

공무원노조 및 조합원 실태조사 결과*

이장원 · 조강윤**

I. 실태조사의 목적과 개요

오늘날 우리나라 공무원 노동운동의 주요 특징 중 하나는 노동운동 지향성의 이중적 구조라고 할 수 있다. 실제 공무원 노사관계에서 빈번히 나타나는 이념적 갈등의 저변에는 국가로부터의 보호와 이익보장을 원하는 강한 실리적 관점이 작동되고 있다고 볼 수 있다. 즉 국가가 부여한 고유의 사명을 충실하게 수행하기 위해서 공무원은 국가가 특별한 신분과 처우를 보장하고 공무원 당사자들은 이익관철을 위한 행위를 억제한다는 논리를 바탕으로 하는 국가주의적 공무원 모델과 공무원은 더 이상 특수한 어떤 것이 아니고 민간 시민사회의 행위주체들과 유사하거나 동일하게 처우 받고 행동해야 한다는 시민주의 모델이 혼재된 양상을 띠고 있는 것이다.

이와 같은 공무원 노동운동의 이중적 구조의 원인을 분석하기 위해 조합원 및 조합간부들을 대상으로 실시한 실태조사를 통해 이들을 둘러싼 다양한 이슈와 쟁점들에 대한 다양한 결과를 분석하여 제시한다. 그리고 본 실태조사에서는 합법노조만이 아니라 법외노조도 포함하여 현실적으로 존재하는 각 노조의 비중과 조합원 구성을 최대한 반영하고자 하였다. 이러한 조사결과를 바탕으로 공무원노조 내부 집단 간 비교를 시도하였으며, 이들 중 누가 더, 왜, 무엇을 중시하는지 그리고 그럼에도 불구하고 공통점은 무엇인지를 파악하고자 하였다.

본 조사는 공무원 노사관계의 실태 파악 및 진단을 통해서 공무원 노사관계의 발전 방안을 모색하기 위한 노력의 일환으로 실시되었다. 2013년 7월부터 8월 사이에 전국적으로 공무원노조 조합원 750명에 대한 조사를 실시하였다. 본 조사의 설계와 설문지 작성은

* 이 글은 한국노동연구원에서 발간예정인 이장원 외, 『공무원 노사관계의 현황과 발전방안』 가운데 필자가 집필한 제4장의 내용 중 일부를 발췌하여 정리한 것이다.

** 이장원=한국노동연구원 임금직무센터 소장(cwlee@kli.re.kr), 조강윤=한국노동연구원 RA(kycho17@kli.re.kr).

한국노동연구원의 연구진이 맡았으며 조사는 한국노동사회연구소가 위탁 수행하였다. 이른바 범외노조 상태인 전공노 계열 조합원들의 분포 파악과 이들에 대한 접근 및 성실한 설문작성을 유도하기 위해선 공무원노조들과 보다 포괄적으로 네트워크 관계를 유지하고 있는 조사기관이 필요하다는 점을 감안하였다. 응답자들은 전국적으로 그리고 조직이나 신분상으로 다양하게 할당 추출되었다. 조합(간부)의 조사에서는 조합원을 상대로 한 조사를 보완하여 추세와 경향성을 판단할 목적으로 조합(범외노조 포함) 및 조합지부에 대한 조사를 실시하였다. 조합 측의 책임 있는 간부가 작성한 본 조사는 사실과 양태 외에 일부 인식변수, 추가적인 질문을 포함하고 있다.

