



PHI Issue Paper 2017-04

시민건강이슈 2017-04



트럼프에 대한 미국 공무원들의 저항은 어떻게 가능했나?

모두가 건강한 사회를 만들어가는

시민건강증진연구소

People's Health Institute

PHI Issue Paper 2017-04

시민건강 이슈 2017-04

트럼프에 대한 미국 공무원들의 저항은 어떻게 가능했나?

출판일 || 2017년 4월 12일

필자 || 찰스 레벤스타인 매사추세츠 주립대학 로웰 캠퍼스
보건환경 대학원 석좌교수

번역/편집		이 주 연	시민건강증진연구소 상임연구원
		김 명 희	시민건강증진연구소 상임연구원

퍼낸 곳 Ⅵ (사) 시민건강증진연구소
 서울시 동작구 사당로 13길 36, 2층
 전화: 02-535-1848 팩스: 02 581-0339
 누리집: www.health.re.kr
 전자우편: phikorea@gmail.com



차 례

들어가며	1
§ 개요	3
§ 몇 가지 통계들	7
§ 공무원제도 개혁	7
§ 공공부문의 노동조합	9
§ 능력주의(Meritocracy)	9
§ 요약	10

<그림 차례>

그림 1 노동부 직원들의 노동부 장관 지명 철회 서명에 대한 언론보도	4
그림 2 미국공중보건학회 홈페이지의 기후변화 관련 페이지	5
그림 3 NASA 트럼프 저항팀 (Rogue NASA) 트위터 계정	5





들어가며

지난 3월 10일 헌법재판소가 탄핵을 인용하면서 ‘박근혜-최순실 게이트’의 한 장이 마무리되었다. 촛불시민의 힘이 우리 사회를 한 뼘 성장시킨 것은 분명하지만, 지난 4년 간 국정농단을 가능하게 했던 비정상적 구조에 대한 반성과 성찰은 충분치 않아 보인다. 특히 문화체육관광부, 보건복지부, 외교부 등의 행정부처와 청와대의 공무원, 검찰이 부도덕한 정권에 부역하고 범죄행위를 묵인했던 것에 대한 철저한 평가와 반성적 성찰이 절실하다. 대통령이 바뀌어도 이들은 그대로 남아 있기 때문이다. 우리는 지난 서리풀 논평에서도 ‘도구적 합리성에 매몰’되어 있는 정부 관료들에 대해 비판적 목소리를 낸 바 있다.¹⁾ 우리 사회에는 한 명의 뛰어난 지도자보다 ‘영혼 있는’ 공무원들과 주권자로서 언제든지 목소리를 내며 거리로 나설 수 있는 시민들이 더 중요하다는 것을 촛불은 알려주었다.

한국이 국정농단 사태로 시끄러웠던 만큼이나 미국에서도 대통령의 행적과 정책을 둘러싼 소란이 그치지 않고 있다. 무슬림 입국을 금지하는 인종차별정책에서부터 최저임금 인상 반대론자의 노동부장관 지명, 지구온난화 같은 과학적 사실들에 대한 부인까지, 매 행보마다 많은 미국인과 전 세계인들의 분노를 사고 있다. 여기에서 한 가지 우리의 눈길을 끈 것은, 미국 공무원들의 대응이다. 무슬림 입국을 금지하는 행정명령에 대해서 법무장관 대행이 반기를 들어 해고되기도 했으며,²⁾ 지구온난화가 날조된 거짓말이라는 트럼프의 주장에 맞서 국립공원 직원들이 이를 반박하는 트윗을 연속으로 게재하기도 했다.³⁾ 이러한 공개적 저항은 한국 사회에서 상상조차 하기 어렵다. 실제로 ‘박근혜 - 최순실 게이트’에서 드러난 것처럼, 대통령의 뜻을 거스르고 원칙대로 업무를 시행했던 문화체육부와 청와대의 일부 공무원들은 해고와 좌천이라는 정치적 보복을 경험했다. 정도의 차이는 있지만, 어느 나라든 공무원이 집권 정부나 최고 권력자의 견해에 반대해 공개적 행동을 취하기란 쉽지 않다. 이런 면에서, 미국의 사례는 검토해볼 만한 가치가 있다. 공무원들의 저항을 가능하게 한 역사적 맥락과 이러한 움직임이 가진 한계들을 살펴보는 것은 우리에게 어떤 대안들이 가능한지를 고민하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 이번 이슈페이퍼를 통해 활발한 후속 논의와 토론이 이어지길 기대한다.

