

노동정책연구
2024. 제24권 제3호 pp.29-58
한국노동연구원
<http://doi.org/10.22914/jlp.2024.24.3.002>

연구논문

공무원 근무시간면제제도 도입 관련 현황 및 쟁점에 관한 연구*

채준호**
유진선***
손동희****
김윤호*****

2022년 공무원노동조합이 개정되면서 지금까지 무급휴직으로 전임활동을 하고 있던 공무원노동조합의 전임자들도 민간부문과 같이 근무시간면제를 적용받게 되었다. 하지만 공무원노동조합은 공무원 노사관계의 특수성으로 인해 민간부문과는 다른 면제제도의 적용을 검토해야 한다고 주장하고 있다. 위원 선정을 두고 노사간에 상당한 진통을 겪은 뒤 2024년 6월 어렵사리 공무원근무시간면제위원회(근면위)가 경사노위에서 첫 회의를 시작했다. 하지만 근면위의 논의 과정은 녹록지 않으리라 예상된다. 관련된 노사간의 첨예한 쟁점이 상존하기 때문이다. 본 연구는 공무원 근무시간면제제도의 시행을 앞두고 공무원 근무시간면제제도와 관련된 현황 및 쟁점을 파악하고자 하였으며, 이를 위해 질적 연구방법을 통해 노사 양측의 의견을 분석하였다. 본 연구는 공무원노동조합의 운영 실태를 파악하기 위해 주요 노동조합과 긴밀한 협조하에 연구가 진행된 점, 다양하고 광범위한 공무원 노사관계 관계자들과의 FGI와 심층면접을 진행한 점 등에서 과거 유사 연구와 차별점이 있다고 평가할 수 있다. 본 연구에서는 공무원의 근무시간면제

논문접수일: 2024년 7월 25일, 심사의뢰일: 2024년 7월 25일, 심사완료일: 2024년 8월 22일

* 이 논문은 2021년 전북대학교 연구교수 연구비 지원을 받아 수행되었다. 논문 작성에 도움을 주신 인터뷰 참여자분들과 익명의 심사자분들께 감사드립니다.

** (제1저자) 전북대학교 경영학과 교수(chaejunho@gmail.com)

*** (교신저자) 가톨릭대학교 사회복지학과 석사 졸업(66299227@hanmail.net)

**** (공동저자) 한국고용노동교육원 교수(magpie85@keli.kr)

***** (공동저자) 고려대학교 노동대학원 겸임교수(youno@korea.ac.kr)

제도 도입을 위해서는 민간부문과 다른 특성 즉, 공무원노조의 규모가 민간노조와 다르고 전국에 소속기관의 분포가 산재한다는 점, 소속 행정기관 내의 활동보다는 상급단체 활동의 중요성이 큰 점에 대한 검토와 노조 설립단위가 아닌 운영단위별 면제제도 적용 등에 대한 검토가 필요함을 제안한다.

핵심용어 : 공무원 노사관계, 근무시간면제제도, 노동조합 전임자, 타임오프

I. 서론

2022년 이전까지 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 “공무원노조법”이라 함) 제17조 제2항에 의해 공무원은 노조법상 근무시간면제 조항(노조법 제24조, 제24조의2)의 적용을 받을 수 없었다. 공무원은 노동조합 전임자를 둘 수는 있으나 근무시간면제제도의 적용 대상이 되지 않고 있었다. 이에 대해 학계에서는 민간과 공무원노동조합 간의 입법적 차별이라는 비판과 함께 공무원노조법에서도 근무시간면제제도의 입법이 필요하다는 주장이 제기되었다(김인재, 2020). 이에 공무원노조법상 근무시간면제제도는 국회에서 개정안 발의 등의 과정을 거치면서,¹⁾ 2022년 개정 공무원노조법(2023. 12. 11. 시행)에서 공무원에 대한 근무시간면제제도를 도입하기에 이르게 되었다(신동윤 외, 2024).

공무원 근무시간면제제도의 도입이 공포됨에 따라, 공무원은 단체협약으로 정하거나 정부교섭대표가 동의하는 경우 공무원근무시간면제심의위원회에 의하여 결정된 근무시간면제 한도를 초과하지 아니하는 범위에서 보수의 손실 없이 정부교섭대표와의 협의·교섭, 고충처리, 안전·보건활동 등 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 업무와 건전한 노사관계 발전을 위한 노동조합의 유지·관리업무를 할 수 있게 되었다.

그러나 노조법상 근로시간면제제도와 달리 정부교섭대표는 국민이 알 수 있도

1) 공무원 근무시간면제제도와 관련하여서는, 제19대 국회 이인영 의원 대표발의안, 제20대 국회 홍영표 의원 대표발의안, 제21대 국회 장철민 의원 대표발의안 및 박대수 의원 대표발의안 등을 거쳐, 2022년 1월 4일 국회 환경노동위원회 법안심사소위원회 통과 후 2022년 6월 10일 공무원노조법 제7조의2에서 근무시간면제제도가 도입되었다.

록 전년도에 노동조합별로 근무시간을 면제받은 시간 및 사용 인원, 지급된 보수 등에 관한 정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하도록 하고, 정부교섭대표가 아닌 임용권자는 정부교섭대표에게 해당 기관의 근무시간면제 관련 자료를 제출하여야 한다. 또한, 공무원근무시간면제심의위원회가 근무시간면제 한도를 설정함에 있어서 노동조합 설립 최소단위를 기준으로 조합원의 수를 고려하되 노동조합의 조직형태, 교섭구조·범위 등 공무원 노사관계의 특성을 반영하여 근무시간면제 한도를 심의·의결하도록 하고 있다(신수정, 2023).

이처럼 공무원의 근무시간면제제도는 민간영역에서의 근로시간면제제도와는 다르게 제도화되어 있기에, 본 연구에서는 공무원 근무시간면제제도의 시행을 앞두고 2) 공무원 근무시간면제제도와 관련된 현황 및 쟁점을 파악하고자, 질적 연구방법을 통해 노사 양측의 의견을 분석하였다. 본 연구에서 질적 연구를 통해 규명하고자 하는 핵심 연구 질문은 크게 두 가지이다. 첫째, 민간부문과 비교해 공무원 노사관계의 특수성은 무엇인가 하는 점이다. 이것은 공무원노조법에서 근무시간면제제도 도입 시 고려해야 할 요소로서 ‘공무원 노사관계의 특성 반영’을 명시하고 있다는 점에서 공무원노조의 현황과 현장의 노사관계에서 드러나는 특수성을 규명할 필요가 있기 때문이다. 둘째, 공무원 노사관계 특수성에 기반하여 근무시간면제제도 도입과 관련한 주요 쟁점은 무엇인가 하는 점이다. 현장의 노사 당사자들과 심층면담 및 FGI 등을 통해 관련 쟁점을 드러냄으로써 이에 관한 합리적인 방안을 제안코자 한다.

본 연구는 공무원노동조합의 운영실태를 파악하기 위해 주요 노동조합의 협조하에 연구가 진행된 점, 다양하고 광범위한 공무원 노사관계 관계자들과의 FGI와 심층면담을 진행한 점 등에서 과거 유사 연구와 차별점이 있다고 평가할 수 있다. 하지만 공무원노동조합 운영에 있어 암묵적 전임활동가들이 존재하고 이들의 활동에 대한 실태를 오롯이 확인하는 데는 한계가 있음을 부인할 수 없다. 이와 같은 한계는 노동조합이든 사용자든 법에서 허용하지 않는 암묵적 전임자 활동에 대해

2) 정부는 공무원 근무시간면제제도 시행을 위하여 2023년 11월 28일 국무회의에서 공무원 노조법 시행령 개정안을 심의 의결하였다. 그 주된 내용은 공무원 및 교원의 근무시간면제 한도를 심의·의결하기 위한 공무원·교원근무시간면제심의위원회의 구성·운영(경제사회노동위원회)에 관한 사항, 근무시간면제자가 면제시간을 사용하기 위한 절차, 연간 근무시간면제자의 월별 사용실적 제출, 정부교섭대표의 정보공개 사항(근무시간면제시간, 사용인원, 지급된 보수에 관한 사항) 등이다.

적나라한 실태를 공개하는 것에 대한 부담감에 기인한다고 할 수 있다. 이러한 부담감은 노동조합 임원보다는 사용자 측 담당자가 더 크게 느끼고 있었으며, 이러한 이유로 본 연구는 피면접자로 노동조합 임원과 사용자 측 담당자 모두를 포함하였음에도 상대적으로 노동조합 임원의 의견을 중심으로 분석결과를 제시하였다. 본 연구는 이러한 한계를 고려해서 면접을 통해 확인된 실태결과를 해석할 수밖에 없음을 밝혀둔다.

II. 문헌 고찰

1. 공무원노동조합 현황

공무원노동조합 조직 현황은 <표 1>과 같이 2022년 12월 31일 기준 노동조합은 151개, 조합원 수는 331,068명이며, 조직률은 66.0%(일반노조법 적용을 받는 우정직 공무원 미포함)로 나타난다.

<표 1> 공무원노동조합 현황(2022년 말 기준)

| 노동조합 수 | 조합원 수 | 조직률 | 비고 |
|--------|----------|-------|-------------------------|
| 151개 | 331,068명 | 66.0% | 일반노조법 적용을 받는 우정직공무원 미포함 |

자료 : 고용노동부, 노동조합현황 정기통보서(2022. 12. 31. 기준).

