

지방자치단체 노사관계 형성실태

노진귀

목 차

요 약	i
I. 연구목적과 대상 및 방법	1
II. 지방자치단체 노사관계의 법제도적·정책적 제약	4
1. 공무원단체법	4
2. 중앙정부와 지방정부간 관계	10
3. 정부의 공무원 정책	17
III. 지방자치단체 협의·교섭구조 형성실태	24
1. 당사자 형성실태	24
2. 협의·교섭의 실태	33
IV. 사례분석	49
1. A시청	49
2. B구청	55
3. C시청	59
4. D시청	65
5. 비교분석	68
V. 결 론	83

표 목 차

<표 II- 1> 공무원직장협의제와 노사협의제의 비교	6
<표 II- 2> 공무원노조법과 노동조합 및 노동관계조정법의 비교	9
<표 II- 3> 지방자치단체 재정자립도 현황	4
<표 II- 4> 중앙정부-지방정부간 업무분담 현황	15
<표 II- 5> 지방분권과 지방정부 개혁의 목표(이념)와 수단 (전략)	18
<표 III- 1> 자자체 직장협의회 조직률 추이	2
<표 III- 2> 정부수준별 직협조직률 및 회원구성비	2
<표 III- 3> 복무조례 노조의견 반영현황(2004년 7월 21일 현재)	23
<표 III- 4> 합의서 특성별 분포	3
<표 III- 5> 협의이슈 분포	3
<표 III- 6> 승진소요연수	9
<표 IV- 1> 교섭이슈 및 수용여부	3
<표 IV- 2> 교섭사항의 수용여부별 분포	4
<표 IV- 3> 협의안건수 및 수용여부	5
<표 IV- 4> 협의사항의 수용여부별 분포	8
<표 IV- 5> 합의사항의 분포	6
<표 IV- 6> 협의안건수 및 수용여부	6
<표 IV- 7> 협의·교섭사항의 수용여부별 분포	68
<표 IV- 8> 노조현황 비교	7
<표 IV- 9> 노사관계 비교	7
<표 IV-10> 협의·교섭관련 사항 비교	73
<표 IV-11> 협의·교섭결과 비교	74

<표 IV-12> 항목별 수용여부 분포	5
<표 IV-13> 합의시행 여부	7
<표 IV-14> 사례별 합의시행 분포	9
<표 IV-15> 중요도 판단	8
<표 IV-16> 안건의 중요도별 시행률, 교섭률, 합의율	8

요약

공무원의 이익대표기구의 하나로 직장협의회제도가 도입된지 8년차에 있고 노동조합제도가 도입된지 1년차에 있다. 직장협의회 조직률은 이미 80%대에 들어섰으며 그 중 상당수는 법외노조 형태로 전환되거나 법외노조와 복합된 실체로 병존하고 있다. 그러나 노조의 법적 인정에도 불구하고 공무원노동기본권 및 해직자 문제를 둘러싼 갈등으로 법내노조 설립률은 낮은 상태에 있다. 통상 공무원의 집단주의적 결속은 입법과 사용자의 중립적 태도에 힘입은 바 크지만 한국에서는 정부의 노조기피 성향이 공무원의 집단주의적 응집력 강화에 중요하게 기여하기도 했다.

그간 공무원노조 운동을 주도해 온 것은 사실상 지자체노조 운동 진영이다. 지자체는 자치입법권이나 자치조직권, 자치재정권 모두에 있어 취약한 상태이나 그럼에도 기관장이나 지방의회의원의 민선제가 주는 상대적인 정치적 자율공간이 지자체노조 운동발전의 토양이 되기도 했다.

따라서 본 조사연구는 지자체노조 운동의 주도로 형성되어지는 지자체 노사관계를 협의·교섭을 중심으로 살펴본다.

지자체 노사관계를 규정하는 조건은 일차적으로는 공무원 노사관계 일반을 규정하는 제조건과 중앙·지방정부간 관계이다. 공무원 노사관계는 여러 가지 독자의 특징을 가지고 있지만 첫째로는 매우 확일적이고 촘촘한 규칙망으로 규제된다는 점이며, 둘째로 규칙의 형성은 제품시장(서비스 소비자)-특수생산자(행정부-의회)-노동시장(공무원)간의 경제적·정치적 관계에 의해 규정받는 가운데 이루어진다는 점이다. 촘촘하고 확일적인 규칙의 형성은 규칙형성 및 이행수준에 따른 중층적 교섭의 필요성을 낳게 되며, 따라서

직장단위의 노사관계는 주로 미세한 부분의 규칙형성과 상위규칙의 이행과 관계된다. 결국 중층적 교섭구조가 형성되지 않는 한 노동자의 욕구를 원만히 충족시키지 못하여 노사관계의 안정성을 깰 수 있게 될 것이라는 것을 예기케 한다. 그러나 공무원 노사관계는 노사 직접당사자만 관계시키는 것이 아니고 의회와 납세자, 서비스 소비자를 관계시키기 때문에 이들 간의 복잡한 정치적 고려들이 작용하게 된다. 또한 견제와 균형의 원리에 따라 권한을 분점하고 있는 정부 관련부서 모두가 관계하게 되므로 사용자는 다자구성이 이루어지게 된다.

지자체 노사관계는 이상의 규정요인 외에도 중앙정부-지방정부간 관계에 의해 중요하게 규정된다. 중앙정부-지방정부간 관계는 한편으로는 노동조건의 전국적 통일성과 관련되지만, 다른 한편으로는 지방자치단체 수준의 교섭당사자 및 교섭영역과 관련된다. 물론 중앙정부가 노사관계 및 노동조건관련 제규칙을 결정하는 현재에 있어서는 중앙정부와의 교섭영역이 절대적으로 더 크고 중요하다.

본 연구에서는 공무원 노사관계 일반을 규정하는 제조조건과 중앙-지방정부간 관계를 관련 법규정과 정부의 정책들을 통해 살펴보고, 직장협의회 체제하에서의 노사관계를 협약체결이라는 측면에서 살펴본다. 그리고 노동자대표기구 유형별로 4개 직장단위 조직을 선정하여 사례연구를 하였다. 사례조직은 상급단체 소속별로 각각 2개 조직씩을 선정하였고 다시 직장협의회와 노조가 일원화된 곳, 직장협의회와 노조가 별도 실체인 곳, 법외노조만 있는 곳, 법외노조와 법내노조가 복수로 존재하고 있는 곳 등의 유형을 고려하여 선정하였다.

사례조직들은 첫째로 구성원의 대표성이 용인되지 않았던 공직사회에서 공무원직장협의회는 공무원의 직장단위 이익을 보호하고 차별을 해소하는데 기여하며 권위주의 해소와 행정의 투명성을 높이고 노조토대를 구축하는데 의미 있는 역할을 한 것으로 평가된다. 둘째로 정부의 정책이 노사관계에 중대한 영향을 미치고 있고,

셋째로 정부의 노조불인정 정책은 공무원의 결속력 강화와 상급조직간 차별성을 드러내는 역할을 했으며, 넷째로 각 기관간에 조직률 차이가 나타나고 또 촘촘한 규칙망에도 불구하고 기관별 협의교섭결과에 차이가 있는데 통념처럼 공무원의 결속정도와 노사관계가 의미 있는 영향을 미치는 것으로 보인다. 다섯째로 지자체 규모가 노조의 응집력에 영향을 주고 있고, 여섯째로 대체로 협의교섭체제의 제도화 정도가 낮으며, 일곱째로 현재의 지자체별 협의교섭은 지자체간 차이를 초래함과 동시에 차이를 줄이는 메커니즘을 동시에 구비하고 있다. 여덟째로 현재 지자체간에 공통으로 시행되고 있는 것의 일부나 공통으로 시행되지 않는 것의 일부는 부패방지위원회의 권고나 행자부 지침, 법적 제약에 의해 영향받은 바 크고, 여덟째로 지자체간 협의교섭결과의 차이는 상당수 법에 대한 해석차나 교섭기법에 의해 영향받고 있으며, 아홉째로 직협노조가 중요하다고 여기는 항목일수록 합의율이 낮게 나타나 갈등이 잠재되어 갈 가능성이 있다. 열째로 아직 대부분 힘에 호소하는 교섭으로까지 진전되지는 않고 있으며, 열한번째로 법내노조화의 차별성은 아직 충분히 드러나지 않고 있다는 등의 특징들을 보여주고 있다.

이상의 관찰점은 주로 공무원노조가 합법화되기 이전단계의 특징들이다. 지자체 노사관계는 향후 두 가지 조건변화를 맞게 될 것이다. 하나는 법외노조의 법내노조화를 통해 중층적 교섭구조가 작동하는 국면이다. 이 경우 지자체 노사관계는 질적인 전환을 겪게 될 것이다. 또 다른 하나는 신공공관리정책의 강화이다. 2007년부터 전면적으로 도입될 예정인 총액인건비제는 한편으로는 지자체 노사관계의 자치성을 높여 지자체 수준의 교섭영역을 확대시키게 될 것이며, 다른 한편으로는 성과요소의 강화 등으로 기관내 통일성을 약화시키게 될 것이고 고용삭감과 고용불안을 초래할 수 있게 될 것이다. 일방적인 신공공관리정책의 강화는 첫째로 공무원 노사관계를 악화시킬 소지가 크고, 둘째로 중앙차원의 노조개입이 성공

하지 못할 경우 노조운동의 분권화를 촉진시키고 국지적 노사갈등을 향상화시킬 수 있을 것이며, 셋째로 이러한 발전은 갈등에 의한 사회적 비용을 초래하고 노사관계 일반에 대한 정부의 지도력 발휘를 어렵게 할 것이다.

공무원 노사관계가 형성기에 있다는 것은 공무원 노사관계에 지대한 영향을 미치는 중앙정부정책의 방향이 장기적 비전하에 전략적으로 수립되어야 한다는 것을 의미한다. 공무원 노사관계 자체의 발전을 위해서도 그렇지만 민간부문 노사관계에 하나의 모범을 제시한다는 점에서도 그렇다. 영국과 미국에서 형성된 모범적 사용자(model employer)관은 신공공관리적 접근에 의해 와해되었지만 새로운 개념의 모범적 사용자관을 정립할 필요성은 여전히 존재한다. 정부가 일반 노사관계에 대해 발언하려고 하는 한 정부 스스로의 노사관계가 반드시 문제로 대두될 것이기 때문이다.

이런 시각에서 본 연구는 첫째로 공무원 노조주의에 대한 부정적 태도로부터 긍정적 태도로의 정책전환이 필요하고, 둘째로 가입범위를 확대하고 사용자 개념에 해당하는 보직자만 가입제한하는 것이 필요하며, 셋째로 중층적 노사관계 구조를 제도화하려는 청사진을 가지고 다양한 관계의 망을 형성해야 하고, 넷째로 교섭률의 표준화가 필요하며, 다섯째로 단체교섭 문제를 원활히 해결할 방법의 하나로 기관별 노동조건을 정기적으로 조사하여 채택률이 높은 노동조건인 경우 전공무원에게 확대 적용하는 방식을 채택할 필요가 있고, 여섯째로 직장협의회 존치문제를 재검토해야 하며, 일곱째로 국가의 효율증대를 위해서는 신공공관리적 접근보다는 노조참여하에 창의적인 HRM이 개발될 수 있도록 해야 한다는 등 정책제안을 한다.

I. 연구목적과 대상 및 방법

2006년 1월 28일부터 공무원노조법이 시행됨에 따라 공무원 노사관계 형성은 제2단계에 들어서고 있다. 공무원 노사관계가 형성기에 있다는 것은 실천적 입장에서는 정책선택에 따라 저비용으로 고효율의 제도를 형성할 가능성이 주어진다는 점에서 매우 중요하다. 대부분의 산업사회에서처럼 사용자가 노동조합 집단주의를 부정적으로 간주하여 불가피할 경우만 조금씩 인정해 갈 것인지, 아니면 그것을 기정사실화하여 이성적 청사진을 바탕으로 모범적 노사관계를 형성해 갈 것인지에 따라 향후의 공무원 노사관계뿐만 아니라 노사관계 일반이 중요한 영향을 받게 될 것이다.

본 조사연구는 우리나라 지방자치단체 수준의 노사관계 형성실태를 파악코자 한다.

노사관계는 고용관계를 중심으로 하며 고용관계는 규칙의 형성과 집행에 의해 규정된다(Singh, 1976). 단롭의 노사관계 모형에서는 규칙이 노사관계 주체, 컨텍스트(기술, 시장 또는 예산상의 제약), 이데올로기를 변수로 하는 틀로부터 산출되는 것으로 이론화되어 있다. 본 조사연구에서는 교섭관계 형성을 중심으로 주체 및 주체간 관계의 형성과 규칙의 형성의 측면에서 노사관계 실태를 파악하도록 하겠다.

공무원 노사관계는 조직의 지위와 목적, 고용관계 등 제차원에 있어서 민간부문 노사관계와는 환경과 제약요인을 달리한다. 국가도 생산자의 하나로서 소비자(국민)-생산자(국가)-노동자(공무원)의 관계를 가지게 되나 첫째로 매우 독점적인 생산자이고, 둘째로 생산자와 소비자의 관계는 경제적 기준보다는 정치적 기준에 의해 규율되며 따라서 이윤동기가 아닌 정치적 동기가 생산자를 지배하며, 셋째로 사용자와 노동자간의 관계는 특수고용관계성이 주장되기도 하나 노동시장의 영향으로부터 자유롭지 못하다. 이들 제특수성은 시장적 지위가 아닌 정치적 지위의 영향력을 크게 하며 민간부문에 비해 노동기본권을 제약하는 방향으로 작용하

2 지방자치단체 노사관계 형성실태

게 된다. 그리고 교섭구조는 노조, 선출공무원, 이해집단, 납세자 등 각 이해당사자의 정치적 상호작용에 의존하는 다참석자적(multiparticipant) 성격을 갖게 된다(Kearney, 2001: 83). 또한 거대한 관료기구로서의 국가조직은 촘촘한 법의 망에 의해 획일적으로 규율되기 때문에 입법수준의 교섭과 집행수준의 교섭 등 교섭구조의 중층화를 필요로 하게 되며 균형과 견제의 원리를 내재하는 조직원리는 각 부서간에 권한을 분산시킨다. 이러한 특성은 다자의 사용자대표단이 공식·비공식적으로 관계하는 다자교섭(multilateral bargaining)을 불가피하게 한다(Kochan, 1974).

또한 국가는 노사관계와 관련 다중의 동기를 갖는다. 국가는 사용자이며 경제정책의 수행자이고 또 노사관계정책 담당자이다(Yemin, 1993). 이들 동기들은 상호작용을 하며 시기에 따라 각 동기의 비중이 달라지게 된다.

지방정부 수준의 노사관계는 중앙정부와 지방정부간 관계에 의해 추가적으로 규정되게 된다. 중앙정부와 지방정부간 관계는 한편으로는 지방정부의 교섭영역에 영향을 주게 되며, 다른 한편으로는 노동조건의 전국적 통일성 정도에 영향을 주게 된다.

본 연구는 이상과 같은 특수성을 고려하면서 4개 조직을 대상으로 사례분석하였다. 사례조직으로는 상급조직 소속에 따라 전국공무원노조 산하 2개 지부, 공무원노동조합총연맹 소속 2개 노조를 선정하였다. 사례조직 선정에 있어서는 직장협의회와 노조조직의 일원화 여부, 법내법의 노조여부, 복수노조 존재여부도 추가적으로 고려하였다.

그러나 법내노조가 등장한 기간이 얼마되지 않아 아직 단체협약을 체결한 곳이 없고 그 결과 법내노조를 토대로 한 노사관계틀도 형성되어 있지 않다. 따라서 대부분 직장협의회 또는 법외노조가 활동한 기간이 대상으로 되었다는 한계를 내포하고 있다.

사례분석에 들어가기에 앞서 지방자치단체 노사관계 형성에 있어서 중요한 역할을 하고 있는 법제도 및 정책방향, 즉 공무원직장협의회법과 공무원노동조합법, 그리고 지방정부의 공무원 관련 규칙형성 재량에 직접적 영향을 주고 있는 중앙정부의 관련법들을 살펴보고, 향후의 노사관계 형성에 영향을 줄 것으로 기대되는 총액인건비제 등 신공공관리정책에 대

I. 연구목적과 대상 및 방법 3

해서도 개괄하기로 하겠다. 그리고 이러한 조건하에서 그간 전개되어온 지방자치단체 공무원 노사관계 발전을 전체적 시각에서 개괄한 후 사례를 통해서 더 구체적으로 살펴보기로 하겠다. 결론에서는 요약과 함께 공무원 노사관계 발전의 과제를 ‘모범적 노사관계’ 형성이라는 관점에서 제언한다.

II. 지방자치단체 노사관계의 법제도적·정책적 제약

1. 공무원단체법

1999년부터 시행된 공무원직장협의회법은 매우 위계적인 공무원 조직에 있어 불완전하기는 하지만 처음으로 대의기능을 도입했다는 점에서 커다란 의의가 있다. 테일러주의적 조직원리와 신분적 계급구조와 조직문화가 결합된 관료기구는 하의상달의 참여원리를 최대한 배제했고 광범하고 세세한 규칙망의 지배를 고착시켰다. 때문에 공무원의 노동조건도 일방적으로 결정되었고 관련된 각종 위원회도 공무원대표의 참여를 고려하지 않았다. 국가공무원의 경우 중앙인사위원회와 징계위원회, 소청심사위원회를 두어 인사와 징계, 징계 및 불이익처분에 대한 재심요구 등 문제를 처리토록 하고 있고, 고충심사위원회를 두어 고충을 처리토록 하고 있으며, 지방공무원의 경우도 마찬가지로 인사위원회에서 인사와 징계 및 고충을 처리토록 하고, 소청심사위원회에서 징계 및 불이익처분을 재심토록 하고 있으나 어느 경우든 공무원대표의 참여는 인정하지 않고 있다. 외적 환경변화에도 불구하고 첫째로 정부가 공공서비스 공급의 독점자라는 측면에서 경쟁의 압력을 받을 가능성이 거의 없고¹⁾, 둘째로 공무원대표 조직이 없었으며, 셋째로 공무원의 직업상 기대편익총량이 '이직(exit)'을 선택할 정도는 아니어서 그런 조직원리가 계속 견지되어 왔다²⁾. 직장협의회법은 그러한 공직사회에 부분적이거나 대의기능을 부여함으

1) 주민의 이동이 정부의 서비스공급 독점성을 깨고 있다고 지적되기도 하나(Freeman, 1986) 이러한 경우는 지방정부의 자치성이 높은 연방제국가에 적용될 수 있을 것이다.

2) 공무원의 이직률(의원면직자수/공무원 정원)은 2001년 1.3%, 2002년 1.0%, 2003년 0.8%, 2004년 0.7%이다(2005년 행정자치통계연보에 의거 필자가 계산). 이에 비해 노동부 「매월노동통계」에 의한 일반노동자의 이직률은 2001년 2.6%, 2002년 2.5%, 2003년 2.5%, 2004년 2.3%이다.

로써 종업원대표 참여의 가능성을 열게 된 것이다.

가. 공무원직장협의회법의 성격과 특성

공무원직장협의회는 노동진영의 노조인정 요구에 대한 양보안으로 제출된 것이기 때문에 노조도, 노사협의회도 아닌 애매한 형태를 취하게 된다. 외형상 비공무원 분야의 노사협의회와 유사한 모습을 보여주고 있으나 몇 가지 중요한 차이를 보여주고 있다.

첫째로 노사협의회란 노동조합과는 달리 종업원대의기구로서 직종이나 계층에 관계없이 전종업원이 참여하는 제도이나 공무원직장협의회는 공무원노조법처럼 가입대상을 6급 이하로 한정하고, 거기다 노조법상의 사용자 개념과 유사한 계층을 배제하고 있다. 소위 ‘그들과 우리’라는 구분을 지양하여 노사협력을 도모하려 했던 노사협의회 취지와 달리 노동권과 경영권의 분립에 바탕을 둔 노조법 원리를 받아들이고 있다.

둘째로 협의대상도 근무환경이나 고충, 능력향상과 기관발전사항과 같이 노사협의회에 비해 그 폭이 매우 협소하게 한정되어 있다.

셋째로 노사협의회는 경우는 협의사항, 의결사항, 보고사항 등이 구분명시되어 있어 노동측이 특별히 요구하지 않더라도 사용자측이 보고, 협의, 의결의 절차를 거치도록 의무화하고 있으나 공무원직장협의회는 경우 직장협의회가 안전으로 제시해야 협의가 개시될 수 있게 된다.

넷째로 노사협의회법은 협의회 구성이나 회의절차에 대해 상세히 규정하고 있는데 비해 직장협의회법은 그렇지 않다.

다섯째로 합의사항 이행과 관련하여 근참법은 정당한 이유 없이 이행하지 않을 경우 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으나 공무원직장협의회법은 노력의무만을 명시하고 있다.

여섯째로 근참법은 고충처리위원회를 두어 일상적으로 고충처리토록 하고 있으나 공무원직장협의회는 경우 회의를 통해 해결하도록 하고 있다. 또한 공무원법상의 고충처리제도와 중복되는 측면도 있다.

전반적으로 공무원직장협의회는 노사협의회보다 제약적이다. 또한 공무원직장협의회가 기관수준의 대의제도이기 때문에 공무원 이익보호를

6 지방자치단체 노사관계 형성실태

위해 전공무원을 커버할 수 있는 대의구조가 필수적인 공직사회에 있어서는 기본적인 한계로 작용하게 된다.

이러한 제약 때문에 공무원노조 운동진영은 직장협의회가 도입되는 초기단계부터 노동조합권 인정을 요구하고 나선다.

<표 II-1> 공무원직장협의제와 노사협의제의 비교

	공무원직장협의회법	근로자참여 및 협력증진법
설립의무	공무원의 자율적 선택	30인 이상 사업장 의무적 설치
설립단위	원칙상 기관장이 4급 이상인 기관	사업 또는 지역을 달리하는 사업장
연합체 구성	불인정	중앙노사정협의회(연합체가 아닌 위원회)
가입범위	일반직 6급 이하 및 상당의 별정직 기능직·고용직 등	전근로자
가입제한	이미 노동조합권이 부여된 현업공무원, 관리감독·인사예산경리·물품출납업무, 비서·기밀보안경비·자동차운전·협의회 업무수행 공무원	없음
기능	근무환경, 업무능률, 고충, 기관발전	채용·배치·배치전환·훈련, 작업환경·복지·인사·노무·임금제도, 신기계기술도입, 생산성노사협력의결사항 및 보고사항 명시
협의위원	9인 이내, 임기 2년 이내	3~10인 이내, 임기 3년, 조직률 과반수의 경우 노조 위촉
협의사항 이행	노력의무	성실히 이행(불이행시 1천만원 이하 벌금)
정기협의회	반기별	분기별
활동시간	합의가 있을시 회의만 근무시간 중에 개최가능	협의회 참석시간 근무간주
상근자	무	무
시설공여	회의장소, 사무장비	업무를 위한 장소 및 기본적 편의제공

나. 공무원노조법

2006년 1월 28일부터 시행을 보게 된 공무원노동조합법은 일단 직장협의회제와는 다른 수준의 대의권을 부여한다.

첫째로 공무원직장협의회제와는 달리 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항에 대해서 교섭할 수 있도록 하고 있다.

둘째로 직장협의회제하의 합의사항은 이행노력의무를 부과하지만 노동조합체제하의 합의사항은 법적인 이행담보력을 부여한다³⁾.

셋째로 노동조합체제하에서는 전임자가 인정되고, 협약의 정함이 있으면 근무시간내 노조활동도 가능하게 된다. 행정자치부의 공무원단체업무관련지침에서는 노동관계법에서 허용하는 노조활동(단체교섭)과 필수적인 노동조합 활동(정기총회, 대의원대회), 그리고 기타 기관과 조합간에 단체협약으로 합의한 활동에 대해서는 근무중 조합활동을 허용할 수 있다는 지침을 정하고 있다. 직장협의회회의 경우도 비공식전임이 인정되는 경우가 많아 현실적인 차이는 없을 수 있지만 직장협의회회의 전임인정은 행정부의 감독이 강화되면 중단될 수도 있다.

넷째로 공무원노조법의 경우 공무원직장협의회법과 마찬가지로 파업등을 인정하고 있지 않지만 정당한 노조활동의 범위 내에서는 집단행동금지조항의 적용을 받지 않는다는 점에서 행동의 자유가 약간 더 확대된다.

다섯째로 직장협의회제와의 가장 중요한 차이의 하나는 노조의 경우 기관을 뛰어넘는 교섭체제 구축이 가능하다는 점이다. 이 부분은 공무원대의권 행사에 있어서 반드시 요구되는 중층적 교섭체제 구축을 가능케 한다는 것을 의미한다.

물론 공무원노조법은 일반노동조합법에 비하면 훨씬 더 제약적이다.

첫째로 기능직과 고용직을 제외하면 6급 이하의 자로 한정되어 있고 6급 이하의 자라 하더라도 직장협의회제보다는 가입배제의 폭이 더 크다. 또 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여

3) 운영삼 외(2001)가 2000년 10월 16~30일까지 행한 설문조사(응답직협 64개)에 따르면 합의사항 이행률 50% 미만이 66.1%나 된다.

8 지방자치단체 노사관계 형성실태

사업주를 위하여 행동하는 자만 조합원 범위에서 배제하고 있는 일반노조법에 비하면 가입자유를 매우 제한하고 있다. 일반노조법처럼 조합원 범위를 확대하더라도 민간기업에서 볼 수 있는 바와 같이 실제 많은 층이 가입할 것으로 기대하기는 어려울 것이나 대표성의 형식적·내용적 의미가 달라지게 된다. 조합원 범위를 6급 이하로 제한하는 것은 ‘그들과 우리’의 대립을 기정사실화하는 것일 수 있다.

둘째로 비교섭사항과 비효력사항의 범위가 훨씬 넓다. 정책결정, 임용권 행사, 조직 및 정원, 예산·기금의 편성 및 집행, 기관과의 쟁송, 기관의 관리운영사항 중 근무조건과 관련되지 아니한 사항은 교섭대상이 되지 못한다. 또 협약을 체결하더라도 법령이나 조례, 또는 그것들의 위임에 의해 정해지는 지침 등이 있는 경우의 효력은 인정되지 않는다. 정부 교섭대표는 비효력사항이 이행될 수 있도록 성실히 노력할 의무만을 지게 된다. 따라서 협약이 체결된 이후라도 법령이나 지침이 바뀌게 되면 일단 해당 협약부분이 무효화될 수 있게 된다. 입법권의 우위를 인정하고 있는 것이다. 물론 법령이 개정될 경우 노사 합의하에 재교섭을 할 수 있도록 행정자치부는 지침을 정하고 있어 교섭이 이루어지겠지만 근로조건 저하의 경우는 심한 갈등을 수반하게 될 것이다.

셋째로 일반노조법과 달리 직장수준까지 복수노조를 허용하고 있고 자율적인 창구단일화를 인정하고 있다. 소수와 조직이라도 교섭에 적어도 인원비례로 참여할 가능성이 높기 때문에 노동자교섭대표도 다조직대표로 구성될 가능성이 있다. 복수노조가 기능직 등 노동자특성별 범주에 따라 설립될 경우 노동자대표간 이해조정이 어려울 수도 있을 것이다.

