

■ 연구총서 ■

2003-5

공무원노동조합운동

- 조직과 사회적 역할 -

한국노총 중앙연구원

발 간 사

공무원들이 노동조합을 결성하면서 국가활동의 거의 모든 영역에 노동조합운동이 조직되게 되었다. 그럼으로써 공무원 노동조합운동에 대한 사회적 관심도 커지고 있다. 앞으로 공무원들의 합법적 노조활동이 가능하게 될 경우 우리나라의 노사관계에 큰 파장이 닥칠 것으로 예상된다.

조직확대에 어려움을 경험하고 있는 노동조합진영에 큰 도움이 될 것이며 장기적으로는 권위주의적으로 수직서열화된 한국의 정치사회에도 상당한 변화를 가져올 것으로 전망된다. 또한 공무원노조는 국가정책의 수립과 집행 과정에서도 투명성과 민주성을 높이는 데 기여할 것으로 예측되기도 한다. 그 때문에 앞으로 공무원 노동조합운동이 우리 사회에서 어떠한 역할을 해나갈 것인가의 문제가 사회적 주목의 대상이 되고 있는 것이다.

이러한 상황에서 『공무원노동조합운동 -조직과 사회적 역할-』이라는 제목의 본 연구서의 출간은 공무원노동조합운동을 이해하고, 앞으로 공무원노동조합운동의 방향을 잡아나가는 데 큰 기여를 하게 될 것으로 판단된다.

이 연구서는 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 첫째 부분은 해외 공무원노조의 조직과 활동사례인데, 일본, 스웨덴, 이탈리아, 독일, 미국의 사례로 구성되어 있다. 둘째 부분은 한국 공무원노조의 위상 및 방향정립으로서 공공부문 노동조합운동에 대한 이론적 검토와 설문조사 분석결과, 연구결과 요약으로 구성되어 있다.

아무쪼록 공무원 노동조합운동에 관한 연구가 일천한 상황에서 이 연구서가 관련 연구자와 공무원노동조합운동에 종사하는 사람들에게 귀중한 참고가 되길 바란다. 이 연구보고서를 출간하는 데 앞장 서 주신 한국노동사회연구소의 이원보 소장에게 감사드리며, 이 연구서의 집필을 맡아주신 신광영 교수님, 노광표 연구원, 인수범 연구원, 홍주환 연구원, 김종법 박사, 박장현 씨에게도 감사의 말씀을 드린다. 그리고 보고서의 내용은 연구자의 개인적 견해일 뿐, 조직의 입장과 다를 수 있음을 밝힌다.

2003. 12

한국노동조합총연맹

이 남 순 위 원 장

공무원노동조합운동

- 조직과 사회적 역할 -

신광영, 김종법, 노광표, 박장현, 인수범, 홍주환

/ 목 / 차 /

제 1 부 서 론

제1장	들어가는 말 / 인수범	3
제2장	이론적 논의 : 공공서비스 노동조합운동에 대한 이론적 검토 / 홍주환	7
1.	들어가며	7
2.	노동조합운동론의 최근 동향	8
1)	사회운동적 노동조합주의	9
2)	신사회운동과 노동조합운동	16
3)	요약 : 노동조합운동과 공공성 문제	22
3.	공공서비스 노동조합주의의 이론적 기초	25
1)	공/사 구분의 문제	25
2)	국가-시민사회 관계와 공공서비스	32
4.	공공서비스 노동조합운동의 역할과 과제	38
1)	공공서비스 노동조합운동의 구조적 조건	38
2)	공론장으로서의 공공서비스 노사관계 - ‘공공성의 정치’의 제도화	44
5.	결론	49

제 2 부 해외 공무원노동조합 사례

제3장	독일 공무원 노사관계와 공동결정제도 / 박장현	61
1.	서	61
2.	공무원 노동조합의 현황	64

1) 공공부문 고용구조	64
2) 노동조합 조직현황	68
3. 공무원 노사관계체제	71
1) 공무원의 노동3권	72
2) 산별노조와 직원평의회	78
4. 공동결정제도	84
1) 공동결정 대상 및 강도	85
2) 공동결정 현황	88
5. 요약	97
제4장 미국 공공부문 노조운동 / 신광영	102
1. 머리말	102
2. 미국의 공공부문 노조의 역사	104
1) 체신노조 : APWU	106
2) 교원노조 : NEA와 AFT	109
3) 공무원 노조 : AFGE, AFSCME와 NAGE	110
4) 연방제 노사관계	115
3. 미국 공공부문 노조 조직현황	117
1) AFGE	119
2) AFSCME	121
3) 미국교육협회(National Educational Association)	123
4) 미국교원연맹(American Federation of Teachers)	124
4. 1990년대 공공부문 노조운동	126
5. 맺음말	129

제5장 스웨덴 공무원 노조의 조직·교섭·활동 / 인수범	133
1. 서론: 노동3권 보장과 산업별 교섭	133
2. 스웨덴의 공공부문과 노동조합운동	135
1) 스웨덴의 공공부문	135
2) 노동조합운동과 공무원노조	141
3. 공무원노조 조직구조 및 교섭체계	144
1) 조직구조 : 중앙조직과 사업장조직의 조화	144
2) 교섭체계 : 산별협약과 보충협약	147
4. 노동조합의 사회적 역할: 사회적 파트너십	152
5. 맺음말: 한국의 시사점	155
제6장 이탈리아 공무원 노조의 역사와 현황 / 김종법	159
1. 서론	159
2. 본론	160
1) 이탈리아 공공부문 노동운동의 시작과 양상	160
2) 이탈리아 공무원 노조의 조직형태와 공무원의 직능체계	172
3) 정부와 지방자치 단체와의 구조 및 관계	179
4) 공무원과 공공부문 노동자 관련 법률 전개과정	183
5) 이탈리아 공무원 노조의 교섭체계	193
6) 이탈리아 공무원 노조의 비교연구 및 한국형 모델로의 가능성 모색	203
3. 결론	207
제7장 일본 공무원노조의 사회적 역할 / 노광표	211
1. 들어가는 말	211
2. 공무원노동조합의 형성과 발전	212

1) 공무원제도의 성립	212
2) ‘역(逆) 코스(reverse course)’와 공무원 노동기본권의 제한	214
3) 공무원 노동기본권의 규율체계	216
4) 공무원의 범주 및 분류	219
3. 일반직 공무원의 노동기본권	224
1) 단결권	224
2) 단체교섭권	232
3) 단체행동권	234
4. 공무원노동조합의 현황	236
1) 국가공무원노동조합	239
2) 지방공무원노동조합	243
5. 공무원노동조합의 교섭	259
1) 인사원 권고제도	259
2) 공무원의 임금결정시스템	262
6. 공무원노동조합의 사회적 역할	265
1) 자치연 활동과 정책제언·참가운동	266
2) 국제협력활동과 사회공헌활동의 전개	272
3) 정치활동과 혁신자치제운동	273
7. 맺음말 : 요약 및 함의	279

제 3 부 설문조사 분석 결과

제8장 공무원의 노조활동에 대한 요구와 지향 / 실태조사	289
1. 들어가는 말	289
2. 자료 및 분석 결과	290
1) 자료	290

2) 공무원들의 의식	291
3) 공무원들의 사회의식	309
3. 맺음말	311

제 4 부 결 론

제9장 공무원 노조의 기반과 방향 모색 / 신광영	317
1. 공무원 노조의 특성	317
2. 한국 공무원 노조의 토대	318
3. 외국 사례를 통해서 본 공무원 노조의 활동 전략	320
4. 한국 공무원 노조의 방향	322

/ 표 / 목 / 차 /

〈표 3-1〉 공무원과 사무노동자의 직급 및 직무 비교	6 7
〈표 3-2〉 공무원 노동조합 조직율	7 0
〈표 3-3〉 공무원과 비공무원의 임금인상률 및 인상시기	7 7
〈표 3-4〉 공동결정 대상 및 강도	8 8
〈표 4-1〉 미국의 주별 공무원 노동권	117
〈표 4-2〉 ASCME의 조합원 구성비	122
〈표 5-1〉 스웨덴 중앙정부 직원 수와 임금	137
〈표 5-2〉 스웨덴 중앙정부 부처별 직원 수	138
〈표 5-3〉 스웨덴의 공공부문 현황 및 책임영역	140
〈표 5-4〉 스웨덴의 공무원노조	142
〈표 5-5〉 스웨덴 공공부문 노동자	143
〈표 5-6〉 공무원 단체교섭 노사당사자	148
〈표 5-7〉 민간부분과 공공부분의 임금인상률(시급): 1999-2002	1 4 9
〈표 5-8〉 스웨덴 중앙정부부문 협약임금인상률	152
〈표 5-9〉 정부부처 조사위원회 구성 - 1905년 이후 변화	154
〈표 6-1〉 이탈리아 중앙부처 변천현황	175
〈표 6-2〉 1997년-2001년 사이 공무원의 수 변화	1 7 6
〈표 6-3〉 지방자치단체 기관 수 및 종사자 수	176
〈표 6-4〉 직급별 공무원 급여 수준에 대한 표	177
〈표 6-5〉 2002-3년 연봉기준 직급별 급여현황	1 7 8
〈표 6-6〉 이탈리아 지방자치제도의 재정자립도 수준(1999.12)	1 8 2
〈표 6-7〉 2000-2001년사이 공무원 및 공공부문 파업횟수	1 9 2

<표 6-8> 공공부문 노조 가입율	199
<표 6-9> 선출된 RSU의 수와 분야별 투표 참여율	200
<표 6-10> 중앙부처 공무원 노조의 RSU 비율을 통한 세력분포	201
<표 6-11> 지방자치단체 공무원 노조의 RSU 비율을 통한 세력분포	201
<표 7-1> 일본 공무원의 노동관계적용 법률 및 노동기본권	217
<표 7-2> 적용법규별 조합원수(2002년 현재)	218
<표 7-3> 공무원의 계급구조 비교	224
<표 7-4> 직원단체의 등록현황	228
<표 7-5> 재직전임상황(2001년.12.31. 현재)	2 3 1
<표 7-6> 일본 중앙조직 현황(2002년 현재)	237
<표 7-7> 일본 공무원노조의 구분	238
<표 7-8> 가와사키 시직원노조의 부서 체계 및 역할	258
<표 7-9> 자치총연의 연구분야 및 활동	268
<표 7-10> 자치노의 지역자치제정책집의 주요 내용	271
<표 8-1> 자료의 일반적 속성	290
<표 8-2> 직급에 따른 공무원 선택 이유	291
<표 8-3> 공직생활의 주요 목표	292
<표 8-4> 장래 목표(경제, 사회적) 달성 가능성	293
<표 8-5> 민간부문 노동자와의 비교	294
<표 8-6> 노동조합은 불필요하다는 주장에 대한 의견	295
<표 8-7> 노동조합은 비효율적이라는 견해에 대한 의견	295
<표 8-8> 노동조합은 공무원에게 적합한 조직이 아니라는 견해에 대한 의견	2 9 6
<표 8-9> 공무원 노조의 조직 형태	297

<표 8-10> 직급에 따른 노조 형태에 대한 견해	297
<표 8-11> 공무원 노조 가입 범위	298
<표 8-12> 소속 기관별 노동조합 가입범위에 대한 견해	299
<표 8-13> 노동3권이 보장되지 않는 노조는 유명무실한 노조라는 견해에 대한 의견	300
<표 8-14> 노동3권을 보장받기 위하여 파업도 불사하여야 한다는 견해에 대한 태도	301
<표 8-15> 정부안을 받아들인 후에 노동3권을 보장받기 위해 투쟁해 야 한다는 견해에 대한 의견	301
<표 8-16> 공무원 노조의 활동이 임금 및 근로조건 개선에 한정해야 한다는 견해에 대한 의견	303
<표 8-17> 공무원 노조 역할에 관한 견해 교차표	304
<표 8-18> 공무원 노조가 정치적, 사회적 문제를 교섭 의제로 삼지 말아야 한다는 견해에 대한 의견	305
<표 8-19> 공무원 노조가 조합원의 이익을 최우선시 해야 한다는 견 해에 대한 평가	306
<표 8-20> 파업시 국민의 지지를 심각하게 고려해야 한다는 견해에 대한 태도	307
<표 8-21> 국민과 지역주민의 시선이 부담스럽다는 의견에 대한 태도	307
<표 8-22> 공무원과 일반 국민의 이해관계가 갈등적이라는 견해에 대한 태도	308
<표 8-23> 근무변수별에 따른 공무원과 일반 국민의 이해관계	308
<표 8-24> 산업구조조정에 대한 견해	309
<표 8-25> 정리해고에 대한 지지 여부	310
<표 8-26> 모든 사람들이 잘 살기 위한 근본적인 개혁 필요성	311

/ 그 / 립 / 목 / 차 /

[그림 3-1] 사업장 차원의 노사관계구조	81
[그림 3-2] 단계별 완전 공동결정	94
[그림 3-3] 단계별 공동협의회	96
[그림 5-1] 스웨덴 경제의 부문별 고용비중	136
[그림 5-2] 국가공무원사무직노조(ST)의 조직구조	145
[그림 5-3] 지방정부사무직노조(SKTF)의 조직구조	147
[그림 7-1] 일본 공무원의 구분 및 인원 수	221
[그림 7-2] 부문별 지방공무원 수(2002.04.1 현재)	222
[그림 7-3] 일본 노동조합 조직율(1978-2001년)	237
[그림 7-4] 전노련자치노련의 조직체계	246
[그림 7-5] 자치로의 조직기구	251
[그림 7-6] 자치로의 본부기구	255
[그림 7-7] 가와사키시직원노동조합 조직체계	257
[그림 7-8] 인사원의 급여 권고 흐름도	262

제 1 부 서 론

제1장 들어가는 말 / 인수범

제2장 이론적 논의 : 공공부문 노동조합운동에 대한 이론적 검토
/ 홍주환

제1장 들어가는 말

인수범(한국노동사회연구소 연구실장)

최근 들어 공무원노조의 노동기본권 보장에 대한 논의들이 활발하게 진행되어 왔다. 공무원노조의 합법화는 김대중 정부 때에 이미 논의가 시작되어, 노무현 정부가 들어서면서 그 시기와 내용에 대한 본격적인 논의가 노사간에 이루어져 왔다. 일반적으로 노동조합운동의 역사를 보면 산업화 초기에는 제조업 생산직노동자를 중심으로 발전해 오다가, 산업구조가 고도화되면서 점차 사무직노동자 및 공공부문노동자가 중심이 되는 양상을 보여 주었다. 공무원노조는 공공부문노조 중에서도 핵심적인 부분이라고 할 수 있으며, 공무원노조가 지니는 사회적 성격 때문에 그 사회적 역할의 중요성이 강조되고 있다.

선진국가의 노동조합운동은 20세기 초반 제조업노조 중심에서 20세기 후반에는 공무원 및 국가기업 등 공공부문노조 중심의 노동자운동으로 전개되어 왔다. 조직적인 측면에서 볼 때에도 각 국가별로 상황은 다르지만, 민간부문의 노조조직률은 10-20% 정도로 급감되어 온 반면 공공부문의 노조조직률은 80-90% 대에 도달해 있다. 활동적인 측면에서 볼 때도 공공부문노조는 조직 자체의 성격상 활동 중심이 사회복지 등을 포함하는 '사회개혁' 활동을 자신의 주요한 정책과제로 생각하고 있다. 공무원노조의 경우는 특히 국가기구의 비민주적 운영 문제가 심각한 개발도상국에서는 국가기구의 '민주화'(democratization)를 달성해야 할 역사적 소명을 지니기도 한다.

이런 맥락에서 한국의 공무원노조는 주요 과제로서 ‘공직사회 개혁’을 주장하고 있으며, 공무원노조가 사회개혁에 커다란 역할을 할 수 있다는 점을 역설해 왔다. 일반 시민의 입장에서든 공무원은 국가 및 지자체의 정책을 결정·집행하는 업무를 하고 기본적으로 시민 생활 향상에 기여해야 하는 과제를 지니고 있다는 견지에서, 공무원노조가 민간 부문 노조처럼 임금 및 근로조건 향상에만 관심을 기울여서는 안 된다는 시각을 많이 지니고 있다. 공무원노조의 합법화를 눈앞에 두고 있는 현 시점에서 공무원노조가 어떤 위상을 지니고 있으며 무슨 활동을 해야 하는지에 대한 고민이 심화되어야 할 필요가 있다.

공무원노조운동을 둘러싼 쟁점들은 크게 세 가지 정도이다. 공무원노동기본권, 노동조합의 조직 및 교섭구조, 노조의 사회적 역할이 그것이다. 아직도 공무원노조의 합법화를 성취하지 못한 우리 상황에서는 노동기본권 확보가 가장 시급한 과제이다. 기본적으로 공무원노조도 헌법에서 보장한 노동 3권을 모두 보장받아야 하지만 선진국가의 경우도 노동 3권이 모두 보장된 나라는 그리 많지 않다는 문제가 있어서 실천적인 논의가 절실한 때이다.

노조 조직 및 교섭구조에서는 산업별노조가 공무원노조에도 효율적인가에 대한 논란이 있다. 한국에는 대표적인 공무원노조로 ‘전국공무원노조’와 ‘대한공노련’의 두 개 조직이 이미 존재하는데, 양 조직은 각각 산업별노조와 기업별노조 형태를 띠고 있다. 일반적으로는 공무원노조는 교섭상대방이 정부로 상대적으로 단일하고 공무원 신분이라는 공통점이 있기 때문에 산업별노조 형태가 합리적이라는 판단이 지배적이지만 이 쟁점에 대해서도 깊은 성찰이 필요하다.

공무원노조의 사회적 역할에 대해서는 거의 대부분의 사람들이 동감

하고 있다. 사회적 역할이 공무원노조 전체 활동 중에서 어떤 비중과 위상을 지니는지에 대해서는 사람마다 약간씩 다를 수 있지만, 공무원노조는 민간부문노조에 비해 상대적으로 공익적 활동과제를 지닐 수밖에 없다는 것이다. 하지만 정작 구체적으로 공무원노조의 사회적 역할에는 어떤 활동들이 있으며 각 활동들의 의미에 대해서는 아직 초보적인 논의에 그치고 있으며, 더 나아가 공무원노조가 정치적 활동을 어떤 관점으로 해 나가야 하는가에 대한 쟁점도 여전히 남아 있는 상황이다.

본 연구는 공무원노조의 사회적 역할이 무엇인가를 밝히는 것을 주요 과제로 삼고자 한다. 이를 위해 그 동안 간헐적으로 연구가 이루어진 하였지만, 본격적으로 이루어지지 못한 외국 공무원노조의 조직 및 활동을 통해 한국 공무원노조에 던져주는 교훈이 무엇인지 알아볼 것이다. 여기에서 다루는 외국 사례는 독일, 미국, 스웨덴, 이탈리아, 일본의 공무원노조의 조직과 활동이다. 외국 사례에 대한 기존 연구들은 대부분 노동3권으로 표현되는 공무원의 노동기본권 보장체계에 관심이 집중되어 주로 노동법 내용이 주를 이루어왔기 때문에, 이 글에서 다루는 공무원노조의 구체적인 조직과 활동에 대한 조사연구는 매우 뜻깊은 일이라고 할 수 있다.

이와 함께 본 연구는 한국 공무원들의 노조활동에 대한 요구와 지향에 알아보기 위해 전국적인 설문조사를 실시하여 각 집단별로 어떻게 의식편차가 있는지 여부를 분석하고자 한다. 공무원이 원래 개혁적이나 보수적이나에 대한 많은 논란이 있었고 공무원 의식조사가 일부 이루어지기는 하였지만, 전반적인 공무원의 노조의식 및 사회의식을 담는 조사연구는 거의 없었다. 특히 이번 의식조사는 국가공무원과 지방공무원을 모두 포괄하고 서울 및 지역에 있는 공무원을 포함하는 조사

를 진행함으로써 평균적인 공무원의 의식을 알아볼 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

이 책은 크게 4부로 구성된다. 먼저 1부에서는 서론과 함께 공공부문 노동조합운동에 대한 이론적 논의가 다루어진다. 공무원노조도 공공부문 노조운동이 지니는 일반적인 특성을 가질 수밖에 없기 때문에, 그 공공적 특성이 무엇인지를 밝힐 것이다. 2부에서는 외국 공무원노조의 조직과 활동에 대한 것으로 독일, 미국, 스웨덴, 이탈리아, 일본의 공무원노조 조직과 활동에 대한 구체적인 사례연구가 이루어지며 각 나라별로 한국에 던져주는 교훈이 무엇인지를 탐구할 것이다. 3부는 공무원 의식분석으로 이번에 조사한 설문조사를 분석하여 의미 있는 결과가 무엇인지를 보여 줄 것이다. 마지막으로 4부는 결론으로 앞에서 다룬 외국 사례 및 한국 공무원 의식분석을 통해, 한국 공무원노조운동이 배울 수 있는 함의들이 어떤 것인지를 알아볼 것이다.

제2장 이론적 논의 :

공공서비스 노동조합운동에 대한 이론적 검토

홍주환(한신대학교 강사)

1. 들어가며

(비현업) 공무원들이 노동조합을 결성하면서 공공서비스 노동조합운동에 대한 사회적 관심이 커지고 있다. 공무원 노동조합들의 결성은 그동안 공공부문 노동조합운동이 주로 공기업 및 공공서비스 현업 부문에 한정되었던 것이 극복됨을 의미한다. 다시 말해 이제는, 보건의료 및 교육부문을 포함하여, 국가활동의 거의 전 영역에 노동조합운동이 자리잡게 된 것이다.

공무원의 노동조합 결성이 사회적으로 중요한 의미를 갖는 것은 반(反)노동조합 세력의 최후의 보루라고 할 수도 있었던 정부 또는 공공서비스 부문에서도 노동조합이 결성됨으로써 자주적 결사의 원리가 사회적으로 확산되는 중요한 계기가 될 것이라는 점에 있다. 그렇다면 남는 문제는 자주적 결사체로서의 공무원 노동조합이 사회적 연대의 원리를 어느 정도 체현하는가에 있다. 사회적 연대를 부정하는 자주적 결사체는 사회의 진보적 발전에 역기능적일 수밖에 없기 때문이다.

이 글은 이상과 같은 맥락에서 공공서비스 노동조합운동을 이론적으로 검토함으로써 공무원 노동조합들의 사회적 역할과 기능을 따져보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 먼저 노동조합운동을 둘러싼 최근의 이론적 논의를 살펴보고 ‘노동조합운동과 공공성’의 문제 또는 노동조합운동의

사회적 역할과 기능에 대한 일반적인 합의를 도출해 보도록 한다. 이어서 노동조합운동의 사회적 역할과 기능이라는 문제를 공공부문 또는 국가부문의 영역에서 다루기 위한 이론적 논의를 통해 살펴보고 이를 토대로 한국 공공서비스 노동조합운동의 역할과 과제를 토론하도록 한다.

2. 노동조합운동론의 최근 동향

전 세계 노동조합운동은 ‘새로운 도전의 시대’를 경험하고 있다. 서구 선진자본주의 사회들의 노동조합들은 전후 경제성장과 복지국가의 합의체제를 기반으로 안정적인 지위를 확보할 수 있었으나 70년대 중반 이후 진행된 글로벌라이제이션과 경쟁의 심화로 표현되는 세계자본주의의 구조변동, 그리고 신자유주의적 공격에 대체적으로 무기력한 대응을 하고 있는 것으로 보인다. 전지구적 차원에서 전개되고 있는 신자유주의적 개혁에 대한 (지역적이고 산발적이지만) 강력한 저항들이 전개되고 있긴 하지만(무디, 1999), 그러한 운동들이 전 세계 노동자, 민중의 사회적 지위를 근본적으로 향상시키는 방향으로 작용하기에는 아직 미약한 것으로 보인다.

이러한 상황은 노동조합운동이 위기에 처하였다는 것을 의미하는 것이기는 하지만, 그 위기는 노동조합운동 자체의 위기라기 보다는 특정한 지향의 노동조합운동의 위기라고도 할 수 있을 것이다(홉즈봄, 2000).¹⁾ 그렇다면 현재 노동조합운동이 기존의 운동 노선이나 방향에

1) 노동조합운동의 다양한 조류들 가운데에서 특히 위기에 직면하였다고 할 수 있는 것은 사회주의 또는 맑스주의와 직간접적으로 결합되어 있었던 흐름이라고 할 수 있다.

대한 성찰을 통해서 새로운 노동조합운동을 모색하여야 하는 국면에 처해 있다고 말할 수 있을 것이다.

여기에서는 최근 노동조합운동의 이념적 조류와 관련된 논의들에서 자주 언급되어 온 사회운동적 노동조합주의(social movement unionism) 또는 사회적 노동조합주의(social unionism)에 대해서, 그리고 주로 유럽의 지평에서 논의되어 왔지만 한국에서도 유의미한 측면에 있다고 생각되는 신사회운동과 관련된 논의들이 노동조합운동에 어떠한 함의를 갖는지를 앞의 연장선상에서 간단히 살펴보도록 한다. 이러한 논의들은 노동조합운동이 위기 또는 침체 국면을 어떻게 돌파해 나갈 것인가 또는 노동조합운동이 사회의 진보적 발전에 어떻게 기여할 수 있을 것인가 하는 문제를 적극적으로 토론하고 과제를 도출하며 전망을 모색하고자 한 것이었기에 그것이 갖는 여러 한계점에도 불구하고 우리에게 시사하는 바가 적지 않다고 할 것이다.

1) 사회운동적 노동조합주의

90년대 들어서 전지구적 차원의 노동조합운동의 상황에 대한 토론 과정에서 사회적 노동조합주의 또는 사회운동적 노동조합주의에 대한 논의들이 대두하기 시작하였다.²⁾ 논자에 따라서 사용하는 용어가 다르

2) 일반적으로 노동조합운동의 사회운동적 성격을 강조하는 경우 ‘사회운동적 노동조합주의’(social movement unionism)라는 용어를 사용하는 것으로 보이나, 노동조합운동이 노동조합의 틀, 즉 조합원의 이해관계와 관련된 문제에만 활동영역을 협소하게 한정하는 것이 아니라 노동조합의 틀을 넘어서 전 사회적인 문제를 노동조합운동이 포괄해야 한다는 것을 함축하고자 하는 경우 ‘사회적 노동조합주의’(social unionism)라는 용어를 사용하는 것으로 보인다. 그러나, 강조하고자 하는 바나 논의의 맥락에서의 차이에도 불구하고 대체적으로 두 용어가 함축하는 내용은 유사하

고 또 그 함의가 서로 일치하지 않는 점들이 있음에도 불구하고(von Holte, 2002: 285-7), 대체적으로 사회운동적 노동조합주의가 주장하는 것은, 노동조합운동이 그 활동 영역과 대상을 노동조합 및 그 조합원의 틀에 가두지 않고 비조합원 노동계급 전체와 근로인민 대중으로까지 넓히고, 또는 좁은 의미의 경제적 이해관계의 문제들에서 나아가 근본적인 정치적, 사회적 이해관계의 문제들에까지 확대시켜야(outreach) 한다는 것이었다. 그리고 최근에는 일국적인 차원의 사회운동적 노동조합주의에서 더 나아가 전지구적인 사회운동적 노동조합주의(global social movement unionism)가 주장되기도 하였다(김 무디, 1999; 피터 워터만, 2000; Robinson, 1993; Seidman, 1994; Nissen, 1999; Lambert, 2000).

한편 공공부문 노동조합운동에 대한 논의 과정에서도 사회운동적 노동조합주의가 제기되었다. 공공부문 노동조합운동은 그것의 사회적 기반인 공공부문이 사회적으로 특수한 위치를 점하고 있기 때문에 처음부터 구조적으로 사회적 또는 사회운동적인 특징을 지니게 된다는 것이다. 공공부문 노동자들의 운동이 공적 조직들(국가 또는 정부 기구들)에 기반하여 전개되고 있다는 특징이 공공부문 노동조합운동을 공적인 의제들과 밀접하게 관련되도록 하는 것이다. 결국 공공부문 노동조합운동은 공적 이슈 또는 사회 전체의 문제를 자신의 이슈 또는 문제로 삼지 않을 수 없는, 사회적 노동조합주의 또는 사회운동적 노동조합주의를 본래적으로 그 특징으로 하게 된다는 것이다(Johnston, 1994; Ponak et al. 1995; 신광영, 2000; 홍주환 외, 2001).³⁾

다. 이 글에서는 주로 ‘사회운동적 노동조합주의’를 사용하나, 인용되는 원저작의 용법을 따르기 위해 경우에 따라서 ‘사회적 노동조합주의’를 함께 사용한다.

이렇게 볼 때 사회운동적 노동조합주의가 무엇보다도 중요하게 생각하는 것은 노동조합운동이 사회적으로(또는 계급적으로 또는 대중적으로) 어떠한 위상을 차지할 것인가 하는 점과 관련되어 있다.⁴⁾ 로빈슨(I. Robinson, 1993: 21)은 노동운동의 구성원들, 리더들 또는 그 지지자들의 도덕적인 헌신성이 노동운동의 발전에 중요하다고 보고 그 맥락에서 사회적 노동조합주의를 주장하는데, 그에 따르면 사회적 노동조합주의는 다음의 두가지 측면에서 ‘사회적’이다. 첫째, 사회적 노동조합주의는 전체 사회의 변화와 노동조합원이 아닌 다수의 이해관계 증진을 추구하기 때문에 스스로 정한 목표와 그에 대한 의무감의 적용 범위에 있어서 사회적인 것이다. 둘째, 사회적 노동조합주의는 현존 사회질

3) 따라서 앞의 사회운동적 노동조합운동이 노동조합운동 전반이 직면하고 있는 일련의 문제 또는 위기상황을 되돌아보고 새로운 전망 또는 모델을 모색하기 위한 맥락에서 제기된 것이라면, 뒤의 것은 공공부문에서의 노동조합운동이 (진보적인 역할을 담당하고자 한다면) 필연적으로 사회운동적 노동조합주의를 채택할 수밖에 없는 구조적 상황을 강조한 것이라고 할 수 있다. 결국 노동조합운동 전체적으로 사회운동적 노동조합주의를 그 운동 기조로 삼아야 한다는 문제제기는 공공부문 노동조합운동에게 있어서는 회피할 수 없는 구조적인 수준의 문제가 되는 것이다. 민간부문 노동조합운동이 사회운동적 노동조합주의를 자신의 노선으로 삼기 위해서는 경제주의적인 실리적 노동조합주의를 의식적으로 극복해야 하는 구조적 조건에 처해 있다면 공공부문 노동조합운동은 이미 사회운동적 노동조합운동을 자신의 노선으로 삼을 수밖에 없는 구조적 조건에 처해 있는 셈인 것이다.

4) 사회운동적 노동조합주의가 그 이름에 맞는 역할을 할 수 있기 위해서 특히 중요한 것은 무엇보다도 사회적 리더십을 갖추는 것이라고도 할 수 있다. 어느 조직이든지 리더십이 확고하지 않으면 조직이 와해되거나 그 목적을 제대로 달성할 수 없게 되는 바, 노동조합운동도 마찬가지라고 할 수 있다. 그리고 그 리더십은 대중적으로 도덕적 인정을 확보할 때에만 안정적인 효력을 발휘할 수 있는데, 이는 이 시제(2002)가 일본 가와사키시의 재일 한국인들의 사회운동을 연구하면서 “운동의 가장 본질에 해당하는 마스터 프레임”(190)이라고 부른 것과 같은 맥락에서 취급될 수 있다.

서에 대한 도덕적 비판을 가하고자 한다는 점에서, 다시 말해 분파적 이데올로기에 사로잡혀 있는 소수 집단보다는 대부분의 근로 인민의 가치와 경험과 공감할 수 있는 비판을 결집해 내고자 한다는 점에서 사회적이다. 작업장 수준의 협소한 구성원들의 직접적인 이익만을 추구하는데 주로 초점을 맞추는 운동은 외부의 대부분의 사람들로부터 ‘이기적인 것’으로 간주되며, 이 경우 노동조합운동은 사회적인 지지를 얻지 못하고 고립될 가능성이 크다. 따라서 조합원들의 특정한 작업장 또는 직업적인 이해관계뿐만 아니라 폭넓은 계급적 관심을 대변하는 사회운동을 건설하기 위해서는 노동조합운동이 그 활동 영역을 확대하고 포괄 대상을 확장할 필요가 있는 것이다(Eisenscher, 1999: 219). 한편, 사회운동적 노동조합주의의 ‘사회성’은 단지 일국적 차원에 머물러 있을 수 없는데, 왜냐하면 그 사회성이 이미 전지구적 성격을 내포하고 있기 때문이다. 따라서 사회운동적 노동조합주의는 당연히 국제주의로 나아간다. “글로벌 사회운동적 노동조합운동은 노동조합들이 작업장, 시민사회, 국가, 전지구적 힘들 사이의 연계를 의식하고 이들 영역을 연결시키는 운동을 만들어 냄으로서 글로벌라이제이션의 위협적인 압력에 저항하기 위한 전략들을 개발해 나갈 때 형성된다”(Lambert, 2000: 73)고 할 때 사회운동적 노동조합운동은 그 ‘사회’를 전지구적 수준으로 확장시킬 것을 요구하고 있는 셈인 것이다.

그런데, 노동조합운동이 조직물의 저하와 사회적 영향력의 약화라는 위기적 상황을 돌파하기 위하여 모색한 하나의 지향으로서의 사회운동적 노동조합운동의 내용은, 노동조합운동의 역사를 볼 때, 사실 그렇게 새로운 것이라고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 노동조합운동의 사회운동적 성격이 새삼 강조되는 것은 노동조합운동이 주로 조합원들을

중심으로 한 경제주의적, 실리적 이익추구, 즉 노동조합의 ‘서비스 모델’에 몰두하면서 점차적으로 그 사회운동적 성격이 탈각되어 가고, 특히 정치, 경제, 사회적 조건이 기존의 노동조합 활동 방식이 더 이상 유효하지 않은 방향으로 변화함에 따라서 노동조합운동이 전반적으로 위기상황에 처하게 되었기 때문이다. 그런데, 서구 선진자본주의 사회의 노동조합운동이 침체되어 있는 상황에서도 남아공, 브라질 등 남반구 일부 사회들의 노동조합운동은 반대로 매우 활발하게 전개되고 있었다.⁵⁾ 이들 나라에서의 노동조합운동 경험은 ‘사회운동적 노동조합주의’라는 이름으로 설명되었고, 이는 노동조합운동의 활성화를 기대하고 있던 서구의 노동운동가, 연구자들에 의해서 주목받게 되었으며, 그 모델 또는 운동방향은 서구 선진자본주의 국가들의 노동조합운동이 직면하고 있는 ‘위기’ 상황을 돌파하기 위한 단서로서 활발하게 토론되었다고 할 수 있다. 그렇다면 사회운동적 노동조합주의는 과연 ‘위기에 처한 노동조합운동’의 활로를 제시하는 유력한 대안인가.

사회운동적 노동조합주의는 노동조합운동 내부 또는 노동자계급 대중 내부의 균열, 이질성, 잠재적 갈등 등이 외부적 상황 - 억압적 권위주의 사회(남아공이나 브라질과 같은 경우, Seidman, 1994 참조) 또는 사회주의적 전체주의적 사회(소련 또는 동구의 구사회주의와 같은 경우, Ost, 2002 참조) 등 - 에 의해서 감추어지거나 또는 억압되어 있는 상황 조건에서 비로소 가능하였던 것이라고 할 수 있다. 만약 그러한 상황 조건이 해소되는 경우 노동조합운동 진영을 하나로 묶어주었던 힘이 약화됨으로써 잠재되어 있던 내부 균열이 파열되어 다양한 세력

5) Seidman(1994)은 남아공과 브라질의 ‘신노동조합주의’(new unionism)을 사회운동적 노동조합주의론의 관점에서 살펴보고 있다.

들이 자신의 이해관계를 주장하는 목소리를 내기 시작한다면 더 이상 사회운동적 노동조합주의가 유지될 수 없게 된다.

예를 들어 남아공에서 COSATU를 중심으로 전개된 새로운 노동조합운동(New Unionism)의 사회운동적 노동조합주의와 관련하여, 80년대 중반까지를 검토하고 있는 Seidman(1994)은 적극적으로 이를 평가하는 반면, Apartheid의 폐지와 민주화 이후의 상황을 검토하고 있는 Lambert(2000)의 논의는 남아공의 사회운동적 노동조합주의가 그 사회운동적 성격을 상당한 정도로 상실하게 되었다는 것에 주목하고 있다. Lambert가 글로벌 사회운동적 노동조합주의를 주장하는 것은 남아공의 사회운동적 노동조합주의를 전지구적 차원으로 확대하여 그 긍정적인 측면을 계속 보존해 나가야 한다고 보기 때문인 것이다. 이에서 더 나아가 von Holdt(2002)는 남아공의 사회운동적 노동조합주의가 그것을 배태하고 있었던 바로 그 구조적 상황의 변화에 따라, 즉 사회운동적 노동조합주의가 서 있던 구조적 조건이 침식됨에 따라서, 위기에 처하게 되었다고 본다. 남아공의 사회운동적 노동조합주의는 백인 식민지 지배집단과 흑인 식민지 피억압집단 사이의 정치적 균열구조와 이에 저항하는 민족해방운동이라는 정치투쟁에 의해 틀지워져 있었다. 따라서 남아공의 노동조합은 단순히 노동자들의 계급 조직이 아니라 비계급적인 연대에 기초한 대중운동이기도 했던 것이다. 남아공 노동조합의 이러한 사회정치적 구조는 사회운동적 노동조합주의의 전투성과 생명력의 근거였다고 할 수 있으며, 따라서 그러한 사회정치적 조건의 급격한 변화(아파트헤이트에서 민주주의로)가 기존의 사회운동적 노동조합주의의 위기를 낳은 것이다.

Ost(2002)의 동유럽 노동조합에 대한 논의는 이와 관련하여 매우 시

사적이라고 할 수 있다. 그에 따르면, 동유럽의 노동조합들은 ‘사회운동적 노동조합주의’를 기본적인 특징으로 하였다. 이 동유럽관 사회운동적 노동조합주의는 노동조합이 작업장에서 벗어나 ‘사회운동’에 복무하도록 하였다. 결국 노동조합이 조합원들의 이해관계에 복무하기보다는 전체 사회적인 문제에 대한 개입에 선차성을 두게 됨으로써 노동자들은 점차 노동조합에 무관심하게 되었고, ‘사회운동적 노동조합주의’는 노동자들로부터 외면당하게 된 것이다. 오히려 최근 동유럽의 노동조합 활성화는 서구의 노동조합운동에 대한 논의에서 비판의 대상이 되어 왔던 경제적 노동조합주의(economic unionism) 또는 실리적 노동조합주의(business unionism)에 기인하는 바가 크다. 조합원들의 이해관계에 복무하는 것에 우선적인 관심을 갖는 노동조합 활동, 노동조합의 서비스 모델이 노동자들의 노동조합에 대한 관심을 불러일으키고 있는 것이다. “사회운동적 노동조합주의가 노동에 유리할 것인지의 여부는 노동조합들이 스스로를 그 한 부분으로 생각하는 사회운동의 성격이 어떠한가에 달려있다”(37)고 할 때, 노동조합이 적극적으로 참여하는 사회운동에 대해 조합원들이 자신들의 이해관계와는 별로 상관없는 것으로 판단하게 되는 경우라면 사회운동적 노동조합주의는 노동자들에게 좋을 것이 없는, 또는 오히려 부정적인 것이 되어 노동자들로부터 외면당하는 것이다.

결국, 한편에서는 노동조합운동의 침체를 극복하기 위해 발전도상국에서의 전투적 노동조합주의가 보여준 ‘사회운동적 노동조합주의’를 노동조합운동 활성화를 위한 하나의 모델 또는 지향으로 삼고자 하는 반면, 다른 한편에서는 정작 그러한 모델을 제공하였던 노동조합운동이 새로운 위기에 직면하고 있고, 또한 이미 예전부터 ‘사회운동적’이

었던 동구의 노동조합운동은 노동자들로부터 외면을 받아왔던 아이러니컬한 상황이 전개된 셈이다. 그리고 이러한 경험으로부터 우리는 노동조합운동을 둘러싼 상황조건의 여하한 변화에도 불구하고 ‘작업장에서의 조합원들의 직접적인 문제를 소홀히 하지 않으면서도 사회적인 문제에 적극 참여할 수 있는가’의 문제가 사회운동적 노동조합운동의 명암을 좌우할 것이라고 말 할 수 있다. 그리고 이 문제는 노동조합 그 자체의 특징에서 비롯된다. 노동조합은 운동과 조직의 모순적 결합체(Flanders, 1970) 또는 운동과 제도화의 긴장관계(von Holdt, 2002: 298)로 간주될 수 있으며, 노동조합의 이러한 특징을 무시하는 경우 노동조합운동이 그 목적을 달성하기가 쉽지 않게 되는 것이다.⁶⁾ 계속해서 이 문제를 새로운 각도에서 살펴보도록 한다.

2) 신사회운동과 노동조합운동

사회운동적 노동조합주의는 그 한계에도 불구하고 노동조합운동이 ‘개념적으로’ 작업장 안에 매몰되어 있을 수 없다는 것을 분명히 보여주고 있다는 점에서 공공서비스 노동조합주의에 매우 중요한 함의를 갖는다고 할 수 있다. 공공서비스는 그 자체로 전 사회적인 차원의 문제이므로 공공서비스 노동조합운동은 민간부문의 경우에서처럼 ‘공장문’을 굳게 닫고 있을 수 없기 때문이다. 그렇기 때문에 공공서비스 노동조합의 독특성은 운동과 조직의 결합체라는 노동조합의 모순적 성격에서 비롯되는 문제를 구조적인 수준에서 어느 정도 완화시킨다고 할

6) 이러한 문제와 관련하여 노동조합운동의 이념적 조류들에 대해 토론한 홍주환(2001)을 참조하시오.

수 있다. 그럼에도 불구하고 공공서비스 노동조합운동의 이러한 구조적 장점은 아직 추상적이며 따라서 구체적으로 검토될 필요가 있는데, 이를 신사회운동과 노동조합운동의 관계에 대한 논의들을 통해서 살펴 보도록 하자.

1960년대 이후 서구에서 여성운동, 환경생태운동, 지역운동, 반핵평화운동 등과 같이 기존의 계급에 기초한 노동운동과는 다른 특징을 갖는 ‘새로운’ 사회운동들이 활발하게 전개되기 시작하면서 ‘신사회운동’에 대한 논의가 시작되었다. 신사회운동의 특징과 관련하여 그것이 기존의 사회운동과 어떻게 다른가, 왜 그러한 새로운 운동이 활발하게 전개되기 시작하였는가 등에 대한 다양한 논의가 있었던 바,⁷⁾ 노동운동으로 대표되는 기존의 사회운동과 신사회운동의 연속성 또는 단절성에 대한 각각의 주장들이 서로 경쟁하고 있음에도 불구하고 신사회운동은 노동조합운동으로 하여금 노동조합운동과 신사회운동의 관계를 의제로 삼도록 하였다고 할 수 있다.

노동조합운동과 신사회운동의 관계에 대한 관심은, 극단적으로 말하자면, 과연 노동조합운동과 신사회운동은 서로 달라서 갈등적인 관계에 놓일 것인가 아니면 서로 같아서 협조, 호혜, 공생적인 관계에 놓일 것인가 하는 문제와 직결되어 있다. 만약 전자라면 노동조합운동은 노동조합운동에 적대적인 또는 갈등적인 또 하나의 큰 세력에 부딪히게 되는 것이어서 위기의식을 느끼지 않을 수 없게 될 것이고 만약 후자라면 노동조합운동은 새롭게 등장한 지원세력을 맞이하여 더욱더 강력한 사회적 지위를 확보할 수 있게 될 것이기 때문이다. 물론 현실적으로

7) 이에 대한 자세한 논의는 정수복 편(1993), 임희섭 외 편(1998), 달턴 외 편(1996) 등을 참조하시오.

나타나는 모습은 양자가 한편으로는 갈등적인 다른 한편으로는 협조적인 관계이지만, 노동조합운동의 입장에서는 (신사회운동의 입장에서조차 마찬가지이지만) 갈등적인 양상으로 관계가 설정되지 않는 것이 필요할 터이다.

신사회운동의 등장은 시민사회의 활성화와 맥을 같이 한다.⁸⁾ 전통적인 사회운동 또는 노동운동은 시민사회라는 지평에서라기보다는 자본주의 경제에 기초하고 있는 계급사회라는 지평 위에 있었다. 따라서 노동운동은 계급적 갈등의 중요한 양상이었고 그것은 성장(및 분배)과 안정에 기초한 전후 서구사회의 대체적인 모습이었다고 할 수 있다. 그러나 서구에서 1970년대 본격적으로 전개되기 시작한 여러 사회운동은 계급적 갈등에 기초한 기존의 사회운동들과는 매우 다른 특징들을 갖고 있었는데, 그것은 대체적으로 기존 사회운동이 터잡고 있었던 사회시스템에 대해 이전과는 다른 각도에서 근본적인 비판을 가하면서 새로운 대안을 추구하는 것이었다. 여성운동은 남성 중심의 가부장적 사회체제에, 생태환경운동은 산업자본주의적 발전의 반생태적인, 지속가능하지 않은 성장 경제에, 지역운동은 중앙집권적이고 위계적인 국민국가중심의 정치질서에, 반핵평화운동은 핵에너지와 전쟁가능성에 기초하고 있는 위험사회에 반대해서 전혀 다른 대안을 추구하는 신사회운동의 핵심적인 흐름이다. 문제는 이러한 운동들이 기존 질서에 대항하는 그 만큼 노동운동 등 기존의 사회운동 및 정치역학과 갈등관계에 놓일 가능성에 있다. 예를 들어 특히 노동조합운동의 경우 그것의 산업

8) 시민사회와 시민운동에 대한 논의는 유팔무 외(1995)와 유팔무 외(2001)을 참조하십시오. 시민사회를 ‘지배에 대한 저항의 영역’으로 바라보는 입장을 취하고 있는 대표적인 예로는 김성국(2001)을 참조하십시오.

주의적인 기반은 논리적으로 지속 성장을 전제로 하여 기존 질서에 안정적으로 포섭되어 있었다고 할 때, 그것은 논리적으로 그리고 현실적으로 생태환경운동과 갈등관계에 빠질 수밖에 없는 것이다.

시민사회의 활성화와 신사회운동의 활발한 전개는 사회구성의 다양화, 다원화를 전제로 한다. 그리고 시민사회의 활성화는 일정한 수준 이상의 정치적 안정과 경제적 풍요에 의해 뒷받침되고 있다. 정치적 불안(억압)과 경제적 빈곤이 사회의 핵심적인 문제 축으로 있는 상황에서는 이 문제를 제외한 여타의 문제들이 비롯 존재한다고 하더라도 해당 사회가 전 사회적인, 일차적인 이슈로 삼기에는 무리가 있다.⁹⁾ 따라서 시민사회의 활성화는 대체적으로 이전에는 잠재되어 있었던 사회구성의 다원적인 구조의 활성화, 즉 기존에 지배적이었던 의제에 의해서 억압되었던 사회적 의제들과 관련된 요구의 분출을 의미한다. 상황이 그러하다면, 노동조합운동에 부과되는 중요한 과제는 시민사회의 활성화 내지 신사회운동의 전개와 스스로를 어떻게 연결시킬 것인가 또는 다원화된 사회에서 어떤 위치를 차지할 것인가와 관련된다. 만약 조직노동(organized labor)이 이미 기존 질서의 한 구성부분으로 기능하고 있는 것으로 여겨지고 그에 따라 새로운 사회운동들에 의해 비판적인 토론의 대상이 된다면, 그것은 새로운 상황하에서 노동조합운동이 (적극

9) '경제적, 물질적 안전성에 최고의 우위성을 두는 물질주의적 가치'에 대응하여 '자기표현과 삶의 질에 최고의 우위성을 두는 탈물질주의'가 등장한 것을 신사회운동의 성장과 연결시키는 잉글하트(1996)는 탈물질주의가 경제적, 정치적 안정과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보고 있다. 한편, 중남미의 '신사회운동'을 서구의 신사회운동과 비교하고 있는 조돈문(1995)은 "정치적 안정과 경제성장에 높은 가치를 부여한다는 점에서 중남미의 신사회운동은 구미의 신사회운동보다 도리어 구사회운동인 노동운동과 유사성을 보이고 있다"고 보고, 이에 근거하여 중남미의 신사회운동과 노동운동의 친화성 또는 연대가능성을 토론하고 있다.

적인 의미에서) 자신을 변화시키지 못하였기 때문이라고 할 수 있는 것이다.¹⁰⁾

노동조합운동도 사회운동인 한 그것의 지평은 기업, 산업 또는 특정 지역의 틀을 벗어나 전 사회적인 영역에 걸쳐 있다. 즉 노동조합운동은 아무리 특정 부문의 것이라 하더라도 사회적으로 고립되어 존재하지 않는다는 것이다. 따라서 노동조합운동의 입지는 그것이 사회적으로 어떠한 인정을 받고 있는가 하는 데에 있다고 해도 과언이 아니다. 신사회운동이 일반화되기 이전 계급적 이슈가 주요한 의제로 작용하고 있는 상황에서는 노동조합운동이 사회 운영의 성원권(membership)을 확보하고 그에 걸맞는 사회적 리더십을 발휘할 수 있었다고 한다면, 다원화된 사회적 이슈가 개발되고 분출되면서 노동조합운동의 입지가 상대적으로 축소될 수밖에 없게 된다. 그럼에도 불구하고 노동조합운동이 사회적 리더십을 계속해서 구축할 수 있기 위해서는 노동조합운동에 대한 전사회적 인식이 적어도 비우호적이지 않아야 한다.¹¹⁾ 구체적으로 한국의 경우 시민사회의 활성화 또는 시민운동의 촉발은 87년 민주

10) 이와 관련하여 박형준(2001)은 “현재 노동운동의 역사적 역할...은 과소평가될 수 없다”고 전제하면서도, “하지만 노동운동이 시대의 변화에 적응하지 않으면 안 된다는 것 또한 사실이다. 만일 노동운동이 생산직 노동자에 초점을 맞춘 전통적인 산업주의적 정치를 고집하고, 새로운 쟁점들을 운동의 과제로 흡수하지 못할 때, 그리고 새로운 사회운동들에 대해 개방적인 자세로 접근하고 연대하지 못할 때 노동운동의 침체와 고립화는 가속도를 붙이게 될 것이다...”(146-7)고 주장한다.

11) “사회운동은 일반적으로 권력엘리트들과 일반 공중을 대상으로 해서 행동한다. 다시 말해서 사회운동의 집합적인 행동은 특정한 정치적 쟁점에 대한 정치엘리트들과 공중의 인식을 불러일으키고, 더 나아가서는 변화된 여론의 압력을 통해 정책결정자들이 운동의 요구를 수용해서 정책에 반영하도록 이끌어갈 것을 목적으로 한다. 그러므로 적어도 다원적 민주주의사회에서는 사회운동이 목표를 달성하는 데 있어 여론의 역할이 대단히 중요하다고 할 수 있다”(임희섭, 2001; 190).

화운동 이후 열려진 공간을 통해서였다고 할 수 있다. 한국사회가 민주화 과정에 들어간 이후 기존의 독재-민주 구도에 의해서 잠복되어 있던 여타의 다양한 이슈들이 표면에 드러나기 시작하였는데, 이러한 다양한 이슈들의 분출은 적어도 계급적 차원에서 간단하게 포괄될 수 있는 것이 아니었다고 할 수 있다. 따라서 그러한 이슈들을 둘러싼 사회운동들의 정당성 확보의 기준도 기존과는 다른 것일 수밖에 없는 것이다 (박형준, 2001: 301-3).¹²⁾

위의 간략한 토론을 통해서 우리는 신사회운동의 흐름이 노동조합운동에 대해 주는 함의를 대략적으로나마 요약할 수 있을 것이다. 그것은 노동조합운동을 여러 사회운동들 중의 하나인 것으로 ‘절대적으로 상대화’시키는 경우에는 말할 것도 없고, 노동조합운동이 여전히 주도적인 역할을 담당하는 것으로 또는 진보적 사회발전으로의 지향에서 다른 ‘부문’운동들에 대해 우위를 점한다고 상정되는 경우조차도, 노동조합운동이 한 사회에서 고립적으로 존재하지 않는다는 매우 단순한 사실에서 출발한다. 특히 조직노동의 영역이 축소되고 있는 상황과 그로 말미암은 근로계급 대중 내부의 분화, 그리고 (좁은 의미의 전통적인)

12) (노동조합운동을 비롯한) 사회운동의 정당성 확보 문제에 대한 박형준(2001)의 다음과 같은 지적은 우리의 논의와 관련하여 매우 시사적이다. “예컨대, 많은 사람들이 저임금 구조에 반대하고 노동자들의 임금인상에 우호적인 태도를 갖더라도, 임금협상의 과정이 노골적인 경제적 이해대립으로 비추어질 때 그 상투성으로 말미암아 노동운동에 대한 다수의 지지획득이 어려워지는 사례를 종종 볼 수 있다. 물론 매체를 통해 형성되는 하이퍼리얼리티(hyper-reality, 파생실재)가 그와 같은 상징질서를 조작해낸다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 진정한 실재가 무엇이었는가는 확인하기도 곤란하고, 또 정당성의 맥락에서는 꼭 중요한 것은 아니다. 왜냐하면 정당성 획득이라는 것 자체가 결국은 의미작용(signification) 속에 그러한 파생실재의 구성에 개입하는 것이기 때문이다.”(302-3의 각주3)

노동 이외의 영역에서 새로운 운동이 활성화하는 상황과 그에 따른 운동들의 분화는 노동조합운동으로 하여금 자기 정체성의 확립 및 타자들의 정체성과의 접합(articulation) 가능성에 대해 심사숙고하지 않을 수 없도록 한다는 것이다. 간단히 말해 노동조합운동은 최소한 ‘생존’을 위해서라도 사회적으로 고립되지 않아야 하고 따라서 연대의 틀을 확장시켜야 하는 바, 이를 위해서는 모종의 자기 변화를 위한 다양한 모색과 과감한 실험이 필요하다는 것이다.

3) 요약 : 노동조합운동과 공공성 문제

사회운동적 노동조합주의는 노동조합운동의 지평을 확대함으로써 자신의 사회적 역할을 재확립, 재강화하고자 한 중요한 흐름이지만, 앞서 살펴본 바와 같이 사회운동적 노동조합주의는 그것의 사회운동적 성격을 과도하게 강조하는 경우 자칫 노동조합이라는 조직적 기초가 취약해질 수 있는 가능성이 있다는 문제를 내포하고 있었다. 다른 한편 시민사회의 활성화와 신사회운동의 전개는 새로운 사회운동 공간의 확장으로 인해 노동조합운동의 공간이 상대적으로 협소해지는 한편 노동조합운동과 여타 사회운동이 서로 경쟁하는 위치에 놓일 가능성을 크게 한다. 이러한 상황에서 노동조합운동은 어떠한 활로를 개척할 것인가.¹³⁾

13) 이러한 문제제기는 박형준(2001)의 문제의식과 정확히 일치한다. 길지만 그대로 인용해 보면 다음과 같다. “요컨대 현재 노동운동은 두가지 과제에 직면해 있다. 첫째는 갈수록 수직적 수평적 분화가 심화되는 다종 다양한 노동자들을 어떻게 결집 연대시킬 수 있을 것인가 하는 문제이다....연대가 쉬운 일은 아니지만, 또한 그러한 연대의 성과없이 사회적 수준에서 해결될 수 있는 것이 별로 없다는 것 또한 사실

무엇보다도 중요한 것은 노동조합운동이 지역주민의 대중적인 지지를 확보할 수 있어야 한다는 점이다. 즉 노동조합-지역공동체의 호혜적인 관계가 매우 중요하다는 것이다. 그리고 이것은 노동조합운동이 조합원의 협소한 이해관계만을 대변하는 조직으로 그 기능이 축소되지 않고 지역주민의 (정치, 경제, 사회적) 이해관계를 대변하거나 또는 그것을 위한 운동에 적극 참여함으로써 노동조합이 지역 주민의 삶에 뿌리내리는 것을 통해서만 가능하다.¹⁴⁾ 그런데 노동조합과 지역공동체

이다. 따라서 노동조합운동은 연대를 가능케하는 요구계획을 구체적으로 작성하지 않으면 안된다. 노동자들의 정체성이 더욱 분화되고 다양화되는 조건에서 각 노동자들의 이익과 요구들을 양립시킬 수 있는 능력을 갖추어야 한다는 것이다. ... 두 번째 과제는 새로운 사회운동의 이슈들을 노동운동의 이슈와 어떻게 결합하고, 나아가 새로운 사회운동의 진보개혁적 부분들과 어떻게 효율적인 동맹을 맺을 수 있을 것인가이다. 원래 노동조합은 노동자의 이익을 위탁받은 조직이기 때문에 노동자들의 경제적 이익과 욕망에 매몰되기 쉽다. 그러나 오늘날 생활인이나 소비자이기도 한 근로자들의 욕망은 노사관계의 경제적 틀을 넘어서고 있다. 노동조합이 경제적 이익에 안주하여 새로운 욕망들을 수용하지 못한다면, 자칫 노동조합은 자신의 이익을 보편적 이익으로 전화시키는 공공성의 영역이 되기 보다는 협소한 집단이기주의에 함몰될 우려가 있다. 이렇게 되면 후기 근대의 기술관료적 권력체제에 대한 비판자로서 노동조합의 역할은 미미해지고 많다..."(147-9). 노동조합운동은 이러한 문제의식을 구체적인 프로그램으로 제출하고 실행에 옮겨야만 자신이 스스로 설정하는 운동의 목표(그것이 아무리 협소한 집단이기주의에 터잡은 것일지라도)를 달성할 수 있을 것이다.

14) 사회운동적 노동조합주의의 성공적인 한 사례로 평가되는 일본 사에키 조선소 노동조합의 경험은 지역공동체에 뿌리를 내린 새로운 노선의 노동조합운동의 중요한 사례이다. 사에키 조선소 노동조합은 이미 지역에 착근하고 있었기 때문에 7년 여에 걸친 지난한 공장(조선소)폐쇄 반대 투쟁을 성공적으로 이끌어갈 수 있었다. 이에 대한 간략한 소개는 신광영(2000)을 참조하시오. 이와 관련하여 해방정국에서 전평과 인민대중의 유기적 관계 형성을 조돈문(1994)은 '호응성 기제'라는 개념으로 설명하고 있는데, 이 개념은 노동조합운동의 활성화에 있어서 노동조합과 기층 대중과의 유기적 관계 형성이 매우 중요함을 잘 설명하고 있다.

또는 조합원과 지역주민을 유기적으로 통합시킬 수 있는 것은 노동조합운동이 공적 영역에 적극적으로 개입함으로써 공적 영역의 형성과 유지의 주요한 행위자가 되지 않는다면 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 결국 이를 위해서 노동조합운동은, 일차적으로는, 작업장 또는 일터에서의 협소한 의미의 이익 실현에 소홀하지 않으면서도 그것이 지역공동체와의 유기적 관계 형성에 불리하게 작용하지 않도록 하면서, 이에서 더 나아가, 직접적인 이해관계의 틀을 벗어날지라도 전체 지역공동체의 이익을 실현하기 위한 제반 활동에 적극적으로 나서는 것이 필요하다.

그런데, (조직과 운동의 유기적 결합을 실현하는) 사회운동적 노동조합운동은 민간부문보다 공공부문이 구조적으로 유리하다. Johnston (1994)이 지적하였듯이, 공공부문 노동조합운동의 의제는 그 자체로 공적 영역의 의제가 된다. 공공부문 노동조합은 조합원의 아무리 협소한 이해관계의 실현을 위한 의제를 제출하는 경우에조차 그것이 공적인 의제가 되는 구조적인 현실에 직면하게 된다. 따라서 지역주민과의 유기적 관계 형성에 성공적인 경우와 그렇지 못한 경우 공공부문 노동조합의 운신의 폭이 유의미하게 달라질 수밖에 없을 것이라고 예상할 수 있다. 그렇기 때문에 공공부문 노동조합운동은 처음부터 사회적 노동조합주의를 내포하고 있다. 민간부문 노동조합운동이 그 활동의 공적 성격¹⁵⁾을 외면하고 자신의 협소한 이익실현만을 위해서 ‘공장 문’을 굳게 닫을 수도 있는 반면, 공공부문 노동조합운동의 경우에는 그것이 불가능하다. 이러한 조건은 공공부문 노동조합이 협소한 자기이익 실현

15) Bozeman(1987)에 따르면 “모든 조직은 공적이다.”

을 위한 활동에만 몰두할 수 없도록 함과 동시에 자기이익 실현을 위해서라도 공적 영역에서의 적극적인 활동을 추구하도록 한다. 공공부문 노동조합이 서 있는 이러한 구조적 조건은 공공부문 노동조합주의의 출발점이라고 할 수 있다. 이러한 전제 하에, 이하에서는 공공서비스 노동조합운동에 대한 이론적 논의들을 검토하도록 한다.

3. 공공서비스 노동조합주의의 이론적 기초

지금까지는 노동조합운동의 전반적인 상황으로부터 도출된 여러 의제들이 공공서비스 노동조합주의에 대해 갖는 함의를 중심으로 살펴보았다. 공공서비스 노동조합주의에 대한 이론적 논의는 공공서비스 또는 공공부문이 한 사회에서 어떠한 의미를 갖는지를 살피는 것에서부터 출발해야 한다. 공공서비스는 국가 또는 정부의 역할, 기능을 담당한다. 따라서 공공서비스의 성격에 대한 검토가 필요할 것인데, 그것은 국가가 사회 또는 시민사회와 맺는 관계의 성격 또는 국가 그 자체에 대한 논의에서 출발한다고 할 수 있다. 그런데, 국가-사회관계에 대한 논의는 사실상 공공성, 공공부문, 공공영역 등과 관련된 논의를 내포한다고 할 수 있다.

1) 공/사 구분의 문제

‘공공부문’은 일반적으로 ‘민간부문’에 대칭되는 용어라고 할 수 있으나, 구체적으로 한 사회에서 공공부문이 무엇 또는 어디까지이고 민간부문이 무엇 또는 어디까지인지를 구분하는 것이 쉬운 일은 아니다.

그것은 공공부문이나 민간부문에 대한 완전히 합의된 정의가 존재하지 않는 것과도 관련되어 있다. 사회과학에서 이 문제는 공/사(public/private) 분리/구분의 문제와 관련되어 논의되어 왔다고 할 수 있다. 즉 공적인 것과 사적인 것이 어떻게 다르고 그것이 사회적으로 어떠한 합의를 지니는가와 관련되어 논의가 이루어져 왔다.

사회적 관계는 공적 영역에서 이루어지는 공적 생활(공동의 이익을 위한 공동의 부, 타자에 의한 관찰에 대한 개방, 사람들의 다양성과 그로 인해 초래되는 다양한 이해관계와 행위들에 대한 관용 등을 주요한 특징으로 하는 영역)과 사적 영역에서 이루어지는 사적 생활(개별적/개인적이고, 주민들에 의해 통제되고, 격리되어 있으며, 가족이나 친구들과 관련된 은밀한 생활 영역)의 관계들로 이루어져 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 공적 생활과 사적 생활이 상호 고립되어 있지 않다. 즉 공적인 이해관계(public interests)가 사적 생활의 영역에 침투하고 반대로 사적인 이해관계(private interests)가 공적 생활 및 그 환경을 상당한 정도로 변화시킴으로써 양자의 구분이 불분명해지고 있는 것이 현대 사회의 발전 과정에서 관찰되는 중요한 특징 중의 하나라고 할 수 있기 때문이다(Brill, 1989: 20; 고길철, 2000).

이러한 사정을 반영하여 사회과학 이론들은 일반적으로 공적인 것과 사적인 것, 공적 영역과 사적 영역을 명확하게 구분하기 보다는 특정한 사회적 상황 하에서 각각이 그 자체로 변화하거나 또는 서로 영향을 주고받는 것으로 인식하여 왔다. Turkel(1992)에 따르면, 공/사(public/private)의 구분은 사회과학적 논의에서 매우 중심적인 지위를 차지한다. 홉스, 로크 및 스미스 등 고전적 자유주의자들에게 있어서 제반 권위적 제도들과 국가의 정당성은 자신의 이해관계를 추구하는

사적 개인들의 자유를 보장하는가 여부에 달려 있었다. 이러한 논의의 중심에는 보편주의에 기초하고 있는 국가의 영역과 특수주의에 바탕을 두고 있는 개인 행위의 영역 사이의 구분, 즉 공/사의 구분이 놓여 있었다. 그러나 현대에 들어와서, 페미니즘(“개인적인 것은 정치적이다”)과 좌파 이론(“민주주의 사회는 공적인, 사적인 제도, 담론 등이 통합된 사회이다”) 등에 의해서 이러한 분명한 구분에 대한 이의제기가 이루어지기 시작하였고, 현실적으로도 기존의 공/사 구분이 더 이상 쉽지 않게 되었다. 즉 공/사 구분과 관련된 사고가 계속적으로 변화를 겪어오게 된 것이다. 특히 전통적인 공/사 분리적 사고의 결과인 국가/시장의 이분법적 사고도 현실적으로 공적으로 규제되지 않는 시장이 존재할 수 없고 또한 사적인 질서도 공적 규제 양식의 한 표현이라는 것이 점차로 분명해짐에 따라서 더 이상 유지될 수 없게 된 것이다. 현실적으로 공적인 것과 사적인 것의 구분에 대한 일반적인 인식은 시대적 상황에 따라서 변화한 것이었다. 예를 들어 경찰, 소방, 교육, 위생, 운동 등은 거의 대부분 사적으로 운영되었던 것이었으나 이제는 대부분 공적 기구에 의해서 운영되고 있는데, 이러한 상황 변화는 비교적 최근의 일인 것이다. 이러한 사정은 “본래적으로 공적인 서비스” 또는 “공중의 필요에 부응하기 위해 제공되어야 하는 서비스”라는 의미의 공공서비스 개념이 존재하는 것과 그것이 누구에 의해서 생산 및 공급되어야 하는가가 별개의 문제인 것과 무관하지 않다(Brill, 1989, 24).¹⁶⁾

16) 공적인 것과 사적인 것의 구분 및 각각의 특징에 주목하는 논의는 다양하게 전개되었다고 할 수 있다. Weintraub(1997)은 이를 네 개의 큰 흐름으로 구분하고 있다. 첫째는 자유주의적-경제학적(the liberal-economistic) 모델이다. 이것은 일반적으로 대부분의 공공정책 분석이나 일상적인 법적, 정치적 논쟁에서 지배적인 담론이라고 할 수 있는데, 이에 따르면 공/사의 구분은 국가(state administration)와 시장

현대 사회에서 공공부문의 사회적 역할 또는 범위, 그리고 구조 변화는 시장의 실패, 국가의 실패, 시장의 복원/국가의 축소라는 일련의 과정, 즉 서구에서의 복지국가의 형성 및 쇠퇴, 신자유주의적인 정치경제의 전개 등과 밀접하게 관련되어 있다. 20세기 주요 국가들의 정치경제적 구조변화는 한편으로는 국가의 복지극대화 전략과 다른 한편으로는 시장경쟁의 효율성 추구 전략이라는 두개의 커다란 축 사이의 주도권 싸움의 결과라고도 할 수 있다(Naschold, 1996). 국가와 (시민)사회, 국가와 시장, 정치와 경제 등의 이분법적 설정을 두고 이루어져 온 논의들은 한편으로는 그 양자를 대립적으로 배치하는 것이었고(고전적 자유주의의 문제설정이 이에 해당한다고 할 수 있다), 다른 한편으로는 양자를 상호 밀접하게 연결된 것으로 설정하는 것이었다고 할 수 있다(공적 영역을 국가와 시민사회를 연결하는 매개자로 설정하는 하버마스 등의 논의가 이에 해당할 것이다). 전자는 공공부문을 국가의 사회적

경제의 구분과 관련되어 있다. 둘째는 공화주의적 또는 고전적 접근으로서, 이에 따르면 공적 영역은 정치적 공동체 또는 시민사회의 영역과 관련되어 논의되며 이것은 한편으로는 시장과 다른 한편으로는 국가에 대응하는 것으로 여겨진다. 셋째는 주로 사회사나 인류학 쪽에서의 공/사 구분 방식으로, 여기에서 공적인 영역은 유동적이고 다양한 형태를 하고 있는 사회성(sociability)의 영역으로서 주로 문화적이고 연극적인 관행의 분석 적용된다. 넷째는 페미니즘 분석들의 주요한 경향으로서 사적인 것과 공적인 것의 구분은 가족과 그 외의 경제적, 정치적 질서의 구분과 관련되며 특히 시장경제가 공적인 영역에 속하는 것으로 간주된다. 이러한 구분을 고려할 때, 공공부문 및 공공부문 노사관계와 관련된 기존의 논의들은 주로 첫 번째의 모델 하에서 전개되어 왔다고 할 수 있으나, 최근 전개되고 있는 공공부문의 구조조정과 관련하여 대두되고 있는 논의들의 핵심은 오히려 두 번째의 접근 방법의 필요성을 제기하고 있는 것으로 보인다. 특정 시기 특정 사회에서 특정한 부문이 ‘공공부문’으로 받아들여지는 것은 공적 영역에서의 담론 상황에 의거할 것이기 때문이다.

역할 및 기능과 관련된 공적 영역의 것으로, 그 외의 것을 사적 영역의 것으로 설정하는 한편 국가(또는 정부)로 대표되는 공적 영역이 최소화되고 민간의 자율적인 영역인 (시장으로 대표되는) 사적 영역이 최대화되어야 하는 것으로 보고 있으며, 후자는 반대로 공적 영역과 사적 영역의 명확한 구분 가능성을 의문시하면서, 그것의 명목적인 구분을 전제로 하면서도, 공적 영역과 사적 영역의 상호작용, 특히 (국가를 주요한 제도적 구성요소로 하는) 공적 영역의 활성화 및 영역 확대가 필요한 것으로 보고 있는 것이다.

국가의 사회적 기능과 역할의 증대, 즉 복지국가 또는 혼합경제의 등장, 특히 이와 관련된 사회적 또는 공적 서비스 영역의 등장 및 확대는 이와 같은 전통적인 구분 또는 뚜렷한 분리를 실질적으로 어렵게 만들었다고 할 수 있다(Kaufmann, 1991: 4). 그런데 실질적으로 한 사회에서 공공부문 또는 공적 영역의 지위는 사회의 영역별 배치 또는 그 역할을 둘러싼 제 사회세력의 갈등과 그것의 잠정적인 결과라고 할 수 있을 것이다. 국가와 시장의 관계, 국가와 시민사회와의 관계, 정치와 경제와의 관계 등은 미리 결정되어 있는 것이 아니라 해당 사회의 제 집단들의 이해관계의 대립과 타협, 일방적인 강요 또는 상호간의 합의에 의해서(비록 장기적일지라도) 일시적으로만 유효할 것이기 때문이다. 이러한 맥락에서 공적 영역과 사적 영역의 관계 및 그것의 변형과 관련된 논의를 진행한 대표적인 학자로 J. 하버마스와 H. 아렌트를 들 수 있다.

우선, 하버마스(2001)는 부르주아 공론장의 형성 및 발전 과정에 대한 탐구를 통해서 공적 영역과 사적 영역의 상호 침투 경향을 논하고 있다. 이에 따르면 근대의 형성과 함께 (국가로 대표되는) 공권력의 영역과 (상품교환과 사회적 노동의 영역인) 부르주아 사회 및 가족의 영

역 사이에 공론장(공적 영역)이 형성되었다. 이 부르주아 공론장은 “공중으로 결집한 사적 개인들의 영역”으로서 한편으로는 공권력에 의해 규제를 받는 사회적 공간이지만 다른 한편으로는 (기본적으로는 사적인 것이지만 사회 발전에 따라서 점차적으로 공적으로 중요하게 된) 상품교환과 사회적 노동의 영역에서의 일반적인 규칙을 자율적으로 규제하고자 하는 부르주아들에 의해 공적 논의가 이루어지는 영역이다. 그런데 국가의 사회적 역할과 기능이 확대되면서 국가는 기존의 일상적인 기능을 넘어서 사적 부문에 속해 있던 제반 활동을 자신의 것으로 삼게 된다. 즉 “국가는 사인들에게 공적 임무를 위임하거나 기본 계획을 통해 사적 경제활동을 조정하거나 아니면 스스로가 생산자와 분배자로 활동하기 시작”(252)하는 것이다. 결과적으로 근대(현대) 사회에는 공적으로 또한 사적으로 중요한 사회적 영역이 형성되고, 그 위에 세워진 국가 제도와 사회 제도들은 “공적인 것과 사적인 것이라는 기준으로 더 이상 세분할 수 없는 하나의 단일한 기능복합체”(254)로서 등장하게 되었다. 이제 이 공적 영역은 조직된 사적 이해관계가 서로 경쟁적으로 침투하는 공간이 되고, 그에 따라서 공론장은 사적 이해관계가 조정되는 공간, 더 나아가 국가의 공권력에 대한 논의가 지속적으로 이루어지는 정치적 공론장, 즉 민주주의의 원리가 적용되는 공간으로 발전하게 된 것이다.

하버마스가 공적 영역의 형성, 발전, 변화 및 그것의 사회적 함의를 주로 다루고 있다면, 아렌트는 사회적 영역 또는 ‘사회적인 것’(the social)의 등장과 함께 공적 영역 및 사적 영역이 어떠한 방식으로 변용되었는가에 더 관심을 두고 있다고 할 수 있다. 아렌트(1996)에 의하면, 본래 인간 생활은 공적 영역과 사적 영역으로 구분되어 영위되었다.

“사적 영역과 공적 영역이라는 구분은 가정과 정치적 영역의 구분에 상응”하는데, 이 때 사적 영역은 개인의 유지와 종족의 보존과 관련된 ‘경제’의 영역 또는 필연성의 영역으로서 ‘정치’의 공간 즉 자유의 영역인 공적 영역과 분명히 구분되는 것이었다. 정치의 공간인 공적 영역에서는 힘과 폭력이 작용하는 영역인 사적 영역에서와는 달리 말과 설득을 통해서 모든 것이 결정되는 공간이다. 그런데 근대의 출현과 함께 ‘사적인 영역도 공적인 영역도 아닌 사회적 영역’이 출현하였는데, 이 사회적 영역의 출현은 사적 영역의 관심사, 특히 경제 또는 필연성의 문제가 공적으로 다루어지기 시작하였음을 의미한다. 이러한 ‘사회적인 것’(the social)의 등장으로 인간 생활의 제반 과정이 여러 가지 통로를 통해서 공적인 영역의 문제가 되었다. “살기 위해서 상호의존한다는 사실이 공적인 의미를 획득하고 단순한 생존에 관련된 활동이 공적으로 등장한 곳”이 바로 사회인데, 이러한 특징을 갖는 사회에서 ‘공적’(public)이라는 말은 첫째, “공중 앞에 나타나는 모든 것은 누구나 볼 수 있고 들을 수 있으며 그러므로 가능한 가장 폭넓은 공공성을 가진다는 것을 의미”하고 둘째, “세계가 우리 모두에게 공동의 것이고, 우리의 사적인 소유지와는 구별되는 세계 그 자체를 의미”한다. 그런데, 현대 사회에서 사회(사회적인 것, 사회적 영역)의 등장은, 정치적 영역의 핵심적인 특징이라고 할 수 있는 다양성을 본래적인 특징으로 하는 사적 개인들을 소멸시키는 경향이 있다. 즉 사회적인 것이 공적 영역을 지배하게 됨으로써 필연성의 영역에 속해있던 경제가 지배적 담론의 지위를 차지하게 되고 따라서 공적 영역이 소멸할 위험에 처하게 되는 것이다.

하버마스와 아렌트의 공적인 것(공적 영역)과 사적인 것(사적 영역)

에 대한 논의는 서로 논의의 초점이 다르긴 하지만 공적 영역의 의의 즉, 하버마스의 경우에는 민주주의적 공론이 이루어져야 하는 곳으로서, 아렌트의 경우에는 사적 이해관계의 침투로부터 보호받아 다양성이 존중되어야 하는 곳으로서의 공적 영역을 강조하고 있다는 점에서 현대 사회에서 공적 영역 또는 공공부문에 모아지는 사회적 관심을 적절하게 다루고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 공적 영역, 또는 공적인 것에 대한 이러한 논의들은 공공서비스 노동조합주의에 어떠한 함의를 갖는가. 무엇보다도 중요한 것은 공공서비스 노동조합의 활동 공간이 공적 영역이라고 하는 점이다. 공공서비스 노동조합은 공적 영역에서 공적인 것을 다루는 조직, 제도의 구성원들이 스스로를 조직한 것이다. 그렇기 때문에 공공서비스 노동조합의 제반 활동은 그 자체로 공적 논의의 대상이 되고, 그 구성원들의 사적인 이해관계만을 고립적으로 추구하는 것이 처음부터 (논리적으로) 불가능한 것이다. 따라서 공공부문 노동조합운동이 한 사회의 공적 영역에서 이루어지는 제반 담론을 주도할 수 있는 역량의 유무가 공공서비스 노동조합운동의 입지에 매우 중요하게 될 것이다.