1) 2016.11.21. 서리풀 논평 ‘[지금 장관과 비서관들이 해야 할 일](#)’

2) 2017.01.31. 중앙일보 ‘[트럼프, 반이민 행정명령 거부한 법무장관대행에 "너 해고야"](#)’

3) 2017.01.26. 뉴시스 ‘[미 국립공원직원들, 트럼프반대 트위터운동 확대 ..기후변화 공식 삭제 이후](#)’



이번 이슈페이퍼는 미국 매사추세츠 주립대학 로웰 캠퍼스 (UMass Lowell) 보건환경 대학원의 찰스 레벤스타인 석좌교수가 집필했다. 그는 실천적 성격의 노동안전보건 분야 학술지인 <New Solutions>의 편집장을 오랫동안 맡아왔으며, 국내에도 번역된 『노동자건강의 정치경제학』(한울 2008)의 저자이다. 그는 코넬 대학에서 노사관계학을 공부했으며, 이후 하버드 보건대학원에서 직업보건학 석사, 매사추세츠 공과대학에서 경제학 박사를 취득했다. 평생 마르크스주의 관점에서 노동, 노동자 건강의 정치경제 문제를 다루어왔으며, 세 권의 시집을 펴낸 시인이기도 하다.



§ 개요

“나는 연방정부 환경보호청에서 일한다. 그리고 환경보호청의 상황은 당신이 알고 있는 것처럼 좋지 않다: 청 전체에 제동이 걸렸다. 웹사이트와 페이스북, 트위터 등 당신이 이름 댈 수 있는 모든 것이 멈췄고 업데이트를 할 수도 없다. 모든 보고서와 조사 결과, 허가와 연구들이 중단되었고 외부에 공개되지 않을 것이다. 외부 단체들과의 어떠한 발표나 회의도 계획된 바 없다.

우리에게 연락해온 모든 언론들은 공보실로 연결될 것인데, 공보실 역시 어떠한 대답도 내놓지 않을 것이다.

슈퍼펀드 지역(Superfund sites)⁴⁾ 관련 연구뿐만 아니라 학위논문을 작성하는 대학원 학생들에 이르기까지 모든 연구비와 계약들이 동결되었다.

우리는 이러한 현상이 일시적인 것이고 곧 공익을 위해 일할 수 있으리라 희망하면서 지금도 우리의 일을 하고 있고 보고서를 작성하고 있으며 살충제의 발암 효과에 대한 연구를 진행하고 있다. 그러나 환경보호청의 많은 직원들은 이념적 이유로 숙청당할지도 모른다고 우려하고 있고, 만약 당신이 연방정부 자료를 사용한다면 지금 당장 그 자료들을 수집해놓으라고 조언하고 싶다. 우리는 환경보호청 웹사이트가 새로운 행정부의 정책을 반영하기 위해 재정비되고 있다는 말을 들었다.

이 내용을 자유롭게 복사하고 공유해도 된다. 여러분 모두는 정부에 세금을 냈고, 지금 어떤 일이 발생하고 있는지를 알아야만 한다. 나는 동료 시민으로서 이 글을 올리는 것이고, 어떤 종류의 공식적인 견해와도 무관함을 밝혀둔다.” (환경보호청 직원의 허가를 받고 공유함, 2017/3/14)

미국에서는 트럼프 행정부 출범 직후부터 거리뿐 아니라 행정부 안에서도 새 정부에 대한 저항이 분출되었다. 미 국무부 외교정책위원회의 많은 직원들이 트럼프 정책들에 반대하는 성명서에 서명했다고 전해진다. 트럼프가 노동부 장관에 패스트푸드 회사의 억만장자 대표⁵⁾를 지명하자 노동부 직원들은 비공식 인터넷 네트워크를 만들어 저항했고, (그들만의 힘은 아니었지만) 결국 지명이 철회되었다 (그림 1).

