

# 공무원노조의 합법화 문제와 상황 진단 : 노조 대표자들의 인식을 중심으로\*

박준식\*\*

## I. 문제의 설정

공무원노조법이 도입된 지 10여 년이 경과하였음에도 불구하고, 공무원노조 문제는 여전히 초보적인 ‘인정 갈등’ 국면을 벗어나지 못하고 있다. 2013년 현재 공무원노조의 전국 조직은 대한민국공무원노동조합총연맹(이하 공노총)과, 행정부공무원노조를 비롯한 ‘합법노조’와, 4차례의 설립 시도에도 불구하고 ‘법외노조’ 상태에 있는 전국공무원노조(이하 전공노)가 병존하는 ‘이중 구조’ 현실을 벗어나지 못하고 있다. 공무원 노사관계의 핵심 쟁점 역시 노조의 합법적 지위 획득을 둘러싼 갈등 수준에서 더 이상 진전을 보이지 못하고 있다.

공무원 노사관계가 합법노조와 법외노조의 ‘이중구조’를 형성하게 된 배경에는 법외노조의 인정 조건을 둘러싼 정부와 노조 진영 간에 심각한 ‘인식 격차’가 자리하고 있다. 정부가 전공노의 합법적 지위를 인정하지 않고 있는 공식적인 이유는 노조운동 관련 해고자들의 조합원 지위 인정 문제이지만, 그 근저에는 전공노와 연대한 민주노총에의 가입문제를 비롯해서 공무원노조의 성격과 방향에 대한 깊은 의구심이 자리하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 공무원노조의 인정 문제는 한국이 가입하고 있는 OECD 등 선진 국제사회에서 지속적으로 이슈화될 수 있는 ‘노동기본권’의 영역이기 때문에 이 문제에 대한 해법을 무한정 연기할 수만은 없는 것이 정부의 고민이다.

본 연구에서는 여전히 인정을 둘러싼 초보적 단계에서 별다른 진전이 없는 공무원 노사관계의 교착 상황을 극복하고, 공무원노조의 현안 문제를 발전적으로 풀어가기 위한 시사점들을 도출하기 위해 공무원 노사관계 문제의 핵심 당사자인 현장 노조 간부들에

\* 이 글은 한국노동연구원에서 발간예정인 이장원 외, 『공무원 노사관계의 현황과 발전방안』 가운데 필자가 집필한 제3장의 내용 중 일부를 발췌하여 정리한 것이다.

\*\* 한림대학교 사회학과 교수(jsp@hallym.ac.kr).

대한 방문 면담 조사를 실시하였다. 면담 조사는 합법노조와 법외노조를 망라하여 현재 노조 활동을 수행하고 있는 주요 공무원노조 조직의 간부들을 방문하여 총 12명에 대한 심층 면담을 진행하는 방식으로 수행되었다. 방문 조사의 주된 목적은 공무원노동조합총연맹, 행정부공무원노조, 전국공무원노조, 광역지자체 노조, 그리고 기초지자체 노조 등을 직접 방문하여 주요 간부들로부터 공무원노사관계의 쟁점과 현안, 그리고 현장의 노조 간부들이 생각하는 공무원 노사관계의 합리적 발전 방향에 대한 의견을 청취하고 정리함으로써 현장 간부들이 생각하는 공무원 노사관계 갈등의 해소 방안을 알아보는 데 있었다.

면담에 응한 사람들은 해당 조직의 위원장, 노조의 핵심 간부, 혹은 정책 책임자급 임원들이었다. 이들의 답변을 기초로 정리한 노조의 견해를 노조의 공식적인 입장으로 간주할 수는 없다. 그러나 이들이 표명하고, 집행부가 공유하는 인식은 노사관계 일선 현장의 상황을 이해하고 해법의 방향을 모색하는 데 도움을 줄 수 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 본 연구의 주된 목적은 현재 공무원노조의 각 조직과 계파들을 대표하는 현장 리더들에 대한 인터뷰에 기초하여 공무원노조의 합법화 문제에 대한 상황 진단과 앞으로의 바람직한 발전 방향에 대한 시사점을 도출해 보는 데 있다. 마지막으로 본 연구는 공무원 노사관계의 민주적 제도화를 위해 노조와 정부 사이에 존재하는 인식의 격차를 극복하고 신뢰를 구축할 수 있는 방안에 대한 시사점들을 제시함으로써 공무원 노사관계의 발전에 도움을 주고자 한다.

