



# 미국 위스콘신주 예산복구법안: 공공부문노조 단체교섭권 박탈 논란에 대하여

배효진 (미국 Berry & Berry 변호사사무소 노동법전문변호사)

## ■ 머리말

2011년 2월 11일, 위스콘신 주의 신임 주지사 스콧 워커는 소위 예산복구법안(budget repair bill)을 발표하였다<sup>1)</sup>. 워커 주지사는 위스콘신 주가 이번 회계연도에만 1억 3,700만 달러의 적자에 직면하고 있다며 균형예산을 위해 예산복구법안을 소개한다고 발표하였다. 균형예산을 위해 소개한 방안 중 현재 가장 논란이 되는 조항은 공공부문노조를 크게 약화시키는 조항들인데 그로 말미암아 이 법안은 노동조합과 지지자들의 강력한 저항에 부딪히게 되었다. 이 법안은 현재 주 하원에서는 통과되었지만, 민주당 소속의 14명 주 상원의원들이 상원이 법안 통과를 위한 정족수를 채울 수 없도록 위스콘신 주를 떠난 탓에 주 상원에서는 계류 중이다.

그리고 현재 워커 주지사와 노동조합과 예산복구법안을 반대하는 시민의 대치 상태는 2주 이상 계속되고 있다. 공공부문노동조합은 임금과 각종 혜택 삭감은 받아들일 수 있지만, 단체교섭권 박탈은 받아들일 수 없다며 2주 넘게 위스콘신의 수도 매디슨에서 시위를 계속하고 있다. 이러한 대치상황이 지속되고 있는 와중에 워커 주지사는 예산복구법안이 조속히 통과되지 않으면 1,500명의 주 공무원들을 해고시키겠다고 위협하고 있다<sup>2)</sup>.

1) Governor Walker Introduces Budget Repair, Office of the Governor Scott Walker (February 11, 2011) [http://walker.wi.gov/journal\\_media\\_detail.asp?prid=5622&locid=177](http://walker.wi.gov/journal_media_detail.asp?prid=5622&locid=177)

2) Wisconsin Protesters Leave Capitol After Judge's Ruling, The New York Times (March 4, 2011)

이 글에서는 논란이 되고 있는 예산복구법안의 공공부문노동조합 관련 조항들과 이 법안을 둘러싼 논란에 대해 살펴보고자 한다.

## ■ 위스콘신 예산복구법안(budget repair bill)<sup>3)</sup>

워커 주지사가 소개한 예산복구법안 중 공공부문 노동자들과 노동조합과 관련된 조항들은 다음과 같다.

### 단체교섭권

현재 공공부문 노동자는 임금, 노동시간, 고용조건에 대한 단체교섭권을 가지고 있다. 그러나 이 법안은 경찰, 소방관을 제외한 모든 공공부문 노동자들의 단체교섭권을 박탈하고 기본임금만 협상할 수 있도록 제한한다. 그리고 기본임금은 주민투표에서 허가하지 않는 한 소비자물가지수(Consumer Price Index) 상승 비율을 넘을 수 없다.

또한 현재 법안에 따르면 공공부문 노동자들은 투표한 노동자들의 절반 이상이 지지한 노동조합을 대표로 선출할 수 있으며 일단 선출된 노동조합은 새 선거를 요구하고 현 노동조합의 인가 취소를 요청하는 청원서가 제출되지 않는 이상 단체교섭 대표로 활동할 수 있다. 그러나 이 법안은 노동조합이 매 해마다 단체교섭 대표로 인가를 받기 위한 선거를 치르도록 하며, 또한 노동조합은 투표한 노동자의 절반 이상의 지지가 아닌 단체교섭 단위에 속한 노동자 전체의 과반수 지지를 받아야 한다. 만약 선거에서 현 노동조합이 51%의 지지를 얻지 못한다면 노동조합은 해체되며 다음 1년간 노동자들은 노동조합을 만들 수 없게 된다. 이 법안은 2011년 4월에 모든 노동조합의 선거가 시행되어야 한다고 서술하고 있다.