〈표 1〉 응답자 기본 속성

	구분	빈도(명, 개)	비율(%)
성별	여성	223	29.8
	남성	526	70.2
	합 계	749	100.0
연령	20대 이하	29	3.9
	30대	241	32.2
	40대	355	47.5
	50대 이상	123	16.4
	합 계	748	100.0
직급	6급	150	20.4
	7급	325	44.2
	8급	210	28.5
	9급	51	6.9
	합 계	736	100.0
소속기관	중앙행정기관	31	4.1
	광역자치단체	103	13.8
	기초자치단체	526	70.4
	국회	1	.1
	법원	13	1.7
	교육기관	73	9.8
	합 계	747	100.0
상급단체	공노총	264	35.2
	전공노	417	55.5
	없음/기타	70	9.3
	합 계	751	100.0
노조지위	현직간부	284	38.1
	전직간부	39	5.2
	평조합원	387	51.9
	비조합원	35	4.7
	합 계	745	100.0

조합원 설문지의 구성은 공무원노동조합의 역할 및 노조활동, 전국·중앙 수준에서의 공무원 노사관계, 공무원 노동조합운동 및 정부의 공무원정책, 응답자의 일반적인 견해를 물었다. 조합 대상 설문지의 구성은 공무원 노사관계 및 노동운동, 상급단체(총연맹 및 연맹)조합(본조)의 운영, 노동조합/지부의 운영, 공무원정책 및 기관/지부 노사관계에 대한 의견을 물었다.

실태조사 응답자의 특성을 살펴보면 성별로는 여성 223명(29.8%), 남성 526명(70.2%)로 구성되어 있고, 연령대는 20대 이하 29명(3.9%), 30대 241명(32.2%), 40대 355명(47.5%), 50대 이상 123명(16.4%), 직급별로는 6급 150명(20.4%), 7급 325명(44.2%), 8급 210명(28.5%), 9급 51명(6.9%)으로 구성되어 있다. 응답자들의 소속기관을 살펴보면 중앙행정기관 31개(4.1%), 광역자치단체 103개(13.8%), 기초자치단체 526개(70.4%), 국회 1개(0.1%), 법원 13개(1.7%), 교육기관 73개(9.8%)로 구성되어 있으며, 이들이 속한 단체의 상급단체는 공노총 264개(35.2%), 전공노 417개(55.5%), 없음이나 기타가 70개(9.3%)로 나타났다. 또한 이들의 노조지위는 현직간부 284명(38.1%), 전직간부 39명(5.2%), 평조합원 387명(51.9%), 비조합원 35명(4.7%)으로 나타났으며, 비조합원은 분석대상에서 제외하였다.

II. 조합원 실태조사 결과

본 연구의 조합원 실태조사 결과는 성별, 연령별, 노조지위별, 직급별, 소속기관별, 상급단체별로 구분하여 집단별 비교를 시도하였다. 성별은 여성 대 남성, 연령은 20, 30대 대 40대 이상으로, 노조지위는 조합간부 대 조합원으로 구분하였다. 직급은 6, 7급 대 8, 9급, 소속기관은 기초자치단체 대 기타기관(중앙행정기관, 광역자치단체, 국회, 법원, 교육기관 포함)으로 구분하였으며, 상급단체는 전공노 대 기타단체(공노총, 기타 조직 포함)로 구분하여 비교하였다.

공무원노조의 목표와 관련한 조사 결과는 <표 2>에 제시되어 있다. 조사 결과는 우선 경제적 실리주의와 사회적 개혁주의 간의 차이를 물어보는 질문에 대해 조합원 전체 평균은 약간 경제적 실리주의에 가깝다고 나타났으며, 개별 조합원의 이익 증진보다도 전체 공무원에 대한 이익 증진을 강조하는 경향이 더 우세한 것으로 나타났다.

