

## 미국 노동권리법과 그 영향

이 운 수

(로체스터대 경제학부

박사과정)

지난 3월 26일 뉴 햄프셔(New Hampshire) 주 의회는 노동권리법(right-to-work law, 이하 RTW)의 통과를 거부하는 결정을 내렸다. 버지니아(Virginia)주의 전국노동권리위원회(National Right to Work Committee)의 후원으로 추진되었던 이 법안은 비노조원들이 노동조합에 단체협상 등과 관련된 활동비를 지원하는 것을 금지하기 위한 것으로 1947년 제정된 테프트 하틀리법(Taft-Harteley Act)에 그 근거를 두고 있다.<sup>1)</sup> 연방 노사관계법(Federal Labor-Management Relations Act)이라고도 불리는 이 법안의 제14조 b항은 미국의 각 주에 노동권리법(RTW Act) 제정을 허용하였는데 이 법을 채택한 주에서는 개별 노동자가 노조에 가입하지 않고도 아무런 제약없이 일할 수 있게 하고 고용조건으로 조합비를 내는 등 강제적으로 노조를 지원할 수 없도록 규정, 노조 가입이나 금전적 지원에 대한 개별 노동자의 선택이 법적으로 보장된다.

노동권리법의 폐지 및 도입과 관련해 친노조 및 반노조 성향을 가진 노동자, 사용자 및 정치 세력간의 뜨거운 논쟁은 각 주의 의회 안팎에서 계속되어 왔

1) 제2차 세계대전후 전시 노동행정에 대한 반동과 노동쟁의가 고양될지도 모른다는 경계심 때문에 노동조합의 활동을 규제하기 위해 제정된 테프트 하틀리법(Taft-Harteley Act, 1947년)은 노동조합에 의한 불성실한 교섭 및 지나친 조합비 등을 일련의 부당노동행위로 규정하여 규제하고 국가의 안전을 지키기 위해 필요한 경우 대통령이 파업에 개입할 수 있게 하는 법적 근거를 제공한다.

다. 사용자측이 대체로 노동권리법의 도입을 옹호해 온 반면 노동조합측은 이 법안의 도입에 반대해 왔다. 어느 주가 노동권리법을 도입해 왔는가에 대해서는, 경제발전이 뒤떨어진 주에서 기업을 유인하기 위해 노동권리법을 도입한다는 견해와 노조의 성장을 억제하기 위해 기존의 사용자들이 노동권리법의 도입을 서두른다는 견해가 모두 설득력 있게 받아들여지고 있다. 1940년대 중반부터 1950년대 초반에 20여개의 주에서 노동권리법이 통과되었고, 최근에는 오클라호마 주에서 노동권리법이 도입된 것을 포함, 현재에는 22개 주가 노동권리법을 인정하고 있다. 노동권리법이 노조 및 경제활동에 어떤 영향을 미치는가에 대해서는 학계에서도 다양한 연구가 이루어져 왔다. 이 보고서에서는 노조, 고용 및 임금에 대한 노동권리법의 영향에 관한 연구를 중심으로 간략히 소개한다.<sup>2)</sup>

## ■ 노조활동에 관한 영향

노동권리법의 영향으로 가장 먼저 떠

2) 이 분야의 연구에 관한 좀 더 포괄적인 소개를 위해서는 다음 두 논문을 참조: Moore, William J. and Newman, Robert J., "The Effects of Right-To-Work Laws: A Review of the Literature," *Industrial and Labor Relations Review* 38 (July 1985): 571-585; Moore, William J., "The Determinants and Effects of Right-To-Work Laws: A Review of the Recent Literature," *Journal of Labor Research* 19 (Summer 19):445-469.

오르는 이슈는 노조 가입률의 감소이다. 엘우드와 파인(Ellwood and Fine, 1987)이 지적한 바에 따르면 노동권리법으로 노조가 더 이상 노조활동비를 강제할 힘이 없어짐에 따라 개별 노동자가 노조에 가입할 유인은 줄어들게 된다.<sup>3)</sup> 따라서 새로운 노동조합의 결성이나 기존에 인가가 취소된 노조의 대체가 더디게 이루어지게 되는데, 이와 같은 노조 결성의 감소는 주 내 노동조합 가입률을 떨어뜨리는 주요 원인이 된다. 무어와 뉴만(Moore and Newman, 1987)의 논문에 소개된 초기 연구들이 노동권리법과 노조 가입률간에 비교적 약한 상관관계를 보고하고는 있으나 이것으로 노동권리법이 노조 가입률에 영향을 미치지 않는다고 단정지을 수는 없다. 1951년~1977년까지 50개 주에서 새로 조직된 노동조합에 관한 데이터를 근거로 한 엘우드와 파인(1987)의 연구에 따르면, 노동권리법의 통과는 새로운 노조의 결성을 법안 통과후 처음 5년간에는 45% 정도, 그 후 5년간에는 36% 정도 감소시킨다. 그 결과, 노조가입률은 노동권리법 통과후 10년간 5~10% 정도 감소하게 된다. 이 외에도 이치노우스키와 잭스(Ichniowski and Zax, 1990, 1991)의 연구에 따르면 노동권리법은 공공부문의 노조결성률에도 영향

3) Ellwood, David T. and Glenn Fine, "The Impact of Right-to-Work Laws on Union Organizing," *Journal of Political Economy* 95 (April 1987): 250-273.

