

# 공무원 노사관계의 현황과 발전방안

이장원 · 박준식 · 조강윤



# 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	(이장원) ..... 1
제1절 공무원 노사관계의 특성과 좌표 .....	1
제2절 연구의 목적과 설계 .....	5
제2장 공무원 노사관계의 국제비교 .....	(이장원) ..... 8
제1절 각국의 공무원 노사관계 발전경로와 특징 .....	8
1. 주요국의 공무원 제도 동향 .....	8
2. 미 국 .....	10
3. 일 본 .....	14
4. 독 일 .....	17
5. 영 국 .....	20
제2절 한국의 공무원 노사관계 역사와 특징 .....	23
1. 공무원 제도의 발전과정과 특징 .....	23
2. 공무원 노사관계의 형성과 전개과정 .....	27
3. 공무원노조 및 노사관계 주요 특징 .....	30
제3절 국제비교를 통한 정책적 시사점 .....	33
제3장 공무원노조 사례연구 : 노조의 인식을 중심으로 .....	(박준식) ..... 36
제1절 문제의 설정 .....	36
제2절 공무원 노사관계의 특성과 연구의 틀 .....	39

1. 공무원 노사관계의 접근 틀 .....	39
2. 한국 공무원 노사관계 쟁점과 조직의 분화 .....	42
제3절 공무원노조의 조직적 특성과 성격: 주요 사례들을	
중심으로 .....	45
1. 공무원노동조합총연맹 산하 중앙행정기관 ○○공무원노조 ...	45
2. 전국공무원노조 .....	54
3. 광역지자체 사례 (1): 공무원노동조합총연맹	
○○특별시공무원노동조합 .....	66
4. 광역지자체 사례 (2): 공무원노동조합총연맹 ○○도청	
지부 .....	71
5. 기초지자체 사례 (1): 전국공무원노조 ○○시 강서구청	
지부 .....	74
6. 기초지자체 사례 (2): 전국공무원노조 ○○시청 지부 .....	80
제4절 공무원 노사관계의 진단과 전망 .....	84
1. 노사관계의 현 상황 .....	84
2. 조직의 분화 .....	85
3. 조합원의 의식, 정부의 선택 .....	87
4. 중앙정부와 지방정부의 차별성과 제한적 유연성 .....	88
5. 전망과 합의 .....	90

## 제4장 공무원노조와 조합원의 실태와 의식 (이장원 · 조강윤) ..... 92

제1절 조합원 조사결과 .....	92
1. 공무원노동조합의 역할 및 노조활동에 대한 의견 .....	95
2. 전국·중앙 수준에서의 공무원 노사관계에 대한 의견 .....	107
3. 공무원 노동조합운동 및 정부의 공무원정책에 대한 의견 .....	112
4. 회귀분석 결과 .....	125
제2절 조합(간부) 조사결과 .....	130
1. 공무원 노사관계 및 노동운동에 대한 의견 .....	130
2. 상급단체(총연맹 및 연맹)의 운영에 대한 의견 .....	137

3. 노동조합의 운영에 대한 의견 .....	140
4. 공무원정책 및 기관 노사관계에 대한 의견 .....	144
제3절 실태조사 요약과 합의 .....	149
 제5장 결 론 .....	(이장원) ..... 151
제1절 공무원 노사관계의 특징과 전망 .....	151
제2절 정책적 제언 및 방안 .....	154
 참고문헌 .....	158
 〈부록 1〉 공무원 노사관계 발전방향 모색을 위한 실태 조사 (노동조합용) .....	162
〈부록 2〉 공무원 노사관계 발전방향 모색을 위한 실태 조사 (노동조합용(공노총)) .....	172
〈부록 3〉 공무원 노사관계 발전방향 모색을 위한 실태 조사 (노동조합용(전공노)) .....	185

## 표 목 차

〈표 2- 1〉 유럽 주요국들의 공무원 관련 제도 비교 .....	9
〈표 2- 2〉 독일의 이중 공무원 제도 .....	10
〈표 4- 1〉 응답자 기본 속성 : 성별, 연령, 직급, 학력, 근속기간 .....	92
〈표 4- 2〉 응답자 기본 속성 : 소속기관, 근무지, 직종, 상급단체, 노조지위 .....	93
〈표 4- 3〉 응답자 기본 속성 : 지역 .....	94
〈표 4- 4〉 공무원노조의 목표 .....	95
〈표 4- 5〉 공무원노조의 역할과 기능 .....	97
〈표 4- 6〉 노조활동 참여정도 .....	99
〈표 4- 7〉 노조의 의사결정 평가 .....	102
〈표 4- 8〉 공무원노조 발전을 위한 주요과제 .....	104
〈표 4- 9〉 공무원노조 법제도 관련 의견 .....	108
〈표 4-10〉 정부의 대노조관계 평가 .....	109
〈표 4-11〉 전국적 공무원 노사관계 평가 .....	110
〈표 4-12〉 해직자 문제의 해결 중요성 평가 .....	111
〈표 4-13〉 단체협약기간 평가 .....	111
〈표 4-14〉 공무원노조 미래전망 .....	112
〈표 4-15〉 공무원노조운동의 순기능 평가 .....	113
〈표 4-16〉 공무원의 정치참여 동의정도 .....	116
〈표 4-17〉 공무원노조의 정치참여 평가 .....	117
〈표 4-18〉 공무원노조법 개정방향 평가 .....	118
〈표 4-19〉 공무원연금 비판에 대한 수용도 .....	119
〈표 4-20〉 공무원 관련 정부정책 평가 .....	120
〈표 4-21〉 공무원 정책에 대한 동의정도 .....	122

〈표 4-22〉 급여 및 근로조건 평가 .....	123
〈표 4-23〉 변수의 조작적 정의 .....	127
〈표 4-24〉 회귀분석 결과 1 .....	128
〈표 4-25〉 회귀분석 결과 2 .....	129
〈표 4-26〉 회귀분석 결과 3 .....	130
〈표 4-27〉 공무원노조 관련 법제도 평가 .....	131
〈표 4-28〉 전국적 공무원 노사관계 평가 .....	132
〈표 4-29〉 단체협약기간 평가 .....	133
〈표 4-30〉 정부의 대노조 파트너십 평가 .....	133
〈표 4-31〉 해직자 문제 해결의 중요성 평가 .....	134
〈표 4-32〉 공무원노조운동의 미래 전망 .....	135
〈표 4-33〉 민간노조와의 협조관계설정 평가 .....	135
〈표 4-34〉 공무원의 정치활동 평가 .....	136
〈표 4-35〉 공무원노조의 정치활동 평가 .....	136
〈표 4-36〉 총연맹 수준의 활동중요성 평가 .....	137
〈표 4-37〉 노조의 의사결정에 대한 영향력 평가 .....	141
〈표 4-38〉 기관 노사관계 평가 .....	143
〈표 4-39〉 노조간부의 정치성향 .....	143
〈표 4-40〉 정부의 공무원 관련 정책 평가 .....	144
〈표 4-41〉 기관 노사관계에 대한 평가 .....	146

## 그림목차

[그림 3-1] 노사관계 일반 내에서 공무원 노사관계의 기본 프레임 ...	40
[그림 3-2] 공무원 노사관계의 역동성과 노조의 지위에 영향을 미치는 주요 요인들 .....	41
[그림 3-3] 노조의 조직적 지위와 성격을 둘러싼 정치경제적 역학관계 구도 .....	44



## 요 약

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

노사관계에서 영미형은 노동권을 제약하고 시장의 논리를 중시하고 대륙형은 노동권을 보장하고 합의의 질서를 중시한다는 기존 관점에서 보면 부분적으로 대비되고 부분적으로는 일치하는 부분이라고 본다. 즉 공무원이라고 특별히 보호하거나 제약하지 않고 민간 논리와 의 수렴점을 찾아가야 하고, 이 점에서 공무원 조직의 민영화나 경쟁적 인사관리의 원칙이 통용된다. 그런 면에서 신분과 고용보장 정도가 약할수록 노동권을 더 준다는 원칙이 적용된다. 시민사회형 내지 민관연계형 공무원제도를 통해 나름대로의 영미형 균형점을 찾는 것이다.

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

중시된다.

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

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

국가주의 모델과 시민사회 모델 간의 접점에서 검토할 수 있는 것이 바로 신공공관리(new public management) 조류라고 할 수 있다. 1980년대 이후 시장주의의 재등장과 함께 공공부문에서도 서비스가 고객 지향적이고, 규칙준수보다는 성과도출을 강조하고, 비용절감적인 방향으로 혁신이 계속되고 있다. 지난 10여 년간 우리 공직사회에 도입된 실험적 요인들도 이런 신공공관리의 일환으로 볼 수 있고, 정부는 이를 강화하고 공무원들은 이에 저항하거나 승복하지 못하는 긴장과 갈등이 존재해 왔다.

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

교착 국면이 오랜 동안 지속되면서 노조에 대한 조합원들의 관심

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

노사관계의 공식적 제도화가 진전을 이루지 못하는 상황에서 현장의 노사관계는 ‘공식성’보다 ‘비공식성’이 지배하는 상황이 지속되고 있다. 노조의 요구와 행동 수준이 높지 않고, 인정 투쟁과 이를 위한 갈등 및 쟁점이 현 수준에서 노사관계의 주요 현안이기 때문에, 노사관계는 현재와 같은 불안정한 교착 상황이 지속될 가능성이 높다.

한편 공무원노조 조합원과 간부들에 대한 실태조사를 통해 나타난 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 공무원 노조운동은 이념적 운동성향보다는 실리적 운동성향이 더 강하고 이는 국가로부터의 인정과 보호, 기존 공무원 제도의 보존, 임금과 연금수준의 향상 내지는 유지에 관심이 많다는 공감대 위에서 서 있다. 이런 성향은 합법노조인 공노총은 물론이지만 법외노조인 전공노 쪽에서도 상당히 발견되는 공통적인 특징이다. 흔히 전공노의 노선이 이념적이고 사회개혁적인 것으로 평가되고 있지만, 이는 단지 전략적 수준에서 전공노가 보이는 상대적 특징이지 본질적인 차원에서 조합원들의 의식과 행동양식은 실리적인 운동성향을 보이고 있다.

둘째, 공무원 노조운동 내에서 집단 간의 의식 내지 인식 차이는 주로 선배 세대와 후배 세대 간에 많이 관찰되는데, 노조활동에 더 열의를 보이고 적극적으로 참여하는 것은 물론 노조의 미래에 대한 관심이 운동의 선배 세대인 6, 7급 내지 장년층에서 더 두드러지고 상대적으로 8, 9급의 하위직급이나 청년층에서는 열의나 의식이 더 낮은 수준으로 나타난다. 이는 공무원노조의 미래 전망이 그다지 낙

관적이지 못하다는 진단과 함께 현재의 공무원 노조운동이 과거로부터의 유산을 정리하지 못하고 교착상태에 있는바, 이것이 젊은층들에게 피로감이나 거리감을 주는 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 중앙정부에 대한 반감과 정책적 반대성향이 공무원 노조운동에서 관찰되지만, 반면에 소속된 각급 행정기관 내에서는 노사간에, 그리고 기관장과 상대적으로 반목보다는 협력적 관계에 놓여 있다는 점이 나타났다. 이는 지방자치단체에서 특히 관찰되는 특징이며 여기에 주요 조직기반을 둔 전공노 조직이 중앙정부와의 마찰을 겪으면서, 그리고 법외노조 신분으로 지속적인 활동성과 영향력을 유지할 수 있는 배경을 이루고 있다.

넷째, 노조 간부와 조합원들 간에는 확실히 이념적 지향과 강도에서 차이가 존재한다. 간부들이 노조의 사회적, 정치적 관심과 개입에 대해 더 우호적이고 이념적으로도 더 분명한 운동지향성을 보여주고 있다. 이는 조합원들의 특징과는 차별적인 요소이며 전체 조합원들이 다소 수동적으로 활동하고 간부들이 적극적인바, 이것이 우리 공무원노조가 실체와는 달리 평균 이상의 투쟁적인 모습으로 비춰지는 효과를 낳고 있다고 할 수 있다. 아울러 투쟁과정을 거치면서 전공노의 경우는 상대적으로 더 정치적 지향성이 강한 것으로 나타났다. 그러나 강한 정치적 지향이 반실리적 관점에 기초하고 있다고 볼 수는 없다. 실리를 획득하는 방법으로 행정제도, 법이 아닌 정치적 수단을 중시한다고 볼 수 있다.

정책적 방향과 관련해서 향후 국가의 보호와 이에 조용한 신분적 모델을 버리고 공무원 제도가 변화할 수 있을는지 의문이 든다. 공무원 제도는 공무원 시험에 의한 입직부터, 공무원연금에 의한 퇴출과정에 이르기까지 단단한 폐쇄형 구조로 지지되고 있다. 부분적으로 경쟁과 개방, 그리고 민간과의 융합이 시도되고 있지만 그 영향력은 제한적이고 그나마 공무원노조에 의해 더 이상 확대되기 어려운 장벽을 가지고 있다. 여기서의 노동권의 적극적 확대는 국가가 독점적 지대를 대리인들에게 허용하는 모양이 되어 공정하지 않다. 견제와

균형의 원리하에 공무원 제도의 개방과 특별한 신분적 프리미엄의 점진적 축소를 추진하면서 이에 대응한 공무원 노동3권의 확대를 맞추어 가야 한다.

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

이런 이원적 모델은 독일의 형태와 유사한 것이다. 그리고 그런 이원 모델로 가야 할 분명한 시대적 흐름도 있다. 이미 우리는 공무원 100만 명의 시대에 살고 있고 국가가 책임지고 공무원연금의 후생모델로 이들의 노후까지 책임지기에는 재정적자 및 국민부담의 문제가 더 커지게 되어 있다. 나아가 이미 행정기관에서 무기계약직화되는 비정규직의 규모가 상당히 늘어나고 있고 이들도 시간이 지나면 공무원이 누리는 안정과 처우에 대한 동등한 요구를 집단적으로 분출할 가능성을 안고 있다.

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

호를 제한하는 빅딜을 장기적으로 고려해야 한다.

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

이런 장기적 정책방향 외에 중단기적 공무원 노사관계 발전방안 중 가장 급한 것이 바로 해직자 문제의 사회적 해결방안이다. 현행법을 유지하는 한 해직자들이 원래의 신분으로 돌아올 가능성은 극히 낮다. 이른바 범외노조로 남아 있는 전공노의 경우에 이를 실력으로 돌파할 수 있는 세력화가 가능할지는 상당히 부정적이다. 결국 법적 해결이 아닌 사회적 해법을 모색하는 것이 가장 현실적인데, 이미 이들이 과거의 직무로 돌아가더라도 같은 일을 하기에는 조직적으로나 능력에서도 문제가 될 수 있기에 새로운 자리에 특별채용 형식으로 돌아가서 남은 정년까지 일을 하도록 배려하고, 연금 등에서 실질적인 손실을 입었다면 그 중 일부는 조합원들이 미래에 조합비를 통해 부담할 장기적 채무를 변제하는 차원에서 특별기금을 조성해서 조합비 중 일부를 여기에 투입하는 방안이 현실적으로 보인다. 지금도 조합비의 2/3가 해직자들 인건비로 들어가는 현실을 인정하고 이른바 출구전략을 세워야 한다고 본다. 그래야 향후 정상적인 노조활동 경비를 마련할 수 있다.

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

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

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





## 제 1 장 서 론

### 제1절 공무원 노사관계의 특성과 좌표

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

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

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

분과 지위에 기인하고 있다.

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

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

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

그러나 반면에 공무원노조의 가입대상이 되는 상대적 하위 직급자들은 공무원 임금이 과거에 비해 올랐다고 하지만 박봉이라 자녀들 대학교육비도 걱정이 되는 실정이고 저축은 할 수 없으니 공무원연금은 유일한 삶의 보루라는 인식이 강하다. 아울러, 여전히 조직 안에서 보면 같은 공무

원이라 하더라도 계급적 위계서열에서 약자의 위치에 놓여 있고, 임금수준과 근로조건에서 결코 안정적인 중산층의 삶을 보장받은 것은 아니라는 사실이다. 특히 근래에 와서 하위직 공무원들도 우수한 인력들이 상당수 충원되어 왔기에 이런 기대감과 박탈감은 더욱 중요한 문제이기도 하다. 이에 더해 지방공무원들의 경우에는 중앙공무원에 비해 낮은 신분적 위상도 더욱 단합해서 공정한 몫과 대우를 요구해야 한다는 의식을 강화시켜 왔다.

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

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

공무원으로 대표되는 공공부문 근로자와 민간부문 근로자들 사이에 차이점이 있다는 주장의 지지자들은 공공서비스의 업무는 독특하고 본래

민간부문의 업무와는 다르다고 주장한다. 즉 공무원들은 다음과 같은 이유로 다르게 대우받아야 한다고 본다.

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

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

반대로 특별한 공무원 신분주의에 반대하는 사람은 공무원의 업무들이 민간부문에서 수행되는 업무에 비해 더 이상 특별하거나 가치가 있는 것은 아니라고 주장한다. 이들의 주장은 설령 공공 업무들이 특별하다고 할지라도 꼭 특정 공무원 신분이나 특정한 법적인 계약 신분이 필요한 것은 아니고, 공무원이 민간부문의 근로자와 비교하여 항상 중요한 일을 하는 것은 아니라고 본다. 오늘날 국가의 공공서비스는 더욱 복잡해지고 대리기관의 창출, 공공-민간 파트너십, 독립공공기관, 외부계약과 분권화된 권한, 권한 실사 등을 통해 국가와 민간부문의 분리가 감소되고 있으며 그 결과, 공공부문과 민간부문의 혼합이 증대되고 있다. 많은 국가들 내에서도 공무원이 아닌 공공부문 계약근로자들이 더 많이 고용되고 있고 이러한 근로자들은 공무원들과 다른 업무를 수행하는 것이 아니기에 왜

공무원이 다르게 대우받아야 하는지에 대한 정당화가 더욱 어려워지고, 많은 국가들에서는 특별 신분제 집단으로 공무원제도를 운영하는 비용이 공공부문 종사자들보다 더 많이 들고 있다<sup>1)</sup>.

본 연구에서는 이런 이유로 공무원은 더 이상 특수한 어떤 것이 아니고 민간 시민사회의 행위주체들과 유사하거나 동일하게 처우받고 행동해야 한다는 주장을 시민주의 모델이라고 정하고 이를 앞서의 국가주의 모델과 비교의 준거로 삼고자 한다.

국가주의와 시민주의 간에 현실적으로 절대적인 간극이 존재하는 것은 아닐 것이다. 대부분은 그 두 지점의 어느 사이에서 혼재된 양상을 띠고 있을 것이며 한국의 공무원사회도 그렇다고 볼 수 있다<sup>2)</sup>. 그러나 공무원 노동운동의 목표는 항상 어떤 분명한 좌표와 이상을 추구할 수밖에 없고 있는 현실을 아무 판단 없이 추수하는 운동은 죽은 운동이 될 것이다. 어떤 공무원사회, 공무원집단으로 가고자 하는 것인지 서로 제시하고 사회적으로 이에 대해 타협하고 인정하는 절차가 우리 사회 공무원 노동운동이 정상화되고 나아가 공무원사회의 경쟁력이 제고되고 결과적으로 국가 발전으로 이어질 것이라고 본다.

## 제2절 연구의 목적과 설계

국가주의와 시민주의 사이에서 우리 공무원 노사관계는 현재 어떻게 자리 잡고 있고 앞으로는 어떻게 진행될지를 전망하고 정책적 제언사항을 도출하는 것이 본 연구의 큰 목적이다. 아울러 추가해서 실제 공무원 노사관계에서 빈번히 나타나는 이념적 갈등의 저변에는 국가로부터의 보

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

2) 서구 시민주의의 기반은 민주적 자본주의(democratic capitalism)의 발전에 기초하고 있고 이는 다시 노동과 자본의 타협적 질서에 기초하고 있다(Rueschemeyer et al., 1992). 이런 점에서 국가주의 모델에 서 있는 공무원 노사관계는 제대로 분화된 노사간 계급관계나 그로부터 타협을 거친 사회관계도 아닌 국가엘리트 모델이라고 할 수 있다.

호와 이익보장을 원하는 강한 실리적 관점이 작동되고 있는 것이 오늘날 우리 공무원 노동운동이 가진 이중적 성격이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 이런 이중적 구조가 나타난 주된 이유로 운동 간부와 평조합원 사이의 일정한 인식격차와 지향성 차이가 작동되고 있다는 점을 보여주고자 한다. 즉 앞에서 운동을 견인하는 간부들은 상대적으로 보다 이념적이고 평조합원들은 보다 실리적인 관심이 더 두드러진다는 점이다.

만약 이런 점들이 관찰된다면 공노총이란 합법노조와 전공노라는 법외노조로 갈라진 운동노선상의 차이가 이념적 간극에 의한 차이가 아니라 단지 실정법에 대한 태도나 대정부 전략상의 차이에서 나오는 것이지, 합법노조는 더 실리적이고 법외노조는 더 이념적이라고 볼 근거는 취약하다는 것을 보여주고자 한다. 모두 공무원 이익을 관철하려는 동기가 강한 상태에서 한쪽은 현실적 타협, 다른 한쪽은 대립의 노선을 취했다는 것이다.

본 연구는 다음과 같이 전개된다. 제2장은 공무원 노사관계의 주요국가 비교연구이다. 우선 최근 선진국들의 공무원 제도 관련 특징과 동향을 유럽을 중심으로 간략히 살펴본다. 특히 공무원과 공공부문 종사자로 이원화되는 추세를 중심으로 살펴본다. 이어 미국, 일본, 독일, 영국의 사례를 주요 변화와 이슈 중심으로 간략히 비교한다. 이들 국가의 제도 운영에 대한 세부적 연구는 기존에 상당히 소개되어 왔기에 여기서는 간결하게 정리한다. 이어서 제2절에서는 우리의 공무원 제도와 공무원 노사관계 역사를 역시 간략하게 정리한다. 마지막 제3절에서는 주요 국가들의 사례와 우리나라 사례 간의 비교를 통한 시사점과 주요 쟁점을 정리한다.

제3장은 공무원 노조운동의 최근 상황과 의제를 심층적으로 진단하는 사례연구이다. 연구의 완성도 면에서 사측 입장에서 있는 각급 행정기관의 공무원단체 담당간부들의 의사와 의견도 같이 담을 수 있었으면 좋았겠지만, 원활한 응답을 기대하기 어려운 조사상의 한계로 인해 공무원 노조운동의 간부들 중심으로 현장 심층조사를 통해 얻은 사실들과 정책적 과제들을 정리하고 있다. 합법노조와 법외노조, 중앙과 지방행정기관 노조들 간의 비교를 통해 공통점과 상이점을 도출하는 데 주안점을 두고 있다. 또한 왜 운동을 하고 있는가? 운동을 통해 무엇을 기대하는가를 세밀하게 탐색하고 있다.

제4장은 2장과 3장에서 논의된 사항들을 배경으로 조합원 및 조합간부 실태조사를 통해 각각의 관련 이슈와 쟁점들에 대한 실태와 인식을 조사한 결과를 분석해서 보여준다. 역시 합법노조만이 아니라 법외노조도 포함했으며 현실적으로 존재하는 각 노조의 비중과 조합원 구성을 최대한 반영한 조사결과를 바탕으로 공무원노조 내부 집단 간 비교를 보여주고 있다. 이들 중 누가 더, 왜, 무엇을 중시하는지, 그리고 그럼에도 불구하고 공통점은 무엇인지를 파악하고자 했다.

제5장은 정책적 함의를 도출하고 제언을 담은 결론 장이다. 공무원 노사관계의 발전방향이 한편으로는 시민사회적 모델에 입각한 보편적 권리를 중시하는 것으로 보이기도 하지만 이는 초기세대, 선배, 간부조합원 중심의 운동관성이 혼류된 것이고, 모든 공무원노조 조합원들의 정서를 관통하는 본질적 차원의 지향성은 국가의 보호와 국가가 부여한 역할을 보존한 상태로 특별한 이익과 지위를 관철하고자 하는 국가주의적 모델이 강건하며, 이는 공무원노조 당사자만이 아니라 정부나 공무원단체 담당자들의 시각과도 합치되기에 제도적 절차의 타협가능성도 높은 것으로 보인다. 해직자 문제가 법치적 관점에서 문제가 되지만, 그 너머 공무원 노사관계의 본질적 갈등은 공무원 노사간에 있는 것이 아니라 결국 시민사회나 국민과 어떻게 조화를 이루고 타협할 것인가의 과제라고 할 수 있다.

끝으로 본 연구는 연구기획단계에서 교원 노사관계까지 포괄하도록 설계되었으나, 비록 교원이 교육공무원 신분이라고 하더라도 일반 공무원과의 정책 환경 및 노조운동 목표상 상이함도 무시할 수 없는 부분이라 간략히 비교하기보다는 추후 별도의 연구로 진행하는 것이 현명하다는 연구심의회위원들의 의견을 수용해서 본 연구에서 제외했다.

아울러 연구의 진행과정에서 공무원노조 측만이 아니라 각급 행정기관들의 공무원단체 담당 공무원들의 의견을 같이 수용해서 연구에서 분석에 활용하는 것이 바람직했으나 정책적 환경변화와 면접의 현실적 어려움으로 진행할 수 없었다. 이 부분은 본 연구의 분명한 한계이기도 하다.

## 제2장

### 공무원 노사관계의 국제비교

#### 제1절 각국의 공무원 노사관계 발전경로와 특징

##### 1. 주요국의 공무원 제도 동향

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

특히 최근에는 일반 공무원(public official)과 비교하여 전통적 의미의 직업공무원(civil servant)의 비율은 감소하고 있고 제3의 고용집단이라고 할 수 있는 공공 근로자(public employee)들의 단기간 계약이 점차 등장하기 시작했다. 다음 <표 2-1>은 유럽 각국의 공무원 제도를 비교해 놓은 것이다. 영국의 경우는 공공서비스법이 존재하지 않아 EU에서 유일하게 공무원들이 공법 프레임워크 규제를 받지 않으며, 이들은 대신 헌정



〈표 2-1〉 유럽 주요국들의 공무원 관련 제도 비교

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

자료: Demmke & Moilanen(2013)의 표를 재정리.

개혁 및 거버넌스법<sup>3)</sup>의 규제를 받고 있다.

현재 주요국가 중 공무원과 공공 근로자(public employee) 사이에 분명한 차이가 존재하는 것은 독일이다. <표 2-2>는 이것을 보여준다.

3) Constitutional Reform and Governance Act.

〈표 2-2〉 독일의 이중 공무원 제도

공무원	공공 근로자
공법	사법
공고(통치에 의한 임명)	일반적인 노동법
법에 의한 규칙	계약과 노동 법률에 의한 규칙
생활보장 원칙(Alimentationsprinzip)	상호교환 원칙(Gegenleistungsprinzip)
파업권 없음	파업권이 있지만 일부 직원들은 제한
충성심과 중립	의무 없음
평생직장	제한 없는 계약 또는 제한된 계약
직업공무원 제도	다른 조직적 특성의 제도
특수 연금 제도	일반적 연금 제도

자료: Demmke & Moilanen(2013)의 표를 정리.

## 2. 미 국

### 가. 미국 공무원 노사관계의 특징

미국은 연방 제도로 구성되어 있기 때문에 연방(Federal) 정부는 연방공무원법, 주(State) 정부는 주공무원법, 그리고 하위(Local) 자치단체는 조례 등을 통해서 공무원들의 노동관계를 규정하는 권한을 가지고 있다(Kearney, 1992). 공공부문의 단결권은 헌법상의 기본권으로 보장되기 때문에 연방정부와 주정부는 공무원들의 노조결성을 제한하거나 금지할 수 없다. 하지만 단체교섭권 및 단체행동권은 헌법상의 기본권이 아니기 때문에 각 정부는 이를 제한하거나 금지할 수 있다. 공무원제도개혁법(Civil Services Reform Act)에 근거하여 연방정부는 공무원의 단결권과 단체교섭권을 보장하는 반면, 단체행동권은 금지한다. 주정부는 공무원 노동조합의 조직과 결성은 보장해야 하지만 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권의 인정, 범위와 대상은 각 주 법률에 따라 규정할 수 있다. 실제로 대부분의 주에서는 이들의 단체교섭권을 보장하고 있다. 파업권의 경우, 연방정부와 주정부 모두 전통적으로 노동조합에 파업권을 부여하지 않았다. 오늘날에도 일부 주를 제외하고는 노조에게 파업권을 부여하지 않고 있다(강

여진, 2004).

지난 40년간 미국 공공부문 노동운동의 주요 특징으로는 민간부문 노동조합의 쇠락에 대비되는 공공부문 노동조합 가입의 증가와 안정화, 연방정부에 비해 높은 지방정부의 노조조직화 수준, 복수 노동조합의 활성화, 그리고 민간부문 노조와 공공부문 노조의 혼재를 들 수 있다(행정안전부, 2010). 민간부문의 노동운동이 시들해지는 것과는 달리 공공부문 노동조합은 1960년대 이후 큰 성장세를 나타냈다. 2004년을 기준으로 공공부문의 노조조직률은 36.4%로, 민간부문의 노조조직률 7.9%를 훨씬 상회한다. 이들 공공부문의 노동조합은 조합결성 형태가 매우 다양한데, 구체적으로 공무원 노동조합, 주정부 및 지방정부 공무원 협회, 전문직 협회, 혼합노동조합, 경찰소방공무원 협회 등으로 분류할 수 있다(서원석·황성원, 2008). 특히 일반 행정 공무원, 교사, 경찰과 소방관 등이 주요 노조를 구성하고 있다. 그리고 지방정부 공무원은 노조조직률이 42.8%, 연방정부 공무원은 노조조직률 32.3%로 상대적으로 제약이 많은 연방정부 공무원의 노동조합 조직화와 조합 활동이 지방정부 공무원에 비해 더 낫다고 볼 수 있다(Farber, 2005). 미국의 공공부문 노조들은 공무원노조나 교원노조, 우편노조와 같은 직업별 노조이자 동일한 직업 내 여러 개의 노조가 존재하는 복수노조의 형태를 보이고 있다. 그리고 최근에는 공공부문 노동조합에 가입되어 있는 조합원이 민간부문의 노동조합에 가입하는 민간부문과 공공부문 노조의 혼재 현상이 나타나고 있다(서원석·황성원, 2008).

미국의 노사관계에 있어서 다양한 분쟁이 발생하는 경우, 이를 해결하기 위한 수단으로 조정(Mediation), 진상조사(Fact Finding), 중재(Arbitration)의 세 가지 방법을 주로 사용한다. 자발적 타결의 실패에 대해 연방정부는 연방알선위원회(Federal Mediation Conciliation Service : FMCS)의 조정 서비스를 제공한다. 여기에서 해결되지 않은 경우에는 분쟁조정위원회(Federal Service Impasses Panel : FSIP)를 통해 분쟁사안에 대한 다양한 후속 절차와 함께 이행명령 등의 구속력이 부여되는 결정이 제시된다. 주정부 역시 조정 및 중재에 관한 조항을 주 노동법에 포함시키고 있다(강여진, 2004).

## 나. 미국 공무원 노사관계 발전경로

학자들마다 차이가 존재하지만 미국 공무원 노동조합의 발전 과정은 노동조합의 활동 수준 혹은 조직화 수준에 따라 1960년대 이전, 1960년대부터 1980년대까지, 1980년대 이후 이렇게 세 단계로 구분하는 것이 일반적이다. 보다 구체적으로는 1800년대 후반부터 미국 공무원 노동조합이 형성되기 시작하였다. 미국 공무원 노조의 시작점으로 볼 수 있는 이 시기에는 민간부문 노동조합의 성장이 공공부문 노동조합의 활성화에 큰 영향을 미치게 되었다(행정안전부, 2010). 하지만 1800년대 중반부터 1960년대까지 시기의 미국 공무원 노조는 정치적으로 금기의 대상이었고, 법적으로도 연방정부와 주정부는 공무원 노동조합을 인정하거나 단체교섭을 허용하는 법률 등을 제정하지 않았다(하재룡, 2009). 이 시기에 발생한 제1, 2차 세계대전과 경제대공황 등 사회경제 환경의 극심한 변화는 공무원 노사관계의 토대에 상당한 영향을 미쳤으며, 주로 공무원들에 대한 정부의 우호적인 측면이 부각되었다(전명숙, 2003; 행정안전부, 2010).

1960년대부터 1970년대까지 미국 공공부문의 노동운동은 급격한 성장을 이루었는데, 주요 원인 중 하나로 공공부문 근로자의 고용이 증가했음을 들 수 있다(Shaw & Clark, 1972). 또한 1962년에 공포된 행정명령 제 10988호(Executive Order No. 10988)를 통해 연방정부 공무원들의 단결권과 단체교섭권을 보장하는 최초의 법률을 제정하였다(행정안전부, 2010). 이후 다른 많은 지방정부와 주정부에서도 단체교섭권을 보장하는 권리를 법률로 보장하게 되었다(전명숙, 2003; 서원석·황성원, 2008). 이는 노동조합을 조직하고 활동하는 데 유리한 법적 환경을 구축하였음을 의미한다(Edwards, 1991; Piskulich, 1995; Freeman, 1996; 전명숙, 2003). 이 시기를 기점으로 공무원노조 구성원의 증가가 민간부문을 추월하였으며, 노조가입률과 조합원 수를 기준으로 공무원노조가 가장 활발했던 시기로 평가된다. 하지만 1970년대 중반 이후의 경제적 환경이 악화됨에 따라 많은 지방정부와 주정부는 재정적자를 경험하게 되었다. 이에 공공부문 노조의 정치적 영향력은 감소하였다. 그럼에도 공공부문 사용자는 노동조합 자체를 와해시키려는 노사관계 전략을 사용하지는 않았다(전명숙,

2003).

그러나 1980년대 이후에는 기업들과 정부가 적대적인 노조정책을 펼치면서 공공부문의 노조는 사회적으로 부정적인 존재로 부각되고, 미국 내 수많은 정부들의 재정적자와 맞물리면서 공무원의 인원감축이 이루어졌으며 노조가입률 역시 감소하게 되었다. 따라서 공공부문 노조운동이 쇠퇴하면서 노조의 요구 역시 방어적인 성격을 가지게 되었다(하재룡, 2009). 그러한 가운데 1993년 클린턴 행정부가 출범하면서 공무원 노사관계는 보다 협력적인 관계를 구축하기 위한 방향으로 나아갔다. 정부개혁의 과정 속에 공무원들의 구조조정이 이루어지면서도 공무원노조의 정치활동을 대폭 허용함으로써 노사관계의 안정을 도모하였다. 하지만 2000년대에 부시 행정부가 들어서면서 이전 정권의 정책들 대신 노조를 관리하고 통제하는 방식의 노사관계에 대한 접근으로 인하여 협력적 노사관계의 시대는 막을 내리게 되었다(행정안전부, 2010).

#### 다. 미국 공무원 노사관계 주요 이슈<sup>4)</sup>

2009년 12월 오바마 미국 대통령은 부시 정권이 폐지하였던 연방정부의 협력적 노사관계를 복원하기 위해 행정명령 제13522호를 발표하였다. 이에 따라 연방정부와 각 기관별로 노사포럼을 구성하고 행정명령의 이행을 위한 연방노사관계위원회(The National Council on Federal Labor-Management Relations)를 설립하였고, 이를 중심으로 소모적인 노사관계를 벗어나 공공서비스의 수준을 높이려고 하였다. 하지만 오바마 정권의 노사관계 정책에 대해 노동계는 노동자 지향의 정책이 미흡하다는 평가를 내렸으며, 보수 세력과 산업계에서는 친노조적인 정책이 미국의 경기회복과 일자리 창출을 가로막고 있다고 주장하였다. 일부 공화당 의원들은 재정적자 축소를 위해서는 공공부문에 대한 지출을 억제해야 한다고 주장하면서 공공부문 노조의 단결권 제한을 위한 입법 활동을 시도하기도 하였다.

4) 미국 공무원 노사관계의 주요 이슈는 고용노동부(2012) 보고서를 수정 및 정리한 것이다.

실제로 2011년 3월 오하이오 주 의회는 공공부문 근로자의 단체협상과 파업 금지, 성과에 따른 보수 지급, 건강보험료 15% 개인 부담을 포함하는 법을 통과시켰다. 하지만 공무원노조의 주도로 주민투표를 실시하여 법률이 부결, 폐기되었다. 위스콘신 주에서도 2011년 소방관과 경찰관을 제외한 공공부문 근로자의 단체협상권을 제한하는 법이 통과되어 임금 이외의 사안에 대한 단체교섭이 금지되었다. 하지만 법원에서는 이 법을 연방헌법과 주법률에 위배된다고 판결하여 결국 무효가 되었다.

또한 미국에서는 2001년 9·11 테러 이후 국가안보와 관련한 부처들의 통폐합 과정에서 연방공무원 노사관계법 적용을 받는 대상과 노동권 제한의 문제가 나타났다. 연방공무원 노사관계법의 적용을 받는 국토안보부, 국방부 공무원, 공항검색대 근로자 등의 공무원 단결권과 단체교섭권이 침해되고 있다고 노조에서 반발하고 있다. 그리고 주정부와 지방정부의 공무원에 대한 노동권 보호 역시 문제가 되고 있다. 미국 노사관계의 대표적인 법은 1935년에 제정된 미국노동관계법(National Labor Relations Act: NLRA)이다. 민간부문 노사관계는 미국노동관계법을, 연방공무원 노사관계는 연방공무원 노사관계법에 의하여 규율이 된다. 하지만 두 법 모두 주공무원과 지방공무원 노동권에 관련하여 그 적용을 제외하고 있다. 따라서 이들의 노동권 보호에 대한 문제가 제기되고 있는 실정이다.

### 3. 일 본

#### 가. 특 징

일본의 공무원은 구분 방법에 따라 국가공무원과 지방공무원, 일반직과 특별직, 현업과 비현업, 상근과 비상근 공무원 등 네 가지의 범주로 구분할 수 있다. 어느 기관에 종사하는지에 따라 국가공무원과 지방공무원으로 구분하며, 국가공무원은 일반직과 특별직으로 다시 나뉜다. 특별직은 정치를 담당하거나 임면이 자유로운 공무원 등을 대상으로 하며 이외에는 일반직으로 볼 수 있다. 지방공무원 역시 일반직과 특별직 공무원으로 나눌 수 있다. 현업공무원은 국영기업노동관계법으로 규정한 4종의 현

업에 종사하는 공무원을 의미하고, 상근공무원은 정규근무시간에 따라 근무하는 공무원을 의미한다(신광영 외, 2003).

일본에서는 소방관, 경찰관, 자위관 등의 일부 공무원을 제외한 대다수의 공무원들은 단결권을 인정받고 있다. 특이점으로는 관리직도 직원단체를 조직할 수 있다는 점이 있는데 이들은 비관리직 공무원들과는 별도의 조직을 결성해야 하는 제한이 있다. 그리고 국가공무원과 지방공무원은 별도의 단체를 조직해야 하는 제약 등이 있다. 단체교섭권의 경우는 일반직공무원과 일반직지방공무원에게는 인정되지 않고 있다. 일본은 근무조건 법정주의를 채택하고 있어서 법률 또는 조례에 의해 근무조건이 결정되기 때문에 단체교섭권은 인정되지 않는다. 단체행동권은 일부 특별직 지방공무원 외에는 모든 공무원의 쟁의권은 금지되어 있다.

행정안전부(2010)의 보고서는 일본의 공공부문 노조의 특징을 조직화라는 측면에서 공공부문 노조의 쇠퇴, 복수노조의 구성, 민간부문과 공공부문 노조의 통합으로 제시하고 있다. 먼저 일본의 노동조합 조직률은 2008년 기준으로 18.1%에 그치고 있다. 일본의 노동조합 조직률은 1949년 55.8%를 정점으로 지속적으로 하락해 왔다. 다음으로 일본 공공부문의 노조들은 복수노조가 발달되어 있는 것이 특징이다. 공공부문의 노조들은 직업별, 지역별로 복수의 노조들로 조직화되어 있다. 마지막으로 민간부문과 공공부문이 통합되어 있는 점이 일본 공공부문 노조의 특징이다. 전후 일본의 노조들은 민간부문과 공공부문이 분리되어 있었지만 1989년 3개의 전국적인 중앙조직이 출범하면서 통합이 이루어졌고, 공무원노조 역시 성향에 따라 중앙조직에 가입을 하고 있다.

#### 나. 발전경로

일본은 패전 이후 노동조합법과 노동관계조정법을 제정하여 일반 공무원에게 단결권과 단체교섭권을 부여하였고 대부분의 일반 공무원들에게 단체행동권이 허용되었다. 하지만 1940년대 후반 노조는 정부와의 적대적인 관계로 발전하였다. 노조의 압력이 거세지자 일본정부는 1948년 정령 제201호를 제정하여 공무원에 대한 단체교섭권을 부정하고 쟁의행위

를 금지한 것이다(김재훈, 2007). 정령 제201호를 근거로 같은 해 국가공무원법의 개정이 이루어졌다. 그리고 이 법은 쟁의권과 단체협약체결권을 인정하지 않는 현재의 공무원법규의 기본 모델이 된다. 하지만 노조는 개정된 국가공무원법이 제87호 협약을 위반하고 있음을 지적하고 ILO에 제소하였다. 이에 ILO는 1958년 이후 수차례 권고를 하였고, 일본정부는 1965년 제87호 협약을 비준하면서 공공부문에 대한 관련 법령을 재정비하였다(노동부, 2007).

### 다. 주요 이슈

일본 공무원 노사관계에 있어서 중요한 문제로 부상한 것은 행정개혁이다. 1980년대 일본 나카소네 정권은 작은 정부를 강조하며 신자유주의에 기반을 둔 행정개혁을 추진하였다. 이러한 행정개혁의 일반적 특징은 공무원 인력감축과 임금억제, 사회복지의 축소 등을 통해 정부의 지출을 줄이는 시장경쟁원리를 정부 조직에 도입하는 것이다. 이러한 과정 속에서 공기업들의 민영화가 진행되었고 일본 공무원 노조의 기반이 근본적으로 약화되었다. 행정개혁은 공무원들의 근로조건에 영향을 미치기 때문에 노사갈등을 야기할 수 있는 문제를 내포하고 있다(길종백·조선일, 2011).

또한 일본에서는 공무원 정원과 채용인원의 조정, 조직의 통폐합 및 재조정 등을 이유로 인사원 권고보다 낮은 수준의 임금결정을 하는 것이 공무원 노사관계의 갈등 원인이 되고 있다. 일본정부는 1960년대까지 인사원이 제시한 권고안보다 낮은 수준에서 공무원의 임금을 결정하였다. 하지만 1970년대 이후 일본 민간기업들의 급격한 임금인상률에 공무원의 임금수준을 맞추고자 정부는 인사원의 높은 임금인상 권고율을 그대로 수용하는 등 권고율에 따른 임금인상이 일반적이었다. 하지만 공무원노조는 민간시장의 장기불황으로 2002년부터 인사원의 마이너스 권고율이 제시되자 임금결정 방식의 문제를 지적하고 나섰다. 노조들은 노사교섭에 의한 임금 결정의 권리가 제한된 법률의 개정과 공무원들의 노동기본권을 요구하며 강력한 투쟁을 전개하기도 했다(신광영 외, 2003).



## 4. 독 일

### 가. 특 징

독일의 공공부문의 구성인력은 공무원법의 적용을 받는 직업공무원과 민법의 노동법 적용을 받는 일반종사자로 구분할 수 있다(행정안전부, 2010). 일반종사자와는 달리 직업공무원에게는 신분보장과 공무원연금, 다양한 사회보장 등이 제공되는데, 오직 직업공무원만이 이러한 공무원성(Beamtentum)을 인정받을 수 있다. 따라서 독일 공무원 노사관계는 행정업무를 맡는 직업공무원과의 관계만을 의미한다(행정안전부, 2010).

독일의 공무원 노사관계는 제도적으로는 노동3권을 제한하고 있지만, 이를 비제도적인 측면에서 협의와 합의를 통해 보완해 주는 이원적인 구조를 형성하고 있다(김정한 외, 2010). 즉 공식적인 제도적 영역에서는 단체교섭권과 단체행동권이 제한되어 있기에 비공식적인 영역에서의 정보교환이나 협의, 합의, 로비 등의 과정이 중요한 비중을 차지하고 있다(이승협, 2006; 정창화, 2010). 이러한 이원적 노사관계 구조 속에서 독일 공무원들은 산별노조 또는 직종별 조합에 가입을 하고 있다(정창화, 2010). 그리고 산별노조와 직종별 조합은 서로 다른 노선의 상급단체인 독일노총(Deutscher Gewerkschaftsbund : DGB)과 독일공무원연맹(Deutscher Beamtenbund : DBB)에 각각 속해 있다(김정한 외, 2010; 정창화, 2010). 그리고 민간부문의 공동결정제도를 제도화한 직장평의회(Personalrat)가 독일 공무원 노사관계의 근간을 이루고 있다.

김정한 외(2010)는 공무원성에 기초한 독일 공무원 노사관계의 구조적인 특징을 다섯 가지로 제시하고 있다. 첫째, 공무원의 고용, 승진, 임금, 노동조건 등 모든 사항이 법률을 통해서 규제된다. 둘째, 독일 공무원들은 스스로를 일반적인 노동자로 여기기보다는 국가의 관료라는 의식을 가지고 그에 따라 행동한다. 독일 공무원은 고용이 아니라 국가의 부름을 받고 임용되는 임용 관계적 특성으로 인한 공복의식을 가지고 있다. 셋째, 사용자인 독일정부는 삼권 분립으로 인해 의사결정에 제한을 받고 있기 때문에, 정부를 상대로 하는 독일 노동조합의 활동 역시 제약을 받는다.

넷째, 단체교섭권과 단체행동권을 인정하지 않는다. 이러한 제한 때문에 독일 공무원 노동조합은 정부나 의회에 대한 로비나 영향력을 행사하는 비제도적인 측면에서의 활동을 많이 벌이고 있다. 다섯째, 독일 공무원 노사관계의 가장 중요한 특징이라고 할 수 있는 이중적 이해대표제는 공무원들에게 직장평의회를 구성할 수 있도록 허용하고 있어 이를 통해서 공무원들은 이해관계를 반영한다.

독일의 일반적인 노사관계는 노사정 삼자관계로 구성되어 있지만, 국가가 사용자인 공무원 노사관계에서는 노정 간 이자관계로 구축되어 있다. 이로 인해 국가의 정치구조가 사용자인 국가의 행위를 제약하고 노사관계도 다른 노사관계에 비해 법제도적인 모습을 보이고 있다. 또한 독일의 공무원은 국가업무의 대리수행이라는 공공성이 강조되고 있다. 따라서 공공성이라는 업무적 성격은 공무원 노사관계에 대한 큰 제약으로 주어지고 있다(행정자치부, 2005).

#### 나. 발전경로

1848년 독일의 숙련노동자들을 중심으로 노동조합이 설립되기 시작하였다. 당시의 노조의 형태는 현재의 노동자평의회와 유사하였으며, 오늘날과 같은 산별체제는 1890년에 조직되었다. 이후 공무원과 봉급생활자들을 중심으로 노동조합의 결성이 활발하게 진행되었다. 1918년 독일의 민간부문에서는 각 사업장마다 근로자평의회 설치에 대한 합의가 이루어졌고, 공무원들은 독일공무원연맹을 조직하였다(정재명, 2007). 1933년부터 1945년까지 나치정권 시기를 제외하고는 지속적인 활동을 펼쳐 온 독일공무원연맹은 오늘날 공무원, 사무직, 기능직의 3개 직종으로 구성되어 있다. 현재 조합원 수 약 120만 명으로 독일의 산별노조 중 조합원의 수가 늘어나는 유일한 노조이다(안봉술, 2001).

제2차 세계대전 이후, 1949년 산별노조원칙하에 16개의 산별노조가 연합하여 독일노총이 조직되었다(박장현, 2003). 1950년대 독일노총 정치노선에 대한 논쟁이 발생하여 조직의 분열이 일어났다. 1950년대의 노동조합은 시민당과 정치적 갈등을 경험하면서도 서로의 연대가 강화되었다.

이후 정부가 중요한 역할을 담당하는 가운데 공무원노조는 독일노총과의 긴밀한 관계를 유지하였다. 1970년대의 경제위기로 인해 노조는 조직의 유지에 대한 어려움을 겪는 등 불안한 시기를 거쳐, 1980년대 노조의 정치노선의 방향 설정과 내부 개혁에 대한 활발한 논의를 진행시켰다. 1990년대 독일의 통일과 유럽 통합의 흐름 속에 통합 산별노조를 조직하는 등 정치·경제의 변화에 대응해 오고 있다(안봉술, 2001). 2000년대에 들어서면서 조합원 900만 명의 독일노총은 8개의 산별노조로 개편되었다(정창화, 2010).

독일의 공무원노조는 독일노총과 밀접한 관계를 가지며 발전해 왔다. 1950년대 기독교민주당은 아테나워 정권에서 대표성을 보유한 공무원노조와 상급단체가 공식적으로 공무원 관련 정책 결정에 참여할 수 있도록 하는 방안을 보장해 주었다. 이를 바탕으로 독일 공무원 노사관계는 제도적인 보장이 이루어지지 않더라도 공무원과 관련한 중요 사안에 대하여 노동조합의 상급단체를 활용하도록 한 비공식적이고 비제도적인 합의로 보완하는 이원적 공무원 노사관계의 구조가 자리를 잡게 되었다(정재명, 2007).

