

---

- 공무원 노사 상생을 위한 -  
**2016년 국외정책연수 결과 보고서**

---

2017. 1.



Statistics Korea

**통계청**

# 목 차

I. 연수 개요 .....	1
II. 연수 내용 .....	2
1. 연수기관별 주요 내용 .....	2
2. 연수기관 개요 .....	3
3. 세부 일정 .....	4
III. 방문 결과 .....	5
1. 총무성(통계국) .....	5
2. 요코하마시(정책국) .....	9
3. 일본노동조합총연합회 .....	11
IV. 시사점 및 정책적 제언 .....	18

# I

## 연수 개요

### 1. 출장 목적

- 일본 노사관계 관련 기초자료 수집
- 선진 노사문화 단기연수

### 2. 주요 내용

- 일본의 노사제도와 노사협력 모델을 체험 및 학습
  - 노사관계 핵심담당자에게 노사관계에 대한 폭 넓은 안목과 실무역량 제고
- 일본 노사관계·인사 등 정책 및 활동사례 수집·연구
  - 각종 교섭, 노동조합 운영형태, 임금협상과정 등 각종 제도 연구

### 3. 출장 기간

- '16. 12. 11(일) ~ 12. 14(수), 3박 4일

### 4. 방문국 : 일본

- 동경(총무성(통계국), 일본노동조합총연합회)
- 요코하마(요코하마시 정책국)

### 5. 출장자 : 8명

구분	소속(부서)	직위(직급)	이름	역할분담	비고
유관부서 (5)	통계청 (강릉사무소)	강릉소장 (통계5급)	전광우	· 선진 노사관계 제도 비교 연구 · 연수단(전체) 운영총괄	대표
	통계청 (조사지원과)	노사협력담당 (통계7급)	도우섭	· 기관 방문결과 정리 · 노사협력사례 수집, 비교 연구	
	운영지원과	노사협력담당 (통계7급)	전우성	· 기관 방문결과 정리 · 연수결과보고서 작성총괄 · 연수일정 운영	총무

구분	소속(부서)	직위(직급)	이름	역할분담	비고
	운영지원과	복지업무담당 (통계7급)	최진성	· 기관 방문결과 정리 · 노사협력사례 수집, 비교 연구	
	통계개발원	통계6급	홍훈식	· 기관 방문결과 정리 · 노사협력사례 수집, 비교 연구	
중행노 (3)	통계청 (원주사무소)	통계7급	최덕진	· 일본노동조합총연합회 질의 및 방문결과정리	지부장
	통계청 (수원사무소)	통계6급	황승익	· 일본노동조합총연합회 질의 및 방문결과정리	조직문화 위원장
	통계청 (청주사무소)	통계7급	조병태	· 일본노동조합총연합회 질의 및 방문결과정리	사무처장

## II 연수 내용

### 1. 연수기관별 주요 내용

구분	연수 기관	주요 연수내용
일본	○ 총무성(통계국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 직원단체, 단체교섭 등 노사관계 제도 비교</li> <li>▶ 전반적 통계조사 업무 흐름과 인력구성</li> <li>▶ 임금 및 근로조건의 결정</li> <li>▶ 근로자들에 대한 노무관리 및 평가시스템</li> </ul>
	○ 요코하마시(정책국)	▶ 통계지리정보시스템 구성 및 운영방식
	○ 일본노동조합총연합회	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 노동조합 연합구성 및 운영실태 비교</li> <li>▶ 노사협력 또는 갈등해결 사례 파악</li> <li>▶ 노사공동으로 운영하는 프로그램 등</li> </ul>

## 2. 연수기관 개요

### ① 총무성 통계국

- ✓ (주요업무) 통계기획, 관리, 보급 등 통계관련 총괄업무 수행
- ✓ (위치) 東京都新宿區若松町19-1 總務省第2廳舎
- ✓ (전화) 03-5273-1144
- ✓ (홈페이지) <http://www.stat.go.jp/>