2006년 1월 공무원노조법 시행 이후 공무원노조 조직률은 지속적인 증가세를 유지하다, 2009년 (구)전국공무원노동조합에 대한 ‘노조아님 통보’³⁾등으로 감소하였으나 이후 지속해서 다시 증가세를 보이고 있다. 특히, 2018년에는 ‘전국공무원노동조합’이 합법화(2018. 3. 26)되면서 전체 조합원 수가 많이 증가했지만, 일부 자치단체 기관 단위노조가 전국 단위노조의 산하조직인 지부로 전환하는 등의 이유로 전체 조합 수는 일부 감소하였다. 2021년 7월 6일 공무원노조법 개정으로

3) (구)전국공무원노동조합은 공무원이 아닌 자(해직자)의 노동조합 가입과 활동을 허용하여 노조법 시행령 제9조제2항에 따라 ‘공무원노조법상 노동조합으로 보지 아니함’을 통보받은 바 있다(2009. 10. 20.).

공무원노조의 가입범위가 확대됨에 따라 2021년도 말 기준 조직원 수는 전년 대비 일정 정도 증가하였음을 알 수 있다.

공무원노조법상 노동조합의 설립은 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·행정부·특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도·시·군·구 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육청을 최소단위로 하고, 연합단체와 전국규모의 단위노조 설립도 가능하다. 이러한 최소 설립단위 기준은 후술하는 바와 같이 공무원노동조합의 근무시간면제제도 관련 다양한 쟁점을 불러일으키고 있다.

2. 공무원노조법상 근무시간면제제도 해석상 쟁점

가. 제도도입과 관행인정 여부

향후 근무시간면제제도의 운영 과정에서 근무시간면제가 시행되지 않던 시기에 근무시간면제가 사실상 행해져 왔던 관행이 있었다고 한다면 이러한 관행에 대하여, 이를 인정할 수 있을 것인가 하는 문제를 생각해 볼 수 있을 것이다. 또한, 공무원의 근무시간면제제도 시행 이전에 형성되어 온 운용상의 관행이 있었다면 공무원노조법령에 의한 근무시간면제 시행일 이전의 근무시간 중 노동조합 활동 등에 대한 관행의 인정 여부는 그 내용별로 구별하여 고찰할 필요가 있다.

나. 전임자의 근무시간면제 대상업무 시간 사용에 대한 규율

공무원노조법상 근무시간면제제도에서는 전임자가 근무시간면제 대상업무를 위하여 사용한 시간에 대한 임금 처리에 대하여 명문의 규정은 없으며, 전임자를 노동조합으로부터 급여를 받으면서 노동조합 업무에만 종사하는 자로 규정하고 나아가 휴직명령을 하도록 하고 있다(공무원노조법 제7조 제1항).

이에 대해 전임자가 비록 근무시간면제 대상업무를 한다고 하더라도 급여는 오로지 노동조합으로부터만 받아야 한다고 해석할 수 있을 것이고, 다른 한편 단체협약에 따라 급여 일부를 임용권자가 지급할 수 있도록 규정한다고 하더라도 그 효력을 인정할 수 없는 것으로 해석할 수 있다.

그러나 권오성(2023)은 노조법상 전임자 규정의 삭제와 전임자에 대한 사용자

의 급여지급을 부당노동행위로 규율하던 것으로 삭제한 것, 나아가 공무원노조법 제7조의2 제1항에서 근무시간면제 사용 주체를 전임자가 아니라 공무원으로 규정하고 있는 사정 등을 고려할 때 전임자 및 반전임자 등의 경우에도 근무시간면제 시간의 사용 주체로 인정하는 것이 합리적이라는 견해를 취하고 있다.

다. 근무시간면제 대상업무의 명확성

정부교섭대표와의 협의·교섭, 고충처리, 안전·보건활동 등 다른 법률에서 정하는 공무원노동조합의 업무와 공무원노조법에 따른 근무시간면제 대상업무 간의 명확한 구분이 필요하다. 예를 들면 공무원노조법상의 단체교섭 업무, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」상의 노사협의회·고충처리 업무 및 노사공동위원회, 「산업안전보건법」상의 산업안전보건위원회와 산업안전보건에 관한 노사 협의체, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」상의 명예고용평등감독관 업무 등에 있어 어떠한 법률을 적용할 것인가가 문제가 된다. 상술한 관련 업무 중 일부는 근무시간면제제도 도입 여부와 관계없이 보장되어야 하는, 법에 의한 노사간의 활동 의무사항으로 볼 수 있다. 그러나 정부교섭대표 등의 등의 절차를 요하는 공무원 근무시간면제제도상 이 제도를 도입한 이후에 행하여지는 이들 업무 활동은 근무시간면제제도에 의한 면제 한도에 포함되어야 한다는 견해와 그렇지 않다는 견해가 상존한다.

포함되어야 한다는 주장의 근거는 근로기준법상 근로자의 공민권 보장과 관련하여 그 보장에는 공민권 행사를 위한 사전 준비 및 사후 정리 등에 대한 시간도 포함되는 것으로 해석하는 것이 합리적(서울민사지방법원 1993. 1. 19. 선고 91가합19495 판결)이라는 판결이 될 수 있다. 하지만 권오성(2023)과 신수정(2023)은 다른 별도의 법률에서 정하는 업무 중 공무원노조법상 근무시간면제 이외의 제도로 규정하고 있는 근로자 대표의 활동은 각각의 법률이 고유의 입법목적에 고려해 보장하고 있는 것이기에 원칙적으로 근무시간면제의 범위에 포함하지 않고 별개의 법률이 인정하는 활동 시간을 별도로 보장해야 한다고 주장한다.

라. 상급단체 활동에 대한 근무시간면제

공무원 노사관계의 특징 중 하나는 공무원노동조합 활동의 주요 영역이 설립단

위가 아닌 중앙단위/상급단체 활동에 집중되어 있다는 것이다. 예를 들어, A 기초단체에서 노사간 교섭을 통해 공무원의 인사정책이나 임금인상 등의 요구를 관철할 수 없으며, 결국 중요 근무조건이나 임금 관련 교섭은 상급단체 활동에 집중될 수밖에 없다. 이 때문에 노동조합에서는 상급단체 활동에 대한 별도의 근무시간면제 한도를 설정할 것을 요구하고 있다. 김인재(2022)는 공무원의 근무시간면제를 법에 따라 최소 설립단위로 하더라도 공무원 노조활동이 상급단체에 집중될 수 있기에 상급단체 파견 전임자의 근무시간면제를 별도로 인정해야 한다고 주장한다. 이에 대해 이재용(2023)은 노조 최소 설립단위별로 근무시간면제 한도를 부여할 때 기관 내 활동의 한도와 상급단체 활동의 한도를 각각 부여한다는 것이 실질적으로 어렵고 대상자의 임금을 해당 기관에서 지급한다는 이유로 적절하지 않다고 주장하며 상급단체 활동에 대해서는 무급전임의 방식으로 해소하거나 현재의 공가 규정에서 적용 범위를 확대하는 방식을 제안한다.

마. 근무시간면제 단위 결정

공무원노조법에서는 근무시간면제 단위 결정을 헌법기관, 행정부, 시·도, 시·군·구, 교육청 등 ‘노조설립 최소단위’를 기준으로 정하도록 하고 있다. 하지만 이렇게 근무시간면제 단위를 정하면 행정부 공무원노동조합의 면제시간이 대폭 축소될 수밖에 없는 문제가 생긴다(신수정, 2023). 가입대상의 규모가 비슷함에도 불구하고 국가공무원인 행정부는 49개(부·처·청·위원회) 기관이 하나의 최소설립단위로 묶이고, 지방공무원은 260개(광역 17, 기초 226, 교육청 17) 기관이 각각 하나의 단위로 묶일 수 있기 때문이다(김명중, 2022). 이는 공무원 근무위에서도 가장 큰 노사간 쟁점 중 하나가 될 것으로 보인다.

바. 근무시간면제 사용 정보공개

공무원 근무시간면제와 관련해 공무원노조법 시행령 제3조의6에서는 면제시간, 사용인원, 면제자의 보수를 대중들에게 3년간 인터넷에 공개하도록 하고 있다.⁴⁾

4) 공무원노조법 시행령 제3조의6(근무시간 면제 사용 정보의 공개 방법 등) “① 정부교섭대표는 법 제7조의3 전단에 따라 다음 각호의 정보를 매년 4월 30일까지 고용노동부장관이 지정하는 인터넷 홈페이지에 3년간 게재하는 방법으로 공개한다. 1. 노동조합별 전년도 근무시간 면제 시간과 그 결정기준. 2. 노동조합별 전년도 근무시간 면제 사용인원(연간근

하지만 이와 같은 공개는 노동기본권을 모두 보장받고 있는 현업직 공무원의 경우 공개하지 않고 있는 등 공무원 간의 형평성 논란이 있을 수 있고, 개인정보 침해의 여지가 있을 수 있음이 지적되고 있다(김명중, 2022). 권오성(2023) 역시 근무시간면제 관련 정보의 공개가 하여 노동조합 활동을 위축시킬 수 있으므로, 공개의 범위와 방식에 신중할 필요가 있다고 주장한 바 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구방법 및 자료수집 방법

본 연구는 근무시간면제제도와 관련된 현황 및 쟁점을 파악하기 위해 질적 연구 방법을 활용하였다. 질적 연구방법은 실제 경험을 하는 사람들의 ‘살아있는 경험’으로부터 의미를 찾아내는 방법이기(Padgett, 2008), 근무시간면제제도 시행 이후 실제 제도를 직접 사용하는 당사자인 공무원노동조합 임원 및 집행부, 사용자 측 담당자, 관련 정부 부처 등의 실제 경험으로부터 관련 현황과 쟁점을 파악하고자 질적 연구방법을 활용하였다.