#### 다. 주요 이슈

행정자치부(2005)의 보고서는 독일 공무원 노사관계의 갈등을 공무원 임의교섭을 둘러싼 갈등, 노사관계와 관련한 갈등, 행정개혁을 둘러싼 갈등으로 분류하고 있다. 특히 공무원 노사관계와 관련되어 있는 갈등 이슈들은 임금, 노동시간, 공무원 직급제, 정치참여, 공무원 파업대체인력 사용, 단체교섭권과 단체행동권 확보와 관련된 것들이다.

임금과 관련하여 독일정부는 연방공무원급여법에 기초하여 공무원 임금수준과 임금인상률을 일방적으로 책정한다. 독일 공무원의 임금은 민간부문 임금의 약 80% 수준에서 결정되며, 직무 대신 직위를 토대로 지급된다. 급여의 지급은 직급을 기본으로 직급 내 직위에 기초한 임금의 등급에 따라 차등적으로 정해진다. 따라서 임금과 관련한 갈등은 임금수준이 아니라 임금체계와 관련이 있다. 특히 2000년 들어 독일정부가 추진

하고 있는 능력급제 도입은 직업공무원제도가 일반적으로 제공하는 공무원의 고용과 신분의 보장, 생활의 안정을 저해하기 때문에 독일 공무원 노조들은 제도의 도입에 적극 반대하고 있다. 그리고 표준화되어 있는 공무원의 임금체계의 분권화 경향이 나타나면서 이에 반발하고 있는 실정이다.

1999년 공무원 조직에 유연노동시간제도가 도입됨에 따라 단일시간제에 기반을 둔 표준근무형태 대신 다양한 근무형태가 도입되면서 독일노총은 시간주권의 확보를 위해 노력하고 있다. 그리고 독일 공무원들은 직급 간의 이동이 원칙적으로 불가능하다. 직급의 이동을 원하는 경우에는 직급에서 요구하는 자격요건이 필요하여 실질적으로 하급직 공무원들의 직급상승이 어려운 구조이기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해서 공무원노조는 직급과 관련한 다양한 정책들을 요구하고 있다.

행정개혁과 관련한 이슈로는 행정현대화의 도입에 따른 것으로, 독일 정부가 추진하고 있는 신공공관리 모델은 정부의 재정지출 감소를 목표로 하고 있는 것이다. 따라서 업무의 외주화와 비정규직의 활용은 물론 인원감축이 실시되었다. 이는 공무원들의 지위가 민간부문의 근로자와 유사해지는 것을 의미하며, 공무원들은 그동안 제한을 받아 온 노동3권에 대한 관심이 증가했다. 독일노총은 기본적으로는 행정현대화에 반대하지 않고 있지만, 행정개혁의 초점을 인원감축에만 둘 것이 아니라 기존 공무원들의 역량강화를 위한 노력이 선행되어야 한다고 제시하고 있다.

## 5. 영 국

### 가. 특 징

영국 공무원의 노사관계는 민간부문의 노사관계와 큰 차이가 나지 않으며, 공무원 노사관계에 대한 특정한 법률이 제정되어 있지 않다. 영국 공무원들은 경찰 등 일부를 제외하고는 단결권과 단체교섭권, 단체행동권을 모두 인정받는다(김정환 외, 2010). 하지만 영국은 공공부문의 단체교섭이 법적 구속력을 갖지 않는 것이 큰 특징인데, 교육 분야 등의 특정

분야를 제외하고는 사용자 측이 단체교섭에 임해야 하는 의무가 법으로 규정되어 있지 않다(노동부, 2007). 그럼에도 민간부문에 비해 공공부문의 단체교섭이 보다 빈번하게 이루어지고 있다(Morgan, Allington, and Heery, 2000).

영국의 공무원 노사관계는 전통적으로 중앙정부와 지방정부가 분리되어 발달하였으며, 중앙집중적인 단체교섭을 중심으로 발전하였다(채준호, 2010). 하지만 1979년 보수당 정권이 출범하면서 공공부문에 대한 경영권을 강화하고, 큰 규모의 조직들을 개별적인 단일 기구들로 조정하였다. 따라서 영국의 중앙집중적 단체교섭의 구조는 점차 분권화되고 세분화되었다(Nomden, Farnham, and Onnee-Abbruciati, 2003). 그리고 결국 이와 같은 경향은 공무원들에 대한 유연한 임금구조와 고용관계의 자율성을 가져왔다. 또한 공공부문 서비스 외주화와 민영화를 통해서 공공부문 내 비정규직이 증가하고 공무원의 고용안정성이 더 이상 담보되지 않는다(노동부, 2007).

대체 정권이 출범한 이후 영국은 1979년부터 노사관계의 개혁과 산업의 구조조정이 활발하게 진행되었다. 이와 같은 변화의 결과는 1979년 파업발생건수가 2,125건에서 1986년 216건으로 급감하고 노동손실일수 역시 크게 감소한 것으로 나타났다. 하지만 영국의 노사정책은 자유방임주의에 기초하여 정부가 노사 분쟁에 직접적으로 개입을 하지 않았다. 이처럼 노사간 갈등이 정부의 개입 없이도 잦아든 것은 1979년 보수당 집권 이후부터는 정부의 어떠한 개입 대신 노사관계 관련법에 따른 적법한 절차에 따른 원칙적인 분쟁 해결을 이루었기 때문이다. 이는 불법적인 파업에 대해서만 해당 당사자에게 책임을 묻고, 합법적인 파업에 대해서는 대화와 협상을 노사에 자율적으로 맡겼음을 의미한다(행정자치부, 2005).

#### 나. 발전경로

영국이 비교적 일찍 공공부문 노사관계의 토대를 갖추 수 있었던 것은 제1차 세계대전 당시의 휘틀리위원회 설립과 활동이 큰 역할을 했기 때문인 것으로 평가된다. 이전의 영국의 노조운동은 전반적으로 투쟁적이

었으며 노사관계가 불안정한 상황이었다(정재명, 2007). 하지만 제1차 세계대전 시기에 정부는 산업통제와 함께 노사관계 안정화 노력을 계속하였으며, 위원회는 전쟁 이전의 노사관계로 돌아가는 것을 막기 위해 발족되었다. 휘틀리위원회는 노조조직률이 높은 산업에 대해 전국 단위의 공동협의회 구성을 권고하였고, 전체 공공부문 전국 단위의 공동협의회 역할과 중요성을 강조하였다(채준호, 2010). 하지만 위원회의 보고서는 민간부문에 큰 영향을 미치지 못하였고, 정부의 주도하에 공공부문에서 보고서의 제안들을 적용하였다. 이를 통해서 영국의 공공부문 노사관계는 중앙집중적인 교섭, 높은 노조조직률, 노사관계의 상대적인 안정성을 확보할 수 있었다(Sheldrake, 1988).

이와 같은 공공부문 노사관계의 골격은 1970년대까지 유지되었다. 그렇지만 1979년 영국 보수당 정권 출범 이후에는 경쟁과 효율성을 중시하는 신공공경영(New Public Management)의 강조와 노조에 적대적인 정책들로 인해 공무원 노사관계에도 커다란 변화를 가져왔으며, 오늘날에도 이러한 정책 기조는 지속되고 있다(채준호, 2010).

## 다. 주요 이슈

최근 영국의 노사관계는 공공부문 노조운동이 활발한 것이 특징이다. 민간부문의 노조활동은 대처 정권의 집권 이후 노동운동에 대한 강경한 입장이 계속되면서 1980년 이후 크게 약화되었다. 하지만 공공부문은 1980년대 이후 탄광노조와 운수산업 노조, 지방정부 노조 등이 파업을 일으키며 영국 노사관계의 중심으로 자리 잡고 있다. 이러한 노사간 갈등은 최근에는 연금개혁과 공공부문 인력감축, 임금인상 등의 이슈로 계속되고 있는데 거기에는 지방정부 노조의 역할이 크다고 할 수 있다. 행정자치부(2005)의 보고서에서는 영국 지방정부 노사갈등의 주요 이슈로 연금제도 개혁, 인력감축, 임금인상 세 가지를 제시하고 있다.

먼저 연금제도 개혁 이슈를 구체적으로 살펴보면, 영국정부는 고령화와 출산율 하락으로 인한 연금제도의 개선을 위해서 2002년 연금개혁 정책협약서를 발표하였다. 정부가 제시한 연금개혁안은 연금수령의 연령을

높이는 것과 함께 연금과 관련한 세제를 일원화하는 것이었다. 연금제도가 8개로 복잡하게 구성되어 있어 이를 단순화시키고, 연금의 수급개시 연령을 상향한다는 것이 정책협의서의 주요 골자였다. 하지만 이에 반발한 공공부문 근로자 150만 명은 2005년 총파업에 대해 약 80% 가까이 찬성의사를 나타냈고, 공공부문 최대 노조인 영국공무원노조(PCS)와 영국 일반노조(GMB)가 참여하기로 하였다.

2004년 블레어 정부는 ‘정부 효율성 검토위원회’의 비공개 보고서를 통해서 3년 동안 공무원 인원감축 8만 명을 포함한 행정개혁을 실시하여 정부지출을 줄이겠다는 계획을 발표하였다. 같은 해 7월, 10만 명이 넘는 공무원을 감원하여 공공서비스 개선을 위한 비용을 마련할 것이라는 계획을 밝혔다. 공공부문의 노조는 이와 같은 대규모 공공부문 개혁안과 예산절감안에 대해 총력적인 투쟁을 할 것이라는 경고와 함께 실제로 영국공무원노조는 11월 4일에 하루 동안의 시한부 파업을 펼쳤다.

2002년 지방정부 노조의 임금인상안이 받아들여지지 않자 대규모 파업이 이어졌다. 특히 2002년에 집권 2기를 맞은 블레어 정부가 임금동결, 대규모의 인력감축, 연금개혁 등의 정책을 추진하면서 공공부문 노조의 대규모 파업이 시작되었다. 같은 해 7월에는 150여 만 명의 영국 지자체 근로자들이 임금인상률의 확대를 요구하며 파업을 일으켜 공공서비스 공급에 큰 지장을 가져왔었다.

## 제2절 한국의 공무원 노사관계 역사와 특징

### 1. 공무원 제도의 발전과정과 특징<sup>5)</sup>

직업공무원제도는 우수하고 유망한 인재를 공직에 유치하고, 공직의 업무를 담당하는 것을 명예로운 일로 인식하며, 정년퇴임까지 성실한 근

5) 공무원 제도 발전과정과 특징은 최성욱·박성민(2012)을 중심으로 수정 및 보완한 것이다.

무를 통해 경력발진이 가능토록 하는 인사제도이다. 공무원이 독자적으로 공무를 수행하고 정권교체에 따른 혼란을 방지하기 위해 공무원의 신분을 법적으로 보장한다. 제도의 확립을 위해 특히 공무원 종류의 체계적인 분류와 공정한 인사시스템 구축, 성과주의가 필수적이며, 헌법에서 보장하는 공무원 신분보장과 정치적 중립성이 강조된다(김홍섭, 2010). 전통적인 직업공무원제도는 일반행정가주의(*generalist idea*)를 바탕으로 계급제적 특성과 함께 폐쇄적인 임용이라는 특징을 가지고 있다(하태권, 2002). 이에 반해 현대 직업공무원제도는 지원자의 자격과 연령을 제한하여 신규 채용하며, 개인의 능력과 실적에 근거한 임용이 이루어진다.

최성욱·박성민(2012)은 우리나라 직업공무원제도 발전과정을 역대 정권별로 구분하여 제시하였다. 1949년에 국가공무원법이 제정·공포됨에 따라 우리나라 직업공무원제도는 비로소 시작되었다고 볼 수 있다. 이 국가공무원법은 특히 공무원 신분의 보장, 정치적 중립, 임용기회 균등보장, 그리고 실적주의를 표방하였다. 그러나 공개경쟁시험을 통해 충원된 공무원은 전체 공무원 중 5% 정도에 지나지 않았으며, 대부분의 공무원들은 시험제도의 미비로 인해 별도의 시험 없이 채용되었다. 이후 엽관주의적인 제도 운영이 계속되며 제3공화국에서 국가공무원법이 개정되기 전까지는 실질적으로 제도의 도입 취지를 살리지 못하였다. 여기에는 일제와 미군정의 경험, 6·25와 같은 혼란을 겪으면서 온전한 제도의 정착이 어려웠던 부분이 있다(김홍섭, 2010).

제3공화국은 전반적인 개혁의 기초를 유지하는 가운데 1963년 국가공무원법을 개정하였다. 이를 통해 공무원 선발 시 경쟁원리 도입, 공무원 교육 및 훈련 수준의 강화, 공무원 신분보장 강화, 그리고 공무원 임금수준 인상과 연금제도 개선 등을 달성하고자 하였다. 계급제적인 특성을 포함한 직위분류제를 도입하여 관리직·사무직·기능직의 공무원으로 각각 분류하였다.

제4공화국에서는 공개경쟁시험과 특별채용제도의 보완을 통해 시험 합격자들을 우선 임용토록 하였으며, 공무원 성과평가의 근거를 마련하였다. 또한 직권휴직의 범위를 확대하는 등 공무원들의 복지혜택을 강화하였다. 그리고 전문적인 지식과 기술을 필요로 하는 공직에 대해 시한부직



원제 등을 실시하여 민간부문에 공직 문호를 개방하기 시작하였다.

제5공화국은 공무원의 신분보장을 강화함과 동시에 실적을 바탕으로 한 공무원들의 승진 및 임명제도를 도입하였다. 공무원 종류와 명칭을 현대적으로 재조정하여 분류하였다. 구체적으로는 경력직, 비경력직공무원으로 나누어 경력직 범주에는 일반직, 특정직, 기능직을, 그리고 비경력직 범주에는 별정직, 정무직, 전문직, 고용직을 포함토록 하였다. 또한 공무원 계급을 1급에서부터 9급까지로 조정하여 공직사회에 안정적인 계급제도 정착을 도모하고자 노력하였다. 공무원들의 불만을 해결하기 위해 고충처리제도를 도입하고, 승진제도와 징계제도를 개선하였으며, 6급 이하 공무원의 정년연장이 이루어졌다.

제6공화국은 다양화되고 전문화되어 가는 행정서비스 수요를 만족시키기 위해 특별채용 확대 및 개선을 시도하였고, 이를 통해 전문가와 기능직공무원 특별채용의 근거를 마련하였다. 공무원 신분보장적 성격을 강화하고, 하위직 공무원의 정년을 기존 58세에서 61세로 연장토록 하였으며, 제도적 보완 등을 통해 직업공무원제의 발전을 추구하였다.

김영삼 정부에서는 근무평정제도를 강화하여 근무성적이 낮은 공무원을 직권면직이나 직위해제가 가능토록 하였으며, 반대로 근무성적이 우수한 공무원에게는 성과급을 지급할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다. 또한 공무원들에게 육아휴직과 가사휴직을 제공하고, 해외유학 등의 사유에 의한 휴직기간을 3년으로 연장하였다. 특별채용 직무의 범위를 확대하여 외국어능력이 우수한 인재나 국제관계 전문가들의 활발한 채용이 이루어지도록 하였다.

김대중 정부는 당시 신자유주의 흐름에 부합하여 성과주의 인사행정개혁을 단행하였다. 개방형 직위제도를 도입하여 공직사회 내부는 물론 외부에서도 책임자를 임용토록 하였으며, 공무원들의 육아휴직이 보장되었다. 그리고 목표관리제도의 도입과 성과급제도의 실시가 이루어졌다.

노무현 정부는 다양한 제도의 도입과 정비를 통한 폭넓은 인사개혁을 단행하였다. 중앙인사위원회와 행정자치부 인사실로 이원화되어 있었던 인사관리 시스템을 중앙인사위원회로 통합하였다. 그리고 우리 사회의 문제점으로 지적되던 지역, 성별 등에 의한 차별을 시정하여 여성과 장애

인, 지방 인재들의 중앙공직 진출을 촉진하였다. 기존의 일방적인 보직순환 제도를 개선하여 전문성과 역량을 확보할 수 있도록 하였으며, 장기적으로는 공무원의 경력개발체제를 제도화하였다. 고위공무원단 제도를 도입하여 폐쇄적인 공직사회에 쇄신을 촉구함과 동시에 다면평가제도, 직무수행평가를 도입하여 성과관리 특성을 더욱 가미하였다. 선택적 복지 제도를 확충하였으며, 합법적인 공무원노조를 발족시켰다.

우리나라 공무원의 헌법적 지위는 건국헌법에 규정되어 있다. 하지만 직업공무원제도가 비로소 도입된 것은 제3차 개정헌법을 통해서였다. 특히 국가공무원법은 2010년을 기준으로 총 28회 개정되었으며 1950년의 부칙 개정을 제외하고는 모두 본문의 개정이 이루어졌다. 국가공무원법은 때로는 정부의 정치적 목적의 도구로 활용되는 등의 일부 부정적인 측면도 있었지만, 꾸준한 개정을 통해서 공무원 특성의 강화, 제도의 현대화, 공직사회 개방 등의 많은 긍정적인 효과를 가져왔다(김홍섭, 2010).

이와 같은 직업공무원제도는 일반적으로 공무원들의 단합과 일체감이 제고될 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그리고 공무원들은 공직이 요구하는 역할에 상응하는 노력을 기울일 것으로 기대되며, 이는 공무원만의 독특하고 엄격한 규약을 받아들이는 근거가 될 수 있다. 또한 공무원은 신분이 보장되기 때문에 장기적인 근무가 가능하며 따라서 행정의 일관성과 안정성을 확보할 수 있는 수단이 된다. 직업공무원제도는 직무순환 등을 통해 광범위한 지식과 업무능력 습득이 가능해져 고급공무원 양성도 가능하다.

하지만 직업공무원제의 단점 역시 존재한다. 공무원집단 특유의 폐쇄적인 문화 특성으로 인하여 관료주의에 빠질 우려가 있다. 또한 공무원 인사시스템 특성상 일반 행정가들이 주로 양성되며 이는 해당 분야의 전문성 확보가 어렵다는 것을 의미한다. 다음으로 공무원 채용과정에서 나타나는 학력의 제한 등은 공직입문의 기회균등이라는 원칙을 손상시킨다. 정부 조직의 중간계층에 외부의 전문가가 등용될 수 있는 기회의 제한으로 공직사회의 분위기 쇄신이 어려울 수 있다. 그리고 계층적 지위 강조로 인하여 공무원 개인은 승진에만 몰두하고, 구조적으로는 승진적체 문제가 발생할 수 있다.

## 2. 공무원 노사관계의 형성과 전개과정<sup>6)</sup>

공무원 노사관계는 노사정위원회가 외환위기 시기에 공무원직장협의회를 허용하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 1998년 2월 노사정위원회는 먼저 직장협의회 제도 도입을 통해 공무원의 단결권을 보장하고, 공무원 노동조합은 이후 국민여론 추이와 법규 등을 고려하여 인정하기로 합의하였다. 이에 따라서 1999년 『공무원직장협의회 설립 및 운영 등에 관한 법률』이 시행되었다. 이와 같은 직장협의회 제도를 시작으로 한 노사관계의 발전 과정은 1999년 공무원직장협의회 설립에서 2002년 전국 단위의 공무원노조가 범외노조로 설립된 시기, 공무원노조의 설립 이후부터 공무원노조법이 제정된 시기, 그리고 공무원노조법 시행 이후 복수의 공무원노조가 설립된 시기로 구분할 수 있다.

1999년부터 2001년까지의 시기에는 공무원직장협의회가 설립되고 공무원노동조합 조직을 위한 움직임이 일어났다. 1999년 1월 공무원들의 직장협의회 설립이 가능해지자 가장 먼저 산업자원부(1월 12일)와 농림부(1월 20일)의 직장협의회가 조직되었다. 하지만 법 시행 초기에는 직장협의회 설립은 활발하지 못하였는데, 이는 주로 연공서열주의 중심의 공무원 사회의 특성 때문이었다. 해당 기관장들이 직장협의회와 관련한 조례를 적시에 제정하지 못하는 문제점이 있었으나 공무원들은 이에 대한 적극적인 요구를 하지 못하였으며, 당시 공공기관들의 대규모 구조조정 과정 속에서 인사상의 불이익을 받을까 염려하여 적극적인 대처를 하지 못하였다. 그럼에도 점차 전국적으로 직장협의회가 구성되어 갔으며 관심 또한 높아져 갔다. 실제로 직장협의회 조직률은 2000년 말 7.3%, 2002년 말 17%, 그리고 2004년 2월에는 56%를 기록하는 등 빠른 성장세를 보였으며, 특히 시군구 자치단체는 2004년 2월 83.4%라는 높은 조직률을 보였다.

당시 직장협의회에 가입할 수 있는 6급 이하 공무원 중 상당수(약 30%)의 가입 제한, 단체교섭권이 인정되지 않는 개별 기관의 고충처리 조직 수준의 제약을 받는 등의 어려움이 많았지만, 직장협의회는 하위직 공무

6) 공무원 노사관계의 형성과정은 박준식·박주영(2005), 노광표·홍주환(2008)을 중심으로 수정 및 보완한 것이다.

원의 권익을 대변하는 최초의 기구로서 공직사회에 큰 변화를 불러일으켰다. 이 시기의 직장협의회는 공무원들의 근무환경 개선을 위한 활동을 주로 펼치면서도, 인사권과 고충처리 등 법규제 영역을 넘어서 다양한 사안에 대한 관심을 보였다. 이들의 활동은 정부와의 충돌보다는 주로 기관 내 상급자 혹은 상급기관들과의 갈등을 불러일으켰다.

1999년 6월 대구광역시 공무원직장협의회가 제안하여 처음으로 전국공무원직장협의회 대표의 간담회가 성립되었다. 이러한 전국 단위의 간담회 배경에는 개별 직장협의회들의 제한된 활동으로 인한 한계점의 인식과 당시 진행 중이던 구조조정으로 인한 공무원들의 고용불안에 대응코자 하는 필요성이 있었다. 2001년 3월까지 총 12회에 걸친 간담회가 이루어졌으며 이러한 모임은 전국적인 직장인협의회를 조직하는 데 기여하였다. 실제로 간담회를 통한 전국적인 연합조직의 기구 설립에 대한 논의는 2002년 2월에 「공무원직장협의회 발전연구회(이하 전공연)」의 결성으로 이어졌다. 전공연은 공무원들이 전국 조직을 결성할 수 없는 당시 법의 제한으로 ‘발전연구회’ 형태로 조직되었지만, 사실상의 전국적인 준노조의 성격을 가지고 있었으며 전국 단위 노조의 결성에 있어서 중요한 기틀이 되었다.

이 시기의 직장협의회는 지역 단위 연합단체로 조직되어 지역 내 직장협의회가 구성되지 않은 기관의 조직화를 지원하는 등 활발한 활동을 전개하였지만 지역별로 다소 차이를 보였다. 대구와 부산 지역은 높은 조직률을 보였지만, 충남과 충북 지역은 조직률 자체도 낮을뿐더러 실제 활동도 미비하였다. 하지만 시간이 지날수록 직장협의회들의 활동은 더욱 활발해져 갔으며, 2001년 2월 「전국공무원직장협의회총연합(전공련)」이 출범하면서 보다 본격적으로 이루어졌다.

2002년부터 2005년까지의 시기는 공무원노동조합이 설립되고 공무원노조법이 제정된 시기이다. 2000년 이후부터 전국 수준의 직장협의회 조직을 구성하려는 노력은 2002년 3월 「대한민국공무원노동조합총연맹」, 「전국공무원노동조합」의 결성으로 이어졌다. 이 두 조직은 전공연을 전공련으로 발전시키려는 과정에서 의견 차이를 보여서 전공련은 전공노로, 전공연에 남아 있던 직장협의회들은 대공련으로 각자 독자적인 노선으로 분열되었다. 대공련은 2004년 7월 「전국국민노동조합총연맹」과 통합하여

『공무원노동조합총연맹』이라는 조직으로 발전하였다. 이 시기 공무원직장협의회가 노조로 급격히 발전하게 된 이유로 공무원 연금법 개정과 성과급 등 공무원사회의 기존 제도들의 변화가 예고되었음을 들 수 있다. 이런 상황 속에서 개별적인 직장협의회 대신 노조를 통한 대응의 필요성이 제기되었기 때문이다.

공무원노조법이 제정되기 이전에 법외노조가 만들어지면서 정부와 공무원노조는 본격적인 대결 양상으로 나아갔다. 개별 기관 수준에서는 직장협의회가 안착하면서 기존의 노사갈등이 진정되는 국면을 맞이했지만, 전국 수준에서는 공무원노조법을 둘러싼 많은 갈등이 나타났다. 2003년 출범한 참여정부는 공무원노조법의 시급성을 인식하고 관련 법규를 정비하려고 하였지만, 공무원 단체들은 해당 법안들이 갖는 근본적인 한계를 지적하고 국제기준에 부합하는 법의 제정을 강력히 요구하면서 정부의 입법안에 적극 반대하였다. 여기에서 전공노는 노동3권을 완전히 보장하는 일반법을 주장한 반면, 공노총은 단체행동권의 유보 대신 공무원 단결권의 완전한 보장을 요구하며 두 공무원노조의 차이가 나타났다. 이러한 반대에도 불구하고 정부는 입법(안)을 공포하였고, 공무원노조는 즉각적인 반대투쟁에 돌입하였다. 그러나 파업에 대한 부정적인 국민여론과 정부의 강력한 파업차단으로 인해 파업 사흘 만에 파업철회로 마무리되었다. 2004년 12월 공무원노조법이 국회를 통과하면서 이를 둘러싼 갈등은 가라앉았지만, 2006년 1월 공무원노조법의 시행에 따라 노동조합 설립신고와 관련한 법내노조와 법외노조 간의 공방이 이어졌다. 이 시기는 공무원 노사관계의 역기능이 많이 나타난 시기로, 정부와의 공무원 노사관계는 사실상 파행적인 국면에 접어든 시기였다.

2006년 이후에는 본격적으로 공무원노조법이 시행되었고 복수 공무원노조들의 경쟁이 나타났다. 2006년 1월 이전에는 공무원 노사관계를 규율하는 법이 미비한 상황에서 노사관계가 형성되었지만, 공무원노조법이 시행되면서 공무원 노사관계가 제도화되는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 하지만 법이 시행되었음에도 공노총은 설립신고를 유보하고 전공노는 신고 거부를 하면서 공무원노조법이 사실상 공무원의 노조 활동을 제한하는 법이라고 주장하였다. 이에 정부는 노조설립 신고를 하지 않고 활

동하는 노조는 불법단체로 규정하고 이들 단체와는 어떠한 대화나 교섭도 불허함을 분명히 하였다. 또한 정부의 방침을 따르지 않는 각급기관에 대하여 정부 차원의 행정적·재정적 불이익을 줄 것임을 밝히며 공무원 노조에 대한 압박이 가하여졌다. 정부와 자치단체들은 노조 사무실을 폐쇄하고 자치단체별로 체결되었던 모든 단체협약 역시 파기하였다. 이러한 상황에서 공노총과 산하 조직들은 노조설립 신고를 하여 합법성을 확보함과 동시에 초기 공무원 노사관계의 주도권을 확보하였다. 이를 통해서 공노총과 산하 조직들은 단체교섭 활동에 집중하여 뚜렷한 성과를 낼 수 있었다. 우리나라 공무원 단체교섭은 중앙교섭과 기관교섭이라는 이원적인 체계를 갖추고 있는데, 중앙정부가 공무원의 근로조건과 임금과 관련한 중요 사안들에 대한 결정권을 가지고 있으므로 중앙교섭의 중요성은 절대적이라고 할 수 있다. 실제로 2007년 최종적으로 타결된 중앙단체협약은 노동조합의 활동, 인사 및 보수, 복지후생, 교육행정 등과 관련한 사항들로 특히 6급 이하 하위직 공무원의 정년연장 등의 내용을 포함하고 있다. 구체적으로는 공무원 노사 양측은 6급 이하 공무원 정년연장 등 공무원 정년제도에 대한 개선방안을 마련하고 노조의 의견을 적극 수렴하기로 합의하였다. 그리고 노조 및 공무원들의 의견을 반영한 합리적인 공무원연금제도의 개선을 약속하였다. 공노총과는 달리 법외노조를 고수하던 전공노는 결국 2007년 11월에 노조설립 신고를 마침으로써 사실상 모든 공무원단체가 제도의 합법적인 틀 안에서 노조활동이 이루어지는 기틀이 마련되었다. 그러나 이명박 정부 들어 통합 전국공무원노조를 결성하려는 시도가 나타났고, 이런 시도는 공무원 노조운동관련 해직자의 포함 문제 등으로 정부가 법내노조로 인정할 수 없다는 방침을 보이면서 좌절되고 다시 전공노는 법외노조 상태로 남아 있다.

### 3. 공무원노조 및 노사관계 주요 특징

우리나라 공무원들은 과거 노조의 중요성을 깨닫지 못했을 뿐만 아니라 민간부문의 노조에도 대체적으로 부정적인 인식을 가지고 있었다. 하지만 민주화의 흐름 속에 공무원 스스로 노조의 필요성을 인식하기 시작

하여 마침내 공무원노조를 만들게 되었다. 이러한 공무원들의 노조운동에의 참여에는 이들의 상대적인 지위 하락의 경험과 경제적 곤란이 반영되어 있다. 신광영 외(2003)의 설문조사 결과는 우리나라 공무원들의 상대적 박탈감의 정도와 범위가 매우 크다는 것을 보여주었다. 타 업종과 비교하여 이들의 업무에 대한 경제적인 보상과 만족도는 대단히 낮게 나온 것으로 나타났다. 또한 상대적으로 높은 고용안정성에도 불구하고 공무원들은 자신들의 상황에 대한 부정적인 인식이 높았으며, 이러한 요인들이 공무원들이 노조의 필요성을 인식하도록 한 배경이라고 볼 수 있다.

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

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

현재 우리나라의 공무원노조는 중앙정부와 지방정부별 노조들이 복수

의 공무원노조에 속해 있으며 조합원은 약 24만 명, 노조가입률 약 83%이다. 93개의 노조가 설립되어 27개 중앙행정기관에 2만 9천여 명(노조가입률 14.9%), 15개 시도 광역자치단체에 2만 5천여 명(노조가입률 13.1%), 183개 시군구 기초자치단체에 9만 8천여 명(49.8%)이 가입되어 있으며, 지방의 노조가입률이 중앙보다 더 높게 나타나고 있다(행정안전부, 2010).

공무원노조는 형성 초기에 공무원노조법이 제정되어 있지 않은 상태였기 때문에 불법단체의 지위에서 시위 등과 같은 다소 과격한 활동방식으로 시작할 수밖에 없었다. 조합원 규모에서 최대 노조인 전공노는 2002년 3월 출범식 당시 정부에 의해 강제 해산되면서 116명이 연행되었다. 이후 노조는 민간부문의 노조들과 연대하여 시위를 벌이는 등 거리시위 중심으로 활동을 전개하였고 그에 따른 조합원들의 경찰 연행과 구속이 계속되었다. 전공노가 2006년 민주노총에 가입하여 다양한 정치사회적 이슈들에 대해 집회를 열고 성명서를 발표하자, 정부는 지도부 고발 등의 방법으로 맞대응하면서 첨예한 대립이 이어졌다. 노사간 단체교섭을 통한 문제해결이 쉽지 않은 상황은 이들 공무원노조가 과격한 시위 활동에 집착하게 되는 원인으로 지적되고 있다.

행정안전부(2010)에 따르면, 우리나라 공무원노조의 이슈는 단체교섭과 노조활동의 정치적 이슈로 구분하고 있다. 먼저 단체교섭 의제를 통해서 공무원노조가 어떤 이슈를 중요하게 여기고 있는지를 파악할 수 있다. 공무원 노사간의 단체교섭은 노조가 교섭을 요구함에 따라서 교섭창구의 단일화가 이루어진다. 그리고 예비교섭과 본교섭을 거치면서 조인식을 하는 순서로 진행된다. 이때 정부의 교섭 대표는 행정안전부장관이고, 지자체의 경우에는 각 지방자치단체장이 교섭 대표가 된다. 2008년 단체교섭 요구가 이루어진 의제 총 320개조 597건 중 154개조가 교섭의제로 수용되었는데, 조합 활동에 관한 주요 의제는 부당노동행위 금지, 근무시간 중 조합 활동 보장, 노조전임자 급여지급 등이었다. 특히 연금과 관련한 주요 요구의제는 연금제도 개선 시 노조의 참여 보장과 공무원연금관리공단 운영에의 노조 참여 보장, 소득대체율, 정부부담률, 퇴직금제도 등 연금제도 개선에 관한 것이 주된 내용이다. 공무원과 관련되어 있는 전반적인 사안들을 교섭 의제로 제시하고 있는데, 노동부가 중앙정부 및 지방



자치단체 등의 2008년 단체협약의 구체적인 내용을 분석한 결과는 전체 협약내용의 약 22.4%가 불합리한 것으로 나타났다. 2009년의 경우 역시 전체 교섭내용 중에서 약 10%가 위법 등의 불합리한 교섭 주제로 분석되었다. 이러한 결과는 공무원노조가 주장하는 주요 이슈들이 단체교섭을 통한 해결에 어려움이 있다는 것을 보여준다. 공무원노조는 전반적으로 조직의사결정에 참여하기를 요구하며 다양한 이슈들을 제기하고 있지만, 정부는 법규에 근거한 근로조건의 이슈만을 다루고 있기 때문이다.

노조활동의 정치적 이슈와 관련하여 공무원노조와 해당 조합원은 공무원노조법 제4조에 의해 정치활동이 금지되어 있다. 이는 정치활동의 자유가 보장되어 있는 민간부문의 노조와는 달리 공무원이라는 특성이 반영된 제한이라고 할 수 있다(이철수 외, 2008). 하지만 여기에서 문제가 되는 것은 정치활동 범위의 제한으로, 공무원들은 일체의 정치활동이 금지되어 있다. 따라서 어떠한 정치활동에도 노조가 참여하지 못하도록 하는 제약은 단결권의 원칙과 부합하지 않을뿐더러 현실적이지도 않다는 점이 지적되고 있다. 태생적으로 노조는 정치성이 내재될 수밖에 없고, 노조의 존재 가치는 조합원의 이익에 직접적인 영향을 미치는 정부의 정책들에 대하여 의견을 표출하는 조직이라는 점에서 찾을 수 있기 때문이다. 2010년을 기준으로 최근 6년 동안 공무원노조가 제기한 주요 이슈들은 바로 정부 정책에 대한 비판이다. 정부가 추진하는 민영화, 구조조정, 조직개편, 외교정책 등 다양하고 일반적인 정책들에 대해 문제를 제기하였다.

### 제3절 국제비교를 통한 정책적 시사점

영미형 노사관계와 대륙형 노사관계는 우리가 국제 노사관계를 비교할 때 가장 크게 대별하는 기준이기도 하다. 영미형은 자율적인 교섭을 할 수 있는 이른바 자원주의적 접근을 강조하고 있고 분쟁 시 이를 조정하고 규율하는 제도적 장치들을 강조한다. 대륙형은 비록 중부유럽형, 북유럽형과 남유럽형이 별도로 논의되기는 하지만 영미형에 대비해서 대체로

법률적으로 노동기본권을 행사할 수 있도록 제도를 국가가 보장하고 이를 사회적 파트너십에 의해 조율해 가는 방식이다. 그런데 우리가 검토한 공무원 노사관계는 이런 전통에서 비롯된 중요한 특징이 있다.

즉 공무원 노사관계를 민간 노사관계에 대비해 특별히 보아야 하는지의 사회적 합의가 영미형인 경우는 특별하지 않게, 즉 공무원도 이익을 추구할 수 있는 사적 행위자들과 같은 일을 하고 다만 부분적인 제약을 받아야 하는 공적 서비스 근로자로 보는 반면, 대륙형은 공무원은 국가로부터 특별한 임무와 그에 상응하는 신분을 부여받은 존재로 민간과 구분되는 행동양식과 사회적 규제를 받아야 한다는 분리주의에 가깝다. 적어도 우리가 검토한 독일이나, 대륙법과 관료제 전통을 차용한 일본의 공무원 노사관계는 이런 경향을 보여준다.

이는 우리가 민간 노사관계에서 영미형은 노동권을 제약하고 시장의 논리를 중시하고 대륙형은 노동권을 보장하고 합의의 질서를 중시한다는 기존 관점에서 보면 부분적으로 대비되고 부분적으로는 일치하는 부분이라고 본다. 즉 공무원이라고 특별히 보호하거나 제약하지 않고 민간 논리와의 수렴점을 찾아가야 하고, 이 점에서 공무원 조직의 민영화나 경쟁적 인사관리의 원칙이 통용된다. 그런 면에서 신분과 고용보장정도가 약할수록 노동권을 더 준다는 원칙이 적용된다. 시민사회형 내지 민관연계형 공무원제도를 통해 나름대로의 영미형 균형점을 찾는 것이다.

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

우리는 어떤가? 시장인가 위계(hierarchy)인가? 이는 사실상 현대 사회 관계를 규율하는 가장 중요한 원칙이다. 일반 근로자성을 취하려면 시장 논리인 개방, 경쟁, 차별화, 기회균등을 수용하고 이에 대응하기 위한 노동권의 확대를 주장하는 것이 균형적이다. 반대로 위계질서에 들어가려면

특히 국가의 보호를 받는 독점적 위계에 들어가려면 안정, 폐쇄, 연공서열, 복종의 가치가 중시되고 이로 인한 비용들은 보호의 대가로 상쇄된다.

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

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

그런데 이런 국가주의 모델의 고착화를 지지하기 위해서는 당연히 국가가 명한 법질서와 신분상의 특수성에 대한 수용이 전제되어야 한다. 이 점에서는 국가공무원과 지방공무원 간에는 일정한 간극이 존재할 수 있고, 미국의 경우도 연방 공무원과 주정부 공무원 간에는 노동권 규율 간 격차가 존재한다. 그럼에도 불구하고 전체적으로 권리는 일반 국민들이 누리는 권리와는 수렴을 원하면서 조직과 신분의 유지 차원에서는 특수한 이익을 추구하려는 이중적 노선은, 오늘날 공무원 노동운동이나 공무원 노사관계가 지난 10여 년 동안 정착이 아닌 표류를 경험하는 혼선의 중요한 원인이라고 본다.

## 제 3 장

### 공무원노조 사례연구 : 노조의 인식을 중심으로

#### 제1절 문제의 설정

우리나라의 공무원노조 관련 법제도는 2004년 12월 국회를 통과하여 2006년 1월부터 시행되었다. 그러나 공무원 노사관계의 제도화를 위한 노력이 전개되기 시작한 지 거의 10여 년이 경과하였음에도 불구하고, 한국 사회에서 공무원노조는 여전히 지루한 ‘인정 투쟁’과 합법화를 둘러싼 ‘진지전’ 성격의 갈등 국면에서 벗어나지 못하고 있다(이성희, 2011). 2013년 현재 공무원노조의 전국 조직은 대한민국공무원노동조합총연맹(이하 공노총)과, ○○공무원노조를 비롯한 ‘합법노조’와, 4차례의 설립 시도에도 불구하고 합법적 노조로 인정받지 못하고 이른바 ‘범외노조’ 상태에 있는 전국공무원노조(이하 전공노)로 사실상 양분되어 있다. 공무원 노사관계의 핵심 쟁점 역시 노조의 합법적 지위 획득을 둘러싼 갈등 수준에서 더 이상 진전을 보이지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 2011년 현재 공무원노조 조합원 수는 약 16만 5천 명, 조직 대상 공무원의 56.1% 정도로 추정되고 있는 것을 볼 때 이미 현장은 공무원노조의 가입 기반이 폭넓게 확산되어 있음을 보여준다(고용노동부, 2011).

공무원 노사관계가 합법노조와 범외노조의 ‘이중구조’를 형성하게 된 기본 배경에는 범외노조의 인정 조건을 둘러싼 정부와 노조의 인식 격차

가 자리하고 있다. 정부가 전공노의 법적 지위를 인정하지 않고 있는 표면적인 이유는 노조운동 관련 해고자들의 조합원 자격 인정 문제지만, 좀 더 들어가면 전공노와 긴밀한 연계를 맺고 있는 민주노총에의 가입문제를 비롯해서 공무원노조의 성격과 방향에 대한 더 깊은 의구심이 자리하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 공무원노조의 법적 지위 인정 문제는 한국이 가입하고 있는 OECD 등 선진 국제사회에서 지속적으로 이슈화될 수 있는 ‘노동기본권’의 영역이기 때문에 이 문제에 대한 해법을 무한정 연기할 수만은 없는 것이 정부의 고민일 수 있다. 이러한 상황에서 새 정부 들어 정체 국면에 있는 공무원 노사관계의 구도를 새롭게 정립하고, 공공부문에서 중심적인 위치에 있는 공무원 노사관계의 발전 방향을 모색하는 것이 노동정책의 주요 쟁점의 하나로 부각되고 있다.

본 연구에서는 인정 문제를 둘러싼 초보적 노사 갈등 수준에서 별다른 진전이 없는 공무원 노사관계의 교착 상황을 극복하고, 공무원노조의 현안 문제를 발전적으로 풀어가기 위한 시사점들을 도출하기 위해 공무원 노사관계 문제의 핵심 당사자인 현장 노조 간부들에 대한 방문 면담조사를 실시하였다.

면담 조사는 합법노조와 법외노조를 망라하여 현재 노조활동을 수행하고 있는 주요 공무원노조 조직의 간부들을 방문하여 심층 면담을 진행하는 방식으로 수행되었다. 방문 조사의 주된 목적은 공무원노동조합총연맹, 행정부공무원노조, 전국공무원노조, 광역지자체 노조, 그리고 기초지자체 노조 등을 직접 방문하여 주요 간부들로부터 공무원 노사관계의 쟁점과 현안, 그리고 현장의 노조 간부들이 생각하는 공무원 노사관계의 합리적 발전 방향에 대한 의견을 청취하고 정리함으로써 현장 간부들이 생각하는 공무원 노사관계 갈등의 해소 방안을 알아보는 데 있었다. 면담 방식은 구조화된 설문이 아닌, 자유로운 분위기에서 면담 대상자들과 노사관계의 현안들을 탐문하는 방식으로 수행되었다.

공무원노조의 다양한 세력들을 대변하는 노조 간부들을 대상으로 시도한 면담의 주요한 주제들은 다음과 같다.

- 노사관계 법제도의 도입 이후에도 여전히 노조의 인정을 둘러싼 갈등이 지속되는 이유는 무엇이며, 현장의 노조 간부들은 공무원 노사관계를 둘러싼 정부와의 갈등을 해소하고 노사관계가 발전하기 위해 어떠한 방식으로 서로의 입장을 조절하고, 갈등을 해소해 나가는 것이 바람직하다고 보는가?
- 노조의 법적 지위와 자격을 둘러싼 정부와 범외노조 간에 존재하는 인식의 격차는 얼마나 심각하며, 그러한 격차를 극복하기 위한 노조의 인식은 어떠한가?
- 공무원노조의 이념과 노선, 발전 방향에 대한 인식의 간극을 극복하고, 공무원 노사관계의 순조로운 제도화를 위해 필요한 과제는 무엇인가?
- 합법노조와 범외노조, 그리고 관료 조직의 지위와 기능에 따라 공무원노조 조직들이 분화되어 온 주된 이유는 어디에 있는가?
- 인정투쟁과 초보적인 노조활동 수준을 넘어서 한국사회에서 정부와 공무원노조가 노사관계를 새롭게 설정하고 발전하기 위한 타협의 방향은 어떻게 설정되어야 하는가?
- 향후 공무원 노사관계의 안정적 제도화와 지속가능한 노사 파트너십 체제로 발전하기 위해 공무원 노사관계의 당사자들이 ‘신뢰와 파트너십 프로세스’를 만들어 가는 것이 중요하다고 한다면, 이러한 프로세스를 어떠한 방식으로 구축해야 하는가?

본 연구는 각급 공무원노조의 주요 간부들이 위에서 제기한 질문들에 대해 어떤 견해를 가지고 있는지 심층 면담을 통해 알아보는 방식으로 수행하였다. 면담에 응한 사람들은 해당 조직의 위원장, 노조의 핵심 간부, 혹은 정책 책임자급 임원들이었다. 이들의 답변을 기초로 정리한 노조의 견해는 그 자체로 노조의 공식적인 입장으로 간주될 수는 없다. 그러나 이들이 표명하는 인식의 내용은, 집행부가 공유하는 생각이나 견해는 노사관계 일선 현장의 생각을 상당한 수준까지 들여다보는 데 도움을 줄 수 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다.

마지막으로 본 연구는 중장기적으로 공무원 노사관계가 좀 더 통합적, 포용적 관계로 발전해야 한다는 가정하에 노사의 인식 격차를 극복할 수

있는 신뢰 구축 방안에 대한 시사점들을 제시함으로써 공무원 노사관계의 발전에 도움을 주고자 한다.

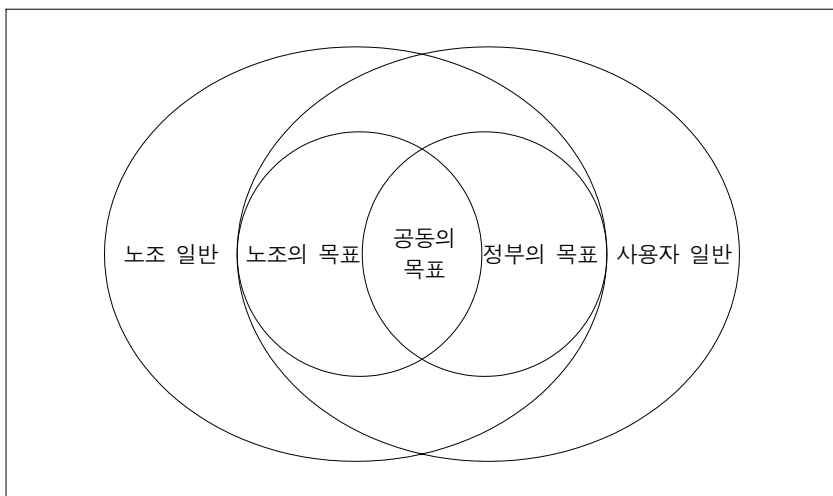
## 제2절 공무원 노사관계의 특성과 연구의 틀

### 1. 공무원 노사관계의 접근 틀

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

한국의 경우에도 공무원 노사관계는 일반 노사관계와는 다른 공무원노조법에 의해 노동3권의 내용이 별도로 적용되고 있다. 한국의 공무원노조법은 노조의 ‘조직 대상’, ‘교섭 대상’, ‘행동 방식’ 등을 규제하고 있으며, 이로 인해 노사의 이해와 교섭의 공간은 크게 제약되고 있다. [그림 3-1]에서 보는 바와 같이 일반적인 노사관계와 공무원 노사관계는 그 범위와 의제, 교섭 수단 등에서 큰 차이를 보인다. 대체로 공무원 노사관계는 민간부문의 사용자와 노조 일반에 대해 적용되는 영역보다 훨씬 좁은 영역에서 노사의 의제가 다루어진다. 또한 노조의 조직 기반과 행동 수단이 큰 제약을 받는다는 점, 사용자인 정부의 행동과 의사결정이 정권의 변화나 정치적 쟁점의 부침에 따라 수시로 바뀔 수 있는 ‘정치적 상황(political contingency)’ 속에 있다는 점에서 민간부문 노사관계와는 근본적인 차이가 있다.

(그림 3-1) 노사관계 일반 내에서 공무원 노사관계의 기본 프레임

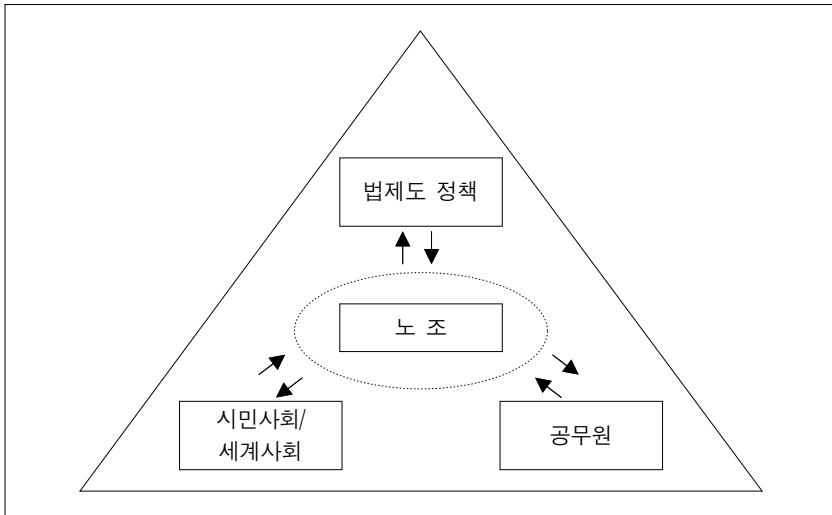


다른 한편 한국의 노사관계에서 공무원 노사관계가 특수한 성격을 가질 수밖에 없는 역사, 상황, 그리고 문화적 요인 역시 쉽게 간과할 수 없다. 한국사회에서는 공무원을 ‘노동자’로 인식하기보다는 일반 사람들에 비해 상대적으로 사회적 지위와 영향력이 크고 신분과 고용이 보장된 ‘기득권 집단’으로 보는 시각이 매우 강하다. 다른 나라들에 비해 공무원의 신분과 지위가 상대적으로 높게 인식되고, 공무원집단에 대한 직업적 선호 역시 매우 높은 한국사회에서 공무원들은 그들의 현실적 처우와 근로 여건에 관계없이 일반 ‘노동자’와는 구분되는 상대적으로 높은 신분 집단으로 인식되고 있는 것이다. 공무원의 사회경제적 지위를 민간인보다 높게 인식하는 경향으로 인해 공무원노조에 대한 사회적 인식 역시 민간부문 노조에 비해 우호적인 편으로 볼 수는 없다. 이는 한국사회에서 공무원 노조운동의 사회적 지지 기반이 여전히 취약할 수 있다는 함의이기도 하다.

