

미국 일리노이 주의 공무원 노조 교섭비 원천징수 금지와 영향

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

김정명 (미국 위스콘신대학교 매디슨캠퍼스 사회학 박사과정)

■ 머리말

2018년 6월 말, 미 연방 대법원은 찬성 5표 대 반대 4표로 일리노이 주의 공무원 노조 교섭비 (agency fee) 원천징수를 금지하는 결정을 내렸다. 이와 같은 결정에 따르면, 공무원들은 노조 교섭비 (agency fee)의 의무에서 벗어나게 된다.¹⁾ 현재까지는 일리노이 주 정부는 비조합원을 포함한 모든 공무원에 대하여 노조 교섭비를 연봉에서 공제해 왔다. 하지만 미 연방 대법원은 위와 같은 관행이 헌법에 위배된다는 결정을 내린 것이다. 이는 노동조합을 약화시킬 우려가 크다는 점에서 노동계로부터 많은 비판을 받고 있다. 이에 본 글에서는 일리노이 주 공무원 노조 교섭비 원천징수 금지의 내용, 배경, 그리고 예상되는 영향에 대하여 소개하고자 한다.

■ 노조 교섭비 원천징수 금지의 내용

이번 미 연방 대법원의 결정은 노조 교섭비 원천징수를 금지하는 것으로 요약될 수 있다. 위 결정을 자세하게 설명하기 위해서는 먼저 노조 교섭비가 무엇인지에 대한 이해가 먼저 필

1) Vox(2018.6.27), "The Supreme Court decision gutting public sector unions, explained," Retrieved on November 24th, 2018. <https://www.vox.com/2018/6/14/17437832/janus-afscme-supreme-court-union-teacher-police-public-sector>

요할 것이다. 노조 교섭비는 노동조합이 교섭활동에 드는 비용을 충당하기 위해서 노동조합원이 아닌 노동자에게 청구하는 비용으로 정의할 수 있다. 노동조합의 교섭활동으로 인하여 전체 노동자가 수혜를 받기 때문에, 어떤 노동자가 노동조합원이 아니라 하더라도 노동조합이 보호하는 사업장, 즉 교섭단위(bargaining unit)의 일원으로서 노동조합의 교섭활동을 지원할 의무가 있다고 보고 청구되는 비용인 것이다.²⁾

이는 노동조합원들이 조합에 가입하여 활동하는 데서 드는 비용을 위해 지불하는 가입 및 활동비인 노동조합비(union due)와는 다른 개념이다. 노조 교섭비는 노동조합 및 사용자 간 협상과 관련된 비용에 대해서만 징수될 수 있으며, 노동조합비와는 달리 노동조합의 정치적 의사표명 등의 활동에는 사용될 수 없다는 특징을 가지고 있다. 노조 교섭비는 통상적으로 노동조합비의 일정 비율 수준으로 청구되는 경향이 있다. 이번 일리노이 주의 사례에서는 그 비율이 약 78% 수준이었다.³⁾

노조 교섭비 원천징수의 법적근거는 노조 안정성 협약(union security agreement)이다. 노조 안정성 협약이란 사용자가 노동조합의 안정적인 활동을 보장할 수 있도록 하는 다양한 조항을 노동계약서 안에 포함시키도록 하는 일종의 사용자와 노동조합 간 계약이다. 전체 노동자들의 의무적인 노동조합 가입이나 노조 교섭비의 원천징수 등이 위 조항들의 대표적인 사례이다.⁴⁾ 이에 따르면, 모든 노동자는 사용자와 노동계약서를 작성하고 이를 받아들일 때 노조 안정성 협약의 내용까지 함께 받아들여야 한다.

이와 같은 노조 교섭비의 원천징수가 금지된다는 것은 노조 안정성 협약에서 노조 교섭비 원천징수 조항이 추가될 수 없다는 것을 의미하며 이는 노동계약서에 명시된 관련 조항이 무효가 된다는 것을 의미한다. 따라서 노동조합은 더 이상 비조합원으로부터 노조 교섭비를 받을 수 없게 되고, 이는 노동조합의 노조 교섭활동이 조합원의 조합비로만 운영될 수밖에 없다

2) McCloskey, M. R. & Rubin, R. S.(1977), "Union Security in the Public Sector: Types, Problems, Trends," *The Journal of Collective Negotiations* 6(4), p.1.