2) 국가-시민사회 관계와 공공서비스

위에서 간단히 언급하였듯이 공/사 분리의 문제는 바로 국가-시민사회 관계의 문제와 연결되며, 특히 국가가 어떠한 사회적 역할을 담당하여야 하는가라는 문제의 출발점이 된다. 우선 국가-시민사회 관계에 대한 자유주의적 관점, 맑스주의적 관점, 공화주의적 관점을 간단히 살펴보자.

자유주의적 관점의 국가-시민사회 관계에서 국가는 시민사회를 보호해야 하는 것으로 설정된다. 자유로운 시민들로 구성되는 공간인 시민사회가 우선하고, 그로부터 나타나는 제반 문제들의 해결을 위해서 불가피하게 국가가 필요하게 되는 것이다. 따라서 국가는 시민의 자유와 인권을 보장하는 ‘유일한’ 장치이다(함재봉, 1995). 문제는 자유의 공간인 시민사회를 보호하기 위해 설정된 국가가 주어진 권한 밖의 힘을 행사하지 않도록 하는 것이다. 국가는 시민의 ‘생명, 자유, 재산’을 보호하기 위해 있는 것이지 그것을 침해하기 위해 있는 것이 아니기 때문이다. 자유의 공간인 시민사회가 우위에 있고 국가는 그것을 보호하기 위해 부수적인 역할만을 수행해야 한다.

맑스주의적 관점은 기본적으로 계급국가론적 입장에서 국가-시민사회를 바라보며, 따라서 국가는 자유주의적 관점에서의 야경국가도 아니고 공화주의적 관점에서의 시민의 공적 이익을 반영하는 것도 아니다. 시민사회는 계급투쟁의 공간이고 국가는 지배계급의 이익을 수호하기 위한 기구가 된다. 이렇게 볼 때, 만약 공적 영역이 존재한다면 그것은 한편으로는 지배계급이 계급지배를 계속 유지하기 위한 헤게모니 행사의 공간이, 다른 한편으로는 피지배계급이 계급지배에 대항하기 위한 대항헤게모니를 행사하려는 공간이 된다. 즉 공적 영역은 계급투쟁의 장이 되는 것이다.¹⁷⁾

공화주의적인 관점은 국가-시민사회 관계에 대해 자유주의적 관점과는 다른 접근을 한다. 우선, 공적인 영역은 자유의 공간이다. 공적인 영역은 자유의 공간인 시민사회를 보호하는 소극적인 역할을 담당하는

17) 약간 다른 맥락이지만, 김성구(2002)는 맑스주의적 입장에서 국가와 더불어 공공부문을 계급투쟁의 장으로 설정하는 대표적인 예라고 할 수 있다.

것이 아니라, 정치공동체의 구성원들인 시민들이 공공선, 또는 공적 이익을 구성하고 추구하기 위해 논쟁하고 합의를 도출하는 곳이다. 더욱이 그러한 토론의 공간은 시민들의 자기실현을 위해서 필수적이다. 개인적 또는 사적인 것들은 분명히 보호되어야 하지만 그것은 공적인 노력에 의해서만 제대로 실현될 수 있다(Honohan, 2000). 이 때 국가는 공적인 활동의 일부가 된다. 국가는 공적 이익을 앞세워 사적인 영역을 규제하는 기구가 아니라 자유로운 시민들의 공적 토론을 통해서 ‘잠정적으로’ 규정되는 공적 이익을 실현하기 위한 것이 된다. 따라서 공화주의적인 관점은 국가의 계급적 성격을 강조하는 맑스주의적 관점과도 대비된다.

결국 각각의 관점에 따라서 국가의 사회적 역할 변화 또는 국가의 체자리 찾기에 대한 접근이 조금씩 또는 크게 달라진다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 최근의 신자유주의적 ‘개혁’은 기본적으로 기존의 과도한 개입주의적 국가를 고전적 자유주의 국가의 이상에 맞도록 강력하게 변화시

18) 신광영(1994)은 기존의 국가-시민사회 관계에 대한 논의들이 ‘행위자’로서의 국가와 ‘영역’으로서의 시민사회가 대당을 이루는 구조의 논의라는 점에서 문제가 있다고 본다. 이러한 문제를 해결하기 위해 이념형으로서의 민주적 자본주의 사회체계의 하위 영역으로서 경제-정치-사회 영역을 설정하고 이들 각각을 다시 공적 영역과 사적 영역으로 각각 구분한다. 이 때, 국가는 정치 영역의 공공 영역으로서 여론을 수렴하고 통치를 수행하는 것으로 설정되고, 시민사회는 사회 영역의 일부분으로서 자율성과 상호성을 특징으로 하는 공식적 결사체 및 조직과 여론형성과 사회통합을 수행하는 언론, 종교, 문화단체 등으로 구성되는 것으로 설정된다. 이렇게 본다면, 사회체계를 구성하고 있는 각 부문 또는 영역들이 서로 중첩적으로 존재하면서 밀접하게 상호작용함으로써 구조변화(transformation)를 해간다고 볼 수 있다. 별도의 논의가 필요하지만, 이러한 관점은 국가를 한편으로는 여론(이것은 시민사회의 활성화된 담론을 통해서 형성된다)이 투영되는 제도적 틀거리가 되면서 다른 한편으로는 투영된 여론과 당대의 통치자의 이해관계를 매개로 하여 통치력을 행사하는 것으로 볼 수 있게 함으로써, 우리의 논의의 중심인 공공서비스의 사회적 위치를 구체적으로 파악할 수 있도록 도와준다는 점에서 주목할 필요가 있다.

키고자 하는 것이다. 결국 이러한 신자유주의적 개혁은 기존의 공공서비스의 토대를 근본적으로 허물어뜨리고자 하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 공공서비스의 기존의 확대된 역할은 상당한 정도로 축소되거나 시민사회 영역으로 이전되어야 하는 것이다. 한편 맑스주의적 관점에서는 국가가 지배계급의 권력이라는 측면에서 투쟁(전복)의 대상이면서, 피지배계급의 이익을 보호, 확대하기 위한 보루가 될 수 있고 또 그렇다는 측면에서 투쟁의 공간이기도 하다. 이러한 경우 구체적으로 공공서비스는 시민사회에 대해서 모순적인 위치에 놓여 있는 것으로 설정된다. 공화주의적 입장에서는 공공서비스가 다원주의를 기반으로 하는 시민사회의 공적 담론의 과정과 그 결과들을 수용하고 그것을 구체화하는 역할을 담당하면서도 공적 담론의 영역에 참여하기도 하는 것으로 설정될 것이다.

공공서비스¹⁹⁾가 여러 관점에 따라서 그 사회적 위치가 다르게 설정되는 것을 간단하게 살펴보았는데, 그렇다면 그 공공서비스의 공급을 직접적으로 담당하는 행위자, 즉 공공서비스 피고용자(=공무원)²⁰⁾에

19) 우리 말에서 공공서비스는 대체적으로 국가기구 또는 준국가기구에 의해서 제공되는 서비스를 의미하는데, 영어에서의 public service는 위의 공적 서비스를 의미하기도 하지만 그것의 공급을 담당하는 기구, 기관도 의미한다. 여기서는 필요에 따라 영어식의 표현을 따르도록 한다.

20) 국가부문 또는 공공서비스 피고용자(state employees)에 대한 계급론적 접근으로는 Wright(1997)가 있다. 그는 국가기구 또는 국가제도를 국가정치부문(state political sector)-군대, 경찰 등 자본주의의 정치적 상부구조의 위상을 갖는-과 국가서비스부문(state service sector)-보건의료, 복지 등 탈상품화 또는 탈자본주의적 생산양식의 위상을 갖는-으로 구분하고 각 부문의 피고용자들-중간계급 및 노동계급으로 구분된다-이 국가기구의 하위부문들 사이에 그리고 민간부문과 계급의식에서 어떠한 차이를 보이는지 살펴보고 있다.

대해서 위의 논의들은 어떠한 함의를 갖는가에 대해 검토해 보도록 하자.

국가와 시민사회의 관계의 성격, 즉 국가권력의 강력함 정도와 시민사회의 활성화 정도의 상호관계의 양상에 따라서 공공영역의 성격은 차이를 보여왔다. 예를 들어 영국 같은 경우 자유주의적 시민사회가 발달하여 공공영역이 시민사회의 자율성을 담보함으로써 국가권력의 권위주의적 성격이 약화되었다면, 동아시아와 같이 권위주의적인 국가와 미발달한 시민사회가 결합된 경우 공공영역은 시민사회의 자율성을 담아내는 공간으로서가 아니라 국가에 의해서 장악되는 타율적인 공간이었다. 특히 한국의 경우 공공영역은 타율적 공공영역과 자율적 공공영역으로 이중적으로 형성되었다고 할 수 있는데, 시민사회의 성장은 자율적 공공영역의 확장과 타율적 공공영역의 축소, 권위주의적 정치체제의 극복, 포괄적인 의미의 민주화와 관련되어 있었다(신광영, 1994).
.21)22)

21) 김성국(2001b)은 국가-시민사회의 역관계를 제로섬적인 것으로 보지 않고 국가와 시민사회가 모두 강한 상태로 양립할 수 있는 가능성을 제기한다. 그에 따르면 “시민사회나 국가의 힘이 모두 약한 국가 출현 이전의 상태(A)로부터, 신정국가나 봉건국가 체제의 출현이나 근대국가의 형성과 함께 점차 국가의 힘이 강화되는 단계(B)를 거쳐, 시민혁명이나 민주화에 의해서 시민사회의 대항력이 다시 상승하는 수준(C)에 도달하여, 마침내 사회에 의한 국가의 공동체적 변형이 진행되는 과정(D)으로 나아갈 수 있다”(66쪽). 이렇게 본다면 현재 한국 사회가 경험하고 있는 민주화 이후 시민사회(운동)의 활성화는 김성국 교수가 제시하고 있는 국가-시민사회 관계 발전의 C단계의 와중에서 표출되고 있는 것이라고 할 수 있다. 우리의 관심과 관련된 문제는 단계C 및 그것의 단계D로의 이행 과정에서 공공서비스 및 공공서비스 노동조합운동이 어떠한 지위와 역할을 수행하는가 하는 점에 있다고 하겠다.

22) 김호기(1998)는 공공영역을 제도적 공공영역과 비제도적 공공영역으로 구분한다. 공공영역은 “국가에 대한 시민사회의 정치적 의사가 결집되는 사회적 영역”이며, 이때 제도적 공공영역은 국가와의 중첩영역이고 비제도적 공공영역은 시민사회와의 중첩영역이다. 신광영(1994)의 경우에는 공공영역의 자율성 확보, 즉 타율적 공

그렇다면 이러한 공공영역의 이중적 형성과정에서 공공서비스는 어떠한 위치를 점하고 있었는가. 민주화 이전 발전주의 국가의 공공서비스는 사실상 자율적 공공영역을 주도적으로 형성하여 왔고 다른 한편 자율적 공공영역에 지속적으로 침투하여 그 자율성을 약화시켜 왔다고 할 수 있다. 민주화는 시민사회의 형성과 활성화, 자율적 공공영역의 확장과 동시적으로 전개된 것이라고 할 수 있다. 한국의 정치시스템이 민주화 이전으로 회귀하지 않는 한 공공서비스는 이제 더 이상 발전주의 국가가 보여주었던 방식으로 자율적 공공영역을 주도적으로 형성하기도 쉽지 않고 또한 자율적 공공영역을 억압할 수도 없게 되었다고 할 수 있다. 결국 공공서비스가 공공영역에서 모종의 역할을 담당할 수 있다면, 그것은 공공영역의 행위자로 참여하는 길 뿐이다. 그리고 그때의 공공영역은 자율적 공공영역일 터이다. 그리고 이것은 공공서비스가 사회운동의 목소리를 공공영역에서 같이 토론함을 의미한다. 대표적인 사회운동이론가인 찰스 틸리에 따르면, 현대 사회에서 사회운동은 공적인 문제들에 관한 여론이 형성되는 공간인 공적 공간의 확장에 기여하고 또한 시민사회로의 권력의 이양을 가져옴으로써 민주주의의 발전에 기여한다(Tilly, 1994, 임희섭, 2001: 198에서 재인용). 이때 공공서비스는 - 그것의 자율적 공공영역의 주도적 형성자로서의 기능을 논외로 한다면 - 사실상 국가와 시민사회를 연결시켜주는 매개고리로서의 역할을 담당할 수 있다.

공공영역의 축소와 자율적 공공영역의 확대가 민주화의 관건이 된다면, 김호기(1998)의 경우에는 제도적 공공영역과 비제도적 공공영역의 유기적 연계, 즉 제도적 공공영역의 시민사회로의 개방 및 국가의 비제도적 공공영역에의 개방이 관건이 될 것이다. 마찬가지로 이 때에도 공공서비스는 중요한 위치를 점하게 될 것이다.

사회운동은 ‘국가의 구조변화’(the transformation of the state)를 위한 주요한 힘, 추동력으로 작용한다(Quadagno, 1992). 그렇지만 그것은 사회운동이 무매개적으로 국가를 변화시키는 방식으로가 아니다. 그것은 반드시 공적 토론의 시공간을 필요로 하고, 그것을 통해서 국가-시민사회 관계의 성격을 방향 지우고 그 관계의 변화를 추동 해 나가는 중요한 매개체 또는 행위자를 필요로 한다. 그 중에서도 공공서비스는 매우 중요한 위치를 점하고 있다고 할 것이다. 공공서비스 노동조합이 중요한 행위자로 등장하는 것은 바로 이러한 맥락에서이다. 공공서비스 노동조합이 국가-시민사회 관계에 있어서 공공서비스의 위치를 올바르게 파악하고 그 위에서 공공서비스가 진보적인 방향으로 변화할 수 있도록 기여할 수 있다면 공공서비스 노동조합운동은 공공성의 확대 강화의 선도적 역할을 할 수 있게 되는 것이다. 이렇게 본다면, 국가와 시민사회와의 관계를 설정하고 또한 그 관계의 변화를 추동 하는 주체로서 공무원 노동조합의 역할과 기능이 논의될 수 있고, 또 그래야 한다. 즉 국가의 구조변화를 공무원 노동조합운동은 자신의 매우 중요한 임무로 설정하고 이를 위한 구체적인 방안을 마련하여야 하는 것이다. 그리고 그것은 자율적 공공영역의 주요 세력인 시민사회운동 세력과의 밀접한 연계를 통해서만 가능할 것이다.

4. 공공서비스 노동조합운동의 역할과 과제

1) 공공서비스 노동조합운동의 구조적 조건

공공서비스 노동조합운동론을 모색할 때 무엇보다도 우선적으로 고

려하여야 할 것은 공공서비스의 사회적 함의가 불변적인 것이 아니라
는 점과 특히 최근 몇 십년간 공공서비스의 사회적 지위가 계속적으로
변화하여 왔다는 점이다. 그것은 위에서도 언급되었던 국가-(시민)사회
관계의 양적, 질적 변화의 구체적인 표현이라고 할 수 있다. 그렇다면
어떠한 요인들이 국가-시민사회 관계의 변화를 가져온 힘으로 작용하
였는가, 공공서비스 변화의 구체적인 양상들은 무엇인가, 이러한 변화
들은 공공서비스 노동조합운동에 어떠한 조건으로 작용하는가 등의 질
문들이 다루어질 필요가 있다. 이러한 점들을 고려하면서 공공서비스
노동조합운동의 구조적 조건에 대해서 간단히 살펴보도록 하자.

우선, 공공서비스에 대한 국가론적 접근의 필요성이 강조될 필요가
있다. 공공서비스는 국가의 활동이다. 국가의 경제적, 사회적 역할이 구
체화되는 영역이 공공서비스이고 그것은 국가-사회 관계가 어떤 방식
으로 설정되는가에 따라서 다양하게 나타난다.²³⁾ 따라서 공공서비스에
대한 논의는 국가에 대한 논의의 틀, 특히 국가-사회관계에 대한 논의
와 맥락을 같이 한다. 그리고 국가-사회관계라는 맥락에서 국가와 공공
서비스를 바라보는 것은 국가의 제반 행위가 국가-사회관계의 특징을
보여주는 것이기 때문이다. 결국 국가가 여타 사회영역과 구체적으로
어떠한 관계를 설정하고 있는가를 구체적으로 살펴보는 것은 바로 공
공서비스의 역할과 기능에 대해서 논의하는 것과 동일한 말이 된다. 그
런데 이 국가-사회관계는 선형적으로 고정되어 있는 것이 아니다. 그
관계는 지속적인 발전 및 변화하는 유기적인 망으로 구성되어 있는 것
이다. 공공서비스의 변화 또는 국가의 역할과 기능의 변화는 바로 국가-

23) 이에 대한 관점들로 위에서 이미 국가-사회관계에 대한 자유주의적, 맑스주의적, 공화주의적 입장을 살펴본 바 있다.

사회관계의 변화를 다른 말로 표현한 것과 같다. 대처리즘 하의 영국은 국가-사회관계 변화의 급격한 모습을 보여준 예라고 할 수 있다. 대처리즘의 중심적인 의제는 기존의 국가-사회관계를 특정한 방식으로 해석하고 새로운 방식으로 재조정하는 것, 대표적으로는 국가가 경제적으로 기능하는 방식을 급격하게 변화시키는 것이었다. 영국에서의 공공부문 구조조정과 민영화는 국가-사회관계의 구조변화를 의미하는 것이다(홍주환 외, 2001: 54-57).

국가-사회관계의 구조변화는 공공서비스의 공급과 관련해서 기존의 관점들 간의 경합과 밀접히 관련되어 있다(Naschold, 1996). 하나는 시장의 실패와 관련된 것이고 다른 하나는 국가의 실패와 관련된 것이다. 전자는 복지국가론과 관련된다. 복지국가론은 국가가 공공이익을 위해서 복지를 극대화하여야 한다는 입장에서, 공공부문의 확장을 통해 공적인 사회보장을 적극적으로 실현하며 시장에 대한 정부 규제를 강화할 것을 주장한다. 서구의 케인즈주의적 복지국가 형태들이 복지국가론이 구체화된 대표적인 예라고 할 수 있다. 후자는 신자유주의 국가론과 관련된다. 신자유주의 국가론은 사적 영역인 시장과 공적인 제반 제도가 상보적인 관계가 아니라 경쟁적인 관계에 있다고 보며, 따라서 시장을 중심으로 한 자원의 배분과 그것의 효율성을 주장하고 결과적으로 국가 활동의 범위가 최소화되어야 하는 것으로 설정된다. 현대 자본주의 사회에서 국가가 수행한 대내적 역할은 한편으로 경제활동의 기반을 구축하는 것과 다른 한편으로는 노동력의 재생산 기반 또는 사회 복지제도의 기반을 확장하는 것과 관련되어 있다. 따라서 위의 복지국가론 및 신자유주의 국가론은 이러한 국가의 역할을 둘러싸고 서로 다른 관점에서 접근한 것이었다. 특히 최근 30여년간의 국가 역할의 변화

는 기존의 케인즈주의적 복지국가가 자유주의적 국가로 그 형태를 변화시키는 것과 관련되어 있다. 시장의 실패를 보완 내지 극복하기 위해 등장한 케인즈주의적 복지국가가 국가의 실패를 노정하자 이를 시장의 작동을 통해서 해결하고자 하는 신자유주의 국가가 대처리즘과 레이거노믹스를 필두로 확대되기 시작한 것이다. 따라서 현재 진행되고 있는 공공서비스 내지 공공부문의 구조변화는 국가-사회관계의 신자유주의적 개혁과 관련되어 있는 것이다.²⁴⁾

신자유주의적 국가-사회관계 재편은 민영화와 공공서비스 혁신으로 구체화되어 나타났다. 민영화는 국가의 시장에 대한 직접 개입을 철회하는 것이었으며 공공서비스 혁신은 공공서비스에 기존의 행정 개념 대신에 경영 개념을 도입하여 효율성을 제고시키고자 하는 것이었다. 이것은 국가의 철수 또는 축소를 의미하는 것으로서, 한편으로는 국가의 활동 영역을 재규정하고 민영화, 각종 서비스의 외주화 등의 방식을 통해서 국가가 수행하던 기존의 특정 활동들을 철수시키는 것이었고, 다른 한편으로는 공공서비스 공급 방식을 개혁하기 위해 민간부문의 경영 개념을 공공서비스에 도입하여 시장 논리를 정착시키는 것이었다. 이러한 양상들은 결국 공공부문 또는 공공서비스의 사회적 기능이 수행되는 방식, 국가가 사회적 서비스를 제공하는 방식 및 논리의 변화를

24) 신자유주의의 핵심은 반국가주의적 시장중심주의라고 할 수 있다. 시장은 경제적으로 효율적이며 윤리적으로 정당하다. 시장은 개인의 자유와 평등, 정의를 실현시킬 수 있는 장이고 가격기구를 통해서 자원을 가장 효율적으로 분배한다. 국가의 경제활동 특히 시장에 대한 제반 개입은 시장의 작동을 교란시킴으로써 자원 배분을 효율적으로 수행할 수 없고 그 시도는 실패할 수밖에 없다. 국가를 운영하는 정치인들과 관료들은 공공의 이익보다는 사적인 이익을 극대화시키려 하기 때문에 국가의 경제에 대한 개입은 사적 이익을 추구하기 위한 통로로 활용되어 결국 전체의 이익을 증진시키지 못하고 독점적인 지대의 창출에 기여할 뿐이다.

의미하는 것이고, 특히 국가의 내부 조직 및 관리방식의 변화를 가져오는 것이었다(Ferner, 1994).

그런데, 주지하듯이 이러한 신자유주의적 개혁도 결국 국가 실패 또는 시장 실패를 근본적으로 해결할 수 없었던 것이며, 이것은 국가-사회관계에 대한 위의 두 관점 사이의 갈등이 더 이상 유의미하지 않다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 따라서 사적 소유와 그 처분권, 시장 메커니즘, 국가의 시장 규제 등의 전체적인 관계를 재조정하는 것이 요구되는 것이다. 최소국가론이나 국가 개입주의의 문제점을 모두 극복하는 방식으로 국가의 역할, 즉 공공부문 및 공공서비스의 역할을 재조정하는 것, 이를 위해서 기존의 관료주의적 행정주의와 다른 한편의 공공서비스의 효율성 중심주의의 긍정적인 측면을 결합시키는 것 등이 필요하게 되는 것이다(Naschold, 1996).

그렇다면, 구체적으로 한국의 경우는 어떠한가. 한국의 국가-사회관계 변화의 핵심은 개발독재로 상징되는 발전국가가 쇠퇴하고 시장지향 국가가 등장하고 있다는 점에 있다. 한국의 자본주의적 산업화 과정은 국가 주도하의 압축적 경제발전 과정이었으며, 그것의 국가주도성은 서구의 경우와는 달리 시장 실패에 대한 대응으로서가 아니라 시장의 부족 상황에서 요구된 경제발전의 필요성 때문이었다고 할 수 있다. 따라서 한국의 경우 국가-사회관계의 특징은 발전국가의 형성, 전개 및 재편이라는 개념에 함축되어 있다고 하겠다. 특히 현재 한국의 국가는 더 이상 발전국가로서 존재하지 않고 스스로가 주도적으로 형성한 시장에 순응하거나 또는 그것에 적응하는 상태에 있다. 그에 따라서 국가-사회관계의 성격도 변화하고 있다. 기존의 국가주도의 경제성장 중심적 국가-사회관계는 더 이상 유효하지 않게 됨에 따라서 예를 들어 국

가와 시장의 관계는 국가의 “시장에 대한 개입이 간접적인 형태와 협상을 추구하는 형태로 변화”하고 이제 국가는 “시장의 질서를 지배하기 보다 시장의 질서를 보호하는 역할”을 수행하는 방향으로 변모하고 있는 것이다(김윤태, 2003: 321). 더욱이 90년대 말의 경제위기는 전사회적인 구조변화를 초래하였고, 특히 공공부문과 공공서비스의 급격한 구조조정을 가져왔다.²⁵⁾

결국 현재 공공서비스 노동조합운동은 기존의 국가-사회관계가 새로운 방향으로 변화하는 구조적 조건에 처해 있다고 할 수 있다. 소위 공공부문 ‘상시개혁체제의 구축’에 따라서 중앙정부 및 지방정부의 조직개편이 급격하게 이루어지고 있으며, 성과 및 능력 위주의 인사제도가 도입되고 있다. 행정기관에 대한 경영진단을 추진하고, 책임운영기관 제도를 도입하는 등 공공서비스의 효율성 제고를 위한 제도개혁이 체계적으로 진행되는 한편, 성과주의 예산제도, 성과주의 급여제도를 도입함으로써 조직간, 구성원간의 경쟁제도를 확산시키고 있다. 그 과정에서 인력 감축도 대대적으로 이루어졌다.

이러한 공공서비스 구조조정은 국가-사회관계를 시장중심적인 방향으로 재조정하는 것이었는바, 이것은 한편으로는 공공서비스가 어떤 사회적 함의를 가져야 하는가 하는 문제와 관련된 의제를 제기하는 것이고,²⁶⁾ 다른 한편으로는 공공서비스의 구조조정에 따른 공공서비스

25) 이와 같은 맥락에서 한국의 국가-사회관계의 변화를 간략하게 설명한 것으로는 홍주환 외(2001: 71-110)을 참조하시오.

26) 그 이유는 이에 대한 실질적인 사회적 토론과 합의가 존재하지 않았기 때문이다. 사회적 토론과 합의가 어떤 식으로 이루어질 수 있는지에 대해서도 논의가 필요한 것이지만, 적어도 이를 위한 모종의 사회적 노력이 전개되어야 하는 것이고, 그것이 필요함에도 불구하고 그렇지 않았다고 판단된다. 따라서 이 의제는 여전히

종사자들 즉 공무원들의 노동조건의 변화와 관련된 의제를 제기하는 것이다. 그리고 이러한 상황은 공공서비스 노동조합운동의 사회적 역할에 대한 논의의 근거가 된다. 특히 공공서비스의 사회적 특성은 공공서비스 노동조합운동이 노사관계를 통해서 공공서비스의 사회적 함의와 구체적으로 그것이 실현될 수 있는 기제의 모색을 좁게는 공공서비스 노사관계상의, 넓게는 전 사회적 범위의 의제로 삼도록 한다. 우리는 그것을 ‘공공성의 정치의 제도화’라는 개념으로 담아내고자 한다.

2) 공론장으로서의 공공서비스 노사관계 -

‘공공성의 정치’의 제도화

위에서 간단히 살펴보았듯이, 서구 선진자본주의 사회의 케인즈주의적 복지국가형태나 신자유주의적 국가형태 모두 공공부문의 사회적 역할과 기능에 대한 적합한 대안이 될 수 없는 상황이 도래하게 되었다. 즉 케인즈주의적 개입주의 국가나 신자유주의 국가의 ‘사회 관리 기능’이 의문시되고 있고, 따라서 국가 및 공공부문의 역할과 지위에 대한 사회적인 차원의 재조정이 필요하게 된 것이다. 하나의 공식 또는 공리로서의 ‘공공부문의 핵심 활동’이라는 개념이 더 이상 유용하지 않게 되었으며, 그것은 일종의 민주적 정치결정 과정의 결과로서만 의미를 가질 수 있게 된 것이다. 그리고 그것을 위해서는 분석적이고 경험적인 현대 과학의 여러 방법들을 동원하여 뒷받침하여야 하는 것이다 (Naschold, 1996).

유효하고, 특히 공공서비스 노동조합운동은 이 의제를 자신의 것으로 해야하고 또 그렇게 하고 있다.

그렇다면 이제 필요한 것은 국가-사회관계의 성격과 그것이 내포하고 있는 공공서비스의 성격에 대한 사회적 토론이다. 무엇보다도 국가-사회관계의 성격에 대한 사회적 규정은 그 사회의 공공서비스 및 공공부문의 지위와 그 위에 서있다고 할 수 있는 공공서비스 노동조합 및 노사관계에 대해 중요한 의미를 지닌다. 또한 그것은 공공부문과 민간부문, 공공서비스와 그 수혜자 간의 유기적이고 균형있는 결합에 관한 밑그림을 제공하며, 이것은 공공서비스 노동조합운동의 목표설정에서 매우 중요한 근거가 된다. 공공서비스 개혁은 공공서비스의 사회적 함의에 대한 재규정을 의미함과 동시에 공공서비스 노동자들의 노동생활 조건의 변화를 의미하는 것이다. 공공서비스가 만약 사회적으로 안정적인 함의를 지니고, 그에 근거해서 공공서비스 노동조합이 자신의 명확한 정책 목표를 갖고 활동할 수 있다면 공공서비스 노동조합운동은 사회발전의 중요한 동력이 될 수 있을 것이다. 그렇기 때문에라도 공공서비스의 사회적 함의에 대한 전 사회적인 토론과 (잠정적이라 할지라도) 일정한 함의의 도출은 중요한 과제가 되는 것이다. 물론 그것은 민주적 정치과정을 동반하는 것이기도 하다.

전 세계적으로 국가 역할의 구조에 중요한 변화가 이루어지고 있다. 그 변화는 소위 글로벌라이제이션에 따른 경쟁의 심화와 그에 따른 시장중심적 경제논리의 확산과 밀접하게 관련되어 있는 것이다. 공기업 및 국가 활동의 민영화와 공공서비스의 민간 경영기법 도입은 그것의 구체적인 양상이다. 한국의 경우 국가-사회관계의 변화는 1980년대 중반 이후 본격화하기 시작하였고 특히 외환위기를 겪으면서 급속도로 진행되었다. 1960년대 중반 이후에 형성된 발전국가 주도의 국가-사회관계가 “국내 민간자본의 성장, 민주화와 시민사회의 강화라는 국내적

요인과, 글로벌화 경향성 및 경제자유화·개방화 압력이라는 세계적 요인으로 인해 발전국가 운용의 전제조건이었던 국가의 정책적 자율성과 정책도구들이 상당부분 침식”(윤상우, 2001)됨에 따라 시장지향적인 새로운 형태의 국가가 등장하고 있는 것으로 볼 수 있다. 문제는 이러한 국가-사회관계의 전환이 국가에 의해서 일방적으로, 특히 노동배제적으로 이루어져 왔으며 한국사회의 통치구조 또는 지배구조에 대한 성찰적 논의가 생략된 것이었다는 점에 있다.

여기에서 서구의 공공부문 노사관계에 대한 이론적 논의에서 도출된 ‘정치적 상황성’(political contingency)²⁷⁾ 개념을 살펴볼 필요가 있다. 이것은 서구의 주요 공기업들에서 노사관계 갈등이 급속하게 증가하고 있는 상황을 공기업들이 운영되고 있는 정치적 상황의 변화에서 찾고자 했던 Ferner(1988) 등의 논의에서 등장하는 개념이다. 정치적 상황성 개념은 그것이 공기업의 전략 구성을 민간부문의 기업들에서보다 훨씬 더 복잡하고 불확실하게 만들지만, 결국 그것을 통해서 공기업의 행위 논리가 결정된다는 것을 보여주기도 한다(Batstone, et al., 1984). 그리고 또한 그것은 공공부문 및 공공서비스 노사관계가 정치적 성격을 가질 수밖에 없다는 것을 의미하기도 한다.²⁸⁾ 상황이 이러하다면, 공공서비스 노동조합운동에게 있어서 무엇보다도 중요한 것은 국가-사

27) 이 개념은 “각 공기업들의 목표와 그것의 운영 규칙, 정부 부처의 개입, 정당들의 정책, 대중의 여론, 여타 국가기구들의 요구, 그 공공기관이 생산하는 재화 및 서비스를 사용하는 공적 기구들 및 민간부문 이익집단들의 제반 압력과 요구 등”을 함축하는 개념으로서, 공공부문을 둘러싸고 있는 구체적인 조건들이 계속적으로 영향을 주고받는 상황을 의미한다.

28) 공공부문 노사관계의 정치적 성격에 대한 간략한 논의는 홍주환(2001: 25-32)를 참조하시오.

회관계 변화의 방향과 내용을 정확하게 포착하고 사회적 차원의 정책적 대안을 제시하고 그것의 관철을 위해서 실천해야 하는 것이다. 결국 ‘공공성의 정치’에 있어서 주도권을 잡는 것이 무엇보다도 관건이 된다고 하겠다. 공공성의 정치는 공공성을 진보적 사회발전의 관점에서 노동자계급·대중의 사회적 지위 향상을 보장하는 내용으로 채우고 그러한 공공성을 통해서 정치적 상황을 진보적 방향으로 형성해 나가는 것을 의미한다.

공공서비스 노사관계는 공공성의 정치가 구체적으로 전개되는 다양한 영역들 중에서도 매우 중요한 영역이다. 공공서비스가 갖는 사회적 함의는 공공성의 정치의 결과라고 할 수 있지만, 공공성의 정치에 관련된 제반 사회세력의 각축은 그것을 특정한 내용으로 고정시키지 않는다. 한 사회의 공적 영역은, 특히 민주화 이후 점차 확대되고 있는 자율적 공적 영역은 사실상 국가-사회관계의 형식과 내용을 시시때때로 규정하는 공간이라고 할 수 있다. 이 자율적인 공적 영역에 공공서비스도 여러 가지 형태로 관계한다는 것은 이미 언급한 바와 같다. 문제는 그 공적 영역과 공공서비스 노사관계 및 노동운동은 어떤 관계를 갖는가 하는가이다. 우리는 공공서비스 노사관계가 공적 영역의 중요한 한 부분을 점하고 있는 것으로 본다. 공공서비스 노사관계가 의제로 삼는 것들은 어떠한 방식으로든지 공적 형태와 내용을 취하지 않을 수 없으며, 따라서 그 자체로 공적 영역에 발을 딛고 있다고 하겠다.

공적 영역에서 논의되지 않거나 또는 인정받지 못한 의제를 공공서비스 노동조합이 공공서비스 노사관계의 의제로 제시하는 것은 쉬운 일이 아니다. 한편으로 그 의제가 공공서비스 노동조합의 협소한 이해관계를 담고 있는 것이어서 공적 영역에서 거부되는 경우, 비록 공공서

비스 노동조합 스스로의 역량으로 그 요구를 관철시킬 수 있을지라도 그 ‘정당성’의 문제가 공공서비스 노동조합운동의 진로를 가로막게 될 것이다. 다른 한편으로 그 의제가 사회의 진보적인 발전에 필요함에도 불구하고 역사적, 구조적 요인에 의해서 사회적 의제로 삼아지기가 쉽지 않았던 경우 공공서비스 노동조합은 그것을 공론화하는데 선도적인 역할을 수행할 수 있다. 그것이 공공서비스 노동조합의 고유한 역할은 아닐 수 있으나 그럼에도 불구하고 공공서비스 노동조합이 그 역할을 수동적으로 부여받기만 할 필요가 전혀 없는 것이다. 중요한 것은, 공공서비스 노동조합운동은 공적 영역에서 활발하게 움직이는 의제설정자의 역할을 담당할 수 있고, 또 그래야만 비로소 (비록 그것이 협소한 이해관계의 발로로 비쳐지더라도) 공공서비스 노동자들의 노동생활 조건의 향상을 위한 요구도 같이 의제로 삼을 수 있게 되는 것이다.

공공성의 정치는 공공서비스 노동조합운동이 사회운동적 노동조합주의의 합리적 핵심을 체현하는 것과 밀접하게 관련되어 있다. 특히 공공부문 노동조합운동은 그 특성상 사회운동적 노동조합주의를 내포하고 있다는 점은 이미 논의한 바와 같다. 결국 공공성의 정치는 사회적 의제를 자신의 의제로 삼도록 강제하는 제도적 틀 위에 있는 공공서비스 노동조합운동에게 중요한 전략적 지침이 되는 것이다. 특히 공공서비스 노사관계는 단체교섭 의제의 합법성이라는 제한에도 불구하고 사회적 의제를 공론화하는 장, 공공성의 정치의 장이 된다. 단체교섭이라는 합법적이고 공식적인 틀의 제한에 매몰되지 않는다면 공공서비스 노동조합은 노사관계의 제반 수준, 영역에서 자신의 문제를 사회적 의제로, 사회적 의제를 자신의 문제로 지속적으로 전환시켜 제기할 수 있는 특수한 위치를 점하고 있는 것이다.

공공서비스 노동조합은 공공서비스 노사관계를 둘러싸고 있는 정치적 상황을 공세적으로 주도할 수 있는 구조적 역량을 담지하고 있다. 따라서 사회운동으로서의 공공서비스 노동조합운동은 국가-사회관계의 매개적 위치에 자리잡고 있으면서 시민사회의 활성화된 자율적 공적 영역에 적극적으로 참여하면서 그 사회적 의제를 노사관계의 영역으로 유입시키고 이를 통해서 국가의 민주적 전환을 끊임없이 시도해가는 것을 자신의 사회적 역할과 기능으로 삼아야 하는 것이다. 이것은 공공서비스를 국가-사회관계에 있어서 반권위적인 조정자(coordinator)의 역할을 담당하는 제도로 전환시키는 것과 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 주체적인 측면에서는 기존의 군림하는 공무원 이미지를 탈각하고, 국가를 사용자로 하는 노동자이면서도 단순히 그러한 것만 아니라 사회적 의제를 끊임없이 공적 영역의 담론 의제로 제기하고 또한 노사관계를 통해 실현시키는 공공서비스 노동자들의 대의체인 공공서비스 노동조합이 요구되는 것이다. 이 때 공공성의 정치의 제도화는 공공서비스 노사관계가 공공성의 정치가 제도적인 수준에서 다루어지는 장이 됨을 의미한다고 하겠다.

5. 결론

공공서비스 노동조합운동 또는 공무원 노동조합운동은 이제 막 그 깃발을 들고 움직이기 시작한 셈이다. 물론 이전에도 일부 현업 직종에서 노동조합이 활동을 해왔으나 전 공무원을 포괄하는 노동조합들이 결성됨으로써 명실상부한 공공서비스 노동조합운동의 역사가 새롭게 시작된 것이기 때문이다. 문제는 그것이 공공서비스를 그 조직적 기반

으로 한다는 점에서 비롯되는, 지금까지 논의된, 공공서비스 노동조합 운동의 구조적 조건에 있다. 공무원 노동조합의 출범은 그 자체로 매우 중요한 사회적 의제를 이 사회의 공적 영역에 던졌던 셈이고, 담론이 어떤 방향으로 전개되든지 이제 공무원 노동조합은 어떠한 난관에 부딪히더라도 헤쳐 나가야만 하는 상황이다. 사회적으로 고립된 채로 공공서비스의 사회적 중요성을 무기로 삼아 협소한 자기이해에 매몰될 것인가, 아니면 공무원 노동조합들의 선언들이 주장하는 바람직한 공공서비스의 사회적 실현을 위한 주체로 자리잡을 것인가는 공무원 노동조합의 주체적 역량에 달려있는 셈이다.

노동조합운동이 사회적 시민권을 확보하지 못하면 본래적인 존재의 의²⁹⁾를 실현할 가능성이 희박해진다. 노동조합운동의 위기는 노동조합이 ‘운동과 조직’을 유기적으로 결합시키지 못하기 시작하는 것에서부터 시작된다고 할 수 있다. 공공서비스 노동조합운동은 민간부문의 노동조합운동과는 달리 상대적으로 ‘운동과 조직’을 유기적으로 결합시키는데 있어서 유리한 구조적 위치에 있다. 공공서비스 노동조합운동이 어떻게 사회적 시민권을 확고하게 하는가는 공공서비스를 둘러싼 정치적 상황을 그에 유리한 방향으로 주도할 수 있는 역량을 발휘할 수 있는 주체적 능력과 관련되어 있다. 따라서 국가-사회관계의 매개적 위치에 있는 공공서비스가 공적 영역에서의 담론 의제를 자신의 것으로 하고 비권위적인 조정자의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 공공서비스 노동조합이 조직의 전략적 목표를 설정하는 것이 무엇보다도 중요하다 하겠다.

29) 이에 대해서는 홍주환(2000)을 참고하시오.

공무원 노동조합들이 공공서비스의 민주화, 부정부패의 청산, 지역의 민주적 의사수렴을 주요 사업을 설정하고 매진하는 것은 공공서비스 노동조합운동의 구조적 조건을 주체적으로 승화시킨 것이라고 할 수 있다. 그러나 노동조합 불인정 집단들에 의해서 공무원 노동조합의 이러한 사업들이 공무원들의 이기적, 경제적 목적을 배일에 가리기 위한 상징정치를 수행하고 있는 것으로 선전될 가능성이 상존하는 것도 사실이다. 노동조합운동의 역사는 그러한 작태들이 노동조합운동에 대한 공격의 아주 전형적인 수법으로 자주 등장하였던 것을 보여준다. 그리고 상황과 조건에 따라서는 그러한 공격이 사회적으로 인정을 받고 노동조합운동이 수세에 몰리거나 위기에 처하게 되는 것도 사실이다. 이것은 노동조합운동의 역사적 정당성의 문제와 관련된 문제이다. 권위주의적 전제하에서 일시적으로 침체상태에 빠지더라도 상황에 따라서 다시 활성화될 수 있는 것은 바로 그 정당성을 노동조합운동이 확보하고 있을 경우에 한해서인 것이다. 따라서 노동조합운동은, 특히 공공서비스 노동조합운동은 적극적으로 공적 영역의 담론에 참여하여 자신의 문제를 사회적인 의제로 전화시켜 사회적 합의를 이끌어낼 수 있어야 한다.

공공서비스의 질적 수준은 그 사회의 민주주의 수준을 보여준다고도 할 수 있겠다. 공공서비스가 민주적으로 운영된다는 것은 국가-시민사회 관계가 민주적 원리 하에 유기적으로 구성된다는 것을 의미하는 것일 터이기 때문이다. 공공서비스 노동조합운동, 특히 공무원 노동조합운동은 사회의 민주적 전환에 있어서 어느 집단의 운동보다도 중요한 위치를 점하고 있다고 해도 과언이 아니다. 공무원 노동조합운동은 이러한 역할과 기능의 수행을 위해서 필요한 제반 의제를 사회적으로 제

기하고 이를 토대로 노사관계를 주도해가야 할 것이다. 이것이 미리 정해져 있지 않은 ‘공공성’을 주도적으로 구성해 나가는 공공성의 정치의 핵심이다. 그리고 이상적인 것은 그것이 노사관계를 통해서 제도화되는 것이다.

참고문헌

- 고길섭 (2000), “사회운동의 새로운 가로지르기: 공공영역과 공공성의 정치”. 『문화과학』, 23호.
- 권태환 외 편 (2001), 『신사회운동의 사회학. 세계적 추세와 한국』, 서울대학교 출판부.
- 김성구 (2002), “공공성 구축과 확장을 위한 투쟁의 의의”. 김성구 외 편 『신자유주의와 공공부문 구조조정』, 문화과학사.
- 김성국 (2001a), “신사회운동의 이론적 기반. 시민사회론과 관련하여” 권태환 외 편 『신사회운동의 사회학. 세계적 추세와 한국』, 서울대학교 출판부.
- 김성국 (2001b), “한국의 시민사회와 신사회운동” 유팔무 외 편 『시민사회와 시민운동2』, 한울.
- 김성국 (1995), “왜 다시 아나키즘인가? 신사회운동과의 관련성을 중심으로” 김성국 외 『아나키, 환경, 공동체』, 모색.
- 김윤태 (2003), “발전국가의 전환: 1980년대 이후 한국 국가의 변화”. 김대환 외 엮음 『동아시아 경제변화와 국가의 역할 전환. ‘발전국가’의 성립, 진화, 위기, 재편에 대한 비교정치경제학적 분석』, 한울.
- 김호기 (1998), “국가와 공공영역”. 민주화를 위한 전국교수협의회 편 『21세기 한국사회와 공공영역 구축의 전망』, 문화과학사.
- 달턴, 러셀 J. 외 편 (1996), 『새로운 사회운동의 도전』, 한울.
- 로날드 몽크 (2000), “노동의 딜레마” 로날드 몽크, 피터 워터만 편 『지구화 시대의 전세계 노동자』. 문화과학사.
- 민주화를 위한 전국교수협의회 편 (1998), 『21세기 한국사회와 공공영역 구축의 전망』, 문화과학사.
- 박형준 (2001), “육망체계와 사회운동의 새로운 패러다임”. 『성찰적 시민사회와 시민운동』, 의암출판.
- 신광영 (1994), “시민사회 개념과 시민사회 형성” 『아시아문화』 제10호.

- 신광영 (2000), “노동운동과 공공성”. [문화과학] 23호.
- 신광영 (2000), “일본의 노동운동과 지역사회 - 일본 사에키(佐伯) 조 선소 노조를 중심으로” 『한림일본학연구』 제5집.
- 아렌트 (1996), [인간의 조건], 한길사.
- 에릭 홉즈봄 (2000), “노동운동의 세기” 에릭 홉즈봄 외/ 임지현 편 『노동의 세계, 실패한 프로젝트?』. 삼인.
- 윤상우 (2001), “동아시아 발전국가론의 비판적 검토” 『경제와 사회』 제50호.
- 이시재 (2002), “일본 가와사키(川崎)시의 ‘내부국제화’ 정책연구: <공무원 임용자격에 있어서 국적조항> 철폐를 중심으로” 『한국사회학』 36권 6호.
- 임희섭 (2001), 『집합행동과 사회운동의 이론』, 고려대학교 출판부.
- 임희섭 외 편 (1998), 『한국의 시민사회와 신사회운동』, 나남.
- 잉글하트, 로날드 (1996), “새로운 사회운동의 가치, 이데올로기, 그리고 인지적 동원”. 러셀 J. 달턴 외 편 『새로운 사회운동의 도전』, 한울.
- 정수복 편 (1993), 『새로운 사회운동과 참여민주주의』, 문학과 지성사.
- 조돈문 (1994), “제3세계에서의 노동계급의 계급형성-남한과 멕시코의 비교연구” 『경제와 사회』, 제21호.
- 조돈문 (1995), “신사회운동의 이론적 이해. 구미와 중남미의 신사회운동 비교” 『경제와 사회』, 제28호.
- 킴 무디 (1999), 『신자유주의와 세계의 노동자』. 문화과학사.
- 피터 워터만 (2000), “새로운 사회적 노동조합주의: 신세계질서를 위한 새로운 노동조합 모델” 로날드 몽크, 피터 워터만 편 『지구화 시대의 전세계 노동자』. 문화과학사.
- 하버마스 (2001), 『공론장의 구조변동』, 나남.
- 함재봉 (1995), “국가-시민사회 관계에 관한 정치사상적 기반과 개념”. 안병준 외 『국가, 시민사회, 정치민주화』, 한울.
- 홉즈봄 외 (2000), [노동의 세기. 실패한 프로젝트?], 삼인.

- 홍주환 (2000), “노동조합운동의 이념: 비판적 검토와 모색”. 김유선의 『노사관계 모델 국제비교와 산별노조 현장활동가 교육체계에 관한 연구』, 한국노동사회연구소.
- 홍주환, 김영두 (2001), 『공공부문노사관계의 구조변화와 노동조합의 정책방향』, 한국노동사회연구소.
- Beaumont, P. B. (1992) *Public Sector Industrial Relations* (London: Routledge).
- Bozeman (1987) *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories* (San Francisco: Jossey-Bass).
- Brill (1989) Transformation, Nostalgia, and Illusion in Public Life and Public Place. in I. Altman & E. H. Zube (eds.) *Public Places and Spaces* (N.Y. & London: Plenum Press).
- Eisenscher, Machael (1999) Critical juncture: Unionism at the crossroads. in B. Nissen, ed. *Which Direction for Organized Labor? Essays on Organizing, Outreach, and Internal Transformations* (Detroit: Wayne State University Press).
- Ferner, A. (1994) The state as employer. in R. Hyman et al. eds. *New Frontiers in European Industrial Relations* (Oxford: Basil Blackwell).
- Fairbrother, Peter (1994) *Politics and the State as Employer* (London: Mansell).
- Flanders, A. (1970) *Management and Unions. The Theory and Reform of Industrial Relations* (London: Faber and Faber).
- Honohan, Iseult (2000) Dealing with difference: the republican public-private distinction. in Maria Baghramian & Attracta Ingram eds. *Pluralism. The philosophy and politics of diversity* (London and New York: Routledge).
- Johnston, Paul (1994) *Success While Others Fail. Social Movement*

- Unionism and the Public Workplace (Ithaca, New York: ILR Press).
- Kaufman, F. ed. (1991) *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning* (New York: W. de Gruyter).
- Naschold, F. (1996) Modernization of the state: structural reforms and innovation strategies of the public sector. in F. Naschold et al. eds. *Public Sector Transformation. Rethinking Market and Hierarchies in Government* (Masterdam: John Benjamins Publishing Company).
- Nissen, Bruce ed. (1999) *Which Direction for Organized Labor? Essays on Organizing, Outreach, and Internal Transformations* (Detroit:: Wayne State University Press).
- Ost, David (2002) The Weakness of Strong Social Movements: Models of Unionism in the East European Context. in *European Journal of Industrial Relations*, 8(1) 33-51.
- Ponak, A. & M. Thompson (1995) Public sector collective bargaining. in M. Gunderson & A. Ponak, eds. *Union-Management Relations in Canada* (Don Mills; Addison-Wesley).
- Quadagno, Jill (1992) Social movements and state transformation: labor unions and racial conflict in the war on poverty. in *American Sociological Review*, Vol.57, No.5.
- Robinson, Ian (1993) Economistic unionism in crisis : the origins, consequences, and prospects of divergence in labour-movement characteristics. in J. Jenson & R. Mahon, eds. *The Challenge of Restructuring. North American Labor Movement Respond* (Philadelphia: Temple University Press).
- Rose, R. (1985) The significance of public employment. in *Public Employment in Western Nations* (Cambridge: Cambridge

- Univ. Press).
- Seidman, Gay W. (1994) *Manufacturing Militance. Workers' Movements in Brazil and South Africa, 1970-1985* (Berkeley: University of California Press).
- Tilly, Charles (1994) Social movements as historically specific clusters of political performances. in *Berkeley Journal of Sociology*, Vol. 38 / 1993-1994.
- Turkel (1992) *Dividing public and private : law, politics and social theory* (Westport: Praeger).
- von Holdt, Karl (2002) Social movement unionism: the case of South Africa. in *Work, Employment and Society*, Vol. 16, No. 2.
- Weintraub, J. (1997) *The Theory and Politics of the Public/Private Distinction*, in J. Weintraub & K. Kumar eds. *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Wood, G. & Psoulis, C. (2001) Mobilization, Internal Cohesion, and Organized Labor. in *Work and Occupation*, Vol. 28 No. 3, 293-314.
- Wright, E. O. (1997) *Class, state employment and consciousness*. in *Class Counts* (Cambridge: Calbridge University Press).

제 2 부 해외 공무원노동조합 사례

제3장 독일 공무원 노사관계와 공동결정제도 / 박장현

제4장 미국 공공부문 노조운동 / 신광영

제5장 스웨덴 공무원 노조의 조직·교섭·활동 / 인수범

제6장 이탈리아 공무원 노조의 역사와 현황 / 김종범

제7장 일본 공무원노조의 사회적 역할 / 노광표

제3장 독일 공무원 노사관계와 공동결정제도

박장현(독일 브레멘대학교 박사과정)

1. 서

공무원 노동조합의 출범과 더불어 지금 한국의 국가기구 및 공무원 노사관계는 심각한 자가당착에 빠져 있다. 법의 수호자이자 집행자인(또는 그래야 할), 공무원들이 불법단체를 건설, 이를 기정사실로 만들어버린 것이다. 규범과 실물, 법률과 상률(常律), 국가영역과 시민사회 영역 사이의 불일치가 이 보다 더 적나라하게 표출되는 경우도 보지 못할 것이다. 그리고 이런 불일치 상태를 장기간 견뎌낼 수 있는 사회란 없을 것이다. 한국의 공무원 노사관계 당사자들도 지금의 비정상 상태를 극복하기 위하여 분투하고 있다. 그러나 쌍방이 모두 만족할 수 있는 합의점을 찾지 못해 진통이 계속되고 있다.

노동조합의 결성 및 향후진로에 대한 논의는 노동조합의 의미에 대한 가치평가를 내포하지 않을 수 없다. 공무원 노동조합도 예외가 아니다. 현재 한국에서 공무원 노동조합의 정당성을 주장하는 사람들은 대체로 두 가지 논거를 제시하고 있다. 노동기본권 보장 및 공직사회 개혁이 그것이다. 이때, 노동조합을 구성하고 있는 직접당사자인 공무원들은 노동3권 보장 쪽에 좀 더 큰 의미를 두는 경향이 있고(예를 들어 김정수 2002), 시민운동론의 입장에서 공무원 노동조합을 간접적으로 지원하고 있는 사람들은 공직사회 개혁 쪽에 좀더 큰 의미를 두는 경향이 있다(예를 들어 조희연 2002).

공무원 노동조합을 사회운동의 관점에서 평가하고 있는 사람들은 공무원 노동조합의 사회적 역할에 큰 기대를 걸고 있을 뿐만 아니라, 공직사회개혁을 공무원 노동조합의 사회적 의무로 규정하고 있다. 공직사회개혁의 방법으로는 부정부패에 대한 내부자 고발, 권위주의적 국가기구의 민주화, 행정감시 등등이 제시되고 있다. 그런데 이런 역할을 수행할 수 있기 위하여 공무원 노사관계제도는 구체적으로 어떤 제도적 장치를 갖추어야 할 것인가? 여기에 대한 제안은 별로 없는 편이다. 다시 말해서 공직사회개혁 또는 국가기구 민주화라는 규범언어를 노사관계제도라는 실물언어로 구상화하는 작업은 별로 눈에 띄지 않는다.

이 글은, 현재 한국에서 진행되고 분쟁과 논쟁을 염두에 두면서, 독일 공무원 노사관계체제를 간략하게 살펴볼 것이다. 이 글의 주된 관심은 노사관계 공동결정제도에 있다.

독일의 공무원 노동조합을 사회운동 조합주의라는 이론적 틀로 설명하기는 어렵다. 독일에서는 공무원 노동조합의 이른바 사회적 역할을 목격하기가 쉽지 않다. 이것은 독일의 공무원 노동조합이 사회적 역할을 방기하거나 회피하기 때문이 아니라, 다른 사회적 행위자들이 자신의 역할을 충실하게 수행하고 있기 때문이다. 다시 말해서, 공무원 노동조합에게 이른바 사회적 역할이라는 이름으로 과외의 역할이 부과될 필요가 없기 때문이다.

독일에서는 정당, 의회, 검찰, 언론, 사회단체 등 중요한 사회적 행위자들이 자신의 고유한 역할을 충실하게 수행하고 있다. 예를 들어, 역사이념적 연속성을 유지하고 있는 대중정당들이 있어서, 민주적 의사형성 및 정책입안이라는 역할을 수행하고 있다. 그리고 대중정당들을 바탕으로 구성되는 각급 의회가 행정을 감시하고 있다. 행정감시에

소요되는 인력자원의 원천이 정당임은 두말할 필요도 없다. 한편, 정치적 중립을 지키는 검찰, 직업의식에 투철한 언론, 시민정신으로 무장된 사회구성원들이 부정부패를 고발 및 척결하고 있다.

이런 식으로 전문화된 사회적 행위자들이 자신의 고유한 역할을 충실하게 수행하고 있기 때문에, 이들의 사회적 의무가 공무원 노동조합에게 전가될 여지가 별로 없다. 거꾸로 공무원 노동조합에서도 자기존재의 정당성을 입증하기 위하여 이런 사회적 역할들을 논거로 삼을 필요가 없다. 독일의 공무원 노동조합을 사회운동 조합주의라는 이론 틀로 분석하기 힘든 것도 바로 이 때문이다.

독일의 공무원 노동조합은 자신의 고유한 역할을 수행함으로써 사회적 역할을 수행하고 있다. 노동조합의 고유한 역할 중에는 노동세계의 민주화가 있는데, 바로 이 역할을 통하여 노조는 사회적 역할을 수행하고 있다. 한국에서 공직사회 개혁 또는 국가기구의 민주화라는 개념으로 통칭되고 있는 많은 주제들이 독일 공공부문 노사관계에서는 주로 노동세계의 민주화라는 개념에 포괄되어 있다.

노동세계의 민주화를 구현하는 한 가지 핵심적인 제도로 공동결정제도를 꼽을 수 있다. 물론 독일의 공동결정제도를 완벽한 공동결정제도라고 주장할 수는 없다. 그리고 이 글은 이상적인 공동결정제도에 견주어서 독일의 그것을 평가하는데 그 목적이 있지 않다. 이 글의 목적은 독일 공공부문 노사관계의 공동결정제도를 간략하게 소개하는 데 있다.

공동결정제도를 이해하기 위해서는 공공부문 노사관계에 대한 선이해가 필요하다. 이를 위해서는 우선 공공부문 고용구조와 노동조합의 조직현황을 간략하게 살펴보아야 할 것이다 (제2장). 그리고 거시적-산별 노사관계체제와 미시적-사업장별 노사관계체제를 살펴보아야 할 것이다

(제3장). 공동결정제도에 있어서는 우선 공동결정의 대상 및 강도를 규정하는 이론적 기준을 확인해야 할 것이고, 이어서 공동결정제도가 실제로 구현되고 있는 모습을 확인해야 할 것인데, 이를 위해서는 무엇보다도 공공부문에 적용되고 있는 직원대의법(Personalvertretungsgesetz)을 고찰해보아야 할 것이다(제4장).

2. 공무원 노동조합의 현황

독일의 공무원 노사관계체제를 이해하기 위해서는, 공무원 노사관계 그 자체만 분석해서는 불충분하고, 분석의 범위를 최소한 공공부문 전체로 넓혀야 한다. 이것은 공공부문 노사관계체제가 공무원 노사관계체제와 비공무원 노사관계체제로 분리되어 있으면서도(이원적 조절체제), 두 체제가 톱니바퀴처럼 서로 맞물려 돌아가고 있기 때문이다(교섭체제 선도모델). 다시 한번 강조하자면, 독일의 공무원 노사관계체제를 파악하기 위해서는 피고용자들의 신분에 따라 구별되고 있는 두 가지 조절체제, 즉 입법을 통한 조절체제와 단체교섭을 통한 조절체제를 구별해야 한다. 공무원 노동조합의 현황을 살펴볼 때에도 이 점을 염두에 두어야 한다.

1) 공공부문 고용구조

독일에서는 공공부문 피고용자의 신분이 크게 공무원(Beamte)과 비공무원으로 구분되고 있으며, 비공무원은 다시 사무노동자(Angestellte)와 생산노동자(Arbeiter)로 구분되고 있다. 집단노사관계체제라는 관점에서 보았을 때 공공부문 피고용자의 노사관계를 결정하는데 있어서

가장 기본적인 요소는 그가 공무원인가 비공무원인가 하는 점이다. 이때, 국가와 공무원 사이의 노사관계는 공법관계로서, 그 내용은 법률을 통하여 규율되고 있다(입법모델). 이에 반하여 국가와 비공무원 사이의 노사관계는 계약관계로서, 사영부문의 노사관계와 동일한 성격을 띠고 있다. 이에 따라 비공무원의 고용관계는 국가와 노동조합 사이의 단체교섭을 통하여 규율되고 있다(교섭모델). 한편, 비공무원의 노사관계를 결정하는 데 있어서는 그가 생산노동자인가 사무노동자인가 하는 점이 중요한 요인으로 작용하고 있다. 생산직과 사무직의 구분은 전통과 관례에 따라 이루어지고 있는데, 구태여 법률적인 근거를 찾는다면 사회보험법이 그 근거로 되고 있다. 이 법에 따르면 생산노동자들은 생산직 사회보험에, 그리고 사무노동자들은 사무직 사회보험에 들도록 되어 있다.³⁰⁾

2001년 6월 현재 공공부문(직접적 공공서비스 및 간접적 공공서비스 부문)의 고용인구는 모두 433만명으로, 이것은 전체 생산활동인구의 12%, 또는 전체 피고용인구의 14%에 달하는 규모이다. 공공서비스(직접적 및 간접적 공공서비스) 종사자를 신분에 따라 분류해보면, 공무원이 169만 명, 사무노동자가 206만 명, 그리고 생산노동자가 57만 명이다.

독일 공공부문 고용구조가 가진 한 가지 중요한 특징은 피고용자의 소속처와 신분이 연동하지 않고 있다는 점이다. 공공기관들은 모두 공법에 따라 설립된 기관들이지만, 그렇다고 여기에 종사하고 있는 사람들이 모두 공무원 신분을 가지고 있는 것은 아니다. 다시 말해서, 공공기관에 공무원과 비공무원이 동시에 고용되어 있는데, 주먹구구식으로 계산해서, 절반 정도는 공무원이고 나머지 절반 정도는 비공무원이라

30) 연방통계청의 통계도 이 구분법에 근거하고 있다.

고 보면 된다.

예를 든다면 일반 내무행정 기관(중앙정부, 자치주정부, 시청, 군청 등등)에 종사하고 있는 34만 명 중 공무원은 11만 명에 불과하고, 19만 명은 사무노동자, 그리고 3만명은 생산노동자 신분을 가지고 있다. 그리고 재무행정 기관에 종사하는 23만명 중 16만명은 공무원이고 나머지 7만명은 비공무원이다. 치안행정(경찰)의 경우에도 비공무원이 있어서, 전체 42만명 중 공무원은 31만명, 사무노동자는 10만명, 그리고 생산노동자는 1만명이다. 다른 한 가지 예를 든다면, 각급 학교에 근무하고 있는 106만 명의 교직원들 중 59만 명은 공무원이고, 41만명은 사무노동자, 그리고 6만명은 생산노동자이다. 이때 유의할 점은, 공무원은 국립학교에, 비공무원은 사립학교에 소속되어 있는 것이 아니라는 사실이다. 독일에서는, 극소수의 예외를 제외하고, 유치원부터 대학까지 모든 교육기관이 국립이다. 그렇지만 고용구조를 보면 교직원들 중에서 일부는 공무원 신분을 가지고 있고, 나머지는 비공무원 신분을 가지고 있다. 이에 따라 각 학교마다 공무원 교직원과 비공무원 교직원이 절반 정도씩 섞여서 근무하고 있는 상태이다. 이 같은 소속-신분 비연동주의는 공공부문 전체에 걸쳐서 통용되고 있는 제도이다.

이처럼 소속처와 신분이 연동하지 않고 있을 뿐만 아니라, 직무와 신분도 연동하지 않고 있다. 다시 말해서, 공무원 직무와 비공무원 직무가 구분되어 있는 것이 아니라, 동일한 기관에서 동일한 직무를 수행하고 있는 사람들 중에서 일부는 공무원 신분을 가지고 있고, 다른 일부는 비공무원 신분을 가지고 있다. 예를 들어 일반행정기관에서 동일한 민원업무를 수행하고 있는 사람들 중에서 일부는 공무원이고, 나머지 일부는 비공무원이다. 그리고 동일한 학교에서 동일한 과목을 가르치고

있는 교사들 중에서 어떤 교사는 공무원 신분을 가지고 있고, 다른 교사는 비공무원 신분을 가지고 있다(<표 3-1> 참조).

이 같은 이원적 신분구조 때문에 공공부문 노동관계는 두 가지 조절체제로 규율되고 있다. 우선, 비공무원의 노동관계는 단체교섭을 통하여 조절되고 있는데, 이것은 사영부문과 동일한 모델이다. 이에 반하여 공무원의 노동관계는 입법을 통하여 조절되고 있는데, 이것은 사영부문과 매우 다른 모델이다. 이때, "두 가지 조절체제의 형식적 분리선은 사영부문과 공공부문 사이를 가로지르고 있는 것이 아니라, 공공부문의 내부를 가로지르고 있다"(Keller 1993: 26).

<표 3-1> 공무원과 사무노동자의 직급 및 직무 비교

	공무원직급	사무원직급	직무 실례
단순직	A1	10	우체보조원, 세탁원
	A2	9b	-
	A3	9a	사무보조원, 병장
	A4		하사, 조경관리원
중위직	A5	8	하사관
	A6	7	서기, 경사, 준위
	A7	6b, 6a	경위, 식품검사원, 구급차보조원
	A8	5c	경리주사, 유치원 보모, 간호사
중상위직	A9	5b, 5a	형사, 중위
	A10	4b	수사반장, 기사(기술대 졸업)
	A11	4a	-
	A12	3	교사, 대위
상위직	A13	2b, 2a	행정기관 부과장, 교과주임
	A14	1b	행정기관 과장, 교감, 중령
	A15	1a	지자체장(주민 1만명 이하), 행정기관 국장, 교장
	A16	1	종합병원 전문주임의사, 영사, 내각부서 국장

* 출처 : 직무실례는 BMI (2002), DBB(2003) 참조.

2) 노동조합 조직현황³¹⁾

2차대전 후 독일의 노동자들은 노선별 노조, 직능별 노조, 소업종별 노조, 신분별 노조의 약점을 극복하기 위하여 "산별단일노조 원칙"에 합의, 16개의 산별노조를 건설하였고, 이들이 모여서 1949년에 상급단체인 "독일노동조합연맹(Deutscher Gewerkschaftsbund, 독일노련 DGB)"을 설립하였다. 그런데 공무원들에게 있어서는 산별노조원칙이 관철되지 못했는데, 절반 정도의 공무원들은 독일노련 산하 산별노조에 가입한 반면에, 나머지 절반 정도의 공무원들은 별도로 직능별 또는 소업종별 노동조합을 건설한 후, "독일공무원연합(Deutscher Beamtenbund, 독공련 DBB)"이라는 상급단체를 구성하였다. 그밖에도 산별단일노조 원칙에 동의하지 않은 일부의 노동자들이 독일노련 바깥에 직능별 노조인 "사무노조(DAG)"와 노선별 노조연맹인 "기독노련(CGB)"을 건설하였는데, 그 규모로 보나 활동양상으로 보나 이들이 독일의 노동조합운동에서 차지하는 비중은 무시할 수 있을 정도였다.

독공련은 2002년 현재 39개의 조합을 포괄하고 있는 상급단체로서, 전체 조합원 수는 121만명에 달한다. 조합원의 신분별 구성을 보면 공무원이 87만명, 사무노동자가 30만명, 그리고 생산노동자가 3만명으로 되어 있다. 독공련 산하 조합들은 모두 직능별 또는 소업종별로 조직되

31) 1945년 독일은 연합국(미국, 영국, 프랑스, 소련)에 의하여 분할 점령되었는데, 미국-영국-프랑스 점령지역은 통합되어 1948년에 서독을, 소련 점령지역은 독자적으로 동독을 건국하였다. 그 후 1990년 서독이 동독을 흡수 통일할 때까지 동-서독 노동조합들 사이에는 전혀 조직적 유대관계가 없었다. 1990년 동독의 멸망과 더불어 동독지역의 모든 노동조합들은 자진 해산하였고, 서독의 노동조합들이 동독지역에 지역본부 및 지구사무실을 개설하여 그 자리를 메꾸었다. 이 글은 1945-90년까지는 서독지역을, 1991년부터는 통일독일을 대상으로 삼고 있다.

어 있어서, 개별 조합의 규모는 그리 크지 않은 편이다(평균 3만 1천 명).³²⁾

한편, 독일노련 산하 산별노조로서 공무원을 조직대상으로 포괄하고 있는 노조로는 서비스연합노조(ver.di), 교육과학노조(GEW), 경찰노조(GdP), 그리고 철도노조(GdED)가 있다. 서비스연합노조는 2001년에 공공부문의 공공운수노조(TV)와 체신노조(DPG), 사영부문의 상업은행보험노조(HBV)와 매체노조(IG Medien)가 통합되어 생겨난 조직이다. 이 과정에서 독일노련 바깥의 사무노조(DAG)도 흡수통합하였다.

이들은 산별단일노조 원칙에 따라 공무원, 사무노동자, 생산노동자를 모두 조직대상으로 삼고 있다. 이 중에서 서비스연합노조를 제외한 나머지 노조들은 조합의 조직대상범위가 매우 분명하고, 조합원들도 (거의)전적으로 공공부문 종사자들이다. 이에 비하여 서비스연합노조는 조직대상범위가 매우 광범위한데, 공공부문 중에서는 교육과학, 경찰, 철도 부문을 제외한 모든 영역을 조직대상으로 삼고 있다.

32) 독공련 산하에는 상당히 큰 조합으로부터 매우 작은 조합까지 다양한 규모의 조합들이 모여 있을 것으로 추정된다. 그러나 개별 조합의 조합원 수는 거의 발표되지 않고 있다. 필자는 독공련 중앙본부에 개별 조합의 조합원 수를 집계한 자료를 협조요청했는데, 대답을 듣지 못했다.

<표 3-2> 공무원 노동조합 조직율¹⁾

		년도	1960	1970 ³⁾	1980	1990	1991	1995	1998	2000	
총고용 (천명)	공무원		1467	1945	2341	2470	2511	2445	2406	2315	
	사무노동자		6160	7805	10200	11974	16808	16790	17172	17645	
	생산노동자		12630	12496	11356	11016	14568	12995	12300	12678	
노동 조합원 (천명)	독공련2 (DBB)	공무원	650	721	746	704	713	777	851	870	
		사무	-	-	59	74	293	280	309	303	
		생산	-		16	20	48	18	24	32	
	독일노련 (DGB)	공무원	513	638	848	798	814	748	621	557	
		사무	722	986	1658	1851	3378	2651	1431	2222	
		생산	5144	5089	5376	5289	7362	5727	4960	4680	
	기독노련 (CGB)	공무원	40	49	92	94	92	88	44	41	
		사무	60	76	86	86	88	87	129	152	
		생산	100	65	110	129	131	129	130	111	
	사무노조 (DAG)	사무	450	461	495	573	585	507	480	450	
	계	공무원	1203	1408	1686	1596	1619	1613	1516	1468	
		사무	1232	1523	2298	2584	4344	3525	2349	3127	
		생산	5244	5154	5502	5438	7541	5874	5114	4823	
	조직율 (%)	공무원		82.0	72.4	72.0	64.6	64.5	66.0	63.0	63.4
		사무노동자		20.0	19.5	29.4	21.6	25.8	20.8	13.7	17.7
생산노동자			41.5	41.2	48.5	49.4	51.8	45.2	41.6	39.5	

* 출처 : Mller-Jentsch / Ittermann (2000), 45, 136, 140쪽, Niedenhoff (2002), 686쪽, 707-8쪽, 필자 합성 및 계산

* 주 : 1) 1990년까지는 서독, 1991년부터는 통독

2) 독공련은 1970년까지 신분구분 없이 조합원 총원 통계만 제공하고 있기 때문에, 이 기간에 대해서는 전체 조합원을 공무원으로 간주하였다.

3) 기독노련 조합원 수는 1968년 현재

독일노련 산하의 공무원들은 소업종별 원칙이 아니라 산별원칙에 따라 조직되어 있어서, 단위노조의 규모가 매우 크다. 2000년 현재의 조합원 수를 보면 공공운수노조 148만명, 체신노조 45만명, 교육과학노조 23만명, 철도노조 16만명, 그리고 경찰노조 16만명으로 되어 있다. 이때, 공공운수노조와 철도노조의 경우에는 공무원이 각각 6만명 및 4만명으로 조합에서 차지하는 비중이 상대적으로 적은데 비하여, 교육과학노조, 체신노조, 그리고 경찰노조의 경우에는 공무원이 각각 12만명, 20만명, 13만명으로서, 조직의 주력을 이루고 있다.

독일의 공무원 노동조합 역사가 보여주는 가장 큰 특징들 중의 하나는 공무원들의 노동조합 조직율이 매우 높다는 점이다. 1950년 이후 지금까지 사무노동자들의 조직율은 15-25%, 생산노동자들의 그것은 40-45%에 불과했지만, 공무원의 그것은 60-70%에 달하고 있다. 그리고 90년대 들어 사무노동자 및 생산노동자의 조직율이 현저하게 하락하고 있음에 비하여, 공무원의 그것은 대체로 현상을 유지하고 있다(<표 3-2> 참조).

3. 공무원 노사관계체제

독일의 공공부문 고용은 공무원과 비공무원으로 구성되어 있다. 이때, 국가(사용자)와 공무원의 관계는 공법적 복무관계인 반면에, 국가와 비공무원의 관계는 민법적 계약관계이다. 그러므로 법제적 관점에서 본다면 공무원의 노사관계체제와 비공무원의 그것은 선명하게 구분될 수밖에 없다. 그러나 정치역학적 관점에서 본다면 양 체제는 서로 맞물려 돌아가고 있고, 양 체제에는 유사한 논리가 작용하고 있다.

1) 공무원의 노동3권

독일 헌법에 따르면 단결권은 모든 국민들에게 전면적으로 보장되는 기본인권에 속한다. 이에 따라 공무원들에게도 단결권이 제한 없이 보장되고 있다. 그럼에도 불구하고 공공부문의 노동관계체제가 이중조절체제로 굳어진 법제적인 이유는 공무원들에게 단체교섭권과 단체행동권이 인정되지 않고 있기 때문이다. 노동3권의 제한은 공공부문에 종사하고 있는 비공무원 노동자들에게는 적용되지 않는다. 비공무원들은 공법적 복부관계가 아니라 민법적 계약관계에 있기 때문이다.

공무원 노사관계와 관련된 헌법조항은 다음과 같다. "(제32조 4항) 국가고권을 행사하는 상시적 업무는 원칙적으로 공법적 충직복무관계에 있는 공직자에게 맡긴다. (5항) 공직자의 권리는 전통적 천직(天職) 공무원제에 입각하여 결정한다." 여기서 "전통적 천직공무원제도"는 통상 다음과 같은 원칙들로 구성되어 있다. 우선 국가는 공무원에 대하여 평생직장을 보장해야할 의무가 있다. 이에 따라 국가는 공무원을 정리하고 할 수 없다(평생고용원칙). 그리고 국가는 공무원과 그 가족이 적절한 생활수준을 유지할 수 있도록 충분한 보수를 지급해야 하며, 퇴직 후에는 노후생활을 보장해야할 의무가 있다(충분보장원칙). 한편, 공무원은 국가를 상대로 항명 또는 교섭할 수 없으며(충성복무원칙), 업무를 처리함에 있어서 정치적 중립성을 견지해야할 의무가 있다(정치적 중립원칙).

이 같은 천직공무원제의 전통적 원칙들은, 헌법학자들의 지배적인 견해에 따르자면, 공무원의 단체교섭권과 단체행동권을 부정하고 있다 (Aufhauser et al., 1995). 국가가 공무원에게 신분적 및 물질적 특권을

보장해주기 때문에, 그 대가로 단체교섭권과 단체행동권을 제한할 수 있다는 것이다. 한편, 천직공무원제는 공무원들에게 천직집단으로서의 신분의식과 자부심을 부여하고 있기 때문에, 공무원들 스스로 교섭권 및 행동권을 부정하는 근거로 작용해왔다. 지금도 독일공무원연합(DBB)은 공무원의 노동권을 제한하는 것이 타당하다고 인정하고 있다. 이에 반하여 독일노련(DGB)은 공무원들에 대한 노동3권의 제한이 부당하다고 주장하면서, 꾸준히 법개정을 위한 노력을 해오고 있다.

공무원에게는 교섭권과 파업권이 부정되고 있을 뿐만 아니라, 과거에는 공공부문에 파업이 발생할 경우 공무원들이 대리근무자로 투입되기도 하였다. 공무원의 대리투입은 치열한 법률논쟁을 불러일으켰는데, 1984년에 연방행정재판소는 공무원의 대리투입을 합헌으로 판정하였다. 그러나 법률분쟁은 계속되었고, 1993년 연방헌법재판소의 판결을 통하여 최종적으로 해결되었다. 헌법재판소는, 파업을 깨기 위하여 공무원들을 대리근무자로 투입하는 것을 위헌으로 판결하였다.

단체행동이 법률로 금지되자 공무원들은 법률의 테두리를 넘어서지 않으면서도 파업과 흡사한 효과를 낼 수 있는 집단행위양식들을 발전시켜왔다. 예컨대 "자리만 지키기", "어슬렁거리며 일하기", "규정대로만 근무하기" 등이 여기에 해당된다. 공무원들의 유사파업은 특히 1960-70년대에 자주 실시되었는데, 그 중에서 연방체신청 공무원들의 이른바 "고슴도치 작전", 연방철도청 공무원들의 "독수리 작전" 등이 유명하다.

또한 공무원들은 국민의 기본인권들 중의 하나인 집회 및 시위권을 행사할 수 있으며, 벽보를 부착하거나 홍보유인물을 배포할 수도 있다. 몇 가지 예를 든다면, 1982년 9월에 4만여 명의 공무원들이 공공부문

왜곡발전에 항의하기 위하여 개최한 집회, 1993년 5월에 "공공부문 매각중지!"라는 기치를 내걸고 실시한 항의시위, 1999년 다시 4만여 명이 동원된 연방정부 긴축예산 항의집회 등이 유명하다. 대규모 조직력을 바탕으로 하여 이루어지는 이런 집단행위들은, 비록 파업에는 못 미친다고 하더라도, 무시할 수 없는 정치적 강제력을 발휘하고 있다.

위에서 언급했듯이 공무원의 노동조건은, 국가(사용자)와 공무원 노동조합 사이의 단체교섭 없이, 입법을 통하여 일방식으로 규율되고 있다(입법모델, 일방식 모델). 이때, 공무원의 일반적 노동조건은 "연방공무원법" 및 "자치주공무원법"을 통하여 정해지고 있다. 그리고 공무원의 임금은 "공무원 보수법"을 통하여 정해지고 있는데, 이 법은 매년 국가 예산법이 개정될 때 함께 개정되고 있다. 끝으로, 공무원의 연금, 유가족 연금, 그리고 산재보상 등은 "공무원 사회보장법"에 의하여 규율되고 있다.

