

# 공무원 노사관계의 현안과 정책방향\*

이 장 원\*\*

## I. 공무원 노사관계의 특징

공무원 노사관계는 공무원이 단순한 공공부문 근로자가 아니라 국가에 의해 법적으로 그 지위가 별도로 규정되고, 이에 따른 특수한 의무와 책임, 행동상의 제약이 수반되는 직업이라는 점에서 공공부문 내에서도 폭넓은 규제와 행동의 제약을 받을 수밖에 없는 것이 현실이다. 공무원 노사관계의 이러한 제약은 나라에 따라 상당히 큰 편차를 보이고 있다.

노사관계에서 영미형은 노동권을 상대적으로 제약하고 시장의 논리를 중시하고 대륙형은 노동권을 보장하고 합의의 질서를 중시하지만 공무원 노사관계에 있어서도 본질적으로 원칙은 있다. 영미형에서는 공무원이라고 특별히 보호하거나 제약하지 않고 민간 논리와의 수렴점을 찾아가야 하고, 이 점에서 공무원 조직의 민영화나 경쟁적 인사관리의 원칙이 통용되기도 하고 신분과 고용보장 정도가 약할수록 노동권을 더 준다는 원칙이 적용된다.

반면에 독일이나 일본은 공무원은 민간 근로자와는 다른 공적 임무를 국가로부터 부여 받은 존재라는 점이 무엇보다도 중요하며, 이런 점에서 국가의 보호를 받는 대신 노동권은 민간에 비해 제한하는 것이 형평성에 맞다는 논리라고 할 수 있다. 국가주의의 근간 하에서 시장의 혜택 대신 국가로부터의 혜택을 기준으로 균형점을 찾는 것이다. 선부른 민영화는 대체로 지지받지 못하고 공무원 내에서의 경쟁은 선호되지 않는다. 대신 안정과 조직적 위계에 대한 복종이 중시된다.

\* 이 글은 한국노동연구원에서 발간예정인 이장원 외, 『공무원 노사관계의 현황과 발전방안』 가운데 필자가 집필한 내용 중 일부를 발췌하여 정리한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 임금직무센터 소장(cwlee@kli.re.kr).

우리는 어떤가? 시장인가 위계(hierarchy)인가? 이는 사실상 현대 사회관계를 규율하는 가장 중요한 원칙이다. 일반 근로자성을 취하려면 시장논리인 개방, 경쟁, 차별화, 기회균등을 수용하고 이에 대응하기 위한 노동권의 확대를 주장하는 것이 균형적이다. 반대로 위계질서에 들어가려면, 특히 국가의 보호를 받는 독점적 위계에 들어가려면 안정, 폐쇄, 연공서열, 복종의 가치가 중시되고 이로 인한 비용들은 보호의 대가로 상쇄된다.

우리는 지난 10여 년간 지속적으로 개방, 혁신, 경쟁, 민간과의 형평성, 민영화 등등의 영미형 실험이 시도되면서도 이로 인한 공무원집단의 내적 조직충성도의 감소, 노조운동을 통한 반발 등을 초래한 측면이 있다. 그만큼 공무원들은 아직 대륙형, 국가주의적 보호와 신분질서를 중시하고 새로운 도전보다 기존의 질서를 유지·보존하려는 관성이 강하게 남아 있기 때문이다.

## II. 국제적 추세와 특징

최근 전반적으로 공공부문 고용은 점차 다양해지고 있다. 대부분의 EU 회원국들은 이 중적인 공공고용시스템을 제공하고 있으며 서로 다른 공법 대상 근로자와 노동법 대상 근로자 사이에 차이가 나타나고 있다. 많은 나라들은 공무원집단과 노동법 대상이 되는 근로자집단으로 이들을 구분하고 별개의 법을 적용하고 있다. 게다가 높은 수준의 고용보장이 되는 근로자와 고용보장이 제한되는 근로자로 구분할 수도 있고 고용형태는 각각 중앙 수준, 지역 수준, 지방 수준, 기관 수준의 행정상 구조와 연결되어 있다.