### ② 통계자료관

- ✓ (주요업무) 통계국 창설 120주년을 기념하여 설립되었으며, 일본지도로 보는 통계데이터 등 일반인들을 위한 통계홍보 전시시설
- ✓ (위치) 東京都新宿區若松町19-1 總務省第2廳舎 敷地内
- ✓ (전화) 03-5273-1023
- ✓ (홈페이지) <http://www.stat.go.jp/library/shiryo.htm>

### ③ 요코하마시 정책국

- ✓ (주요업무) 요코하마 관할 지자체로서 현재 요코하마시 통계GIS정보 시스템을 운영하고 있음
- ✓ (위치) 横浜市 中區港町1-1
- ✓ (전화) 045-671-2014
- ✓ (홈페이지) <http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/>

### ④ 일본노동조합총연합회

- ✓ (주요업무) 1989년 결성된 산별, 기업별 노조의 총체로서 각종 사회 고용문제, 성과연봉제, 구조조정 등 다방면에 걸쳐 영향력을 행사
- ✓ (위치) 東京都千代田區神田駿河台3-2-11
- ✓ (전화) 03-5295-0550
- ✓ (홈페이지) <https://www.jtuc-rengo.or.jp/>

### 3. 세부 일정

일 자	지 역	교통편	시 간	세 부 내 용
제 1 일 12월11일 (일)	인 천 나 리 타 동 경	KE 703 전용차량	10:10 12:30 오후	인천국제공항 출발 나리타국제공항 도착 (약 2시간 20분소요) ◆ 동경으로 이동 (약 1시간 30분소요)
제 2 일 12월12일 (월)	동 경		전일	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기관방문 질의서 정리 및 방문준비</li> <li>■ 연수단과 통역자 간 회의</li> <li>- 질의서 숙지</li> <li>- 기관방문 예절 등</li> </ul>
제 3 일 12월13일 (화)	동 경  요코하마	전용차량	10:00 11:20 13:00 14:30 16:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 총무성 통계국</li> <li>② 통계자료관</li> <li>◆ 요코하마로 이동 (약 1시간 30분소요)</li> <li>③ 요코하마시 정책국</li> <li>- 요코하마시 통계GIS정보시스템</li> <li>◆ 동경으로 귀환 (약 1시간 30분소요)</li> </ul>
제 4 일 12월14일 (수)	동 경 나 리 타 인 천	전용차량  KE 002	10:00 13:30 17:00 19:50	<ul style="list-style-type: none"> <li>④ 공식방문 : 일본노동조합총연합회</li> <li>◆ 나리타공항으로 이동 (약 1시간 30분소요)</li> <li>나리타 출발</li> <li>인천 도착 (약 2시간 50분소요)</li> </ul>

