

# 공무원노동조합 활동요인이 공무원 후생복지 수준에 미치는 영향: 수도권 지방자치단체를 중심으로\*

권기태\*\*

김동원\*\*\*

## 〈目 次〉

I. 서론	IV. 조사결과 및 분석
II. 이론적 배경 및 선행연구의 분석	V. 논 의
III. 연구설계	VI. 결 론

## 〈요 약〉

본 연구의 목적은 공무원노동조합(노동조합 효과성, 노조지도부, 노사관계)이 그 노동의 가장 핵심적인 목적인 공무원 후생복지의 수준에 미치는 영향에 대해 평가하는 것이다. 이를 위하여 수도권에서 근무하는 전국공무원노동조합 소속 조합원 611명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 분석 결과, 노동조합이 효과적일수록 혹은 노사관계가 협력적일수록, 특히 정부 측이 협상에 적극적일수록 복지수준이 높은 것으로 나타났다. 그러나 노조지도부의 적극성이나 역량은 대체로 복지수준에 영향을 미치지 않거나, 특히 노동조합의 의견을 반영하려는 적극성은 오히려 복지수준에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 노조지도부가 공무원의 후생복지 향상을 극대화시키려면 리더십의 강도보다는 조합원 수요중심의 방향성이 보다 중요하며, 정부 측이 협상에 적극성을 보이면서 협력적 노사관계가 조성되는 것이 효과적인 대책으로 제시되었다.

【주제어: 공무원노동조합, 공무원후생복지, 정부노사관계, 공무원노동조합지도부】

\* 본 논문은 권기태의 박사학위 청구논문 '지방자치단체 공무원노동조합이 복지수준 인식에 미치는 영향에 관한 연구'(2016)의 일부를 수정·축약한 것이다.

\*\* 제1저자, 인천대학교 박사과정(zhd999@hanmail.net)

\*\*\* 교신저자, 인천대학교 교수(kdw@inu.ac.kr)

논문접수일(2016.5.2), 수정일(2016.6.14), 게재확정일(2016.6.21)

## I. 서론

최근 민간 기업에서의 근로자들이 가장 선호하는 일터로 복리후생제도가 잘 갖춰진 기업을 꼽고 있으며,<sup>1)</sup> 삶의 질 향상에 관한 전사회적인 관심의 증폭과 맞물리면서 공직 사회도 후생복지에 대해서 수동적인 혜택이 아닌 능동적인 권리차원의 인식으로 점차 전환하고 있다. 특히 임금인상은 법적으로 교섭 제외사항이므로 공직자가 금전적 보상 외의 후생복지에 대해 거는 기대는 상대적으로 높아질 수밖에 없다.

이와 같이 능동적인 권리차원에서 자신들의 후생복지에 영향을 미칠 수 있는 공무원 노동조합(이하 ‘공무원노조’)은 공무원들에게 노동기본권을 보장하기 위한 장치이다. 공무원노조는 가입률 기준의 규모로는 민간부문 노조(정부 외 공공노조 포함)보다 월등히 우세하다. 2014년 말 기준으로 125개의 전국 단위 또는 기관단위 공무원노조가 설립되어 있다. 공무원노조에 가입할 수 있는 공무원 약 299,000명 중 184,260명이 노조에 가입되어 있고, 조직형태별로, 전국단위 산별노동조합 4개, 연합단체인 노조 10개, 기관별 노조 102개가 설립되어 있다. 2013년 말 기준으로 공무원노조의 가입률이 60.9%인 반면 민간부문 노조의 가입률은 9.1%에 불과하다.<sup>2)</sup>

공무원노조가 도입된 지 10년을 경과한 시점에서 외연적 규모로는 괄목한 성과가 있었지만, 정작 노조 활동의 본연적 목적이라고 할 수 있는 조합원의 복지향상에 있어서는 어떤 성과가 있었으며 향후 어떤 전략을 세워야 하는지에 대해 실증적인 연구가 부족한 형편이다. 이는 고용자인 공무원의 권익향상을 저해함은 물론, 사용자인 국가 혹은 그 대표인 관리자의 입장에서도 직원의 사기향상에 실패하는 원인이 될 것이다.

따라서 본 연구의 목적은 지방자치단체 소속 공무원노조 활동을 노조운영의 효과성, 지도부의 리더십, 노사관계의 협력수준이라는 세 가지 요인으로 구분한 후, 이 중 어떤 것이 공무원 후생복지의 향상에 영향을 미치는지를 탐구하는 것이다. 이로써 공무원의 복지향상을 위한 공무원 노조의 전략적 방향성과 국가의 노사관리 전략을 수립하는데 궁극적인 목적이 있다.

1) 헤럴드경제신문, 2011. 01. 27.

2) 고용노동부(e-나라지표), 전국노동조합 조직현황. 2015. 7.29.

## II. 이론적 배경 및 선행연구의 분석

### 1. 공무원노조와 공무원복지의 연계성

일반적으로 후생복지는 정형화된 제도가 있다기보다는 공무원을 포함한 모든 근로자에게 정규보수 이외에 부수적으로 제공되는 모든 편익을 말한다. 공공부문에서 제공되고 있는 후생복지를 정리해 보면 사회보험, 생활복지, 서비스시설, 유급휴가 등의 범주로 나누어 볼 수 있다(유민봉·박성민, 2013: 434). 공무원복지에 관한 위와 같은 정의는 시행주체의 차이가 있을 뿐 근로자에 대한 민간기업의 복지 개념과 크게 다르지 않으며, 공무원이 민간기업의 근로자와는 다른 신분상의 특수성이 존재하는 것은 사실이나 기본적으로 근로자복지와 같은 맥락에서 후생복지가 이뤄지는 것으로 볼 수 있다(이정희·이재섭, 2010: 6).

또한 공무원의 후생복지는 국가공무원법 제52조에서 광범위하게 ‘행정의 능률을 향상시키고 근무조건 및 환경, 그리고 사기관리를 통하여 공무원들이 업무에 충실할 수 있도록 돕는 것’으로 정의되고 있다. 공무원후생복지에 관한 규정에서도 ‘공무원의 다양한 복지수요를 효과적으로 충족시키고 정부의 생산성을 높임을 목적으로 한다’고 명시하고 있다. 이 조항들을 토대로 공무원후생복지가 고용자는 물론이고 사용자인 국가 혹은 그 대표인 관리자의 목표 달성에도 공히 기여할 수 있는 요인이며, 따라서 주요 교섭사항으로 다루어질 수 있음을 알 수 있다.

한편 공무원노조의 목적을 살펴보다라도, 공무원들이 자신들의 후생복지 제고 및 지위 향상과 근무여건 개선 등을 위해 법률에 기반하여 자발적으로 조직하는 단체로서, 조합원을 포함한 공무원 자신의 권익증진 뿐만 아니라 정부, 국가, 사회, 시민 등을 위하여 일정한 역할을 할 수 있는 것으로 나타난다. 공무원노조의 주요 기능을 보면, 복지증진기능, 권익보호기능, 사회적 기능, 감시비판기능, 직업윤리기능, 사회적 통합기능 등으로 정리할 수 있다(Berman et al., 2001: 291; 김기인, 2014: 759-760; 백종섭 외, 2016: 166-167).

그러나 다양한 복지의 항목만큼이나 모든 항목이 균일하게 노조의 영향에 노출되어 있는 것은 아니다. 우리나라 공무원 단위노조를 설립하려는 경우에는 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·행정부·특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도·시·군·구(자치구를 말한다) 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육청을 최소 단위기관으로 한다(공무원노조법 제8조1항). 각 단위기관에서 기관장이 결정권을 가지고 있는

“기관복지”의 항목만이 단체협상의 대상이 될 수 있을 것이고, 따라서 노조활동에 의하여 직접 영향을 받을 것이다.

공무원복지의 종류는 일반적으로 법정복지, 기관복지, 자주복지로 구분될 수 있다(이정희·이재섭, 2010: 14). 첫째, 법정복지에는 민간기업의 4대 사회보험가운데 공무원연금, 건강보험, 재해보상<sup>3)</sup>이 포함되며, 공무원의 신분보장이라는 특수성 때문에 고용보험은 배제된다. 국가 정책적 차원에서 결정되기 때문에 단위노조의 영향력은 적을 것이다. 둘째, 기관복지 차원의 공무원후생복지는 정부 혹은 개별 행정기관이 재원을 부담하여 실시하는 사업으로, 개별기관에서 직접 시행하고 있다. 기관별로 약간의 차이가 있겠으나 대체로 비슷한 사업들이 시행되고 있다. 셋째, 자주복지는 상호부조에 의한 복지사업으로 부처 혹은 직종단위 공제회, 상조회 등에서 시행하는 대부, 경조사지원, 휴양시설 운영 등을 들 수 있다.