## II. 공무원 노사관계의 인식 틀, 인정 갈등, 조직 분화

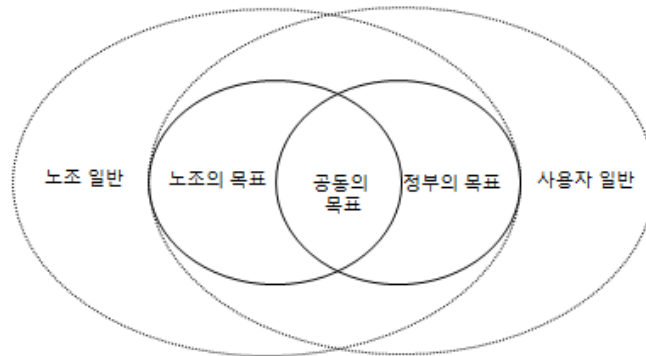
### 1. 공무원 노사관계의 인식 틀

넓은 의미에서 공무원 노사관계는 ‘민간부문’과는 구분되는 ‘공공부문’ 노사관계의 틀에 의해 규정된다고 볼 수 있다. 그러나 공공부문 노사관계에서도 공무원 노사관계는 공무원이 단순한 공공부문 근로자가 아니라 국가에 의해 법적으로 그 지위가 별도로 규정되고, 이에 따른 특수한 의무와 책임, 행동상의 제약이 수반되는 직업이라는 점에서 폭넓은 규제와 제약을 받을 수밖에 없는 것이 현실이다. 공무원 노사관계의 이러한 제약은 나라에 따라 상당히 큰 편차를 보이고 있다. 선진국의 경우에도 공무원 노사관계는 대부분 별도의 법제도와 규제의 대상이 된다는 점에서 그 일반적 특성을 공유한다.

한국의 경우에도 공무원 노사관계는 일반 노사관계와는 다른 공무원노조법에 의해 노

동3권의 내용이 별도로 적용되고 있다. 한국의 공무원노조법은 노조의 ‘조직 대상’, ‘교섭 대상’, ‘행동 방식’ 등을 규제하고 있으며, 이로 인해 노사의 이해와 교섭의 공간은 크게 제약되고 있다. [그림 1]에서 보는 바와 같이 일반적인 노사관계와 공무원 노사관계는 그 범위와 의제, 교섭 수단 등에서 큰 차이를 보인다. 대체로 공무원 노사관계는 민간부문의 사용자와 노조 일반에 대해 적용되는 영역보다 훨씬 좁은 영역에서 노사의 의제가 다루어진다. 또한 노조의 조직 기반과 행동 수단이 큰 제약을 받는다는 점, 사용자인 정부의 행동과 의사 결정이 정권의 변화나 정치적 쟁점의 부침에 따라 수시로 바뀔 수 있는 ‘정치적 상황(political contingency)’ 속에 있다는 점에서 민간부문 노사관계와는 근본적인 차이가 있다.

(그림 1) 노사관계 일반 내에서 공무원 노사관계의 기본 프레임



다른 한편 한국의 노사관계에서 공무원 노사관계가 특수한 성격을 가질 수밖에 없는 역사, 상황, 그리고 문화적 요인 역시 쉽게 간과할 수 없다. 한국사회에서는 공무원이 ‘노동자’로 인식되기보다는 신분과 지위, 고용이 보장된 ‘기득권 집단’, 혹은 ‘신분 집단’으로 간주되는 시각이 강하다. 공무원의 사회경제적 지위를 민간인보다 높게 인식하는 경향으로 인해 공무원노조에 대한 사회적 인식 역시 민간부문 노조에 비해 다를 수 있다. 이는 한국사회에서 공무원 노조운동의 사회적 지지 기반이 여전히 취약할 수 있다는 함의로 연결된다.

남북한 간의 긴장과 대립구조 속에서 오랜 동안 구조화된 ‘안보 리스크’와, 공무원들이 이러한 리스크에 대해 가장 큰 책임을 담당하고 있다는 사회적, 역사적, 상황적 요인 또한 한국사회에서 공무원 노사관계의 영역과 입지를 크게 제약하는 특수한 요인이 될 수 있다. 그러한 이유 때문에 한국사회에서 공무원의 노조 가입 대상과 허용 범위는 다른 나라들에 비해 훨씬 엄격하고 좁은 의미로 법에 의해 규제되고 있다. 이는 결국 노조의 단체 교섭과 단체행동 등 노동기본권에 대한 규제를 정당화하는 요인으로 확대 해석되고 있는

것이다.