### Ⅲ

## 방문 결과

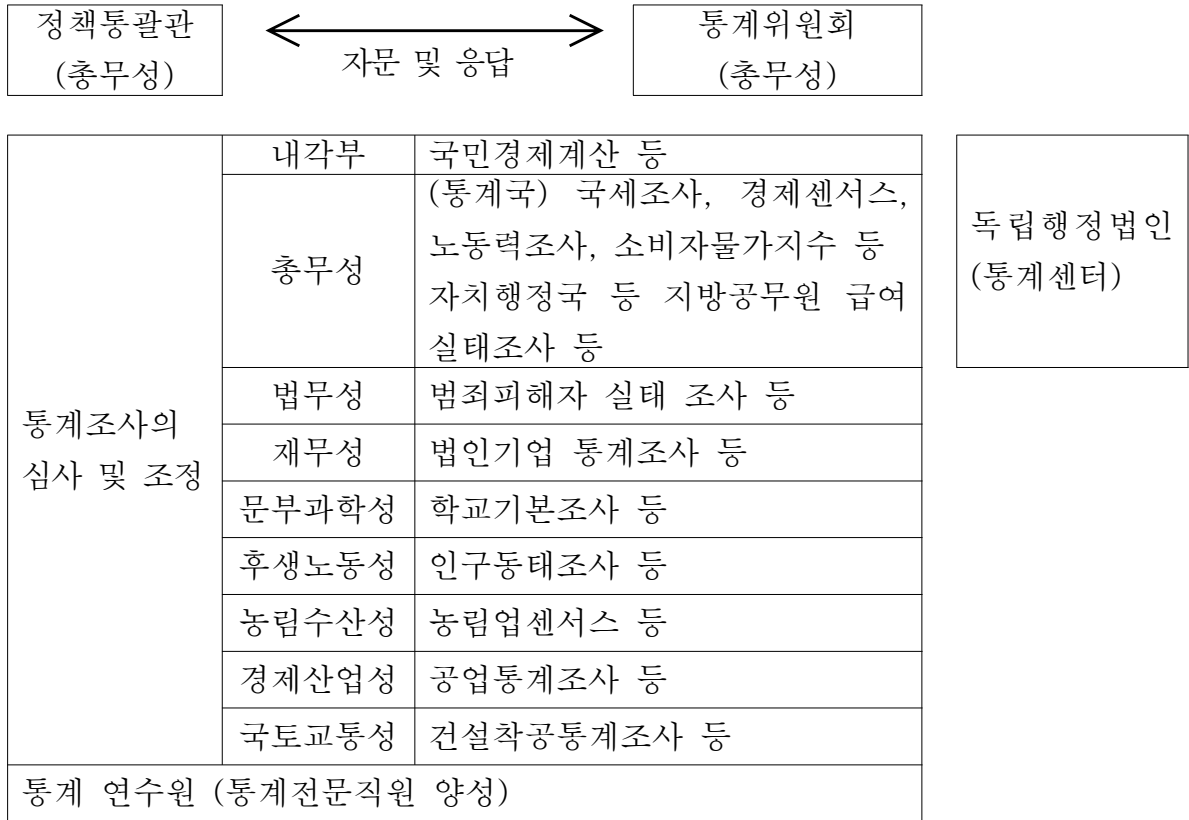
### ① 총무성 통계국

- 설 립 : 1871년
- 성 격 : 정부기관인 총무성 소속 부서
- 기 능 : 일본 내 통계교육, 각종 조사, 연구 등에 대한 업무를 수행하는 정부기관
- 면담자 : Makita