이와 같은 결과는 공무원 노조운동의 이념과 활동이 양태상으로는 조합의 정치화를 지나치게 보여주는 것이 아닌가 하는 인식과 달리 조합원 스스로의 인식은 공무원의 임금 및 근로조건 향상을 중시하는, 그러면서도 조합원만이 아닌 전체 공무원의 이익을 중

〈표 2〉 공무원노조의 목표

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

		(1) 임금, 고용 등 경제적인 삶의 개선 - 공직사회개혁, 사회개혁이나 정치적 영향력을 높이는 것 (경제적인 삶의 개선=1, 공직사회개혁, 사회개혁 및 정치적 영향력=6)			(2) 조합원의 이익 증진 우선 - 전체 공무원의 이익 증진 우선 (조합원 이익=1, 전체공무원 이익=6)		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	205	2.946	-.460	203	3.995	1.190
	남성	484	3.017		482	3.809	
연령	20, 30대	251	2.801	-2.336*	250	4.080	2.485*
	40대 이상	437	3.121		434	3.728	
노조지위	조합간부	276	3.275	3.214**	275	3.556	-3.506**
	조합원	415	2.812		412	4.073	
직급	8, 9급	238	2.895	-1.132	236	4.038	1.819
	6, 7급	441	3.057		439	3.770	
소속기관	기타기관	209	2.943	-.561	207	3.802	-.570
	기초자치단체	478	3.031		476	3.895	
상급단체	기타단체	300	2.807	-2.403*	297	3.842	-.262
	전공노	384	3.143		383	3.880	
전 체		691	2.997		687	3.886	

주: ** p< .01, * p< .05

시하는 정체성이 강한 대표성을 보여주고 있다고 할 수 있다. 특히 집단별로 비교했을 때, 조합간부보다는 조합원들이 더 경제적 실리주의와 전체 공무원들의 이익을 조합원 이익보다 중시하고 있다. 조합원만이 아닌 전체 공무원들의 이익을 지키기 위한 운동이라는 목표의식은 특히 30대 이하 청년층과 평조합원들의 의견이 반영된 결과라고 할 수 있다. 이들은 40대 이상과 노조간부들처럼 공무원 노조운동의 선발세대와는 다른 의식을 보여준다고 할 수 있다.

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

다음으로, 공무원노조의 역할과 기능에 대한 인식상의 차이가 <표 3>에 제시되어 있다. 이를 세부항목별로 살펴보면, 공무원노조는 공무원들의 이해관계를 대변해야 한다는 주장에 대해 전반적으로 높은 긍정을 보인 가운데, 특히 조합원보다는 조합간부들의 응답

이 더 강하게 나타났으며, 대국민 행정서비스 개선목표에 대한 동의정도에서는 장년층, 노조간부, 상위직급일수록 동의정도가 높았고, 공직사회 부정부패 일소에 대한 입장에서도 역시 장년층, 노조간부, 상위직급일수록 그렇다고 나타났다. 전반적으로 노조의 핵심

〈표 3〉 공무원노조의 역할과 기능

귀하는 공무원노조의 역할 및 기능과 관련된 다음의 주장들에 대해 어떻게 생각하십니까?

(전혀 아니다=1, 매우 그렇다=6)