3) JournalStar(2018.6.28), "Editorial: Ball in unions' court now to prove worth to workers," Retrieved on November 24th, 2018, <https://www.pjstar.com/opinion/20180628/editorial-ball-in-unions-court-now-to-prove-worth-to-workers>

4) P, Joan(2004), *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations*(2nd ed.), Hoboken, N.J.: John Wiley and Sons.

는 것을 의미한다.

■ 노조 교섭비 원천징수 금지의 배경

이번 결정은 노조 교섭비의 원천징수의 재누스 대 미국 주, 카운티 및 지방공무원연합 제 31 지역 의회(Janus vs. American Federation of State, County and Municipal Employees District Council 31) 소송에 대한 것이었다. 2015년 2월 일리노이 주의 공화당 출신 주지사인 브루스 라우너(Bruce Rauner)는 행정명령(executive order)을 통하여 주의 모든 공무원에 대하여 노조 교섭비 원천징수를 금지하였다.⁵⁾ 이와 동시에 브루스 라우너 주지사는 일리노이 주 지방법원에 공무원들의 노조 교섭비 원천징수가 위헌이라는 소송까지 제기하였다. 이에 마크 재누스(Mark Janus)와 2명의 일리노이 주 소속 공무원들은 위와 같은 소송에 원고로 참여할 수 있도록 제청하였다. 한편 피고 측인 전미 공무원들의 노조인 미국 주, 카운티 및 지방공무원연합은 이 소송이 기각될 수 있도록 법원에 요청하였다. 2015년 5월, 일리노이 주 지방법원은 노조의 손을 들어주었다. 하지만 원고 측은 대법원에 상고하였고, 이것이 2017년 9월에 받아들여져 2018년 6월에 원고의 승소로 최종판결이 나게 되었다.⁶⁾

이와 같은 소송은 노동조합의 (교섭) 활동에 필요한 비용을 누가 지불하여야 하는지에 대한 근본적인 문제에서 출발한다. 미국에서 ‘일할 권리(right-to-work)’ 논쟁으로 알려진 위 문제는 노동조합의 활동으로 인한 수혜에 따라서 노동자들이 일정한 의무를 져야만 하는가의 문제로 귀결된다. ‘일할 권리’에 찬성하는 (보수적) 입장에 따르면, 만약 어떤 사업장에서 노동자가 일을 시작하고자 하였을 때 노조 가입 내지는 노조 교섭비 지불 등의 노조 안정성 협약의 내용까지 함께 받아들여야 하는 의무를 부과한다면 이는 노동자의 일할 권리 및 발언의 자유를 침해하는 것이다. 노조에 의무적으로 가입되거나 노조 교섭비를 지불하게 된다면 노동에 따른 실질적인 임금이 낮아지게 되고, 자신의 의사와 상관없이 자신의 이해관계가 노동

5) State of Illinois, Executive Order 13 (2015), February 9, 2015.

6) Janus v. State, County, and Municipal Employees, 585 U.S. 1 (2018).

조합에 의해서 대변되고 기본적으로 정치적인 성향을 강하게 띠는 노조의 정치적 의견을 지원하는 결과를 가져오기 때문이다. 따라서 위 입장에서는 노조 안정성 협약의 내용은 위헌이라는 결론을 내리게 된다.

반면 ‘일할 권리’에 반대하는 입장에서는 특정 사업장에서 일하는 노동자들 전체가 노동조합의 (교섭) 활동으로 인한 수혜를 입을 수 있음에도 노동조합의 교섭활동을 지원할 의무를 지지 않는 것은 노동조합 참여 및 활동의 ‘무임승차(free-rider)’ 문제를 가중시킬 수 있다는 문제를 지적한다. 무임승차 문제란 어떤 행위자들이 특정 재화를 통해서 수혜를 누리고 있고 이를 가치 있게 여김에도 불구하고 해당 재화의 생산을 위해서 투자되어야 하는 비용을 지불하지 않는 경향을 의미한다. 이때의 행위자들은 다른 행위자들의 투자 결과인 재화와 그 수혜를 투자자들과 똑같이 누릴 수 있다. 따라서 합리적인 행위자들은 수혜 대비 비용을 최대한 늘리기 위하여 비용을 지불하지 않게 되는 것이다. 결과적으로는 해당 재화의 생산량이 줄어들게 되고 행위자들이 입게 되는 전체적인 수혜는 줄어들게 된다.