결국 공무원 후생복지는 공무원노조의 설립 목적인 공무원의 근로조건 개선과 복지증진이라는 측면에서 노조활동의 주요 목표이자 성과물이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서의 공무원복지의 개념은 노조활동의 성과로서의 ‘정규보수 이외에 부수적으로 제공하는 모든 편익’을 의미한다. 또 설문문항에서는 단위노조의 영향이 적은 법정복지와 자주복지는 제외하였다. 기관복지에 속하는 의료비 보장, 주택자금 지원, 보육·학자금 보조, 자기계발비 지원, 여가활동비 지원, 가족친화비 지원, 선택적 복지제도로 구분하여 질문하였다.

## 2. 선행연구 검토

공무원노조에 관한 연구 경향은 대체로 2006년 공무원노조법 시행 전후로 구분할 수 있는데, 학문분야별 분류를 보면 행정학 42편과, 법학 22편, 경영학 11편, 정치학 2편으로 행정학의 인사행정론과 법학의 노동법이 주도하고 있으며, 시행이전의 28편보다 시행이후 49편으로 급증했다(김동원, 2013). 공무원노조와 관련된 연구내용은 대체로 노조활동과 효과, 노조제도, 노사관계, 노조인식과 행태에 관한 연구 등으로 나눌 수 있다(김기인, 2014: 760).

### 1) 노조운영 효과성에 관한 연구

노조운영 효과성에 관한 선행연구는 크게 노조몰입과 노조의 기능, 역할, 성과에 관한

3) 현재 재해보상은 공무원연금법 체계 속에서 이루어지고 있음.

연구로 구분할 수 있다. 먼저 노조몰입에 관한 선행연구에 의하면, 공무원노조법 시행이 후의 노조인식과 행태에 관한 연구는 대부분 노조몰입에 관한 연구로, 행정학 10편, 경영학 4편 등 행정학 논문 총 22편중에 절반을 차지하며 연구주제의 편향성을 나타냈다(김동원, 2013: 152).

노조몰입은 노조의 조직확대나 적극성 제고에 도움을 줄 수 있는 정신적 요소라고 할 수 있기 때문에 조합원의 노조몰입 수준이 노조활동의 효과성에 대해 영향을 미칠 수 있다(Gordon, 1980: 재인용; 백종섭, 2011; 하미승, 2011; 정승환·윤원수·양덕순, 2013). 노조몰입이 직무에 미치는 영향 분석에서, 노조책임감은 10년 이상의 6급 공무원에서, 기술직이 행정직보다 높았으며, 노조책임감이 직무의 동기요인이자 직무만족 및 직무성과의 결정요인으로 작용하였다(윤권중, 2008: 118-119). 지방공무원의 경우에도 노조몰입의 요소인 노조충성심, 책임감, 노조신념을 강하게 인식할수록 노조활동 효과성에 대해 높게 인식하며(김기인, 2014: 769). 노조몰입의 3요인인 노조충성도, 노조신념, 노조책임감이 모두 노사안정과 노조의 효과성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(서광석·안종태, 2015: 2609).

노조몰입과는 별개로 노조만족 수준에 관한 선행연구에서, 전국공무원노조의 설문조사에 의하면, 공무원의 권익향상 및 복지향상, 고용안정 등에 대한 노조의 기여도에 대해 87.5%가 긍정적으로 평가했으며, 공직사회 개혁과 행정의 공공성 강화에 82.6%가 긍정적으로 답했다. 따라서 민간노조와 같이 근로조건 유지와 향상에 공무원노조가 순기능의 영향을 미치고 있음을 알 수 있다(전국공무원노동조합, 2010: 64-66; 최영준·이정훈·박재찬, 2014: 47). 그러나 한편으로 정부기관 노동조합제도의 운영성과진단 및 개선방안에 관한 연구에서는, 조합원은 실제적인 노조관련 활동 면에서는 소극적인 노력을 보이는 것으로 나타났다. 이는 노조를 정신적 혹은 상징적인 측면에서는 높은 지지를 보내지만, 실질적인 노조활동에 있어서는 적극적 활동을 펼치지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다. 주로 정부 또는 관리자의 눈치를 보거나 업무상 시간을 내기 어려운 현실이기 때문이다(하미승, 2012: 100).

다음으로 노조의 기능, 역할, 성과에 관한 선행연구는 공무원노조의 효용성측면과 공익성 측면으로 나누어 볼 수 있다(하미승, 2012; 김기인, 2014). 먼저 효용성측면에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공무원의 권익보호 및 복리증진, 근무여건 개선 등은 공무원 노조의 가장 기초적인 목적으로 이는 공무원의 이익옹호와 행정발전에 기여하는 것이라는 점에서는 이견이 없다(하미승, 2012; 유민봉·박성민, 2013; 최영준, 2014; 박천오 외, 2014). 둘째, 사회욕구충족 기능에서 공무원은 노조를 통해 귀속감과 성취감, 연대의식

을 추구함에 따라 협동심을 고취하고 사기양양과 조직에 대한 일체감과 참여의식을 제고하게 되는 효과가 있다(오석홍, 2013; 백종섭, 2013; 김기인, 2014). 특히, 박진우(2012: 22)의 연구에 따르면, 공무원은 노조활동을 통해 요구사항이 조직에 반영됨에 따라 조직의 변화를 목격하게 되면 노조활동에 있어 자신감을 갖게 되고, 노조활동을 지속화시키는 요인으로 작용한다.

다음으로 공익적 측면에서 볼 때, 첫째, 공무원노조가 행정의 민주성과 부패방지에 기여하고 있다는 것이다. 쌍방적 의사전달 통로를 제공하게 되고 집단적 의사표시를 통해 인사공정성 추구하고 행정개혁과 직업윤리 개선·확립에 기여한다(김유선·김인재·노광표, 2004). 또한 공무원 노조활동이 실적주의와 양립할 수 없다는 전통적인 관점과 달리 상호 조화와 상승효과가 있다는 주장도 있다(백종섭, 2013: 36). 둘째, 사회통합기능에서, 공무원노조는 압력효과(pressing effect)의 영향력을 추구하는데 유리한 위치에 있기 때문에 정부와 국민간의 교량역할과 사회적 복지 향상, 사회적 약자에 대한 보호 노력 등을 추구할 수 있다고 제시하였다(김유선·김인재·노광표, 2004; 하미승, 2012; 백종섭, 2013). 특히 일본에서는 공무원노조가 지자체의 단체장과 주민을 연결하는 사무국으로서 시민의 입장에서 지역에 필요한 정책과 요구를 파악, 운동을 전개하고 있다(길종백·조선일, 2011: 171).

이밖에 노조운영은 단체협상을 기준으로 하지만 노조의 일상적 조합활동도 중요하다. 조합활동에 관한 선행연구는 주로 노조활동의 정당성에 대한 논의가 주를 이루고 있으며 행정학에서의 연구보다는 주로 법학에서 논의되고 있다. 공공부문에서는 단체행동권이 금지되어 있는 특수성으로 인해 일상적인 조합활동은 크고 중요한 부분이다. 정당한 조합활동이란 해고나 불이익처분을 할 수 없고 민·형사 책임이 면제되는 것을 말한다(노동조합법 제3조, 4조). 그러나 노동조합법은 정당한 노동조합 활동의 개념에 대해 명시적인 규정을 두고 있지 않아 정당한 노동조합 활동의 판단기준에 대한 법 규정과 행정해석 및 판례를 두고 노사간 대립이 첨예하다(이재용, 2015: 234-236). 특히, 단결활동과 관련하여 타 권리와 충돌이 발생하는 경우가 적지 않다. 조합원 총회나 교육을 근무시간 중에 개최할 경우 사용자의 노무지휘권과 충돌하고 장소가 기업 내일 경우에는 시설관리권과 충돌을 야기할 수 있다(김형배, 2009: 705). 그밖에 집회의 개최·참가, 리본·머리띠 등의 착용, 유인물의 배포, 벽보의 부착, 연설 등의 행위가 이에 해당한다.

선행연구를 종합해 보면, 노조운영의 효과성은 행정학 분야에서 주로 노조몰입도와 노조만족도, 효용성과 공공성 등의 노조기능을 통하여 측정되어 왔으나, 가시적이지 않은 일상적 조합활동도 노조운영의 중요한 요소로 다루어져야 한다. 노조운영에 대한 효

과성 인식이 높을수록 공무원복지의 수준 향상에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 가설을 수립하고자 한다.

가설 1: 노조운영이 효과적일수록 공무원복지 수준이 높을 것이다.

