

정책자료

2003-09

# 미국 공공부문 노동운동과 단체교섭 및 분쟁해결방식에 관한 연구

전 명 속

## 목 차

I. 서 론 .....	1
II. 미국 공공부문 노동운동과 노동조합 .....	2
1. 역사적 배경 .....	3
2. 주요 공공부문 노조 .....	13
3. 소 결 .....	25
III. 연방정부의 단체교섭과 분쟁해결방식 .....	27
1. 단체교섭 .....	27
2. 분쟁해결방식 .....	35
3. 소 결 .....	45
IV. 주 및 지방정부 차원의 단체교섭과 분쟁해결방식 .....	47
1. 단체교섭 .....	47
2. 분쟁해결방식 .....	63
3. 소 결 .....	75
V. 결 론 .....	77
참고문헌 .....	81
부 록 .....	87

## 표 목 차

<표 1> 미국 민간부문, 공공부문 근로자수와 노조 조직률(1998) .....	2
<표 2> 공공부문 성장추이(1956~1978) .....	6
<표 3> 주요 공공부문 노조의 여성비중 추이 .....	7
<표 4> 연방정부 주요노조별 교섭단위 근로자수 추이(1989~1999) ..	9
<표 5> 미국의 근로자수와 조합원수(2000~2001) .....	10
<표 6> 국토안전부서 신설로 인해 영향을 받는 주요 노조와 직원수(2002) .....	12
<표 7> 상급노조에 따라 단체교섭의 영향을 받는 연방직원수 (2001) .....	14
<표 8> 정부단위에 따른 근로자수, 조합원수, 조직률 추이 (1990~2001) .....	14
<표 9> 연방정부 주요 집행기관별 교섭단위 근로자수(2001) .....	16
<표 10> 주요 연방정부 집행기관노조(2001) .....	17
<표 11> 주요 체신직원노조(1999) .....	20
<표 12> 주 및 지방정부의 주요 노조(1999) .....	22
<표 13> 공공부문 파업추이(1965~1997) .....	36
<표 14> 공공부문 노사관계에 영향을 미치는 주요 연방노동관련입법	49
<표 15> 주 및 지방정부 차원의 단체교섭법 현황(1999) .....	50
<표 16> 공공부문 노조 조직률이 높은 주(1998) .....	52
<표 17> 단체교섭법의 주요 조항 .....	53
<표 18> 위스컨신주 공공부문을 규율하는 주요 단체교섭법 .....	59
<표 19> 사용자(지방정부 차원) 구분에 의한 교섭단위 .....	61
<표 20> 군 단위 주요 노조와 교섭단위 .....	62
<표 21> 학군의 주요 노조와 교섭단위 .....	62

<표 22> 시, 마을, 읍 단위의 주요 노조와 교섭단위 .....	62
<표 23> 파업을 허용하는 주 법(1999) .....	64
<표 24> 주와 지방정부 근로자를 위한 분쟁해결절차(1998) .....	66
<표 25> 위스컨신주 지방공무원 파업건수(1970~1995) .....	70
<표 26> 이익중재과정의 지속기간 .....	73
<표 27> 중재를 통한 임금인상률, 직종별 차이(1986~1994) .....	74

## 요 약

미국 공공부문 노동운동은 1960년대 중반부터 1970년대 초까지 비약적으로 성장하기 시작하였으며, 1980년대 중반에 이르러 제도적 안정기에 들어갔다. 그러나 1990년대 들어와 공공부문의 노동운동은 심각한 재정적, 구조적 그리고 전략적 도전에 직면하기 시작했다. 특히 연방부문의 노조는 정부에서 시도하고 있는 민영화와 조직규모의 축소로 인해 제정과 조합원의 감소를 경험했다. 이와 함께 2000년 초에 발생한 뉴욕 테러사건은 공공부문 노동운동에 대해 예상치 못한 도전을 던졌다. 부시 행정부는 국가안보와 관련된 정부활동을 통합하기 위해 국토안전부서(Department of Homeland Security)를 신설하였으며, 현재 이 부서로 이전된 연방 근로자 170,000명이 전반적인 단체교섭권의 제한으로 인해 심각한 노동권 침해에 직면했다.

미국 공공부문 노조는 각 정부단위에 따라 연방정부 노조와 주 및 지방정부 노조로 나누어진다. 연방정부 노조는 다시 공무원개혁법의 규제하에 있는 연방정부 집행기관노조, 우편재조직법의 적용을 받고 있는 체신노조, 그리고 고용관계정책의 영향하에 있는 테네시벨리사업단 노조로 나눌 수 있다. 대표적인 연방정부 노조로는 연방집행기관 직원을 대표하는 미국정부피용자협회(AFGE), 전국재무부피용자노조(NTEU), 그리고 전국연방피용자협회(NFFE)가 포함된다. 체신노조 가운데 가장 큰 규모의 노조는 1971년 네 개의 직종별 노조와 하나의 산별노조가 합쳐진 미국우체국직원노조(APWU)가 있다. 한편 주 및 지방정부의 대표적인 노조로는 대부분의 직종에서 조합원을 확보하고 있는 미국지방공무원협회(AFSCME), 교육부문의 직원을 대표하는 전국교육협회

(NEA), 그리고 국제소방관협회(IAFF)와 경찰협회(FOP) 등을 꼽을 수 있다.

미국 공공부문 노조와 사용자의 단체교섭은 연방정부와 주 및 지방정부 차원에서 각기 상이한 법과 행정명령에 근거하여 이루어지고 있다. 대표적인 연방정부 차원의 노사관계법으로는 1978년에 제정된 공무원개혁법(CSRA)과 연방채신근로자에게 별도로 적용되는 우편제조직법(PSR)이 있다. 공무원개혁법이 적용되는 연방조직에는 90여개의 노조와 65개의 연방집행기관이 단체교섭에 들어가고 있다. 교섭단위는 대부분 연방노동관계당국(FLRA)에 의해 결정되며, 4,000여개의 교섭단위가 있다. 공공부문에서 가장 제한적인 범위에서 단체교섭이 이루어지는 연방집행기관의 경우 임금과 수당은 교섭대상에서 제외된다. 우편제조직법의 적용을 받는 연방채신부문 단체교섭의 범위는 전국노사관계법(NLRA)에서 보장하고 있는 임금, 수당, 그리고 대부분의 근로조건을 포괄한다. 이와 함께 적정교섭단위와 부당노동행위를 결정하는 권한은 전국노사관계위원회(NLRB)에 주어진다.

주 및 지방정부의 경우 근로자와 사용자의 단체교섭은 그들이 속해 있는 각 주의 노사관계법에 의해 규제된다. 현재 공공부문에서 노조 조직률 상위 10위안에 드는 주에서는 모두 포괄적인 단체교섭법이 있다. 대부분의 공공부문 근로자에게 적용되는 포괄적인 단체교섭법은 전국노사관계법(NLRA)을 모델로 하여 몇 가지 중요한 조항을 규정하고 있는데 근로자 권리, 경영권, 행정기구, 교섭단위 결정, 선거절차, 교섭범위, 분쟁해결방식, 부당노동행위, 그리고 노조보호조항 등을 포함한다. 공공부문의 교섭구조는 민간부문에 비해 상당히 분권화되어 있으며, 직종별로 교섭단위가 구성되는 경우가 많다. 지방정부의 경우 경찰, 소방관, 교원, 그리고 기능직 종사자 등 다양한 직종에 따라 각기 다른 협약을 맺는 경향이 높다. 또한 교섭구조는 양당사자간(bilateral)이

라기 보다는 복수의(multilateral) 구조를 보이는데, 이는 민간부와 달리 사용자의 권위나 책임소재가 포괄적이기 때문이다.

공공부문에서 발생하는 다양한 형태의 분쟁은 민간부문과 마찬가지로 크게 이익분쟁과 고충처리분쟁으로 나뉘어진다. 쟁의가 대체로 위법인 공공부문에서 대표적인 세 가지 분쟁해결방식으로는 조정, 진상조사, 중재가 있다. 연방정부의 분쟁해결기구로는 연방조정알선국(FMCS)과 연방분쟁조정위원회(FSIP)가 있다. 연방조정알선국은 미국과 해외에서 근무하는 연방직원의 노사분쟁에 대해 기술적 지원을 하며 사안에 따라 조정, 진상조사, 중재를 제안한다. 만일 연방조정알선국의 지원이나 다른 자발적인 해결이 실패할 경우, 노사 양당사자는 연방분쟁조정위원회의 개입을 요청할 수 있다. 주 및 지방정부의 경우 단체교섭법은 노사분쟁을 관리할 행정기구조항을 두고 있다. 노동부나 공무원위원회에서 맡기도 하고, 공무원관계위원회(PERB)라고 부르는 신설조직에서 담당하기도 한다. 기존에 있는 조직에 비해 신설조직이 갖는 장점은 노사 양측으로부터 신뢰를 받을 수 있다는 점이다. 일반적으로 공무원 관계위원회(PERB)는 세 명에서 다섯 명의 구성원으로 이루어지며, 주지사에 의해 임명된다.

한편 오래된 단체교섭의 역사와 노사가 공유하는 분쟁해결방식을 정착시킨 위스컨신주의 경우, 세 가지 단체교섭법에 의해 노사관계가 규율된다. 첫째, 경찰과 소방관을 제외한 대부분의 지방정부 직원에게 적용되는 법(MERA), 둘째, 주정부 직원에게 적용되는 법(SELRA), 셋째, 경찰과 소방관에게 적용되는 법(MIA)을 포함한다. 위스컨신주에는 2,000개가 넘는 교섭단위가 있으며, 교섭범위는 크게 의무적인 것과 임의적인 것 그리고 금지되는 것 등으로 나뉘어진다. 교섭대상의 성격을 결정하는 것은 협상 당사자에게 매우 중요한데, 이와 관련된 분쟁은 위스컨신고용관계위원회(WERC)에서 담당한다. 그 외에도 위스컨신고용관계위원회는 다양한 노사관계 업무를 수행하고 있으며, 조직구조와 역할은 연방노동관계당국(FLRA)과 유사하다.

## I. 서 론

우리나라 공공부문 노사관계는 IMF 이후 구조조정과정에서 민영화를 둘러싸고 극심한 노사대립으로 어려움을 겪었다. 그러나 여전히 공공부문의 노사관계는 임금 및 근로조건을 결정하는 방식이나 분쟁해결 방식과 관련한 합의 없이 지속적으로 노사정간 갈등을 유발하고 있다. 이러한 갈등은 국가경제 전반과 공공서비스에 대한 국민의 불안과 불만을 가져올 뿐만 아니라 관련 노사정의 원활한 업무와 정책수행을 저해하고 생산성 및 근로 만족도의 저하를 초래할 우려가 있다.

이 연구는 미국 공공부문의 단체교섭과 분쟁해결방식을 살펴봄으로써 우리나라 공공부문의 노사관계에 대한 정책적 시사점을 찾고자 한다.

미국의 경우 교섭력이 약화되고 있는 민간부문과는 달리 공공부문의 단체교섭은 1960년대 이후 꾸준히 성장세를 보이고 있다. 이 과정에서 연방정부와 주, 지방정부는 공공부문에서 발생하는 분쟁을 해결하기 위해 다양한 정책적 시도를 하여 왔다. 특히 이익중재는 공공부문의 대표적인 분쟁해결방식으로 정착되어 있으며, 각 주에서도 다양한 방식의 분쟁해결 기제를 활용하고 있다. 본 연구는 크게 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 미국 공공부문의 노동운동과 주요 노조에 대한 전반적 검토가 있겠다. 다음 두 장은 각각 연방정부와 주, 지방정부의 단체교섭과 분쟁해결방식에 초점을 두어 살펴볼 것이다. 특히 주, 지방정부와 관련해서는 오래된 단체교섭의 역사를 통해 노사가 공유하는 분쟁해결방식을 정착시킨 위스컨신주를 중심으로 검토할 것이다. 마지막 장에서는 미국의 사례를 통해 우리나라 공공부문의 교섭구조와 분쟁해결방식에 주는 시사점을 살펴볼 것이다.

## II. 미국 공공부문 노동운동과 노동조합

미국 공공부문 노동운동의 성장은 민간부문 노동운동의 약화와 비교해 볼 때 특히 두드러진다. 예컨대, 1956년 민간부문의 조합원수는 17,490,000명이었으나, 당시 공공부문의 조합원수는 915,000명에 불과했다. 그러나 1998년에 이르러 민간부문 조합원수는 9,306,000명으로 감소한 반면, 공공부문은 6,905,000명으로 크게 증가하면서 그 차이는 좁혀지고 있다. 또한 <표 1>에서 보여주듯이, 단체교섭에 의해 근로조건이 결정되는 근로자 비율은 공공부문(42.5%)이 민간부문(10.4%)에 비해 4배가 더 높다. 공공부문에 종사하는 근로자의 비중은 전체 근로자 가운데 16%를 차지하지만, 공공부문 직원의 43%가 노동조합에 의해 대표되고 있다.

이하에서는 미국 공공부문 노동운동의 역사를 1960년대 이전 단계와 비약적인 성장을 이룬 1960년대 이후 그리고 새로운 도전에 직면한 최근까지로 나누어 살펴보겠다.

<표 1> 미국 민간부문, 공공부문 근로자수와 노조 조직률(1998)

(단위: 천명, %)

	근로자수	조합원수	단체교섭으로 근로조건이 결정되는 근로자수
전 체	116,730	16,211 (13.9)	17,918 (15.4)
민간부문	98,329	9,306 ( 9.5)	10,073 (10.4)
공공부문	18,401	6,905 (37.5)	7,815 (42.5)

자료: 미국 노동부, 『노동통계(Bureau of Labor Statistics)』, 1999.

## 1. 역사적 배경

### 가. 초기 역사<sup>1)</sup>

공공부문 노동운동은 1830년대로 거슬러 올라간다. 초기 공공부문의 조직화는 기계공, 목수 등 이미 민간부문에서는 노동조합을 형성하고 있었던 동일한 직종의 숙련노동자에 의해 주도되었다. 당시 공공부문 노동운동은 민간부문 노동운동의 영향을 받아 ‘하루 10시간 근로’가 주요 이슈로 부각되었다. 일련의 파업과 시위를 통해 민간부문의 근로자는 1835년에 이르러 이미 하루 10시간 근로를 확보한 상태였으며, 이에 자극을 받은 공공부문 근로자도 근로시간 단축을 요구하며 대규모 시위를 전개했다.

그 결과, 주나 지방정부 차원에서는 부분적인 성공을 거두었으나—예컨대, 필라델피아(Philadelphia)의 경우 시 당국자는 하루 10시간 근로를 승인—강력한 사용자의 저항에 직면한 연방정부 근로자의 파업은 실패로 끝났다. 연방정부 차원에서 근로시간 단축이 이루어진 것은 1836년 워싱턴 디시(Washington, D.C.)에서 재개된 조선소 근로자 파업을 통해서였다. 대규모 파업은 수주간 진행되었으며, 다른 민간부문에서도 동조파업이 전개되었다. 결국 잭슨(Andrew Jackson) 대통령의 정치적 개입이 이루어진 후에야 파업은 끝나게 되었는데, 이를 통해 비로소 연방정부 근로자는 하루 10시간 근로를 확보하게 되었다.<sup>2)</sup>

그 후 한동안 공공부문의 노동운동은 미국 노동운동의 역사에서 주도적인 역할을 하지 못했다. 1880년대까지 일차적으로 공공부문 근로자를 위한 조직은 극소수였다. 그러나 1873년 대공황 이후 경제회복과 함께 공공부문 근로자의 조직이 형성되기 시작하였다. 대부분의 조직

1) 공공부문 노동운동의 초기 역사는 Edwards, et al., *Public Sector Unionism: Origins and Perspectives*, 1991; Sloane, A. A. and Witney, F., *Labor Relations*, 1981; Spero, S. D., *Government as Employers*, 1970 참조.

2) 1840년이 되어서야 연방부문에 고용되어 있는 모든 근로자에게 하루 10시간의 근로단축이 시행되었다. 당시 반 브렌(Van Buren) 대통령은 정치적 고려하에 이러한 조치를 하였으며, 근로단축은 임금삭감 없이 이루어졌다.

은 상호부조를 주요 목적으로 하는 협회였으며, 그런 만큼 1800년대 후반 미국 노동운동사에서 종종 발생했던 전투적인 노동운동과는 다른 양상을 보였다.

20세기 초반으로 들어서면서 몇몇 직종에서 조직화의 움직임이 활발하게 전개되었다. 특히 기계공을 중심으로 한 조직화가 대표적인데, 예컨대, 1904년 국제기계공협회(International Association of Machinists: IAM)는 공공부문 근로자들을 조직하기 위해 지부(District) 44를 설립하였다. 또한 제1차 세계대전 동안 미국노동연맹(American Federation of Labor: AFL)은 대부분의 해군함대와 병기고 근로자를 조직하였다. 제1차 세계대전 동안 정부는 전시 상황의 특수성으로 인해 공공부문의 노동운동에 대해 우호적인 태도를 보였다. 공장이 효율적으로 계속 운영되는 것이 전시 상황에서는 무엇보다 중요했기 때문이었다<sup>3)</sup>.

제1차 세계대전 이후 경제적 상황이 악화되면서 주와 지방정부의 근로자는 민간부문 노동운동과의 결합을 시도하였다. 그러나 1919년 보스턴에서 발생한 경찰의 파업으로 인해 공공부문 근로자의 조직화 노력은 수년 동안 심각한 위기에 직면했다. 보스턴 경찰파업은 해당 지역뿐만 아니라 전국적으로 일반 시민의 저항을 불러일으켰으며, 그 결과 노조는 와해되었고, 1,000여명의 경찰은 직업을 잃었다. 보스턴 경찰의 파업과 실패는 이후 다른 공공부문 근로자의 노동운동에까지 심각한 영향을 미쳤다. 이러한 조직적 후퇴는 1930년대 초반까지 지속되었다.

1930년대 중반, 전반적인 노동운동의 확산 속에서 공공부문 근로자의 조직화 노력은 다시 전개되었다. 1936년 AFL은 최초로 주와 지방정부 근로자의 전국 조직인 미국지방공무원협회(American Federation of State, County and Municipal Employees: AFSCME)를 결성하였다.

---

3) 사실상 공공부문 근로자에 대한 정부의 입장은 민간부문 근로자와는 달리 노동권을 인정하는데 매우 제한적인 것이었다. 예를 들어, 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령은 1902년에 공공부문 근로자의 개별적·집단적 로비활동을 금지하는 행정령을 발표하였다. 1912년이 되어서야 의회는 이전의 행정령을 무효화하는 료오드-라포레트(Lloyd-La Follette Act)법을 시행했으며, 이를 통해 연방정부 근로자들은 노동권 확보를 위한 초석을 마련했다.

동시에 다양한 업종에 종사하는 정부 근로자들, 대표적으로 교원, 소방관 그리고 경찰이 조직결성에 참여하였다. 비록 공공부문의 노동운동은 이후에도 매우 완만한 속도로 진행되었지만, 1960년대 중반에 이르러 조직화는 급속한 성장을 이루게 되었다.

## 나. 1960년대 이후의 성장과 최근의 현황

### 1) 1960년대와 1970년대 초반: 성장의 시기

공공부문의 노동운동이 활발하게 전개되기 시작한 것은 1960년대 중반부터 1970년대 초까지이다. <표 2>가 보여주듯이, 공공부문의 조합원수는 1956년의 915,000명에서 1978년 3,629,000명으로 크게 증가하였다. 만일 노조와 유사한 기능을 갖고 있는 협회<sup>4)</sup>까지 고려한다면—예컨대, 전국교육협회(National Education Association)—이 수치는 더욱 증가한다. 그러나 1968년 이전 공공부문 협회원수에 대한 통계조사는 이루어지지 않았다.

1960년대와 1970년대에 공공부문 노조가 급성장하게 된 가장 중요한 요인 중 하나는 공공부문 근로자의 고용 증가이다(Shaw and Clark, 1972). 1956년과 1978년 사이에 공공부문의 고용은 두 배 이상이 증가했다(표 2 참조). 이러한 수적 증가는 주로 공립학교 교원 및 직원의 증가에 기인한다. 이와 함께 노동조합의 형성에 유리한 법적 환경을 들 수 있다(Piskulich, 1992; Freeman, 1996; Edwards, 1991). 예컨대, 1962년 케네디(J. F. Kennedy) 대통령은 최초로 연방부문에서 단결권을 허용하는 대통령령(Executive Order) 10988호를 공포했으며, 이후 많은 주와 지방정부에서도 단체교섭을 허용하는 노사관계법을 제정하였다.

이 당시 공공부문의 성장과 관련하여 지적해야 할 두드러진 특징은

---

4) 초기에 협회는 노조의 주요 역할 중 하나인 단체교섭을 하지 않는 이익집단이었다. 그러나 법적 환경의 변화에 따라 점차 협회도 단체교섭 등 대부분의 노조역할을 수행하게 되었으며, 1970년대 이후 노조와 협회의 구분은 큰 차이가 없게 되었다.

여성들이 대거 공공부문(특히 교육부문)에 취업함으로써 이후 전체 미국 노동시장과 노동조직의 여성화(feminization)에 중요하게 기여했다는 점이다(Milkman, 1993). 미국 노동시장에서 여성이 차지하는 비중은 1950년의 34%, 1970년의 43%, 그리고 1991년의 57%로 계속 증가했다.

<표 2> 공공부문 성장추이(1956~1978)

(단위: 천명, %)

	전체 조합원 수	공공부문 조합원수			공공부문 근로자수	공공부문 조합원수가 전체 조합원수에서 차지하는 비율*
		전체	노조	협회		
1956	17,490		915		7,278	5.2
1958	17,029		1,035		7,839	6.1
1960	17,049		1,070		8,353	6.3
1962	16,586		1,225		8,890	7.4
1964	16,841		1,453		9,596	8.6
1966	17,940		1,717		10,784	9.6
1968	20,721	3,857	2,155	1,702	11,839	18.6
1970	21,248	4,080	2,318	1,762	12,554	19.2
1972	21,657	4,520	2,460	2,060	13,334	20.9
1974	22,809	5,345	2,920	2,425	14,170	23.4
1976	22,660	5,582	3,012	2,840	14,871	24.6
1978	22,880	6,094	3,629	2,469	15,476	26.7

주: \* 1956~1966년까지는 노조의 조합원수만 포함. 1968년 이후는 노조와 협회의 조합원수가 모두 포함됨.

자료: 미국 노동부, 『노동통계(Bureau of Labor Statistics)』, 각년도.

<표 3>에서 보여주듯이, 여성은 공공부문에서 주요한 노동력일 뿐만 아니라, 높은 조직률을 보이고 있다. 특히 교육부문 노조인 전국교육협회(National Education Association: NEA)와 미국교원연맹(American Federation of Teachers: AFT)에서는 여성이 조합원 가운데 과반수가 넘는 높은 비중을 차지한다. 그러나 노조 지도부에서 여

성이 차지하는 비중은 1990년에 이르러서도 여전히 조합원 비율에 비하면 낮게 나타나고 있다.

〈표 3〉 주요 공공부문 노조의 여성비중 추이

(단위: 천명, %)

	연도	여성 조합원수	조합원에서 여성이 차지하는 비율	노조지도부에서 여성이 차지하는 비율
전국교육협회 (NEA)	1978	1,240	75	55
	1985	1,000	60	33
	1990	N/A	N/A	67
미국교원연맹 (AFT)	1978	300	60	25
	1985	366	60	32
	1990	455	65	32
미국지방공무원 협회(AFSCME)	1978	408	40	3
	1985	450	45	14
	1990	600	50	17

자료: Milkman, Ruth, *The New Gender Politics in Organized Labor*, 1993.

## 2) 1970년대 중반과 1980년대: 납세자의 저항과 제도적 안정

공공부문의 단체교섭에 중요한 영향을 미치는 경제적 환경은 1970년대 중반 이후 급속히 악화되었다. 많은 주정부와 지방정부가 심각한 재정적자에 직면하기 시작했다. 더욱이 공공지출에 대한 납세자의 저항은 근로자에 대해 우호적이지 못한 환경을 형성했으며, 그 결과 공공부문 노조의 정치적 영향력 역시 감소되었다. 뉴욕시는 1970년대 각 도시가 직면했던 재정적자의 심각성을 대표적으로 보여준 경우이다. 수년 동안 파산 상태에 들어갔던 뉴욕시는 이를 해결하기 위해 주정부, 민간부문, 노조 그리고 연방정부로 구성된 비상재정통제위원회(Emergency Financial Control Board)를 구성했다. 1974년부터 1979년까지 공무원의 해고와 감축이 이루어졌다.

다른 시 역시 유사한 재정적자에 직면했다. 1975년 캘리포니아에서

는 공무원에 대한 임금삭감과 연금조정이 이루어졌다. 뉴욕과 샌프란시스코의 재정문제는 전국적 관심을 불러일으켰으며 공공부문 재정확대에 대한 납세자 저항을 가속화시키는 역할을 하였다. 그 결과 아홉개 주가 새로운 조세방식을 채택하거나 또는 재정지출 제한을 시도하였다(Katz and Kochan, 1992).

그러나 악화된 경제적 환경에도 불구하고 공공부문의 사용자는 노조를 무력화시키기 위한 전략을 적극적으로 채택하지 않았다. 부분적으로 이러한 제도적 안정성은 극심한 경제적 불황이 없었다는데 기인한다.<sup>5)</sup> 또한 공공부문 사용자는 당시 민간부문에서 유행하기 시작했던 전략적 경영방식이나 팀 작업(team system) 등 사용자와 근로자간의 직접 대화를 유도하는 새로운 경영기법을 적극적으로 도입하지 않았다(Katz and Kochan, 1992).

비록 공공부문 노조의 성장은 1980년대 초부터 정체기에 들어갔으나, 1980년대 중반에 이르러 정치적 분위기는 공공부문의 노동운동에 대해 우호적인 형태로 반전되었다. 당시 언론에서는 미국의 경쟁력 상실은(특히 일본에 대하여) 미국 교육의 질적 저하에 기인하는 것이라고 보도하였다. 특히 카네기 위원회(Carnegie Commission)는 공공교육의 부실함을 지적하며 이를 해결하기 위한 방안 중 하나로 공립학교 교원의 임금과 지위를 향상시켜야 한다고 발표했다. 이러한 모든 요인들이 결합하여 공공부문 노조의 입지가 강화되었으며, 특히 교원노조는 1980년대 후반에 이르러 광범위하게 사용자의 의사결정과정에 참여하기 시작하였다.