한편, 공무원에게 교섭권과 파업권을 부정하는 대신에, 국가는 공무원의 노동조건과 관련된 규범을 입법할 경우 사전에 공무원단체의 의견을 수렴할 의무가 있다. 연방 공무원법에 의하면, 국가는 "공무원의 권리와 관련된 일반적 규범들을 입법하는 과정에서 공무원 노조 상급단체들의 의견을 청취하여야 한다"(연방공무원법 제94조). 그리고 "공무원 권리통일법"에 따르면, 자치주들이 공무원의 노동조건과 관련된 규범들을 입법하는 과정에서도 공무원 노조 자치주 상급단체의 의견을 청취하도록 되어 있다(공무원 권리통일법 제58조). 끝으로, "연방정부 업무규정"에 의하면, 연방정부는 공무원의 노동조건과 관련되는 법안을 준비하는 과정에서 공무원 노조 상급단체의 의견을 청취하도록 되어 있다(연방정부 제부처 공동업무규정 제23조).

여기서 공무원 노조 상급단체란 독일공무원연합(DBB)과 독일노련(DGB), 그리고 두 상급단체의 자치주별 지역본부를 가리킨다(연방행정법원 1978년 판례). 그밖에, 법관 및 군인의 노동조건을 다룰 때에는 "독일법관연합(DRB)", "독일 행정법관 연합(BDVR)", 그리고 "독일군인연합(DBV)"이 상급단체로 될 수 있다.

의견청취 절차는 입법준비과정에서 이루어진다. 공무원의 고용조건과 관련된 법률, 행정명령, 업무규정 등을 준비할 때 정부는 이를 공무원 노조 상급단체들에게 통보하여야 한다. 그러면 상급단체들은 정부안에 대한 입장을 표명할 수 있고, 독자적인 대안을 제시할 수도 있다. 입법준비과정에서 자신들의 의견이 충분히 반영되지 않았다고 판단할 경우 상급단체들은 법안이 의회로 회부될 때 자신들의 의견을 법안추가자료로 첨부, 의원들이 참조할 수 있도록 만들 수 있다. 최종적인 결정은 의회에서 내려진다.

독일은 16개 자치주로 구성된 연방제 국가로서, 자치주마다 독자적인 헌법과 의회가 있다. 그리고 내무, 경찰, 교육, 사회, 문화체육 등의 업무는 연방정부가 아니라 자치주정부의 고권업무로 되어 있다. 이에 따라 자치주마다 독자적인 공무원법을 가지고 있는데, 그 내용이 서로 조금씩 차이가 있다. 이로 인하여 발생하는 문제점들을 해결하고, 가급적이면 공무원법의 내용을 전국적으로 통일시키기 위하여 제정된 법이 "공무원 권리통일법"이다. 이와 마찬가지로 공무원들의 구체적인 고용조건도 가급적이면 전국적으로 통일시키려는 노력이 이루어지고 있다. 그 결과 기본적 노동조건(임금, 노동시간, 휴가, 정년 등)은 연방정부의 발의로 연방의회에서 결정하고, 이를 연방자치주회의가 추인 하는 절차가 정착되었다.

공무원의 주요 노동조건을 연방의회에서 결정하는 제도는 공무원 노동조합의 집중도를 높이는 쪽으로 작용하고 있다. 이런 제도적 환경 속에서는 기초체 및 자치주 수준의 공무원 조직들이 주요 노동조건 결정에 독자적, 분산적, 직접적으로 영향력을 행사할 수 있는 가능성이 별로 없다. 그래서 독일의 공무원 노동조합들은 일찍부터 조합내 대의제도를 발전시키고, 연방 수준의 상급단체를 강화시킴으로써, 자신들의 입장을 효과적으로 입법과정에 반영시키는 방식을 발전시켜왔다. 이에 따라 공무원 노동조합에는 3단계 대의제도가 정착되어 있고, 노동조합의 조직 및 활동 체제는 분산식이 아니라 집중식으로 조형되어 있다. 집중식 조절체제는, 이원적 조절체제와 더불어, 독일 공무원 노사관계가 가진 한 가지 중요한 특징이라고 볼 수 있다.

상급단체의 의견청취 의무는 매년 공무원보수법이 개정될 때에도 적용된다. 이때 국가(연방정부)는 한편으로는 공공부문 노동조합들을 상대로 공공부문 비공무원의 임금을 협상해나가면서, 다른 한편으로는 공무원 상급단체의 의견을 수렴한다. 이 자리에서 국가는 공무원 상급단체의 의견을 청취할 뿐만 아니라, 비공무원(노동조합)과의 교섭이 진행되고 있는 경과를 알려준다. 이런 대화를 통하여 국가와 공무원단체는 공무원의 임금인상률을 비공무원의 그것과 일치시켜나갈 준비를 한다.

관례적으로 볼 때, 연방의회는 단체교섭을 통하여 비공무원들의 임금인상폭이 결정되고 난 뒤에 공무원 보수법을 개정해왔으며, 단체교섭의 결과를 거의 그대로 공무원 임금인상폭으로 수용해왔다(교섭주도모델). 법형식적으로 본다면, 연방의회가 비공무원들의 단체교섭이 끝나기를 기다려서 공무원 임금인상폭을 정할 필요가 없다. 그러나 지금까

지 연방의회는 비공무원의 임금인상폭을 공무원의 그것으로 수용하는 관례를 뒤집어본 적이 거의 없다(<표 3-3> 참조). 그러므로 공공부문의 이원적 조절체제에 있어서, 비공무원을 대상으로 하는 교섭모델이 공무원을 대상으로 하는 입법모델을 사실상 주도하는 양상을 띠고 있다고 말할 수 있다.

<표 3-3> 공무원과 비공무원의 임금인상률 및 인상시기

년도	사무원 임금 인상률	공무원 봉급 인상률	사무원 인상시기	공무원 인상시기	임금인상 전체경제	생활비 인상률
1989	1.4%	동일	89.1.1	동일	2.7%	2.9%
1990	약 3.7%	동일	90.1.1	동일	4.9%	2.8%
1991	6.0%	동일	91.1.1	91.3.1	6.5%	3.7%
1992	5.4%+600	5.4%+650	92.5.1	92.6.1	5.6%	4.1%
1993	3.0 %	동일	93.1.1	93.5.1	3.2%	3.7%
1994	2%	동일	94.7.1	94.10.1	2.2%	2.8%
1995	3.2%+140	동일	95.5.1	동일	3.4%	1.7%
1996	0%+300	동일	-	-	1.8%	1.3%
1997	1.3%	동일	97.1.1	97.3.1	1.5%	1.8%
1998	1.5%	동일	98.1.1	동일	2.0%	0.9%
1999	3.1%+300	2.9%	99.4.1	99.6.1	3.3%	0.6%
2000	2.1%+400	동일	00.8.1	동일	2.5%	1.9%

* 출처 : BMI (1999), 112쪽, BMI (2003), 필자 재구성.

교섭주도모델은 독일 공공부문의 고용구조와도 밀접한 관계가 있다. 독일에서는 공무원과 비공무원이 동일한 직장에서 동일한 업무를 수행하고 있기 때문에, 신분의 차이에 따라 노동조건에 차이가 생기면 이것이 금세 비교 및 인지될 수 있고, 노동조건이 균등하지 않을 경우 상대적 불평등감이 팽배해질 소지가 크다. 이 점을 잘 알고 있기 때문에 국가와 노동조합은 지속적으로 공무원과 비공무원의 노동조건을 균등

화하기 위한 노력을 기울여오고 있다. 이에 따라 공공부문 노동관계의 두 가지 이해대변양식, 즉 교섭모델과 입법모델은 통상 동일한 결과를 가져오고 있다. 다시 말해서, 두 가지 조절모델은 물질적 결과를 두고 보나 기타 노동조건을 두고 보나 계속해서 "균등화"되고 있다 (Keller 1993).

2) 산별노조와 직원평의회

독일의 공공부문 노사관계체제는 피고용자의 신분에 따라 이원구조로 조형되어 있을 뿐만 아니라, 집단행위자 및 집단행위양식에 따라 다시 이원구조로 조형되어 있다. 다시 말해서 노동자들이 집단행위자로서 자신의 이해를 관철시키는 방식도 이원적인 구조를 가지로 있다. 거시적-산별 노사관계를 규율하는 단체협상과 미시적-사업장별 노사관계를 규율하는 공동결정을 복합시킨 이원구조가 바로 그것이다. 이때, 단체협상은 산별노조와 사용자단체 사이에서 이루어지는 반면에 공동결정은 사업장(기관) 별로 사용자(기관장)와 직원평의회 사이에 이루어진다. 직원평의회는 단체협약을 체결할 수 있는 권한을 가지고 있지 않다. 단체협약을 체결하는 권한은 산별노조에게만 부여되어 있다. 그 대신에 직원평의회는, 법률과 단체협약을 벗어나지 않는 범위 내에서, 사용자(기관장)와 사업장협정을 체결할 권한을 가지고 있다.

(1) 산별노조, 직원평의회, 기관장 사이의 관계

공공부문 직원평의회 설립과 활동에 대한 법률적 근거는 1972년에 제정된 연방 직원대의법과 이를 바탕으로 제정된 자치주 직원대의법이

다. 연방 직원대의법 외에 자치주별로 직원대의법이 존재하는 것은 연방제 국가체제의 산물이다. 자치주 직원대의법의 내용은 연방 직원대의법을 기준으로 삼고, 여기에 자치주의 특수성을 추가하는 식으로 구성하도록 되어 있다. 연방 직원대의법은 연방정부가 관할하는 행정기관, 공사, 공법재단, 법원 등을 적용대상으로 삼고 있다. 자치주정부 또는 기초자치체가 관할하는 공공기관에 대해서는 자치주 직원대의법이 적용된다.

직원대의법이 규정하는 사용자란 직원평의회가 설치된 기관의 기관장을 말한다. 연방 직원대의법에 따르면, 기초체 수준의 하급기관에서는 기관장이 직접 직원평의회를 상대해야 하고, 상시 대리인을 둘 수 없으며, 부득이한 사유로 직원평의회와 자리를 같이할 수 없을 경우에만 임시로 대리인을 내보낼 수 있다. 이에 반하여 자치주 수준의 중급기관, 연방 수준의 상급기관에서는 인사부서 부서장에게 상시 대리인 직책을 맡길 수 있다(연방 직원대의법 7조).

법형식적 관점에서 본다면, 직원평의회는 산별노조의 사업장 현장조직이 아니다. 직원평의회는 노동조합원들뿐만 아니라 사업장 내의 전체 직원들을 대표하는 기구이다. 그리고 직원평의회에게는 쟁의권이 부여되어 있지 않다. 오히려 직원평의회에게는 절대적인 평화의무가 부여되어 있으며, 사업장과 전체직원을 위하여 사용자와 신뢰를 바탕으로 협력할 의무가 부여되어 있다. 직원대의법은 직원평의회에게 공동결정권을 부여했다는 의미에서 긍정적인 측면을 지니고 있다. 그러나 산별노조 사업장지부가 아니라 직원평의회를 둬으로써, 산별노조가 개별 사업장에서 활동할 수 있는 공간이 매우 좁아지게 되었다.

그렇지만, 실제정치적 관점에서 본다면, 직원평의회는 노동조합의 현

장조직과 다름없다. 위에서 지적되었듯이, 공공부문 노동자들의 노동조합 가입율이 매우 높기 때문에, 사실상 노동조합이 직원평의회를 (거의) 완전히 장악하고 있다. 이에 따라 직원평의회는 산별노조의 현장조직과 다름 없는 역할을 수행하고 있다.

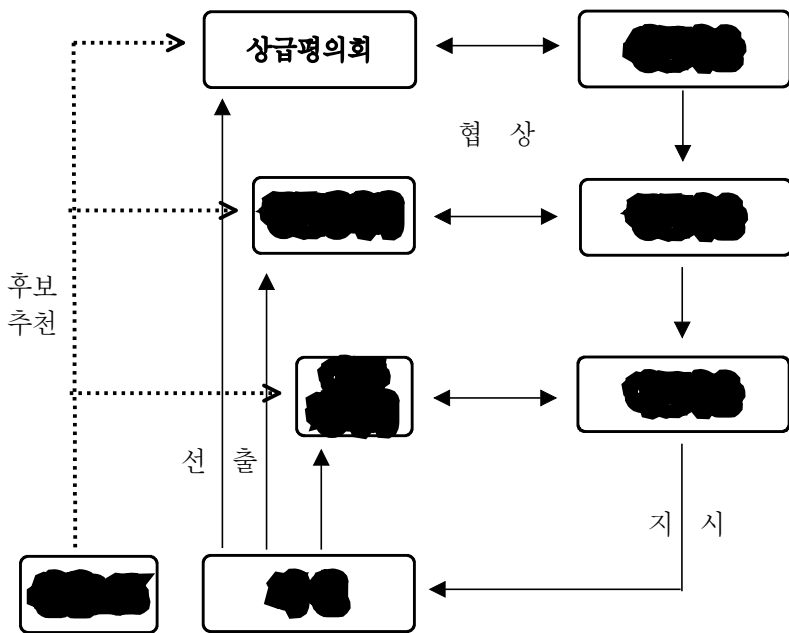
그리고 법제적으로도 산별노조와 직원평의회 사이의 연계가 보장되고 있다. 공공기관을 조직대상으로 삼고 있는 산별노조에게는 노사관계와 관련하여 공공기관에 출입할 수 있는 권한이 보장된다(2조 2항). 평의원 및 평의회는 직원들이 단결의 자유를 구현할 수 있도록 노력해야 한다(67조 3항). 직원평의회는 파업을 주동할 권한이 없지만, 산별노조가 파업을 주동할 경우 조합원인 사무직 및 생산직 직원들은 파업에 참가할 수 있다(66조 2항). 평의원은 노동조합 대의원 직을 겸임하여 수행할 수 있다(67조 2항).

이처럼 산별노조가 사업장별로 노동조합 대의원회를 구성할 수 있기 때문에, 이 조직이 직원평의회를 장악, 노동조합의 의도와 일치하는 현장사업을 수행하고 있다. 거꾸로, 직원평의회 평의원들은 산별노조의 각급 의사결정기구에 대의원으로 참가함으로써, 산별노조가 현장 노동자들의 의사대로 움직이도록 만든다. 그리고 직원평의회 상근평의원이 활동시간의 일부를 할애하여 노동조합의 지구사무소, 지역본부, 그리고 중앙본부에서 노동조합 업무를 수행하는 일은 매우 흔한 일이다.

한편, 정보 및 지식의 문제에 있어서도 직원평의회는 산별노조에게 의지하고 있다. 직원평의회 평의원은 선출직이지 고정직이 아니다. 또 매년 선거 때마다 평의회 의석의 절반 정도는 초선 평의원들이 차지하고 있는데, 이들은 직원평의회 업무에 대한 전문지식을 가지고 있지 않다. 노동조합은 출판물이나 전문가 자문을 통하여 직원평의회 평의원

들에게 업무수행에 필요한 정보와 지식을 제공한다. 그뿐만 아니라 평의원들은 업무수행에 필요한 정보와 지식을 얻기 위하여 장단기간의 노동교육 프로그램에 참가할 수 있는데, 이런 교육은 주로 노동조합에 의하여 조직된다.

[그림 3-1] 사업장 차원의 노사관계구조



(2) 직원평의회 구성체계

연방 직원대의법에 따르면, 직원평의회는 행정기관 구성단계에 준하여 3단계로 구성된다. 기초체 수준의 하급기관, 자치주 수준의 중급기관, 그리고 연방수준의 상급기관이 그것이다. 3단계로 조직된 평의회들 사이에는, 아래에서 좀더 자세히 살펴보겠지만, 권한분장이 분명하면서도 활동연계가 긴밀하다.

평의회 선거는 4년마다 한 번 씩 3월 1일부터 5월 31일 사이에 전국적으로 동시에 실시된다. 이때, 공공부문 직원들이 공무원, 사무직원, 생산직원, 세 신분으로 분류되고 있기 때문에, 선거도 신분별로 실시된다. 이것은 특정 신분집단의 독점을 방지하고 민주적 대표성을 보장하기 위한 제도이다. 신분별 평의원 수의 할당은 신분별 직원 수에 비례해서 결정된다(연방 직원대의법, 17조 1항). 또한 평의원의 남녀 비는 남 여성 직원 수에 비례해야 한다(17조 7장).

평의원의 선거는 직원들의 직접, 비밀 투표를 통하여 이루어진다. 선거는 개별출마제(Personenwahl) 또는 명부제(Listenwahl) 방식으로 실시될 수 있다. 직원평의회 상임집행부의 구성은 평의원들이 단순과반수 방식으로 평의원들 중에서 선출한다(32조). 상임집행부의 규모는 평의회 규모에 따라 결정된다. 평의원 수가 10인 이하인 평의회에는 1인의 상임집행부를 두기 때문에, 위원장이 곧 상임집행부로 된다. 평의원 수가 11인 이상인 평의회에서는 의장 외에 2인의 상임집행위원을 선출한다(33조). 평의회 선거에 임하여 산별노조는 각급 기관에 구성된 노조대의원회와 협조하여 평의원 후보를 추천한다. 노동조합은 명부제 선거를 선호하는데, 이 경우 노동조합의 이름으로 후보명부를 선거에 내세울 수 있다.

직원평의회는 근무지별로 직원들의 선거를 통하여 구성되는데, 해당 근무지에 5인 이상의 직원이 근무할 경우 직원평의회를 구성할 수 있다(12조 1항). 직원 수 대비 평의원 수는 다음과 같다(16조).

직원 수	평의원 수
5 - 20	1
21 - 50	2
51 - 150	3
151 - 300	4
301 - 600	5
601 - 1,000	6

직원 수가 1 001명 이상 5 000명 이하일 때에는 1 000명이 늘어날 때마다 2명의 평의원, 5 001명 이상일 때에는 2 000명이 늘어날 때마다 2명의 평의원을 추가로 선출한다. 그러나 평의원의 수가 31인을 초과할 수 없다.

직원이 300인 이상인 기관에서는 상근평의원을 두게 되는데, 상근평의원의 선정에는 위원장과 상임집행위원이 1순위 및 2순위를 차지한다. 나머지 상근평의원을 선정하는 방식은 평의원 선거방식에 따라 결정된다. 명부제 선거를 실시한 경우에는 우선 각 명부가 차지한 득표율에 따라 명부 별로 상근평의원 수가 할당되고, 이어서 명부를 제시한 정파(분파) 별로 내부토론을 거쳐 상근평의원을 결정한다. 개별출마제 선거를 실시한 경우에는 각 당선자의 득표율에 따라 상근평의원이 결정된다(46조 3항).

직원 수 대비 상근평의원 수는 다음과 같다 (46조 4항).

중급기관 및 상급기관에는 중급직원평의회 및 상급직원평의회가 설립된다. 직원들은 자신이 근무하는 기관(하급기관)의 평의원을 직접 선출할 뿐만 아니라, 중급기관 및 상급기관 직원평의회에 보낼 평의원도 직접 선출한다. 이들 평의회의 평의원 수 및 상근자 수도 위에 적시한 표와 같다(53조).

평의원 및 평의회의 임기는 4년이지만, 평의원 또는 평의회가 자신의 권한과 의무를 심각하게 위반했다고 판단하여 직원의 1/4이 동의할 경

우, 또는 해당기관을 관할하는 노동조합이 요청할 경우, 행정법원이 평의원을 평의회로부터 제명하거나 평의회를 해산할 수 있다. 평의회가 해산될 경우 행정법원 주무부처가 선거위원회를 설치하고 재선거를 실시한다(제28조).

직원 수	상근평의원 수
300 - 600	1
601 - 1000	2
1001 - 2000	3
2001 - 3000	4
3001 - 4000	5
4001 - 5000	6
5001 - 6000	7
6001 - 7000	8
7001 - 8000	9
8001 - 9000	10
9001 - 10000	11

직원 수가 10000명을 초과할 경우 2 000명이 늘어날 때마다 추가로 1명의 평의원을 근무로부터 면제한다.

4. 공동결정제도

공공부문 사업장에서 공동결정의 노동자 측 당사자로 되는 집단주체는 직원평의회(Personalrat)이다. 직원평의회는 사영부문의 사업장평의회(Betriebsrat)에 해당되는 기관이지만, 조직과 권한에 있어서 조금 다른 모습을 보여주고 있다. 사영부문 사용자들의 의사결정권 및 지시권은 사유재산권에 그 근거를 두고 있다. 이에 비하여 공공부문 사용자들의 그것은 국민들이 위임한 공무집행권을 근거로 삼고 있다. 달리 표현하자면, 사영부문에서 사용자와 노동자의 관계는 사적 개인 대 사적 개

인의 관계이다. 이에 비하여 공공부문에서 그것은 공무 수입자 대 사적 개인의 관계이다. 바로 여기서 공공부문 노사관계의 특수성이 비롯되는데, 공동결정을 둘러싼 논의에서도 이 특수성이 그대로 반영되고 있다.

1) 공동결정 대상 및 강도

노사관계의 공동결정이란 노사관계의 당사자, 즉 노동자와 사용자가 공동으로 노사관계를 결정하고 조형하는 것을 뜻한다. 노사관계의 공동결정은 노동세계의 인간화(Humanisierung) 및 민주화(Demokratisierung)를 목표로 삼고 있다.

노동세계의 인간화는 방어적 요구로서, 노사관계의 비대칭성으로부터 비롯된다. 사영기업에서든 공공기관에서든 노사관계는 형식적으로는 계약관계로서, 노동자와 사용자가 가진 평등하고 대칭적인 계약의 자유를 바탕으로 삼고 있다. 그러나 실질적으로는 불평등하고 비대칭적인 권력관계로서, 사용자는 의사결정권과 지시권을 가지고 있는 반면에, 노동자에게는 지시를 수행할 의무만 부여된다. 다시 말해서 노사관계를 형성하고 있는 사용자와 노동자 사이에는 구조적인, 심지어는 인신적인, 지시-복종 관계가 형성되게 된다. 이에 따라 사용자들이 권력을 남용할 가능성이 매우 크기 때문에, 이에 맞서서 노동자들이 자신을 보호하고, 인간으로서의 존엄성을 방어해야할 필요성이 대두되는 것이다.

한편, 노동세계의 민주화는 전진적 요구로서, 형식적 민주주의와 실질적 민주주의 사이의 격차로부터 비롯된다. 형식적 민주주의는 국민들이 직접선거로 각급 의회 의원들을 선출하는 것으로 완성된다. 이에 비하여 실질적 민주주의는 생활세계의 모든 구체적인 영역들(가정, 학

교, 직장, 사회단체, 국가기구 등등)에서 민주주의 원리가 구현될 때 비로소 완성된다. 노동(직장)생활은, 양적으로 보든 질적으로 보든, 인간의 삶을 구성하는 중대한 요소이다. 그러므로 노동세계의 민주화 없이는 실질적 민주주의를 구현했다고 말할 수 없을 것이다.

공동결정의 두 가지 목표(가치)는 독일의 사회체제를 구성하고 있는 사회적 합의에 속하며, 오늘날 이 합의에 이의를 제기하는 사람은 드물다. 노사관계 공동결정을 둘러싼 이론적 및 정치적 논의도 공동결정의 목표(가치) 그 자체가 아니라 공동결정의 구체적 구현방식에 집중되고 있는데, 이 점은 공공부문 노사관계에 있어서 특히 그러하다.

공동결정을 평가하기 위해서는 공동결정의 강도 및 대상범위를 분석해야 한다. 공동결정의 강도는 두 가지 요소로 구성된다. 첫째, 노동자들이 의사결정기구에서 차지하는 숫적 비중이 어느 정도인가? 노동자들과 사용자들은 완전히 동수로 의사결정기구를 구성할 수도 있고, 노동자들의 수가 사용자들의 그것보다 적을 수도 있다. 둘째, 노동자들이 의사결정 표결권을 가지고 있는가? 노동자들은 표결권을 가지고 의사결정에 참여할 수도 있고, 협의권 또는 청문권만 가지고 의사결정에 참여할 수도 있다.

이 두 가지 요소가 조합되는 방식에 크게 다음과 같은 세 가지 공동결정 방식을 구분할 수 있다.

1. 노사 동수로 의사결정기구를 구성하고, 노동자 대표가 표결권을 가지고 있다(완전공동결정권)
2. 노동자 대표의 수가 사용자 대표의 수보다 적고, 노동자 대표가 표결권을 가지고 있다(불완전 공동결정권).

3. 노동자 대표가 협의권만 가지고 있다(공동협의권).³³⁾

한편, 공공부문 노사관계 공동결정에 대두되는 공동결정 대상범위는 크게 세 가지로 구분된다.

1. 기관 재량사안 의사결정의 효력이 기관의 내부에 국한된 사안(대내효과)
2. 기관 수입사안 의사결정의 효력이 기관의 대외적 업무수행에 영향을 미치는 사안(대외효과)
3. 초월적 사안 의사결정의 효력이 전체 공공부문에 적용되는 사안으로서, 입법대상인 사안

독일의 직원대의법은, 아래에서 좀 더 자세히 살펴보겠지만, 기관재량사안(대내효과사안)에 대해서는 직원평의회에게 완전공동결정권을, 기관수입사안(대외효과사안)에 대해서는 공동협의권을 인정하고 있으며, 기관초월사안(입법효과사안)에 대해서는 정보권 및 청문권만 인정하고 있다. 기관장 및 기관경영진의 임명과 해임, 기관의 확대 및 축소 등은 기관수입사안의 대표적인 사례로 꼽히고 있다. 그리고 공무원법 및 예산법의 개정 및 제정을 필요로 하는 사안들은 기관초월사안으로 분류되고 있다. 직원대의법이 규정하고 있는 공동결정 대상 및 강도를 도식화시켜보면 <표 3-4>와 같다.³⁴⁾

33) 노동자의 청문권 또는 정보권은 공동협의권보다 약화된 형식으로서, 공동협의권과 묶어서 고찰할 수 있다.

34) Lsch/Ortlieb 1976.

<표 3-4> 공동결정 대상 및 강도 (구분: ○ 인정, △ 논란)

	공동협의권		공동결정권	
	정보, 청문권	협의권	불완전 공동결정권	완전 공동결정권
재량사안 (대내효과)	○	○	-	○
수입사안 (대외효과)	○	○	△	△
초월사안	○	△	-	-

2) 공동결정 현황

(1) 평의회 및 평의원의 일반적 권한

직원평의회 및 평의원은 직원대의법에 정해진 과제를 수행하기 위하여 공동결정권을 가진다. 공동결정권은 사안에 따라 정보권, 청문권, 공동협의권, 및/또는 공동표결권을 포괄한다.

직원평의회의 일반적 과제는 다음과 같다(연방 직원대의법 68조 1항).

1. 직장 및 직원들에게 도움이 되는 제반 조치들을 요청한다.
2. 직원들을 위하여 현행 법률, 행정규정, 단체협약, 직장협정 등이 준수되는지 감독한다.
3. 직원들의 제안 및 고충을 접수하고, 이를 해결하기 위하여 기관장과 협상한다.
4. 중장래인 및 기타 보호를 필요로 하는 직원들, 특히 나이가 많은 직원들이 직장생활에 원만하게 통합되고 직업적인 발전을 이룰 수 있도록 지원한다.
5. 중장래인들의 직업적 발전에 필요한 조치들을 요청한다. 그리고 채용, 보직, 계속교육, 승진 등에서 여성직원과 남성직원 사이에 실질적인 동등권을 구현하기 위한 조치들을 추진한다.

6. 외국인 직원들이 직장생활에 원만하게 통합될 수 있도록 지원하고, 그리고 외국인과 본국인 직원들의 상호이해를 촉진한다.
7. 청소년 직원들 및 견습생들의 요구사항을 수렴하기 위하여 그 대표자들과 긴밀히 협력한다.

이런 과제를 효과적으로 수행하기 위하여 평의회 및 평의원에게는 우선 다음과 같은 권한이 보장된다.

첫째, 평의원은 해고 또는 기타 불리한 인사조처로부터 보호될 권한을 가지고 있다. 평의회의 동의 없이 사용자는, 어떤 이유에서든, 사무직 또는 생산직 평의원을 해고할 수 없다. 평의회가 동의를 거부할 경우 사용자는 행정법원에 소송을 제기할 수 있을 뿐이다(47조 1항).³⁵⁾ 뿐만 아니라 평의원의 전보 또는 파견 조처도 평의회의 동의를 구해야 한다. 이점은 사무직 및 생산직 평의원 뿐만 아니라 공무원 평의원에게도 적용된다(47조 2항).

둘째, 평의원은 평의회 활동 때문에 금전상의 손해를 보지 않을 권한이 있다. 평의원은 필요할 경우 언제라도, 그러니까 근무시간 중에, 평의회 활동을 수행할 수 있는데, 이로 인하여 결손 되는 근무시간에 대해서도 통상의 보수가 그대로 지급된다. 또한 근무로부터 완전히 면제된 상근평의원도 상근하지 않을 경우에 지급 받는 통상의 보수를 그대로 지급 받는다. 승급 및 승진에 있어서도 동일한 원칙이 적용된다. 그렇지만 평의원 직을 수행하는데 대한 추가보수는 없다(46조 1-3항).

셋째, 평의원은 노동교육을 받을 권한을 가지고 있다. 평의원이 외부 교육기관에서 평의원 활동에 필요한 교육을 받고자할 경우 근무로부터

35) 한편, 공무원은 평생직이므로 징계절차를 거치지 않고는 해고가 불가능하다. 그러므로 공무원 평의원의 해고는 더욱 어려운 일이다.

면제된다. 그뿐만 아니라 평의원은 정치교육 및 교양교육을 받기 위하여 자신의 임기(4년)동안 3주의 교육휴가를 가질 수 있다. 교육에 소요되는 일체의 경비(수업비, 교통비, 숙식비)는 사용자가 부담한다(46조 5-7항).

이러한 신변보호권 외에도 평의회는 업무수행을 위한 일반적 권한으로서 정보권을 가진다. 기관장은 직원평의회 사업수행에 필요한 정보 및 관련서류를 적시에 충분히 제공해야 한다. 단, 개별직원의 인사기록부는 해당직원이 동의할 경우에만, 그리고 해당직원이 지정하는 평의원만 열람할 수 있다. 해당직원이 요청할 경우 인사고과 평가도 평의원 및 평의회에 통보될 수 있다(68조 2항).

그밖에도 평의회는 청문권을 가진다. 기관장과 평의회는 최소한 한 달에 한 번씩 정례대담을 가져야 한다. 필요할 경우에는 수시로 대담할 수 있다. 대담자리에서 기관장은 직원들의 근무조건과 관련된 주요 사건 및 계획을 통지해야 하며, 협상이 필요한 사안에 대해서는 협상을 수행해야 한다(66조 1항). 기관장도 직원평의회 소집을 요청할 권한이 있으며, 자신이 요청하여 개최된 회의에 참석하여 발언할 수 있다. 거꾸로 직원평의회도 필요할 경우 기관장의 출석을 요청할 수 있으며, 출석한 기관장에게 질문할 권한이 있다(34조).

끝으로 평의회는 물질적 권한을 가진다. 기관장은 직원평의회 활동에 필요한 사무실, 회의실, 사무집기, 기타 필요한 물품을 제공해야 한다. 그리고 규모가 큰 직원평의회는 필요한 보조인력을 채용할 수 있다(44조 2항). 사용자는 여행비, 통신비, 음료비, 사무용품비 등 직원평의회 활동에 필요한 일체의 경비를 지급해야 하며, 직원평의회가 채용한 보조인력의 보수도 지급해야 한다(44조1항). 그리고 근무지의 적절한 장

소에 직원평의회 게시물을 게시할 수 있는 게시판을 제공해야 한다(44조 3항). 그 대신에 직원평의회는 직원들에게 회비를 받아서는 아니 된다(45조).

평의원들의 회의는 원칙적으로 근무시간 중에 개최한다. 평의회는 회의 개최시간을 사전에 사용자에게 통지해야 한다(35조). 평의원 1/4 이상이 동의할 경우 직원평의회는 노동조합 담당자를 회의에 참석시켜 자문을 구할 수 있다(36조). 한편, 직원평의회는 직원들을 위하여 근무시간 중에 예를 들어 월수금 10-12시처럼 정기 상담시간을 개설할 수 있는데, 시간의 길이와 시점은 사용자와 합의하여 결정한다(43조).

평의회는 업무의 일환으로써 직원총회를 개최할 권한 및 의무를 가진다. 직원총회는 기관 별로, 그리고 기관에 소속된 모든 직원들로 구성되며, 직원평의회 위원장이 총회 의장으로 된다. 기관의 성격상 모든 직원들이 일시에 총회에 참석하는 것이 불가능할 경우에는 직원들을 몇 개조로 나눈 뒤 몇 차례로 나누어 총회를 개최할 수도 있다(48조). 정기 직원총회는 1년에 1회 개최된다. 그밖에 기관장이 요청할 경우, 또는 직원 1/4 이상이 동의할 경우 직원평의회 위원장은 임시 직원총회를 소집해야 한다(49조).

정기 직원총회, 그리고 기관장의 요청으로 소집된 임시 직원총회는 원칙적으로 근무시간 중에 개최된다. 직원들이 총회에 참석하기 위하여 결손 되는 근무시간에 대해서는 정상적 근무가 이루어진 것으로 간주하고 통상임금이 지급된다. 그리고 직원총회에 참석하기 위하여 직원들이 지출한 교통비는 연방 교통비 지급법에 따라 보상된다. 기관의 업무성격상 부득이 하여 직원총회가 근무시간 외에 개최될 경우에는 차후에 직원들에게 총회시간의 길이에 상당하는 자유시간을 보장해야

한다(50조 1항). 기타 임시 직원총회는 근무시간 외에 개최된다. 그러나 기관장과 합의할 경우 근무시간 중에 개최될 수도 있다(50조 2항).

기관장은 직원총회에 참석할 수 있다. 그가 요청하여 직원총회가 소집될 경우 또는 직원평의회가 정식으로 초청할 경우에는 기관장이 총회에 참석해야 한다(52조 2항). 한편, 해당 공공기관을 조직대상으로 삼고 있는 산별노조 및 사용자단체에서도 직원총회에 참석하여 자문할 수 있다(52조 1항).

(2) 완전공동결정권 대상 및 절차

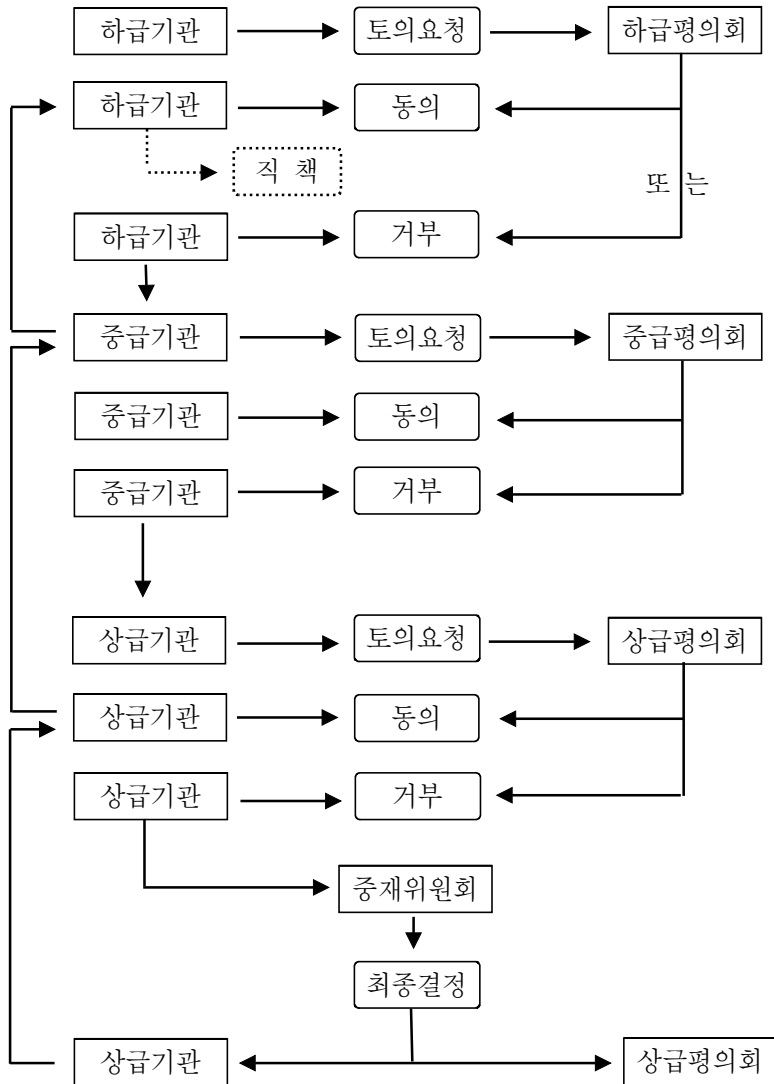
직원평의회는 우선 다음과 같은 개별적 인사문제에 대하여 완전공동결정권을 가진다(75-76조).

1. 채용
2. 진급, 승진
3. 같은 근무지 내에서의 전직, 다른 근무지로의 전보
4. 3개월 이상의 파견
5. 거주지 선택의 자유를 제한하는 근무지시
6. 정년초과 직원의 계속근무
7. 부업수행 허용 및 금지
8. 공무원직원의 징계위원회 회부
9. 인사기준(채용, 전보, 전직, 해고, 직급구분 등) 설정
10. 남녀 고용평등권, 특히 채용, 보직, 승진, 교육 등에서 실질적인 동등권을 보장하는 조처들, 등등

한편, 직원평의회는 다음과 같은 노동복지 사안에 대하여 완전공동결정권을 가진다(75조).

1. 일일노동의 시작시점 및 종료시점, 주간 노동시간의 배분
2. 보수지급의 시점, 장소, 방법
3. 직원들의 휴가일 사용시점
4. 보수내역, 특히 성과급의 조형
5. 복지시설의 설치, 운영, 해체
6. 견습생들의 직업교육
7. 직원들의 계속교육
8. 인사기록부 설문내용
9. 인사고과 평가지침
10. 전속의사 또는 구내의사의 선정
11. 산업안전 및 건강보호
12. 직원 근무개선 제안제도와 관련된 평가기준 및 보상기준
13. 합리화 조치로 사무직 및 생산직 직원들이 정리해고 될 경우 그
경제적 피해를 경감시키거나 보상하는 조치들(전환교육계획 포함).
14. 직위 공모
15. 작업장 정돈규정 및 그에 관련된 행위지침
16. 작업환경 조형
17. 근무상태 감시장치 도입과 운용, 등등

[그림 3-2] 단계별 완전 공동결정



직원평의회가 완전공동결정권을 가진 항목에 해당되는 조치는 직원평의회가 동의(Zustimmen)할 경우에만 실행에 옮길 수 있다. 이런 조치를 계획할 경우 기관장은 먼저 직원평의회에 계획을 통보하고 동의를 구해야 한다. 이때 직원평의회는 기관장에게 조치의 근거를 서면으로 제출할 것을 요구할 수 있다. 직원평의회는 자신의 결정을 10일(10 근무일, 이하 동일) 이내에 기관장에게 통보해야 한다. 긴급한 조치일 경우에는 3일 이내에 통보해야 한다(69조 2항).

하급기관 차원에서 합의가 이루어지지 않을 경우, 기관장 또는 직원평의회는 6일 이내에 문제의 사안을 중급기관 공동결정 주체들에게 이첩할 수 있으며, 마찬가지로 중급기관 차원에서도 합의가 이루어지지 않을 경우 상급기관으로 이첩할 수 있다(69조 3항).

상급기관 차원에서도 합의가 이루어지지 않을 경우에는 중재위원회를 설치하여 문제의 해결을 도모한다. 중재위원회는 상급기관 기관장과 중앙 직원평의회가 추천하는 각각 3인의 위원과, 양쪽이 합의로 추천하는 1인의 중립위원으로 구성된다. 양쪽이 중재위원장의 선정에 합의하지 못할 경우 연방 행정법원장이 이를 지정한다(71조 1항).

중재위원회는 2개월 이내에 문제사안에 대한 결정을 내린다. 중재위원회가 상급기관 기관장과 다른 의견을 가질 경우 자신의 권고안을 제시할 수 있다. 이를 참작하여 최종결정은 상급기관 기관장이 내린다(69조 4항).

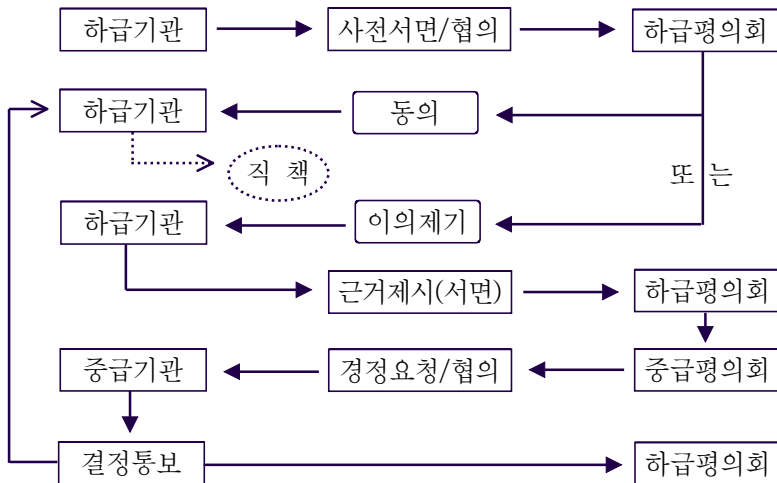
(3) 공동협의권 대상 및 절차

직원평의회는 다음과 같은 집단적 인사문제 또는 노동조직 문제에 대하여 공동협의권을 가진다(78조).

1. 기관의 해체, 축소, 이전 또는 병합을 계획할 경우
2. 국가 예산편성에 즈음하여 고용조건과 관련되는 필요예산을 상급기관에 보고할 경우, 기관장은 사전에 직원평의회를 청취해야 한다. 직원평의회가 서면으로 제출하는 입장은 보고자료에 첨부된다.
3. 새로운 노동방법의 도입 등, 노동과정의 중대한 변화를 계획할 경우 한편, 직원평의회는 사무직 및 생산직 직원의 정리해고와 관련하여 다음과 같은 공동협의권을 가진다(79조).

1. 해고 대상 직원의 선정에 합리적인 기준이 적용되었는지 평가
2. 해고 대상 직원이 동일 기관의 다른 작업장소 또는 동일 직종의 다른 기관에서 고용관계를 유지할 가능성이 있는지 평가
3. 해고 대상 직원이 전환교육 후에 계속 고용될 수 있는지 평가
4. 해고 대상 직원이 동의할 경우, 고용조건을 수정한 후 계속 고용이 가능한지 평가

[그림 3-3] 단계별 공동협의회



직원평의회가 공동협의권을 가진 항목에 속하는 조치를 취하고자 할 경우, 기관장은 사전에 계획을 상세하게 통보하고 직원평의회에 입장을 묻는 절차를 거쳐야 한다(72조 1항). 직원평의회가 반대입장을 가질 경우 자신의 반대근거를 10일 이내에 기관장에게 통보한다(72조 2항). 직원평의회가 제기하는 이의를 수용할 수 없을 경우 기관장은 자신의 결정에 대한 근거를 서면으로 작성하여 직원평의회에 통보한다(72조 3항).

직원평의회가 제기하는 이의를 수용하지 않을 경우 하급기관 직원평의회는 3일 이내에 문제사안을 중급기관 공동결정 주체에게 이첩할 수 있다. 이때 하급기관 기관장에게 이첩서류 사본을 서면으로 통보한다. 중급기관 차원에서 기관장과 직원평의회 사이에 공동협의 절차가 되풀이된 후, 최종결정은 중급기관 기관장이 내린다(72조 4항). 사안이 중급기관으로 이첩되면 여기서 결정이 내려질 때까지 하급기관 기관장은 사안의 실행을 보류해야 한다(72조 5항).

5. 요약

한국의 공무원 노동조합은 창립선언문에서 노동조건을 향상시키고 공직사회를 개혁하기 위하여 노동조합을 건설했다고 표방하고 있다. 공무원 노동조합은 공직사회개혁이라는 개념으로 자신의 사회적 역할을 자임하고 있을 뿐만 아니라, 자신의 정체성 자체를 규정하고 있다.

그런데 현재 한국의 공무원 노동조합을 둘러싸고 진행되고 있는 논의를 보면 공직사회개혁이라는 개념이 분석적이라기 보다는 구호적으로 사용되는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 이 개념이 포괄하는 사업들을

살펴보면 그 중에는 이른바 사회운동에 속하는 사안으로서, 노동조합이 아닌 다른 사회적 행위자가 그런 사회적 행위자가 있을 경우 맡아야 마땅할 사안도 있고, 공공부문 노동세계의 인간화 및 민주화를 지향하는 사안도 있다.

현재 독일의 공무원 노동조합은 사회운동 조합주의가 요구하는 이른바 사회적 역할을 별로 수행하지 않고 있다. 이것은 독일의 공무원 노동조합이 사회적 본분과 의무를 망각하고 있기 때문이 아니다. 독일의 공무원 노동조합은 노동조합의 고유한 역할을 충실하게 수행함으로써, 사회적 역할을 수행하고 있다. 이때 노동조합의 고유한 역할 중에는 노동세계의 인간화 및 민주화가 속한다.

독일의 노동자들이 노동세계의 인간화 및 민주화라는 규범언어를 실물언어로 구현하고 있는 한 가지 대표적인 형식으로서 노사관계 공동결정제도를 꼽을 수 있다. 공동결정의 법형식적 주체는 노동조합이 아니라 직원평의회이다. 그러나 실제 정치적 관점에서 평가할 때 직원평의회는 노동조합의 현장지부와 비슷한 성격을 띠고 있고, 따라서 노동조합이 사실상 공동결정의 주체라고 말 할 수 있다.

공동결정의 범위 및 강도를 제도화하는 일은 노동세계의 인간화 및 민주화라는 당위목표를 구현하기 위한 한 가지 필수불가결한 절차라고 볼 수 있을 것이다. 독일의 직원대의법이 담고 있는 공동결정의 대상 범위는 매우 광범위하고, 강도는 매우 강하며, 절차는 매우 체계적인 것으로 보인다.

물론 독일의 공동결정제도를 완벽한 공동결정제도라고 주장할 수는 없다. 그러나 현재 지구상에서 구현되고 있는 가장 발전된 수준의 제도에 속한다고 말 할 수는 있을 것이다. 다시 말해서 노동세계의 인간화

및 민주화라는 규범언어를 실물언어로 구체화시키고 있는 한 가지 훌륭한 사례로서 독일의 공동결정제도를 꼽을 수 있을 것이다. 그리고 독일 노동운동 역사는 요정도의 공동결정제도도 공짜로 주어진 것이 아니라는 사실, 지난한 투쟁의 산물이라는 사실을 증언하고 있다.

참고문헌

- 김재기, 2001, 공무원 노동조합에 관한 입법론적 연구, in: 사회과학연구 9권 1호.
- 김정수, 2002, 공무원 노조 건설과 사회적 역할.
- 박장현, 1996, 독일의 노동조합, 서울.
- 박장현, 2001, 독일 공공부문 단체교섭구조, 미발표 원고.
- 박태주, 2001, 공공부문 단체교섭구조에 관한 연구, in: 노동사회, 56호, 2001(7), 54-69쪽, 57호, 2001(7/8), 34-54쪽.
- 조희연, 2002, 국가민주화와 공무원노조.
- Aufhauser, R. / Bobke, M. H. / Warga, N., 1995, Einfung in das Arbeit-und Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschlands, Mchen.
- Blanke, Th., 1980, Der Beamtenstreik im demokratischen Rechtsstaat, in: Kritische Justiz, Jg. 13, S. 237-256.
- Blanke, Th., Koalitionsfreiheit und Streikrecht im fentlichen Dienst, in: Arbeit und Recht, Jg. 37, S. 1-10.
- BMI (Bundesministerium des Innern), 1999, Der fentliche Dienst in Deutschland, Bonn.
- BMI (Bundesministerium des Innern), 2002, Der fentliche Dienst in Deutschland, Bonn.
- DBB (Deutscher Gewerkschaftsbund), 1999, Geschtsbereich 1999, Bonn.
- DBB (Deutscher Gewerkschaftsbund), 2003, Zahlen-Daten-Fakten, Bonn.
- DIW (Deutsches Institut fr Wirtschaftsforschung), 1998, fentlicher Dienst: Starker Personalabbau trotz moderater Tarifierhebungen. Entwicklungstendenzen in den neunziger Jahren, in: DIW Wochenbericht, 5/98, S. 87-97.
- Ellwein, Th. et al., 1969, Mitbestimmung im ffentlichen Dienst, Bad Godesberg.
- Keller, B., 1980, Zur Interessenpolitik von Beamtenverbnden, in:

- Zeitschrift für Soziologie, Jg. 9, Heft 2, S. 194-212.
- Keller, B., 1981, Macht und Einflussmöglichkeiten der Beamtenverbände,
in: WSI Mitteilung 10/1981, S. 628-634.
- Keller, B., 1983, Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst.
Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der
Beamtenverbände, Frankfurt/M. und New York.
- Keller, B., 1993, Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors, Baden-Baden
- Keller, B., 1999, Germany: Negotiated change, modernization and
the challenge of unification, in: Bach, S. et al. (eds.), Public
Service Employment Relations in Europe: Transformation,
modernization or inertia?, London, New York.
- Leismær, W., 1970, Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, Bad Godesberg.
- Lsch, D./Ortlieb, H.-D., 1976, Mitbestimmung, in: W. Bierfelder (Hg.),
Das Personal. Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes, Berlin.
- Müller-Jentsch, W., 1997, Soziologie der Industriellen Beziehungen,
2. Aufl., Frankfurt/M.
- Müller-Jentsch, W. / Ittermann, P., 2000, Industrielle Beziehungen.
Daten, Zeitreihen, Trend 1950-1999, Frankfurt/M.
- Niederhoff, H.-U., 2002, Mitbestimmung in der Bundesrepublik
Deutschland, Kln.
- Ortwein, H.-W., 1983, Mitbestimmungsmechanismen im öffentlichen
Dienst, Kln.
- Schtz, D., 1992, Zwischen Standesbewusstsein und gewerkschaftlicher
Orientierung. Beamte und ihre Interessenverbände in der
Weimarer Republik, Baden-Baden.
- StBA (Statistisches Bundesamt), 2000a, Statistisches Jahrbuch,
Wiesbaden.
- StBA (Statistisches Bundesamt), 2003, Fachserie 14, Reihe 6,
Personal des öffentlichen Dienstes 2002, Wiesbaden.

제4장 미국의 공공부문 노조운동

신광영(중앙대학교 교수, 사회학)

1. 머리말

지난 40년간 미국의 노조운동은 사적 부문의 노조운동 약화와 공공 부문 노조운동의 활성화라는 특이한 추세를 보여주었다. 전후 미국에서 노동조합의 조직률은 전체 비농업 피고용자의 36%에서 13% 정도로 크게 줄어들었다. 또한 전체적으로 노조조직률의 하락뿐만 아니라 조합원의 절대적인 하락도 동시에 나타나, 현재 미국의 노조조직률은 OECD 국가들 가운데 프랑스 다음으로 가장 낮은 수준이고, 조합원수도 1950년대 수준으로 떨어졌다. 그러나 미국 노조조직의 쇠퇴가 전적으로 사적 부문에서 나타난 현상이며, 공공부문에서는 오히려 노조조직률이 크게 증가하고 있다는 점에서 노동조합의 전반적인 하락을 논하기는 힘들다. 미국 노동조합은 1960년대 이후 사적 부문 노조운동의 쇠퇴와 공공부문 노조운동의 발전으로 특징지어질 수 있으며 또한 그러한 변화로 인하여 미국의 전통적인 노동운동과 노사관계가 큰 변화를 겪고 있다.

미국의 노조운동은 사적 부문의 운동이었다. 1950년대와 1960년대 미국의 사적 부문 노조조직률은 32-39%에 달하였지만, 공공부문의 노조조직률은 10-12%에 불과하였다. 그 당시 미국 공공부문의 피고용자들은 사적 부문에 비해서 조직이 어려운 대단히 피고용자들로 인식되었다. 그러나 오늘날 미국의 노조들은 정부 공무원과 교사와 같은 화이

트-칼라 전문직 종사자들을 조합원으로 끌어들이고 있다. 연방 정부나 주 정부의 공무원으로 근무하는 노조원들은 선거를 통해서 당선된 정치인들과 연대하여 공공지출의 확대와 정부의 대국민 서비스 제고 등을 목적으로 공공 부문으로 경제적인 자원을 이전시키는 공공정책에 관심을 보이고 있다.

공공부문의 노조운동은 1962년 케네디 정부 하에서 발효된 행정명령 10988(Executive Order 10988)에 의해서 본격적으로 발달하기 시작했다. 이전에도 교원, 정부 공무원, 집배원 노조 등이 조직되어 있었으나, 케네디 정부의 명령은 공공부문의 일반 공무원들의 노조조직을 허용하고, 대표권을 인정하였다. 현재 미국 공공부문의 노조운동은 미국체신노조(American Postal Workers' Union), 지방정부 공무원 노조(American Federation of State, County and Municipal Employees, AFSCME), 미국 연방정부 공무원 노조(American Federation of Government Employees, AFGE), 미국 교육협회(National Education Association, NEA), 미국교원노조(American Federation of Teachers, AFT)와 같은 거대 노조들에 의해서 주도되고 있다. 현재 공공부문 노조조직률은 거의 45%로 사적 부문의 노조조직률의 5배를 넘고 있다. 1993년 클린톤 정부 하에서 연방정부 공무원들의 정치활동을 허용하는 해치법(Hatch Act)이 통과되면서, 연방정부 노조가 합법적으로 정치활동에 참여할 수 있는 새로운 길이 열렸다.

이 장에서는 미국 공공부문의 노조조직과 활동을 분석한다. 먼저 미국의 공공부문 노조운동과 관련된 법과 정책의 변화를 역사적으로 살펴본다. 미국의 노동운동은 철저하게 법에 의해서 통제되고, 규제되었다. 그러므로 노동관계법의 변화를 통해서만 미국의 공공부문 노조활

동도 변화를 보여주었다. 각 직종과 지역에서 다양한 공공부문 노동조합들이 조직되어 발전하였으나, 실질적인 기능은 법에 의해서 규정되었기 때문에 공공부문 노조들의 활동은 관계법령의 변화와 깊은 관계를 갖고 있다. 그 다음 공공부문 노조를 중심으로 미국 노조조직의 현황을 살펴본다. 사적 부문의 노동조합과 공공부문의 노동조합의 엇갈린 명암의 내용을 분석한다. 이것은 사적 부문과 공공 부문의 조직 변화와 변화의 원인을 중심으로 비교한다. 그 다음 미국 공공부문 노조의 활동으로 단체협상의 방식과 내용을 살펴본다. 공공부문의 노조는 사용자가 정부라는 점에서 사적 부문과 질적으로 다르다. 그리고 마지막으로 미국 공공부문 노조운동의 이념을 살펴본다. 사회운동 노조주의(social movement unionism)라고 불리는 새로운 노동운동의 노선을 둘러싼 쟁점이 미국의 공공부문 노조운동에서 제기되었기 때문에, 사회운동 노조주의에 대해서도 살펴보기로 한다. 새로운 논쟁을 불러일으킨 사회운동 노조주의 노선은 한편으로는 미국 노동운동의 문제에서 유래된 것이기는 하지만, 다른 한편으로는 유사한 문제를 안고 있는 다른 여러 나라들의 노동운동과도 관련된 문제이기 때문이다.

2. 미국의 공공부문 노조의 역사

미국 노동운동은 특히 노동조합을 합법화하는 법률이 만들어지기 훨씬 이전에 시작되었지만, 실질적으로 노동자들의 이해를 대변할 수 있는 역할을 할 수가 없었기 때문에 현실적으로 크게 한계를 보여주었다. 이것은 사적 부문의 경우뿐만 아니라 공공 부문의 경우에도 똑 같이 해당된다. 이미 19세기 중엽부터 사적 부문의 노동운동이 시작되었지

만, 노동조합의 합법화는 대공황의 와중이었던 1935년 Wagner법이라고 불리는 노동관계법(National Labor Relations Act, NLRB)의 제정에 의해서 이루어졌다.

그러나 공공부문 노동조합의 합법화는 더욱 늦었다. 이미 미국의 공공부문 노조운동은 19세기말과 20세기 초반부터 본격적으로 시작되었지만, 공공부문 노조의 실질적인 역할은 1962년 케네디 대통령이 공공부문 노조를 인정하는 행정명령을 통하여 비로소 실질적인 의미를 가지기 시작했다. 공공부문에 종사하는 노동자들의 자발적인 조직으로서 노동조합이 오랫동안 존재했지만, 실질적인 역할은 20세기 후반에 이르러서야 비로소 가능했다.

미국의 공공부문 노조운동도 사적부문과 마찬가지로 직업별 노조운동으로 시작되었다. 우편배달 업무를 중심으로 하는 우편노조(American Postal Workers Union, APWU), 교사들을 중심으로 하는 교원노조, 행정공무원을 중심으로 하는 행정공무원 노조들과 같이 직업에 따라서 공공부문 노조들이 독립적으로 조직되었다. 근대적인 우편제도와 교육기관의 발달이 이루어진 19세기부터 이러한 직업에 종사하는 피고용자들이 증가하였고, 이들의 조직도 매우 일찍 시작되었다. 그러나 이 시기의 노동조합들은 법에 의해서 보장되는 노조가 아니었기 때문에 노조 조직은 크게 발전하지 못했다. 이들 노조들의 발전은 공공부문 노조를 합법화하는 법률 제정을 계기로 시작되었다. 그렇지만, 사적부문과는 대조적으로 공공부문 노조들은 뒤늦게 합법화되었지만, 지속적인 성장을 보여주고 있어서 새로운 노조운동의 주체로 부각되고 있다.

또한 미국의 공공부문 노조들은 조직적으로 복수노조를 특징으로 하고 있다. 주로 지역별, 직업별로 분리된 복수노조가 존재하여 공공부문

노조조직은 매우 다양한 양상을 보여주었다. 대표적으로 우편배달에 종사하는 피고용자들을 중심으로 노조조직이 이러한 특징을 잘 보여주었다. 현재 미국체신노조(APWU)로 통합되기 이전까지 다섯 개의 조직(United Federation of Postal Clerks, National Post Union, National Association of Post Office and General Service Maintenance Employees, National Federation of Motor Vehicle employees, National Association of Special Delivery messengers)이 지역과 직종에 따라 독립적인 노조조직의 형태로 공존하고 있었다.

미국의 공공부문 노조들은 조직적으로 체신노조, 교원노조, 공무원노조로 대표된다. 이들은 각기 다른 역사적 과정을 거치면서 조직단위는 직업별로 이루어지는 직업별 노조이며, 조직형태는 동일한 직업에서 복수의 노조가 존재하는 직업별 복수노조 형태를 보여주고 있다. 또한 지역별로 분리되어 있어서 전국적인 노조조직으로 발전하기까지는 상당한 시간이 걸렸다.

1) 체신노조: APWU

미국체신노조(APWU)나 미국교육협회(National Education Association, NEA)는 모두 19세기 말에 시작된 노조운동에 뿌리를 두고 있다. 1794년 우편국이 만들어진 이래, 정치적으로 채용이 이루어져 부정과 부패가 대단히 심했다. 1883년 공무원법(civil service act)이 제정되면서 우편업무에 종사하는 사람들이 시험을 통해서 채용되기 시작했다. 그러나 공무원법이 시행된 이후에도 승진이나 근무지 배치가 정치적으로 때로는 뇌물을 주고받는 거래를 통하여 이루어졌다. 그리고 공무원들

의 임금과 근로조건이 의회에 의해서 결정되었기 때문에, 우편업에 종사하는 사람들이 조직적으로 의회 로비를 통하여 임금과 근로조건 변화를 시도하였다. 우편 배달부의 노동은 매우 위험하였고 또한 노동에 대한 보상이 매우 낮았다. 그 당시 우편배달부의 임금은 피고용자의 85%에 불과하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 의회 로비가 많아지자, 체신부 장관이 의회 로비를 하지 말라는 명령을 내리기도 하였다.

1902년 루즈벨트 대통령이 모든 체신 노동자들과 공무원들에게 헌법적 권리를 인정하지 않고, 로비활동을 금지시키는 행정명령을 내렸다. 1909년 태프트 대통령은 의회의 정치가들이 우편배달부에게 근로조건에 대해서 물었을 때, 대답하지 말라는 규칙을 도입하기도 하였다.

대공황 시기 우편노조는 크게 위축되었다. 공황으로 인하여 실업자가 대량으로 발생하면서 정부는 재정지출을 축소하였다. 우편 노동자들은 15%의 임금삭감과 1개월 업무 중단을 받아들여야 했다. 1935년 와그너법이 통과되었을 때에도 우편 노동자들에게 이 법은 적용되지 않았다. 우편국에 고용된 수리공, 운전자 등이 산업별 노조에 가입하기도 했지만, 우편배달부는 노조가입이 금지되었다. 1940년대 의회 로비를 통해서 임금 인상이 이루어졌지만, 의회에서 통과된 임금인상안이 아이젠하우어 대통령에 의해서 거부되자, 우편 노조의 한계가 분명하게 드러났다. 단체교섭을 할 수 없는 우편노조는 실질적으로 조합원들을 위한 활동을 하는데는 너무나 한계가 많았다.

1962년 케네디 대통령에 의해서 공공부문 피고용자의 노동조합이 인정되자, 77%의 체신 노동자들이 노조 투표에 참여하여 6개의 노조가 대표성을 인정받았다. 노조는 근로조건, 승진기준, 불만, 안성문제 등과 관련하여 경영과 교섭할 수 있는 법적인 권리를 인정받았다. 그러나 노

조는 임금과 임금 외 혜택에 대해서는 교섭을 할 수 없었다. 더구나 행정명령은 노조와의 합의 사항이 필수적으로 이행되어야 한다는 것을 강제하지 않았기 때문에, 교섭은 강한 구속력을 지니지 못했다. 그리하여 사적 부문과 동등한 임금 수준은 달성되지 못했을 뿐만 아니라, 정부가 긴축재정을 실시하면서 체신 노동자들의 실질 임금은 크게 하락하여, 이직률이 크게 높아졌다.

1970년 3월 18일 파업은 이러한 조건에서 이루어진 불법 파업이었다. 뉴욕주에서 시작된 체신 노동자들의 파업은 전국으로 확산되어 20만 명의 체신 노동자들이 참여하였다. 이 파업은 체신 분야의 노사관계를 근본적으로 변화시키는 결과를 낳았다. 체신업무를 담당하는 미국 체신부(U.S. Postal Service)라는 독립적인 정부 부처가 만들어졌고, 체신 노조들이 최초로 임금교섭권을 갖게 되었다. 사적 부문과 비교하여 최고 임금을 받는데 걸리는 시간도 21년에서 8년으로 축소되었다. 또한 체신부는 성실하게 교섭에 임하도록 법적으로 강제되었다. 사적 부문 노동자들에게 주어지는 모든 법적 권리가 주어졌으나, 파업권만은 제외되었다.

1971년 7월 1일 5개 체신 노조들(the United Federation of Postal Clerks, the National Postal Union, the National Association of Post Office and General Service Maintenance Employees, the National Federation of Motor Vehicle Employees, and the National Association of Special Delivery Messengers)이 연합하여 미국체신노조(American Postal Workers Union)가 건설되었다. 약 32만 명 조합원으로 조직된 APWU는 우체국 직원, 운전자, 수리공 등을 모두 포함하였다. 1971년부터 전국적인 수준에서 노동조합의 조직적 통합과 실질

적인 단체교섭 기능을 확보함에 따라 미국체신노조는 “집단적인 구걸” 대신에 “집단적인 교섭”을 할 수 있게 되었다.

2) 교원노조: NEA와 AFT

19세기 중반 미국의 두 개의 교원 노조 가운데 하나인 미국교육협회(National Education Association, NEA)가 1857년에 조직되었다. 민주주의와 교사들의 권익을 증진시키기 위해서 조직된 미국교육협회 AFT(American Federation of Teachers)는 모든 수준의 교육기관에 종사하는 교사들을 조합원으로 하고 있다. 현재 유치원 교사로부터 대학 교수에 이르기까지 전국적으로 교육에 종사하는 사람들을 조합원으로 하고 있다. 다른 하나는 1916년 일리노이 위네트카(Winnetka)에서 16명의 교사에 의해서 시작된 미국교원연맹(American Federation of Teachers, AFT)이다. 이 조직은 펜실바니아, 오클라호마, 뉴욕, 워싱턴의 교사들로부터 지지를 받았고, AFL로부터도 정식 노조조직으로 인정받았다. 초기부터 흑인차별 폐지와 같은 사회적인 문제에 관심을 갖았던 AFT는 교육에 종사하는 사람들뿐만 아니라 사회개혁을 위하여 적극적인 활동을 전개하였다. AFT는 현재 교사들뿐만 아니라 공공 부문에 종사하는 전문직 종사자들을 포괄하는 AFT는 1960년대 단체교섭이 인정될 때까지 간호사, 의료기관 종사자를 포함하는 공공부문 전문직 노조의 형태로 발전하였다.

정부 부문의 조직은 20세기 초반부터 시작되었다. 1917년 AFL이 미국연방정부노조(American Federation Government Employee, AFGE)의 전신인 연방공무원연맹(National Federation of Federal Employees,

NFFE)를 AFL 회원으로 인정하였다. 그러나 공무원 노조조직에 대한 인식은 매우 취약하였고, 1919년 의회가 워싱턴의 소방관과 경찰의 노조조직을 금하는 법을 통과시켜 공무원 노조는 활성화되지 못했다. 이 법은 1939년에 가서야 폐기되었다.

3) 공무원 노조: AFGE, AFSCME와 NAGE

공무원 노조 조직 발전의 계기는 대공황이었다. 1930년대 대공황을 계기로 연방정부 수준과 지방 정부 수준에서 조직되기 시작했다. 먼저 1931년 NFFE가 AFL에서 탈퇴하면서 AFL 잔류파가 1932년 미국연방정부노조(AFGE)라는 이름으로 AFL에 가입하면서 AFGE가 탄생되었다. AFL이 연방정부에 근무하는 숙련 기술자들을 조직하면서 NFFE와 마찰을 불러 일으켰고, AFL의 조직활동에 반대한 NFFE의 지도부가 AFL 탈퇴를 선언하였다. 그리하여 AFGE는 1932년 500명 조합원에 불과하였으나, 1941년에는 27,000명으로 증가하였다. 제2차 세계대전 기간 동안 AFGE의 활동은 위축되었고, 총회도 금지되었다. 그러나 전후 전쟁기간 동안 동결된 임금을 15.9% 인상을 얻어내면서 노조활동이 발전하기 시작했다. 그러나 1947년 파업 금지 조항을 입법화한 태프트-하틀리법(Taft-Hartley Act)으로 인하여 AFGE 활동은 다시 크게 위축되었다. 더구나 1950년 시작된 매카시즘에 의해서 AFGE는 가장 큰 타격을 받았다. 상원위원 조셉 매카시(Joseph McCarthy)는 국무성에 205명의 간첩이 있으며, 간첩 리스트를 가지고 있다는 폭탄선언으로 시작된 매카시즘은 1954년 매카시즘이 끝날 때까지 AFGE의 활동은 임금부문에 한정되었다.

1932년 위스컨신 매디슨에서 위스컨신 주, 시, 지자체 공무원 협회(Wisconsin State Employee Association, WSEA)가 만들어졌다. WSEA는 정치인들이 권력을 이용하여 공무원 채용에 관여하기 위하여, 기존의 공무원 임용 시험제도를 폐지하려는 시도에 대항하여 설립되었다. WSEA는 AFL에 도움을 청하여, AFL 산하의 노조로 인정받았다. WSEA는 부패한 정치인들의 의도를 좌절시키기 위하여 시위와 집회를 개최하였고, 동시에 로비활동을 활발하게 전개하였다. WSEA의 의장 Arnold Zander는 전국적인 공무원 노조의 필요성을 주장하였고, 몇몇 주에서 이러한 조직이 만들어졌다. 1935년 AFL 총회에서 미국 지방정부 공무원 노조(American Federation of State, City, Municipality Employees, AFSCME)가 정식으로 인정되었다. 1936년 9월 AFSCME는 AFL 규정과는 다른 독자적인 규정을 갖는 조직으로 활동하기 시작했다. 1936년 당시 AFSCME의 조합원수는 10,000명 정도에 불과하였다. 10년 후인 1946년경에는 73,000명으로 증가하였으나, 합법적인 노조가 아니었기 때문에, 활동은 크게 제약을 받았다. AFSCME의 활동은 주로 공무원 관계법률을 통과시키기 위한 로비활동이 대부분이었다.

전후 인플레이션이 심해지면서, 공무원들의 불만이 폭발하였다. 공무원들의 파업이 빈번하게 일어나면서, 8개 주에서 파업에 참여한 공무원들을 처벌하는 법률을 통과시켰다. 1947년 노동조합을 사적 부문에만 인정하는 태프트-하틀리법이 연방의회에서 통과되었다. 불리한 환경에도 불구하고, AFSCME의 조합원 수는 계속 증가하여 1955년에는 10만에 달하였다. 과거와는 달리 공무원들이 대부분 대도시 출신으로 변하면서, 공무원들은 독자적인 단체교섭권과 노동권을 요구하기 시작하였다. 1958년 AFSCME의 강력한 요구를 받아들여, 뉴욕시장 로버트

와그너(Robert Wagner)가 뉴욕시 공무원들에게 단체교섭권을 인정하는 조례를 발표하였다. 또한 1959년 공무원 단체교섭에 관한 법률이 위스컨신 주의회에서 통과되면서, 주 수준에서도 공무원들의 단체교섭이 합법화되었다.

1960년대까지 미국의 공공부문 피고용자들에게는 일반 노동자들에게 적용되었던 NLRA (National Labor Relations Act)이 적용되지 않았다. 와그너법(Wagener Act)이라고도 불리는 NLRA는 1935년에 제정된 노동관계법으로 노동자들에게 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 인정하는 법률이었다. 대공황 당시 대공황을 극복하기 위한 정책의 하나로 도입된 NLRA는 노동자들의 권리를 강화시켜, 노동자들의 임금인상을 통한 유효수요의 증대를 꾀한 법률이었다. 특이할만한 사항은 기업의 부당노동행위를 법률에 명시한 반면, 노동조합의 부당노동행위에 대해서는 언급을 하지 않아서, 전반적으로 노동조합에 유리한 입법으로 평가되었다. 그리하여 NLRA에 대한 기업가들의 반대가 크게 일어나 위헌 시비에 휩싸이게 되었다. 그럼에도 불구하고 루즈벨트 정부는 이를 통과시켜 미국에서도 노동조합운동이 활성화되는데 크게 기여했다. 그러나 NLRA에서 연방정부와 주정부에서 일하는 피고용자들과 농업노동자들이 제외되었다. 그러므로 공공부문에서 일하는 상당수의 노동자들은 사적 부문의 노동자들이 갖게된 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 갖지 못했다.

1947년 수정된 NLRA는 태프트-하틀리법(Taft-Harley Act)으로 알려졌다. 제2차 세계대전 이후 냉전체제가 도래하면서 전반적으로 보수화된 분위기 속에서 노동조합에게 유리한 NLRA에 대한 공격이 가해지면서 NLRA가 크게 수정되었다. 노동자들은 노조에 가입할 권리뿐

만 아니라 가입하지 않을 권리를 인정하여, 크로즈드 숍(closed shop)이 원칙적으로 금지되었고 유니온 숍(union shop)도 테프트-하틀리 법을 조인한 일부 주에서 금지되었다. 또한 노동조합의 부당노동행위를 인정하여 노동조합 활동이 크게 위축될 수 있는 계기가 마련되었다. 1959년 랜드럼-그리핀 법(Landrum-Griffin Act)은 노동조합이 활동 기록을 공표하도록 하였다. 노동조합의 재정과 회계를 매년 공표하고 노조 선거를 관리하도록 하였다.

공무원 노조운동의 두 번째 발전 계기는 1960년대였다. 1959년 뉴욕 시장 와그너(Wagner)가 뉴욕시 공무원들과의 단체교섭을 인정하면서, 공무원 노조 조직운동에 불을 지폈다 (Barbash, 2003). 그리고 새로이 집권한 존 F. 케네디 정부는 1962년 행정명령 10998을 통하여 연방정부 공무원에게 단결권과 제한적인 단체교섭권을 인정하였다. 최초로 정부 공무원의 노조조직을 허용한 행정명령 10988은 임금을 제외한 근로조건에 관한 단체교섭권을 인정하였다. 그러나 단체행동권을 금지하여 완전한 노동3권은 보장받지 못했다. 그럼에도 불구하고, 단결권을 인정하였기 때문에, 노조조직의 확대가 이루어지는 결정적인 계기가 되었다. AFGE는 1962년 108,000명에서 1972년 280,000명으로 조직 확대를 경험하였다. 조직의 규모가 커지면서, AFGE의 위원장이 AFL-CIO의 집행위원회 위원으로 선출되었다. 조직규모가 거대해지면서, AFGE의 교섭력과 로비력도 또한 증대되어, 실질적으로 미국정부의 정책에 영향력을 행사할 정도로 발전하였다.

케네디 행정명령으로 인하여 또 다른 연방정부 공무원 조직도 만들어졌다. 1961년 7월 케네디 대통령이 공무원의 단체교섭권을 인정할 것이라는 기대 하에 미국 연방공무원 예비군협회(Federal Employees

Veterans Association, FEVA)가 NAGE(National Association of Government Employees)로 전환되었다. FEVA는 1947년 제2차 세계 대전에 참전했던 사람들을 정부고용에서 보호하는 것을 목적으로 델라 웨어에서 조직되었다. 찰스톤 해군 군항을 근거지로 하는 FEVA는 참전용사만을 회원으로 하였고, 단체교섭권은 주어지지 않았다. 케네디 행정명령을 계기로 NAGE는 회원을 참전용사뿐만 아니라 비참전용사까지 포함하는 모든 연방정부의 공무원으로 확대하였다. FEVA의 위원장이었던 Kenneth Lyons가 NAGE의 초대 위원장을 맡아서 전문직 종사자와 과학자들의 모임인 연방항공과학기술협회(Federal Aviation and Science Technicians Association, FASTA)와 과학기술자연맹(Federal Union of Scientists and Engineers, FUSE)을 만들어 조직을 확대하였다. 설립 초기 NAGE는 27개 국방기술자 협회(National Guard Technicians)을 대표하는 조직으로 인정되었다.

1964년 경찰 승진 시험에서 답안지가 유출된 사건이 벌어져 7명의 경찰관이 이에 항의하면서, 경찰관조정법(Police Office Arbitration Act)을 통과시키기 위한 투쟁을 전개하였다. 로드 아일랜드주 의회에서 이 법이 통과되어 경찰관들에게 노조를 조직할 수 있는 권리가 주어지고 임금과 근로조건을 둘러싼 단체교섭이 인정되었다. 그리고 로드 아일랜드 경찰노조가 만들어져 1970년 국제경찰노조(International Brotherhood of Police Officers, IBPO)에 가입하여 지부인 Local 301이 되었다. 로드 아일랜드 Local 301의 성공으로 다른 주의 경찰관들이 노조조직을 시작하여 뉴잉글랜드 주 경찰관들이 노조조직 결성을 시도하였다. 새롭게 조직된 경찰관 노조들은 1970년대와 1980년대 NAGE에 가입하기에 이르렀다.

4) 연방제 노사관계

미국의 노사관계는 중앙정부와 주 정부의 역할 분업을 반영하고 있다. 연방정부와 주 정부의 독립성을 유지하는 정치적 전통을 반영하여 각 주의 노사관계는 각 주의 법률에 의해서 규제된다. 연방정부 수준에서 통과된 법률일지라도 주 의회에서 그것을 승인하지 않으면, 주에서 적용되는 법률로 간주되지 않는다. 공공부문 피고용자들의 단체교섭권의 경우, 이미 1962년 케네디 정부 하에서 단체교섭권이 인정되었으나, 모든 주에서 그것을 받아들인 것은 아니었고, 일부 주에서만 그것을 승인하였다. 1991년 미국 전체 주에서 64%만이 공공부문 피고용자들의 단체교섭권을 인정하였다.

예를 들어, 웨스트 버지니아 주에서 주 정부와 지방 정부의 공무원들은 단체교섭권을 인정받지 못했다. 공무원들의 단체교섭권은 대단히 정치적으로 민감한 사안이었기 때문에, 주의 상원과 하원에서 공무원들의 단체교섭권을 입법화하기 위한 시도가 지속적으로 있었지만, 양원을 통과하지 못했다. 1983년, 1984년, 1992년, 1993년 등 여러 차례 그러한 시도가 있었으나, 성공하지 못했다.