## 2) 노조 지도부에 관한 연구

해외의 노조리더십에 대한 연구를 보면, 초기에는 노동조합 위계구조와 현장 속에서 노조간부들이 보이는 역할과 영향력에 집중되어 왔다(Sayes & Strauss, 1967; Batstone et al, 1977; Marchington & Amstrong, 1983). 국내에 축적된 노조리더십에 관한 연구는 크게 세 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 이념지향적 리더십에 대한 연구이다. 노조지도부의 리더십을 ‘투쟁성, 연대성, 정치적 지향성’과 ‘인간적 고려와 적극성’이라는 역할 수행방식 차원으로 구분해 접근했으며(심용보, 1995), 한국노동운동에서 논쟁이 되었던 전투성향과 온건성향에 대한 지도자의 이념성이 일반 조합원의 사회심리적 특징에 따라 전이되는 정도가 다르다는 점을 주장하였다(권순식, 2009: 223).

둘째, 노조 연구를 리더십 이론과 접목시킨 연구들이다. 특히 리더십유형의 두 가지인 변혁적 리더십과 거래적 리더십 중 어느 것이 노조 리더십의 효능을 높이는가에 대한 연구이다.<sup>4)</sup> 우선 리더십의 변혁성은 노조태도에 유의한 영향을 미치며 그 정도가 리더십 특성의 다른 변인들보다 큰 것으로 나타났다(윤영삼, 2005: 287). 이는 변혁적 리더십이 강력한 조합비전 제시, 조합원 동기부여, 업무에 대한 새로운 자극이나 조합원에 대한 개별적 배려 등을 통해 조합원 개인 차원의 직무만족이나 노조몰입을 이끌어내기 때문이다(김태성·허찬영, 2012: 141). 서번트 리더십은 부하와의 목표공유와 신뢰형성 및 부하의 성장지원 등이 핵심 내용이기 때문에 변혁적 리더십에 가까운데, 서번트 리더십이 노조신뢰를 매개로 하여 노조몰입에 긍정적인 영향을 주었다는 주장도 있다(김종번, 2010).

반면, 노조가 가지는 조직적 특수성을 강조하며 거래적 리더십의 효과성을 보다 강조하는 연구가 있는데, 대표적인 것이 Clark(2009)의 연구이다. 그는 노동조합이 현 상황을 유지하기 위해서는 변혁적 리더십보다는 거래적 리더십이 더 효과적이라고 하였다. 다

4) 변혁적 리더십이란, 리더가 조직 구성원들로 하여금 비전을 갖게 하고, 개인적 이해관계보다는 집단이나 조직의 목표를 이해하고 달성하도록 유도함으로써 높은 수준의 욕구를 추구할 수 있도록 동기를 부여하는 리더십이다. 거래적 리더십이란, 상황에 따라 보상과 처벌 등 교환관계를 통하여 조직 구성원들에게 영향력을 행사하는 리더십이다.

른 연구들이 독립변수로서의 리더십 유형에 초점을 두는 반면, Hammer et al.(2009)은 종속변수에 관심을 둔 점이 특이하다. 그는 내부와 외부지향적 리더십 모두 노조충성심에는 긍정적인 영향을 주지만 노조참여에는 유의미한 영향을 미치지 못했다고 하면서 충성심과 실제 참여 간의 개념적 분리를 시도하였다.

셋째, 일부 연구들은 리더십이 지도부-조합원 간 신뢰향상을 매개로 하여 노조운영에 미치는 영향에 관심을 보인다. 노동조합에서 지도부 리더십이 조합원의 태도와 행동에 직접 영향을 주고 있다고 분석하였다. 공무원노조 리더의 리더십이 조합원 태도 및 행동에 미치는 영향에 관한 연구에 의하면, 리더들이 조합원들과의 상호신뢰와 협력을 높일 뿐만 아니라 조합원들의 직무만족과 조직과의 동일성을 높이는 등 관계지향적 리더십을 발휘하는 것이 조합원들의 노조충성심을 높이는데 효과적이라고 하였다(박재춘, 2011: 99). 또한 노조간부의 리더십과 조직효과성에 관한 연구에 따르면, 노조지도자 리더십은 설득과 동원으로 조합원의 태도 및 행위의 변화를 일으켜 조합원은 노조활동에 참여하게 되고, 그 결과 노조는 목표의 달성이나 좌절의 영향을 받게 된다고 설명하였다(박현미·권순식·진숙경, 2012: 56-57).

요약하자면, 지도부 리더십의 어떤 유형이 조합원의 노조몰입과 노조충성심, 노조참여에 긍정적인 영향을 미치는지에 대해서는 확정적인 결론이 나오지 않았지만, 적어도 소극적인 유형보다는 적극적인 유형이 조합원의 태도와 행동에 긍정적인 영향을 주는 것으로 유추해 볼 수 있다. 그리고 조합원의 그러한 태도와 행동이 신뢰형성을 매개로 하여 결국 노조 운영의 성패를 가르게 된다는 연구결과도 찾아볼 수 있다. 따라서 노조 지도부가 적극적인 리더십을 가질수록 노조의 주요 성과인 공무원복지 수준도 높아질 것이라고 가설을 세울 수 있겠다.

가설 2: 노조지도부의 리더십이 적극적인 유형일수록 공무원복지 수준이 높아질 것이다.

### 3) 노사관계에 관한 연구

노사관계에 관한 연구는 주로 첫째, 외국에서 개발된 규범적 이론의 탐색 혹은 이상적인 노사협력 모형의 성공사례 등을 소개한 연구와 우리나라에서의 적용여부를 탐색한 연구가 있다(하재룡, 2005; 정재명, 2006; 정창화, 2010). 클린턴정부의 협력적 노사관계 연구에서, 공무원노조는 물론 공무원 개인을 노사관계 논의의 파트너로 참여시키고, 근로조건 이외의 새로운 조직 관리적 이슈 논의에 노조의 참여를 인정, 단체교섭이라는 전통적 공간이외에 파트너십위원회라는 협의의 공간을 함께 운영한 사례를 제시하였다



(한승주·이철주·최홍석, 2011: 67). 특히 비교적 안정된 노사관계를 유지하고 있는 일본의 지방자치단체 사례에 관한 연구는 주목할 만하다. 이 연구에서는 사전협의제의 정착, 노사협의기구 활용 확대, 노조의 적극적 대처 및 자치단체의 전향적 대응 등을 한국모형을 위한 시사점으로 제시하였다(길종백·조선일, 2011: 172-173).

둘째, 공무원 노조의 특성과 성격 혹은 노사관계의 현황에 관한 분석을 토대로 바람직한 노사관계의 발전방향을 제시한 연구들이 있다(조연주·백종윤·한종희, 2013; 오세희·주현준, 2013). 노사관계 전문인력 역량에 관한 연구에 의하면, 노사관계의 발전방향으로 공무원 단체교섭 시 정보공유를 통한 노사 간 신뢰형성 구축과 원활한 교섭을 위해 공무원 노사실무자를 위한 교육훈련 제공, 분쟁 예방을 위한 사전조율기관 신설, 협상문화의 개발, 교섭기법 개발 등의 단체교섭을 효율적으로 운영할 수 있는 방안이 제시되었다(강여진, 2006: 101-102). 또한 공무원 노사관계가 성공적으로 정착되기 위해서는 먼저, 공무원 노사 양측, 학계, 시민단체 등 세 집단은 노사 간의 신뢰회복이 가장 필요한 조치이며, 다음으로 공무원노조와 사용자는 공무원 복지향상을 꾀하였으며, 학계와 시민단체는 단체교섭절차의 성실한 수행이 필요하다고 주장하였다(서원석·황성원, 2009: 1465).

셋째, 민간부문과 다른 특성을 가진 공공부문 노사관계의 특성과 노사협력 방안에 관한 연구가 있다(하재룡, 2000; 김재기, 2008). 공공부문과 민간부문 단체협약을 비교한 연구에 의하면, 민간부문이 조합활동보장, 인사관련, 노동조건 등 많은 조항에서 유리하게 체결되어 있고, 공공부문 소속 상급단체의 영향력은 민간부문만큼 뚜렷하지 않았다. 또한 민간부문 단체협약이 공공부문보다 더 형평성 지향적이고, 의견개진이 더 강한 것으로 나타났다(유병홍, 2012: 108). 한편 정부의 노사관계 운영태도 및 노사문화 조성에 대해서 매우 부정적인 평가를 내린 연구도 있다(노광표·홍주환, 2008; 하미승, 2012).