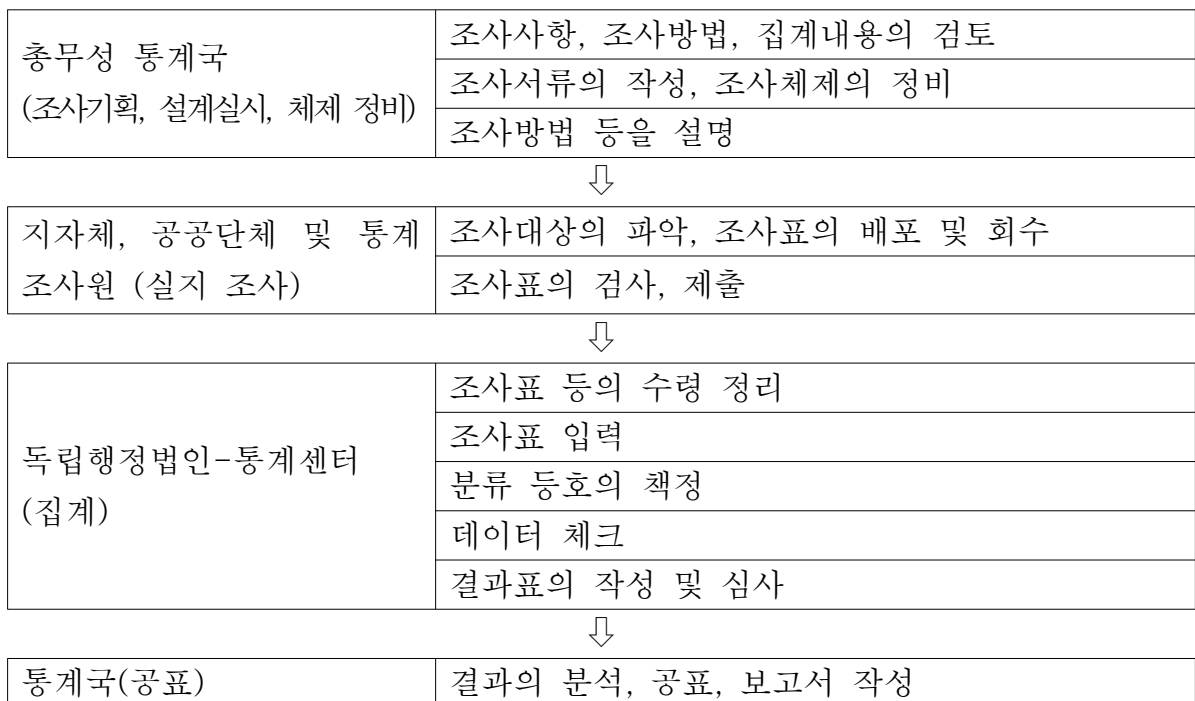
#### < 조직개요 >

- (주요업무) 일본 통계 총괄 기획
- (지방조직) 우리나라와 같이 현장조사업무를 담당하는 지방 사무소는 없으며, 지자체나 지방공공단체에 의뢰 실시
  - 그 외 연수원 등 국가 예산으로 운영되는 소속기관이 있으며 소속 직원의 신분은 공무원
- (조사종류) 크게 기간통계조사와 일반통계조사로 분류
  - (기간통계조사) 조사대상자에게 응답할 의무가 있으며 거부 또는 허위 답변 시 벌칙규정 있음. 대표적으로 국세조사(5년), 노동력 조사(매월), 가계조사(매월) 등이 있음
  - (일반통계조사) 조사대상자에게 응답의무 없음
- (일본 통계행정기구) 일본은 중앙통계기관은 통계국이 중심이 되고, 각 부처에서 소관행정에 필요한 통계조사를 실시하는 분산형의 통계구조임

※ 일본의 통계행정기구 구조



< 전반적 통계조사 업무의 흐름 >





## < 최근 조사업무 동향 >

### ○ 전자조사 확대

- (응답률) 약 36.9%이며 스마트폰의 경우 약 12.7%
- (모바일조사\*) 응답속도가 빠르고 비용이 많이 절감됨. 국세 조사에만 도입하고 있으며 조사 항목 수는 17개(15)임

\* 우리나라의 경우 모바일조사는 전자조사 범위에 포함되지 않음

## < 통계조사 담당인력 구조 >

### ○ 통계조사의 본부격인 통계국에서는 직접 조사를 하지 않고 각 지자체 등을 통하여 통계조사원을 모집하여 조사를 실시

### ○ 통계조사원의 신분은 총무성 또는 지자체의 장으로부터 통계조사 수행을 목적으로 임명되는 공무원임

- (신분) 임명기간(조사기간) 동안에는 일반 공무원과 같으나, 그 업무가 일시적인 것으로서 비상근 공무원에 가까움. 다만 우리나라와 달리 영리사업의 종사 제한은 없음

- (임금수준) 법률과 조례에 근거하여 보수가 지급됨. 국세조사\*의 경우 1회 조사에 5만~7만엔 정도 수준이고 업무수행기간은 약 3개월 가량. 보수 수준은 통계조사의 종류와 조사활동에 종사하는 기간에 비례 \* 연간 약 70만명 동원규모