앞에서 다루었던 것처럼, 미국에서 가장 먼저 공공부문 피고용자들에게 단체교섭권을 인정한 주는 1959년 위스콘신 주였다(Kearney 1984). 이후 25개 주에서 모든 공공부문 피고용자들에게 단체교섭권을 인정하는 법률을 통과시켰다. 다른 10개 주에서는 일부 공공부문 피고용자들에게만 단체교섭권을 인정하는 제한적인 단체교섭권 인정 법률을 채택했다. 4개 주는 단체교섭과는 다른 정책을 실시했다. 그것은 피고용자에게 단체교섭에 임하는 것을 의무화시키지 않았기 때문에 단체교섭보

다 훨씬 강제력이 없는 정책이었다. 나머지 10개 주는 주 정부나 지방 정부 피고용자들에게 단체교섭권을 주는 법률을 제정하지 못했다. 이들 10개주는 애리조나, 알칸사스, 콜로라도, 루이지애나, 미시시피, 노스 캐롤라이나, 싸우쓰 캐롤라이나, 유타, 버지니아와 웨스트 버지니아 주들이다.

미국의 여러 주에서 단체교섭권이 인정된다는 것 자체가 그 주에서 단체교섭이 이루어지고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 단체교섭권을 가지고 있는 피고용자들의 절반 정도가 실제로 단체교섭을 통하여 혜택을 누리고 있다. 단체교섭을 인정하는 법률이 없는 경우에도 자발적으로 이루어지는 단체교섭은 인정을 받는다. 단체교섭을 통해서 이루어지는 혜택은 대단히 제한적으로 주어진다. 자발적으로 공공부문 노조에 가입한 노조와의 단체교섭을 자치단체 장이 인정하면, 단체교섭이 성립될 수 있다. 조직이 허용된 공공부문 피고용자들 가운데 현재 절반 정도가 노조에 가입하였다.

공공부문 피고용자들에게 파업권이 인정된 주는 알래스카, 캘리포니아, 하와이, 일리노이, 미네소타, 몬테나, 오하이오, 오레곤, 펜실바니아, 버몬트, 위스콘신 11개 주이며, 이들 11개 주는 파업이 허용되는 사항과 허용되지 않은 사항에 대한 구체적인 조항을 규정하고 있다. 공공부문 피고용자들의 파업이 허용되는 사항은 주마다 다르지만, 대체로 경찰, 소방관, 기타 핵심 피고용자들은 파업이 허용되지 않는다. 공공부문 노조가 허용되지 않은 주는 알라바마, 아리조나, 아칸사스, 조지아, 루이지애나, 미시시피, 노스캐롤리나, 싸우쓰캐롤리나, 테네시, 텍사스, 콜로라도, 유타, 아이다호, 와이오밍 등 남부 지역과 중서북부 지역에 집중되어 있다.

<표 4-1> 미국의 주별 공무원 노동권

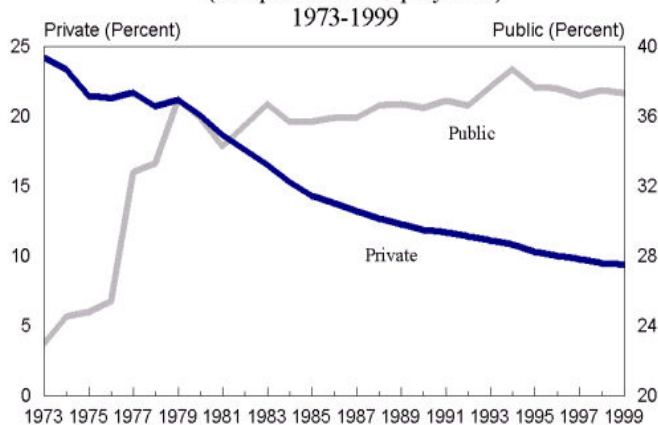
공공부문 노동3권 인정	단체교섭권만 인정	
버몬트	노쓰캐롤라이나	네브라스카
몬태나	싸우스캐롤라이나	플로리다
미네소타	루이지애나	미주리
알래스카	미시시피	켄터키
오레곤	아리조나	뉴멕시코
오하이오	아이다호	워싱턴
위스콘신	아칸사스	텍사스
일리노이	와이오밍	콜로라도
펜실바니아	유타	테네시
캘리포니아	조지아	
하와이		

3. 미국 공공부문 노조 조직현황

미국 노동조합의 특징은 이미 1980년대 공공부문 노조의 지속적인 확대와 사적 부문 노조의 지속적인 쇠퇴로 특징지어졌다(Freeman, 1987). 사적 부문의 노조 조직률은 1952년 39%의 조직률을 정점으로 하여 지속적으로 하락하여 2002년 현재 약 8.5%로 하락하였다. 미국 노조의 지속적인 조직력 약화는 사적 부문 노조조직률의 하락과 직접 관련되어 있다. 제2차 대전 이후 사적 부문 노조조직률은 현저한 하락을 보여주고 있다. 1983년 전체 조합원수는 1,770만 명으로 사적 부문 1,200만 명, 공공부문 570만 명이었다. 2002년 전체 조합원수는 1,640만 명으로 줄어들었고, 이중에서 사적 부문 조합원수가 845만 명으로 365만 명이 줄어들었고, 공공부문은 735만 명으로 오히려 165만 명 늘

어났다. 2002년 현재 사적 부문 노조조직률은 조직률이 가장 낮았던 1901년 7.7%보다 1.3% 정도 높은 수준이고, 전후만을 고려할 경우에도 전후 최저 수준으로 떨어졌다. 사적 부문의 경우 매년 조합원수가 40-50만 명 정도가 줄어들고 있지만, 공공부문의 경우 조합원수가 매년 17만 명 정도 증가하고 있어서, 21세기 노조운동의 중심은 더 이상 사적부문 노조가 아니라는 주장도 나오고 있다.

Union Density in the Public and Private Sectors (as a percent of Employment)



Source: Employment Policy Foundation tabulations of Bureau of Labor Statistics Data and Barry T. Hirsch and David A. Macpherson, *Union Membership and Earnings Data Book: Compilations from the Current Population Survey*, Bureau of National Affairs, 1997 and the Bureau of Labor Statistics.
Note: Data for 1982 is not available.

2002년도 노동통계국 CPS(Current Population Survey) 조사 분석결과에 따르면, 사적 부문 노조조직률은 8.5%에 불과하였으나, 공공부문의 조직률은 거의 45%에 달하여, 실질적인 의미에서 공공부문 노조의 조직력과 동원력이 크게 사적 부문을 앞서고 있음을 보여준다(BLS, 2003). 공공부문 노조들 가운데 주요 노조들은 교사, 행정공무원, 보건

관련 종사자, 보호서비스(경찰, 소방관 등), 과학기술자 등으로 구성되어 있다. 2002년 총 공무원 노조 조합원 총수는 2001년보다 17만 명 증가한 735만 명으로 조직률도 2001년 37.2%에서 2002년 37.5%로 증가하였다. 이들 가운데 가장 조직률이 높은 경우는 지방정부 공무원으로 42.8%의 조직률을 보여주었으며, 그 다음이 연방정부 공무원은 32.3%, 그리고 주정부 공무원은 30.8%로 나타났다(BLS, 2003).

1) AFGE

미국의 공공부문 노조들 가운데 가장 규모가 큰 노조는 미국 연방공무원 노조(AFGE)와 미국 지방공무원 노조(AFSCME)이다. AFGE는 175만 연방 정부 공무원 가운데 60만 정도를 조직하고 있다. 워싱턴에 25만 명의 조합원이 집중되어 있다. 워싱턴에 본부를 두고 있는 AFGE는 계속해서 조합원수가 늘어나고 있어서 가장 빠르게 성장하고 있는 미국 노조들 가운데 하나이다. 전국적으로 12개 지역에 지부를 두고 있고, 1,100개의 노조지부(Local)를 두고 있다. 연방정부 기관 가운데서도 특히 국방부, 법무부, 사회보장청에 조합원이 가장 집중되어 있다. 대다수의 조합원들은 직종별로는 기술자, 법률가, 간수, 환경감시관, 간호사, 광산조사관 등 매우 다양한 것이 특징이다.

AFGE는 1932년이래 AFL-CIO에 가입하고 있을 뿐만 아니라, 1997년 AFGE 총회에서 1,100개 노조지부를 각 주의 AFL-CIO의 회원조합으로 전환시켜 AFL-CIO의 핵심 지역조직으로 활동하게 하였다. 중앙수준에서 AFL-CIO에 가입되어 있는 노조 연맹이 지역수준에도 AFL-CIO의 회원으로 활동하는 경우가 드물기 때문에, AFL-CIO 내에

서 AFGE는 매우 중요한 회원 노조로 활동하고 있다. 현재 AFGE 위원장 존 게이지(John Gage), 사무총장 짐 데이비스(Jim Davis) 그리고 여성위원장 앤드리아 브룩스(Andrea E. Brooks)가 AFL-CIO 집행부에 참여하여 활동하고 있다.

AFGE는 법적으로 파업을 할 수가 없기 때문에, 단체교섭을 통하여 조합원들의 요구를 관철시키는 데는 한계를 가지고 있다. 그리하여 AFGE의 주요 활동은 단체교섭 이외에 정치인들을 상대로 각종 입법을 위한 로비활동과 정치활동들이다.

AFGE는 한편으로는 핵심적인 연방정부 행정부서에서 근무하는 사람들이 대부분이지만, 정부의 정책을 지지하지는 않았다. 대표적으로 2003년 8월 22일 American Federation of Government Employees'(AFGE)는 2002년 9월 총회에서 그 당시 위원장이었던 Bobby Harnage가 낙선되었다. 부시 정권에 맞서 싸우지 않았던 하니지는 조합원들의 불만을 낳아서 노조총회에서 낙선되는 불명예를 얻었다. 부시 정부는 법무부(Department of Justice)와 안보부(Homeland Security) 피고용자들을 단체협상에서 제외시켰고, 대신에 부시는 850,000개의 새로운 정부 일자리를 없애고 사적 부문에 그 만큼의 일자리를 창출하고자 하였다(USA Today, 2003년 8월 22일). 이러한 시도에 대해서 AFGE의 위원장이 적극적으로 저항하고 반대하지 않았기 때문에 조합원들이 보비 하니지 대신에 존 게이지를 위원장으로 선출한 것이다. 존 게이지는 1974년부터 워싱턴의 연방정부 사회보장청에서 장애등급을 심판하는 일을 했던 공무원으로 근무하면서 노동운동에 참여한 인물이다.

2) AFSCME

AFSCME는 가장 빠르게 양적 성장이 이루어진 조직 가운데 하나이다. 1990년대 들어서 약 140만 명 정도의 조합원을 유지하고 있으며, 1965년 25,400명, 75년 684,000명 1985년 1,005,000명, 1992년 123,0000명으로 매년 3만 명 조합원 증가를 보여주었다. 위원장 제랄드 맥앤티(Gerald Macentee)는 1981년부터 현재까지 7번째 연임하고 있는 위원장으로 AFL-CIO의 부위원장이기도 하다. 펜실바니아 공무원 노조조직운동으로 시작된 그의 노동운동 경력은 특히 유권자 정치 교육에서 탁월한 성과를 보여주었다. 사무총장 윌리엄 루씨(William Lucy)는 흑인으로서 흑인노조연맹을 조직하여 흑인들의 조직 활동에 참여하였고, 현재 AFL-CIO의 집행부에 집행위원으로 참여하고 있다.

AFSCME는 3,500개의 지역지부(local)로 이루어졌으며, 지역지부는 자율성을 지닌다. 지역지부는 규모에 있어서 매우 다양함을 보여주지만, 모든 지역지부들은 독립적인 규정과 조직구조를 갖고 있다. 규모가 큰 지역지부들은 대표적으로 6만 명의 조합원을 거느리고 있는 미국 간호사 노조(United Nurses of America), 82,000명의 조합원으로 이루어진 교정직 노조(AFSCME Correction United), 20만 명의 퇴직자들로 구성된 퇴직자노조(AFSCME Retirees)이다. AFSCME의 조합원의 구성은 <표 4-2>에서 제시되어 있다.

<표 4-2> ASCME의 조합원 구성비

조직 단위별		직업별	성별	
주정부 37% 시정부 19% 카운티 정부 16% 학구 10% 대학 5% 비영리단체 5% 사적부문 2% 연방정부 2% 기타 2%		의료 종사자	17%	남성 52%
		복지 종사자	16%	
		공공근로	12%	
		교육	10%	
		교통	9%	
		교정	9%	
		고등교육	8%	
		법집행기관	7%	여성 48%
		환경서비스	4%	
		행정/재정/조세	4%	
		에너지관련	1%	
		기타	10%	

* 자료: AFSCME Membership Survey, March 2003.

AFSCME는 주로 네 영역에서 조합원들의 권익을 위해서 일하고 있다. 네 영역은 작업장 문제, 입법과 정치적 행동, 의사소통과 리더십 훈련, 노조설립이다. 작업장 문제들은 임금, 근로조건 및 고용계약과 관련하여 조합원들에게 유리한 혜택을 제공하기 위한 것으로서 단체교섭, 교섭전략, 연금, 산업안전, 민영화 반대, 직무 평가 등에 관해서 지원을 해준다. 입법과 정치적 행동은 법과 정책이 공무원들의 복지에 영향을 미치기 때문에, 법과 정책을 분석하여 의회와 백악관을 대상으로 한 로비를 포함한다. AFSCME는 가장 강력한 워싱턴 로비집단으로 알려져 왔다.

3) 미국교육협회(National Educational Association)

미국 공공부문 노조 가운데 가장 규모가 큰 노조인 미국교육협회(NEA)는 교육과 관련된 일에 종사하는 피고용자들을 대상으로 한 노동조합으로서 현재 조합원 규모는 250만 명으로 미국 최대 노조조직이다. 교육과 관련된 업무에 종사하는 사람들은 정식 교사나 교수들 뿐만 아니라 대리교사(substitute teacher), 학교버스를 운전하는 운전자, 학교에서 급식을 담당하는 조리사, 학교시설과 학생들의 안전(security)을 책임지는 보안관 등을 모두 조직대상으로 하고 있다. 2003년 현재 미국 교육협회는 유치원, 초등, 중등학교 교사(200만), 교육지원전문가(35만), 대학교수(11만 5천) 등으로 구성되어 있다.

미국교육협회의 임원 선출과 주요 정책 결정은 매년 열리는 대표자 회의(representative Assembly, RA)에서 이루어진다. 대표자 회의는 매년 7월 52개 주와 시의 조합원을 대표하는 9,000명의 대표들이 참여하여 진행되며, 일상적인 업무는 대표자 회의에서 선출된 이사회(board of members)와 집행위원회(executive committee)가 담당한다.

전국 수준에서 미국교육협회는 의회와 연방정부 기관들을 대상으로 로비활동을 담당하며, 조합원들의 교육을 담당하고, 교육을 지원하는 다양한 민간 기관과 공동으로 교육에 대한 지지를 확대하고, 조합원들의 권익을 신장시키기 위해서 활동한다. 주 수준에서는 주의회와 주정부를 상대로 로비활동을 하며, 교육자원의 확충과 학문의 자유와 조합원들의 기본권을 보장하기 위해서 활동한다. 지역 수준에서는 교육재정이나 특별활동을 위한 기금모금 활동에서부터 단체교섭을 지원한다. 미국교육협회는 또 다른 교원 조직인 미국교사연맹(American Federation

of Teachers)과 연합하여 공교육 지원 확대와 강화, 지역사회 안전과 건강 등을 증진시키기 위해서 NEAFT(NEA+ AFT)를 조직하여 활동하고 있다.

미국교육협회의 또 다른 활동은 국제수준의 활동으로 전 세계 160여 개 국가의 300여 개 노조들로 구성된 국제교육(Education International)에 가입하여 어린이들이 질 높은 교육을 받을 권리를 신장시키고, 인권과 노동조합의 권리를 신장시키기 위하여 활동하고 있다. 미국교육협회는 1933년 국제교육의 창립 회원으로 활동하기 시작한 이래 국제 수준에서 피교육자들의 권리와 교육자들의 권리를 옹호하기 위해서 활동하고 있다. 예를 들어, 2001년 7월 노조 대표자 회의에서 미국교육협회는 동성애자, 이성애자, 트랜스 젠더 학생들의 요구에 부응하기 위하여 새로운 교과과정을 도입할 필요가 있다는 점을 공표하고, 또한 동성애 교사나 트랜스 젠더 교사들을 다른 교사들과 마찬가지로 하나의 “역할 모형(role model)”이라는 점을 교육시킬 것을 결정하였다. 이것은 성적 취향의 다양성이 유치원, 초중고등 학교 수업을 통해서 교육되어야 한다는 것을 공식적으로 선언한 것이다. 그리고 이러한 교육의 필요성을 국제교육의 회원으로 있는 모든 다른 나라 노조들에게도 적극적으로 홍보하고 있다. 미국교육협회는 교육이 성적 소수자들의 인권문제와 같은 문제들을 적극적으로 제기하여 사회적 역할을 담당해야 한다는 점을 강조하고 있다.

4) 미국교원연맹(American Federation of Teachers)

미국교원연맹은 교사들의 지위향상과 교육여건의 개선을 위하여 활

동하였다. 미국교사연맹은 아동노동과 같은 어린아이들의 학대와 착취 문제를 해결하기 투쟁하였다. 1930년대 거의 절반 정도의 아이들이 학교를 졸업했고, 나머지 절반은 노동에 투입되어 교육을 받지 못했기 때문에, 학교교육 개선 문제는 곧 사회 현실의 문제와 직결된 문제였기 때문에 미국교원연맹은 사회 문제에 대해서 적극적인 개입을 계속해왔다. 대표적으로 일찍이 1918년 미국교원연맹은 인종차별과 같은 사회 문제에 개입하여 흑인 교사의 월급을 백인 교사와 차등적으로 지급하는 것을 반대하고, 흑인 학부모를 학교운영위원회에 참여시킬 것을 주장하였다. 1957년 흑인 교사를 조합원으로 받아들이지 않는 산하 노조들을 추방하여, 7,000 명 정도의 회원이 줄어들기도 하였다. 1960년대 민권운동 시기에 미국교원연맹은 적극적으로 민권운동에 가담하여 주요 시위와 집회를 주도하는 조직으로 명성을 떨쳤다. 그리고 1994년 남아공화국 선거에서는 미국교원연맹이 업저버 자격으로 선거 감시단에 참여하는 등 정치적으로 적극적인 활동을 펼치고 있는 노동조합이다. 이러한 미국교원연맹의 활동들은 학교 울타리를 넘어서서 보다 적극적인 사회개혁을 강조하여 미국교육협회와 차이를 보여주는 점이라고 할 수 있다.

미국교원연맹은 미국교육협회와 조직 대상자가 중복된다는 점에서 상호 경쟁관계에 있는 조직이다. 유치원 교사에서부터 대학교 교수까지 그리고 학교버스 운전사와 같은 교육관련 종사자들을 모두 조직 대상으로 하고 있어서, 정확하게 미국교원연맹은 미국교육협회와 조직 대상자가 중복된다. 현재 미국교원연맹에 가입한 대학교수나 직원은 약 1만 명 정도이다. 특이한 점은 뉴욕주의 여러 주립대학들의 교수들과 직원들이 미국교사연맹에 조합원으로 가입했다는 점이다. 최근 커

넷티커트 대학의 교수 노조가 미국교사연맹에 회원으로 가입할 것으로 결정하기도 하였다.

4. 1990년대 공공부문 노조운동

미국의 공무원들의 정치활동은 해치법(Hatch Act)에 의해서 규제되거나 허용된다. 연방정부 공무원과 연방정부의 지원을 받는 프로그램을 수행하는 주정부나 시정부의 공무원들의 정치활동을 규제하고 또한 인정하는 해치법은 1993년 개정을 통해서 대부분의 연방정부와 워싱턴 시 피고용자들에게 정치활동을 허용했다. 그러나 일부 연방정부 공무원들에게는 정치활동 참여에 대한 더 엄격한 제한이 가해졌다. 해치법의 주요 내용은 연방정부 공무원은 정당원이 될 수 있고, 정당에 선거자금을 지원할 수 있고, 투표등록 운동을 지원할 수 있고, 선거에서 정당 지지 운동을 할 수 있다. 그러나 연방정부 공무원들은 공식적인 지위를 이용하여 선거에 개입할 수 없으며, 정치자금을 받거나 내도록 하게 할 수 없으며, 정당이 참여하는 선거에 후보자가 될 수 없다. 또한 해치법은 행정법원, CIA, FBI, 선거관리위원회, 국가보안, 국세청 직원들은 정당활동에 참여할 수 없게 하였다.

1993년 해치법에 의해서 공공부문 노동조합의 정치활동이 합법적으로 이루어지기 전에도 공공부문 노동조합의 정치활동은 선거에서 민주당을 지지하거나 정치자금을 지원하는 등의 형식으로 일상적으로 이루어져왔다. 공공부문 노조조직률이 50% 이상인 주에서 대체로 민주당이 승리하는 경향을 보이고 있는 것은 이러한 공공부문 노조들의 영향력으로 평가되고 있다. 공공부문 노조조직률이 50%를 넘고 있는 19개

주 가운데 16개 주에서 민주당 후보가 승리하였고, 노조조직률이 25% 이하인 15개 주 가운데 3개 주에서만 민주당 후보가 당선되었다(Haulk, 2003).

공공부문 노조들의 주요 활동은 정치활동, 로비와 단체교섭, 국제연대활동으로 이루어진다. 공무원 노조들은 주로 연방정부나 주정부와 교섭을 하기 때문에 대통령선거, 주지사 선거, 시장 선거에서 노조에 유리한 후보를 지원하는 방식으로 정치활동을 하고 있다. 해치법에 의해서 공식적으로 선거자금 모금과 유세활동에 참여하여 특정 후보를 지원할 수 있는 길이 열렸기 때문에, 공무원 노조의 정치활동 참가는 주로 선거를 중심으로 이루어지고 있다.

공무원 노조의 로비활동은 전통적으로 중요한 활동의 하나이다. 공무원들의 임금, 공무원들의 복지 등 모든 것이 정부 예산에 의해서 결정되기 때문에, 예산안 심의과정과 의결과정에서 국회의원들을 대상으로 로비활동을 벌여왔다. 이러한 활동은 정부관리의 입장에서 더 많은 예산을 확보할 수 있는 방법이기 때문에, 노조의 활동에 대해서 부정적인 태도를 보이지 않았다. 사적 부문과는 달리 공공부문 노조활동에 대한 고용주(정부)의 적대적인 태도가 없었다는 점은 공공부문 노조의 활성화에 크게 기여했다.³⁶⁾ 로비활동은 자본주의 사회에서 나타나는 일반적인 노사관계의 틀과는 달리 공공부문의 특징을 반영하는 노조활동이라고 볼 수 있다.

36) Richard Freeman은 공공 부문과 사적 부문에서 나타나고 있는 대조적인 노조조직률의 추세가 노조에 대한 고용주의 태도에 크게 영향을 받은 결과라고 주장한다. Richard B. Freeman, 1987, "Contraction and Expansion: The Divergence of Private Sector and Public Sector Unionism in the United States" NBER Working Paper No. 2399.

국제연대활동은 모든 공공부문 노조들이 강조하는 활동 가운데 하나이다. 이것은 점차 노동운동 자체가 세계화로 인하여 전지구적인 연대활동을 통해서 보다 큰 효과를 올릴 수 있기 때문이기 하지만, 점차 국제기구를 중심으로 하는 노동운동의 비중이 커지고 있기 때문이다. 대표적으로 AFT는 노조활동의 자유를 내세우며 남미의 노조활동을 탄압하는 국가에 대한 반대 운동과 남미 노조에 대한 지원활동을 하고 있으며, 동유럽 국가들에서는 민주주의와 공공교육 확대를 위한 국제연대활동도 벌이고 있다. 1994년 AFT는 남아프리카 공화국 선거에 선거 감시단으로 참여하여 직업집단의 울타리를 넘어서 민주주의와 사회정의를 강조하면서 국제적인 활동을 전개하고 있다.

이러한 활동들은 일반적으로 시민운동단체들이 전유물로 간주했던 활동들로서, 일부 미국의 공공부문 노조들이 이러한 활동을 노조의 활동으로 끌어들이면서, 이른바 사회운동 노조주의(social movement unionism) 논의가 등장하였다. 노조가 공장이나 작업장 울타리를 넘어서 사회적, 정치적 문제들에 관심을 기울이고, 이러한 문제들을 해결하기 위하여 조직적으로 활동하는 경우는 전통적인 노동조합의 관심을 넘어서는 새로운 형태의 노조운동이다. 존스톤(Paul Johnston)은 임금과 근로조건에만 관심을 보인 비즈니스 노조주의(business unionism)와는 다른 사회정의를 추구하는 노조운동을 사회운동 노조주의라고 불렀다.³⁷⁾ 노동운동 단체들이 아닌 다른 단체들과 연대하여 공공성을 확

37) Paul Johnston, 1994, *Success While Others Fall*, Ithaca: Cornell University Press, pp.4-11.

사회운동 노조주의라는 용어 자체가 90년대 초부터 사용되기 시작했다. 이에 대한 논의는 대표적으로 Kim Scipes, "Understanding the New Labor Movement in the 'Third World': The Emergence of Social Movement Unionism,"

대하기 위한 활동을 벌이거나, 사회정의를 위하여 노조가 조직적으로 활동하는 것이 대표적인 예이다.

5. 맺음말

미국의 공공부문 노조운동은 60년대 이후에 활성화되었다. 그러나 뒤늦은 활성화에도 불구하고 사적부문을 능가하는 조직율과 지속적인 조합원 증가로 사적부문 노조운동을 대체하기 시작한 새로운 노동운동 세력으로 부상하고 있다. 이러한 변화는 주로 공무원의 노조활동을 규제하는 법률의 변화에 따른 산물이다. 1962년 케네디 대통령에 의해서 공무원 노조의 합법화가 이루어졌고, 이를 계기로 공무원 노조는 폭발적인 성장을 지속하고 있다.

그러나 미국의 공공부문 노조운동은 연방제 체제하에서 네 가지 특징을 보여주고 있다. 첫째, 다원주의적 노동조합 체제를 보여주고 있다. 노동조합의 조직이 지역과 근무처에 따라서 대단히 다양하게 이루어졌다는 점이다. 그 결과 전국적인 단일 조직이 아니라 다양한 형태의 조직들로 공무원들이 조직되었다. 일부 체신 노조와 같이 단일화 경향이 나타나고 있지만, 미국의 노조조직들은 다원주의를 유지하고 있다.

둘째, 연방정부 수준에서 결정된 공무원 노조의 법적 지위가 주 의회

Critical Sociology 19(2): 81-101.1992 ; Peter Waterman, Peter, , "Social-Movement Unionism: A New Union Model for a New World Order?" *Review*, XVI, 3. 1993; Gay Seidman, *Manufacturing Militance* (Berkeley: California University Press, 1994)를 참조. 이에 대한 본격적인 논쟁은 대표적으로 Waterman, Peter, "Social-Movement Unionism: A New Union Model for a New World Order?" *Review*, XVI(1993), 3 및 Kim Moody, *Workers in a Lean World* (London: Verso, 2000)를 볼 것

수준에서 받아들여지지 않으면, 연방 수준에서 만들어진 법률은 무의미해진다. 그러므로 주에 따라서 공무원 노조의 법적 지위는 대단히 다르게 나타나고 있다. 단체행동권을 포함한 노동3권이 모두 주어진 수가 있는가 하면, 단체행동권 주어지지 않은 주도 대단히 많다. 이러한 특징은 공공부문의 노사관계가 주마다 다른 차이를 보여주어서, 단일한 공공부문 노조운동을 어렵게 만드는 결과를 낳고 있다.

셋째, 공무원 노조의 활동이 주로 로비활동에 집중되어 있다는 점이다. 연방정부나 주 정부 수준에서 이루어지는 예산 결정 과정에 영향력을 행사하기 위하여 공무원 노조들은 로비 전문가들을 활용하고 있다. 사적 부문 노조들이 주로 단체교섭에 활동의 초점을 두고 있는 것과는 달리, 의회와 정치인들을 대상으로 하는 로비활동에 초점을 맞추고 있다. 이러한 점에서 선거는 대단히 중요한 공무원 노조 활동의 장이다. 선거결과에 따라서 공무원들의 경제적 지위나 고용 등이 크게 영향을 받기 때문이다.

마지막으로 미국의 공무원 노조들은 국제적인 연대활동에 관심을 기울이고 있다. 이는 한편으로 세계화 시대에 국제연대를 통하여 국내에서 영향력을 확대하려는 목적에 기초하고 있지만, 다른 한편으로 점차 공공부문의 활동들이 국제적이 성격을 지니고 있기 때문이다. 공무원 노조들이 공공성을 강조하는 경우, 보편적인 인권, 정치적인 차원에서 민주화, 고용보장 등이 점차 한 나라의 문제가 아니라 전세계적인 문제가 되면서 국제 연대활동은 점차 더 중요해지고 있다. 특히 공무원 노조들 가운데 교원노조는 사회적 정의를 내세워 국제적인 쟁점에 개입하면서 국제적인 연대활동을 벌이고 있다. 이러한 추세는 더욱 강화되는 추세를 보이고 있다.

참고문헌

- American Federation of Government Employees, 2003, <http://www.afge.org/Documents/History.pdf>.
- Barbash, Jack, 2003, <http://www.dol.gov/asp/programs/history/chapter6.htm>.
- Bronfenbrenner, Kate, and Tom Juravich, "The Impact of Employer Opposition on Union Certification Win Rates," Economic Policy Institute Working Paper # 113, Oct. 1994, pp. 3-28.
- Bureau of Labor Statistics, 2003, Ann.
- Freeman, Richard B. 1986, "Unionism Comes to the Public Sector," *Journal of Economic Literature*, vol. 24, no. 1, March 1986, pp. 41-86.
- _____, 1987, "Contraction and Expansion: The Divergence of Private Sector and Public Sector Unionism in the U.S." NBER Working Paper #2399.
- Freeman, Richard B. and Casey Ichniowski, (ed), 1988, *When Public Employees Unionize Chicago: NBER and University of Chicago Press*.
- Freeman, Richard B., and Casey Ichniowski, 1988, "Introduction: The Public Sector Look of American Unionism," *When Public Sector Workers Unionize* ed. by Richard B. Freeman and Casey Ichniowski, Chicago: NBER and University of Chicago Press, pp. 1-15.
- Johnson, Paul, 2003. "Against the Work Stoppage: A New Strike for a New Labor Movement" *Labor Notes*. May.
- Haulk, Jake, 2003, "Public Sector Unions and Presidential Voting," *Policy Brief*, Vol. 3, No. 29.
- Moody, Kim, 2000, *Workers in a Lean World*, London: Verso, 2000.

- Scipes, Kim, 1992, "Understanding the New Labor Movement in the 'Third World': The Emergence of Social Movement Unionism," *Critical Sociology* 19(2): 81-101.
- Seidman, Gay, 1994, *Manufacturing Militance*, Berkeley: California University Press, 1994.
- Starkman, Akivah L, 2001, "Collective Bargaining Rights for Public Employees in the United States and Canada" IRRA paper.
- Waterman, Peter, 1993, "Social-Movement Unionism: A New Union Model for a New World Order?" *Review*, XVI, 3.

제5장 스웨덴 공무원노조의 조직, 교섭, 사회적 역할

인수범(한국노동사회연구소 연구실장)

1. 서론: 노동3권 보장과 산업별 교섭

최근 공무원의 노동기본권과 사회적 역할에 대한 관심이 노동조합운동과 시민사회영역에서 높아지고 있다. 현실적으로는 공무원노조가 속속 결성되면서, 공무원들의 사회공공적 성격을 감안해 볼 때 공무원의 노동기본권을 어느 정도 보장해 주어야 합리적이고 민주적인 것인가에 대한 주장과 토론이 많이 있었다. 또한 공무원노조의 성격에 어울리게 노동조합이 부정부패 척결 및 사회개혁과 같은 사회적 역할을 제대로 해야 한다는 목소리도 높아지고 있다. 노동조합운동의 주요 관심사인 조직화와 교섭구조에 있어서도 전국단일노조를 형성해 산업별 교섭체계를 만들어 가는 노력이 필요하다는 주장도 일어나고 있다.

북유럽국가 중의 하나인 스웨덴에 관심을 가지는 것은 이 같은 공무원노조의 노동기본권, 조직과 교섭, 사회적 활동의 측면에서 하나의 모델로서 생각할 수 있기 때문이다. 스웨덴은 세계적으로 대표적인 사회민주주의 국가로서 이른바 ‘사회합의적 노사관계’가 정착되어 있는 나라로서, 노동조합의 합리적인 위상과 역할에 대한 중요한 사례가 되어 왔다. 특히 스웨덴은 사무직이나 공공부문의 노조조직률이 80%를 넘어서 노동운동에서 차지하는 역할이 생산직노조에 못지 않게 크다.

스웨덴 공무원노조는 크게 보아 다음과 같은 세 가지 특징을 지니고 있다.

첫째, 공무원노조의 노동3권이 완전하게 보장되고 있다는 점이다. 공무원은 정부조직에서 일한다는 이유로 일부 나라에서는 노동3권 중 단결권이나 단체교섭권만 인정하는 경우도 있다. 스웨덴은 공무원노조의 노동3권을 모두 인정하면서도 정치적 안정과 경제적 성장을 달성하고 있으며, 노동조합운동도 활성화되어 있다.

둘째, 노동조합조직이 전국단일노조로 산업별교섭을 하고 있다는 점이다. 스웨덴의 직종별노조 전통상 생산직, 사무직으로 공무원노조가 나뉘어져 있지만 조직대상은 다르다. 현재는 공무원노조가 국가공무원과 지방공무원으로도 나뉘어져 총 4개의 공무원노조가 있는 셈이지만, 서로 경쟁관계에 있는 조직이 아니기 때문에 노동조합운동의 전국단일노조라는 목표를 성취한 상태라고 할 수 있다. 단체교섭도 산업별 교섭을 통해 산별 단체협약을 체결하고 있으며, 사업장 차원에서는 공동결정제가 적용되어 작업장 경영참가가 활발하게 이루어지고 있는 상황이다.

셋째, 노동조합의 사회적 활동의 영역에서는 사회적 파트너(social partner)로 인정받기 때문에, 정치적·사회적 정책 참가나 사회운동적 활동에 일상적으로 참여하고 있다. 정부, 정당, 국회는 물론 다양한 사회운동과의 접촉을 통해, 사회 정의(justice)를 실현하고 더 나은 사회를 만들기 위한 노력들을 하고 있다. 노동조합이 진보정당인 사회민주당과 조직적 연계를 갖고 있고, 노조조직률이 높다는 점이 노조가 사회적 파트너로서 기능 할 수 있도록 하였다고 볼 수 있다.

스웨덴의 공공부문은 1980년대 말 이후 국제환경 변화와 정부의 정책변화로 추진된 ‘공공 개혁’으로 단체교섭의 분권화 및 고용구조상의 변화를 겪고 있기도 하지만, 전체적으로는 산업별 조직 및 교섭체계 위

에서 최근 변화들을 결합하는 모습을 보이고 있다. 즉 조직의 자율성 증대 및 교섭구조의 분권화를 요구하는 정부와 사용자의 노력에 노동조합이 적절하게 대응하고 있는 양상이다.

2. 스웨덴의 공공부문과 노동조합운동

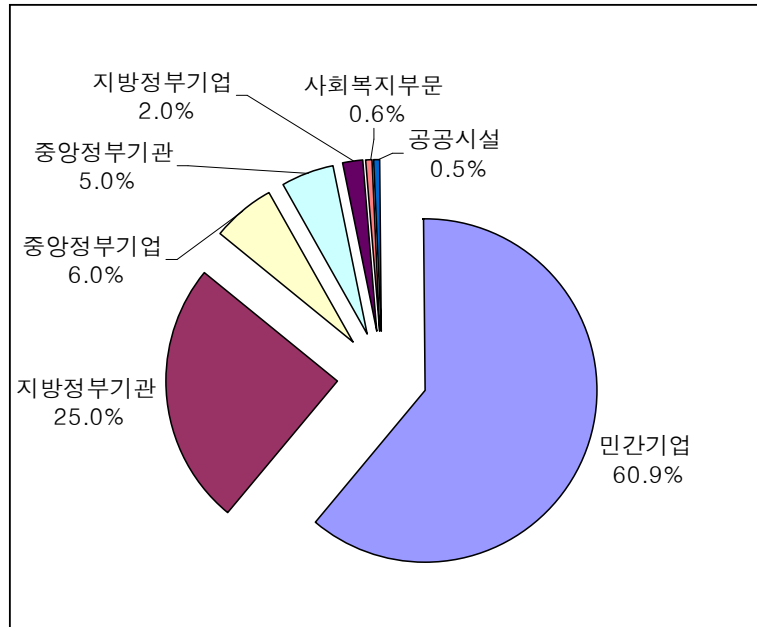
1) 스웨덴의 공공부문

스웨덴은 대표적인 혼합경제국가이자 사회복지국가로 공공부문의 비중이 세계적으로 높은 나라들 중의 하나이다. [그림 5-1]에서 볼 수 있는 것처럼, 공공부문의 비중은 약 40% 가량이나 된다. 공공부문에서 가장 중요한 비중을 차지하는 것은 지방정부기관으로 25.0%나 되며 지방정부기업도 2.0%이다. 지방정부기관에서 대부분의 사회복지업무를 담당하고 있기 때문에 지방정부의 비중이 높은 것이다. 중앙정부의 비중도 중앙정부기관이 5.0%, 중앙정부기업이 6.0%에 달한다는 것을 알 수 있다.

이렇게 공공부문에서 일하는 노동자가 많기 때문에, 스웨덴의 공무원노조는 그 규모와 역할에 있어서 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

스웨덴의 공공부문은 크게 중앙정부와 지방정부로 나눌 수 있다. 중앙정부는 외교, 국방, 세관, 도로 등의 전국적인 업무를 다루며 총 270개 기관에 약 250,000명이 일하고 있다. 스웨덴은 대부분의 병원, 대학 등이 주립 또는 국립이기 때문에 여기에서 일하는 사람들도 말하자면 공무원인 셈이다. 병원 등 보건의료기관은 대부분 지방정부기관이고, 교육기관 중 대학은 국립, 초중고학교는 지방정부기관인 경우가 일반적이다.

[그림 5-1] 스웨덴 경제의 부문별 고용비중



* 자료: Murray(2000 : 170).

중앙정부에서 일하는 직원은 크게 정치직원과 행정직원의 구분이 있어서 정부기구의 장관 또는 차관 등 정치적으로 임명되는 공무원과 사회보험국 등 국가행정기관에서 일하는 행정직 공무원(일반 공무원)간에 질적인 차이를 둔다. 정치직원은 선거임기가 끝나면 그만 두는 것이 일반적이기 때문에, 국가행정의 지속성과 발전을 위해 중앙행정기관의 독립성이 잘 보장되어 있는 것이 스웨덴의 특징이다. 즉 중앙정부 내의 정치와 행정이 엄격히 분리되어 있는 것이다.

<표 5-1> 스웨덴 중앙정부 직원 수와 임금(단위: 명, 크로나)

구분		2000년	2001년
행정국장	여	124	141
	남	338	325
	전체	462	466
집행직원	여	1,085	1,102
	남	977	994
	전체	2,062	2,096
전문직	여	319	262
	남	327	282
	전체	646	544
정치임명직	여	80	74
	남	79	68
	전체	159	142
행정직원	여	907	872
	남	236	213
	전체	1,143	1,085
기타	여	0	0
	남	3	0
	전체	3	0
전체직원	총합	4,472	4,333
	여	2,515	2,451
	남	1,957	1,882
평균임금			
행정국장		40,634	43,554
집행직원		25,975	27,210
전문직		31,028	32,268
정치임명직		31,480	32,556
행정직원		17,425	18,091

* 자료: Swedish Government Offices Yearbook 2000, p.57.

<표 5-2> 스웨덴 중앙정부 부처별 직원 수

정부부처	2000년	2001년
수상실	57	57
법무부	323	341
외무부	1,645	1,502
국방부	120	136
건강사회부	216	217
재무부	419	416
교육과학부	216	211
농림수산부	151	134
문화부	160	93
환경부	204	175
산업자원통신부	405	462
행자부	556	589
전체	4,472	4,333

* 자료: Swedish Government Offices Yearbook 2000, p.57

<표 5-1>과 <표 5-2>에서 볼 수 있는 것처럼, 중앙정부 각 부처 (department)의 직원은 상대적으로 규모가 작다. 실질적인 국가행정을 담당하는 중앙행정기관은 중앙정부 각 부처와는 형식적으로 독립되어 있어, 각 기관별로 독자적인 운영을 할 수 있게 하고 상대적인 자율성과 효율성을 누릴 수 있게 하고 있다. 물론 중앙행정기관의 장 등 고위층 공무원은 정부에 의해서 임명되고 임기가 끝나면 물러나는 정치공무원이지만, 일반공무원은 정치적 변화와는 관계없이 그 지위가 보장된다.

이처럼 정부와 의회가 결정한 정책이나 시행령 등은 주로 중앙행정기관(Centrala ämbetsverken)에 의해 집행된다. 중앙행정기관은 해당

기관의 장(general director)과 간부직원 및 해당분야의 전문가가 아닌 비전문인으로 구성되는 위원회가 있다. 비전문인은 해당 기관의 관할 업무와 관련이 있는 사회단체나 기구에 종사하는 사람으로 정부가 임명한다. 이것은 중앙행정기관의 독주와 행정의 일방통행을 지양하고자 될 수 있는 대로 정책 적용대상자의 의사와 이해관계를 충분히 반영하여 보다 더 민주적인 행정을 운영하려는 데 그 목적이 있다(변광수·구대복·김현옥, 1993: 115). 이러한 중앙행정기관은 80여개나 되는 데 대표적인 기관은 사회복지청, 중앙교육청, 노동시장위원회, 중앙통계국, 이민청 등이다.

지방정부는 크게 보아 주(län)와 시(kommun)로 구분되며, 전국적으로 21개 주 자치체(Länsting)와 289개 시 자치체(Kommunfullmäktige)가 있다. 주 자치체에는 약 230,000명이 일하고 있으며, 시 자치체에는 약 840,000의 노동자가 있다. <표 5-3>에서 볼 수 있는 것처럼 대부분의 시민을 위한 사회복지서비스는 시 차원에서 담당하고 있고, 주 차원에서는 보건의료가 주요 업무임을 알 수 있다.

주 자치체와 시 자치체는 각각 지역간 서비스와 협력을 위해 연합체를 구성하고 있다. 주 자치체는 3개의 준 주자치체(Gotland, Göteborg, Malmö)를 포함하여 주연맹(Länstingsförbundet, LF)을 결성하고 있으며, 시 자치체는 전국 289개 시 자치체의 연합체인 시연맹(Svenska kommunförbundet, SK)을 구성하고 있다. 앞으로 살펴볼 단체교섭에서 지방정부공무원노조의 사용자 측 교섭당사자가 주연맹과 시연맹이기도 하다.

<표 5-3> 스웨덴의 공공부문 현황 및 책임영역

국가(Stat)	시(Kommun)	주(Län)
-270개 기관 -25만명	-289개 시 -84만명	-21개 주 -23만명
<책임영역> -외교 -국방 -법원 -검찰 -경찰 -세무 -세관 -전국도로 및 장거리 통신 -고용알선서비스 -사회보험 -대학과 전문대학 -국립문화기관 -공공서비스의 발전·감독·평가	<책임영역> -육아·탁아 -고령자 보살핌 -사회보조 -초·중등 교육 -상하수도 -건축허가, 도시계획 -소방구조서비스 -도서관 및 여가시설 -지역교통	<책임영역> -보건 -공공치과보건의서비스 -지방교통 -지방계획

* 자료: AGV(2002 : 15).

2) 노동조합운동과 공무원노조

스웨덴 노동조합운동은 초기에는 생산직노총(LO)을 중심으로 이루어졌다는 특징을 지니고 있다. LO는 지금부터 100여년 전인 1898년에 만들어져서 스웨덴 노사관계를 규정하고 있는 1938년의 ‘살트헤바덴 협약’(Saltsjöbaden avtal)을 체결하였고 1950년대부터 1980년대까지 스웨덴사용자연맹(SAF)와 중앙임금교섭을 해왔다. 정치적으로는 노동자 진보정당이라고 할 수 있는 사회민주당(SAP)과 밀접한 관계를 계속 유지하고 있다.

공무원노조가 주로 속해 있는 사무직노총(TCO)은 20세기 전반기나 되어서야 본격적으로 노동조합으로 모이기 시작하였다. 1931년에 사무직 중앙연맹(DACO)이 사무직노동자를 조직하여 만들어졌고, 1937년에는 DACO와 공무원노조들이 모여서 사무직노총(TCO)을 건설하였다(Carlson, 1969). 이것은 1936년 「단결권과 단체교섭권에 관한 법률」에 의해 사무직노동자가 단결권과 단체교섭권을 획득한 결과이기도 하였다. 이 법은 나중에 「공동결정법」이 1976년에 제정되면서 통합되게 된다. 사무직조직은 DACO와 공공부문조직인 구TCO는 결국 1944년에 TCO라는 이름으로 통합되어, 사무직노총으로 활동하게 된다.

공무원노조의 단결권과 단체교섭권은 사무직노조보다 조금 늦어서, 국가공무원은 1937년에, 지방공무원은 1940년에 노동2권을 확보하게 되었다. 스웨덴에서도 공무원노조가 단체행동권을 포함한 노동3권을 전부 얻게 된 것은 단결권과 단체교섭권을 확보한지 거의 20여년 후인 1965년이였다. 1965년에 「국가공무원법」과 「지방공무원법」이 제정되어, 공무원도 민간부문노동조합이 가지고 있던 노동기본권을 쟁취

하게 된다(변광수·구래복·김현옥, 1993: 169). 이 때부터 공무원노조도 민간부문의 노조와 마찬가지로 완전한 노동3권을 얻었으며,³⁸⁾ 이후 노동조합운동의 주도권도 사무직노조와 공공부문노조가 지배하게 되는 계기가 되었다.

생산직노조와는 다르게 사무직노조와 공공부문노조는 특정 정당을 지지하지 않으며 정치적 중립을 원칙으로 하고 있어, 노동자의 조합가 입률을 높이고 있다. 공공부문의 노조조직률은 대부분 90% 수준에 이를 정도로 매우 높은데, 이를 위해선 노동조합이 사회적 파트너로 인정 받는 것도 중요하지만 공무원노조를 포함한 공공부문노조들이 정치적 중립을 선언한 것도 기여한 바가 크다고 할 수 있다.

스웨덴의 공무원 노조는 <표 5-4>에서 보는 것처럼 크게 4개의 주요 노조가 있다고 할 수 있다. 스웨덴에는 경찰노조와 군인노조, 교사노조도 별도로 있어서 이들도 크게 보아 공무원노조에 속한다고 할 수 있으나 좁은 의미의 중앙정부와 지방정부 행정업무를 하는 노동조합은 아래의 4개 정도의 노동조합을 들 수 있다. 스웨덴 공공부문 노동자의 현황은 <표 5-5>와 같다.

<표 5-4> 스웨덴의 공무원노조

공무원노조	조합원 수	직 종
중앙정부사무직노조(ST)	97,000명	중앙정부사무직
중앙정부생산직노조(SEKO)	170,000명	운수/통신/국가행정/에너지
지방정부사무직노조(SKTF)	178,000명	지방정부사무직
지방정부생산직노조(Kommunal)	595,000명	보건사회서비스/기술서비스

38) 1960년대 중반에 공무원이 단체행동권을 쟁취한 것은 매우 의미있는 일인데, 이것은 당시 장기적인 사회민주당의 집권과 강력한 노동조합운동이 존재했다는 정치 사회적 요인이 커다란 영향을 미쳤다는 것이 일반적인 평가이다.

<표 5-5> 스웨덴 공공부문 노동자(단위: 1000명)

구분	1995	2000
중앙정부 고용	246,1	218,4
1) 공무원	224,2	202,8
2) 국가기업	21,9	15,6
지방정부 고용	1,044,8	975,3
1) 기초자치단체(시)	757,2	757,2
2) 교회	24,6	-
3) 광역자치단체(주)	238,4	218,2
기 타	18,0	15,1
합 계	1,308,9	1,208,8

* 자료: SCB(2002).

일반적인 의미의 공무원노조는 이 중에서 중앙정부사무직노조(ST)와 지방정부사무직노조(SKTF)가 많은 부분을 차지한다고 볼 수 있다. 지방정부생산직노조(Kommunal)는 보건사회서비스 및 기술서비스에 해당하는 공무원이며, 중앙정부생산직노조(SEKO)도 국방행정, 대학의 기술행정직, 경찰청 및 교도행정직 등이라 본래적 의미의 공무원의 비중은 그리 크지 않다고 할 수 있다. 한편 전통적으로 스웨덴 사무직노조들은 공공부문노조협의회를 만들어 왔는데, 현재는 공공노조교섭협의회(OFR)를 만들어 공동으로 교섭 및 정책을 만들어가고 있다. 스웨덴의 교사, 병원, 경찰, 군인 등 많은 업종이 공공부문에 속하기 때문에, OFR에 속하는 노조는 13개 노조이며 소속 조합원 수는 610,000명이나 된다. 주요 노조들을 열거하면 교사노조(163,139명), 지방정부사무노조(140,488명), 중앙정부사무노조(80,012명), 보건의료노조(89,202명), 경찰노조(16,198명), 군인노조(10,714명) 등이다.

3. 공무원노조 조직구조 및 교섭체계

1) 조직구조: 중앙조직과 사업장조직의 조화

스웨덴 노조조직의 가장 큰 특징은 산업별 노조로서 중앙조직이 단체교섭을 책임지며 노조의 인력과 재정이 중앙집중화되어 있다는 점과 함께 ‘노동법’과 ‘단체협약’에 의해 사업장차원의 노조조직 활동이 활성화되어 있다는 점이다. 특히 1974년에 제정된 「사업장 현장위원에 관한 법」은 작업장차원의 노조 현장위원의 활동을 제도적으로 보장하고 있을 뿐 아니라, 작업장 차원의 노조조직(klubb)을 운영할 수 있는 인력 및 재정을 사용자가 제공하게 되어 있다.

사업장조직의 권력을 더욱 강화시킨 것은 1976년에 제정된 「공동결정법」(codetermination)이다. 노동조합이 기업경영에 참가할 수 있는 법률적 근거를 제공한 「공동결정법」은 이후 노사간의 단체협약으로 이어진다. 공공부분의 공동결정협약은 중앙정부와 지방정부가 각각 따로 만들어져, ‘중앙정부 공동결정협약’(MBA-S)은 1978년에 체결되었고 ‘지방정부 공동결정협약’(MBA-KL)은 1980년에 체결되었다. 공동결정협약으로 노동조합은 합리화, 경영발전, 계획, 인사이동, 인력개발, 노동감독 및 정보에 대한 사항에 관해 경영참가를 할 수 있게 되었다.³⁹⁾

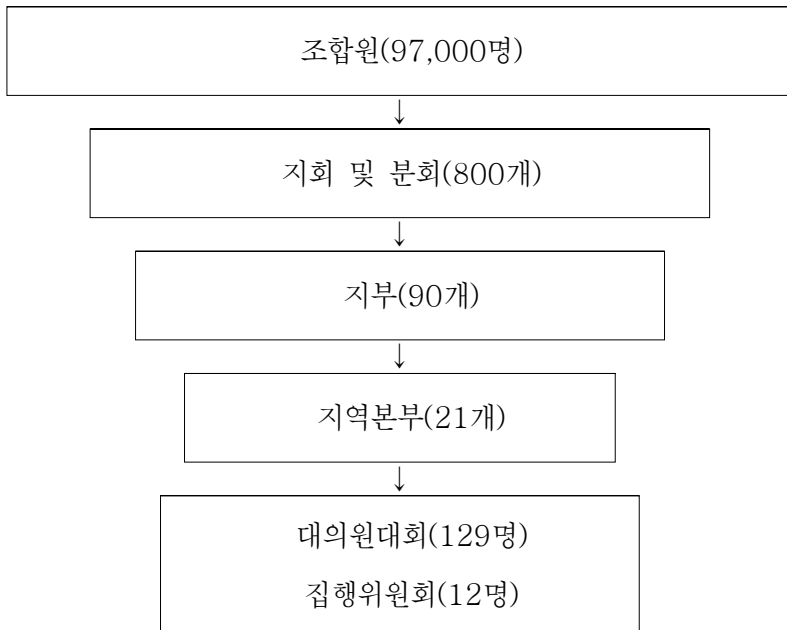
이와 함께 현장조합원의 의견과 이해를 제대로 대변할 수 있도록 현장위원 수를 정하고 있다. 공공부문 노조의 경우 일반적으로 조합원 10

39) 노동조합의 이사회참가를 보장한 「노동자대표의 이사회참가법」도 1972년에 제정된 바 있다.

명당 현장위원 1명을 두고 있어 노조민주주의가 최대한 보장될 수 있도록 하고 있다. 우선 국가공무원사무직노조(ST)는 조합원이 97,000명 정도인데, 현장위원 수는 약 8,000명 정도나 된다.

[그림 5-2]를 보면 알 수 있듯이, ST는 사업장이 전국적으로 퍼져 있어서 조직구조도 지역본부, 지부, 지회 및 분회로 나뉘어져 있고 사업장도 많음을 알 수 있다. 지역본부는 스웨덴의 행정구역과 비슷하게 21개로 되어 있으며, 지부는 90개이고 지회 및 분회는 800개 정도로 구성되어 있다. 최고의사결정기구인 대의원대회는 129명의 대의원으로 이루어지며, 집행위원회는 12명이며 이중 58%가 여성이다. 여기서 하나의 지부는 보통 하나의 정부기관에 해당되며, 지부 아래에 지역지부 및 작업장분회가 소속되게 된다.

[그림 5-2] 국가공무원사무직노조(ST)의 조직구조

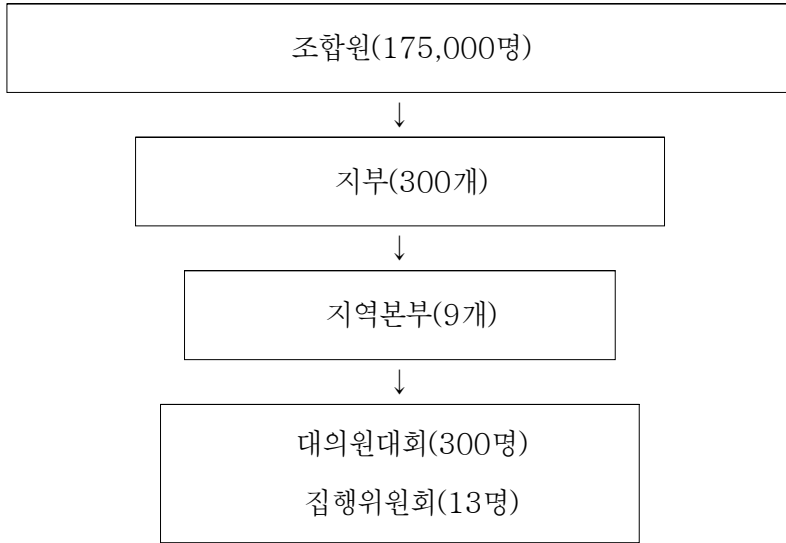


ST의 조합비는 임금의 1.4%이며, 전체 조합비의 1/3이 노동조합에 고용된 노동자의 임금으로 사용된다. 지역으로는 조합비의 25%가 지급되며, 나머지 40% 가량은 노동조합의 사업비, 즉 교육, 서비스, 노보 및 교섭 등의 비용으로 쓰여진다. ST 본조에는 약 70명이 일하며, ST 지역조직에도 약 70명 정도가 일하고 있다. 즉 노동조합 인력의 50%가 ST본조에 있는 셈이다. 노동조합의 부서들은 크게 6개로 구성되어 있다. 교섭 및 발전부, 조합원서비스부, 총무인사부, 정보통신부, 편집부, 홍보선전부로 이루어져 있다.

지방공무원사무직노조(SKTF)도 ST와 유사한 조직구조를 갖고 있다. 조합원은 약 175,000명이며, 현장위원은 조합원 10명당 1명꼴로 약 17,000명 정도 된다. SKTF는 지방정부노조이기 때문에 지역의 중요성이 크다고 할 수 있다. 지역본부는 9개, 지부는 300개로 조직이 구성되어 있다. 대의원대회는 3,000명의 대의원으로 구성되며 집행위원회는 13명이다. 현장위원은 지방자치제에서 약 10명 가량으로 조직된 팀에서 1명 정도가 선출되어, 해당 조직의 책임자와 함께 조합원의 노동조건에 대해 논의하게 된다.

조합원 175,000명 중 6,000명이 학생이고 23,500명이 연금생활자이다. 현장위원은 주로 지방정부와 조합원과의 연결고리의 역할을 하는 것이 일반적이다. 지부는 보통 1개의 시(Kommun) 또는 1개의 주(Lansting)를 담당한다. 지부 아래에는 ST와 비슷하게 지회 또는 분회가 소속된다. SKTF 본조에는 100명의 직원이 일하고 있으며, SKTF의 지역조직에도 약 100명의 직원이 있다. 조합비는 임금의 1.0%이다.

[그림 5-3] 지방정부사무직노조(SKTF)의 조직구조



2) 교섭체계: 산별협약과 보충협약

공무원노조의 교섭체계는 기본적으로 산업별 교섭체계이다. 교섭체계도 노조가 중앙정부 및 지방정부로 나누어져 있는 것처럼, 중앙정부 단체교섭과 지방정부 단체교섭으로 크게 구분된다. 중앙정부 단체교섭의 노사당사자중 노동조합은 중앙정부사무직노조(ST)를 포함하는 교사노조, 경찰노조 등 공공부문노조들을 포괄하는 공공부문교섭협의회(OFR)가 있고, 생산직노총(LO) 소속의 중앙정부생산직노조(SEKO), 전문직노총(SACO) 소속 노조들의 교섭협의회(SACO-S)이다.

중앙정부 단체교섭 사용자는 정부사용자기구(AGV)이다. AGV는 중앙정부부문의 단체교섭을 위해 1965년부터 만들어진 독립적 정부기구이다. AGV는 정부기관들을 회원으로 하고 있으며, 최고의사결정기구인 ‘사용자협의회’를 년 1회 개최한다. ‘사용자협의회’ 위원은 AGV의

회원인 약 270개 정부기관의 장들이 80명의 위원을 선출하여 운영하며, 사용자협의회는 15명으로 구성되는 이사회를 임명한다. AGV는 약 60명의 직원을 채용하고 있다.

지방정부 차원에서도 사무직 쪽은 공공교섭협의회(OFR)와 생산직노동총(LO) 소속인 지방정부생산직노조(Kommunal)가 노동조합 측 교섭 당사자가 된다. 사용자측은 광역자치단체와 기초자치단체인 주와 시의 연맹인 주연맹(LF)과 시연맹(SK)이 지방정부부문 단체교섭 당사자이다(<표 5-6> 참고할 것).

<표 5-6> 공무원 단체교섭 노사당사자

노동조합	정부사용자
<중앙정부> 사무직공공교섭협의회(OFR; ST포함) 중앙정부생산직노조(SEKO) 전문직노동총국가부문협의회(SACO-S)	정부사용자기구(AGV)
<지방정부> 사무직공공교섭협의회(OFR; SKTF 포함) 지방정부생산직노조(Kommunal)	주연맹(LF) 시연맹(SK)

* 자료: AGV(2002)에서 재구성.

중앙정부 교섭기구인 AGV가 만들어졌음에도 불구하고 정부내각은 공무원의 임금교섭에 커다란 관심을 가졌고, 단체협약의 최종승인을 위해 내각으로 협약이 보내지곤 하였다. 1970년대에 정부행자부 차관이 AGV이사회의 의장이 되는 등 임금인상 억제에 일정한 노력을 하였으며, 1985년에는 수상이 직접 공무원노조의 임금교섭에 참가하기도

하였다. 그러나 이러한 정부의 노력도 공무원 임금인상을 막을 수 없었으며, 1994년에 정부내각을 공무원 임금교섭으로 실질적으로 자유롭게 하고 AGV가 교섭을 전담하게 하는 방식으로 전환하였다(Murray, 2000: 172).

<표 5-7>은 최근의 민간부문과 공공부문의 임금인상률인데, 양 부문 사이에 임금인상률에는 커다란 차이가 없음을 알 수 있다. 일반적으로 스웨덴 공무원의 민간부문 대기업을노동자의 80% 정도 수준의 임금을 받고 있고 공무원내부의 임금격차는 민간부문보다 훨씬 작다. 공공부문과 민간부문의 단순비교는 비합리적인 것이고, 공무원의 임금은 민간부문 대기업을노동자의 임금보다는 약간 적은 편이지만 대부분의 민간기업노동자보다는 높은 편이라고 할 수 있다. 공무원의 상대적으로 작은 임금수준을 보충하기 위해, 스웨덴 공무원은 휴가일수가 민간부문보다 7일이나 많은 44일을 받고 있기도 하다.

<표 5-7> 민간부문과 공공부문의 임금인상률(시급): 1999-2002 (단위: %)

연도 부문	1999	2000	2001	2002
민간부문	3.0	3.7	4.0	3.8
제조업	2.5	4.1	3.7	4.0
건설	4.1	3.9	4.9	3.7
민간서비스	3.5	3.4	4.3	3.7
공공부문	4.0	3.8	4.7	4.3
중앙정부	4.6	4.8	4.3	3.9
지방정부	3.8	3.6	4.8	4.4
전체	3.4	3.7	4.3	4.0

* 자료: OFR(2003 : 4).

스웨덴 공무원노조 임금체계에서 주목할 것은 중앙수준의 단체협약과 함께 작업장수준에서 보충협약이 이루어진다는 점이다. 산별단체협약에서 결정되는 임금인상률은 단지 기준 임금인상률(floor pay increase rate)의 역할만 하고, 나머지 임금인상은 작업장차원의 노사임금협약에 의해서 이루어진다는 점이다. 스웨덴의 임금체계는 기본적으로 직무급이기 때문에 보충협약 인상률이 정해지더라도 그 한도 내에서 개별노동자가 하고 있는 직무의 난이도에 따라 실제로 받는 임금은 개별노동자에 따라 차이가 있을 수 있다. 이것은 1990년에 기존에 있었던 임직급체계가 폐지되면서 가속화되었다. 이런 방식을 ‘개별임금체계’(individual wage system)로 부르기도 한다.

개별임금체계는 갑자기 정부에 의해서 도입된 것이 아니라 1966년에 공무원의 단체행동권이 보장되면서 점진적으로 시행되어 온 결과로만 들어진 것이다. 스웨덴 공무원도 한국처럼 직책과 직급에 따른 임금체계를 지니고 있었던 것이다. 기존 임금체계가 변하기 시작한 것은 1977년부터이다. 1977년 공공 중앙교섭에서 임금의 개인별 조정에 관한 조항이 들어가게 되었다. 하지만 1970년대의 개인별 조정은 공무원의 임금격차를 줄이려는 시도였기 때문에, 1990년대 이후 유연화전략의 하나로써 실시된 '개별 임금체계'와는 다르다.

실질적인 유연적 임금체계로의 변화는 1980년대부터 시작되었다. 공공부문사용자들이 유연한 임금체계와 유연한 인사관리정책을 들고 나왔다. 1980년대에 스웨덴은 다른 나라와는 달리 전문직종의 노동자들이 부족한 노동시장상황이었기 때문에, 이들을 채용하기 위해서도 유연한 임금체계가 필요했다. 공공기관에 작업장차원의 임금교섭권을 부여하는 사례가 늘어나고, 1985년에 정부는 인적자원관리(HRM)가 공

공기관들에 필요하다는 법안을 제출하는 등 유연화가 급속하게 진행되었다. 결국 1990년에 기존의 공무원의 임직급체계가 폐지되고 유연한 임금체계로 전환되었다.

스웨덴 공무원은 노동3권을 민간부문과 동일하게 지니고 있을 뿐 아니라, 공동결정법을 통해 정부기관의 경영에 참가하고 있으며 임금체계도 민간부문과 유사한 체계로 이동하였다. 이 점은 공무원의 고용체계에서도 유사한 양상을 보인다. 스웨덴 정부기관의 특징은 정부와 의회로부터 상대적 독립성을 보장받고 있다는 점이다. 물론 정부기관은 정부와 의회가 정한 목표와 예산에 의해 운영되지만, 실제적인 운영은 정부기관이 독립적으로 할 수 있는 책임과 권한을 갖고 있다.

다시 말해 정부기관은 임금 및 임대료 등의 행정·운영비용을 정부와 의회의 결정에 따라 배정 받으며, 3년 회계연도 단위로 예산제안서를 제출하고, 매년 활동성과·재정보고·인적자원 현황 등을 정부에 보고할 의무가 있다. 하지만 각 정부기관이 필요로 하는 인력을 고용할 경우에는 해당 기관에서 자율적으로 직원을 채용한다. 중앙차원의 공무원 채용절차가 존재하지 않아서, 민간기업에서 신입사원을 채용하는 것처럼 정부기관이 필요한 인력을 고용하는 방식으로 이루어져 있다. 판사, 검사, 경찰, 외교업무 등의 인력고용은 예외로 인정되어 전통적인 방식이 유지되고 있다.

단체협약에는 기본적으로 노사당사자들의 행위를 규율하는 ‘기본협약’과 ‘협력협약’이 있다. 실제적인 단체협약은 임금, 고용, 연금, 노동시간, 휴가 그리고 기타 일반 노동조건에 관한 내용들이 포함된다. 최근에 단체교섭 기간은 3년이며 단체협약에서 매년의 기준 임금인상률을 결정한다. <표 5-8>은 하나의 예로 중앙정부부문의 협약임금인상률이다.

<표 5-8> 스웨덴 중앙정부부문 협약임금인상률

구분	2002년 4월 1일	2003년 7월 1일
중앙정부사무직(OFR)	3.0%, 최소 530Kr	3.3%, 최소 620Kr
중앙정부생산직(SEKO)	3.0%, 최소 530Kr	3.3%, 최소 620Kr

* 자료: AGV(2002b : 9).

4. 노동조합의 사회적 역할: 사회적 파트너십

스웨덴에는 노동조합이 정치사회개혁을 위해 특정한 활동을 하기에 앞서 그동안 민주주의 원칙의 실현을 위해 다양한 제도들이 구비되어 있다. 우선 정부기관은 정치권력에 상대적인 독립성을 지니고 있다. 특정 정부기관의 업무들은 해당 기관장의 권한이지, 관련 부처의 장관이 공공기관에 대해 권한을 행사하든지 개별 사안에 대해 영향력을 행사할 수 없다. 정부기관은 단지 정부와 의회가 수립한 목표와 예산, 평가에 의거한 결정으로 해당행정업무를 수행할 뿐이다. 최근에는 개별 정부기관의 사업수행과 재정운영 결정의 효율성을 높인다는 목적으로 책임과 권한을 개별기관으로 이양하는 추세이다.

두 번째로 공공부문 노동자는 의사표현의 자유 원칙에 의해 자신이 갖고 있는 정보를 제3자에게 제공할 수 있으며, 언론에 익명으로 정보를 제공할 수도 있다. 공무원노조의 사회적 기능의 중요 역할이 공직사회의 문제점들을 지적하고 해결해 나가는 것이라는 점에 비추어 볼 때, 이 ‘의사표현의 자유’ 원칙은 커다란 중요성을 지닌다. 물론 정보제공의 자유도 국가안보 및 개인 보호를 위해서는 제한이 가해질 수 있지만, 이 제한은 법을 통해서만 가해질 수 있다.

세 번째로 국가행정을 통제하기 위해 의회가 사정옴부즈만을 임명하여 공무원의 직무를 감찰하는 사정옴부즈만기구(Justitieombudsmannaämbeter, JO)가 있다. 시민은 누구나 국가공무원이든, 지방공무원이든 불공정하거나 억울한 일을 당했을 때, 사정옴부즈만에게 그 내용의 시정을 요구할 수 있다. 즉 옴부즈만이란 행정결정에 대한 국민의 불공평을 심사 또는 조사하여 구 부당성이 인정될 때는 구제책을 강구해주는 제도인 것이다.

네 번째가 중앙정부와 지방정부 사업장에도 민간부문과 마찬가지로 ‘공동결정제’가 적용된다는 점이다. ‘공동결정제’에 의해 노동조합은 해당기관의 생산, 재정, 고용정책 등의 변화에 대해 정보를 정기적으로 받을 수 있다. 사용자도 기관의 활동이나 조합원의 노동조건에 변화를 가져오는 중대한 변화에 대해서는 노동조합과 협의할 의무가 있다.

이렇게 간접적으로 노동조합이나 공무원이 사회적 역할을 할 수 있는 기반이 있는 반면에 이른바 ‘정책참가’라고 할 수 있는 영역에서 공무원노조는 사회적 파트너로서 활동하고 있다.

첫째, 노동조합은 중앙정부와 지방정부의 조직운영과 발전에 대해 교섭, 협의, 대화 채널을 가지고 있다. 이러한 정책참가는 예산이나 부정부패 척결에도 적용된다. 앞서 말한 ‘정보공개 원칙’이 중요한 기능을 한다. 정책참가의 예로써 조사위원회와 행정위원회가 있다. 정부부처는 중요한 사안에 대해서는 의회의 논의를 거쳐 조사위원회를 구성한다.

조사위원회는 공무원으로만 구성되는 경우가 3분의 1정도 되고, 나머지는 주요 이익집단대표, 공무원, 국회의원으로 구성되는 경우도 있다. 후자의 경우는 이익집단대표로서 주로 노사대표들로 구성되기 때

문에, 노동조합은 이러한 조사위원회를 통해 정책결정에 적극적으로 참가할 수 있다(<표 5-9> 참고). 조사위원회의 보고서는 해당 이익집단과 정부에 보내지는 데, 노조는 이 보고서에 대한 의견서(Remiss)를 제출할 수도 있다. 의견서가 제출되면 해당기관은 회답할 의무가 있다.

이보다 더 중요한 것은 중앙행정기관의 경우에 행정위원회를 두어 노조대표들이 행정기관 운영에 참가할 수 있게 하였다. 1912년에 설치된 사회청에는 노사대표가 각각 2명씩 참가하여 사회청의 운영에 실제로 참가하게 되었다. 1939년에는 기존의 실업위원회가 노동시장위원회로 바뀌고 여기에 노조대표가 참가하여 많은 영향력을 행사하고 있다. 즉 스웨덴의 코포라티즘은 중앙행정기관에 노조대표가 참가하는 제도적 형태를 띠었던 것이다.

<표 5-9> 정부부처 조사위원회 구성 - 1905년 이후 변화

연도	조사위원회수	평균인원수	국회의원	공무원	이익집단대표	총계
1905-14	403	3.9	27	51	21	1,579
1915-24	504	4.1	27	47	26	2,083
1925-34	452	3.7	32	43	25	1,690
1935-44	618	4.1	23	47	30	2,560
1945-54	752	4.4	25	41	34	3,306
1955-67	989	3.7	19	60	20	3,651
1972	293	n.a.	19	63	18	1,498

* 자료: 미야모토 타로(2003 : 87).

두 번째로 공무원의 노동조건과 밀접한 관련을 지닌 국회 및 정부와 매년 여러 문제에 대해 협의하는 모임을 가진다. 국회와는 매년 간담회를 열어 서로의 의견을 교환하고 논의하며, 정부의 재무부 및 법무부

장관과는 정기적 모임을 가져 예산안 및 인적자원관리정책에 대해 논의하는 과정을 거친다. 한편 국회의원 중에서 노조대표 출신인 사람도 30-40명 이상 되기 때문에 노조의 의견을 전달하고 관철하는 데 중요한 기반이 되고 있다.

세 번째로 공무원노조는 여성운동, 환경운동 등 다양한 사회운동 모임에 참가하기도 하며, 대부분의 정당들과도 접촉기회를 가져 공무원의 노동조건 개선과 사회개혁 주제에 대한 논의와 토론을 자주 벌이고 있다. 사회민주당과는 가까운 관계를 유지하고 있으며, 사안에 따라서는 보수당과도 협력하고 있다. 시민운동에 대해선 좀더 적극적으로 필요하다면 재정적인 지원도 아끼지 않고 하고 있다.

최근에는 공무원노조가 대시민서비스의 향상을 위해 ‘다시 생각하자’(Think Again)라는 서비스향상 캠페인을 대대적으로 시행한 바도 있다.⁴⁰⁾ 이런 활동에서 중요한 기반은 지역차원의 사업장이었고, 좀더 구체적으로는 작업장이다. 구체적인 서비스는 구체적인 작업장에서 이루어지는 경우가 많기 때문에 노동조합도 작업장차원의 노조활동을 중요하게 여기고 있다.

5. 맺음말: 한국의 시사점

스웨덴 공무원노조의 조직과 활동은 여러 측면에서 우리에게 많은 시사점을 던져준다. 우선 공무원의 노동3권 보장은 민주적 사회라면 원칙적으로 보장되어야 할 과제라는 점임에도 불구하고, 스웨덴에서도

40) 최근에 스웨덴에서 조사한 여론조사에 따르면 아직도 공공부문조직이 다른 부문에 비해 덜 민주적이라는 결과가 나왔다.

공무원의 노동기본권 완전보장은 1965년이 되어서야 이루어졌다는 점에서 공무원의 특수한 지위가 반영되고 있는 것을 알 수 있다. 일본과 독일처럼 선진국가임에도 불구하고 공무원노조의 단체행동권을 허용하지 않은 국가의 경우는 역사적으로 국가 관료의 특권적 지위가 뿌리 깊었다는 점에서 이를 유추해 볼 수 있다.

스웨덴은 사회민주당이 집권하고 사회민주주의적 문화가 자리잡으면서 공무원사회에서 직책을 붙여서 호칭하는 문화가 이미 50여년 전에 사라졌다. 또한 공무원 임금 및 고용체계에서도 민간부문과 비슷하게 능력이 중요한 기준이 되고 직무에 따라 임금이 결정되는 방식으로 이루어져 공무원 특권이라는 것이 거의 사라졌다. 이런 상황 탓에 공무원도 민간부문 노동자와 똑같이 노동기본권을 보장받는 게 당연시되었다고 볼 수 있다. 우리사회도 불필요한 공무원 특권은 사라져야 할 것이다.

공무원의 정치적 중립의 문제도 중요하다. 스웨덴의 정부기관은 선거에 의해 결정되는 정치공무원과는 구분되며 정부부처와는 상대적 독립성을 지녀왔다. 공무원이 정부의 정치적 성격에 따라 고용이 불안해진다면 국가행정의 지속과 발전에 커다란 장애물이 될 것이다. 노동조합운동의 차원에서도 노조의 정치적 중립을 지켜 많은 공무원이 노동조합에 가입할 수 있도록 해야 할 것이다. 물론 노조의 정치적 중립이 노조가 정치활동을 해선 안 된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 개별 공무원은 특정 정당 활동을 할 수도 있고, 공무원노조는 특정 정당을 지지하지 않는 형태로 다양한 정치활동을 할 수 있을 것이다.

임금 및 교섭체계에서는 노동조합운동의 과제인 산별교섭과 함께 점점 중요성이 높아지고 있는 작업장차원의 보충협약에 대해서도 고민할

여지가 있다. 실제로 전국산별협약에서 규정할 수 있는 내용은 매우 일반적이 될 가능성이 높기 때문에, 사업장차원 보충협약은 필수적이라는 현실도 존재한다. 문제는 산별협약과 보충협약의 적절한 관계를 만들어 가는 것이 중요한 과제라고 할 것이다. 추가적으로 스웨덴 처럼 노동조합의 작업장 차원의 ‘공동결정제’와 같은 노조의 경영참가 제도를 도입하여 사회합의적 노사관계를 만들어가야 할 것이다.

공무원노조의 사회적 활동을 위해서는 공무원의 ‘정보제공의 자유’를 보장함은 물론이고, 노동조합의 사회경제정책에 참가할 수 있도록 하는 방안이 강구되어야 한다. 정부 및 국회는 물론 정당들과의 정책협의 및 논의과정이 활성화되어 노동조합이 임금 및 노동조건 뿐 아니라 사회의 민주적 발전을 위한 활동을 할 수 있도록 노동조합은 물론 이해당사자 및 시민들의 노력이 함께 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

- 미야모토 타로 저·임성근 역(2003), 『복지국가 전략: 스웨덴 모델의 정치경제학』, 논형.
- 변광수·구래복·김현옥(1993), 『복지의 나라 스웨덴』, 한국외대.
- 전국공무원노조(2003), 『유럽의 공무원노조 운동』, 국제심포지엄자료집.
- AGV(2002), Central government and delegated employer responsibility—a Swedish Model.
- AGV(2003a), Staten och inget annat än staten.
- AGV(2003b), Löneutvecling på det statliga avtalsområdet.
- Carlson, Bo(1969), Trade Unions in Sweden, Tidens förlag.
- Ministry of Interior(1998), The Swedish Local Government Act.
- Murray, Richard(2000), “Human Resources Management in Swedish Central Government”, Farnham, David & Horton, Sylvia ed., Human Resources Flexibilities in the Public Services, Macmillan Press.
- OFR(2003), Den offentliga sektorn i vårbudgeten 2003.
- Olsson(1991), The Swedish Wage Negotiation System, Dartmouth.
- SCB(2002), Statistisk Årsbok.
- Wilks, Stuart(1996), “Sweden”, Flynn, Norman & Strehl, Franz ed., Public sector management in Europe, Prentice Hall.