마지막으로 본 연구의 주제와 가장 근접한 연구로서, 노사관계가 상호 협력적이고 건설한 관계로 유지될수록 공무원노조활동의 효과성에 매우 중요한 영향을 미친다는 연구들이 있다. 노사관계를 적대적·경쟁적 노사관계로부터 상호 협력의 관계로 변화시킬 수 있는 모형으로 설명하였으며(조경호, 2003; 이희성, 2009; 서원석·황성원, 2009), 노조에 대한 관리자의 인식이나 태도가 조합원의 활동에 높은 영향을 미치는 것으로 보고 있다(백종섭 외, 2010; 정재명, 2011; 하미승, 2012), 즉 관리자들이 노조를 호의적으로 인식함에 따라, 혹은 노조활동을 보장하는 수준에 따라 노조활동의 효과성이 결정된다고 분석하였다(김기인, 2014: 764). 또한 노사 간의 신뢰성은 성실히 이행하는 자세를 보여주어야 조합원으로 하여금 노조활동의 만족도를 증진시킬 수 있으며, 중요한 영향 요인으

로는 상호인정과, 인사관리, 정책결정시 정보공유라고 제시하였다(송건섭·김재기, 2009: 250).

이상에서 살펴본 바와 같이, 본 연구의 주제와 관련하여 다음과 같은 함의를 얻을 수 있다. 공무원 노사관계는 사용자인 정부와 근로자인 공무원 관계를 말하는 것으로, 노사관계가 상호 협력적이고 노사간의 신뢰성이 유지될수록 공무원노조활동의 성과와 조합원의 인식에 매우 중요하게 영향을 미치고 있으며 이는 효과성의 측면에서 공무원복지에도 영향요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

가설 3: 노사관계가 협력적일수록 공무원복지 수준이 높을 것이다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 변수의 조작적 정의

본 연구는 독립변수를 노조운영 효과성, 노조지도부, 노사관계로 하고, 종속변수를 공무원 복지수준으로 설정하였다. 이상의 논의로 분석틀을 도식화하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 공무원 복지수준에 미치는 독립변수

변수명	측정항목
노조운영 효과성	노조몰입에 관한 인식
	일상활동에 관한 인식
	노조성과에 관한 인식
	노조만족에 관한 인식
지도부 리더십	조합원 의견 수렴의 정도
	조합원 의견 반영의 정도
	노조 운영을 위한 전문성의 수준
	노조 지도부 구성의 민주성 정도
	지도부의 이익 대변 의지
노사관계 협력수준	노사 상호간의 신뢰성
	정부측의 단체협상에 대한 적극성
	노조간부에 대한 불이익 처우 여부
	조합원에 대한 불이익 처우 여부

### 1) 공무원 후생복지의 수준

본 연구에서 공무원복지 수준은 종속변수이다. 복지수준을 측정할 수 있는 계량화 지표로는 복지에산 등이 있으나 이는 투입적인 측면이기 때문에 그 자체가 복지의 수준을 대표한다고 보기는 어려우며, 특히 복지의 질적 수준과는 반드시 일치한다고 보기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 조합원이 인식하고 있는 공무원복지에 대한 만족도를 측정지표로 정하였다.

그 다음 만족도조사에 포함될 복지 항목을 세분화하였다. 국가공무원법 제52조 ‘보건, 휴양, 안전, 후생 기타 필요한 사항에 대한 기준’에 근거하여 정부 혹은 개별 행정기관이 재원을 부담하여 직접 시행하고 있는 사업들을 조사하고 공무원 후생복지에 관한 규정을 참고하였다. 그 결과 의료비, 주택자금, 보육·학자금, 자기계발비, 여가활동비, 가족친화비, 선택적복지제도 7가지로 요약하였으며 각각에 대한 5점 척도의 만족도를 조사한 후 평균을 구하여 공무원 후생복지의 수준을 측정하였다.

### 2) 노조운영 효과성

노조운영 효과성의 요인으로 노조몰입, 조합활동, 노조성과, 노조만족 등을 설정하였다. 먼저 노조몰입은 ‘노동조합의 일원으로서 노동조합이라는 조직에 대한 애착과 소속감을 가지고 노동조합활동에 열중하려는 의사, 의지 또는 감정’이라고 할 수 있다(하미승, 2011: 1129). 둘째, 조합활동이란 근로자가 노동조합의 목적 달성을 위하여 하는 모든 행위 중에서 노동조합의 조직·가입, 단체교섭 및 쟁의행위를 제외한 나머지 행위를 말한다(임종률, 2013: 99). 노조법에서는 ‘노동조합의 업무를 위한 행위’라는 표현을 사용하고 있다(노조법 81조 1호). 셋째, 노조성과는 공무원의 복지증진과 근무여건 개선, 사회욕구충족을 위한 기능인 효용성 측면(하미승, 2012: 91)과 부패방지, 사회통합기능인 공익성 측면으로 정의하였다(김기인, 2014: 760). 넷째, 노조만족 수준은 노조활동의 결과가 조합원에게 얼마나 만족을 주는가를 나타내는 가장 기본적인 지표로서, 노조활동에 따른 급여 및 복지향상, 근무조건 개선 등을 의미한다(하미승, 2011: 1132). 본 연구에서는 노조운영 효과성에서 노조몰입이 강한지, 일상적인 조합활동이 잘 운영되는지, 노조가 설정한 목표는 달성되고 있는지, 노조가 성공적으로 운영되고 있는지에 관하여 4개의 설문문항을 구성한 후 5점 척도로 측정하였다.

### 3) 노조 지도부

첫째, 조합원의 의견이 지도부에 수렴된다는 것과 반영된다는 것은 조합원의 의사결정참여(participation in decision-making)가 보장된다는 것을 의미한다. 이는 조합원의 다양한 아이디어와 의견이 지도부에 전달되는 작용을 통해 노조활동의 민주성과 긍정성에 영향을 미치게 된다. 둘째, 전문성이란 ‘담당업무와 관련하여 보유하고 있는 지식과 경험을 적극적으로 발휘하여 맡은 바 직무를 성공적으로 수행할 수 있을 뿐 아니라 업무수행과 관련한 적절한 책임성과 윤리의식도 동시에 갖추고 있는 상태’라고 정의할 수 있다(김순양, 2001: 157). 셋째, 지도부구성의 민주성이란 노조법상의 규약에 의거한 사항으로, 조합원의 직접·비밀·무기명투표에 의하여 제적조합원 과반수의 출석과 출석조합원의 3분의 2이상의 찬성으로 의결하여야 한다(노조법 제16조 제1항 제1호, 제2항 단서, 제4항)는 지도부 선출을 위한 민주적 절차를 의미한다. 본 연구에서는 노조지도부가 조합원 의견수렴에 적극적인지, 조합원 의견을 잘 반영하는지, 전문성은 가지고 있는지, 지도부 구성은 민주적인지를 5개 문항으로 구성한 후 5점 척도로 측정하였다.

### 4) 노사관계

공무원 노사관계는 사용자인 정부와 근로자인 공무원간의 관계를 말한다. 먼저, 노사간의 신뢰성이란 노사관계가 상호 협력적이고 건설한 관계를 유지하고 있는 상태를 말하며, 이를 통해 노조활동의 효과성을 기대할 수 있게 된다(김기인, 2014: 763). 둘째, 정부측의 적극성은 단체협상에서 정부측 대표인 지자체장이나 간부공무원이 얼마나 적극적으로 협상에 임하느냐를 의미한다. 공공부문의 의사소통구조는 관료제적 위계질서에 따른 명령복종의 하향식 구조가 오랫동안 운영되어 왔기 때문에 높은 직급의 관리자와 낮은 직급의 공무원이 동등하게 서로를 교섭의 주체로 인정하기란 결코 쉽지 않다(한승주·이철주·최홍석, 2011: 72). 따라서 단체협상에서 정부측의 적극적인 협상태도는 노조활동의 노사관계에 영향을 줄 수밖에 없다. 셋째, 노조간부와 조합원에 대한 불이익이란 노조에 가입 또는 조직하거나 정당한 업무행위 등을 이유로 한 불이익 행위로, 신분 및 인사에 관한 불이익으로는 해고, 휴직, 출근정지, 전근, 감봉, 계약갱신거부, 상벌, 정년의 차별적 적용, 휴직 후 복직의 거부 등이 이에 해당한다. 따라서 조합활동으로 인한 불이익 처분을 받는다는 것은 노동조합은 물론 개인에게 미치는 영향은 클 수밖에 없다. 본 연구에서는 노사관계에서 노사간의 신뢰여부, 정부대표가 협상에 적극적인지, 노조간부에 대한 불이익 처우가 있는지, 조합원에 대한 불이익 처우가 있는지에 대한 4개

문항을 구성한 후 5점 척도로 측정하였다.

