



미국의 파업권 법리와 코로나19 이후 파업 동향

김미영(경기대학교 법학연구소 연구원)

2023. 10. 10.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의 : 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소 : 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층

전화 : 02-2670-9221 팩스 : 02-2670-9299 전자우편 : kctuli2020@gmail.com

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 서론	1
2. 법제도적 환경	2
1) 주체	2
2) 법률상 단체교섭 대상 사항	3
3) 노동분쟁 조정의 전치	4
4) 공공부문의 파업권	5
5) 대학교원	6
6) 연방노동위원회 절차와 권한: 민사법원 배제	7
3. 노사단체 현황	9
4. 파업 현황	10
1) 2023년 연방노동통계국(BLS) 발표	10
2) 코넬대 ILR 노동자 연구소 2022년 보고서	11
3) 경제정책연구소(EPI) 보고서	12
5. 결론	17

요약

이 보고서는 민주노총 부설 민주노동연구원이 2023년 말에 발간하는 『민주노총 파업 실태 조사(가칭)』에 부록으로 포함하는 미국 사례에 해당하며, 파업을 규율하는 법·제도 환경과 노사단체 현황, 파업 동향, 코로나19 이후 미국의 파업 현황을 정리한 사례연구이다.

연방대법원은 연방노동관계법 제7조가 단체교섭을 목적으로 하는 단체행동을 보장하는 면에서 노동자들의 파업할 권리가 보장받게 된 것이며 이는 그 이전에 집단적으로 파업하는 것을 공모죄로 처벌하던 관행을 법률로서 배제한 것이었다고 명확하게 밝혔다. 연방노동관계법 제7조의 노동기본권이 연방의회 제정법인 연방노동관계법이 보장하는 권리라고 하는 것은 연방대법원 판례가 여러 차례 밝혀왔다.

1935년 제정 연방노동관계법이 1937년 연방대법원의 합헌 판결을 받으면서 노동분쟁은 연방행정기구인 연방노동위원회가 배타적으로 관할하게 되었다. 연방노동위원회는 노동분쟁에 관해서는 주법원뿐 아니라 연방법원 보다 앞서서 배타적 우선관할이 인정되는데 연방헌법의 선점관할 원칙(preemption doctrine) 때문이다. 교섭대표 선거, 교섭단위 확정을 포함하는 단체교섭 분쟁에 대한 연방노동위원회 결정은 일반 법원의 사법심사를 받지 않는다. 다만, 부당노동행위 결정에 한해서 연방지역법원과 같은 지위가 인정되어 그 결정은 연방항소법원을 거쳐 연방 대법원의 심리를 받을 수 있다.

연방노동관계법 제8조(d) 본문은 단체교섭 의무를 임금, 노동시간, 기타 고용관계의 내용과 조건에 관하여 교섭하고 합의할 목적으로 교섭대표와 사용자가 합리적인 시간에 회합하여 성실하게 협의할 상호적인 의무라고 규정하고 있다. 또한, 그 교섭 사항에는 단체협약을 위한 협상에 관한 사항이나 그에 관련하여 제기되는 문제, 그리고 합의 사항을 정하고 있는 단체협약서의 실행에 관한 사항까지 포함하고 있다. 단체협약 유효기간 중에는 협약당사자가 파업과 직장폐쇄를 실시하지 않을 의무도 단체교섭의무에 포함된다.

연방조정알선국(FMCS)의 임무는 통상에 영향을 주는 노동분쟁 당사자가 알선과 조정을 통해서 그 분쟁을 조정하도록 지원하는 것이다. 연방조정알선국은 통상에 영향을 주는 산업의 모든 노동분쟁에 그 서비스를 제공하며, 분쟁당사자 일방 또는 쌍방의 신청으로 또한 자신의

발의로 하며, 그 분쟁이 통상에 실질적 방해를 초래할 위험이 있다고 판단한 경우이다.

미국 연방노동통계국(BLS)이 발표한 2022년 주요 작업중단은 23건이며, 모두 120,600명의 노동자가 참여했다. 연방통계국 분석에서도 파업을 포함한 노동자들의 집단행동이 2021년에 비하여 50% 이상 증가했다. 또한 노동자들이 사업장에서 단체교섭 대표로 노동조합을 승인하는 비율도 지난 50년 만에 가장 높게 나타났다. 경제정책연구소 EPI(Economic Policy Institute)는 2022년 노동조합과 파업 보고서를 통해 연방노동통계국이 해마다 발표하는 주요 작업중단 현황 보고서가 노동운동 상황을 제대로 반영하진 못한다고 비판하였다. 왜냐하면, 분석대상 주요 작업중단이 포함하는 사례는 1,000명 이상의 노동자가 참여하여 1교대(월-금요일) 이상 지속된 경우여야 하고 또한 사용자의 직장폐쇄로 인한 작업중단도 포함되어 있기 때문이다. 코넬대학교 노사관계대학원 노동자 연구소(ILR Worker Institute)가 미국 전역에서 발생하는 소규모 파업까지 모두 수집한 결과를 발표하였다. 이들에 따르면, 2022년에 작업중단이 424건이고, 파업 417건과 직장폐쇄 7건이었다. 약 224,000명의 노동자가 파업에 참여하였다. 2021년 작업중단은 279건이었는데 2022년에는 424건으로 약 52% 증가하였고 참여한 노동자 수는 약 60% 증가하여 140,000명에서 224,000명이었다.

EPI는 노동운동 측면에서 2022년 노동자 파업 현황을 분석하였다. 2022년 노동자들이 행한 가장 주요한 집단행동의 형태는 파업(strike)이며 쟁점은 공정임금, 안전한 작업조건, 공정한 분배로 요약된다. 2022년에 발생한 파업은 대부분 민간 부문, 특히 서비스산업에서 나타났다. 스타벅스, 우버 기사 등의 사례가 대표적이다. 그러나 가장 많은 노동자가 참여한 파업은 공공부문인 공립학교 교사들 파업이다. EPI는 민간 부문 경제 파업에서 대체근로 허용, 파업권을 보장하는 연방노동관계법에서 배제되어 파업권을 누리지 못하는 공공부문과 가사 노동자들의 파업권이 제약된다고 비판하였다.

1. 서론

이 보고서는 민주노총 부설 민주노동연구원이 2023년 말에 발간하는 『민주노총 파업 실태 조사(가칭)』에 부록으로 포함하는 미국 사례에 해당하며, 파업을 규율하는 법·제도 환경과 노사단체 현황, 파업 동향, 코로나19 이후 미국의 파업 현황을 정리한 사례연구이다.

미국 연방노동관계법 제7조는 노동자의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 보장을 명시하며, 파업권은 개인 노동자의 권리로 해석된다. 연방노동관계법 제7조가 제정되기 전에는 노동자의 파업권이 수정헌법 제13조 강제노동 금지에 근거한다는 논리하에 법률로 제한할 수 없는 절대적 권리라는 해석이 있었다. 그러나 1920년대 판결에서 연방대법원은 파업권이 연방노동관계법 제7조가 보장하는 권리로서 법률에 의한 제한이 가능하다는 해석을 확립하였다.

연방노동위원회는 단체교섭과 부당노동행위제도를 구체적으로 적용하는 집행기관이면서, 노동분쟁에 대해 우선 관할권을 갖고 연방법원과 주법원의 관할권을 배제하는 심판기관이다. 파업을 포함한 노동조합의 단체행동이 위법한 경우에 연방노동관계법 제8조(b)의 부당노동행위로 되어 연방노동위원회가 독점적으로 관할하게 된다. 부당노동행위는 연방노동법 사항으로 주법이 적용될 수 없기 때문에 원칙적으로 일반 민사법원(주법원)에서 불법행위 소송의 대상이 되지 않는 구조이다.

