

미국 정부 셧다운과 연방정부 공무원 및 외주업체 노동자들 의 임금보장 문제

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

김정명 (미국 위스콘신대학교 매디슨캠퍼스 사회학 박사과정)

■ 머리말

2018년 12월 22일, 미국 의회에서 미-멕시코 간 국경에 장벽을 설치하는 것과 관련하여 예산 문제가 합의를 이루지 못하자 미국 연방정부는 ‘필수적인(essential)’ 또는 ‘예외적인(excepted)’ 기능을 수행하기 위한 부분들을 제외하고는 그 기능을 자체적으로 폐쇄하는 셧다운(shutdown)을 시작하였다. 이는 미국 연방정부에서 일하고 있었던 공무원 및 외주업체 노동자들의 임금보장이 이루어지지 않는 상황이 발생할 수 있다는 것을 의미하였다. 또한 필수적이거나 예외적인 기능을 수행하기 위해 출근한 연방정부 공무원 약 32만 명은 예산의 부족으로 인하여 임금 없이 노동을 수행하게 되는 상황에 직면하게 되었다.¹⁾ 이와 같은 상황에서 공무원 및 정부 외주 노동자들의 임금보장 문제가 노동계에서 주요한 화두로 떠오르게 되었다. 이에 이 글에서는 배경 설명 차원에서 미국 정부 셧다운 상황을 간략하게 요약하고, 이에 따른 미국 연방정부 공무원 및 정부 외주 노동자들이 겪게 된 상황을 설명한 후, 임금보장 문제와 관련된 이슈 및 제안된 해결책을 정리한다.

1) The Washington Post(2019.1.1), “‘Nothing short of inhumane’: Union sues Trump administration over shutdown,” Retrieved on January 6th. https://www.washingtonpost.com/politics/2019/01/02/federal-work-force-shouldnt-be-used-pawn-union-sues-trump-administration-over-shutdown/?noredirect=on&utm_term=.9e1558ddb1b1

■ 배경 : 미국 정부의 섯다운

이번 2018~2019년 미국 정부의 섯다운은 트럼프 대통령이 미국 상하원을 거쳐 통과된 예산안에 서명을 거부하면서 시작되었다. 트럼프 대통령은 불법으로 이주하는 외국인들의 유입을 막겠다고 미국 남서부에 위치한 230마일(약 370킬로미터)의 미국-멕시코 국경에 장벽을 설치할 계획을 세웠고, 이에 따라 미국 의회에 57억 달러(한화 약 64.6조 원)의 예산을 배정할 것을 요구하였다. 하지만 당시 하원의 다수당이었던 민주당의 적극적인 반대로 이 요구는 미국-멕시코 국경 중 55마일(약 88.5킬로미터)에만 국경을 설치할 수 있도록 책정된 13억 7,500만 달러(한화로 약 15.6조 원)로 감액된 상태로 상원까지 통과되었다. 이에 트럼프 대통령은 자신의 계획이 완전히 반영된 예산안이 아니라면 이 안에 서명하지 않겠다고 거부하였고, 이는 결과적으로 정부 운영의 기초가 되는 예산안이 없는 결과를 가져와 2018년 12월 22일 정부 섯다운이 시작되었다.²⁾

이는 정부에서 제공하는 다양한 제도의 운영에 차질이 빚어지는 결과로 이어졌다. 미국 연방정부는 필수적인(essential) 또는 예외적인(excepted) 기능을 수행하기 위한 부분들을 제외하고는 정부를 자체적으로 폐쇄하였다. 이는 미국 국민들을 위해서 연방정부가 시행하고 있던 각종 제도의 시행이 중지되면서 위험이 증가함을 의미하였다. 예를 들어, 미국 식약청(Food and Drug Administration)은 자체적으로 위생 감시 기능을 중지하였는데, 이는 국민 건강에 위험이 증가할 가능성이 높아졌음을 의미하였다.³⁾ 또한 연방정부의 섯다운은 주 정부 운영에도 심대한 영향을 주었다. 제도의 운영이 국민들의 생계와 직결되는 복지제도는(연방정부의 예산 지원이 필요한 경우에) 연방정부의 예산이 미리 주 정부에 분배(forward-funding)되는 방식으로 운영되기 때문에, 단기간의 섯다운이 복지제도 운영 자체에 큰 영향을 주는 것은 아니다. 하지만 섯다운이 장기화됨에 따라 연방정부 예산안과 관련된 결과가 어