---

5) 제도적 안정성에 대한 예외로, 1980년대 초 전개된 전문항공관제사협회(Professional Air Traffic Controllers Organization: PATCO)의 파업을 들 수 있다. 1981년 PATCO는 임금과 수당 인상을 요구하며 파업에 돌입했다. 당시 대통령이었던 레이건은 그들이 고용계약 중 하나인 파업금지 조항을 위반했다는 이유로 관제사들을 해고했다. 정부는 파업에 참여하지 않은 관제사와 다른 조종사 그리고 군부대의 도움으로 항공운행을 지속시켰다. 결국 파업에 참여한 조종사들은 영구적으로 해고되었으며 연방정부의 노사관계를 담당하는 연방노동관계당국(Federal Labor Relations Authority)에 의해 노동조합의 지위가 상실되었다.

3) 1990년대 이후 현재: 새로운 도전과 국토안전부서(Homeland Security Department)의 신설

1990년대 들어와 공공부문의 노조는 이미 민간부문에서 경험한 재정적, 구조적 그리고 전략적 도전에 직면했다(Kearney, 2001). 특히 연방정부에서 시도하고 있는 민영화와 조직규모의 축소로 인해 대부분의 연방정부 노조는 재정과 조합원수의 감소를 경험했다. <표 4>가 보여 주듯이, 주요 노조의 교섭단위에 속한 근로자수는 전반적으로 감소추세에 있다. 예컨대, 미국정부피용자협회(American Federation of Government Employees: AFGE)의 경우 1989년과 1997년, 그리고 1999년 각기 675,465명에서 596,206명, 그리고 578,048명으로 감소추세를 보이고 있다. 전국연방피용자협회(National Federation of Federal Employees: NFFE) 역시 1989년과 1997년, 그리고 1999년 각기 148,390명에서 123,660명으로, 그리고 104,472명으로 줄었다.

<표 4> 연방정부 주요노조별 교섭단위 근로자수 추이(1989~1999)

	1989	1992	1997	1999
미국정부피용자협회(AFGE)	675,465	665,328	596,206	578,048
전국재무부피용자노조(NTEU)	137,591	148,882	136,577	135,906
전국연방피용자협회(NFFE)	148,390	146,767	123,660	104,472
전국정부피용자협회(NAGE)	69,804	66,302	54,712	45,655
금속노조협의회(MTC)	65,491	57,227	25,256	18,925
국제기계공항공근로자협회(IAMAW)	28,381	26,493	20,633	17,032
그 외 전체	144,430	151,860	141,028	150,385

자료: U.S. Office of Personnel Management, *Union Recognition in Federal Government*, 2001.

이와 함께 공공부문 노동력 구성이 점차 다양화해지면서—즉, 여성화, 고령화, 다양한 인종 등—이들을 조직화하기 위한 노조의 전략 변화가 요구되었다. 예를 들어, 600,000명의 여성 조합원을 확보하고 있는 미국지방공무원협회(AFSCME)는 작업장에서의 성차별에 대해 적극적

으로 대처하고 있으며, 사용자가 ‘동일가치 동일임금정책’(comparable worth policy)을 채택하도록 압력을 가하고 있다. 또한 공공부문의 많은 노조는 다양한 가족 구조의 변화에 맞추어 유연하고 가족 친화적인 정책을 단체교섭 사안으로 채택하고 있다(Kearney, 2001).

한편 1990년대 중반부터 회복되기 시작한 미국 경제는 2000년 초부터 다시 어려움에 직면하고 있다. 이러한 상황은 우선적으로 민간부문 노조 조직물에 부정적으로 작용하고 있다. 민간부문 노조의 약화는 근로자수의 감소와 함께 2000년 이후에도 계속 나타나고 있다. <표 5>에서 보듯이, 2001년은 전년도에 비해 근로자와 조합원수에 있어서 각기 233,000명과 7,000명의 감소를 보였다. 반면, 공공부문에서는 약간의 증가가 나타나는데, 근로자수에 있어서는 154,000명이, 조합원수에서는 38,000명이 증가했다.

<표 5> 미국의 근로자수와 조합원수(2000~2001)

(단위: 천명)

	연도	전 체	민간부문	공공부문
조합원수	2000	16,258	9,148	7,110
	2001	16,289	9,141	7,148
		+31	-7	+38
근로자수	2000	120,786	101,810	18,976
	2001	120,707	101,577	19,130
		-79	-233	+154

자료: 미국 노동부, 『노동통계(Bureau of Labor Statistics)』, 2002.

그러나 2001년 9월 11일 발생한 뉴욕 테러사건으로 인해 공공부문 노동운동은 예상치 못한 도전에 직면했다. 부시(Bush) 행정부는 최근 국가안보와 관련된 정부활동을 통합하기 위해 지난 50년간 미국 연방 정부 차원에서 단행한 조직변화 중 가장 큰 규모인 국토안전부서(Department of Homeland Security)를 신설하였다. 그러나 부서 구성을 위해 2002년에 제정된 국토안전법(Homeland Security Act)은 인사관리를 둘러싸고 시작단계에서부터 많은 논란을 불러 일으켰다. 부시

행정부는 국토안전부서의 주요 기능은 미국의 안보를 유지하고 테러에 대응하는 만큼 인사관리는 매우 유연하게 이루어져야 한다고 발표했다.<sup>6)</sup>

비록 국토안전부서에서 노조활동은 계속 보장될 것이라는 행정당국의 주장에도 불구하고, 연방정부 노동운동 지도자들은 전반적인 단체교섭권의 제한으로 인해 이 부서로 이전된 연방근로자들(170,000명)이 심각한 노동권 침해에 직면할 것이라고 우려했다<sup>7)</sup>. <표 6>이 보여주듯이, 농림부, 교통부, 재무부, 그리고 법무부 등 다양한 부서의 직원과 기능이 국토안전부서로 옮겨지게 되었다. 이로 인해 단체교섭 활동에 영향을 입게 될 주요 노조는 미국정부피용자협회(American Federation of Government Employees: AFGЕ)에서부터 전국재무부피용자노조(National Treasury Employee's Union: NTEU)까지 연방정부의 대표적인 노조는 모두 포함되어 있다<sup>8)</sup>.

한편 현 부서 행정부하에서도 지속적으로 추진되고 있는 민영화 역시 앞으로의 공공부문 노동운동에 대해 부정적인 요인으로 작용하리라 예상된다. 2000년도 미국노동통계(Bureau of Labor Statistics)에 따르면, 지속적인 민영화와 정부 예산의 삭감으로 인해 연방정부에 고용된 직원들은 향후 2010년까지 8퍼센트가 감소하리라고 전망한다. 현재 공공부문 노동운동은 연방부문의 고용감소와 민영화에 반대하여 다양한

6) 2003년 4월 1일 부서의 신임 장관인 톰 리지(Tom Ridge)와 인사관리사무실 대표인 케이 콜스 제임스(Kay Coles James)는 국토안전부서를 위해 새로운 인사관리 시스템을 시도하고 있다고 발표했다.

7) 예를 들어, 미국 연방노조 중 가장 큰 노조인 미국정부피용자협회(American Federation of Government Employees: AFGЕ)의 대표 바비 하네이지(Bobby Harnage)는 다음과 같이 주장하고 있다. “테러에 대한 전쟁이 연방정부 근로자들의 노동권과 보호를 부정하면서 이루어져야 한다는 발상은 지극히 위험하다……연방 정부 근로자들의 권리를 파괴하는 것은 결국 숙련된 전문인력이 이 나라와 국민을 지키려는 노력을 파괴하는 결과를 나올 것이다”(AFGE, News Release, 2002년 7월 11일).

8) 예컨대, 현재 30개의 연방행정기구에서 150,000명의 직원을 대표하고 있는 NTEU는 관세업무를 담당하고 있는 부서(United States Customs Service)를 포함해서 단체교섭권의 영향 아래 있는 많은 기구의 직원들이 국토안전부서로 옮겨감에 따라 향후 노조활동에 큰 제한을 받게 되었다.

〈표 6〉 국토안전부서 신설로 인해 영향을 받는 주요 노조와 직원수(2002)  
(단위: 명)

	업무	주요 노조	대표권을 행사하는 직원수
농림부 (Dept.of Agriculture)	동식물 검역	전국농업근로자협회(NAAE)	2,032
		미국정부피용자협회(AFGE)	235
		전국식물보호검역사무실직원협회(NAPPQOSE)	225
교통부 (Dept.of Transportation)	해안경비	미국정부피용자협회(AFGE)	1,937
		국제기계공항공근로자협회(IAMAW)	507
		금속노조협의회(MTC)	474
		전국정부피용자협회(NAGE)	308
		전국연방피용자협회(NFFE)	87
		서비스직피용자국제노조(SEIU)	47
재무부 (Dept.of Treasury)	관세업무	전국재무부피용자노조(NTEU)	11,731
연방비상관리국 (Federal Emergency Management Agency)		미국정부피용자협회(AFGE)	1,138
법무부 (Dept. of Justice)	이민업무	미국정부피용자협회(AFGE)	24,324

주 : NAAE(National Association of Agriculture Employees), AFGE(American Federation of Government Employees), NAPPQOSE(National Association of Plant Protection and Quarantine Office Service Employees), IAMAW(International Association of Machinists and Aerospace Workers), MTC(Metal Trades Council), NAGE(National Association of Government Employees), NFFE(National Federation of Federal Employees), SEIU(Service Employees International Union), NTEU(National Treasury Employees Union).

자료 : 의회연구보고서(Congressional Research Service, RL 31520), 2002.

방식의 대응을 모색하고 있다. 한 예로, 2003년 초 미국정부피용자협회(AFGE)는 시애틀에서 정부의 민영화 정책을 비판하는 집회를 가진 바 있다. 이들의 주장에 따르면, 연방부문에서 850,000개의 일자리가 곧 사라질 위기에 놓여 있으며, 이로 인해 워싱턴(Washington)주에서도 3명 중 1명의 공무원이(연방우체국 직원을 제외한) 일자리 위협을 받게 될 것이라고 하였다(AFGE, 2003).

이상의 정치적, 경제적 상황을 고려해 본다면, 당분간 공공부문 노동운동은 불리한 여건하에서 조직활동을 전개해 나가리라고 예상된다. 더욱이 공공부문의 일자리가 노조가 없는 민간기업으로 이양됨에 따라 전체 미국 노동운동은 더욱 위축될 여지가 크다.

## 2. 주요 공공부문 노조

미국 공공부문 노조의 주요 특징은 다양성으로 볼 수 있다. 우선, 가입되어 있는 상급노조가 다른데, 많은 노조는 AFL-CIO 같은 전국조직과 연계되어 있기도 하지만, 다른 노조는 상급단체와의 연계 없이 독립적인 조직으로 남아있다. 예컨대, <표 7>이 보여주듯이, 연방정부 차원에서는 공무원개혁법(Civil Service Reform Act: CSRA)<sup>9)</sup>의 규제하에서 단체교섭으로 근로조건이 결정되는 연방직원 중 83%가 AFL-CIO와 연계를 맺고 있는 노조에 속해 있으나(834,444명), 나머지 17%는 독자적인 노조에 포함되어 있다(175,968명).

이와 함께 조직대상에 대한 일반화도 어렵다. 즉, 몇몇 노조는 공공부문의 직원뿐 아니라 민간부문의 근로자도 대표하는 반면(예컨대, Service Employees International Union: SEIU), 조직대상을 기본적으로 공공부문의 직원에만 허용하는 노조도 있다(예컨대, Fraternal Order of Police). 노조원의 직종 역시 매우 다양한데, 사무직원, 소방관, 간호사, 용접공, 의사, 그리고 대학 교수까지 조직화의 대상이 광범위하다.

9) 공무원개혁법을 포함하여 연방정부 직원을 규제하는 단체교섭법은 제Ⅲ장 제1항에서 검토하였다.

〈표 7〉 상급노조에 따라 단체교섭의 영향을 받는 연방직원수(2001)

	교섭단위	대표권을 행사하는 직원수	비율
AFL-CIO	1,651	834,444	83
독립노조	188	175,968	17
전체	1,839	1,010,412	100

자료: U.S. Office of Personnel Management, *Union Recognition in Federal Government*, 2001.

한편 노조 조직률은 각 정부단위에 따라 차이를 보이고 있다. <표 8>이 보여주듯이, 2001년 현재, 가장 높은 조직률을 보이는 곳은 지방정부(시, 군 그리고 학군)로서 공공부문 근로자의 43.1%가 노조에 가입하고 있으며, 그 다음으로 연방정부(31.5%)와 주정부(30.5%) 순으로 조직화가 이루어지고 있다. 이하에서는 각 정부 단위(연방, 주 그리고 지방정부)에 따라 대표적인 노조의 현황을 살펴보겠다.

〈표 8〉 정부단위에 따른 근로자수, 조합원수, 조직률 추이(1990~2001)

(단위: 천명, %)

	연방정부			주정부			지방정부		
	근로자 수	조합원 수	조직률	근로자 수	조합원 수	조직률	근로자 수	조합원 수	조직률
1990	3,439	1,057	30.7	4,568	1,289	28.2	9,775	4,138	42.3
1991	3,435	1,044	30.4	4,625	1,377	29.8	9,934	4,211	42.4
1992	3,346	1,033	30.9	4,820	1,403	29.1	9,997	4,217	42.2
1993	3,450	1,047	30.4	4,962	1,536	30.9	10,217	4,435	43.4
1994	3,518	1,181	33.6	5,174	1,596	30.8	9,647	4,314	44.7
1995	3,447	1,117	32.4	5,171	1,531	29.6	9,739	4,280	43.9
1996	3,284	1,040	31.7	5,132	1,566	30.5	9,795	4,249	43.4
1997	3,217	1,030	32.0	5,031	1,485	29.5	9,899	4,232	42.7
1998	3,269	1,105	33.8	5,150	1,431	27.8	9,982	4,370	43.8
1999	3,264	1,047	32.1	5,233	1,527	29.2	10,440	4,484	42.9
2000	3,233	1,033	32.0	5,464	1,641	30.0	10,278	4,436	43.2
2001	3,280	1,035	31.5	5,662	1,724	30.5	10,188	4,389	43.1

자료: 미국 노동부, 『노동통계(Bureau of Labor Statistics)』, 각년도.

## 가. 연방정부 노조

미국의 공공부문 노사관계는 연방정부와 주정부 그리고 지방정부에 따라 분권화되어 있다. 제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서 보다 더 자세하게 살펴보겠지만, 현재 연방정부에 고용된 근로자는 연방집행기관 직원, 체신업무 종사자, 공기업인 테네시밸리사업단(Tennessee Valley Authority) 종사자, 그리고 국방부의 민간인 또는 비민간인 등을 포함한다. 현재 이들 연방부문 근로자를 규제하는 통일적인 노사관계법은 없으며, 개별적인 연방 노사관계법의 적용에 따라 단체교섭권이 결정된다. 예컨대, 1978년에 제정된 공무원개혁법(Civil Service Reform Act)은 대부분의 연방집행기관 직원(관리자 및 감독자 제외)에게 적용되지만, 체신업무 종사자나 테네시밸리사업단 근로자는 각각 우편재조직법(Postal Reorganization Act)과 고용관계정책(Employment Relations Policy)의 규제를 받는다<sup>10)</sup>. 따라서 이들 근로자를 대표하는 노조가 단체교섭에서 행사할 수 있는 권한은 각기 적용을 받는 노사관계법에 따라 달라진다. 즉, 공무원개혁법에 따르면, 연방집행기관 직원을 대표하는 노조는 임금, 수당 같은 주요 단체교섭 사안에 대해 직접적인 영향력을 행사할 수 없다. 그러나 우편재조직법과 고용관계정책하에서는 체신노조와 테네시밸리사업단 노조는 사용자와 임금, 수당, 그리고 전반적인 근로조건에 대해서 단체교섭을 할 수 있다.

이와 함께 연방부문의 노조를 이해하는데 있어서 중요하게 고려해야 할 특징은 노조원과 대표권을 행사하는 근로자 사이의 차이이다. 2001년 현재, 연방부문의 노조는 36.5%의 연방직원을 대표하고 있으나, 실제 노조원은 31.6%이다. 주나 지방정부와는 달리, 연방노사관계법에서는 노조 보호조항을 허용하고 있지 않다.<sup>11)</sup> 즉, 노조는 대표권을 행사

10) 그 외에 연방부문에서 정부회계국(Government Accounting Office), 연방조사국(Federal Bureau of Investigation), 중앙정보국(Central Intelligence Agency), 국가안전기구(National Security Agency)의 직원과 군인은 단체교섭권이 허용되지 않는다.

11) 노조보호규정으로는 유니언숍(union-shop), 에이전시숍(agency-shop), 페어셰어(fair share), 체크오프(check-off) 그리고 조합원 자격 유지 등이 있다.

는 직원에 대해 조합비(union due)나 노조로부터 받은 서비스에 대한 이용료를 강제적으로 거둘 수 없다. 이에 따라 노조에서 제공하는 서비스를 무료로 사용하는 ‘무임승차’(free rider) 문제는 민간부문의 노조나 다른 주와 지방정부의 경우보다 연방부문에서 특히 심각하게 나타나고 있다. 예컨대, 가장 큰 연방노조인 미국정부비용자협회(AFGE)는 2001년 현재, 567,999명의 직원을 대표하고 있으나, 그들 중 단지 3분의 1 정도만이 실제 노조원이다.

이하에서는 연방정부의 노조 가운데서 대표적으로 공무원개혁법의 적용하에 있는 연방정부 집행기관노조(federal executive-branch union)와 우편재조직법의 규제하에 있는 체신직원 노조를 중심으로 조직상황을 살펴보겠다.

1) 연방정부 집행기관노조(Federal Executive-Branch Union)

90개가 넘는 연방직원 노조는 대략 65개의 연방집행기관에 근무하고 있는 직원을 대표하고 있으며, 2001년 현재 공무원개혁법의 적용을 받는 연방직원의 59%가 단체교섭에 의해 근로조건이 결정되고 있다. <표 9>에서 보여주듯이, 교섭단위에 속해 있는 근로자수가 가장 많은

<표 9> 연방정부 주요 집행기관별 교섭단위 근로자수(2001)

(단위: 명, %)

집행기관	근로자수	전체직원에 대한 비율
국가보훈처(Department of Veterans' Affairs)	162,533	73
육군(Department of the Army)	114,798	58
재무부(Department of Treasury)	114,728	70
해군(Department of the Navy)	109,699	61
공군(Department of the Air Force)	91,989	71
법무부(Department of Justice)	52,968	54
전체 다른 부서	396,764	59

자료: U.S. Office of Personnel Management, *Union Recognition in Federal Government*, 2001.

각 주마다 법으로 다양한 방식의 노조보호장치를 허용하고 있다. 보다 자세한 내용은 제IV장 제1항 단체교섭법의 주요 조항 참조.

집행기관은 국가보훈처(Department of Veterans' Affairs, 162,533명), 육군(Department of the Army, 114,798명), 재무부(Department of Treasury, 114,728명), 해군(Department of the Navy, 109,699명), 공군(Department of the Air Force, 91,989명), 그리고 법무부(Department of Justice, 52,968명) 순이다.

<표 10>은 연방집행기관 직원을 대표하는 주요 노조를 보여준다. 미국정부피용자협회(AFGE)는 연방집행기관 노조 중 단체교섭의 영향을 받는 근로자수가 가장 많은 노조이다(567,999명). AFGE는 1932년 미국노동연맹(AFL)에 의해 형성되었으며, 초기에는 워싱턴 디시(Washington D.C.)에서 약 1,000여명의 노조원으로 시작했다. AFGE의 본부는 워싱턴 디시에 있으며, 12개의 지부에 1,100여개의 지역노조를 두고 있다. 현재 조합원 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 연방조직으로는 국방부(Department of Defense), 사회보장국(Social Security

<표 10> 주요 연방정부 집행기관노조(2001)

(단위: 명, 개)

	단체교섭권에 의해 근로조건이 결정되는 근로자수	교섭 단위수
미국정부피용자협회(American Federation of Government Employees)	567,999	828
전국재무부피용자노조(National Treasure Employee Union)	136,944	58
전국연방피용자협회(National Federation of Federal Employees)	66,978	207
전국정부피용자협회(National Association of Government Employees)	43,148	133
금속노조협의회(Metal Trades Council)	18,750	34
국제기계항공공군근로자협회(International Association of Machinists and Airspace Workers)	17,452	70

자료: U.S. Office of Personnel Management, *Union Recognition in Federal Government*, 2001.

Administration) 그리고 법무부(Department of Justice) 등이 있다.

AFGE와 조직대상을 두고 경쟁관계에 있는 전국연방피용자협회(National Federation of Federal Employees: NFFE)는 약 66,978명의 직원이 단체교섭의 영향하에 있다. NFFE는 1917년 워싱턴 디시에서 AFL 소속으로 출발하였으나, 1931년 관할권 다툼과 정책적 견해의 차이로 인해 AFL을 떠났다. 이후 NFFE는 급격하게 조합원의 감소를 경험했으며, 1962년에는 대통령령 10988에 반대하여 법적 소송까지 벌였으나 성공하지 못하였다.

이러한 일련의 실패는 더 많은 조합원의 탈퇴를 가져왔으며, 조직의 어려움은 새 지도자인 나탄 윌크 마이어(Nathan Wolkomir)가 선출될 때까지 계속되었다. 윌크 마이어의 지도력 아래 NFFE는 새롭게 조직을 정비했으며, 그 결과 1967년의 32,000명에서 1985년에는 150,000명의 연방직원을 대표하는 노조로 성장했다. 1999년 NFFE는 기계공노조(Machinists Union)에 가입함에 따라 다시 한번 AFL-CIO의 소속이 되었다.

전국재무부피용자노조(National Treasury Employee Union: NTEU)는 연방집행기관 직원노조 가운데 가장 큰 규모의 독립노조로서 24개의 연방기관에서 약 136,944명의 직원을 대표하고 있다. 원래 NTEU는 1938년 국세청(Internal Revenue Service: IRS)에 종사하는 직원을 대상으로 하는 전국국세청직원협회(National Association of Employees of Collectors of the Internal Revenue: NAECIR)로 출발하였으나, 몇 번의 조직확장을 통해 1973년 재무부(Treasury Department)에 소속된 모든 직원을 대표하는 NTEU로 바뀌었다. 한편 1977년 NTEU는 조합원 투표를 통해 조직대상으로 재무부뿐만 아니라 다른 부서의 직원도 받아들이기로 결정했으며, 1978년 연방통신위원회(Federal Communications Commission: FCC)는 최초로 재무부 이외의 부서에서 NTEU에 가입한 사례가 되었다.

대표적인 이들 세 노조 외에도 연방집행기관에는 90여개의 노조가 단체교섭권을 행사하고 있는데, 전국정부피용자협회(National Association of Government Employees: NAGE)도 이 가운데 하나이다(43,148

명을 대표함). NAGE는 뉴잉글랜드(New England)에 기반을 두고 있으며 정부관련 사업과 연결되어 있는 민간 기업이나 지방정부에 근무하는 근로자를 조직대상으로 하고 있다. 1982년에 NAGE는 서비스직피용자국제노조(Service Employees International Union: SEIU)와 합쳐졌는데, SEIU와는 뉴잉글랜드에서 조직화와 관련해 서로 경쟁관계에 놓여 있었던 사이였다. 이외에도 연방직원을 대표하는 다른 두 조직으로 금속노조협의회(Metal Trades Council; MTC)와 국제기계공/항공근로자협회(International Association of Machinists and Aerospace Worker: IAMAW)가 있는데, 각각 18,750명과 17,452명을 대표하고 있다.

## 2) 체신직원노조(Postal Office Union)

체신직원의 조직화는 1890년대로 거슬러 올라간다<sup>12)</sup>. 노조의 시작단계에서부터 이들은 직종(craft)에 따라 형성되었는데(예컨대, 배달부, 사무원 등), 원래 조직의 주요 목적은 상호부조와 의회 로비를 위해 워싱턴에 회원을 보내는 것이었다. 1890년대까지 전국우편배달부협회(National Association of Letter Carriers), 전국철도우체국사무원협회(National Association of Railroad Postal Clerks), 그리고 전국우체국사무원협회(National Association of Postal Clerks) 등 몇 개의 전국조직이 있었다.

1970년에 제정된 우편재조직법(Postal Reorganization Act)을 통해 체신노조는 임금과 수당 등 포괄적인 주제에 대해 단체교섭권을 행사할 수 있게 되었다. 이와 함께 적정한 교섭단위의 결정은 민간부문의 노사관계를 규율하는 전국노사관계법(National Labor Relations Act)의 적용을 받게 되었다. 이러한 일련의 변화에 힘입어 1971년 네 개의 직종별 노조인 미국체신사무직연합(United Federation of Postal Clerks), 전국체신시설수리직원협회(National Association of Post Office and General Service Maintenance Employees), 전국운반직원연합(National Federation of Motor Vehicle Employees), 그리고 전국특수배달협회

12) 2000년 현재, 미국 체신업무는 74,000명의 사무원과 324,000명의 집배원, 그리고 289,000명의 우편분류 처리담당자에 의해 이루어지고 있다(BLS, 2001).

(National Association of Special Delivery Messengers)와 함께 산별노조인 전국체신노조(National Postal Union)가 합쳐짐으로써 현재 미국의 체신노조 중 가장 큰 규모인 미국우체국직원노조(American Postal Workers Union: APWU)가 형성되었다.

〈표 11〉 주요 체신직원노조(1999)

(단위: 명)

	조합원수
미국우체국직원노조 (American Postal Workers Union)	366,000
전국우편배달부협회 (National Association of Letter Carriers)	315,000
전국농촌배달부협회 (National Rural Letter Carriers Association)	92,444
전국우편업무직원노조 (National Postal Mail Handlers Union)	50,000

자료: Kearney, Richard, *Labor Relations in the Public Sector*, 2001.

