

**공무원 노동조합의 형성 과정과
의식조사를 통해 본 공무원
노사관계의 특성과 정책 과제**

박준식 · 박주영

목 차

서론: 문제의 제기 1

제 1 부 형성 과정을 통해 본 공무원 노조의 현황과 과제

I. 공무원의 사회적 성격과 노사관계의 제도적 환경 5

- 1. 공무원의 사회적 성격: 신분 체계와 서열 5
- 2. 노사관계의 법·제도적 환경 9
- 3. 공무원 노동운동의 전개 18

II. 공무원노조의 결성 과정 22

- 1. 시기 구분 22
- 2. 직장협의회 설립 시기 : 1999. 1.~ 22
- 3. 전국공무원직장협의회 대표 간담회: 1999.6.26~ 24
- 4. 전국공무원직장협의회 발전연구회: 2000.2.19~ 26
- 5. 전국공무원직장협의회총연합(전공련) 출범과 2개
노조로의 분화: 2001.2.3~ 28

III. 공무원 노사관계의 형성 요인 36

- 1. 외부 요인 36
- 2. 내부 요인 44

IV. 결 론 54

제 2 부 공무원노동조합 조합원 설문 조사 결과

I. 조사 개요	61
II. 생활실태와 근로조건	63
III. 직장생활	67
1. 일의 성격	67
2. 지난 5년간의 업무량 변화	75
3. 조직에 대한 평가	77
4. 담당 업무의 특성에 대한 평가	80
IV. 비공식적 인간관계	82
V. 노동조합과 노사관계	87
VI. 소결: 조사 결과 요약	96
참고문헌	100

표 목 차

<표 1- 1> 공무원의 서열체계	8
<표 1- 2> 공무원 현황: 2003.3 현재	37
<표 1- 3> 연도별 공무원 증감 추이	38
<표 1- 4> 연도별 공무원과 전산업 증감 추이 비교	38
<표 1- 5> 공무원과 타부문의 평균임금 인상률 비교	39
<표 1- 6> 공공부문 임금 가이드라인 및 타부문의 평균임금 인상률 비교	40
<표 1- 7> 일반 공무원노조 허용에 관한 공무원 의식조사	43
<표 1- 8> 일반 공무원노조 허용에 관한 국민 의식조사	44
<표 1- 9> 시·도별 공무원 직장협의회 설립 현황	45
<표 1-10> 광역시, 시군구 공무원직장협의회 노조 가입 현황 비교	47
<표 1-11> 기관별 직장협의회 조직률 변화 추이	48
<표 1-12> 2000년도 공직협 유형별 활동 현황	48
<표 1-13> 중앙부처의 노조가입 현황 비교	49
<표 1-14> 광역시의 노조가입 현황 비교	49
<표 1-15> 시·군·구의 노조가입 현황 비교	50
<표 2- 1> 설문지의 주요문항	62
<표 2- 2> 응답자들의 인구, 사회적 배경	62
<표 2- 3> 응답자들의 소득 분포	63
<표 2- 4> 사교육비, 외식비, 경조사비, 저축액 분포	64
<표 2- 5> 공무원들의 노동생활의 질에 대한 평가	68
<표 2- 6> 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 1	69

<표 2- 7> 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 2	71
<표 2- 8> 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 3	72
<표 2- 9> 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 4	72
<표 2-10> 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 4	73
<표 2-11> 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 5	74
<표 2-12> 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 6	74
<표 2-13> 배경 변인별 지난 5년간의 업무 변화에 대한 평가 1 ..	77
<표 2-14> 배경 변인별 지난 5년간 일의 변화에 대한 평가 2	77
<표 2-15> 조직에 대한 평가	79
<표 2-16> 담당 업무의 특성에 대한 평가	81
<표 2-17> 배경 변인에 따른 응답자들의 학연 및 지연 분포	83
<표 2-18> 배경 변인별 비공식적 모임에의 활동 1	84
<표 2-19> 배경 변인별 비공식적 모임에의 활동 2	85
<표 2-20> 유사 조직과 비교한 공무원들의 근로조건 평가	87
<표 2-21> 노동조합의 활동에 대한 평가	90
<표 2-22> 새로운 제도들의 도입에 대한 조합원들의 반응	93
<표 2-23> 공무원들의 노사관계 평가와 노조 참여 의식에 영향을 미치는 요인의 회귀분석	94

그림 목차

[그림 1-1] 공무원의 분류	6
[그림 1-2] 공무원노동조합 결성 과정 흐름도	23
[그림 2-1] 직장일로 인해 7시 이후 귀가하는 날	65
[그림 2-2] 지난 5년간의 근로조건 변화	76
[그림 2-3] 학연 및 지연에 따른 비공식적 모임의 존재 여부	82
[그림 2-3] 노조의 필요성에 대한 공무원들의 인식	88
[그림 2-4] 노동조합이 중점적으로 추진해야 할 1순위 과제	88
[그림 2-5] 노동조합이 중점적으로 추진해야 할 2순위 과제	89
[그림 2-6] 노조활동에 대한 조합원들의 관심과 참여도	90
[그림 2-7] 새로운 제도의 도입에 대한 조합원들의 견해	92
[그림 2-8] 현재의 노사관계에 대한 평가	93

서론: 문제의 제기

공무원 노동조합운동이 한국 노사관계의 핵심 현안으로 떠올랐다. 공무원들의 노동3권을 가로막아 온 현행 노동관계법이 어떠한 형태이든 개정되어 공무원들의 합법적 노조활동이 가능하게 될 경우 당장 우리나라의 노사관계에 큰 지각 변동이 이루어질 것으로 전망된다. 우선 약 20만 명에 가까운 노조가입 대상 노동자들의 조직화가 현실화됨으로써 이들이 어떠한 방향으로 움직이는가에 따라 노동운동과 노사관계에 미치는 영향이 적지않을 것이다. 당장 노조가 합법화되는 것은 아니라 하더라도 이미 공무원들의 노조활동을 현실적으로 금지하기 어려운 상황에서 공무원노조의 조직화 방향에 따라 노동운동 자체의 세력 관계도 큰 변화에 직면할 것임이 분명하다.

예상되는 변화는 노조운동에만 국한되지 않을 것이다. 장기적으로 공무원노조의 조직화는 국가를 중심으로 수직 서열화된 한국의 정치·사회구조뿐 아니라 국가와 시민사회의 관계에도 엄청난 변화를 가져올 것으로 전망된다. 국가기관에 시민사회의 영역이 침투함으로써 공공부문 내부에서도 제도·조직 및 관행에 있어서 큰 변화가 예견된다. 이러한 변화는 국가와 시민사회의 관계를 재정립하는 계기가 될 수도 있다. 공무원노조의 활동과 영향력은 공공부문의 임금과 근로에 대한 영향뿐 아니라, 사회의 전 부문에서 막대한 영향을 미치는 국가정책의 수립과 집행, 조직문화 등 광범위한 영역에 걸쳐 많은 변화를 만들어 낼 것임이 자명하다. 공무원노조가 갖는 이와 같은 정치·경제·사회적 효과로 인해 이 부문의 노사관계 상황을 정확히 이해하고, 문제점을 진단하여 향후 노사관계의 전개 방향을 가늠하는 것은 중요한 의미를 지닌다.

본 보고서는 제1부와 제2부로 구성된다. 제1부에서는 공무원노조의

2 공무원 노동조합의 형성 과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책 과제

형성 과정을 역사적 관점에서 분석하는 것에 할애된다. 제2부는 2003년 11월 현재 전국공무원노조에 가입한 조합원들을 대상으로 실시한 설문조사 분석의 결과를 중심으로 공무원노조 조합원들의 현황과 정책 과제를 도출하는 데 할애된다.

제1부의 주된 내용으로는, 첫 번째로 공무원노조의 근간을 이루는 공무원의 사회적 성격과 노사관계의 제도적 환경을 살펴본다. 두 번째로 공무원들의 노조 결성 시도를 역사적 관점에서 정리함으로써, 한국 사회의 정치·사회적 상황 변화와 더불어 공무원 노조운동이 어떠한 방식으로 전개되어 왔는지를 살펴보고자 한다. 세 번째로 공무원노조 문제에 영향을 미치는 다양하고 복합적인 요인들을 점검해 봄으로써 향후 공공부문 노사관계의 문제를 풀어가고 올바른 발전 방향을 마련하기 위한 정책적 시사점들을 도출해 보고자 한다.

제2부에서는 조합원들에 대한 의식조사 결과를 통해 노동조합의 현황과 과제를 파악하는 데 두어지고 있다. 첫 번째 부분에서는 조합원들의 일반적 실태분석에 할애된다. 두 번째 부분은 조합원들의 직장생활과 일의 성격, 그리고 조직문화의 특성을 분석한다. 세 번째 부분에서는 비공식적 인간관계의 주요한 특성들을 파악한다. 마지막 부분에서는 노동조합과 노사관계의 현황과 과제를 분석하는 데 할애된다.

제1부

형성 과정을 통해 본 공무원 노조의 현황과 과제

I. 공무원의 사회적 성격과 노사관계의 제도적 환경

1. 공무원의 사회적 성격: 신분 체계와 서열

가. 신분체계

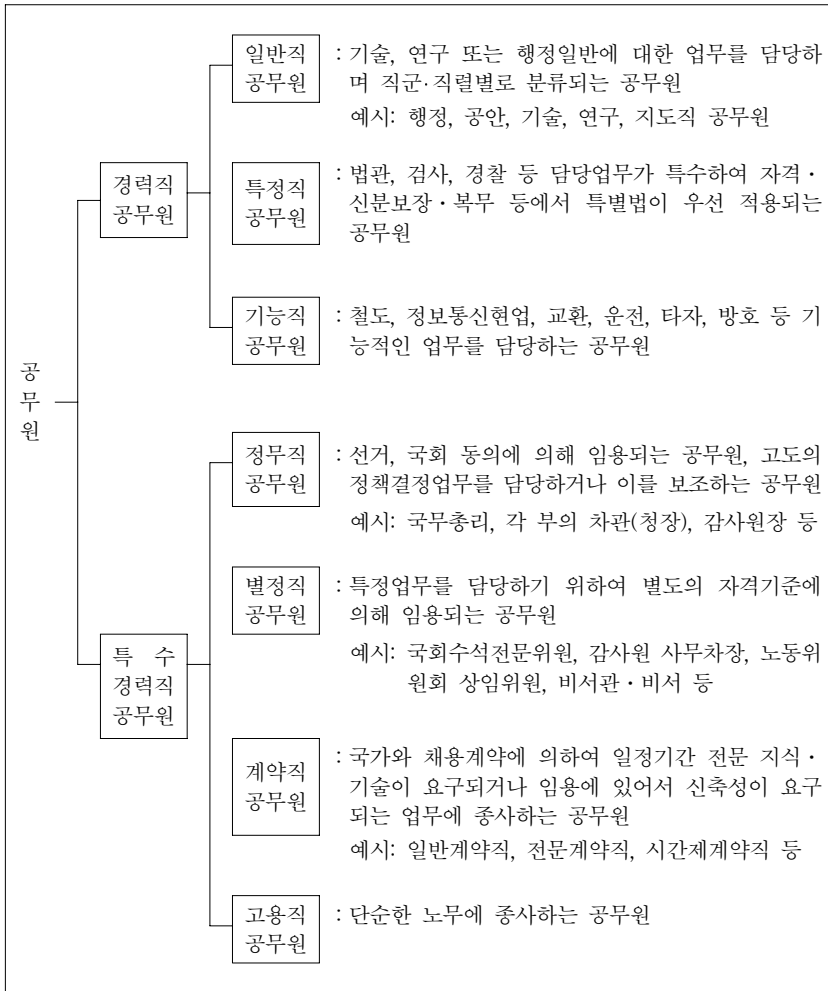
공무원은 국가공무원법 제2조를 근거로 임용자격, 담당직무의 성격, 신분보장, 보수 등에 따라 구분되는데, 크게 경력직 공무원과 특수경력직 공무원으로 분류된다. 먼저 경력직 공무원이란, 실적과 자격에 의하여 임용되고 그 신분이 보장되며, 평생토록 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원을 말한다. 특수경력직 공무원은 경력직 공무원 외의 공무원으로서 임용시 실적과 자격을 반드시 요하지는 않으며 신분도 보장되지 않는다. 또한 법률에 특별한 규정이 없는 한 법 제33조(결격사유), 제5장 보수, 제6장 능률, 제7장 복무, 제69조(당연퇴직)를 제외하고는 국가공무원법이 적용되지 않으며, 단 정무직 공무원에게는 제33조 및 제69조가 적용되지 않는다. 그 세부 분류는 다음 [그림 1-1]과 같다.

일반직 공무원은 우리가 통상적으로 말하는 공무원으로 기술적인 업무, 연구, 농어촌 지도업무, 그리고 행정일반에 관한 업무를 담당한다. 국민들의 일상생활과 가장 밀접하게 연결되는 공무원으로 1급에서 9급까지의 계급으로 구분된다. 일반 관공서(중앙관서, 도청, 시·군·구청, 동사무소)에서 근무하는 공무원이 이에 해당된다. 연구직, 지도직 공무원은 연구관 및 연구사, 지도관 및 지도사의 2계급으로 분류되며, 역시 일반직 공무원에 속한다.

특정직 공무원은 법관, 검사, 외무공무원, 경찰공무원, 소방공무원, 교육공무원, 군인, 군무원 및 국가안전기획부의 직원과 특수 분야의 업무

6 공무원 노동조합의 형성 과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책 과제

(그림 1-1) 공무원의 분류



출처 : 중앙인사위원회, 「인사복무규정」, 2003, p.731

를 담당하는 공무원으로서 다른 법률이 특정직 공무원으로 지정하는 공무원을 말한다. 여기서, 특정직이란 일반직과 다른 ‘특수한 신분’이라는 뜻이 아니고 업무가 특수한 영역에 속한다는 뜻이다.

기능직 공무원은 국가기술자격법에 의해 기능자격증을 취득하고 사무보조원이나 철도, 체신업무, 운전 등 기능적인 업무를 담당하는 공무

원을 말한다. 일반적으로 계급 구분이 1등급에서 10등급까지로 구분된다. 정무직 공무원은 선거, 국회 동의, 정치적 동기에 의해 임용되는 차관급 이상의 공무원을 말한다. 이에 해당하는 공무원은 신분보장이 되지 않으며 임용권자가 언제라도 교체할 수 있다.

또한 별정직 공무원은 주로 업무 내용상 일반직 공무원으로 채우기 곤란한 경우 특별한 자격요건을 갖춘 자를 임용하는 경우를 말하는데, 이는 법적인 신분보장을 받지 못한다. 엄격히 말하면 계급 구분이 없고 보수지급의 기준으로 일반직 상당계급 개념으로 운영되고, 승진·전보·전직·강임 등의 개념이 없고 임용 및 징계절차는 일반직에 준한다. 마지막으로 고용직 공무원은 단순한 노무에 종사하는 공무원으로 수년 전 타자원이나 운전기사, 방호원, 경비원 등 고용직들이 기능직으로 대거 신분 전환이 된 후 고용직 공무원들은 거의 없어졌다.

나. 서열체계

한편 공무원은 국가공무원법 제4조, 공무원임용령 제3조, 그리고 연구직 및 지도직규정 제3조를 근거로 “공무원의 일반적인 자격, 능력, 공란성 및 책임도를 기준으로 엄격하게 제도화된 서열체계를 통해 인력을 행정수요에 맞게 운영(중앙인사위원회 2003: 732)”하고 있다.

이에 따른 각 해당 부처의 서열 체계는 다음 <표 1-1>과 같다. 공무원들의 서열체계에서 나타나는 주요한 특징은 조직의 지위에 따라 소속 내의 지위 명이 같은 경우에도 실제 서열이 다른 경우가 많으며, 지휘·감독·지시·명령·통제 역할을 하는 계급, 실제 집행 등의 역할을 수행하는 계급, 지휘권을 가진 계급 등이 소속 기관의 위상에 따라 차별화되어 있다는 점이다. 표에서 보면 같은 시장의 경우에도 특별시장과 직할시 시장의 서열이 다르며, 서울시 구청장과 인구 25만 이상 시 구청장의 서열은 2계급이나 격차가 존재한다. 따라서 이러한 서열과 소속 조직 내 지위의 편차는 공무원노동조합 허용 범위에 대한 논란에서도 자주 언급되는 부분이다.

8 공무원 노동조합의 형성 과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책 과제

〈표 1-1〉 공무원의 서열체계

직급	직명	해 당 부 처			
		중앙부처	서울특별시	직 할 시	지방시도
장관급		장관, 대통령비서실장, 경호실장, 안기부장, 평통사무총장, 감사원장, 국회사무총장	시장		
차관급		평통사무차장, 감사원 사무총장, 행정조정실장, 소청위원장, 중앙교육원장, 공정거래위원장, 청장	부시장	시장	도지사
1급	관리관	차관보, 실장, 감사원사무차장, 실국장, 소청위원, 행정조정관, 통계청장, 치안정감	기획관리실장, 종합건설본부장, 공무원교육원장	부시장	부지사, 시도 부교육감
2급	이사관	공보관, 감사관, 비상계획관, 국장, 지방청장, 치안감	공보관, 감사관, 국장, 구청장	실장	인구 25만 이상시 시장
3급	부이사관	국장, 감사원과장심의관, 지방청장경무관	부구청장	공보관, 교육원장, 국장, 실장, 구청장, 부구청장	실장, 인구 25만 이상시 부시장, 이하 시장
4급	서기관	과장, 담당관, 총경	담당관, 과장, 구청국장	국장, 담당관과장, 구청국과장, 교육원장, 부구청장	시도국장, 교육원장, 인구 25만 이상시 부시장 구청장
5급	사무관	계장, 경정	계장, 구청과장, 동장	과장, 담당관계장, 동장, 구청과장	시·도 과장 부군수, 구청과장, 면장
6급	주사	행정실무자, 경감, 경위	동사무장	계장, 구청계장	시·도 계장
7급	주사보	행정실무자, 경사	동계장, 주임	동계장, 주임	읍, 면 계장
8급	서기	경장	행정실무자	행정실무자	행정실무자
9급	서기보	순경	행정실무자	행정실무자	행정실무자

출처: <http://www.kipa.re.kr/kipasvc>

2. 노사관계의 법·제도적 환경

가. 법·제도의 변천

1) 정부 수립 후 5·16 군사 쿠데타 이전까지

공무원의 노동기본권에 관한 공무원 노동관계법제도의 연혁을 살펴 보면 크게 세 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 기간은 1948년 제헌헌법 이후 1960년까지로, 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 허용하는 시기, 두 번째 기간은 1961년 국가공무원법 개정 및 1962년 헌법 개정을 시작으로 1987년 헌법 개정에 이르기까지 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 금지하면서 예외적으로 허용한 시기, 세 번째로 1987년 헌법 개정을 시작으로 노동기본권의 회복을 위한 토대가 마련되고, 구체적인 입법논의가 진행되고 있는 시기로 구분할 수 있다(조용만·문무기, 2003; 민주사회를위한변호사모임 노동위원회 편, 2000; 신인령, 1987, 1996; 이철수·강성태, 1997; 전공련, 2001; 서원석, 2002).

1948년 7월 17일에 제정된 제헌헌법 제18조 제1항은 “근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다”고 규정하여 모든 노동자의 노동3권 보장을 선언하였고, 현행 헌법 제33조 제2항과 같은 공무원 특례규정이 없었다. 다만, 모든 기본권 제한의 한계로서 일반법률 유보조항(제28조 제2항)을 두어 “국민의 자유와 권리를 제한하는 법률의 제정은 질서유지와 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한한다”고 규정하고 있다. 그리고 1953년 제정 노동조합법 제6조는 “근로자는 자유로 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리는 예외로 한다”고 규정하고, 제정 노동쟁의조정법 제5조 제1항은 “근로자 또는 사용자는 노동쟁의가 발생하였을 때 그 주장을 관철하기 위하여 쟁의행위를 할 수 있다. 단, 단순한 노무에 종사하는 이외의 공무원은 예외로 한다”고 규정하고 있었다.

이 시기의 특징은 노동기본권의 보장에 있어 공무원과 일반근로자를 특별히 구별하지 않고 원칙적으로 동일하게 취급하려고 하였다는 점이다. 다만, 현역군인 등 특수한 직종의 공무원에 대해서는 노동3권을 인정하지 않고, 단순노무에 종사하는 자 이외의 공무원에 대해서는 단체행동권을 부정하는 법률적 제한조치를 취하였던 것이다. 이처럼 노동기본권을 폭넓게 인정하려고 하였던 입법 의도는 그 당시 우리 사회의 현실에 비추어볼 때 다소 이상적인 측면도 있었지만, 보편적 노동기준에 부합되게 하려는 노동관계법제 입안자의 의지가 반영된 결과라고 할 수 있다.

2) 5·16 쿠데타 이후

공무원의 노동기본권을 원칙적으로 허용하였던 초기 법제의 기본 틀은 경제개발을 국정의 최우선 과제로 삼기 시작하면서 근본적으로 변화되었다. 5·16 군사 쿠데타로 인해 국회가 해산된 가운데 입법권을 행사한 군사정권의 국가재건최고회의는 1961년 9월 18일 국가공무원법 제37조를 개정하여 종래의 “공무원은 정치운동에 참여하지 못하며, 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 아니 된다”를 “…… 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 아니 된다”로 개정하고, “…… 단, 사실상 노무에 종사하는 공무원의 노동운동은 예외로 한다”는 단서를 신설하였다. 그리고 1962년 12월 26일 헌법 전면 개정을 통해 “공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다”(제29조 제2항)고 규정하여, 법률로 인정된 자에 한하여 노동3권을 부여하였다. 이에 따라 1963년 4월 17일 다시 국가공무원법과 노동조합법을 전면 개정하여 국가공무원법은 현행 국가공무원법 제66조와 같은 내용으로 되었고, 노동조합법에서는 군인, 경찰 등에 대한 노조 가입·결성의 제한규정을 삭제하는 대신, “공무원에 대하여는 따로 법률로 정한다”(동 제8조 단서)고 규정하였다. 또한 같은 날 노동쟁의조정법의 개정을 통해 일반 공무원에 대한 정의행위금지규정을 삭제함으로써 공무원법에서 공무원

인 근로자의 노동3권을 규율하게 되었다. 그 후 유신체제와 제5공화국 정부를 거치면서 관련 헌법조항 및 관계법규를 부분적으로 강화 또는 조정하면서 오늘에 이르렀다.

이 시기의 특징은 공무원을 일반근로자와 완전히 구별하여 일반공무원의 노동권이 부정되고 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’에게만 예외적으로 노동기본권이 허용되어 ‘공무원 노동기본권의 원칙적 금지, 예외적 인정’이라는 구도, 즉 ‘사실상 노무에 종사하는지’의 여부를 기준으로 삼는 구도를 고정시키게 되었다는 점이다.

3) 1987년 헌법 개정 이후

공무원의 노동기본권을 엄격히 제한하였던 종래의 법제는 1987년 이후 노사관계 민주화의 흐름 속에서 커다란 변화를 맞게 된다. 1987년에 개정된 현행 헌법 제33조 제1항에서 단체행동권의 행사에 관한 개별적 유보조항을 삭제하였고, 동조 제2항에서는 공무원에 대하여도 일부 긍정하는 형태로 바꾸었으며, 제3항에서 단체행동권의 제한·금지 대상자를 대폭 축소시켜 국가·지방자치단체에 종사하는 근로자를 제외하였다.

이후 1989년 3월 여소야대의 임시국회에서 여야 만장일치로 공무원의 단결권을 회복시키는 노동법 일부 개정안을 통과시켰다. 당시 관련 조항은 “6급 이하의 공무원을 포함한 모든 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있고 단체교섭을 할 수 있다. 다만, 현역군인, 경찰공무원, 교정공무원, 소방공무원은 그러하지 아니한다”(노동법개정안 제8조 제1항)고 규정한 것으로서, 이는 1953년 노동조합법 규정과 거의 같은 수준의 공무원 단결권의 회복을 의미한다. 이 법안은 대통령의 거부권 행사로 인해 폐기되고 말았지만, 이를 계기로 공무원의 노동기본권 허용 여부와 관련한 논의는 오늘날에 이르기까지 계속되었다.

4) 노사관계개혁위원회 합의

1992년 선거에 의하여 30여 년 만에 민간대통령 정부가 들어서면서 법개정이 다시 본격화되었다. 1993년 3월 11일 헌법재판소는 그동안

미루어오던 노동쟁의조정법 제12조 제2항에 대한 헌법소원 사건을 마무리짓고, 노동쟁의조정법 제12조 제2항(1963. 4. 17. 법률 제1327호 제정, 1987. 11.28. 법률 제2968호 개정) 가운데 “국가·지방자치단체에 종사하는 근로자”에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니한다고 하면서, 위 법률조항 부분은 1995년 12월 말을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 그 효력을 지속한다고 결정하였다. 따라서 그간 문제되어 온 노동쟁의조정법을 개정할 법적인 계기가 마련되었다.

또한 1996년 6월 24일 김영삼 대통령은 참여와 협력을 바탕으로 하는 「신노사관계구상」을 발표하였다. 이에 따라 1996년 5월 9일 노·사·공익대표 등 노동문제와 관련한 각계인사 30명으로 구성되어 발족한 「노사관계개혁위원회」는 공무원의 노동기본권 보장과 관련하여 다음 해인 1997년 1월 23일 제22차 전체회의에서 ‘공무원 단결권 보장방안(안)’에 대하여 의결하였다. 「공무원 단결권 보장방안」은 1999년부터 공무원의 고충처리 등을 위한 ‘직장협의회(가칭)」를 설치·운영하고, 공무원노조는 여론 수렴과 관련법규 정비 등 준비기간을 거쳐 조속히 시행키로 하되 가입자격을 6급 이하의 일반직으로 하고, 비서직 종사자, 안기부 등 특수기관 종사자, 군인·경찰 등 특수직종 종사자 등은 가입대상에서 제외하며, 공무원의 근로자로서의 권익과 국민에 대한 봉사자로서의 지위가 조화되도록 하고, 국제기준과 관행을 존중하여 공무원의 단결권과 단체교섭권은 인정하되 단체협약체결권과 쟁의권은 인정하지 않도록 하는 내용을 주요 골자로 하고 있었다. 이 안은 노·사·공익 3자의 합의로 의결되었으나, 몇 차례의 관련 법률에 대한 개정 시도에도 불구하고 종전 법제의 기본적인 틀은 그대로 유지하였다. 이에 따라 ILO, OECD 등 국제기구와 국제노동단체, 국내의 노동단체 및 노동법학계의 비판이 이어졌다.

5) 2·6 사회협약에서 현재

이러한 상황 속에서 공무원의 노동기본권을 단계적으로 허용하기로 하는 사회적 합의가 1998년 2월에 성립하게 된다. 1997년 말 외환위기

이후 1998년 1월 15일에 발족된 노사정위원회는 동년 2월 6일에 공무원 노동기본권의 단계적 허용을 내용으로 하는 이른바 ‘2·6 사회협약’을 도출함으로써 공무원 노동기본권의 회복을 지향하게 된다.