## 2. 자료수집방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 전국의 공무원단체 중 전국공무원노동조합을 대상으로 하였으며, 표본 집단 선정은 수도권(서울본부, 경기본부, 인천본부)지역의 6급 이하 공무원을 대상으로 2015년 8월 24일부터 9월 15일까지 총 902부를 지방자치단체 노조 사무실 방문을 통해 직접 배포하였다. 이 중 635부의 설문지를 직접 방문 방식으로 회수하였고, 회수된 설문지 중 측정항목 누락 등 설문지로 사용할 수 없는 불성실한 응답지 24부를 제외한 총 611부를 사용하였다. 자료수집에 관한 사항은 아래의 <표 2>과 같다.

자료 분석은 연구에서 사용된 자료를 부호화 작업과 오류검토 작업을 한 후, SPSS를 이용하여 통계처리 하였다. 본 연구에서 측정할 변수들은 구성항목에 대한 공통요인을 파악하여 요약한 후, 변수구성의 타당성 검증을 위해 요인분석을 실시하였고, 측정척도의 신뢰도 분석은 Cronbach's alpha의 결과를 통해 검증하였다. 셋째, 변수들 간의 영향요인을 파악하기 위하여 회귀분석을 실시하였다.

<표 2> 자료수집 개요

조사지역	모집단수(명) (조합원수)	배포수	수집표본수 (표본추출비율)	유효 표본수	비고
서울지역	14,143	450	320 (2.3%)	309	송파89, 강서87 용산70, 관악50 기타24
경기지역	8,596	301	211 (2.5%)	202	안양90, 의왕48 안산42, 부천10 광명 6, 기타15
인천지역	2,480	151	104 (4.2%)	100	인천본부 104
전체	25,219	902	635 (2.5%)	611	설문회수율 70.4%

출처: 모집단수는 전국공무원노동조합 선거관리위원회 공문(2015.9.4.)을 근거함.

## IV. 조사결과 및 분석

### 1. 조사대상자의 인구사회학적 특성

조사대상자의 인구사회학적 특성을 성별, 연령, 결혼여부, 소속지역, 직군, 직급, 근속연수를 기준으로 살펴보았다. 조사대상자의 성별의 경우는 남성이 52.7%(322명)로 여성 47.3%(289명)보다 약 5.4%(33명) 많았다. 연령은 40대가 전체 조사대상자의 41.96%(256명)로 가장 높게, 결혼여부는 기혼이 75.0%(455명)으로 미혼 25.0%(152명)보다 많은 것으로 나타났다. 소속지역은 서울지역 50.6%(309명), 경기지역 33.1%(202명), 인천지역 16.4%(100명)이며, 직군은 행정직군이 71.2%(435명)로 가장 높게, 직급은 7급 46.6%(284명)로 가장 높았다. 근속연수는 21년 이상이 37.2%(227명)로 가장 높게, 5년 미만 19.6%(120명), 6년~10년 16.7%(102명), 16년~20년 15.2%(93명), 11년~15년 11.3%(69명) 순으로 나타났다.

조사대상자의 노동조합 특성은 노조가입여부에서 89.7%(546명)가 조합원이며, 노조 임원여부는 비임원이 88.7%(449명), 노조가입률은 70%이상~90%미만이 43.4%(49명)으로 가장 높았다. 조합원 인원은 500명 이상~1000명 미만이 40.2%(51명), 1000명 이상~1500명 미만이 35.4%(45명), 1500명 이상이 15%(19명), 500명 미만이 9.4%(12명)순으로 나타났다. 조사대상자의 인구사회적 특성은 아래의 <표 3>과 같다.

<표 3> 조사대상자의 인구사회학적 특성

변수		빈도(명)	백분율(%)
성별 (n=611)	남성	322	52.7
	여성	289	47.3
연령 (n=611)	20대	36	5.9
	30대	185	30.3
	40대	256	41.9
	50대이상	134	21.9
결혼 (n=611)	기혼	455	75.0
	미혼	152	25.0
소속지역 (n=611)	서울지역	309	50.6
	경기지역	202	33.1
	인천지역	100	16.4
직군	행정직	435	71.2

(n=611)	기술직	121	19.8
	기타	55	9.0
직급 (n=609)	9급	56	9.2
	8급	128	21.0
	7급	284	46.6
	6급	141	23.2
근속연수 (n=611)	5년미만	120	19.6
	6년~10년	102	16.7
	11년~15년	69	11.3
	16년~20년	93	15.2
	21년이상	227	37.2
노조가입여부 (n=611)	가입	546	89.7
	비가입	63	10.3
노조임원여부 (n=506)	임원	57	11.3
	비임원	449	88.7
노조가입율 (n=113)	70%미만	24	21.2
	90%미만	49	43.4
	90%이상	40	35.4
조합원수 (n=127)	500명 미만	12	9.4
	1000명 미만	51	40.2
	1500명 미만	45	35.4
	1500명 이상	19	15.0

## 2. 신뢰도 및 요인분석

본 연구의 타당도를 검증하기 위하여 탐색적 요인분석을 실시하였다. 모든 측정변수는 구성요인을 추출하기 위한 주성분분석법을 사용하였고, 요인회전은 직각회전방식을 사용하였다. 본 연구에서의 문항의 선택기준은 고유값(eigen value)은 1.0 이상, 요인적재치는 0.40 이상을 기준으로 하였다. 그 결과 총 분산 중 요인의 설명력은 79.8%에 이르렀다. 전체적으로 선행 연구결과와의 이론구조와 동일하게 노조운영 효과성, 지도부, 노사관계, 노조운영 효과성으로 명명하였다. 신뢰도 분석결과 Cronbach alpha값은 매우 높게 나타났다. 신뢰도 및 요인분석은 아래의 <표 4>과 같다.

〈표 4〉 요인분석 결과

요인(변수명)		요인분석				신뢰도	
		1	2	3	공통성	Alpha if item Deleted	Crombach 알파
지도부	민주성	.846	.174	.211	.790	.920	.993
	의견반영	.846	.172	.289	.828	.913	
	이익대변	.838	.152	.336	.838	.911	
	의견수렴	.838	.131	.302	.810	.916	
	전문성	.742	.238	.317	.708	.930	
노사관계	간부불이익	.105	.899	.125	.835	.875	.905
	조합원불이익	.119	.898	.156	.844	.869	
	적극성	.201	.816	.269	.778	.876	
	상호신뢰	.302	.752	.296	.744	.888	
노조운영효과성	노조몰입	.242	.234	.815	.778	.905	.914
	일상활동	.372	.224	.791	.813	.883	
	노조성과	.342	.220	.787	.785	.889	
	노조만족	.417	.246	.770	.828	.877	
고유값		4.030	3.216	3.134			
분산설명력		30.996	24.737	24.109			

3. 후생복지 수준에 영향을 미치는 요인에 관한 회귀분석

〈표 5〉 후생복지 수준에 영향을 미치는 요인에 관한 회귀분석

종속변수	독립변수	표준오차	$\beta$	t값	유의확률	공차한계
후생복지 수준	상수	1.402	-	8.163	.000	
	노조운영 효과성	.241	.235	4.224	.000***	.457
	지도부	.102	-.094	-1.760	.079	.500
	노사관계	.295	.323	7.194	.000***	.705
R=.436, R <sup>2</sup> =.190, 수정된 R <sup>2</sup> =.186 F=44.671, p=.000, Durbin Watson=1.696						

\*.p< 0.05 \*\*.p< 0.01

복지수준에 영향을 미치는 요인의 결과는 〈표 5〉과 같다. 회귀모형은 F값이 44.671(p=.000)의 수치를 보이고 있으며, 회귀식에 대한 R<sup>2</sup>=.190로 19%의 설명력을 보이고 있다. 공차한계는 모두 0.1 이상의 수치를 보여 다중공선성에는 문제가 없는 것으로 판단할 수 있다. Durbin-Watson도 1.696으로 기준값인 2에 근접하고 0 또는 4에 가



깝지 않기 때문에 잔차들 간에 상관관계가 없는 것으로 판단된다. 이에 회귀모형이 적합하다고 할 수 있다.

‘노조운영 효과성’과 ‘노사관계’가 통계적 유의수준 하에서 복지수준에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. ‘노조운영 효과성’의  $t$ 값이  $p=.000$ 에서 4.224의 수치를 보이고 있어 가설 1이 채택되었으며, ‘노사관계’ 역시  $t$ 값이  $p=.000$ 에서 7.194의 수치를 보이고 있어 가설 3도 채택되었다. 그러나 ‘지도부’는  $t$ 값이  $-1.760(p=.079)$ 으로 나타나 가설 2는 기각되었다. 따라서 조합원간 노조운영 효과성이 높을수록 또한 노사 간 관계가 협력적일수록 복지 수준은 높다고 할 수 있다. 지도부의 활동성은 통계적 유의수준을 갖추지는 못하였지만 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으며, 이는 지도부가 활동적일수록 오히려 복지 수준이 낮다는 암시이므로 주목할 만하다.