〈표 11〉이 보여주듯이, 1999년 현재 APWU는 사무, 운반, 시설수리, 특수배달 등 366,000명의 다양한 체신업무 종사자들을 대표하고 있다. 1971년 이래로 APWU는 전국차원의 단체협약을 통해 상당한 수준의 임금인상과 작업조건의 개선을 이루었다. 이와 함께 노조활동에 우호적인 법률제정을 위해 로비나 정치적 행사에도 활발하게 참여하고 있다.

APWU의 조직구도는 매우 복잡한데, 의결권은 통합되기 이전의 다섯개 조직을 대표하는 집행위원회에서 갖는다. 중앙조직에는 112명의 선출직 그리고 임명직 관리자가 있다. APWU는 조합원 가운데 50%가 여성이나 노조 지도부 가운데 여성의 비중은 지극히 낮다. 이에 따라 여성조직인 '평등권을 위한 여성우체부(Post Office Women for Equal Rights: POWER)'가 구성되어 있으며, 이를 통해 노조에서의 적극적인 여성 활동을 지원하고 있다.

한편 약 315,000명의 근로자를 대표하는 전국우편배달부협회(NALC)

는 미국 체신노조 중 가장 오래되고 독립적인 노조이다. 체신노조가 단체교섭권을 갖기 이전 NALC는 의회에 대해 가장 강력하고 효율적인 로비를 전개하는 조직으로 인정받았다. NALC는 현재 15개의 지역에 5,000개가 넘는 지부를 갖고 있다. 많은 지부들이 비록 적은 회원을 두고 있지만, 자율성을 보장받고 있다.

NALC는 오래 전부터 AFL-CIO에 가입되어 있지만, AFL-CIO에 소속되어 있는 다른 체신노조와는 달리 1977년까지 연맹 내의 공공부문 직원부서(Public Employee Department)에 가입하지 않았다. 또한 APWU와는 달리 연맹의 집행위원회(Executive Council)에 대표를 보내고 있지 않다. 이처럼 동질적인 직종별 노조의 성격을 강하게 지니고 있는 NALC는 다른 노조와의 결합에 거리를 두는 경향이 있다.

그 외에도 다른 주요한 체신노조로는 92,444명의 조합원을 확보하고 있는 전국농촌배달부협회(NRLCA)와 50,000명의 조합원을 대표하는 전국우편직원노조(NPMHU)가 있다.

#### 나. 주 및 지방정부 노조

주와 지방정부 근로자는 50개 주와 수천 개의 지방정부에 고용되어 있으며, 이들은 경찰, 소방관, 초·중등 교원과 공공위생, 병원, 사회복지시설, 고속도로 등 다양한 공공서비스를 제공하는 근로자를 포함한다. 미국노동통계에 따르면, 2001년 현재 30.5%의 주정부 직원과 43.1%의 지방정부 직원이 노조에 가입하고 있는 것으로 나타났다. 직종별로는 소방관이 가장 높은 조직률을 보이며, 교원과 경찰이 다음으로 높은 비율을 차지하고 있다. 공공위생, 병원, 그리고 사회복지시설에 근무하는 직원들의 조직화도 점차 증가하는 추세이다.

<표 12>는 주 및 지방정부 직원을 대표하는 주요한 노조의 현황이다. 이하에서는 모든 단위의 정부와 대부분의 직종에서 조직원을 확보하고 있는 미국지방공무원협회(American Federation of State, County and Municipal Employees: AFSCME)를 검토한 후, 직종별, 기능별로 조직화되어 있는 교육, 경찰, 그리고 소방관 노조를 살펴보겠다.

<표 12> 주 및 지방정부의 주요 노조(1999)

(단위: 명)

	조합원수(연도)
전국교육협회(National Education Association)	2,200,000(1997)
미국지방공무원협회(American Federation of State, County and Municipal Employees)	1,300,000(1997)
미국교원연맹(American Federation of Teachers)	1,000,000(1998)
서비스직피용자국제노조 (Service Employees International Union)	589,000(1999)
경찰협회(Fraternal Order of Police)	270,000(1998)
국제소방관협회(International Association of Fire Fighters)	225,000(1998)

자료: Kearney, Richard, *Labor Relations in the Public Sector*, 2001.

1) 미국지방공무원협회(American Federation of State, County and Municipal Employees: AFSCME)

<표 12>에서 보듯이, 교육분야를 제외하고 주 및 지방정부 차원의 노조 중에서 가장 큰 규모의 조합원을 확보하고 있는 AFSCME는 1997년 현재 1,300,000명의 조합원을 두고 있다. AFSCME는 1930년대 초반 미국노동연맹(AFL)에 개별적으로 소속되어 있었던 공공부문의 조합원들에 의해 형성되었다. 이 당시 주도적인 역할을 한 조직은 아놀드 젠더(Arnold Zander)가 이끈 위스컨신주직원협회(Wisconsin State Employees Association)로서, 이후 젠더는 AFSCME의 초대 위원장이 되었다.

초창기 10,000명의 조합원으로 시작했던 AFSCME는 1950년에 이르러 조합원수는 80,000명으로 증가했다. 미국노동연맹(AFL)과 산별노조 조직(CIO)이 합쳐진 1955년 이후에는 CIO에 속해 있던 정부공무원조직 위원회(Government and Civil Employees Organizing Committee) 회원 30,000명이 AFSCME에 합쳐졌으며, 그 결과 1960년까지 AFSCME는 180,000명의 조합원을 확보한 거대 노조가 되었다.

비록 1960년대와 1970년대 기간동안 노조 지도권을 둘러싸고 심각한 내부 투쟁을 거쳤으나 AFSCME는 1980년대 들어와서도 여전히 AFL-

CIO 소속 노조 가운데 가장 큰 조직 중 하나로 성장했다. 주요 구성원으로는 의료분야 종사자(400,000명), 사무직원(190,000명), 기술전문직원(110,000명), 그리고 법 집행관(100,000명) 등이며, 이 가운데 600,000명이 여성이다. 또한 조합원의 30% 정도가 흑인이나 히스패닉으로 구성되어 있다.

단체교섭은 기본적으로 분권화되어 있으며, 가장 중요한 교섭사안은 주 및 지방정부 단위에서 이루어진다. 지방정부의 작은 교섭단위에서 핵심적인 역할을 하는 의사결정자는 AFSCME 지역심의회 대표이며, 보다 더 큰 규모의 시 단위에서는 AFSCME 지역심의회 집행위원장과 협상팀이 함께 참여한다. 일반적으로 전국차원의 AFSCME 지도부는 단체교섭과정에 개입하지 않는다.

## 2) 교육부문 노조

공립학교는 현재까지 주와 지방정부의 공공부문 가운데 가장 많은 수의 직원을 보유하고 있는 고용주이다—대략 5,100,000명이 공립학교를 위해 일하고 있다—현재 대표적인 두 개의 교육부문 노조는 2,200,000명의 조합원을 두고 있는 전국교육협회(National Education Association: NEA)와 1,000,000명의 조합원을 확보하고 있는 미국교원연맹(American Federation of Teachers: AFT)이다. NEA는 주로 중소규모의 도시와 교외에 집중되어 있으며, 조합원의 80%가 교원이다. 반면 AFT는 뉴욕이나 보스턴 같이 대도시에서 많은 수의 조합원을 확보하고 있으며, 교원뿐만 아니라 교원보조, 사서, 식당종업원, 버스 운전사 등 다양한 직종의 비교원 종사자들을 조직화하고 있다.

1857년에 교육행정가와 대학 교수들에 의해 형성된 NEA는 교육정책에 영향력을 행사하기 위해 일차적으로 연구기관의 역할을 수행했다. 초기에 NEA는 교원들이 임금을 협상하는 것은 ‘비전문적’(unprofessional)이라는 입장을 취했다. 협회 설립 100주년이 되는 해에 이르기까지 모든 공립학교 교원의 50% 이상이 조직화되어 있었지만, 97명의 협회장 가운데 단지 10명만이 교원이었다. 이처럼 학교의 행정가나 교장은 비록 적은 수를 차지했지만, 조직에서 주요한 영향력을 행사했다.

그러나 1961년 이후 NEA의 정책은 급격하게 바뀌었다. NEA의 변화에 주요한 원동력을 제공한 것은 AFT이었다. 1916년에 설립된 AFT는 미국노동연맹(AFL)의 산하에 있었으나, 1960년대까지 NEA에 비해서는 그 영향력이 크지 않았다. 그러나, 1961년에 이르러 AFT는 14,000명의 뉴욕시 교원을 조직화하면서 조합원수를 크게 증가시켰고, NEA에 대해서는 강력한 도전자가 되었다. 이후 NEA는 행정가들이 조합원으로 남아있는 것에 대해서는 허용했으나, 학교 교원이 선출직과 임명직을 맡도록 결정하였다. 1976년 NEA에 대해 지도력을 상실한 학교 행정가들은 독자적으로 미국학교행정가연맹(American Federation of School Administrators)을 설립하였으며, 최근에는 1만여명의 회원을 두고 있다.

AFT는 대략 2,200개의 지부가 있다. 본부에서는 각 지부에 대해 다양한 방식으로 지원을 보내고 있는데, 예컨대 조직활동을 돕거나 단체교섭과 관련된 정보 등을 제공한다. AFT는 1977년 이후 조직대상의 범위를 학교와 다른 교육기관 외부로까지 확대하였으며 이에 따라 현재 조합원은 의료시설이나 사회보호시설에 근무하는 직원까지 포함하고 있다.

비록 오늘날 NEA와 AFT는 조직전략이나 활동이 많은 부분 유사하게 되었지만, 통합하기에는 여전히 중요한 차이점이 존재한다. 공식적인 통합 논의는 1969년 NEA와 AFT의 지부에서 진행되었다. 그러나 주요한 세 가지 이유를 제시하면서 NEA의 전국지도부가 거부함에 따라 이루어지지 못했다. 당시 NEA 지도부에 의해 지적된 이유는 다음과 같다. ① AFT는 AFL-CIO에 속해 있지만 NEA는 독립적으로 남기를 원함, ② 조합원의 자격으로 NEA는 학교 행정가를 유지하기 바람, ③ 여러 가지 사안에서 NEA는 보다 더 보수적인 입장을 취한다는 점이다(Stern, 1979). 이러한 입장 차이는 최근까지 유지되었으며, 그 결과 1998년에 재개된 NEA-AFT 통합논의 역시 NEA 대의원에 의해 다시 무산되었다.

교육부문 노조의 단체협상은 다른 주 및 지방정부 노조와 같이 전국노조(national union)가 아니라 지부의 대표나 위원회에 의해 이루어진

다. 그러나 NEA의 경우, 비록 많은 지부가 노조로서의 역할을 수행하고 있으며, 전국조직 역시 1976년 이래 공식적으로 ‘노조’로 분류되고 있지만, 몇몇 지부는 오늘날에도 단체교섭의 역할을 수행하고 있지 않다.

### 3) 소방관과 경찰노조

소방관은 지방정부 근로자 가운데 조직률이 가장 높다(2001년 현재, 74.3%). 소방관의 경우 절대적인 수가 AFL-CIO 소속인 국제소방관협회(International Association of Fire Fighters: IAFF)에 가입하고 있으며, AFSCME 역시 일정정도 소방관을 대표하고 있다. IAFF는 1918년 AFL의 산하조직으로 형성되었다. IAFF는 매우 분권화된 구조로 이루어져 있다. 전국본부는 워싱턴 디시(Washington, D.C.)에 있으며, 주요 기능은 지부에 대한 정보제공, 단체교섭을 위한 기술적 지원, 그리고 의회에 대한 로비활동으로 요약된다. IAFF 지부는 높은 수준의 자율성을 누리고 있으며, 1999년 현재 225,000명의 조합원을 확보하고 있다.

소방관과는 달리 경찰은 여러 개의 다른 조직에 의해 대표되고 있다(2001년 현재, 조직률 55.6%). 비록 적은 수이지만 몇몇 지부는 AFSCME, SEIU 그리고 Teamsters 등에 속해 있다. 가장 오래된 경찰 조직은 1915년에 형성된 경찰협회(Fraternal Order of Police)로 1998년 현재 270,000명의 조합원을 두고 있다. 다른 전국조직으로는 1964년에 설립된 국제경찰협회(International Brotherhood of Police officers)와 1969년에 만들어진 전국경찰노조(National Union of Police Officers) 등이 있다.

## 3. 소결

미국 공공부문 노동운동은 1960년대 중반부터 1970년대 초까지 비약적으로 성장하기 시작하였으며, 1980년대 중반에 이르러 제도적 안정기에 들어갔다. 그러나 1990년대 들어와 공공부문의 노동운동은 심각한 재정적, 구조적 그리고 전략적 도전에 직면하기 시작했다. 특히 연방부문의 노조는 정부에서 시도하고 있는 민영화와 조직규모의 축소로

인해 재정과 조합원의 감소를 경험했다. 이와 함께 2000년 초에 발생한 뉴욕 테러사건은 공공부문 노동운동에 대해 예상치 못한 도전을 던졌다. 부시 행정부는 국가안보와 관련된 정부활동을 통합하기 위해 국토안전부서(Department of Homeland Security)를 신설하였으며, 현재 이 부서로 이전된 연방근로자 170,000명이 전반적인 단체교섭권의 제한으로 인해 심각한 노동권 침해에 직면했다.

미국 공공부문 노조는 각 정부단위에 따라 연방정부 노조와 주 및 지방정부 노조로 나누어진다. 연방정부 노조는 다시 공무원개혁법의 규제하에 있는 연방정부 집행기관노조, 우편재조직법의 적용을 받고 있는 체신노조, 그리고 고용관계정책의 영향하에 있는 테네시밸리사업단노조로 나눌 수 있다. 대표적인 연방정부 노조로는 연방집행기관 직원을 대표하는 미국정부피용자협회(AFGE), 전국재무부피용자노조(NTEU), 그리고 전국연방피용자협회(NFFE)가 포함된다. 체신노조 가운데 가장 큰 규모의 노조는 1971년 네 개의 직종별 노조와 하나의 산별노조가 합쳐진 미국우체국직원노조(APWU)가 있다. 한편 주 및 지방정부의 대표적인 노조로는 대부분의 직종에서 조합원을 확보하고 있는 미국지방공무원협회(AFSCME), 교육부문의 직원을 대표하는 전국교육협회(National Education Association), 그리고 국제소방관협회(IAFF)와 경찰협회(FOP) 등을 꼽을 수 있다.

### Ⅲ. 연방정부의 단체교섭과 분쟁해결방식

#### 1. 단체교섭

##### 가. 법적 배경

대부분의 민간부문 노사관계는 연방법인 전국노사관계법(National Labor Relations Act: NLRA)에 의해 통일적으로 규제되나 공공부문 종사자는 체신근로자를 제외하고는 NLRA의 적용을 받지 못한다. 공공부문 근로자의 단체교섭은 연방정부와 주 및 지방정부 차원에서 각기 상이한 법령에 근거하여 이루어지고 있다. 대표적인 연방정부 차원의 노사관계법으로는 1978년에 제정된 공무원개혁법(Civil Service Reform Act: CSRA)과 우편제조직법(Postal Reorganization Act: PRA)이 있으며, 주 및 지방정부 근로자는 그들이 속해 있는 각 주의 노사관계법에 의해 규제된다.

공공부문의 노사관계법은 일반화된 모델을 찾기 어려울 정도로 다양하나 이하에서는 연방정부 차원의 노사관계법으로 대부분의 연방행정기관 직원에게 적용되는 공무원개혁법(CSRA)과 연방체신 직원을 규제하는 우편제조직법(Postal Reorganization Act)을 중심으로 살펴보겠다.<sup>13)</sup>

##### 1) 공무원개혁법(Civil Service Reform Act: CSRA)

연방정부 직원은 1962년 케네디(Kennedy) 대통령에 의해 공포된 대통령령 10988을 통해서 처음으로 단체교섭권을 부여받게 되었다. 대통령령 10988은 연방조사국(Federal Bureau of Investigation)과 국가안

---

13) 본 글에서는 공기업인 테네시밸리사업단(Tennessee Valley Authority)의 노사관계와 관련법은 별도로 다루지 않았다. 이에 대한 자세한 논의는 Brookshire and Rogers(1977) 참조.

전기구(National Security Agency) 등 몇몇 분야를 제외하고는 대부분의 연방정부 직원에게 적용되었다. 대통령령 10988은 이후 7년 동안 연방정부 노사관계를 규율하는 기본적인 법적 틀로 작용하였으나, 노조는 제한된 교섭범위만을 허용하는 규정에 대해 많은 비판을 제기하였다. 즉, 대통령령 10988에서는 임금, 수당 등 주요 항목이 교섭대상에서 제외되었다. 또한 연방정부 직원에 대한 파업금지 규정에도 불구하고 파업을 대신할 수 있는 분쟁해결 기제를 제공하지 못했다.

1969년 닉슨(Nixon) 대통령은 대통령령 11491을 통해 이러한 문제점을 보완하고자 하였다. 특히 대통령령 11491이 가져온 중요한 변화는 단체교섭에서 발생하는 분쟁해결절차가 마련되었다는 점이다. 파국을 해결하기 위해 협상 당사자는 두 개의 기구로부터 도움을 받을 수 있게 되었는데, 하나는 연방조정알선국(Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS)이며, 또 하나는 연방분쟁조정위원회(Federal Services Impasses Panel: FSIP)이다. 이후 대통령령 11491은 1971년의 대통령령 11616, 1975년의 대통령령 11838로 몇 차례 더 개정되었으나 노조에서 불만을 제기하였던 제한적인 교섭범위의 문제는 그대로 남아 있었다.

1977년 카터(Carter) 대통령은 포괄적인 공무원법의 필요성을 제기했으며, 이후 광범위한 청문회를 통해 마침내 1978년 공무원개혁법(Civil Service Reform Act: CSRA)을 제정하였다. CSRA는 연방부문에 종사하는 대부분의 근로자에게 적용되지만, 체신직원, 군인, 연방조사국(Federal Bureau of Investigation), 중앙정보국(Central Intelligence Agency), 국가안전기구(National Security Agency), 테네시밸리사업단(Tennessee Valley Authority) 등에 종사하는 직원은 제외되었다.<sup>14)</sup>

14) 체신직원은 우편제조직법의 적용을 받으며, 공기업인 테네시밸리사업단 직원은 1935년 루즈벨트(F.D. Roosevelt) 대통령 당시에 만들어진 고용관계정책(Employment Relations Policy)에 의해 단체교섭권을 인정받고 있다. 한편 정부회계국, FBI, CIA, 국가안전기구 직원과 군인은 법적으로 단체교섭권이 허용되지 않는다.

연방정부 직원의 노동권은 CSRA 제VII장에 규정되어 있는데, 이 법을 근거로 해서 연방정부의 노사관계를 총괄하는 연방노동관계당국(Federal Labor Relations Authority: FLRA)이 신설되었다. FLRA의 관할권은 연방정부 직원이 위치해 있는 곳은 국내와 국외 모두 적용된다. FLRA는 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 3인의 위원으로 구성되며, 임기는 5년이다. FLRA의 주요 업무는 민간부문의 전국노사관계위원회(National Labor Relations Board: NLRB)와 유사한데, ① 교섭단위 결정, ② 노동조합선거 관리 및 운영, ③ 부당노동행위 해결, ④ 중재사안의 예외 결정, 그리고 ⑤ 단체교섭대상의 기준 등을 결정한다. FLRA는 연방부문 노사관계와 관련하여 최종적인 권한을 갖고 있지만, 당사자가 승복하지 않을 경우 재판에 의한 해결도 가능하다.

노조의 관점에서 보면, CSRA 제VII장은 여전히 법적으로 문제가 있다. 즉, 노조 보호조항이 허용되지 않음에 따라 ‘무임승차’ 문제가 초래하며, 임금과 수당이 교섭범위에서 제외되기 때문에 협상 자체의 의미가 희석될 수 있다(Tobias, 1998). 클린턴(Clinton) 대통령은 대통령령 12871을 통해 노조의 비판을 부분적으로 수용하려고 시도하였다. 의사결정과정에서 직원의 참여기회를 높임으로써 연방부문의 노사관계를 보다 협력적으로 변화시키려는 의도였다. 결국 대통령령 12871은 기존의 연방부문 노사관계가 많은 부분 비효율적이며, 기능적이지 못하다는 것을 인정한 행정령이었다(Tobias, 1998).

## 2) 우편재조직법(Postal Reorganization Act: PRA)

연방체신 근로자를 규제하는 우편재조직법은 1960년대 중반부터 운영상의 위기에 직면한 체신서비스를 개선하는 과정에서 제정되었다. 원래 체신업무는 미국이 건국된 당시부터 정부에 의해 운영되었다. 오랜기간 동안 의회는 우체국(Post Office)에 대해 체신업무의 독점권을 인정해 주었다. 따라서 체신부(Post Office Department)는 다른 행정부서와 같이 취급되었으며, 체신부서의 장(Postmaster General)은 대통령 내각의 한 구성원이었다. 우편재조직법이 제정되기 전에는 연방우체국 직원의 임금 및 수당은 의회에서 예산 배정과 함께 결정되었다.

그러나 1960년대 중반부터 증가되는 우편물과 함께 배달이 지체되었으며, 운영 적자도 가중되기 시작했다. 이에 따라 당시 체신부 장관은 우편업무의 재조직화를 주장하며, 비영리 조직에 의한 운영을 제안했다. 이후 우편조직위원회를 통해 제안을 본격화하기 위한 다양한 시도가 이루어졌다. 그러나 우체국 직원과 노조는 당시 이러한 변화에 대해 강력하게 저항하였다. 의회와의 관계에 익숙해 있었던 직원과 노조는 새롭게 맺게될 기업과의 불투명한 관계와 이에 따른 변화를 환영하지 않았다(Loewenberg, 1980). 200,000명이 넘는 우체국 직원이 파업에 가담했으며, 9일간의 와일드캣(wildcat) 파업이 발생하였다. 대표적인 체신노조 중 하나인 전국우편배달부협회(National Association of Letter Carriers: NALC)만이 당시 재조직화의 방향에 대해 지지를 보였다.

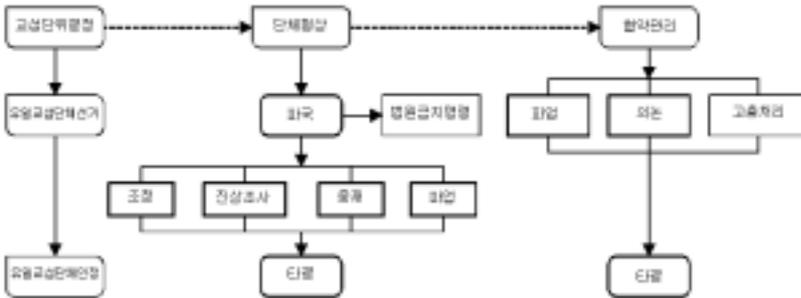
분쟁을 해결하기 위해 정부와 체신노조는 협상에 들어갔으며, 마침내 1970년 4월 임금인상, 체신부 재조직화에 대한 공동대응, 파업에 참여한 근로자 처벌 연기 등 제반 사안에 동의했다. 이러한 공동합의의 결과, 1970년 8월 우편재조직법이 제정되었으며 1971년 미합중국체신서비스(United States Postal Service: USPS)가 연방정부의 독립기구로 설립되었다.

우편재조직법에 따르면, 전반적인 정책 방향은 이사회(Board of Governors)에서 결정한다. 5명의 독립적인 우편요금위원회(Postal Rate Commission)는 우편 요금과 서비스 종류를 이사회에 제안한다. 직원의 단체교섭은 민간부문의 노사관계를 규율하는 전국노사관계법(NLRA) 규정에 따르나 파업은 금지하고 있다. 따라서 단체교섭의 범위는 전국노사관계법에서 보장하고 있는 임금, 수당 그리고 대부분의 근로조건을 포괄한다. 이와 함께 적정 교섭단위와 부당노동행위를 결정하는 권한은 전국노사관계위원회(NLRB)에 주어진다. 그러나 기존의 몇몇 법령과 체신업무 규제는 우편재조직법하에서도 효력을 발휘하는데, 예컨대 공무원 퇴직과 장애인 혜택, 산재보상, 임명과 감원시 군 퇴직자 우대 등은 지속적으로 유지되고 있다.

나. 단체교섭 과정

단체교섭은 사용자(정부)와 근로자(노조) 대표가 만나 특정 교섭단 위에 속하는 근로자를 위해 단체협약을 만들어 가는 과정을 뜻한다. 따라서 단체교섭은 [그림 1]이 보여주듯이, 교섭단위 결정에서부터 단체협약 승인에 이르기까지 전과정을 포함한다.

(그림 1) 미국 공공부문 단체교섭 과정<sup>15)</sup>



이하에서는 교섭단위 결정과 단체협상에 초점을 두어 연방정부의 교섭과정을 검토하겠다. 협약관리상 발생하는 분쟁이나 협상결렬(파국)을 타개하기 위한 다양한 해결절차는 다음에서 따로 살펴볼 것이다.

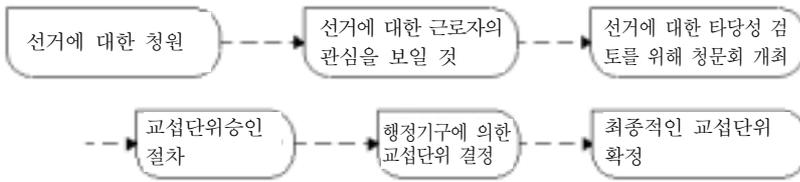
1) 교섭단위

교섭단위 결정은 단체협상을 위해 특정 집단에 속하는 근로자를 확인하는 것이다. 연방정부 차원에서 교섭단위는 대부분 연방노동관계당국(FLRA)에 의해 결정되며, 대략 4,000여개의 교섭단위가 있다. [그림 2]가 보여주듯이, 선거에 대한 청원에서부터 시작해서 최종적인 교섭단위 확정에 이르기까지 교섭단위 결정은 몇 단계의 절차를 거친다. 먼저, 노조는 선거에 대한 청원과 함께 근로자가 선거에 관심이 있음을 보여주는 증거로서 최소한 30%의 근로자 동의를 확보한다. 이후 선거

15) Kearney, Richard, *Labor Relations in the Public Sector*, 2001; Rabin et al., *Handbook of Public Sector Labor Relations*, 1994. 참조.

