

공무원노동조합의 활동에 관한 연구: 대구·경북지역을 중심으로

송 건 섭*·김 재 기**

-<目 次>.....
- I. 머리말
 - II. 공무원 노사관계의 이론적 기초
 - III. 공무원노사관계의 분석
 - IV. 결 론

<요 약>

본 연구는 참여적이고 민주적인 공무원 노사관계의 정립이라는 목표아래 공무원노사관계의 주체인 공무원노동단체의 실태파악과 문제점진단을 통해 공무원노사관계의 향후 발전과제를 전망하는 사례 및 조사연구이다. 그간 공무원노조 운동을 주도해 온 것은 사실상 지방자치체노조 운동 진영이다. 따라서 본 연구는 지자체노조 운동의 주도로 형성되어지는 지자체 공무원노사관계 사례를 대구·경북지역을 중심으로 살펴본다. 우선, 사례연구에서는 대구경북의 공무원노조는 공노총, 전공노, 직장협의회로 가입되어 활동을 하고 있으며, 공노총은 상위 광역자치단체 중심으로 이루어지고 있으며, 지자체의 경우 전공노 및 직장협의회로 구성된 경우가 많았다. 앞으로 단체교섭과 관련된 부분에서 교섭창구의 단일화가 필요한 것으로 보인다. 조사연구에서는 노조운영의 법과 제도 개선이 필요하며, 공무원 노조에 대한 전반적인 필요성을 고려하여 노조의 공익을 고려한 운영으로 인해 노조의 신뢰를 제고하는 것도 필요하다는 점을 강조하였다.

【주제어: 공무원 노조, 공공부문 노사관계, 노동단체, 직장협의회, 성과평가】

* 제1저자, 대구대학교 행정학과 부교수(kssong@daegu.ac.kr).

** 대구대학교 행정학과 교수(jkkim@daegu.ac.kr).

논문접수일(2009.8.16), 수정일(2009.10.23), 게재확정일(2009.11.24)

I. 머리말

2006년 1월28일 ‘공무원노조특별법’의 시행, 2007년 10월 17일 전국공무원노조(전공노)의 합법화, 2007년 12월 14일 중앙정부단체교섭의 타결 등으로 그동안 많은 공무원노동단체가 비제도권에 머물러 왔던 공무원노사관계가 급속히 제도권으로 이행되고 있다. 이에 따라 민간부문을 중심으로 운영되어 왔던 우리나라 노사관계에서 공무원노사관계의 비중이 한층 더 중시되고 있으며, 공무원노사관계의 운영 및 발전방향에 대한 관심이 증폭되고 있다.

1999년1월 공무원직장협의회 결성부터 공무원노조의 합법화까지 지난 10년 동안의 공무원노사관계는 공직사회의 민주화와 개혁과 더불어 대립·투쟁적인 노사관계로 점철되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 공익을 추구하는 정부행정서비스 수행이라는 측면에서, 또한 공무원의 높은 노조조직률에 따른 집단행동의 사회적 파장 등을 고려할 때 공무원노사관계에 있어 소모적인 투쟁·대립관계를 지양하고 생산적이고 참여적인 협력관계로의 전환이 절실하다고 하겠다. 지난 시기 공무원 노사관계가 투쟁적이고 갈등적인 양상을 띤 채 노사대립으로 노사관계가 답보하게 된 이유는 법과 제도의 문제와 더불어 노사 쌍방의 상호신뢰 수준 및 전략부재 등이 주요 요인으로 지적되고 있다.

따라서 본 연구는 공무원노사관계의 주체인 공무원노동단체의 활동을 파악하고 조사 분석을 통해 향후 공무원노조활동의 정책적 시사점을 제시하는데 목적을 두고 있다. 본 연구의 주된 연구내용 및 분석기준은 다음과 같다. 첫째, 공무원노조설립과 관련된 전국규모와 지역(대구·경북지역)으로 나누어 공무원노조의 발전과정을 살펴본다. 둘째, 대구경북지역을 대표하는 공무원노동조합인 대구공무원노동조합총연맹(공노총), 경북도청공무원노동조합, 전국공무원노동조합 대구경북지역본부(전공노), 교육기관과 관련된 대구광역시교육청 공무원조합, 경상북도 교육청 공무원노동조합을 중심으로 주요 활동을 살펴보고, 지역 및 지역시민사회(NGO)와의 연계활동 등을 중심으로 검토한다. 셋째, 복수노조 협용과 기관별 노조 설립에 따라 공무원조직은 전국·광역·기초로 중층화 되어 있는데, 대구·경북지역내 공무원노조가 복수노조인 경우 노조사이의 관계를 고찰한다. 넷째, 공무원노사관계의 문제점을 진단하고 발전과제를 연구하기 위하여 설문조사를 실시하고, 이에 근거하여 발전과제를 제시하고자 한다.

II. 공무원 노사관계의 이론적 기초

1. 공무원 노사관계의 의의

공무원 노사관계도 일반 기업의 노사관계와 같은 맥락에서 파악할 수 있을 것이다. 즉 공무원 노사관계란 공무원인 근로자와 사용자인 정부 간의 노사관계를 말한다. 여기서 공무원노조의 존립이유는 민간노동조합과 마찬가지로 공무원의 근로조건의 유지 향상에 있다고 할 수 있으나 공무의 특수성, 사회적 역할 기대, 권력 구조적 위상 등 실제 운영 면에서 공무원노동조합은 민간노동조합과 비교되는 여러 가지 특성을 지니게 된다. 그리고 공무원 노사관계가 가지는 특수성은 공무원노조 단체교섭이 일반 단체교섭처럼 진행할 수 없도록 하는 제약 요인으로 작용한다.

공무원 노사관계의 특수성은 다음 몇 가지로 정리할 수 있다(Beaumont, 1992; Craft, 2003; 김성훈·조경호, 2003: 156-157; 김재기, 2005). 첫째, 공무원노사관계의 사용자는 사익을 목표로 하는 사기업과 달리 공익을 추구하는 정부 조직이다. 그러므로 정부활동의 계속성이 침해되면 국민생활에 미치는 영향이 크게 되어서 민간기업 노사관계와 달리 노동쟁의에 따른 영향력과 파급력이 대단히 큰 특징을 갖는다. 둘째, 공무원노사관계의 궁극적 사용자는 국민이며 각 기관의 대표들은 국민의 뜻에 따라 그 임무를 대행하게 된다. 그러므로 사기업과 같은 ‘사용자와 피고용인’이라는 명확한 대결 양상은 공무원노사관계에서는 찾아보기 어렵다. 어떤 의미에서는 지위 고하의 차이 없이 모든 공무원은 ‘피고용인’이라 할 수 있다. 셋째, 공무원 노조는 본질적으로 근무조건이 동일한 단일 업종으로 구성되기 때문에 사실상 산별노조로서의 성격이 강하다고 볼 수 있다.¹⁾ 넷째, 공무원은 근로조건이 법정되기 때문에 단체교섭을 집행하더라도 정부의 협상권이 제약되어 민간부문과 같은 완전한 의미의 단체교섭을 진행하기 어려운 한계를 내포하고 있다. 법상으로는 정부가 공무원노조의 사용자 역할을 담당한다고 볼 수 있으나 정부 부처 간 권한과 기능이 분산되어 있어 민간부문처럼 단체교섭의 책임과 권한을 가진 완전한 의미의 사용자를 구성하는데 어려움이 있다. 게다가 공무원의 경우 상대적으로 강한 신분보장으로 해고가 쉽지 않고, 직장폐쇄와 같은 수단을 동원할 수 없다는 점에서 사용자로서 정부가 행사할 수 있는 대항권도 매우 제약되어 있다. 다섯째, 공무원노조의 경우 업무의 특수성으로

1) 단일 업종으로는 조직률이 높고 민간부문보다 강력한 산별조직으로 조직화 될 가능성도 크다. 게다가 최근 병원, 금속, 금융부문에서 노조들이 산별교섭을 시도하고 있는 상황에서 공무원 노조의 합법화로 단체교섭이 진행될 경우 공무원노조의 교섭행태, 절차, 내용 등은 민간부문의 산별교섭진행과 과정에 직접적으로 파급효과를 미칠 가능성이 높다(김재기, 2005).

단체행동권이 제약될 수밖에 없어 필수공익 사업장처럼 대상조치로 직권중재제도를 예정하고 있으나, 민간부문과 달리 공무원의 경우 직권중재 제도는 필연적인 것으로 제도 설계와 운용 면에서 세심한 주의가 필요하다. 이처럼 민간부문과 상이한 공무원 노사관계의 특징은 공무원 단체교섭이 민간부문과 동일한 방식으로 진행되기 어려운 조건으로 작용하며, 사용자로서 정부가 단체교섭권을 행사하는데도 제약요인이 된다.

2. 공무원 노사관계의 두 가지 측면

공무원노사관계는 사용자 측면과 근로자 측면에서 설명할 수 있다. 우선 사용자 측면은 첫째, 공무원노사관계의 궁극적 사용자는 국민이며 각 기관의 대표들은 국민의 뜻에 따라 그 임무를 대행하게 된다. 그러므로 공무원노사관계의 사용자는 민간기업과 달리 노사관계 해결에 분명한 책임의식을 갖고 문제 해결에 노력을 경주하기보다는 협안을 둘러싸고 담합하거나 회피할 가능성이 높다. 이러한 현상은 사용자가 선거결과, 이익집단의 존재, 여론 등에 민감히 반응하는 지방자치단체의 경우 그 위험성이 더 높게 나타날 가능성이 있다. 둘째, 공무원노사관계의 사용자는 민간노사관계와 달리 사용자가 단일하지 않으며 중층적이며 분산되어 있다. 공무원노조법에 따르면 공무원노조 설립시 최소단위만을 규정하고 있으므로 각 기관별 노조설립이 가능하게 되고, 이 결과 단체교섭은 각 기관별 교섭과 중앙교섭이라는 틀로 구성될 것으로 예상된다. 이 경우 공무원노사관계의 사용자는 중앙행정부처, 입법부, 사법부, 각 광역시·도, 시·군·구 자치단체장 등으로 분산된다. 이 결과 공무원노사관계의 사용자는 각 기관별로 분산된 양상을 떨 수밖에 없으며 분쟁 발생 시 책임소재가 명확하지 않는 점이 있다. 셋째, 공무원노사관계의 사용자는 민간기업과 달리 공무원의 ‘근무조건 법정주의’로 인해 사용자로서의 정부의 협상권한이 제약되어 있다. 단체교섭을 통해 노사의 의견이 합의과정에 도달했다고 하더라도 그 결과는 중앙정부의 경우에 국회, 지방정부의 경우에 지방의회의 결의를 수반하여야 법률이나 조례로서 확정되게 된다. 그러므로 공무원노사관계는 민간과 달리 합의사항에 대한 이행여부 및 책임소재를 둘러싸고 분쟁이 발생할 소지가 많다. 넷째, 공무원노사관계의 사용자인 정부부처 및 지방자치단체는 노사관계에 대한 실무지식 및 경험이 축적되어 있지 않다. 이 결과 노사관계를 둘러싼 소모적인 분쟁이 빈발할 가능성이 높다. 공무원노사관계를 전담할 수 있는 부서의 신설, 인력의 확충 그리고 이에 대한 경험축적 작업이 시급하게 요청된다(Freeman, 1986; 김재기, 2005).