4) 슈퍼펀드 지역은 미국 환경보호청이 지정한 유해물질 오염지역이다. 환경보호청은 건강 또는 환경에 유해한 영향을 미친다고 판단된 슈퍼펀드 지역을 정화하고, 지역적/국가적 중대한 환경적 위험에 대처하고 있다 (출처: <https://www.epa.gov/superfund>)

5) 앤드류 푸즈터는 '하디스'와 '칼스버그 주니어'의 모기업인 'CKE 레스토랑'의 최고경영자 출신으로, 최저임금인상과 초과근무수당 적용 확대에 강하게 반대해왔다 (출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Andrew_Puzder)



Morning Shift

Your daily speed read on employment and immigration policy

Get the Morning Shift Newsletter

By signing up you agree to receive email newsletters or alerts from POLITICO. You can unsubscribe at any time.

Sign Up

DOL employees circulate letter opposing Puzder

By TED HESSON | 02/02/17 10:00 AM EST

With help from Marianne LeVine, Mel Leonor, and Timothy Noah

DOL CIRCULATES LETTER OPPOSING PUZDER: Current and former DOL employees are using their private email accounts to circulate [a letter](#) that urges the Senate HELP Committee to vote no on Andrew Puzder's nomination for Labor secretary. "None of us has joined a letter like this one before," the document said. "We feel compelled to do so now because of our serious concerns as to whether Mr. Puzder would be able or willing to serve as a conscientious steward of the statutes that the department is charged with enforcing and the precious rights that the department is responsible for protecting." According to a source, the letter won't be sent unless 200 current employees sign on.

The letter flags allegations, since retracted, that Puzder physically abused his former wife, Lisa Fierstein, citing POLITICO's recent [report](#) that Fierstein went on "Oprah" to discuss her abuse allegations. The letter also criticizes various comments Puzder has made about women, and cites [raunchy Carl's Jr. advertisements](#) featuring scantily clad women mimicking sexual excitement while they eat hamburgers. Puzder is chairman of CKE Restaurants, which owns Hardee's and Carl's Jr., and he has defended the ads.

ABOUT THE AUTHOR

[About The Author](#) Ted Hesson is an Employment & Immigration reporter with POLITICO Pro.

MOST READ

- 1 'People Just Flat-Out Lie'
- 2 How Merrick Garland could torment Trump
- 3 White House on edge as 100-day judgment nears
- 4 Trump's Secret Weapon Against Obama's Legacy
- 5 How Alabama's 'Luv Guv' Broke New Ground in a Scandal-Plagued State
- 6 Trump makes nice with Koch

그림 1 노동부 직원들의 노동부 장관 지명 철회 서명에 대한 언론보도
(2017.02.12. Politico <https://is.gd/0ZAcDs>)

한편 트럼프가 연방정부 환경보호청장으로 지명한 스콧 프루이트는 환경보호청을 해체하는 데 앞장서온 사람이었는데, 상원의 인준을 받아 환경보호청장으로 임명되었다. 환경보호청 직원들은 프루이트 임명에 대해 강력하게 반발했고, 트럼프 지시로 폐기에 직면한 기후변화 관련 자료들을 보호하기 위한 조치를 취하고 있다고 한다. 국립공원 직원들은 트위터 활동을 통해 지시에 항거했지만, 해당 트위터 게시물은 새로운 지도부에 의해 삭제되었다. 환경청, 국립공원, 항공우주국의 과학자들 또한 소셜미디어를 이용하여 저항의 메시지를 표출하고 있으며, 트럼프 행정부가 기후변화 관련 자료들을 파기할 것이란 우려에서 “게릴라 아카이빙”을 통해 자료들을 보호하고 있다 (그림 2와 그림 3).