에 대한 관심이 타당한지 그리고 청원이 시기적절한지를 검토하기 위해 청문회가 개최된다. 청원이 시기에 맞기 위해서는 세 가지 조건이 갖추어져야 하는데, ① 지난 12개월 동안 선거가 없었어야 하며, ② 기존 노조에 대한 승인이 현재 유효한 상태여서는 안되며, ③ 단체교섭에 의한 협약이 현재 효력을 발휘하고 있어서도 안된다(Rubin, 1979). 청문회를 통과하면 교섭단위 승인절차를 밟아야 하며, 최종적으로 FLRA가 교섭단위를 확정한다.

(그림 2) 미국 공공부문 교섭단위 결정과정



## 2) 유일교섭단체 선거(Representation Election)와 승인 (Certification)

교섭단위를 대표하는 노조가 되기 위해서는 유일교섭단체 선거를 거치거나 또는 사용자의 자발적인 인정을 받아야 한다. 후자는 하나의 조직만이 대표권 행사에 관심을 보이고 있고 또한 대다수의 근로자가 이 조직을 지지하고 있는 경우, 사용자가 선거를 거치지 않고 교섭상대를 인정하는 것이다. 만일 하나 이상의 노조가 참여하고 있는 상황이면, 일반적으로 대표권 선거가 치러진다. 일단 선거가 확정되면, FLRA는 누가 투표권을 행사할 수 있는지(대부분, 선거일 현재 교섭단위에서 일하고 있는 근로자), 그리고 선거의 종류(보통 비밀투표) 등을 결정한다. 만일 특정 노조가 다수의 지지를 획득하면, 그 노조는 유일교섭단체로 인정된다. 그러나 노조가 없는 상태를 지지하는 근로자의 수가 더 많으면, 노조는 단체교섭에서 대표권을 행사할 수 없으며, 1년 동안 새로운 선거를 치를 수 없다.

FLRA(민간부문에서는 NLRB)에 의한 유일교섭단체 승인은 통상 선

거일로부터 1년이 걸린다. 따라서 이 기간동안 대표권에 대한 시비가 종종 발생하는데(특히 민간부문에서), 선거에서 패한 다른 노조나 노조 내에서 의견을 달리하는 조합원에 의해 재선거(decertification election) 청원이 이루어지기도 한다. 재선거 과정은 이전의 교섭단체 선거과정과 유사한데, 즉 근로자의 30%가 재선거에 대한 관심을 보이고, 이것이 인정되면 투표가 이루어진다. 만일 노조가 선거에서 패하면, 유일교섭단체로서의 위치를 상실하며 단체교섭을 중단해야 한다. 이후 2차 선거를 통해 새로운 교섭단체를 구성할 수 있으나, 그렇지 않을 경우 교섭단위는 와해된다.

### 3) 단체협약을 위한 협상

연방정부의 교섭구조는 매우 분권화되어 있으며, 단체교섭에 참여하는 당사자는 다양하게 구성되어 있다. 그러나 일반적으로 협상이 파국에 이르러 중립적인 제3자가 개입하지 않는 이상 FLRA의 감독하에 노조와 사용자 대표 그리고 간혹 고용된 협상전문가가 함께 부서의 단체협약을 만든다. 비록 의회는 단체교섭 과정에 직접적으로 개입하지 않으나 전반적인 임금수준을 결정함으로써 간접적인 영향을 미친다. 교섭당사자로서 연방정부는 두 개의 주요한 하위범주로 나눌 수 있다. 첫째, 공무원개혁법의 적용을 받는 대부분의 연방행정기관과 둘째, 우편제조직법에 의해 규제되는 체신분야를 들 수 있다.

먼저, 공무원개혁법이 적용되는 연방행정기관에는 2001년 현재, 90여 개의 노조와 65개의 연방부서가 단체교섭에 들어가고 있다(부록 1과 2 참조). 단체협약의 적용을 받는 전체 직원수는 1,010,412명 (59%)이며, 1,839개의 교섭단위로 나누어져 있다. 연방행정기관의 단체교섭 범위는 법적 배경에서도 언급했지만, 매우 제한적이다.

1962년 공포된 대통령령 10988은 민간부문의 단체교섭을 모델로 하여 교섭사안을 의무적인(mandatory) 것과 임의적인(permissive) 것으로 나누었다. 당시 연방정부 직원은 고용조건과 관련된 몇몇 사안에 대해서만 단체교섭에 들어갈 수 있었다. 이후 공포된 대통령령은 연방정부 차원에서의 단체교섭 범위를 부분적으로 확대시켰다(Rabin et al.,

1994). 1969년에 공포된 대통령령 11491에서는 구속력을 갖는 고충사항에 대한 중재를 허용했다. 1975년 대통령령 11838에서는 행정부서의 규정이나 법규는 교섭대상이 될 수 있다고 허용했다. 그러나 이 경우에도 만일 행정부서에서 특정 규정이 단체교섭대상이 될 수 없는 이유를 설득력 있게 제시하면, 협상대상에서 제외될 수 있다.

1978년에 제정된 연방공무원노사관계법령(Federal Service Labor Management Relations Statute)－공무원개혁법(CSRA)의 한 부분－은 경영권을 강력하게 규정하고 있으나, 다른 한편 경영권을 행사하는데 있어서 공무원 대표조직과 함께 절차상의 문제를 협상할 수 있도록 허용하였다. 한편 공무원개혁법 아래에서 노조는 고용조건에 대해 중요한 변화를 야기시키는 정부 차원(government-wide)의 규칙이나 규정에 대해 사용자와 협의할 수 있는 권한(government-wide consultation rights)을 갖는다. 2001년 현재 인사관리국(Office of Personnel Management), 예산관리국(Office of Management and Budget), 고용평등위원회(Equal Employment Opportunity Commission), 총무청(General Services Administration)에서 노사간에 협의가 이루어지고 있다. 그 외에도 부서 전반(agency-wide)에 걸쳐 고용조건의 변화를 야기시키는 규칙이나 법규에 대해 노조는 해당 기관과 협의할 수 있는 권한(national consultation right)을 갖는다(부록 3과 4 참조).

체신업무의 경우, 사용자와 부서 전체간의 단체교섭이 이루어지며 각 노조들 역시 교섭활동을 서로 조율한다. 법적 배경에서 언급했듯이 우편재조직법(PRA)에 의해 규제되고 있는 체신직원의 경우, 다른 연방행정기관의 직원에 비해 보다 더 광범위 한 주제를 가지고 교섭에 임할 수 있다. 즉, PRA는 민간부문 근로자를 규제하는 전국노사관계법(NLRA)에 상응하는 교섭대상을 허용하고 있다. 따라서 교섭에서 다루는 주제는 임금, 수당, 그리고 대부분의 근로조건 등이 해당된다. 다만, 체신직원에게 파업권은 부여되지 않으며, 분쟁해결방법으로 구속력을 갖는 이익중재가 이루어진다.

## 2. 분쟁해결방식

### 가. 공공부문의 파업

민간부문과 마찬가지로 공공부문에서도 사용자와 노조 사이에는 다양한 형태의 분쟁이 발생한다. 분쟁은 크게 이익분쟁(interest dispute)과 고충처리분쟁(grievance dispute, 또는 권리분쟁이라고 함)으로 나누어진다(Smith et al., 1974)<sup>16</sup>. 이익분쟁은 새롭게 맺어질 고용조건과 내용으로 인해 발생하는 분쟁을 뜻하며, 고충처리분쟁은 기존에 맺어진 단체협약의 해석과 적용에 대한 불일치 때문에 발생하는 분쟁을 뜻한다.

대다수의 공공부문 근로자에게는 파업권이 허용되지 않는다.<sup>17</sup> 연방정부 근로자는 다양한 법과 규정—예컨대, 공공법(Public Law), 공무원 개혁법(Civil Service Reform Act) 그리고 국방부령(Department of Defense Directive) 1354.1—에 의해 파업이 금지된다. 파업에 참가한 연방정부 근로자는 즉각적으로 해고될 수 있으며, 3년 동안 연방부문에 재취업할 수 있는 자격을 상실한다.

그러나 <표 13>이 보여주듯이, 공공부문 근로자도 분쟁이 발생하면 파업에 의존한다. 파업으로 인한 작업중단은 연방정부를 포함해서 모든 수준의 정부에서 발생한다. 다만, 연방정부의 경우 다른 주 및 지방정부와 비교해서 1980년 이래로 단 1건의 파업도 발생하지 않았다. 주 및 지방정부의 경우에도 1979년을 정점으로 해서 파업건수는 급격하게 감소하고 있다. 이러한 추세는 민간부문에서도 나타나는데, 1980년대와 1990년대에 발생한 파업건수는 1970년대에 비해 절반에 못미친다. 1970년대에는 매년 300여건의 주요한 파업이 발생한 반면, 1980년대에는 매년 100건, 그리고 1990년대 들어와서는 매년 33건 정도가 발생했다(U.S Bureau of Labor Statistics, 1999).

16) 그 외에도 대표권(representation)과 관련된 분쟁이 있으나 이 글에서는 이익분쟁과 고충처리 분쟁에 초점을 두어 살펴보겠다.

17) 많은 주에서는 몇몇 직종에 한해서는 특정 조건하에서 파업권을 허용한다. 이에 대해서는 뒷 부분에서 보다 자세히 살펴보겠다.

〈표 13〉 공공부문 파업추이(1965~1997)

(단위: 천명)

	연방정부		주정부		지방정부	
	파업건수	참가한 근로자수	파업건수	참가한 근로자수	파업건수	참가한 근로자수
1965	-	-	-	-	42	11.9
1966	-	-	9	3.1	133	102.0
1967	-	-	12	4.7	169	127.0
1968	3	1.7	16	9.3	235	190.9
1969	2	0.6	37	20.5	372	139.0
1970	3	155.8	23	8.8	386	168.9
1971	2	1.0	23	14.5	304	137.1
1972	-	-	40	27.4	335	114.7
1973	1	0.5	34	24.7	348	183.7
1974	2	0.5	34	24.7	348	135.6
1975	-	-	32	66.6	446	252.0
1976	1	-	25	33.8	352	146.8
1977	2	0.4	44	33.7	367	136.2
1978	1	4.8	45	17.9	435	171.0
1979	-	-	57	48.6	536	205.5
1980	1	0.9	45	10.0	493	212.7
1981	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
1982	-	-	2	4.6	5	19.7
1983	-	-	3	6.5	10	70.1
1984	-	-	-	-	6	56.7
1985	-	-	1	1.0	6	54.8
1986	-	-	2	8.4	4	24.2
1987	-	-	3	12.6	7	74.0
1988	-	-	3	7.9	2	7.4
1989	-	-	-	-	8	43.0
1990	-	-	-	-	8	63.9
1991	-	-	1	4.5	6	28.8
1992	-	-	-	-	6	17.7
1993	-	-	-	-	6	20.5
1994	-	-	-	21.2	8	18.5
1995	-	-	5	27.0	3	7.1
1996	-	-	-	-	6	18.4
1997	-	-	1	4.5	2	4.8

자료: U.S Bureau of Labor Statistics(1981, 1998).

민간부문과 공공부문에 걸쳐 전반적으로 파업이 감소하고 있는 요인에 대해 여러 가지 설명이 제시된다. 즉, 약화된 경제적 환경, 자본의 저항, 노조의 전략변화, 보수적인 노동정책 등 다양한 경제적, 사회적, 법적 요인이 주요 변수로 포함된다(Freeman and Medoff, 1984; Kochan et al., 1986; Goldfield, 1987; Fossum, 1995). 이와 함께 특히 공공부문의 경우 파업권이 극도로 제한되어 있는 상황에서 노동분쟁을 최소화할 수 있는 대안적인 해결방식에 노사간의 의존이 높은 것도 주요 요인이다.

이하에서는 공공부문의 대표적인 세 가지 분쟁해결방식—조정, 진상조사, 중재—을 검토한 후 연방정부의 분쟁해결기구인 연방조정알선국(Federal Mediation and Conciliation Service)과 연방분쟁조정위원회(Federal Services Impasse Panel)를 살펴보겠다.

## 나. 주요 분쟁해결절차

### 1) 조정(Mediation)

조정은 제3자 개입의 형태에서 가장 바람직하며 성공적이라는 평가가 있다(Diltas and Walsh, 1988). 연방조정알선국(Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS) 자료에 따르면 조정을 요청하는 사례의 80% 가량이 해결되며, 대부분의 주에서도 이러한 평균치에 가까운 성공률을 보이고 있다. 이처럼 조정이 민간부문과 공공부문 모두에서 광범위한 지지를 받는 이유는 협상과정에 조정자의 개입이 최소한도에서 이루어진다는데 있다. 즉, 양 당사자로부터 중립적인 위치에 있는 조정자는 각각의 제안을 듣고 대안을 제시함으로써 당사자가 합의에 이르도록 중개 역할을 한다.

조정은 특히 민간부문에서 오랫동안 성공적인 역사를 지니고 있다. 1913년 미국알선서비스(U.S. Conciliation Service)는 민간부문에서 발생하는 분규에 대해 조정업무를 지원했다. 1935년에 제정된 전국노사관계법(National Labor Relations Act)과 1947년에 시행된 노사관계법(Labor-Management Relations Act: LMRA)은 민간부문의 단체교섭을

제도적으로 정비시키는데 공헌했다. 협상과정에서 발생하는 과국을 해결하기 위해 노사관계법(LMRA)은 연방정부 차원에서 연방조정알선국(FMCS)을 확립하도록 규정하였다. FMCS는 독립적인 기구로서 민간 부문과 연방부문 노사관계에서 발생하는 분쟁에 개입하며, 각 주 및 지방정부에 대해서는 조정업무에 관한 기술적 지원을 하고 있다.

다른 두 개의 연방기구도 조정업무를 담당하는데, 이는 특수한 부문에 국한한다. 우선, 전국조정위원회(National Mediation Board)는 철도와 항공기 산업에서 발생하는 노사분규에 개입하며, 원자력에너지노사관계위원회(Atomic Energy Labor Relations Panel, 지금은 FMCS와 통합됨)는 원자력에너지 공장에서 발생하는 분규를 담당하였다.

조정과정은 조정자의 숙련도, 문제를 바라보는 관점, 협상 당사자와 조정자와의 관계 등 여러 가지 조건에 따라 다르다. 조정자가 사안에 접근하는 방법도 다양한데, 예컨대 조정자는 ① 상호간 받아들일 수 있는 객관적 자료를 제시함으로써, ② 협상안을 개발하는 과정에 비공식적인 조언을 함으로써, ③ 당사자에 의해 만들어진 제안서와 구별되는 포괄적인 제안서를 제시함으로써, ④ 분쟁해결 과정에 도덕적 권위나 또는 공공의 이익을 개입시킴으로써 협상 당사자가 타협에 이르도록 조정역할을 할 수 있다(Rabin, 1994).

조정과정은 일반적으로 세 가지 주요한 단계를 포함한다. 첫째, 시작 단계로서 협상 당사자는 자신들의 입장을 담은 내용을 발표한다. 이때 조정자는 각 쟁점을 명료하게 한다. 둘째, 조정자와 협상 당사자간의 개별적인 만남이다. 이 과정에서 조정자는 대화의 중개자로서 자신이 갖고 있는 정보를 활용하며, 협상 당사자가 갖고 있는 극단적인 입장 차이를 완화시키는 역할을 한다. 마지막으로, 함께 만나는 모임을 통해 과국을 타개할 수 있는 방안을 모색하며 조정자는 상호 받아들일 수 있는 해결책을 제시한다(Spero and Capozzola, 1973).

한편 최근에는 조정과 중재를 결합하는 경향도 증가하고 있다(Fossum, 1995). 조정은 오랫동안 새로운 단체협상과 관련된 이익분쟁을 해결하기 위해 첫 단계에서 채택하는 기제였다. 그러나 일반적으로 조정이 실패하면 조정자는 이 과정에서 물러난다. 이후 협상 당사자가

중재요청에 합의하면 해결되지 못한 사안에 대해 중재자가 새롭게 개입한다. 그러나 조정과 중재의 통합과정에서는 조정자로 선택된 사람이 필요한 경우, 중재도 담당한다. 조정자로서는 자발적으로 타협안이 이루어지도록 돕는 역할을 하며, 중재자로서는 최종적이며, 구속력을 갖는 결정을 내리는 것이다.

## 2) 진상조사(Fact-Finding)

진상조사(fact-finding)는 공공부문에서 주요하게 사용하는 분쟁해결 방식의 하나로 조정에 비해서는 보다 더 공식적인 절차를 담고 있다. 진상조사하에서는 사용자와 노조는 준사법적기구(quasijudicial)의 성격을 갖는 청문회를 통해 자신의 입장을 중립적인 제3자(즉, 진상조사자)에게 발표한다. 진상조사자는 사안에 따라 개인일 수도 있으며, 세 명으로 구성된 위원회일 수도 있다. 청문회의 마지막 단계에서(통상 몇 일 동안 진행됨) 진상조사자는 협상이 결렬된 사안을 요약한 보고서를 발표하며, 일반적으로 각 사안에 대해 공정하다고 판단되는 추천안을 함께 제시한다.

협상 당사자는 진상조사를 통해 자신의 입장을 객관적으로 평가할 수 있다. 즉, 과도한 요구나 입증되지 않은 주장은 공청회에서 신뢰를 받지 못하며, 이에 따라 협상 당사자는 공공의 압력을 통해 자신의 입장을 수정하게 된다(Karper, 1994). 그러나 진상조사가 갖는 기능적 역할에도 불구하고 구속력을 갖는 최종판결이 아니기 때문에 결국 중재로 가기 위한 부수적인 과정이라는 비판도 있다(Kearney, 2001).

민간부문의 경우, 진상조사는 철도노사관계법(Railway Labor Act) 하에서 긴박한 노동분쟁의 경우에만 제한적으로 사용되는 반면, 공공부문에서는 이익분쟁의 경우 빈번하게 사용되고 있다.

## 3) 중재(Arbitration)

### 가) 이익중재(Interest Arbitration)

공공부문에서 중재의 사용은 비교적 역사가 짧은 편이다. 최초로 연방정부에서 중재가 허용된 분야는 체신업무로서, 1970년에 제정된 우편

재조직법을 통해서였다. 주정부의 경우에는 1965년 와이오밍(Wyoming)과 메인(Maine)을 시작으로 이후 많은 주에서 법으로 규정했다.

단체협상이 결렬되었을 때 사용되는 이익중재는 기본적으로 두 가지 종류가 있다. 하나는 전통적인 중재(conventional arbitration)와 또 하나는 최종안 선택중재(final offer arbitration)이다. 전통적인 중재의 경우, 중재자 또는 중재위원회는 어느 한 쪽의 안을 선택하거나 또는 특정 사안에 대해 타협안을 이루도록 할 수 있다. 최종안 선택중재는 원래 중재자가 어느 한 당사자의 안을 전부 선택하거나 또는 배제하는 것(all-or-nothing)으로 알려졌다. 그러나 시간이 흐름에 따라 다양한 형태로 최종안 선택이 이루어지고 있는데, 대표적인 변형은 중재자가 사안별로 분리해서 당사자의 제안을 선택하는 것이다.

대부분의 중재과정에서는 협상 당사자가 선택하거나 또는 규정에 의해 임명된 한 명의 중립적인 중재자가 사회를 본다. 다른 경우로는 삼자위원회(tripartite board)의 형태가 있다. 이 곳에는 협상 당사자가 공동으로 선택한 중립적인 중재자(의장)와 각각의 당사자가 임명한 대표자가 함께 참여한다. 이러한 형태에서 중재는 다수결에 의해 결정된다.

중재는 현재 다양한 분쟁해결방식 가운데 가장 논쟁적이다(Kearney, 2001). 민간부문이나 공공부문의 노조는 모두 고용조건과 관련된 사안이 외부의 제3자에 의해 최종적으로 확정되는 것에 대해 거부감을 보이는 경향이 있다. 공공부문 사용자 역시 중재 과정에 대해 비판적인데, 그것은 공공의 권위와 책임을 외부의 제3자에게 전가하는 결과를 가져온다고 생각하기 때문이다.

이와 함께 이익중재의 장기적 효과를 둘러싸고 노사관계 분야에서도 많은 논쟁이 있다. 몇몇 학자는 이익중재는 자율적인 단체협상의 정신을 위반한다고 주장한다(Feuille, 1975; Rehmus, 1975; Champlin and Bognanno, 1985). 즉, 양 당사자로 하여금 협상할 동기를 약화시켜 교섭과정에서 '냉각효과'(chilling effect)를 불러일으킬 수 있다고 비판한다. 또한 '마취성 효과'(narcotic effect)를 지적하는 연구도 있다(Kochan et al., 1979; Graham and Perry, 1993). 이 보고서에 따르면, 중재결정을 활용하는 협상 당사자는 마침내 습관적으로 중재에 의존하

게 된다는 것이다. 한편 노조나 사용자측의 협상가는 정치적 목적으로 이익중재를 활용할 수 있다는 비판도 제기된다(Kochan et al., 1979). 특히 내부적인 갈등이 심각할 경우 협상의 당사자는 내부 구성원 모두를 만족시키는 것이 불가능함에 따라 결정을 중재자에게 넘기는 경향이 있다는 것이다.

그러나 이익중재의 효과는 다양한 연구에서 일관되지 않은 결과를 보여주고 있다. 예컨대, ‘마취성 효과’를 비판하는 연구에 따르면, 제3자 개입을 통해 만족스럽지 못한 경험을 한 협상 당사자는 오히려 이후의 단계에서 중재의 사용을 감소시킨다는 것이다(Chelius and Extejt, 1985). 또한 ‘냉각효과’의 경우에도 최종안 선택중재는 진통적 중재에 비해 ‘냉각효과’가 약하다는 연구결과가 있는 반면(Stevens, 1966), 양자간의 차이를 보여주는 의미 있는 통계결과가 제시되고 있지 못하다는 견해도 있다(Olson, 1992). 이처럼 분석방법이나 통계기법의 차이로 인해 현재까지 이익중재 효과를 둘러싼 노사관계 분야의 논쟁은 계속되고 있다.

#### 나) 고충처리중재(Grievance Arbitration)

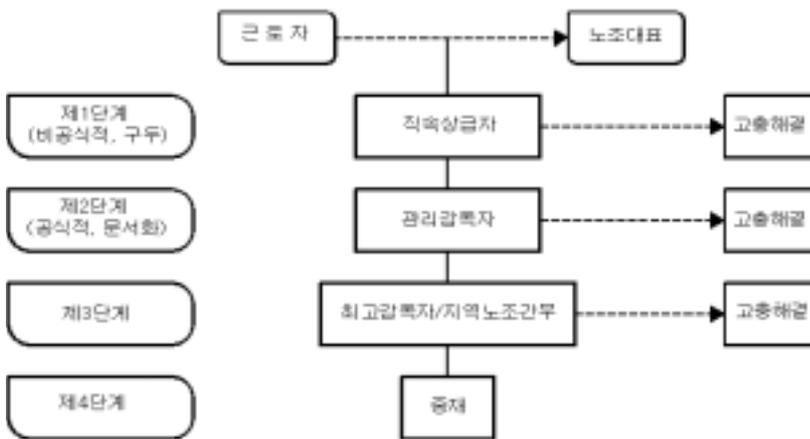
단체협약의 해석과 적용시 발생하는 분쟁은 이익분쟁의 경우와 같이 최종적으로 고충처리중재를 활용할 수 있다. 대부분의 고충처리절차는 중재를 사용하기 전에 세 가지 기본적인 단계로 구성되어 있다. [그림 3]이 보여주듯이, 첫 단계에서는 근로자가 사업장내 노조대표(steward)<sup>18)</sup>와 함께 직속상급자에게 고충을 제기하는 단계이다. 이 단계는 일반적으로 구두(oral)로 이루어지며 비공식적인 협의를 통해 고충을 처리한다. 만일 첫 번째 단계에서 고충이 해결되지 않으면 고충은 문서로 작성되어 관리감독자에게 제출된다. 노조대표와 감독자대표가 만나 고충에 관해 토론하며, 사용자측의 반응은 문서로 남는다. 통상 인사관리

18) 사업장내 노조대표는 근로자를 대표하여 단체협약 사항이 작업장에서 공평하게 시행되는지 감독한다. 일반적으로 노조대표는 노조 내에서 선출되거나 임명되며 1년 이상의 기간동안 작업장에서 발생하는 단체협약상의 문제를 관리한다.

담당자가 함께 참석한다. 두번째 단계에서도 해결이 되지 않으면 고충은 세번째 단계인 최고 감독자에게로 전달된다. 노조측에서도 지역노조의 간부가 참석하며 전국노조에서 지원을 보내기도 한다. 이 단계에서는 다양한 자원과 인사가 동원되어 고충처리에 많은 노력을 기울인다. 따라서 대부분의 고충은 마지막 단계인 중재 이전에 해결된다.<sup>19)</sup> 세번째 단계에서도 고충이 해결되지 않으면 양 당사자는 중재자의 개입을 요청할 수 있다. 이 경우 중재를 요청할 수 있는 권한은 개별 근로자가 아니라 노조에게 있다.

일반적으로 고충처리 과정에서 소요되는 시간은 사안에 따라 다양하지만, 통상 단체협약에서는 처음 두 단계까지는 2일에서 5일 정도를, 세번째 단계에서는 3일에서 10일을 허용한다. 만일, 세번째 단계에서도 고충이 해결되지 않으면 노조는 중재를 요청하기 전까지 10일에서 30일을 더 사용할 수 있다. 중재가 요청된 이후의 일정은 상황에 따라 유연하게 이루어진다(Fossum, 1995).

[그림 3] 고충처리 과정



19) 마지막 단계까지 이른 고충의 경우 3분의 2가 중재 이전 단계인 조정 (mediation)에서 해결되며, 나머지 3분의 1이 중재에 이른다(Fossum, 1995).