넷째로 벌칙부분이 일반노조법의 24개 항목에서 4개 항목으로 대폭 삭제된다. 삭제요인 중에는 노동조합 및 노동관계조정법의 적용배제 때문인 것도 있지만 부당노동행위시의 처벌이나 부당노동행위구제명령 불이행에 대한 처벌, 그리고 단체협약 불이행에 대한 처벌조항들은 관련조항들이 공무원노조법에 존치되어 있음에도 그것들은 폐지되고 있다. 반면에 공무원노조 및 조합원의 불법파업에 대해서는 주요 방산쟁의금지조항 위배에 해당하는 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금으로 강화시키고 있다. 공직사회의 경우 민간기업과 달리 법에 규정되고 있는 한 준수될

II. 지방자치단체 노사관계의 법제도적 정책적 제약 9

<표 II-2> 공무원노조법과 노동조합 및 노동관계조정법의 비교

	공무원노조법	노동조합 및 노동관계조정법
최소단위	헌법기관별, 행정부, 특별시, 광역시, 사군구, 특별시·광역시도의 교육청	규정 없음
복수노조	인정	기업단위 불인정, 초기기업단위 인정
가입범위	6급 이하(일반직·특정직·별정직·계약직), 기능직 및 고용직	근로자
가입금지	지휘감독·복무관계, 부서장 보조자로서 지휘감독·총괄자, 인사·복무·복지·연금담당, 예산·기금·편성 및 집행자, 공무원노조 및 직협담당, 조직 및 정원관리, 감사, 보안·질서유지, 청사관리 및 방호, 비서관·수사, 노동관계·조정·감독·일반노조담당업무	사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자
비교섭사항	정책결정, 임용권 행사, 조직 및 정원, 예산·기금의 편성 및 집행, 기관과의 쟁송, 기관의 관리운영사항 중 근무조건과 관련되지 아니한 사항	명시되어 있지 않음
비효력사항	협약 중 법령·조례·예산에 의해 규정되는 사항과 법령·조례의 위임으로 규정되는 사항	없음
중재신청	쌍방신청, 또는 공무원노동관계조정위의 전원회의 결정시	일반사업 : 쌍방신청시 필수공익사업 : 노동위 결정
쟁의행위	노조 및 조합원의 쟁의행위 불인정	인정
정치활동	노조 및 조합원의 정치활동 불인정	인정
직장폐쇄	조항 없음	조항 있음
불법과업시벌칙	5년 이하 징역이나 5천만원 이하 벌금	1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
벌칙조항	벌칙 4개항, 과태료 6개항	벌칙 24개항, 과태료 6개항
삭제벌칙	부당노동행위자 처벌, 부당노동행위 구제명령위반자, 단체협약 불이행자	

가능성이 높기 때문에 부당노동행위나 그 구제명령의 이행, 그리고 단체협약의 이행가능성이 높다고 할 수는 있으나 일정정도 자치권을 갖는 자

10 지방자치단체 노사관계 형성실태

단체들이 다양하게 존재하고 있기 때문에 부당노동행위나 단체협약의 불이행가능성을 배제할 수 없다. 또 지방자치단체장들은 기본적으로 선거를 최우선시하기 때문에 그런 시각에서 자파노조를 만들기 위해 노조선거 등에 개입하는 부당노동행위를 할 가능성도 배제할 수 없다.

그럼에도 공무원노조제도의 도입은 공무원노사관계 발전에 있어 크게 두 가지 방향에서 기능할 것으로 보인다. 첫째로는 중층적 교섭체제의 발전을 가능케 함으로써 공무원 보호구조의 완성도를 높이게 되고, 둘째로 노조의 노조다움을 강화시키고 사용자의 노조존중도를 높이게 될 것이다. 즉 ① 단체교섭 및 노동자 이익보호를 주기능으로 여기게 되고 ② 교섭목적상 사용자로부터 자주적이며, ③ 효과적일 수 있는 모든 형태의 산업행동을 추구하고 전투적일 태세가 되어 있고, ④ 스스로를 노조로서 선언하게 되는 조직으로 서게 될 것이다(Beaumont, 1992, 51). 셋째로 노조제도의 정착은 직장협약제의 존재의미를 약화시키게 될 것이다. 직장협약제가 노조를 보완하도록 고안된 것이 아니기 때문이다. 직장협약회가 노조를 대체하여 설립되거나 유지되는 경우도 예외적으로 있을 수 있겠지만 공식사회의 특성상 노조제도가 법으로 인정된 이상 사용자측이 노조를 대체할 목적으로 직장협약회 설립을 추동할 가능성은 낮은 것으로 보인다. 때문에 직장협약제의 유용성은 노사 모두에 있어 미미해질 것이다.

2. 중앙정부와 지방정부간 관계

중앙정부와 지방정부간 관계는 지방자치단체 수준의 교섭사항과 예산을 제약함으로써 지방자치단체 노사관계, 특히 교섭에 중대한 영향을 주게 된다.

한국에 있어 중앙정부와 지방정부간 관계는 1949년의 지방자치법 제정 이래 2006년 4월 28일까지 29여회에 걸쳐 법이 개정되는 변화를 겪어 왔지만 중앙통제의 기본적 관계는 그대로 유지되어 왔다. 1949년 제정법은 기초단체장만 지방의회에서 간선토록 하였으나 1956년의 법개정으로 기초단체장도 직선제로 전환하게 되며 4·19 이후 1960년 법개정으로 기초단체장 및 광역단체장을 모두 직선하게 되나 5·16 군사쿠데타로 1961년

지방의회가 해산되고 자치단체장은 임명제로 바뀐다. 그러다가 30년만인 1991년에 지방의회가 재구성되고 1995년에 자치단체장직선제가 부활한다. 이후 지방정부의 자치권을 확대하기 위한 정책들이 중앙정부 주도로 이루어지는데 국민의 정부는 1999년에 중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한법률을 제정하여, 중앙정부의 사무를 일부 이양했으며 그 결과 1994년도에 75 : 25이던 중앙사무와 지방사무의 비율이 73 : 27로 약간 개선된다. 그러나 IMF 경제위기하의 공공부문 구조조정에 따라 부서 및 인원 감축 등 하드웨어 차원의 구조조정을 단행하고 신공공관리(new public management) 적 접근을 추구한다. 참여정부 들어서는 대통령산하위원회로 정부혁신지방분권위원회를 설치하여 분권화 로드맵을 작성하고 지방분권특별법, 균형발전법 등 3대법을 제정한다.

가. 중앙정부의 지방정부 통제수단

국민의 정부 이래 지방자치권이 확대되어 왔음에도 불구하고 현재의 지방자치권은 매우 제한적이다. 지방정부는 법률, 지휘감독, 재정, 국가공무원과견제에 의해 중앙정부로부터 통제받는다.

첫째로 헌법 제117조 제1항은 “지방정부는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 자치입법권을 규정하고 있고 지방자치법 제15조도 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 함으로써 헌법보다는 약간 더 구체적인 규정을 두고 있고 지방자치법 제17조에서는 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 사도의 조례나 규칙에 위반하여서는 안된다”고 규정함으로써 자치체간의 수직적 관계도 설정하고 있다. 헌법과 지방자치법에서 일본처럼 “법령에 위반하지 않는 한도 내”가 아니라 “법령의 범위 내”로 표현한 것은 자치입법권을 더 제약할 수 있는 법규정인 것으로 평가되고 있다. 이에 대해 행정자치부는 ““법령의 범위 안에서”를 ‘법령에 저촉되지 않는 범위 안에서’로 이해하여야 한다는 주장도 있으나, 헌법에서

‘법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서’라는 표현(제114조 제6항)을 구분 사용하고 있으므로 두 가지 표현이 동일하다고 보기는 어렵다. 따라서 ‘법령의 범위 안에서’ 조례를 제정할 수 있다 함은 조례가 법령의 명문규정이나 전체적인 입법취지와 모순·저촉되지 아니하는 범위 안에서 제정될 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 반드시 법령의 위임이 있어야 한다는 의미는 아니며, 법령에서 전혀 규율하지 아니한 사항(이른바 「국법상 공백상태에 있는 사항」)에 대하여도 조례를 제정할 수 있다”(2004 자치법규 교육교재, 행자부)고 모호한 해석을 하고 있다. 그러나 중앙정부 법령 자체가 이미 상세한 규정을 담고 있어 더 이상의 규정이 불필요한 경우도 있고 아예 법령에서 자치입법권을 봉쇄하는 규정을 두는 경우도 있어 지자체의 재량폭은 매우 좁아지게 된다. 가령 지방공무원임용령 제4조 제1항은 “지방자치단체의 장(교육감을 포함한다. 이하 같다)은 법령에서 위임된 사항 또는 이 영의 시행에 관하여 필요한 사항을 행정자치부 장관 또는 교육인적자원부 장관이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 규칙(교육규칙을 포함하며, 이하 “규칙”이라 한다)으로 정한다”고 하고 있고, 제2항은 “지방자치단체의 장이 제1항의 규칙을 정함에 있어서는 국가공무원에게 적용하는 관계규정과 가급적 균형을 유지하여야 한다”고 함으로써 재차 자치입법권의 범위를 제한하고 있다. 또 지방공무원법 제44조 제3항은 “이 법 기타 법령에 의한 보수에 관한 규정에 의하지 아니하고는 어떠한 금전 또는 유가물도 공무원의 보수로 지급될 수 없다”고 규정함으로써 지방자치단체의 재량권 행사를 엄격히 봉쇄하고 있다.

둘째로 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권과 관련해서는 헌법 제118조 제2항에 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있고 이에 의거 기본적인 사항은 지방자치법에서, 그리고 보다 세부적인 사항은 지방자치법의 위임을 받은 지방공무원법, 지방세법, 지방재정법 등에서 규정된다. 그리고 각 법령은 시행령과 시행규칙, 부령, 지침, 표준안 등에 의해 매우 구체화되기 때문에 지방정부의 재량 범위는 매우 축소되게 된다.

셋째로 중앙정부의 지휘감독권은 지방자치법 제9장에서 규정하고 있

다. 중앙정부 또는 광역단체는 지자체에 대해 재정지원이나 기술지원을 할 수 있을 뿐만 아니라 조언, 권고, 지도를 할 수 있고 중앙정부와 지자체간 협의조정을 하기도 하며 감사권을 갖는다. 그리고 지자체의 처분이나 명령이 법령을 위반하거나 심하게 공익을 해한다고 인정할 경우는 시정명령, 취소정지할 수 있는 권한을 가지며 위임사무를 해태할 경우는 이행명령을 할 수 있다. 그리고 지방의회의 의결이 법령에 위배되거나 공익을 현저히 해한다고 판단할 경우는 재의를 요구할 수 있으며 재의결사항이 법령에 위반되었음에도 당해 지자체장이 제소하지 않을 경우는 중앙정부가 대법원에 집행정지 신청을 할 수 있도록 하고 있다.

넷째로 지방정부는 낮은 재정자립도로 인해 중앙정부로부터 교부금, 보조금, 보전금 등을 지원받는데 이러한 재정의존도가 중앙정부에 대한 지방정부의 수직적 종속성을 법률적 관계 이상으로 강화시킨다⁴⁾. 이런 관계하에서는 행정자치부의 지침이나 표준안조차도 지자체에게는 강행법규 또는 그에 근접한 의미를 갖게 된다. 예산수립의 경우도 지자체는 법령과 조례가 정하는 바에 따라 예산편성할 수 있도록 되어 있으나 지방재정법 제30조 제5항에서는 중앙정부가 매회계년도마다 예산편성지침을 작성하여 시달하도록 하고 있다.

다섯째로 지자체에 파견되는 부단체장 등 국가공무원의 영향이 있다. 부단체장은 지자체의 사무를 총괄하고 공무원을 감독하며 단체장 유고시 1순위의 권한대행자가 된다. 그리고 인사위원회 위원장으로서 인사권에 관계하며 일정계급 이하에 대해서는 실질적인 인사권을 행사한다. 중앙

4) 정부는 2006년 2월 8일 전공노 등 불법 공무원단체와 단체교섭을 하거나 단체협약을 체결하는 등 불법행위를 묵인·방조하는 지방자치단체에 대해서는 특별교부세 삭감과 각종 국책사업에서의 선정 배제 등 행정적·재정적 제재를 가하기로 했다(중앙일보, 2006. 2. 9). 2006년 4월 27일 개최된 총액인건비제한제도 관련 토론회에서 행자부의 한 사무관은 총액인건비제한제를 도입하면 “기존에 행자부가 가졌던 기구·정원에 대한 승인권은 없어진다. 사전에 틀어쥐고 하는 통제방식은 완전히 다른 양상으로 진행될 것이다”고 지적하면서 지자체장의 권한비대를 우려했다. 그러나 “지자체의 책임성 확보방안으로 교부세제도 등으로 간접통제를 하게 된다. 잘하는 지역에 추가 인센티브로 교부세를 더 주고, 잘 하지 못하는 곳은 더는 안 주지만, 깎지도 않겠다는 것이다. 상대적 불이익을 준다는 것이다. 우리가 시뮬레이션을 해 보니까, 많이 받는 곳과 적게 받는 지역의 차이는 (광역기준으로) 250억원 정도 된다”고 했다(매일노동뉴스, 2006. 5. 2)

14 지방자치단체 노사관계 형성실태

<표 II-3> 지방자치단체 재정자립도 현황

	1997	2000	2002	2006
특광역시	89.4	84.8	82.2	78.5
도	42.5	37.9	39.4	36.1
시	53.3	50.6	38.0	39.4
군	21.3	22.0	16.3	16.1
자치구	51.6	46.9	42.3	40.5

자료: 통계청, 「e-나라지표」.

정부로부터 파견된 국가공무원은 지방자치체에서 중요보직을 점하는 것으로 평가되고 있다.

나. 지방정부의 보수인사 결정권

지자체 수준 고용관계의 핵심부문인 공무원 임용 및 보수 등 노동조건과 인사부문은 대부분 중앙정부의 권한사항으로 되어 있다. 지방자치법은 지자체 기능의 하나로 소속공무원의 인사·후생복지 및 교육 등을 열거하고 있으나 제6조에서는 “지방자치단체의 장은 이 법이 정하는 바에 따라 그 소속공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 행하는 권한을 가진다”고 규정함으로써 법령에 의한 제한을 예기케 하고 있다. 지방공무원의 임용과 보수, 복무, 신분보장의 중요사항들이 지방공무원법에 규정되어 있고 지방공무원임용령, 지방공무원보수규정, 지방공무원수당등에 관한 규정, 지방자치단체행정기구와정원기준등에 관한 규정, 지방공무원복무규정, 지방공무원명예퇴직수당등지급규정, 지방공무원징계및소청규정 등의 시행령에 의해 더욱 상세히 규정되며 행정자치부의 지침이나 표준안에 의해 세부적인 실행지침이 시달리게 된다.

지방공무원에 대한 중앙정부의 정책은 전통적으로는 예산통제적 시각에서 접근되었다. 중앙정부는 지자체 경상비의 50%내외를 구성하고 있는⁵⁾ 인건비 예산을 통제함으로써 예산을 통제하려 했던 것으로 이론상

5) 경상비 중 인건비 비중은 1998년 51.5%, 1999년 50.4%, 2000년 47.2%, 2001년 50.0%이다.

II. 지방자치단체 노사관계의 법제도적 정책적 제약 15

<표 II-4> 중앙정부·지방정부간 업무분담 현황

		중앙정부	지자체	
인사	정원	일반기준	0	
		구체적 책정		
		한시기구 설치		0(행자부 승인)
	채용	시험	5급 이상 신규	6~7급 신규임용, 6~8급 승진, 6~9급 전직 기능직 신규임용, 승진, 전직
		신규임용 방법	0	
		계약직 채용		0(예산, 정원범위내)
		전문직 채용		0(예산범위내)
		시용기간	0	
	승진	승진방법, 승진기준	0	
		근평위원회 설치		0(규정에 따라)
		근무평정		0(규정에 따라)
	면직	직권면직 기준	0	
	징계	기준, 절차 등	0	
	직위해제	기준, 절차	0	
	휴직	휴직기준	0	
		민간근무휴직 계획		0
	직위해제		0	
	강입		0	
	표창			0
	정년		0	
명예퇴직	일반기준	0		
	명퇴자 선정		0	
보수	보수	봉급, 호봉, 승급, 수당	0	
	수당	계산 및 지급방법	0	
	성과상여금	지급기준, 방법, 지급범위	0	
		기타 필요사항		0(중앙정부 결정범위내)
	시간외수당	지급기준, 방법	0	
		기타 필요사항		0(중앙정부 결정범위내)
	직무수행실비	일반기준	0	
보상	실지급액		0(예산범위)	
고용직자진퇴 직수당	일반기준	0		
	세부사항		0	
근로 시간	근로시간		0	
	휴일		0	
	휴가		0	
복무	복무규정		0(법령 이외의 사항)	
훈련	훈련	기획, 조정, 감독	0	
		기본교육훈련		0(시도교육훈련기관)
		전문교육훈련(직장훈련)		0
보건·휴양·안전·후생 제안제도			0	

인건비 통제는 두 가지 접근을 통해서 가능해지게 된다. 하나는 보수 및 정원의 통제이고, 다른 하나는 효율증대이지만 보수의 통제는 국가공무원의 보수와 연관된 문제로 지방정부만 분리해서 취해질 수 있는 것은 아니기 때문에 정원규제의 방향을 취하게 된다. 효율증대 방안은 근래들어 신공공관리정책에 의해 접근되고 있다.

중앙정부의 지자체 인원규제는 행정기구와 정원에 대한 규제로 나타나며 구체적으로는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정에 의해 규정되고 있다. 동 규정에 의거 지자체는 기구설치기준 내에서의 기구 신설·폐지·분합, 정원범위내에서의 사업소 등 각종기관 신설·폐지·분합에 관한 사항, 표준정원범위 내에서의 신규정원 책정, 정원기준 내에서의 직급조정에 관한 사항에 대해서는 자치권을 행사할 수 있지만 증원이 수반되는 사업소·출장소·직속기관·합의제기관·한시기구 설치와 표준정원의 범위를 초과하는 신규증원, 일정직급(서울시 4급, 기타 시도 5급) 이상의 정원책정과 1년 이상 파견시 결원보충에 관한 사항은 행정자치부의 승인을 받도록 제한되어 있다.

보수에 관해서는 대통령령으로 정하고 있으며 그에 따르지 않는 어떤 보수도 지급할 수 없도록 하고 있다. 단지 보수 외의 직무수행 소요의 실비보상은 지자체의 조례로 정할 수 있도록 되어 있으나 이 경우 역시 지방공무원수당규정이 정하는 식비·교통비 등 실비보상 규정에 따라 예산범위 내에서 지급하도록 제한하고 있다.

지방공무원의 임용 및 노동조건 결정에 관한 중앙정부 및 지방정부간 권한분담 개요는 <표 II-4>와 같다. 지자체는 보건·휴양·안전·후생이나 주변적인 사항, 구체적인 집행에 있어서만 재량권을 행사하게 된다.

이와 같은 중앙정부와 지방정부간 관계는 노조의 노동조건 결정과 관련하여 다음 세 가지 의미를 갖게 된다. 첫째로 지자체공무원 노조운동이 중앙정부와 교섭하는 것을 주요 임무로 하게 하고, 둘째로 지자체 수준의 교섭이슈가 주변적인 것으로 한정되게 하며, 셋째로 반면에 주요 노동조건이 전국적 통일이 이루어질 수 있도록 한다.

3. 정부의 공무원 정책

가. 정부혁신의 일반적 추세

1980년대 이래의 주요국 정부혁신은 국가의 역할과 정부관료조직을 대상으로 하여 시장형 개혁인 신공공관리론적 접근과 시민참여형 개혁인 정책네트워크적(Policy Network) 접근으로 나타난다(강정석, 2005 참조).

신공공관리론적 접근은 재정압박을 극복하기 위해 영국을 중심으로 한 앵글로색슨계 국가에서 1980년대에 형성된 공공부문 관리이론으로 공공 부문에 시장의 원리를 도입하고 업무를 평가하여 보다 작은 조직으로 고객 요구에 대응적인 행정서비스를 공급한다는 이른바 “적은 국민 부담으로 보다 나은 서비스의 제공(getting more for less)”이 중심사고를 이루는 공공부문 경영이론이라고 할 수 있다(채준호, 2006: 169). 구체적으로는 정부기능의 축소, 공기업 민영화, 계약의 확대, 예산제도 개혁, 경쟁 촉진, 인사제도의 변화 등이 추진된다(하혜수 외, 2004: 28). 재정위기 극복을 위한 예산통제만으로는 자칫 서비스의 축소와 질의 악화로 정치적 부담을 야기할 수 있기 때문에 ‘효율’도 추구하게 된다(Mailly et al., 1989: 13). 모범사용자(model employer)로서의 전통적 정부관을 버리고 신공공관리적 접근을 채택한 대처정부는 민영화, 공공서비스에 대한 민간부문 경쟁제한 폐지, 외주 등 정책을 취했고 시장성 강화와 관련해서는 ‘강제경쟁입찰제(Compulsory Competitive Tendering : CCT)’, ‘시장검정제(Market Testing)’, ‘내부시장제(Internal Market)’, 민관파트너십을 중시한 PFI (Private Finance Initiative), ‘성과보수제(Performance-Related Pay : PRP)’ 등 여러 형태의 정책을 구사했다(채준호, 2006: 124).

정책네트워크적 접근은 계급타협의 전통을 가진 북서유럽국가들에서 1990년대에 채택되며 대내적으로는 하위직공무원의 참여, 대외적으로는 시민참여의 방향을 추구한다.

나. 한국의 정부혁신

한국의 경우 문민정부 들어서 새로운 방향의 정부혁신을 추구하기 시작하며 국민의 정부에 들어서 IMF의 구조조정정책과 함께 주로 신공공관리론적인 정부개혁을 추진한다. 대대적인 구조조정을 단행하여 조직과 인력을 감축하고, 권한이양과 규제완화를 추진하며, 목표관리제와 행정서비스헌장제를 도입한다(하혜수 외, 2004: 28). 참여정부는 정부혁신과 지방분권화를 국정주요과제로 설정하며 지자체의 경우 지방분권의 추진과 지방정부의 자발적인 혁신을 연계하는 전략을 취한다.

참여정부는 정부혁신방안으로 탄력적 행정시스템 구축을 통한 효율적인 행정, 고품질 행정서비스 제공을 통한 봉사하는 행정, 자율과 책임확산을 통한 분권화된 행정, 공개행정 확대를 통한 투명한 행정, 국민참여 활성화를 통한 함께하는 행정 등 정부혁신 5대목표를 내걸고 행정, 인사, 지방분권, 재정세제, 전자정부 등 5대부분 혁신로드맵을 작성하여 혁신을

<표 II-5> 지방분권과 지방정부 개혁의 목표(이념)와 수단(전략)

목표 (이념)	분권 지방정부 개혁	<ul style="list-style-type: none"> 정부간 권한배분의 합리성 효율성, 효과성, 대응성, 민주성
수단 (전략)	분권	<ul style="list-style-type: none"> 선도과제 우선추진: 중앙행정권한의 획기적인 지방이양, 획기적 재정분권 추진 정부혁신작업과 연계추진: 지방정부의 자발적인 혁신과 연계, 중앙정부의 행정개혁·전자정부 실현 중앙부처의 자발적 참여유도: 혁신과 기능이양에 대한 인센티브체계 구축 정치적 공감대 확대: 정치권, 시민사회, 학계, 언론 등의 여론수렴
	지방정부 개혁	<ul style="list-style-type: none"> 구조개혁: 민간이양, 민간위탁(민영화), 인력감축과 조직축소, 책임운영기관화, 규제완화 인사개혁: 인사권의 위임, 개방형인사제, 성과급제, 고위직 임용계약제 재정개혁: 성과예산제, 연도말 이월, 다년도 예산, 발생주의 회계 서비스 개혁: 서비스기준제도, 성과협약제, 고객만족도 조사

자료: 최길수(2004, 9).

추진하고 있으며 각 정부기관에 상설조직을 두어 기본과제, 공통혁신과제, 고유과제 등을 수행하는 쌍방향적 접근을 추구하고 있다. 참여정부의 혁신정책은 신공공관리론적 접근과 정책네트워크적 접근을 절충하여 추구하고 있다고 할 수 있으나 공무원의 인사 및 노동조건 결정과 관련된 분야는 주로 신공공관리론적인 접근이 채택되고 있다. 참여정부는 인사조직 개혁과 관련하여 직위개방, 직위공모제, 민간휴직근무제도, 시간제 공무원제도, 연봉제, 성과상여금제, 인사교류, 총액인건비제, 팀제 등의 도입을 추구하고 있다.

한편 참여정부가 국정주요목표로 추구하는 지방분권화 정책도 정부혁신정책과 맞물리어 지방자치체 노사관계에 중요한 영향을 미칠 것이다.

나. 총액인건비제한제도와 팀제

참여정부의 정부혁신 중 공무원에게 포괄적으로 영향을 미치게 될 제도로 등장하는 것은 총액인건비제와 팀제이다. 양 제도는 어떤 형태로든지 조직의 구조조정과 임금체계의 개편을 수반할 것으로 전망되고 있다.

2005년 2월 22일 정부혁신지방분권위원회는 총액인건비제한제도 도입 방침을 결정하였고 같은 시기 행정자치부는 ‘지방자치단체 총액인건비제 시범사업 추진지침’을, 2005년 12월에는 ‘지방자치단체 팀제운영지침’을 시달한 바 있다.

총액인건비제는 중앙정부와 지방정부 공히 2006년까지 시범사업을 실시하고 2007년부터는 모든 기관이 다 채택하도록 계획되어 있다. 총액인건비제는 조직 및 정원관리, 인사관리, 보수관리, 예산관리 등 제측면과 관계한다.

한국의 지방공무원의 조직 및 정원관리정책은 1987년까지는 지방자치에관한임시조치법 제7조 제2항에 따라 내무부 장관의 승인을 받아 당해 지방정부의 규칙으로 정하여 운영하는 개별승인제였다. 지방공무원 정원은 중앙정부의 일률적인 통제에 의해 관리되었고 지방정부는 제한된 범위 내에서만 인사권을 행사하였다. 그러나 1988년에 지방자치법이 개정되면서 정원은 내무부령이 정하는 기준에 따라 지방정부 규칙으로 정하

도록 변경되었다. 개별적 승인제에서 일정기준하에 정원을 관리하는 기준정원제로 합리화된 것이다. 기준의 설정은 인구, 면적, 읍면동수 등 변수를 투입한 회귀분석을 통해 설정되었다. 이후 변수를 증대시키기는 하나 이러한 기법을 계속 활용한다. 1994년 개정된 지방자치법에서는 정원을 대통령이 정한 기준에 따라 지방자치단체가 조례로 정하도록 하였으며 직급별로 세분화하여 정원을 설정하는 대신 총정원관리제를 도입하였고, 1997년부터는 정원산식에 이용되는 변수의 범위를 확대하여 보다 정교화된 표준정원제를 채택한다. 그러나 IMF 경제위기하의 구조조정과정에서 사실상 개별승인제로 회귀하였다가 이후 2003년 5월부터 표준정원제를 다시 적용하고 있다. 표준정원제는 표준정원을 설정하여 그것의 범위 내에서는 조직운영의 자율권을 허용한다는 취지였으나 그럴 경우 비록 정원은 통제될 수 있으나 상위직급이 증가하거나 기구가 증설될 수 있기 때문에 지자체본청의 기구설치 기준이나 보조보좌기관의 직급기준, 직급별·직종별 정원책정비율을 법령으로 정하여 규제했고 정원초과의 증원이나 4급(시군구 5급) 이상의 정원, 직속기관 등 각종기구 설치의 행자부 장관의 승인을 득하도록 하였다.

총액인건비제한제도는 조직 및 정원규제에 의한 인건비 통제가 초래하는 경직성을 해소하여 성과를 제고하고 그러면서도 인건비 통제라는 본래의 목적을 달성하려는 신공공관리적 발상에서 출발하고 있다. 따라서 총액인건비제는 지자체에 있어서는 자치조직권의 강화를 의미하기도 한다.

정부혁신지방분권위원회는 총액인건비제한제도의 기본방향으로 첫째, 조직정원 관리는 총정원 및 포괄적 정원관리기준 범위 내에서 신축적 인력조정이 가능하도록 자율성을 부여하고, 둘째, 인사관리는 자율적 채용권 확대와 함께 이와 관련된 각종 협의사항을 축소폐지하고, 셋째, 보수 관리는 성과관리와 연계, 보수수준 및 보수체계의 차별화를 용인하고, 넷째, 예산관리는 총액인건비 내 잉여인건비 사용에 대한 재량권을 확대한다 등 4가지 측면의 방침을 제시하고 있다. 그리고 총액인건비제한제도하에서 부여되는 자율성의 범위로 첫째, 행자부는 정원상한만 관리하고 정원규모 및 계급별·직급별 정원은 자율적으로 결정하며, 기구 및 정원관

리는 매년 1회 시행되는 소요정원으로 대체하고 상위직 남설을 방지하기 위한 최소방안으로 3급 국장급 이상 직위를 직제에 규정하고, 과장급(4. 5급 포함) 정원의 적정성을 관리한다.