		(1) 공무원들의 이해관계(임금, 근로조건 등)를 대변해야 한다.			(2) 대국민 행정서비스 개선에 힘써야 한다.			(3) 공직사회의 부정부패 일소에 나서야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	209	5.105	-1.023	209	4.541	-1.268	208	5.038	-.857
	남성	491	5.193		492	4.665		491	5.110	
연령	20, 30대	251	5.147	-.297	251	4.422	-3.542**	251	4.976	-2.247*
	40대 이상	448	5.172		449	4.748		447	5.154	
노조 지위	조합간부	282	5.284	2.443*	282	4.738	1.999*	283	5.258	3.693**
	조합원	420	5.088		421	4.556		418	4.974	
직급	8, 9급	241	5.079	-1.719	241	4.477	-2.519*	240	4.975	-2.155*
	6, 7급	449	5.220		450	4.713		450	5.149	
소속 기관	기타기관	212	5.198	.509	211	4.697	1.028	210	5.043	-.792
	기초자치단체	486	5.154		488	4.596		487	5.109	
상급 단체	기타단체	303	5.195	.580	302	4.705	1.520	301	5.043	-1.055
	전공노	391	5.148		393	4.567		392	5.125	
전 체		702	5.167		703	4.629		701	5.088	
		(4) 사회 공공성을 추구해야 한다.			(5) 여타 공공부문 및 민간 부문의 노동조합과 연대해야 한다.			(6) 필요하다면 파업 등의 집단행동을 취할 수도 있다.		
		N	평균	t	N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	209	4.847	-1.366	208	4.005	-1.911	207	3.729	-1.686
	남성	490	4.965		488	4.213		492	3.927	
연령	20, 30대	250	4.812	-2.259*	250	4.140	-.277	251	3.785	-1.282
	40대 이상	448	4.998		445	4.169		447	3.924	
노조 지위	조합간부	282	5.099	3.618**	283	4.541	6.355**	283	4.212	5.411**
	조합원	419	4.816		415	3.887		418	3.634	
직급	8, 9급	241	4.801	-2.398*	241	4.220	.980	240	3.992	1.641
	6, 7급	449	5.000		446	4.112		449	3.806	
소속 기관	기타기관	212	4.972	.675	210	4.395	3.084**	210	4.100	2.908**
	기초자치단체	485	4.913		484	4.048		487	3.762	
상급 단체	기타단체	302	4.917	-.392	300	4.247	1.513	301	3.910	.702
	전공노	391	4.949		390	4.087		392	3.834	
전 체		701	4.930		698	4.152		701	3.867	

주: ** p< .01, * p< .05

층이 이들이라는 것을 알 수 있는 부분이다.

노동운동이 사회 공공성을 추구해야 한다는 점에서는 역시 장년층, 조합간부, 상위직급일수록 더 강한 긍정적 인식을 가지고 있고, 민간부문까지 포괄한 연대의 필요성에 대

〈표 4〉 공무원노조 법제도 관련 의견

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

		(1) 노동조합 가입 대상 범위를 현재보다 확대해야 한다.			(2) 단체교섭 의제의 범위가 현재보다 확대되어야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	205	3.180	-4.143**	204	3.284	-3.972**
	남성	493	3.420		493	3.487	
연령	20, 30대	249	3.084	-7.803**	249	3.229	-6.571**
	40대 이상	448	3.498		447	3.541	
노조지위	조합간부	283	3.615	8.635**	283	3.689	10.138**
	조합원	417	3.170		416	3.250	
직급	8, 9급	240	3.221	-3.521**	239	3.331	-3.149**
	6, 7급	448	3.417		448	3.484	
소속기관	기타기관	212	3.552	5.161**	211	3.616	5.702**
	기초자치단체	484	3.258		484	3.347	
상급단체	기타단체	301	3.422	2.233*	300	3.533	3.898**
	전공노	391	3.302		391	3.350	
전 체		700	3.350		699	3.428	
		(3) 노동조합의 단체행동은 금지되어야 한다.			(4) 대민서비스에 지장을 주지 않는 범위에서 단체행동이 허용되어야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	206	2.073	3.947**	206	3.150	-3.118**
	남성	493	1.805		493	3.345	
연령	20, 30대	250	1.976	2.381*	250	3.264	-.687
	40대 이상	448	1.826		448	3.304	
노조지위	조합간부	283	1.594	-7.993**	283	3.456	4.686**
	조합원	418	2.081		418	3.175	
직급	8, 9급	239	1.925	.880	240	3.308	.487
	6, 7급	450	1.867		449	3.278	
소속기관	기타기관	211	1.801	-1.664	212	3.325	.778
	기초자치단체	486	1.918		485	3.276	
상급단체	기타단체	302	1.891	.211	303	3.254	-.972
	전공노	391	1.877		390	3.313	
전 체		701	1.885		701	3.288	

주: **p< .01, *p< .05

해서는 간부일수록 그리고 지방보다는 중앙 및 광역 행정기관 소속일수록 그렇다고 응답하였다. 파업의 필요성에 대해서도 역시 간부일수록 그리고 중앙 및 광역이 지방에 비해 더 강한 동의를 얻어내고 있다. 이와 관련해서 전공노 소속 조합원들이 특별히 사회공공성 노선, 민간부문과의 연대, 파업의 필요성에 대해 더 강한 입장을 보여주지 않고 있다. 전공노 조직의 주축인 지방이 중앙보다 덜 강한 입장을 보이는 점과 더불어 생각하면 전공노에 대한 기존의 진보적, 개혁적, 강성의 이미지가 사실과는 다를 수 있다는 시사점을 제공한다.