오늘날 연방부문 고충처리절차는 기존의 대통령령(EO 10988, 11491, 11616)과 공무원개혁법(CSRA)을 통해 확립되었다. 공무원개혁법 아래에서 연방직원과 노조는 고충을 제기하고 처리할 수 있는 권한을 갖으며, 처리절차는 반드시 노사 협상을 통해 이루어져야 한다. 이와 함께 모든 연방부문의 단체협약은 반드시 특정 형태의 최종 중재를 제공해야 한다. 또한 이익분쟁과 마찬가지로 고충처리 분쟁도 조정을 사용하는데, 특히 연방부문에서는 연방조정알선국(Federal Mediation and Conciliation Service)으로부터 무료 조정서비스를 받고 있다.

연방부문에서 고충처리 과정은 매우 복잡한 절차로 이루어져 있으며, 분산된 몇 개의 기구에서 업무를 맡고 있다. 예컨대, 차별과 관련된 고충은 고용평등위원회(Equal Employment Opportunity Commission), 처벌에 대한 고충은 인사고과위원회(Merit Systems Protection Board), 그리고 협약분쟁과 관련해서는 연방노동관계당국(Federal Labor Relations Authority)에서 처리하고 있다. 더욱이 각 기구 내부에서도 분쟁해결절차는 통일되어 있지 않은데, 예컨대 FLRA 한 조직 내에서도 여러 가지 대안적인 분쟁해결절차가 있다. 이로 인해 연방부문의 고충처리 과정은 많은 비용, 장시간의 소요, 복잡한 절차라는 특성상 많은 비판의 대상이 되고 있다(Roberts, 1994; Sulzner, 1997). 이러한 맥락에서 기존의 고충처리기구의 중첩적 구조를 대신할 수 있는 단일한 연방분쟁해결위원회(Federal Dispute Resolution Board) 신설이 대안으로 제시되기도 했다(Feder, 1989).

#### 다. 연방정부 분쟁해결기구: 연방조정알선국(Federal Mediation and Conciliation Service)과 연방분쟁조정위원회(Federal Services Impasse Panel)

1962년 대통령령 10988이 공포되기 이전에는 연방정부에서 발생하는 분쟁은 일관적인 법적 지침 없이 각 행정기구마다 개별적으로 해결하였다. 그러나 대통령령 10988 역시 매우 제한적인 법적 장치만을 제공하였다. 10988은 이익중재절차에 대한 규정 없이 단지 교섭단위 결정

이나 대표권과 관련된 분쟁이 발생할 경우 조언적인 중재(advisory arbitration)만을 허용하였다. 또한 중재자의 의사결정영역은 매우 협소하였을 뿐만 아니라 중재결정은 법적인 구속력을 갖지 못했다. 분쟁해결방식에 대한 대통령령 10988의 법적 미비는 이후 많은 비판을 야기시켰으며, 1969년 대통령령 11491을 통해 부분적으로 개정이 이루어졌다. 대통령령 11491은 연방정부에서 발생하는 분쟁은 연방조정알선국(FMCS)의 협조를 받도록 승인했으며, FMCS는 사안에 따라 조정, 진상조사, 중재를 제안할 수 있다.

1978년 공무원개혁법(CSRA) 아래에서도 FMCS는 연방행정기구의 분쟁해결을 위해 주도적인 역할을 하였다. 이 기구는 미국과 해외에서 근무하는 연방직원의 노사분쟁에 대해 기술적 지원을 하고 있다. 또한 CSRA(Section 7119) 아래에서 만일 FMCS 지원이나 다른 자발적인 해결이 실패할 경우 양 당사자는 연방분쟁조정위원회(Federal Services Impasse Panel: FSIP)의 개입을 요청하거나 또는 법적 구속력을 갖는 중재절차에 동의할 수 있다. 이 경우 FSIP 승인이 필요하다.

FSIP는 매년 평균 250건 정도를 다루는데, 대통령에 의해 임명된 7명의 위원으로 구성된다(그 가운데 한 명이 위원장). 노동분쟁과 관련해서 개입요청이 왔을 때, FSIP는 다양한 결정을 내릴 수 있다. 즉, ① 개입할 수 있는 사안인지 결정, ② 협상이 재개되어야 할지의 여부 결정, ③ 조정, ④ 진상조사, ⑤ 중재결정 등을 포함한다. 한편 협상 당사자는 FSIP에 소속된 중재자를 요청할 수도 있으며, FSIP 승인하에 외부의 중재자를 활용할 수도 있다. 가장 빈번하게 제기되는 노동분쟁은 주로 시설(예컨대, 주차장과 사무실 공간), 작업시간, 단체협상을 위한 규칙, 그리고 다양한 인적자원관리와 관련된 사안이다(Bohlander, 1995).

한편 연방채신직원들을 별도로 규제하는 우편제조직법(PRA)의 분쟁해결절차는 다음과 같다. 협상 당사자가 기존의 단체협약을 종료시키거나 또는 변경하기를 원하면 협약이 만료되기 전 최소한 90일 전에 상대방에게 알려야 한다. 또한 45일 후에는 연방조정알선국(FMCS)에 통고해야 한다. 90일 동안의 협상기간이 지난 후에도 타결에 이르지

못하면 양 당사자는 법적으로 구속력을 갖는 분쟁해결절차를 합의할 수 있다. 만일 당사자가 합의에 실패하면 FMCS는 3명의 진상조사위원회를 구성한다(양측에서 각각 선택한 2명과 이미 선정된 두 위원으로부터 지명된 제3자). 45일의 조사기간 내에 진상조사위원회는 보고서를 발표해야 하며, 제안서가 같이 들어가거나 들어가지 않을 수 있다. 진상조사 이후 90일 이내에도 타결이 이루어지지 않으면 FMCS는 진상조사위원회와 같은 방식으로 3명의 중재위원회를 구성한다. 중재위원회는 청문회를 개최하고, 증거를 채택한 후 45일 이내에 구속력을 갖는 결정안을 제시한다. 한편 진상조사위원회와 중재위원회의 활동에 드는 비용은 협상 당사자들에 의해 동등하게 지불된다.

체신업무에서 최초로 중재가 사용된 경우는 미국 역사상 가장 큰 규모의 직원(500,000명)이 개입된 1984년의 분쟁이었다. 분쟁의 핵심은 임금결정과 직무측정을 둘러싼 방법론상의 차이였다. 당시 중재위원회는 연방체신 근로자가 유사직종에 있는 민간부문의 근로자보다 생산성이 더 높다고 판단했다. 이에 따라 중재결정은 사용자측이 제시한 전체 예산에서 40억달러를 추가했으며, 체신근로자의 임금은 적절한 수준에서 인상되었다. 체신업무에서 중재 사용은 이후 1990년과 1996년에도 이루어졌다.

### 3. 소결

미국 공공부문 근로자의 단체교섭은 연방정부와 주 및 지방정부 차원에서 각기 상이한 법과 행정명령에 근거하여 이루어지고 있다. 대표적인 연방정부 차원의 노사관계법으로는 1978년에 제정된 공무원개혁법(CSRA)과 연방체신 근로자에게 별도로 적용되는 우편제조직법(PSR)이 있다. 주 및 지방정부 근로자는 그들이 속해 있는 각 주의 노사관계법에 의해 규제된다.

공무원개혁법이 적용되는 연방조직에는 90여개의 노조와 65개의 연방집행기관이 단체교섭에 들어가고 있다. 교섭단위는 대부분 연방노동관계당국(FLRA)에 의해 결정되며, 4000여개의 교섭단위가 있다. 공공

부문에서 가장 제한적인 범위에서 단체교섭이 이루어지는 연방집행기관의 경우 임금과 수당은 교섭대상에서 제외된다. 우편제조직법의 적용을 받는 연방체신부문 단체교섭의 범위는 전국노사관계법(NLRA)에서 보장하고 있는 임금, 수당, 그리고 대부분의 근로조건을 포괄한다. 이와 함께 적정교섭단위와 부당노동행위를 결정하는 권한은 전국노사관계위원회(NLRB)에 주어진다.

민간부문과 마찬가지로 공공부문에서도 사용자와 노조 사이에는 다양한 형태의 분쟁이 발생하는데 크게 이익분쟁과 고충처리분쟁으로 나누어진다. 쟁의가 대체로 위법인 공공부문에서 대표적인 세 가지 분쟁 해결방식으로는 조정, 진상조사, 중재가 있다. 연방정부의 분쟁해결기구로는 연방조정알선국(FMCS)과 연방분쟁조정위원회(FSIP)가 있다. 연방조정알선국은 미국과 해외에서 근무하는 연방직원의 노사분쟁에 대해 기술적 지원을 하며 사안에 따라 조정, 진상조사, 중재를 제안한다. 만일 연방조정알선국의 지원이나 다른 자발적인 해결이 실패할 경우, 노사 양당사자는 연방분쟁조정위원회의 개입을 요청할 수 있다.

## IV. 주 및 지방정부의 단체교섭과 분쟁해결방식

주와 지방정부의 노사관계를 규제하는 법은 110개가 넘는 주 법령에서부터 지방정부 법령, 법원 판결, 재판부의 일반적 견해, 그리고 행정 명령 등 그 수가 무수히 많다. 주법의 경우만을 보더라도 공공부문의 모든 근로자에게 적용되는 포괄적인 법을 가지고 있는 주에서부터 단지 소방관의 단체교섭만을 허용하거나 단체교섭을 전면적으로 금지하는 주까지 매우 다양하다. 이하에서는 주와 지방정부의 단체교섭과 분쟁해결방식에 대한 전반적인 검토와 함께 포괄적인 단체교섭법과 다양한 분쟁해결방식을 정착시킨 위스컨신주 사례를 구체적으로 살펴보겠다.

### 1. 단체교섭

#### 가. 법적 배경

##### 1) 전반적인 검토

가) 주와 지방정부를 위한 연방 입법

1970년대 중반 주와 지방정부의 근로자를 규제하는 단일한 연방법 제정에 대한 논의가 활발하게 전개된 바 있는데, 세 가지 기본적인 입장으로 요약된다. 첫째, 전국노사관계법(NLRA)을 수정하여 주와 지방정부의 근로자에게 적용하자는 입장이다. 공공부문의 근로자에게도 민간부문에서 누리는 수준의 노동권을 부여해야 한다는 것이 주요 논리였다. 둘째, NLRB나 FLRA처럼 주나 지방정부의 노사관계를 총괄하는 새로운 연방기구가 만들어져야 한다는 것이었다. 일반적으로 클레이-퍼킨스 청원서(Clay-Perkins Bill)로 알려진 이 제안은 노조로부터 전폭적인 지지를 받았다. 셋째, 단체교섭과 관련하여 모든 주가 적용해야 하는 최소한의 기준을 연방정부가 제정하자는 것이었다.

그러나 연방 차원의 규제에 대해 반대하는 입장은 다음과 같은 근거를 제시하였다. 즉, 주나 지방정부의 관리자는 연방정부에 비해 지역의 상황에 대해 더 많은 정보를 가지고 있으며, 민감하게 대응할 수 있는 만큼 단일한 법 제정은 바람직하지 못하다는 것이었다. 이와 함께 어떠한 형태의 연방 규제라도 주와 지방정부의 자율성을 제한할 수 있는 여지가 있으며, 더욱이 공공부문의 노사관계와 단체교섭을 규율할 수 있는 유일한 방법(one best way)을 찾는 것은 불가능하다는 입장이었다.

이러한 반대의 입장을 더욱 강화시킨 계기는 법원 판례로부터 왔다. 1976년 미국대법원은 전국도시협회와 유저리(National League of Cities v. Usery) 재판을 통해 연방 차원의 최저임금, 근로시간, 그리고 산업수당에 대한 규정을 주나 지방정부의 근로자에게 확대시킨 1974년의 근로기준법(Fair Labor Standards Act: FLSA) 개정조항은 위헌이라고 판결했다. 이러한 대법원 판결은 그 이전 매릴랜드와 워츠(Maryland v. Wirtz, 1968년) 결정을 번복한 것으로써 당시 판결에서는 FLSA를 특정의 주와 지방정부 근로자에게 확대하는 것은 합법적이라고 보았다.

이후 유사한 재판을 통해 논쟁은 계속되었으나,<sup>20)</sup> 현재까지 주와 지방정부의 노사관계를 단일하게 규제하는 연방 입법은 제정되지 못했다. 노동운동 진영에서는 연방입법을 지속적으로 요구하고 있지만 의회에 대한 정치적 영향력의 약화로 인해 그 가능성은 매우 희박하다. 더욱이 재판부의 정치적 입장과 대통령의 거부권 등 다양한 변수를 고려해 본다면 가까운 장래에 포괄적인 주와 지방정부 노사관계법의 제정은 매우 어려워 보인다. 현재 연방 차원의 법 가운데 부분적으로 주와 지방정부의 노사관계에 영향을 미치는 법은 <표 14>에 정리되어 있다. 특히 1964년의 민권법과 일련의 차별금지법은 단체협상과 작업

20) 예컨대, 미국대법원은 1985년 가르시아(Garcia)대 산안토니오시운송국(San Antonio Metropolitan Transit Authority) 재판을 통해 유저리(Usery) 판결은 “원칙적으로 불합리하며, 실제적으로 운영하기 어려운 결정”이라며 공정노동기준법이 주와 지방정부의 근로자에게 적용된다고 결정했다 (*Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority*, 1985).

장의 고용관행에 대해 강력한 영향력을 미치고 있다.

〈표 14〉 공공부문 노사관계에 영향을 미치는 주요 연방노동관련입법

입 법	주요 내용
민권법, 1964(Civil Rights Act)	인종, 피부색, 성별, 종교, 국적 등을 이유로 고용상의 차별 금지
고용평등법, 1972 (Equal Employment Opportunity Act)	1964년의 민권법을 고용으로 확대 적용하여 고용평등위원회(EEOC)의 집행권한 확대
연령차별금지법, 1967 (Age Discrimination in Employment Act)	40세에서 70세까지의 고용인에 대한 나이 차별 금지
산업안전보건법, 1970 (Occupational Safety and Health Act)	작업조건과 관련된 보건과 안전사안 규정
퇴직소득보장법, 1974 (Employee Retirement Income Security Act)	연금기금과 관련된 전반적인 기준 규정
사회보장법, 1935 (Social Security Act)	퇴직 이후의 소득, 장애기금, 의료보험 등 근로자와 그 가족에 대한 보호 규정
근로기준법 (Fair Labor Standards Act)	최저임금과 작업시간 규정
장애인차별금지법, 1990 (American with Disabilities Act)	정신적·육체적 장애인 차별금지
가족과의료휴가법, 1993 (Family and Medical Leave Act)	특정상황에서 근로자 무급휴가를 허용

나) 주와 지방정부 정책

대부분의 단체교섭법은 1960년대 중반부터 1970년대 중반까지 10여년의 기간동안 제정되었다. 그러나 앞에서 언급한 전국도시협회와 유저리(National League of Cities v. Usery, 1976) 판결이 내려진 이후 한 동안 새로운 입법활동은 중단되었으며, 대신 기존의 정책을 보다 구체화시키는 작업에 초점이 모아졌다. 1970년대 이후에는 오하이오(Ohio), 일리노이(Illinois) 그리고 뉴멕시코(New Mexico) 등 세 개 주만이 중요한 단체교섭법을 통과시켰다.

<표 15>는 1999년 현재 각 주에서 적용하고 있는 단체교섭법 상황을 보여준다. 29개 주와 컬럼비아특별구(District of Columbia)에서는 대부분의 공공부문 근로자에게 단체교섭권을 허용하고 있다. 13개 주에서는 부분적으로 단체교섭권을 부여하고 있으며, 8개 주에서는 단체교섭권을 전혀 허용하고 있지 않다. 단체교섭법은 노동운동의 산물이자, 성장을 자극하는 독립변수이기도 하다(Waters et al., 1994). 예컨대, 오하이오(Ohio)나 일리노이(Illinois)주의 경우, 공공부문 노동운동이 오랫동안 강하게 유지되어 왔는데, 이러한 전통은 1983년의 단체교섭법 제정에 중요한 영향을 미쳤다. 한편 단체교섭법이 통과된 이후 노조 조직률은 더욱 증가했는데, 특히 기존에 조직화가 이루어지지 못한 곳에서 중요한 상승세를 보였다.

<표 16>은 공공부문에서 노조 조직률 상위 10위안에 드는 주를 보여주고 있는데, 이들 모두 포괄적인 단체교섭법이 있다. 1998년 현재, 뉴욕주는 공공부문에서 가장 높은 조직률을 보이고 있으며, 민간부문에서 노조 조직률 1위인 하와이도 공공부문에서 높은 조직률을 보인다(9위). 또한 미시간, 뉴저지, 그리고 위스컨신주 모두 민간부문과 공공부문에서 상위 10위안에 들고 있다.

<표 15> 주 및 지방정부 차원의 단체교섭법 현황(1999)

	주정부	지방정부	경찰	소방관	교원
알라바마(Alabama)	×	×	×	△	△
알래스카(Alaska)	○	○	○	○	○
애리조나(Arizona)	×	×	×	×	×
알칸사스(Arkansas)	×	×	×	×	×
캘리포니아(California)	△	△	△	△	×
콜로라도(Colorado)	×	×	×	×	×
코네티컷(Connecticut)	○	○	○	○	○
델라웨어(Delaware)	○	○	○	○	○
플로리다(Florida)	○	○	○	○	○
조지아(Georgia)	×	×	×	○	×
하와이(Hawaii)	○	○	○	○	○
아이다호(Idaho)	×	×	×	○	○
일리노이(Illinois)	○	○	○	○	○

	주정부	지방정부	경찰	소방관	교원
인디애나(Indiana)	○	×	×	×	○
아이오아(Iowa)	○	○	○	○	○
캔사스(Kansas)	△	△	△	△	○
켄터기(Kentucky)	×	×	○	○	×
루이지애나(Louisiana)	×	×	×	×	×
메인(Maine)	○	○	○	○	○
메릴랜드(Maryland)	○	○	△	△	○
매사추세츠(Massachusetts)	○	○	○	○	○
미시간(Michigan)	○	○	○	○	○
미네소타(Minnesota)	○	○	○	○	○
미시시피(Mississippi)	×	×	△	×	×
미주리(Missouri)	△	△	×	△	×
몬태나(Montana)	○	○	○	○	○
네브라스카(Nebraska)	○	○	○	○	△
네바다(Nevada)	×	○	○	○	○
뉴햄프셔(New Hampshire)	○	○	○	○	○
뉴저지(New Jersey)	○	○	○	○	○
뉴멕시코(New Mexico)	○	○	○	○	○
뉴욕(New York)	○	○	○	○	○
노스캐롤리나(North Carolina)	×	×	×	×	×
노스다코타(North Dakota)	△	○	△	△	○
오하이오(Ohio)	○	○	○	○	○
오클라호마(Oklahoma)	×	○	○	○	○
오레곤(Oregon)	○	○	○	○	○
펜실바니아(Pennsylvania)	○	○	○	○	○
로드아일랜드(Rhode Island)	○	○	○	○	○
사우스캐롤리나(South Carolina)	×	×	×	×	×
사우스다코타(South Dakota)	○	○	○	○	○
테네스(Tennessee)	×	×	×	×	○
텍사스(Texas)	×	×	○	○	×
유타(Utah)	×	×	×	×	○
벌몬트(Vermont)	○	○	○	○	○
버지니아(Virginia)	×	×	×	×	×
워싱턴(Washington)	○	○	○	○	○
웨스트버지니아(West Virginia)	△	△	△	△	△
위스컨신(Wisconsin)	○	○	○	○	○
와이오밍(Wyoming)	×	×	×	○	×

주: 단체교섭권 o, 단체협의권 △, 단체교섭권이 없는 경우 x로 표시함.

자료: Kearney Richard, *Labor Relations in the Public Sector*, 2001.

〈표 16〉 공공부문 노조 조직률이 높은 주(1998)

(단위: 천명, %)

		근로자수	조합원수(조직률)	노조 조직률 순위
캘리포니아	전 체	13,338	2,154(16.1)	
	민간부문	11,221	1,095( 9.8)	20
	공공부문	2,117	1,059(50.0)	8
하와이	전 체	492	130(26.5)	
	민간부문	390	76(19.4)	1
	공공부문	101	55(53.7)	9
미시간	전 체	4,409	954(21.6)	
	민간부문	3,847	643(16.7)	2
	공공부문	563	310(55.2)	9
뉴저지	전 체	3,597	793(22.9)	
	민간부문	3,070	469(15.3)	5
	공공부문	527	324(61.4)	4
뉴욕	전 체	7,482	1,900(25.4)	
	민간부문	6,079	934(15.4)	4
	공공부문	1,403	966(68.9)	1
위스컨신	전 체	2,513	470(18.7)	
	민간부문	2,146	267(12.4)	10
	공공부문	367	203(55.4)	7

자료: Najita, Joyce et al., *Collective Bargaining in the Public Sector*, 2001.

## 다) 단체교섭법의 주요 조항

대부분의 공공부문 근로자에게 적용되는 포괄적인 단체교섭법은 몇 가지 중요한 조항을 규정하고 있는데, ① 근로자 권리, ② 경영권, ③ 행정기구, ④ 교섭단위 결정, ⑤ 선거절차, ⑥ 교섭범위, ⑦ 분쟁해결방식, ⑧ 부당노동행위, ⑨ 그리고 노조보호조항 등이다. 이를 보다 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(표 17 참조).

첫째, 근로자의 권리는 일반적으로 NLRA 규정이 공공부문에 적용된다. 이 조항에 따르면, “근로자는 노동조직을 구성하고 참여하며 협력할 권리를 갖는다. 또한 자신들이 선출한 대표를 통해 집단적으로

〈표 17〉 단체교섭법의 주요 조항

	내 용
근로자 권리	전국노사관계법(NLRA) Section 7이 적용됨
경영권	법에 의해 보장되는 경영권은 일반적으로 작업의 내용과 방법, 장비나 도구결정, 인사권, 조직의 목적과 효율성을 결정할 권리 등을 포함
행정기구	노사관계를 전담할 기구. 주로 노동부나 공무원위원회 또는 신설기구인 공무원관계위원회(PERB)에서 관리
교섭단위결정	‘이해공동체’, 근로자대표의 역사, 기구운영의 효율성 등이 교섭단위 결정의 주요기준이 됨
선거절차	유일한 단체교섭 권한을 갖는 조직 선출은 전국노사관계법(NLRA)의 선거절차 규정과 같음
교섭범위	각 주마다 다양. 교섭사안은 의무적인 것, 임의적인 것, 불법적인 것으로 나누어 짐
분쟁해결방식	조정, 진상조사, 중재가 대표적인 분쟁해결방식
부당노동행위	사용자와 노조 모두 부당노동행위 금지
노조보호장치	다양한 노조보호장치 인정. 유니언숍(union-shop), 에이전시숍(agency-shop), 페어셰어(fair share), 체크오프(check-off), 조합원 자격 유지 등이 있음

교섭할 수 있으며, 단체교섭을 목적으로 하는 다른 활동에 참여할 수 있다. 동시에 이러한 모든 활동에 참여하지 않을 수 있는 권한을 갖는다”(NLRA, Section 7).

둘째, 경영권에 해당되는 사안은 단체교섭에서 제외되는데, 법에서는 일반적으로 다음과 같은 주제를 경영권으로 보호하고 있다. 수행되어야 할 작업의 내용과 방법, 작업수행을 위한 장비나 도구결정, 모집·채용·승진 그리고 해고 등의 인사권, 조직의 목적과 효율성을 결정할 권리 등이다.

셋째, 포괄적인 단체교섭법에서는 노사관계를 관리할 행정기관 조항이 있다. 일반적으로 기존에 있는 노동부나 공무원위원회에서 맡기도 하고, 공무원관계위원회(Public Employee Relations Board: PERB)라고 부르는 신설조직에서 담당하기도 한다. 행정기관이 하는 주요 역할은

노조선거관리, 교섭대표 확정, 부당노동행위 규제, 노사간 분쟁해결 그리고 노동정책의 해석 등 매우 다양하다. 기존에 있는 조직에 비해 PERB처럼 신설조직이 갖는 장점은 노사 양측으로부터 신뢰를 받을 수 있다는 점이다. 일반적으로 PERB는 3명에서 5명의 구성원(주지사에 의해 임명됨)으로 이루어진다.

넷째, 행정을 전담하는 기관에서는 근로자를 위해 적절한 교섭단위를 결정한다. 하나의 교섭단위는 하나의 협약 아래서 단일의 노조에 의해 대표되는 근로자로 구성된다. 가장 일반적으로 사용되는 교섭단위의 결정기준은 근로자 사이의 '이해공동체'(community of interest), 근로자대표의 역사, 기구운영의 효율성에 미치는 영향력 등이며, 이를 통해 불필요하게 교섭단위가 세분화되는 것을 피하고 있다.

다섯째, 일단 교섭단위가 결정되면 노조는 단체교섭에서 근로자를 대표할 수 있는 권한을 갖기 위해 선거를 치른다. 공공부문의 포괄적인 단체교섭법은 NLRA처럼 독점적인 교섭권한 인정조항을 두고 있다. 즉, 하나의 노조만이 유일한 교섭단위에 속하는 모든 근로자를 대표할 수 있는 권한을 갖는다. 일반적으로 비밀투표를 통해 유일하게 교섭권한을 갖는 노조가 결정된다. 행정기관에 의해 권한이 인정되면 사용자는 단체교섭 사안과 관련해서는 반드시 그 노조만을 상대해야 한다. 또한 노조 역시 조합원 여부와는 상관없이 교섭단위에 포함되는 모든 구성원을 효율적이고 공평하게 대표해야 한다. 대부분의 법령은 기존에 인정한 노조의 권한을 박탈하는(decertifying) 절차도 규정하고 있다.

여섯째, 단체교섭 사안은 의무적이거나 임의적인 것 그리고 불법적인 것으로 나누어진다. 교섭범위는 각 주마다 매우 다양하지만 대부분의 포괄적 단체교섭법에서는 NLRA를 모델로 하여 임금, 시간, 그리고 근로조건을 의무적인 교섭사안으로 규정하고 있다. 비록 대부분의 주 법에서는 경영권을 교섭범위에서 제외시키고 있으나, 최근의 경향은 법에 의해 구체적으로 특정내용이 명시되어 있지 않으면 모든 사안이 협상대상이 될 수 있다고 본다.