둘째, 보수관리는 인건비를 기본항목(봉급, 기말수당, 정근수당 등), 성과향상항목(성과상여금, 초과근무수당 등), 업무수행지원항목(직급보조비, 월정직책급 등), 복지항목(교통보조비, 맞춤형복지제도운영비 등) 등으로 분류하여, 기본항목은 통일적 기준을 줄 필요가 있는 보수항목이기 때문에 중앙관리하고, 시범실시단계에서는 성과향상항목의 지급대상과 지급요건의 결정권한 및 업무수행지원항목 중 월정직책급과 각종 보수성 경비는 조직자율성 강화(팀제활성화) 취지에 부합되도록 자율성을 부여하며, 본격실시단계에서는 복지항목까지 지급액을 자율적으로 결정하거나 수당의 종류를 변경(신설, 폐지, 통합)할 수 있도록 한다.

셋째, 인사관리는 모든 직급의 특별시험실시권을 위임하며, 공개채용 및 공개채용직렬로의 특별채용에 대하여는 중앙과 사전협의토록 한다.

넷째, 예산관리는 총액인건비 범위 내에서 인건비 운영 중 발생한 잉여 인건비 사용에 대한 재량권을 확대하고 인건비 운영평가결과 인센티브로 증액된 인건비 사용에 대해서도 자율권을 부여한다 등을 제시하고 있다.

행정자치부의 2005년 2월의 총액인건비제 시범사업추진지침도 유사한 취지의 지침을 정하고 있다. 첫째로 기구설치나 정원책정의 자율성을 부여하되 현행법령에 규정된 직급기준은 유지하고, 둘째로 부단체장의 정수 및 직급기준과 각종직위에 대한 직급기준은 유지하되 나머지의 기구정원관련 행자부지침 및 시도지침은 시범사업에는 적용하지 않으며, 셋째로 계급제, 보수제, 성과상여금제 등 현행 인사제도는 유지하고, 넷째로 산하기관설치승인권은 법개정시까지 승인받은 것으로 간주하며, 다섯째로 파견으로 인한 결원보충시 행정자치부 장관의 승인을 받은 것으로 간주한다 등의 지침을 정하고 있다.

한편 2005년 12월의 지방자치단체 팀제운영지침에서는 총액인건비제 도입으로 자율조직권이 확대되는 것을 계기로 하여 기존의 경직된 관료제적 계층구조에서 벗어나 유연성, 신속한 의사결정, 고객지향, 성과관리를 통한 책임성 확보 등을 특징으로 하는 팀제를 도입하도록 하는 지침을

시달한다.

총액인건비제는 자율성 강화를 주내용으로 하기 때문에 다른 한편에서는 더 효과적인 통제와 책임강화, 그리고 민주적 압력강화가 추구되게 된다. 이 중 가장 강력한 수단은 총액인건비 금액의 책정이다. 정부혁신지방분권위원회 문건에 따르면 총액인건비는 장기인력운영계획과 공무원처우개선계획에 의거하여 매년 책정되는 것으로 되어 있다. 양 계획의 수립시 정부정책이 반영되게 되는 것이다. 공무원노조 운동진영은 총액인건비제가 성과급제를 확대시킬 것이며 인력감축 수단으로 활용될 것이고, 특히 고용직 부문의 아웃소싱 등 고용불안이 수반될 것으로 우려하고 있다. 대표적 사례로 강남구청의 경우 총액인건비제 영향뿐만은 아니지만 지방자치단체 인력감축의 한 사례를 보여주고 있다⁶⁾. 현재 총액인건비제 시범사업단계에서는 오히려 정원이 증가하는 사례도 나타나고 있지만⁷⁾ 이에 대해서는 총액인건비제 도입에 대한 공무원노조측의 저항을 줄이기 위한 전략으로 보는 견해도 있다.

2007년도부터 전면시행되게 될 총액인건비제가 현장에서 어떻게 실현될지는 불확실하지만 어느 경우든 지자체의 재량범위를 확대하는 것은 사실이고 그에 따라 지자체 수준의 교섭이슈도 확대되게 될 것이다. 반면에 신공공관리적 교섭이슈의 확대는 지방자치단체 노사관계가 더 악화될 수 있음을 의미하기도 한다. 인사관리적 차원에 있어 신공공관리론적 접근의 핵심은 성과주의 임금제를 강화하고 인력규모를 조정하는 문제이기 때문에 두 가지 문제 모두 노조운동측의 거센 저항을 초래할 수 있다. 이러한 저항은 이미 민간부문에서 오랜기간 경험된 바 있고 공무원노조 운동진영에서도 성과상여금을 둘러싸고 지속적인 반대운동이 전개되어 왔다. 우리나라의 공직문화는 집단주의적이고 평등주의적인 특성으로 인하여 개인의 성과에 초점을 둔 관리방식에 대하여 거부감이 강하며, 평가결

6) 강남구청은 아웃소싱과 인터넷 행정을 통해 1995년에 2,041명이던 공무원수를 2006년 1월 현재 1,307명으로 줄였다. 강남구는 지난 10년 동안 단 1명의 신규직원도 채용하지 않았으며 뒷골목 청소, 법무업무, 노점상 정비, 제설작업 등 17개 부서 95개 업무를 아웃소싱했다(공무원뉴스, 2006. 2. 9).

7) 2005년에 총액인건비제를 시범도입한 10개 지자체는 모두 조직을 증대시키고 9개 지자체는 공무원수를 증원하였다(서울신문, 2006. 3. 17).

과와 보상의 연계에 대한 수용도 낮다(하혜수 외, 2004: 44). 인력조정의 경우는 지난 구조조정에서처럼 자연감소나 산하단체로의 재취업 등 우회적인 방법에 의해 상당정도 완화될 수 있겠지만⁸⁾ 그러한 선을 넘을 경우 민간부문에서처럼 거센 갈등을 초래할 수 있을 것이다.

8) “구조조정인력 중 직권면직자는 2000년 12월 말까지 99명에 그쳐 인력감축이 지방정부의 경쟁력 제고와는 상당한 거리가 있었음을 나타내 주고 있다. 직권면직자 중에도 기능직이 대부분이고 6급 이하 일반직 공무원은 8명에 불과하였다” (한국일보, 2001. 1. 29).

Ⅲ. 지방자치단체 협의·교섭구조 형성실태

1. 당사자 형성실태

가. 공무원대표 조직

1) 조직률

공무원직장협회의회는 1998년 2월 28일 제정된 공무원직장협의회법이 1999년부터 시행됨에 따라 설립되기 시작하나 법의 보장에도 불구하고 조직화는 점진적으로 이루어진다. <표 Ⅲ-1>이 보여주는 바와 같이 지자체의 경우 2003년 3월까지의는 10%포인트 이내로 증가하다가 그 이후 1년간에 46.4%포인트 급증하여 2006년 2월 현재 가입대상 188,996명 중 155,567명이 가입하여 82.3%의 조직률을 보여주고 있다. 지자체 직장협의회 회원수는 직장협의회 전체 회원수의 80%대를 점하고 있으며 조직률도 중앙 정부 조직률이나 교육청 조직률에 비해 압도적으로 높다. 이것은 그간의 공무원 노동운동이 지자체를 중심으로 전개되어 왔음을 말해주고 있다.

지자체 기관별 조직률은 80~90%대⁹⁾로 민간부문의 단위노조 조직률과는 다른 양상을 보여주고 있다. 그리고 회원의 70%대가 일반적으로¹⁰⁾

<표 Ⅲ-1> 지자체 직장협의회 조직률 추이

	2000. 12	2002. 1	2002. 12	2003. 3	2004. 2	2005. 3	2006
조직률	10.5	21.9	30	37	83.4	82.3	82.3

자료: 2000~2005년 김정환 외(2006, 20).

2006 통계청, 「e-나라지표」.

9) 공무원노조 간부 인터뷰.

10) 윤영삼 외(2001)가 2000년 10월 16~30일까지 행한 설문조사(응답직협 64개)에 따르면 평균조직률은 84%로 나타났다.

<표 III-2> 정부수준별 직협조직률 및 회원구성비

		2004	2005	2006
조직률	중앙정부	56.8	65.1	68.0
	지자체	81.4	82.3	82.3
	교육청	7.7	18.2	25.5
직협회원 중 지자체 구성비		87.7	85.4	82.9

자료: 통계청, 「e-나라지표」에 의거 작성.

일반직 주도의 운동이 전개될 가능성을 보여주고 있다. 이러한 분포는 지자체 공무원의 69.0%가 일반적인 현실을 반영하고 있다. 상급단체 소속 별로는 지방자치단체 직장협의회(또는 범외노조) 회원의 3분의 2가 전국 공무원노조 소속인 것으로 추산된다. 이것은 교육청에 많은 회원을 두고 있는 전국공무원노동조합총연맹이나, 순수직협의 회원이 다수를 점하고 있는 중앙행정부처와는 대조적이다. 전국공무원노조의 경우 2005년 11월 현재 조합원의 90.7%가 지방자치단체 공무원으로 구성되어 있다(전국공무원노조 2005년도 사업평가).

이들 직장협의회 회원이 어느 정도 노조조합원으로 전환될지는 불분명하나 조직분열 등 특별한 이변이 없는 한 대부분이 노조조합원으로 전환될 가능성이 높다. 모든 선진국에서 공무원 조직률은 민간부문보다 더 높게 나타나고 있지만(Freeman, 1996: 61) 한국도 같은 경향을 보여줄 것으로 보인다. 공무원의 조직률이 민간부문보다 높은 것은 미국의 경우 공무원단체교섭권이 입법화되고 사용자의 반대가 없기 때문인 것 등으로 분석되고 있지만(Freeman, 1986: 41 ~ 86) 한국의 경우 그러한 요인 이외에도 장기간의 권위주의적 통제로 인해 목소리(voice) 욕구가 더 강할 수 있기 때문인 것으로 분석되기도 한다.¹¹⁾

2) 조직의 진화

한국에 있어 공무원대표 조직의 진화에 중요 모멘텀으로 작용한 것은 직장협의회법 입법화 외에도 2000년의 공무원연금법 개정시도, 행정부의 지자체 초과현원 해소추가지침에 의한 7,143명의 구조조정 계획 등이었

11) 공무원노조 지부간부 인터뷰.

고 무엇보다도 더 기본적인 동력으로 작용한 것은 공무원 활동가들의 노동조합주의 추구에 대한 정부의 대응방식이었다.

공무원직장협의회를 모태로 하는 노조전환 추진은 직장협의회 초기부터 이루어진다. 1998년 2월 6일의 노사정위원회 합의란 노동층의 노동조합주의 요구에 대한 정부의 양보안으로 나왔던 것이며 그 결과 합의 자체 내에 노조인정 로드맵이 포함되었다. 때문에 직장협의회는 공무원 활동가에 의해 노조조직화를 실현키 위한 수단으로 간주되었을 뿐이다¹²⁾. 공무원 활동가들은 1999년 6월 26일 전국공무원직장협의회 대표간담회를 조직하며 2000년 2월 19일 전국공무원직장협의회발전연구회(전공연)를 결성한다. 전공연은 초기관연대를 금지한 직장협의회법을 우회하는 형식을 취하기는 했지만 노조로의 전환을 전망하고 있었다. 전공연은 총선을 앞두고 공무원노조 허용을 공식적으로 요구하게 되며 2001년 2월 3일 노조전환 추진을 구체적 임무로 하는 전국공무원직장협의회총연합(전공련)을 결성한다. 전공련과 같은 직장협회의 전국조직은 직장협의회법에 의해 인정되지 않았을 뿐만 아니라 전공련이 노조지향을 분명히 했기 때문에 행정자치부는 결성총회참가를 저지하고, 주도자 징계추진, 관련자의 사법처리 요청 등 엄한 대응조치를 취하며 기관장 인사조치에 대한 집단 항의방문, 노동계 등과의 연대, 정부시책에 대한 반대성명 등 위법행위시 사법조치한다는 방침을 천명한다. 전공련은 2001년 6월 9일 “공직사회 개혁, 일방적 구조조정 중단, 공무원기본권 쟁취 전국결의대회”를 개최하여 공무원노조전환준비계획단을 발족한다. 행자부가 전공련 소속간부 5명을 파면해임키로 결정하자 이에 항의하는 투쟁이 발생한다. 그러나 노조로의 전환활동은 계획대로 추진되어 2002년 3월 24일 전국공무원노조가 창립되게 된다. 한편 전공연에 잔류키로 한 직장협의회들은 2002년 3월 16일 대한민국공무원노동조합총연맹을 결성한다. 지자체 직장협의회 193개 중 90.7%인 175개 노조는 전국공무원노조에 가입한다(박준식 외, 2005). 노조로의 전환과정에 대한 정부의 대응방식은 공무원의 결속을 강화시키

12) 윤영삼 외(2001)가 2000년 10월 16~30일까지 행한 설문조사(응답직협 64개)에 따르면 직장협의회 대표들 50.9%가 대외적 당면과제로 공무원노동조합의 도입을 들고 있다.

는 계기로 작용한 것으로 평가되고 있다¹³⁾.

현재 지방자치단체 수준의 공무원대표 조직은 순수직장협의회만 있는 곳, 직장협의회와 법외노조가 일원화되어 동일 실체로 있는 곳, 법외노조만 있는 곳, 법내노조와 법외노조가 병존하는 곳 등 4가지 유형으로 구분될 수 있다.

3) 조직실태

직장협의회는 대부분 사무실을 공여받고 있으며 비공식적으로 풀타임 내지 파트타임 전임을 하고 있다. 회비는 일괄공제를 하기도 하였으나 법외노조의 경우는 2006년 행자부 지침에 따라 일괄공제가 거부되어 CMS 방식으로 납부하는 방식이 늘고 있다. 법외노동조합도 직장협의회처럼 사무실 공여나 전임자의 비공식적 인정, 조합비 일괄공제, 홍보게시판 부여 등의 조력을 받지만 사용자측은 상당수가 법외노조를 직장협의회로 간주하여 그런 편의를 제공한다. 많은 경우 사용자측은 노조를 직장협의회로 간주하고 노조는 노조로 간주하는 그런 변칙적 형태가 존속해 왔다고 할 수 있다. 그러나 법외노조를 인정하여 법외노조 명의로 합의서 체결이 이루어진 경우도 25개 정도가 있었다.¹⁴⁾ 일반적으로 법외노조들은 사무실에 노동조합 간판을 내걸고 노동조합 명의로 공문을 발송하는 경우가 많으나 2004년 말부터의 행자부 지침, 특히 2006년의 행자부 지침시달 이후로는 법외노조의 지위를 인정치 않는 방향으로 나가고 있다.

공무원노조 합법화에 따라 설립신고한 노조수는 2006년 6월 12일 현재 30개 노조이다. 이 가운데 13개 노조는 지자체노조이고, 14개 노조는 교육청노조이며, 2개는 산별노조, 1개는 산별연맹이다. 이 중 충남교육청과 서울시는 각각 2개씩의 복수노조로 되어 있다. 산별노조는 전국교육기관 기능직공무원노조와 한국공무원노조가 있고, 산별연맹으로는 전국교육기관공무원노조연맹이 있다. 한국공무원노조는 전국공무원노조로부터 이탈한 기능직이 중심이 되어 결성한 조직이나 관할권은 전직종의 공무원으로 되어 있다.

13) 전국공무원노조 간부 인터뷰.

14) 전국공무원노조 간부 인터뷰.

공무원노조의 합법화에도 불구하고 법내노조로의 전환율이 낮은 것은 주로 전국공무원노조가 신고를 거부하고 있기 때문이다. 전국공무원노동조합총연맹은 설립신고를 유보하였으나 대의원대회의 결의에 따라 2006년 9월 4일 설립신고를 하여 9월 11일 신고필증을 교부받은 바 있고 일부 산하조직들이 이미 설립신고를 한 바 있다. 설립신고 거부가 어느 정도 지속될 수 있을지는 연대의식과 법외노조 비용간 상호작용에 의해 결정될 것이다. 법내전국조직과 행자부간 교섭이 진행된다면 법내노조화의 요구가 더 강해질 수 있다. 2006년 9월 11일 교섭참여 신청공고를 한 행자부는 노측의 단일교섭단 형성기간을 지나 10월이면 교섭이 개시될 것으로 예측하고 있다(매일노동뉴스, 2006. 9. 14).

공무원대표 조직의 지역적·전국적 직종별 연대는 공식적·비공식적으로 발전하고 있으나 많은 경우 아직 독자적 노사관계를 형성하지 못하고 있다. 적어도 공무원노조제도가 합법화되기까지는 전국적 조직은 법외조직이었기 때문에 정부측의 파트너가 될 수 없었다. 그러나 전국적인 법내노조들이 등장함에 따라 교섭창구 단일화과정을 거쳐 교섭에 임하게 될 것이며 사용자측으로부터 공식적인 파트너로 인정받게 될 것이다. 여전히 법외노조 상태에 있는 전국공무원노조의 경우 공식적 파트너로 인정되기 어려울 것이며 노사정대표자회의에서처럼 비록 상급조직인 민주노총의 합법성을 이용한 우회적 교섭을 추구하고 있으나 교섭주무부처인 행정자치부의 교섭참가 거부로 성사되지 못하고 있다. 법내노조화 거부입장은 지자체노조의 직장수준 활동에도 중요한 영향을 미치게 될 것이다.

전국조직 산하의 지역조직들의 경우도 조직적 실체를 가지고 산하조직을 지원하는 조직활동을 전개하기는 하나 노사관계상의 파트너로서 인정받지는 못하고 있다. 일부조직들은 지역기관장협의회에의 참여를 추구하고 기도 하나 여전히 인정받고 있지 못하다. 예외적으로 전국공무원노동조합 경남지역본부는 도지사와 '도·시·군·구간 인사교류협약'을 2004년도에 체결한 바 있다. 16개 시도의 법내법외노조들로 구성된 전국광역자치단체연합회(전광연)는 공무원노조와 공무원노총 등 양대조직 소속 노조들이 다 참여하여 국정감사 공동대응을 위한 국회 항의방문, 기자회견, 대국회교섭 등 공동활동을 전개하고, 복무조례 개정과 관련하여 통일

적인 안을 만들어 대응하며, 공무원 임금인상과 관련하여 기획예산처를 방문하고, 공무원연금제에 대해 공동연구하며, 총액임금제 도입시기를 늦추는 문제, 공무원노조법 시행령 제정과 직장협의회법 폐기, 정년평등화 등을 논의하여 공동대응방안을 모색하기도 하지만 사용자측(광역단체장협의회)과의 공식적 관계는 형성되어 있지 않다

전체적으로 볼 때 지자체 수준의 공무원대표 조직은 첫째로 일반직이 중심을 이루고 있고, 둘째로 공무원노조 운동에 있어 중심을 형성하고 있으며, 셋째로 적어도 2004년 말 행자부 지침 이전까지는 교섭파트너로서, 그리고 2006년 행자부 지침 이전까지는 실질적인 전임자 인정, 노조명칭 사용인정, 조합비 일괄공제, 시설편의 제공 등 실정법을 넘어서는 합법성(illegal, but legitimate)을 용인받았다. 넷째로 기관단위를 넘어서는 경우 합법성은 인정되지 않아 중층적 교섭구조 형성에는 나서지 못했다.

나. 사용자

지자체의 사용자는 일반 정부부문처럼 수직적·수평적 다자구성으로 되어 있다. 수직적으로는 중앙정부와의 관계가, 그리고 지방정부 내에서도 광역과 기초단위간의 관계가 존재하고 중앙정부와의 관계도 행정자치부와의 관계가 중심을 이루지만 중앙정부 각 기관간 권한분산과 중앙정부 각 기관의 지자체에의 업무위탁으로 인해 다양한 기관과의 관계가 형성되게 된다. 때문에 형식적 책임의 사용자와 실질적 책임의 사용자, 임용권자와 보수지급자 등으로 나뉘기도 하고 다양한 기관의 간섭이 이루어질 수 있게 된다.

중앙정부와 지방정부의 관계는 앞에서 살펴본 바와 같이 세세한 범망에 의해 규정되고 있지만 기본적으로는 중앙정부가 강력한 통제력을 발휘할 수 있도록 되어 있어 중앙정부의 권고조차도 지방정부가 거의 그대로 순응하지 않을 수 없게 한다. 지방정부가 중앙정부의 지시로부터 얼마간 이탈할 수 있는 가능성은 감독이 느슨한 경우뿐인 것으로 보인다. 가령 2004년 하반기의 전국공무원노조 노동기본권 파업 정국에서 행정자치부는 법외노조 불인정의 지침을 시달하게 되고 그에 따라 법외노조와의

교섭을 거부하며 협약을 파기하는 사태들이 나타나는데 그럼에도 불구하고 35개 조직은 협약을 체결했다. 그러나 2005년도부터는 법외노조와의 협약체결이 일체 나타나지 않고 있다¹⁵⁾. 중앙정부의 이러한 통제력은 매우 높은 정도로 제도의 획일화를 기할 수 있으리라는 것을 보여준다. 그럼에도 중앙정부가 위임한 부분이나 중앙정부 규정이 공백상태인 부분에서는 지자체와 중앙정부, 그리고 지자체간 차이들이 나타나고 있다. 가령 2004년도부터 지자체 결정으로 이관된 일직수당의 경우 국가 공무원은 10,000여원인데 비해 지자체 공무원은 3~6만 원선이 대부분인 것으로 행정부는 분석하고 있다(서울신문, 2006. 9. 11).

수평적으로는 지자체 관련부서를 단위로 하는 다자구성이 이루어지게 된다. 실제로는 대부분의 교섭이슈가 인사보수 담당부서와 관계되지만 일부 이슈는 타부서와 관계된다. 또 새로운 예산책정을 수반하는 교섭이슈의 경우는 예산담당부서의 통제를 받게 된다. 물론 대부분의 직장단위 교섭은 집행에 관련된 것이기 때문에 이미 설정된 예산범위 내에서 대안이 모색되므로 예산담당부서의 개입이 불필요한 경우가 많지만 향후 교섭체제가 강화되게 되면 새로운 예산책정이 수반되는 교섭이슈도 나타나게 될 것이다.

이처럼 교섭이슈가 각 부서에 걸칠 수 있기 때문에 사용자측 교섭단은 다자로 구성될 가능성이 높다. 그러나 경우에 따라 교섭전담부서가 설정될 수도 있지만 전담부서라 하더라도 관련부서와 조정하면서 교섭에 임하게 될 것이다. 대부분의 경우 사용자측 교섭단은 국장급으로 구성되거나 공무원단체 담당부서장이 교섭을 전담하는데 후자의 경우는 사실상 연락기능을 수행하게 된다. 지자체에 따라서는 공무원대표 조직이 기관 각 부서를 번갈아가면서 실무절충을 하기도 한다. 대부분 실무교섭이 중심을 이루며 기관장은 조인식에만 참석한다.

공무원대표 조직의 일차적 연락창구는 공무원단체 담당부서이다. 공무원대표 조직이 있는 경우는 대부분 후생복지업무와 함께 공무원단체를 전담하는 부서를 설치하여 보통규모의 지자체에서는 2~4명의 공무원들이 담당토록 하고 있다. 그러나 민간부문에 비해서는 노사관계업무는

15) 전국공무원노조 간부 인터뷰.

HRM이든 권한이 더 적고 소극적이다. 많은 부분이 세세한 규칙망에 의해 사전적으로 규제되고 담당자에게는 새로운 기제의 개발보다는 규칙의 준수가 더 중요하기 때문이다. 담당자들은 대체로 일정기간이 지나면 타 부서로 전보될 가능성이 매우 높기 때문에 전문성이 축적될 여지도 크지 않다. 특히 공무원 노사관계가 아직 형성초기단계에 있기 때문에 축적된 경험도 미미한 상태이다. 물론 고용직노조나 현업공무원노조가 이미 존재한지 오래 되었기 때문에 그들과의 교섭과정에서 경험을 쌓은 경우도 있겠지만 현업공무원 및 고용직과의 교섭은 해당부서에서 전담하기 때문에 공무원단체 담당부서의 경험이 되지 않을 가능성이 높다. 때문에 노무사를 계약직으로 채용하여 자문하게 하는 경우들도 일부 있다. 공무원단체 담당부서의 이러한 특징은 서비스 생산이 매우 노동집약적인 공무원 분야에서 효율개선의 중대한 장애요인이 될 수도 있다.

한편 지자체 기관수준 교섭에 직접적으로 작용하지는 않지만 간접적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 기관장협의회가 있지만 노사관계적 기능은 거의 수행하지 않는다. 이 기구는 노사관계상의 공통문제를 조정하고 행정자치부에 공동으로 건의하는 등 순기능적 역할을 할 수 있고 향후 발전여하에 따라서는 영국의 Local Authorities Conditions of Service Advisory Board처럼 지방정부간의 교섭을 조정하는 기능의 일부를 수행할 수도 있을 것이나 현재는 그런 기능이 전혀 없다.

다. 지방의회 및 압력단체

지방의회는 직접적 사용자는 아니나 공무원 노동기본권 및 노동조건과 관련하여 입법권을 행사한다는 점에서 중요 주체의 하나이다. 그러나 공무원대표 기구와 지방의회간 관계를 규정하는 법은 없기 때문에 공무원대표 기구는 비공식적인 로비활동이나 시위를 전개하거나 아니면 주민의 입장에서 지방의회의원 소환권이나 청원권을 행사할 가능성이 열려 있을 뿐이다. 그러나 법상의 절차나 관계는 아니더라도 그것들을 관행으로 형성할 수는 있을 것이다. 법상의 절차와 관계없이 공무원관련 조례를 제정·개정·폐지할 경우 공무원대표의 의견을 듣도록 하는 절차를 관행화

할 수도 있을 것이나 아직 그런 안정적인 사례들은 매우 드문 것으로 보인다. <표 Ⅲ-3>은 복무조례가 공무원노조의 의견을 반영한 정도를 보여주고 있다. 공무원노조안이 일부라도 반영된 경우가 거의 절반에 이르고 있으나 이 중에는 기관 집행부가 조례상정안을 작성하는 단계에서 노조의 의견을 반영하는 경우들도 포함되어 있으므로 지방의회수준의 반영 정도는 그보다 낮다.

지방의회에 대해 공무원단체들은 통상 이중적인 태도를 취하고 있다. 하나는 기관이나 시민의 입장에서 지방의회를 견제하는 태도이고, 다른 하나는 사용자인 기관을 견제하고 우호적 입법을 가능케 하기 위해 지방의회와 협력하는 태도이다. 즉 공무원대표 조직은 지방의회에의 보고와 지방의회의 감사 등 공무원의 업무부담을 가중시키는 것이나 지방의회의 원 비리 등에 대해서는 지방의회를 견제하고 비판하는 태도를 취하고 복무조례 등 개정에 대해서는 협력하는 태도를 취한다. 현재는 비판하고 견제하는 태도에 우선적인 비중을 두고 있는 것으로 보인다.

교섭에 대한 각 이익단체의 참여는 교섭과정에서의 직접적 참여나 교섭과정의 공개를 통한 참여기회 제공 등의 방식으로 나타나기도 하나 우리나라의 경우 그런 요구가 아직 나타날 것으로 보이지는 않는다. 공중의 이익에 중요한 영향을 줄 교섭사항이 나타날 정도로 교섭이 활발히 전개되는 것은 아니기 때문이다.

<표 Ⅲ-3> 복무조례 노조의견 반영현황(2004년 7월 21일 현재)

본부	공무원 노조안 합의	공무원노조 안 통과	공무원노조안 부분 반영			보류연기	행자부안 통과
			연가일수 축소삭제	동절기연장 근무삭제	비밀엄수 조항삭제		
전체	4	40	16	9	29	23	63
			37				

2. 협의회교섭의 실태

가. 협의회교섭의 양태

공무원노조법이 시행되기 이전의 교섭·협회의 노측 당사자는 직장협의회, 직장협의회와 법외노조의 복합체, 그리고 법외노조로 나타나며 그에 따라 명시적인 합의주체도 직장협의회나 법외노조로 나타난다. 직장협의회와 법외노조 복합체의 경우 직장협의회 명의로 조인하는 경우가 대부분이며, 법외노조만 있는 경우라 하더라도 형식상으로는 직장협의회 의 존재여부가 불분명한 상태에 있기 때문에¹⁶⁾ 직장협의회 명의로 조인 하기도 한다. 합의서 명칭도 '합의서', '단체협약'으로 나타나고 있다. 그러나 대부분은 공무원직장협의회법에 의한 직장협의회와 기관간의 협의이며 합의서 명칭도 '합의서'로 나타나고 있다. 물론 합의서든 단체협약이든 내용에 있어서는 대부분 거의 차이가 없다. 법외노조의 경우 노동조합관련의 요구를 제기하기도 하나 많은 경우는 실정법을 이유로 합의에 이르지 못하는 경우가 많고 노동조건사항은 직장협의회든 법외노조든 차이가 없기 때문이다.