다음은 근로자 측면에서 쟁점이 되는 것은 과연 공무원도 근로자라고 할 수 있는가?이다. 공무원의 근로자성에 대해서는 과거 유럽에서 한때 찬반학설이

대립된 적이 있지만 오늘날은 공무원도 근로자라고 인정하는 것이 세계 각국의 추세이다. 우리나라의 경우도 공무원의 근로자성을 인정하는 것이 통설이고 또한 판례의 입장이다. 현행헌법 제33조 제2항은 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 규정함으로써 공무원의 근로자성을 전제로 하고 있다. 공무원도 근로자임에 분명하지만, 그들의 노동기본권은 일반 근로자에 비해 기본권보장에 있어서 현실적으로 제약을 받고 있다. 그렇다면 일반 공무원은 왜 근로자이면서도 일반 근로자와는 달리 노동기본권이 제한되어야 하는지에 대해 특별권력관계론 등 많은 학설이 주장되고 있으나 근본적으로 공무원은 근로자이면서 일반 근로자와 달리 헌법상 국민전체에 대한 봉사자로서의 지위를 함께 가지고 있는 특수한 지위에 있기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

공무원노사관계의 특성과 쟁점 등에도 불구하고 이제 공무원 노사관계 제도화 국면으로 급속히 이행되고 있다. 그동안 우리나라 노사관계가 민간중심으로 운영되었지만 공공부문 노사관계의 비중이 한층 더 확대되어, 이에 대한 추이분석과 성과 및 개선방안에 대한 관심이 커지고 있다. 하지만, 공무원 노사관계는 향후 조직운영 및 활동과정에서 민간부문 못지않게 갈등과 대립이 발생할 가능성이 높다.²⁾ 그 원인은 공무원 노사관계에는 민간부문과 달리 ‘복수노조’가 허용되어 있어 다양한 조직이 설립되어 노동조합 조직간 경쟁이 심화될 수 있고, 또 공무원 노사관계는 ‘단체교섭’ 구조로 교섭수준, 적용대상, 교섭대상 뿐 아니라 통제의 정도, 교섭의 깊이 및 노조의 안정성을 포함하는 포괄적 개념으로 단체교섭 결과에 큰 영향을 미치므로 교섭창구 단일화 등은 노사관계의 걸림돌이 되고 있으며, 마지막으로 공무원 노사관계를 유지·발전시킬 수 있는 인적, 물적 인프라의 부족 때문이다. 따라서 공무원 노사관계를 둘러싼 갈등과 분쟁이 발생할 때 이를 해소하기 위한 법·제도적인 정비, 노사당사자간 전략적 프로세스, 노사관계 담당자들의 역량 강화를 위한 교육훈련이 강화되어야 할 것이다.

3. 공무원 노사관계의 선행연구와 분석 틀

공무원 노사관계의 선행연구들을 살펴보면 아래 <표 1>과 같이 정리할 수 있는데, 대체로 공공부문의 노사관계에서 노사협력, 정부역할, 참여 등을 강조하는 협력시스템을 강조하는 것으로 볼 수 있다.

2) 노동부의 발표에 따르면 2007년 3월 중순 현재 공무원노조법에 따라 설립신고를 마친 노동조합수는 86개, 가입조합원수는 8만 2,614명으로, 가입대상 29만명 중 28.5%에 불과한 상태이다. 또한 공무원 노조가 합법화되었으나 노사관계의 가장 중요한 기능인 ‘중앙단체교섭’은 공식적인 구성되지 못한 실정이다. 따라서 공무원 노사관계는 ‘합법 노조와 법외노조’라는 이중적 노사관계가 상당기간 지속될 것으로 보인다(노광표·홍주환, 2008).

〈표 1〉 공무원노사관계 선행연구의 비교

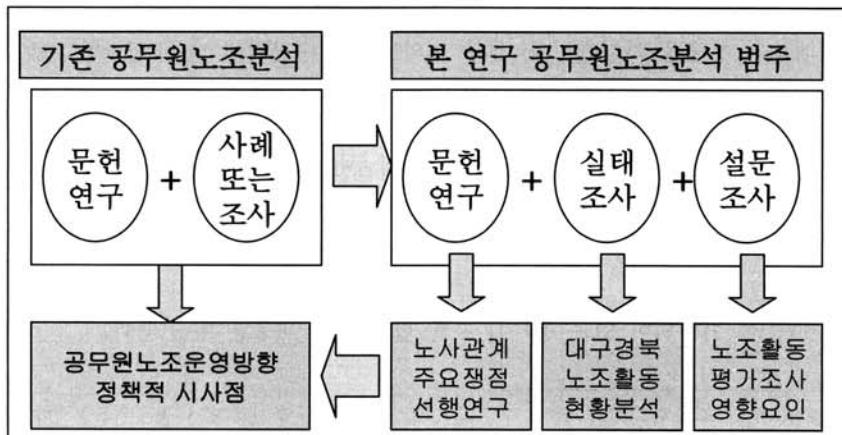
연구자	분석대상	연구시사점	비고
Patton(1994)	미국노사관계	작업장 민주주의 진화	문헌연구
Horowitz(1994)	미국노사관계	노사관계전문가 영입, 협력적 노사관계	문헌연구
Kearney(2001)	미국노사관계	노사협력과 참여적 의사결정	문헌연구
김유선·김인재·노광표(2004)	노사관련 법제도	동의를 바탕으로 참여적 노사관계 구축	문헌연구
김재기(2005)	노조단체교섭구도	상생적 노사관계 형성 필요	설문조사
노진귀(2007)	지방자치단체	노조참여에 의한 창의적 HRM 개발	설문조사
조경호 외 연구(2005)	한국과 미국사례	동반적 노사관계를 제도화	사례연구
노광표·홍주환 연구(2008)	수도권(서울경기인천)	국가-노조-국민 틀 속에서 노조활동고려	사례연구
하재룡(2005)	미국도시사례	노사신뢰, 협력모형 강조	사례연구
정재명 외(2009)	각국비교연구	노사협의제도, 정부역할 강조	사례연구

우선, 미국 노사관계를 연구한 Patton(1994)은 미국의 노사협력과 관련위원회들은 작업장 민주주의의 진화라는 측면에서 접근하고 있으며, Horowitz(1994)은 미국 노사관계의 경우 기관장의 자체판단에 따라 노사관계전문가를 영입하거나 협력적 노사관계에 영향을 미치는 다양한 규칙들을 규정에 반영하는 동반적 노사관계를 제도화하고 있다고 보았다. Kearney(2001)은 미국 노사위원회의 공식적 단체교섭과정 이외에서의 문제해결 역할들과 노사협력과 참여적 의사결정에 대해 제시하고 있다. 우리나라의 경우, 노사관련 법·제도적인 측면의 대표적인 문헌연구는 김유선·김인재·노광표(2004)의 연구가 있고, 설문조사를 이용해 공무원 노조의 방향을 제시한 김재기(2000; 2002; 2005), 이철수 외 연구(2002), 백종섭·하재룡(2005), 이종구 외 연구(2006), 그리고 최근 공무원 노조 조직에 관한 설문조사를 이용해 분석한 노광표·홍주환의 연구(2008) 등이 있다. 그리고 지방자치단체의 노사관계 형성에 대한 사례를 연구한 노진귀(2007), 수도권 지역의 노사관계 사례를 주로 분석한 노광표·홍주환(2007), 다른 나라의 노사관계를 비교한 조경호 외(2005), 하재룡(2005), 정재명 외(2009) 연구 등이 있다. 조경호 교수는 우리나라 공공부문 노사관계도 미국처럼 동반적 노사관계를 제도화 할 필요가 있다고 주장하고 있고, 하재룡 교수는 미국 공무원 노사관계의 성공은 협력모형(공무원 노조와 정부사용자)에 근거하고 있다고 진단하면서 우리나라 노조도 미국처럼 노사간 상호신뢰를 기반으로 한 협력교섭모형 정착, 노사공동위원회 설치 등을 제시하고 있다. 이러한 제도가 정착되기 위해서는 우리나라 노사 간의 갈등 상황을 먼저 해결하는 노사공동의 역할이 필요하다고 생각된다. 또한 정재명 외 3인 교수는 공무원 노사협의제도의 국가 간 비교연구를 통해 노사협의제의 정착과 발전의 주요한 주체는 정부의 역할이 가장 중요한 것으로

밝히고 있다. 하지만 정부의 의지를 너무 강조하게 되면, 정권이 바뀌든지, 정부의 의사가 바뀔 때 언제든지 협의제도는 붕괴될 수 있다는 점을 간과하고 있다.