<http://www.nytimes.com/2011/03/05/us/05wisconsin.html>

3) State of Wisconsin 2011-2012 Legislature, January 2011 Special Session, Senate Bill 11 (February 14, 2011) <http://legis.wisconsin.gov/2011/data/JR1SB-11.pdf>

현재 단체교섭 합의문(collective bargaining agreement)은 2년간 지속되며 연장될 수 있지만 새 법안은 단체교섭 합의문의 기간을 1년으로 제한하며 단체교섭 합의문 연장을 금지한다. 또한 현재 법안이 임금에서 노동조합비를 공제하는 것을 허가하는 반면, 새 법안은 경찰, 소방관 노동조합을 제외한 노동조합이 노동조합비를 공제하는 것을 금지한다. 또한 새 법이 제정되면 노동자들은 조합비를 내지 않으며 단체교섭 단위에 머물 수 있게 된다.

현재 법은 위스콘신 주립대, 위스콘신 주립대 병원(UW Hospitals & Clinics Authority), 자택 간호, 탁아 노동자들에게 단체교섭권을 부여하지만 새 법은 이들의 단체교섭권을 완전히 박탈한다.

## 공공부문 노동자 퇴직기금 시스템

현재 공공부문 노동자의 퇴직기금은 정부와 노동자의 기여로 유지되고 있으며, 정부와 노동자의 기여 비율은 해마다 단체교섭으로 정해진다. 그러나 이 법안은 노동자의 기여 비율이 50%를 넘어야 한다고 규정하며, 현재 법이 정부가 노동자의 기여분을 일부 혹은 전부 부담하는 것을 허락하는 반면, 새 법안은 노동자 기여분을 정부가 부담하는 것을 금지한다. 또한 새 법은 연금 수령액을 낮춘다. 새 법안은 또한 제한된 기간 동안만 정부에서 일하는 노동자들(limited term appointment)이 공공부문 노동자 퇴직기금에 참여하거나 건강보험의 혜택을 받지 못하도록 한다.

## 공공부문 노동자 건강보험

현재 정부는 일 년에 1,566시간 이상을 일하는 공공부문 노동자들의 보험료의 80% 이상을 부담하며, 보험료는 단체교섭 대상에 포함되어 있다. 새 법은 보험료의 정부 부담 비율이 88%를 넘을 수 없도록 규제하며, 1,566시간 이하를 일하는 공공부문 노동자의 보험료 부담 비율은 주 노사관계 사무실(Office of State Employee Relations)에서 정하도록 한다.

## 주정부 운영

현재 주지사는 재난이 발생했을 때 비상사태를 선포할 수 있다. 새 법안은 비상사태 선포시 3일

이상 결근하는 행위나 파업이나 태업 등의 정부 서비스 제공을 방해하는 노동조합의 단체행동에 참여 행위를 정당한 해고 사유로 규정한다.

## ■ 위스콘신 예산복구법안에 대한 반응

워커 주지사는 아웃소싱, 건강보험, 근무시간, 연장자 우선 조항 등 각종 노동조건들에 대한 단체교섭을 금지함으로써 위스콘신 주가 경제적으로 큰 이익을 볼 수 있을 것이라고 주장한다. 예를 들어 워커 주지사는 학구(school district)가 교사 노동조합과 협상한 건강보험 대신 더 저렴한 주 공무원에 대한 건강보험을 선택할 수 있다면 일 년에 6,800만 달러를 절감할 수 있을 것이라고 추정한다. 위스콘신의 한 카운티 장(長)은 워커 주지사의 법안이 통과되면 더 유연하게 카운티 운영을 할 수 있을 것이라고 말했다. 예를 들어, 그는 이 법안이 통과되면 노동조합의 규정의 제약으로 인해 운영을 지속해야 했던 한 소년원을 없앨 수 있고, 이로 인해 카운티는 연간 30만 달러를 절감할 수 있다. 공공부문노동조합에 단체교섭권이 있음으로 인해 카운티는 노동조합이 동의하지 않는 한 아무 것도 할 수 없었다고 그는 주장한다.