공무원 노사관계 관련 법제도에 대한 조합원들의 의견을 물어본 결과 대체로 현행 법제도에 대한 불만족이 많고 노동권의 확대를 원하는 것으로 나타났다. 다음 <표 4>를 살펴보면 노조가입 범위를 확대하고, 단체교섭 의제도 확대하며, 단체행동은 대국민 서비스에 지장이 없는 한 허용될 필요가 있다고 응답하고 있다. 남성일수록, 장년층일수록, 간부일수록, 상위직급일수록 중앙 및 광역 행정기관 소속일수록 이를 더 강하게 원하고 있으며, 특이점은 전공노보다는 공노총 소속 조합원들이 더 강한 동의를 보이고 있다는 점이다. 이는 공노총은 합법노조로서 그 이상을 원하고 있고 전공노는 이른바 법적으로 인정

<표 5> 정부의 대노조관계 및 전국적 공무원 노사관계 평가

1. (박근혜)정부는 공무원노조를 노사관계상의 대등한 파트너로 인정하고 있다고 생각하십니까?
(정말 그렇다=1, 전혀 아니다=4)
2. 현재의 전국·중앙수준의 공무원 노사관계가 전반적으로 어떤 상태에 있다고 생각하십니까?
(매우 협력적=1, 매우 갈등적=4)

		1. 정부와의 파트너십			2. 전국·중앙 수준의 공무원 노사관계 상태		
		N	평균	t	N	평균	t
성별	여성	144	3.028	-3.612**	150	2.573	-2.976**
	남성	388	3.278		424	2.774	
연령	20, 30대	187	3.176	-.829	181	2.707	-.309
	40대 이상	346	3.228		392	2.727	
노조지위	조합간부	236	3.331	3.498**	266	2.831	3.491**
	조합원	298	3.114		309	2.625	
직급	8, 9급	178	3.135	-1.625	184	2.571	-3.528**
	6, 7급	346	3.240		379	2.794	
소속기관	기타기관	152	2.993	-4.442**	183	2.579	-3.323**
	기초자치단체	381	3.294		390	2.790	
상급단체	기타단체	211	3.014	-5.282**	262	2.531	-6.051**
	전공노	318	3.343		308	2.883	
전 체		534	3.210		575	2.720	

주: **p< .01, *p< .05

을 받는 것이 최대 현안인 상태를 반영하는 것이기도 하고, 다른 한편으로는 전공노 조합원들의 의식이 상대적으로 더 조직적이거나 투철하지 않다는 점을 보여주는 것이기도 하다.

<표 5>는 정부의 대노조관계 및 전국적 공무원 노사관계 평가에 대한 조사 결과를 보여주고 있다. 현 정부와의 파트너십 평가에 있어서 조합원들은 대체로 정부가 공무원노조를 대등하게 인정하지 않는다는 인식을 가지고 있고, 이는 노조간부들일수록, 기초단체 소속일수록, 그리고 전공노 소속일수록 그렇게 생각하고 있다는 점을 알 수 있다. 즉 전공노에서 지방자치단체가 핵심기관인 것을 감안하면 대체로 지방에서 불만이 더 많다는 것을 알 수 있다.