연구계획을 수립하는 단계에서 조합원 수가 가장 많은 세 개의 주요 공무원노동조합(전국공무원노동조합, 대한민국공무원노동조합총연맹, 공무원노동조합연맹)⁵⁾ 집행부와 3회의 사전인터뷰(pilot interview)를 통해 연구계획 및 연구주제를 명확하게 하였다. 사전인터뷰를 바탕으로 심층면접과 FGI를 진행할 필요성을 인지하였다. FGI는 개인의 경험보다는 어떤 의견을 도출해 내는 데 적합한 자료 수집 방법이기(Padgett, 2008), 세 개의 주요 노동조합 집행부 간부들을 대상으로

무시간면제자와 근무시간 부분 면제자를 구분한다). 3. 노동조합별 전년도 근무시간 면제 사용인원에게 지급된 보수 총액”

5) 전국공무원노동조합(전공노)은 전국 단위 단일노동조합으로 전국민주노동조합총연맹(민주노총)에 소속된 최대규모 공무원노동조합이다. 대한민국공무원노동조합총연맹(공노총)은 기초 지방자치단체, 중앙부처, 교육청 공무원노동조합이 주축이 된 연합단체이며 양대노총 어디에도 소속되지 않은 미가맹 조직이다. 공무원노동조합연맹(공무원연맹)은 주로 광역지방자치단체, 교육청 공무원노동조합이 주축이 된 연합단체이며 한국노동조합총연맹에 소속되어 있다.

근무시간면제제도를 둘러싼 의견을 듣기 위한 FGI를 진행하였다. 심층면접은 제도 도입 시 반드시 검토되어야 할 쟁점을 도출하고 제도를 실질적으로 운용해야 하는 현장의 목소리를 청취하기 위해 진행되었으며, 하나의 조직에서 공무원노동조합 임원과 사용자 측 담당자들을 대상으로 반구조화된 질문지를 통해 진행했다.

첫째, FGI를 통해 제도와 관련된 노동조합 집행부와 정부 부처 관계자의 의견을 수집하였다. FGI의 피면접자는 의도적 표집(purposeful sampling)을 통해 선정하였다. 의도적 표집은 연구문제에 대한 풍부한 지식 자료를 제공할 수 있는 사람을 피면접자로 의도적으로 선정하는 표집 방법이다. 이에 근무시간면제제도와 관련하여 가장 많은 ‘실제 경험’을 설명해 줄 수 있는 대상을 피면접자로 하여, 세 공무원노동조합의 상급/연합단체 업무에 직접적으로 참여하고 있는 집행부 2~4명과 8회, 3개 노동조합 집행부 6명과 공동으로 1회, 정부 부처 관계자 3명과 1회, 총 10회의 FGI를 진행하였다. FGI의 면접 횟수와 피면접자의 수는 <표 2>와 같다.⁶⁾

<표 2> 노동조합 집행부 피면접자 수 및 면접 횟수

| 피면접자 소속 기관 | 피면접자 수 (실인원) | 면접 횟수 |
|-------------------|--------------|-------|
| 노동조합 A | 4명 | 2회 |
| 노동조합 B | 9명 | 3회 |
| 노동조합 C | 6명 | 3회 |
| 노동조합 A·B·C 공동 FGI | 6명 | 1회 |
| 정부 부처 관계자 | 3명 | 1회 |
| 계 | 28명 | 10회 |

FGI에 참여한 피면접자의 일반적 사항은 <표 3>과 같다.

둘째, 심층면접을 진행하였다. 다양한 공무원 조직에서 이루어지는 근무시간면제제도 관련 현황을 파악하고자 10개 기관의 노동조합 임원(노동계 측)과 사용자 측 담당자를 피면접자로 하여 심층면접을 수행하였다. 심층면접의 피면접자는 세평적 표집(reputational sampling)을 통해 선정하였다. 세평적 표집은 연구주제에 관해 풍부한 자료를 제공해 줄 수 있는 정보제공자를 소개받아 피면접자를 선

6) 아직 근무시간면제제도가 시행되지 않은 상황에서 정부부처의 의견은 민감한 주제일 수 있어 분석결과에서는 삭제하였으나, 제도의 현황과 쟁점을 파악하는 데 있어 중요한 피면접자였기에 피면접자에서는 삭제하지 않았다.

정하는 표집 방법으로, FGI에 참여한 피면접자에게 서로 다른 공무원 조직의 특성을 잘 보여줄 수 있는 조직과 전문가를 추천받아 심층면접을 진행하였다.

〈표 3〉 노조 집행부 FGI 피면접자의 일반적 사항

| 피면접자 구분 | 소속 노동조합/부처 |
|-----------|------------|
| 노조 집행부 1 | 노동조합 A |
| 노조 집행부 2 | |
| 노조 집행부 3 | |
| 노조 집행부 4 | 노동조합 B |
| 노조 집행부 5 | |
| 노조 집행부 6 | |
| 노조 집행부 7 | |
| 노조 집행부 8 | 노동조합 C |
| 노조 집행부 9 | |
| 노조 집행부 10 | |
| A 부처 관계자 | A 부처 |
| B 부처 관계자 | B 부처 |
| C 부처 관계자 | C 부처 |

심층면접에는 한 기관에서 근무하는 노동조합의 임원과 노사관계 업무를 담당하는 공무원(사용자 측)이 참여하였다. 노동계 측과 사용자 측 1~3명을 주로 분리하여 심층면접을 진행하고, 일부 상황에 따라 노사가 함께하거나 노동계 측만 진행하기도 하였다. 총 10개의 조직에서 노동계 측 13명, 사용자 측 10명과 15회의 심층면접을 진행하였다. 심층면접의 면접 횟수와 피면접자의 수는 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 심층면접 피면접자 수 및 면접 횟수

| 피면접자 소속 노동조합 설립 최소 단위 | 피면접자 수 | | 면접 횟수 |
|--------------------------|--------|-------|-------|
| | 노동계 측 | 사용자 측 | |
| 광역시·도 | 1명 | 1명 | 2회 |
| 시·군·구 | 2명 | 2명 | 3회 |
| 교육청 | 1명 | 1명 | 2회 |
| 행정부 | 6명 | 6명 | 6회 |
| 법원 | 1명 | - | 1회 |
| 국회 | 2명 | - | 1회 |
| 계 | 13명 | 10명 | 15회 |
| | 23명 | | |

〈표 5〉 심층면접 피면접자의 일반적 사항

| 피면접자 구분 | | 소속기관 |
|----------|--------------|---------|
| 노동조합 임원 | 사용자 측 담당자 | |
| 노조 임원 1 | 사용자 측 담당자 1 | 광역시·도_1 |
| 노조 임원 2 | 사용자 측 담당자 2 | 시·군·구_1 |
| 노조 임원 3 | 사용자 측 담당자 3 | 시·군·구_2 |
| 노조 임원 4 | 사용자 측 담당자 4 | 교육청_1 |
| 노조 임원 5 | - | 법원_1 |
| 노조 임원 6 | - | 국회_1 |
| 노조 임원 7 | | |
| 노조 임원 8 | 사용자 측 담당자 5 | 행정부_1 |
| 노조 임원 9 | 사용자 측 담당자 6 | |
| 노조 임원 10 | 사용자 측 담당자 7 | |
| 노조 임원 11 | 사용자 측 담당자 8 | 행정부_2 |
| 노조 임원 12 | 사용자 측 담당자 9 | 행정부_3 |
| | 사용자 측 담당자 10 | |
| 노조 임원 13 | 사용자 측 담당자 10 | 행정부_4 |

심층면접에 참여한 피면접자(노동조합 임원, 사용자 측 담당자)의 일반적 사항은 〈표 5〉와 같다.

심층면접은 사전에 면접자가 피면접자에게 관련 자료를 요청하여 면접 시 참고하였으며, 반구조화된 질문지를 통해 면접자가 피면접자에게 질문하고, 피면접자는 관련 경험을 바탕으로 답변하는 방식으로 진행하였다. 노동조합(또는 기관) 조직도, 최근 체결한 단체협약서 사본, 2022년 노동조합 활동 전반에 대한 보고서 등을 사전 자료로 요청하였으며, 노동조합 현황, 전임자/노조 임원 현황, 노동조합 활동 방식, 전임자/노조 임원 외 노동조합 활동, 제도 시행 관련 의견 등에 대해 반구조화된 질문지를 작성하여 질문하였다.

셋째, 내용분석을 실시하였다. 심층면접과 FGI에 참여하는 피면접자에게 노동조합 및 공무원 조직 현황 등 근무시간면제제도와 관련된 서류, 서면 의견 등을 받아 내용분석을 실시하여 분석자료로 삼았다.

2. 자료 분석방법

질적 연구방법은 자료를 수집함과 동시에 자료의 분석을 시작하고, 분석하는 과정에서 추가로 자료를 수집하는 등 자료 수집과 분석과정이 상호보완적이다(김

영천, 2006). 본 연구에서도 자료 수집과 분석은 동시에 이루어졌다. FGI, 추가로 진행한 전화 면접 등 면접 과정은 녹음 후 녹취록을 작성하여 녹취록을 분석자료로 삼았다. 그러나 심층면접에서 피면접자들은 개인 및 소속기관의 노출을 부담스러워하여 녹음을 거부한 경우가 있어, 이 경우에는 녹음하지 않고, 면접자가 면접 내용을 최대한 기록하여, 면접 직후에 면접 내용을 정리한 면접결과 기록지를 분석자료로 삼았다.