일곱째, 민간부문에서 교섭결렬은 법적으로 파업에 의해 해결될 수 있다. 그러나 공공부문에서 파업은 전면 금지되거나 또는 극히 제한적

으로만 허용된다. 따라서 공공부문에서는 교섭결렬을 해결하기 위한 대안적 절차가 매우 중요하다. 한두 가지 예외를 제외하면 거의 모든 주법에서는 고층처리나 단체협상으로부터 야기되는 파국을 해결하기 위해 다양한 방식을 제공하고 있다. 대표적인 세 가지 분쟁해결방식은 조정, 진상조사, 그리고 중재이다.

여덟째, NLRA 규정을 따라 대부분의 단체교섭법은 공공부문 사용자나 노조 모두에 대해 부당노동행위를 금지하고 있다. 일반적으로 사용자에게 적용되는 부당노동행위는 근로자가 법에 의해 보장된 권리를 행사하는데 대해 방해하거나 또는 금지하고 강요하는 것을 포함한다. 이와 함께 노조 설립과 관련된 활동에 대해 방해하거나 지배하는 것도 부당노동행위로 들어간다. 그 외에도 대표권을 행사하는 노조와 성실하게 교섭하지 않거나 만나는 것 자체를 피하는 것, 법적으로 규정된 파국해결절차를 회피하는 것 등 사용자를 규제하는 다양한 부당노동행위 조항이 있다.

한편 노조를 규제하는 부당노동행위는 다음과 같다. 우선, 사용자의 경우와 같이 법에 의해 보장된 근로자의 권한 행사를 방해하거나, 제한하고 강요하는 노조의 행위가 포함된다. 또한 노조 역시 사용자와의 단체교섭에 성실하게 임해야 할 의무가 있으며, 그렇지 않을 경우 부당노동행위에 적용된다. 그 외에도 법적으로 규정된 분쟁해결절차의 회피, 불법적인 파업에 참가하거나 선동하는 것, 근로자의 작업성이나 생산성을 방해하는 행위 등이 있다.

마지막으로, 각 주법에서는 다양한 노조안전장치를 허용하고 있다. 이러한 장치에는 유니언숍(union-shop), 에이전시숍(agency-shop), 페어셰어(fair share), 체크오프(check-off) 그리고 조합원 자격유지 등이 포함된다. 유니언숍 조항은 고용조건으로 모든 직원과 신규직원은 일정기간이 지나면(일반적으로 30일) 노조에 가입할 것을 요구한다. 현재 이 조항을 허용하고 있는 주는 알래스카(Alaska), 메인(Maine), 캔터키(Kentucky), 워싱턴(Washington), 버몬트(Vermont) 등 다섯 개 주로 이 경우에도 몇몇 직종에만 제한된다. 에이전시숍 규정하에서는 근로자가 비록 노조에 가입하지 않더라도 조합비에 해당하는 일정정도의

금액을 지불해야 한다. 현재 콜럼비아 특별구와 19개 주에서 이 조항을 허용하고 있다. 페어셰어는 에이전시숍의 한 변형으로, 이 경우 조합원이 아닌 근로자는 노조비 항목 중 단체교섭과 관련된 활동에 대해서만 일정금액을 지불한다. 최소한 11개 주에서 이 조항을 허용하고 있다. 체크오프는 노조비가 임금에서 자동으로 공제되어 노조에 보내지는 것을 뜻한다. 포괄적인 단체교섭법을 갖고 있는 주에서는 대부분 이 조항을 허용하고 있다. 조합원 유지조항은 모든 노조원은 고용의 조건으로 반드시 노조원 신분을 유지해야 하는 것을 뜻한다. 이 경우 비노조원은 노조에 가입하지 않아도 된다. 현재 세 개 주에서 이 조항을 허용하고 있는데, 알래스카(Alaska), 캘리포니아(California), 그리고 위스컨신(Wisconsin)주가 해당된다.

## 2) 위스컨신주 노사관계법<sup>21)</sup>

위스컨신주에는 주와 지방정부의 노사관계를 규율하는 세 가지 단체교섭법이 있다. 첫째, 경찰과 소방관을 제외한 대부분의 지방공무원에게 적용되는 법, 둘째, 주 공무원에게 적용되는 법, 그리고 셋째, 경찰과 소방관에게 적용되는 법을 포함한다. 먼저, <표 18>이 보여주듯이, 1959년 위스컨신주는 미국 최초로 지방공무원의 단체교섭을 규율하는 노사관계법을 만들었다. 법에 따르면 각 지방공무원은 노조를 조직하고 가담할 수 있는 권한을 가지며 노조는 임금, 근로시간 그리고 고용조건에 대해 고용주와 협상할 수 있는 권한을 갖는다.

교섭 당사자인 지방정부는 시(city), 군(county), 마을(village), 학군(school district) 또는 주의 다른 하부 행정단위를 포함한다. 지방정부의 고용인은 시나 마을의 경찰, 군 보안관(sheriff's deputies), 군의 교통공무원(county traffic officers)을 제외한 모든 직원을 포함한다. 사용자와 근로자 모두 부당노동행위는 법에 의해 금지되었다. 그러나 이

21) 위스컨신주 사례는 다음과 같은 자료를 주요하게 참조했다. Houlihan, William, *Interest Arbitration and Municipal Employee Bargaining: The Wisconsin Experience*, 2001; Lund, John and Maranto, Cheryl, *Public Sector Labor Law: An Update*, 1996; State of Wisconsin, Wisconsin Employment Relations Commission, *Digest and Report of Arbitration Awards, various years*.

당시 제정된 법에는 분쟁해결을 위한 법적 장치는 마련되지 않았다.

분쟁해결을 위한 법적 절차는 1961년에 개정된 지방정부고용관계법(Municipal Employment Relations Act: MERA)을 통해 이루어졌다. 이 법에 따르면, 파업은 허용되지 않으며 단체협상이 결렬되었을 때는 먼저 위스컨신고용관계위원회(Wisconsin Employment Relations Commission: WERC)를 통해 조정을 거쳐야 한다고 규정했다. 만일 조정으로 해결이 되지 않으면 WERC가 아닌 중립적인 제3자에 의해 구속력이 없는 진상조사가 이루어지도록 했다.

둘째, 주 공무원을 규율하는 노사관계법은 1965년에 제정된 위스컨신주고용관계법(State Employment Labor Relations Act: SELRA)이 있다. 이 법은 1971년에 개정된 이후 최근까지 그 기본적인 형태가 유지되고 있다. SELRA를 통해 주 공무원은 노조가입과 단체협상에 참여할 수 있는 권한을 갖게 되었으며, 1971년에는 주 전체 차원에서의 교섭 단위가 형성되었다. 이 법에 따르면, 단체협상이 결렬될 경우 진상조사를 거칠 것이 요구된다.

셋째, 위스컨신주는 1971년 경찰과 소방관(지방정부에 의해 고용된)에게만 적용되는 이익중재법을 제정하였다. 이 경우 이익중재는 최종안 선택중재였다. 다만, 밀워키(Milwaukee)지역의 경찰은 로비를 통해 최종안 선택중재가 아닌 전통적인 이익중재방식을 따르게 되었다.

한편 1977년 주의회는 경찰과 소방관을 제외한 대부분의 지방공무원을 규율하는 새로운 분쟁조정절차를 마련하였다. 원래 조정·중재법(MED/ARB Act)으로 불리어졌던 이 법은 조정과 중재의 기능을 결합한 것으로 임명된 중립적 삼자는 조정을 통해 분쟁해결을 시도한 후 실패할 경우 중재를 할 수 있는 권한을 갖는다. 그러나 조정·중재법(MED/ARB Act)은 1985년에 다시 개정되는데, 다음의 두 가지 조항을 특징으로 한다. 첫째, 이익중재자는 분쟁해결을 위해 조정을 하여야 하는 법적 의무는 없다. 둘째, 만일 양 당사자가 다른 방식으로 합의하지 않는 이상 단체협상의 효력은 2년의 기간을 갖는다. 그 후 조정·중재법은 이익중재법(INT/ARB Act)으로 명명되었다.

1993년 지방공무원에게 적용되는 지방정부고용관계법(MERA)은 다

시 개정에 들어갔는데, 주요한 이유는 이 법이 공립학교 교사에게 적용되었기 때문이었다. 법에 의하면, 만일 학교위원회가 교원에게 ‘합당한 경제적 제안(Qualified Economic Offer)’을 했을 경우, 경제적인 사안에 관해서는 이익중재를 피할 수 있게 되었다. 경제적 사안의 개념은 광범위하다. 합당한 경제적 제안으로 인정받기 위해서 사용자는 몇 가지 조건을 충족시켜야 한다. 즉, ① 교원에게 제시했던 기존의 임금과 보너스 수준을 유지해야 한다. ② 기존의 교직원 임금체계를 유지해야 한다. ③ 임금항목에서 전체 연증가분이 최소한 이전 해의 전체 임금과 보너스의 2.1%에 준해야 한다. ④ 보너스 항목에서 전체 연증가분이 그 전해의 전체 수당과 보너스 비용의 1.7%를 초과해서는 안된다. 만일 보너스 비용이 1.7%를 초과하게 되면, 그 비용은 월급 인상분(2.1%)에서 생기는 금액으로부터 감해질 수 있다. 따라서 합당한 경제적 제안은 3.8%까지 인상될 수 있으며, 학교 사용자는 자발적으로 3.8%를 넘을 수 있다.

이처럼 계속된 지방정부고용관계법(MERA)의 개정은 경찰, 소방관 그리고 주정부 직원에게 적용되는 법이 지속성을 유지하는 것과는 큰 대조를 이룬다. 법령은 수차례 중요한 개정을 계속하고 있는데, 그 이유의 상당한 부분은 공립학교 교원의 임금 인상에 대한 대응으로부터 기인하였다.

## 나. 교섭구조

### 1) 전반적인 검토

공공부문의 교섭구조는 민간부문에 비해 상당히 분권화되어 있다. 특히 지방 정부의 경우, 재정상태가 다양하기 때문에 사용자나 노조가 교섭단위를 통합하는 것에 대해 적극적이지 않다(Lewin and McCormick, 1981). 그 외에도 지방정부는 의사결정에 있어서 독립성을 선호하는 경향이 있다(Katz and, Kochan, 1992). 따라서 대부분의 단체협약은 단일한 사용자에게 기반해서 이루어지고 있는데, 이 경우 사용자는 특정 단위의 정부 또는 행정기관을 뜻한다.

〈표 18〉 위스컨신주 공공부문을 규율하는 주요 단체교섭법

	법	적용대상	주요 조항
1959	지방정부고용관계법(MERA)	지방정부 근로자	근로자는 노동조합에 가입할 권리, 노조는 임금과 작업시간과 고용조건에 대해 고용주와 협상할 수 있는 권한을 가짐
1961	MERA 개정		법적으로 구속력을 갖는 단체협상 승인, 파업금지, 협상난국 타개 위한 진상조사규정, 행정전담기구로 위스컨신고용관계위원회(WERC) 승인
1965	주정부고용관계법(SELRA)	주정부 근로자	노조에 가입하고 단체교섭에 참여할 권리보장
1971	지방정부이익중재법(MIAL)	경찰관(밀위키제외)/소방관	최종안선택중재(whole package final offer)
		밀위키 경찰관	전통적인 이익중재
1977	조정·중재법(MED/ARB Law)	경찰과 소방관 제외한 지방정부 근로자	조정과 중재를 결합한 이익중재
1985	지방정부중재법(MAL)	경찰과 소방관 제외한 지방정부 근로자	이익중재에서 조정기능 없음
1993	지방정부고용관계법(MERA)	교원	합당한 경제적 제안(qualified economic offer)을 했을 경우 학교위원회는 이익중재를 피할 수 있음

그러나 공공부문의 단체교섭이 성장함에 따라 실제로는 각 주나 지방정부에 걸쳐서 협상 당사자간에 정보의 공유나 비공식적 조정이 발생한다. 또한 교섭에 참여하는 노사관계 전문가 역시 그 수가 증가함에 따라 이들 집단은 공식, 비공식 통로를 활용해 분리된 협상을 돕기 위한 여러 가지 시도(예컨대, 설문지 조사)를 하고 있다(Feuille et al., 1987).

일반적으로 공공부문의 교섭단위는 민간부문과 달리 직종별로 이루어지는 경우가 많다. 예컨대, 지방정부는 경찰, 소방관, 그리고 현장직 근로자 등 다양한 직업에 따라 각기 다른 협약을 맺는 경향이 있으며,

공립학교의 경우에도 교원, 사무직 종사자, 버스 운전자, 시설보수 근로자에 따라 각기 다른 교섭단위를 두고 있다. 주정부 역시 상당한 규모로 직종별 또는 부서별로 별개의 교섭단위를 구성하고 있다.

공공부문에서 단체교섭은 특히 사용자의 권위나 책임소재가 포괄적이기 때문에 민간부문과 달리 양 당사자간(bilateral)이라기보다는 복수의(multilateral) 구조인 경우가 많다(Katz and Kochan, 1992). 예를 들어 전형적인 공립학교 단위인 경우, 협상과정에서 일정정도 사용자의 역할을 수행하는 집단은 학교 감독관, 협상에 참여하는 노사전문가, 선출된 학교위원회, 시장, 학부모 모임, 주 의회와 주지사(교육보조금 규제), 교육부 공무원(교육프로그램 감독) 등 매우 광범위하게 이루어져 있다. 이처럼 사용자가 다양한 주체로 구성되어 있는데 더하여 명확한 위계구조가 결여되어 있기 때문에 빈번하게 각 당사자들 간에 이해관계가 충돌하는 경우가 생긴다(Kearney, 2001).

이처럼 사용자 내부의 복잡성과 권력의 분산 때문에 내부의 갈등이 공식적인 협상과정에서 불거져 나오기도 한다. 일반적으로 공공부문에서 사용자를 대표해서 나오는 교섭 당사자는 두 가지 역할을 동시에 수행하는데, 한편으로는 내부의 이해관계를 조정하고, 또 한편으로는 노조와의 관계에서 조직을 대표하는 업무를 수행한다. 내부의 다양성이 클수록 그리고 권력이 다양한 사람에게 분산되어 있을수록, 협상 당사자의 역할은 더욱 어려워진다(Kochan, 1975).

## 2) 위스컨신주 교섭구조

### 가) 교섭단위<sup>22)</sup>

위스컨신주에는 2,000개가 넘는 교섭단위가 있다. 주정부 직원은 열두 개의 교섭단위에 속해 있는데, 이 중 다섯 개는 미국지방공무원협회(American Federation of State, County and Municipal Employees: AFSCME)에 의해, 다른 다섯 개는 위스컨신교원연맹(Wisconsin Federation of Teachers: WFT)에 의해 대표된다. 다른 하나는 서비스

22) 교섭단위 숫자는 Houlihan · William(2001)에서 사용한 AFSCME, Research Department에서 나온 자료 재인용.

직피용자국제노조(Service Employee International Union: SEIU)이며, 나머지 하나는 독립노조이다.<sup>23)</sup> 지방공무원의 교섭단위는 위스컨신주 고용관계위원회(WERC)에서 결정하지만, 소방관은 법령에 의해 별도로 구성된다. <표 19>는 사용자 구분에 의한 지방정부의 교섭단위 숫자이다.

<표 19> 사용자(지방정부 차원) 구분에 의한 교섭단위

사용자(지방정부)	교섭단위 숫자
군(County)	431
학군(School District, 교원)	424
학군(School District, 비교원)	401
시, 마을, 읍(City, Village, Town)	593
공익사업(Utilities)	40
직업, 평생교육(Vocational, Technical, Adult Edu. 교원)	16
직업, 평생교육(비교원)	23
전 체	1,928

지방정부 차원에서 사용자 형태로 구분한 교섭단위를 보다 더 구체적으로 보면 다음과 같다. 우선, 군(county)은 일반적으로 네 개에서 여섯 개의 분야에서 교섭단위를 갖는데, ① 법 집행관, ② 법원, ③ 의료시설/양로원(health care/nursing home), ④ 고속도로, ⑤ 전문직, ⑥ 사회복지 등을 포함한다. <표 20>은 위스컨신주의 각 군 단위에서 활발하게 조직화되어 있는 노조를 보여준다.

학군은 일반적으로 ① 교원과 다른 전문직 종사자, ② 보수관리인 그리고 다른 현장직 근로자, ③ 사무원과 보조원 등을 포함한다. <표 21>은 위스컨신 학군에서 대표적인 노조를 나타낸다.

시, 마을, 그리고 읍 단위에서는 전형적으로 다섯에서 일곱 개 정도의 분야에서 교섭단위가 구성되는데, ① 경찰, ② 소방서, ③ 의료시설, ④

23) 주정부 노사관계를 규제하는 법에 따르면, 주정부 차원에서는 교섭단위의 수가 14개로 제한된다. 사무직, 생산직, 기능직, 그리고 전문직 근로자들이 별도의 교섭단위에 속한다.

전문직, ⑤ 공원/거리/공익 분야, 그리고 ⑥ 시청을 포함한다. <표 22>는 시, 마을 그리고 읍에서 활동하고 있는 대표적인 노조를 보여준다.

<표 20> 군 단위 주요 노조와 교섭단위

군(County)	교섭단위 숫자
미국지방공무원협회(AFSCME Council 40)	240
팀스터즈(Teamsters)	41
위스컨신전문경찰협회(Wisconsin Professional Police Association)	55
위스컨신노동협회(Labor Association of Wisconsin)	30
다양한 독립노조	23
미국지방공무원협회(AFSCME Council 48)	7
위스컨신교육협회(Wisconsin Education Association Council)	3

<표 21> 학군의 주요 노조와 교섭단위

학군(School District)	교섭단위 숫자
위스컨신교육협회(WEAC, 교원)	401
위스컨신교원연맹(AFT, 교원)	25
위스컨신교육협회(WEAC, 비교원)	216
미국지방공무원협회(AFSCME Council 40)	101
팀스터즈(Teamsters)	23
독립노조	14
AFSCME Council 48	18

<표 22> 시, 마을, 읍 단위의 주요 노조와 교섭단위

시, 마을, 읍(City, Village, Town)	교섭단위 숫자
미국지방공무원협회(AFSCME Council 40)	177
팀스터즈(Teamsters)	105
위스컨신전문경찰협회(WI Professional Police Association)	87
위스컨신노동협회(Labor Association of WI)	56
독립노조	41
국제소방관협회(International Association of Fire Fighters)	49
AFSCME Council 48	30
국제전기공노조(International Brotherhood of Electrical Workers)	14

#### 나) 교섭범위

위스컨신주는 교섭범위를 크게 세 가지 항목으로 나누고 있다. 즉, 단체교섭법에 의해 의무적인(mandatory) 것과 임의적인(permissive) 것, 그리고 금지되는(prohibited) 것 등이 있다. 의무적인 교섭대상은 NLRA 모델을 따라 임금, 근로시간 그리고 근로의 내용과 조건을 포함한다. 임의적인 교섭대상은 협상의 한 당사자에 의해 제기되어 졌을 때, 양 당사자가 교섭을 할 수 있거나 또는 하지 않을 수 있는 사안이다. 일반적으로 보건(health), 안전(safety) 그리고 시민의 복지(welfare)를 향상시키기 위한 정책 등이 임의적인 교섭대상으로 인정된다. 마지막으로 법에 의해 금지된 사안은 양 당사자가 교섭할 수 없으며, 비록 교섭을 통해 합의를 이루어도 효력을 갖지 못한다. 예컨대, 사용자와 노조가 단체협상을 통해 남녀간에 차별적인 임금을 결정했다라도 이는 효력을 발휘할 수 없다. 1964년에 제정된 민권법(Civil Rights Act)은 광범위한 차별금지조항을 두고 있기 때문이다.

교섭대상의 성격을 결정하는 것은 협상 당사자에게 매우 중요하다. 특정 주제가 협상과정에서 다루어지거나 또는 배제되어지는 것과 직접 관련이 있기 때문이다. 따라서 교섭대상의 성격과 관련한 분쟁이 종종 발생하는데, 특히 의무적인 사안과 임의적인 주제를 구분하는 문제가 가장 빈번하게 대두된다. 이러한 분쟁을 해결하기 위해 위스컨신고용관계위원회(WERC)는 지난 1971년 이래로 교섭범위를 판정하는 역할을 수행하고 있다.

## 2. 분쟁해결방식

### 가. 전반적 검토

#### 1) 파업을 허용하는 주

대부분의 공공부문 근로자는 민간부문과 달리 분쟁해결의 한 수단으로 파업을 활용할 수 없다. 많은 주의 법에서는 공공부문 근로자의 파업권을 부정하고 있으며, 전형적인 단체협약에도 파업금지조항과 위반

시 차별조항을 담고 있다. 그러나 공공부문 근로자의 파업금지가 전반적인 특징임에도 불구하고 현재 열 개의 주에서는 몇몇 직종에 한해 제한적인 파업권을 허용하고 있다(표 23 참조).

버몬트(Vermont)는 공공부문 근로자에게 파업권을 허용한 최초의 주이며(1967년), 이후 펜실바니아(Pennsylvania), 하와이(Hawaii), 알래스카(Alaska), 몬태나(Montana), 오레곤(Oregon), 미네소타(Minnesota), 위스콘신(Wisconsin), 오하이오(Ohio), 일리노이(Illinois)가 단체행동권을 합법화했다. 그러나 파업권을 허용한 대부분의 주에서도 경찰, 소방관, 교도관, 병원근로자는 적용에서 제외하고 있다. 또한 파업에 들어가기 전 준수해야 할 특정 절차를 규정하고 있는데, 예컨대 조정과 진상조사를 거쳐야 하며 노조는 파업전 사전 통지를 해야할 의무가 있다. 이와 함께 각 주의 법은 제어장치를 마련하고 있는데, 즉 공공의 보건과 안전을 위협할 여지가 있으면 어떠한 경우에도 파업은 불법이다.

〈표 23〉 파업을 허용하는 주 법(1999)

	적용대상	정책내용
알래스카 (Alaska)	모든 공공부문 근로자	비보호 근로자는 파업권 가짐, 경찰, 소방관, 교도관, 병원직원은 파업이 허용되지 않을 수 있음. 공공시설, 위생시설, 눈 처리, 그리고 학교직원은 조정을 거친 후 제한적인 파업권을 가짐. 다른 근로자는 다수결 투표를 거쳐 파업할 수 있음.
하와이 (Hawaii)	모든 공공부문 근로자	파국해결절차를 거치고 진상조사보고서가 나온 지 60일 후에 허용됨. 노조는 10일 이전에 통고해야 함. 소방관이나 다른 본질적인 업무에 종사하는 근로자의 경우처럼 공공의 보건과 안전을 위협하는 파업은 불법
일리노이 (Illinois)	모든 공공부문 근로자	파업 이전에 조정과 5일 전의 통고가 요구됨. 만일 파업이 명백한 공공의 보건과 안전을 위협하면 파업은 금지됨. 소방관, 경찰, 보안업무 직원은 파업이 허용되지 않을 수 있음

	적용대상	정책내용
미네소타 (Minnesota)	모든 공공부문 근로자	사용자가 구속력을 갖는 중재요청을 거부하거나 중재결정 제출을 거부하는 경우를 제외하면 파업은 금지됨. 교원은 계약이 만기되고, 60일간의 조정과 10일 전의 통고를 거치면 파업권을 가짐. 비교원인 지방정부 직원과 주정부 직원은 계약이 만기되고, 40일간의 조정과 10일 전의 통고를 거치면 파업이 허용될 수 있음. 본질적인 업무에 종사하는 근로자는 파업 금지
몬태나 (Montana)	공공보건 간호사	파업 허용됨. 간호사는 반드시 30일 전의 통고를 하여야 함. 150마일 내에 있는 다른 간호사는 파업이 허용되지 않을 수 있음.
오하이오 (Ohio)	모든 공공부문 근로자	파업 전에 조정, 진상조사, 10일 전의 통고가 요구됨. 공공보안직원은 파업 금지됨.
오레곤 (Oregon)	모든 공공부문 근로자	조정과 진상조사, 10일 전의 파업통고, 30일간의 냉각기간 거친 후 파업 허용됨. 경찰, 소방관, 병원 경비는 파업 금지됨.
펜실바니아 (Pennsylvania)	감옥 경비, 법원직원, 경찰, 소방관을 제외한 모든 공공부문 직원	파업이 공공보건과 안전 그리고 복지에 명백하고 즉각적인 위협을 주지 않는 이상 파국해결절차를 거친 후 파업 허용됨
버몬트 (Vermont)	시 공무원	중재요청을 하지 않은 상태에서 진상조사 보고서가 나온 지 30일이 지나고 공공보건, 안전, 복지에 위협이 없으면 파업 허용됨. 만일 파업이 건전한 교육프로그램을 해칠 위험이 있으면 법원에 의해 금지될 수 있음. 주정부 직원은 파업 금지
위스컨신 (Wisconsin)	시 공무원, 교원	만일 양당사자가 최종 제안을 철회하고, 노조에 의해 파업 10일 전에 통고가 있으면 파업 허용됨. 파업이 긴박한 공공의 보건, 안전, 복지를 위협하면 불법. 경찰, 소방관, 주정부 직원은 파업 금지

2) 각 주의 분쟁해결방식

공공부문의 경우 1998년 현재 최소한 38개 주에서 특정 직종의 근로자에 대해 분쟁해결절차를 제공하고 있다(표 24 참조). 조정은 가장 빈번하게 사용되는 방식이며(36개 주), 그 다음으로 진상조사 (34개 주)와 중재(30개 주)가 활용된다. 16개 주에서는 몇몇 직종의 근로자에 대해서 최종안 선택중재가 허용된다.