유사하게 전국적 수준의 공무원 노사관계가 협력적인지를 물어보는 질문에 대해서도 대체로 갈등적이라는 응답이 많았다. 그런데 조합원 실태조사 결과 부분에서 기관별로 노사관계가 갈등적인지를 물어보는 점에 대해서는 지방이 중앙보다 갈등적이지 않은 것으로 나타나 중앙정부에 대한 반감을 유지하면서도 지방정부에서는 상대적인 협력관계를 중시하는 이중구조가 관찰되고 있다고 할 수 있다. 간부들이, 상위직급들이, 기초단체 소속일수록, 전공노 소속일수록 노사관계를 갈등적으로 진단하고 있다.

공무원 노조운동의 미래에 대한 전망은 어느 정도는 긍정적 전망이 우세한 편으로 나타났다. 다만 이 점에서도 장년층, 간부층, 상위직급, 중앙 및 광역 행정기관 소속, 공노총

<표 6> 공무원노조 미래전망

귀하는 공무원노조운동의 전망에 대해 어떻게 생각하십니까?

(크게 발전할 것이다=1, 날이 갈수록 퇴보할 것이다=4)

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

주: ** p< .01, * p< .05

소속 조합원들의 긍정적 전망이 상대적으로 더 강하게 나타났다. 청년층, 조합원신분, 하위직급, 지방, 전공노 소속일수록 덜 긍정적인 것이다. 실제로 공무원 노조운동의 미래와 하부구조가 단단해지려면 이는 문제점의 하나로 인식될 수 있다.

Ⅲ. 조합 실태조사 결과

조합(간부) 실태조사 결과는 상급단체별, 소속기관별, 노조지역별, 복수노조 여부, 조합 간부직종별로 구분하여 집단별 비교를 시도하였다. 상급단체는 전공노 대 기타단체(공노총, 기타조직 포함), 소속기관은 기초자치단체 대 기타기관(중앙행정기관, 광역자치단체, 국회, 법원, 교육기관 포함)으로 구분하였다. 노조지역은 수도권(서울, 경기, 인천 포함) 대 지방(강원, 경남, 경북, 광주, 대구, 대전, 부산, 세종, 울산, 전남, 전북, 제주, 충남, 충북 포함), 복수노조는 여부는 복수노조 대 단일노조, 조합간부직종은 행정직 대 기타직종(기술직, 기능직, 연구직 포함)으로 구분하여 비교하였다.

<표 7>에서는 정부의 대노조 파트너십에 대한 평가와 전국적 공무원 노사관계 평가에 대한 결과를 제시하고 있다. 먼저 현 정부가 노조를 노사관계상의 파트너로 대등하게 인정하고 있는지에 대해 대체로 그렇지 않다는 의견이 강한 것으로 나타났다. 특히 전공노의 부정적 의견이 강했다. 그리고 조합간부가 행정직종인 경우에 특히 부정적 견해가 강하게 나타났다.

전국·중앙 수준의 공무원 노사관계에 대한 평가에서는 전공노가 노사관계를 보다 갈등적으로 보고 있는 것이 유의미한 차이였으며, 다른 집단별 차이는 나타나지 않았다. 하지만 대체적으로 공무원 노사관계를 협력적이라고 평가하기보다는 갈등적으로 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다.

각 기관의 노사관계에 대한 평가에서는 협조적이라는 응답이 상대적으로 더 많았으며 이는 앞선 조사결과인 정부와의 갈등구조와 상반되거나 비교되는 결과이다. 즉 일상적인 노조활동이 기관장과는 협력적 관계인 반면, 정부와는 갈등적 관계인 이중적 구조에 놓인 것이다. 특히 기초자치단체의 경우에는 더 협력적이라고 응답하는 것으로 보여 지방자치체에 입각한 기관장과 노조의 관계는 상호 공생적 요소가 더 강하다고 볼 수 있다.