한국사회에서 공무원 노사관계의 특수성을 염두에 두고 볼 때, 노사관계의 기본적인 역학 구도와 이에 영향을 미치는 주요한 요인들 역시 일정한 특성을 안고 있다. 그 중에서 주목되는 것은 공무원 노사관계가 임금이나 근로조건 같은 일반적인 경제적 이익 영역을 넘어서 거시적인 정치적 역학관계나 정부 정책, 국제적 규범, 그리고 시민사회 내에서의 세력관계 등에 의해 큰 영향을 받을 수 있다는 점이다. 다른 한편 한국의 공무원 노사관계는 국내적 요인뿐 아니라 국제사회의 일반적 규범과 인식의 틀에 의해 일정한 부분 영향을 받고 있다. 그러한 역학관계가 발생하는 주된 이유는 한국의 공무원 노사관계가 여전히 노조의 ‘인정’ 문제를 둘러싼 갈등 상황을 벗어나지 못하고 있다는 점, 그리고 이러한 인정의 문제가 국제사회에서 한국의 노동기본권 인정 문제와 연관되어 있다는 데에서 찾을 수 있다.

## 2. 인정 갈등과 조직 분화

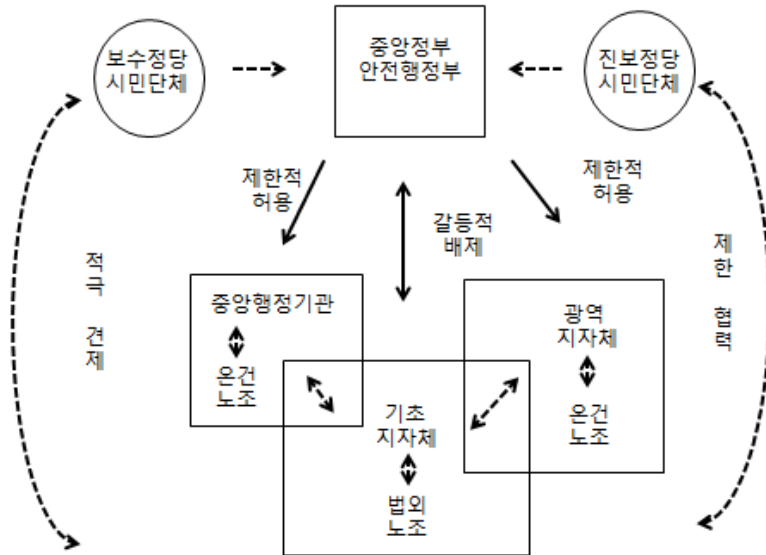
현 시점에서 공무원 노사관계를 둘러싼 노동정치는 ‘인정 갈등’과 ‘조직 분화’라는 두 개념의 축을 통해 점검해 볼 필요가 있다. 특정 사회와 영역에서 노사관계의 기본 구도는 이해 당사자들 간의 갈등이 어떤 갈등 축을 중심으로 설정되고 있는가에 따라 결정될 가능성이 높다. 다른 한편 갈등 축이 형성되고, 노사간의 역동적 상호작용 상황이 전개되는 과정에서 핵심 행위자들이 어떠한 방식으로 분화되어 가는지를 이해하는 것이 중요하다. 그러한 점에서 인정 갈등과 조직 분화는 한국의 공무원 노사관계에 대한 접근에서도 중요한 인식의 개념적 도구를 제공한다.

인정을 둘러싼 갈등이 노조의 정체성을 규정하는 핵심 요인이라는 것은 한국의 공무원 노사관계가 여전히 제도화의 길로 접어들지 못하고 있다는 것을 시사한다. 지난 10여 년간 노조의 인정을 둘러싼 갈등 상황에서 공무원노조는 합법노조와 범외노조라는 양대 조직으로 분화를 일으켜 왔다. 이 과정에서 거대 관료 조직의 계층적, 기능적 특성에 따른 복잡한 이해관계에 따라 조금씩 성격을 달리하는 노조 연합체들이 분화되어 온 것으로 보인다.