이를 노조활동에 적용시켜 본다면 ‘일할 권리’에 반대하는 입장이 보다 선명하게 이해될 수 있다. 먼저 노동자들이 노동조합의 교섭활동으로 인해 임금상승, 전체적인 복지혜택의 향상, 그리고 노동환경의 개선 등 다양한 혜택을 누릴 수 있고 이들이 실제로 이를 긍정적으로 받아들일 것이라는 어렵지 않은 가정을 세울 수 있다. 이때 노동조합의 교섭활동으로 인하여 얻어진 혜택은 조합원이나 노조 교섭비를 지불하는 노동자들에게만 국한되지 않으며 항상 모든 노동자들에게 적용된다. 다만 노동조합의 교섭활동을 지원하는 비용이 모두에게 의무적으로 부과되지 않는다면, 노동자들은 개인적인 수준의 합리적인 행위자로서 노동조합비나 교섭비를 지불하지 않을 가능성이 있다. 그렇게 될 경우 노동조합 활동은 약화될 수밖에 없고, 결과적으로 노동자들은 보다 조직된 사용자들로부터 스스로를 지켜낼 수단을 점차적으로 잃게 되는 것이다. 바로 이와 같은 논리가 ‘일할 권리’에 반대하는 입장의 주된 논지이며, 이와 같은 논리는 위 소송에도 그대로 적용되었다.⁷⁾

현재 ‘일할 권리’는 28개 주에서 정부조직뿐만 아니라 사업장 전체에 적용되고 있다. 또한

7) Vox(2018.6.27), “The Supreme Court decision gutting public sector unions, explained,” Retrieved on November 24th, 2018, <https://www.vox.com/2018/6/14/17437832/janus-afscme-supreme-court-union-teacher-police-public-sector>

2012년 인디애나(Indiana) 주, 2015년 위스콘신(Wisconsin) 주, 2016년 웨스트 버지니아(West Virginia) 주 등 ‘일할 권리’를 시행하는 주가 전체적으로 늘어나고 있는 상황이다. 이러한 맥락에서 이번 일리노이 주의 사례는 ‘일할 권리’의 찬성 논리가 점차적으로 더욱 많은 경우로 확장되는 추세를 반영하고 있다고 이해할 수 있다.⁸⁾

■ 노조 교섭비 원천징수 금지에 따라 예상되는 영향

이번 미 연방 대법원의 결정으로 가장 먼저 직접적인 타격을 받을 것으로 예상되는 부분은 공무원 노동조합의 교섭활동 자체이다. 실제로 일리노이 주의 공화당 출신 주지사인 브루스 라우너(Bruce Rauner)는 대법원의 결정이 내려진 직후 교섭단체비를 더 이상 공제하지 않을 것이라고 공표하였다.⁹⁾ 만약 노조 교섭비가 원천징수 되지 못한다면 변호사 선임 비용 등 노동조합 교섭에 필요한 예산이 상당 부분 줄어들 수밖에 없고, 이 경우 노동조합의 교섭이 더 효과적으로 진행되기가 어려울 가능성이 높아지게 될 것이다. 또한 공무원들의 노동조합 조직률에도 부정적인 영향을 가져올 것으로 예상된다. 이전에는 노조 교섭비가 연봉에서 일괄적으로 공제되었기 때문에 노조를 가입하든 하지 않든 금전적인 측면의 차이가 적은 편이었는데, 현재는 노조에 가입한 경우에만 노조활동과 관련한 비용을 지불하여도 되기 때문에 노동조합에서 탈퇴를 하고 관련 비용을 부담하지 않으려는 사람들이 대거 생겨날 것으로 예상되기 때문이다. 더군다나 위와 같은 결정이 단순히 일리노이 주에만 적용되는 것이 아니라 다른 주의 공무원들 및 노동조합에도 적용될 수 있는 법적근거로 작용할 수 있기 때문에 공무원 노동조합의 교섭활동은 전국적으로 큰 타격을 입게 되었다.