남북한 간의 긴장과 대립구조, 그러한 상황 속에서 오랜 동안 구조화된 ‘안보 리스크’와, 공무원들이 이러한 리스크에 대해 가장 큰 책임을 담당하고 있다는 사회적, 역사적, 상황적 요인 또한 한국사회에서 공무원 노사관계의 영역과 입지를 크게 제약하는 특수한 요인이 될 수 있다. 그



(그림 3-2) 공무원 노사관계의 역동성과 노조의 지위에 영향을 미치는 주요 요인들



러한 이유 때문에 한국사회에서 공무원의 노조 가입 대상과 허용 범위는 다른 나라들에 비해 훨씬 엄격하고 좁은 의미로 법에 의해 규제되고 있다. 이는 결국 노조의 단체교섭과 단체행동 등 노동기본권에 대한 규제를 정당화하는 요인으로 확대 해석되고 있는 것이다.

한국사회에서 공무원 노사관계의 특수성을 염두에 두고 볼 때, 노사관계의 기본적인 역학 구도와 이에 영향을 미치는 주요한 요인들 역시 일정한 특성을 안고 있다. [그림 3-2]는 현 상황에서 한국 공무원 노사관계의 구도를 바라보는 기본 인식의 틀을 제시해 본 것이다.

위의 그림은 한국사회에서 공무원 노사관계가 정부의 법제도와 정책, 공무원이라는 신분 집단의 이해, 그리고 시민사회와 세계사회의 지지 등이 포함된 핵심 행위자들과 영향 요인들의 역학관계 속에서 영향을 받는 기본 구도를 보여주고 있다. 여기에서 특이한 것은 한국의 공무원 노사관계가 국내뿐 아니라 국외의 시민사회와 세계사회의 영향을 일정한 부분 받고 있다는 인식이다. 그러한 역학관계가 발생하는 주된 이유는 한국의 공무원 노사관계가 여전히 노조의 ‘인정’ 문제를 둘러싼 갈등 상황과 정치적 상황의 부침에 따른 영향을 벗어나지 못하고 있다는 점, 그리고 이

러한 인정의 문제가 국제사회에서 한국의 노동기본권 인정 문제와 일정한 부분 연관되어 있다는 데에서 찾을 수 있다.

노사관계의 정치에서 이러한 요인들이 작동되는 방식은 노사관계의 발전 과정과 단계에 따라 다양한 방식으로 전개될 수 있다. 예를 들어 노사관계의 제도화, 입법화 이전의 단계에서는 세계사회와 정치적 역관계가 당사자들보다 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 실제로 한국사회에서 공무원노조의 합법화 문제가 본격적으로 표면화된 계기는 이것이 한국의 OECD 선진 경제권 가입 협상의 주요 현안의 하나였기 때문이었음은 잘 알려진 사실이다. 다른 한편 노사관계 법제도가 도입되고 제도화 국면에 들어서면 공무원 조직의 행동과 전략이 더 중요한 변수가 될 수 있다.

공무원 노사관계의 직접적인 당사자이자 사용자인 정부의 태도와 입장은 제도의 도입과 정착의 과정에서 결정적인 영향 요인일 것이다. 시민사회, 정치사회, 국제사회의 영향 등은 노사관계 제도가 안정되고 시간이 지날수록 점점 더 약화되는 경향을 보이는 것으로 판단되지만, 공무원노조의 합법화 문제가 여전히 가장 중요한 쟁점이 되어 있는 한국에서는 이 부문이 하나의 중요한 변수로 다루어지고 있다.

## 2. 한국 공무원 노사관계 쟁점과 조직의 분화

본 연구에서는 ‘쟁점’과 ‘경로’라는 두 개념의 축을 통해 한국 공무원 노사관계의 기본 특성을 점검해 보고자 한다. 특정 사회와 영역에서 노사관계의 기본 구도는 이해 당사자들 간의 갈등이 어떤 문제 영역을 중심으로 설정되고 있는가에 따라 결정될 가능성이 높다. 이러한 점에서 노사관계의 핵심 쟁점을 이해하는 것은 중요한 의미를 지닐 것이다. 다른 한편 쟁점이 형성되고, 노사간의 역동적 상호작용 상황이 전개되는 과정에서 핵심 행위자들이 어떠한 방식으로 분화되어 가는지 이해하는 것이 중요하다. 그러한 점에서 쟁점과 경로는 한국의 공무원 노사관계에 대한 접근에서도 중요한 인식의 개념적 도구를 제공한다.

한국 공무원 노사관계와 노조의 성격은 기본적으로 ‘인정 갈등’과 이를 둘러싼 ‘조직 분화’의 과정에서 노조의 정체성과 계보가 형성되어 왔다.

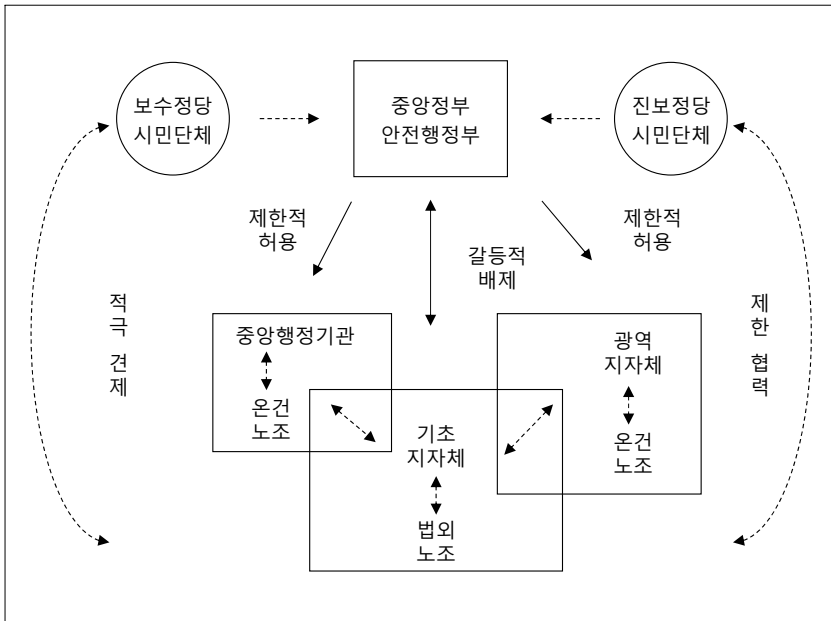
인정을 둘러싼 갈등이 노조의 정체성을 규정하는 핵심 요인이라는 것은 한국의 공무원 노사관계가 여전히 제도화의 길로 접어들지 못하고 있다는 것을 시사한다. 지난 10여 년간 노조의 인정을 둘러싼 갈등 상황에서 공무원노조는 합법노조와 법외노조라는 양대 조직으로 분화를 일으켜왔다. 이 과정에서 거대 관료 조직의 계층적, 기능적 특성에 따른 복잡한 이해관계에 따라 조금씩 성격을 달리하는 노조 연합체들이 분화되어 온 것으로 보인다.

정부와의 인정 갈등 상황에서 정부의 요구를 어느 정도까지 수용하고, 정부에 대한 노조의 상대적 입지와 전략을 어떠한 방식으로 설정할 것인가의 문제는 조직 주체들이 서로 다른 방식으로 움직이고 균열을 가시화하는 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 또한 전국적으로 30만 명에 가까운 조직 대상자들이 다양한 행정 기능과 소속 기관의 신분 계층으로 산재되어 있는 공무원 조직의 특성은 조직의 분화를 촉진하는 중요한 매개 요인의 하나로 볼 수 있다. 소속 부서의 성격, 즉 중앙부처의 국가직 공무원인가, 지방자치단체에 소속된 지방직인가, 지방직 내에서도 상급 조직으로 인식되는 광역지자체 소속인가, 기초지자체 소속인가 등은 노조 내에서 정체성의 분화를 촉진하는 요인이 될 수 있다. 실제로 소속 기관의 성격과 신분의 차이는 같은 공무원집단 내에서 경제적 이익, 지위, 신분의 안정성 등에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있고, 이러한 것들이 위계적, 신분적 속성을 지닌 공무원집단에서는 조직의 미세 균열을 점점 분명히 각인하는 요인으로 작용하여 결국 조직의 분화로 진행되는 것을 볼 수 있다.

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

[그림 3-3]은 이러한 시각으로 최근까지 진행된 공무원 노사관계의 기본 분화 구도를 하나의 그림으로 간단히 정리한 것이다. 이 그림은 한국

〔그림 3-3〕 노조의 조직적 지위와 성격을 둘러싼 정치경제적 역학관계 구도



의 공무원 노사관계와 노조의 계보가 결코 단일 사용자나 근로자 대표자들에 의해 결정되지 않는 매우 복잡한 정치적 상호작용과 전략적 역학관계의 산물일 수밖에 없다는 것을 말해준다. 노조의 합법성 여부는 정부가 해당 노조를 어느 정도까지 대화와 교섭의 정당한 권한을 지닌 행위자로 인정할 것인가에 따라 ‘허용’과 ‘배제’라는 큰 틀에 의해 규정될 수 있다. 또한 더 큰 정치경제적 역관계의 맥락에서 볼 경우 정부의 전략적 선택은 노조에 대한 정치권력의 입장이나 태도, 정치적 역관계, 시민사회와 여론의 향배 등에 따라 영향을 받을 수 있을 것이다. 이 그림은 이와 같은 거시적 정치경제 역관계의 맥락 속에서 공무원 노사관계가 형성되는 과정에 있으며, 노조 역시 필연적으로 이와 같은 정치경제적 역관계의 일부라는 것을 보여주고 있다. 본 연구에서는 [그림 3-3]을 통해 설정한 노사관계의 구도를 기반으로 공무원노조의 주요 조직들에 대한 심층 면접을 시도하였다.

### 제3절 공무원노조의 조직적 특성과 성격: 주요 사례들을 중심으로

#### 1. 공무원노동조합총연맹 산하 중앙행정기관 ○○공무원노조

##### 가. 조직의 성격

○○부공무원노조(이하 ○○부노조)는 정부의 중앙부처와 전국 산하 행정기관들에 종사하는 공무원노조로 공노총, 전공노와는 구분되는 독자 조직을 유지하고 있다. ○○부공무원노조는 현재 미래창조과학부 내에 미래창조과학부 노동조합으로 등록, 합법노조로 인정되어 활동하고 있다. 중앙부처 산하의 공무원노조가 단체교섭 대상자의 지위를 획득하기 위해서는 2개 이상의 정부 부처 산하 조직이 하나의 교섭단위로 통합되어야 하기 때문에 중앙부처 소속 공무원노조들은 소속 부서별로 지부를 조직한 후 이들이 ○○부공무원노동조합이라는 느슨한 연맹 형태의 조직으로 통합된 것이다.

○○부노조는 전국적 단일 교섭단위를 형성하고 있지만, 내부적으로는 소속 기관에 따라 해당 행정 부서들과 개별적인 현장 단위의 교섭 통로를 유지하고 있다. 정부의 행정기관들이 서로 독자적인 기능과 영역에 따라 분화되어 있는 것처럼 ○○부노조도 이러한 조직 분화에 따라 분권화된 상향식 연맹체 형태를 취하고 있다. ○○부노조는 전국적인 단일 조직이지만 상호 결속력과 응집성이 강한 산별노조로 볼 수는 없으며, 실질적인 운영은 각급 소속 지부들을 중심으로 폭넓은 재량권을 갖고 운영되는 느슨한 분권적 연맹 형태로 발전해 왔다.

○○부노조가 느슨한 분권적 조직이 된 것은 노동운동 노선이나 이념이 아닌, 현행 정부 조직의 기본 틀과 대응하는 방식으로 조합원들의 이해가 조직되어 왔기 때문으로 볼 수 있다. 다른 한편 행정 부처별로 독자적인 조직을 갖고 있으면서 ○○부노조로 모이게 된 것은 특정 부처 단독

으로 교섭단위를 만들 수 없도록 규정하고 있는 현행 공무원노조법 때문으로 볼 수 있다. 따라서 ○○부노조는 서로의 이해에 따라 언제라도 수시로 나눌 수 있는 정부 부처 산하 노조 지부들의 매우 느슨하고 분권적인 연맹체이며, 교섭단위가 되기 위해 ‘네트워크’ 형태의 조직에서 좀 더 나아가 교섭단위로서의 일정한 공식성을 부여한 분권적 연맹체로 조직의 성격을 규정할 수 있다.

이와 같은 형태의 조직은 나름대로의 장단점을 지닐 수 있다. 느슨한 연맹 형태 조직의 장점은 참여 조직들의 협의와 조정 등이 유연하고, 18개 정부 부처 모두를 포괄할 수 있는 포용성이 있는 반면, 중앙집권적 산별노조와 비교할 때 조직력이 취약하고 동원력이 한계가 있으며, 산하 지부에 대한 통제력을 발휘하기 힘들기 때문에 단일 노조에 비해 전국 단위에서 교섭력과 조직력이 취약할 수 있다. 또한 정부와의 협상과 교섭 상대로 비교적 용이하게 단일 창구를 만들 수는 있었지만, 신속한 의사 결정과 조직적 동원 능력, 그리고 조합원들의 적극적인 동원과 참여에 기초한 강력한 조직력을 형성하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 노조 집행부에서는 현재와 같은 연맹체 성격의 분권적 단일노조 체제의 긍정적 측면을 살리고 단점을 보완하는 것을 조직 발전의 방향으로 설정하고 있지만, 교섭 기관으로서 조직력에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

○○부노조의 재정은 산하 지부들을 통해 마련되는 회비에 의존한다. 지부의 재정은 조합원들의 동의를 구해서 매월 5,000원씩 징수하는 조합비에 의존한다. ○○부노조의 주력은 미래창조과학부 산하 우정본부에 소속된 6급 이하 6천 명 정도가 가장 큰 부분이며, 이 외에 비공식 후원 1천 명을 합하여 도합 7천 명 정도이다. 조합의 예산은 연간 약 20억 원 정도이고, 전임자는 6명으로 이들의 급여는 전액 조합비로 부담한다. 조합 재정에서 인건비 의존도는 15% 수준이며, 조합원 규모 등을 고려할 때 현재의 수준에서 지부 활동을 수행하는 데 큰 제약은 없는 것으로 판단한다.

○○부노조의 조직은 아직 안정적으로 제도화되어 있다고 보기는 어려우며, 복수노조 상황하에서 지부의 중심 세력이 어떠한 방식으로 구성되는가에 따라 조직의 기본 구도가 변화될 가능성도 배제할 수는 없다. 노

조 집행부에서는 일반 조합원들과 조합 간부 사이에 정서적 격차가 상당한 부분 존재하고 있음을 인정하면서, 조직의 안정화를 위해서는 조합원들의 관심과 지지를 끌어낼 수 있는 명확한 활동 방향을 설정해야 하지만, 현행 노사관계 제도의 틀에서 획기적인 조직 발전을 도모하는 데에는 일정한 한계가 있는 것으로 판단한다.

#### 나. 활동 방향

○○부노조는 기본적으로 소속 행정 부처를 중심으로 조합원들의 임금, 근로조건, 복지 등의 개선을 도모하는 실리적 노조운동을 지향하고 있다. ○○부노조의 활동 방향은 이념적 노동운동과 거리를 두고 있고, 공무원이라는 신분의 특성상 정부와 대결하는 갈등적 노사관계는 되도록 피하려 한다. 공무원들은 국민으로부터 권한을 위임받아 신분과 행동이 법률과 법령의 구속을 받고, 노조 역시 그 틀을 벗어날 수 없기 때문에 국민들의 동의를 구하고, 국민적 합의 등을 잘 관리하는 것이 중요하다는 생각을 갖고 있다.

현 집행부의 판단에 따르면 정부 부처 산하 노조원들의 성향은 공무원의 속성상 극단적 입장에 서는 사람들은 드물고, 민간부문처럼 대립적 관계를 선택하기도 힘들다고 본다. 대체로 온건하고 보수적인 조합원들을 기반으로 노조가 조직되어 있기 때문에 온건·합리적 노조운동과 노사관계의 제도화가 중요하다고 생각한다. 공무원노조의 활동과 조합원들의 의식 간에 존재하는 이러한 유사성은 기존의 의식조사를 통해서도 일정한 부분 확인되고 있다(박준식·박주영, 2005).

노조의 활동 방향에 대해 집행부 간부들은 공무원노조는 사회적 요구와 조합원들의 요구를 함께 고려해야 한다고 생각한다. 사회적 측면에서는 정부 산하 기관으로 사회적 책임성을 실현하고, 공직사회의 관료주의의 부작용을 견제하면서 점진적이지만 적극적으로 제도 개선 등을 추진하는 것도 필요하다고 본다.

그럼에도 불구하고 공무원노조의 활동은 정부 정책과 기본적인 입장을 달리하는 경우가 얼마든지 있을 수 있는데, 그 대표적인 긴장의 하나가

정부 기관들의 ‘민영화’ 문제로 볼 수 있다. ○○부노조의 경우에도 과거 지식경제부 산하에서 지부의 가장 큰 현안 중의 하나는 우체국 민영화를 저지하는 것이었고, 집행부 스스로 이 과정에서 노조의 역할이 상당히 컸다고 판단한다.

정부 기관에서 인사의 불합리성 등을 견제하는 것도 현장에서 노조의 중요한 일로 볼 수 있다. 이른바 ‘낙하산 인사’ 문제는 노조와 정부 사이에서 언제라도 현안 갈등 사안이 될 수 있고, 노조는 인사 불합리를 견제하는 데 필요하다고 생각한다.

다른 한편 노조는 소속 기관의 이익과 위상을 지키는 것에 대해서는 소속 부서와 일정한 수준에서 암묵적으로 힘을 더하고 있다. 소속 기관의 ‘밥그릇’을 지키는 데 노조가 적극적으로 기여함으로써 조직에서 노조의 또 다른 존재 근거를 찾기도 하는데, 이는 소속 부서의 이해를 노조의 입장에서 대변하는 모습으로 나타난다.

노조에서는 노조의 보이지 않는 역할들이 존재하기 때문에 우체국의 경우 우편과 금융 등의 본원 업무가 그대로 유지되고 있다고 본다. 다른 한편 노조는 불필요한 조직이 만들어지거나 불합리한 조직 낭비 요인들을 억제함으로써 사업성이 떨어지는 부분들이 축소되고, 우체국의 내실화에 기여한다고 본다. 또한 정부의 정책 리스크를 견제함으로써 경영 성과도 일정한 부분 개선하는 데 노조가 보이지 않게 큰 기여를 한다고 생각한다.

○○부노조의 활동 방향에 대해서는 현행 법제도의 틀 속에서 정부와 노조 간의 협의와 교섭의 채널을 제도적으로 확장하고, 노조를 합리적 교섭의 파트너로 설정하여 불합리한 제도와 관행 등을 함께 협의하고, 점진적 개선을 추구하는 노조운동이 바람직한 방향이라고 생각한다. 그러한 의미에서 ○○부노조의 방향은 온건한 합리적, 협의적 노조운동으로 볼 수 있다.

향후 조직의 주요한 과제들에 대해서는 조직 내 민주주의, 다양한 의견의 합리적 수렴, 갈등 해소 등을 위한 조직 역량 강화, 조합원 교육 강화 등이 주요한 조직적 과제로 제기되고 있다고 한다. 또한 노조의 사회적 공헌 등과 관련해서는 사회적 요구를 노조의 특성에 맞게 적절히 제도화



하기 위한 노력을 전개하는 것이 중요하다고 보지만, 이러한 영역들에 대해 구체적인 정책을 개발하거나 적극적인 행동을 전개할 의지는 크지 않은 것으로 보인다. 다른 한편 전공노 등 여타 공무원노조 조직이나 법외 노조와의 관계 설정 문제에 대해서는 서로를 대립적으로 보기보다 공통 분모를 중심으로 통일성과 단결력을 강화하고, 중장기적 방향에서 통합을 모색할 필요가 있다고 판단한다. 연금개혁 문제처럼 전체 공무원들의 이해가 걸린 현안 등에 대해서는 적극적으로 상호 협력하고 공동의 협력 사업들을 추진할 필요가 있다고 생각하지만, 기본적인 활동의 기반과 정체성은 소속 부서의 입장에 설 가능성이 더 큰 것으로 보인다.

#### 다. 활동 실태

○○부노조의 현 집행부는 2012년부터 직선제가 도입되어 처음으로 모비일투표 등을 통해 51%의 지지로 선출되었다. 당시 집행부 선거는 단일 후보에 대한 찬반투표 방식이었으나, 앞으로는 어떠한 방식이 될지 불확실한 상태에 있다. 집행부에서는 내부적으로는 직선제를 원활하게 운영하기 위해 시행착오 등을 통해 제도적 안정화를 기하는 것이 필요하다고 생각하지만, 노조가 제도적으로 안정화되는 데에는 일정한 과정들이 필요할 것으로 전망된다.

노조의 활동은 주로 행정자치부와 일상적인 협의와 교섭 활동을 수행하나, 그 수준은 ‘협의적 노사관계’의 범주에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 민간부문처럼 정기적인 단체교섭 등을 통해 임금이나 근로조건이 정해지기 어려운 상황에서 공식적 단체교섭 등이 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 일상적 노사관계와 노조의 활동은 정부와의 공식적 교섭보다는 비공식 채널을 통해 건의, 협의, 의견 개진 등 사실상 ‘직장협의회’ 수준에서 진행되는 기초적인 의사소통 방식이 주를 이룬다. 그러한 점에서 공무원 노사관계는 초보적 제도화 과정에 있는 것이 사실이다.

○○부노조 소속 우정지부의 경우 소속 부처인 미래창조과학부의 산하 우정사업본부 경영기획실과 비공식적인 채널을 형성하여 다양한 비공식적 협의 프로세스 등을 진행하고 있으며, 주로 협의체적 관계의 맥락에서

서로의 입장이 조율되고 있다. 이러한 협의적 노사관계는 노조의 기능과 역할, 정체성 등에 대한 일반 조합원들의 기대에 부응하기 어려운 측면이 있다. 이로 인해 조합원의 정서와 집행부의 정체성 간에 갈등과 균열이 현재화하거나, 복수노조의 등장으로 ‘노노 경쟁’이 전개될 가능성을 항상 내포하고 있다.

○○부노조의 경우 전국조직은 주로 조합원들의 이해가 연결될 수 있는 제도 변화나 정부 정책 등에 대해 정책 대안을 제시함으로써 노조의 역할을 활성화하려 하고 있으나, 아직 노조의 전문 역량이 성숙한 것으로 볼 수는 없어서 정책 역량과 전문성을 강화하는 것이 중요한 내부 과제가 되고 있다.

현재의 수준에서 볼 때 노조의 활동은 직장협의회 시절 노사협의체 수준의 모델을 좀 더 확장한 수준 정도로 평가할 수 있으며, 현 ○○부노조의 실무자들도 대부분 직장협의회 시절부터 해당 실무를 수행해 오던 실무자들이 중심을 이루고 있다. 노조활동의 이러한 한계는 현행 공무원노조법의 틀에서는 어느 정도 불가피한 주어진 현실이 되고 있다. 현행법상 임금과 근로조건 등 단체교섭의 본질적인 문제들을 실질적으로 다룰 수 없고, 단체행동권과 핵심 교섭권 또한 제한되어 있는 현실에서 과거 직장협의회에서 다루던 일들에 더해서 노조로서 기능을 확장하고 위상을 높이려는 욕구가 강하지만 공무원 관련 노조법의 틀을 넘어서는 것이 거의 불가능하기 때문에 공식적인 행동과 지위에 많은 제약과 한계를 안고 있다는 것이다. 이 때문에 노조의 일상 활동은 직장협의회 기능에 대체하거나 그 외연을 부분적으로 확장하는 수준에서 전개되고 있는 것으로 보아야 한다(이성희, 2011).

노조의 활동에서 핵심적인 영역들이 공무원노조법의 규제에 묶여 있는 상황에서 노조의 활동 역시 정부의 입장에 수동적으로 대응하는 방식으로 전개될 수밖에 없어 보인다. 노조의 핵심 이해가 노조법 개정, 혹은 정부 차원의 정책적 결단 등을 요하는 문제들이기 때문에, 그리고 이와 관련된 사안들을 개정, 혹은 바꾸려 할 경우 결국 국회는 물론 여론이나 시민사회의 적절한 동의가 필요한 사안들이 많으므로 교섭을 진전시키는데 제한이 많은 것이 공무원 노사관계의 현실적 고민이며 특성의 하나로

볼 수 있다.

#### 라. 주요 현안

○○부노조가 인식하는 공무원 노사관계의 주요 현안들은 여전히 노조의 가입 조건이나 노조활동 보장 등 노동기본권과 연관된 문제들이 대부분이다.

노조에서는 공무원들의 노조 가입 조건을 지나치게 협소하게 규제하는 것에 대해 제한의 완화를 요구하고 있다. 현행 제도하에서는 6급부터 가입이 가능하고, 조직에 책임을 맡고 있는 사람들에 대한 제한과 예외 규정이 많아 노조활동에 큰 제약이 따른다는 것이다.

노조활동 보장 등과 같은 현안 등에서도 여전히 정부와 입장 차이를 좁히지 못하는 부분이 상당히 있다. 노조활동 보장 사안이 공무원 복무규정 등과 모순되는 사안들이 적지 않다. 복무규정 등에서는 타임오프 적용 등이 불가하기 때문에 공무원노조 활동에 관해 별도의 법령이나 시행령 개정이 필요하다는 것이다.

노조에서는 공무원 노사관계의 근본적인 문제는 노조에 대한 정부의 인식과 태도의 문제에 있다고 본다. 새로운 정부가 출범하면서 공무원 노사관계에 대한 전향적 조치를 기대하는 분위기도 있지만, 공무원들의 노조활동에 대해 기본적으로 소극적인 입장의 보수적 정부가 취할 수 있는 전향적 정책의 여지는 크지 않을 것으로 본다. 그러한 점에서 공무원 노사관계는 현재의 상황에서 별다른 제도적 변화를 기대하기 어렵다는 비관적 심리도 상당히 팽배해 있다.

이러한 문제는 노조의 상대적 지위에 대한 정부의 인식에서도 어느 정도 드러난다고 생각한다. 공무원 노사관계에 대한 정부의 시각과 대응 방향이 경직되어 있고, 그 위상을 격하시키고 있는 것이 기본적인 문제라는 것이다. 정부가 노조를 실질적인 파트너로 인정하지 않고, 안전행정부의 국장급 담당 부서가 노조와의 교섭 업무를 전담하도록 그 위상을 평가 절하하고 있다는 생각이 강하다.

노조는 주요 교섭 등에서 안전행정부장관이 정부 입장을 대표하는 교

쉽 대표권자로 참석해야 하나, 대부분의 현안은 국장 수준에서 다루어지고 있다고 생각한다. 정부의 공무원노조 담당 부서는 국장급 1개 과 수준에 머물고 있고, 이 외에 윤리복무관, 공무원단체 담당관 등이 노조와 연관된 부서이지만, 조직적 수준에서 공무원노조와의 파트너십 체제가 정립되지 않고 있다. 정부의 관련 부서 등과 일정한 수준에서 교섭할 수 있는 체제의 위상 등을 정부와 조율해야 하지만, 노조의 입장에서는 공무원노조를 담당하는 10여 명의 노사협력 담당부서 수준으로 이러한 문제들을 다루기는 어렵다고 본다.

노조는 정부가 노조활동의 범위와 의제 등에 대해 지나치게 협소하게 규정함으로써 노사관계의 위상 강화에 소극적이라고 지적한다. 고용노동부가 아닌 안전행정부를 공무원 노사관계의 당사자로 설정하는 것은 권위주의 시대의 노조에 대한 인식을 보여주고 있고, 노조는 여전히 정부의 꺾끄러운 상대로 남아 있다는 것이다. 노조에 따르면 정부는 노조를 의견 수렴과 정책적 시혜의 대상 정도로 보지, 대등한 제도적 교섭 파트너로 위상을 높일 생각은 없다고 생각한다. 노조에 대한 정부의 인식은 여전히 ‘소극적’, ‘시혜적’ 성격이 강하다는 것이다.

#### 마. 노조의 제안

노조는 노사관계의 발전을 위해 선행되어야 할 사항으로 정부의 태도 변화가 필요하다고 생각한다. 정부가 노조를 규제와 통제의 대상으로만 보는 것이 문제라는 것이다. 그러나 노조에 대해 소극적, 보수적 태도를 취하는 한 주무부서의 태도가 변하기 어려울 것이다.

노조에서는 공무원 노사관계가 합리적으로 발전하기 위해 일단 자주 만나서 열린 소통의 기회를 갖고, 이러한 소통의 채널을 충실히 제도화하고, 그 위상을 높여 가야 한다고 생각한다. 특히 정부의 태도 변화가 중요한데, 정부가 적극적으로 노사 대화의 채널을 만들어야 한다고 본다. 공식, 비공식적 노사협회의와 대화의 채널을 적극 구축하고, 노조와 파트너십을 형성해서 보수, 인사, 복지, 청렴 등 현안과 의제별로 각종 위원회 등을 만들어 협의체적 관계를 만들어 갈 필요성을 제기한다. 그러나 이러한

제안들은 여전히 노조의 희망사항이고, 아직도 안전행정부장관과의 면담이 이루어지지 않고 있는 것이 노사관계의 냉정한 현실이다.

노조는 현재와 같은 교착 국면과 노조의 수세적 상황이 경우에 따라 구조적이고 전면적인 갈등으로 현재화될 가능성도 있다고 본다. 공무원들 전체의 이익에 심각한 영향을 미칠 수 있는 사안이 발생할 경우 공무원노조의 역할과 필요성이 공무원들 사이에서 크게 부각될 수도 있다고 생각한다. 특히 구조조정, 공무원연금 제도의 개혁으로 공무원들이 불안해질 경우 이 문제는 민감한 갈등 사안이 될 수 있다고 생각한다. 노조원들은 연금 삭감 등 그들의 기득권이 줄어들 가능성 등에 대해 잠재적으로 큰 우려감을 갖고 있기 때문이다.

민영화 문제 역시 공무원들의 단결을 촉진하고, 노조의 필요성을 각인하는 중요한 사안이 될 수 있다. 일본에서 우정업무의 민영화 시도가 결국 실패로 돌아가면서 한국에서 우체국 민영화 시도가 수면 밑으로 들어갔지만, 이 문제는 언제라도 수면 위로 부상할 수 있으며, 이 경우 노조의 역할이 중요하다는 것이다.

교섭 제도의 측면에서 보면, 교섭 상대자인 정부의 소관 부서가 고용노동부가 아닌 행정자치부로 되어 있고, 이로 인해 고용노동부는 주로 민간 부문을 맡고 안전행정부는 공공부문을 맡고 있는 노사관계 당사자의 정부 측 담당 부서 이원화 문제와 전문성 결여 문제를 지적한다. 공무원노조의 경우 정부의 노사문제 전담부서인 고용노동부와 별로 할 일이 없다는 것이다. 실무적 현안 대부분이 안전행정부 소관이기 때문이다.

노사관계 제도에 대해서는 공무원 노사관계의 합리적 발전을 위해 공무원노조법의 개선이 가장 중요한 의제일 수밖에 없다고 본다. 조합원 가입 제한 문제, 임금 교섭권 문제 등 현실적으로 현행 노조법이 한 번도 바뀌지 않았는데, 이러한 것들을 손질하지 않고 노사관계의 발전은 생각하기 힘들다고 본다. 특히 공무원 관련 노동법 문제는 가장 중요한 현안이 될 수밖에 없다. 현행 노동법은 2006년 노조법의 제정 이후 한 번도 개정이 이루어지지 않았다. 법제정 당시 우리의 노력에 의해 획득된 것이 아니라 OECD 가입 등의 조건으로 공무원노조법이 만들어져서 엄밀한 의미의 투쟁의 성과로 보기 어렵고, 외부 환경 변화에 따라 주어진 변화

있던 것이 그 한 이유였다.

현행 공무원노조 관련 법령은 도입 과정에서 노동계의 의견 등이 반영되지 못한 태생적 한계를 안고 있다는 것이다. 현 정부 역시 이 문제에 대해 별다른 필요성을 느끼지 못하기 때문에 현재와 같은 제도와 관행이 쉽게 바뀔 것으로는 기대하지 않고 있지만, 향후 정책 연구, 소통의 활성화, 대화 체제의 제도화 등을 통해 이 문제를 지속적으로 제기하고, 노조법에 대한 논의를 노조의 주요한 활동으로 이어 갈 생각이다.

## 2. 전국공무원노조

### 가. 조직의 성격

전공노는 비공식 노조지만 현재 조직된 공무원노조 중에서 가장 조합원 수가 많고, 공무원 노조운동 초기부터 오랜 동안 노조운동을 주도해왔다. 그러나 노조 설립 이후 4차례에 걸친 설립 신고에도 불구하고 여전히 정부로부터 합법노조의 지위를 인정받지 못하는 법외노조이며, 전국적 조직이다.

전공노는 노조 설립 운동 초기에 민주공무원노조(민공노)와 법원노조, 교육청 등으로 일시적으로 분열되었지만, 이들 3개 조직은 2009년에 다시 전국적 단일조직인 전공노로 통합하여 오늘에 이르고 있다. 전공노는 현재 전국 중앙본부 산하에 지자체(도 본부)-중앙행정기관-국회사무처-법원-대학-교육청 본부 등을 직할로 두고 있고, 광역지자체와 더불어 시·군 단위의 기초지자체 조직들이 근간을 이루고 있다(전국공무원노동조합, 2013). 이 중에서 기초지자체가 가장 큰 부분을 차지한다. 이러한 조직적 특성을 볼 때 전공노는 공무원노조 조직들 중에서 유일하게 전 부처와 조직을 포괄하는 조직으로 간주될 수 있다.

전공노는 설립 초기부터 공무원 노조운동의 중심에서 영향력을 행사해왔기 때문에 최근 조직 확대가 정체 국면에 있음에도 불구하고, 현장에서 조합원들에 대한 실질적이면서 동시에 잠재적인 영향력은 크다고 볼 수 있다. 전공노는 또한 법외노조이면서 민주노총의 산하 조직으로 전교조

등과 더불어 공무원노조 운동의 핵심 축으로 존재하고 있다. 그러나 전공노는 해고 노동자의 조합원 지위 인정 문제, 상급 조직인 민주노총과의 관계 문제 등을 둘러싸고 정부와 오랜 갈등을 지속하고 있으며, 이러한 갈등관계는 특히 중앙정부의 입장과 대립하는 ‘장기적 교착’ 국면을 벗어나지 못하고 있다.

전공노에 대한 정부의 입장은 중앙정부와 지방정부 간에 미묘한 온도차를 보이는데, 특히 야당이 집권하고 있는 야당 성향의 지방정부들에서는 비공식적 수준에서 제한적으로 전공노의 주장을 참고하거나 활동을 배려하는 경우가 많다. 이러한 이유 때문에 ‘법외노조’인 전공노는 현장수준, 특히 지방자치단체나 ○○부의 영향력이 크지 않은 법원, 국회, 대학, 교육청 등 독립 국가기관 등을 중심으로 한정된 형태의 일상적 조직 활동을 수행하고 있다.

현재 전공노와 정부 간의 노사관계는 여전히 ‘인정 갈등’ 수준의 초보적인 제도화 단계의 교착과 갈등 단계를 좀처럼 벗어나지 못하고 있다. 전공노의 설립과 갈등 과정에서 형성된 정부와의 대결적 관계를 해소하기 위한 노력은 계속 있어 왔지만, 좀처럼 타결점을 찾지 못한 채 노조설립 신고와 반려가 반복되는 상황에 있는 것이다.

현재 전공노는 합법화 투쟁 과정에서 해고된 137명의 급여를 자체 예산으로 해결하면서 해고자를 고용하고 있고, 해고자 문제는 정부와 전공노 간에 핵심 현안이다. 전공노는 해고자들이 노조에 고용되어 실무자 등으로 활동하는 것이 법적으로 문제 되지 않는다고 주장하는 반면, 정부는 해고자의 조합원 신분뿐 아니라 노조활동 자체를 여전히 불법으로 간주하고 있다는 것이다.

전공노는 현재 공식적으로 조직 실태와 규모 등을 공개하지 않고 있지만, 비공식적인 자체 추정에 따르면, 공식적으로 등록된 조합원이 9만 명, 비공식적인 후원 회원이 5만 명으로 최대 14만 명 정도가 조합원의 범위에 든다고 간주한다. 이와 같은 주장을 역으로 해석하면 현재 공무원 신분의 노조 조직 대상자 중에서 거의 절반에 육박하는 인원이 법외노조에 소속되어 있거나 그 후원 멤버로 볼 수 있는 것이다. 전공노의 조합원 규모는 비교적 안정적인 것으로 추정되는데, 2002년 3월 23일 설립 이후 조

합원 수는 이 정도에서 유지되고 있다고 한다.

현재의 수준에서 볼 때 전공노의 성장은 정체 상태지만, 공무원노조의 조합원 수를 고려할 때 현상 유지 상태로 볼 수 있다. 정부와의 관계에서는 노조에 대해 보수적인 이명박 정부 시절 법외노조로서 노조활동에 애로가 많았음에도 불구하고, 현장 조합원들이 크게 동요하거나 이탈할 조짐은 없었던 것으로 보인다.

#### 나. 활동 방향

전공노는 법외노조라는 제약으로 인해 공식적인 노조활동에서 근본적인 제약을 받고 있다. 정부가 전공노에 대해 제도적으로 ‘시민권’을 인정하지 않고 있고, 노조로서 공식적인 교섭과 대화상대로 인정되지 못하는 상황에서 전공노의 일상적 현장 활동은 해당 기관에서 암묵적으로 배려, 혹은 묵인하는 형태의 극히 제한적인 ‘비공식’ 조직 활동을 수행하는 정도의 수준에 머물고 있다.

전공노의 입장에서 합법화는 조직의 가장 중요한 요구이기 때문에 그동안 4번에 걸쳐 설립 신고서를 제출했지만, 그때마다 설립 신고서가 반려되는 과정을 반복해 왔다. 이에 따라 전공노는 중앙정부에 대해 정부의 태도 변화를 요구하는 다양한 형태의 국내외 활동들을 수행해 왔다. 전공노 인정 문제는 국회 수준에서도 끊임없이 논의되는 주요 노사관계 쟁점의 하나이며, 전공노는 야당과의 긴밀한 연대를 기반으로 합법화 요구를 계속 제기하고 있다.

국제적으로는 주로 국제공무원노조, ILO 등의 채널을 통해 공무원노조의 인정이 국제적 노동 기준에 꼭 필요한 사항이라는 점을 지속적으로 주장하고 있다. 다른 한편 OECD 등 정부 간 국제기구를 통해서도 공무원노조에 대한 한국정부의 정책을 모니터하고 관련 정책의 개선 등을 요구하는 데 적극적으로 임하고 있다.

중앙정부 수준에서 정부와 전공노 간의 공식적인 대화와 협의 채널은 존재하지 않고 있다. 정부의 노조 담당부처인 안전행정부와 전공노 사이에 공식적인 교섭은 이루어지지 않고 있으며, 안전행정부와의 접촉은 비



공식적 면담 수준의 극히 제한적인 접촉 이상의 교류는 없다. 간접적 경로를 통해 서로의 입장과 견해가 전달되는 방식으로 초보적인 형태의 비공식적 교섭이 존재한다고 볼 수 있지만, 중앙정부와의 교착 국면은 좀처럼 해소되지 못하고 있다.

이에 반해 지방정부나 기초지자체 지역 수준에서는 비공식적 수준이지만 노조의 현장 활동은 묵인되는 경우가 많다. 전공노의 현장 활동에 대한 묵인은 주로 지자체 장의 노조에 대한 입장이나 태도와 관련성이 높다. 지자체 장들의 경우 선출직 공직자 혹은 야당이나 시민단체 출신으로 노조에 대해 허용적, 혹은 우호적인 입장에 서는 경우도 많으며, 이들의 상당 부분에서는 전공노가 직접적으로 정치적 지지기반이 될 수도 있다.

야당 혹은 친노조 성향의 선출직 공직자들은 한국의 공무원 노사관계에서 노조에 대한 정부의 강경 정책을 관철하기 어렵게 만드는 주요한 요인의 하나이며, 다른 한편 공무원 노사관계에 대한 정부의 인식과 태도에서 일정한 유연성을 생성하는 주요한 힘이 된다. 대체로 야당 소속이나 진보적 성향의 지자체 장들은 노조에 대해 그 존재감을 어느 정도 인정하는 경향을 보인다. 여당 소속 지자체 장들도 그들의 노사관, 가치관 등에 따라 노조와의 대립보다 합리적 대화와 협의를 선호하는 경우도 많다.

이러한 경향은 중앙정부 조직보다 지자체의 현장에서 더 두드러지게 나타난다. 특히 일선 행정 공무원들과 주민들 간의 대면적, 공동체적 관계가 발달되어 있는 지방에서는 현장 공무원들이 상당한 정도로 ‘여론 형성’에 영향을 미치고 있기 때문에 선거 국면에서 지자체 장들은 노조원들이 많이 가입한 현장 공무원들의 정서를 무시할 수 없다. 반면 중앙정부 조직으로 갈수록 노조의 ‘여론 형성’ 기능과 능력은 오히려 취약하기 때문에 이처럼 보이지 않는 견제와 영향력은 약해진다고 한다.

노조에 대한 정부 정책의 견제 장치는 국회 차원에서도 항상 이슈가 되고 있다. 전공노는 이러한 정치적 맥락 속에서 법외노조지만 실질적으로 영향력의 정치에 참여하는 유력한 주체가 되고 있는 것이다. 전공노의 현장 활동은 지자체의 입장에 따라 상당한 정도로 유연하게 전개되고 있으며, 현장 수준에서 이루어지는 일상적 노조활동이 뒷받침되고 있기 때문에 전공노의 현장 조직 기반은 어느 정도 정체 국면에서 그대로 유지되

는 것으로 볼 수 있다.

전공노의 현장 조직 노력에도 불구하고 현장 수준에서 노조의 활동 내용과 수준은 과거 직장협의회 시절에 논의되던 사안들 수준을 넘어서는 문제들이 아니다. 법외노조의 현장 조합원들에게 현실적으로 더 큰 문제는 전국적 단체교섭이나 제도적 문제들보다 현장 단위에서 일상적으로 발생하는 다양한 현안들과 일상적 갈등들에서 조합원들의 입장을 대변하고 이들을 보호하는 대표성을 지닌 존재로서 노조의 역할로 볼 수 있다. 이러한 현장의 문제들은 대부분이 노사관계의 본질적 이슈들이라기보다는 ‘잔여적’ 이슈들이며, 지자체 장의 수준에서 주어진 재량 영역의 한계 내에서 애로 해소와 이해 조정은 활발하게 이루어지는 경우가 많다.

다른 한편 노조는 공직사회의 현장에서 상당히 의미 있는 여론 형성의 주체이면서 동시에 지자체 장들의 무리한 정책이나 과도한 행동, 그리고 부패에 대한 견제 세력으로서 보이지 않는 ‘내부 감시자’의 역할을 수행할 수 있다고 본다. 이러한 이유 때문에 전공노는 현장 수준에서 건전한 노조활동이 공직사회의 투명성을 높이는 데 크게 기여할 수 있다는 인식을 갖고 있다.

다른 한편 현장의 일반 공무원들이 노조에 가입하는 주된 이유의 하나는 인사나 고용상의 불이익을 받을 수 있을 경우 그래도 노조가 기댈 수 있는 대안 중의 하나로 보이기 때문이라고 한다. 노조는 공무원들에게 미약하나마 신분상의 보험 기제일 수 있으며, 이러한 점에서 전공노 역시 현장 조합원들의 일상적인 애로와 고충 처리 등에 적극적인 관심을 보이고 있다.

다른 한편 전공노는 법외노조 상태에서 조합원 중심의 집회 등을 상반기에 주로 수행하고, 하반기에는 총궐기 등 대규모 집회 행사에 주력한다. 2012년의 경우 서울서 5만여 명이 모이는 잠실 운동장 집회를 가진 적이 있다.

전공노는 현재 법외노조 상태에서 조직적으로는 정체기로 볼 수 있으며, 조직 활성화에 한계와 어려움이 많은 것이 사실이다. 법외노조 상태에서는 조직 활성화, 교섭 등을 위한 공식 활동을 수행하는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 그러한 이유 때문에 내부적으로는 자신들이 지

향하는 노동운동의 가치를 보존하면서 정부의 요구 사항들을 최대한 수용함으로써 합법적 지위를 얻고자 하는 입장이 강하지만, 정부와의 타협점을 찾는 데 여전히 어려움을 겪고 있다.

전공노는 조직적으로 정채 국면에 있지만, 이것이 현장 조직력의 쇠퇴나 위축으로 이어지지는 않는다고 판단한다. 현장의 일선 조직들은 어느 정도 현상 유지 상태에 있고, 사무실 등도 대부분 제공받으며, 운영상 애로사항 등을 지자체 장들에 요구하는 경우 무리가 없으면 기초적인 활동 등은 묵인하고 있기 때문이다. 조직 자체의 일상적 활동으로서 교육이나 체육대회, 조합 재정 운영을 통한 활동 등은 대부분 정상적으로 수행되고 있으나, 전체 예산에서 인건비의 기본 비중이 지나치게 높아 사업 활동에 제약이 많은 것은 사실이라고 한다.

전공노는 법외노조 상태로 향후 공직개혁과 부패척결 등을 위한 광범위한 노력을 추진코자 하며, 시민들과의 공감대 형성을 위해 노력하고 있다. 공직사회의 내부감시자이면서 노동운동 조직으로서의 본래적 역할을 충실히 하는 데 활동의 주안점을 두고 있는 것이다. 다른 한편 전공노는 공무원들의 고용안정을 유지하는 것에 대해서도 적극적이며, 이것이 흔들릴 경우 공직사회와 정부의 안정성마저 흔들릴 수 있다고 본다는 점에서 공무원들의 이익을 지키는 것에 대해 적극적이다. 또한 공무원연금 개혁을 비롯해서 자신들의 신분적 지위와 경제적 이익에 불이익을 초래할 수 있는 사안들에 대해서도 기존의 이익을 지키려 한다는 점에서 보수적인 노조들과 큰 차이를 보이지 않는다. 예를 들어 연금개혁 문제의 해결 방향에 대해서도 지금처럼 공무원연금 축소의 방향보다는 전체 국민들의 연금 혜택을 확대하는 방향으로 공론이 형성되는 것이 옳바르다는 인식을 갖고 있다.

#### 다. 주요 현안

공무원 노사관계 법령이 입법화된 지 이미 8년의 기간이 다가오고 있지만, 전공노와 정부는 합법화 문제에서 조금도 서로의 입장 차를 좁히지 못하고 있다. 전공노 측은 정부가 주로 해고자의 조합원 자격 문제를 전

공노 합법화의 주된 걸림돌로 지적하고 있지만, 이는 근본적으로 전공노에 대한 불신과 회의적인 시각 때문에 발생한다고 본다. ‘정부와 갈등이 생기거나 대립하는 노조를 교섭 상대로 인정하고 싶지 않다’는 것이 전공노가 인식하는 정부의 입장인 것이다. 이러한 이유 때문에 전공노는 정부로부터 합법노조의 지위를 얻으려고 되풀이해서 최대한의 양보를 하고 있지만, 정부의 태도는 여전히 인정에 소극적이라는 것이 전공노 측의 대체적인 인식이다.

전공노는 이러한 정부의 태도의 더 깊은 배경에는 전공노가 민주노총의 일원이고, 결국 민주노총의 노선과 입장에 종속될 수밖에 없다는 불신감이 자리하고 있다고 본다. 결국 전공노는 공무원 노사관계가 오랜 동안 교착 국면을 벗어나지 못하는 본질적인 이유를 ‘제도적 노사관계의 당사자이자 대화와 협상의 상대로 전공노를 인정하기 어렵다’는 소극적 태도가 지배하고 있기 때문으로 규정한다. 현안상의 문제만으로 볼 때 전공노와 정부의 가장 큰 쟁점은 해고자들의 복직과 이들의 조합원 지위 인정 문제로 볼 수 있다. 그리고 이 문제는 전공노를 교섭 상대로 인정할 것인가에 대한 정부의 판단 문제가 개입하는 지점이다.

전공노의 노조 지위 인정 문제는 노조의 지속성과 조직의 일상성에도 큰 영향을 미치고 있다. 해고자 복직과 이들에 대한 생계 지원 등의 문제로 인해 조직의 자원이 집중되고 있고, 정상적인 현장 활동이 어려운 상황이 오랜 동안 이어지면서 이 문제를 어떠한 방식으로건 풀어가야 한다는 ‘피로감’ 역시 상당한 수준에 와 있다.