그 내용을 보면 “정부는 공무원직장협의회 설치를 위한 관련법안을 1998년 2월 임시국회에 제출하고, 공무원의 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론 수렴과 관련법규의 정비 등을 고려하여 추진한다는 것이었다. 보다 구체적으로 살펴보면, 제1단계로 공무원에 대하여 직장협의회를 먼저 허용(1999년부터 시행)하고, 제2단계로 노동조합을 허용하기로 함으로써 공무원의 노동기본권 보장이 단계별로 추진될 수 있도록 하였다. 또한 공무원 노동조합의 구성을 국가공무원은 전국 단위, 지방공무원은 광역시·도 단위”로 구별하도록 하였고, 공무원 노동조합의 기능에 있어서는 보수 기타 근무조건에 관한 단체교섭은 허용하되, 단체협약체결권 및 단체행동권은 인정하지 않기로 하였다. 아울러 그 시행 시기는 국민 여론 수렴 및 관련법규의 정비 등을 고려하여 시행하기로 하였다.

이러한 노·사·정 합의에 따라 우선 노동조합의 설립이 금지되는 공무원에 대하여 소속기관의 장과 근무환경 개선, 업무능률 향상, 고충처리 등을 협의할 수 있도록 하고, 그 성실한 이행을 보장함으로써 공무원의 권익을 보호하고 국민에 대한 봉사자로서의 자긍심을 고취시키기 위한 직장협의회를 설립·운영할 수 있도록 하기 위하여 1998년 2월 24일 공무원직장협의회법(법률 제5515호, 1999. 1. 1. 시행)이 제정되기에 이른다. 그리고 교원의 노동기본권을 보장함으로써 국제노동기준을 준수하고, 노사정위원회에서 합의한 교원의 노동기본권 보장방안을 존중하여 그 보장 범위와 단체교섭의 구조 등을 정하기 위하여 1999년 1월 29일 교원노조법(법률 제5727호, 1999. 7. 1. 시행)이 제정되었다.

나. 현행 헌법 및 관련법률의 규정

1) 공무원의 노동기본권

우리나라 현행 헌법 제33조 제1항은 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”라고 규정하여 근로자의 노동기본권 보장을 선언하면서, 동조 제2항에서는 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”라고 하여 공무원의 노동기본권의 보장을 법률에 위임하였다(조용만·문무기, 2003; 김재기, 2000, 2001).

이에 노동조합및노동관계조정법(이하 노조법) 제5조에서 “근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대해서는 따로 법률로 정한다”라고 규정하고, 국가공무원법 제66조 제1항 및 지방공무원법 제58조 제1항은 “공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다”고 규정하고 있다. 여기서 ‘노동운동’이라 함은 노동기본권 보장활동, 즉 ‘근로조건의 향상을 목적으로 하는 노동조합의 결성행위 및 그 활동’을 의미한다고 해석되고 있으므로(헌법재판소 결정), 결과적으로 일반공무원에게는 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권이 모두 부인되고 있다.

2) 직장협의회법

한편, 1998년 2월 24일에 제정되어 1999년 1월 1일부터 시행된 직장협의회법은 공무원의 근무환경 개선, 업무능률 향상 및 고충처리 등을 위한 직장협의회의 설립 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조). 여기서 ‘근무환경 개선’은 그 개념이 모호하고 포괄적인 것이지만 기관 단위의 공무원의 업무수행과 관련된 제반 환경 개선을 뜻하는 것으로서 이에에는 주로 공무원의 업무수행을 위한 시설 개선 및 편의 제공, 기관의 내부운영과 관련된 공무원의 임용·전보·승진·징계·해직 등 인사사항에 대한 개선을 일컫는 것으로 해석된

다. ‘업무능률 향상’은 민간부문에서의 생산성 향상과 같은 의미를 지닌다고 보이며, ‘고충처리’는 공무원의 불이익조치에 대한 이의 제기와 구제절차를 뜻한다.

또한 직장협의회는 기관 단위로 설립하되, 하나의 기관에는 하나의 직장협의회만을 설립할 수 있는데(제2조 제2항), 이러한 기관 단위는 기관장이 4급 이상인 기관으로 되어 있다(동 시행령 제2조 제1항 제1문). 기관장이 5급 이하인 기관의 경우에는 중앙행정기관의 장이 정하는 바에 따라 상급기관에 통합하여 설립하도록 하고 있다(동 시행령 제2조 제1항 제2문). 동 시행령에서는 둘 이상의 기관 단위에 걸쳐 하나의 직장협의회를 설립하거나 직장협의회간 연합회를 설립할 수 없도록 하고 있다(제2조 제2항). 따라서 직장협의회간의 연대를 금지할 뿐 아니라 직장협의회외의 상급단체의 설립이 금지되어 있다.

직장협의회에 가입할 수 있는 공무원의 범위와 관련하여, 직장협의회법은 6급 이하의 일반직 공무원 및 이에 준하는 연구·특수기술직렬의 일반직 공무원, 특정직 공무원 중 6급 이하의 외무공무원, 기능·고용직 공무원, 일반직 공무원에 상당하는 별정직 공무원으로 한정하고 있다(제3조 제1항). 그러나 위의 규정에도 불구하고 국가공무원법 제66조 제1항 단서 혹은 지방공무원법 제58조 제1항 단서에 의하여 노동운동이 가능한 사실상 노무에 종사하는 공무원과 지휘·감독의 직책이나 인사·예산·경리·물품출납·비서·기밀·보안·경비 또는 자동차운전 기타 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원은 직장협의회에의 가입을 배제시키고 있다(동조 제2항).

공무원의 직장협의회에의 가입과 탈퇴는 자유롭고 가입(탈퇴)시 원서를 직장협의회 대표자에게 제출하도록 하는데(동 시행령 제6조 제1항) 다만, 직장협의회에 가입한 공무원이 승진·전보·사무분장의 변경 등으로 직장협의회에 가입이 금지되는 공무원이 된 때에는 당해 인사명령일 또는 사무분장 변경일에 직장협의회에서 탈퇴한 것으로 본다(동 시행령 제6조 제2항). 한편, 협의사항으로는 ① 당해 기관의 고유한 근무환경 개선에 관한 사항, ② 업무능률에 관한 사항,

③ 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항, ④ 기타 기관의 발전에 관한 사항(동법 제5조 제1항) 등이 있다.

3) 최근의 법 제정 논의

‘2·6 사회협약’에 따라 공무원 노동조합을 허용하기 위한 노사정위원회에서의 관련 논의가 지속되었으나 구체적 이슈(노동조합 명칭 사용 여부, 노동3권의 보장 범위, 허용 시기 등)에 관한 이견대립으로 합의도달에 실패하게 되고, 결국 행정자치부가 공무원조합법(안)을 마련하여 2002년 10월 18일 국회에 제출하게 된다. 그리고 2002년 10월 24일에는 공무원도 노조법의 적용을 받아 노동3권을 보장토록 하는 의원발의(이부영·신계륜 의원 공동발의)의 노조법 개정안이 국회에 제출되었고, 2002년 12월 4일에는 의원발의(이호웅 의원을 대표로 한 국회의원 22인 공동발의)의 공무원노조법(안)이 국회에 제출되기에 이른다(김선수, 2003. 3. 22; 한국노동연구원, 2002. 3. 30).

그러나 김대중 정권 내 입법화에 실패하여 노무현 정권이 들어선 이후 입법화에 더욱 박차를 가하게 된다. 그리하여 2003년 3월 19일 노동부의 대통령 업무보고 자리에서, 노동부가 주관하여 교원노조법 수준으로 노동기본권 보장 방안을 마련토록 결정하였다. 이후 5월 21일, 노동부는 관계부처 회의 등을 통해 입법상의 쟁점을 논의한 후, 노동부의 입법 시안을 발표하였으며, 관계부처 협의, 여론 수렴 등의 입법절차를 거쳐 정부 재입법을 추진하여 입법예고, 법제처 심사, 국무회의 등을 거쳐 7월 말 정부안을 국회에 제출할 예정이다. 시안의 자세한 내용은 다음과 같다.

○ 입법 형식 : 노동관계법의 특별법으로 제정

-노동조합및노동관계조정법의 특별법으로 제정, 공무원노동조합및노동관계의 조정에 적용할 특례를 규정

※ 달리 정하지 아니한 사항에 대하여는 노동조합및노동관계조정법 준용

- 조직형태 : 최소 설립 단위만 규정
 - 헌법기관(국회, 법원, 행정부, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회) 및 지방자치단체(특별시, 광역시, 도, 시, 군, 구)를 공무원이 노동조합을 설립할 수 있는 최소 행정기관 단위로 규정
 - ※2인 이상의 행정기관(헌법기관 및 지방자치단체)을 포괄하는 노동조합의 설립도 가능

- 가입범위
 - 공무원은 노동조합에 자유로이 가입할 수 있도록 허용하되 다음의 자는 제한
 - 사실상 노무에 종사하는 현업공무원
 - 특정직, 정무직
 - 5급 이상, 지휘·감독직
 - 행정기관의 관리운영업무, 공공안녕·질서유지 업무 종사자
 - ※구체적인 제한범위는 국회규칙, 대통령령 등 하위법령으로 정함.

- 노동조합활동
 - 정치활동 금지 : 공무원 노동조합의 정치활동 금지를 명시
 - 노조전임자 : 노동조합활동의 편의를 위해 공무원의 노동조합 전임을 인정
 - ※전임자는 무급으로 하되, 이로 인한 신분상 불이익 금지
 - ※전임기간은 재직기간을 통산하여 5년으로 제한

- 부당노동행위로부터의 보호 : 공무원 노동기본권 보장의 실효성을 담보하기 위해 노동관계법의 부당노동행위제도를 도입, 적용

- 교섭당사자
 - 노동조합측은 노동조합의 대표자, 정부측은 헌법기관의 대표, 각급 자치단체장을 교섭 당사자로 명시(행정부는 행정자치부장관)

※정부측 당사자는 필요하다고 인정할 경우 관련기관의 장, 공무원으로 하여금 교섭에 참여토록 할 수 있음을 명시

○ 교섭대상

-교섭대상은 보수, 근무환경 그 밖의 근무조건에 관한 사항으로 함.

○ 단체협약의 효력

-근무조건 등에 대한 단체교섭권(단체협약체결권 포함)을 보장

※의회권한인 법령·조례·예산과 관련된 합의사항은 단체협약의 효력을 인정하지 않는 대신 정부에 성실히 이행할 의무를 부여

○ 쟁의행위금지

-공무원노동조합에 대하여는 파업·태업 기타 업무의 정상적 운영을 저해하는 행위를 금지

○ 분재조정기구

-중앙노동위원회에 공무원노동관계조정위원회를 두어 공무원노동관계분쟁조정을 전담케 함.

3. 공무원 노동운동의 전개

가. 1987년 이전의 공무원 노동운동

일반공무원 노동조합의 노동운동은 해방 이후 진주한 미군정청이 「치안유지법」 등을 폐지함에 따라 일부 급진세력들이 노동자의 조직화를 추진하면서 시작되었다. 자유당 치하에서 억압되었던 공무원노조의 육구는 4·19 이후 분출되면서 단체교섭이 활발해졌다. 한편, 교사들은 1960년 4월 29일 대구에서 대구시 교원조합결성관련위원회를 개최하였

고, 5월 7일에는 대구시 중·고교직원노조와 국민학교교직원노조를 결성하였다. 이어 5월 15일에는 부산에서, 5월 22일에는 서울에서 한국교원노조연합회가 결성되었다. 이러한 결성에 대하여 허정(許政) 과도정부는 국무회의의 결정과 법무부의 견해에 따라 교원의 노조결성이 국가공무원법 및 교육공무원법을 위반했다는 이유로 5월 29일까지 해체를 지시하였다. 이후 정부 당국의 강제 전근발령에 대해 교원노조의 행정소송 제기 등 노사간에는 여러 면에서 마찰이 있었다(서원석, 1994, 2002; 한국노동조합총연맹, 1979).

이후 전매청의 공사화로 인해 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’이 체신부 및 철도청 소속의 현업기관과 국립의료원의 작업현장에서 일하는 기능직·고용직 공무원으로 변경되었다. 또한 공익사업의 경우 쟁의발생시 냉각·알선기간을 연장하여 노동운동을 한층 제약하였다. 그러나 이 당시 공공부문 노동조합은 노동자의 이익대변자로서의 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 예를 들어 1980년 정부의 행정지시로 정부투자기관의 퇴직금누진율이나 기준이 공무원 수준으로 강제 저하되었음에도 불구하고 정부투자기관노동조합은 이를 감수할 수밖에 없었다. 또한 정부가 물가안정을 위하여 공무원을 포함한 공공부문 노동자의 임금인상을 억제하였으나 공공부문노조는 이 조치도 수용하였다. 한편 1980년 들어 민간부문에서는 소위 ‘민주노조’로 지칭되는 재야노동운동 세력이 그 기반을 형성하여 갔으나 공공부문의 경우 그 영향권 밖에 있었다.

나. 1987년 이후의 공무원 노동운동

1987년 6·29 선언 이후 우리 사회는 각 부문에 걸쳐 민주·자율화가 추진되었다. 전반적인 노동운동의 활성화와 함께 공공부문 노동운동도 급속히 신장되었다. 6·29 선언 이후 170여 개의 새로운 노동조합이 결성되었다. 1988년 말 현재 공공부문에는 210여 개의 노동조합이 결성되었으며, 전체 조합원수는 294,000명, 조직대상 사업장의 조직률

은 86.5%로 증가하였다. 특히 노동운동의 무풍지대였던 지방공기업, 정부출연기관, 특수법인·재단법인·사단법인 등에 상당수의 노동조합이 결성되었다. 또한 노동조합법이 1987년 11월에 개정되어 지방자치단체·정부투자기관 노동자의 단체교섭권 유보조항이 철폐되어 법적인 측면에서도 공공부문 노동자의 노동3권이 신장되었다. 6·29 선언 이후의 전환기적 상황에서도 조합의 역사가 오래된 기존의 공공부문노조는 보수적인 노선을 어느 정도 견지하였으나, 6·29 선언 이후 결성된 신생노조는 다소 진보적인 성향을 가지게 되었다.

공공부문 노사관계는 6·29 선언 이후에도 비교적 안정적인 상태를 유지하고 있었다. 1987년 6월 이후 발생한 6,000여 건이 넘는 노사분규 가운데 공공부문에서 발생한 노사분규는 70여 건으로 공공부문 노사관계는 민간부문에 비해 안정적인 성향을 보였다. 그러나 시간이 지나면서 공공부문에서도 여러 가지 형태로 다양한 현안들이 제기되면서 노사 마찰과 대립이 심화되어 갔다. 공공부문에서의 대립과 갈등 상황은 특히 6·29 선언 이후 결성된 신생 노조에서 심각한 양상을 보였다. 서울지하철공사노조, 한국방송공사노조, 문화방송노조, 정부출연연구기관노조 등 일부 신생 노동조합은 상당히 강경한 투쟁을 전개하여 이들 기관의 노사분규가 우리 사회의 주요 현안으로 대두되었다.

1988년 7월 26일에는 철도청 소속 전직기관사 3명이 철도노조와 철도청 간에 체결한 기존의 단체협약이 기관사들의 요구를 제대로 반영하지 못하고 있다고 반발하여 「철도 특별단체교섭 추진위원회」를 만들어 별도의 단체교섭을 요구하다 결렬되자, 4천여 명의 기관사가 참가한 철도청 전면파업 사태가 발생하기도 하였다. 1994년 6월 23일에도 법외노조인 전국기관사협의회(전기협) 소속 기관사들에 의한 철도파업이 있었다. 동 파업은 최초 처우개선 등을 요구하며 벌인 농성장에 경찰이 투입되면서 시작되었는데, 파업에 대한 여론의 집중적인 비난을 받고 9일 만에 조합원총회에서 직장복귀를 결정함으로써 수습되었다.

한편 교육직 공무원을 포함한 일부 중·고등학교 교원들이 ‘참교육’을 표방하며 1989년 5월 28일 발기인 2만 3천여 명으로 「전국교원노동

조합협의회」(전교조)를 결성하고, 전교조 합법화 및 공무원의 노동기본권 보장을 요구하며 활동하였다. 그러나 이러한 활동이 공무원의 집단행동을 금하는 현행법에 저촉되고, 정책당국 또한 기본법의 준수를 강력히 요구함으로써 많은 수의 교사들이 희생되기도 하였다.

이후 1989년 여소야대 국회에서 노동법 개정(안)을 통과시키면서, 현역군인, 경찰공무원, 교정공무원, 소방공무원을 제외한 6급 이하의 공무원에 대하여 단결권과 단체교섭권을 보장하는 내용이 포함되었으나, 당시 노태우 대통령의 거부권 행사로 폐기되었다. 1997년 노동법개정위원회의 공무원단결권보장방안(안)은 6급 이하의 일반직 공무원을 가입대상으로 하였으며, 비서직, 안기부 등 특수기관 종사자, 현역군인, 경찰·교정·소방 등 특수직종 종사자 등은 가입대상에서 제외하였다. 이렇게 하여 1998년부터 발효된 공무원직장협의회법은 공무원직장협의회에의 가입대상을 6급 이하의 공무원을 대상으로 하였다. 그 후에 교육공무원은 1999년 「교원의노동조합설립및운영에관한법률」로 단결권과 단체교섭권(협약체결권 포함)을 인정받았다.

II. 공무원노조의 결성 과정

1. 시기 구분

공무원노동조합의 결성 과정은 사실상 공무원직장협의회 설립 과정에서부터 시작한다. 공무원직장협의회가 설립되면서 그 과정에서 자연스럽게 연합체가 결성되고 그 연합체로부터 노동조합이 설립되었기 때문이다. 때문에 이하에서는 공무원직장협의회 설립 과정에서부터 2개의 서로 다른 공무원노조가 결성되기까지의 과정을 살펴보고자 한다.

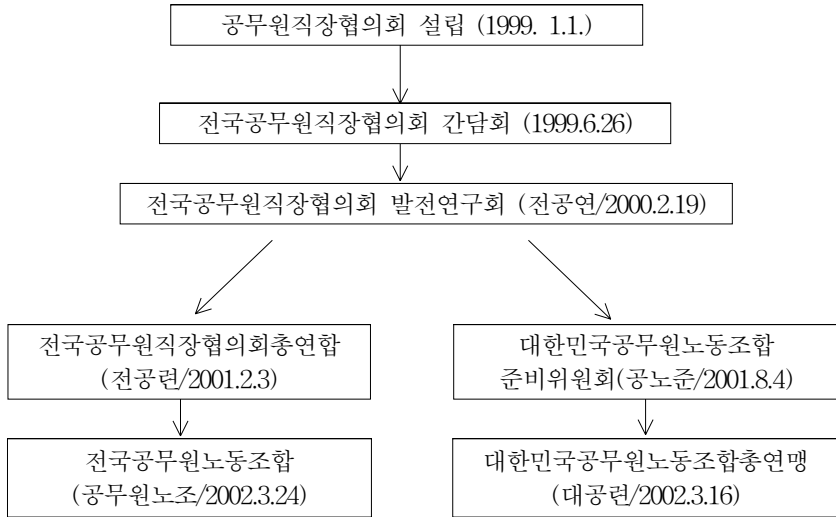
공무원노동조합의 설립 과정은 크게 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 즉 개별 직장협의회가 설립되던 시기와 개별 직장협의회 간의 연합모임이 결성되던 시기, 그리고 법외노조이기는 하지만 2개의 공무원노동조합이 결성되던 시기이다. 이는 다음 [그림 1-2]와 같이 세분할 수 있다.

첫째 공무원직장협의회 설립이 허용된 이후 개별 직장협의회가 설립되던 시기, 둘째 1999년 6월 26일 전국공무원직장협의회 대표 간담회가 시작되어 느슨한 형태의 전국 모임을 가지던 시기, 셋째 전국공무원직장협의회발전연구회와 같은 전국 단위의 연합체가 결성되던 시기, 넷째 전국공무원직장협의회총연합 출범을 시작으로 2개의 노동조합이 결성되던 시기이다.

2. 직장협의회 설립 시기 : 1999. 1.~

이 시기는 1999년 1월부터 공무원직장협의회 설립이 허용된 이후 개별 공무원직장협의회가 설립되던 시기이다. 최초로 공무원직장협의회를 설립한 곳은 산업자원부로, 산업자원부직장협의회는 1월 12일 회원인 6급 이하 직원 300여 명이 참석한 가운데 설립총회를 열고 공식 출

(그림 1-2) 공무원노동조합 결성 과정 흐름도



범했다. 그러나 직장협의회 허용과 동시에 모든 단위에서 직장협의회 구성이 활발하진 않았던 것으로 보인다. 실제로 직장협의회 설립이 허용된 첫 달인 1999년 1월 한 달 동안 설립된 곳은 산업자원부(1월 12일), 농림부(1월 20일) 정도였다.

이렇듯 초기 설립이 주춤했던 것은 해당 기관장이 조례를 신속히 제정하지 않는 등 비협조적이었던 점, 지나치게 가입대상과 활동범위가 제한되어 있는 것, 그리고 공무원 내 소극적인 분위기 때문이었다. 먼저 해당 기관장의 비협조 부분에 있어, 중앙부처는 법의 시행과 동시에 별도의 조례 없이 바로 법이 적용되지만, 지방자치단체들의 경우 해당 기관 내에 조례안이 만들어지지 않으면 실행되기 어렵다. 그런 점에서 많은 지방자치단체들에서 조례가 곧바로 제정되지 않아 공무원직장협의회 설립이 현실적으로 어려웠다. 조례는 전적으로 기관장과 의회의 심의를 통해 확정되기 때문에, 당시의 공무원 사회 분위기 속에서는 하위직 공무원들이 먼저 요구할 수 없는 분위기인 경우가 많았다.

또한 가입범위에 있어서도, 6급 이하 공무원 가운데 30% 정도가 가입금지 대상으로 정해져 있었으나, 기관의 특성상 가입금지 대상 공무

원이 50% 이상에 달하는 경우도 있었다. 이런 경우에는 공무원직장협의회 자체의 대표성에도 한계가 있을뿐더러 직장협의회를 둘러싸고 하위직 내에 분열을 일으킬 수 있기 때문에 해당 공무원 스스로 공무원 직장협의회 설립 자체를 서두르지 않았다.

이와 함께 중요한 원인이 된 것은 바로 공무원 내 소극적인 분위기가였다. 실제로 당시 많은 관련 기관들에서 구조조정이 한창 진행 중이었고 이후에도 대대적인 구조조정이 예정되어 있었기 때문에 직장협의회 구성으로 인해 구조조정 과정에서 불이익을 당하게 되지는 않을까 하는 우려와 함께 기존 공무원 조직 내 문화의 영향을 받아 공무원들 간에도 서로 눈치를 보며 소극적인 분위기가 존재했던 것으로 보인다. 이외에도 공무원직장협의회 관련 조례안이 지방의회에서 심의를 보류하여 직장협의회 결성이 미루어지거나 절차상의 문제점으로 총회가 무산되는 경우도 있었다.

그럼에도 불구하고 3~5월에 접어들면서 전국 모든 단위에서 하나둘씩 공무원직장협의회가 구성이 되자, 인터넷을 통해 의견개진 및 정보 교류가 활발히 이루어지는 등 직장협의회에 대한 관심이 점차 높아지면서 설립 움직임이 더욱 확산되어 갔다. 뿐만 아니라 일단 설립된 직장협의회에서는 가입대상 공무원들의 참여도가 높아, 부산시 연제구의 경우 93.3%로 가장 높았으며 기타 협의회의 경우에도 평균 60~70%를 웃도는 가입률을 보였다.

3. 전국공무원직장협의회 대표 간담회: 1999.6.26~

더디기는 하지만 조금씩 직장협의회 결성이 활발해지는 가운데, 1999년 6월 26일 대구광역시공무원직장협의회 제안으로 첫 전국공무원직장협의회 대표 간담회가 있었다. 이 자리에서는 주로 회장단간의 상견례 및 각 협의회별 활동 사례를 소개하였고 향후 전국모임 개최에 대해 잠정적으로 합의하였으며, 합법적인 활동과 조직기반 구축에 우선권을 둔다는 활동방향을 설정하기도 하였다.

직장협의회 건설과 거의 동시에 전국 단위의의 간담회가 추진되게 된 배경에는 직장협의회 활동의 경험 속에서 개별 직장협의회가 해결할 수 있는 활동이 극히 제한적임을 더욱 절실히 깨닫게 된 점과, 다른 한편으로는 당시 진행되고 있던 구조조정에 따른 고용불안 등 공무원 내부의 대응 필요성 등이 작용하였다고 볼 수 있다. 이리하여 전국공무원직장협의회 간담회는 6월 26일 첫 간담회를 시작으로 이후 전공원이 결성되고 전공권이 결성된 이후에도 계속되어 2001년 3월 17일까지 총 12차례에 걸쳐 이루어졌다.

먼저, 제1차 간담회는 대구시의 주최로 시작하였지만 이후 광주·서울·과천·부산 등 거의 전국을 순회하면서 개최되었고, 간담회를 진행하는 데에도 광역시, 중앙부처, 기초자치단체 등 다양한 직장협의회가 주최하는 형식으로 이루어졌다. 즉 간담회는 다양한 지역과 기관들이 함께하는 형태로 이루어졌으며, 실제로 이 간담회 자체가 전국의 직장협의회 조직화를 활성화하는 데 기여하였다. 또한 참석 협의회가 점차 증가하여 13개 협의회로 시작한 간담회는 제4차 간담회에서 당시 설립 직장협의회 전체가 참여하게 되면서 명실공히 직장협의회 전체를 대표하는 모임의 성격을 띠게 된다.

간담회의 내용은 크게 ① 각 직장협의회 활동 사례와 ② 협의회 법령 중 가입금지 규정 등 직장협의회 실행관련 문제시되고 있는 조항들, 그리고 ③ 공무원임용제도, 보수규정, 연금법 등 공무원 사회 전반의 쟁점 등에 대한 것이 주류를 이루었다. 또한 그 이러한 주제들을 다루는 방식은 ① 개별 직장협의회 사례 및 우수 사례 발표, ② 학계 및 관계자 초청 강연, ③ 내부 연구 및 토론 등의 형식으로 진행되었으며, 필요에 따라서는 논의의 결과 도출된 공통된 의견을 정부측에 건의하거나 선언문·결의문을 채택하기도 했다.

초기 간담회에서는 전국의 직장협의회가 모여 서로 소개하고 정보를 공유하는 정도에서 시작하였지만, 횡수가 흐를수록 공무원 사회 내 개혁 내용에 대한 토론이 오갔으며, 이 과정에서 자연스럽게 전국 단위 연합체 결성에 대한 합의에 이르게 되었다. 그리고 제5차 간담회에서

직장협회의 바람직한 활동방향 및 공직자 구조조정에 따른 대응방안 주제 발표와 공무원연금법 개정에 따른 제안 발표 및 계약 움직임에 대한 결의문 채택과 함께 드디어 가칭 「공무원직장협의회 발전연구회 (이하 전공연)」 설립이 제의되었다. 즉 기존의 간담회가 특별한 기구 체계 없이 말 그대로 느슨한 형태의 간담회만을 개최해 오다가 전국적인 연합회 성격을 띠는 기구 구성에 대한 논의가 시작되어 2002년 2월 19일 제7차 간담회에서 전공연이 결성되었다.

