

연구보고서

# 전국민주공무원노동조합의 운동 방향 정립과 조직 강화 방안 연구

2009. 03

연구기관 : 한국노동사회연구소

<연구진>

노광표(한국노동사회연구소 부소장)

홍주환(한국노동사회연구소 연구위원)

김승호(한국노동사회연구소 연구위원)

이승협(한국노동교육원 교수)

채준호(University of Wolverhampton, MRC 초빙연구원)

## < 목 차 >

<b>1장. 머리말</b> .....	<b>1</b>
1. 문제 제기 .....	1
2. 연구 내용 및 방법론 .....	5
<b>2장. 해외 공무원노동조합 사례</b> .....	<b>8</b>
1. 영국의 신자유주의 행정개혁과 노동조합의 대응 .....	8
2. 독일의 신자유주의 행정개혁과 노동조합의 대응 .....	54
3. 일본의 신자유주의 행정개혁과 노동조합 .....	89
<b>3장 조직진단(I) : 설문조사 결과</b> .....	<b>133</b>
1. 조사 개요 .....	133
2. 노동조합운동의 목표, 역할 및 기능에 대한 조합원 의식 .....	134
3. 조직구조 및 운영에 대한 의식 및 태도 .....	139
4. 교육사업 및 활동 평가 .....	166
5. 공무원노동조합운동의 발전 전망에 대한 의식 실태 .....	171
6. 요약 및 결론 .....	182
<b>제4장 조직진단(II : 면접조사 결과</b> .....	<b>187</b>
1. 총론 .....	187
2. 영역별 진단 .....	192
3. 진단 요약과 전략 수립·실행방안 .....	202

5장. 민주공무원노조의 발전전략 .....	205
1. 공무원노조를 둘러싼 상황 진단 .....	205
2. 민주공무원노조의 전략적 방향 .....	213
1) 운동방향에 대하여 .....	215
2) 산별단일노조 조직 운영 시스템의 구축 .....	223
3) 6대 중점 사업 과제 .....	240
<보론> 공무원노조와 사회운동적 노동조합주의 .....	264

# 제1장. 머리말

## 1. 문제 제기

2004년 12월 『공무원노동조합설립및운영등에관한법률(이하‘공무원노조법’)』의 제정과 06년 1월 28일 동 법의 시행으로 우리나라에서도 마침내 공무원의 노동기본권이 보장되었다. 하지만 공무원노사관계를 규율하는 공무원노조법은 단체행동권 보장은 예외로 하더라도 ‘단결권과 단체교섭권’도 온전히 보장하지 못하는 국제노동기준에 부합하지 못하는 법률이다.

우리 사회에 공무원노사관계가 전면에 부각된 것은 1998년 초에 체결된 사회협약에 의해 공무원 대상의 직장협의회 설치를 제도화함에 따른 것이므로 벌써 10년의 세월이 지나고 있다. 그 동안 공무원은 국민전체에 대한 봉사자, 직무의 공공성 등을 이유로 노동조합의 설립과 가입 등 노동기본권의 행사가 법으로 제한되어왔다. 그러나 1995년 12월 OECD 가입 등 우리사회의 세계화가 빠른 속도로 진전되면서 국제기준에 부합하는 노동관계법 정비의 필요성이 증대하였고, 공직사회 내에서도 공무원의 근무조건 개선 등 노동기본권 보장에 대한 요구가 증대하여 왔다.

실제 지난 10년 동안 공무원노조는 직장협의회를 거쳐 법외노조, 그리고 법내노조라는 제도적 틀의 연이은 전환과 함께 ‘공직사회 개혁과 부정부패 척결’이라는 운동 의제의 사회화를 통해 공무원의 조직화에 성공하였다. 이에 따라 2008년 8월 현재 공무원노조 가입 대상 공무원 29만여 명 중 210,975명이 가입하여 법시행 3년 만에 72.7%라는 경이적인 조직률을 보이고 있다. 공무원들의 집단적 조직화가 이루어짐에 따라 그 이전 시대의 개별화된 공무원 고용관리가 이제는 집단적 노사관계에 의해 좌우되는 성격 변화를 맞이하고 있다.

하지만 공무원노동조합의 높은 조직율과 함께 10년이라는 적지 않은 기간 동안 이뤄낸 성과만큼이나 공무원노조 앞에는 많은 도전 과제가 제기되고 있다. 특히나 2007년 설립신고를 통해 공무원노조가 합법적인 제도적인 틀에 들어오게 됨에 따라 법외노조의 관성을 탈피하여 ‘제도화’된 노동조합으로서 사회적 위상과 역할을 시급히 정립해야 함을 요구받고 있다. 또한 공무원노조운동은 이명박

정부가 추진하고 있는 ‘작은 정부론’에 맞서 사회적 공공성을 몸으로 응변해야 할 과제도 부여받고 있다. 더욱이 2008년에 추진되었던 공공부문 구조조정 방침은 최근 미국발 금융위기를 빌미로 더욱 확대 강화되는 추세이다.

이렇듯 공무원노조운동은 공무원노사관계 제도화 국면에서 다음과 같은 새로운 도전에 직면해 있다. 도전 과제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공무원노동조합운동에 대한 사회적 시민권을 명실상부하게 획득하지 못하고 있다. 공무원노조법 시행과 20여만명의 조합원이 공무원노조에 가입하여 활동하고 있지만 공무원노조에 대한 사회적 시선은 아직 긍정적이지 않다. 공무원노조에 대한 일반 국민들의 부정적 시각은 물론 노동조합운동 일반에 대한 비판적 시각을 반영하고 있는 것이지만 다른 한편으로는 일반 국민들의 ‘공무원’에 대한 인식과 함께 ‘공적 업무’를 담당하고 있는 ‘공무원’이라는 특수 신분이라는 점이 고려된 결과이다. 또한 공무원노조운동은 ‘전국교직원노동조합’과 같이 교사집단 내부에서 조직을 건설하고 사회적 이슈를 선명하게 제기하면서 대(對)국민 ‘설득구조를 확립된 것이 아니라, 외부적 환경 변화에서 ‘노조’가 인정되었다는 특징을 갖고 있다. 이런 점에서 공무원노조운동은 민간부문과 구분되는 공공부문 노조운동이 갖는 특성을 반영한 대국민 설득구조 확립과 사회적 지지층 확대라는 과제를 떠 안고 있다. 공무원노조의 ‘공직사회 개혁과 부정부패 추방’ 그리고 사회공공성 강화를 사회적 의제로 공세화하는 과제를 부여 받고 있는 것이다.

둘째, 이명박정부 출범이후 본격적으로 추진되고 있는 공공부문 구조조정은 일회적인 인력감축이 아니라 과거 공무원의 기득권이라 할 수 있는 ‘공무원연금, 직업공무원제도’ 등 모든 제도적 기반을 사실상 뿌리째 흔드는 정책이라 할 수 있다. 이는 참여 정부에서도 추진되었던 ‘신공공관리’에 기초한 공무원구조개혁 방안으로 다른 선진 국가에서도 일반화된 시스템이다. 이는 ‘작은 정부’론을 주창하고 있는 이명박 정부 임기 내내 그 추진 속도나 강도가 상상 이상으로 확산될 것으로 예상된다. ‘작은 정부’론은 단지 공무원의 인력 감축에 그치지 않고 ‘책임운영기관 실시, 국립대법인화, 민간위탁, 성과급제 확대’ 등 공무원사회의 경쟁체제 도입을 통한 시장화 논리로 확산될 것이 분명하다. ‘작은 정부’론에 맞서 공무원노조의 대항논리 및 정책개발이 중요한 과제로 제기되고 있다.

셋째, 공무원노조는 높은 조직율에도 불구하고 복수노조 허용에 따른 노동조

합의 분열로 인해 공무원노조의 '조직대표성'을 온전히 발휘하지 못하고 있다. 공무원노동조합은 중앙행정기관·국회·선거관리위원회·법원·헌법재판소와 광역·기초자치단체, 시·도교육청 단위의 개별 노조와 지역별 연합체 위주로 꾸려져 있어 노동조합 조직의 구심력과 통일성이 취약하다.

먼저 전국 수준의 공무원노동조합은 민공노, 전공노, 공무원노총 등 3개 대표 조직이외에도 '한국공무원노동조합연맹', '전국기능직공무원노동조합', '한국공무원노동조합' 등이 존재한다. 이러한 전국 수준의 공무원노조 분화는 노동조합 설립 단위별 공무원노동조합 조직에도 그대로 반영되어 나타나고 있다. 이렇게 파편화되고 분산된 공무원노조조직은 공무원노동조합의 대표성을 약화시키고 있으며 단체교섭의 원활한 진행을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 조속한 시일 내 공무원노동조합들의 통합 작업이 가시화되지 않을 경우 초기에 형성된 공무원노조들의 분열상은 상당 기간 고착화될 위험성이 높다. 이런 점에서 전국 단위 공무원노동조합의 통합 과제는 당면 요구로 제기되고 있다.

넷째, 민간부문노동조합운동과 구분되는 공무원노조운동의 이념과 장기 비전, 그리고 모범적 실천 활동이 취약하다. 사실, 지난 수년 동안 공무원노조운동은 정부의 공무원노조법 일방 강행, 작은 정부 구상, 공무원 연금 개편 등 이른바 구조조정정책에 맞서 생존권을 사수하기 위한 투쟁을 전개해야만 했다. 이 결과 일정 부분의 성과도 이뤄낼 수 있었지만 다른 한편으로는 공무원노조 상호간의 분열과 상호반목, 그리고 공무원 이익 지키기 위주의 활동으로 인해 전반적으로 국민여론의 지지를 얻지 못하고 활동이 위축되는 문제점도 노정하였다. 공공부문 노조운동의 딜레마일 수 있는 조합원의 권익 확보와 사회적 공공성 의제의 결합을 매 사업에서 어떻게 위치지우며 발전시켜 나가야 할 것인가에 대한 내부 활동방침이 마련되어야 한다.

이런 점에서 공무원노조운동은 민간부문노조운동과 구분되는 노조운동의 이념과 활동 기조를 정립하여야 할 과제를 부여받고 있다. 공무원노조운동의 기반인 공공부문은 무엇보다도 공공서비스의 제공으로 특징 지워지며, 이러한 특징은 공공서비스 노동운동주의(public service unionism)의 주요한 원천으로 작용한다. 즉 공무원노동조합 운동의 의의는 '공공성'에 대한 전사회적 수준에서의 합의를 자신의 동력으로 할 때만 확고해짐을 의미한다. 공무원노조는 스스로의 경제적 이익은 물론이거니와 이슈의 확대를 통해 사회적 이해관계의 대표자로서 사회복지

의 향상과 사회적 통합에 노력하여야 한다. “공공서비스가 답이다”라는 국제공공노련(PSI)의 선언에서 알 수 있듯이, 시장 기능 강화 중심의 세계화가 진행됨에 따라 사회적 격차가 심화되는 상황에서 사회서비스 및 재화의 분배적 형평성이 배려되는 ‘질 좋은 공공서비스(Quality Public Service)’의 가치는 더욱 중요해지고 있다. 2003년 오타와에서 열린 국제공공노련 세계총회에서는 ‘공공서비스야말로 사회와 경제를 발전시키는 중요한 관건’이며, 따라서 시민사회의 요구에 응답하는 ‘질 좋은 공공서비스’를 제공함으로써 공공부문노동조합이 자신의 존립 근거를 단단히 다져야 한다는 입장을 재차 확인하였다. 한국 공무원노조운동이 추구해야 할 공무원노조운동의 이념적 방향은 한국사회의 진보적 개혁과제와 결합되어 보다 정밀화되어야 하고 다듬어져야 한다.

지난 10년 동안 공무원노조운동이 정부 정책에 대한 반대 및 저항운동에 초점을 맞추었다면 이제부터는 공무원노조의 ‘의제 형성 및 정책 선도’ 기능이 강화되어야 한다. 공무원사회의 구조 개편의 방향, 공적 연금 제도의 개선 방안, 공무원의 보수 체계, 공무원의 행정서비스 향상, 공무원의 교육훈련 등 공직사회의 현안뿐 아니라 공무원노조의 사회적 역할(조세제도, 행정구역 개편, 사회복지 및 안전망 구축, 지역 사회 네트워크 구축 등) 및 공적 서비스의 모델 및 의제화가 추구되어야 한다. 이렇게 될 때 공무원노조운동은 사회적인 뿌리 내리기에 성공할 수 있을 것이다. 설립신고 이후 실리주의적-담합적 노조운동이 일정 부분 확대되고 있는 것은 다름 아닌 공무원노동조합의 역할과 미래 비전과 연동된 문제이다. 진보적 사회개혁의 주창자로서 공무원의 활동 방향 정립은 한국 사회의 진정한 개혁과 밀접히 연관된 핵심 과제이다.

다섯째, 노조활동이 소수 간부 중심으로 운영되고 있으며 간부와 평조합원간의 의식 격차가 확대되고 있다. 노동조합이 조직되면 해당 기관 가입대상자의 80~90% 이상이 조합원으로 가입하지만 조합원들의 노동조합의 일상활동 및 행사 참여도는 낮은 편이다. 이는 조합원의 낮은 노동자 의식과 함께 공무원노동조합의 사업 및 활동이 조합원과 함께 준비되고 추진되지 못한다에 따른 것으로 판단된다. 물론 공무원노동조합은 조합원과 함께하는 다양한 행사-한마음 호프데이, 부서별 족구대회, 전조합원 영화관람, 한마음 문화제, 역사기행- 등을 통해 조합원의 참여와 관심을 이끌어 내기 위해 노력하는 사례도 확인되고 있다. 노동조합 일상 활동의 모범 사례 발굴과 보급을 통해 노동조합의 조직력을 한 단계 높여

내는 과제가 요구된다. 대중조직인 노동조합이 조합원 중심으로 운영되기 위해서는 보다 밀착적인 '현장' 중심의 활동기조가 마련되어야 하고 교육 및 홍보활동 등이 체계화되어야 한다.

이상과 같은 공무원노조를 둘러싼 외부 상황과 도전과제는 민주공무원노조에도 동일하게 제기되고 있다. 또한 민주공무원노조는 2007년 노조 설립이후 1년 여의 활동 과정에서 제기되고 지적되었던 내용과 개선 과제를 동시에 해결해야 하는 상황에 놓여 있다.

민주공무원노조는 2007년 7월 '전국공무원노조'에서 분리되어 조직을 건설한지 1년 반의 시간이 경과하고 있다. 민주공무원노조는 조직 건설 당시 4만명의 조합원으로 출발하였으나 1년만에 '중앙행정기관공무원노동조합'과의 통합 그리고 기관별노조들의 합류를 통해 6만명의 조합원을 가진 최대 공무원노조로 성장하였다. 또한 '5. 3 대화'의 성공적 추진, 공무원노조통합준비위원회 활동, 공공부문 구조조정 저지 및 연금개혁 반대 투쟁을 통해 공무원노조운동의 중심으로 성장하는 괄목할만한 성과를 이뤄냈다. 하지만 이런 성과에도 불구하고 민주공무원노조는 내부적인 조직 과제에 직면해 있다. 대표적인 것으로는 '전공노'와의 조직 분열이라는 조직갈등의 문제가 아직도 지속되고 있으며 이는 때로는 상호비방과 법적소송 사태로 확대되고 있다. 민주공무원노조는 내부적으로는 조직 정비를 통한 조직의 안정화, 공무원노조의 통합과 밖으로는 공무원노조의 미래 비전을 위한 정책생산과 실천활동의 전형 창출이라는 과제에 직면해 있다. 2008년 한해가 민주공무원노조운동의 초석을 놓은 한해라면 앞으로의 3~5년은 공무원노조운동의 조직 통합 및 확대와 이념 정립 그리고 실천 활동 강화를 통해 공무원노조의 미래를 개척해 나갈 시기이다.

## 2. 연구내용 및 방법론

이번 연구는 '전국민주공무원노동조합'의 조직 진단을 토대로 향후 조직 강화와 발전을 위한 '조직 혁신 방안'을 마련하는 것을 목적으로 추진되었다. 민주공무원노조는 2007년 7월 조직 설립을 통해 '민중행정 실현과 참공무원운동'을 슬

로건으로 제시하며 공직사회의 개혁과 사회 공공성 확보의 기수가 될 것으로 약속하며 출범하였다.

민주공무원노조의 지난 1년 동안의 활동은 사실상 내부적인 조직 정비의 시간도 가질 수 없을 정도가 긴박한 정세 속에서 공무원사회의 현안을 대응하는데 주력한 시기라고 할 수 있다. 이제 민주공무원노조는 당면 과제에 대한 대응력을 높이는 것과 함께 민주공무원노조를 포함한 공무원노조운동의 장기 발전 전략을 마련하여 조직 정비·통합·확대를 통해 공무원노사관계의 새로운 이정표를 마련하기 위한 '미래 비전'을 요구받고 있다.

이상과 같은 문제의식 아래 이번 연구는 공무원노조운동이 당면한 현실을 기반으로 향후 이를 선도해 나가야 할 '민주공무원노동조합'의 전략적 사업 목표 및 방향 그리고 추진 방안 마련을 목표로 한다. 여기에서 중심이 되는 과제는 사업을 추진할 민주공무원노조에 대한 조직 진단 및 '조직 혁신(강화)' 프로그램이라 할 것이다.

이러한 연구 목적을 실현하기 위해 사용하는 주된 연구 방법은 문헌조사와 공무원노사관계에 대한 이론적 논의 그리고 조합원과 간부들에 대한 설문 및 면접 조사이다. 문헌 조사에서는 기존 '공무원노사관계'에 대한 국내외 문헌 및 자료 그리고 민주공무원노조의 회의 및 관련 자료 등을 검토한다. 또한 한국공무원노조운동의 벤치마킹 요소를 찾아보기 위해 영국, 독일, 일본 등 해외공무원노동조합운동의 사례를 정리한다. 해외 사례에서는 공무원노동조합들의 조직 구조와 활동뿐만 아니라 전 세계적으로 확대되고 있는 신자유주의적 행정개혁에 맞선 공무원노조들의 대응 전략도 함께 살펴본다.

설문조사에서는 민주공무원노조 소속 조합원들의 노동조합운동의 목표·역할·기능에 대한 인식, 민공노의 조직구조 및 운영에 대한 태도, 민공노 사업에 대한 평가 그리고 공무원노조운동의 발전 전망에 대한 의견 등을 파악하기 위해 전체 조합원을 대상으로 실시한다. 면접조사는 설문조사에서 확인되지 않는 조합원 및 간부들의 민주공무원노조의 조직, 활동 등에 대한 의견 및 실태파악과 해결을 위한 정책방안 마련을 위한 심층 면접(In-depth Interview)조사를 실시한다.

본 연구의 내용 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 해외공무원노조의 조직 및 활동 사례 그리고 신자유주의 행정개혁에 대한 노동조합의 대응전략을 영국·

독일·일본의 사례를 통해 살펴본다. 3장에서는 민주공무원노조 소속 조합원을 대상으로 실시된 설문조사 결과를 요약한다. 설문지는 초안을 연구진이 작성하여 정책실 간부들과 함께 검토한 후 최종 작성되었으며, 자기기입식으로 실시되었으며, 2008년 6월 한달 동안 전체 조합원을 대상으로 실시되었다. 4장에서는 그룹 미팅 및 개별면접 등을 통해 파악된 면접조사 결과를 정리한다. 면접조사는 민주공무원노조 본조, 지역본부, 지부 간부 및 조합원 등 전 영역에 걸쳐 진행되었으며 이를 통해 민주공무원노조의 대한 인식, 현재의 상태에 대한 진단, 향후 발전을 위한 다양한 개선방안을 확인할 수 있다. 마지막으로 5장에서는 연구의 함의를 요약하고 민주공무원노조의 조직 강화와 발전을 위한 핵심과제를 이념 및 활동, 조직체계, 연대사업, 정책의제의 개발, 교육훈련 시스템 구축 등으로 구분하여 정책대안을 제시하는 것으로 한다.

## 제2장. 해외 공무원노동조합의 사례

### 1. 영국의 신자유주의 행정개혁과 노동조합의 대응

현재 우리나라의 신자유주의 행정개혁은 공무원 조직의 팀제 도입, 개방형 직위제, 성과상여급제, 성과연봉제, 총액인건비제, 공기업 민영화 등 다양한 형태로 진행되고 있다. 이러한 정책은 결과적으로 공무원 노동시장의 고용 불안과 비정규직의 증가를 야기하고 있으며, 행정개혁 정책에 대한 효과적 대응방안 모색을 두고 공무원 노동조합들의 고민은 더욱 깊어지고 있다. 이런 점을 고려하면 우리보다 행정개혁을 먼저 경험하고, 100년이 넘는 공무원 노사관계의 역사를 가진 영국의 사례연구는 우리에게 좋은 타산지석이 될 수 있을 것이다. 1980년대부터 본격적으로 시행된 영국의 신자유주의 행정개혁정책은 다른 유럽 국가뿐 아니라 전 세계 여러 나라들에게 모범사례처럼 여겨지고 있으며, 많은 국가에서 영국의 사례를 기반으로 공공부문 개혁을 진행하고 있다. 영국 공공부문의 시장주의적 개혁정책과 이 정책들이 기존의 노사관계에 미친 영향, 이러한 변화에 대한 노동조합의 대응전략에 관한 연구는 이런 점에서 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 우리나라의 경우도 영국에서 도입된 여러 공공부문 정책들이 비슷한 목적과 과정을 거쳐 추진되어 왔으며, 앞으로도 지속적으로 추진될 것으로 예상된다. 특히 보수적 성향이 강한 '이명박정부'에서의 시장주의적 공공부문정책은 기존의 정부와 비교해 더욱 강력히 추진될 공산이 크다. 이 장에서는 영국의 공무원 노동조합의 운영, 단체교섭 구조 및 대상, 신자유주의 정책, 공무원노조의 대응전략 등을 중심으로 분석해 보고자 한다. 우선 제1절에서는 영국의 공무원노조의 일반적 형태와 UNISON의 사례를 통해 공무원 노조의 운영에 대해 살펴본 후, 제2절에서는 영국 공무원의 단체교섭 과정과 대상 등을 지방정부의 단체협약안을 중심으로 분석할 것이다. 제3절에서는 영국의 행정개혁과 이로 인한 공무원 노사관계의 변화를 중심으로 간단히 살펴 본 후, 제4절에서는 공무원 노동조합의 대응에 대해 고찰해 보고자 한다. 끝으로 결론에서는 우리의 현실에 던져주는 함의를 조명해 보고자 한다.

## 1) 영국의 공무원 노조와 노조운영

영국 공무원노사관계를 이해하기 위해서는 공무원노동조합의 형태에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 영국의 공무원 노동조합은 우리나라의 그것과는 많은 차이가 있다. 우선 공무원만을 조합원으로 하는 노동조합은 고위직 공무원을 대상으로 하는 FDA나 교도관 노동조합인 POA와 같이 일부 노동조합을 제외하고는 극히 드물다. 대부분 공무원들이 가입되어 있는 노동조합은 조직대상을 다직종으로 하는 일반노조(General Union) 형태를 띠고 있다. 물론 지방정부 공무원 조합원이 가장 많이 가입되어 있는 UNISON이나 중앙정부 공무원 중심의 '공공 및 상업서비스 노동조합'(Public and Commercial Services Union, PCS)과 같이 공무원 조합원 수가 압도적인 경우도 있지만, 지방정부 중앙교섭에 참여하고 있는 Unite나 GMB의 경우와 같이 공무원 조직이 하나의 서비스 그룹이나 분과에 소속되어 활동하는 노동조합들도 있다. 후술되겠지만, 최근 조합원 감소와 산업구조의 변화에 대응하기 위해 노동조합 간 통합이 활발해 지면서 일반노조화가 더욱 가속화되고 있다.

영국의 공무원들은 극히 일부(예를 들어 경찰, 군, 교도관)를 제외하고 노동3권을 전적으로 인정받고 있다. 특이한 점은 다른 나라의 경우와는 달리 별도의 법적인 규제가 거의 존재하지 않는다는 것이다. 즉 노동법의 적용에 있어서도 민간 부문과의 구분은 거의 존재하지 않으며 동일한 적용을 받는다. 중앙정부의 노동조합의 형태는 대부분 고위직 노동조합인 FDA와 같이 직급을 기준으로, 교도관 노동조합인 POA와 전문직 공무원 노동조합인 PROSPECT같이 직종을 기준으로 또는 북아일랜드 공무원노조인 NIPSA와 같이 지역에 따라 구성되어 있거나 PCS와 같이 보다 광범위한 직급이나 업무를 포함한 경우도 있다. 중앙정부를 대표하는 노동조합으로는 PCS(Public and Commercial Services Union, 공공 및 상업서비스 노조)<sup>1)</sup>, PROSPECT (전문직 노동조합)<sup>2)</sup>, POA(Prison Officers Association, 교도관 노동조합)<sup>3)</sup>, NIPSA(Northern Ireland Public Service

1) 2005년 현재 32만5천 명의 조합원이 가입해 있는 영국의 6대 노동조합으로 영국노총에 소속되어 있다. 이들 조합원들은 대부분 중앙정부 공무원으로 구성되어있으며 중앙정부에 속하지 않은 공공 부문이나, 집행부서(agencies), 현재 민영화된 과거의 정부서비스 기관 노동자 등을 포함한다.

2) PROSPECT는 공공부문과 민간부문을 포함해 10만4천명의 조합원이 가입해 있는 과학자, 기술자 등 전문 인력들로 구성되어 있는 노동조합이다.

3) 2005년 현재 POA에 가입된 조합원은 3만4천 명 정도이며 조합원은 계속해서 증가하고 있다. 특히 최근 민영화된 교도소 증가 등의 영향으로 민간부문의 조합원이 천2백 명에 달하고 있다(POA,

Alliance, 북아일랜드 공공노조<sup>4)</sup>, FDA(중앙정부 고위직 노동조합)<sup>5)</sup> 등이 있다. 대부분 일반노조 형태를 띠고 있는 지방정부의 대표적인 노동조합은 중앙공동교섭에서 가장 많은 교섭위원을 확보하고 있는 UNISON<sup>6)</sup>과 함께 중앙교섭에 참여하고 있는 Unite<sup>7)</sup>와 GMB<sup>8)</sup>가 있다.

영국의 이 같은 다양한 공무원 노동조합의 운영방식은 어떠할까? 영국의 대표적인 공공부문 노동조합이며 지방공무원이 가장 많이 가입되어 있는 UNISON의 사례연구를 통해 영국 공무원노조의 운영이 어떻게 이루어지고 있는지 살펴보고록 하자. 우선 UNISON의 설립 의도와 목적은 공공서비스를 제공하는 노동자들을 규합해 조합원들의 권리를 보장해주고 이들의 임금과 노동조건, 건강과 안전, 후생복리를 개선하는 것을 목적으로 한다. 또한 일반 대중들이 공평하게 공공서비스를 제공받을 수 있도록 하는 동시에 공공서비스의 질적 향상을 위해서도 최선을 다할 것을 규약에 명시하고 있다(UNISON 2007 Rulebook, 2007: 2).

UNISON의 운영에 있어 전국대의원대회(National Delegate Conference)는 가장 중요한 의사결정기구로서 역할 한다. 1년 한차례 4일 동안 중앙집행위원회(National Executive Council)가 정한 장소에서 진행되며, UNISON의 운동방향과 정책들을 결정한다. 단일 사용자 작업장을 기준으로, 예를 들어 한 지방정부를 기준으로, 조합원 1000명당 1명의 대의원이 전국대의원 대회에 참석한다. 이때 조합원 수는 전년도 9월 30일을 기준으로 한다. 만약 조합원 수가 한 작업장에서 1000명이 안될 경우 다른 작업장의 조합원과 그룹을 형성해 1000명당 1명의 대의원이 전국대의원대회에 참석한다. 단, UNISON 내의 6개 서비스그룹 내에서만 그룹을 형성할 수 있다. 이와 함께 UNISON의 전반적인 운영과 관리·감독은

---

2005).

- 4) NIPSA에는 정부공무원과 공공부문에 종사하는 4만3천명이 가입해있으며 이들 조합원은 2개의 주요 그룹인 정부그룹(Civil Service Group)과 공공부문그룹(Public Officers Group) 중 하나에 속해있다.
- 5) FDA는 고위 중앙공무원들로 대표하는 노동조합이다. 한국이 현재 노동조합가입의 조건을 6급 이하로 규제하고 있고, 6급 공무원 중에서도 인사·정책기획·예산·징계권한을 가진 공무원의 노조가입을 불허하는 입법안을 추진하고 있는 상황이라 FDA의 존재는 더욱 흥미롭다. 현재 약 만6천명이 FDA에 가입해 있으며 이들은 대부분 정책자문관, 고위감사관, 고위 경제·통계관련 공무원, 정부에 소속된 변호사·회계사, 고위검사, 교육감, 외교관 등으로 이루어져 있다.
- 6) 제4절 노동조합 통합 부분 참고
- 7) 2007년 T&G와 Amicus의 통합으로 탄생한 조합원 2백만 명 이상의 영국의 최대 노동조합이다.
- 8) 현재 각종 분야에 60만 명의 조합원이 있으며 영국의 50대 기업의 노동조합 중 34개가 GMB에 속해 있다. GMB는 크게 8개의 분야로 나누어 운영되며 지방정부는 그 중 한 분야인 공공부문분야에 속해있다.

중앙집행위원회(NEC)가 책임을 지고 있다. NEC의 구성은 각 지역본부와 서비스 그룹에서 선출된 위원들과 4명의 흑인위원(black member), 한명의 청년위원(young member)으로 구성된다. NEC는 전국대의원대회에서 의결한 정강정책에 위배되지 않는 범위 내에서 UNISON의 목표를 수행하기 위한 전권을 행사할 수 있다(UNISON 2007 Rulebook, 2007: 11). UNISON내에는 12개의 지역본부가 존재하며 각 본부에서의 중앙집행위원의 선출은 <표 2-1>과 같은 방식으로 이루어진다. 흥미로운 사실은 중앙집행위원의 배분에 있어 남녀의 비율을 강제하고 있다는 것이다. 이것은 UNISON의 전체조합원 중 여성이 차지하는 비율이 72% 이상을 차지하고 있고 이러한 여성 비율을 감안해 조합의 운영에 있어 성 민주주의를 실행하기 위한 UNISON의 노력을 방증 한다(박태주, 2001a).

<표 2-1> UNION의 지방본부 중앙집행위원 배분 기준(2007년 기준)

지역조합원수	중앙집행위원 수	조건
100,000명 이하	2명 + 1명 할당제	여성 1명, 남성 1명 시간급 7.02파운드 미만의 여성
100,000명-15,000명 미만	3명+ 1명 할당제	여성 2명, 남성 1명 시간급 7.02파운드 미만의 여성
150,000명 이상	4명+ 1명 할당제	최소 2명의 여성과 1명의 남성 시간급 7.02파운드 미만의 여성

자료 : UNISON 2007 Rulebook(2007: 12)

참고 : 시간급 7.02파운드는 매년 발간되는 소득조사(Annual Survey of Hours and Earnings)의 평균치를 기준으로 한다. 2007년의 기준은 2006년 10월의 소득 평균치를 기준으로 했다.

UNISON내의 지방정부 조합원의 운영을 살펴보기 위해서는 UNISON내 6개의 서비스 그룹의 운영에 대한 이해가 선행되어야 한다. UNISON 내의 6개의 그룹은 지방정부, 의료, 상·하수도와 환경, 고등교육, 경찰, 운수로 나뉜다. 각 서비스그룹 별로 UNISON의 중앙조직과 같이 대의원대회와 집행위원회가 존재하며, 서비스그룹내의 정책과 단체교섭을 책임진다. 서비스그룹의 경우 1년에 한차례(3일 이내) 대의원대회를 개최하며, 각 서비스 그룹별 정책을 결정한다. 서비스그룹 집행위원회는 서비스그룹의 운영상 책임을 지며, 최소 1년에 4차례 회의를 갖는다. 이 중 지방정부 서비스 그룹은 UNISON내에서 가장 큰 서비스그룹으로서 전체 UNISON조합원의 65% 이상인 약 85만 명의 조합원이 소속되어 있다. 각 조합원들은 현장위원(shop steward)과 지부간부들을 선출한다. 또한 각 조합원은 투표를 통해 '지방정부 서비스그룹 중앙집행위원회'에 참여해 그들을 대신해 투

표권을 행사할 통상 임기 2년의 집행위원들을 선출한다. 그리고 모든 조합원은 '지방정부 서비스그룹 대의원대회'의 대의원이 될 수 있는 피선거권을 가지며, 이 대의원대회는 UNISON의 지방정부 관련 운영방침이나 단체행동을 지원하는 역할을 한다.

UNISON은 12개의 지역본부를 두고 있다.<sup>9)</sup> 모든 지부는 하나의 지역본부에 소속되어 있으며, 지부의 소속본부 결정은 NEC의 권한이다. 지역본부는 지역 내 UNISON 활동과 조직화에 책임을 지며 자율적인 지부활동을 지원하는 역할을 수행한다. 지역본부에는 지역위원회(Regional Council)를 두고 있으며 지부에서 선출된 위원으로 구성된다. 또한 지부단위 운영과 관련, 각 지부는 각 직종(work group)별로 조합원들이 선출한 임기 1년의 1명 이상의 현장위원(shop steward)들과 지부 간부 등으로 작업장의 규모를 고려해 지부위원회(Branch Committee)를 구성한다. 지부위원회는 필요에 따라 수시로 회의를 개최할 수 있으며, 지부사무국장이 회의를 소집한다. 단 사무국장 부재 시에는 위원장이 소집할 수 있다. 지부 지도부의 구성은 지부장(chairperson), 사무국장(Secretary), 회계담당자(Treasurer), 교육책임자(Education Co-ordinator), 평생교육담당자(Life-long Learning Co-ordinator), 평등담당자(Equality Officer), 보건·안전담당자(Health & Safety Officer), 홍보담당자(Communication Officer), 국제담당자(International Officer), 조합원담당자(Membership Officer), 청년담당자(Young Members' Officer), 후생담당자(Welfare Officer) 등으로 구성되며, 매년 선거를 통해 선출된다. 지도부의 모든 회의 및 지부위원회의는 지부장이 주재한다. 지부장 부재 시 회의 참석자들이 회의주재자를 선출하도록 되어있다.

한 가지 지부운영과 관련해 흥미로운 사실은 UNISON에 고용된 간부(employed officials)의 지부 방문이 반드시 지부위원회와 지부지도부의 동의가 있을 때만 가능하다는 것이다. 단 UNISON의 운영과 이익을 위해 필요할 경우, NEC나 사무총장이 NEC의 제가를 받아 고용된 간부의 지부방문을 요구할 수 있으며, 재정 감사의 목적이나 쟁의행위 시, 또는 사무총장이나 지역본부 사무총장이 특정지부가 지부로서의 역할을 수행할 수 없다고 판단했을 경우에는 고용된 간부의 지부 방문을 허용하는 예외조항을 두고 있다. 이것은 UNISON의 현

---

9) 12개 지역본부: Eastern, East Midlands, Greater London, Norther, Northern Ireland, North West, Scotland, South East, South West, Cymru/Wales, West Midlands, Yorkshire and Humberside.

장중심적인 노조운영의 단면을 보여준다. 중앙본부로부터의 통제를 최소화하고 지부단위 노조운영의 자율성을 최대화하기 위한 상징적인 정책이라 할 수 있다.

이름, 주소, 소속지부명 등 조합원 정보는 노조 중앙본부 또는 NEC가 지정한 장소에 보관되어야하며, 전체조합원의 조합비 전액은 본조(Head Office)로 지불되어야한다. 본조로의 조합비 지불은 모든 조합원과 모든 지부의 의무사항으로 명시되어 있다. 조합비는 조합원들의 임금에 따라 11개 밴드로 구분되며, 각각에 밴드에 따라 조합비 징수액이 결정된다. 조합비 비율 기준의 임금은 당해연도 10월 1일자를 기준으로 하며, 1년간 변동이 없다.<sup>10)</sup>

<표 2-2> UNISON의 조합비 징수액 기준

임금기준(영국 파운드)	주당 조합비	월당 조합비
Band A : 0-2,000	0.30	1.30
Band B : 2,001-5,000	0.81	3.50
Band C : 5,001-8,000	1.22	5.30
Band D : 8,001-11,000	1.52	6.60
Band E : 11,001-14,000	1.81	7.85
Band F : 14,001-17,000	2.24	9.70
Band G : 17,001-20,000	2.65	11.50
Band H : 20,001-30,000	3.23	14.00
Band I : 30,001-35,000	3.98	17.25
Band J : 30,001-35,000	4.68	20.30
Band K : 35,001 이상	5.19	22.50

자료: UNISON 2007 Rulebook, 2007: 62

지불방법과 관련해서는 조합원과 지부차원에서 사용자로 하여금 조합비를 일괄 공제해 UNISON의 본조로 조합비를 지불하게 하는 방식과 이것이 불가능할 시, 조합원이나 지부가 자동이체나 자동납부(standing order or direct debit) 방식으로 본조가 개설한 조합비 계좌로 조합비를 납부하는 방식이 있다. 각 지부의 운영에 필요한 조합비 할당액과 지불 시간 계획은 NEC가 정한 규정에 의해 결정된다. 각 지부는 전년도 12월 31일까지의 지부의 수입과 지출, 자산 등에 대한 상세보고서를 매년 3월 15일까지 본조에 제출해야한다. 만약 지부 할당액을 불러싼 지부와 본조 또는 NEC 간 논란이 있을 경우 조합비위원회(Subscription

10) 임금밴드의 적용은 각 지역본부장에게 권한이 있으며, 지역본부장의 결정에 불만이 있을 시 지역본부장에게 필요한 증빙서류를 제출하면 조합비 지급밴드의 변경이 가능하다. 증빙서류 제출 후에도 본부장의 결정에 불만이 있을 시에는 본부심의회(Regional Council)에 이의 신청을 할 수 있고, 심의회의 결정이 최종결정이 된다.

Appeals Committee, SAC)의 결정에 따른다. 각 지역본부는 중앙집행위원이 아닌 자 중 1명의 SAC 위원을 선출할 수 있으며, SAC의 위원 정족수는 5명으로 한다. 중앙본부에 지불하는 조합비 외에도 필요한 경우, NEC의 비준을 얻어 지부조합비(local levies)를 별도로 징수할 수 있다. 단 지부조합비의 경우 기본조합비 징수액의 6분의 1을 초과 할 수 없으며, 지부조합비 징수액의 결정은 전체조합원을 대상으로 한 찬반투표에서 과반수이상 찬성할 경우에만 가능하다.

## 2) 단체교섭 과정 및 교섭 대상

영국의 단체교섭제도는 다른 나라와 다른 특징을 가진다. 우선 노동조합의 단체교섭권은 노조설립과 함께 자동적으로 부여되지 않는다. 우선 노동조합이 설립되면 국가기관에 등록을 하고, 노동조합의 자주성을 정부로부터 인정을 받아야 한다. 이후 사용자로부터 단체교섭의 파트너로서 인정을 받아야만 비로소 단체교섭을 진행할 수 있다. 단체협약도 영국만의 특수성을 가지는데, 특별히 단체협약에 노사가 법적구속력을 부여한다는 점을 구체적으로 명시하지 않는 한, 단체협약 자체는 법적인 구속력이 없으며 신사협정(gentleman's agreement)의 성격을 가진다. 하지만 근로시간이나 임금과 같은 일부조항들은 보통 개별 노동자의 고용계약에 포함되고, 노동자들이 법정에서 그들의 고용계약을 주장할 수 있음으로 고용계약에 포함된 단체협약 내용들은 법적효력을 가질 수 있다.

단체교섭이 진행되기 위해서는 사용자가 노동조합을 교섭 파트너로서 인정을 해야 한다. 노동조합의 인정(recognition)은 영국 노사관계의 전통적 특징인 자율주의(voluntarism)에 입각해 사용자의 자율적 판단에 달려있었다. 하지만 1997년 노동당 집권 이후, 2000년 6월부터 시행된 1999년 노동관계법(Employment Relations Act: ERA 1999) 제정으로, 단체교섭을 위해 다수의 지지가 있을 경우, 사용자는 반드시 노동조합을 교섭 파트너로서 인정해야만 한다. 사용자가 노조를 단체교섭의 당사자로 인정을 하지 않을 경우, 노조는 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee, CAC)에 교섭단위와 교섭단위 내 다수의 노동자들이 노동조합 인정을 원한다는 근거를 제시해 교섭당사자의 신분을 요청할 수 있다. CAC가 과반수이상의 근로자가 노동조합에 가입되어 있다고 인정하는 경우 자동적으로 조합 인정이 된다. 그렇지 않은 경우 CAC는 투표를 통해 노조 인정을

결정한다. 투표를 실시하기 위해서는 교섭단위내 최소 10% 이상의 노동자들이 조합에 가입되어 있어야하며, 과반이상이 참여해 40%이상의 지지를 얻어내면 해당 노동조합은 단체교섭의 파트너로 인정을 받는다(UNISON, 2005). 2004년 '작업장 노사관계 실태조사'(WERS) 결과에 의하면 노동조합 인정률은 민간부문의 경우 17%, 공공부문은 90%의 사업장에서 노동조합을 단체교섭의 당사자로 인정하고 있다(Bewely, 2006: 353). 노조 인정에 위한 새로운 법 시행은 사용자의 자발적인 인정을 독려했으며, CAC의 개입으로 노조가 인정된 사례는 2000년에서 2005년 사이 116건으로, 23,000명의 새로운 노동자들이 단체협약의 영향을 받았다(UNISON, 2005). 중앙정부와 지방정부의 경우 대부분의 사업장에서 사용자들이 자발적으로 노동조합을 인정하는 것이 보편적이거나, 종종 새로운 교섭단위에 대한 인정을 위해 CAC에 노조인정을 요구하는 경우도 있다.

노조 인정이 CAC에 의해 결정이 되면 30일 이내에 단체교섭 방법에 대해 노사는 합의 할 수 있으며, 합의가 어려울시 일방 또는 쌍방이 CAC의 도움을 요청할 수 있다. 이후 CAC는 20일간 단체교섭 방법에 대해 노사가 합의할 수 있도록 중재역할을 한다. 20일내 교섭방법에 대해 노사가 합의를 못할 경우, CAC는 단체교섭 방법을 노사에게 지시할 수 있으며 노사는 이러한 지시사항을 따라야 한다. 교섭 방법이 결정되면 교섭을 시작된다. 또한 노조 인정절차가 끝나면 사용자는 노동조합의 요청이 있을시 교섭에 필요한 정보를 서면으로 제출해야한다. 정보공개를 둘러싼 분쟁이 있을 시 '조언·알선·중재위원회'(Advisory, Conciliation and Arbitration Service, ACAS)가 중재를 한다.

영국의 중앙정부의 경우, 중앙공동교섭이 사라져 파편화된 조직의 수만큼 교섭단위가 존재하며, 단층교섭 구조 형태를 띤다. 중앙정부의 교섭 단위는 현재 약 170개 이상이 존재하며, 다양한 교섭단위가 존재하는 만큼 하나의 노동조합의 다양한 사용자와 교섭을 해야 하는 경우가 일반적이다(Prowse and Prowse, 2007: 53). 예를 들어 고위직공무원노동조합인 FDA의 경우, 100개 이상의 중앙정부 부처, 집행부서, 공공기관과 교섭을 하고 있다. 지방정부의 경우 1979년 당시 지방정부에는 약 60여개의 노동조합 또는 전문직 협의회가 약 40개의 교섭기구에 참여하고 있었다(박태주외, 2001). 제3절에서 살펴보겠지만 이 중 가장 큰 교섭기구인 지방정부 공동평의회(National Joint Council for Local Government Services, NJC)로서 지방정부의 사무직·현업직 공무원 150만 명을 대표하는 영국

내 최대의 단체교섭기구이다.<sup>11)</sup> 대부분 지방정부의 경우 NJC에서의 중앙교섭 이후, 지역별 교섭 및 지방정부별로 보충교섭을 하는 중층구조의 형태가 일반적이다. 각 기관별 교섭만을 진행하고 있는 중앙정부의 분권화된 교섭과정보다는 우리나라와 비슷한 교섭구조를 가지고 있는 지방정부의 사례를 중심으로 살펴보기로 하겠다. NJC내 노조측 전체 교섭위원 중 53%를 차지하는 UNISON의 경우, 교섭위원은 UNISON 내 지역서비스그룹 위원회에서 선출한다. 이들 교섭위원들로 전국교섭위원회가 구성되면 교섭안건을 작성하기 위해 전 지역과 지부에 조합원 토론 안을 발송한다. 이 토론결과를 기준으로 UNISON의 교섭 안을 작성하고, 이후 함께 중앙공동교섭에 참여하는 GMB, Unite와 협의해 노동조합측 최종교섭안을 작성한다. 이후 사용자측과 교섭에 들어가고 교섭 중 교섭경과를 지역에 보고한다. 이 과정을 통해 지부의 대표들이 전국교섭에 영향을 미칠 수 있다. 이후 최후 교섭결과를 가지고 조합원들은 투표를 통해 비준절차를 밟는다. 이때 비준결과가 가결되면 단체협약이 체결되고, 부결되면 다음단계인 파업형태의 결정으로 이어진다. 이 과정은 서비스그룹 '특별대의원대회'에서 진행하며 개별 조합원의 우편투표로 결정된다.

파업투표가 가결되면 형식적으로 UNISON 전체 중앙집행위원으로 구성된 단체행동위원회(Industrial Action Committee)의 재가를 받는 절차를 거친다. 규정상 재가를 거부할 수 있으나 실질적으로는 이러한 예는 찾아보기 힘들다. 마지막으로 재교섭의 결과가 다시 조합원들의 투표에 의해 비준된다(박태주외, 2001). NJC의 단체협약의 유효기간은 특별한 경우를 제외하고는 1년으로 한다.

<표 2-3> 영국 지방정부의 단체교섭 구조

11) NJC 이외의 지방정부 교섭단체는 다음과 같은 직업형태별로 다양하게 존재한다. JNC(Joint Negotiating Committee) for Chief Executives and Chief Officers, JNC for Coroners, JNC for Craft Workers, NJC for Firefighters, JNC for Magistrate' Court Service, JNC for Justices' Clerks, Police Staff Board, NJC for Education Inspectors and Advisers(Soulbury Committee), and JNC for Youth Workers (채준호, 2005).

자료: 박태주의 (2001)

단체교섭 대상은 일반적으로 교섭 및 쟁의절차, 임금을 포함한 근로조건들을 포함하며, 그 범위에 대해 1992년 '노동조합 및 노동규제에 관한 법률'(The Trade Union and Labour Regulation Act 1992, TULR) 제178조 2항에 명시되어 있다. 법률에 따르면 고용계약 및 조건, 근로조건에 관련된 사항들을 교섭대상으로 인정하고 있으며, 근로자의 고용과 해고, 정직, 징계 등과 같은 고용안정에 관한 사항들이 모두 포함된다. 또한 업무분담에 관한 사항, 노동조합 활동에 관한 사항이 단체교섭의 대상이 된다. 이와 관련해 ACAS는 단체교섭관련 노동조합 활동을 명시한 규정집(Time off for trade union duties and activities)에서 단체교섭 대상에 대해 더욱 구체적으로 명시하고 있다. 규정집에서는 단체교섭 대상으로 임금, 근로시간, 휴가, 병가, 연금, 교육, 평등 기회, 근로환경, 채용 및 채용 방법, 인사관리 계획, 정리해고 및 인원감축 조정, 직무 등급, 직업 평가, 직무에 대한 정의, 유연한 근무정책, 징계절차, 노조 사무실 및 집기 제공, 새로운 직원 명단 제출, 단체교섭 절차 등을 포함한다(ACAS, 2003).

영국지방정부의 2005년 중앙 공동교섭 이후 체결한 NJC의 단체협약의 내용을 살펴보면, 우선 영국의 지방정부 단체협약의 내용은 크게 다음과 같이 4 파트로 구성 된다.

Part1 - 원칙 (Principles)

Part2 - 전국 주요의제 (Key National Provisions)

Part3 - 그 외 전국의제 (Other National Provisions)

Part4 - 공동 권고안 (Joint Advice)

Part1에서는 단체협약의 기본원칙과 각 파트별 구성에 대해 명시하고, Part2는 주요 전국의제를 중심으로, 예를 들어 근무시간과 연가와 같이 전 지방정부가 반드시 받아들여야하는 기준이 되고 기본이 되는 내용을 명시한다. Part3에서는 각 지방정부단위에서 기관의 상황에 따라 변경이 가능한 전국의제들(예를 들어 지역별 특별수당, 질병수당 등)을 중심으로 명시한다. 단, 지역별 수정이 필요한 경우, 수정이 필요한 이유를 서면으로 명시하고 가능한 3개월 이내에 지역단위

협약체결을 위해 최선을 다한다는 조건이 뒤따른다. Part4에서의 공동 권고안은 다양한 이슈에 대한 노사 간 동의한 의제 및 지침과 모범사례 등의 내용을 포함 되어 있으며, 지역별 기관교섭 시 지침서역할을 하게 된다. 주로 지역별 직무평가에 대한 내용을 중심으로 하고 있다. 주요 교섭 사항으로는 평등관련 사항, 공직 규범, 교육·개발, 보건·안전, 임금·직급, 근무시간, 휴가, 병가, 출산휴가, 차량 보조금, 상해 보상금 등이 있다. 단협의 원칙, 전국적 기본사항과 지역별 수정이 가능한 협약안 등으로 단체협약을 4 파트로 구분하여 보다 유연한 접근을 하고 있음을 알 수 있다. 결국 이러한 유연한 접근은 전국단위 교섭에서의 보다 큰 가이드라인의 제공을 강조하는 동시에 지역별 기관교섭의 중요성을 강조하고 있음을 알 수 있다.<sup>12)</sup>

### 3) 신자유주의 행정개혁과 노사관계의 변화

영국 공무원의 노사관계는 100년 이상의 역사와 함께 발전해 왔으며 1979년 대처정부가 출범하기 이전까지 '모범고용자'로서의 정부의 역할은 공무원을 포함한 공공부문 전체에서 노동조합 활동이나 조합가입을 권장해 왔다. 이러한 정부의 역할로 인해 영국의 공공부문 노동자들은 비교적 좋은 임금조건과 노동조건들을 누려왔으며 이것은 안정적 노사관계로 이어져왔다. 그 결과 1980년대 이후 조합가입률이 감소하기는 했으나 전체적인 공공부문의 노동조합 가입률은 민간 부문에 비해 월등히 높은 수준을 유지하고 있다. 또한 지방정부를 포함한 공공부문에서의 노동3권은 민간부문과 동일하게 인정된다. 공공부문에서의 임금과 노동조건은 전통적으로 다른 분야와의 형평성을 중시하여 중앙 집중적 단체교섭을 통해 결정되어 왔다.

하지만 1979년 이후 18년간 계속된 보수당 정권하에서 실시된 시장 중심적이고 경쟁을 중시한 신자유주의 행정개혁 정책인, '강제경쟁입찰제'(Compulsory Competitive Tendering, CCT), '넥스트스텝'(Next Step)<sup>13)</sup>, '시장검정제'(Market

12) 보다 자세한 내용은 별첨 2 참고

13) 중앙정부의 신공공경영을 살펴보면, 보수당 정권은 중앙정부 행정서비스의 효율성 향상을 위해 중앙부처의 세분화와 분권화를 꾀하는 재개편(reorganisation)을 감행한다. 이것은 보통 기존의 부처별 부서기구를 '넥스트스텝'(Next Step)이라 명명한 개혁 프로그램을 통해 반자율적인 집행부서(executive agencies)로 이관·위임하는 방법으로 진행됐다.

Testing)<sup>14)</sup>, ‘내부시장제’(Internal Market), 민관파트너십을 중시한 PFI(Private Finance Initiative), ‘성과급보수제’(Performance-Related Pay, PRP)<sup>15)</sup> 등 여러 형태의 신공공경영(New Public Management, NPM)은 노동조합이나 정부노동자들에게 심각한 도전을 의미하는 것이었다. 신자유주의 행정개혁은 비용절감을 통한 효율성 향상을 도모하기 위해 시장주의 원리를 기반으로 추진되었으며, 노동조합의 영향력 약화가 함께 진행되었다. 이러한 정책기조는 공공부문의 고용의 감소로 이어졌고 노동조합의 활동의 범위를 축소시키거나 노조의 집단적 권력을 부정함으로써 궁극적으로 전투적 노동조합주의를 무력화시키려는 정책의도가 있었다. 결국 공공부문 전반에 걸친 민간부문과의 경쟁을 장려하고 민간부문의 인사·고용정책들을 적극적으로 도입함으로써 두 부문간의 노동조건이나 경영형태에 있어 차이가 줄어들었다고 할 수 있다. 이러한 현상은 결과적으로 민간부문에 비해 공공부문에서 기존에 누렸던 높은 고용의 안정성이나 여러 호의적인 임금과 노동조건들이 민간부문의 수준으로 ‘하향평준화’됨을 의미한다. 공공부문 전체에서 개별부서 교섭이나 지역별 교섭의 증가, 개인성과급제의 도입, 관리자급의 고용에 있어 개인계약형태가 보편화되면서 분권화된 경영권이 강화되고 기존의 노동조합 정체성(trade union identity)이 약해졌다.

이러한 정책기조는 현재 노동당정권에서도 큰 변화 없이 유지되어오고 있다. 1997년 토니 블레어의 노동당 정권이 출범하자 많은 노동조합과 노동자들은 보수당정권에서의 시장주의적 정책과 노동자에게 적대적이었던 정책들에 변화가 있을 것으로 기대했던 것이 사실이다. 하지만 그 결과는 노동조합의 예상과는 큰

14) 1990년대 초 들어 도입된 ‘시장검정제’(Market Testing)제도는 시장성과측정을 통해 중앙과 지방정부 관련 업무를 계속적으로 정부에서 수행할 것인지 아니면 민간부문에 외주(Out-sourcing)를 줄 것인지를 결정하는 것이다. 이 과정은 기존의 정부 내의 지원자와 민간부문의 지원자의 경쟁을 통해 이루어진다. ‘주어진 예산으로 어느 쪽이 효율적으로 업무를 수행할 수 있는 가’가 결정 기준이 된다. 만약 이러한 과정을 통해 민간부문의 지원자가 더욱 효율적이라고 판단이 되면 외주계약이 성립되는 것이다. 이러한 시장성과측정은 공공부문의 업무에 대해 주어진 조건 안에서 더 효율적으로 업무를 수행할 수 있는 한 그 제공자가 누구인지는 별 의미가 없다는 것이다. 영국정부는 이 시장성과측정을 통해 적게는 20% 많게는 28%의 예산 절감 효과, 더욱이 정부의 경영에 있어 시장주의적인 경영기법이 예산 절감 효과 이외의 업무의 효율성을 증대 시켰다고 주장하지만 이 효율성 증대의 이면에 존재하는 기존 정부 노동자들의 희생에 대해서는 침묵으로 일관했다.

15) 성과급 보수제도의 경우 대부분 중앙정부에서 사용되었으며 실질적인 업무 생산성의 성과는 매우 미흡했던 것으로 나타났다. Marsden과 Richardson은 결국 이 제도는 정부 근로자들에게 경쟁으로 인한 가중된 스트레스만 줄뿐 실효성을 고려할 때 근로자에게 동기부여를 하고자 했던 원래의 목표달성에는 실패했다고 주장을 한다. 더욱더 자세한 내용은 Marsden, D. and Richardson, R., 'Performance for Pay? The Effects of Merit Pay on Motivation in a Public Service', *British Journal of Industrial Relations*, 32:2 June 1994. 참고.

차이가 있다. 단적인 예로 지방정부의 경우 보수당 정권의 가장 대표적인 행정개혁 정책인 강제경쟁입찰제(CCT)는 Best Value라는 이름으로 바뀌었을 뿐 경쟁의 원칙은 고수하되 더욱더 질 좋은 서비스를 요구하고 있다. 특히 중앙정부와 지방정부 전반에 대한 정부의 실사와 감사가 강화되었으며 이는 공공부문 노동자들에게 업무량 과중을 초래했다. 뿐만 아니라 대처정부 이후 계속되어온 조직 재개편(reorganisation), 공공부문 재정에 대한 통제강화, 시장원리 도입과 사유화 등 공공부문 서비스의 현대화를 위해 채택된 많은 변화들이 공무원 노동자들의 임금과 고용의 안정성 등 노동조건에 미친 부정적인 영향은 노동당 정부에서도 여전히 남아 있다. 이들은 저임금·불공평임금, 이로 인한 채용과 고용유지(retention)의 문제와 사기저하, 노동의 고령화, 고용의 불안정화, 비정규직화(casualisation) 등과 같은 다양한 문제에 직면해 있다. 더욱이 근로조건이 악화되었음에도 불구하고, 서비스사용자나 공공부문 사용자단체측은 질 좋은 서비스제공이라는 명목 하에 높은 수준의 노동강도를 지속적으로 요구하고 있다.

높은 실업률과 NPM의 도입, 행정서비스의 민영화 등은 기존의 단체교섭구조를 위협하기에 충분한 것이었다. 기존의 전국적 단체교섭의 구조가 위협을 받게 됐고, 중앙정부에서의 경우에서 볼 수 있듯이 더 분권화된 조직에서의 단체교섭이 보편화되고 있다. 1992년 ‘중앙공무원법’(Civil Service (Management Function) Act of 1992)의 개정을 통해 재무부의 임금과 노동조건 교섭에 대한 책임을 각 부처와 분권화된 집행부서(executive agencies)로 이양할 수 있도록 했다. 보수당 정부는 공식적으로 1996년 까지 기존의 전체 공무원에게 적용되던 임금교섭은 각 부처와 집행부서의 별도의 ‘위임교섭’(delegated bargaining)으로 대체되었음을 선포하기에 이른다(Winchester외, 1999:45-6). 이는 임금결정이 더욱 세분화되고 각 부처나 집행부서들은 독자적인 임금과 직급시스템을 가지고 있음을 의미한다(Nomden외, 2003).

<표 2-4>는 공공부문에서의 단체교섭을 통한 임금결정이 1984년 94%에서 1998년 63%로 줄어들었음을 보여준다. 특히 눈에 띄는 것은 1984년 단지 6%만을 차지하던 외부기구(예를 들어 임금평가기구 (Pay Review Body))에서의 임금결정이 1998년에는 37%로 늘어났다는 것이다(Millward외, 2000: 194). 더욱 최근의 LFS(Labour Force Survey)의 조사결과에 의하면, 2005년 현재 단체협약의 영향을 받는 노동자 비율은 공공부문 전체에서 71%로 민간부문의 21%보다는 월등

히 높은 것이 사실이나, 1980년대에 비교해 약 20%가 감소한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다(Bewley, 2006: 353).

<표 2-4> 공공부문에서 임금결정 방식 (단위:% )

	1984	1990	1998
단체교섭	94	71	63
복수 사용자 교섭	82	58	39
다사업장, 단일 사용자 교섭	11	12	23
작업장 교섭	*	*	1
잘 모름	1	1	*
위임교섭	6	29	37
외부 기구에서 결정(예를 임금평가기구를 통해)	3	16	29
조직의 상층 경영진	1	6	6
작업장 경영진	*	*	2
잘 모름	*	6	0

자료: Millward와 (2000)

2001년 기준으로 중앙정부의 분권화된 교섭단위는 172개 이상이 존재한다. 이러한 단체교섭의 분권화는 각 부처간 또는 집행부서 간 임금과 근로조건의 격차를 키워왔다. 예를 들어 같은 직급의 경우도 부처별로 2천4백 파운드에서 9천 파운드까지 차이가 있는가 하면 연차휴가도 최대 8일의 차이가 있다. 이러한 차이를 줄이기 위해 중앙정부 노동조합인 PCS는 정부를 직접 상대하기 위해 중앙 집중적 단체교섭으로의 복귀를 주장하고 한다. PCS는 임금의 결정은 분권화된 단체교섭임에도 불구하고 재무부가 실질적인 책임이 있으며, 재무부를 중심으로 한 집중화된 단체교섭 구조를 요구하고 있다(박태주외, 2001: 45).

지방정부와 관련된 전국단위 단체교섭 구조의 최근 변화 중 하나는 1997년 '단일지위협약'(SSA: Simple Status Agreement)으로 현업직노동자와 사무직노동자의 교섭구조가 '전국공동평의회'(NJC for Local Government Services, NJC)로 통합된 것이다.<sup>16)</sup> 이 같은 노사간 SSA 협의는 노동조합으로서는 SSA를 통해 전국단위 교섭구조의 틀을 계속 유지하고 사용자에게는 지역적 유연성을 담보해준

16) 전통적으로 지방정부에서의 단체교섭은 '현업직노동자를 위한 전국공동평의회'(NJC for Manual Workers)와 '행정·전문·기술·사무직노동자를 위한 전국공동평의회'(NJC for Administration, Professional, Technical and Clerical(APT&C) Staff)를 통해 현업직과 사무직의 교섭이 별도로 이루어져 왔었다.

다는 서로간의 이해관계가 맞아 떨어진 결과라고 볼 수 있다. SSA가 가능했던 가장 큰 요인은 1993년 UNISON의 출범으로 현업직·사무직 노조가 통합된 것이 결정적이었다고 하겠다. SSA의 가장 중요한 목표는 현업직과 사무직, 남녀 차별을 종식시키고 이들의 임금과 노동조건 차별의 해소라고 할 수 있다. 1997년의 SSA를 통해 현업직(100만 명)과 사무직(50만 명)의 공동평의회가 통합되어 약 150만 명의 지방정부 공무원들이 하나의 교섭기구 안에서 교섭을 진행하고 있다.

<Box 1> 2005년 현재 NJC 대표자 구성

사용자측 대표	
지방정부 협의회(Local Government Association, EO)	10명
북아일랜드 협의회 (Nother Ireland LGA)	1명
전국소규모지방자치협의회(National Association of Local Councils)*	1명
	<b>총 12명</b>
노동조합측 대표	
UNISON	31명
GMB	16명
TGWU	11명
	<b>총 58명</b>
북아일랜드 공공노조(NIPSA)**	1명 읍저버

자료: 지방정부 공동협의회 (NJC Green Book, 2005)<sup>17)</sup>

참고: \*읍·면단위(parish and town)지방정부를 대표하는 협의회

\*\* NIPSA(Northern Ireland Public Service Alliance)는 북아일랜드의 가장 큰 노동조합으로, 약 4만 명의 조합원이 가입되어 있다. NIPSA는 NJC에 단지 읍저버로서 참여하며 교섭에 직접적인 역할은 하지 않는다.

#### 4) 노동조합의 대응 전략

신자유주의 행정개혁정책들에 대한 노조의 대응은 노동조합별로 상당한 차이가 있으며, 일반화 할 수 없는 매우 복잡한 형태를 띠고 있다. 이곳에서는 이러한 다양성에도 불구하고 공무원 노조에서 보편적으로 발견되는 대응 전략을 중심으로, 노동조합 간 통합, 단체행동을 통한 정부와의 직접적인 마찰, 다른 노조

17) Green Book은 현재 통합된 형태의 NJC에서 합의된 단체협약의 내용을 담고 있다. 이것은 기존의 사무직 노동자들의 단체협약인 Purple Book과 현업직의 White Book이 Green Book으로 대체된 것이다.

나 이익단체와의 연대 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

#### 가) 노동조합 간 통합<sup>18)</sup>

지난 30년간 공공부문의 신자유주의 정책이 지속되면서 노동환경의 급속한 변화가 진행되며 노동조합들은 조합원들의 노동조건 악화, 노동조합의 영향력 감소, 조합원 감소를 경험하는 등 심각한 위협에 직면해 왔다. 공무원 노조들도 조직률 하락, 고용의 축소, 노동시장의 유연화, 해고, 서비스의 외주화, 민영화 등 시장경제 중심의 정책들로 인해 사회·정치적 영향력의 약화를 경험해 오고 있다. 뿐만 아니라 감소한 조직률은 결국 노동조합의 재정적 압박을 동반했고, 재정악화는 다시 조합원 감소로 이어지는 악순환을 불러왔다. 이러한 변화는 노동조합의 기존의 조직형태 및 전략·목표의 수정을 요구해 왔으며, 이 요구를 충족하기 위한 방안 중 하나로 노동조합 간 통합논의가 계속되고 있다. 노동조합 통합의 일반적인 목적은 통합에 따른 사회·정치적 영향력 향상 외에도, 새로운 노동시장에의 대응, '규모의 경제'에 입각한 효과적 재정 운영, 노동조합 간 조직화를 위한 과도한 경쟁 예방, 조합원에 대한 서비스의 질 향상 등이 있다(Waddington, 2006: 631). 영국의 경우, 1978년부터 1994년 사이에만 영국노총(Trade Union Congress, TUC) 소속 노조간 143여건의 통합사례가 발견되는 등 1980년대부터 활발해진 노동조합 간 통합은 지금도 계속되고 있으며, 산업별 노동조합 통합을 넘어 일반노조 형태의 슈퍼노조들이 생겨나고 있다. 지방정부 단체교섭에 참여하고 있는 소위 '빅3'로 불리는 TUC 소속의 영국의 3대 노조인 Unite(일반노조), UNISON(공공부문 노조), GMB(일반노조)의 경우도 노동조합 간 통합과정을 통해 지금에 이르게 되었다.<sup>19)</sup> 2008년 6월 기준으로 TUC는 59개의 가맹노조의 약 650만 명의 조합원을 대표하고 있는데 이 중 약 60%에 달하는 39만 명의 조합원이 3대 노동조합에 가입되어 있다.

1990년대의 가장 대표적인 노동조합 통합의 사례는 단연 1993년도의 공공부문 3개 노동조합의 통합으로 출범한 UNISON의 사례일 것이다. 1979년 이후 대처 정부의 계속된 신자유주의 정책들은 노동조합간의 통합논의를 활발하게 만들었

18) 채준호 (2008), 「영국의 노동조합 통합」, 『노동저널』 2008년 6월호 참고

19) 2008년 6월 기준으로 TUC는 59개의 가맹노조의 약 650만 명의 조합원을 대표하고 있는데 이 중 약 60%에 달하는 39만 명의 조합원이 3대 노동조합에 가입되어 있다. TUC (2008), 'Britain's Unions', [http://www.tuc.org.uk/tuc/unions\\_main.cfm](http://www.tuc.org.uk/tuc/unions_main.cfm)

고, 1984년 광산노조의 파업참패와 1987년 총선에서 보수당의 승리로 대처정부가 3번째 집권에 성공하면서 노동조합들의 위기의식은 더욱더 커져 갔다. 노동조합 간 통합은 이러한 시기 가장 효과적인 위기타개 방안으로 급부상한다. 1986년부터 1989년 사이 전체 영국 노동조합의 40%가 통합논의를 진행했다. 이 중 공공 부문 노조의 통합논의도 활발히 진행되는데 1990년 이후 TUC에 소속된 공공부문의 노동조합 수는 통합으로 인해 18개에서 13개로 줄어들었다. 1993년 UNISON을 시작으로 공공부문의 노조 간 통합이 이루어졌고 1998년 기준으로 TUC 전체 675만 조합원 중 30%의 조합원이 4개의 통합된 공공부문 노동조합 소속이었다(Undy, 1999: 447).

공공부문 노동조합 통합의 문제는 1987년 보수당의 재집권으로 외부의 정치적 위협이 커진 1988년 NALGO(지방정부 사부직 공무원 중심의 공공부문 노조)의 회의에서 본격적으로 NUPE(지방정부 현업직 공무원 중심의 공공부문 노조)와의 통합문제를 다루면서 급물살을 탔다. 통합의 목적은 규모와 자본의 증가를 통한 더 큰 단일성(unity)을 이룩하여 변화된 노동환경에 효과적으로 대응하겠다는 것이었다. 비록 기존 노동조합의 조직구조와 성향, 교섭구조 등의 차이로 여러 통합의 걸림돌들이 존재했음에도 불구하고 정부의 일방적인 신공공경영(New Public Management) 정책에 대응하기 위해서는 통합이 가장 효과적이라는 공감대가 노동조합들 사이에 형성되기 시작했다(Thornley외, 2000: 148). 결국 통합에 대한 강한 신념으로 인해 당시 규모면에서 모두 10대 노동조합에 속해있던 공공부문의 세 개 노동조합은 약 6년간의 통합논의를 거쳐 UNISON이라는 이름으로 1993년 통합된다. NALGO의 약 76만 조합원, NUPE의 75만 조합원, COHSE(보건의료노조)의 20만 조합원이 통합돼 조합원 규모 150만 명 이상의 영국 최대의 노동조합으로 탄생한다(Undy, 1999: 447).

UNISON은 현재 천2백 명의 전임 노조간부들을 고용하고 있으며 이들 중 4백 명은 런던 본부에 나머지는 대부분 지역사무소에 고용되어 지부나 지부대표들을 지원하는 역할을 한다. 또한 각 지부에서도 지부단위의 노동조합업무를 담당할 인원을 별도로 고용한다. UNISON의 재정은 대부분 조합비로 충당이 되고 나머지 부분은 각종 출판물의 수입 등으로 충당된다. 2000년 기준으로 약 1억4백만 파운드의 예산을 집행하고 있다. 살펴보았듯이, UNISON은 6개의 서비스그룹으로 나뉘어져 각각의 단위그룹이 담당부문의 단체교섭을 책임진다.

1980-90년대의 시장주의적 정부개편과 파편화된 단체교섭구조에 대응하기 위해 중앙정부 노동조합들의 통합논의 또한 가속화되었다. 이 중 가장 중요한 통합 사례는 1998년 여러 중앙 공무원 노동조합들의 통합으로 출범한 노동조합인 '공공 및 상업서비스 노동조합'(Public and Commercial Services Union, PCS)의 출범일 것이다. PCS의 출범 경과를 살펴보면 1988년 '공무원협회'(Society of Civil and Public Servants)가 '공무원 노동조합'(Civil Service Union)과 통합해 '전국공무원노동조합'(National Union of Civil and Public Servants, NUCPS)이 출범한다. 이 후 1996년에는 NUCPS가 부처별 노동조합 중 가장 규모가 큰 '국세청 공무원연합'(Inland Revenue Staff Federation, IRSF)과 통합해 '공공서비스·세금·상업 노동조합'(Public Service, Tax and Commerce Union, PTC)이 탄생했고, 1998년 PTC와 '공공서비스연합'(Civil and Public Service Association)의 통합으로 26만 6천명의 조합원을 가진 중앙정부 최대 노동조합으로 PCS가 출범하게 된다(Carter 외, 1999: 137). 최근에는 '기술·경영자 연합'(Engineers' and Managers' Association, EMI)과 중앙공무원 전문직 노동조합인 IPMS(Institution of Professionals, Managers and Specialists)가 2001년 11월 통합돼 약 10만4천명 규모의 PROSPECT(5대 중앙정부 노동조합 중 하나)가 출범했다.

2007년에는 영국 노동조합 통합의 역사상 가장 큰 규모의 노조통합이 이루어졌다. 조합원규모 110만 명의 제조업을 중심으로 다양한 산업을 대표하는 Amicus와 80만6천명의 조합원이 가입되어 있고 지방정부 단체교섭에 참여하고 있는 운수일반노조(Transport and General Worker's Union, T&G)간 통합이 성사된 것이다. Amicus와 T&G의 조합원들은 양노동조합 간 통합 찬반투표를 통해 노조합병에 동의했으며, 2007년 5월 조합원 규모 약 2백만 명의 영국최대 노동조합인 Unite가 공식적으로 출범했다. 이는 기존의 조합원 규모 면에서 가장 큰 UNISON(공공부문 노동조합 130만 조합원)보다 약 70만 명이 더 많은 영국의 최대노조가 탄생한 것을 의미한다. 통합의 이유는 UNISON의 그것과 큰 차이는 없다. 즉 규모가 중요하다(size matters)는 것이다. 정치적, 재정적 영향력을 높이기 위해 통합을 통한 규모의 성장이 필수적이며 최선의 대안이 될 수 있다는 논리다. 통합 당시 Unite의 공동위원장은 새로운 노동조합의 목표는 임금과 근로조건개선, 정치적 변화를 위한 노동운동, 영국노총(TUC)과 노동당과의 협력을 통한 국제연대를 강화하는 것이라 주장했다. 이와 같이 중앙정부와 지방정부

의 공무원들을 대표하는 노동조합들은 최근 통합의 과정을 통해 그들의 정치·사회적 영향력을 높이고 조합원 감소로 인한 재정적인 어려움도 극복하는 전략을 강구하고 있다.

#### 나) 노동조합 운영의 변화

노동조합 간 통합 외에도 노동조합 내부조직의 운영의 변화도 목격된다. 1980-90년대의 중앙정부 조직혁신을 통한 서비스 분권화와 집행부서의 설립 등은 역으로 노동조합 지부들에게는 지부단위 노조운동을 발전시킬 수 있는 기회를 제공한 측면이 있다. 이러한 현상을 Fairbrother를 중심으로 한 일부 학자들은 ‘현장조합주의’(workplace unionism)의 부활과 확장으로 보고 있다(Duncan, 2001: 31). 중앙 집중적 단체교섭 구조에서 중앙본부에만 집중되어 있던 많은 권한들이 지부단위 교섭을 통해 지부로 이양되었고 이는 지부의 역할강화를 의미한다. 물론 부처별 차이는 존재하나 대부분의 중앙정부 부처와 집행부서에서 발견되거나 지방정부의 지부운영에서 발견된다(Fairbrother, 1996: 136). 과거 이들의 역할이라는 것은 단순히 중앙의 지침을 조합원들에게 전달하고 조합원의 의견을 중앙에 전달하는 정도의 것이었다. 하지만 교섭단위의 분권화와 파편화로 이들은 직접적으로 교섭에 참여해야 하고 과거와는 비교할 수 없을 만큼 중요하고 적극적인 역할을 해야 만하는 상황에 놓이게 된 것이다(Fairbrother, 1996: 137).

실질적으로 이러한 현장조합주의 또는 현장중심주의는 지방정부 노동조합인 UNISON의 운영에서도 발견된다. 앞에서 살펴보았듯이, UNISON은 지부단위의 독립성을 보장하기위해 UNISON에 고용된 어떠한 간부나 임원도 지부의 허락 없이 지부를 방문할 수 없다는 자체규정을 가지고 있다. 하지만 중요한 것은 이러한 현장조합주의의 강조가 전체조직의 분권화를 의미하지는 않는다는 것이다. 이것은 현장조직의 강화와 더불어 현장과 중앙의 상호결합을 강조하는 방향으로 발전하였다. 다시 말해 현장조직의 발전과 동시에 이러한 활동들을 조정하여 조직 전체의 일관성과 단일성의 유지가 강조되었던 것이다. 오히려 이는 현장조직의 강화와 더불어 중앙과 지부사이의 상호결합 (articulation)을 강조하는 형태로 발전하였다(박태주의, 2001).<sup>20)</sup>

노동조합 운영에 있어 또 다른 변화는 조합원의 꾸준한 감소로 새로운 형태의 '경영주의적 노동조합주의'(managerial unionism)가 생겨났다는 것이다. 이 개념은 시장에서 기업이 소비자의 요구를 충족시켜 주듯이, 노동조합들이 조직화를 위해 조합원들에게 매력적인 서비스와 확실한 이익을 담보해야한다는 것이다. 노동조합은 단체교섭이나 단체행동을 통해 전체적인 조합원 이익을 대변하는 동시에 개인 조합원에 대한 서비스를 확대해야함을 의미한다. 이러한 조합주의에서 노조 지도부의 역할은 현재 조합원들과 미래의 잠재적인 조합원들의 관심과 이익에 대한(특히 여성, 전문직, 청년 그리고 시간제 근로자들을 주 대상으로) 철저한 연구·조사를 통해 해당 조합원들의 관심을 충족시켜주는 것이다(Heery and Kelly, 1994). 이와 관련해 UNISON의 교육 프로그램은 조합원들의 관심을 충족시키기 위한 매우 매력적인 서비스 중 하나이다. UNISON은 1994년 조합원 교육을 위해 Open College를 창설했다. Open College에서는 노동조합운영과 노동운동을 위한 교육뿐만 아니라 직업교육을 포함해 개인의 학문적 성취를 위한 교육도 병행하고 있다. 특히 민간 교육기관이나 대학과 연계한 UNISON의 교육 프로그램은 조합원들에게 큰 호응을 얻고 있다. 이 같은 UNISON의 교육 정책은 통합 이전 NALGO의 교육제도를 계승한 것이라 할 수 있다. 대부분의 노동조합들이 노동운동과 노조운영을 위한 교육에 치중한 반면, 1920년 NALGO는 승진을 원하는 지방정부 공무원들을 대상으로 직업교육을 실시하기 위해 Correspondence Institute라는 교육기구를 창설했으며, 1993년 통합 당시 NALGO에는 직업교육을 담당하는 직원이 44명이나 고용되어 있었다.

#### 다) 투쟁적 노동운동

공무원 노동조합이 신공공경영에 대응하기 위한 방안 중 하나는 단체행동이다. 단체행동권이 제약되어있는 우리나라에서야 이 방식에 대한 실효성에 대한 논란이 있을 수 있으나 단체행동권이 부여된 영국의 공무원들에게는 중요한 전략 중 하나임이 분명하다. 기존의 안정적 공공부문에서의 노사관계는 70년대 들어 임금문제나 공공부문 차별정책에 대항한 파업들이 계속되며 공공부문에서도 전투적

20) UNISON의 본조의 권한은 여전히 유효하다. UNISON은 중앙에서 노조전임의 역할을 확대하는 한편, 재정에 대한 권한을 강화했고, 단체행동권에 대한 재가를 중앙에 집중시키는 동시에 정치적 활동을 중앙이 독점하고 있다.

조합주의가 발전한다. 구체적으로 지방정부 현업직 노동자(manual workers)들의 파업(1970, 1979), 교사들의 파업(1969, 1974, 1979, 1984-85), 병원보조원과 간호사들의 파업(1973-74, 1979, 1982), 중앙공무원들의 파업(1979, 1981) 그리고 소방공무원들의 파업(1977-78) 등은 공공서비스를 제공하는 분야에서 처음 단체행동을 보여준 사례이다.

공공부문에서의 파업이 1970년대에 비해 1980-90년대 줄어들기는 했지만 대처 정부 동안 영국 전체 노동분쟁 중 매년 파업손실일이 가장 컸던 파업을 살펴본 연구조사 결과에 의하면 보수당 정권 18년 동안 공공부문의 파업이 연중 가장 많은 파업손실일을 기록한 해는 1979년, 1987년 그리고 1990년을 제외한 15년에 달한다. 이것은 비록 전체적인 노동분쟁의 감소는 계속되고 있으나 이 중 공공부문이 차지하는 비율은 여전히 상당히 높음을 보여준다. 이 같은 경향은 노동당 정부에서도 계속되고 있다. 특히 2002년도 최초의 현업직·사무직이 함께 한 전국단위 지방공무원파업이나 2004년도 중앙정부 공무원 인원감축계획에 반발해 PCS를 중심으로 진행된 중앙정부의 파업, 민영화 계획에 반발해 2005년 5월에 진행된 BBC 노조의 파업 등은 악화된 정부 노사관계가 쉽게 안정화 되지 않을 것임을 보여주는 사례이다.

2007년 브라운총리가 취임한 이후로도 공무원노조의 불만은 계속되고 있으며 크고 작은 공무원노동조합의 쟁의행위는 계속되고 있다. 고든 브라운이 재무부 장관 때부터 지속적으로 추진해온 공공부문의 구조조정에 대해 공무원 노동조합이 조직적으로 반발하고 있으며, 2007년과 2008년 발표한 공공부문의 임금인상안에 대해 노동조합들은 파업 위협으로 맞서고 있어 향후 브라운 정권과 공무원 노동조합간의 관계가 그리 낙관적이지 않을 것임을 보여주고 있다. 혹자는 이 같은 최근의 사태로 공공부문의 대대적인 파업으로 출발한 1978-79년의 '불만의 겨울'(winter of discontent)이 재현될 수 있다는 우려를 표하기도 한다. 특히 정부가 지속적으로 공공부문의 신자유주의적 개혁을 추진하겠다고 공언하고 있어, 앞으로도 공무원노조의 쟁의행위는 지속될 것으로 보인다.

신공공경영으로 인한 부정적 결과들에 대한 노동조합과 이들 조합원들의 불만은 최근 실시된 지방정부 3개 노조의 지도부 선거결과에서도 엿볼 수 있다. 지방정부 단체교섭에 참여하는 영국 제3대 노조인 TGWU(이후 Unite로 통합)와 제4대 노조인 GMB의 지도부 선거결과 모두 좌파성향의 지도부가 선출된 것이다.

2003년 5월 TGWU의 지도부 선거에서 좌파후보인 Tony Woodley가 언론에 의해 '블레이신봉자'라는 꼬리표가 붙은 Jack Dromey를 큰 표 차로 따돌리며 위원장에 당선됐다. 새로 당선된 Woodley는 다른 노동조합의 좌파지도부들과 공동으로 블레이어 정권의 정책에 반대하는 운동을 펼칠 것으로 예상됐다. 이전 4월에 있었던 GMB의 지도부 선거 결과도 좌파성향을 가진 Kevin Curran이 위원장에 당선됐다. 특히 이 선거 결과는 기존의 지도부가 상대적으로 우파진영이라는 사실에 비춰 상당히 의미있는 변화라고 할 수 있다. Curran은 후보시절 이후의 정부와의 관계가 순탄치 않을 것임을 경고하며, GMB가 가지고 있던 노동당 지원 정치자금 4천만 파운드를 집행하지 않겠다고 밝히기도 했다(Hall, 2003). 이것은 현재 UNISON의 위원장 역시 뚜렷한 좌파성향의 인물이라는 점을 고려하면 앞으로의 지방정부 내 전투적 조합주의가 발전할 수 있는 가능성을 보여준다. 이러한 노동조합의 태도·성향변화는 노동당정권의 노동정책에 대해 실망한 노동자들의 불만을 방증 한다고 볼 수 있다.

#### 라) 고객, 시민사회, 타 노동조합과의 연대

1980년대 초, 신공공경영의 한 형태로 '강제경쟁입찰제(CCT)'가 처음 도입되었을 때만 해도 노조의 대응은 반사적인 것이었고 무계획적이었다. 전체 노동조합 수준의 대책이라고 해봤자 맹목적인 CCT에 대한 반대입장의 표현 정도가 전부였다. 1980년대 중반까지 공공부문 노동조합들의 본조로부터의 지침은 전무하다시피 했으며, 지부단위의 투쟁이 민간과의 경쟁 위협에 맞서는 중추적인 역할을 했다. 물론 이러한 지부단위·지역단위 대응의 성공여부는 전적으로 그 지부의 영향력, 단결력, 투쟁의지 등에 달려 있었지만 지역단위 노동조합의 새로운 변화를 모색하는 계기를 마련하기에는 충분했다. 지방정부 공무원노조의 경우, 계속된 국지적인 파업이 실패로 돌아가자 노동조합들은 CCT 반대운동의 조정자로서의 새로운 역할개발을 모색한다. 이것은 노조지부와 일반 고객과의 연대 모색에 역점을 두는 방향으로 발전한다. 이러한 CCT에 대항한 외부와의 연대 투쟁은 초기엔 성과를 거두지만 성공의 대부분은 교사나 학부모들과 함께 투쟁한 학교급식이나 청소 분야에 머물고 만다. 하지만 1980년대 중반 이후 CCT 반대 투쟁 방식은 공공서비스 반민영화 운동의 영향을 받아 중앙집행부의 적극적인 참여가

동반한 더욱 전문적인 형태로 변화한다. 이는 기존의 노동조합의 투쟁방법에서 탈피해 언론과 외부단체로부터 지지를 얻어내는 이익단체 형태의 전략변화를 의미하는 것이었다. 즉 기존 일자리에 대한 기득권을 지키는 방법에서 지방정부의 정책입안자, 언론, 소비자 단체, 그리고 일반 국민을 설득하는 방법으로 투쟁방향을 변경한 것이다. 이러한 결과는 노동조합 간의 협력을 증진하고 우호 단체들의 수를 늘려갔다. 정부의 의도와는 달리 NUPE와 같은 현업직 노동조합과 전국·지방공무원노조(NALGO)와 같은 사무직노동자들의 공동대응을 이끌어 낸다. 이 같은 과정을 통해 NALGO 및 NUPE, 보건서비스연맹과의 관계를 더욱 공고히 하는 계기를 마련했으며, 결국 1994년 이들 노조 간 통합으로 이어진다(Thornley 외, 2000:148).

공동대응이 성공하기 위해 노동조합 및 관련단체들 간 조정역할을 담당할 '공공위원회'(Public Service Committee)가 영국노총(TUC) 내에 설치되었고, 관련 노동조합의 공동투자를 통해 '공공부문민영화연구단' (Public Services Privatisation Research Unit, PPSRU)이 출범했다. 이러한 지방정부 노동조합 간의 협력이나 CCT반대를 위한 공동연구 등은 지방정부 노동조합 운동에서는 매우 새롭고 혁신적인 변화였다. 연구단체는 지방정부의 사례를 수집해 비교분석하고 이들 연구내용들을 각 노동조합 조직들과 공유하였다. 특히 NUPE의 중앙집행부는 각 지부와의 공생적 관계에 역점을 두고 CCT 반대투쟁을 전개해 간다. 이 후 전개한 운동의 주된 내용은 공공서비스가 계속적으로 지방정부에 의해 제공돼야 하며, 서비스 수준의 품질을 높이기 위해서는 서비스를 제공하는 노동자들의 임금수준이나 노동조건도 높여야 한다고 것이었다.

이러한 노동조합들의 간의 연대와 공동연구는 2002년 지방정부 파업이 후 신설된 임금위원회(Pay Commission)의 활동에서도 두드러진다. 지방정부 공무원 노조인 UNISON, T&G, GMB 등 3개 노동조합들은 시민단체와 관련학계전문가들과 함께 지방정부 공무원들이 직면해 있는 임금, 노동조건, 채용 등에 대한 매우 유익한 연구결과들을 공동으로 만들어 냈고, 이후 단체교섭의 중요한 근거자료로 사용할 수 있었다. 현재에도 각 노동조합별, 노동조합 간, 또는 민간 시민단체와의 연대를 통해 공공서비스의 민영화와 외주화의 부정적 영향을 적극적으로 홍보하고 있다. 최근(2008년 6월) 여러 공공부문 노동조합들이 함께 참여하고 영국노총(TUC)이 주축이 되어 진행 중인 'Speak Up for Public Service' 캠페인은

공공부문 노동자의 임금인상을 위해 정치인을 대상으로 한 로비를 주요 목적으로 한다. 시민단체와 관련 연구단체가 함께 참여하는 UNISON의 'Positively Public'도 이러한 연대 캠페인의 형태를 하고 있다. 이와 함께 신자유주의 공공개혁에 대한 대안제시를 위한 노력도 함께하고 있는데, UNISON과 영국의 민주개혁형상의 시민단체인 Compass는 공동연구를 통해 공공개혁의 대안을 제시한 'Voices for Real Reform' 보고서를 2007년 출간한바 있다. 특히 이러한 대안 제시는 외부단체나 시민들이 노동조합 캠페인에 동참하게 만드는 동기를 부여한다는 측면에서 매우 중요하다고 하겠다.

중앙정부의 최대 공무원노조인 PCS는 위와 같은 국내에서의 연대차원을 넘어 국제연대를 시도하고 있다. 2007년 9월 PCS는 프랑스 사르코지 대통령이 중앙정부 내에서 22,000개의 일자리를 줄이겠다고 공표한 이후 프랑스의 공무원노조인 Fédération Générale des Fonctionnaires Force Ouvrière를 지원하겠다는 성명을 발표했다. 사르코지 대통령은 공공부문 축소정책의 일환으로 2008년 정년퇴직으로 줄어들 수천개의 일자리가 없어질 수 있다고 발표했다. 이는 공공부문의 500,000명 정도의 근로자의 연금이 삭감될 것이라는 계획이 알려진 뒤 즉시 발표된 것이라 공공부문 노동자들의 거센 반발을 불러왔다. PCS의 부위원장은 사르코지가 추진하는 정책은 근시안적 사고에 기인한 것이며, 프랑스의 이 같은 정책과 현재 진행중인 영국내의 공공부문 인력 감축, 임금동결 등은 같은 뿌리를 가지고 있으며, 이 같은 공무원 노동자들에 대한 정치적 공격에 맞설 수 있는 방법은 오직 각국의 공공부문 노동조합의 연대 투쟁뿐이라고 주장했다(PCS, 2007).

#### 마) 정치적 연대

노동조합과 정당과의 연대 또한 매우 중요한 전략 중하나이다. 특히 공무원과 공공부문 정책 입법과정에서 이들 정치인들의 역할의 중요성을 고려하면 노동조합의 정치적 연대는 반드시 필요한 전략 중 하나이다. 영국의 경우, 노동조합과 정당, 특히 노동조합과 노동당의 관계는 노동당의 탄생을 노동조합이 주도했다는 점과 지금도 노동조합의 재정적·정치적 지지가 없이는 노동당의 운영이 불가능하다는 점에서 매우 밀접하다고 할 수 있다. 지방정부를 대표하는 3개 노동조합을 포함해 총 16개 노동조합이 노동당에 가입되어 있으며, 가입 조합원은 약

264,000명에 이른다. 노동조합은 또한 노동당 정당대회(National Party Conference)에서 50%의 의결권을 가지고 있으며, 당의 의장과 부의장 후보의 제청할 수 있다.

실제 총선 및 각종 지방선거에서 노동조합의 역할은 매우 중요하다. 특히 1997년 총선 당시, 18년간의 보수당 정권 내에서 신자유주의 정책들과 반노동조합 정책들로 인한 노동조합의 영향력 약화와 조합원 감소 등으로 고통받아온 영국의 노동조합들은 누구보다 노동당의 집권을 바랬었고 적극적으로 선거에 개입했다. 1997년 선거에서 노동당 소속 노동조합들은 '노동조합노동당연락기구(National Trade Labour Part Liaison Organisation, TULO)'를 통해 93개의 전략지역에서의 노동당 후보의 당선을 도왔다. 특히 UNISON, T&G, GMB를 포함한 영국의 대형 노동조합은 특별 정치자금으로 노동당을 지원했을 뿐 아니라, 93개의 전략지역에 노조에 고용된 인력을 지원했다. 93개 전략 지역 중 92곳에서 노동당의 승리를 도우며, 결과적으로 18년 만의 노동당의 재집권에 지대한 영향을 미쳤다. 2001년 선거에서도 노동당 전체 선거비용의 약 55%를 노동조합의 지원으로 충당했으며, 114개 전략지역에 인력을 지원했다. 노동당 후보지원을 독려하는 편지를 각 조합원에게 보내는 캠페인을 벌였는데, 무려 전체 유권자의 약 10%인 450만 명에게 독려편지가 보내졌다(Ludlam and Taylor, 2003).

한편, 노동당 소속 국회의원과 노동조합의 친밀한 관계 유지를 위해 '국회의원 노동조합그룹(Trade Union Group of MPs)'을 결성했는데, 사실상 정부 내 공직을 맡고 있는 경우를 제외한 모든 노동당 국회의원들은 노동당에 소속되어 있는 노동조합 중 하나에 소속되어 있다. 이러한 노동조합과 노동당의 밀접한 관계는 노동당 정부의 정책입안에도 영향을 미쳤다. 최근의 이 같은 예는 2004년 워릭대에서 개최된 노동당의 정책포럼(National Policy Forum)결과를 보면 잘 나타난다. 이 포럼 결과는 소위 '워릭협정'(Warwick Agreement)이라하는데 정부, 노동당원, 노동조합, 사회주의연합(Socialist Society)이 4년간의 토의 끝에 도출한 것이다. 공공부문과 관련된 포럼의 주요 내용은 i) 지방정부 내에서의 민영화 및 외주화로 인한 고용의 이중구조화(two-tier workforce) 방지, ii) 국가의료서비스(National Health Service, NHS)에서의 청소 하청 재고, iii) 민간자본유치 장려정책인 '민간투자사업(Private Financial Initiative, PFI)' 시행 시 감독 강화, iv) 공공부문 내 직원 교육 강화, v) NHS의 대량인력 이동 금지, vi) 지방정부의 불평

등 임금 개선, vii) 학교 급식의 질 개선 등이 포함되어 있다(TULO, 2008). 이 외에도 노동당 정권이 이후 도입된 노동조합 인정제도나 최저임금제(National Minimum Wage)의 도입은 노동조합의 이해를 반영한 정책 중 대표적인 것이다.

하지만 이러한 노동조합과 노동당의 관계에도 불구하고 앞서 살펴보았듯이 공무원 노조를 비롯해 공공부문의 노동조합들의 단체행동은 계속되고 있다. 이것은 노동조합의 요구를 수용함에 있어 노동당 정부가 가지고 있는 현실적 한계에 기인한다고 하겠다. 최근 들어 공무원 노동조합의 정부 정책에 대한 반발이 거센 것은 사실이나, 그렇다고 노동당과의 정치적 연대의 끈이 끊어졌다고 보기는 힘들다. 노동조합들에게는 이러한 정치적 연대는 전략적으로 반드시 필요한 것이며, 정치적 연대가 가능한 대안적 정당이 존재하지 않는 한, 정부와 노동조합 간 갈등이 존재하더라도 정치적 연대는 계속될 것으로 보인다. 특히 다음 총선에서 노동당의 승리를 장담할 수 없는 최근의 정치적 상황은 노동조합과 노동당과의 더욱더 긴밀한 연대를 요구하고 있다.