- (임금지급기준) 임금은 조사원의 숙련도나 경력과 상관이 없이 일정하게 지급되나, 조사업무량과는 비례하여 지급

- (노사쟁의) 통계조사원의 경우 임시적으로 채용되는 신분이므로 단체행동 등 쟁의활동은 허용되지 않고 있음

- (평가시스템) 별도로 마련되어 있지 않음\*

\* 우리나라 통계조사원의 경우 계약기간 종료 후 사후평가제도 실시 중

### < 기타 추가 질의사항 >

○ 조사대상처에서 조사에 불응할 경우 벌칙규정 여부

- 벌금 50만원 부과 등 벌칙규정은 마련되어 있으나 실제로 부과한 사례는 없음

○ 불응률 감소를 위하여 추진하고 있는 제도

- 대상처 반복 방문 및 답례품 지급 등 우리나라와 유사한 편

- 일정횟수 이상 불응 시 조사구에서 제외

○ 소비자물가조사가 사업체조사로 분류되어있는지 여부

- 경제센서스에 모두 포함되어 일괄 조사



## < 총무성 통계전시관 >

- 1871년에 설립된 총무성 소속기관으로서 일본 내 통계교육, 각종 조사, 연구 등에 대한 업무를 수행하고 있음



## ② 요코하마시 정책국

- 성 격 : 지방자치단체 소속 부서
- 기 능 : 요코하마 시 내의 도시경영방향의 기본정책을 입안 및 시행
- 면담자 : 미야시마 과장

## < 통계GIS(지리정보시스템) 운영현황 >

- (목적) 국민생활지도 등 각종 지리정보를 중첩하여 시각화함으로써 사용자 편의성 도모
- (기능) 지도상 지역단위의 통계정보를 열람
  - 예를들어 일정지역(종횡 250m 정방형 구역)에서 양로원 등 사회복지 시설과 연령별 인구현황을 시각화함으로써 지역균형

발전을 위한 정책수립에 지원

- 주로 인구동향에 초점을 맞추고 있고, 사업체 단위의 매출이나 거래 동향에 대해서는 주로 국가통계, 행정정보를 활용하고 있음

○ (운영규모) 전담직원 2명으로 구성

< 기타 질의사항 >

○ 모바일을 이용한 유동인구 파악여부

- 현재 활용하고 있지 못함. 원인은 기술적 문제와 지역사회 주민위주의 서비스 제공을 목적으로 하고 있고, 다른 지역으로 이용가능성 확장에 대해서는 아직 검토 중임

※ 다른 지자체에서는 지리정보시스템 이용이 활성화되어있지 않아 타 지역과 DB공유 등에도 어려움이 있음



### ③ 일본노동조합총연합회

- 설 립 : 1989년 11월
- 성 격 : 산별, 기업별 노조의 총체
- 기 능 : 각종 사회 고용문제, 성과연봉제, 구조조정 등 다방면에 걸쳐 영향력을 행사하고 있으며, 최근은 노조 통합 및 개편에 주력
- 면담자 : 국제국장 SUZUKI KOJI MR

#### < 조직구성현황 >

- 51개 조직의 총체이며 조합원 수는 약 682만명임
  - 일본 총 근로자 5000만명 대비 가입률이 13% 수준이나, 사업장 규모가 작을수록 가입률이 낮음
- (최근 추세) 큰 사업장의 경우에는 비정규직을 조직화하기 위하여 노력하고 있으나, 최근 정규직이 줄어드는 추세이므로 조합비 수입 등 재정규모도 줄고 있음

#### < 일본 공무원의 노동기본권 개요 >

- 단결권(직원단체 설립 및 운영)
  - (정의) 직원단체란 직원이 근무조건을 유지개선을 도모할 것을 목적으로 조직한 단체임(국가공무원법 제108조의2①항, 지방공무원법 제52조 ①항)
  - 민간노동조합과의 차이
    - 민간의 경우 단체교섭에 의하여 근무조건을 결정하나, 공무원의 경우에는 근무조건 법정주의를 취하고 있음
    - 비현업 공무원에 대해서는 단체교섭에 의한 노사 재량범위가