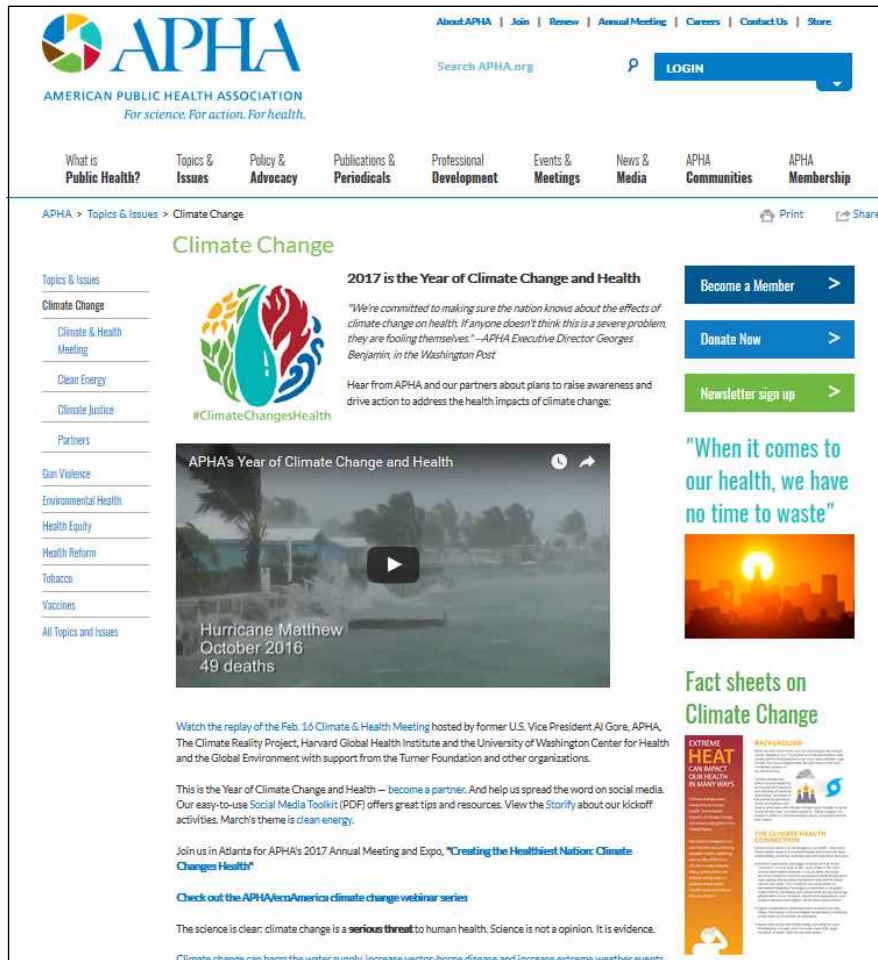


그림 2 미국공중보건학회 홈페이지의 기후변화 관련 페이지
(기후변화 관련 자료 삭제에 대비하여 해당 자료를 학회 홈페이지에 게시함.
오른쪽 하단 'Fact sheets on climate change' <https://is.gd/w6BAte>)



그림 3. NASA 트럼프 저항팀 (Rogue NASA) 트위터 계정
(출처: Rogue NASA/twitter@roguenasa)



지난 50년 간 연방정부 직원들이 새롭게 출범한 정부에 이토록 거침없이 저항하는 것은 전례 없던 일이다. 다른 많은 국가들에서도 공무원들이 민주적으로 선출된 정부에 이처럼 노골적으로 저항했다는 이야기는 들어보지 못했다. 이러한 현상을 어떻게 설명할 수 있을까? 공무원들은 지위의 고하를 막론하고 정치적 반대를 표명하는 데 상당한 장벽을 느끼기 마련이다. 미국 공공부문의 복잡한 구조가 익숙하지 않은 독자라면, 이러한 현상을 검토해볼 충분한 가치가 있다.