#### 바) 조합원 확대

신자유주의 공공개혁이 노동조합 운영에 미친 또 다른 영향은 외주화와 민영화를 통해 민간으로 이양된 인력에 대해, 또는 민간계약자에 의해 신규 고용된 인력에 대해 노동조합원의 자격을 줄 수 있는 가에 대한 논의였다. 이 같은 논의는 외주계약을 통해 조합원이 감소한 노동조합에게는 고민거리가 되기에 충분했고, 민영화 및 외주화로 인한 고용의 이중구조화에 직면한 지방정부 노동조합들에게는 이러한 고민은 조속히 해결해야하는 것이었다. 외주계약에 의해 민간부문으로 넘어간 인력에 대해 조합원 자격을 주지 않는 것은 계속되는 공공서비스의 민간화를 고려할 때 심각한 조합원 감소의 문제를 야기할 수 있었다. 물론 예전부터 공공부문 노조의 성격을 띠고 있음에도 불구하고 민간부문과 공공부문의 조합원을 대표하던 GMB나 TGWU는 문제가 없었지만 순수 공공부문의 조합원만을 인정하던 NALGO와 NUPE에서는 문제가 되었다. 1994년 까지 UNISON으로 통합된 NALGO와 NUPE는 그들의 민간부문으로 이양된 기존 조합원을 조직 내에 머물 수 있도록 자격 기준 수정(공공부문뿐 아니라 공공서비스 제공자까지를 포함한)에 대해 지속적인 압력을 받아왔다. 이후, 1994년 UNISON이 ISS라는

비교적 규모가 큰 청소업무 민간계약자와 임금, 노동조건, 조합 사무실을 포함한 노동조합 부대시설에 대해 전반적인 협약을 체결함으로써, 민간부문 계약자에게 고용된 노동자들에게도 조합원 자격이 주어졌다. 이것은 기존의 노동조합이 공무원이나 공공부문 종사만을 대상으로 한 노동조합 형태에서 더욱 다양한 직종을 대상으로 하는 일반노조형태로 변화하고 있음을 의미한다.

## 5) 결론과 시사점

영국에서의 행정개혁은 1979년 보수당정권이 출범한 이후 매우 강력하게 추진되어 오고 있으며, 1997년 노동당 정권이 집권한 이후로도 눈에 띄는 큰 변화 없이 이 같은 기조는 유지되고 있다. 1979년 출범한 보수당 정권에게는 공공부문은 과잉인력, 관료적 조직, 재정적자의 원인, 그리고 시장원리에 전혀 동요하지 않는 강력한 노동조합의 본거지로 이해되었다. 이러한 폐단을 수정하기 위해 대처정부는 재정적 감독의 강화, 경쟁의 도입, 외주계약, 민영화를 통해 공공부문에서의 시장주의적 경영환경의 도입을 원했다. 이것은 기존의 공공부문에서의 '모범사용자'(Model Employer)로서의 정부의 의무가 '경영중심의 사용자'(Managerial Employer)로서의 역할로 변화함을 의미한다. 행정개혁의 핵심은 1) 정부조직의 분산 (disaggregation of administrative units), 2) 명백한 업무의 기준과 평가방법 설립, 3) 업무의 진행과정보다 결과적 측면을 강조, 4) 공공부문 전반에 걸친 외주화, 4) 경쟁추구, 5) 민간부문형 경영기법으로 요약될 수 있다(Hood, 1991). 이러한 신공공경영의 이면에는 1970년 말 강력한 노동자 투쟁을 경험한 이후, 보수당 정권의 노동조합 영향력을 약화시키려는 의도가 숨어있었다. 즉 막강한 영향력을 행사했던 공공부문의 노동조합들에 대한 대처정부의 강한 거부감이 신공공경영의 강력한 추진의 한 원인으로 분석된다. 이런 면에서 영국의 신공공경영의 추진은 강력한 반공공부문과 반노동조합 정서에 기반을 둔 극단적 형태의 '이념적 정치 프로젝트'(ideologically propelled political project)라는 주장도 있다(Ferner, 1994).

1979년 이후 강력하게 추진되어 온 공공개혁 정책들은 정부 내 고용의 감소, 이에 따른 공무원노조의 조합원 감소, 단체교섭 구조의 파편화, 단체협약 적용 범위의 축소, 고용의 불안정화, 비정규직화(고용의 유연화) 등 공무원 노동조합에

게는 전혀 반감지 않는 부정적 결과만을 가져왔다. 신자유주의 개혁정책이 강력히 추진 될수록 노동조합들의 생존을 위한 노력도 계속되었다. 이 중에서 흥미로운 것은 공무원노동조합 간의 통합논의이다. 외부의 압력이 강해질수록 노동조합 간 통합에 대한 압력도 함께 강해졌다. 현재 우리나라의 공무원 노동조합들 또한 이러한 통합 논의를 진행하고 있어, 영국의 공무원 노조 간 통합 사례는 우리에게 의미하는 바가 커 보인다.

특히 UNISON의 통합을 눈여겨 볼 필요가 있다. UNISON 통합 당시 가장 큰 걸림돌 중 하나는 기존의 노동조합이 가지고 있는 분파주의를 이후 통합될 노동조합에서 어떻게 극복할 수 있는가의 문제였다. 특히 지방정부 사무직 공무원 노동조합인 NALGO와 현업직 중심의 NUPE의 상호불신, 또는 NUPE가 NALGO에 가지고 있는 '보스노조'라는 선입견은 통합논의에 있어 가장 큰 걸림돌이 되었다. 하지만 외부의 정치적 위협이 커지고 노동조합이 직면한 환경이 더욱 악화됨에 따라, 여러 가지 우려에도 불구하고 5년간의 논의 끝에 NUPE와 NALGO는 통합에 합의한다. 통합 이후 결과적으로 UNISON은 공공부문을 대표하는 노동조합으로서의 역할 뿐 아니라 영국 내 최대노동조합으로서 막강한 영향력을 행사해 왔다. 특히 지방정부의 단체교섭 체제는 중앙집중적 구조를 유지할 수 있었고, 지방공무원의 사무직과 현업직의 교섭이 하나의 교섭기구로 통합됨으로써 영국 내 최대 교섭기구에서 가장 많은 교섭권을 확보하게 되었다. 노동조합 간 노동운동과 노조운영에 대한 견해의 차이와 분파주의를 극복하고 통합을 이룬 UNISON의 사례는 우리나라의 공무원 노동조합 간 논의과정에서 좋은 반면교사가 될 수 있을 것이다.

영국 공무원노조의 타 노동조합, 시민단체, 학계 그리고 정계와의 연대 노력도 우리에게 의미하는 바가 크다. 특히 공무원들이 제공하는 서비스가 가지고 있는 공공성을 감안할 때, 공무원 노동조합만의 독자적인 운동만으로는 사회적 정당성을 확보하기 힘든 것이 사실이다. 서비스의 고객인 일반 국민, 시민단체들과의 접촉면을 넓혀나가고, 신자유주의 개혁이 가져올 수 있는 부정적 영향에 대한 적극적 홍보와 함께 실현가능한 대안을 제시할 수 있어야만 한다. 기억해야 할 것은 상당수의 일반 국민들 또한 공공부문의 비효율성과 이를 개선하기 위한 공공부문 개혁에 동의하고 있다는 사실이다. 이러한 국민적 인식을 변화시키기 위해서는 다양한 형태의 사회·정치적 연대를 통해 공무원 노동조합의 운동이 이들 조

합원들뿐 아니라 일반대중의 이익을 위한, 공공서비스 질 향상을 위한 것임을 적극 홍보해야만 한다. 이것이 실현되었을 경우에만 공무원 노동운동은 정당성을 확보할 수 있을 것이다.

끝으로 영국 지방정부의 단체교섭의 경우, 단체협약의 체결 시 협약의 내용을 전국적으로 받아들여야하는 기본사항과 지역별 수정이 가능한 협약안 등 단체협약을 4파트로 구분하여 보다 유연한 접근을 하고 있다는 점이 흥미롭다. 결국 이러한 유연한 접근은 전국단위 교섭에서의 보다 큰 가이드라인의 제공을 강조하는 동시에 지역별 기관교섭의 중요성을 강조하는 것이다. 교섭비용 절감이나 단협안의 원활한 이행 차원에서 영국과 같이 중앙공동교섭을 중요한 교섭의 틀로 유지하되, 동시에 지역별 기관교섭이나 행정부교섭의 중요성도 강조되어야 할 것이다. 문제는 우리나라의 경우, 정부공동교섭 의제에 상당수 기관별 교섭의제들이 중복적으로 포함돼 있거나, 기관교섭 의제에 중앙교섭의제들이 포함되어 있는 등 중앙교섭과 기관교섭의 의제구분이 불분명한 경우가 발생하고 있다. 중앙과 기관의제의 명확한 구분과 시기의 조정이 시급하다 하겠다.

<참고 문헌>

- ACAS (2003), *Time Off for Trade Union Duties and Activities* (London: ACAS)
- Bach, S. and Winchester, D. (1994), 'Opting Out of Pay Devolution? The Prospects for Local Pay Bargaining in UK Public Services', *British Journal of Industrial Relations*, 32:2.
- Bach, S. and Winchester, D. (2003), 'Industrial Relations in the Public Sector' in Edwards, P. (ed.), *Industrial Relations: Theory and Practice* (Oxford: Blackwell)
- Beaumont, P. (1992), *Public Sector Industrial Relations* (London: Routledge)
- Beaumont, P. (1996), 'Public Sector Industrial Relations in Europe' in Belman, D., Gunderson, M. and Hyatt, E. (eds.), *Public Sector Employment* (Madison: Industrial Relations Research Association)
- Belman, D., Gunderson, M. and Hyatt, E. (eds.) (1996), *Public Sector Employment* (Madison: Industrial Relations Research Association)
- Bewley, H. (2006), 'Raising the Standard? The Regulation of Employment, and Public Sector Employment Policy', *British Journal of Industrial Relations*, 44(2), pp. 351-372
- Black, J. (1996), 'Industrial Relations in the UK Prison Service: The Jurassic Park of Public Sector Industrial Relations', *Employee Relations*, 17(2), pp. 64-88.
- Carter, B. and Fairbrother, P. (1999), 'The Transformation of British Public-Sector Industrial Relations: From Model Employers to Marketised Relations', *Historical Studies in Industrial Relations*, 7, pp. 119-146
- Corby, S. (2005), 'Spot the Difference Between the Public and Private Sector: Disputes and Third-Party Intervention in Britain', *Public Money and Management*, 25(2), pp. 107-114
- Corby, S. and White, G. (ed.) (1999), *Employee Relations in the Public Services* (London: Routledge)
- Doogan, K. (1999), 'The Contracting-Out of Local Government services: Its Impact on Jobs, Conditions of Service and Labour Market' in Stoker, G. (ed.), *The New Management of British Local Government* (London, Macmillan)
- Duncan, C. (2001), 'The Impact of Two Decades of Reform of British Public Sector Industrial Relations', *Public Money and Management*, 21(1), pp. 27-34
- Fairbrother, P. (1996), 'Workplace Trade Unionism in the State Sector' in Aekers, P., Smith, C., and Smith, P. (eds.) *The New Workplace and Trade Unionism* (London: Routledge)
- Ferner, A. (1994), 'The State as Employer', in Hyman, R. and Ferner, A. (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations* (Oxford: Blackwell)
- Hall, M. (2003), 'Key Union Elect Left-wing Leaders', *European Industrial Relations Observatory* On-line, 2003,

- <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/06/inbrief/uk0306105n.html>
- Heery, E. and Kelly, J (1994), 'Professional, participative and managerial unionism: an interpretation of change in trade unions', *Work, Employment and Society*, 8(1), pp. 1-21
- Hood, C. (1991), 'A Public Management for All Season?', *Public Administration*, 69, pp. 3-19
- Ironside, M., and Seifert, R. (2000), *Facing Up to Thatcherism* (Oxford: Oxford university Press)
- \_\_\_\_\_, 'Delivering Public Service and Servicing Public Sector Workers', PSA Conference 발표문, 2004년 4월.
- Ludlam, S. and Taylor, A. (2003), 'The Political Representation of the Labour Interests in Britain', *British Journal of Industrial Relations*, 41(4), pp. 727-749
- Jones, M., 'Working with Labour' in Terry, M. (ed.) (2000), *Redefining Public Sector Unionism: UNISON and the Future of Trade Unions* (London: Routledge)
- Kersley, B., Alpin, C., Forth, J., Bryson, A., Bewley, H., Dix, G. and Oxenbridge, S. (2006), *Inside the Workplace: Findings from the 2004 Workplace Employment Relations Survey* (London: Routledge)
- Kessler, I. and Bayliss, F. (1998), *Contemporary British Industrial Relations* (London: Macmillan)
- Marsden, D. and Richardson, R. (1994), 'Performance for Pay? The Effects of Merit Pay on Motivation in a Public Service', *British Journal of Industrial Relations*, 32(2), pp. 243-262
- McEldowney, J. (2003), 'Public Management Reform and Administrative Law in Local Public Service in the UK', *International Review of Administrative Sciences*, 69, pp. 69-82
- Millward, N., Bryson, A. and John, F. (2000), *All Change at Work?: British Employment Relations 1980-1998, as Portrayed by the Workplace Industrial Relations Survey Series* (London: Routledge)
- Morgan, P., Allington, N. and Heery, E. (2000), 'Employment Insecurity in the Public Sector', in Heery, E. and Salmon, J., *The Insecure Workforce* (London: Routledge)
- NJC Green Book (2005), *National Agreement on Pay and Condition of Service* (London: NJC for Local Government Services)
- Nomden, K., Farnham, D. and Onnee-Abbruciati, M (2003), 'Collective Bargaining in Public Service', *The International Journal of Public Sector Service*, 16(6), pp. 412-423.
- Pay Commission (2003), *Report of the Local Government Pay Commission*, (London: Pay Commission)
- PCS, 2007년 9월 21일, 'PCS sends message of solidarity to French civil servants', <http://www.pcs.org.uk/Templates/Internal.asp?NodeID=913865>
- PCS (2004), *PCS Annual Report 2004: Working Together* (London: PCS)

- POA (2005), [www.poauk.org.uk](http://www.poauk.org.uk)
- PROSPECT (2005), *Rep's Handbook: Giving You the Edge* (London: Prospect)
- Prowse, P. and Prowse, J. (2007), 'Is There Still a Public Sector Model of Employment Relations in the United Kingdom', *International Journal of Public Sector Management*, 20(1), pp. 48-62
- Sheldrake, J.(1988), *The Origins of Public Sector Industrial Relations* (Aldershot: Avebury)
- Terry, M.(1996), 'Negotiating the Government of Unison: Union Democracy in Theory and Practice', *British Journal of Industrial Relations*, 34(1), pp. 87-110
- Thornley, C., Ironside, M., and Seifert, R. (2000), 'UNIOSN and Changes in Collective Bargaining in Health and Local Government' in Terry, M. (ed.), *Redefining Public Sector Unionism: UNISON and the Future of Trade Unions* (London: Routledge)
- TUC, 2008월 7월, 'Britain's Unions', [http://www.tuc.org.uk/tuc/unions\\_main.cfm](http://www.tuc.org.uk/tuc/unions_main.cfm)
- TULO, 2008년 7월, 'Warwick', <http://www.unionstogether.org.uk>
- Undy, R. (1999). 'Negotiating Amalgamations: Territorial and Political Consolidation and Administrative Reform in Public Sector Service Unions in the UK', *British Journal of Industrial Relations*, 37(3), pp. 445-463
- UNISON (2003), *Local Government Annual Report 2003* (London: UNISON)
- UNISON (2005), *Guide to Statutory Recognition: Using the CAC Procedure* (London: UNISON)
- Upchurch, M. (2003), 'Public Sector Employment', in Hollinshead, G., Nichollas, P. and Tailby, S. (eds.), *Employment Relations* (London: Prentice Hall)
- Weddington, J. and Kerr, A. (1999), 'Trying to Stem the Flow: Union Membership Turnover in the Public Sector', *Industrial Relations Journal*, 30(3), pp. 184-196
- Waddington, J. (2006), 'The Trade Union Merger Process in Europe: Defensive Adjustment or Strategic Reform?', *Industrial Relations Journal*, 37(6), pp. 630-651
- Winchester, D. and Bach, S.(1999), 'Transformation of Public Service Employment Relations' in Bach, S., Bordogna, L. Rocca, G. and Winchester, D. (ed.) *Public Service Employment Relations in Europe* (London: Routledge)
- Winchester, D.(1987), 'Labour Relations in the Public Service in the United Kingdom in Treu, T. (ed.), *Public Service Labour Relations* (Geneva: ILO)
- 박태주, 김정환, 김현준, 박장현 (2001), 『공공부문의 노사관계에 관한 연구: 단체교섭 구조를 중심으로』, 산업연구원.
- 박태주 (2001), 「여성과 노조민주주의」, 『노동사회』, 2001년 4월호.
- 채준호 (2005), 「영국의 노동분쟁 해결에서의 조언·알선·중재위원회(ACAS)의 역할」, 『국제노동브리프』, 2005년 12월.
- 채준호 (2008), 「영국의 노동조합 통합」, 『노동저널』, 2008년 6월호

별첨 1. 영국 공공부문 기관별 단체행동권, 단체교섭 및 중재형태

공공기관	단체행동의 합법여부	임금 결정방법	노동조건 결정방법	중재요청방법	중재 기구
지방정부	합법	단체교섭	단체교섭	단독요청	ACAS에 의해 구성
중앙정부	합법	분권화된 단체교섭	분권화된 단체교섭	양자합의	별도중재기구 (Civil Service Arbitration Tribunal)
교원	합법	위임교섭	위임교섭	양자합의	ACAS에 의해 구성
소방관	합법	지수연계제도*	단체교섭	단독요청	ACAS에 의해 구성
GCHQ(정보기관)	무파업 협약	단체교섭	단체교섭	단독요청	ACAS에 의해 구성
교도관	무파업 협약	위임교섭	단체교섭	단독요청	ACAS에 의해 구성
군인	불법	위임교섭	위임교섭	-	-
런던 지하철	합법	단체교섭	단체교섭	양자합의	ACAS에 의해 구성
전국의료서비스	합법	위임교섭	단체교섭	양자합의	ACAS에 의해 구성
경찰	불법	지수연계제도*	위임교섭	단독요청	별도중재기구(Police Arbitration Tribunal)
우정산업	합법	단체교섭	단체교섭	양자합의	별도중재기구 (Post Office Arbitration 및 Mediation Tribunal)

자료: ACAS (조언알선중재위원회, Advisory, Conciliation and Arbitration Service) (2003: 38)

\*약 20십만 명이 종사하는 경찰관과 소방관의 경우 임금결정방식은 지수연계제도(indexation formula)에 의해 결정된다. 1979년 경찰연합의 강력한 요구로 ‘지수연계 제도’로 임금이 결정되어 전체경제의 평균임금 인상률의 적용을 받게 되었다. 이후 1994년부터는 임금결정 기준이 변하여 민간부문의 사무직 근로자 중간계층의 평균인상률이 적용되고 있다. 지수연계제도의 영향을 받는 또 다른 부문은 소방관이다. 1977년 노동당 정권에서 투쟁을 통해 지수연계제도를 적용받게 되었으며 상위 25%의 현업직 노동자의 평균 임금인상률이 기준이 된다. (Upchurch, 2003, p: 546-7)

별첨 2. 영국의 지방정부 단체협약안 (2005년)<sup>21)</sup>

## Part 1. Principles

1. 전국공동평의회(National Joint Council for Local Government Services, NJC)는 영국 전역의 지방정부와 이들 지방정부 내의 근로자들을 대표한다. NJC는 지방정부의 주요기구로서 지역사회 서비스 제공을 위해 민주적 행정을 추구한다. NJC의 주요 역할은 영국 전체의 지방정부에 적용할 임금과 근로조건을 규정하는 것이다.
2. NJC의 기본원칙은 다음의 사항들을 지원하고 장려하는 것이다.
  - (a) 고용의 안정성을 보장받고 잘 훈련된 공무원들이 질 좋은 지방정부 서비스를 제공하는 것과, 이러한 목적을 달성하기 위해 지방정부 공무원의 교육·개발 프로그램을 장려한다.
  - (b) 고용의 평등 기회를 장려한다. 이 때 평등이라 함은 고용관계와 승진시의 차별을 포함한 모든 차별을 지양하는 평등을 의미한다.
  - (c) 사용자와 근로자의 필요를 충족할 수 있는 범위에서 지방정부 서비스 제공을 위한 유연한 접근방법을 추구한다.
  - (d) 노사간 안정된 노사관계 및 교섭·협의를 장려한다.
3. NJC는 모든 수준(전국단위 및 지역 단위교섭 등)에서의 노사간 교섭을 지원하며, 이를 위해 근로자들의 합법적 노동조합 가입과 조합원 자격유지를 위해 최선을 다한다. 지방정부 서비스 제공을 위해 사용자, 조합원, 노동조합간의 끈고한 협력이 선제조건이 된다. 그러므로 지방정부는 노동조합이 개인 조합원 모집에 필요한 편의를 제공하며 노동조합의 대표성을 인정한다.
4. **Part 1** 이외에 단체협약 내용은 다음의 3개 part를 포함한다.

### **Part 2**

영국의 전 지방정부와 지방정부 공무원들에게 영향을 미치는 주요 협약의 내용을 포함한다. 이 내용들은 전 영국 지방정부의 기준이 되는 기본협약을 의미한다.

### **Part 3**

그 외의 협약 내용은 지방정부별로 지역별 교섭을 통해 수정이 가능한 협약 내용을 포함한다. 만약 각 지역별로 수정이 필요할 경우 수정내용과 수정이 필요한 이유를 반드시 서면으로 명시해야하며, 가능한 3개월 내에 지역내 노사는 반드시 협약을 이끌어 낼 수 있도록 최선을 다해야 한다. 만약 단체협약 체결이 실패할 경우, 노사 누구든 지

21) part1-part3까지의 대부분이 협약안을 포함하였지만 한국적 상황에서 이해하기 힘든 영국의 특수 교섭의 제의 경우(part4와 part1-part3 일부의제)는 제외하였음

역의 평의회 공동위원장이거나 제3자에게 알선(conciliation)을 의뢰할 수 있다. 만약 지역 알선이 또 실패할 경우, 지역의 평의회 공동위원장은 별도의 외부 알선과 조정을 의뢰하거나 ACAS의 중재를 신청할 수 있다. 이와 같은 절차도 가능한 3개월 이내에 마무리 되어야 한다.

#### **Part 4**

공동 권고안은 다양한 이슈에 대한 노사간 동의한 지침과 모범사례 등의 내용을 포함한다. (주로 직무평가(Job Evaluation) 내용 포함)

---

---

## **Part 2. Key National Provisions**

---

---

### **1. 평등**

- 1.1 모든 근로자들은 장애, 성별, 인종, 종교, 연령, 성적체성, 기혼여부, 자식 유무 여부, 부양책임, 근로시간 등에서 균등기회를 보장받는다.
- 1.2 지방정부는 채용, 교육, 승진 등의 모든 고용분야에서 차별사례를 찾아내고 근절하며, 평등 모범사례를 널리 홍보하고 도입한다.
- 1.3 전국공동평의회는 '평등기회지침'(Equal Opportunities Guide)에 동의했으며 이 내용은 Part4 참고.

### **2. 공직 규범**

- 2.1 근로자는 업무수행에 있어 윤리강령을 준수한다.
- 2.2 지역별 윤리강령은 공직규범을 포함해 사용자와 근로자의 책임에 관한 사항까지 발전시킨다.

### **3. 교육·개발**

- 3.1 각 지방정부는 지방정부 내 서비스 제공과 교육·개발의 우선순위를 고려해 '인력개발 계획'(Workforce Development Plans)을 입안한다. 교육·개발은 지방정부의 현재뿐 아니라 미래의 서비스 제공 및 질 향상을 고려해 입안하되 개인적 역량개발의 필요 또한 감안되어야 한다. 지역별 공무원 교육정책은 근로자들의 역량개발을 통해 지방정부가 그들의 전략적 목표를 달성할 수 있도록 하여야 한다. 교육·개발 방식은 지역의 필요를 고려해 다양한 방법으로 진행 하되, 모든 근로자들에게 동등한 기회가 주어져야 한다. 시간제 근로자나 교대 근로자들은 그들의 특수성을 고려해 교육 프로그램을 도입한다.
- 3.2 필요한 개발·교육 프로그램에 참석하는 모든 근로자들은 필요한 수업료 및 경비를

지원받는다. 또한, 교육 중 필요한 특별시험을 치를 경우 공가로 처리한다. 시간제 근로자의 경우 계약된 시간보다 더 많은 시간의 교육을 받을 경우 전일근무자와 동일한 임금을 받는다.

3.3 교육·개발의 목표는 다음의 사항들을 포함해야한다.

- ◆ 지방정부는 직원들에 대한 교육투자를 통해 기관의 전략적 목표를 달성할 수 있어야 한다.
- ◆ 교육의 기회는 균등하게 주어져야 한다.
- ◆ 근로자들이 그들의 잠재력을 최대한 배가할 수 있도록 인력개발·교육 프로그램을 장려한다.
- ◆ 근로자들의 다재다능성과 취업력 향상을 도모하는 동시에 직업의 안정성을 유지할 수 있는 다양하고 알맞은 교육을 제공해야 한다.
- ◆ 생산성·서비스 질 향상과 지속적인 대민서비스의 제공에 필요한 직원 역량개발을 추구한다.

3.4 지방정부는 인력개발에 있어 노동조합을 포함한 다양한 지역사회와 연계해 교육 프로그램을 진행한다.

3.5 노사는 법적으로 보장된 '노조학습대표'<sup>22)</sup>(Union Learning Representative, ULR)의 역할을 할 수 있는 조합원을 적극 지원해야한다. 노조학습대표는 지역내 직원 교육·개발 프로그램에 적극적인 활동을 보장받는다.

#### 4. 보건, 안전, 복지

4.1 사용자측은 근로조건과 안전복 제공 등을 포함한 근로자의 보건, 안전, 복지를 책임질 의무가 있다.

4.2 근로자들 또한 관계 지침에 따라 그들 자신의 안전을 위해 주의할 의무와 업무 추진으로 인한 동료들의 안전이 위협받지 않도록 주의해야할 의무가 있다.

4.3 구체적 지침의 내용은 Part4에 명시한다.

#### 5. 임금과 직급

5.1 모든 직책의 임금과 직급은 동일임금제와 윤리강령을 준수하며 공평하게 어떠한 불평등도 없이 결정되어야 한다. 각 지역별로 진행되는 직무평가(job evaluation)의 내용은 Part4에 명시한다.

5.2 각 근로자별 기본임금은 지방정부 임금호봉체계 중 하나 또는 복수의 임금 포인트를

---

22) 노조학습대표의 역할: i) 노조원들의 학습·훈련 수요 분석, ii) 학습·훈련 관련 문제들에 관한 노조원들을 대상으로 한 권고, iii) 학습·훈련 배정, iv) 학습·훈련의 가치 촉진, v) 상기한 문제들에 관한 사용자와의 협의, vi) 직무와 관련된 훈련 실시 등

포함한다. 이 체계에 대한 자세한 내용은 첨부자료를 참고, 지역별로 모든 근로자에 대한 일반적인 시스템의 도입이 어려운 경우, 임금의 차이가 큰 직업군(paid on scales)과 단순호봉제(paid on single pay points)를 적용하는 직업군과의 차이를 객관적으로 명시하여야 한다. 각 직급별 동일임금에 대한 지침은 Part4에 명시.

5.3 본인 업무의 직급에 대한 평가에 불만이 있을 경우, 직급재조정을 위한 이의제기를 할 수 있다. 이 이의제기 절차는 각 지역별로 협의한다.

## 6. 근무시간

6.1 근무시간의 기준은 전일 근로자의 경우 주 37시간, 런던의 경우 36시간으로 한다.

6.2 기준 근무시간과 별도의 근무시간을 요하는 직업군의 경우 Part3의 2안 지침에 따라 보상을 지급한다.

6.3 근무시간이나 근무형태의 변동은 합리적으로 결정되어야 하며, 이 변경 사항은 반드시 노사간 통보를 해야 한다.

6.4 근무시간 결정은 EU의 근무시간 지침과 이와 관련된 영국내 법규 및 보건·안전 수칙을 준수하는 범위내에서 결정되어야 한다.

## 7. 휴가

### 7.1 국가 공휴일(Public Holidays)

근로자는 재직기간에 상관없이 국가 공휴일에는 유급휴가를 보장받는다.

### 7.2 연가 (Annual Leave)

최소 연가 기간은 20일이며 5년 근속 이상 시 5일을 추가 보장한다. 이 경우 주 5일 근무시간을 기준으로 하며, 다른 형태의 근무시간일 경우, 이를 반영한 적절한 연가를 실시한다.

7.3 연가의 사용은 업무의 연속성을 고려해 사용한다.

### 7.4 추가 법정 휴일

지방정부 근로자들은 이틀간 추가 법정 추가 휴일을 가질 수 있으며, 그 기간은 노사가 협의하여 별도의 날짜를 정하거나, 근로자의 개인 연가에 추가할 수 있다.

### 7.5 공적의무 (Public Duties)

배심원 활동, 공공기관 업무협조 등의 경우 유급휴가를 보장하며, 필요한 경비는 지방정부에 요청하면 지급받을 수 있다.

### 7.6 육아지원휴가

신생아의 아버지, 산모의 파트너 또는 산모가 지정한 보호자는 출산에 맞추어 4일간의 유급 육아지원휴가를 보장 받는다. 지정 보호자는 산모가 유아의 보호와 출산 시기 등을 고려하여 결정할 수 있다.

### 7.7 건강 검진을 위한 근무시간 면제

암 검진을 위해 필요한 시간은 유급으로 근무시간면제를 인정해 준다.

#### 7.8 입양 휴가

지방정부는 입양아의 보호와 적응을 위해 입양휴가를 보장할 것을 권고한다.

#### 7.9 특별 휴가

지방정부는 유급 또는 무급으로 추가 특별휴가를 재량껏 결정할 수 있다. 지방정부는 1999년 노사관계법의 규정에 의해 부양가족을 위한 특별휴가를 주어야 한다.

#### 7.10 휴일의 계산

휴일의 계산을 위해 필요한 경우 휴일을 시간단위로 표현할 수 있다.

#### 7.11 일반 임금

일반 임금이란 일정기간 일반 업무에 대한 모든 임금을 포함하지만 비정규적인 수입은 포함하지 않는다.

7.12 출산휴가법(1999)에 의거 육아휴가의 사용과 관련해 Part4에 모범 육아휴가 시책을 명시한다. 각 지방정부는 이 모범 시책을 따르거나 별도의 육아휴가 정책을 노사가 협의할 수 있다.

### 8. 시간제 근로자

8.1 시간제 근로자들은 근로시간에 비례해 전일 근로자와 같은 임금을 받는다.

- (a) 단 전일근로자와 같은 시간의 교육·개발 프로그램에 참여해 정해진 시간제 근로시간 보다 많은 시간의 교육을 받을 경우, 전일 근로자와 같은 임금을 받는다.
- (b) 자동차 보조금의 경우 전일 근로자와 동일한 혜택을 받는다.

### 9. 임시직 근로자

임시직 근로자도 일반 근로자와 같은 임금과 근로조건을 제공 받는다.

### 10. 병가 정책

10.1 질병 수당 정책은 법적으로 보장된 병가보상제도에 따라 질병과 사고로 인한 지정된 기간동안의 일반 임금을 보전하는 것을 목적으로 한다.

10.2 일반 질병에 의한 병가의 경우, 산업질병이나 사고 또는 폭행으로 인한 병가와 엄격히 구별된다.

10.3 근로자들의 질병 수당과 수당 지급 기간을 다음과 같이 한다.

0~1년 미만 재직 기간	1개월 전체 임금과
(재직 기간 4개월 이후부터)	2개월간 임금의 절반
1년 이상~2년 미만 재직 기간	2개월간 전체 임금과
	2개월간 임금의 절반
2년 이상~3년 미만 재직 기간	4개월간 전체 임금과
	4개월간 임금의 절반

3년 이상~5년 미만 재직 기간	5개월간 전체 임금과 5개월간 임금의 절반
5년 이상 재직 기간	6개월간 전체 임금과 6개월간 임금의 절반

지방정부는 별도로 질병수당 지급기간을 늘릴 수 있다.

## 11. 출산 휴가

### 11.1 출산휴가 대상

출산휴가의 대상은 주당 근로시간과 관계없이 모든 임신부에게 적용된다.

### 11.2 근로자 의무

모든 근로자는 최소 출산휴가를 원하는 시기의 28일전 소속기관에 다음과 같은 사실을 통보해야 한다.

- (a) 근로자가 임신했다는 사실
- (b) 출산예정 주 (the expected week of childbirth)
- (c) 원하는 휴가 시작일

사용자는 필요한 경우 근로자에게 휴가 시작일이 언제인지 서면으로 요구할 수 있으며, 등록된 병원이나 출산보조원이 발급한 '출산예정 주' 진단서 제출을 요구할 수 있다.

### 11.3 보건과 복지

#### (a) 출산전 검진(간호)

모든 임신한 근로자는 임금에 영향 없이 출산전 임신부에게 필요한 검진 등을 받을 수 있는 권한이 있으며, 단 사용자가 요구할 시 진료예약 서류를 제출하여야 한다.

#### (b) 보건·안전

임산부의 건강과 안전을 위해 사용자는 모든 배려를 다 해야 하며, 모유 수유자를 위해서는 관련법령에 의거 필요한 조치를 해야 한다.

### 11.4 출산휴가 권리

- (a) 모든 임신부는 26주의 기본 출산휴가를 보장 받는다.
- (b) 각 기관의 재량에 따라 26주 이상의 유급 또는 무급 휴가를 받을 수 있다.
- (c) 출산 15주 전까지 지속적으로 26주간 지방정부에 근무한 임신부에 대해서는 추가 26주의 출산휴가를 받을 수 있도록 한다. 즉 총 52주의 출산휴가가 가능하다.

### 11.5 출산휴가 임금

- (a) 출산예정일 11주전 기준으로 지방정부 근무기간이 1년 미만인 경우 '법정출산임금'(Statutory Maternity Pay, SMP)의 적용을 받는다.
- (b) 출산예정일 11주전 기준으로 지방정부 근무기간이 1년 이상인 경우 법정 출산

임금은 별도의 적용을 받는다.

#### 11.6 출산휴가 후 복직 권리

#### 11.7 출산휴가 후 복직 시 절차

#### 11.8 출산휴가와 병가, 연가와의 관계

(a) 출산휴가는 병가로 볼 수 없으므로 병가일수로 간주될 수 없다.

(b) 일반출산휴가와 추가출산휴가는 전국평의회(NJC)의 병가·출산휴가 및 연가 방침의 목적에 부합하기 위해 업무의 연속으로 간주한다.

#### 11.9 출산휴가 관련 개념 정의

(a) 주간 임금

(b) 출산 (childbirth)

### 12. 자동차 보조금

12.1 만약 근로자가 공무를 위해 자신의 차를 사용한 경우 Part3의 Section6의 협약안에 의거해 자동차 보조금을 지급받는다.

### 13. 각종 비용 보조금

13.1 근로자가 공무를 위해 사용한 교통비, 식비, 숙박비 비용에 대해서는 각 지방정부별로 정해진 비용 출처 증명을 할 경우 비용을 보상한다.

13.2 근로자가 근무지를 반드시 옮겨야하는 경우, 정해진 비용 출처 증명을 하면 사용자는 그 비용을 보상한다.

13.3 만약 기관의 요구에 의해 근로자가 특수 화물차나 승객용 미니버스의 운전면허를 취득할 경우 이 비용을 보상한다.

### 14. 업무의 연속성

### 15. 해고통지 기간

#### 15.1 사용자

사용자가 근로자에게 해고를 통지할 경우 해고통지 최소 기간은 '고용권법안 1996'에 의거해 다음과 같이 정해진다.

근속기간

1개월 이상 2년 이하

2년 이상 12년 미만

12년 이상

해고통지 기간

1주 이상

근속연수 대비 1주

(예 8년이면 8주)

12주 이상

#### 15.2 근로자

근로자가 사퇴할 경우 최소 일반급여기간(보통 1개월)전에는 통보해야 한다.

### 16. 불만처리 절차

모든 기관은 근로자가 불만이 있을 시 불만처리 담당자와 불만처리 접수 및 절차를 알려주어야 하는 의무가 있다. 불만처리 절차는 ACAS의 방침을 따른다.

17. 징계 절차

모든 기관은 근로자의 징계 규범과 절차를 근로자에게 알릴 의무가 있다. 근로자들 또한 징계에 불만이 있을시 재심사를 요구할 담당자와 절차를 인지하고 있어야 한다. 이 모든 절차는 법규정 및 ACAS의 규정을 따른다.

18. 노동조합 활동 지원

기관은 합법적 설립신고를 한 노동조합의 활동을 지원하기 위해 '전국평의회(NJC)와 '지방평의회(Provincial Council)의 회의에 참석하는 조합원에게 유급휴가(공가)를 허가하고, 조합비 자동이체를 보장한다.

19. 런던 및 런던외곽 거주 보조금

런던 및 런던외곽 거주 보조금은 1997년 4월1일 기준으로 지급했던 기관에 적용되며, 임금협약에 추가해 보장된다. 이 협약안은 각 지방정부별로 노사가 별도의 협약안을 도출하기 전까지 유효하다.

---

---

## Part 3. Other National Provisions

---

---

### 1. 임금과 직급

- 1.1 1997년 단일지위협약에 따른 사무직과 현업직의 구분 철폐로 1997년 3월 1일부터 동일 지위체제로 변환한다.
- 1.2 근로자의 승진 시 즉시 인상된 임금을 지급한다.
- 1.3 근로자의 상급자 부재로 인한 관련 업무 증가 시, 노사간 지역별 협의를 거쳐 업무를 재조정한다.

### 2. 근로조건

- 2.1 업무시간의 조정은 기관이 노동조합과 협의하여 결정한다. 주간 근로시간은 37시간(런던36시간) 기준과 달리 다양할 수 있다. 단 개인의 평균 근로시간은 주 37시간을 넘을 수 없다.
- 2.2 지역별 임금교섭의 경우 특별수당을 고려해 결정한다. 특별수당을 고려한 임금이 노사간 합의되었을 시는 아래의 2.3안부터 2.5안이 적용되며, 합의되지 않았을 시는 2.6안부터 2.7안이 적용되는 것으로 한다.
- 2.3 아래와 같은 업무를 요구받는 모든 근로자는 이 같은 업무 형태에 대한 수당을 위해 별도의 협의를 거친다. 수당 지급방법은 임금에 포함시키는 방안, 별도의 수당을 신설하는

방안, 또는 이밖에 노사가 합의한 방안으로 정한다.

- 시간외 근무
- 토요일 또는 일요일 근무
- 밤 근무
- 밤샘 근무
- 법정 공휴일 근무
- 교대제 근무
- 야간근무
- 대기 근무
- 비정규직 근무시간 근무

2.4 위와 같은 업무형태와 수당의 결정은 지속적인 지방정부 서비스 질 향상을 전제로 하여야한다. 새로운 업무형태를 협의함에 있어, 지방정부는 서비스 질 향상을 위해

- i. 근로자의 일과 삶의 균형을 위한 Part4.5안을 따라야 한다.
- ii. Part4에 명시되어 있는 평등성을 고려해 결정한다.
- iii. Part2에 8안에 명시된 봐와 같이 시간제 근로자들도 차별을 받지 않도록 해야 한다.
- iv. 동일임금 법안에 위배되지 않도록 해야 한다.

2.5 일과 삶의 균형을 확보하기 위해 기관은

- ◆ 근무 당번의 변경이나 업무 형태의 변경시 충분한 시간을 가지고 당사자에게 통보해 준다.
- ◆ 특정 기간 과도한 업무 시간 배정을 지양한다.
- ◆ 불필요하게 과도한 지속 당번 근무 기간을 지양한다.

2.6 임금 포인트 28이하의 근로자의 경우 다음과 같은 기준으로 수당을 지급받는다.

(a) 시간외 근무

법정 주간 근무시간 이상으로 시간외 근무를 요구받은 근로자의 경우 근무시간 당 다음과 같은 기준으로 수당을 지급받는다.

월요일부터 토요일까지	1시간 반
일요일 외 법정 공휴일	2시간 (최소 2시간이상)

(b) 토요일, 일요일 근무

법정 주간 근무시간의 일부로써 토요일과 일요일 근무를 요구받는 근로자의 경우 근무시간 당 다음과 같은 기준으로 수당을 지급받는다.

토요일	1시간 반
일요일	1시간 반 (임금포인트 12이상)

2시간 (임금포인트 11 이하)

(c) 야간 근무

법정 주간 근무시간의 일부로써 야간에 근무를 요구받는 근로자의 경우 근무시간 당일 저녁 8시부터 익일 아침 6시 까지 시간 당 1시간 1/3의 시간이 적용된 수당을 지급받는다.

(d) 법정 공휴일의 근무 (Public and Extra Statutory Holidays)

법정 주간 근무시간 이상으로 법정 공휴일에 근무를 하는 경우는 1일 보수외에 시간당 수당이 아닌 다음과 같은 기준으로 수당을 지급받는다.

1일 법정 근무시간의 절반 미만 근무 시	반일 보수
1일 법정 근무시간의 절반 이상 근무 시	전일 보수

(e) 밤샘 근무

밤샘 근무의 경우 그린북 뒤에 첨부된 별도의 기준에 따라 수당을 지급받는다.

(f) 그 외의 기준외 근무 (Other non-standard working patterns)

위의 (a)부터 (e)까지 외의 기준외 근무에 대해서는 지역별로 별도로 수당을 협의한다.  
(예, 교대제 근무, 대기 근무 등)

2.7 임금포인트 29 이상의 근로자의 경우 2.6안대로 적용받을 수도 있고, 또는 기본임금을 각종 기준외 근무수당을 고려해 결정할 수 있다.

**3. 교육·개발 (삭제, Part 4.8 참고)**

**4. 질병수당 정책**

4.1 질병수당(sick pay)을 받기 위해서는 다음의 조건을 충족시켜야 한다.

- (i) 기관의 병가 허가가 있어야 한다.
- (ii) 당사자가 기관이 요구한 신고서를 제출하여야 한다.
- (iii) 병가 사용 8일 이내에 병원의 진단서를 제출하여야 한다.
- (iv) 기관의 요구가 있을 시 추가 진단서를 제출하여야 한다.
- (v) 2주 이하의 진단을 받았거나 별도의 추가 진단서 제출이 필요 없을 경우, 근로자는 반드시 복직 전에 업무 수행에 지장이 없다는 의사의 진단서를 제출해야 한다.
- (vi) 7일 이상의 병가를 사용한 경우 복직시 병가사유서를 제출하여야 한다.

4.2 의료보고법안(Medical Reports Act 1988)의 구속을 받을 시, 기관의 요구에 따라 근로자는 기관이 지정한 의사가 작성한 의료진단서를 제출하여야 한다. 이에 필요한 비용은 기관이 부담한다. 만약, 다른 의료 진단서가 필요할 경우는 다른 개인의사의 진단서로 대체할 수 있다.

4.3 질병수당 지급을 위해 기관이 근로자의 진단서를 요구한 경우, 근로자가 진단서의 영수증 청구 시 그 비용을 변상한다.

- 4.4 연가 사용 시 질병에 걸린 경우, 진단서 발급일부터 병가로 간주 한다.
- 4.5 이 안에 따라 질병수당을 지급 받았을 시, 병가 기간 동안 일반 또는 추가 법정 공휴일이 있을 경우에도 수당을 지속적으로 받을 수 있다. 단 이 공휴일에 대해 대체 공휴일을 보상 받을 수는 없다.
- 4.6 국가 의료 보험에 관한 사항

## 5. 육아와 부양가족

- 5.1 기관은 근로자가 육아와 부양가족에 대한 책임을 다 할 수 있도록 적절한 지원을 하여야 한다.

## 6. 차량 보조금

- 6.1 근로자가 효율적인 업무 수행을 위해 자신의 자동차를 사용하고 이 비용에 대한 보조금을 받고자 할 경우 기관의 허가가 필요하다. 기관은 이 사용이 일반적인 사용인지, 반드시 필요한 사항인지 결정하고 차량의 용량 또한 고려하여야 한다.
- 6.2 필수 사용자(essential users)는 업무 수행을 위해 항상 차량을 이용해야하는 근로자를 의미한다. 근로자가 업무를 위해 차량을 이용할 경우 '연간보조금과 함께 '마일리지보조금'을 받을 수 있다.
- 6.3 만약 차량의 수리나 근로자의 질병으로 차량을 사용할 수 없을 경우,
  - (i) 사용이 불가능한 달을 포함해 추후 3개월간 연간보조금의 전액을 지급받고, 이후 3개월간은 연간보조금의 50%를 지급받는다.
  - (ii) 차량 수리를 위해 사용이 불가능한 기간에는 다른 교통수단 이용에 필요한 비용을 변상해 준다.
- 6.4 일반사용자(casual users)는 필요에 따라 차량 사용이 효과적인 근로자를 의미한다. 이 경우 마일리지보조금이 지급된다.
- 6.5 기관은 임금포인트 13 이하의 근로자와의 고용계약 시, 공익을 위한 차량 사용과 관련된 내용을 포함해서는 안 된다.
- 6.6 업무 수행을 위해 차량 사용을 허가받은 근로자는 기관에게 차량 구입비 지원을 요구할 수 있다.
- 6.7 보다 자세한 차량보조금 내용은 그린북 뒤쪽에 첨부된 내용을 참고

## 7. 폭력으로 인한 사망 및 장애 보상비

- 7.1 기관은 공무 중 범죄성 폭행으로 인해 다음과 같은 피해를 입은 근로자에 대해 7.2안과 같이 보상하여야 한다.
- 7.2 다음의 보상비가 각 사항별로 지급된다.
  - (i) 공무 중 폭행 발생으로 인한 사망(폭행 발생 후 12개월 이내)을 채용기관이 인정하고 사망 근로자의 부양가족이 1명 이상인 경우, 사망당시의 임금 기준으로 5년 임금이

나 35,000파운드 중 많은 금액의 보상금을 지급받는다. 만약 근로자에게 부양가족이 전혀 없을 경우, 950파운드를 지급한다.

- (ii) 폭행으로 인해 근로자가 치명적 장애나 부분 장애가 발생한 경우 사망당시의 임금 기준으로 5년 임금이나 35,000파운드 중 많은 금액의 범위내에서 기관의 재량에 따라 보상금을 지급한다. 장애에 대한 다른 보상이 있을 경우 차감된 보상금을 지급할 수 있다.

7.3 이러한 권고안은 기관이 정해진 보조금 이상을 지급하지 못하게 하기 위하거나, 폭행 이외의 이유로 장애를 당했을 경우의 보조금 지급 금지를 위한 의도가 있는 것은 아니다.

#### 7.4 보상금 범위

- (i) 공무 중 범죄성 폭행으로 인한 사망, 한쪽이나 양쪽 완전 실명, 사지 절단, 손목·발목 절단  
100%
- (ii) 절대 장애 (장애 1등급) 100%
- (iii) 부분 장애의 경우 다음과 같은 장애 보조금을 지급한다.
  - (a) 양쪽 청력 상실 40%
  - (b) 한쪽 청력 상실 10%
  - (c) 엉덩이 또는 무릎 또는 발목 사용 불능 20%
  - (d) 수술에 의한 아래턱 제거 30%
  - (e) 다리·발목 골절로 인한 불능 25%
  - (f) 슬개골(knee-cap) 골절로 인한 불능 20%
  - (g) 3센티미터 이상 다리길이 축소 15%
  - (h) 다음과 같은 절단

	오른쪽	왼쪽
	(왼손잡이는 반대)	
(i) 엄지손가락	20%	17.5%
(ii) 검지손가락	15%	12.5%
(iii) 그 외 손가락	10%	7.5%
(iv) 엄지 발가락	10%	10%
(v) 그 외 발가락	3%	3%
(i) 어깨나 팔꿈치의 불능	25%	20%
(j) 손목 사용 불능	20%	15%

#### 8. 식비 및 숙소 비용 지원

1997년 단일지위협약 이후 별도의 지역별 협약이 체결되지 않는 한 기존의 i) 식비지원금 또는 ii) 숙소 및 식비에 대한 협약은 유효한 것으로 본다. 필요에 의해 숙소 및 식비의 재교섭 시에는 물가인상률을 고려한다.

#### 9. 학교의 보유 근로자와 보육원 근로자

---

---

## Part 4. Joint Advice

---

---

- 4.1 직부평가 안내지침
- 4.2 균등 기회 안내지침
- 4.3 소청 안내지침
- 4.4 동일임금 및 직급 안내지침
- 4.5 육아 및 업무·사생활 균형 안내지침
- 4.6 육아휴가 모범사례
- 4.7 보건·안전 관리
- 4.8 지방 인력개발 계획 안내지침
- 4.9 임금 및 직급 평가 안내지침
- 4.10 동일임금 감사
- 4.11 평등정책 효과 측정

## 2. 독일의 신자유주의 행정개혁과 노동조합의 대응

### 1) 머리말

독일의 공무원 노사관계는 공무원성(Beamtentum)을 강조하는 대표적인 대륙 모형의 공무원 노사관계이다. 공무원성에 대한 강조가 덜한 영미형 공무원 노사관계와 달리, 독일에서 공무원은 일종의 사회적 특수 신분으로 받아들여져 왔다. 비스마르크 이후 강력한 국가주의가 독일 근대국가의 기본원칙이 되었고, 이러한 원칙은 독일 근대국가의 형성과정에서 강력한 국가를 뒷받침하는 관료엘리트를 상징하는 직업공무원제로 굳어졌다. 따라서 국가행정사무를 수행하는 공무원의 신분적 특수성에 대한 강조와 공무원의 시민적 자율성에 대한 제한은 독일 모형의 기본적 특징으로 자리 잡게 된다.

2차 대전 직후 이루어진 광범위한 사회개혁 속에서도 공무원의 신분과 지위는 그대로 유지되었다. 전후 독일의 신속한 복구를 위해 공무원성의 보장과 노동3권의 제한을 특징으로 하는 공무원 노사관계가 점령군에 의해 강제되었다. 당시 독일노총(DGB)과 공무원이 가입되어 있던 개별 산별 노동조합은 이에 반발했지만, 점령군과 보수정당의 강력한 정책적 의지 앞에 한발 물러날 수밖에 없었다. 당시 집권세력이었던 기독교연합의 아데나워 정권은 이러한 문제에 대해 공무원과 관련된 정책결정에 대표성이 있는 공무원 노조 및 상급단체가 공식적으로 정책결정에 참여할 수 있는 통로를 보장해주는 방식으로 대응했다. 또한 제도적으로 보장되지 있지 않더라도 공무원의 지위와 근로조건에 영향을 미칠만한 사안에 대해서는 보다 노동조합 상급단체를 적극적으로 포섭해가는 전략을 구사했다. 노동조합 역시 이러한 비제도적 영역을 제도변화를 위한 전단계로 보고 적극적으로 활용했다. 이러한 정치적 교환으로 인해 공무원성과 신분보장에 기초한 독일 공무원 노사관계의 이원적 구조가 형성되게 된다.

따라서 정치적 교환의 핵심으로서의 공무원성은 독일 공무원 노사관계를 민간 부문의 노사관계와 구별짓는 중요한 요소라고 볼 수 있다. 독일의 공무원 노사관계는 공공서비스를 제공한다는 특수성으로 인해 사적 계약관계를 중심으로 한 사적 노사관계와는 상이한 모습을 보여왔다. 국가에 대한 봉사와 신분보장을 특

정으로 하는 공무원성(Beamtentum)은 공무원 노사관계의 공공성과 노동권의 제한이라는 사적 노사관계와는 다른 제한적 노사관계가 성립하게 된 토대로 작용하고 있었다. 독일 공무원 노사관계는 법제도적인 측면에서의 엄격한 제한과 비제도적이고 비공식적인 측면에서의 다양한 협의 및 합의를 특징으로 하는 이중성을 갖고 있다. 즉 제도적 규제가 갖는 노동3권의 제한을 비제도적인 협의 및 합의로 보완해주고 있다. 제도적 영역과 비제도적 영역의 결합과 각 영역의 주체가 국가와 노동조합으로 분리되어 있다는 특징을 갖는다. 그 결과 공무원 노동조합의 전략적 선택은 비제도적 영역에서는 대립적이지만, 제도적 영역에서는 제도화로 수렴되고 내부화되어 안정적인 모습을 띠고 있다.

그러나 1990년대 이후 독일의 공무원노사관계는 신자유주의적 신공공관리의 확산과 더불어 변화를 겪게 된다. 경쟁과 성과라는 신자유주의적 시장원리에 기초한 신공공관리(New Public Management)가 공무원 사회에 도입되면서, 독일의 공무원 노사관계는 기존의 공공성에 기초한 노사관계로부터 탈피하여 사적인 노사관계로 점차로 이행하기 시작했다. 공무원에 대한 신분보장이 불안정하게 되면서, 독일 공무원들은 신분보장에 대한 대가로 용인해왔던 노동자로서의 기본권의 제한, 즉 교섭권과 단체행동권의 제약을 더 이상 받아들이고자 하지 않고 있다. 독일노총 산하 산별노조들, 특히 대부분의 공무원이 가입되어 있는 통합서비스노조(Ver.de)는 점진적으로 그러나 지속적으로 교섭권 및 단체행동권의 행사를 공무원의 당연한 권리로 인정받기 위해 새로운 전략을 수립해오고 있다.

이 글은 신자유주의적 신공공관리가 독일의 공무원 노사관계에 가져온 변화를 살펴본다. 이를 위해서 2장에서는 독일의 공무원 노사관계를 민간부문의 노사관계와 구분시키는 중요한 요인을 살펴보고, 독일 공무원 노사관계의 특징을 분석한다. 3장에서는 독일에서 공무원성이라는 개념이 갖는 의미와 이 개념이 공무원 노사관계에 미친 영향을 살펴보고, 동시에 독일 공무원 노사관계의 주체와 그 역할을 다룬다. 4장에서는 90년대 이후 독일 공무원 노사관계의 변화를 초래한 신공공관리에 기초한 행정개혁의 내용과 그 영향을 분석한다. 행정현대화에 대한 노동조합의 대응과 각 영역별로 나타나는 노사간 갈등의 양상을 검토한다. 마지막으로 5장에서는 독일 공무원 노사관계의 변화가 갖는 의미를 평가한다.

## 2) 독일 공무원 노사관계의 특징

### (1) 독일 공무원 노사관계의 신분적 특수성

공무원의 노사관계는 공무원이 그 사회에서 갖게 되는 사회적 문화적 정치적 및 신분적 지위에 따라 일반적인 노사관계와는 다른 양상을 보인다. 일반적으로 사적 영역에서의 노사관계란 단체교섭을 매개로 이루어지는 사용자와 노동자 사이의 사적 계약관계를 의미한다. 그러나 엄밀한 의미에서의 노사관계란 노동시장과 생산과정에서 실현되는 노동력의 매매와 사용조건을 둘러싼 사용자와 노동자 간의 개별적 또는 집단적 관계를 의미한다. 즉 노동력 판매의 양적 및 질적 조건을 결정하는 과정이며, 따라서 양자의 관계에 영향을 미치는 국가 역시 노사관계의 주체로서 중요한 역할을 수행한다.

그러나 공무원은 국가의 업무를 위임받아 국가의 대리자로서 공적인 업무를 수행한다. 따라서 개별적인 사적 이해관계에 기초한 이윤추구를 그 목적으로 하지 않는다. 결국 공무원이라는 직업이 한 사회체계 내에서 차지하는 기능적 지위 역할체계와 사회문화적으로 받아들여지는 방식에 따라 상이한 형태의 신분적 지위를 갖게 된다고 볼 수 있다. 영국이나 미국에서처럼 공무원이 국가의 대리자로서가 아니라 단순한 국가행정사무를 처리하는 서비스직 사무노동자로서의 지위를 강조하고, 공무원들의 임금이나 노동조건이 그에 상응한 방식으로 결정된다면, 공무원은 일반 사무직 노동자와 동일한 사회적 지위를 부여받게 된다. 논리적으로 그 결과 이들 나라에서의 공무원은 일반적인 노사관계의 틀을 적용받게 될 것이다. 그러나 일본이나 독일과 같이 직업공무원제도(Berufsbeamten)가 확립되어 있으며, 공무원에 대해 사회적으로나 문화적으로 국가의 행정업무를 취급하는 국가의 대리자라는 관념이 깊고, 또한 이에 따라 신분보장이 이루어지는 나라들에서는 공무원은 사회적으로 특별한 지위를 갖게 된다. 이럴 경우, 공무원은 일반적인 노사관계의 틀과는 다른 형태의 노사관계를 갖게 된다.

독일 공무원 노사관계의 특수성은 앞에서 언급한 바와 같이 공무원에 대해 독일 사회가 갖는 신분적 지위에서 비롯된다. 독일에서 공무원은 자신의 노동력을 판매하는 일반노동자가 아니라, 국가의 부름을 받아 국가업무를 대행하는 국가의 대리자이며, 국가에 대한 봉사의 대가로서 임금(Lohn)이 아닌 봉급(Besoldung)을

받는다 (Belzer and Brandel, 1995: 159). 따라서 독일 공무원의 직무는 사회일반에 대한 공공업무라는 특성이 강하게 작용하고 있다. 이러한 독일 공무원 노사관계의 특수성은 주체적 측면, 영역적 측면, 행위적 측면이라는 세 가지 차원으로 구분하여 민간부문에서의 노사관계와 비교해볼 때 그 차이점이 잘 드러난다.

주체적 측면에서 독일 공무원 노사관계는 노정간 이자관계와 복수산별노조라는 점에서 일반적인 독일 노사관계와 차이가 있다. 일반적으로 노사관계는 노사정 삼자관계가 중심이지만, 공무원 노사관계에서는 사용자가 곧 국가인 관계로 노정간 이자관계로 구성 된다 (Keller and Henneberger, 1995: 131). 따라서 국가의 정치구조가 사용자로서의 국가의 행동반경을 제약하게 되고, 노사관계의 양상도 일반적 노사관계보다 훨씬 더 법제도적인 형태를 띠고 있다.

다른 한편으로 노동자 이해대변 조직이라는 주체적 측면에서도 공무원 노사관계는 일반적 독일 노사관계와는 다른 양상을 보인다. 독일의 일반적 노사관계에는 통일노조 (Einheitsgewerkschaft), 산별노조 (Industriegewerkschaft), 하나의 산업엔 하나의 산별노조 (Eine Industrie, Eine Gewerkschaft)라는 원칙이 적용되고 있다.<sup>23)</sup> 그러나 공무원 노사관계에서는 독일 노총 (Deutscher Gewerkschaftsbund, 이하 DGB) 산하 5개 산별노조와 독일공무원연맹 (Deutscher Beamtenbund, 이하 DBB) 산하 42개 직업조합 및 직종별노조라는 복수노조주의(Gewerkschaftspluralismus)가 성립되어 있다(Müller-Jentsch, Walther, 1997: 105-118). 따라서 노동조합간의 관계, 즉 경쟁과 협력관계가 사용자로서의 국가와의 관계와는 또 다른 노사관계의 한 측면을 이루고 있다.

영역적 측면에서 보면 독일 공무원은 직업공무원으로서 국가행정사무와 대민 행정사무를 다룬다. 이윤창출이라는 자본운동적 속성보다는 대민봉사 및 국가업무의 대리수행이라는 공무원노동의 직무영역적 공공성이 강조되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 공무원노동의 공공성은 다음 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째로 공적이해를 대변하는 공공부문으로서의 공무원의 특수성이다. 공공부문은 사기업과 같이 사적인 자기이해의 실현을 자신의 목적으로 하지 않는다. 즉 개별적 자기이해를 뛰어넘어 전체적 관점에서 사회적 공공성을 실현하는 것을 자신의 목적으로 삼는다.

23) 물론 민간부문에도 독일노총에 소속되지 않은 노동조합 또는 노동조합의 상급조직이 존재한다. 예를 들면 기독교노조총연맹(CGB)를 들 수 있다. 그러나 민간부문의 경우 실제적으로는 독일노총에 소속되어 있는 8개 노조만이 노사관계에 실질적인 영향력을 행사하고 있다. 따라서 실질적으로 일산업 일노조주의가 관철되고 있다고 볼 수 있다.

둘째로 공무원이 제공하는 노동력의 특수성이다. 이는 공무원의 노동자성에 대한 문제와 관련되어 있다. 공무원은 민간부문의 노동자와는 달리 노동력을 판매하지 않으며, 국가의 부름을 받아 국가의 행정사무를 대행해주는 국가의 일부이다. 따라서 공무원이 수행하는 노동은 일반적인 자본의 확대재생산에 기능하는 임노동관계에 포섭되지 않는다.

셋째로, 공무원 임노동관계의 특수성을 들 수 있다. 공무원을 고용한 사용자로서의 국가는 자본의 확대재생산 및 시장에서의 이윤창출이라는 이윤동기를 자기 목적으로 하지 않는다.

마지막으로 행위적 측면에서 볼 때, 국가업무가 갖는 공공성으로 인해 노사관계에 상당한 제약이 주어지고 있다. 달리 말하면 공무원의 집단적 이해관계의 실현이라는 사적 이해관계와 공무원이 제공하는 국가의 국가행정 및 대민 일반행정 업무가 갖는 공적 노동 사이의 이해충돌의 문제라고 볼 수 있다. 독일의 경우 일반적 노사관계와는 달리 공무원들의 단체교섭권과 단체행동권을 금지함으로써 공무원들의 사적 이해관계에 대한 집단적 추구를 제도화된 영역으로 포섭함으로써 국가 업무의 연속성과 안정성을 도모하고 있다(Kellner, 1993: 210-213). 그렇지만 이러한 제도화를 실현하기 위해 공무원의 지위와 노동조건에 관한 결정에 있어 이들이 집단적으로 자신들의 의사를 표현하고, 의사결정과정에 개입할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 놓고 있다.

공무원 노사관계의 특수성으로 인해 독일 공무원 노사관계에 대한 접근은 제도화된 공식적 영역뿐만 아니라 비제도화된 비공식적 영역에서도 활발하게 이루어지고 있음을 고려해야 한다. 즉 제도화된 공식적 영역에서 이루어지는 공무원 노사관계는 단체교섭권과 단체행동권이 금지되어 있기 때문에, 비제도적이고 비공식적인 차원에서의 로비, 정보교환, 협의, 합의 및 협정의 과정이 중요한 역할을 하고 있다.

다른 한편으로 제도개선 및 비공식적 관계를 형성시켜가는 주체에 대한 고려가 필요하다. 사용자로서의 정부가 주도적으로 의제를 설정하고 노사관계를 형성시켜나가는가, 아니면 공무원노조나 공무원연맹과 같은 공무원 이해대변 조직이 주도적으로 노사관계를 이끌어가는가에 따라 노사관계의 구체적 형태와 내용이 달라지고 있다. 따라서 노사관계의 주체적 측면이 공무원 노사관계의 실질적인 작동에 중요하게 작용하고 있다.

기존의 독일 공무원 노사관계에 대한 논의는 주로 제도적인 측면에만 초점을 맞추고 있어, 독일 공무원 노조와 국가 사이에서 이루어지는 현실적인 관계의 형성, 유지, 변화의 과정을 제대로 반영하고 있지 못하다.<sup>24)</sup> 독일의 공무원 노사관계는 이원적 구조로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 공식적이고 제도적인 영역에서는 정부가 중심이 되어 움직인다. 민간부문의 노사관계와는 달리 강력한 법제도적인 규정이 중심이 되어 노사주체의 행위영역을 규정하고 제한하고 있다. 교섭권과 파업권의 제한, 노동조합 개입의 최소화 등 노사관계의 핵심적 영역에 있어서 국가가 결정권을 갖고 노사관계를 주도해가고 있다. 그러나 비공식적이고 비제도적인 영역에서는 노동조합이 주도권을 갖고 정부에 영향력을 행사한다. 법제도적으로 엄격하게 제한된 현실 속에서 독일의 공무원 노동조합은 법제도개선은 장기적인 전략적 목표로 설정하고, 중단기적으로는 비공식적이고 비제도적인 영역을 통해 실질적인 영향력을 최대화하는 방향으로 독일의 공무원 노사관계를 모색해가고 있다.

## (2) 독일 공무원 노사관계의 제도적 특수성

독일 공무원 노사관계를 특징짓는 개념은 공무원성이다. 공무원성이 중요한 이유는 국가의 업무를 대신하여 수행하는 자만을 공무원으로 인정하고, 일반적 노동자와 구별되기 때문이다. 즉 국가기관에 고용되어 있다고 해서 모두가 공무원성을 인정받는 것이 아니다. 독일 공무원들에게 부여되고 있는 공무원성은 오랜 역사를 갖고 있으며, 현대적 의미에서의 공무원성은 2차 대전 이후 전후 처리 과정과 밀접한 관련이 있다(Kellner, 1993: 195). 승전국들은 전후 재건을 위한 행정적 편의를 위해 나치에 협력한 공무원의 신분보장이라는 특수지위를 해체하기

24) 현재 공무원노사관계를 다루고 있는 기존연구는 매우 빈약하다. 존재하는 대부분의 논문 역시도 형식적이고 제도적인 노사관계에 대한 개괄적 소개에 머무르고 있다. 이러한 한계는 독일 공무원 노사관계 뿐만이 아니라 공무원노사관계라는 영역 전체에 동일하게 적용된다. 예를 들어 최근 발간된 노동연구원의 연구보고서는 외국의 공무원노사관계는 법제도적인 요약과 정리가 대부분의 내용을 차지하고 있다. 하지만 대부분의 나라에서 공무원의 단체교섭권과 단체행동권이 제한되어 있기 때문에 제도적인 통로를 따라 이루어지는 노사관계행위는 제한된 형태를 가질 수 밖에 없다(김정한·박태주 외, 2006). 또한 박장현의 논문도 독일 공무원 노동조합의 현황을 노동조합의 조직과 제도를 통해 살펴볼 뿐 교섭행위의 과정과 내용을 분석하지는 않는다(박장현, 2003). 무엇보다도 독일 공무원노사관계를 다루는 기존 문헌의 한계는 민간노사관계가 적용되며 사적 법률 체계가 적용되는 국가기관 종사 사무직(Angestellte)와 생산직(Arbeiter)의 노사관계, 즉 공공부문과 공법적 법률 체계가 적용되고 노동3권이 실질적으로 제한되는 공무원노사관계를 구별하지 않는다는데 있다.

보다는 유지하고자 하였다. 그 결과 신분이 보장되고 국가에 봉사하는 직업공무원제도가 독일 사회에 그대로 유지되게 되었다.

독일헌법 (Grundrecht) 33조 4항과 5항은 바로 이러한 독일 공무원의 공무원성을 규정하고 있다(GG, Art 33). 1953년 연방공무원법(Bundesbeamtengesetze)이 제정됨으로써 공무원의 신분, 지위와 역할이 명시적으로 규정되었으며, 1957년 공무원권한에 관한 법(Beamtenrechtsrahmengesetz)로 연방공무원, 주정부공무원, 지방자치단체공무원의 신분, 지위, 역할이 통일적으로 규제되게 되었다. 독일노총은 공무원성을 규정하는 독일헌법 33조 5항의 공무원성에 관한 일반규정(hergebrachte Grundsätze des Beamtentums)에 대해서 지속적으로 문제를 제기해왔다(Verdi, 2003: 23). 독일노총은 공무원의 집단적 노사관계를 부정하는 독일헌법 33조 5항은 결사의 자유와 의사표현의 자유를 규정한 독일헌법 5조 1항과 9조 3항에 어긋난다고 보기 때문이다.<sup>25)</sup>

헌법으로 보장된 공무원성은 그러나 국가기관 종사자 모두에게 적용되는 것은 아니다. 독일의 국가 및 공공기관 종사자는 고용주체와 업무영역별로 구분된다. 고용주체는 일반적으로 연방정부 (Bundesregierung), 주정부 (Landesregierung) 및 지방자치단체 (Gemeinde)로 구별된다 (Kost and Wehling, 2003: 7-14). 연방공무원은 연방공무원법의 적용을 받으며, 주공무원 및 지방자치단체 공무원은 지방공무원법의 적용을 받는다.<sup>26)</sup> 독일 공무원은 계약관계에 따라 행정공무원(Beamten)과 사무직 (Angestellte) 및 생산직 (Arbeiter) 노동자로 나뉘어진다. 이렇게 다양한 국가기관 종사자들 중에서 행정공무원에게만 공무원성이 인정되고 적용되며, 사무직 및 생산직 종사자에게는 공무원성이 인정되지 않는다. 공무원성의 인정여부는 가장 중요하게는 신분에 대한 보장여부와 연계되어 있다. 즉 국가의 독점적 행정업무를 대신하는 대리자인 공무원에게는 국가가 신분을 보장한다. 신분보장의 내용으로는 고용보장, 생계 및 생활보장, 노후보장, 각종 사회보장 등을 들 수 있다.

따라서 독일의 공무원 노사관계는 국가기관 종사자 중에서 행정공무원에게만 적용되는 특수적 노사관계라고 볼 수 있다. 반면 국가기관 종사자 중에서 사무직

---

25) 독일헌법의 1조에서 19조는 독일헌법질서의 가장 기본적인 권리를 규정해놓은 조항들이며, 19조 2항에서는 이러한 기본권 조항은 어떠한 경우에도 침해될 수 없다고 규정되어 있다.

26) 이외에도 기타 법률이 정한 국가기관인 고용청, 철도공무원, 도이취 은행 등에 종사하는 공무원이 존재한다.

및 생산직 노동자에게는 신분보장이 되지 않으며 이들에게는 민간부문 노사관계가 그대로 적용된다. (<표 2-5>).

<표 2-5> 국가기관 종사자 중 공무원성에 따른 공무원 노사관계 대상

구분	공무원 (Beamte)	사무직종사자 (Angestellte)	생산직 종사자 (Arbeiter)
연방	○	X	X
주	○	X	X
지자체	○	X	X

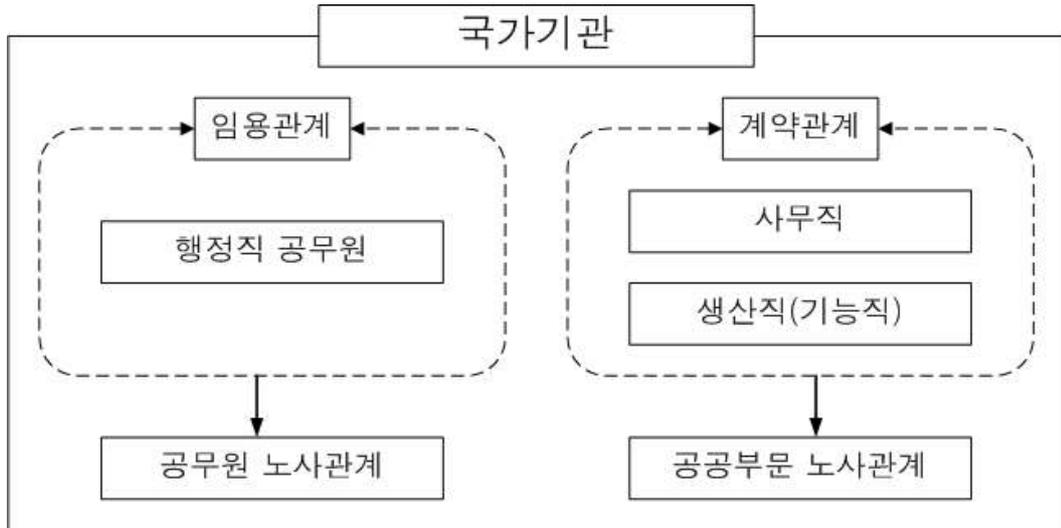
공무원과 기타 종사자는 신분보장에서 뿐만이 아니라 노사관계의 적용틀 자체에서 차이가 있다. 독일공무원은 고용되는 것이 아니라 국가로부터 부름을 받고 임용되는 임용관계에 놓여진다. 임용관계는 노동력의 구매와 판매의 관계가 아니라 충성과 복종의 관계를 이루게 된다. 따라서 공무원의 사적 관계를 규제하는 민법이 아닌 공적 관계를 규제하는 공법의 적용대상이 된다. 또한 공무원의 지위, 신분 및 기능과 역할에 관한 분쟁은 일반 노동자와 달리 행정재판소를 통해서 처리된다. 결국 공무원의 지위 및 신분, 기능과 역할은 철저히 법제도의 규정에 따라 보장되고 규정된다고 볼 수 있다.

그러나 반면 사무직 및 생산직 종사자는 공적 영역이 아닌 민간영역에 속하는 것으로 간주된다. 사용자로서의 국가와 임용관계가 아닌 고용관계를 맺고 국가에 자신의 노동력을 판매하여, 그 대가로 임금을 받게 된다. 국가와의 관계는 충성과 복종의 관계가 아니라 권리와 의무의 관계를 맺는다. 또한 사무직 및 생산직 종사자의 지위, 기능, 노동조건 등은 법제도의 규정에 따라 결정되지 않고, 일반적 노사관계의 틀에 따라 자율적 단체교섭의 결과로 체결된 단체협약에 따라 규정된다. 사용자로서의 국가와 개별 사무직 및 생산직 종사자 사이에 분쟁이 발생할 경우에는 공법이 아닌 민법의 규정을 받으며, 노동법원의 판결에 따르게 되어 있다.

결국 공무원성의 인정여부는 국가기관 종사자에 대해 이중적인 노사관계를 적용하는 것으로 나타난다. 사용자로서의 국가에서 사용자적인 측면이 강조되는 사무직 및 생산직 종사자에 대해서는 노동력의 구매와 판매라는 고용관계의 틀을

적용하여, 민간부문 노사관계가 그대로 적용되는 반면에, 공무원에 대해서는 일반적 노사관계가 제약되는 특수적 노사관계로서의 공무원 노사관계가 적용된다.

〈그림 2-1〉 독일 공무원의 계약적 지위에 따른 구분



공무원성에 기초한 특수형태의 노사관계로서 독일 공무원 노사관계가 갖는 구조적 특징은 다섯 가지 정도로 정리해볼 수 있다.

첫 번째는 높은 법제성이다. 공무원의 고용, 임금, 승진, 노동조건 등의 모든 사항은 법률을 통해 규제된다. 따라서 공무원 노사관계의 세부적인 내용을 규정하는 다양한 종류의 공무원 관련 법안이 존재한다.<sup>27)</sup>

둘째로 독일 공무원은 임용관계적 특성에 기초한 뿌리 깊은 공복의식을 갖고 있다. 따라서 스스로를 일반 노동자로 생각하기 보다는 국가관료로 의식하고, 그에 따라 행동한다. 특히 독일공무원연맹에 소속되어 있는 39개 직종별노조 및 조합은 직종별 이해관계를 대변하는 경제적 조합주의에 기초한 노동조합 내지는 직업조합이라고 볼 수 있다(DBB, 2005a).

셋째로는 노동조합활동의 제약을 들 수 있다(Müller-Jentsch, Walther, 1997: 112-114). 사용자로서의 국가는 정부라는 단일한 조직체계를 갖고 있지만, 서구사

27) 공무원의 노사관계를 규정하는 법률로는 다음과 같은 것들이 있다. 공무원 권리구조에 관한 법, 연방공무원법, 연방공무원 급여법, 공무원 복지법, 연방공무원 복무법, 연방공무원 출장비에 관한 법, 연방공무원 전근비용에 관한 법, 연방공무원대표법, 특별보상에 관한 법, 공무원휴가비에 관한 법. 주정부 및 지방자치단체 종사 공무원에 대해서도 유사한 형태의 법이 존재한다.

회에서 입법과 사법 및 행정의 삼권분립으로 인해 의사결정에 제한을 받고 있다. 따라서 사용자로서의 국가는 특히 입법과정에서 제한적인 영향력만을 갖고 있기 때문에 행동반경을 제한받을 수밖에 없다. 따라서 행정기구로서의 정부만을 대상으로 하는 독일 노동조합의 활동은 입법과정 여하에 따라 정부와의 협의 내지 협의내용이 달라질 수 있음을 항상 염두에 두어야 한다.

넷째로는 단체교섭권 및 단체행동권의 불인정을 들 수 있다. 따라서 독일 공무원 노동조합의 활동은 제도적이고 공식적인 차원에서의 활동보다는 로비나 비공식적 협의라는 비제도적 차원에 집중되어 있다. 즉 노동조합의 목적을 달성하기 위해서 정부 및 의회에 대한 로비나 간접적인 영향력 행사 등과 같은 비제도적인 차원에서의 활동에 주력하고 있으며, 공식적이고 제도적인 차원은 이러한 비제도적 활동을 공식화하는 통로로서 주로 이용하고 있다.

다섯째로는 이중적 이해대표제를 들 수 있다. 이중적 이해대표제(Fürstenberg, 1999: 195)는 독일 공무원 노사관계의 핵심적인 특징이라고 볼 수 있다. 공무원이 갖는 신분적 특수성으로 인해 제약받게 되는 노사관계를 보완하기 위해 직장평의회(Personalrat)를 구성할 수 있도록 하고, 이를 통해 기관 내에서 공무원들의 실질적 노동조건과 관련된 다양한 사항에 제도적으로 공무원들의 이해관계를 반영시키고 있다. 따라서 직장평의회는 노동조합과 더불어 노사관계의 또 다른 주체로서 상당한 역할을 수행하고 있다.

### 3) 독일의 공무원 노사관계

#### (1) 독일의 공무원 노동조합

2006년 현재 독일의 직업공무원은 <표 2-6>에서 볼 수 있듯이 중앙과 지방공무원을 합해 약 157만 여명이다. 주정부종사 공무원이 126만 명으로 가장 많으며, 연방공무원은 13만 명, 지방자치단체 종사 공무원은 18만 명 정도이다. <표 2-6>에서 볼 수 있듯이, 중앙공무원은 1998년 대비 감소한 반면, 지방정부 공무원 및 기초자치단체 공무원은 꾸준히 증가해오고 있다.

〈표 2-6〉 독일 공무원 현황 (정규직 기준, 군인 제외, 천명)

	중앙 공무원	지방정부 공무원	기초자치단체 공무원	현업 공무원
1998	132,6	1.257,0	178,3	2,6
1999	133,2	1.256,3	175,7	2,6
2000	132,6	1.252,5	176,1	2,5
2001	131,1	1.238,1	174,8	2,6
2002	130,0	1.245,2	175,7	2,6
2003	131,3	1.259,2	177,0	2,7
2004	132,3	1.268,4	177,3	2,7
2005	130,6	1.261,8	180,3	2,9
2006	130,6	1,261,8	180,3	2,9

자료: Statistisches Bundesamt, 2007

따라서 현재 노동조합의 조직대상 공무원은 157여만 명 정도라고 볼 수 있다. 독일의 공무원은 자신들의 이해를 대변하기 위해 직종별 조합 또는 산별노조에 가입해 있다. 직종별 조합 또는 산별노조는 노선을 달리하는 2개의 상급단체에 속해있다. 개별노조가 가입되어 있는 공무원노조의 상급단체로는 독일노동조합총연맹(DGB, 이하 독일노총)과 독일공무원연맹(DBB)이 있다. 독일노총은 현재 8개의 산별노조가 가입되어 있는 독일의 최대 산별연맹이며, 국가의 사회경제정책에 대해 노동자 전체의 이해를 대변하고 있다.

전체 조직대상 145만여 명 중 독일노총산하 산별노조에 가입되어 있는 공무원은 6개 산별노조 총 42만여 명에 달한다(<표 2-8>).<sup>28)</sup> 단일직종노조인 경찰노조(15만여 명)와 교육 및 연구노조(11만5천여 명)를 제외하면, 대부분의 공무원은 서비스노조(12만여 명)에 가입되어 있다. 따라서 실질적으로는 서비스노조인 베르디(Ver.di)가 독일 노총의 공무원정책을 주도하고 있다.

28) 독일노총 소속 8개 산별노조 중에서 공무원들은 직종에 따라 6개 산별노조에 가입되어 있다.

〈표 2-7〉 독일노총의 공무원 조직 현황 (2004년 12월 31일 현재)

산하노조	생산직	사무직	공무원	청소년	기타	남	녀	전체	%
농업환경 산별노조 (IG BAU)	242.998	23.208	1.364	45.063	157.238	361.174	63.634	424.808	6,1
광산화학에너지 산별노조 (IG BCE)	600.537	169.771	274	57.843	0	623.453	147.129	770.582	11,0
교육 및 연구노조 (GEW)	0	85.673	113.638	11.192	55.362	80.419	174.254	254.673	3,6
금속노조 (IG Metall)	1.302.605	269.137	0	199.144	853.263	1.980.992	444.013	2.425.005	34,6
음식숙박노조(NGG)	172.45	52.878	0	14.713	0	135.371	89.957	225.328	3,2
경찰노조 (Gew. der Polizei)	7.549	20.181	149.6	33.061	580	141.224	36.686	177.91	2,5
철도노조 (TRANSNET)	62.341	35.898	33.745	12.835	138.237	214.212	56.009	270.221	3,9
서비스노조 (ver.di)	574.573	1.072.680	121.378	125.539	695.879	1.238.526	1.225.984	2.464.510	35,1
DGB 전체	2.963.053	1.729.426	419.999	499.39	1.900.559	4.775.371	2.237.666	7.013.037	100,0

\* GEW는 노조원범주에 생산직을 별도로 산정하지 않으며, 금속노조와 NGG는 공무원을 별도로 산정하지 않는다.  
 \*\* NGG는 청(소)년 범주에 성별통계를 따로 제공하지 않는다.  
 \*\*\* 청(소)년은 산별노조에 따라 다른 나이대가 적용된다. 예를 들어 IG BCE는 25세 미만, GEW는 35세 미만.  
 \*\*\*\* 실제 노조가입 공무원 수는 퇴직자를 포함하면 더 높게 나타난다.

자료: DGB, 2005

다른 한편으로 전형적인 행정 관료로서 공무원신분을 중요시하는 또 다른 공무원노조 상급단체로 독일공무원연맹이 있다. 독일공무원연맹 산하에는 39개의 직종별 및 지역별 공무원노조 및 공무원직업조합이 속해 있다(Deutscher Beamtenbund, 2007).

〈표 2-8〉 독일공무원연맹 산하 조직 (2007년 현재)

일반 행정	Deutsche Verwaltungs-Gewerkschaft (DVG) in Mainz komba gewerkschaft in Berlin Gewerkschaft kommunaler Landesdienst Berlin (GKL Berlin) VdB Bundesbankgewerkschaft in Linden Verband der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden (VBOB)
교육 행정	Verband Bildung und Erziehung (VBE) in Berlin Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen (BLBS) in Berlin Deutscher Philologenverband (DPhV) in Berlin Verband Deutscher Realschullehrer (VDR) in München Verband Hochschule und Wissenschaft (VHW) Bundesverband der Lehrer an Wirtschaftsschulen (VLW) in Karlsruhe Katholische Erziehergemeinschaft (KEG) in München
치안	Bundespolizeigewerkschaft (ehem. Bundesgrenzschutzverband (bgv) in Berlin Deutsche Polizeigewerkschaft (DPoIG) in Berlin Verband der Arbeitnehmer der Bundeswehr (VAB) in Bonn Verband der Beamten der Bundeswehr (VBB) in Bonn
사법	Bund Deutscher Rechtspfleger (BDR) Bund der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands (BSBD) in Freiburg im Breisgau Deutscher Anwaltsverein (DAAV) in Oetzberg Deutscher Gerichtsvollzieherbund (DGVB) in Köln Deutsche Justiz-Gewerkschaft (DJG) in Hamburg Verband der Beschäftigten des gewerblichen Rechtsschutzes (VBGR) in München Verein der Rechtspfleger im Bundesdienst (VRB) in München
재정	BDZ – Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft in Berlin Deutsche Steuer-Gewerkschaft (DSTG) in Berlin
사회 복지	Gewerkschaft der Sozialversicherung (GdS) in Bonn Gewerkschaft der Sozialverwaltung (GdV) in Dortmund Verband der Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit (VBBA) in Nürnberg
교통	Fachverband Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (FWSV) in Aurich Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) in Frankfurt am Main Verband Deutscher Straßenwärter (VDStra.-Fachgewerkschaft) in Köln Verkehrsgewerkschaft GDBA in Frankfurt am Main
환경	Berufsverband Agrar, Ernährung, Umwelt (VDL) Bund Deutscher Forstleute (BDF) in Berlin
기술	Gewerkschaft Technik und Naturwissenschaft (BTB) in Berlin Gewerkschaft Mess- und Eichwesen (BTE) in Ingolstadt Post, Telekommunikation und Postbank Kommunikationsgewerkschaft DPV (DPVKOM) in Bonn
방송	Vereinigung der Rundfunk-, Film- und Fernsehschaffenden (VRFF) in Mainz
기타	Bundesverband der Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes e.V. in Berlin Bund der Ruhestandsbeamten, Rentner und Hinterbliebenen (BRH) in Mainz Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit e.V. (DBSH) in Essen

독일 공무원연맹의 39개 공무원노조 및 공무원직업조합에는 국가 및 공공기관에 종사하는 공무원, 사무직 및 생산직 등 총 127만 여명이 가입되어 있다(〈표 2-9〉). 이 중에서 직업공무원은 92만 여명에 달한다.

〈표 2-9〉 독일공무원연맹의 공무원 조직 현황(2004년 12월 31일 현재)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
공무원	798.603	850.582	867.534	870.294	878.182	879.921	910.771	919.655
사무직	298.733	309.232	302.172	302.649	299.897	299.534	305.225	308.124
생산직	19.378	24.244	32.185	32.299	33.014	44.264	41.987	42.037
전체	1.116.714	1.184.149	1.201.891	1.205.242	1.211.093	1.223.719	1.257.983	1.269.816
여성	330,414	351.628	357.671	360.060	363.929	366.002	381.442	388.541
남성	786.300	832.521	844.220	845.182	847.164	857.717	876.541	881.275

자료: DBB, 2005b.

독일노총과 비교해보면, 독일공무원연맹은 상대적으로 공무원 조직률이 높으며, 사무직과 생산직의 조직률은 낮게 나타나고 있다. 독일노총의 42만 명과 독일공무원연맹의 92만 명을 합하면 모두 134만 명으로 전체 조직대상 공무원 157만 명의 약 90%가 노동조합 및 직업조합에 가입되어 있다.<sup>29)</sup>

## (2) 독일 공무원 노동조합의 성격

상급단체로서 독일노총과 독일공무원연맹은 공무원의 지위 및 노동조건에 영향을 미치는 공무원 관련법안의 제정 및 개정과 공무원급여문제(Besoldungspolitik)에 적극적으로 개입하고 있다(Verdi, 2005; Deutscher Beamtenbund, 2005c). 특히 총연맹으로서 사용자인 정부의 정책에 대해 공무원의 이해관계를 대변하고 있다(Ver.di, 2005). 이러한 개입은 공무원의 집단적 노사관계와 관련된 제 권리를 제한하는 대가로 부여받은 총연맹의 공무원법관련 참여권(Beteiligungsrecht)의 적극적 행사를 통해 이루어진다. 집단적 노사관계의 제한과 참여권의 보장은 위에 언급한 독일 공무원 노사관계의 제도적 통제를 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

독일노총과 독일공무원연맹은 또한 공무원이 가입된 산하 산별노조 및 직업조합 사이에서 발생하는 조직간 이해관계의 충돌을 조정하고 중재하는 역할을 수행하고 있다. 직종별조합의 형태를 띤 직업조합이 주로 가입되어 있는 독일공무원연맹의 경우에는 이러한 가입조직간 이해관계의 충돌이 드물다. 그러나 산업별

29) 그러나 중복가입자 등을 제외하면 실제 조직률은 이보다 낮은 것으로 추정되고 있다.

노조를 기초단위로 하는 독일노총의 경우에는 산업구조의 고도화로 인하여 산업의 성격이 변화함에 따라 조직간 충돌이 자주 발생하고 있다. 따라서 상급단체로서 독일노총은 산하조직간 이해관계의 조정과 중재에 중요한 역할을 수행하고 있다.

독일노총은 공무원정책을 담당하는 별도의 기구를 구성하여 운영하고 있다. 독일노총의 연방상임집행위원회 (Bundesvorstand)의 의결을 걸쳐 구성된 연방공무원위원회 (Bundeskommision für Beamtinnen und Beamte)가 독일노총의 공무원관련문제를 중점적으로 다루고 있다. 독일노총의 각 지역지부도 동일한 종류의 위원회를 독일노총의 지역지부 밑에 설치하여 해당지역의 공무원정책을 다루고 있다.

독일노총과 산하 개별산별노조들은 공무원의 집단적 노사관계에 있어서 독일공무원연맹보다 훨씬 적극적으로 활동하고 있다.<sup>30)</sup> 독일공무원연맹에 조직된 공무원이 독일노총 조직공무원보다 수적으로 많음에도 불구하고 독일노총이 더 적극적인 이유는 독일노총은 노동자로서의 공무원을 강조하는 반면, 독일공무원연맹은 공무원성을 강조하기 때문이다 (Deutscher Beamtenbund, 2005c).

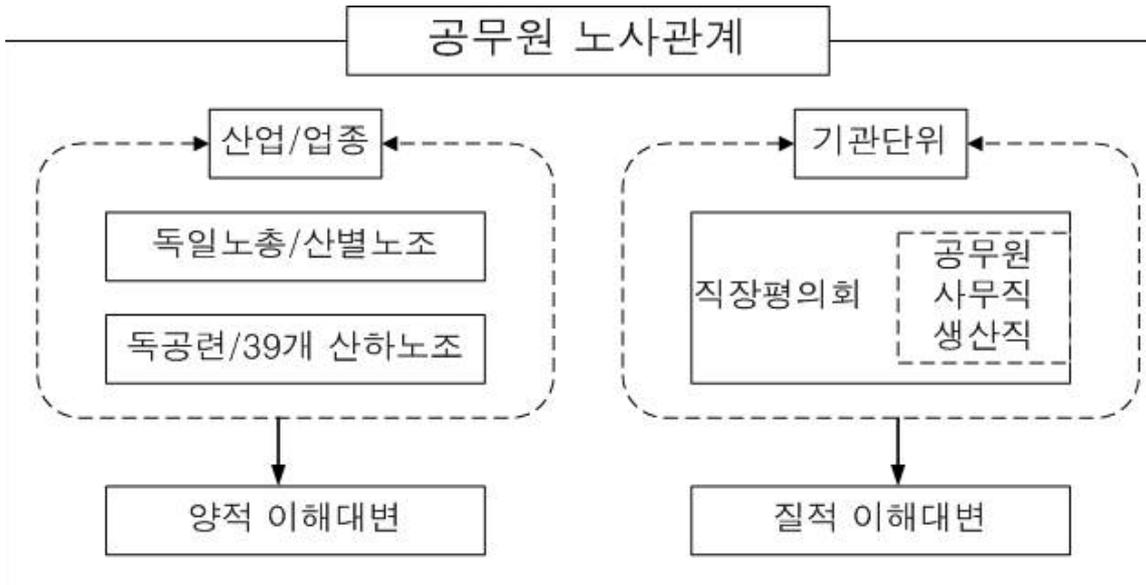
따라서 독일공무원연맹은 집단적 공무원노사관계에 소극적이며, 공무원의 권익보호라는 경제적 노동조합주의를 추구하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 집단적 공무원노사관계에 있어서는 독일노총의 입장, 기능 및 역할을 중심으로 보아야 한다.

### (3) 공동결정제도를 통한 공무원 참여의 제도화

독일의 공무원노사관계는 공무원노조와 직장평의회라는 두 축을 중심으로 구성되어 있다. 민간부문과 마찬가지로 공무원노조는 공무원들의 신분적 및 사회경제적 이해관계를 대변하며, 기관 내에서는 직장평의회가 공무원뿐만 아니라 생산직 및 사무직의 이해를 기관 단위에서 대변한다(<그림 2-2>).

30) 공무원의 파업대체인력 사용: 노동자로서의 공무원과 국가대리인으로서의 공무원성의 충돌이 가져오는 갈등이 전형적으로 드러난 사례가 1993년에 발생한 바 있다. 1993년 노동자의 파업에 정부가 파업대체인력으로 공무원을 투입하였다. 독일 노사관계에서 파업대체인력은 파업파괴자라 불리며, 노동조합이 결사적으로 반대하는 사항 중의 하나이다 (Ver.di, 2002). 독일노총은 파업대체인력으로 공무원 투입한 사항에 대해 헌법재판소에 제소하였다. 헌법재판소는 제소하여 1993년 공무원의 파업대체인력 투입은 위헌이라는 판결을 얻어냈다 (WfBB, 2005: 11). 결국 이 판결은 공무원의 국가에 대한 충성의무는 해당 직무에만 한정되어야 한다는 의미로 받아들여지고 있다.

〈그림 2-2〉 독일 공무원 노사관계의 이원적 구조



공무원노조는 산업별 및 직종별로 사업장 외부에 조직되어 동일산업 및 동일 직종에 종사하는 전체노동자의 연대에 기초하여, 노동력 공급을 독점적으로 조절 함으로써 노동자의 이해관계를 극대화한다. 따라서 갈등지향적이며 공무원의 조직적 동원을 통해 이해관계를 실현한다. 반면에 직장평의회는 근무장소에서 개별 적인 공무원과 생산직 및 사무직 종사자들이 맞부딪치는 일상적 문제의 해결을 위한 조직이다. 따라서 기본적으로 협력지향적이라고 할 수 있다. 따라서 행정개혁은 중앙집중화된 집단적 노사관계를 통해 공무원의 이해대변보다는 직장평의회를 통한 분권화된 생산성협력의 형태를 선호한다.