매우 제한적인 편이므로 일반적인 노동조합과는 성격이 다소  
이질적임

- (가입대상) 비현업 일반직 공무원을 대상으로 함

- (결성금지대상) 국가공무원법 상 경찰직원, 해상보안청직원, 교도소 직원, 자위대법에 의한 자위대원, 판사, 방사청 직원 등 특정직 공무원 등

※ 결성금지조항 위배 시 벌칙규정 있음

- (오픈숍제도) 직원단체 결성, 가입 뿐 아니라 결성하지 않거나 가입하지 않을 자유도 인정됨

- 직원단체 등록제도

- (목적) 일정 요건을 갖춘 직원단체에 대해 등록에 대한 편의를 법적으로 보장하여 직원단체의 자주성·민주성 확보에 있음
- (현황) 2006년도 기준 단체수 21,118개, 조직원수 138,415명
- (요건) ①규약에 구성 및 운영에 관한 기본적 사항이 있고, ②규약의 작성 및 변경 등 중요행위에 대해 구성원 과반수의 찬성에 의한다는 내용의 절차가 규정되어 있어야 하고, ③ 현직에 있는 직원들로 구성되어 있어야 함
- (등록의 효과) 등록된 직원단체가 교섭신청을 한 경우 당국이 신청에 응하여야 하며, 법인으로 등록할 수 있음

- 기타 특이사항

- 관리직 공무원도 직원단체를 결성할 수 있으나, 비관리직 공무원과는 별개로 직원단체 결성 및 가입

## ○ 교섭권

- 근무조건 법정주의에 의해 근무조건이 법률이나 조례에 의해 결정되므로 단체협약체결권은 인정되고 있지 않음
- 국가공무원법 상의 교섭은 직원단체와 당국간의 의견의 교환을 의미하며 합의사항은 법적 구속력을 갖지는 않으나 도의적 책임이 발생함
- (교섭대상) 등록된 직원단체가 교섭 신청 시 당국은 교섭에 응할 의무가 있음
- (교섭절차) 담당자 선에서 최초교섭 실시→ 조정 또는 결렬 시 담당자 교섭(인사원의 참사관과 직원단체의 서기) → 직원단체 심의관을 거쳐 인사원 총재가 최종결정
- (조정 등의 절차) 특정독립행정법인의 경우에는 알선, 조정, 중재 등의 절차가 있음
- (교섭사항) 승직, 강직, 면직, 휴직, 선임권 및 징계의 기준, 근로에 관한 안전, 위생 및 재해보상 등이 해당
  - ※ (제외사항) 국가, 지자체의 사무관리 및 운영에 관한 사항으로서 조직, 행정의 기획, 입안 및 집행, 정원, 인사권, 예산편성 등을 들 수 있음
  - ☞ 그럼에도 불구하고 서면협정 또는 합의를 하더라도 단체협약으로서 효력을 가지는 것이 아닐뿐더러 위반이 있더라도 법원에 제소할 수 없다는 견해가 다수설임

## ○ 쟁의권

- 비현업 일반직 국가공무원 및 지방공무원은 쟁의행위가 금지됨 (국가공무원법 제98조②항, 지방공무원법 제37조 ①항)

- (범위) 동맹파업, 태업 등 업무의 정상적 운영을 저해하는 일체의 행위
- (특이사항) 쟁의행위금지규정에 위반하여 쟁의행위 시 단순 참가자에 대해서는 벌칙규정이 없고, 주도적 위치에 있는 자에 대해서만 벌칙규정이 있음