특히 최근에는 일반 공무원(public official)과 비교하여 전통적 의미의 직업공무원(civil servant)의 비율은 감소하고 있고 제3의 고용집단이라고 할 수 있는 공공근로자(public employee)들의 단기간 계약이 점차 등장하기 시작했다. <표 1>은 유럽 각국의 공무원 제도를 비교해 놓은 것이다. 영국의 경우는 공공서비스법이 존재하지 않아 EU에서 유일하게 공무원들이 공법 프레임워크 규제를 받지 않으며, 이들은 대신 헌정개혁 및 거버넌스 법<sup>1)</sup>의 규제를 받고 있다.

Demmke & Moilanen(2013)은 최근 EU 국가들의 공무원 비교연구에서 EU 회원국마다 공무원 신분(status)을 이해하는 방식이 같지 않다고 본다. 즉 공무원은 헌법적·법적 신분 규범으로 해석될 수 있고, 다른 전문직과 비교되는 사회적 지위로 해석될 수 있다고 본다. 예를 들어 직업공무원(civil servant)을 (공공) 근로자로 인식하고 있지만, 전통적 관료 국

1) Constitutional Reform and Governance Act

〈표 1〉 유럽 주요국들의 공무원 관련 제도 비교

국가	카테고리 1	카테고리 2	카테고리 3	카테고리 4
오스트리아	공법 적용, 61.2%	노동법 적용, 38.8%		
벨기에	공법 적용, 77%	노동법 적용, 22.7%	위탁관리직원, 1.6%	
덴마크	공법 적용, 26%	노동법 적용, 73%	개별적 계약 또는 고용주에 의한 일방적 계약, 1%	
유럽연합 집행위원회	EU 공무원, 68%	노동법 적용, EU 내 기타 공무원 2%	비법정 스태프, 4%	
핀란드	공법 적용, 87%	노동법 적용, 13%		
프랑스	'정식임용자', 68.9%	노동법 적용, 15.1%	공법 적용, (군대), 14.2%	공법 적용, "정부 근로자"("비정식임용자" - 주로 국방부에서 근무하는 특별 신분: 해당 신규 모집 없음, 1.8%
독일	공법 적용, 28.3%	노동법 적용, 31.1%	군대, 40.6%	
그리스	공법 적용, 81.68%	노동법 적용, 7.65%	사법 적용-기간제 고용, 5.97%	
헝가리	공법 적용, 90%	노동법 적용, 10%		
아일랜드	공법 적용, 100%	노동법 적용, 0%		
이탈리아	공법 적용, 16%	노동법 적용, 84%		
네덜란드	공법 적용, 90%	노동법 적용, 10%		
포르투갈	공법 적용-공무원(임명), 14.1%	노동법 적용-개별적 고용 계약, 8.6%	공법 적용-근로자(공공기능하의 고용 계약), 75.6%	공법 적용-제한된 관리자 임기, 1.6%
스페인	공법 적용, 77.07%	노동법 적용, 21%	기타 인력, 1.9%	
스웨덴	공법 적용, 1% 미만	노동법 적용, 99%		

자료 : Demmke & Moilanen(2013)의 표를 재정리.

가에서는 공무원과 (공공) 근로자는 구별되는 신분을 갖는 것으로 인식한다.

공무원으로 대표되는 공공부문 근로자와 민간부문 근로자들 사이의 차이점이 있다는 주장의 지지자들은 공공서비스의 업무는 독특하고 본래 민간부문의 업무와는 다르다고 주장한다. 즉 공무원들은 다음과 같은 이유로 다르게 대우받아야 한다고 본다.