다섯 가지 논점은 다음과 같다:

- ① 부르주아 민주주의 - 즉, 비권위주의적 자본주의는 시민들이 정부를 합법적인 것으로 인식하도록 한다. 시민들이 부, 소득, 권력의 뿌리 깊은 불평등을 받아들이려면, 그들이 국가기구를 민주적으로 도래한 것, 따라서 공정하고 중립적이며 보호적인 것으로 인식해야만 한다.
- ② 과학과 관료주의는 (그리고 과학자들과 관료들은) ‘상대적 자율성’을 가져야 한다. 즉, 그들은 단순히 지배계급의 이익을 수호하는 것으로 보여서는 안 된다. 이러한 관료주의 구조의 구성원들은 관료제가 능력주의 원칙들(meritocratic principles)에 따라 세워졌다고 믿고, 공무원들은 스스로가 전문가적 기준을 준수하고 공익을 수호한다고 믿는다. 그들은 반드시 적절한 자격을 갖춰야 하고 필수 시험을 통과해야만 한다.
- ③ 많은 사람들이 정부에 의해 고용되고, 그들은 민주주의 제도에 정치적 비증을 둔다. 그리고 그들은 전문가적 역할뿐만 아니라 그들의 일자리를 지키는 데 이해관계를 갖는다.
- ④ 트럼프 행정부가 미국의 민주주의를 해치려는 것에 대한 우려가 크다.
- ⑤ 마지막으로, ‘기후변화라는 유령’이 과학과 자본 간의 투쟁을 긴급한 것으로 만들었다.



§ 몇 가지 통계들

미국 연방정부 인사국에서 공개한 가장 최근의 통계는 2014년 수치이다. 행정부는 2014년에 2,663,000명의 직원을 고용했고, 1,459,999명이 군에 근무 중이며, 사법부와 입법부에 고용된 직원은 63,000명으로 집계되었다. 합산하자면, 미국 연방정부는 2014년에 총 4,185,000명을 고용하고 있는 셈이다. 주 정부와 지방 정부는 그 보다 훨씬 많은 수의 직원을 고용하고 있다. 미국의 50개 주에서는 주 정부가 소유한 병원과 학교를 제외하고도 2015년에 220만 명을 고용했다. 또한 지방정부들은 지방정부 소유 병원과 학교를 제외하고 530만 명이 넘는 직원을 고용했다. 지방정부에서 고용한 교육 공무원은 800만 명이 넘으며, 여기에 더해 주정부가 고용한 이들이 200만 명이다.⁶⁾

이처럼 많은 공무원 숫자는 미국 건국 이후 200년이 넘는 기간 동안 누적되어왔다. 미국 공무원의 규모는 전쟁 참여와 유사-복지국가로의 발전에 따라 증가했다고 할 수 있다. 그러나 초기 대영제국의 13개 식민지에서 현재 대륙의 초강대국으로 성장을 살펴보면, 정실주의(political favoritism and patronage)의 가능성이 있었고 가장 초창기부터 ‘엽관제 (spoils system)’가 발달할 조짐이 있었다.⁷⁾

§ 공무원제도 개혁

미국의 제 3대 대통령을 지낸 토마스 제퍼슨(Thomas Jefferson)은 일찍이 1801년에 경쟁 정당인 연방당 지명자가 행정부와 군대를 지배하고 정치적 잣대로 관리를 임명한다는 점을 우려했다. 미국 제 7대 대통령 앤드루 잭슨(Andrew Jackson)은 1829-30년에 공무원들을 그의 지지자들로 공식 교

6) 하지만 주 정부와 연방정부의 (작업장) 안전보건감독관 수는 총 2,200명밖에 되지 않는다. 미국 환경보호청은 2016년 현재 15,376명의 상근직 공무원을 고용하고 있으며, 연방정부의 대표적 공중보건기관인 질병관리본부에서는 2008년 6,000명의 계약직과 840명의 군 간부 등을 포함하여 총 15,000명을 고용하였다.