심층면접, FGI를 통해 수집된 녹취록, 면접결과 기록지, 근무시간면제제도 관련 의견서 및 자료 등의 자료는 개방 코딩과 축 코딩을 이용한 코딩 방법과 지속적 비교방법(constant comparison method)에 따라 자료를 분석하였다. 녹취록, 면접결과 기록지, 근무시간면제제도 관련 의견서 및 자료 등은 자료별로 포괄분석을 통해 전체적인 사례의 흐름을 파악한 뒤, 개방 코딩과 축 코딩을 통하여 분석하였다. 각 면접 녹취록 내에서 내용이 달라지는 부분에서 문장을 구분하여 의미 단위(meaning unit)를 찾아내고, 의미 단위의 범주를 찾고, 또다시 범주를 관통하는 범주를 찾아내는 과정을 반복하고, 도출된 범주들을 지속적으로 비교하며 반복적으로 재구성하였다. 지속적 비교방법은 귀납적으로 시작했다가 연역적으로 옮겨가고, 또다시 귀납적으로 돌아가는 등 반복적인 과정을 특성으로 한다(Padgett, 2008). 지속적 비교를 통해 수집된 자료에서 중심 주제가 나타나면(귀납적 단계) 주제들이 일치하는지 확인하기 위해 자료를 재검토하는 과정(연역적 단계)을 반복하였다. 자료를 반복 검토하는 과정에서 새로운 주제가 나타나면(귀납적 단계) 다시 원자료들을 살펴보면서 새로운 범주가 존재했는지 검토하였다(연역적 단계). 이와 같은 반복적인 과정을 통해 도출된 범주들을 지속적으로 비교하며 재구성하였다.

IV. 분석결과

분석결과, 근무시간면제제도 관련 노동조합의 요구안, 그리고 요구안과 관련된 공무원 조직의 특성, 제도와 관련된 현황을 정리하면 <표 6>과 같다.⁷⁾

7) 노조 요구안의 전반적인 내용에 대해서는 3대 주요 공무원노동조합들이 대체로 동의하는

〈표 6〉 노동조합 면접조사 분석결과 요약

| 제도 관련 노동조합 요구안 | 공무원 조직의 특성 및 제도 관련 현황 |
|---|---|
| 공무원 별도의 면제 한도설정 | - 공무원노동조합의 노동3권 제약 - 민간 노동조합과 규모가 다른 공무원노동조합 - 민간과 달리 전국에 소속기관을 두는 공무원 조직 - 공무원노동조합의 주요 업무: 고충처리 |
| 면제 시간에 상급/연합단체 활동 포함 | - 중층적 교섭구조 - 법과 예산에 의해 결정되는 노동조건 |
| 설립 단위(행정부 등)가 아닌 운영단위(부·처·청·위원회 등)별 제도 적용 | - 기관별 차이가 큰 업무 및 노동조합 활동 - 인사권을 가진 운영 단위에 제도 적용 필요성 |
| 공가·출장과 면제 시간의 관계 설정 | - 공가·출장·연가 사용 현황 - 노사갈등 요인으로 작용하는 출장처리 여부 |
| 정보공개 등 불이익이 없는 제도 설계 | - 공무원노동조합 활동 성과 - 노동자 개인의 희생으로 지켜나가는 노동자의 권리 |

기관별 사례분석 시 근무시간면제제도에 관한 노동조합 임원 의견을 비슷한 범주끼리 묶어서 2회 이상 언급된 의견 중 가장 많이 언급된 의견 순으로 정리하면 〈표 7〉과 같다. 가장 많이 나온 의견은 소속기관의 노동조합 활동을 하기 위해 지리적 이동이 큰 공무원 특성 반영이 필요하다는 의견으로, 5회 언급되었다. 다음으로 설립 단위가 아닌 운영 단위를 기준으로 시간을 부여해야 한다는 의견이 4회, 상급/연합단체 활동에 면제 시간을 배분해야 한다는 의견이 3회, 근무평가, 수당, 정보공개 등에서 불이익이 없어야 한다는 의견이 3회 등의 순으로 나타났다.

〈표 7〉 사례분석 결과 중 근무시간면제제도에 관한 노동조합 임원 의견별 언급 횟수

| 언급 횟수 | 언급 내용 |
|-------|-----------------------------------|
| 5회 | 노동조합 활동 위해 지리적 이동이 큰 공무원 특성 반영 필요 |
| 4회 | 설립 단위가 아닌 운영 단위 기준으로 시간 부여 필요 |
| 3회 | 상급/연합단체 활동에 시간 배분 필요 |
| 3회 | 근무평가, 수당, 정보공개 등 불이익 없어야 함 |
| 2회 | 민간 수준 기준 적용 필요 |
| 2회 | 기관별 자율성 보장 필요 |
| 2회 | 노사갈등 줄이기 위해 복무규정 명확화 필요 |

것은 사실이나, 조직 간에 미묘한 차이도 발견된다. 예를 들어 광역지방자치단체 노동조합의 주축이 된 공무원노동조합연맹은 ‘면제시간에 상급/연합단체 활동 포함’ 관련 내용을 가장 강하게 요구하는 반면, 중앙부처 공무원노동조합이 대부분 소속되어 있는 공노총의 경우, ‘설립 단위(행정부 등)가 아닌 운영단위(부·처·청·위원회 등)별 제도 적용’을 강하게 요구하고 있다.

사례분석 10개 기관의 사용자 측 담당자 피면접자는 기관의 특성에 따라 다양한 의견을 제시하였는데, 담당자 의견을 비슷한 범주끼리 묶어서 2회 이상 언급된 의견 중 가장 많이 언급된 의견 순으로 정리하면 <표 8>과 같다. 가장 많이 나온 의견은 지역·업무 특성 반영이 필요하다는 의견, 출장처리 관행이 없어지도록 복무규정 등을 명확하게 해야 한다는 의견, 근무평가, 수당, 정보공개 등 노동조합 활동으로 인한 불이익 없어야 한다는 의견이 각 3회씩 언급되었다. 다음으로 기관별 자율성 보장이 필요하다는 의견, 노동조합 활동을 하기 위해 지리적 이동이 큰 공무원 특성 반영 필요하다는 의견이 각 2회씩 언급되었다.

<표 8> 사례분석 결과 중 근무시간면제제도에 관한 사용자 측 담당자 의견별 언급 횟수

| 언급 횟수 | 언급 내용 |
|-------|------------------------------------|
| 3회 | 지역·업무 특성 반영 필요 |
| 3회 | 출장처리 관행 없애기 위해 복무규정 등 명확화 필요 |
| 3회 | 근무평가, 수당, 정보공개 등 불이익 없어야 함 |
| 2회 | 기관별 자율성 보장 필요 |
| 2회 | 노동조합 활동에 있어 지리적 이동이 큰 공무원 특성 반영 필요 |

1. 공무원 별도의 면제 한도 설정

가. 공무원노동조합의 노동3권 제약

노동자로서 공무원이 갖는 큰 특징 중 하나는 노동자의 기본권리인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권 중 단체행동권을 인정받지 못하여 노동3권이 보장되지 못하는 부분이다. 이에 공무원노동조합은 민간 노동조합과 비교해서 상대적으로 사측과의 공식적인 ‘교섭’보다는 일상적인 ‘협의’가 더 주요한 수단이 되는 등 민간 노동조합 활동과 비교해 차이가 있기에, 민간과는 다른 기준이 필요하다는 입장이다.

“저희는 아시다시피 노동3권을 온전히 갖고 있는 노동자 단체도 아니고.... 그래도 협의를 할 수 있는 창구들을 유지할 수 있도록 배려가 필요하다. 그래서 일반 노조하고 달리 공무원노조 단체들에 대해서는 다른 기준들이 좀 필요하다고 본다.” (노조 집행부 6)

나. 민간 노동조합과 규모가 다른 공무원노동조합

노동자로서 공무원은 민간 노동자와 다른 특징을 가지고 있음에도 불구하고 공무원 근무시간면제제도에 대한 학술적·제도적 논의는 이미 시행되고 있는 민간 근로시간면제제도와 비교되어 논의되는 경우가 많다. 민간 근로시간면제제도의 조합원 규모별 근로시간면제 한도는 조합원 규모를 99인 이하부터 15,000명 이상까지로 설정하여, 구간마다 면제시간의 한도를 정하고 있다. 그러나 공무원노동조합은 주로 500~2,000명대 구간에 집중되어 있다. 조합원 수가 많은 광역지자체의 조합원 수도 2,000명을 넘는 경우는 없다.

노조 집행부 9는 민간과 같은 한도를 설정할 경우, 조합원 수가 작은 조직에서 노동조합이 난립하게 될 수 있고, 세금이 비효율적으로 사용될 수 있음을 지적하였다. 이와 같은 한계를 극복하기 위해 하한선을 두는 대신, 공무원 조직의 조합원 수에 맞게 구간을 촘촘하게 설정해야 함을 주장한다.