- 상당한 권력과 책임들이 주어짐
- 시민들에 대한 법적·규범적 기준 결정
- 리더십 제공을 위한 책임감 보유
- 공공을 위한 업무 수행을 위해 공공예산으로부터 자금 지원
- 다른 가치, 정신, (공공부문) 동기부여를 보유

그러므로 공무원들은 국민을 위한 특별한 책임을 맡고 있고 공공 관리자에게 부여된 권력이나 책임의 수준은 특정한 임무, 권리, 의무를 적절하게 수행하기 위해 필요한 것으로 자신의 역할을 적절하게, 합법적으로, 어떠한 개인의 이득도 취하지 않은 채 정직하고 충성심을 가지고 수행을 하는 것이 중요하다. 요컨대 이는 그들이 공공업무 수행에 요구되는 많은 원칙들(공평, 평등, 비차별, 불편부당, 충성심, 중립)과 관련된 공정성과 리더십 때문에 특별한 윤리정신을 반드시 지녀야 함을 의미한다. 본 연구에서는 이를 국가주의적 공무원 모델이라고 본다. 즉 국가가 부여한 고유의 사명을 충실하게 수행하기 위해서 공무원은 국가가 특별한 신분과 처우를 보장하고 공무원 당사자들은 이익관철을 위한 행위를 억제한다는 논리이다.

반대로 특별한 공무원 신분주의에 반대하는 사람은 공무원의 업무들이 민간부문에 수행되는 업무에 비해 더 이상 특별하거나 가치가 있는 것은 아니라고 주장한다. 이들의 주장은 설령 공공 업무들이 특별하다고 할지라도 꼭 특정 공무원 신분이나 특정한 법적인 계약 신분이 필요한 것은 아니고, 공무원이 민간부문의 근로자와 비교하여 항상 중요한 일은 하는 것은 아니라고 본다. 오늘날 국가의 공공서비스는 더욱 복잡해지고 대리기관의 창출, 공공-민간 파트너십, 독립공공기관, 외부계약과 분권화된 권한, 권한 실사 등을 통해 국가와 민간부문의 분리가 감소되고 있으며 그 결과, 공공부문과 민간부문의 혼합이 증대되고 있다. 많은 국가들 내에서도 공무원이 아닌 공공부문 계약근로자들이 더 많이 고용되고 있고 이러한 근로자들은 공무원들과 다른 업무를 수행하는 것이 아니기에 왜 공무원이 다르게 대우받아야 하는지에 대한 정당화가 더욱 어려워지고, 많은 국가들에서 특별 신분제 집단으로 공무원제도를 운영하는 비용이 공공부문 종사자들보다 더 많이 들고 있다<sup>2)</sup>.

국가주의모델과 시민사회모델 간의 접점에서 검토할 수 있는 것이 바로 신공공관리(new public management) 조류라고 할 수 있다. 1980년대 이후 시장주의의 재등장과 함께 공공부문에서도 서비스가 고객 지향적이고, 규칙준수보다는 성과도출을 강조하고, 비용 절감적인 방향으로 혁신이 계속되고 있다(Pollitt, 2002). 아울러 인력활용도 보다 전략적인, 차별적인 활용이 중시되고 있다(Fairbrother et al., 2012). 지난 10여 년간 우리 공직사회에 도입된 실험적 요인들도 이런 신공공관리의 일환으로 볼 수 있고 정부는 이를 강화하고 공무원들은 이에 저항하거나 승복하지 못하는 긴장과 갈등이 존재해 왔고, 공무원 노동운동이 새롭게 형성되면서도 여전히 내부적 지향성이 정립되지 못한 것은 바로 이런 신공공관리가 주창하는 요인들이 IMF 이후 한국사회의 개혁방향과 상당부분 일치하기에 정면 대응하지 못한 데서 기인한다고 볼 수 있다.

2) Demmke & Moilanen(2013)의 논의를 요약한 내용이다.