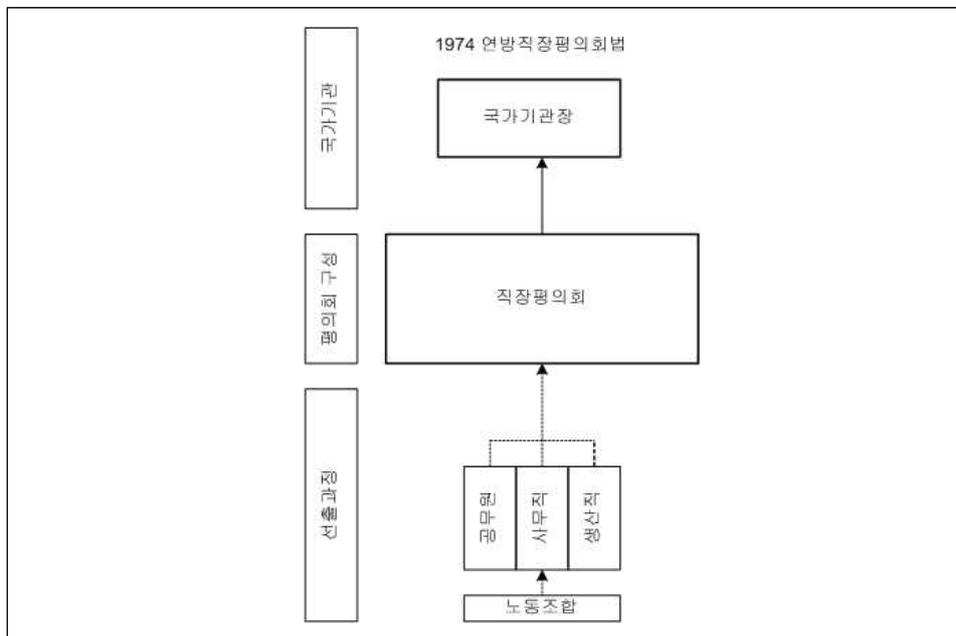
킬리안(Killian)과 슈나이더(Schneider)는 특히 지자체 행정조직의 분권화(Dezentralisierung)가 직장평의회 역할의 확장(Verbetrieblichung)시켜가고 있다고 주장한다 (Killian and Schneider, 1998: 278-279). 집단적 노사관계를 보완 해주던 성격으로서의 공무원 공동결정제도는 사용자로서의 국가, 지방정부, 지자체가 직장협의회를 적극적으로 제도적으로 포섭해감에 따라 공동경영자(Co-Manager)로서의 성격이 강화되고 있다(Sperling, 1998: 329-334).

직장평의회 제도적 포섭이 가능한 이유는 직장평의회 설치, 운영 및 분쟁 해결은 철저히 제도적인 규정에 의거하여 이루어지고 있기 때문이다. 독일 공무원은 연방직장평의회법 (Bundespersönalvertretungsgesetz)과 주정부직장평의회법 (Personalvertretungsgesetz der Länder)에 근거하여 구성된 직장평의회

(Personalräte)를 통해 공무원과 관련된 의사결정과정에 참여할 수 있는 권리를 부여받고 있다. 직장평의회법은 1955년 처음 제정되었으며, 1974년에 연방직장평의회법 및 주정부직장평의회법으로 개정되어 현재에 이르고 있다.

직장평의회에는 동일한 국가기관에 종사하는 공무원과 생산직 및 사무직 종사자 누구나 평의원에 출마할 수 있으며, 비밀, 보통선거에 기초해 직장평의원을 선출한다. 직장평의회는 민간 부문의 종업원평의회와 마찬가지로 행정영역에서 공무원과 관련된 사항에 대한 의사결정과정에 참여하여 공무원의 이해관계를 대변한다(<그림 2-3>).

<그림 2-3> 직장평의회 구성



직장평의회는 <표 2-10>에서 보는 바와 같이 사안에 따라 정보요청권, 공동영향권, 공동결정권을 행사할 수 있다. 참여의 정도는 복지 등 일반적인 노동조건인 경우에는 공동결정권에 해당하는 높은 수준의 참여가 가능하지만, 직무수행과 관련된 사항은 행정감독자의 지시권이 인정되어 정보 및 청문권과 같은 낮은 수준의 권한만이 주어지고 있다.

〈표 2-10〉 직장평의회의 참여권리

정보 및 청문권	공동영향권	공동결정권
<b>참여의 강도</b>		
낮음	중간	높음
<b>효력의 범위</b>		
직무수행과정이나 직무내용의 변화	해고 및 인사사항	복지관련사항

민간부문의 공동결정제도와 공무원 공동결정제도 사이에 존재하는 결정적 차이는 분쟁 발생 시의 해결방안에 있다. 민간부문의 종업원평의회와 회사측 사이에서 분쟁이 발생할 경우에는 중재위원회에 회부되며 결정이 날 경우 그 결정에 따라야한다. 그러나 직장평의회와 해당기관 사이에서 분쟁이 발생한 경우 중재위원회에 회부하여 내려진 결정은 분쟁의 주체가 누구냐에 따라 상이한 효력을 발생한다. 즉 분쟁의 주체가 생산직 및 사무직 종사자일 경우에는 해당기관은 중재위원회의 중재안을 반드시 이행해야 한다. 그러나 분쟁의 주체가 공무원일 경우에는 해당기관은 중재위원회의 중재안에 반드시 따라야할 의무가 없다. 즉 이 경우 중재안은 해당기관에 대한 권고의 성격만을 갖게 된다.

위에서 살펴본 종업원노조와 직장평의회의 구조, 활동영역 및 활동내용의 차이는 다음의 표와 같이 정리해 볼 수 있다.

〈표 2-11〉 공무원노사관계의 이원성

	사업장내부	사업장외부
행위주체	직장평의회	산별 및 직종별 노동조합
행위근거	직장평의회법	협약, 협상 및 참여
행위대상	직장협정	단체협정
행위영역	노동력의 사용조건	노동력의 판매조건
속성	질적	양적
노동쟁의	금지	금지
특징	협력지향적	갈등지향적
분쟁해결	중재위원회	자율적 협의
구조	개별적	중앙집중적

#### 4) 행정개혁과 독일 공무원 노사관계의 변화

##### (1) 행정현대화와 노동조합의 전략적 대응

현재 공무원노사관계의 최대 쟁점은 행정현대화라고 할 수 있다. 독일정부가 추진 중인 행정현대화는 한편으로는 관료주의에 물든 독일 공무원사회를 개혁하여, 좀 더 효율적이고 시민지향적인 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다(Die Bundesregierung, 2000). 독일 행정현대화는 영미식 행정개혁 모델인 신공공관리(NPM, New Public Management)에 그 기초를 두고 있다.<sup>31)</sup> 영미식 시장근본주의에 기초한 신공공관리는 정부의 재정지출 축소를 그 직접적 목표로 한다. 그 결과 외주(Outsourcing)와 비정규직의 활용, 인원감축이 본격적으로 이루어지게 되었다.

독일의 경우 1993년부터 신공공관리를 일부 지자체에서 도입하여 실시하였는데, 성공사례로 소개되고 통일 후 재정적자에 시달리던 많은 지방자치단체와 주정부가 본격적으로 도입하면서 연방정부로도 확산되었다(Keller, 1998: 254-257).<sup>32)</sup> 독일 행정현대화는 국가기관의 서비스기업화를 모토로 하여 관료주의 극복을 위한 본격적인 행정개혁이 진행되고 있다. 최근에는 사회정보화의 진전과 더불어 전자정부, One-Stop Service, 종이없는 사무실, 고객지향과 같은 리엔지니어링과 감량경영의 형태로 나아가고 있다. 결국 행정현대화란 퍼너(Ferner)가 지적하듯이 시장주의에 기초해 작은 정부를 추구하는 것이다(Ferner, 1995: 115-118). 이를 위해서 국가기능의 민간이전, 행정업무의 전산화 및 전자정부화, 대민업무의 서비스화, 인력감축을 통한 효율성 증대를 목표로 한다.

작은 정부의 추구는 공무원성의 인정과 노동3권에 대한 제한의 대가로 보장된 신분보장, 특히 고용보장원칙의 훼손을 의미하는 것으로 독일공무원사회에 커다란 충격을 가져다주었다. 이러한 충격은 곧 공무원들의 공무원성에 대한 재고로 이어지고 있다. 국가기능을 대신하는 공무원들의 신분보장이 축소되고 불안정화 되어졌다. 또한 공무원노동의 성격도 민간부문 종사 노동자와 비슷한 서비스노동

31) 미국에서 시작된 신공공관리는 효율적 행정관리를 목표로 이미 80년대부터 유럽에 도입되어 확산되어왔다 (Ferner, 1995: 112-115).

32) 신공공관리의 4대지표는 가) 시민지향과 고객만족, 나) 성과와 경쟁지향, 다) 경제성 지향 라) 업무재조직화 (관민협동)이다.

의 성격으로 변화해가고 있다. 따라서 그동안 제한받은 공무원의 노동시민권의 확보가 새롭게 부각되었다.

독일노총은 연방 및 주정부가 추진 중인 행정현대화에 기본적으로 반대하지 않고 있다. 오히려 행정현대화는 대민서비스의 질을 향상시키고 공무원업무의 시민지향을 강화하기 위해서 반드시 필요하다고 본다(Ver.di, 2005: 44-45). 독일노총이 강조하는 것은 행정현대화가 지향해야할 상을 정부가 일방적으로 만들어가서는 안된다는 것이다.

독일노총은 행정개혁은 공무원의 자질향상이 선행되지 않고는 이루어질 수 없기 때문에, 인원감축보다는 기존의 공무원 인적자원을 효율적으로 개발하기 위한 다양한 직무교육 프로그램이 우선적으로 마련되어야 한다고 주장하고 있다. 따라서 공무원 인원감축보다는 인적자원개발 및 숙련형성을 강화하는 구체적인 제안을 제시해왔다. 그 결과 독일노총 산하의 공무원관련 6개 산별노조는 연방정부차원에서 공무원문제를 담당하는 내무부와 이와 관련된 협정을 맺고 있으며, 지방자치단체 수준에서 독일노총은 약 300여개의 행정현대화 관련 협정을 체결했다(Ver.di, 2005).

또한 이러한 행정현대화에 대한 독일노총의 적극적 개입은 지역에 따라 독일 공무원연맹과 공동으로 진행되고 있다. 독일 노동조합은 이러한 협정을 통해 정부 및 지자체의 일방적인 행정현대화 추진에 대응함과 동시에 당사인 공무원들이 직접 참여하여 행정현대화를 주도하는 전략을 진행 중에 있다. 독일정부가 재정안정과 작은 정부를 목적으로 인력감축 중심의 행정현대화를 추진하는데 반해, 독일의 공무원노조들은 고용안정과 인적자원향상을 통한 행정현대화를 추진하고 있는 것이다.

## (2) 노동3권의 확보

독일은 헌법(Grundgesetz)에 의해 노동자의 단결권(Koalitionsfreiheit)이 보장되어 있다.<sup>33)</sup> 헌법 기본권 9조 3항은 "노동조건 및 경제조건의 유지개선을 위하여 단결체를 결성할 권리는 누구에게나 그리고 어떠한 직업에도 보장된다. 이 권

33) 이러한 노동자의 일반적 권리로서의 단결권은 이미 바이마르공화국에 그 토대가 놓여졌다. 독일의 일반민주주의가 제도적으로 확립된 바이마르공화국 시기에 노동자의 단결권보장과 결사의 자유 및 정치적 의사표현의 자유는 기본적 권리로 인정되어졌다.

리를 제한하거나 방해하려는 약정은 무효이며, 이를 목적으로 하는 조치는 위법"이라고 규정하고 있다. 공무원의 경우에도 한번에 규정된 단결권이 인정되고 있다.<sup>34)</sup>

그러나 독일의 경우 공무원의 단체교섭권과 단체행동권은 현행법상 인정되지 않는다. 단지 공무원노조 상급단체의 참여권과 직장평의회를 통한 참여만이 인정되고 있다. 전후 공무원성을 둘러싼 논란의 결과 공무원성이 인정되었고, 독일 아데나워 정부는 공무원성에 기초해 1953년에 제정된 연방공무원법 94조를 통해 공무원 노동조합 상급단체에 공무원과 관련된 제반 결정에 대한 참여권한을 부여하게 된다. 즉 공무원성으로부터 출발해 단체교섭권과 단체행동권은 인정하지 않고 대신 노동조합 상급단체의 참여권을 보장하는 정치적 교환을 통해 문제를 해결했다.<sup>35)</sup>

기본법 제33조 제4항에 규정된 공무원과 국가의 관계에 따라 공법상 근무관계 및 충성관계에 있는 공무원의 성격에 반하는 단체협약 체결은 공무원 노동조합에게 허용되지 않고 있다. 공무원의 단체교섭이 금지되어 있어 단체협약체결이 불가능하므로 공무원의 임금과 노동조건은 법적 규정에 의해 일방적으로 결정되어진다. 파업권과 관련된 단체행동권에 대한 명문규정은 연방차원에서는 존재하지 않는다. 단지 바이에른(Bayern)주와 라인란트(Rheinland)주에서만 명문화해놓고 있을 뿐이다. 그러나 공무원의 단체행동은 불법이라는 법적 해석이 일반적으로 받아들여지고 있다.<sup>36)</sup> 그 결과 독일 공무원에게는 노동3권으로 대표되는 노동시민권이 상당한 정도로 제한되어 있다. 단결권은 보장되나 단체교섭권과 단체행동권은 금지되어 있기 때문이다.

의사표현의 자유와 관련해서도 독일공무원은 정치참여를 제한받고 있다. 국가행위의 대리자로서의 공무원성에 대한 강조로 인해 공무원들은 직무와 관련하여 엄격한 정치적 중립을 지키도록 요구받고 있다. 공무원들에게 요구되는 신의성실

---

34) 연방공무원법과 주공무원법도 이러한 헌법의 취지에 따라 공무원의 단결권을 명시적으로 인정하고 있다.

35) 노동조합 상급단체의 참여권은 일종의 집단적 노사관계의 인정이라고 볼 수 있다.

36) 그러나 그럼에도 불구하고 1969년 프랑크푸르트에서의 최초의 공무원 파업 등과 같이 고용 및 노동조건과 관련된 쟁의행위가 실제로 발생한 바 있다. 그러나 당시 정권을 잡고 있던 사민당 정부는 공무원들의 쟁의행위를 불법적인 행동이라고 경고만 하였을 뿐 참가공무원에 대한 처벌을 행하지는 않았다. 또한 공무원들의 쟁의행위에 대해 행정재판소를 통해 쟁의행위 금지처분을 받아낸 사례도 있다. 1973년 항공관제관들이 공무원의 신분으로 파업이라는 행했던 집단적 쟁의행위에 대해 독일 행정재판소는 공무원의 쟁의행위는 불법이기 때문에 쟁의행위 금지처분을 내렸다.

과 충성의무에 기초해 공무원들의 정치참여를 제한하고 있다. 그러나 다른 한편으로 이러한 공무원의 정치참여에 대한 제한은 근무시간과 업무활동으로 국한되어 있다. 즉 공무원들도 업무시간 이외에는 국민의 기본인권들 중의 하나인 집회의 자유와 시위권을 행사할 수 있도록 되어있다. 근무 이외의 시간에 정치적 활동으로 벽보를 부착하거나 홍보유인물을 배포하는 것은 전혀 문제가 되지 않는다.<sup>37)</sup> 또한 독일노총이나 독일공무원연맹도 공무원의 업무 및 근무시간 내의 정치활동 금지는 받아들이고 있지만, 근무시간 외의 정치활동을 이유로 신분상의 불이익을 받을 경우에는 노동조합 차원에서 대응하고 있다(Ver.di, 2002). 독일 공무원이 근무시간과 업무와 무관한 정치활동을 벌였다는 이유로 신분상의 불이익을 받은 경우는 없다.

이러한 노동3권의 제약은 공무원 노사관계의 중요한 쟁점이 되고 있다. 이에 대해 공무원노조의 두 상급단체는 상이한 전략을 세우고 있다. 독일노총은 공무원에게 현재 금지되어 있는 노동기본권 (단체교섭권, 단체행동권)이 적용되도록 하는 것을 장기적인 목표로 설정하고 있다(Ver.di, 2005:27-32). 즉 노동자 연대와 친노조적인 사회민주당에 대한 지원을 통해 공무원의 노동3권을 확보하고자 하고 있다. 독일노총은 신공공관리의 도입과 그로 인한 공무원 직무의 서비스화가 본격적으로 추진되는 1990년대부터 실질적 단체교섭권 확보를 독일노총의 공식적 전략을 채택하여 추진하고 있다. 반면 공무원의 신분적 지위를 받아들이고 있는 독일공무원연맹은 공무원성을 강조하면서 공무원의 단체교섭권과 단체행동권을 굳이 인정받고자 하지 않고 있다. 단 독일공무원연맹에 속해 있는 사무직 및 생산직 종사자들에 대해서만 단체교섭연합체 (DBB Tarifunion)를 별도로 구성하여 이들의 이해관계를 대변하도록 하고 있다(DBB, 2005b).

독일 공무원노조는 1960년대부터 공무원의 노동조건 개선을 위해 기존의 제도적 틀내에서 가능한 단체행동을 모색해왔다. 그 한 방식으로 준법투쟁 전략을 시도했던 바도 있다.<sup>38)</sup> 즉 단체교섭과 단체행동이 금지되어 있는 현실에서 현행법을 어기지 않으면서 파업과 유사한 효과를 낼 수 있는 집단적 행위로 다양한 방

37) 실례로 1982년 9월에 4만여 명의 공무원들이 “공공부문 왜곡발전에 항의집회”를 가진바 있다. 1993년 5월에는 “공공부문 매각중지” 항의시위를 벌였으며, 1999년에는 “연방정부 건축예산”에 대한 항의시위 등 다양한 형태의 집회를 통해 활발한 정치참여를 행하고 있다. 단 이러한 집회 및 시위는 근무시간 외에 이루어져야 함을 원칙으로 한다.

38)대표적으로 “병가신청 (sich krankmelden)”, 천천히 일하기 (langsam arbeiten)”, “규정대로만 근무하기 (Dienst nach Schrift)” 등을 들 수 있다.

식을 시도했다. 그러나 현재 독일 서비스노조인 베르디는 이러한 형태의 집단행동이 공무원의 교섭권과 쟁의권을 확보하는데 오히려 역효과를 내는 것으로 보고 사용하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다(Ver.di, 2002). 제도적으로 단체교섭이 금지되어 있는 상황에서 독일노총과 독일공무원연맹은 공무원의 이해관계를 대변하기 위해 두 가지 상이한 전략을 택했다.

첫 번째 전략은 제도적 차원에서의 개입이다. 독일노총과 독일공무원연맹은 노동조합의 상급단체가 공무원의 지위 및 근무조건에 영향을 미치는 제반 규정의 논의에 공식적으로 참여하여 의견을 개진할 수 있는 제도적 통로를 마련해 놓았다. 연방공무원법 제94조가 바로 이러한 노동조합의 참여권을 보장해주고 있다. 연방공무원법 제94조에 따르면 역사적 관행에 따라 "공무원법상의 제관계를 규율하는 일반적인 규정을 준비함에 있어서 당해 노동조합의 상급연맹체를 참여하게 한다" (Bundesbeamtengesetz Art. 94)고 규정하고 있다. 즉 공무원의 단체교섭권과 파업권을 부인하는 대신 국가는 공무원의 근무조건과 관련된 규범의 입법시 노동조합 및 공무원단체의 의견을 수렴할 의무가 있음을 명시하고 있는 것이다.

두 번째 전략은 기관단위에서의 공무원의 이해관계를 직접적으로 보장해줄 수 있는 제도적 통로의 마련이다. 민간부문에서 종업원평의회법 (Betriebsverfassungsgesetz)<sup>39)</sup>에 기초해 일반 노동자들의 작업장참여를 제도적으로 뒷받침하고 있는 공동결정제도를 직장평의회법 (Personalvertretungsgesetz)을 통해 공무원에게도 적용토록 했다. 즉 국가기관 종사 공무원들의 직접 및 비밀선거를 통해 구성된 직장평의회에서 공무원들의 일반적 이해관계를 수렴하고, 기관장과 논의하여 결정하도록 하는 공무원의 직장참여를 제도적으로 보장하고 있다 (Sperling, 1998: 334-337). 직장평의회는 정보, 협의 및 합의권이 부여되어 있다. 직장평의회제도는 공무원의 단체교섭권 및 단체행동권을 인정하지 않는 대신, 공무원들의 노동조건을 자주적으로 스스로 결정할 수 있는 일종의 의사결정에 대한 참여권을 인정해주고 있다.

### (3) 교섭권의 제한과 임의교섭

39) 직장평의회법은 1955년에 제정되었으며, 1974년에 개정되어 현재까지 실시되고 있다.

독일 국가기관 종사자들이 행하는 단체교섭의 특징은 두 가지를 들 수 있다. 첫째로는 이중적 교섭체계를 들 수 있다. 독일 국가기관 종사자들의 단체교섭은 연방공무원법 규정에 근거하여 규제되고 있다. 즉 국가기관 종사자의 신분에 따라 상이한 방식이 적용되고 있다. 공무원과 생산/사무직에게 서로 다른 단체교섭의 틀이 적용된다. 생산직 및 사무직 종사자들에게는 민간부문에서 적용되는 일반적 단체교섭의 틀이 적용된다. 반면에 공무원들에게는 제한된 단체교섭의 틀이 적용된다.

공무원단체교섭의 두 번째 특징은 제한된 단체교섭의 틀이 적용됨에 따라 단체교섭권과 행동권의 제한되어 있다는 사실이다. 공무원들에게도 노동자로서의 기본적인 권한인 노동3권이 보장되어야 함은 기본적 원칙에 해당된다. 그러나 공무원들은 일반 노동자와는 달리 국가의 부름을 받아 국가의 일부로서 국가의 행정업무를 대신하고 있으며, 그 대가로서 신분보장을 받고 있다. 즉 분절된 노동 시장에서 종신고용을 보장받으며 국가에 의해 그 생활이 보장되는 독점적 지위를 갖고 있다. 따라서 국가의 행정업무를 충실히 수행해야 할 의무를 갖고 있기 때문에 단체교섭권과 단체행동권에 제약을 받고 있다.

공무원의 노동3권이 제한되어 있는 상황에서 이들의 이해관계를 대변하기 위해 독일노총은 독특한 교섭전략을 추구해왔다. 이러한 교섭전략은 임의교섭전략으로 개념화할 수 있을 것이다. 임의교섭전략은 제도적으로 제한되어 있는 단체교섭권을 비제도적인 차원에서 실질적으로 현실화하는 전략을 의미한다. 독일노총은 독일공무원연맹과는 달리 공무원의 단체교섭권과 단체행동권 쟁취를 전략적 목표로 설정하고 있다. 그러나 이러한 목표의 달성은 제도적이고 합법적인 방식을 통해 이루어져야 한다고 생각한다. 따라서 장기적으로 법제도개선을 통해 공무원의 단체교섭권과 단체행동권을 쟁취하고자 한다.

임의교섭은 비공식적인 채널과 공식적으로 보장된 의견제시권을 통해 사용자로서의 정부와 협상을 하고, 협상의 결과를 정부가 성실하게 입법화하도록 일종의 협정(Vereinbarung)을 체결하는 것을 목표로 한다. 이러한 협정의 효력은 제도적인 단체협약(Vertrag)이 갖는 실질적 구속력을 갖지는 않는다. 입법화 과정에 대해 정부와 노동조합이 개입할 수 있는 권한은 제한되어 있기 때문이다. 임의교섭에 기초한 실질적 단체교섭은 공무원의 노동조건 및 임금 등과 관련된 단체교섭권을 확보하기 위한 전략으로 볼 수 있다. 노동조합의 참여를 확대하기 위

한 제도적 절차와 틀을 마련하기 위해 협약이 아닌 다양한 협정(Vereinbarung)을 중앙정부 및 주정부와 체결함으로써 제도적으로 보장되지 않지만 실질적으로 교섭이라고 할 수 있는 활동을 지속적으로 수행해감으로써 단체교섭권을 확보하겠다는 전략이다.

따라서 독일 공무원 단체교섭의 특징은 요약하면 임의교섭의 제도화라고 말할 수 있다. 임의교섭이라 함은 제도적으로 제약된 공무원의 단체교섭이 비제도적 영역을 중심으로 이루어짐을 말한다. 비제도적 영역에서 이루어지는 공무원의 단체교섭은 공무원 노동조합과 주정부 내지는 연방정부와의 비공식적 협의 내지는 협상을 통해 이루어지고, 여기에서 합의된 내용은 주정부나 연방정부에 의해 법률안으로 주의회나 연방의회에 제출되게 된다. 그러나 이러한 법안이 반드시 통과된다는 보장이 있거나 사용자로서의 정부가 통과시켜야 할 의무가 있는 것이 아니라는 점에서 일반적 단체교섭과 구별해 이를 임의교섭이라고 개념화할 수 있다. 독일 공무원 단체교섭은 이러한 임의교섭을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 임의교섭이 제도화된 형태라고 볼 수 있다.

독일노총은 1993년부터 공무원복지와 관련된 다양한 협정을 임의교섭의 형태로 맺어왔으며, 그 대부분은 사용자로서의 정부에 의해 성실하게 이행되어 왔다(Verdi, 2005: 169-192). 2000년대 들어서는 공무원복지를 넘어서 실질적인 근무조건과 관련된 협정이 맺어지는 등 임의교섭이 공무원단체교섭의 부분적으로 대체할 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 물론 그 배경으로는 그 동안 독일노총과 사용자로서의 정부 사이에 쌓여온 신뢰관계를 들 수 있다. 독일노총 및 산하 산별노조는 협정의제를 가능한 낮은 수준에서 제시해왔고, 사용자로서의 정부 역시 합의된 협정을 성실하게 이행함으로써 상호간에 신뢰를 쌓아올릴 수 있었기 때문이다.

이러한 전략에 따라 독일노총은 1993년에는 몇몇 주정부와, 1996년에는 연방정부와 공무원관련 노동조합의 상급단체가 정부의 의사결정과정에 참여할 수 있는 권한을 확장하는 협정<sup>40)</sup>을 체결하는데 성공했다(Verdi, 2005: 24-26).<sup>41)</sup> 더 나

40) 1996년 5월 20일 연방정부의 내무성과 독일노총은 연방공무원법(Bundesbeamtengesetz)의 94조에 해당하는 일반적인 공무원법적 사항에 대해 노동조합 상급단체가 공식적으로 참여하여 공무원의 이해관계를 대변할 수 있다는 내용의 협정(Vereinbarung über die Beteiligung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei allgemeinen Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse)을 체결했다(Verdi, 2004: 72-74). 전체 협정은 4부로 구성되어 있다. 제1부는 형식적인 참여절차, 제2부는 반론과 입장표명에의 참여권한, 제3부는 대표자간 대화, 분야별대화 및 연방공무원법에 대한 상급단체의 공식적 제안권한, 제4부는 협정의 효력 등을

아가 1999년에는 단순히 참여권의 확대와 같은 절차적이고 과정적인 권한의 확장이 아니라, 최초로 공무원의 노동조건과 직접적인 관련이 있는 공무원법의 내용에 대해 연방정부와 독일노총 사이에 협상을 진행하여, 2000년에 협정<sup>42)</sup>을 체결함으로써 실질적인 단체교섭의 확보에 한걸음 더 접근했다고 볼 수 있다.

독일 공무원노동조합의 임의교섭이라는 비공식적이고 비제도적인 통로를 통한 협의와 합의된 사항의 협정을 통한 제도화전략은 위에서 살펴본 바와 같이 형식적 참여권한의 확보에서 실질적 참여권한의 확보, 공무원의 임금 및 노동조건에 간접적으로 영향을 주는 사항에 대한 협의권한의 확보로 나아가고 있다. 현재 임의교섭의 주요 쟁점은 한 단계 더 나아가 임금, 노동시간, 직급제와 같이 보다 직접적인 사안에 대해 공무원노동조합의 개입할 수 있는 협의권한의 확보라고 볼 수 있다. 다음에서는 임금 및 노동시간과 직급제로 나누어 이러한 임의교섭의 쟁점을 살펴보기로 하겠다.

#### 가) 임금과 노동시간

독일의 국가기관 종사자 중 생산직 및 사무직 종사자들의 임금은 민간부분의 단체교섭의 틀에 따라 결정된다. 독일에서는 정규직과 비정규직의 단체협약 모두 국가와 협상하도록 되어 있다. 그 결과 체결된 단체협약은 노동시간과 근무연한, 사회부조, 여행경비, 휴가, 고용해지 등 다소 구체적인 조건들을 포함하고 있다. 독일에서는 임금 인상이 산별협약의 형태로 전체 공공 부문에 적용된다. 어떤 경우이든 전국적으로 적용되며, 주정부 사이 또는 지방자치단체 사이의 차이는 존재하지 않는다.

독일 공무원의 급여는 단체교섭을 통해 결정되지 않는다. 정부는 연방공무원 규정하고 있다.

- 41) 이렇게 체결된 협정에 대해서 헌법재판관 중 한명인 울리히 바티스(Ulrich Battis)는 이러한 협정이 실질적으로 협약에 상응하는 효력을 갖을 수 있다고 주장함으로써 법리적 정당성 제공했다. 즉 법률개정에 의하지 않고도 당사자에 의해 체결된 협정은 협약과 동일한 효력을 갖을 수 있음을 제시했다.
- 42) 2000년 9월 6일 연방정부의 내무성과 독일노총은 비기술 상급직 연방공무원의 표준 직급·교육훈련·심사규정에 대한 협정 (Vereinbarungen über Muster-Laufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für den gehobenen nichttechnischen Dienst des Bundes)을 체결하였다 (Verdi, 2004: 76-80). 이로써 독일의 공무원노동조합은 처음으로 일반적인 참여권한이 아니라 봉급 및 숙련형성, 승진 등 공무원들의 물적인 상태에 영향을 줄 수 있는 직급, 교육훈련 및 심사규정에 대해 개입할 수 있는 가능성을 갖게 되었다.

급여법에 기초해 공무원의 임금수준과 매년 임금인상률을 일방적으로 결정한다. 따라서 중앙집중적이라고 볼 수 있다. 정부는 임금인상률을 정함에 있어서 일정한 기준 (물가, 상응하는 민간부문 임금상승률 추이 등)에 기초하여 결정한다. 특히 매년 임금인상률은 주어진 예산범위 내에서 국가기관 현업종사자의 임금교섭 결과에 주로 영향을 받는다. 현업종사자의 임금교섭 결과와 정부의 자체기준을 감안한 후에 다시 독일노총 및 독일공무원연맹과의 협의를 거쳐 최종 임금인상률을 결정하게 된다.

독일 공무원의 임금은 민간부문 임금의 약 80%선에서 결정된다.<sup>43)</sup> 연방공무원 급여법은 모든 종류의 보조금뿐만 아니라 다양한 공공행정서비스 직급들의 임금 규모를 자세하게 규정하고 있다. 직급구분은 임금수준과 함께 지방자치단체뿐만 아니라, 주정부 및 연방정부 차원에서 동일하게 적용된다.

독일 공무원의 임금과 관련된 분쟁은 임금수준 보다는 임금체계와 관련되어 있다. 독일정부가 2000년대 들어 본격적으로 추진하고 있는 신공공관리에 기초한 능력급제의 도입은 직업공무원제도가 제공해주던 공무원의 고용안정과 신분보장, 그리고 생활안정이라는 핵심적 영역을 무너뜨리고 있다. 따라서 독일노총과 독일공무원연맹은 정부주도의 일방적인 능력급제 도입에 반대하고 있다.

다른 한편으로는 신공공관리의 도입으로 인해 연방, 주, 지방자치단체 등 고용주체와 무관하게 표준화된 형태로 적용되어 오던 공무원의 임금체계가 분권화되는 경향이 나타나고 있다. 켈러에 따르면 독일 행정개혁의 효과로서 분권화는 주로 임금체계에서 보여진다(Keller, 1998: 260-261). 이는 행정개혁이 연방정부나 주정부에게 있어서 재정적자의 해결책으로 악용되고 있음을 의미한다. 임금체계의 분권화는 보수정당이 집권하고 있는 지방정부에 의해 임금삭감을 위한 수단으로 사용되고 있어 공무원노조들이 강하게 반발하고 있다. 이미 2003년부터 공무원들의 연말보너스 지불이 연방정부수준에서 결정되지 않고 주정부차원에서 자율적으로 결정되고 있다. 그 결과 재정상태가 좋지 않은 주정부나 지방자치단체는 연말보너스를 지불하지 않기로 결정한 바 있다. 최근 들어 주정부차원에서 일부 임금세목에 대한 자율성에서 더 나아가 전체 임금결정을 주정부차원에서 자율적으로 결정할 수 있는 임금결정의 분권화를 강력하게 요구하고 있어 중앙집중적 급여체계로부터 이탈이 본격화되고 있다. 현재의 공무원 단일급여체계에

43) 동독지역 공무원은 현재 동일노동에 대해 서독지역 공무원의 92.5%에 해당하는 급여를 지급받고 있다.

서 지방정부의 자율성 확대추구로 인한 공무원 임금의 차별화는 주로 지방공무원의 임금삭감으로 이어지고 있다.

임금과 더불어 행정현대화의 효과로 노동시간 역시도 분권화가 급격히 진행되고 있다. 1999년 공무원 사회에 유연노동시간제도 (Flexible Arbeitszeitsystem)가 도입되면서부터 시간주권은 공무원 노사관계의 주요 쟁점으로 떠오르고 있다. 단일시간제<sup>44)</sup>에 기초한 표준근무형태가 무너지고 다양한 형태의 근무형태가 도입되고 있기 때문이다 (Keller, 1998: 249-250). 이에 대해 독일노총은 공무원들의 시간주권을 확보하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다.<sup>45)</sup>

대표적으로 들 수 있는 것이 조건부 단시간노동 (Kurzarbeit)에 대한 요구이다. 조건부 단시간노동이란 일정한 조건을 갖추면 본인의 신청에 의해 한시적으로 단시간노동으로 전환할 수 있는 기회를 제공받는 것을 말한다. 조건부 단시간노동은 현재 독일의 직급제 (Laufbahnsystem)와 밀접한 관련이 있다. 독일 공무원의 노동시장은 분절된 독점적 분단시장의 형태를 띠고 있다(Keller, 1993:89-90). 즉 한 직급에 입직한 후에 다른 직급으로의 자연이동은 불가능하다. 따라서 직급상승을 원하는 사람은 원하는 상위직급의 자격인 학위를 갖춰야 한다. 학위를 갖추기 위해선 한시적으로 단시간노동을 통해 근무시간을 조정할 필요가 발생한다.

따라서 단시간노동의 임금지급은 직급상승을 위한 준비기 동안 중요한 의미를 갖는다. 단시간노동 공무원에 대한 급여는 시간대비비율로 지급함을 원칙으로 한다. 단시간노동 공무원이 연장근무로 인해 정규노동시간과 동일한 시간을 근무하게 되었을 경우에는 정규직에 해당하는 급여를 지급하도록 되어 있다.

결국 독일의 경우 노동시간과 관련하여 직업과 가정의 조화를 위해 단시간노동 등 근무형태의 자유로운 변경을 요구하는 공무원 노조와 업무의 연속성과 관리적 효율성을 문제 삼는 정부의 이해가 첨예하게 대립하고 있다.

## 나) 공무원 직급제

---

44) 현재 독일 공무원의 노동시간은 연방공무원의 경우는 주당 40시간이며, 주정부 및 지방자치단체 공무원의 경우에는 지역별로 주당 38.5~42시간이다. 전반적으로 일일 최소노동시간은 5시간 30분이며, 주당평균 노동시간은 40시간이다.

45) 일정한 기한의 근무 후에 받게 되는 안식월제도의 도입도 공무원들의 시간주권 확보의 일환이라고 볼 수 있다. 베를린의 경우 2년 근무에 3개월의 안식월을 받을 수 있다. 이 경우 안식월을 신청한 당시부터 봉급의 일정액이 안식월 임금보전을 위해 적립된다.

독일 공무원의 임용은 직급(Laufbahn)별로 이루어지며, 직급별로 엄격한 자격이 요구된다. 여기에서 말하는 자격은 학력을 말한다. 자격을 갖춘 사람만이 응시할 수 있으며, 곧바로 공무원에 임용될 수 있는 것도 아니다. 단순직에서 고위직에 이르는 4단계의 직급은 모든 예비근무라는 일종의 도제와 같은 숙련형성과정을 거쳐야 한다(<표 2-12>).

<표 2-12> 독일공무원 직급제도

직급	자격	임용과정
고위직	대학졸업	2년 예비근무 1차 국가고시 2년 예비근무 2차 국가고시 3년 견습
상급직	고교졸업	3년 예비근무 상급고시
중급직	초급졸업 후 직업훈련 과정 이수 또는 직업학교 졸업	1년 예비근무 중급고시
단순직	초급졸업	6개월 예비근무

출처: Verdi, 2005

예를 들어 상급직 공무원이 되고자 한다면, 최소한 고교 졸업에 상응하는 학력을 갖고 있어야 하며, 상급직 예비근무자를 모집하는 국가기관에 응모한 후 발탁되면 최소 3년간의 예비근무기간을 거쳐 공무원으로서의 자질을 갖추어 가야 한다. 3년간의 예비근무기간을 거친 후에 상급공무원 임용 국가고시를 통과해야만 비로소 정식 직업공무원이 될 수 있다. 예비근무기간과 고시시험 횟수 및 견습기간 유무는 직급별로 상이하다. 또한 주정부는 연방정부와는 별도로 지방공무원법에 기초하여 직급별 자격조건 및 시행조건을 자율적으로 결정할 수 있다.

독일의 직급제는 엄격한 직급분리의 원칙에 기초해있기 때문에 원칙적으로 직급간 이동은 불가능하다. 직급간 이동을 원할 경우에는 해당직급이 요구하는 자격요건을 갖추어야 한다. 직급간 이동은 최초 입직과 동일한 과정을 거친다. 이렇듯 엄격한 직급제는 하급직 공무원의 직급상승을 어렵게 하여 불만의 대상이 되어 왔다. 하위급직이 상위급직으로 직급상승을 도모할 경우 상위직급이 요구하는 자격요건을 갖추기 위해서는 상급학교과정을 수료 내지는 졸업해야하기 때문

이다. 풀타임으로 직무를 수행하면서 별도로 정식학교과정을 이수한다는 것이 현실적으로 어렵기 때문이다.

따라서 독일노총은 이러한 문제와 관련된 노조원의 이해를 대변하기 위해 다양한 직급관련 정책을 요구하고 있다. 특히 전체적으로 직급상승기회를 확대하기 위한 다양한 대책을 요구하고 있다. 이러한 조치의 일환으로 독일노총은 첫째로, 대학과 전문대학을 동일하게 취급해줄 것을 요구하고 있다. 전문대학 이수자가 별도의 학위과정을 이수하지 않더라도 상위직으로 이동할 수 있는 기회를 마련해 주기 위해서이다. 둘째로는, 사내대학 졸업자에게 학위증을 수여해 줄 것을 요구하고 있다. 현재 직급상승을 위해 사내대학과정을 이수하고 고위직 국가고시에 합격하지 못할 경우에는 학위증이 부여되지 않고 있다. 따라서 국가고시 불합격자는 사내대학과정을 이수했더라도 아무런 혜택도 받지 못하고 있다. 셋째로, 45세 이상의 경우 무시험으로 직급이동을 할 수 있는 길을 마련해 주도록 요구하고 있다. 실무경력이 직급상승과 연계될 수 있도록 하여 실무경력이 풍부한 저학력 고령자도 상위직급에 올라갈 수 있도록 하기 위함이다.

## 5) 맺음말

독일 공무원노사관계는 민간부문의 노사관계와는 상당히 다른 모습을 보이고 있다. 자율교섭주의에 기초한 갈등적 협력관계가 민간부문의 노사관계를 특징지운다면, 공무원노사관계는 엄격한 제도적 틀에 묶여져 있다. 독일의 공무원노사관계가 이러한 제약을 가진채 진행되고 있는 것은 독일적 전통에서 강조되어온 공무원의 특수신분적 특성인 공무원성으로부터 비롯된다고 볼 수 있다.

2차대전 이후 패전국으로 점령국에 의해 민간부문의 자율화와 민주화가 추진된 반면, 국가 및 공공부문에 대해선 철저한 제도적 통제가 이루어졌다. 전후 점령하에서 현대독일의 사회질서의 기본틀이 형성된 것을 감안한다면, 당시 형성된 공무원노사관계에 대한 노동조합의 개입은 독립변수라기보다는 종속변수에 지나지 않은 것으로 봐야 할 것이다.

여기에는 민간부문에서의 일산업일노조 원칙이 지켜지지 않고 복수노조라는 주체적인 측면에서의 분열 역시도 상당한 영향력을 미치고 있다. 전통적인 관료로서의 공무원신분을 유지하고자 하는 독일공무원연맹 산하의 42개 직종별연맹

및 노동조합은 스스로를 국가기구의 일원으로 간주하고, 경제적 조합주의에 기초한 노동조합운동을 전개하고 있다. 반면에 독일노총은 노동자로서의 공무원을 강조하며, 공무원에게도 노동3권이라는 노동자의 기본권을 보장하기 위한 노력을 기울이고 있다. 다만 독일의 법치국가적 전통과 제도개혁을 중심으로 하는 권력 경쟁은 노사간 또는 노노간 갈등이 탈제도적 분쟁으로 외화되기 보다는 제도내 갈등이라는 순화된 형태를 띠고 진행됨으로써 사회적 갈등으로 확산되지 않고 있다.

90년대 들어 도입되기 시작한 신공공관리는 공무원의 보수결정을 연공급에서 능력급으로, 중앙집중적 임금관리에서 주정부 및 지자체로의 분권화, 노동시간의 유연화를 촉진시키게 되어, 주요한 갈등의 원인이 되고 있다. 이러한 갈등은 특히 임금과 노동시간 등의 경제적 문제를 둘러싼 노사간 갈등으로 전개되고 있으며, 임금 자체에 대한 것이 아니라 임금을 지급하는 방식 및 체계가 갖는 정당성의 문제와 임금을 간접적으로 결정하는 노동시간 등을 통해 표출되어 왔다.

보다 더 중요하게는 이러한 변화는 독일에서 공무원 노동3권이 제한되는 주요한 근거였던 공무원성에 의한 신분보장이 약화되는 결과를 가져오고 있다는 사실이다. 퍼너는 유럽에서 나타나고 있는 이러한 신공공관리적 행정개혁이 결과적으로 국가 스스로 공공 노동으로서의 공무원 노동의 특성을 부정하는 자기모순적 측면을 갖고 있다고 말한다(Ferner, 1995: 125).<sup>46)</sup> 독일노총이 임의교섭 전략을 적극적으로 구사하여 실질적 단체교섭을 추구하고 있는 것도, 약화되어가고 있는 신분보장에 대한 개별 공무원들의 불안이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 즉 국가에 의해 보장된 신분보장이 신공공관리로 인해 해체되어가면서 점점 공무원 노사관계의 전반적인 틀에 대한 변화요구가 높게 나타나고 있다.

고용불안정에 대한 불안은 인적자원 강화라는 노동조합의 요구로 나타나고 있다. 인적자원 강화는 공무원의 직무교육 및 훈련의 강화를 통해 이루어진다. 직무와 관련된 교육 및 훈련을 통한 전문성의 강화는 실직 시 노동시장에서 관련 업종에 재취업하는데 있어서 중요한 요소로 작용하게 된다. 노동시간에 대한 시간주권에 대한 요구도 공무원의 생활안정이라는 요구가 반영되어 있다고 볼 수 있다. 독일 연방정부, 주정부 및 지방자치단체는 이러한 독일노총의 임의교섭에

46) 우리나라도 1990년대 이후 신공공관리를 적극적으로 도입해 오고 있다. 그 결과 공공업무로서의 대민행정업무에 민간부문에서의 조직관리기법이 도입되고, 공공업무의 서비스화가 급속히 진행되어가고 있다. 이러한 점에서 직업공무원제를 근거로 한 공무원의 노동3권에 대한 제한은 공공업무의 서비스화가 급격히 진행되고 있는 상황에서 그 설득력이 떨어질 수 밖에 없다.

대한 요구를 일방적으로 거부하기 보다는 부분적으로 수용하고 있다. 이전에 신사협정의 형태로 연방 및 주정부와 공무원노동조합 사이에서 맺어졌던 협정의 대부분이 의견수렴 및 참여의 과정과 절차 및 범위에 관한 내용이었지만, 2000년대 들어서는 실질적 근무조건과 관련된 실체적 협정이 체결되고 있는 것도 이러한 변화로 인한 것이라고 할 수 있다.

독일 공무원 노사관계는 공무원성의 해체를 둘러싼 노사간 갈등이 확대되는 방향으로 변화되어가고 있다. 행정개혁을 통해 공무원 노동의 서비스화를 추구하는 국가와 공적 노동의 사적 노동으로의 변모를 노동권에 대한 보장으로 대응하는 독일 노동조합의 갈등은 전통적인 독일 공무원 노사관계의 급격한 변화를 의미한다.

독일노총은 주어진 제도적 조건 속에서 가능한 현실적 방안을 모색하고 있다고 볼 수 있다. 그렇다고 독일노총이 사회적 대항권력으로서의 전략적 목적을 방기하고 있는 것은 아니다. 다만 전략적 목표를 달성하기 위해 주어진 사회적 환경속에서 노동조합이 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 구분하고 있을 뿐이다. 공무원의 노동3권의 쟁취라는 전략적 목표에 대해 독일노총은 현실적으로 가능한 실질적 교섭권의 확보를 통해 접근하고 있으며, 완전한 노동3권의 쟁취는 친노동정당인 사회민주당의 정권획득을 통해서, 그리고 공무원의 노동3권 확보에 대한 사회적 합의가 이루어질 때에야 가능한 장기적 과정으로 보고 있다. 이러한 독일노총의 전략은 현실주의적 접근이라고 볼 수 있다. 이러한 현실주의적 접근은 주로 비제도적 영역의 적극적 활용에 기초하고 있다.<sup>47)</sup>

---

47) 독일정부가 공무원의 권리와 지위에 관련된 법안이나 제도를 마련할 경우 제도적인 참여를 통해서 공무원 관련 단체 및 노동조합의 의견을 수렴하고 참여시킬 뿐만 아니라 비제도적이고 비공식적인 채널을 통해 끊임없이 정보를 공유하고 의견을 수렴하고 협의함으로써 상호간 이해를 넓히는 사전협의를 진행시키고 있다. 다른 한편으로 공무원 노동조합도 상호간 신뢰를 구축할 수 있는 채널을 가동시키고 있다. 독일노총의 경우 매년 쇠네베르거 포럼을 개최한다. 쇠네베르거 포럼은 매년 가을에 독일노총이 주최하고 공무원 노사관계의 주요 행위자, 정계, 관계, 학계 등 다양한 관계자와 전문가가 참여하고 있다. 2003년의 경우 이틀에 걸쳐 진행되었으며, 전체 참여인원은 500여 명에 이른다. 현재 7회째 실시되고 있는데 이 자리에서 매년 다양한 주제와 쟁점을 자유롭게 토론함으로써 상호간의 이해를 넓히고 동시에 상호간 신뢰를 쌓아가고 있다. 최근 몇 년간 쇠네베르거 포럼에서 토의된 주제들을 보면, “미래를 위한 준비”, “공공부문의 인적자원육성, ”변화에 있는 공무원성“ 등 공무원의 지위와 공무원 노사관계를 규정하는 틀에 대해 각 분야의 전문가가 의견을 제시하고 토론하는 장으로 자리잡아가고 있다 (Ver.di, 2005: 35-42).

<참고문헌>

- 김정환·박태주 외 (2006), 『공무원노사관계: 단체교섭구조를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 박장현 (2003), “독일 공무원 노동조합”, 『외국 공무원노조의 조직과 교섭』, 한국노동사회연구소.
- Ferner, Anthony (1995), “Public Sector Industrial Relations in Europe” in Industrielle Beziehungen, Vol. 2, No. 2. pp. 111-127.
- Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979.
- Belzer, Volker and Rolf Brandel (1995), “Modernisierung des öffentlichen Sektors: Privatwirtschaft ʼn Vorbild, Privatisierung ʼn Konsequenz?” in Behrens, Fritz et al. (eds.), Den Staat neu denken. Berlin.
- Bogumil, Jörg and Leo Kißler (1998), “Die Beschäftigten im Modernisierungsprozeß” in Industrielle Beziehungen, Vol. 5, No. 3. pp. 298-321.
- Bundesministerium des Innern (2003), Reformen aktiv gestalten - weniger Bürokratie, mehr Freiräume. Berlin.
- Deutscher Beamtenbund (2005a), Der DBB und seine Mitgliedsgewerkschaften. Berlin.
- Deutscher Beamtenbund (2005b), Zahlen, Daten, Fakten. Berlin.
- Deutscher Beamtenbund (2005c), Herausforderung Zukunft. Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2004), Wissenswertes für Beamtinnen und Beamte. Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2005), Wissenswertes für Beamtinnen und Beamte. Berlin.
- Die Bundesregierung (2000), Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Berlin.
- Fürstenberg, Friedrich (1999), “Thesen zur Geschichte und Gegenwartslage der Mitbestimmung” in Hans G. Nutzinger (ed.), Perspektiven der Mitbestimmung. Historische Erfahrungen und moderne Entwicklungen vor europäischem und globalem Hintergrund. Marburg. pp. 193-202.
- GEW (2004) Beamtenrecht im Umbruch. Vom gesicherten Status zum Spielball der Haushaltspolitik? Berlin.
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr (1996), Argumente zur Beamtenpolitik, Ffm.
- Sperling, Hans Joachim (1998), “Verwaltungsmodernisierung: Chancen für Beteiligung?” in Industrielle Beziehungen, Vol. 5, No. 3. pp. 322-339.
- Kamp, Lothar (1999), “Mitbestimmungstrends” in Die Mitbestimmung, Vol. 45, No. 6/7.
- Keller, Bernd (1993), Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors. Baden-Baden.
- Keller, Bernd (1998), “Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Beschäftigungsbeziehungen des öffentlichen Sektors” in Industrielle Beziehungen, Vol. 5, No. 3. pp. 248-269.

- Keller, Berndt (1999), Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftliche Perspektive. München/ Wien.
- Keller, Bernd and Fred Henneberger (1995), "Europäische Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst" in Industrielle Beziehungen, Vol. 2, No. 2. pp. 128-155.
- Killian, Werner and Karsten Schneider (1998), "Konzern Stadt und Interessenvertretung" in Industrielle Beziehungen, Vol. 5, No. 3. pp. 298-321.
- Kißler, Leo (1992), Die Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland. Modell und Wirklichkeit. Marburg.
- Kost, Andreas and Hans-Georg Wehling (2003), "Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland" in Andreas and Hans-Georg Wehling (eds.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Wiesbaden.
- Leminsky, Gerhard (1998), Bewährungsproben für ein Management des Wandels. Gewerkschaftliche Politik zwischen Globalisierungsfalle und Sozialstaatsabbau. Berlin.
- Markmann, Heinz (1995), "50 Jahre Arbeitsbeziehungen in Deutschland. Eine Erfolgsgeschichte?" in Industrielle Beziehungen, Vol. 2, No. 1.
- Martens, Helmut (1991), "Mitbestimmung und Demokratisierung. Zur Krise einer Institution und den Perspektiven ihres stabilen Wandels" in Heiner Minssen (ed.), Rationalisierung in der betrieblichen Arena. Berlin.
- Müller-Jentsch, Walther (1997), Soziologie der industriellen Beziehungen. Ffm/ N.Y.
- Niederhoff, Horst-Udo (1993), "Die Organisationen und Aufgaben der Sozialpartner in der Bundesrepublik Deutschland" in Michael Fuchs (es.), Sozialpartnerschaft. Meinungen, Visionen, Vorschläge. Köln.
- Ortmann, Günter (1995), Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität. Opladen.
- Schmidt, Rudi and Rainer Trinczek (1993), "Duales System: Tarifliche und betriebliche Interessenvertretung" in Walther Müller-Jentsch (ed.), Konfliktpartnerschaft: Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. München/ Mering.
- Traxler, Franz (1985), "Arbeitgeberverbände" in Günter Endruweit et al., Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Berlin.
- Ver.di (2002), Beteiligung von Beamtinnen und Beamten an Arbeitskampfmaßnahmen.
- Ver.di (2003), Wissenswertes für Beamtinnen und Beamte, Erkrath.
- Ver.di (2005), Wissenswertes für Beamtinnen und Beamte, Erkrath.

### 3. 일본의 신자유주의적 행정개혁과 공무원노조운동<sup>48)</sup>

#### 1) 들어가는 말

가깝고도 먼 나라인 '일본'에 대한 한국 노동운동의 인식은 대단히 부정적이다. '경제대국·생활빈국'으로 상징되는 일본 노동운동은 자본으로의 포섭 그리고 기업별노조 체계에 함몰된 희망 없는 노동운동의 상징이었다. 하지만 이같은 일본 노동운동에 대한 인식은 일면적이며 일본노동운동이 작동하는 사회 경제적 메커니즘을 온전히 이해하지 못하는 한계를 갖는다. 일본 노동운동은 전후 장기간에 걸쳐 민간부문의 협조적인 노사관계와 공공부문의 대립적 노사관계가 공존하여 왔다. 일본 노동운동은 60~70년대 한국을 능가하는 전투성과 계급성을 확보하고 있었으며 이에 기초하여 경제적 실리와 복지제도를 확보해나갔다. 우리가 주목할 점은 일본의 변혁적 노동운동이 체제내화하고 사회적 영향력이 약화되어 온 역사적 상황과 원인은 무엇이었는가를 이해하는 것이다.

위와 같은 문제의식은 한국의 공무원노동조합에도 그대로 적용된다. 그 동안 일본 공무원노조운동은 노동기본권도 온전히 확보하지 못한 절름발이 노조운동 사례로 취급되어 왔다. 하지만 일본 공무원노조운동은 노동기본권의 제약에도 불구하고 전후 60여년이라는 오랜 역사와 180여만에 달하는 조합원을 가진 탄탄한 조직으로 일본 노동운동의 핵심세력으로 평가받고 있다. 또한 일본 공무원은 신분보장이나 근무조건 법정주의 등 한국 공무원과 매우 흡사한 제도를 갖고 있으며, 90년대 이후 우리나라에서 시도되고 있는 '행정'의 효율성과 효과성을 높이기 위한 신자유주의적 행정개혁이 추진된 경험을 갖고 있다. 이러한 점에서 일본 공무원노사관계와 공무원노조들의 다양한 활동 경험은 한국 공무원노조운동에 적지 않은 시사점을 줄 것이라 판단된다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저 2장에서는 일본 공무원노사관계의 현황과 특징을 살펴보고, 3장에서는 공무원노조의 조직 현황을, 4장에서는 90년대 이후 본격적으로 추진된 신자유주의적 공공부문의 개혁과 공무원제도 개편의 특징과 이에 대응하기 위한 공무원노조의 대응을, 마지막 5장에서는 내용을 요약하고

48) 이 글은 “일본 공무원노동조합의 조직과 교섭(2003)”, “일본 공무원노동조합 조직과 사회적 역할(2003)”을 수정 보완하여 작성한 것임.

합의를 찾는 것으로 한다.

## 2) 일본 공무원노사관계의 현황과 특징

### (1) 공무원제도의 성립

일본 공무원제도는 1868년 메이지(明治)유신과 함께 도입되었다. 그러나 메이지 헌법하에서 실제로는 1946년까지 공무원 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 전후 개혁을 거치면서 확립되었다. 1946년 신(新)헌법은 “공무원을 선정하고, 이를 파면하는 것은 국민 고유의 권리이다. 모든 공무원은 전체의 봉사자이며 일부의 봉사자는 아니다.”을 선언하였고(동법 제15조), 이에 기초하여 1947년 국가공무원법이 제정되었다. 즉, 공무원은 국민의 고용인이고 메이지 헌법과 같은 ‘천황의 봉사자’가 아닌 국민주권주의를 분명히 한 것이었다.

이렇듯 연합군의 대일점령정책은 초기에는 군국주의 색채를 청산하고 민주주의의 고양과 일본의 비(非)군사화로 특징 지워진다. 먼저 연합국최고사령부(GHQ)는 민주주의의 고양을 위해 정치적 민주화, 경제적 민주화를 도모하기 위한 일련의 조치를 취하였다. 1945년 10월 11일 GHQ의 맥아더는 당시 일본정부(幣原首相)에 대해 ①여성해방(여성의 참정권), ②노동조합의 결성·장려, ③학교 교육의 자유·민주화(6·3·3제로의 학제개혁), ④재벌해체, 농지개혁 등 경제적 제기관의 민주화, ⑤치안유지법, 특별고등경찰제도의 폐지 등 권력남용의 국민탄압제도 철폐 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. 이에 따라 노동보호 입법의 수준은 1937년 이전의 상태로 돌아가게 되었다. 또한 노동자를 기업별로 통합하여 국가에 의한 통제 하에 뭉으로써 군수생산을 위한 노동자

동원을 담당했던 '산업보국회(産業報國會)'와 단순 노무자의 공급을 맡았던 '노무보국회(勞務報國會)'가 해체되었다. 경찰이 관장하고 있었던 노동행정은 후생성 관할로 옮겨졌으며, 노동성이 나중에 독립하게 되었다(1947.9.1). 또한 노동운동 탄압에 관여한 인사를 노동관계기관에서 추방하는 '노동 파지(labor purge)'가 지시되었다. 구체적인 대상으로는 "1945년 9월 2일의 모든 전직, 현직 경찰직원, '산업보국회', '대정익찬회(大政翼贊會) 노동부', '협조회', 기타 애국적 노동조합 관계의 전·현직 임원" 등이었다. 이 조치의 적용 범위는 공직 추방령 해당자와 노무자 공급 청부업자인 '노동 보스'까지 확대되었다(이종구, 1987). 이러한 결과 패전 1년 후인 1946년 말에는 7,266개 조합, 조합원수 492만 5,598명으로 조직률이 41.5%로 급증하였다.

노동조합 결성에 기반이 되었던 구노동조합법<sup>49)</sup>(이하 '구노조법')은 일본헌법에 앞서 1945년 12월 21일 제정되었다. '구노조법'은 입법목적을 "노동자의 지위 향상을 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 제한(명령에 의한 별단의 규정)할 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'와 공무원노동기본권의 제한

초기 일본의 민주주의를 확대하였던 점령군은 냉전 심화와 일본이 공산진영의 팽창을 저지하는 위상을 갖게 되면서, 노동운동에 대한 통제를 강화하는 '역(逆)

49) 1945년 12월에 제정 공포되어, 1946년 3월부터 시행되었던 노동조합법을 현행 노조법과 구별하여 흔히 '구노조법'이라 부른다. '구노조법'은 연합사령부의 기본 정책으로부터 비교적 간섭을 적게 받은 상태에서 제정되었다.

코스(reverse course)'라 불리는 점령정책의 전환을 피하게 된다. 이 과정에서 이루어진 핵심 조치의 하나가 맥아더 점령군 사령관이 아시다(芦田均) 수상에게 지시한 「공무원 쟁의행위 등의 금지에 관한 서간」(1948.7.22)과 「정령(政令) 201호」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 정책 전환에 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 정치 행위의 제한, 사기업에의 관여 등의 제한을 강화하고, 단순노무직원(국공법에는 특별직으로 규정)이라는 개념을 폐지하고, 기타 비현업직원과 같이 일반적으로 국공법의 적용을 받도록 변경하는 등 특별직의 범위를 축소하였다. 그 외에 인사위원회를 인사원으로 개칭하고 그 권한을 강화하였다. 국가공무원법의 개정으로 모든 공무원의 쟁의행위는 정령201호 하에서 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 유지되고 있다.

그 후 1965년 5월 국회에서 ILO 제87호 조약 비준에 관련한 국가공무원의 법개정이 행해져 직원단체에 대한 규정이 정비되었다. 관공 근로자측의 8년간의 비준 요구 투쟁이후 자민당 단독 타결에 의해 성립된 조약 비준은 ILO 제87호 협약 내용을 최대한 국내법화한다는 관공근로자측의 입장과는 달리, 정부에 의해 강행 처리되어 극히 일부만의 개정만 그쳤다(김정한 2001; 自治勞組織局教育研修部, 2001; 이철수·강성태 1997).

한편, 노동기본권을 획득하기 위한 관공근로자들의 활동과 투쟁은 다음과 같이 지속되었다. 첫째, 1956~62년의 제1차 ILO제소와 65년 ILO 87호 조약비준을 피하면서 또한 국내법의 개악에 반대하고 주로 결사의 자유를 추구했던 투쟁 시

기, 둘째, 쟁의권 투쟁에 의해 권리투쟁의 주체적 투쟁을 강화하고, 이 투쟁의 결과물에 대하여 재판투쟁과 ILO 2차 제소(1972년)를 전개하고, 1975년 쟁의권 쟁의에 이르는 소위 쟁의권 환수투쟁 셋째, 1982년 인사원 동결철회 투쟁과 ILO 제3차 제소, 그리고 1985년의 단체교섭에 의한 근무조건 결정제도 확립요구를 통한 근무조건 결정에 있어 직원단체의 참가를 둘러싼 투쟁 등이다(自治勞組織局 教育研修部, 2001).

그러나 이러한 투쟁에도 불구하고 일본 공무원의 노동기본권은 기본적인 법적 제약의 한계를 극복하지 못하고 있다. 기본적으로 「정령 201호」를 계승하고 있는 국공법, 지공법, 공노법, 지공노법 등 4개 법률은 관공근로자를 민간근로자와는 다른 별개의 근로자로 규정하여 별도의 법체계인 “관공노동법”으로 규율하였다. 관공노동법의 기본체계는 오늘날까지 계속 유지되고 있으며, 현업과 비현업을 불문하고 공무원의 쟁의행위를 금지하고 있는 점이 특징이다.

〈표 2-13〉 일본 공무원의 노동관계적용 법률 및 노동기본권

	직원의 구분	적용법률	단결권	단체협약체결권	쟁의권	
국가공무원	일반직	비현업직원	국공법	○(108조의 2)*	×(108조의 5)	×(98조)
		현업직원	국공법 국노법 국조법·노기법	○(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)

- \* 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 서면협정은 체결할 수 있다.

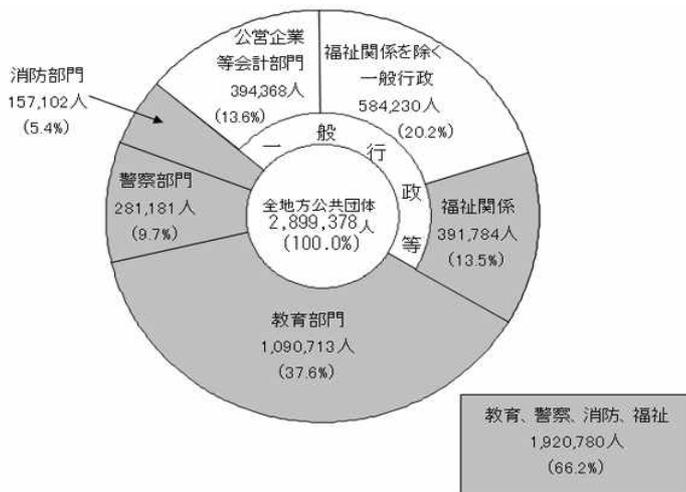
### (3) 공무원의 범주와 분류

일본 공무원은 국가 또는 지방공공단체에 고용되어 공무(公務)에 종사하는 자

를 의미하며, 공무원은 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 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 개념 정의와 마찬가지로 지방공무원도 지방공공단체로부터 임명되고, 지방공공단체가 수행하여야 할 책무를 가진 업무에 종사하며, 지방공공단체로부터 노무의 제공에 대한 대가로서 보수 또는 급여의 지급을 받는 자로 파악되고 있다.

일본 공무원 수는 2007년 현재 약 392만 4천명이다. 이 중 국가공무원이 92만 2천명(26.1%), 지방공무원이 300만 1천명(73.9%)으로 지방공무원의 비중이 크다. 국가공무원은 특별직 공무원과 일반직 공무원으로 구분된다. 국공법은 특별직만을 열거하고 특별직에 속하지 않는 직을 일반직으로 간주하고 있다(제2조 제2항). 특별직은 행정업무가 아닌 정치를 담당하는 공무원, 자유로이 임면하는 것이 바람직한 공무원, 직무상의 성질상 별도로 인사관리하는 것이 바람직한 공무원 등을 그 대상으로 하고 있다.

<그림 2-4> 지방공무원의 부문별 직원 수(2008년 4월 1일 현재)



2008년 4월 현재 지방공무원의 총수는 2,899,378명이며, 그 구성을 보면 교육 부문이 1,090,713명(37.6%)으로 가장 많고 그 다음으로는 복지부문을 제외한 일반 행정 584,230명(20.2%), 복지관련 부문 391,784명(13.5%), 경찰 281,181명(9.7%), 소방 157,102명(5.4%) 등이다.

#### (4) 공무원노동조합의 단체교섭

##### 가) 인사원 권고제도

일본 공무원은 “공공의 복지”, “전체의 봉사자”라는 이름 아래 단체협약체결 권과 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 양 의원의 동의를 얻어 내각이 임명하여, 천황이 인증한다. 인사관의 임기는 4년이며, 탄핵 등 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 권고 제도를 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.

‘노동기본권 제약의 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 정당

한 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 규정을 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 규정을 적용하고 있다. 정세적응의 원칙에는 급여 권고시 사회경제정세를 고려하여야 하지만, 급여결정은 법률, 즉 “근로조건법정주의”에 의하여야 하며, 아울러 인사원은 급여권고를 하는 것을 게을리해서는 안 된다고 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 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 인사원이 결정하는 적당한 사정을 고려하여 결정되며, 또한 등급 또는 직급마다 명확한 봉급액의 폭을 정하지 않으면 안된다”라고 규정하여 봉급표는 생계비, 민간임금, 인사원의 결정하는 적당한 사정 3가지 요소를 고려하여 결정되도록 되어 있으나 현재 가장 중시되는 것은 민간임금이다. 민간임금과 비교하여 봉급을 결정하는 원칙이 바로 ‘관민균형’의 원칙이다. 한편 인사원이 결정하는 적당한 사정이 있는 경우 임금결정시 감안하도록 하여 정치적 여지가 개입할 여지를 남기고 있다

(김정환, 2001).

#### 나) 공무원의 임금결정시스템

공무원의 임금결정시스템은 공무원의 신분에 따라 차이가 있다. 즉 국가공무원의 임금은 인사원의 권고<sup>50)</sup>·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 2-5> 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(김정환, 2001).

인사원의 급여결정 절차를 구체적으로 살펴보면 <그림 2-5>와 같다. 먼저 인사원은 민간급여 및 국가공무원의 급여에 대해 실태조사를 한다. 민간급여실태조사의 대상 기업은 종업원 규모로 파악한 기업 규모가 50인 이상이며 동시에 사업체 규모가 50인 이상인 사업체이다<sup>51)</sup>. 2006년 조사 대상은 약 10,200 사업체의 43만명이었으며, 일반행정직 평균연령(40.4세)에서 비교한 민관 격차는 금액으로 18엔 차이밖에 나지 않는 것으로 조사되었다(원종학, 2007).

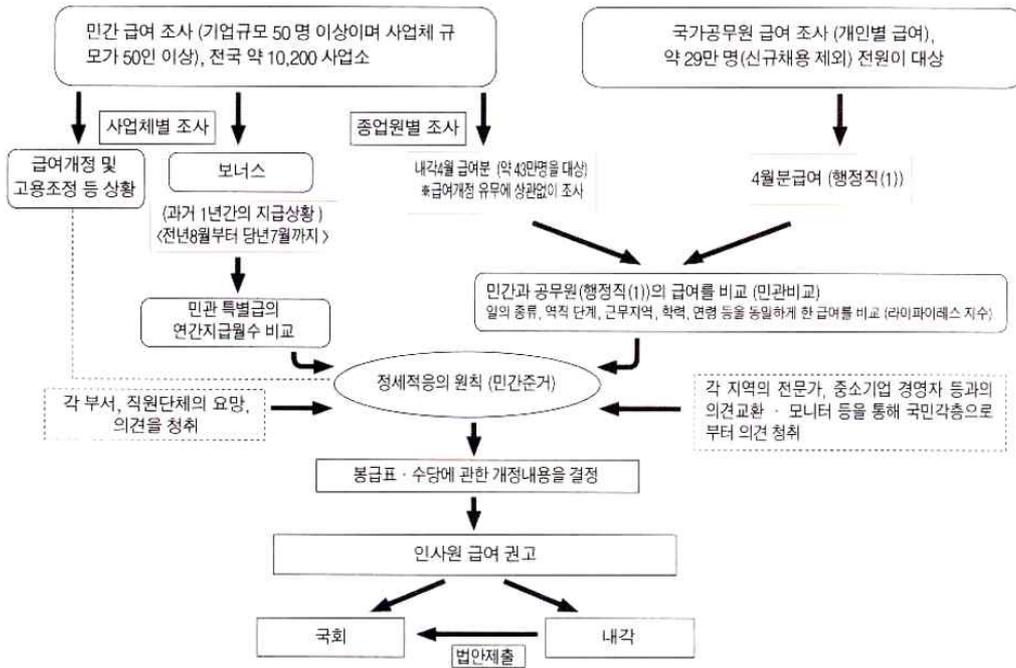
이상과 같이 조사된 임금에 대해 민간과 공무(행정직)의 급여 비교는 일의 종류, 근무 지역, 학력, 연령, 직위 등을 고려하여 유사한 위치에 있는 근로자를 라스파이레스 방식<sup>52)</sup>에 의해 비교하여 그 차이를 구하고 있다. 구체적인 비교 방법은 <그림 2-6>과 같으며, 인사원 급여 권고 실시 사항은 <표 2-14>와 같다.

50) 인사원의 급여 권고는 법률적으로는 국가공무원 중 비현업직원에 적용되는 것이다.

51) 2005년까지는 100인 이상의 민간기업을 대상으로 임금을 조사하였으나, 민간기업의 평균 임금이 실제보다 높게 나타난다는 지적이 있어, 2006년 조사부터 조사 대상을 50인 이상으로 확대하였음.

52) 라스파이레스(Laspeyres) 격차지수 =  $(\sum \text{공무원의 학력} \cdot \text{연령별 보수수준} \times \text{학력} \cdot \text{연령별 공무원 수}) \div (\sum \text{민간근로자의 학력} \cdot \text{연령별 임금수준} \times \text{학력} \cdot \text{연령별 공무원 수}) \times 100$

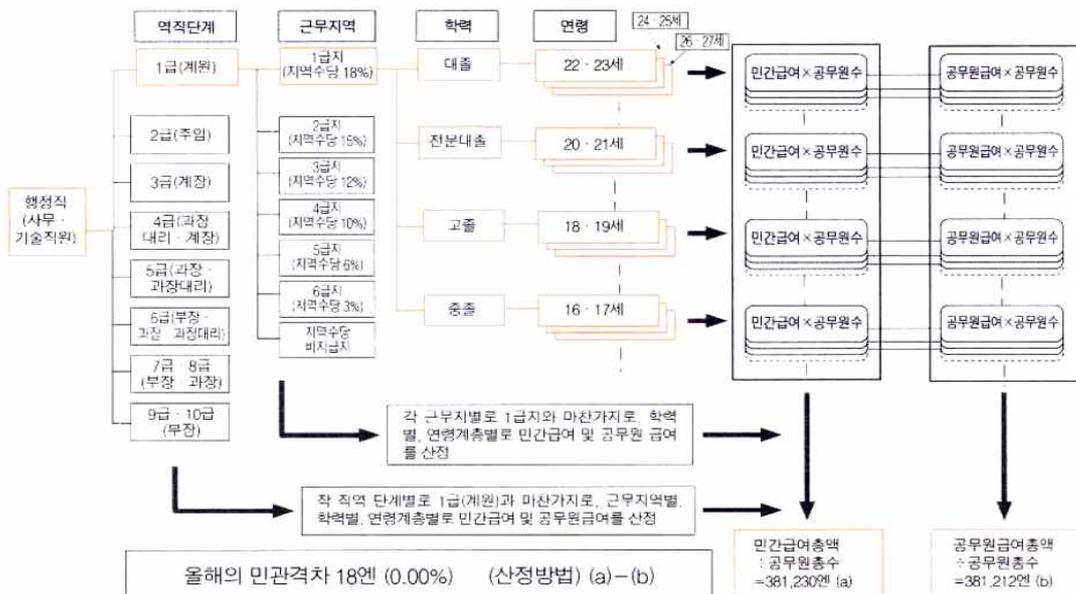
<그림 2-5> 인사원의 급여 결정 과정(1)



자료 : 한국조세연구원(2007)

주 : 1. 민간부문과의 임금 비교 기준일은 4월 1일임. 임금 비교는 국가공무원의 4월 1일 임금과 해당 공무원이 현재의 상태를 그대로 유지하면서 민간 기업으로 이동한다고 가정할 경우에 받을 수 있는 임금이 어느 정도인가를 비교

<그림 2-6> 민간과의 급여 비교 방법



〈표 2-14〉 인사원 급여 권고 추이

년도	권고 월일	인사원 권고			국회결정		비고
		개정률	실시시기 (월예급)	期末·勤勉 수당지급월수	내용	실시시기 (월예급)	
1960	8.8	12.4 %	5.1	3.0	권고대로	10.1	1964.4 池田·太田회담 (공노협기업규 모100인이상준거)
1961	8.8	7.3	동일	3.4		//	
1962	8.10	9.3	동일	3.7		//	
1963	8.10	7.5	동일	3.9		//	
1964	8.12	8.5	동일	4.2		9.1	
1965	8.13	7.2	동일	4.3	//		
1966	8.12	6.9	5.1	(4.3)	권고대로	//	1965.5 ILO87호조약 추진, 국공법개정, 인사국설치
1967	8.15	7.9	동일	4.4		8.1	
1968	8.16	8.0	동일	(4.4)		7.1	
1969	8.15	10.2	동일	4.5		6.1	
1970	8.14	12.67	동일	4.7	권고대로		
1971	8.13	11.74	5.1	4.8	권고대로	//	1973.4 全農林事件 최고재판결
1972	8.15	10.68	4.1	(4.8)		//	
1973	8.9	15.39	동일	(4.8)		//	
1974	7.26	29.64	동일	5.2		//	
1975	8.13	10.85	동일	(5.2)		//	
1976	8.10	6.94	동일	5.0	권고대로	//	
1977	8.9	6.92	동일	(5.0)	//	//	
1978	8.11	3.84	동일	4.9	//	//	
1979	8.10	3.70	동일	(4.9)	//*	//	
1980	8.8	4.61	동일	(4.9)	//*	//	
1981	8.7	5.23	동일	(4.9)	//	//	1984.7 총무청신설 1985.7 11급제로 이행
1982	8.6	4.58	동일	(4.9)	//	-	
1983	8.5	6.47	동일	(4.9)	//	권고대로	
1984	8.10	6.44	동일	(4.9)	//	//	
1985	8.7	5.74	동일	(4.9)	//	7.1	
1986	8.12	2.31	동일	(4.9)	//	권고대로	
1987	8.6	1.47	동일	(4.9)	//	//	
1988	8.4	2.35	동일	(4.9)	//	//	
1989	8.4	3.11	동일	5.1	//	//	
1990	8.7	3.67	동일	5.35	//	//	
1991	8.7	3.71	동일	5.45	//	//	1992.4.5 완전주휴2일제
1992	8.7	2.87	동일	(5.45)	//	//	
1993	8.3	1.92	동일	5.30	//	//	
1994	8.2	1.18	동일	5.20	//	//	
1995	8.1	0.90	동일	(5.20)	//	//	
1996	8.1	0.95	동일	(5.20)	//	//	
1997	8.4	1.02	동일	5.25	//***	//	
1998	8.12	0.76	동일	(5.25)	//	//	
1999	8.11	0.28	동일	4.95	//	//	
2000	8.15	0.12	동일	4.75	//	(12.1)	
2001	8.8	0.08	동일	4.70	//	//	2001.1 중앙부처등 개편
2002	8.8	△2.03	(주2)	4.65	//	(11.1)	
2003	8.8	△1.07	(주2)	4.40	//	-	
2004	8.6	수준개정권고없음(주3)	-	(4.40)	-	권고대로	
2005	8.15	△0.36	(주2)	4.45	권고대로	(12.1)	
2006****	8.8	수준개정권고없음	-	(4.45)	-	-	08.6 국가공무원제 도개혁기본법성립
2007****	8.8	0.35	4.1	4.50	권고대로	권고대로	
2008	8.11	수준개정권고없음	-	(4.50)	-	-	

자료 : 인사원 홈페이지 (<http://www.jinji.go.jp>)

주 : \* = 단, 지정직은 10월 1일부터 실시, \*\* = 단, 지정직은 실시 보류, \*\*\* = 단, 지정직은 10월 4일부터 실시, \*\*\*\* = 국가공무원법 개정(능력업적주의 인사관리의 철저), \*\*\*\*\* = 급여구조개혁의 실시  
1 1983년도, 1984년도 및 1985년도의 인사원권고에는 1982년도의 급여개정보류에 따른 관민 격차가 포함되어 있음.

2. 期末·勤勉수당지급월수의 「( )」는 권고를 이행하지 않음(전년과 동월 수)
3. 권고를 실시하기 위한 법률의 공포일에 속한 월의 다음달의 첫날
4. 2004년의 요구는 0.01%. 수준개정이외의 권고.
5. 2006년의 요구는 0.00%. 수준개정이외의 권고.
6. 2008년의 요구는 0.04%. 수준개정이외의 권고.

1960년대까지 정부는 인사원이 제시한 권고안 비율보다 낮추어 공무원의 임금

을 결정하였으나 1970년대에는 민간기업 인상율의 급증에 발맞추어 공무원의 급여 수준을 높이기 위하여 10~30%까지의 높은 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%”<sup>53)</sup>를 기록하자 공무원임금결정제도의 부당함을 광범위하게 사회적으로 여론화하면서 투쟁의 강도를 높이고 있다.

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 고용 안정을 요구하는 것이다. 인사원 권고안의 원칙이 공무원과 민간기업 노동자의 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 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).

### 3) 일본공무원노조 현황

공무원노동조합을 살펴보기에 앞서 일본노동조합의 특징과 현황을 보면 다음과 같다. 일본노동조합운동은 기업별노조체계에 따른 협조적 노사관계, 이념에

53) 마이너스 권고안이 나오면서 공무원의 불만은 더 높아지고 있다. 마이너스 권고안의 문제점은 4월부터 받았던 임금을 연말에 가서 차액만큼 감액하는 문제가 발생한다.

다른 중앙조직의 분리 등으로 요약할 수 있다. <표 2-15>은 중앙조직별 조합원 수를 표시한 것인데 일본노동조합총연합회(이하: 연합, 日本労働組合總連合會)이 652만 2천명으로 전체 노동조합원수의 60% 이상을 차지하고 있으며, 연합에 비판적인 좌파계 노동조합인 전국노동조합총연합(이하: 전노련), 전국노동조합연락협의회(이하: 전노협) 등 3개의 전국 중앙조직이 있다.

<표 2-16> 일본 중앙조직 현황(2006년 말 기준)

조직명칭	조합원 수(천명)	비중(%)
연합(日本労働組合總連合會)	6,522	65.0
전노련(全國労働組合總連合)	701	7.0
전노협(全國労働組合連絡協議會)	139	1.4
금속노협(金屬勞協)	1,954	19.5
화학에너지광산노협	490	4.9
교운노협(交運勞協)	639	6.4
공무노협(公務勞協)	1,651	16.4
전체 노동조합원 수	10,041	100.0

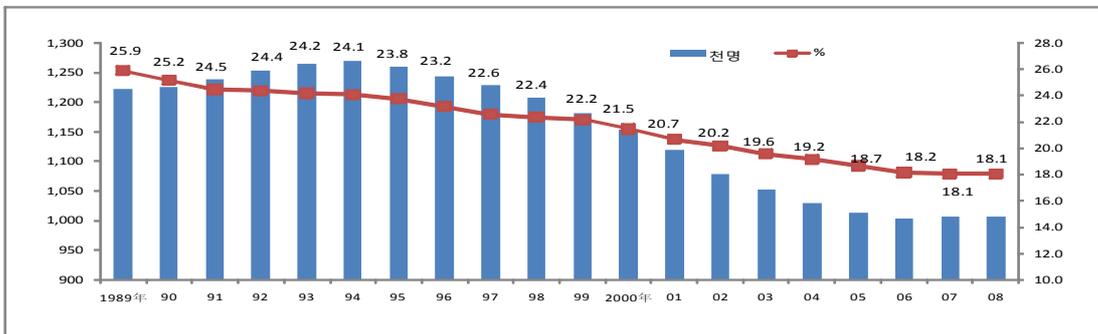
자료: 平成 18年 労働組合基礎調査結果, 厚生労働省

주: 1. 전체조합원수는 주요 단체에 가입하지 않은 조합원 수를 포함 함.

2. 복수의 주요단체에 가입하고 있는 노동조합원은 각각 주요단체에 중복하여 집계함.

전후 일본 노조운동은 1940년대 말에는 노조 조직율이 50%를 상회하는 급속한 발전을 보였으나 1978년부터 24년 연속 조직율이 감소하여 2008년 현재 조직율은 18.1%이다. 이에 따라 노동조합의 사회적인 존재 의의가 점차 퇴색되어 가고 있으며 조합원의 조합 이탈현상도 증가하고 있다. 이와 같은 노동운동의 위기 상황을 극복하기 위해 기업별노조의 산업별노조로의 전환, 유사산별연맹의 조직 통합 작업을 가속화하고 있지만 협조적 노사관계의 오랜 틀은 극복되지 않은 채 지속되고 있다.

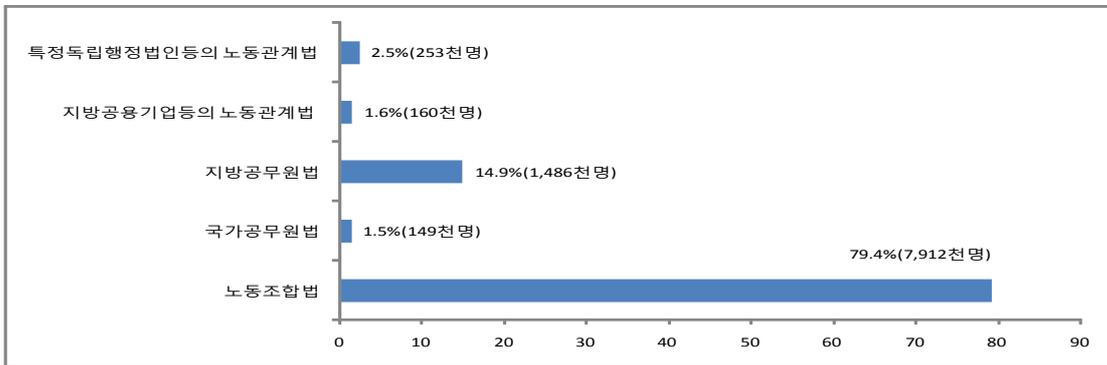
<그림 2-7> 연도별 조직율과 조합원 수 (1989년~ 2008년)



자료: 厚生労働省大臣官房統計情報部 「労働組合基礎調査」、總務省統計局 「労働力調査」

일본 조직 노동자들의 노동관계 적용 법률별 구분을 보면 <그림 2-8>과 같다. 노동조합법 적용 조합원이 7912천명으로 79.4%를 차지하고 있고, 지방공무원법 148만 6천명(14.9%), 특정독립행정법인의 노동관계법 25만 3천명(2.5%), 지방공영기업의 노동관계법 16만(1.6%)의 순이다. 국가공무원법과 지방공무원법의 적용을 받는 공무원 조합원 수는 총 163만 6천명으로 비율로는 전체 구성원의 약 16.4%를 점하고 있다. 2002년 말과 비교하면 약 23만 9천명이 감소한 추세를 보여주고 있다.

<그림 2-8> 적용 법규별 조합원수 (2006년 말 현재)



일본 공무원노동조합은 법률에 의해 국가공무원과 지방공무원 조직으로 양분되어 있으며 각 조직들은 이념과 노선(중앙조직)에 따라 다시 분화하는 모습을 보이고 있다. 일본 공무원노동조합의 현황은 <표 2-17>와 같다. 먼저 국가공무원 노동조합은 연합 소속의 국공연합(國公連合)과 전노련 소속의 국공노련(國公勞連)으로 나뉘며, 지방공무원 노동조합은 연합의 자치로와 전노련 소속의 전노련 자치노련, 그리고 전노협 소속의 동경도노동조합연합회이다.

<표 2-17> 일본 공무원노조의 구분

	연합		전노련		전노협		기타		합계	
	노조	조합원	노조	조합원	노조	조합원	노조	조합원	노조	조합원
국가공무원	792	70,637	856	56,127	18	1,040	100	6,311	1,657	130,239
지방공무원	2,150	734,961	472	158,991	88	33,273	188	47,900	2,817	947,821
합계	2,942	805,598	1,328	215,158	106	34,313	288	54,211	4,474	1,078,060

자료: 勞働組合基礎調査(平成19年), [http://www.dobk.mhlw.go.jp/toukei/kouhyo/indexkr\\_11\\_16.html](http://www.dobk.mhlw.go.jp/toukei/kouhyo/indexkr_11_16.html)

여기에서는 일본 최대의 공무원노조인 자치노의 사례를 통해 일본공무원노동조합의 현황과 활동을 살펴보는 것으로 한다. 앞에서 보았듯이 일본 지방공무원노동조합은 전일본자치단체노동조합(이하 자치노, Jichiro)와 일본자치체노동조합총연합(이하:전노련자치노련)으로 양분되어 있다. 원래 지방공무원노동조합은 1947년 11월 하나의 조직으로 출발하였으나 이념과 노선에 따른 분화 과정을 통해 두 조직으로 나뉘게 되었다. 2006년 말 현재 조직 규모로 볼 때 자치노는 약 90만 명, 전노련자치노련은 19만 7천명을 포괄하고 있다.

### (1) 조직 개요 및 활동 방침

자치노는 1954년에 건설되었으며, 지방자치단체와 자치체 관련 공공민간 서비스 분야의 노동자를 조직대상으로 하고 있다. 2006년 말 현재 전국의 약 90만명의 조합원과 약 3,000개의 단위노조가 가입하고 있으며, 조합원의 약 40%가 여성이다. 자치노는 일본 최대의 노동조합이며, 중앙조직인 일본노총(연합)의 가장 큰 산별연맹이며, 국제공공노련(PSI)에 가입하여 활동하고 있다.

조직의 기본 활동 방침을 제시하는 자치로의 기본 강령은 다음과 같다. 첫째, 우리는 생활의 향상과 노동조건 개선에 위해 조직을 강화하고 일체의 반동세력과 투쟁한다. 둘째, 우리는 자치체노동자의 계급적인 사명을 철저히하여 지방자치의 민주적 확립을 위해 투쟁한다. 셋째, 우리는 모든 민주적 세 세력과 굳게 제휴하여 일본의 평화와 자유와 독립을 위해 투쟁한다.

이와 같은 강령을 실현하기 위해 자치로는 노동조합의 역할을 다음과 같이 4가지로 제시하고 있다(自治勞報道局, 2003: p.12).

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, 자치노는 노동조건 개선만이 아니라 자치단체 개혁을 위해 지방자치연구 활동에도 힘을 쏟는다. 현재 지방자치단체의 행정서비스는 많은 문제를 가지고 있고, 시민의 요구에 충분히 응답하지 못하고 있다. 예컨대 예산이 충분하지 않으면 시설과 인력이 부족하게 되고 사회 환경의 변화에 대응이 뒤떨어지는

분야가 나타나는 등 문제가 발생하게 된다. 자치노는 이러한 문제에 대하여 지방 자치 연구활동을 통해 정보수집, 연구분석, 정책개발과 제언을 구하고 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 거리에서의 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 확보해 내는 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 스스로의 상부상조(相扶相助)의 형식을 통해 자주적인 복지사업과 조합원들에 대한 다양한 복지서비스를 제공한다. 자치로는 자동차·화재보험, 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.

이상과 같은 사업방향에 기초하여 자치노는 2007-8년 2년 동안의 중점과제를 다음과 같이 설정하여 실천하고 있다(<표 2-18> 참조).

<표 2-18> 자치노의 2007-08년 중점과제

	중점 과제	세부 내용
1	고용확보, 공정노동기준과 노동기본권의 확립	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고용 확보를 위한 대응</li> <li>○ 동일가치노동 동일임금의 원칙에 기초한 공정한 노동기준의 실현</li> <li>○ 노동기본권의 확립과 민주적인 공무원제도의 실현</li> <li>○ 삶과 건강을 지키는 노동안전위생활동의 추진</li> </ul>
2	분권자치의 확립과 효과적이고 질 높은 공공서비스의 확립	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 질 높은 공공서비스의 실현을 지향하는 투쟁</li> <li>○ 지역을 재생하고, 지역에서 살아갈 수 있는 사회의 구축</li> <li>○ 지방분권과 세재정(稅財政)개혁의 추진</li> <li>○ 안심안정한 사회 형성에 적합한 사회보장 공공서비스의 개혁</li> </ul>
3	남녀평등사회의 실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남녀가 함께하는 자치노운동의 추진</li> <li>○ 일과 생활의 조화</li> </ul>
4	평화인권의 창조와 민주주의의 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평화의 창조와 지역에서의 평화 인권운동을 추진</li> <li>○ 국제노동·연대운동에의 추진</li> <li>○ 헌법 기본이념의 견지</li> <li>○ 자유공정 연대의 사회에 맞는 정권교체의 실현</li> </ul>
5	조직의 강화와 공공서비스산별의 확립	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공서비스 노동자의 총결집</li> <li>○ 조직의 강화와 인재육성</li> <li>○ 자주복지활동의 강화 및 추진</li> </ul>

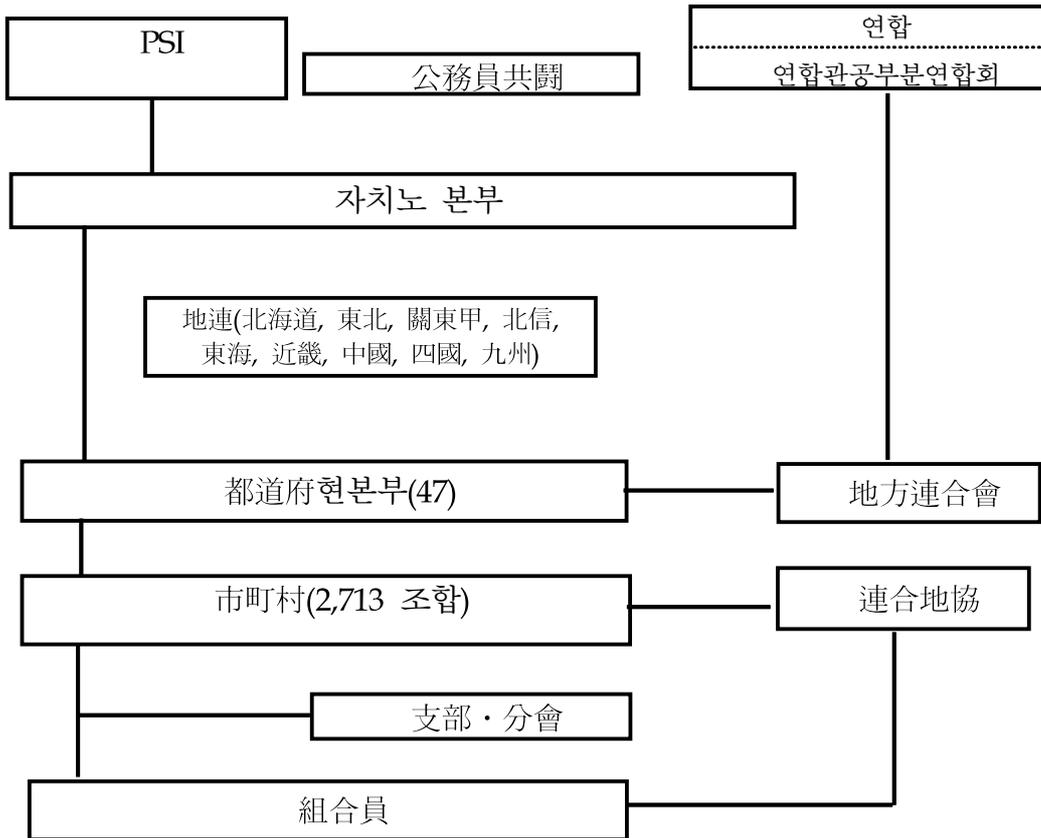
자료 : www.jichiro.gr.jp

## 2) 조직구조

자치노는 지역별 단위노조들의 연합체로서, 조직체계상 지역 단위노조와 지자체 본부, 본조로 구성되어 있다. (<그림 2-9> 참조) 47개 도도부현(都道府縣)에 자치로의 지역본부가 있으며 그 밑에 약 2731개(2008년 2월 현재)의 단위노조가 가맹조직이다. 단위노조는 조합원 10명 이상에서 50,000명까지 아주 다양한데, 도쿄와 오사카(大阪)가 5만명 이상이며, 시정촌(市町村) 단위노조의 규모가 적다. 단위노조가 조직의 실제적 중심이며 도 본부는 운영기관이다<sup>54)</sup>.