제6장 이탈리아 공무원 노조 약사와 현황

김중범(계명대학교 겸임교수·한국외대 강사)

1. 서론

- 문제제기와 이탈리아 공무원 노조 범위와 기능에 대한 접근방법

2002년을 기점으로 분출된 공무원 노조 설립 움직임은 사회적인 관심과 이슈가 되었다. 사용자가 국가이며 국민의 세금으로 고용된 공무원에 대한 노동권 부여 여부는 사회적 갈등과 파장을 가져왔다. 따라서 공무원 신분에 대한 해석이야말로 향후 전개될 노조(또는 현재 논의중인 공무원 직장협의회) 설립 과정에서 커다란 지침을 마련하는 것이며, 노조의 성격을 결정짓는 하나의 기준으로 작용할 것이라는 점에서 상당한 중요성을 갖는다.

본 논문은 이러한 해석에 다소나마 도움이 될 수 있는 외국의 사례 중에서 이탈리아라는 국가의 공무원 노조에 대한 개요를 담은 글이다. 이탈리아의 공무원 역시 일반 노동자에 비하면 개별적이고 특수한 성격을 가지며, 육체 노동자 중심의 이탈리아 노동운동사에서 보면 다소 이질적인 신분을 가진 노동자로 분류되고 있는 것도 사실이다. 이와 같이 한국적 상황과 차이가 있는 이탈리아 공무원 노조의 역사와 현재의 모습을 통해 이제 막 걸음마 단계인 한국의 공무원 노조운동 과정과의 비교, 아니 적용 가능성이 있는지에 대한 시도가 본 논문의 가장 커다란 목표라고 할 수 있을 것이다.

이를 위해 본 논문에서는 이탈리아 노동법에 근거하여 적절한 자료와 검증을 통한 시대별 약사와 함께 주요 전환기의 전개 양상과 현재 문제가 되고 있는 점들을 하나하나 열거함으로써 한국의 공무원 노조 설립 과정에서 불거질 수 있는 시행착오를 줄일 수 있도록 하고자 한다. 또한 가장 커다란 문제인 ‘공공성’ 개념과 관련하여, 가능하다면, 이탈리아에서의 공공성 개념이란 어떤 것이며, 이를 어떻게 법률적으로 해석하여 공무원 노조의 실체에 적용하고 있는지를 모색하고자 한다.

2. 본 론

1) 이탈리아 공공부문 노동운동의 시작과 양상

비교적 오랜 역사의 민간부문 노동운동에 비해 이탈리아 공공부문은 상대적으로 노조 활동 자체가 경우에 따라서는 금지되었거나 제한적으로만 허용되어 왔다. 이는 이탈리아 노동조직의 체계가 다른 유럽 국가들과도 많은 차이가 있다는 사실을 의미한다. 이탈리아의 경우 노동운동의 성격이 현장 노동자와 육체 노동자 중심의 발전 역사를 가지고 있었고, 국가가 개입되는 그 순간부터 행정이라는 이름으로 얽히게 되는 복잡성과 법률지상주의 원칙이 오랜 전통으로 내려오고 있는 독특함 때문이다. ‘공공’ 또는 ‘공무’라는 이름과 직·간접적으로 관련을 맺게 되는 노동자나 단체들이 오래 전부터 유·무형의 국가의 개입이나 간섭을 받게 되었던 것도 바로 이러한 이유에서였다.

이탈리아의 공공부문 노동운동의 역사가 겉으로 드러나지 않고, 그 기원을 최근으로 두는 것은 공공부문 노조가 갖는 이와 같은 외형적인

모습에 기인한다. 따라서 이탈리아에서 공공부문의 노사관계와 제도는 국가의 통제에 따르며, 주로 법과 법령에 의한다. 이에 대한 기원은 파시즘이 정권을 받은 직후 무솔리니가 국가 공무원과 공공부문에 종사하는 이들에게 국가에 대한 충성을 요구하기 위해 시행한 1923년 ‘공공행정개혁’이라 할 수 있다. 무솔리니는 수상에 취임하면서 전체주의 체제에 적합한 체제유지와 강화를 위한 정책과 법안들을 계획하여 시행하였는데, ‘공공행정개혁’ 역시 그 중 하나였다. 따라서 공공부문에 대한 국가통제는 자유주의적이거나 민주적이라기보다는 다소 전체주의적인 성격을 갖는다는 사실을 알 수 있다.

이후 공공부문과 공무원들은 법으로 신분을 보장받는 대신 단체교섭이나 노동조합 설립 또는 파업 등과 같은 쟁의 수단의 사용을 엄격하게 제한 받게 되었다. 이와 같은 상황이 국면적으로 전환되었던 계기는 68운동의 결과로 얻어진 1970년 ‘노동자 권리에 관한 규정’이 제정되면서 부터였다. ‘노동 있는 곳에 권리 있다’라는 원칙을 확인하게 된 이 법률에 의해 기존의 노동 3단체들은 공공부문 노동자들의 법률적 제약을 탈피할 수 있는 방안을 모색하게 되었고, 결국 1973년 3월에 공공부문 협약을 3년 주기로 체결하는데 합의하였다. 그러나 이 협약의 문제점은 노조의 대표성을 전국적 규모의 조직에 한정함으로써 기존 노동조직에만 대표성을 부여했다는 사실이다. 노조 가입율이 낮았던 이들 기존 노조들에 한정하였다는 것은 다른 노동조직(보통 자율노조나 지역노조 등을 의미한다)을 배제한다는 것이었기에 실제로 많은 영향을 주지는 못하였다.

공공부문 노동자들의 단체협약권은 동시에 법적 신분 차원에서 이중적이라는 비난을 받기도 했는데, 그것은 국가의 법으로 보장된 신분보

장과 함께 노동권리(비록 부분적인 것일지라도)에 의한 보장을 함께 부여함으로써 다른 노동자들에 비하여 특권적이라는 것이었다. 실제로 이러한 이중성으로 노조운동 자체의 목적보다는 성과물이나 조합원들의 신분보장에 치우친 행태를 보이기도 하였으며, 국가의 기본적 전략 역시 이를 적절하게 이용하여 조직을 통제하고 통치에 활용하기 위한 수단으로 악용하였다.

이와 같은 상황은 1983년까지 지속되었으며, 같은 해 실시된 총선거를 계기로 공공부문 노동운동에 커다란 전기가 마련되었다. 집권당이던 기민당은 지난 총선 득표율보다 무려 5%나 하락한 32.9%만을 획득하는데 그쳤고, 공산당은 29.9%를 득표하였다. 또한 집권당의 연정 파트너로 중요한 역할을 하는 사회당도 11.4%를 득표함으로써 기민당은 사회당을 포함하는 연정을 구성하고, 사회당 당수였던 크락시(Craxi)에게 수상 직을 맡기게 되고 사회당이 참여한 정부는 이전의 보수주의적 정책에서 다소 전향적인 방향으로 정책 방향의 틀을 바꾸게 되었다. 공공부문에 대한 전향적 입법 역시 이와 같은 정치적 상황 변화에 기인한 바가 크며, 국가와 기존 노동조직들이 합의하여 제정하게 된 ‘공공고용 기본법’이 대표적이었다.

1983년 3월 29일 제정된 이 법안의 기본적 원칙은 다음과 같다⁴¹⁾. 공공부문의 행정 효율성과 투명한 임금 정책 및 행정 체계의 동질화 및 균등화를 대원칙으로 내세우고 있는 이 법안은 공무원 조직과 직급

41) Silvana Dragonetti, 1883년 93호 법률로부터 1998년 개혁에 이르기까지 공공부문이 어떻게 바뀌었는가?(Come cambia il settore pubblico: dalla legge n. 93 del 1983 fino alla riforma del 1998), 『Quaderni di rassegna sindacale』, 2002년 가을호, pp. 75-77. 참조.

에도 일반 노동자들에게 적용되는 단일기능 분류체계(형식적이고 위계적 의미에서의 순위나 직급에 중점을 둔 것이 아니라 수행하는 직무에 따른 임금과 보상을 규정하는 임금결정 체계)를 도입하고, 보다 세분화된 공공부문의 영역구분을 명확히 하고 있다. 그러나 동시에 정부의 통제적 입장이 반영된 파업에 대한 자기규제조항(제 11조)도 함께 포함됨으로써 일방적인 단체교섭 제약조건으로 작용하는 문제점을 안게 되었다. 그럼에도 불구하고 1983년의 이 법안은 공공부문 노동운동의 초석을 열게 되는 기본법률이 되었고, 이후 1990년대에 들어서면서 공공부문 노동운동에 관련된 법률의 준거점이 될 수 있었다.

공공부문의 발전은 이러한 법률적 정비 외에도 기존 노총을 대신하는 새로운 노조조직, 다시 말해 자율노조 혹은 독립노조들의 활성화와 깊은 관련이 있다. 1970년대와 1980년대의 대표적 공공부문은 운송과 관련된 분야라 할 수 있는데, 이들 분야는 1960-70년대 경제성장과 함께 조직의 양적 성장과 발전이 확연하게 드러났었다. 운송(특히 버스, 철도, 항공 등)부문은 기존 노동조직에 가입하지 않고 독립적인 노조를 조직하는 경우가 많았는데, 이들 조직의 형태가 자율노조의 형태를 띠게 되었다. 공공부문의 기존노동조직들에 비해 상대적으로 독립적 지위를 누리고 있던 이들 노조는 1983년 이전에는 대표성을 인정받지 못하고 있었지만, 1983년의 법률에 의해 지역과 업종만으로도 대표성을 인정받을 수 있는 토대가 마련되어 노동조직에 가입하지 않더라도 일정부분 대표성을 획득할 수 있게 되었다. 더군다나 이들 자율노조들은 1983년 법률의 파업에 대한 자기규제 조항에 동의하지 않고 독자적인 규정조항을 만드는 등 기존 노동조직과는 다른 전술적 방향을 견지하기도 하였다.

1980년대 말은 전반적으로 민간부문의 노조활동이 위축되고, 세력판도 역시 노정 갈등과 대립에서 노조에 비해 정부와 사용자측의 상대적 우위로 기울어진 시기였다. 이 시기 노동운동에서 가장 두드러진 특징의 하나는 민간부문보다 공공부문의 조직과 활동이 우월했다는 점이다. 이는 공공부문의 노동운동이 국가의 법률에 의해 보호될 수 있는 근거를 통해서였다. 그러나 83년의 법안을 기초로 하여 3년마다 적용되는 임금협상 재개가 정부의 연기방침으로 2년간 유예되면서 공공부문 노동자들과 의사와 교사 및 공무원 등의 불만은 커져만 갔다. 이들은 특히 기존 노동조합 조직에 대한 불신을 표출하면서 새로운 노동조합 조직을 결성하게 되는데, 가장 대표적인 것이 Cobas(하층 위원회; Comitati di base)이다.

1987년 초에 결성된 이 조직은 공공부문의 노동자와 전문기술직 그리고 숙련노동자들의 입장을 대변하고자 설립되었다. 보통 8개 부문(공무원, 학교, 국립병원, 지방자치 단체, 사회보장 기구, 대학, 연구소, 공사)의 하위조직을 갖고 있다. 공공부문에 대한 기존 노총들의 전술을 비판하며 등장한 이들은 정부와의 87년 협상과정에서 강경한 입장을 견지하여 강력한 투쟁 방침을 유지하였다. 이는 기존 노동조직의 입장에서 보면 세력 축소와 대표성 훼손이라는 부정적 효과를, 또한 정부의 입장에서 이들의 요구가 지나친 재정적자와 인플레이의 위험을 야기할 수 있는 것이었기에 받아들일 수 없는 것이었다. 그럼에도 불구하고 Cobas의 입지는 1987년 협상 기간에 많은 공공부문 노동자들의 지지를 획득하였다.

그러나 보다 근본적으로 이탈리아 공공부문은 해결하기 어려운 구조적 문제를 안고 있었다. 오랜 역사적 배경과 함께 근대에 만연되었던

후견인주의나 파벌주의의 유산으로 중앙이나 지방 할 것 없이 지나치게 비대하고 중복되는 기능과 제도를 가지고 있었다. 이는 효율성 제도와 함께 국가재정에 커다란 부담으로 작용하였고, 공공부문의 개혁은 단지 임금협상이나 노동권 획득 차원에서 이해될 수 있는 것이 아니었다. 이에 이탈리아 정부는 자유주의적 요소를 받아들이지 못하고 점진적인 방식으로 공공부문 문제 해결에 접근하게 되었다. 이러한 배경에서 등장한 법률적 근거가 1990년 제정된 공공부문의 파업규제법안이다. 공공부문 중에서 필수공익분야에서의 파업을 제한하고, 파업 시 전체되어야 할 규정 등에 관한 법률로서 이후 이탈리아 공공부문의 기본적인 방향을 결정하게 되었다.

그러나 보다 근본적인 상황변화의 계기는 1993년에 들어서면서였다. 정치적으로 가장 큰 변화는 선거제도의 변화이다. 기존의 비례대표제에서 다수대표제로의 변화는 기존의 집권여당이었던 기민당의 장기집권을 마감하고 야당에 의한 정권교체 가능성을 마련한 획기적 변화였다. 기존 정당명부제에 의한 비례대표제는 정치적 후견인주의와 명망가들에 의한 연정이 가능하게 하였던 제도였지만, 다수대표제는 후보의 당락을 표의 다수에 따라 결정하였기에 투표구에 따른 의원 수로 집권당을 결정할 수 있는 제도였다. 따라서 오랜 집권으로 부패했던 기민당이 몰락할 수 있는 제도적 기반이 완성이 되었고, 오랜 야당으로 존재하던 좌익민주당(DS; 구 공산당)은 새로운 집권세력으로 부상할 수 있었다.

정치적 변화만큼 노동운동에도 새로운 전기들이 마련되고 있었다. 1993년 노사정 삼자협정은 이와 같은 계기의 시작이었는데, 그 해 7월에 확정된 이 협상으로⁴²⁾ 인해 RSU(Rappresentanza Sindacale Unitaria)

라는 새로운 기업별 노조통합 대표단이 구성되는 근거를 마련하였고, 물가연동제 폐지에 따른 임금보상의 방법을 어느 정도 명문화시킴으로써 노동운동의 통합과 일반 노동자들의 동의를 이끌어내고 이를 국가 제도로서 정착시키는 일련의 성과들을 얻었다고 평가받을 수 있다. 공공부문에서는 이 협상이 긍정적 효과를 가져 온 것만은 아니었다. 1980년대 공공부문 노조 영역에서 꾸준히 성장하고 있던 자율노조들이 노동자 대표성을 인정받지 못하는 법률적 근거가 생김으로써 자율노조의 위상과 활동은 위축되고 어려워지는 상황을 맞게 되었다. RSU의 구성 비중에서 전국산별협약 노조에게 1/3을 규정함으로써 기존 3개 노조의 독점권을 보장했다는 문제점을 안게 되었다. 이는 공공부문 자율노조의 참여를 원천적으로 막는 법률적 근거였기에 이 문제와 관련하여 결국 국민투표까지 벌어지게 되었다.

1995년에 실시된 국민투표는 정치적 현안 8개항과 더불어 노조의 대표성 문제 등을 포함한 노동관련 4개항을 함께 결정하기 위한 국민투표였다. 노동관련 사항들은 사업장별 협상에서의 기존 세 노조 독점조항의 폐지문제, 상기 사항의 부분적 폐지문제, 공공부문 협상에서의 기존 세 노조 독점조항 폐지문제, 임금에서 조합비 일괄공제 보장 조항의 폐지문제가 그것이다. 이 국민투표를 주도하였던 세력은 기존 3대 노조들이었다. 그들은 기득권 보호와 재정적 안전을 확보하려는 의도에서 이 국민투표 각 항목에 대한 반대를 관찰시키려 했다. 그러나 첫 번째 항목

42) 1. 매년 2차례의 정기적 삼자협상; 2. 산별과 지역별·기업별 협상체계의 성립; 3. 고용, 직업교육, 노동시장 정책 등을 정부에서 의무적으로 마련; 4. 협약 지연에 따른 보상제도 도입; 5. 산업경쟁력 강화가 협상의 전제조건이자 목적 등이다. *L'accordo sulle RSU*, 『Nuova Rassegna Sindacale』, No. 39, 1993, 12월. I-IV. 쪽 참조.

을 제외하고는 기존 노조의 전력은 성공하지 못했고, 결국 노조 대표성 문제와 재정적 문제까지 재고해야만 하는 전략적 위기상황이 벌어졌다. 그러나 공공부문 자율노조의 대표성을 인정했음에도 불구하고 공공부문에서 기존 세 노조 중심의 세력판도는 그다지 달라지지 않았다.

그렇지만, 보다 중요한 공공부문에서 변화는 국민투표 이전에 이미 발생했다. 1993년 이전에는 공공부문에서 사용자를 대표하는 이는 집권당의 수상이나 지방자치단체장이었다. 그들이 모든 것을 결정하여 공공부문 노동자들과 협상하였지만, 1993년이 되면서 이와 같은 구조가 바뀌었다. 1993년 1월 제정된 “행정조직의 합리화와 고용규정의 수정”이라는 법령은 기존의 공공부문 노사관계에 대한 전반적 지위 변화를 가져왔다. 고용계약의 성격이 일반 근로자 법률적 적용 기준인 민법에 따르게 되었고, 공공기업의 목적이나 경영자 역할 등에 대하여 사적 기업경영의 원칙을 적용하였으며, 무엇보다 가장 중요한 단체교섭 상의 노조 대표성을 인정하고 국가라는 사용자 기구의 교섭대리인으로서 ARAN(Agenzia per la RAppresentanza Negoziiale delle pubbliche amministrazioni)이 설치되었다.

ARAN은 기존의 ASAP이나 Intersind 그리고 중앙정부의 장이나 자치단체장을 대신하여 공공부문 노동자 단체들과 직접적으로 협상을 벌이고 노동정책 전반을 조율하기 위하여 조직한 단체였다. 이렇게 하여 국가기구와 정부안에 조직적이고 체계적인 노동관련 조직과 기구들이 결성되면서 노동정책 역시 커다란 틀에서 국가가 적극적으로 개입하기 시작하였다.

정치적 환경 변화는 과도정부 기간을 거치면서 새로운 선거법에 의해 1950년만의 정권교체를 이루어냈다. 우파적 성격의 기민당 주도 연

립정부들이나 전문가 중심의 과도정부들에 비하여 새로운 정부는 그 성격이 분명한 좌파연정이었다. 이러한 성격은 지지층이었던 노동자나 일반국민들의 이해가 걸린 복지정책과 노동정책에 직접적으로 개입하게 되는 이유였으며, 이를 국가정책의 기반으로 삼게 되는 원인이었다.

1996년 4월 총선으로 집권한 뒤 정부가 가장 먼저 입법화 한 법안 중의 하나가 노동시장 유연화 정책을 다룬 것이었고, 노동과 관련한 직업교육이나 이에 따른 교육프로그램 등을 제도화 한 것도 이러한 맥락에서였다. 이탈리아의 경우 실업률(평균 12.3%)이 높은 편인데, 특히 남부와 청년층의 실업률은 50%에 이를 정도로 구조적 폐해가 존재하는 국가이다. 이와 같은 구조적 폐해는 노동시장의 경직성에 있다고 보았고, 이를 해소하기 위한 조치로 노동시장 유연화와 고용창출을 위한 국가적 개입 등을 통하여 제도화하려 한 것이었다. 이탈리아의 경우 고용에 따른 법적인 경직성⁴³⁾으로 인해 노동시장에서의 원활한 고용과 일자리 창출은 매우 어려웠다. 따라서 유연화 정책의 내용은 이 같은 고용 경직성을 완화하는 방향에서, 주로 임시직이나 파트 타임 노동자의 고용을 통해 해결하려 했다.

더군다나 수상이었던 로마노 프로디(Romano Prodi)는 국영기업 사장 출신답게 공공부문의 경영성 합리화를 기치로 공공부문 전반을 바꾸고자 했다. 연금법 개정이나 사회복지 정책에 대한 제도적이고 근본적인 수정을 기획하였다. 특히 이와 같은 정책의 방향성은 유럽통화연

43) 경직성의 의미는 고용 자체가 어려운 것이 아니라 고용에 따르는 부대적 상황, 즉 고용에 대한 세제적이고 제도적인 부담을 사용자가 감당해야 되기 때문에 고용시장의 원활한 흐름유지가 어려웠다는 뜻이다. 따라서 경직성이란 이와 같은 제도적이고 법적인 유용성이 어렵다는 의미이다.

합국 가입조건과 그에 대한 준비정책들과 맞물려 공공부문의 개혁이라는 명목으로 사회보장이나 복지관련 정책이 유예되는 방향으로 흐르게 되었고, 결국 1998년까지 이러한 정책적 흐름은 이어지게 되었다.

그러나 유럽통화연합의 가입을 위해 이와 같은 노동자 중심의 정책들은 유예되었고, 가입을 위한 기본조건들이 마련된 뒤, 노동자와 국가간 갈등과 조정 국면을 거쳐 다시 한 번 추진하게 된다. 바로디 정부에 이어 탄생한 달레마 정부는 1998년 고용창출과 경제발전을 위한 협약을 노사정 합의로 체결하려고 하였다. 이 협약의 주요 내용은 지역적으로 낙후되어 있으며, 실업률이 높은 남부이탈리아 문제를 해결하기 위한 발전기구의 성립문제와 노동비용 삭감을 위한 제반 제도적 장치 마련 그리고 노사정 삼자협약의체를 중앙정부뿐만이 아니라 지방정부와 지역 단위로 설치하는 문제 등이었다.

국가적 합의라는 틀에서 제도화의 길을 걷던 민간부문 노동운동이 1990년대를 거치면서 다소 위축된 모습을 보였다. 그러나 공공부문의 이와 반대로 지속적인 성장과 노조의 조직화에 성공함으로써 1990년대 노동운동의 커다란 축으로 자리잡았다. 더군다나 1990년대 파업을 주도하였던 주체가 공공부문이었다는 점은 국가로 하여금 공공부문의 파업규제에 대한 대책을 수반했다. 이에 따라 입법화된 것이 2000년 공공부문 파업규제법안이다. 주요 내용은 파업 시에도 계속해야 될 필수서비스 범위를 확장하고, 냉각기 도입과 강제적 중재제도 도입, 사전 예고제 실시 등이었다.

노동정책과 복지정책 등이 국가에 의해 주도되고 변경되는 일이 잦아지면서 노동조합의 역할과 위상도 변하게 되었다. 임금인상과 노동권 등의 기본적 사항들이 사용자와의 직접협상을 통해 해결하고, 노사

의 조정자로서의 역할에 국한하였던 국가의 기능이 점차로 확장하여 노사와 대등한 입장에서 정책의 입안이나 제안에 이르게 되면서 이탈리아 노동정책은 새로운 시대를 맞이할 수 있었다. 그러나 이와 같은 국가의 의도적이고 제도적인 개입은 2001년 5월 총선에서 베를루스꼬니가 이끄는 우파 연합(Polo delle Libertà)의 성립으로 또 다른 전환점에 서게 되었다.

21세기를 우월하게 시작했던 이탈리아 노동계는 많은 문제에 직면해 있다. 가장 심각한 정치적 상황변화는 5년 전으로 회귀한 우파 연정의 집권이었다. 베를루스꼬니는 신흥자본가 출신답게 국가의 효율적 운영과 세계화라는 기치 하에 무려 40여 개에 달하는 법률의 ‘개혁’을 목표로 삼았다. 그 중에도 가장 심각한 문제는 노동법 개정이었다. 노동법 개정을 둘러싼 정부와 노동단체들의 힘겨운 협상이 현재까지 계속되고 있다. 문제가 되는 노동법 18조 항은 노동자의 해고 문제를 다루고 있는 것으로, 특히 해고의 사유 등에 대한 기본 조항이다. 베를루스꼬니 정부는 이 해고 조항을 일방적으로 개정, 아니 개악하려는 것으로 아무런 사유 없이 해고가 가능하도록 법률을 수정하겠다는 의도를 담고 있다.

이에 대하여 노동단체의 입장은 명확하다. 절대로 이에 대한 개정은 있을 수 없는 일이며, 노동조직의 사활을 걸고 이에 대한 반대 투쟁을 정권퇴진 차원으로까지 확대시켜 전개해 나가겠다는 입장이다. 집권 이후 베를루스꼬니는 몇 가지 눈에 띄는 실정과 악재를 두어왔다. 이탈리아는 지난 2001년 G8 정상회담을 제노바에서 개최하였는데, 회담기간 중 반세계화 시위대와 진압경찰의 충돌 과정에서 시위대의 젊은이 한 사람이 경찰이 쏜 총에 맞아 사망하는 사고가 발생하면서 베를루스꼬니의 책임문제가 거론되었다. 이후 불거진 노동법 개정문제, 연금법

에 대한 변함없는 개정의도, 그리고 몬다도리 출판사의 회계부정에 연루된 소송 문제 등은 베를루스꼬니의 정치적 생명을 위협할 만큼 중대한 사안들이었다.

이에 대한 노동계와 국민들의 반응은 2002년 지방선거에서 적나라하게 보여졌다. 5월 26일과 27일에 걸쳐 이탈리아 전역에서 1,200만 명의 투표권자가 26개 코뮤네(Comune; 한국어로는 자치시 정도로 번역이 되는 이탈리아 지방 행정단위 중의 하나로 시나 읍 정도의 의미로 해석할 수 있다)의 시장과 10개의 프로빈치아(Provincia; 한국어로 해석하기 어려운 지방 행정단위로 광역시나 군을 2-3개 정도 합쳐놓은 규모로 생각하면 된다)의 수장을 뽑는 선거로 현 집권 정부의 정책노선에 대한 국민적 평가를 보여줄 수 있다는 점에서 각별한 관심이 모아졌던 선거였다.

외형적 선거결과만으로는 우파의 승리라고 볼 수 있지만, 내용상으로 보면 분명한 좌파의 약진이었다.⁴⁴⁾ 다시 한번 노동자와 노동조직이 결

44) 가장 관심을 모았던 코뮤네 선거는 제노바였는데, 제노바는 2001년 G8 정상회담이 열렸던 곳이었으며, 회담기간 중 반세계화 시위대와 진압경찰의 충돌 과정에서 시위대의 젊은이 한 사람이 경찰이 쏜 총에 맞아 사망하는 사고가 발생하는 등 세인의 이목을 집중시켰던 곳이다. 이번 시장 선거에서는 좌파연합 후보가 66.4%를 득표하여 18.7%의 득표에 그친 우파연합 후보를 무려 3배가 넘는 득표 차를 내면서 승리하였다. 즉, 베를루스꼬니의 내정과 파시즘적 경찰 진압정책을 제노바 시민들은 분노하였고 이를 투표를 통해 확인시켜 주었던 것이다. 또한 중요한 점은 2001년 총선 결과와 비교한 득표율에 관한 것인데, 좌파연합이 43.2%의 전체 득표율을 얻어 총선의 41.8%보다 다소 상승한 득표율을 보였고, 우파연합은 51.2%를 얻어 총선의 54.9%에서 다소 떨어지는 현상을 보였다. 좌파연합 중에서는 좌익민주당(15.3%⇒17.5%)과 재건공산주의당(4.7%⇒5.2%)이 두드러진 약진을 보였으며, 이에 반해 우파연합에서는 현 총리인 베를루스꼬니가 당수로 있는 강한 이탈리아당(29%⇒21.3%)과 국민당(9.5%⇒8.2%)의 지지율이 현저히 하락한 반면 북부동맹(8.7%⇒11.7%)의 지지율은 상승하였다.

집하여 조직역량을 강화할 수 있도록 도움을 주고 있는 것이 다름 아닌 베를루스꼬니의 최근 정치적 행보와 맞물려 있다는 점이다. 미국의 이라크 침공과 관련한 반전운동, 기업부정과 부패사건에서 자신을 구하기 위하여 ‘면책특권’을 악용하고 있는 집등은 향후 이탈리아 노동운동이 당분간 정치적 투쟁을 최우선 목표로 하면서 연금문제와 고용창출 등의 문제에 병행하여 대처할 것이라는 예상을 가능하게 해준다. 공공 부문과 공무원 노동조직 역시 이와 같은 일반적 정황 안에서 활동을 하리라 보여지며, 구체적으로는 신자유주의 정책에 대항하는 일자리 보장 전략과 임시직이나 파트타임 노동자들의 노동3권 보장에 그 기본적인 전략점이 주어질 것으로 예상된다.

2) 이탈리아 공무원 노조의 조직형태와 공무원의 직능체계

(1) 공무원 분류 및 정의

이제 다루게 될 공무원 노조의 조직형태와 공무원의 직능체계는 이탈리아 공무원 노조를 어떻게 규정지을 것인가의 문제와 직접 연결된다. 제 2항을 서술하는데 가장 큰 기준점이 될 ‘공무원’이라는 신분과 그에 따른 분류는 이탈리아 공무원에 대한 정확한 이해와 함께 그 차이점들을 유추해 볼 수 있다는 점에서 커다란 의미를 갖는다. 공무에 관련된 사람들에 대하여 봉건적인 사고와 인식을 한다는 점에서 이탈리아나 한국은 그리 커다란 차이가 없다. 그러나 공무원 역시 일종의 노동자로 생각한다는 점에서는 많은 차이가 있다. 이탈리아에서 공무원이 노동자로 분류되고 수많은 공공부문의 하부 영역이라는 사실은 이탈리아 공무원 노조에 대한 접근 자체가 우리와는 많은 차이가 있는 것이다.

이탈리아 공무원 노조는 우리 나라와는 달리 공공부문 하위 영역으로서 존재한다. 따라서 공무원 노조의 역사 역시 공공부문과 함께 시작되고 공동의 영역 안에서 자격과 신분 등이 규정되는 것이다. 가장 일반적으로 공공부문을 분류하는 방법은 8개의 영역으로 나누는 것이다. 이에 따르면 공공부문은 국가⁴⁵⁾, 지방 자치단체(지방공무원)⁴⁶⁾, 국영기업, 사회보장기구, 국립병원, 학교, 대학, 정부 연구소로 구분된다.

이 중에서 한국에서 흔히 이야기하는 공무원으로 분류할 수 있는 분야는 국가와 지방자치단체의 고용직 노동자들이다. 좀 더 세분하면 중앙의 각 부처에서 일하는 고용 노동자와 지방정부에 소속된 근로 노동자 그리고 여기에 국회와 법원의 고용직 노동자들을 포함할 수 있다. 그런데 국회나 법원의 고용직 노동자들에 대한 통계와 그에 대한 상세한 정보는 분류 성격상 쉽지 않은 문제로 인해 공무원 현황에 잠정적이고 총괄적인 수치만을 포함시킬 것이다.

이러한 문제가 발생하는 근본적인 문제는 대통령제인 우리나라의 경우 과연 청와대에서 근무하는 고용직 노동자들이 자신들이 노동자라는 인식을 가질 것이며, 또 이들이 공무원 노조에 가입할 것인가라는 문제

45) 이탈리아의 정체는 의원내각제인데, 이에 대통령제를 가미한 정치형태를 갖는다. 수상이 실질적인 국가를 운영하는 책임을 지고 있으며 대통령의 위상은 현재 강화되는 추세이며 프랑스와 독일식의 중간정도에 해당한다고 볼 수 있다. 현재 중앙부처는 수상을 포함하여 19개 부처가 있다. 중앙공무원이라 할 경우 이들 부처에서 일하는 노동자들을 의미한다. 이외에도 국회나 사법부 산하 공무원들도 있는데, 이탈리아의 경우 이를 따로 취급한다. 이는 우리가 의미하는 공무원의 범위와는 너무나 다른 기준이 적용됨을 미리 알린다.

46) 이탈리아 지방자치단체를 크게 보면 3가지 단위로 구분할 수 있는데, 2001년 기준으로 우리 나라의 주에 해당하는 레지오네(Regione)가 20개 군이나 현으로 번역할 수 있는 프로빈치아(Provincia)가 102개 자치시 정도로 번역할 수 있는 코무네(Comune)가 8,103개가 있다.

등 다소 곤란한 문제들이 있고, 이에 반해 이탈리아의 경우에는 대통령제를 가미한 내각책임제이기 때문에 대통령과 수상 관저에서 일하는 이들을 어떻게 분류할 것인가라는 문제와 함께 거의 존재하지 않기 때문에 노동조합의 조합원에 기준 하여 근사치를 예상할 수 있을 뿐이다. 현재 정확한 통계가 가능한 중앙정부의 여러 부처와 지방정부의 고용직 노동자들만을 중심으로 고용현황을 통해 전체 공무원의 수를 산정해보면 약 98만 명에 이르는 것으로 추정할 수 있다.

(2) 이탈리아 공무원 조직과 현황

이탈리아 공무원의 조직이나 체계를 우리 나라와 일률적으로 비교하기는 어렵다. 특히 조직 구성이나 개념상의 차이가 다소 다르고, 정치체계가 너무 다르다는 것이 이와 같은 공무원의 정의나 분류에 어려움이 있다. 따라서 조직과 현황에 대한 항에서도 가능한 우리 나라의 조직과 성격에 맞추겠지만, 어느 정도의 차이가 있다는 점을 분명히 밝힌다.

이탈리아 공무원은 크게 보아 앞서 이야기한 대로 중앙부처의 고용직 노동자와 지방자치단체 고용직 노동자로 구분할 수 있고, 의원내각제의 수장인 수장과 각부 장관 그리고 대통령과 각 지방자치단체장을 수장으로 하는 지방조직으로 구분할 수 있다. 따라서 우리 나라에서 국가원수인 대통령의 집무처 청와대를 하나의 중앙조직으로 구분하듯 이탈리아에서도 수상 관저와 그 조직인 내각 수반(Presidenza del Consiglio dei Ministri)이 있고 하부 조직인 각부와 헌법에서 정한 기구와 조직이 있다.

다음의 <표6-1>은 이탈리아 중앙부처의 1990년 이후의 변천과정과 현재 중앙부처의 현황을 나타낸 것이다. 이를 보면 중앙부처의 부처 수

가 지속적으로 줄어들고 있으며, 이는 중앙부처 공무원 수의 감소를 의미한다고 볼 수 있다. 또한 정부가 재정적자 절감을 위한 방법으로 내세우고 있는 노동시장의 유연화 정책이 공무원 고용시장에도 적용되면서 정규직보다는 비정규직이 계속 증가하고 있다는 사실과 이와 같은 경향이 조직축소와 공무원 수의 감소로 이어지고 있음을 알 수 있다.

<표 6-1> 이탈리아 중앙부처 변천현황⁴⁷⁾

1989년 현황	2000년 현황	2003년 현황
내각수반(Presidenza del consiglio dei ministri)	내각수반(Presidenza del consiglio dei ministri)	내각수반(Presidenza del consiglio dei ministri)
외무부	외무부	외무부
환경부	환경부	환경부
농림부	농림정책부	농림정책부
문화재부	문화재 및 문화 진흥부(확대개편)	문화재 및 문화진흥부
예산 및 경제기획부	예산, 재정, 경제기획부(통합 확대)	재정경제부(재무부와 통합)
해외 통상부	해외통상부	국방부
국방부	국방부	법무부
재정부	재정부	생산성부(확대 개편)
법무부	법무부	내무부
산업 및 무역부	산업, 무역, 수공업부	사회정책 및 노동부
내무부	내무부	정보통신부
공공노동부	공공노동부	교육 및 기구부(확대개편)
노동 및 사회보장부	노동 및 사회보장부	보건부
조선부	과학기술연구 및 대학부	사회간접자본 및 운송부
국가참여부	정보통신부	주(도)사무부
공공교육부	공공교육부	
보건부	보건부	
재무부	운송 및 해상부	
운송부		
관광 및 공연부		
총 21부 265,554명	총 19부 273,800명	총 16부 약271,000명

47) 1989년 자료는 내각 CGIL 연구자료에서, 2001년 자료는 ARAN 자료에서 2003년 자료는 내각홍보 자료에서 인용하였다.

이는 행정개혁을 위한 구조조정 과정에서 신규채용을 줄이고 퇴직이나 기타 적법한 절차에 따른 인원 감축이 꾸준히 진행되고 있는데 기인한다. 실제로 <표 6-1>에서 볼 수 있듯이 지난 1989년의 21개 부처에서 2003년에는 16개 부처로 상당히 줄었다는 것을 알 수 있다. 부처간 업무 중복을 줄이고 규모의 축소와 사회변동에 따른 새로운 영역과 분야의 중요성이 높아지면서 부처간 통폐합과 조정의 필요성에 따른 구조적 변화라 할 수 있다.

<표 6-2> 1997년-2001년 사이 공무원의 수 변화

년도	1997	1998	1999	2000	2001	1997-2001변화율	2000-01 변화율
중앙부서	273,402	273,893	266,832	262,679	259,550	-5.07%	-1.19%

* 출처 : IGOP

이상의 수치에 헌법에서 정한 국가기관, 예를 들면 홍보처, 감사원, 공공행정처 등등의 기관에서 일하고 있는 고용직 노동자 수를 합하면 보다 정확한 중앙공무원의 정확한 자료가 산출될 수 있다. 이외에도 지방자치단체 소속의 공무원 역시 가장 규모가 큰데, 지방자치단체 역시 공무원의 수가 점차로 감소되고 있는 추세인데, 1989년 12월 31일 기준으로 지방자치단체의 수가 677,619명이었지만 2000년 12월 12일 기준으로는 604,800 여명으로 집계되었다.

<표 6-3> 지방자치단체 기관 수 및 종사자 수(단위: 명)

구분	기관수	일반직원	관리직	임시직	총계
지방정부	8,225	587,500	12,300	4,400	604,800

* 출처 : IGOP

(3) 급여체계와 관련지수

국민의 공복이라는 의미에서 국가의 공무원은 국민이 납부하는 세금을 급여로 제공받기 때문에 이탈리아의 공무원 급여수준 역시 한국 공무원 체계와의 비교에서 중요한 참고자료가 될 수 있다. 이탈리아 공무원의 보수나 급여는 사기업이나 공기업의 급여수준에 비해 그다지 높거나 안정적이지 않다. 보통 급수와 연차를 기준 하여 산정하며, 경력이나 업무의 성격에 따른 별도의 지급기준에 의해 급여가 결정된다.

비교의 편의와 상승률을 알아보기 위해 1999년에 지급되었던 직급과 범위에 따른 임금체계를 먼저 알아보기로 하자. 1999년에는 임금지급 기준이 되었던 직급은 모두 4분류였다. 최고위 직급 및 유사직급(우리나라의 차관이나 차관보 또는 공사의 사장 등), 이사 및 유사직급(국장이나 실장 또는 공사의 이사급), 중간 직급(과장이나 차장 등), 일반직 및 노동직의 4계층으로 나누었을 때, 172,496,000 리라(연봉기준)를 받은 중앙부처 최고위직에서 37,621,000 리라를 받은 지방부처 일반직까지 평균 1년 급여는 편차가 심하게 나타나고 있다. 아래의 <표 6-4>는 이를 나타낸 것이다.

<표 6-4> 직급별 공무원 급여 수준에 대한 표(단위: 리라)

구분 \ 조직	최고위 직급 및 유사직급	이사 및 유사직급	중간 직급	일반직 및 노동직
중앙 행정부처	172,496,000	101,538,000	45,376,000	41,592,000
지방 행정부처	152,265,000	101,836,000	66,119,000	37,621,000

* 자료 : ISTAT

이와 같은 직급별 편차는 2000년에 들어서면서 그 격차가 많이 줄어들게 되었고, 특히 EURO화 사용에 따른 임금 수준의 조정과정에서 그 격차는 현저히 줄어들게 되었다. 그리고 공무원 직급을 이전보다 직위와 직급 등의 기준을 적용하여 보다 세분화시키고, 총 11단계의 사무직과 기능직 공무원 체계를 완성하게 된다. 다음의 <표 6-5>는 직위와 직급에 따른 2002년과 2003년의 임금액을 나타낸 표이다. 연봉기준이며 리라화가 아닌 EURO화로 표시되었다.

<표 6-5> 2002-3년 연봉기준 직급별 급여현황(단위: EURO)

직위/직급	2002.01.01 이후	2003.01.01 이후	직위 및 직급	2002.01.01 이후	2003.01.01 이후
총감사	18,899.48	26,667.22	B3-S	10,548.16	17,406.52
국장	17,178.86	24,784.21	B3	9,487.87	16,346.23
C3-S	15,667.74	22,949.97	B2	8,598.99	15,375.22
C3	14,190.15	21,472.38	B1	7,906.16	14,619.38
C2	12,417.72	19,546.16	A1-S	7,725.15	14,373.71
C1-S	11,558.70	18,537.36	A1	7,194.75	14,843.31
C1	10,876.46	17,855.12			

* 출처 : UGL

이외에도 급여나 임금과 관련된 수당이나 임금보전에 대한 인상률 등과 관련하여 보면 일률적인 기준이 아닌 부처에 따라 다소 차이가 난다는 점도 특이하다 할 것이다. 다시 말해, 기본적인 급여 이외의 부가적 수당이나 보수는 각 부처별로 자체적인 기준에 의해 지급하고 있다.

4) 정부와 지방자치 단체와의 구조 및 관계

우리 나라와 달리 이탈리아 정부 체계는 중앙집권적 대통령제가 아닌 내각중심제적 분권체제라고 말할 수 있다. 중앙정부를 축으로 하부 구조로서 각 지방과 소도시 및 소(小)지역을 지방정부라 부를 수 있는데, 이탈리아에서 지방정부라 할 수 있는 행정체계는 모두 3가지 형태를 갖는다. 우리 나라의 도에 개념에 가까운 레지오네(Regione)가 가장 큰 규모의 지방정부 형태이며, 우리 나라 행정구역에는 일치하지 않지만 군을 3-4개정도 합쳐 놓은 규모의 개념이나 또는 대도시 주변에서는 광역 시라는 개념을 갖는 프로빈치아(Provincia)라는 것이 주의 하위 행정체계이고, 읍이나 면 그리고 시의 개념을 갖는 코뮤네(Comune)가 최하위 지방 행정체계이다.

이탈리아에서 지방자치의 전통은 역사적으로 오래된 것이지만, 이는 역사적이고 문화적 의미에서의 지방자치라 볼 수 있고, 실질적인 의미에서 행정적으로 현대식 지방자치 제도가 도입된 것은 2차 세계대전 이후이다. 전쟁 이후 집권당이었던 기민당은 전통적으로 지방자치를 선호했지만, 야당이었던 공산당 세력의 성장으로 실질적인 지방자치에 대한 입법을 미루고 있다가 25년이 넘는 1972년에야 지방자치법안을 입안하여 공포하게 된다. 다시 1977년에 이르러 실질적인 지방자치가 시행되고, 이후 지속적인 보완과 입법 등을 통하여 오늘날에 이르고 있다.

이탈리아는 1970년대 이후 실질적인 지방자치가 실현되면서 점점 그 방향성에서 중앙정부와 보다 긴밀한 관계로 나아가고 있는 것이 현 시점에서의 경향이라는 점을 미리 밝힌다. 이는 지방자치 본래의 의미가

퇴색되는 것처럼 보일지 모르지만, 오히려 정치적인 면에서는 긍정적으로 바라 볼 수 있는 점인데, 그 이유를 설명하자면 다음과 같다.

첫째, 이탈리아의 지역 색은 통일 당시 너무나 강했는데, 예를 들면 10명중 3명 정도 밖에는 이탈리아어를 사용하는 사람이 없을 정도로 문화적으로나 언어적으로 이질적인 요소를 갖고 있었기에 국가라는 개념에서의 이질성이 너무나 강했다. 이는 새로운 정책추진이나 중앙정부 차원의 균형적인 국토개발에 부정적인 요소였다. 또한 지방정부와 중앙정부와의 정책과 행정 업무의 연계성이 일관성을 가지고 이루어지지 않음으로써 행정적으로나 정치적으로 공백과 중복이 일어날 수 있었다.

두 번째는 1990년대 이후 이전의 정치적 역학 관계와 지방선거에서의 후보선출 과정이 다소 다르게 변하고 있다는 이유이다. 이탈리아 정당제도는 우파의 대표정당을 중심으로 다수의 군소 정당들이 결집하여 한 축을 이루고 그 반대편에 좌파의 대표정당을 중심으로 다시 군소 정당들이 결집하여 한 축을 이루고 있는 양극 다당제의 형식을 취하고 있는데, 1990년대 이후 지방선거에서 후보 선출이 각 축에서 단일한 공동후보를 추대하는 쪽으로 바뀌고 있다는 것이다. 이는 각 당별로 후보를 내었던 이전의 선거 양식과는 다소 차이가 있는 것으로 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부에서도 정치적으로 책임정치와 행정이 구현될 수 있는 기반이 조성되고 있다는 의미로 해석할 수 있다. 또한 이는 단일 정당에서 한 명의 후보를 추대하는 것보다 지역의 특성에 맞게 공동 축을 이루는 여러 정당에서 후보를 선출함으로써 지방자치의 의미를 살리면서 지방자치의 단점을 보완하는 이점이 있는 것이다.

이상과 같은 이탈리아 지방자치제도의 문제점은 다음과 같다. 첫째

중앙정부와 지방자치 단체들간의 업무의 중복과 적절한 업무분할이 결여되어 행정상의 중복과 책임 소재에 대한 문제이다. 둘째는 중앙정부의 지나친 간섭과 영향력 행사인데, 각 지방자치 단체에 중앙에서 파견된 감독관의 역할과 지방자치 단체장의 업무 관할을 둘러싼 갈등 문제이다. 세 번째는 법률이 정해진 범위 내에서의 자치란 곧 중앙장부에 대한 재정 의존도가 심할 수밖에 없는 이유이다. 네 번째는, 특히 꼬뮤네에 대한 것으로 규모나 영향력 면에서 천차만별의 크기를 가지고 있는 꼬뮤네의 통일적이고 보다 체계적인 방향정립의 필요성이 대두되고 있다.

이러한 양상 속에서 가장 커다란 현안으로 떠오르고 있는 것이 재정 자립도와 세금부여 권한 문제인데, 법률적으로나 제도적으로 우리나라와 비교해보면 많은 시사점을 던져주고 있다. 역사적 자치제의 배경이 오래되었다고는 하지만 실질적인 의미에서 제도적으로 정립된 것이 70년대라는 점에서 이탈리아 지방자치제도의 재정 자립도와 세금부여 권한 등은 중요한 의미를 지닌다.

1990년대 이후 이탈리아 자치정부들의 예산은 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 지역 주민의 복지 증진과 지방자치 본래의 취지에는 바람직한 현상이지만, 법률에 정해진 범위 내에서의 예산 지출은 결국 적자 시정의 원인이며, 이는 결국 궁극적으로 시민의 세부담 증가라는 문제를 수반할 수밖에 없다. 따라서 이를 어떻게 적절하게 적용하는가의 문제가 바로 현재 이탈리아 지방자치 재정의 가장 기본적 문제라 할 수 있다. 그러나 어쨌든 법률에 정해진 범위 내에서 재정적인 자립도가 명시되어 있는 이탈리아의 경우에는 그 재정적 자립도를 확충하는 방안의 정책적 필요가 작금의 정책 방향이라 할 수 있다.

<표 6-6> 이탈리아 지방자치제도의 재정자립도 수준(1999.12)

분류	세금부과의 자립정도	재정의 자립정도
주(Regione)	47.8	48.7
현(Provincia)	51.5	56.4
자치도시(Comune)	40.0	60.4

* 출처 : 공공행정 무임소. 단위: 백분율.

이에 반해 특별 주는 중앙정부의 법률에 대한 구속력이 비교적 약하기 때문에 정치적으로나 문화적인 면에서 뿐만이 아니라 재정적인 차원에서의 자치 정도가 다른 일반 주들보다 훨씬 높다. 5개의 특별 주 모두 각각의 상황에 맞는 자원 조달 방법을 명시하고 있기 때문에 보다 정확하고 명확한 이해를 위해서는 5개 특별 주에 대한 전체적인 개요가 필요하다.

그렇다면 이상과 같은 재정적이고 문화적으로 자립수준이 비교적 중간 이상의 위상을 가진 이탈리아 지방자치체와 중앙정부의 관계와 위상은 현재 우리 나라의 재정 종속도 편차가 지나치게 크고 중앙의회의 법률적 입김을 받고 있는 지방자치체를 일률적으로 비교하기는 어렵다. 이는 이에 속해 있는 공무원들의 지위나 신분 역시 이와 같은 관계에 종속된다는 점에서 아직까지 공무원의 동등한 관계나 위상확립이 다소 어려운 면이 있다.

그러나 이탈리아의 공무원들은 비교적 독립적인 위치에서 임금교섭이나 독자적인 지방단위 노조설립 등의 지위를 이용하여 중앙차원의 교섭과 지방차원의 교섭이라는 다소 이원적인 지위를 갖고 있다. 다시 말해 중앙정부 부처 공무원에 대한 임금교섭체계와 지방자치체 임금교

섭체계가 독자적이어서 중앙정부 공무원들과의 관계 역시 상당히 독립적인 지위를 누리고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 다소 정확한 비교가 어려운 점은 이탈리아의 경우에는 공공부문의 하위부문으로서 공무원 지위가 설정되어 있어서 법률적으로나 제도적으로 이를 따르기 때문에 독립적으로 단위노조로서 공무원 노조를 출범시키려는 우리나라와의 일률적인 비교는 상당히 어렵다.

4) 공무원과 공공부문 노동자 관련 법률 전개과정

(1) 개요

이탈리아에서는 노동부문뿐만이 아니라 거의 전분야에서 지나친 법률적 근거를 중시하기 때문에 간혹 중요한 사항들이 법률적 준비과정과 입법과정에서 발생하는 행정상의 지체와 비효율성으로 인해 국가경영상의 문제가 드러나곤 했다. 그렇지만 노동분야에서만만큼은 관행이나 관습보다는 법률적 근거가 더욱 중요하기 때문에 공공부문 노동조합과 관련하여 주요한 계기를 주었던 몇몇의 법률에 대하여만 언급하도록 하겠다.

가장 먼저 중요한 기준점을 제공한 것은 1983년 스코띠(Scotti) 법안 이었고, 다시 1988년 법안에서는 전국적 차원의 대표성과 사업장에서의 대표성을 다루는 법안이 제정되었으며, 1990년에는 증가하는 공공부문의 파업을 규제하기 위하여 공공부문 파업규제법안이 제정되었다. 이후 1993년에는 노조 대표성을 규정한 새로운 법안이 제정되었고, 1995년 국민투표를 거쳐 국가사용자 단체라고 할 수 있는 Aran이 설치되었다. 2000년 다시 공공부문에서의 파업을 더욱 규제하기 위한 법안

과 2003년에 보다 세부적인 사항을 담은 필수적 공공서비스 분야의 과업제한 법안이 제정되었다. 다음은 이들 법안에 대한 간략한 내용에 대한 설명이다.

(2) 1983년 스킷피(Scotti) 법안

이와 같은 상황은 1983년까지 지속되었으며, 같은 해 실시된 총선거를 계기로 공공부문 노동운동에 커다란 전기가 마련되었다. 집권당이던 기민당은 지난 총선 득표율보다 무려 5%나 하락한 32.9%만을 획득하는데 그쳤고, 공산당은 29.9%를 득표하였다. 또한 집권당의 연정 파트너로 중요한 역할을 하는 사회당도 11.4%를 득표함으로써 기민당은 사회당을 포함하는 연정을 구성하고, 사회당 당수였던 크락시(Craxi)에게 수상 직을 맡기게 되고 사회당이 참여한 정부는 이전의 보수주의적 정책에서 다소 전향적인 방향으로 정책 방향의 틀을 바꾸게 되었다. 공공부문에 대한 전향적 입법 역시 이와 같은 정치적 상황 변화에 기인한 바가 크며, 국가와 기존 노동조직들이 합의하여 제정하게 된 ‘공공고용기본법’이 대표적이었다.

1983년 3월 29일 제정된 이 법안의 기본적 원칙은 다음과 같다⁴⁸⁾. 공공부문의 행정 효율성과 투명한 임금 정책 및 행정 체계의 동질화 및 균등화를 대원칙으로 내세우고 있는 이 법안은 공무원 조직과 직급에도 일반 노동자들에게 적용되는 단일기능 분류체계(형식적이고 위계적 의미에서의 순위나 직급에 중점을 둔 것이 아니라 수행하는 직무에 따른 임금과 보상을 규정하는 임금결정 체계)를 도입하고, 보다 세분화

48) Silvana Dragonetti, *앞의 책*, pp. 75-77. 참조.

된 공공부문의 영역구분을 명확히 하고 있다. 그러나 동시에 정부의 통제적 입장이 반영된 파업에 대한 자기규제조항(제 11조)도 함께 포함됨으로써 일방적인 단체교섭 제약조건으로 작용하는 문제점을 안게 되었다. 그럼에도 불구하고 1983년의 이 법안은 공공부문 노동운동의 초석을 열게 되는 기본법률이 되었고, 이후 1990년대에 들어서면서 공공부문 노동운동에 관련된 법률의 준거점이 될 수 있었다.

1983년 법안은 공공부문과 노조 양측에 대한 국가적 차원에서의 협상 대표들 구성에 관한 것이었다. 노조 조직과 연맹체를 위해서 각각의 분야에서 전국적 차원의 기초한 ‘다수 대표성’의 원칙이 적용되었다. 1970년 개별 공공부문 노동자들에게까지 1970년 법안의 적용을 확장시켰다. 1980년대 첫 조정기간은 1993년 법안의 공포에 의해 결론지어졌다.

(3) 1988년 법안의 전국적 대표성과 사업장에서의 대표성 문제

1983년 법안의 경우 가장 문제가 되었던 것은 노조의 대표성 문제였다. 이를 개선하고자 마련된 것이 1988년 전국적 차원에서의 대표성과 작업장 차원에서의 대표성을 다룬 법안이다. 이 법안으로 특수직이나 개인들의 노조 대표성 문제와 지방자치제의 계약과정에서 ‘노동 있는 곳에 권리가 있다’ 라는 1970년의 원칙을 다시 한번 확인시켜준 것이었다.

정부조직 내 공공행정무임소(Dipartimento della Funziona Pubblica)가 공공부문 노사관계 전반적인 사항을 주무하면서 88년 법안을 통하여 다음과 같은 사항들을 재확인하고 노조의 대표성 문제를 확정하였다. 첫째, 노조원의 회비 등을 통하여 결성되고 활동하고 있는 개별 노

조들의 대표성 문제에 대한 유효성을 인정한다. 둘째, 이와 같은 개별 또는 독립적 지위의 노조 가입문제를 다루게 될 상급의 공공부문 상임 위원회와 같은 기구를 설치한다. 셋째, 교섭권을 갖는 노조의 전국 차원의 조직 설립과 확산은 제 1조에 의거한 기준에 따른다.

그럼에도 불구하고 이상의 내용은 또 다른 문제점을 내포하게 되었는데 가장 커다란 것이 그와 같은 노조의 대표성 인정에 요구되는 조합 규모에 대한 백분율(전체 노동자 조합원의 5% 이상)을 명시함으로써 소수(5% 이하의 노조조직)의 권리 보호를 명시하지 않았다. 또한 의사나 수의사 조직에 대한 예외를 인정하였으며, 전체적이고 전국적인 차원에서 대표성 문제를 확정하지 못하는 한계를 가지게 되었고, 결국 이는 1991년 일차적 개정을 거쳐 1993년 법률적으로 재정비하게 되었다.

(4) 1990년 공공부문 파업규제법안 제정

1970년대 이후 꾸준히 성장하던 공공부문의 노동운동 조직이 정치적이고 사회적인 환경뿐만이 아니라 법제적으로 차츰 정비되면서 1980년대 노동운동의 주요한 하나의 흐름으로 자리잡게 되었다. 특히 철도 등의 운송부문과 금융 및 교육/의료 분야의 노조활동이 강화되면서 공공부문 노동운동이 커다란 전기를 맞게 되었다. 더욱이 자율노조의 출현과 역량강화는 공공부문에 수많은 노조들과 조직들을 등장시키게 되었을 만큼 공공부문의 파업은 중요한 쟁의 수단이 되었다.

이에 정부는 공공부문 중에서 필수공익분야에서의 파업을 제한하고, 공공부문의 노조활동 강화에 제약을 주기 위해 ‘공공부문 파업규제법안’을 1990년에 입법하였다. 그 내용은 공공부문의 경우 파업 시 파업에 대한 사전공고 및 법에서 규정된 필수공익부문의 규정 등 파업 시

전제되어야 할 규정 등에 관한 법률이었다. 이후 이 법안은 이탈리아 공공부문에 대한 정부정책과 파업 정책 등에 대한 기본적 방향을 결정하게 되었다.

(5) 1993년 노조 대표성을 규정한 법안

1990년 파업규제법안은 이후 급변하는 정치적 지형변화는 더 이상의 규제가 불가능해졌고, 공공부문 종사자들을 국가에 종속적으로 묶어둘 수 없게 되었다. 이와 같은 상황에서 새로운 전기가 되었던 법안이 1993년 노조 대표성을 규정한 법안이었다. 공공부문 노동조직의 대표성 측정의 결정적 기준은 1988년 법안이었으며, 다시 이듬해 공포되었던 법안에 선행하여 노조간 관계와 권리에 대한 규정 등에 관해 직접적으로 명시하였다.

이 법안에 의해 ‘파업 규제권’이라는 다소 애매 모호하고 반협법적 규정은 보다 명확한 상황과 조건을 명시하게 되었고, 파업권 실행에 대한 자기규정 법령 적용을 명시하고 있는 공공부문 노조조직의 강제성을 명확히 하고, 규정에 대한 효율성 등에 대한 법안이었다. 이 법안에 의해 헌법에 보장되어 있는 개인의 노동권리와 공공부문에서 이를 보장받기 위한 개인의 권리 등에 대한 적절한 보장을 상호보완적으로 규정하였다. 결과적으로 이 법안은 필수적 공공부문의 파업에 대한 권리를 상호인정 받게 되는 결정적 계기였다고 볼 수 있다.

이 법안으로 인해 1970년대와 1980년대 초 학교와 의료부문에 등장했던 갈등의 폭을 가라앉히는 중요한 계기가 되었으며, 자기규제의 조건 등을 명시하고, 기존의 법안에 대한 중요한 전환기 역할을 하였던 법안이었다. 1970년 이후 다른 사적 분야에서 이미 허락되었던 사항들

을 공공부문까지 확장시켜 노동3권의 진정한 확립에 초석을 두었던 법안으로 평가받는다.

이 법안에 의해 사업장 차원의 대표단 구성에 대한 논의가 이루어졌고, 정부에서도 공공부문의 노사관계를 담당할 조직체의 필요성을 인식하는 근거가 되었다. 이는 결과적으로 이듬해 1월 1일부터 공공부문 계약에 적용되었고, 민간부분과 마찬가지로 사업장별로 종업원대표단을 구성하기로 합의하였다.

1994년 4월 20일 CGIL, CISL, UIL, 및 모든 다른 자율노조 대표들과 단체들이 이와 같은 방향에서 정부와의 협의 하에 서명함으로써 그와 같은 대표성을 구축하게 되었다. 이는 노동운동사에서뿐만 아니라 공공노조 부문에서도 커다란 전환점이었다. 그러나 그 범위와 규정 자체가 일정규모 이상의 노조만을 대상으로 함으로써 지방자치체나 소규모 노조의 대표성 문제는 1997년을 기다려야만 했다.

(6) 1995년 국민투표와 Aran의 설치

1993년의 법안에도 불구하고 노조의 대표성 문제는 해결하기 어려운 문제였다. 특히 공공부문의 경우 중앙정부와 지방정부라는 이원적 구조로 인해 더욱 어려운 점이 있었다. 이와 같은 소모적 논쟁에 해결의 실마리를 제공한 것은 정부에서 추진하던 연금정책이었다.

연금문제는 과거 어느 정부에서나 커다란 문제였다. 그러나 기민당 주도의 연정에서 연금문제는 정치적 이유로 흥정의 대상이 되었기에 그리 커다란 진전을 이룰 수 없었다. 기민당 정권의 몰락으로 정치적 상황이 변하자 연금법 개정 문제는 또 다시 주요한 정책 이슈로 떠올랐다. 아마토(Amato)와 캄삐(Ciampi)의 과도정부에서도 이 역시 중요한

문제였는데, 사회보장비 중에서도 연금비율이 지나치게 높다는 사실 때문에 연금법 개정을 시도하였다⁴⁹⁾. 그러나 보다 강력하게 노동자들의 반대와 저항에 부딪힌 시기는 1995년 수상에 오른 베를루스꼬니 때였다.

수상직에 오른 베를루스꼬니는 기업활동과 국가재정정책에 부담이 된다는 이유로 연금법에 대한 근본적 수정을 기획하였다. 당시 연금법 상에는 일정연령이 되면 연금획득이 가능하도록 되어 있었는데, 이 원칙을 분담금(35년 동안 분할하여 납입하는 경우)에 의한 연금 수령방법으로 바꾸려는 것이었다. 이는 결과적으로 노조의 기득권을 침해하는 것이었으며, 노동자들 역시 35년간의 연금 분할납부는 경제적으로 부담스러운 것이었다. 더군다나 베를루스꼬니 정부는 이를 노사협의 없이 일방적으로 결정하여 강행하고자 했다. 이탈리아 노동조직이 역량을 다시 한 번 결집한 것은 바로 이때였다.

3대 노총은 총파업을 선언하고 대규모 집회를 로마에서 개최한다고 발표하였다. 정부는 노조의 강력하고 신속한 대응책에 한 발 물러서 노사정 협의회를 통한 협상을 재개했으나, 정부의 신뢰성 없는 태도는 노동자들의 분노를 샀고, 연정 내부에서도 북부동맹(Lega Nord)⁵⁰⁾과의

49) 1993년 사회보장 관련 통계에 의하면, 이탈리아의 경우 정부 예산에서 사회보장 관련 지출비(25.8%)가 다른 유럽에 비해(유럽 평균 28.5%) 높지 않았지만 사회보장 관련 지출비용 중에서 연금비율이 무려 15.4%에 이르러 유럽평균 11.9%에 비해 상당히 높은 비율을 유지하였다. ISTAT, *Rapporto annuo '94*, ISTAT, Roma, 1994. 참조.

50) 북부동맹은 움베르토 보씨(Umberto Bossi)라는 인물을 당수로 하며, 뽀(Po)강 유역 북부의 중소 도시들을 기반으로 하는 북부분리운동 주도 정당이다. 이탈리아 내부의 정치적 상황은 북과 남의 산업적 격차에 따른 남부문제를 낳았고, 북부 안에서도 통합과 분리라는 문제를 낳게 되었는데, 북부동맹은 바로 이러한 북부의 산업지대 도시들을 중심으로 인종차별적 나찌즘이 결합된 형태로 나타나게 되었다.

불화 등으로 정부는 사면초가에 빠지게 되었다. 결국 연금법의 수정안과 불신임안을 의회에 제출하였지만, 노동자들과 국민들의 사퇴 압력과 연정 내의 북부동맹이 야당에 가담함으로써 베를루스꼬니는 8개월 만에 물러나게 되었으며, 디니(Dini)를 수반으로 하는 과도정부가 수립되었다.

정부해산으로까지 이어진 노동조직의 투쟁은 역량의 조직적 강화라는 성과 이외에도 노조 투쟁방식이 보다 정치적인 사항-예를 들면, 정부 해산과 같은-과 연계되는 전략으로 발전하는 양상을 보였다. 베를루스꼬니 정부의 뒤를 이은 디니 정부 역시 연금 개정문제를 당시의 정치적 현안들과 연계하여 정책 방향을 세웠다. 그러나 주요 3대 노조는 순간의 승리에 취해 구태의 타성에서 벗어나지 못하고, 당시의 여러 정당들과 우파 세세력 및 노동조직 안에서의 진보좌파(essere sindacato가 대표적) 등이 복합적으로 제안한 정치적 사안과 노동관계 사항들에 대한 국민투표⁵¹⁾ 제안을 준비 없이 받아들이는 우를 범하게 되었다. 결국 노동조직의 실질적 패배로 끝난 1995년 국민투표의 결과 다시 한번 이탈리아 노동조직 전체는 분열과 패배의 길에 들어서게 되지만, 이를 민주적 당파성과 노동운동 전반의 통합성에 대한 반성의 계기로 삼을 수 있었다.

1995년 국민투표로 1993년 47조 규정의 폐기가 선언되었고, 정부는 임시적으로 이와 같은 위기상황을 모면하기 위해 Aran이라는 정부 대

북부동맹은 주로 북부에 기반 하였지만, 10%정도의 득표 율을 기록할 정도로 세력이 큰 중견 정당이었으며, 베를루스꼬니 연정에서 캐스팅 보트 역할을 하는 주요한 구성요소였다.

51) 각주 1 참조.

리 협상기구를 만들었다. Aran의 등장은 공공부문 노사관계의 새로운 전기를 가져오게 되었으며, 1997년과 98년 사이에 공무원 노조 대표성에 대한 시스템 재검토가 이루어질 수 있었던 중요한 계기였다. 결국 1998년 공공부분에서 처음으로 통합노조대표(RSU)가 구성되는 결과로까지 이어졌다.

(7) 2000년 파업규제 법안과 2003년 필수적 공공서비스 분야의 파업 제한 법안

1990년대 공공부문 파업이 정치적 운동의 성향을 띠게 되면서 정부는 90년에 발안했던 ‘공공부문 파업규제법’을 개정하여 보다 필수적 공공서비스를 구체적으로 명시하면서 파업에 대한 제한과 규제법안을 제정하였다. 특히 공공부문 파업이 1999년에 상당히 증가하였다. 전년도에 비해 무려 50%가 넘게 증가한 공공부문 파업율에 대하여 정부입장에서는 파업을 규제하는 법안의 필요성을 더욱 느끼게 되었다. 정부는 이에 필수적 공공부문의 범위를 확대하고 파업에 대한 예고를 주요 내용으로 하는 2000년 파업규제법안을 발표하였다. 주요 내용으로는 공공필수 서비스 부문 범위의 확장⁵²⁾, 냉각기간의 설정과 강제 중재제도의 도입, 파업에 대한 사전 예고제⁵³⁾, 파업 시 제공되는 해당서비스 비율의 50% 준수 등이다.

52) 의료기관, 하수관리, 청소 및 오물처리, 에너지 공급부문, 대중교통, 사회보장 서비스, 우편업무, 진신전화 업무, 공립학교, TV 등의 광범위한 영역이 공공 필수서비스 분야로 포함되어 지정되었다.

53) 노조가 파업을 결의하고 이를 결행할 때에는 파업 10일전까지 파업기간, 단체행동의 종류, 파업의 사유, 참가 인원 등에 대하여 사용자측에 통보하여야 하며, 공공기관의 경우에는 5일전까지 일반에게 고지하도록 하는 제도를 말한다.

<표 6-7> 2000-2001년 사이 공무원 및 공공부문 파업 횟수

	중앙부처	비영리공사	지방공사	자치사무소	의료보건	연구기관	학교	대학
2000	28	3	0	3	6	0	27	0
2001	10	6	16	7	10	2	15	2

* 출처 : 공공행정 무임소

파업이 증가하면서 다시 2000년의 파업규제법안을 개정하고 보완하여 2003년 7월 16일에 협의하여 잠정적으로 결정된 법안이 ‘필수적 공공서비스 보장에 관한 규정’이다. 이번 법안의 경우 이미 2001년 3월 법안으로 자율노조나 독립노조의 대표성을 인정하여 필수적 공공부문의 파업 시 기존의 3개 주요 노조에 적용되는 공공부문 파업제한과 규제를 동일하게 적용하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 파업에 대한 고지의무뿐만 아니라 파업의 시간과 기간 등의 내용을 구체적으로 방송이나 언론을 통하여 고지하여야 하며, 최초의 파업기간은 24시간을 넘을 수 없고 동일한 이유에 의한 후속 파업기간은 48시간을 넘어서지 못한다.

또한 하계 휴가기간인 8월과 부활절 전의 목요일부터 및 신년 초에는 필수적 공공서비스 부문의 파업은 제한한다는 것을 내용으로 하며, 국내 및 유럽 선거일 5일전에는 파업을 할 수 없게 규정하였다. 그 외에도 화해기간과 조정기간 등에 대하여 보다 구체적이고 세부적으로 규정함으로써 1990년대 이후 증가하는 공공부문 파업에 대하여 국가 차원에서 보다 체계적으로 대응하고 현재 진행 중인 이탈리아만의 코포라티즘 전략 차원에서 법안을 강화하고 있다고 볼 수 있다.

5) 이탈리아 공무원 노조의 교섭체계

(1) 개요

이탈리아는 노조의 성격과 방향에 따라 수많은 노조들이 존재하는데, 공공부문과 공무원 역시 어떤 방향성을 갖는가와 어떤 상부조직에 속해있는가에 따라 여러 조직이 존재한다. 1970년대 자율노조 혹은 독립노조의 등장으로 기존 3대 노조는 그에 따른 사회적 위상변화와 함께 교섭체계 전반의 변화를 가져왔다. 일반적으로 이탈리아 교섭체계는 2단계로 이루어지는데, 먼저 전국단위의 영역별 대표와의 교섭과 사업장별 대표와의 교섭이라는 구조를 가지고 있다.

따라서 공무원 노조의 교섭체계 역시 이와 같은 차원에서 제시되어야 할 것이다. 더욱이 공무원 노조의 경우 공무원의 특성에 따른 수많은 독립노조들이 존재한다는 사실은 전국 차원의 대표성과 사업장 차원의 대표성 문제에 대한 명확한 이해가 필요하다. 먼저 전국단위의 영역별 대표성 문제는 1970년 노동자 권리현장에 기초한 전국단위 노조 대표성 원칙에 따라 CGIL, CISL, UIL의 3개 노조에만 대표성을 인정하였다. 이후 93년에 노사관계 개혁을 위한 논의가 진행되었고, 다시 1997년에 법률적으로 이를 명문화하여 정비하면서 노조 대표성에 대한 새로운 기준이 적용되었다. 1997년의 법률에 따르면 조합비 납부비율과 종업원대표단 선출투표에서 평균 5%이상 득표한 노조와 그 노조가 속한 총연맹이 교섭대표자의 자격을 갖는다는 것이다. 이는 전체적인 노조로까지 확장되지는 않았지만, 기존의 3대 노조이외에도 새로운 단체들이 교섭의 주체가 될 수 있는 대표성을 획득하게 되었다.

전국적 차원에서의 대표성과 달리 사업장 차원에서의 대표성은 중앙

차원의 교섭내용에 종속적이긴 하지만 예외에 대한 인정과 함께 최근의 경향은 자율노조나 독립노조 중심으로 이중적인 교섭절차가 진행되고 있다. 이는 다른 민간부문의 교섭체계를 닮아간다고 할 것이다. 그러나 공공부문 특히 공무원 노조들은 독립노조와 자율노조들이 대표성을 인정받은 것은 최근의 일이었다.

민간부문과 마찬가지로 1994년 중앙교섭을 통해 종업원대표단을 구성하게 되었고, 1997년에 이르러 정부의 입법으로 15인 이상 사업장에서 종업원대표단 구성에 합의하였으며, 1998년에는 현실적으로 적용하였다. 그러나 이 역시 3개의 주요 노조에 한정된 것이었고, 독립노조와 자율노조에도 이를 허용하게 된 것은 2000년의 입법을 통해서였다. 그 간 행사된 3대 노조의 권한에 대하여 95년 국민투표를 통해 노조의 대표성 문제가 다시 한번 검토되었으며, 이를 개정한 것이 바로 자율노조와 독립노조의 참여를 보장한 법안이었다.

따라서 이탈리아 공무원 노조의 단체협상의 주체인 ARAN과 개별 공무원 노조의 구성과 성격이 가장 중요한 요소이며, 이를 반영한 통합노조대표(RSU)의 비율이 교섭과정 분석의 핵심적 요소라 할 수 있다.

(2) ARAN의 구조⁵⁴⁾

1990년대 이전에 공공부문 및 공무원들과 사용자인 국가 사이에 교섭창구 역할을 했던 것은 ASAP과 Intersid라는 정부측의 사용자 기구였다. 그러나 93년에 법률로 조직된 정부측의 대표자로 ARAN이 결성되면서 모든 교섭의 정부측 입장을 대변하는 기구가 되었다. 특히 1990

54) 구조에 대한 개요는 ARAN의 인터넷 홈페이지 <http://www.aranagenzia.it>을 참조하였다.

년대 후반 코포라티즘이 본격적으로 가동되면서 ARAN의 중요성은 더욱 커지고 있는데, 다시 말해 이탈리아 노동분야에서 민간부문의 중요성이 점점 약화되는 추세에 비추어 공공부문과 공무원 부문에서의 ARAN의 입장과 역할은 점점 강화되고 있는 것이다.

법적으로 독립적 기구인 ARAN은 공공부문과 공무원들의 전국단위 단체협상 그리고 단체협약의 정부측 대표 역할을 하고 있으며, 주로 협상의 체결을 주목적으로 하지만 그 외에도 협약과 관련한 제반업무도 함께 하고 있다. 또한 노조대표 선출과 관련된 업무와 자료들을 보관하며, 단체협상과 관련한 정보와 자료 등을 수집하고 분석하여 조정과 역할분담이라는 기능을 통하여 공공부문과 공무원에 대한 국가의 기본정책 수립에도 관여한다.

ARAN의 기본구성은 운영위원회이며 업무상 긴밀하게 연관되어 있는 8개로 구분된 ‘영역대표위원회’가 가장 중요한 역할을 한다. ARAN의 중추조직인 운영위원회는 5인으로 구성되며, 모두 정부관련 단체에서 지명하여 임명한다. 5인중 3인은 내각의 수반인 수상이 공공행정무임소와 재경부의 추천을 받아 임명하고, 1인은 주정부단체장협의회가 임명하며 나머지 1인은 이탈리아 지방자치협회가 임명한다. 수상이 이들 중에서 1인을 의장으로 임명하며, 다른 운영위원과 마찬가지로 임기는 4년이다. 운영위원은 연임이 가능하며, 기타 행정적 처리를 위한 사무요원 다수 두고 있다. 또한 공공부문의 각 영역으로부터 필요하면 사무요원이나 인원을 지원 받아 임시직이나 파견직 형태로 사용하고 있다.

운영위원회와는 다르지만 영역대표위원회는 중요한 역할을 수행하고 있다. 공공부문 전체의 원활한 소통과 협의를 위하여 8개 부문에 걸쳐 설치되어 있는 영역대표위원회는 운영위원회와 함께 단체교섭의

협상조건이나 업무에 대한 긴밀한 협력관계를 유지하고 있으며, 협상 과정 전반적 사항을 공유하고 있다. 이와 같은 구조로 인해 90년대 말부터 보다 효율적인 공공부문 협상이 진행되어 왔고, 실제로 효율성 면에서 많은 부분 긍정적 평가를 받기도 하였다.

그러나 본질적으로 국가의 통제를 벗어나지 못한다는 제한과 중요한 사항에 대한 즉각적인 결정의 어려움 등은 해결해야할 문제로 남아있으며, 지방정부와의 갈등발생 소지를 항상 안고 있다는 문제점들도 지적되고 있다. 그럼에도 불구하고 ARAN 구조와 역할은 이탈리아 코포라티즘의 중요한 축으로 작용하고 있다는 평가를 받기에 충분한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 공무원 노조 단체들

2002년을 기준으로 정부교섭대표인 ARAN과 함께 임금교섭과 노동조건 등을 다루는 회의에 참석한 주요 중앙부처의 경우 노조단체가 FP/CGIL, FPS/CISL, PA/UIIL, INTESA/CISAL, UNSA/CONFISAL, PI/RDB-CUB, FLP/UGL의 7개였으며, 지방의 경우 RSU에 일정한 지분을 차지하고 있는 노조 단체가 기존의 3대 노조 외에도 CSA, DICCAP, FNEL, RDB PI, SDB COBAS 등이 있다.

이는 중앙부처 중심의 노조와 지방자치단체 중심의 노조가 공무원의 성격과 직종에 따라 그만큼 다양하다는 것을 의미하며, 각 노조 역시 조금씩은 다른 성격과 구성을 하고 있다는 사실을 뜻한다. 그렇다고 단순히 분야나 직급에 따라 노조의 성격이나 구성이 결정되는 것은 아니다. 보통은 다음의 5가지 기준에 의해 노조의 성격이나 구조를 구별한다. 첫째는 노동시장의 유형, 둘째는 계약구조의 유형, 셋째는 투쟁이나

대응방식의 역량, 넷째는 대응방식의 유형, 다섯째는 정당이나 정치적 일반적 상황과의 관련 유형에 따라 노조의 성격과 구조를 구분한다⁵⁵⁾. 이와 같은 일반적 기준에 따라 공무원 노조를 분류하면 다음과 같다.

기존의 3대 주요 노총은 공무원 노조단체로서는 가장 커다란 세력을 나타내고 있는데, CGIL 산하의 FP는 공무원 노조 중에서 가장 커다란 조직이다. 중앙부처 공무원 가입 수에서는 CISL 산하 조직인 FPS에 다소 적지만, 전체적인 지방자치단체를 포함하는 전체 공무원 노조원의 수에서는 가장 커다란 부분을 차지하고 있다. 하위 분야에는 중앙부처 공무원 노조, 공사(公司) 노조, 공중 및 사립 보건 노조, 지방자치단체 공무원 노조, 사회보장 분야노조, 위생 및 환경관련 공사(公私) 노조 등으로 구성되어 있다.

중앙부처 공무원 부문에서 가장 많은 노조원들을 보유하고 있는 CISL 산하 FPS는 기독교 계열의 공무원 노조단체이다. 오랫동안 정권을 잡았던 기민당과 정치적으로 관련이 깊었던 까닭에 여전히 중앙부처 공무원들의 노조 가입율이 높은 편이다. 일반적으로 중간직 이상의 직급과 의사와 같은 특별한 직종에서 잘 조직된 노조를 보유하고 있다.

