

碩士學位論文

# 公務員勞動組合 役割 認識에 관한 研究

- 濟州地域 地方公務員을 中心으로 -



濟州大學校 行政大學院

一般行政 專攻

吳 泰 均

2006年 8月

# 公務員勞動組合 役割 認識에 관한 研究

- 濟州地域 地方公務員을 中心으로 -

指導教授 金 性 俊

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2006年 6月

濟州大學校 行政大學院  
一般行政 專攻

吳 泰 均



吳泰均의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2006年 6月

濟州大學校 行政大學院

審査委員長 \_\_\_\_\_ (印)

委 員 \_\_\_\_\_ (印)

委 員 \_\_\_\_\_ (印)

# 목 차

제1장 서론.....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법.....	6
제2장 공무원노동조합의 이론적 고찰 .....	8
제1절 공무원노동조합의 이론적 배경.....	8
1. 공무원노동조합의 개념 및 의의.....	8
2. 공무원 노동기본권 제한의 근거와 한계.....	13
3. 공무원노동조합 활동의 영향요인.....	19
제2절 공무원노동조합 관련 선행연구.....	26
제3장 공무원노동조합의 국내외 동향 .....	34
제1절 외국의 공무원노동조합 .....	34
1. 미국의 공무원노동조합.....	34
2. 유럽의 공무원노동조합.....	35
3. 일본의 공무원노동조합.....	51
제2절 한국의 공무원노동조합.....	58
1. 형성과정 및 활동현황 .....	58
2. 제도상 보장과 한계.....	66
3. 제주지역의 공무원노동조합.....	72
4. 사회적 논의.....	98

제4장 조사 방법 및 분석 결과.....	103
제1절 조사 방법.....	103
1. 연구 모형과 가설 설정.....	103
2. 조사 설계.....	111
제2절 분석 결과.....	118
1. 자료의 특성.....	118
2. 가설 검증 및 실증분석 결과.....	119
3. 인구사회학적 요인과의 관계.....	149
제5장 결론.....	168
제1절 연구결과의 요약.....	168
제2절 정책적 함의.....	171

참고문헌

ABSTRACT

부록 <설문지>

## 표 목 차

<표 2-1> 한국의 공무원 현황.....	20
<표 2-2> 공무원노동조합에 관한 선행연구.....	33
<표 3-1> 공무원 노동기본권 보장 외국 입법제도.....	56
<표 3-2> 한국의 공무원노동기본권 보장 입법연혁.....	58
<표 3-3> 공무원노동조합총연맹 / 전국공무원노동조합 비교.....	64
<표 3-4> 공무원노동조합 / 공무원직장협의회 비교 .....	65
<표 3-5> 각국과 한국 공무원노동조합 비교 .....	99
<표 4-1> 지방공무원의 공무원노동조합 역할인식 연구 변수 .....	104
<표 4-2> 연구의 모형.....	105
<표 4-3> 실증분석을 위한 변수 목록.....	113
<표 4-4> 설문지 구성.....	117
<표 4-5> 자료의 일반적 특성.....	118
<표 4-6> 공무원노동조합의 참여에 대한 빈도분석 결과 .....	126
<표 4-7> 공무원노동조합의 순기능에 대한 빈도분석결과(1) .....	129
<표 4-8> 공무원노동조합의 순기능에 대한 빈도분석결과(2) .....	130
<표 4-9> 공무원노동조합의 역기능에 대한 빈도분석결과 .....	132
<표 4-10> 공무원노동조합의 활성화의 필요성에 대한 빈도분석결과 .....	134
<표 4-11> 공무원 노동기본권 허용범위에 대한 빈도분석결과 .....	136
<표 4-12> 공무원노동조합의 발전방안에 대한 빈도분석결과.....	138
<표 4-13> 공무원노동조합의 순기능에 대한 신뢰성분석결과.....	139
<표 4-14> 공무원노동조합의 역기능에 대한 신뢰성분석결과.....	140
<표 4-15> 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 신뢰성분석결과... 141	141
<표 4-16> 공무원노동기본권의 허용범위에 대한 신뢰성분석결과(1).... 142	142
<표 4-17> 공무원노동기본권의 허용범위에 대한 신뢰성분석결과(2).... 142	142
<표 4-18> 공무원노동조합의 발전방안에 대한 신뢰성분석결과 .....	143

<표 4-19> 공무원노동조합의 순기능에 대한 타당성분석결과 .....	144
<표 4-20> 공무원노동조합의 역기능에 대한 타당성분석결과 .....	145
<표 4-21> 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 타당성분석결과...	146
<표 4-22> 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 타당성분석결과 .....	147
<표 4-23> 공무원노동조합의 발전방안에 대한 타당성분석결과 .....	148
<표 4-24> 성별과 공무원노동조합의 순기능에 대한 분산분석결과 .....	151
<표 4-25> 연령과 공무원노동조합의 순기능에 대한 분산분석결과.....	152
<표 4-26> 소속과 공무원노동조합의 순기능에 대한 분산분석결과.....	153
<표 4-27> 성별과 공무원노동조합의 역기능에 대한 분산분석결과.....	156
<표 4-28> 연령과 공무원노동조합의 역기능에 대한 분산분석결과.....	157
<표 4-29> 근무기간과 공무원노동조합의 역기능에 대한 분산분석결과...	157
<표 4-30> 직급과 공무원노동조합의 역기능에 대한 분산분석결과.....	158
<표 4-31> 성별과 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 분산분석결과...	160
<표 4-32> 연령과 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 분산분석결과...	160
<표 4-33> 학력과 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 분산분석결과...	161
<표 4-34> 직급과 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 분산분석결과 ...	161
<표 4-35> 성별과 공무원노동기본권의 허용범위에 대한 분산분석결과 ...	163
<표 4-36> 연령과 공무원노동기본권의 허용범위에 대한 분산분석결과 ...	164
<표 4-37> 근무기간과 공무원노동기본권의 허용범위에 대한 분산분석결과...	165
<표 4-38> 직급과 공무원노동기본권의 허용범위에 대한 분산분석결과 .....	165
<표 4-39> 근무기간과 공무원노동조합의 발전방안에 대한 분산분석결과...	167
<표 4-40> 직급과 공무원노동조합의 발전방안에 대한 분산분석결과 .....	167
<그림 3-1> 공무원노동조합 결성과정 흐름도.....	60

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

우리나라는 지난 1991년 12월 9일 ILO(세계노동기구)에 정식 가입하여 세계에서 152번째로 회원국이 되었으며 이는 대외적으로 노동기구 현장의 제의무를 공식적으로 수락한다는 국제적 의사표시라고 할 수 있다. 그러나 광복 후 1948년 제헌헌법과 1953년 노동조합법에서 공무원의 노동기본권은 일반 노동자와 마찬가지로 보장되었으나, 1961년 5.16 쿠데타 이후 개정된 1962년 헌법과 1963년 국가공무원법에서 우리나라 대부분 공무원의 노동기본권이 전면부인되고 사실상 노무에 종사하는 극소수의 공무원에게만 예외적으로 노동기본권이 허용되어 왔다<sup>1)</sup>.

오늘날 공무원인 근로자에게 노동기본권이 보장되어야 한다는 것은 전세계적으로 통용되고 있는 보편적인 원칙이 되고 있다. 국제적으로 공무원 노동기본권 보장과 관련된 외국의 입법제도를 보면, 미국에서는 1962년에 노동기본권 보장법제를 허용하였으며, 유럽연합 중에서는 독일이 1918년에 가장 먼저 허용하였고 영국과 프랑스는 1946년에 각각 노동기본권 보장법제를 허용하였다. 일본은 1945년에 노동기본권 보장법제를 허용하였고 헌법에 결사자유, 국가공무원법에 단결권과 교섭권, 그리고 지방공무원법 등에 관한 법제를 마련하였다<sup>2)</sup>.

- 1) 예외적으로 노동기본권이 허용되어 왔던 공무원은 ‘철도, 우편 등 사실상 노무에 종사하는 공무원’으로 그 범위에 대하여는 ‘국회규칙, 대법원규칙 또는 대통령령’에 위임하고 있다(국가공무원법 제66조 제2항).
- 2) 우리나라는 OECD 30개국 가운데 공무원노동조합을 허용치 않은 유일한 국가였고, ILO 175개국 가운데 대만과 함께 공무원노동조합을 허용치 않는 세계적

급변하는 사회 전반적인 민주화 요청과 국제사회의 권고에 의해 우리나라에서는 지난 1998년 1월 15일 노사정위원회가 출범하였고 1998년 2월 6일 이른바 ‘2·6 사회협약’이라고 하는 노·사·정 3자의 대타협이 이루어졌다<sup>3)</sup>. ‘2·6 사회협약’은 단순한 노사 당사자간의 합의 이상의 의미를 지니고 있다. 즉 IMF 외환위기라는 사상 초유의 국난을 극복하는 과정에서 국민적 여론수렴과 관련법규의 정비 등을 종합적으로 고려하면서, 공무원에 대하여 노동기본권을 단계적으로, 그러나 현실적·구체적으로 보장하기로 합의하였다는 점에서 특별한 의미를 부여할 수 있다. 당시 노동계측에서 민주노총과 한노총이 모두 참석한 가운데, 그 구체적인 실시방법과 내용까지 세부적으로 합의하였다는 점에서 그 역사적 의의는 더욱 크다고 할 만 하다<sup>4)</sup>.

이후 노동부는 2003년 6월 23일 ‘공무원의노동조합설립및운영등에관한법률안(이하 ‘공무원노조법’이라 한다)을 마련하여 입법예고하고, 2003년 10월 법제처의 심사를 2004년 8월 25일 노동부는 새로운 공무원노조법안을 마련하여 입법예고하였고 동법안은 정부안으로 확정되어 2004년 10월 28일에 국회에 제출되었다<sup>5)</sup>. 그 후 몇 년간의 노사간 이해관계에 대한 조

---

인 진기록을 보유해 왔다.

3) 1987년 6.29 선언 이후 사회의 전반적인 민주화 추세와 더불어 민간무분의 노동조합 활동이 활발하게 전개되었으며, 그 후 문민정부를 거치면서 우리나라 노사관계는 엄청난 변화와 발전을 겪어 왔다. 특히 국민의 정부의 정부에 들어서면서 1998년 노사정위원회의 ‘노사정 대타협’에 따라 1999년 1월 1일부터 공무원직장협의회의 설립, 1999년 7월 1일부터는 교원노동조합의 활동 인정 등 획기적인 변화가 있었다.

4) 문무기, “공무원노동기본권의 기본방향”, 공무원 노동기본권 보장에 관한 토론회자료, 한국노동연구원, 2004, p.58.

5) 우리나라의 공무원 노동기본권 보장수준은 ILO의 국제 노동기준에 현저히 미



정능력의 결여로 지체되다가 지속되는 UN 인권총회, ILO 등의 권고와 국내외적인 사회 이슈를 불러일으키는 가운데 지난 2006년 1월 28일자로 공포되었다<sup>6)</sup>.

그러나, 아직도 공무원단체와 정부 간에는 공무원 노동조합의 조직활동 범위에 관하여 공무원 노동조합의 조직과 구성에 관한 문제점, 공무원노동조합의 단체교섭에 관한 문제점, 그리고 공무원노동조합의 단체행동에 관한 문제점 등이 이슈가 되어 논의되고 있는 실정이다. 그 쟁점들을 살펴보면 첫째, 공무원 노동조합의 조직과 구성에 관한 문제점으로, 조합 결성의 형태, 조직강제 및 부당노동행위, 그리고 노조전임자 등에 관한 문제점이 있다. 둘째, 공무원노동조합의 단체교섭에 관한 문제점은 교섭구조, 교섭사항, 협약체결권 등에 관한 문제점이 있다. 셋째, 공무원노동조합의 단체행동에 관한 문제점은 단체행동의 허용범위와 강제중재제도, 형사처벌 등에 관한 문제점이다.

본 연구의 목적은 지난 2006년 2월 21일 국회 임시회에서 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’<sup>7)</sup>이 제정·공포되어 오는

---

달되고 있다. ILO는 1998년 2월 ‘노사정 대타협’ 이후에도 우리 정부에 공무원노조 설립 및 가입권의 조기 인정에 필요한 조치를 취할 것을 계속적으로 권고하고 있다(ILO 311th Report of the committee on Freedom of Association, Case No. 1865, para 339).

6) 대한민국 법률 제7380호.

7) 행정자치부는 2006년 2월 21일자로 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’을 정부관보에 게재·공포함으로써 오는 7월 1일 특별자치도 출범을 위한 법적 뒷받침이 완성됐다(제258회 국회 임시회 제2차 본회의에서 행정자치부장관과 건설교통부장관 공동명의로 제출된 후 찬성 171표, 반대 9표, 기권 5표로 가결).

이날 공포된 특별법은 총 404개 조항으로 행정시장 예고제를 포함한 선거관

7월 1일 제주특별자치도가 출범함에 따라, 지방행정의 가장 중요한 요인인 공무원 인적자원을 육성하고 특별자치도, 국제자유도시에 부응하는 선진 인사행정시스템 발전방안의 일환으로 제주도 지방공무원들의 공무원노동조합 역할 인식 및 발전방안에 관하여 구체적으로 분석하고자 한다.

이러한 연구목적을 규명하기 위하여 다음과 같은 연구과제를 제시하고자 한다. 첫째, 제주도 지방공무원의 노동조합 참여에 관하여 분석하고자 한다. 둘째, 제주도 지방공무원의 공무원노동조합의 순기능에 관하여 분석하고자 한다. 셋째, 제주도 지방공무원의 공무원노동조합의 역기능에 관하여 분석하고자 한다. 넷째, 제주도 지방공무원의 공무원노동조합 활성화의 필요성에 관하여 분석하고자 한다. 다섯째, 제주도 지방공무원의 공무원 노동기본권의 허용범위에 관하여 분석하고자 한다. 여섯째, 제주도 지방공무원의 공무원노동조합의 발전방안에 대한 인식을 분석하고자 한다.