2013년 현재 공무원노조의 설립과 합법화 과정에서 다수의 해고와 징계 공무원들이 발생했지만, 현재 존재하는 해고자 수는 137명이다. 이들은 전공노의 조합원 신분으로 개별 지부와 본부 등에서 실무자 혹은 상근 인력으로 활동하는 경우가 대부분이다. 전공노는 조합의 자체 예산을 통해 이들의 임금을 보전해 주고 있다. 조합비는 지부들마다 조금씩 차이는 있지만 대체로 기본급의 평균 0.8% 내외에서 정액 혹은 정률로 걷고 있으며, 이렇게 형성된 조합 예산의 대부분은 해고자들의 급여를 충당하는데 지출되고 있다.

전공노는 현행 공무원노조 관련 법령이 주로 특별법과 관련 시행규칙

으로 운영되고 있지만, 노조활동에 대한 규제가 너무 많고, 정부의 재량적 판단과 개입이 작용할 소지가 커 정상적이고 상식적인 노조활동이 사실상 불가능한 수준이라고 판단한다. 현행 제도하에서는 과거 ‘직장협의회’ 체제와 큰 차이가 없을 정도로 노조의 행동과 권리가 제한되어 있다고 생각한다.

노동조합법이 만들어진 이후에도 직장협의회법은 그대로 병존하고 있고, 노조가 할 수 있는 일도 직장협의회 수준을 벗어나지 못하고 있기 때문에 사실상 과거 직장협의회 수준의 협의적 노사관계만 남아 있다고 보는 것이다. 결국 현재의 특별법 체제에서는 노동기본권이 제대로 보장되지 않고 있고, 노조로서의 기능을 온전히 수행하는 것이 사실상 불가능하기 때문에 이러한 상황이 지속되면 노조의 순기능을 발휘하는 것은 점점 더 어려워질 것으로 본다. 이 때문에 공무원 노사관계를 제약하는 현행 공무원노조 관련 법령의 개정이 필요하다는 것이 전공노의 판단이다.

전공노를 비롯한 공무원노조 관련 조직들은 다음과 같은 의제들에 대해 대체로 유사한 의견을 보이며, 이러한 의제들에 대해 조직들 간에 큰 의견 차가 존재하는 것은 아니다.

첫째, 조합원의 가입 범위와 관련하여 공무원노조의 가입 범위를 5급까지 확대해야 한다고 본다. 특히 중앙부처의 경우 5급을 제외하면 6급 이하 인원은 전체 직원의 절반도 안 되는 상황이기 때문에 5급 공무원들의 가입 대상 확대가 합리적이라고 본다. 전체 공무원을 100만 명으로 보면 노조 가입 대상자는 40만 명 정도에 불과한 실정이므로, 현행 제도에서 이러저러한 사정으로 노조에 가입하기 어려운 사람들을 제외한다면 6급 이하 공무원들의 가입률은 매우 높다는 것이다.

둘째, 소방직, 경찰직 공무원들의 노조 가입이 어렵다면 직장협의회 활동이라도 인정해야 한다.

셋째, 인사 관련 사항이 단체협상의 대상이 안 된다고 한다면 적어도 정책 등에 대한 비판과 감시, 언론의 자유 등을 허용하는 것이 바람직하다.

넷째, 현행 공무원노조법은 가입과 활동, 정치적 의사 표현 등을 지나치게 규제하는 등 신분 제한적 요소들이 너무 많아 제대로 된 노조활동이 사실상 어려운 것에 근본 문제가 있으므로 이를 완화해야 한다.

### 라. 전공노와 공노총의 관계

공무원 노조운동은 현재 공노총을 중심으로 한 합법노조와 전공노를 중심으로 한 법외노조의 양대 세력으로 분할되는 양상을 보이고 있다. 표면적으로 볼 때 두 세력 간에는 구체적인 정책과 정부에 대한 요구사항 등에서는 큰 차별성이 드러나지 않고 있다. 두 노조가 제기하는 주요 요구사항 등이 대부분 유사하기 때문이다. 다만 전공노가 노조의 사회적 역할을 좀 더 폭넓게 강조하고 있는 반면 공노총은 공무원들의 경제적 이익을 중시하는 성향을 보이고 있으며, 공노총은 이미 정부로부터 인가받은 제도권 노조인 반면 전공노는 아직 법외노조 상태로 있다는 점에서 큰 차이를 보이고 있다.

그러나 이러한 표면적 차이에도 불구하고 두 조직 간에는 현장 곳곳에서 사실상의 복수노조 관계로 존재하고 있다. 두 조직 간의 경쟁을 적대적 갈등의 관계로 규정하는 것은 어렵지만, 향후 전공노가 합법화될 경우 공무원노조는 두 세력과 일부 독립노조 등을 중심으로 선의의 경쟁 집단으로 분화될 가능성도 충분히 예견할 수 있다. 이러한 경향은 전공노가 오랜 동안 법외노조 상태로 존재하면서 불가피하게 강해지고 있는 것으로 보이지만, 이 외에도 방대한 규모의 계층과 기능으로 분할된 거대 관료 조직에서 불가피하게 진행되는 신분 격차와 조직의 특성을 반영하는 것일 수 있다. 현재 공무원노조 조직은 초기에 비해 조직들 간의 ‘분화’ 현상이 점점 더 표면화되는 경향을 보이고 있으며, 이러한 균열은 현장 수준에서 조직들 간에 조합원의 지지 획득을 위한 경쟁이 격화되면서 더 심화될 가능성을 배제할 수 없다.

전공노와 공노총이 제기하는 현실적인 정책 이슈들은 대부분 공통의 이해를 반영한다. 두 조직은 공무원연금의 보존, 복지 확충, 승진 제도 개혁, 투명성 증진, 노조의 역할 확대, 구조조정과 민영화 반대 등에 대해 폭넓은 정책을 공유하고 있으며, 이 점에서 양자 간의 뚜렷한 정책 차이를 발견하기는 힘들다. 그러나 전공노는 기존의 통상적 경제적 이익과 더불어 정치적 표현과 집회의 자유, 노조의 사회적 역할과 공공기관의 공공성 확대 등으로 노조운동의 영역을 적극 확장하려는 경향을 보인다는 점

에서 일정한 입장 차를 확인할 수 있다.

전공노는 이러한 노선을 견지하기 때문에 2009년 민주노총의 일원으로 정식 가입하게 된다. 이에 반해 공노총은 기존의 특정 노총과는 일정한 독립성과 거리를 유지하면서 공무원노조의 독자성을 더 강조하는 편이다. 이러한 이유 때문에 2009년 이후 공무원노조의 대통합 논의는 사실상 현실적으로 어려워진 상태에 있다. 현재 두 조직은 서로 간의 입장 차이를 인정하면서 적절한 수준에서 경쟁과 협력을 통해 각자의 발전을 도모하는 것이 바람직하다고 생각하지만, 활동 방식과 정책의 기본 방향에서 간극이 확대되어 가는 것은 어느 정도 확인할 수 있다.

공노총과 전공노 양대 세력으로서의 분화는 직장협의회 체제에서는 표면화되지 않았다. 그러나 직장협의회에서 노조로의 전환 과정에서 노조의 활동 방향과 노선을 둘러싼 내부의 이견은 좀 더 분명히 표면화되어 왔고, 이러한 차이와 더불어 소속 조직의 특성, 소속 조직의 위상, 신분적 특성 등이 더해지면서 조직의 다원화 경향이 점점 더 강해지는 방향으로 나아가고 있다. 이러한 경향에 대한 문제의식을 기초로 판단해 볼 때 향후 공무원노조의 조직들 간에는 상호 간의 조직적 수렴과 통합보다 점진적 분화와 이에 따른 조직 간 경쟁이 진행될 가능성이 높다.

조직의 특성을 볼 때 공노총은 전공노에 비해 현장 조합원보다는 상층 지도부 중심의 활동이 좀 더 강한 편이다. 전공노가 기초지자체와 하급 공무원 중심으로 운영되는 반면, 공노총은 주로 상급 지자체와 중앙정부 기관들 중심으로 움직이는 경향이 강하다.

두 조직 간의 관계에 대해 전공노는 두 노조가 각자의 철학과 노선에 따라 사안별로 경쟁과 협력을 병행해 나갈 필요가 있고, 지나치게 인위적 통합을 지향할 필요는 없다고 본다. 인위적 통합보다는 두 노조의 관계에서 신뢰 프로세스를 만들어 가는 것이 더 중요할 수 있고, 이를 통해 서로 공유할 수 있는 이익의 공감대를 확장하는 것이 현재로서는 더 바람직하다는 것이다. 그 하나의 사례로 세종시 이전 문제와 관련하여 각종 애로사항을 해소하는 문제에서 두 조직이 협력해서 가시적인 성과를 본 경험 이 있다. 그러나 이러한 협력 사례들에도 불구하고, 현장 수준에서는 이미 상당한 정도의 보이지 않는 경쟁 관계가 진행되면서 복수노조에 유사

한 상황이 전개되는 경우를 볼 수 있다.

#### 마. 노조의 제안

전공노와 정부 사이의 최대 현안인 합법화 문제에 대해 전공노 측은 공무원 노사관계의 정상화를 위해서는 정권 차원의 결단이 궁극적으로 있어야 한다고 생각한다. 공무원 노사관계의 발전적인 전환을 위해서는 정부의 태도 변화가 필요하다고 판단하지만, 정부는 전공노 노선과 입장을 부정하는 입장에서 크게 벗어나지 않은 것으로 생각하고 있으며, 정부의 태도 변화가 필요하지만 박근혜 정부는 이 문제에 대해 명확한 입장을 정리하지 못한 것으로 보고 있다.

전공노의 시각에서 볼 때 노조 설립이 지연되고 정부와의 정상적인 노사관계가 이루어지지 못하는 것은, 공무원노조를 합법화했음에도 불구하고 전공노가 공무원노조의 주도 세력으로 성장하는 것을 인정하지 않으려는 정부의 완고한 태도 때문이라는 것이다. 특히 정부는 전공노가 민주노총을 비롯하여 정부와 대립하는 노조운동의 중심 세력으로 등장하는 것을 가장 우려하고 있다고 생각한다.

전공노는 공무원 노사관계가 정상적으로 발전하고 합리적으로 제도화되기 위해서는 정부가 전공노를 합법적 대화의 상대로 인정하는 것이 중요하다고 본다. 설립신고와 노조 인정 문제를 갖고 전공노의 존재를 부정하는 경직된 정책으로 이 문제를 풀어가기 어렵게 되어 있다는 것이다. 전공노는 현재와 같은 상황에서 정부가 전공노와 본격적인 교섭과 대화의 의지가 강하지 않거나 거의 없다고 판단하며, 설립신고 자체를 부인하는 것은 노동기본권을 침해하는 것으로 본다.

전공노 측의 주장에 따르면, 전공노는 합법노조로서의 지위를 획득하기 위해 그동안 상당한 정도의 조직 갈등을 감수하면서 정부와의 인식 격차를 해소하기 위해 노력해 왔다고 한다. 전공노는 최근 자체 규약 개정을 통해 해직자들을 조합원에서 배제하는 등 조직의 혼란을 감수하는 부담까지 안으면서 정부의 요구사항을 충족하기 위해 노력하였지만, 이것도 결국에는 받아들여지지 않았다는 것이다. 정부가 노조의 설립신고 노



력마저 이러저러한 요건 미충족을 이유로 승인을 미루는 상황에서 전공노와 정부 간의 지루한 인정 투쟁과 갈등은 아직 해소되지 못하고 있다.

다른 한편 정부는 해직자들이 조합원 신분이 아니면서 노조의 실무자, 혹은 노조 관련 활동을 실질적으로 수행하는 상황에서 전공노를 인정할 수 없다는 입장에서 별다른 변화를 보이지 않고 있다. 전공노의 입장에서 볼 때 이러한 정부의 태도는 기본적으로 노동기본권 보장의 원칙에 위배되는 것이다. 해직자들을 노조의 상근자로 고용하는 등의 문제는 전적으로 노조의 자주적 권리에 해당하는 사안임에도 불구하고, 정부가 노조의 자주적 ‘인사권’에 개입하는 결과를 초래하고 있다는 것이다.

전공노의 인정을 둘러싼 정부와 노조의 줄다리기는 이미 상당히 오래 계속된 것으로 볼 수 있다. 전공노의 설립 초기에 노무현 정부는 전공노를 제도권 영역으로 끌어들이기 위한 입장을 어느 정도 갖고 있었다. 그러나 당시 정부와 노조운동 세력 간에는 공무원노조법을 둘러싼 협상과 교섭 과정에서 입장 차를 좁힐 수 없었다. 이에 따라 정부와의 갈등 과정에서 다수의 조합원들이 해고, 또는 징계에 처해지는 결과를 초래하였다. 이어서 이명박 정부하에서는 전공노를 인정하지 않는 정부의 태도가 분명해졌고, 전공노와 정부 간에 거리는 좁혀질 수 없었다.

전공노의 인정 문제는 박근혜 정부 들어서도 계속 해소되지 않은 현안으로 상존하는 결과가 초래됨으로써 공무원 노사관계는 지루한 인정 갈등의 교착 국면에서 조금도 진전의 기미를 보이지 못하고 있는 것이다. 전공노에 따르면 안전행정부를 비롯한 정부의 입장은 민주노총의 일원으로 전공노가 존재하는 것을 가장 부담스럽게 생각하고 있으며, 이것이 전공노 부인의 핵심 이유로 볼 수 있다는 것이다. 전공노 측은 공무원 노사관계의 정상화를 위해 정부가 전공노를 교섭 상대로 인정하고, 대정부 교섭을 정상화하는 것이 필요하다는 입장을 견지하고 있다.

지난 4차례의 설립 시도 과정에서 전공노는 정부로부터 합법노조로 인정받기 위해 나름대로 성의 있는 태도로 임해 왔다고 생각한다. 특히 전공노 5기 지도부에서는 정부의 요구대로 자체 규약을 개정하기 위해 내부의 반발 등에 직면하면서도 총회 절차를 어렵게 거치기는 하였지만, 정부에서는 인가 신청 때마다 이러저러한 새로운 지적 사항들을 제시하면

서 선립신고서를 반려해 왔다고 본다. 이와는 별도로 전공노는 노조 인정을 위해 법원에 제소하였지만, 법원에서는 현재 해직자가 노조원이라는 이유로 조합원 자격에 대한 법해석을 엄격하게 적용함으로써 법원을 통한 심의는 2심에서 반려된 상태에 있다.

정부에서는 전공노 인가 취소의 가장 큰 이유를 조합원 자격이 없는 해직자들이 조합원으로 근무한다는 것을 들고 있다. 전공노에서는 해직자들을 조합의 실무자로 고용했을 뿐이라고 주장한다. 반면 법원은 해고자들의 조합원 지위 인정 문제에 대해 정부의 입장에 기울어 있다. 결국 전공노의 인정 문제는 정부의 태도와 결단의 문제로 볼 수 있지만, 전공노 측은 이에 대한 정부의 입장에 별다른 변화가 없다는 데에서 현재와 같은 교착 국면의 근본 원인을 찾고 있다.

전공노는 새 정부 들어서도 정부의 정책 기조에 변화를 기대하기는 힘들다고 생각한다. 그러나 정부의 태도가 조심스럽지만 점진적으로 좀 더 유연하게 변화할 가능성은 기대하고 있다. 예를 들어 소방, 경찰직 등의 경우 직장협의회 수준에서 활동을 인정하는 것은 어느 정도 긍정적으로 변할 것을 기대한다. 전공노는 합법화 문제에 대해 향후 1~2년 정도가 고비라고 인식한다. 결국 남은 것은 정부의 결단이며, 이제는 안전행정부 등 실무 부처와의 교섭으로 해결될 사안은 아니라는 것이다. 노무현 정부 시절 노조는 인정되었지만, 이명박 정부 시절에는 공식적인 교섭 대상자가 아니었고, 현 정부는 이 문제에 대한 태도, 정책 등이 아직 명확하지 않지만, 현재의 상태가 지속된다면 전공노는 법외노조 상태로 지루한 교착 국면의 활동을 지속할 수밖에 없는 가능성이 높아 보이는 것이다.

### 3. 광역지자체 사례 (1) : 공무원노동조합총연맹 ○○특별시공무원노동조합

#### 가. 조직의 성격

한국의 대표적인 광역 자치단체인 ○○시청 공무원들 중 노조 가입이 가능한 공무원은 10,600여 명 정도로 파악되고 있다. 현재 ○○시 공무원

노조에 가입한 조합원은 약 7,000명 정도이고, 이 중 4,000여 명 정도가 공노총 소속이며, 1,150명 정도가 전공노에 가입해 있다고 한다. 이렇게 보면 ○○시 공무원노조 조직은 실질적으로 두 개의 조직이 복수노조 상황에서 서로 경쟁 관계에 있음을 추정할 수 있다. 합법노조와 법외노조가 병존하는 상황이지만, 광역지자체 공무원노조는 공노총 소속이 다수를 점하는 경우가 대부분이다.

#### 나. 활동 방향

○○시 소속 공무원노조의 합법조직을 대표하는 노동조합 간부들은 공무원노조의 독자성을 중시한다. 민주노총, 혹은 한국노총처럼 특정한 전국적 조직들과는 달리 독자적 입장에서 합리적 노동운동을 추구한다는 것이다. 이들은 상대적으로 온건한 입장을 견지하는데, 공무원노조는 ‘국민들이 공무원들에게 바라는 노조운동의 범위를 넘는 선으로 나아가서는 곤란하다’는 것이 그러한 생각을 말해준다.

○○시의 경우 공무원노조는 본청 소속 공무원노조와 산하 구청, 혹은 기초자치단체 소속 조합원들 간에 일정한 차별성이 있다. ○○시 공무원노조가 광역자치단체로서 합법적, 독자적 활동을 지향하는 반면 지자체 소속 공무원들은 전공노 소속이 다수를 점하고 있다는 점에서, 지자체 공무원들도 그들의 소속 기반과 행정 계층에 따라 활동 방향과 성향에 일정한 차이를 보이고 있는 것이다.

#### 다. 주요 현안

○○시 공무원노조가 직면하고 있는 내부 현안의 하나는 법외노조와의 경쟁 관계라고 한다. 현재까지는 합법노조가 다수를 점하고 있으나, 이러한 관계는 언제라도 변할 수 있는 유동적인 상황에 있다.

다른 한편 지자체의 공무원 노사관계는 지자체 장의 태도와 정책에 따라 상당한 영향을 받고 있다. ○○시 공무원노조는 시장이 합법노조와 법외노조의 분열을 조장할 수도 있는 정책을 택하는 것을 기본적으로 바람

직하지 못하다는 입장을 표명하고 있는데, 이는 간접적으로 공노총의 세력과 지지 기반 확장에 지자체 장의 생각이 미칠 영향을 의식하는 입장으로 볼 수 있다.

○○시의 경우 특히 지자체 장의 정치적 비중 때문에 지자체 장이 노조활동의 활성화 수준과 허용 정도에 미치는 정치적 영향이 큰 것으로 보인다. 다시 말해 지자체 장은 법의 허용 범위를 넘는 행동을 할 수는 없지만, 이들은 자신이 갖고 있는 정치적, 상징적, 그리고 일부 재량적 권한의 범위 내에서 노조에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 예를 들어 전임 시장과 현임 시장의 노조에 대한 정책은 미묘한 차이가 있다고 한다. 전임 시장의 경우 공노총을 공식 상대로 인정하고 대화를 한 반면, 현임 시장은 공식 노조와의 관계를 유지하는 한편 경쟁 노조에 대해서도 사무실 사용을 허락함으로써 노조들 간에 존재하는 실질적인 경쟁 관계를 인정하고 있다는 점에서 공노총에서는 상당한 차이라고 지적하고 있다.

## 라. 주요 현안

○○시 공무원노조는 현장의 주요 현안으로 ‘노노 간 갈등과 경쟁’의 부작용 가능성을 지적한다. 노조의 설명에 따르면 ○○시의 경우 애초에 대다수가 공노총 조합원이었다고 한다. 그러나 최근 소수지만 전공노 조합원들이 성장 중이며 이제는 일정한 정도의 지지 기반을 확보하여 ○○시의 경우 현장의 노사관계는 사실상 복수노조 체제로 전개될 가능성이 커졌다고 한다. 이 과정에서 시장의 역할과 태도는 상당히 중요한 변수일 수 있다고 한다. 전임 시장과는 달리 현 시장의 경우 공노총 이외의 노조 조직들에 대해서도 일정한 대화의 채널을 허용하고 있기 때문이다.

현 노조 집행부는 공무원노조 안에서 노노 갈등이 발생하면서 이념 갈등과 신뢰 상실로 이어지는 상황을 우려한다. 노노 간에 신뢰 기반을 지키는 것이 중요하지만, 점차 힘의 논리가 강해지는 경향에 대해 심각한 우려감을 갖고 있다는 것이다. 현 노조 집행부의 경우 민간기업들처럼 공무원사회에서 복수노조를 인정하고 관련 제도를 시행하는 것은 특수 신분 집단 내에서 갈등과 분열을 야기할 수도 있으므로 신중을 기해야 한다

고 본다.

현재 ○○시의 경우 ○○시청 공무원노조가 다수를 점하고 있고, 전공노와 민공노 등이 연합한 소수 노조가 조합원들의 지지 기반을 두고 상대적으로 경쟁하고 있는 상황이다. 이러한 노조 간의 경쟁은 한편으로 노조 갈등을 조장하는 부작용이 있지만, 다른 한편으로는 강력한 견제 세력의 존재가 노조의 건강성을 지키고, 민주적 관행과 경험들을 축적해 나가는 데 도움을 주는 효과가 함께 존재한다. 그렇기 때문에 복수노조 상황이 민주적 절차와 합리성의 틀 속에서만 운용된다면 현장에서 복수의 세력이 경쟁하는 상황을 우려하는 것은 기우일 수도 있다. 도리어 건전한 경쟁이 수반하는 긍정적인 효과가 더 클 수 있기 때문일 것이다.

현재 합법노조로서 기득권을 유지하고 있는 ○○시 공무원노조의 경우에도 상당한 수준의 견제와 경쟁 세력의 존재 때문에 노조의 건강성, 투명성, 그리고 조합원에 대한 서비스 질 유지의 중요성 등을 의식한다고 볼 수 있다. ○○시 공무원노조는 전임 시장 시절인 2007년 10월 25일 처음으로 단체협약을 체결하였다. ○○시의 경우 전임 시장과 현 시장은 노조를 일정한 대화의 상대로 인정한다는 점에서 전향적 노조관을 지닌 것으로 볼 수 있다. 현재 공무원노조는 청사 4층에 공식적으로 사무실 공간을 배정 받고, 노조 활동 시간도 업무의 일부로 일정한 부분 인정받고 있다고 한다. 이렇게 볼 때 비록 상당한 제약과 한계는 있지만 지자체 장의 노조에 대한 인식과 태도, 정책 등은 공무원노조의 현장 노사관계에서 무시할 수 없는 중요한 변수로 현실적인 영향을 미치는 것으로 보아야 할 것이다.

#### 마. 노조의 제안

○○시 공무원노조는 복수노조의 병존과 경쟁 관계에서 현 집행부에 대한 신뢰뿐 아니라 노조 자체의 실효성에 대한 공무원사회의 믿음과 신뢰가 약화되는 상황에 대해 일정한 우려감을 갖고 있다. 현장에서는 공노총과 전공노 간에 잠재적인 조직 갈등이 표면화될 가능성이 있고, 합법노조의 조직 기반이 흔들릴 수도 있는 상황에서 일상적 교섭과 대화의 실질

적인 파트너인 지자체 장의 입장과 역할이 매우 중요하다고 생각한다.

공무원노조 입장에서는 공무원 노사관계의 합리적 발전을 위해 선출직 시장, 구청장 등의 성실한 교섭 태도와 합법노조와의 진지한 소통 노력이 중요하다고 강조한다. 다른 한편 지자체 장이 합법노조를 소외시키고 법외노조에 힘을 싣는 정책은 문제를 야기할 수 있다고 지적한다. 현 집행부는 법외노조의 해고자들에 대해서는 복직 후 유사한 행동의 재발 방지 등을 조건으로 노사 신뢰 프로세스를 만들어 갈 필요가 있다고 생각하고 있으며, 외부 세력에 휘둘리는 것을 반대하고 공무원들의 독자 노선을 견지해야 한다고 본다.

다른 한편 노조의 입장에서는 현장 수준에서 조직 발전을 위해 노조가 수행할 수 있는 고유한 역할과 기능을 정립할 수 있도록 유도하는 것이 중요하다고 본다. 예를 들어 행정의 불합리성, 부패 등에 대한 의미 있는 내부 감시 세력의 하나로서 합리적이고 수평적인 조직문화를 발전시키는 데 노조가 중요한 역할을 수행할 수 있다고 본다. 또한 다수의 현장 조합원들이 볼 수 있는 현장의 의미 있는 대안 등이 노조를 통해 만들어질 수 있고, 지자체 장이나 정치 집단들의 무리한 요구와 일방적인 조직 운영 등을 견제하는 데 노조의 역할이 매우 중요하다고 생각한다.

공무원노조의 합법화와 더불어 과거 직장협의회 체제보다는 하위직 공무원들이 그들의 의사를 전달하고 조직에 기여할 수 있는 더 나은 여건이 만들어진 것은 부인할 수 없고, 조합원들이 좀 더 인간적인 대우 속에서 합리적으로 자신의 일에 임할 수 있는 여건을 만들어 가는 데 노조가 긍정적으로 기여한다고 생각한다. 또한 조합원들의 근무 환경과 조건을 개선하고, 현장에서 발생하는 수많은 일상적 불만 요인 등을 노조를 통해 걸러냄으로써 건전한 조직문화의 창달에도 노조의 긍정적이고 생산적인 역할이 있다는 것이다.

다른 한편 현장 수준에서 조직들 간의 과도한 경쟁과 갈등으로 인해 발생할 수 있는 부작용들에 대해서도 일정한 우려감을 노출한다. 현재 현장의 합법노조와 법외노조는 근속 승진 단축, 연금 개악 방지, 노조 갈등 방지, 타임오프 인정 등 공유하는 주장에서는 여전히 공유 영역이 넓은 것이 사실이다. 다른 한편 기관장들의 부당노동행위와 과도한 행동을 견

제하는 역할을 적극적으로 할 필요성에 대해서도 노조의 역할을 강조하고 있다. 그러나 법외노조의 노선과 행동 방식에서 외부 세력의 정치적 영향력이 지나치게 강하게 작용하는 것에 대해서는 합법노조의 우려감이 큰 것으로 보인다.

#### 4. 광역지자체 사례 (2) : 공무원노동조합총연맹 ○○도청 지부

##### 가. 조직의 성격

공노총 ○○도청 지부는 공노총이나 전공노 어느 쪽에도 가입하지 않던 독립지부 상태로 남아 있다가 조합원 투표를 통해 70.1%의 지지로 2013년 8월 공노총 소속이 되었다. ○○도청 소속 1,350여 명의 공무원들이 조합원으로 있으며, 조합원 1인당 기본급의 0.65%인 13,000원 수준의 1인당 조합비를 기반으로 조합을 운영하고 있다.

위원장은 비상근 상태로 현업을 하면서 지자체 장의 양해하에 조합업무를 수행한다. ○○시청 노조가 내부적으로 다양한 성향의 집단으로 복수노조 경쟁 상태에 있다고 한다면, ○○도청의 경우에는 처음부터 독립적 성향의 단일 지부로 조직되어 활동해 왔다.

##### 나. 조직 특성

공노총 ○○도청 지부의 활동 방향은 기본적으로 온건·합리적 성격의 노선에서 크게 벗어나지 않는 것으로 볼 수 있다. 노조가 만들어지기 전 직장협의회 체제 시절부터 지도부의 인적 연속성이 어느 정도 유지되고 있고, 현 위원장의 경우 3선으로 6년째 안정적으로 집행부를 유지해 왔다. 노조위원장으로 활동하기 전부터 직장협의회 대표 등으로 오랜 기간 활동한 경험이 있다.

노조가 최근 공노총 소속을 택한 주요한 이유는 특별한 정책이나 이념적 선택이었다기보다는, 현실적으로 특정 전국 조직에 가입하지 않고서는 전국적인 이슈나 조직 활동에서 강원도의 목소리와 지분을 대변하기

힘들기 때문이었다고 한다. 공무원노조와 관련된 많은 현실적 현안들이 전국적 성격을 갖는 경우가 많고, 지자체 노조들의 경우 지역적 이익을 대표해야 하는지라 ○○도청 노조가 광역지자체 연맹 등에서 빠질 경우 지역의 이익을 대변할 방법이 마땅치 않기 때문이다.

노조활동은 기본적으로 매우 유연한 편이며 주로 직장의 현안들을 중심으로 제한된 범위에서 이루어지고 있다. ○○도청 노조 지부의 현장 활동은 도청 직원들의 고충과 애로, 일상의 현안 등을 처리하는 데 주력하고 있기 때문에 사실상 직장협의회 체제가 연장, 확대된 것으로 볼 수 있다. 직장협의회들의 조직들이 노조를 통해 결집됨으로써 공무원들의 이해와 목소리를 좀 더 효과적으로 단일화시켜 확장할 수 있게 되었다는 점에서 노조활동의 주요한 의미를 찾고 있다.

위원장은 정치나 사회적 목소리보다는 현장을 중심으로 공무원들의 일상적 애로와 크고 작은 현안들을 풀어가는 데 활동의 중점을 두는 편이다. 전공노의 적극적인 정치 참여 성향과는 의식적으로 거리를 두고 있다. 그러나 노조가 전공노를 비롯한 다른 노조들과 의식적으로 대립하거나 적대적인 관계를 설정하는 것은 아니다. 지향하는 방향에서 일정한 입장 차이는 존재하지만, 이러한 차이를 굳이 드러내지는 않는다.

○○도청 노조의 경우 현 위원장은 과거 보수적 성향의 도지사, 그리고 현재 개혁적 성향의 도지사 모두를 상대해 보았지만, 대체로 지자체 장들과의 관계는 원만한 편이라고 한다. 위원장의 견해에 따르면 현장 수준에서 지자체 노사관계는 기본적으로 지자체 장과의 관계를 중심으로 형성될 수밖에 없다고 한다. 지자체 장이 지자체의 노사관계에 미치는 영향은 실질적으로 매우 크다고 생각한다.

강원도의 경우 지자체 장과 노조의 관계는 비교적 원만한 편이라고 한다. 지자체 장들은 노조가 원할 경우 수시로 면담에 응해 주는 편이며, 노조의 요구가 자신의 재량권 범위 내에서 합리적이라고 판단할 경우 이를 들어주기 위해 성의껏 노력한다는 것이다. 분기별로 1회씩 개최하는 정기 노사협의회를 비롯해서 수시로 발생하는 각종 현안들에 대해서도 지자체 장과의 협의 채널은 비교적 순조롭게 가동되고 있는 편으로 판단하며, 노조의 요청이 있을 경우 지자체 장은 수시로 노조 위원장과의 면담에 응하



는 편이다. 대체로 자신의 재량 범위 내에서 노조의 요구가 합리적이라고 판단될 경우 이러한 요구들은 적극 수용하는 편이라고 한다.

○○도청 노조의 경우 내부적으로 복수노조 상황은 아닌 것으로 진단되며, 그 점에서 노조 내부의 역학관계는 비교적 단순하다고 볼 수 있다. 강원도의 기초지자체 노조들이 전공노 성향이 강한 반면, 도청 노조는 상대적으로 온건한 노선을 견지하는 이유는 행정 지자체들의 행정단위에 따른 차이를 어느 정도 반영하는 것으로 보인다. 여기에는 기초지자체와 광역지자체의 조직적 위상의 차이에 대한 인식 격차도 존재하고 있다.

위원장의 설명에 따르면, 일선 지자체들의 경우 직접적인 대민 접촉이 많은 편인 반면, 광역지자체들의 경우에는 내부 행정 업무들이 많아 업무의 성격상 차이도 반영하는 측면이 있다고 한다. 서로 담당하는 업무와 일의 성격이 다르며, 기초지자체들의 경우 아무래도 대민 서비스에 종사하기 때문에 도청의 경우보다 근무 여건이 열악하고 힘든 현실을 반영하는 측면도 있다.

현장에서 전공노와 공노총의 관계는 중앙조직의 경우처럼 분명하게 조직적으로 나뉘는 것은 아니라고 보는데, 그 한 설명 요인으로는 지역으로 갈수록 공무원사회도 이리저리한 ‘정의(情誼)적 관계’로 복잡하게 얽히는 경향을 보이기 때문이다. 특히 일선 지자체들의 경우에는 이러한 정의적 관계가 지자체 장의 선거 등에서도 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문에 공무원사회에서 전공노 조합원들을 완전히 배제하는 것은 사실상 불가능에 가깝다고 판단한다. 서로가 서로에 대해 너무 잘 알고, 같은 지역, 혹은 동네에서 함께 자란 경우도 많기 때문에 공무원사회에서 동료들을 완전히 배제하거나 ‘왕따’시키는 것은 사실상 불가능에 가깝다는 것이다. 노조활동이 ‘온정적’, ‘정의적’ 요소와 깊이 얽힌 지역의 특성 때문에 가급적 갈등을 피하고, 적절한 선에서 서로의 ‘면’을 지키는 처신을 선택하기 때문에 노사 문제 역시 형식적, 대립적 방향으로 전개되기 힘든 상황이다.

#### 다. 노조의 제안

공무원 노사관계의 방향과 미래에 대해 위원장은 공무원 노사관계가

제자리를 잡아가기 위해서는 궁극적으로 전공노도 합법화 과정을 거쳐 제도권의 일부로 전환되는 것이 바람직하다고 본다. 전공노가 지금과 같은 법외노조 상태로 남아 있는 경우 도리어 공무원 노사관계를 정치 쟁점으로 전환시킬 수 있으며, 이렇게 될 경우 공무원 노사관계의 합리적 발전에 도움이 되지 않는다는 것이다.

법외노조의 합법화는 또한 노조의 전략과 노선의 방향을 정치적 활동으로부터 공무원집단의 고유한 문제들에 대한 관심으로 전환시키는 계기가 될 수 있다고 본다. 노조가 합법화되면 조합원들에 대한 서비스 제공과 지지 기반을 다지기 위한 노력으로 활동의 중심을 옮길 수밖에 없게 될 것이기 때문이다.

전공노의 합법화로 인해 공무원 노사관계가 악화되기보다는 합리적으로 제도화되는 방향으로 자리 잡아 갈 것이라는 생각이 강하며, 그러한 관점에서 전공노에 대한 좀 더 ‘포용적’ 접근이 바람직하다는 것이다. 또한 정부가 공무원 노사관계에서 공노총만 파트너로 인정하면 공노총 같은 합리적 조직들의 입지도 어려워질 수 있다고 본다. 결론적으로 전공노 역시 합법화, 제도화의 길에 들어서면 특별히 행동에서 문제 될 것이 없기 때문이라고 보는 것이다.

## 5. 기초지자체 사례 (1) : 전국공무원노조 ○○시 강서구청 지부

### 가. 조직의 성격

전공노는 현재 전국적으로 140여 개의 현장 지부들이 있고, 그 주력은 기초지자체 노조들이다. 기초지자체들을 중심으로 조직된 전공노 지부들은 자신들의 공동 현안과 전국적 과제들에 대해서는 상급 노조 본부 등과 협의하면서 정책과 행동 방침을 정한다. 노조의 현안들은 기본적으로 전국적 성격의 정책이나 방침과 현장 수준의 다양한 이슈들로 구분될 수 있다.

전국적 현안들의 경우 공무원 일반의 제도적 이슈들이 주를 이루지만, 경우에 따라 그때그때 발생하는 현안 이슈들도 다양하게 존재한다. 예를

들어 ‘사회복지직’ 자살 문제, 해고자 복직 문제 등은 전체 조직이 관련된 문제이기 때문에 이에 대한 공동의 대응이 이루어진다.

○○시의 경우 25개 지자체 구청 노조가 민선 구청장 체제에서 초기에는 대부분 전공노 쪽에 기울었지만(지자체 공무원 1,500~1,800명 정도), 최근에는 합법노조 조직들이 만들어지는 등 판세가 유동화되는 상황이 전개되고 있다. 지자체 현장에서 사실상 복수노조 체제가 점점 더 명확하게 전개되어 가고 있다. 전공노 강서구청의 경우에도 현재는 전공노 지지가 다수지만, 공노총 등 별도의 노조 지지 세력이 존재하고 있기 때문에 이들과의 경쟁을 항상 의식한다.

전공노 지부장의 견해에 따르면, 노조 간 경쟁은 공무원사회에서 갈등과 분열을 촉진하는 요인이 될 수 있기 때문에 공무원사회에서 복수노조 제도는 바람직하지 않다고 생각한다. 그럼에도 불구하고, 조직의 규모가 커지고 복잡성이 더해질수록 복수노조 체제의 등장은 어느 정도 불가피한 현실로 볼 수 있다.

전공노 ○○시 조직은 각 구청 전공노 지부들이 모여 운영위원회를 만들어 의장단을 중심으로 공동의 사안들을 논의하고 활동을 한다. 자체적으로 의제를 정해서 본부장을 중심으로 집행부를 운영하지만, 기본적으로는 지부들이 모인 상향식 조직의 성격이 강하다고 보아야 할 것이다.

강서구청 지부의 경우 조합 재정은 조합원들의 계좌 납부 방식으로 운영되고 있다. 전공노 지부에 1인당 월 12,000원 정도가 납부되고, 이 중 해직자 생계비에 7,000원 정도가 지출된다. 서울지역 본부에 보내는 납부금은 1인당 1,800원 수준이고, 나머지가 지부의 살림에 쓰인다.

#### 나. 활동 방향

강서구청 지부는 현재 전공노가 다수 조합원들의 지지로 활동하고 있는 지자체 노조로 볼 수 있지만, 현장의 현실은 복수노조가 암암리에 경쟁하는 구도를 보이고 있다. 조합원들의 구성을 보면, 현재 전공노 소속 1,000여 명, 공노총 소속 500명 정도 수준이다.

전공노 성향의 현 위원장은 경쟁 노조가 실제로는 노조활동에 소극적

이면서도 노조운동의 과실만을 얻으려는 기회주의적 활동에 연연한다고 생각한다. 이러한 갈등과 경쟁의식은 직장의 현장에서 노노 갈등의 잠재적 요인이 될 수도 있다. 현재 직원들의 대다수는 법외노조에 가입되어 있는 상태이다.

현장에서 공무원노조는 직장협의회 역할을 병행하고 있다. 노조위원장이 직장협의회 위원장을 맡고 있기 때문이다. 전공노가 공식 노조로 인정되지 않는 상황에서 직장협의회는 사실상 비공식 다수와 노조의 직장 활동을 수행하는 조직 틀을 제공하고 있는 것이다.

직장협의회와 노조의 관계가 일원화되어 있는 경우도 있지만, 사실상 별개의 조직으로 운영되는 경우도 있다. 일반적으로 노조는 과거 직장협의회가 수행하던 직장 수준의 노동자 권리와 관련된 사항들을 주로 다루면서 현장에서의 일상 활동을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러한 의미에서 현장의 전공노 조직은 직장협의회 수준의 일과 활동 수준을 조금 넘는 수준에서 직원들의 다양한 애로를 해소하고, 직원들의 입장에서 현장의 이해를 대변하는 기능을 주로 수행한다.

전공노 강서구청 지부는 직장협의회와 틀을 활용하여 구청장과 연간 3~4회 정도의 간담회를 하고 있다. 분기별로 1회 정도 구청장과의 만남을 통해 이루어지는 간담회에서 노조는 복지, 인사, 고충 등에 대한 직원들의 입장을 전달하기 위해 노력한다. 이러한 방식의 현장 노사관계는 구청장의 성향과 노조에 대한 태도에 따라 상당한 가변성을 가질 수 있지만, 구청장을 비롯한 선출 공직자의 노사관에 따라 폭넓은 유연성 속에 운영될 공간이 존재하며, 그러한 의미에서 지자체 장의 역할이 상당히 중요하다.

2012년의 경우 강서구청 지부에서는 의정활동 지원으로 인해 발생하는 직원들의 심야·초과근무의 시정을 위해 노력함으로써 정치권의 무리한 요구 등을 막아내는 데에도 일정하게 기여하고 있다. 경우에 따라 노조는 의회를 대상으로 집회를 하는 경우도 있는데, 이는 노조가 지자체 장과 의회 사이에 존재하는 긴장과 갈등 상황에서 일정한 정치적 역할을 수행할 수 있는 가능성을 보여준다. 지난해의 경우 노조는 의회를 상대로 16~17일간의 1인 시위 등을 통해서 노조의 요구 사항 등을 전달하기도 하

였다. 특히 인사와 관련한 부당한 조치 등에 대해 높은 관심을 보이며 적극적인 내부 감시자로서의 역할을 수행하고 있다.

강서구청 지부장의 경우 지자체 장의 용인하에 직장협의회 의장직을 수행하면서 노조 일을 하고 있다. 지부장이 노조의 전임 근무자는 아니지만, 구청장의 양해하에 일부 업무를 부분적으로 경감 받아 노조의 살림을 한다. 지자체 장에 따라서는 사실상 전임자를 묵인하는 경우도 있으나 현행법상으로는 전임자를 둘 수 없는 한계가 있기 때문에 공식적으로 인정되지 않고 있다.

현재 전공노 강서구청 지부는 직원 복지, 근로조건 준수, 부당인사 개선 등에 주력하고 있으며, 구의회와의 관계에서는 부당한 인사 청탁에 대해 적극 대처하고, 구의회 등의 불합리한 요구 등을 막아내는 데 노력하고 있다고 한다.

노조는 또한 ○○시의 현안과 문제들에 대해서는 ○○시 행정이나 정책이 자치구에 영향을 미치는 사안 등에 대해 서울 본부와 적극적으로 보조를 맞추는 방식으로 대외적 활동에 동참한다.

#### 다. 주요 현안

전공노 소속 지자체 노조들에서 최대의 현안은 그들의 조직 활동이 합법적으로 인정받는 것이다. 전공노의 인정 문제가 해결되지 않는 한 현장 활동도 현재와 같은 어려운 상황에서 벗어나기 힘들기 때문이다. 그러나 전공노의 인정 문제에 대한 안전행정부의 기본 입장은 여전히 변화가 없으며, 기초지자체의 전공노 활동은 야당 출신 자치단체장의 암묵적 묵인하에 직장협의회 활동의 연장 수준에서 이루어지고 있는 것이 기본적인 현실이다. 정부 차원에서 전공노와의 공식적인 교섭이나 대응을 인정하지 않는 한 이와 같은 지루한 교착 국면은 타개하기 어렵다는 것이 현장 전공노 간부들의 인식이다.

결국 전공노의 인정 문제는 공무원 노사관계를 ‘정치적 쟁점’으로 만드는 요인이 되고 있으며, 이로 인해 순수한 공무원노조의 활동마저 정치적으로 해석되거나 왜곡되고 만다는 것이다. 전공노의 현장 간부들은 전공

노 인정 문제를 정치적 측면에서만 접근하는 것이 바람직하지 않다고 본다. 공무원노조 문제가 정치권에서 여당과 야당 간의 정치적 인식 차이와 이로부터 발생하는 힘겨루기로 전환되는 한 장기적으로 건전하고 합리적인 공무원 노사관계가 발전하는 데 도움이 되지 않는다는 것이 현장 간부들의 지적이다.

정부와의 대화가 교착 상황을 벗어나지 못하면서 전공노 측에서는 노조 인정 문제에 현 정부보다 다소 전향적인 야당과의 정책적, 정서적 유대감을 강화할 수밖에 없게 된다. 이러한 상황에서 전공노는 지난번 선거에서도 야당과 ‘정책 협약’을 체결함으로써 공무원노조 문제에 대한 정책 공조를 추구한 바 있다. 강서구의 경우 노조의 이러한 입장은 지방정부 의회를 야당이 장악하고 있는 상황에서는 다소 안전할 수 있다. 강서구의 경우 구청장뿐 아니라 구의회 등에서도 야당 성향이 강해 적어도 현장 수준에서 노조의 일상 활동이 결정적인 제약을 받는다고 볼 수 없기 때문이다.

그러나 이러한 상황은 정치적 지형이 변화하면 얼마든지 돌변할 수 있기 때문에 전공노 입장에서는 조직의 ‘정치적 리스크’가 매우 크고, 이 때문에 노조는 자신들의 안전 보장을 위해서 더욱 정치적인 수밖에 없는 처지에 놓이게 되는 것이다. 이렇게 볼 때 공무원노조의 정치적 성향은 노조의 어려운 정치적 상황을 타개하기 위한 불가피한 전략적 선택의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

노조활동 인정 문제를 제외하면 현재 구청에서 노조가 생각하는 주요 현안과 요구 사항들은 공무원노조 일반의 요구와 큰 차이가 없다. 따라서 대학생자녀 장학금 지원, 임금 인상, 노조설립 인정, 해직자 원직 복직, 5~6급 급속 승진, 정치적 자유, 직종 개편과 기능직종 폐지 등이 전공노의 주된 요구사항이지만, 노조 역시 이러한 그들의 요구가 모두 받아들여질 것으로 보지는 않는 것 같다. 또한 이러한 요구들은 현장의 문제가 아닌 공무원 일반의 요구사항들을 반영하는 것이기 때문에 어떤 의미에서 노조의 일상적 직장활동과는 큰 연관성이 없는 것으로 보인다.

노조에 따르면 선출직 자치단체장들의 경우 일반적으로는 노조와 원만한 관계를 유지하려는 경향이 강하다. 그러나 이러한 경향도 자치단체장의 정치적 성향에 따라 큰 폭의 차이를 보인다. 전임 시장 시절에는 전공

노와 아예 상충을 하지 않았던 반면, 현 시장 체제하에서는 전공노와의 대화, 면담, 협의 등이 비교적 원만한 편이라 할 수 있는데, 이러한 차이는 전공노의 일상적 현장 활동에 결정적인 영향을 미칠 수 있다.

#### 라. 노조의 제안

전공노의 현장 간부들은 현재의 조건에서 공무원 노사관계는 불가피하게 정부의 태도와 입장에 큰 영향을 받을 수밖에 없다고 생각하며, 전공노 문제에 대한 정부의 전향적 조치가 필요하다고 본다. 그러한 점에서 새 정부의 전공노에 대한 입장에 대해 기본적으로 비관적인 전망을 하더라도 일말의 타협 가능성, 혹은 노조 인정의 가능성에 대한 기대를 저버리지는 못하는 실정이다.

노조는 보수적인 성격의 정부가 지속되면서 정부의 공무원노조 길들이기가 여전히 계속되고 있다고 생각한다. 그 하나의 예로 새 정부 출범 직후에도 전공노 활동을 이유로 노조원 징계와 해고가 발생했다는 것이다.

다른 한편 전공노는 안전행정부가 지자체 장들에 대해 예산 압박 등의 방법을 통해 여전히 강력한 간접적 영향력을 행사하고 있다고 본다. 결국 이러한 문제들이 해결되기 위해서는 공무원 노사관계가 정치적 시각과 그 역학관계로부터 독립적이고 자율적으로 발전하는 것이 필요하다고 생각한다. 이러한 점에서 노조에 대한 정부의 시각 또한 전향적으로 전환될 필요성이 있음을 강조한다. 지나치게 정치적 시각으로 노조에 접근하면 결국 공무원 노사관계를 정치화시킬 가능성이 높고, 노조의 야당 성향을 더 강화할 수밖에 없다는 것이다.

노조 자체에 대한 정부의 권위적인 접근과 통제, 규제 위주의 대응 역시 기본적으로 공무원 노사관계의 순조로운 제도화에 도움이 되지 않는다고 본다. 이보다는 노조를 제도적 파트너로 인정하고 노조와의 관계를 제도적으로 발전시키기 위한 진지한 노력이 더 좋은 결과로 이어질 수 있다는 것이다.

현장의 공무원 노사관계는 중앙정부의 정치적 입장을 정책으로 뒷받침하는 안전행정부의 공식적인 태도와 야당 지자체 장의 현장 노사관계의

현실에 대한 목인이 병존하는 불편한 동거 양상을 보이고 있으며, 이에 따라 노사관계는 안정적으로 제도화되지 못하고 정치적 리스크에 노출되어 노사관계의 당사자들조차 항상 불안정한 상태 속에 일상 활동을 수행할 수밖에 없다. 안전행정부는 비공식적이지만, 공무원노조로 인해 공무원들의 상황이 개선된 점이 있음을 어느 정도 인정한다고 한다. 그러나 공식적으로는 전공노를 인정하지 않고 있으며, 합법노조와 범외노조에 대한 이중 기준을 갖고 있기 때문에 현실의 노사관계를 풀어가기 어렵다고 본다.

## 6. 기초지자체 사례 (2) : 전국공무원노조 ○○시청 지부

### 가. 조직의 성격

전공노 ○○시 지부는 1,378명의 조직 대상자 중 620여 명이 가입한 전공노 지자체 지부이다. ○○시 지부를 포함하여 강원 지역의 기초지자체 공무원노조들은 모두 전공노 소속이며, 현장에서는 복수노조 움직임 등 조직 분화 조짐은 표면화되지 않고 있다. 전공노는 범외노조 상태에서 조합원들의 회비에 의존해서 조직을 운영하고 있다. ○○시 지부의 경우 1인당 17,000원을 조합비로 받아 이 중 5,000원을 본부에서, 12,000원을 조합에서 집행하는데 여기에는 해직자들에 대한 봉급이 포함되어 있다.