8) National Conference of State Legislatures, “Right-to-Work Resources,” Retrieved on November 24th, 2018, <http://www.ncsl.org/research/labor-and-employment/right-to-work-laws-and-bills.aspx>

9) The Chicago Tribune(2018.6.27), “Rauner: State will stop withholding union fees from nonmembers; workers will be ‘given an opportunity to modify their union status,’” Retrieved on November 24th, 2018, <http://www.chicagotribune.com/news/local/politics/ct-met-bruce-rauner-janus-afscme-comments-20180627-story.html>

이는 단순히 공무원 사회만의 문제가 아니다. 지속적으로 감소하고 있는 현재 미국의 노조 조직률을 더욱 낮출 수 있는 위험을 가져오기 때문이다. 최근 갤럽이 자체적으로 실시한 설문 조사에 따르면, 미국 내 노조활동 지지율이 2003년 65% 이후 최고치인 62%를 기록하며 15년 만에 최고치를 경신하였다. 노조 지지율은 1960년대까지만 하더라도 약 70% 정도의 높은 수준을 유지하다가 1970년대 이후 약 60% 정도로 하락했고, 경제위기를 겪었던 2009년에는 48%까지 하락하는 등 지속적인 하락세를 보여 왔다. 하지만 그 이후 노조활동 지지율은 지속적으로 반등하는 모습을 보여 왔고, 결과적으로 지난 2017년 60% 선을 다시금 회복하게 되었다.¹⁰⁾ 반면 이와 같은 결과는 실제 노조 조직률과는 상당히 다른 양상을 보여주고 있다. 1980년대 초반까지만 하더라도 노조 조직률은 20%대를 유지하였으나, 이것이 점차 하락하여 최근인 2017년에는 10.7%를 기록하였다. 이와 같은 격차의 원인으로 노조가입 제도가 의무성을 상당히 약화하는 방식으로 변화하여 왔던 추세가 반영되어 있다는 분석이 가능하다.¹¹⁾¹²⁾ 특히 노조 교섭비 원천징수 금지의 위와 같은 추세의 배경 중 하나로 지적될 수 있다. 2017년 기준 미국의 공공부문 노조 조직률이 34.4%, 민간부문이 6.5% 수준임을 감안하였을 때,¹³⁾ 미국 노조 조직률 및 노동권 전반의 보호 역할을 하고 있는 공공부문 노조에 대한 타격은 미국 노동계 전체의 문제로 볼 수 있다.

또한 이번 대법원의 결정은 성적, 인종 소수자들에게 더욱 큰 피해를 줄 수 있다는 지적들이 제기된 바 있다. 노동조합은 노동자들이 차별을 당했을 때 익명성을 더욱 세심하게 보장함으로써도 공식적인 불만을 제기하거나 집단소송을 시작할 수 있도록 돕는 중요한 통로로 존재하는데, 노동조합이 약화될 경우 성적, 인종 소수자들은 업무 환경 및 고용 등 다양한 차원

10) Gallup(2018.8.30), "Labor Union Approval Steady at 15-Year High," Retrieved on September 1st, 2018, <https://news.gallup.com/poll/241679/labor-union-approval-steady-year-high.aspx>

11) The Bureau of Labor Statistics(September 2016), "Union Membership in The United States," Retrieved on September 1st, 2018. <https://www.bls.gov/spotlight/2016/union-membership-in-the-united-states/pdf/union-membership-in-the-united-states.pdf>

12) The Bureau of Labor Statistics(2018.1.19), "News Release - UNION MEMBERS — 2017." Retrieved on September 1st, 2018, <https://www.bls.gov/news.release/pdf/union2.pdf>

13) Hirsch, B. & Macpherson, D, "Union Membership and Coverage Database from the CPS," Retrieved on September 1st, 2018. <http://www.unionstats.com>

들의 차별에서 스스로를 보호할 수 있는 수단을 잃게 되는 것이기 때문이다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 노동조합의 목적이 단지 임금상승이나 복지혜택 등 금전적인 차원에서만 노동권을 보호하는 것이 아니라 더욱 나은 노동환경을 제공하는 것이니만큼, 위와 같은 결과는 노동조합의 목적 달성에 어려움을 야기한다. 특히 이는 같은 노동자들 중에서도 더욱 억압되고 있는 성적, 인종 소수자들이 더욱 큰 어려움을 겪게 되는 사회적 흐름이 나타날 가능성이 높다.