친노동계 경제정책연구소(EPI, Economic Policy Institute) 분석에 따르면, 2022년 노동자들이 행한 가장 주요한 집단행동의 형태는 파업이었으며 쟁점은 공정임금, 안전한 작업조건, 공정한 분배로 정리된다. 2022년에 발생한 파업은 대부분 민간 부문, 특히 서비스산업에서 나타났다. 스타벅스, 우버 기사 등의 사례가 대표적이다. 그러나 가장 많은 노동자가 참여한 파업은 공공부문인 공립학교 교사들 파업이다. 연방통계국 분석에서도 파업을 포함한 노동자들의 집단행동이 2021년에 비하여 50% 이상 증가했다. 또한 노동자들이 사업장에서 단체교섭 대표로 노동조합을 승인하는 비율도 지난 50년 만에 가장 높게 나타났다.

이하에서는 미국 연방노동관계법에 따른 파업권 법리를 정리한다. 미국도 파업 집계 기관에 따라서 파업 현황이 다르기 때문에, 이 보고서에서는 다음 세 가지 결과를 모두 반영하여 실태를 제시한다. 연방노동통계국(BLS), 코넬대 노사관계 대학원 노동자연구소(ILS Worker Institute), 그리고 친노동계 민간 연구소인 경제정책연구소(Economic Policy Institute)의 분석 자료에 근거하여 2022년까지 미국 노동조합의 파업 실태를 정리한다.

2. 법·제도적 환경

1) 주체

노동자의 파업할 권리는 연방노동관계법이 입법되기 이전부터 쟁점이 된 것이었는데, 노동자가 고용관계를 중단하여 근로하지 않을 권리는 주법률이나 연방법률이 어떠한 이유로든 완전히 박탈할 수 없는 수정헌법 제14조가 보장하는 생명, 자유, 재산에 속하는 성격의 권리인지에 관한 것이었다. 이와 관련하여 연방대법원은 파업(strike)은 그 목적이나 행해진 수단 때문에 불법이 될 수 있기 때문에 명백히 강박에 해당하거나 특정한 형태의 파업을 금지하는 주법률은 수정헌법 제14조를 위반하는 위헌이라고 할 수 없다고 하였다.¹⁾ 1926년 Dorchy판례가 파업을 무제한적인 절대적 권리(absolute right)가 아니라고 한 것은 파업할 권리가 수정헌법 기본권 규정에 기초할 수가 없다는 것을 확인한 것이다. 노동자의 파업할 권리를 수정헌법 제13조 강제로 노역하지 않을 권리에서 기초하는 것과 단체행동권으로서 파업할 권리가 연방노동관계법으로 보장되는 것은 다른 차원이다. 연방노동관계법 제7조의 노동기본권이 연방의회 제정법인 연방노동관계법이 보장하는 권리라고 하는 것은 연방대법원 판례가 여러 차례 밝혀왔다.²⁾ 연방대법원은 연방노동관계법 제7조가 단체교섭을 목적으로 하는 단체행동을 보장하는 면에서 노동자들의 파업할 권리가 보장받게 된 것이며 이는 그 이전에 집단적으로 파업하는 것을 공모죄로 처벌하던 관행을 법률로서 배제한 것이었다고 명확하게 밝혔다.

노동조합이 행하는 피켓행위(picketing)는 노동자들이 파업 중인 사업장 주변에 일정한 범위(picket line)를 정하여 파업 중임을 알리는 피켓을 들고 노동자들이 순회를 하는 것이다. 연방대법원은 그와 같은 노동자들의 피켓행위는 수정헌법 제1조가 부여한 권리에 기초한다고 하면서, 노동분쟁의 당사자라는 이유만으로 사용자의 사업장 주변에서 그 분쟁의 내용이나 노

1) Dorchy v. Kansas, 272 U.S. 306, 311 (1926). (판례는 노동자의 파업할 권리가 수정헌법 제14조에 기초한 권리가 아니라는 의미에서 절대적인 권리 absolute right가 아니라고 한 것이다. 절대적인 권리란 국가가 법률로 제한할 수는 있지만 그 본질적 내용 자체를 박탈할 수는 없는 기본권으로서 수정헌법 제14조가 보장하는 권리라는 뜻이다.)

2) Texas & New Orleans R.R. Company v. Brotherhood of Railway & Steamship Clerks, 281 U.S. 548 (1930); Virginian Railway Co. v. System Federation, No. 40, 300 U.S. 515 (1937); NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp., 301 U.S. 1 (1937); J.I. Case Co. v. NLRB, 321 U.S. 332 (1944); Trainmen v. Chicago R. & I. R. Co., 353 U.S. 30 (1957); Emporium Capwell Co. v. Western Addition Community Organization, 420 U.S. 50 (1975).

동자들의 주장을 적은 피켓을 들고 순회하는 것까지 금지하여 범죄로 처벌하는 주법률은 위헌이라고 하였다.³⁾

폭력이나 강요행위를 수반하지 않고 노동분쟁이 된 사실을 다른 노동자와 소비자에게 알리고 사용자의 제품을 구매하지 말라는 내용의 피켓을 들고, 사업장 외부에서 순회하여 발생할 수 있는 위험은 수정헌법 제1조의 표현의 자유(the freedom of speech and of the press)를 완전히 박탈하는 것을 정당화 할 정도로 사용자의 영업에 압박하고 중대한 위험을 초래한다고 할 수 없다는 것이었다. 단지 수정헌법 제1조의 표현의 자유에 기초한 권리로서 피켓행위를 할 권리를 주정부가 완전히 박탈할 수는 없다는 것을 확인한 것이다. 특히, 노동자단체의 보이콧(boycott) 행위는 연방노동관계법 제8조(b)(4) 이하에서 금지하고 있는 것이다. 또한 노동자단체의 피켓행위도 단지 사용자와 거래관계가 있는 제3자를 포함하여 조합원, 소비자 및 기타 대중에게 진실을 알리기 위한 다른 선전홍보 활동 수준인 경우에 한해서만 허용한다.

2) 법률상 단체교섭 대상 사항

연방노동관계법 제8조(d) 본문은 단체교섭의무를 임금, 근로시간, 기타 고용관계의 내용과 조건에 관하여 교섭하고 합의할 목적으로 교섭대표와 사용자가 합리적인 시간에 회합하여 성실하게 협의할 상호적인 의무라고 규정하고 있다.⁴⁾ 또한, 그 교섭할 사항에는 단체협약을 위한 협상에 관한 사항이나 그에 관련하여 제기되는 문제, 그리고 합의 사항을 정하고 있는 단체협약서의 실행에 관한 사항까지 포함하고 있다. 단체협약 유효기간 중에는 협약당사자가 파업과 직장폐쇄를 실시하지 않을 의무도 단체교섭의무에 포함된다. 단체협약의 내용과 단체협약이 보장하는 노동자의 권리, 단체협약과 관련하여 제기되는 새로운 문제들의 해결, 기타 작업 규칙들에 대한 일상적 조정 등은 유효한 단체협약의 해석과 적용에 관한 교섭의무이고 협약당사자가 파업과 직장폐쇄를 실시하지 않을 의무도 그 범위에서 유지되는 것이다. 따라서 유효한 단체협약이 정한 내용의 개폐를 목적으로 하여 협약당사자가 파업이나 직장폐쇄를 실시하면, 단체교섭의무를 위반하는 부당노동행위가 될 것이다. 단체협약 유효기간 중에 그에 포함된 근로조건 및 기타 사항의 개정이나 폐지를 위한 논의에 참여하는 것은 그 단체협약에

3) Thornhill v. State of Alabama, 310 U.S. 88, 101-102 (1940).