54) 자치로 조합원들은 다양한 범주의 직종에 분포되어 있으며, 이에 따라 자치로는 각각의 구체적인 노동조건과 정책 주체들에 적합한 운동을 수행할 수 있는 다양한 업종별 위원회를 두고 있다. 대표적인 업종별위원회로는 블루칼라 노동자 위원회, 공기업 위원회, 사회복지 위원회, 보건의료 위원회, 공공서비스 민간부문 노조 위원회 등을 꼽을 수 있다.

<그림 2-9> 자치로의 조직기구



자치로의 본부 구성은 <그림 2-10>와 같다. 본부에는 30명의 집행위원과 50여 명의 스텝<sup>55)</sup>이 일하고 있는데, 전국적으로 도도부현의 스텝까지 합하면 그 수는 약 3,000여명에 이른다. 집행위원은 선거를 통해 선임된 간부들이며 스텝은 노조에서 고용한 전문위원이다. 일본 공무원노조의 임원은 휴직상태에서 전임을 하며 봉급은 노조에서 받는데 크게 ‘이적임원’과 ‘재적임원’으로 구분된다. 먼저 이적 임원은 도 본부 또는 중앙본부에서 임원으로 활동하는 사람들로 대의원대회(또는 중앙위원회)에서 인정된 노조 활동가로, 공무원 생활을 그만두고 노조활동에만 전념하는 사람이다. 이들은 대개 재적임원을 통해 5~7년 정도 휴직을 해왔던 사람이며 법률적 규제에 의해 더 이상 재적임원으로 활동이 불가능한 사람들 중 운동능력, 전문성을 고려하여 노조에서 결정한다. 이들의 임금은 노조가 부담하

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

므로 자치로는 이적임원의 규모를 규약을 통해 200명으로 한정하고 있는데, 현재 약 170명 정도가 활동하고 있다. 이적임원이 되는 절차는 단위노조가 먼저 결정하고 중앙집행위원회, 중앙위원회의 결의를 거쳐 선발되며, 일반적으로 8월 대의원대회에서 확정한다. 한편, 이적임원의 임금은 퇴직당시의 임금을 기준으로 한다. 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 1/2 정도 인정받고 있다.

<그림 2-10> 중앙 본부 구조 (2008년 현재)



자치노 본부의 역할은 조직 내부의 다양한 이슈뿐 아니라 국가 단위의 조직의 임무를 수행하는데 있다. 이를 위해 본부에는 위원장과 부위원장 3명, 사무총장과 사무차장 그리고 23명의 국실장이 일하고 있다. 본부 산하에 지방자치연구소,

법률상담소, 안전위생대책실 등을 두고 있다. 지방자치연구소는 자치로의 지방자치연구 활동을 강화하기 위해 1959년에 설립되었는데 지역조직의 지방자치연구소와 네트워크를 구성하여 운영하고 있으며 매월 “월간 자치연(月刊自治研)”이라는 기관지를 발간하고 있다.

본부에 있는 법률상담소와 안전위생대책실에는 노동조합이 고용한 변호사와 의사가 일하고 있다. 2000년대 이후 일본에서는 공무원의 과로사가 급증하고 있는데 안전위생대책실의 의사는 직장의 산업안전에 대한 조사연구 작업과 함께 과로사 발생시 법원에서의 입증활동에도 큰 역할을 하고 있다. 또한 자치노는 다양한 자주복지(自主福祉)사업을 수행하고 있다. 자동차·화재보험, 생명보험, 자녀 학자금 융자 등을 조합원들의 힘을 모아 공제사업으로 추진하고 있으며 조합 재정과 조합원 서비스의 일환으로 (재단법인) 여행센타를 운영하고 있다.

한편, 자치노는 노동조합 조직 내에 여성의 권한을 강화하기 위한 다양한 노력을 경주하고 있다. 자치노 조합원의 약 40%가 여성이며, 향후 여성조합원의 숫자는 지속적으로 증가할 것으로 예상되나, 조직의 핵심간부라 할 수 있는 중앙본부와 지역본부 집행위원의 90%가 남성이다. 이와 같은 노조 조직내 남성 우위 현상은 여성 참여를 시급한 과제로 만들어왔다. 자치노는 “대의원 20% 여성 할당제에 대한 공감대 조성 활동”을 결의하고, 1995년 대의원대회에서 남녀 모두에 의해 주도되는 자치노 건설을 위한 계획을 채택했다. 이것은 노조의 모든 활동에 있어서 여성 참여를 제고하기 위한 행동계획이었다. 이 행동계획의 주요 골자는 다음과 같다. ①여성대의원 비율의 확대, 전국대의원대회와 중앙위원회와 같은 주요 기구들에 있어서 최소한 20%의 여성 참여 확보 ②중앙 및 지역본부 집행위원회에서 최소한 20%의 여성 참여 확보 ③여성 간부 육성을 위한 세미나 ④중앙 및 지역 모두에서 이 행동계획 추진을 위한 위원회 설치 등이다. 전국대의원대회와 중앙위원회의 여성 비율은 이 계획 실시 이전 10% 미만이었지만, 2006년 현재 약 15%까지 확대되었다. 하지만 이 비율은 현재의 수준에서 상대적인 정체를 보이고 있는데, 최종 목표는 실제 조합원 구성 비율인 40% 수준이다. 노조 활동에 여성 참여를 높이기 위한 노력으로 자치노는 작업장 성차별 철폐를 위한 활동을 활발하게 벌이고 있다. 일본의 공무원 관련법은 남녀 평등을 담고 있지만 실제적으로는 승진이나 임금 문제에 있어서 차별이 존재한다. 이와 관련하여 자치노가 생각하는 주요한 이슈는 남성으로 하여금 여성과 가사부담을 공

유할 수 있게 해주는, “노동시간 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.

### (3) 사회적 역할

자치노는 조직의 강령과 기본방침에서 노동조합의 역할을 소속 조합원의 임금 및 근로조건 개선뿐 아니라 사회 공공성 강화에 두고 있다. 즉, 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 공공부문노조운동의 일반적인 특성임과 동시에 일본공무원노조운동의 역사적 경험과 활동이 반영된 결과이다.

#### 가) 자치연 활동과 정책제언·참가운동

지역과 국가의 공공서비스를 담당하고 있는 공무원노동자들의 단결체인 공무원노조는 행정의 민주적 개혁과 공공서비스의 질 향상을 위한 다양한 활동을 전개하고 있는데 이러한 활동을 둘러싸고 법·제도 및 재정 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. 이후부터 적지 않은 지역에서 자발적으로 지방자치연구 활동이 시작되었다. 즉 공무원노동자들이 자신들의 문제와 자치제의 운영을 별개의 것이 아닌 동전의 양면임을 인식한 결과였다. 이와 같은 활동의 연장선 속에서 전국적인 차원의 “지방자치연구집회”가 구상되었는데, 공무원노조의 연구 집회 구상에는 1951년부터 추진되었던 일교조(日教組)의 “교육연구

집회”가 큰 영향을 미쳤다. 지자체별 투쟁을 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(反動)정책의 한 가운데에서 전국의 50만 자치단체 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 자치단체의 계획을 우리 자치제의 연구와 토론에 의해 명확히 하여 자치제 노동자가 직장의 구석구석에서 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 자치연 전국집회의 목적을 “①지방행정을 민주적으로 확립하는 기초를 닦는다. ②자치단체노동자의 실천행동을 발전 강화시킨다. ③주민의 자치단체에 대한 인식을 강화한다.”는 3가지로 하여 자치단체 공무원노동자가 직장의 업무를 통해 민주적 행정개혁 방향을 추진하게 된다. 공무원노조에 있어 자치연 연구집회의 활동은 독자적인 지방자치연구센터<sup>56)</sup>의 설립운동으로 발전하게 되고, 자치노의 경우 1974년 지방자치종합총연구소(이하: 자치총연)을 설립한다. 자치총연은 창립 이래 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 지방자치의 연구를 통한 교류를 촉진한다. 넷째, 본격적인 지방자치 연구자의 양성기관으로 성장한다. 이를 위

56) 자치연 활동은 1957년부터 자치노가 중심이 되어 지방의원, 연구자, 주민의 협력을 받아 주민의 요구를 정책에 반영하여 지방자치를 활성화 할 목적으로 실시하고 있는 연구활동을 말한다

해 자치총련의 연구사업은 다음과 같은 3가지 영역에서 진행되고 있다. ①기초연구-헌법과 지방자치제도 연구, 자치단체 인사정책연구, 지방재정연구 등, ②응용정책연구-지방분권연구, 공공서비스 연구, 분권형 복지사회 시스템 연구 등, ③동향분석-지방자치동향분석, 자치단체 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 2-19> 자치총련의 연구분야 및 활동

구분	연구 분야
기초연구	㉠헌법과 지방자치제도연구, ㉡지방자치인사제도 연구 ㉢공무원제도연구, ㉣지방재정연구, ㉤합의형성연구
응용정책연구	㉦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 공무원노동조합은 활발한 자치단체 개혁 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 한번 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·地域生活圏闘争)”과정에서 발간된 것이 출발점이다.

특히 90년대 후반이후 지방분권과 소자·고령사회(少子高齢社會)대책을 통해 자치노의 정책투쟁은 단순히 자민당 정치의 반대에서 구체적인 정책 입안형으로 발전하고 있다. 1994년 송강대회(松江大會)에서 자치노는 ‘분권자치구상’, ‘세(稅)·재정(財政)제도개혁의 방향’을 결합하여 ‘분권형 복지사회의 창조-소자·고령사회의 사회보장 시스템 구축을 향하여’를 제기하였는데, 그 지향점은 다음과

같다. “사회보장제도는 구빈사상(救貧思想)에서 생활의 질(質)을 문제로 한 제도로 전환을 꾀해야만 한다. 주어지는 복지로부터 권리로서의 복지, 국가관리형 복지제도로부터 분권자치형 복지제도로 변화하여야만 한다.”

자치노의 총괄적인 정책강화 투쟁은 각 지방기관별 정책구상 및 참여활동에 기초한 것이다. 예컨대 가와사끼시공무원노조는 ‘자치체정책부’, ‘재정지부’와 공동으로 ‘재정백서’를 매년 발간하는데 이를 통해 지방자치단체의 재정 수입과 지출의 현황 및 문제점을 공무원노동자의 시각에서 연구하고 있다. 다양한 정책활동과 실천활동은 『川崎市職勞 政策提言 21』이라는 정책자료집에 잘 표현되어 있다. 이 자료집에는 시의 핵심정책인 사회정책, 산업정책, 지방분권, 국제인권이라는 4가지 분야를 포괄하고 있다. 이러한 정책연구사업은 단체교섭에서 노동조합의 요구를 형성하는 주요 자원이 되고 있다.

한편 자치노는 일본 사회의 반차별인권투쟁을 전개하고 있는데, 그 대표적인 사례로는 재일외국적주민(在日外國籍住民)들에 대한 각종 차별 반대운동과 제도 개선 활동이다. 외국적주민에 대한 차별정책의 전형적인 예로 외국인등록법과 출입국관리법 등을 꼽을 수 있다. 이와 같은 차별을 해결하기 위해 자치노는 스스로의 일터인 자치단체의 지방공무원의 수험자격에서 이른바 “국적조항(國籍條項)을 철폐하고 정주외국적주민(定住外國籍住民)들의 지방참정권 획득운동을 실현하고 있다.

<표 2-20> 자치노의 지역자치제정책집의 주요 내용

구분	정책제언
I 분권형 행정(行財政) 개혁	①분권형 행재정제도의 확립, ②시정촌 합병과 도도부현·시정촌의 새로운 역할 ③재정자주권의 확립과 자치체 확립, ④지방세제도의 개혁 ⑤지방교부세 제도의 개혁, ⑥보조금제도의 개혁
II 시민자치의 자치체 개혁	①시민자치의 시스템 확립, ②공적책임과 시민참가에 의한 서비스 ③자치체 회의의 활성화, ④위탁계약제도의 개혁과 정책입찰 시스템의 도입
III 자치제지역정보정 책의 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 연금제도·건강보험제도 ③고령자의 생계와 개호(介護)서비스, ④아이들과 육아의 지원 ⑤장애자서비스, ⑥건강·지역보건·지역의료와 복지의 제휴 ⑦생활보호제도의 개선
V 도시계획·토지· 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 노동·산업, 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 노동·산업, ②지역분산형 에너지 정책의 확립을 ③지역온난화방지대기보전의 대책 강화 ④물은 생명-관리는 유역(流域)차이에서 ⑤환경보전·자원순환형 일반폐기물행정의 확립 ⑥공공에 의한 산업폐기물행정의 확립
VIII	교육·문화·스포츠	①시민참가에 의한 학교운영의 추진 ②분권지방자치의 지방교육행정의 확립 ③시민에게 열린 평생학습의 추진, ④식문화(食文化)와 환경의 지역거점 ⑤문화·스포츠행정의 추진
IX	평화인권국제협력	①자립적이고 창조적인 자치제평화정책의 추구 ②인권보장기구로서의 자치제 ③“외국적(外國籍)시민도 주민이다.”의 지역정책 ④자치제의 국제협력활동의 추진
X	남녀평등	①정책방침결정과정에의 남녀평등기회의 추진 ②고용의 남녀평등 추진, ③일과 생활의 양립 지원, ④남녀평등의 시각에서의 제도관행의 직시 ⑤여성의 건강지원과 성폭력의 대책

자료: 자치노 홈페이지 참조([www.jichiro.gr.jp/seisaku.htm](http://www.jichiro.gr.jp/seisaku.htm)).

## 나) 혁신자치제운동과 정치활동

일본공무원노조는 공무원노동자의 경제·사회적 지위향상과 국가와 지방자치제의 개혁을 위한 정치활동을 추진하고 있다. 공무원노조의 추진하는 정치활동의 필요성은 다음과 같은 주장에 잘 표현되고 있다.

우리 공무노동자의 임금·노동조건·생활환경의 문제는 단지 개별 노동자의 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 반복하는 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 인식 아래 일본공무원노동조합들은 왕성한 정치활동을 추진하고 있다. 자치노의 경우 1956년 제4회 참의원선거에 당시 위원장을 당선시킨 이래 자치노 조직의 협력의원을 확대하고 있다. 2002년 1월 현재 중의원 10인, 참

의원의원 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 왕성하게 표출되었다. 혁신자치제는 '정권교체 없는 정책전환'이라 불릴 만큼 일본 사회에 커다란 영향을 불러 일으켰는데, 당시 성장위주의 국가발전전략에 대항하여 환경과 복지, 분배로 지방자치전략을 전환시키는 운동이었다. 혁신자치제<sup>57)</sup>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 혁신정당 또는 혁신정당의 연합이나 지역의 노동조합, 시민단체 등의 연대를 통해 지지 추천되고, 주민에 의해 선출되어 지역의 공통 목표 실현을 위해 노력하는 지방자치단체를 말한다. 혁신자치제의 정책내용과 사업은 이전 지방자치제와는 달리 주민복지, 시민참가, 자치권 등을 주요하게 내세웠다.

여기에서는 1971년부터 2002년까지 가장 오래 기간 동안 혁신자치체를 운영해 왔던 '가와사키(川崎)혁신자치제'를 살펴본다. 가와사키 혁신자치체는 그 주도 세력이 지방공무원노동조합이었다는 점에서 노동조합운동에 주는 함의가 크다.

가와사키시는 자민당의 가나가시후지타로(金刺不二太郎)가 1946년 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 가와사키시 직원노조 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 단체들이 함께하였다.

이토 사부로는 출마 기자회견에서 기본정책으로 ①인간이 주체가 되는 진정한 주민복지자치를 수립한다. ②모든 시민의 영지(英智)를 지자체에 결집하여 품격

57) 혁신자치제의 성립 시기는 일반적으로 1963년에 실시된 제5회 통일지방선거로 거슬러 올라가는데, 이 선거에서 요코하마, 교토, 오사카, 기타큐슈의 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.

있는 가와사키시를 건설한다. ③주민복지와 풍격있는 시를 만들기 위해, 지자체의 기능과 운영의 재배치를 착수할 것을 선언하였으며, ‘푸른 하늘 흰 구름’를 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 지방자치체 개혁 작업을 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. ②1973년 12월에는 ‘가와사키 공해연구소’가 설립되었다. 이 연구소를 통해 시당국은 공장이나 발전소 등에서 발생하는 공해물질의 양과 종류에 대한 정확한 데이터와 억제책을 조사·연구하고 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 환경정책

을 통해 가와사키시는 대기오염, 수질오염 등 ‘산업형 공해’를 거의 통제하고 소음, 진동, 생활하수, 쓰레기 처리 등 ‘도시형’ 생활공해 해결에 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 보호하기 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 시직원 중 장애인고용 목표를 3%로 정하여 솔선수범하고 있다. ③‘근로시민실’을 운영하여 노동에 관련된 주민 서비스를 제공하고 있다. 노동관련 주민서비스의 창구인 근로시민실은 1988년에 발족했으며 근로자 복지시설인 노동회관을 관리한다. 가와사키시의 노동 행정이 가장 역점을 두고 있는 분야는 중소기업 노동자, 전통적인 산업의 직인직 기능인, 고령자, 장애자, 여성노동자, 외국인 노동자를 비롯한 사용자에 대한 교섭력이 상대적으로 취약한 부분에 종사하는 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 성인건강진단을 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 일본 사회에 널리 알려져 있다. 이상과 같은 혁신자치제의 설립과 운영에 가장 큰 영향을 미친 요소는 시공무원노조와 개혁 정책의 싱크탱크였던 가와사키시자치연센타였다.

#### 4) 신자유주의적 행정개혁의 추진과 공무원노조의 대응

1980년대 이후 정부의 효율성 및 생산성을 높이기 위한 신자유주의적 행정개혁이 미국, 영국 등 선진국을 중심으로 추진되다 1990년대 이후에는 신공공관리(NPM: new public management)라는 이름으로 전 세계로 확산되고 있다. 일반적으로 행정개혁의 추진 방법으로는 행정조직의 통폐합, 에이젠시화(민간위탁), 규제완화, 민영화 등을 들 수 있다. 복지국가를 목표로 공공서비스를 확대해 온 나머지 그 규모가 비대해진 정부를 '작은 정부'로 만들어 행정의 효율성(efficiency), 유효성(effectiveness) 그리고 경제성을 추구하려는 시도가 그 목표라 할 수 있다. 하지만 복지국가의 출구에 위치에 있는 서구선진국가와 달리 일본은 복지국가의 입구에 들어서고 있다는 점에서 '행정개혁'이 의미하는 바는 큰 차이가 있다고 할 것이다<sup>58)</sup>.

일본도 선진각국의 정책 방향과 거의 유사하게 중앙성청(省廳)의 재편, 지방분권의 추진, 규제완화, 민영화의 추진 등으로 새로운 시대로의 대응을 가능하게 하는 간소하고 효율적인 행정, 국민의 주체성이 존중되어지는 행정, 열린 행정으로 신뢰할 수 있는 행정, 수준 높은 서비스를 제공하는 행정의 실현을 '행정개혁'의 추진 목표로 제시하고 있다.

일본의 행정개혁은 시기별로 보아 크게 3시기로 구분할 수 있다. 첫째는 1993~96년의 호소가와 내각 시기, 둘째는 1997~2000년의 하시모토 내각 시기, 마지막으로 2001~05년의 고이즈미 내각 시기로 구분해 볼 수 있다. 이 글에서는 하시모토 내각에서 추진되었던 중앙성청의 재편과 고이즈미 내각에서 추진되었던 '행정개혁'의 추진 내용과 이에 대한 공무원노동조합의 대응을 살펴보는 것으로 한다.

##### (1) 행정개혁의 추진 내용과 특징

###### 가) 하시모토 내각의 중앙성청 재편

하시모토 내각의 행정개혁은 기본적으로 중앙성청(중앙부처)의 슬림화와 내각

58) 행정개혁은 일반적으로 강력한 정치적 리더십을 바탕으로 이루어지고 있으나 일본은 그 반대로 행정개혁이 거꾸로 정치적 리더십을 강화시키는 역할을 하고 있다.

기능의 강화를 통한 정치적 리더십의 강화에 있었다고 할 수 있다. 행정개혁 전(前)의 일본의 내각은 행정각부 중심의 원칙과 행정사무의 각 부처에 의한 분담 원칙이 지배적이었다. 그러나 행정의 복잡성과 행정환경의 불확실성 등으로 인해 국가 전체를 종합적으로 판단하여 이에 기민하게 대응하고 문제해결 능력을 높이고자하는 필요성에서 내각 기능의 강화 필요성이 증대되었다. 이러한 개혁의 일환으로 1부 22성(省)청(廳)으로 구성된 중앙성청의 수를 절반인 1부 12성(省)청(廳)으로 슬림화하였다(홍진이, 2002).

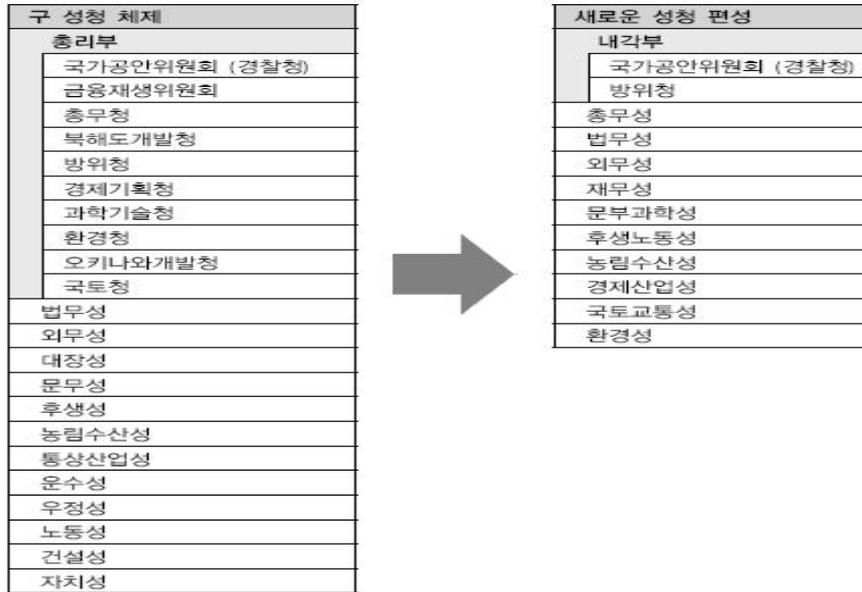
중앙성청 개편의 추진 과정을 보면 1998년에 「중앙성청 등 개혁기본법」이 제정되어 2001년부터 중앙부처를 슬림화, 민영화하였다. 그 내용은 중앙정부가 시행하고 있는 사무와 사업의 폐지·민영화, 민간위탁의 추진, 독립행정법인화, 규제완화, 지방분권, 보조금의 개선 등 중앙정부의 업무를 대폭 축소하는 것이다.

중앙성청 재편 내용을 보면 ①보완적이거나 중복적인 11성청을 4개성으로 통합하였다. ‘우정성, 자치성, 총무성’을 총무성으로, ‘문부성, 과학기술청’을 문부과학성으로, ‘후생성, 노동성’을 후생노동성으로, ‘운수성, 건설성, 북해도개발청, 국토청’을 국토교통성으로 통합하였다. ②총리부의 3개 청(금융재생위원회, 경제기획청, 오키나와개발청)을 내각부로 흡수하였다. ③환경청을 환경성으로 승격하였다. ④나머지 7개청에 대해서 소관업무를 개선하여 대장성을 재무성으로, 통상산업성을 경제산업성으로 명칭을 변경하였다. 또 다른 큰 변화는 내각부의 신설이다. 내각에 내각부를 설치하고 다수의 성청이 관계하는 문제에 대응하고 각 성보다 한 단계 높은 입장에서 정부 내의 정책에 대한 종합조정을 하도록 하였다. 또한, 정책조정제도를 창설하여 각 부성(府省)이 서로 자료설명을 요구하고, 의견을 교환함으로써 정책 조정을 촉진하는 새로운 제도를 구축하여 상하관계식 행정의 폐해를 배제하도록 하였다. 하지만 이 개혁은 단순히 기존의 성(省)청(廳)의 근본적인 개편이 아닌 합병에 불과하다는 비판도 제기되었다. 당시 개편과정에서 전체 공무원의 수는 크게 변화하지 않았기 때문이다

당시 중앙성청의 재편과 함께 행정의 슬림화와 공무원의 대폭적인 인원과 조직 슬림화 계획이 확정되었다. 행정의 슬림화는 국가가 행하고 있는 사무·사업의 폐지·민영화, 민간위탁의 추진, 독립행정법인화, 규제완화, 지방분권, 보조금의 개선 등 국가업무의 감량 계획이 논의되었다. 사무·사업의 폐지·민영화의 예로는 식량조사부문을 민영화하였고, 주류 전매부문을 폐지하였으며, 공업기술원 표준

실시부문을 민간위탁하였다. 또한 민간위탁 추진의 예로는 회사자본정비(직할사업의 조사, 건설, 운영, 관리사무 등), 정보처리, 통계의 처리 등 국유재산관리부와 설비·시설 등의 관리업무부문에서도 이루어졌다.

<그림 2-11> 부처 개편 (2001년)



또한 1999년 4월 각의 결정으로 공무원의 감축과 조직 슬림화가 추진되었다. 먼저 국가공무원 수를 삭감(10년간 25% 삭감)하는 것이다. 우정현업(現業)을 제외한 55만 명의 공무원에 대해 10년간 적어도 10%의 계획적 삭감을 추진함과 동시에 독립행정법인화에 의한 정원 삭감을 한층 강력히 시행하며, 증원을 철저히 억제함으로써 국가공무원의 정원을 향후 10년간 총 25% 삭감하는 계획을 확정하였다. 우정현업 약 30만명은 2003년에 우정공사화한다는 방침도 결정되었다. 또한 성청 수의 축소와 함께 관방·국의 수를 128개에서 96개로(25% 감소), 과·실의 수를 약 1,200개에서 1,000개로(약 20% 감소) 삭감하며, 심의회의 수를 삭감한다는 것이 주요 내용이었다.

나) 고이즈미 내각의 행정 개혁

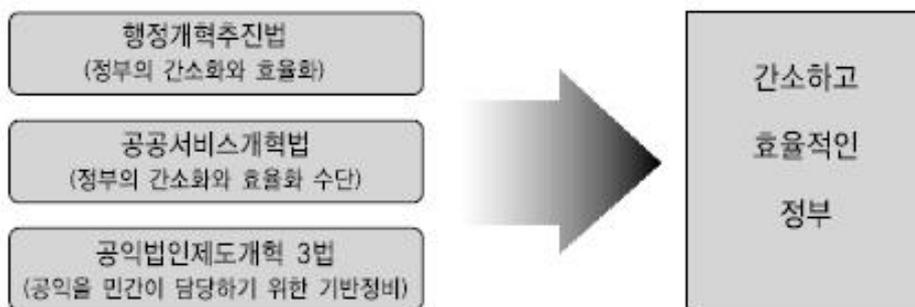
고이즈미 내각은 버블경제 붕괴 후 이른바 '잃어버린 10년'을 경험하고도 해결되지 않는 경제 위기에 대한 국민들의 불만을 등에 업고 사회 각 분야에 걸쳐

강력한 개혁 작업을 추진하였다. 당시 고이즈미(小泉) 수상은 취임 연설에서 다음과 같이 구조개혁의 필요성을 역설하였다.

“구조개혁 없이는 일본의 재생과 발전은 없다는 신념 하에서 경제, 재정, 행정, 사회, 정치 분야에 있어서 구조개혁을 추진함으로써 ‘신세기 유신’이라고 말할 수 있는 개혁을 단행하고 싶다. 고통을 두려워하지 않고, 기득권의 벽에 기죽지 않고, 과거의 경험에 얽매이지 않고, 21세기에 합당한 경제사회 시스템을 확립해 나갈 것이다.”

고이즈미는 “일본을 바꾼다, 정치를 바꾼다, 자민당을 바꾼다.”고 선언하며 등장했다. 고이즈미가 수상이 될 수 있었던 것은 정관(政官)의 이익관계를 기초로 한 종래의 정책결정시스템을 변화시켜 달라고 하는 국민의 기대에 기초해 있었다. 고이즈미 정권이 경제회생의 해법으로 택한 것은 ‘작은 정부,’ ‘시장중시,’ ‘규제완화’ 등으로 요약되며 구체적으로는 ‘행정의 슬림화,’ ‘공무원의 총인건비 개혁,’ ‘정부 자산과 부채 감축,’ ‘독립행정법인개혁,’ ‘정책금융개혁,’ ‘공공사업 투자비를 절반 이상 줄이고 지방자치단체간의 통폐합’ 등이었다.

<그림 2-12> 고이즈미 내각의 행정개혁의 추진방안과 목표



지난 10년 동안의 공공지출 확대가 기업의 ‘관에 대한 의존’ 체질을 심화시켜 경기를 살리기는커녕 재정적자만 늘렸다는 반성에서 이와 같은 반대 방향의 개혁을 추진하였다. 거품경제 붕괴 이후 일본정부가 내놓은 정책은 경기가 나빠지면 공공사업에 돈을 쏟아 부어 인위적으로 경기를 띄우고 악화되면 다시 막대한 예산을 동원하는 식이었다. 이런 관행이 되풀이되자 기업들은 살아남으려고 노력하기보다는 힘들 때마다 정부에 기대려했다. 무분별한 공공투자 확대가 재정적자

를 늘린 것은 물론 민간의 자생력까지 상실시킨 원인이라고 판단한 것이다.

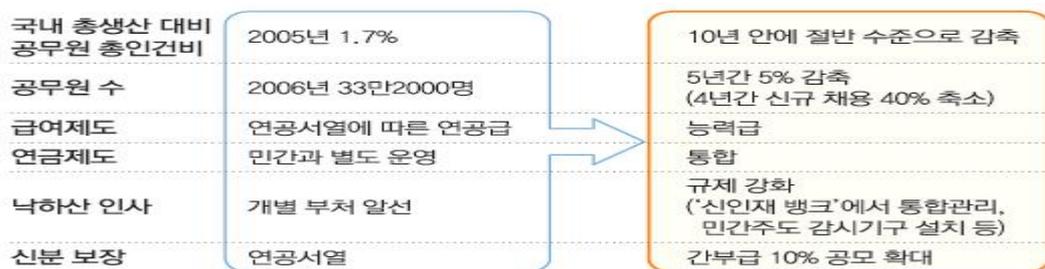
고이즈미 내각에서 추진되었던 구조개혁 방안은 첫째, 공무원제도개혁, 둘째, 우정산업의 민영화 정책, 셋째, 중앙과 지방의 재무 행정을 재편하는 삼위일체 개혁, 넷째, 도로공단 개혁 등 크게 4가지로 구분해 볼 수 있다. 이 글에서는 공무원제도개혁과 삼위일체개혁을 살펴보는 것으로 한다.

## 공무원제도 개혁

일본의 공무원제도 개혁 논의는 1950년대 이후 간헐적으로 진행되어 왔지만 보다 본격적인 논의가 촉발되었던 때는 중앙성청의 재편이 마무리된 2001년 이후라 할 수 있다. 1990년대 후반부터 의회와 정부에서 논의되었던 공무원제도개혁 방안이 구체화된 것은 2001년 12월 각의에서 ‘공무원제도개혁대강(公務員制度改革大綱, 이하 대강)’이 결정되면서부터이다.

각의에서 결정된 ‘대강’의 핵심적 내용은 “능력등급제도의 도입을 중심으로 하는 신인사제도의 9가지 분야”를 포괄하는 것이었다. 즉, “능력등급제도의 도입, 능력급을 기초로 한 신인사제도의 확립, 능력·직책·업적을 반영한 신급여제도의 확립, 능력평가와 업적평가에 기초한 신평가제도의 도입, 조직 목표의 설정 및 행동규범의 확립, 인재육성을 도모하는 구조의 정비, 본부성(本府省) 간부 후보 직원을 계획적으로 육성하는 구조의 도입, 상급 간부 직원의 신인사제도, 직원의 능력개발과 자주성 배려” 등이었다(申龍徹, 2007). 이상과 같이 공무원제도 개편이 추진된 배경으로는 첫째, 중앙·지방정부의 어려운 재정상황의 대안 모색, 둘째, 소(小)자녀·고령화 사회에 대비한 행정시스템의 구축 필요성, 셋째, 인구감소 시대에 있어 미래의 사회적 인재 배치 고려 등이 제기되었다.

〈그림 2-13〉 일본공무원제도 개혁의 주요 내용

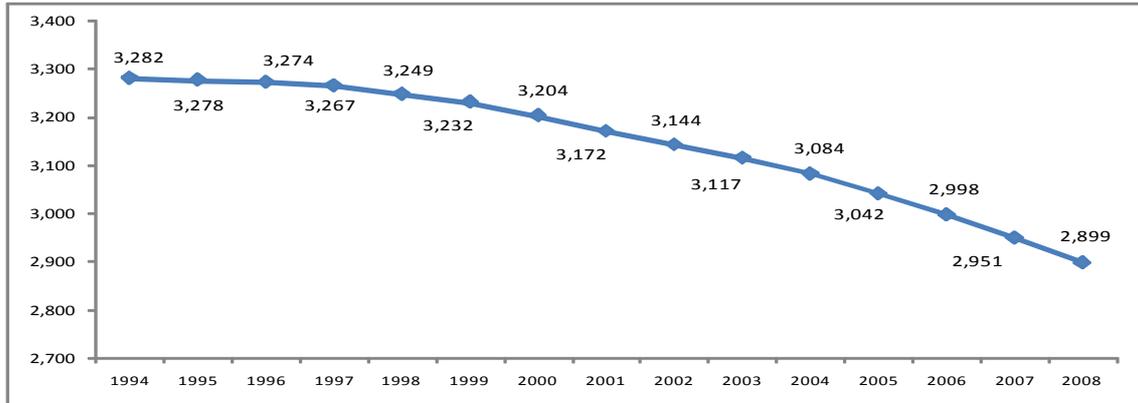


공무원구조개혁의 목표는 “작은 정부” 구현에 있으며 이를 위한 핵심 정책은 공무원 수의 감축에 있다. 계획에 따르면 “국가 및 지방공무원수를 2006년부터 10년간 20% 감축”하는 것이 기본 방향이다. 정부와 집권여당인 자민당은 종래 총무성에서 추진하고 있는 공무원정원합리화 5개년 계획으로는 대규모 공무원 감축 목표 달성이 불가능하다고 판단하고 새롭게 국가공무원 감축을 위한 정책 방안을 확정하였다. 이에 따르면 공무원 수를 2006년부터 10년간 20% 감축하는 것을 목표로 먼저 2006년부터 5년간 5% 감축을 달성하며, 감축대상으로는 중앙 정부 33.2만명과 공무원형의 독립행정법인 7.1만 명을 포함한 총 40.3만 명 중 8.1만 명을 감축대상으로 설정하였다. 이의 추진을 위해 사용되는 방안은 ①중앙 정부 채용억제(전체 1.3만명의 10%×10년)를 통한 1.3만명, ②지방 지분부국 등의 통폐합·민간개방·비특정독립법인화를 통한 5.1만명, ③특정독립행정법인(7.1만명)통폐합·비공무원화·민영화를 통한 6.8만 명이다.

이 계획은 지방공무원에게도 동일하게 적용되는데 국가공무원 감축에 준하여 지방 공무원 수를 2006년부터 10년간 20% 감축토록 요청하고 교육·복지·경찰·소방 등 국가에서 정한 배치기준(법률, 부령 등)의 개정을 통해 감축을 추진하는 것이었다. 지방공무원 감축대상은 208.4만 명이며 감축 공무원의 수는 61.7만 명으로 총 대상의 20%에 해당한다. 지방공무원의 감축 방안으로는 ①민간위탁, 시장화 테스트 활용, 지정관리자 제도, PFI, 지방독립행정법인제도(비공무원형)을 적극적 활용하여 급식센터(1.7만명), 청소·쓰레기·오물업무(7.1만명), 보육소(12.3만명), ②공립대학(1.5만명)의 지방독립행정법인화(비공무원형), 도도부현의 출장소 통폐합, 시·정·촌 합병에 따른 효율화 성과 반영, 공영기업(43.4만명→병원 23.2만명, 수도 6.1만명, 하수도 3.9만명, 교통 3.5만명, 기타 6.8만명)등을 계획하고 있다.

이상과 같은 지속적인 공무원의 감축 및 사업의 민영화 및 외주화를 통해 지방공무원의 수는 급격히 감소하는 결과를 보이고 있다. 지방공무원 수는 2000년 이전까지는 완만한 감소세를 보였으나 감축 정책이 본격화한 2000년 이후 급격한 감소 추이를 보여주고 있다. 지방공무원의 수는 1998년 3,249천명에서 2008년 현재 2,899천명으로 10년 만에 35만 명이 감소했다.

〈그림 2-14〉 지방공무원 수의 변화 추이(1994-2008)



자료 : 일본통계청(<http://www.stat.go.jp>)

공무원 수의 감축과 함께 공무원제도 개혁 중 특징적인 것은 다음과 같이 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 공무원의 신분보장 철폐이다. 이른바 ‘능력주의 인사제도의 철저 시행’ 방침에 따라 근무평정이 나쁜 공무원에 대한 퇴직권고 및 강임이 이루어지고 있다. 물론 종래에도 국가공무원법 제78조의 규정에 따라 근무실적이 나쁜 공무원에 대하여는 본인 의사에 반하여 면직 또는 강임(降任)이 가능하도록 되어있으나 공직에서 실제로 행사된 경우는 거의 없었다. 인사원에서는 행정의 전문집단화를 목표로 하는 “능력과 실적에 기초한 인사관리”를 위하여 중앙부처 본부 과장급 및 과장 보좌급을 대상으로 직무행동 및 역할달성도를 평가하는 새로운 인사평가제도를 실시하고 있다<sup>59)</sup>.

둘째, 공무원 선발제도의 변경이다. 일본은 우리나라와 유사하게 1종(한국의 행정고시급)과 2종(하위직 공무원 채용)으로 구분되는 공무원 선발제도를 갖고

59) 일본 공무원의 신분보장에 관한 국가공무원법 규정은 다음과 같다.

<국가공무원법>제 7 5 조(신분보장)

①직원은 법률 또는 인사원 규칙으로 정하는 사유에 의한 경우가 아니면 그 뜻에 반하여 강임되거나 휴직되거나 또는 면직되지 아니한다.

②직원은 인사원 규칙이 정하는 사유에 해당하는 때에는 강급 되는 것으로 한다.

제76조(결격에 의한 실직) 직원이 제 3 8 조 각호의 1에 해당하는 때에는 인사원 규칙에서 정하는 경우를 제외하고는 당연 실직한다.

제77조(이직) 직원의 이직에 관한 규정은 이 법률 및 인사원 규칙으로 이를 정한다.

제78조(본인의 의사에 반한 강임 및 면직의 경우) ①직원이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 인사원규칙이 정하는 바에 따라 그 의사에 반하여 이를 강임하거나 또는 면직할 수 있다.

1. 근무 실적이 좋지 않은 경우
2. 심신의 고장 때문에 직무의 수행에 지장이 있거나 또는 직무를 감당해 내지 못하는 경우
3. 기타 그 관직에 필요한 적격성을 결여한 경우
4. 직제 또는 정원의 개폐 및 예산의 감소에 의하여 폐직 또는 과원이 생긴 경우

있었는데 이를 폐지하고 일반직 채용자도 간부로 등용될 수 있도록 '간부후보 육성 과정'을 설립한다는 내용이다. 구체적으로 보면 종합직(기획직)과 일반직(집행직) 채용시험을 도입하는 방안이다. 그 동안 일본에서는 행정고시에 해당하는 국가공무원 '1종 시험'에 합격할 경우 일명 '커리어(career) 관료'로 분류되면서 중앙 부처의 간부 공무원으로 자동 승진됐다. 2005년을 기준으로 일본 중앙부처 과장급 이상 간부 4778명 중 74.5%인 3,536명, 심의관급 이상 887명 중 88.3%인 783명이 1종 시험 출신이다. 그 동안 1종 시험에 합격만 하면 이른바 '커리어 공무원'으로 신분이 굳어지며 업무 성과와 크게 상관없이 자동적으로 승진 가도를 달리게 되는 현행 제도의 폐해를 없애기 위함이다. '연공서열과 평준화 인사의 개혁'을 명문화해 공무원 사회에 성과주의를 도입하기 위함이다.

셋째, 공무원의 노동기본권 보장이다. 공무원에게 일반 노동자와 같은 노동기본권을 부여하여 노사가 직접 교섭하는 제도로의 전환을 모색한다. 그 동안 공무원 노동기본권 제약의 대상조치로 운영되었던 독립적 전문기관인 인사원에서 근무조건 및 인사개선을 권고하던 인사원 권고제도의 폐지를 추진한다. 공무원의 노동기본권의 보장에 대해서는 아직 명확한 결론이 도출되지는 않았지만 '행정개혁추진본부전문조사회'는 일정한 비현업 직원에 대해서는 협약 체결권을 새롭게 부여하는 것과 동시에 인사원 권고 제도를 폐지하는 것 등을 내용으로 하는 보고서를 제출하고 있다. 이에 따르면 "사용자가 주체적으로 조직 성과 향상의 관점에서 근무 조건을 고려하여 직원의 의견을 들어서 결정할 수 있는 기동적이며 유연한 시스템을 확립할 것"을 요청하고 있다. 또한 이를 위한 사용자기관의 설치 필요성을 제기하고 있다. 다른 한편 소방 직원 및 교정 공무원에 대한 단결권 보장과 공무원에 대한 쟁의권의 부여 문제에 대해서는 더 깊은 논의의 필요성을 제기하고 있다. 일본 정부가 공무원제도 개혁과 관련하여 공무원의 파업권 보장을 꺼낸 것에 대해서는 공무원 구조조정과 맞바꾸겠다는 측면이 강하다는 지적도 제기되고 있다<sup>60)</sup>.

이상과 같은 공무원제도 개혁방안은 2007년 5월 『일본국가공무원제도개혁기본법안』으로 일부 마무리되었지만 상당수의 내용은 아직 입법화되지 않고 있는

60) 일본 정부는 ILO87조(결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 조약) 및 98조(단결권 및단체 교섭권에 대한 원칙의 적용에 관한 조약)의 위반으로 지금까지 3번째에 걸친 ILO의 권고를 받았다(2002년 11월, 2003년 6월, 2006년 3월). 권고의 내용은 "공무원의 노동기본권 부여, 소방 직원 등예의 단결권 부여, 일반 공무노동자에게의 단체교섭권 등 부여, 쟁의권 보장 등에 관한 법 개정"에 대해서, 관계자 사이의 협력에 의한 합의를 요구하는 것"이다.

상황이다. 2007년~ 2008년의 아베수상과 후쿠다 야스오 수상은 전(前) 고이즈미 수상과 달리 리더십에 약하기 때문에 제도개혁 추진이 쉽지 않을 것이라는 전망과 떨어지는 지지율을 만회하고자 강력하게 추진할 것이라는 전망이 엇갈리고 있는 상황이다.

### 삼위일체 개혁

고이즈미 내각은 2003년 6월 '경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2003'을 각의 결정했는데 이것이 '삼위일체' 개혁이라 불리는 중앙과 지방의 재무 행정을 재편하는 정책이다. 그 주요 내용은 "①국고보조금의 삭감, ②지방교부세의 삭감, ③세원(稅源)이양"이다. 이 방안은 그 동안 국가가 책임을 지고 수행해왔던 교육, 의료, 복지, 개호 등을 국가적 영역에서 분리하여 도도부현(都道府縣)을 중앙정부를 대신하는 기초단위로 관리시켜 복지나 교육, 의료의 결산 결과에 의해 수지 밸런스가 맞지 않으면, 도도부현별로 보험료를 높이거나 부담을 늘리거나 급부를 억제하는 등의 판단을 수행하게 하려는 방향이었다. 이 방안은 복지국가 혹은 개발주의국가에서 신자유주의형 국가로의 대규모적인 국가 개조의 초점을 이루는 개혁이라고 할 수 있다. 따라서 삼위일체 개혁은 그것과 병행하여 의료제도개혁에 있어서의 도도부현 단위의 제도 구상이나 생활보호제도의 도도부현으로의 이관 구상 등과도 연동해서 파악할 필요가 있다.

"지방이 할 수 있는 것은 지방에 위임한다."고 하는 것이 지방분권, 즉 '삼위일체개혁'의 출발점이었다. 정부가 자치체에 배분하고 있는 보조금이나 지방교부세교부금을 줄이는 대신에 세원을 지방에 이관한다는 방침이다. 그것에 의해 지방은 스스로의 판단으로 행정을 운영할 수 있게 되며, 불필요한 비용을 줄일 수 있고, 지방분권도 진전된다고 하는 것이 고이즈미 내각이 내세운 국가와 지방의 세재정(稅財政) 개혁인 '삼위일체개혁'의 골자였다.

하지만 이 방안은 중앙부처인 재무성과 총무성의 반발 그리고 지역을 의식할 수밖에 없는 자민당 의원들의 반대에 직면하여 초기의 계획이 그대로 추진될 수는 없었다. 2006년까지 삼위일체 개혁의 결과, 약 4.7조 엔의 국고부담금의 개혁, 약 3조엔의 세원이양, 약 5.1조 엔의 지방교부세 재편이 달성되었다(이상훈, 2006).

이러한 재정을 둘러싼 지방분권개혁 방안은 국가재정의 재건이라는 논리만이 중시되어 지방에 부담을 강요하는 정책이며, 자치체간의 재정조정기능이 마련되지 않으면 재정력이 약한 지자체는 파탄할 수밖에 없다는 한계가 지적된다.

삼위일체개혁에서 고이즈미 정권이 추구하려고 했던 목표는 삼위일체 개혁의 완성, 시장화 테스트법의 성립에 의한 공공부문의 체계적인 슬림화시스템의 도입이다. 시장화 테스트법은 공무원제도개혁과 연계되면서 중앙·지방의 공공부문의 감량, 슬림화를 완성시키기 위한 과제로 등장했다. 이 영역에서의 개혁은 고이즈미 정권 하에서는 행정기관의 독립행정법인화, 국립대학의 법인화, 공무원제도개혁 등의 형태로 추진되어 왔다. 또 지방에서도 지방행정개혁의 일환으로써 NPM의 도입이 진행되고 있다.

## (2) 공무원노조의 대응

고이즈미 정권 하에서 본격적으로 추진된 행정개혁에 대한 일본공무원노조의 대응은 다방면으로 추진되었다. 공무원노조의 대응은 크게 보면 “교섭과 투쟁”의 병행 전략이었다. 국민의 일정한 지지를 기반으로 추진되고 있는 정부의 ‘공무원 구조개혁’에 대한 전면 반대가 가져올 한계를 인식하고 공무원제도개혁 방안의 기본설계 시에 상설적인 협의의 장을 마련하고 이를 통해 구조개혁 방안에 대한 공무노동자들의 의견을 반영하는 전략이었다. 정부와의 교섭 틀 마련과 함께 다른 한편으로는 대국민 서명과 집회를 통해 정치권을 압박하고 제도개혁에 걸 맞는 노동기본권 보장 투쟁을 전개하였다.

먼저, 자치노를 비롯한 일본공무원노조의 대응은 전체 공무노동자의 대응을 조직하기 위해 중앙조직인 연합을 통한 정책대안 마련과 입법화 투쟁으로 확대되었다. 연합에는 자치노와 국공연합을 포함한 공무원노동자들의 연대기구인 ‘공무공공서비스노동조합협의회<sup>61)</sup>(이하: 협의회)’가 대응의 중심 세력이었다. 협의회는 정부가 진행하는 신공공관리 정책의 뿌리인 ‘작은 정부’ 구상에 다음과 같이 반대 입장을 갖고 있다<sup>62)</sup>.

61) 협의회에는 자치노(90만명)를 비롯하여 일교조(331,300명), 우정공사노조(149,000명), 국공연합(132,000명), 전일본우정노조(87,700명), 도시교통노조(36,200명), 수도노조(31,200명), 임야노조(6,042명), 인체노조(5,00명) 등이 가입해 있다.

62) 連合(2006), 『公共サービス・公務員制度のあり方に関する連合の考え方』

“ ‘작은 정부’ 및 ‘구조개혁’ 노선은 격차를 확대하고 사회적 목표인 안정성 (safety net)를 더욱 악화시킬 가능성이 높고, 중장기적으로 보면 국민 전체의 생활의 질을 떨어뜨리는 것이라 생각한다. 그 때문에 우리는 ‘행정개혁의 중요 방침’ 과 ‘총인건비 개혁의 기본지침’에 대해 기본적으로 동의 할 수 없다. 현재 실현해야 할 과제는 모든 사람에게 일할 기회와 공정한 노동 조건이 보장되어 안심하게 자기 실현에 도전할 수 있는 사회를 만드는 것이다. ‘안심사회’야말로 잘 짜인 사회이며, 이것이야말로 ‘유효하고 효율적인 정부’이다.

또 현재 행·재·정(行·財·政) 운영에 대한 국민과 납세자의 불신이 예전에 없이 높아지고 있는 것에 대해 모든 정부·자치체 관계자(당국·직원) 및 의회는 설명 책임을 부여받고 있으며 ‘신뢰와 안심의 행정·공공 서비스’를 구축하기 위해 전력을 다해야 한다. 공무원노동조합은 격차 사회의 위기가 주장되고 있는 현재야말로 새로운 위험에 대응하는 공공 서비스(‘새로운 공공’)의 중요성을 인식하여, 올바르게 기능시키는 것이 필요하다고 판단한다. 그 ‘새로운 공공’의 담당자는 관, 민, NPO 등 다양한 이해관계자의 가장 훌륭한 결합이어야 한다. 이를 위해 구체적인 대안을 갖고 정부에 제안하기 위해 ‘첫째, 공공 서비스의 바람직한 방안, 둘째, 공무원 제도의 올바른 방향, 셋째, 공무원의 임금·노동 조건 등의 방안’에 대해 제시하고자 한다.”

정부의 잘못된 공무원제도개혁에 대한 대안 마련을 위해 공무원노조들은 독자적인 “공무원제도개혁에 관한 연구회<sup>63)</sup>”를 외부 전문가로 구성하여 정책대안을 마련하고 이를 관철하기 위해 노력하였다. 공무원노조는 진정한 공무원제도개혁이 실현되기 위해서는 무엇보다도 먼저 국민 일반에 불신이 높아지고 있는 상황을 통감하고 이를 위해 “신뢰하고 안심할 수 있는 공공서비스의 재구축”의 과제를 제시하면서 다음과 같은 공무원제도의 10가지 개혁 방안을 제시하였다.

- ① 공무원을 장기 활용하는 인사시스템을 기본으로, 아울러 중도 채용·임기부 채용의 확대, 단시간 근무제도 등 다양한 근무 형태를 도입한다.
- ② 직급제는 폐지하고, 업무의 종류, 직무내용과 그 책임 범위를 명확히 한 새로운 시스템을 구축하고 그 아래에서 ‘직무급’ 제도를 확립한다.
- ③ 커리어 제도를 폐지하고 국민의 시각에서 나라의 행정을 이끌어 갈 수 있는 새로운 간부직원 양성제도를 구축한다.

63) 동 연구회는 2003년 11월 21일 발족하였는데, “행정학·행정법·노동법 전공자 등 9명으로 구성되었다. 동 연구회가 연합으로부터 받은 자문사항은 다음의 두 가지였다. “첫째, 정치와 행정의 존재 방식과 21세기의 공무원 상(像) 등, 국민본위의 투명하고 민주적인 공무원제도의 바람직한 개혁안, 둘째, 2회에 걸친 ILO권고 등을 감안한 노동기본권의 확립을 전제로 한 공무원노사관계에 관한 입법구상” 등이었다.

- ④ 재량권 남용을 방지하고 임용의 객관적·통일적 기준과 투명한 임용 수속을 정비. 아울러, 불평 처리·불복 제기 수속을 확충.
- ⑤ 간부 직원은, 내각 일괄관리, 자유 임용으로 해, 또, 정치 임용직의 활용을 탄력화.
- ⑥ 일반직 공무원에 대해서, 노동 기본권 보장 하에서 노동기준법 및 판례 법리에 준한 고용보장제도를 도입.
- ⑦ 노동조합도 참여하는, 능력·업적 평가에 기초한 인사제도를 구축하고, 공평·공정하고 투명하고 신뢰할 수 있는 새로운 평가제도의 확립
- ⑧ 조기권장 퇴직관행을 폐지하고 복선형 인사시스템을 유효하게 활용하면서, 정년까지 근무할 수 있는 시스템을 정비. 영리 기업에의 「낙하산 인사」에 대해서는, 공정·중립인 기관이 심사하는 등 규제 강화와 투명화.
- ⑨ 일반직 공무원에 대해서는 국제노동기준에 적합한 노사관계를 확립하고, 단체교섭을 기본으로 한 급여·근무 조건 결정시스템 및 노사협의체에 의한 공무의 원활한 운영을 도모하는 구조를 도입.
- ⑩ 인사원(인사위원회) 권고제도 폐지에 대신하여, 정부 전체의 통일적 인사관리 및 사용자로서의 기능을 담당하는 (가칭) 인사관리청을 내각부에 설치하는 한편으로, 공정하고 중립적인 인사 행정의 확보 및 직원의 이익을 보호하는 기능을 담당하는 새로운 (가칭) 중앙인사위원회의 설치.

한편, 공무원노조들은 대(對) 국민서명 및 홍보활동·집회를 통해 정부의 일방적 구조개편 방안에 대한 비판과 공무원구조개편에 대한 반대 입장을 표명하였다<sup>64)</sup>. 연합 산하 공무원노동조합들은 2002년 3월 1일 'ILO 위반의 '대강' 철회 2002년 춘기 요구실현 노동기본권확립·민주적 공무원 제도개혁을 바라는 3.1중앙집회'를 개최하였다. 또한 2003년 3월 11일 도쿄·히비야 야외 음악당에서 개최된 집회에서 약 3,000여명의 공무노동자들이 집회를 갖고 정부에 대해, ILO 권고를 제대로 받아 들여 투명하고 민주적인 공무원 제도 개혁을 실현하도록 강하게 요구했다. 동 집회에서 공무원노조는 '공무원제도개혁대강'의 재검토와 국제 노동기준에 기초한 제도 개혁을 요구하였다.

또한 연합의 협의회는 2006년부터 “좋은 사회를 만드는 공공서비스 캠페인”을 전개하고 있는데 그 일환으로 2006년 3월 16일 '질 높은 공공서비스'를 주제로 한 국제세미나와 2007년 2월 22일 '보다 좋은 공무와 공공서비스를 목표로 하는 국민 대화' 토론회를 개최하였다. 동 토론회에서는 영국의 '작은정부'론에 입각한

64) 협의회가 2001년 6월까지 공무원제도 개혁을 둘러싸고 벌인 활동을 보면 조직내 구성원으로부터 약 168만명의 서명을 받고 연합 소속 민간단체 53단체 서명 그리고 각 지방 각 구성조직이 100개 이상의 지역에서 집회를 개최하였다.

신공공관리의 문제점을 비롯한 다른 국가의 사례 발표와 전문가와 일반 주민들이 진단하고 있는 ‘공무원 사회의 문제점’, ‘공무원노동조합의 사회적 역할’, 그리고 진정한 지자체의 완성과 공공서비스의 질 강화 방법 등이 구체적으로 논의되었다<sup>65)</sup>.

이상과 같은 노력으로 2006년 1월에는 “정노협(정부와 연합과의 협의 기구)”를 통해 정부는 노동기본권을 제약하는 종래의 정책을 바꿀 것을 약속하고, 이를 위해 공무원 제도에 대한 폭넓은 의견 수렴을 위한 ‘공무·공무원 및 노사관계에 관한 전문 조사회(행정개혁추진 본부 전문 조사회)’가 설치되었다.

최근에는 지방재정 악화를 이유로 한 자치단체 공무원노동자의 임금 삭감과 공공서비스 시설의 축소 및 질 약화에 대한 공무노동자들의 반대 운동이 활발하게 전개되고 있다. 2009년 2월 27일 도쿄에서 개최된 정촌직(町村職) 총궐기집회에는 47현 본부로부터 833명의 노조 간부들이 참여하였다. 동 집회에서 공무노동자들은 “①지역 민간임금 준거에 반대하고, 생활 수준의 유지와 지역경제의 견인차를 담당하기 위해서도, 정촌(町村)임금의 개선을 요구하였다. ②자치체 재정 건전화로 구실로 한 공공서비스의 축소와 인건비 삭감을 허락하지 않고, 지방세 재원의 확충과 정촌(町村) 재정의 확립을 요구하였다. ③주민의 안전과 신뢰의 확보를 위해 사회보장제도와 환경정책을 확립하고 질 높은 공공 서비스를 실현한다. ④사회적인 공정노동·횡단임금·남녀평등을 실현하고, 노동기본권 확립을 전제로 한 민주적인 공무원제도를 목표로 한다. ⑤지역에서의 고용창출을 도모해, 격차가 없는 사회를 목표로 하며 중의원의 조기 해산과 정권 교체를 실현한다.” 등을 결의하였다.

이상과 같은 전국 단위의 정책참여 및 노동기본권 확보 투쟁과 함께 지자체노동자들은 시·정·촌 합병과정에서 발생하는 공무원의 감축, 공공기관의 민영화로 인한 공공서비스의 질 약화를 방어하기 위한 투쟁을 활발하게 전개하고 있다. 여기에서 주목되는 것은 공무원노동조합들이 지역 시민사회단체와의 일상적 네트워크를 구축하고 이를 통해 정부의 일방적 지자체에 대한 재정 지원 감축에 대한 대응 전선을 구축하고 있다는 점이다.

---

65) 自治労通信(2007.03) “公共サービス改革7 -より良い公務と公共サービスをめざす国民対話集会”

## 5) 요약 및 함의

일본공무원노동조합은 노동기본권의 제약, 기업별 조직체제의 온존, 국가공무원과 지방공무원 조직의 분리, 이념과 노선에 따른 공무원 상급노조의 분열 등 많은 취약점을 갖고 있다. 하지만 노동기본권의 제약에도 불구하고 공무원노동조합은 전후 60여 년이라는 오랜 역사와 180만에 달하는 조합원을 가진 탄탄한 조직으로 공공부문노동운동의 핵심세력으로 평가받고 있다.

일본공무원 노동조합의 조직운영 및 활동사례 그리고 신자유주의적 행정개혁에 대한 노동조합의 대응 전략에 대한 내용과 함의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 일본공무원노조는 노동기본권 제약에도 불구하고 공무노동운동의 특징이라 할 수 있는 노동조합의 사회적 공공성 확보를 위한 다양한 사회적 역할을 왕성하게 수행하고 있다. 노동조합의 역할이 단지 공무원의 임금, 근로조건 개선이라는 경제적 역할에 국한되지 않고 행정 민주화, 공공서비스의 질 향상, 지방행정의 투명성, 예산감시 등으로 다양하게 추진되고 있다. 이상과 같은 폭넓은 노동조합의 역할 재인식은 공무노동의 특성을 반영한 것일 뿐 아니라 보수 독점적인 정치구조 그리고 노동조합운동의 목표 실현을 위한 정치세력화의 과제와 연동하여 확립된 실천노선이다<sup>66)</sup>.

둘째, 정부 주도의 공무원제도개혁에 대해 일본공무원노조는 “교섭과 투쟁”이라는 양면전략을 통해 일정한 성과를 획득하였다. 연합 공공부문협의회는 정부의 행정개혁추진 사무국과 수 많은 교섭·협의를 전개하였고 정부의 관계대신과의 교섭, 지방자치단체에 대한 요청, 각 정당에 대한 지원요청, 대규모 집회, 각 지방 집회·학습회 등 할 수 있는 모든 수단을 강구하여 노동조합의 요구사항을 관철하려고 노력하였다.

또한 자치노의 상급단체인 연합도 이 문제의 심각성을 고려하여 수상과의 협

---

66) 다음과 같은 노조 간부의 주장은 일본공무원노동운동의 방향성을 분명히 제기하고 있다. “노동조합의 목적은 말 할 필요도 없이 그 구성원인 조합원의 권리확보, 노동조건향상의 향상이고, 이러한 기본적인 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(川崎市職員労働組合 政策部長 中村 茂, 2002).”

의, 관계대신과의 협의, 각 정당에 대한 지원 요청, ILO 제소, 대규모 집회 그리고 서명운동 등을 통하여 공무원의 노동기본권 확립과 민주적 공무원제도개혁을 실현하기 위하여 지속적인 운동을 전개하였다. 이상과 같은 지속적인 협의와 논의 과정 속에서 정부의 초기 구상은 상당 부분 변화되었고 노동조합은 공무원제도개혁의 핵심과제로 노동기본권 보장을 쟁점화할 수 있었다.

셋째, 일본공무원노조의 분열과 각종 현안에 대한 공동 대응의 부재는 대정부 요구 투쟁의 정당성과 노동조합의 힘의 약화를 가져온 원인이었다. 일본공무원노동조합은 연합 소속과 전노련 소속으로 나누어져 있는데, 공무원제도개혁과 관련된 대응 원칙에 있어서 양노조의 요구는 큰 차이가 없었지만 양 노조 사이의 공조 및 연대 전선은 구축되지 않았다. 공무원노조의 요구 관철을 위한 대정부 활동 및 교섭이 보다 효과적으로 전개되기 위해서는 노동조합의 통합과 공동연대 전선 구축을 보다 적극적으로 모색해야 할 것이다.

넷째, 국제노동기구 및 국제노동조합과의 적극적 연대는 정부가 추진한 공무원제도개혁의 입법화를 막고 노동조합의 요구를 관철하는 중요한 매개고리였다. 공공부문협의회는 정부의 '공무원제도개혁대강'의 내용이 국제노동기구의 조약 위반임을 이유로 ILO에 제소하여 권고안을 이끌어내는 성과를 얻었다. 이를 바탕으로 공무원노조와 정부는 공무원제도개혁에 있어 공무원의 의견 반영과 함께 공무원노동기본권 보장을 약속하지 않을 수 없었다. 노동조합운동 활동에 있어 문제 해결의 궁극적 열쇠는 자국 노동자에게 있지만 국제기구 및 국제노동계와의 활발한 교류 및 협력은 자국의 문제를 객관화시키는 힘으로 작용할 수 있다.

다섯째, 일본의 공무원제도 개혁은 아직 마무리되지 않은 현재진행형이다. 정부 일방의 입법안을 막아내고 공무원노동조합의 요구를 반영하는 절반의 성과를 이뤄냈지만 '공무원제도개혁' 및 행정개혁을 촉발하였던 일본의 재정적자 및 자치단체의 재정 부실화 등 대내외적인 상황은 전혀 변화하지 않은 것이 현재의 모습이다. 신자유주의적 행정개혁을 극복하기 위한 보다 적극적인 대안과 정치시스템의 구조 개편이 이뤄지지 않는 한 신공공관리의 다양한 기제들은 언제든지 다시 쟁점화 될 수 있다.

## <참고자료>

- 김정환, 2000. 『일본공무원 노사관계연구』, 한국노동연구원.
- 김종면·원종학·김우철, 2007. 『공무원 단체교섭 및 단체협약 관련 해외사례 연구-예산 편성제도와와의 관련성을 중심으로』, 한국조세연구원
- 노광표, 2003. 『일본 공무원노조 방문 결과 보고서』, 미발간 (www.ksli.org).
- 노광표, 2003, “혁신자치제와 진보정치”, 한국노동사회연구소, 『노동사회』, 제80호
- 박영범·이상덕, 1990. 『공공부문의 노사관계』, 한국노동연구원
- 이상훈, 2002, “일본의 중앙성청 재편에 관한 요인분석”, 국제정치논총, 제42집 1호
- 이상훈, 2007, “고이즈미정권기의 행정개혁”, 일본연구논총 제24호
- 이종구, 1987, “일본에서의 노동개혁과 급진적 노동운동의 전개(1945-1950)”, 한림대학 아시아문화연구소, 『아시아문화』, 제3호.
- 이철수·강성태, 1997. 『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원
- 오재열, 2007, “일본의 행정구역개편에관한고찰-市·町·村 통합을중심으로-”, 한국거버넌스학회보 제14권 제2호
- 오학수, 2007. “일본의 신공공관리와 공무원 노동운동”, 『신공공관리와 공무원노동운동』 김정환 외, 한국노동연구원
- 원종학, 2007, “공무원 및 공적부문 임금결정-일본의 사례를 중심으로”, 재정포럼 9월호
- 홍진이, 2002, “일본의 행정개혁과 고령사회”, 한국행정학회 동계학술대회
- 홍진이, 2003, “일본의 행정개혁의 특징과 그 배경”, 동서연구, 제15권 제1호
- 申龍徹, 2007, “日韓の地方公務員制度比較に關する予備的考察—「民主性」と「能率性」の交差—”, 法學志林 第一〇五卷 第一号, 法政大學法學志林協會
- 連合, 2006, 『新しい 公共サービスのために - 對話・参加・交渉の公務員制度を』, 日本労働組合總連合會
- 內閣官房行政改革推進事務局(HP), 「公務員制度改革大綱」
- 日本 ILO協會, 2003. 『歐美の公務員制度 と 日本の 公務員制度』
- 自治勞, 2008, 『What is JICHIRO?』
- [www.soumu.go.jp](http://www.soumu.go.jp) (일본 총무성 홈페이지)
- [www.jinji.go.jp](http://www.jinji.go.jp) (일본 인사원 홈페이지)
- [www.jtuc-rengo.or.jp](http://www.jtuc-rengo.or.jp) (일본 연합 홈페이지)
- [www.jichiro.gr.jp](http://www.jichiro.gr.jp) (일본 자치노 홈페이지)
- [www.jil.go.jp](http://www.jil.go.jp) (일본 獨立行政法人勞働政策研究·研修機構 홈페이지)

# 제3장. 조직진단(Ⅰ) : 설문조사 결과

## 1. 조사 개요

이 조사는 민주공무원노조의 조직 진로 탐색과 조직 강화를 위한 연구의 일환으로 그와 관련된 조합원들의 의견 및 의식 실태를 파악하기 위해 실시된 것이다. 따라서 질문지는 공무원노동조합운동의 이념과 노선에 대한 태도, 민주공무원노조의 조직 구조 및 운영 실태, 조합원 교육 현황, 공무원노조운동의 발전 전망에 대한 의견 등을 묻는 내용으로 구성되었다.

설문조사는 2008년 7월 중순부터 8월 중순까지 약 한달 간 진행되었으며, 같은 기간 동안 추가로 인터넷조사를 병행하였다. 설문지 배포 및 수거는 민주공무원노조 각급 조직별로 조합원 구성을 고려하여 진행되었다. 배포된 설문지는 9,925부였으며, 그 중 총 3,310부가 수거되었다. 데이터 클리닝 과정을 거쳐서 부적절한 응답을 제외한 나머지 설문 내용을 분석에 사용하였다. 실제 분석 과정에서는, 필요한 경우를 제외하고는, 응답자 수가 적은 10급, 기타 직종, 국회, 법원, 교육기관 소속 조합원 및 비조합원의 응답을 분석에서 제외하였다.

설문 분석에는 Excel 및 SPSS 통계 프로그램이 사용되었으며, 분석 기법으로는 빈도분포, 평균값 비교, 상관관계분석, 요인분석, ANOVA, 회귀분석 등이 필요에 따라서 활용되었다.

<표 3-1> 응답자 분포

항목	구분	빈도	%	항목	구분	빈도	%	
성별	여성	1,219	37.0	소속(II)	도시청	307	13.2	
	남성	2,079	63.0		군청	172	7.4	
연령	20대	518	15.8		사업소	148	6.4	
	30대	1,356	41.4		구청	1,203	51.7	
	40대	1,132	34.5		읍면동사무소	499	21.4	
	50대	272	8.3		서울	489	14.9	
직급	6급	487	15.0		지역	부산	851	26.0
	7급	1,249	38.4			대구	19	0.6
	8급	1,025	31.5			인천	66	2.0
	9급	456	14.0			광주	429	13.1

	10급	36	1.1		대전	18	0.5	
직종	행정직	1,932	59.0		울산	90	2.7	
	기술직	812	24.8		경기	344	10.5	
	기능직	382	11.7		강원	20	0.6	
	기타	147	4.5		충북	22	0.7	
						충남	22	0.7
근속	5년차이하	977	30.1		전북	21	0.6	
	10년차이하	333	10.3		전남	310	9.5	
	15년차이하	609	18.8		경북	30	0.9	
	20년차이하	830	25.6		경남	525	16.0	
	20년차초과	496	15.3		제주	20	0.6	
소속(I)	중앙행정부처	106	3.2	노조지위	평조합원	2,775	84.8	
	광역자치단체	274	8.4		현직간부	350	10.7	
	기초자치단체	2,576	78.7		전직간부	101	3.1	
	법원	3	0.1		비조합원	47	1.4	
	선관위	305	9.3		노조가입 연도	2001년이전	511	21.3
	교육기관	9	0.3			2004년이전	855	35.7
						2005년이후	1,030	43.0

## 2. 노동조합운동의 목표, 역할 및 기능에 대한 조합원 인식

### 1) 공무원노동조합운동의 목표

노동조합은 '임노동자의 노동생활 조건 개선'을 목적으로 한다는 것이 노동조합에 대한 가장 고전적인 정의이다. 그런데 이 정의는 노동조합이 포괄하는 임노동자의 범위와 노동생활 조건이 의미하는 바의 범위를 어떻게 바라보느냐에 따라서 다양하게 해석될 수 있다. 노동조합 활동의 대상 범위를 조합원으로 한정하는가 아니면 비조합원까지 포괄하는가가 하나의 쟁점이라면, 임금 및 근로조건 등 직접적 이해관계의 증진에 노조 활동의 우선적 목표를 두는가 아니면 사회적, 정치적 개혁에 중점을 두는가가 또 하나의 쟁점이다. 각각 전자는 노동조합의 목표 또는 존재이유를 그 범위에 있어서 좁게 설정하는 것이라면 후자는 넓게 설정하는 것이다. 만약 노동조합의 구성원들이 조직의 목표 설정에 대한 의견이 어느 한쪽으로 집중되어 있다면 노동조합의 정책 방향 설정이 상대적으로 용이하겠지만 상황 조건의 변화에 따른 정책 방향 전환의 비용은 높아질 것이다. 또한

조직 구성원들의 속성에 따른 분포의 차이도 노동조합의 정책 방향 설정 및 전환에서 중요한 변수가 될 것이다.

<표 3-2> 공무원노동조합의 목표에 대한 의견 분포 (단위: %)

의견 (A)	↔						의견 (B)
	①	②	③	④	⑤	⑥	
공무원노조는 조합원의 이익 증진을 우선해야 한다	17.2	13.5	11.8	10.7	19.1	27.7	공무원노조는 전체 공무원의 이익 증진을 우선해야 한다
	30.7%		22.5%		46.8%		
	평균값: 3.84						
공무원노조의 가장 우선적인 목표는 임금, 고용 등 경제적인 삶을 개선하는 것이다	①	②	③	④	⑤	⑥	공무원노조의 가장 우선적인 목표는 공직사회개혁, 사회개혁이나 정치적 영향력을 높이는 것에 있다
	33.2	24.8	13.4	7.9	10.0	10.8	
	58.0%		21.3%		20.8%		
평균값: 2.69							

<표 3-2>는 공무원노동조합의 목표에 대한 조합원의 태도를 이익대변의 포괄 범위와 목표 지향별로 살펴본 것이다. 먼저 이익대변의 포괄 범위에 대한 태도의 분포를 보면, '공무원노조는 조합원의 이익 증진을 우선해야 한다'는 의견과 '공무원노조는 전체 공무원의 이익 증진을 우선해야 한다'는 의견을 양극으로 하였을 때 후자의 비중이 많은 (오른쪽이 높은) U자형 분포를 나타내고 있다. 두 번째 '공무원노조의 가장 우선적인 목표는 임금, 고용 등 경제적인 삶을 개선하는 것이다'는 의견과 '공무원노조의 가장 우선적인 목표는 공직사회개혁, 사회개혁이나 정치적 영향력을 높이는 것에 있다'는 의견을 양극으로 하였을 때 전자의 비중이 많은 (왼쪽이 높은) U자형 분포를 나타내고 있다. 따라서 대체적으로 민주공무원노조 조합원들은 이익대변의 포괄 범위가 소속 조합원뿐만 아니라 전체 공무원으로까지 확대되어야 한다고 보고 있으며, 목표 지향에 있어서는 정치사회 전반에 대한 개혁보다는 임금 및 근로조건 등 경제적 이익 추구를 우선하는 경향을 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-3> 공무원노동조합의 목표에 대한 의견 : 인적 속성별 평균값 비교

항목	분류	빈도	이익대변 포괄범위	목표 지향
성별	여성	1,219	3.95	2.70
	남성	2,079	3.78	2.69
직급	6급	487	3.87	2.70

	7급	1,249	3.80	2.78
	8급	1,025	3.81	2.64
	9급	456	3.97	2.59
직종	행정직	1,932	3.83	2.65
	기술직	812	3.86	2.79
	기능직	382	3.80	2.49
근속	5년차이하	977	3.87	2.58
	10년차이하	333	3.91	2.71
	15년차이하	609	3.83	2.78
	20년차이하	830	3.74	2.75
	20년차초과	496	3.90	2.68
노조가입시기	2001년이전	511	3.74	2.81
	2004년이전	855	3.90	2.83
	2005년이후	1,030	3.86	2.58
소속기관	중앙행정부처	106	3.78	2.86
	광역자치단체	274	4.00	2.49
	기초자치단체	2,576	3.85	2.72
	선관위	305	3.63	2.49
노조지위	평조합원	2,775	3.82	2.57
	현직간부	350	3.82	3.38
	전직간부	101	4.13	3.70

그런데, 이러한 결과는 인적 속성에 따라서 차이가 있을 수 있다. 이를 확인하기 위해 먼저 인적 속성별로 평균 점수를 단순 비교한 결과를 살펴본 것이 <표 3-3>이다. ① 우선 이의 대변의 포괄 범위에 대해서는 성별 차이 이외에는 인적 속성별로 유의미한 차이를 보이지 않았으며, 여성 조합원의 점수가 남성 조합원의 점수보다 높게 나타났다. 따라서 이의 대변의 포괄 범위와 관련해서는 성별 차이를 제외한다면 조합원의 인적 속성에 따른 견해 차이가 없다고 볼 수 있다. ② 목표 지향에 대해서는 직종, 노조가입 시기, 소속기관, 노조지위에 따라서 유의미한 차이가 있었는데, 직종별로는 기술직종 조합원의 점수가 여타 직종 조합원의 점수보다 높았고, 노조가입 시기별로는 2005년 이후 노동조합에 가입한 조합원의 점수가 2004년 이전에 노동조합에 가입한 조합원의 점수보다 낮았으며, 소속기관별로는 중앙행정기관 및 기초자치단체 소속 조합원의 점수가 광역자치단체 및 선관위 소속 조합원의 점수보다 높았다.

<표 3-4> 공무원노조의 목표에 대한 의견 : 인적속성 통제 후 평균값 비교 (ANOVA)

항목	구분	노동조합 포괄 범위			목표 지향		
		빈도	평균	편차	빈도	평균	편차
성별	여성	706	3.87	0.03	711	2.74	0.04
	남성	1,418	3.82	-0.02	1419	2.68	-0.02
직급	6급	294	3.80	-0.03	294	2.43	-0.27
	7급	693	3.80	-0.04	695	2.70	-0.00
	8급	763	3.80	-0.04	767	2.75	0.05
	9급	374	4.00	0.17	374	2.80	0.11
직종	행정직	1,344	3.85	0.02	1346	2.71	0.01
	기술직	601	3.89	0.06	602	2.80	0.10
	기능직	179	3.51	-0.32	182	2.31	-0.39
근속	5년차이하	827	3.72	-0.11	829	2.59	-0.11
	10년차이하	243	3.97	0.14	244	2.67	-0.03
	15년차이하	335	3.92	0.08	333	2.88	0.18
	20년차이하	446	3.83	-0.00	449	2.79	0.09
	20년차초과	273	3.94	0.11	275	2.69	-0.01
노조 가입시기	2001년이전	462	3.69	-0.14	460	2.66	-0.04
	2004년이전	761	3.86	0.02	763	2.77	0.07
	2005년이후	901	3.89	0.05	907	2.66	-0.04
소속기관	중앙행정부처	78	3.96	0.13	78	2.85	0.15
	광역자치단체	197	4.03	0.20	195	2.62	-0.08
	기초자치단체	1,620	3.84	0.01	1627	2.73	0.03
	선관위	229	3.55	-0.29	230	2.52	-0.18
노조지위	평조합원	1,789	3.81	-0.02	1801	2.55	-0.15
	현직간부	266	3.83	-0.01	261	3.41	0.71
	전직간부	69	4.41	0.57	68	3.84	1.14

<표 3-5> 공무원노동조합의 목표에 대한 의견 : 주요 변수별 빈도 분포 (단위: %)

이익대 변포괄 범위	분류		조합원 이익 우선 ↔ 전체 공무원 이익 증진					
			①	②	③	④	⑤	⑥
노조 지위	노조 지위	평조합원	17.0	13.4	12.4	11.0	19.6	26.5
		현직간부	18.9	15.1	9.3	9.6	16.3	30.8
		전직간부	21.3	10.6	2.1	7.4	17.0	41.5
조직 지향	분류		경제적 지위 향상 ↔ 정치사회 개혁					
			①	②	③	④	⑤	⑥
	직종	행정직	33.6	25.0	13.8	7.8	9.9	10.0
		기술직	30.2	25.5	13.5	8.5	10.8	11.5
		기능직	43.9	20.4	10.1	5.4	9.0	11.2
	노조 지위	평조합원	34.0	26.2	14.0	8.3	9.5	8.0
		현직간부	29.6	15.2	9.1	5.9	13.8	26.4
전직간부		25.5	11.7	9.6	6.4	13.8	33.0	

이를 좀 더 자세하게 살펴보자. <표 3-4>는 각 변수(인적 속성)들을 서로 통제 하여, 즉 나머지 변수들이 동일하다는 전제 하에 변수별로 순수한 차이를 살펴본

것이다. 이에 따르면, 노동조합의 이익대변 포괄범위에 대해서 유의미한 차이를 보이는 인적 속성은 노동조합 지위였으며, 조직 지향에 대해서 유의미한 차이를 보이는 인적 속성은 직종 및 노동조합 지위였다. 노동조합의 이익대변 포괄범위에 대해서는 평조합원 및 현직간부보다 전직간부들의 점수가 높게 나타났다. 즉 전직 간부들은 노동조합의 이익대변 포괄범위로 전체 공무원을 설정하는 비중이 여타 집단보다 높았다. 조직지향 측면에서는 기술직 조합원들이 여타 직종의 조합원들보다, 그리고 전현직 간부들이 평조합원들보다 정치사회 개혁 지향성이 높게 나타났다. <표 3-5>는 이를 빈도분포로 살펴본 결과이다.

## 2) 공무원노동조합의 역할과 기능

공무원노동조합의 역할과 기능에 대한 조합원들의 인식 및 태도는 노동조합의 목표에 대한 인식 및 태도의 구체화된 표현이라고 할 수 있다. <표 3-6>은 공무원노동조합의 역할과 기능으로 제시될 수 있는 항목들을 제시하고 그에 대한 조합원들의 태도를 살펴본 것이다.

<표 3-6> 공무원노조의 역할과 기능에 대한 인식/태도

항 목	전혀 아니다 ⇔ 매우 그렇다						평균
	①	②	③	④	⑤	⑥	
(1) 공무원들의 이해관계(임금, 근로조건 등) 대변	1.7	1.5	4.8	13.1	33.1	45.8	5.12
(2) 대민행정서비스 개선에 힘써야 한다	1.7	3.3	11.9	29.0	32.2	21.8	5.42
(3) 공직사회의 부정부패 일소에 나서야 한다	1.4	1.8	6.4	18.1	34.0	38.3	5.00
(4) 사회공공성을 추구해야 한다	1.2	2.3	9.2	24.6	34.4	28.3	4.74
(5) 여타 공공 및 민간부문 노동조합과 연대해야 한다	6.3	10.4	22.8	26.6	20.4	13.6	3.85
(6) 필요하다면 파업 등의 집단행동을 취할 수도 있다	8.6	13.6	24.6	25.4	16.7	11.1	3.61

<표 3-7> 공무원노조의 역할과 기능에 대한 인식/태도들 간의 상관관계

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
(1) 공무원들의 이해관계를 대변해야 한다	1	.350	.430	.337	.131	.142
(2) 대민행정서비스 개선에 힘써야 한다	-	1	.584	.586	.171	.065
(3) 공직사회의 부정부패 일소에 나서야 한다	-	-	1	.666	.219	.114
(4) 사회공공성을 추구해야 한다	-	-	-	1	.312	.158
(5) 여타 공공 및 민간부문 노동조합과 연대해야 한다	-	-	-	-	1	.541
(6) 필요하다면 파업 등의 집단행동을 취할 수도 있다	-	-	-	-	-	1

<표 3-6>을 살펴보면, 각 진술들에 대한 평가 점수에서 큰 차이가 있다. ‘공무원들의 이해관계(임금, 근로조건 등)를 대변해야 한다’, ‘대민행정서비스 개선에 힘써야 한다’, ‘공직사회의 부정부패 일소에 나서야 한다’, 그리고 ‘사회공공성을 추구해야 한다’는 진술에 대한 긍정적 응답 비중은 매우 높아서 그 평균 점수가 5점 전후인 것에 반해서, ‘여타 공공 및 민간부문 노동조합과 연대해야 한다’ 및 ‘필요하다면 파업 등의 집단행동을 취할 수도 있다’는 진술에 대한 긍정적 응답 비중은 상대적으로 낮아서 그 평균 점수도 3점과 4점 사이에 있다. 또한 각 진술들에 대한 응답의 상관관계를 살펴본 결과(<표 3-7> 참조), 각 진술 묶음들의 각 진술들 사이의 상관관계는 높은 반면 다른 묶음에 속한 진술들과의 상관관계는 매우 낮은 것으로 나타났다.

이는 요인분석 결과를 통해서도 확인되었다. <표 3-6>의 각 진술들을 대상으로 요인분석을 실시한 결과(요인분석 결과표는 생략), (1), (2), (3) 및 (4)가 하나의 요인으로 묶였고, (5) 및 (6)이 하나의 요인으로 묶였다. 앞의 진술들은 공무원노동조합의 목표 일반에 관한 내용이라면 뒤의 진술들은 공무원노동조합이 그 목표를 달성하기 위한 방법에 관한 것이라고 할 수 있다.

이상의 결과로부터 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. ‘임금 및 근로조건 향상’, ‘대민행정서비스 개선’, ‘공직사회 부정부패 일소’, 그리고 ‘사회공공성의 추구’ 등 그동안 노동조합이 공무원노동조합의 역할과 기능으로서 대내외에 공표 하였던 조직의 정체성에 대해 조합원들이 매우 높은 수준으로 동일시하고 있다. 그렇지만 공무원노동조합의 역할과 기능의 수행 방법에 있어서 대체적으로 조합원들은 공무원 이외의 조직과의 연대 측면에서는 소극적 입장을, 단체행동의 측면에서는 신중한 입장을 취하고 있다.

### 3. 민주공무원노조 조직구조 및 운영에 대한 인식 및 태도

#### 1) 노동조합활동 참여 실태

<표 3-8>은 조합원들의 노동조합 활동에 대한 참여 실태를 살펴본 것이다. 평균값의 분포를 기준으로 살펴보면, 조합원들의 참여도가 가장 높은 것(평균 5점 이상)은 노동조합 선거 및 투표인 것으로 나타났으며, 노동조합이 실시하는 각종

행사 및 교육 참석, 노동조합 소식에 대한 관심 등에서는 중간 수준(평균 3점에서 4점 사이)의 참여도를 보였고, 외부 행사 또는 집회 참석, 노조 활동에 대한 직접적 개입 등에서는 낮은 수준(평균 3점 이하)의 참여도를 보였다. 전체적으로 노동조합 활동에의 참여 수준을 중간 정도인 것으로 평가된다.

<표 3-8> 노동조합활동 참여 실태

항 목	아니다 ⇔ 그렇다						평균
	①	②	③	④	⑤	⑥	
(1) 노조에서 실시하는 선거나 투표에 거의 참여한다.	2.2	2.7	6.9	13.5	26.8	47.8	5.03
(2) 노조가 개최하는 체육대회나 야유회 등 행사에 거의 참석한다.	7.3	13.0	20.7	23.4	19.7	15.9	3.83
(3) 노조에서 실시하는 교육에 거의 참석한다.	5.5	10.5	22.1	29.0	20.5	12.4	3.86
(4) 노조에서 발행하는 소식지를 열심히 읽는다	3.6	10.2	21.8	31.3	22.2	10.8	3.91
(5) 다른 노조와의 연대 집회나 여타 장외 집회에 거의 참석한다.	20.2	22.0	23.8	20.8	9.1	4.2	2.89
(6) 근무시간 외에 하는 노조 활동에는 거의 참여하지 않는다.	9.0	16.7	23.2	20.4	19.0	11.7	3.59
(7) 노조 활동에 별로 참여하지 않는다.	11.1	18.5	26.7	21.5	16.2	6.1	3.31
(8) 노조에 관한 일을 주변 동료들에게 전달하려고 많이 노력한다.	4.2	13.2	24.8	29.0	20.4	8.5	3.74
(9) 노조 간부들에게 노조 활동에 대한 의견을 자주 이야기한다.	8.7	22.1	28.3	22.8	12.7	5.5	3.25
(10) 각종 노조회의에서 발언기회 생기면 자주 의견을 제시하는 편	14.5	26.3	27.9	18.6	8.9	3.7	2.92
(11) '본조','지역본부' 주최 교육행사 참가기회 있을 때 거의 참석	15.5	24.6	27.2	19.1	9.6	4.0	2.95

<표 3-8>의 각 항목들은 수동적 참여와 능동적 참여에 관한 것으로 분류된다. '노조 선거 및 투표 참여', '체육대회 및 야유회 등 노조 행사 참여', '노조 교육 참여', 그리고 '소식지 읽기' 등은 수동적 참여 방식과 관련된 항목들로서, 이들 항목에 대한 응답을 합하여 평균값을 구한 결과 4.16으로 나타나 여타 항목들에 비해 그 수준이 높았다. 반면 '연대 집회 및 장외 집회 참여', '노조 활동 내용의 홍보', '노조 간부들과의 토론', '회의 참석 및 발언' 등은 능동적 참여 방식과 관련된 항목들이라고 할 수 있는데, 이들 항목에 대한 응답을 합하여 평균값을 구한 결과 3.15인 것으로 나타나 그 수준이 상대적으로 낮았다. 종합하면, 조합원들은 노동조합의 리더십이 주도하는 활동에서는 대체적으로 참여도가 높은 반면, 노동조합의 리더십의 형성에 참여하는 활동에는 대체적으로 참여도가 낮다고 볼 수 있다.

<표 3-9> 노동조합 활동 참여도의 주요 변수별 비교 (회귀분석 결과)

투입변수	I (참여도)		II (참여도)		III (수동적 참여)		IV (능동적 참여)	
	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.
성별더미	0.143	0.000	0.144	0.000	0.095	0.000	0.153	0.000
연령	0.021	0.661	0.015	0.743	0.010	0.830	-0.005	0.915
7급더미	0.071	0.043	0.045	0.182	0.018	0.601	0.047	0.171
8급더미	0.114	0.018	0.065	0.155	0.041	0.403	0.045	0.334
9급더미	0.085	0.066	0.044	0.320	0.001	0.987	0.030	0.505
기술더미	0.016	0.422	0.007	0.732	0.030	0.137	0.006	0.751
기능더미	0.029	0.216	0.037	0.100	0.027	0.259	0.044	0.056
근속년차	0.147	0.003	0.135	0.004	0.058	0.247	0.179	0.000
04이전가입더미	-0.004	0.878	0.013	0.607	0.015	0.566	0.012	0.638
05이후가입더미	-0.029	0.341	-0.011	0.699	-0.058	0.058	0.037	0.215
광역더미	-0.103	0.002	-0.098	0.003	-0.113	0.001	-0.076	0.022
기초더미	-0.099	0.021	-0.096	0.018	-0.088	0.043	-0.078	0.063
선관위더미	-0.108	0.002	-0.093	0.006	-0.022	0.549	-0.123	0.000
현직간부더미	0.416	0.000	0.370	0.000	0.270	0.000	0.331	0.000
전직간부더미	0.175	0.000	0.154	0.000	0.126	0.000	0.130	0.000
노조목표(1)			-0.048	0.009	-0.042	0.033	-0.047	0.013
노조목표(2)			0.060	0.002	0.024	0.233	0.064	0.001
노조역할원칙			0.122	0.000	0.223	0.000	0.063	0.001
노조역할방법			0.190	0.000	0.153	0.000	0.213	0.000
Adj. Rsq	.299		.365		.270		.322	

\* 노조목표(1) 및 노조목표(2)는 <표 3-2>의 각 항목임.

<표 3-9>는 <표 3-8>의 노동조합 참여도를 전체 평균하여 그 값을 종속변수로 하여 인적 속성 및 노동조합의 목표 그리고 역할 및 기능에 대한 태도와의 상관 관계를 살펴본 것이다. I은 인적 속성만을 투입변수로 한 것이고, II는 노동조합 목표에 대한 태도 그리고 노동조합 역할 및 기능에 대한 태도를 추가로 투입 변수에 더한 결과이다. III과 IV는 II를 수동적 참여도와 능동적 참여도로 구분하여 살펴본 것이다.

먼저 인적 속성에 따른 노동조합 참여도 차이를 살펴보면(I), 성별, 직급, 근속년수, 소속기관 및 노조지위 등 속성별로 노동조합 참여도에서 유의미한 차이가 확인되었다. 성별로는 여성보다 남성의 참여도가 높았고, 직급별로는 6급 조합원을 기준으로 했을 때 7급 및 8급 조합원의 참여도가 높았다. 근속년수가 높을수록 참여도가 높았고, 소속기관별로는 중앙행정기관 소속 조합원들의 참여도가 여타 기관 소속 조합원들의 참여도보다 높았으며, 평조합원보다 전현직 간부

들의 참여도가 높았다. 직종 및 노동조합 가입 시기는 참여도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 인적 속성의 노동조합 활동 참여도에 대한 설명력은 29.9%였다.

그런데, 인적 속성에 더하여 노동조합의 목표와 역할 및 기능에 대한 태도를 추가로 투입한 결과(Ⅱ), 한편으로 인적 속성들의 영향력 유의도에 변화가 발생하였고, 설명력도 높아졌다. 성별, 근속, 소속기관, 노조지위 등 변수들은 여전히 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나 직급 변수는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 노동조합의 목표와 역할 및 기능에 대한 태도들은 노동조합 활동 참여도에 모두 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 세부적으로 노동조합 활동 참여도에 서로 다른 방식으로 영향을 미치고 있었다. 먼저 노동조합의 목표에 대한 태도를 보면, 노동조합의 이익대변 포괄범위를 공무원 전체로까지 넓혀서 생각할수록 노동조합 활동 참여도는 반대로 떨어지는 것으로 나타났으며 (반대로 이익대변 포괄범위를 조합원으로 한정해서 생각할수록 노동조합 참여도가 높아지는 것으로 나타났으며) 정치사회적 개혁을 노동조합의 우선 목표로 생각할수록 노동조합 활동 참여도가 높아지는 것으로 나타났다. (반대로 경제적 이익 증진을 노동조합의 우선 목표로 생각할수록 노동조합 활동 참여도가 낮아지는 것으로 나타났다.) 그런데 종속변수인 노조활동 참여도를 수동적 참여도와 능동적 참여도로 구분하여 살펴본 결과, 노조목표에 대한 태도의 유의도가 변화하였다. 수동적 참여도를 종속변수로 했을 때에는 노조의 이익대변 포괄범위를 공무원 전체로 넓혀서 생각할수록 노동조합활동 참여도(수동적 참여도)가 떨어졌으며 경제적 이익 또는 정치사회적 개혁에 대한 선호 변수는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 능동적 참여도에 대해서는 참여도 전체에 대해서와 마찬가지로의 결과를 보였다. 즉 노동조합의 이익대변 포괄범위를 조합원으로 한정해서 생각할수록 능동적 참여도가 높아졌으며 반대로 이익대변 포괄범위를 전체 공무원으로 넓혀서 생각할수록 능동적 참여도가 낮아졌고, 정치사회적 개혁을 우선 목표로 생각할수록 능동적 참여도가 높아졌다. 투입변수들의 설명력은 각각 36.5%, 37.0%, 32.2%로 높게 나타났다.