을 미쳐 경찰, 소방관 등이 단체협상에 나서는 비율을 현저하게 감소시킨다.<sup>4)</sup>

노동권리법이 노조활동에 미친 영향에 관한 연구 결과를 해석할 때 한가지 주의해야 할 사항은 노동권리법의 통과가 노조활동 감소의 원인이 아니라 그 결과의 산물일 가능성이 존재한다는 것이다. 이러한 가능성을 타진하기 위해 노동권리법이 통과되기 전 7년간 새로운 노조 결성에 관한 자료를 분석한 후, 엘우드와 파인(1987)은 노조 결성의 감소는 노동권리법의 통과에 의해 초래되었다는 결론을 내리기는 하지만, 1986년 아이다호 주에서 노동권리법이 통과되었던 경우에는 오히려 노조활동의 감소가 노동권리법의 통과를 촉진시켰을 것이라는 주장도 설득력을 얻는다. 노동권리법이 통과되기 5년 전부터 현저히 노조결성률이 감소했던 아이다호에서 노동권리법이 통과된 결정적인 계기로 켄드릭은 ‘번커힐(Bunker Hill)’ 사건을 지적한다. 1984년 번커힐 탄광 노동자들

은 회사의 도산을 막기 위해 자체적으로 감봉을 하는 등 회사를 유지하기 위해 여러가지를 양보할 것을 투표로 결정했는데 이러한 결정이 피츠버그의 노조 집행부에서 뒤집어지면서 번커힐 탄광 노동자 중 1,500명이 실직을 하게 되었다. 만약 번커힐 사건으로 촉발된 아이다호 주의 노조에 관한 태도 변화가 노동권리법 통과에 결정적 역할을 한 것이 사실이라면, 이는 반노조 성향의 확대가 노동권리법과 같은 노조활동을 저해하는 법안의 통과로 이어질 수 있음을 시사하는 것이다.

## ■ 고용창출과 기업의 경제활동에 미치는 영향

노동권리법은 부분적으로 산업과 경제 발전을 촉진시키기 위해 도입된 법안이다. 대체적으로 남부와 노동권리법이 발효 중인 주는 노동권리법이 통과되지 않은 북동부에 위치한 주에 비해 빠른 경제성장을 보이고 있는데 이는 노조를 기피하는 사용자들의 행동에 기인하는 것으로 보인다. 설문조사에 근거한 연구에 따르면 노동권리법은 기업의 부지 선정에도 중요한 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 기업가들과 주정부 내 경제발전 담당관들은 노동권리법과 기업 친화적인 환경을 부지 선정의 주요 요소로 뽑는다. 뉴만(Newman, 1983)을 비롯한 여러 학자들은 계량경제학적 분석기법을 이용한 실증분석에서 노동권

4) Ichniowski, Casey and Jeffrey S. Zax, "Right-to-Work Laws, Free Riders, and Unionization in the Local Public Sector." *Journal of Labor Economics* 9 (January 1991): 255-275.

Zax, Jeffrey S., and Casey Ichniowski. "Bargaining Laws and Unionization in the Local Public Sector," *Industrial and Labor Relations Review* 43 (April 1990): 447-462;

Zax, Jeffrey S., and Casey Ichniowski. "Excludability and the Effects of Free Riders: Right-To-Work Laws and Local Public Sector Unionization," *Public Finance Quarterly* 19 (July 1991): 293-315.

리법이 전체 고용자 수를 통계적으로 유의미하게 증가시킨다는 것을 보였다.<sup>5)</sup> 특히 고용에 대한 긍정적인 효과는 자본집약적인 산업보다도 노동집약적인 산업에서 더 크게 나타났다. 홀스(Holmes, 1998)는 노동권리법이 있는 주와 없는 주 사이의 제조업 노동자 수를 비교하는 최근 연구에서 노동권리법이 제조업 활동을 증가시킨다는 것을 보였다. 그의 가설에 따르면, 노동권리법을 포함한 주 정부의 정책이 기업의 부지에 영향을 미칠 경우 제조업에 종사하는 취업자 수는 노동권리법이 있는 주에서 노동권리법이 없는 주로, 그 주 경계를 넘을 때 급격히 감소해야 한다. 실증적 분석은 그의 가설을 강력하게 뒷받침해 준다. 제조업 취업자 수는 노동권리법이 있는 주의 주 경계로부터 25마일 이내 떨어져 있는 곳에서 노동권리법이 없는 주의 주 경계로부터 25마일 떨어져 있는 곳으로 옮겨 감에 따라 1/3 감소한다.<sup>6)</sup>

5) Newman, Robert J., "Industry Migration and Growth in the South," *Review of Economics and Statistics* 65 (February 1983): 76-86.