4) 29 U.S.C § 158(d). or the negotiation of an agreement or any question arising thereunder, and the execution of a written contract incorporating any agreement reached if requested by either... .

관한 단체교섭의무가 아니며, 따라서 어느 당사자가 그러한 교섭을 거부하여도 부당노동행위가 되지 않는다.⁵⁾

연방노동관계법 제8조(d)(1)은 단체교섭의무 범위에 단체협약의 만료와 합의 해지와 관련하여 상호 통지의무를 포함시키고 있다. 이에 따라서 단체협약 유효기간 만료 또는 그 단체협약의 해지나 수정을 원하는 당사자는 일정한 조건을 갖추어야 단체교섭 거부의 부당노동행위 책임을 면할 수 있다. ①그 협약 만료일 60일 전에, 협약 만료일이 정해져 있지 않다면 그 해지나 수정이 제안된 일자 60일 전에, 협약 상대방에게 서면 통지를 해야 한다. ②새로운 단체협약 또는 제안한 수정 내용을 포함하는 협약에 관해 교섭하기 위해서 상대방과 회합하고 협의할 것을 요청해야 한다. ③상대방에게 서면 통지한 이후 30일 내에 연방알선조정국 및 관련 행정기관에 그 분쟁에 관하여 신고한다. 그러나 이와 같은 절차를 진행하는 중이라도 단체협약의 모든 내용과 조건은 그 만료일 내지 그 서면통지가 있는 이후 60일간은 완전하게 효력이 유지된다. 그러나 단체협약이 명시하지 않은 사항에 대해서는 협약당사자는 단체교섭을 거부할 수 없으며 그에 관하여 노사분쟁이 있다면, 협약당사자는 그 새로운 협약의 내용을 위하여 파업이나 직장폐쇄를 실시할 수 있다.⁶⁾

3) 노동분쟁 조정의 전치⁷⁾

연방조정알선국(FMCS)의 임무는 통상에 영향을 주는 노동분쟁 당사자가 알선과 조정을 통해서 그 분쟁을 조정하도록 지원하는 것이다. 연방조정알선국은 통상에 영향을 주는 산업의 모든 노동분쟁에 그 서비스를 제공하며, 분쟁당사자 일방 또는 쌍방의 신청으로 또한 자신의 발의로 하며, 그 분쟁이 통상에 실질적 방해할 우려가 있다고 판단한 경우에는 언제나 그러하다. 연방알선조정국은 주정부 또는 다른 알선기구가 있으면, 주간통상(interstate commerce)에 미치는 영향이 적은 노동분쟁의 조정은 가능한 기피한다. 연방알선조정국은 모든 분쟁에서 그 서비스를 제공하는 경우에, 신속하게 당사자에 통지하며, 조정과 알선으로, 그

5) Patrick Hardin & John E. Higgins Jr. (Editors-in Chief), *The Developing Labor Law* (4th ed.), (vol. I), BNA, 2001, pp.982-985; *NLRB v. Lion Oil Co.*, 352 U.S. 282 (1957).

6) 94 N.L.R.B. 1214 (1951); *NLRB v. Jacob Mfg., Co.*, 196 F.2d 680 (2d Cir. 1952). ... we do not think it relieves an employer of the duty to bargain as to subjects which were neither discussed nor embodied in any of the terms and conditions of the contract. ...

7) 29 U.S.C § 203.

들이 합의에 이를 수 있도록 노력을 다할 의무가 있다.

연방조정알선국장이 상당한 기간 내에 알선을 통해서 당사자가 합의하도록 하지 못한다면, 파업, 직장폐쇄 또는 다른 강압을 사용하지 않고, 교섭단위 내 노동자들에게 사용자의 최종조정안을 승인할 것인지 또는 거부할 것인지를 비밀투표에 회부하도록 하는 것을 포함하여, 그 분쟁을 조정하는 다른 수단을 임의로 당사자가 도모하도록 권유한다. 양측 당사자가 조정알선국장이 제시한 모든 절차를 거절하거나 합의에 실패한 것은 본 법률이 부과한 어떠한 의무나 임무를 위반한 것으로 간주되지 않는다. 당사자가 합의한 방법에 따른 최종 조정안이 유효한 단체협약의 적용 또는 해석에 관해 발생하는 이익 분쟁(grievance disputes)을 결정하는 바람직한 방법이라고 선언한다. 연방조정알선국은 예외적인 경우에 최후수단으로서만 그 이익분쟁 조정에 관여한다. 가능한 알선과 조정(mediation) 서비스를 실시한다. 연방조정알선국은 노사 관계, 고용안정 및 조직 효율성을 향상시킬 목적으로 구성된 사업장, 지역 및 산업 차원의 위원회가 관리하는 노사공동위원회 활동의 구성과 운영을 촉진하고 지원할 권한이 있으며 이를 감독한다.

4) 공공부문의 파업권

연방공무원법은 입법목적에서 공무원의 단결권과 단체교섭권을 보장하는 것은 공익의보호, 효율적인 공무 운영 그리고 노사 분쟁의 우호적 해결에 기여한다는 관점을 밝히고 있다. 나아가 공무원 고용관계에서 노동조합과 단체교섭을 공익(public interest)에 포함하고 있다. 따라서 연방공무원의 노동기본권은 단결권과 단체교섭권을 내용으로 한다. 그 법률에 따르면, 연방공무원은 노동자단체를 설립하거나 가입하고 그 활동에 참여할 권리와 노동자단체를 통해서 정부기관의 수장에게 자신의 의견을 전달할 수 있는 권리를 갖는다. 또한, 교섭대표로 선출된 노동자단체를 통해서 고용조건에 관해 협의하고 결정할 수 있는 단체교섭권이 보장된다. 그러나 파업권은 노동기본권의 내용에 포함되지 않는다. 연방 공무원법은 연방정부 및 그 부처를 상대로 하는 파업에 참여하거나, 파업 참여를 구성원의 의무로 부과하는 노동자단체의 합법적인 지위를 부인한다. 나아가 합법적인 노동자단체라도 파업 또는 태업을 실시하거나 행정부처 업무 방해를 초래하는 피켓팅을 실시 또는 그에 참여하는 것은 노동자단체의 부당노동행위로 규정하고 있다. 또한 배타적 교섭대표인 노동자단체가 파업 등의 행위에 과실이 있거나 고의적으로 행한 경우에는 연방공무원법에 따른 교섭대표 지위가 박탈되고, 참여 공무원

들은 징계 대상이 된다.

5) 대학교원

대학교원(faculty)이 연방노동관계법의 단체교섭권 주체인가 하는 쟁점은 정년 트랙과 비정년 트랙, 전일제 고용과 단시간고용, 조교와 전문직 사서 등이 관련된 개별 사안에 대한 연방노동위원회와 연방대법원의 판결에서 다루어졌다. 대학교원 직종내 경력 상승이 가능했던 과거와 달리 더 이상 대학교원은 이해관계를 공유하는 하나의 집단이 되지 못했다. 20세기 초부터 대학교원은 다양한 고용형태로 계속 분화되었지만 연방노동관계법 적용에서 법적지위 문제는 1970년대를 거치면서 법률해석 영역에 본격적으로 등장했다. 대학교원의 법적지위에 관한 쟁점은 연방노동관계법상 노동자인지가 아니었다. 오히려 대학교원이 연방노동관계법의 적용제외 범주인 인사관리직(supervisor)인지, 아니면 단체교섭권이 인정되는 전문직 노동자(professional employee)인지에 있었다. 연방노동관계법 제152조 제12항이 정한 전문직 노동자는 단체교섭권의 주체이다. 다만, 일반 노동자와 함께 동일한 교섭단위를 구성할 수는 없다. 즉, 전문직 노동자만으로 구성된 교섭단위와 그 교섭대표를 통한 단체교섭권은 인정된다.