위의 선행연구들에서 공무원노사관계에 대한 사례와 설문조사를 병행하여 연구한 논문을 발견할 수 없다는 점이 다소 아쉽다. 공무원노사관계에 대한 연구는 사례 혹은 설문조사만으로 개선책을 제공한다면 설득력이 부족하거나, 다소 편협 된 의견을 제시할 가능성이 크다. 이러한 점을 고려하여 본 연구는 지역사례를 통한 공무원노조활동의 성과를 분석하고, 설문조사를 통해 활동방향을 제시한 것으로 향후 공무원노조 정책과 관련하여 의미 있는 결과를 제시할 것으로 판단된다. 공무원노사활동을 진단 및 평가하기 위한 연구 분석 틀을 제시하면 아래 <그림 1>과 같다. 기존의 공무원노조분석이 문헌과 사례 또는 조사연구 등으로 진행되었다면, 본 연구에서는 문헌연구, 사례연구 그리고 조사연구까지 병행하여 폭넓은 분석을 수행하였다. 본 논문에서 사례연구(실태분석)는 대구경북 공무원노조를 대상으로 노조설립현황, 대구·경북 노조의 일반현황, 대구·경북 노조의 활동분석 등을 다루며, 조사연구(인식조사)는 대구·경북지역 공무원 및 시민을 대상으로 노조활동평가(성과, 필요성, 성숙도), 법제도(가입범위, 설립최소단위, 전임자허용, 창구단일화), 노조활동방향 및 개선방안, 노조활동만족도에 미치는 영향요인 등을 파악하고 공무원 노조운영의 방향 및 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

<그림 1> 연구분석 틀



III. 공무원노사관계의 분석

1. 사례분석

1) 공무원 노조 설립배경

공무원노사관계는 1999년 1월부터 각 기관(부처)별로 공무원직장협의회가 설립되면서 형성되기 시작하였는데 이때부터 6급 이하 하위직 공무원들은 처음으로 스스로의 권익대변기구를 갖게 되었다. 그 후 이 조직들은 2002년 3월 전국공무원노동조합과 대한민국공무원노동조합총연맹의 모체가 되었다. 한국 공무원노조의 형성과 발전과정은 크게 3시기로 살펴볼 수 있다.

첫 번째 시기는 1999년 직장협의회결성이후 2002년 법외노조로 공무원노동조합이 결성되기까지이고, 두 번째 시기는 법외노조로 공무원노조가 설립된 이후 공무원노조 법제정 및 시행령 확정까지, 세 번 째시기는 2006년 1월 공무원노조 법시행 이후부터 대다수 공무원노조가 합법화되고 중앙단체교섭이 체결된 현재 까지이다.³⁾

공무원노조법 시행에 따라 법외노조와 법내노조라는 이원구조를 유지하였던 공무원노사관계는 전공노가 2007년 10월 13일 개최된 21차 전국대의원대회에서 법내 설립신고 추진을 위한 규약개정을 확정하고 11월 8일 설립신고를 획득함으로써 본격적인 복수노조 경쟁시기를 맞이하였다. 전공노가 2002년 설립이후 5년만에 법내로 진입하면서 사실상 모든 공무원단체가 합법적인 틀 속에서 노조 활동을 수행할 수 있는 조건이 마련되었다. 하지만 전공노의 설립신고는 전공노 조직내부의 분열을 가져왔는데, 일부 법외노조 고수방침에 일부 반발한 지부들이 독자적으로 설립신고를 통해 합법화를 결의하였는데, 이러한 조직들은 2007년 7월 3일 전국민주공무원노동조합, 중앙행정기관공무원노동조합, 법원공무원노동조합등 전공노를 탈퇴하고 합법성을 획득함으로써 전공노는 12만조직에서 4만 조직으로 규모가 축소되었다. 공무원단체현황을 살펴보면 2008년 9월 현재 98개 노조에 210,975명이 가입해 가입대상 288,895명중 73%의 높은 조직률을 보이고 있다. 여기에 노조로 조직되어 있지 않는 공무원직장협의회 193개(38,759명)에 가입되어 있는 공무원 수를 합치면 그 비율은 훨씬 높다.

3) 2000년부터 직장협의회의 전국 수준의 연합체 활동을 추진하였던 공무원들은 2002년 3월 16일 대한민국공무원노동조합총연맹(대공련)을, 3월 24일 전국공무원노동조합(전공노)을 결성하였다. 양 조직은 전국공무원직장협의회발전연구회(전공연)활동을 같이 추진하여 왔지만, 전공연을 2001년 전국공무원직장협의회연합(이하:전공련)으로 발전시키는 과정에서 조직이 분리되었는데, 전공련은 전국공무원노동조합으로, 전공연에 잔류하고 있던 직협공무원들은 대한민국공무원노동조합총연맹으로 분열된 채 독자적인 노동조합을 건설하였다.

지역수준별 단체설립현황을 살펴보면 <표 2>와 같다. 전국 규모의 대표적인 공무원노동조합은 '전국공무원노동조합', '공무원노동조합총연맹', '전국민주공무원노조'등 3개 조직을 들 수 있다. 전국 수준의 3개 조직들은 공무원직장협의회 시기에 연대 조직활동을 같이 수행한 공통점이 있으나, 2002년 공무원노동조합 설립 당시 2개 조직으로 분화되었고, 이후 공무원노조법 시행 이후에는 공무원 노동조합총연맹과 그 산하 기관별 공무원노동조합들이 먼저 설립신고를 통해 합법화 되었다. 전국공무원노조는 내부 분열되어 2007년 7월 전국민주공무원노조가 먼저 합법화되고 전국공무원노조는 2007년 10월 마지막으로 합법화됨으로써 3개의 전국적인 수준의 공무원노조가 병립하고 있는 실정이다.

<표 2> 단체형태별 노조설립현황

구분	노동조합		직장협의회(193개) 07.12월 현재
	단위노조(91개)	(총)연합단체(7개)	
전국	전국공무원노조: 118개지부 47,495명, 전국민주공무원노조: 86개 지부 56,128명, 전국기능직공무원노조: 10개지부 4,627명 한국공무원노조: 7개지부, 914명 전국광역자치단체공무원노조: 7개지부 7명	공무원노조총연맹 : 38개 노조, 62,252명 (교육·전북·전남연맹, 11개 단위노조)	
현법기관	2개 노조 27,815명(행정부 1, 법원1)		140개, 11,483명(법원1, 행정부139)
지방자치단체	65개 노조, 133,666명 (서울8, 부산1, 대구2, 인천3, 광주1, 대전6, 울산1, 경기6, 강원1, 충북3, 충남2, 전북9, 전남8, 경남12, 제주1)	전북공무원노조연맹 : 8개노조 5,694명; 공무원노조전남연맹 : 7개노조 2,971명; 서울특별시 공무원노조연맹 : 2개노조, 860명; 대전공무원노조연맹 : 4개노조, 1,910명	46개, 25,537명 (서울5, 인천3, 광주1, 대전3, 경기7, 충북2, 충남8, 경북17)
지방교육청	19개 노조 34,883명 (서울2, 부산1, 대구1, 인천3, 광주1, 대전1, 울산1, 충북1, 충남2, 전북1, 전남1, 경북1, 경남2, 제주1)	전국교육기관공무원노조연맹 -12개 노조, 18,183명	14개, 1,588명 (서울1, 대구4, 광주1, 울산1, 경기1, 강원1, 충북1, 충남1, 전남1, 경북1, 제주1)
기타		한국공무원노조연맹 -5개노조, 4,546명 (지방교육청4, 지방자치단체1)	

자료: 행정안전부(2008), 통계자료.

3개의 전국단위의 노동조합들은 개별 이념과 노선, 조직형태, 공무원노조법의 대응형태에 따라 차이를 나타내고 있는데, 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조직규모면에서 보면 공무원노총>민공노>전공노 순으로 공무원노총은 62,252명으로 가장 많다. 과거 전공노가 2002년 설립당시 12만명의 가장 많은 조합원을 포괄하고 있었으나 2004년 총파업, 민공노의 분리 등으로 현재 47,495명

으로 축소되었다. 반면 민공노는 전공노에서 분리된 조합원과 2007년 11월 28일 중앙행정기관 공무원노조와의 조직통합으로 조합원수가 56,128명으로 증가하였다. 둘째, 조직형태를 보면 전공노와 민공노가 전국단일산별노조의 형태를 띠고 있는데 반해 공무원노총은 전국교육기관공무원노조연맹, 지역연맹(서울, 전북 등)과 광역자치단체노조, 기초자치단체노조 등 단위노조들로 구성된 연합체의 형태를 띠고 있다. 셋째, 단위노조(지부)의 특징을 살펴보면 전공노는 기초자치단체와 국회, 교육청을 중심으로 이루어지고 있고, 공노총은 중앙행정부처와 광역자치단체가, 민공노는 중앙행정부처와 기초자치단체가 중심으로 각각 이루어져 있다. 넷째, 이들 조직의 이념적 성향을 살펴보면, 공노총은 공무원의 정치적 중립과 민간부문노동조합과의 제한적인 연대노선을 갖고 있는 반면, 전공노와 민공노는 정치활동의 자유보장과 민간부분노동조합과의 연대를 강조하고 있다.

한편, 대구·경북지역은 다른 지역에 비해 노조가입에 소극적인 측면을 띠고 있는데 경북의 경우 노조합법화 이후에도 직장협의회가 17개로 가장 높은 수준에 있고, 지역의 단위조직형태는 공노총 및 전공노의 조직형태를 띠고 있다.

2) 대구·경북공무원노조의 일반현황

대구공무원노동조합은 1999년 공무원직장협의회로 출범하여 2004년 7월 23일 대한민국공무원노동조합총연맹과 전국목민노동조합총연맹이 통합된 공무원노동조합총연맹을 결성하여 현재 4기에 이르고 있다. 공무원노총의 출발점은 전국직장협의회 회장단 모임에서 시작되었으며, 이 모임은 2000년 2월 19일 전국공무원직장협의회발전연구회(이하 전공연)를 발족시켜 단위 직협에서 해결하지 못하는 하위직 공무원들의 권리 향상을 위한 정책을 토론하고 향후 공무원노동조합을 준비하는 정책연대기구였다. 전공년이 전국공무원직장협의회연합(이하 전공련)으로 조직 위상을 변경하면서 전공련을 주도했던 세력들은 전국공무원노동조합을 결성하였으며, 발전연구회로 남아있던 직장협의회 세력들은 별도로 공무원노동조합을 결성하였는데, 이 조직이 대한민국공무원노동조합총연맹이었다. 대한공노련은 2002년 3월 16일 서울 교육문화회관에서 대한공노련을 출범하였다. 이후 2004년 7월 23일 공노련과 전목련 통합 공무원노동조합총연맹(공노총)이 결성되었다. 전체적으로 대구시공무원노총의 조직구성은 전국단위의 공노총의 기본적인 틀을 유지하면서 지역적인 사항을 가미한 조직특성을 보이고 있다. 특히 한 점은 조합비는 조합원 본인의 월봉급액 중 기본급의 1% 정률로 정하고 있으며, 위원장, 수석부위원장, 및 사무총장에 입후보하는 자는 한 조를 이루어 동반출마하여야 한다는 점이다. 대구시공무원노총의 운동방향은 정책대안 중심의 단계별 요구 획득 투쟁을 전개하고 있으며 공노총 결성이후 꾸준하게 공무원 신분의 특수성이 반영된 공무원 노조활동을 추진하고 있다. 특히 공무원의 권리대변

과 민주적인 공직사회 건설, 대구발전과 시민의 역량강화를 위해 노력하고 있다.