주와 지방정부에서 분쟁해결을 위한 중립적인 제 삼자 개입은 여러 가지 기관을 통해 이루어지는데, 공무원관계위원회(PERB), 주와 지방정부 분쟁기관, 연방조정알선서비스(FMCS), 또는 민간조직 [예컨대 미국중재협회(American Arbitration Association), 전국중재자협회(National Academy of Arbitrators), 전국분쟁해결센터 (National Center for Dispute Settlement)] 등이 있다. FMCS는 각 주와 지방정부가 독자적인 분쟁해결능력을 개발할 수 있도록 여러 가지 서비스를 제공하고 있으며, 훈련 프로그램에 대한 기술적 지원을 하고 있다.

<표 24> 주와 지방정부 근로자를 위한 분쟁해결절차(1998)

	조정	진상조사	중재(Conventional)	중재(Final Offer)
알라바마(Alabama)	-	-	-	-
알래스카(Alaska)	○	-	○	-
애리조나(Arizona)	-	-	-	-
알칸사스(Arkansas)	-	-	-	-
캘리포니아(California)	○	○	-	-
콜로라도(Colorado)	-	-	-	-
코네티컷(Connecticut)	○	○	-	○
델라웨어(Delaware)	○	○	○	○
플로리다(Florida)	○	○	-	-
조지아(Georgia)	○	-	-	-
하와이(Hawaii)	○	○	○	○
아이다호(Idaho)	○	○	-	-
일리노이(Illinois)	○	○	○	○
인디애나(Indiana)	○	○	○	○
아이오와(Iowa)	○	-	○	○
캔사스(Kansas)	○	○	-	-

	조정	진상조사	중재(Conventional)	중재(Final Offer)
켄터기(Kentucky)	○	○	-	-
루이지애나(Louisiana)	-	-	-	-
메인(Maine)	○	○	○	○
메릴랜드(Maryland)	○	○	-	-
매사추세츠(Massachusetts)	○	○	○	○
미시간(Michigan)	○	○	○	○
미네소타(Minnesota)	○	-	○	○
미시시피(Mississippi)	-	-	-	-
미주리(Missouri)	-	-	-	-
몬태나(Montana)	○	○	○	○
네브라스카(Nebraska)	○	○	-	-
네바다(Nevada)	○	○	○	○
뉴햄프셔(New Hampshire)	○	○	○	-
뉴저지(New Jersey)	○	○	○	○
뉴멕시코(New Mexico)	○	○	○	-
뉴욕(New York)	○	○	○	-
노스캐롤리나(North Carolina)	-	-	-	-
노스다코타(North Dakota)	○	○	-	○
오하이오(Ohio)	○	○	○	○
오클라호마(Oklahoma)	-	○	○	-
오레곤(Oregon)	○	○	○	-
펜실바니아(Pennsylvania)	○	○	○	○
로드아일랜드(Rhode Island)	○	○	○	-
사우스캐롤리나(South Carolina)	-	-	-	-
사우스다코타(South Dakota)	○	○	-	-
테네스(Tennessee)	○	○	○	-
텍사스(Texas)	○	-	○	-
유타(Utah)	○	○	-	-
버몬트(Vermont)	○	○	○	○
버지니아(Virginia)	-	-	-	-
워싱턴(Washington)	○	○	○	-
웨스트버지니아(West Virginia)	△	△	△	△
위스콘신(Wisconsin)	○	○	○	○
와이오밍(Wyoming)	-	-	○	-

자료 : Kearney, Richard, *Labor Relations in the Public Sector*, New York: Marcel Dekker, Inc., 2001.

나. 위스컨신주 분쟁해결기구: 위스컨신고용관계위원회  
(Wisconsin Employment Relations Commission: WERC)

위스컨신주에서 노사간의 분쟁은 위스컨신고용관계위원회(WERC)에 의해 조정된다. WERC는 연방정부의 노사관계 업무를 담당하는 연방 노동관계당국(FLRA)과 유사한 조직구조와 역할을 수행한다. WERC는 상원의 동의를 얻어 주지사가 임명한 3명의 위원으로 구성된다(임기는 6년). 주지사에 의해 지명된 1명의 위원은 의장이며, 임기는 2년이다. WERC는 다양한 노사관계법(즉, 지방정부고용관계법이나 주정부고용 관계법)에 의해 확립된 조항을 관리한다. 예컨대, 교섭단위 결정, 부당 노동행위 결정, 노조선거, 단체교섭에서 발생하는 분쟁과 권리분쟁에 대한 중재 등의 업무를 담당한다.

위스컨신주는 교섭이 결렬되었을 경우, 주의 법에 의해 조정과 중재를 제공한다. 소방관과 경찰을 규제하는 지방정부이익중재법(Municipal Interest Arbitration: MIA)에 따르면, 노사 한쪽 또는 양 당사자 모두가 WERC에 대해 중재를 요청할 수 있다. 신청이 들어오면 WERC는 우선 양 당사자가 협상과정에서 법적으로 지켜야 할 절차를 제대로 수행하였는지를 조사한다. WERC의 조사과정은 여전히 조정단계에 속하는 것으로 본다. 조사의 마지막 단계에서 협상 당사자는 자발적인 타협에 이르거나, 그렇지 못할 경우 중재과정에서 고려되어질 자신들의 최종 제안을 확정한다. 일단 조사위원회에서 제안을 확정하면 협상 당사자는 자신들이 만든 안을 수정하기 어렵다.

파국이 확정되면 WERC는 다섯 명의 중재자 명단을 협상 당사자에게 보낸다. 당사자는 한 명의 중재자를 선정한 후 WERC에 이름을 통보한다. 법령은 분쟁해결방식으로 두 가지 중재방식을 허용하고 있다. 첫째는 중재자가 임금, 시간 그리고 근로조건과 관련된 모든 분쟁 사안에 대해 결정할 수 있는 권한을 갖는 것이다(전통적 중재). 둘째는 중재자가 협상 당사자가 제시한 마지막 제안 중 하나를 선정하여 변경 없이 그 제안을 채택하는 것이다(최종안 선택중재). 최근까지 법령하에서 실시된 중재는 두번째 형태가 지배적이었다.

MIA에서는 중재안 결정을 위해 고려해야 할 요인을 다음과 같이 명시하고 있다. ① 사용자의 합법적인 권위, ② 양 당사자를 규제하는 조항(stipulation of the parties), ③ 공공의 이해와 복지, 그리고 정부기관의 재정적 능력, ④ 유사한 서비스를 제공하고 있는 작업장의 임금, 시간 그리고 근로조건에 대한 고려(유사한 곳의 비교는 일반적으로 비교가능한 지역의 공공부문과 민간부문의 고용을 뜻함), ⑤ 재화와 용역의 평균적인 소비자 가격(일반적으로 생계비용으로 알려짐), ⑥ 최근 받고 있는 전반적인 보상(임금, 휴가, 보험, 연금, 건강보험, 고용의 안정성 등이 포함됨), ⑦ 중재과정에서 발생한 제반 변화들, ⑧ 그 외에 단체협상, 조정, 진상조사, 중재 등에서 관례적으로 고려되어지는 요인들이다.

한편 대부분의 지방정부 근로자를 규제하는 지방정부고용관계법(Municipal Employment Relations Act: MERA)은 MIA와 전반적으로 유사한 절차를 담고 있다. 우선, MERA에 따르면 협상 당사자는 WERC에 대해 중재 요청서와 함께 수정가능한 개략적인 제안서를 제출해야 한다. 이후 중재위원회는 양 당사자에게 일곱 명의 중재자 명단을 제공한다. MERA에 따르면, 만일 당사자가 자신들의 마지막 제안서를 철회하고 노조가 10일 전에 통고를 하면 합법적으로 파업을 할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 현재까지 이러한 방식이 선택되어진 경우는 없다.

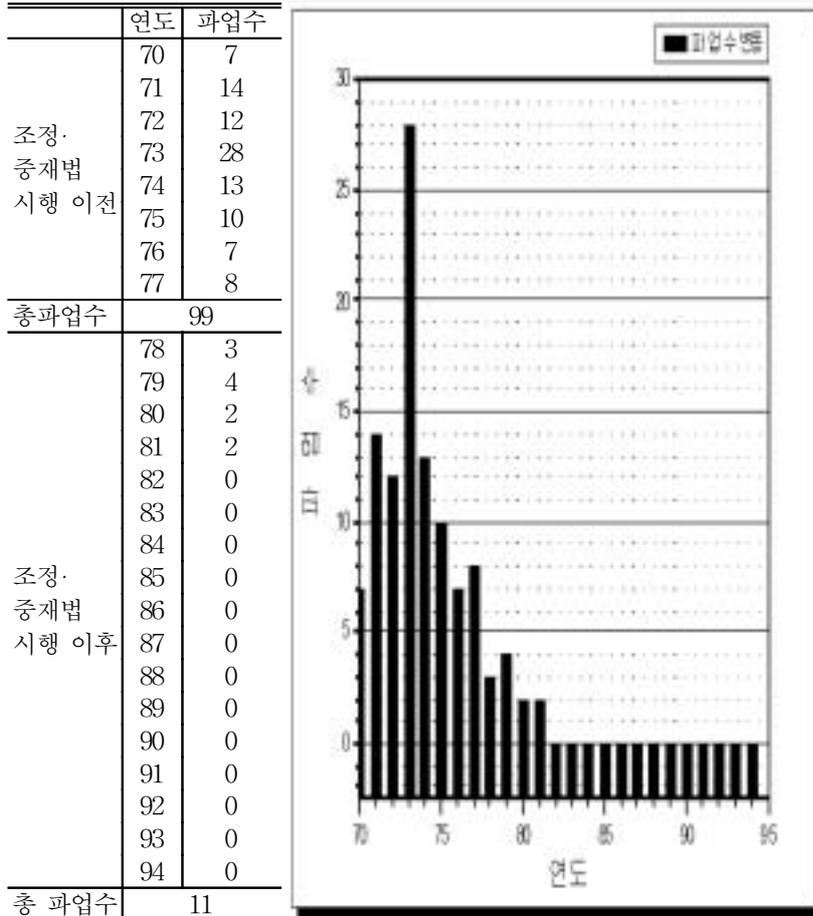
#### 1) 이익중재법과 파업건수

위스컨신주의 경우, 1970년대 중반까지 중재 전에 시행되는 진상조사는 크게 신뢰를 받지 못하였다. 진상조사 과정은 협상과 조정 후에 시행되는 최종적인 단계로서 설계되었으나 파업을 막을 수 있을 만큼 효율적인 장치가 되지는 못하였다. 파업은 연례행사로 계속되었고, 특히 1974년 발생한 홀턴빌(Hortonville) 학교 선생들의 파업은 참여자의 영구적인 해고로 끝이 났다. 이러한 극단적인 결말은 효율적인 분쟁조정제도를 마련해야 한다는 목소리를 더욱 높이는 계기가 되었으며, 법령에 대한 변화의 필요성을 가속화시켰다. 이후 위스컨신주는 대부분

의 공공부문 고용인에 대해 이익중재를 시행하고 있다.

이익중재의 효과를 즉각적으로 알 수 있는 것은 파업발생건수를 통해서이다. <표 25>가 보여주듯이, 위스컨신주에서는 1977년의 조정·중재법(MED/ARB Act) 시행 이후 향후 20여년 동안 파업건수는 급격하게 떨어졌다.

<표 25> 위스컨신주 지방공무원 파업건수(1970~1995)



자료 : State of Wisconsin, *Dispute Resolution Procedures for Municipal Employees*, 1999.

한편 이익중재법 시행 이후 전반적인 파업건수의 저하와 함께 교섭의 압도적인 경우가 중재에 이르지 않은 채 협상안을 만들어 냈다는 특징이 나타난다. WERC의 통계에 따르면, 대부분의 협상이 제3자 개입 없이 해결되거나 또는 조정자의 도움으로 해결되었다. 다음은 이익중재법(INT/ARB Act, 개정 전에는 MED/ARB Act) 시행 이후 16년간의 통계를 요약한 내용이다.

“법이 시행된 1978년 7월 1일부터 1994년 7월 1일까지 위원회에 접수된 사례는 모두 7,309건이다. 이 가운데 301건이 이익중재 과정의 다양한 단계에서 심리중에 있다. 7,037건이 종료되었으며, 5,470(77.73%)건이 중재판정 없이 자발적으로 해결되었다. 남아 있는 1,567건이 중재결정을 기다리고 있다. 그러나 그 가운데 334건이 ‘동의 판정(consent awards)’으로서, 이 경우는 일반적으로 중재자가 참석한 가운데 양 당사자들에 의해 해결되는 것이나 이후 중재판정으로 발표된다. 따라서 종합적으로 보면, 사안들 중 5,804(82.48%)건이 자발적으로 해결되었으며, 단지 1,233(17.52%)건이 중재자에 의해 최종적인 판정을 받게 되었다. 사용자측의 제안이 채택된 경우는 591(47.93%)건이며, 노조측의 제안은 642(52.07%)건이다.”(WERC, Digest and Report of Arbitration).

## 2) 이익중재와 단체교섭 과정

파업권이 제한되어 있는 공공부문에서는 협상이나 조정을 통해 자발적인 타협안을 끌어내지 못한 당사자는 이익중재를 활용한다. 일반적으로 중재는 법적 소송과 같은 과정으로 인정된다. 즉, 증인을 부르고 자신의 입장을 제시하며 결과를 받아들여야만 한다. 따라서 중재에서 유리한 위치를 확보하기 위해서는 협상 당사자의 연구능력과 함께 기술적, 법률적 지식을 필요로 한다. 이러한 중재의 성격은 전체적인 단체교섭 과정에 영향을 미치게 된다(Houlihan, 2001).

첫째, 전문가의 도움을 필요로 한다. 사용자나 노조 모두 보다 더 빈번하게 정교한 기술적 지식을 갖는 변호사나 노사전문가에게 의지하게 되었다. 이러한 변화는 중요한 조직적 결과를 초래하게 되었는데, 즉 일반근로자로부터 멀어짐에 따라 노조는 점점 더 비정치적이 되거나

조직적으로 덜 활발한 경향을 보이게 되었다. 예컨대, 위스컨신의 대표적 노조인 위스컨신교육협회(Wisconsin Education Association Council: WEAC)는 1977년 조정중재법(MED/ARB Act)의 시행에 주도적인 역할을 했지만, 1990년대 이후에는 기존의 정치적 동원력을 유지하는데 어려움을 겪고 있다.

둘째, 협상기간의 지연이 초래된다. 위스컨신주의 법에는 협상 당사자간의 교섭종료와 이후 중재결정을 받기까지 의무적으로 거쳐야 할 여러 단계를 규정하고 있다. 중재 과정만을 보더라도 조사 일정을 잡고, 제출을 하고, 의견서를 교환하고, 제안서를 수정하고, 중재자를 선정하는 모든 과정이 불가피하게 시간을 초래한다. 이에 더하여 협상 당사자와 중재자의 청문회로부터 최종적인 중재가 결정될 때까지 또 다른 시간이 투입된다. 원래의 조정중재법하에서는 조정·중재자가 우선 조정을 시도하도록 규정되어 있었다. 만일 조정이 성공적이지 못하게 되었을 때, 중재 청문회가 뒤따르게 되었다. 1986~87년에 이익중재 청원서로부터 중재 결정안을 받게 될 때까지 걸리는 평균적인 날짜는 350일이었다. 이 기간에는 과묵에 이르게 될 때까지 협상한 날짜는 포함되지 않는다. 1985년 법개정을 통해 조정·중재 기능에서 조정부분은 삭제되었으며 그 결과 즉각적으로는 310일이라는 시간단축 효과를 가져왔다. 그러나 <표 26>이 보여주듯이, 청원부터 중재결정까지의 과정은 이후 점점 더 길어지고 있다<sup>24)</sup>.

셋째, 유사한 상황에 있는 근로자의 임금이나 근무조건을 검토하기 위해 비교대상(comparables)을 선정하는 것이 주요 쟁점으로 부각되었다. 비교대상은 법적 기준으로 작용하기도 하며 일반인이 생각하는 바

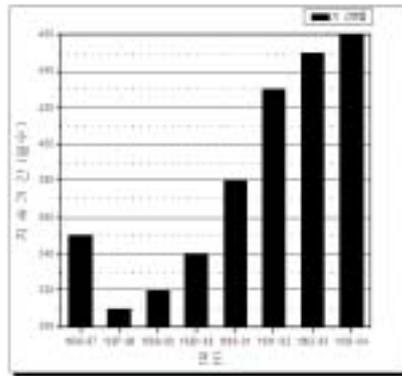
24) 이에 대해 여러 가지 이유가 제시되고 있다. 첫째, 중재자가 지연을 초래했다는 이유로 협상 당사자에 대해 처벌을 내리는 것을 주저하는 경향이 있다는 것이다. 둘째, 중재과정은 많은 정보와 자료를 요구하게 된다. 따라서 양 당사자는 자료 수집상 소요되는 시간에 대해 상호 공유되는 이해관계를 갖고 있다. 셋째, 유능한 중재자는 노사 모두로부터 요청이 많기 때문에 중재자 자신의 일정으로 인해 지연이 초래되기도 한다. 넷째, 감시자(gatekeeper) 역할을 하는 WERC는 조정을 통해 분쟁이 해결되도록 당사자들을 고무하고 있으며, 이는 사실상 지연을 초래하는데 일조하기도 한다(Houlihan, 2001).

를 보여주는 기준이 되기도 한다. 위스컨신주에서는 협상 당사자가 비교대상의 선정을 두고 법적으로 다투는 경우가 발생한다. 비교대상을 둘러싼 법적 다툼은 전략적이자 실질적인 필요성의 문제로 인식된다. 설득력이 높은 비교대상을 제시하는 당사자가 당면한 중재에서 승리할 가능성이 높을 뿐만 아니라 장래의 단체교섭에서도 유리한 위치를 확보할 수 있기 때문이다. 따라서 불리한 비교대상을 제시한 쪽에서는 이후 수년 동안 단체교섭에서 어려운 위치에 놓일 가능성이 높다. 1990년까지 모든 이익중재 중 50% 가량이 적절한 비교대상을 둘러싼 분쟁과 연결되어 있었다.

〈표 26〉 이익중재 과정의 지속기간

(단위: 일수)

	지속기간
1986~87	350
1987~88	310
1988~89	320
1989~90	340
1990~91	380
1991~92	430
1992~93	450
1993~94	460



자료: State of Wisconsin, Annual Reports, Various Years.

### 3) 직종별 이익중재 사용의 특징

위스컨신주에서는 소방관은 모두 국제소방관협회(International Association of Fire Fighters: IAFF)에 소속되어 있다. 소방관은 중재법을 사용하는 경우는 그다지 많지 않으나 일단 중재에 이를 경우 승리를 거두는 확률이 매우 높다. 이에 따라 이익중재를 통해 획득한 임금인상은 소방관의 경우 경찰이나 또는 다른 지방공무원보다 일반적으로 높은 수준에 있다(표 27 참조). 반면 경찰은 소방관과는 다른 양상을 보인다. 위스컨신주에서는 경찰을 대표하는 많은 조직이 경쟁 관계

에 놓여 있는데, 위스컨신전문경찰협회(Professional Police Association), 위스컨신노동협회(Labor Association of Wisconsin), 팀스터즈(Teamsters), 그리고 미국지방공무원협회(American Federation of State, County, and Municipal Employees) 등이 대표적이다. 경찰은 비교적 중재를 많이 사용하지만, 지난 25년간 승리한 경우보다 패한 경우가 훨씬 더 많은 것으로 나타났다(Houlihan, 2001).

〈표 27〉 중재를 통한 임금인상률, 직종별 차이(1986~1994)

(단위: %)

	소방관	경찰	교원	지방정부 근로자
1986	4.90	4.08	6.80	4.64
1987	4.00	3.22	6.49	3.79
1988	4.16	3.54	6.21	3.28
1989	3.75	3.85	6.20	3.59
1990	6.20	4.47	6.18	4.27
1991	7.25	4.27	6.28	4.72
1992	3.63	4.19	6.10	4.70
1993	4.67	3.97	5.67	4.08
1994	4.50	4.60		4.11

자료: State of Wisconsin, *Dispute Resolution Procedures for Municipal Employees*, 1999.

지방정부 근로자는 비록 위스컨신주의 교섭단위 중 50%가 넘는 비중을 차지하고 있으나, 내부 구성의 이질성으로 인해 경찰이나 소방관, 그리고 교원이 지니고 있는 교섭력은 갖고 있지 못하다. 대부분의 시와 군에서 지방정부 근로자는 각기 다른 노조에 의해 대표되는 여러 개의 교섭단위에 분산되어 있다. 지방정부 근로자는 일반적으로 중재의 경험이 많으며, 중재를 통해 획득한 임금은 경찰이나 소방관의 수준과 큰 차이가 나지는 않는다(표 27 참조). 한편 지방정부 근로자 사이에는 수적으로 지배적인 직업군이 없으며, 그 결과 단체교섭의 패턴

을 주도하는 대표적인 직업군을 찾기 어렵다. 따라서 모든 지방정부 근로자와 단체교섭을 벌이는 고용주(즉, 지방정부)가 내부의 비교대상을 설정하는 근거가 되고 있다.

마지막으로, 위스컨신주에서 단일직종 가운데 가장 교섭력이 높은 공립학교 교원은 1980년대까지 공공부문의 단체교섭을 주도하는 집단이었다. 특히 위스컨신교육협회위원회(Wisconsin Education Association Council: WEAC)는 위스컨신 교원의 95%를 대표하며 강력한 영향력을 행사하였다. 조정·중재법(MED/AEB Act) 시행 이전에 대부분의 파업은 교원에 의해 주도되었으며, 이 가운데는 홀턴빌(Hortonville) 파업처럼 노조에게 치명적인 손실을 가져온 경우도 포함된다. 1977년의 조정·중재법 시행을 가져온 대표적인 주체 중 하나로서, WEAC은 법을 적극적으로 활용하였다. 즉, WEAC은 각 지역과 주 차원에서의 교섭 목표를 설정한 후 교섭과 중재를 적절하게 활용하는 내부지침을 행사했다. 그러나 1993년에 시행된 ‘합당한 경제적 제안(Qualified Economic Offer)’법으로 인해 기존의 노조전략은 큰 변화를 겪게되었다.

합당한 경제적 제안에 대한 내용은 앞서도 설명했듯이 기본적으로 학교위원회가 교원노조에 대해 일정한 수준의 임금인상을 제안할 경우, 경제적 사안에 대해서는 중재를 피할 수 있다는 것이다. 합당한 경제적 제안의 도입 후, 위스컨신 학교위원회에서는 조건에 맞는 임금인상을 계산한 후 전략적으로 협상 초기부터 경제적 제안의 최고범위인 3.8%를 제시하는 경향이 높게 되었다. 이 수치로부터의 차이를 대가로 위원회에서는 교원노조의 양보를 끌어내고 있으며, 그 결과 교섭범위는 점점 더 협소하게 되었다. 이에 따라 합당한 경제적 제안법은 공립학교 노사관계에 대해 효과적인 현상유지 기제로 작용하게 되었다.

### 3. 소결

단체교섭법은 노동운동의 산물이자 노조 조직물의 증가를 가져오는 독립변수다. 공공부문에서 노조 조직물 상위 10위안에 드는 주에서는 모두 포괄적인 단체교섭법이 있다. 대부분의 공공부문 근로자에게 적

용되는 포괄적인 단체교섭법은 전국노사관계법(NLRA)을 모델로 하여 몇 가지 중요한 조항을 규정하고 있는데, 근로자 권리, 경영권, 행정기구, 교섭단위 결정, 선거절차, 교섭범위, 분쟁해결방식, 부당노동행위, 그리고 노조보호조항 등을 포함한다.

공공부문의 교섭구조는 민간부문에 비해 상당히 분권화되어 있으며, 직종별로 교섭단위가 구성되어 있는 경우가 많다. 지방정부의 경우, 경찰, 소방관, 교원, 그리고 기능직 종사자 등 다양한 직종에 따라 각기 다른 협약을 맺는 경향이 높다. 또한 교섭구조는 양 당사자간(bilateral) 이라기보다는 복수의(multilateral) 구조를 보이는데, 이는 민간부문과 달리 사용자의 권위나 책임소재가 포괄적이기 때문이다.

위스컨신주의 경우, 주와 지방정부의 노사관계를 규율하는 세 가지 단체교섭법이 있다. 첫째, 경찰과 소방관을 제외한 대부분의 지방정부 직원에게 적용되는 법(MERA), 둘째, 주정부 직원에게 적용되는 법(SELRA), 셋째, 경찰과 소방관에게 적용되는 법(MIA)을 포함한다. 위스컨신주에는 2,000개가 넘는 교섭단위가 있으며, 교섭범위는 크게 의무적인 것과 임의적인 것 그리고 금지되는 것 등으로 나누어진다. 교섭대상의 성격을 결정하는 것은 협상 당사자에게 매우 중요한데, 이와 관련된 분쟁은 위스컨신고용관계위원회(WERC)에서 담당하고 있다. 그 외에도 위스컨신고용관계위원회는 다양한 노사관계 업무를 수행하고 있는데, 조직구조와 역할은 연방정부의 연방노동관계당국(FLRA)과 유사하다.

## V. 결 론

미국 공공부문의 단체교섭 구조와 분쟁해결방식은 단일한 모델로 고정된 것이 아니라 시대에 따라 다양한 이해관계를 조율하는 과정에서 변화·발전해 왔다. 그 특징을 간략하게 요약하면, 첫째, 미국 공공부문의 노사관계법은 하나의 총괄적인 법으로 구성된 것이 아니라 수많은 법과 행정명령, 법원의 판결 등으로 이루어진다. 따라서 단체교섭의 범위, 분쟁해결절차, 그리고 단체행동권의 허용여부는 연방정부와 주 및 지방정부에 따라 각기 다른 규정이 적용된다.

둘째, 미국은 분권화된 단체교섭 구조의 전형이라는 일반적인 인식과는 달리 실제로는 상당한 수준에서 지역별, 업종별 조율이 이루어진다. 위스컨신주 사례에서도 살펴보았듯이 노사간의 단체교섭은 대부분 개별적인 작업장에서 전개되지만 교섭의 내용과 수준은 다른 지역이나 유사한 업종간의 비교를 통해 이루어진다. 이와 함께 비교대상의 전반적인 임금수준이나 경제적 혜택은 분쟁발생시 중재결정의 중요한 판단 근거가 된다. 최근 단체협상의 내용이 보다 더 전문적이고 기술적으로 발전함에 따라 단체교섭에 참여하는 노사전문가들이 증가하고 있다. 이들 전문가집단의 비공식적인 유대와 정보공유는 이러한 조정기제를 더욱 강화시키고 있다.

