

정부가 악질 사용자라니

노항래

공공연맹 정책부장



노사관계에서의 국가 또는 정부의 역할에 대한 논의가 다양한 내용으로 전개되어 왔다. '계급지배의 수단'이라는 가설에서부터, '적극적인 국가 역할론'까지... '개입'을 방조하는 것은 '자유'를 포기하는 것이라는 주장도 있고, 혹은 '적극적인 개입'을 정부의 마땅한 책임이라고 주장하기도 한다. 노사정관계에서도 주체로서의 역할과 조정자로서의 역할을 두고 논란을 벌이기도 한다. 이렇듯 노사관계 안에서 정부의 역할은 고정되어 있지 않다. 변화하는 것이다. 그래서 구체적인 노사관계에서는 국가(정부)의 본질적인 지위가 따로 있는 것

이 아니라, 나라와 시기에 따라 정부가 취해야 할 정책내용을 두고 끊임없이 변화한다. 그래서 정부의 노동정책과 노사관계에서의 역할을 둘러싼 갈등과 논란은 끊이지 않는다. 다만 정부가 고용을 창출하고 노동자를 보호해야 할 의무를 가지며, 이에 따라 노동보호 입법과 노동보호정책을 수행해야 할 책임이 있다는 것은, 그러한 내용이 헌법에 명시되어 있듯이 상식에 속한다. 또한 정부는 노사관계가 사회의 문명과 법이 정한 노동자 보호의 원칙 위에서 노사간 갈등을 중재해야 할 제3자로



지난 8월 25일 서청 건너편 덕수궁 앞에서 열린 서울지역상용직노조 조합원 집회대회

서의 역할을 수행한다는 점도 산업사회의 문제점이 노정된 이후 적극 제기되어 왔다. 이런 역할의 이행 여부를 둘러싸고 정부 노동정책의 민주성과 개혁성을 평가하게 되고, 이에 따라 노사 갈등이 노정 갈등으로 비화하기도 하고, 때에 따라서는 노정 사이에 협력체제가 형성되기도 한다.

‘모범 사용자’로서의 정부

그러면 정부가 사용자일 경우는 어떤가. 공무원에 대해서, 대다수 공기업 종사자에 대해서 정부는 실질적인 사용자로서 기능한다. 이들을 채용한 사용자가 정부이고, 또한 근로조건을 결정하는 한편의 당사자이기 때문이다. 그래서 후자는 정부가 ‘사용자로서의 모범을 보이는지 여부’가 노사관계에 대한 정부의 태도를 평가할 수 있는 첫째 요건이자 가장 직접적인 기준이라고 판단하기도 한다. 정부가 어떤 노사관을 가지고 있는가는

그가 사용자로서 어떤 행태를 하는가를 가지고 평가할 수 있다는 것이다. 이럴 경우, 당연히 정부는 자신(또는 입법부)이 정한 사용자의 책임을 다하는 '노사관계 당사자의 모범'이어야 한다. 우리의 경우는 어떠한가.

대한민국 정부가 모범적 사용자인가 하는 논의는 시작부터 난망한 일이다. 우리 정부의 이념적 굴레와 노동조합에 대한 부정적 태도는 90만 명에 이르는 공무원들 여전히 비조직 대상으로 남겨두고 있는 데서 너무 쉽게 확인할 수 있다. 정부 자신이 체결한 국제협약인 국제노동기구(ILO)의 권고를 외면하고 있다. 김대중 정부는 이 정부를 구성하고 있는 소위 '연합 여당'의 뿌리이기도 한 평민당과 신민주공화당이 1989년 법제화에 동의했던(이 법은 국회를 통과했으나 노태우 당시 대통령의 거부권 행사로 폐기되었다) '6급 이하 공무원 단결권 보장'마저 10년이 지난 지금도 외면하고 있다. 최근 정국의 한 초점이었던 '조폐공사 파업유도 공방'은 적어도 노동조합의 존재 자체에 대한 정부당국, 좁게는 공안세력의 견해가 무엇인지를 확인시켜준다. 이런 사실은 정부의 '노사관계 개혁'이나, '신노사문화'나 하는 말잔치의 한계와 허위를 확인시키는 사례라는 데 두말 할 나위가 없다.

올해 초부터 '노동정책의 일대 전환'이

노정 사이에 끊임없이 논란되어 왔다. "IMF 구제금융신청 이후 가난한 자에게, 노동자에게 가혹한 구조조정 정책을 수정해야 한다"는 노동측의 주장은 상반기 노동계 투쟁 속에서 빠지지 않았던 요구였고, 때로는 이런 요구가 비록 제한적이기는 하지만 정부의 구호 속에 반영되기도 했다. 진정 변화는 있는가.