정부와의 인정 갈등 상황에서 정부의 요구를 어느 정도까지 수용하고, 정부에 대한 노조의 상대적 입지와 전략을 어떠한 방식으로 설정할 것인가의 문제는 조직 주체들이 서로 다른 방식으로 움직이고, 균열을 가시화하는 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 또한 전국적으로 30만 명에 가까운 조직 대상자들이 다양한 행정 기능과 소속 기관의 신분 계층으로 산재되어 있는 공무원 조직의 특성은 조직의 분화를 촉진하는 중요한 매개 요인의 하나로 볼 수 있다. 소속 부서의 성격, 즉 중앙부처의 국가직 공무원인가, 지방자치단체에 소속된 지방직인가, 지방직 내에서도 상급 조직으로 인식되는 광역지자체 소속인가,

기초지자체 소속인가 등은 노조 내에서 정체성의 분화를 촉진하는 요인이 될 수 있다. 실제로 소속 기관의 성격과 신분의 차이는 같은 공무원집단 내에서 경제적 이익, 지위, 신분의 안정성 등에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있고, 이러한 것들이 위계적, 신분적 속성을 지닌 공무원집단에서는 조직의 미세 균열을 점점 분명히 각인하는 요인으로 작용하여 결국 조직의 분화로 진행되는 것을 볼 수 있다.

(그림 2) 노조의 조직적 지위와 성격을 둘러싼 정치경제적 역학관계 구도



조직 분화는 또한 인정 갈등의 과정에서 반대편의 키를 쥐고 있는 정부의 전략과 태도에 따라 큰 영향을 받지 않을 수 없다. 정부는 조직의 교섭 대상을 규정하고, 의제를 규정하는 과정에서 특정 조직을 선별적으로 인정하거나, 반대로 특정 조직을 선별적으로 배제함으로써 조직의 분화에 결정적 영향을 미치고 있고, 결국 노조를 교섭 상대방으로 인정할 것인가의 여부 역시 노조에 대한 정부의 인식과 정책에 따라 결정될 수밖에 없다.

[그림 2]는 이러한 시각으로 최근까지 진행된 공무원 노사관계의 기본 분화 구도를 하나의 그림으로 간단히 정리한 것이다. 이 그림은 한국의 공무원 노사관계와 노조의 계보가 결코 단일 사용자나 근로자 대표자들에 의해 결정되지 않는 매우 복잡한 정치적 상호작용과 전략적 역학관계의 산물일 수밖에 없다는 것을 말해준다. 노조의 합법성 여부는 정부가 해당 노조를 어느 정도까지 대화와 교섭의 정당한 권한을 지닌 행위자로 인정할 것인가에 따라 ‘허용’과 ‘배제’라는 큰 틀에 의해 규정될 수 있다. 또한 더 큰 정치경제적 역관계의 맥락에서 볼 경우 정부의 전략적 선택은 노조에 대한 정치권력의 입장이나 태도, 정치적 역관계, 시민사회와 여론의 향배 등에 따라 영향을 받을 수 있을 것이다. 이

그럼은 이와 같은 거시적 정치경제 역관계의 맥락 속에서 공무원 노사관계가 형성되는 과정에 있으며, 노조 역시 필연적으로 이와 같은 정치경제적 역관계의 일부라는 것을 보여주고 있다.

### Ⅲ. 공무원 노사관계의 진단과 전망

#### 1. 상황 진단

공무원 노사관계의 현 상황은 기본적으로 인정을 둘러싼 갈등적 교착 상태에 머물러 있으며, 이로 인해 노사관계의 핵심 이해와 관련된 의제를 노사의 협상과 교섭 테이블로 끌어들이지 못하는 상황에 있다. 이에 따라 현장의 노사관계는 직장협의회에서 다루어지는 수준의 ‘일상 의제’가 협의되고, 지자체 장, 혹은 조직 책임자의 극히 제한된 재량권 하에서 처리되는 수준에 머물고 있으며, 기본적으로는 직장협의회 혹은 노사협의회 수준의 제한적 관계 이상으로 진전을 보지 못하고 있다.

이러한 점들을 종합해 볼 때 현장에서 공무원 노사관계는 초보적인 수준의 인정 투쟁과 갈등의 성격이 강하며, 노사관계의 제도화 수준은 여전히 ‘인정 갈등’ 상황에 머물고 있다고 보아야 한다. 노사간의 교섭은 공식적 교섭보다 비공식적 교섭과 현장의 이해를 둘러싼 협의적 노사관계로 볼 수 있으며, 제도화된 노사관계로 전환되지 못하고 있다.

교착 국면이 오랜 동안 지속되면서 노조에 대한 조합원들의 관심과 참여는 점차 수면 하로 가라앉는 모습을 보이고 있다. 이에 따라 노조에 대한 헌신과 참여, 기층 수준의 동력이 약화되는 경향이 있으며, 갈등 국면의 성격도 ‘현재화된 갈등’보다 ‘잠복된 갈등’으로 전환되는 모습을 보인다. 그럼에도 불구하고 공무원 노사관계의 현안과 문제점들은 그대로 상존하고 있어, 잠복된 갈등은 대다수 공무원들이 연관될 수 있는 사안에 따라 현재화될 가능성이 항상 남아 있다.