경상북도 도청 공무원노조는 경상북도 본청 직장협의회와 산하 사업소 및 산하기관을 토대로 설립된 조직으로 상급단체는 아직 가입된 것이 없고, 광역자치단체노조들의 협력기구인 광역자치단체노조연합에 참여하고 있다. 노조는 도 본청, 의회, 직속기관, 사업소에 근무하는 6급 이하 공무원은 누구나 조합원으로 하고 있는데, 조합원 수는 1529명 (2008년 10 현재)이다. 도청 공무원노조는 1998년 2월 24일 공무원직장협의회 설립운영에 관한 법률제정이후 1999년 6월 10 출범하였다. 현재 제3기에 이르고 있다. 경북도청공무원노동조합의 주된 활동방향은 강령에서 살펴볼 수 있는데, 노동조합의 역량강화, 공정한 인사시스템 확보, 정의로운 공직사회구현, 지역과 연계한 현안문제해결 등으로 나타나고 있다. 조합원의 자격은 도 본청, 의회, 직속기관, 사업소에 근무하는 6급 이하 공무원은 누구나 조합원이 될 수 있고, 조합원이 해고의 효력을 다투거나 부당하게 해고된 경우에는 조합원의 자격을 유지한다. 또한 6급 이하 공무원 중 법령 또는 기타사유로 가입할 수 없을 경우 준조합원이 될 수 있고, 5급 이상 공무원, 조합 사무원 등은 명예조합원이 될 수 있다. 대의원대회는 본 조합의 최고 의결기구로서 본청 실과, 의회, 직속기관, 사업소에서 선출한 대의원으로 구성되고 있다. 재원조달과 관련해 조합의 각종 운영비와 제반 사업비는 조합비, 후원금, 기부금, 기타 수익금으로 하고, 조합원이 납부할 조합비는 대의원대회에서 정하되, 조합비 납부일은 매 급여일로 하며, 원천징수를 원칙으로 하고 있다. 또한 조합은 특별기금을 설치할 수 있으며, 기금의 운영에 대해서는 규정으로 정하고 있다. 단체교섭 및 협약체결과 관련하여 조합이 단체교섭의 당사자이며 위원장이 교섭 대표자가 된다.

4) 대구·경북공무원노조의 활동분석

대구경북지역의 공무원노조는 상급단체인 전공노와 연계해서 연대활동을 수행하고 있는데, 지역의 민주노총대구본부는 지역현안과 노동자의 권리와 관련된 생점을 중심으로 활동을 전개하고 있다. 대구경북지역의 공무원노조의 활동사례를 검토한 결과를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공무원노조형태와 관련해 대구경북의 공무원노조는 공노총, 전공노, 직장협의회로 가입되어 활동을 하고 있으며, 공노총은 상위 광역자치단체중심으로 이루어지고 있으며, 지자체의 경우 전공노 및 직장협의회로 구성된 경우가 많았다. 대구시공무원노총은 전국단위의 공노총의 기본적인 틀을 유지하면서 지역적인 사항을 가미한 조직특성을 보이고 있는데 특이한 점은 조합비는 조합원 본인의 월봉급액 중 기본급의 1% 정률로 정하고 있으며, 위원장, 수석부위원장, 및 사무총장에 입후보하는 자는 한 조를 이루어 동반출마해야 한다는 점이다.

전공노 대구경북지부는 전공노의 사회개혁적 사회개혁적 이념을 강령으로 하고 있으며, 민주노총에 가입하고 있는 등 전체 노동조합운동과 밀접한 관계를 유지하는 사회운동적, 사회참여적 노동조합주의 노선을 취하고 있다.

둘째, 지역 노동조합의 상급단체 및 지역NGO와의 연계활동 측면에서 긴밀한 관계를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 상위 노조단체와의 연계활동 측면에서 지역의 노동조합은 공무원의 권익과 지도이념에 따라 지역의 사회단체와의 긴밀한 협조 하에 연계활동을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 특히 공노총은 상급단체와의 연계는 하지 않고 공무원 신분의 특수성이 반영된 공무원노조활동을 주창하고 있다. 특히 민간부문 노사관계에서 나타나고 있는 대립적이고 투쟁적인 문화를 거부하고, 대화와 타협을 통한 노동문화 창출을 표방하고 민간부문 노동조합과의 연대를 제한적으로 수용하는 공무원만의 독자노선 및 노동운동을 지향하고 있다. 하지만 조합원들에게 사회단체 가입을 권유하고 있으며, 지역사회단체와의 연계를 모색하고 있다.

셋째, 지역공무원노조의 활동측면에서 보면 2007년 단체교섭이 처음 이루어졌고, 초기단계라 대부분 단체협약 정도로 그 내용은 조합 활동 분야에서 조합 및 조합원의 합법적인 조합 활동을 보장하고, 인사 분야에서는 합리적이고 공정한 인사제도를 제도적 개선 및 인사관리 전반에 걸쳐 객관성, 공정성, 타당성이 보장되도록 하며, 기능직공무원의 처우개선을 주장하고 있으며, 공무원의 후생복지와 관련된 사항이었다. 이러한 단체교섭이 기존의 직장협의회 합의서의 틀을 벗어나지 못한 설정이다. 앞으로 본격적인 단체교섭과 관련된 부분에서 교섭 창구의 단일화와 교섭에 있어 조합원의 관심과 호응도를 집약할 수 있는 노력이 필요한 것으로 보인다.

2. 조사분석

1) 설계 및 응답자 특성

공무원 노사관계 사례조사를 통하여 나타난 노조현황 및 문제점 파악과 노사관계 발전방향을 모색하기 위한 설문조사를 실시하였다. 그리고 조사결과를 토대로 공무원노사관계운영에 대한 평가, 법·제도상 문제점, 노조활동 방향 등에 공무원과 일반시민의 의식실태를 살펴보고자 한다. 설문조사는 광역 및 기초자치단체의 일반 공무원과 교원을 포함한 일반시민을 조사대상으로 하되 공무원 단체 가입공무원을 직장협의회, 공노총, 전공노, 기타합법노조 등으로 분류하여 조사하였다. 설문조사는 2008년 11월 초부터 진행되어 11월 15일에 수거를 종료하였다. 설문지는 총 800부를 배부하여 777부를 최종분석에 이용하였다(회수율 97.1%). 이렇게 회수율이 높아진 이유는 연구자들이 직접 조사대상 자치단체를 방문하여 적극적인 응답을 독려한 면도 있지만, 바람직한 공무원 노사관계의 모

색과 제도발전에 대한 열망이 있었기 때문으로 해석된다.

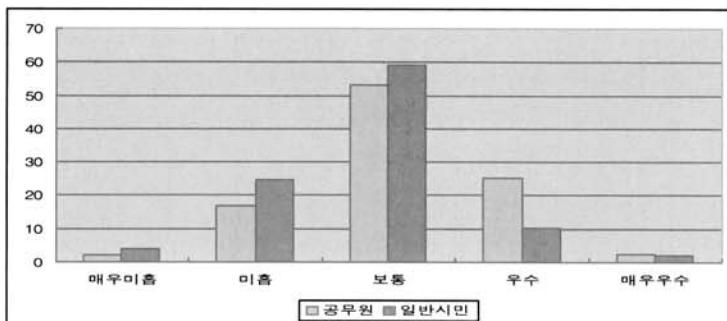
응답자의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 전체 777명의 응답자 중 남성은 58.6%(455명)이고 여성은 41.4%(322명)로 남성응답자가 다소 많고, 연령별로는 40대가 34.6%(269명)로 가장 많았고, 그 다음으로 20-30대의 젊은 층의 응답자가 많았다. 학력별로는 대졸이 67.7%(526명)로 가장 많았고, 전문대졸이 14.4%(112명)로 그 다음으로 차지했다. 생활수준별로는 중간 계층이 68.9%(535명)로 가장 많았고, 중하이하는 21.6%(168명)이며, 중상이상은 9.5%(74명)로 가장 낮았다. 신분별로는 공무원 집단이 76.3%(593명)이며⁴⁾, 시민집단(노사관련종사자, 전문가, 민간단체가입자 등)은 23.7%(184명)로 공무원집단이 월등이 많다.

2) 노조성과에 대한 평가

공무원 노조합법화가 이루어진지 2년 이상이 경과하였고, 이제는 그동안 성과를 근거로 하여 한층 제도적 발전이 이루어져야 할 시점이다. 아래 <그림 1>은 공무원 노조활동에 대한 성과평가에 대한 의견이다. 2년간의 성과평가에 대해 ‘미흡하다’는 의견이 21.1%로 나타났고, ‘우수하다’고 응답한 경우는 24.2%로 우수하다고 응답한 경우가 약간 더 높다. 하지만 ‘보통’이라고 응답한 경우가 54.7%로 높기 때문에 노조운영의 성과에 대한 평가가 명확히 이루어지지 않은 것으로 보인다. 이러한 결과는 공무원 노조합법화 이후 2년간의 성과평가에 대해 다소 유보적인 평가를 보이는 것으로 해석된다. 이는 노조합법화가 된지 짧은 기간에 공무원 노조의 공과를 논의하는 것이 아직 성급한 면이 있고, 향후 노조운영에 대한 공무원과 시민의 관심을 더욱 불러일으킬 필요가 있는 것이다. 하지만 공무원 집단과 시민집단의 의견은 차이가 있을 것으로 보인다. 공무원에 비해 일반시민의 평가가 보다 좋지 못한 것으로 나타났는데, ‘미흡하다’는 정도가 ‘우수하다’는 평가보다 높았다. 공무원 집단은 나름대로 성과평가를 ‘우수하다’는 식으로 자기평가를 하고 있다. 결국, 공무원의 노조활동에 대해 일반시민의 기대치는 높지 않은 것으로 보인다.