이러한 결과는 다음과 같이 설명될 수 있다. <표 3-9>의 각 모형들에서 여타 투입변수들보다 영향력이 강한 변수(Beta값이 높은 변수)로는 인적 속성에서는 성별, 근속, 소속기관, 간부 여부 등이고 또한 노동조합의 역할과 기능에 대한 태

도 변수이다. 인적 속성 변수만 투입하였을 때 설명력이 약 30%로 매우 높은 것을 감안할 때, 이들 변수들이 노동조합 활동 참여도에 미치는 영향은 노동조합의 정책에 중요한 의미를 갖는다. (1) 대체적으로 여성보다는 남성이 노동조합 활동 참여도가 높다는 점에서는 민주공무원노조도 마찬가지인 셈이지만, 이것은 역으로 여성 조합원들의 노동조합 활동 참여 수준을 높이기 위한 다양한 정책 수단을 개발할 필요가 있다는 점을 보여준다. (2) 근속기간이 길수록 노동조합 참여도가 높은 것은 근속기간 변수가 노동조합 필요성 인식 수준을 높이는 것, 즉 근속기간이 긴 조합원일수록 노동생활의 불만 수준이 높거나 노동조합을 통한 발언 필요성이 높아지는 것 때문이라고 유추해볼 수 있다. 인사 및 승진에 대한 불만 및 발언 욕구는 중요한 요소가 될 것이라고 짐작할 수 있다. (3) 직종 변수는 노동조합 참여도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나, 적극적 참여도의 경우 기능직 변수의 유의수준이 0.05에 가까운 것으로 나타나서 기능직 조합원들이 상대적으로 참여도가 높다는 것, 반대로 행정직 및 기술직 조합원들이 상대적으로 노동조합 활동 참여에 소극적이라는 것을 짐작하게 한다. 이는 기능직 조합원들의 상대적 박탈감의 간접적 표현일 것으로 해석되어야 할 것이다. (4) 소속기관별 노조활동 참여도의 차이가 유의미하게 나타나고 있다. 이것은 노동조합 활동 참여의 소속기관별 불균형을 바로잡기 위한 정책 수단의 필요성을 제기한다. (5) 간부와 평조합원의 노조활동 참여도 차이는 당연한 것이라고 볼 수 있지만, 수동적 참여도에 있어서의 차이까지 당연한 것으로 볼 수는 없을 것이다. 수동적 참여 수준이 올라가면 능동적 참여 수준도 비례해서 올라갈 가능성이 클 것이기 때문이다. 일차적으로 평조합원들이 노동조합 활동에 대한 관심 수준을 높이는 것이 필요하다. (6) 노동조합의 역할 및 기능에 대한 태도와 참여도의 관계를 보면, 수동적 참여 정도에 대해서는 노동조합 활동 방식(연대활동 및 단체행동)의 적극성보다는 노동조합의 조직원칙 또는 강령 및 규약에 대한 동일시 정도의 영향력이 더 큰 것으로 나타났고, 능동적 참여 정도에 대해서는 반대로 나타났다. 이러한 결과는 (적극적인 대외협력 활동 및 단체행동이 점점 더 중요한 사안이 되고 있는 현 시점에서) 노동조합의 역할과 기능에 대한 조합원 대중의 높은 수준의 합의를 적합한 집합적 행동 방식으로 표출하는 문제를 둘러싼 활발한 토론이 필요함을 잘 보여준다고 할 수 있다.

<표 3-10> 노동조합 활동에 잘 참여하지 않는 이유

	빈도	%
(1) 사전에 알지 못해서	179	6.2
(2) 시간이 맞지 않아서	1,510	52.0
(3) 노조활동에 전반적으로 관심이 없어서	638	22.0
(4) 노조의 정책이 마음에 들지 않아서	214	7.4
(5) 안전에 관심이 없어서	140	4.8
(6) 인사, 승진 등에서 불이익을 당할까봐	223	7.7
계	2,904	100.0

<표 3-10>은 노동조합 활동에 잘 참여하지 않는 이유로 50% 이상이 '시간이 맞지 않아서'라고 응답하고 있는 것을 보여준다. '시간이 맞지 않아서'는 '노조활동에 관심이 없어서'와는 다른 수준의 문제이다. 노동조합이 조합원들에게 노동조합 활동에 참여할 수 있는 기회를 충분하게 제공하기 위한 노력이 필요하다는 점을 지적하기 때문이다. 사전 불인지, 정책에 대한 불만, 무관심, 불이익 우려 등을 노동조합 활동에 잘 참여하지 않는 이유로 든 비중은 상대적으로 작은 편이라고 할 수 있다. 따라서 조합원들의 노조활동 참여 기회의 증대를 위한 정책수단을 꾀할 필요가 있다.

## 2) 노동조합의 의사소통 및 의사결정

노동조합 활동에의 참여는 다양한 방식으로 이루어질 수 있는데, 특히 조직의 의사소통 및 의사결정 과정에의 참여는 조직의 민주주의 정착 수준을 보여주는 중요한 척도라고 할 수 있다. 이에 대해서 간략하게 살펴보도록 한다.

<표 3-11> 노동조합과 조합원 사이의 의사소통에 대한 평가

항 목	아니다 ⇔ 그렇다						평균
	①	②	③	④	⑤	⑥	
(1-1) '본조'의 간부와 대화를 나눌 기회가 많다	26.6	30.0	23.7	12.7	5.0	2.0	2.45
(1-2) '지부'의 간부와 대화를 나눌 기회가 많다	9.2	21.8	25.5	23.0	14.7	5.8	3.30
(2) 공무원 동료들과 노조에 관한 대화를 나눌 기회가 많다	6.3	20.2	30.9	27.3	11.7	3.5	3.29
(3-1) 민주공무원노조 '본조'의 소식을 잘 듣고 있다	11.2	24.7	29.9	21.6	9.2	3.3	3.03
(3-2) 소속된 '지역본부'의 소식을 잘 듣고 있다	7.0	19.5	26.4	27.4	15.2	4.5	3.38
(3-3) 민주공무원노조 소속의 '여타 지부' 소식을 잘 듣고 있다	15.1	27.8	27.8	19.5	7.7	2.2	2.83
(4) 노조가 전달하는 각종 소식은 믿을 수 있다	1.6	5.1	16.7	35.8	32.1	8.7	4.18
(5) 노조 관련 소식이 정확하게 전달된다고 생각한다	2.5	8.4	21.9	36.5	24.8	5.9	3.90
(6-1) '본조' 간부들의 활동내용을 잘 알고 있다	14.8	26.6	29.4	18.6	8.5	2.1	2.86

(6-2) '지역본부' 간부들의 활동내용을 잘 알고 있다	10.1	22.5	27.9	23.8	12.6	3.1	3.16
(6-3) '지부' 간부들의 활동내용을 잘 알고 있다	7.1	16.5	24.5	26.5	19.3	6.1	3.53
(7) 본조 대의원대회, 각종 회의 내용 충실히 전달되고 있다	5.1	12.6	27.4	32.8	17.5	4.5	3.58
(8) 노조의 인터넷 홈페이지가 노조 소식을 아는데 도움 된다	3.1	9.0	19.9	31.1	26.3	10.6	4.00
(9) 노조 관련 소식을 신속하게 전달받고 있다	4.0	11.7	25.7	32.3	20.2	6.1	3.71
(10) 노조에 관한 정보를 간부들끼리만 알고 있다고 생각한다	9.0	24.0	32.4	21.8	10.2	2.6	3.08
(11) 노조 문제점 비판할 점, 궁금한 점 이야기 통로 없다	10.7	25.9	31.6	20.1	8.9	2.8	3.00
(12-1) '본조' 간부, 조합원 의견, 제안 청취에 적극적 노력	4.4	13.4	28.1	32.1	17.4	4.5	3.58
(12-2) '지부' 간부, 조합원 의견, 제안 청취에 적극적 노력	2.6	8.3	20.4	30.7	29.3	8.7	4.02
(13) 노조는 각종 결정 전에 해당 안건을 충분히 홍보	2.7	10.2	24.5	32.7	24.0	5.9	3.83
(14) 노조 의사결정 과정에서 거수기에 불과하다는 느낌	5.4	18.8	32.6	26.7	12.9	3.6	3.34
(15) 노조 결정에 간부만 아니라 평조합원 의사가 충분히 반영	3.1	12.4	30.5	33.0	17.7	3.3	3.60
(16) 각종 결정과정에 소수 의견이 존중, 최대 반영 분위기	3.7	11.9	27.7	32.9	19.6	4.1	3.65
(17) 노조의 의사결정에 참여할 기회가 충분히 주어진다	3.0	10.6	26.1	33.6	21.0	5.7	3.76

<표 3-11>은 노동조합 조직구조의 의사소통 수준을 살펴보기 위해 노동조합과 조합원들 사이의 의사소통 정도를 평가하도록 한 결과를 정리한 것이다. 각각의 항목을 살펴보면, 그 평균점수가 높은 진술(평균 4점 이상)은 '노조가 전달하는 소식을 믿을 수 있다', '노조의 인터넷 홈페이지가 노조 소식을 아는데 도움이 된다', 그리고 '지부의 간부들은 조합원의 여러 가지 의견이나 제안을 듣기 위해 적극적으로 노력하는 편이다' 등이었다. 반대로 평균점수가 낮은 진술(평균 3점 이하)은 '본조의 간부와 대화를 나눌 기회가 많다', '민주공무원노조 소속의 여타 지부 소식을 잘 듣고 있다', '본조 간부들의 활동 내용을 잘 알고 있다' 등이었다. 대체적으로 전자의 진술 묶음들은 노조 관련 소식의 신뢰도 및 조합원의 의견 반영 정도와 관련된 것들이라면 후자의 진술 묶음들은 의사소통 기회 및 노조 활동에 대한 인지도와 관련된 것들이다.

요인분석을 통해서 <표 3-11>의 각 항목들을 분류한 결과, 항목번호 (1-1), (1-2), (2), (3-1), (3-2), (3-3), (6-1), (6-2), (6-3) 등이 하나의 요인으로 묶였는데, 이 항목들은 의사소통의 기회 및 노조의 활동 내용에 대한 인지 정도와 관련된 것이라고 볼 수 있다. 또한 항목번호 (10), (11), (14) 등이 하나의 요인으로 묶였는데, 이 항목들은 의사소통의 공개성과 관련된 것이라고 볼 수 있다. 이 묶음들의 평균값은 각각 3.09, 3.14로 낮은 편에 속하였다. 한편 항목번호 (4), (5), (7), (8), (9) 등이 하나의 요인으로 묶였는데, 이 항목들은 노조 활동 관련 정보의 신속성, 정확성 및 신뢰성 정도에 관한 것이라고 할 수 있고, 항목번호 (12-1), (12-2),

(13), (15), (16), (17) 등이 또 하나의 요인으로 묶였는데 이 항목들은 조합원 의견의 반영 정도와 관련된 것이라고 할 수 있다. 이 묶음들의 평균값은 각각 3.88, 3.74로 상대적으로 높은 편에 속한다. 전체 항목의 평균값은 3.53이었다. 결과적으로 소통기회 및 인지도 그리고 의사소통의 공개성에 대한 조합원의 평가 수준은 낮은 반면, 노조관련 소식의 신속, 정확, 신뢰도 그리고 상향소통정도에 대한 조합원의 평가 수준은 높다고 볼 수 있다. 이들 요인을 변수화하여 인적 속성 및 기타 변수들이 각각에 영향을 미치는 정도를 살펴본 것이 <표 3-12>와 <표 3-13>이다.

<표 3-12> 의사소통 평가 수준과 인적 변수의 상관관계 (회귀분석)

투입변수	소통기회 및 인지도			신속정확신뢰도			공개성			상향소통정도		
	B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.
상수	2.359		0.000	3.321		0.000	3.865		0.000	3.472		0.000
성별더미	0.220	0.106	0.000	0.125	0.064	0.009	0.003	0.002	0.945	0.142	0.071	0.004
연령	-0.003	-0.027	0.605	-0.001	-0.004	0.938	-0.007	-0.059	0.294	-0.008	-0.068	0.217
7급더미	0.100	0.048	0.188	0.088	0.045	0.239	-0.009	-0.005	0.909	0.172	0.086	0.028
8급더미	0.263	0.130	0.011	0.129	0.067	0.203	-0.032	-0.017	0.764	0.162	0.083	0.124
9급더미	0.295	0.115	0.018	0.147	0.061	0.227	-0.077	-0.031	0.556	0.213	0.086	0.093
기술더미	0.119	0.055	0.010	0.108	0.053	0.017	-0.043	-0.020	0.380	0.064	0.031	0.176
기능더미	0.105	0.030	0.241	0.158	0.048	0.071	0.174	0.052	0.061	0.152	0.045	0.093
근속년차	0.025	0.200	0.000	0.010	0.086	0.117	0.005	0.040	0.483	0.011	0.096	0.089
가입시기(1)	-0.024	-0.012	0.668	-0.022	-0.011	0.694	0.090	0.046	0.127	-0.037	-0.019	0.518
가입시기(2)	-0.048	-0.024	0.443	-0.089	-0.048	0.150	0.098	0.052	0.137	-0.031	-0.016	0.636
광역더미	0.105	0.031	0.393	0.157	0.049	0.198	0.142	0.044	0.272	-0.008	-0.002	0.951
기초더미	0.168	0.074	0.110	0.271	0.125	0.010	0.154	0.070	0.167	0.193	0.088	0.077
선관위더미	-0.127	-0.041	0.291	-0.205	-0.069	0.087	-0.067	-0.022	0.599	-0.098	-0.033	0.429
현직간부더미	1.023	0.345	0.000	0.630	0.225	0.000	0.193	0.067	0.003	0.532	0.185	0.000
전직간부더미	0.297	0.055	0.008	0.218	0.043	0.044	0.185	0.036	0.109	0.074	0.014	0.512

먼저, 전반적인 평가 점수가 낮은 소통기회 및 인지도 그리고 공개성에 대해서 살펴보자. 소통기회 및 인지도 평가에서 유의미한 차이를 보이는 인적 속성은 성별, 직급, 직종 및 노조지위였다. 여성보다 남성이 긍정적으로 평가하였으며, 6,7급 조합원들보다는 8,9급 조합원들이 더 긍정적으로 평가하였다. 또한 행정직 조합원보다 기술직 조합원의 평가가 더 긍정적이었고, 평조합원들보다 전현직 간부들의 평가가 더 긍정적이었다. 공개성 문제에 대한 평가에서 유의미한 차이를 보이는 인적 속성은 노조지위였으며 여타 속성들에서는 유의미한 차이를 보이지 않았다. 현직 간부들의 평가가 여타 집단의 평가보다 긍정적이었다.

한편 의사소통의 신속성, 정확도, 신뢰도에 대한 평가에 대해서는 성별, 직종, 소속기관, 노조지위별로 유의미한 차이를 보였다. 여성보다는 남성 조합원이 긍정적으로 평가하였으며, 기술직 조합원이 여타 직종 조합원들보다 더 긍정적으로 평가하였다. 그리고 기초자치단체 소속 조합원의 평가가 유의미하게 높게 나타났고, 평조합원들보다는 전현직 간부들의 평가가 좋게 나왔다. 상향의사소통에 대한 평가에 있어서는 성별, 직급 및 노조지위가 유의미한 차이를 보였다. 마찬가지로 여성보다 남성의 평가가 좋았고, 7급 조합원의 평가 점수가 상대적으로 높았다. 또한 평조합원과 전직간부들보다는 현직간부들의 평가가 좋게 나왔다.

의사소통 각 부문별 평가에 있어서 공통적으로 나타나는 점은 여성보다는 남성의 평가 점수가 높다는 것과 평조합원과 전(前)현직 간부들의 평가 정도(또는 현직 간부들과 여타 집단의 평가 정도)가 유의미하게 다르게 나타났다는 것이다. 이는 여성 조합원이 남성 조합원보다, 그리고 평조합원이 간부들보다 상대적으로 노동조합 내부 의사소통 과정에서 소외를 경험하고 있다는 것을 의미한다.

<표 3-13> 의사소통에 대한 평가와 노조활동 참여도의 상관관계 (회귀분석)

투입변수	I			II		
	B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.
상수	3.097		0.000	1.632		0.000
성별더미	0.299	0.154	0.000	0.225	0.116	0.000
연령	0.001	0.009	0.862	0.003	0.027	0.534
7급더미	0.170	0.087	0.013	0.122	0.062	0.046
8급더미	0.223	0.118	0.016	0.143	0.075	0.084
9급더미	0.235	0.098	0.035	0.135	0.056	0.175
기술더미	0.014	0.007	0.738	-0.021	-0.010	0.565
기능더미	0.095	0.028	0.239	0.026	0.008	0.722
근속년차	0.018	0.157	0.002	0.010	0.090	0.047
가입시기(1)	-0.018	-0.010	0.721	-0.015	-0.008	0.739
가입시기(2)	-0.079	-0.043	0.159	-0.065	-0.035	0.195
광역더미	-0.337	-0.106	0.002	-0.381	-0.120	0.000
기초더미	-0.199	-0.093	0.035	-0.306	-0.142	0.000
선관위더미	-0.318	-0.108	0.003	-0.258	-0.088	0.007
현직간부더미	1.138	0.407	0.000	0.802	0.287	0.000
전직간부더미	0.870	0.177	0.000	0.779	0.158	0.000
의사소통평가				0.484	0.406	0.000
Adj. Rsq	.300			.442		

<표 3-13>은 의사소통에 대한 평가와 노조활동 참여도가 유의미한 관계에 있

다는 것을 보여준다. 모형 I 을 보면, 노조활동 참여도에 있어서 인적 속성들의 설명력은 30% 정도로 높고, 특히 현직간부 변수의 Beta값이 높게 나타나서 노조 지위 변수가 중요하게 작용하고 있는 것을 확인할 수 있다. 그런데, 모형 I 에 의사소통에 대한 평가 변수를 추가하여 본 모형 II에서는 투입 변수들의 설명력이 44.2%로 높아졌을 뿐만 아니라 의사소통평가 변수가 영향력이 가장 큰 변수인 것으로 확인되었다. 즉 의사소통에 대한 긍정적 평가가 노동조합 활동 참여도와 밀접히 관련되어 있는 것이다. 반대로 표현하면, 의사소통에 대해 부정적으로 평가할수록 노동조합 활동 참여도가 떨어진다는 것이다. 조합원들의 노조활동 참여도를 높이기 위해서는 의사소통이 활발하게 이루어지게 하기 위한 정책 수단들을 모색하고 제대로 작동하도록 할 필요가 있다는 것을 보여준다.

<표 3-14> 각급 간부들의 조직 활동 방향 및 운동 방침의 결정 방식에 대한 평가

항 목	간부의 영향력 정도							간부의 조합원 의견 수렴 노력						
	약하다 ⇔ 강하다						평균	소극적이다 ⇔ 적극적이다						평균
	①	②	③	④	⑤	⑥		①	②	③	④	⑤	⑥	
(1) 본조 임원 및 간부	2.1	5.9	18.0	28.4	32.0	13.6	4.23	3.0	9.7	24.9	34.7	22.1	5.5	3.80
(2) 지역본부장	1.8	6.1	19.0	34.5	31.2	7.3	4.09	2.2	7.5	22.8	36.9	25.0	5.7	3.92
(3) 지부장	2.4	7.5	21.0	33.6	24.8	10.7	4.03	1.8	5.5	15.3	31.4	31.3	14.6	4.29

<표 3-14>는 민주공무원노조 각급 간부들의 조직활동 방향 및 운동 방침 결정 방식에 대한 평가를 살펴본 것이다. 먼저 간부들의 영향력을 조직 수준별로 살펴 보면, 조합원들은 본조 임원 및 간부들의 영향력이 지역본부장이나 지부장의 영향력보다 강하다는 평가를 내리고 있다. 반면 간부들의 조합원 의견을 수렴하기 위한 노력 정도에 대한 평가는 반대의 양상을 보인다. 본조 및 본부의 간부들에 대한 평가가 지부장에 대한 평가보다 상대적으로 부정적인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 조합원들이 보기에 상급조직 간부들의 조직 운영에서의 영향력은 강한 반면 조직 방침 결정에 있어서 조합원 의견을 수렴하기 위한 노력은 상대적으로 소극적이라는 것을 보여준다. 그렇지만 전체적으로 평균 점수가 긍정적으로 나타났다는 점에서 우려할만한 수준이라고 볼 수는 없다. 본부조합과 현장 조합원을 연결하는 '대의원 및 지부활동가'의 양성 및 역할 강화가 필요하다 할 것

이다.

<표 3-15> 본조의 지부 상황 및 지부 간부의 요구 수렴 정도

잘 수렴하지 못한다 ⇔ 잘 수렴하고 있다						평균
①	②	③	④	⑤	⑥	
2.3%	8.4%	21.1%	41.0%	24.0%	3.2%	3.86

<표 3-16> 본조의 지부 상황 및 지부 간부의 요구 수렴정도 평가 : 인적 속성별 비교

항목	분류	N	평균값		오차	
			수정 전	수정 후	수정 전	수정 후
성별	여성	711	3.865	3.865	0.004	0.004
	남성	1,440	3.859	3.859	-0.002	-0.002
직급	6급	305	3.698	3.712	-0.163	-0.149
	7급	701	3.829	3.798	-0.032	-0.063
	8급	772	3.912	3.918	0.051	0.057
	9급	373	3.949	3.981	0.088	0.120
직종	행정직	1,366	3.816	3.831	-0.045	-0.030
	기술직	600	3.943	3.934	0.082	0.073
	기능직	185	3.930	3.847	0.069	-0.014
근속년수	5년차이하	827	3.912	3.863	0.051	0.002
	10년차이하	247	3.883	3.863	0.022	0.002
	15년차이하	336	3.818	3.822	-0.043	-0.039
	20년차이하	456	3.831	3.845	-0.030	-0.016
	20년차초과	285	3.793	3.924	-0.068	0.063
노조가입	2001년이전	472	3.852	3.891	-0.009	0.030
	2004년이전	771	3.877	3.877	0.016	0.016
	2005년이후	908	3.852	3.832	-0.009	-0.029
소속기관	중앙행정부처	79	3.848	3.792	-0.013	-0.069
	광역자치단체	199	3.809	3.778	-0.052	-0.083
	기초자치단체	1,636	3.898	3.897	0.037	0.036
	선관위	237	3.654	3.705	-0.207	-0.156
노조지위	평조합원	1,813	3.846	3.833	-0.015	-0.028
	현직간부	265	4.094	4.159	0.233	0.298
	전직간부	73	3.397	3.463	-0.464	-0.398
통계량(Adj. Rsq)			.027			

<표 3-15> 및 <표 3-16>은 본조의 지부 상황 및 지부 간부의 요구를 수렴하는 정도에 대한 평가를 살펴본 것이다. 우선 전체적인 평가를 보면, 본조가 지부의 상황 및 요구를 잘 수렴한다는 평가가 그렇지 않다는 평가보다 많고, 평균 점수

도 낮지 않았다. 그런데 인적 속성별로 평가 점수의 차이를 살펴본 결과, 여타 속성들에서는 유의미한 차이가 없었으나 노조 지위에 따라서는 유의미한 차이를 보였다. 특히 주목되는 것은 현직 간부들과 평조합원의 평가 점수가 긍정적(중간 점수인 3.5 이상)으로 나타났으나 전직 간부들의 평가는 부정적(중간 점수인 3.5 미만)인 것으로 나타났고, 그 차이도 상당히 크다는 점이다. 이러한 결과는 노조 내 간부활동가 집단 내 의견 대립 가능성이 일정하게 표출된 것으로 해석될 수 있다.

〈표 3-17〉 본조가 지부 상황이나 요구를 잘 수렴하지 못하는 이유

	빈도	%
(1) 본조가 지부 조합원의 요구를 적극적으로 수렴하지 않기 때문이다	97	16.4
(2) 지부가 지부 조합원의 의견과 요구를 본조에 잘 전달하지 못하기 때문이다	97	16.4
(3) 본조와 지부의 정책이 다르기 때문이다	120	20.3
(4) 조합원들이 조합 활동에 대한 관심이 없기 때문이다	278	47.0
전체	592	100.0

한편, 본조가 지부의 상황이나 요구를 잘 수렴하지 못하는 이유로는 조합원의 조합 활동에 대한 무관심이 가장 중요한 것으로 지적되었다. 본조가 지부의 요구를 수렴하지 않거나 지부가 지부의 요구를 본조에 잘 전달하지 못하기 때문이라는 지적은 상대적으로 적었지만, 본조와 지부의 정책이 다르다는 지적도 중요하게 지적되었다. 조합원의 조합 활동에 대한 무관심은 의사소통 및 의사결정 과정 참여 등 조합 활동 전반에 대한 참여도의 저하로 이어지기 때문에 이러한 지적 및 평가는 논리적으로 타당하다고 볼 수 있다. 특히 조합원의 조합 활동에 대한 무관심은 조합 간부의 양성을 방해하고 노동조합 정책 방침이 간부를 중심으로 결정되는 결과를 가져옴으로서 간부 집단과 평조합원 사이의 균열이 심화할 것이라고 본다면, 이 문제는 노동조합의 발전 전망과 관련하여 매우 중요한 사안이라고 할 수 있다.

### 3) 노조 간부들의 활동에 대한 평가

위에서 살펴보았듯이 민주공무원노조 조합원들의 조직의 강령 및 규약 등 기

본 원칙에 대한 동일시 수준은 매우 높다. 하지만 조직의 입장을 노사관계를 통해서 실현하기 위한 방법에 대한 조합원들의 태도는 상대적으로 소극적이거나 신중한 편에 속한다. 이러한 사정은 조직의 리더십 문제를 불러일으킬 수 있다. 공무원노사관계를 둘러싼 환경의 변화에 능동적으로 대처하기 위해 적극적인 대외협력 사업이나 집단행동이 필요할 경우가 발생하기 때문이다. 지도부의 신속한 판단과 조직 방침 결정 및 실행이 현실적으로 중요해지는 것이다. 이때 노동조합 간부들에 대한 조합원들의 신뢰수준이 높다면 조직의 응집력이 훼손될 가능성이 적어질 것이라고 짐작할 수 있다.

<표 3-18> 노조간부가 갖추어야 할 조직 발전을 위한 덕목 (중복응답)

항 목	1순위응답		중복응답	
	N	%	N	%
(1) 정부(기관)로부터 자주적이어야 한다	672	21.0	796	24.9
(2) 사용자나 관리자와 대등한 입장에서 활동하여야 한다	392	12.3	755	23.6
(3) 회의나 의사결정에서 조합원이 의견을 반영하여야 한다	499	15.6	857	26.8
(4) 노조운동의 대의에 대한 이해와 노동자 의식 수준이 높아야 한다	119	3.7	232	7.3
(5) 노조와 조합원에 대해 깊은 책임감을 가지고 있어야 한다	453	14.2	851	26.6
(6) 지역 및 전국적 연대활동에 적극적이어야 한다	26	0.8	79	2.5
(7) 자기 역할에 대해 폭넓은 지식과 상당한 경력을 갖추어야 한다	104	3.3	287	9.0
(8) 현장이나 노조 기구 내에 갈등이 생기면 이를 잘 해결해야 한다	96	3.0	307	9.6
(9) 말로만이 아니라 실천하는 능력이 뛰어나야 한다	214	6.7	632	19.8
(10) 조합원의 요구와 상태를 파악하는 능력이 뛰어나야 한다	229	7.2	569	17.8
(11) 조합원으로부터 깊은 신뢰를 받아야 한다	338	10.6	782	24.5
(12) 조합원과 긴밀하고 친한 관계를 맺고 있어야 한다	45	1.4	177	5.5
(13) 노조가 결정한 바에 대해서 견해가 다르더라도 잘 따라야 한다	7	0.2	49	1.5
전체	3,194	100.0	6,373	199.5

<표 3-18>은 조직의 발전을 위해 노동조합 간부로서 갖추어야 할 덕목으로 제시되는 항목들 중에서 중요하다고 생각하는 것을 선택하도록 한 결과를 정리한 것이다. 먼저 1순위 응답을 보면 '정부 및 기관으로부터의 자주성'이라는 응답이 가장 많은 21.0%였다. '노동조합의 자주성' 문제와 관련된 항목인 '사용자나 관리자와 대등한 입장에서 활동하여야 한다'라는 응답도 12.3%였다. 결국 조합원들이 생각하는 노동조합 간부의 가장 중요한 덕목은 정부 및 사용자로부터의 자주성이라고 할 수 있다. 또한 조합원들의 의사의 대변, 노조와 조합원에 대한 책임감, 신뢰성 등이 중요한 덕목으로 지적되었다. 중복응답 결과도 비슷한 결과를 보였다.

는데, 노동조합 간부의 실천력도 중요하게 지적되었다.

이러한 결과로부터 노동조합 간부들에 대한 조합원들의 평가 기준이 확인될 수 있다. 그 기준의 한편은 사용자(정부)와의 관계에 관한 것이고, 다른 한편은 노동조합 및 그 조합원과의 관계에 관한 것이다. 정부 및 사용자로부터는 자주성을 확보하고 있어야 하고, 노동조합 및 조합원에 대해서는 책임감 및 신뢰감을 바탕으로 대표로서의 역할을 충분히 수행해야 하는 것이다. 이러한 평가 실태를 기준으로 아래에서는 각급 간부들에 대한 평가 결과를 살펴보도록 한다.

<표 3-19> 노조 각급 간부들에 대한 평가

구분	항 목	아니다 ⇄ 그렇다						평균
		①	②	③	④	⑤	⑥	
본조 간부	(1) 정부(기관)로부터 자주적이다	4.7	13.6	26.5	31.5	18.4	5.3	3.61
	(2) 사용자나 관리자와 대등한 입장에서 활동하려는 성향이 강하다	2.3	9.0	24.6	36.1	21.8	6.2	3.85
	(3) 회의나 의사결정에서 조합원이 의견을 표명하도록 격려한다	1.5	6.6	22.5	42.7	21.9	4.8	3.91
	(4) 노조운동의 대의에 대한 이해와 노동자 의식 수준이 높다	1.6	6.6	21.4	38.0	26.4	5.9	3.99
	(5) 노조와 조합원에 대해 깊은 책임감을 가지고 있다	1.5	5.7	20.1	38.0	27.0	7.7	4.06
	(6) 지역 및 전국 연대활동에 적극적으로 조합원의 참여를 권유한다	1.3	5.1	18.1	38.1	29.2	8.2	4.14
	(7) 자기 역할에 대해 폭넓은 지식과 상당한 경력을 갖추고 있다	1.3	6.1	23.1	38.1	25.6	5.7	3.98
	(8) 현장이나 노조 기구 내에 갈등이 생기면 이를 잘 해결하곤 한다	2.2	7.8	28.4	39.4	18.9	3.5	3.75
	(9) 말로만이 아니라 실천하는 능력이 뛰어나다	1.8	7.9	25.9	39.3	21.0	4.2	3.83
	(10) 조합원의 요구와 상태를 파악하는 능력이 뛰어나다	2.2	9.0	29.0	37.9	18.3	3.6	3.72
	(11) 조합원으로부터 깊은 신뢰를 받는다	2.5	9.2	29.3	37.6	17.8	3.6	3.70
	(12) 조합원과 긴밀하고 친한 관계를 맺고 있다	2.7	9.4	29.6	37.4	17.0	3.8	3.68
	(13) 노조가 결정한 바에 대해서 견해가 다르더라도 잘 따른다	2.1	7.8	27.0	39.6	19.4	4.1	3.78
본부 간부	(1) 정부(기관)로부터 자주적이다	4.0	10.9	27.4	34.0	18.4	5.4	3.68
	(2) 사용자나 관리자와 대등한 입장에서 활동하려는 성향이 강하다	2.1	7.9	24.7	38.1	21.7	5.5	3.86
	(3) 노조회의나 의사결정에서 조합원이 의견을 표명하도록 격려한다	1.8	5.8	23.1	42.0	22.6	4.8	3.92
	(4) 노조운동의 대의에 대한 이해와 노동자 의식 수준이 높다	1.6	5.7	24.4	40.0	23.1	5.3	3.93
	(5) 노조와 조합원에 대해 깊은 책임감을 가지고 있다	1.5	6.0	21.1	39.7	25.1	6.6	4.01
	(6) 지역 및 전국 연대활동에 적극적으로 조합원의 참여를 권유한다	1.4	5.1	20.3	40.8	25.1	7.2	4.05
	(7) 자기 역할에 대해 폭넓은 지식과 상당한 경력을 갖추고 있다	1.5	6.7	23.4	41.0	22.4	4.9	3.91
	(8) 현장이나 노조 기구 내에 갈등이 생기면 이를 잘 해결하곤 한다	1.8	7.8	27.0	38.8	20.4	4.1	3.81
	(9) 말로만이 아니라 실천하는 능력이 뛰어나다	1.9	7.5	25.3	39.8	20.8	4.6	3.84
	(10) 조합원의 요구와 상태를 파악하는 능력이 뛰어나다	2.0	7.6	28.3	38.4	19.8	3.9	3.78
	(11) 조합원으로부터 깊은 신뢰를 받는다	2.1	7.8	29.4	37.6	19.0	4.0	3.76
	(12) 조합원과 긴밀하고 친한 관계를 맺고 있다	2.1	8.5	27.1	38.5	19.8	4.1	3.78
	(13) 노조가 결정한 바에 대해서 견해가 다르더라도 잘 따른다	1.5	7.3	25.2	41.3	20.2	4.5	3.85
지부 간부	(1) 정부(기관)로부터 자주적이다	5.4	10.6	25.2	30.2	20.6	8.0	3.74
	(2) 사용자나 관리자와 대등한 입장에서 활동하려는 성향이 강하다	2.7	8.8	21.6	32.8	25.0	9.2	3.96

(3) 노조회의나 의사결정에서 조합원이 의견을 표명하도록 격려한다	1.5	5.3	17.8	35.9	29.3	10.1	4.17
(4) 노조운동의 대의에 대한 이해와 노동자 의식 수준이 높다	1.7	6.6	20.5	34.9	27.5	8.8	4.06
(5) 노조와 조합원에 대해 깊은 책임감을 가지고 있다	1.6	5.5	17.1	32.8	30.8	12.3	4.23
(6) 지역 및 전국 연대활동에 적극적으로 조합원의 참여를 권유한다	1.4	4.6	16.2	34.4	31.3	12.1	4.26
(7) 자기 역할에 대해 폭넓은 지식과 상당한 경력을 갖추고 있다	1.8	6.2	19.9	36.9	26.2	9.0	4.06
(8) 현장이나 노조 기구 내에 갈등이 생기면 이를 잘 해결하곤 한다	1.9	6.8	20.9	36.1	26.4	8.0	4.02
(9) 말로만이 아니라 실천하는 능력이 뛰어나다	1.7	6.9	20.2	34.9	27.3	8.9	4.06
(10) 조합원의 요구와 상태를 파악하는 능력이 뛰어나다	2.0	7.4	21.3	35.6	25.1	8.7	4.00
(11) 조합원으로부터 깊은 신뢰를 받는다	2.0	6.5	21.9	34.6	25.7	9.3	4.03
(12) 조합원과 긴밀하고 친한 관계를 맺고 있다	2.1	6.7	18.6	34.3	28.1	10.2	4.10
(13) 노조가 결정한 바에 대해서 견해가 다르더라도 잘 따른다	1.6	5.2	19.3	37.6	26.5	9.9	4.12

<표 3-19>는 노동조합 간부들에 대한 평가 항목을 본조, 본부 및 지부 간부별로 구분하여 살펴본 것이다. 전체적으로 노동조합 간부들에 대한 평가는 긍정적이라고 할 수 있는데, 본조 및 본부 간부들에 대한 평가 수준보다는 지부 간부들에 대한 평가가 더 긍정적인 것으로 나타났다. 전체 평균값을 보면, 본조간부 및 본부간부에 대한 평가 평균값은 각각 3.85, 3.86으로 비슷하게 나타났으며, 지부 간부들에 대한 평가의 평균값은 이보다 높은 4.06으로 나타났다. 상대적으로 가까이에서 활동하고 있는 간부들에 대한 평가가 높게 나타나고 있는 것이다.

<표 3-20> 주요 인적 속성별 노조 간부 평가 비교 (MCA)

항목	분류	본조 간부		본부 간부		지부 간부	
		평균값		평균값		평균값	
		수정 전	수정 후	수정 전	수정 후	수정 전	수정 후
성별	여성	3.76	3.80	3.79	3.82	3.96	4.00
	남성	3.89	3.87	3.90	3.88	4.11	4.09
직급	6급	3.83	3.77	3.79	3.73	4.04	4.02
	7급	3.93	3.79	3.95	3.82	4.15	4.05
	8급	3.80	3.88	3.81	3.89	4.00	4.05
	9급	3.80	3.95	3.87	4.00	4.04	4.13
직종	행정직	3.82	3.85	3.84	3.86	4.02	4.04
	기술직	3.90	3.89	3.92	3.90	4.13	4.11
	기능직	3.86	3.72	3.87	3.74	4.16	4.07
근속년수	5년차이하	3.75	3.76	3.80	3.79	3.98	4.01
	10년차이하	3.84	3.85	3.84	3.85	3.97	4.02
	15년차이하	3.96	3.94	3.98	3.97	4.12	4.09
	20년차이하	3.98	3.95	3.95	3.94	4.21	4.16
	20년차초과	3.78	3.81	3.78	3.86	4.05	4.06

노조가입	2001년이전	3.96	3.90	3.95	3.90	4.16	4.07
	2004년이전	3.87	3.85	3.87	3.86	4.06	4.04
	2005년이후	3.76	3.81	3.81	3.85	4.01	4.07
소속기관	중앙행정부처	4.04	3.96	4.06	3.99	4.03	3.95
	광역자치단체	3.69	3.73	3.69	3.71	3.88	3.91
	기초자치단체	3.88	3.88	3.90	3.90	4.11	4.12
	선관위	3.66	3.65	3.69	3.71	3.85	3.83
노조지위	평조합원	3.78	3.78	3.81	3.81	4.00	4.01
	현직간부	4.28	4.27	4.26	4.26	4.41	4.41
	전직간부	3.83	3.82	3.77	3.80	4.19	4.18

<표 3-20>은 각급 노조 간부들에 대한 평가를 인적 속성별로 비교한 결과이다. 노동조합 간부들에 대한 평가는 소속기관 및 노조지위에 따라서 유의미한 차이를 보이고 있다. 노조 지위에 따른 차이는 비슷한 양상으로 나타났다. 평가점수는 현직간부, 전직간부, 평조합원 순으로 높았다. 그런데 본조 및 본부 간부들에 대한 평가에서는 현직간부의 평가점수만 평균값보다 높았고 전직간부 및 평조합원의 평가점수는 평균값보다 낮았다. 반면 지부 간부들에 대한 평가에서는 전현직 간부들의 평가점수가 평균값보다 높았고 평조합원의 평가점수는 평균값보다 낮았다.

소속기관별 차이를 살펴보자. 본조 및 본부 간부들에 대한 평가는 비슷한 차이를 보였다. 중앙행정부처 및 기초자치단체 소속 조합원들의 평가점수가 평균값보다 높았고 나머지 광역자치단체 및 선관위 소속 조합원들의 평가점수가 평균값보다 낮았다. 그런데, 지부 간부들에 대해서는 기초자치단체 소속 조합원의 평가점수가 가장 높았고 또 평균값보다도 높았다. 전체적으로 보면 중앙행정부처 및 기초자치단체 소속 조합원들의 간부들에 대한 평가가 상대적으로 좋은 것을 알 수 있다.

<표 3-21> 노조 간부의 정부 및 사용자로부터의 자주성 평가 비교 (MCA)

항목	분류	본조		본부		지부	
		수정전	수정후	수정전	수정후	수정전	수정후
성별	여성	3.61	3.66	3.69	3.73	3.76	3.79
	남성	3.82	3.79	3.83	3.82	3.92	3.91
직급	6급	3.77	3.67	3.74	3.65	3.81	3.71
	7급	3.89	3.72	3.87	3.72	3.94	3.79
	8급	3.69	3.79	3.75	3.85	3.83	3.92

	9급	3.62	3.81	3.76	3.91	3.88	4.03
직종	행정직	3.75	3.78	3.78	3.81	3.84	3.87
	기술직	3.79	3.77	3.82	3.80	3.92	3.91
	기능직	3.64	3.50	3.74	3.57	3.91	3.74
근속	5년차이하	3.63	3.69	3.72	3.69	3.81	3.76
	10년차이하	3.74	3.73	3.74	3.74	3.81	3.83
	15년차이하	3.94	3.89	3.90	3.91	3.91	3.93
	20년차이하	3.91	3.85	3.90	3.90	4.02	4.03
	20년차초과	3.64	3.64	3.70	3.77	3.80	3.89
노조가입시기	2001년이전	3.89	3.82	3.87	3.79	3.93	3.85
	2004년이전	3.80	3.76	3.81	3.79	3.89	3.86
	2005년이후	3.64	3.71	3.73	3.79	3.83	3.89
소속기관	중앙행정부처	4.10	4.00	3.99	3.91	3.93	3.86
	광역자치단체	3.48	3.55	3.60	3.64	3.70	3.73
	기초자치단체	3.78	3.78	3.83	3.83	3.92	3.92
	선관위	3.67	3.65	3.60	3.58	3.65	3.63
노조지위	평조합원	3.66	3.66	3.71	3.71	3.80	3.80
	현직간부	4.37	4.33	4.26	4.27	4.33	4.34
	전직간부	3.87	3.87	3.90	3.93	4.00	4.03

<표 3-21>은 노조 간부들의 정부 및 사용자로부터의 자주성에 대한 조합원들의 평가를 인적 속성별로 비교한 것이다. <표 3-19>의 각 항목들은 크게 두 부분으로 구분될 수 있다. 하나는 정부 및 사용자와의 관계 측면에서의 평가인데, '정부(기관)로부터 자주적이다'는 항목과 '사용자나 관리자와 대등한 입장에서 활동하려는 성향이 강하다'는 항목이 이에 해당한다. 나머지 항목들은 노동조합 및 조합원과의 관계 측면에서의 평가라고 할 수 있다. 노동조합 및 조합원과의 관계 측면에 대한 평가는 노조 간부들에 대한 전반적인 평가 결과와 크게 다르지 않은 양상을 보였으므로(분석 결과는 생략함), 여기에서는 노조 간부들의 자주성에 대한 문제만을 살펴보도록 한다.

(1) 먼저 본조 간부들의 자주성에 대한 평가는 성별, 직종, 근속, 소속기관 및 노조지위 등 속성별로 유의미한 차이를 보였다. 여성 조합원보다는 남성 조합원의 평가가 긍정적이었으며, 행정직 및 기술직 조합원보다는 기능직 조합원들의 평가가 부정적이었다. 근속기간이 10년에서 20년 차이의 조합원의 평가가 상대적으로 긍정적이었고 10년차 이하 및 20년차 이상 조합원들의 평가가, 특히 20년차 이상 조합원들의 평가가 부정적이었다. 소속기관별로는 광역자치단체 및 선관위 소속 조합원들의 평가가 상대적으로 부정적이었고 중앙행정부처 소속 조합원들

의 평가가 상대적으로 긍정적이었다. 노조지위에서는 전현직 간부들의 평가가 긍정적이었고 평조합원들의 평가가 상대적으로 부정적이었다. (2) 본부 간부들의 자주성에 대한 평가는 소속기관 및 노조지위에 따라서 유의미한 차이를 보였는데, 중앙행정부처 조합원들의 평가가 긍정적인 반면 광역자치단체 및 선관위 소속 조합원의 평가가 상대적으로 부정적이었다. 노조지위에 따른 차이는 본조 간부에 대한 평가와 같은 양상을 보였다. (3) 지부 간부들의 자주성에 대한 평가는 성별, 소속기관 및 노조지위에 따라서 유의미한 차이를 보였다. 남성 조합원의 평가가 상대적으로 긍정적이었다. 소속기관별로는 기초자치단체 소속 조합원들의 평가가 긍정적인 반면 광역자치단체 및 선관위 소속 조합원들의 평가는 상대적으로 부정적이었다. 노조지위에 따른 차이는 본조 및 본부 간부에 대한 평가와 같은 양상을 보였다. (4) 전체적으로 보면, 본조 간부들의 자주성에 대한 평가에서는 기능직 조합원들의 평가가 상대적으로 부정적인 점, 그리고 전반적으로 광역자치단체 및 선관위 소속 조합원들의 간부들의 자주성에 대한 평가가 상대적으로 부정적인 점이 특징적이라고 할 수 있다.

#### 4) 각급 조직의 운영 및 활동에 대한 평가

여기에서는 민주공무원노조의 운영 및 활동에 대한 조합원들의 평가를 살펴본다. 먼저 전반적인 만족도를 살펴보고, 각급 조직들의 사업 및 활동이 서로 유기적으로 연결되어 있는지 여부, 각급 조직의 사업 및 활동에 대한 만족도 등을 검토할 것이다. 재정 운영 및 회계 처리에 대한 평가도 함께 살펴보도록 한다.

<표 3-22> 민주공무원노조의 사업과 활동에 대한 만족도

불만족스럽다		↔				만족스럽다		평균
①	②	③	④	⑤	⑥			
2.0%	7.9%	24.4%	43.6%	19.8%	2.2%		3.78	
9.9%		68.0%		22.0%				

<표 3-22>는 민주공무원노조의 사업 및 활동에 대한 조합원들의 일반적인 만족도를 살펴본 결과이다. 조합원들은 전반적으로 조직 사업과 활동에 대한 약간

긍정적인 평가를 내리고 있다. 평균값은 3.78이다. 이러한 만족도 결과를 전제로 하여 세부적인 항목을 살펴보자.

노동조합 활동은 대체적으로 정책, 교육, 선전, 조직사업, 대외협력, 임금 및 복지, 쟁의 등의 분야로 구분될 수 있다. 그런데 민주공무원노조처럼 전국 단위의 단일노조인 경우 노동조합 활동 분야의 내용이 각급 수준별로 일정하게 구분되어 유기적으로 연결될 필요가 있다. 전국적인 수준에서의 의제를 다루는 사업은 본조 수준으로 집중하고 지부 수준에서는 각 기관의 고유한 의제를 다루는 식으로 역할과 기능을 분담하면서 그것들이 서로 유기적으로 연결되어야 하는 것이다.

<표 3-23> 민주공무원노조 각급 조직의 활동에 대한 평가

구분	항목	잘 못하고 있다 ⇔ 잘 하고 있다						평균
		①	②	③	④	⑤	⑥	
본조	(1) 정책대안 제시 활동	2.1	7.6	26.8	39.6	20.0	3.9	3.80
	(2) 교육 활동	1.7	7.9	29.3	41.4	16.8	2.8	3.72
	(3) 홍보 및 선전 활동	1.9	7.5	27.0	39.4	20.3	3.9	3.80
	(4) 조직 활동	1.7	6.8	26.6	40.6	20.5	3.8	3.83
	(5) 대외 협력 활동	2.0	7.7	28.2	38.9	19.4	3.7	3.77
	(6) 임금 및 복지 향상을 위한 활동	3.3	10.1	27.9	37.8	17.9	3.0	3.66
	(7) 쟁의 등 투쟁 활동	2.7	7.8	27.1	38.9	19.8	3.8	3.77
본부	(1) 정책대안 제시 활동	1.8	7.7	28.8	39.8	18.8	3.1	3.75
	(2) 교육 활동	1.6	9.2	30.3	38.7	17.6	2.7	3.70
	(3) 홍보 및 선전 활동	1.7	8.8	27.4	39.9	18.8	3.3	3.75
	(4) 조직 활동	1.8	8.2	28.0	39.6	19.1	3.3	3.76
	(5) 대외 협력 활동	1.9	8.5	29.0	38.8	18.5	3.4	3.74
	(6) 임금 및 복지 향상을 위한 활동	3.5	10.1	28.4	37.1	17.7	3.1	3.65
	(7) 쟁의 등 투쟁 활동	2.9	8.9	27.7	38.8	18.2	3.5	3.71
지부	(1) 정책대안 제시 활동	2.3	7.9	25.2	35.6	23.0	6.0	3.87
	(2) 교육 활동	2.1	7.9	23.7	36.6	23.4	6.3	3.90
	(3) 홍보 및 선전 활동	1.8	6.9	21.4	35.2	26.1	8.6	4.03
	(4) 조직 활동	1.8	6.8	21.5	35.6	26.2	8.0	4.01
	(5) 대외 협력 활동	2.3	7.2	22.9	36.3	24.9	6.4	3.94
	(6) 임금 및 복지 향상을 위한 활동	3.4	8.8	20.9	32.7	26.1	8.1	3.94
	(7) 쟁의 등 투쟁 활동	3.4	8.4	22.2	35.3	23.4	7.3	3.89

먼저 각급 조직의 분야별 활동에 대한 조합원들의 평가를 살펴보면 다음과 같

다(<표 3-23> 참조). 전체적으로 보면, 본조 및 본부의 활동에 대해서는 약간 긍정적인 평가가 이루어지고 있다고 한다면 지부의 활동에 대해서는 그보다 더 긍정적인 평가가 내려졌다. 활동 분야별로 보면 정책대안 제시 활동에 대한 평가와 임금 및 복지 향상을 위한 활동에 대한 평가가 조직 수준에 따라서 달리 나타났다. 본조 및 본부 활동에 대해서는 정책대안 제시활동에 대한 평가가 임금 및 복지 향상을 위한 활동에 대한 평가보다 긍정적이었던 반면, 지부 활동에 대해서는 반대로 임금 및 복지 향상을 위한 활동에 대한 평가가 정책대안 제시활동에 대한 평가보다 긍정적이었다. 전체적으로 만족도 점수를 평균 처리한 결과 본조 및 본부에 대한 만족도 점수는 각각 3.76, 3.72였으며, 지부에 대한 만족도 점수는 3.94였다.

<표 3-24> 주요 인적 속성별 각급 조직의 활동에 대한 평가 비교 (MCA)

항목	분류	본조 활동		본부 활동		지부 활동	
		평균값		평균값		평균값	
		수정 전	수정 후	수정 전	수정 후	수정 전	수정 후
성별	여성	3.75	3.77	3.74	3.74	3.92	3.93
	남성	3.79	3.78	3.74	3.74	3.97	3.96
직급	6급	3.71	3.65	3.57	3.60	3.85	3.90
	7급	3.81	3.70	3.77	3.69	3.97	3.91
	8급	3.76	3.82	3.72	3.77	3.91	3.94
	9급	3.83	3.94	3.85	3.88	4.08	4.09
직종	행정직	3.74	3.77	3.70	3.72	3.91	3.93
	기술직	3.85	3.84	3.82	3.80	4.04	4.01
	기능직	3.83	3.67	3.77	3.66	3.99	3.92
근속년수	5년차이하	3.74	3.69	3.75	3.68	3.97	3.90
	10년차이하	3.74	3.75	3.67	3.71	3.83	3.90
	15년차이하	3.83	3.84	3.77	3.79	3.89	3.91
	20년차이하	3.82	3.84	3.76	3.78	4.04	4.04
	20년차초과	3.78	3.88	3.67	3.81	3.94	4.04
노조가입	2001년이전	3.85	3.80	3.81	3.77	3.99	3.93
	2004년이전	3.79	3.79	3.70	3.70	3.94	3.94
	2005년이후	3.73	3.76	3.73	3.75	3.94	3.97
소속기관	중앙행정부처	3.78	3.71	3.61	3.57	3.59	3.54
	광역자치단체	3.78	3.78	3.83	3.80	3.95	3.94
	기초자치단체	3.82	3.82	3.78	3.78	4.03	4.04
	선관위	3.51	3.52	3.39	3.43	3.49	3.48
노조지위	평조합원	3.73	3.72	3.72	3.71	3.93	3.92
	현직간부	4.08	4.12	3.88	3.96	4.09	4.17
	전직간부	3.80	3.81	3.58	3.62	3.87	3.88

<표 3-24>는 각급 조직의 활동에 대한 평가를 조합원 인적 속성별로 살펴본 것이다. 조직 활동에 대한 평가에서 유의미한 차이를 보이는 것은 소속기관 및

노조지위였다. 먼저 소속기관별로 살펴보면, 본조 활동에 대해서는 기초자치단체 소속 조합원의 평가가 가장 긍정적이었고 선관위 소속 조합원들의 평가가 상대적으로 부정적이었다. 본부 활동에 대해서는 광역 및 기초자치단체 소속 조합원들의 평가가 상대적으로 긍정적이었으며 선관위 소속 조합원들의 평가는 부정적이었다(중간값인 3.50에 미치지 못하는 3.43에 불과함). 끝으로 지부 활동에 대해서는 광역 및 기초자치단체 소속 조합원들의 평가 점수가 높았으며, 반대로 중앙 행정부처 및 선관위 소속 조합원들의 평가 점수는 낮았다. 대체적으로 선관위 소속 조합원들의 각급 조직의 활동에 대한 만족도가 낮다는 것을 알 수 있다.

<표 3-25> 민주공무원노조의 본조-본부-지부 관계에 대한 평가

항 목	아니다 ⇔ 그렇다						평균
	①	②	③	④	⑤	⑥	
(1) 본조와 지역본부의 관계는 유기적이다.	1.5	6.7	24.1	40.6	22.0	5.1	3.90
(2) 지역본부와 지부의 관계는 유기적이다.	1.5	5.5	20.2	41.7	25.4	5.7	4.01
(3) 본조 방침이 지부의 사업과 활동에 영향을 미치고 있다	1.5	4.1	18.7	40.8	28.2	6.8	4.10
(4) 지부는 본조의 방침을 적극 수용하고 따르고 있다.	1.1	4.0	18.0	41.6	28.4	7.0	4.13

<표 3-26> 민주공무원노조 본조-본부-지부 관계에 대한 평가

항목	분류	(1)		(2)		(3)		(4)	
		평균값		평균값		평균값		평균값	
		수정전	수정후	수정전	수정후	수정전	수정후	수정전	수정후
성별	여성	3.75	3.77	3.74	3.74	3.92	3.93	3.92	3.93
	남성	3.79	3.78	3.74	3.74	3.97	3.96	3.97	3.96
직급	6급	3.71	3.65	3.57	3.60	3.85	3.90	3.85	3.90
	7급	3.81	3.70	3.77	3.69	3.97	3.91	3.97	3.91
	8급	3.76	3.82	3.72	3.77	3.91	3.94	3.91	3.94
	9급	3.83	3.94	3.85	3.88	4.08	4.09	4.08	4.09
직종	행정직	3.74	3.77	3.70	3.72	3.91	3.93	3.91	3.93
	기술직	3.85	3.84	3.82	3.80	4.04	4.01	4.04	4.01
	기능직	3.83	3.67	3.77	3.66	3.99	3.92	3.99	3.92
근속 년수	5년차이하	3.74	3.69	3.75	3.68	3.97	3.90	3.97	3.90
	10년차이하	3.74	3.75	3.67	3.71	3.83	3.90	3.83	3.90
	15년차이하	3.83	3.84	3.77	3.79	3.89	3.91	3.89	3.91
	20년차이하	3.82	3.84	3.76	3.78	4.04	4.04	4.04	4.04
	20년차초과	3.78	3.88	3.67	3.81	3.94	4.04	3.94	4.04
노조 가입	2001년이전	3.85	3.80	3.81	3.77	3.99	3.93	3.99	3.93
	2004년이전	3.79	3.79	3.70	3.70	3.94	3.94	3.94	3.94

	2005년이후	3.73	3.76	3.73	3.75	3.94	3.97	3.94	3.97
소속 기관	중앙행정부처	3.78	3.71	3.61	3.57	3.59	3.54	3.59	3.54
	광역자치단체	3.78	3.78	3.83	3.80	3.95	3.94	3.95	3.94
	기초자치단체	3.82	3.82	3.78	3.78	4.03	4.04	4.03	4.04
	선관위	3.51	3.52	3.39	3.43	3.49	3.48	3.49	3.48
노조 지위	평조합원	3.73	3.72	3.72	3.71	3.93	3.92	3.93	3.92
	현직간부	4.08	4.12	3.88	3.96	4.09	4.17	4.09	4.17
	전직간부	3.80	3.81	3.58	3.62	3.87	3.88	3.87	3.88

<표 3-25>와 <표3-26>은 각급 조직의 사업 및 활동이 서로 유기적 관계를 형성하고 있는지에 대한 조합원들의 평가를 살펴본 것이다.

먼저 <표 3-25>를 보면, 전반적으로 점수가 높은 것을 확인할 수 있다. 본조와 본부, 본부와 지부의 관계가 유기적으로 구성되어 있다는 응답 비중이 높으며, 본조와 지부의 관계도 일관성있게 유지되고 있다는 평가를 내리고 있다.

<표 3-26>은 <표 3-25>의 각 항목 점수를 조합원 인적 속성별로 살펴본 것이다. 인적 속성별로 유의미한 차이를 보이는 항목은 주로 소속기관 및 노조지위였다. 먼저 소속기관별로 살펴보면, 본조와 본부의 관계가 유기적이라는 평가에서는 선관위 소속 조합원들의 평가가 가장 낮았고, 본부와 지부의 관계가 유기적이라는 평가에서는 중앙행정부처 및 선관위 소속 조합원들의 평가가 상대적으로 낮았다. 본조 방침의 지부 사업 및 활동에 대한 영향력, 그리고 본조 방침의 지부 수용 정도에 대해서는 광역자치단체 및 기초자치단체 소속 조합원들의 긍정 정도가 높았고 반대로 중앙행정부처와 선관위 소속 조합원들은 그렇지 않다는 응답이 상대적으로 많았다.

노조 지위별로 살펴보면, 모든 항목에 대해서 현직간부들의 긍정 정도가 가장 높았는데, 현직간부들의 평가와 전직간부들의 평가의 차이가 크게 나타났다는 점이 두드러진다. 이는 본조-본부-지부 관계에 대한 전현직 간부들 사이의 평가가 유의미하게 차이를 보이고 있다는 것을 의미한다.

<표 3-27> 민주공무원노조의 사업과 활동 만족도와 주요 변수의 상관관계 (회귀분석)

투입변수	모형 I			모형 II		
	B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.
상수	3.618		0.000	0.810		0.002
성별더미	0.032	0.017	0.518	0.009	0.005	0.825
연령	-0.006	-0.049	0.391	-0.016	-0.117	0.007

7급더미	0.058	0.030	0.460	-0.055	-0.026	0.413
8급더미	0.143	0.077	0.177	-0.019	-0.009	0.830
9급더미	0.256	0.110	0.044	-0.018	-0.007	0.872
기술더미	0.071	0.036	0.132	-0.015	-0.007	0.713
기능더미	-0.057	-0.018	0.532	0.048	0.013	0.545
근속년차	0.012	0.102	0.087	0.007	0.052	0.248
노조가입 04년전	-0.022	-0.012	0.701	-0.017	-0.008	0.736
노조가입 05년후	-0.055	-0.030	0.393	-0.034	-0.017	0.532
광역더미	0.070	0.023	0.571	0.073	0.022	0.478
기초더미	0.103	0.049	0.335	-0.022	-0.010	0.799
선관위더미	-0.196	-0.068	0.110	-0.158	-0.049	0.122
현직간부더미	0.405	0.152	0.000	0.149	0.050	0.014
전직간부더미	0.087	0.017	0.451	-0.163	-0.029	0.113
노조목표(1)				-0.022	-0.040	0.025
노조목표(2)				0.030	0.050	0.006
노조역할-원칙				-0.056	-0.048	0.010
노조역할-방법				0.034	0.043	0.021
수동적참여				-0.031	-0.032	0.178
능동적참여				-0.001	-0.001	0.974
소통기회인지도				0.023	0.023	0.422
소통정확신뢰도				-0.014	-0.013	0.648
소통공개성				0.038	0.036	0.051
소통상향성				0.094	0.089	0.001
본조간부만족도				0.156	0.131	0.001
본부간부만족도				0.015	0.013	0.751
지부간부만족도				-0.002	-0.002	0.952
본조활동만족도				0.317	0.281	0.000
본부활동만족도				0.006	0.006	0.890
지부활동만족도				0.188	0.191	0.000
본조본부유기적				0.074	0.076	0.030
본부지부유기적				0.128	0.131	0.000
본조방침지부영향				0.015	0.016	0.587
본조방침지부수용				-0.046	-0.045	0.119
Adj. Rsq			.030			.573

<표 3-27>은 민주공무원노조의 사업과 활동에 대한 만족도를 조합원들의 인적 속성과 여타 의식 및 태도별로 살펴본 것이다. 모형 I 은 인적 속성만을 투입변수로 하여 회귀분석을 실시한 결과를 요약한 것이고, 모형 II는 인적 속성에 더해서 다양한 항목에서 조합원들의 의식 및 태도를 투입변수로 하여 회귀분석을 실시한 결과를 요약한 것이다. 모형 I의 설명력은 3.0%에 불과하였으나, 의식 및 태도 변수들을 추가 투입한 모형 II의 설명력은 57.3%로 높게 나타났다.

먼저 인적 속성만을 고려한 모형 I을 살펴보면, 성별, 연령, 직종, 근속, 소속 기관 변수는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 직급별로는 하위직 급일수록 만족도가 높은 것으로 나타났고, 현직 간부들의 만족도가 평조합원들의 만족도와 유의미한 차이를 보였다.

모형Ⅱ를 보면, 조합원들의 의식 및 태도를 투입변수로 한 후 인적 속성 변수들 중에 유의미한 영향을 미치는 것은 연령변수와 노조지위 변수였으며 나머지 인적 속성 변수들은 유의미하지 않았다. 나머지 의식 및 태도 변수들을 살펴보자. 먼저, 노동조합의 목표에 대한 태도 변수를 보면, 이익대변 포괄범위를 공무원 전체로 넓혀서 생각할수록 만족도가 유의미하게 떨어지는 것으로 나타났고, (따라서 반대로 포괄범위를 조합원으로 한정하여 생각할수록 만족도가 높아지는 것으로 나타났고) 경제적 지위 향상보다 정치사회적 개혁을 지향하는 정도가 높을수록 만족도가 유의미하게 높아지는 것으로 나타났다. 한편 노동조합의 역할과 기능에 대한 태도 변수를 보면, 노동조합의 조직 정체성에 대한 동일시가 높을수록 만족도가 떨어졌고, 반대로 연대사업 및 단체행동에 대해 긍정적으로 생각할수록 만족도가 높았다. 노동조합 활동에 대한 참여 정도는 만족도와 유의미한 상관관계가 없었으며, 의사소통 및 의사결정에 대한 태도 측면에서는 노동조합 의사소통의 공개성 및 상향소통 변수가 만족도와 정(+)의 상관관계를 보였다. 노조 간부들에 대한 만족도에서는 본조간부에 대한 만족도가 노동조합 사업 및 활동에 대한 만족도와 밀접한 관계를 맺는 것으로 나타났고, 각급 조직의 분야별 활동에 대한 만족도에서는 본조 및 지부에 대한 만족도가 노조 전반적인 만족도와 유의미한 정(+)의 관계에 있었다. 각급 조직들 사이의 유기적 관계 정도 평가에서는 본조와 본부, 본부와 지부의 유기적 관계 평가 점수가 높을수록 노조 사업 및 활동에 대한 만족도가 높았다.

요약하면, 민주공무원노조의 사업 및 활동에 대한 조합원들의 평가(만족도)는 약간 긍정적인 수준에 있다. 그런데 이에 영향을 미치는 주요한 변수들은 (연령 변수를 제외한 나머지) 인적 속성 변수들보다는 노동조합의 목표, 역할 및 기능에 대한 태도, 노동조합 내부 의사소통 및 의사결정 방식에 대한 평가, 본조 간부의 활동에 대한 만족도, 본조 및 지부의 사업 및 활동에 대한 평가 등이었다. 특히 본조 간부 및 본조 사업 활동에 대한 평가가 노조 만족도에 영향을 미치는 정도가 컸다. 이것은 결국 본조 간부들이 본조 수준에서의 사업 및 활동을 통해서 조합원들의 기대에 부응하는 것이 무엇보다도 중요하다는 것을 말한다고 할 수 있다.

<표 3-28> 각급 조직의 조합비 운영 및 사용의 적절성 및 투명성 평가

구분	적절성							투명성						
	부적절하다 ⇔ 적절하다						평균	불투명하다 ⇔ 투명하다						평균
	①	②	③	④	⑤	⑥		①	②	③	④	⑤	⑥	
본조	2.7	8.1	24.3	42.7	18.9	3.3	3.77	3.1	8.1	22.7	37.7	23.2	5.3	3.86
본부	2.4	6.9	24.0	43.8	19.4	3.5	3.81	2.6	7.0	21.5	38.8	24.3	5.7	3.92
지부	2.0	5.0	17.9	42.1	26.1	6.9	4.06	1.9	4.6	16.5	35.0	29.4	12.7	4.24

한편, 각급 조직의 재정 운영의 적절성 및 투명성에 대한 조합원들의 평가를 살펴본 결과, 전반적으로 긍정적인 평가가 내려졌다. 하지만, 현장 조합원들이 가까이 접하는 지부의 재정 운영에 대한 평가는 매우 긍정적인 반면 본조 및 본부의 재정 운영에 대한 평가는 그에 미치지 못하고 있다. 본조 및 본부 재정운영에 대한 정보를 조합원들에게 더욱 정확하고 투명하게 밝히기 위한 방법이 모색될 필요가 있다. 또한 적절성 및 투명성에 문제가 있다고 지적한 조합원의 비중이 30% 전후에 달하고 있는 바, 이 수치를 떨어뜨리기 위해서 재정 운영에 관한 정보의 소통이 더욱 활발하게 이루어질 필요가 있을 것이다.

### 5) 민주공무원노조의 발전을 위한 정책 분야

다음으로 민주공무원노조의 발전을 위해서 추진되거나 준비되고 있는 각종 사업들에 대한 조합원들의 판단을 살펴보도록 하자.

<표 3-29>에 제시된 항목들은 크게 조직발전의 전망과 관련된 정책들, 대외 연대사업 및 교육사업에 관한 정책들, 비정규 및 여성 조합원 등 취약부문 지원에 관한 정책들로 구성되어 있다. 전체적으로 그 중요도 평가 점수가 4점 대 이상으로 나타났으며, 특히 공무원노조들의 대통합, 각종 의사결정의 민주화에 대해서는 평균점수가 각각 4.75, 4.62로 매우 높게 나왔다. ‘노조가 지향하는 사회상과 정책 비전의 제시’에 대해서도 4.45의 높은 점수가 나왔다. 이들 항목에 대해서는 5점 이상의 점수를 준 조합원의 비중이 50%를 넘었다. 재정 자립 및 운영방안의 확보를 중요하게 생각한다는 응답도 매우 많았다.

반면, ‘민간부문 노조 및 시민운동 단체와의 연대사업 및 공동사업’, ‘교육연수원 설립’, ‘비정규직의 조직화’, ‘여성 할당제 도입 및 여성 노동운동의 활성화’

등 항목의 중요성 평가 점수는 상대적으로 낮았다.

<표 3-29> 민주공무원노조의 발전을 위해 필요한 정책

항 목	중요하지 않다		⇔		중요하다		평균
	①	②	③	④	⑤	⑥	
(1) 운동 이념과 노선의 정립	2.9	5.8	16.9	31.4	30.6	12.4	4.18
	8.7%		48.2%		43.0%		
(2) 노조가 지향하는 사회상과 정책 비전의 제시	1.2	3.5	11.5	31.6	36.5	15.5	4.45
	4.8%		43.2%		52.1%		
(3) 각종 의사결정 구조의 민주화	0.5	1.3	9.0	31.6	40.1	17.5	4.62
	1.7%		40.6%		57.6%		
(4) 현장 활동가의 양성	1.5	3.8	16.6	36.5	29.9	11.7	4.25
	5.3%		53.1%		41.6%		
(5) 비정규직 차별 시정	1.5	3.4	17.8	37.4	29.7	10.1	4.21
	5.0%		55.2%		39.8%		
(6) 비정규직의 노조 조직화	2.3	5.5	20.7	38.6	25.0	7.9	4.02
	7.8%		59.3%		32.8%		
(7) 여성 할당제 도입 및 여성 노동운동의 활성화	2.5	5.2	20.0	38.4	26.3	7.6	4.04
	7.7%		58.4%		33.9%		
(8) 조직 규율의 강화	1.8	4.2	22.6	40.0	24.8	6.6	4.02
	6.0%		62.6%		31.4%		
(9) 재정 자립 및 운영 방안의 확보	0.9	2.1	13.2	34.7	37.1	11.9	4.41
	3.0%		48.0%		49.1%		
(10) 민간부문 노조와의 연대 사업 및 공동 사업	4.9	7.2	22.5	35.0	23.1	7.3	3.86
	12.1%		57.5%		30.4%		
(11) 시민운동 단체들과의 연대 사업 및 공동 사업	4.4	7.8	20.5	33.8	25.2	8.3	3.92
	12.2%		54.4%		33.5%		
(12) 공무원노조들의 대통합	0.9	1.8	9.4	26.0	33.0	28.9	4.75
	2.7%		35.4%		61.8%		
(13) 정책연구소의 내실화를 위한 인력 및 재정 확충	1.6	3.2	15.0	35.5	32.2	12.5	4.31
	4.8%		50.5%		44.7%		
(14) 조합원 교육 강화를 위한 교육연수원 설립	3.9	6.8	20.9	34.8	23.4	10.2	3.98
	10.7%		55.7%		33.6%		

<표 3-30> 정책 수요 분야와 주요 변수의 상관관계 (회귀분석)

투입변수	조직발전전망관련 정책				대외 연대사업 및 교육사업				비정규여성 보호사업			
	I		II		I		II		I		II	
	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.
성별더미	0.036	0.236	0.036	0.131	0.015	0.618	0.023	0.314	-0.028	0.360	-0.023	0.351
연령	-0.098	0.133	-0.076	0.147	-0.089	0.168	-0.089	0.077	-0.050	0.442	-0.043	0.421
7급더미	0.037	0.438	0.009	0.807	0.118	0.013	0.063	0.082	0.088	0.066	0.101	0.009
8급더미	0.100	0.129	0.015	0.777	0.227	0.001	0.110	0.028	0.217	0.001	0.217	0.000
9급더미	0.150	0.019	0.052	0.304	0.269	0.000	0.148	0.002	0.222	0.001	0.209	0.000
기술더미	0.024	0.373	0.006	0.780	0.043	0.109	0.037	0.076	0.035	0.199	0.035	0.121
기능더미	-0.043	0.189	-0.013	0.602	-0.009	0.777	0.003	0.913	0.023	0.477	0.026	0.312
근속년차	0.163	0.016	0.076	0.160	0.168	0.012	0.125	0.015	0.155	0.022	0.132	0.017
노조가입 04년전	-0.056	0.120	-0.050	0.083	-0.058	0.106	-0.043	0.115	-0.049	0.175	-0.035	0.234
노조가입 05년후	-0.097	0.018	-0.070	0.033	-0.078	0.056	-0.036	0.254	-0.066	0.110	-0.028	0.410

광역더미	-0.008	0.863	-0.008	0.827	-0.026	0.570	-0.041	0.250	-0.004	0.923	-0.036	0.340
기초더미	-0.007	0.902	0.001	0.978	-0.063	0.261	-0.037	0.413	-0.023	0.687	-0.030	0.533
선관위더미	-0.023	0.625	-0.003	0.937	-0.112	0.017	-0.090	0.015	-0.089	0.060	-0.058	0.146
현직간부더미	0.197	0.000	0.128	0.000	0.173	0.000	0.098	0.000	0.118	0.000	0.069	0.002
전직간부더미	0.031	0.245	0.009	0.657	-0.011	0.687	-0.037	0.067	-0.025	0.336	-0.031	0.152
노조목표(1)			0.023	0.285			-0.011	0.583			0.025	0.259
노조목표(2)			0.082	0.000			0.018	0.393			0.025	0.280
노조역할기능(1)			0.113	0.000			0.007	0.759			-0.001	0.971
노조역할기능(2)			0.005	0.841			0.015	0.569			0.074	0.007
노조역할기능(3)			0.108	0.000			0.034	0.229			0.104	0.001
노조역할기능(4)			0.076	0.011			0.064	0.026			0.045	0.134
노조역할기능(5)			0.166	0.000			0.349	0.000			0.146	0.000
노조역할기능(6)			0.049	0.046			0.073	0.002			0.065	0.010
Adj. Rsq	.041		.172		.053		.235		.038		.130	

<표 3-30>은 <표 3-29>의 각 항목들을 조직발전전망 관련 정책, 대외 연대사업 및 교육사업 관련 정책, 비정규 및 여성 노동자 보호 관련 정책으로 구분하여 묶은 후 이를 종속변수로 하여 인적 속성 및 기타 의견 및 태도와의 상관관계를 살펴본 것이다. 각 부문의 모형 I은 인적 속성만 투입하여 회귀분석을 실시한 결과인데, 조직발전전망과 관련된 정책들의 중요성에 대해서는 근속년수, 노조가입 시기, 노조지위 변수가 유의미한 차이를 보였다. 근속년수가 높을수록, 노동조합 가입이 오래되었을수록, 현직간부들이 그 중요도를 높게 평가하였다. 대외 연대사업 및 교육사업에 대해서는 직급, 근속, 소속기관 및 노조지위 변수가 유의미한 작용을 하는 것으로 나타났다. 직급이 낮을수록, 근속기간이 길수록, 현직 간부들이 그 중요도를 더 높게 평가하였으며, 선관위 조합원들이 그 중요도를 상대적으로 낮게 평가하였다. 비정규 및 여성 보호사업과 관련된 정책들에 대해서는 직급, 근속 및 노조지위 변수가 유의미한 영향을 미쳤다. 직급이 낮을수록, 근속년수가 길수록, 현직간부들이 그 중요도를 더 높이 평가하였다.

각 부문의 모형 II는 투입변수로 인적 속성에 더해서 노동조합의 목표, 역할과 기능에 대한 태도를 추가한 것이다. (1) 먼저 조직발전전망과 관련된 정책의 중요도 평가에 영향을 미친 변수는 노조가입 시기, 노조지위, 노동조합의 목표지향, 경제적 이익대변, 공직사회 부정부패 척결, 사회공공성 추구, 대외 연대사업, 단체행동 등의 변수였다. 노동조합의 목표지향이 정치사회적 개혁에 있다고 볼수록, 공무원의 이해관계 대변을 중시할수록, 공직사회 부정부패 척결을 중시할수록, 사회공공성 추구를 중시할수록, 노동조합의 대외 연대활동 그리고 집단행동

에 대해 긍정적으로 생각할수록 조직발전 전망 관련 정책의 중요성을 크게 보았다. 반면 노조가입 시기가 최근에 가까울수록 조직발전 전망 관련 정책의 중요성을 낮게 보았다. (2) 대외 연대사업 및 교육사업에 관한 정책의 중요도 평가에 영향을 미친 변수는 직급, 소속기관, 노조지위, 사회공공성 추구, 대외 연대사업, 단체행동 등의 변수였다. 사회공공성 추구를 중시할수록, 노동조합의 대외 연대활동 그리고 집단행동에 대해 긍정적으로 생각할수록 대외 연대사업 및 교육사업에 대한 정책에 무게를 더 두었다. 또한 직급이 낮을수록 그리고 현직 간부들이 대외 연대사업 및 교육사업을 중시하였다. 소속기관별로는 여타 조합원들보다 선관위 소속 조합원들이 대외 연대사업 및 교육사업의 중요성을 낮게 보았다. (3) 비정규 및 여성 보호 사업과 관련된 정책의 중요도 평가에 영향을 미친 변수는 직급, 노조지위, 대민행정서비스 개선, 공직사회 부정부패 일소, 대외 연대활동, 단체행동 등의 변수였다. 대민행정서비스의 개선을 중시할수록, 공직사회 부정부패 일소가 중요하다고 생각할수록, 대외 연대활동 및 집단행동에 대해서 적극적으로 평가할수록 비정규 및 여성 보호사업과 관련된 정책을 더 중요하게 생각하였다. 또한 직급이 낮을수록 비정규 및 여성 보호사업과 관련된 정책을 더 중요시하였다.

#### 4. 교육 사업 및 활동 평가

노동조합의 교육 사업은 크게 두 측면에서 접근될 수 있다. 하나는 조합원 및 간부의 교육 수요에 부응하기 위한 것이고, 다른 하나는 노동조합의 정체성 확립을 위해 조합원 및 간부가 갖추어야 할 원리와 그것을 실현하기 위한 다양한 상황조건에 맞는 방법을 공유하기 위한 것이다. 그런데, 전자에 중점을 두는 경우 교육 프로그램이 조직의 목표 그리고 역할과 기능에 대한 조합원들의 정체성, 동일시 정도를 강화하는 교육에서 벗어날 가능성이 있고, 후자에 중점을 두는 경우 현장의 요구와 동떨어진 내용으로 프로그램이 구성됨으로써 교육의 효과가 반감될 뿐만 아니라 조합원 및 간부들을 (교육의 주체로 설정하는 것이 아니라) 대상화할 우려가 있다. 이러한 상황에 처하지 않도록 교육 사업 및 활동이 추진되기 위해서는 그 두 측면이 서로 분리되어 있는 것이 아니라는 것을 항상 염두에 두

는 것이라 할 수 있다. 여기에서는 조합원들의 피교육 경험 실태와 수요를 살펴 보고, 특히 간부들을 대상으로 한 교육 프로그램 수요를 파악해보도록 한다.

## 1) 노동조합 교육 실태 및 평가

<표 3-31> 조합원 교육 경험 여부

항목	구분	있다		없다		통계량
		빈도	%	빈도	%	Chi-sq Sig.
성별	여성	570	48.8	598	51.2	.000
	남성	1,171	58.5	831	41.5	
연령대	20대	260	51.8	242	48.2	.070
	30대	699	53.5	608	46.5	
	40대	632	57.9	459	42.1	
	50대	138	54.5	115	45.5	
직급	6급	242	51.4	229	48.6	.001
	7급	684	56.8	520	43.2	
	8급	569	58.2	409	41.8	
	9급	210	47.7	230	52.3	
	10급	16	45.7	19	54.3	
직종	행정직	997	53.6	862	46.4	.289
	기술직	452	57.7	332	42.3	
	기능직	197	54.4	165	45.6	
	기타	80	56.3	62	43.7	
근속	5년차이하	503	53.3	441	46.7	.006
	10년차이하	179	57.0	135	43.0	
	15년차이하	304	51.7	284	48.3	
	20년차이하	486	60.1	322	39.9	
	20년차초과	247	52.2	226	47.8	
노조가입시기	2001년이전	301	61.1	192	38.9	.000
	2004년이전	517	62.4	312	37.6	
	2005년이후	487	49.1	505	50.9	
소속기관	중앙행정부처	33	31.7	71	68.3	.000
	광역자치단체	136	51.7	127	48.3	
	기초자치단체	1,463	58.8	1,023	41.2	
	선관위	93	32.5	193	67.5	
노조지위	평조합원	1,392	52.2	1,275	47.8	.000
	현직간부	253	74.6	86	25.4	
	전직간부	70	74.5	24	25.5	
	비조합원	12	25.5	35	74.5	

<표 3-31>은 인적 속성별로 조합원 교육을 받은 경험 유무를 살펴본 것이다. 전체적으로는 약 과반수 이상(54.9%)이 피교육 경험이 있는 것으로 나타났다. 그

런데 인적 속성별로 일정하게 차이를 보이고 있다.

우선 남성보다 여성의 피교육 경험이 적고, 직급별로는 하위직의 피교육 경험이 적다. 노조 가입시기별로는 2005년 이후 노조가입 조합원의 피교육 경험이 상대적으로 낮다. 소속기관별로는 중앙행정부처와 선관위 소속 조합원들의 피교육 경험이 매우 낮은데, 그 비중이 30%를 약간 상회하고 있는 수준이다.

<표 3-32> 노조 교육 시간 및 횟수의 충분도

항 목	불충분하다 ⇔ 충분하다						평균
	①	②	③	④	⑤	⑥	
(1) 간부 대상 교육	3.7%	11.8%	31.3%	37.1%	13.7%	2.4%	3.53
(2) 평조합원 대상 교육	6.2%	15.7%	33.7%	31.2%	10.9%	2.4%	3.32

<표 3-33> 노조 교육이 노조 활동 및 조직력 강화에 유의한 정도

무익하다 ⇔ 유의하다						평균
①	②	③	④	⑤	⑥	
1.1%	2.8%	12.7%	46.3%	28.4%	8.7%	4.24

먼저 지적되어야 할 것은 조합원 교육을 받은 경험이 없는 조합원의 비중이 과반수에 육박하고, 특히 노동조합 교육을 받은 적이 없는 전현직 간부들의 비중이 25%나 된다는 점이다. 이러한 사정은 <표 3-32>에서 볼 수 있듯이 노동조합 교육 시간 및 횟수에 대해 조합원들이 불충분하다고 생각하고 있는 비중이 높은 것으로 표출되고 있다. 노동조합 교육 시간 및 횟수에 대해서 5점 또는 6점으로 충분하다고 생각하는 조합원이 간부 대상 교육에 대해서는 16.1%, 평조합원 대상 교육에 대해서는 13.3%에 불과하다. 또 <표 3-33>에서 알 수 있듯이 노동조합 교육이 노조 활동 및 조직력 강화에 유의하다고 생각하다는 평가(5점 또는 6점)가 37.1%에 이르고 있다. 이는 조직 강화를 위해서 '반드시' 필요한 교육 사업이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 것을 간접적으로 보여준다.

## 2) 노동조합 교육 수요 실태

<표 3-34>는 조합원들의 노조 교육 내용에 대한 수요를 살펴본 것이다. 조합

원들이 가장 관심을 두고 있는 주제는 ‘행정조직 개편, 공무원 연금제도 개편 등 정부정책 변화에 대한 교육’이었으며 응답 비중은 48.3%로 매우 높았다. 또한 ‘임금, 노동시간, 고용안정, 노후대책 등 일상적 관심과 관련된 교육’이 32.0%로 두번째로 많았다. 반면, 노동조합의 사업 및 활동을 홍보하는 교육 그리고 비정규직 문제 등을 다루는 교육에 대한 관심은 매우 적었다. 임금 및 근로시간 등에 관한 교육내용에 대한 관심은 노동조합이 실시하는 교육에 대한 일반적인 수요를 표현하는 것이라고 한다면, 정부 정책 변화에 관한 교육에 보이는 관심은 현 시점에서 조합원들의 고용 및 경제적 안정 등에 직결되는 정부 정책들이 급격하게 변화하고 있는 상황을 반영한다고 할 수 있다.

<표 3-34> 평조합원 교육 주력 분야

구 분	빈도	%
(1) 노조의 운영 및 활동 상황을 홍보하는 교육	171	5.4
(2) 행정조직 개편, 공무원 연금제도 개편 등 정부정책 변화에 대한 교육	1,543	48.3
(3) 조합원의 노동자 의식 강화를 위한 노동소양 교육	319	10.0
(4) 임금, 노동시간, 고용안정, 노후대책 등 일상적 관심에 맞춘 교육	1022	32.0
(5) 비정규직 문제 등 흔히 조합원 사이에 논란거리 문제를 다루는 교육	55	1.7
(6) 건강, 교양, 문화, 취미활동 등 가벼운 주제의 교육	83	2.6
계	3,193	100.0

<표 3-35> 교육사업 활성화를 위해 필요한 사안

구 분	1순위 응답		중복 응답	
	빈도	%	빈도	%
(1) 기관 측의 협조	474	14.9	702	22.1
(2) 조합원의 열의	629	19.8	1,223	38.4
(3) 본조 및 본부의 적극적 지원	250	7.9	483	15.2
(4) 교육예산 확충	91	2.9	219	6.9
(5) 다양한 교육방법 개발	264	8.3	722	22.7
(6) 교육연수원 설립 및 운영	41	1.3	113	3.6
(7) 노조 간부 교육역량 강화	208	6.5	422	13.3
(8) 안정적 교육시간 확보	163	5.1	466	14.6
(9) 관심을 유도할 교육내용 및 프로그램 개발	1,063	33.4	1,950	61.3
계	3,183	100.0	6,300	197.9

<표 3-35>는 교육사업 활성화를 위해 필요한 것이 무엇인지에 대한 응답 결과를 정리한 것이다. 응답 비중이 가장 큰 항목은 ‘관심을 유도한 교육내용 및 프

로그래 개발'이었는데, 1순위 응답은 33.4%였고, 중복응답에서는 61.3%였다. 그 다음으로 많이 꼽은 것은 '조합원의 열의'였고, '기관 측의 협조'도 교육사업 활성화를 위해 필요한 사안으로 중요하게 꼽혔다.

<표 3-36> 노조간부로서의 역량 유지 및 강화 위한 추가 교육 필요성

필요 없다 ⇔ 필요하다						평균
①	②	③	④	⑤	⑥	
1.2%	-	6.5%	28.6%	39.9%	23.8%	4.78

<표 3-37> 노조 간부의 역량 유지 및 강화를 위한 교육 내용 선호도 (중복응답)

구 분	1순위 응답		중복 응답	
	빈도	%	빈도	%
(1) 노동법, 단체교섭 등 노조 활동 관련 각종 실무교육	141	42.0	198	58.9
(2) 정치경제 문제에 대한 분석 능력을 높일 수 있는 이론교육	68	20.2	121	36.0
(3) 노동자 계급의식 확보와 노동운동 전망 수립을 위한 사상교육	26	7.7	42	12.5
(4) 노동조합 활동가의 원칙과 자세를 가르치는 리더십 교육	62	18.5	164	48.8
(5) 대화능력 등 인간관계개선 및 인성개발을 촉진하는 교육	39	11.6	132	39.3
계	336	100.0	657	195.5

<표 3-36>과 <표 3-37>은 노조 간부들만을 대상으로 하여 교육 수요를 살펴본 것이다. 먼저 역량 유지 및 강화를 위한 추가 교육 필요성에 대해서 5점과 6점을 선택한 간부들이 전체의 63.7%에 이르고 있다. 선호하는 교육 내용으로는 1순위 응답에서는 '노조 활동 관련 각종 실무교육', '정치경제 문제의 분석 능력을 키우는 이론교육'이 많았고, 중복응답에서는 '실무교육' 및 '리더십 교육'을 많이 꼽았다.

추가 교육 수요가 이렇게 높은 것은 노조 간부들 중에서 아직 노조 교육을 받은 경험이 없는 간부들의 비중이 상당히 높은 것(약 25%)과 관련이 있고, 따라서 노동조합 활동 관련 실무교육에 대한 수요가 높게 나타난 것으로 해석될 수 있다. 간부들의 이러한 교육수요 실태를 반영한 간부 교육 프로그램의 추진이 절실한 상황이라고 할 수 있다.

## 5. 공무원노동조합운동의 발전 전망에 대한 인식 실태

### 1) 공무원노동조합운동에 대한 평가

조합원들의 공무원노동조합운동에 대한 평가는 전반적으로 긍정적인 것으로 나타났다(<표 3-38> 참조). 공무원의 권익향상 및 복지향상, 고용안정 등에 대해 노동조합의 기여도 평가가 상당히 긍정적으로 나타났으며, 노동조합 운영의 민주성, 노조에 대한 신뢰 수준도 상당히 높게 나타났다. 응답자의 1/3 이상이 이들 항목들에 대해 6점 이상의 높은 점수를 주었으며, 나머지 항목들에 대해서도 4점 이상의 긍정적 평가를 내린 응답자가 전체의 60% 이상이었다. 단, 조합원 전체의 이익을 위해서 개인의 이익을 희생한다거나 노조 전체의 이익을 위해서 지부의 이익을 희생할 수 있다는 항목에 대해서는 상대적으로 긍정적 평가가 약하였다. 전체 항목을 종합하여 계산한 평균값은 3.98로 매우 높게 나타났다.

<표 3-38> 공무원노동조합운동에 대한 평가

항 목	아니다 ⇔ 그렇다						평 균
	①	②	③	④	⑤	⑥	
(1) 공무원의 권익향상 및 복지향상에 기여하고 있다	1.2	4.0	13.0	40.2	32.4	9.2	4.26
	5.2		53.2		41.6		
(2) 공무원의 고용안정을 위해 기여하고 있다	1.4	5.0	17.0	41.4	28.3	6.9	4.11
	6.3		58.5		35.2		
(3) 공무원의 이익과 관련된 정부정책을 견제하고 있다	2.1	86.7	22.1	36.9	24.9	7.1	3.97
	8.9		59.1		32.1		
(4) 노조 조직을 민주적으로 운영하고 있다	1.1	3.4	16.4	45.3	27.4	6.5	4.14
	4.5		61.6		33.9		
(5) 공무원의 사회경제적 지위 개선에 기여하고 있다	1.8	5.8	22.2	39.8	25.2	5.1	3.96
	7.6		62.1		30.3		
(6) 공직사회의 부정부패 척결에 기여하고 있다	1.9	6.8	23.8	38.1	23.9	5.4	3.92
	8.7		61.9		29.4		
(7) 노조 활동에 필요한 전문적 능력을 갖추고 있다	1.6	6.6	27.3	40.4	20.5	3.6	3.82
	8.3		67.6		24.1		
(8) 조합원 전체이익을 위해 내 이익을 희생할 수 있다	2.9	7.2	23.9	39.9	21.6	4.6	3.84
	10.1		63.8		26.2		
(9) 노조 전체이익을 위해 지부의 이익을 희생할 수 있다	2.9	6.9	25.5	40.7	20.1	4.0	3.80
	9.8		66.1		24.0		
(10) 노조가 현재 보여주는 활동 모습에 만족한다	3.0	8.4	25.1	37.9	21.1	4.6	3.80
	11.3		63.0		25.7		
(11) 나는 노조를 신뢰한다	2.1	5.1	16.4	37.8	27.9	10.7	4.16
	7.2		54.2		38.6		

<표 3-39> 주요 속성별 공무원노조운동에 대한 평가 비교 (회귀분석)

투입변수	I			II			III		
	B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.
상수(C)	4.124		0.000	3.064		0.000	0.867		0.000
성별더미	0.066	0.039	0.120	0.068	0.040	0.106	-0.001	-0.001	0.974
연령	-0.012	-0.110	0.046	-0.010	-0.099	0.067	-0.006	-0.055	0.198
7급더미	0.051	0.030	0.451	0.010	0.006	0.886	-0.035	-0.021	0.501
8급더미	0.066	0.040	0.467	0.008	0.005	0.926	-0.042	-0.025	0.559
9급더미	0.193	0.092	0.077	0.139	0.067	0.197	0.045	0.022	0.603
기술더미	0.099	0.055	0.015	0.092	0.052	0.020	0.035	0.020	0.257
기능더미	-0.200	-0.069	0.010	-0.129	-0.045	0.093	-0.153	-0.051	0.015
근속년차	0.014	0.135	0.017	0.012	0.113	0.041	0.005	0.044	0.319
노조가입 04년전	-0.089	-0.053	0.072	-0.091	-0.055	0.061	-0.085	-0.052	0.026
노조가입 05년후	-0.156	-0.096	0.005	-0.145	-0.091	0.008	-0.120	-0.075	0.005
광역더미	-0.005	-0.002	0.961	0.007	0.002	0.949	-0.029	-0.010	0.726
기초더미	0.090	0.048	0.339	0.124	0.066	0.171	0.008	0.004	0.908
선관위더미	-0.229	-0.088	0.034	-0.170	-0.065	0.105	-0.109	-0.041	0.179
현직간부더미	0.454	0.185	0.000	0.377	0.156	0.000	0.064	0.026	0.183
전직간부더미	0.149	0.032	0.141	0.050	0.011	0.626	0.160	0.035	0.045
노조목표(1)				0.007	0.015	0.513	-0.001	-0.002	0.917
노조목표(2)				0.000	0.000	0.998	-0.011	-0.025	0.147
노조역할기능(1)				0.044	0.058	0.018	-0.008	-0.011	0.589
노조역할기능(2)				0.058	0.084	0.002	0.033	0.047	0.031
노조역할기능(3)				0.020	0.027	0.380	-0.014	-0.020	0.432
노조역할기능(4)				0.032	0.046	0.138	0.000	0.000	0.991
노조역할기능(5)				0.083	0.146	0.000	0.001	0.001	0.959
노조역할기능(6)				-0.008	-0.014	0.582	0.005	0.009	0.656
수동적 참여							-0.006	-0.007	0.757
능동적 참여							0.019	0.026	0.325
소통기회및인지도							-0.050	-0.061	0.030
신속정확신뢰도							0.088	0.102	0.000
소통공개성							0.011	0.012	0.494
상향소통정도							0.020	0.024	0.357
본조간부평가							0.084	0.087	0.018
본부간부평가							0.110	0.119	0.003
지부간부평가							0.005	0.006	0.848
본조활동평가							0.065	0.072	0.048
본부활동평가							0.031	0.035	0.379
지부활동평가							0.149	0.188	0.000
재정운용평가							0.212	0.253	0.000
조직발전정책							0.065	0.065	0.018
대외연대교육사업							0.031	0.036	0.196
비정규여성보호							0.016	0.019	0.428
Adj. Rsq	.060			.122			.606		

<표 3-39>는 공무원노동조합운동에 대한 평가를 주요 속성별로 살펴보기 위해 회귀분석을 실시한 것이다. 모형 I 은 인적속성만 투입변수로 하였으며 모형 II는 노동조합의 목표와 역할 및 기능에 대한 태도를 투입변수로 더하였고, 모형 III은 기타 조합원들의 태도를 투입변수로 추가하여 계산한 결과이다.