“우선은 공무원노동조합의 난립을 막고, 두 번째는 세금 때문에 정부나 국민들이 우려하는 부분이 있잖아요. 그러면 세금을 줄이기 위해서는 하한선을 두어야 한다. 마찬가지로 상한선도 1만 명 이상은 필요가 없다. 1만 명 이상 있는 데가 없어서. 근데 거기 갖다 배정해 놓고 허수로 하면 뭘 의미가 있냐는 거지요.” (노조 집행부 9)

다. 민간과 달리 전국에 소속기관이 있는 공무원 조직

피면접자들은 노동조합의 규모 외에도 민간 노동조합과의 가장 큰 차이로 중앙부처의 경우, 전국에 소속기관을 두고 있다는 점과 지자체의 경우 역시 지역 내 다수의 근무지가 존재함을 강조하고 있다.

“민간하고 차이가 있다면 전국으로 돌아다녀야 된다는 점이지요. 그만큼 시간이 더 소비가 되겠죠. 이동 거리가 전국이라 보통이 아니거든요. 저도 그걸 엄두를 못 낸 거예요. 가고 싶은 마음이 있는데 벌써 여기서 강릉을 가려면 하루에 이걸 갔다 오기가. 그러면 또 나의 일은 누가 해주는 건 아니고, 내 일은 또 밀리고.” (노조 임원 11)

“교육청 같은 경우는 관련 조직이 1천 개가 넘어요. 그냥 조직도에 있는 학교, 복지관, 도서관, 이 숫자가 각 교육청마다 천 개가 넘어요. 거기에 다 흩어져서 근무하고 있다는 거고. (중략) 하나씩 하나씩 관심 갖고 고충처리라든가 안전문제 이런 것들을

진행하다 보면 상당히 이 근무지 수에 따라서 활동 범위가 너무 넓다는 점이 고려되어야 할 겁니다.” (노조 집행부 3)

하나의 지자체 내에서도 소속기관이 지리적으로 넓은 범위에 분포되어 있어 소속기관을 방문하는 데에 긴 시간이 소요된다는 점도 강조하고 있다.

“우리 지역에 25개 읍면동이 있거든요. 그래서 뭐, 섬이 많은 완도나 신안보다는 덜하겠지만, 저희도 조합원이 노조로 오거나 또 저희가, 노조가 조합원을 찾아갈 때는 일단은 이동시간도 많이 소요가 되고 있습니다.” (노조 임원 2)

지리적으로 넓은 범위에 소속기관을 두고 있고, 그로 인해 노동조합 활동에 긴 이동시간이 필요한 공무원노동조합의 특성은 공무원노동조합 활동을 어렵게 하는 제한점으로 작용하고 있다.

라. 공무원노동조합의 주요 업무 : 고충처리

민간 노동조합의 주요 업무가 임금협상이라면 공무원노동조합의 주요 업무는 고충처리라 할 수 있다. 심층면접에 참여한 10개의 기관 중 7개 기관에서 노동조합 활동 중 가장 큰 비중을 차지하는 활동은 ‘고충처리’였다. 고충처리보다 단협, 회의 등 다른 업무의 비중이 더 크다고 한 3개 기관 역시 고충처리는 노동조합 활동 중 두 번째로 비중이 높은 업무였다.

공무원노동조합의 단체행동권 부재는 단순히 노동3권 중 하나의 권리를 보장받지 못하는 것에서 끝나지 않고, 교섭권 자체를 약화시켜 공무원노동조합이 단체협약에 크게 의지할 수 없는 상황을 만들고 있다. 단체행동권의 부재로 단체교섭마저 힘을 받지 못하는 상황에서, 심층면접에 참여한 10개 기관 중 8개 기관은 단체협약보다 노사상생협의회, 담당자 면담, 노사협의회 등 다양한 경로로 이루어지는 노사협의를 중요성을 강조하고 있었다. 이러한 상황에서 노사협의를 통한 고충처리는 자연스레 공무원노동조합의 가장 주요한 업무가 되었다. 행정부_4 역시 단체교섭의 어려움으로 노사협의를 통해 조합원의 고충 등에 대해 처리하고 있다.

“교섭 진행이 거의 힘들어요. 사실은. 그래서 소방만 따로 이제 노사협의회 형식으로 해서 논의도 좀 하고 하는데 이게 어려움이 많죠, 사실은...” (노조 임원 13)

공무원 조직에서 고충이 많이 발생할 수밖에 없는 이유는 폐쇄적인 조직문화뿐

아니라, 공무원이 담당하는 업무의 특수성에서도 찾아볼 수 있다. 민간영역에서 하지 못하는 업무를 담당하는 공무원의 경우 업무 자체에서 오는 고충도 많을 수 밖에 없다.

“근무지가 되게 특이한 데가 있거든요. 예를 들어서 해수부 같은 경우는 배에 살거든요. 배에 한 8일 정도 출장을 가 있어요. 배에 있는 거예요. 8일 정도 그렇게 있고. 판문점에서 근무하는 조합원들도 있어요. 보면 판문점에서 근무하는 통일부 조합원들도 계시고. 무슨 정말 한센 있지 않습니까? 나환자들. 그러니까 이게 보통 민간인들이 하지 못하는 영역에 들어가 있는 공무원들이 많거든요. 그런 거를 저희 지부에서 관리해야 되는데 이게 개수도 문제인데 그 성질 자체가 되게 특수한 데가 있어서 이러한 공무원의 특성이 근무시간면제 논의 과정에서 감안이 돼야한다고 본다.” (노조 집행부 4)

2. 면제시간에 상급/연합단체 활동 포함

가. 중층적 교섭구조

노동3권을 보장받지 못하는 공무원노동조합은 민간 노동조합보다 사측과의 협상 과정에서 대화, 교섭, 협의 등의 방법에 더욱 의지할 수밖에 없으며, 대화, 교섭, 협의의 대상이 되는 사측이 단일하지 않기에 더 많은 시간이 요구된다.

“저희가 노동3권이 없어요. 그러다 보니까, 단체행동권이 없으니까 다 말로 해야 하고, 대화, 교섭, 협의, 이런 걸로 해야 하거든요. 상당히 협의 채널이 다양화돼 있어요. 내 기관에서 풀 수가 없으면 지방의회 가야 하고 지방의회도 못 풀면 국회에 가야 하고 인사처, 행안부, 기재부, 자기 부처를 뛰어넘는, 그런 곳하고 계속해서 이렇게 노동조건 관련해서 활동해야 하고...” (노조 집행부 3)

사측이 단일하지 않다는 것은, 노동조건을 개선하기 위한 교섭의 구조가 사업장 안에서 단층적으로 이루어지는 민간의 교섭구조와는 다르게 중층적으로 이루어져 있다는 의미가 된다.

“민간의 교섭구조는 사업장 안에서의 교섭구조에서 다 끝나요, 모든 게. 근데 공무원의 교섭구조라고 하는 건, 중앙정부 있죠, 지방정부 있죠, 또 각 그 기관의 또 교섭이

있죠.” (노조 집행부 8)

소방공무원의 경우, 행정부가 설립 최소단위로 되어 있지만, 실제로 인사권, 업무지휘권, 예산권 등 실질적인 소방공무원의 인사 및 업무와 관련된 권한은 광역시·도지사가 가지고 있다. 이는 소방공무원이 양측과 모두 교섭을 해야 하는 상황을 만드는데, 이러한 중층적인 교섭구조는 행정부 소속기관들이 모두 겪고 있는 현실이다.

“소방공무원은 소방청 소속이지만, 또 광역시·도지사가 인사권과 업무지휘권, 그다음에 이제 복지 수당 지급 이런 예산권을 갖고 있습니다. 그러다 보니까 교섭도 소방청하고도 해야 하지만, 나중에는 광역시·도지사하고도 해야 하는 구조가 있고요.” (노조 집행부 3)

소방공무원과 같은 중층적 교섭구조는 행정부 소속기관에만 한정되지 않는다. 지자체 공무원의 노동조건을 개선하기 위해서는 자치단체장과의 교섭뿐만 아니라, 공무원의 인사 관련 업무를 담당하는 인사혁신처장, 행정안전부 장관과도 교섭을 해야 한다.

“상급단체가 없으면 노동조합을 못 한다. 우리 공무원 조직은. 왜? 시·군이나 광역이나 기관 단위에서 해결할 수 있는 일이 아무것도 없어요. 왜냐하면, 의사를 결집해야 되고, 사측은, 내가 삼성자동차 부품 울산공장이면 울산 공장장이나 누구하고 교섭을 하면 돼. 근데 우리는 도지사한테 하는 게 아니란 말이야. 시장, 군수한테가 아니라 인사처장하고 행안부 장관한테 하는 거란 말입니다. 그러면 부여군청 직원이, 노동조합 위원장이 처장을 만나자고 그러면 누가 만나느냐고. 거기에 또 특수성이 있는 거예요.” (노조 집행부 9)

나. 법과 예산에 의해 결정되는 노동조건

공무를 집행하는 공무원의 노동조건은 국가의 법과 예산에 의해 결정되기에 단일 사업장 안에서 사용자와 노동자가 계약이나 교섭을 통해서 노동자의 노동조건을 변경할 수 없다는 특징을 보인다. 공무원의 처우나 보수, 임금 등의 노동조건은 개별 사업장에서 결정되지 않고, 국가 단위에서 법과 예산에 의해서 결정된다.