이러한 여섯 가지 연구 과제를 통하여 제주도 지방공무원들의 공무원노동조합 역할 인식을 체계적으로 규명함은 물론 더 나아가 지역사회 발전

---

런 6개 항은 이날부터 발효와 함께 시행에 들어가며, 자치행정, 자치경찰, 핵심전략산업 육성 등은 특별자치도 출범일인 7월1일부터 시행된다. 또 국가재정지원체제인 교부세제도, 보조금제도 등은 정부예산에 맞춰 내년 1월1일부터 시행된다. 특별법은 오는 6월 30일자로 지금의 4개 시군을 폐지하고 통합 행정시인 제주시(제주시+북제주군)과 서귀포시(서귀포시+남제주군)로 통합된다. 또 시·군의회도 없어진다.

특히, 제주도는 단일광역자치단체로의 체제를 갖추게 되며, 도의회는 특별자치 도의회로 현재 19명의 도의원이 36명으로 늘어난다. 도의원 비례대표는 도의원 정수의 20% 이상(단수는 0으로 처리)하고 비례대표 정수와 선출직 선거구는 제주도의원 선거구획정위원회를 통해 도 조례로 정하도록 했다. 통합 행정시장장은 일반직 또는 계약직 지방공무원으로 임명하되 도지사 후보가 사전에 행정시장 후보를 예고, 도지사 선거를 통해 도민들의 동의를 받도록 했다. 임기는 2년이 보장된다.

과 함께 하며 주민에게 보다 나은 행정서비스를 창출하여 사회 공동체 형성에 기여하는 바람직한 공무원노동조합의 발전방향을 모색하는데 그 의의를 두고 있다.



## 제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 연구목적에서 제시한 연구과제를 구체적으로 규명하기 위하여 제주도 지방공무원들의 공무원노동조합 역할 인식 측면과 인구사회학적 측면에 초점을 맞추어 연구를 수행하였다. 먼저 제주도 지방공무원들의 공무원노동조합 역할 인식 측면은 공무원노동조합 참여, 공무원노동조합의 순기능, 공무원노동조합의 역기능, 공무원노동조합 활성화의 필요성, 공무원 노동기본권의 허용범위, 그리고 공무원노동조합의 발전방안 등으로 세분화하여 연구의 범위를 설정하였다.

다음으로 제주도 지방공무원들의 인구사회학적 특성 측면은 제주도 지방공무원의 성별, 연령, 학력, 소속단체, 근무기간, 그리고 직급 등에 관하여 조사하였다. 제주도 지방공무원들의 성별은 남성과 여성으로 구분하여 조사하였고, 연령은 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 등으로 분류하여 조사하였다. 학력별 분포는 중졸이하, 고졸, 전문대졸, 대졸(대재), 그리고 대학원졸 등으로 구분하여 조사하였다. 제주도 지방공무원들의 소속단체는 광역지방자치단체(제주도청 및 사업소)와 기초지방자치단체(시·군, 읍·면·동)로 구분하여 조사하였다. 근무기간은 5년 미만, 5-10년 미만, 10-15년 미만, 그리고 20년 이상 등으로 구분하여 조사하였다. 또한 직급은 6급 이하와 5급 이상 등으로 구분하여 조사하였다.

본 연구에서 주안점을 두고 있는 것은 제주도 지방공무원들의 공무원노동조합 역할 인식 측면과 인구사회학적 측면간의 관련성을 구체적으로 탐색해 내기 위해서 이러한 연구의 범위를 설정하였다. 본 연구는 357명의 제주도 지방공무원들을 대상으로 제주도 지방공무원들의 공무원노동조합

역할 인식 및 발전방안에 관하여 조사 하였으며, 연구의 조사기간은 2006년 3월 20일부터 2006년 4월 19일까지 30일간으로 하였다.

본 논문은 전체 5개의 장으로 구성되었다. 제1장은 서론으로 연구의 목적, 연구의 범위 및 방법 등에 관한 것이다. 제2장은 공무원노동조합의 이론적 고찰로 공무원노동조합의 개념, 공무원 노동기본권 제한의 근거와 한계, 공무원노동조합 활동의 영향요인, 선행연구 등에 관한 것이다. 제3장은 공무원노동조합의 국내외 동향으로 미국, 유럽, 일본의 공무원노동조합의 발달과정, 운영현황, 그리고 한국 공무원노동조합의 발달과정 및 사회적 논의로 한국의 전반적인 공무원노동조합과 제주도내 공무원노동조합에 관한 발달과정 및 운영현황, 그리고 국·내외적으로 제기되고 있는 사회적 이슈 등에 관한 것이다. 제4장은 조사 방법 및 분석 결과로 연구모형과 가설 설정, 조사설계, 자료의 일반적 특성, 가설의 검증 및 실증분석의 결과이다. 제5장은 결론으로 연구결과의 요약, 정책적 함의 등에 관한 것이다.

## 제2장 공무원노동조합의 이론적 고찰

### 제1절 공무원노동조합의 이론적 배경

#### 1. 공무원노동조합의 개념 및 의의

##### (1) 공무원의 노동자성

현행 헌법 제1항은 ‘근로자는 근로조건향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다’고 규정하여 노동기본권의 향유주체를 근로자로 한정하고 있다. 그런데 노동관계법에서는 각 법규의 보호대상 또는 규율대상으로서 ‘근로자’를 정하고 있지만 그 범위는 반드시 동일하지는 않다. 예를 들어 근로기준법에서는 ‘근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자’(제14조)로 정의하고 있다<sup>8)</sup>. 그리고 노동조합및노동관계조정법에서는 ‘근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자’(제2조 제1호)로 정의하고 있다<sup>9)</sup>.

헌법 제33조상의 근로자 개념은 노조법상의 그것과 같다고 본다. 그것은 노조법이 헌법 제33조상의 노동3권의 보장을 구체화하고 실효화하기

---

8) 경제적 약자일지라도 자신의 재산으로 생업을 영위하는 자(예컨대 소농, 영세 어민, 소상공인 등)가 헌법 제33조상의 근로자에 해당하는가에 대해서는 부정되고 있는 것이 통설이다.

9) 김재기, “공무원노조 조직활동 범위에 관한 실증적 연구”, 서울대 노동법연구회, 2004.

위한 기본범이라는 점에서 분명히 드러난다(노조법 제1조 참조). 또한 노조법상의 정의가 상당히 광범위한 것이어서 헌법 제33조상의 근로자에게 특별한 제한을 부여하고 있지 않으며, 또한 양자를 구별해야 할 특별한 요소가 보이지 않는다는 것도 이유가 될 것이다. 대부분의 헌법학자들 역시 양 법상의 근로자 개념이 동일하다고 보고 있고 노동법학자들 역시 헌법 제33조에서 말하는 근로자는 단결권의 주체를 말하는 것이라고 하여 양자가 동일하다는 것을 전제하고 있다<sup>10)</sup>.

한편, 공무원의 노동자성은 사실 현행법 규정에서도 당연한 것으로 전제되고 있다. 예를 들어 헌법 제33조 제2항에서는 ‘공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다’고 규정함으로써 공무원의 노동자성을 전제로 있고, 노조법 제5조 역시 단서에서 ‘공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다’고 하여 공무원의 노동자성을 전제하고 있다<sup>11)</sup>.

즉, 노동자는 자신의 노동력을 제공하고 그 대가로 주어지는 임금에 의존하여 생계를 이어가는 사람들을 의미한다. 또한 공무원의 경우 단결권 등 노동기본권의 보호를 받을 수 있는가, 즉 공무원도 노동자라고 할 수 있는가 하는 문제(공무원의 노동자성)에 관하여는 오늘날 공무원도 민간 부문의 근로자와 마찬가지로 노동자성을 가진다고 긍정하는 것이 통설이며, 헌법재판소의 견해도 동일하다<sup>12)</sup>. 공무원은 직접적 또는 간접적으로 국민에 의하여 선출 및 임용되어 국가 또는 지방자치단체와 공법상의 근

---

10) 강성태, “근로자의 개념”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1994.

11) 김재기, 전계서, p.1.

12) 헌재 1992.4.28. 전원재판부 결정, 90헌바27등 결정.

무관계를 맺고 공공적 업무를 담당하는 자라는 점에서 특수성을 지니긴 하지만, 공무원도 각종 노무의 대가로 얻은 수입에 의존하여 생활하는 사람이라는 점에서는 통상적인 의미의 노동자성을 가진다는 점에서는 학설과 판례가 일치하고 있는 것이다<sup>13)</sup>.

노동자성은 단결권 즉 노동조합 결성권을 통하여 노사간의 실질적 평등을 확보함으로써 근로조건을 유지·개선하고 노동자성의 사회적·경제적 지위의 향상을 도모할 수 있게 된다. 이러한 단결권의 법적 승인은 노동자성들이 단결체를 통하여 대 사용자와의 교섭력 균형을 이룩하게 함으로써 사회적·경제적 약자인 노동자성을 보호하려는 데에 그 근본취지가 있는 것이다<sup>14)</sup>. 그 동안 단결권이 근대사회의 전개와 함께 출현한 자연권사상에서 그 이념적 기초를 얻기까지는 고통스러운 줄기찬 투쟁의 과정을 거쳤으나 노동조합에 대한 국가의 대응방식이 점진적으로 억압의 단계 소극적 용인의 단계 및 적극적 보호의 단계를 거치면서 노동자의 단결권은 오늘날 대부분의 국가에서 헌법상 기본권으로서 인정받기에 이르렀다.

그런데 공무원인 근로자의 경우에도 노동자성이 일반적으로 인정되고 있으므로 헌법상 기본권인 단결권의 주체로서 당연히 보호받아야 함에도 불구하고 우리나라에 있어서는 극히 일부분의 공무원을 제외한 대부분의 공무원에 대하여 단결권이 인정되지 않고 있으며, 우리의 법체계에서는

---

13) 이철수·강성태, “공공부문의 노사관계법”, 한국노동연구원, 1998 ; 김재기, 전제서, p.2.

14) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2006, pp.656~666. ; 허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2006, pp.623~624. ; 김철수, 『헌법학신론』, 박영사, 2006, pp.609~618.



일반공무원은 노동조합결성권이 전면 부인되고, 사실상 노무에 종사하는 극소수의 공무원에게만 예외적으로 노동조합결성권이 허용되는 구도, 즉 사실상 노무에 종사하는지 여부를 기준으로 삼는 구도가 50년 이상 지속되어 현재에 이르고 있다. 하지만 1978년의 6·29선언이후 사회의 전반적인 민주화 추세와 더불어 민간부문의 노동조합 활동이 활발하게 전개되었으며 그 후 문민정부를 거치면서 우리나라 노사관계는 엄청난 변화와 발전을 겪어 왔다. 특히 국민의 정부에 들어서면서 1998년 2월 6일 노사정 위원회의 ‘노사정대타협’에 따라 1999년 1월 1일부터 공무원직장협의회 설립, 1999년 7월 1일부터는 교원노동조합의 활동을 법인해주는 획기적인 변화가 있었다<sup>15)</sup>. 이와 더불어 우리나라 공무원과 국민의 의식은 빠른 속도로 변화되어 공무원의 노동조합활동에 대하여 긍정적인 인식이 확산되었다<sup>16)</sup>. 또한, 다수의 국민들이 공무원노동조합의 허용에 점진적으로 찬성하는 것으로 나타나고 있고 공무원 자신들도 대부분 공무원노동조합 활동에 대하여 적극적인 태도를 표시하고 있다<sup>17)</sup>.

15) 교원노조법 제1조는 ‘이 법은 국가공무원법 제66조 제1항 및 사립학교법 제 55조의 규정에 불구하고 노동조합및노동관계조정법 제5조 단서의 규정에 의하여 교원의 노동조합 설립에 관한 사항을 정하고 교원에 적용할 노동조합및 노동조합관계법에 대한 특례를 규정함을 목적으로 한다’고 제한·규정하고 있다.

16) 우리나라는 그동안 교원 노동기본권에 관한 논의과정을 살펴보건데, 헌법 제 33조에 기초한 노동기본권을 보장하려는 입장에서는 ‘노동조합’이라는 명칭을 사용하고자 하고, 그렇지 않은 입장에서는 다른 ‘공무원단체, 또는 공무원조합’이라는 명칭을 사용하고자 주장하는 경향이 있어 왔다.

17) 서원석, “ILO 회원국의 공무원단체 활동 비교연구”, 한국행정연구원 보고서, 1995, p.145. ; 백중섭, “한국공무원단체활동의 영향요인에 관한 연구”, 박사

## (2) 공무원노동조합의 의의와 기능

공무원노동조합이란 ‘공무원들이 단결권의 주체로서 근로조건외의 유지·개선 및 경제적·사회적 지위향상을 위하여 자주적으로 조직하는 단체 또는 그 연합체’라고 정의할 수 있다<sup>18)</sup>. 일반적으로 노동조합의 기능으로 경제적 기능, 공제적 기능, 정치적 기능 등을 들 수 있으나 여기서는 공무원 노동조합의 기능을 순기능적 측면에서 간단히 살펴보기로 한다.

첫째, 경제적·사회적 지위의 향상 및 부정부패를 방지할 수 있다. 둘째, 공무원 노조는 공무원들의 올바른 직업윤리 확립과 자질 향상에 기여할 수 있다. 셋째, 공무원의 사기 및 대민서비스를 향상시킬 수 있다. 넷째, 쌍방향 의사소통의 통로를 제공할 수 있다. 이는 공무원 노조가 관리층과의 대화와 협상을 통하여 상호이해의 증진과 관리층의 권위주의적 행태를 통제함으로써 대내 행정의 민주화와 행정조직 발전에 기여할 수 있게 된다. 다섯째, 공무원 노동조합은 개별적인 감독자나 단위행정기관 또는 행정부 전체로서 결정을 내릴 수 없는 중요한 문제에 관하여 공무원들의 집합적인 의견을 정부 전체의 정책 결정구조나 입법기관 등에 표시함으로써 공무원들에게 유익한 정책결정이나 입법을 유도할 수 있다. 여섯째, 공무원 노동조합을 통하여 외부로부터의 정치적 영향력을 최소한으로 줄임으로써 정치적 중립성과 공무원의 신분보장이 확보 가능하며 이렇게 되면 인사행정의 기본이념인 실적주의의 확립에도 기여할 것이다. 실적주의는 공무원노조 활동과 대립되는 측면도 있지만 상호 조화를 이루고 있다. 초기에 일부 공무원노조 지도자들은 실적제와 단체교섭은 양립할 수

---

학위논문, 서울대학교 대학원, 1991, p.166. ; 김재기, 전게서, p.357.