2) The Guardian(2018.12.20), "US government shutdown: what is it, will it happen and who's to blame?" Retrieved on March 15th, 2019, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/dec/19/us-government-shutdown-explainer-what-is-it-will-it-happen-and-whos-to-blame>

3) Forbes(2019.1.10), "What The Government Shutdown Means For Food Safety," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.forbes.com/sites/jennysplitter/2019/01/10/what-the-government-shutdown-means-for-food-safety/#4ae80857f6d3>

떻게 변화할지 불투명해지고, 따라서 복지제도를 운영하기 위해 재분배된 주 정부 및 지역정부 예산이 연방정부에 의해서 지원받지 못할 가능성도 제기될 수 있는 상황이었다.⁴⁾ 또한 주 정부가 의무적으로(mandatory) 실시하는 제도들은 주 정부 예산을 통해서 지속되었으나 주 정부의 예산으로 수행하는 것임에도 주 정부가 자율적으로(discretionary) 실시하는 제도들은 예산 배분의 우선순위에서 배제되었다. 이는 전반적으로 미국 경제에 큰 타격을 가져왔다. 미 의회예산처(Congressional Budget Office)의 추산에 따르면, 이번 셋다운으로 인하여 미국 경제가 입은 손실은 직접적, 단기적으로는 30억 달러(한화로 약 340억 원)이며 보다 장기적인 효과까지 포함하면 110억 달러(한화로 약 1,248억 원)로 예상된다.⁵⁾

이러한 상황이 지속되자, 2019년 1월 25일 트럼프 대통령은 결국 남서부 국경 장벽 건설과 관련된 예산이 반영되지 않은 상하원의 예산안을 기반으로 하여 정부를 임시적으로 정상 운영하는 안에 서명하였다. 해당 안에 따르면, 미국 연방정부는 3주(1월 25일~2월 15일) 동안 정상적으로 운영되며, 그동안 지출되지 못했던 예산들은 임시 정상운영 기간 동안 집행된다.⁶⁾ 그러나 3주 이후에도 국경 관련 예산안 문제가 해결되지 못하자, 2월 15일 트럼프 대통령은 또 한 번의 셋다운을 막기 위해 2019년 회계연도 마지막 날인 2019년 9월 30일까지의 예산안을 확정하였다.⁷⁾ 다만 동시에 2020년 회계연도에는 국경 장벽 건설에 지난해의 수준을 뛰어넘는 86억 달러(한화로 약 97.5조 원)의 예산을 요구하였다. 또한 의회의 동의를 구하지 않고 예산을 대통령 권한으로 재배정할 수 있도록 하기 위해 국가비상사태(national

4) Governing(2019.1.2), "The Federal Shutdown's Impact on States and Localities," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.governing.com/topics/finance/gov-trump-2019-federal-government-shutdown-state-local.html>

5) CNBC(2019.1.28), "The government shutdown cost the economy \$11 billion, including a permanent \$3 billion loss, Congressional Budget Office says," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/01/28/government-shutdown-cost-the-economy-11-billion-cbo.html>

6) Politico(2019.1.6), "Government Shutdown 2018: Latest Update from Capitol Hill and the White House," Retrieved on January 6th, <https://www.politico.com/latest-news-updates/government-shutdown-2018>

7) CNBC(2019.2.15), "Trump declares national emergency to build border wall, setting up massive legal fight," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/02/15/trump-national-emergency-declaration-border-wall-spending-bill.html>

emergency)를 선포하였다.⁸⁾ 이에 민주당은 물론 공화당의 다수 의원들도 이와 같은 조치에 반발하는 움직임을 보였으며,⁹⁾ 3월 14일 연방 상원 의회는 국가비상사태를 반대하는 결의안(resolution)을 제출하였으나 그다음 날인 3월 15일 대통령이 거부권(veto)을 행사하였다.¹⁰⁾ 결과적으로 긴급 상황에 대한 분쟁은 법원으로 넘겨져 현재진행 중이다. 더하여 대통령의 국가 긴급상황 조치가 법원에 의하여 종료될 경우에, 트럼프 정부와 민주당 간의 갈등으로 인하여 2019년 말 연방정부가 다시 대부분의 기능을 중지할 가능성도 충분히 존재한다.