이에 대한 연방노동위원회의 입장은 대학교원은 원칙적으로 연방노동관계법 제152조(12)의 전문직 노동자이며 구체적인 인사권한을 행사하는지에 따라서 인사관리직에 해당하는지를 개별적으로 판단해야 한다는 것이다. 1971년 Fordham대학 결정은 AAUP⁸⁾가 대학교원 단위의 교섭대표 지위를 신청한 사안이었다. 교섭 단위(bargaining unit)는 전일제 교원, 단시간 교원 뿐 아니라 학과장, 전문사서, 기타 전문가를 포함한 상태였다. 사용자인 대학재단은 전일제 교원과 단시간 교원은 단체교섭권 주체가 아니며 법률상 인사관리직(supervisor)에 해당한다고 주장하였다. 이에 대하여 연방노동위원회는 전일제 교원과 단시간 교원의 연방노동관계법상 지위는 인사관리직이 아니라 전문직 노동자라고 하였다.⁹⁾ 대학교원의 연방노동관계법상 지위는 당사자 사이의 합의나 일방적 결정으로 정하거나 변경될 수 없다. 즉, 대학내 자치단체인 교수회의(faculty senate) 소속인지 여부, 의사결정이 가능한 교내 위원회의 위원으로 참여하는지 여부로 그 지위가 달리 해석되지 않는다. 또한 대학교원 중에서 임명되는 학과장(department chairperson)이라도 그 법적 지위는 직책의 명칭이 아니라 실질적인 인사권한이

8) American Association of University Professor(<https://www.aaup.org>)

9) Fordham Univ. 193 NLRB 134 (1971).

있는지 여부에 따른다. 예를 들어, 학과장이 업무 관련하여 자신의 비서를 지휘 통제할 수 있는 권한이 있더라도, 채용, 해고, 임금, 근로 시간 등의 근로조건 결정 권한이 없다면 법률상 인사관리직에 해당하지 않는다. 그러나 단시간 교원의 채용과 재임용을 독자적으로 결정할 수 있는 학과장이면 해당 교원에 대하여 인사관리직으로 인정될 수 있다.

1972년 Adelphi대학 결정은 대학원생 조교(graduate assistants)와 대학교원이 이해관계 공동체인지, 즉, 단체교섭을 목적으로 동일한 교섭단위를 구성할 수 있는가를 다루었다. 사용자인 대학측이 대학원생 조교와 교원은 하나의 교섭단위를 구성해야 한다고 주장했다. 대학원생 조교는 담당 교수를 대신하여 수업을 진행하거나, 시험실사와 채점을 담당하여 그 업무가 교원과 동일하다는 이유였다. 그러나 연방노동위원회는 그 주장을 배척하였다. 대학원생 조교가 수업보조 및 채점을 담당하지만, 원칙적으로 신분은 학생이기 때문에 교원과 이해관계를 공유하는 집단으로 볼 수 없다는 것이다.¹⁰⁾ 이와 같은 판단은 대학사회에 중요한 의미가 있는 것이었다. 대학원생과 대학교원 사이에 경력 이동이 불확실하며, 대학교원 직종 내부의 동질성이 유지될 수 없는 현실을 제도적으로 확인한 것이기 때문이다.

이와 같이 대학교원 직종의 이질성 또는 분열은 대학원생 조교를 지나서 비정년 트랙의 단시간 교원과 정년 트랙의 전일제 교원까지 이어졌다. 기존의 연방노동위원회는 전일제 교원(정년트랙)과 단시간 교원(비정년 트랙)은 동일한 교섭단위를 구성할 수 있다는 입장이었다. 그러나 1973년 New York대학 결정에 이르러 그와 같은 입장을 명시적으로 폐기하였다. 정년트랙 교원과 비정년 트랙 교원 사이 이해관계 공유를 부인한 것이다. 정년트랙 전일제 교원과 달리 비정년 트랙 단시간 교원은 정년직 획득 가능성이 전혀 없었다. 교수회의 등 대학교원 자치집단에 가입자격이 제한되고, 사용자로서 대학은 재임용 의무를 부담하지 않는다는 것이 주요 이유였다. 다만, 정년트랙 교원이라도 법률상 인사관리직 또는 독립수급인이 되는 것은 아니며 연방노동관계법상 전문직 노동자에 해당한다는 입장은 여전히 유지하였다.¹¹⁾

6) 연방노동위원회 절차와 권한: 민사법원 배제

연방노동위원회는 단체교섭과 부당노동행위제도를 구체적으로 적용하는 집행기관이면서, 노

10) Adelphi Univ. 195 NLRB 639 (1972).

11) New York Univ. 205 NLRB 4 (1973); New York University v. NLRB, 364 F. Supp. 160 (S.D.N.Y. 1973).

동분쟁에 대해 우선 관할권을 갖고 연방법원과 주법원의 관할권을 배제하는 심판기관이다. 교섭대표 선거, 교섭단위 확정을 포함하는 단체교섭 분쟁에 대한 연방노동위원회 결정은 일일반법원의 사법심사를 받지 않는다. 다만, 부당노동행위 결정에 한해서 연방지역법원과 같은 지위가 인정되어 그 결정은 연방항소법원을 거쳐 연방 대법원의 심리를 받을 수 있다.

연방노동위원회는 4개의 주요기관으로 구성되어 있다. 우선, 심판위원회(the Board)가 있다. 연방노동위원회 전체 조직과 업무를 관장하는 대표기관이다. 심판위원은 5명으로 구성되며 임기는 5년이다. 대통령이 지명하고 상원의 동의를 거쳐서 임명된다. 연방노동위원회 위원장은 심판위원 중에서 대통령이 임명한다. 다음은 법무총장(general counsel)이 있다. 임기 4년으로 대통령이 임명한다. 심판위원회의 지휘감독을 받지 않는 독립기관이며, 모든 사안의 초 심단계에서 지역감독관과 행정심판관을 총괄 지휘한다. 행정수사권과 심판위원회에 기소 여부를 결정하는 권한(prosecution)을 갖는다. 그리고 지역감독관(regional director) 이 있다. 지역감독관은 지역사무소(regional offices)를 총괄하며, 분쟁당 사자가 신청하는 사안을 조사하고 심리, 결정하는 권한이 있다. 특히 교섭대표 사안 에서 지역감독관의 권한 범위가 넓다. 심판위원회는 교섭대표 선거와 다수결지위 결정에 관한 권한의 대부분을 지역감독관에게 위임하고 있기 때문이다. 지역감독관의 결정에 대한 재심 여부는 심판위원회의 재량판단 사항이다. 마지막으로 행정심판관(administrative law judge)이 있다. 부당노동행위 사안의 초심단계에서 사실관계의 심리와 판정을 담당한다. 그 심판절차는 변론, 심리, 증거 및 증인채택 등에 있어서 법원의 소송절차와 같이 진행된다. 부당노동행위 사안은 지역감독관, 행정 심판관 그리고 법무총장이 기소를 결정하면 최종적으로 심판위원회에 이른다. 반면 에 교섭대표 사안은 지역감독관의 결정만 거쳐서 심판위원회가 재심 여부를 결정한다.