나. 전국공무원노조 산하조직의 교섭·협의 실태

지방자치단체 협의회교섭의 실태를 전국공무원노조 산하지부들의 교섭·협의실태를 대상으로 살펴보기로 하겠다. 자료는 전국공무원노동조합이 산하조직들로부터 수집한 2003년 9월까지의 협의를 이용한다. 이들 협의서의 지역별·연도별 합의서 명칭별 분포는 다음 표와 같다. 합의서 명칭이 '단체협약'으로 되어 있는 경우는 7.4%로 아직 소수이다. 이것은 많은 합의서가 전국공무원노조 설립(2002. 3. 24) 이전에 체결된 결과

16) 직장협의회법상 직장협의회 설립시는 기관장에게 신고토록 되어 있으나 해산시는 그런 절차가 규정되어 있지 않다. 따라서 해산을 하더라도 직장협의회가 그것을 기관측에 공식적으로 통보하지 않는 한 기관측이 해산여부를 공식적으로 확인할 길은 없다.

34 지방자치단체 노사관계 형성실태

<표 III-4> 합의서 특성별 분포

		서울	경기	인천	부산	대구 경북	광주전 남북	울산 경남	충남북	강원	전체
기관수		23	10	6	9	13	11	24	7	7	110
단체협약		1		1	1		4	4	1	1	13
합의 서	1999							2			2
	2000				3	1	1	6		1	11
	2001	6	5	2	4	3	5	15		1	41
	2002	17	7	3	1	8	4	8	3	2	53
	2003	12	4	2	6	7	6	11	4	3	55
협약합의서 계		36	16	8	15	19	19	46	8	8	175

이기도 하지만 사용자측이 단체협약이라는 명칭으로 범외노조와 협약을 체결하려 하지 않았던데 더 큰 요인이 있는 것으로 보인다.

협약·교섭의 이슈별 분포는 <표 III-5>와 같다.

<표 III-5> 협의이슈 분포

항목대분류	안건수		항목세분류
	수	구성비	
업무 합리 화 및 경감	486	18.3	당직근무(122), 회의 및 보고 간소화(81), 인원동원(60), 감사 및 행정실적 평가(54), 비상근무(50), 장기 휴직자 대체인력 확보(49), 민원실 근무시간(30), 업무위탁(23), 적십자회비 징수개선(8), 보안점검 폐지(6), 동기능전환이행(3)
보수 및 복지, 휴가	342	12.9	시간외휴일수당(57), 제증명발급부서 재정보증보험 가입(37), 여비교통비(36), 재해보험 가입(21), 성과금수당화(14), 당직비상근무수당(11)
			국내외연수여행지원(41), 단합행사(25), 동호회·취미활동지원(21), 휴양지(18), 가정의 날(13), 복지일반(10), 통근버스(8), 본인대학학자금(7), 퇴직자지원(5), 생일(4), 복지전담부서 설치(3)
			포상특별휴가(8), 연가(3)

<표 Ⅲ-5>의 계속

항목대분류	안건수		항목세분류
	수	구성비	
인사 및 교육 훈련	568	21.4	다면평가 도입(86), 순환보직(77), 소외직종 특별배려(57), 교육훈련(53), 선호부서공모제(45), 인사예고제(42), 승진대상 공개(34), 인사교류 및 낙하산 인사(34), 초과인원 고용안정(32), 부족인원 충원(18), 업무명확화(17), 공정투명인사(14), 기능직의 일반직화 및 고용직의 기능직화(10), 전화친절도 평가개선(9), 고용직 정년연장(7), 소양고사 자율화(7), 정기 및 적시인사(7), 징계포상(4), 인사운영계획 발표(3), 고충처리(3), 전입시험 폐지(3), 만족도조사(3), 지원정수 조정(3)
공무원대표 참여	106	4.0	인사위 위원위촉 또는 인사위 참여·참관(87), 복지 관련참여(19)
여성	96	3.6	인사시 여성할당제 또는 대등한 배치(40), 보건휴가 보장(26), 여성차별업무관행 근절(22), 성희롱 금지 및 교육(8)
물적환경 개선	422	15.9	사무장비(97), 사무실 및 환경(88), 복지체육시설(85), 탁아시설(56), 구내식당·매점(29), 화장실(27), 주차장(26), 보건양호실(9), 근무복(5)
관료문화 및 구습타파	147	5.5	관료문화 시정(31), 간부회의 및 의회회의 공개(24), 업무추진비 및 부서경비사용 공개(20), 기자실 폐지(20), 계도자·신문구독 감축(20), 외부인 청사사용 중단(9), 강제성모금 개선(8), 특혜성 주차장폐지(7), 전자입찰제 도입(6), 무방비한 기자출입 규제(2)
직장협의회	239	9.0	홍보교육시간 부여(43), 사무기기공여(33), 가입범위(29), 사무실 제공(24), 전임자(19), 임원인사 사전협의(18), 운영비지원(15), 활동보장(15), 근무조건·복지 사전협의(11), 노사대화 정기화(11), 신분보장(10), 자료 제공(4), 행사지원(5), 회비공제(2)
노조	42	1.6	홍보교육시간 부여(14), 전임자(11), 활동보장(11), 사무실(3), 사무기기(2), 임원인사 사전협의(1)
권한의 사항	72	2.7	근속승진제 확대(9), 초과근로기본수당(8), 성과상여금수당화(7), 정원상향조정(4), 직협전임인정(4), 당직 근무수당(3), 직협가입범위 조정(3), 직협활동출장처리(2), 휴일근무수당(2), 출장여비 개선(2), 읍면동기능 환원(2), 차등정년제 폐지(2)
기타	136	5.1	
전 체	2,657	100.0	

자료: 전국공무원노동조합 2000~2003. 9 단체협약 원자료에 의거 작성.

총 협의항목수는 2,657개로 협의건당 항목수는 평균 15.2개이다. 가장 많이 논의된 이슈는 인사 및 교육훈련으로 21.4%를 차지하고 있고, 다음은 업무합리화 및 부담경감이 18.3%, 물적환경 개선이 15.9%, 보수 및 복지, 휴가가 12.9%이다. 노조관련사항은 아직 공무원노조법이 입법화되지 않았고 범외노조로의 조직변경도 2002년도부터 이루어졌기 때문에 1.6%라는 낮은 수준을 보여주고 있다. 권한외 사항에 대한 협의교섭요구는 2.7%로 비교적 낮은 편인데, 이것은 법집행에 익숙한 공직사회의 특성상 법 배치사항을 아예 처음부터 요구하지 않기 때문인 것으로 보인다. 세부적인 협의교섭이슈는 다음과 같다.

다. 세부적 협의교섭이슈

1) 업무합리화 및 부담경감

첫째, 당직근무 관련사항은 동사무소 등의 당직제 폐지나 당직시간 단축 및 당직 위탁, 재택근무로의 대체, 당직인원 축소, 상황근무와 중복시 당직과 상황근무의 통합, 예외 없는 전직원 당직근무, 임신여성이나 과장급의 당직근무 제외, 당직 중 주민전화상담 폐지, 당직자의 휴무 및 당직수당 현실화 등 요구를 제기하고 있다.

둘째, 회의 및 보고 간소화는 회의시간 단축 및 개최빈도 축소, 보고서류 최소화, 관리자 부재후의 보고서 작성빈도 축소, 월례조회 읍면동사업소직원참석제 폐지, 일선기관자료보고의무 축소, 의회자료 및 예상질문 답변서 작성 축소, 격려사축사의 담당부서 전담, 결재단축, 근무시간내 결재, 호출에 의한 보고중단, 회의시간의 근무시간내 배치 등의 요구를 제기하고 있다.

셋째, 인원동원 최소화로는 야시장 및 노점상 철거, 반상회, 시험감독, 선거관리업무, 새마을 대청소, 가로환경 정비, 노래방 점검, 광고물 철거, 국제행사지원, 일손돕기, 가로기 계양, 자연정화 등에의 강제동원을 줄이거나 직장협의회와 사전에 협의할 것을 요구하고 있다.

넷째, 감사, 읍면동 및 사무소의 행정실적평가제는 폐지하거나 실시빈도 및 기간단축 등을 요구하고 있고, 감사는 문책성보다는 지도성감사를

할 것을 요구하고 있다. 이러한 요구는 감사 및 실적평가기관과 피감기관의 업무를 경감하는 효과를 줄 수 있을 것이다. 지방자치단체는 감사원 감사, 행정자치부 감사, 도 감사, 상부기관의 수시감사 등 연간평균 103일의 감사를 받고 있는 것으로 추계되고 있다(전국공무원노동조합, 2003: 30).

다섯째, 산불이나 태풍, 폭우, 폭설 등 재해시의 비상근무는 대기근무와 실제투입으로 이루어지는데 대기근무가 비효율적이라고 판단하고 있다. 그래서 대기근무자를 필수요원으로 한정시키고 재택근무를 할 수 있도록 해줄 것을 요구하고 있고 비상근무자의 휴무나 휴일 또는 초과근무수당, 식대나 교통비 등 실비보상을 요구하고 있다.

여섯째, 장기휴직자 대체인력 확보는 특히 여성이 출산휴가를 취할 경우 생기는 인력공백에 대한 요구이다. 출산휴가로 동료공무원들이 기혼 여성과 같이 근무하기를 꺼려하여 여성에게 압박요인도 되고 있다. 휴직자에 따른 인력부족의 경우 기초단체가 더 심각하다. 기초지자체의 경우 광역단체 결원시 지자체공무원 차출로 대체함에 따라 인력부족이 더 심해지는 것이다.

일곱, 민원실 근무시간과 관련해서는 중식시간 교대제, 토요일 전일근무제나 연장근무제 등을 개선해 줄 것을 요구하는 것들이 주종을 이루고 있다.

여덟째, 업무위탁과 관련해서는 가로기 계약, 청사관리, 차량등록업무, 노점상 철거, 쓰레기봉투 판매 등 분야를 외부위탁할 것을 요구하고 있다.

아홉째, 적십자회비 징수 등은 징수실적에 따라 평가하거나 간접적으로 압력을 가하는 문제에 대응하는 요구이다. 적십자회비는 납부용지를 읍면동에서 통반장을 통해 각 가정에 배달하나, 광역단체에서 시군별 실적을 공개하므로 읍면동 직원들이 독려활동을 하지 않을 수 없게 되고 그 과정에서 업무가 가중되고 주민들과의 마찰이 발생하기도 하여 나타나는 요구이다.

열째, 보안점검 폐지는 감시카메라 설치 등에 따라 불필요해진 당직자의 보안점검의무를 경감코자 하는 요구이다.

열한번째, 동기능전환이행은 동기능의 구청으로의 이관에도 불구하고

사실상은 동에서 수행하고 있는데 따른 요구이다.

2) 보수 및 복지와 휴가에 관한 요구

첫째로 시간외휴일수당은 시간외근무로 간주하는 시간을 증대시키려는 요구가 대부분이다. 현재는 월 15시간을 공통으로 시간외근무로 간주하고 있지만 실제로는 그것을 초과하고 있고 기관마다 초과근로인정시간수가 다르기 때문에 나타나는 요구이다.

둘째로 제증명서발급부서, 특히 인감증명발급업무의 전산화로 발생하는 본인확인 착오에 대한 손해배상소송 등이 발생, 이에 대한 대책으로서 재정보증단체보험 가입을 요구하고 있다.

셋째로 성과급에 대해서는 성과별 차등지급을 지양한 고정수당화를 요구하고 있다. 근무평가에 기초한 경쟁촉진제도를 거부하는 요구라 할 수 있다.

3) 인사 및 교육훈련

첫째로 다면평가제는 승진시 하급자 내지 동료의 평가도 포함시킬 것을 요구하는 것으로 편파적 인사관행과 상의하달의 수직적 관료기구 폐해를 해소하려는데 목적이 있다.

둘째로 순환보직은 순환보직을 촉진함으로써 장기근무자의 불이익을 줄이고 선호부서, 기피부서간 칸막이를 없애려는데 목적이 있다. 때문에 선호부서간 전보역제, 기피부서의 최대근무기간 설정, 선호부서의 근무기간 단축, 기술직의 인사부서 배치 등을 요구하고 있다.

셋째로 소외직종 특별배려는 기술직, 사회복지직, 기능직, 고용직 등에 대한 인사상의 특별배려, 사기진작책 강구와 격무부서에 대한 가점적용과 인센티브 제공 등을 요구하고 있다. 기능직의 일반직화, 근속승진년수 단축, 기초생활보장제 도입에 의한 사회복지업무 폭증을 경감하기 위한 사회복지직 인원증원 등을 요구하고 있다.

넷째로 교육훈련과 관련해서는 교육기회의 균등한 부여를 요구하는 경우가 많다. 교육이수가 승진과도 연관되기 때문에 나타나는 요구이다.

다섯째로 선호부서 공모제는 선호부서로의 전보기회를 공정히 부여함

으로써 소위 기획, 총무, 예산, 경리, 회계, 감사, 인사, 행정 등 선호부서와 환경위생, 교통, 건설, 수도 등 기피부서가 각각 분단되어 불이익전보가 이루어지는 것을 방지하기 위한 요구이다.

여섯째로 인사예고제는 인사기준과 방침, 시기 등을 사전에 예고하라는 요구이다. 국가청렴위원회에 따르면 지방자치단체들이 인사에 임박해서 인사기준과 방침을 정하여 인사를 하는 것이 일반적인 것으로 평가되고 있다(국가청렴위원회(2006), 「부패방지를 위한 지방공무원인사제도 개선방안」).

일곱째로 인사교류 및 낙하산 인사는 한편으로는 상급기관 공무원이 과도하게 하급기관으로 내려옴으로써 하급기관 공무원의 승진이 어려워지는 현실을 반영하고 있고, 다른 한편으로는 읍면동의 하급기관 공무원이 상급기관으로 전보되는 기회를 확대하라는 요구가 제기되고 있다. 이러한 요구는 하급기관의 승진이 잘 이루어지지 않고 있는데 따른 것이다.

행자부 인사통계에 따르면 2005년 말 현재 지자체에서 승진하는데 가장 기간이 오래 걸리는 직급은 6급으로, 6급에서 5급으로 승진하는데 평균 11.9년이 걸리는데 도·광역시단위는 10.9년, 시·군·구 단위는 12.2년, 읍면동 단위는 12.6년 걸리는 것으로 나타난다.

<표 III-6> 승진소요연수

직 종		6→5급	7→6급	8→7급	9→8급	10→9급	
일반직	법정년수	4	3	3	2		
	실제년수	광역시	10.9	9.3	5.9	2.8	
		시군구	12.2	10.6	6.2	3.1	
		읍면동	12.6	11.0	6.0	3.1	
		평 균	11.9	10.3	6.0	3.0	
기능직	법정년수	3	2	2	1.5	1.5	
	실제년수	광역시		8.5	6.1	6.0	3.4
		시군구		6.7	5.8	6.0	3.0
		읍면동		8.4	6.6	6.0	3.4
		평 균		7.9	6.1	6.0	3.3

자료: 행정자치부(2005), 「지방자치단체공무원 인사통계」.

여덟째로 초과인원 고용안정은 구조조정에 따라 발생하는 초과인원의 고용문제를 해결키 위한 요구이다. 민간부문의 구조조정과는 달리 초과인원의 고용문제는 자연감소, 산하기관으로의 흡수 등을 통해 상당정도 해결되는 것으로 나타나고 있다. 그러나 구조조정과 관련 인원삭감방법으로 정년이 3~4년 남은 사람도 명예퇴직을 강요당하는 경우도 있어 정년보장을 요구하기도 한다.

아홉째로 부족인원 충원요구는 공익요원이나 일용직이 일반행정 보조 업무를 하고 있는 실태를 시정키 위한 요구가 주종을 이루고 있다.

열째로 업무명확화는 6급 주사급의 업무구분이 명확치 않은데 대한 요구가 주류를 이루고 있다.

열한번째로 의사결정에의 공무원대표의 참여와 관련해서는 인사위원회 관련참여가 대부분을 이루고 있다. 법상 인사위원회는 공무원과 민간인 위원으로 구성되고 해당 기관장이 위촉하도록 되어 있다. 대부분은 다음 몇 가지 참여방식을 요구하고 있다. ① 공무원대표를 인사위원회 위원으로 위촉해 달라거나 ② 직장협의회가 추천하는 사람을 인사위원회 위원으로 위촉해 달라거나 ③ 공무원대표가 인사위원회에 참관토록 해달라는 것이며 ④ 인사위원회가 아닌 인사제도개선위원회를 노사공동으로 구성해 달라는 요구나 ⑤ 노사공동의 전보심사위원회를 구성하자는 요구도 제기되고 있다.

열두번째로 소양고사 폐지는 소양고사가 희망자에 한하는 것으로 되어 있으나 실제로는 강제적이어서 부담이 초래되고 있기 때문에 나타나는 요구이다.

4) 여성관련

지자체 공무원 중 여성구성비는 26.5%로 시도는 14.4%, 시군구는 29.2%, 읍면동은 36.5%로 하급기관으로 갈수록 여성의 비율이 높아진다. 직급별로는 5급의 경우 여성의 비율이 4.4%, 6급이 11.3%, 7급이 34.1%, 8급이 51.1%, 9급이 49.6%로 하위직의 여성구성비가 매우 높다. 일반직 여성의 86.9%는 7~9급이다. 따라서 여성에 대한 요구는 차별해소를 중심으로 이루어지고 있다.

첫째로 여성이 주로 민원부서에 집중되어 있는 현상에 대해 개선을 요구하고 있다. 여성을 민원부서뿐만 아니라 각 부서에 골고루 배치하고 특히 중요부서에는 여성할당제를 적용할 것을 요구하고 있다.

둘째로 여성이 직장에서 커피를 나르거나 행사시 한복을 착용하는 등 관행을 시정해 달라고 요구하고 있다.

셋째로 보건의료의 경우 대면결재가 아닌 전자결재를 통해 신청하게 함으로써 사용의 편의를 도모코자 하고 있다.

5) 사무장비 및 사무실 환경개선

주로 1인 1전화, 공용휴대폰, 발신자표시 전화기 및 녹취기의 민원부서 배치, 노후컴퓨터 교체 등을 요구하고 있고 그 외에 복지·체육시설, 특히 여성휴게실, 구내식당 및 화장실 개선 등을 요구하고 있다. 발신자표시 전화 등은 민원성 항의전화가 빈번히 걸려오기 때문에 나타나는 요구이다. 구내식당과 관련해서는 직영 내지 직장협의회 운영 등의 요구도 제기하고 있다.

6) 관료문화 및 구습타파

첫째로 행사참석표 제출중지, 보고문화 개선, 명찰폐지, 업무추진비 개인사용금지, 간부출장 및 명절시 부조금관행 근절, 책상배열 변경, 국장실 폐지, 간부식당 폐쇄, 기관장 출퇴근시 정문마중중지, 관리자 전화직접받기, 기관장 째차배차, 상급자 점심당번중지, 간부급 휴가실시 통한 하급자 휴가사용촉진, 비상대기시 간부직 술선수범, 주차장의 신분차별적 구분 중단등 다양한 요구가 제기되고 있다.

둘째로 간부회의나 의회회의를 CCTV를 통해 방영할 것을 요구하고 있다.

셋째로 기관장 등의 업무추진비와 부서경비 사용내역을 공개토록 요구하고 있다. 업무추진비는 많은 경우 촌지나 선물비로 변칙 지출되고 있어 이의 방지를 위해 공개를 요구하고 있는 것이다.

넷째로 기자실 폐지와 계도지구독 축소, 선관위나 평통 등 타기관이나 민간단체 등의 청사활용 허용을 중지할 것을 요구하고 있다.

42 지방자치단체 노사관계 형성실태

다섯째로 불우이웃돕기, 국군장병위문, 크리스마스실, 수재의연금 등 강제성 모금의 개선을 요구하고 있다.

여섯째로 입찰을 둘러싼 부정을 막기 위해 전자입찰제 도입을 요구하고 있다.

7) 직장협의회 및 노동조합관련

첫째로 홍보·교육시간 할애를 가장 많이 요구하고 있다. 조회시간의 일부 할애, 월 2시간의 교육시간 할애, 신규·전입공무원과의 상견례 허용, 구내방송시설 활용, 게시판 설치, 기관지 이용허용, 기관홈페이지와의 연계허용 등 다양한 요구를 제기하고 있다.

둘째로 전임자 허용과 관련해서는 대부분 직장협의회 회장 내지 사무국장의 전임허용을 요구하거나 업무경감이나 본청전보를 통해 직장협의회 업무를 겸임할 수 있도록 요구하고 있고 일부의 경우 채용직 사무원에 대한 지원을 요구하고 있다.

셋째로 가입범위와 관련해서는 6급직의 가입확대 등을 요구하고 있다.

넷째로 근무시간 중 활동보장 및 신분보장, 그리고 직장협의회 임원인 사시 사전협의를 요구하고 있다. 비회원직으로의 전보가능성도 있기 때문이다.

다섯째로 소수이지만 근무환경이나 복지와 관련해서는 직장협의회와 사전협의토록 요구하고 있다. 노사협의제와는 달리 직장협의회는 직장협의회가 협의안을 제시해야 논의가 진행되게 되어 있기 때문에 사전협의 의무 부과는 중요한 장치라고 할 수 있다.

여섯째로 운영비 지원과 관련해서는 지원예산편성이나 자판기운영권 등을 요구하고 있다.

일곱째로 회원 경조사시 출장이나 차량지원을 요구하고 있다.

노조관련 요구는 직장협의회관련 요구와 유사하다. 그러나 요구량에 있어 노조관련 요구는 직장협의회관련 요구의 17.6%밖에 안된다.

8) 권한외 사항

첫째, 조직 및 인사와 관련된 사항으로는 근속승진제 확대, 정원상향조

정, 읍면동기능 환원, 차등정년제 폐지, 축소기구 환원, 조건부승진제도 도입, 정년예정자 승진할당제, 복수직급제 도입, 인사교류 개선, 상급기관 공무원 전입증지, 보건소 별정직의 기능직 전환, 감사부서 가점제 폐지, 소양고사 자율응시, 인사위 직협임원 위촉, 5급 이상 및 6급 이하 정원책 정권의 자치단체 이관, 동사무소 주무명칭 변경, 5대 민생분야 인사제도 폐지 등이 있다.

둘째, 보수 및 복지와 관련된 사항으로는 초과근로기본수당, 성과상여금수당화, 당직근무수당, 휴일근무수당, 출장여비 개선, 직급별경비차등지급 균등화, 단일호봉제, 보육시설 설치, 자녀학비보조수당 등이 있다.

셋째, 복무와 관련된 사항으로는 당직근무 상황근무로 대체, 근무시간 외 대기제도 폐지, 토요일전일근무제 등이 있다.

넷째, 직장협의회나 노조와 관련된 사항으로는 직협전임 인정, 직협가입범위 조정, 직협활동출장처리, 근무시간내 직협회원단합행사 등이 있다.

세부항목에 있어 가장 보편적으로 협의되고 있는 사항들은 당직근무(122), 사무장비(97), 사무실 및 환경(88), 인사위원회 참여(87), 다면평가제 도입(86), 복지 및 체육시설 설치(85), 회의보고 및 업무간소화(81), 순환보직(77), 인원동원(60), 시간외휴일수당(57), 소외직종 특별배려(57), 탁아시설(56), 교육훈련(53), 감사 및 읍면동 행정실적평가제(50), 장기휴직자 대체인력 확보(49), 직협 홍보·교육시간 부여(43), 선호부서공모제, 인사예고제(42), 국내외연수 및 여행지원(41), 부서배치 여성할당제(40), 제증명서발급부서 재정보증단체보험(37), 여비교통비(36), 승진대상공개(34), 직협사무기기공여(33), 잉여인력고용안정(32), 관료문화시정(31), 민원실근무시간(30), 직협가입범위(29), 구내식당·매점(29), 화장실(27), 주차장(26), 보건휴가보장(26), 단합행사(25), 직협사무실 제공(24), 간부회의 및 의회회의 공개(24), 여성차별업무관행 근절(22), 동호회 활동지원(21), 재해보험 가입(21), 업무추진비 및 부서경비 공개(20), 기자실 폐쇄(20), 계도지구독 감축(20) 등이다. 이들 건수가 전체 협의건수의 69.2%를 차지하고 있다.

라. 협의·교섭이슈의 특징

이상의 요구들은 다음 몇 가지 특징을 보여주고 있다.

첫째로 정부의 매우 오밀조밀한 규칙망에도 불구하고 지방자치단체 직장수준의 교섭협의 영역은 광범위하게 존재하고 있고 직장협의회법상의 협의대상을 넘어서는 요구도 제기되고 있다. 이것은 일단 민주적이고 자주적인 공무원대표 조직이 설립되면 법적 제약이 있더라도 법적 제약을 뛰어넘을 수 있는 자연력을 갖게 된다는 것을 의미한다.

둘째로 지자체 직장수준 지배구조를 민주화할 가능성을 지니고 있다. 기관장이나 지방의회의원의 민선체제는 그들이 일반적 상규 내지 명분으로부터 벗어나지 못하도록 압박하며 공무원대표 기구의 내부감시기능에 의해 견제될 가능성이 크다. 간부회의나 의회회의의 공개, 업무추진비 공개요구 등과 같은 요구들이 점차 기관 및 의회운영의 투명성을 강화시킬 수 있을 것이다. 또한 수평적으로는 대표조직내 회원간의 관계가 민주화된다. 같은 대표조직 내에서는 상급기관 공무원이든 하급기관 공무원이든, 그리고 상대적으로 높은 직급이든 낮은 직급이든 1인1표의 동등한 회원 또는 조합원이기 때문에 수직적 위계구조의 메커니즘이 통하지 않게 된다. 즉 동등한 권한과 동등한 처우가 불가피해진다. 읍면동 등 하부기관 공무원에 대한 배려나 여성 및 소외직종의 배려요구가 협의·교섭에서 상당한 비중을 차지하고 있는 것도 이 때문이다.

마. 협의·교섭이슈 설정의 외부영향

이상의 제요구들은 기본적으로 직장수준 공무원들의 일상적 경험으로부터 형성된 것이지만 부분적으로는 상급노조 방침과 정부의 정책변경에 의해 촉진되기도 한다.

첫째로 상급노조인 전국공무원노동조합을 통한 정보교류가 일정한 영향을 미친 것으로 보인다. 전국공무원노조가 2002년 설립되어 2003년도 교섭지침을 내기까지의 기간은 중앙의 교섭지침이 없었고 대신에 타기관의 모범적인 사례들을 내세워 그것을 관철해 가는 방식이 취해졌다. 당시

의 전국공무원노조의 역할은 홈페이지를 통해 그런 협약을 각 조직이 공유토록 하는 그런 것이었다.¹⁷⁾ 따라서 앞에서 분석된 2002년까지의 협약들은 상급단체의 지침없이 이루어진 것들이라 할 수 있다. 전국공무원노조는 2003년도부터 교섭지침을 제시하기 시작한다. 2003년도 지침 중 위임공동교섭 5대요구안은 다음과 같다.

- | |
|--------------------------------------|
| 1. 유일교섭단체 인정 |
| 2. 노조활동보장 |
| (1) 조합원 교육시간 보장 (2) 전임자 인정 |
| 3. 노사동수 인사제도개선위원회 설치 |
| (1) 자치단체간 인사교류개선 (2) 다면평가제 전면실시 |
| (3) 직위공모제 실시 |
| 4. 중복감사 및 실적심사제도, 인센티브평가제도 폐지 |
| 5. 보육시설 미이용자에 대한 보육수당 지급 |

2004년도에는 17개 지역본부 또는 지부교섭안을 토대로 하여 빈도수가 높은 10개항을 추출하여 위임교섭기준안으로 설정하고 있다. 기준안은 다음과 같이 구성되어 있다.

이러한 지침을 중심으로 각 지역본부 수준에서 다시 협약안을 만들어 각 지부에 지침으로 보내게 된다.