공무원의 단결권

이런 속에서 최근 사용자로서의 정부 역할을 확인할 수 있는 잣대가 되는 사례가 나타나고 있다. 이것이 필자가 이 글을 쓰는 이유이기도 하다.

우선 고용직 공무원 단결권 보장 문제다. 공무원 단결권에 대해서 헌법은 "공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"고 규정하고, 다시 공무원 관련법(국가공무원법, 지방공무원법)은 "공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단행동을 하여서는 아니된다. 다만 사실상 노무에 종사하는 공무원은 그러하지 아니하다"고 규정하고 있다. 이에 따르면, 공무원 중에서 '사실상 노무에 종사하는 자'에 한해 단결권을 인정한다는 것인데, 여기에도 단서조항이 있다. 위 공무원 관련법의 단서조항은 "사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위는 조례

(또는 규정)로 정한다”고 규정하고 있다. 이 단서조항에 따라 국가공무원 복무규정은 ‘정보통신부 및 철도청 소속의 현업 기관과 국립의료원의 작업현장에서 노무에 종사하는 기능직공무원 및 고용직공무원’으로 단결권이 보장된 공무원을 열거하고 있다. 이상이 체신·철도·국립의료원 등에 노동조합이 결성될 수 있었던 근거다. 그런데 문체는 지방공무원법에서 ‘사실상 노무에 종사하는 자’에 대해 조례로 정하기로 해놓고, 정작 해당 조례는 없다는 데 있다.

‘서울지역 지자체 노조’

최근 서울시의 기능직·고용직 공무원들이 노동조합을 결성했다. 지난 6월 19일 서울지역 각 구청에 소속된 기능직·고용직 공무원 34명이 노동조합을 결성(서울지역지방자치단체노동조합, 위원장 윤운하)했다. 공무원 가운데 가장 열악한 근로조건에서 일하는 이들은 노조 결성 이후 조합원 가입이 속속 확대되어 2개월여가 지난 8월 말 현재 약 1,000여 명의 기능직·고용직 공무원들이 가입을 신청했고, 지금도 각 구청별로 지부가 속속 조직되고 있다. 하위직 공무원으로 인사와 급여에서 차별대우를 받았던 이들의 결속은 당연한 것이기도 하다. 향후 조합가입대상자수는 서울지역에만

15,000여 명, 전국적으로는 약 10여만 명에 달한다. 서울시의 경우 전체 공무원의 1/5에 달하는 규모다. 버스전용차로 지도, 쓰레기무단투기 단속, 행정보조, 민원업무, 방역, 공공근로감독, 주차관리 등을 담당하고 있는 이들은 당연히 “우리는 법이 정한대로 노무에 종사하는 공무원”이라고 주장한다.

이들의 노조결성은 아직 정부로부터 인정받고 있지 못하다. 지난 6월 21일 노조 설립 후 서울시청에 노조 설립신고서를 제출했으나, 서울시는 1차 반려했고, 이후 재신청-재반려 상황이 이어졌다. 서울시의 주장은 단순하다. 지방공무원법이 명시한 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’에 관한 해당 조례가 없기 때문에 단결권이 인정될 수 없다는 것. 이에 의하면 ‘서울시를 비롯한 지방관서에 노무에 종사하는 공무원은 없다’는 것이기도 하다. 그러나 이런 주장은 지방공무원법의 기능직·고용직 공무원에 대한 규정에 정면으로 반하는 것이다. 같은 법은 고용직 공무원은 ‘단순한 노무에 종사하는 공무원’으로, 기능직 공무원은 ‘기능적인 업무를 담당하는 공무원’으로 스스로 규정해놓고 있기 때문이다.

더 심각한 것은 서울시 기능직·고용직 공무원의 일부인 교통지도원(버스전용차로 지도)들은 3년여 전 지난 96년에 이미 노동조합을 결성해서 신고했으나

당시에도 '조례가 미비되어있음'을 이유로 반려된 바 있다는 것이다. 당시 노동조합 설립을 추진하다가 좌절했던 300여 명의 고용직 공무원들이 올해 다시 노동조합 결성에 앞장서고 있으나 또 다시 똑같은 이유 '조례 미비'로 반려되는 상황에 대한 조합원들의 분노도 크다. "도대체 3년동안 서울시장과 서울시의회는 무엇을 했느냐"는 것이다.