18) 오석홍, 『인사행정론』, 박영사, 2005, p.564.

없다는 인식 하에 실적제를 신랄하게 비판하면서 이를 철폐하려고까지 하였으나, 현재는 이 두 제도가 양립할 수 있고 인사행정에서 오히려 상승 효과를 기대하고 있는 경향이 있다. 결과적으로 실적제와 공무원노동조합은 상호조화를 통하여 실질적으로 양자가 균형을 이루면서 운영되고 있으며, 그 구체적인 양상은 각 국가의 사정에 따라 다양하게 전개되고 있다. 실제로 공무원노동조합이 행정개혁을 촉진하는 압력단체로 작용한 예도 적지 않다<sup>19)</sup>.

## 2. 공무원 노동기본권 제한의 근거와 한계

### (1) 문제의 소재

현행법상 공무원도 노동자임에 분명하지만, 그들의 노동기본권은 일반 근로자에 비해 매우 제한되고 있다. 특히 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원

19) 오석홍, 『인사행정론』, 박영사, 2005, pp.575~576.

주요 행정개혁 사례로는 공무원연금법 개악 저지(2000년 12월), 일방적 구조조정 저지(2000년 9월), 시험감독수당 및 당직비 현실화(2000년 10월, 2003년 1월), 적십자회비 읍면동 대행정수 폐지(2001년 2월), 현업근로자(상수도 등)의 시간외수당 부당지급 개선(2002년 6월), 지방고유사무에 대한 국정감사 폐지(2003년 2월), 지방행정공제회의 회원중심으로의 개혁(2003년 3월), 선택적복지제도 도입(2004년 1월), 6급이하 정원 및 직급 상향조정(2004년 6월), 고용직의 기능직 전환, 공무원노동조합 합법화, 지방5급 의무적 시험제도 폐지 등의 사례가 있다.

이와 함께, 추진중인 전략사업으로는 공무원 단결권 보장, 정년차별 철폐(5급이상 60세, 6급이하 57세 정년평등화), 봉급 삭감 저지, 계급제 폐지(4급~9급), 공무원연금공단 혁신(이사 공채, 대의원제 도입 등), 기능직 처우개선(상위직급 확대, 일반직 전환 등), 직업공무원제 훼손 저지, 팀제 및 총액인건비제에 대한 대응, 주5일근무제 실시 관련 노동조건 개악 저지, 퇴직금, 시간외수당 등 근로기준법 기준으로 지급, 성과상여금 수당화(90% 평등지급, 10% 차등지급), 학비보조수당 지급범위 확대(대학자녀 포함), 승진시 호봉삭감제 폐지, 6급 근속승진제 실시 등이 있다.

과 교원이 아닌 일반 공무원은 노동3권이 상당부분 제한되어 왔다. 그렇다면 일반 공무원은 왜 노동자이면서도 일반 근로자와는 달리 노동3권이 전면적으로 부인되어야 하는지, 일반 노동자와는 어떤 점이 달라야 하는지의 이슈와 논의에 대해 고찰하여 대안을 탐색해 볼 필요성이 제기되고 있는 것이다.

## (2) 기존의 학설

### 1) 특별권력관계론

이 견해는 국가 및 지방자치단체와 공무원 사이의 관계를 소위 특별권력관계로 파악하여 공무원의 노동기본권이 제한 될 수 있다는 견해이다. 즉 공무원은 그 자유의사에 의하여 국가와의 소위 특별권력관계에서 포괄적 지배를 받는 지위에 있으므로 국가와 일반 국민간의 일반권력관계에서 보장되는 기본권은 그 범위 내에서 제한 될 수 있으므로, 공무원의 노동기본권은 이러한 이유에서 제한된다는 견해이다<sup>20</sup>. 즉 법률에 의한 기본권제한의 일반원칙을 무시하고 기본권을 제한할 수 있는 이론적 근거는 특별권력관계 성립에 대한 ‘당사자의 동의’와 이 동의 속에 내포되어 있는 ‘기본권의 포기’라고 하는 것이다.

그러나 이 이론은 19세기의 절대주의적·관료적 입헌주의의 산물로, 제2차대전후 독일에서는 물론 일본이나 우리나라에 있어서도 권위주의적 구시대 법이론이라 하여 많은 비판을 받고 있으며, 공무원관계를 특별권력관계로 보고 노동기본권을 포괄적으로 제한하는 것은 절대주의 법이론의 잔재에 불과하다는 한계가 제기되고 있는 실정이다.

---

20) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2006, pp.325~327. ; 허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2006, pp.283~287. ; 김철수, 『헌법학신론』, 박영사, 2006, p.229~230.

## 2) 국민전체 봉사자론

이 이론은 공무원 노동기본권 제한의 근거를 공무원은 국민 전체의 봉사자라는 이유에서 구한다. 즉 공무원 노동기본권제한의 근거로 ‘공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며 국민에 대하여 책임을 진다’고 하는 규정<sup>21)</sup>과 ‘공무원의 신분보장 및 정치적 중립성의 보장’ 규정<sup>22)</sup>에서 찾을 수 있다고 한다. 이 견해는 공무원은 국민전체의 봉사자이므로 공무원 노동관계는 사적 근로관계와는 달리 공무원의 노동기본권을 제한 할 수 있다고 보는 것이다<sup>23)</sup>.

그러나 원래 공무원이 국민전체의 봉사자라는 의미는 국민의 신탁에 의해 공무를 담당하기 때문에 국민 전체의 이익을 위해 직무를 행하여야 하고, 일부의 국민과 특정의 계층 내지 당파의 이익을 위해 행동하여서는 안 된다는 것을 의미한다. 이러한 국민전체의 봉사자라는 개념은 공무원의 직무수행상의 기본적 태도, 즉 공무원이 국민과 주민을 접촉하는 경우 (말하자면 대외적인 경우)에 취하여야 할 자세를 나타낸 것이고, 공무원의 근로관계 즉 노무 제공을 주축으로 하는 내부적인 고용의 경우에 문제가 되는 노동기본권과는 직접 관계를 갖지 않는 개념이다<sup>24)</sup>.

---

21) 대한민국 헌법 (1948. 7. 12 제정) 제7조 제1항, 제2항.

22) 국가공무원법 (대한민국 법률 제1325호, 1963. 4. 17 제정) 제2조, 제65조.

23) 신인령, 『노동기본권 연구』, 미래사, 1987, p.165.

24) 이철수·강성태, “공공부문의 노사관계법”, 한국노동연구원, 1998, p.13. ; 신인령, 전계서, p.165.

### 3) 대상조치론(代償措置論)

이 견해는 노동기본권 보장에 대치할만한 제도적 조치 즉 대상조치를 강구함으로써 이에 상응하는 노동기본권 제한이 가능하다는 견해이다. 즉 근로자의 노동기본권은 그 자체가 목적이 아니라 근로조건 유지·개선 기타 경제적·사회적 지위를 향상하기 위한 것이므로, 다른 제도에 의하여 임금, 기타 근로조건이 보장되는 대상조치가 이루어지는 경우에는 그 제한이 가능하다는 입장이다. 예컨대 공무원법상 각종의 특별보호, 배려(직업공무원제도, 연금제도, 신분보장, 행정구제제도 등), 근무조건에 관한 행정위원회의 행정조치 또는 공무원 노동관계의 중재제도 등에 의하여 대상조치가 이루어진다면 공무원의 노동기본권을 제한할 수 있다는 것이다.

그러나 이 견해는 기본권을 목적이 아닌 수단으로 본다는 점에서 문제가 있으며, 또한 대상조치는 노동기본권이 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상에 미치는 본래적 기능을 대행할 수가 없다는 점을 고려한다면, 타당하지 못하다고 하겠다. 또 대상조치의 ‘충분성’ 여부의 판단도 문제가 될 것이다<sup>25)</sup>.

---

25) 공무원제도의 신분보장에 있어서도 공무원법이나 정원 변경 또는 예산 감축에 의해 강등·면직될 수 있고, 의무위반 행위로 인하여 징계·면직당할 수도 있다는 점에서 일반 근로자와 다를 바 없으므로 공무원법상의 신분보장이나 위법처분에 대한 행정구제 등도 노동기본권 제한의 충분한 대상조치라고는 보기 어렵다(신인령, 전게서, p.165).

#### 4) 공공복리론

이 견해는 공무원 직무의 공공성 때문에 공공복리의 이념 하에 공무원의 노동기본권을 특별히 취급하는 것은 당연하다는 입장이다. 즉 국민의 모든 자유와 권리는 공공복리에 반하지 않는 한 입법, 기타 행정상 침해할 수 없지만, 정부의 기능을 저해하고 국민생활의 행복과 질서를 해치는 공공부문 근로자의 쟁의행위는 일반근로자와 달리 특별한 취급을 받는 것은 당연하므로, ‘질서유지와 공공복리’를 위하여 쟁의권을 제한하기 위한 법률을 제정하는 것은 필요하다는 견해이다.

그러나 공공복리의 개념은 원래 자본소유권을 중심으로 한 시민적 자유를 제한하기 위한 개념으로 노동기본권의 보장 자체가 공공복리에 부합하는 것이기 때문에 인정된 것인데, 공공복리의 개념을 노동기본권의 제한 원리로 삼는 것은 모순이라 하겠다. 공공복리는 생활권적(사회권적) 기본권에서는 그 실천목표가 된다고 할 수 있으므로 공무원 노동기본권을 제한하는 근거로 원용될 수 없다고 하겠다<sup>26)</sup>.

#### 5) 근로조건법정주의론 · 재정민주주의론

근로조건법정주의론 · 재정민주주의론은 공무원 급여의 재원은 조세에 의해 마련되고, 근로조건은 노사간 단체교섭에 의해 결정되는 것이 아니라, 원칙적으로 의회가 제정한 법률·예산에 의해 정해지므로 공무원의 쟁의행위는 국회의 의결권을 침해할 우려가 있다는 이론이다.

그러나 의회에 의해 결정되는 공무원의 근로조건이 공정하다는 것은 의

---

26) 신인령, 전계서, p.167.

제적인 것에 불과하다. 공무원과 사용자인 정부 사이에 노사관계가 현실로 존재한다는 사실을 긍정하여야 하고 그 관계는 노사의 자주적인 해결 원칙에 따라서 근로조건은 단체교섭에 의해 결정하는 것이 바람직하며, 법률에 의해 결정하는 것은 오히려 자주적 해결수단으로서의 단체교섭을 좁히는 결과라는 비판을 받는다.

## 6) 기존 학설의 검토

근로자에게 노동기본권을 인정하는 것은, 근로자의 결사자유 및 생활권적 기본권을 보장하기 위한 것이므로, 구체적인 공무원 내지 그 업무를 고려하지 않고 공무원이라는 지위에 있는 자를 일괄하여 노동기본권을 제한하는 것은 타당성이 부족하다고 볼 수 있다.

다만, 공무원에 대하여 노동기본권을 제한할 수 있는 경우가 있다면, 그것은 공무원이라는 신분에 기인하는 논리필연적인 것이 아니라, 직무성질상 특수성에 근거하는 경우에 가능하다고 보아야 할 것이다. 또한 공무원이 가지는 ‘공공적 성격’이라는 직무상 특수성은 각 공무원의 직무의 양상 및 내용에 따라 차이가 있으므로 일률적 규제는 부당하고, 각 직무의 성질을 검토하여 필요한 최소에 그치는 ‘예외적 제한’만이 타당하다고 할 수 있다.



### 3. 공무원노동조합 활동의 영향요인

#### (1) 외부요인

##### 1) 정치적·법적 요인

1998년 ‘노사정 대타협’에 이어 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 대상, 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, 설령 문제 제기를 하더라도 법 테두리 안에서 문제를 해결해 왔기 때문이다. 직장협의회 활동 이전 간간이 공무원단체를 건설하려는 움직임들이 있긴 하였지만, 이러한 움직임이 공무원 사회 전체에 영향을 끼치지 못했다<sup>27)</sup>.

##### 2) 경제적 요인

###### 가. 고용 감소

---

27) 법적 제약으로 인하여 기존의 직장협의회 활동은 한계에 봉착하게 되고 직장협의회를 중심으로 공직사회의 새로운 환경변화에 대응하기 위한 공무원노동조합의 필요성을 절감하게 되면서 공무원노조 허용 요구가 강하게 일어났다.

공무원들은 법·제도적 조건의 변화와 1998년 IMF 외환위기 이후 본격적인 구조조정으로 인한 고용불안을 경험하게 된다. 2006년 3월 현재 전체 공무원 수는 약 92만여명에 달하며 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<sup>28)</sup>. 이를 외국의 사례와 비교해 보면 우리나라의 주민 1,000명당 공무원수는 2005년말 현재 18명으로, OECD 평균인 38명 수준에도 훨씬 못 미치고 있는 실정이다.

<표 2-1> 한국의 공무원 현황

(단위 : 명)

총 계	행 정 부		입 법 부	사 법 부	헌법기관 (기타)
	소 계	국 가 지 방			
914,203	894,853	581,160 313,693	3,086	14,005	2,259

(출처 : 한국행정연구원, 행정통계 자료, 2006, 3.)