“법과 예산에 따라서 공무원 노동조건이 바뀌기 때문에 중앙, 상급단체의 교섭이 노

동조건에 지대한 영향을 미치거든요. 그래서 기관단위에서만 인원 배정을 할 것이 아니라, 총연합단체, 대정부 교섭을 하는 거기까지 활동 범위를 실제로 넓히고 인원 배정에서도 고려를 해야 된다.” (노조 집행부 3)

그렇기에 공무원노동조합에게 상급/연합단체 활동은 조합원들의 노동조건을 개선하는 직접적인 활동이 된다. 공무원노동조합이 교섭해야 하는 구조는 중층적이며, 공무원의 노동조건은 법과 예산에 의해 결정되기에, 각 기관에서 고충처리 등 기관 단위에서 진행할 수 있는 노동조합 활동과 별개로, 상급/연합단체 단위에서의 활동이 필수적이다.

“내 임금, 내 연금, 내 수당, 내 법을 바꾸는 거예요. 그러니까 이걸 기관에서 결정 못 하니까 국회에 가고, 의회 가고 하는 활동이거든요. 그런 것들은 사실상 자기 노동조건을 바꾸는 거지, 다른 타 사업장 노동조건 바꾸는 개념도 아니거든요.” (노조 집행부 3)

공무원노동조합은 각각의 기관에서의 단체협약 외에도 대정부 교섭을 진행하고 있는데, 대정부 교섭에는 노사협의회, 공무원보수위원회, 공무원연금 협의, 교육부 장관 협의 등이 포함되어 있다. 대정부 교섭은 많은 사항을 포괄하고 있기에 최근 체결된 단협 역시 3년이라는 시간이 소요되었으며, 대정부 교섭 외에도 행안부 장관과의 정책협의체도 정기적으로 운영하고 있다. 대정부 교섭, 행안부 장관과의 정책협의체 등은 기관 단위에서 수행할 수 있는 일이 아니며, 모든 기관을 대표할 수 있는 상급/연합단체에서 활동할 인력을 확보해 수행해야 한다.

3. 설립 단위가 아닌 운영 단위별 제도 적용

가. 기관별 차이가 큰 업무 및 노동조합 활동

공무원 조직은 국가에서 수행해야 하는 모든 업무를 담당하고 있기에, 기관마다 그 역할과 업무가 다양하다. 특히 노동조합 설립 최소단위를 행정부로 하는 기관의 경우 부처마다 역할이 모두 달라 업무 또한 큰 차이를 보이기 때문에 행정부의 경우 부처별로 교섭을 진행할 필요성이 있다.

“지자체 같은 경우는 물론 많긴 합니다마는, 하는 업무가 다르지는 않지 않습니까.

산청군청에서 하는 것과 함평군청에서 하는 게 그 대상이 다르다 뿐이지, 함평군민이나 산청군민에게 제공하는 서비스는 크게 다르지 않아요. 우리는 부처마다 일이 엄청나게 다르거든요. 그런 게 좀, 그러니까 그 부처 지부에서 교섭을 통해서 따내야 될 것도 많고. 의견을 반영해야 될 것도 많고...” (노조 집행부 4)

공무원노조법상 노동조합을 설립할 수 있는 하나의 최소단위인 행정부는, 정부조직법에서 총 49개의 부·처·청·위원회로 이루어져 있으며, 부·처·청·위원회는 각자 고유의 역할을 담당하는 만큼 고유의 업무를 수행하고 있다. 각자 고유의 역할을 담당하기에, 행정부 내 49개의 부·처·청·위원회는 업무도, 교섭을 통해 개선해야 하는 노동조건도 각각 다르다. 하지만 현행 제도에서는 행정부를 하나의 노동조합 설립단위로 보고 있기 때문에 조합원 수가 많음에도 제한된 근무시간면제만을 받을 수밖에 없는 상황이다.

업무뿐 아니라 노동조합의 규모도 다른데, 특히 설립단위별 규모의 차이가 크다. 노동조합 B에 따르면, 2020년 기준 행정부 하나의 노동조합 가입 대상자 수는 21만 명인 반면, 지자체 240여 개의 노동조합 가입 대상자 수 29만 명으로 기관 숫자 대비 가입 대상자 수에서 큰 차이를 보인다.

“공무원노조법상 행정부는 21만여 명이 가입대상으로 2020년 기준 지방공무원 29만 명과 숫자가 비슷한 규모이다. 노동조합 설립 최소단위 기준으로 근무시간면제 범위를 설정하게 되면 행정부는 1개 노조로 구성되고 지방공무원은 240여 개의 지방자치단체와 17개 교육청의 노조로 구성된다. 조합원 수가 비슷하지만 행정부는 20명의 근무시간면제가 가능한 반면 지방자치단체는 200명의 근무시간면제가 가능하다는 얘기다. 같은 공무원노동조합 조합원이지만 소속기관에 따라 근무시간면제 한도가 크게 차이나는 것이다.” (노동조합 B FGI 자료)

노동조합 활동 역시 기관별 차이가 큰데, 심층면접에 참여한 10개 기관의 전임자 및 상근직 현황을 통해서도 기관별 노동조합 활동 현황의 차이를 볼 수 있다. <표 9>와 같이 노동조합의 임원이 노동조합 업무를 하는 방식은 다양하게 나타난다. 지자체 기관 3개(광역시·도_1, 시·군·구_1, 시·군·구_2)의 경우 기관 업무를 기본적인 업무만 하거나 복무관리에 지장 없이 자유롭게 노동조합 업무를 하는 등 그 외 기관과 비교하면 상대적으로 자유롭게 노동조합 업무를 하고 있음을 확인할 수 있다. 지자체 기관과 그 외 기관에서 노동조합 업무의 자율성에서 차이

를 보이고 있는 것이다.

〈표 9〉 노동조합 임원의 노동조합 업무 형태

| 기관 | | 노동조합 임원의 노동조합 업무 형태 |
|-----|------------------------------|---------------------------------------|
| 지자체 | 광역시·도_1 | 노동조합 임원 1인 복무관리 지장 없이 자유롭게 노동조합 업무 |
| | 시·군·구_1, 시·군·구_2 | 노동조합 임원 1인 노동조합 업무, 기관 업무(기본적 업무만) 병행 |
| 행정부 | 교육청_1, 행정부_4 | 전임자 외 사무국장 1인 노동조합 업무, 기관 업무 병행 |
| | 법원_1 | 위원장 외 노동조합 임원 3인 상급/연합단체 업무, 기관 업무 병행 |
| | 국회_1, 행정부_1, 행정부_2, 행정부_3 | 노동조합 임원 1인 노동조합 업무, 기관 업무 병행 |

이와 같은 차이는 지자체의 경우 기관의 장이 선출직 공무원인 점에서 기인할 수 있다. 기관의 장이 선출직일 경우 노동조합 조합원 역시 기관장의 임명에 영향을 미치는 선거권자가 되기에, 노동조합 활동에 비교적 너그러운 태도를 보인다.

“정무직 공무원을 단체장으로 하는 지자체와 달리 부처 지부에서 노동조합 활동이 쉽지 않은 상황이라 적극적으로 조직사업을 전개하기가 쉽지 않다.” (노동조합 B FGI 자료)

나. 인사권을 가진 운영 단위별 제도 적용 필요성

행정부라는 하나의 노동조합 설립 단위에 49개의 부·처·청·위원회가 소속되어 있기에 각 기관의 운영은 설립 단위를 기준으로 이루어질 수 없다. 실제로 행정부라는 하나의 설립 최소단위 안에 있는 공무원의 인사는 인사권을 가지고 있는 단위에서 관리하고 있다.

“공무원노조법에 있는 설립 최소단위가 부처가 아니라 행정부로 묶여 있다 보니까 지금 다 노동조합을 어거지로 그냥 묶어놨는데 실제로는 따로따로 부처마다 관리되고 있고 타임오프 되더라도 이제 정부 교섭대표의 승인 받아서 운영해야하는데 현행 법대로 운영하게 되면 추후 상당한 혼란이 있을 수 있다.” (노조 집행부 3)

노동조합 B는, 근무시간면제제도를 운영단위가 아닌 설립단위별로 적용하여 총 49개 부·처·청·위원회로 구분되는 행정부를 근무시간면제 시간을 부여하는 하나의 단위로 볼 때 조합원 수가 작은 노동조합은 근무시간면제 시간 사용에 있어 상대적으로 큰 불이익을 받을 수 있음을 지적한다.

“현행제도대로 근무시간면제가 배정될 경우 우정사업본부, 소방청 등 많은 인원이 근무하는 곳에 많은 시간이 배정될 수 밖에 없고, 그로 인해 조합원이 작은 노조의 경우 혜택을 받을 수 없을 것이다. 소방청, 경찰청, 국세청, 검찰청, 통계청, 국립대 등 임용권자가 다르고 업무도 고유의 특성이 있어 따로 배정하는 것이 맞다. 또한, 임용권자가 타임오프에 동의해야 하므로 임용권자별 분리 운영하는 것이 필요하다.” (노동조합 B FGI 자료)

최소 설립단위별 제도 적용은 또한, 행정부의 교섭 및 체결 권한을 가진 인사혁신처장이 모든 부·처·청·위원회의 근무시간면제제도를 관리해야 하는 상황에 놓이게 되는데, 인사혁신처장이 모두를 관리하는 것에는 현실적인 어려움이 따르게 된다. 이에 노동조합은 근무시간면제제도가 인사와 관련된 문제이기, 실제로 인사권을 가지고 있는 단위에서 면제 시간을 부여하고 관리해야 한다고 주장한다.