현재 노동조합의 조직 확대는 계속되고 있으나, '준법'이라는 굴레가 중시되는 공무원의 특성상 조직 확대 사업의 한계 역시 감출 수 없는 상황이다. 이에 노동조합은 서울시를 상대로 반려처분 취소를 구하는 소송과 더불어, 서울시장과 시의회의 직무유기 책임을 묻는 '조례제정 입법부작위 위법 확인 소송'을 진행 중에 있다. 그 첫 재판은 9월 8일에 있었다.

노동조합은 주장한다. "우리가 바로 노무에 종사하는 공무원이다" 전체 공무원 단결권 보장 여부 이전에 현행 법률로도 인정되어야 할 단결권이 왜 보장되지 않는가를 묻는 것이기도 하다. 하위직 공무원의 권리주장을 위해서, 또한 행정편의주의를 척결하고 제대로 된 행정개혁을 위해서라도 그 출발로 '서울지역지방자치단체노동조합의 인정'이 선행되어야 한다는 것이다. 최근 같은 처지의 기능직·고용직 공무원들의 움직임은 서울

이 아닌 다른 지역에서도 거둬 이어지고 있다.

'서울지역 상용직 노동조합'

앞의 기능직·고용직 공무원들이 하위직 '공무원'들의 문제라면, '공무원도 아니고 공무원이 아닌 것도 아닌' 특수 신분의 노동자들이 또 다른 노동조합을 결성해서 활동하고 있다. 서울지역상용직 노동조합(상용직노조)이다.

지난 3월 6일 노동조합을 설립해서 3월 13일 서울시로부터 설립신고증을 교부받은 상용직노조의 조합원은 서울시와 각 구청에 근무하고 있는 상용직·일용직 신분의 노동자들이다. 하수도관리, 공원녹지관리, 구내식당, 도로보수 등이 주요 업무인 이들은 신분상 공무원이 아니다(각 행정관청에 속한 '환경미화원' 역시 같은 신분이다. 다만, 서울시 환경미화원의 경우 노동조합이 결성되어 있다. 한국노총 연합노련 소속이다). 이들은 행정관청이 채용한 인부인 셈이다. 다만 이들은 한 번 채용되면 정년까지 근무가 보장된 노동자라는 점에서 '상용직'으로 불리운다. 서울시와 각 구청에만 약 2,500여 명의 상용직이 있다. 현재 조합원은 600여 명.

이들이 노동조합을 결성한 가장 큰 이유는 근로조건에 대한 불만이다. 하루 일

당 31,100원의 임금으로 월 70~80여만원(상여금 제외) 정도의 급여로 일하고 있는 이들은 공무원에게 업무지시를 받고, 관공서 소속이라는 점 때문에 어떤 권리주장도 봉쇄되어 왔다.

이들은 “일 시킬 때는 공무원, 월급 줄 때는 상용직”이라고 자신들의 처지를 말한다. 상명하복의 지휘체계가 분명한 공무원 사회에서 시키는대로 일하고, 시민들의 민원은 군소리 없이 받아들이고, 급여는 주는 만큼 받으라는 태도로 일관했다는 것이다. 근로기준법이 정하고 있는 필수적 급여나 산재보상도 이들의 것이 아니었다. 근로기준법이 주당 노동시간을 44시간으로 정한 지가 수년인데, 금년 초까지도 토요일 8시간 근로를 포함해서 시간외수당 보상도 없이 주 48시간 이상씩 일했고, 주무담당공무원의 지시면 조기출근, 수방대책을 위한 철야근무, 제설작업 철야대기 등을 아무러 보상없이 당연한 듯이 치루었다. 경제위기 상황이라고 당사자 등의 없이 일방적으로 이루어지는 임금삭감 역시 공무원들이 짊어지니까 함께 귀일 수밖에 없었다.

하루밤을 새워도 초과근로수당 2시간 분으로 만족해야 했고, 어느 구청은 퇴직금 총당을 위해 월 2만원씩 각출금을 거두기까지 했다. 근로조건이 이런 상태니 직장안정성 역시 허약하기 짝이 없다. 근무중인 상용직 노동자에게 ‘오후부터 그

만 두라’면 그것으로 끝이었다. 각 자치단체 예산에 이미 책정되어 있는 상용직을 위한 각종 수당이나 복리비·근속가산금, 피복비, 목욕비, 급량비 등등이 그 사용처를 알 수 없는 채 전용되거나 지출된 사례 역시 대다수 자치단체마다 비일비재다.