1935년 제정 연방노동관계법이 1937년 연방대법원의 합헌 판결을 받으면서 노동분쟁은 연방행정기구인 연방노동위원회가 배타적으로 관할하게 되었다. 연방노동위원회는 노동분쟁에 관해서는 주법원뿐 아니라 연방법원 보다 앞서는 배타적 우선관할이 인정되는데 연방헌법의 선점관할 원칙(preemption doctrine) 때문이다. 연방노동위원회의 구제수단은 원상회복 또는 완전회복 구제(make-whole remedy)를 원칙으로 한다. 이는 위법행위가 없었던 상태를 전제하는 것으로, 대표적으로 원직복직, 소급임금 지급(backpay) 등 일정한 행위를 하라고 하는 작위명령과 법률이 금지한 행위를 하지 말라고 하는 부작위 명령을 포함한다. 그에 따라 연방노동위원회는 연방법원은 아니지만 중지명령을 결정할 수 있다. 1937년 연방대법원은 연방노

동관계법 합헌 판결에서 연방노동위원회의 심판절차가 일반 법원의 재판절차와 거의 같다고 하면서, 부당노동행위와 단체교섭 분쟁에 대한 주법원의 관할권을 배제한 것이 개인의 재판상 청구권을 침해한 것은 아니라고 확인하였다. 또한 사용자의 부당노동행위를 일반 법원 관할에 앞서 연방노동위원회가 선점하도록 한 것이 수정헌법 제5조가 정한 개인의 적법절차에 관한 기본권을 침해한다는 주장도 배척하였다.¹²⁾ 이와 같은 기본권 문제가 제기된 것은 연방노동관계법의 최고법적 지위로 인해서 당사자들은 상대방의 법률 위반행위를 이유로 하여 법행위에 기한 소송을 주법원에 제기할 수 없기 때문이다. 그에는 계약위반과 불법행위에 기한 손해배상 소송을 포함한다. 이에 대하여 연방대법원은 연방노동관계법 제7조가 보장한 단체권을 행사할 수 있도록 보장하기 위한 것이므로, 각각의 조항은 개인의 합법적인 권리를 보장하고 그 권리 행사를 법률로 보호하는 관계에 있는 것이라고 하였다. 따라서 이와 같은 권리 침해 행위를 유죄로 하는 부당노동행위 조항은 정당한 입법권의 한계를 일탈한 것이 아니라고 하였다.

3. 노사단체 현황

사회적 조합주의로 분류되어 협력적 노사관계 특성을 보이는 독일이나 스웨덴과 달리 미국은 전통적으로 정부와 정당이 기업의 단체교섭에 개입하지 않는 노사 자치주의, 단체교섭 분권화와 대립적 노사관계를 특징으로 한다. 역사적으로, 미국은 산업이나 전국 수준의 단체교섭이 발달하지 않았으며, 기업별 노사관계가 유지되고 있다. 유럽에서는 노동이사제를 비롯한 노조의 경영참가 제도가 활성화된 반면에, 미국에서는 사용자가 임의로 노조 위원장을 이사회에 참여시킬 수는 있어도 법·제도적 방안은 부재한 상태이다. 한편, 미국은 연방국가인 만큼 주(State)별로 독립적인 산업정책을 구사하며 노조 조직화와 노사관계 차이를 보인다. 자동차 산업이 집중된 미시건 주는 노조의 영향력도 강력하지만, 1차 산업이 중심인 남부는 노조 조직률이 매우 낮은 편이다. 특히, 1980~90년대 미국의 경제 침체기에 사용자들은 남부나 해외로 공장 이전을 압박하는 등 노조 회피전략을 활용하였다.

미국 노조는 상당수가 미국은 물론 캐나다 노동자들까지 조직 대상으로 하는 특징을 보이며, 실제로 서비스노조(SEIU)를 비롯하여 노조 명칭에서 국제(International)가 발견된다. 총연

12) NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp. 301 U.S 1 (1937).

맹과 직종별·산별 노조, 노조의 지부라는 3층 구조로 구성된다. 총연맹은 전통적으로 직종별·산별 노조의 분쟁이나 활동에 개입하지 않는 특징을 보이며, 단체교섭과 파업은 대부분 사업장별·지역별 노조의 지부에서 발생한다¹³⁾. 미국 노조는 단체협약에 노사의 역할을 가능한 한 세밀하게 규정하여 사용자의 권한을 통제하는 직무통제조합주의(Job Control Unionism)를 구사한다.

미국은 1950~60년대 서구 자본주의의 황금기에도 노조 조직률이 30%대 수준을 보였으며, 세계화와 신자유주의 정책으로 꾸준히 노조 조직률이 감소하여 2020년 현재 10.8%까지 하락하였다. 미국노총 AFL-CIO는 1990년대 중반에 노조 조직화를 위해 재활성화 전략을 추진하였으나, 실제 조직률 반등으로 이어지는 성과를 도출하지 못하였다. 이후 미국노총 AFL-CIO에 대한 비판과 조직화 노선 갈등이 증첩되면서 2005년 7월 서비스노조(SEIU), 트럭노조(IBT), 농업노조(UFW), 통신노조(CWA)를 조직 기반으로 하는 승리혁신동맹(CTW, Change to Win Coalition)이 출범하였다. 2020년 기준 조합원 수를 살펴보면, AFL-CIO는 1,250만 명이고 CTW는 약 450만명이다.

한편, 영국이나 독일과 달리 미국은 연방이나 전국 수준의 사용자단체가 존재하지 않는다. 전국제조업협회(American National Association of Manufacturing)이나 상공회의소(Chamber of Commerce)가 전국, 지역 수준에서 사용자단체 역할을 수행한다. 반면에, GM처럼 거대 기업은 직접 정부와 국회에 직접 노동법제도와 관련하여 의견을 제출하고 로비하는 특징이 있다.

4. 파업 현황

1) 2023년 연방노동통계국(BLS) 발표¹⁴⁾

연방노동통계국은 2023년 2월에 2022년도 주요 작업중단(major work stoppages) 현황을 발표하였다.¹⁵⁾ 작업중단에는 노동자측의 파업(strike)과 사용자측의 작업중단(lockout)이 포함된다. 주요 작업중단이란 1,000명 이상의 노동자가 참여하고 최소한 1주(교대), 즉, 월요일에

13) 김동원(1997), “미국의 노사관계와 한국에의 시사점”, 노사포럼 제7호, p.18.

14) <https://www.bls.gov/news.release/pdf/wkstp.pdf>

15) <https://www.bls.gov/opub/ted/2023/23-major-work-stoppages-in-2022.htm>

서 금요일까지(연방 휴일은 제외) 지속된 작업중단이다. 지난 2022년 주요 작업중단은 23건이 있었다. 주요 작업중단은 2009년에 가장 낮은 5건이었고 가장 높은 것은 1952년의 470건이었다. 2002년과 2022년 사이에, 평균적으로 1년에 16건의 작업중단이 있었다. 2022년 주요 작업중단에는 120,600명의 노동자가 참여했다. 서비스산업 종사자가 118,400명으로 거의 98%에 달했다. 그 서비스산업 내에서, 교육과 건강서비스 부문 노동자가 106,300명으로, 교육서비스 부문이 69,500명 그리고 건강요양 및 사회서비스 부문이 36,800명이었다. 제품 제조업 노동자는 2,200명으로 약 2% 미만이었다. 제품 제조업 내에서 1,000명 이상 노동자가 참여한 것은 삼림 및 벌목업으로 1,200명이었다. 2022년에 7개 지방정부와 2개 주정부에서 작업중단이 있었는데 68,800명 노동자가 참여하였고 작업중단 누적일수가 1,429,100일이 되었다. 민간부문에서는 51,800명의 노동자가 2022년에 시작한 작업중단에 참여하였고 작업중단 누적일수는 549,000일이 되었다.