## 나. 임금격차

공무원의 급여는 2002년에 공무원보수 현실화대책에 의해 전년도 대비 약 7.9% 인상되었지만, 이는 비농전산업 평균 임금인상률인 11.6%에 미치지 못하며 2001년을 제외하고는 비농전산업 평균 임금인상률을 넘은 인상률을 넘어선 적이 없다<sup>29)</sup>. 특히, 2005년도 물가상승율(소비자 2.7%, 생산

28) 행정자치부, 『행정자치부 통계연보』, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

29) 기획예산처, 『기획예산처 통계연보』, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

자 2.1%)과 임금인상율(전산업평균 6.8%) 등에 비해 2005년 공무원 보수 동결과, 2006년 1.8% 인상이 그치는 것을 비롯해 정부에서는 앞으로도 매년 1% 삭감해 나갈 것으로 각종 공무원단체에서는 분석·예상하고 있다.

지난 10여년간 공무원의 임금은 2005년까지 비농전산업 평균에 비해 낮은 수준으로 인상되었으며 이는 1999년까지 실시되었던 임금 가이드라인으로 인한 것으로 보인다. 정부가 제시한 가이드라인은 비농전산업의 평균에 훨씬 못 미치는 수준이었다. 물론 일정 부분은 임금이 아닌 기타 복리후생으로 대체되는 경우도 있었지만 전반적으로 급여 가이드라인이 공무원의 임금수준을 낮게 유지하게 하는 데 영향을 끼친 것만은 부정할 수 없다<sup>30)</sup>.

### 3) 민간부문의 영향



1987년 6·29선언에 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 노동자

---

30) 국가공무원법 제46조는 ‘공무원의 보수는 일반의 표준생계비, 민간임금, 기타 사정을 고려하여 직무의 난이도 및 책임의 정도에 상응하도록 계급별로 정한다’고 규정하고 있다. 따라서 공무원이라면 그들이 필요로 하는 최소한의 기본생계비는 보장받아야 하며, 민간의 임금과는 원칙적으로 동등해야 할 것이다. 그러나 우리나라 공무원의 보수증가율은 대체로 물가상승률 및 GNP 상승률에 미치지 못하고 있다. 공무원의 보수수준이 표준생계비에도 미달하는 공무원이 상당수 있는 상황에서는 공무원의 사기향상을 기대하기 어렵고, 부정부패의 유혹과 복지부동에 빠질 위험까지 있는 것이다.

들은 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 없게 되었다.

#### 4) 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 합법화뿐만 아니라 이후 공무원 노사관계가 어떠한 방향으로 흐르게 될지에 있어서도 중요한 역할을 한다. 왜냐하면 국민은 납세자로서, 그리고 행정서비스의 수혜대상으로서 공무원 사회의 직접 이해관계 당사자이기 때문이다.

### (2) 내부 요인

#### 1) 지역적 경향

공무원노동조합의 형성 과정에서 직장협의회는 공무원들의 근무 지역이 갖는 사회적 특성을 반영하며 조직 분화로 이어지는 경향을 보였다. 본격적인 지방자치제도 하에서 지역 조직들이 갖는 지역적 특성은 해당 지역 직장협의회와 공무원노동조합 추진 조직들의 지향성에 반영된다. 한국 사회의

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. 공무원직장 협의회들의 결성 과정을 살펴보면, 지역간 특성이 일정부분 드러나고 지방 자치단체들 간에도 지역에 따라 조직률 편차가 확연함을 볼 수 있다.

## 2) 조직의 경향

공무원노조의 형성과 지향성에 영향을 미치는 또 하나의 요인은 조직의 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, 시·군·구, 읍·면·동의 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.

우선 공무원노동조합의 노사조직의 특성 측면에서 살펴보면, 교섭 대표의 조직 내부 지위가 낮을수록, 그리고 이들이 모험적이면서 평소에 ‘이기고-지는’(winner-loser) 제로섬 전략(zero-sum strategy)을 자주 쓸 경우 교섭을 파국으로 몰고 갈 가능성이 높다는 연구가 있으며(Chandler & Judge, 1998.), 조직의 의사결정과정에 노사 대표는 물론 관련 전문가가 동참하도록 허용하는 협력적 관리의 제도화 수준도 협력적 노사관계의 형성에 큰 영향을 미치는 것으로 보게 되었다(Rubin et al., 1999.), 미국 Massachusetts주의 경우 주법으로 교착해소 과정에서 노사합동관리위원회(joint Labor-Management

Committee : LMC)의 도움을 받도록 하고 있다. LMC는 정부대표, 노조대표, 지역사회단체 대표자 등이 참여하여 노사문제를 지역사회 문제의 차원에서 풀어나가는 새로운 형태의 거버넌스가 되고 있다(Chauhan, 1994.). 아울러 실증 연구에서도 나타났듯이(조경호 외, 2002.), 객관적 사실에 입각한 합리적 노사관계 관행을 정착시킨 조직은 그렇지 못한 조직에 비하여 상대적으로 협력적 노사관계를 실현시키고 있는 것으로 나타났다. 노사가 공유해야 할 중요 정보를 숨긴다거나 왜곡된 정보를 제공하여 상대방을 현혹하려는 태도는 노사 분규의 중요한 요인이 되어 온 것으로 나타났다.

### 3) 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 공무원노동조합의 활동과 지향성에 상당한 영향을 미치는 것이다. 기관장이 노조에 대해 부정적인 인식을 갖고 있거나, 조직 문화가 전반적으로 보수적인 경우 노조의 활동 과정에서 많은 갈등이 나타나는 것을 볼 수 있다. 남들에 앞서 나서는 것을 꺼리는 공무원의 속성상 조직 내 조합의 필요성을 느끼고 주도하는 주체가 있는지 여부와, 그 주체의 성향이 해당 기관의 조합의 활성화에 큰 영향을 미치는 것이다. 공무원노동조합이 설립된 이후에도 지도부의 성향은 조직 운영의 선택에 영향을 미치는 중요한 요인이다.

#### 4) 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 목민관적인 태도와 노동조합에 대한 부정적인 이미지들은 최근 들어 외환위기와 구조조정을 경험하면서 많은 변화를 가져왔으며, 정치적으로 보수적인 공무원 사회에 강력하게 남아 있던 노조에 대한 급진적 이미지도 상당부분 사라졌다.



## 제2절 공무원노동조합 관련 선행연구

공무원노동조합과 관련하여 연구된 국내외 연구를 먼저 조사하고 현재 까지 진행된 선행연구들과 본 연구는 어떤 차이가 있는지를 알아보기 위하여 기존 연구들이 가진 목적과 결과, 그리고 정책적 대안을 고찰해 보았다.

외국의 공무원노동조합에 대한 주요 연구로는 노조를 둘러싼 대외적 환경변화와 노사관계의 변화 방향에 대한 영향을 살펴볼 수 있다. Cutler와 Waine은 관리주의 정부혁신이 정부과정에 지대한 영향을 미치게 되면서 공공부문 노사관계는 온건적, 협력적으로 변화하고 있는 것으로 나타났으며, 정보화의 확산, 공공서비스의 민간위탁 증가, 그리고 작은 정부를 추구하면서 나타난 임시직과 시간제 고용이 증대되면서 각국의 공무원 노조의 규모는 계속 감소하고 있는 것으로 분석했다<sup>31)</sup>. Kearney와 Carnevale은 실업률의 증가, 급격한 도시화, 높은 학력 보유자들의 공직 진출, 부당 노동행위에 대한 보다 강력한 제재 입법 등 다양한 요인들이 나타나면서 공공부문 노조 규모의 지속적인 감소에 대해 연구했다. 노조의 절대적 규모의 감소는 공공부문 노사관계의 형태에도 영향을 미쳐 1990년대 이후 미국 주정부 노동관계법의 적용대상이 되는 근로자의 범위도 계속 감소하고 있으며, 주 노동법의 적용대상으로 포괄되는 경찰, 소방, 교사 등도 주정부와 협력적 노사관계 정책(comprehensive policies)을 유지하려는 경향에

---

31) Culter, T. and B. Waine, Managerialism Reformed ? New Labor and Public Sector Management, Social Policy Administration 34(3), 2000. pp.318~332.



대해 연구했다<sup>32)</sup>. 아울러 개인의 업적에 대한 평가와 그 결과에 입각한 보상 시스템이 강화되면서 공직사회 내부에 개인주의 문화가 팽배해 지면서 공무원의 저조한 노조참여율은 영국에서도 예외가 아닌 것으로 파악되었다<sup>33)</sup>. 따라서 경쟁현상도 파괴적 경쟁과 건설적 경쟁으로 나뉜다고 보며 건설적 경쟁관계는 협력적 관계와 유사한 형태로 발전한다. 즉 승자도 패자로 다 이익을 보는 게임에서는 건설적 경쟁관계가 형성된다고 주장하였다.

다음으로, 정부와 노동계간의 견해 차이를 줄여서 합의점을 도출해 나갈 것인가 하는 문제와 함께 공무원 노사관계를 대립적 노사관계가 아닌 협력적 노사관계로 발전되어 가야한다는 노사관계의 협력 방안에 대한 체계적인 연구는 Cohen-Rosenthal과 Borton의 연구가 대표적이다. 이들은 단체교섭에서 노사협력은 서로 갈등이 없는 상태를 의미한다거나 상대방의 정체성을 부인하고 결국은 한 뜻으로 수렴되는 현상으로 보기에 많은 복잡한 개념들이 나타날 수 있다고 하였다<sup>34)</sup>. 이들에 따르면 노사협력은 조직과정의 핵심이며, 복합적인 개념으로 파악하여야 하며 다음과 같은 기준과 차원에서 노사관계의 협력 개념을 이해해야 한다고 하였다. 첫째, 제도로서 노동조합은 능률성을 높이기 위해 조직구성원들과 협력적 활동

---

32) Kearney, R. C. and D. G. Carnevale, Labor Relations in the Public Sector (3rd ed.), NY, Marcel Dekker, 2001. p.43.

33) Corby, S. and G. White, From the New Right to New Labor, Employee Relations in the Public Service ; Themes and Issues, London, Routledge, 1999. pp.3~25.

34) Cohen-Rosenthal, E. and C. E. Burton, Mutual Gains (2nd ed.), NY, Cornell Univ. Press, 2000.

을 기꺼이 할 것이란 사용자 측의 확신이 있어야 한다. 둘째, 중요한 관리 기능들을 노동조합 대표자와 공유하려는 사용자 측의 의지가 있어야 한다. 셋째, 노동조합과 그 구성원들에 대한 조직의 유형적 혹은 무형적 보상에 대한 답례로 노조가 생산성을 높이기 위해 노력하려는 열망이 있어야 한다. 넷째, 노사가 노직의 문제점을 해결하고 효율적 생산을 저해하는 장애물들을 제거하기 위해 공동책임을 지는 관계가 되어야 한다. 다섯째, 노사 파트너십은 결국 당사자들을 위하여 이득이 된다는 분명한 확신과 함께 동시에 서로에 대한 신뢰와 존경을 외적으로 표명하는 행동이 있어야 한다.

우리나라의 공무원노동조합에 대한 주요 연구로 조경호는 협력적 공무원 노사관계에 대해서는 세가지로 요약하여 설명하고 있다<sup>35)</sup>. 첫째, 협력은 쌍방 관계에서 일방의 행동이 상대방의 의도와 생각을 만족시킬 수 있다는 대체성(substitutability)이 강할 때 발생한다는 점이다. 조직의 생산성 향상을 위해 근로자들이 자발적으로 상여금과 임금의 일부를 반납하거나 사용자 측의 감축경영에 협조하는 활동을 활발히 전개하는 것은 협력의 대체성 요인을 잘 설명하여 준다. 둘째, 협력은 상대방에 대해 일방이 호감을 가지고 긍정적인 평가(positive attitude)를 하게 될 대에도 발생한다. 노사 파트너십은 노사가 서로 신뢰하고 존경하는 분위기 속에서 발생한다는 점을 본다면 상대방에 대한 호감과 긍정적 평가는 협력의 중요한 요인이 된다. 셋째, 협력은 상대방의 의사와 영향력을 일방이 수용하려 하는 자세(inducibility) 때문에 발생한다. 따라서 노사가 각각 자신의 이익을 극대화하고 상대방의 이익을 최소화하려는 경쟁적 관계(competitive relation)를 고

35) 조경호, “협력적 공무원 노사관계 규칙 모색 : 미국 정부의 경험과 시사점”, 『한국정책과학학회보 제7권 제2호』, 2003, pp.301~326.

집할 경우 협력은 발생하지 못한다.

또한 공무원 노사협력에 대해서 김성훈·조경호의 연구에 따르면 공무원 노동조합을 인정할 것인가의 여부가 중요한 것이 아니라 노사간 발생할 수 있는 갈등을 줄이기 위해 노사 당사자가 어떻게 협력하면서 노사관계를 유지하고 관리할 것인가가 더욱 중요한 문제라고 하였다<sup>36)</sup>. 또한 이철수 외의 연구, 그리고 서원석의 연구에 따르면 공무원 노사협력에 대한 연구는 초기의 불확실한 환경에 탄력적으로 대처하기 위해서는 외국의 노사관계 경험을 벤치마킹하는 것이 무엇보다 중요하다고 강조하였다<sup>37)</sup>. 이러한 논의에 대해서 조경호는 미국 연방정부와 지방정부의 협력적 공무원 노사관계 발전 방향을 노사파트너십 위원회와 이해기반교섭 두 가지 차원에서 설명하였으며, 미국 인디애나폴리스 시의 협력적 노사관계 형성사례를 분석하여 어떤 규칙이 작용할 때 노사관계가 협력의 방향으로 나아가야 한다고 주장한 그의 견해는 매우 중요한 시사점을 내포하고 있다. 그 외에 김형준·한중수의 연구와 이정택의 연구에 따르면 노사관계에 대한 민간기업의 사례와 공기업의 사례를 통하여 협력적 노사관계 규칙을 도출하고자 한 연구는 매우 고무적이라 하겠다<sup>38)</sup>. 이들의 연구들이 사례연구를 통하여 노사관계의 규칙을 도출해 내고자 하였으나 정부 노사관계에

---

36) 김성훈·조경호, “효율적인 공무원 단체교섭의 운용과 정부의 전략”, 서울행정학회 하계학술대회 발표논문, 2003.