4) 공무원 응답자를 분류하면 다음과 같다. 직종별로 일반직 공무원이 전체 92.4%(548명)로 대부분을 차지했고, 기능과용직은 7.6%(45명)으로 나타났다. 직급별로 보면, 7급이 41.0%(243명)으로 가장 많았고, 그 다음으로 8급, 6급, 9급의 순이며, 공무원 노조 측이 아닌 사용자 측으로 분류되는 5급 이상의 응답자도 5.4%(32명)로 나타났다. 근무부서별로 보면, 자차시·군이 66.1%(392명)로 많았고, 광역시도는 32.9%(195명)로 기초자치단체의 공무원 응답자가 많았다. 근무기간별로는 11-20년 근무자가 41.0%(243명)로 가장 많았고, 20년 이상이 23.3%(138명)로 장기근무자의 응답자 수가 많았다. 공무원 노조 가입단체별로는 전공노가 35.6%(211명)로 가장 많았고, 기타합법노조, 공노총, 직협 등의 순이며, 미가입 공무원도 12.5%(74명)로 나타났다.

<그림 1> 신분별 노조활동성과



노조합법화 이후 2년간의 성과평가에 대한 전체 응답자별로 차이검증을 실시한 것이다. 전체 5점 만점에 공무원 집단은 3.09점으로 보통을 약간 상회하나 일반시민은 2.83점으로 낮게 나타났고, 연령별로는 40-50대의 중장년층은 3.11점으로 높게 나타나 20-30대는 2.96점으로 보통을 약간 못 미치는 것으로 나타났다. <표 3>에서 보면, 응답집단 중에서 신분($p<.001$), 연령($p<.01$)은 통계적으로 유의미하나, 성별, 학력, 생활정도 등은 $p>.05$ 로 그렇지 않는 것으로 나타났다. 공무원 응답자별로 차이검증을 실시한 것이다. 직급별로 보면, 5급 이상이 3.41점으로 가장 높았고, 6-7급은 3.10점, 8-9급은 3.03점으로 직급이 높을수록 평가가 높은 것으로 나타났다. 근무처별로는 광역시도 근무자가 3.19점, 자치시군은 3.06점으로 상급부서에서 근무하는 응답자의 평가가 높았고, 근무기간별로는 21년 이상이 3.25점, 11-20년이 3.06점으로 근무기간이 길수록 평가점수가 높게 나타났다. 직급($p<.05$), 근무($p<.01$), 기간($p<.05$) 등은 통계적으로 유의미한 차이를 보인다. 하지만, 가입단체 중 직장협의회에 가입한 응답자의 경우 성과평가가 보통이하로 높지 않게 나타났는데, 이는 노조합법화가 되었음에도 아직 직장협의회로 운영되고 있기 때문으로 이해된다.

<표 3> 노조활동 성과평가 의견차이

구분		평균	표준편차	t값	유의확률(p)
전체주민	성별	남성 여성	3.03 3.04	.785 .760	-.194 .847
	신분	공무원 일반시민	3.09 2.83	.772 .784	4.150 .000
	연령	20-30대 40-50대이상	2.96 3.11	.727 .811	-2.826 .005
	학력	전문졸이하 대졸이상	3.11 3.01	.841 .756	1.310 .096
	생활	중이상 중미만	3.05 2.95	.764 .805	1.599 .110
공무원	직종	일반직 기능고용직	3.09 3.09	.771 .793	.050 .960
	직급	5급이상 6-7급 8-9급	3.41 3.10 3.03	.615 .808 .717	3.379 .035
	근무	광역시도 자치시군	3.19 3.06	.746 .780	4.887 .008
	기간	10년이하 11-20년 21년이상	3.04 3.06 3.25	.714 .780 .827	3.552 .029
	가입	직장협의회 공노총 전공노 기타합법노조 미가입	2.99 3.17 3.09 3.06 3.18	.824 .795 .750 .676 .912	.864 .485

3) 법·제도 평가

현행 법령에 따르면, 다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원은 노조활동을 할 수 없다. 이 규정에 의하면, 6급직 중의 상당수 비율이 공무원 노조가입이 불허된다. 공무원의 노조 가입범위에 대해 6급직 까지 허용하자는 의견에 대해 '반대이다'가 12.9%로 소수인 반면, '찬성이다'가 쌀 대0%로 높게 나타나고 있다. 결국, 공무원 6급직은 노동조합의 핵심인력이기 때문에 오히려 6급직의 대부분이 노조가입이 가능하도록 허용하는 것이 건전한 노조발전에 도움이 될 것으로 판단된다. 아래 <표 3>는 응답자별 6급직의 노조가입 허용에 대한 의견 차이를 검증한 것이다. 우선 총 5점 만점에 전체적으로 높은 점수이며, 공무원은 3.75점, 일반

시민은 3.25점으로 공무원의 인식정도가 높으며, 연령별로는 닷0-50대의 장년층이 닷0-30대의 젊은층보다 높으며, 전문졸 이하의 응답자가 찬성정도가 높은 것으로 나타났다. 신분($p < \text{핵심} 1$)과 연령($p < \text{핵} 1$), 그리고 학력($p < \text{핵} 5$)은 통계적으로 유의미한 차이를 보이지만, 성별과 생활수준은 그렇지 않는 것으로 나타났다. 공무원응답자별 6급도 공무원 노조에 가입을 허용하자는 의견 차이를 검증한 것이다. 여기서 공무원 집단의 찬성정도는 매우 높은데, 직종, 직급, 근무처 등은 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않고 있지만 근무 아($p < \text{핵} 1$)과 가입단체($p < \text{핵} 1$)는 중요한 차이를 보이고 있다. 근무 아이 점수 이하의 젊은 아 근무자보다 그 이상의 장기근무자의 찬성정도가 높고, 가입단체별로 기타합법노조보다 직협, 공노총, 전공노 등의 응답자의 찬성정도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 가입범위에 대한 의견차이

구분		평균	표준편차	t값	유의확률(p)
전체주민	성별	남성 여성	3.64 3.62	.104 .864	.301 .764
	신분	공무원 일반시민	3.75 3.25	.957 .919	6.274 .000
	연령	20-30대 40-50대이상	3.54 3.74	.922 1.01	-2.882 .004
	학력	전문졸이하 대졸이상	3.78 3.60	.968 .970	2.111 .035
	생활	중이상 중미만	3.61 3.72	.969 .978	-1.312 .190
공무원	직종	일반직 기능고용직	3.76 3.67	.968 .826	.622 .534
	직급	5급이상 6-7급 8-9급	3.72 3.81 3.66	.958 .980 .912	1.720 .180
	근무	광역시도 자치시군	3.69 3.80	.849 .998	-1.376 .169
	기간	10년이하 11-20년 21년이상	3.59 3.88 3.78	.906 .954 1.01	5.040 .007
	가입	직장협의회 공노총 전공노 기타합법노조 미가입	3.85 3.85 3.85 3.45 3.84	.802 .843 .944 1.13 .794	4.746 .001***

현행 법률에서, “공무원은 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 등 헌법기관과, 행정부·특별시·광역시·도·시·군·구(자치구를 말함) 및 특별시·광역시·도의 교육청을 최소단위로 하여, 노동조합을 설립할 수 있다.”고 되어있다. 하지만, 공무원 노조의 설립최소단위를 광역시도단위로 할 때 보다 효율적이 될 수 있다고 판단된다. 이에 대한 의견에서 ‘반대이다’가 24.5%로 나타났고, ‘찬성이다’가 42.8%로 나타나 찬성의 의견이 더 높은 것으로 보인다. 결국, 지방자치단체의 경우는, 시·군·구 까지 최소단위로 하기보다는 광역시도 단위를 최소단위로 하면, 보다 복잡하지 않고 효율적으로 노사관계를 유지하기 편할 것으로 본다. 아래 <표 5>는 공무원 노조의 설립최소단위로 광역시도로 하자는 의견에 대해 신분별로 공무원은 3.24점으로 일반시민의 3.06점 보다 높은 것으로 나타났고, 40-50대 공무원은 3.27점으로 높고, 학력이 전문졸 이하가 3.44점으로 찬성정도가 높은

<표 5> 설립최소단위에 대한 의견차이

구분		평균	표준편차	t값	유의확률(p)
전체주민	성별	남성 여성	3.17 3.23	1.02 .928	-.743 .458
	신분	공무원 일반시민	3.24 3.06	1.00 .906	2.270 .024
	연령	20-30대 40-50대이상	3.13 3.27	.904 1.04	-1.971 .049
	학력	전문졸이하 대졸이상	3.44 3.13	.906 .990	3.487 .001
	생활	중이상 중미만	3.21 3.14	.981 .978	.877 .381
공무원	직종	일반직 기능고용직	3.22 3.40	1.01 .809	-1.370 .176
	직급	5급이상 6-7급 8-9급	3.47 3.24 3.19	1.14 1.03 .921	1.071 .343
	근무	광역시도 자치시군	3.37 3.19	.941 1.02	2.162 .031
	기간	10년이하 11-20년 21년이상	3.13 3.44 3.22	.931 .966 1.14	2.213 .110
	가입	직장협의회 공노총 전공노 기타합법노조 미가입	2.99 3.46 3.19 3.18 3.49	.884 .925 1.03 1.05 .925	3.756 .005

것으로 나타났다. 신분($p<.05$), 연령($p<.05$), 학력($p<.001$)은 통계적으로 유의미한 차이를 보인다. 공무원 노조의 설립최소단위로 광역시도로 하자는 의견에 대해 공무원응답자별로 차이를 검증한 것이다. 우선 근무처별로 광역시도 공무원은 3.37점으로 자치시군 공무원 3.19점 보다 높은 것으로 나타났고, 가입단체별로 미가입자가 3.49로 가장 높고, 공노총이 3.46점으로 높게 나타났다. 하지만 직장 협의회 소속공무원은 2.99점으로 보통에 미치지 못하여 다른 결과를 보이고 있다. 근무처($p<.05$)와 가입단체($p<.01$)는 통계적으로 유의미한 차이를 보이나, 직종, 직급, 근무기간은 $p>.05$ 로 유의미한 차이를 보이고 있지 않았다.