〈표 6〉은 종속변수인 복지수준에 영향을 미치는 변수들의 위계적 회귀분석(hierarchical regression)의 결과를 보여주고 있다. 먼저 모델1을 살펴보면 노조노조운영 효과성은 복지수준의 변량을 12.1% 설명하고 있으며, 단결력 정도가 높을수록 복지수준이 높아지는 것으로 나타나고 있다( $t = 3.272, p = .001$ ).

모델2는 모델1에서 지도부의 하위요인인 의견수렴, 의견반영, 전문성, 구성의 민주성, 이익대변을 추가로 희석시킨 것으로, 모델1에 비해 6% 더 설명하고 있다. 또한 노조몰입( $t = 3.288, p = .001$ )이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 나머지는 통계적 유의수준 하에서 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

모델3은 모델2에서 노사관계의 하위요인인 상호신뢰, 적극성, 간부불이익여부, 조합원불이익여부를 추가로 희석시킨 결과이다. 모델3은 20.8%의 변량을 설명하고 있으며, 이는 모델2에 비해 8.1% 더 설명하고 있는 결과이다. 노조몰입( $t = 2.532, p = .012$ ), 의견수렴( $t = 1.971, p = .049$ ), 의견반영( $t = -2.268, p = .024$ ), 적극성( $t = 2.322, p = .021$ )은 종속변수에 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.

복지수준에 영향을 미치는 변수들 간의 상대적 영향력을 평가하면, 지도부의 의견반영정도( $\beta = -.184$ )가 복지수준에 가장 큰 영향력을 보이는 변수로 나타나고 있으며, 다음은 노사관계에서 정부대표의 적극성( $\beta = .169$ )이 두 번째로 큰 영향력을 보이는 변수이다. 세 번째는 노조몰입( $\beta = .154$ ), 네 번째는 지도부의 의견수렴( $\beta = .151$ )의 순으로 나타났다.

위 결과에서 특이한 점은 지도부가 조합원의 의견을 적극 수렴할수록 복지수준이 높아지는 반면, 지도부가 조합원 의견을 반영하려는 강도가 높아지는 것은 오히려 복지수준에 악영향을 미치는 것이다. 이는 정부교섭대표가 협상에 적극적일수록 복지수준이

높아지는 반면, 강성노조의 성향이 복지수준에 한해서는 오히려 부정적인 결과를 초래할 수 있음을 의미한다.

공차한계는 모두 0.1 이상의 수치를 보여 다중공선성에는 문제가 없는 것으로 판단할 수 있고, Durbin-Watson은 1.691로 기준값인 2에 근접하고 0 또는 4에 가깝지 않기 때문에 잔차들 간에 상관관계가 없는 것으로 판단된다. 이에 회귀모형이 적합하다고 할 수 있다.

〈표 6〉 복지수준에 영향을 미치는 요인에 관한 위계적 회귀분석

독립 변수		모델 1			모델 2			모델 3			공차 한계
		SE	$\beta$	t값	SE	$\beta$	t값	SE	$\beta$	t값	
상수		.149	-	11.162(.000)	.177	-	9.650(.000)	.175	-	7.957(.000)	
운영 효과성	노조몰입	.055	.204	3.272(.001**)	.055	.207	3.288(.001**)	.053	.154	2.532(.012*)	.385
	일상활동	.064	.036	.525(.600)	.066	.032	.444(.658)	.064	.005	.071(.943)	.296
	노조성과	.066	.039	.554(.579)	.066	.052	.731(.465)	.064	.032	.473(.636)	.307
	노조만족	.070	.105	1.378(.169)	.073	.112	1.413(.158)	.071	.056	.735(.463)	.243
지도부	의견수렴				.078	.129	1.619(.106)	.075	.151	1.971(.049*)	.241
	의견반영				.083	-.146	-1.749(.081)	.080	-.184	-2.268(.024*)	.216
	전문성수준				.061	-.012	-.195(.846)	.059	-.063	-1.023(.307)	.378
	구성민주성				.068	-.003	-.040(.968)	.065	-.032	-.470(.639)	.315
	이익대변				.077	.006	.075(.941)	.073	.036	.471(.638)	.236
노사 관계	상호신뢰							.064	.041	.567(.571)	.271
	정부촉적극성							.058	.169	2.322(.021*)	.269
	간부불이익							.065	.137	1.690(.092)	.215
	조합원불이익							.065	.030	.367(.714)	.205
통계량		R <sup>2</sup> = .121 수정된 R <sup>2</sup> = .115 F = 19.549 p = .000			R <sup>2</sup> = .127 수정된 R <sup>2</sup> = .113 F = 9.102 p = .000			R <sup>2</sup> = .208 수정된 R <sup>2</sup> = .189 F = 11.262 p = .000 Durbin-Watson = 1.691			

\*.p< 0.05 \*\*.p< 0.01

## V. 논의

공무원노조활동을 요인분석한 결과 3개로 요약된 노조운영 효과성, 노조지도부의 리더십, 노사관계의 협력수준 중에서 노조운영 효과성과 노사관계의 협력수준이 복지수준

에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며 노조지도부의 리더십은 통계적 유의수준을 보이지 않았다. 또한 3개 요인의 하위변수들을 대상으로 회귀분석 결과, 노조몰입이 높을수록, 지도부의 의견수렴이 높을수록, 노사관계에서 정부측이 단체협상에 대해 적극적일수록 복지수준은 높았다. 특이한 점은 지도부의 의견반영이 높을수록 오히려 복지수준은 낮은 것으로 인식되고 있었다.

## 1. 노조운영 효과성과 복지수준

노조활동 요인 중에서 노조운영이 효과적일수록 공무원복지 수준이 높을 것이라는 가설은 채택되었다. 본 가설은 공무원노조는 공무원 자신들이 후생복지 제고 및 지위 향상과 근무여건 개선 등의 목적을 위해 법률에 기반하여 자발적으로 조직하는 단체로서, 노동조합활동이 후생복지를 비롯한 권익증진에 기여하고 있다는 기존의 연구결과를 재확인하였다.

특히, 하위변수들 중에서는 노조몰입도가 복지수준에 유의미한 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 노조몰입이 조합원의 직무의 동기와 성과의 결정요인으로 작용하여 노조의 조직 확대와 활동의 적극성에 영향을 주고, 결국 노조운영과 활동의 효과성에 영향을 미친다는 기존 연구의 결과를 확인하였다. 반면 노조성과 인식, 노조만족도, 일상 조합활동의 운영은 유의한 영향이 없는 것으로 나타났다. 특히 노조성과 혹은 노조의 목표달성 수준이 높다고 인식하더라도 반드시 복지수준이 높지 않은 것으로 나타난 점이 특이한데, 복지향상이 노조활동의 주요 목표이거나 큰 비중으로 인지되지 않는 것으로 해석할 수 있다.

결국 노조몰입은 노조활동의 궁극적 목적을 보다 잘 달성하게 해 줄 수 있는 가장 긍정적이고 적극적인 성향이라고 점에서 공무원 후생복지 수준의 향상에 큰 영향을 미칠 수 있다. 즉 공무원 후생복지 수준 향상을 위해서 공무원노조는 노조몰입을 향상시키기 위하여 동료와 관리자의 태도, 노사분위기 등의 정서적 몰입과 근로조건 개선 등의 노조만족도를 제고하기 위해 노력해야 할 것이다.

## 2. 노조지도부와 복지수준

노조지도부의 리더십이 적극적일수록 공무원복지 수준이 높아질 것이라는 가설은 유의수준을 나타내지 못하여 채택되지 않았다. 본 연구의 가설은 노조지도부의 리더십이 조합원의 태도와 행동에 직접적으로 영향을 주고 있으며(박재춘, 2011; 박현미

외, 2012), 노조운영에 있어 중장기적인 목표수립과 원활한 운영에 긍정적인 영향을 미친다(최상현, 2014)는 기존 연구의 결과를 바탕으로 하고 있었다. 따라서 기존 연구와 다른 결과가 나타났음에 주목할 필요가 있다.