2005년도에는 별도 기준협약안 없이 시기통일에 관한 지침만 제시한다. 그러나 2004년도까지의 교섭에서 노조명의를 협약이 25개가 체결됨에 따라 행정자치부는 전국공무원노조 노동기본권 파업에 대한 대응과 함께 그런 협약을 파기할 것과 노조의 교섭요구에 응하지 말 것을 지시하는 지침을 시달하게 된다.

이처럼 전국공무원노조의 지침은 새로운 패턴을 제시하기보다는 우수협약을 확산시키는 역할을 추구했다고 할 수 있다. 또 기관간 차이들이 있었기 때문에 공동요구안을 설정하는데 한계가 있었고 그래서 산하조직들이 가장 많이 요구한 사항을 소수 추출하여 기준협약안으로 책정하고 있다.

17) 전국공무원노동조합 간부 인터뷰

46 지방자치단체 노사관계 형성실태

1. 총칙
(1) 협약당사자 표시 (2) 개별계약에 대한 협약우선원칙
(3) 노동조건저하 금지 (4) 보충협약 체결
 2. 노조활동보장
(1) 노조활동 및 교육시간 부여 (2) 전임자 인정
 3. 노동조건(지부별 편차가 있으므로 지부별 기준 재설정 필요)
(1) 일숙직제도 개선 (2) 시간외근무수당 (3) 보육시설 및 육아수당
(4) 산전산후휴가 (5) 직장내 성희롱 방지 및 폭력금지
(6) 현업부서 복지 (7) 휴일비상근무
 4. 인사제도
(1) 정기인사 실시 (2) 인사청탁자 공개 (3) 순환인사 실시
(4) 기능직 승진 (5) 인사위원 위촉권 (6) 승진심사위원 위촉권
(7) 노사동수 전보심사위원회 구성 (8) 노사동수 다면평가위 구성
(9) 노사동수 인사제도개선위 설치
 5. 협약
(1) 교섭의무 (2) 교섭위원 (3) 유효기간 1년
- <여성관련 협약요구안>
- (1) 인사차별금지 (2) 모성보호 확대 (3) 직장내 성희롱폭력 예방 및 금지
 - (4) 여성노동조건 개선(행사시 한복착용, 근무중 차대접, 민원안내대 등 금지, 보육시설 또는 보육수당) (5) 여성친화적 근무환경조성

둘째로 행정자치부는 2001년 8월 30일 '지방공무원사회 부패방지 환경 조성을 위한 인사운영개선지침'에서 연간 인사운영계획의 수립과 직위공 모제 관련지침을 시달하고 있다.

또한 국가청렴위원회는 부패방지법 제20조에 의거 2002년 7월 10일 '지방공무원인사제도개선권고안'을 행자부에 권고한다. 동 권고안은 인사위원회 독립성 강화를 위해서는 인사위원회 민간위원 중 직장협의회 추천 인사 1인을 포함하도록 하고, 승진임용시 다면평가를 실시하며, 지방 5급 공무원 승진시험실시를 의무화하고, 6급 이하 하위직의 경우 전보기준선 정위원회를 설치하여 공정한 전보기준을 마련하며, 인사예고제를 통해 승진 및 전보 임용기준, 인사일정 등을 사전에 공개하고 승진후보자 명부에 의한 승진임용 범위에 포함된 자의 명단을 공개할 것 등을 권고하고 있다. 이러한 권고 이전에도 유사한 요구안들이 직장협의회나 노조에 의

해 제출되었으나 국가청렴위원회 권고안이 발표되면서 요구가 더 힘을 얻게 된다.

바. 합의의 지자체간 격차

지방자치단체 직장수준의 협약·교섭은 지방자치단체간 근무조건 및 복지에 있어 차이가 발생할 것이라는 것을 예고한다. 전국공무원노조가 2005. 8. 29~9. 27까지 산하지부들의 인사 및 복지실태를 조사하여 62개 지부의 실태를 분석한 바에 따르면 첫째로 인사위원회에 참여기로 합의한 경우는 45%(28개 지부), 실제 참여하고 있는 지부는 35%(22개 지부)로 총 80%(50개 지부)가 참여 내지 참여예정에 있고 참여형태로는 조합원이 참여하는 경우는 10%(6개 지부), 외부 인사를 추천하여 참여하는 경우는 48%(30개 지부), 조합원이 참관만 하는 지부는 8%(5개 지부)이다.

둘째로 고위공직자가 업무추진비를 공개하는 곳은 30.6%(19개 지부)이며 기관장만 공개하는 곳은 17개 지부(27.4%), 기관장, 부기관장이 공개하는 지부는 16.1%(10개 지부)이다.

셋째로 보건휴가를 실시하는 곳은 82.2%(51개 지부)이며 전자결재로 허용하는 곳은 74.1%(46개 지부)이다.

넷째로 대체인력을 지원키 위해 예산편성을 한 곳은 69.3%(43개 지부)이고, 일반 휴직시 인력대체 22.5%(14개 지부), 출산휴가시 인력대체 67.7%(42개 지부), 장기교육시 인력대체 16.1%(10개 지부), 병가 등 인력대체 12.9%(8개 지부)이다.

다섯째로 어린이집을 운영하는 곳은 19.3%(12개 지부)이고, 보육수당을 지급하는 곳은 27.4%(17개 지부)로 지급금액은 5~8만원이다.

여섯째로 당직제도는 본청의 경우 상황실을 운영하고, 읍면동은 재택근무를 실시하고 있으며 당직비는 3~5만원이고 재택근무는 1만원~1만5천원이다. 익일 전일 휴무하는 곳은 43.5%(27개 지부), 반일 휴무하는 곳은 46.8%(29개 지부)이다.

일곱째로 출장여비는 본청의 경우 5만원~20만원이고 읍면동은 15만원이다.

48 지방자치단체 노사관계 형성실태

여덟째로 인감발급 담당자를 위해 재정보험에 가입한 곳은 83.8%(52개 지부)이고 보상한도액은 3천만원~5억원이다.

아홉째로 상해보상 단체보험에 가입한 곳은 38.7%(24개 지부)이고 보상한도액은 4백만원~2억원이다.

열째로 급여비(특근매식비)는 카드지급이 88.7%(55개 지부), 현금지급이 6.5%(4개 지부), 계좌입금이 4.8%(3개 지부)이다.

열한째로 식당을 직영하는 곳은 35.5%(22개 지부), 상조회 운영 14.5% (9개 지부), 노조운영 4.8%(3개 지부), 위탁운영 8.1%(5개 지부), 직장금고 운영 4.8%(3개 지부)이다.

열두번째로 산불비상근무수당을 지급하는 곳은 21%(13개 지부), 시간외근무수당만 지급하는 곳은 79.0%(49개 지부)이다.

대체인력 확보, 단체보험 가입 등 차이가 비교적 작은 것들은 행자부 정책의 영향 때문이며 분산도가 큰 것들은 지자체의 재량정도가 큰 것들인 것으로 볼 수 있다. 일반적으로 지자체간 노동조건은 분산과 수렴을 반복하게 되는 것으로 상정해 볼 수 있다. 다수의 지자체가 채택하는 근무조건은 중앙정부가 지침으로 채택하여 일반화시킬 가능성이 있고, 그 이전이라도 근무조건이 더 낮은 지자체는 더 높은 지자체의 근무조건을 채택하기 용이하기 때문이다.

IV. 사례분석

1. A시청

가. 노조 개요

A노조는 시단위 노조로 전국공무원노동조합 지부이다. 2000년도에 직장협의회가 결성되었으며 2003년도에 직장협의회를 범외노조로 전환시켰다. 이 시의 경우 자치구가 아닌 3개 구가 있어 직장협의회는 시분청과 각 구청에 별도로 조직되어 있었으나 노조로 전환하면서 시와 구청공무원이 하나의 노조로 통합되었다. 이 시의 공무원총수는 2006년 7월 현재 2,100여명이며, 노조가입대상은 일반직 1,690명, 일반직 외 370명이고 그 중 가입자수는 일반직 880명, 일반직 외 180명이다. 또한 가입률은 51.5%이다. 조합원수는 행정자치부 ‘불법단체 합법노조전환추진지침’이 시달되기 이전과 이후 상당한 변화를 보여주고 있다. 행자부 지침이 시달되기 이전인 2006년 1월에 조합원수는 1,650여명이었는데 지침 이후 500여명이 줄어든다. 이와 같은 조합원수 감소에는 행정자치부 지침이 직접적으로 영향을 미쳤다. 행정자치부 지침이 시달된 이후 일시에 조합원 90%가 탈퇴서를 쓰고 그 중 400여명이 지부에 탈퇴서를 제출하였다. 당시 지부는 탈퇴서중에 비조합원 탈퇴서도 있는 등 사용자측의 작용이 있었다고 판단하여 지부장이 2006. 2. 20~3. 3까지 항의단식에 들어갔고 결국 시장이 기관내 CCTV를 통해 향후에는 탈퇴권유않겠다고 공개천명하고 총무과장이 CMS를 통한 조합비 납부를 독려하겠다고 약속하여 일단락되었다.

조합비는 월 10,000원으로 그 중 3,000원은 전국공무원노조에 멤버로 납부하고 1,000원은 전국공무원노조 지역본부로 납부한다. 전국공무원노동조합 조합비는 10,000원, 희생자구체기금 20,000원으로 조합원 1인당

월 30,000원이나 2004년 7월 1일 이전의 조합비인 3,000원을 계속 납부하고 있는 것이다. 지부는 2005년 1월 6일 전국공무원노조의 희생자구제기금 특별부과금 17,000원을 납부코자 결의를 시도하였으나 총회에서 부결된 바 있다. 조합비는 행자부 지침이 시달되기 이전인 2006년 1월까지 일괄공제되었으나 지침에 따라 일괄공제가 거부되자 2006년 3월부터는 CMS방식으로 납부되고 있다.

지부에는 지부장과 해직공무원인 사무국장이 상근하고 있으며 사무차장급 1명을 채용하고 있다. 지부사무실은 기관으로부터 제공되고 있으며 지부간판도 부착되어 있고 1층 엘리베이터 옆과 노조사무실 앞에 노조전용 게시판도 설치되어 있다.

지부에는 총회, 대의원대회, 운영위원회, 회계감사위원회 등 기관을 두고 있으며 총회는 위원장과 사무국장을 선출하고, 임원 탄핵, 불신임과 단체협약에 관한 사항을 심의결정토록 되어 있다. 사업계획 수립 및 예결산 심의, 산하조직 설치, 조합원 징계 등도 총회의 기능에 포함되어 있으나 대의원대회에서 같음할 수 있도록 되어 있다. 실질적으로는 지부장 및 사무국장 선출과 조합비 인상문제만 총회에 상정하고 단체교섭 문제는 대의원대회에서 심의하고 있다. 정기총회는 매년 3월 정기적으로 개최된다. 대의원대회는 각 부서단위로 선출된 대의원으로 구성되며 총대의원 수는 65명이다. 대의원대회는 지부장과 사무국장을 제외한 나머지 임원들을 인준하며 전국노조 및 지역본부 파견대의원 선출과 소환권을 갖고 사업계획 및 예결산 사항을 처리한다. 운영위원회는 임원 및 산하 지회장과 특별위원회 위원장, 집행부 부서장으로 구성되며 지부의 일상적 운영에 관한 사항, 조합원 징계제청에 관한 사항, 특별위원회 위원장, 집행부서의 각 부장의 인준에 관한 사항을 처리하는 등 집행위원회적 기능을 수행한다. 정기운영위원회는 매월 2회씩 개최된다. 회계감사위원회는 대의원대회에서 선출된 회계감사위원장과 위원장이 추천하고 운영위원회에서 인준한 2인의 위원으로 구성되며, 매 회계년도마다 1회 이상 감사하도록 되어 있다. 지부기관으로는 이외에도 선거관리위원회, 상설위원회 등이 있다.

지부임원으로는 지부장과 수석부지부장, 부지부장 5명, 사무국장, 회계

감사위원장 1명, 상설위원회 위원장으로 되어 있고 임기는 2년이다.

지부는 산하조직으로 지회 및 분회를 둘 수 있도록 되어 있으나 현재 설치되어 있지 않다. 사무실과 인력 등의 문제가 장애요인의 하나로 작용하고 있다. 지부는 지회사무실과 행정장비를 요구하는 안을 단체교섭시 제출한 바 있으나 합의에 이르지 못했다.

나. 노사관계

사용자측의 노조담당 전담부서는 총무과의 후생복지팀이며 4명으로 구성되어 있다. 후생복지팀 요원으로 공인노무사 1명을 3년 계약직으로 채용하기도 하였으나 2006년 2월 이직하였다. A시에는 지부 외에도 청소과 관할의 환경미화원노조(한국노총소속), 환경기동반노조(민주노총소속), 재활용선별원노조(민주노총소속), 녹지공원과 관할의 공원관리원노조, 복수부서 관할의 수도준설원노조 등이 있는데 각 부서간 정책차이가 나타날 수 있기 때문에 2006년 5월부터는 후생복지팀에서 총괄하고 있다. 후생복지팀에서 총괄적 지침을 수립하며 각 담당부서에서는 그 지침에 따라 각 노조와 관계하게 된다.

현재의 노사관계는 그리 좋지 않은 것으로 평가되며 특히 행자부 지침이 부정적으로 작용하였다. 전술한 바와 같이 2006년도 행자부 지침 이후 조합원 탈퇴, 조합비 일괄공제 거부 등 갈등이 발생한 바 있다. 또한 2004년도 행자부 지침도 법외노조와의 단체교섭을 불인정하고 이미 체결한 협약도 파기하게 함으로써 노사관계 악화에 기여하였다. A시는 2004년도에 체결된 단체협약을 불이행하였으며 그에 따라 지부장은 2005년 7월 시청로비에서 15일간 1인 시위를 하게 되며 부분적인 관철후 시위를 해제한다. 2005년 12월에는 지부가 단체교섭을 요구하였으나 사용자측은 교섭에 나서지 않고 있다. 행자부 지침 이후로는 노조에서 기관으로 발송하는 노조명의를 공문이 사용자로부터 인정받지 못하고 있다. 노조에 대한 불인정은 일반행사에서도 나타나 갈등요인이 된 바 있다. 2005년 11월 A시는 토요일에 체육대회를 개최하면서 동원의 편의상 노조주최 축구대회와 병행하여 개최코자 하였고 개최식 때 지부장을 소개키로 하는 조건

하에서 공동개최키로 지부와 합의하였다. 그러나 행사개최 이틀 전에 노조지부장을 소개 않는 것으로 기관방침이 변경되어 결국 공동개최 합의가 파기되었다.

2004년도 전국공무원노조 노동법관련 총파업에는 참여치 않았으나 관련된 활동으로 인해 2명의 간부가 해임당하였고 4명의 간부가 여타장계에 처해졌다.

노조와 지방의회간의 공식적 커뮤니케이션은 이루어지지 않고 있다. 단지 지부는 복무조례 개정후 재개정을 요구하는 서한을 각 의원에게 보내고 기자회견을 가지며 2회에 걸쳐 지방의회의 관행을 비판하는 성명서를 발표하기도 한다. 2006년 지방의회선거 이후의 새로운 의회에서는 지부와 의회간의 대화가 전개될 것으로 지부는 전망하고 있다.

노조의 상급조직인 지역본부는 아직 지역수준의 노사관계를 형성하고 있지 못한 상태이며 주로 부당노동행위예의 공동대응 등 조직내적 지원 활동을 전개하고 있다.

다. 단체교섭 및 단체행동

A지부는 산별노조 소속이기 때문에 당연히 전국노조 교섭방침에 따라 교섭하도록 되어 있다. 지부운영 규정도 “지부의 단체교섭은 전국대의원대회의 결의를 거친 사항에 합치하는 범위 내에서 할 수 있으며 지부장은 위원장의 위임을 받아 지부단위 교섭의 교섭권과 협약체결권을 갖는다.”고 규정하고 있다. 그러나 전국노조의 지침 자체가 소수의 공통항목에 한정된 것이기 때문에 많은 교섭사항은 A지부 독자적인 요구로 구성된다. A노조는 2003년 4월 범외노조로 출범하여 2003년 8월에 기관장과의 간담회에서 일부의 요구를 관철하였고 2003년 11월에 제1차 교섭을 하게 된다. 그리고 2004년 5월에 2004년도 상반기 단체교섭 합의서를 노조명의로 체결한다. 2005년 7월 25일에는 2004년 5월의 단체협약 미이행에 대해 기관장과 협의하여 재합의를 이끌어낸다. 그러나 그 이후로는 노조의 교섭요구에도 불구하고 행정자치부 지침의 영향으로 교섭이 이루어지지 않고 있다. 때문에 A지부는 공문으로 합의사항 이행촉구, 주차요금 인하 및 여

비규정 개선, 공무원노조 인정, 투개표종사자의 휴무보장 등을 요구하는 등의 방식을 취하나 기관측이 노조명의를 공문 자체를 인정치 않기 때문에 아무런 효과도 내지 못하고 있다.

A지부의 교섭사항 및 합의결과는 <표 IV-1>과 같다.

총 교섭항목수는 56건으로 매 교섭당 평균항목수 28개이다. 가장 많이 교섭된 사항은 노조관련 사항으로 33.3%이며, 다음은 인사 및 교육훈련, 보수, 복지, 휴가관련, 업무합리화 및 경감 등의 순이다. 이들 요구사항의 37.5%인 21건은 거의 노조요구대로 합의하였고 28.6%는 부분합의, 나머지 34.0%는 합의에 이르지 못했다. 부분합의 중에는 예산편성에 반영한다는 수준의 합의가 포함되어 있다. 완전수용이나 부분적 수용 중 7건은 이행되지 않아 지부장의 단식농성후 기관장과 간담회를 통해 재합의하게 된다. 이 지부의 경우 노조관련 사항의 논의가 많았고 안건 중 3분의 2는

<표 IV-1> 교섭이슈 및 수용여부

항목대분류	안건수		수용여부				불이행
	수	구성비	완전수용	부분수용	검토	불수용	
업무합리화 및경감	8	14.3	5	1	2		3
보수 및 복지 휴가	12	21.4	4	3	5		1
인사 및 교육 훈련	13	23.2	6	3	3	1	
여성	3	5.4		1	2		
물적환경 개선	1	1.8		1			
관료문화 및 구습타파	1	1.8		1			
직장협의회		0					
노조	18	32.1	6	6	4	2	3
기타		0					
전 체	56 (100.0)	100.0	21 (37.5)	16 (28.6)	16 (28.6)	3 (5.4)	7

54 지방자치단체 노사관계 형성실태

완전수용 내지 부분수용되는 특징을 보여주고 있다. 행자부 지침 이전에는 법외노조라 하더라도 사용자측이 노조를 사실상 인정하였다고 볼 수 있다.

완전수용사항, 부분수용사항, 검토사항, 불수용사항, 미이행사항 현황은 <표 IV-2>와 같다.

A지부는 대체로 동원방식의 운동을 추구해 왔다고 할 수 있으나 공무원단체행동권 제약상 그 방식은 매우 제한적이다. 1인 시위, 지부장 단식, 출근시의 소수간부 선전진, 성명서 발표, 항의 및 촉구 공문발송 등이 주요 수단이다. A지부는 2003년도에 목표관리제 반대의 1인 시위를 전개하고 2005년도에는 총액인건비제 철회와 단체협약 합의사항 이행을 촉구하는 1인 시위를 전개한다. 그리고 2006년에는 지부장이 ‘노조탈퇴공작’에 항의하는 단식농성을 전개한다.

이런 행동의 결과 목표관리제를 유보시키고 단체협약 일부를 이행케

<표 IV-2> 교섭사항의 수용여부별 분포

	해당사항
완전수용	순환보직제 확대, 노조임원 인사 사전협의, 휴직자 원직복직, 휴직예고제, 인사예고제, 서열승진, 비정규직 공개채용, 주민자치센터업무 경감, 적십자업무 폐지, 업무용핸드폰 제공, 해외여행 확대, 비상근무시 부부공무원 배려, 직원학비지원, 주차단속팀 복지, 현업공무원기준 명확화, 지회사무실 집기보강, 지부 문화사업예산지원, 지부의 게시판 자유사용
부분수용	비정규직 공개채용, 목표관리제 폐지, 승진대상 개인별 공개, 시장기사 채용 일반직 채용적용, 육아수당, 선택적복지제도 도입, 애사(哀事)도우미 운영, 퇴임식 확대, 지부강사비 지원, 지부행정장비 지원, 지부방송시설 사용허용, 지부간부 업무량 경감, 조회시 지부홍보허용, 기차실 폐지, PC지원
검토	낙하산인사 금지, 직위공모제, 기능직6급 팀장화, 당직제도 개선, 숙직비, 성과상여수당화, 시간외근무 체크, 어린이집 신축, 자녀학비지원, 보육료지원, 직원주차장 규칙개정, 주차료 인하, 지부전담부서 설치, 교섭시 구청장 배석
불수용	지도사정원 구분, 노조내부 전산망 구축
불이행	인력동원시 사전협의, 주5일제시 교대근무 개선, 토요일교대근무 폐지, 애사인력지원, 노동교육 상설화, 지부사무실냉방기 교체, 시지부공익요원 배치

하며 '노조탈퇴 공작'을 중단시킨다. 통상 공공부문의 사용자는 교섭력을 다 활용하지 않는 것으로 지적되지만 노동조합의 단체행동에 대해 맞대응하기보다는 결국 노동조합의 요구를 수용하는 형태를 보여주고 있다.

2. B구청

가. 노동조합

B구청에는 2002년 2월 8일 직장협의회가 설립되었고 2002년 12월 3일에는 상급기관인 시단위 노조결성에 참여하여 지부로 활동해 왔으며 2005년 2월 1일 전국공무원노동조합총연맹 소속의 법외노조로 전환했고 2006년 5월 10일 법내노조로 전환한다.

직장협의회와 법외노조는 일원화되어 운영되었다. 노조가 설립될 당시 직장협의회 규정을 개정하여 노조가 직장협의회 조직·기능·자산 등 일체의 권리와 의무를 승계토록 했으며 직장협의회장 임후보는 노조위원장 임후보와 분리될 수 없도록 규정하고 임기도 일치시켰다. 즉 노조에 무게중심을 두기는 했으나 직장협의회를 형식상으로 존치시켰으며 그 결과 노조가 아직 합법화되지 않은 단계에서는 직장협의회의 합법성이 이용되게 된다. 노조와 직장협의회는 사무실을 같이 사용하며 임원들도 겸임하고 있다. 사무실에는 직장협의회 간판과 노조 간판이 나란히 걸려 있다. 그러나 법상 직장협의회와 노조의 가입범위가 조금 차이가 나기 때문에 노조가입 범위에 해당하지 않는 직장협의회 회원에 대해 초빙조합원의 지위를 부여함으로써 괴리문제를 해결한다.

노조가입대상은 일반직 680명, 기타 310명으로 총 990여명이며, 이 중 일반직 522명, 기타 297명, 총 819명이 가입하여 조직률은 82.7%이다. 그 중 여성이 28%를 차지하고 있다.

조합비는 1인당 5,000원씩을 징수하다가 2006년 4월부터 10,000원씩을 받고 있으며, 그 중 공무원노동조합총연맹에 1,000원씩을 의무금으로 납부한다. 조합비는 일괄공제되고 있으며 직장협의회 회비는 따로 징수하지 않는다.

노조는 사용자로부터 사무실과 사무장비 등을 제공받고 있다. 노조는 임원 3명이 파트타임으로 근무하고 있고 사무여직원 1명을 채용하고 있다. 물론 사용자측의 이러한 편의제공은 형식상 법외노조가 아닌 직장협의회를 대상으로 한 것이다.

노조는 기관으로서 총회(대의원대회)와 운영위원회를 두고 있고 그 외에도 사무총국, 특별위원회, 선거관리위원회, 감사위원회, 희생자구제심사위원회, 여성위원회를 둘 수 있도록 하고 있다. 위원장은 총회에서 선출하며 나머지 사항들은 대의원대회 기능이다. 대의원은 각 과, 구의회, 동사무소별로 조합원 20명 이하는 1명, 20명 이상인 경우는 20명당 1명으로 배정한다. 운영위원회는 위원장, 수석부위원장, 부위원장, 특별위원회 위원장, 사무총장, 부서장 등으로 구성되며 집행상의 기능을 수행한다. 임원으로는 위원장, 수석부위원장, 부위원장 2명, 감사위원장 1명, 특별위원회 위원장, 부서장 등이 있다.

노조는 기본적으로 공무원간 연대만을 옹호하고 있다. 이 노조는 강령에서 “국내의 민간노동단체를 배제하고 정치적 중립과 순수한 공무원노동자만의 독자적이고 자주적인 노동운동을 견지한다”고 분명히 하고 있고 동일선상에서 “우리는 국내외의 공무원 독자노조단체와 연대를 강화하고 공무원 노동조직의 통일을 기원한다”고 밝히고 있다. 이런 취지에서 이 노조는 “구성원 모두가 공무원으로 결성되고 공무원 독자노조를 지향하는 공무원노동조합총연맹”과 상급기관단위의 노조연맹에만 가입하도록 규약에 정하고 있다. 이 노조는 이념보다는 실리를 중시하는 운동을 전개할 것으로 기대된다. 이러한 강령과 규약은 “공직사회의 혁신을 통한 국가발전과 국민에 대한 참봉사, 그리고 공무원노동자의 노동기본권 회복을 추구하고 대화와 타협을 통한 상생의 창조적 노동문화를 창출하기 위해 공무원만의 독자노선과 자주적 노동운동을 지향”하는 공무원노동조합총연맹의 선언강령과 맥을 같이하고 있다. 이 노조는 하위직 공무원의 고충해결과 근로조건 향상을 가장 우선시하고 있고 생산성 향상 및 시민 서비스 향상을 그 다음 순위로 들고 있으며 정책참여와 노동3권 확립을 가장 낮은 순위로 들고 있다.

나. 노사관계

노조담당부서로는 공무원단체지원팀이 있고 인원은 3명이 담당하고 있으며 노사관계는 양호하다. 공무원관련 현안문제가 있을 시는 담당부서에서 상당정도 노조와 협의한다. 직장협의회가 방어막으로 존재하고 있기 때문에 행자부 지침이 노사관계에 부정적인 영향을 거의 주지 않는다. 조합원수와 조합비 일괄공제가 유지되고 있는 것도 그 때문이다. 이 노조가 2005년 12월에 체결한 합의서는 기관장과 직장협의회 회장간에 체결된 형식을 취하고 있다.

지방의회와의 관계는 없다. 대체로 사용자와의 협의과정에서 해결되기 때문에 지방의회의 협력을 이끌어낼 필요성을 느끼지 않고 있다.