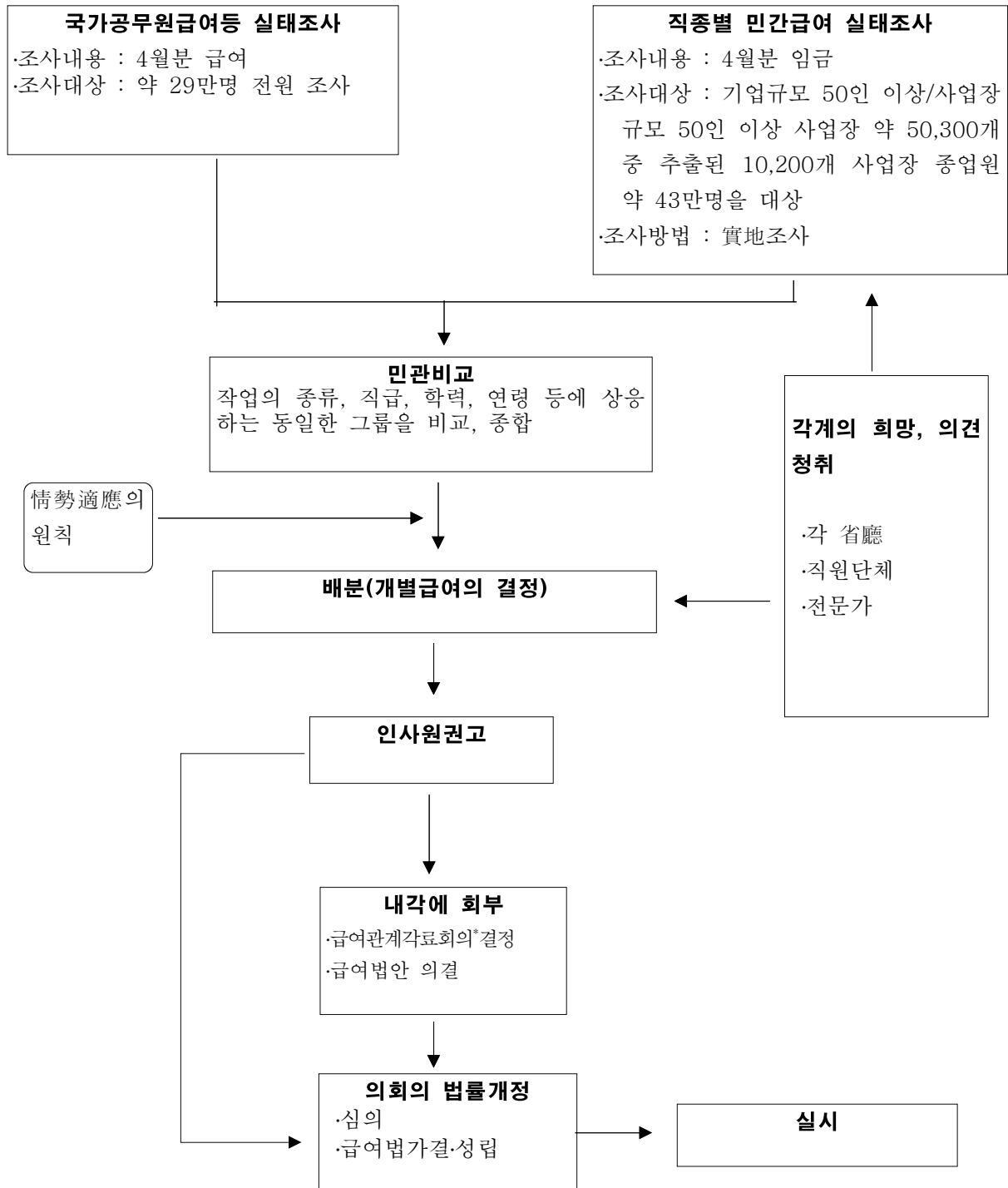
### < 공무원 임금 및 근로조건의 결정 >

- (기본구조) 인사원에서 민간준거\*를 기본으로 급여권고를 실시
  - \* 민간준거 실시이유 : ① 시장원리에 따른 급여결정이 곤란 ② 사회 일반 정세에 맞는 적정급여 확보 필요, ③ 직원 급여가 국민 세금으로 조달
  - 주요 급여결정요소인 직종, 직무단계, 연령 등을 종합 고려
  - 최근은 세계적으로 고용정세가 악화되고 있으므로 실직위험이 낮은 공무원의 급여는 실업률을 고려하여 민간수준보다 낮게 책정해야 한다는 의견도 대두되고 있음
- (대상) 비현업 일반직 국가공무원
- (절차) 매년 인사원에서 국가공무원급여등실태조사 및 직종별 민간급여실태조사를 실시하여 민관비교 및 격차를 시정함
  - 급여가 5% 이상 증감할 필요가 인정되는 때에는 보고와 함께 국회 및 내각에 권고를 해야함(인사원 권고)
  - 인사원 권고를 바탕으로 내각에서 의결하고 법률 개정안 심의를 통해 실시