현행법에 의하면 공무원 노조 전임자는 휴직 처리하도록 되어있는바 노조전 임자의 허용은 공무원이 본연의 공직업무 수행을 하지 않고 노조활동만을 하기 때문에 허용하면 안 된다는 의견이 있다. 본 연구에서는 공무원 노조 전임자를 허용하고 또한 보수도 정부에서 당연히 지급하여야 한다는 의견을 조사한 결과 ‘반대이다’가 18.6%인 반면, ‘찬성이다’가 48.9%로 높게 나타났다. 다소 논란이 예상되지만 현재 상태로는 공무원 노조전임자를 허용하고 보수도 보전해 주는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 아래 <표 6>은 노조 전임자 허용에 대해 응답자별로 의견차이를 비교한 것이다. 신분별로 공무원 집단은 3.50점으로 일반시민 2.93점 보다 훨씬 더 높게 나타났고, 연령별로는 40-50대가 20-30대 보다 높았고, 학력면에서는 대졸이상 보다는 전문대졸 이하의 찬성정도가 높은 것으로 나타났다. 신분($p<.001$), 학력($p=.01$), 연령($p<.05$)은 통계적으로 유의미한 차이를 보이나 성별과 생활수준은 $p>.05$ 로 유의미한 차이를 보이지 않고 있다. 공무원 응답자별 전임자 허용에 대한 의견 차이를 제시한 결과이다. 근무처별로 광역시도 근무자 보다는 기초자치단체 근무자의 평균이 3.56점으로 높게 나타났고, 가입단체별로 직장협의회 가입 공무원의 평균이 3.61점으로 가장 높게 나타났다. 근무처($p<.05$)와 가입단체($p<.05$)가 통계적으로 유의미한 차이를 보이나, 직종, 직급, 기간 등은 큰 차이없이 전임자 허용에 대해 찬성하는 것으로 보인다.

현행법상 복수노조는 창구단일화 하여 교섭에 임하도록 하고 있는바 창구단 일화를 노조 측의 책임으로 돌리는 것은 노조갈등을 야기하는 문제가 있다. 이에 대하여 독립적이고 객관적인 조직이 있어서, 이러한 창구 단일화의 문제를 중립적으로 관할하여 정리해 주는 독립된 기구가 필요하다는 주장이 있다. 따라서 창구단일화에 대한 의견을 파악할 필요가 있는데, 이에 대해 ‘반대한다’가 11.2%로 나타난데 비해 ‘찬성한다’가 53.8%로 찬성의 정도가 높은 것으로 나타났다. 하지만 이러한 의견에 대해 공무원 집단과 일반시민 집단간에는 차이가 있을 것으로 판단된다.

〈표 6〉 전임자허용에 대한 의견차이

구분		평균	표준편차	t값	유의확률(p)
전체주민	성별	남성 여성	3.37 3.37	1.08 .935	.068 .945
	신분	공무원 일반시민	3.50 2.93	1.00 .967	5.431 .000
	연령	20-30대 40-50대이상	3.13 3.27	.904 1.05	-1.971 .049
	학력	전문졸이하 대졸이상	3.54 3.32	.900 1.05	2.645 .009
	생활	중이상 중미만	3.34 3.48	1.03 .997	-1.553 .126
공무원	직종	일반직 기능고용직	3.49 3.67	1.02 .769	-1.435 .157
	직급	5급이상 6-7급 8-9급	3.47 3.51 3.50	.842 1.04 .956	.023 .977
	근무	광역시도 자치시군	3.40 3.56	.981 1.01	-1.860 .046*
	기간	10년이하 11-20년 21년이상	3.40 3.52 3.63	.941 1.04 1.00	2.280 .103
	가입	직장협의회 공노총 전공노 기타합법노조 미가입	3.61 3.53 3.59 3.32 3.46	.883 1.04 .928 1.13 .968	1.835 .045*

아래 〈표 7〉은 응답자별 창구단일화를 위한 독립기구의 설치필요성에 대한 의견 차이를 제시한 것이다. 성별은 남성이 3.56점으로 여성 3.37점보다 높게 나타났고, 공무원 집단은 3.53점, 일반시민은 3.32점으로 공무원 집단이 높았으며, 연령은 40-50대가 학력은 전문대졸 이하의 응답자가 독립기구 필요성에 대한 찬성정도가 높았다. 전체적으로 생활수준($p>0.05$)을 제외한 성별($p<0.001$), 신분($p<0.01$), 연령($p<0.05$), 학력($p<0.05$)은 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 공무원 응답자별로 차이를 제시하면, 근무처별로 광역시도 근무자가 3.43점이고, 자치시군 근무자가 3.59점으로 나타났다. 따라서 공무원 노조 독립기구는 자치시군별로 설치하는 것도 필요하다는 의견을 제시할 수 있다. 그러나 근무처($p<0.05$)만이 통계적으로 유의미하고, 직종, 직급, 근무기간, 가입단체 별로는 유의미한 차이는 없었다.

<표 7> 창구단일화를 위한 독립기구 필요성 차이

구분		평균	표준편차	t값	유의확률(p)
전체주민	성별	남성 여성	3.56 .791	.861 3.127	.001
	신분	공무원 일반시민	3.53 .848	.828 3.025	.003
	연령	20~30대 40~50대이상	3.42 .856	.816 -2.141	.033
	학력	전문졸이하 대졸이상	3.59 .845	.757 2.126	.034
	생활	중이상 중미만	3.46 .795	.848 -1.227	.220
	직종	일반직 기능고용직	3.52 .688	.839 -.608	.534
공무원	직급	5급이상 6~7급 8~9급	3.34 .785	.902 .843	1.834 .161
	근무	광역시도 자치시군	3.43 .807	.831 -2.255	.024
	기간	10년이하 11~20년 21년이상	3.46 .903	.822 .787	1.045 .352
	가입	직장협의회 공노총 전공노 기타합법노조 미가입	3.47 .720	.814 .847 .864 .826	.631 .640

4) 노조활동 방향

공무원들의 노조활동은 자신이 처한 상황에 따라 시시각각으로 달라 질 수 있을 것이다. 공무원들의 노조활동에 대한 형태를 분석함으로써 노조활동에 대한 방향을 제시할 수 있을 것이다. 노조활동에 대해 ‘노사공동이익 위해 노력’이 49.9%(383명)로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘조합원이익에만 치중’이 22.8%(175명)로 나타났다. 아래 <표 8>은 노조활동방향에 대해 신분별로 차이를 검증한 것이다. 공무원 집단은 ‘노사공동이익 위해 노력’이 각각 54.9%로 가장 많았지만, 일반시민 집단은 ‘조합원 이익에만 치중’한다는 의견이 35.3%로 가장 많았다. 두 집단 간의 교차분석을 통해 검증해보면, $\chi^2=40.864$ 이고 $p<.001$ 로 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 결국 공무원 자신들의 노조활동은 노사공

동이익을 위해 노력한다고 보고 있지만, 일반시민들은 오히려 자신들의 이익에 치중하여 행정발전에 다소 저해한다는 인식을 가진 것으로 이해된다.

〈표 8〉 신분별 노조활동 견해

구분	행정발전에 적극협력	노사공동이익위해 노력	사용자측에 어용화됨	조합원이익에만 치중	기타	합계
공무원	66(11.3)	320(54.9)	53(9.1)	110(18.9)	34(5.8)	583(76.0)
일반시민	12(6.5)	63(34.2)	21(11.4)	65(35.3)	23(12.5)	184(24.0)
합계	78(10.2)	383(49.9)	74(9.6)	175(22.8)	57(7.4)	767(100.0)

$\chi^2=40.864$, 자유도=4, 유의성=.000

공무원 노조합법화 이후 노조활동으로 잘한 것이 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다. 이러한 견해는 노조공헌도를 평가하고 새로운 노조활동방향을 제시하는데 필요한 것이다. 아래 〈표 9〉은 노조공헌도에 대해 복수응답을 통해 살펴본 것이다. 제1순위로는 ‘관료주의적 문화 및 구습타파’가 36.2%로 가장 많았고, 제2순위로는 ‘부패방지’가 21.5%로 가장 많았다. 복수응답(2개 선택)에서는 관료주의적 문화 및 구습타파, 기관장 인사전횡견제, 부패방지, 인사제도의 합리화 등이 공무원 노조운영의 공헌한 활동으로 보고 있다.

〈표 9〉 노조공헌도 견해

구분	1순위		2순위		복수응답	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
관료주의적 문화 및 구습타파	271	36.2	94	13.5	365	48.6
부패방지	111	14.8	150	21.5	261	34.8
기관장 인사전횡 견제	144	19.2	123	17.6	267	35.6
기관예산 지출의 투명성 확보	58	7.7	89	12.8	147	19.6
인사제도의 합리화(승진, 교육 등)	118	15.8	143	20.5	261	34.8
행정혁신선도	47	6.3	99	14.2	146	19.4
합계	749	100.0	698	100.0	1,447	192.7

현재 공무원 노조합법화가 시행된 지 2년이나 지났지만, 아직까지 직장협의회를 운영하고 있는 기관이 존재한다. 분석에서 ‘노조는 있으나 직협이 별도 없음’이 43.0%(318명)로 가장 많았고, ‘노조는 잘 되나 직협은 잘 안됨’이 24.4%(180명)로 나타났다. 노조합법화이후 상당수 직장협의회는 폐지된 것으로 보이며 유명무실해 진 상태인 것으로 나타났다. 향후 직장협의회는 공무원 노조로 대체될 전망이다. 아래 〈표 10〉은 신분별로 직장협의회와 노조운영에 대한 차

이를 검증한 것이다. 공무원은 ‘노조있음, 직협없음’이 49.9%이고, 일반시민은 ‘노조잘됨, 직협 잘 안됨’이 32.2%로 가장 많았다. 교차분석을 실시한 결과, $\chi^2=51.233$ 이고 $p<.05$ 으로 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 결국, 공무원과 일반시민은 직협 운영에 대해 각각 차이가 있는 것으로 보인다.