인적 속성만을 투입변수로 한 모형 I 을 보면, 공무원노동조합운동에 대한 평가는 연령, 직종, 근속, 노조가입시기, 소속기관, 노조지위에서 차이를 보였다. 연령이 높을수록 공무원노동조합운동에 대한 평가가 덜 긍정적이었으며, 행정직종을 기준으로 기술직종은 더, 기능직종은 덜 긍정적이었고, 근속년수가 높을수록 긍정적이었고, 노조가입시기가 늦을수록 덜 긍정적이었으며, 여타 기관 소속 조합원들보다 선관위 소속 조합원들의 평가가 덜 긍정적이고, 현직간부들이 더 긍정적으로 평가하였다. 모형 II에서 추가된 변수들만 살펴보면, 노동조합의 목표에 관한 입장은 공무원노조운동 평가에 영향을 미치지 않았지만, 공무원들의 이해관계 대변, 대민서비스 향상, 대외협력 사업에 대한 긍정적인 입장을 취할수록 공무원노조운동 평가에 더 긍정적이었다. 또한 모형 III을 보면, 의사소통에 대한 평가, 각급 간부 및 노조활동 평가, 재정운용에 대한 평가, 조직발전정책 평가 등이 공무원노조운동에 대한 평가와 밀접히 관련되어 있음을 확인할 수 있다.

## 2) 노조의 간부 층원 역량

<표3-40> 노조 간부 역할을 맡을 의사 여부

항목	구분	있다		없다		통계량 Chi-sq Sig.
		빈도	%	빈도	%	
성별	여성	104	8.8	1,081	91.2	.000
	남성	535	26.7	1,472	73.3	
연령대	20대	44	8.6	467	91.4	.000
	30대	207	15.7	1,111	84.3	
	40대	305	28.0	783	72.0	
	50대	79	30.7	178	69.3	
직급	6급	140	30.2	324	69.8	.000
	7급	276	22.8	932	77.2	
	8급	152	15.2	845	84.8	
	9급	57	12.7	391	87.3	
	10급	4	11.8	30	88.2	
직종	행정직	375	20.0	1,499	80.0	.666
	기술직	154	19.5	635	80.5	
	기능직	78	21.5	284	78.5	
	기타	24	16.8	119	83.2	
근속	5년차이하	110	11.5	846	88.5	.000
	10년차이하	56	17.3	267	82.7	
	15년차이하	121	20.3	474	79.7	
	20년차이하	202	25.1	603	74.9	

	20년차초과	134	28.6	334	71.4	
노조가입시기	2001년이전	129	25.8	371	74.2	.000
	2004년이전	197	23.8	631	76.2	
	2005년이후	172	17.1	831	82.9	
소속기관	중앙행정부처	34	32.7	70	67.3	.000
	광역자치단체	33	12.2	237	87.8	
	기초자치단체	489	19.5	2,013	80.5	
	선관위	71	25.1	212	74.9	
노조지위	평조합원	380	14.1	2,312	85.9	.000
	현직간부	205	61.4	129	38.6	
	전직간부	38	39.2	59	60.8	
	비조합원	7	15.2	39	84.8	

<표3-41> 노조간부 역할을 맡을 의사가 없는 이유

구 분	빈도	%
(1) 시간이 없어서	334	13.2
(2) 노조 활동이 마음에 들지 않아서	156	6.1
(3) 나의 발전에 도움이 되지 않으므로	93	3.7
(4) 능력이 부족하다고 생각해서	1,540	60.7
(5) 인사, 승진 등에서 불이익을 당할까봐	95	3.7
(6) 기타	319	12.6
계	2,537	100.0

<표 3-40>과 <표 3-41>은 노동조합 간부 역할을 담당할 생각이 있는지 여부를 살펴본 것이다. 먼저 노조간부 역할 담당 의사 유무를 보면, 전체적으로 20.1%의 조합원이 노동조합 간부 역할을 담당할 의사가 있음을 밝혔다. 그런데 인적 속성별로 다양한 차이를 보였다. 먼저 남성에 비해서 여성의 비중은 매우 낮아서 8.8%에 불과하였고, 연령대가 높고 근속기간이 길수록 간부를 담당할 의사가 높았다. 직급이 높을수록 노조간부 역할을 담당할 의사가 많은 것으로 나타났고, 직종별 차이는 없었다. 노조가입시기가 오래되었을수록 간부 담당 의사가 많았고, 광역 및 기초자치단체보다는 중앙행정부처 및 선관위 소속 조합원들 중에서 노조 간부를 담당하겠다는 의사가 상대적으로 많았다. 현직 간부의 경우 약 60% 이상이 노조 간부 역할을 맡을 의사를 표시하였으나 전직 간부들은 그 분포가 반대로 나타났다.

노조간부 역할을 맡을 의사가 없다고 한 경우 그 이유로는 '능력 부족'이 가장 많았다. 도움이 되지 않는다거나 인사 승진 문제 등 개인적 불이익을 사유로 하는 응답은 매우 적었다. 따라서 노조 간부로서의 능력을 갖추도록 다양한 교육

기회를 제공할 경우 간부 역할을 담당할 의사가 높아질 것으로 기대된다. 그 경우 전반적으로 조합원들의 노조활동 활성화 효과도 같이 기대할 수 있을 것이다.

전반적으로 공무원 집단의 교육수준이 높다는 점은 '능력 부족'을 상쇄할 가능성을 높인다고 할 수 있다. 다양한 교육 프로그램을 통해서 기존 간부역량을 강화하고 잠재적 간부역량을 확대할 필요가 있다.

### 3) 공무원노동조합운동의 조직 전망 : 통합, 상급단체, 정치활동 문제

공무원노동조합운동은 짧은 기간 동안 통합과 분열을 겪어왔지만, 공무원 집단의 통합력은 매우 강한 편이다. 특히 공무원노동조합의 분열은 노조운동의 역량을 약화시켜왔다는 자각 수준이 높은 것은 공무원노동조합들의 통합 가능성을 높이는 요인으로 작용하고 있다고 하겠다. 반면 공무원노동조합운동의 목표지향 및 활동 방식에 대한 이견이 통합을 저해하는 주된 요인이었다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 공무원노동조합의 통합 문제에 대한 조합원들의 입장을 살펴보았다.

<표 3-42> 조직 통합 필요성에 대한 의견

전혀 아니다 ⇔ 정말 그렇다						평균
①	②	③	④	⑤	⑥	
.6	1.8	7.8	28.3	31.6	30.0	4.78
2.4%		36.1%		61.6%		

공무원노동조합의 통합이 필요 없다는 의견은 극소수에 불과하였다. 반면 정말 필요하다는 의견(5점 이상)은 61.6%에 이르고 있다. 평균 점수도 매우 높아서 4.78점을 보이고 있다. 한편으로는 거의 동일한 특성을 지닌 조직의 분열을 거쳤고 또한 그것의 부정적 효과를 경험하였다는 것, 다른 한편으로 새로운 조직 결성 과정에서 여타 조직과의 통합 및 그 긍정적 효과를 경험하였다는 것이 조합원들의 조직 통합에 대한 필요성 자각을 더욱 크게 했을 것이라고 볼 수 있다. 이러한 사정은 공무원 노조의 통합 방식에 대한 의견에서도 확인할 수 있다.

<표 3-43> 공무원 노조의 통합 방식

느슨한 협의체 조직 ⇔ 강력하게 통합된 단일노조						평균
①	②	③	④	⑤	⑥	
.7	2.3	8.5	26.1	28.6	33.7	4.81
3.0%		34.6%		62.3%		

<표 3-44> 민주공무원노조가 다른 노조와 통합하는 경우 통합 대상

구 분	빈도	%
(1) '통합공무원노동조합설립준비위원회(통합준비위원회)' (공노총 등 공무원노조 통합논의 조직) 소속 노조	336	11.1
(2) 전국공무원노조	900	29.6
(3) 전국공무원노조와 '통합공무원노조설립준비위원회' 소속 노조 모두 (공무원노조 전체)	1803	59.3
계	3039	100.0

<표 3-43>과 <표 3-44>는 공무원 노조의 통합 방식에 대한 조합원들의 입장을 보여준다. 한편으로는 강력하게 통합된 단일노조 형식의 통합을 선호하는 입장이 대다수이고, 또한 특정 공무원노조 조직과의 통합보다는 전체 공무원들을 하나의 조직으로 묶는 방식의 통합을 선호하는 입장이 대다수이다. <표 3-43>은 강력하게 통합된 단일노조를 선호하는 입장이 전체의 약 90% 가까이에 이르고 있음을 알 수 있고, 평균 점수도 4.81로 매우 높다. <표 3-44>는 전국공무원노조와의 재통합을 선호하는 입장이 전국공무원노조를 배제한 통합을 선호하는 입장보다 많지만, 이들 입장이 상대적으로 소수라는 점을 고려하면, 이러한 결과는 공무원 전체의 조직적 통합을 선호하는 입장이 강하기 때문인 것으로 짐작할 수 있다.

<표 3-45> 민주공무원노조의 상급단체 선호

구 분	빈도	%
(1) 민주노총	751	24.1
(2) 한국노총	137	4.4
(3) 중립적 위치를 고수해야 한다	824	26.4
(4) 독자적인 별도의 (공무원)노총을 건설해야 한다	1,405	45.1
계	3,117	100.0

현재 민주공무원노조는 형식적으로는 상급단체를 두고 있지 않은 상태이다.

민주공무원노조는 결성과정에서 민주노총을 상급단체로 설정하였으나 민주노총의 거부로 상급단체를 두지 못하고 있다. 하지만 부산, 전남 등 대다수의 지역본부들은 민주노총의 투쟁 및 연대 활동에 공동 보조를 취하고 있어 내용적으로는 민주노총이 상급단체라 할 수 있다.

<표 3-45>는 민주공무원노조 조합원들의 조직전망에 대한 선호를 보여준다. 민주공무원노조 결성과정에서 표출된 민주노총과의 조직 관계의 미정립, 민주노총의 공무원노조에 대한 애매한 태도 등은 기층 조합원의 민주노총에의 조직 선호도를 축소시킨 것으로 보인다. 다른 한편으로는 공무원노동조합의 독자성을 유지하고자 하는 특성은 양 노총으로부터의 거리 두기나 별도의 노총 설립의 필요성으로 표출되고 있다. 이상과 같은 조합원 응답 결과는 앞으로 '공무원노조'의 통합을 통한 '민주노총' 가입을 둘러싸고 조직 내 갈등으로 표출될 수도 있다. 민간부문과 공공부문의 연대, 민주노조운동의 역사성과 조직 대표성 강화의 입장에서 '민주노총'에 보다 적극적인 교육과 홍보활동이 필요하다 할 것이다.

<표 3-46> 공무원 및 공무원노조의 정치활동에 대한 태도

구 분	반대한다 ⇔ 찬성한다						평균
	①	②	③	④	⑤	⑥	
공무원 개인의 정치활동 (정당가입 등)	17.7	19.9	19.6	17.4	15.2	10.2	3.23
	37.6%		37.0%		25.4%		
공무원 노조(조직)의 정치활동 (특정정당지지 등)	18.9	21.2	19.2	16.9	14.2	9.6	3.15
	40.0%		36.2%		23.8%		

<표 3-47> 정당들에 대한 태도

구 분	진보정당이라 생각하는 당 (모두 선택)		지지하는 정당	
	빈도	%	빈도	%
(1) 한나라당	75	2.4	141	4.5
(2) 통합민주당	375	12.1	358	11.5
(3) 친박연대	108	3.5	105	3.4
(4) 자유선진당	140	4.5	62	2.0
(5) 창조한국당	512	16.5	150	4.8
(6) 민주노동당	1,735	55.8	563	18.0
(7) 진보신당	1,241	39.9	251	8.0
(8) 한국사회당	188	6.0	12	.4
(9) 기타	40	1.3	53	1.7
(10) 없다	793	25.5	1,431	45.8
계	5,207	167.5	3,126	100.0

<표 3-46> 및 <표 3-47>은 조합원들의 정치활동 및 노조-정당 관계에 대한 태도를 요약한 것이다. <표 3-46>을 보면, 민주공무원노조 조합원들이 공무원 개인 및 공무원 조직(노조)의 정치활동에 대해 일정한 거리를 두고자 하는 경향이 존재함을 확인 할 수 있다. 정당 가입 등 공무원 개인의 정치활동에 대해서는 57.2%가 반대 입장을 취하고 있고, 특정 정당지지 등 공무원 조직의 정치활동에 대해서도 59.2%가 반대 입장을 취하고 있다. 그동안 전국공무원노조 시기부터 민주공무원노조는 민주노동당에 대한 배타적 지지 입장을 취하는 등 공무원의 정치적 자유와 공무에서의 중립성을 분리하고, 공무원의 정치적 자유 보장을 주장하여 왔다. 하지만 응답 결과는 조합원들의 입장이 기존의 조직 입장과 일정한 거리가 있는 것으로 나타났다. 즉, 공무원과 공무원노조의 정치활동에 대한 의미와 필요성이 아직 내면화되지 않은 한계를 보여주고 있다고 평가 할 수 있다. 여기에는 수 십년 동안 강요되어 왔던 '정치적 중립'의 왜곡된 고정관념도 크게 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

현존 정당정치 구조에 대한 조합원들의 태도는 <표 3-47>과 같다. 조합원들의 다수는 민주노동당 및 진보신당이 '진보 정당'이라는 평가를 하고 있으며, 지지하는 정당으로 민주노동당(18.0%)과 진보신당(8.0%)을 꼽은 조합원은 26%로 가장 높다<sup>67)</sup>. 민주공무원노조의 조합원들은 '공무원노조'의 목표 실현을 위해서는 공직사회 내부의 개혁과 함께 이를 실질적으로 추동할 수 있는 정치 환경의 근본적 변화와 함께 '진보 정치'의 활성화를 강력하게 요구하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3-48> 공무원노동조합법의 개정에 대한 의견

구 분	빈도	%
(1) 현행 법률로도 충분하다	125	3.9
(2) 조합가입대상, 전임자인정 등 단결권이 보장되면 충분하다	244	7.7
(3) 단결권과 함께 교섭의제 범위 확대 등 단체교섭권이 보장되면 충분하다	796	25.1
(4) 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동3권이 완전히 보장되어야 한다	2,010	63.3
계	3,175	100.0

67) 물론 '지지하는 정당이 없다'는 응답이 45.8%로 가장 높아 일반 국민들의 현존 정치세력에 대한 불만과 동일한 비중을 보여주고 있다.

<표 3-49> 공무원 구조조정, 연금제도 개편 등에 대한 노동조합 대응 방법

구 분	빈도	%
(1) 정부의 정책을 수용하여야 한다	43	1.4
(2) 대폭 양보하는 수준에서라도 타협하여 최악의 상황을 피해야 한다	249	7.8
(3) 약간 양보하는 수준에서 타협해야 한다	1,702	53.5
(4) 파업 등 단체행동을 통해서라도 막아야 한다	1,190	37.4
계	3,184	100.0

<표 3-48>과 <표 3-49>는 공무원 노사관계에 대한 정부 정책 및 쟁점과 관련하여 조합원들의 입장을 살펴본 것이다. 우선 공무원의 노동3권 문제에 대해서 조합원의 다수가 노동3권 완전 보장 입장을 취하고 있다. 현행 법률을 인정하는 입장은 극소수에 불과하다. 따라서 조직적으로 공무원노조법 개정을 시도하는 다양한 활동의 기본 동력은 최소한 확보된 셈이라고 볼 수 있다. 하지만 개정 방향 및 수위, 그리고 노조의 대응 방식에 대해서는 아직 논란의 여지가 있다. <표 3-49>에서 볼 수 있듯이 공무원 구조조정, 연금제도 개편 등 조합원들의 노동생활의 질을 저하시킬 가능성이 큰 제도 정책 변화에 대한 노조의 대응 방식에 대해서 조합원 다수가 여전히 신중한 입장을 취하고 있다. 단체행동(37.4%)보다는 일정한 양보와 타협(53.5%) 입장이 많다. 따라서 노동3권 완전확보를 위한 단체행동을 선호하는 입장은 제도 정책 변화를 위한 단체행동 선호 입장보다 약할 것으로 판단된다. 이러한 사정도 노조 지도부가 관련 정책 방침을 수립할 때 신중하게 고려하여야 할 것이다.

#### 4) 공무원노조운동의 조직 전망 : 권한 집중 및 분산, 조직 갈등 및 협력

민주공무원노조는 규약상 매우 강력한 중앙집중적 조직을 지향하고 있다. 특히 본부의 권한이 매우 강하게 설정되어 있다. 하지만 실제로는 규약만큼 권한의 중앙집중이 이루어지지는 못하고 있는 것이 현실이다. 본조 차원에서는 강력한 중앙집중을 전제로 한 조직 운영을 피할 것이지만 지부 차원에서는 다양한 형태의 자율성을 보장받기를 원할 것이다. 하지만 이것은 전국 단위의 조직이라면 모두 안고 있는 문제이며, 따라서 중층적 구조에 적합한 권한의 집중과 분산을 확보하는 식으로 해결되어야 한다.

<표 3-50> 민주공무원노조 각급 조직 중 권한 확대가 필요한 수준

구 분	빈도	%
(1) '본조'의 권한이 더욱 커져야 한다	1,010	32.5
(2) '본부'의 권한이 더 커져야 한다	663	21.3
(3) '지부'의 권한이 더 커져야 한다	1,438	46.2
계	3,111	100.0

<표 3-50>은 지부의 권한 강화 입장보다 본조 및 본부 권한 강화 입장이 더 많은 것을 보여준다. 하지만 지부 권한이 강화되어야 한다는 입장이 46.2%로 그 비중이 매우 높다. 이러한 상태에서 강력한 조직을 만들기 위해 권한의 더 많은 중앙집중이 필요하다는 주장을 내세우는 것은 불필요한 논란을 불러일으킬 수 있다. 먼저 노조 규약의 정당성에 대한 토론이 우선되어야 한다. 권한의 중앙집중 또는 지역분산의 요구가 규약의 내용 및 그 정당성과 무관하게 표출될 경우 불필요한 내부 갈등이 전개될 가능성이 크기 때문이다.

위에서 살펴보았듯이 전반적으로 민주공무원노조 조합원들이 강력하게 통합된 조직을 요구하고 있다는 점은 지부의 권한 강화 요구를 조직 역량의 분산으로 해석할 필요가 없다는 논리의 근거로 삼기에 충분하다고 할 수 있다. 따라서 조직의 중층구조에 합당한 권한 범위의 확정을 위한 지속적인 토론과 소통이 필요하다고 할 것이다.

<표 3-51> 노동조합 내부의 갈등과 협력에 대한 의견

항 목	아니다 ⇔ 그렇다						평균
	①	②	③	④	⑤	⑥	
(1) 노동조합을 지지하는 조합원과 정부(기관장)의 입장을 지지하는 조합원으로 나뉘어져 있다	7.8	17.0	29.3	31.0	11.0	4.0	3.32
(2) 집행부의 입장에 반대하는 대의원들이 늘 있다.	3.0	12.4	31.0	36.8	13.2	3.6	3.56
(3) 집행부가 특정 개인이나 집단(계파)과 친하거나 협력적인 경우가 많다	4.9	15.5	33.5	31.4	11.8	2.9	3.38
(4) 노조 활동을 둘러싸고 의견이 잘 모아지지 않는 편이다	3.5	15.8	34.1	31.5	12.4	2.8	3.42
(5) 집행부의 입장에 반대하는 조합원들이 많다	4.1	16.9	37.7	29.3	10.0	2.0	3.30
(6) 충분히 논의를 통해 결정할 수 있는 것에 대해서도 반대를 위한 반대를 하는 경우가 있다	5.8	16.8	33.8	32.5	9.3	1.8	3.28
(7) 의견이 다르더라도 결정된 것에 대해서는 승복하고 함께 하는 분위기가 형성되어 있다	2.0	6.5	25.5	42.0	19.3	4.6	3.84

(8) 노조 내부의 계파들 간의 경쟁이나 갈등 정도가 심하다	8.0	20.1	38.3	23.8	7.5	2.3	3.09
(9) 노조 내부의 갈등에는 사용자(정부 또는 기관) 측이 개입되어 있는 경우가 많다	6.0	15.1	33.7	32.1	10.9	2.2	3.33
(10) 대의원들 사이에 노조 활동을 둘러싼 경쟁이나 갈등의 정도가 크다	8.7	21.6	37.3	24.7	6.2	1.4	3.03

<표 3-51>은 민주공무원노조 내부의 조직 갈등이나 협력 및 소통 상태에 대한 조합원들의 의견을 정리한 것이다. 전반적으로 조합원들은 조직 내부의 갈등 정도가 약한 것으로 판단하는 것으로 보인다. 한편으로 상대적으로 아직 신생 조직이라는 점은 내부 갈등 수준이 약한 것을 설명할 수 있지만, 다른 한편으로 조직이 결성되고 규모가 확대되는 과정에서 내부 갈등 및 이질성 확대의 가능성이 있음에도 불구하고 내부 갈등 수준이 약하다는 평가는 조직의 통합력을 전망하는 측면에서는 긍정적이라고 볼 수 있다. 어느 조직이든지 갈등은 존재하기 마련이지만, 그 정도와 소통 및 협력 가능성이 더 중요하다고 한다면, 민주공무원노조는 이 문제에 관해서 긍정적인 전망을 할 수 있을 것으로 보인다.

## 5) 민주공무원노조 조합원들의 정치사회적 의식 및 태도

마지막으로 민주공무원노조 조합원들의 정치사회적 의식 및 태도를 살펴보았다. <표 3-52>의 각 항목들은 노동자 정체성 및 계급의식에 관한 것, 정부 및 기업에 대한 비판 의식에 관한 것, 노동자 및 노동조합의 사회참여에 대한 태도에 관한 것, 사회통합 및 지위역할 인식에 관한 것 등으로 구성되어 있다.

<표 3-52> 조합원의 정치사회적 의식 및 태도

항 목	그렇다 ⇔ 아니다						평균
	①	②	③	④	⑤	⑥	
(1) 나는 노동자다	39.4	24.7	18.0	8.6	5.9	3.5	2.3
(2) 개인의 이익보다는 조합원 전체의 이익이 중요하다	19.7	23.7	28.4	17.8	7.6	2.9	2.8
(3) 내가 조합원이라는 것이 자랑스럽다	16.0	21.5	34.2	19.8	6.4	2.1	2.9
(4) 생산직도 사무직도 모두 노동자다	38.7	26.9	19.6	7.2	4.7	2.8	2.2
(5) 공무원과 민간부문 노동자의 이익은 서로 같다	22.9	21.3	21.1	19.1	10.7	4.9	2.9
(6) 기업인들은 노동자의 희생으로 부를 축적하였다	20.1	23.4	26.0	18.6	8.4	3.6	2.8
(7) 정부는 기업인들의 이익만을 옹호한다	18.8	23.4	26.2	20.5	7.8	3.4	2.9
(8) 기업주와 노동자는 한 가족이다	19.1	20.3	23.6	18.3	12.0	6.7	3.0
(9) 임금이 오르면 국제경쟁력이 약화된다	5.0	9.0	18.7	27.5	25.1	14.7	4.0

(10) 노동조합도 경영에 참가해야 한다	13.5	20.3	29.5	21.5	10.5	4.7	3.1
(11) 정부 정책 결정과정에서 노동조합이 참가해야 한다	19.0	24.9	30.7	14.9	7.3	3.2	2.8
(12) 노동자가 잘 살기 위해서는 사회가 근본적으로 바뀌어야 한다	23.5	24.7	27.7	15.3	6.3	2.5	2.6
(13) 기업의 이윤은 사회에 환원되어야 한다	37.1	26.7	20.5	8.1	4.9	2.8	2.3
(14) 통일은 나라의 발전을 위해서 반드시 필요하다	32.8	21.0	22.0	13.3	6.6	4.2	2.5
(15) 공무원은 지위 상하를 불문하고 공직 업무에서 정치적 중립을 엄정하게 준수하여야 한다	31.3	20.4	21.4	13.4	7.7	5.7	2.6
(16) '촛불시위'는 국민 권리의 정당한 표현이다	40.8	21.6	18.8	9.0	5.5	4.4	2.3
(17) 민주공무원노조의 '광우병 소고기 반대' 지침에 찬성한다	38.2	21.0	19.2	9.6	5.9	6.0	2.4

<표 3-52>의 항목 (1), (2), (3), (4), (5)은 노동자 정체성 및 계급의식에 관한 것들로서, 전반적으로 조합원들의 노동자로서 정체성 및 계급의식은 강한 편에 속한다고 볼 수 있다. 각 항목의 점수가 3점 미만으로 매우 낮았다. 항목 (6), (7), (9), (16), (17)은 정부 및 기업에 대한 비판 의식에 관한 것들인데, 조합원들의 정부 및 기업에 대한 비판 의식의 정도가 매우 강한 것으로 나타났다. 특히 '지배적인 이데올로기'에 해당한다고 볼 수 있는 진술인 '임금이 오르면 국제경쟁력이 약화된다'에 대해서 부정적인 태도가 강하다는 점은 조합원들이 '지배 이데올로기'로부터 일정하게 자유롭다는 것을 보여준다. 항목 (10), (11), (12)는 노동자 및 노동조합의 사회참여에 대한 태도와 관련된 것이라고 할 수 있는데, 이 측면에서도 참여에 대한 정당성 동의 정도가 매우 높다고 할 수 있다. 마지막으로 항목 (8), (13), (14), (15)은 사회통합 및 지위역할 인식에 관한 것이라고 할 수 있는데, 이에 대한 점수도 대체적으로 긍정적이었다.

## 6. 요약 및 결론

### 1) 공무원노동조합의 목표, 역할 및 기능

노동조합의 목표, 역할 및 기능의 문제는 한편으로 가치 규범의 측면에서 접근될 수도 있고 다른 한편으로 조합원의 의식 실태 측면에서 접근될 수 있다. 가치 규범의 측면에서 접근할 경우에는 가치 규범의 다원성이라는 근본적인 문제에 부딪히게 되고, 결국 조직적 선택의 문제로 귀결되기 쉽다. 다른 한편 조합원의 의식 실태 측면에서 접근하는 경우에는 정태적인 분석의 위험성이 있고 또한

노동조합 정책 및 사업이 보수주의적으로 구성될 가능성이 높다. 그렇지만, 노동조합의 조직진단의 기준을 어떻게 설정하더라도, 중요한 것은 노동조합 리더십(지도부)의 선택 및 구성원들의 동의가 어떻게 서로 유기적으로 엮히는가 하는 점이라고 하겠다.

일단 가치 및 규범 문제는 조직의 강령 및 규약을 그 준거로 하는 것이 합리적이다. 하지만 조직의 강령 및 규약은 정치사회적 조건의 변화에 대응하여 일정한 수준에서 유연하게 적용되어야 하고 경우에 따라서는 (그 자체가) 변경될 수도 있다. 이 점에 대한 조합원들의 동의는 노동조합운동 발전의 초석이라고 할 수 있다.

분석 결과, 민주공무원노조 조합원들은 그동안 조직이 공무원노동조합의 목표, 역할 및 기능으로 대내외에 공표하였던 조직의 정체성에 대해 상당한 수준의 동의를 표하고 있다. 이것은 민주공무원노조가 조직의 정체성 측면에서 조합원들 사이의 동질감이 매우 높다는 것을 보여준다는 점에서 매우 긍정적이다. 조직의 노선(활동 방식)에 대해서는 이견의 여지가 없지 않다. 이 점은 공무원노동조합의 목표로 정치사회적 개혁보다는 경제적 지위 향상을 꼽는 조합원이 더 많았다는 것과는 관련된다고 할 것이다. 하지만 경제적 지위 향상 및 정치사회적 개혁이 서로 불가분의 관계에 있다는 점을 조합원들이 인정하고 있다고 볼 때, 리더십 차원에서 환경 조건에 부합하는 조직 방침을 결정하는 과정을 적절하게 밟을 수 있다면 크게 문제될 것으로 보이지는 않는다.

## 2) 조직구조 및 운영

조합원들의 조직구조 및 운영 전반에 대한 평가는 호의적인 편이다. 하지만, 대체적으로 노동조합 지위에 따라서 호의적 평가의 정도가 유의미한 차이를 나타내고 있어서 (현직 간부들의 평가가 평조합원 및 전직 간부의 평가보다 상대적으로 더 호의적) 간부 집단과 평조합원 집단 사이의 인식 차이가 일정하게 드러나고 있다. 조합원들의 간부들에 대한 신뢰 수준이 매우 높다는 점에 비추어볼 때 이는 크게 우려할 정도는 아니지만, 조직의 정책 및 활동 방침을 결정하는 과정에서 유념해야 할 부분이라고 판단된다. 그런데, 본조 및 본부 간부들에 대한 신뢰 정도가 지부 간부들에 대한 신뢰 정도보다 유의미하게 낮게 나타나고 있는데, 이 점은 조직의 분권화 문제가 쟁점이 될 경우 본조의 리더십보다는 지부의

리더십이 강하게 작용할 가능성도 없지 않다.

조합원들의 조직 운영에 대한 참여는 능동적, 적극적이라기보다는 수동적, 소극적이다. 조합원들은 노조 리더십이 주도하는 활동에 대해서는 참여도가 높은 반면 노동조합 리더십을 형성하는 과정에 대한 참여도는 낮은 편이다. 결과적으로 이러한 상황은 지도부의 상황 판단 및 그에 맞는 적절한 활동 방침이 중요하다는 '당연한' 사실을 더욱 분명하게 함으로써 오히려 지도부의 부담이 상대적으로 더 커지는 부정적인 결과로 이어질 수 있다. 결국 조합원들이 '리더십' 형성에 적극적으로 개입할 수 있도록 다양한 장치가 마련되어야 하는데, 이는 노동조합 일상활동의 활성화를 통해서만 가능할 것이다.

조직 내 의사소통 전반에 대한 평가는 하위 분야별로 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 엇갈렸다. 의사소통에 참여할 기회 및 노동조합 활동 내용에 대한 인지 정도, 의사소통의 공개성(폐쇄성) 등의 문제에 대해서는 부정적인 평가가 많은 반면, 노동조합 활동 관련 정보의 신속, 정확한 전달 여부와 신뢰 정도, 조합원의 의견이 상향 반영되는 정도 등의 문제에 대해서는 긍정적인 평가가 많았다. 이것은 한편으로 조합원들이 자발적으로 조합 활동에 주인으로서 참여할 필요가 있다는 것을 의미하기도 하지만, 다른 한편으로는 의사소통의 공개성 수준을 더 높이기 위한 장치를 마련하여 조합원들이 쉽게 그것에 접근할 수 있도록 할 필요가 있음을 의미하기도 한다. 간부 중심의 활동 방식에 일정한 변화가 필요하다는 것을 보여주는 결과라고 하겠다. 물론, 위의 결과는 조합원들은 조합 활동에 대한 무관심에 대해 자성하고 있는 것이라고 해석될 수도 있다. 그렇지만 조합원들은 대체적으로 간부들에 의존하는 식으로 조합활동 참여의 문제를 처리하고 있는 것으로 보인다. 결국 다시 한 번 더 리더십이 매우 중요하다고 볼 수도 있지만, 리더십에 과부하가 작용하는 조직은 발전 전망을 갖기 쉽지 않다는 점을 고려할 때, 조합원의 조직활동 참여 수준을 한층 더 높일 방책을 고민해야 할 것이다.

조합원들은 대외 연대 및 조합원 교육 그리고 비정규직 및 여성 등 취약 집단 보호 등을 위한 사업보다는 조직의 (좁은 의미의 또는 내향적인) 발전 전망과 관련된 정책 사항 관련 사업에 상대적으로 더 비중을 두고 접근하고 있다. 그렇다고 조합원들이 대외 연대 및 교육, 취약집단 보호 등이 중요하지 않다고 생각한다고 볼 수는 없지만, 이들 부문에 대한 사업의 중요성을 지적하는 조합원들이

더 많아질 수 있도록 '폭넓은 연대'의 필요성을 지속적으로 강조할 필요가 있다. 노동조합 리더십 강화의 자원은 내부로부터만 오는 것이 아니라는 것, 외부와의 연대가 조직 정체성의 문제이기도 하다는 점을 조합원들이 자각할 필요가 있다.

### 3) 교육활동

교육활동과 관련해서 눈에 띄는 것은 노동조합 교육을 받아본 경험이 인적 속성별로 유의미한 차이를 보이고 있다는 점이다. 교육활동은 조직 의사소통의 중요한 방법이기 때문에, 교육활동 대상의 편중은 의사소통의 왜곡을 가져올 수도 있다는 점을 고려하여야 한다. 무엇보다도 전 조합원을 대상으로 한 체계적인 교육 시스템을 마련할 필요가 있다. 물론 교육에 대한 조합원의 태도가 관건이라는 점은 분명하다. 프로그램 개발 및 교육 방법 개선 등이 필요할 것이다. 노조 자체의 교육연수원 운영에 대한 수요는 상대적으로 약한 편이지만, 교육활동 전문기관의 설치 및 운영은 조직의 활성화에 긍정적으로 작용할 것이라는 점에서 소홀히 할 수 없는 부분이다. 이에 대한 논의를 활성화할 필요가 있다.

노조 간부들의 피교육 경험 수준이 상대적으로 떨어진다는 점도 노조 간부는 반드시 간부로서의 자질과 역량을 갖추기 위한 체계적인 교육을 받아야 할 것이다. 노조 간부들의 피교육 수요 수준이 매우 높다는 점은 간부 교육이 양적인 측면과 질적인 측면 모두에서 더욱 확대되어야 한다는 것을 보여준다. 최소한 신규 간부들에 대해서는 반드시 간부 교육이 실시되어야 할 것이다.

### 4) 공무원노조 발전 전망

조합원들은 별도로 존재하는 공무원 노동조합들의 통합이 필요하다는 의견을 강하게 피력하고 있다. 조직 통합 방법으로는 강력하게 통합된 단일노조를, 그리고 전체 공무원 노조의 단일한 통합을 강력하게 요구하고 있다. 공무원노조 통합 사업은 이러한 기층 조합원의 요구에 기초한 활동이며 공무원노조의 조직 역량을 강화시키는 출발점이다.

한편, 조합원들의 공무원 개인 및 조직의 정치 활동에 대한 입장은 통일된 모습보다는 분산되고 정형화되지 않은 상태이다. 이 결과 조직 차원의 특정 정당 지지 활동에 강력한 지지와 반대가 혼재된 모습을 보이고 있다. 이와 관련하여 제

기될 수 있는 과제는 공무원노조의 정치활동이 조합원의 '눈 높이'를 고려하여 단계적으로 준비되어야 함을 지적하고 있다. 특히 이점에서 기층조합원과 노조 간부들의 인식 격차를 해소할 수 있는 교육 및 훈련 그리고 조직 내 토론의 활성화가 요구됨을 확인 할 수 있다.

공무원의 노동3권과 관련해서 압도적인 다수의 조합원들이 노동3권의 완전 보장을 요구하고 있다. 그렇지만 다른 한편 (비합법적) 단체행동보다는 일정한 수준에서의 양보와 타협에 대한 선호 비중도 크다. 따라서 노조가 공무원 노동자의 노동3권 확보를 최고 강령으로 한 전략, 전술을 선택하는 것에는 일정하게 주의가 필요할 것으로 보인다. 노동3권 완전 확보는 지속적인 과제로 삼되, 조직의 피로도를 증대시키는 방식의 전술 선택은 자제하여야 할 것으로 보인다.

각급 조직의 권한 문제와 관련하여 조합원들은 본조의 권한 확대보다 지부 권한의 확대를 더 많이 요구하고 있다. 분권화에 대한 일정한 요구가 존재한다고 보아야 할 것이다. 하지만 집중과 분권 문제는 조직 전체의 유연성 증대 문제로 접근되어야 한다. 전국단위 조직의 중층 구조는 집중과 분권 문제를 그 자체로 내포하고 있다. 전체 조직 수준에서의 강력한 조직력을 발휘할 필요가 있는 경우에는 확실한 집중이 필요하다. 지부 수준의 분권은 전체 조직의 지원과 엄호 하에 지부 수준의 역량을 강화하는 방식으로 확보되어야 할 것이다. 지나친 분권이 나 지나친 집중은 조직의 이완이나 피로를 가져올 수 있다는 점을 조합원 대중, 특히 간부 활동가들이 분명하게 인지하여야 한다.

## 제4장. 조직 진단(Ⅱ) : 면접조사 결과

4장은 민주공무원노조의 현 조직 상황 및 향후 발전 방안에 대한 간부 면접조사 결과를 다룬다. 설문조사가 조합원의 '조직 진단 및 평가'에 대한 의견이었다면 면접조사는 조직의 리더인 간부들의 '목소리'를 담고 있다.

면접조사는 2008년 6월부터 9월까지 4개월에 걸쳐 실시되었다. 면접조사 대상자들은 민주공무원노조의 본부 조합, 지역(직능)본부, 지부의 임원 등을 대상으로 실시하였으며 총 인원은 약 50여명에 이른다. 면접은 반(semi)구조화된 질문을 통해 진행되었고, 피면접자들의 동의를 구해 녹음을 하고 녹취록을 만들어 자료로 활용하였다.

면접조사 결과는 민주공무원노동조합 조직에 대한 진단을 창립 이후의 장점·성과적 측면, 약점·한계적 측면, 그리고 9개로 세분화한 영역별 평가로 나누어 살펴보고 이후의 과제와 해결방안을 모색하는 내용으로 구분해 정리한다.

### 1. 총론

#### 1) 장점/성과적 측면

먼저 창립 이후 민주공무원 노조의 장점/성과적 측면으로 평가된 것은 현장에서 답을 찾기 위한 활동이 확대되었다는 것이다. 이는 곧 노동조합 의사결정과 행동이 하부로부터 추동되는 과정과 절차가 강화되었다는 것을 의미한다. 구체적으로는 중앙과 본부의 현장순회 일상화로 조합원들과의 접촉을 늘렸고 그 결과 중앙/본부와 조합원 사이의 거리가 좁아졌다는 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 일선 조합원들의 경우는 중앙이나 본부의 활동에 대해 잘 모른다는 의견들이 여전히 존재한다. 이는 직접 대면접촉을 통한 방식에는 한계가 있음을 말해준다. 따라서 조직 내부의 다양한 의견수렴과 의사결정 과정, 노조 정책과 방침의 홍보와 전달에서 보다 체계화된 활동이 필요하다고 할 수 있다.

반면 본조 차원에서의 대언론 활동이나 사업이 활발한 것은 긍정적으로 평가되는 편이다. 민공노의 존재와 활동내용을 널리 알리는 것 자체가 의미있는 것으로

로 생각하고 있기 때문이다. 이와 같은 민공노의 대언론 활동이 긍정적 평가를 받는 것은 이것이 조직 밖에서 '제3자'인 언론을 통해 부각되는 측면이 크기 때문이다.

다음은 정책방향이나 기조를 조합원 중심에서 바라보고 한걸음 전진하기 위한 노력을 기울이고 있다는 것이다. 과거에는 정책방향이나 기조가 조합원과 동떨어진 경우가 많았다. 이 때문에 조합원들이 노조의 주장이나 정책 등에 대해 우리의 일이라는 생각보다는 '간부들의 것', 늘 똑같은 주장만 한다는 인식이 강했다. 지금은 조합원들이 관심을 가지는 영역에 대해 정리하면서 본조의 방침이나 주장하고자 하는 바를 제시하고자 하는 노력을 강화하고 있다. 예를 들면 하반기 연금투쟁의 목표나 투쟁방향 등에 대해 조합원의 의견을 민주적으로 수렴하는 절차를 잘 밟는 것 같다는 평가가 있다.

세 번째는 앞의 2가지 사항이 가져온 결과로도 볼 수 있는데, 조직적 결정을 위한 토론과정에서 반대의견이 제출되고 자기 목소리를 분명히 하는 경향이 강화되고 있다는 것이다. 그리고 이러한 과정에서 각자 상대방의 의견을 존중하는 분위기가 상당히 정착되고 있다. 과거에는 반대의견이 제출되면 어용이라 비난하거나 획일적 결정을 강요하는 조직문화가 존재했다. 이 때문에 의사결정과정에서 치열한 토론이 전개되지 않고 일부의 목소리 큰 집단에 의해 결정이 좌우되는 경우가 많았으며, 그 결과 조직적 결정을 해도, 내가 참여한 결정이 아니라는 인식이 강했으며 따르지 않는 경향이 존재했다. 그러나 지금은 토론과정에서 반대의견을 제출하고, 토론을 통해 결정하면 각 지부가 자신의 결정으로 생각하고 따르려는 분위기가 형성되고 있다.

또한 대규모 집회의 성사를 통해 간부들의 자신감과 사기가 높아졌으며 조합원들 또한 집회 참여를 통해 노조행사 참여에 대한 거부감이 상당히 해소되었다. 실제 노동조합 활동에 대한 참여와 이후의 의식적 발전과는 상당히 밀접한 연관이 있다. 각종 교육이나 홍보물을 접하면서 활동에 대한 참여가 유도되는 경우도 많지만 그것보다는 낮은 수준이지만 다양한 조합활동이나 집회 등에 참여함으로써 의식발전이 이루어지고 보다 높은 수준의 참여로 유인되는 경우가 더 많다. 현재 노동조합 간부들 대부분이 이러한 과정을 거쳐서 목적의식적인 활동을 하게 되었다는 점을 감안한다면 실천을 통해 높은 수준의 활동에 참여하거나 간부로서의 토대를 갖추어 나간다는 점에서 실천을 통한 자신감 획득은 매우 중요한

자산이라고 할 수 있다.

## 2) 약점·한계적 측면

한편 민공노가 가지고 있는 약점·한계적 측면 또한 적지 않게 제기되고 있는데, 이는 외부 환경 요인과 조직 내부 요인으로 구분해 볼 수 있다. 그러나 환경적 요인과 조직 내부 요인이 기계적으로 구분되는 것은 아니며 끊임없이 상호작용하는 것으로 보아야 한다. 환경적 요인은 조직의 주체적 노력에 의해 극복가능하며, 조직 내부 요인도 환경적 요인의 변화에 따라 더욱 심화되거나 혹은 해소되는 경우가 많기 때문이다.

민공노의 한계적 측면으로 제기되는 첫 번째 사항은 법내 노조로 전환되면서 조직적 긴장감이 떨어지는 문제라 할 수 있다. 노조의 합법성이 인정되면서 그동안 법외노조 활동 과정에서 생겼던 긴장감들이 해소되는 영역이 확대되었다는 것이다. 이로 인해 조직의 하부 단위인 지부에서는 특별한 문제가 없는 한 갈등 상황을 만들지 않으려는 분위기도 발생하고 있다. 법내 전환 후 공세적 투쟁보다는 법률적 해석, 기관측과의 적절한 합의 등 제도적 틀과 범위 내에 안주하려는 소극적 경향이 많이 나타나고 있다는 것이다. 이는 제도화가 가져온 결과로 일정 부분 감수해야 하는 부분이 있으나, 그럼에도 불구하고 이러한 제도화에 안주할 경우 외부적으로 주어진 '우호적인' 환경 변화에 수동적으로 반응함으로써 노동조합 조직이 가져야 할 기본 원칙을 훼손하는 결과를 낳을 수도 있다. 특히 가능하면 문제를 일으키지 않으려는 기관장의 선호에 편승할 경우 지부 지도부의 협소한 협상력(조합원의 의견이나 힘에 의존하지 않는)에 의존하는 경향이 커지게 되고 이는 결국 조합원의 참여를 촉진시키는 다양한 활동의 포기로 나타나게 됨으로써 장기적으로는 노동조합 조직력의 약화로 이어지게 되는 것이다. 따라서 제도화로 인한 긴장감의 약화는 앞에서 지적되었던 민공노 조직의 성과적 측면인 조직 내부의 민주주의 강화와 확대를 통해 극복하려고 노력해야 한다. 즉, 외부환경에서 주어지는 긴장감 약화를 조직내부의 긴장을 야기하는 절차의 강화를 통해 보완해야 한다는 것이다.

두 번째는 민공노만의 약점이나 한계라 하기는 어려운 것으로 노동3권이 완전

히 보장되지 않음으로 인해 법내 투쟁의 한계가 존재하며, 동시에 법내 전환후 전체적인 활동이 제도화되는 경향이 나타난다는 것이다. 이는 투쟁 회피적 경향을 낳는 분위기로 작용하기도 하고 지부 활동을 제약하는 요인으로도 작용하며 조합원들의 투쟁 동력 저하 현상도 나타나고 있다. 노동3권의 보장은 공무원 조직 전체의 투쟁으로 확보해야 할 중요한 영역이라 할 수 있다. 그러나 법내 조직으로서의 한계를 노동3권의 부재라는 측면에서만 찾으려 하면 곤란하다. 이는 법내든 법외든 어느 조직이나 당면한 문제이고 단기간에 해결되기 어려운 문제임을 전제한다면 법내 투쟁의 한계를 극복하기 위한 여러 가지 방안을 고민할 필요가 있다. 특히 투쟁 회피적, 제도내의 안주 경향은 이후 파업권이 보장된다고 해서 자동적으로 해결되는 문제가 아니기 때문이다. 간부와 조합원의 의식, 간부와 조합원의 관계, 활동방식과 여러 가지 조직 내 의사소통, 의사결정 방식 등이 영향 요인으로 작용하기 때문에 일상적인 조직운영 과정에서 제도화, 법내, 권리제한 등의 한계를 극복하고자 해야 한다.

세 번째는 '본조-본부-지부'로 이어지는 조직체계가 일관되지 못하고 상층 조직의 통합·조정 권한이 아직 취약함에 따라 민공노는 현재 단일조직이라기 보다는 연합조직과 같은 위상을 가지고 있다는 것이다. 이는 '인력과 재정 운영' 권한이 상당부분 지부에 있으며 전 조직적으로 통합되지 않았다는 문제제기로 이어지고 있다. 상급조직의 통제권한이 없음으로 인해 중앙지침에 대한 지부 수준의 해석이 자의적이고 편차가 커서 전체적으로 '하향평준화'의 우려가 존재한다.

이러한 평가는 앞에서 민공노의 장점으로 평가되었던 조직내 민주주의의 강화, 하부로부터의 의견수렴과 일면 배치되는 진단인 것처럼 보인다. 어쨌든 조직민주주의의 핵심은 조합원을 중심에 두는 것이기 때문에 하부조직의 권한 확대와 분권화는 곧 민주주의의 강화로 생각되는 측면이 있다. 그러나 민공노는 장기적으로 산별노조 건설 및 완성이라는 조직발전전망을 가지고 있다. 현재의 조직체계와 운영 실태는 장기적 발전전망과는 상당 부분 배치되는 것으로 볼 수 있다. 그러나 산별노조 완성과 조직민주주의의 강화는 상호 적대적이거나 배치되는 것만은 아니다. 서구 산별노조의 경우 현장 노조의 부재와 100여년 동안의 운영과정에서 관료화가 상대적으로 많이 진행됨으로써 민주주의의 약화를 불러왔다는 비판을 받고 있는 것이기 때문에, 산별노조 발전전망 자체를 부정하는 것으로 귀결

되면 곤란하다.

앞에서 장점으로 평가되었던 민주적 절차의 강화, 조합원 의견수렴과 조직내 토론을 활성화한다면 산별노조건설이라는 조직체계의 집중성은 크게 문제되지 않을 것이다. 산별노조여서 관료화나 민주주의의 약화가 발생하는 것은 아니다. 오히려 조직내 다수가 소수의 의견을 무시하거나, 반대파의 힘을 과소평가함으로써 민주주의의 기능이 정지되는 경우가 더 많다. 즉, 조직 내 여러 다양한 의견을 수렴하고 최대한 합의를 통해 방침을 결정하려는 과정 없이 일방적으로 결정하거나 다른 의견을 무시하기 때문에 '조직민주주의의 위기'가 거꾸로 나타나는 것이다. 이는 노동조합의 권력이 어디에 있어야 한다는 주장과는 별로 관계가 없는 것이다. 조직 민주주의의 위기는 산별노조가 아닌 연맹이나 연합체, 더 낮은 곳으로는 단위노조에서도 흔히 나타나는 현상이기 때문이다.

오히려 현재 민공노 조직이 안고 있는 문제는 조직내 민주주의를 활성화하기 위한 조직체계가 불완전하다는 점에 있다. 즉, 본부조합과 지역본부의 역할과 기능이 확대되지 못함으로써 하부조직의 의견을 광범위하게 수렴하고 상부의 의견을 하부로 전달하면서 조직내 합의점을 찾아나가기 위한 과정을 조직하는 주체가 매우 취약하다. 본부조합과 본부의 기능과 역할, 위상이 현재보다 현저하게 강화되어야 한다. 특히 공무원은 민간부문과 달리 개별 기관이나 지자체와의 협상을 통해 확보해야 하는 근로조건이나 협약상 내용보다 중앙정부를 상대로 확보해야 하는 내용이 더 많다. 그만큼 교섭과 투쟁에서의 중앙집중성이 강화되어야 한다. 이 때 교섭과 투쟁에서의 중앙집중성은 평소에는 연합체처럼 느슨하게 운영하다가 교섭이나 투쟁할 때가 되면 자연스럽게 만들어지는 것이 아니다. 일상적인 조직체계와 운영체계가 중앙집중성을 담보할 수 있도록 만들어져야 하는 것이다. 다만 이 경우 중앙집중성으로부터 생기기 쉬운 관료화의 폐해나 집행부의 일방적 조직운영 등을 방지하기 위해 앞에서 본 조직 운영 과정상의 민주주의 절차를 강화시켜야 하고 이를 조직문화로 정착시켜야 한다. 이를 위해서는 조합원 참여를 광범위하게 조직해야 하고, 조직내 의사소통 체계를 다양하게 갖추고 노조 내외에서 일어나는 일들을 끊임없이 조합원들에게 전달할 수 있어야 한다. 이런 점에서 낮은 수준이더라도 조합원의 의견을 수렴하고 그에 맞춰 반걸음 앞선 방침을 수립하려고 노력하는 민공노의 시도는 바람직한 것이라 할 수 있다.

민공노의 장기적 발전을 위해서는 현재와 같이 조합원의 의사에 맞춰 결정하

고 행동하려는 기초위에서 본부조합과 본부의 기능, 역할, 위상을 보다 강화하고 단일노조로서의 위상을 갖추기 위한 가장 첫 번째 조건인 '인력과 재정'을 집중시키는 것이 바람직하다. 민공노의 조직발전전망은 장기적으로 민공노가 나아가야 할 조직의 방향을 결정하는 것인데, 이러한 방향 결정을 전략이라 한다. 어떤 조직이든 전략을 실행하기 위해서는 무엇보다도 그에 걸 맞는 자원(인력과 재정)이 배치되어야 한다. 이것 없이 내세우는 전략은 결국 '하지 않겠다'는 것에 다름 아니다.

네 번째는 세 번째로부터 파생되는 한계와 관계있는 것으로 '활동인력' 부족을 해결하는 것이 시급한 문제로 지적되고 있다. 이는 중앙 및 본부의 간부들이 겸직 신분이어서 전문적이고 효과적인 활동을 하지 못한다는 것으로 요약된다. 특히 본부조합 차원의 정책, 홍보, 조직 등 역량이 집중되어야 하고 이들이 산하조직을 관리하는 시스템이 구축되어야 하는데 가장 역량이 취약한 곳이 본부라는 것이다. 이는 현재 민공노 조직이 기업별노조의 연합체처럼 모든 권한과 재정이 지부로 집중되어 있기 때문인데, 이는 두 가지 점에서 특히 문제가 된다. 첫째는 공무원 노조의 특성상 중앙집중성이 발휘되어야 하는 교섭과 투쟁에서 분권화로 인해 집중성을 확보하기 어려운 요인으로 작용한다. 두 번째는 조직운영에 있어서 모든 활동과 운영이 지부중심으로 되기 때문에 지부 집행부의 성향이나 운영방식이 지부의 조직력이나 투쟁에 결정적 영향을 미치게 되고 이는 전반적인 간부의 수준이 균일하거나 일정 수준에 도달하지 않은 조건에서는 조직별 편차를 더욱 크게 만든다. 또한 지부간 연대를 강화하고 상호 경험을 공유하고 이를 조직하는 주체역량의 부재는 본조 방침의 전달-지부의견의 수렴을 매개하는 기능저하로 이어져 조직민주주의의 활성화에도 장애가 되고, 조직민주주의 실천 과정에서 강화된 전반적인 참여의 확산, 조직강화의 토대구축에도 좋지 않은 영향을 미치게 된다. 산별노조로서의 기능을 온전히 갖추지 못하고 있다는 비판에도 불구하고 민간부문의 산별노조들이 과거 기업별노조 시절보다 나은 성과를 보이고 있는 배경에는 인력의 집중과 배치가 자리 잡고 있는 것이다.

## 2. 영역별 진단

영역별 진단은 현재 현안이나 쟁점이 되는 문제, 혹은 중장기적으로 발전방향

을 모색해야 하는 내용을 중심으로 정리하였다. 그 영역은 1)조직통합 2)상급단체 및 연대활동 3)정치활동 및 정치세력화 4)사회공공성 의제 5)해직자 문제 6)재정통합 7)조직체계와 각급 조직의 역할과 기능 8)의식강화를 위한 과제(조합원 교육과 간부교육) 9)단체교섭 전술 및 대응 등 9가지이다.

## 1) 조직통합

공무원 노조들의 조직통합에 대한 의견은 매우 높았다. 전국단위 공무원노조의 난립에 따른 힘의 약화, 전공노와의 조직 분리에서 표출된 갈등을 이제는 극복하고 하나의 조직으로 힘 있게 성장할 시기임을 많은 간부들이 절감하고 있다.

하지만 조직통합의 절박성과 당위성에도 불구하고 통합에 따른 현실적 어려움이 존재하는 것으로 인식하고 있으며 단기적으로 접근할 문제는 아니라는 견해들이 존재한다. 전공노와의 통합은 정서적인 문제가 존재한다. 특히, 분리 이후 각종 고소고발 사건에 대한 철회없이 통합이 가능한가에 대한 회의적 시각이 존재하는 것이다. 또한 분리 이후 전공노의 의사결정체제가 혼란스럽고 일상활동 기능이 약화됨에 따라 통합을 추진하기에는 적절치 않다는 판단들도 있다. 조급하거나 무리한 통합은 오히려 조직안정기에 접어든 민공노 조직도 흔들 가능성이 존재한다는 인식이 있다.

전공노가 조직통합을 '복귀'로 바라보는 협소한 시각에 대한 강한 거부감도 있고 분리 이전으로의 회귀가 아닌 조직대 조직의 '새로운' 통합이라는 점을 분명히 해야 한다는 의견도 만만치 않다. 다른 한편 공무원노총과의 통합은 노조운동의 방향성 및 태생적 차이와 활동 방식의 차이가 현실적으로 존재한다고 인식하는 것으로 보인다.

통합의 방식에 대해서는 전공노와 우선(소통합)하고 공노총은 이후 조건에 따라 추진(대통합)해야 한다는 견해가 있다. 이는 공노총 뿐만 아니라 법원, 광역연대 등 타조직과의 통합에서 조직대 조직 통합이라는 방식은 현실적으로 불가능하고 바람직하지도 않다는 인식에서 비롯된 것이다.

따라서 법원이나 광역연대 중 부산시청, 경남도청, 광주시청 등 가능성이 높은 단위부터 통합을 추진하는 것이 현실적이라는 의견인데, 이러한 단계를 거치면 통합사업에 가속도가 붙을 것이라는 판단이 존재한다. 이를 위해 공무원노조 지

역협의회 구성을 통한 실천적 연대의 확장과 이를 통한 연대들을 모색하면 조직 통합의 토대가 강화될 것이라는 것이다.

이처럼 조직통합에 대해서는 대의적으로 명분적으로 동의하나 구체적인 세부 영역으로 들어가면 다양한 견해들이 존재한다. 조직통합 과정이나 이후에 발생할 수도 있는 역기능을 최소화하는 방안은 우선 조직내에서 조직통합에 대한 방침을 최대한 통일시키는 것이다. 물론 이 과정에서 지도부의 역할이 많은 비중을 차지하고 이후의 책임 또한 상당부분 지도부가 떠안아야 할 몫이긴 하지만 책임 여부를 떠나 조직의 조속한 통합과 안정을 위해 유의해야 할 지점들이 있다. 공무원노조의 통합은 조직을 강화하거나 세력 확장과 발전을 꾀하는 소위 공세적 통합이라고 할 수 있다. 물론 전체 환경으로 보면 이명박 정부의 탄생으로 인한 불리함을 극복하기 위한 수세적 성격도 가지고 있다. 어쨌든 공무원 노조의 통합은 새로운 노조를 만들기 위한 대등 통합으로 볼 수 있으며 이 경우 새로운 규약의 제정을 포함한 조직체계의 재(再)조직화를 가져온다.

이 때 통합을 위한 협상과 그에 따른 합의가 있어야 한다는 점에서 복잡한 과정을 거치게 된다. 첫째, 과정 측면에서 보면 노조 통합 협상과정은 대체로 비공개로 진행되는 특징을 가지고 있기 때문에 매우 장기적이며 복잡한 과정이 된다. 이로 인해 협상이 실패로 끝난 이유가 분명히 알려지지 않는 경우가 많다. 때문에 통합에 대한 실패나 과정에서 발생하는 문제와 관련해 향후 조직내에 분쟁이 생기지 않도록 과정 공유를 잘 할 필요가 있다. 한편 노조 통합 과정에서 지도부의 역할은 핵심적인 요인이 된다. 통합 과정의 초기에는 외부변수가 중요한 영향요인이 되지만 교섭 과정에서는 지도부가 주도하게 되기 때문이다. 다른 한편 성공적인 통합의 요인으로는 통합노조의 구조, 정책, 사업 등에 관한 사항을 일정한 기간 이후에 결정한다는 과도기 설정이 필요 하다. 이와 함께 통합위원회의 설치 등 통합과정을 주도할 주체의 형성이 중요하다. 둘째, 내용적 측면에서는 통합노조의 대표성과 규약과 관련된 문제 등을 포함해 노동조합 지배구조와 정책을 어떻게 설계할 것인가의 문제가 제기된다. 또 다른 쟁점들은 노조 사무실의 위치, 집행간부의 지위, 실무자의 유지, 노조 집행부간 정치적 입장, 조합비, 통합노조의 명칭 등이 있을 수 있다.

그러나 무엇보다도 민공노와 전공노의 통합은 하나의 조직에서 갈등과정을 거치며 분리되었다는 특수한 조건에 놓여 있다. 때문에 통합 과정뿐만 아니라 통합

이후의 조직안정을 위한 노력도 배가될 필요가 있다. 실제 조직통합의 효과는 크게 보이지 않는 반면 그 후유증은 과대평가되어 나타날 가능성이 크기 때문이다.

## 2) 상급단체 및 연대활동

민공노는 현재 상급단체가 존재하지 않는다. 전공노와의 조직 분리과정에서 민주노총을 상급단체로 유지하려고 했으나 민주노총의 거부로 현재 공식적인 관계는 단절된 상태이다. 하지만 지역본부 차원에서는 공식적으로 민주노총과 관계를 맺고 소속 조직처럼 활동하는 곳이 다수이다. 형식적으로 상급단체는 없지만 내용적으로는 민공노의 상급단체는 '민주노총'이라 할 수 있다.

하지만 지역에 따라서는 민주노총 소속 노조와의 갈등으로 인해 민주노총에 대한 거부감이 존재하는 경우도 있다. 공무원노조 조합원의 민주노총에 대한 인식은 그다지 높지 않으며 일반 시민들이 가지고 있는 인식과 큰 차이가 없는 경우도 많다. 민주노총에 대해 '과격하다'는 이미지를 가지고 있거나 '불신감'을 가지고 있는 경우도 많다. 전반적으로 민공노 조합원은 민주노총을 상징적으로 수용하고 있지만 상급단체로서의 수용성은 아직 내면화되어 있지 않은 것으로 판단된다. 민주노조운동의 역사성 그리고 민간부문노조운동과의 연대성을 고려할 때 민주노총에 대한 보다 적극적인 홍보 및 교육활동이 전개될 필요가 있다고 판단된다.

현장 공무원의 보수적 성격과 조합활동 경험이 축적되지 않은 문제 등으로 지역 사회운동과의 결합은 지역 간에 큰 편차를 보이고 있다. 일부 지역에서는 시민사회단체와의 상설적 협의구조를 갖고 있는 반면 일부 지역은 '계획'은 있지만 실제 사업은 없는 경우도 존재한다. 또한 연대활동은 주로 임원 등 간부선에서 이루어지는 한계가 지적된다. 공무원노조가 지역 사회에 뿌리내리고 지역 정치의 중심세력으로 부상하기 위해서는 보다 적극적인 지역연대전략이 모색되어야 한다. 여기에는 진보적 민중세력과의 연대를 중심으로 시민사회를 포괄하는 다층적인 네트워크 형성 전략이 필요하다.

## 3) 정치 활동

공무원 노조의 특수성 때문에 정책적 지지의 수준이 적당한 것으로 판단하고 있다. 과거보다 나아지기는 했으나 '특정 정당'의 배타적 지지는 쉽지 않다는 판단이다. 또한 '진보 정당'의 분열 및 민주노동당의 소수 의석 등 진보 정치세력의 한계에 대한 인식이 광범위하게 존재한다. 조합원들은 특정 정당에 대한 배타적 지지보다 비판적 지지를 선호하는 것으로 파악되는데, 특히 공무원 노조의 특수성에 비추면 민주노동당 뿐만 아니라 민주당 등 타정당과의 사업도 원활하게 진행할 수 있어야 한다는 판단인 것이다.

다른 한편 공무원노조의 정치활동이 전국 수준뿐 아니라 지역 수준에서 뿌리 내려야 한다는 주장도 제기된다. 정치활동이 단지 진보정당의 지지가 아닌 노동자의 정치세력화로 자립 매김되어야 하며 공무원노조는 지역정치의 중심이 되어야 한다는 주장이다.

#### 4) 사회공공성 의제

민중행정이나 사회공공성 의제는 원칙적으로 합당하다고 보나 의제로서의 차별성을 만들어가야 하고 이제 구체적 사업으로 실천해야 한다는 문제 지적이 많았다. 특히 일반 조합원의 경우 '민중행정과 참공무원운동' '사회공공성' 등에 대한 인식이 부족하거나 추상적이며 노조 또한 이에 대한 상을 구체화하거나 실천 방안을 제시하지 못하고 있는 실정이다.

공무원 노조가 공공성 의제를 드러내고 그 역할을 높이기 위해서는 공직 사회 내부의 정화 작업, 조합원 참여의 조직화 노력과 함께 이를 위한 구체적인 실천 사업이 모색되어야 한다. 그러나 현장 간부들의 수준이 사회공공성 의제를 주도적으로 제기하고 실천사업을 조직할만한 역량에 미치지 못하고 있다는 진단을 하고 있다. 이러한 역량을 확충하고 의제의 확장을 위해서는 사회봉사 영역에서 낮은 수준이더라도 다양한 실천사업(김장담그기, 연탄나누기, 각종 취약시설에 대한 자원봉사)을 기초로 부정부패 근절, 예산집행의 투명성, 정책감시 등 포괄적인 사업으로 확장하는 전술을 취할 필요가 있다. 전체적으로 국민의 신뢰를 얻기 위해서는 의제의 정당성, 접근수단의 대중성 등을 고려해야 한다. 동시에 지역주민과의 접촉면을 넓히기 위한 노력을 게을리 하지 말아야 한다. 공무원과 공무원노조, 현실 생활에서 자신들에게 접근하는 공무원과 공무원노조, 추상적으로

자신들의 이해관계를 관철시키기 위해 노력하는 공무원노조는 일반 국민·시민·주민들에게 널리 인식된다. 이러한 간극을 좁혀내기 위한 노력을 밑바닥에서 수행할 필요가 있고, 본조는 이를 위한 다양한 사례의 발굴·집중과 함께 적절한 방침을 마련할 필요가 있다.

또한 이러한 실천과정에 주변의 다양한 노조세력과 시민단체와의 교류를 넓힐 필요가 있다. 그리고 이러한 활동들은 조합원들까지 참여시킬 수 있는 영역이기 때문에 앞에서 제기한 지역 내 연대활동의 확장과 정치활동을 위한 토대이자 훈련의 장이 되고 간부 중심의 활동을 극복하는 수단이 될 수 있다.

## 5) 해직자 문제

해직자 문제에 대한 접근 원칙은 1차적으로, 해직자들에게 언젠가는 복직될 수 있다는 희망을 주는 것이다. 이는 현재의 해직자 문제에 대한 해결뿐만 아니라 미래에도 조합 활동에 대한 적극적 참여의 제도적 보장책이라는 점에 비추어 중요한 문제이다. 따라서 해직자가 조합 활동에 복무하는 한 '생계비 지급'은 노동조합의 의무라는 점을 잊어서는 안 된다.

그럼에도 불구하고 총파업을 경험한 조합원과 경험하지 못한 조합원 사이에 해직자 문제에 대한 인식이나 관점의 차이가 나타나고 있다. 해직자의 활동에 대한 평가의 관점이 다른 문제도 있다. 총파업 이후 4년이라는 기간이 지났고 총파업을 경험하지 않은 조합원이 지속적으로 증가하는 조건에서는 '해고'가 '과거의 경력'으로만 존재해서는 안 된다는 인식이 있는 것이다.

원칙적으로 해직자들에 대한 지원은 과거의 손실에 대한 보상 차원에서만 이루어지는 것이 아니며, 지속적인 조합활동에 대한 참여의 의무를 동시에 부과하는 것이다. 해고자의 조합활동에 대한 성실한 복무가 요구되는 것은 당연하고 자연스러운 것이기 때문에 해직자의 5년 활동에 대한 심의 및 규정을 재정립하고 분명히 해야 한다. 개별적으로 잘하고 못한 점을 지적하는 것이 아니라 해직자 전체 활동을 점검하고 향후 이들이 선도적으로 투쟁했던 간부역량으로서 민공노조 조직에 대해 어떠한 복무를 할 것인가에 대한 방향을 잡기 위한 내용으로 진행될 필요가 있다. 금속노조의 경우 해고자는 조합활동에 복무해야 하고 그 배치권한은 위원장에게 있다는 규정을 두어 이러한 원칙을 확인하고 있다.

## 6) 재정통합

재정통합의 방향에 대해서는 원칙적으로 동의한다는 견해가 다수이다. 그러나 통합의 정도와 방식에 있어서는 일정한 견해차가 있다. 이는 단순한 재무자원의 집중과 흐름에 대한 문제가 아니라 조직 내 권력의 집중과 분산에 대한 관점이 표현되는 것이다. 완전한 재정통합은 중앙권력의 집중화를 야기하고 '지부사업'을 활성화하는데 장애요인으로 작용할 것이라는 우려가 있다. 동시에 조합원 수를 정확히 파악하는데 따른 어려움도 제기된다. 여기에 결정적으로는 일선 지부의 반대의견이 다수 존재한다는 점 때문에 재정통합의 현실적 가능성에 대한 회의적 시각도 있다.

재정통합은 조직체계와 운영방식과 밀접하게 연관이 있다는 점은 앞에서 언급했다. 재정통합의 필요성은 다음에 볼 조직체계와 각급 조직의 역할과 기능에서도 나타나며, 보다 근본적으로는 공무원 조직의 성격에서 나타난다. 공무원의 고용과 임금, 근로조건을 규율하는 것은 중앙정부이고 기관별, 지자체별 특수성은 사실상 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이런 조건에서 지부권한의 유지는 민간 부문에서 나타났던 기업별노조의 한계를 그대로 노정하게 될 것이다. 따라서 민공노의 재정통합은 단순한 돈 문제가 아니라 공무원노조가 근원적으로 가지고 있는 한계를 극복하기 위한 조직 발전 전략의 일부분을 차지한다.

## 7) 조직체계와 각급 조직의 역할과 기능

'본조-본부-지부'로 이어지는 조직체계에서 각급 조직의 역할과 기능이 구분되고 상호보완적이어야 한다는 의견이 많다. 본조는 정책과 교육, 중앙교섭과 투쟁 지도, 연대활동, 하부 조직에 대한 지원을 지역본부는 지역 수준의 공무원 단체 연대활동 주도, 도단위 교섭성사 및 수행을 자기 역할로 설정할 필요가 있다. 지부의 경우 활동가 부족현상, 조합활동 정체현상이 나타나는 추세인데 이는 지부 조합활동의 침체나 하향화로 이어질 가능성이 크다.

본조의 교육활동은 주로 기존 활동가나 간부에 초점이 맞춰져 있어 다양한 수준에 맞는 체계적인 간부교육이 필요하고 이를 위해서는 지역본부 사무국 강화(인력 및 재정확보)가 필요하고, 이에 대한 일차적 방안으로는 해고자의 전진배

치를 생각할 수 있다.

본조 활동에 대한 평가는 대체로 긍정적이다. 그러나 사무총국 인력강화, 특히 정책과 교육 역량을 강화해야 한다는 견해가 존재한다. 그러나 공무원노조의 특성상 하부에서 파견할 수 있는 인력은 매우 제한적이다. 그럼에도 불구하고 각 지부에서 파견할 수 있는 사람을 늘릴 수 있도록 투쟁과 교섭을 강화하거나 아니면 실무를 뒷받침할 수 있는 채용직 상근자를 확보해야 하는데, 이 2가지 모두 현재로서는 쉽지 않다. 첫 번째는 ‘공무원노조법’에서 규정하고 있는 전임자 불인정 방침을 극복해야 하는 문제가 있고, 두 번째는 재정통합이 이루어지지 않은 상태에서 가용한 예산이 부족하기 때문이다. 본조의 권력 집중화 이전에 본조의 실무적 기능과 역할을 강화하기 위한 조건도 마련하기 쉽지 않은 것이 현실이다.

지역본부의 경우는 사무국 운영이 안되고 있다는 것이 대체적이고 공통적인 평가이다. 인력배치 및 확보의 어려움이 있고, 지역 내 지부에 대한 조정·통합 지원·지도의 역할을 기대하고 있으나 잘 안되며 지부에 대한 통제력이 약하다는 평가이다. 이는 지역본부가 자임해서 만들어지는 조건이 아니다. 본조와 지역본부의 기능과 역할에 대한 조직논의를 거쳐 그 위상과 상이 분명히 정리되고 그에 맞는 자원이 배치되어야 해결되는 문제인 것이다. 결국 본조와 지역본부의 역할도 재정통합을 포함한 조직발전 전망의 전체적인 틀 내에서 논의되어야 한다.

지부에 대해서는 교육활동이 제대로 이루어지고 있지 않으며 주로 현장간담회의 형태로 수행하는 정도이다. 신규 노조활동가 양성을 위한 활동을 거의 못하고 있다. 현업 업무 부담이 크다. 자체역량이 낮고 간부역량 부족으로 제반 활동이나 교섭을 원활하게 하지 못하는 경우도 존재하며 지부별로 처한 조건과 역량 등에서 편차가 매우 크다. 지부활동의 강화는 조합원 참여를 위한 다양한 방안의 개발도 있어야 하겠지만, 무엇보다도 지부활동을 앞에서 선도하고 조합원을 조직할 간부역량이 갖춰져야 한다. 지부 간 경험이 공유될 필요가 있고 상호지원을 통해 지부의 역량을 상향평준화하는 방안도 모색해야 한다. 이를 위한 체계로는 지부의 활동을 지원하고 상호 공유하는 네트워크 기능을 지역본부가 수행할 수 있어야 한다. 그러나 앞에서 보았던 것처럼 본부의 역량 또한 매우 제한적이다.

조직체계에 대한 전체적인 진단과 평가를 보면 다음과 같다.

“첫째, 전국 단일노조로서의 위상을 자임하고 인정하지만 현재로서는 체계화된 단일노조의 성격에 이르지 못하고 있다. 둘째, 민공노의 조직체계는 체계로

서의 기능을 하지 못하는 상태이다. 구조상의 문제와 함께 이를 운영할 인적자원의 부재가 가장 큰 요인이다. 셋째, '지부-본부-본조'로 이어지는 정보와 상황 취합에 기초해 다시 본조의 기획-본부의 조정 및 지도 그리고 지부의 실천으로 연결되는 고리가 취약한 상태이다. 넷째, 각 지부에서 현안이나 특정 상황이 발생하면 지역본부가 정보를 취합하고 대응방안을 지원·지도하거나 산하 각 지부들과 공유하는 시스템의 중앙에 서있어야 하는데 이러한 기능이 부재하다. 다섯째, 공무원이라는 신분적 조건 때문에 전국단위 노동조합이라는 산별노조식 명칭을 쓰고는 있으나 내용적으로는 민간부문 기업별 노조와 유사한 상태이다. 여섯째, 조합비, 활동내용, 활동범위 등에서 기관별 혹은 지부별 중심성이 강하고 지부장의 권한을 본부나 본조가 통제하지 못하는 한계가 있다."

이러한 특징을 요약하면, 민공노는 현재 기업별노조의 연합체적 성격을 가지고 있으며 다만 공무원이 단일한 임금과 근로조건의 적용을 받는다는 외부적 요인 때문에 형식적 단일성을 유지하는 상태라 할 수 있다. 이런 조건을 빠른 시일 내에 극복하지 못할 경우 제도화된 조건에서 지부별 역량-즉, 조합원 참여 등-의 침체로 조합원 동력이 실리지 않는 형식상 연합체가 됨으로써 밑바닥 없는 조직으로 변질될 위험성도 존재한다. 따라서 단일노조로서의 성격을 갖추기 위한 조건을 마련하는 발전전략을 시급히 수립해야 하며, 조직의 핵심 간부들의 조직 운영 능력 및 단일노조의 조직 기풍을 확립해 나가야 한다.

## 8) 의식강화를 위한 과제(조합원교육과 간부교육)

조합원 특히 신규조합원의 정치의식이나 동지적 의식은 높은 편이 아니다. 지속적인 의식 교육이 필요하고 이는 일정한 시간이 필요한 사업 영역이다. 그러나 집회 참석 경험이 있는 조합원의 경우 활동성이 높아지는 측면이 있다. 이처럼 조합활동에 대한 입문과정으로서의 실천적 활동을 조직하고 강화하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

조합원 교육은 시간을 할애 받거나 집중적으로 배치하기 어려운 조건이기 때문에 교육은 주로 쟁점교육 형태로 이루어지는데 직무교육시간을 배정받거나 정례조회 시간에 간단한 쟁점 교육을 실시하는 정도이다. 간부는 본조나 지역본부 교육 혹은 수련회를 통해 교육하는 정도이다.

집중적인 시간 할애를 통한 교육이 어렵기 때문에 일상적인 교육지 사업이나 홍보선전 사업이 매우 중요한 비중을 차지한다. 그러나 각 수준별로 이를 '일상적으로' 담당할만한 역량은 매우 부족한 실정이다. 그리고 이러한 역량을 각 지부별로 갖추기도 어려운 상태이기 때문에 본부에 이러한 역량을 배치하는 것을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

이렇듯 조합원과 간부들의 의식 강화를 단지 '교육'이라는 정형화된 틀에 얽매이지 말고 '집회, 문화행사, 학습소모임, 교육홍보지 활용' 등 다차원적인 의식개발을 위한 기제를 도입하여 향상시키는 과제가 제기된다 할 것이다.

## 9) 교섭 전술 및 대응

중앙교섭은 '교섭창구 단일화'를 위한 교섭위원 배분 문제가 쟁점인데 이는 정치력으로 해결해야 할 문제이다. 지부에서 해결 못하는 의제와 지부간 공통적 의제의 상향 의제화가 필요하다. 이런 점에서 지역본부 기능의 강화가 필요하다.

각 지부에서 진행되는 교섭상황을 본부나 본조에서 전체적으로 파악하지 못하는 문제가 있다. 이는 의사소통이나 정보전달 체계, 방식의 문제도 있겠으나 이를 담당할 역량이 없는 데서도 나타나는 문제이며, 조직 초기에 나타난 현상이기도 하다.

결국 전체적으로는 조직체계를 중심으로 한 각급 수준별 조직의 기능분담과 이를 수행하기 위한 역량배치의 불균형이 나타나고 있다. 이는 세부영역별로 나타나는 문제의 해결이 복합적으로 검토되고 해결방안을 찾아야 한다는 것을 의미한다. 즉, 지부역량의 강화는 해당 지부의 노력만으로는 되지 않으며 일정하게 본조와 본부의 기능강화를 필요로 한다. 그러나 그 자원은 지부에 있고, 지부 또한 이러한 자원을 활용해 조합활동을 할 수 있는 역량을 독자적으로 구축할만한 조건에 있지는 않다. 이러한 상태에서는 일정하게 자원을 집중시킬 필요가 있다. 자원의 배치와 배분구조를 변화시킨다는 것은 조직발전전략과 긴밀하게 연관되는 것으로 결국 조직의 성격과 체계, 운영방식에 대한 포괄적인 논의를 필요로 한다.

2007-8년의 경우 '중앙교섭-본부교섭-지부교섭'이 계획적으로 준비되고 실천되지 못하였는데 이는 노조 창립 초기에 발생한 과도기적인 현상으로 이해할 수

있으나 2009년부터 각급 조직별로 단체교섭의 시기 및 의제 그리고 산별노조에 걸 맞는 통합적 관리 운영이 필요하다 할 것이다. 지부 교섭이 자율적으로 추진 되면 더 이상 지부의 분권화 흐름을 막을 수 없다.

### 3. 진단 요약과 전략 수립 · 실행방안

민주공무원노조는 지도부를 비롯한 간부들의 헌신적 활동과 조합원과 함께 하려는 활동 기조의 정립을 통해 조직의 안정성과 확대를 이뤄냈다. 간부들의 열의와 헌신적 자세는 어떤 조직이든 늘 필요한 덕목이지만 이것만 가지고 조직이 유지되는 것은 아니다. 인적 자원이 효과적이고 효율적으로 활동할 수 있는 조직 구조와 체계가 동시에 갖춰져야 하고 이것이 하나의 시스템으로 구축되어야 한다. 또한 민공노라는 전국단위 조직을 전체적으로 관할하고 집중시켜내기 위한 인적자원은 매우 빈약한 상태라는 진단이다. 그럼에도 불구하고 이러한 인적자원을 확보하기 위한 방안은 재정자원의 확대(조합비의 인상) 외에는 별로 보이지 않는다. 공무원의 신분상 제약과 정부의 노조 배제 정책이 지속될 것으로 예상되는바 상당기간 동안 민간부문과 같은 방식의 전임자 확보는 불가능할 것으로 판단되기 때문이다.

조합원과 함께, 토론을 통해 결정하고, 결정된 사항은 최대한 조직적으로 수행하려는 조직문화가 형성되는 단계에 있다. 그러나 조직 내의 민감한 문제나 조직 체계, 인적자원과 물적자원의 재배분(재정의 통일), 조합비 인상 등과 관련된 문제에 대해서는 조직 내 고민이 전면화되어 있지 않고 심화되어 있지 않은 상태이다.

내부적으로는 조직안정과 외부적으로는 조직확대, 조직통합이라는 과제를 안고 있으며 환경적으로는 보수도, 우익도 아닌 개념없는 이명박 정권의 반(反)노조 정서에 직면해 있다. 당면한 현안을 해결하기 위한 단기과제에만 집중할 경우 조직발전전망에 대한 종합적 고려를 하지 못하게 되고, 조직 내에서 진단되는 여러 가지 사안들이 개별화될 가능성이 존재한다. 이 경우 모든 사항이 조직 내에서 쟁점이 되기만 하고 해결대안을 찾지 못할 가능성이 있다. 따라서 민공노의 조직발전전망에 대한 로드맵을 설정하고 이를 종합적으로 논의할 필요가 있다. 여기에는 금속노조, 보건의료노조 등의 산별노조 전환을 위한 준비과정을 벤치마

킹 할 필요가 있다.

민공노가 해결해야 할 과제들을 총론적으로 보면 무엇보다도 먼저 전국단일노조로서의 위상 설정에 대한 조직 내 합의가 최우선이다. 이것이 동의되지 않으면 재정통합, 본부의 역할강화를 위한 지부 인력의 재배치 등은 해결되기 어려운 문제가 된다. 현재 보유하고 있는 자원 규모를 효율적이고 효과적으로 재배분하거나 아니면 자원 확충(조합비 인상)을 통해서만 인력의 확보가 가능한 상태이며, 이를 전제로 해야 지역본부의 강화와 지부에 대한 본부의 지도력 확보가 가능하기 때문이다. 더 나아가 본조의 방침이 전국적으로 통일되게 수행되기 위해서는 본부와 지부별 편차를 축소·해소해야 한다. 이는 단순히 인력과 자원의 집중으로 해결되는 문제가 아니라 자원의 흐름을 원활하게 함으로써 가능하다. 이를 위해서는 각 지부가 지부별 협소한 이해관계에서 벗어나야 하고 이는 전국단일노조로서의 민공노 강화가 곧 지부의 강화로 이어지며 민공노가 지부의 제반 현안을 해결하는 우산 역할을 할 수 있다는 믿음을 공유하는 것으로부터 출발한다. 다음으로 이러한 합의에 기초해 중·장기 발전전망 로드맵을 형성해야 한다. 민공노 출범 초기, 간부의 헌신성과 현장의 자발적 합류에 기초한 소프트웨어적 측면이 조직안정에 기여했다면 이를 구조적이고 체계적인 시스템으로 만들기 위한 설계 작업에 착수해야 한다. 이를 위해서는 조직적 결의를 통해 TFT를 구성해 별도의 작업을 할 필요가 있다.

영역별로는 여러 가지 진단과 과제가 제출되었으나 목표와 우선순위를 분명히 할 필요가 있다. 민공노와 같이 한정된 자원을 확충하거나 효율적으로 배분하기 위한 구조를 바꿔야 할 필요가 있는 조직에서는 특히 이러한 목표와 우선순위의 설정이 매우 중요하다. 여기서 누구나 인정하고 받아들이는 과제를 중심으로 몇 가지만 분명하게 설정하는 것이 필요하다. 혹은 목표와 우선순위의 사안을 제출하고 동의를 구하는 과정이 철저하게 조직되어야 한다.

이렇게 해야 하는 이유는 한정된 자원으로 최대의 효과를 얻기 위해서는 우선순위를 분명하게 규정하고 제한할 필요가 있기 때문이다. 대체로 각 조직은 필요한 과제를 죽 나열해 놓고 그에 따라 일정에 짜 맞추는 형식적 계획을 제출하는 것까지는 잘한다. 그러나 이러한 계획을 실제 실행하는 조직은 거의 없다. 무엇을 먼저 실행할 것인가? 실제 실행할 수 있는가라는 물음을 계속 던져야 한다.

민공노는 권력이 조합원으로부터 나오는 자발적 조직이다. 동시에 각 지부의 권한이 본조와 본부에 의해 통제되지 않는, 즉 기업별 노조의 연합체와 비슷한 성격을 가지고 있는 연합체적 조직이다. 이러한 조직의 특성은 지도부가 결정한 사항이 일사불란하게 집행되는 경우가 매우 드물다는 것이다. 권력이 하부에 있는 조직일수록 의사결정권이 분산되고 조직구조 자체가 세분화되어 있으며, 이 경우 거의 모든 의사결정을 두고 조직구성원들이 상호 교섭과 흥정이 끊임없이 벌어지게 된다. 예를 들면 재정통합의 필요성에 대해 조직 내부에서 공식적, 반 공식적, 비공식적으로 흘러 다니는 여러 견해들이 존재한다는 점을 생각할 수 있다. 결국 민공노에 존재하는 총 얼마의 조합비를 두고 조직 전체와 각 지부의 이해관계가 경쟁을 하고 있다는 것이다. 이 때 민공노라는 조직 전체의 방향성을 전제로 하지 않고 이해관계의 대립이 지속되면 이 조직은 지속가능한 성장을 담보할 수 없으며 조직 내 갈등이 확산될 뿐이다.

지도부가 조직발전전망에 대한 내용을 공개적이고 솔직하게 제출함으로써 공론화의 과정을 조직해야 한다. 지부의 권한을 빼앗기 위한, 중앙권력을 집중시키기 위한 전술적 측면이 아니라 조직발전전망의 각 영역별 토대로서의 필요성을 정리하고 제출하고 객관화시켜야 한다. 조직발전 전망에 관한 사안에 대해 조직구성원 전체에게 의견을 묻고 토론을 조직하되, 갈등을 회피하거나 결정을 미루는 방식이어서는 안 된다. 민공노는 상호존중의 조직문화가 형성되고 있기 때문에 이러한 문화가 장점으로 작용할 것이기 때문이기도 하고, 민공노의 조직발전 전망 자체가 갈등을 회피하거나 미루는 방식으로는 수립되지 않는 성격의 사안이기 때문이다.

# 5장 민주공무원노조의 발전 전략

## 1. 공무원노조를 둘러싼 상황 진단

민주공무원노조는 조직 건설 1년여 만에 우리나라 최대의 단일산별 공무원노동조합으로 성장하였다. 이러한 성장은 조합원 수가 4만에서 6만으로 늘어났다는 점뿐 아니라 2008년 전개된 각종 공무원사회의 현안에 대한 대응과 투쟁력에 있어서도 과거의 침체된 조직 분위기를 일소하고 조직 내적으로 자신감을 회복하였다는 점에서도 확인된다. 또한 민주공무원노조는 제 공무원노동조합들의 분열을 극복하고 하나의 조직으로 나아가기 위한 통합작업을 주도적으로 추진하여 공무원노조간 단결에 앞장섰으며, 지역 단위에서는 ‘공무원노조협의회’의 구성과 활동에 적극 나섬으로써 노조 사이의 차이를 극복하고 공동행동·공동투쟁의 기풍을 확립하였다. 이상과 같은 민주공무원노동조합의 ‘실사구시’적 정책대안 활동과 적극적이고 진취적인 활동은 앞으로도 더욱 발전시켜 나갈 과제이다.

하지만 공무원노조 운동 앞에는 공무원노조의 강화와 발전을 위해 해결해야 할 수 많은 과제가 제기되고 있다. 여기에서는 공무원노조를 둘러싼 상황 진단을 토대로 공무원노조의 도전 과제에 대한 기본 대응 방향을 검토하는 것으로 한다.

먼저, 공무원노조는 이명박 정부 등장이후 공무원의 직업안정성과 공무원이 수행하였던 업무의 공공성을 파괴하는 ‘작은 정부론’ 및 ‘신공공관리론’에 기초한 행정개혁과의 대척점에서 있다는 것이다. 이명박 정부는 집권 초기부터 ‘작은 정부론’을 주창하였으며 시장에 대한 국가의 개입 축소를 통해 시장경제를 활성화하고 공공부문의 구조조정을 통해 국가재정 및 국민 부담을 최소화하겠다는 정책을 추진하고 있다. 지난 1년 동안 추진된 공무원 구조개편의 핵심은 인력감축으로 중앙정부의 중복 유사업무의 통합과 규제개혁과 같이 조직운동을 간소화하는 방식과 민간이양, 지방이양과 같이 중앙정부의 업무를 다른 단위로 이관하는 방식이 사용되고 있다. 대통령직 인수위에서는 3,642명에 달하는 인력 감축안을 마련하였고 실제 3,309명의 인력 감축이 단행되었다. 또한 지방공무원에 대해서는 2008년 5월 ‘지방 공무원 연내 1만 386명’ 감축방안을 확정하고 ‘지방자치

단체 조직개편지침'을 통해 각 지방자치단체별로 감축인원을 할당, 5%에서 최대 10%까지 감축할 것을 요구하여 각 자치단체별로 조례 개정을 통해 하위직 공무원 약 10,000여명의 일자리 감소를 발표하였다. 또한 이를 거부하는 자치단체는 '재원조정교부금' 인센티브를 통해 압박하고 있다. 정부의 일방적인 지방공무원 구조조정은 결과적으로 지자체간 감원 경쟁을 촉발하였으며 민간위탁을 확대하는 불안정 고용의 증대만을 가져오고 있다.

이명박 정부의 '작은 정부' 구상은 공무원노조의 반대와 탁상행정식 행정의 표본이라는 비판으로 사실상 초기 계획이 상당부분 수정될 수밖에 없었다. 그러나 2008년 하반기부터 심화되고 있는 금융위기와 경제과탄 상황은 정부의 인력운영 정책을 전면 재검토하는 계기로 작용하고 있다. 정부는 경제위기 상황을 빌미로 공기업에 대하여 평균 15%의 인력 조정 및 예산감축을 요구하고 있으며 청년층 일자리 창출을 위한 재원 마련을 이유로 공기업노동자의 임금삭감을 유도하고 있다. 공공부문에 대한 이런 논리가 다시 공직사회의 제2의 구조조정으로 연계될 개연성은 매우 높다 할 것이다. 더욱이 일반 국민들의 정부 및 정치권에 대한 불만을 '고통분담'이라는 명목으로 일선 현장 공무원들의 구조조정으로 대체하여 정치적인 방편으로 공무원 구조조정이 추진될 위험성이 높다는 점이다. 결론적으로 향후 2-3년 동안 한국경제가 장기적인 경기침체 상황에 놓일 수밖에 없는 상황을 감안하면 민간부문의 구조조정 불뚝이 공무원사회로 확대될 위험이 크며 이럴 경우 그 피해자가 현장의 하위직 공무원들이 될 위험성이 크다는 점이다. 공무원노조가 '작은 정부론'과 신자유주의에 기초한 '행정개혁'에 맞서는 대항 담론을 마련하고 국민을 설득하지 못할 경우 10년전 DJ정부 당시의 공무원 구조조정은 다시 반복될 위험성이 높다.

둘째, 이명박 정부의 반(反)노동정책 확산에 따라 공무원노사관계가 정상적으로 작동하지 않을 가능성이 높다. 새 정부는 출범과 함께 '국가경쟁력 제고'와 '경제 살리기'를 국정운영의 기본방향으로 정하고, 이를 위해 전면적인 '규제개혁'을 표방했다. 이에 노동부는 "정부의 새로운 규제개혁 방향에 부응하고 노동규제 개혁의 체감도 및 순응도를 제고"하기 위하여 수요자 관점에서 노동관련 규제를 과감하게 개선하기 위하여, 모든 규제를 전면 검토하고 규제개혁을 체계적으로 추진하고, 이를 위해 노동규제개혁 태스크포스(T/F)를 구성, 체계적으로

과제 발굴 및 개선을 추진하겠다는 계획을 밝히고 있다.

아직 노동부가 추진하고 있는 규제개혁의 전체 내용은 공개되고 있지 않지만 1단계로 2009년 임시국회에서 노동부가 법 개정을 추진하고 있는 법안을 보면 “최저임금제도 개선(60세이상 최저임금 감액, 수습기간 3개월에서 6개월로 연장, 숙식비용 평가와 공제한도 신설), 비정규직법 개정(비정규직 사용 기간을 현행 2년에서 2년 연장, 파견 업종 범위 확대), 직업안정법 개정안(현행 10%인 직업소 개료 상한 폐지, 형벌 조항을 과태료로 전환)” 등으로 요약된다. 현 정부의 노동 규제 완화 정책은 ‘고삐 풀린 자본주의(unlashed capitalism)’을 맹신하는 시장주의 이데올로기의 전형적 모습이라 할 수 있다.

또한 노사관계에 있어 법질서 확립·강화 방안<sup>68)</sup>은 사실상 노사갈등의 근본 원 인이나 배경은 논외로 하고 형식적인 법의 준수 및 확립을 통해 노사문제를 해결하겠다는 5, 6공식 과거로의 후퇴이다. 민주노총 위원장의 구속과 일제 고사 거부를 이유로 전교조 교사들에 대한 대량 파면 및 해직, 전교조에 대한 단협 폐 기(2008.11.18) 등은 현 정부의 노동조합 및 노사관계에 대한 편향된 시각의 실체 를 보여주는 사례라 할 것이다. 이상과 같은 현 정부의 노동정책은 한편으로는 정부에 순응하는 제도권 노조에 대한 포용과 함께 자주적이고 민주적인 노동조 합운동에 대한 배제 논리로 나아가고 있다.

공공부문노사관계에 대한 정부의 정책도 전체 노동운동에 대한 입장과 동일하 게 공공부문 종사자들을 ‘특권’ 집단으로 매도하고 민간부문에 비해 과도한 보수 및 노동권이 남용되고 있다면서 노동현장의 ‘법 질서’를 강조하고 있다. 특히 공 공부문의 단체행동권에 대해서는 대통령이 직접 나서서 부당성을 지적하고 있는 상황이다. 이명박 대통령의 철도노조의 파업에 대한 다음 발언은 현 정부의 노동 쟁의에 대한 기본 관점을 잘 보여주고 있다(08년 11월 18일). “온 세계가 금융위 기와 실물위기 극복을 위해 모두 합심하는데 민간기업도 아니고 공기업이 해고 자 복직문제로 파업하겠다는 것은 국민들이 도저히 납득할 수 없고 공기업으로 서 그런 일이 있어서도 안 된다. 우리 사회가 정상적으로 가도록 만드는 데 있어 서 가장 중요한 것은 법과 질서를 지키게 하는 것이며 민간기업도 노조가 불법

68) 안경환 국가인권위원회위원장은 세계인권선언 60주년 기념사(인권 향상으로 국가의 품격을 높이 자)에서 새 정부의 법질서 확립에 대해 다음과 같이 지적하였다. “민주사회에서 법치와 인권은 어 느 것이 우위에 서는 것이 아니라 자전거의 앞뒤 바퀴처럼 함께 달리는 것입니다. 따라서 법치를 내세우면서 인권을 후순위로 미루는 것은 민주적 사회 발전에 역행하는 것이며, 그 자체로 인권의 후퇴라 말할 수 있습니다.”

적 측면에서 과업한다고 하는 것에 대해 적당히 타협해서는 안 된다.”