다. 협의·교섭

직장협의회는 설립 이후 2005년까지 4회에 걸쳐 합의를 체결한다. 협의는 정기적으로 하기보다는 사안별로 그때 그때 기관측에 의견을 제시하면 기관측이 해당부서의 의견을 받아 노조측에게 전달하고 이에 대해 의견이 있으면 노조측이 다시 의견을 제시하는 형식을 취하거나 노조측

<표 IV-3> 협의안건수 및 수용여부

항목대분류	안건수		수용여부			
	수	구성비	완전수용	부분수용	검 토	불수용
업무합리화 및 경감	21	21.0	11	4	5	1
보수 및 복지·휴가	15	15.0	5	4	4	2
인사 및 교육훈련	32	32.0	12	10	8	2
여성	5	5.0	3	1	1	
물적환경 개선	19	19.0	10	4	2	3
관료문화 및 구습타파	2	2.0	1		1	
직장협의회	5	5.0	1		4	
노조	0	0				
기타	1	0	1			
전 체	100 (100.0)	100.0	44 (44.0)	23 (23.0)	25 (25.0)	8 (8.0)

<표 IV-4> 협의사항의 수용여부별 분포

	해당사항
완전수용	장기근무자 순환전보, 기동근무 해제, 직위공모제, 보건휴가촉진, 휴양소이용기회 확대, 현장직 컴퓨터 설치, 문서세단기 설치, 차량정비차광막 설치, 민원부서 중식시간 보장, 당직환경, 직협회장·기관장간 정기모임, 사회복지직 설치, 방진망 설치, 주차단속원 전자결재 개설, 선호부서공모제, 해외여행자 선물안주고안받기, 홈페이지 민원답변개선, 구청이관업무 구청담당, 민원창구직원 인원동원금지, 근무시간전후 회의금지, 핸드폰잠금 장치해제, 서무담당회의 최소화, 자동차운전자상해보상 증액, 자체감사기간 단축, 소양교육 실시, 업무용차량 증차, 교육미이수자 교육우선권 부여, 직협의 다면평가 참여, 공적심사위 직협참여, 여직원휴게실·어린이집 이용개선, 퇴직자부부동반해외여행지원, 국장업무추진비 공개, 숙직자휴무, 시간외근무수당 상향조정, 직원MT, 민원근무복, 실적가점제, 기능직 진급, 차고지 시간외근무수당, 차고지 보안, 차고지 정보화기기 설치
부분수용	장기휴직제 개선, 여직원휴게실, 공무원 동원근절, 휴일근무수당, 교육기회균등 부여, 사위실 설치, 현장기능직 순환근무, 사회복지6급팀장 보직발령, 동사무소직원 동원금지, 현장근무자 행정장비 지급, 전부서전화녹취기 설치, 각종근무수당 현실화, 컴퓨터자료 원상복구비지원, 임신여성근무경감, 동실적평가 폐지, 하위직정년도래자 승진, 기피부서가점제, 주차단속원 전직, 선택적복지제도 도입, 근무시간내 전산교육, 공로연수수당 현실화, 근무성적 평정, 기능직 순환보직
검토,건의	다면평가제, 검침원 전직, 하위직 승진적체 해소, 휴대폰잠금장치 해제, 전화녹취기 설치, 동사무소일직제 폐지, 적십자회비 모금강제금지, 당직수당, 시간외근무수당, 비상근무수당, 창구직원지정 확대, 조례후 직협주관교양강좌 허용, 직협가입범위 확대, 직협임원인사 사전협의, 직협전임 인정, 간부회의 공개, 정년평등화, 현장기능직 우대, 다면평가방법 개선, 숙직자 익일휴무, 인사위직협추천자 참관, 기능직6급신설, 당직실 일지간소화
불수용	인사위 직협추천인 위촉, 승진서열공개, 무인민원발급기 설치, 대체인력 투입사안 확대, 해외연수자특별휴가, 직원자녀 입학·졸업선물 증정, 통근버스 신설, 체력단련실·화장실 설치, 그린엘로우카드제, 불친절기록 일몰제

이 해당부서와 실무협의를 하는 형식을 취한다. 이렇게 해서 각 사안별로 합의가 되면 연말에 가서 노사대표가 사후적으로 일괄조인한다.

2005년까지 논의한 총항목수는 100건으로 매 협의당 평균 25항목을 논의했다. 이 중 완전합의든 부분합의든 합의된 항목수는 67건으로 합의율이 3분의 2선을 보여주고 있다. 가장 많이 논의된 안건은 인사 및 교육훈

런 분야이고 다음은 업무합리화 및 경감, 물적환경 개선, 보수복지·휴가 등의 순이다. 직장협의회에 관한 건은 5건에 불과하나, 4건이 합의되지 못했고 그 중 2건은 회원범위와 전임자 인정에 관한 사항으로 법령배치의 문제가 있어 합의되지 못했다. 노조와 관련해서는 어떤 안건도 제기되지 않았다. 노조 스스로도 공식적으로는 노조를 교섭주체로 내세우지 않은 결과이다.

B구청 법외노조는 2006년 법내노조로 전환한 후 8월에 교섭요구안을 제기하고 교섭을 하고 있다. 교섭방식은 해당 부서와 번갈아가면서 실무절충하는 방식을 취하고 있다. 교섭의 형식은 이전과 별 차이가 없지만 법내노조로 전환되면서 교섭파트너로서의 위상이 강화된 것으로 노조는 평가하고 있다.

3. C시청

가. 노동조합

C시 본청에는 2000년 3월 27일 직장협의회가 설립되었고 당시 회원은 1,542명(후원자 포함 1,702명)이었다. 2002년 12월 3일에는 본청과 산하 30개 사업소, 2개 자치구가 참여하는 C시 공무원노동조합을 창립한다. 2004년 2월에는 C시와 중앙부처 직협이 참여하여 전국목민노동조합총연맹을 결성하고 같은 해 7월 전국목민노동조합총연맹과 대한민국공무원노동조합총연맹이 통합하여 공무원노동조합총연맹을 결성한다. 이러한 전국조직 결성에 있어 C시청 법외노조는 항시 주요한 영향력을 행사하였다. 2004년 11월 30일에는 C시청과 산하사업소로 구성되는 C시 공무원노조를 결성하고 기존 C시 공무원노동조합은 연맹체로 전환한다. 노조는 직장협의회와 대표를 같이하는 등 사실상 일원화된 체제를 가졌으며 투표로서 전국공무원노동조합에 가입하는 것으로 결정하여 분담금을 납부하기도 한다. 그러나 이후 노조와 직장협의회는 대표가 달라지게 되고 그 결과 노조는 직장협의회를 기반을 상실하여 사실상 노조로서의 기능을 잃게 된다.

2005년 4월 C시 직장협의회는 C시 공무원노조준비위 기능을 수행하며 공무원노조법 시행과 함께 C노동조합, C시 산하 사업소 직장협의회들과 함께 C시 법내노조를 결성한다. 이 노조는 법외노조와 직장협의회 대표가 연합하여 결성한 것이기 때문에 공동대표제를 채택하고 있고 따라서 조직의 응집력이나 대표성도 떨어지고 있다. 2006년 11월에 단일지도부를 구성토록 예정되어 있기 때문에 C시 법내노조가 대표조직으로 자리잡느냐도 그 선거와 중요하게 관련될 것으로 보인다. 이 노조는 공무원노동조합총연맹에 가입하고 있기 때문에 노조의 강령도 “공무원의 정치적 중립을 준수하고, 민간단체와 차별화된 공무원만의 자주적 노동운동을 견지”하며 “상생의 대화와 타협을 통하여 국민과 함께 하는 새로운 패러다임의 노사문화를 선도”한다는 등의 규정을 채택하고 있다. 사실상 이 노조는 공무원노동조합총연맹의 주요 축의 하나이다. C시는 기관의 중요성이나 규모의 측면에서 다른 지자체들보다 앞서 있기 때문에 공무원들의 엘리트 의식도 강해서 공무원노조운동 내에서 주도성을 발휘하려는 지향성도 강하다고 할 수 있다.

이 노조의 경우 법내노조가 설립정착되면 직장협의회가 불필요하다는 생각을 가지고 있었고 그래서 본청 직장협의회 규정은 직장협의회 회원, 자산 등 일체의 권리와 의무가 노조출범시 승계된다는 경과규정을 두고 있다. 그러나 직장협의회 회원이 노조 조합원으로 완전 전환되지 않고 있어 직장협의회는 그대로 존속하고 있다. 직장협의회 회원이 노조 조합원으로 자동전환되는 문제에 대해서는 이의도 제기되어 법률자문을 받기도 하고 조합원 투표에 상정해 61%인 591명만 동의한다. 특히 C노동조합 사업소지부들의 경우 직장협의회와 노조의 관계는 지부에 따라 다르다. 직장협의회가 있는 곳도 있고 노조만 있는 곳도 있다. 본부조합에서 사업소 공무원들을 개별적으로 직접 조직하는 것이 아니고 기존 사업소 직장협의회를 대상으로 조직해 들이기 때문에 조직마다의 차이들이 용인되고 있다.

C시의 경우 인원규모가 크고 공직사회에서 중요한 위치를 차지하고 있기 때문에 주요 전국조직들의 경쟁장이 될 잠재력을 가지고 있다. 현재 C시에는 C법내노조 외에도 2006년 5월 23일에 설립된 또 다른 소수와 법

내노조가 존재하며 아직은 합법적 지위를 가지고 있지 않지만 전국공무원노조와 관련된 노동조합통합준비추진위원회가 활동하고 있다. 소수와 법내노조위원장은 법외노조 부위원장으로 역임한 바 있고 따라서 운동노선에 있어 다수와 법내노조와 차이가 있는 것은 아니다. 소수와 법내노조에서는 다수와 노조가 법외노조 및 직장협의회 조합원을 배제한 채 상층부 간부의 연합으로 설립되어 조직의 응집력이 떨어진다고 분석하고 있다.

C법내노조 가입자수는 미공개상태이나 본청이 500여명, 산하 사업소가 2,800여명인 것으로 알려지고 있다. 이는 가입대상자가 본청 2,000여명, 사업소 6,000여명인 것을 고려하면 41.3%에 해당하는 수치이다. 직장협의회 회원이 본청 1,600여명, 사업소 6,000여명으로 가입률이 95.0%인 것에 비하면 아직 가입률이 상당히 낮은 상태이다. 2006년 5월 현재 본청과 산하 사업소에 28개 지부가 설치되어 있다. 본청은 정책을 담당하는 일반직이 주축이지만 산하 사업소는 기능직이 주축으로 되어 있어 조직문화 등의 차이들이 예견될 수 있지만 산하 사업소에 대한 본청의 통제력이 크기 때문에 노조에 있어서도 본청노조의 영향력이 매우 커 통합력으로 작용할 수 있다.

노조는 아직 전임자와 사무실이 없다. 기관측은 복수노조가 될 경우 각 노조에서 전임자와 사무실을 요구하게 될 것이기 때문에 신중을 기하고 있는 것으로 알려지고 있다. 때문에 본부조합의 경우 본청직협 전임자들이 업무를 병행하고 있다. 직협에는 임원 3명과 채용직 2명이 전임자로 활동하고 있다. 본부조합은 아직 노조간판을 걸고 있지 않으나 지부들의 경우는 지부에 따라 다르다. 조합비는 2006년 2~4월까지 월 3,000원씩 징수했으며 2006년 4월 대의원대회에서 기본급 0.8%로 결의한 바 있다. 본청에서는 각 개인별로 징수하고 각 사업소 지부에서는 직접 조합비를 징수하여 납부하는 곳도 있고 직장협의회 회비로 징수하여 조합비로 납부하는 곳도 있다. 직장협의회 회비는 월 5,000원으로 일괄공제된다. 본청 직장협의회는 회비를 노조비와 같이 기본급 0.8%로 인상하고 노조비를 납부하면 직장협의회 회비를 면제해 주기로 하는 안을 상정하여 조합원 투표에 붙였으나 부결되었다. 조합비 이원화 문제가 해결되지 않으면 직

장협의회 회원의 조합원으로서의 전환은 더 어려워질 것이다.

노조에는 기본적 기관인 총회와 대의원대회, 운영위원회, 집행위원회, 회계감사위원회를 두고 있고 그 외에도 선관위, 희생자구제위, 상설위 및 특별위원회, 여성위 등을 두고 있다. 총회와 대의원대회의 기능은 구분되지 않고 있으나 위원장, 수석부위원장, 상임수석부위원장, 사무총장은 조합원이 직접선출토록 하고 있다. 대의원은 원칙적으로 50명당 1명으로 하고 있으며, 현재의 대의원수는 72명이다. 운영위원회는 본부조합 임원(위원장, 부위원장, 사무총장), 지부장, 특별위원장으로 구성되며 집행위원회는 본부조합 임원(위원장, 부위원장, 사무총장), 사무처 본부장으로 구성된다. 정기적으로 운영위원회와 집행위원회는 월 1회 이상 개최된다. 특별위원회는 위원장의 지시·감독을 받으며 특별위원회 위원장은 노조위원장이 운영위원회의 동의를 얻어 임명한다. 각 위원회 위원장은 위원장이 운영위원회의 동의를 득하여 임명하도록 되어 있다. 지부는 운영위원회의 결정으로 설치되며 지부장은 해당 조합원이 선출토록 되어 있다. 그러나 신규지부나 사고지부는 위원장이 지부동의를 얻어 임명하도록 되어 있다.

노조임원으로는 위원장, 수석부위원장 3명, 상임수석부위원장 1명, 부위원장 11명 이내, 사무총장 1명으로 되어 있고 임기는 3년이다.

또한 직협은 16개 시도 직장협의회로 구성된 전광련이나 C시 본청 및 사업소 직장협의회의 협의기구인 시 산하기관직협대표자회의와 정보교류를 하고 의견을 조율한다. 가령 C시 본청직협은 본청공무원의 2006년도 당직수당이 35,000원에서 50,000원으로 인상되고 예산이 확보됨에 따라 이를 각 사업소에도 확산시키기 위한 시 산하기관직협대표자회의를 소집하고 있다. 그리고 주5일제에 대비하여 이에 대한 공동대책을 마련하기 위해 본청과 사업소의 직장협의회들이 공동설문조사를 실시한다.

직협의 경우 사측은 근무시간 중 교육홍보시간을 부여하지 않으나 직협간부인사시 사전협의하며 직협회장, 부회장, 사무국장의 전보는 하지 않는 것으로 합의한 바 있다.

나. 노사관계

사용자측 직협·노조담당은 후생복지팀으로 9명으로 구성되어 있고 그 중 1명은 공인노무사이다. 노사관계는 좋지도 나쁘지도 않은 것으로 평가되고 있으며 행자부 지침이 노사관계에 부정적 영향을 주는 것으로 지적되고 있다. 그러나 법외노조가 직장협의회와 이원화되거나 사실상 기능을 하지 못했기 때문에 행자부 지침이 교섭거부나 조합원 탈퇴중용 등의 영향을 미치지 않는다고 한다.

의회와 직협·노조간 공식적 관계는 없고 개별 의원을 상대로 공문을 보내거나 로비활동을 한다. 반면에 직협은 공무원의 입장에서 의회를 감시하고 견제하는 역할을 한다. 직협은 시의회 각 상임위를 방문하여 과도한 자료요구 자제를 요청하고 의원들의 부당한 찬조금 요구, 부당민원에 편승한 압력행사나 편의요구, 일부 전문위원들의 ‘무소불위식 전횡사례’ 등에 대해 문제의 시정과 재발방지를 요청한다. 그리고 2005년 하반기부터 “시의원 의정활동 Best 의원 선정”을 하는 등 영향력 형성을 위한 방안도 강구한다.

다. 협 의

직협과 사용자간에는 연간 2회 정기협의를 하며 실무절충을 한 후 노사협의위원회간 교섭을 하여 노사대표가 조인한다. C시 직장협의회는 그간 직협협의를 통해 선택적 복지포인트 평균 172,000원 상승조정, 당·숙직비 35,000원에서 50,000원으로의 인상, 제2, 제3수련원 건립, 전국최초의 직원후생복지조례 제정, KTX30% 할인대행서비스, 직원고충처리센터 운영 등의 성과를 낸 것으로 들고 있다.

C시 직협이 2002~2005년간에 7회에 걸쳐 체결한 합의서의 항목별 분포는 <표 IV-5>와 같다. 총 40건을 협의하여 매회당 5.7건을 합의한다. 대체로 타직장협의회와의 협의사항들과는 내용이 상당정도 다르다. 보수복지 및 휴가, 인사, 물적환경 개선이 주요 협의항목이며 업무간소화, 관료문화 및 구습타파 등의 항목은 없다. 대체로 실리주의적 성향을 보여주고

64 지방자치단체 노사관계 형성실태

있다. 합의 중에는 포괄적인 것, 노력의무를 규정하는 것들도 있다. 대조직이기 때문에 타직장협의회의 요구안을 덜 감안한 것으로 보인다.

C시 직장협의회에서 중점적 투쟁으로 손꼽고 있는 중복감사 저지는 타 공무원노조들도 전개한 바 있지만 국정감사및조사에관한법률 제7조에 의거 감사의 범위를 국가위임사무와 국가예산지원사업으로 한정하고, 지자체 고유사업에 대한 감사는 중지할 것을 요구하는 것들이다. 이러한 투쟁결과 감사와 관련한 제출서류가 10분의 1로 줄어들었다고 평가하고 있다.

법내노조가 설립됨에 따라 교섭이 준비중에 있다. 복수노조가 존재하기 때문에 단일교섭단 구성문제를 둘러싸고 노조간 협상이 진행되고 있다. 소수파노조는 조합원이 67명인 것으로 알려지고 있으나 교섭위원 구

<표 IV-5> 합의사항의 분포

항목대분류	항목소분류
보수 및 복지, 휴가 (22건)	공무원임대아파트 적극추진, 신청사 후생복지시설 확충, 수련원 개보수 및 신축, 선택적 복지포인트 상향조정, 주5일제 도입에 따른 근무환경 개선, 당직비 인상노력, 석사과정훈련확대지원, 퇴직지원, 시간외근무수당 확인방식개선, 애사시 조화증정, 근무수당 설치 공동노력, 자녀학자금지원안 행자부 건의, 국외훈련선발시 재직기간 반영, 선택적 복지제도 중 자녀학자금대출포인트 축소 및 대상품목 확대, 후생시설운영위에 직협대표 참가, 초과근무수당 등 개선건의, 임대아파트 건립, 매입노력, 제2수련원 설립시 직원의견 반영, 직원동호회 활성화 지원, 초과인원문제 조속 해결, 가정의 날, 당직비 현실화
인사 및 교육 훈련 (9건)	다면평가대상자 사전공개, 기능직공무원 교육기회확대, 교육계획 수립시 직원의견 반영, 기능직공무원 권익신장 공동노력, 사·구청기술직간 불평등인사제도 개선노력, 6급 이하 장기교육기회 확대, 포상휴가제 개선, 5급 승진제도 및 직급구조 개선, 감원 없는 조직개편
여성(2건)	여직원휴게실 증설, 모성보호 및 근무환경 개선
물적환경 개선 (4건)	청사근무환경 개선, 공기정화시설 설치, 발신자 표시 및 녹취전화기의 단계적 설치, 휴게실 설치
직장협의회 (2건)	각종위원회 직협추천자 위촉, 시장과 직원간 대화
기타(1건)	공무원연금개선위에 기관참여법 개정건의

성은 7 : 3 또는 6 : 4로 할 것을 각각 주장하고 있다. 이처럼 노조대표성이 확실히 서있지는 않지만 그럼에도 노조는 법내노조화가 사용자측의 노조존중도를 높인 것으로 평가하고 있다.

4. D시청

가. 노동조합

D시청에는 2002년 3월 직장협의회가 설립되었고 2003년 9월 전국공무원노동조합의 지부로 전환하였다. 지부는 법외노조이며 2006년 2월 제2의 노조인 법내노조가 설립되었다.

노조가입대상은 790명이며 제1노조 조합원수는 745명으로 가입률은 94.3%이다. 2004년 말의 전국공무원노조 파업과 관련하여 1명 해임, 계약직 1명 계약해지, 나머지는 정직 등의 징계처분을 받았다. 지부는 사무실을 공여받고 있으나 노조 전임자는 인정받지 못하고 있다. 지부장이 해임되었기 때문에 지부장이 상근자로 활동하고 사무차장은 노조의 채용직이다. 법내노조는 25명으로 설립되었으며 아직 사무실을 공여받지 못하고 있다. 지부측은 지부와 갈등관계에 있는 기관장이 사주하여 법내노조가 설립된 것으로 주장하고 있다. 법내노조는 아직 조합원을 공개하지 않고 있는 것으로 알려지고 있으며 7월에 개최된 임시총회에는 조합원 22명이 참석한 바 있다. D시 홈페이지에는 지부와 법내노조 배너가 모두 올려져 있다. 법내노조는 하반기 들어 단체협약안을 제시하여 단체교섭에 들어갈 것으로 전망된다.

지부는 조합비로 월 27,000원을 징수하여 20,000원을 전국공무원노조에 납부하고 1,000원을 전국공무원노조 지역본부에 납부한다.

지부에는 총회, 대의원대회, 운영위원회, 회계감사위원회 등 기관을 두고 있다. 지부장 및 사무국장 선출, 탄핵, 불신임, 단체협약에 관한 사항, 지회분회 설립 및 분할과 통합에 관한 사항 등은 총회 고유사항으로 되어 있고 사업보고 및 사업계획 수립과 예결산, 지부장과 사무국장 이외의 임원선거, 조합원 징계에 관한 사항 등은 대의원대회에 위임할 수 있도록

되어 있다. 그러나 실질적으로는 매년 대의원대회와 총회를 각각 개최하여 대의원대회 심의사항을 총회에서 다시 심의한다. 운영위원회는 집행위원회 성격의 것으로 지부임원과 산하 지회장, 상설위원회 위원장, 각 부서부장으로 구성되어 매월 2회 개최되도록 되어 있다. 임원으로는 지부장, 수석부지부장 1명, 부지부장 1명, 여성할당지부장 1명, 사무국장 1명, 각 상설위원회 위원장, 회계감사위원장 1명으로 구성되며 임기는 2년이다. 지부간부 인사는 지부와 사전협의하도록 되어 있다. 산하 조직으로 지회, 분회 등을 둘 수 있도록 되어 있으나 실제로는 조직되어 있지 않다. 지부는 조합원에 대한 교육·홍보시간을 부여받지 못하고 있다.

D지부가 소속하고 있는 지역본부는 조직내 활동을 수행하며 지역단체장협의체와는 어떤 공식적 관계도 가지고 있지 않다.

나. 노사관계

기관에는 노조담당부서로 계장 외 2명으로 구성되는 후생복지팀이 있다. 지부와 기관과의 노사관계는 당초 별 문제가 없었으나 2004년도 전국 공무원노조 불인정의 행자부 지침이 시달되면서부터 악화되기 시작하여 기관장 임기 말까지 갈등관계가 계속되었다. 지부는 2004년 12월 1일부터 2005년 7월 25일까지 약 8개월간 노조인정 및 활동보장, 단체협약 체결 등 요구를 내걸고 정문에서 1인 시위를 하여 2005년 7월 25일 합의에 이르나 그것도 이행되지 않아 2005년 11월부터 2006년 5월 30일까지 약 7개월간 다시 1인 시위에 들어간다. 이런 갈등이 계속되는 가운데 2006년 1월 말 공무원노조법이 시행됨과 함께 행자부 지침이 시달되고 행자부, 노동부, 법무부 등 3부장관 담화발표 이후 기관장은 2006년 2월 14일 D시청 확대간부회의에서 조합원 탈퇴유도, 조합사무실 폐쇄, 인터넷 및 내부전산망 차단 등을 지시한 것으로 지부는 주장하고 있다. 지부는 시민단체와의 연대 등 즉각적 대응으로 탈퇴조합원은 60여명 정도에 그쳤다.

지방의회와의 관계는 비교적 무난하여 지부가 요구할 경우 협의가 이루어진다.

다. 협의·교섭

협의·교섭은 2003년도까지는 원활히 진행되었으나 2004년도부터는 행자부 지침의 영향으로 진행되지 못하거나 합의에 이르지 못했다. 2002년도에 직장협의회가 설립된 이후 2002년도 협의를 추진하여 합의를 본 바 있고 2003년도에도 1회의 합의에 이른 바 있다. 2004년도에는 7월에 교섭을 요청하여 10월부터 교섭을 진행하려 했으나 행자부 지침이 시달되어 교섭이 추진되지 못했다. 2005년도에는 10월부터 11월에 걸쳐 3회 교섭을 하였으나 행자부 지침의 영향으로 기관측이 일방적으로 교섭을 중단하여 교섭이 추진되지 못했다. 결과적으로 지부는 지부명의로 한번도 단체협약서를 체결하지 못한다.

2002년도와 2003년도의 합의서 내용은 <표 IV-6>과 같다. 총 70개 사항을 논의하여 80.0%인 56개 사항을 요구한 대로 합의하거나 부분합의하였고 6개 사항은 추가검토로 넘겼으며 8개 사항만 수용되지 않았다. 대체로 2002년도 합의보다는 2003년도 합의의 내용이 질적으로 더 높아지고

<표 IV-6> 협의안건수 및 수용여부

항목대분류	안건수		수용여부			
	수	구성비	완전수용	부분수용	검토	불수용
업무합리화 및 경감	24	34.3	4	15	2	3
보수 및 복지, 휴가	9	12.9	5	1	3	
인사 및 교육훈련	17	24.3	9	5		3
여성	2	2.9	1	1		
물적환경 개선	3	4.3	2	1		
관료문화 및 구습타파	6	8.6	2	3		1
직장협의회	9	12.9	3	4	1	1
노조	0	0				
기타	0	0				
전 체	70	100.0	26 (37.1)	30 (42.9)	6 (8.6)	8 (11.4)

<표 IV-7> 협의·교섭사항의 수용여부별 분포

	해당사항
완전수용	당직실 침대설치, 주차수입·명단공개, 야간주차료 징수, 산하기관 무료주차편의, 주차요금 결정시 직협과 협의, 인사위원 위촉시 퇴직자 위촉제한, 보고문화 개선, 특별휴가 실시, 제증명담당 재정보증, 민원실 증식시간 보장, 직협임원 인사시 사전협의, 직협행사시 차량지원, 직협의 조례시간 사용허용, 인사시 개별희망부서 파악, 정기재직자 순환보직, 직협추천자 인사위원 위촉, 다면평가제 실시, 인사예고제 실시, 승진대상자 공개, 가로기계양 용역실시, 보건휴가 적극실시, 휴게실 설치, 능력개발비 확대적용, 행사시 사전협의, 차량부제 개선, 현업부서 시간외근무수당 개선
부분수용	기자실 폐쇄, 계도지 예산절감, 연장근무 일직근무 폐지, 중복성 비상근무탈피, 비상근무시 휴무, 당직근무 개선, 야간청사 외곽순환근무 폐지, 직원주차무료화, 인사위 실질심사 강화, 투표중사자수당 개선, 선거사무 동원제한, 선거사무과견기간 단축, 청소지원 담당폐지, 회의시 참석표 배부금지, 타기관사무실 직원휴게실화, 직협홍보물게첩대 설치, 직협방송실 사용, 인사위회 공개, 선호부서직위공모제, 격무기피부서우대제, 인사교류 확대, 여성희망보직 실시, 출산휴가시 대체, 당직근무 개선, 동사무소 재택당직근무, 숙직전담냉난방기술자 채용, 방사전근무자 채용, 구급차 개선활용, 직협활동자 포상, 직협담당자 업무경감
검토·건의	당직근무 개선, 숙직자초과근무수당, 제수당현실화, 초과근무수당 개선, 직협가입대상 완화, 전문간호사 채용
불수용	산불비상근무 재택근무화, 직협추천자 인사위원 위촉, 직협대표 인사위참관, 선관위사무실 외부이전, 민간인사위원 임기조정, 조출제 개선, 냉난방자 휴무, 근무중직협활동 인정

있음을 보여주고 있다. 매 협의당 논의건수는 평균 35건이며 협의 내지 부분협의건수는 28건이다. 법외노조 명의로 협의된 바가 한번도 없기 때문에 노조관련 사항은 나타나지 않고 있다.

5. 비교분석

가. 조직 및 노사관계 주요 결정요소

1) 행자부 지침의 영향

사례에서 나타나는 가장 핵심적인 사항의 하나는 첫째로 행자부 지침

이 조직들과 노사관계, 그리고 교섭에 중대한 영향을 미치고 있다는 점이
며, 둘째로 상급조직별 전략선택에 따라 행자부 지침의 영향이 중립화될
수 있었다는 점이다.

사례조직들은 상급조직 소속에 따라 노조설립년도, 직협과 노조의 병
존여부가 달라지게 된다. 공무원노총 소속인 B와 C는 2002년도에 설립된
대한민국공무원노총에 가입함으로써 법외노조로 출범하였으나 노조가
법외노조 상태이기 때문에 직협의 합법성을 이용키 위해 직협을 존치시
켰다.¹⁸⁾ 이에 비해 공무원노조에 소속된 A와 D의 경우는 2003년도에 직
장협의회에서 노조로 전환하면서 전국공무원노조의 방침대로 직장협의
회를 사실상 청산하게 된다¹⁹⁾. 양대조직 소속별의 이러한 차이는 행자부
지침의 영향차이로 나타나게 된다. 전국공무원노조 산하조직으로 직장협
의회를 존치시키지 않은 A와 D는 행자부 지침으로 인해 교섭 자체가 거
부되거나 비록 교섭을 하더라도 중도에 중단되었고 합의한 경우도 그것
이 이행되지 않았다. 이에 비해 공무원노총 산하조직으로 직장협의회를
존치시킨 B와 C는 행자부 지침에 의한 그러한 영향으로부터 자유로웠고
직장협의회 합의성에 의존하여 협의교섭을 지속시킬 수 있었다. 또
한 행자부 지침의 영향을 받은 A와 D에서는 행자부 지침 집행과정에서
원만한 노사관계가 급격히 악화되게 된다.