37) 이철수 외, “효율적인 공무원단체 교섭모델 운영방안에 관한 연구”, 중앙인사위원회 정책연구보고서, 2002. ; 서원석, “한국공무원의 단체활동에 관한 인식 분석적 연구”, 박사학위논문, 연세대학교 대학원, 1990.

38) 김형준·한중수, “우리나라의 참여·협력적 노사관계 정착방안”, 『한국전문경영인학회지 1(1)』, 1998, pp.221~251. ; 이정택, “한국의 노사협력 모형 모색”, 한국노동교육원 연구보고서, 1997, pp.96~103.

직접적으로 적용하여 경험적 연구를 본격적으로 수행하지는 못하였다.

이에 비해, 김재기는 공무원노동조합의 조직활동 범위에 관한 연구에서 우리나라 노동계와 공무원사회의 최대 현안으로 떠오르고 있는 공무원 노동기본권 보장문제에 대비하여 우리나라 노사관계의 현실과 국민 및 노사 관계당사자의 의식수준이 반영된 현실적합성 있는 공무원노동조합의 조직활동 범위를 분석함으로써 정부의 공무원 노동기본권 보장에 관한 정책방향을 다음과 같이 아홉가지로 제시하고 있다<sup>39)</sup>. 첫째, 공무원 단결체의 명칭은 공무원노동조합으로 하여 국가직은 전국 단위의 노동조합을, 지방직은 광역자치단체별 노동조합을 설립하도록 한다. 둘째, 복수노조는 인정하지 않도록 하고 연합단체에의 가입을 제한하도록 한다. 셋째, 노조전임자 제도를 인정하되 전임자의 임금은 노동조합이 부담하도록 한다. 넷째, 유니온샵을 인정하지 않고 가입과 탈퇴의 자유를 보장하도록 한다. 다섯째, 부당노동행위에 관한 법규는 공무원 노동관계에도 적용하되 부당노동행위 구제는 미국의 연방노사관계청(FLRA)과 같은 특별기구에서 다루도록 한다. 여섯째, 정부측 교섭대표는 대통령직속의 특별기구를 설치하여 담당하도록 한다. 일곱째, 정책결정 및 순수한 관리권한 사항은 교섭사항에서 제외하고 단체협약체결권은 인정하되 단체협약이 법령·조례와 저촉하지 않는 범위에서 효력을 발생하도록 한다. 여덟째, 단체교섭이 결렬되더라도 쟁의행위는 금지하도록 한다.

이와 함께, 박준식·박주영은 공무원노동조합의 형성과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책과제에서 공무원의 직무의 성격, 조직문화의 특성, 조직에서의 인간관계, 그리고 노사관계에 대한 인식 등

---

39) 김재기, 전계서, pp.19~21.

을 다음과 같이 분석하였다<sup>40)</sup>. 첫째, 공무원들의 직무의 성격에서 발견되는 중요한 특징은 공무원들의 일이 대부분 규정에 의해 정해진 일상적이고 반복적인 행정 및 대인서비스가 지배적이라는 것이기 때문에, 공무원들은 직무에 법규정을 엄수하고 직무에 성실히 임해야 한다고 생각하는 경향이 강하다. 둘째, 공무원들이 직장에서 수행하는 일이 임금이나 승진 등 그들에 대한 사회경제적 보상과 거의 연결되지 않고 있다고 판단하고 있으며, 계급제 질서에 대한 강한 불만을 느끼고 있음에 따라 인사제도와 조직문화를 개혁하는 것이 매우 중요하다. 셋째, 조직문화 부문에서는 공무원들이 인적자원 개발과 능력 개발에 대한 투자가 이루어지지 않은 경직된 관료문화에 대해 심각한 문제를 느끼고 있음에 따라 조직 상호간의 수평적 의사소통이나 정보교류의 기회가 확대되어야 한다. 넷째, 조직에서의 비공식적 인간관계는 혈연과 학연 등의 모임이 상당히 활성화되어 있지만, 학연보다는 지연에 따른 유대가 더 강하게 나타남에 따라 이에 대한 개선방안이 마련되어야 한다. 다섯째, 노사관계 부문에서 대다수의 공무원들이 공직사회의 개혁과 근로조건 개선 등을 위해 노조가 꼭 필요하다는 인식을 공유하고 있다. 여섯째, 공직사회에서 새로운 인사 및 노사관계제도 도입 문제와 관련하여 공무원들은 공직사회의 기본 성격을 뒤바꿀 수 있는 급격한 변화에 대해서는 상당한 거부감을 가지고 있다. 일곱째, 고용안정과 직업에 대한 전망 및 만족도 부문에서 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 강하며 점진적 개선을 바란다. 여덟째, 공직사회에서 앞으로 중요한 문제로 부각될 수 있는 것은 노조에

40) 박준식·박주영, “공무원노동조합의 형성과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책과제”, 한국노동연구원, 2005.

대한 기관장 등 조직 관리자들의 인식과 자세라 할 수 있다.

이들 공무원노동조합에 관한 선행연구들은 대부분 공무원노동조합법이 제정된 2006년 이전 직장협회의 활동시기에 ‘공무원노동조합에 대한 허용 찬반’이나 ‘공무원의 노동3권의 인정 여부’ 등에 관한 ‘인식조사’ 혹은 ‘외국 제도와의 비교·고찰’이 중심이지만, 본 연구는 그러한 ‘공무원의 노동기본권 및 노조 인정여부’를 넘어서 ‘그 기능에 대한 인식의 실존’에 초점을 맞추었으며, 지난 2006년 1월 28일 공무원노동조합법이 공포 이후 가장 최근의 지방공무원의 공무원노동조합 역할에 대한 인식 조사연구이자, 도내 최초의 공무원노동조합 역할에 관한 공식적인 실증 연구로서 그 결과를 구체적으로 분석한 점에서 의의를 찾을 수 있다고 하겠다.

이러한 연구목적을 규명하기 위하여 제주도 지방공무원의 노동조합 참여에 관한 분석, 공무원노동조합의 순기능에 관한 분석, 역기능에 관한 분석, 공무원노동조합 활성화의 필요성에 관한 분석, 지방공무원의 공무원노동기본권의 허용범위에 관한 분석을 토대로 앞으로 특별자치도와 국제자유도시로 도약하고 있는 제주도 지역사회에서 공무원노동조합의 바람직한 발전방안에 관한 인식조사의 구체적인 분석을 시도하였다.

<표 2-2> 공무원노동조합에 관한 선행연구

연구자	연구주제	분석내용	연구연도
김형준 · 한중수 · 이정택	우리나라의 협력적 노사관계 정착방안	• 노사관계에 대한 민간기업의 사례와 공기업의 사례를 통하여 협력적 노사관계 규칙 도출에 대한 연구	1998
이철수 · 서원석	공공부문 노사협력에 대한 연구	• 초기의 불확실한 환경에 탄력적으로 대처하기 위한 외국의 노사관계 경험 연구	2002
조경호	협력적 공무원 노사관계 규칙 모색	• 공무원 노사협력은 상호간 만족의 대체성, 노사 파트너십의 요인, 상대방의 이익을 최소화하려는 경쟁적 관계 등 분석	2003
김성훈 · 조경호	효율적인 공무원 단체교섭의 운용 연구	• 공무원노동조합 인정여부가 중요한 것이 아니라 노사간 발생할 수 있는 갈등을 줄이기 위해 노사 당사자가 어떻게 협력하면서 노사관계를 유지하고 관리할 것인가에 관한 연구	2003
김재기	공무원노동조합의 조직활동 범위에 관한 연구	• 우리나라 노동계와 공무원사회의 최대 현안으로 떠오르고 있는 공무원 노동기본권 보장문제에 대비하여 우리나라 노사관계의 현실과 국민 및 노사관계 당사자의 의식수준이 반영된 현실적합성 있는 공무원노동조합의 조직활동 범위 분석	2004
박준식 · 박주영	공무원노동조합의 형성과정과 의식 조사를 통해 본 공무원 노사관계 특성과 정책과제	• 공무원노동조합의 형성과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책과제에서 공무원의 일의 성격, 조직문화의 특성, 조직에서의 인간관계, 그리고 노사관계에 대한 인식 분석	2005

## 제3장 공무원노동조합의 국내외 동향

### 제1절 외국의 공무원 노동조합

우리나라의 공무원제도 설립 이후 60여년 동안 잠잠해 있다가 최근 지속적으로 제기되고 있는 공무원 노동기본권과 노동조합에 관한 사회적 이슈는 비단 인사행정 뿐만이 아니라 행정의 민주성·효율성 확보, 정치적 중립성 확립, 행정서비스 개혁과 관료제의 폐단 극복, 사회 변화에 부응하는 새로운 공직문화 조성 등 매우 중요한 행정의 당면현안 과제가 되고 있다. 이에 따라, 우리나라보다 적게는 50년에서 많게는 100여년 전에 이미 공무원노동조합 제도를 도입하여 실행하고 있는 외국의 사례를 고찰하여 타산지석으로 삼고, 이를 토대로 발전시켜 나가는 것은 매우 의미 있는 것이라 할 수 있다. 여기서는 OECD 및 ILO 가입 국가들 중에서 우선 해방 이후 우리나라 사회에 전반적이고 막대한 영향을 미치고 있는 미국의 사례, 법제도의 전통에 따라 영국, 독일, 프랑스의 유럽 대륙의 사례와 함께, 아시아에서 일본의 사례를 고찰해 보고자 한다<sup>41)</sup>.

#### 1. 미국의 공무원 노동조합

##### (1) 공무원제도와 노사관계 연혁

미국의 공무원제도와 노사관계 연혁 중에서 먼저 공무원 제도를 살펴보면 다음과 같다. 공무원은 연방정부와 주정부로 이원화되어 있다. 연방공

41) 노동부, “공무원노동조합법령 주요내용 및 쟁점해설”, 2006. ; 서원석, “ILO 회원국의 공무원 단체 활동 비교연구”, 한국행정연구원 연구보고서, 1995.



무원은 연방공무개혁법<sup>42)</sup>의 규율을 받고, 주정부 공무원은 미국 50개주 각 주별로 각자의 법률 또는 규정에 따라 규율을 정한다. 개략적인 미국의 공무원제도에 대한 현황을 살펴보면 2003년 연방공무원은 324만명이었고 주·지방공무원은 1,646만명으로 집계되었다. 또한 2003년 연방공무원 노동조합 조직율은 30.9%로 나타났고 공공부문의 전체 노동조합조직율은 37.2%로 나타났다. 이러한 조사결과는 민간부문 노동조합조직율 8.2%에 비해 4배에 해당하는 비율이다.

다음으로 노사관계 연혁에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 단결권을 보장하는 헌법상의 명문규정은 없으나, 연방헌법상의 결사의 자유에 따라 근로자에게도 단결의 자유를 인정하고 있다. 공공부문에서는 헌법상 보장되는 단결의 자유 외에 단체교섭권이나 단체행동권을 포함하는 노동기본권에 대해서는 그것을 보장하는 별도의 법령이 없는 한 보장되지 않는 것으로 해석 된다. 지난 1962년 케네디 대통령의 행정명령 제10988호에 의해 연방공무원의 단결권 및 단체교섭권 인정되었고 1978년 연방공무원제도개혁법에 의해 법률로 정비되었다. 연방공무원제도개혁법에 따르면, 근로자가 아무런 벌칙이나 보복의 두려움 없이 자유로이 노동단체를 결성·가입 또는 원조할 수 있는 권한을 가지며 그러한 행위를 하지 않을 소극적인 권한 규정. 대표자를 통해 근로조건에 관하여 단체교섭을 할 수 있는 권한 등을 인정하고 있다. 공공부문 근로자의 노동관계가 다양하고 분권화, 연방법, 주법, 지방자치단체법 등 다수의 법역이 존재하며 각각의 법에 따라 공무원의 노사관계를 규율하는 법의 내용도 차이가 있다.

---

42) USC Chapter 71, Civil Service Reform Act, 1978.

## (2) 공무원 노동기본권과 조직형태

공무원 노동기본권과 조직형태 중에서 먼저 공무원 노동기본권을 살펴보면 다음과 같다. 단결권 및 단체교섭권의 가입범위는 제복을 입은 공무원(a member of the uniformed service), 외무공무원, 연방 내외의 안보나 정보수집 업무를 담당하는 기관에 고용된 공무원, 감독직, 관리직, 기밀업무, 인사업무 담당자 제외하고 있다. 여기에서 제복을 입은 공무원이란 사회안전법(Social Security Act)의 정의에 의하면 육·해·공군, 해병대, 해안경비대, 예비군, 주 방위군 등을 포함하는 것을 의미한다. 외무공무원이란 국무부, 국제통신국, 국제개발국, 농림부, 상무부에 소속되어 있으며 미합중국의 해외업무를 담당하는 공무원 또는 근로자를 말한다. 단체교섭권은 단체교섭의 결과 합의된 사항을 구속력 있는 단체협약으로 체결할 수 있는 권한까지를 포함한다. 또한 단체행동권은 10여개 주를 제외하고는 공무원의 단체행동권에 대한 보장규정이 없으므로 제한되는 것으로 해석된다. 이러한 규정을 인정하는 주는 하와이, 알래스카, 일리노이, 미네소타, 오하이오, 오리건 등 10여개 주에 해당된다. 다음으로 조직형태에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 조직형태에 법적 제한은 없으며 조합원의 범위에 따라 연방정부조직, 주정부조직, 지방정부조직으로 나누어지며, 주 및 지방정부의 공무원들은 대부분 전국단위의 직종별 노조로 조직되고 있다. 이러한 조직형태를 좀더 구체적으로 설명하면 순수 공무원들로만 구성된 조직, 민간부문의 근로자와 같이 참여하는 조직, 다양한 직종이 포함된 조직, 특정직업 및 전문직종에 국한된 조직, 전국적인 연합체에 가입한 조직, 지역단위에서 독립적으로 활동하는 조직 등 다양하게 구성되어 있다. 조직형태를 현황별로 자세하게 설명하면 연방정부의 AFGE라는 조직형태가 있고 주 및 지방정부의 AFSCME이란 조직은 최대조직이며 AFL-CIO 에 가

입되어 있다. AFGE(American Federation Of Government Employees)는 연방공무원 및 DC공무원 등 약 19만명으로 조직화 되어 있으며, AFSCME(American Federation Of State, County, and Municipal Employees)은 주·지방공무원 등을 포괄하는 130만명 규모로 조직화 되어 있다. 또한 NEA( National Education Association)는 교육공무원 200만명이 가입된 최대의 조직규모를 나타내고 있다.