“실제로는 이게 인사잖아요. 언제 몇 시부터 뭐하고, 무슨 활동 했는지 써내고, 이러라는 거 아닙니까. 복무관리를 해야 되니까. 밖에서 집회하면은 연가 내고 가라. 이거 관리를 해야 될 거 아녜요, 현장에서. 이거 타임오프 쓰면 안 돼. 이거는 이제 연가 써야 돼. 이런 것들을 하려면 인사혁신처가 그걸 어떻게 다 관리해요. 현장에 있는 사람들이 관리자가 해야 되는데, 그 관리자를 통솔하는, 진짜 임용권자, 그런 사람들이 해야죠.” (노조 집행부 3)

4. 공가·출장과 면제 시간의 관계 설정

가. 공가·출장·연가 사용 현황

지금까지는 근무시간면제제도의 부재로 노동조합 활동을 어떻게 처리해야 할지에 대한 기준이 명확하지 않았기에 현장에서는 노동조합 활동을 어떻게 처리할지에 대해 종종 혼란이 야기되고 있다.

“심지어 행안부하고 같이 노사 워크숍 갔는데 자네들은 공가 처리가 되는데 같이 간 사람들은 안 되는 겁니다. 그러가지고 나중에 거기에 대한 시정명령 내렸고, 다 다시 연가로 바꾸고 그랬어요. 똑같이 행사에 참여했는데, 행안부 공무원은 되고 노동조합 조합원은 안 되는 겁니다.” (노조 집행부 9)

현재는 근무시간면제제도가 도입되지 않은 채 단체협약 등으로 노동조합 활동을 보장하고 있기에, 근무지 외 노동조합 활동은 공가 혹은 출장처리되거나, 개인 연가를 사용하고 있는 경우가 있으며, 이 역시 기관마다 차이를 보이고 있다. 공가는 “국가공무원 복무규정”에 의해 처리될 수 있지만, 출장처리나, 연가 소진이나는 기관의 성향에 따라 매우 다르게 사용되고 있다. 사용 현황 관련 분석결과를 정리하면 <표 10>과 같다.

<표 10> 공가·출장·연가의 주요 사용 현황, 정의, 기관 성향별 사용 현황 등

| | 공가 | 출장 | 연가 |
|--------------|--|--|---|
| 주요 사용 현황 | 연 1회 대의원회 (국가공무원 복무규정에 규정) | 노사공동행사, 사측에서 요청한 행사 및 회의 | 노동조합 자체 행사(집회 등), 회의(간담회 등) |
| 정의* | 공무원이 일반국민의 자격으로 국가기관의 업무 수행에 협조하거나 법령상 의무의 이행이 필요한 경우에 부여받는 휴가 | 상사의 명에 의하여 정규 근무지 이외의 장소에서 공무를 수행하는 것 | 정신적·신체적 휴식을 취함으로써 근무능률을 유지하고 개인생활의 편의를 위하여 사용하는 휴가 |
| 기관 성향별 사용 현황 | (관대) 단협, 노사합의 등에 의해 대의원회 공가 아닌 출장처리 (엄격) 지부 대의원회를 인정하지 않아 개인 연가 소진하여 참석 | (관대) 대의원회 참석, 상급단체 활동에도 출장처리 (엄격) 모든 노동조합 활동에 출장처리 전혀 하지 않음 | (관대) 연가 사용 적음 (엄격) 모든 노동조합 활동에 연가 사용만 인정 |
| 기타 | 대의원회는 연 1회로 한정되지 않음 | 지자체 : 노조 간담회, 상급/연합단체 활동 등에도 출장처리 많음 | 공가, 출장처리가 안 되는 활동에 해당 |

자료 : 국가공무원 복무·징계 관련 예규(* 정의를 제외한 내용은 심층면접, FGI를 통해 정리함).

노동조합 활동과 관련하여 공가를 사용하는 경우에는 “국가공무원 복무규정”에 의해 단체교섭 및 단체협약에 참석하는 경우와 연 1회 대의원회로 규정되어 있다.

그러나 규정과 달리 대의위원회는 연 1회로 한정되지 않는다. 또한, 대의위원회에는 지부 대의위원회도 포함되는데, 행정부_4의 경우 지부 대의위원회에는 공가를 인정해 주지 않아, 지부 대의위원회에는 연가를 사용하고 참석하고 있으며, 이 상황은 행정부_3도 같은 상황이었다.

출장은 상사의 명에 의해 결정되기에, 주로 사용자 측에서 요청한 행사나 노사 공동행사에 사용되고 있다. 출장은 기관에서 노동조합 활동을 인정해주는 범위에 따라 사용 현황이 가장 다양하게 나타나고 있는데, 특히 기관의 장이 선출직인 지자체의 경우 출장처리에 관대하지만, 중앙 행정기관은 그렇지 않다. 대의위원회는 주로 공가를 사용하고 있지만, 시·군·구_2의 경우 대의위원회를 포함하여 노동조합 간담회도 노사합의를 통해 출장으로 처리하고 있다. 광역시·도_1은 상급/연합단체 회의 참석 등의 활동에도 조합 간부들은 출장처리하고 참석하는 것으로 파악되었다. 반면, 지자체 외 기관의 경우 노동조합 활동을 출장으로 처리하는 경우는 상대적으로 적으며, 사용자 측 담당자 7에 의하면 행정부_2에서는 출장처리를 전혀 하지 않고 있다.

연가는 개인 휴가이기에 노동조합 활동에 연가를 사용하는 것은 결국 개인의 휴가를 소진하여 노동조합 활동을 하고 있음을 의미한다. 이에 현장에서는 출장처리가 되지 않을 시 개인 연가를 소진하여 노동조합 활동을 하고 있다. 출장처리가 비교적 관대한 지자체의 경우와 달리, 지자체 외 기관은 출장처리되는 경우가 많지 않아, 일부 노조 간부의 경우, 노동조합 활동으로만 개인 연가를 10일 이상씩 사용하고 있는 것으로 나타났다.

“주로 집회하러 간다든가 회의한다든가 이런 것들은 연가로 사용하죠. 보통 우리 집행부의 간부가 위원장님까지 8명인데 그 사람들이 거의 연가를 매년 10일 이상 사용한다고 보시면 됩니다.” (노조 임원 10)

나. 노사갈등 요인으로 작용하는 출장처리 여부

공가와 연가는 휴가의 종류에 해당하지만, 출장은 공무를 수행하는 것이기에, 노동조합 활동을 출장처리해 준다는 것은 노동조합 활동은 공무로써 이와 관련된 비용 등은 기관에서 부담한다는 의미가 된다. 이에 노동조합에서는 출장처리를 선호한다. 하지만 출장 허가는 기관에서 재량껏 인정할 수 있는 부분이기에 사용자

가 되는 사용자 측 담당자와 노동조합 임원의 관계가 좋을 경우 출장처리가 쉬운 반면, 그렇지 않을 경우 출장처리가 어렵기도 하다.

“출장 허가에 대한 재량권을 관리자가 가지고 있기 때문에 관리자와 나와 관계 또한 상당수 영향을 미칠 수 있죠. 이는 지회도 마찬가지다. 같은 행사에 지회 담당부서와 관계가 좋은 지회는 출장으로 처리해 오고, 그렇지 않은 지회는 출장 인정을 받지 못하고 연가를 활용해 오기도 한다. 결국 각 지회마다 상호 협의에 의해서 진행될 수 있는 부분이 있고. 그러다 보니 이게 매년 행사 때마다 확인해야 하는 거죠. 해당 행사가 공가로 가능한지 출장인지 연간지.” (노조 임원 9)

선출직이라는 기관장의 특성으로 인해 노동조합 활동에 관대한 지자체와 달리 출장처리에 엄격한 기준을 적용하는 지자체 외 기관의 경우 출장처리를 요청하는 노동조합 임원 및 조합원과 출장처리를 꺼리는 사용자 측 담당자 간에 갈등의 원인으로 작용하는 경우가 발견되고 있다. 이 때문에 공무원 근무시간면제 한도를 논의하는 과정에서 노동조합 활동에 대한 공가, 출장의 범위 등을 우선하여 명확하게 확인할 필요가 있을 것으로 판단된다.

다. 공가 · 출장과 면제 시간의 관계 설정 필요성

출장처리는 근무시간면제제도가 도입되지 않은 현재의 상황에서도 노사갈등의 요인으로 작용하는 등 현장에서 쟁점이 되고 있는데, 근무시간면제제도가 도입되면 노동조합 활동을 면제시간에 포함할 것이냐, 기존대로 출장처리할 것이냐 등 더욱 복잡한 문제가 될 수 있다. 그렇기에 출장처리와 관련된 어려움을 해소하기 위해서는 출장, 공가, 면제시간과의 관계를 포함하여 복무규정을 명확하게 해야 할 필요가 있다.

“출장과 공가 관계에 대해 지금보다 조금 더 명확하게 할 필요가 있어요. 그 다음으로 타임오프 전임자에 대한 규정 정비도 필요합니다. 타임오프 전임자에 대한 지위, 신분, 복무규정을 명확하게 해줘야 합니다.” (노조 집행부 8)

제도 시행 후 사용자 측 담당자는 면제자 및 전임자의 노동조합 활동을 어떤 방식으로 처리할지를 결정하는 역할을 수행하게 되기에 명확한 복무규정의 필요성은 노동조합보다 사용자 측 담당자들이 더욱 크게 느끼고 있다. 면접조사에서 총

10명의 사용자 측 담당자가 근무시간면제제도에 관한 의견을 묻는 질문에 대한 답변으로 가장 많이 언급된 의견을 통해서도 확인할 수 있다. <표 8>과 같이 사용자 측 담당자들이 가장 많이 언급한 제도 관련 의견 세 가지 중에는 출장처리 관행을 없애기 위해 복무규정 등을 명확하게 해야 한다는 의견이 있음을 확인할 수 있다.