기존 연구와의 불일치에 대한 심층적인 분석을 위하여 하위변수별로 살펴보면, 의견수렴과 반영은 유의미한 것으로 나타났고 특이하게도 영향의 방향성은 서로 반대를 보였다. 의견수렴이 적극적일수록 복지수준은 높아지는 반면, 의견반영이 적극적일수록 복지수준은 오히려 낮아지는 것으로 나타났다. 노조지도부는 조합원들과 사측 사이에서 매개역할을 하고 있다. 의견반영을 적극적으로 한다는 의미는 사측에 대해서 노조의 의견을 적극적으로 개진한다는 것이지, 조합원들의 의견을 적극적으로 수렴한다는 의미와는 구별되어야 한다. 조합원들로부터 충분한 의견수렴도 없이 노조의견을 반영하려고만 한다면, 지도부의 정당성이 퇴색하고 사측과의 협상력도 약화될 수 있는데, 이 상황이 복지수준을 결정하는데 있어서 역효과를 낳는 것으로 해석해 볼 수 있다. 이의 해석을 위하여 Hammer et al.(2009)의 연구결과에 주목할 필요가 있다. 그는 지도부의 강력한 리더십이 조합원의 노조 충성심을 이끌어내는 데는 긍정적인 영향을 주나, 노조참여를 이끌어내는 데는 유의미하지 못하다고 하였다.

결국 리더십이론의 측면에서 보면, 변혁적 리더십보다는 거래적 리더십이 조합원의 복지향상에 더 기여하는 것으로 해석된다. 변혁적 리더십은 노조원칙을 투쟁성, 연대성, 정치적 지향성에 두고 있는 반면, 거래적 리더십은 상황에 따른 보상과 처벌에 기초한 교환관계에 의하여 조직 구성원들에게 영향력을 행사하는 리더십이다. Clark(2009)의 효과적인 노조지도부에 관한 연구결과가 변혁적 리더십보다는 거래적 리더십이 노조의 현상 유지를 위해서 더 효과적이라고 한 점과 일치한다.

따라서 노조 지도부의 변혁적 리더십이 사회 참여적이고 정치 지향적 목표 달성에는 기여할지 모르지만 조합원의 후생복지 등 비정치적이고 경제적인 활동에 대해서는 거래적 리더십으로 대응할 필요가 있음을 의미한다. 각 노조단위의 기관별 후생복지의 특수성과 개별 공무원의 수요를 좀 더 세밀하고 적극적으로 수렴하려는 수요자중심의 리더십이 필요하다고 하겠다.

#### 4. 노사관계와 복지수준

노조활동의 요인 중에서 협력적 노사관계가 복지만족도에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설은 채택되었다. 특히 하위변수들 중 노사 간 상호신뢰와 간부나 조합원에 대한 불이익은 유의하지 않았지만 정부대표의 협상에 있어서의 적극성이 유의미하였으며, 영

향력의 규모에 있어서도 다른 변수들보다 큰 것으로 나타났다.

공공부문의 노사관계는 민간부문과는 달리 노측의 조합원이나 사측 대표라 볼 수 있는 관리자나 모두 공무원의 신분을 가지기 때문에 사용자와 피사용자 간 구분하기 모호한 상황이다(한승주·이철주·최흥석, 2011: 71). 즉, 민간부문과 같이 단체교섭의 책임과 권한을 가진 완전한 의미의 교섭상대인 사용자를 구성하는데 한계가 있다(김성훈·조경호, 2003: 156). 또한 정치 및 정부제도라는 외적인 요소에 의한 영향이 크고 예산이 정부나 국회에서 확정되기 때문에 시장의 조절 메커니즘이 정상적으로 작용하지 못하는 한계를 특징으로 하고 있다(백종섭, 2005: 68). 위와 같이 사용자와 피사용자간의 대립적 관계의 약화와 책임과 권한의 모호함으로 인해 단체교섭에서 담합하거나 회피할 가능성이 높은 편이다(송건섭·김재기, 2009: 228).

따라서 본 연구의 결과는, 노사 간의 단체교섭이 임금과 정책과 같은 정책적 사안보다는 복지 등 근무조건에 한정된 현안을 다룬다는 점에서 정부측의 적극적인 자세가 공무원 복지 수준의 향상에도 상당한 영향을 미칠 것이다. 결국 단체교섭에 임하는 지자체장의 확고한 의지와 간부공무원의 적극성은 상대적으로 다른 교섭사항에 비해 공무원복지에 큰 영향을 미칠 수 있다.

## VI. 결 론

공무원노동조합법이 2006년 1월 28일 시행되었으니 이제 10년을 지나고 있다. 그동안 공무원노조 활동에 대한 평가는 다양하게 존재한다. 국민들은 공직의 민주성과 투명성 그리고 공직윤리를 향상시키는 내부적 통제기능에 더 많은 기여를 해주기를 바라겠지만, 노조의 가장 핵심적인 목표와 성과평가의 기준은 조합원의 권익향상이 될 것이다. 이런 점에서 공무원 후생복지에 대한 노조활동의 기여에 관하여 611명의 비교적 큰 표본을 통하여 평가한 본 연구는 의미가 있다고 본다.

공무원 후생복지의 향상은 두 가지 동력에 의하여 촉발될 수 있다. 하나는 법정복지의 경우처럼 공무원연금이나 건강보험 등과 같이 전 사회적인 외적 조건에 의해 정부가 정책으로서 책정하는 경우가 있다. 다른 하나는 기관복지처럼 자기개발비, 여가활동비 등 단위사업장별 특수성을 감안하여 기관장의 결단이나 노사협상을 통하여 책정되는 후생복지가 있다. 본 연구에서도 나타났듯이 어느 경우라도 복지 증진을 위한 비용지출은 정부의 정책수립과 집행에서 비롯되기 때문에 결국 사측인 정부나 집행부의 역할이 복

지에 큰 영향을 주는 것이다.

본 연구의 결과로서 노조의 운영효과가 복지수준 결정의 주요 변인이라는 결과는 특별한 것이 아니지만, 노조지도부의 효과적인 리더십에 관한 결과는 주목할 만하다. 지도부가 조합원의 의견을 꼼꼼하게 수렴하려는 수요자 중심의 활동은 꼭 필요한 것으로 나타났다. 그러나 의견을 반영하려는 적극적 노력은 오히려 복지수준에 역행할 수도 있으므로 방향성을 잘 잡아야 한다. 의견 반영에 소극적인 지도부는 정당성이 없지만 그렇다고 적극적일수록 정당성이 높아지는 것도 아닌 것이다. 오히려 복지성과의 측면에서는 역행하는 것으로 나타났다. 조합원의 눈에 적극적이라는 인식은 집행부가 내부적·미시적 이슈보다는 오히려 정치적·거시적인 이슈에 매진하는 것으로 비추어질 수 있는 것이다.

이를 고려하면 각 지방자치단체에 노사협의회와 같은 협의적, 참여적 공식기구를 설치하고 적극 활용함으로써 공무원들의 피부에 와 닿는 후생복지정책들을 수립하기 위한 노사통합거버넌스를 지역적 차원에서부터 실천하고 전국적 차원으로 확대 재생산하는 것이 필요하다.

본 연구는 지방자치단체와 수도권 지역만을 대상으로 하였기에 전체 공무원을 대표하기에는 부족함이 있다. 후속연구는 유사 논제에 관하여 행정부와 교육청 등 분석대상 확대와 전국단위로 모집단을 확대시키는 일반화가 필요하다고 본다. 또한 공직은 물론이고 민간부문에서조차 노조활동과 그 성과로서의 복지수준 간의 관계에 관한 선행연구가 많지 않은 점에서 이 논제에 관한 연구가 지속적으로 축적되어야 할 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 강성철 외.(2014). 「새인사행정론」(개정 8판). 서울: 대영문화사.
- 강여진.(2006). 공무원 노사관계 전문인력 역량에 관한 실증연구: 공무원의 인식을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 5(1): 69-105.
- 권순식.(2009). 노동조합지도자 리더십 효과성: 투쟁성향과 온건성향에 대한 상황이론의 탐색. 「인사조직연구」, 17(3): 199-234.
- 길종백·조선일.(2011). 공무원 노사관계 변화의 영향요인에 관한 연구: 일본 지방자치단체 사례를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 10(2):149-174.
- 김기인.(2014). 지방공무원 노동조합 활동의 효과성에 관한 영향요인 분석. 「지방정부연구」, 18(1): 755-776.
- 김동원.(2013). 학제적 융합을 위한 공무원노동조합에 관한 연구경향 분석. 「한국인사행정학회보」,

12(3): 135-160.