### (3) 교섭대상 및 구조

교섭대상 및 구조 중에서 먼저 교섭대상에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 연방공무원제도개혁법은 노동조합에 대하여는 근로자의 근로조건 개선을 위한 단체교섭권을 인정하고 사용자에 대하여는 경영권을 인정하고 있다. 기관의 예산, 조직 및 (법률에 의한) 인사권한 등 사용자의 경영사항은 원칙적으로 교섭대상에서 제외하고 있다. 대부분의 주에서는 임금·근로시간·기타 근로조건에 관한 사항을 의무적 교섭대상으로 규정하고 있다. 특이한 점은 특정 사항이 단체교섭 사항이 되는 지, 경영권으로서 교섭사항이 아닌지에 대해 노사간 분쟁이 빈번하며 이에 관한 분쟁은 연방공무노사관계위원회(FLRA)에서 처리하고 있다.

경영사항이란 기관의 임무와 예산, 조직, 고용인수와 내부 안전사항에 관한 것, 고용, 배치, 지휘, 일시해고 등 관리자의 권리에 관한 사항, 업무분담, 계약에 의한 결정, 임무수행에 필요한 인원 선발에 관한 사항, 직위 임명에 관한 사항, 긴급시 필요한 임무수행에 관한 사항 등을 경영사항이라고 한다. 임금결정에 있어 노동조합은 단체교섭이 아닌 전국임금정책위원회, 연방봉급위원회의 위원으로 참석하여 의사를 반영하고 있다.

다음으로 교섭구조는 연방공무노동관계위원회(FLRA)가 정부기관별, 사

업장별, 기능별 또는 여러 기준에 의해 공공부문 단체교섭을 위한 적정한 교섭단위를 결정한다. 여기에서 적정교섭단위란 공통의 이해관계 (Community Of Interest)를 가진 근로자로 구성된 조직으로 동질의 근로조건, 기능·기술의 유사성, 동일한 지휘·감독 등을 기준으로 결정한다. 적정 교섭단위내 모든 공공부문 근로자들이 참가한 선거에서 유효투표의 과반수의 지지를 받은 노동조합을 선출, 배타적 교섭권을 부여하고 있다. 교섭단위의 사용자인 연방의 정부기관은 위의 배타적 교섭대표권을 가진 노동조합과 성실히 교섭할 의무를 지며, 이를 위반하는 등 단체교섭을 거부하면 부당노동행위로 간주하고 있다. 끝으로 단체협약은 서면으로 체결하며, 단체협약이 적법하면 정부기관의 장은 이를 승인하도록 하고 있다.

#### (4) 분쟁조정기구와 부당노동행위 제도

분쟁조정기구와 부당노동행위제도 중에서 먼저 분쟁조정기구에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 연방 및 주정부의 개별법에 따라 공무원의 노사관계를 규율하는 내용에 차이가 있으나 일반적으로 쟁의권은 불허하고 있다. 만약에 연방공무원의 교섭결렬시 연방조정알선국(FMCS)이나 연방공무노동관계위원회(FLRA)의 조력에 의해 해결한다. 2003년도 연방조정알선국의 2,746건의 알선 중 공공부문이 약 10%를 차지한 반면에 민간부분은 79% (FMCS Arbitration statistics)를 차지하였다.

다음으로 부당노동행위제도를 살펴보면 다음과 같다. 민간부문에서의 부당노동행위에는 근로자 또는 노동조합에게 인정되는 조합활동권을 사용자가 방해하거나 간섭하는 행위 또는 조합활동을 이유로 하여 다른 근로자 또는 노동조합과 차별하는 행위 등을 모두 부당노동행위에 해당된다고 볼 수 있다. 부당노동행위를 당한 근로자 또는 사용자는 NLRB에 구제신

청을 할 수 있다.

공공부문의 경우도 연방공무개혁법에 동 제도를 도입하고 있으며 사용자인 정부기관이 노동조합의 조직, 단체교섭 등 공공부문 근로자의 권리 행사에 있어서 근로자를 간섭, 방해 또는 강제하는 행위를 하거나, 또는 고용·고용보장·승진 또는 기타의 근로조건에 관하여 차별함으로써 노동 단체의 구성원으로 되는 것을 장려하거나 방해하는 행위는 부당노동행위에 해당되며 공공부문의 경우에는 연방공무노동관계위원회(FLRA : Federal Labor Relations Authority)에 구제신청을 한다.



## 2. 유럽의 공무원 노동조합

### (1) 공무원제도와 노사관계 연혁

유럽의 공무원제도와 노사관계 연혁 중에서 먼저 공무원제도를 독일, 영국, 프랑스 등 유럽의 대표적인 세 나라들을 비교하여 설명하면 다음과 같다. 독일의 공무원 제도는 일반적으로 한 기관 안에 공무원과 비공무원을 동시에 고용, 비공무원은 다시 사무직근로자와 노무직근로자로 분류하고 있다. 국가와 공무원의 노동관계는 공법관계로 법률에 의해 규율되며, 국가와 비공무원 사이의 노동관계는 계약관계로 단체교섭에 의해서 규율을 정하고 있다. 독일의 공무원 제도에 대한 현황을 살펴보면 2000년 480만명으로 전체고용인구의 13%이었고 노동조합 조직율 75%를 나타내었다. 이를 좀더 세부적으로 살펴보면 공무원 158.8만 명, 사무노동자 235.1만명, 노무직노동자 68.1만명, 판·검사 2.74만명, 전문직 및 직업군인 18.6만명이 해당된다.

영국의 공무원제도를 살펴보면, 영국은 중앙정부 공무원(군인, 일반공무원 등), 지방정부 공무원(교육, 사회서비스, 경찰, 소방 등), 국가 의료서비스 직원(The National Health Service), 공기업 직원 등으로 분류하고 있다. 영국의 공무원제도에 대한 현황을 좀더 자세하게 살펴보면 1997년 500만명 수준으로 전체고용의 19%에 해당되고 노조조직율은 1998년기준으로 57%에 해당되는 수치이다. 이를 분양별로 살펴보면 중앙정부일반공무원 65만명, 군인 21만명, 의료 120만명, 교육 120만명, 그리고 경찰(20만) 등으로 구성되어 있다.

프랑스의 공무원제도는 공무내용 및 주무관청의 성질에 따라 매우 다양하나, 대체로 공법상의 공무원과 사법상의 공무원으로 나누어진다. 공법상의 공무원은 국가 및 지방공무원, 공법상의 계약에 의해 행정관청 또는

국공영기업에 고용된 직원, 공법상의 특별신분규정에 의해 규율되는 직원을 말한다. 사법상의 공무원은 국공영기업의 단기고용노동자처럼 사법상의 계약에 의해 고용된 자와 사법상의 특별신분규정에 의해 규율되는 직원을 말한다. 사법상의 공무원은 노동3권을 제한 없이 보장, 공법상의 공무원은 직무수행상의 특별한 의무로 인해 노동3권에 일정한 제한을 받는다.

노사관계 연혁에 대해서 독일의 경우를 보면, 독일은 1차대전이 끝날 무렵인 1918년 노조대표와 자본가대표 간 11월협정 체결, 노동조합의 공식적 인정과 단결권의 합법적 보호를 하였다. 독일 기본법(헌법)은 누구에게나 단결체를 결성할 권리가 있음을 선언하고 있으며, 기본법에 근거하여 연방공무원법에서 단결권을 보장하고 있다. 독일 기본법(헌법) 제9조 제3항에서 ‘근로조건 및 경제조건을 유지·개선하기 위해 단결체를 결성할 권리는 누구에게나 그리고 어떤 직업에도 보장된다. 이 권리를 제한하거나 방해하려는 약정은 무효이며, 이를 목적으로 하는 조치는 위법이다’라고 규정하고 있다. 또한 연방공무원법 제91조 ‘공무원은 단결의 자유에 의거하여 노동조합 또는 직능단체를 결성하는 권리를 갖는다’라고 규정하고 있다.

법상 제한 규정은 없으나, 통설과 판례로 공무원의 단체교섭체결권·쟁의권 부정하고 있다. 독일의 경우를 구체적인 논거를 살펴보면, ① 공무원의 쟁의행위는 국가에 대한 공법상의 근무관계 및 충성관계와 양립하지 않음 ② 공무원의 근로조건은 법률에 의해 정해짐 ③ 직장폐쇄와 같은 사용자측의 대항수단의 행사가 불가능 ④ 국가기관의 정폐(停廢)는 공공복리에 반한다 등의 내용이 있다. 연방공무원법은 공무원의 근무조건을 정하는 법령의 입안단계에서 공무원노조의 상급단체(전국조직인 DGB나 DBB)의 관여권을 인정하고 있다. 연방공무원의 경우 내무장관이 주의 경

우 독일주정부사용자단체, 기초자치단체의 경우 독일지방정부사용자단체가 사용자로서 집중교섭 주도

노사관계 연혁에 대해서 영국의 경우를 보면, 19세기 초까지 근로자의 단결 탄압, 1824년 단결금지법 폐지, 1891년 노동조합법(Trade Union Act), 1906년 노동쟁의조정법 제정되었다. '국왕에 의해 고용된 공무원'은 단결권이 제한되었으나, 1946년 노동당정부 정책으로 공무원 노동관계도 일반 노동관계법 적용되었다. 1979년 이전, 정부는 모범사용자로서 공공부문의 조직화에 우호적, 집중된 전국교섭시스템으로 공공부문 교섭을 주도하여 공공부문 안정화가 되었다. 이후로 1979년 보수당 집권후, 임금 결정권한을 각 부처단위로 위임, 중앙정부가 정한 예산범위 내에서 지출규모를 결정토록 하는 예산계약제도를 강화하는 한편, 단체교섭시스템 분권화 추세가 진행되었으며, 이로인한 공공부문의 분규증가, 공무원 내부 임금격차 등 갈등초래, 이에 대항하여 노조는 중앙집권화를 위한 통합 경향이 나타났다.

노사관계 연혁에 대해서 프랑스의 경우를 보면, 일반근로자의 단결권은 1884년에, 공무원은 1946년 헌법에서 단결권의 주체를 근로자가 아닌 모든 인간으로 규정, 단결권의 보편성 선언 및 모든 근로자의 단체교섭 및 파업권 인정하였다. 이에 근거하여 「공무원의권리와의무에관한법률」에서 단결권, 파업권이 인정되었다. 1946년 프랑스 제4공화국 헌법에 의하면 '모든 인간은 조합활동을 통해 자신의 권리와 이익을 옹호하고 자신이 선택하는 조합에 가입할 수 있다', '파업권은 법률이 정하는 범위 내에서 모든 근로자에게 인정된다', '모든 근로자는 그 대표를 통하여 근로조건외의 집단적 결정과 기업의 관리에 참여한다'고 선언하였다. 수상 직속의 공무원위원회에서 공무원의 전반적인 정책 및 공무원 노조에 적용되는 법원칙 등을 조정하였다. 국가공무원은 물론 지방공무원 합동으로 집중된 교섭시



시스템으로 운영하였고 단체협약은 민간과는 달리 행정부 결정의 전단계인 사전협의로 법적구속력 없다.

## (2) 공무원 노동기본권과 조직형태

공무원 노동기본권에 대하여 독일의 경우를 보면, 독일은 단결권과 단체교섭권은 인정하나 협약체결권 부정하였다. 가입범위는 모든 공무원의 단결권 보장하였다. 단체교섭권은 판례·학설에 의해 근로조건이 입법사항임을 이유로 교섭권은 인정하나, 단체교섭체결권 부정하였다. 또한 단체행동권은 판례·학설상 쟁의권을 부정하였다. 아울러 공공부문의 사무직·노무직근로자는 노동관계법 적용, 노동3권 보장되었다.

공무원노동기본권에 대하여 영국의 경우를 보면, 영국은 노동3권을 보장하는 것을 기본원칙으로 하며 가입범위는 군인과 보안담당 정보요원을 제외한 모든 공무원이 해당된다(경찰관은 경찰법에 의해 단 하나의 단체에만 가입). 단체교섭권은 법적 구속력을 갖지 않는 신사협정을 의미한다. 단체행동권은 원칙적으로 허용되나 특별법에 의해 제한을 받는다. 가스·수도·전기공급 및 우편사업 등 필수공익사업의 파업을 제한하였다. 경찰 직무 불이행시 형법부과, 업무복귀명령 불이행시 징계 등을 가한다.

공무원노동기본권에 대하여 프랑스의 경우를 보면, 프랑스는 원칙적으로 노동3권을 보장하는 것을 기본원칙으로 하며 가입범위는 군인을 제외한 모든 공무원이 해당된다. 공안대 직원 및 경찰관에게도 단결의 자유가 인정되며, 도지사나 부지사를 제외한 상급관리직 공무원에 대해서도 단결권을 제한하지 않고 있다. 단체교섭권은 사전 협의적 성격을 가지며 법적 구속력 없으나 관행상 존중하고 있다. 또한 단체협약은 민간과는 달리 행정부 결정의 전단계인 사전협의로 법적구속력 없다. 단체행동권은 원칙적

으로 허용되나, 필수적인 공공역무의 확보를 위해 특별법으로 공공근로자의 파업권 행사를 제한하였다. 파업예고(5일전)제도, 파상파업의 제한 및 특정한 범주 공무원 파업을 제한하였다(공화국보안대, 경찰관, 교도관, 재판관, 항공관제관, 내무부 통신부서 직원, 군인 등). 아울러 공공질서에 중대한 침해를 미칠 경우, 수상·관계기관장 등은 파업규제권을 가진다.