4. 전국공무원직장협의회 발전연구회: 2000.2.19~

이렇게 해서 결성된 전공연은 기존 간담회의 연장선으로 볼 수 있지만 그와는 중요한 차이점을 가진다. 먼저 기존의 간담회는 일정한 체계와 규정을 지닌 실체가 존재하지 않았으나 전공연은 총회, 이사회, 운영위원회, 감사, 사무처 등의 기구와 내부 규정을 지닌 조직으로서 그 실체를 갖추게 되었다는 점이다. 또한 간담회의 경우, 앞서 말한 바와 같이 특정 실체가 존재하지 않아 그 구성이 불분명했지만 전공연은 회비를 납부하는 회원제로 구성되어 있어 그 소속 여부가 분명하다. 즉 간담회는 통상적으로 한 번 참여했던 직장협의회들이 꾸준히 참여하기는 하였지만, 이것이 곧바로 ‘소속’의 의미는 아니었으며 어떤 권리나 의무가 존재하지도 않았다. 그러나 전공연의 경우 각 직장협의회가 회원 자격으로 참여하게 되는 것이다. 물론 전공연 규정 제5조에 따른 회원 규정은 직장협의회 구성원 개인이 아닌 협의회 대표 또는 대표성이 있는 자를 지칭하기는 하지만, 엄연히 가입과 탈퇴의 절차를 밟는 소속감이 생기게 되는 것이다. 이에 따라 회원은 그에 준하는 권리와 의무를 갖게 된다.

전공연은 비록 현행법상 전국 조직을 결성할 수 없도록 되어 있어 ‘발전연구회’라는 형태로 조직되긴 하였지만, 기관 단위의 개별 직장협의회들은 사실상 이를 통해 전국적인 준(準)노동조합의 성격을 갖게 되면서 향후 전국 단위 노동조합의 결성에 있어 중요한 전기를 마련하

게 된다. 이렇게 하여 2000년 3월 18일, 전공연의 주최로 열린 제8차 전국공무원직장협의회 간담회에서 ‘공무원노조 허용’을 공식적으로 주장하였다. 물론 이 전에도 개별 공무원직장협의회 차원에서 ‘공무원노조 결성’의 필요성을 제기한 적은 있었지만, 이렇듯 전국의 공무원직장협의회가 집단적인 요구로 주장하기는 처음이었다. 특히 총선을 불과 20여 일 앞두고 열린 이번 간담회는 전공연 주최로 열린 첫 행사였다는 점에서, 향후 전공연이 ‘공무원노조 결성’에 본격적인 활동을 벌일 것임을 예고하는 것이기도 하였다.

이 시기 직장협의회들의 특징적인 활동으로는, 지역 단위의 연합체가 결성되어 지역 내 미조직 기관에서의 직장협의회 조직화를 지원하기도 했으며, 개별 직장협의회 차원에서 회원들을 대상으로 한 다양한 설문조사나 직장협의회 홈페이지 등을 통해 해당 공무원들의 문제 제기나 요구 등이 활발히 공개되고 토론되기도 했다. 또한 당시 쟁점이 됐던 공무원연금법 개정과 관련하여 각 지역에서 실시 예정이던 연금법 개정 설명회가 공무원직장협의회들의 저지로 무산되기도 하였다. 또한 2000년 7월 26일자로 행정자치부가 내린 ‘지방자치단체 초과현원 해소 추가지침’으로 인해, 지방자치단체의 경우 추가로 구조조정에 따라 직원 면직이 예상되었기 때문에 이에 대한 공동대응도 활발하였다. 뿐만 아니라 사안에 따라서는 장외 집회나 삭발, 단식농성과 같이 노동조합에 버금가는 직접적인 투쟁도 간간히 나타났다.

그러나 이러한 활동이 전국적으로 서로 비슷한 양상을 보인 것은 아니었다. 즉 당시 직장협의회 결성 여부와 활동 여부는 지역간 큰 차이가 존재했다. 가령, 대구와 부산과 같은 지역은 지역 내 직장협의회 조직률도 높았으며, 이러한 높은 조직률을 바탕으로 지역 차원의 연구모임이 결성되기도 한 반면, 충남·충북 지역과 같이 직장협의회 조직률 자체가 상당히 낮아 직장협의회법이 시행된 지 1년이 다 되어가는 시점에서조차 뚜렷한 활동이 나타나지 않는 지역도 있었다.

한편, 이러한 직장협의회들의 활동들에 대해 정부 차원의 충돌이 발생하는 경우는 극히 드물었으며, 오히려 각 기관 내에서 해당 기관 내 사

안에 대해서 직장협의회와 시의회와 같은 상급자나 상급기관과의 충돌이 발생하기도 했다. 이는 주로 각 자치단체 공무원직장협의회와 지방의회 사이에서 직장협의회 의원 자질 비판이나 의회 견제운동 등을 둘러싼 마찰이나 직장협의회 관련 부당 징계나 전보와 이로 인한 반발이 주를 이루었다. 이는 상급자에 대한 비판이 금기시되어 왔던 기존의 공무원 사회 문화 속에서 직장협의회를 계기로 이와 같은 비판들이 분출되자, 당시에는 이에 대해 토론이 이루어지거나 이를 수용하기보다는 감정적 대립이나 갈등으로 치닫는 경우가 많았던 것으로 보인다. 전공연 결성 이후 직장협의회 활동이 더욱 활발해지는 가운데, ‘공무원노조’에 대한 요구도 더욱 높아졌으며, 이는 2001년 2월 3일 전국공무원직장협의회총연합(전공련) 출범으로 본격화되었다.

5. 전국공무원직장협의회총연합(전공련) 출범과 2개 노조로의 분화: 01.2.3~

가. 전공연, 전공련(2001.2.3), 공무원노조(2002.3.24)

전공연은 2000년 11월 25일, 제3차 이사회에서 정식으로 공무원노조 도입에 대해 논의를 시작했다. 이날 이사회에서 전공연은 ‘전공연 규정 개정소위원회’를 구성하고 노조 도입안을 심의하여 확정하고, 전공연 특별기금 납부를 결의하는 등 본격적인 공무원노조 건설을 위한 준비에 들어간다. 이후 규약개정 소위원회는 4차례 소위원회를 열어 현 12명의 공동대표체제를 단일대표체제로 변경하는 등의 규약개정안을 마련했다.

2001년 2월 3일, 전공련은 임시총회를 통해 전공연규정개정소위가 제출한 「전국공무원직장협의회연합규약(안)」을 원안대로 통과시켰다. 이날 총회에서 전공련은 단체의 명칭 변경뿐만 아니라 현재 12명의 공동대표체제를 단일대표체제로 변경하였다. 뿐만 아니라 ‘노동권 회복을 통한 공무원의 복리증진’과 ‘공무원직장협의회 조직 및 역량확대’,

‘협의회간 연락, 정보교환’ 등의 항목을 규정에 추가해, 형식으로 전국 단위의 공무원노조의 모습을 갖추도록 했다. 또한 3월 중 대의원대회를 통해 전공련의 대표를 선출하기로 의결하였다.

그러나 당시 정부는 이러한 전공련의 움직임이 공무원의 단결을 금지하는 공무원법에 정면으로 배치되는데다가 공무원노조 구성은 시기상조라는 공식적인 입장을 가지고 있었다. 때문에 행정자치부는 지방자치단체에 직장협회의 위법활동에 대해 행정조치하고, 소속 직장협회의 대표가 이날 총회에 참석하지 못하도록 하라는 내용의 공문을 내려보내는 등 매우 민감한 반응을 보였다. 이에 따라 중앙정부와 자치단체 등 소속 기관들이 해당 전공련 회원들의 총회 참가를 제지하기도 했다. 뿐만 아니라 행자부는 전공련이 ① 기관장의 인사조치에 대한 집단항의 방문 ② 노동계 등과의 연대 ③ 정부시책에 대한 반대성명 발표 등 위법적인 행위를 할 경우 사법조치도 불사하겠다는 입장을 분명히 하였다.

전공련측은 이러한 정부의 입장에 대해 강력히 반발하였고, 나아가 “직장협회는 규정상 근무환경 개선 등을 협의할 수 있도록 돼있다”며 “올해는 공무원노조 설립을 위한 서명운동과 입법청원을 하는 등 국민적 신뢰 확보에 주력할 방침이며, 국제규약이나 헌법정신에 비취 공무원이 법적인 테두리 내에서 집단행동을 하지 못할 이유는 없다”고 주장하면서 이번 총회와 관련하여 회원들에게 징계 등 불이익이 돌아올 경우 “법적 대응과 함께 강력히 투쟁하겠다”고 밝혀, 사실상 이를 계기로 공무원노동조합과 관련 노·정 갈등이 본격화되었다.

전공련은 이 시기부터 공무원노조 건설을 위한 본격적인 단계에 들어갔으며, 내부 조직 정비와 함께 토론회나 서명운동 등을 통해 학계나 시민·사회단체 등과 연대하여 공무원 노조 건설의 정당성을 알리고 국민적 공감대를 확보해 내는 한편, 입법청원 등 본격적인 법개정 활동에 들어갔다. 뒤이어 2001년 3월 24일 전공련은 제1차 대의원대회를 열어 차봉천 국회사무처 협의회 대표와 임진규 과학기술부 협의회 대표를 각각 위원장과 수석부위원장으로 선출했다. 서울대학교에서 열

린 이날 대의원대회에는 86개 공무원직장협의회에서 138명의 대의원이 선출되었고, 이 가운데 대의원대회에 참석한 72개 공무원직장협의회에서 115명의 대의원이 투표에 참여하여 찬성 107표, 반대 4표, 기권 4표로 단독 출마한 차봉천 국회사무처 협의회 대표와 임진규 과학기술부 협의회 대표를 각각 위원장과 수석부위원장으로 선출했다. 이렇게 전공련은 대의원대회에서 위원장과 부위원장, 대의원 등을 선출, 조직을 정비함에 따라 앞으로 사업추진에서 결집된 힘을 발휘할 수 있게 되었다.

그러나 행정자치부는, 2월 총회와 대의원대회는 현행법 위반이라고 규정하고 전공련의 주동자들에 대한 징계방침을 정하여 검찰에 사법처리를 요청하였다. 행자부는 3월 30일 장관 명의로 서울지검과 전국공무원직장협의회 소속 기관에 공문을 보내 관계규정에 따라 전공련의 모임을 주도해 온 대표와 대의원에 대해 필요한 조치를 해달라는 공문을 발송했다. 이에 따라 서울지검의 지휘를 받은 영등포경찰서가 차봉천 전공련 위원장 등 3명에게 소환장을 발부하는 등 전국 일선경찰서에서 전공련 지도부 11명을 소환하였다.

전공련은 이에 대해 “공무원직장협의회가 임의단체로서 연합단체를 구성할 수 있는지 여부는 일반적인 법리에 의하여 결정될 사항으로 공무원직장협의회 연합회 결성이 규정에 어긋난다고 할 수 없다”며 “만약 반민주적인 정부의 탄압이 이뤄질 경우 ILO 및 유엔 인권위원회에 제소하겠다”고 밝히는 등 전공련과 정부 사이의 갈등이 더욱 증폭되었다. 노정간의 갈등이 깊어지자 노사정위원회에서는 공무원의 노동기본권 보장 방안을 노사관계소위원회 안건으로 선정하였다. 이로써 공무원노동조합 도입 관련 문제는 교수노조 도입과 더불어 노사정위에 핵심 쟁점으로 등장하였다.

또한 전공련은 2001년 4월 21일 제1차 중앙위원회를 열어 전국공무원대회 개최와 9월로 예정된 국회에서의 공무원노동조합 설립을 위한 입법청원 등 세부계획을 확정하는 한편 행자부를 규탄하는 성명을 발표하였다. 뿐만 아니라 공무원노조의 출범을 앞당기기 위해 시민·사회단체들과 함께 대책위원회를 구성하기도 했다. 이렇게 하여 민주노

총, 민주사회를 위한 변호사모임, 경실련 등 48개 단체가 참가하여 구성한 「공직사회 개혁과 공무원 노동기본권 쟁취를 위한 공동대책위원회」는 2001년 5월 7일, 정부의 공무원노조 허용을 촉구하는 기자회견을 갖는 등 노조 출범을 위한 여론 확산 활동에 주력하였다. 또한 이들은 2001년 6월 9일 창원에서 전국 공무원과 민주노총 조합원 등 4천여 명이 참석한 가운데 「공직사회 개혁, 일방적 구조조정 중단, 공무원기본권 쟁취 전국결의대회」를 가졌다. 이 자리에서 전공련은 내달 공무원노조 전환을 위한 준비기획단을 발족해 2002년 초 노조를 출범시킬 예정이라고 밝혔다.

이러는 가운데 행자부가 집회 관련 전공련 소속 5인의 공무원을 파면·해임키로 결정하자 노·정 갈등은 타협의 여지없이 일파만파로 확대되었다. 공대위측이 행자부 장관을 명예훼손 혐의로 서울지검에 고발하는 한편, 전공련은 제2차 중앙위원회를 통해 전공련 탄압에 따른 비상대책위원회를 구성하고 90만 공무원 버튼 달기, 서명운동, 모금운동 등을 전개하는 동시에 공무원노조추진기획단을 구성하였다. 뿐만 아니라 전국적으로도 해당 지역 공무원직장협의회뿐만 아니라 지역 차원의 공대위가 결성되어 항의 농성에 들어갔다.

체포영장이 발부된 전공련 차봉천 위원장이 2001년 7월 11일 오후 명동성당에서 민주노총 단병호 위원장과 함께 농성에 들어간 데 이어 부산 공무원직장협의회총연합(부공련) 이용한(부산 사하구 공무원직장협의회 위원장) 대표와 전공련 고헌식(인천 부평구 공무원직장협의회 위원장) 사무총장, 경남 공무원직장협의회(경공련) 김영길 대표도 이날 부산 남천성당, 인천 산곡성당, 경남 창원 사파성당으로 각각 피신해 무기한 농성에 돌입했다.

각 지역별 공무원직장협의회회의의 대응과는 별도로 지역 공무원직장협의회회와 시민단체로 구성된 공직사회 개혁과 공무원 노동기본권 쟁취를 위한 공동대책위(공대위)가 구성되어 정부의 전공련 탄압 철회와 강력 대응 방침을 밝혔다. 그럼에도 불구하고 전공련 지도부들이 체포되는 등 정부의 강경대응이 수그러들지 않은 가운데, 전공련은 공무원노조

법제화를 요구하며, 만약 정기국회에서 공무원노조 법안이 통과되지 않을 경우 법외노조의 형태로라도 출발할 것임을 밝혔다. 이에 대구·광주·전남 등 지역 차원에서 실제 이를 대비해 전공련은 6월 30일 각 지역 대표 13명으로 법외노조 추진기획단을 구성하였다.

결국 2001년 10월 14일, 전공련은 제2차 대의의원대회에서 2002년 3월 24일에 노동조합을 결성하는 것으로 결정하고, 결국 2002년 3월 24일 공권력이 투입되어 전공련 대의원, 지역 대표 등 100여 명의 관계자들이 진행되는 충돌을 겪으면서, 고려대에서 법외노조인 전국공무원노동조합이 출범하였다.

나. 전공련, 공노준(2001.2.3), 대한공노련(2002.3.16)

그러나 이 시기에 직장협의회를 통해 전국공무원노동조합과는 다른 또 하나의 법외 공무원노조가 출범하였다. 공무원직장협의회가 두 개의 조직으로 나뉘기 시작한 시점은 2001년 2월, 전공연이 임시총회를 통해 전공련이 설립되던 시점이다. 전공연의 조직 변경과 관련한 임시총회에서 이에 반대한 직장협의회들이 대부분 기존의 전공연에 남게 되었으며, 이들 가운데 주요 기관들이 연합하여 또 다른 연합체를 구성하게 된 것이다.

전공연 잔류를 선언한 직장협의회는 2001년 3월 17일, 충남에서 진행된 제12차 간담회를 통해 총연합 불참 및 개정 규약의 무효를 결의하고 향후 전공연 활성화 방안에 대해 논의하였다. 이들은 2001년 4월 7일, 서울에서 있었던 전공연 정기총회를 통해 공동대표 12명 가운데 총연합 참여로 공식이 된 공동대표와 상임대표를 결정하였다. 또한 전공연 규정개정을 통해 전공연의 목적에 ‘공무원 노동권 회복’을 추가 삽입하고, 사업에 있어서도 ‘공무원 노동권회복에 관한 사항’을 신설하여 공무원 노동기본권 관련 활동을 첨가하였다. 또한 이날 전공연 활성화 방안을 논의한 후, 전공연은 개별 직장협의회나 지역 단위의 활동, 그리고 정부의 전공련 탄압에 대한 비판 등의 활동을 벌였다.

정부가 공무원직장협의회와의 전국연합체 결성을 허용할 방침이 알려진 가운데, 그동안 공무원노조 도입과 관련하여 시기상조라는 입장을 취해 왔던 이들이 「대한민국공무원노동조합준비위원회(공노준)」를 결성해 본격적인 공무원노동조합 준비에 들어갔다. 또한 한국노총을 통해 노사정위에 참관 단체로 입장을 적극 개진하면서 노사정위원회에서 논의되는 수준에서 공무원노조 인정을 요구하였다. 그러나 공노준도 2002년 2월 임시국회에서 법제정이 이뤄지지 않을 경우 직접 행동에 나서겠다는 입장을 보이고, 노조 건설을 위한 조직적 준비를 진행하여 2002년 3월 16일 공무원과 한국노총 관계자 등 100여 명이 참석한 가운데 대한민국공무원노동조합총연맹 출범식을 가졌다.

다. 이 시기의 특징

이 시기의 특징은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫 번째는 전공련의 결성으로 공무원노조 결성 움직임이 급물살을 타게 되었다는 점이다. 이렇듯 공무원노조 설립과 관련하여 움직임이 빨라진 데에는 직장협의회 활동을 통한 내부 합의와 노조에 대한 요구가 점차 강도를 더해가는 것과 함께, 2001년 1월 초에 정부가 인력감축을 주요 골자로 하는 구조조정안이 나오자 이에 대한 위기의식과 대응 필요성이 더욱 강하게 작용한 것으로 보인다.

행자부는 2001년 1월 11일, 7월 말까지 지방공무원 7,143명을 감원해 공무원들에 대한 구조조정을 완료할 것이라는 인력구조조정 계획을 발표했다. 이로써 1998년 이후 구조조정된 지방자치단체 공무원은 1998년 53,149명, 1999년 7,404명, 2000년 6,953명 등 총 56,649명에 이르게 된 것이다. 행자부는 또 구조조정 이후에는 기구·인력의 확충을 최대한 자제하고 최소한의 범위에서만 부분적인 보강을 추진할 계획이며, 부서간 인력재배치, 민간위탁 등도 지속적으로 추진해 나갈 계획이라고 밝혔다.

이에 따라 공무원 사회에 고용안정에 대한 요구가 증폭되어 갔고,

이러한 요구들이 공무원노조 추진 움직임으로 나타난 것이다. 공무원 직장협의회가 2001년 활동 목표를 ‘공무원노조 도입’으로 잡고 조직개편과 법률적 대응 등을 서둘렀던 것도 공무원직장협의회로는 정부의 구조조정에 맞설 수 없다는 인식에서 출발한 것이다. 이와 더불어 공무원연금법 개정, 성과급 지급 등 공무원 사회를 둘러싼 제반 제도들의 변화가 공무원들로 하여금 개별 직장협의회가 아닌 연합체, 더 나아가서는 노동조합을 통한 대응의 필요성을 절감하게 한 것으로 보인다. 전공련에 대한 정부측의 강경대응 역시 오히려 개별 직장협의회 내에서 정부에 대한 반감과 저항심을 증폭시키는 결과를 낳았다.

또한 이 시기에는 전공련뿐 아니라 시민·사회단체들도 전공련과 연대하여 공무원의 노동기본권 확보와 노조 설립을 주장하였다. 민변, 전교조, 경실련 등 48개 단체로 구성된 「공직사회 개혁과 공무원 노동기본권 쟁취를 위한 공동대책위원회(공대위)」는 전국 차원에서 집회를 갖는 등 정부에게 공무원 노동기본권 확보를 촉구했으며, 지역에서는 지역 단위의 모임이 결성되어 공무원의 노동기본권 확보와 공무원노동조합 설립을 촉구했다. 이러한 활동들은 9월 정기국회에서의 관련법 제정을 목표로 활발히 이루어졌다. 이러한 연대 또한 공무원노조 결성에 큰 힘으로 작용하였다.

이 시기의 가장 큰 특징은, 직장협의회가 설립된 이후로 전공련이라는 전국 단위 단일조직으로 활동하던 직장협의회들이 전공련의 건설을 계기로 2개의 조직으로 분화되기 시작했다는 점이다. 즉 전공련의 활동 가운데 제기되었던 전공련 건설에 찬성하여 이에 행보를 함께 하는 직장협의회와 전공련 건설에 반대하여 전공련에 잔류해 있다가 이후 「대한민국공무원노동조합준비위원회(공노준)」를 별도로 건설하는 직장협의회로 분열한 것이다. 이렇게 하여 전공련의 설립과 동시에 직장협의회는 사실상 두 개의 조직이 분화된다.

노조 결성 이전, 두 조직 사이에서 조직 통합과 관련된 논의가 몇 차례 있었으나 통합으로 이어지진 못했다. 공노준과 전공련은 2002년 2월 22일 대표단 교섭을 갖고 “공무원노조가 하나로 건설돼야 한다”는

통합 원칙에 공감대를 형성했다. 또한 이후 27일 오후에는 협상대표단 모임을 갖고 이후 협상과제 등에 대해 논의했다. 27일 교섭에서 대한민국공노준측은 △ 명칭을 대한민국공무원노조총연맹으로 △ 규약에 양대 노총 가입금지 조항 삽입 △ 부위원장 인원 확대 등의 입장을 전 공련측에 전달했다. 그러나 양측의 입장 차이가 컸을 뿐 아니라 각각 노조설립 일정을 이미 추진하고 있는 단계였기 때문에 통합이 이루어 지진 않았다. 그리고 이러한 2개 노조의 구도는 현재까지도 유지되고 있다.

III. 공무원 노사관계의 형성 요인

공무원들이 공무원직장협의회를 거쳐 공무원노동조합을 결성하기까지의 과정에는 조직 안팎의 다양한 요인들이 영향을 끼쳤다. 먼저 조직의 외부 요인 등 1차적 요인으로 작용한 것으로는 정치적·법적 요인, 경제적 요인, 민간 노동운동, 공무원 의식, 국민 의식 등이 있으며, 공무원노동조합 결성의 성격을 좀더 구체적으로 규정하게 된 이차적 요인으로는 기관이 속한 지역(중앙부처, 지방직 등), 기관의 성격, 해당 기관의 기관장의 성향, 그리고 노조 조직화를 주도하는 해당 기관 지도부의 성향 등 조직 내부 요인이 있다. 특히 조직 내부 요인은 공무원노조의 조직화 정도뿐 아니라 향후 공무원노조의 분화 과정에서 특정 공무원노조에 가입하는 데 있어서도 일정 정도 영향을 끼친 것으로 보인다.

1. 외부 요인

가. 정치적·법적 요인

1999년 1월부터 공무원직장협의회법이 시행되면서, 공무원 사회에는 처음으로 하위직 공무원들이 자신들의 목소리를 대표할 수 있는 조직을 결성하여 가입할 수 있게 되었다. 물론 앞서 살펴본 바와 같이 공무원직장협의회법이 가입 대상인, 활동 범위 등 관련법 자체가 갖는 한계로 인하여 그 활동 역시 제한을 받을 수밖에 없었다.

그럼에도 불구하고 직장협의회는 그 자체로서 공무원들로 하여금 조직적으로 단결할 수 있는 단초를 제공해 준 것이다. 왜냐하면 공무원들은 기본적으로 지금까지 주로 법을 만들고 집행하는 역할을 해왔기 때문에 법적 테두리를 벗어나는 행동을 하는 일이 거의 없었으며, 설

령 문제 제기를 하더라도 법 테두리 안에서 문제를 해결해 왔기 때문이다. 직장협의회 활동 이전, 간간이 공무원노조를 건설하려는 움직임들이 있긴 하였지만 이러한 움직임이 공무원 사회 전체에 영향을 끼치지 못했다.

그러나 직장협의회법이 시행되면서, 공무원들은 직장협의회 활동을 통해서 준노동조합 활동을 경험하게 되었다. 이를 통해서 그들은 공무원직장협의회가 갖는 한계를 깨닫게 되었으며, 이를 근거로 실정법의 개정이나 새로운 법의 제정을 더욱 강력히 요구하게 되었다. 따라서 법 개정 및 제정 투쟁은 공무원노조 건설 과정에서 주요한 활동 가운데 하나로 자리잡게 된다.

나. 경제적 요인

1) 고용 감소

공무원들은 법·제도적 조건의 변화와 1998년 외환위기 이후 본격적인 구조조정으로 인한 고용불안을 경험하게 된다. 2003년 3월 현재 전체 공무원 수는 약 90만 명에 달하며 그 자세한 현황은 <표 1-2>와 같다. 이 표를 보면, 전체 공무원 가운데 국가공무원이 약 58만 명으로 가장 많으며, 다음으로 지방공무원이 약 31만 명, 그리고 사법부 공무원이 약 1만 명이며, 입법부 공무원과 헌법기관 등 기타 공무원이 각각 3천여 명과 2천여 명이다. 이는 2002년에 비해 약 2% 가량 증가한 수치이지만, 우리나라의 주민 1,000명당 공무원수는 2002년만 현재 18명으로, OECD 평균인 38명 수준에도 훨씬 못미치고 있다.

<표 1-2> 공무원 현황: 2003.3 현재

(단위: 명)

	전 체	행정부			입법부	사법부	헌법기관 (기타)
		소계	국가	지방			
2003	904,203	884,853	576,160	308,693	3,086	14,005	2,259

출처: 한국행정연구원, 『행정통계』.

<표 1-3> 연도별 공무원 증감 추이

(단위: 명, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
전 체	905,390	925,794	933,899	886,582	877,720	872,106	868,120	887,964	904,203
증 원	-2,208	20,404	8,453	-45,766	-12,809	-5,996	-1,556	19,844	16,239
증가율	-0.4	2.0	1.0	-5.0	-1.0	-1.0	-0.4	2.0	2.0

출처: 한국행정연구원, 『행정통계』, 2003.3; 전국공무원노동조합 출범 1주년 기념 국제심포지움, 통계청을 재구성함.

다음으로 공무원의 매년 증감 추이를 살펴보면 <표 1-3>과 같다. 이 표에서 본 것과 같이 공무원수는 1995년을 제외하고는 1997년까지 완만하게 증가하다 외환위기 이후 1998년부터 2001년까지 약 6만 6천 명 가량이 감소하였다. 4년 사이에 약 7만여 명의 공무원이 일자리를 잃은 것이다. 민간부문의 경우 1998년 한 해 동안 급격한 고용감소를 겪은 후 1999년부터 완만한 회복세가 이어졌지만, 공무원의 경우는 4년간 지속적인 고용감소가 발생했다.

<표 1-4> 연도별 공무원과 전산업 증감 추이 비교

(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
공무원	-0.4	2.0	1.0	-5.0	-1.0	-1.0	-0.4	2.0	2.0
전산업*	2.9	2.2	1.7	-6.0	1.8	4.3	2.0	2.8	-

* 자료: 한국노동연구원, 『2003 KLI 노동통계』에서 재구성.

출처: 한국행정연구원, 『행정통계』, 2003.3. 전국공무원노동조합 출범 1주년 기념 국제심포지움, 통계청을 재구성함.