세 번째로 큰 조직인 UIL 산하 PA는 사회당과 공화당과 관계가 있는 공무원 노조 단체이다. 중앙부처의 경우 17%를 지방자치단체 공무원인 경우 19%의 RSU 구성을 차지할 만큼 중도적 성향의 노조단체로 생각할 수 있다. 주로 조직되는 하위영역은 중앙부처와 지방자치단체 외에도 학교, 연구소 및 공사 등의 부문에서 비교적 노조의 조직과 활동이 잘 짜여져 있다.

55) Alessandro Pizzorno, I sindacati nel sistema politico italiano, nel 『Sistema politico italiano』, Paolo Farneti 편집, Bologna, Il Mulino, 1973. p. 118. 인용.

이에 반해 2000년 9월에 설립된 CISAL 산하 INTESA 조직은 중앙부처 공무원 중에서 중앙부처와 내각 및 세계 관련 분야에서 일하는 공무원 중심으로 결합되어 있다. 어떻게 보면 우리 나라 공무원 조직과 노조의 성격이 가장 유사한 노조단체라고 이야기할 수도 있다. 2003년 현재 전국적으로 7,000여명의 노조 가입자가 등록되어 있다.

1999년 설립된 FLP 역시 중요한 공무원 노조단체이다. 공공부문에 서 자율적이고 독립적 노조를 표방하고 있는 대표적 노조단체로, 특수한 하위 분야에서 노조가 잘 조직되어 있다. 주로 재무부나 법무부의 공무원들이 많이 가입해 있으며, 특수한 기술직 공무원들 역시 하위노조 분과로 결성되어 활동하고 있다.

그 외에도 1947년에 CGIL의 노선에 불만을 품고 떨어져 나온 재무부와 재정부의 공무원들이 주축이 된 오랜 전통의 자율노조가 CONFSAL 산하 UNSA이다. 1979년 UNSA와 SNALS가 통합하여 탄생된 CONFSAL의 하위 노조 중에서 주축적으로 활동하고 있는 이 공무원 노조는 재정경제 관련 공무원들의 가입이 많은 편이고 산하 국영기업체나 공사의 노동자들도 가입해 있다.

이상이 주요 노조단체들이지만, 지방자치단체의 성격에 따라 수많은 독립노조나 자율노조가 존재하고 있으며, 이러한 복잡한 양상만큼 이탈리아 공무원 노조의 성격과 구조는 다양하고 복잡한 모습을 지니고 있다. 이는 이탈리아 공무원 노조에 대한 접근이 그리 간단하지 않다는 점과 함께 공공부문 노조운동의 성장과 함께 최근에 더욱 이와 같은 성격에 따른 조직 분화가 가속화 될 것이라는 예상을 할 수 있을 것이다.

(4) 통합노조대표(RSU)의 구성과 현황

1998년 이후 공공부문과 공무원 분야에 통합노조대표들(RSU)이 선출되면서 공무원들의 노조 가입과 노조간 세력분포 등이 명확하게 드러나게 되었다. 1998년 공공부문의 노조 가입율과 전체 조합원 비율은 45.86%를 기록했는데, 2001년에 들어서도 이와 같은 노조 가입율(평균 44.05%)은 다소 감소했지만, 그다지 커다란 변동이 없었다.

이는 공공부문의 노동조합 조직율이 파업이나 기타 노조활동의 조직화 노력에도 불구하고 여전히 담보상태에 머물러 있다는 점을 보여주고 있으며, 공무원 노조의 경우에도 공사나 국경기업분야에 비해서도 노조 가입율이 낮고 중앙부처의 노조 가입율이 지방자치단체 공무원의 그것보다도 낮은 경향을 나타내주고 있다.

<표 6-8> 공공부문 노조 가입율(%)

분야	노조가입율	분야	노조가입율	분야	노조가입율
재정관련 사무소	48.41	국영기업	66.5	예술 및 정보관련 기관	29.92
비영리공사	65.21	학교	37.72	중앙부처	42.86
연구소	51.04	보건	50.15	지방자치단체	47.89
내각 위원회	41.22	대학	42.17	평균	44.05

* 출처 : ARAN.

노조 조직율과 관련하여 중요한 것은 선거권을 가진 노조원들의 투표 참여비율이다. 1998년 전분야 평균 78.65%를 기록한 이후 2001년에도 안정적인 투표참여 행태를 보이고 있다. 2001년에는 전분야 평균 78.03%를 기록했는데, 중앙부처 공무원들(83.93%)과 지방공무원들(80.78%) 모두 평균 이상의 투표 참여율을 기록했다.

<표 6-9> 선출된 RSU의 수(단위; 명)와 분야별 투표 참여율(단위; %)

분야	RSU의 수	투표 참여율	분야	RSU의 수	투표 참여율
재정관련 사무소	694	87.13	예술 및 정보관련 기관	90	80.34
국영기업	128	81.63	중앙부처	2,476	83.92
비영리공사	921	87.47	지방자치단체	7,932	80.78
학교	10,206	78.11	내각 위원회	31	75.70
연구소	159	76.84	대학	75	71.78
보건	347	71.49	총계	23,059	78.03

* 출처: ARAN.

또한 노동조합의 세력 분포를 나타내는 각 노조의 통합노조대표(RSU)의 비율 역시 중요한 의미를 갖는다. 다른 분야보다 우리의 공무원에 해당하는 중앙부처와 지방자치단체의 공무원 노조의 소속분포와 RSU의 비율은 중요한 의미를 갖는다. 일반 노동자 조직의 경우 가장 커다란 조직인 CGIL은 절대적 비율을 차지하지만 공무원 노조의 경우에는 CGIL과 함께 CISL의 비중이 거의 대등하다는 것은 공무원의 성격상 종교적이고 온건적 노선을 견지하는 노조들을 중심으로 조직되어 있다는 사실을 짐작할 수 있다.

이와 같이 RSU의 구성과 각 노조별 분포는 이탈리아 공무원 노조의 성격과 특징을 이해하는데 가장 중요한 지표가 되며, 당분간 이와 같은 세력 분포와 특징이 상당히 지속될 것이라는 전망을 어렵지 않게 예상할 수 있다.

<표 6-10> 중앙부처 공무원 노조의 RSU 비율을 통한 세력분포(%)

노조	RSU비율	노조	RSU비율	노조	RSU비율	노조	RSU비율
CGIL/FP	24.3%	UIL/PA	19.0%	UGL/FLP	6.7%	INTESA	6.4%
CISL/FPS	27.0%	UNSA	9.6%	RDB/PI	6.4%	기타	0.6%

* 출처 : ARAN.

<표 6-11> 지방자치단체 공무원 노조의 RSU 비율을 통한 세력분포(%)

노조	RSU비율	노조	RSU비율	노조	RSU비율
CGIL/FP	36.4%	SDB/COBAS	1.3%	FNEL	2.8%
CISL/FPS	29.3%	CSA	5.3%	RDB/PI	2.0%
UIL/PA	17.1%	DICCAP	4.1%	기타	1.8%

* 출처 : ARAN.

(5) 단체교섭 과정과 구조

이미 언급했듯이 공공부문의 경우 전국적 차원에서의 교섭과 지역이나 단위별 교섭이라는 2단계 구조를 갖는 이탈리아 공공부문과 공무원의 단체교섭은 중앙차원의 전국교섭과 지역이나 사업별로 협상의 주체가 다소 차이가 있다. 즉 중앙차원은 항상 ARAN이 정부측 대표로 협상에 임하지만, 지역이나 사업별 정부측 대표는 각 지역이나 사업별 단위기관의 장이 정부 쪽을 대표하여 협상에 임하며, 노조측 대표 역시 중앙차원의 노조대표와 지방차원의 노조대표는 약간의 차이가 있다.

전국적 차원의 단위교섭은 1993년 ARAN과 주요 3개 노조가 합의한 원칙에 의해 공공부문을 8개 영역으로 나누고 이를 다시 각 영역별로 일반직과 관리직을 분리하여 교섭을 진행시키는 것으로 되어 있다. 공

무원의 영역에 속하는 중앙부처와 지방자치단체 공무원에 이를 적용하면 1년에 모두 4차례의 영역별 및 직종별 교섭이 진행된다는 것을 알 수 있다.

이에 대한 구체적 관련 주요 규정사항은 다음과 같다. 첫째, 규정에 대한 협약의 유효기간은 4년이며 임금과 관련된 것은 2년이다. 둘째, 협약유효기간 4개월 전에는 파업이 불가능하다. 셋째, 새로운 협약을 위한 합의가 사정으로 3개월 이상 지속될 경우에는 수당을 지급한다. 그러나 이들 합의 안이 정부 승인과정에서 지체되면서 계속적으로 지체사태가 발생하자 정부는 1997년에 이르러 잠정 합의 안에 대한 최종 승인기간이 40일을 초과하지 못하도록 규정하였다.

이에 반해 단위별과 지역별 교섭은 전국협약이 미리 정해놓은 범위 안에서 이루어지기 때문에 비교적 상위교섭인 전국협약에 구속적이다. 하위 개념인 단위별 교섭은 주로 작업환경과 관련한 사항과 업무관련 교육 및 생산성 향상방안에 대한 사항들을 논의하게 된다. 90년대 이후 하부단위의 교섭 중대성이 증가하고 있는데, 특히 재정적 자율성 확충과 함께 하부단위 교섭의 중요성이 증대하고 있다.

이와 같은 교섭의 구체적 절차는 다음과 같다: 1) 교섭 개시 전에 정부는 예산 법에 의해 단체협상에 소요되는 재원을 영역별로 규정한다. 2) 협약에 대비하여 ARAN과 영역대표위원회는 절차와 일정 등을 논의하며, 교섭과 관련한 필요사항들을 정부에 보고하고 정부는 10일 이내에 이를 검토하여 ARAN에 통보한다. 3) ARAN은 해당 노동조합에 이를 통보하여 교섭모임을 소집한다. 4) 교섭을 통해 얻어진 잠정 합의 안에 대하여 ARAN과 관계기관의 검토가 이루어진다. 5) 최종안 작성한다. 6) ARAN은 5일 이내에 영역대표위원회로부터 최종안에 소요되

는 직·간접 재정규모에 대한 승인여부를 통보 받는다. 7) 만약 긍정적 답변을 받으면 회계청으로부터 15일 안에 비용지출에 대한 가부여부를 확인 받는다. 8) 지출여부의 확인으로 협의안이 체결되고 동시에 효력이 발생한다. 9) 만약 잠정 안이 거부되면 예산 조정의 과정을 거치게 되며, 이 역시 불가능할 경우에는 교섭이 처음부터 다시 시작된다. 10) 단체협상의 초안이 최종확인과정을 거치는데 소요되는 시간이 40일을 초과해서는 안 된다.

이와 같은 과정을 통하여 공무원과 공공부문 노동자들의 단체교섭이 이루어지며, 이탈리아 공무원 역시 노동자로서 단체교섭과 행동권 등을 법적으로 보장받고 있는 것이다.

6) 이탈리아 공무원 노조의 비교연구 및 한국형 모델로의 가능성 모색

(1) 공무원에 대한 개념적이고 인식론적 차이

현재 우리 나라에서 진행중인 공무원 노조는 이탈리아와는 많이 다른 역사적 배경과 인식론적 차이를 갖고 있다. 한국의 경우 산별노조로서 독립적 영역으로 분류되어 전국적 차원에서 노조 설립을 준비하고 있다. 이에 반해 이탈리아 공무원 노조는 공공부문 안에 하나의 하부 영역으로 조직되어 있다. 다시 말해 한국에서는 일반 노동자와 공공부문의 노동자를 공무원과 처음부터 분리하여 생각하는 것이 일반적인 사고였다. 그러나 이탈리아에서는 공무원이라는 한국적 개념보다는 그저 관청이나 행정과 관련한 국가기관에 직접적으로 고용되어 일하는 노동자로서 ‘공무원’을 인식하고 있는 것이다.

이와 같은 개념적인 차이의 배경에는 ‘노동자’라는 산업사회의 하위

개념으로서 계급이라는 개념보다는 유교적 신분사회에서 흔히 볼 수 있는 신분상의 봉건적 개념인 관료나 국가의 공무를 담당하는 사람이라는 다소 특권적이고 우월적 인식이 지배적이기 때문일 것이다. 아직까지는 공장이나 제조업체에서 무언가를 유형적으로 생산하는 이들만을 노동자로 부르고 싶은 것이 우리 나라의 일반적 정서라고 볼 수 있는 것이다.

순수한 의미에서의 ‘블루 칼라’는 인정하지만 ‘화이트칼라’ 그 중에서도 전통적으로 유교적이고 도덕적 가치로 판단한 직종들, 예를 들면 교사나 교수 등의 학교 교육종사자, 국가기관 근무자라고 할 수 있는 공무원, 의사나 변호사 등의 법조인 등 몇몇의 직종에서는 여전히 노동자라는 개념보다는 봉건적 의미에서의 신분 개념이 더욱 강하다.

결국 이와 같은 개념상의 차이는 공무원 노조의 출발부터 다를 수밖에 없는 요인을 깔게 하였다. 이탈리아 역시 공무원의 신분이 다른 노동자들과 다르다고 할지라도 이들에 대한 기본 인식은 노동자의 그것과 그리 다르지 않기 때문에 이탈리아 공무원들은 출발부터 노동 3권 모두를 보장받지는 않았더라도 노조설립 자체가 문제되지는 않았다. 그러나 공무원에 대한 다소 이중적인 판단은 이탈리아 공무원의 신분에 대한 중복 보장이라는 형태로 나타나게 되었다. 즉, 공무원이 국가로부터 신분상 지위가 보장됨과 동시에 법률에 의해 보장되는 이중적 기준이 적용되는 폐해를 가져오게 되었다.

현재의 추이는 이와 같은 이중적 보장 문제를 점차 법률적인 의미에서 노동자 신분으로 대체하려는 경향을 보이고 있으며, 국가의 노동정책을 결정하는 하나의 기준으로 작용하고 있다. 더욱이 근래에 들어 더욱 약화되어 가는 민간부문 노동운동으로 인해 공공부문과 공무원 노

조의 역할과 위상은 점점 그 중요성을 더해 가고 있다. 그러나 현 베를루스꼬니 정부의 입장은 ‘국가경영의 합리화’라는 측면에서 공무원의 채용을 줄이고 임시직 공무원의 비율을 늘리는 쪽으로 정책의 방향을 잡아나가고 있다. 신홍재벌 출신 수상답게 국가의 모든 정책에서 이와 같은 원칙을 견지하고 있는 그는 노동정책 역시 그러한 기준에서 접근하고 있다.

(2) 공무원 범위에 대한 구조적 차이

현재의 이탈리아 공공부문 노조의 구조를 보면 공무원이라는 신분에 대한 구별 자체가 무의미하다. 한국적 기분으로 판단한다면 관청이나 정부기구와 같은 국가 기관에서 종사하는 노동자, 그것도 비교적 하위직 분야에서 근무하는 사람들을 공무원으로 인정하겠지만, 이탈리아의 경우 직급에 따른 한계가 없을뿐더러 직종에 따른 차이도 존재하지 않기 때문에 이를 일률적으로 적용하기는 어려움이 따른다.

이와 같은 상황에서 이탈리아 공무원에 대한 가장 바람직한 구분은 국가의 중앙부처에서 일하는 이들과 지방자치단체 소속의 노동자들을 공무원이라는 명칭으로 부를 수 있을 것이다. 그러나 이탈리아 공무원들은 직급에 따라 노조 가입과 활동에 대한 제약을 두지 않기 때문에 우리나라에서와 같이 몇 급 이하의 노동자들에게만 노조 가입이 허용되는 제약이나 한계를 두지 않는 것이 가장 커다란 차이라 할 수 있을 것이다.

또한 지방이나 관청의 성격에 따른 공무원의 신분상이나 직종별 차이를 인정하기 때문에 이탈리아의 공무원 노조가 중앙정부와 지방정부가 차이가 날 수 있으며, 이는 어찌서 이탈리아 공무원 노조가 그토록

다양하고 특수한 직종별 노조들이 존재할 수 있는가에 대한 근거가 될 수 있을 것이다.

(3) 파업 제한과 공공성 개념

‘공공성’에 대한 이론적 관찰은 본 논문에서 다룰 수 있는 성질의 것은 아니지만, 이탈리아 사회 역시 ‘공공성’에 대한 논란이 있는 것도 사실이다. 공공성을 어떻게 정의할 것인가라는 문제와 별도로 노동자 단체행동권의 가장 대표적인 수단 파업과 이를 제한하는 개념의 하나인 공공성 문제는 이탈리아 사회, 특히 공무원과 관련하여 중요한 의미를 갖는다.

앞의 장에서 이미 언급했듯이 이탈리아는 1990년대 이후 증가하는 공공부문의 파업에 대하여 국가의 입법을 통하여 법률적으로 제한하는 모습을 보이고 있다. 이와 같은 파업제한의 근거로 들 수 있는 것이 바로 공공성 개념이다. 공공부문에서의 대(對)국민 또는 공공의 서비스 권리 역시 존중되어야 한다는 것이 공공성 개념의 가장 일반적 근거일 것이다. 노동자의 단체 행동권이 중요한 만큼 국민이나 시민 개개인의 권리 역시 중요하다는 것이 이 개념의 핵심 논지이다.

이와 같이 상충적인 개념대립에서 이제 막 걸음마를 시작한 우리나라 공무원 노조가 접근할 수 있고 고려해야하는 근거와 이론적 개념은 어떤 것일 수 있는가가 중요한 점일 것이다. 노동자 권리라는 측면에서 보면 공공성을 앞세워 노동권을 제한하는 것은 노동자 탄압이라는 인상을 줄 것이고, 반대로 ‘공공’이라는 개념 안에 국민 개개인이나 시민으로서 국가 안에서 살고 있는 인간으로서의 기본권 보장 측면에서 이를 접근할 경우에는 공무원의 단체 행동권에 제한을 줄 수 있는 이론적

근거가 될 것이다.

결국 중요한 것은 한국적 상황에 따른 ‘공공성’ 개념의 이론적 적용의 틀을 어떤 범위 안에서 결정할 것인가의 문제로 귀착될 수 있을 것이다. 이탈리아와 한국의 노동시장 상황은 많은 차이가 있다. 뿐만 아니라 정치적이고 경제적이며 역사적 배경에서도 많은 차이가 있기 때문에 이를 일률적으로 적용하기는 다소 어려움이 따른다. 이와 같은 관점에서 한국의 공무원 노조에 대한 이론적이고 개념적 성찰과 접근이 가장 중요한 점이 될 것이다. 역사적 배경이나 사회·경제적 배경 없이 제도만을 획일적으로 차용하거나 채택했을 경우에는 어쩔 수 없는 무리와 부작용이 발생하게 된다는 점을 인식해야 한다.

따라서 ‘공공성’이라는 개념 역시 한국적 상황에 적합한 범위와 틀 안에서 적용되는 것이 바람직할 것이다. 노동이라는 가장 일반적 개념조차 역사적으로 제대로 사용되지 못했던 한국적 상황과 여전히 전근대적이고 유교적 신분사회 전통이 남아있는 공무원 사회에 대한 보다 정확한 분석과 접근을 통해 개념적 차이와 간극을 줄이는 것이 ‘공공성’ 개념의 적용보다 필요한 이유가 될 것이다.

3. 결 론

지금까지 살펴본 이탈리아 공무원 노조는 이제 막 닳을 올리려는 한국 공무원 노조의 설립에 이론적으로나 사례적으로 일정부분 기여를 할 수 있을 것이다. 이탈리아의 정치적 상황을 정확하게 분석하여 이를 한국적 현실에 올바르게 적용한다면 적용모델로서 가치를 지닌다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 이탈리아 공무원 노조가 갖는 한계와 이탈

리아 노동시장의 구조적이고 상황적인 우려는 여전히 남는다.

특히 2001년 집권한 베를루스꼬니 정부의 노동정책은 이와 같은 우려와 걱정이 근거가 없는 것이 아니라는 사실을 여실히 증명하고 있다. 취임의 청사진으로 내걸었던 ‘개혁’이라는 화두는 결국 노동법의 개정과 같은 반개혁적 의도를 담고 있었던 것이었다. 이탈리아 노동시장의 경직성을 이유로 노동자 해고를 자유롭게 할 수 있다는 것을 주요 내용으로 하는 노동법 제 18조의 개정은 국민투표를 실시했음에도 불구하고 현재까지 담보상태에 머물러 있다.

향후 이탈리아 노동계가 어떤 방향으로 나아갈 지 아직 어느 누구도 감히 예상을 하지 못하고 있는 것이 오늘의 현실이다. 정부와 노동계는 좀처럼 합의점을 찾지 못하고 있음에도 불구하고 새로운 이탈리아적인 노사정 합의체제는 특별한 불협화음 없이 작동하고 있는 것도 오늘의 이탈리아 현실이다. 공공부문 노동운동의 중요성이 점차 증대하고 있는 것은 대부분의 나라에서 보여지고 있는 현상이다.

물론 이와 같은 정황이 공무원이라는 신분으로 한정 지워진 우리나라의 현실에 얼마나 큰 도움을 줄 수 있을 지 선불리 판단할 수 있는 일은 아니지만, 공무원이라는 ‘신분’에서 노동자 중의 하나라는 ‘사회적 계층’의 개념으로 전환되고 있는 것은 사실이다. 이는 향후 우리나라 공무원 노조의 위상과 발전 가능성에 시사하는 점이 크다고 볼 수 있다. 공무원이라는 신분을 생계유지의 수단이나 정권유지의 하수인쯤으로 여기던 부정적 이미지를 씻고 국민의 공복으로서, 또 국가 업무의 주체라는 노동자 의식을 가진 공무원으로서 거듭날 수 있는 계기를 맞이한 것으로 평가할 수 있는 것이다.

모든 노동자에게는 노동에 대한 사회적 책임과 권리가 존재한다. 공

무원 역시 이와 같은 기준에서 벗어날 수 없다. 사회변혁 세력의 주체로서 인간 노동의 주체로서 한국사회에서 공무원이 갖는 사회적 의미와 역할에 대한 재조명이 더욱 절실히 필요한 것은 바로 공무원 노조 출범이라는 역사적 사건이 도래했기 때문이다. 바람직한 형태와 모습을 가지고 국민과 조화로운 개념공유 속에 한국 사회발전의 주체적 세력으로 거듭날 수 있기를 바라며, 진정한 노동운동의 주체가 될 수 있기를 희망하며 본 논문의 결론을 대신한다.

참고문헌

- CGIL, 통합노조대표에 대한 합의L'accordo sulle RSU, 『Nuova Rassegna Sindacale』, No. 39, 1993년 12월., Roma.
- Dragonetti Silvana, 1883년 93호 법률로부터 1998년 개혁에 이르기까지 공공부문이 어떻게 바뀌었는가? Come cambia il settore pubblico: dalla legge n. 93 del 1983 fino alla riforma del 1998, 『Quaderni di rassegna sindacale』, 2002년 가을호, Roma.
- Ginsborg Paul, L'Italia del tempo presente, Einaudi, Torino, 1998.
- Gorresio Vittorio, 세기의 노동자들I bracci secolari, Guanda, Parma, 1951.
- ISTAT, 94년연감Rapporto annuo '94, ISTAT, Roma, 1994.
- Musso stefano, 이탈리아 노조운동Il sindacalismo italiano, Milano, Fenice, 2000.
- Pizzorno Alessadro, 이탈리아 정치체계에서의 노조들I sindacati nel sistema politico italiano, nel 『이탈리아 정치체계Sistema politico italiano』, Paolo Farneti 편집, Bologna, Il Mulino, 1973.
- Salvadori Massimo, 좋은 정부의 신화Il mito del buongoverno, Einaudi, Torino, 1968.
- 김종법, 이탈리아 노동운동의 역사, 『노동사회』, 2003년 1/2/3/4-5/6/7/8/9월 호, 노동사회연구소, 서울.
- 정병기, 이탈리아 노동운동사, 현장에서 미래를, 서울, 1999.
- 인터넷 사이트 참조
<http://www.cgil.it> ; <http://www.cisl.it> ; <http://www.uil.it> ;
<http://www.flp.it> ; <http://www.unsaconfsal.it> ;
<http://www.cisalintesa.it> ; <http://www.fps.it> ;
<http://www.fpcgil.it> ; <http://www.aranagenzia.it> 등등

제7장 일본 공무원노동조합 조직과 사회적 역할

노광표(한국노동사회연구소 연구위원)

1. 들어가는 말

일반적으로 한국 사람들은 한국노동운동이 일본 노동조합운동을 따라 배워서 안 된다고 생각하고 있다. ‘경제대국·생활빈국’으로 상징되는 일본은 노동운동의 자본으로의 포섭 그리고 기업별노조 조직체계에 함몰된 희망 없는 노동운동의 상징이었다.

그러나 이 같은 일본 노동운동에 대한 인식은 한편으로 옳지만 일본 노동운동이 작동하는 사회 경제적 메커니즘을 온전히 이해하지 못하는 한계를 갖는다. 일본 노동운동은 60-70년대 한국을 능가하는 전투성과 계급성을 확보하고 있었으며 이에 기반하여 경제적인 실리와 복지제도를 확보해나갔다. 우리가 주목할 점은 일본의 변혁적 노동운동이 체제 내화하고 사회적 영향력이 약화되어 온 역사적 상황과 원인은 무엇이었는가를 잘 이해하는 것이다.

위와 같은 문제의식은 우리 사회에 새롭게 뿌리를 내리고 있는 공무원노동조합의 경우에도 그대로 적용된다. 공무원노조 합법화를 둘러싸고 국제 수준에 맞는 공무원 노동기본권 보장에 대한 논의들이 많이 소개되었는데 그 대부분은 유럽 사회민주주의 국가들의 노사관계 모델이었다. 이와는 반대로 일본 공무원노조 활동은 노동기본권도 제대로 확보하지 못한 절름발이 노조운동으로 취급되어 왔다. 그러나 일본 공무원노동조합운동은 노동기본권의 제약에도 불구하고 전후 50여 년이

라는 오랜 역사와 190만에 달하는 조합원을 가진 탄탄한 조직으로 일본 노동운동의 핵심세력으로 평가받고 있다. 또한 일본 공무원은 신분 보장이나 근무조건법정주의 등 한국 공무원과 매우 유사한 제도를 갖고 있으며, 정부에서 추진 중인 “공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(안)”은 일본 공무원노조 규율체계와 많은 공통점을 갖고 있다.

이런 점에서 일본공무원노조의 조직과 교섭 그리고 활동에 대한 이해는 한국 공무원노조운동에 많은 교훈과 시사점을 줄 것이라 판단된다. 이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저 2, 3절에서는 일본공무원노조의 형성·발전과 공무원의 노동기본권 현황을 살펴보고, 4절에서는 공무원노조의 조직 현황을, 5, 6절에서는 공무원노조의 교섭 및 사회적 기능 및 활동을, 마지막 7절에서는 전체 내용을 요약하고 한국공무원노조운동의 함의와 시사점을 찾는 것으로 한다.

2. 공무원노동조합의 형성과 발전

1) 공무원제도의 성립

일본의 공무원제도는 1868년 메이지(明治)유신과 함께 도입되었다. 그러나 메이지 헌법하에서 실제로는 1946년까지 공무원의 임명은 천황의 특권이었으며, 그 결과 공무원의 역할은 천황에 대한 봉사자였다. 당시 공무원의 법적 지위는 계약적인 것이 아니라 천황과 그 정부의 권력에 기초한 특별권력관계로 간주되었다(박영범·이상덕, 1990).

근대적인 의미에서 공무원 제도 및 조직의 탄생은 1945년 패전이후 연합군의 점령하에서 이루어진 전후개혁을 거치면서 확립된다.⁵⁶⁾ 1946

년 제정된 헌법은 “공무원을 선정하고, 이를 파면하는 것은 국민 고유의 권리이다. 모든 공무원은 전체의 봉사자이며 일부의 봉사자는 아니다.”을 선언하였고, 이에 기초하여 1947년 국가공무원법이 제정되었다. 즉, 공무원은 국민의 고용인이고 메이지 헌법과 같은 ‘천황의 봉사자’가 아닌 국민주권주의를 분명히 한 것이었다.

이렇듯 연합군의 대일점령정책은 초기에는 군국주의적 색채를 청산하고 그 대신 민주주의를 고양하는 것과 일본의 비(非)군사화로 특징지워진다. 먼저 연합국최고사령부(General Headquarter: GHQ)는 민주주의를 고양하기 위해 정치적 민주화, 경제적 민주화를 위한 일련의 조치를 취하였다. 1945년 10월 11일 GHQ의 맥아더는 당시의 일본정부(幣原首相)에 대해 ①여성해방(여성의 참정권), ②노동조합의 결성·장려, ③학교교육의 자유·민주화(6·3·3제로의 학제개혁), ④경제적 재기관의 민주화(재벌해체, 농지개혁 등), ⑤권력남용 등의 국민탄압제도 철폐(치안유지법, 특별고등경찰제도의 폐지) 등을 주요 내용으로 하는 “일본민주화에 관한 5대 개혁”을 지시하였다. 이러한 정치·사회 민주화의 흐름에 따라 노동조합운동에 관한 각종 규제와 제한이 없어졌다. GHQ 섭외국은 일본 ‘노동법규의 철폐’를 발표하여(1945.11.10) 국민근로동원령을 비롯한 전시노동통제법령을 폐지시켰다.

노동조합 결성에 기반이 되었던 구노동조합법⁵⁷⁾(이하 ‘구노조법’)은

56) 한국과 일본은 역사적으로 볼 때 중앙집권적 전제국가의 대표적 모델이었던 당조(唐朝)의 인사제도를 모방하여 이식했다는 동질성을 가지고 있으나 그 후 변천과정을 거치면서 매우 다른 모습을 띠고 있다. 일본의 공무원제도는 중국시대의 모방시대(律令國家)→독일제도의 모방시대(明治維新)→미국제도의 모방시대(美軍占領政策)로 변천되어 왔다. (조성대, 1995)

57) 1945년 12월에 제정 공포되어, 1946년 3월부터 시행되었던 노동조합법을 현행

일본헌법에 앞서 1945년 12월 21일 제정되었다. ‘구노조법’은 입법목적을 “노동자의 지위향상을 도모하여 경제발전에 기여하는 것”으로 하였으며 “근로자가 주체가 되어 자주적으로 노동조건을 유지·개선 기타 경제적 지위의 향상을 도모함을 주된 목적으로 하는 단체 또는 연합단체”를 노동조합으로 정의하였다(제2조). 특히 노동자를 “직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”(제3조)로 규정하였다. 공무원과 관련해서는 “경찰, 소방직원, 교도소 근로자”에 대해서는 노동조합의 결성 및 가입이 금지되었으나(제4조 제1항), 그 밖의 일반공무원(官吏, 公吏)의 노동조합 결성 및 가입 이외의 권리는 “별도의 정함에 의해 제한할 수 있다”라고 인정하였다(제4조 제2항). 이 결과 공무원도 노동조합의 결성·가입 등 노동기본권이 아무런 제한 없이 보장되어 민간부문 근로자와 동일한 취급을 받았다(이철수·강성태, 1997).

2) ‘역(逆) 코스(reverse course)’와 공무원 노동기본권의 제한

초기 일본의 민주주의를 확대하였던 점령군은 냉전의 격화와 함께 일본이 공산진영의 팽창을 저지하는 거점이라는 위상을 가지게 되면서, 노동운동에 대한 통제를 강화하는 이른바 ‘역(逆) 코스’라 불리는 점령정책의 전환을 꾀하게 된다. 이 과정에서 이루어진 핵심 조치의 하나가 맥아더 점령군 사령관이 아시다(芦田均) 수상에게 지시한 「공무원 행위의행위 등의 금지에 관한 서간」(1948.7.22)과 「정령(政令) 201호」

노조법과 구별하여 흔히 ‘구노조법’이라 부른다. ‘구노조법’은 연합사령부의 기본 정책으로부터 비교적 간섭을 적게 받은 상태에서 제정되었다.

에 의거한 공무원과 공기업 종업원의 쟁의권 박탈조치이다. 점령군 당국은 급진적 노동운동의 중심세력이었던 국유철도와 체신부문 등 공공부문 노조운동에 대한 통제를 목적으로 미국 공무원제도에 대한 규정을 기계적으로 적용하여 실질적으로 행정업무를 수행하지 않는 현업(現業) 종사자들의 노동기본권까지 제한하였다(이종구, 2001).

점령군의 정책전환에 순응한 일본 정부는 「정령(政令) 201호」에 의거하여 1948년 11월 국가공무원법을, 1950년 12월 지방공무원법을 개정하였다. 개정 내용을 보면 민간노동자와 동일한 위치에 있는 노동자로서의 공무원이라는 의식에서 완전히 탈피하여 공무원법상에 직접적으로 쟁의행위 등의 금지를 규정하는 한편 정치적 행위의 제한, 사기업에의 관여 등의 제한을 강화하고, 단순노무직원이라는 개념을 폐지하고, 기타 비현업직원과 같이 일반직으로 국공법의 적용을 받도록 변경하는 등 특별직의 범위를 축소하였다. 그밖에 인사위원회를 인사원으로 개칭하고 그 권한을 강화하였다. 국가공무원법의 개정으로 모든 공무원의 쟁의행위는 정령201호에 따라 금지되고, 공무원의 단결체와 정부기관과의 교섭의 성격이 “고충, 의견, 희망 또는 불만을 표방하고 이에 대해 협의하고 증거를 제시할 수 있다는 의미에서는 국가 또는 지방공공단체와 교섭하는 자유”로 정의되어 오늘날까지 이러한 노동기본권 제한 조치는 유효하게 유지되고 있다. 이 같은 국공법의 개정은 공무원 제도가 현행공무원제도로 전환하게 되는 중대한 계기가 되었다. 그 후 1965년 5월 국회에서 ILO 제87호 조약비준에 관련한 국가공무원의 법개정이 이루어져 직원단체에 대한 규정이 정비되었다. 관공근로자측의 8년간의 비준 요구 투쟁이후 자민당 단독 타결에 의해 성립된 조약 비준은 ILO 제87호 협약 내용을 최대한 국내법화한다는 관공근로자측의 입장과

는 달리, 정부에 의해 강행 처리되어 극히 일부만의 개정에 그쳤다(김정환 2001; 自治勞組織局教育研修部, 2001.;이철수강성태 1997).

이렇듯 일본의 공무원노동기본권은 기본적인 법적 제약의 한계를 극복하지 못하고 있다. 「정령 201호」를 계승하고 있는 국공법, 지공법, 공노법, 지공노법 등 4개 법률은 관공근로자를 일반 민간근로자와는 다른 별개의 근로자로 파악하여 별도의 법체계인 “관공노동법”을 형성하게 되었다. 관공노동법의 기본체계는 오늘날까지 계속 유지되고 있으며, 현업과 비현업을 불문하고 공무원의 쟁의행위를 전면적으로 금지하고 있다는 점이 가장 큰 특징이다.

3) 공무원 노동기본권의 규율체계

일본 공무원의 노사관계를 규율하는 것은 헌법이다. 일본 헌법 제28조는 “근로자의 단결할 권리, 단체교섭 기타 단체행동을 할 권리가 보장된다”고 규정하여, 근로자에게 노동3권을 보장하고 있다. 공공부문의 근로자도 민간부문의 근로자와 같이 근로자로서 원칙적으로 헌법상의 노동기본권을 보장받고 있다. 그러나 일본 헌법은 제15조 제2항에서 “모든 공무원은 전체의 봉사자이며, 일부의 봉사자가 아니다.”라고 규정하여, 한국과 마찬가지로 공무원에게는 ‘공공의 이익’을 위하여 노동기본권이 제한될 수 있다는 해석이 이루어지고 있다. 이 때의 공무원의 개념에는 국가 또는 지방공공단체에 고용되어 있는 일반직 비현업공무원 뿐 아니라 일반직 현업공무원인 국공영기업 직원도 포함된다.

일본의 공무원은 직원구분에 따라 개별적 근로관계 뿐 아니라 집단적 노사관계에 적용되는 법률이 상이하다. 일본의 공무원과 공기업 노

동자는 「국가공무원법(국공법)」, 「지방공무원법(지공법)」, 「공공기업체 등 노동관계법(공노법)」, 「지방공영기업 노동관계법(지공노법)」과 같은 특별 노동법의 적용을 받고 있어 단결권, 단체교섭권, 단체행동권에 대해 각종의 제한을 받고 있다.

<표 7-1> 일본 공무원의 노동관계적용 법률 및 노동기본권

	직원의 구분	적용법률	단결권	단체협약체결권	쟁의권	
국가공무원	일반직	비현업직원	국공법 ○ (108조의 2)*	×(108조의 5)	×(98조)	
		현업직원	국노법 국공법노조법노기법 ○(4조)	○(8조)	×(17조)	
	특별직	재판소직원	재판소직원임시조치법 [국공법을 준용]	○(국공법 108조의 2)	×국공법 108조의 5	×국공법98조
		국회직원	국회직원법	○(18조의 2)	×(18조의 2)	×(18조의 2)
		방위청직원	방위대법	×(64조)	×(64조)	×(64조)
지방공무원	일반직	비현업직원	지공법 [勞基法]	○(52조)**	△(55조)***	×(37조)
		기업직원	지공노법 [勞組法勞調法 勞基法]	○(5조)	○(7조)	×(11조)
		현업직원	지공노법(준용) [지공법勞組法 勞調法勞基法]	○(5조)	○(7조)	×(11조)

* 자료 : 全日本自治団体労働組合, 2003. 『自治勞 BOOK- 労働組合 基礎知識』

- * 주 : 1. ○는 권리가 인정되는 것이고, ×는 금지된다는 의미 임.
 2. 적용법률란의 [] 은 병행해서 적용되는 법률임.
 3. * 단, 경찰직원, 해상보안청직원, 감옥직원, 입국 경비관은 단결권이 없음,
 ** 단, 경찰직원 및 소방직원은 단결권이 없음.
 *** 단, 법령·조례 등에 저촉되지 않는 범위 내에서 서면협정 체결할 수 있다.

<표 7-1>에서 보는 것처럼 일반직에 속하는 비현업국가공무원과 지방공무원에게는 노동3권 가운데 단결권⁵⁸⁾만이 인정되고 있다. 하지만 현업 부문에 종사하고 있는 공무원은 「공공기업체 등 노동관계법(국가공무원)」, 「지방공영기업 노동관계법(지방공무원)」 과 함께 노동조합법의 적용을 받고 있어 단결권과 단체교섭권을 가지고 있다.

일본 조직 노동자들의 노동관계 적용 법률별 구분을 보면 <표 7-2>와 같다. 노동조합법 적용 노동조합원수가 838만9천명으로 78.3%를 차지하고 있고, 지방공무원법 165만 7천명(15.5%), 국영기업 및 특정 독립행정법인의 노동관계법 25만 3천명(2.4%), 지방공영기업노동관계법 19만 1천인(1.8%)의 순이다. 그러므로, 국가공무원법과 지방공무원법의 적용을 받는 공무원 조합원 수는 총 187만 5천명으로 비율로는 전체 구성원의 약 17.5%를 점하고 있다.

<표 7-2> 적용법규별 조합원수(2002년 현재)

적용법규	노동조합원수(명)	구성비(%)
노동조합법	8,389,075	78.3
국영기업 및 특정독립행정법인 노동관계법	252,945	2.4
지방공영기업노동관계법	190,599	1.8
국가공무원법	218,563	2.0
지방공무원법	1,656,796	15.5
합계	10,707,978	100.0

* 자료 : 厚生労働省大臣官房統計情報部 編, 2003. 『日本の労働組合の現状 I』 .

58) 하지만 이는 노동조합법에 의한 단결권이 아니라 공무원법에 의거한 「직원단체」(‘직원’은 현업을 제외한 행정사무직을 의미)를 조직할 권리가 부여되어 있다.

4) 공무원의 범주 및 분류

일본의 공무원은 국가 또는 지방공공단체에 고용되어 공무(公務)에 종사하는 자를 의미하며, 공무원의 종류는 구분 방법에 따라 국가공무원과 지방공무원, 일반직과 특별직, 현업(現業)공무원과 비현업(非現業)공무원, 상근(常勤)공무원과 비상근(非常勤)공무원 등 4가지 범주로 구분 할 수 있다. 먼저 일본 공무원은 어느 기관에 종사하느냐에 따라 국가공무원과 지방공무원으로 분류된다. 국가공무원법에는 어느 직이 국가공무원에 해당되는가에 대해서는 기준이 정해져 있지 않지만 그 기준을 정하는 권한을 가진 인사원은 통상적으로 국가에 의해 임명되고, 국가의 공무에 종사하고, 원칙적으로 국가로부터 근로의 대가를 받는 공무원을 국가공무원으로 파악하고 있다(제2조 제4항). 지방공무원법은 “지방공공단체의 모든 직원”을 지방공무원으로 정의하고 있다(제2조). 일반적으로 국가공무원의 개념정의와 마찬가지로 지방공무원은 지방공공단체로부터 임명되고, 지방공공단체가 수행하여야 할 책무를 가진 업무에 종사하며, 지방공공단체로부터 노무의 제공에 대한 대가로서 보수 또는 급여의 지급을 받는 자로 파악되고 있다.

일본의 공무원총수는 2002년 12월 말 현재 약 425만 1천명이다. 이 중 국가공무원이 약 110만7천명(26.1%), 지방공무원이 약 314만 4천명(73.9%)으로 지방공무원의 비중이 크다. ([그림 7-1] 참조)

국가공무원은 특별직 공무원과 일반직 공무원으로 구분된다. 일반적으로 특별직은 행정업무가 아닌 정치를 담당하는 공무원, 자유로이 임면하는 것이 바람직한 공무원, 직무상의 성질상 별도로 인사관리하는 것이 바람직한 공무원 등을 그 대상으로 하고 있다. 특별직 공무원은

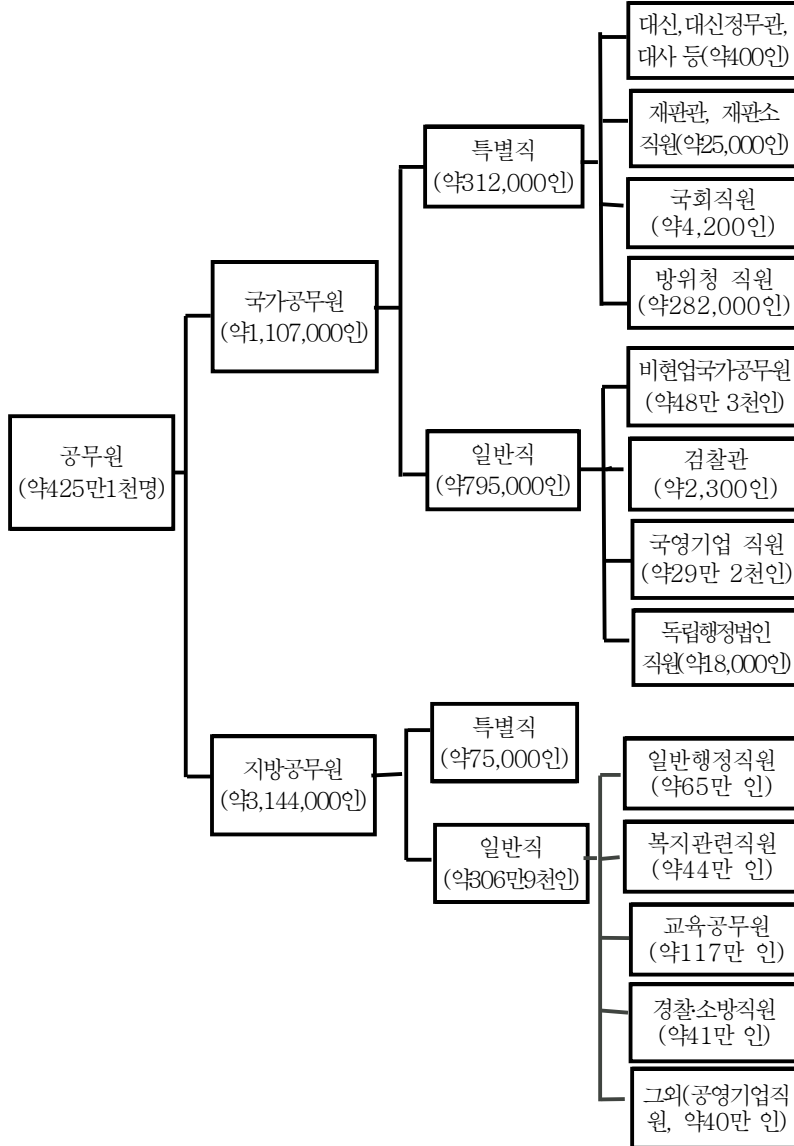
약 312,000명에 이르지만 방위청 직원이 282,000명으로 대부분을 차지하고 있으며, 일반직 공무원(약 795,000명)은 다시 비현업국가공무원(483,000명), 검찰관(약2,300명) 및 이른바 4현업(四現業)-우정(Postal Service), 산림(National Forestry), 인쇄(Government Printing), 조폐(Mint)-으로 불리는 국영기업직원(292,000명)과 독립행정법인 직원(18,000명)으로 구분된다.

지방공무원도 국가공무원과 같이 일반직 공무원과 특별직 공무원으로 구분된다. 지공법도 국공법과 같이 일반직을 적극적으로 정의하지 않고, 특별직에 해당되는 공무원을 열거하여 이에 해당되지 않는 직을 일반직으로 하는 방식을 택하고 있다(제3조 제2항). 특별직으로 간주되는 공무원으로는 취업방식이 특별한 요건(선거, 의회의 동의)을 필요로 하는 직무의 내용이 성적주의, 신분보장의 원칙을 필요로 하지 않는 직, 비전업직 및 실업대책사업 종사자 등이 이에 포함된다.

지방공무원을 행정조직⁵⁹⁾별로 보면 도도부현 1,638,341명(52.1%), 시구정촌 1,505,982명(47.9%)으로 구성되어 있다.

59) 일본의 지방자치단체는 지방자치법에 의거하여 공법인(公法人)으로 되어 있으며, 크게 두 종류로 구분되는데, 광역 지방자치단체로서 도도부현(都道府縣)과 기초 지방자치단체로 시정촌(市町村)의 2계층구조로 되어 있다. 즉, 일본 전 국토는 都道府縣으로 나누어지고 그리고 각 都道府縣는 모두 市町村으로 나뉘지는 이중구조이다. 都道府縣은 市町村을 포괄하는 광역적 지방자치단체지만 유의할 점은 都道府縣과 市町村은 대등한 입장에서 있으며 市町村은 都道府縣과 상하관계의 감독하에 있는 것이 아니다. 2001년 7월 현재 1개의 都(동경도), 1개의 道(홋카이도, 北海道), 2개의 府(오오사카(大阪), 교토(京都)), 42개현 등 총 47개 도도부현이 있으며, 주민에게 가장 가까운 기초적 지방공공단체인 市町村은 670市, 1,998町, 566村이 있다. 이중 670市는 다시 12곳의 指定都市, 28곳의 中核都市, 30곳의 特例都市, 600곳의 一般市로 구분된다. (www.klafir.or.kr 참고)

[그림 7-1] 일본 공무원의 구분 및 인원 수

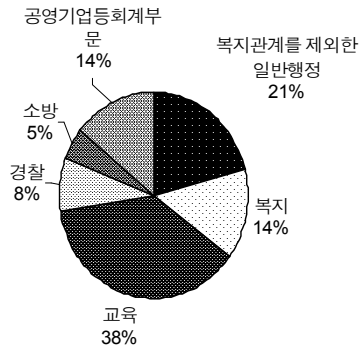


* 자료 : 人事院, 『平成 13年度 人事院 年次報告書』,
www.soumu.go.jp/iken/kazu2.html

- * 주 : 1. 국가공무원 수는 2002년 말 정원 임.
- 2. 지방공무원 일반직의 수는 『2001년 지방공공단체 정원관리조사』에 의한 것이고, 특별직의 수는 『1999년 지방공무원 급여 실태』에 의한 것임 (總務省 發刊).

지방공무원의 직종을 일반행정, 특별행정, 그리고 공영기업등 회계부문별로 살펴보면 일반행정부문 1,100,039명(35.0%), 특별행정부문이 1,598,071명(50.8%), 공영기업등회계부문 446,213명(14.2%)으로 구성되어 있다. 보다 세부적으로는 교육부문이 1,181,307명(37.6%)으로 가장 많고 그 다음으로는 복지부문을 제외한 일반행정 657,068명(20.9%), 복지관련부문 442,971명(14.1%), 경찰 262,453명(8.3%), 소방 154,311명(4.9%) 등이다([그림 7-2] 참조).

[그림 7-2] 부문별 지방공무원 수(2002.04.1 현재)



* 자료: www.soumu.go.jp

두 번째로, 공무원은 현업(現業)공무원과 비현업(非現業)공무원으로 구분된다. 현업이란 적극적으로는 육체적·기계적·기술적 성격의 업무를 뜻하고 소극적으로는 공권력행사를 내용으로 하지 아니하는 업무를 의미하며, 현업공무원이란 “국영기업노동관계법”에 규정된 4현업에 종사하는 공무원을 뜻한다.

또한 일반직공무원은 정규근무시간(주당 40시간)에 따라 근무하는가의 여부에 따라 상근공무원과 비상근공무원으로 구분되어지며, 국가공무원법상의 제반 제도는 상근공무원에 대하여 적용하는 것을 원칙으로 하고, 비상근공무원에 대하여는 인사원 규칙에서 필요한 특례를 정하고 있다.

한편 일본 공무원의 계급구조를 보면 다음과 같다.⁶⁰⁾ 일본 공무원은 직위분류제가 완전히 실시되고 있지는 않으나 채용시험이 직무의 종류에 따라 실시되며, 급여에 있어서도 직무의 종류에 따라 봉급표를 별도로 정하고 있을 뿐 아니라 직무의 내용 및 책임의 정도에 의한 직무의 급에 따라 급여를 달리하고 있는 직위분류제적 요소가 많이 도입되어 있다. 일본은 1956년이래 8등급 체계를 유지하였으나, 행정이 복잡화·전문화·세분화됨에 따라 동일 등급에 포함되어 있는 직위의 경우도 직위간에 담당업무의 난이도 등에 많은 격차가 생겨 “동일직무에 동일보수”라는 원칙에 맞지 않는 문제가 발생하여 1985년 7월 1일 11등급으로 개편하였다. <표 7-3>은 공무원의 신구(新舊)계급구조를 대비한 표이다.

60) 한국과 일본은 다같이 계급제의 전통을 가지고 있으나 현재는 상당한 차이점이 있다. 일본은 공무원의 신분상의 관등분류는 없고 오직 봉급표상의 등급이 존재하는데 반해, 한국은 계급제에 직위분류제적 요소를 가미하는 절충형을 채택하고 있다.

<표 7-3> 공무원의 계급구조 비교

구등급(舊等級)	8	7	6	5	4	3	2	1			
신규직무(新規職務)의 給	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

* 자료: 總務處, 1995. 『日本國家公務員制度』.

3. 일반직 공무원의 노동기본권

일본의 공무원은 국가공무원과 지방공무원을 불문하고 일반직 공무원들은 직원단체를 결성할 수 있는 단결권은 보장되어 있고, 단체교섭권 중 당국과 교섭할 수 있는 교섭권은 있지만 단체협약체결권은 부분적으로만 보장되고 있다. 그러나 쟁의권은 전면적으로 박탈되어 민간 부문의 근로자와는 다른 법적 대우를 받고 있다.

1) 단결권

(1) 직원단체의 결성

일반직 공무원의 단결권⁶¹⁾은 직원단체를 결성할 수 있는 권리로 보장되어 있다. 직원단체는 직원이 근무조건의 유지개선을 도모할 것을

61) 다만, 국공법상 경찰직원, 해상보안청직원 및 교도소직원은 그 결성이 금지되어 있고, 자위대법에 의해 자위대원도 직원단체의 결성이 금지되어 있다. 판사, 방위청 직원등 특별직 공무원은 직원단체를 결성 할 수 없다. 또 지공법에 의해 일반직 지방공무원 중에서 경찰직원, 소방직원은 직원단체의 결성이 금지되어 있다. 그러나 최근 지방공무원인 소방직원에 대해서는 직원단체의 결성을 허용하려는 움직임이 나타나고 있다. 결성이 금지된 자가 직원단체를 '결성'하고자 할 때에는 벌칙 적용을 받게 된다.

목적으로 한 단체 또는 그 연합단체를 말한다(국공법 제108조의2 제1항, 지공법 제52조 제1항). 그러나 법률상 용어인 ‘직원단체’는 실제로는 거의 사용되지 않으며, 각 직원단체의 공식적인 명칭은 ‘노동조합’으로 표현되고 있고 실제로도 노동조합으로서 기능을 하고 있다(이승욱, 2002).

그러나 직원단체가 헌법상 단결권에 기초하여 설립된 단체이기는 하지만, 민간부문의 노동조합과는 법적으로 상당히 다른 취급이 이뤄지고 있다. 이는 비현업 일반직 공무원의 근무조건의 결정을 민간부문과 같이 단체교섭에 의하여 노사가 결정하지 않고 ‘근무조건법정주의’를 취하고 있는 데에서 비롯된다. 비현업공무원에 대해서는 단체교섭에 의한 노사자치가 최대한 억제되어 있기 때문에 법적 개념이나 취급 면에서 일반적인 노동조합과는 상당히 이질적인 단결체로서의 직원단체가 제도화되어 있다. 즉, 민간 노동조합과 비교할 때 직원단체가 갖는 특징으로는 ①단체협약체결권이 부정되어 있으며, ②적법한 교섭의 성격은 민간부문의 노동조합이 행하는 단체교섭과는 달리 고충의견·불만을 표명하는 것에 국한되고, ③부당노동행위라는 개념이 존재하지 않으며, ④등록제도가 있어 등록된 직원단체에 대해서만 부가적인 편의가 부여되며, ⑤노동쟁의가 발생한 때 알선 등의 제도가 존재하지 않으며, 직원 개인의 문제로서 “불이익처분의 불복신청” 또는 “근무조건에 관한 조치요구”의 제도에 의해 인사원(국가공무원) 또는 인사위원회(지방공무원)에 신청하도록 되어 있다는 점이다(이철수, 1997). 직원단체의 구성과 관련하여 다음과 같은 특수성이 있다.

첫째, 비현업 일반직공무원들은 직원단체를 결성하거나 가입할 수 있는 자유가 보장될 뿐 아니라 직원단체를 결성하지 않거나 가입하지 않

을 자유도 인정된다(국공법 제108조의 2 제3항, 지공법 제52조 제3항). 즉 오픈숍 제도만이 법적으로 인정된다. 한편 한 기관 내에 두 개 이상의 직원단체를 인정하는 복수노조를 인정한다.

둘째, 직원단체 가입에는 한국의 직장협의회 제도와는 달리 관리직⁶²⁾에 종사하는 공무원도 직원단체를 결성할 수 있다. 다만, 관리직에 종사하는 공무원에 대해서는 특별한 규율이 적용되며, 비관리직에 종사하는 공무원과는 별개의 직원단체를 결성하여야 하고, 비관리직과 동일한 직원단체에 가입할 수 없다. 하지만 관리직 직원단체의 구성은 활성화되어 있지 않으며 중앙행정부처의 경우 국토교통성에 400여명만이 가입되어 있다.

셋째, 국가공무원과 각 지방공공단체의 지방공무원은 별개의 직원 단체를 조직하여야 하며, 직원단체는 동일한 지방공공단체에 속하는 직원들로만 조직되어야 한다.

넷째, 현직의 공무원이 아닌 자는 직원단체에 참여할 수 없다. 지방공무원의 직원단체이건 국가공무원의 직원단체이건 간에 직원단체로서 등록되기 위해서는 반드시 그 구성원은 현직의 직원이어야 한다는 제

62) 국공법(제108조의2 제3항 단서)과 지공법(제52조 제3항 단서)에 따르면 관리직원은 “중요한 행정상의 결정을 행하는 직원, 중요한 행정상의 결정에 참가하는 관리직 지위에 있는 직원, 직원의 임명에 관하여 직접적인 권한을 가지고 감독적 지위에 있는 직원, 직원의 임명, 징계나 복무, 직원의 급여 기타의 근무조건 또는 직원단체와의 관계에 대한 당국의 계획 및 방침에 관한 기밀의 사항에 접하고 이로 인해 그 직무상의 의무와 책임이 직원단체의 구성원으로서의 성의와 책임에 직접 저촉한다고 인정되는 감독적 지위에 있는 기타 직원단체와의 관계에서 당국의 입장에서 수행하여야 할 직무를 담당하는 직원”을 의미한다. 관리직에 대한 구체적인 범위에 대해서는, 인사원규칙 17-0(관리직원등의 범위)에서 자세히 한정열거하고 있고, 지방공무원에 대해서는 인사위원회 규칙 또는 공평위원회 규칙으로 정하고 있다.

약은 조합활동으로 인해 징계 면직된 조합 임원이나 조합원을 조합에서 배제하려는 의도에서 나온 제도이다⁶³⁾.

(2) 직원단체의 등록제도

직원단체에 대해서는 등록제도를 두고 있다. 등록제도는 직원단체가 자주적이며 민주적인 조직이라는 점을 공증하는 제도로서, 등록된 직원단체에게는 당국과 교섭할 자격이 인정되며, 임원 전임을 허가 받을 수 있고, 법인격을 취득할 수 있는 등 활동 상의 편익이 인정되고 있다. 그러나 등록 여부는 직원단체의 자유에 맡겨져 있고, 등록하지 않아도 직원단체는 단체로서 본래 인정받아야 할 법적 이익을 당연히 향유한다고 해석되고 있다. 2002년 3월 현재 직원단체의 등록 상황은 <표 7-4>와 같으며, 중앙행정부처의 조직율은 54.5%에 이르고 있다.

직원단체가 등록을 하기 위해서는 일정한 법정 등록요건을 충족하여야 하며, 이는 등록기관인 행정기관에 의해 감독을 받게 된다는 것을 의미한다.

63) 현행법에서는 징계면직 된 지 1년 이내의 자 또는 면직처분에 대하여 불복을 신청하거나 소송을 제기하여 결정이나 판결이 확정되지 않은 자는 조합원으로서 인정된다. 이와 같이 조합원의 범위를 한정하고 있는데 비해 조합임원에 대해서는 아무런 제한을 가하고 있지 않고 있다. 즉 직원이 아닌 자도 조합임원에 취임함으로써 당해 직원단체의 구성원이 될 수 있다(국공법 제108조의 3 제4항, 지공법 제53조 제4항).

<표 7-4> 직원단체의 등록현황

	등록직원단체 수				재직자수 (A)	조직인원 수(B)	조직율 (B/A)
	연합체	단일체	지부등	계			
내각부	1	4	1	6	3,731	1,326	35.5
총무성		6	52	58	5,691	2,583	45.4
법무성		1	27	28	26,800	11,481	42.8
외무성		1		1	4,689	1,380	29.4
재무성	27	25	967	1,019	61,648	51,441	83.4
문부과학성	5	96	6	107	118,975	27,919	23.5
후생노동성	3	11	42	56	89,223	54,821	61.4
농림수산성		3	37	40	22,848	21,836	95.6
경제산업성		2	1	3	7,046	3,350	47.5
국토교통성	3	12	1,018	1,033	44,796	33,821	75.5
		1	9	10	6,328	400	6.3
환경성		1		1	768	205	26.7
인사원		3		3	545	165	30.3
회계검사원		1		1	1,096	1,018	92.9
기타	14	1		15			
합계	53	168	2,160	2,381	387,856	211,346	54.5
2001년	54	180	2,694	2,928	405,869	225,912	55.7

* 자료 : 人事院, 『平成 13年度 人事院 年次報告書』

- * 주 : 1. 국토교통성의 하단은, 관리직원들이 조직한 직원단체이고, 재직자수는 해당 직원단체에 가입할 수 있는 직원의 총수이다.
2. 재직자수는, 평성 13년 7월 1일 현재의 「일반직국가공무원재직상황 통계표」(총무성인사급여국)에서 상근직원수에 검찰관의 수를 더하고, 경찰직원과 관리직 등의 수를 뺀 것이다.
3. 조직인원수는 등록직원단체의 조직인원을 더한 것이다.
4. 기타는 구성원이 2명 이상에 걸쳐있는 경우 그 조직인원수는 각각의 해당성의 조직인원을 포함한 것이다.
5. 합계란에 재직자수, 조직인원수와 조직율은 관리직원으로 조직된 직원단체를 제외한 것이다.

직원단체등록의 요건은, ①규약에 그 구성이나 운영에 관한 일정한 기본적 사항이 기재되어야 하고, ②규약의 작성·변경, 임원의 선거 기타 이에 준하는 중요한 행위가 모든 구성원이 평등하게 참가하는 비밀·무기명투표의 과반수로 결정된다는 내용의 절차를 정하고 또 이를 실천하여야 한다. ③국공법상의 직원단체에 대해서는 원칙적으로 현직에 있는 직원으로 구성되어 있어야 하며, 동일한 지방공공단체에 속하는 경찰직원, 소방직원 이외의 직원들로만 직원단체를 조직할 것 등이다. 이중 공무원의 단결권 침해 사항으로 가장 많이 거론되는 것은 ③항의 등록 요건이다. ③항의 요건은 구성원의 범위를 제한하여 그 범위가 가능한 한 축소되도록 법적 제약을 가하고 있고, 기본적으로는 직원조합주의를 강제하고 있다. 즉, 국공법의 적용을 받는 공무원, 지공법의 적용을 받는 공무원, 국영기업노동관계법의 적용을 받는 현업직원, 지방공영기업체노동관계법의 적용을 받는 현업직원 등이 두 가지 이상 서로 혼재되어 있는 단체는 직원단체로서 등록될 수 없다. 또한 지방공무원의 직원단체는 동일한 지방공공단체 내에서 조직되어야 등록이 가능하므로, 시·정·촌 등의 지방공공단체 내에서 소규모의 것들로 조직되어야만 한다.⁶⁴⁾ 또한 동일한 사용자에 대하여서도, 관리직 이외의 일반공무원의 직원단체와 관리직 공무원의 직원단체를 분리하고 있다 (김정한 2001:; 이철수강성태 1997).

직원단체가 등록하게 되면, 직원단체는 다음과 같은 법적인 권한을 부여받게 된다. ①등록 직원단체가 교섭신청을 한 때에는 당국은 신청

64) 이러한 직원단체들이 연합한 전국적인 단체들(예; 일본교직원노동조합, 전일본자치단체노동조합 등)은 등록된 직원단체가 될 수 없다. 이러한 제약조항들은 흔히 ‘거꾸로 조이는 강제’조항으로 불리운다. (이철수강성태 1997)

에 응하여야 할 지위에 놓이게 된다. 등록된 직원단체로부터 직원의 급여, 근무시간 기타 근무조건에 관해, 그리고 이에 부대하여 사교적·후생적 활동을 포함한 적법한 교섭의 신청이 있는 경우 당국은 그 신청에 “응하여야 할 지위에 선다”라고 규정하여 당국에게 단체교섭에 응하여야 할 의무를 부과하고 있다. ②등록된 직원단체는 법인으로 될 수 있다. 국가공무원의 등록된 직원단체는 인사원에, 지방공무원의 등록된 직원단체는 취지를 인사위원회 또는 공평위원회에 신청하면 법인이 될 수 있다. 2001년 3월 31일 현재 법인인 등록직원단체 비율은 평균 12.4%에 달한다. ③등록직원단체에 대하여 재적전임을 인정하고 있다(국공법 제108조의 6 제1항, 지공법 제55조의 2 제1항). 공무원에게는 ‘직무전념의무’(국공법 제101조 제1항, 지공법 제35조)가 공무원법상 과해지기 때문에 재적전임이 원칙적으로 허용되지 않으나, 등록된 직원단체에 한하여 공무원법상의 직무전념의무를 예외적으로 면제시키고 있다. 재적전임은 소관 행정관청의 장 또는 임명권자의 허가에 의해 이루어지며, 허가에는 최장5년의 유효기간이 설정되고, 그 기간 중은 휴직처리하고 무급⁶⁵⁾으로 한다. 중앙행정부처의 재적전임의 상황은 부처별로 많은 편차를 보이고 있는데 전체적으로 볼 때 1,000명의 조합원당 1명의 재적임원을 두고 있다⁶⁶⁾. 재적전임 현황은 <표 7-5>와 같다.

65) 전임을 허가받은 직원은 그 허가기간 동안 휴직자가 되며, 국가 또는 지방공공단체로부터 어떠한 급여도 지급되지 않는다. 또한 그 기간은 퇴직수당의 산정에 기초가 되는 근속기간에 포함되지 않는다(국공법 제108조의 6 제5항, 지공법 제55조 제5항)

66) 한편 직원은 인사원규칙(17-2 제6조) 또는 직원단체의 등록에 관한 조례에 의해 단기종사(短期從事)를 허가받을 수 있다. 단기전임은 이른바 ‘필요시 전임’과 유사한 개념으로 임금교섭안이나 단체협약안을 준비할 때 전임자만으로는 부족하기 때문에 일정기간 전임자를 보충하기 위한 제도이다.

<표 7-5> 재직전임상황(2001년.12.31. 현재)

구분 부처명	등록직원단체 조직 인원수	재직전임자수	재직전임 1인당 조합원수
총무성	1,463	4	366
법무성	11,143	16	696
재무성	10,367	11	942
국세청	41,636	47	886
문부과학성	22,192	1	22,192
후생노동성	51,156	31(11)	1,650
농림수산성	28,237	20	1,412
경제산업성	3,350	4	838
국토교통성	30,247	51	593
기상청	3,800	12	317
인사원	142	1	142
기타	1,100	2	550
계	204,833	200(11)	평균 1,024

* 자료 : 人事院, 『平成 13年度 人事院 年次報告書』

* 주 : 1. 등록직원단체조직인원은 재직전임자가 있는 직원단체만의 조직인원이다.

2. ()은 지방공무원법상의 직원단체의 재직전임자 수를 나타낸 것이다.

3. 재직전임자가 없는 부처는 생략하였다. 단, 사회보험청은 후생노동성에, 식량청은 농림수산성에, 특허청은 경제산업성에 포함시켰다.

이상과 같이 일본 공무원노조 전임자의 인원수, 전임기간, 전임자의 지위 등 전임제도의 내용은 민간부문의 노동조합에게 인정되는 것보다도 직원단체의 임원에게는 인정되는 정도가 제약되어 있다.

마지막으로 직원단체에 대해서는 “등록의 효력정지 및 취소” 조항이 있다. 등록된 직원단체는 ①등록 이 후 직원단체가 해산될 때, ②등록 요건을 흠결하게 된 경우, ③규약 또는 등록신청서의 기재사항에 변경

이 있음에도 불구하고 그 변경사항을 신고하지 않은 경우에는 등록기관은 60일을 초과하지 않는 범위 내에서 등록의 효력을 정지하거나 또는 등록을 취소할 수 있다. 등록기관에 의해 등록의 효력이 정지된 직원단체는 그 기간 중 비등록단체의 취급을 받아 당국은 단체교섭의 신청에 대해 법률상의 응락 의무를 지지 않게 된다.

2) 단체교섭권

일본의 비현업 국가공무원 및 지방공무원의 집단적 노사관계는 국가공무원법 및 지방공무원법으로 규율되고 있다. 단체교섭권에 대해서도 근무조건법정주의를 전제로 하고 있기 때문에 민간부문의 단체교섭권과는 상당히 다른 구조를 갖고 있다. 근무조건법정주의에 의해 근무조건이 법률이나 조례에 의해 결정된다는 것은 노사공동결정방식의 단체교섭에 의하여 결정되지 않는다는 것을 의미하기 때문에 그 결과로서 단체협약체결권을 인정하지 않는 특이한 구조를 취하고 있다. 현행 공무원 교섭제도의 특징 및 내용은 다음과 같다.

첫째, 교섭당사자로 공무원측은 등록된 직원단체이고, 사용자측은 교섭사항을 적법하게 관리하고 정하는 당국이다. 만약 당국이 적법한 교섭신청에도 불구하고 교섭에 응하지 않은 경우에는 재판상 구제 받는 방법 이외에도 쟁의행위에 이르지 않는 범위에서 사회통념상 상당하다고 인정되는 범위에서 교섭을 요구하는 언동을 할 수 있다는 견해가 유력하다.

둘째, 당국은 교섭에 응해야 할 의무가 있으나, 단체협약을 체결할 의무는 없다. 당국은 등록된 직원단체가 적법한 교섭사항에 대하여 교

섭을 신청한 때에는 그 교섭에 응하여야 할 지위에 있다. 민간부문의 노동관계에서는 단체교섭의 거부는 부당노동행위에 해당되지만, 공무원 직원단체가 행하는 교섭에서는 단체교섭의 거부를 부당노동행위로서 금지하고 있지 않으며, 노동위원회를 통한 구제도 적용되지 않는다. 아울러 직원단체에게는 단체행동권도 부인되므로 단체교섭거부에 대하여 직원단체가 대처하기가 어렵다. 이러한 점에서 직원단체와 당국간이 ‘교섭’은 ‘단체교섭’과 구분하여 일반적으로 ‘교섭’이라는 용어를 사용하고 있다.

셋째, 교섭사항은 급료, 근로시간 기타 근무조건, 사교적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관련된 사항에 한정되며, 관리운영사항은 교섭사항에서 제외된다. 교섭사항은, 급여, 근무시간 기타의 근무조건 및 사교적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동이다. 여기에서 기타 근무조건이라 함은, 승직, 강직, 면직, 휴직, 선임권 및 징계의 기분, 근로에 관한 안전, 위생 및 재해보상 등이 해당된다. 그러나 국가 내지는 지방공공단체의 사무관리 및 운영에 관한 사항은 교섭대상으로 할 수 없다(국공법 제108조의5 제3항, 지공법 제55조 제3항). 이 관리운영사항의 대표적인 것으로서는, 통상 행정기관의 조직에 관한 사항, 행정의 기획, 입안 및 집행에 관한 사항, 직원의 정원수 및 그 배치에 관한 사항, 인사권의 행사에 관한 사항, 행정의 기획·입안 및 집행에 관한 사항, 예산의 편성에 관한 사항, 행정기관이 당사자인 불복신청 및 소송에 관한 사항, 공공의 시설의 취득·관리 및 처분에 관한 사항 등을 들 수 있다.

넷째, 지방공무원의 직원단체는 교섭의 결과로 서면 협정을 체결할 수 있다. 국공법과 지공법은 직원단체의 단체협약체결권을 부인하고

있지만, 합의에 도달한 사항에 관하여는 당국은 그것에 적당한 조치를 강구할 것을 법률 자체는 기대하고 있다고 해석된다. 서면 협정 체결권은 국가공무원은 배제된 반면 지방공무원은 직원단체와 당국간의 교섭결과 합의된 사항을 서면에 의한 협정으로 체결할 수 있다. 서면협정을 체결할 수 있기 위해서는 합의된 사항이 법령, 조례, 지방공공단체의 규칙 및 지방공공단체의 기관이 정한 규정에 저촉되지 않아야 한다(지공법 제55조 제9항). 하지만 노조는 단체교섭권의 보장이 노동자의 근로조건을 개선을 목적으로 하고 있는 이상 이미 조례와 규칙에 정하고 있는 경우에도 그 개정을 요구하여 단체교섭을 하는 것은 당연하며, 그 결과 합의에 도달할 경우 서면협정을 체결할 수 있다고 주장한다. 즉 조례 등에 “저촉되지 않는 범위 내에서”라는 것은 현행 조례·규칙 등에 저촉되는 협정의 협정 체결을 부인하는 취지가 아니라 의회 등에 의한 조례 등의 개정이 이루어지지 않는 한 협정의 효력의 발생하지 않는다는 것을 지적하는 것이라고 한다. 이와 같이 공무원의 직원단체에 인정되는 ‘교섭’은 당사자간의 구속력을 갖는 단체협약의 체결을 전제로 하지 않으며, 교섭의 결과에 대하여 구속력이 인정되지 않는다.

3) 단체행동권

공무원에 대해서는 쟁의행위를 전면적으로 금지하고 있다(국공법 제98조 제3항, 지공법 제37조 제2항). 비현업 일반직 국가공무원 및 지방공무원에 대해 복무상의 제약으로서 “정부가 대표하는 사용자로서의 공중에 대하여 동맹파업, 태업 기타 쟁의행위를 하거나 또는 정부의 활

동능률을 저하시키는 태업적 행위를 하여서는 아니 된다. 또 누구도 이와 같은 위법한 행위를 기도하거나 또는 그 수행을 공모·교사·선동 하여서는 아니 된다.”고 규정하여(국공법 제98조 제2항, 지공법 제37조 제1항) 공무원의 쟁의행위를 금지하고 있다. 이와 같은 행위에 해당되는 것으로서는 ①일제휴가투쟁(업무의 정상적인 운영을 저해할 목적으로 노동자가 연휴권을 일제히 행사하는 행위), ②초과근무거부투쟁(직원 또는 직원집단이 시간외 근무 또는 휴일노동을 거부하는 행위), ③시간내 직장대회(근무시간 중에 직장대회를 개최하는 행위), ④숙일 직거부투쟁(숙직 및 일직을 거부하는 행위), ⑤준법투쟁(직장에서 의식적으로 업무를 방해하여 노동능률을 저하시키는 행위) 등이 있다.

덧붙여, 쟁의행위를 선동한 자에 대하여는 형사처벌 규정이 있다. 지공법(제61조 제4호)은 누구인가를 불문하고 제37조 제1항 전단에 규정된 위법한 행위의 수행을 공모, 교사, 또는 선동하는 행위를 기도한 자는 3년 이하의 징역 또는 10만엔 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(국공법 제110조 제1항).

이 규정에 대해서는 과잉처벌로서 위헌이라는 견해가 있으나, 일본 최고재판소는 “이 금지를 침해하는 위법한 쟁의행위를 선동하는 등의 행위를 한 자는 위법한 쟁의행위에 대한 원동력을 부여한 자로서, 단순한 쟁의 참가자와 비교하여 사회적 책임이 무겁고, 또 쟁의행위의 개시 내지는 그 수행의 원인을 만든 자이기 때문에 이러한 선동 등의 행위자의 책임을 묻고 또 위법한 쟁의행위의 방지를 도모하기 위하여 그자에 대하여 특히 처벌의 필요성을 인정하여 벌칙을 두는 것은 충분히 합리성이 있다”고 판시하여 합헌으로 판단하였다. 직원으로서 위의 쟁의행

위, 태업적 행위 또는 선동행위 등을 한 자는, “그 행위의 개시와 함께 국가(지방공공단체)에 대하여 법령(법령 또는 조례, 지방공공단체의 규칙이나 지방공공단체의 의회가 정하는 규정)에 기하여 보유하는 임명 또는 고용상의 권리를 가지고 대항할 수 없다”고 규정하고 있다.

4. 공무원노동조합의 현황

공무원노동조합을 살펴보기에 앞서 일본노동조합의 특징과 현황을 보면 다음과 같다. 일본노동운동은 기업별노조체계에 따른 협조적 노사관계, 노동운동의 이념에 따른 중앙조직의 분화 등으로 특징 지워진다. <표 7-6>은 중앙조직별 조합원 수를 표시한 것인데 연합조직이 약 680만으로 전체 노동조합원수의 60% 이상을 차지하고 있으며, 이테올로기적 대립으로 렌고에 비판적인 좌파계노동조합인 전노련과 전노협이 결성되어, 현재 일본에는 3개의 전국중앙조직이 있다. 일본공무원노동조합을 비롯한 공공부문노동조합운동은 전체 노동운동 중 약 30%의 비중을 점하고 있으며, 전체 노동운동 마찬가지로 운동노선에 따라 분열되어 있다.

전후 일본의 노동조합운동은 1940년대 말에는 노동조합조직율이 50%를 상회하는 급속한 발전을 보여왔으나 1978년부터 24년 연속 조직율이 감소하여 2001년 현재 조직율은 20.7%를 보이고 있다. 이에 따라 노동조합의 사회적인 존재의의가 점차 퇴색되어 가고 있으며 조합원의 조합이탈현상도 증가하고 있다.

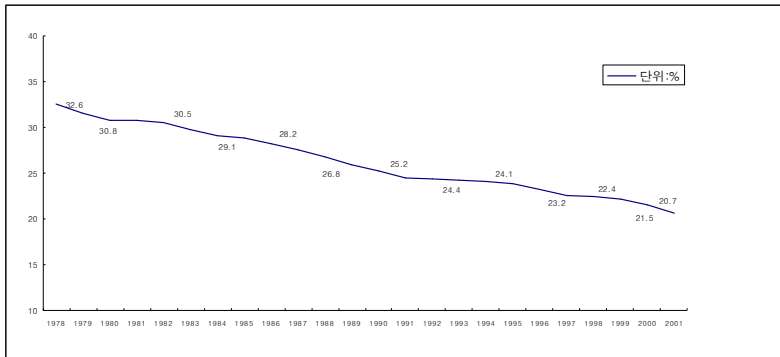
<표 7-6> 일본 중앙조직 현황(2002년 현재)

조직명칭	조합원 수(명)	비중(%)
연합(일본노동조합총연합회)	6,828,894	63.2
전노련(전국노동조합총연합)	787,357	7.3
전노협(전국노동조합연락협의회)	168,622	1.6
기 타	2,276,546	21.1
무가맹	930,778	8.6
계	10,800,608	

* 자료 : 厚生労働省大臣官房統計情報部 編, 2003 『日本の労働組合の現状 I -労働組合基礎調査報告』 .