7) “엽관주의(獵官主義, spoils system) 또는 정실주의(情實主義, patronage system)는 인사권자와의 정치적인 관계나 개인적인 관계를 기준으로 공무원을 임용하는 인사행정제도이다. 일반적으로 엽관주의와 정실주의는 실적주의에 반(反)하는 의미를 지닌 개념으로 혼용되고 있다. 그러나 이들을 엄격하게 구분할 경우, 엽관주의는 정치적 신조나 정당 관계를 임용기준으로 하는 인사제도로 정의되는 데 비해, 정실주의는 인사권자와의 개인적인 신임이나 친소(親疏) 관계를 기준으로 하는 인사제도로 정의된다. 인사권자와의 개인적인 관계를 규정하는 귀속적 요인들로는 주로 혈연, 학연, 지연 등이 지적되고 있으며, 군(軍)과 같은 특수집단에서의 멤버십(membership)도 거론되고 있다. 엽관주의는 민주정치의 발달에 따라 선거를 통하여 집권한 정당과 정당지도자에게 관료의 임면(任免)에 대한 재량권을 부여함으로써, 정치지도자의 국정지도력(executive leadership)을 강화하고 관료기구와 국민과의 동질성을 확보하기 위한 수단으로 발전하였다.”(출처: 행정학전자사전, 한국행정학회) (<https://goo.gl/PfZ1as>)



체했다. 이때부터 선거를 통해 집권한 자들이 자신의 지지자를 관료로 임명하고 친구들과 옹호세력에게 관료직을 주는 ‘엽관제’가 발달하기 시작하였다. 제 18대 대통령 윌리시스 심프슨 그랜트(Ulysses S. Grant)의 재임기간 동안 발생한 스캔들은 ‘엽관제’의 위기를 야기했다. “...해군, 법무부, 전쟁부, 재무부, 내무부, 국무부, 체신부를 포함하는 일곱 개의 연방정부 부처에서 스캔들이 발생했다. ... 40명이 넘는 가족 구성원들이 정부 관직 임명과 고용에서 특혜를 받는 등, 정실인사(nepotism)가 만연해있다.” 민주당과 공화당, 양당 모두에서 개혁가들이 행정부를 공격했고, 변화를 요구했다. 그러나 다른 견해도 있음을 주목해야 한다. “어떤 역사가들은 그랜트의 비리 혐의가 개혁가들에 의해 과장되었다고 믿는다. 그는 공무원제도 개혁을 시작한 최초의 대통령이고 그랜트 내각의 여러 각료들은 이전 정부들에서 발생했던 권한 남용을 끝장낼 확고한 진전을 이루었다는 점에서 그렇다.” (위키피디아)

1883년 펜들턴 법(The Pendleton Acts)이 제정되면서 미국 공무원 위원회(Civil Service Commission)가 조직되었고, 시간이 흐르면서 엽관제의 시대는 끝이 났다. 대부분의 연방정부 공무원들은 능력주의에 기반하여 임용되었다. 새로운 법안은 19세기 말에 정당 채용의 중요한 요소였던 의무 선거 기부금을 금지했고, 연방정부 고용에서 임용시험을 요구했다. 1896년 무렵이 되면 대부분의 연방정부 일자리는 공무에 의해 규제되었다. 한편 몇몇 역사가들은 이러한 개혁이 의도치 않게 기업의 정치자금 기부의 위상을 높였다고 주장한다. 왜냐하면 일자리 지원자들은 더 이상 돈으로 정치적 지도자들의 환심을 살 필요가 없어졌기 때문이다.

그러나 펜들턴 법은 연방정부 고용에만 적용되었다. 주 정부와 지방정부 수준의 정치 조직과 공무원제도 개혁이 실행될 때까지 ‘윤리적 퇴보(ethical degeneration)’는 지속되었고, 이후 이들 하부 행정 단위에서의 개혁으로 이어졌다. 연방정부는 행정부에서 이해상충을 규제하는 새로운 법들을 제정했고, 1989년에는 이러한 법규들이 입법부와 사법부로 확대 적용되었다.