반면, 노동조합 측은 노동조합의 존재로 인해 공공부문 노동자들이 보복(retaliation), 나이로 인한 차별, 그리고 정치적 변화에 따라 경영진이 결정을 내리는 것으로부터 보호될 수 있었다고 주장한다. 위스콘신 주 교사노동조합 위원장 메리 벨은 교액의 교사가 가장 먼저 해고 대상으로 고려될 것이며 노동조합의 요구 없이는 학급당 학생수가 증가할 것이라고 우려했다. 한 시행정 담당관은 단체교섭권을 없애는 것이 노사 간의 협력을 종결시키고 그로 말미암아 시민을 위한 서비스의 질이 떨어질 수 있을 것이라고 우려의 목소리를 표명했다<sup>4)</sup>.

위스콘신 주 미국노동총연맹 산별회의(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations : AFL-CIO) 회장은 2월 11일 성명서를 발표하였다<sup>5)</sup>. 그는 공공부문노동조합의

4) In Indiana, Clues to Future of Wisconsin Labor, The New York Times (February 26, 2011)  
<http://www.nytimes.com/2011/02/27/business/27collective-bargain.html>

5) Wisconsin State AFL-CIO President Neuenfeldt: The Middle Class is Built on Collective Bargaining

단체교섭권은 중산층의 버팀목이라고 주장하며 공공부문 노동자들이 이미 고통 분담을 하고 있음을 강조했다. 위스콘신 공공부문 노동자들이 이미 무급 일시해고(furlough)와 고용과 임금 동결에 동의하였고, 한 경제정책 연구소의 연구 결과에 따르면 위스콘신의 공공부문 노동자들이 비슷한 민간부문 노동자들보다 8.2% 적은 보상을 받고 있음을 강조하였다.

또한 미국공공부문노동자총연맹(American Federation of State, County and Municipal Employees) 대변인은 노동조합이 많은 양보를 할 용의가 있었음에도 워커 주지사가 협상 테이블을 던져버리고 싶어한다고 말했다<sup>6)</sup>.

워커 주지사는 이 법안이 반노동조합적 법안이 아니라고 주장하지만, 노동 전문가들은 위스콘신의 예산복구안이 통과되면 노동조합을 유지하는 것이 거의 불가능해질 것이라는 사실에 동의한다. 새 법에 따르면 노동조합은 해마다 선거에서 투표자 수의 과반수가 아닌 전체 노동자의 과반수의 지지를 얻어야 한다. 그렇게 인가 받은 노동조합의 협상 권리는 지극히 제한되어 있어 노동조합은 다른 고용조건들에 대해서는 협상할 수 없고 제한된 범위(소비자 물가 지수) 안에서만 임금 협상을 할 수 있다. 위스콘신대학교 데니스 드레상 정치학 교수는 생계비만 협상할 수 있는 노동조합에 누가 조합비를 내고 가입하겠냐고 반문했다. 또한 조합비 월급 공제금지 조항도 노동조합에 큰 타격을 줄 것으로 보인다.

해마다 선거를 치뤄야 한다는 점과 조합비를 월급에서 공제할 수 없다는 운영상 어려움을 극복할 수 있더라도 이러한 문제에 시간과 노력을 들여야 하는 노동조합은 실제로 조합원들에게 중요한 사항들에 집중할 시간이 부족할 것이라고 노동조합 지도자들은 우려하고 있다<sup>7)</sup>.

Rights, Wisconsin State AFL-CIO (February 11, 2011) <http://wi.aflcio.org/statefed?action=downloadasset&assetid=f4082ad3-5551-48dc-908d-1cceb2b74fe4>

6) A Watershed Moment for Public-Sector Unions, The New York Times (February 18, 2011) <http://www.nytimes.com/2011/02/19/us/19union.html>

7) Walker budget bill would effectively kill unions, Wisconsin State Journal (March 4, 2011) [http://host.madison.com/wsj/news/local/govt-and-politics/article\\_00aaf0ec-460e-11e0-9a32-001cc4c03286.html](http://host.madison.com/wsj/news/local/govt-and-politics/article_00aaf0ec-460e-11e0-9a32-001cc4c03286.html)