■ 미국 정부 섯다운이 미국 연방정부 공무원 및 정부 외주 노동자들에게 미친 영향

이와 같은 섯다운 상황은 미국 연방정부 공무원 및 정부 외주 노동자들의 생계, 특히 저임금 노동자들의 생계에 심대한 영향을 주었다. 먼저 미국 연방정부 공무원들만 약 80만 명에 달하는 상황에서, 많은 공무원들이 강제휴가(furlough) 상태를 경험하면서 이들의 임금보장 문제가 수면 위로 떠올랐다. 정부 부처마다 상황이 많이 다르기는 하나, 심한 경우 미국 연방 정부 소속 환경보호 기구(Environmental Protection Agency)는 12월 28일 재정이 바닥나 약 95%에 이르는 직원들에게 강제휴가를 명령하였다.¹¹⁾ 전반적으로는 (섯다운 초기 기준)

8) Washington Examiner(2019.3.10), "Pelosi, Schumer warn of another government shutdown over Trump's \$8.6B wall proposal," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.washingtonexaminer.com/news/pelosi-schumer-warn-of-another-government-shutdown-over-trumps-8-6b-wall-proposal>

9) The Washington Post(2019.2.16), "Trump's declaration of national emergency hit with first lawsuits," Retrieved on March 16th, 2019 https://www.washingtonpost.com/politics/2019/02/16/trumps-declaration-national-emergency-faces-political-legal-challenges/?utm_term=.7ae0e796bd96

10) Vox(2019.3.15), "Trump just used his first-ever veto to save his national emergency," Retrieved on March 16th, <https://www.vox.com/2019/3/15/18267224/trump-veto-emergency-resolution>

11) The New York Times(2019.1.28), "Government Shutdown Timeline: See How the Effects Are Piling Up," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.nytimes.com/interactive/2019/01/08/us/politics/government-shutdown-calendar.html>

연방정부 공무원들 중 38만 명이 강제휴가 상태에 놓이게 되었다. 이들의 경우 임금보장에 대한 법안이나 가이드라인이 따로 지정된 바가 없었으며, 따라서 임금보장 문제가 상당히 불투명한 상황이었다.

또한 필수적이거나 예외적인 기능을 수행하여 출근이 강제된 연방정부 공무원들은 임금을 지급할 예산의 부재로 인하여 임시로 무급노동을 수행하게 되었다. 2018년 12월 31일에는 초과근무를 한 연방정부 공무원들이 초과근무수당을 받지 못하였으며, 2019년 1월 11일에는 2019년 첫 정규급여가 지급되지 못하였다.¹²⁾ 이에 대하여 연방정부 공무원들은 강하게 반발하였다. 예를 들어 여러 공항에서 일하고 있는 수백 명의 교통안전국(Transportation Security Administration) 노동자들은 무급으로 노동하는 대신 휴가를 선택하겠다고며 집단적으로 질병휴가를 신청한 바 있다.¹³⁾ 미국 정부의 가이드라인에 따르면 연방정부 공무원들의 노동은 예산안이 통과된 이후에 상응하는 임금으로 금전적인 보상을 받게 될 것이었다.¹⁴⁾ 하지만 위와 같은 임금 지급 지연은 연방정부의 저임금 노동자들에게 당장 생계에 위협으로 작용하게 되었다. 미국의 최대 공무원 노조인 미국 연방공무원노조(American Federation of Government Employees: AFGE)에 따르면, 해당 노조에 가입한 70만 명의 연방정부 공무원들의 (세금 및 보험 등 공제액을 제외한) 평균 월급 실수령액은 2,000달러(한화로 약 227만원)에 약간 못 미치는 수준이다.¹⁵⁾ 거주 지역에 따라 생활비가 크게 차이를 보이기는 하나, 평균적으로 이 급여 수준은 미래의 불확실성을 대비한 저축이 힘든(paycheck-to-paycheck)

12) NBC News(2019.1.11), "Federal workers miss first paycheck as shutdown poised to become longest in U.S. history," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/federal-workers-miss-first-paycheck-shutdown-poised-become-longest-u-n957651>

13) The New York Times(2019.1.4), "T.S.A. Screeners, Working Without Pay, Are Calling Out Sick," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/01/04/us/politics/tsa-government-shutdown-sick-leave.html?module=inline>

14) United States Office of Personnel Management(September 2015), "Guidance for Shutdown Furloughs," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/furlough-guidance/guidance-for-shutdown-furloughs.pdf>