### 나. 활동 방향

○○시 지부의 경우 지자체 장과의 관계가 상대적으로 원만치 못한 편이다. 그러한 이유로 노조의 시청 청사 이용은 제한되고 있으며, 노조에 대한 시청 측의 편의도 제공받지 못하고 있다. 전공노 활동을 목인하는 지자체들과는 달리 ○○시 지부의 경우에는 사업장 밖에 사무실을 운영하고 있다. 전공노 측에서는 시에 요구하여 휴게실 공간 등을 임시로 사용할 수도 있지만, 해고자 복직 문제 등과 관련하여 가급적 불필요한 충돌이 없도록 하기 위해서 청사 바깥에 노조 사무실을 두고 있다고 한다.



이러한 입장은 현 노조 지부장의 생각이 주로 반영된 것으로, 지부장의 입장에서는 노조의 합법화와 해고자 복직을 최고의 당면 현안으로 판단하고 있어, 이를 위해서는 가급적 시장 등과의 불필요한 마찰은 일으키지 않겠다는 것이다.

조합 활동과 관련하여 시 당국과 노조의 비공식적 접촉은 여당 지자체 장과의 관계에서도 최소한의 수준에서는 이루어지고 있다. 시장은 노조와의 비공식적 면담 등에는 응하지만, 공식적인 협의나 교섭 등은 이루어지지 않는다. 최근에는 시청 소속 사회복지사 업무 폭증 문제 등 근무자들의 애로 요인들을 개선하는 것에 대해 지자체 장과 의견을 나눈 바 있으며, 고충 경감에 대해 긍정적인 반응을 이끌어낸 바 있다고 한다.

보수적 지자체 장들도 종업원들의 복지를 포함한 고충 해소 등과 관련된 노조와의 면담 등에는 별다른 제약 없이 응하는 편이라고 한다. ○○시의 경우 노조 설립 초기에 시장과의 관계가 악화되어 어려운 시기를 겪었고, 해고자까지 발생하여 여전히 해고자 복직 문제를 해결하지 못하고 있지만, 시장과의 관계는 조금씩 개선되는 편으로 본다.

그럼에도 불구하고 노조에 대한 자치단체장의 시각이 근본적으로 변화한 것으로 볼 수는 없으며, 전공노 측은 앞으로의 관계에 대해서도 낙관적으로 보지는 않는다. 다만, 시장의 이러한 태도 변화는 새로 선출된 전공노 지부장의 비교적 온건한 성향과 상호 관련성이 깊다. 과거 집행부에서는 시장과 해직자 복직 문제 등으로 계속 충돌했지만, 새로 선출된 지부장이 자체적으로 해직자들의 시청 출입 자제를 결정하면서 관계 개선에 노력하는 중이다. 현재 ○○시 노조의 경우 전공노에 속해 있지만, 노조의 인정을 위해 사용자인 시장과의 관계를 원만하게 유지하는 것이 전략적으로 중요하다고 생각하며, 현장의 분위기 역시 가급적 온건한 대화 등을 원하는 방향으로 움직인다고 한다.

#### 다. 주요 현안

전공노 ○○시 지부의 경우 노조의 최대 현안은 해고 조합원들을 최대한 빨리 복직시키는 것이다. 노조 측은 해직 조합원들의 복직으로 해묵은

갈등과 대립을 마무리하는 것이 노사관계를 안정화시키는 데 도움을 준다고 주장한다. 해고 조합원들은 해고당한 지 5년에서 6년 가까이 장기화되어 생계와 일상생활에도 많은 어려움이 있음을 호소한다.

이들의 상당수는 원직복귀를 통해 노조운동을 하는 것보다는 본인들의 명예회복을 주로 원하며, 정년이 가까워진 해직 공무원들은 명예회복을 하면 현업복귀보다 명예퇴직을 원하는 경우도 많다고 한다. 따라서 해고자의 복직이 이루어지더라도 노사 불안으로 이어지지 않을 것이라는 것이 노조의 생각이다.

○○시 지부에서 일하는 한 해고 공무원의 경우 현업에서 떨어진 지 너무 오래되어서 원직에 복귀해도 얼마 안 가 정년을 맞이할 처지라고 한다. 또한 해고자의 신분으로 생계를 위해 일하는 것도 어렵기 때문에 장기 해고에 따른 개인적 희생이 너무 크다고 생각한다. ○○시 지부의 경우 해직자들 대부분은 생계 위협은 물론 자긍심 상실, 스트레스, 존재감에 대한 회의 등 상당히 심각한 물질적, 정신적 스트레스에 직면해서 절박한 상황에 몰리고 있다고 한다.

면담에 응한 해고자의 경우 자신의 복직과 명예회복이 이루어진다면 명예퇴직 하고 싶다고 말한다. ○○시의 경우 공무원 노조운동과 관련하여 해직된 공무원들은 모두가 생계가 어려운 하급직 공무원들로 노조의 지원이 없으면 당장의 생계가 막막한 상황에 있다. 해직자 문제가 전공노와 정부의 관계를 풀어가는데 큰 의미를 지니는 이유의 하나이다. 해직자들의 어려움이 가중되는 상황에서 노조 집행부는 스스로 해직자들의 시청청사 출입을 자제하면서까지 이 문제를 풀기 위해 자세를 낮추고 있다.

다른 지부들과 마찬가지로 전공노 ○○시 지부 역시 합법화를 최대 현안으로 생각한다. 해묵은 노조 인정 문제를 해결해야 정상적인 공무원 노사관계가 가능하다는 것이다. 전공노 측은 해직자들의 조합원 지위 인정 문제, 시청의 6급 공무원들 노조활동 인정 문제, 지휘감독 업무 종사자들의 노조활동 인정 문제 등에서 노조가 상당히 양보하였지만, 정부에서는 여전히 계속해서 새로운 문제들을 들고 나오면서 노조를 인정하지 않고 있다고 생각한다. 현재의 법제도 상황에서는 규제가 너무 많고 강해서 사실상 정상적인 조합 활동이 어려움에도 불구하고 정부가 강경 대응 기초

를 접지 않은 이유는 궁극적으로 전공노의 민주노총 탈퇴를 원하기 때문이라는 인식이 노조원들 사이에 강하게 자리하고 있다. 전공노는 정부가 최대한의 압박으로 노조를 무력화시킨다는 목표를 포기하지 않는 한 이러한 상황이 개선되기는 어려울 것이라고 한다.

#### 라. 노조의 제안

○○시 지부는 노조가 인정되고, 해고자들이 복직되어 명예회복이 이루어지면 노사관계는 안정될 것으로 생각한다. 해직자들의 명예가 회복되고 현재 불이익을 받고 있는 50%의 연금을 받는다면, 대부분의 고령 하위직 공무원들은 물러날 생각이 많다는 것이다. 그러나 복직이 안 되면 연금 등도 받지 못하고 생계 위협에 직면하기 때문에 해고자들은 달리 선택할 대안이 없다.

인터뷰에 응한 한 해고 조합원은 본인의 경우 명예회복이 이루어지고 조직이 인정되면 그 정도로 만족할 수 있다는 것이 솔직한 생각이라고 말한다. 현장에서 공무원노조에 대한 초창기 현장의 열정은 다소 퇴색한 것으로 볼 수 있고, 초기 노동조합의 선배들이 이제는 후배들 중심으로 바뀌는 상황에서 노조의 상황도 많이 달라져 있는 점을 인정하면, 향후 사회운동적 방향으로 노동운동이 나아가야 한다고 생각한다.

강원도의 경우 타 지자체들에 비해 유난히 노사관계가 악화되었던 것은 지자체 장의 노조에 대한 강경한 징계와 일방적인 조치가 큰 원인이었다고 주장한다. 노조에 대한 지자체 장의 경직된 태도와 일방적 조치는 노사관계를 힘의 대결 논리로 악화시키는 데 일조할 뿐이며, 공무원 노사관계를 제도적으로 안정화시키지 못하는 걸림돌이 된다고 본다. 조합 간부들은 새 정부가 노조와의 소통과 화합을 위한 정책을 추진하길 바라지만 점점 분위기가 어렵게 되어가는 것은 아닌지 걱정하고 있다.

현장에서 향후 노사관계의 전망에 대해서는 비관적인 측면이 우세하다. 노조 인정 문제가 제대로 풀리지 않고 있는데, 해고자 복직 문제는 이보다는 좀 나은 것으로 볼 수 있다. 이명박 정부에 비해 현재의 상황은 조금 나아진 측면은 있다고 보지만, 여전히 국회 등을 중심으로 노조 합법

화 문제에 진전을 이루지 못하고 있다.

노조 간부들은 정부의 노조에 대한 강경 일변도의 조치가 결국에는 파업, 해직, 과격화, 정치화, 징계, 해고 등의 대립적 노사관계를 정착시키는 데 기여한 것을 반성해 보아야 한다고 생각한다. ○○시 지부의 시각에서 볼 때 현재 공무원 노사관계는 정부가 해결의 열쇠를 쥐고 있으며, 사실상 정부가 마음만 먹으면 노조가 이를 막아낼 힘은 별로 없다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 노조 인정 문제가 풀리지 않으면 공무원 노사관계 문제는 풀기 어렵다고 생각한다.

## 제4절 공무원 노사관계의 진단과 전망

### 1. 노사관계의 현 상황

본 연구는 공무원노조의 주요 조직과 노선의 입장을 대표하는 노조들에 대한 심층 인터뷰를 중심으로 수행되었으며, 기본적으로 노사관계의 좌표와 현안에 대한 노조 측의 인식과 이해를 파악하는 데 주된 목적을 두고 진행하였다. 인터뷰를 통해 발견된 주요한 사안들은 노사관계의 두 당사자 중 한쪽의 입장을 파악하는 데 주안점을 두었고, 또 다른 핵심 당사자인 정부 측의 입장에 대한 상호 대조를 병행하지는 못했다는 점에서 공무원 노사관계의 구도를 둘러싼 지형도를 전체적으로 드러내는 데에는 분명한 한계를 갖는다. 본 연구의 마지막 절에서는 이러한 점들을 염두에 두고 심층 인터뷰 결과를 바탕으로 몇 가지 주요 쟁점들을 중심으로 노사관계의 현황과 전망을 시도해 본다.

공무원 노사관계의 현 상황은 기본적으로 인정을 둘러싼 갈등적 교착 상태에 머물러 있으며, 이로 인해 노사관계의 핵심 이해와 관련된 의제를 노사의 협상과 교섭 테이블로 끌어들이지 못하는 상황에 있다. 이에 따라 현장의 노사관계는 직장협의회에서 다루어지는 수준의 ‘일상 의제’가 협의되고, 지자체 장 혹은 조직 책임자의 극히 제한된 재량권하에서 처리되

는 수준에 머물고 있으며, 기본적으로는 직장협의회 혹은 노사협의회 수준의 제한적 관계 이상으로 진전을 보지 못하고 있다.

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

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

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

노조의 요구와 행동 수준이 높지 않고, 인정 투쟁과 이를 위한 갈등 및 쟁점이 현 수준에서 노사관계의 주요 현안이기 때문에, 노사관계는 현재와 같은 불안정한 교착 상황이 지속될 가능성이 높다. 공무원 노사관계가 안정적 수준에서 제도화의 길을 갈 경우 노조의 전단계인 ‘직장협의회’ 수준에서 다루어지던 일상적 고충 의제와 더불어 이익 분쟁 영역을 다루는 정도의 의제 확장 가능성이 있다.

## 2. 조직의 분화

심층 면담의 결과를 중심으로 볼 때 공무원노조의 내부에서는 합법노

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

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

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

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

신분과 이익 등을 둘러싼 노조의 조직적 분화가 진행되는 경향은 당분

간 유지될 것으로 보인다. 노조의 조직 분화는 기본적으로 하위직 중심의 전공노, 중간직 중심의 공노총, 중앙행정기관 노조의 독자조직화 등으로 나아가는 경향을 보인다.

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

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

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

### 3. 조합원의 의식, 정부의 선택

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

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

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

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

#### 4. 중앙정부와 지방정부의 차별성과 제한적 유연성

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



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

지자체의 속성과 지향에 따른 차이는 현장 수준에서 공무원노조의 활동 방향과 전략에도 상당한 영향을 미친다. 특히 지자체 장의 ‘개성’이나 ‘성향’에 따른 정책의 차이는 현장 공무원노조가 의식할 수밖에 없는 ‘정치적 리스크’를 의미한다. 노조에 대한 지자체 장의 입장이 상황에 따라 바뀔 수 있고, 지방의회 수준에서도 유사한 맥락이 존재할 수 있기 때문에 노조는 조직적 안전 보장을 위해 상당한 수준에서 정치적인 수밖에 없다. 지자체 장들 또한 자신의 정치적 입지를 강화하고, 재선 등을 위해서는 현장 공무원들의 여론과 지지를 의식하지 않을 수 없기 때문에 노조와의 관계를 극단적으로 끌고 가지 않으려는 경향이 지배적이다. 이러한 상황에서 노조와 지자체 장 사이에는 상당한 정도로 보이지 않는 ‘비공식 교섭’의 공간이 열리는데, 이러한 공간이 지역 수준에서는 중요한 의미를 지닐 수 있다. 이렇게 볼 때 공무원노조의 정치적 성향은 적극적인 이념적 지향을 표출하는 행위라기보다는 현실의 어려움을 타개하기 위한 불가피한 전략적 선택의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 지방 수준에서의 이와 같은 유연성은 분명한 제도적 한계와 중앙정부와의 보이지 않는 줄다리기 속에서만 의미를 지닐 수밖에 없는 것으로 보인다. 결론적으로 정부 조직 내에서, 특히 거대 관료 조직을 책임지는 조직의 장이 갖는 입장의 편차가 공무원 노사관계에 대

한 정부 정책이 결코 획일적, 일률적, 권위적 방식으로만 전개되지 않도록 만드는 완충과 유연화 기능을 수행할 수 있다는 점을 어느 정도 확인할 수 있다. 이러한 정부 조직의 유연성은 향후 공무원 노사관계의 선진화 방향을 설정하는 데 ‘지렛대(leverage)’가 될 수 있다는 점을 본 조사는 시사한다.

## 5. 전망과 함의

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

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

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

정부의 태도는 공무원노조의 향후 전개에 결정적인 영향을 미치는 변수이다. 공무원 노사관계의 특성상 노조에 대한 정부의 용인 수준과 정책

적 접근은 결정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 정부의 정책은 기본적으로 경성 전략과 연성 전략으로 대별 가능하다. 그동안 정부는 상대적으로 합법노조에 대해서는 일정한 수준의 포용 정책을 취하는 반면 법외노조에 대해서는 배제 정책이라는 전형적인 ‘이중 기준’으로 이 문제를 다루어 왔으며, 공무원노조 문제에 대해 분명한 원칙과 일관성을 제시하지 못하고 정치적 상황에 따라 일관성을 결여한 채 수시로 입장이 변하는 모습을 보여 왔다. 이러한 정부의 정책은 공무원 노사관계를 지루한 교착 상황에서 더 이상 나아가지 못하게 만드는 요인의 하나로 작용하였으며, 공무원 노사관계를 정치적 상황의 종속변수로 만들어 버리는 결과를 초래했다.

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

이러한 상황에서 정부가 공무원 노사관계의 급진화 우려 때문에 강력한 통제를 할수록 이 문제는 더욱 풀기 어렵게 될 가능성이 높아진다. 공무원노조의 과격화, 극단화 가능성은 현재의 상황에서는 큰 리스크로 보기 어려우며, 중앙정부 수준의 보다 적극적이고 능동적인 포용 정책이 실효성을 발휘할 가능성이 더 높아 보인다. 이러한 상황에서 정부는 공무원 노사관계의 미래를 위한 보다 분명한 로드맵을 제시하고, 이를 기초로 다양한 이해 당사자들과 사회적 대화를 활성화하는 데 적극적으로 나설 필요가 있다.

## 제 4 장

## 공무원노조와 조합원의 실태와 의식

## 제1절 조합원 조사결과

2013년 7월부터 8월 사이에 전국적으로 공무원노조 조합원 750명에 대한 실태조사를 실시하였다. 이 조사의 설계와 설문지 작성은 연구진이 맡고 조사는 한국노동사회연구소가 위탁 수행하였다. 이른바 법외노조의 상태인 전공노 계열 조합원들의 분포 파악과 이들에 대한 접근 및 성실한 설문작성을 유도하기 위해선 장기간 이들과 일정정도 유대관계를 유지하고 있는 조사기관이 필요하다는 점을 감안했다. 아래의 표는 응답자들의

〈표 4-1〉 응답자 기본 속성 : 성별, 연령, 직급, 학력, 근무기간

		빈도	%
성별	여성	223	29.8
	남성	526	70.2
	전 체	749	100.0
연령	20대 이하	29	3.9
	30대	241	32.2
	40대	355	47.5
	50대 이상	123	16.4
	전 체	748	100.0

〈표 4-1〉의 계속

		빈도	%
직급	6급	150	20.4
	7급	325	44.2
	8급	210	28.5
	9급	51	6.9
	전 체	736	100.0
학력	고졸	121	16.3
	전문대졸	118	15.9
	일반대졸	456	61.3
	대학원졸	49	6.6
	전 체	744	100.0
근속기간	10년 미만	218	29.3
	20년 미만	229	30.7
	30년 미만	263	35.3
	30년 이상	35	4.7
	전 체	745	100.0

〈표 4-2〉 응답자 기본 속성 : 소속기관, 근무지, 직종, 상급단체, 노조지위

		빈도	%
소속기관	중앙행정기관	31	4.1
	광역자치단체	103	13.8
	기초자치단체	526	70.4
	국회	1	.1
	법원	13	1.7
	교육기관	73	9.8
	전 체	747	100.0
근무지	본청	556	74.6
	사업소	63	8.5
	읍면동주민센터	35	4.7
	기타	91	12.2
	전 체	745	100.0

〈표 4-2〉의 계속

		빈도	%
직종	행정직	360	47.9
	기술직	188	25.0
	기능직	156	20.8
	기타	47	6.3
	전 체	751	100.0
상급단체	공노총	264	35.2
	전공노	417	55.5
	없음/기타	70	9.3
	전 체	751	100.0
노조지위	현직간부	284	38.1
	전직간부	39	5.2
	평조합원	387	51.9
	비조합원	35	4.7
	전 체	745	100.0

〈표 4-3〉 응답자 기본 속성 : 지역

		빈도	%
지역	강원	62	8.3
	경기	37	4.9
	경남	77	10.3
	경북	21	2.8
	광주	4	.5
	대구	22	2.9
	대전	26	3.5
	부산	35	4.7
	서울	161	21.5
	인천	33	4.4
	전남	49	6.5
	전북	105	14.0
	제주	28	3.7
	충남	1	.1
	충북	89	11.9
	전 체	750	100.0

속성을 정리한 것이다. 응답자들은 전국적으로, 그리고 조직이나 신분상으로 다양하게 할당 추출되었다. 이하에서는 이들로부터 얻은 응답들에 대해 주제별로 소개하면서 주요결과를 요약한다.

## 1. 공무원노동조합의 역할 및 노조활동에 대한 의견

공무원노조의 목표와 관련해서 우선 경제적 실리주의와 사회적 개혁

### 〈표 4-4〉 공무원노조의 목표

공무원노조의 목표에 대해서 귀하는 어떻게 생각하십니까? 양쪽 의견 중 귀하의 의견에 가장 가까운 번호를 골라서 ✓ 표시를 해 주십시오.

		(1) 임금, 고용 등 경제적인 삶의 개선-공직사회개혁, 사회개혁이나 정치적 영향력을 높이는 것. (경제적인 삶의 개선=1, 공직사회개혁, 사회개혁 및 정치적 영향력=6)			(2) 조합원의 이익 증진 우선-전체 공무원의 이익 증진 우선. (조합원 이익=1, 전체공무원 이익=6)		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	205	2.946	-0.460	203	3.995	1.190
	남성	484	3.017		482	3.809	
연령	20, 30대	251	2.801	-2.336*	250	4.080	2.485*
	40대 이상	437	3.121		434	3.728	
노조지위	조합간부	276	3.275	3.214**	275	3.556	-3.506**
	조합원	415	2.812		412	4.073	
직급	8, 9급	238	2.895	-1.132	236	4.038	1.819
	6, 7급	441	3.057		439	3.770	
소속기관	기타기관	209	2.943	-0.561	207	3.802	-0.570
	기초자치단체	478	3.031		476	3.895	
상급단체	기타단체	300	2.807	-2.403*	297	3.842	-0.262
	전공노	384	3.143		383	3.880	
전 체		691	2.997		687	3.886	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

주의 간의 차이를 물어보는 질문에 대해 전체 평균은 약간 경제적 실리주의에 가깝다고 나타났다. 그러면서도 공무원 노조원들의 이익과 전체 공무원의 이익을 나누어 어느 것을 더 중시하는지 질문한 결과 전체 공무원에 대한 이익 증진을 강조하는 경향이 더 우세한 것으로 나타났다.

이는 공무원 노조운동의 이념과 활동이 양태상으로는 조합의 정치화를 지나치게 보여주는 것이 아닌가 하는 인식과 달리 조합원 스스로의 인식은 공무원의 임금 및 근로조건의 향상을 중시하는, 그러면서도 조합원만이 아닌 전체 공무원의 이익을 중시하는 정체성이 강한 대표성을 보여주고 있다고 할 수 있다.

특히 집단별로 비교했을 때 연령별, 노조 내 지위별로 차이가 있었는데, 40대 이상의 장년층들은 사회적 개혁주의를 더 중시하는 대신 공무원 전체의 이익보다는 조합원의 이익을 더 중시하고 있고, 조합간부보다는 조합원들이 더 경제적 실리주의와 전체 공무원들의 이익을 조합원 이익보다 중시하고 있다. 즉 위에서 지적한 전체 공무원들의 이익을 지키기 위한 운동이라는 목표의식은 30대 이하 청년층과 평조합원들의 의견이 반영된 결과라고 할 수 있다. 이들은 40대 이상과 노조 간부들과 같은 공무원노조운동의 선발세대와는 다른 의식을 보여준다고 할 수 있다.

아울러 공노총을 중심으로 한 합법노조 측과 전공노 측의 의견은 차이가 있는데, 전공노가 사회개혁주의가 조금 더 강하게 나타나고 있다. 이는 최근까지의 양대 조직의 운동양태상으로도 이해되는 차이기는 하지만 그 차이가 큰 차이가 아니라는 점도 주목할 필요가 있다.

아래에서는 이와 관련된 공무원노조 역할에 대한 인식상의 차이를 세 부항목별로 나누어 다시 진단해 본다.

공무원노조는 공무원들의 이해관계를 대변해야 한다는 주장에 대해 전반적으로 높은 긍정을 보인 가운데, 특히 조합원보다는 조합 간부들의 응답이 더 강하게 나타났으며, 대국민 행정서비스 개선에 대한 입장에서는 장년층, 노조 간부, 상위직급일수록 동의 정도가 높았고, 공직사회 부정부패 일소에 대한 입장에서도 역시 장년층, 노조 간부, 상위직급일수록 그렇다고 나타났다. 전반적으로 노조의 핵심층이 이들이라는 것을 알 수 있는 부분이다.



〈표 4-5〉 공무원노조의 역할과 기능

귀하는 공무원노조의 역할 및 기능과 관련된 다음의 주장들에 대해 어떻게 생각하십니까? (전혀 아니다=1, 매우 그렇다=6)

		(1) 공무원들의 이해관계(임금, 근로조건 등)를 대변해야 한다.			(2) 대국민 행정서비스 개선에 힘써야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	209	5.105	-1.023	209	4.541	-1.268
	남성	491	5.193		492	4.665	
연령	20, 30대	251	5.147	-0.297	251	4.422	-3.542**
	40대 이상	448	5.172		449	4.748	
노조지위	조합간부	282	5.284	2.443*	282	4.738	1.999*
	조합원	420	5.088		421	4.556	
직급	8, 9급	241	5.079	-1.719	241	4.477	-2.519*
	6, 7급	449	5.220		450	4.713	
소속기관	기타기관	212	5.198	0.509	211	4.697	1.028
	기초자치단체	486	5.154		488	4.596	
상급단체	기타단체	303	5.195	0.580	302	4.705	1.520
	전공노	391	5.148		393	4.567	
전 체		702	5.167		703	4.629	
		(3) 공직사회의 부정부패 일소에 나서야 한다.			(4) 사회 공공성을 추구해야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	5.038	-0.857	209	4.847	-1.366
	남성	491	5.110		490	4.965	
연령	20, 30대	251	4.976	-2.247*	250	4.812	-2.259*
	40대 이상	447	5.154		448	4.998	
노조지위	조합간부	283	5.258	3.693**	282	5.099	3.618**
	조합원	418	4.974		419	4.816	
직급	8, 9급	240	4.975	-2.155*	241	4.801	-2.398*
	6, 7급	450	5.149		449	5.000	
소속기관	기타기관	210	5.043	-0.792	212	4.972	0.675
	기초자치단체	487	5.109		485	4.913	
상급단체	기타단체	301	5.043	-1.055	302	4.917	-0.392
	전공노	392	5.125		391	4.949	
전 체		701	5.088		701	4.930	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-5〉의 계속

		(5) 여타 공공부문 및 민간부문의 노동조합과 연대해야 한다.			(6) 필요하다면 파업 등의 집단행동을 취할 수도 있다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	4.005	-1.911	207	3.729	-1.686
	남성	488	4.213		492	3.927	
연령	20, 30대	250	4.140	-0.277	251	3.785	-1.282
	40대 이상	445	4.169		447	3.924	
노조지위	조합간부	283	4.541	6.355**	283	4.212	5.411**
	조합원	415	3.887		418	3.634	
직급	8, 9급	241	4.220	0.980	240	3.992	1.641
	6, 7급	446	4.112		449	3.806	
소속기관	기타기관	210	4.395	3.084**	210	4.100	2.908**
	기초자치단체	484	4.048		487	3.762	
상급단체	기타단체	300	4.247	1.513	301	3.910	0.702
	전공노	390	4.087		392	3.834	
전 체		698	4.152		701	3.867	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

운동이 사회 공공성을 추구해야 한다는 점에서는 역시 장년층, 조합 간부, 상위직급일수록 더 강한 긍정적 인식을 가지고 있고, 민간부문까지 포괄한 연대의 필요성에 대해서는 간부일수록, 그리고 지방보다는 중앙 및 광역 행정기관 소속일수록 그렇다고 응답했다. 파업의 필요성에 대해서도 역시 간부일수록, 그리고 중앙 및 광역이 지방에 비해 더 강한 동의를 얻어내고 있다. 이와 관련해서 전공노 소속 조합원들이 특별히 사회공공성 노선, 민간부문과의 연대, 파업의 필요성에 대해 더 강한 입장을 보여주지 않고 있어 이들이 주축인 지방이 중앙보다 덜 강한 입장을 보이는 점과 더불어 전공노에 대한 기존의 진보적, 개혁적, 강성 이미지가 사실과는 다를 수 있다는 시사점을 제공한다.

노조활동 참여정도에 있어서 노조의 선거나 투표 참여가 무엇보다도 중요하게 나타나고 있으며, 장년층, 간부층, 상위직급일수록 노조활동을 열심히 하고 있어 공무원노조는 선발세대가 여전히 이끌고 가는 세대집단 효과가 크다는 점을 알 수가 있다. 즉 젊고 낮은 직급일수록 노조활동

〈표 4-6〉 노조활동 참여정도

귀하는 노조활동에 어떻게 참여하고 계십니까? (아니다=1, 그렇다=6)

		(1) 노조에서 실시하는 선거 나 투표에 거의 참여한다.			(2) 노조가 개최하는 체육대 회나 야유회 등 행사에 거의 참석한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	5.101	-1.417	209	4.057	-5.522**
	남성	493	5.235		493	4.730	
연령	20, 30대	250	4.808	-6.599**	251	4.080	-6.383**
	40대 이상	450	5.416		450	4.780	
노조지위	조합간부	283	5.551	7.429**	283	5.417	17.178**
	조합원	420	4.955		421	3.931	
직급	8, 9급	241	4.917	-4.339**	241	4.324	-2.790**
	6, 7급	450	5.344		451	4.650	
소속기관	기타기관	212	5.231	0.544	212	4.939	5.044**
	기초자치단체	487	5.177		488	4.357	
상급단체	기타단체	302	5.212	0.328	303	4.723	3.103**
	전공노	393	5.183		393	4.387	
전 체		703	5.195		704	4.528	
		(3) 노조에서 실시하는 교육 에 거의 참석한다.			(4) 노조에서 발행하는 소식 지를 열심히 읽는다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	209	3.766	-6.957**	209	4.024	-3.997**
	남성	492	4.518		491	4.438	
연령	20, 30대	251	3.948	-5.213**	251	3.877	-7.057**
	40대 이상	449	4.488		448	4.558	
노조지위	조합간부	282	5.071	14.674**	282	4.840	9.613**
	조합원	421	3.770		420	3.957	
직급	8, 9급	241	4.212	-1.210	241	4.158	-2.387*
	6, 7급	450	4.342		449	4.399	
소속기관	기타기관	212	4.679	5.105**	212	4.703	5.466**
	기초자치단체	487	4.119		486	4.142	
상급단체	기타단체	302	4.493	3.443**	302	4.490	3.188**
	전공노	393	4.140		392	4.181	
전 체		703	4.292		702	4.312	

주 : \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

〈표 4-6〉의 계속

		(5) 다른 노조와의 연대 집회 나 여타 장외 집회에 거 의 참석한다.			(6) 근무시간 외에 하는 노조 활동에는 거의 참여하지 않는다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	209	3.005	-5.220**	207	3.589	3.788**
	남성	489	3.648		491	3.098	
연령	20, 30대	250	3.184	-3.601**	251	3.514	3.581**
	40대 이상	447	3.600		446	3.072	
노조지위	조합간부	279	4.208	11.734**	282	2.394	-13.080**
	조합원	421	2.948		418	3.809	
직급	8, 9급	240	3.396	-0.710	241	3.349	1.224
	6, 7급	448	3.482		448	3.194	
소속기관	기타기관	209	3.828	4.330**	209	3.014	-2.453*
	기초자치단체	487	3.290		487	3.335	
상급단체	기타단체	300	3.687	3.453**	300	3.153	-1.132
	전공노	392	3.288		392	3.291	
전 체		700	3.450		700	3.239	
		(7) 노조 활동에 별로 참여하 지 않는다.			(8) 노조에 관한 일을 주변 동 료들에게 전달하려고 많이 노력한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	209	3.182	3.901**	208	3.837	-4.918**
	남성	492	2.693		491	4.389	
연령	20, 30대	251	3.247	5.742**	250	3.892	-5.088**
	40대 이상	449	2.597		448	4.420	
노조지위	조합간부	283	1.947	-15.691**	281	4.865	10.830**
	조합원	420	3.433		420	3.798	
직급	8, 9급	241	3.021	2.454*	239	4.084	-1.860
	6, 7급	450	2.733		450	4.289	
소속기관	기타기관	212	2.392	-5.304**	211	4.645	5.309**
	기초자치단체	487	3.023		486	4.051	
상급단체	기타단체	302	2.662	-2.713**	302	4.437	3.391**
	전공노	393	2.967		391	4.077	
전 체		703	2.835		701	4.225	

주: \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

〈표 4-6〉의 계속

		(9) 노조 간부들과 노조 활동에 대한 의견을 자주 이야기한다.			(10) 각종 노조 회의에서 발언 기회가 생기면 자주 의견을 제시하는 편이다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	3.437	-6.032**	208	3.111	-5.366**
	남성	492	4.136		490	3.747	
연령	20, 30대	250	3.504	-6.069**	250	3.124	-6.275**
	40대 이상	449	4.174		447	3.803	
노조지위	조합간부	283	4.767	14.455**	281	4.413	14.353**
	조합원	419	3.363		419	2.981	
직급	8, 9급	241	3.734	-2.412*	240	3.296	-3.322**
	6, 7급	449	4.018		448	3.681	
소속기관	기타기관	212	4.462	6.598**	210	4.062	6.135**
	기초자치단체	486	3.704		486	3.337	
상급단체	기타단체	302	4.219	4.605**	303	3.809	3.859**
	전공노	392	3.719		389	3.380	
전 체		702	3.929		700	3.556	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

에 덜 참여하는 추세를 보이고 있다. 나아가 남자가 여자보다 상대적으로 더 열심히 참여하고 있고, 전공노는 앞서의 추세와 같이 오히려 공노총보다 조합원들의 활동이 더 낮은 정도로 나타나고 있다. 이는 부분적으로는 법외노조 신분으로 인한 제약일수도 있지만, 전공노 활동의 하부구조가 상대적으로 취약하고 구호와 정치적 역할에 치중된 괴리현상이 추측되는 지점이기도 하다.

노조의 의사결정 과정에 대해 간부들이 조합원 의견을 적극적으로 수렴하는지에 대해 남성일수록, 장년일수록, 간부일수록, 중앙/광역일수록 그리고 공노총일수록 그렇다고 응답하는 비율이 높았다. 관련된 유사한 질문들에 있어서 대체로 남성, 장년층, 간부층, 상위직급들이 긍정적으로 의사결정 과정에 참여하는 것으로 나타나고 있다. 앞서의 유사한 질문들과 마찬가지로 적극적인 활동을 하고 긍정적 평가를 하고 있는 집단은 상대적으로 남성, 장년층, 간부층, 상위직급, 합법노조인 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-7〉 노조의 의사결정 평가

공무원노조의 의사결정 과정에 대해서 귀하는 어떻게 생각하십니까? (아니다=1, 그렇다=6)

		(1) 간부들은 조합원의 다양한 의견과 제안을 듣기 위해 적극적으로 노력한다.			(2) 노조가 각종 결정을 하기 전에 해당 안건을 충분히 홍보하고 있다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	4.471	-2.940**	209	4.263	-2.566*
	남성	492	4.760		493	4.493	
연령	20, 30대	251	4.514	-2.727**	251	4.247	-3.205**
	40대 이상	448	4.759		450	4.520	
노조지위	조합간부	282	5.067	7.994**	283	4.650	4.572**
	조합원	420	4.410		421	4.273	
직급	8, 9급	241	4.643	-0.468	241	4.340	-1.499
	6, 7급	449	4.686		451	4.470	
소속기관	기타기관	211	4.891	3.294**	212	4.571	2.353*
	기초자치단체	487	4.583		488	4.361	
상급단체	기타단체	302	4.841	3.433**	303	4.485	1.303
	전공노	393	4.542		393	4.377	
전 체		702	4.674		704	4.428	
		(3) 노조의 의사결정 과정에 서 나는 거수기에 불과하 다는 느낌이 든다.			(4) 노조의 주요 결정시 간부 만이 아니라 평조합원의 의사가 충분히 반영된다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	207	3.208	3.181**	207	3.913	-3.422**
	남성	489	2.879		491	4.234	
연령	20, 30대	250	3.084	1.762	250	3.932	-3.574**
	40대 이상	445	2.917		447	4.246	
노조지위	조합간부	280	2.514	-8.319**	282	4.326	3.661**
	조합원	418	3.282		418	4.007	
직급	8, 9급	238	3.101	2.030*	241	4.012	-2.017*
	6, 7급	448	2.897		447	4.197	
소속기관	기타기관	210	2.876	-1.252	210	4.124	-0.171
	기초자치단체	484	3.010		486	4.140	
상급단체	기타단체	297	2.912	-1.073	299	4.144	0.131
	전공노	393	3.018		393	4.132	
전 체		698	2.974		700	4.136	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-7〉의 계속

		(5) 각종 결정과정에서 소수 의견이 존중되고 최대한 반영하려는 분위기다.			(6) 나는 노조의 의사결정에 참여할 기회가 충분히 주어진다고 생각한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	4.053	-2.118*	208	4.207	-2.204*
	남성	491	4.255		492	4.417	
연령	20, 30대	250	4.028	-2.849**	250	4.188	-2.810**
	40대 이상	448	4.281		449	4.443	
노조지위	조합간부	283	4.431	4.512**	283	4.770	8.232**
	조합원	418	4.031		419	4.072	
직급	8, 9급	241	4.112	-1.350	241	4.237	-1.953
	6, 7급	448	4.237		449	4.416	
소속기관	기타기관	211	4.232	0.578	212	4.401	0.711
	기초자치단체	486	4.175		486	4.333	
상급단체	기타단체	300	4.280	1.561	301	4.369	0.256
	전공노	393	4.142		393	4.346	
전 체		701	4.193		702	4.353	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

공무원노조의 발전을 위한 과제들에 관해서, 우선 노조의 정책비전 제시에 대해서는 장년층일수록, 조합 간부일수록, 상위직급일수록 강하게 지지하고 있으며, 의사결정구조의 민주화에 대해선 조합원들이 더 강한 지지입장이며, 반면 비정규직의 조직화에 대해선 조합원일수록, 하위직급일수록 공감도가 낮은 것으로 나타나서 앞서의 실리적 노선이 이들에게 강하다는 점과도 연계된다. 여타의 주요 과제들에 대해 적극적 동의 참여 의지를 보여주는 그룹은 대체로 장년층, 간부, 중앙행정기관, 상위직급 등이다. 특이한 점은 역시 조합원 의식교육 강화나 공무원 노조대통합, 그리고 여타 공공노조와의 통합 등의 필요성에 대해선 피상적으로 예상하던 바와 달리 전공노 조합원들이 공노총 계열 조합원들보다 더 낮은 공감 정도를 보여주고 있다는 점이다. 이것도 앞서의 분석결과와 같이 전공노가 적어도 조합원 수준에서는 특별히 운동성향이 이념적이고 가치 지향적이란 점을 찾기 어렵다는 점을 보여준다. 오히려 전체적으로 더 집단 지향적이고 현실 지향적인 모습을 보여준다.

〈표 4-8〉 공무원노조 발전을 위한 주요과제

귀하는 다음의 사항들이 공무원노조의 발전을 위해 어느 정도로 중요하다고 생각하십니까? (중요하지 않다=1, 중요하다=6)

		(1) 노조가 지향하는 사회상과 정책 비전의 제시			(2) 각종 의사결정 구조의 민주화		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	209	4.780	-1.518	207	4.894	-0.686
	남성	492	4.896		491	4.943	
연령	20, 30대	251	4.693	-3.775**	251	4.849	-1.955
	40대 이상	449	4.967		446	4.980	
노조지위	조합간부	282	5.117	6.099**	282	5.082	3.918**
	조합원	421	4.691		418	4.823	
직급	8, 9급	241	4.751	-2.240*	241	4.863	-1.395
	6, 7급	450	4.918		448	4.960	
소속기관	기타기관	211	4.967	1.927	211	4.919	-0.164
	기초자치단체	488	4.820		485	4.932	
상급단체	기타단체	302	4.871	0.080	300	4.947	0.311
	전공노	393	4.865		392	4.926	
전 체		703	4.862		700	4.927	
		(3) 현장 활동가의 양성			(4) 비정규직 차별 시정 및 조직화		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	4.500	-2.612**	206	4.267	-2.070*
	남성	490	4.708		492	4.453	
연령	20, 30대	250	4.576	-1.789	250	4.280	-2.258*
	40대 이상	447	4.705		447	4.472	
노조지위	조합간부	282	4.982	8.007**	282	4.656	5.251**
	조합원	418	4.421		418	4.225	
직급	8, 9급	240	4.667	0.365	241	4.390	0.009
	6, 7급	448	4.638		447	4.389	
소속기관	기타기관	211	4.777	2.310*	210	4.419	0.268
	기초자치단체	485	4.594		486	4.395	
상급단체	기타단체	300	4.687	0.831	300	4.367	-0.731
	전공노	392	4.625		393	4.427	
전 체		700	4.647		700	4.399	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05



〈표 4-8〉의 계속

		(5) 여성 참여를 위한 할당제 등 각종 제도의 도입			(6) 조직 규율의 강화		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	4.437	2.113*	208	4.226	-1.263
	남성	492	4.246		492	4.337	
연령	20, 30대	251	4.175	-2.417*	251	4.080	-4.368**
	40대 이상	448	4.377		448	4.438	
노조지위	조합간부	282	4.504	4.031**	282	4.543	4.920**
	조합원	420	4.167		420	4.145	
직급	8, 9급	241	4.311	0.222	241	4.311	0.071
	6, 7급	449	4.292		449	4.305	
소속기관	기타기관	211	4.223	-1.241	211	4.498	3.160**
	기초자치단체	487	4.343		487	4.222	
상급단체	기타단체	301	4.279	-0.464	301	4.375	1.451
	전공노	393	4.318		393	4.257	
전 체		702	4.302		702	4.305	
		(7) 재정 자립 및 운영 방안의 확보			(8) 민간부문 노조와의 연대 사업 및 공동 사업		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	205	4.600	-2.146*	207	3.855	-0.776
	남성	492	4.768		491	3.937	
연령	20, 30대	251	4.602	-2.641**	249	3.916	-0.066
	40대 이상	445	4.796		448	3.922	
노조지위	조합간부	281	4.961	5.690**	282	4.181	4.565**
	조합원	418	4.555		418	3.727	
직급	8, 9급	240	4.738	0.344	241	4.004	1.581
	6, 7급	447	4.711		447	3.843	
소속기관	기타기관	210	4.819	1.834	210	4.014	1.431
	기초자치단체	485	4.676		486	3.864	
상급단체	기타단체	300	4.827	2.521*	299	3.893	-0.360
	전공노	391	4.645		393	3.929	
전 체		699	4.718		700	3.910	

주 : \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

〈표 4-8〉의 계속

		(9) 시민운동 단체들과의 연 대 사업 및 공동 사업			(10) 정책의 내실화를 위한 인 력 및 재정 확충		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	205	3.893	-1.330	204	4.544	-2.182*
	남성	491	4.024		492	4.728	
연령	20, 30대	250	3.976	-0.243	249	4.578	-2.038*
	40대 이상	445	4.000		446	4.740	
노조지위	조합간부	281	4.281	5.238**	281	5.000	7.511**
	조합원	417	3.782		417	4.456	
직급	8, 9급	241	4.071	1.434	241	4.676	-0.028
	6, 7급	446	3.926		445	4.679	
소속기관	기타기관	211	4.152	2.311*	211	4.782	1.830
	기초자치단체	483	3.913		483	4.629	
상급단체	기타단체	297	3.980	-0.156	299	4.719	0.925
	전공노	393	3.995		391	4.647	
전 체		698	3.983		698	4.675	
		(11) 조합원 의식 강화를 위한 교육훈련 확충			(12) 공무원노조들의 대통합		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	205	4.541	-3.514**	206	4.733	-3.582**
	남성	490	4.822		491	5.047	
연령	20, 30대	250	4.584	-3.399**	250	4.752	-4.008**
	40대 이상	444	4.840		446	5.081	
노조지위	조합간부	281	5.125	9.470**	280	5.318	7.958**
	조합원	416	4.481		419	4.711	
직급	8, 9급	240	4.754	0.191	241	4.925	-0.616
	6, 7급	445	4.739		446	4.978	
소속기관	기타기관	208	4.957	3.922**	210	5.105	2.466*
	기초자치단체	485	4.652		485	4.889	
상급단체	기타단체	297	4.869	2.970**	299	5.057	2.107*
	전공노	392	4.648		392	4.885	
전 체		697	4.740		699	4.954	

주 : \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

〈표 4-8〉의 계속

		(13) 공공부문노동조합(교사, 공공기관 등 포함)들의 대 통합			(14) 공무원노조의 정책 관철을 위한 국회 로비(lobby)활동 강화		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	205	4.312	-3.381**	208	4.322	-1.689
	남성	491	4.674		492	4.500	
연령	20, 30대	249	4.365	-3.231**	251	4.199	-4.059**
	40대 이상	446	4.693		448	4.600	
노조지위	조합간부	281	4.911	5.940**	282	4.691	4.182**
	조합원	417	4.336		420	4.286	
직급	8, 9급	240	4.500	-0.992	241	4.245	-3.208**
	6, 7급	446	4.603		449	4.568	
소속기관	기타기관	210	4.767	2.692**	211	4.682	3.217**
	기초자치단체	484	4.479		487	4.347	
상급단체	기타단체	298	4.691	2.151*	301	4.551	1.840
	전공노	392	4.477		393	4.372	
전 체		698	4.567		702	4.449	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

## 2. 전국·중앙 수준에서의 공무원 노사관계에 대한 의견

공무원노사관계 관련 법제도에 대한 조합원들의 인식 정도를 물어본 결과 대체로 현행 법제도에 대한 불만족이 많고 노동권의 확대를 원하는 것으로 나타났다. 노조가입 범위를 확대하고, 단체교섭 의제도 확대하고, 단체행동은 대국민 서비스에 지장이 없는 한 허용될 필요가 있다고 응답하고 있다. 남성일수록, 장년층일수록, 간부일수록, 상위직급일수록 중앙 및 광역행정기관 소속일수록 이를 더 강하게 원하고 있으며, 특이한 점은 전공노보다는 공노총 소속 조합원들이 더 강한 의견을 보이고 있다는 점이다. 이는 공노총은 합법노조로서 그 이상을 원하고 있고 전공노는 이른바 법적으로 인정을 받는 것이 최대 현안인 상태를 반영하는 것이기도 하고, 다른 한편으론 전공노 조합원들의 의식이 상대적으로 더 조직적이거나 투철하지 않다는 점을 보여주는 것이기도 하다.

## 〈표 4-9〉 공무원노조 법제도 관련 의견

공무원노동조합법 등 현재의 공무원노사관계 관련 법·제도에 관한 다음의 진술에 대해 어떻게 생각하십니까? (전혀 아니다=1, 정말 그렇다=4)

		(1) 노동조합 가입 대상 범위를 현재보다 확대해야 한다.			(2) 단체교섭 의제의 범위가 현재보다 확대되어야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	205	3.180	-4.143**	204	3.284	-3.972**
	남성	493	3.420		493	3.487	
연령	20, 30대	249	3.084	-7.803**	249	3.229	-6.571**
	40대 이상	448	3.498		447	3.541	
노조지위	조합간부	283	3.615	8.635**	283	3.689	10.138**
	조합원	417	3.170		416	3.250	
직급	8, 9급	240	3.221	-3.521**	239	3.331	-3.149**
	6, 7급	448	3.417		448	3.484	
소속기관	기타기관	212	3.552	5.161**	211	3.616	5.702**
	기초자치단체	484	3.258		484	3.347	
상급단체	기타단체	301	3.422	2.233*	300	3.533	3.898**
	전공노	391	3.302		391	3.350	
전 체		700	3.350		699	3.428	
		(3) 노동조합의 단체행동은 금지되어야 한다.			(4) 대민서비스에 지장을 주지 않는 범위에서 단체행동이 허용되어야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	206	2.073	3.947**	206	3.150	-3.118**
	남성	493	1.805		493	3.345	
연령	20, 30대	250	1.976	2.381*	250	3.264	-0.687
	40대 이상	448	1.826		448	3.304	
노조지위	조합간부	283	1.594	-7.993**	283	3.456	4.686**
	조합원	418	2.081		418	3.175	
직급	8, 9급	239	1.925	0.880	240	3.308	0.487
	6, 7급	450	1.867		449	3.278	
소속기관	기타기관	211	1.801	-1.664	212	3.325	0.778
	기초자치단체	486	1.918		485	3.276	
상급단체	기타단체	302	1.891	0.211	303	3.254	-0.972
	전공노	391	1.877		390	3.313	
전 체		701	1.885		701	3.288	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

현 정부와의 파트너십 평가에 있어서 조합원들은 대체로 정부가 공무원노조를 대등하게 대접하지 않는다는 인식을 가지고 있고, 이는 노조 간부들이, 기초단체 소속일수록, 그리고 전공노 소속일수록 그렇게 생각하고 있다는 점을 알 수 있다. 즉 전공노에서 지방자치단체가 핵심기관인 것을 감안하면 대체로 지방에서 불만이 더 많다는 것을 알 수 있다.