노사관계의 공식적 제도화가 진전을 이루지 못하는 상황에서 현장의 노사관계는 ‘공식성’보다 ‘비공식성’이 지배하는 상황이 지속되고 있다. 노사관계 제도를 통해 걸려야 할 핵심 의제는 다루어지지 못하는 반면, 부차적이고 주변적인 일상적 불만이나 소원 등이 주로 지자체 장의 생각과 입장에 의존해서 처리되지만, 지자체 장의 재량권은 한정된 영역에 머물고 있다.

노조의 요구와 행동 수준이 높지 않고, 인정 투쟁과 이를 위한 갈등 및 쟁점이 현 수준에서 노사관계의 주요 현안이기 때문에, 노사관계는 현재와 같은 불안정한 교착 상황이

지속될 가능성이 높다. 공무원 노사관계가 안정적 수준에서 제도화의 길을 갈 경우 노조의 전단계인 ‘직장협의회’ 수준에서 다루어지던 일상적 고충 의제와 더불어 이익 분쟁 영역을 다루는 정도의 의제 확장 가능성이 있다.

## 2. 조직의 분화

심층 면담의 결과를 중심으로 볼 때 공무원노조의 내부에서는 합법노조와 법외노조를 중심으로 일정한 분화가 진행되고 있고, 현장 수준에서는 복수노조 상황이 전개되는 것을 중요한 특징으로 정리할 수 있다. 공무원노조의 내부에서 조직 간 분화를 촉진하는 핵심 요인은 노조에 대한 정부의 선택적 인정과 거대 관료조직의 조직적 요인으로 구분해서 볼 수 있다. 전공노에 대한 정부의 적극적인 배제에서 비롯된 노조 조직의 이원화 양상은 현장에서 합법노조와 법외노조의 이원적 경쟁 구도를 만들어내는 주요한 요인이지만, 이러한 이원적 분화의 구도는 단순히 정부의 정책만으로 설명되지는 않는다.

다시 말해 공무원 조직의 고유한 부처별 차이, 중앙정부, 광역지자체, 그리고 기초지자체 간의 지위 등이 공무원노조의 조직 분화에 일정한 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 조직의 분화는 조직의 지위가 중앙부처인가, 지방의 경우에는 광역 조직인가 기초 조직인가 등에 따라 행태와 성향을 조금씩 달리하고 있지만, 소속 조합원들의 본질적인 존재 기반이나 이해 갈등을 반영한다고 보기는 어렵다.

공무원노조의 조직 분화는 노조의 노선과 전략을 둘러싼 본질적 이해 갈등과 균열을 반영하는 것보다는 조직 내에서의 지위 경계와 정부의 정책에 대한 인식의 격차, 그리고 대표성 획득을 위한 노조들 간의 이합집산 노력을 더 강하게 반영하고 있다. 노조의 노선과 이념, 정부의 정책, 조직의 지위와 기능, 신분집단들 간의 이해 차이가 조직 분화의 일정한 틀을 만들어 가는 것을 관찰할 수 있다. 공무원노조의 분화는 이해관계의 근본적 충돌에 기인하는 조직적, 이념적 대립에 기초한 경직된 대립 구도는 아니며, 이보다는 조직적 지위와 기능, 관료 사회의 서열 구조에 따른 이해관계의 이합집산을 더 충실히 반영해 가고 있는 것으로 보인다.

합법노조와 법외노조로 양분된 사실상의 복수노조 상황 역시 분명한 조직 간 경계나 전선이 형성되는 방식으로 전개되지 않는 유동성과 불확실성을 특징으로 한다. 예를 들어 광역지자체 공무원들이 주로 공노총이 많은 반면, 기초지자체 수준에서는 전공노가 지배적인 것으로 나타나는데, 그러한 경계는 조합원들의 선택에 따라 항상 변화할 수 있는 유동성을 동시에 갖고 있다.

신분과 이익 등을 둘러싼 노조의 조직적 분화가 진행되는 경향은 당분간 유지될 것으로 보인다. 노조의 조직 분화는 기본적으로 하위직 중심의 전공노, 중간직 중심의 공노총,

중앙행정기관 노조의 독자조직화 등으로 나아가는 경향을 보인다. 중앙부처와 지방부처, 광역지자체와 기초지자체, 직능집단, 지역성 등이 다양한 방식으로 노조 조직 분화의 축으로 작동할 것으로 예상되나, 이러한 분화가 심각한 ‘노노갈등’으로 전환될 가능성은 높지 않다.