조직형태에 대하여 독일의 경우를 보면, 조직형태에 법적제한은 없으며 별도 공무원만으로 조합을 결성하거나(DBB 공무원연맹), 산업별 또는 직업별로 민간부문의 근로자들과 구별없이 노동조합을 결성하며, 예를들어 산별노조인 공공서비스노조(Ver.di) 통해 DGB 가입하여 활동하고 있다. 조직된 공무원의 약 절반 가량이 DGB와 DBB에 가입되어 있다. DGB(Deutscher Gewerkschaftsbund : 독일노동조합총연맹)는 산하에 IG Metal(금속노조) 등 17개 산별노조를 두고 있는 총연합단체가 있다. 공무원과 관련이 있는 노동조합 : 공무·운송·교통노조(OTV), 철도노조, 경찰노조, 체신노조, VER.di가 있다. 2001년 7월 OTV, 체신, 독일사무노조(DAG : 공공부문 사무노동자 17만명 정도)가 통합하여 공공서비스노조(Ver.di) 결성 : 조직범위가 연방, 주정부, 지방정부의 공무원, 사무직 근로자 및 노무직 근로자, 보건, 의료, 감옥, 경찰 등에 걸치는 거대 노동조합이 결성되었다. DBB(Deutscher Beamtenbund : 독일공무원연맹)는 공무원의 이해를 가장 잘 대변하는 조직으로 중앙과 16개주 단위 조직으로 구성, 국가가 정하는 공무원의 근로조건에 관해 협의하는 기능을 수행하며 입법과정에서 다양한 로비기능도 수행하고 있다.

조직형태에 대하여 영국의 경우를 보면, 조직형태에 대한 법적제한이 없으며 주로 직종·직급별로 구성, 공무원만으로 구성된 노조는 물론 민간부문 근로자를 포함하거나, 민간노조에 가입하여 활동하고 있다(1998년 현재 13개 공공부문노조 TUC 가입). 중앙정부 공무원의 경우 주로 직급

별로 서기·비서직, 하위직, 중간 관리직, 고위직, 교도관, 전문직 등으로 각각 노조 구성, 이를 포괄하는 PCS가 최대노조이다. 지방정부 공무원의 경우 의료, 교사, 간호사 등 직종별로 조직, 이를 포괄하는 UNISON이 최대노조이다. 노동조합들을 좀더 상세히 살펴보면, UNISON은 지방공무원중 사무직, 육체직, 의료직 등을 포괄하는 영국 최대노조(130만명)이며, PCS(Public and Commercial Services Union) : 주로 국가공무원으로 구성(27만명)되었다. 또한 IPMS(Institution of Professionals, Managers and Specialists) : 과학자, 기술자 등 전문인력들로 구성(5만명)되었고 FDA(First Division Association) : 고위직 공무원으로 구성(1만명)되었다. 이 외에 POA는 교도관으로 구성된 공무원 노조로 조합원은 3만 5천명 정도이다.

조직형태에 대하여 프랑스의 경우를 보면, 조직형태 관련 법적제한은 없으며, 공무원만으로 구성된 노조(2개)는 물론 민간노조(5개 대표노조)에 가입하여 활동하고 있다. 프랑스 법제상 노동조합에 가입하는 것은 근로자 개개인의 권리로 공무원은 자신의 정치적 성향에 따라 CGT(노동총동맹), FO(근로자의힘),CFDT(프랑스민주노동총동맹),CFTC(프랑스기독교근로자총동맹), CFE-CGC(프랑스관리감독직총동맹) 등 5개 대표노조에 분산 가입되어 있다. 공무원으로 구성된 노조는 수없이 많으나, FEN(전국교육연맹), FGAF(공무원일반독립연맹) 2개 연합단체만 전국단위에서 대표 노동조합으로 인정되었다.

### (3) 교섭대상 및 구조

교섭대상에 대하여 독일의 경우를 보면, 공무원관계 전반에 대하여 단체교섭의 형식이 아니라 입법과정에 공무원노조가 참여를 할 수 있도록 하였다. 연방공무원법 제94조에 따르면 관련 노조 총연맹은 공무원 관계

에 대한 전반적인 규정의 준비에 참여할 수 있다. 참여방식은 당사자간의 의견을 조율하기 위하여 우선적으로 연방 내무부와 노조 간에 비공식적인 토론을 진행한 다음, 내무부가 재무부와의 협의를 거쳐 노조에 초안을 제시, 회람시키는 과정으로 전개하였다. 비공식적인 논의후에 DGB 및 DBB의 최고위원회와 정부간에 공식적 논의가 이루어졌다. 또한 DBB 등 단체에서도 정부측에 대해 제안을 할 수 있으며 이에 대하여 정부는 경제적 상황을 감안하여 적절한 결정을 내리며, 이때 노사간의 논의를 위해 상설 협의체를 두고 있지 않으며 사안이 있어 필요할 때마다 협의를 진행하는 것으로 하였다.

교섭대상에 대하여 영국의 경우를 보면, 급료, 연금 기타 근로조건에 대하여 노조별(약 70개의 직종별 노조) 개별 단체교섭에 의해 결정되었다. 따라서 기관마다 임금이 다를 수 있음. 예컨대, 국방부에서 주는 급료와 통상부에서 주는 급료는 다를 수 있다. 교원, 의사, 군인, 판사 등의 임금 등은 임금조사기구나 지수연계제도 등 별도의 규정에 의해 정해지고 있다.

교섭대상에 대하여 프랑스의 경우를 보면, 노동조합에게 보수에 관한 사전교섭권 및 기타 근로조건 등에 관한 협의권 보장되었다. 공무원법에 의하면, ‘공무원노동조합은 보수결정 이전에 전국적 단위에서 정부와 사전교섭할 수 있는 자격을 가지며, 근로조건 및 업무편성과 관련된 문제의 처리를 담당하는 책임자와 해당 단위에서 협의할 수 있는 자격을 갖는다’(제1권 제8조 제2항). ‘공무원은 공무원협의기구에서 자신의 대표자들을 통해 공역무의 조직화 및 그 운영, 공무원관련 법적 규율의 작성, 공무원인사와 관련된 결정의 검토에 참여한다’(제1권 제9조 제1항).

교섭구조에 대하여 독일의 경우를 보면, 연방정부, 자치주, 기초자치단체를 대표하는 8인씩의 공동교섭단 구성되었다. 교섭 및 입법 준비에 대

한 업무는 연방 내무부장관이 총괄하였다. 1960년까지는 임금협약이 국가 예산에 미치는 영향 고려, 재무부에서 총괄하였으나, 노동관계에 내포된 집단행위의 논리를 외면하여 교섭이 번번이 난항을 겪음에 따라 책임구조 변경하였다(경제부와 노동부는 관련부처로 참여). 노동조합은 창구단일화의무는 없으나 삼각협상의 비생산성을 고려 전국적인 노조인 OTV, DBB 등이 자체 공동교섭단이 구성되었다. 공무원의 경우 단체협약 체결권은 인정되지 않으며, 입법심의·관여권을 인정하였다. 비공무원의 경우, 기본협약(노동조건과 임금체계), 임금협약(임금액수)을 체결하였다.

교섭구조에 대하여 영국의 경우를 보면, 1992년 이전에는 중앙집중적인(재무부가 교섭주체)인 교섭이 이루어졌으나, 1992년 국가공무원법의 개정으로 임금·고용조건에 관한 교섭의 책임을 개별부처로 위임함에 따라 전국차원의 교섭보다 기관별 교섭이 일반화 추세이다. 이와관련 공공 및 상업서비스 노조(PCS)는 동일노동 동일임금의 원칙을 실현하기 위해 정부를 직접당사자로 하는 전국교섭으로의 복귀를 주장하였다. 공무원 급여 결정 절차는, 먼저 공무원 노조 측에서 교섭을 요구하고, 개별기관별로 재무부에서 할당한 예산의 범위내에서 교섭하고 결정, 교섭과정에서 합의가 이루어지지 않으면 개별 기관장이 최종 결정권을 가진다. 중앙정부의 사용자 대표역할은 전통적으로 재무부(공무원의 급여와 인력에 관한 업무를 담당)담당, 공무원 인사문제는 내각사무처(Cabinet Office)가 담당하므로, 결국 재무부와 내각사무처가 공무원관리에 대한 책임을 분담하여 수행하였다.

공무원이 임금 기타 근무조건에 대해 사용자와 협의 및 교섭하는 방법은 ①청원에 의한 방법, ②휘틀리협의회(Whitley Council)에 의한 방법, ③승인된 노동조합의 교섭방식에 의한 방법 등 여러 가지가 존재하였다. 청원에 의한 방법은 해당 공무원이 직접 상사에게 청원서를 제출하여 고충

을 호소하는 것으로 19세기에 널리 사용되던 방법이다. 휘틀리협의회 방식이 일반적이며, 근무조건(임용, 근무시간, 승진, 복무규율, 보수, 퇴직, 연금 등)에 관한 토의, 의견교환, 법안 검토 등 기능을 수행하였다. 정부측 대표는 장관이 임명하고, 직원측 대표는 해당부처의 공무원노조가 임명하며, 노사 양측이 합의하였다 하더라도 내각이 승인하지 않으면 효력을 상실하였다.

전국 휘틀리협의회는 우리나라 직장협의회 연합회와 유사한 기관으로 전국은 모든 부처의 인사정책 및 근로자에 관한 일반적인 원칙문제를 다루는데 반해, 부처별휘틀리협의회는 해당부처에 관계되는 문제만을 다루었다. 공무원제도 전반에 관한 사항 및 공무원의 계급에 관계되는 사항은 전국휘틀리협의회에서 주로 협의하고, 각 계급 및 등급별 보수에 관한 사항은 공무원노동조합의 직접교섭방식에 의해 협의하는 것이 특징이다.

교섭구조에 대하여 프랑스의 경우를 보면, 법령개정 등을 포함하는 단체교섭은 수상이 주재하는 국가공무원최고회의를 통해 전국차원에서 통일적으로 이루어지는 것이 일반적이다. 노사대표는 동수(노사 각각 20명씩)로 구성되며 노측대표자는 대표노조로 인정된 7개 노조에 대해 3년마다 투표를 통해 지지율에 따라 배분하였다. 개별 부서별로는 교섭이 아닌 협의가 주를 이루며, 노사간 협의할 수 있는 것은 극히 제한적이다. 공무원의 임금 등의 근로조건은 사실상 법정되어 있어서 단체교섭은 정부가 근로조건에 대해 결정하기 전 단계에서의 사전협의로, 사실상 법적 구속력을 갖지 않았다. 그러나 사전교섭에서 합의한 내용대로 근로조건에 관한 법규정을 개정하고 있으므로 단체협약은 사실상 준수되고 있다고 볼 수 있다(단체협약이 체결한 후 예산부족을 이유로 정부가 약속을 지키지 못한 경우는 한번에 불과).

#### (4) 분쟁조정기구와 공무원협의회

분쟁조정기구에 대하여 독일의 경우를 보면, 공공부문 고용직 근로자에게는 쟁의권이 인정되나 정규직 공무원에게는 쟁의권 부정하였다. 공무원의 권리의 적용과 해석에 관련된 분쟁은 행정법원에서 처리하는 것이 일반적, 공무원의 일반적인 불만사항은 행정부내 소청심사의 절차로 해결하였다. 행정법원외에 공무원의 권리형성과 이익분쟁시 분쟁해결을 위한 여타 제도적 장치들도 운영하고 있다. 예를 들어, 국가에 대한 시민의 의무나 공무원이 임금에 대해 국가에 제소하는 경우 주재판소(Landgericht)가 관장하였다.

분쟁조정기구에 대하여 영국의 경우를 보면, 자발적인 조정 및 중재가 오랜 전통이며 관행이나, 교섭결렬시 「공무원중재재판소」를 통해 분쟁을 해결하였다. 사용자인 정부당국과 공무원노조간 교섭결렬 또는 휘틀리 협의회에 의한 합의가 불가능한 경우, 어느 일방의 제소에 의한 중재를 통해 분쟁을 해결하고 있다. 공무원중재재판소의 결정은 법적 구속력을 갖지 않으나 관례상 존중하고 있다.

분쟁조정기구에 대하여 프랑스의 경우를 보면, 공무원의 노동3권에는 제한이 없으나, 필수적인 공공서비스 확보 차원에서 파업권의 행사 제한하였다. 정부와 노조연맹간 종종 분쟁이 발생하는 경우가 있으나, 분쟁을 해결하기 위한 특별한 절차를 마련하고 있지 않았다.

공무원협의회에 대하여 독일의 경우를 보면, 공무원들의 경영참가를 위해 우리나라의 공무원직장협의회나 민간부문의 노사협의회와 유사한 직원협의회제도 운영하고 있다. 연방, 주, 지방정부, 기타 공공단체의 개별관청, 행정기관 및 사업소 등에 설치되었다. 계층별로 하부행정기관에는 직원협의회를, 중간행정기관에는 지구직원협의회를, 중앙의 최고행정기관에는 중앙직원협의회를 설치 운영되었다. 근무기관의 장과 직원협의회간 견

해가 일치하지 않을 경우, 상급기관과 그곳에 해당되는 지구직원협의회에 제출되어 해결책을 모색하며, 거기서도 합의하지 못할 경우 분쟁해결기구를 통해 조정을 하게 되었다. 직원대표위원의 법적 지위는 민간부문의 노사협의회에서 종업원대표위원과 유사한 지위로 명예직, 무보수로 직무수행을 한다. 대규모의 근무기관에서는 일정 수의 전임 직원대표위원을 두고 근무시간이 완전 면제된다. 직원협의회의 권한을 살펴보면, 직원의 이익옹호를 위해 사회적 사항 및 인사적 사항에 관하여 관여하고 근무협정을 체결하는 권한이 인정되었다(경제적 사항에 관해서는 참여를 인정치 않음). 다만, 공무원의 인사사항 및 기본적인 조직적 문제에 대해서는 단순히 관여권만 인정되었다(1959년 4월 27일 브레멘 주정부의 판시를 존중).