공무원노조 관련 법제도 평가에서는 노조가입 대상 범위 확대나 단체교섭 확대, 단체행동 금지 완화를 바라는 정도는 대체로 높게 나타났으나 동일 문항의 조합원 실태조사 결과와는 달리 집단별로 보았을 때 유의미한 차이는 거의 없고, 특히 전공노의 효과는 나타나지 않는다. 다만 현재 기관이 복수노조인 경우에 단체교섭 의제 범위를 다양하게

〈표 7〉 정부의 대노조 파트너십 및 전국적 공무원 노사관계 평가

1. 현 박근혜 정부는 귀 조직의 상급단체(총연맹·연맹)를 노사관계상의 대등한 파트너로 인정하고 있다고 생각하십니까?
(정말 그렇다=1, 전혀 아니다=4)
2. 현재의 전국·중앙수준의 공무원 노사관계가 전반적으로 어떤 상태에 있다고 생각하십니까?
(매우 협력적=1, 매우 갈등적=4)

		1. 정부와의 파트너십			2. 전국·중앙수준 공무원 노사관계 상태		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	54	3.278	-4.509**	58	3.034	-2.421**
	전공노	51	3.765		50	3.360	
소속기관	기타기관	38	3.368	-1.938	41	3.171	-.248
	기초자치단체	68	3.603		68	3.206	
노조지역	지방	79	3.468	-1.695	82	3.122	-1.823
	수도권	27	3.667		27	3.407	
복수노조 여부	복수노조	27	3.370	-1.485	29	3.345	1.346
	단일노조	79	3.570		80	3.138	
조합간부 직종	기타직종	45	3.378	-2.044*	48	3.229	.230
	행정직	55	3.618		56	3.196	
전 체		106	3.519		109	3.193	

주: **p< .01, *p< .05

〈표 8〉 기관 노사관계 평가

귀 기관의 노사관계는 어떻습니까?

(매우 협조적=1, 매우 대립적=4)

		노사관계 상태		
		N	평균	t
상급단체	기타단체	57	2.228	1.119
	전공노	51	2.098	
소속기관	기타기관	40	2.325	2.003*
	기초자치단체	69	2.087	
노조지역	지방	83	2.169	-.173
	수도권	26	2.192	
복수노조 여부	복수노조	28	2.250	.765
	단일노조	81	2.148	
조합간부직종	기타직종	48	2.208	.225
	행정직	55	2.182	
전 체		109	2.174	

주: **p< .01, *p< .05

〈표 9〉 공무원노조 관련 법제도 평가

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

		(1) 노동조합 가입 대상 범위를 현재보다 확대해야 한다.			(2) 단체교섭 의제의 범위가 현재보다 확대되어야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	58	1.052	-1.135	57	1.053	-.520
	전공노	50	1.120		49	1.082	
소속기관	기타기관	41	1.049	-.888	40	1.050	-.432
	기초자치단체	68	1.103		67	1.075	
노조지역	지방	82	1.073	-.553	81	1.062	-.236
	수도권	27	1.111		26	1.077	
복수노조 여부	복수노조	29	1.069	-.276	28	1.000	-2.403*
	단일노조	80	1.088		79	1.089	
조합간부직종	기타직종	47	1.085	.227	46	1.022	-1.229
	행정직	56	1.071		55	1.073	
전 체		109	1.083		107	1.065	
		(3) 노동조합의 단체행동은 금지되어야 한다.			(4) 대민서비스에 지장을 주지 않는 범위에서 단체행동이 허용되어야 한다.		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	57	3.474	-1.701	56	1.304	-.770
	전공노	48	3.688		49	1.408	
소속기관	기타기관	40	3.625	.599	39	1.231	-1.692
	기초자치단체	66	3.545		67	1.433	
노조지역	지방	80	3.600	.668	80	1.375	.429
	수도권	26	3.500		26	1.308	
복수노조 여부	복수노조	28	3.393	-1.518	27	1.296	-.539
	단일노조	78	3.641		79	1.380	
조합간부직종	기타직종	46	3.457	-1.468	45	1.356	-.184
	행정직	55	3.655		55	1.382	
전 체		106	3.575		106	1.358	

주: ** p< .01, * p< .05

요구하는 경향이 나타났다.