이와같은 노동운동의 위기 상황을 극복하기 위해 기업별노조의 산업별 노조로의 전환, 유사산별연맹의 조직통합 작업을 가속화하고 있지만 협조적 노사관계의 오랜 틀은 극복되지 않은 채 지속되고 있다(안희탁, 2003).

[그림 7-3] 일본 노동조합 조직율(1978-2001년)



* 자료 : 厚生労働省大臣官房統計情報部 編, 2003 『日本の労働組合の現状 I -労働組合基礎調査報告』 .

일본 공무원노동조합은 법률에 의해 국가공무원과 지방공무원 조직으로 양분되어 있으며 각 조직들은 이념과 노선(중앙조직)의 차이에 따라 다시 분열된 모습을 보이고 있다. 일본 공무원노동조합의 현황은 <표 7-7>과 같다. 먼저 국가공무원노동조합은 연합 소속의 국공연합(國公連合)과 전노련 소속의 국공노련(國公勞連)으로 나뉘며, 지방공무원노동조합은 연합 소속의 자치로와 전노련 소속의 전노련자치노련, 그리고 전노협 소속의 동경도노동조합연합회이다.

<표 7-7> 일본 공무원노조의 구분

	부문	결성 시기	산하 조직수	조합원 수	예산	조합비	상급 단체	정당관계
자치노	지방공무원	1954.01	4,613	1,006,974	49억	485	연합	*
전노련 자치노련		1989.03	475	197,082	14억		전노련	공산당과 협력관계
동경도노동조합연합회		1946.6	6	164,660	1억2,628	120	전노협	혁신정당
국공연합	국가공무원	2001.10	5	134,780	1,500만		연합	정치방침 없음.
국공노련		1975.10	35	117,574			전노련	공산당과 협력관계

* 자료 : 厚生労働省勞使關係診斷參事官室 編, 2002, 『日本の労働組合 : 歴史と組織』

** 주 : * 2001년 8월의 제71차 정기대회의 방침으로, 정치활동에 대하여 「민주, 자유주의세력의 총 결집을 목표로 할 것을 최대의 전략 목표로 하고, 그 실현을 지향하는 정당과 협력한다」, 「정책실현을 위해 당면, 민주당을 기적으로 협력관계를 구축하고 사민당과 협력한다」로 되어 있다. 47도도부현 본부 중 34곳이 민주당지지, 13곳이 사민당 지지이다.

1) 국가공무원노동조합

국가공무원노동조합은 연합소속의 일본국가공무원노동조합연락회(日本國家公務員勞動組合連合會, 이하: 국공연합)과 전노련 소속 일본국가공무원노동조합연합회(日本國家公務員勞動組合連合會, 이하: 국공노련)로 양분되어 있다. 양 조직 모두 기관별로 구성된 중앙행정부처 공무원 직원단체의 상급조직이다. 그러므로 국가공무원노조의 활동은 각 성청별로 이루어지며 상급단체인 국공연합과 국공노련의 주된 역할은 중앙부처 공무원의 노동기본권 확보 및 임금교섭 활동에 두어진다. 국공연합은 국가공무원 조합원 수의 53.4%, 국공노련은 46.6%를 점하고 있다.

(1) 국공연합

국공연합은 연합 산하조직으로 국가공무원들의 노동조합 연락회 조직이다. 2001년 10월 26일 창립되었으며 산하조직으로 국공총련⁶⁷⁾(40,370명), 국세노조(39,989명), 정노련(33,036명), 全駐勞⁶⁸⁾(15,649명)가 있으며 國交織組가 업저버로 참석하고 있다. 가맹조합원 수는 총 134,780명이며 1년 예산은 1,500만엔이다.

국공연합의 주요활동은 공무원제도 개혁사업과 임금·노동조건 개선활동으로 구분해 볼 수 있다. 먼저 국공연합은 공무원 제도개혁에 대

67) 1989년 10월 조직되었으며 정식 명칭은 일본국가공무원노동조합총연합회(日本國家公務員勞動組合總連合會)이다. 가맹조직으로는 全農林(28,417명), 全開發(6,320명), 全財務(3,620명), 大藏職組(880명) 등이 속해있다.

68) 재일미군기지(在日美軍基地)에서 일하고 있는 주유군(駐留軍)노동자를 조직하고 있는 노동조합이다.

해 「2001년 운동방침」에서 “①행정개혁추진사무국의 제도 검토에 대해서는 관계노조의 협의·합의를 구한다. ②법안책정과 국회논의를 위해 집회와 서명운동을 전개하며, 정당·국회의원과의 협력 및 대책을 강구한다. ③국제노동기준의 달성을 요구하며 ILO 대책기구에 공동으로 참가한다. ④능력·업적주의에 의한 평가제도에 대해서는 「공평·공정성·투명성·객관성·납득성」의 4원칙과 고충처리제도, 노사협의제도의 2 요건의 확보를 구한다”는 방침을 갖고 있다.

또한 임금·노동조건 투쟁에 대해서는 ①공무원제도개혁이 구체화 되기까지의 기간에는 현행제도 아래에서 임금·노동조건이 결정되므로, 정부관계법인 노동자의 기준으로 인사원 제도의 기능을 구한다. ②인사원이 매년 보고를 제출할 때 「민간노동조합과 지역배분의 재(再) 확인」에 대해서는 국공연합과의 협의·합의 아래 일을 추진하도록 요구한다. ③지역별·산업별 최저임금 인상 운동을 공동으로 추진하여 비상근직원의 처우개선에 노력한다.

이 밖에 운동방침으로는 ①재정구조개혁과 행정 슬림화에 의한 공공서비스 약화와 노동조건 하락에 반대한다. ②직장의 민주화를 한층 더 추진하고, 수직적인 행정의 폐해와 정·재·관 유착구조를 시정하고, 민주적인 직장을 만드는데 노력한다. ③당초 폐지하려던 특수법인 개혁에 반대하고 국민을 위한 사업확립을 목표로 하며, ④독립행정법인의 민주적인 업무 운영·직장의 안정을 구하기 위해, 노사교섭·사전협의를 철저히 한다. ⑤고령재임용제도(재고용)의 실효화와 구체화를 위해 노력한다. ⑥독립행정법인과 주유군(駐留軍)노동자의 노동협약협정의 체결·개정을 목표로 한다. ⑦정부관계법인 노동자의 자주적인 교섭권 확립을 꾀한다. ⑧노동시간단축·초과근무의 단축을 위

해 실효성있는 대책을 강구하는 것과 동시에 스스로의 의식 개혁을 위해 노력한다. ⑨남녀평등 사회를 만들기 위해 노력한다. ⑩평화와 민주주의를 수호한다. ⑪핵무기 폐기와 민족·지역분쟁의 소멸, 빈곤의 극복, 지구환경의 보존에 노력한다. ⑫평화운동을 발전시킨다 등을 운동의 중점 방향으로 설정하고 있다.

조직확대의 과제로서는 ①지방사무관폐지에 의한 국비노동자의 조직화, ②국공노동자의 일반노동조합을 만들고, ③지방공무원도 포함된 관공노동자의 조직통일 등을 과제로 하고 있다. 한편 정당과의 관계를 보면 결성대회에서 명확한 정치방침에 대한 기술은 없지만 상급조직인 연합방침에 따라 실질적으로는 민주당을 중심으로 사민당도 포함한 정치세력과의 협력 및 지원관계에 있다. 국공연합은 공무원의 노동기본권 확보와 지방공무원과의 연대를 위해 공무원연락회 및 공무원공투 조직을 함께 운영하고 있다.

(2) 국공노련

국공노련⁶⁹⁾은 1975년 10월 3일 결성된 조직으로 35개 중앙행정부처 직원단체들이 가맹해 있으며 조합원 수는 117,574명이다. 1989년 일본 노동운동의 연합으로의 재편에 대해 이는 노동운동의 우익재편이라며 반발하고, 공무원공투와 사실상 결별하여 전노련에 가입하여 활동하고 있다. 전노련의 주요 가맹조직으로는 全醫勞(27,120명), 全勞動(18,660명), 全司法, 全運輸(10,920명), 全法務(11,180명), 全建勞(9,300명), 全經濟(550명) 등이다.

69) www.kokko-net.org/kokkororen

국공노련은 조직이 추구하는 운동의 기본방향을 “두 가지 책임과 하나의 임무”로 표현하고 있다(국공노련, 2001). 먼저 “책임”을 보면 첫 번째로, 조합원과 그 가족의 생활과 노동조건 유지·개선의 책임이다. 두 번째 책임은 행·재·정(行·財·政)·사법의 중심에서 일하는 공무원노동자로서, 그 전문적 지식을 통해 기본적 인권의 실현을 지향하는 입장에서 대기업의 편익, 국민의 희생을 강요하는 행정개혁과 공무원제도 개악에 반대하고, 국민 본위의 행재정·사법의 실현을 위하여 주체적으로 전진하는 것이다.

이 ‘두 가지 책임’ 운동을 진전시키기 위해서는 민간 노동자와 국민과의 공동연대가 꼭 필요하다고 판단하고 있다. 특히 사회보장제도의 개악으로 노동자와 국민의 생활이 어려워지고, 기업의 구조조정-합리화 공격이 계속되고, 헌법의 평화원칙을 무시하는 정치적 움직임이 강하게 되고 있는 현재, 국가의 정치가 어떤 방향으로 가는가는 국가공무원 노동자와 그 가족에게도 직접 영향을 미치고 있다. 국민이 받고 있는 악정(惡政)이 행정사법에 대한 국민의 불만을 높이고 있다는 것은 공무원노동자의 활동에 영향을 미치게 된다. ‘편안한 정치’를 원하는 국민 계층과 공동으로 통일된 투쟁을 전개하는 것이 대단히 중요하다는 판단이다. 국공노련은 이것을 ‘하나의 임무’로 확인하고 있다.

정당과의 관계를 보면 사실상 공산당과 협력관계에 있으며, 주요 활동을 보면 다음과 같다. 공무원제도 개혁에 대해 국공노련은 ①노동기본권의 회복, ②신상필벌(信賞必罰) 등의 제도개악 반대, ③민주적 개혁의 실현을 위해 국민적 운동을 전개하며, 민주적 공무원제도의 확립을 위해 노력한다. 또 국공노련은 2001년 춘투방침에서 “국립병원 통합·이양 반대, 독립행정법인화반대서명”을 국공산별의 과제로 결정하

였고, 국립병원·요양소의 2004년부터의 독립행정법인화에 대해서는 국가의 책임을 지방자치단체에 돌리는 국가의 역할을 방기하는 것이라고 강력 투쟁의지를 천명하고 있다. 국공노련은 자치노련 등과 함께 공무원노조연락회를 구성해 공무원노동기본권 확보투쟁을 추진하고 있다.

2) 지방공무원노동조합

일본 지방공무원노동조합은 일본자치체노동조합총연합(이하:전노련 자치노련)과 전일본자치단체노동조합(이하 自治労, Jichiro)으로 양분되어 있다. 원래 지방공무원노동조합은 1947년 11월 단일하게 출발하였으나 이념과 노선에 따른 분화 과정을 통해 두 조직으로 나뉘게 되었다. 조직규모로 볼 때 자치노는 약 103만, 전노련자치노련은 19만 7천 명을 포괄하고 있다.

(1) 일본자치체노동조합총연합(日本自治体労働組合總連合)

「조직 연혁」

전노련자치노련은 1989년 3월 10일 창립되었으나 조직의 역사적 뿌리는 1947년으로 거슬러 올라간다. 1947년 11월, 지방자치체에서 일하는 직원에 의해 일본자치단체노동조합총연합(自治労連)이 결성되었으나 조직 결성 이후 자치노련내의 좌우대립이 표면화하면서 우파조합의 조직이었던 자치노련쇄신동맹이 1949년 자치노련을 탈퇴하여, 전일본자치단체노동조합협의회를 결성하였다. 그러나 이후 통일적인 운동의 필요성을 추구하는 가운데 재통일의 기운이 높아져, 1954년 1월 전일본자치단체노동조합(自治労)가 통일적으로 발족하였다. 그 후, 자치노

는 1985년 12월의 중앙위원회, 1986년 정기대회에서 노동전선의 통일 추진의 입장에서 연합에의 가맹방침을 제출하고, 1988년 대회에서 통일적인 중앙조직의 결성을 위해 노력하기로 하였으나, 자치노 내부의 반(反)주류파의 7부현는 1963년말 계급적중앙조직 건설을 위한 자치체노조의 전국연락조직의 결성을 추진하였다. 이에 대해 자치노는 자치노 조직의 파괴공작이라 비판하였지만, 자치노 반주류파는 조합비납부 유보 및 거부 등으로 대응하면서 1989년 3월 자치노를 탈퇴하고 자치체노동조합전국연합회의를 결성하였다. 그리고 그해 11월 ‘일본자치체노동조합총연합회’로 조직 명칭을 바꾸어 현재에 이르고 있다. 이렇듯 전노련자치노련은 지방공무원들의 통일적 조직이었던 자치노에서 운동방침과 노선의 차이로 분화 된 조직으로 계급적노동운동의 위상을 명확히하는 전노련의 최대 산별조직이다.

「조직 기구 및 운동방침」

전노련자치노련에는 전국 475개 지방자치단체가 가맹조직으로 있으며 조합원 수는 2001년 현재 197,082명이다. 자치노련은 “자본(당국)으로부터의 독립”, “정당으로부터의 독립”, “일치된 요구 아래 행동의 통일”이라는 노동조합의 기본적인 3가지 원칙 아래, 특정한 노선에서의 단결⁷⁰⁾이 아닌 모든 자치체 노동자의 요구 실현과 주민이 바라는 요구를 실현하기 위한 운동을 전개하고 있다(自治勞連, 2003).

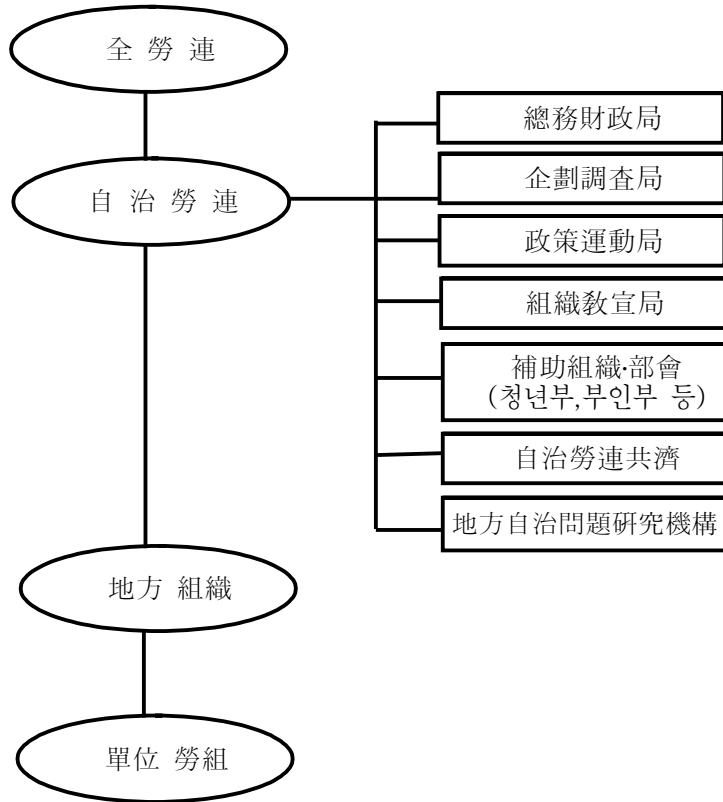
1994년 정기대회에서 운동의 기본방향으로 4가지 슬로건을 채택하였는데, 첫째, 헌법을 수호하는 직장의 구석구석으로, 둘째, 자치단체를

70) 정당과의 관계를 보면 방침상으로는 정당 지지는 없으나 사실상 공산당과 협력 관계에 있다.

대기업에 봉사하는 조직이 아닌 주민생활의 옹호를 위한 조직으로, 셋째, 청결·공명·민주의 자치제 건설, 넷째, 자치체 노동자가 활력 있게 활동할 수 있는 자치제 직장을 이룩하자 등이다.

2001년 8월의 정기대회에서 결정된 세부적인 운동방침을 보면 다음과 같다. “①지방재정을 확충하고, 임금 및 근로조건의 개선을 꾀한다. ②전국단일의 최저임금제를 확립하고, 지역최저임금을 인상한다. ③자치체에 있어서 임시비상근직원들의 고용안정, 임금 및 근로조건의 정규직과의 균등을 꾀한다. ④장시간 노동과 서비스 잔업을 근절한다. ⑤해고 4요건의 법제화, 노동자보호법의 제정을 목표로 한다. ⑥업무와 가정의 양립을 지원하고, 남녀차별의 시정을 이룩한다. ⑦노인의료부담의 증가를 가져오는 의료제도의 개혁에 반대한다. ⑧최저보장연금제도의 확립 등 연금제도의 개선을 꾀한다. ⑨정치주도에 의한 강제적인 시정촌(市町村) 합병 및 자치제 재편에 반대한다. ⑩노동기본권을 확립하고, 민주적 공무원제도의 개혁을 위해 노력한다. ⑪유사입법(有事立法)에 반대하고 핵무기 철폐, 미일지위협정의 개정, 안보협약의 폐지, 비핵조례제정을 꾀한다. ⑫소비세 감세를 위해 노력하고, 복지 목적 세화에 반대한다. 이밖에 조직확대를 위해 3년간 30%의 조직확대를 위해 노력한다.” 등이다.

[그림 7-4] 전노련자치노련의 조직체계



한편 2003년 정기대의원대회에서는 변화된 정세에 발 맞춰 다음과 같은 5가지 투쟁기조를 확정하였다. “①국민과 함께 연금·사회보장의 개악에 반대하고, 헌법과 평화를 지키는 투쟁을 지역에서부터 추진하고, 교육기본법 개악반대 등 민주주의를 사수하는 핵심으로서의 노동조합의 진면목을 발휘한다. ②자치체의 변질(變質)·역할 방기(放棄), 시정촌(市町村) 합병의 강요·「三位一体 改革」를 통한 자치체 파

괴에 대항한다. ③고용형태의 차이를 뛰어넘어 자치체에 관련된 모든 공무(公務)·공공노동자를 결집하는 자치체노동조합으로 성장한다. 자치체노동자의 조직화를 비약적으로 진전시킨다. ④직장활동을 강화하여 직장에 뿌리내린 전원참가의 노동조합을 지향하고 활기찬 직장을 만들어 간다. ⑤전노련이 일본노동조합의 다수의 노동자를 대표하고, 큰 역할을 발휘하기 위해 적극적인 조직과 활동을 추진한다. 지방노련·지역노련을 강화하여 공무노동자의 결집을 강화한다. 이를 위한 전노련 조직확대 추진기금 모금을 성공시킨다.

[그림 7-4]는 자치노련 본부의 조직 구조를 나타낸 것이다. 이 중 지방자치문제연구기구(地方自治問題研究機構)에서는 계간으로 “자치와 분권”이라는 정책자료집을 발간하고 있다.

(2) 전일본자치단체노동조합(自治勞, Jichiro)

전일본자치단체노동조합은 1954년에 건설되었으며, 지방자치단체와 자치체 관련 공공민간 서비스 분야의 노동자를 조직대상으로 하고 있다. 2003년 3월 현재 전국의 약 103만명의 조합원과 3,478개의 단위노조가 가입하고 있으며, 조합원의 약 40%가 여성이다. 지치노는 일본 최대의 노동조합이며, 8백만 조합원의 중앙조직인 일본노총(JTUC, 렌고)의 가장 큰 산별노련이며, 국제공공노련(PSI)에 가입하여 활동하고 있다.

「강령 및 노동조합의 역할」

조직의 기본 활동 방침을 제시하는 자치로의 기본 강령은 다음과 같이 세 가지로 구성되어 있다. ①우리는 생활의 향상과 노동조건 개선

을 위해 조직을 강화하고 일체의 반동세력과 투쟁한다. ②우리는 자치체노동자의 계급적인 사명을 철저히하여 지방자치의 민주적 확립을 위해 투쟁한다. ③우리는 모든 민주적 세세력과 굳게 제휴하여 일본의 평화와 자유와 독립을 위해 투쟁한다. 이와 같은 기본 강령을 실현하기 위해 자치로는 노동조합의 역할을 다음과 같이 4가지로 제시하고 있다(自治勞報道局, 2003).

첫째, 조합원인 우리 노동자의 생활과 권리를 지킨다. 이를 위해 노동기준 향상, 노동조합 권리 보호 및 임금 인상, 노동시간 단축, 연금 및 복지제도의 개선을 꾀한다. 또한 업무에 필요한 적정한 인원의 배치를 요구하고 안전하고 쾌적한 직장환경을 만들기 위해 노력한다.

둘째, 자치로는 노동조건 개선만이 아니라 자치단체 개혁을 위해 지방자치 연구활동에도 힘을 쏟는다. 현재 지방자치단체의 행정서비스는 많은 문제를 가지고 있고, 시민의 요구에 충분히 응답하지 못하고 있다. 예를 들면 예산이 충분하지 않으면 시설과 인력이 부족하게 되고 사회환경의 변화에 대응이 뒤떨어지는 분야가 나타나는 등 문제가 발생하게 된다. 자치로는 이러한 문제에 대하여 지방자치연구활동을 통해 정보수집, 연구분석, 정책개발과 제언을 추구하고 있다. 즉, 지역사회에 공공서비스를 제공하는 노동자로서 탈 집중화와 지방자치를 통해 사회보장, 도시계획, 지역사회건설 등 다양한 영역의 사회 서비스 개혁 및 개발을 통해 공공서비스의 질(質)을 높이고, 시민사회의 요구를 담아낸다.

셋째, 우리 공무노동자의 목소리를 사회전체에 반영시키고, 그 영향력을 확대하는 것이다. 우리들의 풍요와 평화는 직장 안에서의 활동만으로 실현되는 것은 아니다. 예를 들면, 대도시의 주택 구입난과 먼 거

리에서의 출퇴근, 산업구조의 변화에 의한 지역 과밀화(過密化)와 과소화(過小化), 급속히 확대되는 소자(적은 자녀)·고령화 사회에의 대응, 국제적으로는 지구적 규모의 환경파괴, 민족분쟁 등 많은 문제가 있다. 이러한 문제들은 직접 매일 매일의 생활에서 연관된 것에서부터 복잡하게 우리들의 생활에 연관된 문제까지 광범위하다. 개인으로서는 이러한 문제에 대처하지 못해도 조직이라는 노동조합으로 힘을 모으면 문제 해결에 접근할 수 있다. 자치로는 평화와 인권, 환경과 같은 보편적 가치들을 확보해내는 견인차로서, 사회적 정의를 수립하기 위한 다양한 활동을 추진한다. 또한 정치권에 대한 노조의 영향력 확보를 위해 선거 시 정치정당과 협력하고 중앙 및 지방 의회에 로비 활동을 전개한다.

넷째, 노동자 상부상조(相扶相助)의 형식을 통해 자주적인 복지사업과 조합원들에 대한 다양한 복지서비스를 제공한다. 일본에는 노동자의 복지사업을 기업 내부에서 처리하는 경향이 많지만 최근에는 많은 노동조합이 자주복지(自主福祉)사업을 수행하고 있다. 자치로는 자동차화재보험, 생명보험, 자녀 학자금 융자 등을 조합원들의 힘을 모아 공제사업으로 추진하고 있다. 또 가족을 포함한 조합원의 레크레이션 활동, 스포츠와 취미 서클의 육성, 지역의 문화사업과 축제 등의 활동을 추진한다. 자치로는 조합원과 시민에게 열려진 정보를 제공하며 이를 사업으로 추진한다.

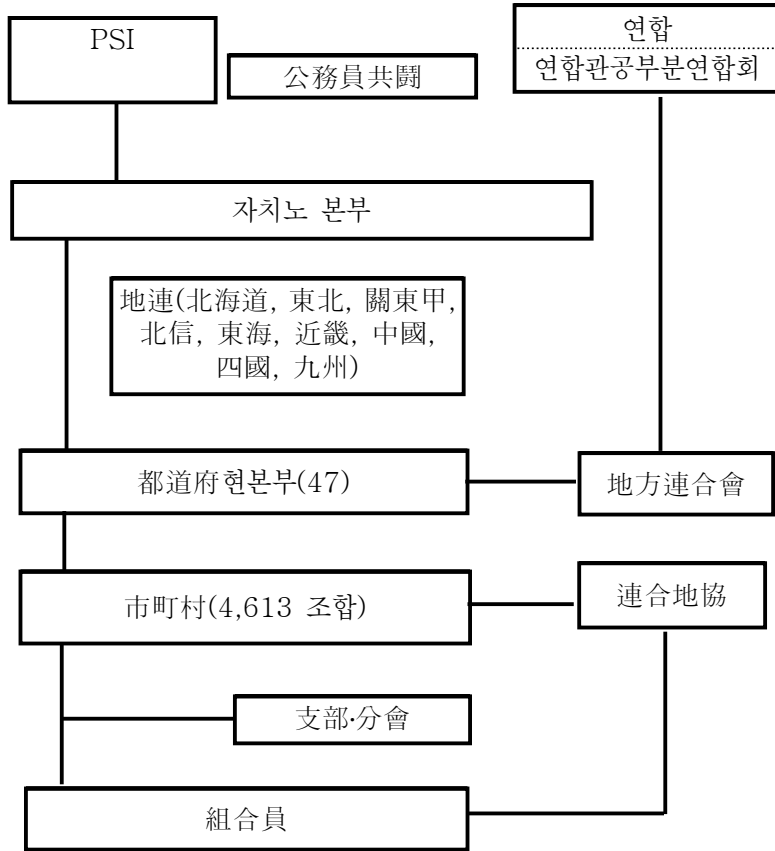
요약하면 자치로는 지역사회에 공공서비스를 제공하는 공무노동자로서 조합원의 근로조건 및 경제적 지위 향상뿐 아니라 공공서비스의 질을 높이기 위한 행정개혁, 사회적 정의와 평화와 인권, 환경을 확립하기 위한 다양한 활동을 노동조합의 기본 역할로 제시하고 있다.

「자치로의 조직구조」

자치로는 지역별 단위노조들의 연합체로서, 구조체계상 지역 단위노조와 지자체 본부, 본조로 구성되어 있다([그림 7-5] 참조). 47개 도도부현(都道府縣)에 자치로의 지역본부가 있으며 그 밑에 약 3,200여개의 단위노조가 가맹조직이다. 단위노조는 조합원 10명 이상에서 50,000명까지 아주 다양한데, 도쿄와 오사카(大阪)가 5만명 이상이며, 시정촌(市町村) 단위노조가 규모가 적다. 단위노조가 조직의 실제적 중심이며 도 본부는 운영기관이다. 그러나 자치로 조합원들은 다양한 범주의 직종에 분포되어 있으며, 이에 따라 자치로는 각각의 구체적인 노동조건과 정책주제들에 적합한 운동을 수행할 수 다양한 업종별위원회를 두고 있다. 대표적인 업종별위원회로는 ‘블루칼라 노동자위원회’, ‘공기업위원회’, ‘사회복지위원회’, ‘보건의료위원회’, ‘공공서비스민간부문노조위원회’ 등을 들 수 있는데 각 위원회의 구성 및 역할은 다음과 같다.

먼저, 블루칼라노동자위원회는 103만 자치로 조합원 중 21만 명에 이르는 블루칼라노동자를 조직하고 있는데, 사무직노동자들과는 다르게 단체협약체결권이 주어져 있다. 위원회는 4개의 업종별 활동그룹-공공미화 노동자(쓰레기 수거, 트럭 운전, 폐기물처리 및 처분 등), 학교관리인(초·중등학교 수위 등), 학교식당 노동자(초·중등학교 급식 담당), 지자체 고용 노무직(운전, 청사 유지·관리, 시험소 등)-으로 구성되어 있다. 블루칼라 부문은 특히 인력감축이나 민간 외주의 대상이 되어 왔으며, 이에 대응하기 위해 위원회는 조합원들의 고용과 노동조건을 보호하기 위해 단협체결권을 활용하고 있다. ‘현업 노동에 활기를’이라는 캠페인을 통해 자치로의 지방정부 개혁운동에 있어서 핵심적인 역할을 하고 있다.

[그림 7-5] 자치로의 조직기구



둘째, 공기업위원회는 수도·하수처리·가스전기 등 공기업 부문 약 7만 명의 노동자들로 구성되어 있다. 현업노동자들과 마찬가지로 단협 체결권을 갖고 있다. 많은 사업장이 독립적인 예산으로 운용되고 있으며, 공공요금과 지방정부예산과의 관계로 말미암아 인력감축과 외주에 취약하다. 위원회가 지역주민의 생활과 긴밀히 연결된 수도나 가스등의 영역에 걸쳐있기 때문에, 위원회는싼 가격에 안정적이고 안전한 서

비스를 제공할 수 있도록 하는데 목표를 두고 있다. 공공서비스로서 수도사업 등이 직면하고 있는 문제점과 그 중요성을 시민들에게 인식시키기 위해, 매년 8월 한 주는 “물(水)주간”으로 정하고, 소속 조합원들은 시민을 접촉하는 전국적인 캠페인을 진행한다.

셋째, 사회복지위원회는 약 30만 명을 포괄하며, 어린이집, 복지단체, 복지관, 요양원노동자, 가정도우미, 사회복지법인협회 등의 직원, 그리고 지방정부에서 일하는 장애인들로 구성되어 있다. 위원회의 활동은 각각의 업종별 활동그룹과 자치로의 전국장애노동자연락회를 통해 이루어진다.

넷째, 보건의료위원회는 간호직원, 의료기술자, 지방정부에서 운영하는 병원이나 보건소와 같은 의료시설 및 공공보건시설의 직원들로 구성되어 있다. 두 개의 활동그룹으로 구성되어 있으며, 그 중 공공보건그룹은 정신병 관련시설 직원, 공공보건소 관련 직원들을 포괄하고, 의료그룹은 간호사나 여타 의료 관련 직원들을 포괄한다.

마지막으로 공공서비스민간부문노조위원회는 공공서비스와 관련된 민간부문 노동자들로 구성되어 있다. 경제성장에 따라 주민들의 지방정부에 대한 서비스 요구는 점점 커지고, 또한 복잡해졌다. 그 결과로 지방정부가 특정분야에 있어서 민간회사들에 외주화하는 빈도가 점점 많아졌다. 한편으로는 지방공무원의 지위를 가진 노동자들이 공정한 사회서비스 제공을 위한 체제를 유지하고 그 서비스 질을 제고시키려는 운동을 벌여왔다.

한편 자치로의 본부 구성을 보면 다음과 같다. 본부에는 30여명의 집행위원과 53명의 스텝⁷¹⁾이 일하고 있는데, 전국적으로 도도부현의

71) 채용직의 임금은 지방공무원의 임금체계를 그대로 적용하고 있다. 지방별로 차이가 있지만 도쿄도 지방공무원의 수준이 기준으로 작용한다. 채용직은 임원까지 승진할 수 있으며, 또한 자체 직원노조를 가지고 있다.

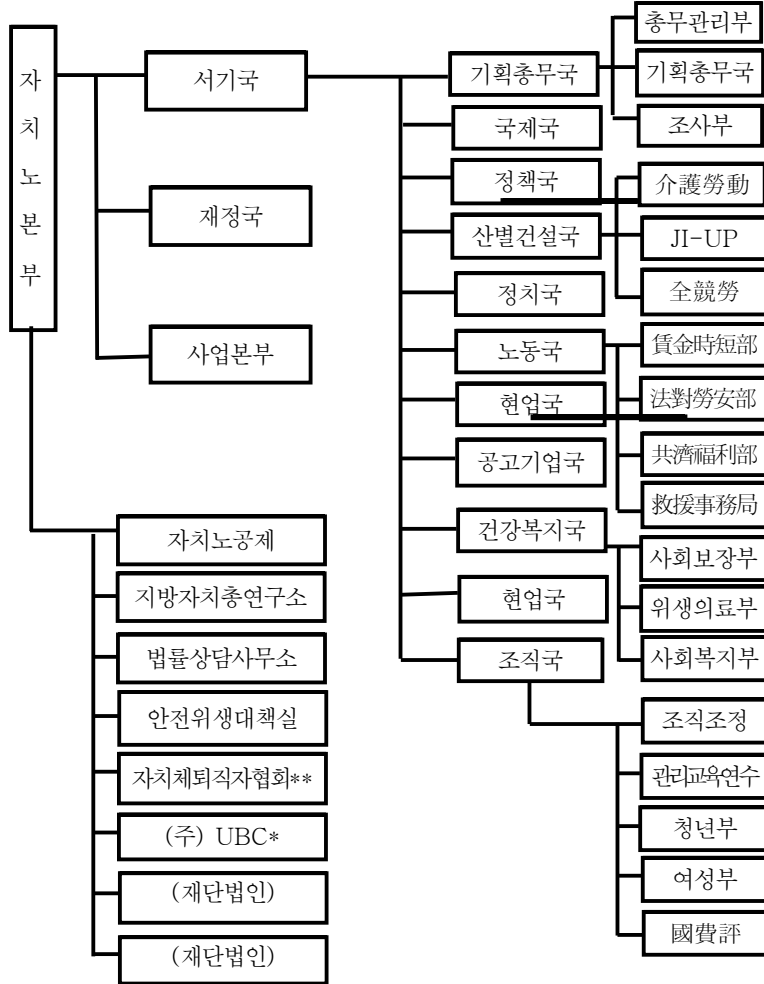
스텝까지 합하면 그 수는 약 3,400명에 이른다. 집행위원은 공무원노조 활동과 선거를 통해 선임된 간부들이며 스텝은 노조에서 고용한 전문 위원이다. 일본 공무원노조의 임원은 휴직상태에서 전임을 하며 봉급은 노조에서 받는데 크게 이적임원과 재적임원으로 구분된다. 먼저 이적임원은 도 본부 또는 중앙본부에서 임원으로 활동하는 사람들로, 노동조합 대의원대회(또는 중앙위원회)에서 인정된 노조 활동가로, 공무원 생활을 그만두고 노조활동에만 전념하는 사람이다. 이들은 대개 재적임원을 통해 5년 정도 휴직을 해왔던 사람이며 법률적 규제에 의해서 더 이상 재적임원으로 활동이 불가능한 사람들로 운동능력, 전문성을 고려하여 노조에서 결정한다. 이들의 임금은 노조가 부담하므로 자치로는 이적임원의 규모를 규약을 통해 200명으로 한정하고 있으며, 2003년 현재 약 170명 정도가 활동하고 있다. 이적임원이 되는 절차는 단위노조가 먼저 결정하고 자치로 중앙집행위원회, 중앙위원회의 결의를 거쳐 선발되며, 일반적으로 8월 대의원대회에서 확정한다. 한편, 이적임원의 임금은 퇴직당시의 임금을 기준으로 정하고 있다. 둘째, 공무원을 휴직한 상태에서 전임활동을 하는 사람들이 있는데, 이들이 재적임원들이다. 대부분 이런 경우 5년 동안 계속해 휴직하고 노조 활동을 하는 것이 아니라 2년 하다가 다시 현장으로 복귀하고 다시 2년 전임활동을 하고 이것을 반복한다. 휴직을 하면 승진에 불이익이 있으므로 대부분 전임활동을 계속 지속하지 못한다. 노동조합은 기관과의 단체협상을 통해 이들의 경력을 약 1/2정도 인정받고 있다.

자치노 본부는 11국 18부 체제이며, 본부 산하에 지방자치총연구소, 법률상담소, 안전위생대책실 등을 두고 있다. 지방자치총연구소는 자치로의 지방자치연구 활동을 강화하기 위해 1959년에 설립되었는데 지역

조직의 지방자치연구소와 네트워크를 구성하여 운영하고 있으며 매월 “월간자치연(月刊自治研)”이라는 기관지를 발간하고 있다. 본부에 있는 법률상담소와 안전위생대책실에는 노동조합이 고용한 변호사와 의사가 일하고 있다. 최근 일본에서도 공무원의 과로사가 급증하고 있는데 안전위생대책실의 의사는 직장의 산업안전에 대한 조사연구 작업과 함께 과로사 발생시 법원에서의 입증활동에도 큰 역할을 하고 있다. 또한 자치로는 다양한 자주복지(自主福祉)사업을 수행하고 있다. 자동차화재보험, 생명보험, 자녀 학자금 용자 등을 조합원들의 힘을 모아 공제사업으로 추진하고 있으며 조합 재정과 조합원 서비스의 일환으로 (재단법인) 여행센타를 운영하고 있다. 자치로 본부의 구성은 [그림 7-6]과 같다.

노조 활동에 여성 참여도를 높이기 위한 노력으로 자치노는 작업장 성차별 철폐를 위한 활동을 활발하게 벌이고 있다. 일본의 공무원 관련 법은 남녀의 평등을 담고 있지만 실제적으로는 승진이나 임금 문제에 있어서 차별이 존재한다. 이와 관련하여 자치노가 생각하는 또 하나의 주요한 이슈는 남성으로 하여금 여성과 가사부담을 공유할 수 있게 해주는, “노동시간의 단축”을 실현하는 것이다. 또한 자치노는 일본의 노동조합이 성폭력 근절 문제를 제기해야 한다는데 인식을 같이 하고 있다. 자치노는 현재 이 영역에 있어서도 노력을 강화하고 있으며, 성폭력 근절을 위한 활동을 지속적으로 펼쳐나가고 있다(전국공무원노동조합, 2003; www.jichiro.gr.jp).

[그림 7-6] 자치료의 본부기구



자료 : 厚生労働省労使関係診断参事官室 編, 2002, 『日本の労働組合 : 歴史と組織』

주 : * UBC는 컴퓨터관련 정보통신사업부 임.

** 자치체퇴직자협회에는 약 30만명이 가입해 있다.

(3) 가와사키⁷²⁾시직원노조((川崎市職員労組)

자치로의 조직 구조를 구체적으로 살펴보기 위해 산하 조직인 가와사키시직원노조의 조직 구조 및 운영을 살펴보면 다음과 같다. 가와사키시직원노동조합의 조합원은 시의 행정직, 기능직에 종사하는 사람들이며 총 조합원 수는 약 12,000명이다. 조합원의 평균 급여는 2002년 5월 기준으로 438,180엔이며, 평균 연령은 행정사무직의 경우 41.7세이고, 조합원의 42.3%가 여성이다. 시공무원노동조합 내부조직을 보면 직장별로 19개 지부가 조직되어 있으며, 지부에는 약간의 차이가 있지만 집행부를 구성하는 지부장, 부지부장, 서기장 3역이 있다. 시직원노동조합에는 조직부장, 조사부장, 교선부장, 자치체정책부장, 문체부장, 복리후생부장 등의 간부가 있으며, 부문별로는 현업평의회, 청년부, 여성부를 두고 있다. 시공무원노조의 집행부는 24명의 중앙집행위원으로 구성되어 있는데, 이 중 16명은 조합원 신분인 상근 간부이며 나머지는 조합이 자체적으로 고용한 스태프이다. 상근 간부 16명 중 8명은 노조에서 월급을 받는 재적임원⁷³⁾이며, 나머지 8명의 상근 간부는 시에서 월급을 지급하고 있는데, 공식적으로는 직장에서 근무하고 있는 것으로

72) 가와사키시는 도쿄와 요코하마 사이에 자리잡고 있는 인구 120만의 공업도시로, 도시바(東芝), 일본강관(NKK)과 같은 유명한 대기업과 더불어 도쿄의 시나가와구(品川區)에서부터 연속되는 마저고바라고 불리는 작은 공장들이 가득 들어차 있는 곳이기도 하다. 전후 한때는 노동조합운동이 활발하였고, 1960년대 말까지는 일본의 대표적인 공해도시의 하나로 유명한 곳이었다.

73) 재적임원은 공무원 신분을 유지하며, 전임기간 동안 휴직으로 처리한다. 그러나 휴직기간에는 승급을 하지 못하며, 다시 복직할 때는 2년전의 급여로 내려가는 처우상의 불이익이 있다. 노동조합에서는 이를 보완하기 위해 보상제도를 운영한다. 보상금은 임기가 30개월이면 약 26개월치가 보상된다. 그러나 예외적으로 나이가 적을 경우 보상금이 많은 경우도 발생한다. (川崎市職員労組 면접자료, 2003)

시직원노동조합은 지방자치에 관한 연구조사를 실시하고, 주민자치를 확립하며 지자체 노동자의 운동이 진전하는데 기여하는 목적으로 (사단법인)지방자치연구센터를 운영하고 있고 지역주민과 함께 생활협동조합을 운영하고 있다. 시직원노조의 조합 사무실은 1970년까지만 해도 시 청사 내부에 있었으나, 사무실 공간의 협소함과 불편함을 해소하기 위해 독자적으로 건물을 구입하자는 견해가 많아져 현재는 시청사에서 약 500m 떨어진 별도의 건물에 위치하고 있다. 노조 건물 구입시 시로부터 토지는 빌렸고, 조합원들의 기금을 모아 건물을 지었다. 현재 노조 건물은 총4층이며 (재단법인)시노련센터로 운영하고 있다.

<표 7-8> 가와사키 시직원노조의 부서 체계 및 역할

부서명	담당직역	전문부서	인원	주요업무	관계회의
총무 재정	서기장	총무부	1	서기국내 일업무, 조합재정 관리	장기대의원대회, 집행 위원회, 중앙위원회 등
		재정부			
조직· 교육선전	부 위원장	조직부	4	조직문제전반	퇴직자가족회 소방직원협의회 지역노동조합 자치노지역회의 부락해방동맹
		교선부	3	기관지의 발간	
		정치공투부	3	신입조합원 및	
		노동학교사무국	3	간부학교	
조사 정책부	서기장	조사부	2	조합원의 임금노동조건 춘투, 예산요구투쟁 자치제문제, 사회복지	현업평의회 노동안전위생관련
		자치체정책부	3		
		사회보장부	3		
		현업부	3		
문화체육 · 복지후생	생협전	문체부	3	문화체육행사관계 조합원의 생활상담 자치노공제사업	생활협동조합과의 연락
	문이사	생활상담부	3		
(사)지방자치연구센터			4	자치제문제를 조사·연구하고 필요에 따라 제언한다	

* 자료 : 川崎市職員労働組合 編, 2002, 『2003 賃金』 .

노조 운영의 재정적 기반인 조합비를 보면 조합원 1인당 정율제로 임금의 1.5%을 내고 있으며 이와 별도로 노동공제비 300엔을 낸다. 1.5%의 조합비를 금액으로 환산하면 1인당 평균조합비는 6,300엔이고, 이 가운데 약 30%가 상급단체인 시노련, 현본부, 자치노, 렌고로 올라간다. 금액으로는 1인당 조합비 중 400엔은 시노련에 그리고 1,300엔은 현본부를 통해 자치노와 내셔널센타인 ‘연합’의 의무금으로 지출된다. <표 7-8>은 가와사키시직원노조의 주요부서 체계 및 업무를 정리한 것이다. 가와사키시직원노조는 지방공무원에게 보장된 단체교섭권을 통해 다른 지역보다 높은 임금과 근로조건을 획득해왔으며, 1971년부터 2002년까지 지속된 혁신자치제의 설립과 운영에 주도적인 역할을 담당해 왔다. 가와사키시는 이와같은 공무원노조의 활발한 사회적 역할의 결과 시의 행정을 소수 기득권층에서 일반시민들에게 환원시킨 행정개혁의 모범지역으로 널리 알려져 있다.

5. 공무원노동조합의 교섭

1) 인사원 권고제도

일본 공무원은 “공공의 복지”, “전체의 봉사자”라는 이름 아래 단체협약체결권과 단체행동권을 제한받고 있다. 그러므로 공무원노조 입장에서는 “손발이 잘린 상황에서 노조활동을 하고 있다.”(노광표, 2003)이 결과 공무원에 대한 노동기본권 제한의 대상조치로서 국가에는 인사원, 자치체에는 인사위원회를 두어 이들 조직의 권고에 입각한 법률 또는 조례로 노동조건이 변경이 결정되는 독특한 교섭 시스템을 갖고 있다.

인사원은 독립적인 행정기관으로 내각부에 속하지 않고 조직, 예산, 정원은 재무성에서 직접 관여한다. 인사원의 대표는 3명이며, 이 중 1명이 총재로 구성된 합의제 기관이다. 인사관은 인사행정에 관하여 식견이 있는 자 중에서 양의원의 동의를 얻어 내각이 임명하여, 천황이 인증한다. 인사관의 임기는 4년이며, 탄핵등 파면 사유가 제한되어 있어 임기 동안의 신분보장을 받는다(국공법 제3조~8조). 인사원은 “①인사행정의 공정 확보(공무원 인사관리의 중립성과 공정성을 확보한다), ②노동기본권제약의 대상적 기능(노동기본권의 대상적 조치로서 권고제도를 통해, 노사관계의 안정과 공무원 급여에 대한 국민의 납득의 기여), ③인사행정의 전문기관(인사행정의 전문기관으로서 시대의 변화에 대응하여 인사정책의 전개를 통해, 신뢰받고 효율적인 행정운영에 공헌)”이라는 세 가지 주요 방향 아래 업무를 추진하고 있다.

‘노동기본권제약의 대상적 기능’이라는 업무에 따라 인사원은 매년 1회 이상, 공무원의 봉급표가 적당한가 등에 관하여 국회 및 내각에 동시 보고하여야 하는데, 급여를 결정하는 제조건이 변화하여서 봉급표에 정하는 급여의 5% 이상 증감하여야 할 필요가 있다고 인정할 때에는, 그 보고서에 국회 및 내각에게 정당한 권고 내용을 포함하도록 하고 있다.

국가공무원의 급여권고기관인 인사원이 급여를 권고 할 때에는 국공법에 규정되어 있는 바와 같이 다음의 4가지 원칙을 고려하여야 한다.

첫째, 평등 취급의 원칙이다. 국공법 제27조에 “모든 국민은 법률 적용에 있어서 평등하게 취급되어야 하며, 인종, 신조, 성별, 사회적 신분, 문벌, 또는 제38조 제5호(폭력적 파괴단체의 구성원 배제)에서 규정하는 경우를 제외하고는 정치적 의견 혹은 정치적 소속관계에 따라 차별되어서는 안 된다”는 규정으로 적용하고 있다.

둘째, 정세적응의 원칙이다. 국공법 제28조에 “이 법률에서 정하는 급여, 근무시간 기타 근무조건에 관한 기초사항은 국회에 의해 사회 일반의 정세에 적응하도록 수시로 이를 변경할 수 있다. 그 변경에 대해서는 인사원이 권고한다”는 규정으로 적용하고 있다. 정세적응의 원칙에는 급여권고시 사회경제정세를 고려하여야 하지만, 급여결정은 법률, 즉 “근로조건법정주의”에 의하여야 하며, 아울러 인사원은 급여권고를 하는 것을 게을리해서는 안된다고 하여 인사원의 급여권고가 의무라는 것을 내포하고 있다.

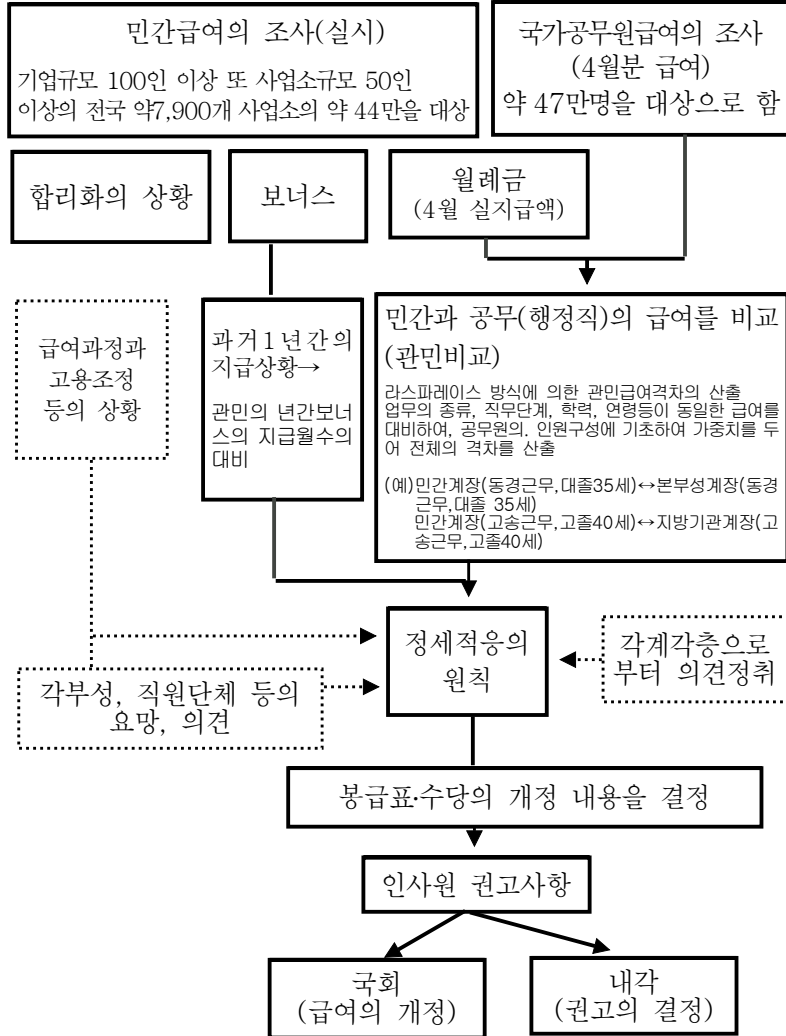
셋째, 직무급의 원칙이다. 국공법은 급여의 근본기준으로서 “직원의 급여는 그 관직의 직무와 책임에 상응하는 것으로 한다”라고 규정된 직계제(職階制)에 적합한 급여준칙을 제정하여 급여에 격차를 두도록 되어 있다. 그러나 현재까지 직계제는 법문상에만 존재할 뿐 아직 실현되지 않고 있는 실정이다. 국가행정기구의 모든 업무에 대해 직무의 평가도 분류도 되어 있지 않으며, 직무의 개념조차 확립되어 있지 않는 것이 오늘날의 현실이다. “일반직직원의급여등에관한법률”에 의하면 직종별로 행정, 전문, 세무, 공안, 해사, 교육, 연구, 의료, 지정직의 10직종 18표의 봉급표가 작성되어 있다.

넷째, 균형의 원칙이다. 국공법은 “봉급표는 생계비, 민간 임금 기타 인사가원이 결정하는 적당한 사정을 고려하여 결정되며, 또한 등급 또는 직급마다 명확한 봉급액의 폭을 정하지 않으면 안된다”라고 규정하여 봉급표는 생계비, 민간임금, 인사가원의 결정하는 적당한 사정 3가지 요소를 고려하여 결정되도록 되어 있으나 현재 가장 중시되는 것은 민간임금이다. 민간임금과 비교하여 봉급을 결정하는 원칙이 바로 관민균형의 원칙이다. 한편 인사가원이 결정하는 적당한 사정이 있는 경우 임금결정시 감안하도록 하여 정치적 여지가 개입할 여지를 남기고 있다(김정환, 2001).

2) 공무원의 임금결정시스템

공무원의 임금결정시스템은 공무원의 신분에 따라 차이가 있다.

[그림 7-8] 인사원의 급여 권고 흐름도



* 자료 : 人事院, 2003. 『國家公務員 Profile- 平成15年度版』

즉 국가공무원의 임금은 인사원의 권고⁷⁴⁾·각의결정·국회의결의 순으로 이루어지는 반면, 지방공무원은 각 지역별 인사위원회의 권고와 각 지방자치체 의회의 의결로, 그리고 인사위원회가 없는 시정촌에서는 권고제도가 없기 때문에 직원단체와 시정촌당국이 교섭하여 조례안으로 임금이 결정된다([그림 7-8] 참고).

그러므로 인사원의 임금 권고안은 공무원의 신분-국가공무원과 지방공무원-차이에 따라 영향력에 있어 부분적인 차이가 있다. 국가공무원(현업공무원)의 경우 인사원의 권고와 국회 의결에 따라 임금이 결정되지만, 지방공무원의 경우는 노사교섭 또는 지방자치체 단위로 결정되는 의회 의결에 따라 편차가 나타난다. 물론 지방공무원의 경우도 인사원의 권고안은 지자체 인사위원회의 급여 권고안의 기준이 되기 때문에 그 영향력은 절대적이라 할 수 있다(김정한, 2001).

이와 같은 임금시스템으로 인해 공무원노조는 두 가지 방향에서 임금결정 과정에 참여하여 권익을 향상시키고자 한다. 먼저 민간기업의 춘투(春鬪)를 함께 진행하는 것이다. 춘투 기간에 정부와 사용자단체에 임금 및 근로조건의 향상 그리고 고용의 안정을 요구하는 것이다. 인사원 권고안의 원칙이 공무원과 민간기업노동자의 격차를 기준으로 그 차이를 보존하는 것이므로 민간기업 노동자의 임금 인상은 공무원노조에게도 중요하다.

다음으로 인사원이 권고를 준비하는 과정에서 투쟁을 조직하는 것이다. 권고가 제출되는 매년 7월 하순에서 8월 초순에 인사원에 공무원노조의 임금요구안을 제출하여 권고안에 공무원노조의 요구가 관철되도록

74) 인사원의 급여 권고는 법률적으로는 국가공무원 약 111만명 중 비현업직원인 48만명에 적용되는 것이다.

록 노력하는 것이다. 인사원 권고안이 제출된 후에는 지방공무원의 경우 도도부현, 정령지정도시 등 인사위원회 권고에 대하여 현(縣)본부 단위로 투쟁을 조직한다. 지방공무원의 경우 특히 국회 의결을 통해 국가공무원의 급여가 결정되더라도 지방 의회에서의 조례 결정이 필요하므로 각 기관별 공무원노조는 확정투쟁(確定鬪爭)이라 불리는 급여표의 개선, 임금운영의 개선, 인력증원, 직장환경의 개선을 위해 당국과 교섭을 진행한다(자치노, 2003).

1960년대까지 정부는 인사원의 제시한 권고안 비율보다 낮추어 공무원의 임금을 결정하였으나 1970년대에는 민간기업 인상율의 급증에 맞추어 공무원의 급여 수준을 높이기 위하여 10-30%까지의 고율의 인상율도 권고율 대로 수용되는 등 1970년대 이후에는 대체로 권고율에 따라 인상되어 왔다. 그러나 공무원노조는 “임금은 노사교섭에 의해 결정되는 것이 노동조합의 기본”이라는 입장 아래 공무원으로부터 이 권리를 박탈한 현재의 법률의 개정 및 노동기본권 회복을 위한 투쟁을 전개하고 있다. 특히 공무원노조는 2002년부터 경제상황의 어려움을 이유로 인사원의 권고안이 역사상 처음으로 “마이너스 2.03%”⁷⁵⁾를 기록하자 공무원임금결정제도의 부당함을 광범위하게 사회적으로 여론화하면서 투쟁의 강도를 높이고 있다.

한편, 국공법과 지공법은 공무원노조와의 교섭시 교섭대상으로서 관리운영사항을 배제하고 있다. 그러나 관리운영사항에 대해서도 노동조합의 의견을 듣는 것은 당국의 재량에 따라 가능하다. 교섭 대상은 공무

75) 마이너스 권고안이 나오면서 공무원의 불만은 더 높아지고 있다. 마이너스 권고안의 문제점은 4월부터 받았던 임금을 연말에 가서 차액만큼 감액하는 문제가 발생한다.

원노동조합에게는 대단히 중요한 문제인데 공무원의 처우 및 근무조건 및 고용은 대부분의 것이 관리운영사항과 상호 밀접하게 연관되기 때문이다. 그러므로 공무원노조는 “관리운영사항과 근무조건사항”이라는 이분법적 구분에 의해 교섭대상을 구분하는 현재의 법에 대한 개정운동을 전개하면서 다른 한편으로는 실제적인 교섭을 통해 이와같은 권리들을 실현해가고 있다. 특히 공무원노조의 공공성을 실현하는데 있어 관리운영으로 구분되는 “행정기관의 조직, 행정의 기획·입안·집행, 인사권의 행사, 예산의 편성” 등은 대단히 중요하기 때문이다.

6. 공무원노동조합의 사회적 역할

일본 공무원노동조합들은 조직 강령 및 기본방침에서 노동조합의 사회적 역할을 크게 강조하고 있다. 국가와 지역사회에 공공서비스를 제공하는 공무노동자로서 조합원의 근로조건 및 경제적 지위 향상뿐 아니라 공공서비스의 질을 높이기 위한 행정개혁, 사회적 정의와 평화와 인권, 환경을 확립하기 위한 다양한 활동을 노동조합의 기본 역할로 제시하고 있다.

이처럼 노동조합의 역할을 조합원의 경제적 지위 향상에 국한하지 않고 “공무원의 목소리를 사회적으로 확대”하고자하는 것은 공공부문 노동운동의 일반적인 특성임과 동시에 일본공무원노동운동의 역사적 경험과 활동이 반영된 결과이다. 일본 공무원노동운동의 사회적 역할을 자치노의 활동 사례를 통해 살펴보면 다음과 같다.

1) 자치연 활동과 정책제언·참가운동

지역과 국가의 공공서비스를 담당하고 있는 공무원노동조합은 행정 개혁, 공공서비스의 질 향상을 위한 다양한 활동을 전개하고 있는데 이러한 활동을 둘러싸고 법제도 및 재정적인 문제와 맞부딪치게 된다.

1950년대 중반 각 지방 공무원노조는 당국의 “인원정리와 승급(昇給) 중단” 조치에 반대하는 투쟁을 전개하면서 이 투쟁이 공무원만의 싸움이 아닌 주민과의 공동투쟁의 필요성을 절감하게 된다. 이 결과 자발적으로 적지 않은 지역에서 지방자치연구 활동이 시작되었다. 즉 자신들의 문제와 자치제의 운영을 별개의 것이 아닌 동전의 양면임을 인식한 결과였다. 이와 같은 활동의 연장선 속에서 전국적인 차원의 “지방자치연구집회”가 구상되었는데, 이러한 지방공무원노조의 연구집회 구상에는 1951년부터 추진되었던 일교조(日教組)의 “교육연구집회”가 큰 영향을 미쳤다.

지자체별 싸움을 총화하였던 자치노 제7회 중앙위원회(1956년 5월 개최)는 이후 노조의 중요 투쟁 방침으로 “지방재정 확립을 위해 투쟁한다”는 특별의안을 제출하였는데 그 제안문에는 다음과 같은 내용이 포함되어 있다.

“지방재정의 위기가 많이 이야기되면서, 이에 저항하는 세력은 날이 갈수록 확대되고 있다. 이 반동 정책의 한 가운데에서 전국의 50만 자치체 노동자들은 각각 맡고 있는 직무를 통해 지방주민의 절실한 요구와 수탈을 강화하는 정책 사이에서 고뇌(苦惱)하고 있다. 양심적으로 직무를 수행하면 할수록 이 모순이 점점 커짐을 느낀다. ……종래 수많은 투쟁을 조직하면서 확실해진 것은 추상적으로 지방자치의 위기와

군사체제를 연결하여 설명하더라도, 행동으로 발전하는 원동력으로는 작용하지 않았다. 또 조직 내부에 있어서도 격심한 인원 정리와 임금 하락이라는 공격 앞에서, 현 국면에 대한 대책을 세울 때 자치제 전반의 문제를 함께 생각하지 않으면 안 되는 상황이 되고 있다. 이러한 과거의 반성에 기초하여 당국이 현재 추진하고 있는 자치체의 계략을 우리 자치제의 연구와 토론에 의해 명확히하여 자치제 노동자가 직장의 구석 구석에서 서로를 이해함과 동시에 직접 영향을 받는 주민에게 적극적으로 호소하지 않으면 안 된다. 우리는 지방자치연구집회를 기획하여 모든 곤란을 배제하여 발전시키지 않으면 안 된다”(自治勞組織局教育研修部, 2001).

이와 같은 방침에 기초하여 1956년 8월 22일 제1회 자치연중앙집행위원회가 결성되고 자치연전국집회의 목적을 “①지방행정을 민주적으로 확립하는 기초를 닦는다. ②자치제노동자의 실천행동을 발전 강화시킨다. ③주민의 자치제에 대한 인식을 강화한다.”는 3가지로 하여 자치제노동자가 직장의 업무를 통해 행정 개혁 방향을 추진하게 된다.

지방공무원노조의 경우 이와 같은 자치연연구집회의 활동은 독자적인 지방자치연구센터⁷⁶⁾의 설립운동으로 발전하게 되고, 자치노의 경우 1974년 지방자치종합총연구소(약칭: 自治總研)가 설립된다. 자치총연은 창립이래 다음과 같은 4가지 사회적 역할을 목표로 하고 있다. 첫째, 지방자치에 관한 본격적인 자료 센터가 된다. 둘째, 지방자치에 관한 실증적, 현실적 연구 발전에 기여한다. 셋째, 각 전문분야의 연구자들의

76) 자치연 활동은 1957년부터 자치로가 중심이 되어 지방의원, 연구자, 주민의 협력을 받아 주민의 요구를 정책에 반영하여 지방자치를 활성화 할 목적으로 실시하고 있는 연구활동을 말한다

지방자치의 연구를 통한 교류를 촉진한다. 넷째, 본격적인 지방자치연구자의 양성기관으로 성장한다. 이를 실현하기 위해 자치총련의 연구사업은 다음과 같은 3가지 영역에서 진행되고 있다. 첫째, 기초연구-헌법과 지방자치제도 연구, 자치제인사정책연구, 지방재정연구 등, 둘째, 응용정책연구-지방분권연구, 공공서비스 연구, 분권형 복지사회 시스템 연구 등, 셋째, 동향분석-지방자치동향분석, 자치체 정치활동분석 등이다. 자치총련의 조직을 보면 일상적인 연구체제는 소장, 연구이사 3명, 상근연구원 3명, 비상근연구원 3명, 사무국 3명 등으로 구성된다. 또 운영체제로는 14명의 이사회와 12명의 평의회, 2명의 감사로 구성된다.

<표 7-9> 자치총련의 연구분야 및 활동

구분	연구 분야
기초연구	㉠헌법과 지방자치제도연구, ㉡지방자치인사제도 연구 ㉢공무원제도연구, ㉣지방재정연구, ㉤협의형성연구
응용 정책 연구	㉦지방분권연구, ㉧공공서비스 연구, ㉨분권형 복지사회 시스템 연구, ㉩지방자치연구사 ㉪폐기물 행정연구
동향분석	㉫지방자치 동향에 관한 연구, ㉬지방자치에 관계된 판례연구 ㉭자치체 정치동향연구
출판활동	* 월간 “자치총련” 발간
교류활동	* 국내외 연구기관과 교류

* 자료 : 자치총련 홈페이지 참조(www.ubc.ne.jp).

위와 같은 지방자치연구 활동을 바탕으로 지방자치노동조합은 활발한 지자체개혁 및 정책참가 활동을 추진하고 있다. 자치노는 각 지방별로 추진되는 정책과 대안을 총괄하여 조직의 정책방침으로 제시하는 정책투쟁을 강화하고 있는데, 이는 “자치노 지역·자치체정책집”에 잘 나타나 있다. 1991년 처음 발간된 지역·자치체정책집은 평균 2년에 한번씩 발간되고 있는데, 이는 1980년대 나카소네(中曾根康弘) 총리에 의해 추진되었던 임조행혁노선(臨調行革路線)에 대항하기 위해 자치노가 제기하였던 “행혁·지역생활권투쟁(行革·地域生活圈鬭爭)” 과정에서 작성된 것이 그 출발점이다.

특히 90년대 후반이후 지방분권과 소자·고령사회(少子高齡社會) 대책을 통해 자치노의 정책투쟁은 단순히 자민당 정치의 반대 표명에서 구체적인 정책입안형으로 발전하고 있다. 1994년 송강대회(松江大會)에서 자치노는 ‘분권자치구상’, ‘세(稅)·재정(財政)제도개혁의 방향’을 결합하여 ‘분권형 복지사회의 창조-少子·高齡社會의 사회보장 시스템 구축을 향하여’를 제기하였는데, 그 지향점은 다음과 같다. “사회보장제도는 구빈사상(救貧思想)에서 생활의 질을 문제로 한 제도로의 전환을 피해야만 한다. 주어지는 복지로부터 권리로서의 복지로, 국가관리형 복지제도로부터 분권자치형복지제도로 변화하여야만 한다.”

자치노의 총괄적인 정책강화 투쟁은 각 지방기관별 정책구상 및 참여활동에 기초한 것이다. 예컨대 가와사키 시공무원노조는 ‘자치체정책부’, ‘재정지부’와 공동으로 ‘재정백서’를 매년 발간하는데 이를 통해 지방자치제의 재정 수입과 지출의 현황 및 문제점을 공무원 노동자의 시각에서 연구하고 있다. 또한 시직원들이 자주적으로 조

직한 연구회와 협력하여 재일한국인 집단거주지역의 개발 사업인 ‘오오힌 지구 마찌쓰구리협의회’ 사무국 운영에 참가하고 있다. 이와같은 다양한 정책활동과 실천활동은 『川崎市職勞 政策提言 21』이라는 총괄적인 시정의 발전을 위한 정책자료집에 잘 표현되어 있다. 이 자료집에는 시의 핵심정책인 사회정책, 산업정책, 지방분권, 국제인권이라는 4가지 분야를 포괄하고 있다. 이러한 정책연구사업은 노사단체교섭의 과정에서 노동조합의 요구를 형성하는 주요 자원으로 기능하고 있다.

한편 자치노는 일본 사회의 반차별인권투쟁을 전개하고 있는데, 그 대표적인 사례로는 재일외국적주민(在日外國籍住民)들에게 가해지는 각종 차별 반대운동과 제도개선 활동이다. 외국적주민에 대한 차별정책의 전형적인 예로 외국인등록법과 출입국관리법등을 꼽을 수 있다. 이와 같은 차별을 해결하기 위해 자치노는 스스로의 일터인 자치제의 지방공무원의 수험자격에서 이른바 “국적조항(國籍條項)을 철폐하고 정주외국적주민(定住外國籍住民)들의 지방참정권 획득운동을 실현하고 있다.

<표 7-10> 자치노의 지역자치제정책집의 주요 내용

구분	정책제언
I 분권형 행재정 (行財政) 개혁	①분권형 행재정제도의 확립, ②시정촌 합병과 도도부현시정촌의 새로운 역할 ③재정자주권의 확립과 자치제 확립, ④지방세제도의 개혁 ⑤지방교부세 제도의 개혁, ⑥보조금제도의 개혁
II 시민자치의 자치제 개혁	①시민자치의 시스템 확립, ②공적책임과 시민참가에 의한 서비스 ③자치제 회의의 활성화, ④위탁계약제도의 개혁과 정책입찰 시스템의 도입
III 자치제지역정 보정책의 확립	①설명책임과 행정의 투명성을 원칙으로 한 정보공개 ②개인정보의 보호, ③지역활성화를 위한 지역 IT화
IV 사회보장	①QOL(생활의 질)과 지역에서 생계를 중시하는 복지의 마찌즈구리 ②안심할 수 있는 생활설계와 안정을 위한 연금제도건강보험제도 ③고령자의 생계와 개호(介護)서비스, ④아이들과 육아의 지원 ⑤장애자서비스, ⑥건강지역보건-지역의료와 복지의 제휴 ⑦생활보호제도의 개선
V 도시계획·도 지·주택	①마찌즈구리(まちづくり)의 참가와 분권, ②환경공생도시의 구축 ③주택정책의 전환, ④방염(防災)의 생활권, ⑤지속하는 도시만들기 ⑥도시통제-또 하나의 조세제도
VI 일자리 창출과 지역부흥	①지역재생형과 노동산업, ②지역생활기반 재생형 공공사업의 추진 ③농업은 지역의 기반, ④안전·안심·안정의 식생활을 확보하기 위하여 ⑤산림의 활성화와 보전, ⑥수산자원의 지속적 이용의 확립 ⑦지역형사회정책과 생활공동체, ⑧지역고용노동정책의 구체화 ⑨시민과의 협력에 의한 지역만들기
VII 환경·에너지	①지역재생형과 노동산업, ②지역분산형 에너지 정책의 확립을 ③지역온난화방지대기보전의 대책 강화 ④물은 생명·관리는 유역(流域)자치에서 ⑤환경보전·자원순환형 일반폐기물행정의 확립 ⑥공공에 의한 산업폐기물행정의 확립
VIII 교육·문화 스포츠	①시민참가에 의한 학교운영의 추진 ②분권지방자치의 지방교육행정의 확립 ③시민에게 열려진 평생학습의 추진, ④식문화(食文化)와 환경의 지역거점 ⑤문화·스포츠행정의 추진
IX 평화인권국제 협력	①자립적이고 창조적인 자치제평화정책의 추구 ②인권보장기구로서의 자치제 ③“외국적(外國籍)시민도 주민이다.”가 기본인 지역정책을 ④자치제의 국제협력활동의 추진
X 남녀평등	①정책방침결정과정에서의 남녀평등기회의 추진 ②고용의 남녀평등 추진, ③일과 생활의 양립 지원, ④남녀평등의 시각에서의 제도관행의直し ⑤여성의 건강지원과 성폭력의 대책

* 자료: 자치노 홈페이지 참조(www.jichiro.gr.jp/seisaku.htm).

2) 국제협력활동과 사회공헌활동의 전개

자치노는 냉전 붕괴후의 글로벌 상황에 대하여 대등·평등한 입장에서 구체적인 국제협력사업을 추진하고 있는데 이를 추진하는 것이 MUPA이다. MUPA(아시아인의 공동 이해: Mutual understanding of the People in the Asia)는 1990년대 초반부터 필리핀, 베트남 등 아시아 지역에 조합원을 파견하여 현지 노동조합, 시민단체 등과 함께 자국의 침략전쟁에 대한 공동 조사사업을 진행하였으며 지방자치, 경제협력, 환경문제에 대한 다양한 심포지움을 개최하였다.

이 기획은 ①다수의 일반조합원의 의식변화를 꾀하는 것, ②선진 각국으로부터 개발도상국가 지역으로 시각을 돌리는 것, ③국내외에 노조·NGO·시민단체와의 제휴를 통해 후속(follow up) 작업이 추진되는 등 자치노 조직 활동의 진전을 보여주는 것이었다.

더욱이 MUPA의 성과를 이어받아 자치노는 1995년에 조직 결성 40주년 기념사업으로 빈곤과 폭력에 고통받고 있는 아시아의 아이들(子)과 함께하기 위한 “아시아 아이들과의 가족(家)”프로그램⁷⁷⁾을 시작하였다. 이 사업은 여성과 아이들(子)에 초점을 두고, 아시아에서 활동하고 있는 NGO와 제휴하여 다양한 조사활동을 경유하여 베트남(1995년 8월), 라오스(1996년 7월), 캄보디아(1996년 7월)등에 “아이들의 집”을 설립하는 활동이다. 이 사업은 중앙본부만이 아닌 현본부·단위노조 수준에서도 함께 추진되고 있다. 국제봉사활동의 단초였던 MUPA가

77) 자치노는 “세계의 문제는 일본의 과제이다”라는 슬로건으로 국제연대사업을 추진하고 있다. 이 중 “아시아의 가족(家)”프로그램은 제3세계 국가의 가정에서 보육이 어려운 아동을 대상으로 빈곤퇴치를 목적으로 보호시설 건설 및 문자해독교육 및 직업훈련을 위한 시설을 건설하여 운영하는 사업이다.

본부를 중심으로 중앙차원에서 추진된 것에 비해 “아시아의 아이들(子)과 함께하는 家” 프로그램은 현장 조합원의 사업이라는 한 단계 발전된 형식으로 추진되었다. 자치노 설립 40주년 기념사업으로 추진되었던 활동은 2000년 3월에 종료되고, 현재 “아이들(子)과 함께하는 家” 프로그램은 자립적인 운영을 위해 활동기반의 정비·인재육성에의 후원자를 중심으로 제2기 사업이 진행되고 있다.

한편, 자치노는 조합원의 임금·노동조건 개선에 그치지 않고 적극적으로 지역과 사회전체에 대하여 조직과 활동을 전개하여 시민의 공감아래 모든 활동을 전개하는 것을 의식적으로 추진하고 있다. 이러한 예로는 1995년 1월의 한신 대지진 사건때 자치노의 조합원들의 봉사활동을 꼽을 수 있다. 이러한 중요한 체험은 『神戸へ-阪神・淡路大震自治労復興支援活動の記録』 보고서에 잘 나타나있다. 자치체 노동자들은 단순히 복구활동에 나선 것이 아니라 봉사활동이후 지진을 비롯한 각종 자연재해에 대비하기 위한 제도와 시설의 정비를 각 지자체에서 구현하기 위해 노력하였다. 대지진이후 자원봉사를 통한 사회공헌활동은 한 순간에 일본 사회의 주목을 이끌어냈다. 자치노는 神戸에서 배운 경험을 활용하여 노동조합의 새로운 활동 전개라는 관점에서 국내외에서 사회공헌활동과 자원봉사 활동에 적극적으로 나서고 있다. 그 후에도 자치노는 1997년 단카 石油流出事件, 2000년에 有珠山火災害, 같은해 三宅島火災害에 대한 지원활동 등이 진행되었다.

3) 정치활동과 혁신자치제운동

일본공무원노조는 공무원노동자의 경제·사회적 지위향상과 국가와

지방자치제의 개혁을 위해 정치활동을 추진하고 있다. 이와 같은 인식은 다음과 같은 주장에 잘 표현되고 있다.

우리 공무원노동자의 임금·노동조건·생활환경의 문제는 단지 개별노동자의 힘만으로는 해결할 수 없다. 예컨대 지자체공무원의 임금·노동조건을 보면 「근무조건조례주의(勤務條件條例主義)」 때문에 단체교섭에서 유리한 조건으로 타결되더라도 의회에서 이것을 번복하는 것이 가능하다. 마찬가지로 국가 수준에서도 똑같은 일이 발생한다. 여기에서 지방·국가의 의회에서 우리들의 주장을 이해하고 이것을 대표하는 의원이 필요하다.

임금·근로조건 이외에도 우리들의 생활에 밀접하게 관계된 과제들을 보면 노사관계만으로는 해결할 수 없는 세금·복지·보건·의료·연금 등의 문제가 있다. 이러한 영역들은 정부와 국회에서 결정된다. 이 문제를 해결하기 위해서 공무원노동조합은 국회와 지방의회에 후보자를 세워 정치활동을 수행하여야 한다(自治勞川崎市職員勞動組合, 2001).

위와 같은 기본 방침 아래 일본공무원노동조합은 정치활동을 강력하게 추진하고 있다. 자치노의 경우 1956년 제4회 참의원선거에 당시 위원장을 당선시킨 이래 자치노 조직의 협력의원을 확대하고 있다. 2002년 1월 현재 중의원 10인, 참의원의원 4인, 자치체 수장 29인, 도도부현 의원 106인, 정령시의원 21인, 동경 23구 및 시정촌의원 362인 등 총 532인의 협력의원을 구축하고 있다.

이와 같은 지방공무원노조의 정치활동은 1960-70년대 ‘혁신자치제 운동’에서 가장 극적으로 표출된다. 혁신자치제는 ‘정권교체 없는 정책 전환’이라 불릴 만큼 일본 사회에 커다란 영향을 불러 일으켰는데, 당시 성장위주의 국가발전전략에 대항하여 환경과 복지, 분배로 지방자

치전략을 전환시키는 운동이었다. 혁신자치제⁷⁸⁾는 일반적으로, 지방자치제도의 수장 즉, 도도부현(都道府縣)의 지사나 시정촌(市町村)의 장(長) 선거에서 당선된 자가 보수 자민당 계열이 아니라, 독자적인 혁신 정당 또는 혁신정당의 연합이나 지역의 노동조합, 시민단체 등의 연대를 통해 지지 추천되고, 주민에 의해 선출되어 지역의 공통의 목표 실현을 위해 노력하는 지방자치단체를 말한다. 혁신지자체의 정책내용과 사업은 이전 지방자치제와는 달리 주민복지, 시민참가, 자치권 등을 중요하게 내세웠다.

여기에서는 1971년부터 2002년까지 가장 오래 기간 동안 혁신자치체를 운영해왔던 가와사키(川崎)혁신자치제 사례를 살펴본다. 가와사키 혁신자치체는 그 주도 세력이 지방공무원노동조합이었다는 점에서 노동조합운동에 주는 함의가 크다.

가와사키시는 자민당의 가나가시후지타로(金刺不二太郎)가 1946년 주민 직선으로 시장으로 당선되어 1971년까지 시장을 7기 25년 동안 역임한 보수정치의 상징이었다. 가와사키시공무원노조는 지방행정을 바꾸고 개혁하는 가장 빠른 길은 주민의 의사에 반하여 기득권층의 이익만을 대변하는 지방행정의 수장을 혁신세력으로 교체하는 것이라 판단하고 이를 1971년 선거에서 추진하였다. 혁신세력을 대변하고 혁신정당들의 연합공천을 이끌어 낼 책임자로 시민단체의 추천을 통해

78) 혁신자치제의 성립 시기는 일반적으로 1963년에 실시된 제5회 통일지방선거로 거슬러 올라가는데, 이 선거에서 요코하마, 교토, 오사카, 키타큐수의 4대 도시와 전국의 78개 도시에서 혁신시장이 탄생하였다. 이후 1967년 제6회 통일지방선거에서는 수도권 동경에서 미노베(美濃部) 혁신시장이 탄생하여, 1972년에는 전국의 7개 도도부현, 134개 시, 106개의 정촌에 혁신계의 수장이 이끄는 자치제가 나타났다. 이는 도시 전체 인구의 43.5%에 이르는 것이었다.