지난 10년간 공무원 고용과 전산업 고용의 추이를 비교해 보면, 고용이 증가하는 경우에도 공무원 고용은 더디게 증가하거나 감소한 반면, 고용감소가 일어나는 경우에는 민간부문에 비해 회복이 더 더디게 이루어지거나, 고용 규모가 지속적으로 감소하는 것을 볼 수 있다. 이러한 추세는 특히 ‘국민의 정부’ 출범과 더불어 지난 4년간 공공부문의 개혁이 지속되면서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 중앙정부 및 지방정부의 개혁은 기구 통폐합, 민간위탁 등 다양한 방식의 조직개편과 인력감축

을 중심으로 진행되었고, 그 결과, 중앙정부에서는 총 22,400명이 감축되었고(기획예산처, 2002: 43~44 참고). 특히 지방정부에서는 총정원의 19.4%에 해당하는 56,633명이 감축되어, 지방공무원 정원은 1991년 초의 24만 명 수준으로 환원되었다.

2) 임금격차

공무원의 급여는 2002년 12월 말 현재 작년 대비 약 7.9% 인상되었지만, 이는 비농전산업 평균 임금인상률인 11.6%에 미치지 못하며 2001년을 제외하고는 비농전산업 평균 임금인상률을 넘는 인상률을 넘어선 적이 없다.

<표 1-5>를 보면, 지난 10여 년간 공무원의 임금은 1997년까지 비농전산업 평균에 비해 낮은 수준으로 인상된 것을 볼 수 있다. 이는 1999년까지 실시되었던 임금 가이드라인으로 인한 것으로 보인다. <표 1-6>에서 보는 바와 같이 정부가 제시한 가이드라인은 비농전산업의 평균에 훨씬 못미치는 수준이었다. 물론 일정 부분은 임금이 아닌 기타 복리후생으로 대체되는 경우도 있었지만 전반적으로 가이드라인이 공무원의 임금수준을 낮게 유지하게 하는 데 영향을 끼친 것만은 부정할 수 없다.

한편 비농전산업과 공무원 간의 임금인상 격차는 1993년 최고 9% 포인트까지 차이가 났었으나 이후 그 격차가 조금씩 줄어들었다. 그러나 1998년 외환위기 이후 대대적인 구조조정이 단행되면서 인력 감축과

<표 1-5> 공무원과 타부문의 평균임금 인상률 비교

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
공무원	12.7	9.8	3.0	6.2	6.8	9.0	5.7	-5.0	-4.3	-	9.7*	7.9
비농 전산업	17.5	15.2	12.2	12.7	11.2	11.9	7.0	-2.5	12.1	8.0	5.6	11.6

주: * 공무원은 2000년부터 '민간대비 임금연동제'를 실시.

출처: 한국노동연구원, 『2003 KLI 노동통계』; 공노협(2002), 「사업보고」.

<표 1-6> 공공부문 임금 가이드라인 및 타부문의 평균임금 인상률 비교

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
가이드라인	5.0	5.0	3.0	5.4	5.0	8.0	5.0	-4.1	-4.5
비농전산업	17.5	15.2	12.2	12.7	11.2	11.9	7.0	-2.5	12.1

주: * 정부투자기관 임금 가이드라인은 1995년까지는 기본급 기준이었으나 1996년부터는 총액기준.

출처: 통계청; 『한국통계월보』 및 기획예산처 자료.

더불어 임금 삭감이 이루어졌다. 이 과정에서 공무원의 임금은 5%가량 감소하여 비농전산업 평균(-2.5)보다 2배 가량 큰 폭으로 감소하였다. 또한 1999년 들어 비농전산업 평균을 보면 전년 대비 약 12% 가량 임금인상이 있었으나 공무원의 경우 이 시기에도 4.3% 가량 감소하였다. 2000년부터 ‘민간 대비 임금연동제’를 실시하면서 그 격차가 줄고 있기는 하지만, 임금이 상승할 때 공무원 부분은 더디게 상승하는 반면 삭감 시에는 전산업 평균보다 큰 폭으로 감소하였다. 이외에도 1998년 이후 체력단련비, 특별상여금 등 체수당들이 폐지되고 공무원연금제가 변화하면서 공무원의 근로조건은 전반적으로 악화되었다.

위에서 살펴본 바와 같이 공무원 구조조정 과정에서 인력 감축으로 인한 고용불안과 임금 등 근로조건 후퇴를 경험한 공무원들은 과거 그들이 누리던 고용안정을 더 이상 누릴 수 없는 상황에 처하게 되었다. 공무원의 상징처럼 인식되어 그들의 낮은 경제적 지위를 보완하던 고용안정이 흔들림에 따라 공무원 사회에서 고용불안이 끼친 충격은 그 어느 산업보다 컸다. 고용안정성이 떨어지면서, 공무원들의 고용 불안감은 더욱 증폭된다. 여기에 민간 기업들과 비교한 상대적 보상 격차의 확대는 공무원 사회에 상대적 박탈감을 만연시키는 요인이 되었다. 공무원들은 다른 산업의 노동자들이 노동조합을 통해 자신들의 요구를 내고 이러한 요구들을 관철시키는 모습들을 보면서, 공무원 역시 그들의 목소리를 집단적으로 대변해 줄 수 있는 조직의 필요성을 절감하게 된 것이다.

다. 민간부문의 영향

1987년 6·29 선언에 따른 정치적인 민주화가 진행되면서 느슨해진 정치적 통제의 공간을 뚫고 권위주의 아래 억눌렸던 노동자들의 불만과 요구가 전국적으로 폭발했다. 노사분규가 전국의 주요 사업장을 휩쓸고 지나가면서 수많은 신규 노동조합들이 결성되었다. 노동조합을 결성한 노동자들은 국가와 사용자 중심의 일방적 노사관계를 거부했다. 대신 노사간의 이해대립 가능성을 인정하고 노사간의 단체교섭을 통한 이해타협을 수용하는 다원적 노사관계의 수용을 요구했다. 국가는 기존의 노동통제정책을 바꾸어 노동자들의 단결권, 단체행동권을 허용하지 않을 수 없었다.

그러나 1998년 외환위기 이후 구조조정 태풍 속에 기업의 구조조정이 인력감축 중심으로 이루어지면서 노사간의 갈등과 대립이 다시 표출되기 시작했다. 민주노총이 노사정위원회에서 탈퇴하면서 노조는 구조조정에 반기를 들었고, 고용안정이 노동자들의 핵심적 요구로 등장했다. 1998년과 1999년에는 우리 노사관계에서 처음으로 사용자측이 노동계에 양보를 요구하는 단체교섭이 이루어졌다. 공공부문에서의 구조조정도 강도 높게 이루어져 인력조정, 퇴직금누진제 폐지, 대학생 학자금 지원 폐지 등이 이루어졌다. 공공부문 구조개편과 더불어 정부의 재정 수입을 강화하기 위한 공기업 민영화도 강력하게 추진되었다. 공공부문의 구조조정은 노조의 큰 저항이 없었으나, 2000년을 경과하면서 추진된 공기업 민영화는 주요 공기업노조들의 강한 저항에 부딪치게 되었고, 노사관계의 대립 구도는 1998년 이후 3년간 노사분규 건수의 증가에서 보듯이 되살아나고 있다.

공무원노조에 대한 정부의 정책에 맞서 노동운동진영은 성명서 발표나 집회 등을 통해 공무원노조에 대한 정부의 부정적 태도를 비판했으며, 시민단체 등과 더불어 공무원의 노동권 확보를 위한 공대위를 구성하는 등 법제정 투쟁을 적극적으로 지원하였다. 민간 노동운동의 지지와 지원은 공무원 관련 노동법 개정에 큰 영향을 미쳤을 뿐만 아니

라, 공무원들의 노동자성을 강화하는 요인이 되었다. 민간부문의 노동운동은 공무원 사회 내 노조 결성 흐름을 만들고 대사회적으로 공무원의 노동기본권 확보를 요구하는 데 일조하였다.

라. 공무원 의식의 변화

전통적으로 공무원은 그 신분관계의 특수성 때문에 노동조합을 결성할 수 없다는 인식이 지배적이었으며 이러한 인식은 한국에서도 마찬가지였다. 그러나 1990년대 이후 공무원 사회에서 공무원도 노동자라는 인식이 점차 확산되어 갔다. 전통적으로 우리나라 공무원들은 ‘노동자’로서의 인식보다 ‘국민을 위한 봉사자’라는 의식이 강했다. 이는 전교조의 합법화 과정에서 교사의 노동자성에 대한 논란이 있었던 것과 일맥상통한다. 공무원으로서의 목민관적(牧民官的)인 태도와 노동조합에 대한 부정적인 이미지들은 최근 들어 외환위기와 구조조정을 경험하면서 많은 변화를 가져왔다. 또한 정치적으로 보수적인 공무원 사회에 강력하게 남아 있던 노조에 대한 급진적 이미지도 상당 부분 사라졌다.

민간부문의 노동조합 활동이 신장됨에 따라 정부기관과 다른 부문간의 노동기본권 보장에서도 상당한 괴리가 발생하였다. 노동운동이 침체되고 있었을 때 민간부문과 공무원 간의 차이는 별로 드러나지 않았지만, 1987년 이후 민간부문은 과거의 통제에서 벗어나 활발한 노동운동을 전개하였고, 그에 따라 근로자의 권익이 많이 신장되었다. 반면 공무원의 경우는 상대적으로 기본권의 보장이나 권익 측면에서 뚜렷한 변화가 없었다. 따라서 민간부문과 공공부문 간의 괴리 현상이 심화되었다. 이러한 경향은 1998년 외환위기와 이후 진행된 구조조정에서 더욱 심화되었다(서원석, 2002: 44).

공무원 사회에서 일어나고 있는 이러한 상황 변화는 노조에 대한 공감대를 계속 확대시키는 요인이 되고 있다. <표 1-7>은 1991년 이후 최근에 이르는 기간 동안 공무원들을 대상으로 노조 허용에 대한 인식을 조사한 결과들을 정리한 것이다. 이 표를 보면, 공무원노조 허용 여

〈표 1-7〉 일반 공무원노조 허용에 관한 공무원 의식조사

(단위: %)

	1991 ¹⁾	1998 ²⁾	2001 ³⁾	2002 ⁴⁾
찬성	60.7	64.3	74.4	86.5
반대	9.7	17.1	8.5	4.1
중립	29.6	17.4	17.1	9.5

- 주: 1) 백종섭, 「한국공무원단체활동의 영향요인에 관한 연구」, 1991 p.140.
 2) 한국행정연구원, 「행정에 관한 공무원의 인식」, 1998, p.121.
 3) 한국행정연구원, 「행정에 대한 공무원의 인식과 태도」, 2001 p.91.
 4) 이상준, 「한국공무원의 단체활동에 관한 연구」, 경기대 대학원, 2002 p.145.

부에 대해 1991년에는 60%대의 찬성률을 보이던 것이 2002년에 들어와서는 90%에 가까운 찬성률을 나타내고 있음을 보여준다. 공무원노조에 대한 기대와 공감대가 그만큼 넓고 깊게 형성되어 있음을 보여주는 것이다.

마. 국민의 인식

정책과 제도가 발전하고 성공하기 위해서는 이를 둘러싸고 있는 이해관계 집단들의 관심과 지지가 필수적이다. 공무원노동조합의 활동에 있어 가장 민감한 이해집단 중 하나는 바로 다름 아닌 국민이다. 국민들이 공무원 단체에 대하여 어떻게 인식하고 있는지는 노동조합의 합법화뿐만이 아니라 이후 공무원 노사관계가 어떠한 방향으로 흐르게 될지에 있어서도 중요한 역할을 한다. 왜냐하면 국민은 납세자로서, 그리고 행정서비스의 대상으로서 공무원 사회의 직접 이해관계 당사자이기 때문이다. 이하에서 기존에 발표되었던 관련 설문조사 결과들을 정리하여 이를 토대로 공무원노동조합에 대한 국민들의 인식에 대해 분석해 보면 다음과 같다.

〈표 1-8〉을 살펴보면 1980년대 말까지만 해도 국민들은 공무원노조에 대해 45.4%만이 찬성하여 찬성 여론은 과반수에 미달한 것을 보여준다. 그러나 이 비율은 점차 증가하는 경향을 보여서, 2002년에 들어

〈표 1-8〉 일반 공무원노조 허용에 관한 국민 의식조사

(단위: %)

	1989 ¹⁾	1996 ²⁾	2001 ³⁾	2002 ⁴⁾
찬성	45.4	52.2	32.2	56
반대	51.1	46.4	36.9	28.9
중립	3.5	1.4	30.9	15.1

- 주: 1) 서울대학교 사회과학연구소, 「노사관계에 대한 국민의식 조사연구」, 1989.
 2) 노사관계개혁위원회, 「노사관계개혁위원회 설문 결과」, 1996.
 3) 한국행정연구원, 「행정에 관한 국민의 인식」, 2001, p.102.
 4) 이상준, 「한국공무원의 단체활동에 관한 연구」, 경기대 대학원 2002, p.146.

서는 약 56%의 국민이 찬성하고 15.1%만이 반대하는 것을 볼 수 있다. 2001년에는 찬성과 반대, 그리고 중립의 의견이 엇비슷했지만, 중요한 점은 공무원노조 허용을 반대하는 견해가 큰 폭으로 감소하고 있다는 점이다. 찬성하는 비율 역시 꾸준히 증가하고 있다. 기존의 조사들이 상당한 편차가 있는 것은 사실이지만, 전체적으로 볼 때 공무원노조에 대한 긍정적인 여론이 형성되고 있음은 부정할 수 없겠다.

또한 2000년 법외노조이기는 하지만 공무원노동조합이 결성되면서 공무원의 노동기본권 확보 문제가 사회 쟁점화되었던 것 역시 국민들의 의식 변화에 중요한 역할을 했다. 이러한 공론화를 계기로 공무원 노동기본권에 대한 다양한 토론의 장이 마련되면서, 공무원인 근로자에게도 기본적인 노동권이 보장되어야 한다는 여론이 점차 확산되는 것을 볼 수 있다.

2. 내부 요인

가. 지역적 경향

공무원노조의 형성 과정에서 직장협의회는 공무원들의 근무 지역이 갖는 사회적 특성을 반영하며 조직 분화로 이어지는 경향을 보였다.

지역 조직들이 갖는 지역적 특성은 해당 지역 직장협의회와 공무원노조 추진 조직들의 지향성에 반영된다. 한국사회의 뿌리 깊은 지역주의 역시 공무원노조에 반영되고 있다. 직장 조직들은 지역을 중심으로 결속되는 경향을 보이고 있으며, 이는 기존의 행정조직 체계가 지역을 중심으로 형성되어 있는 것과 결코 무관치 않다. 공무원직장협의회들의 결성 과정을 살펴보면, 지역간 특성이 일정 부분 드러난다. <표 1-9>에서 보는 바와 같이 지방자치단체들 간에도 지역에 따라 조직률 편차가 확연함을 볼 수 있다.

설립기관 조직률을 기준으로 살펴보면 대구(86%)와 전남(66.7%)이 다른 지역에 비해 월등히 높게 나타나며, 가입자수 조직률을 기준으로 보면, 대구(65.2%)와 전남(65.1%), 그리고 경남(63.1%)이 60% 이상으로 다른 지역에 비해 월등히 높다. 특히 대구 지역의 경우 전국에서 가

<표 1-9> 시·도별 공무원 직장협의회 설립 현황

(2003. 6. 말 현재)

지자체명	가입대상 (개)	설립기관 (개)	조직률 (%)	가입대상 (명)	가입인원 (명)	가입률
전체	959	360	37.5	242,797	117,228	48.2
서울	134	66	49.3	45,081	22,612	50.1
부산	76	21	27.6	14,487	8,382	57.8
대구	43	37	86.0	9,721	6,340	65.2
인천	45	10	22.2	10,354	3,351	32.3
광주	35	11	31.4	5,680	2,917	51.3
대전	30	4	13.3	5,719	1,044	18.2
울산	23	9	39.1	4,419	2,580	58.3
경기	138	28	20.3	33,015	10,381	31.4
강원	61	27	44.3	14,232	8,304	58.3
충북	41	22	53.7	10,378	5,592	53.8
충남	61	13	21.3	13,708	4,483	32.7
전북	45	21	46.7	14,274	6,621	46.3
전남	39	26	66.7	18,570	12,092	65.1
경북	84	30	35.7	21,133	9,703	45.9
경남	80	29	36.3	17,879	11,287	63.1
제주	24	6	25	4,147	1,539	37.1

출처: 행정자치부 복무과, 「공무원직장협의회 설립 및 운영현황」 자료 재구성.

장 먼저 지역 연합체가 결성되는 등 다른 지역에 비해 직장협의회 활동이 활발함을 알 수 있다. 반면, 대전 지역의 경우 설립기관 조직률(13.3%)과 가입자수 조직률(18.2%) 모두 20%에도 못미쳐 다른 지역에 비해 조직률이 크게 낮음을 알 수 있다.

한 가지 특이한 점은, 경남과 부산 지역의 조직 현황이다. 경남과 부산은 다른 지역에 비해 설립기관 조직률과 가입자수 조직률이 큰 차이를 보이고 있다. 즉 경남 지역의 경우 설립기관 조직률은 36.3%인 반면 가입자수 조직률은 63.1%로 나타났고, 부산 지역은 각각 27.6%, 57.8%로 나타났다. 즉 두 지역 모두 기관 조직률은 전체 지역 평균에도 훨씬 못 미치지만 가입자수 조직률은 역으로 전국 평균을 훨씬 웃돌고 있다. 이는 앞서 언급했던 바와 같이 여러 환경으로 인해 한 번 조직되기가 어렵지 일단 설립된 조직의 경우에는 높은 가입률을 기록함을 보여주는 공무원 조직의 독특한 특성에 기인한 것으로 보인다.

이러한 지역적 특성은 노조 추진 조직에 대한 가입 성향에서도 반영되고 있다. <표 1-10>은 공무원직장협의회 소속 조합원들의 노조 추진 조직가입 현황을 보여주는바, 서울·부산·울산·광주·경남의 경우 100%가 전공노에 가입해 있으며, 해당 지역 내 기타 직장협의회 또한 전공노에 가입해 있는 것으로 나타났다. 반면 전북 지역은 대공련에 가입한 직장협의회 가운데 53.3%에 해당하는 8개 직장협의회가 대공련에 가입해 있어, 전국에서 유일하게 지역 내에서 대공련에 가입해 있는 직장협의회의 수가 더 많다. 또한 대전의 경우 지역 내 설립된 직장협의회 6개 모두 노조에 소속하지 않은 미가입 상태이며, 충남과 경북 역시 노조 미가입 직장협의회가 각각 81.2%, 83.3%로 나타나 지역 내 대부분의 직장협의회가 노조에 가입해 있지 않은 것으로 나타났다.

이와 같이 지역별 조직화 정도와 노조 선택의 성향에서 분명한 차이가 나타나고 있어, 결국 지역별 성향이 공무원노조 결성과 상급노조 선택에 주요 요인 가운데 하나로 작용하였음을 알 수 있다.

〈표 1-10〉 광역시, 시·군·구 공무원직장협의회의 노조가입 현황 비교
(2003. 6. 말 현재)

	전 체				전공노 기타	
	전체	전공노*	대공련	미가입	전체	비고
전 체	275	175(63.6)	18(6.5)	63(22.9)	10	
서 울	26	28(107.7)	1(3.8)	1(3.8)	4	서울국립극장, 선거관리위원회, 은평병원, 월드컵경기장
인 천	11	10(90.9)	1(9.1)		1	수도사업소
대 전	6			6(100.0)		
대 구	9	6(66.7)	3(33.3)			
부 산	17	21(123.5)			4	부산덕산정수사업소, 부산명장 정수장, 부산보건환경연구원, 부산화명정수사업소
울 산	6	7(116.7)			1	상수도관리사업소
광 주	6	6(100.0)				
강 원	19	18(94.7)		1(5.3)		
경 기	32	18(56.3)		14(43.7)		
충 북	12	9(75.0)		3(25.0)		
충 남	16	3(18.8)		13(81.2)		
경 북	24	4(16.7)		20(83.3)		
경 남	21	22(104.8)			1	경남농업기술원
전 북	15	5(33.3)	8(53.3)	1(13.4)		
전 남	23	14(60.9)	5(21.7)	3(17.4)		
체 주	5	4(80.0)		1(20.0)		

주: 전공노 소속을 제외하고는 모두 해당기관 전화조사를 통해 집계.

* 전국공무원노조 교육기관본부 사이트 참고(www.gongmuwonedu.org)

나. 기관의 경향

공무원노조의 형성과 지향성에 영향을 미치는 또 하나의 요인은 기관의 특성인데, 이는 주로 중앙정부기관과 지방정부기관 사이에 드러나고 있다. 중앙기관의 경우 업무의 특성상 전국적 정책에 주력하는 반면, 지방의 경우 지역을 중심으로 활동을 수행한다. 특히 시·도·군·구의 경우에는 주로 대민 행정서비스를 수행하면서 국가행정에 대한 주민들의 의견을 직접 접하고, 업무에 있어서도 정책 생산보다는 정책 실행 업무를 주로 담당한다. 따라서 공무원들의 정체성에 대한 인식 역시 이러한 기관의 성격에 따라 상당한 차이를 보인다.

<표 1-11> 기관별 직장협의회 조직률 변화 추이

(단위: %)

		2000.12	2002.1	2002.12	2003.3
가입률		7.3	13.8	17	21
국가	부·처	51.7	53.8	51	55
	청 및 중앙행정기관의 소속기관	4.2	6.8	7	8
지방	시·도 및 시·군·구	10.5	21.9	30	37
	시·도교육청	3.5	7.0	8	10

출처: 행정자치부 복무과, 「공무원 직장협의회 현황」, 통계 재구성.

<표 1-12> 2000년도 공직협 유형별 활동 현황

(단위: 건, %)

	전체	중앙행정 기관	중앙행정기관 소속기관	지방자치 단체	시·도 교육청	사법
활동 건수	497	76	87	299	35	-
비고	100.0	15.3	17.5	60.2	7.0	-

출처: 김부연, 「우리나라 공무원의 노동기본권과 직장협의회 제도의 활성화 방안」, 울산대 지역개발대학원, 2001. p.63 재구성.

<표 1-11>에서 살펴본 바와 같이, 2003년 3월 현재를 기준으로 중앙부·처는 설립대상 조직 가운데 55%에 해당하는 기관에 직장협의회가 설립되어 가장 조직률이 높은 것으로 나타났다. 다음으로 시·도 및 시·군·구에서 37%에 해당하는 기관에 직장협의회가 설립되어 있다. 반면 청 및 중앙행정기관 소속 기관의 경우, 설립대상 가운데 8%만이 설립되어 가장 저조한 설립률을 나타내고 있다. 뿐만 아니라 <표 1-12>를 보면 지방자치단체의 활동이 2000년 한 해 직장협의회 활동 건수 가운데 60%를 차지하고 있어, 지방자치단체가 직장협의회 설립 뿐만 아니라 실질적인 활동에 있어서도 다른 기관에 비해 활발하다는 것을 알 수 있다.

기관별 노조가입 성향을 보면, 중앙부처와 광역시는 대공론 중심으로, 그리고 시·도 및 군·구는 전공노 중심으로 가입되어 있음을 보여준다.

〈표 1-13〉 중앙부처의 노조가입 현황 비교

(2003. 6. 말 현재)

	소속기관수	조직률(%)	비 고
전공노	4	14.8	농림부, 과학기술부, 환경부 등
대공련	4	14.8	보건복지부, 건설교통부, 조달청, 통계청
미가입	19	70.4	여성부 등
전 체	27	100	

주: 이는 관계자들과의 전화 조사를 통해 집계하였다.

〈표 1-14〉 광역시의 노조가입 현황 비교

(2003. 6. 말 현재)

구분	소속기관수	조직률(%)	비 고
전공노*	5	31.3	서울, 부산, 울산, 경기, 경남
대공련	5	31.3	인천, 대구, 광주, 전북, 전남
미가입	6	37.4	대전, 강원, 충북, 충남, 경북, 제주
전 체	16	100	

주: 전공노 소속을 제외하고는 모두 해당 기관 전화 조사를 통해 집계.

* 전국공무원노조 교육기관본부 사이트 참고(www.gongmuwonedu.org)

<표 1-13>을 보면, 중앙부처의 경우 양 조직에의 가입률이 거의 유사하게 나타난다. 총 27개의 중앙부처 직장협의회 가운데 14.8%에 해당하는 4개 기관이 전공노에 가입해 있으며, 대공련에도 마찬가지로 4개 기관이 가입해 있다. 27개 기관 가운데 70%에 해당하는 19개 기관이 아직 어느 한 노조에도 가입하지 않은 것으로 나타났다. 중앙부처의 경우, 어느 한편을 이념적으로 선호하기보다는 노조 추진 조직의 단일화 시각을 갖고 바라보는 경향이 강하다는 것을 시사한다.

<표 1-14>에서 나타나는 바와 같이, 광역시 역시 어느 한 노조로 편중되어 가입해 있기보다는 전공노와 대공련, 그리고 미가입 기관까지 고르게 분포해 있는 것으로 나타났다. 즉 전체 16개 광역시 공무원 직장협의회 가운데 31%에 해당하는 5개 기관이 전공노에, 마찬가지로 5개 기관이 대공련에 가입해 있다. 앞서 언급한 중앙부처와 다른 점은 노조 미가입 기관 역시 전체의 37%에 해당하는 6개 기관이 있어, 두 노조로의 가입 기관과 비슷한 비중을 차지하고 있다. 따라서 광역시라

는 특성이 어느 한 노조로의 가입에 영향을 끼치지 않고 있음을 알 수 있다.

반면, <표 1-15>에서 살펴보는 바와 같이 시·군·구의 경우에는 60% 이상이 전공노에 가입해 있는 것으로 나타나, 다른 기관에 비해 전공노로의 가입 성향이 강하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 시·군·구 소속 직장협의회는 성향은 해당 기관의 지역에 따라 또다시 편차가 나타나고 있다. 즉 부산·울산·광주·강원·경남·제주는 100%가 전공노에 가입한 반면, 대전은 100%가 노조 미가입 상태이며, 전북은 전국에서 유일하게 대공련에 가입한 직장협의회 비중이 50%로 나타나 대공련으로의 경향이 나타나고 있다.

<표 1-15> 시·군·구의 노조가입 현황 비교(2003. 1.말 현재)

(단위: 개, %)

지역	기초				전공노 기타	
	전체	전공노	대공련	미가입	전체	비고
	260	158(61.0)	14(5.4)	68(33.6)	10	
서울	25	23(92.0)	1(4.0)	1(4.0)	4	서울국립극장, 거관리위원회, 은평병원, 월드킵경기장
인천	10	9(90.0)		1(10.0)	1	수도사업소
대전	5			5(100.0)		
대구	8	6(75.5)	2(25.0)			
부산	16	16(100.0)			4	부산덕산정수사업소, 부산명장정수장, 부산보건환경연구원, 부산화명정수사업소
울산	5	5(100.0)			1	상수도관리사업소
광주	5	5(100.0)				
강원	18	18(100.0)				
경기	31	17(54.8)		14(45.2)		
충북	11	9(81.8)		2(18.2)		
충남	15	3(20.0)		12(80.0)		
경북	23	4(17.4)		19(82.6)		
경남	20	20(100)			1	경남농업기술원
전북	14	5(35.7)	7(50.0)	1(14.3)		
전남	21	14(66.7)	4(19.0)	3(14.3)		
제주	4	4(100.0)				

주: 전공노 소속을 제외하고는 모두 해당 기관 전화 조사를 통해 집계.