공무원노사관계에 대한 법 질서 확립방안을 보면 ‘노조전임자와 조합가입범위’에 대한 공세로부터 시작되고 있으며 자치단체에서는 노조 지도부들의 정당한 활동에 대한 초법적 탄압들이 나타나고 있다. 행정안전부는 08년 5월 13일 ‘공무원단체 불법관행 해소 추진계획’과 ‘공무원노조 가입범위 등 적용기준’을 시달하였고, 10월 21일 ‘공무원단체 불법관행 해소 추진관련 협조요청’을 통해 노조 전임자에 대한 복귀 조취 및 비가입대상자에 대한 탈퇴 중용, 비가입대상자 노조 후원회비 원천 공제를 차단하고자 하였다<sup>69)</sup>. 이 결과 기관별 노사관계에서는 조합원 가입 범위, 전임자 보장 등을 둘러싸고 자율적으로 맺어왔던 노사협약이 파기되는 등의 갈등이 발생하고 있다. 또한 제주본부의 경우 공무원노조 간부들의 시국선언 참여, 도정시책에 대한 반대 등 정당한 노조활동에 대해 징계 조치를 통해 노조 탄압이 전면화되고 있다. 이러한 활동은 공무원노조가 제도적 틀로 진입하기 이전 시기인 ‘법외노조’ 시절에는 보장되어 왔던 사안이나 향후에는 현행 공무원노조법의 엄정한 집행을 통해 노사관계를 유지 관리하겠다는 입장으로 판단할 수 있다. 이러한 법치적 노사관계 규율은 2009년 중앙교섭이 얼마나 험난한 교섭국면이 될지를 가늠하게 하는 판단 준거가 될 것이다.

셋째, 공무원노사관계에 직·간접적으로 영향을 미칠 행정구역 개편이 준비 중이다. 집권 초 중앙정부의 개편작업을 추진한 이명박 정부는 행정구역 개편을 100대 국정과제의 하나로 설정하였다. 행정구역 개편은 학자들에 따라 다양한 방안들이 제시되고 있으나 현재의 “광역시·도↔시·군·구↔읍·면·동”으로 구성된 현재의 3단계 행정체제가 100년 전 만들어진 것으로 국민들의 실제 생활, 경제권과 맞지 않아 효율성이 떨어지고 있다.”는 필요성에 대해서는 동의하고 있다. 현재 여야 할 것 없이 지방행정체제 개편에 동의하고 있는데 과거 열린우리당은 “도

69) 이상과 같은 자주적 노조활동에 대한 개입은 정부뿐 아니라 국회 그리고 경총도 함께 나서고 있다. 한국경영자총협회 김영배 부회장은 08년 10월 31일 열린 제142회 경총 포럼에서 ‘공무원노조에서 556명이 불법 전임자로 일하며 한해 100억 원에 달하는 임금을 받고 있다며, 이들 불법 노조 전임자에 대해서는 강제휴직이나 급여 환수 등의 강력한 조치가 필요하다’고 주장했고, 한나라당 신지호의원은 국정감사에서 “정부의 불철저한 관리감독이 공무원노조의 불법-탈법을 부추기고 있다. 행정안전부와 소속 지방자치 단체장들이 소속공무원에 대한 관리책임 및 공무원 노사관계 컨트롤타워로서의 역할을 방기한 채 제반 문제점을 사실상 묵인해왔다며 조속한 시정을 촉구했다. 또한 공무원노조법상 노조 전임자는 휴직·무급 상태에서 활동하도록 규정돼 있지만 공무원노조 간부들은 매달 월급을 받았으며, 이들 외에도 휴직하지 않고 사실상 노조 전임활동을 한 공무원이 556명으로 추정됐다고 주장했다.”

를 폐지하고 현행 시·군·구를 통·폐합해 인구 1백만명 이하 광역단체 60여개와 1개 특별시로 전국을 재편하고 하부에 읍·면·동의 실무행정단위를 두는 방안"을 제시했으며, 한나라당은 '60~70여개의 광역단위-실무행정단위'로 개편하는 방안을 제시한 바 있다. 최근 민주당과 한나라당의 방안이 최종 결정되지는 않았지만 지방행정체제의 광역화를 통해 경비 절감이 필요하다는 점에서는 동일한 인식을 하고 있다. 더불어 정부는 행정구역 개편이 2010년 지방선거 전에 조속히 개편되어야 한다는 입장을 공식적으로 표명하였다. 이상과 같은 행정구역 개편작업은 지방직공무원의 고용 및 근무에 지대한 영향을 미칠 뿐 아니라 지방분권화 그리고 행정서비스의 질 향상이라는 공공서비스의 확충과도 연계되는 중대한 상황이다. 물론 이 작업이 완결되면 공무원노동조합의 조직 구조도 큰 변화를 동반할 수밖에 없다. 지방행정구역개편 시 우선 고려할 기본 원칙은 '국민에 대한 행정서비스의 양과 질을 향상시키는가?'의 문제와 '풀뿌리 민주주의인 지방자치를 발전시키는 방향인가'에 모아져야 한다.

다른 한편 종합부동산세 등의 사실상 폐지에 따른 감세정책으로 지방세수의 감소가 현실화되고 있으며 이를 보완하기 위해 지방소득세·소비세의 필요성이 제기되고 있다. 국회 예산정책처 분석에 따르면 소득세·법인세·양도소득세 완화 등으로 지방세(주민세)·국세가 줄어들고 국고 보조사업의 지방비 대응액(매칭액)이 대폭 감소해 모두 5조 6천억원이 줄어들 것으로 추산되며 이는 2008년 지방교부세 29조원의 15%나 차지한다. 지역마다 차이가 있지만 종부세 하나만 완화될 경우 부산시의 경우 약 1300억원의 세수가 감소되며, 지방세수가 줄어들면 복지예산이 가장 먼저 감축되는 문제가 발생한다. 지방자치단체의 세수 부족을 해결하기 위한 일대 제도 개편이 없는 한 '지방자치'는 사실상 그 명맥만 유지하는 위험 상황이 도래하고 있다. 행정구역 개편, 조세제도의 개편이 향후 어떻게 설계되느냐에 따라 한국의 분권화와 자치제의 운명이 결정될 전환기적 상황이다.

넷째, 미국발 경제위기는 '사회적 연대와 공공성 및 민중행정 강화' 등 공무원 노조의 역할을 한층 더 높일 것을 요구한다. 2008년 하반기에 몰아닥친 미국발 금융위기로 국내 금융시장 및 실물경제가 급격히 악화되고 있다. 금융 위기의 전 세계적 확산과 실물경제로의 빠른 전이(轉移)라는 현 상황은 지금까지 경험해보지 못했던 충격이며 10년전 외환위기보다 더 심각한 경제상황이다. 부진한 경제실적

과 대외불안이 상승작용을 일으키며 금융시장은 큰 폭으로 동요하고 있으며 주가는 세계 경제침체의 본격화 및 기업 실적 악화 등으로 1,000포인트로 추락하였고 글로벌 유동성 경색으로 2007년 말 900원대이던 환율은 50% 넘게 오르는 등 불안이 지속되고 있다.

더욱 심각한 것은 경제위기가 이제 시작단계라는 점이며 2009년 상반기가 되면 정리해고와 명예퇴직 등이 일상화되고 일자리는 감소하는 ‘고용 한파’가 발생할 수밖에 없다. 이는 사회적 양극화와 빈곤의 심화로 귀결되며 이러한 시장 실패를 정부 및 지자체가 어떻게 치유하고 사회통합성을 높일 것인가가 관건이다. 이런 점에서 민주공무원노조는 자본과 정부의 맹목적 규제완화 정책과 경제위기 ‘노동자책임론’에 대한 대항 전선을 구축하고 민중행정과 공공성 강화를 위한 보다 전면화된 활동을 추진하지 않으면 안 된다. 이에 실패할 경우 공무원노조를 비롯한 공공부문노동조합은 사회적 고립 상황으로 내몰릴 수밖에 없다. 공무원노조가 강령으로 제시하고 있는 ‘우리는 사회의 불평등 해소와 인간의 존엄성 실현을 지향한다.’는 주장은 이제 기본 활동 방향으로 설정되어야 한다.

이를 위해 사회경제적 제도 개편을 위한 정책 참여(개입)과 함께 공무원노조가 사회적 연대와 지역사회의 공동체를 구축하기 위한 활동에 나서야 한다. 전교조의 경우 2007년도에 차등성과급 반납투쟁을 통해 40억원의 사회적 기금을 모아 교육소외계층 장학금, 교육 양극화 해소기금, 비정규직 자녀 교육 지원, 차등성과급 철폐 등에 사용하였다. 사회적 기금은 소외계층을 사각지대에 방치하고 있는 낙후된 복지정책의 전환을 정부에 촉구하는 한편, 고통분담과 나눔의 문화를 민간 차원에서 확산시키려는 선도적인 실천으로 평가받고 있다. 한국 사회는 현재 민주주의와 인간화를 향해 전진할 것인가, 아니면 인간이 아닌 자본이 판치는 ‘시장의 정글’로 퇴보할 것인가의 기로에 서 있다. 공무원노조의 실천과 지속적 성장은 노동운동의 미래를 위해서 뿐만 아니라 한국사회의 발전을 밀고 나갈 추진 주체의 성장이라는 점에서 큰 의의를 갖는다.

이상과 같은 공무원노조를 둘러싼 외부 상황의 변화와 함께 공무원노조는 현재 어떤 조건에 놓여 있는가? 먼저, 지난 1년 동안의 활동을 통해 ‘민주공무원노조’는 공무원노동조합의 대표조직으로 성장하였다. 이는 ‘전공노’에서 ‘민공노’로 분리되는 과정에서 누구도 예상하지 못한 결과였다. 하지만 이제 민공노는 공무

원사회에서의 인정이 아닌 공직사회 전체로부터 궁극적으로는 국민 전체로부터 인정받는 노동조합으로 성장해 나가야 할 과제를 부여받고 있다. 내부적인 조직 상황과 과제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 민주공무원노조는 산별단일노조이나 단일노조에 걸 맞는 조직 구조와 체계를 갖추고 있지 못한 상태이다. 조직 건설 1년이라는 짧은 기간에 온전한 조직구조를 갖는다는 것은 쉽지 않지만 '조직 형식'이 '내용'을 규정하는 것처럼 조직 형식에 맞는 '조직 내용과 운영방식'을 갖추어야 한다. 현재 민주공무원노조의 조직체계는 "중앙본부-지역본부-지부"라는 3중 체계로 이루어져 있다. 일반적으로 산별노조의 강점은 '인력과 재정'의 중앙집중화를 통한 조직 전체의 시너지 효과(synergy effect) 창출에 있다. 하지만 민주공무원노조는 산별노조라는 위상에 걸 맞는 '인력'과 '재정운영'의 집중성을 갖고 있지 못하며 소속별 지부의 권한과 힘이 강력하다. 또한 조직의 중간허리인 지역본부의 위상과 역할이 조직 내에서 명확하게 정리되어 있지 않아 사실상 그 역할에 대한 공감대를 충분히 확보하고 있지 못한 상태이다. 공무원의 보수 및 근로조건이 중앙단위에서 결정된다는 점에서 '산별노조' 건설이 당위적으로 건설되었지만 '산별노조'에 걸 맞는 조직운영과 관행은 확립되어 있지 않다. 특히, 인력 운영에 있어 중앙본부의 경우 해직자들의 헌신적인 활동이 상당 기간 유지되지 않는다면 조직 운영에 큰 공백이 발생할 위험성이 크다.

둘째, 민주공무원노조의 정체성이 '공무원노동조합 통합사업'과 관련하여 보다 분명히 확립되어야 한다. 민주공무원노조는 '전국공무원노조'에서 분리된 조직으로 사실상 강령과 조직체계 그리고 주요 사업 방향에 있어 큰 차이가 없다. 하지만 지난 1년여의 사업을 평가해 보면 민공노와 전공노의 사업기조와 활동방식의 차이는 부분적이지만 일정한 차이가 존재하고 있다. 이는 정부의 일방적인 공무원연금 개편에 대한 대응 전략에서도 확인되었는데, 민공노는 '교섭과 투쟁'의 병행, '사회적 대화'의 존중 등이 강조되는 반면 전공노는 원칙적인 투쟁과 함께 사회적 대화의 전술적 활용 등에 더 강조점이 두어지고 있다. 한편 민주공무원노조는 '대중과 함께' 조합원 주체의 활동 기조를 더 강조하는 흐름이다. 종합적으로 판단해 보면 전공노와 민공노의 차이는 크지 않지만 사업기조와 활동 방식의 차이는 분명히 존재한다. 이 차이는 어찌 보면 전국공무원노조의 분열을 가져온

원인이기도 하다. 이 문제는 공무원노조 통합 과제와 연동해 보았을 때 중요한 판단 기준이 될 것으로 보인다. 현재 가시화되고 있지 않지만 사업구조와 활동 및 조직운영 방식의 차이는 '공무원노조 통합'의 진전 속도를 가름하는 복병이 될 수도 있다.

하지만 양 조직간의 차이는 공무원노조 통합이라는 대의명분을 역행할 정도의 차이는 아니라는 점에서 통합의 원칙은 노동조합의 "자주성, 민주성, 연대성"이라는 3가지 기준이 정립되는 조건 속에서 이루어져야 할 것으로 보인다. 다만 공무원노조 통합에 대한 로드맵이 일정하게 마련되지 않는 상태에서의 급격한 공무원노조 통합은 조직 내 혼란 및 현안 사업의 지체 등으로 나타날 수 있다는 점을 종합적으로 고려해야 한다.

셋째, '정책의제' 개발사업과 '간부 양성'을 위한 교육사업이 획기적으로 강화되어야 한다. 2008년 공무원노조가 처한 상황을 고려할 때 제대로 된 일상사업의 추진이 힘든 시기였음은 분명하다. 하지만 공무원노조의 정체성과 차별성을 위해서도 정부 정책에 대한 반대만이 아니라 정책대안을 통한 대국민 설득이 얼마나 중요한지를 몸으로 확인하였다. 덧붙여 노조와 현장을 연결해야 할 '간부'의 취약성이 드러난 한해이기도 하다.

이런 상황을 감안할 때 공무원노조의 사업은 '평균주의적' 관점이 아니라 '선택과 집중'이라는 전략적 선택(strategic choice)을 해야 할 시기이다. 민주공무원노조에 있어 2008-9년이 '조직의 정비 및 안정화' 시기라 규정할 때 조직 내부 사업 중 집중해야 할 영역은 '정책 개발과 간부 양성'이라 할 것이다. 물론 민주공무원노조는 정책개발을 위한 '정책연구소'가 존재한다. 하지만 문제는 정책연구소의 인력과 재정의 취약성과 함께 연구 사업이 특정 부서의 사업으로 추진되고 있다는 점이다. 대안을 제시하는 정책노조 건설이 과제라면 이를 위한 기반 구축과 정책개발 사업이 전 조직적으로 추진되어야 할 것이다.

또한 교육사업은 조직의 초창기에 민주공무원노조의 이념과 노선 그리고 사업구조를 전 조직적으로 공유하는 장(field)으로 마련되어야 한다. 하지만 민공노의 교육사업은 그 형식과 내용 그리고 프로그램이 준비되지 않은 초기 단계이다. 교육사업의 추진에 있어 교육 프로그램 개발과 함께 사업 추진에 있어 '중앙본부-지역본부-지부'의 역할이 명확히 분리 정립되어야 한다.

넷째, 부서 및 집행체계를 공무원노조운동의 사업에 걸 맞게 재편할 필요성이 있으며, 노조 규약의 정비도 필요하다. 민주공무원노조는 민간부문노동조합과 동일한 조직체계를 갖고 있는데 이는 과거 노조 결성 초기 '관성'에 따른 것으로 보인다. 현재 민주공무원노조는 사무처 산하에 '업무지원실, 정책실, 교섭실, 조직쟁의실, 교육선전실, 대외협력실'로 구성되어 있다. 이는 공무원노총이나 전공노나 큰 차이가 없다. 이상과 같은 집행체계는 지역(직능)본부나 지부나 거의 유사한 동형화(isomorphism) 현상을 보이고 있다.

이상과 같은 집행체계가 공무원노조 활동에 정합성을 갖고 있는가에 대한 검토가 필요하다. 참고로 전교조는 중앙집행위원회 산하에 '정책실, 참교육실, 편집실'이 있으며 사무처장 산하에 '기획관리실, 대변인실, 선전미디어실, 조직실, 교육연수실, 대외협력실'이 존재한다. 일반화된 집행구조가 아닌 공무원노조의 사업 특수성과 노동조합 조직의 **보편성**이 결합된 '조직·사업 모델'이 필요하다. 또한 민공노 조직 건설시 전공노의 계승이라는 관점에서 전공노의 규약을 그대로 따르고 있다. 이에 따라 전공노 결성 이후 조직 운영과정에서 나타난 규약의 미비점에 대한 심도 깊은 검토 및 논의가 부재하였다. 현재의 규약을 검토하여 최소한 노조 임원의 선출방법 및 임기, 조합비의 집중화 방안, 희생자의 구제 등에 대한 종합적인 정비가 필요하다 할 것이다. 규약의 점검 및 진단을 통한 전향적 개정이 요구된다.

## 2. 민주공무원노조의 전략적 방향

공무원노조를 둘러싼 대내외적인 환경은 급속하게 변화하고 있다. 민주공무원노조는 과도기적 조직 상황을 하루빨리 극복하고 안정적인 활동을 추진할 수 있는 내부 정비 및 조직 통합성을 높여야 할 때이다. 민주공무원노조의 이념, 조직, 투쟁(활동) 등 각 영역에서 요구되는 세부 방안을 논하기에 앞서 큰 틀에서 민주공무원노조의 장기 발전 방향을 3단계로 설계해 보면 <그림 5-1>과 같다.

3단계로 민주공무원노조의 발전 전략을 설계해 보는 것은 현재의 조직 진단을 통해 사업과 활동의 핵심과제를 도출하기 위함이며, 사업이 단기적이고 현안 대응에 국한되지 않은 장기 전략을 갖기 위함이다.

〈그림 5-1〉 민주공무원노조의 3단계 발전 전략

	1 단계	2 단계	3 단계
시기	2007-2009	2010-2011	2012-2013
일정	2008년 국회의원선거	2010년 지방자치체 선거	2012년 대통령선거 2013년 국회의원선거
목표	조직 건설 및 정비	조직 확대 및 사업 체계 구축	사업 전면화 및 조직의 도약
전체과제	-조직 정비 -이념 및 노선의 확립 -재정 안정화 -공무원노조통합사업(I) -정책연구소 내실화	-산별 조직 체계 확립 (재정통합,본부/지역본부/지부) -산별 현장 강화 -정책노조의 위상 정립 및 실천 -전체공무원노조통합사업(II)	-공무원노조의 도약 -공무원노동기본권 확보 -공무원 정치활동의 보장 -사회연대활동 전면화 -교육원 설립
조직	-본부/지역본부/지부확립 -지역본부 활성화 -공무원노조 통합 주도	-20만 조합원 -재정 단일화 -지역공무원노조협의회 활성화 -현장간부 양성	-30만 조합원 -1지부 1모범 사례 -조합원 중심의 노조운영
투쟁	-일방적 공공부문개혁 반대 -연금 개악 저지 -민영화 및 민간위탁 저지 -중앙단체교섭	-행정개혁 개편 -소방/교정공무원의 노동기본권 확보 -해직자 복직 요구 투쟁 -반(反) 부패 캠페인 -사회양극화 극복을 위한 대안 운동	-민중행정의 입법화 요구 -사회개혁의 전면화 요구 -지방자치체
사업	-단체교섭 구조 확립 -사회공공성의 의제화 -지역사회 네트워크 구축 -공무원노조 10년사 발간 -단계별 교육프로그램개발 -‘참공무원’ 연수대회	-행정감시 및 반(反) 부패 운동 -공무원 임금결정 시스템 -의무교육 이수제 도입 -미디어사업 추진(조직/대국민) -단계별 교육집행 및 교재 발간 -지방체 선거 참여 및 정치개혁	-공무원노동기본권 보장 투쟁 -공무원 정치활동 보장 캠페인 및 입법화 -중앙공무원노사협의회 상시적 운영 -사회적 대화 시스템 구축(연금, 법 개정, 현안) -‘참공무원 연수’의 정착

주: 단계별 조직의 과제 및 사업 내용은 현재 상황을 토대로 예시한 것임. 대내외적 상황 변화 등에 따라 유연하게 재조정되어야 함.

민주공무원노조는 현재 ‘과도기적’ 조직 상태에 놓여 있다. 과도기적 조직 상태에 있다는 것은 향후 민주공무원노조가 독자적인 조직의 유지와 발전을 목적으로 하지 않고 전체 공무원노조의 ‘통합’을 당면 과제로 제기하고 있기 때문이다. 짧은 기간 내에 통추위 소속 전체 공무원노조와의 통합이 이루어지지 않는다 하더라도 최소한 2009년 내에는 ‘전국공무원노조’와의 통합 문제가 어떤 방향이

든 마무리되어야 한다. 2009년 공무원노조 통합이 ‘최종 완성’이 아닌 ‘추진 과정’이라 할 때 민주공무원노조의 장기 발전 전략은 이후 상황 변화를 감안하게 재조정 될 수밖에 없을 것이다. 이런 상황을 고려하여 본 연구는 ‘공무원노조의 통합’을 기본 방향으로 설정하고 전체 공무원노조의 발전 전략에 기초한 로드맵을 제시하고자 한다. 각 단계별 목표와 주요 사업 및 투쟁, 활동과제의 기본 방향은 <그림 5-1>과 같다. 각 단계별 목표 및 주요 사업 내용은 현재 민주공무원노조를 포함한 공무원노조의 조직 역량과 정치역관계를 고려하여 작성된 것이며 현장 간부들의 요구와 지향을 포함하여 작성된 것이다.

이하의 글에서는 현 단계에서 민주공무원노조가 나가야 할 전략적 방향을 이념·노선, 조직, 사업 등으로 구분하여 제시하고자 한다.

## 1) 운동방향에 대하여<sup>70)</sup>

공무원노동조합을 둘러싼 상황 변화와 도전의 중대성, 그리고 공공부문노조운동이 갖는 특성은 공무원노동조합의 올바른 이념과 노선 정립을 절실하게 요구하고 있다. 노동조합의 전략적 선택 가운데 가장 기본적이고 중요한 요소는 노동조합의 이념, 목표, 자기 정체성에 관한 선택이다. 이는 급변하는 환경 속에서 노동조합 내부적으로는 조합원 단결의 초점 내지 지향점을 제공해주며, 외부적으로는 노동조합의 성격 및 지향점을 명확히 함으로써 한 사회 내에서의 노동조합의 역할을 극대화하기 위한 기본 요소라 할 수 있다. 또한, 노동조합운동의 이념이 중요한 이유는 노동조합운동의 운동 방향성과 연관되기 때문이다. 평상시에는 쟁점으로 부각되지 않으나 안팎의 상황이 어려워지면 경제주의와 개량주의가 ‘합리성’이라는 주장으로 원칙을 훼손할 여지가 커지는가 하면, 좌익편향과 모험주의 경향이 목소리를 한껏 높일 소지가 넓어지게 된다. 이렇게 될 경우 조직의 안정성은 파괴되고 운동 방향은 혼란에 빠질 수밖에 없다. 민주공무원노조는 공무원노조가 추구하는 사회와 지향을 분명히 하는 목표상(goal image)을 정립하여야 한다.

70) 공무원노조운동의 운동노선과 관련된 보다 진전된 논의는 보론의 “공무원노동조합과 사회운동적 노동조합주의”를 참고할 것.

공무원노조의 이념 및 목표 설정에 있어 우리가 고려해야 할 요소는 공무원노조를 비롯한 공공부문노동조합이 기반하고 있는 조직의 특성이다. 즉, 공무원노동조합은 국민을 의식하지 않을 수 없는 노조조직이다. 행정서비스의 소비자가 곧 국민이기 때문이다. 이러한 점에서 소비자가 제3자인 민간 부문과는 달리 공무원노조는 ‘국가-노조-시민사회(국민)’라는 틀 속에서 노조의 이념과 노선 그리고 운동방향을 설정하여 나가야 한다. 이에 따라 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 기관으로 기능하였기 때문에 나타난 결과이다. 그러므로 국가의 기능이 통제기능에서 서비스 기능으로 전환되기 위해서는 공무원 노조의 역할이 대단히 중요하다(신광영, 2002).

민주공무원노조의 이념은 강령<sup>71)</sup>과 선언을 통해 확인할 수 있는데 민공노는 강령에서 ‘공직사회의 관료주의와 부정부패 청산, 민주적이고 깨끗한 공직사회 건설’을 모토로 하여 ‘자주적이고 민주적인 노동조합 운동의 역사와 전통을 계승하여 노동3권을 완전 쟁취’하는 것을 목표로 제시하고 있다. 또한 분단된 조국의 통일과 사회불평등 해소와 인간 존엄성 실현을 지향하고 있다.

민주공무원노동조합의 강령
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 공직사회의 관료주의와 부정부패를 청산하여 국민들에게 신뢰받는 민주적이고 깨끗한 공직사회를 건설한다.</li> <li>- 우리는 공무원의 노동조건 개선과 정치·경제·사회적 지위향상을 위하여 노력한다.</li> <li>- 우리는 자주적이고 민주적인 노동조합 운동의 역사와 전통을 계승하고 노동3권을 쟁취한다.</li> <li>- 우리는 민주사회 건설과 세계평화를 이룩하기 위하여 국내외 단체들과 연대한다.</li> <li>- 우리는 분단된 조국의 자주·민주·평화 통일을 지향한다.</li> <li>- 우리는 사회의 불평등 해소와 인간의 존엄성 실현을 지향한다.</li> </ul>

71) 민주공무원노조는 2007년 6월 23일 설립 당시 전공노의 강령을 그대로 승계하였다.

이렇듯, 민주공무원노조는 내적으로는 공직사회의 개혁과 공무원 노동자들의 정치사회적 지위 향상을 외적으로는 사회 개혁과 세계 평화를 추구하는 것을 이념으로 하여 민간노동조합운동을 포함한 국내외의 사회운동세력과 연대하는 조직 노선을 추구하고 있다고 볼 수 있다.

한편 2007년 6월 조직건설이후 민주공무원노조는 “민중행정·참공무원 운동”을 통한 국민과 함께하는 공무원노동운동을 기본 슬로건으로 제시하고 있다. 여기서 민중행정이란 “㉠ 국민의 편에서 국민의 이익을 위해 복무하는 행정, ㉡ 정권의 하수인, 대리집행자가 아닌 공무원노동자가 행정의 주인으로 바로 서는 행정, ㉢ 노동자 서민의 의사가 존중되고 반영되고 함께하는 민중이 주인되는 행정, ㉣ 전시행정, 관료주의를 타파하고 국민의 곁에 찾아가는 행정, ㉤ 무사안일, 부정부패와는 한 치의 타협도 용서하지 않는 행정, ㉥ 사회양극화로 심화로 고통받는 노동자 서민에게 실질적인 도움이 되고, 시민들과 함께하는 행정으로 행정의 구조, 체계, 운영, 대(對)시민 접근방식을 혁신하는 행정”을 의미하며 참공무원운동은 “㉠ 국민의 이익이 곧 공무원노동자 이익이라는 대명제 하에 국민을 위해 복무하는 ‘민중행정’을 실현하고자 하는 공무원노동자의 새로운 실천운동, ㉡ 공무원노동조합 건설과 강화의 역사를 냉철히 평가하고 새로운 도약을 위해 조합원으로부터, 국민의 곁에서부터 새롭게 출발하겠다는 각오와 결심의 실천운동, ㉢ 공무원노동조합의 사회적 역할을 강화하고 세상을 바꾸는 투쟁에 함께하는 실천운동, ㉣ 간부로부터 시작되어 조합원으로 확산되는 혁신운동”을 뜻한다. 또한 민중행정은 <표 5-1>에서 보는 것처럼 “공직사회 개혁, 반부패 운동, 공적연금 강화를 통한 공적·사회적 노후대책 마련, 국민예산참여 활성화” 등 10대 과제와 50대 시책으로 구성되어 있다.

<표 5-1> 민중행정 10대 과제

과제	영역	시책
1	공직사회 개혁, 반부패 운동	①인사비리 근절, ②공사비리 근절, ③업무추진비 투명성 제고, ④행정 및 의정 감시 활성화, ⑤부정부패 척결을 위한 실효성 있는 정책개발 및 정부와 공동 실천운동, ⑥국회의원 국민평가법 및 국민소환법 제정 추진, ⑦양심고백국민운동본부 결성, ⑧공무원 노동자의 노동조건 개선을 위한 협의기구 설치, 제도적 부정 차단, ⑨공공부문 비정규직 해결을 위한 협약체결, 구조적 모순 해소
2	공적연금 강화를 통한	①보편적이고 안정적인 노후대책 마련을 위한 공적연금 강화, ②민주적 공적연금 개혁을 위한 국민합의기구 구성, ③기초노령연금의 올바른 책

	공적·사회적 노후대책 마련	정과 확대를 위한 사회복지행정 실시
3	국민예산참여 활성화	①예산편성 및 결산 국민 참여, 의회 심의과정 공개 및 시민참여 확대, 예산 업무 공무원과 시민사회단체의 연계시스템 및 교육 매뉴얼 작성, ③예산 편성시 저소득층 복지 및 보육, 교육 관련 종사자 의견 도입 및 공청회 개최 의무화
4	국가재정 균형적 배분 및 건전성 제고	①대형국책사업의 예산편성 적정성 평가, ②지방교부세 확대 및 제도 개선, ③교육, 보육, 복지예산 확대 : 사회공공 재정지출을 OECD 평균인 GDP 대비 20% 의무 편성, ④국방비, 대형건설사업 등 상대적으로 불투명한 국가예산의 감독기능 강화, ⑤사기업, 공기업의 사회적 책임 법제화
5	사회공공성 강화를 통한 국가 책무 확대	①네트워크 산업의 사유화 중단, ②정부의 신자유주의 혁신전략에 대한 재고와 개선안 도출을 위한 협의기구의 설치, ③지자체별 버스공영제 실시, ④FTA,WTO 등에 따른 공공분야 전면 재평가(협정재개정)
6	열린 행정, 감동행정 실현	①전 공무원 1봉사활동 실시, ②노조(지부) 1농민회 연대활동, ③국민 불편행정(제도) 발굴 개선, ④여권발급, 건축, 위생 등 각종 인·허가 민원의 신속 공정한 처리
7	지방자치 강화를 위한 지방행정구조 개편	①광역자치단체 기능 전환, ②읍면동 기능 확대, 종합서비스센터로 재편, ③지방감사원 설치
8	알찬 정부, 복지정부 만들기	①정부부처별 중복기능 통폐합, 신수요 분야 보강, ②중소기업 지원 법제 개선 및 생산·수출 전담부서 확대, ③중소기업 중심의 제조업 및 벤처기업 활성화로 성장동력 육성, ④남북통일 대비 전문기구 증설 및 민간 협력기능 강화, 출산-보육-교육-생산활동-노후대책 등을 포괄 조정하는 부처 신설, ⑥농어업 사업예산의 복지예산 전환 및 특성화 사업 발굴, ⑦도시지역 노인일자리 창출 : 교통안내원, 공원청소원 등 의무채용비율 법제화, ⑧국가(독립)유공자 및 자손 생계지원, ⑨편부·모 및 조손가정, 차상위 계층의 기초생활보장 확대
9	부동산시장 안정화, 사교육 대책	①주공과 토공의 중복 기능 조정 및 국가에서 임대주택 연간 의무공급 법제화, ②분양원가 공개(공기업 우선 실시, 사기업 확대), 고급-일반-서민 아파트별(3단계 분류) 분양가 상한제 도입, ③부동산 투기 처벌강화(벌금, 추징금 등 대폭 확대), 주택·토지 등 부동산 과다소유 금지 법제화(1인1주택, 농지소유 제한 등) 및 종합부동산세 세율 인상, ④ 어린이집, 유치원, 학원의 관리감독 철저, ⑤공교육 강화 및 공립보육시설 확대, ⑥3불(기여입학제, 고교등급제, 본고사실시)금지 및 평준화 정책 강화, 국가주도 특수인재양성 전문학교 확대 검토(평준화 보완, 우수인재 양성)
10	유통체계 개선을 통한 소비자 및 생산자 이익 증진	①농협 개혁 : 금융부문 축소, 유통중심 및 농어업인복지센터로 개편, ②다단계 유통망 개혁, ③대형유통점과 영세유통점의 공생 방안, ④수입품 세이프가드 기준(법률) 제정, 수입농수산물 검역 및 부실공산품 수입 규제 강화

자료: 민공노(2008), “민중행정/참공무원운동 기본계획”

이러한 민주공무원노조의 강령 및 슬로건은 공무원노조운동의 특수성을 반영함과 동시에 민간노동조합운동의 보편적인 전략 목표를 수용한 것으로 판단된다. 노동운동의 보편적인 전략목표는 '참된 민주주의의 실현'에 있으며 이는 정치적 민주주의와 실질적 민주주의를 완전하게 실현시키고 자본주의체제를 근원적으로 변화시키는 것을 본질로 한다. 그 내용에는 나라 안팎의 독점자본과 국가권력이 시행하는 자본 중심의 정책을 규제하고 경제를 전체 국민의 이익에 합치되는 방향으로 운영하도록 하는 것을 포괄하고 있다. 우리나라의 경우 민족분단을 극복하고 통일에 기반 한 평화의 기틀을 확고히 하는 것 또한 노동운동이 추구하는 전략목표이다. 이런 궁극적 전략목표를 전제로 현 단계에서 내걸 수 있는 노동운동의 당면목표는 국가권력과 나라 안팎의 독점자본이 추진하는 '신자유주의' 정책과 대칭되는 것일 수밖에 없다. 신자유주의 정책은 노동자를 비롯한 대다수 민중의 희생을 전제로 성립되는 것이기 때문이다. 거기에는 경제구조를 민주적으로 개혁하는 일, 거대 재벌을 해체하고 독점자본에 대한 규제를 강화하는 일, 독점성과 국민생활에 지대한 영향을 미치는 공기업과 국민기업을 확대하는 일, 노동시장의 유연화를 중지하는 대신 안전하고 소득이 보장되는 일자리를 만드는 일, 사회보장제도 확충을 비롯한 주요 정책과 제도를 개혁하는 일, 국가정책 결정과 기업경영에 대한 참여를 실질적으로 보장하는 일, 국민의 자유와 기본권을 완벽하게 보장하는 일 등이 포함될 것이다.

그런데 민주공무원노조의 이념과 노선, 슬로건은 공직 사회와 한국 사회 개혁을 위한 큰 밑그림을 제시하고 있음에도 불구하고 각 영역별 연계성 그리고 추진 방안을 구체화하지 못한 한계가 노정되고 있다. 또한 그 내용이 조직의 주인인 조합원들에게 어떻게 다가가고 있으며 사업을 통해 외화되고 있는가를 생각할 때 비판적인 평가가 제기될 수밖에 없다.

그러므로 현 단계 민주공무원노조의 이념과 활동노선은 내용에 있어 문제가 제기되는 것이 아니라 이를 어떻게 전조직적 과제로 사업을 통해 실천할 수 있는가를 검토해야 하며, 그 실천 과제가 장단기 계획으로 구체화되어야 한다. 여기서 지적할 사항은 공무원노조의 이념과 슬로건은 내부 조직의 준비 정도와 역력에 기초하여 적절히 배치되어야 한다는 점이다. 현재 민주공무원노조의 조직 상황 및 조합원의 준비 정도를 고려할 때 공무원노조가 공직사회 내부의 쟁점을

벗어나 지나치게 정치화하는 것은 ‘이념의 과잉’에 따른 우(愚)를 범할 수도 있다. 한국사회의 총체적 변화를 수반하는 전략적 목표를 굳건히 하면서도 기술적 유연성을 확보하는 치밀한 고민이 필요하다 할 것이다<sup>72)</sup>.

민주공무원노조는 “조합원의 권익향상과 공직사회의 개혁의제”를 적절하게 배치하면서 공직사회의 제도 및 의식 개편을 위한 당면 과제를 집약하는 것이 중요하며 작지만 소중한 ‘모범사례’를 만들어 나갈 필요가 있다.

예컨대 일본 최대의 공무원노조인 자치노는 조직의 기본운동 방향을 다음과 같은 슬로건으로 제시하고 있다. “삶을 지탱하는 공공서비스의 질(質)을 높여 사회적 책임을 다하는 자치노운동을 만들자!” 자치노는 시장만능주의적 개혁이 가져온 격차(格差)사회의 진행을 막아내고 질 높은 공공서비스를 기반으로 하는 “자유, 공정, 연대”의 사회 건설을 지향한다. 이를 위해 공무원노조는 협력원리에 기초하여 공공의 영역의 중심에 시민의 정부인 자치체를 통해 공공서비스를 담당하는 노동조합으로서 다음과 같은 3가지의 사회적 책임을 부여한다. “㉠ 자치체와 민간의 공공서비스분야에서 노동자의 고용을 사수하고 균등대우를 실현하고 임금과 노동조건을 유지 개선한다. ㉡ 지역의 공공서비스의 특권을 이용한 횡포를 허락하지 않고 시민과 연대하여 시민의 요구에 응하여 공공서비스의 개혁을 진전시켜, 안전하고 평화로운 사회를 만든다. ㉢ 공무원과 민간노동자, 상근과 임시·비상근 직원등과의 차이를 불문하고, 공공서비스 분야에서 일하는 미조직노동자의 공무원노조로의 결집을 꾀하여 조직노동자의 확대를 진전시킨다.”

자치노 사례에서 확인할 수 있는 것은 일본공무원노조의 주된 운동 방향이 일차적으로는 소속 조합원의 고용안정성의 유지와 이를 기반으로 한 지역자치체의 재생(再生)과 공공서비스 강화에 있다는 점이다. 특히 대부분의 내용들이 ‘거대담론’ 중심으로 구성되어 있지 않으며 지역 주민의 요구에 입각한 시민사회와의 네트워크 활성화를 통해 공무원사회의 문제와 지역사회의 문제를 해결한다는 방향이다. 또한 우리나라 노조운동에서 강조되지 않는 ‘남녀평등’의 문제나 ‘인재육성’ 그리고 ‘분권 자치’의 비중이 높은 것이 특징이다<sup>73)</sup>.

이상과 같은 상황을 종합할 때 민주공무원노조의 운동노선 및 활동 방향은

72) 공무원노조운동 전개과정에서 제기되는 딜레마는 조합원의 직접적이고 당면한 이익과 사회적 공공성 실현을 위한 투쟁 과제를 어떻게 결합 발전시켜 나갈 것인가의 문제에 있다.

73) 이는 자치노의 조직 성격에 크게 영향을 받은 것으로 판단된다. 자치노는 우리와 달리 지방자치단체공무원들과 소속기관에서 일하는 노동자 전체를 포괄하고 있다.

다음과 같은 내용 변화와 함께 실천 방안이 담보되어야 할 것이다.

첫째, 민주공무원노조의 목표와 운동방향을 정식화한 ‘민중행정, 참공무원운동’의 슬로건은 적절하다고 판단된다. 하지만 10대 과제의 우선 순위나 50대 시책의 세부 내용은 재구성될 필요가 있다. 먼저 강령과 ‘민중행정’의 연계성이 뚜렷하지 않으며 민중행정의 10대 과제가 중복되기도 하며 동일 범주로 묶일 수 없는 내용이 혼재되어 있다. 향후 한국 사회의 진보적 개혁 의제를 염두에 두면서도 당면한 핵심과제를 중심으로 5대과제 20개 시책으로 압축할 필요가 있다. 특히 이점에서 중요한 점은 공무원노조 독자적으로 추진해야 할 과제와 진보세력 전체의 과제를 분리·정립할 필요가 있다는 점이다. 무엇보다도 공무원노조에 제기되는 핵심 과제는 “공직사회개혁과 반부패운동”, “사회공공성 강화를 위한 국가 및 지자체의 역할”, “알찬정부, 복지정부 만들기”로 집약된다고 할 수 있다.

둘째, 자주적이고 민주적인 노동조합운동의 역사성과 전통성을 계승하는 것이다. 이는 ‘강령’에서 제기하고 있는 공무원노조운동의 방향성을 의미한다. 노동조합의 존재 자체도 중요하지만 어떠한 노동조합인가는 더욱 더 중요하다. 설립신고이후, 공무원노조가 제한적인 ‘법률적’ 틀 안에서 기관별로 담합주의적 경향이 확대되고 있다는 비판적 평가가 제기되고 있다. 공무원노조법의 한계를 극복하고 공무원노동자의 노동기본권을 확보하기 위해서는 형식적인 법률 공간의 벽을 뛰어넘는 보다 적극적인 활동이 전개되어야 한다.

이는 다른 한편으로는 노동조합운동의 기본 원리라 할 수 있는 ‘자주성·민주성·연대성’을 일터의 현장에서 구현하는 것이다. 정권과 자본으로부터의 독립, 간부 중심의 활동을 벗어난 현장 중심, 조합원 중심의 민주주의의 구현, 전체 노동계급과의 연대 구축이라는 민주노조운동의 역사 속에서 구현된 운동 방향은 공무원노조운동의 기본 활동 원칙이 되어야 한다. 삶과 일터의 현장에 뿌리내리지 못하는 한 공무원노조의 목표와 이념은 한낱 물거품에 지나지 않는다. 공무원노조의 역량강화와 활성화는 공무원노조의 강령과 목표 실현을 위한 강력한 토대이다.

셋째, 조직의 강령 및 핵심 슬로건(‘민중행정, 참공무원운동’)에 대한 조합원들의 수용 및 조직 합의가 낮은 상태이다. 이는 과거 공무원노조의 ‘공직사회개혁과 부정부패 추방’이 갖고 있는 상징성과 유의미성에도 불구하고 구체적인 사업으로 진행되지 못함으로써 ‘공직사회개혁과 부정부패 추방’운동은 실천적 내용으

로 채워져 있기보다는 구호식으로 사용되는 경향이 강하다는 비판적 평가에서도 확인된다<sup>74</sup>). 또한 거대 이슈(신자유주의 반대, 통일문제 등)에 대한 목소리는 있지만 국민생활에 밀접하게 연관된 활동과 정책은 취약하다. 예컨대 사회적 양극화의 문제(세금, 빈곤 등), 수도권 과밀화와 지방분권의 문제, 서울의 강·남북 격차 해소방안, 지자체의 의회 및 예산 감시운동 등이 그 예라 할 수 있다. 특히 개별 사안의 산발적인 지적보다는 하나의 이슈(의제)라도 명확히 전국 전선을 확립하고 실천하는 것이 필요하다. 예컨대 2008년 민공노가 추진하였던 ‘광역시도 단체장들의 업무추진비 사용현황’ 공개 및 감시 운동은 공직사회의 투명성 제고를 위한 작지만 큰 진전이다. 이렇듯 매년 사업계획에서 행정의 공공성 강화와 서비스 질 개선을 위한 제도 개혁 방안을 2~3가지 압축적 의제로 설정하고 실천하는 것이 요구된다. 다른 한편 조합원 및 현장 간부들에 대한 지속적인 교육과 홍보를 통해 조직의 강령 및 핵심 슬로건에 대한 이해를 높일 수 있는 방안도 적극 모색하여야 할 것이다.

셋째, 조직의 이념과 노선을 실현할 수 있는 내부 조직체계상의 연계를 보다 확고히 해야 한다. 중앙 차원의 슬로건은 제시되고 있지만 ‘중앙본부-지역본부-지부’의 조건에 걸 맞는 실천방안이 제시되지 않고 있다. 2008년 12월부터 진행되고 있는 ‘연말 예산낭비 집행 사례 접수 및 근절운동’의 경우 일반시민들의 공감할 수 있고, 자치단체의 관성적 사업 관행을 바로잡을 수 있는 유의미한 사업임에도 불구하고 산하 조직들의 내부 준비는 취약하다. 이런 사업들이 일회성 이벤트가 아닌 조직의 일상 체계 속에서 점검되고 확인될 수 있는 조건을 마련해야 한다. 이 활동 추진의 중심축은 바로 ‘지역본부’의 역할이라 할 수 있다. 지역본부가 본부조합과 지부를 매개하며 다른 한편으로는 지부의 지도기관으로 인정받을 때 지역본부는 공무원노조운동의 실질적 중심으로 지역 정치활동의 거점으로 성장할 수 있다<sup>75</sup>). 한편 중앙과 지부의 연계성 확보를 위해서는 최소한 지역단위의 정책담당자 층원과 함께 개별 영역에 관심 있는 ‘현장정책위원’을 선임하여 과제별 사업이 별도로 추진될 필요가 있다.

74) 공무원노조 출범이후 공직사회 개혁을 위한 다양한 활동(부정부패 추방, 부패공무원추방운동 등)이 이루어졌으나 제도적인 개혁 및 변화를 위한 꾸준하고 일관된 조직 활동은 대단히 취약하다. 자세한 내용은 이지문(2005) “공무원노조 부정부패 추방 활동 사례 및 현황에 대한 평가”를 참고할 것

75) 시민단체와의 협력적 네트워크 구축을 통한 지역연대사업의 모범사례로는 ‘전남본부’의 활동을 꼽을 수 있다.

넷째, '참공무원 연수'대회를 민주공무원노조의 기획 사업으로 배치하여 민주공무원노조의 이념을 사회화하고 모범적 실천사례를 조직적으로 확산하는 것이 필요하다. 전국교직원노동조합은 노조 설립 초기부터 '참교육'을 슬로건으로 제시하였으며 이를 실천 방안으로 매년 '참교육 실천대회'를 지역(또는 전국)단위로 개최하고 있다. 이를 통해 교육현장의 다양한 문제점에 대해 토론할 뿐만 아니라 교육효과를 높일 수 있는 다양한 교육방법의 연구 및 사례 발표 등이 진행되고 있다. '참교육 실천대회'는 현장 조합원들의 자발적인 참여로 진행되고 있다<sup>76)</sup>. 민주공무원노조의 경우 현장 조합원들이 담당하고 있는 건설, 교통, 세금, 복지, 지역 개발 등 각종 사안들은 국민들의 '행정 서비스'와 밀접하게 연관되는 것으로 이들 현장 공무원들의 목소리가 반영되는 정책이야말로 '민중행정'을 위한 첫 걸음이라 할 것이다. '참공무원 연수'대회는 정책 또는 조직 단위에서 수행할 수도 있으나 별도의 '(가칭)참공무원실천위원회'를 설치하여 현장 조합원들의 참여를 통한 독립적인 위원회의 사업으로 특화하는 것도 하나의 방법이다.

## 2) 산별단일노조의 조직 운영 시스템 구축

민주공무원노동조합은 '산별 단일노조'의 조직형태라 할 수 있으나 엄밀한 의미에서 현행 공무원노조법은 '산별 단일노조'의 조직형태를 사실상 금지하고 있다. 산별노조란 동일 산업의 노동자들이 산업 단위로 노조를 결성하는 것을 뜻하나 공무원노조법은 일반직 6급 이하 공무원만을 조직 대상으로 하므로 비정규노동자나 공공부문의 노동자들과 함께 노동조합을 만들 수 없다. 그러므로 현재 공무원노조나 전교조는 엄밀하게 말하면 '업종별 단일노조'가 할 수 있다. 그러므로 공무원노조가 명실상부한 산별노동조합으로 발전하기 위해서는 현재 특별법으로 규정되어 있는 공무원노조법을 일반법으로 공무원의 노동기본권을 보장하는 법 개정의 과제가 남아 있다.

민주공무원노조가 산별단일노조를 조직형태로 선택한 이유는 다음과 같다(통추협 실무위원회 워크숍 자료, 2007). 첫째, 민간기업노동조합과 동일하게 전국적

76) 전교조의 참실대회는 1951년부터 추진되었던 일교조(日教組)의 "교육연구집회"의 모델을 벤치마킹한 것으로 보이는데, 일본 공무원노조인 자치노도 이를 수용하여 1970년부터 지방자치연구집회를 개최하고 있다.

으로 150여개에 달하는 단위노조와 연맹 등 공무원노조의 사업장 단위 건설은 기업별의식과 조합주의, 조직력·자금력·투쟁력·지도집행력 미비 등의 근본적인 한계로 일상사업과 교섭, 대정부 투쟁 등에서 상대적인 힘의 열위를 가져온다. 둘째, 공무원의 특성이 민간기업과 달리 단일한 법과 규정으로 신분보장과 임금, 근로조건이 결정되기 때문에 전국단일노조 건설은 당연한 귀결이며, 실제 교섭구조도 기관별 교섭으로 해결 가능한 사안은 극히 일부이고, 임금과 근로조건, 인사제도 개선, 차별제도 시정 등 실질적인 교섭은 중앙 집중교섭으로 해결할 수밖에 없다. 셋째, 향후 공무원노조의 조직을 명실상부한 산별노조로 발전시키기 위해서는 교사, 공공서비스 부문 등을 포괄하는 '대산별노조'의 미래전망을 공유하고 지금부터 준비해 나가야 한다. 요약하면 산별노조의 강점인 '인력과 재정'의 중앙집중화를 통한 조직 전체의 시너지 효과를 창출하는데 착목하여 단일노조의 필요성을 강조하고 있다.

이상과 같은 민주공무원노조의 조직형태에 대한 입장은 공무원노조운동의 조직 형태 발전을 생각할 때 적절하다고 평가된다. 다만 조직형식이 단일노조의 체계를 갖고 있지만 지난 10년 동안의 '기관별 직장협의회-기관별 노조'의 관성은 민주공무원노조의 단일노조의 조직 형식에 부합하지 않는 조직구조와 운영 그리고 사업의 괴리 현상을 가져오고 있다. 현재 민주공무원노조의 경우 중앙본부가 담당해야 할 역할과 비중이 높다는 점 그리고 2008년 연금 개악 저지 및 대정부 교섭을 고려할 때 산별노조에 조응하는 중앙사업이 추진되고 있지만 노조의 일상 활동과 기관별 교섭에 대한 중앙의 관리 및 장악력은 취약한 편이다. 물론 민주공무원노조의 경우 '본부조합-지부'의 관계에서 본조의 방침에 의거하여 지부의 사업이 대부분 이루어지고 있다는 점에서 다른 공무원노조보다는 발전된 모습을 보이고 있다. 현재 나타나고 있는 조직운영상의 문제점은 민주공무원노조만의 과제는 아니며 우리나라 산별노조 모두가 겪고 있는 과도기적 문제이기도 하다. 산별노조의 원칙을 분명히 하면서 조직 상태를 고려한 현실적인 대안 모색이 절실한 상태이다.

## **(1) 각급 조직위상의 확립**

일반적으로 노동조합 조직의 임무와 역할은 다음과 같이 요약할 수 있다. 전

국중앙조직(national center, 민주노총·한국노총)은 이념의 정립, 사회개혁투쟁과 정책참가를 포함한 정책·제도개선활동, 정치세력화 등을 임무로 설정하며 산별 노조는 단체교섭과 조직 확대, 사회개혁 및 산업정책 등에 활동의 중점을 둔다. 마지막으로 기업수준 노조(지부)는 사업장 실정에 따른 보충교섭과 경영참가, 조직력 강화를 위한 조직관리 그리고 조합원과 함께하는 일상 활동의 추진을 주요 역할로 한다.

이런 노동조합 조직 위상별 역할을 민주공무원노조에 적용하면, 본부조합의 역할은 “단체교섭과 조직 확대, 공직사회 개혁 및 민중행정의 실현을 위한 제도 마련 및 투쟁” 등으로 요약되며, 지부 단위에서 충족할 수 없는 ‘교육·훈련 및 홍보활동, 정책개발 및 서비스 기능’을 담당한다. 한편 지부의 역할은 보충교섭과 조직력 강화를 위한 조직 관리 및 일상활동에 역량이 집중된다. 지역·직능본부의 역할은 본부조합과 지부를 매개하며 한편으로는 지부교섭과 중앙교섭에서 빠진 직능·지역의 독자적인 의제(내용)에 대한 단체교섭활동과 미조직 공무원에 대한 조직 활동 그리고 투쟁사안의 지역별 연대 및 조직화에 있다. 특히 복수노조가 존재하는 상황에서 지역본부의 역할은 공무원 제 단체와의 공동행동을 위한 조직 활동과 지역사회 속에서의 시민사회와의 네트워크 구축 등이 강조된다.

민주공무원노조의 조합원 수(2008년 7월 현재)는 60,000명이며, 조직은 9개 지역본부(광역 시·도), 3개 직능본부(중앙행정기관, 교육청, 선거관리위원회), 108개 지부(중앙부처 및 외청, 시·도교육청, 시·도선관위, 지방자치단체 단위)로 구성되어 있다.

<표 5-3> 민주공무원노조의 지역 및 직능본부

지역본부(9)				직능본부(3)	
본부	지부수	본부	지부수	본부	지부수
서울	16	경기	9	중앙행정기관	10
인천	1	경남	10	교육청	2
광주	4	전남	13	선관위	16
울산	6	제주	4		
부산	17				

자료: 전국민주공무원노동조합 소개 및 조직현황(2008)

민주공무원노조는 산별노조의 일반적 조직구조와 연동해 보았을 때 아직 '기관별노조'의 자원과 역량 그리고 비중이 상대적으로 높은 반면 '지역본부와 직능본부'의 역할이 취약한 모습을 보여 주고 있다. 산별노조의 시너지 효과 창출을 위해서는 각급 조직별 위상 정립과 함께 '인력과 재정'의 효율적 배치를 통해 조직의 집중성과 효율성을 도모해야 할 것이다.

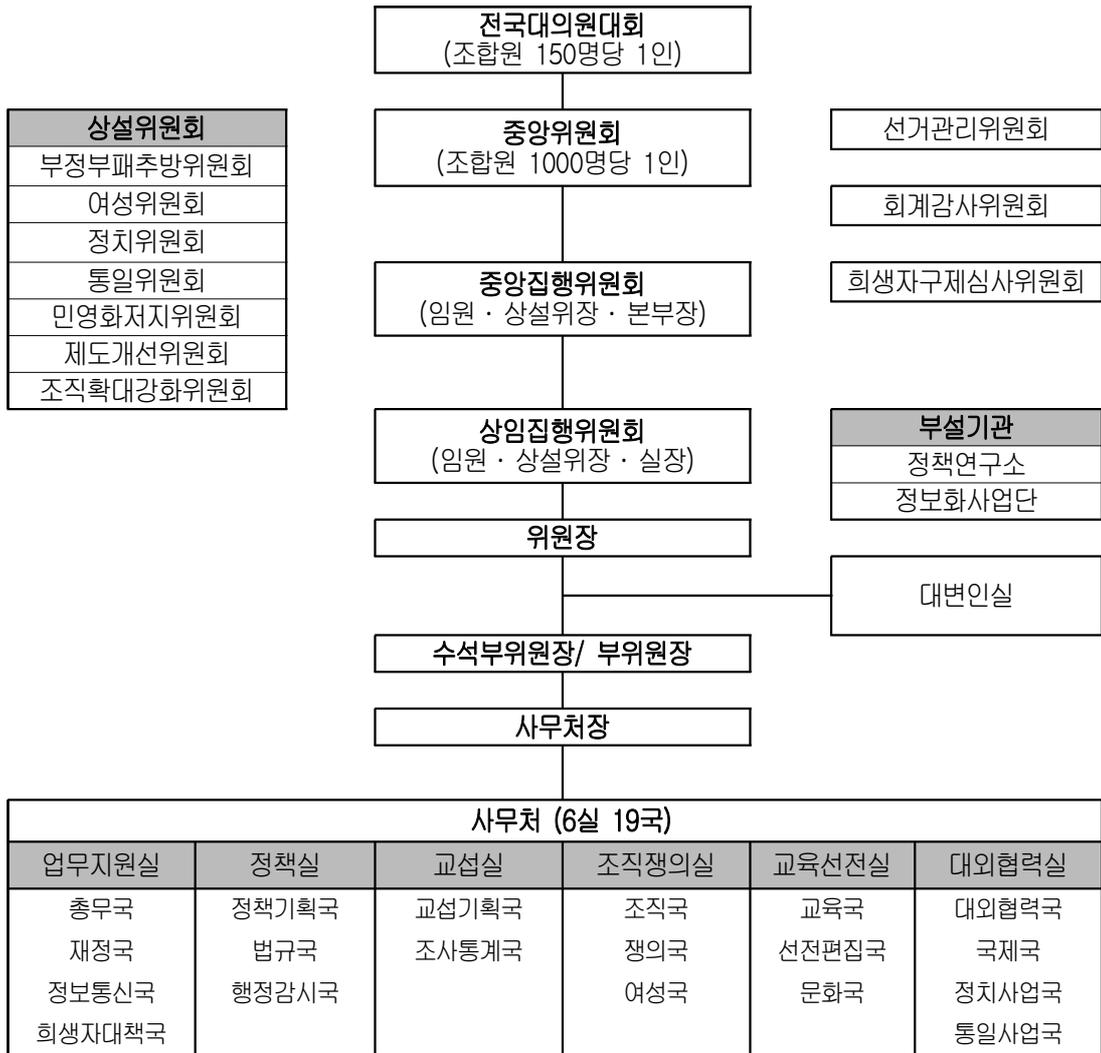
특히 산별노조 운영에 있어 유의할 문제는 산별노조 중앙본부와 지부와의 권한배분 문제이다. 이는 일반적으로 모든 산별노조가 겪는 딜레마이기도 하다. 즉 산별노조가 집중성을 강화함으로써 지부 및 현장의 조직과 참여가 약화되면 결국 기업이나 작업장 차원의 문제를 간과하게 됨으로써 궁극적으로 조합원의 확보와 유지 및 확대, 그리고 산별노조 본조에 대한 지지를 상실할 위험이 있다. 반면, 현장 동력의 강화를 위해 기업 차원의 노조 조직과 대표체제, 그리고 참여를 강화시키면 기업의 범위를 넘어선 좀 더 광범위한 계급 연대감이 약화되고 공공성 의제를 추진하기 어렵게 된다(이주희, 2006b)

이상과 같은 산별노조의 조직 구조 및 운영에 특성을 고려하여 민주공무원노조는 산별단일노조의 '집중성과 통일성' 확보라는 목적의식적 방향을 분명히 하는 가운데 현재의 조직 여건과 상황을 고려하여 '중앙본부-지역(직능)본부-지부'의 권한과 역량의 배분을 갖추어야 할 것이다. 각급 조직의 역할과 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

## 가) 본부 조합

민주공무원노조는 조직 건설 초창기 10여명의 간부들의 헌신적인 노력으로 중앙조직을 건설하였다. 출범이후 10일도 채 안 되는 기간에 중앙사무실을 임차하고 내부인테리어 및 업무에 필요한 각종 사무집기 등을 준비하여 중앙사무실이 제 기능을 할 수 있도록 노력하였다. 또한 업무의 정상화와 신속한 정보 전달체계의 확립을 위해 인터넷 홈페이지를 개통하였으며 회계의 투명성을 위해 예산의 편성과 집행에 있어 공직내부의 회계제도를 도입하였다. 이런 헌신적인 노력의 결과 조직 건설 초기의 어려움을 불식하고 조합비를 납부하는 조합원 수가 3만2천명에서 4만7천명으로 급격하게 증가함으로써 재정자립의 기틀을 마련할 수 있었다(22차 대의원대회자료집, 2008).

〈그림 5-3〉 민주공무원노조의 조직체계



이 밖에도 본부조합은 침체된 조직을 복원·확대·강화하고 조합원들을 투쟁의 현장으로 견인하였으며, 공무원노동자들의 총 단결을 위한 ‘통합준비위원회’를 건설하는 등 공무원노조 통합 작업의 초석을 마련하는 성과를 이뤄냈다고 평가할 수 있다.

본부조합의 적극적인 활동과 역할은 민주공무원노조를 최대 산별단일노조로 성장시키는 밑거름이었으며, 현장 조합원들은 임원을 비롯한 중앙간부들의 헌신적인 현장 활동이 현재의 조직 성장을 가져온 핵심적인 요인으로 평가하고 있다.

하지만 본부조합의 지난 1년여의 활동은 사실상 ‘비상시기’의 조직운영이었고 이제부터는 본부조합의 역할을 확대·강화하기 위한 실질적 방안이 마련되어야

한다. 이를 몇 가지로 구분하여 제시하면 다음과 같다. 현재 본부조합의 조직체계를 보면 <그림 5-3>와 같다.

### ㉠ 인력 확충 및 재배치

민주공무원노조 본부조합은 6실 19국 체제이며 임원·상설위원장 및 실국장(20명) 그리고 채용직 상근활동가(10명)를 포함하여 총 30명이 일하고 있다.

먼저 본부조합의 인력을 보면 임원을 포함하여 총 인원 30명으로 조합원 규모에 걸 맞는 본부 인력을 확보하고 있지만 회계감사위원장, 부정부패추방위원장, 정치위원장, 통일위원장, 민영화저지위원장, 제도개선위위원장 등은 본 조직이 아닌 위원회 체제로 전임 간부들이 아니다. 이에 따라 중앙본부의 상근인력은 임원(위·수·사)을 포함하여 약 20명이며 이 중 채용직 간부가 과반수를 차지하고 있다.

이에 따라 본부조합의 핵심적인 사업·집행단위인 '6실 19국'은 실장들은 있지만 국장들은 선임되지 않아 업무의 원활한 집행에 많은 문제점이 발생하고 있다. 본부조합의 집행체계는 '머리'는 있지만 '손발'이 없는 상태라고 말할 수 있다. '본부조합의 강화'를 위해서는 무엇보다도 먼저 최소한의 간부들이 충원되어야 한다.

본부조합의 인력 확충을 위해서는 다음과 같은 인식 전환이 전 조직적으로 논의되고 결정되어야 한다. 본부조합의 사업과 집행능력은 본조 상근자들의 역량에 의존한다는 점에서 양(量)적인 전임자의 충원과 함께 본부조합의 집행체계가 지역·직능본부와 네트워크로 연결망을 구축하여야 한다. 현재 민주공무원노조는 조합 활동의 중심이 여전히 기관별 지부이기 때문에 지부에서 역량이 검증된 핵심인력들이 '본부조합'의 파견을 기피하는 경우가 많고, 지부간부 역시 현장에서 벗어나 일이 많은 본부조합의 활동을 꺼리고 있다. 민간부분 산별노조도 동일한 현상이 나타나고 있지만 공무원노조의 경우에는 '전임자의 처우 및 급여'가 보장되지 않음으로 해서 이 문제는 더욱 심각하며 구조화된 양상을 보이고 있다. 이를 해결하기 위해서는 다음과 같은 상근 역량 확충 방안이 마련되어야 한다.

첫째, 본조 인력을 매년 일정한 수준으로 끌어올리기 위한 기준을 마련하고 조직적 결의를 확보하여야 한다. 인력의 집중이야말로 본조의 역량을 강화하고

지역본부와 지부와의 연계성을 확보하는 연결 벨트이다. 2009~10년도 사업을 추진하기 위해서는 최소한 5~6명의 현장 상근인력의 확충이 요구된다. 이를 위해 지역과 직능본부별 할당제를 검토할 필요가 있다. 예컨대 '지역·직능본부'별 각 1인의 본부조합 전임과 '조합원 수'에 비례하여 상근인력을 의무적으로 파견하는 제도가 마련되어야 한다<sup>77)</sup>.

<표 5-4>에서 보듯이 본조 전임자의 수는 다른 산별노조와 비교해 보았을 때 절대적으로 부족한 상황이다. 보건의료노조의 경우 30명(조합원 수 38,315명), 금속노조는 76명(조합원 수 14만 7천명), 금융노조는 34명(80,303명)이다.

<표 5-4> 민간부문 산별노조의 특성 및 전임자, 조합비

	보건의료노조	금속노조	금융노조
조합원 수	135개 지부 38,315명	전체 지회수 234개 조합원 14만 7천여명	35개지부 80,303명
조직 특성	규모 간 차이 큼 대병원 중심, 다양한 직종	규모간 차이 큼 자동차중심, 완성차비중 압도적	규모간 차이 큼 대형 시중은행 중심
전임자 수	본조67(중앙30+지역37) 현장포함 총 300여명 (재정사업국 별도)	본조 76명, 지역 223명 총 288명. 본조 65명 상근	본조 34명 지부 270명
조합비 기준	통상임금 1% 이상	통상임금 1%	통상임금 1% 내외 (산별에서 통일하지 않음)
조합비(1년예산)	일반회계 39억(2007년) 특별회계(투쟁기금)20억	295억(2008년)	별도기금은 없음
조합비 분배	본조 39% 본부 11% 지부 50%	<지역지부><기업지부> 기금 16% 기금 16% 본조 18% 본조 18% 지부 18% 지부 54% 지회 48%	본조 25% 지부 75%(규약상)이지만 여기서 15%를 지부로 돌려주므로 15: 85임

자료: 이주호(2007c).

둘째, 본부조합 전임자의 경우 법률적인 조건에 따른 '신분 보장 및 급여 보장' 등 현실적인 대안이 마련되어야 한다. 전임활동가에 대한 '휴직'문제에 대해서는 지역과 지부차원에서는 현 상태의 권리를 유지하되 본부조합의 '전임' 활동가에 대해서는 법적 시비꺼리를 전향적으로 없애나가는 방안을 검토해야 한다.

77) 민주노총 산하 금속노조의 경우 전임자의 본조 파견을 의무화하고 있다. 금속노조 처무규정 제24조(의무파견)에서는 지부 전임자의 파견을 다음과 같이 의무화하고 있다. "단위조직은 노사 합의한 상근자 수가 10명 이상일 경우 15% 이상의 상근자를 지역 지부 및 본조에 파견하며, 10명 미만의 지회는 지부와 협의하여 시행한다. (2006. 12. 21 신설)"

이러한 조건이 확보될 때 '신규 인력'의 확충 방안도 현실화될 수 있다.

셋째, 해직자들의 역량이 본부조합에서 발휘될 수 있도록 적극적으로 배려되어야 하며 위원장의 업무 배치권이 보장되어야 한다. 대다수 해직자들의 거주 지역이 지방이고, 과거 노조에서 임원 등 핵심 역할을 경험한 처지를 고려할 때 본부조합에서 전임 활동을 맡는 것은 쉽지 않은 결정이다. 본조 역량을 강화한다는 차원에서 그리고 개인의 역량을 조직 발전에 헌신한다는 관점에서 조직적 결단이 필요하다. 이를 위해 해직자들의 '순환 보직'도 검토할 필요가 있다. 한편 해직자의 '업무 배치'에 대한 본조 위원장의 권한을 별도로 규정할 필요가 있다. 예를 들면 '금속노조'의 경우 위원장은 해고자의 업무 배치 권한을 갖고 있다.

### ㉠ 상설위원회의 통폐합 및 집행부서 체계와의 협력 및 차별성 강화

민주공무원노조에는 “부정부패추방위원회, 여성위원회, 정치위원회, 통일위원회, 제도개선위원회, 사회공공성강화위원회, 조직확대강화위원회” 등 7개의 상설위원회가 있다. 민공노 규약 “제3장 조직 및 기구” 7절에는 상설위원회와 특별위원회의 설치 근거 및 운영 방안을 규정하고 있다. 상설위원회는 제40조에서 “조합원의 직종별·직능별·영역별 그리고 특정 관심 영역에서 수행되는 정책을 입안하고 활동하는 상설위원회를 둘 수 있다.”고 하며 특별위원회는 제42조에서 “조합은 특정사안을 처리하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 중앙위원회의 결정으로 특별위원회를 설치할 수 있다.”고 하고 있다<sup>78)</sup>.

이상과 같은 상설·특별위원회는 집행부서 체계 및 운영이 원활할 경우 특정 관심영역 또는 특정사안을 처리하기 위해 설치되는 조직이라 할 수 있다. 하지만 현재 운영되고 있는 상설위원회들은 활동이 활성화되어 있지 못하며 골간 조직에서 수행해야 할 역할과 위원회 제도를 두어 운영해야 할 조직이 명확히 구분되지 않고 있다. 예컨대 여성국과 별도로 여성위원회를 설치하는 이유는 무엇인지 또는 정치·통일위원회와 정치사업국·통일사업국의 위상과 역할이 어떻게 구분되는지 분명하지 않다. 상설위원회 운영 및 활동에 대한 정확한 조직진단이 필

78) 2007년 11월 중앙위 규정개정 이전에는 특별위원회와 상설위원회가 별도로 존재하였으나 중앙위원회 규정개정 작업시 당시 존재하는 위원회는 모두 상설위원회로 위상을 정립하였다. 그러므로 현재는 '특별위원회'가 존재하지 않는다.

요하겠지만 2~3개의 위원회를 제외한 여타의 위원회는 사실상 그 설치근거가 뚜렷하지 않다고 판단된다. 예컨대 '제도개선위원회'는 정책실 또는 교섭실로 편제가 가능하며 통일위원회는 대외협력실 산하의 별도의 사업국으로 편제할 수 있다. 또한 특별위원회로 운영되고 있는 '조직확대강화위원회'는 그 구성원이 해직자들이므로 '해고자복직투쟁위원회'로 전환하여 운영하면서 개별 해직자들은 각급 조직별로 자기 역할을 수행하는 방식이 병행되어야 한다.

상설·특별위원회는 설치 근거가 명확해야 하며 한시적으로 운영되는 조직구조여야 한다. 가능한 한 노조의 '골간 조직'으로 흡수하는 것이 합당하며 예외적으로 위원회 구조가 유지되는 것이 바람직하다. 덧붙여 본부조합 상설위원회의 활동이 활성화되기 위해서는 '지역(직능)본부'의 상설위원회와의 협력적 사업체제 구축이 전제되어야 한다. 현장의 뿌리 없는 상설위원회는 사실상 기반 없는 또 하나의 옥상옥(屋上屋)이 될 수 있다.

### ㉔ 상집부서 체계의 전환

현재 본부조합의 부서체계는 '업무지원실, 정책실, 교섭실, 조직쟁의실, 교육선전실, 대외협력실' 등 6개의 실과 19개 국(局)으로 구성되어있다. 19개 국은 업무지원실의 총무국·재정국·정보통신국·희생자대책국, 정책실의 정책기획국·법규국·행정감시국, 교섭실의 교섭기획국·조사통계국, 조직쟁의실의 조직국·쟁의국·여성국, 교육선전실의 교육국·선전편집국·문화국, 대외협력실의 대외협력국·국제국·정치사업국·통일사업국 등으로 구성되어 있다.

상집부서 체계의 문제점은 다음과 같은 2가지로 집약된다. 첫째, 공무원노조의 사업국 단위로서 현재의 시스템이 적절한가의 문제, 또한 현재의 집행체계는 민주공무원노조 사업의 집중성이 반영된 부서 체계인가라는 점에 대한 확인이 필요하다. 둘째, 19개 국 중 상당수의 국에는 담당자가 없어 자기 역할을 못하는 부서가 존재한다는 점이다. 즉, 사업단위로서 국(局)이 너무 많이 방만하게 설치되어 있으며 형식적인 체계라는 점이다.

이런 점을 고려할 때 다음과 같은 개편 방안을 제시할 수 있다. 집행단위는 시기별 조정과 개편이 가능하다는 점을 고려할 필요가 있다. 부서체계는 활동의 지속성과 유연성을 고려하여 개방적인 접근이 필요하다.

첫째, 민주공무원노조가 '정책노조'를 자임하며 공직사회의 의제를 선도하기 위해서는 무엇보다도 정책역량이 획기적으로 강화되어야하며 이를 위한 역량 투여가 필요하다. 여기서 고려할 사항은 현 단계에서 부설기관인 '정책연구소'와 '정책실'의 업무 분담 및 역량 배치의 문제이다. 일단 정책실은 노조의 당면 과제 및 현안 대응을 중심 역할로 한다면 '정책연구소'는 의제 개발 및 공무원노조의 장기 전략을 담당한다. 이렇듯 '정책실과 정책연구소'의 역할 분담을 전제로 인력 배치를 효율화하여야 한다. 또한 정책실의 현안 대응 능력 강화를 위해서는 산하에 '지방자치국'과 '제도개선국' 등을 설치할 필요가 있으며 담당자를 확충하여야 한다.

둘째, 조직의 대·내외적 홍보사업을 강화하기 위해서는 별도로 '홍보미디어실'을 특화하여 관련부서를 통합할 필요가 있다. 여기에는 선전홍보 기능을 포함하여 대변인의 업무까지 포함된다. 조직내적으로는 격주 단위의 '민주공무원노조의 신문 발간'뿐 아니라 사이버 매체를 통한 지속적인 광고도 필요하다. 특히 인터넷 비중이 높아가는 시대 변화에 발맞춘 다매체 접근을 통해 홍보역량 강화가 요구된다. 노조운동 내 취약지점인 대언론사업의 강화를 위해서는 조직내 대변인의 역할과 활동 여건이 보장되어야 한다. 그 동안 노조운동이 조직 내부의 홍보에 치중했던 관행을 깨고 조직외부를 향한 홍보활동 강화가 더욱 더 절실하게 요구되는 시점이다.

셋째, 조직 내 간부 양성 그리고 조합원의 노동의식 함양을 위한 교육사업의 비중 강화를 위해 '교육국'을 별도의 '교육연수실'로 독립 운영한다. '교육연수실'은 2년 정도의 준비 기간을 통해 부설기관으로 '교육원' 설립을 목표로 운영될 필요가 있다. '교육연수실'에는 '교육연구팀'과 '교육행정국'을 둘 수 있으며 주요 역할은 민공노의 교육 프로그램의 개발 및 체계 확립 그리고 단계별 교육 과정의 집행 업무를 담당한다. 특히 교육사업의 활성화를 위해서는 지역과 직능본부의 우수한 인력을 '교육위원회'의 틀로 조직하여야 한다.

넷째, 조직쟁의실의 역할을 조직 관리에서 조직 '기획'을 중심으로 변화시켜야 한다. 과거 조직쟁의실의 역할이 산하 지부의 투쟁을 조직하고 관리하는 것에 치중하였다면 이제 단순 관리기능을 뛰어 넘어 6만 조직의 힘을 응집시키고 대(對) 정부 관계에서 그 힘을 온전히 발휘할 수 있도록 조직 기획 기능이 강화되어야 한다. 이를 위해 산별단일노조의 조직체계를 종합적으로 기획하고 조정할 수 있

는 장기 기획과 조직 지도 사업이 주요 사업으로 제기되어야 한다. 조직 '기획'에는 조직 운영에 대한 '모범 사례'의 발굴 및 보급뿐 아니라 취약사업장에 대한 현장 지도, 미조직사업장에 대한 계획적 노조 건설 사업을 통합 조직 강화 전략이 포함된다.

다섯째, 국제국 담당자 충원을 통해 국제 공무원노조와의 지속적인 교류 사업을 추진해야 한다. 현재 국제국 담당자의 공석으로 국내 공무원노조의 상황이나 민주공무원노조의 활동에 대한 국제 공무원노조와의 교류는 사실상 중단된 상태이다. 공무원노조의 통합을 고려할 때 당장 국제공공노련(PSI)의 가입은 쉽지 않으나 이에 대한 준비 작업은 당장 필요한 시기이다.

## 나) 지역·직능 본부

민주공무원노조는 3개 직능본부와 9개 지역본부로 구성되어 있다. 지역본부가 구성되지 못한 곳은 '강원', '경북', '충남·북' 등을 꼽을 수 있는데 이들 지역은 '전공노'의 조직기반이 강한 곳이다.

민주공무원노조의 지역본부 실태는 지역별로 큰 편차가 나타나고 있다. 대다수 본부들이 독자적인 사무실과 상근인력을 갖추고 있지만 부산·광주·전남 등 몇 개 지역을 제외하고는 상집부서 체계와 일상적 회의구조가 정착되지 못한 상태이다. 이에 따라 지역본부가 담당하고 있는 역할이 취약하며 결과적으로 독자적인 사업계획과 실천이 뚜렷하지 않다. 이는 산별단일노조의 장기적 발전에 있어 치명적인 약점이며 이를 보완할 수 있는 대책이 마련되어야 한다.

일반적으로 지역본부는 “중앙본부와 지부의 사업을 매개·조정하면서 지역 단위의 단체교섭활동, 미조직사업, 지역시민사회와의 네트워크 구축, 정치활동”을 수행하는 역할을 담당한다. 또한 지부단위에서 수행하는 일상 활동을 통합 운영하고 지도하는 단위이다. '지역본부'의 역할이 취약한 원인으로는 사업을 추진할 '인력'자원이 부족한 것이 가장 큰 문제이다. 다수의 지역본부에서는 본부장과 사무처장이 본부 사업에 전담할 수 있는 조건이 아니며(본부장이 지부장 또는 지부간부를 겸임하고 있음) 지부의 지역본부 사업에의 결합력이 떨어지고 있다. 예를 들어, 지역본부의 정책·조직·교육 등 필수 업무에 담당자가 없거나 '이름'만 걸쳐 놓은 상태이다. 또한 직능본부(중앙행정기관·교육청·선관위)의 경우도 중

양본부와 산하 지부의 매개고리 역할을 담당하여야 하지만 본부의 역할은 임원 2~3명의 활동 이상으로 지부를 통합 관리하지 못하고 있다. 교육청과 선관위의 경우 직능본부의 응집력이 높은 반면 본부조합 사업의 결합력이 떨어지는 한계를 보완할 필요가 있다.

지역·직능 본부의 위상 강화 및 사업 활성화를 위한 대안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 직능·지역본부의 조직 위상과 사업 전망을 확립한다. 조직 위상 및 사업에 대한 전망이 공유되지 않는 한 지역본부에 지부 역량이 결합되지 않으며 사업은 소극적으로 추진될 수밖에 없다. 지역본부 사업이 활성화되기 위해서는 '특화'된 사업 모델이 마련되어야 한다. 여기에서 핵심은 '지역 단위의 단체교섭' 추진과 지역본부의 '지부' 단체교섭의 실질적 관장 능력을 강화하여야 한다. 또한 지부별로 추진되고 있는 다양한 일상 활동을 '지역본부'로 집중하여 효율성을 높이는 것도 고려할 필요가 있다. 특히, 정책, 교육, 홍보 사업의 집중은 지역본부가 추구해야 할 역점 사업이다. 이를 위해 무엇보다도 우선적으로 직능·지역본부 차원의 부서담당자 모임이 의무화되고 활성화되어야 한다. 과거 병원연맹이 산별 노조인 보건의료노조로 전환하는데 있어 개별 병원을 뛰어넘는 '지역단위의 공동사업과 공동실천'이 중요한 기반이 되었다. 직능·지역본부의 사업 집중을 위해서는 공동 대의원대회의 개최, 지역단위의 '노동교실' 등이 추진되어야 한다.

둘째, 사업 수행을 위한 최소 인력의 확충 방안을 마련한다. 일단, 지역본부의 임원으로 선출되는 사람들은 지부 사업을 '겸직'할 수 없도록 하여 본부사업에 집중할 수 있는 여건을 '임원'부터 마련해야 한다. 또한 지역본부의 방만한 부서체계를 통합하여 핵심적인 3~4개실로 운영하는 것도 하나의 방안이다. 특히 비상근 지부간부들이 참여하는 '부서' 단위의 활동이 활성화되지 않는 한 지역본부 차원의 사업 집중은 사실상 불가능하다. 현재 본부조합과 지역본부 모두 인력 확충이 필요하나 인력확충의 1순위는 '지역본부'라 판단된다. 최소한의 인력이 확충되지 않을 경우 지부장들이 책임지고 지역본부에서 '주당 1일 근무체제'를 도입하는 것도 하나의 방법이다.

셋째, 지역본부는 '지역연대와 정치활동'의 중심이다. 공무원노조가 국민의 지지를 바탕으로 성장하기 위해서는 조직 내부의 역량 강화뿐 아니라 시민사회와의 의사소통구조를 마련해 나가야 한다. 이 영역은 다름 아닌 지역본부의 핵심

역할이라 할 수 있다. 지역본부는 지역 내의 진보적 민중세력과 함께 할 뿐 아니라 지역 내 시민사회와의 네트워크를 구축하여 지역의 정책과 여론을 선점해 나가야 한다. 각 지부 단위에서 수행할 수 없는 연대사업의 인프라를 구축하고 이를 지역본부가 선도해 나가야 한다. 일상적 연대사업의 구축은 향후 공무원노조가 지향하는 정치세력화의 지역적 기반이 될 수 있다. 지역 사회의 발전과 개혁을 위한 공무원노조의 정책역량과 결합될 때 우리사회의 진보적 개편의 중심축이 될 수 있다.

넷째, 직능본부는 '정책감시', 지역본부는 '공무원노조협의회' 활동을 강화해 나가야 한다. 직능본부는 기관이 추진하는 각종 정책에 대한 진단과 분석 등 정책 대응 능력을 강화시켜야 하며 지역본부는 지역 단위의 공무원노조간 협력 및 교류 사업 그리고 공동행사 및 투쟁을 활성화시켜 나가야 한다. 특히 직능본부는 정부가 추진하는 각종 정책에 대한 비판적 감시자의 역할을 전문성을 토대로 추진해 나가야 한다.

다섯째, 지역본부 차원의 다양한 '소모임'운동을 전개한다. 공무원노조 활동이 활성화되기 위해서는 현장에 기반한 정책들이 개발되어야 하고 현장에서 실천되어야 한다. 또한 현재와 같은 간부 중심의 활동에서 벗어나 실질적 '산별노조'의 연대의식을 강화하기 위해서는 조직의 기층 단위에서 조합원 사이의 교류 및 사업 공유가 필요하다. 이를 위한 하나의 방안으로 직능·지역본부가 주관하는 다양한 '소모임' 활동이 추진될 필요가 있으며 지역본부는 이를 적극적으로 뒷받침하여야 한다. 지역(직능)본부 차원의 '학습소모임(study circle)', '역사탐방모임', '사회복지 연구회', '지역발전연구회', '등산회' 등 다양한 소모임을 통해 직능·지역본부의 저변이 확대되어야 한다.

## 다) 지부

산별노조 지부의 역할은 일반적으로 "보충교섭과 조직력 강화를 위한 조직 관리 및 일상활동의 추진" 등으로 요약할 수 있다. 하지만 우리나라 다수의 산별노조의 지부들은 기업별노조의 조직운영 방식을 그대로 답습하고 있어 자체적인 노조활동의 완결성이 높은 편이다.

민공노 지부의 상황도 산별노조의 지부라는 본래의 역할보다는 '기관별노조'의 조직 운영 패턴이 강하게 남아있다. 이러한 상황은 한편으로는 조직 역량을 강화

하는 장점이 되기도 하지만 다른 한편으로는 산별노조의 분권화 현상을 촉진하며 산별노조의 집중화를 가로막는 문제점이 되기도 한다.

이런 점에서 지부 활동의 완결성을 완화하고 본부조합과 지역본부 중심의 활동 강화라는 목적 의식적 노력이 경주되어야 한다. 산별노조 지부의 역할 및 활성화 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지부는 산별노조의 뿌리이다. 뿌리 없는 생명체는 지속가능성을 담보할 수 없다. 지부의 조직역량이 강화되어야 산별노조의 토대가 굳건하게 유지될 수 있다. 본부조합과 지역본부가 현장 결합도를 높이기 위해 사업장 방문과 조합원 만남을 정례화하고 있지만 이는 일회적으로 끝날 수밖에 없다. 지부의 조직사업은 일대일 대면접촉이 가능한 지부 간부들의 몫이다. 지부 간부들은 현장의 기반을 구축하기 위한 일상적 조직사업에 매진하여야 한다. 조직관리는 지부 집행부가 조합원들의 불만이나 애로사항 그리고 요구를 항상 파악하여 조합활동에 충실하게 반영하는 활동이다. 이를 위한 가장 기본적인 방법은 “조합원 면담, 현장 순회, 고충처리”와 같은 조합원과 직접 접촉하는 방법을 확대하는 것이다.

둘째, 현장 조합원의 참여를 촉진할 수 있는 민주적 조직운영과 함께 다양한 사업을 기획하고 추진하여야 한다. 많은 간부들은 ‘조합원’의 무관심을 공무원노조의 가장 큰 문제로 지적한다. 그러나 조합원의 무관심이 팽배한 사업장일수록 노동조합의 일상 활동이 없는 경우가 다반사다. 지부활동의 투명성과 공개성을 더욱 확대하는 한편 현장 조합원들이 쉽게 참여할 수 있는 다양한 문화활동의 개최가 필요하다. 아울러 조합원의 생활상태와 의식 변화에 상응하는 다양한 활동방식을 개발해야 한다. 그 한 예로 ‘가족과 함께하는 노동조합’이 제기된다.

셋째, 지부 현장의 강화를 위해서는 지부 대의원의 역할을 높여야 한다. 현장은 노동자가 매일 매일 생산에 전념하는 곳이며, 노사 간의 이해가 끊임없이 충돌하는 대립점이다. 이런 점에서 현장은 노동조합운동의 기본 거점이며 노조의 생명력은 현장의 조직력에 의해 결정된다고 할 수 있다. 현장조직활동의 핵심은 대의원이다. 대의원은 현장에서 조합원과 함께 일하면서 조합원의 다양한 요구와 의사를 수렴하고 대변하여 활동함으로써 단결력을 확대·강화하는 조직의 뿌리이다. 하지만 대다수 공무원노조의 상황은 서로 대의원을 맡지 않으려는 경향이 확대되고 있으며 이 결과 대의원 활동의 공백이 두드러지게 나타나고 있다. 이를 해결하기 위해서는 제도적으로 단체협약을 통해 대의원활동 시간을 보장하는 한

편 대의원의 고충 해결을 위한 집행부의 보다 적극적인 배려가 필요하다 할 것이다.

## (2) 재정 안정화 및 통합 방안

1년여의 짧은 기간 동안 민주공무원노조는 재정 안정화를 이뤄냈을 뿐 아니라 회계의 투명성을 담보하기 위해 공직내부의 회계제도를 도입하여 예산을 집행하였다. 이전 시기보다 재정운영의 효율성과 투명성을 높인 성과가 있었다고 평가할 수 있다. 하지만 이런 성과에도 불과하고 산별단일노조 조직 체계에 부합하지 않은 재정 운영이 이루어지고 있어 '재정통합'의 과제가 지속적으로 제기되고 있다.

재정 통합이 요구되는 이유는 소속 조합원들 사이의 조합비 분담의 '형평성'을 보장하고 "기관 → 본부조합"로 조합비가 납부되는 과정에서 '조합비 누수현상'을 방지하기 위함이다. 또한 현재의 정액제 방식의 본조조합비 납부 방식을 통해서 기관별 재정운영의 '편차' 및 '기관 중심'의 기업별노조의 관성을 막을 수 없다. 재정이 통합 운영 될 경우 취약한 본부나 지부를 선별해서 재정을 지원할 수 있으나 현재의 조건에서는 각 지부별 독립 운영이 강할 수밖에 없다. 산별노조의 강점인 시너지 효과 창출을 위해서도 재정통합을 통한 재정 운영의 효율성을 높여가야 할 것이다.

현재 민공노의 재정의 운영 상황을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 소속 기관별로 조합비 납부 기준이 통일되어 있지 않다. 조합비 납부 방식이 '정율제'와 '정액제'로 나뉘어 있으며 조합비도 10,000원에서 30,000원까지 편차가 크다. 정율제를 적용하는 지부도 기본급 기준 1%에서 본봉의 1%까지 다양하다. 둘째, 기관 단위로 취합된 조합비는 '지역·직능본부'와 '본부조합'로 납부되는데 지역(직능)본부로는 1인당 1800원에서 2,000원 그리고 중앙본부에는 조합원 1인당 7,000원을 납부하고 있다. 지역본부의 분담금은 '지역본부'별로 독립적으로 결정되는데 1,800원에서 2,000원 수준이며, 중앙본부는 7,000원으로 동일하며 예외적으로 신규가입 조직에 대해서는 5,000원으로 감액하고 있다. 셋째, 전체 예산규모를 보면 중앙본부의 경우 59억 2천만원(일반회계-16억 6천, 특별회계 42억 6천)이다. 중앙에 납부된 조합비 7,000원 중 2,500원은 일반예산으로 나머지 4,500원은 특별회계로 처리된다.

이상과 같이 민주공무원노조의 재정 운영 체계는 산별노조의 '재정운영'이 아닌 사실상 '산업별 연맹'의 재정운영 방식으로 운영되고 있다. 예컨대 국내 최대 산별노조인 '금속노조'의 경우 "조합비는 통상임금 1%로 동일하며, 조합비는 지회에서 금속노조 중앙본부로 일괄 납부하며 본부는 전체 예산을 지역과 지회로 '기금 16%, 본조 18%, 지부 18%, 지회 48%'로 배분하고 있다." 재정통합을 이룬 금속노조는 본조 감사가 지부의 회계감사권을 갖고 있다<sup>79)</sup>.

민주공무원노조 재정운영에 있어서는 다음과 같은 2가지 과제가 제기된다.

첫째, 재정의 안정화를 위한 단계적 조합비 인상이 필요하다. 현재의 조합비는 '수입과 지출'에 있어 균형 예산이라 할 수 있으나 '상급단체' 분담금 및 '인력 확충' 그리고 '정책·교육·홍보' 등 향후 중앙에서 더욱 확대해야 할 사업을 고려할 때 예산 부족이 예상된다. 그 동안 공무원노조는 '특별기금' 모금을 통해 부족한 예산을 보충하거나 사업비로 충당하였으나 이러한 재정운영이 지속되는 것은 바람직하지 않다. 3년을 기준으로 매년 1,000원씩 조합비를 인상하여 부족한 재원을 확충하는 것이 필요하다. 본부 분담금의 인상을 위해서는 현재 본부·지부 별로 분산 중복되어 있는 "정책, 교육, 홍보, 법규, 문화 활동" 등을 본조로 집중화하여 시너지 효과를 높여야 할 것이다. 또한 본조 사업의 '준비-집행'과정에서 지역본부 및 지부담당자의 적극적인 결함을 통해 사업이 함께 추진되도록 노력하여야 한다.

<표 5-4> 민주공무원노조 일반회계 재정지출 현황 (2008년 기준, 단위: 원)

항 목		08년 예산	비율(%)
의무금		-	-
경상비		771,887,500	46.6 <sup>1)</sup>
사	계	786,582,000	47.5
	정책실	18,000,000	2.29 <sup>2)</sup>
	교섭실	27,400,000	3.48
업	조직쟁의	조직사업(기타 포함)	-
		투쟁사업비	-
		본부/지부사업비교부	210,000,000

79) '금속·보건의료·금융 산별노조 재정운영 현황(2008, 박현미)'에 따르면 국내 대표적인 산별노조들의 총예산 대비 본부조직 집중도는 40~50% 수준이다. 유럽 최대 산별조직의 하나인 독일 금속노조가 78%고 스웨덴 금속노조도 79%다. 민주노총 산하 금속노조의 2007년 예산은 295억9000만원으로, 이중 본부조직 예산비중이 43.9%(130억원)였다. 보건의료노조의 경우 예산 100억원중 본부조직이 48.7%(48억7000만원)을 사용했다. 한국노총 산하인 금융산업노조는 전체예산 152억원 중 15.1%(23억원)를 본부조직이 사용하고 있다.

	소계	322,300,000	40.97
교육선전	교육	12,700,000	1.61
	선전/문화	79,982,000	10.17
	소계	92,682,000	-
	대외협력	14,600,000	1.86
	대변인실	34,000,000	4.32
위원회 사업비	부정부패추방위원회	15,000,000	1.91
	여성위원회	6,800,000	0.86
	정치위원회	10,000,000	1.27
	통일위원회	27,000,000	3.43
	민영화저지위원회	10,000,000	1.27
	제도개선위원회	10,000,000	1.27
	조직강화위원회	23,000,000	2.92
	선거관리위원회	4,000,000	0.51
	회계감사위원회	2,400,000	0.31
	소계	108,200,000	13.76
		정책연구소	72,500,000
	자산취득비	22,000,000	1.3
	적립금	14,000,000	0.8
	예비비	62,363,406	3.8
	<b>합계</b>	<b>1,656,832,906</b>	<b>100.0</b>

주 : 1)은 전체 예산 중 비중을 의미하며, 2)는 사업비 중 비중을 뜻함.

둘째, 단계적 재정 통합 방안을 마련하여야 한다. 현재 민주공무원노조의 재정은 단일 기준이 아닌 '조합원 1인' 기준으로 배정되어 있고, 지역본부별 사업비도 동일하지 않다. 산별노조에 부합하는 재정통합 방안을 한꺼번에 추진하는 것은 현재의 조직 상태에서 많은 어려움을 수반할 수밖에 없다. 이를 위해 재정 통합의 단계적 추진이 필요하다.

재정 통합의 1단계는 조합원의 조합비 기준을 통일시키는 것이다. 정액, 정율로 나뉘어져 있는 조합비를 2009년 이내로 '기본급 1.5%(또는 본봉의 1%)'로 통일시킨다. 2단계는 조합비 배분 기준 및 전달체계를 재정립한다. 현재 지부에서 지역본부 그리고 본부조합으로 납부하는 방식에서 지부에서 '본부'로 '중앙본부+지역본부'의 조합비를 일괄 납부하는 방식으로 전환한다. 마지막 3단계는 '본부조합'으로 조합비를 일괄 납부하고 중앙본부에서 지역본부와 지부로 예산을 재배정하는 방식으로 전환한다.