최근 상용직 노조가 주력하는 것은 그동안 받지 못했던 체불임금을 서울시·구청측에 청구해서 돌려받겠다는 것. 실제로 지난 2~3년 사이 근로기준법에 미치지 못하거나, 일방적으로 삭감된 급여는 상용직 노동자마다 수백만 원씩에 이른다. “상습적으로 임금체불한 악질 기업주를 구속하고, 처벌해야 할 책임을 가진 정부가 자신도 그렇게 해왔는데 무슨 말이 필요하냐”며, 조합원들의 호소는 거듭 이어지고 있다.

상용직노조 김종수 사무국장은 『서울시정신문』과의 인터뷰에서 이렇게 밝혔다. “우리는 많은 것을 원하지 않는다. 우리 같이 힘든 일을 하고 있는 상용·일용직 환경미화원은 노동자로서 기본적인 복지후생과 안정된 임금, 고용혜택을 누리고 있다. 같은 하늘 아래에서 더 힘든 노동일을 하는 우리들을 무슨 근거로 차별하는지 묻고 싶다.”

이들을 가장 어렵게 하는 것은 누가 사용자인가를 두고 서울시와 구청 사이의 떠밀기다. 당장 근로조건 노조활동 고용

보장 등에 관한 단체협약이 결실하기만 한데, 정작 대화 상대가 마땅하지 않다. 서울시는 "구청이 채용한 것이지 서울시가 채용한 것이 아니"라며 구청에 떠밀고, 구청은 "상용직 채용, 관리는 모두 서울시 지침대로 했다"며, "책임질 수 없

다"고 발뺌하는 형국이 최근 몇 개월째 계속되고 있다. 이런 서울시나 구청의 행태는 "행정기관이 노동조합 상대해서 특권 계 없다"는 관료주의적 태도에 기인한다. 그래서 서로 책임을 떠넘기는 사이, 상용직 노동자들의 억울한 사정은 해결

지난 7월 24일 파고다 공원 앞에서 열린
서울지역상용직노조 조합원 임시총회



없이 이어지고 있다. 심지어 몇몇 구청에서는 상용직 노동자들의 취약한 신분조건을 들어 노동조합 탈퇴를 종용하고, 노조 가입과 노조 활동에 대한 협박과 탄압 등 부당노동행위도 서슴치 않는다.

더구나 이들을 불안하게 하는 것은 행정개혁이라는 이름 아래 행정자치부로부터 거듭 제시되고 있는 '상용직 감축 계획'이 그나마의 직장마저 위협하고 있는 상황이다. 최근 행정자치부는 수차례에 걸쳐 '비정규직(상용인력) 감축'을 골자로 하는 지침을 각 자치단체에 시달하고 있다. '단순 노무인력을 최소 30% 이상 축소하고, 민간위탁 등으로 대체하라'는 것이다. 노동조합은 "도대체 상용직 임금·비용이 얼마나 된다고, 이런 지침을 개혁이라고 치장할 수 있는가"고 분통을 터트린다. 더구나 "업무의 특성상 민간위탁 등의 경우 임무장악이 되지 않아 차라리 민원 복종만 불러오고 말 것"이라는 예상도 외면하기 어렵다. 그런데도 "고위직 공

무원들이 공무원처럼 써먹다가 제일 먼저 상용직 하위직 공무원만 몰아내고 있다"는 것. 사람을 채용해서 일을 시킨 행정관청의 이런 행태는 노동관계법의 엄법 정신을 가장 먼저 위반해왔던 것은 아닌지 의심받기에 충분한 것이기도 하다.

정부 스스로 모범이 되어야

민주적인 노사관계는 누구도 부정할 수 없는 '노사관계 개혁'의 목표다. 특히 정부의 역할이 적지 않은은 다시 말할 필요가 없다. 어디서부터 시작되어야 하는가. 미흡하기 짝이 없는 법을 지키는 것으로부터, 그리고 국제기준과 시대적 상황에 맞게 관계법령을 개선하는 방향으로 나아가야 한다는 점 역시 틀림없다. 지금의 정부에게 이를 기대할 수 있는가. 많은 회의가 널려있고, 그런 회의가 당연한 것인지 되돌릴 수 있는지는 오직 정부 자신의 몫이다.

무엇보다 먼저 정부 스스로 자신을 돌아볼 일이다. 불법부당노동행위 '일벌백계'를 호언하기보다 실로 자신의 종아리를 먼저 걷는 태도로 모범적인 사용자의 전형을 만드는 것, 여기서부터 노사관계 개혁이 시작된다해도 아야 틀리지 않을 것이다. ♦