* 전국공무원노조 교육기관본부 사이트 참고(www.gongmuwonedu.org)

결론적으로, 직장협회의 조직화에는 직장협회가 소속해 있는 기관의 경향이 일정 정도 반영되어 기관마다의 편차가 나타났지만, 노조 선택 경향에 있어서는 시·군·구를 제외하고는 특정 노조로의 편중 성향이 나타나지 않고 있다. 오히려 중앙부처의 경우 노조에 소속하지 않는 성향이 제일 강하게 나타나고 있다.

다. 기관장과 지도부의 성향

공무원노조의 활동에는 기존 조직의 문화적 특성도 큰 영향을 미친다. 같은 지역, 같은 기관의 소속일지라도 해당 기관 내 기관장의 성향이나 조직 나름의 독특한 문화와 관행이 직장협회의 활동과 지향성에 상당한 영향을 미치는 것이다. 기관장이 노조에 대해 부정적인 인식을 갖고 있거나, 조직 문화가 전반적으로 보수적인 경우 노조의 형성 과정에서 많은 갈등이 나타나는 것을 볼 수 있다. 남들에 앞서 나서는 것을 꺼리는 공무원의 속성상 조직 내 직장협회의 필요성을 느끼고 주도하는 주체가 있는지 여부와, 그 주체의 성향이 해당 기관의 직장협회의 활성화에 큰 영향을 미치는 것이다. 직장협회가 설립된 이후에도 지도부의 성향은 추진 조직의 선택에 영향을 미치는 중요한 요인이다.

개별 기관을 둘러싸고 있는 다양한 조건들의 변화와, 이에 따른 소속 공무원들의 인식 변화와, 이에 따른 조직화의 필요성에 대한 자각에도 불구하고, 대부분 직장협회를 구성하는 가장 직접적인 요소로 작용한 것은 바로 해당 기관에서 조직화를 이끌고 모을 수 있는 주체가 있는지의 여부였다. 즉 비슷한 기관들 사이에도 좀더 적극적으로 직장협회를 구성하고 소속 공무원들의 조직화에 앞장서는 사람이 있는 곳은 다른 비슷한 기관들에 비해 빨리 조직이 결성되었다. 보수적 조직 분위기에서 내가 아닌 누군가가 조직을 결성한다고 하면 적극적으로 참여하지만, 앞장서는 사람이 없다면 이들 대부분의 성원들은 자신들의 의견을 적극적으로 표출하지 않는 상황에서 초기 직장협회의

활동은 대표나 지도부의 활동에 의해 큰 영향을 받을 수밖에 없다.

개별 기관에서 적극적인 초동 주체들의 등장과 함께 공무원직장협의회가 설립되자, 이는 같은 지역 내 또는 같은 성격의 기관들에 영향을 끼쳤다. 즉 주변 기관에서 이들의 조언을 개별적으로나 조직적으로 구하여 자신이 속한 기관에서 직장협의회를 설립하게 된 것이다. 특히 이들 대표들 가운데 소속 기관이나 지역 내에서 비교적 일찍 직장협의회를 설립한 곳의 대표들은 지역별 내지는 기관별 연합체를 구성하여 채 직장협의회가 설립되지 않은 기관들에서 직장협의회 설립을 촉진하는 역할을 하였다. 이후 결성된 직장협의회들은 이들 연합체를 중심으로 빠르게 확산되었다.

직장협의회 초기부터 전국적으로 가장 활발한 활동이 있었던 대구 지역이 바로 그 대표적인 예이다. 대구는 1999년 10월 12일 지역 차원의 공무원직장협의회 간담회를 개최하고, 이후 2000년 2월 18일 ‘달구별공무원직장협의회발전연구회(달공연)’라는 연합체를 결성하였다. 이때 달공연에는 당시 대구 지역 내 공무원직장협의회가 설립되었던 9개 기관의 협의회가 모두 참여하였다. 이들의 주된 활동은 ① 공직사회 개혁 ② 기관장과의 협의 활성화연구 ③ 현안 해결을 위한 연구 ④ 일본 오사카시 공무원노동조합과 교류협력 ⑤ 협의회 조직 역량 강화를 위한 연구 등이었다. 특히 이 가운데에서도 미조직 기관의 공무원직장협의회 건설에 역점을 두었다. 이러한 조직적인 활동의 결과, 대구 지역은 설립대상 기관 가운데 86%가 공무원직장협의회를 결성하여, 전국적으로 가장 높은 결성률을 보였다.

한 가지 주목할 점은, 이러한 지역 단위의 연합체에 다양한 기관들이 참여하였다는 점이다. 달공연의 경우에도 대구시청, 대구시의회, 대구시달서천환경사업소, 대구시서부수진환경사업소, 대구시동구청, 대구시남구청, 대구시교육청, 경북대학교, 대구지방법원 등 광역시와 함께 시의 소속 기관이나 구청, 그리고 교육청, 대학, 지방법원과 같이 다양한 조직들이 참여하였다. 즉 당시만 해도 지역 내 연합체 안에 다양한 기관들이 기관별 성향 차이 없이 공존했던 것을 알 수 있다.

그러나 이와 같이 지역 단위의 연합체만 존재한 것은 아니다. 가령 중앙부처의 경우, 2002년 9월 27일에 20개 중앙부처 공무원직장협의회가 모여 중앙부처공무원직장협의회연합(중공련)을 결성하였다. 그리고 이후 2003년 4월 2일 과천청사, 세종로청사, 대전청사의 대표 각 1인이 참여하는 3인 간사 체제로 재편하였다. 이는 중앙부처가 과천, 세종로, 대전에 분산되어 있기 때문에 이들의 의견을 효율적으로 수렴하기 위함이었다.

이러한 연합체의 결성은 주변 미조직 기관 내 조직화에 주요한 조직화 요인 가운데 하나로 작용하였다. 직장협의회와 노조 결성 초기에는 주로 지도부의 의견에 따라 활동이 이루어졌다. 이와 같이 지도부 중심의 활동은 직장협의회와 노조 선택에 있어서도 상당 부분 반영되었다. 즉 지도부가 어떠한 노조를 선택하는지가 곧바로 해당 공무원 직장협의회 전체의 의견을 대신하였던 것이다.

IV. 결 론

본 연구에서는 1999년 이래로 공무원 사회 내 직장협의회를 거쳐 법외노조인 현재의 공무원노동조합이 설립되는 과정을 살펴보았다. 이 과정을 통해서 공무원노조 조직화와 2개 조직으로의 분과 과정이 어떠한 방식으로 전개되었는가를 살펴보았다. 공무원노조의 조직화는 법·제도적, 정치·경제적, 사회운동적 요인들이 복합적으로 작용하면서 전개되는 역동적인 과정임을 보여주고 있다. 이러한 역동적 과정들을 거치면서 공무원노조 운동은 공직사회 내부, 노동운동의 판세, 그리고 공직사회를 바라보는 사회 전반의 시각에 큰 영향을 미칠 하나의 중요한 세력으로 전환되고 있음을 보여주고 있다.

1999년 1월, 공무원직장협의회법이 시행되자 공무원 사회 내부에서는 그들 스스로 ‘천지개벽’이라는 말이 있었다. 공무원 사회가 만들어진 이래 하위직 공무원들이 그들의 목소리와 이해관계를 조직적으로 대변한다는 것은 그 이전에는 상상조차 할 수 없었기 때문이다. 하위직 공무원들의 조직화 움직임이 형성되기 전까지 조직사회에 체화된 수동적 문화가 공직사회를 지배하고 있었다. 이러한 상황에서 공무원들의 집단적 조직화는 공직사회 내부뿐 아니라 사회 전반에 걸쳐 큰 충격을 주기에 충분했던 것이다.

그러나 최소한의 법·제도적 통로가 마련되고, 사회 전반의 분위기도 조금씩 전환되어 감에 따라 공무원 사회 내부에서 그들의 이해를 보다 적극적으로 대변하려는 움직임이 본격화되었고, 이러한 움직임은 빠른 속도로 공식화되어 갔다. 더디기는 하지만 곳곳에서 결성되기 시작한 직장협의회는 해당 기관뿐 아니라 주변 다른 미조직 직장협의회에도 영향을 끼쳐, 타기관의 조직화를 촉진하는 역할을 했다. 직장협의회 주체들은 개별적·집단적·연합체적 모임들을 통해 미조직 기관

에서의 직장협의회 설립을 지원하였다.

이 과정에서 직장협의회는 주체들은 현행 법·제도의 한계와 문제점들을 자연스럽게 절감할 수 있었고, 이는 바로 공무원노동조합 결성을 위한 조직적 움직임으로 이어졌다. 연이은 공무원 구조조정과 공무원 연금법 개정 등으로 인한 근로조건 악화 등은 이들에게 개별 공무원 직장협의회를 뛰어넘는 근본적인 조직 위상 변화를 추구하는 강력한 계기를 제공하였다. 결국 공무원직장협의회는 전국적인 연합체인 「전국공무원직장협의회발전연구회(전공연)」를 결성하고, 본격적인 전국적 활동에 들어간다. 그러나 전공연 활동의 과정에서 지도부는 공무원노조의 도입과 관련한 이견으로 지금의 「전국공무원노동조합」과 「대한민국공무원노동조합총연맹」이라는 2개의 조직으로 분화되었다.

이와 같은 일련의 조직화 과정을 통해 공무원노조의 형성에 영향을 미친 중요한 요인들을 파악할 수 있다. 이러한 요인들은 크게 공무원노조의 내부적 요인과 외부 환경적 요인들로 구분해서 파악해 볼 수 있다. 내부적 요인들부터 보면, 첫째, 공무원직장협의회라는 합법적인 공간은 공무원들로 하여금 제한적이기는 하지만 스스로의 합법적 결사체를 가질 수 있는 단초를 마련해 주었다. 둘째, 1998년 외환위기 이후 민간부문과의 상대적 격차가 확대되고, 공무원의 가장 큰 장점이던 고용안정이 더 이상 유지되기 어려워지는 것과 같은 경제적 조건의 악화는 그들의 이익을 지키고 대변할 강력한 조직의 필요성에 대한 공감대를 폭 넓게 확산시키는 계기가 되었다. 셋째, 공무원 스스로의 의식의 변화이다. 그 어떤 영역보다도 권위적인 조직 내에서 이러한 조직 문화를 내면화한 공무원들은 스스로의 노동자성에 대한 자각에 있어 한계가 존재했다. 즉 공무원 스스로 ‘공민 의식’이라고 불리는 사고방식에서 벗어나지 못했던 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 공무원 구조조정의 과정을 거치면서 이러한 ‘공민 의식’을 뒷받침해 주던 고용안정이 사라지게 되면서, 공민으로서의 자의식과 노동자로서의 자의식 가운데에서 노동자로서의 자의식이 급속히 성장하게 된 것이다. 즉 공무원 스스로 ‘공무원도 노동자’라는 의식이 확산되면서, 노동자로서 스

스스로 보호하고 대변해 줄 수 있는 단체의 필요성을 절감하게 된 것이다.

다음으로 외부적 요인들 중에서 첫 번째로 지적할 수 있는 것은 국내 민간 노동운동의 활성화가 미친 영향이다. 민주노총, 한국노총 등 기존의 노동운동세력들은 오래 전부터 공무원의 노동기본권 보장을 정부에 요구하였다. 실제로 정부와의 사회협약을 통해 제한적이기는 하지만 공무원직장협의회법을 끌어낼 수 있었던 것 역시 공무원 스스로의 노력으로 인한 결과물이라기보다는 기존 노동운동세력이 정부와의 협상을 통해 얻어낸 산물이었던 것이다. 두 번째로 국민의식의 변화에 따른 영향이다. 공무원 부문은 타부분에 비해 ‘공무원’이라는 지위상·업무상의 특수성으로 인해 그 어떤 부분보다도 일반국민들의 의식이 끼치는 영향력이 크다. 실제로 그동안 우리나라에서 공무원의 노동기본권 제한이 큰 반발 없이 유지될 수 있었던 것도 바로 ‘국민의 정서’라는 근거가 뒷받침해 주었기 때문이었다. 이는 과거 개발독재체제하에서 경제 우선주의와 반공 이데올로기 등으로 인해 노동조합이나 노동운동을 적대시했던 사회적 분위기의 연장이기도 하였다. 그러나 이러한 사회적 분위기는 1987년 민주화운동 이후 사회 전반에 걸쳐 민주주의가 확장되고, 노동운동을 바라보는 시각도 변화함에 따라 공무원 노조를 바라보는 국민들의 시각 역시 상당한 변화를 보이게 되었다. 이러한 국민들의 공감대 확산 역시 공무원의 노동기본권이 사회 쟁점화되고 법제화되는 데 영향을 끼친 것이다.

이와 같은 요인들이 공무원노조의 활동에 영향을 미친 내외적 요인들이라 할 수 있다. 이와 같은 환경 변화와 더불어 공무원 사회 내부에서는 개별 기관의 특성에 따라 다양한 형태의 변이를 관찰할 수 있다. 공무원직장협의회 활동을 주도하고 있는 개별 단위 및 지역 노조 관계자들과의 인터뷰 결과 지역의 성향, 기관의 성향, 개별 기관의 기관장 등 상급자의 성향, 그리고 마지막으로 시도부의 성향에 따른 다양한 분화 현상을 관찰할 수 있다. 외적 환경 변화와 더불어 개별 조직의 성향을 동시에 파악할 때 공무원노조의 성격을 올바르게 파악할 수 있을

것으로 보인다.

지역별 조직화 정도와 노조 선택 성향의 차별화는 지역, 기관, 상급자, 주체 등에 따른 조직 내부의 다양한 차이를 만들어내는 중요한 요인으로 보인다. 공무원노조 주체들에 대한 인터뷰 결과 특히 개별 조직의 상급자 성향이 초기 조직화에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 더불어 지도부의 성향 역시 중요한 요인으로 지적되었다. 상급자와 지도부의 개별적 성향에 따라 지역이나 조직 수준에서 노조 가입률과 활동 정도에 있어서 상당히 큰 편차가 발견되고 있는 것이다. 직장협의회가 2개의 노조로 분열되는 데에는 이러한 성향들이 오히려 일부 지도부들에 의해 악용되는 부작용을 일으키기도 하였다.

노조활동이 본격화되고 이에 따라 개별 조직들이 전국적 노조로 전환되면서 조직의 미시적 변수들이 미치는 영향은 점차 희석되어가고 있다. 직장협의회 활동이 제도의 단계에 접어들면서 직장협의회 대표성이 점차 정착됨에 따라 조직 체계가 정비되어 가는 것과 더불어 노조활동도 그 체계를 갖추어 가는 것으로 보인다. 노조운동 경험이 축적되면서 조직의 개별적 특성보다는 제도적 체계와 시스템에 대한 의존도가 증가하는 것으로 보인다.

공무원노조의 활동 방향과 관련하여, 앞으로 노조의 '정체성' 문제를 둘러싼 심도 깊은 논의가 필요한 것으로 보인다. 이와 관련하여 공공 부문 노조운동을 주도하는 공노련의 지도층은 임금과 근로조건 개선에 초점을 둔 노조운동보다는 조합원들의 실리와 더불어 사회적 연대와 개혁을 지향하는 '사회운동적 노동조합운동'을 지향할 것으로 보인다. 이와 같은 시각은 대기업 노동자 중심의 기존 노조운동이 많은 한계에 직면하고 있는 현실에서 조직의 사회적 책임을 더욱 강조한다는 점에서 의미 있는 방향 모색으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 실제 노조운동의 전개 과정에서 이와 같은 작업장에서 조합원들의 문제를 소홀히 다루지 않으면서도 사회적 문제에 적극 참여하는 노동운동이 얼마나 가능할 수 있을지는 앞으로도 많은 논의가 이루어져야 할 대목이다.

현재 단계에서 공무원노조의 중심 세력은 그들의 이념과 정체성을

구현하는 과정에서 시민사회세력과의 폭 넓은 정치·사회적 연대를 확장시키고, 조직의 사회적 역할을 세우기 위한 노력을 전개하려 하고 있으나, 조직이 제도화된 상황에서 이러한 노력이 실제로 조합원 대중들에게 얼마나 지지를 받을지는 상당한 검증의 필요로 한다. 공공부문 노동자들이 단순히 경제적 지위의 확보에 그치지 않고 공공부문의 문화와 관행을 개혁하는 데 앞장서고, 공공 영역과 시민사회의 유대를 확장하는 데 기여할 수 있다면 이러한 활동들은 기존 노조의 운동 방향에 대해서도 적지않은 영향을 미칠 수 있다.

공무원노조는 앞으로 공공부문 노동자들이 지향해야 할 사회운동적 노조운동을 그들의 정책을 통해 구체화하기 위한 노력을 전개해야 할 것으로 보인다. 이를 위해 지역 공동체와의 유대를 강화하기 위한 노력을 전개하는 것과 더불어 공공서비스의 내용과 질을 향상시켜 나아가고, 시민사회운동의 발전과 더불어 공공부문의 민주화를 촉진하는 역할을 담당해야 할 것이다. 또한 조직적으로는 권위적·비민주적 제도와 관행들을 개혁하고, 행정의 민주화를 통해 행정 과정에 대한 시민의 감시와 참여를 확대하는 데 징검다리 역할을 수행해야 할 것으로 보인다. 20만 명에 가까운 거대 조합원들을 아우를 것으로 기대되는 공무원노조는 한국 노동운동 역사상 가장 큰 조직이 될 것임이 분명하다. 이 때문에 이 조직의 주체들이 어떠한 생각과 지향성을 갖는지에 대해 국민적 관심이 집중될 것이다. 우리가 공무원노조의 활동에 큰 기대와 더불어 한국 노동운동의 미래를 걸고 있는 근본 이유가 여기에 있다.

제2부

공무원노동조합 조합원 설문 조사 결과

I. 조사 개요

전국공무원노동조합과 한국노동연구원에서는 2003년 9월 15일부터 2003년 10월 30일까지 2003년 9월 현재 전체 전국의 198개 지부에 가입한 조합원 94,210명 중 5,000명을 대상으로 조합원들의 직장생활 실태와 근로조건, 직장생활과 조직문화, 비공식적 인간관계, 노동조합과 노사관계에 관한 설문조사를 실시하여, 그 중 2,068명으로부터의 응답을 회수하였다.

본 조사는 조사 실시 기간 현재 전국의 가입 조직들을 인원수에 따른 비례할당 표집방식으로 전 조직의 조합원들을 선정한 다음, 이들 선정된 표본수를 직급과 성비에 따라 고르게 분배하여 선정된 조사 대상자들에 대해 우편 설문조사를 실시하는 방식으로 진행되었다. 조합원들은 배포된 설문에 대해 스스로 설문을 기입하는 방식으로 조사에 응하였으며, 설문지의 배포 및 수거는 전국공무원노조 조직을 통해 진행되었다. 배포된 설문지 중 최종 분석에 활용된 설문지는 총 2,068 매였으며, 수거율은 41.4%였다. <표 2-1>은 설문지의 주요 내용과 문항 구조를 간단히 정리해 본 것이다.

<표 2-2>를 통해 조사 대상자들의 성격을 보면, 응답자들의 평균 연령은 38.93년으로 나타났다. 응답자들을 연령대로 나누어 보면, 20대가 2.8%, 30대가 48.9%, 40대가 39.7%, 50대 이상이 8.6%로 나타났다. 조사 대상자들을 학력별로 보면, 고졸이 30.2%, 전문대졸이 16.4%, 대졸 이상이 53.4%로 나타났다. 성별로는 남성이 73.7%, 여성이 26.3%였다. 응답자들을 직급별로 보면, 9급 이하가 15.5%, 8급이 28.3%, 7급이 40.8%, 6급 이상이 15.4%로 나타났다.

응답자들을 혼인상태별로 나누어 보면, 기혼자가 87.0%, 미혼자가 11.6%, 별거, 이혼, 사별 등 기타 응답자들이 모두 합하여 1.4% 정도였

〈표 2-1〉 설문지의 주요문항

	설문내용	
1. 배경 변인	- 인구·사회적 특성 - 주거생활 - 건강과 질환	- 경제생활 - 직장생활
2. 직장생활	- 업무의 성격 - 조직의 성격 - 직장만족도	- 업무의 변화 - 업무의 특성
3. 인간관계	- 비공식적 인간관계	- 직장의 인간관계
4. 노사관계	- 노조에 대한 기대 - 노조의 역할 - 기관의 노사관계 평가	- 상대적 근로 조건 - 노조에 대한 관심 - 제도 변화

〈표 2-2〉 응답자들의 인구, 사회적 배경

(단위: 명, %)

		비율
연령 분포	20대	2.8
	30대	48.9
	40대	39.7
	50대 이상	8.6
학력 분포	고졸	30.2
	전문대졸	16.4
	대졸	53.4
성별	남성	73.7
	여성	26.3
혼인 여부	기혼	87.0
	미혼 및 기타	13.0
직급 분포	9급 이하	15.5
	8급 이하	28.3
	7급 이하	40.8
	6급 이상	15.4
주거 상황	자가	67.3
	전세 외	32.7

다. 본인 이외에 부양가족이 없는 독신자가 7.7%, 2명이 13.4%, 3명이 26.4%, 4명이 32.6%, 5명이 14.5%, 6명 이상이 5.4%였다. 공무원들의 평균 직장 근속연수는 13.3년, 현재의 직위에서 근무한 지는 평균 5.87년 정도로 나타났다.

II. 생활실태와 근로조건

조사 대상자들의 월평균 소득분포를 보여주는 <표 2-3>에 따르면 56.7%에 달하는 대다수의 조합원들이 본인의 월평균 소득이 100만~200만 원 정도에 머무는 것으로 나타났다. 본인 외 가족 소득의 경우에도 42.9%의 응답자들이 월평균 100만~200만 원 정도의 소득 수준에 머물고 있었다.

본인을 포함하여 가족의 소득이 있다고 응답한 1,109명의 응답자들의 경우 가족의 총 소득분포를 보면, 가장 많은 41.3%의 응답자들이 가족 총소득이 300만~400만 원 정도 수준에 분포하는 것을 보여준다. 또한 가구 총소득이 500만 원을 넘는 응답자도 24.1%에 달하고 있었다. 이에 반해 가구소득 200만 원 미만의 응답자들은 거의 없는 것을 볼 수 있다.

조합원들의 월평균 사교육비 분포를 보면, 월평균 20만 원 미만이 33.5%로 나타났으며, 20만~40만 원 정도가 35.4% 정도였다. 40만~50만 원 미만 사이가 13.9%, 그리고 50만 원 이상의 사교육비를 지출하는 응답자도 17.2%였다.

<표 2-3> 응답자들의 소득 분포

(단위: 명)

소득 분포	본인 소득	가족 소득	가구 소득
99만원 이하	1.7	22.7	-
100만~200만원	56.7	42.9	0.7
200만~300만원	35.2	23.8	13.8
300만~400만원	5.5	7.2	41.3
400만~500만원	0.6	1.8	20.1
500만원 이상	0.4	1.5	24.1

주: 가구소득의 경우는 본인 이외의 가구원 소득이 있는 1,109명의 응답자들만 포함된 것임.

〈표 2-4〉 사교육비, 외식비, 경조사비, 저축액 분포

(단위: 명)

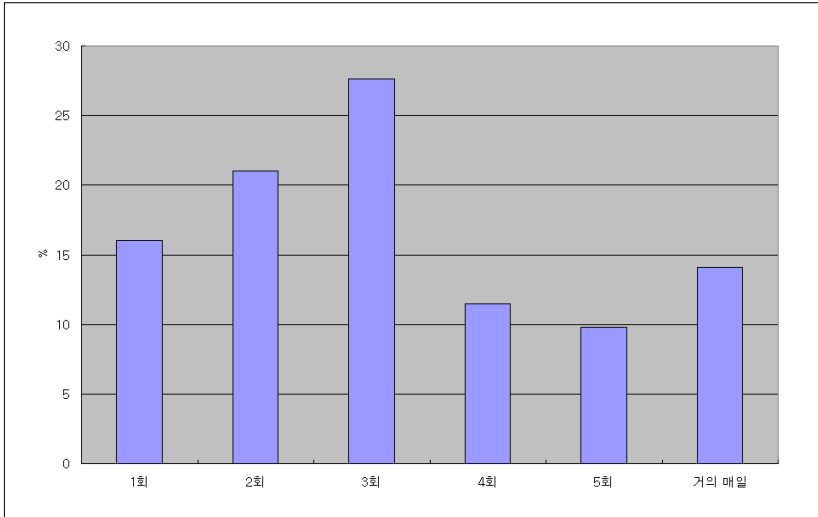
비용 분포	사교육비	외식비	경조사비	저축
없음	n.a.	n.a.	n.a.	13.2
10만원 미만	19.3	34.3	31.5	7.7
10만~20만원	14.2	41.8	52.4	12.3
20만~30만원	20.1	16.4	11.8	13.8
30만~40만원	15.3	4.5	2.7	14.9
40만~50만원	13.9	1.6	1.0	38.1
50만원 이상	17.2	1.3	0.6	

조사 대상자들의 월평균 외식비 분포를 보면, 41.8%가 10만~20만 원 정도 수준을 지출하고 있으며, 10만 원 미만으로 최소 한도의 외식비만을 지출하는 응답자들도 34.3%에 달하였다. 경조사비의 경우 10만~20만 원 정도 지출하는 응답자들이 52.4%고 가장 높았다. 다음으로 월평균 저축액 분포를 보면, 40만 원 이상 저축하는 응답자들이 38.1% 정도에 달하였다.

조사 대상자들의 월 채무액 분포를 보면, 채무가 없다는 응답자들은 20.5%에 지나지 않았다. 1,000만 원 미만의 채무를 지닌 응답자들이 21.2%였으며, 1,000만~2,000만 원이 16.3%, 2,000만~3,000만 원이 15.9%, 3,000만~4,000만 원이 8.3%, 4,000만~5,000만 원이 6.2%, 그리고 5,000만 원 이상의 채무를 지고 있는 응답자도 15.9%에 달하고 있어, 고액 채무를 지고 있는 응답자들이 상당 규모에 달하는 것을 보여준다. 다음으로 응답자들의 주거 실태를 보면, 자가소유자가 67.3%, 전세가 29.1%, 기숙사, 월세 등 기타가 3.7% 정도로 나타났다.

조합원들이 직장 일로 인해 7시 이후에 귀가하는 일수를 보면, 거의 매일 7시 이후에 퇴근한다는 응답자들이 14.1%였고, 5번 정도가 9.8%였다. 일주일 4일 정도 늦는다는 응답이 11.5%, 3회 정도가 27.6%, 2회 정도가 21.0%, 1회 정도가 16.0%로 나타나 많은 응답자들이 여전히 직장 일이나 관련 모임들로 인해 늦게 귀가하는 것을 보여준다. 직장 일로 인해 귀가가 늦어지는 횟수는 직급이 올라갈수록 더 많아지는 경향

[그림 2-1] 직장일로 인해 7시 이후 귀가하는 날



을 보이는데, 이는 관리직으로 올라가면서 기본 업무 이외의 다양한 일들이 부가되기 때문으로 보인다($F=12.665$, $sig=.000$).

조합원들은 평균 42.40시간 정도를 직장에서 일하고 있으며, 시간외 근무의 경우 일주일 평균 11.05시간 정도로 나타났다. 또한 연평균 산불방지, 가뭄대책, 수해대책, 제설대책과 같은 비상근무나 숙직 등과 관련하여 근무하는 날의 경우 10일 미만이 38.1%, 10~20일 미만이 29.6%, 20~30일 미만이 14.8%, 30일 이상이 17.6%에 달하는 것으로 나타났다.