2) 코넬대 ILR 노동자연구소 2022년 보고서

코넬대 노사관계대학원 노동자 연구소(ILR Worker Institute)의 2022년 노동자 단체행동 연차보고서에 따르면, 2022년에 424건의 작업중단이 있었고 그 중에서 파업이 417건 그리고 직장폐쇄가 7건이었다.¹⁶⁾ 파업에는 약 224,000명의 노동자가 참여하였다. 2021년 작업중단은 279건이었는데 2022년에는 424건으로 약 52% 증가하였고 참여한 노동자 수는 약 60% 증가하여 140,000명에서 224,000명이었다. 편의시설 및 요식서비스 산업에서 작업중단이 압도적으로 많았으며 이는 모든 작업중단의 약 3분의 1이상을 차지하였다. 2022년 작업중단의 대부분은 편의시설 및 요식서비스 분야였고 패스트푸드 노동자 최저임금 15달러가 쟁점이었다. 그러나 2022년에 가장 많은 노동자가 참여한 작업중단은 교육서비스 산업으로 약 135,380명이 참여해서 전체 작업중단 노동자의 60%에 해당했다. 2022년에는 비조합원 노동자들이 조직한 파업의 비율이 높아서 거의 32%였는데 노동조합이 주도하는 파업에 비하여 그 규모는 작았다. 작업중단 유지기간은 상대적으로 짧아서 1일 미만 지속된 경우가 약 46%였고, 5일 미만으로 유지된 것이 약 3분의 2 미만이었다.

16) <https://striketracker.ilr.cornell.edu>.(Labor Action Tracker Annual Report 2022, ILR Worker Institute, Cornell Univ.)

3) 경제정책연구소(EPI) 보고서¹⁷⁾

(1) 파업권 제한

경제정책연구소 EPI(Economic Policy Institute)는 2022년 노동조합과 파업 보고서를 발표하였다. EPI 보고서에 따르면 연방노동통계국이 해마다 발표하는 주요 작업중단 현황 보고서는 노동운동의 상황을 제대로 반영하진 못한다고 보았다. 왜냐하면, 분석대상 ‘주요 작업중단’이 포함하는 사례는 1,000명 이상의 노동자가 참여하여 1교대(월-금) 이상 지속된 경우여야 하고 또한 사용자의 직장폐쇄로 인한 작업중단도 포함되어 있기 때문이다.¹⁸⁾ 이에 따라, EPI는 노동운동 측면에서 2022년 노동자 파업 현황을 분석하였다. 2022년 노동자들이 행한 가장 주요한 집단행동의 형태는 파업(strike)이며 쟁점은 공정임금, 안전한 작업조건, 공정한 분배로 요약된다. 연방노동통계국 발표에 따르면, 2021년에 비하여 노동자 파업은 거의 50% 증가하였는데 이는 노동운동이 활력을 찾고 있는 것을 반영한다.

파업은 노동자들이 사용자를 위한 제품 생산과 서비스 제공에 노동력을 제공하지 않는 것을 의미한다. 이러한 파업권의 행사는 법률에 의해 일정한 제한을 받고 있다. 우선, 공공부문, 농업, 가사노동자(재가요양, 아동보육 포함)는 연방노동관계법 적용에서 제외된다. 주정부의 권한이다. 농업노동자의 노동조합과 단체교섭권을 설정한 것은 14개 주정부 뿐이다. 그나마 대부분은 파업을 금지한다. 공공부문 노동자를 위한 단체교섭 제도를 입법한 주는 많지만 12개 주만이 공공부문 노동자의 파업권을 아주 예외적인 조건에서만 인정한다. 민간부문 노동자라 해도 지난 수십년간 법적 보호가 약화되어 왔다. 연방노동관계법 개정과 법원 판결이 파업권을 약화시켰다. 예를 들어, 현재 노동자들이 2차 파업에 참여하는 것은 불법이 된다. 2차 파업이란 1차 사용자 외에 어느 사용자를 목표로 하는 파업을 의미한다. 예를 들어, 다른 기업의 노동자와 연대하여 한 기업의 노동자들이 하는 파업이다. 또한, ‘간헐적 파업’도 불법이다. 일정 기간동안 노동자들이 파업 참여와 중단을 고의적으로 실시하는 것이다. 일반적으로, 단체협약 유효기간 동안의 파업은 불법이다. 무파업과 무직장폐쇄 조항을 포함한 단체협약인 경우에 그러하다. 새로운 협약을 체결하지 못하고 그 협약이 만료된 경우에는 합법적으로 파

17) <https://www.epi.org/publication/2022-work-stoppages/>

18) Margaret Poydock, Jennifer Sherer, and Celine McNicholas, “Major strike activity increased nearly 50% in 2022 -Upcoming Supreme Court case threatens workers’ ability to strike”, EPI, Feb.22, 2023.

업할 수 있다. 또한 판례는 경제적 이유로 인한 파업인 경우에 사용자가 노동자를 대체하는 고용을 할 수 있도록 허용하기 때문에 연방노동관계법의 파업권 보호가 훼손되고 있다. 또한 파업하는 동안 노동자와 그 부양가족에 대한 건강보험과 기타 부가급여를 삭감하는 사용자의 행위도 완전 합법이라고 한다. 파업 노동자들은 실업급여 신청 자격도 인정되지 않는다.

(2) 파업의 주요형태

파업은 세가지 주요형태가 있다. 경제파업(economic strike), 부당노동행위 파업(unfair labor practice strike), 교섭대표 노조 승인 파업(recognition strike)이다.

경제파업은 단체협약 종료 이후 더 나은 임금과 근로조건을 위한 새로운 단체협약 체결을 위한 파업이다. 경제파업에서 연방노동관계법 적용대상 노동자로서 지위는 유지하며 해고되지는 않지만 사용자는 파업 노동자를 대체하는 신규 고용을 할 수 있는 권리를 갖는다. 경제파업 종료시에는 대체된 노동자들은 기존의 직무로 복직이 안될 수도 있다. 다만, 장래에 결원이 되는 경우에는 우선권을 갖는다. 즉, 노동자는 경제파업에 참여할 권리는 갖지만 현행법은 파업 참여를 어렵게 만들고 있는 것이다. 파업이 종료한 때에 그 노동자는 직무에서 배제될 것 수 있기 때문이다.

부당노동행위 파업은 사용자의 법률 위반행위가 있다고 믿고 그에 저항하기 위한 노동자들의 파업이다. 부당노동행위 파업의 노동자는 법적으로 해고될 수 없으며 대체고용 될 수 없다는 것이 경제파업의 경우와 다르다. 부당노동행위가 종료한 경우에 파업 노동자는 복직의 권리가 있다. 연방노동위원회는 사용자가 노동자의 복직 청구를 위법하게 거부하였다고 판단하면 경제파업과 부당노동행위 파업 노동자 모두 소급임금의 권리를 결정할 수 있다.

파업의 형태 중에서 여전히 다수를 차지하는 것은 승인파업과 첫번째 협약 체결을 위한 파업이다. 명칭에서 알 수 있듯이, 승인파업은 사용자에게 새롭게 구성된 노동조합의 승인과 교섭을 강제하기 위하여 노무제공의 중단이다. 승인파업은 20세기 초중반에 보다 광범위하게 사용되었지만 최근에 여러 부문의 노동자들이 채택하는 강력한 조직화 전략으로 활용되고 있다.