15) American Federation of Government Employees(2018.2.11), "Largest Federal Employee Union Calls on Congress, President to Spare Hardworking Families from Political Showdown," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.afge.org/publication/largest-federal-employee-union-calls-on-congress-president-to-spare-hardworking-families-from-political-showdown>

수준이기 때문에, 몇 주만 급여가 지연되어도 집세나 식비 등 기본적인 생활비 관련 지출들을 바로 해결하기가 어려울 수 있다. 반면 대통령의 임금은 섀다운 상황에서도 보호될 수 있도록 법안이 마련되어 있으며, 상하원 의원들의 경우 2018년 가을부터 이들의 임금을 보장하는 별도의 법안이 통과된 바 있다. 이에 일부 의원들은 섀다운 상태에 해결될 때까지 자신들의 임금을 수령하기를 거부하거나 제3의 단체에 기부하는 방식으로 임금을 받지 않겠다고 밝힌 바 있다.¹⁶⁾

외주업체 직원들 또한 연방정부와 관련해서 그들이 수행하고 있던 업무를 중지하고 계약금을 받지 못하는 상황에 놓였다. 예를 들어 12월 26일 미국 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency)은 정부 섀다운 상황에 맞추어 모든 외주업체에 연방정부와 관련된 업무를 중지하도록 하였으며 이 업무에 대하여 계약된 금액은 섀다운 기간 동안 지급되지 않을 것이라고 밝혔다.¹⁷⁾ 외주업체 직원들은 연방정부와 직접고용 관계에 있는 것이 아니라서 위와 같은 상황이 발생하였을 때 임금보장에 있어 법적으로 더욱 취약한 상황에 처하게 된다. 뉴욕대학교의 추산에 따르면 연방정부 관련 외주 노동자들은 410만 명에 달하는데, 이들에 대한 임금보장이 추후에 이루어지지 않는다면 결과적으로 이들은 실업급여 또는 기존 저축에 의존하여 생계를 이어나갈 수밖에 없다.¹⁸⁾

연방정부 직원들이 아닌 주 정부 또는 지방정부 공무원들은 연방정부의 섀다운으로 임금에 직접적인 영향을 받지 않는다. 하지만 연방정부에 의해서 예산이 제공되거나 지원되지만 주 정부가 자율적으로 시행하던 제도들이 중단되는 경우가 다수 발생하였다. 결과적으로 연방정부 공무원 및 직접적으로 연방정부를 위해서 일하는 외주업체 직원들뿐만 아니라 연방정부 예산에 기반을 둔 제도 시행을 위해 주 정부와 계약관계에 있었던 외주업체 직원들까지도 생

16) The Washington Post(2019.1.18), "Everything you need to know about the government shutdown," Retrieved on March 16th, 2019, https://www.washingtonpost.com/graphics/2018/politics/government-shutdown-faq/?utm_term=.f127c78a67d0

17) The New York Times(2019.1.28), "Government Shutdown Timeline: See How the Effects Are Piling Up," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.nytimes.com/interactive/2019/01/08/us/politics/government-shutdown-calendar.html>

18) NPR(2019.3.8), "Not Expecting Back Pay, Government Contractors Collect Unemployment, Dip Into Savings," <https://www.npr.org/2019/01/07/682821224/most-contractors-do-not-expect-to-get-back-pay-when-the-shutdown-ends>

계에 위협을 받게 되었다.

■ 연방정부 공무원 및 정부 외주 노동자들의 임금보장 문제 관련 이슈 및 제안된 해결책

정부 셧다운 이후 위와 같은 영향이 지속되고 있었던바, 2018년 12월 31일 미국의 연방정부 공무원들을 대표하는 최대 노동조합인 미국 연방공무원노조(AFGE)는 트럼프 행정부에 대해 초과근무수당 미지급에 대해 소송을 제기했다. 이들의 주장에 따르면, 필수적이거나 예외적인 기능을 수행하고 있는 공무원들은 노동을 요구받고 있음에도 불구하고 12월 초과근무수당을 받지 못하였다. 이에 연방 교도소의 간수로 일하고 있는 공무원 2명이 연맹을 통해서 임금을 요구하는 소송을 제기하게 되었다. 이들은 정부가 공정노동기준법(Fair Labor Standards Act)을 위배하였으며 이들의 요구는 정치적인 상황과 연계되지 않고 공정한 것으로서 관철되어야 한다고 주장하였다.¹⁹⁾ 2019년 첫 기본급여 지급일인 1월 11일 전까지는 필수적이거나 예외적인 기능을 수행하기 위한 공무원들 중 초과근무를 수행한 인원들만이 소송을 제기할 수 있었으나, 그 이후에도 셧다운이 지속되었기 때문에 대규모의 소송이 가능한 상황이었다.