유사하게 전국적 수준의 공무원 노사관계가 협력적인지를 물어보는 질문에 대해서도 대체로 갈등적이라는 응답이 많았다. 그런데 뒤에서도 나올 분석결과에 기관별로 노사관계가 갈등적인지를 물어보는 질문에 대해선 중앙보다 지방이 갈등적이지 않은 것으로 나타나, 중앙정부에 대한 반감을 유지하면서도 지방정부에서는 상대적인 협력관계를 중시하는 이중구조가 관찰되고 있다고 할 수 있다. 간부들이, 상위직급들이, 기초단체

〈표 4-10〉 정부의 대노조관계 평가

(박근혜)정부는 공무원노조를 노사관계상의 대등한 파트너로 인정하고 있다고 생각하십니까? (정말 그렇다=1, 전혀 아니다=4)

		문 2-2. 정부와의 파트너십		
		N	평균	t
성별	여성	144	3.028	-3.612**
	남성	388	3.278	
연령	20, 30대	187	3.176	-0.829
	40대 이상	346	3.228	
노조지위	조합간부	236	3.331	3.498**
	조합원	298	3.114	
직급	8, 9급	178	3.135	-1.625
	6, 7급	346	3.240	
소속기관	기타기관	152	2.993	-4.442**
	기초자치단체	381	3.294	
상급단체	기타단체	211	3.014	-5.282**
	전공노	318	3.343	
전 체		534	3.210	

주 : \*\*p<0.01, \*p<0.05

## 〈표 4-11〉 전국적 공무원 노사관계 평가

현재의 전국·중앙수준의 공무원 노사관계가 전반적으로 어떤 상태에 있다고 생각하십니까? (매우 협력적=1, 매우 갈등적=4)

		문 2-3. 전국/중앙 수준의 공무원 노사관계 상태		
		N	평균	t
성별	여성	150	2.573	-2.976**
	남성	424	2.774	
연령	20, 30대	181	2.707	-0.309
	40대 이상	392	2.727	
노조지위	조합간부	266	2.831	3.491**
	조합원	309	2.625	
직급	8, 9급	184	2.571	-3.528**
	6, 7급	379	2.794	
소속기관	기타기관	183	2.579	-3.323**
	기초자치단체	390	2.790	
상급단체	기타단체	262	2.531	-6.051**
	전공노	308	2.883	
전 체		575	2.720	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

소속일수록, 전공노 소속일수록 노사관계를 갈등적으로 진단하고 있다.

한편 공무원노조운동 관련 해직자들의 문제가 전체적인 공무원 노사관계 발전을 위해 우선 과제로 인식하는가에 대해서 동의하는 편이 약간 더 많았지만 집단별로는 유일하게 전공노 소속과 공노총 소속 간의 차이가 유의미한 것으로 나타나, 이것이 전공노 운동의 어젠다라는 점을 알 수 있다.

공무원노조는 단체협약이 상대적으로 약하다는 불만을 제기해 오고 있는데, 이에 대해 조합원 스스로들이 원하는 단체협약 유효기간은 대체로 2년 정도인 것으로 나타나고 있고, 집단별로도 별 차이가 없이 유사하게 2년 정도가 합리적이라고 응답하고 있다.

〈표 4-12〉 해직자 문제의 해결 중요성 평가

공무원노조 관련 해직자들의 원직복직이 공무원노사관계 발전을 위한 최대 선결 과제라는 주장을 어떻게 생각하십니까? (적극 동의=1, 전혀 동의하지 않는 편=4)

		문 2-4. 공무원 노사관계 발전을 위한 선결 과제로서의 해직자 원직복직		
		N	평균	t
성별	여성	173	1.971	0.558
	남성	458	1.937	
연령	20, 30대	213	2.005	1.480
	40대 이상	417	1.914	
노조지위	조합간부	266	1.883	-1.673
	조합원	366	1.989	
직급	8, 9급	202	1.970	0.412
	6, 7급	417	1.945	
소속기관	기타기관	188	2.016	1.520
	기초자치단체	441	1.916	
상급단체	기타단체	269	2.093	4.435**
	전공노	357	1.826	
전 체		632	1.945	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-13〉 단체협약기간 평가

단체협약 유효기간은 (현행 법률과는 무관하게) 어느 정도가 합리적이라고 생각하십니까? (1년=1, 2년=2, 3년 이상=3)

		문 2-6. 단체교섭 유효기간 선호		
		N	평균	t
성별	여성	202	2.154	-0.481
	남성	488	2.178	
연령	20, 30대	243	2.156	-0.504
	40대 이상	447	2.181	
노조지위	조합간부	280	2.196	0.861
	조합원	412	2.155	
직급	8, 9급	237	2.173	-0.162
	6, 7급	442	2.181	
소속기관	기타기관	207	2.227	1.651
	기초자치단체	481	2.141	
상급단체	기타단체	299	2.207	1.477
	전공노	386	2.137	
전 체		692	2.172	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

### 3. 공무원 노동조합운동 및 정부의 공무원정책에 대한 의견

공무원 노조운동의 미래에 대한 전망은 어느 정도는 긍정적 전망이 우세한 편으로 나타났다. 다만 이 점에서도 장년층, 간부층, 상위직급, 중앙 및 광역행정기관 소속, 공노총 소속 조합원들의 긍정적 전망이 상대적으로 더 강하게 나타났다. 청년층, 조합원 신분, 하위직급, 지방, 전공노 소속일수록 덜 긍정적인 것이다. 실제로 공무원 노조운동의 미래와 하부구조가 단단해지려면 이는 문제점의 하나로 인식될 수 있다.

보다 자세히 공무원노조의 순기능과 영향에 대해 평가를 한 것들을 정리해 보면, 대체로 순기능에 대해 긍정하는 편이지만 이 중에서도 권익 및 복지향상에 대한 공헌을 가장 중요하게 생각했다. 이 점에서는 역시 장

〈표 4-14〉 공무원노조 미래전망

귀하는 공무원노조운동의 전망에 대해 어떻게 생각하십니까? (크게 발전할 것이다=1, 날이 갈수록 퇴보할 것이다=4)

		문 3-1. 귀하는 공무원노조운동의 전망에 대해 어떻게 생각하십니까?		
		N	평균	t
성별	여성	206	1.883	-0.745
	남성	493	1.917	
연령	20, 30대	249	1.976	2.509*
	40대 이상	449	1.869	
노조지위	조합간부	280	1.800	-4.311**
	조합원	421	1.976	
직급	8, 9급	239	1.946	1.413
	6, 7급	449	1.884	
소속기관	기타기관	209	1.794	-3.443**
	기초자치단체	488	1.953	
상급단체	기타단체	302	1.815	-3.999**
	전공노	391	1.980	
전 체		701	1.906	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05



## 〈표 4-15〉 공무원노조운동의 순기능 평가

귀하는 공무원노조운동과 관련된 다음의 진술에 대해서 어떻게 생각하십니까?  
(아니다=1, 그렇다=6)

		(1) 공무원의 권익향상 및 복지향상에 기여하고 있다.			(2) 공무원의 고용안정을 위해 기여하고 있다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	4.832	-1.283	208	4.683	0.464
	남성	495	4.929		493	4.645	
연령	20, 30대	249	4.755	-3.089**	249	4.486	-3.490**
	40대 이상	453	4.978		451	4.754	
노조지위	조합간부	282	5.174	6.817**	281	4.936	6.400**
	조합원	423	4.719		422	4.472	
직급	8, 9급	241	4.776	-2.663**	241	4.535	-2.519*
	6, 7급	451	4.969		449	4.731	
소속기관	기타기관	211	5.052	2.879**	211	4.754	1.742
	기초자치단체	490	4.835		488	4.613	
상급단체	기타단체	304	5.043	3.564**	304	4.717	1.371
	전공노	393	4.794		391	4.614	
전 체		705	4.901		703	4.657	
		(3) 공무원의 이익과 관련된 주요 정책을 정부가 일방적으로 결정하지 못하도록 견제하고 있다.			(4) 노동조합을 민주적으로 운영하고 있다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	206	4.311	1.048	208	4.495	-1.201
	남성	495	4.210		494	4.587	
연령	20, 30대	248	4.177	-1.110	249	4.470	-1.898
	40대 이상	452	4.279		452	4.608	
노조지위	조합간부	282	4.408	3.095**	282	4.791	5.488**
	조합원	421	4.128		422	4.408	
직급	8, 9급	241	4.166	-1.580	241	4.485	-1.677
	6, 7급	449	4.307		450	4.609	
소속기관	기타기관	211	4.261	0.370	211	4.664	1.918
	기초자치단체	488	4.225		489	4.517	
상급단체	기타단체	304	4.230	-0.317	304	4.658	2.446*
	전공노	391	4.258		392	4.487	
전 체		703	4.240		704	4.561	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-15〉의 계속

		(5) 공무원의 사회경제적 지위 개선에 기여하고 있다.			(6) 공직사회의 부정부패 척결에 기여하고 있다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	206	4.456	-0.429	207	4.135	-2.592**
	남성	495	4.491		495	4.368	
연령	20, 30대	249	4.397	-1.974*	249	4.108	-3.557**
	40대 이상	451	4.539		453	4.411	
노조지위	조합간부	282	4.745	6.003**	282	4.578	5.531**
	조합원	421	4.306		422	4.116	
직급	8, 9급	241	4.340	-2.774**	241	4.091	-3.702**
	6, 7급	450	4.556		450	4.411	
소속기관	기타기관	211	4.555	1.270	211	4.303	0.076
	기초자치단체	488	4.453		489	4.297	
상급단체	기타단체	303	4.548	1.498	303	4.248	-1.118
	전공노	392	4.436		393	4.341	
전 체		703	4.482		704	4.301	
		(7) 공무원노조는 전문적 능력을 갖추고 있다.			(8) 조합원 전체의 이익을 위해 내 개인의 이익을 희생할 수도 있다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	4.058	-0.365	209	3.976	-3.572**
	남성	493	4.089		494	4.296	
연령	20, 30대	248	4.089	0.003	250	3.908	-5.469**
	40대 이상	452	4.088		452	4.369	
노조지위	조합간부	282	4.294	4.456**	282	4.535	6.744**
	조합원	421	3.941		423	3.981	
직급	8, 9급	241	4.095	0.235	241	4.100	-1.860
	6, 7급	449	4.076		451	4.262	
소속기관	기타기관	211	4.227	2.417*	211	4.464	4.230**
	기초자치단체	488	4.020		490	4.088	
상급단체	기타단체	304	4.125	0.952	305	4.295	1.931
	전공노	391	4.049		392	4.133	
전 체		703	4.083		705	4.203	

주 : \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

〈표 4-15〉의 계속

		(9) 노조 전체의 이익을 위해 우리 노조(지부)의 이익을 희생할 수도 있다.			(10) 노조가 현재 보여주는 활동 모습에 만족한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	207	3.937	-2.859**	209	4.158	-1.183
	남성	493	4.195		495	4.265	
연령	20, 30대	248	3.875	-4.606**	250	4.304	1.274
	40대 이상	451	4.257		453	4.194	
노조지위	조합간부	281	4.452	6.796**	282	4.270	0.709
	조합원	421	3.898		424	4.210	
직급	8, 9급	240	4.121	0.032	241	4.278	0.750
	6, 7급	449	4.118		452	4.212	
소속기관	기타기관	209	4.388	4.323**	211	4.232	0.001
	기초자치단체	489	4.002		491	4.232	
상급단체	기타단체	302	4.265	3.091**	305	4.282	1.091
	전공노	392	4.008		393	4.191	
전 체		702	4.120		706	4.234	
		(11) 나는 노조를 신뢰한다.					
		N	평균	t			
성별	여성	209	4.478	-2.913**			
	남성	494	4.729				
연령	20, 30대	250	4.524	-2.507*			
	40대 이상	452	4.730				
노조지위	조합간부	281	4.979	7.114**			
	조합원	424	4.441				
직급	8, 9급	240	4.554	-1.807			
	6, 7급	452	4.706				
소속기관	기타기관	210	4.838	3.024**			
	기초자치단체	491	4.578				
상급단체	기타단체	304	4.780	2.726**			
	전공노	393	4.562				
전 체		705	4.655				

주 : \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

년층, 간부, 상위직급, 중앙 및 광역 소속, 공노총 소속일수록 더 긍정적인 평가를 하고 있다. 노조를 민주적으로 운영한다고 생각하는지는 간부들과 공노총 소속이 조합원과 전공노 소속 조합원들보다 강하게 그렇다고 응답하고 있다. 노조 전체의 이익을 위해 지부의 이익을 희생할 수 있는 지, 그리고 노조를 신뢰하는지에 대해 장년층과 간부가 더 높은 응답을 보여 역시 일정한 패턴이 반복되고 있으며, 중앙 및 광역기관 소속인 경우가 지방기관 소속인 경우보다, 그리고 전공노 소속보다는 공노총 소속인 경우에 더 높게 나타나, 앞서 살펴본 바와 같이 전공노 운동의 결속력이 예상보다 높지 않다는 점이 나타나고 있다.

한편 공무원의 정치활동, 예컨대 공무원의 정당가입 등이 바람직한가에 대해서는 찬반 의견이 팽팽하게 엇갈리고 있는 가운데 남성일수록, 간부일수록 더 지지하는 경향이 많았다. 전공노계는 특별히 공노총 계열보

#### 〈표 4-16〉 공무원의 정치참여 동의정도

귀하는 공무원(개인)의 정치활동(예를 들어, 공무원 개인의 정당 가입)에 대해 어떻게 생각하십니까? (적극 찬성=1, 적극 반대=4)

		문 3-3. 공무원(개인)의 정치활동에 대한 의견		
		N	평균	t
성별	여성	185	2.665	5.324**
	남성	454	2.291	
연령	20, 30대	220	2.450	1.117
	40대 이상	418	2.373	
노조지위	조합간부	267	2.150	-6.412**
	조합원	373	2.579	
직급	8, 9급	213	2.469	1.510
	6, 7급	415	2.364	
소속기관	기타기관	193	2.363	-0.680
	기초자치단체	443	2.413	
상급단체	기타단체	281	2.466	1.791
	전공노	353	2.343	
전 체		640	2.400	

주 : \*\*p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-17〉 공무원노조의 정치참여 평가

귀하는 공무원 노동조합(조직)의 정치활동(예를 들어, 공무원노조의 특정 정당 지지)에 대해 어떻게 생각하십니까? (적극 찬성=1, 적극 반대=4)

		문 3-4. 공무원노동조합(조직)의 정치활동에 대한 의견		
		N	평균	t
성별	여성	186	2.774	6.042**
	남성	465	2.346	
연령	20, 30대	224	2.554	1.924
	40대 이상	426	2.423	
노조지위	조합간부	272	2.195	-7.106**
	조합원	380	2.663	
직급	8, 9급	214	2.598	2.648**
	6, 7급	426	2.408	
소속기관	기타기관	198	2.409	-1.057
	기초자치단체	450	2.487	
상급단체	기타단체	285	2.516	1.370
	전공노	360	2.422	
전 체		652	2.468	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

다 정치활동 지지에서 높지 않은 것으로 나타났다.

공무원노조의 정치활동, 예를 들어 노조의 정당지지활동 등에 대해서도 마찬가지로 찬반 의견이 반으로 나뉘어 있었고 남성일수록, 간부일수록, 상위직급일수록 더 지지하는 비율이 높으며, 여기에서도 전공노 소속 조합원들이 특별히 더 지지도가 높지 않은 것으로 나타났다.

현재보다 공무원들의 노동권을 더 보장하도록 법 개정이 필요한지에 대해서는 찬성의견이 많았으며, 대체로 단체행동은 아니지만 단체교섭권과 단결권 확대를 지지하는 수준인 것으로 나타났다. 특히 다른 질문들과 달리 이 점에서는 하위직급의 경우 더 노동권 보장 목소리가 높게 나타나고 있는데, 아마도 현실에서 하위직급이 경험하는 법적 노조활동 제약이 이들의 미래권익을 더 크게 제약한다고 인식하기 때문일 것으로 보인다. 즉 교섭이 강해지면 미래에 얻을 수 있는 임금인상 등의 혜택이 하위직급일

〈표 4-18〉 공무원노조법 개정방향 평가

귀하는 공무원노동조합법의 개정에 대해서 어떻게 생각하십니까? (현행 법률로도 충분=1, 단결권 보장=2, 단결권·단체교섭권 보장=3, 단결권·단체교섭권·단체행동권 보장=4)

		문 3-5. 공무원노동조합법의 개정에 대한 의견		
		N	평균	t
성별	여성	202	3.386	-1.956
	남성	491	3.517	
연령	20, 30대	248	3.460	-0.671
	40대 이상	444	3.500	
노조지위	조합간부	282	3.649	5.155**
	조합원	413	3.363	
직급	8, 9급	238	3.559	2.163*
	6, 7급	444	3.432	
소속기관	기타기관	210	3.452	-0.505
	기초자치단체	481	3.486	
상급단체	기타단체	302	3.450	-0.776
	전공노	385	3.496	
전 체		695	3.479	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

수록 더 중요한 것으로 인식되기 때문일 것이다. 한편 노동권 보장과 관련, 전공노 소속 조합원들은 공노총 소속 조합원들과 별다른 차이가 없었다.

일반 국민들의 국민연금 혜택보다 공무원연금이 불공정하게 후한 구조를 가지고 있다는 비판들에 대해 견해를 물어본 결과 대체로 강한 부정의 견해를 나타내고 있었다. 특이하게도 이 점에 관한 한 어떤 집단별 비교에서도 차이가 없었고 그들 간의 평균도 매우 균질적으로 나타나, 이 사안이 전체 공무원노조 조합원들의 가장 공통적인 인식근거를 형성하는데 중요하게 작용하고 있음을 알 수 있었다.

정부의 공무원 관련 정책들, 즉 차등성과급제, 행정업무 외주화/민영화, 총액인건비제, 개방형 인사제도 등 공직사회의 개방과 경쟁을 추진하는 정책들에 대해서는 부정적 의견들이 강했으며, 장년층, 상위직급, 기초단체 소속, 전공노 소속일수록 더 높았다. 즉 앞서 노조들 간의 통합과 연

〈표 4-19〉 공무원연금 비판에 대한 수용도

귀하는 공무원연금의 혜택이 일반 국민들의 복지(연금)혜택에 비해 너무 높다는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까? (정말 그렇다=1, 전혀 아니다=4)

		문 3-6. 공무원연금의 혜택이 높다는 의견에 대한 판단		
		N	평균	t
성별	여성	196	3.434	-0.555
	남성	464	3.468	
연령	20, 30대	233	3.429	-0.829
	40대 이상	425	3.478	
노조지위	조합간부	270	3.537	2.348*
	조합원	391	3.404	
직급	8, 9급	222	3.464	0.123
	6, 7급	427	3.457	
소속기관	기타기관	203	3.399	-1.360
	기초자치단체	454	3.485	
상급단체	기타단체	288	3.465	0.303
	전공노	366	3.448	
전 체		661	3.458	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

대에도 부정적이었고 여기서도 개방과 경쟁에도 부정적인 응답들을 하는 것을 고려하면, 공무원 노조운동은 기본적으로 자기의 파이를 지키고 변화를 중요시하지 않으려는 방어적 성격이 강하게 작동하고 있고, 이는 중앙 정부나 법제도에 대한 거부감을 표출하는 이유가 단지 이상과 이념이라기 보다는 이런 방어적 본능이 작동하는 실리적 투쟁노선이라고 할 수 있다.

위에서 확인한 기초를 토대로 볼 때 아래의 질문들에 있어서도 역시 대체로 고용불안정, 경쟁 및 성과연동에 대한 거부감을 가지고 있다는 것을 알 수 있고, 최근 강화되고 있는 시간제 공무원 확대에 대해서도 이른바 이질적인 인력들의 공직사회 유입에 대한 우려감이 크다는 것을 알 수 있다. 자기 이익을 지키고 키우기 위한 실리적 관점에서 공무원노조의 속성을 이해하는 데는 무리가 없으나, 이런 결과들을 보면 공무원 노조운동이 특별히 자기 것을 희생하고 국민들이나 사회의 이익을 위해 희생한

〈표 4-20〉 공무원 관련 정부정책 평가

정부의 공무원 관련 정책 및 제도에 관한 질문입니다. 귀하의 의견에 가장 가까운 곳에 표시해 주십시오. (매우 반대=1, 매우 찬성=4)

		(1) (개인의 업무성과와 급여를 연동시키는) 개인별 차등성과급제			(2) (부서의 업무성과와 급여를 연동시키는) 부서별 차등성과급제		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	208	2.048	1.205	208	2.005	1.548
	남성	492	1.972		492	1.915	
연령	20, 30대	248	2.153	3.957**	248	2.024	2.319*
	40대 이상	451	1.907		451	1.889	
노조지위	조합간부	280	1.964	-0.792	280	1.843	-2.810**
	조합원	422	2.014		422	2.005	
직급	8, 9급	239	2.197	4.974**	239	2.088	3.882**
	6, 7급	451	1.880		451	1.860	
소속기관	기타기관	210	2.071	1.682	210	2.029	2.047*
	기초자치단체	488	1.961		488	1.904	
상급단체	기타단체	305	2.049	1.695	305	2.013	2.273*
	전공노	389	1.946		389	1.884	
전 체		702	1.994		702	1.940	
		(3) 행정업무의 외주화 또는 민영화			(4) 총액인건비제도		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	204	2.074	1.872	203	1.980	3.495**
	남성	490	1.951		492	1.760	
연령	20, 30대	246	2.110	3.103**	247	1.899	1.954
	40대 이상	446	1.917		447	1.783	
노조지위	조합간부	281	1.854	-3.669**	280	1.675	-4.346**
	조합원	414	2.077		417	1.926	
직급	8, 9급	238	2.080	2.191*	239	1.908	2.067*
	6, 7급	445	1.946		446	1.787	
소속기관	기타기관	211	2.010	0.530	210	1.991	3.928**
	기초자치단체	480	1.975		483	1.750	
상급단체	기타단체	305	2.046	1.795	302	1.960	4.346**
	전공노	383	1.937		387	1.713	
전 체		695	1.987		697	1.825	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05



〈표 4-20〉의 계속

		(5) 개방형 임용제			(6)직위 공모제		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	204	2.387	1.401	204	2.505	0.944
	남성	492	2.295		490	2.445	
연령	20, 30대	246	2.455	3.290**	245	2.563	2.498*
	40대 이상	449	2.249		448	2.406	
노조지위	조합간부	281	2.249	-1.965*	279	2.455	-0.158
	조합원	417	2.372		417	2.465	
직급	8, 9급	238	2.496	4.390**	236	2.538	1.936
	6, 7급	448	2.221		448	2.415	
소속기관	기타기관	211	2.379	1.268	210	2.562	2.180*
	기초자치단체	483	2.296		482	2.419	
상급단체	기타단체	304	2.434	3.273**	302	2.566	3.094**
	전공노	386	2.236		386	2.378	
전 체		698	2.322		696	2.461	
		(7) 계약직 공무원 채용 확대			(8) 공무원퇴출제도		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	206	1.971	0.546	206	2.049	2.201*
	남성	490	1.939		492	1.900	
연령	20, 30대	246	1.980	0.871	247	2.045	2.429*
	40대 이상	448	1.929		450	1.889	
노조지위	조합간부	279	1.824	-3.537**	281	1.801	-3.842**
	조합원	418	2.031		419	2.041	
직급	8, 9급	238	1.987	1.013	238	2.000	1.398
	6, 7급	447	1.928		450	1.909	
소속기관	기타기관	210	1.914	-0.865	211	1.972	0.499
	기초자치단체	483	1.969		485	1.938	
상급단체	기타단체	303	1.970	0.705	304	1.997	1.518
	전공노	387	1.930		388	1.902	
전 체		697	1.948		700	1.944	

주 : \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

〈표 4-21〉 공무원 정책에 대한 동의정도

정부의 공무원 관련 정책에 대한 평가입니다. 귀하의 의견에 가장 가까운 곳에 표시해 주십시오. (전혀 그렇지 않다=1, 매우 그렇다=4)

		(1) 정부는 공무원의 신분안정을 위해 노력하고 있다.			(2) 총액인건비제도는 상시적인 인력감축 구조조정 정책이다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	206	2.437	2.287*	205	3.005	-0.654
	남성	491	2.305		492	3.043	
연령	20, 30대	246	2.305	-1.220	246	3.020	-0.256
	40대 이상	450	2.369		450	3.036	
노조지위	조합간부	281	2.278	-2.143*	282	3.167	3.883**
	조합원	418	2.392		417	2.940	
직급	8, 9급	237	2.350	0.051	236	2.983	-1.021
	6, 7급	449	2.347		450	3.044	
소속기관	기타기관	211	2.469	3.055**	211	3.009	-0.618
	기초자치단체	484	2.291		484	3.048	
상급단체	기타단체	303	2.502	5.247**	302	2.980	-1.655
	전공노	389	2.226		390	3.074	
전 체		699	2.346		699	3.032	
		(3) 경쟁 및 성과의 강조로 행정 서비스의 질이 개선되고 있다.			(4) 정부의 반듯한(정규직) 시 간제 공무원 확대 정책에 공감한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	206	2.277	3.020**	205	2.254	2.241*
	남성	490	2.098		491	2.100	
연령	20, 30대	246	2.154	0.055	246	2.126	-0.422
	40대 이상	449	2.151		449	2.154	
노조지위	조합간부	280	2.061	-2.805**	281	1.993	-4.026**
	조합원	418	2.215		417	2.247	
직급	8, 9급	236	2.169	0.352	236	2.195	1.055
	6, 7급	449	2.149		449	2.125	
소속기관	기타기관	211	2.275	2.989**	211	2.280	2.869**
	기초자치단체	483	2.099		483	2.085	
상급단체	기타단체	303	2.290	4.642**	303	2.380	6.882**
	전공노	388	2.039		388	1.956	
전 체		698	2.153		698	2.145	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-22〉 급여 및 근로조건 평가

귀하의 급여 및 근로조건에 대한 판단입니다. 귀하의 의견에 가장 가까운 곳에 표시해 주십시오. (전혀 그렇지 않다=1, 매우 그렇다=4)

		(1) 급여는 근속보다는 능력/성과를 기준으로 결정해야 한다.			(2) 내 능력에 비해 급여 수준이 낮다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	206	2.252	-1.849	206	2.597	-4.852**
	남성	493	2.359		492	2.858	
연령	20, 30대	249	2.478	4.205**	248	2.782	0.056
	40대 이상	449	2.243		449	2.780	
노조지위	조합간부	279	2.254	-2.137*	281	2.886	3.424**
	조합원	422	2.377		419	2.714	
직급	8, 9급	239	2.490	4.363**	237	2.840	1.849
	6, 7급	449	2.243		450	2.744	
소속기관	기타기관	211	2.341	0.342	211	2.834	1.275
	기초자치단체	486	2.321		485	2.765	
상급단체	기타단체	305	2.325	-0.285	303	2.825	1.422
	전공노	388	2.340		389	2.753	
전 체		701	2.328		700	2.783	
		(3) 나는 단순한 업무를 반복적으로 수행한다.			(4) 다른 직장을 찾아 이직할 생각이 있다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	209	2.287	-0.509	209	1.957	-3.431**
	남성	491	2.316		492	2.169	
연령	20, 30대	249	2.317	0.293	249	2.197	2.237*
	40대 이상	450	2.302		451	2.055	
노조지위	조합간부	280	2.325	0.584	282	2.067	-0.987
	조합원	422	2.294		421	2.128	
직급	8, 9급	239	2.431	3.548**	239	2.184	2.118*
	6, 7급	450	2.240		451	2.049	
소속기관	기타기관	210	2.457	3.781**	212	2.042	-1.321
	기초자치단체	488	2.244		487	2.129	
상급단체	기타단체	303	2.284	-0.688	304	2.076	-1.021
	전공노	391	2.320		391	2.138	
전 체		702	2.306		703	2.104	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-22〉의 계속

		(5) 정년퇴직 후 생계유지가 걱 정이다.			(6) 전반적으로 현재의 공무원 생활에 만족한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	209	2.579	-5.429**	209	2.689	3.713**
	남성	492	2.937		493	2.509	
연령	20, 30대	249	2.711	-2.962**	249	2.574	0.449
	40대 이상	451	2.900		452	2.551	
노조지위	조합간부	281	2.932	2.730**	282	2.560	-0.026
	조합원	422	2.763		422	2.562	
직급	8, 9급	239	2.824	0.025	239	2.573	0.172
	6, 7급	451	2.823		452	2.564	
소속기관	기타기관	211	2.829	0.023	212	2.580	0.533
	기초자치단체	488	2.828		488	2.551	
상급단체	기타단체	304	2.799	-0.881	305	2.600	1.319
	전공노	391	2.854		391	2.535	
전 체		703	2.831		704	2.561	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

다는 관점은 찾기 어려운 것이 아닌가 판단된다. 동시에 특수신분을 국가로부터 보호받는 관성을 버리고 대중운동의 관점에서 시민사회와 연대하는 것은 본질적으로 한계가 있다는 판단도 가능하다.

급여 및 근로조건에 대한 평가에서 공무원노조 조합원들은 급여가 능력이나 성과보다는 근속을 기준으로 해야 한다는 생각이 조금 더 강하고, 이 점에서는 장년층, 상위직급일수록 그렇다고 생각하고 하위직급들은 상대적으로 상위직급에 비해 능력이나 성과에 대한 의견이 더 강했으나 평균이 근속에 대한 지지도가 약간 더 많은 편으로, 결국 기존 관료제적 보상구조를 깨길 원하지 않는 것으로 판단된다. 하는 일에 비해 급여수준이 낮다 그리고 정년 후 생계걱정이 된다는 응답이 그렇지 않다는 응답보다 많은 것으로 보아, 일반 국민들이 보는 공무원들의 안정된 급여와 연금제도에 대해 본인들은 크게 동의하지 않는 인식격차가 존재하고 있다고 생각된다.

#### 4. 회귀분석 결과

공무원 노조운동의 성격과 관련된 몇 가지 중요한 사항들에 대해서 어떤 배경요인 및 인식, 상황요인들이 중요하게 영향을 주는지 알아보기 위해 PASW Statistics 18을 이용하여 위계적 회귀분석을 실시했다. 아래에서는 그 결과를 정리해 보여준다.

여기서 종속변수는 공무원 노조운동이 지향하는 노선이 경제적 실리주의인지 아니면 사회적 개혁주의인지가 첫째 변수이고, 공공부문 운동과의 통합지지도가 둘째, 민간노조운동과의 대통합 지지도가 셋째 변수로, 이는 이른바 국가주의 전통이 아닌 시민주의 노선에 입각한 연대와 개방의 운동노선을 보는 것이다. 요약하자면 운동이 실리적인지 이념적인지를 보는 것과 폐쇄형인지 개방형인지를 보는 것이 주요 종속변수들의 선택이유이다.

주요 배경변수 외에 독립변수로 설정한 것들은 공무원노조운동 내의 핵심 변수로 조직민주주의의 평가와 전반적 노조운동 만족도를 들고, 외부적 정책 환경에 대한 인식 변수로 연금수준인식, 인사정책지지도, 직장만족도를 설정했다.

본 연구에서 회귀분석에 이용한 변수들의 조작적 정의는 다음과 같다. 먼저 통제변수로는 응답자의 연령, 성별, 소속기관, 근무지, 직종, 직급, 노조 내 지위, 그리고 해당 노조의 상급단체를 고려하여 이들이 종속변수에 미칠 수 있는 영향을 통제하였다. 응답자의 연령은 로그를 취하여 변수화하였고, 성별(여성=1, 남성=0), 소속기관(기타기관=1, 기초자치단체=0), 근무지(본청=1, 기타=0), 직종(행정직=1, 기타=0), 직급(8, 9급=1, 6, 7급=0), 노조 내 지위(조합간부=1, 조합원=0), 자신이 속한 노조의 상급단체(기타단체=1, 전공노=0)를 각각 더미변수화하여 분석에 활용하였다.

독립변수로는 공무원노조 조직 민주주의, 공무원 노조운동 만족도, 공무원연금 혜택 수준, 공무원관련 정책 평가, 직장만족도의 변수를 활용하였다. 공무원노조 조직 민주주의는 공무원노조의 의사결정 과정에 대한 조합원의 의견을 묻는 문 1-5의 하위 문항 ‘(1) 간부들은 조합원의 다양한 의견과 제안을 듣기 위해 적극적으로 노력한다. (2) 노조가 각종 결정을

하기 전에 해당 안건을 충분히 홍보하고 있다. (4) 노조의 주요 결정시 간 부만이 아니라 평조합원의 의사가 충분히 반영된다. (5) 각종 결정과정에서 소수의견이 존중되고 최대한 반영하려는 분위기다. (6) 나는 노조의 의사결정에 참여할 기회가 충분히 주어진다고 생각한다.’ 등 5개의 평균값을 이용하였다. 공무원 노조운동 만족도는 공무원 노조운동과 관련하여 조합원의 의견을 묻는 문 3-2의 하위 문항 ‘(1) 공무원의 권익향상 및 복지향상에 기여하고 있다. (2) 공무원의 고용안정을 위해 기여하고 있다. (3) 공무원의 이익과 관련된 주요 정책을 정부가 일방적으로 결정하지 못하도록 견제하고 있다. (4) 노동조합을 민주적으로 운영하고 있다. (5) 공무원의 사회경제적 지위 개선에 기여하고 있다. (6) 공직사회의 부정부패 척결에 기여하고 있다. (7) 공무원노조는 전문적 능력을 갖추고 있다. (10) 노조가 현재 보여주는 활동 모습에 만족한다. (11) 나는 노조를 신뢰한다.’ 등 9개의 평균값을 활용하였다. 공무원연금 혜택 수준은 일반 국민들의 복지 혜택과 비교하여 공무원연금 혜택 수준에 대한 의견을 묻는 문 3-6을 역으로 코딩, 독립변수에 포함하였다. 공무원관련 정책 평가는 정부의 공무원 관련 정책에 대한 조합원의 의견을 묻는 문 3-8의 하위 문항 ‘(1) 정부는 공무원의 신분안정을 위해 노력하고 있다. (3) 경쟁 및 성과의 강조로 행정 서비스의 질이 개선되고 있다. (4) 정부의 반듯한(정규직) 시간제 공무원 확대 정책에 공감한다.’ 등 3개의 평균값을 이용하였으며, 직장 만족도는 근로조건에 대한 조합원의 의견을 묻는 문 3-9의 ‘(6) 전반적으로 현재의 공무원 생활에 만족한다.’는 하위 문항을 이용하여 독립변수에 포함하였다.

본 연구의 종속변수인 공무원노조의 사회개혁주의적 역할 및 기능은 공무원노조의 역할 및 기능과 관련하여 조합원의 의견을 묻는 문 1-2의 하위 문항 ‘(2) 대국민 행정서비스 개선에 힘써야 한다. (3) 공직사회의 부정부패 일소에 나서야 한다. (4) 사회 공공성을 추구해야 한다.’ 등 3개의 평균값을 활용하였다. 공무원노조들의 공공부문 내 통합은 공무원노조의 발전을 위한 중요 사항을 묻는 문 1-6의 ‘(12) 공무원노조들의 대통합 (13) 공공부문 노동조합(교사, 공공기관 등 포함)들의 대통합’이라는 하위 문항 2개의 평균값을 이용하였다. 공무원노조와 민간부문노조 연대는 문

1-2의 하위 문항 ‘(5) 여타 공공부문 및 민간부문의 노동조합과 연대해야 한다.’와 문 1-6의 하위 문항 ‘(8) 민간부문 노조와의 연대 사업 및 공동 사업’의 평균값을 종속변수로 설정하여 분석에 활용하였다.

본 연구에서는 통제변수와 단일문항을 사용한 독립변수와 종속변수를 제외하고 타당도 검증을 위한 요인분석을 실시하였다. 측정 변수들의 구성요인을 추출하기 위해서 주성분 분석을 사용했으며 회전방법은 직교회전방식(varimax)을 채택하였다. 분석 결과를 통해 측정 변수들의 타당도가 검증되었다.

〈표 4-23〉 변수의 조작적 정의

	변수명	측정방법
통제변수	연령	log(응답자 연령)
	성별	여성=1, 남성=0
	소속기관	기타기관=1, 기초자치단체=0
	근무지	본청=1, 기타=0
	직종	행정직=1, 기타=0
	직급	8, 9급=1, 6, 7급=0
	상급단체	기타단체=1, 전공노=0
	노조 내 지위	조합간부=1, 조합원=0
독립변수	공무원노조 조직 민주주의	문 1-5 (1), (2), (4), (5), (6)의 평균값 (아니다=1, 그렇다=6)
	공무원 노조운동 만족도	문 3-2 (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (10), (11)의 평균값 (아니다=1, 그렇다=6)
	공무원연금 혜택 수준	문 3-6 역코딩 (전혀 아니다=1, 정말 그렇다=4)
	공무원관련 정책 평가	문 3-8 (1), (3), (4)의 평균값 (전혀 그렇지 않다=1, 매우 그렇다=4)
	직장만족도	문 3-9 (6) (전혀 그렇지 않다=1, 매우 그렇다=4)
종속변수	공무원노조의 사회개혁주의적 역할 및 기능	문 1-2 (2), (3), (4)의 평균값 (전혀 아니다=1, 매우 그렇다=6)
	공무원노조들의 공공부문 내 통합	문 1-6 (12), (13)의 평균값 (중요하지 않다=1, 중요하다=6)
	공무원노조와 민간부문노조 연대	문 1-2 (5), 문 1-6 (8)의 평균값 (전혀 아니다=1, 매우 그렇다=6 / 중요하지 않다=1, 중요하다=6)

타당도가 검증된 문항을 대상으로 신뢰도 분석을 실시하였다. 연구에서는 Cronbach's  $\alpha$ 가 .60 이상이면 신뢰도가 높다고 판단하였으며, 분석 결과 모두 신뢰도가 .65 이상으로 나타났다.

공무원노조의 사회개혁주의에 대한 지지도는 연령이 높을수록, 그리고 조합원이 아닌 간부일수록 지지도가 높았으며, 조직민주주의와 노동운동 만족도가 높을수록 지지도가 높았다. 반면에 상위직급 여부, 공노총과 전 공노 간의 상급단체 소속 여부는 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다. 공무원 정책이나 직장 만족도는 별다른 영향을 주지 못하고 있다.

공공부문 노조와 공무원노조 간의 통합에 대해선 연령이 많을수록, 비행정직인 경우, 간부일수록 높았으나 반대로 청년층, 조합원, 행정직공무

〈표 4-24〉 회귀분석 결과 1

종속변수: 공무원노조의 사회개혁주의적 역할 및 기능 (N=601)						
	모형 1			모형 2		
	표준오차	$\beta$	t	표준오차	$\beta$	t
(상수)	0.994		2.796**	0.994		1.919
연령	0.595	0.113	2.245*	0.573	0.100	2.059*
성별	0.087	-0.013	-0.314	0.084	0.017	0.425
소속기관	0.102	-0.041	-0.815	0.098	-0.027	-0.550
근무지	0.095	-0.031	-0.684	0.091	-0.044	-1.012
직종	0.079	0.003	0.073	0.076	-0.010	-0.241
직급	0.094	-0.044	-0.914	0.090	-0.034	-0.732
상급단체	0.088	-0.016	-0.346	0.087	-0.017	-0.356
노조 내 지위	0.084	0.104	2.315*	0.085	0.010	0.214
공무원노조 조직 민주주의				0.048	0.213	4.303**
공무원 노조운동 만족도				0.058	0.128	2.637**
공무원연금 혜택 수준				0.052	0.009	0.217
공무원관련 정책 평가				0.070	-0.067	-1.583
직장만족도				0.056	-0.046	-1.162
	$R^2=.026$ , $\Delta R^2=.039$ , F=3.003			$R^2=.112$ , $\Delta R^2=.092$ , F=6.803		

주: \*\*  $p<0.01$ , \*  $p<0.05$



〈표 4-25〉 회귀분석 결과 2

종속변수: 공무원노조들의 공공부문 내 통합 (N=599)						
	모형 1			모형 2		
	표준오차	$\beta$	t	표준오차	$\beta$	t
(상수)	1.075		1.315	1.097		0.511
연령	0.644	0.151	3.151**	0.633	0.142	3.002**
성별	0.095	-0.069	-1.706	0.094	-0.048	-1.194
소속기관	0.110	-0.044	-0.917	0.108	-0.038	-.806
근무지	0.104	-0.018	-0.404	0.101	-0.025	-.579
직종	0.086	-0.093	-2.269*	0.084	-0.096	-2.389*
직급	0.102	0.049	1.072	0.100	0.059	1.303
상급단체	0.095	0.056	1.247	0.096	0.051	1.120
노조 내 지위	0.091	0.217	5.050**	0.094	0.157	3.558**
공무원노조 조직 민주주의				0.054	0.128	2.641**
공무원 노조운동 만족도				0.064	0.129	2.688**
공무원연금 혜택 수준				0.057	0.022	0.554
공무원관련 정책 평가				0.078	-0.015	-0.367
직장만족도				0.061	-0.065	-1.667
	$R^2=.108$ , $\Delta R^2=.120$ , F=10.076			$R^2=.171$ , $\Delta R^2=.051$ , F=9.282		

주: \*\*  $p < 0.01$ , \*  $p < 0.05$

원들은 통합지지도가 떨어져 장래에 통합적 움직임이 추동받기 어려울 것이란 전망을 낳는다. 앞에서 본 사회개혁주의 노선 지지와 마찬가지로 노조조직 민주주의와 노조만족도가 높을수록 이런 통합에 찬성하는 것으로 나타나고 있다.

공공부문만이 아닌 민간부문 노조와의 연대에 대해선 장년층일수록, 근무지가 본청이 아닌 지청이나 지방기관일수록 지지도가 높아 지역중심의 교류경험이 영향을 주는 것으로 보이고 간부들일수록 지지도가 높은 것으로 나타났다. 많은 유의미한 기준을 제공했던 상위직급, 소속상급단체 등은 연대노선 지지도에 별 영향을 주지 못하고 있다. 즉 공무원노조 운동을 시작하고 현재도 이끌고 있는 세대들의 경우 일부 민간노조와의 대통합적 연대노선에 충실하지만 청년층들은 상대적으로 자신들의 이익

〈표 4-26〉 회귀분석 결과 3

종속변수: 공무원노조와 민간부문노조 연대 (N=598)						
	모형 1			모형 2		
	표준오차	$\beta$	t	표준오차	$\beta$	t
(상수)	1.271		4.480**	1.306		3.014**
연령	0.761	-0.066	-1.327	0.752	-0.055	-1.113
성별	0.111	-0.038	-0.920	0.110	-0.026	-0.624
소속기관	0.129	0.026	0.516	0.127	0.023	0.461
근무지	0.121	-0.091	-2.021*	0.119	-0.093	-2.125*
직종	0.101	-0.020	-0.485	0.099	-0.029	-0.696
직급	0.120	0.019	0.398	0.118	0.043	0.907
상급단체	0.112	-0.028	-0.611	0.113	-0.025	-0.531
노조 내 지위	0.107	0.206	4.653**	0.110	0.151	3.303**
공무원노조 조직 민주주의				0.063	0.009	0.184
공무원 노조운동 만족도				0.075	0.222	4.501**
공무원연금 혜택 수준				0.068	0.063	1.531
공무원관련 정책 평가				0.091	-0.044	-1.026
직장만족도				0.072	0.000	-0.007
	$R^2=.056$ , $\Delta R^2=.068$ , $F=5.405$			$R^2=.097$ , $\Delta R^2=.049$ , $F=5.961$		

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

관철에 더 치중하는 것으로 보인다. 역시 여기서도 노조운동 만족도가 높을수록 연대 지지도가 높아지는 것으로 나타났다.

## 제2절 조합(간부) 조사결과

### 1. 공무원 노사관계 및 노동운동에 대한 의견

여기서는 앞서의 조합원 상대 조사결과를 보완해서 추세와 경향성을 판단할 목적으로 조합(법외노조도 포함) 및 조합지부에 대한 조사결과를 소개한다. 조합 측의 책임 있는 간부가 작성한 본 조사는 사실과 양태 외

〈표 4-27〉 공무원노조 관련 법제도 평가

공무원노동조합법 등 현재의 공무원노사관계 관련 법·제도에 관한 다음의 진술에 대해 어떻게 생각하십니까? (정말 그렇다=1, 전혀 아니다=4)

		(1) 노동조합 가입 대상 범위를 현재보다 확대해야 한다.			(2) 단체교섭 의제의 범위가 현재보다 확대되어야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	58	1.052	-1.135	57	1.053	-0.520
	전공노	50	1.120		49	1.082	
소속기관	기타기관	41	1.049	-0.888	40	1.050	-0.432
	기초자치단체	68	1.103		67	1.075	
노조지역	지방	82	1.073	-0.553	81	1.062	-0.236
	수도권	27	1.111		26	1.077	
복수노조 여부	복수노조	29	1.069	-0.276	28	1.000	-2.403*
	단일노조	80	1.088		79	1.089	
조합간부 직종	기타직종	47	1.085	0.227	46	1.022	-1.229
	행정직	56	1.071		55	1.073	
전 체		109	1.083		107	1.065	
		(3) 노동조합의 단체행동은 금지되어야 한다.			(4) 대민서비스에 지장을 주지 않는 범위에서 단체행동이 허용되어야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	57	3.474	-1.701	56	1.304	-0.770
	전공노	48	3.688		49	1.408	
소속기관	기타기관	40	3.625	0.599	39	1.231	-1.692
	기초자치단체	66	3.545		67	1.433	
노조지역	지방	80	3.600	0.668	80	1.375	0.429
	수도권	26	3.500		26	1.308	
복수노조 여부	복수노조	28	3.393	-1.518	27	1.296	-0.539
	단일노조	78	3.641		79	1.380	
조합간부 직종	기타직종	46	3.457	-1.468	45	1.356	-0.0184
	행정직	55	3.655		55	1.382	
전 체		106	3.575		106	1.358	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

에 일부 인식변수도 포함한 조사이며, 상당수 질문은 나중 다른 연구에서 추가적인 분석을 목적으로 포함된 것으로 여기서는 본 연구의 목적과 직접적 연관성이 많은 질문들에 한정해서 결과를 제시한다.

먼저 공무원노조 관련 법제도 평가에서 노조가입 대상 범위 확대나 단체교섭 확대, 단체행동 금지 완화를 바라는 정도는 대체로 높게 나타났으나 집단별로 보았을 때 유의미한 차이는 거의 없고, 특히 전공노의 효과는 나타나지 않는다. 다만 현재 기관이 복수노조인 경우에 단체교섭 의제 범위를 다양하게 요구하는 경향이 나타났다.

전국적 수준의 노사관계를 평가하라는 질문에 대해 전공노는 더 갈등적으로 보고 있는 것이 유의미한 차이였으며 다른 집단별 차이는 나타나지 않았다. 대체로 갈등적이라 보고 있었다.

단체협약기간도 2년 정도가 합리적이라는 의견이 대종을 이루고 있고 집단 간 차이는 없었으며, 조합원 조사결과와도 차이가 없었다.

#### 〈표 4-28〉 전국적 공무원 노사관계 평가

현재의 전국·중앙수준의 공무원 노사관계가 전반적으로 어떤 상태에 있다고 생각하십니까? (매우 협력적=1, 매우 갈등적=4)

		전국·중앙수준 공무원 노사관계 상태		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	58	3.034	-2.421**
	전공노	50	3.360	
소속기관	기타기관	41	3.171	-0.248
	기초자치단체	68	3.206	
노조지역	지방	82	3.122	-1.823
	수도권	27	3.407	
복수노조 여부	복수노조	29	3.345	1.346
	단일노조	80	3.138	
조합간부직종	기타직종	48	3.229	0.230
	행정직	56	3.196	
전 체		109	3.193	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-29〉 단체협약기간 평가

단체협약 유효기간은 (현행 법률과는 무관하게) 어느 정도가 합리적이라고 생각하십니까? (1년=1, 2년=2, 3년 이상=3)

		합리적인 단체협약 유효기간		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	58	2.052	-1.048
	전공노	49	2.184	
소속기관	기타기관	41	2.146	0.442
	기초자치단체	67	2.090	
노조지역	지방	81	2.136	0.686
	수도권	27	2.037	
복수노조 여부	복수노조	29	2.103	-0.074
	단일노조	79	2.114	
조합간부직종	기타직종	47	2.064	-0.637
	행정직	55	2.145	
전 체		108	2.111	

〈표 4-30〉 정부의 대노조 파트너십 평가

현 박근혜 정부는 귀 조직의 상급단체(총연맹·연맹)를 노사관계상의 대등한 파트너로 인정하고 있다고 생각하십니까? (정말 그렇다=1, 전혀 아니다=4)

		정부와의 파트너십		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	54	3.278	-4.509**
	전공노	51	3.765	
소속기관	기타기관	38	3.368	-1.938
	기초자치단체	68	3.603	
노조지역	지방	79	3.468	-1.695
	수도권	27	3.667	
복수노조 여부	복수노조	27	3.370	-1.485
	단일노조	79	3.570	
조합간부직종	기타직종	45	3.378	-2.044*
	행정직	55	3.618	
전 체		106	3.519	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

정부가 노조를 파트너로 대등하게 상대하고 있는지에 대해 대체로 그렇지 않다는 의견이 강했으며, 특히 전공노가 부정적 의견이 강했다. 조합간부가 행정직인 경우에 특히 부정적 견해가 강했다.

해직자 문제에 있어서 우선적 선결과제라는 의견이 골고루 분포되어 있으며, 조합원 조사와 같이 전공노의 경우에 더욱 강하게 이를 우선과제로 생각하고 있었다.

노조운동의 미래에 대해 대체로 긍정적으로 보는 편이었으며 여기에서는 상급단체, 소속기관, 직종별 큰 차이는 없었다.

민간노조와의 협력관계를 적극적으로 도모해야 하는지에 대해서 대체로 사안별 협조정도를 생각하고 있으나, 전공노의 경우에는 공노총보다 더 적극적 협조를 지지하고 있으며 조합원보다 간부들이 더 강한 연대의식을 보여주고 있다고 할 수 있다.