### Ⅲ. 공무원노동운동의 특징

우리나라 공무원들은 과거 노조의 중요성을 깨닫지 못했을 뿐만 아니라 민간부문의 노조에도 대체적으로 부정적인 인식을 가지고 있었다. 하지만 민주화의 흐름 속에 공무원 스스로 노조의 필요성을 인식하기 시작하여 마침내 공무원노조를 만들게 되었다. 이러한 공무원들의 노조운동 참여에는 이들의 상대적인 지위 하락의 경험과 경제적 곤란이 반영되어 있다. 신광영 외(2003)의 설문조사 결과는 우리나라 공무원들의 상대적 박탈감의 정도와 범위가 매우 크다는 것을 보여주었다. 타 업종과 비교하여 이들의 업무에 대한 경제적인 보상과 만족도는 대단히 낮게 나온 것으로 나타났다. 또한 상대적으로 높은 고용안정성에도 불구하고 공무원들은 자신들의 상황에 대한 부정적인 인식이 높았으며 이러한 요인들이 공무원들이 노조의 필요성을 인식하도록 한 배경이라고 볼 수 있다.

박준식·박주영(2005)은 공무원노조 형성에 영향을 미친 중요한 요인들을 내부적 요인과 외부적 요인으로 구분하여 설명하고 있다. 먼저 내부적인 요인으로 세 가지가 제시되고 있다. 첫째, 공무원직장협의회가 합법적인 조직으로 인정받게 되었기 때문에 공무원들에게 스스로 합법적인 조직을 만들 수 있도록 하는 계기를 제공해 주었다. 둘째, 1998년 외환위기 이후 나타난 민간부문과의 상대적인 격차의 확대와 불안정한 고용상태가 자신들의 경제적인 이익을 지키고 의사를 표출할 수 있는 강한 조직의 필요성을 갖도록 해주었다. 셋째, 과거 공무원들은 공민의식을 가지고 있었기 때문에 자신들의 노동자성에 대한 인식이 이루어지지 못했다. 하지만 구조조정을 경험하면서 공민의식의 배경이 되었던 고용안정이 불확실해지자 공무원들도 노동자라는 자의식이 성장하게 되었다. 그리고 자신들의 이익을 보호해 주는 조직의 필요성을 인식하게 되었다.

외부적 요인으로는 첫째, 민간부문의 활발한 노조운동이 공무원노조 형성에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 한국노총과 민주노총 같은 기존의 노조들은 이전부터 정부에 공무원의 노동기본권 보장을 요구해 왔다. 따라서 공무원직장협의회법의 제정은 기존 노조들이 정부로부터 얻어낸 결과물이라고 할 수 있다. 둘째, 국민정서의 변화이다. 그동안 노동조합과 노조운동을 부정적인 시선으로 바라보던 사회적 분위기는 민주화가 진전됨에 따라 점차 바뀌어 노동운동을 바라보는 시각도 변화하였다.

2003년 출범한 참여정부는 공무원노조법의 시급성을 인식하고 관련 법규를 정비하려고 하였지만, 공무원 단체들은 해당 법안들이 갖는 근본적인 한계를 지적하고 국제기준에 부합하는 법의 제정을 강력히 요구하면서 정부의 입법안에 적극 반대하였다. 여기에

서 당시 전공노는 노동3권을 완전히 보장하는 일반법을 주장한 반면, 공노총은 단체행동권의 유보 대신 공무원 단결권의 완전한 보장을 요구하며 두 공무원노조의 차이가 나타났다. 2004년 12월 공무원노조법이 국회를 통과하면서 이를 둘러싼 갈등은 가라앉았지만, 2006년 1월 공무원노조법의 시행에 따라 노동조합 설립신고와 관련한 법내노조와 법외노조 간의 공방이 이어졌다. 이 시기는 공무원 노사관계의 역기능이 많이 나타난 시기로, 정부와의 공무원 노사관계는 사실상 파행적인 국면에 접어든 시기였다.