비상근무에 동원되어 근무하는 날수를 성별로 보면, 남성들이 여성들에 비해 시간외 근무시간이 더 많고, 야근을 포함하여 늦게 귀가하는 경향을 보이고 있으며, 각종 비상근무에 더 자주 동원되는 경향을 보인다. 직급별로 보면, 상위 직급으로 올라가면서 비상근무에 동원되는 경우가 더 잦은 경향을 보인다($F=11.703$, $sig=.000$).

응답자들의 현재 건강상태를 보면, 스스로 매우 건강하다와 건강하다는 응답을 포함하여 건강한 편이라는 응답이 38.9%, 보통이라는 응답이 35.2%, 건강하지 못한 편이라는 응답이 16.0% 정도였다. 또한 현

재 직무를 수행하는 데 지장을 초래할 정도의 질환을 가지고 있다는 응답자가 6.0%였다.

응답자들의 계층 귀속감에 대한 질문에서 전체 응답자들의 14.1%만이 스스로 중산층 이상이라고 응답하고 있는 반면, 69.3%는 중하층에 속한다고 응답하였다. 또한 본인들이 한국 사회에서 하층에 속한다는 응답이 16.7%에 달하여, 대다수의 조합원들이 우리 사회에서 중하층 이하의 생활을 한다고 응답하고 있다.

III. 직장생활

1. 일의 성격

우리는 이번 조사에서 공무원노조 조합원들의 일의 성격과 직장에서의 노동생활의 질에 대한 평가를 다양한 방법의 측정 도구들을 통해 알아보려고 하였다. <표 2-5>는 일과 노동의 질에 대하여 조합원들의 응답 결과를 하나의 테이블로 정리해 본 것이다. 이 설문은 애초 해당 설문에 대한 조합원들의 응답을 부정적인 측면과 긍정적인 측면의 4개 척도로 나누어 응답토록 하였다. 다시 말해, 해당 설문에 대한 조합원들의 긍정적 반응은 ‘그렇다’와 ‘정말 그렇다’로, 부정적인 응답은 ‘그렇지 않다’와 ‘정말 그렇지 않다’로 나누어 응답토록 하였다. <표 2-5>는 이를 다시 ‘그렇다’는 긍정적 응답과 ‘그렇지 않다’는 부정적 반응으로 분류하여 전체적인 응답 분포를 살펴볼 수 있도록 재구성한 것이다.

아울러 <표 2-6>은 이러한 응답의 결과를 점수화시켜 주요 배경 변인별로 그 차이를 본 것이다. 이 표에서는 해당 측정 항목에 대한 평가가 가장 부정적인 경우를 1점, 가장 긍정적인 경우를 4점으로 주요 배경 변인별로 응답자들의 반응이 어떠한 차이를 보이는가를 보여주고 있다. <표 2-6>에서 해당 문항에 대한 전반적 평가가 중간 점수인 2.5를 하회하는 경우 이에 대한 평가가 부정적이라는 것을 의미하며, 이를 상회하는 경우 긍정적 반응이 더 강한 것으로 해석할 수 있다.

일의 성격에 대한 설문은 다양한 차원의 척도들을 종합하여 활용하였지만, 주로 1977년 미국 노동성에서 실시한 고용의 질 측정 인덱스 설문지를 참조하여 이루어졌다(The U.S. Quality of Employment Survey, 1977).

우리는 우선, 공무원들은 그들이 수행하는 일이 어느 정도의 업무수

〈표 2-5〉 공무원들의 노동생활의 질에 대한 평가

(단위: %)

	아니다	그렇다
내 일을 하기 위해서는 높은 업무수행능력이 요구된다.	53.3	46.7
내 일에는 창의성이 요구된다.	52.3	47.7
일과 더불어 업무능력이 향상됨을 느낀다.	44.2	55.8
내 일을 통해서 나의 기술과 능력을 활용할 수 있다.	64.1	35.9
능력과 더불어 임금 상승이나 승진 기회가 생긴다.	91.5	8.5
내가 해야 할 모든 일에 대한 절차가 규정되어 있다.	29.6	70.4
나는 내가 일하는 사람을 결정할 수 있다.	90.9	9.1
나는 주로 일을 통해 내 삶의 만족을 얻는다.	72.0	28.0
일을 수행하는 데 충분한 시간을 확보할 수 있다.	60.2	39.8
노동시간을 유연하게 조절하거나 선택할 수 있다.	76.6	23.4
나의 일은 나에게 의미가 있다.	42.8	57.2
일을 마치고 나서도 기력이 많이 남아 있다.	63.8	36.2
내가 하는 일의 대부분은 무의미하다고 느낀다.	84.3	15.7
승진 기회가 많다.	97.5	2.5
일이 흥미롭다	70.7	29.3
업무상 필요한 정보를 충분히 갖고 있다.	48.4	51.6
보수에 만족한다.	79.6	20.4
일의 수행방식을 상당히 자유롭게 결정할 수 있다.	60.5	39.5
해결해야 할 문제가 어려운 편이다.	58.9	41.1
나의 일과 관련된 책임 영역이 분명히 구분되어 있다.	39.9	60.1
임금 이외에 복리후생을 위한 부가급여가 좋다.	78.8	21.2
물리적 근무환경이 좋다.	67.6	32.4
내 일의 결과를 알 수 있다.	37.1	62.9
함께 일하는 동료들과 상사의 관계가 만족스럽다.	32.4	67.6
일을 하는 데 상사의 도움을 많이 받는다.	53.5	46.5
일을 하는 데 동료의 도움을 많이 받는다.	39.4	60.6
교육훈련에 대해 만족할 만한 투자가 이루어진다.	83.3	16.7
보수보다는 무슨 일을 하는가가 중요하다.	49.8	50.2
건강에 해롭거나 위험한 작업을 수행하고 있다.	85.5	14.5
항상 일에 쫓기는 느낌이다.	50.7	49.3
일의 보람을 느낀다.	54.8	45.2
단순하고 반복적인 일을 수행한다.	37.3	62.7
현재의 일이 정신적으로도 많은 스트레스를 준다.	45.1	54.9
조직의 상하간에 의사소통이 잘 이루어진다.	48.9	51.1
부서간 업무협조가 잘 이루어진다.	61.0	39.0
우리 부서 소속원은 업무와 정보를 잘 공유한다.	48.3	51.7
일과 가족생활을 병행하는 데 어려움을 느낀다.	52.2	47.8
내가 하는 일의 미래 전망에 대한 불안감을 갖고 있다.	53.4	46.6
일자리를 잃을까 두렵다.	77.3	22.7

행능력을 요구하는 것으로 인식하는지를 물어보았다. 이와 관련하여 “내 일을 하기 위해서는 높은 업무능력이 요구 된다”는 질문에 대해 긍정적 반응(53.3%)이 부정적 반응(46.7%)에 비해 조금 높은 것으로 나타났다. 해당 질문에 대한 반응을 배경 변인별로 보면, 직급이 높을수록, 여성보다는 남성의 평가가 더 높게 나타나는 것을 볼 수 있다. 이에 반해 업무의 창의성을 측정하기 위한 설문 “내 일에는 창의성이 요구된다”는 평가 질문에 대해서는 부정적인 반응(52.3%)이 긍정적 반응(47.7%)에 비해 다소 높은 것을 볼 수 있다. 배경 변인별 응답의 경향은 직급이 높을수록, 여성보다는 남성이 보다 긍정적인 평가를 하는 것을 볼 수 있다. 일과 더불어 업무능력이 향상되는 정도에 대해서는 ‘그렇다’는 긍정적 평가가 56.8%로 나타난 반면 ‘그렇지 않다’는 부정적 평가는 44.2%로 더 낮게 나타났다. 이에 대한 반응을 배경 변인별로 보면, 직급이 높아질수록, 그리고 여성보다는 남성이 보다 긍정적인 반응을 보이는 것을 알 수 있다.

전체적으로 볼 때 공무원들은 하는 일의 창의성은 비교적 낮지만, 그런대로 높은 업무수행능력이 요구되고, 일과 더불어 어느 정도의 업무능력 향상을 기할 수 있는 일에 종사하는 것으로 인식함을 알 수 있다.

〈표 2-6〉 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 1

배경 변인		내 일을 하기 위해서는 높은 업무능력이 요구된다	내 일에는 창의성이 요구된다	일과 더불어 업무능력이 향상됨을 느낀다	내 일을 통해서 나의 기술과 능력을 활용할 수 있다	업무능력의 상승과 더불어 임금 상승이나 승진 기회가 생긴다
직 급 별	6급 이상	2.74	2.72	2.73	2.41	1.90
	7급	2.63	2.57	2.55	2.28	1.72
	8급	2.43	2.31	2.44	2.17	1.71
	9급 이하	2.48	2.37	2.52	2.26	1.74
	유의수준	.000	.000	.000	.000	.000
성 별	남성	2.62	2.55	2.58	2.30	1.75
	여성	2.41	2.30	2.45	2.18	1.73
	유의수준	.000	.000	.000	.001	.585

업무능력과 창의성에 대한 응답과 큰 대조를 보이는 부분은 업무능력에 상응하는 기회에 대한 평가 부분이었다. 다시 말해, 조합원들은 “업무능력의 상승과 더불어 임금 상승이나 승진 기회가” 생긴다는 평가 항목에 대해 91.5%의 압도적 다수가 ‘그렇지 않다’는 부정적 응답을 보여주었다. 이는 공무원들이 직장에서 수행하는 일이 임금이나 승진 등 그들에 대한 사회경제적 보상과 거의 연결되지 않고 있다는 것을 시사한다. 이와 유사하게 “나는 내 일을 통해 나의 기술과 능력을 활용할 수 있다”는 평가에 대해서도 응답자들의 64.1%가 부정적인 반응을 보였다. 이러한 불만은 직급이 낮을수록, 남성보다는 여성의 경우에 더 심해지는 경향을 보이고 있다. 이러한 설문 결과로 볼 때 공무원들은 그들이 수행하는 직무를 통해 개성과 능력을 충분히 활용하지 못한다고 느낄 뿐 아니라, 능력의 상승에 따른 정당한 보상의 기회로부터도 소외되어 있다고 느끼는 것을 알 수 있다.

다음으로 <표 2-7>을 보면, 공무원노조 조합원들의 70.4%는 “내가 해야 할 모든 일들에 대한 절차가 규정되어 있다”는 반응을 보이고 있으며, 90.9%의 응답자들이 “나는 내가 일하는 사람을 결정할 수 있다”는 문항에 대해 부정적인 반응을 보이고 있다. 또한 72%의 응답자들이 “주로 일을 통해 내 삶의 만족을 얻는다”는 평가 문항에 대해 전반적으로 부정적인 반응을 보였다. 이는 공무원 사회의 일이 대부분 관료적 규칙과 절차에 의해 규정되고 있다는 것을 시사하며, 이와 동시에 조합원들의 대다수는 일상적으로 수행되는 반복적 작업에 대해 별다른 만족이나 보람을 느끼지 못하면서 생활하고 있음을 보여준다.

노동시간의 유연한 활용을 의미하는 “노동시간을 유연하게 조절할 수 있다”는 평가 문항에 대해서도 76.8%가 ‘그렇지 않다’는 반응을 보였으며, “일을 마무리하는 데 충분한 시간을 확보할 수 있다”는 문항에 대해서도 60.2%가 부정적인 반응을 보여서 전반적으로 공무원 조합원들은 규정에 얽매인 반복적 일상 업무에 종사하면서도 노동 과정상의 자율성이 매우 낮은 단순반복적 서비스 업무를 주로 다루지만, 이러한 일들을 수행하는 데 많은 스트레스와 시간적 압박을 받으면서 일터에

〈표 2-7〉 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 2

배경 변인		내가 해야 할 모든 일에 대한 절차가 규정되어 있다	나는 함께 일하는 사람을 결정할 수 있다	나는 주로 일을 통해 내 삶의 만족을 얻는다	일을 마무리하는데 충분한 시간을 확보할 수 있다	노동시간을 유연하게 조절하거나 선택할 수 있다
직급별	6급 이상	2.73	1.89	2.31	2.38	2.07
	7급	2.78	1.62	2.10	2.24	1.99
	8급	2.75	1.59	2.05	2.31	1.95
	9급 이하	2.73	1.69	2.21	2.42	2.08
	유의수준	.513	.000	.000	.000	.017
성 별	남성	2.77	1.71	2.11	2.27	2.00
	여성	2.70	1.55	2.21	2.42	2.05
	유의수준	.020	.000	.001	.000	.127

서의 삶에 대해 충분한 만족감을 느끼지 못한 채 살아가고 있음을 보여준다. 이러한 반응은 직급이 낮을수록, 남성보다는 여성의 경우에 더 강하게 나타나는 것을 볼 수 있다.

일의 성격에 대한 분석을 계속해서 연장하면 “나의 일은 나에게 의미가 있다”는 항목에 대해서는 과반수를 상회하는 57.2%의 응답자들이 ‘그렇다’는 반응을 보였으며, “내가 하는 일의 대부분은 무의미하다고 느낀다”는 응답에 대해서는 84.3%가 부정적인 반응을 보여, 조합원들은 비록 반복적 일상 업무에 종사하면서도 이 일의 필요성과 그것의 사회적 의미를 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 그러나 조합원들의 63.8%는 일을 마치고 나서 ‘충분한 기력이 남아 있지 않다’는 반응을 보였으며, 일의 흥미에 대해서도 70.7%가 부정적인 반응을 보여서, 일 자체의 본질적인 흥미가 이로부터 발생하는 만족감보다는 공무원이라는 직책의 사회적 책임감 때문에 그들의 직무에 성실히 임해야 한다고 생각하는 경향이 강하다는 것을 알 수 있다.

압도적 다수의 조합원들이 가장 심각하게 느끼는 불만은 역시 ‘승진 기회’였다. “승진 기회가 많다”는 평가 항목에 대해 97.5%의 응답자들이 ‘그렇지 않다’는 반응을 보였다. 이는 직급이 신분을 거의 결정하고, 직급 승진의 기회가 직급이 올라갈수록 급격히 좁아지는 공무원 사회

〈표 2-8〉 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 3

배경 변인		나의 일은 나에게 의미가 있다	일을 마치고 나서도 기력이 많이 남아 있다	내가 하는 일의 대부분은 무의미하다고 느낀다	승진 기회가 많다	일이 흥미롭다
직급별	6급 이상	2.67	2.37	1.95	1.66	2.32
	7급	2.53	2.24	2.03	1.49	2.17
	8급	2.44	2.21	2.09	1.54	2.07
	9급 이하	2.59	2.31	2.01	1.50	2.25
	유의수준	.000	.002	.004	.000	.000

〈표 2-9〉 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 4

배경 변인		업무상 필요한 정보를 충분히 갖고 있다	보수에 만족한다	일의 수행 방식을 상당히 자유롭게 결정할 수 있다	해결해야 할 문제가 어렵다	나의 일과 관련한 책임 영역이 분명히 규정되어 있다
직급별	6급 이상	2.59	2.07	2.24	2.51	2.64
	7급	2.54	2.01	2.01	2.46	2.59
	8급	2.41	1.95	1.93	2.35	2.59
	9급 이하	2.50	1.92	2.03	2.32	2.65
	유의수준	.000	.013	.000	.000	.402
성 별	남성	2.53	1.90	2.03	2.47	2.60
	여성	2.42	2.23	2.02	2.26	2.62
	유의수준	.001	.000	.729	.000	.632

에서 나타나는 전형적인 현상으로 볼 수도 있다. 그러나 이러한 조사 결과를 통해 우리는 승진 이동에 대한 조합원들의 욕구는 대단히 강한 반면, 이를 충족시킬 수 있는 기회는 극히 제한되어 있다는 것을 알 수 있다. 대부분의 설문 항목에서 직급에 따른 유의미한 차이가 관찰되고 있다. 다시 말해, 직급이 올라갈수록 해당 문항에 대한 평가가 보다 긍정적인 것으로 나타난다.

직무 수행과 관련하여 “업무상 필요한 정보를 충분히 갖고 있는가”에 대해 51.6%가 ‘그렇다’는 반응을 보였다. 반면 “보수에 만족한다”는 문항에 대해서는 불과 20.4%의 응답자들만이 ‘그렇다’는 반응을 보여

여전히 보수에 대한 불만이 큰 것을 보여준다. “일의 수행방식의 자유로운 결정 가능성”에 대해서는 60.5%가 그렇지 않다는 응답을 보였고, “해결해야 할 문제가 어려운 편이다”는 평가에 대해서는 ‘그렇지 않다’는 응답이 58.9% 정도에 달하였다. 또한 “나의 일과 관련한 책임 영역이 분명히 규정되어 있다”는 평가에 대해서는 60.1%가 ‘그렇다’는 응답을 보였다. 이와 같은 조사 결과를 종합해 볼 때 조합원들은 주어진 규정의 틀 속에서 일정한 수준의 정보를 갖고 그들이 수행하는 데 큰 어려움이 없는 작업을 수행하는 반면, 이렇게 수행하는 일에 대한 보수에 대해서는 상당히 강한 불만족을 표시하는 것으로 볼 수 있다.

다음으로 임금 이외의 복지후생 부분에 대해 응답자들의 78.8%는 복지후생을 위한 부가급여 수준에 대해 충분치 않다는 반응을 보였다. 물리적 근무환경에 대해서도 67.6%가 ‘좋지 않다’는 반응을 보였다. 이에 반해 일터에서의 사회적 관계를 의미하는 ‘동료들과 상사들의 관계’에 대해서는 67.6%가 만족감을 표시하였다. 그러나 일을 수행하는 데 상사들의 도움을 받는 정도에 대해서는 46.5%만이 긍정적인 반응을 보여주었다. 근로조건에 대한 평가를 직급별로 보면(표 2-10) 예상했던 대로 직급이 낮을수록 근로조건에 대한 평가가 부정적인 것으로 나타났다. 이에 반해 조직에서의 인간관계에 대한 평가는 직급에 따른 유의미한 통계적 차별성이 드러나지 않는 것으로 나타났다.

〈표 2-10〉 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 4

배경 변인		임금 이외에 복지후생을 위한 부가급여가 좋다	(물리적) 근무 환경이 좋다	내 일의 결과를 잘 알 수 있다	함께 일하는 동료들과 상사의 관계가 만족스럽다	일을 하는데 상사의 도움을 많이 받는다	일을 하는데 동료들의 도움을 많이 받는다	교육 훈련에 대해 만족할만한 투자가 이루어진다
직급별	6급 이상	2.09	2.31	2.65	2.73	2.41	2.69	2.15
	7급	1.95	2.17	2.62	2.64	2.41	2.55	1.96
	8급	1.97	2.11	2.57	2.61	2.35	2.57	1.97
	9급 이하	2.07	2.23	2.61	2.69	2.44	2.67	2.01
	유의수준	.004	.000	.194	.018	.283	.001	.000

〈표 2-11〉 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 5

배경 변인		보수보다는 무슨 일을 하는가가 더 중요하다	건강에 해롭거나 위험한 작업을 수행하고 있다	항상 일에 쫓기는 느낌이다	일과 가족 생활을 병행 하는데 어려움을 느낀다	일의 보람을 느낀다	단순하고 반복적인 일을 수행한다	현재의 일이 정신적으로도 많은 스트레스를 준다
직급별	6급 이상	2.51	1.98	2.50	2.44	2.59	2.59	2.59
	7급	2.49	2.00	2.56	2.57	2.41	2.62	2.64
	8급	2.45	1.94	2.50	2.48	2.25	2.72	2.59
	9급 이하	2.45	2.08	2.46	2.40	2.49	2.72	2.56
	유의수준	.461	.012	.081	.000	.000	.001	.214
성별	남성	2.47	2.04	2.56	2.50	2.40	2.64	2.66
	여성	2.49	1.85	2.41	2.50	2.43	2.70	2.47
	유의수준	.565	.000	.000	.824	.370	.063	.000

조합원들은 그들의 일을 수행하는 데 상사보다는 동료들의 도움에 더 많이 의존하는 것으로 나타났다(60.6%). 이러한 경향은 직급이 낮을수록 더 강화되는 경향을 보인다. 교육훈련에 대한 투자에 대해서는 83.3%에 달하는 압도적 다수가 불만족을 표시하였다. 또한 14.5%의 응답자들은 건강에 해롭거나 유해한 작업에 종사하고 있다는 응답에 동의하였다. 49.3%의 응답자들은 “항상 일에 쫓기는 느낌이다”라는 평가에 동의하는 것으로 나타났다.

〈표 2-12〉 배경 변인별 일의 성격에 대한 비교 6

배경 변인		조직의 상·하간에 의사소통이 잘 이루어진다	부서간 업무협조가 잘 이루어진다	우리 부서 소속원은 업무와 정보를 잘 공유한다	내가 하는 일의 미래 전망에 대한 불안감을 갖고 있다	일자리를 잃을까 두렵다
직급별	6급 이상	2.60	2.38	2.57	2.42	2.21
	7급	2.45	2.32	2.47	2.48	2.13
	8급	2.36	2.29	2.42	2.52	2.15
	9급 이하	2.50	2.33	2.49	2.48	2.28
	유의수준	.000	.246	.005	.176	.000
성별	남성	2.47	2.31	2.47	2.51	2.20
	여성	2.41	2.36	2.49	2.42	2.09
	유의수준	.081	.070	.461	.008	.000

‘일의 보람’ 부분에 대해서는 45.2%만이 보람을 느끼는 것으로 나타난 반면, 62.7%는 단순하고 반복적인 작업을 수행하는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 볼 때 조합원들은 비교적 단순하고 반복적인 작업 속에서 별다른 일의 보람을 크게 느끼지 못하고 생활하는 것을 보여준다. 다음으로 일의 정신적 스트레스에 대해서도 54.9%가 상당한 정신적 스트레스를 느끼면서 생활하는 것으로 나타났다.

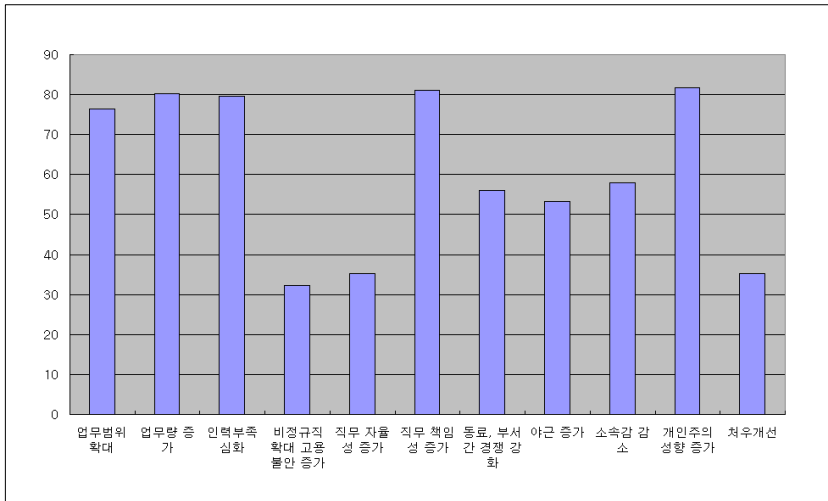
조직의 상하간 업무 협조에 대해서는 51.1%가 그렇다는 반응을 보였다. 반면 부서간 협조 부분에 대해서는 39%만이 부서간 협조가 잘 된다고 응답하였다. 이는 공무원 조직에서 수직적인 상하간 협조보다는 수평적인 부서간 협조가 더 부족하다는 것을 의미한다.

부서 내부의 업무와 정보공유 부분에 대해서는 51.7%가 ‘그렇다’는 반응을 보였다. 전체 응답자의 47.8%는 일과 가족생활을 병행하는 데 어려움을 느낀다는 반응을 보였으며, 46.6%가 현재 하는 일의 전망에 대해 불안감을 갖는 것으로 나타났다. 또한 22.7%는 일자리를 잃을까 두렵다는 고용 불안감을 가지고 있었다. 이러한 고용 불안감을 하위 직급으로 갈수록 더 커지는 경향을 보이고 있다. 공무원들이 그들의 일의 전망에 대해 일정한 불안감을 가지고 있고, 고용에 대한 불안감이 부분적으로 존재하는 것은 사실이지만, 기본적으로 법적 신분이 보장된 상태에서 이러한 불안감은 민간부문에 비해서는 현저히 낮은 것으로 볼 수 있다.

2. 지난 5년간의 업무량 변화

지난 5년간의 업무량 변화에 대한 조합원들의 평가를 종합적으로 정리해 본 [그림 2-2]에 따르면 응답자들의 76.5%가 업무 범위가 확대되었다고 응답하였고, 80.2%가 업무량 또한 증가하였다는 응답을 보였다. 응답자의 79.6%가 인력부족 현상이 심화되었다고 보고 있는 반면, 직무의 자율성이 증가하였다는 응답은 35.9%에 지나지 않았다. 직무의 자율성과는 달리 직무에 따른 책임 부분에 대해서는 81.1%가 직무의

[그림 2-2] 지난 5년간의 근로조건 변화



책임성이 증가하였다고 응답하고 있으며, 56.0%는 동료간·부서간 경쟁 또한 심화되었다고 본다. 또한 전체 응답자의 53.2%가 지난 5년간 야근이 증가하였다고 응답하였다.

조직에 대한 소속감 부분에서는 56%가 감소한 것으로 응답하고 있으며, 81.8%는 개인주의적 성향이 증가하였다고 생각한다. 또한 공무원에 대한 처우 개선이 많이 이루어졌다는 응답은 35.2% 정도에 그치고 있다. 이에 반해 비정규직 확대로 고용불안이 커졌다는 응답은 32.3% 정도에 그쳤다. 응답자들의 반응을 종합적으로 볼 때 공무원노동조합 소속 조합원들은 지난 5년 동안 업무량, 범위, 강도 등이 크게 증가한 반면, 이에 상응하는 공무원에 대한 처우 개선은 상대적으로 낙후되어 있다는 생각을 강하게 하는 것으로 나타났지만, 고용 자체에 대한 불안감은 상대적으로 약한 것으로 나타났다.

개별 문항들에 대한 조합원들의 반응은 배경 변인에 따라 상당한 편차를 보이고 있다. 업무 범위와 업무량, 업무의 자율성, 책임성, 인력 부족 부분에 대해서는 직급이 높을수록, 여성보다는 남성들이 더 강하게 느끼는 반면, 고용불안에 대해서는 직급이 낮고, 여성일수록 더 강

〈표 2-13〉 배경 변인별 지난 5년간의 업무 변화에 대한 평가 1

		업무범위가 확대되었다	업무량이 증가했다	인력부족 현상이 심화되었다	비정규직 확대로 고용불안이 커졌다	직무에 대한 자율성이 증가했다	직무에 대한 책임성이 증가했다
직 급 별	6급 이상	2.92	2.98	3.06	2.27	2.39	2.90
	7급	2.93	3.03	3.10	2.23	2.30	2.92
	8급	2.81	2.93	3.00	2.29	2.21	2.52
	9급 이하	2.79	2.88	3.00	2.45	2.33	2.90
	유의수준	.000	.001	.030	.000	.000	.057
성 별	남성	2.91	3.01	3.10	2.32	2.30	2.91
	여성	2.76	2.85	2.90	2.22	2.29	2.84
	유의수준	.000	.000	.000	.009	.694	.009

〈표 2-14〉 배경 변인별 지난 5년간 일의 변화에 대한 평가 2

		동료간·부서별 경쟁이 강화되었다	야근이 증가했다	조직에 대한 소속감이 감소했다	개인주의적 성향이 증가했다	공무원에 대한 처우개선이 많이 이루어지는 편이다
직 급 별	6급 이상	2.68	2.52	2.61	3.00	2.25
	7급	2.62	2.65	2.69	3.02	2.22
	8급	2.52	2.55	2.65	2.99	2.27
	9급 이하	2.53	2.61	2.50	2.88	2.19
	유의수준	.000	.007	.000	.012	.323
성 별	남성	2.62	2.67	2.65	2.98	2.17
	여성	2.51	2.39	2.59	3.00	2.41
	유의수준	.000	.000	.071	.711	.000

하게 느끼는 것으로 나타났다. 동료간·부서간 경쟁 심화, 조직에 대한 소속감, 개인주의 성향 등에 대해서도 직급이 높을수록 남성 직원들이 더 강하게 느끼는 것을 볼 수 있다.