#### 〈표 4-31〉 해직자 문제 해결의 중요성 평가

공무원 노조운동 관련 해직자들의 원직복직이 공무원 노사관계 발전을 위한 최 대선결과제라는 주장에 귀하는 동의하십니까? (적극 동의=1, 전혀 동의하지 않는 편=4)

		공무원 노사관계 발전을 위한 선결과제로서의 해직자 원직복직		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	58	1.879	2.190*
	전공노	50	1.520	
소속기관	기타기관	41	1.707	0.008
	기초자치단체	68	1.706	
노조지역	지방	83	1.687	-0.423
	수도권	26	1.769	
복수노조 여부	복수노조	29	1.793	0.629
	단일노조	80	1.675	
조합간부직종	기타직종	48	1.625	-0.900
	행정직	55	1.782	
전 체		109	1.706	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-32〉 공무원노조운동의 미래 전망

귀하는 공무원노조운동의 전망에 대해 어떻게 생각하십니까? (크게 발전할 것이다=1, 날이 갈수록 퇴보할 것이다=4)

		공무원노조운동 전망		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	58	2.103	1.245
	전공노	51	1.980	
소속기관	기타기관	41	2.049	0.052
	기초자치단체	69	2.043	
노조지역	지방	83	2.036	-0.332
	수도권	27	2.074	
복수노조 여부	복수노조	29	2.103	0.707
	단일노조	81	2.025	
조합간부직종	기타직종	48	2.146	1.552
	행정직	56	1.982	
전 체		110	2.045	

〈표 4-33〉 민간노조와의 협조관계설정 평가

귀하는 공무원노동조합과 민간부문 노동조합의 관계에 대해서 어떻게 생각하십니까? (독자 활동하여야 함=1, 사안별 협조하여야 함=2, 긴밀한 협조 관계를 유지하여야 함=3)

		민간부문 노동조합과의 관계		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	58	1.983	-3.165**
	전공노	51	2.412	
소속기관	기타기관	41	2.122	-0.756
	기초자치단체	69	2.232	
노조지역	지방	83	2.193	0.046
	수도권	27	2.185	
복수노조 여부	복수노조	29	2.069	-1.041
	단일노조	81	2.235	
조합간부직종	기타직종	48	2.125	-0.740
	행정직	56	2.232	
전 체		110	2.191	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-34〉 공무원의 정치활동 평가

귀하는 공무원(개인)의 정치활동(예를 들어, 공무원 개인의 정당 가입)에 대해 어떻게 생각하십니까? (허용되어야 함=1, 금지하여야 함=2)

		공무원(개인)의 정치활동		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	58	1.241	2.031*
	전공노	51	1.098	
소속기관	기타기관	41	1.244	1.432
	기초자치단체	69	1.130	
노조지역	지방	83	1.193	1.082
	수도권	27	1.111	
복수노조 여부	복수노조	29	1.310	1.970
	단일노조	81	1.123	
조합간부직종	기타직종	48	1.188	0.357
	행정직	56	1.161	
전 체		110	1.173	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-35〉 공무원노조의 정치활동 평가

귀하는 공무원 노동조합(조직)의 정치활동(예를 들어, 공무원노조의 특정 정당 지지)에 대해 어떻게 생각하십니까? (허용되어야 함=1, 금지하여야 함=2)

		공무원 노동조합의 정치활동		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	58	1.259	1.866
	전공노	50	1.120	
소속기관	기타기관	40	1.275	1.562
	기초자치단체	69	1.145	
노조지역	지방	82	1.207	0.671
	수도권	27	1.148	
복수노조 여부	복수노조	29	1.276	1.205
	단일노조	80	1.163	
조합간부직종	기타직종	48	1.271	1.555
	행정직	55	1.145	
전 체		109	1.193	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05



공무원 정치활동에 대해선 허용해야 한다는 의견이 조합원 조사보다 더 강하게 나타나고 있고, 전공노의 경우에 더 강하게 요구하는 것으로 나타나고 있다. 앞서의 조합원 조사보다 간부조사의 경우 전공노가 유의미하게 강한 의지를 보여주고 있다.

공무원노조의 정치활동 참여에 대해선 역시 모든 집단에 걸쳐 노조들이 참여허용을 원하는 것으로 나타나고 있다.

## 2. 상급단체(총연맹 및 연맹)의 운영에 대한 의견

공무원노조들은 총연맹의 역할 중에 특히 임금 및 근로조건 등 처우개선을 중시하고 있고, 이보다 더 중요하게 생각하는 것은 공무원연금제도 개편 저지 운동으로 나타났다. 이 점에서 다른 어떤 이유보다 공무원노조운동의 성향을 실리적 투쟁노선이라고 보는 것이 타당하다. 공무원

〈표 4-36〉 총연맹 수준의 활동중요성 평가

다음에 제시된 항목들은 총연맹의 사업 및 활동으로서 각각 어느 정도 중요하다고 보십니까? (매우 중요=1, 전혀 안 중요=4)

		(1) 공무원 노동3권 확보를 위한 활동			(2) 공무원의 임금·근로조건 등 처우 개선 활동		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	58	1.172	-0.768	58	1.103	-2.284*
	전공노	51	1.235		51	1.275	
소속기관	기타기관	41	1.195	-0.093	41	1.122	-1.326
	기초자치단체	69	1.203		69	1.217	
노조지역	지방	83	1.157	-1.728	83	1.205	1.232
	수도권	27	1.333		27	1.111	
복수노조 여부	복수노조	29	1.172	-0.407	29	1.103	-1.450
	단일노조	81	1.210		81	1.210	
조합간부 직종	기타직종	48	1.229	0.601	48	1.146	-0.895
	행정직	56	1.179		56	1.214	
전 체		110	1.200		110	1.182	

주 : \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-36〉의 계속

		(3) 공무원연금제도 개편 저지 활동			(4) 근속승진제도의 확대를 위한 활동		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	58	1.017	-3.045**	58	1.293	-2.053*
	전공노	51	1.196		50	1.500	
소속기관	기타기관	41	1.073	-0.718	40	1.425	0.458
	기초자치단체	69	1.116		69	1.377	
노조지역	지방	83	1.108	0.513	82	1.402	0.273
	수도권	27	1.074		27	1.370	
복수노조 여부	복수노조	29	1.034	-1.765	29	1.310	-1.003
	단일노조	81	1.123		80	1.425	
조합간부 직종	기타직종	48	1.083	-0.407	48	1.250	-2.779**
	행정직	56	1.107		55	1.527	
전 체		110	1.100		109	1.394	
		(5) 대국민 행정서비스의 질 향상을 위한 활동			(6) 정부 정책의 감시·대안제시·캠페인 활동		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	57	1.474	-2.360*	58	1.517	0.450
	전공노	51	1.765		51	1.471	
소속기관	기타기관	41	1.537	-1.031	41	1.463	-0.412
	기초자치단체	68	1.662		69	1.507	
노조지역	지방	82	1.683	1.930	83	1.542	1.894
	수도권	27	1.407		27	1.333	
복수노조 여부	복수노조	29	1.379	-2.317*	29	1.448	-0.496
	단일노조	80	1.700		81	1.506	
조합간부 직종	기타직종	47	1.489	-1.887	48	1.542	0.896
	행정직	56	1.732		56	1.446	
전 체		109	1.615		110	1.491	

주 : \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

〈표 4-36〉의 계속

		(7) 행정 조직의 부패 방지를 위한 활동			(8) 행정 효율성을 높이기 위한 활동		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	57	1.404	0.721	58	1.586	-2.630**
	전공노	51	1.333		51	1.941	
소속기관	기타기관	41	1.390	0.374	41	1.707	-0.425
	기초자치단체	68	1.353		69	1.768	
노조지역	지방	82	1.390	0.841	83	1.783	0.959
	수도권	27	1.296		27	1.630	
복수노조 여부	복수노조	29	1.310	-0.706	29	1.655	-0.783
	단일노조	80	1.388		81	1.778	
조합간부 직종	기타직종	47	1.383	0.258	48	1.583	-2.042*
	행정직	56	1.357		56	1.875	
전 체		109	1.367		110	1.745	
		(9) 민간부문 노동조합운동과의 연대활동			(10) 시민사회운동과의 연대활동		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	57	2.211	2.315*	58	2.034	0.802
	전공노	51	1.882		51	1.922	
소속기관	기타기관	40	2.100	0.563	41	2.000	0.299
	기초자치단체	69	2.014		69	1.957	
노조지역	지방	82	2.073	0.650	83	2.024	1.289
	수도권	27	1.963		27	1.815	
복수노조 여부	복수노조	28	2.143	0.779	29	2.069	0.820
	단일노조	81	2.012		81	1.938	
조합간부 직종	기타직종	47	2.064	-0.281	48	2.021	0.142
	행정직	56	2.107		56	2.000	
전 체		109	2.046		110	1.973	

주 : \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

〈표 4-36〉의 계속

		(1) 정치정당들과 연계된 정치활동			(12) 주요 사회정치적 이슈에 대한 개입 활동		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	58	2.103	-0.092	58	2.086	0.040
	전공노	51	2.118		50	2.080	
소속기관	기타기관	41	2.122	0.129	40	2.125	0.503
	기초자치단체	69	2.101		69	2.043	
노조지역	지방	83	2.133	0.533	82	2.037	-0.709
	수도권	27	2.037		27	2.185	
복수노조 여부	복수노조	29	2.207	0.761	28	2.214	1.064
	단일노조	81	2.074		81	2.025	
조합간부 직종	기타직종	48	2.063	-0.836	47	2.085	-0.246
	행정직	56	2.196		56	2.125	
전 체		110	2.109		109	2.073	

주: \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

노조가 정부견제나 부패방지, 대국민 서비스 개혁 등 사회개혁적 노선에 입각한 활동도 중시하기는 하지만 그 중요도가 상대적으로 낮다는 점을 알 수 있다. 이보다 더 우선순위에서 밀리는 것은 바로 민간노조운동의 연대, 시민사회운동과의 연대, 정당활동과의 연대 등 개방적 시민사회모델을 추구하기 위한 활동이라고 볼 수 있다. 아울러 실리적 목적의 이슈에 대해선 합법노조인 공노총이 전공노보다 더 강하게 방점을 두고 있어서 이 문제가 노동운동 공동의 좌표가 될 가능성이 높다고 하겠다. 즉 공무원연금개혁의 이슈는 합법노조인 공노총도 거리로 나오게 할 가능성이 높다고 하겠다.

### 3. 노동조합의 운영에 대한 의견

노조의 정책이나 사업에 영향을 주는 요인은 다양하게 존재하고 있다. 총연맹의 정책, 연맹 의견, 위원장 의견, 대의원 의견, 조합원의 의견이 모두 일정하게 영향을 주고 있으며, 조합원이나 대의원보다는 총연맹이나

〈표 4-37〉 노조의 의사결정에 대한 영향력 평가

귀 노조의 정책 및 사업 결정에 있어서 아래 제시된 주체가 실질적으로 얼마나 큰 영향을 미친다고 보십니까? (크다=1, 없다=4)

		(1) 총연맹의 정책			(2) 연맹의 의견		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	57	1.982	0.286	57	1.982	0.346
	전공노	50	1.940		49	1.939	
소속기관	기타기관	41	1.976	0.135	41	1.902	-0.870
	기초자치단체	67	1.955		66	2.015	
노조지역	지방	81	1.877	-2.077*	81	1.926	-1.295
	수도권	27	2.222		26	2.115	
복수노조 여부	복수노조	29	2.069	0.769	29	1.966	-0.055
	단일노조	79	1.924		78	1.974	
조합간부 직종	기타직종	46	1.935	-0.549	45	1.889	-1.432
	행정직	56	2.018		56	2.071	
전 체		108	1.963		107	1.972	
		(3) 노조 위원장 의견			(4) 노조 대의원의 의견		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	57	1.702	0.315	57	1.754	-0.641
	전공노	50	1.660		49	1.837	
소속기관	기타기관	41	1.537	-1.798	41	1.829	0.432
	기초자치단체	67	1.776		66	1.773	
노조지역	지방	81	1.667	-0.489	81	1.728	-1.861
	수도권	27	1.741		26	2.000	
복수노조 여부	복수노조	29	1.552	-1.241	29	1.828	0.318
	단일노조	79	1.734		78	1.782	
조합간부 직종	기타직종	46	1.652	-0.199	45	1.667	-1.635
	행정직	56	1.679		56	1.875	
전 체		108	1.685		107	1.794	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-37〉의 계속

		(5) 조합원의 의견			(6) 소속 기관의 정책이나 기관장의 의견		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	58	1.862	1.122	57	2.614	-2.188*
	전공노	50	1.700		49	2.959	
소속기관	기타기관	41	1.780	0.007	41	2.659	-1.156
	기초자치단체	68	1.779		66	2.848	
노조지역	지방	82	1.720	-1.471	81	2.765	-0.226
	수도권	27	1.963		26	2.808	
복수노조 여부	복수노조	29	1.759	-0.177	29	2.586	-1.452
	단일노조	80	1.788		78	2.846	
조합간부 직종	기타직종	47	1.723	-0.656	45	2.489	-3.333**
	행정직	56	1.821		56	3.018	
전 체		109	1.780		107	2.776	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

연맹의 의견이 조금 더 중요하게 작동하는 것으로 나타났다. 즉 위에서 이끄는 운동 방식이라고 볼 수 있고 아래로부터의 적극적 영향력은 상대적으로 적다. 그런데 여기서 주목할 만한 것은 이 모든 요인들보다 노조의 활동과 사업에 영향을 주는 것이 소속기관의 정책이나 기관장의 의견이라는 점이다. 특히 공노총과 비행정직의 경우는 더 크다고 응답했다. 노조는 현실적으로 소속기관장과의 긴밀한 관계 속에서 움직이고 있다고 할 수 있다.

각 기관의 노사관계를 평가해 달라는 질문에 대해 협조적이란 응답이 상대적으로 더 많았으며, 이는 중앙정부와의 갈등적 관계와 상반되거나 비교되는 결과라고 할 수 있다. 즉 일상적인 노조활동은 기관장과의 협력적 관계하에 진행되는 경향이 강하면서, 정부에 대한 태도는 원칙적인 갈등관계를 띠고 있는 이중적 구조에 놓인 것이다. 특히 기초자치단체의 경우에는 더 협력적이라고 응답하는 것으로 보여, 우리 지방자치제에 입각한 기관장과 노조의 관계는 상호 공생적 요소가 더 강하다고 볼 수 있다.

〈표 4-38〉 기관 노사관계 평가

귀 기관의 노사관계는 어떻습니까? (매우 협조적=1, 매우 대립적=4)

		노사관계 상태		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	57	2.228	1.119
	전공노	51	2.098	
소속기관	기타기관	40	2.325	2.003*
	기초자치단체	69	2.087	
노조지역	지방	83	2.169	-0.173
	수도권	26	2.192	
복수노조 여부	복수노조	28	2.250	0.765
	단일노조	81	2.148	
조합간부직종	기타직종	48	2.208	0.225
	행정직	55	2.182	
전 체		109	2.174	

주: \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

〈표 4-39〉 노조간부의 정치성향

귀하의 정치적 성향은 다음 중 어디에 해당한다고 생각하십니까? (보수=1, 중도=4, 진보=7)

		정치적 성향		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	58	4.810	-1.788
	전공노	50	5.220	
소속기관	기타기관	41	4.732	-1.900
	기초자치단체	68	5.176	
노조지역	지방	82	5.073	0.972
	수도권	27	4.815	
복수노조 여부	복수노조	29	4.828	-0.952
	단일노조	80	5.075	
조합간부직종	기타직종	47	4.830	-1.493
	행정직	56	5.179	
전 체		109	5.009	

주: \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

응답한 노조간부의 정치적 성향을 묻는 질문에 대해 대체로 중도 진보의 성향을 가진 것으로 응답했는데, 이 점에서는 범외노조나 합법노조 여부, 여타의 노조배경요인과 관계없이 비슷하게 나타나 이념적 차이는 크게 나타나지 않는 것으로 판단된다.

#### 4. 공무원정책 및 기관 노사관계에 대한 의견

정부의 공무원 관련 정책에 대해 부정적 견해가 주종을 이루고 있는데, 인건비 규제, 경쟁 및 성과형 인사제도, 시간제 공무원 확충에 대해 특히 부정적 의견이 강했다. 임금인상의 억제, 안정적 임금인상의 제한, 연금수혜 집단의 증가에 따른 불이익우려 등이 여기에 작용하는 정서라고 할 수 있다. 특히 전공노 측이 공노총 측보다 비판적인 견해가 나타나 조합원 조사 때보다 간부 조사에서 운동의 대정부 강성 경향이 분명하다.

〈표 4-40〉 정부의 공무원 관련 정책 평가

정부의 공무원 관련 정책에 대한 평가입니다. 귀하의 의견에 가장 가까운 곳에 표시해 주십시오. (전혀 그렇지 않다=1, 매우 그렇다=4)

		(1) 정부는 공무원의 신분안정을 위해 노력하고 있다.			(2) 총액인건비제도는 상시적인 인력감축 구조조정 정책이다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	57	2.351	2.980**	57	3.246	-0.705
	전공노	51	1.961		51	3.353	
소속기관	기타기관	40	2.300	1.540	40	3.225	-0.692
	기초자치단체	69	2.087		69	3.333	
노조지역	지방	82	2.110	-1.445	82	3.329	0.826
	수도권	27	2.333		27	3.185	
복수노조 여부	복수노조	29	2.379	1.946	29	3.207	-0.692
	단일노조	80	2.088		80	3.325	
조합간부 직종	기타직종	47	2.170	-0.061	47	3.362	0.817
	행정직	56	2.179		56	3.232	
전 체		109	2.165		109	3.294	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05



〈표 4-40〉의 계속

		(3) 경쟁 및 성과의 강조로 행정서비스의 질이 개선되고 있다.			(4) 직위 공모제는 행정의 전문성 및 경쟁력 강화에 도움이 된다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	56	1.929	2.358*	56	2.179	0.658
	전공노	51	1.608		51	2.078	
소속기관	기타기관	39	1.821	0.564	39	2.051	-0.865
	기초자치단체	69	1.739		69	2.188	
노조지역	지방	82	1.768	-0.006	82	2.159	0.457
	수도권	26	1.769		26	2.077	
복수노조 여부	복수노조	28	1.929	1.525	28	2.143	0.031
	단일노조	80	1.713		80	2.138	
조합간부 직종	기타직종	47	1.809	0.448	47	2.085	-0.490
	행정직	55	1.745		55	2.164	
전 체		108	1.769		108	2.139	
		(5) 정부의 반듯한(정규직) 시간제 공무원 확대 정책에 공감한다.					
		N	평균	t			
상급단체	기타단체	56	2.071	3.957**			
	전공노	51	1.510				
소속기관	기타기관	39	2.026	2.337*			
	기초자치단체	69	1.667				
노조지역	지방	82	1.805	0.201			
	수도권	26	1.769				
복수노조 여부	복수노조	28	2.036	1.904			
	단일노조	80	1.713				
조합간부 직종	기타직종	47	2.021	2.551*			
	행정직	55	1.636				
전 체		108	1.796				

주: \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

## 〈표 4-41〉 기관 노사관계에 대한 평가

기관의 노사관계를 평가할 때 가장 가깝다고 생각하는 곳에 표시해 주십시오.  
(전혀 그렇지 않다=1, 매우 그렇다=4)

		(1) 기관의 사용자와 노동조합이 함께 일을 잘 한다.			(2) 노사가 서로 경쟁하기보다 같은 목표에 도달하려고 노력한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	57	2.632	0.177	57	2.614	0.350
	전공노	51	2.608		51	2.569	
소속기관	기타기관	40	2.400	-2.524*	40	2.475	-1.336
	기초자치단체	69	2.739		69	2.652	
노조지역	지방	82	2.610	-0.129	82	2.561	-0.710
	수도권	27	2.630		27	2.667	
복수노조 여부	복수노조	29	2.483	-1.200	29	2.552	-0.331
	단일노조	80	2.663		80	2.600	
조합간부 직종	기타직종	47	2.638	0.351	47	2.553	-0.400
	행정직	56	2.589		56	2.607	
전 체		109	2.615		109	2.587	
		(3) 기관장은 노동조합을 존중하고 노조도 기관 정책에 협조한다.			(4) 노사는 사사건건 하는 일에 서로 반대한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	56	2.554	-1.287	57	1.947	0.813
	전공노	51	2.725		51	1.863	
소속기관	기타기관	39	2.436	-2.071*	40	1.975	0.989
	기초자치단체	69	2.725		69	1.870	
노조지역	지방	82	2.634	0.358	82	1.939	0.940
	수도권	26	2.577		27	1.815	
복수노조 여부	복수노조	28	2.536	-0.735	29	1.966	0.669
	단일노조	80	2.650		80	1.888	
조합간부 직종	기타직종	47	2.596	-0.283	47	1.872	-0.357
	행정직	55	2.636		56	1.911	
전 체		108	2.620		109	1.908	

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

〈표 4-41〉의 계속

		(5) 기관의 발전을 위해 노사가 더욱 협조할 필요가 있다.			(6) 노사관계 발전을 위해 기관(장) 및 노조가 모두 바뀔 필요가 있다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체 전공노	57	3.421	1.488	57	2.825	1.131
		51	3.255		51	2.667	
소속기관	기타기관 기초자치단체	40	3.350	0.144	40	2.850	1.076
		69	3.333		69	2.696	
노조지역	지방 수도권	82	3.354	0.443	82	2.793	1.018
		27	3.296		27	2.630	
복수노조 여부	복수노조 단일노조	29	3.414	0.803	29	2.931	1.566
		80	3.313		80	2.688	
조합간부 직종	기타직종 행정직	47	3.426	1.530	47	2.745	-0.037
		56	3.250		56	2.750	
전 체		109	3.339		109	2.752	

		(7) 기관(장)은 노조에 부정적 입장을 취하고 있다.			(8) 기관(장)은 노조와 협상할 때 기관 측 의견의 관철을 중시한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체 전공노	57	2.421	1.410	57	2.702	1.285
		51	2.216		50	2.540	
소속기관	기타기관 기초자치단체	40	2.475	1.401	40	2.725	1.172
		69	2.261		68	2.574	
노조지역	지방 수도권	82	2.341	0.047	81	2.654	0.682
		27	2.333		27	2.556	
복수노조 여부	복수노조 단일노조	29	2.345	0.053	29	2.655	0.246
		80	2.338		79	2.620	
조합간부 직종	기타직종 행정직	47	2.383	0.283	47	2.596	-0.458
		56	2.339		55	2.655	
전 체		109	2.339		108	2.630	

주: \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

〈표 4-41〉의 계속

		(9) 기관(장)은 노조와 협상에 서 노조의견 수렴 및 노사 합의를 중시한다.			(10) 노조는 노사대립보다 사 측과 파트너십을 지향하 는 편이다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	56	2.536	-1.548	57	2.947	2.366*
	전공노	50	2.720		51	2.667	
소속기관	기타기관	39	2.462	-1.976	40	2.900	1.237
	기초자치단체	68	2.706		69	2.754	
노조지역	지방	81	2.617	0.013	82	2.768	-1.128
	수도권	26	2.615		27	2.926	
복수노조 여부	복수노조	28	2.536	-0.709	29	3.000	2.133*
	단일노조	79	2.646		80	2.738	
조합간부 직종	기타직종	47	2.511	-1.542	47	2.830	0.068
	행정직	54	2.704		56	2.821	
전 체		107	2.617		109	2.807	
		(11) 노조는 기관의 의사결정 과정에 참여하여 영향력 을 행사하는 데 관심이 크다.			(12) 조합원들은 노조활동을 적 극적으로 하면 인사상 불 이익을 받는다고 생각하 는 편이다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	57	2.561	0.156	57	2.825	1.058
	전공노	50	2.540		51	2.667	
소속기관	기타기관	40	2.600	0.608	40	2.725	-0.185
	기초자치단체	68	2.515		69	2.754	
노조지역	지방	81	2.531	-0.394	82	2.720	-0.553
	수도권	27	2.593		27	2.815	
복수노조 여부	복수노조	29	2.586	0.356	29	2.724	-0.153
	단일노조	79	2.532		80	2.750	
조합간부 직종	기타직종	47	2.468	-0.931	47	2.660	-0.814
	행정직	55	2.600		56	2.786	
전 체		108	2.546		109	2.743	

주 : \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05

앞서 기관장이 노조에 상당한 영향을 주고 있으며 기관장과의 협력적 관계가 중앙정부와의 관계와 비교할 때 두드러진 차이라고 지적했지만, 역시 노조는 자신들의 기관장과 대체로 협력의 필요성을 강조하고 있고 노사간 협력가능성도 높은 편이라고 응답하고 있다. 적어도 공무원 노사 관계는 매일매일이 전투적인 일상은 아니고 안에서는 협력적이면서 밖의 활동은 투쟁적 기조를 유지하는 이중 전략이 대중을 이루고 있는 것으로 보인다. 특히 기초자치단체의 경우에는 이 경향이 더 강하다. 이는 기초자치단체를 주요 조직기반으로 하는 전공노 운동이 중앙과의 대결국면에서도 영향력을 유지하는 이유라고도 볼 수 있다.

### 제3절 실태조사 요약과 함의

공무원노조 조합원과 간부들에 대한 실태조사를 통해 나타난 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 공무원 노조운동은 이념적 운동성향보다는 실리적 운동성향이 더 강하고 이는 국가로부터의 인정과 보호, 기존 공무원 제도의 보존, 임금과 연금수준의 향상 내지는 유지에 관심이 많다는 공감대 위에서 있다. 이런 성향은 합법노조인 공노총은 물론이지만 법외노조인 전공노 쪽에서도 상당히 발견되는 공통적인 특징이다. 흔히 전공노의 노선이 이념적이고 사회개혁적인 것으로 평가되고 있지만 이는 단지 전략적 수준에서 전공노가 보이는 상대적 특징이지, 본질적인 차원에서 조합원들의 의식과 행동양식은 실리적인 운동성향을 보이고 있다.

둘째, 공무원 노조운동 내에서 집단 간의 의식 내지 인식 차이는 주로 선배 세대와 후배 세대 간에 많이 관찰되는데, 노조활동에 더 열의를 보이고 적극적으로 참여하는 것은 물론 노조의 미래에 대한 관심이 운동의 선배 세대인 6,7급 내지 장년층에서 더 두드러지고 상대적으로 8,9급의 하위직급이나 청년층에서는 열의나 의식이 더 낮은 수준으로 나타난다. 이는 공무원노조의 미래 전망이 그다지 낙관적이지 못하다는 진단과 함

게 현재의 공무원 노조운동이 과거로부터의 유산을 정리하지 못하고 교착상태에 있는바, 이것이 젊은층들에게 피로감이나 거리감을 주는 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 중앙정부에 대한 반감과 정책적 반대성향이 공무원 노조운동에서 관찰되지만, 반면에 소속된 각급 행정기관 내에서는 노사간에, 그리고 기관장과 상대적으로 반목보다는 협력적 관계에 놓여 있다는 점이 나타났다. 이는 지방자치단체에서 특히 관찰되는 특징이며 여기에 주요 조직기반을 둔 전공노 조직이 중앙정부와의 마찰을 겪으면서, 그리고 법외노조 신분으로 지속적인 활동성과 영향력을 유지할 수 있는 배경을 이루고 있다.

넷째, 노조 간부와 조합원들 간에는 확실히 이념적 지향과 강도에서 차이가 존재한다. 간부들이 노조의 사회적, 정치적 관심과 개입에 대해 더 우호적이고 이념적으로도 더 분명한 운동지향성을 보여주고 있다. 이는 조합원들의 특징과는 차별적인 요소이며 전체 조합원들이 다소 수동적으로 활동하고 간부들이 적극적인바, 이것이 우리 공무원노조가 실체와는 달리 평균 이상의 투쟁적인 모습으로 비춰지는 효과를 낳고 있다고 할 수 있다. 아울러 투쟁과정을 거치면서 전공노의 경우는 상대적으로 더 정치적 지향성이 강한 것으로 나타났다. 그러나 강한 정치적 지향이 반실리적 관점에 기초하고 있다고 볼 수는 없다. 실리를 획득하는 방법으로 행정제도, 법이 아닌 정치적 수단을 중시한다고 볼 수 있다.

## 제5장 결 론

### 제1절 공무원 노사관계의 특징과 전망

국가를 위해 일하는 공무원과 정부를 위해 일하는 공무원 간의 차이는 무엇인가? 흔히 국가와 정부는 동일한 실체로 혼용해서 쓰이고는 있지만 사실은 정부 외의 모든 삼권분립의 주체들, 입법부와 사법부도 국가의 주요 구성체이고 국민을 위한 공적 서비스를 제공하는 기관과 법제도를 포함해서 국가를 이룬다고 볼 수 있다.

국가를 위해 일하는 공무원은 그것이 비단 국가직 공무원이든 지방직 공무원이든 상관없이 일단 공무원법에 의해 별도의 신분을 부여받고 별도의 국가적 관리를 받으며 별도의 여생을 살도록 연금도 별도로 마련해 놓았다. 그러나 정부를 위해 일한다고 생각하는 많은 공무원들은 사용자로서 정부를 상대로 근로자성을 가진 주체로 대접해 달라는 요구를 한다. 공무원 노사관계는 누구를 위해, 무엇을 위해 일하는 사람인지부터 서로 해석이 갈리는 복잡계의 성격을 가진다.

일부 국가는 이를 시민사회와의 수렴과 동화, 시장관계와의 합치 등을 통해 해결하려는 움직임을 보여 왔다. 특별히 보호받는 것이 아닌 일반적 사회관계에서 공무원을 바라보며 이에 걸맞은 노동3권을 재량껏 부여한다. 그러나 지나친 수렴과 동화 과정은 국가의 고유 서비스가 무엇인지를

반성하게 만드는 부작용을 낳기도 하고, 그래서 항상 일정한 방향으로 제도개혁이 이루어지기보다는 절충을 찾아 타협을 이룬다. 대체로 단체행동은 제한하고 나머지 단결권과 단체교섭권은 허용하는 방안이다.

그러나 다른 한편에서는 여전히 국가로부터 부여받은 신분적 주체로서 공무원은 일반 시민사회와 같은 원리에서 사회관계를 규율할 수 없고 법제도상으로 특별한 보호와 특별한 제약요건을 담아서 문제를 해결하고자 한다. 이 경우 단결권과 단체교섭권에도 일정한 제약이 따르게 되고, 국가와 공무원은 사용자-근로자가 아닌 주인-대리인 관계를 형성하게 된다. 법률적으로 위임받은 한도 내에서 보상과 처우가 교섭이 아닌 심의를 거쳐서 확정된다.

우리의 공무원 노사관계는 위에서 나눈 기준으로 보았을 때 국가주의 모델과 시민사회 모델 간의 특성이 혼재되어 왔다. 분명히 우리의 행정 및 법제도는 독일이나 일본식의 대륙법 체계와 나아가 이들 후발 선진국들의 국가중심 발전모델에 영향을 크게 받았다. 공무원은 그래서 국가를 위해 충성을 다하는 대신 그에 상응한 신분보장과 고용 및 생활안정의 대가를 법률적으로 별도로 보장받았다.

그러나 지난 세계화 과정에서, 특히 IMF 경제위기 이후 우리는 시장원리의 도입, 그리고 경쟁과 개방을 중심으로 구조개혁을 지속적으로 도입해 왔다. 공무원제도에 있어서도 민영화, 개방형 임용, 성과급 확대, 고위공무원의 신분안정 철회, 계약직 공무원 확산, 공무원연금개혁 등등이 시도되거나 도입되었고 현재도 이런 기조는 유지되고 있다. 즉 정부가 아닌 국가를 위해 일한다는 대전제는 남아 있지만 국가로부터의 보호와 안정은 일정부분 철회되거나 제한되어 왔다. 여기서부터 공무원 노사관계의 지향점과 타협의 목표는 지속적으로 혼란과 혼선을 겪는 원인이 나오고 있다. 기실 국가로부터 법률적 위반을 이유로 공무원 노조운동을 하던 공무원들이 해직되거나 신분상의 불이익을 받는가 하면, 이들은 다시 국가로부터의 보호와 처우를 철회하면 안 된다는 자구적 노력을 무엇보다도 우선시하고 있다. 임금수준의 향상과 연금제도의 유지야말로 국가에 요구하는 가장 중요한 운동의 목표이기도 하다. 국가는 공무원들에게 여전히 중요한 행위와 사고의 준거점이자 보루이다.



그러나 공무원 노동운동의 중요한 일부는 다른 한편으로 국가로부터의 집단적 인정을 얻지 못해 표류하고 있다. 그들이 요구하는 처우개선과 연금제도 유지와 관련해서는 논쟁 끝에 지난 10여 년 동안 어느 정도 국가로부터의 보호를 더 이상 철회하지 않는다는 잠정적 접점을 찾았지만, 노조의 집단적 인정은 여전히 접점을 찾지 못하고 표류하고 있다. 그들의 요구가 처우나 연금이 아니라 구성원의 법적 신분과 관계없이 자유로운 노동조합을 결성하고 이를 통해 교섭 권리를 얻으려는 것이기 때문에, 오히려 정부는 공무원의 신분적 안정을 깨고 나가려는 관성으로 보고 위에서는 이를 제어하려 하고 옆의 동료들도 묵시적 부정의 시선을 주고 있으니 이들은 공직사회와는 고립되는 현상을 초래하게 되었다.

이런 인정 투쟁으로 인해 공무원 노조운동이 매우 정치적이고 전투적인 것으로 포장되는 결과를 낳은 측면이 있으나, 실태조사와 사례조사를 통해서 나타난 공무원 노조운동의 실체는 법외노조조차도 그렇게 이념적이고 과격한 방식의 운동이 아니라 자기 이익을 지키고 실리를 추구하는 경향이 많다. 조합원들은 특히 노조 간부보다 상대적으로 안정과 협력을 추구하는 경향이 인정과 투쟁을 추구하는 경향보다도 더 강하다는 것이 나타났다. 이들은 기관장과 협력적인 관계에 놓여 있으면서 중앙정부의 정책과 노사관계 기조에 대한 대립각을 세워놓는 이중적 태도를 보여주고 있다.

아울러 공무원 노조운동의 또 다른 특징은 40대 이상의 장년층, 그리고 6, 7급의 상위직급에 있는 조합원들이 더 열성적으로 노조활동에 참여하고 운동을 주도하고 있다는 것이다. 이들보다 젊은층과 하위직급에 있는 조합원들은 상대적으로 수동적이고 실리적 측면이 강하다. 따라서 공무원 노조운동 초기의 주축 세력들이 과거도 그렇고 현재도 운동을 주도하는 세대 집단(cohort)의 효과가 강하다. 이는 노조운동과 노사관계가 미래 지향적인 변화를 추구하는 데 일정한 한계가 있다는 것을 보여준다. 과거에 누리던 기득권을 지키고 인정을 얻어내기 위한 과거로부터의 지루한 공방이 전체적으로 운동방식이 수세적이고 공전을 거듭하는 요인이 될 수 있다.

요약하면, 국가와 조직에 대한 운동 목표와 관점에서의 혼선, 중앙정부

와 기관 사이의 노사관계의 이중적 구조, 노조 간부와 조합원 간 실리와 이념적 정서의 간극, 선배 세대와 후배 세대 간의 세대 차이 등은 우리 공무원 노조운동이, 그리고 공무원 노사관계가 지루한 불안정을 극복하지 못하게 하는 원인이라고 할 수 있다.

## 제2절 정책적 제언 및 방안

결국 공무원 제도에 대한 전통과 변화가 제대로 정립되지 못한 가운데 공무원 노동조합운동도 공무원 노사관계도 파행적 진화를 거듭하고 있어 미래를 생각한다면 어느 모델로 가야 할지를 우리 사회가 논의해야 한다. 이것이 정해지면 이른바 법외노조 문제나 해직자 문제, 나아가 공무원노조의 통합 문제도 합리적 방향으로 나아갈 가능성이 많다. 아래에서는 몇 가지 정책적 방향에 대한 제언을 하고자 한다.

우선 국가와 이에 조응한 신분적 모델을 버리고 공무원 제도가 변화할 수 있을지 의문이 든다. 공무원 제도는 공무원 시험에 의한 입직부터, 공무원 연금에 의한 퇴출 과정에 이르기까지 단단한 폐쇄형 구조로 지지되고 있다. 부분적으로 경쟁과 개방, 그리고 민간과의 융합이 시도되고 있지만 그 영향력은 제한적이고 그나마 공무원노조에 의해 더 이상 확대되기 어려운 장벽을 가지고 있다. 여기서의 노동권의 적극적 확대는 국가가 독점적 지대를 대리인들에게 허용하는 모양이 되어 공정하지 않다. 견제와 균형의 원리하에 공무원 제도의 개방과 특별한 신분적 프리미엄의 점진적 축소를 추진하면서 이에 대응한 공무원 노동3권의 확대를 맞추어 가야 한다. 노동권은 시장관계의 확산에 비례해서 균형되게 확장될 필요가 있다. 만약 해고가 쉽고 임금이 불안하다면 그에 상응한 노동권을 주어야 균형적 사회관계가 된다. 그러나 모든 것이 보장된 상태에서 과도하게 노동권을 요구한다면 이는 독점적 국가지대의 추구로 전화될 가능성이 높다.

그러나 반드시 우리나라 공무원들의 신분을 보통시민화하는 것이 정답은 아니라고 본다. 국가의 역할이 중요한 우리의 전통과 현대를 감안하면

핵심적 공무원은 국가가 신분적으로 보호하고 나머지는 공공부문의 일반적 노사관계로 수렴하는 것이 맞을 것이다. 이 경우 공공부문 노조의 가입대상에 굳이 현직 공무원인지 해직자인지를 엄격히 따져 묻는 경우는 최소화하고 단결권을 더욱 확대해 주고 단체교섭도 의제를 지금보다 확대해 줄 필요가 있다. 물론 공공서비스의 특징상 단체행동권은 상당히 제한될 수밖에 없을 것이다.

이런 이원적 모델은 독일의 형태와 유사한 것이다. 그리고 그런 이원 모델로 가야 할 분명한 시대적 흐름도 있다. 이미 우리는 공무원 100만 명의 시대에 살고 있고 국가가 책임지고 공무원연금의 후생모델로 이들의 노후까지 책임지기에는 재정적자 및 국민부담의 문제가 더 커지게 되어 있다. 나아가 이미 행정기관에서 무기계약직화되는 비정규직의 규모가 상당히 늘어나고 있고 이들도 시간이 지나면 공무원이 누리는 안정과 처우에 대한 동등한 요구를 집단적으로 분출할 가능성을 안고 있다.

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

물론 이런 근본적 변화는 일시에 성공하기 어렵다. 적어도 20년 정도를 내다보고 사회적 합의를 이루고 이에 준한 제도 개혁을 해나가야 한다. 공무원연금 제도의 수혜자 집단을 현재의 절반 이하로 줄이고 나머지는 궁극적으로 국민연금과 통합하는 방향으로 나가야 하고, 일본 등에서 장기간에 걸친 연금통합작업이 상당한 효과를 본 것을 벤치마킹해야 한다.

동시에 지방직과 중앙직 중 절반 정도는 과감한 개방형 조직으로 전환해서 집단적인 공무원 시험 외에 민간에서 중도경력 채용되는 직무들을

과감하게 넓혀야 한다. 이는 위계적, 연공적 질서에서 움직인 공무원 조직을 상층부와 중앙 일부를 제외하고는 모두 직무중심의 개방조직, 그리고 수평적 업무조직으로 바꾸는 것을 의미한다.

이런 장기적 정책방향 외에 중단기적 공무원 노사관계 발전방안 중 가장 급한 것이 바로 해직자 문제의 사회적 해결방안이다. 현행법을 유지하는 한 해직자들이 원래의 신분으로 돌아올 가능성은 극히 낮다. 이른바 법외노조로 남아 있는 전공노의 경우에 이를 실력으로 돌파할 수 있는 세력화가 가능할지는 상당히 부정적이다. 결국 법적 해결이 아닌 사회적 해법을 모색하는 것이 가장 현실적인데, 이미 이들이 과거의 직무로 돌아가더라도 같은 일을 하기에는 조직적으로나 능력에서도 문제가 될 수 있기에 새로운 자리에 특별채용 형식으로 돌아가서 남은 정년까지 일을 하도록 배려하고 연금에서 최대한 배려할 수 있도록 정부와 타협을 하는 방법이 최선이라고 본다. 아울러 연금 등에서 실질적인 손실을 입었다면 그 중 일부는 조합원들이 미래에 조합비를 통해 부담할 장기적 채무를 변제하는 차원에서 특별기금을 조성해서 조합비 중 일부를 여기에 투입하는 방안이 현실적으로 보인다. 지금도 조합비의 2/3가 해직자들 인건비로 들어가는 현실을 인정하고 이른바 출구전략을 세워야 한다고 본다. 그래야 향후 정상적인 노조활동 경비를 마련할 수 있다.

다음으로 현재의 단체교섭 형식을 더 발전시키고 강화해야 한다. 공무원노조는 대체로 단체행동권이 아닌 단체교섭권 정도를 보장받기를 원하고 단체협약은 2년 정도가 적당하다고 보고 있다. 현실에서 민간 노사관계라면 당연히 얻을 수 있는 부분이지만, 법령과 예산으로 정해지는 공무원 조직의 기본운영 원리가 존재하는 한 이것도 그리 쉽게 얻어질 수 있는 부분이 아니다. 그러나 교섭과 협의가 유명무실한 상태가 지속된다면 공무원노조의 정치적 활동을 통한 영향력 확대라는 요구가 커질 가능성도 많다. 미국에서는 이런 부분에 대해 상당한 재량을 인정하고 있지만, 정치적 중립을 전제로 신분적 안정을 얻은 우리의 공무원 조직이 정치활동에 강하게 노출되는 것은 바람직하지 않다. 따라서 평상시의 대화와 타협을 통해 갈등적 이슈를 관리해 줄 책임이 정부에 있다.

비록 교섭이 되기 힘든 사안이더라도 노조와 만나는 정부 측 인사의

조직과 직급에서 지금보다 더 적극적인 개선을 보여주어야 한다. 즉 노사관계의 격식을 공무원 조직상의 위계서열보다 중시할 필요가 있다. 노조의 대표를 부하로 만나서는 안 된다는 것이다. 6급인 노조대표를 상대하는 데 3급 정도면 충분하다는 서열적 인식을 버리고 책임 있는 행정 당사자로서 사용자 대표가 나서서 설득과 협의를 해준다면 노사관계가 더 발전할 수 있다. 무시전략보다는 설득전략이 공무원 노조운동을 보다 건강하게 그리고 합리적으로 견인할 수 있다.

이를 위해서는 매해 차기연도 예산안을 정부에서 정하는 단계에서 공무원노조 대표들과 정부 재정과 예산편성 상황을 설명하고 적절한 임금 인상 수준에 대해 사전 협의를 할 수 있는 협의회를 개최할 필요가 있다. 이것이 너무 노사간 단체교섭의 형식으로 간주될 부담이 정부 측에 있다면 노사만이 아닌 국민 대표와 전문가들이 같이 참여하는 임금 및 근로조건 개선관련 협의회를 상설화할 필요가 있고, 이는 현재 안전행정부가 운영하고 있는 공무원보수민관심의위원회의 기능과 조직을 더 확대 발전시키는 방향에서 이루어져야 한다. 특히 기획재정부가 최후에 여러 가지 정부 예산과 함께 공무원 보수를 기능적으로 처리하는 과정은 시정되어야 한다. 공무원 보수는 비록 법령과 예산으로 제약을 받는다는 것이 현실이지만, 그런 과정은 가능한 한 투명하고 합리적인 의사 수렴과정을 거칠 필요가 있다.

노사관계는 그것이 아무리 공무원이라는 특수 신분으로 제약되거나 특화된 하더라도 본질적으로 사회적 관계이지 조직내부 관계는 아니다. 행정부 조직 내의 문제로만 간주하고 이에 조직 내 행정기능을 동원해 대처하는 노사관을 가지고서는 분출하는 노조운동의 욕구를 합리적 방향으로 견인하기 힘들고, 이렇게 되다 보면 국민이나 전체 사회의 수준과 기대와는 관계없는 자기들만의 리그로 공무원 노사관계가 전락할 수 있다. 관중동원에 실패한 프로리그가 앞날이 없듯이 국민들의 관심과 기대를 받지 못하고 자기들끼리 운영해 온 지난 10여 년간 공무원 노사관계가 진전이 아닌 답보상태에 놓여 있다는 점은 노사 모두 성찰할 부분이다. 국민의 위임을 받아 국가를 책임지는 공무원들은 국민과 같이 가는 공무원 노사관계를 지향해야 한다.

## 참고문헌

- 강여진(2004), 『상생적 공무원 노사관계 구축방안』, 한국행정연구원.
- 고용노동부(2011), 『노동조합 조직현황』.
- \_\_\_\_\_ (2012), 『미국 공무원 노사관계 고찰: 연방정부를 중심으로』, 결과 보고서.
- 길종백 · 조선일(2011), 『공무원 노사관계 변화의 영향요인에 관한 연구: 일본 지방자치단체 사례를 중심으로』, 『한국인사행정학회보』 10(2), pp.149~174
- 김재훈(2007), 『일본 공무원노조의 단결권제도와 시사점』, 『법과 사회』 32, 법과사회이론학회, pp.285~322.
- 김정환 · 문무기 · 이승협 · 채준호(2010), 『공무원노조 시대의 공무원직장 협의회 활성화방안 연구』, 한국노동연구원.
- 김홍섭(2010), 『현행 공무원정년제도의 개선방안에 관한 연구』, 『지방자치법연구』 7, 한국지방자치법학회, pp.33~97.
- 노광표 · 홍주환(2008), 『공무원 노동조합 조직 연구』, 한국노동연구원.
- 노동부(2007), 『공무원노사관계 정책 · 제도 국제비교 연구』, 노동부 연구용역보고서.
- 박장현(2003), 『독일 공무원 노사관계와 공동결정제도』, 한국노총.
- 박준식 · 박주영(2005), 『공무원 노동조합의 형성 과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책 과제』, 한국노동연구원.
- 서원석 · 황성원(2008), 『공무원 노사관계 안정화를 위한 제도 개선 연구』, 한국행정연구원.
- 신광영 · 김종범 · 노광표 · 박장현 · 인수범 · 홍주환(2003), 『공무원노동조합운동: 조직과 사회적 역할』, 한국노총중앙연구원.
- 안봉술(2001), 『독일 공공부문 노조에 관한 연구』, 한국노총.
- 이성희(2011), 『공무원 노사관계 5주년 평가와 향후 과제』, 한국노동연구원.

- 이승협(2006), 「신자유주의 행정개혁과 독일 공무원 노사관계의 변화 : 공공서비스 노동의 특징을 중심으로」, 『산업노동연구』 12(1), 한국산업노동학회, pp.337~374.
- 이철수·강성태·김홍영·조용만(2008), 『공무원 노사관계의 합리적 운영을 위한 제도개선방안』, 한국노동연구원.
- 전국공무원노동조합(2013), 『공무원 노동운동사』, 한내.
- 전명숙(2003), 『미국 공공부문 노동운동과 단체교섭 및 분쟁해결방식에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 정재명(2007), 『OECD 국가 공무원 노사협의시스템에 관한 연구』, KIPA 연구보고서, 한국행정연구원.
- 정창화(2010), 「독일 공무원 노사관계에 관한 연구」, 『한독사회과학논총』 20(1), 한독사회과학회, pp.177~198.
- 채준호(2010), 「영국 공무원 단체교섭제도의 한국적 함의」, 『산업관계연구』 20(4), 한국노사관계학회, pp.27~56.
- 최성욱·박성민(2012), 「경제발전경험모듈화사업 : 한국 직업공무원제도의 정착」, 안전행정부.
- 하재룡(2009), 「공무원노조의 미래 : 미국 공무원노조의 역사적 발전과정을 통해 미리보기」, 『한국행정사학지』 24, 한국행정사학회, pp. 1~36.
- 하태권(2002), 「직업공무원제」, 『한국행정학회 온라인행정학전자사전』.
- 행정안전부(2010), 「선진 외국의 공무원노사관계 안정화 경험과 시사점 연구」, 행정안전부 연구용역보고서.
- 행정자치부(2005), 「공무원 노사갈등관리시스템 구축방안」, 행정자치부 연구용역보고서.

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

Edwards, Clark, Craver(1991), "Public Sector Unionism: Origins and

- Perspectives,” *Labor Relations Law in the Public Sector: Case and Materials* 4, Charlottesville, VA: Michie Col.
- Fairbrother, Peter, John O'Brien, Anne Junor, Michael O'Donnell, and Glynne Williams(2012), *Unions and Globalisation: Governments, Management, and the State at Work*, Routledge; New York and London.
- Farber, S. Henry(2005), “Union Membership in the United States: The Divergence between the Public and Private Sectors,” Princeton : Princeton University Industrial Relations Section Working Paper #503.
- Freeman, Richard B.(1996), “Through Public Sector Eyes: Employee Attitudes Toward Public Sector Labor Relations in the U.S,” D. Belman, M. Gunderson, and D. Hyatt(eds.), *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison, WI: IRRA.
- Kearney, Richard C.(1992), *Labor Relations in the Public Sector*(2nd ed.), New York : Marcel Dekker, Inc..
- Morgan, P., N. Allington, and E. Heery(2000), “Employment Insecurity in the Public Sector,” E. Heery and J. Salmon(eds.), *The Insecure Workforce*, London: Routledge.
- Nomden, K., D. Farnham, and M. Onnee-Abbruciati(2003), “Collective Bargaining in Public Service,” *International Journal of Public Sector Management* 16(6), pp.412~423.
- Piskulich, J. P.(1995), “Collective Bargaining among Local Government Executives: The Standoff in Michigan”, *Labor Law Journal* 46, pp.479~485.
- Pollitt, Christopher(2002), “The New Public Management in International Perspective,” in Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, and Ewan Ferlie(eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge; London and New York.
- Rueschemeyer, D., E. Stephens, and J. Stephens(1992), *Capitalist*



*Development and Democracy*, Chicago : University of Chicago Press.