6) Holmes, Thomas J., "The Effects of State Policies on the Location of Industry: Evidence From State Borders," *Journal of Political Economy* 106 (August 1998): 667-670

노동권리법이 있는 주는 노동권리법 외에도 다른 기업 친화적인 정책을 가지고 있다는 점에서, 위의 연구들은 노동권리법만의 영향보다는 전반적인 기업정책의 효과를 연구한 것이라는 나름대로의 한계를 지닌다.

## ■ 임금에 미치는 영향

이론적으로 노동권리법이 임금에 미치는 효과는 그 결과를 예측하기가 힘들다. 유니언숍(union shop)의 부재로 노조는 노조원의 임금과 노조 프리미엄을 올리려 한다는 연구가 있는 반면, 노동권리법에 의한 노조원 감소와 그에 따른 노조의 협상력 약화는 노조원의 임금과 프리미엄을 낮춘다는 반론도 있다. AFL-CIO를 비롯한 친노조 단체들의 보고에 따르면 노동권리법이 있는 주의 평균임금은 노동권리법이 없는 주의 평균임금에 비해 낮은 것으로 알려져 있다.<sup>7)</sup> 하지만 임금을 결정짓는 다른 조건들을 모두 무시한 채 단순히 두 그룹의 평균임금만을 비교하는 것으로 노동권리법이 전반적인 임금을 감소시킨다는 주장은 설득력을 얻기 힘들다.

여러 학자들이 임금을 결정짓는 회귀식을 추정해 본 결과에 따르면 노동권리법은 임금에 중대한 영향을 미치는 것으로는 보이지 않는다. 비록 일부 학자의 연구에서 노동권리법이 평균임금을 감소시키는 것으로 나타나기는 하지만, 대부분의 연구에서 노동권리법은 노조원 및 비노조원의 임금과 평균임금에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다.<sup>8)</sup>

7) <http://www.aflcio.org/issuespolitics/stateissues/righttowork.cfm>

8) 이에 대한 연구는 Moore(1998)와 Moore and Newman(1985)에 자세히 소개되어 있다.

## ■ 결론

1947년 이후 미국에 도입된 노동권리법은 전반적으로 노조의 활동을 약화시킨 반면, 기업의 경제활동을 증대하는데 기여한 것으로 보인다. 전반적으로 노동권리법을 도입하려는 측에서는 노동권리법에 의한 고용증대 등의 장점을 부각해 온 반면, 노동권리법에 반대하는 노조측에서는 그 근거로 노동권리법이 임금 및 보험 등의 혜택을 감소시킨다는 주장을 해 왔다. 노동권리법이 있는 주와 없는 주 사이에 경제 및 정치적으로 많은 차이점이 상존한다는 것을 고려하면 노동권리법이 있는 주와 없는 주의 단순 비교를 노동권리법의 도입이나 폐지의 근거로 삼는다면 자칫 불완전한 정보에 근거한 성급한 판단을 불러올 수 있다는 점에서 주의해야 할 것이다. 대부분의 연구는, 다른 통제 가능한 변수들을 모두 분석에 포함시킬 경우 노동권리법을 도입한 주의 경제활동이 그렇지 않은 주에 비해 더 활발히 성장해 왔음을 보여주고 있다. 반면 노동권리법이 있는 주와 그렇지 않은 주의 임금 비교에 근거하여 노동권리법이 평균임금을 감소시킨다는 주장은 임금을 결정하는 다른 요소들도 함께 고려하여 비교한 연구에서는 그 설득력을 잃는 것으로 보인다.

고용창출 대 평균임금의 증가, 고용의 양적 팽창 대 질적 향상은 노동자 모두의 후생을 고려해 기업 및 노조에 관한

정책을 결정해야 할 미국 주정부의 정책입안자가 따라잡아야 할 두 마리의 토끼로 보인다. 기업을 유치하고 양질의 일자리를 창출하려는 미국 내 주정부간의 정책 경쟁의 결과는 외국기업의 투자 유치를 위한 정책 개발과 관련해 우리나라에도 많은 교훈을 줄 수 있을 것이다.