(3) 2022년 파업 실태 및 쟁점

인디애나 블루밍턴 대학원생 파업인데, 2022년 4월, 대학 행정당국이 노조로 승인을 거부한 이후에 있었다. 교섭대표 노조 승인에 더하여, 인디애나 대학원생 노동자연합(IGWC)

-United Electrical Workers가 대변-은 임금인상, 부가급여 개선 및 의무적 수수료 폐지를 요구했다. 4주 후에 IGWC 조합원들은 파업을 중단했는데 대학 측이 대학원생 노동자를 위한 최저 장학금(급료) 인상에 합의했기 때문인데, 무엇보다, 대학 측은 의무적 수수료를 부담하고 대학원생 노동자의 건강보험 확대도 포함하였다. 여전히 노조 승인은 달성하지 못했지만, IGWC 조합원들은 또 다른 파업 돌입에 찬성하는 투표를 하였는데, 장래에 대학 측과 교섭이 실패하는 경우를 대비한 것이다.

2023년 2월초, 클리브랜드 REI 노동자들이 파업하였는데, 노동조합 선거 예정일을 지연시키려는 경영진의 시도를 막기 위해서였다. 또한 노동자들은 교섭 과정을 지연시키거나, 성실하게 교섭하지 않는 사용자와 첫번째 단체협약 체결을 위한 수단으로 파업을 활용한다.

2년간의 교섭 후에, 필라델피아 미술관 노동자들은 2022년 가을에 파업을 하였는데 첫번째 협약을 체결하기 위해서였다. 19일간의 파업 이후, 노동자들은, AFSCME 397 지부가 대표했는데, 최저 급여를 4만 2천달러로 정하였고 4주간의 출산휴가를 더하고, 노동자들이 등록한 건강보험료를 삭감하여, 협약기간 동안 임금 14%를 인상하는 것이었다. 노동운동에서 의미있는 주요 파업 사례를 정리하면 다음 표와 같다.

[표 1] 2022년 미국 파업 사례 요약

부문	사업장	쟁점
건강요양	시더-시나이 의료센터(CA)	2022년 5월에, LA에 있는 시더-시나이 의료센터 노동자 2,000명이 파업에 참가하였다. SEIU-UHW 서부 지부가 이들을 대표하였는데, 시더-시나이 병원이 노동조합과 성실교섭을 거부한 후에, 부족한 인력 수준, 낮은 임금, 안전하지 않은 노동조건에 대한 쟁점에 관한 것이었다. 5일간의 파업이 종료되었는데, SEIU-UHW와 시더-시나이 병원이 노동자와 환자를 위한 안전조치 개선, 3년 협약기간 동안 임금 17.6% 평균 인상, 최저임금 인상, 건강보험급여 보호를 포함하였다. 그 파업은 역사적이었는데, 40년 동안 병원에서 발생한 첫번째 파업이었다.
	트윈시티병원 (MN)	2022년 9월, 미네소타 트윈시티 병원에 고용된 간호사 15,000명이 파업에 참가하였다. 미네소타 간호사단체가 대표하였는데, 5개월 이상의 교섭이 지연된 후에 파업은 3일간 실시되었다. 간호사들은 임금, 인력수준, 노동자 채용, 환자 간병의 수준을 다루자고 요구하였다. 9월 파업은 트윈시티 병원이 교섭에 나서도록 하는데 실패하였다. 12월 파업이 일어나기 며칠전, 파업은 방지되었는데, 간호사들과 트윈시티 병원이 합의에 도달했기 때문이다. 인력수준에 대한 간호사들의 참여권을 부여하고 임금을 인상하기로 하였다. 2022년 9월 파업은 미국 역사상 가장 큰 민간부문 간호사 파업으로 여겨진다.
공교육	브룩클린	2022년 5월에, 메사추세츠 브룩클린 공립학교 교사 1000명 이상이 파업하였

	공립학교 (MA)	다. Brookline Educators Union이 대표하였는데, 교사들과 학교구역과 임금, 교실 준비시간, 유색인종 교사의 유지에 관한 교섭이 결렬된 이후에 파업이 시작되었다. 급여와 연금 인상, 교실 준비시간 추가, 그리고 인력 다양성과 저대변 인력에 대한 실무그룹 구성에 합의한 이후에 1일 파업은 종료했다. 그 파업은 메사추세츠 주에서 교사는 파업권을 갖지 못한다는 면에서 주목되었다.
	콜럼버스 시립학교 (OH)	2022년 8월, 오하이오 약4,500명의 교사와 교육전문가들이 학교구역과 단체 교섭이 결렬된 이후에 파업에 돌입하였다. 콜럼버스교육연합이 대표하는 교사들은 과밀학급, 교실의 냉난방 시설 부족, 전일제 미술과 음악교사 충원을 쟁점으로 하였다. 노동조합과 학교구역은 3년 동안 매년 4% 임금인상, 한 학급당 학생 2인씩 줄여서 학급규모 축소, 2025년까지 교실의 온도 조절 조치 실시를 포함한 단체협약이 체결되면서 5일간의 파업이 끝났다. 이 파업은 거의 50년 만에 일어난 교사 파업이었다.
	캘리포니아대학교(CA)	2022년 가장 대규모 작업중단은 캘리포니아 대학교 10개 캠퍼스 약4만8천명이 참가한 것이었다. UAW가 대표하는 노동자들, 강의조교, 연구원, 강사 및 대학원생 조교들을 포함하였다. 노동자들은 임금과 부가급여 개선을 요구하는 파업에 찬성 투표를 하였다. 또한 대학이 위치한 도시의 높은 생활비에 관해 제기하였다. UAW와 캘리포니아 대학교가 단체협약을 체결하면서 6주간의 파업은 종료되었다. 단체협약은 임금인상, 양육비 지원, 건강보험료 지원, 그리고 교통비 지원 확대를 정하였다. 미국 역사상 가장 큰 고등교육기관 파업으로 간주된다. 캘리포니아 대학교 파업은 2022년 대학원생 노동자가 참여한 여러 대규모 작업중단 중에 하나이다. 예를 들어, 컬럼비아대학교와 일리노이 대학교 대학원생 노동자들도 임금과 근무환경을 개선한 성공적인 파업에 참여했다.
민간부문	케이스뉴홀랜드사(IA,OH)	2022년 5월, 케이스 뉴홀랜드사(CNH) 노동자 약 1,000명이 위스컨신에 있는 공장과 아이오와에 있는 공장에서 파업하였다. 케이스 뉴홀랜드사는 농업과 건설장비를 제조하는 회사이다. UAW가 대표하는 노동자들은 노동조건 개선과 인플레이션에 연동하는 임금인상을 다루는 교섭이 결렬된 이후였다. 회사가 거의 2조달러의 이윤 달성을 발표하고 주주들에게 188백만 달러를 배당한 이후에 노동자들은 임금인상 요구를 하였다. 파업은 8개월간 지속되었고 지난 10년 사이에 아이오와에서 가장 장기파업이었다. 파업이 시작된 이래, 회사는 운영을 유지하기 위하여 대체근로를 실시하였고 대체고용까지 하겠다고 노동자들을 위협하면서 노동자들의 요구가 수용되지 않은 새로운 단체협약 체결을 위한 전략을 사용하였다. 결국, 2023년 1월에 파업이 종료되었는데, 단체협약 유효기간 동안 최대 38%까지 임금을 인상하고, 휴가시간 추가, 휴가 사용의 유연성 확대, 그리고 상여금 지급이 포함되었다.
	프론티어통신사(CA)	2022년 8월, 캘리포니아의 프론티어 통신사 노동자 약 2,000명이 파업하였다. 파업 이전에, 노동자들과 노동조합 CWA는 프론티어 통신사와 승계협약 successor contract을 교섭하면서 1년 이상을 보냈다. 또한 노동자와 노동조합은 회사를 여러 건의 부당노동행위 혐의로 고발하였다. 노동자들은 하도급 노동자를 계속 사용하는 회사의 행위에 대항하여 파업에 돌입하였는데, 사용자의 그런 행위는 단체협약을 위반하는 것이라고 주장했다. 회사는 단체협약이 정한 업무의 하도급 기준을 준수하고, 조합원 일자리의 채용과 제안에 관한 여러 다른 조항을 포함한 잠정 합의 뒤에 종료되었다.
	샌프란시스코	2022년 9월 26일, 샌프란시스코 공항 식당 노동자 약 1,000명이 임금인상을