Shaw, L. C. and R. T. Clark(1972), "Collective Bargaining and Politics in Public Employment", *UCLA Law Review* 19, pp.887~1051.

Sheldrake, John(1988), *The Origins of Public Sector Industrial Relations*, Aldershot, Hants, England ; Brookfield, Vt., USA : Avebury.

## 〈부록 1〉

### ■ 공무원 노사관계 발전방향 모색을 위한 실태 조사 (노동조합용)

조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제34조)에 규정되어 있습니다.

ID				
----	--	--	--	--

공무원 노동조합 조합원 여러분, 안녕하십니까?

이 조사는 공무원 노사관계의 실태 파악 및 진단을 통해서 공무원 노사관계의 발전 방안을 모색하기 위한 일환으로 실시하는 것입니다.

한국노동연구원이 한국노동사회연구소에 의뢰하여 실시하는 본 조사를 통해서 공무원 노동조합운동의 현주소를 평가하고 공무원 노사관계의 발전의 실마리를 찾아보고자 합니다.

바쁘시더라도 설문조사에 적극적으로 협조하여 주시길 바랍니다. 만약 설문조사와 관련된 의문이 있으실 때에는 아래의 연락처로 문의하시면 바로 응답해 드리겠습니다. 감사합니다.

2013년 6월

조사 기관	한국노동연구원
주관 기관	(사)한국노동사회연구소 (우 121-805) 서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩 502호 담당 : 노광표 소장 (☎ 02-393-1457)



문 1-2. 귀하는 공무원노조의 역할 및 기능과 관련된 다음의 주장들에 대해 어떻게 생각하십니까?

항 목	전혀 아니다 ⇔ 매우 그렇다					
(1) 공무원들의 이해관계(임금, 근로조건 등)를 대변해야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(2) 대국민 행정서비스 개선에 힘써야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(3) 공직사회의 부정부패 일소에 나서야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(4) 사회 공공성을 추구해야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(5) 여타 공공부문 및 민간부문의 노동조합과 연대해야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(6) 필요하다면 파업 등의 집단행동을 취할 수도 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥

문 1-3. 귀하는 노조 활동에 어떻게 참여하고 계십니까?

항 목	아니다 ⇔ 그렇다					
(1) 노조에서 실시하는 선거나 투표에 거의 참여한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(2) 노조가 개최하는 체육대회나 야유회 등 행사에 거의 참석한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(3) 노조에서 실시하는 교육에 거의 참석한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(4) 노조에서 발행하는 소식지를 열심히 읽는다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(5) 다른 노조와의 연대 집회나 여타 장외 집회에 거의 참석한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(6) 근무시간 외에 하는 노조 활동에는 거의 참여하지 않는다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(7) 노조 활동에 별로 참여하지 않는다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(8) 노조에 관한 일을 주변 동료들에게 전달하려고 많이 노력한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(9) 노조 간부들과 노조 활동에 대한 의견을 자주 이야기한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(10) 각종 노조 회의에서 발언 기회가 생기면 자주 의견을 제시하는 편이다.	①	②	③	④	⑤	⑥

문 1-4. 만약 귀하가 노조 활동에 잘 참가하지 않는다면 그 이유는 무엇입니까?

- ① 사전에 알지 못해서
- ② 시간이 맞지 않아서
- ③ 노조활동에 전반적으로 관심이 없어서
- ④ 노조의 정책이 마음에 들지 않아서
- ⑤ 인사, 승진 등에서 불이익을 당할까봐
- ⑥ 기타( )

문 1-5. 공무원노조의 의사결정 과정에 대해서 귀하는 어떻게 생각하십니까?

항 목	아니다 ⇔ 그렇다					
(1) 간부들은 조합원의 다양한 의견과 제안을 듣기 위해 적극적으로 노력한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(2) 노조가 각종 결정을 하기 전에 해당 안건을 충분히 홍보하고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(3) 노조의 의사결정 과정에서 나는 거수기에 불과하다는 느낌이 든다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(4) 노조의 주요 결정시 간부만이 아니라 평조합원의 의사가 충분히 반영된다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(5) 각종 결정과정에서 소수의견이 존중되고 최대한 반영하려는 분위기다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(6) 나는 노조의 의사결정에 참여할 기회가 충분히 주어진다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤	⑥

문 1-6. 귀하는 다음의 사항들이 공무원노조의 발전을 위해 어느 정도로 중요하다고 생각하십니까?

항 목	중요하지 않다 ⇔			중요하다		
(1) 노조가 지향하는 사회상과 정책 비전의 제시	①	②	③	④	⑤	⑥
(2) 각종 의사결정 구조의 민주화	①	②	③	④	⑤	⑥
(3) 현장 활동가의 양성	①	②	③	④	⑤	⑥
(4) 비정규직 차별 시정 및 조직화	①	②	③	④	⑤	⑥
(5) 여성 참여를 위한 할당제 등 각종 제도의 도입	①	②	③	④	⑤	⑥
(6) 조직 규율의 강화	①	②	③	④	⑤	⑥

항 목	중요하지 않다 ⇔				중요하다	
(7) 재정 자립 및 운영 방안의 확보	①	②	③	④	⑤	⑥
(8) 민간부문 노조와의 연대 사업 및 공동 사업	①	②	③	④	⑤	⑥
(9) 시민운동 단체들과의 연대 사업 및 공동 사업	①	②	③	④	⑤	⑥
(10) 정책의 내실화를 위한 인력 및 재정 확충	①	②	③	④	⑤	⑥
(11) 조합원 의식 강화를 위한 교육훈련 확충	①	②	③	④	⑤	⑥
(12) 공무원노조들의 대통합	①	②	③	④	⑤	⑥
(13) 공공부문노동조합(교사, 공공기관 등 포함)들의 대통합	①	②	③	④	⑤	⑥
(14) 공무원노조의 정책 관철을 위한 국회 로비(lobby) 활동 강화	①	②	③	④	⑤	⑥

## SECTION 2

전국·중양 수준에서의 공무원 노사관계에 대한 귀하의 의견을 여쭙겠습니다.

문 2-1. 공무원노동조합법 등 현재의 공무원노사관계 관련 법·제도에 관한 다음의 진술에 대해 어떻게 생각하십니까?

항 목	전혀 아니다	아닌 편이다	그런 편이다	정말 그렇다
(1) 노동조합 가입 대상 범위를 현재보다 확대해야 한다.	①	②	③	④
(2) 단체교섭 의제의 범위가 현재보다 확대되어야 한다.	①	②	③	④
(3) 노동조합의 단체행동은 금지되어야 한다.	①	②	③	④
(4) 대민서비스에 지장을 주지 않는 범위에서 단체행동이 허용되어야 한다.	①	②	③	④

문 2-2. (박근혜)정부는 공무원노조를 노사관계상의 대등한 파트너로 인정하고 있다고 생각하십니까?

- |          |          |
|----------|----------|
| ① 정말 그렇다 | ② 그런 편이다 |
| ③ 아닌 편이다 | ④ 전혀 아니다 |
| ⑤ 모르겠다   |          |

문 2-3. 현재의 전국·중앙수준의 공무원 노사관계가 전반적으로 어떤 상태에 있다고 생각하십니까?

- |          |          |
|----------|----------|
| ① 매우 협력적 | ② 협력적인 편 |
| ③ 갈등적인 편 | ④ 매우 갈등적 |
| ⑤ 모르겠다   |          |

문 2-4. 공무원노조 관련 해직자들의 원직복직이 공무원노사관계 발전을 위한 최대 선결과제라는 주장을 어떻게 생각하십니까?

- |             |                |
|-------------|----------------|
| ① 적극 동의     | ② 동의하는 편       |
| ③ 동의하지 않는 편 | ④ 전혀 동의하지 않는 편 |
| ⑤ 모르겠다      |                |

문 2-5. 공무원노조는 복수노조가 허용되어 있습니다. 단체교섭시 교섭창구 단일화와 관련하여 귀하는 다음 중 어느 것이 합리적인 방안이라고 생각하십니까?

- ① 조합원 과반수 노조에 배타적 교섭권을 부여
- ② 과반수 노조가 없을 경우에 조합원 수 최대 노조에 배타적 교섭권 부여
- ③ 조합원 수에 비례하여 교섭위원 할당
- ④ 노동조합들의 자체적인 협의에 의한 교섭위원 할당
- ⑤ 기타 (직접 기입하여 주십시오 :

\_\_\_\_\_ )

문 2-6. 단체협약 유효기간은 (현행 법률과는 무관하게) 어느 정도가 합리적이라고 생각하십니까?

- |      |      |         |
|------|------|---------|
| ① 1년 | ② 2년 | ③ 3년 이상 |
|------|------|---------|

## SECTION 3

공무원 노동조합운동 및 정부의 공무원정책에 대한 귀하의 의견을 여쭙겠습니다.

문 3-1. 귀하는 공무원노조운동의 전망에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 크게 발전할 것이다                      ② 조금씩 발전할 것이다  
③ 별로 발전하지 못할 것이다            ④ 날이 갈수록 퇴보할 것이다

문 3-2. 귀하는 공무원노조운동과 관련된 다음의 진술에 대해서 어떻게 생각하십니까?

항 목	아니다 ⇔ 그렇다					
(1) 공무원의 권익향상 및 복지향상에 기여하고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(2) 공무원의 고용안정을 위해 기여하고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(3) 공무원의 이익과 관련된 주요 정책을 정부가 일방적으로 결정하지 못하도록 견제하고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(4) 노동조합을 민주적으로 운영하고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(5) 공무원의 사회경제적 지위 개선에 기여하고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(6) 공직사회의 부정부패 척결에 기여하고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(7) 공무원노조는 전문적 능력을 갖추고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(8) 조합원 전체의 이익을 위해 내 개인의 이익을 희생할 수도 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(9) 노조 전체의 이익을 위해 우리 노조(지부)의 이익을 희생할 수도 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(10) 노조가 현재 보여주는 활동 모습에 만족한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(11) 나는 노조를 신뢰한다.	①	②	③	④	⑤	⑥

문 3-3. 귀하는 공무원(개인)의 정치활동(예를 들어 공무원 개인의 정당 가입)에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 적극 찬성                      ② 찬성하는 편  
③ 반대하는 편                  ④ 적극 반대  
⑤ 모르겠다



문 3-4. 귀하는 공무원 노동조합(조직)의 정치활동(예를 들어, 공무원 노조의 특정 정당 지지)에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 적극 찬성      ② 찬성하는 편      ③ 반대하는 편      ④ 적극 반대  
⑤ 모르겠다

문 3-5. 귀하는 공무원노동조합법의 개정에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 현행 법률로도 충분하다.  
② 조합가입대상, 전임자인정 등 단결권이 보장되면 충분하다.  
③ 단결권과 함께 교섭의제 범위 확대 등 단체교섭권이 보장되면 충분하다.  
④ 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동3권이 완전히 보장되어야 한다.

문 3-6. 귀하는 공무원연금의 혜택이 일반 국민들의 복지(연금)혜택에 비해 너무 높다는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 정말 그렇다      ② 그런 편이다      ③ 아닌 편이다      ④ 전혀 아니다  
⑤ 모르겠다

문 3-7. 정부의 공무원 관련 정책 및 제도에 관한 질문입니다. 귀하의 의견에 가장 가까운 곳에 표시해 주십시오.

항 목	매우 반대	반대	찬성	매우 찬성
(1) (개인의 업무성과와 급여를 연동시키는) 개인별 차등성과급제	①	②	③	④
(2) (부서의 업무성과와 급여를 연동시키는) 부서별 차등성과급제	①	②	③	④
(3) 행정업무의 외주화 또는 민영화	①	②	③	④
(4) 총액인건비제도	①	②	③	④
(5) 개방형 임용제	①	②	③	④
(6) 직위 공모제	①	②	③	④
(7) 계약직 공무원 채용 확대	①	②	③	④
(8) 공무원퇴출제도	①	②	③	④

문 3-8. 정부의 공무원 관련 정책에 대한 평가입니다. 귀하의 의견에 가장 가까운 곳에 표시해 주십시오.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	매우 그렇다
(1) 정부는 공무원의 신분안정을 위해 노력하고 있다.	①	②	③	④
(2) 총액인건비제도는 상시적인 인력감축 구조조정 정책이다.	①	②	③	④
(3) 경쟁 및 성과의 강조로 행정서비스의 질이 개선되고 있다.	①	②	③	④
(4) 정부의 반듯한(정규직) 시간제 공무원 확대 정책에 공감한다.	①	②	③	④

문 3-9. 귀하의 급여 및 근로조건에 대한 판단입니다. 귀하의 의견에 가장 가까운 곳에 표시해 주십시오.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	매우 그렇다
(1) 급여는 근속보다는 능력/성과를 기준으로 결정해야 한다.	①	②	③	④
(2) 내 능력에 비해 급여 수준이 낮다.	①	②	③	④
(3) 나는 단순한 업무를 반복적으로 수행한다.	①	②	③	④
(4) 다른 직장을 찾아 이직할 생각이 있다.	①	②	③	④
(5) 정년퇴직 후 생계유지가 걱정이다.	①	②	③	④
(6) 전반적으로 현재의 공무원 생활에 만족한다.	①	②	③	④

SECTION 4

마지막으로 귀하의 평소 생각에 대해서 여쭙겠습니다.

항 목	아니다 ⇔ 그렇다					
(1) 나는 노동자다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(2) 내가 조합원이라는 것이 자랑스럽다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(3) 공무원과 민간부문 노동자의 이익은 서로 같다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(4) 정부의 공무원 관련 정책 결정시 공무원노동조합이 참가해야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(5) 공무원은 지위고하를 불문하고 공직 업무에서 정치적 중립을 엄정하게 준수하여야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(6) 곤경에 처한 사람들을 보면 불쌍하다는 생각이 든다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(7) 우리 사회에서 공무원은 남들이 부러워하는 전망의 직업이다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(8) 나는 내가 속한 국가와 사회에 기여하는 공공프로그램을 만드는 데 관심이 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(9) 지역사회에서 벌어지고 있는 일에 대해 별 관심이 없다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(10) 공공봉사는 시민의 의무이다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(11) 정부정책에 대한 나의 의견을 다른 사람들과 나누는 것을 좋아한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(12) 공무원은 사익에 반할지라도 사회 전체적으로 최선인 공익을 위해서 일해야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(13) 정치인들을 별로 좋아하지 않는다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(14) 나는 개인적으로 알지 못하는 사람들의 복지에 대해서 별로 생각하지 않는다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(15) 개인적 성취보다 사회에 대한 공헌이 중요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(16) 사회의 선을 위하여 자신을 희생한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(17) 다른 사람이 내가 수행한 공공프로그램에서 도움을 얻는 것을 보면 매우 큰 만족을 느낀다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(18) 선행을 하는 것보다 돈을 많이 버는 것이 중요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(19) 사회적 혜택을 받지 못한 사람들을 보면 동정심이 든다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(20) 의미 있는 공공봉사를 중요시한다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(21) 개인적인 일보다 의무가 중요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥
(22) 사람들은 서로에게 의지하고 산다.	①	②	③	④	⑤	⑥

오랜 시간 설문에 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다.

## 〈부록 2〉

### ■ 공무원 노사관계 발전방향 모색을 위한 실태 조사 (노동조합용(공노총))

조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제 34조)에 규정되어 있습니다.

ID				
----	--	--	--	--

공무원 노동조합 간부 여러분, 안녕하십니까?

이 조사는 공무원 노사관계의 한 주체인 공무원 노동조합의 실태 파악 및 진단을 통해서 공무원 노사관계의 발전 방안을 모색하기 위한 일환으로 실시하는 것입니다.

이 조사는 한국노동연구원이 한국노동사회연구소에 의뢰하여 실시하는 것입니다. 이 조사를 통해서 공무원 노사관계의 현주소를 평가하고 이에 기초하여 공무원 노사관계의 발전의 실마리를 찾아보고자 합니다.

바쁘시더라도 설문조사에 적극적으로 협조하여 주시길 바랍니다. 만약 설문조사와 관련된 의문이 있으실 때에는 아래의 연락처로 문의하시면 바로 응답해 드리겠습니다. 감사합니다.

2013년 6월

조사 기관	한국노동연구원
주관 기관	(사)한국노동사회연구소 (우 121-805) 서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩 502호 담당: 노광표 소장 (☎ 02-393-1457)

※ 설문 응답은 조직의 책임자인 위원장님께서 해주시길 바랍니다. ※  
※ 각 설문 문항별로 해당되는 번호에 ✓표로 표시하거나 ( )  
에 직접 기입하여 주십시오. ※

※ 통계분류를 위한 몇 가지 사항에 관하여 여쭙겠습니다.

Q1. 위원장님의 인적사항에 대해 간략히 여쭙겠습니다.

- 1) 성별 : ① 여성                      ② 남성
- 2) 연령 : 만 \_\_\_\_\_ 세
- 3) 직급 : \_\_\_\_\_ 급      \_\_\_\_\_년차
- 4) 공무원 경력 : \_\_\_\_\_년차
- 5) 직종 : ① 행정직   ② 기술직   ③ 기능직   ④ 연구직
- 6) 지부장 경력 : ① 초선   ② 재선   ③ 삼선 이상

Q2. 귀 노조는 언제 설립되었습니까? \_\_\_\_\_년 \_\_\_\_\_월

Q3. 귀하가 속한 기관은 다음 중 어디에 해당합니까?

- ① 중앙행정부처                      ② 광역자치단체
- ③ 기초자치단체                      ④ 국회
- ⑤ 법원                                  ⑥ 선관위
- ⑦ 교육기관                              ⑧ 대학

Q4. 귀 노조는 다음 지역 중 어디에 있습니까?

- ① 서울   ② 부산   ③ 대구   ④ 인천   ⑤ 광주   ⑥ 대전   ⑦ 울산
- ⑧ 경기   ⑨ 강원   ⑩ 세종시   ⑪ 충북   ⑫ 충남   ⑬ 전북   ⑭ 전남
- ⑮ 경북   ⑯ 경남   ⑰ 제주

Q5. 귀하가 속한 기관에는 복수노조가 존재하고 있습니까?

- ① 그렇다.                      ② 아니다.

Q6. (복수노조가 없다면) 향후 3년 이내 귀 기관에 복수노조가 설립될 가능성에 대해 어떻게 예상하십니까?

- ① 복수노조가 설립될 것으로 예상된다.
- ② 복수노조가 설립될 가능성은 없다.

<b>SECTION 1</b>	공무원 노사관계 및 노동운동에 대한 귀하의 의견을 여쭙겠습니다.
------------------	-------------------------------------

문 1-1. 공무원노동조합법 등 현재의 공무원노사관계 관련 법·제도에 관한 다음의 진술에 대해 어떻게 생각하십니까?

항 목	정말 그렇다	그런 편이다	아닌 편이다	전혀 아니다
(1) 노동조합 가입 대상 범위를 현재보다 확대해야 한다.	①	②	③	④
(2) 단체교섭 의제의 범위가 현재보다 확대되어야 한다.	①	②	③	④
(3) 노동조합의 단체행동은 금지되어야 한다.	①	②	③	④
(4) 대민서비스에 지장을 주지 않는 범위에서 단체행동이 허용되어야 한다.	①	②	③	④

문 1-2. 현재의 전국·중앙수준의 공무원 노사관계가 전반적으로 어떤 상태에 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 협력적    ② 협력적인 편    ③ 갈등적인 편    ④ 매우 갈등적
- ⑤ 모르겠다

문 1-3. 공무원노조는 복수노조가 허용되어 있습니다. 단체교섭시 교섭창구 단일화와 관련하여 귀하는 다음 중 어느 것이 합리적이라고 생각하십니까?

- ① 조합원 과반수 노조에 배타적 교섭권을 부여
- ② 과반수 노조가 없을 경우에 조합원 수 최대 노조에 배타적 교섭권 부여
- ③ 조합원 수에 비례하여 교섭위원 할당
- ④ 노동조합들의 자체적인 협의에 의한 교섭위원 할당

문 1-4. 단체협약 유효기간은 (현행 법률과는 무관하게) 어느 정도가 합리적이라고 생각하십니까?

- ① 1년                      ② 2년                      ③ 3년 이상

문 1-5. 현 박근혜 정부는 귀 조직의 상급단체(총연맹·연맹)를 노사관계상의 대등한 파트너로 인정하고 있다고 생각하십니까?

- ① 정말 그렇다                      ② 그런 편이다  
③ 아닌 편이다                      ④ 전혀 아니다  
⑤ 모르겠다

문 1-6. 공무원 노조운동 관련 해직자들의 원직복직이 공무원 노사관계 발전을 위한 최대 선결과제라는 주장에 귀하는 동의하십니까?

- ① 적극 동의                      ② 동의하는 편  
③ 동의하지 않는 편                      ④ 전혀 동의하지 않는 편  
⑤ 모르겠다

문 1-7. 귀하는 공무원 노조운동의 전망에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 크게 발전할 것이다                      ② 조금씩 발전할 것이다  
③ 별로 발전하지 못할 것이다                      ④ 날이 갈수록 퇴보할 것이다

문 1-8. 귀하는 공무원 노동조합과 민간부문 노동조합의 관계에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 공무원 노동조합은 민간부문 노동조합과는 별개로 독자적으로 활동하여야 한다.  
② 공무원 노동조합은 민간부문 노동조합과 사안별로 협조하여야 한다.  
③ 공무원 노동조합과 민간부문 노동조합은 긴밀한 협조 관계를 유지하여야 한다.

문 1-9. 귀하는 공무원(개인)의 정치활동(예를 들어, 공무원 개인의 정당 가입)에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 허용되어야 한다                      ② 금지하여야 한다

문 1-10. 귀하는 공무원 노동조합(조직)의 정치활동(예를 들어, 공무원 노조의 특정 정당 지지)에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 허용되어야 한다

② 금지하여야 한다

## SECTION 2

상급단체(총연맹 및 연맹)의 운영에 대한 귀하의 의견을 여쭙겠습니다.

문 2-1. 다음에 제시된 항목들은 총연맹의 사업 및 활동으로서 각각 어느 정도 중요하다고 보십니까?

항 목	매우 중요	중요한 편	안 중요한 편	전혀 안 중요
(1) 공무원 노동3권 확보를 위한 활동	①	②	③	④
(2) 공무원의 임금·근로조건 등 처우 개선 활동	①	②	③	④
(3) 공무원연금제도 개편 지지 활동	①	②	③	④
(4) 근속승진제도의 확대를 위한 활동	①	②	③	④
(5) 대국민 행정서비스의 질 향상을 위한 활동	①	②	③	④
(6) 정부 정책의 감시·대안제시·캠페인 활동	①	②	③	④
(7) 행정 조직의 부패 방지를 위한 활동	①	②	③	④
(8) 행정 효율성을 높이기 위한 활동	①	②	③	④
(9) 민간부문 노동조합운동과의 연대활동	①	②	③	④
(10) 시민사회운동과의 연대활동	①	②	③	④
(11) 정치정당들과 연계된 정치활동	①	②	③	④
(12) 주요 사회정치적 이슈에 대한 개입 활동	①	②	③	④

문 2-2. [문 2-1]의 (1)번부터 (12)번까지 항목 중에서 가장 중요하다고 생각하시는 것을 순서대로 세 개만 선택하여 주십시오.

① 1순위 \_\_\_\_\_번

② 2순위 \_\_\_\_\_번

③ 3순위 \_\_\_\_\_번



문 2-3. 귀하가 생각하시기에 노조 집행간부(운영위원) 및 대의원들, 그리고 조합원들은 총연맹 및 연맹의 사업과 활동 내용에 대해서 어느 정도 알고 있다고 생각하십니까?

(1) 총연맹의 사업 및 활동에 대해

항 목	잘 알고 있다	알고 있는 편	모르는 편	전혀 모른다
(1) 간부(운영위원, 대의원)	①	②	③	④
(2) 평조합원	①	②	③	④

(2) 연맹의 사업 및 활동에 대해

항 목	잘 알고 있다	알고 있는 편	모르는 편	전혀 모른다
(1) 간부(운영위원, 대의원)	①	②	③	④
(2) 평조합원	①	②	③	④

문 2-4. 귀 노조와 조합원들은 총연맹 및 연맹의 사업과 활동을 주로 어떻게 알게 됩니까? 다음 중 중요한 순서대로 두 개를 선택하여 그 번호를 직접 적어 주십시오.

① 노보 등 홍보물을 통해서	② 홈페이지를 통해서
③ 각종 회의에 참석해서	④ 지부를 방문하는 조합 간부로부터

(1) 총연맹 : 1순위(            ), 2순위(            )

(2) 연 맹 : 1순위(            ), 2순위(            )

문 2-5. 귀하는 상급단체가 단위노조 간부나 현장 조합원의 요구를 어느 정도 수렴하고 있다고 생각하십니까?

(1) 총연맹 : ① 충분히 수렴 ② 어느 정도 수렴 ③ 수렴하지 못하는 편  
④ 전혀 수렴하지 못함

(2) 연 맹 : ① 충분히 수렴 ② 어느 정도 수렴 ③ 수렴하지 못하는 편  
④ 전혀 수렴하지 못함

- (1) 총연맹: 1순위(            ), 2순위(            )  
(2) 연  맹: 1순위(            ), 2순위(            )

① 정책 ② 교육 ③ 홍보·선전 ④ 조직 ⑤ 단체교섭 ⑥ 쟁의(투쟁)  
⑦ 대외협력 ⑧ 국제사업

(1) 총연맹: 1순위(            ), 2순위(            )  
(2) 연  맹: 1순위(            ), 2순위(            )

(1) 총연맹: 1순위(            ), 2순위(            )  
(2) 연  맹: 1순위(            ), 2순위(            )

(1) 흥연맹: ① 매우 적절 ② 적절한 편 ③ 부적절한 편  
④ 매우 부적절 ⑤ 잘 모르겠다

(2) 연맹: ① 매우 적절 ② 적절한 편 ③ 부적절한 편  
④ 매우 부적절 ⑤ 잘 모르겠다

문 2-9. 다음 중 상급단체의 조합비 사용과 관련하여 그 비중을 늘려야 한다고 생각하시는 분야를 표시해 주십시오.

① 정책	② 교육	③ 홍보·선전	④ 조직	⑤ 단체교섭
⑥ 쟁의(투쟁)	⑦ 대외협력	⑧ 국제사업		

(1) 총연맹: 1순위(            ), 2순위(            )

(2) 연  맹: 1순위(            ), 2순위(            )

문 2-10. 귀하는 상급단체의 사업과 활동에 대해서 전반적으로 어느 정도 만족하십니까?

- (1) 총연맹: ① 매우 만족한다 ② 만족하는 편이다 ③ 불만인 편  
                  ④ 매우 불만족스럽다
- (2) 연  맹: ① 매우 만족한다 ② 만족하는 편이다 ③ 불만인 편  
                  ④ 매우 불만족스럽다

문 2-11. 귀하는 다음의 노동조합 조직 형태 중 어느 것을 선호하십니까?  
현재 귀하가 속해 있는 조직의 조직형태와 무관하게 귀하가 선호하는 조직형태를 선택하여 주십시오.

- ① 기관별로 단위노조가 결성되어 있고 연맹을 상급단체로 두는 연맹-단위노조 형태 (연맹체)
- ② 전국적 규모의 단위노조가 각 기관별로 지부를 두는 본조-지부 형태 (산별노조)
- ③ 상급단체에 가입하지 않고 독자적으로 활동하는 기관별 독자노조 형태 (독자노조)

## SECTION 3

노동조합의 운영에 대한 의견을 여쭙겠습니다.

문 3-1. 귀 노동조합의 일상 활동에 관해서 여쭙겠습니다. 가장 가깝다고 생각하시는 것에 ✓로 표시하여 주십시오.

항 목	정말 그렇다	그런 편이다	아닌 편이다	전혀 아니다
(1) 노동조합 활동을 하는 데 있어서 기관(장)과 협조 관계가 원활하다.	①	②	③	④
(2) 노동조합 활동에서 조합원의 고충처리를 위한 비중이 크다.	①	②	③	④
(3) 노조 소식지(홍보물)가 정기적으로 발행된다.	①	②	③	④
(4) 노조가 주최하는 체육대회·야유회가 정기적으로 열린다.	①	②	③	④
(5) 노조가 지원하는 동호회 활동이 활발하다.	①	②	③	④
(6) 정기적으로 조합원을 대상으로 하는 노동조합 교육이 이루어진다.	①	②	③	④
(7) 노조의 간부들은 상급단체가 주최하는 외부 집회에 꼭 참석한다.	①	②	③	④
(8) 노조의 간부들은 지역사회(운동)단체가 주최하는 집회에 꼭 참석한다.	①	②	③	④
(9) 우리 노조는 다른 노조들과 연대활동에 적극적이다.	①	②	③	④
(10) 우리 노조는 지역사회(운동)단체와의 연대활동에 적극적이다.	①	②	③	④

문 3-2. 귀 노조는 다음의 각급 회의를 어느 정도 열고 계십니까? (2012년도 기준)

- 1) 대의원 대회 (임시 대회 포함): 년 \_\_\_\_\_회
- 2) 조합원 총회: 년 \_\_\_\_\_회
- 3) 운영위원회: 월 \_\_\_\_\_회
- 4) 집행간부(사무국) 회의: 월 \_\_\_\_\_회

문 3-3. 귀 노조의 정책 및 사업 결정에 있어서 아래 제시된 주체가 실질적으로 얼마나 큰 영향을 미친다고 보십니까?

주 체	크다 <-----> 없다			
(1) 총연맹의 정책	①	②	③	④
(2) 연맹의 의견	①	②	③	④
(3) 노조 위원장 의견	①	②	③	④
(4) 노조 대의원의 의견	①	②	③	④
(5) 조합원의 의견	①	②	③	④
(6) 소속 기관의 정책이나 기관장의 의견	①	②	③	④

문 3-4. 귀 노조의 조합비에 대해 여쭙겠습니다.

- 1) 1인당 조합비는 얼마인가요? ( )원
- 2) 조합비 책정 기준 및 방식을 직접 적어 주십시오.

- 
- 3) 납부 방법 : ① 기관에서 일괄공제  
 ② CMS 납부 방식  
 ③ 조합 통장으로 조합원이 직접 이체  
 ④ 기타

문 3-5. 귀 노조의 경우, 1인당 조합비 수준은 어떻다고 생각하십니까?

- ① 너무 많다      ② 많은 편      ③ 적은 편      ④ 매우 적다

문 3-6. 귀 노조의 상근 전임자(노조 업무에 전념하는 간부) 또는 반상근 전임자 수는 몇 명입니까?

- 1) 채용직원 제외 상근 전임자 수 : \_\_\_\_\_명
- 2) 채용직원 제외 반상근 전임자 수 : \_\_\_\_\_명

문 3-7. 귀 노조의 집행간부 또는 대의원의 선발 및 충원은 어떠합니까?

- ① 너무 어렵다    ② 어려운 편    ③ 쉬운 편    ④ 매우 쉽다
- ⑤ 잘 모르겠다

문 3-8. 귀 노조의 간부(집행간부, 운영위원 및 대의원)들은 다음의 각 사항에서 어느 정도 역량 수준에 있다고 보십니까?

영역	매우 높음	높은 편	낮은 편	매우 낮음
(1) 노조 운영 실무	①	②	③	④
(2) 노조 정책 수립	①	②	③	④
(3) 조합원 고충 처리	①	②	③	④
(4) 단체교섭 실무	①	②	③	④

문 3-9. 귀 노조의 채용직원에 대해서 여쭙겠습니다. 채용직원이 따로 있는 경우에만 응답하여 주십시오.

- 1) 채용 여부: ① 채용    ② 미채용
- 2) 성별 및 인원: ① 남자 \_\_\_\_\_ 명    ② 여자 \_\_\_\_\_ 명
- 3) 월평균 보수: \_\_\_\_\_ 만 원
- 4) 채용 형태: ① 상용직(정규직)    ② 계약직(비정규직)
- 5) 4대보험 적용 여부: ① 적용    ② 미적용
- 6) 학력: ① 고졸 이하    ② 전문대 졸    ③ 대졸 이상
- 7) 주 업무 성격: ① 사무 보조 업무    ② 노조 실무 담당

문 3-10. 단체교섭 및 단체협약에 대해서 여쭙겠습니다.

- 1) 최근 3년 동안(2010~12년) 기관 단체협약이 체결되었습니까?  
① 했다.    ② 못했다.
- 2) 노조 창립 후 2012년까지 단체협약 체결 횟수: \_\_\_\_\_ 회
- 3) 현 단체협약 유효기간: ① 1년    ② 2년    ③ 3년 이상
- 4) 현 단체협약 교섭기간: 첫 교섭에서 체결까지 약 \_\_\_\_\_ 주

문 3-11. 귀 기관의 노사관계는 어떻습니까?

- ① 매우 협조적    ② 협조적인 편    ③ 대립적인 편    ④ 매우 대립적

문 3-12. 귀 노조 내부적으로 조직 갈등 정도가 어떠합니까?

- ① 조직 갈등이 큰 편이다                      ② 조직 갈등이 있지만 약하다  
③ 조직 갈등이 없다



문 4-2. 기관의 노사관계를 평가할 때 가장 가깝다고 생각하는 곳에 표시해 주십시오.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	매우 그렇다
(1) 기관의 사용자와 노동조합이 함께 일을 잘 한다.	①	②	③	④
(2) 노사가 서로 경쟁하기보다 같은 목표에 도달하려고 노력한다.	①	②	③	④
(3) 기관장은 노동조합을 존중하고 노조도 기관 정책에 협조한다.	①	②	③	④
(4) 노사는 사사건건 하는 일에 서로 반대한다.	①	②	③	④
(5) 기관의 발전을 위해 노사가 더욱 협조할 필요가 있다.	①	②	③	④
(6) 노사관계 발전을 위해 기관(장) 및 노조가 모두 바뀔 필요가 있다.	①	②	③	④
(7) 기관(장)은 노조에 부정적 입장을 취하고 있다.	①	②	③	④
(8) 기관(장)은 노조와 협상할 때 기관 측 의견의 관철을 중시한다.	①	②	③	④
(9) 기관(장)은 노조와 협상에서 노조의견 수렴 및 노사합의를 중시한다.	①	②	③	④
(10) 노조는 노사대립보다 사측과 파트너십을 지향하는 편이다.	①	②	③	④
(11) 노조는 기관의 의사결정과정에 참여하여 영향력을 행사하는 데 관심이 크다.	①	②	③	④
(12) 조합원들은 노조활동을 적극적으로 하면 인사상 불이익을 받는다고 생각하는 편이다.	①	②	③	④

끝까지 응답해 주셔서 감사합니다. 좋은 자료로 쓰겠습니다.



### 〈부록 3〉

#### ■ 공무원 노사관계 발전방향 모색을 위한 실태 조사 (노동조합용(전공노))

조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제 34조)에 규정되어 있습니다.

ID				
----	--	--	--	--

공무원 노동조합 간부 여러분, 안녕하십니까?

이 조사는 공무원 노사관계의 한 주체인 공무원 노동조합의 실태 파악 및 진단을 통해서 공무원 노사관계의 발전 방안을 모색하기 위한 일환으로 실시하는 것입니다.

이 조사는 한국노동연구원이 한국노동사회연구소에 의뢰하여 실시하는 것입니다. 이 조사를 통해서 공무원 노사관계의 현주소를 평가하고 이에 기초하여 공무원 노사관계의 발전의 실마리를 찾아보고자 합니다.

바쁘시더라도 설문조사에 적극적으로 협조하여 주시길 바랍니다. 만약 설문조사와 관련된 의문이 있으실 때에는 아래의 연락처로 문의하시면 바로 응답해 드리겠습니다. 감사합니다.

2013년 6월

조사 기관	한국노동연구원
주관 기관	(사)한국노동사회연구소 (우 121-805) 서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩 502호 담당: 노광표 소장 (☎ 02-393-1457)

※ 설문 응답은 조직의 책임자인 지부장님께서 해주시길 바랍니다. ※  
 ※ 각 설문 문항별로 해당되는 번호에 ✓ 표로 표시하거나 ( )  
 에 직접 기입하여 주십시오. ※

※ 통계분류를 위한 몇 가지 사항에 관하여 여쭙겠습니다.

Q1. 지부장님의 인적사항에 대해 간략히 여쭙겠습니다.

- 1) 성별 : ① 여성                      ② 남성
- 2) 연령 : 만 \_\_\_\_\_ 세
- 3) 직급 : \_\_\_\_\_ 급      \_\_\_\_\_년차
- 4) 공무원 경력 : \_\_\_\_\_년차
- 5) 직종 : ①행정직 ②기술직 ③기능직 ④연구직
- 6) 지부장 경력 : ①초선 ②재선 ③삼선 이상

Q2. 귀 노조(지부)는 언제 설립되었습니까? \_\_\_\_\_년 \_\_\_\_\_월

Q3. 귀하가 속한 조직은 다음 중 어느 기관에 소속되어 있습니까?

- |          |          |
|----------|----------|
| ① 중앙행정부처 | ② 광역자치단체 |
| ③ 기초자치단체 | ④ 국회     |
| ⑤ 법원     | ⑥ 선관위    |
| ⑦ 교육기관   | ⑧ 대학     |

Q4. 귀하의 지부는 다음 지역 중 어디에 있습니까?

- ① 서울 ② 부산 ③ 대구 ④ 인천 ⑤ 광주 ⑥ 대전 ⑦ 울산  
 ⑧ 경기 ⑨ 강원 ⑩ 세종시 ⑪ 충북 ⑫ 충남 ⑬ 전북 ⑭ 전남  
 ⑮ 경북 ⑯ 경남 ⑰ 제주

Q5. 귀하가 속한 기관에는 복수노조가 존재하고 있습니까?

- ① 그렇다.                                      ② 아니다.

① 복수노조가 설립될 것으로 예상된다.  
② 복수노조가 설립될 가능성은 없다.

공무원 노사관계 및 노동운동에 대한 귀하의 의견을  
여쭙겠습니다.

항 목	정말 그렇다	그런 편이다	아닌 편이다	전혀 아니다
(1) 노동조합 가입 대상 범위를 현재보다 확대해야 한다.	①	②	③	④
(2) 단체교섭 의제의 범위가 현재보다 확대되어야 한다.	①	②	③	④
(3) 노동조합의 단체행동은 금지되어야 한다.	①	②	③	④
(4) 대민서비스에 지장을 주지 않는 범위에서 단체 행동이 허용되어야 한다.	①	②	③	④

① 매우 협력적                      ② 협력적인 편  
③ 갈등적인 편                    ④ 매우 갈등적  
⑤ 모르겠다

- ① 조합원 과반수 노조에 배타적 교섭권을 부여
- ② 과반수 노조가 없을 경우에 조합원 수 최대 노조에 배타적 교섭권 부여
- ③ 조합원 수에 비례하여 교섭위원 할당
- ④ 노동조합들의 자체적인 협의에 의한 교섭위원 할당

문 1-4. 단체협약 유효기간은 (현행 법률과는 무관하게) 어느 정도가 합리적이라고 생각하십니까?

- ① 1년                      ② 2년                      ③ 3년 이상

문 1-5. 현 박근혜 정부는 귀 조직의 상급단체를 노사관계상의 대등한 파트너로 인정하고 있다고 생각하십니까?

- ① 정말 그렇다                      ② 그런 편이다  
③ 아닌 편이다                      ④ 전혀 아니다  
⑤ 모르겠다

문 1-6. 공무원 노조운동 관련 해직자들의 원직복직이 공무원 노사관계 발전을 위한 최대 선결과제라는 주장에 귀하는 동의하십니까?

- ① 적극 동의                      ② 동의하는 편  
③ 동의하지 않는 편                      ④ 전혀 동의하지 않는 편  
⑤ 모르겠다

문 1-7. 귀하는 공무원 노조운동의 전망에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 크게 발전할 것이다                      ② 조금씩 발전할 것이다  
③ 별로 발전하지 못할 것이다                      ④ 날이 갈수록 퇴보할 것이다

문 1-8. 귀하는 공무원 노동조합과 민간부문 노동조합의 관계에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 공무원 노동조합은 민간부문 노동조합과는 별개로 독자적으로 활동하여야 한다.  
② 공무원 노동조합은 민간부문 노동조합과 사안별로 협조하여야 한다.  
③ 공무원 노동조합과 민간부문 노동조합은 긴밀한 협조 관계를 유지하여야 한다.

문 1-9. 귀하는 공무원(개인)의 정치활동(예를 들어, 공무원 개인의 정당 가입)에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 허용되어야 한다                      ② 금지하여야 한다

문 1-10. 귀하는 공무원 노동조합(조직)의 정치활동(예를 들어, 공무원노조의 특정 정당 지지)에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 허용되어야 한다                      ② 금지하여야 한다

<b>SECTION 2</b>	<b>조합(본조)의 조직 운영에 대한 귀하의 의견을 여쭙겠습니다.</b>
------------------	--

문 2-1. 다음에 제시된 항목들은 조합(본조)의 사업 및 활동으로서 각각 어느 정도 중요하다고 보십니까?

항 목	매우 중요	중요한 편	안 중요한 편	전혀 안 중요
(1) 공무원 노동3권 확보를 위한 활동	①	②	③	④
(2) 공무원의 임금·근로조건 등 처우 개선 활동	①	②	③	④
(3) 공무원연금제도 개편 지지 활동	①	②	③	④
(4) 근속승진제도의 확대를 위한 활동	①	②	③	④
(5) 대국민 행정서비스의 질 향상을 위한 활동	①	②	③	④
(6) 정부 정책의 감시·대안제시·캠페인 활동	①	②	③	④
(7) 행정 조직의 부패 방지를 위한 활동	①	②	③	④
(8) 행정 효율성을 높이기 위한 활동	①	②	③	④
(9) 민간부문 노동조합운동과의 연대활동	①	②	③	④
(10) 시민사회운동과의 연대활동	①	②	③	④
(11) 정치정당들과 연계된 정치활동	①	②	③	④
(12) 주요 사회정치적 이슈에 대한 개입 활동	①	②	③	④

문 2-2. [문 2-1]의 (1)번부터 (12)번까지 항목 중에서 가장 중요하다고 생각하는 것을 순서대로 세 개만 선택하여 주십시오.

- ① 1순위 \_\_\_\_\_ 번  
 ② 2순위 \_\_\_\_\_ 번  
 ③ 3순위 \_\_\_\_\_ 번

항 목	잘 알고 있다	알고 있는 편	모르는 편	전혀 모른다
(1) 간부(운영위원, 대의원)	①	②	③	④
(2) 평조합원	①	②	③	④

항 목	잘 알고 있다	알고 있는 편	모르는 편	전혀 모른다
(1) 간부(운영위원, 대의원)	①	②	③	④
(2) 평조합원	①	②	③	④

① 노보 등 홍보물을 통해서	② 홈페이지를 통해서
③ 각종 회의에 참석해서	④ 지부를 방문하는 조합 간부로부터

(2) 본부(지역): 1순위(            ), 2순위(            )

(1) 조합(본조) : ① 충분히 수렴                      ② 어느 정도 수렴  
                         ③ 수렴하지 못하는 편                      ④ 전혀 수렴하지 못함

(2) 본부(지역) : ① 충분히 수렴                      ② 어느 정도 수렴  
                         ③ 수렴하지 못하는 편                      ④ 전혀 수렴하지 못함



문 2-9. 다음 중 조합(본조/본부)의 조합비 사용과 관련하여 그 비중을 늘려야 한다고 생각하시는 분야를 표시해 주십시오.

① 정책	② 교육	③ 홍보·선전	④ 조직	⑤ 단체교섭	⑥ 쟁의(투쟁)
⑦ 대외협력	⑧ 국제사업				

(1) 조합(본조): 1순위(            ), 2순위(            )

(2) 본부(지역): 1순위(            ), 2순위(            )

문 2-10. 귀하는 조합(본조/본부)의 사업과 활동에 대해서 전반적으로 어느 정도 만족하십니까?

(1) 조합(본조): ① 매우 만족한다 ② 만족하는 편이다 ③ 불만인 편  
④ 매우 불만족스럽다

(2) 본부(지역): ① 매우 만족한다 ② 만족하는 편이다 ③ 불만인 편  
④ 매우 불만족스럽다

문 2-11. 귀하는 다음의 노동조합 조직 형태 중 어느 것을 선호하십니까?  
현재 귀하가 속해 있는 조직의 조직형태와 무관하게 귀하가 선호하는 조직형태를 선택하여 주십시오.

- ① 기관별로 단위노조가 결성되어 있고 연맹을 상급단체로 두는 연맹-단위노조 형태 (연맹체)
- ② 전국적 규모의 단위노조가 각 기관별로 지부를 두는 본조-지부 형태 (산별노조)
- ③ 상급단체에 가입하지 않고 독자적으로 활동하는 기관별 독자노조 형태 (독자노조)



<b>SECTION 3</b>	귀하가 속한 지부의 조직 운영에 대한 의견을 여쭙겠습니다.
------------------	----------------------------------

문 3-1. 귀 지부의 일상 활동에 관해서 여쭙겠습니다. 가장 가깝다고 생각하시는 것에 ✓로 표시하여 주십시오.

항 목	정말 그렇다	그런 편이다	아닌 편이다	전혀 아니다
(1) 노동조합 활동을 하는 데 있어서 기관(장)과 협조 관계가 원활하다.	①	②	③	④
(2) 지부 조합 활동에서 조합원의 고충처리를 위한 비중이 크다.	①	②	③	④
(3) 지부 소식지(홍보물)가 정기적으로 발행된다.	①	②	③	④
(4) 지부가 주최하는 체육대회·야유회가 정기적으로 열린다.	①	②	③	④
(5) 지부가 지원하는 동호회 활동이 활발하다.	①	②	③	④
(6) 정기적으로 조합원을 대상으로 하는 노동조합 교육이 이루어진다.	①	②	③	④
(7) 지부의 간부들은 상급단체가 주최하는 외부 집회에 꼭 참석한다.	①	②	③	④
(8) 지부의 간부들은 지역사회(운동)단체가 주최하는 집회에 꼭 참석한다.	①	②	③	④
(9) 우리 지부는 다른 노조들과 연대활동에 적극적이다.	①	②	③	④
(10) 우리 지부는 지역사회(운동)단체와의 연대활동에 적극적이다.	①	②	③	④

문 3-2. 귀 지부는 다음의 각급 회의를 어느 정도 열고 계십니까? (2012년도 기준)

- 1) 대의원 대회 (임시 대회 포함): 년 \_\_\_\_\_회
- 2) 조합원 총회: 년 \_\_\_\_\_회
- 3) 운영위원회: 월 \_\_\_\_\_회
- 4) 집행간부(사무국) 회의: 월 \_\_\_\_\_회







문 4-2. 기관(지부)의 노사관계를 평가할 때 가장 가깝다고 생각하는 곳에 표시해 주십시오.

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	매우 그렇다
(1) 기관의 사용자와 노동조합이 함께 일을 잘 한다.	①	②	③	④
(2) 노사가 서로 경쟁하기보다 같은 목표에 도달하려고 노력한다.	①	②	③	④
(3) 기관장은 노동조합을 존중하고 노조도 기관 정책에 협조한다.	①	②	③	④
(4) 노사는 사사건건 하는 일에 서로 반대한다.	①	②	③	④
(5) 기관의 발전을 위해 노사가 더욱 협조할 필요가 있다.	①	②	③	④
(6) 노사관계 발전을 위해 기관(장) 및 노조가 모두 바뀔 필요가 있다.	①	②	③	④
(7) 기관(장)은 노조에 부정적 입장을 취하고 있다.	①	②	③	④
(8) 기관(장)은 노조와 협상할 때 기관 측 의견의 관철을 중시한다.	①	②	③	④
(9) 기관(장)은 노조와 협상에서 노조의견 수렴 및 노사합의를 중시한다.	①	②	③	④
(10) 노조는 노사대립보다 사측과 파트너십을 지향하는 편이다.	①	②	③	④
(11) 노조는 기관의 의사결정과정에 참여하여 영향력을 행사하는 데 관심이 크다.	①	②	③	④
(12) 조합원들은 노조활동을 적극적으로 하면 인사상 불이익을 받는다고 생각하는 편이다.	①	②	③	④

끝까지 응답해 주셔서 감사합니다. 좋은 자료로 쓰겠습니다.



◆ 執筆陣

- 이장원(한국노동연구원 선임연구위원)
- 박준식(한림대 사회학과 교수)
- 조강윤(한국노동연구원 R.A)

공무원 노사관계의 현황과 발전방안

- |           |  |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일   | 2013년 12월 26일 인쇄<br>2013년 12월 30일 발행   |
| ▪ 발 행 인   | 이 인 재  |
| ▪ 발 행 처   | <b>한국노동연구원</b><br>☎ 150-740 서울특별시 영등포구<br>은행로 30<br>대표 (02) 3775-5514 Fax (02) 3775-0697 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 거목정보산업(주) (02) 2164-3232   |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일   |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호   |

© 한국노동연구원 2013      정가 9,000원

ISBN 978-89-7356-963-2