광역시·도_1의 사용자 측 담당자 1은 지금까지 근무시간면제제도가 없어 배려 차원에서 이루어지던 출장처리가, 제도가 도입된 후에도 관행으로 지속되지 않도록 시행세칙 등이 마련되어야 함을 지적하였다. 오랜 기간 노조의 일부 활동에 대해 출장처리가 관행적으로 용인되었기에, 그에 합당한 연장수당이나 연가보상비 등이 면제자와 전임자에게 지급되지 않는다면 출장처리는 지속될 수 있으며, 이는 현장에서 노사갈등의 요인으로 작용할 수 있기 때문이다.

V. 결 론

공무원의 근무시간면제 제도가 2023년 12월 도입되었지만, 근무시간면제심의 위원회(근면위) 위원 구성에 대한 이견으로 반년이 지난 2024년 6월에서야 본격적인 논의가 시작되었다. 하지만 앞으로의 공무원 근무시간면제 관련 논의 과정 역시 순탄할 것 같지만은 않다. 공무원 노사관계의 특수성 때문에 민간 부문의 근로시간면제제도와는 다른 접근을 요하고 있기 때문이다. 본 논문에서는 공무원 근무시간면제제도의 도입과 관련된 현황과 쟁점을 분석하기 위해 공무원노동조합 간부, 조합원, 공무원 노사관계 전문가, 각 행정기관의 사용자 측 담당자 등을 대상으로 FGI와 심층면접을 진행했으며, 그 결과 분석을 바탕으로 한 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 민간 부문과 달리 공무원노동조합의 규모는 500명~2,000명대 규모가 대부분이기 때문에 민간 부문 근로시간면제제도의 조합원 규모별 면제시간 구간과는 다른 별도의 면제시간 구간을 설정할 필요성이 있다는 것이다. 민간 부문에서와 같이 ‘조합원 15,000명 이상 구간’을 상한으로 하는 면제시간 설정방식은 공무원노동조합을 대상으로는 적합하지 않아 보인다.

둘째, 공무원 조직은 행정부의 경우 전국 단위로 관련 조직을 두고 있다는 점(예를 들어 교육부의 경우 1,000개 이상의 전국 조직을 가지고 있음), 지방자치단체의 경우도 지역 내 다수의 근무지를 두고 있다는 점이 고려되어야 한다는 점이다. 요컨대, 대부분 공간적으로 일정 지역 내 사업장이 있는 민간 부문과는 다른 공무원 조직의 위와 같은 특수성이 근로시간면제 한도설정 논의 과정에서 반영되어야 한다는 것이다.

셋째, 공무원노동조합의 가장 큰 비중을 차지하는 주요 활동 영역은 노동기본권의 제한, 단체교섭의 약화, 조직의 폐쇄성, 업무의 특수성 등으로 인해 고충처리로 나타나고 있다. 노동조합의 일상적인 활동에 더 많은 시간을 고충처리에 활용할 수밖에 없는 상황 역시 근로시간면제 제도 도입에 있어 고려되어야 할 점이다.

넷째, 공무원노동조합의 활동은 상급단체 활동에 집중될 수밖에 없다는 점 역시 근무위에서 검토되어야 한다. 공무원의 임금이나 근로조건에 대한 사항들은 대부분 법(제도)과 예산에 의해 결정되고 있어 각 소속기관(예를 들어 기초지방자치단체)에서 교섭을 통해 개선할 수 있는 영역이 매우 제한적이다. 당연히 공무원노동조합의 주요 활동 영역이 소속기관보다는 상급단체 활동을 중심으로 인사혁신처와 행정안전부 등 중앙부처와의 교섭/협의를 집중될 수밖에 없는 특성이 있다.

다섯째, 공무원 근무시간면제제도는 노동조합의 최소 설립단위로 적용하게 제도화되어 있어 행정부 국가공무원노동조합은 하나의 설립단위로 제도 적용 대상이 되고 있다는 점이 큰 쟁점이 될 수 있다. 요컨대, 현 제도대로 근무시간면제제도가 운영될 경우, 행정부 소속 공무원노동조합 조합원이 지방정부 조합원과 유사한 규모라고 가정하면, 행정부 노동조합은 20명의 전임자를 보장받고 지방자치단체는 200명의 전임자를 보장받을 수 있는 상황이다. 같은 공무원노동조합이지만 소속기관에 따라 전임자를 보장받을 수 있는 규모는 크게 차이가 날 수밖에 없다. 이 같은 쟁점을 고려한다면 공무원 근무시간면제제도는 최소 설립단위를 기준으로 운영할 것이 아니라 행정부의 경우, 실제 인사권과 운영권을 가지고 있는 기관 별로 운영하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

여섯째, 현재 관련 법에 따르면 공무원 근무시간면제와 관련해 면제시간, 사용인원, 면제자의 보수를 대중들에게 공개하도록 하고 있다. 하지만 이는 노동3권을 모두 보장받고 있는 현업직 공무원노동조합, 같은 국가 예산이 소요되는 정부 내 공무원 노동조합, 공공기관 노동조합들이 이 같은 내용을 공개하고 있지 않다는

점에서 형평성 논란이 불거질 수 있고, 개인정보 침해의 여지가 있으며, 결과적으로 의도치 않게 노동조합의 활동을 위축시킬 가능성이 있어 보인다. 따라서 추후 제도개선을 통해 공공기관과 같이 타임오프제 도입여부, 법정 근로시간 면제한도 및 체결내용(면제시간·인원한도) 정도를 공개하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

끝으로, 공무원 근무시간면제제도의 도입과 함께 노동조합 활동에 있어 공가나 출장 허용범위에 대한 명확한 기준이 필요하다. 본 연구에서는 공무원노동조합 활동에 있어 공가나 출장의 허용범위가 기관차원에서 노사관계의 수준별로 상이했음을 확인할 수 있었는데, 근무시간면제 범위 설정과 함께 노동조합 활동에 대한 공가나 출장처리의 범위를 명확화하고 근무시간면제 범위를 논의하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이는 공무원노동조합 활동의 공가나 출장처리의 범위를 확대해 줄 경우, 근무시간면제 시간의 허용범위를 좁게 설정해도 실질적으로는 노조 활동의 영역은 넓어질 수 있기 때문이다. 역으로 노조활동에 대한 공가나 출장의 범위를 좁게 설정한다면 근무시간면제 범위를 넓게 허용한다고 하더라도 노조의 실질적인 활동이 제한될 수 있다.

참고문헌

- 권오성(2023). 「개정 공무원노조법상 근무시간 면제제도의 법적 쟁점」. 『법제논단』 2023 (701) : 47~76.
- 김명중(2022). 「공무원·교원의 근무시간면제제도 도입 현황과 쟁점」. 『이슈와논점』 제1962호. 국회입법조사처.
- 김인재(2020). 「공무원노동조합에 대한 근로시간면제제도 적용의 법적 검토」. 『서울법학』 27 (4) : 529~568.
- _____(2022). 「공무원·교원노조 타임오프 제도 시행의 쟁점과 전망」. 『노동법률』 2022년 2월호 (vol.369). 중앙경제사.
- 신동윤·최흥기·박수경·이재현(2024). 『공무원·교원 근무시간 면제제도 안착을 위한 쟁점과 합리적 운영방안』. 고용노동부.

신수정(2023). 「공무원노조 근무시간면제도의 쟁점과 과제」. 『노동법학』 제85호. 한국노동법학회.

이재용(2023). 「공무원 근무시간 면제 제도 시행에 따른 인사·복무 관련 쟁점과 입법과제」. 『법학연구』 제23호. 한국법학회.

Padgett, D. K.(2008). *Qualitative Methods in Social Work Research : Challenges and Rewards*. Sage.

Abstract

A Study of the Issues Regarding Exemptions from Working Hours for Full-Time Officers of Public Officials' Trade Unions

Chae, Jun-Ho · Yu, Jin-Seon · Son, Dong-Hee · Kim, Yoon-Ho

With the amendment of the Act on the Establishment and Operation, etc. of Public Officials' Trade Unions in 2022, full-time officers of civil service labor unions who have been on unpaid leave until now will be exempted from working hours like their counterparts in the private sector. However, public officials' unions have argued that the exemption system should be reviewed due to the unique nature of public officials' labor relations. In June 2024, the Committee on Exemption of Working Hours for Public Officials began its first meeting at the Economic, Social and Labor Council(ESLC) after a considerable struggle between labor and management over the selection of members. However, the process is not expected to be a smooth one. This is because there are still sharp issues between labor and government. This study aims to identify the current status and issues related to the exemption of public officials from working hours before the implementation of the exemption system, and to do so, the opinions of both labor and management were analyzed through qualitative research methods. This study is different from similar studies in the past because it was conducted in close cooperation with major labor unions to understand the operation of public officials' unions, and because it conducted FGIs and in-depth interviews with a wide range of related parties in the government employees' labor relations. This study suggests that the introduction of exemptions for full-time officers of public officials' union from working hours should take into account the characteristics of public officials' unions, which are different in size from private unions, the fact that public officials organizations have affiliated organizations nationwide, unlike private unions, the importance of the activities of higher-level organizations rather than the activities of the administrative agency, and the application of exemptions by operating unit rather than by establishment unit.

Keywords : public officials labor relations, exempt time from working hours, full-time union officer, time-off, trade union