2) 조직력과 조직규모의 영향

조직규모나 조직력도 조직률이나 노사관계에 의미있는 영향을 주는 것

18) 이들은 법내노조가 된 이후에도 직장협의회를 존치시키고 있는데 B의 경우는
법내노조가 있더라도 직장협의회 존치가 필요하다는 생각을 가지고 있고 C
의 경우는 법내노조 설립에 따라 직장협의회를 해산한다는 방침을 가지고 있
는 하나 상당수 직장협의회 회원이 합법노조 조합원으로 전환하지 않자 불가피
하게 직장협의회를 존치시키고 있는 것이다. 그러나 상급조직인 공무원노총이
노조가 있는 경우 직장협의회는 불필요하다는 견해를 가지고 있으므로 향후 그
런 방향을 취해갈 것으로 예견된다.

19) 절차적으로는 직장협의회 해산 이후 노조를 결성한 것이 아니라 직장협의회를
노조로 전환시킨 것이다. 이것은 직장협의회를 해산할 경우 직장협의회 회원을
노조조합원으로 재조직하는 문제가 있기 때문에 택한 전술로 보이며 사실상으
로는 직장협의회가 폐지되게 된다. 실제 이들 노조들은 직장협의회라는 명칭은
사용하지 않으며 사무실에도 노동조합 간판만 걸려 있다.

으로 나타나고 있다. 가령 A는 2006년 1월까지 조직률이 80%대였으나 행자부의 불법노조 대응지침이 시달된 이후 조합원들이 일시에 대거 탈퇴하여 51.5%로 떨어지나 환경이 유사한 D조직의 경우 기관장의 탈퇴지시가 있었음에도 7% 정도의 탈퇴만이 있었다. 이러한 차이는 D조직의 경우 기관장 탈퇴지시가 있었던 것으로 판단하자마자 지역 시민단체 및 노조들과 연대하여 대응한데 있었고, 또 평소 A조직보다는 더 강도 높게 조합원 동원방식의 전략을 구사해 왔던 결과가 아닌가 추정된다. D조직의 경우 장기에 걸친 1인 시위를 조직하고 또 운영규정상 총회와 대의원대회의 역할분담이 명시되어 있음에도 매년 총회를 개최하여 대의원대회와 똑같은 안전을 심의함으로써 조합원들의 참여를 도모했던 것이다. 실제 D조직의 경우 타사레조직에 비해 조합비가 압도적으로 높고 법외노조의 전환 이후에는 교섭에 의한 획득이 없었음에도 조직률이 가장 높은 것은 일차적으로 이러한 노조활동 배경이 있기 때문인 것으로 보인다.

한편 행자부 지침의 영향을 거의 받지 않은 B와 C의 경우도 커다란 조직률 격차나 노사관계 차이가 발생하는데 여기에는 다음 몇 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 첫째로 B조직은 법외노조 설립이 산하기구까지 포함한 단일의 직장협의회를 바탕으로 하고 있는데 비해 C조직은 법상요건으로 인해 산하기구들이 별도 직장협의회를 가지고 있었고 이들 산하기구들이 직장협의회를 조직기반으로 하여 법내노조에 합류하고 있는 결과 분권화 정도가 높다. 둘째로 C법내노조의 설립은 대중적 결의를 바탕으로 하기보다는 상층부간 연합으로 추진되어 응집력이 떨어질 수밖에 없었고 또 본청공무원의 중간관리자 의식으로 직장협의회는 선호하나 노조는 기피하는 성향이 있다는 분석도 있다²⁰⁾. 셋째로 조직규모의 차이가 노조의 응집력을 떨어뜨림으로써 조직률에 영향을 미치지 않나 추정된다. 윤영삼 외(2001)가 2000년 10월 16~30일까지 행한 설문조사(응답직협 64개)에 따르면 규모별 조직률이 300명 이하 기관의 경우 91%, 300~1,000명의 기관은 86%, 1,000명 이상인 기관은 63%인 것으로 나타나고 있다. C조직은 타지자체에 비해 특히 규모가 크기 때문에 조직간 경쟁가능성이 잠재해 있고 실제로 분파들이 일부 존재하고 있어

20) 소수파노조 간부 인터뷰

<표 IV-8> 노조현황 비교

조직	직협설립	노조설립 (법내노조)	직협·노조 병존여부	조합 원수	가입률	조합비	상급조직
A	2000	2003	노조	1,060	51.5	10,000	공무원노조
B	2000	2002(2006)	직협, 노조	819	82.7	10,000	공무원노총
C	2000	2002(2006)	직협, 노조	3,300	41.3	기본급 0.8%	공무원노총
D	2002	2003	노조	745	94.3	27,000	공무원노조

<표 IV-9> 노사관계 비교

조직	노사 관계	단체전 담부서	노조비 공제	전임자	홍보시간 부여	임원인사 협의	사무실 지원	노조운영 개입행위
A	대립적	4명	CMS	1명	부여안함	사전협의	지원	있음
B	협력적	3명	일괄공제	3명 (파트)	부여	사전협의	지원	없음
C	보통	9명	지부	없음	부여안함	사전협의	없음	있음
D	대립적	3명	CMS	없음	부여안함	사전협의	지원	있음

단일조직에 의한 결속을 이완시킬 소지가 크다. 조직규모에 따른 노조응집력 약화는 저조직률로 나타나고, 이러한 대표성 약화는 사용자측의 노조인정도를 낮추어 노사관계를 양호하게 하지 못하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

조직규모와 조직력이 조직률이나 노사관계에 의미 있는 영향을 미치기는 하지만 행자부 지침이 보다 즉각적이고 직접적인 영향을 주고 있는 것으로 볼 수 있다. 이것은 행자부 지침을 결정하는 요소들이 노사타협으로 해소되면 일단은 조직률과 노사관계가 상당히 정상화될 수 있다는 것을 시사하는 점이기도 하다.

나. 협의·교섭양태와 합의결과의 성격

1) 협의·교섭의 양태

사례조직들의 협의·교섭의 형식적·절차적 양태는 다음과 같은 특징들을 보여주고 있다.

첫째로 어느 경우이든 체계화되고 합의된 교섭률을 가지고 있지 않다.

둘째로 노측은 직장협의회든 노조이든 적절하게 교섭단을 구성하는데 비해 사용자측은 교섭단형성이 덜 정형화되어 있다. 사용자측 교섭단은 다자로 구성되거나 아니면 전문담당부서를 설치하여 담당케 하는데 4조직 모두 전담부서가 설치되어 있기는 하나 주로 연락기능을 수행한다. A의 경우만 A기관에 존재하는 모든 노조들에 대한 종합적인 정책을 수립할 수 있는 권한이 공무원단체 담당부서에 부여되고 있다. 따라서 대체로 각 부서의 장(국장급)이 교섭석상에 참여하나 B의 경우는 공무원단체 전담부서가 중간에서 연락업무를 하기도 하고 직장협의회(노조)가 각 해당 부서와 절충하기도 한다. 어느 경우이든 실무절충과정이 중요한 역할을 한다. 직장수준의 교섭이기 때문에 비공식적 절충이 일상적으로 일어날 가능성이 높다. 기관장은 조인식 때만 참석하고 있다. 민간부문과 달리 대체로 노사 모두가 교섭력을 충분히 활용하지 않고 있다.

셋째로 협의·교섭빈도는 기관에 따라 1년에 1회나 2회 하는 곳도 있고, 또 1년에 2회하다가 해에 따라 1회하는 곳도 있다. 즉 A와 D는 법외노조로서 단체교섭 개념으로 접근했기 때문에 1년에 1회 교섭을 시도했고 C는 직장협의회 개념으로 접근했기 때문에 원칙적으로 연간 2회 협의하였다. B의 경우는 수시로 협의하여 조인만 연 1회 한다.

넷째로 교섭시 단체행동의 활용은 거의 보이지 않고 있다. A의 경우 목표관리제 도입에 반대하는 등 행동을 한 적이 있기는 하지만 대부분 단체행동(1인 시위)은 법외노조 불인정이나 합의사항 불이행 등을 계기로 방어적으로 전개된다. 직장수준의 교섭은 주로 법의 집행에 관한 사항이기 때문에 심각성이 떨어질 수 있고 또 많은 교섭사항들이 사측 교섭담당자들의 이해와도 일치되기 때문에 상급기관의 정책이나 예산상의 문제만 해결될 수 있다면 사측교섭단도 반대할 이유가 없는 것이다.

다섯째로 초기관수준의 협의·교섭은 전개되지 않고 있다. 단지 노동자대표 조직간 정보교류나 공동행동을 위한 연대는 부분적으로 나타나고 있다.

여섯째로 의회와의 협의는 조직에 따라 차이가 있다. D의 경우는 의회가 노조에 대해 거부감이 적으며 노조가 요구할 경우 의견을 청취한다. C

의 경우도 노조가 로비활동을 하면 의견을 청취한다. B의 경우는 노조(직협)가 의회에 대해 의견을 개진할 필요를 느끼지 않고 있다. 많은 부분이 사실상 기관측의 상정안에 의해 결정되기 때문에 기관과의 관계를 더 중시하는 것으로 보인다. A의 경우는 지방의회에 대해 비판적으로 접근했고 지방의회도 노조에 대해 거리를 두는 편이다.

일급제로 공무원관련 사안을 결정할 때 사전에 직장협의회(노조)와 협의하는 절차는 협정된 것이 없고 단지 사안에 따라 사전협의하고 있다.

여덟째로 2개 조직의 경우 복수노조가 존재하나 소수노조의 경우 아직 세가 약해 교섭상의 문제는 크게 제기되지 않고 있다. 법이 복수노조를 허용하고 있기는 하나 과도기 또는 대규모 조직을 제외하면 적어도 직장 수준에서는 일반적으로 대세조직으로 단일화될 가능성이 높은 것으로 보인다. 조합원들은 대세조직으로 가담하는 것이 위험부담이 적고 또 대세 조직은 사용자측이 소수파 조직을 지원치 못하도록 압력을 가할 수 있는 힘이 있기 때문이다²¹⁾.

전반적으로 볼 때 정도의 차이는 있지만 대표조직이 갖게 되는 자주성과 대등성이 아직 충분히 확립되어 있지 못한 것으로 평가할 수 있다. 협의교섭에 기관장이 참여한다는 것은 교섭효율성 차원에서도 의미가 있겠지만 노동자대표 조직의 자주성과 대등성을 공개적으로 용인하는 의미를 내포하고 있는 것이기도 하다. 노조다움이 충분히 발휘되지 않고 있는 것은 노조주의가 형성기에 있고 또 직장수준 노사관계가 기존의 인간관계와 조직문화로부터 강한 영향을 받고 있기 때문인 것으로 보인다.

<표 IV-10> 협의·교섭관련 사항 비교

조직	당사자 (법내조)	교섭기구	노동조건사 전협의의무	합의불 이행	단체 행동	의회절차	재정 자립도
A	법외노조	절충+협의	사안 따라	있음	있음	관계없음	80%
B	직협(노조)	실무절충	사안 따라	없음	없음	관계없음	38%
C	직협(노조)	절충+협의	사안 따라	있음	없음	요구시 의견청취	92%
D	법외노조	절충+협의	사안 따라	있음	있음	요구시 의견청취	60%

21) 전국공무원노조의 한 간부도 직장수준에서 복수노조 체제가 보편적이지 않을 것으로 예견하였다.

2) 합의결과의 성격

가) 협의·교섭의 결과

사례조직들이 조인한 합의서들은 A를 제외하면 직장협의회가 당사자가 되어 체결한 것들이다. A의 합의서는 법외노조가 체결한 것이며 D는 법외노조가 교섭을 일부 추진하기는 했으나 행자부 지침에 따라 중단되거나 교섭 자체가 거부된 바 있다. 그러나 직장수준 협의·교섭에서는 법외노조와 직장협의회간 차이가 나타나기 어렵다. 직장협의회는 대표조직으로서 법이 허용하는 이상의 대표성을 발휘할 가능성이 높고, 반면에 법외노조는 노조명칭을 사용하고는 있지만 사용자측이 사실상 직장협의회로 간주하고 있는 것이며, 또 노조라 하지만 상급단체의 합법성이 용인되지 않고 있기 때문에 상급단체가 직장단위노조의 교섭력에 미치는 영향은 크지 않다.

사례조직들의 협의·교섭결과는 자료취득이 어려운 C를 제외하면 다음 표와 같다. 협의·교섭당 평균안전수는 D가 가장 많고 B의 경우 가장 적다. 3조직의 취급안전별 구성은 각각 차이가 있지만 어느 경우이든 인사교육, 업무간소화, 보수복지를 주요하게 취급하고 있고 A와 D는 노조 또는 직협문제를 상당한 비중을 두고 취급하고 있다. 이는 대표성을 확립하려는 목표가 상대적으로 더 강했던 것으로 추정된다. B의 경우 노사관계가 원만하지만 기관측이 비공식적으로 직장협의회 활동의 편의를 도모했기 때문에 직장협의회 관련 요구가 더 적게 나타나고 있다.

<표 IV-11> 협의·교섭결과 비교

	평균안전수	주요 안전	협의결과				
			수용			검토	불수용
			전체	부분	계		
A	28	노조(32.1%), 인사교육(23.2%), 보수복지(21.4%), 업무간소화(14.3%)	37.5	28.6	66.1	28.6	5.4
B	25	인사교육(32.0%), 업무간소화(21.0%), 물적환경 개선(19.0%), 보수복지(15.0%)	44.0	23.0	67.0	25.0	8.0
D	35	업무간소화(34.3%), 인사교육(24.3%), 보수복지(12.9%), 직협(12.9%)	37.1	42.9	80.0	8.6	11.4

협약결과는 D의 관철률이 가장 높고 A와 B는 비슷하다. 반대로 불수용률도 D가 가장 높다. 이것은 주로 A와 B의 경우 불수용할 안건이라도 불수용으로 정리하는 것이 아니라 추후검토로 넘기는 방식을 취했기 때문에 나타나는 결과이다.

수용도를 항목별로 보게 되면 다양한 분포를 보여주고 있다. <표 IV-12>는 2개 조직 이상이 협의·교섭안건으로 상정한 항목에 대해 수용도 실태를 살펴본 것이다. 3개 조직 모두에서 수용된 항목은 없다. 그러나 2개 조직에서 수용한 경우는 11개 항목으로 총 15개 항목에 대해 73.3%의 비율을 보여주고 있다. 1개 조직에서만 수용된 경우는 4개 항목으로 23.7%에 해당한다. 각 항목의 수용도에 차이가 있는 것은 문제의 항목에 대한 법규정 배치여부에 대한 해석의 차이, 비록 법규정에 배치되더라도 ‘건의한다’, ‘노력한다’, ‘법개정시 시행한다’ 등과 같이 합의하는 교섭기술상의 문제들이 보이고 있다. 이러한 문제들은 타노조의 합의사항에 대한 정보가 충분히 공유되면 어느 정도 해소될 수 있는 것들이다.

<표 IV-12> 항목별 수용여부 분포

항목대분류	완전수용	부분수용	검토	불수용	미채택	일치도
당직제도 개선		1	1		1	1
순환보직제	3					2
직위공모제	2	1				2
인사예고제	2	1			1	2
승진대상 공개	1	1		1		1
다면평가제	1		1		1	1
인사위 참여	1			2		2
당직비 인상	1		1		1	1
초과근무시간 확대	2		1			2
선택복지제도		2			1	2
해외여행 확대	2				1	2
보육시설, 육아수당	2	1			1	2
보건휴가 촉진	2				1	2
임원인사 사전협의	2				1	2
가입범위 확대			2		1	2

주: 일치도 1은 일치되는 부분이 하나도 없는 경우, 2는 2개 노조가 일치하는 경우, 3은 3개 노조 모두가 일치하는 경우임.

나) 주요 이슈 시행 및 협의여부

이상의 협의·교섭결과들은 조직마다 요구안의 내용별 구성이 다르기 때문에 조직간 비교를 어렵게 한다. 그래서 본 연구에서는 단체교섭의 내용적 측면을 동일척도로 비교하기 위해 제Ⅲ장에서 분석한 바 있는 전국 공무원노조 산하조직의 협의·교섭요구 중 빈도가 높은 물적환경 개선 부분을 제외한 29개 항목을 선정하여 그들 이슈에 대한 사례조직들의 합의시행 여부를 설문조사하였다.

우선 29개 항목의 합의시행 실태를 전체적으로 살펴보면, <표 IV-13>에서 볼 수 있는 바와 같이 합의하여 시행하고 있는 경우는 37.1%에 불과하다. 기관이 일방적으로 시행하고 있는 경우는 15.5%, 교섭하였으나 합의하지 못하여 시행되지 않고 있는 경우는 29.3%이다. 교섭여부와 관계없이 시행되고 있는 시행률은 전체 평균이 52.6%로 보수복지, 여성, 업무경감 및 합리화의 시행률이 상대적으로 높고 직협·노조관련의 시행률은 낮다. 법적 제약으로 인해 공무원 집단주의의 보장정도가 낮은 것으로 볼 수 있다.

각 항목별 시행실태를 세부적으로 보게 되면, 3개소에서 시행하고 있는 사항은 다면평가제, 인사위 참여, 토요일근무전일제 폐지, 인감담당재정보증, 재해보상보험, 여비교통비 증액, 여성차별 철폐 등이고 4개소에서 시행하고 있는 사항은 인원동원시 사전협의, 당직근무 및 당직수당 개선 등이다. 다면평가제나 인사위 참여, 토요일전일근무제 폐지, 인감담당재정보증 등의 시행률이 상대적으로 높은 것은 국가청렴위 권고나 행자부 지침 등이 영향을 주었기 때문이다.

시행여부와 관계없이 일단 협의·교섭에서 논의된 경우는 66.4%이며, 그 중 합의에 이른 경우는 55.8%이다. 교섭에서 논의된 비중이 가장 높은 사항은 인사관련 사항으로 84.4%에 이르며, 다음은 보수 및 복지와 여성차별 철폐로 각각 75.0%이다. 업무간소화는 58.3%, 직협·노조사항은 55.0%, 구습철폐사항은 43.8%로 인사, 보수, 복지, 여성사항의 교섭비율이 높다. 교섭한 사항 중 합의에 이른 비율은 보수복지가 80.0%로 가장 높고, 구습철폐 71.4%, 여성 66.7%, 업무간소화 64.3%로 비교적 높은 편이며, 인사관련은 51.9%로 비교적 낮고 직협·노조관련 사항은 9.0%만이

합의에 이르고 있다. 인사관련 사항은 교섭률은 가장 높으나 합의율은 낮은 편에 속한다. 이는 노동자의 단결 및 사용자의 노동자통제권과 직결되는 문제이기 때문에 요구는 많이 제기되지만 합의정도는 낮은 것으로 보인다. 직협·노조관련 사항 또한 대부분 법으로 허용되지 않는 사항이거나 법외노조이기 때문에 결과는 낮게 나타난다.

<표 IV-13> 합의시행 여부

		합의 시행	일방 시행	결렬미 시행	미시 행	무해 당	일치 도	시행 률	교섭 률	합의 율
인 사	인사예고제	1	1	2			2	50.0	75.0	33.3
	장기근속자 순환보직	2		2			3	50.0	100.0	50.0
	선호부서공모제	2		2			3	50.0	100.0	50.0
	승진대상자예고제	3		1			4	75.0	100.0	75.0
	다면평가제	2	1	1			2	75.0	75.0	66.7
	인사위원회에의 참여	3		1			4	75.0	100.0	75.0
	기능직·고용직 배려	1	1	2			2	50.0	75.0	33.3
	구조조정자 고용안정			2	2		3	0	50.0	0
	소 계	14 (43.8)	3 (9.4)	13 (40.6)	2 (6.3)		2.88	53.1	84.4	51.9
엄 무 경 감 합 리 화	인원동원시 사전협의	3	1				4	100.0	75.0	100.0
	장기휴직 대체인력보장	1	1	2			2	50.0	75.0	33.3
	회의 및 보고간소화		1	3			4	25.0	75.0	0
	토요일전일근무제 폐지	1	2		1		2	75.0	25.0	100.0
	당직근무 개선	3	1				4	100.0	75.0	100.0
	비상근무 개선	1			3		4	25.0	25.0	100.0
소 계	9 (37.5)	6 (25.0)	5 (20.8)	4 (16.7)		3.33	62.5	58.3	64.3	
보 수 복 지	인감발급 재정보증보험	2	1			1	2	75.0	50.0	100.0
	재해보상단체보험	2	1	1			2	75.0	75.0	66.7
	시간외·휴일수당 증액	2		1	1		2	50.0	75.0	66.7
	당직수당 증액	4					5	100.0	100.0	100.0
	여비교통비 증액	2	1	1			2	75.0	75.0	66.7
소 계	12 (60.0)	3 (15.0)	3 (15.0)	1 (5.0)	1 (5.0)	2.60	75.0	75.0	80.0	
여성	여성차별 폐지	2	1	1			2.00	75.0	75.0	66.7

78 지방자치단체 노사관계 형성실태

<표 IV-13>의 계속

		합의 시행	일방 시행	결렬미 시행	미시 행	무해 당	일치 도	시행 률	교섭 률	합의 율
구 습 절 폐	업무추진바부서비 공개	1	1	2			2	50.0	75.0	33.3
	기자실 폐지	2			2		3	50.0	50.0	100.0
	간부회의 CCTV 공개	1			2	1	2	25.0	25.0	100.0
	의회회의 CCTV 공개	1	1		1	1	1	50.0	25.0	100.0
	소 계	5 (31.3)	2 (12.5)	2 (12.5)	5 (31.3)	2 (12.5)	2.00	43.8	43.8	71.4
직 협 · 노 조 관 련	운영비 지원			2	2		3	50.0	0	0
	전임자 보장		1	2	1		2	25.0	50.0	0
	가입범위 확대			3	1		4	0	75.0	0
	근무중 활동보장		2	1	1		2	50.0	25.0	0
	홍보교육지원	1		2	1		2	25.0	75.0	33.3
	소 계	1 (5.0)	3 (15.0)	10 (50.0)	6 (30.0)		2.60	20.0	55.0	9.0
전 체	43 (37.1)	18 (15.5)	34 (29.3)	18 (15.5)	3 (2.6)	2.72	52.6	66.4	55.8	

주: 시행률은 4개 조직 중 시행하고 있는 곳의 비율.

교섭률은 4개 조직 중 교섭한 곳의 비율.

합의율은 교섭조직 중 합의한 곳의 비율.

일치율 1은 4개 조직 모두 일치하지 않는 경우, 2는 2개 조직만 일치하고 나머지 2개 조직은 일치하지 않는 경우, 3은 2개 조직이 일치하고 나머지 2개 조직도 일치하는 경우, 4는 3개 조직이 일치하는 경우, 5는 4개 조직 모두가 일치하는 경우임.

각 항목의 처리방법 및 결과(합의시행, 일방시행, 결렬미시행, 미시행)가 조직마다 일치하는 정도를 보게 되면 2개 조직이 일치하는 경우가 69.0%로 가장 많고 3개 조직이 일치하는 경우는 24.1%이다. 평균적으로 일치도가 가장 높은 경우는 업무경감 및 합리화이고 다음은 인사관련 사항이다. 전반적으로 볼 때 적어도 주요 교섭이슈의 3분의 1 정도는 지자체간 차이들이 존재하고 있다.

이상의 실태를 사례조직별로 보게 되면 합의시행률은 A가 28%, B가 34%, C가 34%, D가 48%로 D가 가장 높다. 합의시행률과 일방시행률을 합한 시행률은 A가 52%, B가 68%, C가 34%, D가 55%로 B가 가장 높다. 합의시행률과 결렬미시행률을 합한 교섭률은 A가 69%, B가 34%, C가

<표 IV-14> 사례별 합의시행 분포

(단위: %)

	합의시행				일방시행				결렬미시행				미시행				무해당								
	A	B	C	D	계	A	B	C	D	계	A	B	C	D	계	A	B	C	D	계					
계	28	36	36	3	36	24	36	0	7	16	41	0	41	36	29	7	31	17	10	16	0	0	7	0	7

75%, D가 82%로 이 경우도 D가 가장 높다. 교섭사항 중 합의에 이른 합의율은 A가 40%, B가 100%, C가 45%, D가 58%이다. 통계적으로만 보게 되면 노사관계가 양호한 B의 시행률과 노조의 응집력이 상대적으로 높았던 것으로 추정되는 D의 합의율이 더 높음을 보여주고 있다.

다) 이슈의 중요도 평가와 협의교섭실태

비교항목으로 선정된 29개 항목은 전술한 바와 같이 전국공무원노조 산하조직들의 직협·노조시기의 협의교섭 사항을 토대로 선정한 것이기 때문에 각 항목이 특정조직에 대해 갖는 중요도는 다를 수밖에 없다.

29개 항목에 대한 각 조직의 중요도 판단을 조사한 바에 따르면 29개 항목에 대한 평균 중요도 판단은 2.48로 매우 중요하다와 보통 중요하다는 중간정도에 위치하고 있다. 평균적인 중요도가 높은 항목은 인사, 여성, 직협·노조관련 사항이고 중요도가 낮은 항목은 업무경감, 보수복지, 구습철폐 등이다. 인사상 차별문제와 직협·노조관련 문제해결이 중요한 과제로 여겨지고 있는 것이다.

중요도 판단에 있어 조직간 평균일치도는 3.62로 2개 조직일치와 3개 조직일치 사이에 분포하고 있다. 인사, 여성, 직협·노조관련 사항에 대한 중요도 판단 일치도가 높다. 전체적으로 보면 약 3분의 2에 해당하는 이슈에 대해 중요도 판단이 일치하고 있다. 즉 3개 조직 이상의 중요도 판단이 일치하는 경우는 19개 항목이며 나머지 10개 항목은 2개 조직만 중요도 판단이 일치하고 있다. 3개 조직 이상이 매우 중요하다고 판단한 사항은 총 13개이며 인사예고제, 선호부서공모제, 승진대상예고제, 다면평가제, 인사위원회 참여, 기능직·고용직 배려, 구조조정자 고용안정, 여성차별 철폐, 전임자 보장, 가입범위 확대, 근무중 활동허용, 홍보교육활동

지원 등으로 인사관련 사항의 87.5%와 직협노조관련 사항의 80%가 이에 해당된다. 3개 조직 이상이 보통 중요하다고 지적한 이슈는 업무 및 회의 간소화와 당직 및 비상근무 개선이고 중요치 않다고 지적한 이슈는 토요일전일근무제 폐지, 인감발급자 재정보증, 업무추진비 공개, 간부회의 CCTV 공개 등이다. 토요일전일근무제와 인감발급자 재정보증은 행자부 지침으로 이미 해결가능한 이슈가 되었기 때문에 나타나는 판단으로 보인다. 조직간의 중요도 판단이 대체로 일치하는 항목이 3분의 2 정도로 교섭이슈의 수렴가능성이 상당정도 있음을 보여주고 있다.

이슈의 중요도별로 시행률, 교섭률, 합의율을 보면, 매우 중요한 이슈의 경우 교섭률이 가장 높으나 합의율이 낮아 시행률도 낮다. 반면에 중요치 않은 이슈의 경우 교섭률은 낮으나 합의율이 높아 시행률이 높다. 중요도 판단과 교섭률간에는 0.409($p < 0.05$)의 상관관계가, 중요도 판단과 합의율간에는 -0.501 ($p < 0.01$)의 상관관계가 존재한다. 중요도가 크다고 판단하면 교섭률이 높아지나 그런 경우일수록 합의율은 낮아진다는 것을 말해 준다. 이것은 조직이 중요한 이슈로 생각하더라도 법의 제약이나 사용자측의 반대로 합의되지 못하는 것을 의미하는 것으로 법자체를 개정하는 중앙조직의 역할이 없고 또 기관수준의 교섭력이 아직 조직의 욕구를 충족시킬 정도가 아니기 때문인 것으로 보인다.