그럼에도 불구하고 공무원노조 조직들은 ‘대통합’의 방향보다는 자신들의 지위와 조직적 특성에 따라 몇 개의 세력으로 나뉘는 ‘계보화’의 가능성이 더 높을 것으로 보인다. 이 과정에는 전공노에 대한 일관된 배제의 입장을 견지해 온 정부의 전략과, 이에 대한 노조의 대응이 영향을 미치고 있다.

조직의 분화에 따라 현장 수준에서는 사실상 합법노조와 범외노조 간에 보이지 않는 암묵적 경쟁 상황 또한 언제라도 표출될 수 있다. 이러한 경향은 광역지자체나 기초지자체 노조들에서 그 가능성이 높아 보인다. 그러나 공무원노조 내부에 존재하는 복수노조 상황은 복수노조 제도하에서 얼마든지 발생할 수 있는 일반적 상황으로 볼 수 있다. 또한 현장 수준에서 노조 간의 민주적 경쟁은 노조 집행부의 투명성과 건전성을 높이는 중요한 버팀목이 될 수 있다는 점에서 긍정적인 기능으로 평가할 수 있다.

### 3. 조합원의 의식, 정부의 선택

공무원 노사관계의 성격을 규정하는 또 하나의 기본적 요인은 공무원이 신분과 지위가 안정된 사회 집단을 대표한다는 점에서 찾을 수 있다. 이러한 이유 때문에 조합원들의 노조에 대한 관심과 참여 수준, 행동의 강도는 민간부문과 큰 차이를 보이고 있고, 이것이 공무원 노사관계의 특성을 생성하는 배경이 되고 있다. 공무원노조의 조합원들은 급진적 참여나 강력한 이해 조직, 투쟁적 노조보다 개혁과 변화, 현 상태의 개선을 원하나 온건하고 점진적인 방식을 선호하며, 투쟁적 활동에 앞장서는 것을 꺼리는 분위기가 조합원들의 일반적인 정서를 지배하며, 이러한 정서가 노조의 행동 방식에서도 반영될 수밖에 없다.

이러한 점들을 종합해 볼 때 공무원노조의 조직적 상황은 인정 갈등, 지위 갈등, 제도적 참여 요구 등이 여전히 해소되지 않고 있는 노사관계 제도화 초기 수준의 지루한 갈등과 교착 상태에 머물러 있는 것으로 보이며, 이러한 갈등은 ‘역동적 기동전’보다는 ‘지루한 진지전’의 성격이 더 강한 것으로 보아야 한다.

현장의 간부들은 공무원노조를 둘러싼 인정 갈등 상황에서 노조보다는 정부의 인식과 전략적 선택이 향후 공무원 노사관계의 방향에 더 결정적인 영향을 미칠 수밖에 없다고 본다. 특히 정부가 어떤 성향의 노조를 노사관계의 상대로 선택하고, 노조의 행동과 요구 수준을 어느 정도까지 용인할 것인가에 따라 제도화 초기 노사관계의 내용이 규정될 가능성이 더 높다는 불가피한 현실을 인식하고 있다.



현장에서는 현 정부가 궁극적으로 전공노에 대한 정부의 태도와 입장을 확정하는 것이 필요하지만, 이에 대해 정부는 기본적으로 전공노의 노선에 대한 불신을 거두지 못하고 있다. 특히 전공노가 민주노총에 가입해 있고, 민주노총의 결의와 지침을 따르는 상황에서 전공노를 인정하기는 힘들다는 생각을 갖고 있다고 본다. 전공노 역시 이러한 상황이 단기간에 개선될 것으로 보지는 않지만, 전공노에 대한 정부의 인식이 좀 더 전향적으로 전환되는 것을 어느 정도 기대하고 있다.

#### 4. 중앙정부와 지방정부의 차별성과 제한적 유연성

조사의 결과 노사관계의 기본 상대라 할 수 있는 행정부나 지자체 등도 상당한 제약과 한계에도 불구하고 노사관계에 대해 다양한 인식의 틀과 접근 전략을 가질 수 있다는 것을 확인할 수 있다. 조직 내에서 조직의 기능과 역할, 위상, 그리고 고용의 성격에 따라 노조들 간의 이해가 상당히 차별적 양상을 보일 수 있는 것처럼 정부 조직 내에서도 중앙정부와 지방정부, 특히 선출직 조직의 장이 갖고 있는 노사관계에 대한 시각과 노조에 대한 정책의 차이는 공무원 노사관계가 어려운 조건에서도 일정한 ‘제한적 유연성(limited flexibility)’을 확보할 수 있다는 것을 시사한다.