- 김성훈·조경호.(2003). 효율적인 공무원 단체교섭의 운용과 정부의 전략: 교원 노조교섭 경험을 중심으로. 「한국행정연구」, 12(4): 148-188.
- 김순양.(2001). 읍면동 사회복지공무원의 전문성 수준 분석. 「한국행정학회보」, 35(2): 155-176
- 김유선·김인재·노광표.(2004). 효율적인 공무원 노사관계 운영방안연구. 「행정자치부」, 정책연구보고서.
- 김중번.(2010). 노동조합위원장의 리더십 노조몰입과 조직몰입에 미치는 영향연구. 숭실대학교 박사학위논문.
- 김재기.(2001). 공무원노동조합의 인식에 관한 분석적 연구. 「한국행정논집」, 13(2):335-361.
- \_\_\_\_\_.(2008). 공무원 노사협력 방안에 관한 연구: 설문조사를 중심으로. 「한국인사행정학회」, 추계 학술대회 논문집: 29-72.
- 김태성·허찬영.(2012). 노동조합위원장의 변혁적·거래적 리더십이 조직유효성에 미치는 영향에 관한 연구: 협력적 노사관계의 매개효과. 「산업관계연구」, 22(4): 117-148.
- 김형배.(2009). 「노동법」. 서울: 박영사.
- 노광표·홍주환.(2007). 수도권 광역자치단체(서울,경기,인천)공무원 노사관계 사례연구. 한국노동연구원.
- 박재춘.(2011). 공무원노조 리더의 리더십과 조합원 태도 및 행동에 관한 연구. 「노동정책연구」, 11(4): 81-106.
- 박진우.(2012). 공무원 노조활동의 지속경험에 대한 근거 이론적 접근. 「한국행정논집」 24(1): 131-160.
- 박천오 외.(2014). 「현대인사행정론」. 서울: 법문사.
- 박현미·권순식·진숙경.(2012). 노조간부의 리더십과 조직효과성에 관한 연구. 한국노총중앙연구원.
- 백중섭.(2011). 공무원의 이중몰입 분석: 평행모델의 적용. 「한국사회와 행정연구」, 21(4): 149-174.
- \_\_\_\_\_.(2013). 「공무원노동조합론」. 서울: 대영문화사.
- 백중섭·김동원·김철우·이근주·조선일.(2016). 「인사행정론」. 서울: 창민사.
- 백중섭 외.(2010). 공무원(교원)노동조합의 정치활동 범위와 한계. 한국인사행정학회.
- 백중섭·하재룡.(2005). 공무원노사관계 성공사례 연구. 한국인사행정학회.
- 서광석·안종태.(2015). 지방공무원의 노조몰입이 노사안정에 미치는 영향: 노조 법적지위의 조절 효과. 「대한경영학회지」, 28(10): 2591-2612.
- 서원석.(2009). 공무원 노사관계 안정화를 위한 실증적 연구. 「한국행정논집」, 21(4): 1449-1475.
- 서원석·황성원.(2008). 공무원 노사관계 안정화를 위한 제도 개선 연구. 한국행정연구원.
- 송건섭·김재기.(2009). 공무원노동조합의 활동에 관한 연구: 대구·경북지역을 중심으로. 「행정논총」, 47(4): 225-254.
- 심용보.(1995). 노동조합 지도자의 지도성에 대한 조합원의 인지가 노조몰입에 미치는 영향에 관한 연구. 연세대학교 석사학위논문.

- 오석홍.(2013). 「인사행정론」(제7판). 서울: 박영사.
- 오세희·주현준 외.(2013). 시도교육청 지방교육행정공무원 노사관계에 대한 인식 분석 및 전문성 제고 방안. 「한국인사행정학회보」, 12(2): 55-79.
- 유병홍.(2012). 공공부문과 민간부문 단체협약에 관한 탐색적 비교연구: 형평성과 의견개진을 중심으로. 「노동연구」, 23: 81-116.
- 윤권중.(2008). 지방공무원의 노조몰입 결정요인 분석. 「지방정부연구」 12(3): 105-124.
- 윤영삼.(2005). 노조지도자의 리더십과 조합원의 노조태도. 「산업노동연구」, 11(2): 262-294.
- 이재용.(2015). 정당한 공무원노동조합 활동의 판단기준과 허용범위 등에 관한 연구. 「법학연구」, 59: 231-254.
- 이정희·이재섭.(2010). 기업복지의 관점에서 살펴본 공무원후생복지정책의 변화와 공단 후생복지 사업의 재설계 방향. 공무원연금관리공단.
- 이희성.(2009). 공무원 노사관계의 현황과 발전방향. 「원광법학」, 25(3): 351-376.
- 임종률.(2013). 「노동법」. 서울: 박영사.
- 전국공무원노동조합.(2010). 「조합원 생활실태조사보고서」: 1-74.
- 정승환·윤원수·양덕순.(2013). 제주지역 공무원의 노조몰입 결정요인에 관한 연구. 「GRI연구논총」, 15(1): 275-298.
- 정재명.(2006). 협력적 공무원 노사관계를 위한 정책적 제언: 미국 공공부문 노사협의 시스템을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 5(2): 1-34.
- \_\_\_\_\_.(2011). 지방자치단체의 상관 리더십유형이 조직몰입 및 노조몰입에 미치는 영향연구: 경상남도 지방공무원들의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 49(12).
- 정창화.(2010). 독일 공무원 노사관계에 관한 연구. 「한독사회과학논총」, 20(1): 177-198.
- 조경호.(2003). 협력적 공무원 노사관계 규칙 모색. 「한국정책과학학회보」, 7(2): 301-325.
- 조연주·백종윤·한종희.(2013). 민주적 노사관계 유형을 적용한 공무원 노사관계 분석연구. 「GRI연구논총」, 15(2): 189-211.
- 최상현.(2014). 자치단체장과 노조위원장의 리더십이 공무원의 이종몰입에 미치는 영향에 관한 연구: 신뢰의 매개효과를 중심으로. 경상대학교 박사 학위논문.
- 최영준 외.(2014). 지방공무원의 직무만족특성이 노조몰입에 미치는 영향: 노조 내 지위의 조절효과를 중심으로. 「전문경영인연구」, 17(2): 43-68.
- 하미승.(2011). 한국공무원의 노조몰입 결정요인에 관한 연구: 중앙부처 노조가 입자를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(4): 1127-1155.
- \_\_\_\_\_.(2012). 정부기관 노동조합제도의 운영성과 진단 및 개선방안 연구. 「한국인사행정학회보」, 11(3): 79-117.
- 하재룡.(2000). 공공부문과 민간부문의 노사관계 비교. 「한국정책과학학회보」, 4(2): 177-205.
- \_\_\_\_\_.(2005). 공무원 노사협력 증진 방안 연구. 「한국사회와 행정연구」, 16(3): 29-57.
- 한승주·이철주·최홍석.(2011). 협력적 노사관계로의 행정개혁: 클린턴 정부의 경험과 우리나라에



의 시사점. 「한국행정논집」, 23(1): 67-94.

- Batstone, E., Boraston, I., & S. Frenkel. (1977). *Shop Stewards in Action*. Oxford: Basil Blackwell.
- Berman, E. M. Bowman, J. P. & Van Wart, M.(2001). *Human Resource Mamagement in Public Service: Paradoxes, Process, and Problems*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Clark, P. F. (2009). *Building More Effective Union*(2nd Ed). New York: Cornell University Press.
- Gordon, M. E, et al. (1980). Commitment to the Union: Development of a Measure and an Examination of Its Correlates. *Journal of Applied Psychology*, 65. 479-499.
- Hammer, T. H., Bayazit M., and D. L. Wazeter. (2009). "Union Leadership and Member Attitudes: A multi-level analysis." *Journal of Applied Psychology* 94(2): 392-410
- Marchington, M & Armstrong.(1983). "Shop Steward Organization and Joint Consultation." *Personnel Review* 12(1): 24-32.
- Sayles, L., R & G. Strauss. (1967). *The Local Union*. New York: Harcourt, Brace & World.

## ABSTRACT

### The Effects of the Activity of Public Unions on the Welfare of Civil Servants: A Focus on Seoul Metropolitan Area

Ki Tae Kwon & Dong Won Kim

The purpose of the study is to find the effects a public union's activities have on the welfare of civil servants, which is the most critical purpose of the union. To do this, the study conducted a survey of 611 members of the National Public Official's Union working in the Seoul Metropolitan Area. As a result, the levels of welfare were higher as the operation of the union was more effective or labor relations were more cooperative, and particularly as the party in government was more cooperative in negotiations. However, the positiveness or competency of union leaders did not affect the level of welfare, and proactive behavior by unions to reflect member's opinions had negative effects on the level. Therefore, union leaders need to listen to the demands of members rather than trying to increase their activities to improve the welfare outcomes, and meanwhile enable government representatives to be more proactive in negotiations through cooperative labor relations.

【Keywords: Civil Servant Union, Welfare of Civil Servants, Labor Relations in Government, Public Sector Union Leaders】