<p>공항식당(WA)</p>	<p>요구하며 파업하였다. 노동자 중에 다수는, Unite Here 제2지부가 대표하였는데, 3년 이상 임금이 인상되지 않았고 공항에 있는 시정부 업체에 요구되는 법정 최저임금 보다 낮은 수준이었다. 파업은 3일간 지속되었는데 공항에 있는 외식업체 65%에 영향이 있었다. 파업은 시간당 5달러 인상, 가족의료보험, 퇴직수당 인상, 운영자 변경시에 일자리 보장, 그리고 1500달러의 일시 상여금이 포함된 단체협약으로 종료되었다.</p>
<p>스타벅스 노동자 파업</p>	<p>2022년 가장 주목된 조직화 운동의 하나는 전국적인 스타벅스 노동자의 사례였다. 스타벅스 노동자들은 -스타벅스노동자연합Starbucks Workers United이 대표- 저임금, 장시간 노동, 부가급여 개선을 교섭하기 위한 조직화를 결정하였다. 2023년 2월 12일 현재, 37개주에서, 미국에 소재한 9,000개 스타벅스 매장 중에 285개 매장의 노동자들이 노동조합에 찬성 투표를 하였다. 2022년 가을에, 스타벅스 노동자는 두번의 대규모 파업을 조직하였다. 첫번째는 11월 17일 스타벅스의 레드컵데이 행사에 맞춰서 이루어졌다. 110개 스타벅스 매장의 노동자들이 1일 파업을 개시했다. 2022년 12월에, 25개주에 100여개 이상 스타벅스 매장에서 노동자들이 3일간 파업에 참여하였다. 노동자들은 스타벅스가 교섭을 거부하고 노동조합이 승인된 매장의 폐쇄에 대응하여 12월 파업을 선언하였다. 2022년 12월 현재, 스타벅스는 노조가 승인된 매장에서 성실한 단체교섭을 거부하고 있다. 연방노동위원회는 연방노동관계법 위반을 이유로 회사를 고발하였다.</p>
<p>뉴욕시 우버 기사 파업</p>	<p>2022년 11월, 뉴욕시 택시 및 리무진위원회(TLC)는 뉴욕시에서 차량임대업 the vehicle-for-hire industry을 규율하는데, 운전기사들의 급여를 2022년말 까지 1분당 7% 그리고 1마일당 24% 인상하기로 결정하였다. 최근 연구에 따르면, 우버 기사를 포함한 각노동자들은 저임금을 받고 있고 높은 수준의 경제불안정에 직면한다고 한다. 이것은 우버, 리프트, 도어데쉬- 같은 기사업자들이 기사들을 노동자가 아니라 독립수급인으로 오분류하여 임금과 근로조건 보호를 포함한 연방 및 주의 노동법과 고용법의 적용에서 배제시키기 때문이다. 최근의 인플레이션으로, 기사들은 가스 및 우버가 지급하지 않는 기타 차량 관련 비용의 증가에 직면하고 있으며 또한 생활비도 증가하고 있다. TLC가 그 결정을 공개한 직후에, 우버사는 시정부를 고소하였는데, 그 인상은 회사가 기사들에게 지급하는 급여로 매달 21~23백만 달러를 추가로 소비하도록 요구하는 것이며, 이는 이용요금 인상으로 이어질 것이라고 주장하였다. 12월 19일에, 거의 1,000명의 우버 기사들은, 뉴욕시 노동자연맹New York Taxi Workers Alliance가 대표했는데, 24시간 파업을 개시했는데 회사가 TLC 결정을 준수하라고 요구하였다. 또한 1일간 우버사를 보이콧하라고 라이더들을 설득했다. 2023년 1월 6일, 뉴욕주 판사는 우버사 편에서 결정하였는데, TLC는 그 인상을 충분히 정당화하지 못했다고 하였다.</p>

5. 결론

연방노동관계법상 파업권은 개인의 권리이다. 연방노동관계법 제7조가 제정되기 전에는 노동자의 파업권이 수정헌법 제13조 강제노동 금지에 근거한다는 논리하에 법률로 제한할 수 없는 절대적 권리라는 해석도 있었다. 그러나 1920년대 판결에서 연방대법원은 파업권이 연방노동관계법 제7조가 보장하는 권리로서 법률에 의한 제한이 가능하다는 원칙을 확립하였다.

새로운 임금 및 근로조건 등의 교섭을 원하는 노사당사자는 단체협약 유효기간 만료 60일 전에 서면으로 상대방에게 통지하고 상대방에게 서면 통지한 이후 30일 내에 연방알선조정국에 분쟁사항을 신고한다. 이와 같은 절차를 진행하는 중이라도 단체협약의 모든 내용과 조건은 그 만료일 내지 그 서면통지가 있는 이후 60일간은 모든 효력이 유지된다.

연방노동위원회는 단체교섭과 부당노동행위제도를 구체적으로 적용하는 집행기관이면서, 노동분쟁에 대해 우선 관할권을 갖고 연방법원과 주법원의 관할권을 배제하는 심판기관이다. 파업을 포함한 노동조합의 단체행동이 위법한 경우에 연방노동관계법 제8조(b)의 부당노동행위로 되어 연방노동위원회가 관할하게 된다. 부당노동행위는 연방노동법 사항으로 주법이 적용될 수 없기 때문에 원칙적으로 일반 민사법원(주법원)에서 불법행위 소송의 대상이 되지 않는다.

EPI 분석에 따르면, 2022년 노동자들이 행한 가장 주요한 집단행동의 형태는 파업이었으며 쟁점은 공정임금, 안전한 작업조건, 공정한 분배로 정리된다. 2022년에 발생한 파업은 대부분 민간 부문, 특히 서비스산업에서 나타났다. 스타벅스, 우버 기사 등의 사례가 대표적이다. 그러나 가장 많은 노동자가 참여한 파업은 공공부문인 공립학교 교사들 파업이다. 연방통계국 분석에서도 파업을 포함한 노동자들의 집단행동이 2021년에 비하여 50% 이상 증가했다. 또한 노동자들이 사업장에서 단체교섭 대표로 노동조합을 승인하는 비율도 지난 50년 만에 가장 높게 나타났다.

참고문헌

- BLS, Major Work Stoppages in 2022, USDL-23-0350, Feb.22, 2023
- Johnnie Kallas, Kathryn Ritchie & Eli Friedman, Labor Action Tracker Annual Report 2022, ILR Worker Institute, 2023
- Margaret Poydock, Jennifer Sherer & Celine McNicholas, Major strike activity increased nearly 50% in 2022 -Upcoming Supreme Court case threatens workers' ability to strike, Economic Policy Institute, Feb. 22, 2023
- John Logan, A Model for Labor's Renewal? -The Starbucks Campaign, New Labor Forum, vol.32(1) 87-97, 2023
- 김미영, 연방노동법의 건설산업 단체교섭 특례, 노동법학 제86호, 2023, 한국노동법학회
- 김미영/권오성, 미국 연방노동법의 성립과정에 관한 고찰 -연방법의 선점 문제를 중심으로-, 서울법학 제31권 제1호, 2023, 서울시립대 법학연구소.