노사관계에 대한 정부의 제한적 유연성은 공무원 노사관계의 교착상태로부터 발생하는 경직성을 제한된 수준에서나마 완화시키는 요인이 될 수 있다. 이러한 상황은 조사 대상 지자체들 대부분에서 일정한 부분 관찰되고 있다. 특히 지자체 장들의 경우 지방정치 현장에서의 유권자들의 여론에 민감하지 않을 수 없기 때문에 공무원들의 노동기본권에 대한 지나친 규제가 일정한 정치적 부담으로 되돌아올 수 있다. 그러한 이유 때문에 중앙정부와는 달리 지방정부와 기초지자체에서는 노조에 대한 ‘관용적’, ‘포용적’ 정책을 취할 여지가 상대적으로 더 높다. 공무원 노사관계가 인정문제를 둘러싼 장기간의 대치 상황 속에서도 파국과 대결적 관계로 전개되지 않고, ‘진지전’의 양상으로 전개되는 주요한 배경에는 중앙정부와 지방정부, 정부 부처들 사이에서 현장 사용자의 지위에 있는 지자체들의 역할이 존재하기 때문으로 판단된다.

지자체의 속성과 지향에 따른 차이는 현장 수준에서 공무원노조의 활동 방향과 전략에도 상당한 영향을 미친다. 특히 지자체 장의 ‘개성’이나 ‘성향’에 따른 정책의 차이는 현장 공무원노조가 의식할 수밖에 없는 ‘정치적 리스크’를 의미한다. 노조에 대한 지자체 장의 입장이 상황에 따라 바뀔 수 있고, 지방의회 수준에서도 유사한 맥락이 존재할 수 있기 때문에 노조는 조직적 안전 보장을 위해 상당한 수준에서 정치적인 수밖에 없다. 지자체 장들 또한 자신의 정치적 입지를 강화하고, 재선 등을 위해서는 현장 공무원들의 여론과 지지를 의식하지 않을 수 없기 때문에 노조와의 관계를 극단적으로 끌고 가지 않

으려는 경향이 지배적이다. 이러한 상황에서 노조와 지자체 장 사이에는 상당한 정도로 보이지 않는 ‘비공식 교섭’의 공간이 열리는데, 이러한 공간이 지역 수준에서는 중요한 의미를 지닐 수 있다. 이렇게 볼 때 공무원노조의 정치적 성향은 적극적인 이념적 지향을 표출하는 행위라기보다는 현실의 어려움을 타개하기 위한 불가피한 전략적 선택의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 지방 수준에서의 이와 같은 유연성은 분명한 제도적 한계와 중앙정부와의 보이지 않는 줄다리기 속에서만 의미를 지닐 수밖에 없다. 결론적으로 정부 조직 내에서, 특히 거대 관료 조직을 책임지는 조직의 장이 갖는 입장의 편차가 공무원 노사관계에 대한 정부 정책이 결코 획일적, 일률적, 권위적 방식으로만 전개되지 않도록 만드는 완충과 유연화 기능을 수행할 수 있다는 점을 어느 정도 확인할 수 있다. 이러한 정부 조직의 유연성은 향후 공무원 노사관계의 선진화 방향을 설정하는 데 ‘지렛대(leverage)’가 될 수 있다.

## 5. 전망과 함의

현재 공무원 노사관계의 핵심은 노조 설립 관련 투쟁 과정에서 해직된 사람들의 조합원 신분 인정 문제로 볼 수 있다. 이에 대해 정부는 일관되게 ‘불허’ 입장을 고수하고 있고, 현재 민주노총에 가입해 있으면서 ‘비공식 노조’이면서 조합원들이 가장 많이 가입해 있는 전공노 역시 해고자들을 조합 실무자로 고용하고 있다. 이러한 상황에서 양자 간의 ‘대치 국면’이 오랜 동안 지속되어 왔다.

다른 한편 장기간의 대치 상황에서 사용자인 정부와 근로자를 대표하는 노조 간에 점진적 ‘조직 분화’와 이에 연동된 ‘태도 다원화’가 진행되어 왔다. 한편으로 지자체는 지자체 장들의 노사관계에 대한 입장에 따라 다소간의 입장 차이, 즉 지자체 장이 보수적인가 혹은 진보적인가에 따라, 다른 한편으로 노조 역시 직종과 부문에 따라, 특히 중앙부처와 지방정부 공무원들 간에, 그리고 정부 부처들 간에 일정한 태도의 다원화 경향을 보이고 있는 것이다.