가와사키시직원노조의 위원장 출신인 이토 사부로가 결정되었다. 이토 사부로로 후보를 단일화한 가와사키시의 혁신세력들은 “밝은 혁신시정을 만드는 회”를 구성하였는데 여기에는 사회당, 공산당, 시노협, 의료생협, 민주적 청년단체, 부인단체, 상공단체, 법률단체 등 진보적인 시민사회 단체를 망라한 것이었다.

이토 사부로는 출마 기자회견에서 기본정책으로 ①인간이 주체가 되는 진정한 주민복지자치를 수립한다. ②모든 시민의 영지(英智)를 지자체에 결집하여 품격있는 가와사키시를 건설한다. ③주민복지와 품격있는 시를 만들기 위해, 지자체의 기능과 운영의 재배치를 착수할 것을 선언하였으며, ‘푸른 하늘 흰 구름’을 공식 선거 구호로 확정하였다. 선거 결과는 초반 열세를 극복하고 이토 후보가 225,073표, 가나사시 자민당 후보는 177,918표라는 큰 차이로 승리하였다.

이토 후보는 당선과 함께 후보 시절 주민과 혁신세력에게 약속하였던 지방자치제 개혁작업을 추진하였다. 혁신자치체 정책의 첫 번째 특징은 지방정치에 있어 직접 민주주의의 도입이다. 주민의 입장에서 시장과 의회에 대해 선거권과 피선거권을 갖는 것에 덧붙여 압력을 행사할 수 있는 다음의 세 가지 제도가 도입되었다. ①직접청구권, 직접청구권을 기반으로 한 감사청구권과 청원권, ②주민의 동의제도, ③시민참가제도 등이다. 또한 시민들의 참여로 시를 운영하는 다양한 프로젝트를 진행하였는데, 전국에서 처음으로 ‘시민감시활동’, ‘외국인 시민회의’, ‘어린이권리 조례’ 등을 만들어 운영하였다. 이러한 주민참가의 확대는 권위주의적 지방정치를 청산하고 민주주의적 사회체제를 만들어 가는 단초를 제공하였다. 정책결정 과정에서 공개성, 개방성을 강조한 혁신자치체의 정책은 이렇게 주민들의 참가에 의한 직접민주주의에

의해 이루어 질 수 있었다.

둘째, ‘경제 성장 제일주의’라는 국가전략에 맞서 국민들의 ‘삶의 질’과 ‘복지’를 ‘구호’가 아닌 행정으로 실현하였다. 먼저, 환경문제를 보면 ‘푸른 하늘 흰 구름’이라는 선거 슬로건을 실현하기 위한 각종 환경규제 장치와 개선 작업이 추진되었다. ①지역환경기준을 독자적으로 설정하여 이를 단계적으로 달성하였다. 가와사키의 환경기준은 일본 중앙정부의 기준보다 엄격한 것이었다. 예컨대 가와사키의 아황산가스, 질소화합물의 목표치는 0.02ppm이지만 중앙정부는 0.06ppm이다. ② 1973년 12월에는 ‘가와사키 공해연구소’가 설립되었다. 이 연구소를 통해 시당국은 공장이나 발전소 등에서 발생하는 공해물질의 양과 종류에 대한 정확한 데이터와 억제책을 조사연구하고 있다. ③1974년 9월에는 대기오염, 수질오염 등에 의해 생긴 건강 피해를 구제하기 위해 “공해건강피해보상조례”를 제정하였다. 가와사키시에서는 공해피해자의 건강회복을 위한 전지요양, 호흡기능훈련, 공기청정기의 지급, 버스 무료승차권의 교부, 공공주택 우선입주조치 등 보호와 구제작업을 하고 있다. ④1976년에는 환경평가 조례가 만들어졌다. 이제까지의 공해대책이 주로 피해보상, 기존의 공해 발생원 억제에 주력하고 있었다면, 환경영향평가조례는 공해방지를 위한 예방책으로서 의미가 컸다. 이런 환경정책을 통해 가와사키시는 대기오염, 수질오염 등 ‘산업형 공해’를 거의 통제하고 소음, 진동, 생활하수, 쓰레기 처리 등 ‘도시형 생활공해 해결’에 주력하고 있다는 평가를 받고 있다. 복지제도의 확충은 혁신자치제의 또 하나의 중요 정책이었다. 이러한 혁신자치제의 복지정책은 ‘시민 생활을 최우선으로 한다’는 혁신자치제의 철학을 반영한 정책이었다. 성장 주도의 산업화 정책에서 소외된 주민생활을 보호

하기 위해 다양한 정책이 도입되었다. ①탁아소를 설립하여 보육행정을 개편하였다. 당시 일본 혁신정당들의 구호는 “우체통만큼 어린이 집을 만들겠다”는 것이었는데 이것을 현실화하였다. 1988년 당시 6세 이하의 어린이를 기준으로 하면 어린이 700명당 1개의 보육원으로 시 전체에 110개의 탁아소에서 1만명의 어린이를 양육하고 있다. 탁아소 운영의 특징은 탁아비용을 경제적 능력에 따라 차등 부담한다는 점이다. 가와사키시에서는 부모의 경제능력을 25단계로 구분하여 비용을 달리 부담하며, 둘째 자녀부터는 비용의 70%만 부담하면 된다. ②장애인의 무고용제 등을 통해 장애인의 사회참여를 확대하였다. 1983년부터 시 직원 중 장애인고용 목표를 3%로 정하여 솔선수범하고 있다. ③‘근로시민실’을 운영하여 노동에 관련된 주민 서비스를 제공하고 있다. 노동 관련 주민서비스의 창구인 근로시민실은 1988년에 발족했으며 근로자 복지시설인 노동회관을 관리한다. 가와사키시의 노동 행정이 가장 역점을 두고 있는 분야는 중소기업 노동자, 전통적인 산업의 직인직 기능인, 고령자, 장애인, 여성노동자, 외국인 노동자를 비롯한 사용자에 대한 교섭력이 상대적으로 취약한 부분에 중사하는 피고용자의 노동조건 보호이다. 이를 위해 시당국은 기업내 복지제도의 수혜권 밖에 있는 노동자를 대상으로 ‘가와사키시 근로자 복지공제제도’를 운영하고 있다. ④“고령사회를 향하는 평생복지의 체계화”라는 슬로건 아래 다양한 서비스를 제공한다. 이를 위해 종합보건체제를 구축하여 성인건강 진단을 40세부터 정기적으로 실시하며, 노안보건의료제도에 의해 70세 이상의 노인은 외래의 경우 월 800엔 만을 자기 부담하고 있다. 이와 같은 사회적 약자를 보호하는 복지체제의 구축은 “애를 낳을 때면 강을 건너 가와사키에서, 죽을 때도 가와사키에서”라는 말을 낳을 정도로 일

본 사회에 널리 알려져 있다. 이상과 같은 혁신자치제의 설립과 운영에 가장 큰 영향을 미친 요소는 시공무원노조와 개혁 정책의 싱크탱크였던 가와사키시자치연센타였다.

7. 맺음말 : 요약 및 함의

일본공무원 노동조합의 조직 및 활동상의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, ‘국민의 봉사자’라는 이름아래 헌법28조에 보장된 노동3권이 공무원에게는 제한적으로 보장되고 있다. 먼저 단결권을 보면 노동조합 결성이 기관별 노조 조직 결성을 법률로 강제하여 공무원노동자의 단결 범위를 제한하고 있다. 그러므로 공무원노조는 기관별로 분산되어 있으며, 국가공무원노조와 지방공무원노조로 분리되어 있다. 또한 관리직 공무원의 경우 별도로 노조를 결성하여야 한다. 이러한 단결권의 제한과 함께 단체교섭권과 단체행동권을 법률로 부정하여 실제적인 노조활동을 가로막는 절름발이 형태의 권리만 보장된 상태이다. 그러므로 일본 공무원노동자는 ILO 수준에 걸 맞는 공무원의 노동기본권을 쟁취하기 위한 지속적인 투쟁을 전개하고 있다.

둘째, 공무원의 단체행동권을 법률로 제한하는 대상조치로서 인사원 권고제도가 있다. 인사원 권고는 국가공무원의 임금을 결정하기 위한 제도로서 인사원이 민간기업노동자의 임금을 공무원의 임금과 비교하여 민간노동자의 임금이 국가공무원의 임금을 5% 이상 많을 경우 권고를 하는 제도이다. 그 동안 인사원 권고에 의해 공무원의 임금은 자동 상승하는 효과가 있었고, 국가공무원노조는 이 제도에 순응하는 모습

을 보여왔다. 그러나 90년대 이후 경제불황의 장기화와 이에 따른 민간 기업노동자의 임금인상의 둔화에 따라 인사원은 2002-2003년 2년 연속 공무원의 임금에 대해 마이너스 권고를 하였다. 이에 공무원노동조합은 이 제도의 합리성과 객관성에 의문을 제기하며 공무원의 임금결정을 위한 공무원노동조합의 자주적인 단체교섭권을 강력하게 요청하고 있다.

셋째, 국가공무원노조에 비해 자치단체공무원노조의 힘과 영향력이 압도적으로 크다. 법적으로 거의 유사한 규정을 받고 있음에도 불구하고, 중앙정부와 지방자치단체의 공무원노조의 영향력이 다른 이유로는 다음과 같은 3가지 요인-①사용자(당국)가 동일인가 분산인가?, ②기업별(성정별)조합인가 통일적인 조합인가? ③공무원으로서의 의식이 강한가 노동자로서의 의식이 강한가-이 지적된다(오오모리, 1986). 자치체 노동조합의 경우 법률을 뛰어넘는 단체교섭권을 실질적으로 확보하고 있으며 교섭창구로서 상급단체인 시노련, 현노련과 함께 통일적인 교섭 및 요구조건을 쟁취해 나간다. 반면 중앙정부의 경우 법률사항에 관해 조합과 협의할 수 있는 권한을 가진 일원화된 창구가 존재하지 않으며, 임금 교섭에 있어 인사원 권고가 사실상 결정의 의미를 가지고 있어 노동조합의 역할 및 대표성이 대단히 미약하다. (稻繼裕昭, 1997)

넷째, 법률적인 제약에도 불구하고 일본공무원노조는 공무노동운동의 특징이라 할 수 있는 노동조합의 사회적 공공성 확보를 위한 다양한 사회적 역할을 수행하고 있다. 노동조합의 역할이 단지 공무원의 임금, 근로조건 개선이라는 경제적 역할에 국한되지 않고 행정개혁, 공무서비스의 질 향상, 지방행정의 투명성, 예산감시 등으로 다양하게 추진되고 있다. 다음과 같은 지방공무원 노동조합 간부의 주장은 일본공무원노조의 활동방향을 명확히 보여주는 사례라 판단된다.

노동조합의 목적은 말 할 필요도 없이 그 구성원인 조합원의 권리 확보, 노동조건향상의 향상이고, 이러한 기본적 역할은 앞으로도 변하지 않는다고 생각된다. 그러나 이렇게만 말하면 과거의 운동만을 고집하게 되고, 한정된 영역에서 운동을 지속하게되어 결국 노동조합은 변화하는 사회·경제 환경에 충분히 대응하지 못하고, 장기적으로는 하락 경향을 멈출 수 없고 축소재생산의 길로 접어든다는 것은 명확하다.

한편에서는 착실히 지역자원(地域資源)으로서 노동조합의 의미를 직시하고, 작지만 새로운 움직임이 시작되고 있다. 정책재원기능을 강화함과 동시에 노동조합의 사회적 역할을 재인식하고, 새로운 사회변혁의 담당자로서 노동조합 자신을 변화시켜야 한다. 노동자의 임금·노동조건향상을 지향하면서, 폐쇄된 이익단체로부터 열려진 지역의 행동주체로의 자기변혁을 강화시키는 움직임이다(川崎市職員勞動組合 政策部長 中村 茂, 2002).

일본공무원 노동조합은 노동기본권의 제약, 기업별 조직체제의 온존, 국가공무원과 지방공무원 조직의 분리, 이념과 노선에 따른 공무원 상급노조의 분열등 많은 한계를 갖고 있다. 이런 점에서 일본공무원노조 운동은 새롭게 출발하는 한국 공무원노조의 발전을 위한 반면교사(反面教師)로서의 의미가 크다 할 것이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 2003년 정부의 ‘공무원 노동조합’ 법안은 노조 주체와의 교섭 및 사회적 대화를 통해 ILO 국제수준에 맞게 조정되어 5월 발표된 현재의 입법안은 김대중정부의 ‘공무원조합법’보다는 일보전진한 내용을 담고있지만 공무원노조를 비롯한 이해당사자들의 반대에 직면해 있어 법이 통과되더라도 논란의 소지가 많다. 세부적인 법 내용은 차치하고라도 공무원노조의 긍정정보다는 공무원의 특수성을 지나치게 강조하

여 단체협약체결권과 단체행동권을 일률적으로 금지하고 있다. 현재와 같은 입법안이 통과된다면 공무원노조는 사회적 공공성보다는 공무원의 경제적 이익에 함몰된 집단 이기주의에 빠질 가능성이 대단히 높다.

둘째, 한국의 공무원노조는 법 통과 이전인 현재 법외노조로서 ‘대한민국공무원노동조합총연맹’과 ‘전국공무원노동조합’으로 양분⁷⁹⁾되어 있다. 법 통과이후에는 이들 조직과는 분리된 또 다른 공무원노조가 설립될 가능성도 있다. 그러나 노동조합운동의 역사에서 보듯이 노동자의 대표성과 교섭력을 높이기 위해서는 노동조합은 단일한 산업별노동조합으로 건설되는 것이 가장 합리적이고 바람직하다고 할 수 있다. 그러므로 향후 공무원노조 입법안이 통과된 이후 공무원노조는 단일조직으로의 조직 통합을 피하는 것이 좋으며 교섭의 내적 통일성 확보를 위해 적어도 정책간담회 및 공동투쟁의 실제적인 협력을 피해 나가야 할 것이다. 현재의 입법안은 공무원노조 건설의 조직형태를 자유로이 선택할 권리를 보장하고 있으므로 일본 사례와 같이 법률적인 제약은 존재하지 않는다. 공무원 노동조직의 단일성을 기본으로 각 기관별, 지역별 다양성을 함께 도모해 나가야 한다.

셋째, 공무원노조 운동의 목표 및 지향을 분명히 하여야 한다. 공무원노동이 갖는 특성을 잘 실현하기 위해서는 공무원노조운동의 방향이 민간기업 노동조합이 추구하는 방향 및 역할과는 차별성을 가져야 한다. 일본 공무원노조의 사례에서 보듯이 공무원의 경제적 지위향상과 보람있는 일터(직장) 건설의 전제는 국민과의 공감대이며, 제도적 변화이다. 민주주의의 미발달로 한국의 공무원은 그 동안 정권의 하수인,

79) 물론 양대 조직에 포함되지 않은 중앙행정부처직장협의회 조직과 지방의 직장협의회 조직이 있다. 또한 2002년 12월 결성된 서울지역공무원노조도 존재한다.

소수 기득권층을 위한 봉사자로 일반국민에게 군림하는 사람들로 인식되고 있다. 반면 공무원 조직은 상명하달의 관료적 계급제로 운영되고 있다. 공무원노조의 본래적 기능을 옹호 수행하기 위해서는 부정부패 척결, 행정서비스의 개혁, 지방분권화 추진 등은 전술적인 구호가 아닌 공무원노조의 향후 방향을 결정하는 전략적인 사업으로 배치되어야 한다. 이런 점에서 일본 공무원노조의 행정개혁, 예산감시, 주민참가, 복지예산 확충을 위한 지속적인 연구 정책사업과 다양한 사회적 활동은 시사하는 바가 크다.

참고문헌

- 김정환, 2001. 『일본공무원 노사관계연구』, 한국노동연구원 .
- 김재덕, 1995. 『일본 혁신자치제에 관한 연구-등장과 쇠퇴원인을 중심으로』, 서강대학교 정치학과 석사논문.
- 노광표, 2003. 『일본 공무원노조 방문 결과 보고서』, 미발간 (www.ksli.org).
- 노광표, 2003. “혁신자치제와 진보정치”, 한국노동사회연구소, 『노동사회』, 제80호.
- 노동정책연구소(이종구 감수), 1993. 『일본 노동운동의 이해』, 노동정보사.
- 박영범·이상덕, 1990. 『공공부문의 노사관계』, 한국노동연구원.
- 박태주, 2002. “공무원 단체교섭 구조의 설계-집중되고 조정된 모델을 향하여”, 한국사회과학연구소, 『동향과 전망』, 제53호.
- 안희탁, 2003. 「일본의 최근 노사관계 변화」, 『세계의 노사관계 변화와 전망』, 한국국제노동재단.
- 성심여대사회과학연구소, 1991. 『주민생활과 지방자치』, 형성사.
- 이시재 외, 2001. 『일본의 도시사회』, 서울대출판부.
- 이승욱, 2002. 『일본의 공무원 단체활동 보장제도』, 부산대학교 법과대학 교수.
- 이종구, 1987. “일본에서의 노동개혁과 급진적 노동운동의 전개 (1945-1950)”, 한림대학 아시아문화연구소, 『아시아문화』, 제3호.
- 이종구, 2001. 「혁신시정과 공무원 노동운동」, 『일본의 도시사회』, 서울대출판부.
- 이지원, 1999. 『현대 일본의 자치개혁운동-혁신자치제와 시빌미니엄을 중심으로』, 서울대학교 사회학과 박사논문.
- 이철수·강성태, 1997. 『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원.
- 이호철, 1996. 『일본의 지방자치 어제와 오늘』, 삼성경제연구소.
- 전국공무원노동조합, 2003. 『일본 노총 공식방문 초청 결과보고서』, 미발간.

- 조성대, 1995, “일본 공무원제도의 역사적 변천 및 현황분석”, 한국행정사학회, 『한국행정사학지』, 제4호.
- 조용만·문무기, 2002. 『공무원 노동기본권 입법방향』, 한국노동연구원.
- 장달중 외, 2003. 『일본은 희생하는가?』, 삼성경제연구소.
- 한경구, 2003. 『공동체로서의 회사-일본기업의 인류학적 연구』, 서울대출판부.
- 市職勞(自治勞川崎市職員勞動組合), 2002, 『2002年度 運動方針(案)』, 第63回 定期大會.
- 國公勞連, 2001 『2002年度 運動方針(案)』, 第48回 定期大會.
- 國公勞連, 2002 『2002年度 組合員學習 Text: With you』.
- 自治勞川崎市職員勞動組合, 1996, 『Kawasaki city office labour union 50th anniversary 資料』.
- 自治勞川崎市職員勞動組合, 2001, 『川崎市職勞 政策提言 21』
- 「市民政府·かわさき」の創造に向けて.
- 自治勞川崎市職員勞動組合, 2002, 『川崎市 財政白書』.
- 川崎市職員勞動組合 編, 2002, 『2002年度 川崎市職勞 勞動學校』.
- 自治勞 2001, 『2002-2003年度 自治勞運動方針(案)』, 第71回 定期大會.
- 自治勞報道局, 2003. 『自治勞 BOOK- 勞働組合 基礎知識』.
- 自治勞勞動局, 2003. 『自治體勞働者の賃金』.
- 自治勞組織局教育研修部, 2001. 『自治體の歩み』, 全日本自治體勞動組合.
- 自治勞連, 2003. 『自治勞連物語』.
- 自治勞連, 2003. 『第25回 定期代議員大會議案書』.
- 人事院, 2002. 『平成13年度版 年次報告書』.
- 人事院, 2003. 『國家公務員 Profile- 平成15年度版』.
- 總務省統計局·統計研修所 編, 2003. 『日本の 統計』.
- 厚生勞動省大臣官房統計情報部 編, 2003. 『日本の 勞動組合の 現狀 I』.

- 厚生労働省労使関係診断参事官室 編, 2002, 『第2版 日本の労働組合:歴史と組織』, 日本労働研究機構
- 大失野 修, 2002. 『参加型 政治·行政の パイオニア-革新自治体の軌跡』 .
- 稻繼裕昭, 1997. 『일본 공무원의 인사 및 급여시스템』, 세진사, 한창화역.
- 日本ILO協會, 2003. 『歐美の公務員制度 と 日本の 公務員制度』 .
- www.mogaha.go.kr (한국 행정자치부 홈페이지)
- www.soumu.go.jp (일본 총무성 홈페이지)
- www.jinji.go.jp (일본 인사원 홈페이지)

제 3 부 설문조사 분석 결과

제8장 공무원의 노조활동에 대한 요구와 지향 / 신광영

제8장 공무원의 노조활동에 대한 요구와 지향

신광영(중앙대학교 교수, 사회학)

1. 들어가는 말

민주화를 겪으면서 국가와 시민사회의 관계가 변하고 있을 뿐만 아니라 국가 조직 내부에서 큰 변화를 겪고 있다. 그 중에 하나가 공무원들의 노동조합 조직운동이라고 볼 수 있다. 권위주의 체제에서 공무원이 행했던 역할과 지위가 정치적 민주화로 인하여 크게 변모하고 있다. 공무원들이 정치권력의 이해와 요구를 일방적으로 수행하는 역할에서 정치적 환경 변화에 걸맞게 행정 조직의 민주화를 요구하고, 정치적 고려 대신에 합리적인 원칙과 기준에 따른 채용과 승진 등을 요구하면서 직장협의회를 조직하여 권위주의 시대 공무원들과는 매우 다른 성격을 보여주고 있다. 더 나아가 공무원 노조의 합법화를 모색하고 있어서, 한국의 노사관계에 새로운 변화를 낳고 있다.

공무원들의 노조 조직결성 움직임을 이해하기 위하여 공무원들의 의식과 노조에 대한 인식에 대한 논의가 필요하다. 이러한 논의는 다음과 같이 정리된다.

1. 공무원들은 자신들을 어떠한 직업집단으로 인식하고 있나?
2. 공무원들은 다른 직업집단과 비교하여 자신들을 어떻게 평가하고 있는가?
3. 공무원들은 어떤 이유에서 노동조합을 조직하고자 하는가?
4. 공무원들은 노동조합은 어떤 조직이라고 생각하는가?

이 글에서는 위의 네 가지 질문을 중심으로 공무원들의 의식과 노조에 대한 태도 등을 경험적으로 분석한다. 공무원들을 대상으로 한 설문 조사를 통해서 수집된 자료들은 공무원들의 의식과 태도를 분석하는데 큰 도움을 줄 수 있다.

2. 자료 및 분석 결과

1) 자료

여기에서 사용된 자료는 2003년 8월부터 9월 사이에 전국 공무원들을 대상으로 한 설문 조사 자료이다. 자료 수집은 무작위 표집에 의한 것이 아니라 공무원 노동조합 조직을 준비중에 있는 조직들의 도움을 받아서 이루어졌다. 분석에 사용된 자료의 일반적인 속성은 <표 8-1>과 같다.

<표 8-1> 자료의 일반적 속성(N=1565)

변수		빈도	퍼센트
성별	남성	1191	76.1
	여성	358	22.9
직급	6급	376	24.0
	7급	597	38.1
	8급	330	21.1
	9급	174	11.1
직종	행정직	835	53.4
	기능직	230	14.7
	기술직	478	30.5
근무처	도청, 시청	304	19.4
	군청, 구청	618	39.5
	읍, 면, 동사무소	184	11.8
	사업소	114	7.4
	기타		

2) 공무원들의 의식

(1) 부정적 직업의식과 부정적 사회인식

직업으로서의 공무원에 대한 공무원들의 인식은 대단히 긍정적인 것으로 나타났다. 공무원을 직업으로 선택한 주된 이유는 안정된 일자리라고 답한 경우가 74.4%로 답하여 압도적으로 다수의 공무원들이 ‘안정성’을 직업 선택의 이유로 제시했다. 그 다음이 대국민 봉사(7.2%), 자아실현(6.1%)으로 나타났다. 4명 가운데 3명이 생활안정을 위하여 공무원이 되었기 때문에 공무원이 되는 주된 선택은 경제적인 이유에서 찾을 수 있을 것이다. 이것은 다른 집단에 비해서 정년까지 일자리가 보장이 되기 때문이다.

<표 8-2> 직급에 따른 공무원 선택 이유

	1 안정된일자리	2 높은임금	3 자아실현	4 대국민 봉사	5 기타	전체
6급	264 71.0%	1 .3%	32 8.6%	33 9.9%	42 11.3%	372 100.0%
7급	432 72.6%	3 .5%	35 5.9%	50 8.4%	75 12.6%	595 100.0%
8급	256 78.3%		15 4.6%	15 4.6%	41 12.5%	327 100.0%
9급	142 81.6%	1 .6%	6 3.4%	6 3.4%	19 10.9%	174 100.0%
전체	1095 74.4%	5 3%	99 6.0%	104 7.1%	179 12.2%	1471 100.0%

직업 안정성을 직업선택의 이유라고 응답한 비율은 직급이 낮을수록, 남성보다는 여성에서 더 높았다. 9급 공무원들 가운데서 안정성을 직업 선택의 이유로 응답한 응답자는 81.6%였고, 8급 78.3%, 7급 72.6%, 6급 71.0%로 나타났다. 여성 공무원들의 경우 83.4%가 안정성을 직업

선택의 주된 이유로 제시했고, 남성 공무원들의 경우는 71.5%로 큰 차이를 보여주었다. 그럼에도 불구하고 응답자들의 다수가 공무원 직업을 안정된 직업으로 인식하고 있다고 볼 수 있다.

공무원들의 공직 생활 목표는 주로 경제적 안정(37.6%)과 즐거운 업무 수행(29.0%)으로 나타났고, 직무상 전문가와 대국민 봉사가 그 뒤를 이었다. 적어도 3명 가운데 1명의 공무원이 경제적 안정을 공직 생활의 주요 목표로 삼고 있다는 점은 다른 직업 집단과 마찬가지로의 경제적 이해를 공무원들도 갖고 있다는 것을 보여준다.

그러나 공무원 생활을 통해서 장래의 목표를 달성할 수 있다고 생각하는 공무원의 비율은 대단히 낮았다. <표 8-2>에서 알 수 있듯이, 77%의 응답자들이 자신들의 목표를 달성하는 것이 불가능할 것이라고 평가하고 있다. 가능할 것이라고 답한 응답자는 18.1%에 불과하여 대다수 공무원들이 자신들의 직업을 통한 목표 실현에 대해서 대단히 부정적으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

<표 8-3> 공직생활의 주요 목표

	빈도	퍼센트
1 경제적 안정	585	37.6
2 대국민 봉사	201	12.9
3 즐거운 업무수행	451	29.0
4 고위직으로의 승진	66	4.2
5 직무상의 전문가	204	13.1
6 기타	50	3.2
전체	1557	100.0

부정적인 견해는 여성(65.3%)보다 남성(80.4%)에서 더욱 두드러졌고, 중앙행정부처(70%)보다는 지방행정부처(78.5%)에서 더 높았다.

그러나 직급에 따른 유의미한 차이는 없었다. 대체로 남성 지방행정부처 공무원들의 경우 공무원 직업을 통한 장래 목표 실현에 대단히 어렵다고 판단하고 있다.

<표 8-4> 장래 목표(경제, 사회적) 달성 가능성

	빈도	퍼센트
1 충분히 가능	18	1.2
2 대체로 가능	264	16.9
3 불가능할 것 같다	958	61.2
4 전혀 불가능	247	15.8
5 잘 모르겠다	785	5.0
전체	1565	100.0

공무원 직업에 대한 부정적인 평가는 다른 직업 집단과의 상대적인 박탈감과 연관되어 있다. 민간부문에서 근무하는 비슷한 조건을 지닌 노동자들과 비교해서 절대적으로 열악하다고 인식한 응답이 94.7%로 압도적으로 높았다(<표 8-4> 참조). 민간부문 노동자들보다 낫다는 평가는 5.3%에 불과하였다. 또한 공무원들이 사회에 기여한 만큼 대우를 받고 있다고 보지 않은 경우가 대단히 많아서 68.6%에 달하였다. 사회에 기여한 만큼 대우를 받고 있다고 응답한 공무원은 41.4%에 불과하였다. 공무원 3명 가운데 2명이 제대로 대우를 받고 있지 못하다고 응답한 것이다.

전체적으로 자신들의 직업에 대한 공무원들의 평가는 대단히 부정적이고, 다른 집단과의 비교를 통해서 갖게 되는 상대적 박탈감도 대단히 높은 편이다. 이러한 인식들이 공무원들이 현직에 대해서 갖는 불만의 원인으로 작용하고 있고, 노동조합을 조직하려는 배경적인 원인이 되고 있다고 볼 수 있다.

<표 8-5> 민간부문 노동자와의 비교

	빈도	퍼센트
1 훨씬 좋다	14	.9
2 더 좋은 편이다	69	4.4
3 보통이다	406	25.9
4 못 미치는 편이다	828	52.9
5 매우 낮게 받고 있다	248	15.8
전체	1565	100.0

(2) 노동조합에 대한 인식

공무원들의 노동조합에 대한 인식은 크게 세 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 노동조합의 필요성에 대한 인식이다. 과거 집단적인 방식으로 개인들의 불만과 요구사항을 해결할 수 있는 방법인 노동조합 결성은 공무원들과는 무관한 사항으로 간주되었다. 권위주의 정권에서 공무원들의 자율성은 보장되지 않았기 때문에 노동조합의 전혀 고려의 대상이 될 수가 없었다. 그러나 민주화가 진전되면서, 공무원들의 자기 인식이 발전하고 또한 외국의 사례에 대한 정보가 확산되면서 공무원들도 노조조직에 대해서 구체적인 인식을 보이기 시작했다. <표 8-6>에서 알 수 있듯이, 거의 90%의 공무원들이 공무원 노조를 포함한 노동조합과 노동조합 활동이 필요하지 않다는 견해에 반대의견을 표시했다. <표 8-7>에서 볼 수 있듯이, 90% 정도의 응답자들이 노조가 사회발전에 역행한다는 의견에 반대의견을 보여주었다. 노동조합에 대한 인식 전환은 물론 공무원 노조의 필요성에 대한 인식을 크게 반영하고 있기 때문이다.

<표 8-6> 노동조합은 불필요하다는 주장에 대한 의견

	빈도	퍼센트
1 정말 그렇다	74	4.7
2 그런 편이다	89	5.7
3 그렇지 않다	343	21.9
4 전혀 아니다	1030	65.8
5 모르겠다	26	1.7
전체	1562	99.8
대답없음	3	.2
전체	1565	100.0

<표 8-7> 노동조합은 비효율적이라는 견해에 대한 의견

	빈도	퍼센트
1 정말 그렇다	20	1.3
2 그런 편이다	89	5.7
3 그렇지 않다	644	41.3
4 전혀 아니다	765	49.0
5 모르겠다	43	2.8
전체	1561	100.0

보다 구체적으로 노동조합이 공무원에게 적합한 조직이 아니라는 견해에 대한 의견에 대해서 절대 다수가 그렇지 않다고 대답하여 노동조합이 공무원에게도 적합한 조직이라는 의견을 보여주었다. <표 8-8>에서 볼 수 있듯이, 80.2%의 응답자들이 공무원 노조에 대해서 공무원에게 적합한 조직이라는 의견을 제시했다. 이러한 결과는 전체적으로 공무원들이 노동조합에 대해서 부정적인 견해를 가지고 있었던 과거와는 달리 대단히 긍정적인 견해를 가지고 있고 또한 공무원 노조 자체에 대해서도 대단히 긍정적인 견해를 피력하고 있어서 공무원 사회에서 공무원 노조의 지지기반은 매우 견고하다는 점을 확인할 수 있다.

<표 8-8> 노동조합은 공무원에게 적합한 조직이 아니라는 견해에 대한 의견

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	56	3.6
2 찬성	170	10.9
3 반대	706	45.4
4 적극 반대	542	34.8
5 모르겠다	82	5.3
전체	1556	100.0

(3) 공무원 노조는 어떤 노조라고 생각하는가?

그렇다면 공무원들이 생각하는 공무원 노조는 어떤 모습을 지닌 노조인가? 공무원 노조에 대한 공무원의 인식과 기대는 어떤 상태인가? 그것을 알아보기 위하여 공무원 노조의 조직 형태, 공무원 노조 가입 범위, 공무원 노조 합법화 방안, 공무원 노조 역할에 대한 견해를 살펴보기로 하자.

① 노조조직 형태

공무원 노조의 조직 형태에 대한 답변에서 가장 많은 의견은 전체 응답자 가운데 64.8%가 지지한 조직형태로서 ‘전국 공무원들의 단일 노조’였다. 중앙공무원과 지방공무원을 분리하여 각각의 노조가 만들어져야 한다는 견해는 17.3%에 불과하였고, 부처별로, 기관별로 노조가 만들어져야 한다는 의견도 15.3%에 지나지 않았다. 전국 공무원들의 단일 노조가 압도적인 다수의 의견은 아니지만, 다수의 의견이라는 점이 밝혀진 셈이다.

<표 8-9> 공무원 노조의 조직 형태

	빈도	퍼센트
1 전국공무원들의 단일 노조를 만들어야한다.	1009	64.8
2 중앙공무원과 지방공무원은 별도의 노조를 만들어야 한다.	270	17.3
3 부처별, 기관별로 각각 노동조합을 만들어야한다.	238	15.3
4 기타	40	2.6
전체	1556	100.0

이러한 견해 차이를 좀더 자세히 알아보기 위하여 이러한 견해 차이가 어디에서 유래하는지를 분석하였다. 먼저 이러한 견해는 직급에 따라서 큰 차이를 보였다.

<표 8-10> 직급에 따른 노조 형태에 대한 견해

	1 전국공무원들의 단일 노조를 만들어야한다.	2 중앙공무원과 지방공무원은 별도의 노조를 만들어야 한다.	3 부처별, 기관별로 각각 노동조합을 만들어야한다.	4 기타	전체
직급 6	169 45.2%	83 22.2%	113 30.2%	9 2.4%	374 100.0%
직급 7	424 71.4%	94 15.8%	68 11.4%	8 1.3%	594 100.0%
직급 8	240 72.9%	46 14.0%	34 10.3%	9 2.7%	329 100.0%
직급 9	127 73.0%	28 16.1%	10 5.7%	9 5.2%	174 100.0%
전체	127 73.0%	252 17.1%	226 15.3%	36 2.4%	1474 100.0%

<표 8-10>에서 볼 수 있듯이, 6급 공무원에서 공무원 노조조직으로 전국 단일 공무원 노조 조직 형태에 대한 의견이 45.2%로 가장 낮았고, 부처별, 기관별 노조 조직에 대한 의견이 30.2%로 상대적으로 가장 높

아서 의견이 분산되었다. 이에 반하여 직급이 가장 낮은 9급 공무원들의 경우는 전국 공무원 단일 노조를 공무원 노조 조직으로 해야한다는 견해가 73%로 가장 높았고, 부처별, 기관별 노동조합을 언급한 경우는 5.7%에 불과하였다. 중앙공무원과 지방공무원이 별도로 노조를 조직해야 한다는 견해도 6급에서 가장 높게 나타나. 직급에 따라서 공무원 조직형태에 대한 견해가 어느 정도 다르게 존재하고 있음을 알 수 있다.

② 노조 가입 범위

공무원 노조 가입 범위에 대한 의견은 여러 가지로 나뉘어졌다. 6급 이하 이면 노조에 가입할 수 있어야 한다는 견해가 19.7%였고, 5급 이하부터 노조에 가입할 수 있어야 한다는 견해가 가장 많아서 42.7%에 달하였다. 그러나 노조가 자율적으로 결정해야 한다는 견해도 30.6%로 많아서 노조 가입범위에 대해서는 어느 정도 유연한 태도가 존재한다는 것을 알 수 있다.

<표 8-11> 공무원 노조 가입 범위

	빈도	퍼센트
1 6급 이하	306	19.7
2 5급 이하	657	42.3
3 4급 이하	115	7.4
4 노조가 자율적으로 결정하면 됨	476	30.6
전체	1554	100.0

공무원 노조 가입 범위에 대한 견해 차이는 주로 근무처에 따라서 어느 정도 차이를 보이는 것으로 밝혀졌다. 중앙행정부처에 근무하는 공무원들의 경우 가장 많은 공무원들의 53.2%가 5급 이하를 조직 범위

로 제시한 반면, 지방자치단체 공무원들은 40%만이 5급 이하를 조직범위로 제시하였다. 그 대신 노조가 자율적으로 결정해야 한다는 의견은 중앙행정부처가 19.8%였고, 지방자치단체에 근무하는 공무원들은 33.2%가 노조가 자율적으로 노동조합 가입범위를 결정해야 한다는 견해를 보여주었다. 이러한 견해 차이는 극단적인 차이는 아니지만, 어느정도 중요한 차이라는 점을 확인 할 수 있다. 노동조합 조직범위와 관련하여 중앙행정부처와 지방자치단체 공무원들 사이에 이견이 발생할 수 있기 때문에 이러한 점은 공무원 노조 결성과정에서 해결해야 할 문제라고 보여진다. 공무원 노조의 가입범위가 확정되지 않은 상태에서 노조가 자율적으로 결정할 사항이라고 보는 것은 한편으로는 노조의 자율성을 강조하는 견해이지만, 다른 한편으로는 공무원 내부에서 존재하고 있는 이견이 강하게 표출될 수 있는 가능성을 고려하지 않은 견해로 보인다. 노조의 가입 범위에 대한 구체적인 합의가 공무원 내부에서 이루어지지 못하면, 이러한 문제는 결국 정부의 법률안에 의해서 결정되거나, 아니면 매우 심각한 공무원 내분의 요인으로 작용할 수 있는 중요한 문제가 될 수 있다.

<표 8-12> 소속 기관별 노동조합 가입 범위에 대한 견해

		1	2	3	4	전체
		6급 이하	5급 이하	4급 이하	노조가 자율적으로 결정하면 됨	
소속 기관	1 중앙행정부처	41 14.7%	148 53.2%	34 12.2%	55 19.8%	278 100.0%
	2 지방자치단체	260 20.6%	505 40.0%	78 6.2%	419 33.2%	1262 100.0%
전체		301 19.5%	653 42.4%	113 7.3%	474 30.8%	1541 100.0%

③ 노조합법화 방법

현재 노동조합이 합법화되어 있지 않은 상태에서 노동조합의 합법화를 이뤄내기 위한 견해들을 살펴보면, 먼저 노동3권이 보장되지 않는 공무원 노조는 유명무실한 노조라는 견해에 대해서 79.8%의 응답자들이 찬성 의견을 보였다. 특히 이러한 견해에 적극 찬성하는 비율이 37.8%에 달하여 노동3권이 보장되지 않은 노동조합에 대해서 반대의견이 강하게 존재함을 알 수 있다. 그러나 약 20% 정도의 공무원들은 이러한 견해에 반대하거나 혹은 특별한 의견을 갖고 있지 않은 것으로 나타났다. 이것은 공무원 노조의 노동3권과 관련하여 의견이 나뉘어져 있음을 보여준다.

이러한 의견 차이는 노동3권을 보장받기 위한 구체적인 방법에서 두드러지게 나타난다. 전체 공무원 가운데 43%가 일단 정부의 안을 받아들인 후 노동3권을 보장받기 위해 투쟁해야 한다는 견해를 제시한 반면, 또 다른 43.2%는 파업을 불사하여서라도 노동3권을 보장받아야 한다는 견해를 제시하여, 노동3권을 둘러싼 공무원들의 의견이 크게 나뉘어져 있음을 알 수 있다.

<표 8-13> 노동3권이 보장되지 않는 노조는 유명무실한 노조라는 견해에 대한 의견

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	591	38.0
2 찬성	658	42.3
3 반대	186	12.0
4 적극 반대	36	2.3
5 모르겠다	85	5.5
전체	1556	100.0

이러한 견해 차이는 향후 공무원 노동조합 합법화를 둘러싼 공무원 내부의 갈등이 크게 대두될 수 있음을 보여준다. 이는 다시 말해서 노동 3권을 둘러싼 이견을 공무원 내부에서 단일화하고 이를 통하여 공무원 내부의 분열을 피할 수 있는 방안을 모색하는 것이 이 시점에서 매우 중요한 과제임을 보여준다.

<표 8-14> 노동3권을 보장받기 위하여 파업도 불사하여야 한다는 견해에 대한 태도

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	262	16.8
2 찬성	411	26.4
3 반대	685	44.0
4 적극 반대	100	6.4
5 모르겠다	99	6.4
전체	1557	100.0

<표 8-15> 정부안을 받아들인 후에 노동3권을 보장받기 위해 투쟁해야 한다는 견해에 대한 의견

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	122	7.8
2 찬성	546	35.1
3 반대	468	30.1
4 적극 반대	283	18.2
5 모르겠다	136	8.7
전체	1555	100.0

④ 노동조합의 역할

공무원들은 노동조합에 어떤 역할을 담당하기를 기대하는가? 여러 가지 질문을 통하여 이에 대한 의견을 파악하고자 하였다. 질문은 크게 네 가지 질문에 대한 견해를 묻는 방식을 취했다. 네 가지 질문은 다음과 같다.

- 1) 공무원 노동조합의 역할은 임금/보수 및 근로조건을 개선하는 것에 한정되어야 한다.
- 2) 공무원 노동조합은 공무원(조합원)의 임금과 근로조건보다는 행정개혁 및 서비스의 질을 중시하여야 한다.
- 3) 공무원 노동조합은 공무원조합원의 임금 및 근로조건과 무관한 정치적, 사회적 문제는 교섭의 의제로 삼을 필요가 없다.
- 4) 공무원 노동조합의 파업 등 단체활동으로 인한 국민의 불평은 어쩔 수 없는 것이다.

먼저 공무원 노조활동을 임금 및 근로조건 개선에 한정시켜야 한다는 의견에 대해서 공무원들의 견해는 크게 둘로 나뉘어졌다. 먼저 3명 중 1명의 공무원은 공무원 노조가 공무원들의 임금 및 근로조건 개선에만 한정하여 활동하는 것을 지지하였다. 그러나 나머지 3명 중 2명은 이러한 제한적인 공무원 노조활동에 반대하였다. 그러나 공무원 노조의 역할은 임금과 근로조건 개선에 한정해야 한다는 의견에 대한 지지도 성, 근무지, 직종, 직급에 따라서 크게 차이를 보였다. 여성(19.4%) 보다는 남성(34.7%)에서 이러한 견해에 대한 지지가 더 높았고, 읍, 면, 동사무소(16.6%)보다 도청이나 시청 공무원(34.5%)들에서 이러한 견해에 대한 지지가 더 높았다. 직종별로도 차이를 보여 행정직(27.8%) 보다는 기능직(36.5%)에서 이러한 견해에 대한 지지가 높았다. 또한 직급이 높을수록 이러한 견해를 지지하는 비율이 높아서 9급 29.9%, 8급 22.1%, 7급 29.5%, 6급 41.5%로 나타나서, 특히 8급 공무원과 6급 공무원 사이에 대단히 큰 의견의 차이가 있음을 보여주었다. 마지막으로 공무원으로 근무한 기간이 짧으면 짧을수록, 공무원 노조가 임금과 근로조건에 한정하여 활동해야 한다는 의견에 대한 지지가 낮았다. 근무

기간이 5년 이하인 공무원들 가운데 이러한 견해를 지지하는 비율은 26%이었던 반면, 근무기간이 16년 이상이 공무원들 가운데 이러한 견해를 지지하는 비율은 44.9%에 달하여, 근무 기간이 짧은 공무원들과 공직생활을 오랫동안 해온 공무원들 사이에서 공무원 노조활동과 관련하여 의견차이가 대단히 크게 존재하고 있다는 사실을 보여준다.

<표 8-16> 공무원 노조의 활동이 임금 및 근로조건 개선에 한정해야 한다는 견해에 대한 의견

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	84	5.4
2 찬성	401	25.7
3 반대	771	49.5
4 적극 반대	246	15.8
5 모르겠다	56	3.6
전체	1558	100.0

반면에, 공무원 노조가 임금이나 근로조건 개선보다는 대민 행정서비스 수준 향상을 위한 일을 해야한다는 견해에 대해서는 60% 정도의 공무원들이 찬성하여 공무원 노조의 역할에 대한 의견에서 크게 차이를 보였다. 이러한 의견에 반대 의견을 보인 공무원은 35.4%에 이르렀다. 공무원 3명 가운데 2명이 노조활동이 행정개혁을 통한 대국민 서비스 개선에 우선 순위를 두어야 한다고 보고 있는 반면, 3명 가운데 1명은 그러한 견해에 반대 의사를 지니고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공무원 노조의 역할을 둘러싸고 아직까지 견해차이가 크게 존재하고 있음을 알 수 있다.

<표 8-17>은 공무원 노조 역할에 관한 의견이 어떻게 나뉘어져 있는지를 분석하기 위하여 두 가지 의견에 대한 응답을 교차시켰다. 이는

전체적으로 이러한 의견 차이를 보다 구체적으로 확인하기 위하여 어떤 의견이 공무원들에게 어느 정도 분포되어 있는지를 분석하기 위한 것이다. 먼저 두 가지 견해에 모두 찬성한 응답자의 비율은 20.4%였다. <표 8-16>에서 공무원 노조가 임금과 근로조건 개선에 힘을 써야 하고, 대국민 행정 서비스 개선에도 힘을 써야 한다는 견해에 대해서 5명 가운데 1명 정도가 이를 지지하는 것으로 나타났다. 그러나 대국민 서비스 개선에 반대하면서, 공무원들의 임금 및 근로조건 개선에만 힘을 기울여야 한다는 견해도 37.1%에 달하였다. 반대로 임금 및 근로조건 개선에는 반대하면서 대국민 서비스 개선에 힘을 기울여야 한다는 견해는 9.4%에 불과하였다. 그리고 공무원 노조가 임금 및 근로조건 개선에 한정하여 활동하는 것에 반대하고 또한 대국민 서비스 개선에 힘을 기울이는 것에 모두 반대하는 견해도 25.3%에 달하였다. 모두 반대하는 견해는 공무원 노조의 역할이 공무원 조직을 넘어서 정치적, 사회적 역할을 해야 한다는 견해를 보이고 있는 것으로 보인다.

<표 8-17> 공무원 노조 역할에 관한 견해 교차표

		임금 및 근로조건 개선에 한정					
		1적극찬성	2 찬성	3 반대	4적극반대	5모르겠다	
대 국 민 서 비 스 개 선	1 적극찬성	31 2.0%	60 3.9%	102 6.6%	73 4.7%	5 .3%	
	2 찬성	28 1.8%	197 12.7%	337 21.6%	68 4.4%	17 1.1%	
	3 반대	14 .9%	114 7.3%	281 18.0%	64 4.1%	4 .3%	
	4 적극반대	8 5%	11 .7%	15 1.0%	34 2.2%	2 .1%	
	5 모르겠다	3 .2%	19 1.2%	35 2.2%	7 .4%	28 1.8%	
전체		84	401	770	246	56	1557 100%

이러한 차이는 공무원 노조의 정치적, 사회적 활동에 대한 견해에서도 마찬가지로의 차이를 보였다. 응답자 3명중 2명은 공무원 노조가 정치적, 사회적인 문제들을 교섭의 의제로 삼을 필요가 없다고 응답한 반면, 3명중 1명은 의제로 삼아야 한다고 응답하였다. 노동조합의 활동범위와 관련된 이러한 견해들은 향후 노동조합의 활동 관련하여 여러 가지로 형태로 영향을 미칠 수 있을 것이다. 그러므로 노동조합이 본격적으로 활동하기 이전 노조의 활동범위와 관련하여 공무원들의 견해차이를 좁힐 수 있는 교육이나 논의가 필요하다.

<표 8-18> 공무원 노조가 정치적, 사회적 문제를 교섭 의제로 삼지 말아야 한다는 의견에 대한 견해

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	255	16.4
2 찬성	652	41.9
3 반대	421	27.0
4 적극 반대	139	8.9
5 모르겠다	90	5.8
전체	1557	100.0

공무원 노조가 정치적, 사회적 문제를 교섭의 의제로 삼지 말아야 한다는 견해에 반대하는 사람들은 주로 공무원 노조가 임금, 근로조건, 대국민 행정 서비스 개선 등에 한정하여 활동하는 것에 반대하는 공무원들이다. 모두 반대하는 공무원들 (전체 공무원의 25.3%) 가운데 약 60% 정도가 노조가 정치적, 사회적 쟁점들을 단체교섭의 의제로 삼아야 한다는 견해를 보여주었다. 이것은 약 전체 공무원 가운데 15% 정도가 노동조합의 정치적으로 사회적으로 활동해야 한다는 의견을 가지고 있다는 것을 보여준다.

⑤ 국민들의 노조 인식

공무원은 공무원 노조에 대한 외부의 인식에 대해서 대단히 민감한 태도를 보이고 있다. 공무원 노조가 한편으로 노동조합이기 때문에 조합원들의 이익을 최우선적으로 고려해야 한다는 당위적인 태도를 대부분의 공무원들이 보이고 있지만(82.3%), 다른 한편으로 공무원들의 이익만을 고려하는 경우에 발생하는 국민들의 부정적인 시각에 대해서도 우려하고 있는 것으로 나타났다.

<표 8-19> 공무원 노조가 조합원의 이익을 최우선시 하여야 한다는 견해에 대한 평가

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	431	27.6
2 찬성	853	54.7
3 반대	230	14.8
4 적극 반대	7	.4
5 모르겠다	38	2.4
전체	1559	100.0

공무원 노조가 단체행동을 할 경우에 국민의 지지를 심각하게 고려해야 한다는 의견이 87.7%에 달하여, 절대 다수의 공무원들이 일반 노조들의 파업시에 나타난 파업에 대한 국민들의 부정적인 인식에 대해서 민감하게 반응하고 있는 것이라고 평가된다. 파업에 대한 국민의 지지를 고려하는 것은 한편으로는 대단히 중요한 전략적 사고라고 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 국민의 파업 지지는 만들어질 수도 있다는 점에서 적극적인 사고가 필요한 부분이라고 볼 수 있다.

국민들의 지지를 고려해야 한다는 견해와는 달리 파업을 하는 경우 국민들에게 불편을 주는 것은 불가피하다는 견해에 대해서는 43.5%가 찬성하

였다. 이는 국민의 지지를 구하되 필요한 경우 국민의 불편을 감수하고서라도 파업을 할 수 있다는 적극적인 태도를 보인 것이라고 할 수 있다. 이러한 견해는 공무원 노조에 대한 국민들의 시각에 대해서 부담스럽다고 응답한 59.1%의 공무원과 부담스럽지 않다는 31.7%로 나뉘어진 점을 고려할 때, 적어도 공무원 3명 가운데 1명은 국민의 시선이 부정적일지라도 필요한 경우 파업을 하는 것은 불가피하다라는 의견을 갖고 있다고 볼 수 있다.

<표 8-20> 파업시 국민의 지지를 심각하게 고려해야 한다는 견해에 대한 태도

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	425	27.3
2 찬성	941	60.4
3 반대	137	8.8
4 적극 반대	7	1.1
5 모르겠다	37	2.4
전체	1557	100.0

<표 8-21> 국민과 지역주민의 시선이 부담스럽다는 의견에 대한 태도

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	94	6.0
2 찬성	825	53.1
3 반대	415	26.7
4 적극 반대	78	5.0
5 모르겠다	143	9.2
전체	1555	100.0

그러나 절대 다수의 공무원들은 공무원들의 이해와 일반 국민들의 이해가 상충되지 않는다고 보고 있다. <표 8-22>에서 볼 수 있는 것처럼, 70.7%의 응답자들이 이해관계가 갈등적이지 않다고 보았다. 그러나 약 20% 정도의 응답자들은 공무원과 국민간의 이해관계가 갈등적이라고 대답하였다.

<표 8-22> 공무원과 일반 국민의 이해관계가 갈등적이라는 견해에 대한 태도

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	34	2.2
2 찬성	263	16.9
3 반대	847	54.3
4 적극 반대	255	16.4
5 모르겠다	160	10.3
전체	1559	100.0

공무원과 노동조합의 이해관계가 갈등적이라고 보는 견해는 근무 년수에 따라서 달라졌다. 공무원으로 임명 된지 오래되지 않은 공무원보다는 근무 년수가 오래된 공무원들에서 이해관계가 갈등적이라고 보는 견해가 더 높았다. 근무한 경력이 5년 이하인 공무원들의 경우 14.6%만이 두 집단 사이에 갈등적인 이해관계가 존재한다고 보지만, 15년 이상 근무한 공무원들의 경우 24.4%가 그렇다고 답하여 근무기간이 오래될수록 공무원과 국민간에 이해관계가 대립적이라고 보는 견해가 더 커지고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 8-23> 근무변수별에 따른 공무원과 일반 국민의 이해관계

		공무원과 국민의 이해는 갈등적이다					전체
		1적극찬성	2 찬성	3 반대	4적극반대	5모르겠다	
근무 년 수	1-5년	9 2.6%	41 12.0%	218 63.7%	53 15.5%	21 6.1%	342 100%
	6-10년	6 1.2%	75 15.5%	271 56.1%	75 15.5%	56 11.6%	483 100%
	11-15년	9 2.2%	83 19.9%	208 49.9%	72 17.3%	45 10.8%	417 100%
	15년 이상	9 3.5%	53 20.9%	122 48.0%	46 18.1%	24 9.4%	254 100%
전체		33 2.2%	252 16.8%	819 54.7%	246 16.4%	146 9.8%	1496 100%

3) 공무원들의 사회의식

공무원들의 사회의식은 공무원들의 노조관이 사회에 대한 태도와 어떤 관계를 갖는지를 파악할 수 있는 지표이다. 특히 현재 쟁점이 되고 있는 이슈들과 관련하여 공무원들의 사회의식을 살펴볼 수 있다.

먼저 대다수 공무원들은 재벌이 한국경제 성장에 기여하였다고 평가하고 있지만, 재벌 해체를 지지하는 태도를 보였다. 87.6%의 응답자들이 재벌이 한국의 경제성장에 기여했다고 대답했음에도 불구하고, 68.8%의 공무원들이 재벌은 해체되어야 한다는 의견에 동의하였다. 이러한 재벌관은 일반 국민들의 재벌관과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 한편으로 재벌이 수행하고 있는 경제적으로 중요한 역할과 다른 한편으로 재벌중심의 경제로 인한 각종 폐해와 재벌의 부정적인 이미지로 때문에 재벌해체를 지지하는 태도를 일반 국민들도 동일하게 보여주고 있다.

<표 8-24> 산업구조 조정에 대한 견해

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	368	23.7
2 찬성	945	60.7
3 반대	147	9.4
4 적극 반대	38	2.4
5 모르겠다	58	3.7
전체	1556	100.0

그러나 구조조정과 관련하여 어느 정도 모순된 태도를 응답자들에서 확인할 수 있다. 압도적으로 많은 응답자들이 산업구조 조정에 대해서는 84.4%의 응답자들이 불가피한 것으로 보고 있고, 효율성을 높이기

위하여 공기업을 민영화해야 한다는 견해에 대해서도 80.0%가 동의하였다. 공기업 민영화에 대해서 학력이 높을수록 지지도가 높았다. 그러나 “회사 사정이 나쁘면, 종업원을 정리하고 하는 것은 당연하다”라는 견해에 반대하는 응답자의 비율이 59.2%에 달하여, 이러한 견해를 찬성하는 비율 37.3%보다 훨씬 더 높았다. 한편으로는 구조조정에 대해서 그리고 공기업 민영화에 대해서 찬성하면서, 다른 한편으로는 정리해고에 대해서 반대하는 경향이 큰 것은 많은 공무원들이 이러한 문제에 대해서 뚜렷한 견해를 갖고 있지 못하기 때문에 나타난 결과라고 볼 수 있다.

<표 8-25> 정리해고에 대한 지지 여부

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	104	6.7
2 찬성	478	30.8
3 반대	550	35.4
4 적극 반대	367	23.6
5 모르겠다	55	3.5
전체	1554	100.0

그러나 공무원들의 절대 다수가 국민이 모두 잘 살 수 있기 위해서는 근본적인 변화가 필요하다는 견해에 동의하였다. <표 8-26>에서 볼 수 있듯이, 89.1%의 공무원들이 한국사회에서 근본적인 변화의 필요성을 인정하고 있다. 현재와 같은 사회 시스템에 대해서 많은 국민들이 불만을 가지고 있는 것과 마찬가지로 공무원들도 이러한 인식을 공유하고 있다고 볼 수 있다.

<표 8-26> 모든 사람들이 잘 살기 위한 근본적인 개혁 필요성

	빈도	퍼센트
1 적극 찬성	642	41.3
2 찬성	744	47.8
3 반대	111	7.1
4 적극 반대	9	.6
5 모르겠다	50	3.2
전체	1556	100.0

그러나 공무원들의 사회의식은 또 다른 차원에서 비일관성을 보이고 있기도 하다. 환경과 성장간의 갈등, 국익과 국민의 권리간의 갈등, 국가운영의 효율성과 국민의 사생활 등과 관련하여 공무원들은 상대적으로 높은 환경의식과 국민의 권리를 인정하고 있지만, 국가의 기능을 축소하고 민간부문의 역할을 강화하는 “작은 정부”를 지지하고 있어서, 환경을 보호하고 국민의 권리를 신장시키기 위한 정부의 역할의 필요성과 민간부문 즉 시장의 역할을 강화할 필요가 있다는 의식은 어느 정도 모순적인 의식이라고 볼 수 있다. 작은 정부에 대한 지지는 응답자의 80.3%가 지지하여 매우 높은 지지를 보여주었다. 경제성장을 위해서 환경파괴가 불가피하다는 견해에 대한 80%의 높은 반대 비율을 고려한다면, 시장과 환경간의 잠재적인 갈등관계에 대해서 인식하고 있지 않다고 볼 수 있다.

3. 맺음말

2003년 직업집단으로서 공무원들의 불만은 매우 높은 편이다. 다른

직업 종사자들과 비교해서 공무원들이 느끼고 있는 상대적 박탈감은 대단히 광범위하게 확산되어 있다. 주요 불만의 원인은 고용은 안정되어 있지만, 경제적 보상이 높지 않다는 점이다. 과거 많은 사람들의 선망의 대상이 되었던 공무원들은 지난 기간 동안에 이루어진 한국의 경제성장 혜택을 실제로 누리지 못하고 있는 직업집단 가운데 하나이다. 공무원 노동조합의 필요성에 대한 인식도 이러한 현실에서 찾을 수 있다. 더구나 과거 보장되었던 직업 안정성도 점차 위협받고 있는 상황에서 공무원들의 불만은 더욱 커지고 있다고 보여진다.

공무원 노조에 대한 새로운 인식은 공무원들도 결국 피고용자라는 인식에 근거하고 있다. 과거 공무원 노조는 생각할 수 없었던 문제였으나, 현재 대다수의 공무원들이 공무원 노조의 필요성과 활동에 관한 의견을 제시하고 있다. 이러한 점은 공무원 노조 조직운동이 일부 공무원들에 의해서 전개되고 있는 것이 아니라 대다수 공무원들의 지지를 바탕으로 이루어지고 있는 것이라는 점을 보여준다.

그러나 공무원 노조의 조직과 활동에 대해서 의견이 나뉘어져 있다. 한편으로는 파업을 통해서도 공무원 노조 조직을 합법화해야 한다는 견해가 존재하고 있는가 하면, 다른 한편으로 기존의 정부안을 받아들인 후에 노동3권을 확보하기 위해서 노력해야 한다는 점진적 노선에 대한 지지도 적지 않았다. 또한 공무원 노조의 역할과 관련하여서도 견해 차이가 적지 않았다. 상당수의 공무원들이 공무원 노조의 역할을 제한적으로 생각하여, 공무원 노조가 공무원들의 이익만을 고려하는 노동조합이어야 한다는 견해를 보여주었다. 다른 한편 공무원 노조의 역할에 대해서 적극적인 태도를 보여주는 견해도 적지 않았다. 이러한 견해는 정치적, 사회적 쟁점들에 노조가 개입하여야 한다는 것을 내세우

고 있다.

공무원 노조의 합법화 이전에 공무원 노조 조직과 활동을 둘러싼 다양한 견해들을 공개적인 논의를 통하여 수렴하는 것이 필요하다. 이러한 절차를 통하여 공무원 노조의 방향 정립이 토론을 통하여 이루어질 것이고, 보다 사회적 책임을 지는 공무원 노조의 활동도 가능할 것이다. 공무원은 국민과 직결된 일상 업무를 담당하고 있다는 점에서 공익을 무엇보다 중시할 필요가 있다. 이것은 한편으로 공익의 개념이 매우 취약한 한국사회에서 보다 적극적으로 국민들을 대상으로 홍보 및 계몽이 필요하다는 것을 의미하며, 다른 한편으로는 많은 공무원들이 국민의 시선이나 지지를 염려하는 것처럼 국민의 지지를 고려해야 한다는 점이다. 한편으로 국민의 의식을 고양시키고 다른 한편으로는 국민의 지지를 받을 수 있는 활동을 하기 위해서는 공무원 노조 조합원들의 노조에 대한 인식과 공무원 노조의 독특한 역할에 대한 이해가 우선적으로 필요하다.

공공부문은 국가와 시민사회의 중간에 위치하여 한편으로는 국가의 역할을 담당하고 다른 한편으로는 시민사회의 요구를 행정에 투입하는 매개 고리의 역할을 수행한다. 현대 국가는 국민을 위한 서비스 국가이다. 이러한 점에서 국민 전체의 삶의 질 향상을 위한 공공부문의 역할이 중요하다. 공무원 노조는 바로 이러한 점에서 한편으로는 공공부문의 확대 즉 대국민 서비스의 확대를 도모하고 다른 한편으로는 사회 전체적으로 공공성을 확대시키는 역할을 담당할 필요가 있다. 사익에 의해서 움직이는 시장과는 달리 공익을 위해 존재하는 공무원들의 인식이 새롭게 이루어질 필요가 있다는 점을 다시 한번 강조할 필요가 있다.

제 4 부 결 론

제9장 공무원 노조의 기반과 방향 모색 / 신광영

제9장 공무원 노조의 기반과 방향 모색

신광영(중앙대학교 교수, 사회학)

1. 공무원 노조의 특성

20세기에 본격적으로 등장한 공무원 노조는 자본주의 사회에서 나타나는 사적부문의 계급관계(자본가계급-노동계급)가 아닌 새로운 고용관계에 기반을 두고 있다. 고용주인 국가는 국민의 일부를 피고용자로 고용하고 있다는 점에서 사적부문과는 다른 사회적 관계를 토대로 하고 있다. 사적 부문에서의 노동과 자본과의 관계는 이윤을 목적으로 조직된 기업에 바탕을 두고 있지만, 공공 부분에서의 국가와 공무원과의 관계는 국민을 대상으로 한 서비스 제공을 목적으로 조직된 행정기관을 통해서 이루어진다.

이러한 특수한 관계 속에서 형성된 공무원 노조는 국가와 시민사회를 매개하는 피고용자 조직으로서 공공성과 공무원 노조의 이해를 동시에 추구해야 하는 조직적 특성을 지닌다. 그리고 공무원의 업무 수행에 따른 보상은 시장에서 유래하는 이윤의 일부가 아니라 국민의 세금에 의해서 주어진다. 궁극적으로 국가의 정치적, 경제적 기반은 시민사회에 바탕을 두고 있기 때문에 국가와 공무원은 모두 시민사회와 연관을 맺고 있다.

민주사회에서 공무원의 활동은 특정한 정당, 정치인을 위한 것이 아니라 국민 대중의 삶의 질 향상을 위한 것이기 때문에 공무원 노조의

활동은 공공성 확장에 기반을 두어야 한다. 이러한 점은 한편으로 공무원 노조가 국가에 의해서 고용된 피고용자라는 점에서 노조를 조직할 수 있는 근거를 갖고 있지만, 노조의 활동이 사적 부문 노조와는 달리 공공성을 지닌 활동을 해야 한다는 점에서 공무원 노조는 이중적인 속성을 동시에 지니고 있다고 볼 수 있다.

사적부문 노조와는 달리 공무원 노조는 선거에 관심을 많이 갖고 있다. 그 것은 공무원 노조는 단체교섭의 상대자가 선거를 통해서 선출된 중앙정부나 지방자치단체 장들이기 때문이다. 직접적으로 공무원 노조의 활동이 선거 결과에 따라서 크게 달라질 수 있기 때문에, 서구의 공무원 노조들은 사적 부문 노조에 비해서 훨씬 더 선거에 적극적으로 참여하고 있다.

2. 한국 공무원 노조의 토대

공무원들 스스로가 노조의 필요성을 인식하게 된 것은 민주화의 중요한 결실이다. 과거 공무원은 권위주의 정권에서 요구하는 기능적인 역할을 담당해왔기 때문에, 공무원 노동조합의 조직의 필요성은 고사하고 공장 노동자들의 노동조합 조직에 대해서도 부정적인 견해를 가지고 있었다. 민주화가 진전되면서 점차 공무원들도 권리의식을 갖기 시작했고, 공무원 노동조합을 조직하게 이르렀다.

공무원들의 노조운동은 공무원들이 직면하고 있는 경제적 어려움과 공무원들의 상대적 지위하락을 반영하고 있을 뿐만 아니라 행정의 공공성에 대한 새로운 인식도 반영하고 있다. 이를 분석하기 위하여 공무원 설문조사를 실시하였다. 먼저 공무원 설문 조사를 통해서 밝혀진 두

드러진 사실은 현재 일반 공무원들의 상대적 박탈감이 대단히 심하고 또한 광범위하게 확산되어 있다는 사실이다. 다른 업종과 비교해서 공무원들의 열악한 경제적 보상과 업무에 대한 낮은 만족도는 대단히 심각한 수준에 달하고 있는 것으로 밝혀졌다. 공무원 70% 정도가 사적 부문과 비교해서 처우가 더 나쁘다고 응답하였다. 고용안정이 공무원 직업의 가장 좋은 점이라고 지적하지만, 공무원들의 열악한 처우로 인하여 안정성을 내세울만한 것이 되지 못하고 있다. 공직생활을 통하여 장래 목표를 달성하는 것이 힘들다고 보는 경우가 대부분이기 때문에 공무원 생활에 대한 부정적인 견해가 지배적이었다. 이러한 요인들이 공무원들로 하여금 노조의 필요성을 인식하게 만드는데 영향을 미친 요인이라고 볼 수 있다.

사적 부문의 노조뿐만 아니라 공무원 노조에 대한 긍정적인 평가가 공무원들 사이에서 널리 확산되어 있다. 그러나 노조의 조직범위와 설립 방법에 대해서는 의견이 나뉘어져 있다. 5급 이하라는 답변이 가장 많았지만, 6급 이하라는 답변도 적지 않아서, 노조조직 범위를 둘러싼 이견이 존재하고 있음을 알 수 있다. 또한 노조의 활동에 대해서도 사적 부문의 노조와 같은 활동을 기대하는 공무원들과 보다 공공성을 띤 활동을 기대하는 공무원들로 의견이 나뉘어져 있다. 이러한 차이는 공무원들 내부에서 공무원 노조 활동의 성격을 둘러싼 논의가 더 활발하게 이루어져야 함을 보여주고 있다.

대부분의 공무원들은 국민의 시선과 지지를 대단히 중시하고 있어서 국민들의 반응을 크게 의식하고 있는 것으로 밝혀졌다. 한편으로 노조 활동이 국민의 여론을 의식한다는 점에서 국민과 함께 하는 노조운동을 예상할 수도 있으나, 공무원들의 노조활동에 대한 국민들의 인식이

좋지 않다는 현재 상황을 반영한 것이라고 볼 수도 있다. 이러한 점에서 공무원 노조운동은 공무원 자체의 교육뿐만 아니라 국민을 상대로 하는 홍보 활동도 중요한 부분이라고 볼 수 있을 것이다.

3. 외국 사례를 통해서 본 공무원 노조의 활동 전략

공무원 노조는 선진 자본주의 국가들에서 법적으로 인정되고 있다. 공무원들의 단결권은 기본권에 해당하는 것으로 단체행동권에 대한 규정은 나라마다 다르지만, 단체교섭권과 단결권은 모두 인정되고 있다. 물론 공무원 노조의 조직과 활동전략은 나라마다 큰 차이를 보이고 있고, 공무원 노조와 사적 부문 노조와의 관계도 큰 차이를 보여주고 있다. 그러나 공공부문이나 사적 부문에 종사하는 피고용자들의 경우 동일한 수준에서 권리보장을 받고 있다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다.

공무원 노조의 성공은 공무원 노조가 지닌 특성을 최대한으로 살리는데 있다. 공공성의 확장을 통해서 국민의 지지를 확대하고, 적극적으로 국민들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있다. 일본의 경우 공무원 노조가 주도적으로 사회개혁(소수자들의 인권, 행정개혁 등)을 추구하여, 일본 사회를 민주화하는데 기여하고 있다. 공무원이 상대적으로 높은 사회적 지위를 인정받고 있는 일본 사회에서 공무원 노조는 사회개혁을 견인하는 견인차의 역할을 하고 있다. 대표적으로 가와사키시 공무원 노조는 독자적으로 지방자치 연구소를 설립하여 보다 구체적인 대안 정책들을 제시하고 있다. 공무원 노조가 임금인상과 근로조건 개선과 같은 단순한 요구 수준을 넘어서 시민들의 삶의 질을 높이기 위하여 적극적으로 정책을 개발하고 이를 실현시킬 수 있는 조직적 기반을 가

지고 있음을 의미한다.

가와사키 공무원 노조의 또 다른 특징적인 점은 공무원 노조가 시민 사회 단체들과 연대하여 지방정부의 정책을 변화시키고, 정부의 정책에서 보다 공공성을 확장시키는 내적인 변화를 만들어 내고 있다는 점이다. 공무원 노조의 활동이 행정기관의 울타리를 넘어서 시민사회 단체들과 연대활동을 전개하고 있고, 이를 통하여 시민이 행정에 영향력을 행사할 뿐만 아니라 공무원 노조가 시민사회로 나아가는 양방향 교류체계를 확립할 수 있었다.

개별 자치단체 수준에서 노조활동이 이루어지는 일본과는 달리 스웨덴의 공무원 노조는 전형적인 전국적인 수준에서 노조활동이 이루어지는 사례를 보여준다. 스웨덴 공공부문 노조의 경우 가장 핵심적인 역할은 공공부문 노조원들의 임금과 근로조건 개선뿐만 아니라 전체 사회의 복지 확대를 위해서 활동하는 첨병 역할을 담당하고 있다는 사실이다. 공무원 노조가 보수당 집권시 대폭적인 복지축소를 막은 가장 강력한 집단이었다. 이는 시민사회의 요구와 필요를 공무원 노조가 대변하는 방식으로 국가 정책에 영향을 미치고 있기 때문에 가능한 것이었다.

공공부문 종사자의 비율이 세계에서 가장 높은 스웨덴의 경우 공공부문 노조는 사적 부분 노조의 영향력을 능가하는 가장 강력한 조직으로 성장하였다. 그러므로 공공부문 노조의 활동이 스웨덴 사회의 성격을 좌우할 정도로 공공부문 노조운동은 중요한 위치를 차지하기에 이르렀다. 일본의 경우와는 달리 스웨덴의 경우 전체 사회를 움직이는 핵심적인 세력으로서 공무원 노조가 활동하고 있으며, 스웨덴의 복지체제를 유지시키는 중심적인 조직으로 활동하고 있다.

4. 한국 공무원 노조의 방향

역사적으로 한국의 공무원 조직은 권위주의 정권 하에서 일반 사회와 괴리된 채로 존재해 왔다. 민주화가 진전되고, 지방자치가 활성화되면서 점차 공공 행정조직 자체의 민주화가 이루어지면서 공무원들의 의식도 크게 발전하여 공공부문 노조에 대한 필요성 인식과 역사적 당위성에 대한 인식이 크게 고조되기에 이르렀다.

한국의 공무원 노조는 지금까지 국민 위에 군림해온 국가 부문의 비민주성을 타파하는 정부 내 조직으로 활동할 필요가 있다. 행정조직의 민주화를 통하여 시민들의 요구에 호응하는 행정의 호응성(accountability)을 높여 시민을 위한 행정이 실현될 수 있는 조건을 이루어내는 것이 필요하다. 공무원 노조가 이러한 역할을 담당할 때, 공무원 노조에 대한 일반 국민들의 지지를 얻어낼 수 있을 것이다.

공무원 노조는 국가와 시민사회 중간에 위치하면서 국민의 삶의 질과 관련하여 국가의 역할이 축소되고, 시장의 역할 강화되는 변화를 막고, 사적인 이해가 지배적인 시장 대신에 공공성이 지배적인 국가의 역할을 극대화시키는 방향으로 활동하여야 한다. 현재 한국의 공공부문은 극히 저조한 상태이다. OECD 국가들 가운데 가장 낮은 공공부문 종사자의 비율은 지금까지 국가가 국민을 상대로 한 서비스보다는 국민을 관리하고 통제하는 기관을 기능 하였고 때문에 나타난 결과이다. 그러므로 국가의 기능이 통제기능에서 서비스 기능으로 전환되기 위해서는 공무원 노조의 역할이 대단히 중요하다.

조직적인 차원에서 공무원 노조가 합법화되기 이전 공무원 노조의 조직범위, 활동내용 등과 관련하여 광범위한 논의가 필요하다. 이것은

공무원 내부의 이해 차이 혹은 이해 대립을 민주적으로 조정하고 합의를 만들어내는 과정이다. 현재 공무원 노조의 조직범위, 활동 내용, 명칭 등과 관련하여 공무원 내부에 이견이 존재하고 있다. 이러한 이견은 당연히 있을 수 있는 것이지만, 이러한 이견을 통합시킬 수 있는 제도적, 절차적 과정이 필요하다. 이것은 공무원 노조의 민주화를 보여주는 시금석이 될 것이다. 일반 공무원들의 적극적인 참여와 토론을 통하여 공무원 노조의 방향과 활동 전략이 모색되는 것이 장기적으로 공무원 노조의 성공을 뒷받침하는 열쇠이다. 일부 지도부에 의해서 이끌어지는 공무원 노조는 지도부와 일반 조합원간의 괴리를 낳고, 궁극적으로 노조가 무기력해지는 결과를 가져오기 때문에 적극적인 토론과 논의과정을 통한 의견의 통합을 모색하는 것이 중요하다.

공무원 노조의 조직체계와 관련하여서도 중앙부처와 지방자치단체 그리고 직급에 따라서 다른 의견들이 존재하고 있다. 이것은 앞으로 중요한 쟁점으로 부각될 수밖에 없다. 공공성을 극대화하기 위해서는 개별 부서나 근무지를 넘어서 전국적인 조직을 결성하는 것이 우선적인 과제이다. 일본가 같이 자치단체별로 공무원 노조가 조직되어 있는 경우, 조직적인 힘을 극대화하는 데는 한계가 있다. 전국적인 수준에서 공무원 노조조직을 만들어내는 것이 장기적으로 공무원 노조운동의 성과를 좌우하는 계기가 될 것이다.

공무원 노조는 국민을 의식하지 않을 수 없는 노조조직이다. 행정서비스의 소비자가 곧 국민이기 때문이다. 이러한 점에서 소비자가 제3자인 사적 부문과는 달리 공공부문 노사관계는 국가-노조-시민사회(국민)라는 틀 속에서 노조의 활동을 고려할 필요가 있다. 사적 부문 노조와는 질적으로 다른 조건에서 활동하는 것이기 때문에 이러한 차이에 대한

적극적인 고려가 필요하다. 단지 임금과 근로조건만을 중심으로 공무원 노조운동이 전개되는 경우 성공하기 힘든 이유가 바로 사적 부문 노조와는 달리 국민 혹은 시민이 노조활동의 대상이 되기 때문이다.

사적 부문 노조와는 달리 공공부문 노조는 모든 사회에서 발전하고 있다. 향후 한국의 노동운동도 공무원 노조에 의해서 크게 영향을 받을 것이다. 공무원 노조는 한국의 노동운동의 미래와 관련하여 매우 중요한 의미를 지닌 노동운동이라는 인식이 새삼 필요하다. 새로운 노동운동의 형태로서 공공부문 노조들이 보여주고 있는 사회운동 노조주의 즉 국민 전체의 삶의 질을 향상시키기 위한 노동운동의 모색이 더욱 필요하다. 한국의 경우 공공부문이 발달하지 못하여, 국민의 삶의 질은 높지 않다. 이러한 점에서 공무원 노조의 역할은 대단히 중요하다.

[저자 약력]

- 신광영 (중앙대 사회학과 교수)
- 노광표 (한국노동사회연구소 연구위원)
- 인수범 (한국노동사회연구소 연구실장)
- 홍주환 (한신대 강사)
- 김종법 (계명대 겸임교수)
- 박장현 (독일 브레멘대 박사과정)

연구총서 2003-5

공무원노동조합운동

인 쇄·2003년 12월 26일

발 행·2003년 12월 30일

발 행 인·이 남 순

발 행 처·한국노동조합총연맹

140-050 서울시 용산구 청암동 168-24

(代) 02-715-0898

등 록·81. 8. 21 (13-31호)

인 쇄·유일커뮤니케이션즈

100-032 서울시 중구 저동2가 4번지 고당기념관 5층

T.2268-0260 F.2279-0260

가격 : 10,000원