# ○ 급여결정흐름도

## 인사원의 급여결정 흐름도



## < 기타 일반 노사관계 추가질의사항 >

- 최근 노사간 갈등 및 해결사례
  - 대부분 분쟁은 산별 노조에서 모두 해결하고 있고 대상은 주로 임금수준 등 근로조건임
  - 단체협상 결렬 시 파업까지 가는 경우는 극히 적은데, 노사간 상호 분쟁보다 실리를 위한 합의를 지향하기 때문임
- 노조 요구사항 관철을 위한 노력
  - 일본노동조합총연합회와 전국경제연합회의 협의체가 구성되어 정부에 요구안 제시 또는 언론사 활용을 통하여 요구사항 관철
- 노사 공동 운영기구
  - 노사가 공동으로 투자하는 공제회 성격의 기구가 있음
  - 건강보험 가입, 국가에서 운영하는 연금 이외의 연금을 별도로 운영하고 있음
- 법인별 노조에 전임제도 도입 여부
  - 회사가 근로시간면제 근로자에게 급여를 주는 것은 ILO규약에 위반되므로 회사에서 먼저 집행하고 조합에서 회사에 지급 받은 급여를 돌려주는 형태를 취하기도 함
  - 주로 조합비(소득의 2% 수준)로 급여를 지급하고 있음
  - 대부분 500명 이상 사업장에서 1명 수준의 전임 노조원 또는 일부근로시간 면제자 형태를 띠기도 함

○ 전국 조합원 수의 추계 방식

- 후생성에서는 전국 조합원 수를 2~3월에 조사하여 발표함.  
그리고 차이가 다소 있는 경우에는 후생성과 일본노동조합  
총연합회에서 협의하여 4월에 발표인원을 조정·발표함



## IV

## 시사점 및 정책 제언

### □ 노사관계에 있어서 사용자 확립 및 신뢰 구축

- 일본 공무원 노사관계에 있어서는 인사원과 같은 노사 입장에 서지 않는 제3의 기관이 인사행정 관련 업무를 광범위하게 담당하고 있음
  - 이런 상황에서는 노사관계에 있어서 사용자의 정체성 확립이 쉽지 않아 실질적인 노사관계 확립이 어려움
  - 노사관계 개선 뿐 아니라 행정조직 전체의 능률 향상을 위해서는 사용자로서 인사행정의 충분한 권한과 책임을 가져야 할 것으로 판단됨
- 우리나라의 경우에도 노사 간 신뢰 구축을 위해서는 권한과 책임을 명확하게 확립하고 사용자의 책임성을 명확히 해야 한다는 점에도 중점을 두어야 할 것임

### □ 책임을 다하는 노사관계 구축

- 최근 일본에서는 일부 부처에서 노사가 결탁하여 비능률적인 업무를 용인하거나, 비상식적인 직원 복지확대 등 부적절한 노사관행이 나타나 국민의 지탄을 받은 바 있음
  - 이는 노사교섭 시 상호간의 입장과 역할을 충분히 인식하지 못하고 책임 있는 관계 구축 노력이 부족했기 때문임

- 우리나라도 장기적으로 건강한 노사관계 지향을 위해서는 일본사례 등 선진노사관계 정립의 해외사례를 면밀히 분석해야 함
  - 일회성이 아닌 장기적인 관점에서 상호 신뢰형성과 대국민 투명성 제고를 바탕으로 노사문화 조성이 절실함
  - 또한 상호 협약 및 약속을 충실히 이행하는 태도와 열린 자세가 전제되어야 함

## □ 결과 활용

- 우리나라 통계조사원 처우개선 참고자료로 일본 통계조사원 현황 활용
- 노사합동 워크숍 등을 통하여 외국의 노사관계 활동사례 전파 및 공유