현재 노조 조직이 설립 초기보다 분화된 구도로 좀 더 심화되는 이유는 행정 기능의 다층성, 직종의 다양성, 이에 따른 이해 조직의 다원성 등에 기인하는 바가 큰 것으로 볼 수 있다. 대표적으로 중앙부처 공무원들과 지자체 공무원들 간에는 신분 구조와 의식에서 일정한 차이를 볼 수 있다. 다른 한편 다양하게 분화된 공무원 직종의 특성상 특정 조직이 다원적인 공무원들의 이해관계를 단일한 틀로 대표하는 데에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

정부의 태도는 공무원노조의 향후 전개에 결정적인 영향을 미치는 변수이다. 공무원

노사관계의 특성상 노조에 대한 정부의 용인 수준과 정책적 접근은 결정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 정부의 정책은 기본적으로 경성 전략과 연성 전략으로 대별 가능하다. 그동안 정부는 상대적으로 합법노조에 대해서는 일정한 수준의 포용 정책을 취하는 반면, 법외노조에 대해서는 배제 정책이라는 전형적인 ‘이중 기준’으로 이 문제를 다루어 왔다. 그러나 이러한 정부의 정책은 공무원 노사관계를 지루한 교착 상황에서 더 이상 나아가지 못하게 만드는 요인의 하나로 작용하였다.

전공노의 경우에도 장기간의 인정투쟁을 거치면서 피로감이 누적되어 온 것이 사실이다. 중앙행정부서 노조의 경우에도 정부의 강력한 압력 등으로 정부에 대해 온건한 태도를 취하고 있고, 이것이 전공노와 행정부 노조가 분리되는 하나의 요인으로 작용하였다. 이러한 사정은 공노총도 유사한 것으로 보인다. 전공노 역시 합법적 제도화의 길에 들어서는 경우 조합원들의 실질적 이익을 중시하는 방향으로 제도적 적응의 과정을 거칠 가능성이 크기 때문에 정부의 포용과 통합 정책이 더 큰 힘을 발휘할 수 있을 것으로 전망된다.

이러한 상황에서 정부가 공무원 노사관계의 급진화 우려 때문에 강력한 통제를 할수록 이 문제는 더욱 풀기 어렵게 될 가능성이 높아진다. 지난 10여 년 동안 지속되어 온 공무원노조의 인정 문제를 둘러싼 정부와 노조의 긴장관계 속에서 관찰 가능한 흥미로운 사실의 하나는 노조의 놀라운 ‘복원력(resilience)’이다. 특히 공무원 노사관계의 현장에서 비공식 노조는 중앙정부의 일관된 불인정 방침과 운영상의 어려움에도 불구하고 여전히 일정한 현장 조직력을 유지하고 있다. 조직과 행동의 반경이 현저히 제한되어 있지만, 전공노 조직은 여전히 현장에서 상당한 영향력을 지니고 있으며, 조직 역시 끈질긴 복원력을 보여주고 있다.

비공식 노사관계가 대립과 갈등에도 불구하고 계속 유지되고 복원되는 이유는 조직 현장 수준에서 조직을 지지하고, 관용을 허락하는 다양한 대내외적 요인들이 조직과 더불어 지지대와 버팀목을 형성하면서 대치 상황에서 일정한 유연성을 제공하고 있기 때문이다. 국제사회와 정치권의 지속적인 모니터링, 지자체 장들의 노사관계에 대한 유연한 입장, 비공식 노조의 필요성에 대한 공무원사회의 인정 등이 조직의 복원력과 관계의 제한적 유연성을 설명하는 요인들이 될 수 있다. 다른 한편 이러한 요인들은 공무원 노사관계가 극단과 파국의 관계로 전환되지 않도록 만드는 제어 기체가 된다. 이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 공무원 노사관계가 합리적으로 발전하기 위해서는 파국을 피하기 위한 당사자들의 노력과 더불어 지금보다 적극적이고 능동적인 포용 정책이 필요할 것으로 보인다. 정부 또한 공무원 노사관계의 미래를 위한 보다 분명한 로드맵을 제시하고, 이를 기초로 다양한 이해 당사자들과 사회적 대화를 활성화하는 데 적극적으로 나설 필요가 있다. **KLI**