2006년 이후에는 본격적으로 공무원노조법이 시행되었고 복수 공무원노조들의 경쟁이 나타났다. 2006년 1월 이전에는 공무원 노사관계를 규율하는 법이 미비한 상황에서 노사관계가 형성되었지만, 공무원노조법이 시행되면서 공무원 노사관계가 제도화되는 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

이러한 상황에서 공노총과 산하 조직들은 노조설립 신고를 하여 합법성을 확보함과 동시에 초기 공무원 노사관계의 주도권을 확보하였다. 이를 통해서 공노총과 산하 조직들은 단체교섭 활동에 집중하여 뚜렷한 성과를 낼 수 있었다. 우리나라 공무원 단체교섭은 중앙교섭과 기관교섭이라는 이원적인 체계를 갖추고 있는데, 중앙정부가 공무원의 근로조건과 임금과 관련한 중요 사안들에 대한 결정권을 가지고 있으므로 중앙교섭의 중요성은 절대적이라고 할 수 있다.

공노총과는 달리 법외노조를 고수하던 전공노는 결국 2007년 11월에 노조설립 신고를 마침으로써 사실상 모든 공무원단체가 제도의 합법적인 틀 안에서 노조활동이 이루어지는 기틀이 마련되었다. 그러나 이명박 정부 들어 통합 전국공무원노조를 결성하려는 시도가 나타났고, 이런 시도는 공무원 노조운동관련 해직자의 포함 문제 등으로 정부가 법내노조로 인정할 수 없다는 방침을 보이면서 좌절되고 다시 전공노는 법외노조 상태로 남아 있다.

#### IV. 향후 전망과 과제

공무원은 우리 사회의 선망의 대상이 된 직업이다. 하나의 단일 직업군으로 공무원만큼 광범위한 신뢰와 기대를 받는 직업군도 드물 것이다. 해마다 직업 선호도 조사에서 당사자들은 물론 부모들도 자녀들의 직업희망에 공무원을 1순위에 올리는 일이 흔하게 나타난다.

그런데 공무원 노사관계는 어떤가? 일단 공무원들이 왜 노조를 만들어야 하는지에 대한 국민들의 지지와 이해가 민간 노조에 비해 떨어진다. 법률상 신분이 보장되고, 고용안정과 노후연금이 강력한 공무원들의 노조활동을 이해시키는 것이 민간 노조의 경우보다

어려운 것이 현실이다.

그래서 그런 것인지는 모르지만 흔히 여기서 연관되어 나타나는 현상이 공무원노조의 법적 인정 문제이다. 한때 합법화의 경향을 누리기는 했지만 최대 공무원노조로 이른바 통합 전국공무원노조(전공노)를 출범시키려는 노력은 해직자들의 노조원 배제 문제로 항상 정부와 긴장을 풀지 못하고 있고 지금 법외노조로 남아 있다. 해직자 문제가 발생한 것도 결국 공무원노조의 인정과 관련해서 노동3권의 획득을 위한 투쟁의 산물이기도 하고, 관련법에서나 정부 입장에서 공무원 노조 활동에 확고한 경계와 제한을 두려는 배경은 결국 우리 사회에서 공무원이 누리는 특별한 신분과 지위에 기인하고 있다.

국가와 시민사회를 구분해서 나눈다면 당연히 서구는 시민사회의 전통이 강하고 우리는 시민사회의 역사가 일천하고 국가의 역할은 남북대치 상황과 경제발전 과정에서 확대되어 왔다. 공무원은 바로 그 국가의 사명을 담당하는 핵심존재로서 시장관계나 계급관계를 넘어서 불편부당한 입장에 서야 하고, 그래서 직업공무원으로서의 신분을 안정시키고 일정한 근로조건을 법령과 예산으로 보장하는 것이다. 결국 공무원은 우리 사회의 엘리트집단이자 우월한 신분집단으로 인정받는 집단이기에 처신에 신중해야 할 위치에 놓여 있다.