이에 1월 16일, 트럼프 대통령은 2018년 12월 22일부터 시작되어 미 헌정 이래 최장시간으로 길어진 정부 셧다운 상황에서 임금 및 시간외수당 등을 받지 못하고 있는 연방정부 노동자들이 셧다운이 종료된 직후부터 바로 밀린 임금을 받을 수 있도록 하는 법안에 서명하였다. 이는 단지 현재 필수적인 또는 예외적인 기능을 수행하기 위해서 노동을 직접적으로 수행하고 있는 연방정부 노동자들에게만 적용되는 것이 아니라, 연방정부 노동자들 전체에 적용되는 것이다. 이는 현재 많은 연방정부 노동자들이 즉시 필요한 생필품, 월세, 의료비 등을 지

19) The Washington Post(2019.1.1), “‘Nothing short of inhumane’: Union sues Trump administration over shutdown,” Retrieved on January 6th, https://www.washingtonpost.com/politics/2019/01/02/federal-work-force-shouldnt-be-used-pawn-union-sues-trump-administration-over-shutdown/?noredirect=on&utm_term=.9e1558ddb1b1

출하는 데 있어 어려움을 겪고 있다는 점을 감안하였을 때 상당히 고무적인 것이라고 할 수 있다.

다만 민주당 의원들은 이와 관련된 수정 및 후속 법안이 필요하다는 의견을 내세워 주목을 받고 있다. 미네소타 주 출신 티나 스미스(Tina Smith) 상원 의원은 외주 등의 방식으로 다양하게 연방정부와 계약이 되어 있는 외주업체 노동자들까지 위와 같은 법안을 확대 적용해야 하도록 하는 법안을 입안하였다. 또한 하와이 주 출신 브라이언 샤프츠(Brian Schatz) 상원 의원과 워싱턴 주 출신 데렉 킬머(Derek Kilmer) 하원 의원은 집주인이나 채권자들이 섯다운으로 인해 연방정부 노동자들이나 외주업체 노동자들이 월세나 대출금을 갚지 못하는 상황이 발생하였을 때 이에 법적 조치를 취하는 것을 금지하는 법안을 마련해야 한다고 주장하였다.²⁰⁾ 실제로 최근 하원에서는 외주업체 노동자들이 일하지 못한 기간 동안의 임금을 지급하도록 하는 법안이 제안될 움직임이 보이고 있다.²¹⁾ 이에 앞으로 정부 섯다운 이후 연방정부 노동자 및 외주업체 노동자들의 권리가 확대될 수 있을 것인지에 대한 논의는 끊이지 않을 것으로 예상된다.

■ 맺음말

이 글에서는 미국 역사상 최장 기간의 섯다운을 직면한 상황에서 연방정부 섯다운의 배경을 간략하게 소개하였으며, 이번 섯다운이 미국 연방정부 노동자들 및 외주업체 노동자들에게 어떠한 방식으로 영향을 미치는지를 살펴보았다. 또한 이 노동자들의 임금을 어떻게 보장할 것인가를 둘러싼 이슈들을 정리하고 이에 대한 해결책으로는 어떠한 것들이 제시되었는지 그리고 앞으로 남은 이슈들로는 무엇이 있는지를 정리하였다. 아직 미국-멕시코 장벽을

20) Vox(2019.1.16), "Federal employees are now guaranteed back pay after the shutdown is over," Retrieved on January 19th, 2019, <https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/1/10/18176849/furloughed-federal-employees-back-pay>

21) NextGov(2019.3.15), "House Lawmakers Join Push for Federal Contractor Back Pay," Retrieved on March 16th, 2019, <https://www.nextgov.com/cio-briefing/2019/03/house-lawmakers-join-push-federal-contractor-back-pay/155599/>

둘러싼 미국 정치권의 갈등이 지속되고 있으며 이에 따라 미국 정부의 섯다운이 내년에 다시 발생할 가능성이 있는 만큼, 앞으로 미국 연방정부 공무원 및 외주업체 노동자들의 임금보장은 추후에 다시금 중요한 이슈로 떠오를 수 있다. **KLI**