3. 조직에 대한 평가

조합원들이 일하는 조직의 성격과 관련하여 우리는 다양한 차원에서 조합원들의 반응을 알아보고자 하였다. 이에 대한 조사의 결과를 종합해 보면 우선 조직 내에서 “의견을 교환하고 토론하는 분위기가 조성

되어 있다”는 평가에 대해 ‘그렇지 않다’는 반응이 61%로 지배적인 것으로 나타났다. 공무원 조직에서 내부 의사소통이 활발히 이루어지지 않고 있음을 보여준다. “조직 내에서 교육이 장려되는 분위기이다”에 대해서는 32.5%만이 ‘그렇다’는 반응을 보였다.

공무원들은 또한 조직 내에서 자기 발전을 위한 재교육과 지식 축전의 기회가 매우 부족하다는 인식을 공유하고 있다. “교육훈련과 재충전을 위한 기회가 정기적으로 주어진다”는 평가에 대해서는 ‘그렇다’는 응답이 21.2%에 지나지 않았으며, “연관 업무를 이해할 수 있는 교육 기회가 제공된다”에 대해서도 26.0%만이 ‘그렇다’는 응답을 보였다. 또한 “관리자들이 직원들의 자질 향상에 대해 관심을 갖고 있다”는 것에 대해서는 37.5%만이 동의하고 있었다. 이는 공무원 사회에서 조직 성원들의 교육훈련을 통한 능력 향상에 대해 거의 관심이 없다는 것을 보여주고 있다. “승진을 위한 체계적인 교육 프로그램이 있다”에 대해서도 6.9%만이 ‘그렇다’는 응답을 하여 조직 성원들의 능력개발과 교육훈련을 위한 투자나 재충전의 기회가 거의 제공되지 않는 것으로 보인다.

다음으로 “조직 성원들이 조직의 경쟁력을 향상시키고자 노력한다”는 부분에 대해서도 37.5%만이 ‘그렇다’는 응답을 보였다. “작업 조직이 수요의 변화에 능동적으로 대처할 수 있다”에 대해서도 34.4%만이 ‘그렇다’는 응답을 보였다. 조직의 관료적 분위기는 “위험을 감수하더라도 혁신적인 업무관리가 이루어진다”는 평가 문항에 대한 응답에서도 반영되고 있다. 조직의 혁신성 정도를 알아보기 위한 이 평가 문항에 대해서도 불과 18.7%만이 ‘그렇다’고 응답하여 혁신적 조직문화의 분위기는 매우 약하다는 것을 시사한다.

학습의 공유와 관련된 문항에서도 유사한 경향을 볼 수 있다. “동료나 타부서에서 배운 것들을 공유할 통로가 있다”는 평가 문항에 대해서도 ‘그렇다’는 응답은 39.2%에 지나지 않았다. “교육이 장려되고 이를 위한 자원이 제공된다”는 평가에 대해서는 27.4%만이 ‘그렇다’는 응답을 보였다. “직원들의 개성이 존중된다”는 부분에 대해서는 25.4%만이 ‘그렇다’는 반응을 보였다. “혁신적인 문제해결에 대해 충분한 보상

〈표 2-15〉 조직에 대한 평가

(단위, 명, %)

	아니다	그렇다
- 의견을 교환하고 토론하는 분위기가 조성되어 있다.	61.0	39.0
- 나는 우리 부서에서 매우 중요하고 비중있는 업무를 맡는다.	47.9	52.1
- 실수를 해도 성장의 기회로 긍정적으로 받아들여진다.	56.7	43.3
- 위협을 감수하더라도 혁신적인 업무관리가 이루어진다.	81.3	18.7
- 동료나 타 부서에서 배운 것들을 공유할 통로가 있다.	60.8	39.2
- 조직 내에서 교육이 장려되는 분위기이다.	67.5	32.5
- 고유 업무 영역을 넘어 조직 전반에 대해 알고 있다.	63.2	36.8
- 작업 과정에서 지속적인 개선을 기대하고 수용한다.	39.9	60.1
- 교육훈련과 재충전을 위한 기회가 정기적으로 주어진다.	78.8	21.2
- 연관 업무를 이해할 수 있는 교육 기회가 제공된다.	72.0	28.0
- 관리자들이 직원들의 자질 향상에 관심을 갖고 있다.	62.5	37.5
- 조직 성원들이 조직 경쟁력을 향상시키고자 노력한다.	62.6	37.4
- 작업조직은 수요의 변화에 능동적으로 대처할 수 있다.	65.6	34.4
- 교육을 장려하고, 이를 위한 자원이 제공된다.	72.6	27.4
- 승진을 위한 체계적인 교육훈련 프로그램이 있다.	93.1	6.9
- 직원들의 개성이 존중된다.	74.6	25.4
- 혁신적인 문제해결에 대해 충분한 보상이 주어진다.	92.6	7.4
- 각 팀간 권한과 책임이 명확히 설정되어 있다.	52.9	47.1
- 현 조직이 효율성 있게 잘 짜여져 있다.	78.5	21.5

이 주어진다”는 평가에 대해서는 불과 7.4%만이 ‘그렇다’는 응답을 보이고 있다. 응답자들 중 “고유 업무 영역을 넘어 조직 전반에 대해 알고 있다”는 응답은 36.8%에 지나지 않았다. 또한 “작업 과정에서 지속적인 개선을 기대하고 수용한다”는 평가에 대해서는 ‘그렇다’는 응답이 60.1%였다.

반면 “각 팀간 권한과 책임이 명확히 설정되어 있다”는 평가에 대해서는 47.1%가 동의하는 것으로 나타났다. 또한 “현 조직이 효율성 있게 잘 짜여져 있다”는 평가에 대해서 21.5%만이 ‘그렇다’는 반응을 보이고 있다. “나는 부서에서 매우 중요하고 비중 있는 업무들을 맡는다”는 평가에 대해서는 52.1%가 ‘그렇다’는 반응을 보였다. 또한 “실수를 해도 성장의 기회로 긍정적으로 받아들여진다”는 평가에 대해서는 43.3%만이 ‘그렇다’는 반응을 보였다.

조직문화에 대한 조사의 결과를 종합적으로 볼 때 공무원들은 그들의 조직에서 충분한 학습의 기회를 갖지 못하고 있으며, 조직에서는 여전히 상하관계 중심의 관료적 문화가 지배적이라고 인식하고 있음을 보여준다. 전체적으로 볼 때 이번 설문 결과의 결과는 공무원 사회의 조직 문화가 여전히 경직되고 관료적이며 보수적 특성을 강하게 지닌다는 것을 잘 보여준다.

조직문화에 대한 응답자들의 평가를 직급과 성을 중심으로 볼 때 직급이 높을수록 조직문화에 대한 평가가 비교적 긍정적인 경향을 보여준다. 또한 성별로 보면, 부분적으로 집단에 따라 유의미한 차이를 발견할 수 있다. 여성들은 남성들에 비해 부서에서 비중 있는 업무에서 소외되고 있다고 생각하며, 동료들과 학습을 공유하기 힘들다는 생각을 더 강하게 가지고 있음을 보여준다.

이러한 반응을 자질 향상, 조직 경쟁력, 학습, 교육훈련 등에서도 일관된 경향을 보인다. 즉 직급이 상대적으로 높을수록 해당 문항에 대한 평가가 비교적 긍정적으로 나타나고 있으며, 여성들은 남성들에 비해 교육기회나 능동적 조직참여 기회 혹은 조직 내에서 중요하고 비중 있는 업무를 맡을 기회가 적다고 인식한다.

4. 담당 업무의 특성에 대한 평가

조합원들의 담당 업무에 대한 평가를 보면, “나는 우리 부서에서 매우 중요하고 비중 있는 업무를 맡고 있다”는 것에 대해 긍정적인 반응이 58.7%로 과반수를 훨씬 뛰어넘는 것으로 나타났다. 그러나 나는 “특정 분야에서 전문적인 지식과 기술이 필요한 업무를 주로 담당한다”에 대해서는 ‘그렇다’는 응답이 과반수에 미달하는 47%로 나타났다. 이는 조합원들이 중요한 업무를 담당한다고 생각하지만, 특별한 전문성이 강하게 요구되는 분야의 일과는 특별히 상관없는 분야에 주로 종사한다고 인식하고 있음을 보여준다.

다른 한편 “부하를 육성하고 단위 조직을 관리, 총괄하는 업무를 주

〈표 2-16〉 담당 업무의 특성에 대한 평가

(단위: %)

	아니다	그렇다
- 특정 분야의 전문적인 지식과 기술이 필요한 업무를 담당한다.	41.3	58.7
- 부하를 육성하고 단위 조직을 관리하는 업무를 담당한다.	53.0	47.0
- 직장 안에서 나의 승진 전망은 밝다.	88.0	12.0
- 현재의 직무에 만족한다.	93.2	6.8
- 조직 전반에 대한 지식과 정보에 밝은 편이다.	59.5	40.5

로 담당한다”는 응답은 12%에 지나지 않아 절대 다수 조합원들이 주어진 규정과 업무의 틀 속에서 주어진 일상적 업무 수행에 주력하고 있음을 보여준다. “직장 안에서 나의 승진 전망은 밝다”는 것에 동의하는 응답자들은 6.8%에 지나지 않았다. “나는 현재의 직무에 만족한다”는 응답은 40.5%로 과반수에 상당히 미달하는 것으로 나타났다. “나는 조직의 전반적 상황에 대한 지식에 밝은 편이다”에 대해서도 동의하는 응답은 과반수에 미달하는 43.3% 정도였다.

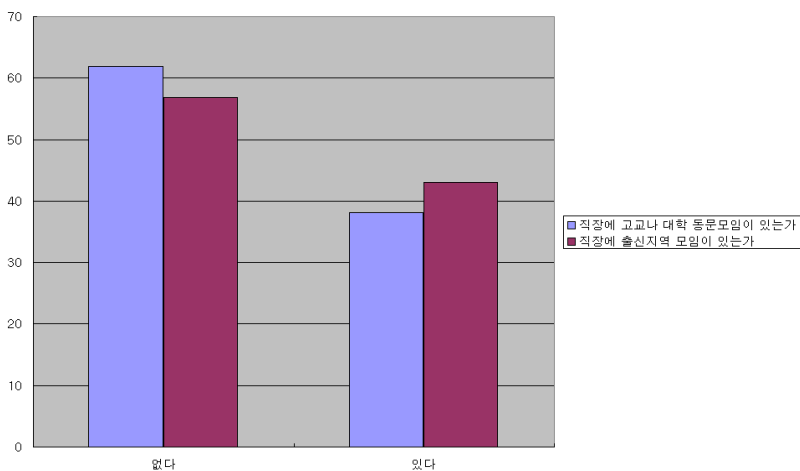
이와 같은 조합원들의 반응은 직급과 성에 따라 상당한 차이를 보여주고 있다. 전반적으로 직급이 높을수록 일의 전문성, 부하 직원에 대한 관리의 부담이 늘어나며, 제한적 수준에서 승진 전망을 밝게 보고 있고, 현재의 직무에 대해 만족하는 경향이 늘어나며, 조직 전반에 대한 지식과 정보에 밝은 편으로 나타난다. 또한 동일한 경향이 성별로도 뚜렷한 경향성을 보인다.

IV. 비공식적 인간관계

공식적 업무와 절차가 중시되는 대표적인 공직사회인 공무원 조직에서 대부분의 일과 인간관계는 공식적 절차와 규정에 따라 이루어지는 것으로 알려져 있다. 그러나 실제로 공직사회 내부에서는 조직생활의 다양한 측면에서 비공식적 인간관계가 중요한 요소를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이와 관련하여 이번 조사에서는 공무원들의 직장생활에서 비공식적 인간관계의 실태를 파악해 보고자 하였다.

비공식적 인간관계의 실태 파악을 위한 첫 번째 작업으로 본 연구에서는 우선 ‘직장 상사 중에 고교 또는 대학 동문 모임’의 실태를 보고자 하였다. 이에 대해 설문에 응한 조합원들의 38.1%는 상사 중에 고교나 대학 동문이 있다고 응답하였지만, 나머지 61.9%(모르겠다는 응답 6.6% 포함)는 동문이 없다고 응답하였고, 그러한 동문이 있다는 응

(그림 2-3) 학연 및 지연에 따른 비공식적 모임의 존재 여부



답자들은 1명(9.9%), 2~3명(17.8%), 4~5명(7.5%), 6명 이상(19.8%) 정도의 분포를 보이는 것으로 나타났다.

직장 내에서 출신 지역 모임이 있다는 응답자들은 43.1%, 없다는 응답은 56.9%로 나타나, 직장 내에서 출신 지역간·동문간 모임들이 비교적 활발하게 이루어지는 것을 보여준다. 공직사회에서 직장 내 연고가 이루어지는 방식을 크게 지연과 학연으로 구분해 볼 때 학연보다는 지연에 따른 모임들이 상대적으로 더 활성화되어 있음을 알 수 있다.

<표 2-17>은 응답자들의 배경 변인에 따른 학연과 지연의 분포 상황을 보여주고 있다. 이 표에 따르면 우선 성별로 보면 여성에 비해 남성들이 학연과 지연이 압도적으로 많은 것으로 나타난다. 여성들의 경우 응답자의 60.2%가 직장 내의 학연이나 지연과 관련된 모임이 없는 것으로 나타나는 반면, 남성들을 36.8%만이 그렇다는 반응을 보였다. 또한 직급별로 보면 직급이 높을수록 학연이나 지연 둘 중 어느 하나의 모임, 혹은 양자의 모임이 다 직장 내에 존재한다는 응답자의 비중이 꾸준히 증가하는 경향을 보여준다. 이에 반해 학연과 지연 모임이 없다는 응답은 직급이 낮을수록 현저히 낮아지는 경향을 보이고 있다. 또한 근무 지역별로 보면 수도권보다는 지방 근무자들의 경우 학연 및 지연과 관련된 직장 내 모임이 월등히 많은 것으로 나타난다.

직장 내에서 비공식적 동문 모임에의 참석 정도를 보면, 반드시 참

<표 2-17> 배경 변인에 따른 응답자들의 학연 및 지연 분포

(단위: %)

		학연·지연 없음	둘 중 하나 있음	둘 다 있음	전 체
성 별 ¹⁾	남성	36.8	34.4	28.9	100.0
	여성	60.2	28.2	11.6	100.0
직급별 ²⁾	9급	60.6	26.5	12.9	100.0
	8급	52.8	27.6	19.6	100.0
	7급	35.8	36.3	27.9	100.0
	6급	25.6	38.5	35.9	100.0
지역별 ³⁾	수도권	72.8	20.3	6.9	100.0
	지방	32.8	36.9	30.2	100.0

주: 1) $\chi^2 = 101.612$, $p=0.000$; 2) $\chi^2 = 123.359$, $p=0.000$; 3) $\chi^2 = 259.185$, $p=0.000$

〈표 2-18〉 배경 변인별 비공식적 모임에의 활동 1

배경 변인		직장 내의 공식적, 비공식적 동문 모임에의 참석 정도	직장 내에서 고교 또는 대학 동문으로부 터의 도움 정도	직장생활 에서 같은 출신지역 사람들로 부터의 도움 정도	직장의 공식적인 회식에의 참석 정도	퇴근 후 직장 동료들과의 비공식적 모임 참여	퇴근 후 직장 상사와의 비공식적 모임 정도
직급별	6급 이상	2.54	3.86	3.77	1.84	2.58	1.60
	7급	2.84	3.98	3.72	1.91	2.48	1.52
	8급	3.13	4.20	3.93	2.01	2.17	1.45
	9급 이하	3.16	4.07	3.88	2.03	2.15	1.49
	유의수준	.000	.000	.014	.000	.000	.046
성별	남성	2.76	3.94	3.74	1.91	2.60	1.61
	여성	3.39	4.34	4.01	2.06	1.69	1.22
	유의수준	.000	.000	.000	.000	.000	.000
지역별	수도권	3.38	4.52	4.16	2.04	2.33	1.47
	지방	2.77	3.88	3.70	1.92	2.37	1.52
	유의수준	.000	.000	.000	.001	.488	.149

석을 포함하여 대체로 참석한다는 응답이 50.8%에 달해 상당히 높은 수준임을 보여준다. 이에 반해 직장 내에서 고교 또는 대학 동문으로부터 도움을 받는 정도에 대해서는 63.2%의 절대 다수가 거의 받지 않는다고 응답한 반면, 8.7%는 받는다는 응답을 하였다.

지연과 관련된 모임의 경우 출신 지역 모임이 있는 경우 66.5%가 참여하는 것으로 나타나, 학연 모임보다 지연 모임을 더 중시하고 지연에 따른 사회적 관계가 더 발달되어 있음을 볼 수 있다. 또한 같은 지역 출신 사람들로부터의 도움 정도에서도 학연의 도움에 비해 약간 높은 13.3%의 응답자들이 같은 출신 사람들로부터 도움을 받는다는 응답에 동의하고 있다. 또한 지연의 도움을 받지 않는다는 응답은 54.1%로 나타나 학연의 경우보다 비교적 의존도가 조금 높은 것을 볼 수 있다.

직장의 공식적 회식의 참여 정도를 보면 ‘반드시 참석’(20.1%)과 ‘대체로 참석’(70.1%)을 포함하여 참여한다는 응답이 절대 다수의 90.2%를 차지하였다. 또한 직장생활을 원만히 하기 위해서는 비공식적 인간관계를 유지하는 것이 얼마나 중요한가에 대해서도 84.1%의 응답자들이 동의하는 것으로 나타나, 공무원 사회에서 비공식적 인간관계가 상

당히 중요하다는 것을 시사하고 있다.

이러한 경향은 직장 내 동료 또는 상사의 경조사에 대한 참여에서도 드러나고 있다. 조사의 결과 84.9%의 응답자들이 직장 내 동료나 상사의 경조사에 참여하는 것으로 나타난 반면, 불참한다는 응답은 2.3%에 지나지 않았다. 이에 반해 직장 일이 끝난 후 가족을 위한 시간 부분에 대해서는 ‘가끔씩 낸다’(68.7%)거나 ‘전혀 낼 수 없다’(11.4%)를 포함하여 사실상 가족을 위한 시간을 내기 어렵다는 응답자들이 80.1%에 달하였다. 개인적 사정으로 휴가를 내는 것에 대해서는 ‘쉬웠다’는 반응이 62.3%, ‘어려웠다’는 반응이 37.7% 정도로 나타났다. 이와 같은 조사 결과를 종합해 볼 때 공무원 사회에서는 공식사회임에도 불구하고 여전히 비공식적 인간관계를 유지하는 것이 대단히 중요하다는 것을 보여주고 있으며, 공무원들은 가족을 위한 시간을 상당한 부분 희생하면서도 이러한 인간관계를 유지하고 관리하는 데 많은 노력을 기울인다는 것을 보여준다.

비공식적 인간관계의 중요성을 배경 변인별로 분석해 보면 여러 가지 측면에서 흥미로운 경향을 확인할 수 있다. 비공식적 모임과 직장 생활과의 관련성을 직급별로 보면 거의 대부분의 경우 직급이 높을수록 여러 가지 차원에서 복합적으로 발생하는 다양한 비공식적 모임

〈표 2-19〉 배경 변인별 비공식적 모임에의 활동 2

배경 변인		퇴근 후 직장 부하들과의 비공식적 모임 정도	직장생활을 위한 비공식적 인간관계의 중요성	직장 내 동료 또는 상사의 경조사 참여 정도	직장 일이 끝난 후, 가족을 위한 시간 할애 정도	개인적 사정으로 휴가를 얻는 것의 어려움 정도
직급별	6급 이상	2.15	1.95	1.95	3.04	2.36
	7급	1.95	2.05	2.08	2.95	2.41
	8급	1.57	2.13	2.16	2.78	2.39
	9급 이하	1.53	2.09	2.14	2.80	2.33
	유의수준	.000	.006	.000	.000	.288
성별	남성	2.00	2.02	2.02	3.03	2.40
	여성	1.28	2.17	2.29	2.50	2.33
	유의수준	.000	.000	.000	.000	.022

에의 참여도가 증가하는 것을 볼 수 있다. 직급이 높을수록 동문 모임이나 지역 모임에 더 많이 나가는 경향이 드러나고 있으며, 동료들 비롯하여 직장의 상사, 동료, 부하들과의 비공식적 모임에 더 많이 나가는 경향을 보이고 있다. 이와 더불어 직급이 올라갈수록 비공식적 인간관계를 유지하는 것이 중요하다는 인식을 강하게 하는 것을 볼 수 있다. 직장 내외에서의 비공식적 인간관계를 유지하고 관리하는 것이 점점 더 중요해지는 것과는 별개로 직장의 일이 끝난 후 가족을 위한 시간을 할애하는 것도 점점 어려워지는 경향을 보인다.

비공식적 모임의 중요성을 성별로 보면 예상대로 남성들이 비공식적 모임에의 참여도가 높을 뿐 아니라, 인간관계 관리의 중요성을 더 강하게 인식하는 것을 볼 수 있다. 또한 지역별로 보면 수도권에 비해 지방에서 학연이나 지연에 따른 비공식적 모임에의 참여도가 더 높게 나타나는 것을 볼 수 있다.

V. 노동조합과 노사관계

이번 조사에서 우리는 마지막으로 노동조합과 노사관계의 문제를 바라보는 공무원노조 조합원들의 의식을 파악해 보고자 하였다. 노동조합과 노사관계에 대한 본 조사는 상대적 근로조건에 대한 인식, 노동조합과 노사관계에 대한 평가, 각종 제도적 현안들에 대한 조합원들의 평가 및 직장에 대한 종합적 만족도 등의 세 부분으로 나뉘어 있다.

먼저 첫 번째로, 공무원들이 느끼는 상대적 근로조건에 대한 인식을 보도록 하자. <표 2-20>은 공무원들이 그들의 유사 조직과 비교한 근로조건에 대한 평가 결과를 요약한 것이다. 이 표는 공무원들이 그들과 유사한 조직들에 근무하는 직장인들과 비교할 때 그들의 근로조건을 어떻게 판단하는가를 보여주고 있다. 조사 결과, 공무원들은 유사한 조직들과 비교한 그들의 상대적 지위에 대해 전반적으로 매우 낮은 처지에 있다는 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 공무원들은 특히 그들이 누리는 상대적인 임금 및 주거 조건과 지원 수준이 유사 조직들에 비해 상대적으로 낮다는 인식을 가지고 있음을 알 수 있다.

전반적으로 볼 때 높은 수준의 상대적 박탈감은 공무원들이 느끼는 노조의 필요성에 대한 강력한 인식과 곧바로 연결되고 있는 것처럼 보

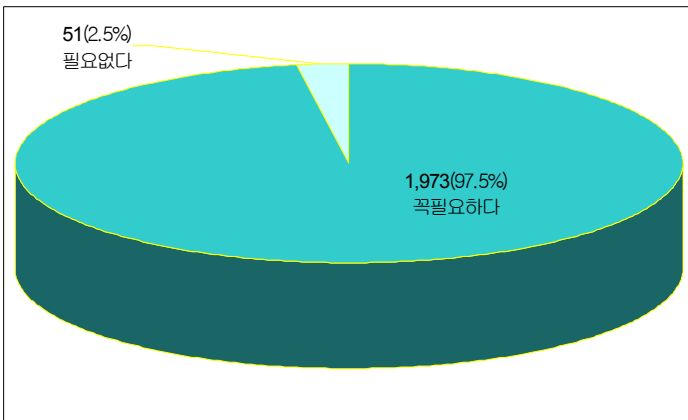
<표 2-20> 유사 조직과 비교한 공무원들의 근로조건 평가

(단위: %)

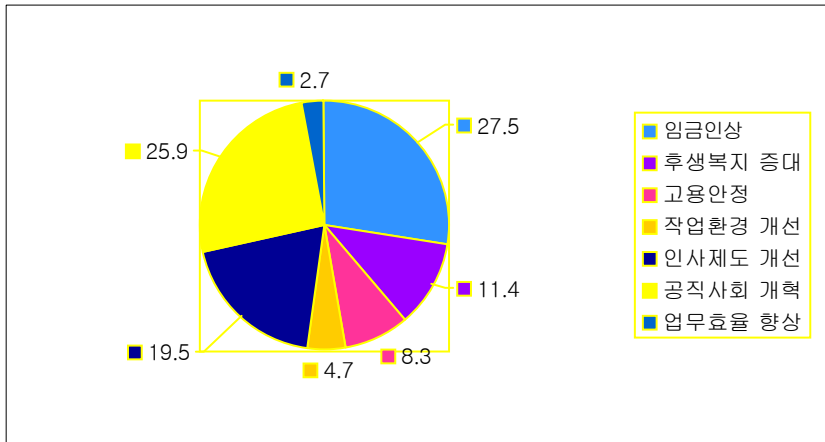
	나쁘다	좋다
- 임금수준 비교	81.2	18.8
- 주거 지원 수준 비교	87.5	12.5
- 학자금지원 수준 비교	71.8	28.2
- 노후보장 수준 비교	69.9	30.1
- 휴가 등 여가 수준 비교	53.2	46.8
- 문화 및 체육시설 수준 비교	84.6	15.4

인다. 본 연구에서 공무원노조 조합원들에 대해 노동조합의 필요성에 대해 질문해 본 결과 97.5%의 압도적 다수가 노동조합이 필요하다고 응답하고 있으며, 노조가 필요 없다는 응답은 불과 2.5%에 지나지 않았다. 이렇게 볼 때 일선공무원들의 대다수는 그들이 상대적으로 느끼는 낮은 처우와 근로조건을 개선하기 위해서라도 노동조합이 그들에게 꼭 필요하다는 인식을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

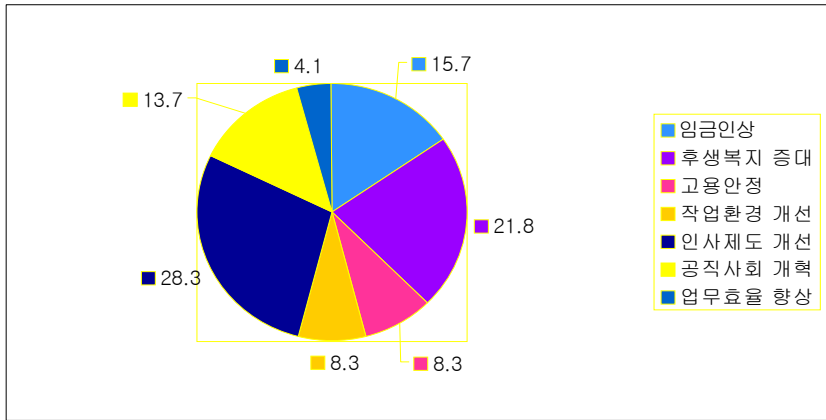
[그림 2-3] 노조의 필요성에 대한 공무원들의 인식



[그림 2-4] 노동조합이 중점적으로 추진해야 할 1순위 과제



(그림 2-5) 노동조합이 중점적으로 추진해야 할 2순위 과제



노동조합이 현재 추진해야 할 가장 중요한 1순위 과제에 대해 가장 많은 27.5%가 ‘임금인상’이라는 응답을 하였다. 다음으로 25.9% ‘공직사회 개혁’을 지적하였다. 노동조합이 현재 추진해야 할 가장 중요한 2순위 과제에 대해 가장 많은 28.3%가 ‘인사제도 개선’이라는 반응을 보였다. 그 다음으로 21.8%가 ‘후생복지 증대’를, 15.7%가 임금인상을 들었다. 노동조합의 과제에 대한 조합원들의 반응을 종합적으로 볼 때 조합원들은 공직사회의 개혁과 인사제도 개선이라는 제도적 개혁이 노조가 앞으로 추진해야 할 중요한 과제이며, 이와 동시에 임금인상과 복지후생 증대를 위한 노력이 병행 추진되어야 한다는 생각을 강하게 하는 것으로 볼 수 있다. 이는 임금과 근로조건 개선이라는 노조의 고유한 경제적 역할과 더불어 제도 개혁과 공직사회의 분위기 개선을 위한 노조의 역할에 대한 기대가 동시에 반영된 것으로 볼 수 있다.