예컨대 우리 사회의 뜨거운 감자적인 공무원연금 이슈만 하더라도 공무원 자신들은 공무원연금이 민간의 국민연금에 비해 결코 불공정한 이익을 누리지 않는다고 본다. 공무원연금은 공무원집단의 최후의 보루이기에 이를 개혁하려는 움직임이 있을 때마다 격하게 반응해 왔다. 수많은 공무원들이 다양한 위치에 있고 역할도 가끔 노사로 구분되지만 모든 공무원들을 묶어주는 핵심적 이해관계는 바로 공무원연금일 것이다. 공무원 노조운동은 하다 해직자가 된 분들을 바라보는 동지적 관점의 상당수는 바로 공무원연금 수준의 유지를 위한 그들의 공헌에 기인하는 것으로 보인다.

반면에 국민들 입장에서는 공무원연금이 2001년부터 현재까지 누적적자가 11조 7천억원, 그리고 2022년에는 46조 원에 달할 것이라는 예측하에서 적자를 재정에서 전액 매워주도록 한 현행제도는 불공정하다는 의식이 강하다. 더구나 국가재정이 적자인 상태에서 세금을 내는 국민들에 대한 보호인 국민연금에 대한 재정지원은 없고 국민세금에 의해 공무원연금은 재정적자를 매워주도록 되어 있는데 국민연금 평균 수령액에 비해 공무원연금 평균 수령액이 2.6배라는 현행의 국가질서가 공정하다고 생각하기는 힘들다.

그러나 반면에 공무원노조의 가입대상이 되는 상대적 하위 직급 자들은 공무원 임금과 과거에 비해 올랐다고 하지만 박봉이라 자녀들 대학교육비도 걱정이 되는 실정이고 저축은 할 수 없으니 공무원연금은 유일한 삶의 보루라는 인식이 강하다. 아울러, 여전히 조직 안에서 보면 같은 공무원이라 하더라도 계급적 위계서열에서 약자의 위치에 놓여 있고 임금수준과 근로조건에서 결코 안정적인 중산층의 삶을 보장받은 것은 아니라는 사실이다. 특히 근래에 와서 하위직 공무원들도 우수한 인력들이 상당수 충원되어 왔기에 이런

기대감과 박탈감은 더욱 중요한 문제이기도 하다. 이에 더해 지방공무원들의 경우에는 중앙공무원에 비해 낮은 신분적 위상도 더욱 단합해서 공정한 몫과 대우를 요구해야 한다는 의식을 강화시켜 왔다.

국민은 공무원 전체를 비교대상으로 보고 공무원 노조원들은 공직사회의 상층을 비교 대상으로 보는 엇갈린 비교집단의 문제, 공무원들의 학력과 실력이 신장되어 과거에 비해 엘리트집단 위상에 걸맞은 대우를 바라는 기대수준의 상승과 국가재정적자로 대변되는 국가지불능력의 제한은 기본적인 대립과 갈등이 발생하는 구조를 말해준다. 그런 현실의 틀은, 특히 법적인 형식에서 여전히 공무원 노조운동의 구조적 한계와 노조로서의 기본권리가 절충되지 않으면서 일방적으로 돌파하기 힘든 제도적 장벽이 존재한다는 것을 의미한다. 국가를 책임지는 엘리트로서의 신분 의식, 그러나 국가의 행정적, 재정적 한계를 존중하는 모범적 시민으로서의 의무이행, 하위직이 가진 조직적 문제들을 집단적으로 해결하고자 하는 권리확대가 복합적으로 묶여 있는 것이 오늘날 우리 공무원 노동운동의 현실이라고 본다. 그러나 이런 특징들은 부분적으로는 우리 사회의 역사적 경로의 산물이기도 하지만, 다른 선진국가들의 공무원집단에서도 나타났거나 나타나고 있는 패턴의 일부이기도 하다.

정책적 방향과 관련해서 향후 국가의 보호와 이에 조응한 신분적 모델을 버리고 공무원 제도가 변화할 수 있을지 의문이 든다. 공무원 제도는 공무원 시험에 의한 입직부터, 공무원연금에 의한 과정에 이르기까지 단단한 폐쇄형 구조로 지지되고 있다. 부분적으로 경쟁과 개방, 그리고 민간과의 융합이 시도되고 있지만 그 영향력은 제한적이고 그나마 공무원노조에 의해 더 이상 확대되기 어려운 장벽을 가지고 있다. 여기서의 노동권의 적극적 확대는 국가가 독점적 지대를 대리인들에게 허용하는 모양이 되어 공정하지 않다. 견제와 균형의 원리하에 공무원 제도의 개방과 특별한 신분적 프리미엄의 점진적 축소를 추진하면서 이에 대응한 공무원 노동3권의 확대를 맞추어 가야 한다.