셋째, 미국의 노사관계에서 정부의 영향력은 민간부문과 공공부문 모두에서 매우 크다. 일반적으로 미국에서 단체교섭은 노사간의 자율성과 시장기제에 의해 작동된다고 알려져 있으나 실제로 정부의 시장개입은 광범위하게 이루어지고 있다. 대표적인 경우가 1964년의 민권법과 이후 제정된 일련의 차별금지법으로서, 이러한 정부정책은 작업장에서의 고용관행뿐만 아니라 사회전반에 뿌리깊은 불평등을 해소하는데 중요한 역할을 하고 있다.

마지막으로, 1980년대 이후 미국 공공부문에서는 파업으로 인한 작업일의 손실이 거의 나타나고 있지 않다. 이는 부분적으로 연방정부와 주 및 지방정부에서 정착시킨 다양한 분쟁해결방식에 기인한다. 노사 당사자는 단체교섭이나 고충처리 과정에서 분쟁이 발생할 때 조정, 진상조사, 중재를 적극적으로 활용하고 있다. 위스컨신주의 경우에도 이익중재법이 시행된 이후 파업건수는 현저하게 감소하였다. 특히 위스컨신고용관계위원회와 같이 중립적인 노사관계 전문기관의 형성은 공공부문 사용자와 노조가 공유할 수 있는 교섭제도와 분쟁해결방식을 정착시키는데 큰 공헌을 하였다. 한편 이익중재의 도입은 노조의 역할에도 큰 변화를 가져왔는데, 예컨대 단체교섭과 중재판정에서 유리한 입장을 확보하기 위해 노조는 보다 더 전문적이고 기술적인 정책개발에 초점을 두게 되었다.

그러나 미국 공공부문에서 분쟁해결방식이 갖는 이러한 기능적 역할에도 불구하고 현재 미국의 분쟁해결절차는 몇 가지 도전에 직면해 있다. 우선, 연방정부에서 대표적으로 보여주듯이 고충처리와 관련한 분쟁사안이 지나치게 세분화되어 있고, 여러 행정기관에서 각기 다른 방식으로 처리함에 따라 혼란과 기능의 중복이 초래된다. 또한 막대한 비용과 시간의 지연은 연방차원의 고충분쟁해결 방식에 대해 가장 빈번하게 제기되는 비판 중 하나이다.

이러한 조직내부의 문제에 더하여 보다 더 심각한 도전은 민영화처럼 현재 가장 큰 논란의 소지가 있는 사안에 대해서는 기존의 분쟁해결방식으로 노사갈등을 해결하는데 한계가 있다는 점이다. 미국의 공공부문 노사관계는 1980년대까지의 제도적 안정기를 지나 1990년대부터 본격화된 민영화로 인해 심각한 전환기에 놓여 있다. 예컨대, 연방정부 차원에서 민영화 결정은 경영권의 일부로 인정되며, 특정의 조건(즉, 민영화를 통해 기존의 방식보다 비용절감의 효과와 효율성 확보)만 맞으면 사용자는 별다른 법률적 제약 없이 민영화를 단행할 수 있다. 따라서 파업권이 없는 연방정부 직원으로서는 무방비 상태에서 사용자의 결정에 따를 수밖에 없다.

이러한 맥락에서 미국 공공부문의 분쟁해결방식은 현재 우리나라가

도입해야 할 대안적인 제도를 제시해 준다기보다는 함께 해결해야 할 과제를 던져준다고 본다. 최근 우리나라에서도 민영화 문제는 공공부문 노사갈등의 핵심적인 주제로 부각되었다. 민간부문에 비하여 상대적으로 안정적이었던 공공부문의 노사관계는 1990년대 중반 이후 한국 통신의 노사분쟁을 시작으로 2002년 철도, 발전, 가스부문의 파업에 이르기까지 민영화를 둘러싼 노사대립은 계속되고 있다. 더욱이 공공부문의 파업은 대부분 정부 공권력의 개입으로 인한 구속과 징계 등 극단적인 방법으로 끝나고 있다. 따라서 노사간에 민영화를 둘러싼 공공부문 구조조정의 전반적 방향에 관해 합의를 끌어내는 것은 현재 노사정 모두가 당면한 과제라고 볼 수 있다.

오랫동안 제도적 안정과 성장을 유지해 왔던 미국 공공부문의 경험은 이런 의미에서 우리에게 하나의 중요한 시사점을 제공한다. 미국의 경우 비록 정치적 환경이 노동정책의 방향에 주요 변수가 되고 있으나 일반적으로 하나의 제도를 정착시키는 과정에 다양한 이해당사자가 참여할 수 있는 통로가 마련되어 있다. 각각의 참여자는 청문회에서 자신들의 입장을 관철시키기 위해 자료수집과 여론조사에 오랜시간을 투여한다. 그리고 이러한 과정을 통해 확립한 제도는 다른 제도가 마련되기 전까지 비교적 안정적으로 유지되고 있다. 예컨대, 위스컨신고용관계위원회가 30년이 넘는 시간을 통해 성공적으로 자리를 잡은 것은 결국 이해당사자의 참여를 통해 형성된 제도를 효율적으로 운영하기 위해 노사정이 함께 노력한 결과라고 볼 수 있다(Olson, 1994).

따라서 첨예한 노사갈등 구조 속에 있는 우리나라의 경우, 무엇보다 상호간의 합의를 끌어낼 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요한 과제라고 본다. 특히 공공부문의 구조조정과 관련해서는 기존의 대립적인 수습방안을 넘어서서 노사정이 함께 정치적 타협을 이룰 수 있는 절차를 모색할 필요가 있다. 현재 가장 접근이 가능한 통로 가운데 하나는 기존에 설치되어 있는 노사정위원회를 활용하는 것이다. 노사정위원회에 각각의 이해관계를 대표하는 제3자가 함께 참여함으로써 분권화된 단체교섭 구조의 한계를 보완할 수 있을 뿐만 아니라 개별기업에서 해결할 수 없는 공공부문 구조조정의 원칙과 절차를 마련할 수 있기 때문

이다. 이런 의미에서 노사정위원회는 현재 노사관계 분야에서 우리나라가 지속적으로 유지하고 활용해야 할 가장 중요한 제도적 자원 중 하나라고 본다.

## 참고문헌

- Brookshire, Michael and Rogers, Michael, *Collective Bargaining in Public Employment*, 1977.
- Champlin, F. C. and M. F. Bognanno, "Chilling under Arbitration and Mixed Strike Arbitration Regimes", *Journal of Labor Research* VI, 1985, pp.375~387.
- Chelius, J. R., and M. M. Extejt, "The Narcotic Effect of Impasse Resolution Procedures", *Industrial and Labor Relations Review* 38. 1985, pp.629~637.
- Diltas, D. A., and W. J. Walsh, *Bargaining and Impasse Resolution in the Public Sector*, New York: Quorum Books, 1988.
- Edwards, Clark, Craver, *Public Sector Unionism: Origins and Perspectives*, 4 Charlottesville, VA: Michie Col., 1991.
- Feder, D. L., "A Proposal for a Federal Dispute Resolution Board", *Labor Law Journal* 40. 1989, pp.268~280.
- Feuille, P., "Final-Offer Arbitration and Chilling Effect", *Industrial Relations* 14(3). 1975, pp.302~310.
- Fossum, John, *Labor Relations: Development, Structure, Process*, IRWIN, 1995.
- Freeman, Richard B., "Through Public Sector Eyes: Employee Attitudes Toward Public Sector Labor Relations in the U.S." in *Public Sector Employment in a Time of Transition*(D. Belman, M. Gunderson and

- D. Hyatt eds.), Madison, WI: IRRA, 1996.
- Freeman, R. B., and J. L. Medoff, *What do Unions Do?* New York: Basic, 1984.
- Goldfield, M., *The Decline of Organized Labor in the United States*, Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- Graham, H. and J. Ferry, "Interest Arbitration in Ohio, the Narcotic Effect Revisited", *Journal of Collective Negotiations* 22(4), 1993, pp.323~366.
- Houlihan, William C., "Public Sector in Wisconsin", in *Collective Bargaining in the Public Sector: The Experience of Eight States*(Najita and Stern Eds.), M.E. Sharpe, 2001.
- Karper, M. D., "Fact Finding in Public Employment: Promise or Illusion Revisited", *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 23(4), 1994, pp.287~297.
- Katz, Harry, and Kochan, Thomas, *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations*, New York: McGraw-Hill, 1992.
- Kearney, Richard C., *Labor Relations in the Public Sector*, New York: Marcel Dekker, Inc., 2001.
- Kochan, T.A. et al., *Dispute Resolution Under Fact-Finding and Arbitration: An Empirical Analysis*, American Arbitration Association, New York, 1979.
- Kochan, T.A. et al., *The Transformation of American Industrial Relations*, New York: Basic, 1986.
- Lewin, D. and McCormick, "Coalition Bargaining in Municipal Government: The New York City Experience", *Industrial and Labor Relations Review* 34, 1981, pp.175~190.

- Lund, John and Maranto, Cheryl, "Public Sector Labor Law: An Update", in *Public Sector Employment in a Time of Transition*(D. Belman, M. Gunderson and D. Hyatt eds.), Madison, WI: IRRA, 1996.
- Maryland v. Wirtz, 392 U.S. 183, 1968.
- Milkman, Ruth, "The New Gender Politics in Organized Labor", Proceedings of the 45th Annual Meeting, Madison, WI: Industrial Relations Research Association, 1993.
- Najita, Joyce et al., *Collective Bargaining in the Public Sector*, New York: M. E. Sharpe, 2001.
- National League of Cities v. Usery, 426 U.S. 833, 96 S.Ct. 2465, 1976.
- Olson, C., "Arbitration Decision Making in Multi-Issue Disputes", *Proceedings of the Industrial Relations Research Association 44*, 1992, pp.392~401.
- \_\_\_\_\_, 「미국 공공부문의 노사관계의 모델」, 박영범, 카멜로 노리엘, 이원희 편, 『공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제』, 한국노동연구원, 1994.
- Osborne and Gaebler, "Reinventing Government", *Public Sector, Private Sector or Third Sector?*, Plum Books, 1993.
- Piskulich, J. P., "Collective Bargaining among Local Government Executives: The Standoff in Michigan", *Labor Law Journal 46*, 1995, pp.479~485.
- Rabin, Jack, et al., *Handbook of Public Sector Labor Relations*, New York: Dekker, Inc., 1994.
- Rehmus, C., "Binding Arbitration in the Public Sector", *Proceedings of the Twenty-Seventh Annual Winter Meeting*, The University of Michigan, Ann Arbor,

- IRRA Series, 1975, pp.307~314.
- Roberts, H. C., "Contemporary Perspectives and the Future of American Unions", in *Handbook of Public Sector Labor Relations*(Rabin et al. eds.), New York: Marcel Dekker, 1994.
- Shaw, L. C., and R. T. Clark, "Collective Bargaining and Politics in Public Employment", *UCLA Law Review* 19, 1972, pp.887~1051.
- Sloane, A. A., and F. Witney, *Labor Relations, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1981.*
- Smith, R. A. et al., *Labor Relations Law in the Public Sector: Cases and Materials*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, IN., 1974.
- Spero, S. D., *Government as Employer*, Carbondale: Southern Illinois University Press, 1970.
- Spero, S. D., and J. M. Capozzola, *The Urban Community and its Unionized Bureaucracies*, New York: Dunellen, 1973.
- State of Wisconsin, *Wisconsin Employment Relations Commission*, Annual Reports, various years.
- State of Wisconsin, *Wisconsin Employment Relations Commission*, Digest and Report of Arbitration Awards, 1994.
- State of Wisconsin, *Dispute Resolution Procedures for Municipal Employees*, 1999.
- Stern, J. L., "Unionism in the Public Sector" in *Public Sector Bargaining*(B. Aaron, J. R. Grodin, and J. L. Stern eds.), Washington, DC: Bureau of National Affairs, 1979.
- Stevens, C. M., "Is Compulsory Arbitration Compatible with

- Collective Bargaining?”, *Industrial Relations* 5, 1966, pp.38~52.
- Tobias, R., “Federal Employee Unions and the Human Resource Management Functions” in *Handbook of Human Resources Management in Government*(S.E. Condrey ed.), San Francisco: Jossey-Bass, 1998.
- Sulzner, G. T., “New Roles, New Strategies: Reinventing the Public Union”, in *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*(Ban and Riccuci eds.), 157-172, New York: Longman, 1997.
- U.S. Bureau of Labor Statistics, <http://www.bls.gov>, various years.
- U.S. Congressional Research Service, *Homeland Security: Components and Management Position in the New Department*, 2002.
- U.S. Office of Personnel Management, *Union Recognition in the Federal Government*, Washington, D.C.: Office of Personnel Management, 2001.

## 부 록

〈부표 1〉 연방정부 집행기관: 단체교섭에 의해 근로조건이 결정되는 직원수, 비율, 교섭단위(2001)

(단위: 명, %)

집행기관(Agency)	단체교섭에 의한 적용 (Covered by Agreement)		
	교섭단위	직원수	비율
Department of Agriculture	78	42,257	43
Department of Commerce	38	17,312	45
Department of Defense	21	9,540	48
Department of the Air Force	113	90,900	70
Department of the Army	392	110,900	56
Department of the Navy	355	103,528	58
National Guard Bureau	110	31,914	67
Defense Contract Audit Agency	2	1,057	26
National Imagery and Mapping Agency	3	1,337	12
Defense Threat Reduction Agency	1	111	11
Defense Logistics Agency	34	18,890	80
Department of Health and Human Services	86	24,962	39
Department of Housing and Urban Development	6	1,695	17
Department of the Interior	125	20,703	30
Department of Justice	16	51,967	53
Department of Labor	3	12,055	75
Department of State	4	4,357	53
Agency for International Development	1	951	92
Department of Transportation	75	36,972	58
Department of Treasury	34	114,705	70
Presidio Trust	-	-	-
Environmental Protection Agency	12	12,150	65
Equal Employment Opportunity Commission	1	2,075	77
Federal Communications Commission	2	1,379	71
African Development Foundation	-	-	-
Federal Trade Commission	3	422	42
General Services Administration	12	8,166	58
National Aeronautics And Space Administration	18	10,573	56
National Labor Relations Board	7	1,337	66
Overseas Private Investment Corporation	1	92	47

집행기관(Agency)	단체교섭에 의한 적용 (Covered by Agreement)		
	교섭단위	직원수	비율
Railroad Retirement Board	1	998	85
Securities And Exchange Commission	-	-	-
Small Business Administration	2	2,229	53
Smithsonian Institution	1	2,823	68
Office of Personnel Management	6	1,562	44
Broadcasting Board of Governors	2	1,210	68
Armed Forces Retirement Home	2	388	51
U.S International Trade Commission	1	288	71
Department of Veterans Affairs	51	162,213	73
Commission on Civil Rights	1	52	64
National Gallery of Art	1	339	47
Corporation for National and Community Service	1	406	67
Consumer Product Safety Commission	3	324	68
Federal Emergency Management Agency	9	1,138	14
Export-Import Bank	1	91	22
Government Printing Office	17	2,395	78
Library of Congress	3	3,289	76
Merit Systems Protection Board	1	88	40
Department of Education	1	3,287	69
International Boundary and Water Commission	1	177	66
Nuclear Regulatory Commission	1	1,974	68
Federal Deposit Insurance Corporation	12	4,344	67
Federal Mediation and Conciliation Service	1	38	14
National Science Foundation	1	788	93
Defense Information Systems Agency	5	1,693	28
Occupational Safety and Health Review Commission	-	-	-
Pension Benefit Guaranty Corporation	1	508	69
Department of Energy	15	7,004	49
Federal Election Commission	1	225	67
Peace Corps	1	420	53
Federal Energy Regulatory Commission	1	884	71
National Archives Records Administration	1	1,973	69
Defense Finance and Accounting Service	22	13,270	81
Defense Commissary Agency	106	9,793	57
Social Security Administration	8	51,517	81
Trade and Development Agency	1	23	64
National Transportation Safety Board	1	275	63
National Endowment for the Humanities	-	-	-
전 체	1,839	1,010,412	59

〈부표 2〉 연방정부 집행기관노조: 단체교섭에 의해 근로조건이 결정되는 직  
원수, 비율, 교섭단위(2001)

(National Consultation Rights)

(단위: 명, %)

노 조	단체교섭에 의한 적용 (Covered by Agreement)		
	교섭단위	직원수	비율
National Association of Aeronautical Examiners	3	242	-
Antilles Consolidated Education Association	1	463	-
Association of Civilian Technicians	71	20,862	1
American Federation of Government Employees	828	567,999	33
AFLCO	1	2	-
American Federation of State, County, and Municipal Employees	14	6,886	-
American Nurses Association	23	6,147	-
American Postal Workers Union	1	38	-
Balboa Nurses' Association	1	92	-
International Brotherhood of Painters and Allied Trades	5	1,451	-
California Association of Medical Laboratories Technology, Engineers and Scientists	1	68	-
Columbia Basin Trades Council	1	175	-
Committee on Interns and Residents	-	-	-
California Nurses Association	1	6	-
Columbia Power Trades Council	1	807	-
California Teamsters Public Engineers and Scientists of California	1	243	-
Federal Association of Communication and Technicians	1	7	-
Federal Education Association	2	6,918	-
Federal Firefighters Association	4	157	-
Federal Law Enforcement Association	-	-	-
Fraternal Order of Police	15	1,204	-
Graphic Communication International Union	17	1,468	-
Hotel and Restaurant Employees Union	1	32	-
International Association of Fire Fighters	68	3,243	-
International Association of Machinists and Aerospace Workers	70	17,452	1

노 조	단체교섭에 의한 적용 (Covered by Agreement)		
	교섭단위	직원수	비율
International Association of Tool Craftsman	1	17	-
International Brotherhood of Electrical Workers	33	3,368	-
International Brotherhood of Fireman and Oilers	1	53	-
International Brotherhood of Police Officers	7	192	-
International Brotherhood of Teamsters	5	2,432	-
International Chemical Workers Union	1	20	-
Indian Educators Federation	4	7,764	-
International Federation of Professional and Technical Engineers	49	20,577	1
International Guard Union of America	1	34	-
International Organization of Masters, Mates and Pilots	2	176	-
International Printing, Pressman and Assistants Union	1	8	-
International Union of Operating Engineers	1	-	-
International Union of Police Association	1	11	-
Laborers International Union of North America	64	13,927	1
Marine Engineers Beneficial Association	8	729	-
Masters, Mates and Pilots	2	259	-
Merit Systems Protection Board-Professional Association	1	88	-
Metal Trade Council	34	18,750	1
National Association of Agriculture Employees	1	2,032	-
National Association of Air Traffic Specialists	1	2,329	-
National Association of Government Employees	133	43,148	3
National Association of Government Inspectors	2	161	-
National Association of U.S. Immigration Judges	-	-	-
National Association of Planners, Estimators, and Progressman	3	169	-
National Alliance of Postal and Federal Employees	4	100	-
National Association of Plant Protection Quarantine Office Service Employees	1	225	-
National Air Traffic Contollers Association	4	16,313	1
National Labor Relations Board Professional Association	207	66,978	4
National Labor Relations Board Professional Association	3	148	-
National Labor Relations Board Union	4	1,189	-
National Maritime Union of America	13	2,373	-

노 조	단체교섭에 의한 적용 (Covered by Agreement)		
	교섭단위	직원수	비율
National Treasury Employee Unions	58	136,994	8
National Union of Labor Investigators	1	147	-
National Weather Service Employees Organization	3	4,145	-
Oil, Chemical and Atomic Workers' International Union	1	12	-
Overseas Federation of Teachers	1	734	-
Office and Professional Employees International Union	1	430	-
Professional Association of Aeronautical Center Employees	2	357	-
Professional Association of the Interstate Commerce Commission	-	-	-
Professional Airways Systems Specialists	9	11,165	1
Pattern Makers League of North America	1	5	-
Patent Office Professional Association	1	2,774	-
Plant Printers, Die Stammers and Engravers	2	199	-
Plumbing and Pipe Fitting Industry	3	99	-
Roofers Union	1	279	-
Service Employees International Union	11	9,226	1
Seafarers International Union of North America	6	1,834	-
Sheet Metal Workers International Association	2	34	-
SPORT Air Traffic Controllers	1	18	-
United Brotherhood of Carpenters	3	364	-
United Nurses of California	1	219	-
United Police and Security Association	1	21	-
United Power Trades Organization	1	490	-
United Telegraph Workers Union	1	10	-
Veterans Affairs Staff Nurses Council	1	324	-
전 체	1839	1,010,412	59

〈부표 3〉 정부전반의 협의권한(Government-Wide Consultation Rights): 집행기관과 노조(2001)

집행기관	노 조	협의권이 승인된 날짜
인사관리국(Office of Personnel Management)	전국연방피용자협회(NFFE)	09/13/79
	미국정부피용자협회(AFGE)	10/30/79
	전국정부피용자협회(NAGE)	11/09/79
	전국교육협회(NEA)	06/25/80
	전국재무성피용자노조(NTEU)	09/25/80
	금속노조협의회(MTC)	03/04/81
	항공로설계전문가노조(PASS)	03/05/82
	국제전문기술자연맹(IFPTE)	08/16/82
	전국기상업무직원조직(NWSEO)	02/19/87
	미국간호사협회(ANA)	08/19/87
국제전기공노조(IBEW)	09/21/98	
예산관리국(Office of Management and Budget)	전국연방피용자협회(NFFE)	10/17/79
	미국정부피용자협회(AFGE)	11/02/79
	전국정부피용자협회(NAGE)	04/18/80
	국제전기공노조(IBEW)	09/10/80
	전국재무성피용자노조(NTEU)	10/01/80
고용평등위원회 (Equal Employment Opportunity Commission)	전국연방피용자협회(NFFE)	06/02/80
	미국정부피용자협회(AFGE)	06/30/80
	전국재무성피용자노조(NTEU)	10/01/80
총무청(General Services Administration)	전국연방피용자협회(NFFE)	09/19/79
	미국정부피용자협회(AFGE)	10/23/79
	전국교육협회(NEA)	10/25/79
	전국정부피용자협회(NAGE)	02/28/80
	전국재무성피용자노조(NTEU)	09/24/80
	항공로설계전문가노조(PASS)	02/10/82

주: 정부 전반에 걸친 협의권은 해당기관에서 공포한 규칙이나 규정이 정부 전반(government-wide)에 걸쳐 중요한 고용조건의 변화를 가져올 때 노조가 이에 대해 해당기관과 사전에 협의할 수 있는 권한을 뜻함. 이때 노조는 3,500명 이상의 직원을 배타적으로 대표하는 경우에만 정부 전반에 걸친 협의권을 요청할 수 있음.

자료: U.S. Office of Personnel Management, *Union Recognition in Federal Government*, 2001.

〈부표 4〉 전국협의권한(National Consultation Rights): 집행기관과 노조(2001)

행정부서	노 조
농림부(Department of Agriculture)	미국정부피용자협회(AFGE) 전국연방피용자협회(NFFE)
통상부(Department of Commerce)	미국정부피용자협회(AFGE) 전국연방피용자협회(NFFE)
국방부(Department of Defense) (Office of Personnel Management)	전국연방피용자협회(NFFE) 미국정부피용자협회(AFGE) 전국정부피용자협회(NAGE) 전국재무부피용자노조(NTEU) 금속노조협의회(MTC) 국제전문기술자연맹(IFPTE) 연방교육협회(FEA) 국제기계공/항공근로자협회(IAM)
보건사회국(Health and Human Services)	미국정부피용자협회(AFGE) 전국연방피용자협회(NFFE) 전국재무부피용자노조(NTEU) 북미국제근로자노조(LIUNA)
주거도시개발(Housing and Urban Development)	전국연방피용자협회(NFFE)
내무부(Department of Interior)	미국정부피용자협회(AFGE) 전국연방피용자협회(NFFE)
법무부(Department of Justice)	미국정부피용자협회(AFGE)
국무부(Department of State)	미국정부피용자협회(AFGE) 전국연방피용자협회(NFFE) 연방교육협회(FEA) 미국회국업무협회 (American Foreign Service Association)

집행기관	노 조
교통부(Department of Transportation)	미국정부피용자협회(AFGE)
	항공로설계전문가노조(PASS)
	전국항공관제사협회(NATCA)
재무부(Department of Treasury)	전국재무부피용자노조(NTEU)
국가보훈처(Department of Veterans Affairs)	서비스직피용자국제노조(SEIU)
	전국정부피용자협회(NAGE)
	전국연방피용자협회(NFFE)
	미국정부피용자협회(AFGE)
	미국간호사협회(ANA)
환경보호기구(Environment Protection Agency)	미국정부피용자협회(AFGE)
연방거래위원회(Federal Trade Commission)	미국정부피용자협회(AFGE)
총무청(General Services Administration)	미국정부피용자협회(AFGE)
	전국연방피용자협회(NFFE)
미국우주항공국(National Aeronautics and Space Administration)	국제전문기술자연맹(IFPTE)
	미국정부피용자협회(AFGE)
중소기업청(Small Business Administration)	미국정부피용자협회(AFGE)
스미소니안 연구소(Smithsonian Institute)	미국정부피용자협회(AFGE)
인사관리국(Office of Personnel Management)	미국정부피용자협회(AFGE)
소비자보호위원회(Consumer Product Safety Commission)	미국정부피용자협회(AFGE)
연방공탁기금회사(Federal Deposit Insurance Corporation)	미국정부피용자협회(AFGE)
연방조정알선국(Federal Mediation and Conciliation Service)	전국정부피용자협회(NAGE)

주: 전국협의권은 해당기관에서 공포한 규칙이나 규정이 기관 전반(agency-wide)에 걸쳐 중요한 고용조건의 변화를 가져올 때 노조가 이에 대해 해당 기관과 사전에 협의할 수 있는 권한을 뜻함.

자료: U.S. Office of Personnel Management, *Union Recognition in Federal Government*, 2001.