재정 통합과 함께 "본부조합-지역본부-지부"의 조합비 배분방식을 재조정한다. 현재 조합원 1인당 조합비를 20,000원이라고 하면 조합비는 "35%:10%:55%(중앙본부:지역본부:지역지부)"으로 배분되고 있는데 이를 "45%:15%:40%(중앙본부:지

역본부:지역지부)“으로 바꾸어 중앙본부와 지역본부의 예산을 점차 높여 나가야 한다. 물론 재정통합의 전제는 현재 지부 중심의 활동 체계를 점차 ‘지역본부와 중앙본부’로 이동함을 의미한다.

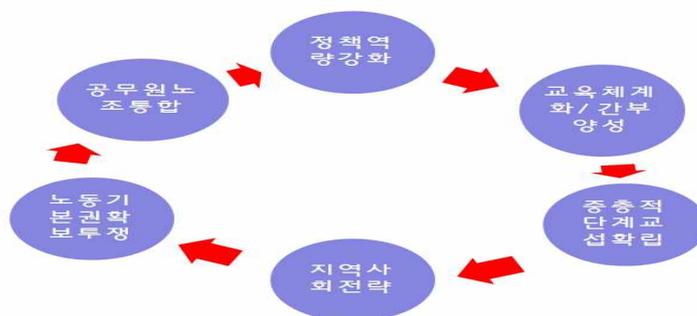
### 3) 민주공무원노조의 6대 중점 사업 과제

민주공무원노조의 지난 1년 동안의 활동은 노조 창립에 따른 ‘조직 정비 및 안정화’에 초점이 맞추어져 있었으며 ‘공무원 구조조정 및 연금 개악 저지’ 투쟁에 집중되었다. 이상과 같은 사업 기조는 당면 정세에 부합하는 것이었고 새로운 조직 건설에 따른 불가피한 상황의 반영이었다.

하지만 2009년부터는 본격적인 사업 추진을 위한 내부 시스템의 정비와 이를 바탕으로 한 보다 안정적이고 목적의식적 활동을 전개해 나가야 한다. 여기서 중요한 점은 첫째 당면 투쟁 중심의 현안 대응에서 벗어나 장기적인 전략적 관점 속에서 사업의 우선 순위 및 비중을 정해야 하며, 둘째, 사업 추진에 있어 ‘평균주의적’ 관점을 버리고 ‘선택과 집중(Choice and Focus)’을 통해 사업의 정형화된 모델을 구축하는 것이다.

이를 토대로 2009-10년의 중점사업 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정책노조를 실현하기 위한 ‘정책의제’ 개발 사업과 이를 위한 ‘정책연구소’의 강화, 둘째, 조직의 간부 양성 및 조합원 의식화를 위한 교육훈련 시스템 구축, 셋째, 중층적 단체교섭구조의 체계화 및 각급 조직별 역할 정립 넷째, ‘민중행정과 참공무원운동’의 실천을 위한 전국 및 지역 수준의 네트워크 구축, 다섯째, 공무원노조통합 사업, 여섯째, 공무원노동기본권 확보와 해직자 복직 투쟁 등이다.

〈그림 5-4〉 민주공무원노조의 6대 사업과제



## (1) 정책의제 개발과 정책연구소의 강화

공무원노조의 활동 중 '정책사업'이 갖는 의미는 더 이상 강조할 필요가 없을 것이다. 공무원노사관계 및 단체교섭에서 제기되는 다양한 문제들이 법·제도 개편을 수반한다는 점에서도 '정책 및 제도 개선'의 중요성이 강조된다. 다른 한편으로 민주공무원노조가 '민중행정과 참공무원운동'을 통해 행정의 민주화와 사회적 공공성을 담보하고자 하는 사업방향에 있어서도 정책사업 및 의제개발 사업의 중요성을 확인할 수 있다. 이런 이유로 민주공무원노조는 부설기관으로 '정책연구소'를 두고 있으며 이를 더욱 발전시켜 나갈 계획을 갖고 있다. 정책사업에 있어 '정책실'은 현안 대응이 중심사업이라면 '정책연구소'는 조직의 장기전략 및 정책 대안 마련이 주요 사업이라 할 수 있다.

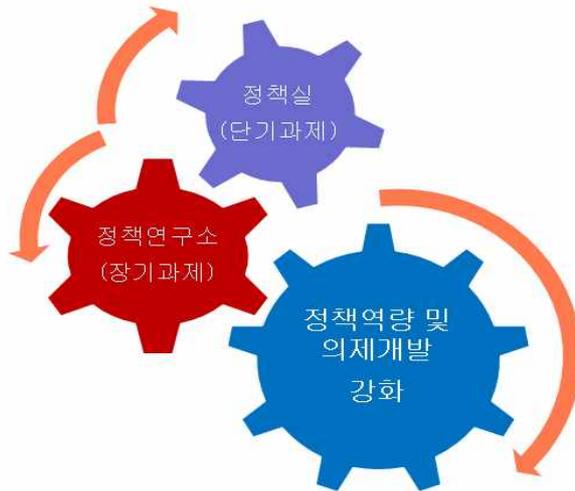
22차 대의원대회 자료에서 민주공무원노조는 다음과 같이 정책의제 개발사업의 필요성을 확인하고 있다. “전국민주공무원노동조합이 시민사회에서 새로운 대안으로 자리 잡고 공무원노동운동에 있어 그 지표를 만들어내기 위해서는 평이한 노동운동으로는 더 이상 설 자리가 없다는 것에 인식을 하고 사회적 대중적 지지를 통해 공무원노동자들의 권익을 향상시키고 또한 부정부패 추방과 공직사회 개혁이라는 거대한 흐름으로 자리매김하기 위해서는 민중행정과 참 공무원운동을 공무원노동자들만이 아닌 시민사회 제 단체들과 함께 하지 않으면 안 되는 현실적인 어려움을 극복하고자 수차례의 정책담당자 회의를 통해 일련의 네트워크 사업과 조합원 대중뿐만 아니라 관변단체 등에 대해서도 이해와 협조를 구하는 한편 공직내부의 혁신과제들을 청취하고자 하는 시도는 앞으로 지속적으로 추진해야할 과제들이다.”

이런 목표 아래 정책실과 연구소에서는 2007~8년 동안 “㉠지방의원 의정비 및 조례 발의 현황 조사 사업, ㉡17대 대선후보 반부패공약 평가 및 시민사회 반부패공약 제안 토론회, ㉢공익제보자와함께하는모임과 연대사업 전개, ㉣이명박 정부의 정부부문 구조개편 연구사업, ㉤공무원연금 대응방안 연구” 등을 추진하였다.

하지만 민주공무원노조가 표방하고 있는 '정책노조'의 위상이나 '민중행정'을 위한 다양한 활동에 비해 이를 뒷받침할 수 있는 정책역량이나 정책연구 사업을 위한 제도적인 기반은 취약한 상황이다. 더불어 이에 대한 소속 조합원들의 호응도는 높아지고 있지만 실천적인 모범 사례는 아직 적은 편이다.

‘정책의제 개발’ 및 ‘민중행정과 참공무원운동’ 그리고 ‘사회공공성 강화운동’은 공무원노조운동에 있어 사활적인 과제이다. 공무원노동조합운동이 공직사회뿐 아니라 국민들의 지지와 후원 속에 발전하기 위해서도 공무원노동조합이 ‘사회공공성’ 옹호의 주체로 성장해야 한다. 이러한 공무원노조의 활동은 우리나라에서만 제기되는 것이 아니라 공무원노조들의 보편적인 활동 내용이다. 일본공무원노동조합은 주도적으로 소수자들의 인권보장, 민주적 행정개혁운동을 추구하여 일본 사회의 아래로부터의 민주화에 기여하고 있으며, 스웨덴 공공부문 노조의 경우 전체 사회의 복지 확대를 위한 첨병 역할을 담당하고 있다. 또한 보수당 집권 시 대폭적인 복지축소를 막은 가장 강력한 집단은 다름 아닌 공무원노동조합이었다. 이런 점에서 해외의 공무원노동조합은 시민사회의 요구와 필요를 공무원노동조합이 대변하는 방식으로 국가 정책에 개입하는 역할을 담당하고 있다.

〈그림 5-5〉 정책역량 강화를 위한 역할 분담



민주공무원노조의 정책사업 활성화를 위해서는 다음과 같은 과제 해결이 필요하다.

첫째, ‘정책연구소’를 명실상부한 공무원노조의 ‘싱크탱크’로 발전시켜 나가야 한다. 최근 ‘금속노조’, ‘공공노조’, ‘금융노조’ 등은 정책사업의 비중을 높이고 현안 중심의 정책개발에서 벗어나 장기적인 전략 형성을 위해 부설기관으로 연구소를 설립·운영하고 있다. 이들 연구소의 인력은 조직별로 차이가 있지만 평균 4명을 넘고 있으며, 1년 예산은 인건비를 포함하여 2억 정도가 배정되어 있다.

08년 현재 민공노의 정책연구소 운영 기반은 대단히 취약하다. 연구소의 소장

은 지부장을 겸임하고 있어 연구소 업무에 전념할 수 있는 조건이 아니며 인력은 소장과 연구원 1인뿐이다. 연구소의 기반 강화를 위한 획기적인 대책이 마련되어야 한다. 2009~10년에 최소한 전임 연구원 2~3인을 충원하여 연구소의 자립구조를 갖추어야 하며 연구소를 토대로 '외부 전문가'과의 일상적 협력 네트워크를 구축할 필요가 있다. 외부전문가와의 네트워크 구성은 향후 연구소의 '정책자문위원회'로 발전되어야 한다. 연구소사업 운영에 있어 중요한 점은 '정책실'과의 협조체계를 구축하는 것이며 일정한 연구의 독립성을 보장하는 것이 필요하다.

둘째, 정책연구소가 실사구시의 정책대안과 연구성과를 얻기 위해서는 현장단위의 '정책위원'들과 조직적 결합구조를 가져야 한다. 정책 의제 개발이 소수의 인력에 의해 '책상 머리'에서 완성될 수 없다는 것은 분명하다. 정책연구소의 활성화를 위해서는 지부별 정책담당자들과의 공식적·비공식적 다양한 소통 구조를 확립할 필요가 있다. 연구소의 '현장정책위원'을 지역별로 선임하고 전 조직적으로 연구사업이 추진될 수 있는 대안을 마련해야 한다.

'현장정책위원' 들은 지역 단위에서 정책연구모임을 주도하여야 한다. 예를 들면, 물 사유화 대응과 관련된 정책연구모임, 건축·토목 관련 분야의 투명성강화와 비리추방 관련 제도개선을 연구, 인사·승진 제도에 대한 연구모임, 공무원 보수체계에 대한 연구하는 모임, 사회복지 행정을 연구하는 모임, 지역공동체 활성화를 위한 연구모임, 공직모임 등 다양한 문제들에 대한 자주적 정책연구모임을 활성화하는 시도를 할 필요가 있다(박석운, 2002).

셋째, 진보적 연구소와의 협력 관계 구축이 요구된다. 정책 의제 개발 및 이슈파이팅에 있어 개별 단체가 갖는 취약점을 보완하기 위해서는 그 동안 우리사회에서 행정개혁 및 공직 감시 운동을 활발하게 전개해왔던 시민사회와의 협력적 관계가 필요하다 할 것이다. '함께하는 시민행동', '참여연대 행정감시센터', '투명사회협약' 등은 그 동안 우리사회의 반(反)부패와 예산 및 관료 감시 그리고 정보 공개 활동과 관련된 노하우를 축적하고 있는 단체들이다. 공무원노조의 정책의제가 사회적 공감대 확보 및 공론화를 위해서는 이들 시민사회단체와의 공동보조 및 협력은 필수적이다.

넷째, 월 1회 '정책포럼'을 개최하여 연구 성과를 외부화하고 외부 정책의제를 민주공무원노조의 것으로 만들어야 한다. 정책 포럼의 상시적 개최가 이루어져야 시민사회 및 전문가집단과의 일상적 소통구조가 마련될 수 있다. 정책포럼의 주

제 및 내용은 형식적인 틀이 중요한 것이 아니라 보다 개방적이고 논쟁적인 토론이 되어야 한다.

## (2) 교육·훈련 시스템의 구축: 과정 지향적 노동교육 체계화

노동조합의 강화·발전을 위한 여러 일상활동 중 가장 기본이 되는 것은 '교육활동'이다. 모든 조직이 그렇듯이 노동조합의 힘은 그 구성원에 의해 좌우된다. 구성원 각 개인의 능력과 조직 구성원 전체의 통일성이야말로 조직 역량의 바로미터(barometer)이다. 그러므로 노조 조직을 강화하는 첫 걸음은 조직 구성원의 의식을 높이고 하나로 모으는 교육활동에서 출발한다. 노동조합의 교육활동은 조합원들의 의식을 높이고 노조활동에 적극적인 참여를 유도함으로써 노조의 조직 역량을 강화하는 것, 그리고 유능하고 활동적인 간부들을 양성하는 것을 목적으로 한다.

이런 점에서 노동조합들은 교육사업에 많은 역량과 재원을 집중하고 있다. 민주공무원노조도 조직 건설 이후 침체되었던 교육사업을 활성화하기 위한 다양한 노력을 경주하고 있다. 2008년의 경우 '노조 강사단 교육', '노동교실', '교육담당자 연석회의' 등을 실시하고 있다. 하지만 본부조합 차원의 교육활동은 현재 '초보적'인 단계라 평가할 수 있으며 교육사업을 위한 인력과 프로그램 그리고 시스템을 갖추고 있지 못하다. 덧붙여 지역본부와 지역지부에서는 다양한 '교육활동'이 추진되고 있음에도 불구하고 이들 교육들이 본부조합의 교육사업 및 교육방침과 어떤 연계성을 갖고 추진되고 있는가에 대한 의문점이 제기되고 있다.

이상과 같은 민주공무원노조 교육사업의 취약점은 거꾸로 노동교육의 체계 확립과 단계별 프로그램 구축을 위한 장점이 될 수도 있다. 빠른 시일 내에 교육사업의 기본 틀을 구축하고 프로그램을 마련할 수 있다면 다른 산별노조 교육활동에서 나타나고 있는 교육활동의 중복성을 해결할 수 있기 때문이다. 설문 및 면접조사 결과에서도 다수의 간부 및 조합원들은 교육활동의 활성화를 요구하고 있다.

그러므로 민주공무원노조의 교육사업은 그 동안 민간노동조합 교육사업에서 지적되었던 한계와 문제점을 해결하는 방향에서 교육사업의 체계 확립과 프로그램의 마련 및 집행을 요구 받고 있다.

그 동안 민간부문 노조 교육의 문제점으로는 다음과 같은 사항들이 지적되어 왔다. 첫째, 노동교육이 장기적인 목표 아래 계획적으로 추진되지 못하고, 선전·선동과 별반 다르지 않은 형태로 일회적으로 추진되었다. 둘째, 교육예산의 부족으로 노동교육이 충분히 실시되지 못함으로써 간부 및 조합원의 요구에 부응하지 못하고 있다. 셋째, 강의식 교육방법만이 주된 교육방법으로 실시됨으로써 노동교육의 주체인 교육생을 객체화하고 대상화하여 교육생의 자발성과 창의성을 이끌어 내지 못하였다. 넷째, 노동교육이 사회적 시민권을 확보하지 못함으로써 노동교육이 '노동조합' 교육으로 축소되고 있으며 사회적 제도적 틀을 마련하지 못하고 있다. '노동교육'이 '평생교육'의 대상에서 빠진 상황은 이를 잘 보여주고 있다. 다섯째, 노동자의 자발적인 학습활동이 크게 축소되어 노동교육이 연속적으로 지속되지 않고 단절되고 있다.

우리나라의 산별노조들은 이상과 같은 교육사업의 비체계성과 단절성을 극복하기 위해 노동교육의 체계화를 위한 노력을 경주하고 있다. 1998년 산별노조로 전환한 보건의료노조는 2001년부터 노동조합 교육훈련사업의 체계화를 위한 교육과정 개발 사업을 추진하였고, 금속노조도 2007년 '교육원' 설립을 계기로 산별노조 차원의 교육사업 체계화에 나서고 있다. 산별노조들의 새로운 교육과정은 "기본교육과정과 전문교육과정"으로 나뉘어 진행되며 전체 조합원들은 이와 같은 단계별 교육과정을 통해 간부로 양성되고 있다. 보건의료노조의 교육 모델은 선진 각국의 산별노조의 교육사례를 벤치마킹한 것이다.

서구의 노조에서는 오래 전부터 교육프로그램의 개발과 시행을 주요한 사업으로 설정하여 다양한 교육활동을 전개하고 있다. 예컨대 덴마크의 노조교육제도(FIU)는 기초과정과 전문과정을 두고 있다. 교육과정은 기초과정 1과 2에서 시작하여 기초과정 3, 4를 거치도록 구성되어 있다. 기초과정 1, 2의 목적은 우선 조합원들이 노동조합과 노동운동의 전체 상황을 이해하도록 돕고 나아가 의사소통, 교섭방법, 회의기법을 익히도록 하는 것이다. 기초과정 3, 4는 노조활동의 역할과 과제를 검토하고 현장에서 노조활동을 계획·집행·홍보하는 방법을 배운다. 기초과정을 이수한 교육생들에게는 보다 전문적이고 다양한 주제를 선택해 배울 수 있는 전문과정을 두고 있는데 이 과정은 조직론과정·노조활동과정·노사관계과정·산업안전과정 등으로 구성되어 있다. 즉, 교육생의 수준에 맞게 단계별(초급·중급·고급) 대상별(조합원·간부·활동가·지도부)프로그램을 제공하는

것이다. 독일 금속노조의 지역 간부들을 위한 교육 프로그램도 이와 유사하게 노동자들의 수준과 경력에 맞게 교육 내용을 차별화하여 교육을 실시하고 있다. 유럽의 노동조합 교육에서 일반화 된 '과정 지향적 노조교육체계'(module-based trade union education)는 한국의 산별노조 노동교육 체계화를 위한 시사점을 주는 사례라 판단된다.

<표 5-5> FIU 현장위원 기초 교육과정

기초과정	주요내용	기간	주관
기초1	협상, 의사소통, 회의 기술 글쓰기, 말하기	1주	산별노조
기초2		1주	
기초3	시사 및 정치문제 임금인상, 노동환경, 생활환경 노동조합의 계획	1주	
기초4		1주	
기초 5, 6	사회과학 또는 인터넷 등의 정보통신교육	추가과정	

자료: 한국노동사회연구소(2001) “한국 노동교육의 실태와 발전방안 수립에 관한 연구

<표 5-6> 남아공 디젤라의 임원 고급과정 프로그램 : 노조의 지도와 운영

단계	주요내용		기간
1단계	<b>1. 상황 리더십</b> · 노조의 목적 달성하기 위한 개인능력의 확장 · 리더십을 위한 자기 경영 · 노조의 가치와 진보적인 선언 · 노조 상황에서의 운영자와 리더	<b>2. 조직을 바라보는 새로운 방식</b> · 조직 이론과 노조 · 체계적인 생각 · 창조적인 생각	2일
	<b>3. 지도와 운영의 변화</b> · 파워와 리더십 · 정치적인 상황 · 여러분의 노조에서의 운영 변화	<b>4. 노조 커뮤니케이션 전략의 발전</b> · 정보 운영 · 커뮤니케이션 · 미디어를 다루기	
3단계	<b>5. 노조의 단결력 강화</b> · 협동 학습 · 단결의 형성 · 차이점과 다양성 다루기	<b>6. 노조 전문직 간부(스태프) 운영</b> · 노조 전문직간부(스태프)의 운영 · 책임 · 동기화 · 목적의식적인 일의 배치 · 작업 과정의 모니터링과 조사	2일
	<b>7. 전략적 과정에 대한 이해</b> · 공통된 비전에 대한 개발 · 전략적으로 일하기 · 전략적 계획 : 전략과 도구	<b>8. 전략적인 재정운영</b> · 재정상의 책임과 의무 · 예산과 계획 · 재정관련 보고서 읽기	
4단계			2일

산별노조의 가장 대표적인 일상사업인 교육사업을 체계화할 수 있다면 이는 본부조합의 사업 집중성을 높일 수 있으며 공동논의 및 집행을 통한 본조와 직능·지역본부와의 연계성을 확보하는 유력한 매개고리가 될 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 내용들이 준비되어야 한다.

첫째, 본부조합 부서체계 중 '교육국'사업의 비중과 위상을 높여 '교육연수실'를 별도 신설하거나 현행 국(局) 체계를 유지한다면 최소 1~2인 정도의 인력 충원이 필요하다. 민주공무원노조는 초기부터 교육사업의 체계화와 활성화를 위한 방안으로 '교육원' 설립을 목표로 하고 있다. 하지만 현재 교육담당자는 1인에 불과하여 사실상 '지부'의 교육시 강사 파견 및 공통교안 제작, 지부 교육담당자와의 연석회의 수준 이상으로 일을 확대하지 못하고 있는 실정이다. 최소한의 인력 충원을 통해 교육사업 활성화를 위한 기반을 마련해야 한다.

둘째, 교육사업이 전 조직적 사업으로 추진되기 위해서는 새로운 교육 주체인 '교육위원회'를 신설하여야 한다. 그 동안 교육사업이 노조의 핵심사업으로 제기 되었음에도 실제 노동교육은 교육담당자 한 사람의 아이디어나 집행에 의존해 왔다. 이런 경우 교육사업은 집행 될 수 있어도 중·장기적 정책 기조가 분명하지 않고, 조직 내부의 여러 변화에 따라 교육활동의 일관성을 유지 할 수 없는 경우가 많다. 이를 위해 노동교육의 장기적 정책 대안과 사업계획을 기획하고 추진할 조직 주체와 기구의 설치가 필요하다. 예를 들면 덴마크 노총은 1969년 11월 그 동안의 교육·홍보·기타 활동을 평가하는 노동조합 조직정비위원회(structural committee)를 구성하여 급격한 노동시장의 상황변화에 따른 대응 방안을 모색하며 이 문제를 노조의 교육훈련제도와 결부시켰다. 이 위원회는 그 동안의 현장위원과 노동조합 간부를 대상으로 한 교육훈련제도를 평가하고 향후의 교육훈련제도의 목적과 내용, 재정계획, 교재를 마련하였다.

교육정책 단위에는 현장에서의 요구와 지도부의 정책적 의지를 결합시키기 위해 임원과 현장의 교육담당자들이 결합되어야 한다. 이 정책기구에는 사업 집행뿐 아니라 교육사업의 진단 및 대안 마련이라는 정책적 역할이 주어져야 한다. 교육위원회에는 노조 활동 경험이 풍부한 '해직자'의 참여가 꼭 필요하다.

셋째, 공무원노조의 실정에 맞는 교육 모듈을 개발하여야 한다. 이제까지 노조 간부에 대한 교육은 대부분 '공무원노조법, 단체교섭의 전략과 전술, 정세인식, 간부의 역할과 자세' 등 주제별 강의 교육의 틀을 벗어나지 못하였다. 그러나 산

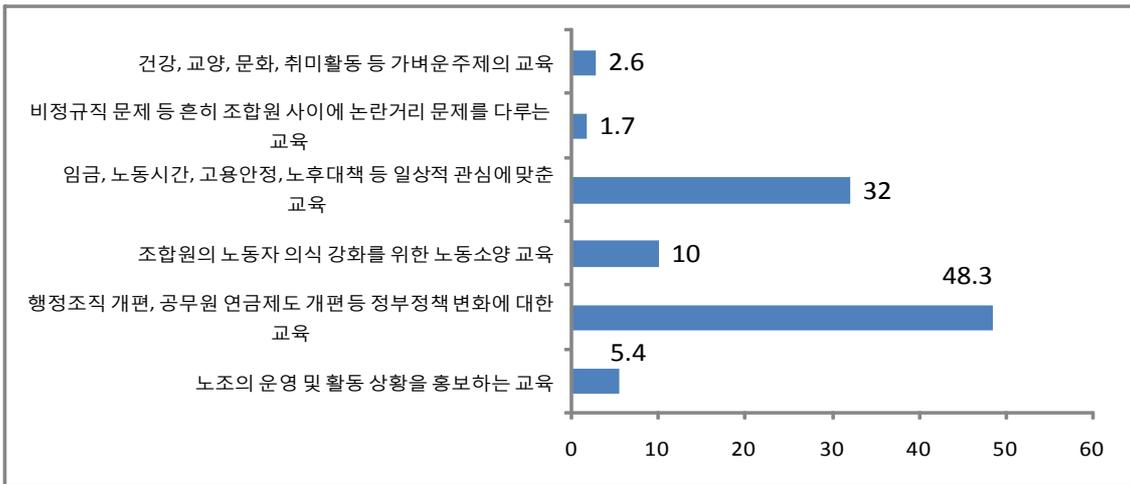
별노조의 위상에 맞게 현장간부의 역할이 재정립됨에 따라 이들의 활동을 뒷받침할 수 있는 다양한 교육주제와 내용이 마련되고 실시되어야 한다. 이를 위해서는 노조 간부에게 필요한 <기본교육과정>과 <전문교육과정>의 구분 및 통일이 요구되며, 실무교육과 이론교육의 결합이 요구된다. 외국산별노조의 경우 일반적으로 교육의 내용과 대상에 따른 체계적인 '과정 지향적 노조 교육체계화(module-based trade union education)'를 갖고 있다. 민주공무원노조는 지부의 교육실태와 조합원의 요구를 감안하여 교육과정을 수립 집행하여야 할 것이다. <그림 5-6>는 노조의 교육훈련시스템을 예시한 것으로 각급 조직 수준의 교육 프로그램으로 별도로 마련되어야 한다.

<그림 5-6> 민주공무원노조의 교육훈련 체계(안)

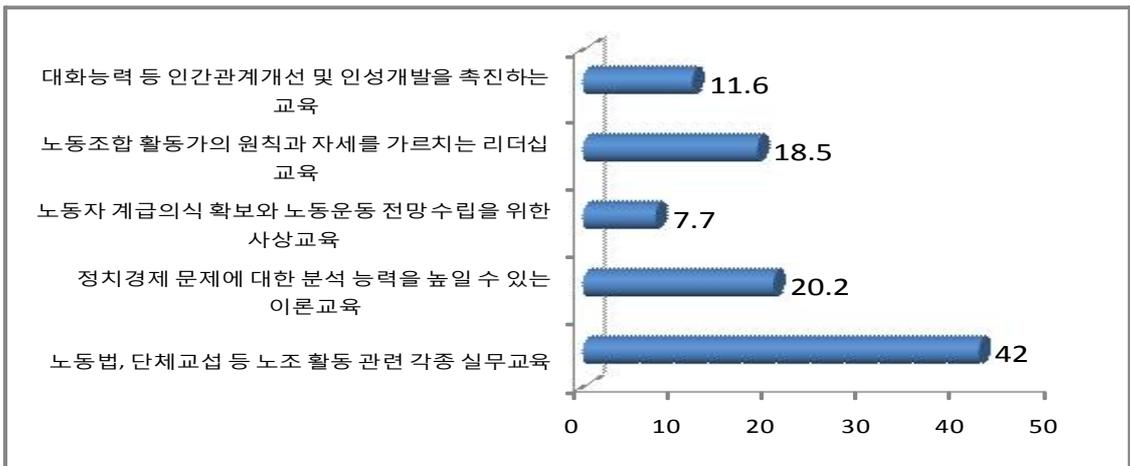


교육 주제 및 프로그램 구성에 있어 설문조사의 결과는 유의미한 시사점을 제공하고 있다. <그림 5-7>, <그림 5-8>은 평조합원과 간부들의 교육 주제 선호도를 보여주고 있다.

<그림 5-7> 평조합원이 요구하는 노동교육(단위: %)



<그림 5-8> 간부 역량 강화를 위해 필요한 노동교육( 1순위 응답, 단위:%)



셋째, 교육자원의 집중 등 교육활동을 개선하기 위한 제도적 틀을 산별노조 본부조합에서 갖추어야 한다. 자원을 집중한다는 것은 교육재정의 확충만이 아닌 교육인력을 포함한 교육환경의 획기적 변화를 수반한다. 특히 조직 체계 정비기에 지부별 노조교육의 관성을 극복하기 위해서 산별 본부조합의 역할이 대단히 중요하다. 산별노조 차원의 모든 교육이 입안되고 집행되고 평가되는 시스템이

필요하다. 이를 위해 중앙 차원에서 전체적인 교육의 밑그림과 열개를 구성하고 1~2년의 사전연구(pilot study)를 거쳐 검증된 교육과정을 하급 단위로 이전하여 전국화하는 방식이 필요하다. 교육 자원의 집중에서 생각해 볼 문제는 각 지부별로 분산된 인력 등 교육역량을 조직하는 문제이다.

넷째, 교육 기회의 확충이 필요하다. 지부 단위에서 교육 기회를 확보하는 주된 방법은 단체협약을 통한 조합원의 교육시간과 신입직원 노조 홍보 시간을 확충하는 것이다. 이후 중앙단체교섭을 통해 '노동조합 교육'을 기관이 인정하는 연수교육시간으로 확보하는 방안을 적극 모색하고 각 기관별로 실시하는 직무교육시간에 '공무원노사관계' 교육시간을 포함하여 제도화하는 것도 하나의 방법이다.

다섯째, 전교조의 '참교육 원격 교육연수원'을 벤치마킹하여 공무원노조가 운영하는 '원격 연수원'의 설립을 준비하고 추진하여야 한다. '참교육 원격 교육연수원'은 2003년 '교원등의연수에관한규정 제2조' 규정에 의거하여 교육과학기술부(구 교육인적자원부)로부터 인가받아(제03-01호) 설립된 원격교육연수원이다. 조합원들은 노조가 제공하는 교육을 통해 승진평점과 연수학점제에 반영되는 교육을 받을 수 있는 서비스를 제공하고 있다. 2009년의 경우 2학점의 연수과정으로 "사회참여교육의 이론과 실제, 색깔로 알아보는 몸과 마음의 건강교육, ICT 활용 학습 기초다지기" 등을 제공하고 있다(www.campus.eduhope.net 참고할 것)

### (3) 중층적 단체교섭 구조의 체계화와 주요 의제

민주공무원노조가 설립신고를 통해 합법성을 쟁취한 후 2007~8년에 지부별 교섭이 진행되었으며 2008년 대(對) 정부 중앙교섭은 노조측 교섭창구 단일화 논의가 진행 중이다. 민공노는 조직 건설이후 '표준교섭안'을 준비하였고 이를 바탕으로 산하조직들은 2007년 9월부터 본격적으로 교섭을 진행하였는데 2008년 10월 현재 교섭을 요구한 지부 중 71%가 단체교섭을 마무리하였다.

단체교섭은 노동조합의 기본 활동으로 조합원의 임금, 근로조건, 복리후생, 교육훈련 등 제반 노동조건을 협상으로 결정하는 것이다. 하지만 현행 공무원노조법은 공무원노조의 단체교섭사항을 제약하고 있을 뿐 아니라 사용자의 '책임'을

명확히 규정하지 않음으로 인해 단체교섭의 결과인 단체협약이 현장에서 지켜지지 않는 등 다양한 문제들이 발생하고 있다.

민주공무원노조는 산별 중앙본부로서 단체교섭 활동을 총괄할 뿐 아니라 산하 조직에 대한 교섭 지도 및 체결권한을 갖고 있다. 민주공무원노조의 단체교섭권과 단체협약체결권과 관련한 제도는 규약으로 정하고 있는데, 단체교섭권은 위원장에 주어져 있고 필요한 경우 위원장이 본부 및 지부에 교섭권을 위임할 수 있게 되어 있다<sup>80)</sup>.

현행 공무원단체교섭의 정상화를 위해서는 법 개정을 포함하여 다음과 같은 개선 방안이 마련되어야 한다.

첫째, 중앙교섭과 기관교섭 사이의 연계성이 확보되지 않고 있다. 공무원단체교섭 구조는 대(對) 정부 중앙교섭을 기본으로 하면서, 기관별 교섭을 보충적으로 채택하는 이원적인 구조 모델(two-tier structure model)을 띠고 있다. 이러한 단체교섭구조는 우리나라의 중앙집권적 국가구조, 공무원의 처우와 근로조건이 대부분 중앙 단위에서 결정된다는 점, 대표적인 공무원노조의 조직형식이 산별노조라는 조직형태를 취하고 있다는 점, 그 동안 공공부문의 분산적 교섭모델이 비효율성을 극대화하고 소모적인 분쟁 등을 야기한다는 점을 고려할 때 바람직한 구조라 할 수 있다. 중앙교섭에서는 모든 공무원에게 공통적으로 적용되거나 행정자치부, 기획재정부 등이 실질적으로 결정권을 갖는 사항을 교섭하고, 기관별 교섭에서는 중앙교섭에서 다루지 않은 사항을 해당 기관별로 교섭하는 방식을 채택하는 방식이다. 하지만 공무원노조법 시행이후 진행되고 있는 공무원단체교섭은 복수노조 창구단일화 문제로 중앙교섭이 공전되면서 ‘중앙교섭과 기관교섭’이 연계성 없이 별도로 진행되었다. 이에 따라 중앙교섭보다 빠르게 진행된 기관교섭에서는 교섭단위(bargaining unit)에 걸맞지 않은 ‘교섭의제’간 다툼 등 소모적인 논란이 발생하였다.

중앙교섭과 기관교섭 사이의 연계성을 확보하기 위해서는 먼저 각 교섭단위에 맞는 의제 선택이 이루어져야 하며 노조조직 위상별 교섭 시기 조정 등이 필요하다. 중앙교섭에서 다루어지는 임금, 보수, 근로조건 등 제반 교섭 내용이 현실화되기 위해서는 국회 승인이 필요하다는 점을 감안하여 정기 국회 개회이전인

---

80) 노조 규약 ‘제6장 단체교섭 및 노동쟁의’의 제59조(단체교섭 및 단체협약의 체결)에서 ① 위원장은 모든 교섭의 대표자가 된다. ② 교섭위원은 위원장을 포함하여 중앙집행위원회에서 지명한 조합원으로 구성한다. ③ 위원장은 교섭권과 협약체결권을 본부장 또는 지부장에게 위임할 수 있다.

9월 이전까지 중앙교섭이 마무리되고, 이에 기초하여 하반기에 기관별 교섭이 진행될 필요가 있다. 또한 단체교섭의 연계성을 높이기 위해 공무원노조는 교섭단위에 맞는 의제의 설정과 조직별 배분 그리고 이를 실현할 수 있는 산하 조직에 대한 조직 통합성을 높여 내야 한다. 이를 위해 본부조합은 '중앙단체교섭'과 '지부교섭'의 연계성을 확보하기 위한 교섭 의제의 확정 및 일정 지도에 나서야 한다.

둘째, 지부단체교섭에 대한 본부조합과 지역본부의 지도 및 관리가 이루어지지 않아 '기관교섭'의 자율적 폭이 너무 크다. 현재 지부별 단체교섭에 대한 최종 승인권은 본조 위원장이 갖고 있지만 2008년의 경우 '공통요구안'의 쟁취나 핵심의제의 관철 여부를 떠나 단체교섭을 승인하는 경우가 많았다. 2009년부터는 본조가 명확한 단체교섭 활동에 대한 원칙을 갖고 '시기 집중, 공동요구안의 관철, 지역본부 공동교섭 모색' 등 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 특히 이점에서 주의할 점은 노조 활동의 기본 권리인 '교육·홍보'의 권리 획득 및 인사제도의 투명성을 확보하는 방안을 확립하는 것이다.

셋째, 지역본부와 '광역자치단체'와의 단체교섭을 성사시켜야 한다. 이는 서울특별시청과 서울본부, 부산광역시청과 부산본부 간의 단체교섭을 의미한다. 2007~8년 단체교섭에서는 이 교섭이 진행되지 않았으나 향후 이 부분에 대한 노동조합의 정식적인 단체교섭 요구가 제기되어야 할 것이다. 2008년 광역자치단체(서울, 부산 등) 사용자측은 기관별교섭 이외의 별도의 단체교섭을 거부하고 있어 실제 교섭은 이루어지지 않았으나 법률적으로 사용자측의 교섭 거부는 '부당노동행위'에 해당된다 할 것이다. 특히 광역자치단체장이 갖고 있는 시·군·구 공무원들에 대한 인사교류나 광역자치단체 공무원의 시·군·구 파견 문제 등은 현재의 중앙교섭과 기관교섭에서는 다룰 수 없는 사각지대로 남아 있다.

넷째, 공무원 단체교섭의 실효성 확보를 위한 법 개정 운동이 필요하다. 민주공무원노조의 지부별 단체교섭에 대한 다음 평가안은 법 개정의 필요성을 잘 표현하고 있다. "선택적 복지포인트의 상향 조정 등 몇 가지 복리후생 사항을 제외하고 우리의 삶이 교섭 전과 후가 그다지 다르지 않다. 이는 단체협약의 구체성 부족도 있겠지만 공무원의 보수 및 복지, 인사 등 거의 모든 사항이 법령과 규정에 따라 적용받고 있어 이를 변화시키 않는 한 근본적인 변화를 기대할 수 없기 때문이다. 또한 재정자립도가 높은 일부 지자체를 제외하고 총액인건비제의 시행

으로 인건성 경비는 중앙정부의 통제하에 놓여 있다. 따라서 지부교섭만으로 완결적으로 해결되어지는 사항은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 대표적으로 기능직 공무원의 개선 사항 중 대부분은 법령에 근거한 차별로서 법령이 바뀌지 않는 한 지자체 단위에서 개선하는 것은 불가능하다. 단체협약은 체결 그 자체에 목적이 있지 않다. 체결 후 기관측의 성실한 이행을 어떻게 확보할 것인가가 더 중요하다.”

단체교섭과 관련하여 제기되는 법률적 개정 사항은 크게 3가지로 요약되는데 “(a)교섭창구 단일화, (b)교섭의제, (c)단체협약의 이행 담보” 문제이다. 먼저, 복수노조 창구 단일화 강제로 인해 단체교섭 기간이 길어졌고 사용자는 이를 단체교섭 회피 방편으로 이용하고 있다. 노동조합간 교섭창구 단일화가 이루어지지 않을 경우 정부는 공무원노조법 제9조 제4항에 의거, 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있다. 이에 따라 2007년 정부와 중앙교섭을 요구한 공무원 노조가 10개에 달해 공동교섭단 구성과 요구안 통일에 무려 7개월의 시간이 소요되었다. 이는 중앙교섭뿐 아니라 복수노조가 설립되어 있는 다수의 지자체에서 동일한 문제점이 발생하였다. 노동조합의 교섭창구 단일화는 비례교섭대표제도와 다수 교섭대표제를 검토할 수 있으나, 헌법과의 합치성 및 소수노조의 교섭권 보호라는 장점이나 교원노조의 사례를 바탕으로 할 때 전자가 바람직할 것으로 보인다. 단, 이 경우 조합원의 수는 check-off제도로 확인하되 조직률의 하한선(예: 5~10%)을 공동교섭단 참가의 전제조건으로 삼는 방안을 강구할 수 있다. 둘째, ‘교섭의제와 비교섭의제’ 구분에 따른 혼란이다. 공무원노조법 제8조 1항은 공무원노조의 단체교섭사항을 보수, 근무환경 그밖에 근무조건에 관한 사항으로 하고, 정책결정·조직·인사·예산편성 등 관리사항은 금지하고 있다. 중앙교섭 당시 노동조합측 초기 요구안 362개 중 정식 교섭의제로 채택되지 못한 177개 요구안은 대부분 정책결정 사항 또는 인사권에 해당하는 부분으로 교섭대상이 되지 못하였다. 이렇듯 교섭대상에 대한 법률적 제한은 구체적인 교섭의 진행과정상 끊임없이 노사간 갈등의 소지를 제공할 가능성을 높인다. 또한 교섭의제에 대한 폭넓은 제약은 갈등의 제도화(institutionalization of conflict)을 약화시키고 갈등의 외부화를 촉진시키며 공무원노동조합의 역할을 경제적 실리주의로 내몰 위험성이 높다. 셋째, 단체협약의 효력 및 이행 담보 문제이다. 합의된 단체협약서의 상당수가 ‘노력한다, 협조한다, 강구한다, 수렴한다.’ 일색이어서 향후 이행 여

부를 둘러싸고 또 다른 논란과 갈등의 불씨가 될 가능성이 높다. 공무원단체교섭의 특성상 공무원의 임용 및 해고 등 신분, 급여·수당·복무 등 임금 및 근로조건에 관한 대부분의 사항은 '국회'의 법률적 뒷받침이 수반된다는 점을 감안하더라도 협약의 성실 이행을 담보하기 위해서는 적극적 조치가 담보되어야 할 것이다. 예컨대 예산과 법령에 관한 단체협약에 대한 분쟁을 해소하기 위해서 예산과 관련된 단체협약에 대해서는 정부가 예산 편성시 이를 반드시 반영하여야 하고, 법령 관련 사안에 대해서는 법 개정안 제출을 의무화하는 등 정부의 성실이행의무를 구체적으로 명시할 필요가 있다.

#### (4) 지역사회 연대 전략

지역과 국가의 공공서비스를 담당하고 있는 공무원노동조합은 민주적 행정개혁, 공공서비스의 질 향상을 위한 다양한 활동을 전개하고 있는데 이러한 활동을 둘러싸고 법제도 및 재정적인 문제와 맞닥뜨리게 된다. 이런 활동은 공무원노동조합만의 과제가 아닌 지역 및 시민사회의 요구와 부합하는 활동이다. 이런 점에서 공무원노동조합은 스스로의 전략을 실현하기 위해서도 지역사회에 뿌리 내리기 위한 다양한 활동을 추진하여야 하며 시민사회와의 일상적 네트워크 형성을 위한 활동을 전개해 나가야 한다.

일반적으로 노동조합의 활동이 사회적 정당성과 폭넓은 대중적 지지를 획득하기 위해서는 단순히 집합적 이익만을 추구하는 것이 아니라 궁극적으로 시민사회에서 공익, 공공선, 사회정의를 실현하려는 목표를 추구한다는 점을 보여주는 것이 중요하다. 이런 맥락에서 최근에는 노동조합운동이 조합원의 이해관계와 관련된 문제를 넘어 사회문제들로 활동의 외연을 넓혀야 한다는 논의가 대두되고 있는데, 이러한 이념을 '사회운동적 노동조합주의(social movement unionism)'라고 한다. 사회운동적 노동조합주의는 "노동조합운동이 그 활동 영역과 대상을 노동조합 및 그 조합원의 틀에 가두지 않고 비조합원 노동계급 전체와 근로인민 대중으로까지 넓히거나, 좁은 의미의 경제적 이해관계의 문제들에서 나아가 근본적인 정치적, 사회적 이해관계의 문제들까지 확대시켜야 한다."고 주장한다.

그런데 공무원노동조합과 같이 공공부문에 속하여 그 활동이 공적인 쟁점 또는 공익과 밀접히 연관되어 있는 경우, 노동조합의 활동은 공적인 관심의 대상이 되지 않을 수 없다. 예를 들어 공무원들의 작업장인 공직사회의 변화는 투명성, 공정

성 등에 대한 시민들의 기대와 직결되어 있다. 그러므로 공무원들에 대한 처우, 공직사회의 개혁과 민주화 등은 공무원 노동자들과 시민들의 관심이 공유되는 부분이 된다. 그러므로 공무원 노조는 자신의 활동이 협소한 이해관계의 틀을 넘어서 그 사회에 어떠한 영향을 미치게 될 것인지에 대해 신중하게 고려할 필요가 있다. 특히 공공정책의 결정 및 집행 과정에 직접적으로 참여하는 공무원들의 경우 시민의 입장에서 정책의 공공성을 평가하면서 견제하는 역할을 수행할 수 있는 가장 효과적인 주체들이다. 그러므로 공무원 노조를 비롯한 공공부문 노조들의 사회운동적노동조합주의는 노조활동의 정당성뿐만 아니라 사회적 연대의 의미를 극대화할 수 있는 가장 효과적인 이념이자 행동방식이 될 수 있다고 하겠다(정태석, 2003).

최근에는 여기서 한발 더 나아가 구체적으로 노동조합의 지역사회와 결합하는 노동운동의 필요성이 제기되고 있다. 노동운동의 지역사회 운동 전략을 연구해온 아만다 타터솔(Amanda Tattersall)은 노동조합과 지역의 관계 모형을 다음과 같이 세 가지 수준으로 정리하고 있다.

첫째는 도구적 노동조합-지역사회의 관계(Instrumental Union-Community Relationship) 모형이다. 지역사회에 어떤 사안이 발생하거나 참여를 요구받는 경우 노동조합이 일정한 자원을 투입하고 연대하는 관계이다. 이 관계는 지속적이거나 체계적인 결합은 아니다. 우리사회에서 일상적으로 확인할 수 있는 'OO공대위'와 같은 단기적 연대체의 형태로 많이 발견되는 모형이다. 둘째는 노동조합과 지역사회 결속(Union-Community Coalitions) 모형이다. '결속'이라 함은 일정한 효과에 대한 기대를 갖고 상호 이해 속에 지속적으로 결합하는 것을 의미한다. 수동적인 결합이 아니라 노동조합이 자신들의 전략적 구상 속에서 지역의 각 부위에 이슈를 제안하고 노조가 주도하는 경우다. 결속 모형에서는 노조 이외의 지역사회 연대 단위들도 그 의의를 공감하고 공동의 이해관계를 인식하는 이슈가 추구되며, 노동조합은 이슈에 대해 간부 등 주요 역량을 투입하여 노조운동이 바라는 방향으로 연합을 끌고 가고자 할 것이다. 셋째는 지역사회 노동조합주의(Community Unionism) 모형으로, 노조의 체질과 활동전략까지 상당히 변화함을 의미하는 높은 수준의 모형이다. 이 모형에서는 임금과 노동조건을 넘어서는 지역사회 발전 구상에 노동운동이 주도적으로 참여하며, 조합 간부뿐 아니라 평조합원들도 지역의 일원으로 참여한다. 하지만 여기서 선택되는 이슈

는 대중성을 갖는 모든 것이 아니라, '근로인민의 사회적 비전'으로 틀 지워지면 서도 참여 조직들의 상호 이해를 그 속에 소화해내는, 한마디로 당파적인 이슈 다. 타터술은 '지역사회 노조주의'가 노동운동 전반을 '갱신'하는 유력한 방안이 될 것이라고 제시한다(김현우, 2005).

공무원노조운동에 있어 '사회운동적 조합주의'와 '지역사회 조합주의'가 주는 함의는 크다 할 것이다. 공무원노조는 그 속성상 민중행정 실현 그리고 사회 개혁을 위해서 노조 스스로 지역사회 연대의 객체가 아닌 추진체가 되어야 한다.

이러한 공무원노조의 지역사회 연대전략을 추진 한 모범적인 사례로 일본의 자치노를 꼽을 수 있다. 자치노 산하 공무원노조들은 스스로 지역의 발전 및 개혁 전략을 제시하면서 시민사회와의 적극적인 연대를 추구하고 있다. 지역사회 연대에 있어 공무원노조가 갖고 있는 장점은 더 이상 강조할 필요가 없을 것이다.

민주공무원노조는 지역의 진보적 개혁을 위한 추진체로 다음과 같은 역할을 요구 받고 있다.

첫째, 민공노의 지역본부와 지부는 공무원노조의 연대체를 이중적인 트랙(track)으로 마련할 필요가 있다. 이는 우리사회의 민주주의 발전 정도와 진보적 개혁을 위한 이중적 정치 과제에 기초한 것이다. 한편으로는 지역의 진보적 민중운동의 결집체로서의 '민중연대', '진보연대'의 활동을 촉진하면서도 다른 한편으로는 '지역사회의 발전과 개혁'을 위한 시민사회(경실련, 소비자모임, 환경운동, 학부모모임 등)와의 결합체를 마련하는 것이다. 연대 기구 형성에 있어 공무원노조의 성찰적 활동은 시민사회의 이반된 여론을 반전시킬 수 있을 것이다. 이 점에서 공직사회의 부정부패를 추방하기 위한 내부적인 노력과 더불어 시민사회 단체와의 연대를 적극적으로 추구하는 모습을 보여줄 필요가 있다. 구체적으로 공직사회 부정부패 추방을 위한 시민사회단체들과 공무원노조의 연대조직을 구성하여 적극적인 의지를 보여준다면 시민들의 신뢰와 공감대는 확대 될 수 있다.

둘째, 공무원노조 스스로 '사회적 책임'을 다하는 주체로 지역사회에서 인정받기 위해 모범적 활동을 추진하여야 한다. 공무원 노조가 시민들에게 어떠한 인식을 심어주느냐 하는 점이 중요하다. 공직사회의 민주화, 부정부패 척결을 통한 사회정의 회복, 사회 공공성의 강화를 통한 민중들의 생존권 보호, 지역주민들의

생활 개선 등에 적극적으로 나설 때 공무원들에 대한 시민들의 인식이 개선될 것이며, 이를 통해 신뢰와 지지를 획득할 수 있을 것이다. 이상과 같은 활동은 '불우이웃 돕기, 사회봉사활동' 등 조직의 작은 활동에서 시작되어 확대되어 나갈 수 있다. 전국의 민공노조부들이 '농촌지역과 자매결연'을 맺고 우리농산물을 공동구매하는 방법도 사회적 연대의 작은 출발점이라 할 것이다.

셋째, 연대사업 추진에 있어 몇몇 간부 중심의 활동에서 벗어나 현장 조합원의 참여를 촉진할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그 동안 노조운동 내 연대사업은 주로 지부장 등 몇몇 임원들의 역할로 자립매김되어 왔으나 이런 방식으로는 조합원의 동참을 이끌어 낼 수 없다. 지역연대가 담당자들의 회의가 아닌 사업으로 의화되어 하층의 연대로 발전할 수 있도록 다양한 행사와 토론회 등을 적극 조직할 필요가 있다.

#### (5) 공무원노조 통합 사업

민주공무원노조가 조직 설립 당시부터 주창한 공무원노조간 통합사업은 현 단계 공무원노동조합들의 분열된 모습을 극복하고 공무원노조의 '조직대표성'을 확립하는데 있어 더 이상 지체할 수 없는 핵심 과제이다.

유럽국가들도 90년대 이후 정부의 신공공관리 정책에 대응하는 조직 전략의 일환으로 분산된 공무원노조를 하나로 통합하는 작업을 추진하는 공통 사례가 확인된다. 여기서 주목되는 사례는 영국의 UNISON이다. 영국 공무원노조의 통합의 목적은 규모와 자본의 증가를 통한 더 큰 단일성(unity)을 이룩하여 변화된 노동환경에 효과적으로 대응하겠다는 방안이었다. 비록 기존 노동조합의 조직구조와 성향, 교섭구조 등의 차이로 여러 통합의 걸림돌들이 존재했음에도 불구하고 정부의 일방적인 신공공경영 정책에 대응하기 위해서는 통합이 가장 효과적이라는 공감대가 노동조합들 사이에 형성되었으며, 당시 규모면에서 모두 10대 노동조합에 속해있던 공공부문의 세 개 노동조합은 약 6년간의 통합논의를 거쳐 UNISON이라는 이름으로 1993년 통합된다. NALGO(지방정부 사무직 공무원중심의 공공노조)의 약 76만 조합원, NUPE(지방정부 현업직 공무원중심의 공공노조)의 75만 조합원, COHSE(보건의료노조)의 20만 조합원이 통합돼 조합원 규모 150만 명 이상의 영국 최대의 노동조합으로 탄생하였다.

공무원노조의 통합 요구는 조직을 둘러싼 대내외적인 상황을 반영한 것이다.

현재 전국 단위의 3조직(민공노·전공노·공노총)은 조직 분열 상태에서 '규모의 경제' 효과를 누리지 못하고 있으며 조직 사이에 소모적인 갈등이 언제든지 폭발할 수 있는 구조를 갖고 있다. 더불어 3조직의 단결은 '공무원단체교섭, 구조조정 대응' 등 핵심영역에서 필수적으로 요청되고 있다.

이런 상황을 고려 할 때 민주공무원노조가 조직 설립이후 주도적으로 추진해 온 공무원노조 통합사업의 타당성과 필요성은 더 이상 강조할 필요가 없을 것이다. 공무원노조간 통합은 크게 '대통합론'과 '소통합론'으로 구분할 수 있는데, 대통합은 전국 단위 3조직을 포함하여 법원노조 등 공무원노조 제 단체의 통합을 의미하며 소통합은 '전공노와 민공노'의 통합을 의미한다. 통합의 구체적인 행보는 대통합보다는 소통합 방향에서 가시화되고 있다<sup>81)</sup>.

전공노는 08년 12월 대의원대회를 통해 그 동안 조직 내부의 논란을 일소하고 '공무원노조 통합사업'을 결의하였으며 2009년 1월 6일 기자회견을 통해 '공무원노조 통합'을 위해 민주공무원노조와의 법률적 소송을 중단 할 것과 '통합추진기획단' 구성을 발표하였다. 전공노의 입장 변화는 그 동안 지지부진했던 공무원노조 통합 사업에 있어 새로운 변화의 물고름 틈 '청신호'라 할 수 있다.

하지만 공무원노조 통합에 대한 당위성만큼 통합논의 및 과정은 순탄하지 않을 수도 있다. 아직 양 조직 사이에는 2007년 분열 당시의 원인이었던 공무원노조운동의 방향성, 조직 운영 방법, 법률 소송에 따른 감정적 앙금, 통합노조의 상, 지도부 구성, 조합비 등 쉽지 않은 숙제가 남아 있는 상황이다. 이런 어려움에도 불구하고 '공무원노조의 통합은 공무원노동조합의 교섭력 강화 및 대정부 정책개입 능력의 제고라는 점에서 이를 주동적으로 해결할 수 있는 방안을 적극 모색해 나가야 한다.

민주공무원노조의 통합사업은 그 동안 조직 내부적으로 확인되었고 양조직간에 논의되었던 기본 원칙을 견지하면서 '양 조직'만의 통합이 아닌 전체 공무원노조 통합을 목표로 한 개방적 틀을 유지하는 것이 필요하다 할 것이다.

<b>전국공무원노동조합 · 전국민주공무원노동조합 합동 워크숍 결의문(2008.9.5)</b>
---

오늘 전국공무원노동조합 조직발전전략특별위원회와 전국민주공무원노동조합 조직확대강화위원회
---

81) 민주공무원노조, 공무원노총, 법원노조를 포함한 8개 공무원노동조합들은 2007년 12월 28일 "통합공무원노조설립준비위원회"를 결성하고 2008년 이내 조직 통합을 계획하였으나 08년 하반기 현재 사업의 추진 속도는 대단히 더딘 상황이다.

성원 28명은 마리스타 수도원에서 합동워크숍을 갖고 "이명박 정부 하에서 공무원노동운동 어떻게 만들어 갈 것인가" 라는 주제로 토론을 벌인 결과, 전면화되는 이명박정부의 반민주 반노동정책에 맞서 공무원노동자의 생존권을 지켜내기 위해서는 양조직의 화합과 단결이 무엇보다도 시급한 과제라는데 인식을 같이 하였다. 비록, 오늘의 만남이 화합과 단결을 이루어내는 첫걸음을 떤 것에 불과하지만 분열의 아픔을 씻어내고 조합원들에게 새로운 희망을 안겨주기 위해 다음과 같은 결의와 촉구로 전체 공무원노동자가 크게 하나 되는데 기여하고자 한다.

1. 조직 분열과정에 대한 양 조직 상호간의 입장을 이해하는 견지에서 화합과 단결을 추진할 것을 촉구하며, 화합과 단결을 저해하는 일체의 행위를 중단할 것을 양 조직 지도부에 건의한다.
1. 11.22 공동투쟁이 통합과 단결을 현실화시켜내는 결정적 계기라는데 뜻을 같이하고 이의 성공적 개최를 위해 최선의 노력을 경주할 것을 결의한다.
1. 간부결의대회 개최, 현장순회단 구성, 해직자 복직투쟁 등 공동활동을 통해 화합과 단결의 기운을 높여갈 것을 건의한다.
1. 통합을 위한 로드맵 마련 및 제반 실무적 논의를 위해 양 조직 중앙집행위원회에서 승인받은 공식 통합논의기구를 9월 이내에 구성할 것을 건의한다.

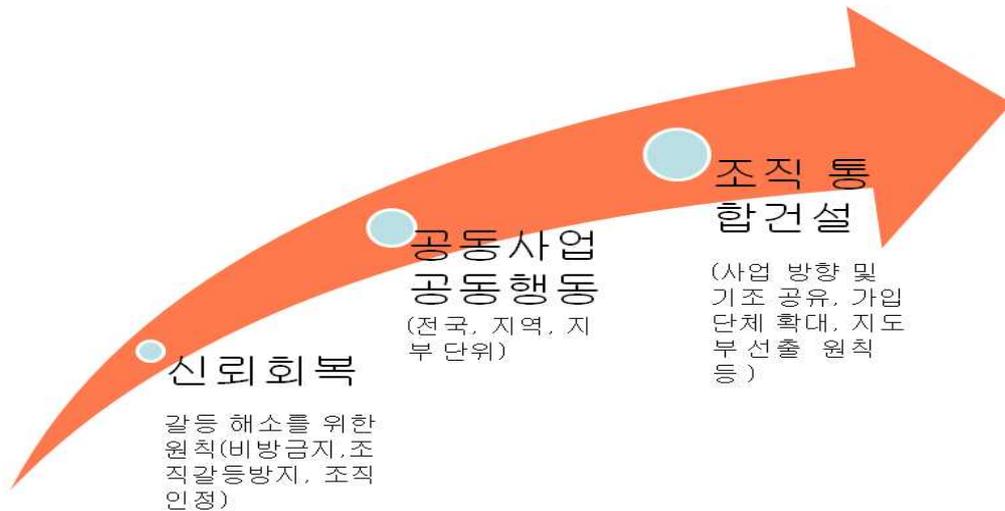
### 통합논의에 대한 민주공무원노조의 입장(상임집행위원회 2008. 9. 29)

1. 기 조
  - 공무원노조 통합을 통한 공무원노동자 총 단결이 시대적 요구이다.
  - 조직 대 조직의 통합으로 통합노조의 위상을 제고하고, 민주노조로서의 정체성을 계승 및 발전시킨다.
  - 각 조직의 현실인식을 바탕으로 현장과의 소통을 강화한다.
2. 논의 제시방향
  - 과거 의견대립 및 조직분열 과정에 대해서는 불문하고, 소송취하 등 갈등구조 해결방안 마련될 수 있도록 우선적으로 제안한다.
  - 조직의 일치성을 높이기 위해 공동 사업과 투쟁을 조직한다.
  - 통합과정에 법원노조, 개별노조 등의 참여를 개방한다.
  - 진정으로 하나로 뭉쳐지는 통합을 위해서는 시기, 기한, 형식 등에 연연하지 않고 실질적 통합의 걸림돌을 제거하기 위한 방안을 공동으로 모색한다.
  - 민공노와 전공노는 양 조직 간의 특별한 사정이 있으니 만큼 두 조직간 별도의 논의가 가능하도록 배려한다.
3. 내부 의결과정
  - 집행 및 의결 단위에 보고하고, 사안에 따라 결정을 구한다.

다만 공무원노조 통합에 있어 제기되는 어려움을 적극적으로 극복하고자 하는 지도부의 노력과 함께 통합이 간부 중심의 결단이 아닌 '전조합원'의 뜻이 반영

될 수 있는 민주적 의사수렴 구조를 확립하는 것이 중요하다. 통합은 양 조직을 비롯한 공무원 제 단체의 “신뢰회복-공동사업(전국·지역·지부)-조직 건설”의 3단계 과정을 거쳐 그 결실을 맺을 수 있을 것이다.

〈그림 5-7〉 공무원노조 통합의 로드맵



### (6) 공무원 노동기본권 확보 및 해직자 원직 복직 투쟁

2006년 1월부터 시행되고 있는 공무원노조법은 법 제정 당시부터 공무원노조들의 거센 반발을 받았을 뿐만 아니라 시행이후에도 많은 학자와 전문가들이 예상한 바대로 공무원노사관계의 정상화를 가로막는 대표적인 원인으로 지적되고 있다.

현행 공무원노조법은 단체행동권 보장 여부는 별도로 하더라도, 단결권과 단체교섭권 보장에 있어 국제기준<sup>82)</sup>에 부합하지 않을 뿐 아니라, 직장협의회 조직과도 차별성이 크지 않다는 대내외적 비판이 꾸준히 제기되어 왔다<sup>83)</sup>. 이에 따

82) 국제노동기구(ILO)는 2006년 3월 29일 스위스 제네바에서 열린 제295차 이사회 본회의에서 한국 정부에 대한 권고문을 채택하였는데, 권고문은 “공무원에 대한 파업권을 보장하고, 5급 이상의 고위직 공무원과 소방공무원에 대해서도 조합결성권리를 보장하라. 공무원노조 전임자에 대한 무급 휴가 처리는 교섭당사자가 스스로 결정할 수 있도록 하라.”고 명시하면서 정부에 대하여 공무원의 완전한 권리보장을 목적으로 하는 추가조치를 요구하였다.

83) 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률(안)」에 대한 ‘민주사회를 위한 변호사모임’의 의견(2003.07.08)을 참고할 것.

라 공무원노조들은 법 제정 과정 및 시행 이후에도 지속적으로 법 개정을 요구하고 있다. 공무원노조법 제정을 통해 공무원노사관계를 정상화시키겠다는 정부의 입법 취지와는 거꾸로 노동현장에서는 갈등 요인으로 작용하고 있는 것이 현재의 상황이다.

공무원노조법 시행과정에서 발생한 ‘법외’노조를 둘러싼 공방이 일단락되었지만 그렇다고 공무원노조법에 대한 노사 간 갈등이 마무리된 것은 아니다. 현재 공무원노조법에 대한 사회적 논란은 초기 입법형식, 단체행동권 보장 여부를 중심으로 진행되었지만, 현재는 법의 구체적인 실행과정에서 예상하지 못한 많은 새로운 문제점이 지적되고 있다. 이러한 조건이 해결되지 않는다면, 교원노사관계의 사례에서 보는 것처럼 반복적인 노사갈등이 지속될 수밖에 없다. 현행 공무원노조법에서 가장 큰 문제점으로 지적되는 문제는 노동조합 가입 범위, ‘교섭창구 단일화 방안’, ‘교섭의제’의 영역 구분 그리고 사용자의 부당노동행위에 대한 규제, 분쟁 조정 방안 등으로 집약할 수 있다.

먼저, 공무원노조법은 노동조합의 조직대상 및 가입대상을 획일적으로 제약하고 있다. 현행 법은 일반직 공무원의 가입대상을 6급 이하로 한정하고 있을 뿐 아니라 “△다른 공무원에 대해 지휘·감독권을 갖거나 △인사·보수에 관한 업무를 수행하면서 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장을 취하는 공무원, △교정·수사 등의 업무에 종사하는 공무원, 그리고 △기타 노동조합원으로서 업무수행에 적절하지 않다고 인정되는 공무원”은 노동조합에 가입할 수 없다. 이러한 제한 규정은 시행령에 의해 구체화되는데 법률이나 조례는 물론 “그 위임을 받아 규정되는 규칙이나 훈령·사무분장에 의하여 다른 공무원을 지휘·감독”하거나 “부서장을 보조하여 그러한 업무를 주로 수행하는 공무원”의 노조가입은 금지된다. 이 결과 6급 공무원 중 이에 해당되는 수는 약 3만8천명으로 추산되고 있다 (은수미, 2006).

둘째, 단체교섭에서는 ‘복수노조’ 허용에 따른 ‘창구단일화’와 단체교섭 의제 (agenda)의 적정성(교섭대상과 비교섭대상)의 문제이다. ‘복수노조 창구단일화’의 문제는 중앙 교섭과 기관별 교섭 모든 곳에서 나타나고 있다. 현행 법은 ‘복수노조’를 허용하고 있기 때문에 단체교섭시 복수노조의 창구를 어떤 방법으로 단일화 할 것인지의 문제가 발생한다. 동법에서는 교섭창구 단일화의 대상을 별도로 설정하고 있지 않기 때문에 조직대상이나 조직형태의 동일 여부를 불문하고 노

동조합은 교섭창구를 단일화해야 하는 문제가 발생하게 된다. 이는 2006-07년 ‘중앙교섭’이 실질적으로 진행되지 않은 핵심 사안이다<sup>84)</sup>. ‘창구 단일화’ 문제는 현재 중앙교섭에서 집중 부각되었지만, 앞으로 복수노조가 기관별로 확대되는 추세이므로 그 문제점은 더욱 확대 될 위험성이 높다.

또한 현행법은 단체교섭 의제를 지나치게 협소하게 제약함으로써 교섭의 정상적 발전을 제약하고 있다. 공무원노조법 제8조(교섭 및 체결권한 등)에서 “노동조합의 대표자는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항에 대하여 교섭하고 … 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 다만, 법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다.”고 규정하고 있다. 이러한 규정은 교원노조법과 비교할 때 교섭 대상과 범위를 축소한 것이다. 교원노조법 제6조(교섭 및 체결권한 등)은 “노동조합의 대표자는…조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항에 대하여 …교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.” 이 결과 공무원단체교섭 과정에서 어느 범위까지가 교섭 대상인가를 둘러싼 대립이 나타나고 있다.

이상과 같이 공무원 노동권 관련 현행 법제도는 공무원 노조들로부터의 거센 반발 대상이 되고 있을 뿐 아니라 국제노동단체로부터 역시 시정 압력을 초래함으로써 공무원 노사관계의 갈등을 촉발하는 요인으로 작용하고 있다는 점에 유념하여 제도개선을 위한 사회적 협의가 요망된다.

국제노동기준에 부합하기 위해서는 ILO 87조, 98조의 기준을 통해 노사관계 전반에 있어 발전적 패러다임을 구축해나가도록 하되, 공무원의 신분을 고려하여 단결권의 허용 확대<sup>85)</sup>와 단체교섭권의 실질적 보장, 그리고 단체행동권의 제한

84) 중앙교섭의 경우 2007년 행정자치부에 단체교섭을 요구한 공무원단체는 10개 노동조합이었는데, 10개의 공무원노조 중에는 조합원 수가 20,000명을 넘는 곳이 있는 반면 어느 노조는 조합원 수가 100명에 불과한 곳도 있다. 이에 따라 공무원노조 간 자율적인 교섭위원 선정이 마무리되지 않아 6개월 이상 단체교섭이 공전되는 문제점이 나타났다.

85) 국제적으로 공무원의 단체교섭권이나 단체행동권에서의 제약은 따르더라도 공무원의 단결권은 일반적으로 예외 없이 인정하고 있다. 다시 말해 직무의 성질상 단체교섭권이나 단체행동권을 제한하더라도 단결권은 보편적으로 인정하는 것이다(조용만 외, 2002: 102). ‘결사의 자유’를 표현하는 한 형태로서 노동자의 단결권을 불가침의 기본권으로 인정한다는 사실은 특히 독일의 헌법에 잘 나타나 있다. 독일 헌법에 따르면 “모든 독일인은 조합이나 단체를 설립할 권리를 가진다.”(제9조 제1항). 뿐만 아니라 “노동조건 및 경제조건을 유지하고 향상시키기 위하여 단체를 결성하려는 모

적 보장을 기본 내용으로 하는 제도개선을 도모하도록 하되 이를 위해 “공무원 노조법 개선을 위한 노정협약” 틀을 구성하여 처리하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이를 통해 현재 문제되고 있는 교섭창구 단일화 방안, 교섭의제의 적정 범위 설정기준, 정책협의회의 활성화 등의 현안 이슈가 포함되어 그 제도적 미비점을 보완토록 하여야 할 것이다.

한편 공무원노조법 개정에 있어서 국제적인 비난이 되고 있는 ‘소방노동자 단결권 요구’가 확보되어야 할 것이다. 현재 한국 소방노동자들은 노동조합을 결성할 권리는 고사하고 직장협의회를 구성하거나 운영할 권리마저 박탈되어 있다. ILO 이사회는 2006년과 2007년에 두 차례에 걸쳐 한국 정부가 소방노동자들의 노동조합 결성권을 보장할 것을 촉구하였다. ILO는 구체적으로 단결권과 관련하여 “업무 및 기능과 무관하게 아무런 예외 없이 모든 직급의 공무원이 자신의 권익을 보호하기 위해 스스로의 조직을 결성할 수 있는 권리를 보장할 것”, 특히 “소방관, 교도관, 교육관련 기관 공공서비스 노동자, 지자체 공공서비스 노동자 및 근로감독관이 자신들 스스로의 선택에 따라 조직체를 결성하고 가입할 수 있도록 보장할 것”을 권고했다.

공무원노동기본권 보장투쟁과 함께 공무원노조 활동과정에서 해직된 노동자들의 복직을 위한 활동을 병행 추진해 나가야 한다. 해직노동자들은 노동기본권 확보투쟁과 노조활동 과정에서 희생된 동지로서 경제적인 후원뿐 아니라 조직적인 지원이 뒷받침되어야 한다. 해직기간이 장기화됨에 따라 해직자들의 건강, 가정생활의 어려움, 향후 전망의 담보 등 개인 혼자 해결하기 힘든 많은 문제들이 나타나고 있는 반면 조직 내부적으로는 이들이 겪고 있는 상처에 대한 기억들이 희미해지고 있는 것도 부정할 수 없는 현실이다.

해직자들은 조직적 뒷받침 속에서 자기 역할을 분명히하는 한편 해직자의 원직 복직 문제를 전 조직적 차원에서 지속적으로 사회 쟁점화하는 장기적인 호흡이 요구되는 시점이다.

---

든 사람, 모든 직업은 보장된다. 이 권리를 제한하거나 저지하려는 약정은 무효이며 이를 위하여 취해지는 조치는 위법이다”(제9조 제3항)고 규정하고 있다. 공무원의 단결권에 대한 광범위한 보장은 독일 이외에도 미국이나 영국, 프랑스에서도 공통적으로 보이는 사실이다. 국제노동기준과 외국의 사례를 종합하면 단결권은 가능한 한 넓게 보장하는 것이 공무원노조법 제정 취지에 부합하는 것이라 판단된다.

## 공무원노동조합과 사회운동적 노동조합주의

### 1. 머리말

이 자료는 전국민주공무원노동조합을 비롯한 공무원 노동조합들이 조직의 이념 및 노선을 설정하기 위한 토론 과정에서 참고 자료로 활용되길 기대하면서 이미 발표된 글<sup>86)</sup>을 일부 발췌하여 다시 정리한 것이다.

노동조합운동은 말 그대로 노동조합이라는 특정한 형태의 조직이 전개하는 운동이다. 달리 말하면 그것은 조직과 운동의 결합체이다. 모든 조직과 마찬가지로 노동조합운동도 조직 그 자체의 형성, 유지 및 발전을 생명으로 한다. 특히 조직이 최소한 '유지'되는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 조직 구성원들의 조직에 대한 몰입도 또는 충성도를 높이는 것이 필요하다. 기본적으로는 조직이 구성원들의 요구 또는 기대에 일정 수준 이상으로 부응할 수 있어야 하는 것이다. 그렇지만 그것은 조직의 존재 그 자체로부터 자연스럽게 확보될 수 있는 것은 아니다. 특정한 환경에 처해 있는 조직은 그 환경과의 지속적인 상호작용을 통해서 의식적으로 생존을 피하여야 하는 것이다. 환경과의 상호작용이 제대로 이루어지지 못하면, 즉 환경에 제대로 '적응'하지 못하면, 그 조직은 도태된다. 노동조합도 여기에서 예외는 아니다. 노동조합도 자신을 둘러싼 사회적 환경 속에 처해 있으며, 특히 사용자라는 '상대'를 두고 있고 또 그 관계는 비우호적일 가능성이 크다. 이러한 조건에서 노동조합이 자기 조직의 유지 및 발전을 위해서는 자신이 처한 환경 또는 그 상대방과의 상호작용을 자신에게 유리한 방향으로 전개해 갈 수 있어야 한다. 이것이 바로 운동으로서의 노동조합이 의미하는 바이다. 그렇지만 그 운동은 조직의 역량에 기초할 필요가 있다. 조직의 역량을 무시한 채 전개되는 그 상호작용은 조직의 기초를 무너뜨릴 수 있으며, 그 경우에 조직은 쇠퇴할 수밖에 없다.

86) 한국노동사회연구소, 『한국 공무원노동조합운동, 무엇을 할 것인가?』, 2003.

따라서 조직과 운동의 결합체로서 노동조합운동이 발전할 수 있기 위해서는 한편으로 조직의 내적 역량을 확대, 강화하여야 하고 다른 한편으로 조직의 외부 환경과의 관계를 우호적으로 전환, 유지, 발전시켜야 한다. 조직의 내적 역량과 관련해서 가장 중요한 것은 조직 리더십과 구성원들 사이의 신뢰와 일체감을 유지하는 것이다. 노동조합의 경우 간부와 평조합원의 유기적 관계가 핵심이다. 한편, 조직의 외부 환경과 관련해서 가장 중요한 것은 조직의 유지 및 발전에 필요한 각종 유·무형의 자원을 적절하게 활용하는 것이다. 노동조합의 경우 사용자의 행위에 적절하게 대응하는 것은 물론 노사관계를 둘러싼 사회 전반적인 조건과 환경을 노동조합에 유리하도록 조성하는 것이 핵심이다.

아래에 제시된 자료는 주로 노동조합, 특히 공무원 노동조합의 환경에 초점이 맞추어져 있다. 공무원 노동조합은 노동조합으로서의 일반적인 속성을 갖고 있으면서 동시에 공공부문의 조직이라는 특수성을 갖고 있다. 노동조합으로서 공무원 노동조합은 조합원 대중의 경제적, 정치적, 사회적 지위 향상을 그 목적으로 하고 있지만, 공무원으로 구성된 조직으로서 공무원 노동조합은 조합원의 특수한 사회적 지위로 인해 민간부문 노동조합들과는 구별되는 특수성을 갖는다. 공무원 노동조합은 공무원 '노동조합'이면서 동시에 '공무원' 노동조합인 것이다. 그리고 공무원 노동조합운동, 그 노사관계의 현실에 비추어볼 때 더 중요한 것은 공무원 '노동조합'이기보다는 '공무원' 노동조합이다.

공무원 노동조합의 이와 같은 특성을 고려할 때, 아래에서 제시되고 있는 사회운동적 노동조합주의(social movement unionism)는 공무원 노동조합의 조직 노선으로 적극적으로 검토될 필요가 있다. 사실 사회운동적 노동조합주의는 특히 공무원 노동조합에만 요구되는 조직 노선이라고 할 수는 없다. 그리고 사회운동적 노동조합주의는 과도하게 사회운동적 측면을 강조함으로써 자칫하면 조직의 내적 역량이 훼손될 수 있는 부정적 결과를 초래할 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 아래에서 보게 되듯이, 공공부문 노동조합, 특히 공무원 노동조합은 그 특수성으로 인해 사회진보를 위한 사회운동적 성격을 취하게 될 잠재력이 매우 크다는 점에서 사회운동적 노동조합주의는 공무원 노동조합운동의 조직 노선으로 적극적으로 검토될 필요가 있다. 공무원 노동조합운동의 노선 확립을 위한 토론의 자료로 검토되기를 기대한다.

## 2. 자료

### 1) 노동조합운동론의 동향

전 세계 노동조합운동은 '새로운 도전의 시대'를 경험하고 있다. 서구 선진자본주의 사회들의 노동조합들은 전후 경제성장과 복지국가의 합의 체제를 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. 전 지구적 차원에서 전개되고 있는 신자유주의적 구조 개혁에 대한 (지역적이고 산발적이지만) 강력한 저항들이 전개되고 있긴 하지만, 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 위기라기보다는 특정한 지향의 노동조합운동의 위기라고도 할 수 있을 것이다. 그렇다면 현재 노동조합운동이 기존의 운동노선이나 방향에 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 전 지구적 차원의 노동조합운동의 상황에 대한 토론 과정에서 사회적 노동조합주의 또는 사회운동적 노동조합주의에 대한 논의들이 대두하기 시작하였다. 논자에 따라서 사용하는 용어가 다르고 또 그 함의가 서로 일치하지 않는 점들이 있음에도 불구하고, 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 한다는 것이었다. 그리고 최근에는 일국적인 차원의 사회운동적 노동조합주의에서 더 나아가 전지구적인 사회운동적 노동조합주의가 주장되기도 하였다

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.

이렇게 볼 때 사회운동적 노동조합주의가 무엇보다도 중요하게 생각하는 것은 노동조합운동이 사회적으로(또는 계급적으로 또는 대중적으로) 어떠한 위상을 차지할 것인가 하는 점과 관련되어 있다. 노동운동의 구성원들, 리더들 또는 그 지지자들의 도덕적인 헌신성이 노동운동의 발전에 중요하다는 맥락에서 제시된 사회(운동)적 노동조합주의는 다음의 두 측면에서 '사회적'이다.

첫째, 사회적 노동조합주의는 전체 사회의 변화와 노동조합원을 넘어선 다수의 이해관계 증진을 추구하기 때문에 스스로 정한 목표와 그에 대한 의무감의 적용 범위에 있어서 사회적인 것이다.

둘째, 사회적 노동조합주의는 현존 사회질서에 대한 도덕적 비판을 가하고자 한다는 점에서, 다시 말해 분과적 이데올로기에 사로잡혀 있는 소수 집단보다는 대부분의 근로 인민의 가치와 경험과 공감할 수 있는 비판을 결집해 내고자 한

다는 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 이해관계 뿐만 아니라 폭넓은 계급적 관심을 대변하는 사회운동을 건설하기 위해서는 노동조합운동이 그 활동 영역을 확대하고 포괄 대상을 확장할 필요가 있는 것이다. 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”고 할 때 사회운동적 노동조합운동은 그 ‘사회’를 전지구적 수준으로 확장시킬 것을 요구하고 있는 셈인 것이다.

그런데, 노동조합운동이 조직력의 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. 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 단초로서 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) 또는 사회주의적 전체주의적 사회(소련 또는 동구의 구사회주의와 같은 경우) 등 - 에 의해서 감추어지거나 또는 억압되어 있는 상황 조건에서 비로소 가능하였던 것이라고 볼 수도 있다. 만약 그러한 상황 조건이 해소되는 경우 노동조합운동 진영을 하나로 묶어주었던 힘이 약화됨으로써 잠재되어 있던 내부 균열이 파열되어 다양한 세력들이 자신의 이해관계를 주장하는 목소리를 내기 시작한다면 더 이상 사회운동적 노동조합주의가 유지될 수 없게 되는 것이다.

예를 들어 남아공에서 COSATU를 중심으로 전개된 새로운 노동조합운동(New Uninism)의 사회운동적 노동조합주의와 관련하여, 80년대 중반까지를 검토하고 있는 Seidman 같은 학자는 이를 적극적으로 평가하는 반면, Apartheid의 폐지와 민주화 이후의 상황을 검토하고 있는 Lambert와 같은 학자의 논의는 남아공의 사회운동적 노동조합주의가 그 사회운동적 성격을 상당한 정도로 상실하게 되었다는 것에 주목하고 있다. 이에서 더 나아가 von Holdt와 같은 학자는 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 틀 지워져 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.

이와 관련하여 동유럽 노동조합의 성격에 대한 논의는 매우 시사적이다. 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"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'이었던 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 말할 수 있다. 그리고 이 문제는 노동조합 그 자체의 특징에서 비롯된다. 노동조합은 운동과 조직의 모순적 결합체 또는 운동과 제도화의 긴장관계로 간주될 수 있으며, 노동조합의 이러한 특징을 무시하는 경우 노동조합운동이 그 목적을 달성하기가 쉽지 않게 되는 것이다. 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 '공장 문'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 수 있다. 그럼에도 불구하고 공공서비스 노동조합운동의 이러한 구조적 장점은 아직 추상적이며 따라서 구체적으로 검토될 필요가 있는데, 이를 신사회운동과 노동조합운동의 관계에 대한 논의들을 통해서 살펴보도록 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 있었는데, 노동운동으로 대표되는 기존의 사회운동과 신사회운동의 연속성 또는 단절성에 대한 각각의 주장들이 서로 경쟁하고 있음에도 불구하고 신사회운동은 노동조합운동으로 하여금 노동조합운동과 신사회운동의 관계를 의제로 삼도록 하였다.

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 더욱 더 강력한 사회적 지위를 확보할 수 있게 될 것이기 때문이다. 물론 현실적으로 나타나는 모습은 양자가 한편으로는 갈등적인 다른 한편으로는 협조적인 관계이지만, 노동조합운동의 입장에서는 (신사회운동의 입장에서도 마찬가지이지만) 갈등적인 양상으로 관계가 설정되지 않는 것이 필요할 터이다.

신사회운동의 등장은 시민사회의 활성화와 맥을 같이 한다. 전통적인 사회운

동 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 모습이었다. 그러나 서구에서 1970년대 본격적으로 전개되기 시작한 여러 사회운동은 계급적 갈등에 기초한 기존의 사회운동들과는 매우 다른 특징들을 갖고 있었는데, 그것은 대체적으로 기존 사회운동이 터 잡고 있었던 사회 시스템에 대해 이전과는 다른 각도에서 근본적인 비판을 가하면서 새로운 대안을 추구하는 것이었다. 여성운동은 남성 중심의 가부장적 사회체제에, 생태환경운동은 산업자본주의적 발전의 반(反)생태적인, 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 정치 역학과 갈등관계에 놓일 가능성에 있다. 예를 들어 특히 노동조합운동의 경우 그것의 산업주의적인 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 비록 존재한다고 하더라도 해당 사회가 전 사회적인, 일차적인 이슈로 삼기에는 무리가 있다. 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 조직노동이 이미 기존 질서의 한 구성부분으로 기능하고 있는 것으로 여겨지고 그에 따라 새로운 사회운동들에 의해 비판적인 토론의 대상이 된다면, 그것은 새로운 상황 하에서 노동조합운동이 (적극적인 의

미에서) 자신을 변화시키지 못하였기 때문이라고 할 수 있는 것이다.

노동조합운동도 사회운동인 한 그것의 지평은 기업, 산업 또는 특정 지역의 틀을 벗어나 전 사회적인 영역에 걸쳐 있다. 즉 노동조합운동은 아무리 특정 부분의 것이라 하더라도 사회적으로 고립되어 존재하지 않는다는 것이다. 따라서 노동조합운동의 입지는 그것이 사회적으로 어떠한 인정을 받고 있는가 하는 데 있다고 해도 과언이 아니다. 신사회운동이 일반화되기 이전 계급적 이슈가 주요한 의제로 작용하고 있는 상황에서는 노동조합운동이 사회 운영의 성원권 (membership)을 확보하고 그에 걸 맞는 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. 구체적으로 한국의 경우 시민사회의 활성화 또는 시민운동의 촉발은 87년 민주화운동 이후 열려진 공간을 통해서였다고 할 수 있다. 한국사회가 민주화 과정에 들어간 이후 기존의 독재-민주 구도에 의해서 잠복되어 있었던 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.

위의 간략한 토론을 통해서 우리는 신사회운동의 흐름이 노동조합운동에 대해 주는 함의를 대략적으로나마 요약해보자. 우선, 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 사실에 주목할 필요가 있다. 특히 조직노동의 영역이 축소되고 있는 상황과 그로 말미암은 근로계급 대중 내부의 분화, 그리고 (좁은 의미의 전통적인) 노동 이외의 영역에서 새로운 운동이 활성화하는 상황과 그에 따른 운동들의 분화는 노동조합운동으로 하여금 자기 정체성의 확립 및 타자들의 정체성과의 접합 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) 노동조합운동과 공공성

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.

지역공동체와 노동조합의 관계를 예로 하여 살펴보자. 일단 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. 그런데 노동조합과 지역공동체 또는 조합원과 지역주민을 유기적으로 통합시킬 수 있는 것은 노동조합운동이 공적 영역에 적극적으로 개입함으로써 공적 영역의 형성과 유지의 주요한 행위자가 되지 않는다면 사실상 불가능하다. 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. 공공부문 노동조합운동의 의제는 그 자체로 공적 영역의 의제가 된다. 공공부문 노동조합은 조합원의 아무리 협소

한 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 사회운동적 노동조합주의를 내포하고 있다. 민간부문 노동조합운동이 그 활동의 공적 성격을 외면하고 자신의 협소한 이익실현만을 위해서 '공장 문'을 굳게 닫을 수도 있는 반면, 공공부문 노동조합운동의 경우에는 그것이 불가능하다. 이러한 조건은 공공부문 노동조합이 협소한 자기이익 실현을 위한 활동에만 몰두할 수 없도록 함과 동시에 자기이익 실현을 위해서라도 공적 영역에서의 적극적인 활동을 추구하도록 한다. 공공부문 노동조합이 서 있는 이러한 구조적 조건은 공공부문 노동조합운동의 출발점이라고 할 수 있다.

## 2) 공공서비스 노동조합운동의 역할과 과제

### (1) 공공서비스 노동조합운동의 구조적 조건

공공서비스는 국가의 활동이다. 국가의 경제적, 사회적 역할이 구체화되는 영역이 공공서비스이고 그것은 국가-시민사회 관계가 어떤 방식으로 설정되는가에 따라서 다양하게 나타난다. 따라서 공공서비스에 대한 논의는 국가에 대한 논의의 틀, 특히 '국가-시민사회' 관계에 대한 논의와 맥락을 같이 한다. 그리고 국가-시민사회 관계라는 맥락에서 국가와 공공서비스를 바라보는 것은 국가의 제반 행위가 국가-시민사회 관계의 특징을 보여주는 것이기 때문이다. 결국 국가가 여타 사회영역과 구체적으로 어떠한 관계를 설정하고 있는가를 구체적으로 살펴보는 것은 바로 공공서비스의 역할과 기능에 대해서 논의하는 것과 동일한 말이 된다. 그런데 이 국가-시민관계는 선형적으로 고정되어 있는 것이 아니다. 그 관계는 지속적인 발전 및 변화하는 유기적인 망으로 구성되어 있는 것이다. 공공서비스의 변화 또는 국가의 역할과 기능의 변화는 바로 국가-시민사회 관계의 변화를 다른 말로 표현한 것과 같다. 대처리즘 하의 영국은 국가-시민사회 관계 변화의 급격한 모습을 보여준 예이다. 대처리즘의 중심적인 의제는 기존의 국가-시

민사회 관계를 특정한 방식으로 해석하고 새로운 방식으로 재조정하는 것, 대표적으로는 국가가 경제적으로 기능하는 방식을 급격하게 변화시키는 것이었다. 영국에서의 공공부문 구조조정과 민영화는 국가-사회관계의 신자유주의적 구조변화를 의미하는 것이다.

국가-시민사회 관계의 구조변화는 공공서비스의 공급과 관련해서 기존의 관점들 간의 경합과 밀접히 관련되어 있다. 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 예이다. 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 사회복지제도의 기반을 확장하는 것과 관련되어 있다. 따라서 위의 복지국가론 및 신자유주의 국가론은 이러한 국가의 역할을 둘러싸고 서로 다른 관점에서 접근한 것이었다. 특히 최근 3-40여년간의 국가 역할의 변화는 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-시민사회 관계의 신자유주의적 개혁과 관련되어 있는 것이다.

국가-시민사회 관계의 신자유주의적 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 서

비스의 외주화 등의 방식을 통해서 국가가 수행하던 기존의 특정 활동들을 철수시키는 것이었고, 다른 한편으로는 공공서비스 공급 방식을 개혁하기 위해 민간 부문의 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 의미하는 것이고, 특히 국가의 내부 조직 및 관리방식의 변화를 가져오는 것이었다.

그런데, 주지하듯이 이러한 신자유주의적 개혁도 결국 국가 실패 또는 시장 실패를 근본적으로 해결할 수 없었던 것이며, 이것은 국가-시민사회 관계에 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.

그렇다면, 구체적으로 한국의 경우는 어떠한가. 한국의 국가-시민사회 관계 변화의 핵심은 개발독재로 상징되는 발전국가가 쇠퇴하고 시장지향국가가 등장하였다는 점에 있다. 한국의 자본주의적 산업화 과정은 국가 주도하의 압축적 경제발전 과정이었으며, 그것의 국가 주도성은 서구의 경우와는 달리 시장 실패에 대한 대응으로서가 아니라 시장의 부족 상황에서 요구된 경제발전의 필요성 때문이었다. 따라서 한국의 경우 국가-시민사회 관계의 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-시민사회 관계의 성격도 변화하고 있다. 기존의 국가주도의 경제성장 중심적 국가-시민사회 관계는 더 이상 유효하지 않게 됨에 따라서 예를 들어 국가와 시장의 관계는 국가의 “시장에 대한 개입이 간접적인 형태와 협상을 추구하는 형태로 변화”하고 이제 국가는 “시장의 질서를 지배하기보다 시장의 질서를 보호하는 역할”을 수행하는 방향으로 변모하고 있는 것이다. 더욱이 90년대 말의 경제위기는 전사회적인 구조변화를 초래하였고, 특히 공공부문과 공공서비스의 급격한 구조조정을 가져왔다.

결국 현재 공공서비스 노동조합운동은 기존의 국가-시민사회 관계가 새로운 방향으로 변화하는 구조적 조건에 처해 있다고 할 수 있다. 소위 공공부문 '상시 개혁체제의 구축'에 따라서 중앙정부 및 지방정부의 조직개편이 급격하게 이루어졌으며, 성과 및 능력 위주의 인사제도가 도입되었다. 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-시민사회 관계를 시장중심적인 방향으로 재조정하는 것이었는바, 이것은 한편으로는 공공서비스가 어떤 사회적 함의를 가져야 하는가 하는 문제와 관련된 의제를 제기하는 것이고, 다른 한편으로는 공공서비스의 구조조정에 따른 공공서비스 종사자들 즉 공무원들의 노동조건 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

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 '사회관리 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.

그렇다면 이제 필요한 것은 국가-시민사회 관계의 성격과 그것이 내포하고 있는 공공서비스의 성격에 대한 사회적 토론이다. 무엇보다도 국가-시민사회 관계의 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 균형 있는 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”됨에 따라 시장지향적인 새로운 형태의 국가가 등장하였다. (현 이명박 정부는 더 나아가 주도적으로 시장논리를 중심으로 정책 자율성과 정책 도구를 활용하고 있다.) 문제는 이러한 국가-시민사회 관계의 전환이 국가에 의해서 일방적으로, 특히 노동 배제적으로 이루어져 왔으며 한국 사회의 통치구조 또는 지배구조에 대한 성찰적 논의가 생략된 것이었다는 점에 있다.

여기에서 서구의 공공부문 노사관계에 대한 이론적 논의에서 도출된 ‘정치적 상황성’(political contingency) 개념을 살펴보자. 이것은 서구의 주요 공기업들에

서 노사관계 갈등이 급속하게 증가하고 있는 상황을 공기업들이 운영되고 있는 정치적 상황의 변화에 연결시켜서 설명하기 위해 등장한 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. 그리고 또한 그것은 공공부문 및 공공서비스 노사관계가 정치적 성격을 가질 수밖에 없다는 것을 의미하기도 한다. 상황이 이러하다면, 공공서비스 노동조합운동에게 있어서 무엇보다도 중요한 것은 국가-시민사회 관계 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 관련되는 제반 사회세력의 각축은 그것을 특정한 내용으로 고정시키지 않는다. 한 사회의 공적 영역은, 특히 민주화 이후 점차 확대되고 있는 자율적 공적 영역은 사실상 국가-시민사회 관계의 형식과 내용을 시시때때로 규정하는 공간이라고 할 수 있다. 이 자율적인 공적 영역에 공공서비스도 여러 가지 형태로 관계한다. 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 있다.

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 공공서비스 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 있다. 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-시민사회 관계의 매개적 위치에 자리 잡고 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-시민사회 관계에 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 의미한다.

### 3) 결론

공무원 노동조합의 결성은 그 자체로 매우 중요한 사회적 의제를 이 사회의 공적 영역에 던졌던 셈이고, 그 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 자리 잡을 것인가는 공무원 노동조합의 주체적 역량에 달려있는 셈이다.

노동조합운동이 사회적 시민권을 확보하지 못하면 본래적인 존재 의의를 실현할 가능성이 희박해진다. 노동조합운동의 위기는 노동조합이 '운동과 조직'을 유기적으로 결합시키지 못하는 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-시민사회 관계의 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 중요하다고 하겠다.

공무원 노동조합들이 공공서비스의 민주화, 부정부패의 청산, 지역의 민주적 의사수렴을 주요 사업을 설정하고 매진하는 것은 공공서비스 노동조합운동의 구조적 조건을 주체적으로 승화시킨 것이다. 그러나 노동조합 불인정 집단들에 의해서 공무원 노동조합의 이러한 사업들이 공무원들의 이기적, 경제적 목적을 배일에 가리기 위한 상징정치를 수행하고 있는 것으로 선전되고 있다. 노동조합운동의 역사는 그러한 작태들이 노동조합운동에 대한 공격의 아주 전형적인 수법으로 자주 등장하였던 것을 보여준다. 그리고 상황과 조건에 따라서는 그러한 공

격이 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 보여준다. 공공서비스가 민주적으로 운영된다는 것은 국가-시민사회 관계가 민주적 원리 하에 유기적으로 구성된다는 것을 의미하기 때문이다. 공공서비스 노동조합운동, 특히 공무원 노동조합운동은 사회의 민주적 전환에 있어서 어느 집단의 운동보다도 중요한 위치를 점하고 있다. 공무원 노동조합운동은 이러한 역할과 기능의 수행을 위해서 필요한 제반 의제를 사회적으로 제기하고 이를 토대로 노사관계를 주도해가야 할 것이다. 이것이 미리 정해져 있지 않은 '공공성'을 주도적으로 구성해나가는 공공성의 정치의 핵심이다. 그리고 이상적인 것은 그것이 노사관계를 통해서 제도화되는 것이다.