노동조합의 활동에 대한 조합원들의 평가를 보면, 전반적으로 조합원들의 반응은 긍정적인 것으로 나타난다. 노조가 조합원들의 임금과 복지 향상에 기여한다는 평가에 대해 69.2%가 동의하고 있으며, 고용안정에 대해서는 77.0%에 달하는 절대 다수가 노조의 기여를 긍정적으로 평가한다. 또한 노조는 정부의 일방적 정책 관행에 대해서도 제동을 걸 수 있다는 평가에 대해 67.2%가 동의하는 것으로 나타났다. 다른

〈표 2-21〉 노동조합의 활동에 대한 평가

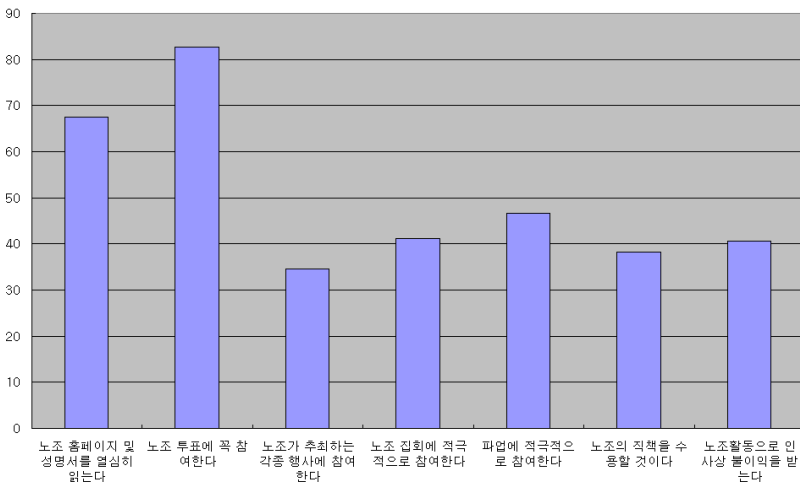
(단위: %)

	아니다	그렇다
-노동조합은 조합원들의 임금인상, 복지 향상에 기여하고 있다.	30.8	69.2
-노동조합은 조합원들의 고용 안정을 위해 기여하고 있다.	33.0	77.0
-노동조합은 정부가 일방적으로 결정하지 못하도록 견제한다.	32.8	67.2
-노동조합은 민주적으로 운영되고 있다.	22.7	77.3
-노동조합은 자주적으로 운영되고 있다.	23.3	76.7
-노동조합은 충분한 전문적 능력을 갖추고 있다.	55.3	44.7

한편 노조의 민주적 운영과 자주적 운영에 대해서도 각각 77.3%와 76.7%가 긍정적으로 평가하는 것을 볼 수 있다. 다만, 노동조합의 전문적 능력 부분에 대해서는 55.3%가 아직 미흡하다는 반응을 보여, 향후 노조의 전문적 정책능력 향상을 위한 노력이 경주될 필요성이 있다는 것을 보여준다.

또한 노조활동에 대한 조합원들의 관심도를 보면, “노조 홈페이지 및 성명서를 열심히 읽는다”에 동의하는 응답자가 67.5%로 나타

〔그림 2-6〕 노조활동에 대한 조합원들의 관심과 참여도



나, 노조에 대한 조합원들의 관심도가 상당히 높다는 것을 보여준다. 노조에 대한 높은 관심은 노조 투표에 대한 참여 의식에서도 그대로 반영되어 “노조 투표에 꼭 참여한다”는 응답이 82.7%에 달하는 것으로 나타났다.

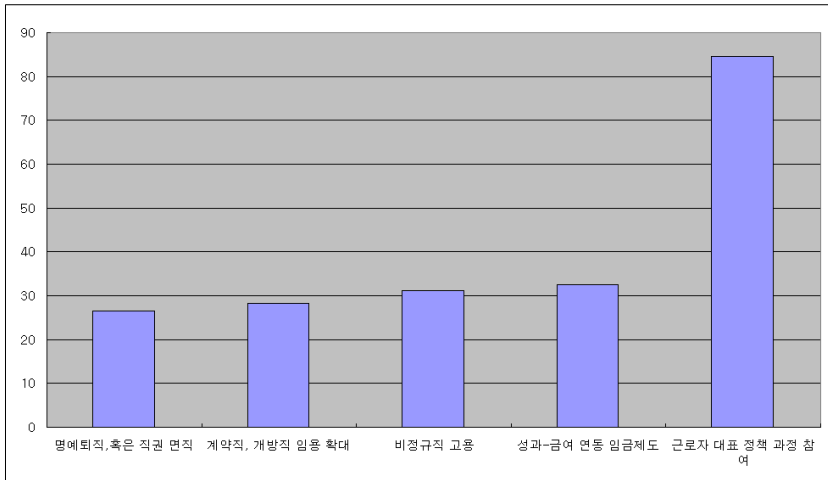
노조에 대한 이러한 적극적 관심과는 대조적으로 여전히 노조에서 주도하는 각종 활동에 대한 조합원들의 실질적 참여는 상대적으로 저조한 것으로 나타났다. “노조가 개최하는 워크숍이나 야유회 등의 행사에 꼭 참여하는 편이다”에 동의하는 응답자는 34.6%에 불과하였고, “노조 집회에 적극적으로 참여하는 편이다”라는 응답은 41.2%로 과반수에 상당히 미달하는 것으로 나타났다. 또한 “파업이 일어날 경우 적극적으로 참여하는 편이다”라는 응답은 46.8%로 나타나, 과반수에 미달하는 경향을 보였다. 노조에 대한 높은 관심에 비해 그것이 자신의 일일 경우에는 상당히 주저하는 경향은 “노조의 직책을 제안받을 경우 기꺼이 수용할 것인가”에 대해서 38.3%만이 동의한 것에서도 어느 정도 확인할 수 있다.

노조원들이 높은 관심에도 불구하고 적극적 행동과 실천에 소극적인 이유는 노조활동으로 인한 인사상의 불이익과 직접 연관성은 작아 보인다. 조합원들 중 “노조활동으로 인사상 불이익을 받는다”는 진술에 동의하는 응답자가 40.7% 정도에 머물고 있는 것은 인사상 불이익보다는 다양한 개인적 사유나 사회경제적 처지가 그들의 참여 의식에 일정한 영향을 미치는 것으로 유추할 수 있다.

노조활동에 대한 차이는 직급보다는 성별로 일정하게 유의미한 차이를 어느 정도 살펴볼 수 있다. 주로 남성 조합원들이 여성 조합원들에 비해 노조활동에 대한 관심과 참여도가 비교적 높은 경향을 보인다. 또한 수도권보다는 지방에서 비교적 높은 참여도를 보이고 있어서 지역적으로 일정한 차이를 발견할 수 있다.

인사 및 직제와 관련된 새로운 제도들의 도입 문제에 대한 조합원들의 견해를 보여주는 것이 [그림 2-7]이다. 이 그림에 의하면 조합원들은 명예퇴직이나 직권면직제도 도입에 대해 26.5%만이 찬성하는 것으

[그림 2-7] 새로운 제도의 도입에 대한 조합원들의 견해



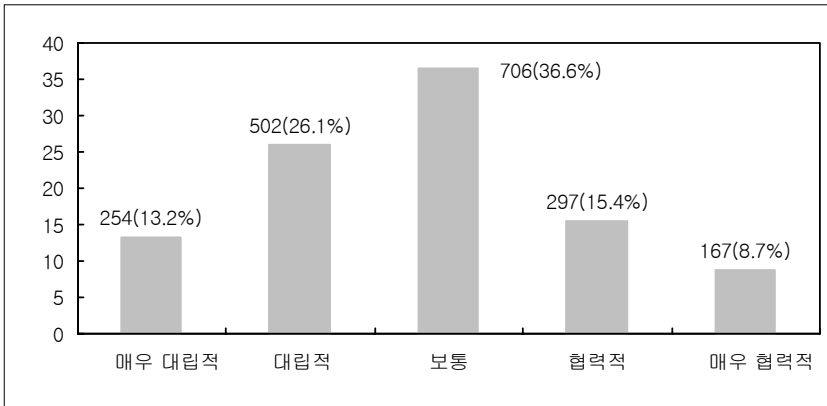
로 나타난다. 계약직과 개방직 임용 확대에 대해서도 28.3%만이 찬성하는 것으로 나타났다. 또한 비정규직 고용에 대해서는 31.3%만이 찬성하고 있으며, 성과-보상 연동임금체계 도입에 대해서도 32.6%만이 찬성하는 것으로 나타났다. 이에 반해 근로자 대표의 정책과정 참여에 대해서는 압도적으로 다수인 84.5%가 동의하는 것으로 나타나, 새로운 제도들의 도입 문제에 대한 조합원들의 반응이 제도의 성격과 내용에 따라 극단적인 차이를 보이는 것을 알 수 있다.

새로운 제도들의 도입에 대한 조합원들의 반응은 직급에 따라 상당히 대조적인 반응을 보이고 있다. 계약직과 개방직 확대에 대해서는 직급이 올라갈수록 반대하는 경향이 증가하는 반면, 비정규직 고용 문제에 대해서는 도리어 직급이 낮을수록 찬성하는 비율이 더 증가하는 경향을 보인다. 또한 성과-급여 연동임금체계의 도입 문제에 대해서도 직급이 낮을수록 찬성하는 경향이 나타난다. 그러나 이러한 반응은 기본적으로 반대하는 분위기가 지배적인 가운데 직급에 따라 나타나는 상대적 차이로 보아야 할 것이다. 다른 한편, 노동조합의 정책과정 참여에 대해서는 직급에 따른 특정한 경향성을 확인하기 힘들다.

〈표 2-22〉 새로운 제도들의 도입에 대한 조합원들의 반응

배경 변인		계약직, 개방직 채용 확대 제도의 실시	비정규직 고용 제도의 실시	업무성과와 급여를 연동시키는 임금체계 제도의 실시	근로자 대표의 정책 과정참여 제도의 실시	노동조합의 인사, 조직 등 정책과정 참가
직급별	6급 이상	2.08	2.12	2.02	2.90	3.26
	7급	2.03	2.05	2.13	3.04	3.44
	8급	2.11	2.16	2.20	3.07	3.43
	9급 이하	2.16	2.27	2.27	2.95	3.48
	유의수준	.049	.000	.000	.001	.001

〔그림 2-8〕 현재의 노사관계에 대한 평가



현재의 노사관계에 대한 조합원들의 평가를 종합해 보면, ‘매우 대립적이다’와 ‘대립적이다’를 합하여 대립적이라는 응답이 39.3%를 차지한 반면, ‘매우 협조적이다’와 ‘협조적이다’를 포함하여 협조적이라는 응답은 24.1%에 지나지 않아, 공무원들은 현재의 공공부문 노사관계가 비교적 대립적이라고 판단하고 있음을 알 수 있다.

현재의 직장에서 자발적으로 이직할 생각이 있는가에 대해 ‘조만간 떠날 것’(1.6%)이라는 응답과, ‘떠날 가능성이 매우 많다’(9.9%)를 포함하여 이직 의사를 지닌 응답자는 11.5% 정도에 지나지 않아서 직장에 대한 여러 가지 불만과 문제 제기에도 불구하고 여전히 현재의 직장

머물 생각이 강한 것으로 나타났다. 이러한 응답은 현재의 직장을 평생직장으로 생각하는가라는 질문에 대한 응답에서도 유사하게 나타났다. 전체 응답자의 57.6%가 현재의 직장을 평생직장으로 생각하고 있는 반면, 그렇지 않다는 응답은 17.4%에 지나지 않았다.

마지막으로 현재의 직장에 대한 만족도를 응답자들에게 물어본 결과 대체로 불만족과 불만족을 포함하여 만족하지 않는다는 응답이 12.9% 정도로 나타나, 직장에 대한 근본적인 불만족을 느끼는 경우가 상당히 제한적인 것을 알 수 있다. 이에 반해 대단히 만족(1.2%)과 만족(40.5%)을 포함하여 현재의 직장에 만족한다는 응답이 41.7%로 나타나, 여전히 불만족보다 만족이 높다는 것을 보여준다.

<표 2-23>은 지금까지의 논의를 종합하여 공무원노조 조합원들의 노사관계에 대한 인식에 영향을 미치는 주요한 요인들을 알아보기 위한 회귀분석의 결과를 정리해 본 것이다. 이 표에 따르면 조합원들의 노사관계에 대한 평가는 그들의 연령 및 거주 기간에 영향을 받는 것

<표 2-23> 공무원들의 노사관계 평가와 노조 참여 의식에 영향을 미치는 요인의 회귀분석

독립변인	노사관계 평가	노조 참여도
학력	-.051*	.001
직급	.093**	.025
성	-.171***	-.015
소득	-.049	-.015
연령	.007	.101*
근무지역	-.120***	-.014
학연지연지수	.127***	-.019
상대근로조건 인식	-.121***	.130***
기관장의 노사관계 인식	-.063**	-.296***
계층귀속감	-.101**	-.011
R ²	.173 (.164)	.122 (.113)

주: 1) 유의 수준 (* p<.01; ** p<.05; *** p.001)

2) 회귀 값은 표준화 계수임

3) 성의 경우 여성을 0으로, 남성을 1로, 근무 지역은 수도권을 1로, 지방을 0으로 가변인(dummy variable) 처리하였음.

으로 나타났으며, 이와 더불어 혼인상태와 삶의 질에 대한 평가 역시 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 지역 주민으로서 삶에 대한 종합적 평가에서는 삶의 질 평가가 결정적으로 중요한 의미를 지니는 것으로 나타났다.

우선 공무원 사회에서 조직의 전반적 노사관계에 대한 인식과 관련하여 조합원들의 평가에는 성, 근무 지역, 직급, 학연·지연지수, 기관장의 노사관계 인식, 계층귀속감 등이 골고루 일정한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 조합원들의 노조 참여 의식에 영향을 미치는 요인은 상대적 근로조건 인식과, 기관장의 노사관계 인식인 것으로 나타났다. 두 회귀 모델에서 공통적으로 드러나는 요인은 상대적 근로조건 인식과 기관장의 노사관계 인식인 것으로 나타났다. 이와 같은 회귀 분석 결과를 종합해 볼 때 공무원노조 조합원들의 노사관계 인식과 노조 참여 의식 등을 보다 협력적 방향으로 개선하기 위해서는 무엇보다 기관장들의 노사관계에 대한 인식의 변화가 중요하며, 이와 더불어 공무원들의 낮은 상대적 처우를 꾸준히 개선하기 위한 노력이 병행되어야 한다는 것을 보여준다. 이와 더불어 공무원 사회 내부에 존재하는 성별 격차와 근무 지역에 따른 상대적 박탈감 등을 해소하기 위한 노력이 계속적으로 추진될 필요성이 제기된다.

VI. 소결: 조사 결과 요약

지금까지 우리는 공무원노조 조합원들을 대상으로 그들의 일의 성격, 조직문화의 특성, 조직에서의 인간관계, 그리고 노사관계에 대한 인식 등을 종합적으로 파악해 보았다. 이번에 이루어진 기초 설문조사를 통해 우리는 다음과 같은 점에서 몇 가지 중요한 시사점들을 도출할 수 있을 것으로 보인다.

우선 공무원들의 일의 성격에서 발견되는 중요한 특징은 노조 가입 공무원들의 일이 대부분 규정에 의해 정해진 일상적이고 반복적인 행정 및 대인서비스가 지배적이라는 것을 보여준다. 이는 공무원들의 일상적 일이 관료적 규칙과 절차에 의해 규정되고 있다는 것을 시사하며, 조합원들의 대다수는 일상적으로 수행되는 반복적 작업에 대해 별다른 만족이나 보람을 느끼지 못하면서 생활하고 있음을 보여준다. 공무원들은 규정에 얽매인 반복적 일상 업무에 종사하면서도 노동 과정상의 자율성이 매우 낮은 단순반복적 서비스 업무를 주로 다루지만, 이러한 일들을 수행하는 데 많은 스트레스와 시간적 압박을 받으면서 일터에서의 삶에 대해 충분한 만족감을 느끼지 못한 채 살아가고 있음을 보여준다. 대다수 공무원들은 일 자체의 본질적인 흥미가 이로부터 발생하는 만족감보다는 공무원이라는 직책의 사회적 책임감 때문에 그들의 직무에 성실히 임해야 한다고 생각하는 경향이 강한 것으로 나타나고 있다.

또한 공무원들은 그들이 직장에서 수행하는 일이 임금이나 승진 등 그들에 대한 사회경제적 보상과 거의 연결되지 않고 있다고 판단하고 있으며, 압도적 다수의 조합원들은 승진 기회가 막혀 있는 신분제 질서에 대해 강한 불만을 느끼는 것으로 나타났다. 이는 직급이 신분제 거의 결정하고, 직급 승진의 기회가 직급이 올라갈수록 급격히 좁아지

는 공무원 사회에서 나타나는 전형적인 현상으로 볼 수도 있다. 그러나 이러한 조사 결과를 통해 우리는 승진 이동에 대한 조합원들의 욕구는 대단히 강한 반면, 이를 충족시킬 수 있는 기회는 극히 제한되어 있어서 공무원들이 그들의 소신을 가지고 보다 창의적이고 생산적인 업무를 개척할 수 있도록 인사제도와 조직문화를 개혁하는 것이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 승진 정체에 대한 강한 불만 해소와 더불어 보상을 포함한 현재의 근로조건과 복지 부문에서도 꾸준한 개선 노력이 진행되어야 할 것으로 보인다.

조직문화 부문에서는 공무원들이 인적자원개발과 능력개발에 대한 투자가 이루어지지 않은 경직된 관료문화에 대해 심각한 문제를 느끼고 있음을 보여준다. 압도적 다수의 공무원들이 교육훈련에 대한 투자 등 인적자원개발의 필요성을 강하게 느끼고 있으며, 그들의 조직에서 충분한 학습의 기회가 제공되지 못한 채 일상적 대인서비스에 한정된 직무수행 과정에서 그들의 능력이 소진된다는 불안감을 가지고 있는 것으로 판단된다. 또한 공무원 사회의 조직문화는 여전히 보수적인 상하 관계를 중심으로 짜여져 있고, 조직 상호간의 수평적 의사소통이나 정보교류의 기회는 매우 제한되어 있다는 것을 보여준다.

조직에서의 비공식적 인간관계는 혈연과 학연 등의 모임이 상당히 활성화되어 있지만, 학연보다는 지연에 따른 유대가 더 강하게 나타나는 것을 보여준다. 학연과 지연 관련 모임들의 경우 직급이 올라갈수록, 여성보다는 남성들이 더 많이 참여하며 그 중요성을 더 강하게 느끼는 것으로 나타났다. 또한 수도권보다는 지방 근무자들의 경우 학연 및 지연과 관련된 직장 내 모임이 월등히 많은 것으로 나타난다. 직장의 안팎에서 이루어지는 다양한 비공식적 인간관계에 대해 직급이 높을수록 참여도가 증가하는 것을 볼 수 있으며, 이에 반비례하여 가족을 위한 시간 할애는 점점 어려워지는 것을 보여준다. 또한 남성들이 비공식적 모임에의 참여도가 높을 뿐 아니라, 인간관계 관리의 중요성을 더 강하게 인식하는 것을 볼 수 있으며, 지역별로는 수도권에 비해 지방에서 학연이나 지연에 따른 비공식적 모임에의 참여도가 더 높게

나타나는 것을 볼 수 있다.

노사관계 부문에서 알 수 있는 중요한 사실은 대다수의 공무원들의 공직사회의 개혁과 근로조건의 개선 등을 위해 노조가 꼭 필요하다는 인식을 공유하고 있음을 보여준다. 또한 최근에 이루어진 꾸준한 근로조건 개선에도 불구하고 공무원들은 유사한 여타 조직들에 비해 그들의 처우가 상대적으로 낙후되어 있다는 인식을 하고 있음을 알 수 있다. 공무원들은 노조의 역할에서 조직 과정에서의 적극적 참여와 공직사회의 제도 및 문화 개혁과 관련된 부분에서 큰 기대를 하는 것으로 나타났다. 다른 한편 노조활동에 대한 참여 부문에서는 한편으로 노조의 역할을 크게 기대하고, 노조활동에 대하여 지대한 관심을 보이면서도 정작 그들의 적극적이고 구체적인 참여 부분에서는 상당수의 조합원들이 망설이고, 소극적인 경향을 나타내고 있음을 알 수 있다. 이는 사무직 중심의 화이트칼라 조합들에서 나타나는 일반적인 현상과 일맥상통하는 것으로 공무원들의 노조활동이 공공부문의 화이트칼라 운동의 성격을 강하게 지닐 것임을 시사한다.

공직사회에서 새로운 인사 및 노사관계제도 도입 문제와 관련하여 공무원들은 공직사회의 기본 성격을 뒤바꿀 수 있는 급격한 변화에 대해서는 상당한 거부감을 갖는 것으로 나타났다. 고용불안을 야기할 수 있는 제도 도입, 발탁 인사나 개방직 채용, 성과급제도 등에 대해서는 상당히 강한 거부감을 가지고 있지만, 다른 한편 조직 내에서 다양한 형태의 참여제도 도입을 통해 밑으로부터의 목소리가 공직사회에 반영되는 부분에 대해서는 강한 지지 의사를 표명하고 있었다.

고용안정과 직업에 대한 전망 및 만족도 부분의 조사 결과를 종합해보면 공무원들은 그들의 직업적 전망에 대해 그리 밝지 못하다는 생각을 하면서도 신분상의 높은 안정성으로 인해 어느 정도 직업에 대한 불만이 있어도 이를 감수하면서 직장에 머물러는 정착 의식이 상대적으로 강한 것을 볼 수 있다. 이는 공직사회에 대한 공무원들의 불만이 근본적으로 혁신적인 변화를 바라는 것보다는 기존의 조직문화에서 불합리한 요소들을 점진적으로 개선코자 하는 그들의 경향성과 어느 정

도 조용한다고 판단된다.

공직사회에서 앞으로 중요한 문제로 부각될 수 있는 것은 노조에 대한 지방자치단체장 등 조직 관리자들의 인식과 자세라 할 수 있다. 전체적으로 볼 때 공무원들은 현재 공공부문의 노사관계가 협력적 측면보다는 대립적 측면이 강하다고 보고 있으며, 지자체장 등 조직 지도자들의 노사관계 인식에서도 상당한 변화의 필요성이 있다고 느끼는 것으로 나타났다.

공무원들의 의식을 배경 변인별로 볼 때 계급사회의 특성이 여전히 강한 영향을 미친다는 것을 보여준다. 거의 대부분의 변수들에서 공무원들은 직급에 따라 유의미한 의식을 차이를 보여주고 있다. 다른 한편 공무원 집단 내에서 여전히 성에 따라 상당히 유의미한 의식과 이해의 격차를 확인할 수 있었다. 공직사회에서 성별 격차를 없애기 위한 노력이 상당히 진행되고 있음에도 불구하고 여전히 여성 조합원들은 남성 조합원들에 비해 상대적으로 불이익과 소외감이 크다는 것을 조사 결과 확인할 수 있다. 이에 반해 수도권과 지방 등 조합원들의 근무 지역에 따른 차이는 공무원들의 비공식적 인간관계 등에서 어느 정도 영향을 미치는 것으로 확인될 뿐 다른 부분에서는 큰 차별성을 만들어내지 않는 것으로 확인되었다.

의식조사 자료에 대한 회귀분석 결과를 볼 때 공무원노조 조합원들의 노사관계 인식과 노조 참여 의식 등을 보다 협력적 방향으로 개선하기 위해서는 기관장들의 노사관계에 대한 인식의 변화가 중요하며, 이와 더불어 공무원들의 낮은 상대적 처우를 꾸준히 개선하기 위한 노력이 병행되어야 한다는 것을 보여준다. 또한 공무원 사회 내부에 존재하는 성별 격차와 근무 지역에 따른 상대적 박탈감 등을 해소하기 위한 노력이 계속적으로 추진될 필요성이 제기되고 있다.

참고문헌

- 기획예산처(2002), 『2002 공공개혁백서』.
- 김부연(2001), 「우리나라 공무원의 노동기본권과 직장협의회 제도의 활성화 방안」, 울산대지역개발대학원.
- 김선수(2003), “한국 공무원의 노동기본권과 노조의 역할 및 과제”, 「전국공무원노동조합출범 1주년기념 국제심포지움」.
- 김재기(2000), 「공무원노동조합법제의 입법방향-단기적 입법방향을 중심으로-」, 『노동법연구』.
- _____ (2001), 「공무원노동조합의 인식에 관한 분석적 연구」, 『한국행정논집』.
- 민주사회를위한변호사모임 노동위원회 편(2000), 『변호사가 풀어주는 노동법Ⅱ-노동조합및노동관계법등-(개정증보판)』, 민주사회를위한변호사모임.
- 백종섭(1991), 『한국공무원단체활동의 영향요인에 관한 연구』.
- 서울대학교 사회과학연구소(1989), 「노사관계에 대한 국민의식 조사연구」.
- 서원석(1994), 『ILO 회원국의 공무원 단체활동 비교연구』, 한국행정연구원.
- _____ (2002), 『한국공무원 노사관계의 발전방안』, 한국행정연구원.
- 신인령(1987), 『노동기본권연구』, 미래사.
- _____ (1996), 『노동인권과 노동법』, 녹두.
- 이상준(2002), 「한국공무원의 단체활동에 관한 연구」. 경기대 대학원.
- 이철수·강성태(1997), 『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원.
- 전국공무원노동조합협의회(2003), 「2002년 사업보고」.

◆ 執筆陣

- 박준식(한림대 사회학과 교수)
- 박주영(前 행정자치부 노사관계 전문위원)

공무원 노동조합의 형성 과정과 의식조사를 통해
본 공무원 노사관계의 특성과 정책 과제

- 발행연월일 2005년 10월 14일 인쇄
2005년 10월 20일 발행
- 발행인 최영기
- 발행처 **한국노동연구원**
☎ 1510-0110 서울특별시 영등포구
여의도동 16-2 중소기업회관 9층
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax:(02) 786-1862
- 조판·인쇄 이환기획 (02) 2254-4301
- 등록일자 1988년 9월 13일
- 등록번호 제13-155호

© 한국노동연구원 정가 6,000원