## ■ 위스콘신의 노동운동 역사<sup>8)</sup>

논란이 되는 워커 주지사의 예산복구안이 발표된 이후 노동조합과 지지자들은 2주 넘게 예산 복구법안에 대한 반대 시위를 벌이고 있다. 공공부문노동조합의 권리 수호를 위해 거리에 나선 시위대는 산업재해보험과 실업급여가 가장 먼저 도입되고, 미국공공부문노동자총연맹의 산실인 위스콘신에서 어떻게 노동조합의 권리를 박탈할 수 있냐고 목소리를 높이지만, 위스콘신의 노동 운동은 복잡한 역사를 지니고 있다. 위스콘신은 종종 미국 노동운동의 선봉대에 섰지만 동시에 노동조합이 경제적 번영의 걸림돌이라고 생각하는 반노동조합 세력과도 대치해 왔다.

1959년, 위스콘신 주는 미국에서 최초로 공공부문 노동자들에게 단체교섭권을 허가하였다. 곧 이어 존 F. 케네디 대통령은 연방공무원들에게 같은 권리를 허가하였고, 당시 캘리포니아 주지사였던 로널드 레이건 역시 캘리포니아 공공부문 노동자에게 단체교섭권을 허락하였다. 그러나 위스콘신은 또한 연방의 와그너법(The Wagner Act)이 민간부문 노동자들에게 노동조합을 조직하고 단체교섭권을 허가한 이후 가장 먼저 노동조합의 권리를 제약한 주이기도 하다.

북 일리노이대학교의 로즈마리 퓨러 노동역사학 교수는 현재 위스콘신의 대치 상황과 비슷한 일이 역사적으로 있었다고 지적한다. 퓨러 교수는 저작 증서부의 급진적 노동조합주의: 1900~1950(Radical Unionism in the Midwest, 1900~1950)에서 20세기 전반 기업들이 어떻게 노동 조합운동에 맞섰는지 서술하고 있다. 노동조합이 8시간을 근무할 권리를 요구하고 시위를 일으키자 기업들은 노동자들의 시위에 대항하기 위해 고용주간의 네트워크를 조직하였는데 1930~40년대의 이 조직이 현재 위스콘신에서 노동조합의 단체교섭권 박탈을 주도한 그룹의 전신이라는 것이 퓨러 교수의 주장이다.

이처럼 위스콘신에서는 역사적으로 반노동조합과 친노동조합 세력 모두 세력을 쌓아왔기 때문에 워커 주지사의 법안에 대한 현재와 같은 폭발적 반응이 일어났다는 것이 역사학자들의 지적이다. 1959년 위스콘신에서 단체교섭권이 공공부문 노동자들에게도 허락되었을 때 위스콘신 주민들은

8) Wisconsin's Legacy of Labor Battles, The New York Times (March 5, 2011) <http://www.nytimes.com/2011/03/06/weekinreview/06midwest.html>

이를 공정함의 문제로 간주했다. 사람들은 민간부문 노동자들에게 허락된 권리가 공공부문 노동자들에게도 허락되어야 한다고 생각했다. 그러나 많은 공장들이 문을 닫으면서 민간부문의 노동조합은 점차 줄어들기 시작했다. 노동조합이 있는 일자리에서 일하는 민간부문 노동자들이 대폭 줄어들면서 공공부문 노동자들은 민간부문 노동자들이 누리지 못하는 특권을 누리고 있다는 주장이 설득력을 얻기 시작한 것이다.

워커 주지사는 이 법안이 균형예산을 위한 것이라고 주장하지만 이미 노동조합이 경제적 이슈에서는 모두 양보할 뜻을 밝힌 지금 워커 주지사의 법안은 균형예산을 위한 것이라기보다는 위스콘신 주 역사상 반복되어 온 친노동조합 세력과 반노동조합 세력 사이의 대결로 보여진다.

## ■ 다른 주(州)들의 동향

노동계의 관심사가 위스콘신에 초점이 맞춰져 있는 동안 공공부문노동조합의 단체교섭권을 제약하려는 법안은 다른 주에서도 소개되고 있다.