그러나 반드시 우리나라 공무원들의 신분을 보통시민화하는 것이 정답은 아니라고 본다. 국가의 역할이 중요한 우리의 전통과 현대를 감안하면 핵심적 공무원은 국가가 신분적으로 보호하고 나머지는 공공부문의 일반적 노사관계로 수렴하는 것이 맞을 것이다. 이 경우 공공부문 노조의 가입대상에 굳이 현직 공무원인지 해직자인지를 엄격히 따져 묻는 경우는 최소화하고 단결권을 더욱 확대해 주고 단체교섭도 의제를 지금보다 확대해줄 필요가 있다. 물론 공공서비스의 특징상 단체행동권은 상당히 제한될 수밖에 없을 것이다.

이런 이원적 모델은 독일의 형태와 유사한 것이다. 그리고 그런 이원 모델로 가야 할 분명한 시대적 흐름도 있다. 이미 우리는 공무원 100만 명의 시대에 살고 있고 국가가 책임지고 공무원연금의 후생모델로 이들의 노후까지 책임지기에 재정적자 및 국민부담의 문제가 더 커지게 되어 있다. 나아가 이미 행정기관에서 무기계약직화되는 비정규



직의 규모가 상당히 늘어나고 있고 이들도 시간이 지나면 공무원이 누리는 안정과 처우에 대한 동등한 요구가 더욱 집단적으로 분출할 가능성을 안고 있다.

따라서 우리는 핵심적 공무원은 엄격하게 그 수와 신분과 처우를 보장하고 상당수 공무원은 보다 개방적이고 통합적인 시민사회 모델로 조직과 노사관계를 변화시킬 필요가 있다. 특히 지방자치단체 공무원은 정치적으로 단체장이 결정되면 그 단체장과 맺는 내용적 고용계약이 중시될 수밖에 없는 현실에서 국가가 형식적인 법령과 신분제도로 이를 통일적으로 규율하기는 어렵게 되고 있다. 어느 지방 공무원인지에 따라 처우와 대접이 달라진다면 이는 분명히 보다 다양한 고용관계와 사회관계를 허용하고 대등한 힘에 의한 교섭권을 주면서 자율적으로 문제들을 해결하는 것이 바람직하다. 지방직 공무원들과 행정기관 일반종사자들에게 노동권을 보장하고 신분적 보호를 제한하는 빅딜을 장기적으로 고려해야 한다.

동시에 지방직과 중앙직 중 절반 정도는 과감한 개방형 조직으로 전환해서 집단적인 공무원 시험 외에 민간에서 중도경력으로 채용되는 직무들을 과감하게 넓혀야 한다. 이는 위계적, 연공적 질서에서 움직인 공무원 조직을 상층부와 중앙 일부를 제외하고는 모두 직무중심의 개방조직, 그리고 수평적 업무조직으로 바꾸는 것을 의미한다.

이런 장기적 정책방향 외에 중단기적 공무원 노사관계 발전방안 중 가장 급한 것이 바로 해직자 문제의 사회적 해결방안이다. 현행법을 유지하는 한 해직자들이 원래의 신분으로 돌아올 가능성은 극히 낮다. 이른바 범외노조로 남아 있는 전공노의 경우에 이를 실력으로 돌파할 수 있는 세력화가 가능할지는 상당히 부정적이다.