〈표 10〉 신분별 직장협의회와 노조운영

구분	각각 잘 운영됨	노조 잘됨, 직협 잘 안됨	노조 잘 안됨, 직협 잘됨	노조 있음, 직협 없음	노조 없음, 직협 있음	합계
공무원	84(14.9)	124(21.9)	28(5.0)	282(49.9)	47(8.3)	565(76.5)
일반시민	38(21.8)	56(32.2)	23(13.2)	36(20.7)	21(12.1)	174(23.5)
합계	122(16.5)	180(24.4)	51(6.9)	318(43.0)	68(9.2)	739(100.0)

$$\chi^2=51.233, \text{ 자유도}=4, \text{ 유의성}=.000$$

단체교섭 등 노사관계에 있어서 노사상호 신뢰조성을 위하여 필요한 것이 많을 것으로 판단된다.⁵⁾ 노사 상호신뢰조성 관계를 형성하는데 가장 필요한 것으로 ‘노사 간 상호인정’이 48.3%(372명)으로 가장 많았고, ‘인사관리, 정책결정 관련 정보공유’가 21.8%(168명)로 그 다음을 차지했다. 결국 신뢰조성을 형성하기 위해서는 양방 간에 서로 인정하고, 양보하며, 협력하는 자세가 필요한 것으로 보인다. 〈표 11〉은 신분별 신뢰조성 조건에 대한 의견 차이를 제시한 것이다. 공무원 집단의 경우, 노사 간 상호인정이 50.6%로 가장 많았고, 인사관리, 정책 결정정보공유가 23.2%로 그 다음을 차지했다. 일반시민 집단의 경우, 노사 간 상호인정이 41.0%로 가장 많았고, 그 다음으로는 노사 간 상호 비방금지가 24.0%로 차이를 나타내고 있다. 분석결과, $\chi^2=19.919$ 이고 $p<.05$ 로 통계적으로 유의미한 차이를 보인다.

〈표 11〉 신분별 노사상호 신뢰조성의견

구분	노사 간 상호인정	노사 간 상호 비방금지	근무조건에 관한 제반정보제공	인사관리, 정책결정정보공유	합계
공무원	297(50.6)	69(11.8)	85(14.5)	136(23.2)	587(76.2)
일반시민	75(41.0)	44(24.0)	32(17.5)	32(17.5)	183(23.8)
합계	372(48.3)	113(14.7)	117(15.2)	168(21.8)	770(100.0)

$$\chi^2=19.919, \text{ 자유도}=3, \text{ 유의성}=.000$$

단체협약시 노사 간에 합의한 사항을 제대로 이행하는 것이 필요하다. 노사

5) 상생적 공무원 노사관계 구축방안을 연구한 강여진(2004)에 의하면 공무원 응답자의 59.8%가 노사 간 상호신뢰가 조성되지 않았다는 의견을 제시하고 있다.

간 합의사항에 대한 이행정도에 대해 ‘이행되지 않는 편’이 16.9%로 나타났고, ‘이행되는 편’이 26.5%로 나타났다. <표 12>는 신분별 합의사항 이행정도를 차이 검증한 결과이다. 합의사항 이행정도에 대해 공무원 집단의 경우는 ‘이행되고 있는 편’이 32.1%인데 반해, 일반시민 집단은 8.8%로 낮고, 오히려 ‘이행되지 않는 편’이 26.3%로 높은 편이다. 교차분석결과, $\chi^2=45.212$ 이고 $p<.05$ 로 통계적으로 유의미한 결과를 보이고 있다. 따라서 합의사항 이행정도에 대해 공무원의 긍정적인 평가와는 다르게 일반시민들은 다소 부정적임을 알 수 있다.

<표 12> 신분별 합의사항 이행정도

구분	전혀 이행 안 됨	이행되지 않은 편	그저 그렇다	이행되고 있는 편	매우 이행되고 있음	합계
공무원	12(2.0)	70(11.9)	316(53.9)	154(26.3)	34(5.8)	586(76.2)
일반시민	10(5.5)	38(20.8)	119(65.0)	14(7.7)	2(1.1)	183(23.8)
합계	22(2.9)	108(14.0)	435(56.6)	168(21.8)	36(4.7)	769(100.0)

$\chi^2=45.212$, 자유도=4, 유의성=.000

공무원 노조의 방향과 관련하여 법제도 방향으로 가입범위, 설립 최소단위, 전임자 제도, 창구 단일화 등을 논의할 필요가 있다. 우선 가입범위는 지휘, 감독권 있는 6급 허용하자는 의견이 52.9%(405명)로 가장 많았고, 설립 최소단위로는 광역시도는 31.8%(245명), 기초자치단체가 65.7%(506명)로 기초단체수준으로 하는 것이 필요한 것으로 보인다. 전임자 제도는 전임자를 허용하자는 의견이 62.9%로 가장 높았고, 창구단일화를 위해 독립된 기구가 필요하다는 의견이 54.7%로 높게 나타났다. <표 13>은 신분별로 법제도상의 방향에 대해 차이를 검증한 결과이다. 가입범위를 ‘지휘, 감독권 있는 6급 허용’에 대해 공무원은 55.8%, 일반시민은 43.6%로 공무원이 높게 나타났다. 설립 최소단위로 ‘기초자치단체’로 하자는 의견에 대해 공무원은 67.9%인데, 일반시민은 58.8%로 공무원의 의견정도가 높다. ‘전임자 허용(보수포함)’에 대해서는 공무원은 66.8%이고, 일반시민은 50.5%로 역시 공무원이 높았다. ‘창구단일화를 위해 독립된 기구’를 마련하자는 의견에 대해서는 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 집단은 가입범위($p<.001$), 설립 최소단위($p<.05$), 전임자 제도($p<.05$)이나 창구단일화($p>.05$)는 그렇지 않는 것으로 나타났다.

<표 13> 신분별 법제도상의 방향

구분		신분		통계치
		공무원	일반시민	
가입 범위	현재 법령대로 지휘, 감독권 있는 6급 허용 5급도 허용	113(19.3) 326(55.8) 145(24.8)	68(37.6) 79(43.6) 34(18.8)	$\chi^2=25.413$ 자유도=2 유의성=.000
	광역시도 기초자치단체 기타	178(30.3) 399(67.9) 11(1.9)	67(36.8) 107(58.8) 8(4.4)	$\chi^2=7.198$ 자유도=2 유의성=.027
	현재 법령대로(휴직처리) 전임자 허용(보수허용) 기타	182(31.2) 390(66.8) 12(2.1)	84(45.7) 93(50.5) 7(3.8)	$\chi^2=16.076$ 자유도=2 유의성=.013
창구 단일화	현재 법령대로 독립된 기구필요 기타	254(43.4) 318(54.4) 13(2.2)	76(41.3) 103(56.0) 5(2.7)	$\chi^2=.359$ 자유도=2 유의성=.835

5) 노조활동에 미치는 영향 및 평균분석

공무원 노조활동에 영향을 미치는 요인을 파악하여 정책적인 시사점을 얻고자 한다. 이를 위해 <표 14>에서와 같이 노조운영과 관련한 종속변수로는 노조활동의 만족도(노조공헌도, 원만성, 신뢰도) 선정하여 분석하여 보았다. 우선 회귀분석을 위해 집단을 전체집단, 공무원, 일반시민 등 3개로 구분하였고, 각각 분석을 통해 의미를 제공하고자 하였다. 우선 노조활동의 만족도에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해 회귀분석을 실시한 아래 <표 14>에 따르면 5개의 독립변수들이 투입한 결과 전체집단의 R2는 .264(공무원-.255; 일반시민-.256)로서 종속변수(만족도)를 26.4%를 설명하고 있음을 알 수 있다. 또한 자유도를 반영한 수정된 R^2 는 .259(공무원-.248; 일반시민-.235)로 나타났다. 그리고 회귀모형의 F값이 54.238이고, $p<.001$ 로 회귀식의 유의성을 보여주고 있다(공무원, $F=39.141$, $p<.001$; 일반시민, $F=12.218$, $p<.001$). 전체집단의 경우 노조활동의 만족도는 노사 간 합의이행($\beta=.406$)이 가장 크고, 노사이해기반교섭($\beta=.107$), 노사정책협의($\beta=.100$)순으로 중요한 요인으로 나타났다. 공무원의 경우는 노사 간 합의이행($\beta=.460$), 일반시민은 노사 간 합의이행($\beta=.186$), 노사정책협의($\beta=.215$), 노사이해기반교섭($\beta=.206$) 등이 중요한 영향요인으로 나타났다. 따라서 노조활동의 만족도를 증진시키기 위해서는 어떤 문제가 발생했을 때 노사 간의 합의하고 이를 성실히 이행하는 자세를 보여주어야 한다.

〈표 14〉 노조활동의 만족도에 영향을 미치는 요인

구분	전체		공무원		일반시민	
	β	t	β	t	β	t
노사간 합의이행	.406	12.1208***	.460	11.705***	.186	2.969**
노사전문직위신설	.010	.298	.025	.639	-.067	-.961
노사공동위원회	.018	.446	.038	.809	-.064	-.830
노사이해기반교섭	.107	2.4618*	.058	1.084	.206	2.754**
노사정책협의	.100	2.3758*	.073	1.390	.215	3.093**
상수	.988		1.009		1.290	
R ² (수정된 R ²)	.264(.259)		.255(.248)		.256(.235)	
F	54.238***		39.141***		12.218***	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

위의 회귀분석에서 공무원 집단은 일반시민 집단에 비해 노사 간 합의이행 변수를 제외하고는 통계적으로 중요한 영향을 미치지 못하고 있다. 이러한 결과는 노조활동만족도에 노사 간 합의이행이 무엇보다도 중요하다는 점을 강조하는 것이며, 다른 변수들의 중요성이 떨어진다는 점을 아닐 것이다. 이에 대해 5개 변수에 대한 공무원과 일반시민 집단 간의 차이를 평균분석을 통해 살펴보았다. 각 변수 만족도 평균이 일반시민보다 높게 나타나고 있고(p<.001), 평균점도 노사정책협의, 노사이해기반교섭, 노사공동위원회, 노사전문 직위신설, 노사간 합의이행 순으로 매겨지고 있다. 이러한 결과로 볼 때, 공무원의 경우 노사간 합의이행 부분에 대한 만족도가 상대적으로 낮아, 향후 노조활동만족도를 제고하기 위해서는 노사 간 합의이행을 강조해야 함을 보여주는 것으로 해석된다.