이에 노조 교섭비 원천징수 금지를 무효화하려는 노력과 함께, 무임승차 경향을 최대한 줄일 수 있는 방식들에 대한 고민들이 새롭게 제시되고 있다. 그중 하나의 사례로는 노동조합에 가입하였을 경우에만 공식적인 불만을 제기할 수 있도록 돕는 방식이 있다. 현재의 상태에서는 비조합원이든 조합원이든 상관없이 노동조합의 도움을 통하여 일자리에서 겪었던 차별이나 여타 노동 계약조건상의 문제 등을 제기할 수 있도록 하고 있다. 하지만 이 경우 앞서 언급 하였던 무임승차 문제를 피할 수가 없게 된다. 노동조합이나 노조 교섭비를 지불하지 않고서도 노동조합에서 노동자들 전체를 대상으로 제공하는 서비스를 누리는 것이기 때문이다. 이에 따라 관련 법안을 신설하여 노동조합이 조합원이나 노조 교섭비를 지불하는 노동자만을 대상으로 해서 위와 같은 서비스를 제공할 수 있도록 하는 방안이 현지 언론에서 제기된 바 있다. 이 경우 노동조합의 서비스를 받기 위해 노조 교섭비를 지불하여야 하고, 따라서 노조 활동으로 인한 수혜 대비 의무의 격차가 줄어들 것으로 예상되며 노동조합의 예산도 늘어나게 될 것이다.¹⁶⁾ 하지만 과연 이와 같은 움직임이 노동자들에게 어떠한 방식으로 받아들여져 노동조합의 활동에는 어떠한 영향을 줄 것인지 또한 노동조합의 취지 자체와도 부합하는 것인지 등의 여러 의문이 제기된다.

14) The New York Times(2018.6.27), "Janus Is This Term's Worst L.G.B.T. Ruling," Retrieved on November 24th, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/27/opinion/janus-lgbt-supreme-court-unions.html>

15) Refinery29(2018.6.27), "The Supreme Court's Janus Ruling Is A Blow To Black Women," Retrieved on November 24th, 2018, <https://www.refinery29.com/2018/06/203062/impact-of-supreme-court-janus-afscme-ruling-on-women>

16) Vox(2018.6.27), "How Democratic lawmakers should help unions reeling from the Janus decision," Retrieved on November 24th, 2018, <https://www.vox.com/the-big-idea/2018/6/27/17510046/public-unions-janus-reforms-fees-decline-reform-supreme-court-hope>

■ 맺음말

이 글에서는 일리노이 주의 공무원 노조 교섭비 원천징수 금지의 내용, 배경, 그리고 예상되는 영향에 대하여 소개하였다. 한국에서는 박근혜 정권까지만 해도 공무원들이 노동조합을 결성하는 것을 금지하고 있었으며, 공무원 노조들은 모두 범외노조로 분류되어 있었다. 하지만 문재인 정권에 들어(아직 해직자 복직 등의 여러 이슈들이 남아있고 전국교직원노동조합의 경우 해직자 조합원 규약을 삭제하기를 거부한다는 이유로 합법화되고 있지는 않으나) 새롭게 전국공무원노조를 합법화하는 등의 약간이나마 진보적인 움직임이 보이고 있는 상황이다.¹⁷⁾ 이명박 정부에서 공무원 조합비의 원천징수를 금지한 바 있었고¹⁸⁾ 위와 같은 법이 그대로 적용된 채로 전국공무원노조가 합법화된 만큼, 조합비나 교섭비의 체계를 어떻게 설정하여야 할 것인가에 대한 문제 제기가 앞으로 공무원 노동조합 및 한국 사회 전체의 노동조합 활성화에 있어 중요하다고 할 수 있다. 본 글이 위와 같은 문제 제기에서 중요한 자료로 쓰이기를 기대한다. **KLI**

17) 노동자연대(2018.5.30), 「문재인 정부하에서도 계속 추진되는 성과주의 임금」, 2018년 11월 25일 발췌, <https://wspaper.org/article/20501>

18) 매일노동뉴스(2009.12.2), 「정부, 공무원 조합비 원천징수 막는다」, 2018년 11월 25일 발췌, <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=93141>