공무원 정치활동에 대해선 허용해야 한다는 의견이 조합원 조사보다 더 강하게 나타나고 있고 전공노의 경우에 더 강하게 요구하는 것으로 나타나고 있다. 앞서의 조합원 조사

보다 조합조사의 경우 전공노가 유의미하게 강한 의지를 보여주고 있다.

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

〈표 10〉 공무원의 정치활동 및 공무원노조의 정치활동 평가

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

		1. 공무원(개인)의 정치활동			2. 공무원 노동조합의 정치활동		
		N	평균	t	N	평균	t
상급단체	기타단체	58	1.241	2.031*	58	1.259	1.866
	전공노	51	1.098		50	1.120	
소속기관	기타기관	41	1.244	1.432	40	1.275	1.562
	기초자치단체	69	1.130		69	1.145	
노조지역	지방	83	1.193	1.082	82	1.207	.671
	수도권	27	1.111		27	1.148	
복수노조여부	복수노조	29	1.310	1.970	29	1.276	1.205
	단일노조	81	1.123		80	1.163	
조합간부직종	기타직종	48	1.188	.357	48	1.271	1.555
	행정직	56	1.161		55	1.145	
전 체		110	1.173		109	1.193	

주: **p< .01, *p< .05

IV. 요약 및 정책 시사점

IMF 경제위기 이후 우리 사회는 시장원리를 바탕으로 한 구조개혁을 지속적으로 도입해 왔으며, 공무원제도에 있어서도 개방형 임용, 성과급 확대, 고위공무원의 신분안정 철회, 공무원연금개혁 등이 시도되거나 도입되었고 현재도 이러한 정책 기조는 유지되고 있다. 이러한 가운데 공무원 노동운동의 중요한 일부가 국가로부터의 집단적 인정을 얻지 못해 표류하고 있다. 그들이 요구하는 처우개선과 연금제도 유지와 관련해서는 논쟁 끝에 지난 10여 년 동안 어느 정도 국가로부터의 보호를 더 이상 철회하지 않는다는 잠정적 접점을 찾았지만 노조의 집단적 인정은 여전히 접점을 찾지 못하고 표류하고 있다.

그들의 요구가 처우나 연금이 아니라 구성원의 법적 신분과 관계없이 자유로운 노동조합을 결성하고 이를 통해 교섭 권리를 얻으려는 것이기 때문에 오히려 정부는 공무원의 신분적 안정을 깨고 나가려는 관성으로 보고 위에서는 이를 제어하려 하면서 이들은 공

직사회와는 일정하게 고립되는 형상을 초래하게 되었다. 그러다 보니 인정을 받기 위한 투쟁이 중요한 운동목표가 되었다.

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

아울러 공무원 노조운동의 또 다른 특징은 40대 이상의 장년층, 그리고 6, 7급의 상위 직급에 있는 조합원들에 비해 이들보다 젊은층, 그리고 하위 직급에 있는 조합원들은 상대적으로 수동적이고 실리적 측면이 강한 것으로 분석되었다. 따라서 공무원 노조운동 초기의 주축 세력들이 과거도 그렇고 현재도 운동을 주도하는 세대 집단(cohort)의 효과가 강하다. 이는 노조운동과 노사관계가 미래 지향적인 변화를 추구하는 데 일정한 한계가 있다는 것을 보여준다.

국가와 조직에 대한 운동 목표와 관점에서의 혼선, 중앙정부와 기관의 사이에서 노사관계의 이중적 구조, 노조간부와 조합원 간 실리와 이념적 정서의 간극, 선배 세대와 후배 세대 간의 세대 차이의 문제들을 극복해야 우리 공무원 노조운동이, 그리고 공무원 노사관계가 발전할 수 있을 것이다. **KLI**