〈표 15〉 노조활동만족도에 대한 평균분석

구분	평균	표준편차	t값	유의확률(p)
노사 간 합의이행	3.09 2.74	.720 .757	5.723	.000
노사전문 직위신설	3.29 3.03	.873 .899	3.582	.000
노사공동위원회	3.42 3.12	.806 .889	4.242	.000
노사이해기반교섭	3.48 3.06	.801 .916	5.975	.000
노사정책협의	3.58 3.24	.796 .966	4.789	.000

3. 분석종합 및 시사점

이상의 설문조사 결과를 간략하게 요약하면 다음과 같다.

i) 공무원 노조에 대한 성과평가이다. 공무원 노조합법화가 이루어진지 2년이 지났고, 이제는 그동안 성과를 근거로 하여 더욱 제도적 발전이 이루어져야 한다. 공무원 노조활동에 대한 2년간의 성과평가는 24.2%만이 우수하다고 응답하여 높지 않는 것으로 나타났다. ii) 현행법에 나타난 법, 제도적인 측면의 평가이다. 먼저 공무원의 노조 가입범위에 대해 6급까지 허용하자는 의견에 64.0%가 찬성하고 있다. 공무원 노조의 설립최소단위를 광역시도단위로 하자는 의견에 대해 42.8%로 나타나 찬성의 의견이 더 높다. 또 공무원 노조 전임자를 허용하고 또한 보수도 정부에서 당연히 지급하여야 한다는 의견에 대해선 48.9%가 찬성을 하고 있다. 창구단일화를 위한 독립기구 설치가 필요하다는 주장에 대해 53.8%로 찬성한다고 보았다. iii) 노조활동방향으로 49.9%가 ‘노사공동이익 위해 노력’, 그 다음으로 ‘조합원이익에만 치중’, ‘행정발전에 적극협력’했다는 의견을 제시하고 있다. 노조공헌도에서는 제1순위는 ‘관료주의적 문화 및 구습타파’, 제2순위는 ‘부패방지’로 나타났다. 노사상호 신뢰조성을 위하여 필요한 것으로 ‘노사 간 상호인정’이 48.3%(372명)으로 가장 많았고, ‘인사관리, 정책결정 관련 정보공유’가 21.8%(168명)로 나타났다. 신뢰조성을 형성하기 위해서는 양방 간에 서로 인정하고, 양보하며, 협력하는 자세가 필요한 것으로 보인다. iv) 노사활동방향으로 법제도적 개선이 필요한 것으로 가입범위, 설립 최소단위, 전임자 제도, 창구 단일화 등을 논의할 필요가 있다. 우선 가입범위는 지휘, 감독권 있는 6급을 허용하자는 의견이 52.9%로 가장 많았고, 설립최소단위로는 광역시도는 31.8%, 기초자치단체가 65.7%로 기초단체수준으로 하는 것이 필요한 것으로 보인다. 설립최소단위로 광역시도도 논의할 필요가 있다. 전임자 제도는 전임자를 허용하자는 의견이 62.9%로 가장 높았고, 창구단일화를 위해 독립된 기구가 필요하다는 의견이 54.7%로 높게 나타났다. v) 공무원 노조활동의 만족도에 영향을 미치는 요인을 파악하기 전체집단, 공무원, 일반시민 등 3개로 구분하여 의미를 제공하고 있다. 여기서 제시된 독립변수는 노사 간 합의 이행, 전문 직위 신설, 노사공동위원회, 노사이해기반교섭, 정책협의 등이다. 분석결과, 노조활동만족도에 가장 중요한 영향요인은 노사 간 합의 이행으로 나타났고, 부분적으로 집단별로 노사이해기반교섭, 정책협의도 중요한 요인으로 판명되었다.

IV. 결 론

본 연구는 대구·경북지역 공무원노조 활동사례를 진단하고 지역공무원 및 시민을 대상으로 설문조사를 이용해 평가하고 시사점을 제공하기 위한 것이다.

사례연구에서 공무원노조형태와 관련해 대구경북의 공무원노조는 공노총, 전공노, 직장협의회로 가입되어 활동을 하고 있으며, 공노총은 상위 광역자치단체 중심으로 이루어지고 있으며, 지자체의 경우 전공노 및 직장협의회로 구성된 경우가 많았다. 대구시공무원노총은 전국단위의 공노총의 기본적인 틀을 유지하면서 지역적인 사항을 가미한 조직특성을 보이고 있다. 경북공무원노동조합은 직장협의회 형태를 따면서 광역자치단체노조들의 협력기구인 광역자치단체노조연합에 참여하고 있다. 앞으로 본격적인 단체교섭과 관련된 부분에서 교섭창구의 단일화와 교섭에 있어 조합원의 관심과 호응도를 집약할 수 있는 노력이 필요 한 것으로 보인다. 또한 지역 내 복수노조사례는 많지 않으나 향후 단체교섭이 활발해지면 교섭창구단일화 문제가 심각하게 부각될 것으로 보인다. 또한 조사 연구에서는 현행법령상 공무원노조가입이 어려운 6급은 노조의 핵심인력이므로 노조발전을 위해서는 이들의 역할이 중요하며, 노조설립의 최소단위를 제고할 필요가 있으며, 노조전임자에 대한 제도적 개선이 필요한 것으로 나타났다. 또한 현재 복수노조는 창구단일화를 통해 교섭 하도록 하는데, 이는 노조갈등의 문제가 야기될 수 있다는 점이 제기되었다. 따라서 노조운영의 법과 제도 개선이 필요하며, 노조의 공익을 고려한 운영으로 인해 노조의 신뢰를 제고하는 것도 필요하다.

본 연구와 관련하여 정책적인 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 공무원 노조의 가입범위, 설립최소단위, 노조전임자 문제, 창구단일화 등에서 제도적인 개선이 필요하다. 이를 위해 중요 직위에 있는 일반직 6급도 허용하고, 기초자 치단체를 최소단위로 하되, 광역시도단위도 고려해야하고, 노조전임자 처우개선, 노조운영의 독립기구 설치 등 법 개정을 통해서라도 개선이 이루어져야 할 것이다. 둘째, 공무원 노조운영은 노사 간의 공동이익을 위해서 노력하며, 부패방지, 행정발전에 적극적으로 협력하는 방향으로 진행되어야 한다. 셋째 공무원 노조는 노사 간의 신뢰조성을 위해 노사 간 서로 이해하고, 인정하며, 인사관리, 정책결정과 관련하여 정보를 공유하며, 협력하는 자세가 필요하다. 넷째, 공무원 노조활동의 만족도를 제고하기 위해서는 무엇보다도 노사 간 합의를 통한 문제 해결방식이 필요하다. 또한 이를 위해 전문 직위 신설, 노사공동위원회, 노사이 해기반교섭, 정책협의 등이 필요할 것이다.

참고문헌

- 강여진. (2004). 「상생적 공무원 노사관계 구축방안」, 서울: 한국행정연구원.
- 김유선·김인재·노광표. (2004). 「효율적인 공무원 노사관계 발전방안 연구』, 서울: 행정자치부.
- 김재기. (2000). 「공무원 노동조합법제의 입법방향에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위 논문.
- _____. (2002). 공무원노동조합의 조직활동범위에 관한 입법론적 연구.『한국행정연구』, 11(1).
- _____. (2005). 「공무원과 노동인권』, 서울: (주)한국학술정보.
- 노광표·홍주환. (2007). 「수도권 광역자치단체 공무원 노사관계 사례연구』, 서울: 한국노동연구원.
- _____. (2008). 「공무원 노동조합 조직연구』, 서울: 한국노동연구원.
- 노진귀. (2007). 지방자치단체 노사관계 형성실태, 서울: 한국노동연구원.
- 백종섭·하재룡. (2005). 「공무원 노사관계 성공사례 연구』, 한국인사행정학회.
- 이종구 외. (2006). 「공무원노조 중장기 발전전략 연구보고서』, 전국공무원노조.
- 이철수 외. (2002). 「효율적인 공무원단체 교섭모델 운영방안』, 중앙인사위원회.
- 정재명 외. (2009). 공무원 노사협의제도의 국가 간 비교연구: 미국, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴을 중심으로.『지방정부연구』, 13(1): 89-113.
- 조경호 외. (2005). 「공무원 노사갈등관리시스템 구축방안』, 서울 행정자치부.
- 하재룡. (2005). 공무원 노사협력 증진 방안 연구.『한국사회와 행정연구』, 16(3): 29-57.
- 전국공무원노동조합. (2003). 「2003년 공무원노조요구안 해설』.
- 전국공무원노동조합총연맹. (2005). 「2005년도 상반기 평가』.
- 한국노동조합총연맹. (2003). 「한국공무원노동조합운동, 무엇을 할 것인가?』.
- 전국공무원노동조합. (2005). 「공무원노조 부정부패 척결 활동백서』, 전국 공무원 노조.
- Beaumont, P. B.(1992). *Public Sector Industrial Relations*, Routledge.
- Craft, J. A.(2003). Future Directions in Public Sector Labor Relations: A 2020 Perspective, *Journal Of Labor Research*, 24(4).
- Freeman, R. B.(1986). Unionism Comes to the Public Sector, *Journal of Economic Literature*, 24 : 41-86.
- Horowitz, Morris A.(1994). *Collective Bargaining in the Public Sector*, New York: Lexington Books.
- Kearney. (2001). *Labor Relations in the Public Sector*, 3rd edit, Harrisburg: Dekker.
- Patton, D. W. (1994). The Evolution of Workplace Democracy: From Labor-

- Management Cooperation to Total Quality Management, In Rabin, J., Vocino, Thomas., Hildreth, W. Bartley., & Miller, J. Gerald(Ed), *Handbook of Public Sector Labor Relations*, 253-266. New York: Marcel Dekker.
- ILO. (1988). *Joint Consultation, Negotiating and Collective Bargaining Rights with regard to Determining Pay and Condition of Employment in the Public Service*.
- _____. (1980). Settlement of Labour Disputes in Essential Services, *International Labour Review*, 119(6). November-December.

Abstract

A Study of the Activities of Government Employees' Unions: The Case of Daegu and North Gyeongsang

Keonsup Song · Jaekee Kim

This paper has starts with the establishment of participatory and democratic public sector labor relations. Case study and survey research about the activities of government employees' unions are used to pursue and develop future alternatives. For a long time, a local government union was actually the initiating group for government employee labor relations. Therefore, the survey focused on Daegu-North Gyeongsang union cases as local government labor relations. In the case studies, the government employee unions of Daegu-North Gyeongsang works with and join the Federation of Government Employees, the Korean Government Employees Union, and the Officials Labor Union. The metropolitan governments are organized by the Federation of Government Employees, the local governments are organized by the Korean Government Employees Union and the Officials Labor Union. Therefore, in the future, a single negotiation channel is needed under a multiple union system. There are three results of the survey research. Institutional and legal reform are needed first. Secondly, the operation of unions should pursue the public interest. Thirdly, improving the reliability of government employee unions is emphasized.

【Key words: Government Employee Union, Public Sector Labor Relations, Labor Organizations, Officials Labor Union, Performance Evaluation】