결국 법적 해결이 아닌 사회적 해법을 모색하는 것이 가장 현실적인데 이미 이들이 과거의 직무로 돌아가더라도 같은 일을 하기에는 조직적으로나 능력에서도 문제가 될 수 있기에 새로운 자리에 특별채용 형식으로 돌아가서 남은 정년까지 일을 하도록 배려하고, 연금 등에서 실질적인 손실을 입었다면 그 중 일부는 조합원들이 미래에 조합비를 통해 부담할 장기적 채무를 변제하는 차원에서 특별기금을 조성해서 조합비 중 일부를 여기에 투입하는 방안이 현실적으로 보인다. 지금도 조합비의 해직자들 인건비로 들어가는 현실을 인정하고 이른바 출구전략을 세워야 한다고 본다. 그래야 향후 정상적인 노조활동 경비를 마련할 수 있다.

다음으로 현재의 단체교섭 형식을 더 발전시키고 강화해야 한다. 공무원노조는 대체로 단체행동권이 아닌 단체교섭권 정도를 보장받기를 원하고 단체협약은 2년 정도가 적당하다고 보고 있다. 현실에서 민간 노사관계라면 당연히 얻을 수 있는 부분이지만 법령과 예산으로 정해지는 공무원 조직의 기본운영 원리가 존재하는 한 이것도 그리 쉽게 얻어질 수 있는 부분이 아니다. 그러나 교섭과 협의가 유명무실한 상태가 지속된다면 공무원 노조의 정치적 활동을 통한 영향력 확대라는 요구가 커질 가능성도 많다. 미국에서는 이

런 부분에 대해 상당한 재량을 인정하고 있지만, 정치적 중립을 전제로 신분적 안정을 얻은 우리의 공무원 조직이 정치활동에 강하게 노출되는 것은 바람직하지 않다. 따라서 정상시의 대화와 타협을 통해 갈등적 이슈를 관리해 줄 책임이 정부에 있다.

비록 교섭이 되기 힘든 사안이라도 노조와 만나는 정부 측 인사의 조직과 직급에서 지금보다 더 적극적인 개선을 보여주어야 한다. 즉 노사관계의 격식을 공무원 조직상의 위계서열보다 중시할 필요가 있다. 매해 차기연도 예산안을 정부에서 정하는 단계에서 공무원노조 대표들과 정부 재정과 예산편성 상황을 설명하고 적절한 임금인상 수준에 대해 사전 협의를 할 수 있는 협의회를 개최할 필요가 있다. 이것이 노사간 단체교섭의 형식으로 간주될 부담이 정부 측에 있다면 노사만이 아닌 국민 대표와 전문가들이 같이 참여하는 임금 및 근로조건 개선관련 협의회를 상설화할 필요가 있고, 이는 현재 안전행정부가 운영하고 있는 공무원보수민관심의위원회의 기능과 조직을 더 확대 발전시키는 방향에서 이루어져야 한다. 특히 기획재정부가 최후에 여러 가지 정부 예산과 함께 공무원 보수를 기능적으로 처리하는 과정은 시정되어야 한다. 공무원 보수는 비록 법령과 예산으로 제약을 받는다는 것이 현실이지만, 그런 과정은 가능한 한 투명하고 합리적인 의사수렴과정을 거칠 필요가 있다. **KLI**

### <참고문헌>

- 박준식·박주영(2005), 「공무원 노동조합의 형성 과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책 과제」, 한국노동연구원.
- 신광영·김종범·노광표·박장현·인수범·홍주환(2003), 「공무원노동조합운동: 조직과 사회적 역할」, 한국노총중앙연구원.

Demmke, Christoph & Timo Moilanen(2013), *Government Transformation and the Future of Public Employment: The Impact of Restructuring on Status Development in the Central Administration of the EU-27*, Frankfurt: Peter Lang GmbH.

Fairbrother, Peter, John O'Brien, Anne Junor, Michael O'Donnell, and Glynne Williams (2012), *Unions and Globalisation: Governments, Management, and the State at Work*, Routledge; New York and London.

Pollitt, Christopher(2002), "The New Public Management in International Perspective", in Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, and Ewan Ferlie (eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge; London and New York.