중요도별 합의시행 실태를 사례조직별로 보면, 매우 중요한 것으로 여겨지는 교섭이슈의 경우 교섭률이 가장 높은 곳은 D, C, A이며 합의율이 가장 높은 곳은 B, 가장 낮은 곳은 A이다. 매우 중요한 이슈와 보통으로 중요한 이슈를 합한 경우의 교섭률이 높은 곳은 D, C, A이며 합의율이 높은 곳은 B, D의 순이다. 중요치 않은 이슈는 B, D의 경우 교섭사항으로 제기하지 않고 있다. B는 중요한 이슈의 교섭률은 낮으나 합의율이 높고 사용자가 스스로 시행하는 비율이 더 높아 시행률이 높아지며, D는 교섭률은 높으나 합의율이 더 낮아 시행률이 낮아진다. A는 교섭률은 높으나 합의율이 가장 낮아 시행률이 가장 낮은 그룹에 속하며 C역시 교섭률은 높으나 합의율과 사용자의 일방적 시행률이 낮아 전체적 시행률이 가장 낮게 나타나고 있다. 이 경우 역시 조직의 응집도와 노사관계가 복합적으로 작용하는 것으로 추정해 볼 수 있다.

<표 IV-15> 중요도 판단

		조직명					일치도
		A	B	C	D	평균	
인사	인사예고제	1	3	3	3	2.50	4
	장기근속자 순환보직	2	3	3	2	2.50	3
	선호부서공모제	3	3	3	2	2.75	4
	승진대상자예고제	3	3	3	3	3.00	5
	다면평가제	1	3	3	3	2.50	4
	인사위원회에의 노조직협 참여	3	3	3	3	3.00	5
	기능직·고용직 배려	3	3	3	3	3.00	5
	구조조정자 고용안정	2	3	3	3	2.75	4
	평균	2.25	3.00	3.00	2.75	2.75	4.25
업무 경감 합리화	인원동원시 사전협의	2	2	3	2	2.25	4
	장기휴직자 대체인력 보장	3	2	2	3	2.50	3
	회의 및 보고간소화	1	2	2	2	1.75	4
	토요일전일근무제 폐지	1	1	1	2	1.25	4
	당직근무 폐지, 축소, 재택근무화	2	2	1	2	1.75	4
	비상근무 축소, 재택근무화	1	3	1	2	1.75	2
	평균	1.67	2.00	1.67	2.17	1.88	3.50
보수 복지	인감발급자 재정보증보험	1	1	1	3	1.50	4
	재해보상단체보험	2	1	3	3	2.25	2
	시간외·휴일수당 증액	2	3	3	2	2.50	3
	당직수당 증액	1	3	3	2	2.25	2
	여비교통비 증액	2	3	3	2	2.50	3
	평균	1.60	2.20	2.60	2.40	2.20	2.80
여성	여성차별 폐지	3	3	3	2	2.75	4.00
구습 철폐	업무추진비·부서경비 공개	3	2	2	2	2.25	4
	기자실 폐지	2	1	2	3	2.00	2
	간부회의 CCTV 공개	2	2	3	2	2.25	4
	의회회의 CCTV 공개	2	1	3	2	2.00	2
		평균	2.25	1.50	2.50	2.25	2.13
직협· 노조 관련	직협(노조)운영비 지원	2	1	3	3	2.25	2
	직협(노조) 전임자 보장	3	3	3	2	2.75	4
	직협(노조) 가입범위 확대	2	3	3	3	2.75	4
	직협(노조) 근무중 활동보장	3	3	3	3	3.00	5
	직협(노조)홍보교육지원	3	3	3	3	3.00	5
		평균	2.60	2.60	3.00	2.80	2.75
	총 평균	2.10	2.38	2.59	2.48	2.39	3.62

주: 1) 매우 중요 3, 보통으로 중요 2, 중요치 않음 1.
 2) 5는 4조직 모두 일치, 4는 3조직만 일치, 3은 2조직 일치, 나머지 2조직도 일치, 2는 2조직만 일치.

그러나 이상의 비교분석은 A의 경우 2005년도부터 그리고 D의 경우 2004년부터 단체협약(합의서)을 체결하지 못했다는 자료상의 한계를 내포하고 있기 때문에 그 점이 충분히 감안되어야 한다. A와 D의 교섭이 정상적으로 진행되었다면 A와 D의 시행률과 교섭률은 더 높아졌을 것이다. 따라서 A와 D를 B 및 C와 비교하는 데는 이러한 점들이 감안되어야 한다. 그러나 상황이 유사한 A와 D간 비교나 B와 C간 비교는 그런 문제가 없을 것이다.

사례조직들의 비교는 첫째로 29개 항목에 대해 각 조직이 교섭하여 합의에 이르지 못한 경우가 29.3%에 이르는 하나 합의에 이르러 시행하고 있는 비율이 37.1%로 이는 상당부분 대표조직이 있기 때문에 나타날 수 있는 성과라 할 수 있고, 둘째로 지자체간 교섭결과가 다양하게 나타날 수 있다는 것을 보여주며 이러한 차이는 이슈의 중요도 판단과 교섭력 격차 또는 사용자 태도 등으로부터 연유하는 것이지만 노사 모두에 있어 교섭을 중앙에서 조율하는 실질적인 장치가 취약하기 때문에 나타날 가능성이 높고(행자부 지침 내지 표준안 등의 영향이 있는 경우는 대체로 지자체간 교섭결과 차이가 적음), 셋째로 노동자대표 조직의 응집력이나 양호한 노사관계가 더 나은 교섭성으로 이어질 수 있다는 추정을 부분적으로 가능케 한다.

<표 IV-16> 안건의 중요도별 시행률, 교섭률, 합의율

(단위: %)

	시행률					교섭률					합의율				
	A	B	C	D	계	A	B	C	D	계	A	B	C	D	계
매우 중요 ①	40	71	38	43	50	80	59	81	100	79	25	100	47	43	53
보통 중요 ②	60	83	0	67	57	75	0	75	67	59	44	0	0	80	55
중요 ①+②	45	78	32	55	53	77	43	80	83	72	35	100	40	58	54
중요 없음	71	33	50	0	53	43	0	50	0	29	67	0	100	0	80

V. 결 론

공무원의 이익대표기구의 하나로 직장협의회제도가 도입된지 8년차에 있고 노동조합제도가 도입된지 1년차에 있다. 직장협의회 조직률은 이미 80%대에 들어섰으며 그 중 상당수는 법외노조 형태로 전환되거나 법외 노조와 일원화된 실체로 병존하고 있다. 그러나 노조의 법적 인정에도 불구하고 공무원노동기본권 및 해직자 문제를 둘러싼 갈등으로 법내노조 설립률은 낮은 상태에 있다. 통상 공무원의 집단주의적 결속은 입법과 사용자의 중립적 태도에 힘입은 바 크지만 한국에서는 정부의 노조기피 성향이 공무원의 집단주의적 응집력 강화에 중요하게 기여하기도 했다.

그간 공무원노조 운동을 주도해 온 것은 사실상 지자체노조 운동진영이다. 지자체는 자치입법권이나 자치조직권, 자치재정권 모두에 있어 취약한 상태이나 그럼에도 기관장이나 지방의회의원의 민선제가 주는 상대적인 정치적 자율공간이 지자체 노동운동 발전의 토양이 되기도 했다.

따라서 본 조사연구는 지자체 노조운동의 주도로 형성되어지는 지자체 노사관계를 협의·교섭을 중심으로 살펴보았다.

지자체 노사관계를 규정하는 조건은 일차적으로는 공무원 노사관계 일반을 규정하는 제조건과 중앙정부-지방정부간 관계이다. 공무원 노사관계는 여러 가지 독자의 특징을 가지고 있지만 첫째로 매우 획일적이고 촘촘한 규칙망으로 규제된다는 점이며, 둘째로 규칙의 형성은 제품시장(서비스 소비자)-특수생산자(행정부-의회)-노동시장(공무원)간의 경제적·정치적 관계에 의해 규정받는 가운데 이루어진다는 점이다. 촘촘한 획일적 규칙의 형성은 규칙형성 및 이행수준에 따른 중층적 교섭의 필요성을 낳게 되며 따라서 직장단위의 노사관계는 주로 미세한 부분의 규칙형성과 상위규칙의 이행과 관계된다. 결국 중층적 교섭구조가 형성되지 않는 한 노동자의 욕구를 원만히 충족시키지 못하여 노사관계의 안정성을 깰 수 있게 될 것이라는 것을 예기케 한다. 그러나 공무원 노사관계는 노사

직접당사자만 관계시키는 것이 아니고 의회와 납세자, 서비스 소비자를 관계시키기 때문에 이들간의 복잡한 정치적 고려들이 작용하게 된다. 또한 견제와 균형의 원리에 따라 권한을 분점하고 있는 정부 관련부서 모두가 관계하게 되므로 사용자는 다자구성이 이루어지게 된다.

지자체 노사관계는 이상의 규정요인 외에도 중앙정부-지방정부간 관계에 의해 중요하게 규정된다. 중앙정부-지방정부간 관계는 한편으로는 노동조건에 전국적 통일성과 관련되지만, 다른 한편으로는 지방자치단체 수준의 교섭당사자 및 교섭영역과 관련된다. 중앙정부가 노사관계 및 노동조건관련 제규칙을 결정하는 현재에 있어서는 중앙정부와의 교섭영역이 절대적으로 더 크고 중요하다. 이런 점에서 지자체 노사관계 형성실태는 중층적 교섭구조 형성이라는 차원에서 확인해 볼 필요가 있다.

본 연구는 유형별로 4개 직장단위 조직을 대상으로 선정하여 사례연구를 하였다. 사례조직은 상급단체 소속별로 각각 2개 조직씩을 선정하였고 다시 직장협의회와 노조가 일원화된 곳, 직장협의회와 노조가 별도실체인 곳, 법외노조만 있는 곳, 법외노조와 법내노조가 복수로 존재하고 있는 곳 등의 유형을 고려하여 선정하였다.

사례조직들은 다음 몇 가지 특징을 보여주고 있다.

첫째로 구성원의 대표성이 용인되지 않았던 공직사회에서 공무원직장협의회는 공무원의 직장단위 이익을 보호하고 차별을 해소하는데 기여하며 권위주의 해소와 행정의 투명성을 높이고 노조토대를 구축하는데 일정정도 역할을 한 것으로 평가된다. 법외노조의 활동은 직장협의회와의 합법공간에 의해 직·간접적으로 뒷받침되었다. 법외노조 스스로 직장협의회와의 합법공간을 이용하기도 하고 사용자측은 법외노조를 직장협의회로 간주하여 그 활동을 용인하기도 했다.

둘째로 통상의 경우처럼 정부의 정책이 노사관계에 중대한 영향을 미치고 있다. 사례들은 행자부 지침시달 이전에는 원만했던 노사관계가 행자부 지침 이후로는 갈등관계로 가고 있음을 보여주고 있다.

셋째로 정부의 노조불인정 정책은 공무원의 결속력 강화와 상급조직간 차별성을 드러내는 역할을 하기도 했다. 공무원대표 조직의 확대강화는 2000년의 구조조정저지 투쟁이나 공무원연금 개정관련 투쟁, 2002년 노조

건설투쟁 주도자 파면 등에 대한 투쟁, 2004년의 공무원법 관련 총파업투쟁 등을 통해 이루어져온 것으로 평가되고 있다²²⁾.

넷째로 각 기관간에 조직률 차이가 나타나고 또 촘촘한 규칙망에도 불구하고 기관별 협의·교섭결과에 차이가 있는데 통념처럼 공무원의 결속 정도와 노사관계가 의미 있는 영향을 미치는 것으로 보인다.

다섯째로 지자체 규모가 노조의 응집력에 영향을 줄 수 있다. 지자체 규모가 큰 경우는 분과간 경쟁과 상급조직별 경쟁대리전이 전개될 수 있다. 규모가 큰 조직의 경우 패턴세터가 될 잠재력을 지니고 있는데 조직간 경쟁이 교섭성과를 높이는 방향으로 작용할 경우만 패턴세터로 자리매김될 것이다.

여섯째로 대체로 협의·교섭체제의 제도화 정도가 낮다. 중층적 교섭구조의 형성은 거의 이루어지지 않고 있고 기관단위 교섭만 존재할 뿐이며 교섭규칙도 체계적으로 형성되어 있지 않고 합의사항 이행에 대한 책임의식도 분명히 서있지 않다. 지방의회와의 공식적 관계도 형성되어 있지 않아 주로 간헐적 로비활동에 의존하고 있고 일부는 그런 로비활동도 전개하지 않고 있다.

일곱째로 현재의 지자체별 협의·교섭은 지자체간 차이를 초래함과 동시에 차이를 줄이는 메커니즘을 동시에 구비하고 있다. 지자체별 교섭의 중앙조율메커니즘이 약하거나 결여되어 있기 때문에 기관별·지자체별 협의·교섭은 지자체간 제조건의 차이를 낳고 있다. 그러나 노측이 타지자체의 시행을 요구근거로 내세우고 사용자측도 타기관이 실시하는 경우 채택의 위험부담이 줄어들게 되므로 수용할 가능성이 높아 차이가 줄어드는 경향도 나타나고 있다.

여덟째로 현재 지자체간에 공통으로 시행되고 있는 것의 일부나 공통으로 시행되지 않는 것의 일부는 부패방지위원회의 권고나 행정부 지침, 법적 제약에 의해 영향을 받은 바 크다.

여덟째로 지자체간 협의·교섭결과의 차이는 상당수 법에 대한 해석차나 교섭기법에 의해 영향받고 있다. 법규정에 배치되는 요구라도 차선의 합의문 형식을 찾는 것이 가능하다. 상급기관에 건의하여 수용되도록 노

22) 전국공무원노조 간부 인터뷰

력한다거나 법개정시 자동적으로 적용한다는 등의 합의도 나타나고 있다.

아홉째로 직협·노조가 중요하다고 여기는 항목일수록 합의율이 낮게 나타나 갈등이 잠재되어 갈 것으로 추정해 볼 수 있다.

열째로 힘에 호소하는 교섭으로까지 진전되지는 않고 있다. 이에는 다음 몇 가지 요인이 있는 것으로 보인다. ① 지금까지의 교섭협의 주체는 직장협의회나 법외노조로 이들은 지방공무원법상의 집단활동금지 조항의 적용을 받고, ② 회원이나 조합원들이 대체로 강한 대표기능을 원하기는 하나 스스로는 덜 집단행동적이며, ③ 사용자측 공무원의 이해와 노측 공무원의 이해가 대부분 일치하고, ④ 구조조정과 같은 것들을 제외하면 대부분의 직장수준 협의·교섭이슈란 미세한 것들이어서 심각한 갈등이 수반될 이유가 별로 없으며, ⑤ 과격한 행동은 주민들로부터의 고립을 초래할 수 있고, ⑥ 사용자측도 정치적 이유 때문에 민간부문과 달리 교섭력을 충분히 활용하려 하지 않는다(Gundersen, 2005: 397). 때문에 요구를 관철키 위한 공격적 행동보다는 노조부정이나 합의서 불이행 등 사항이 발생하면 방어적으로 행동을 취하는 경향이 있고 그것도 ‘집단활동금지’를 피하기 위해 1인 시위에 호소하는 경우가 많다. 기관수준에서는 민간노동운동이나 시민단체와의 연대도 아직 취약한 상태이고 조직에 따라 공무원 중심성이나 독자성을 강조하는 노선도 있다.

열한번째로 법내노조화의 차별성은 아직 충분히 드러나지 않고 있다. 중앙교섭이 추진되고 법내노조화의 일반화로 노조다움의 발휘가 용이해질 때 차별성이 더 분명해질 것이다. 그럼에도 불구하고 사용자측의 노조 존중도가 더 높아지고 있음이 경험적으로 나타나고 있다.

이상의 관찰점은 주로 공무원노조가 합법화되기 이전단계의 특징들이다. 지자체 노사관계는 향후 두 가지 조건변화를 맞게 될 것이다. 하나는 법외노조의 법내노조화를 통해 중층적 교섭구조가 작동하는 국면이다. 이 경우 지자체 노사관계는 질적인 전환을 겪게 될 것이다. 또 다른 하나의 조건변화는 신공공관리정책의 강화이다. 신공공관리적 접근으로 서비스시장(국민)과 생산자(의회-행정부)간 정치적 관계가 시장적 관계에 의해 잠식·침투당하게 될 것이며 점차 기존의 내부시장 질서가 도전받게 될 것이다. 2007년부터 전면적으로 도입될 예정인 총액인건비제는 한편

으로는 지자체 노사관계의 자치성을 높여 지자체 수준의 교섭영역을 확대시키게 될 것이며, 다른 한편으로는 성과요소의 강화 등으로 기관내 통일성을 약화시키게 될 것이고 고용삭감과 고용불안을 초래할 수 있게 될 것이다. 일방적인 신공공관리정책의 강화는 첫째로 공무원 노사관계를 악화시킬 소지가 크고, 둘째로 중앙차원의 노조개입이 성공하지 못할 경우 노조운동의 분권화를 촉진시키고 국지적 노사갈등을 향상화시킬 수 있을 것이며, 셋째로 이러한 발전은 갈등에 의한 사회적 비용을 초래하고 노사관계 일반에 대한 정부의 지도력 발휘를 어렵게 할 것이다. 넷째로 더 원천적인 문제는 민간부문에서 볼 수 있는 바와 같이 노조측의 저항으로 무늬만의 실효성없는 제도가 도입될 가능성도 상당히 높다는 점이다.

공무원 노사관계가 형성기에 있다는 것은 공무원 노사관계에 지대한 영향을 미치는 중앙정부정책의 방향이 장기적 비전하에 전략적으로 수립되어야 한다는 것을 의미한다. 공무원 노사관계 자체의 발전을 위해서도 그렇지만 민간부문 노사관계에 하나의 모범을 제시한다는 점에서도 그렇다. 영국과 미국에서 형성된 모범적 사용자(model employer)관은 모범적 사례를 형성함으로써 전국노사관계시스템 일반에 지도력을 발휘코자 공공부문 노사관계의 절차적·내용적 측면 및 요소가 민간부문보다 앞서도록 한다는 관점을 담고 있었다(Beaumont, 1992: 78). 이러한 관점은 신공공관리적 접근에 의해 와해되었지만 새로운 개념의 모범적 사용자관을 정립할 필요성은 여전히 존재한다. 정부가 일반 노사관계에 대해 발언하려고 하는 한 정부 스스로의 노사관계가 반드시 문제로 대두될 것이기 때문이다.

이런 시각에서 정부는 공무원 노사관계 형성과 관련하여 다음 몇 가지 방향의 정책을 취해야 할 것으로 보인다.

첫째로 공무원 노조주의에 대한 부정적 태도로부터 긍정적 태도로의 정책전환이 필요하다. 그간 정부는 공무원 노조주의를 인정하기에 앞서 직장협의회나 공무원단체²³⁾ 등 대안을 추구함으로써 노조기피적 태도를

23) 국민의 정부하에서 행정자치부는 공무원단체법을 입안하였다. 동법은 노조명칭 사용을 인정치 않았고 민간노조운동과의 조직적 연계도 인정치 않았다. 참여정부하에서 법률입안업무가 노동부로 이관되어 노조명칭 사용과 민간노조와의

보여주었다. 이러한 태도는 공무원들의 노조요구 투쟁을 누그러뜨리기보다는 정부와 공무원간 갈등을 증폭시켰고 그러한 갈등은 공무원의 노조로의 결속을 강화시키는 기폭제로 작용했다. 따라서 정부의 태도변화가 없는 한 모범적 노사관계 형성은 불가능할 것이다. 통상 공무원은 '이직'보다는 '목소리'를 선택할 것으로 기대되는데 '목소리'에도 두 가지 얼굴이 있는 것으로 지적되고 있다. 긍정적인 의사소통방식과 부정적인 완력사용방식이 그것들이다. 공무원노조는 지대를 유지하기 위해, 그리고 단체행동권 제약으로 교섭력을 높이기 위해 완력사용방식의 '목소리'를 강화시키는 경향이 있고 또 그러한 방식은 민간부문처럼 경쟁의 압력이 없기 때문에 지속될 가능성이 높다. 정부의 노조기피적 태도와 공격적 행동, 신공공관리적 접근에 의한 안정성 박탈 등은 부정적 목소리를 강화시킬 뿐만 아니라 비합법·불법의 행동을 초래할 수 있을 것이다. 따라서 노조가 긍정적 목소리를 낼 수 있도록 촉진하는 정책적 고려가 필요하다. 노동자들이 어떤 얼굴을 선택할 것인지는 경영협력에 달려있다(Gunderson, 2005: 393, 402). 일반적으로 공무원은 충성심이 강하며 정보가 많고, 또 사용자측도 노조반대의 이익이 있는 것은 아니기 때문에 민간부문보다 훨씬 더 협력적일 잠재력을 지니고 있다. 이러한 호조건을 바탕으로 공무원 노사가 총의를 모아 모범적 노사관계를 디자인하고 실천할 수 있는 그런 접근이 요구된다고 할 수 있다.

둘째로 공무원노조법의 가입범위 제한은 공무원노조 운동의 정체성을 '하위직 공무원'의 노조운동으로 못박을 수 있다. 이것은 노사간 이해의 폭을 좁히게 되며 '그들과 우리'의 구분을 고착화시키고 상하위 공무원간 커뮤니케이션을 저해하게 될 것이다. 노조자주성의 입장에서 사용자개념에 해당하는 보직자만 가입제한하는 것이 필요할 것이다.

셋째로 중층적 노사관계 구조를 제도화하려는 청사진을 가지고 다양한 관계의 망을 형성해야 한다. 기관수준 및 지역, 전국수준의 관계와 기관, 의회간 대화망이 형성되어야 한다. 공무원 노동조건과 노사관계 관련사항 결정에 노조를 참여시키는 것이 필요하다. 이러한 대화구조가 원활하게 작동되어야 모범적 노사관계가 형성될 수 있을 것이다.

연계를 인정하는 현재의 공무원노조법안이 입안되었다.

넷째로 교섭률의 표준화이다. 교섭이란 공식적·비공식적 교섭을 포함하게 되지만 적어도 공식적이고 기본적인 교섭의 룰은 표준화할 필요가 있다. 현재 기관장은 교섭에 참여하지 않고 조인식에만 참여하게 된다. 실무절충과 본교섭을 구분하되 본교섭에는 원칙적으로 기관장이 참여할 수 있도록 룰과 관행을 형성해야 한다. 교섭은 대등성을 전제로 하기 때문이다.

다섯째로 단체교섭 문제를 원활히 해결할 방법의 하나로 기관별 노동조건을 정기적으로 조사하여 채택률이 높은 노동조건인 경우 전공무원에게 확대적용하는 방식을 채택할 필요가 있다. 일반노조법의 협약확대적용의 경우처럼 가령 과반수노조가 채택할 경우 일반화한다는 룰이 설정되면 교섭에 따른 비용과 갈등을 줄일 수 있을 것이다. 현행 공무원노조법은 단체협약의 사업 또는 사업장 확대적용은 허용하고 있지만 지역적 확대적용은 배제하고 있다. 따라서 전국적인 확대적용을 위한 조치가 필요할 것이다.

여섯째로 직장협의회 존치문제를 재검토해야 한다. 직장수준에 있어서 직장협의회와 노조의 기능은 거의 중복적이며 상호보완성이 거의 없다. 현 직장협의회는 전종업원을 포괄하는 강행적 노사협의회제와는 성격이 다르며 노동조합권을 최소한으로 인정하기 위한 타협적 방편에 불과했다. 때문에 그보다는 더 완전한 노동조합권을 부여하게 된 현 국면에서는 직장협의회 필요성이 없어지게 된다. 중층적 노조구조를 통한 유기적 교섭체제를 보장하는 것이 더 합리적이라고 할 수 있다.

일곱째로 공무원 노사관계 형성에 있어서 매우 중요한 새로운 요소는 신공공관리적 접근의 제도 도입이다. 임금결정 질서의 변화와 감원의 위협은 공무원 노사관계를 불안하게 하고 나아가 노사관계 전체를 불안하게 할 가능성이 높다. 오랜기간 고착화되고 의식속 깊이 뿌리박은 기존의 내부노동시장 질서와 새로운 제도간 갈등은 매우 클 것이다. 현재의 대안은 열린 상태에서 공직사회의 효율을 높일 다양한 대안을 추구하고 합의를 형성하며 점진적으로 제도화해 나가는 일이다. 또 노동집약적인 서비스 생산자로서의 국가의 효율증대를 위해서는 노조참여하에 창의적인 HRM이 개발될 수 있도록 개방될 필요가 있다.

참고문헌

- 강정석·권오성·은재호·황성원·황혜신(2005), 「정부혁신의 이해-참여 정부의 혁신전략과 실천논리」, 한국행정연구원.
- 김병국(2004), 「자치조직권의 강화방안」, 전라북도 주관 지방분권대토론회 자료, 한국지방행정연구원.
- 오승은(2004), 「각국 지방자치단체의 성과평가제-신공공관리론을 중심으로」, 『한국지방자치단체학회보』 16(2).
- 원구환(2004), 「참여정부의 중앙-지방정부 관계분석」, 『한국지방자치단체학회보』 16(4).
- 윤영삼·신갑성(2001), 「공무원직장협의회제도의 운영실태와 개선방안」, 『산업관계연구』 11(1), pp.111 ~ 143.
- 전국공무원노동조합(2003), 「2003년 공무원노조요구안 해설」.
- _____ (2004), 「2004 단체협약요구안」.
- _____ (2005), 「2005년도 사업평가」.
- _____ (2006), 「정기전국대의원대회 자료」.
- 전국공무원노동조합총연맹(2006), 「전국 15만 기능직에 대한 차별철폐 기능직공무원제도 개혁방향」.
- _____ (2005), 「2005년도 상반기 평가」.
- _____ (2005), 「공직사회과제연구논문집」.
- 채준호(2006), 「영국사례」, 『공무원노조 중장기발전전략 연구보고서』, 전국공무원노동조합.
- 최길수(2004), 「지방분권 추진과 지방정부 개혁의 연계방안에 관한 연구」, 『한국지방자치단체학회보』 16(3).
- 하혜수·정정화(2004), 「신공공관리론적 지방행정 개혁의 성과평가」, 『한국지방자치단체학회보』 16(1).
- 한국노동조합총연맹(2003), 「한국공무원노동조합운동, 무엇을 할 것인가?」.

- Bach S. and D. Winchester(1994), "Opting Out of Pay Devolution? The Prospects for Local Pay Bargaining in UK Public Services", *British Journal of Industrial Relations* 32(2).
- Beaumont, P. B.(1992), "Public Sector Industrial Relations", Routledge.
- Craft, J. A.(2003), "Future Directions in Public Sector Labor Relations : A 2020 Perspective", *Journal of Labor Research*, Vol.XXIV, No.4.
- Dunlop, J. T.(1982), 「노사관계론」, 이규창 역, 법문사.
- Feuille, Peter(1991), "Unionism in the Public Sector; The Joy of Protected Markets", *Journal of Labor Research*, Vol.XII, No.4.
- Fogel, W.(1974), "Wage Determination in the Public Sector", *Industrial & Labor Relations Review* 27, Issue 3.
- Freeman, R. B.(1986), "Unionism Comes to the Public Sector", *Journal of Economic Literature* 24.
- Freeman, R. B. and J. I. Medoff(1992), 「노동조합의 참모습」, 박영기 역, 비봉출판사.
- Gunderson Morley(2005), "Two Faces of Union Voice in the Public Sector".
- Hurd, Richard W. and Pinnock, Sharon(2004), "Public Sector Unions : Will They Thrive or Struggle to Survive?", *Journal of Labor Research*, Vol.XXV, No.2.
- Kearney R. C. and D. Carnevale(2001), "Labor Relations in the Public Sector", Third edition, Marcel Dekker, Inc.
- Kershen, H.(1983), "Labor/Management Relations among Government Employees", Baywood Publishing Company, Inc.
- Kochan, T. A.(1974), "A Theory of Multilateral Collective Bargaining in City Governments", *Industrial & Labor Relations Review* 27, Issue 4.
- Mailly, R., Dimmock, S. J. and A. S. Sethi(1989), "The Politics of Industrial Relations in the Public Services", *Industrial Relations in the*

Public Services, Routledge.

Singh, R.(1976), "Systems Theory in the Study of Industrial Relations:
for a Time Reappraisal?", *Industrial Relations Journal* 7, Issue 3.

Yemin, E.(1993), "Labour Relations in the Public Service : A Comparative
Overview", *International Labour Review* 132, Issue 4.