먼저 위스콘신의 예산복구법안과 비슷하게 공공부문노동조합의 단체교섭권을 제약하려는 법안은 최근 오하이오 주 상원을 통과했다<sup>9)</sup>. 하원 역시 무사히 통과할 것으로 보여지는 이 법안은 노사분규가 교착상태(impasse)에 이르렀을 때 중립적 제3자가 아닌 선출직 공무원(elected officials)에게 교착상태를 해소할 권리를 준다. 이 법안에 반대표를 던진 공화당 상원의원은 정부 측의 편을 들 것이 분명한 선출직 공무원에게 교착상태 해소 권리를 주는 것은 매우 불공평하며, 이는 마치 부부가 협상에 실패하여 제3자에게 문제를 가져갔더니 제3자가 항상 부인의 요구사항만 다 받아들이는 것이나 마찬가지라고 그는 지적했다. 그는 판사에게 교착상태 해소 권리를 부여할 것을 제안하였으나 그의 제안은 거부당했다. 또한 이 법안은 교사를 포함한 공공부문 노동자가 파업하는 것을 금지하는데 현재 법은 응급 분야에 종사하는 노동자들의 파업만을 금지하고 있다. 인디애나 주는

9) Ohio Senate Approves Union Bill, The New York Times (March 2, 2011) <http://www.nytimes.com/2011/03/03/us/03states.html>

이미 6년 전에 공공부문노동조합의 권리를 심각하게 제약시키는 법안을 통과시켰다<sup>10)</sup>.

이러한 움직임은 미국 중서부에만 국한되지 않는다. 인디애나, 메인, 미주리, 그리고 7개의 다른 주들의 공화당 의원들은 민간부문 노동조합이 조합원들에게서 조합비를 공제하는 것을 금지시키려는 법안을 도입하려 하고 있다. 이러한 움직임은 공화당 정치인들에게만 국한되어 있지 않다. 민주당 소속 앤드류 쿠오모 뉴욕 주지사는 1년간 임금인상을 동결하려고 하며, 민주당 소속 제리 브라운 캘리포니아 주지사 역시 공공부문 노동자들이 받는 혜택을 검토할 것을 약속했다<sup>11)</sup>.

## ■ 맺음말

3월 7일, 일리노이 주에서 농성 중인 14명의 민주당 소속 상원의원들은 워커 주지사와 상원 다수당 대표에게 협상을 요구하는 편지를 전달하였다. 워커 주지사는 이 편지에 대한 코멘트를 거부하였다. 민주당 소속 상원의원들과 공화당 소속 상원의원들은 지난주에도 협상을 벌였지만 협상은 결렬되었다. 협상 결렬 후 공화당 의원들은 민주당 소속 상원의원들에 대한 체포명령을 내렸고, 하루에 100달러씩 벌금을 매겼으며, 통장 이체 대신 월급 봉투를 직접 수령하도록 규정을 바꾼 상태이다. 민주당 소속 상원의원들도 인정하듯, 일리노이 주에 2주 이상 머물고 있는 이들 상원의원들도 언젠가는 위스콘신의 수도 매디슨으로 돌아와야 할 것이다<sup>12)</sup>.

위스콘신의 예산복구법안의 통과 여부가 향후 작게는 미국 공공부문노동조합의 권리, 크게는 미국 노동운동의 흐름에 영향을 미칠 것으로 예상되는 지금, 위스콘신의 예산복구법안 논란이 어떻게 해결될지 귀추가 주목된다. **KLI**

10) In Indiana, Clues to Future of Wisconsin Labor, The New York Times (February 26, 2011)  
<http://www.nytimes.com/2011/02/27/business/27collective-bargain.html>

11) Strained States Turning to Laws to Curb Labor Unions, The New York Times (January 4, 2011)  
<http://www.nytimes.com/2011/01/04/business/04labor.html>

12) Talks to Resolve Stalemate in Wisconsin Falter, The New York Times (March 7, 2011)  
<http://www.nytimes.com/2011/03/08/us/08wisconsin.html>