‘법’을 운영하는 전문가의 법의 특정 형식과 특성, 법 자체의 독립적인 역사와 진화의 내적 논리 속에서 그들에게 깊이 배어 있는 오래된 전통을 믿는 경향이 있다. 그들의 근본적인 개인적 전문가적 이해는 형평성과 보편성이라는 기준에 근거한 논리적 규범으로 적용되는 법, 그리고 객관적인 법칙의 집합체로서의 법이라는 분명한 중립적 입장을 유지하는 것이다. ... 이러한 관료적 법적 준과학적 공무원 집단의 중요성을 과소평가해서는 안 된다.(출처: 노동자건강의 정치경제학)



§ 공공부문의 노동조합

미국에는 20개 이상의 공무원 노동조합이 존재하고, 그 중 미국교육협회(National Education Association)의 규모가 가장 크다. 그러나 트럼프 행정부에 대한 연방정부 공무원들의 저항에 관한 논의에서 공무원 노동조합과의 관련성은 찾기 힘들다. 미국교육협회를 제외한 대다수의 노동조합은 일차적으로 주정부와 지방정부 공무원에 초점을 두고 있다. ‘미국공무원연합’은 연방정부 단위에서는 가장 중요한 조직인데, ‘현장’ 수준에서 허용되는 활동의 범위가 상당히 제한되어 있다. 우편 공무원들의 다양한 노동조합은 우리가 “단체 교섭”이라고 생각하는 것에 그나마 근접한 활동들을 하는데, 이러한 조합들은 우리가 관찰한 저항 운동과는 관련이 없다. 어떠한 경우에도 노동조합은 대부분 로비활동, 후보자에게 영향 주기, 연방예산에서의 변화를 촉구하는 등의 노력에 집중하고 있다.

§ 능력주의(Meritocracy)

“능력주의”는 성공이 계급, 인종 또는 젠더와 같은 사회적 요인이 아닌 한 개인의 능력과 노력에 토대를 두고 있다는 개념이다. 이에 따르면 성공은 노력과 기량에서 비롯되며, 실패는 그것이 부족했기 때문이다. 성공에 대한 이러한 개념은 미국에서 능력주의 가치가 “지배적 이데올로기”라고 여겨질 만큼, 공정함이 내포된 긍정적 의미로 받아들여지고 있다 (비판적 심리학 백과사전, pp 1171-1173; Simon Goodman의 “능력주의” 개념 인용).

능력주의는 이상적인 개념이고 완전하게 실현되지 어렵지만 - 미국에서 끊임없이 발생하는 인종과 젠더 이슈들에 주목하라 - 여전히 많은 과학자들과 공직자들에게 능력주의는 자기인식의 중요한 측면으로 남아있다. 그것을 위반하는 것은 연방정부 과학자들이 스스로 가지고 있는 이미지뿐만 아니라 국가의 정당성을 위협하는 것이다.



§ 요약

요약하자면, 미국에서 개인주의와 능력주의 전통은 기후 위기라는 이슈의 긴급성과 결합하여 공무원들이 - 특히 과학/규제기관의 공무원들이 - 그들이 비민주적이고 비과학적이라고 생각하는 행정부에 대해 저항하도록 만들었다. 트럼프의 노골적인 ‘카우보이 자본주의’는 국가의 정당성을 해치면서 연방정부를 “지배계급을 위한 집행위원회”로 변질시키려고 위협했다.

시민건강이슈는...

시민건강증진연구소의 상근연구원 뿐 아니라

회원/비회원도 필자로 참여할 수 있습니다.

제기하고 싶은 주장, 함께 대안을 모색하고 싶은 문제가 있으면,
논점을 정리하여 제안해 주시기 바랍니다.

사단법인 시민건강증진연구소

§ 주소 : 서울시 동작구 사당로 13길 36, 2층

§ 전화 : 02-535-1848 § Fax : 02-581-0339

§ 누리집: <http://health.re.kr> § 전자우편: phikorea@gmail.com

§ 후원계좌 : 하나은행 199-910004-60804 (사)시민건강증진연구소