프랑스 공무원 경영참가를 위한 협의회 제도를 보면, 공무원노동조합외에 공무원의 인사관리에의 참여를 위한 행정노사위원회(commissions administrative

paritaires)가 각 공무원 직군별로 설치되었다. 인사 외에 기타 경영참가를 위해 각 기관별로 공무기술노사위원회(comites techniques paritaires)가, 전국차원에서는 최고협의회(conseil superieur)가 설치 운영되었다. 우리나라의 공무원직장협의회와는 달리 전 근로자의 대표기구로서 기능하고 있다. 협의회간 연합회 설립이 자유롭고, 파견, 휴직, 근무평정, 승진, 전보이동, 징계, 면직 등 공무원의 인사전반에 대해 광범위한 사전협의권을 부여하였다.



### 3. 일본의 공무원 노동조합

#### (1) 공무원제도와 노사관계 연혁

일본의 공무원제도와 노사관계 연혁 중에서 먼저 공무원제도를 살펴보면 다음과 같다. 공무원은 비현업공무원과 현업공무원으로 구분되며 현업공무원은 다시 국영기업과 지방공기업 직원으로 분류된다. 민간 부문에 적용되는 노동조합법과는 별도로 각각 국가공무원법, 지방공무원법, 국영기업체 등 노동관계법, 지방공영기업 노동관계법의 규율을 받으며 기본권의 보장 수준도 다르다. 공무원제도의 현황을 살펴보면 2000년 440만명으로 전체고용인구의 10.1%에 해당되고 노동조합 조직율은 61.7%를 나타내고 있다. 인원별로 보면 국가공무원 110만명(현업 31만명) 지방공무원 330만명(현업 43만명)으로 구성되어 있다.

다음으로 노사관계연혁을 살펴보면 다음과 같다. 1945년 미군정하에서 노동조합법 및 노동관계조정법이 제정되었으며 경찰 등을 제외한 공무원의 노동3권 보장, 일반공무원 중 일부에 대해 단체행동권을 제한받고 있다. 공무원노조의 대규모 파업으로 인해 1948년 국가공무원법 개정, 공무원에 대해 노조법 적용 배제, 공무원의 단체협약체결권과 쟁의권 부정되고 있다. 노동조합은 ILO 제87호 협약 위반으로 일본정부를 ILO에 제소, 1958년부터 수차례 권고, 1965.5.17. 제87호 협약을 비준 및 관련법령 재정비한 상태이다. 일본국 헌법 제28조는 '근로자가 단결하는 권리 및 단체교섭 기타 단체행동을 하는 권리는 이를 보장한다'고 규정하고 있다. 다

만, 국가공무원법 등은 공무원에 대해 일반 노동관계법 적용 배제, 공무원에 대해서는 직원단체 결성권과 단체교섭권을 인정하고 있다.

## (2) 공무원노동기본권과 조직형태

공무원노동기본권과 조직형태 중에서 먼저 공무원노동기본권에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 헌법과 공무원관계법에 단결권과 단체교섭이 명문화되어 있다. 가입범위는 자위대, 경찰, 소방, 해상보안청, 감옥, 방위청직원 등을 제외하고는 직원단체 결성·가입을 인정하고 있으며 관리직의 경우는 별도의 직원단체를 결성할 수 있다.

관리직의 범위를 살펴보면 중요한 행정상의 결정을 행하는 직원, 중요한 행정상의 결정에 참가하는 관리직 지위에 있는 직원, 직원의 임명에 관하여 직접적인 권한을 가지고 감독적 지위에 있는 직원, 직원의 임명, 분한, 징계나 복무, 직원의 급여 기타의 근무조건 또는 직원단체와의 관계에 대한 당국의 계획 및 방침에 관한 기밀의 사항에 접하고 이로 인해 그 직무상의 의무와 책임이 직원단체의 구성원으로서의 성의와 책임에 직접 저촉한다고 인정되는 감독적 지위에 있는 기타 직원단체와의 관계에서 당국의 입장에 서서 수행하여야 할 직무를 담당하는 직원(현업직원 및 경찰직원을 제외한 공무원 정원의 13.2%) 등으로 그 범위를 구분하고 있다.

다만, 법률상의 용어인 「직원단체」는 실제로는 사용되지 않고, 공식적인 명칭은 「노동조합」으로 표현, 실제로도 노동조합으로 간주. 일본의 경우 ①노동조합 명칭에 대한 제한규정이 없고, ②「직원단체」의 헌법상 근거가 노동기본권을 규정한 일본헌법 28조에 있다는 점에 판례·학설상 이견이

없기 때문이다.

단체교섭권은 근로조건 등에 관하여 당국과 교섭 할 수 있으나 단체협약체결권은 부정하고 있다. 지방공영기업법은 협약체결권 인정하나, 법적 구속력 없이 성실히 노력 규정하고 있다. 단체행동권은 모든 공무원의 쟁의행위 금지하고 있으며 파업뿐만 아니라 태업 및 기타 업무의 정상적 운영을 저해하는 일체의 행위가 금지되며 이를 공모 교사 또는 선동하는 행위도 금지하고 있다. 공무원이 이를 위반할 경우 해고 등 징계처분, 일반공무원의 쟁의행위를 공모, 교사, 선동한 자는 누구든지 징역(3년 이하) 또는 벌금(10만원 이하)으로 다루고 있다.

다음으로 조직형태를 살펴보면 다음과 같다. 공무원법에서 각각 국가공무원 또는 동일한 지방자치단체의 지방공무원으로 직원단체를 결성, 등록토록 하고 있다. 조직형태의 현황을 살펴보면 2002년 52개 연합, 168개 단일노조 및 2,104개 지부 등 총 2,324개의 직원단체가 등록(국가공무원)되어 있으며 조직율은 53.1%에 해당된다. 아울러 연합 단체 설립 및 상급노동단체 가입 등을 금지하는 것은 아니므로 직원단체를 토대로 자치단체노조, 국가공무원노조연합 등을 설립하고, '렌고', '전노련' 등 상급노동단체에 가입·활동 중이다. '자치노'(전일본자치단체노동조합)은 100만명 규모이고 '렌고'에 가입되어 있다. "국공노련"(국가공무원노동조합연합회)은 14만명 규모. '전노련' 가입하고 있다. 또한 '도노련'(도교노동조합연합회)은 18만명 규모이며, '전노협'에 가입되어 있다. 전노련의 구성은 총조합원 140만명 중 공무원 63만명, '렌고'는 총조합원 800만명 중 공무원 200만명이 이에 해당되는 수치이다.

### (3) 교섭대상 및 구조

교섭단체 및 구조 중에서 먼저 교섭단체에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 직원의 급여, 근무시간 기타의 근무조건 및 이에 부대하여 사교적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관하여, 적법한 교섭신청이 있는 경우 그 신청에 응하여야 함. 단, 「관리 및 운영에 관한 사항」은 단체교섭의 대상으로 할 수 없다. 교섭대상은 「임금 기타의 급여, 근로시간, 휴게, 휴일 및 휴가」, 「승진, 강임, 면직, 휴직, 선임권 및 징계의 기준」, 「근로에 관한 안전, 위생 및 재해보상」, 기타의 「근로조건에 관한 사항」 등을 포함하고 있다. 관리운영사항의 범위란 행정기관의 조직에 관한 사항, 행정의 기획, 입안 및 집행에 관한 사항, 직원의 정원수 및 그 배치에 관한 사항, 인사권의 행사에 관한 사항, 행정의 기획·입안 및 집행에 관한 사항, 예산의 편성에 관한 사항, 행정기관이 당사자인 불복신청 및 소송에 관한 사항, 공의 시설의 취득·관리 및 처분에 관한 사항 등을 포함한다.

다음으로 교섭구조에 대해서 살펴보면 교섭당사자로는 공무원측은 등록된 직원단체이고, 사용자측은 교섭사항을 적법하게 관리하고 결정하는 당국이 된다. 또한 공무원의 보수, 근로시간 기타 근로조건에 관한 사항은 인사원 소관사항이므로 성·청별 단체교섭에는 한계가 있는 바, 인사원은 각급 직원단체와의 회합을 통해 의견을 수렴하고 이를 관련정책에 반영하고 있다. 교섭의 담당자란 교섭은 직원단체와 당국이 사전에 합의한 인원의 범위내에서 직원단체가 그 임원 중에서 지명한 자 및 당국이 지명한 자와의 사이에서 행해져야 한다고 규정하고 있다. 당국은 교섭에 응하여야 할 의무가 있으나, 단체협약을 체결할 권한은 없다. 교섭사항은 급여, 근로시간 기타 근무조건, 사회적 후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관

련된 사항이며, 관리운영사항은 교섭사항에서 제외된다. 공무원의 직원단체에 인정되는 교섭은 당사자간에 구속력을 갖는 단체협약의 체결을 전제로 하지 않으며, 교섭의 결과에 대하여 구속력이 인정되지 않는다.

#### (4) 분쟁조정기구와 부당노동행위제도

분쟁조정기구와 부당노동행위 중에서 먼저 분쟁조정기구에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 공무원의 쟁의행위 금지, 단체교섭은 합의 도출이 아닌 협의를 의미하는 것으로, 교섭상의 교착상태 및 그 조정이라는 것을 예정하고 있지 않다. 이로 인해, 공무원법에는 별도의 쟁의조정절차를 두고 있지 않을 뿐만 아니라, 노동관계조정법의 규정이 일반공무원에게 적용되지 않음을 명시하고 있다(국공법 부칙 제16조, 지공법 제58조 1항). 또한 쟁의권의 대상조치로 인사원의 권고제도를 활용하고 있다.

다음으로 부당노동행위제도를 살펴보면 다음과 같다. 국가공무원법 제108조의 7과 지방공무원법 제56조에 의해 공무원이 직원단체의 구성원이거나 직원단체를 결성하려하거나 직원단체에 가입하거나 또는 직원단체의 정당한 행위를 하는 것을 이유로 그 공무원에게 불이익한 취급을 하는 것은 금지하고 있다. 이러한 불이익취급 금지규정은 민간부문 노동관계에서의 부당노동행위제도에 규정된 불이익취급 금지와 유사하다. 특히 일반공무원의 노동관계에 대해서는 노동조합법이 적용되지 않으므로 노동위원회의 구제를 신청하는 것은 인정되지 않는 등 불이익취급에 대하여 특별한 구제제도가 마련되어 있지 않다.

<표 3-1> 공무원 노동기본권 보장 외국 입법제도

쟁점	미 국	일 본
노동기본권 보장법제	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방 허용시기 : 1962</li> <li>법제 : 헌법(결사자유), 연방공무원법(단결권·교섭권), 주·지방공무원법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>허용시기 : 1945</li> <li>법제 : 헌법(결사자유), 국가공무원법(단결권·교섭권), 지방공무원법</li> </ul>
권리보장범위	<b>단결권</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>제외공무원 : 제복 입은 자(군인), 고위·중간관리자, 해외업무담당자, 파업참가자</li> <li>제외기관 : 회계국, FBI, CIA, NSA, FLRA, FSIP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제외 : 경찰, 해상보안청, 감옥에 근무하는 직원(국가공무원법), 소방직원(지방공무원법)</li> <li>관리직원 등은 별도의 단체 결성</li> </ul>
	<b>단체교섭권</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>인정 : 단체협약의 체결 인정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제한적 인정 : 협약체결권 배제</li> </ul>
	<b>단체행동권</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>연방 : 법상 보장규정 없음</li> <li>주·지방정부 : 10여개 주만 인정(하와이, 알래스카, 일리노이, 미네소타, 오하이오, 오리건)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>불인정</li> </ul>
조직형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>법적제한 : 자율</li> <li>조직현황 : AFGE(연방), AFSCME(지방) 등</li> <li>상급단체 : AFL-CIO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법적제한: 국가, 지방기관단위 등록제</li> <li>조직현황 : 자치노(지방), ·국공노련(국가) 등</li> <li>상급단체 : 렌고, 전노련 등</li> </ul>
교섭대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>허용 : 고용조건 (Condition of Employment)</li> <li>제한 : 경영사항 (Management Right)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>허용 : 급여, 근무시간 기타 근무조건 및 사교적·후생적 활동</li> <li>제한 : 관리·운영 사항 제외</li> </ul>
교섭구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부당사자 : 적정교섭단위(FLRA 결정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부당사자 : 교섭사항을 적법하게 관리하는 당국</li> </ul>
분쟁조정기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방조정알선국(FMCS)</li> <li>연방공무노동관계위원회(FLRA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인사원</li> </ul>

쟁 점	독 일	영 국	프 랑 스
노동기본권 보장법제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허용시기 : 1918</li> <li>• 법제 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법(결사자유)</li> <li>- 공무원법</li> </ul> </li> <li>※고용직-노동관계법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허용시기: · 1946</li> <li>• 법제 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동조합법</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허용시기 : 1946</li> <li>• 법제 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법</li> <li>- 공무원관련법</li> </ul> </li> </ul>
권리 보장 범위	단결권	• 제한없음	• 군인, 보안담당 제외
	단체 교섭권	• 제한적 인정 (협약체결권 부정)	• 인정 (신사협정)
	단체 행동권	• 불인정	• 제한적 허용 · 전기, 가스 등 필수공무 제한
조직형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적제한 : 자율</li> <li>• 조직현황 <ul style="list-style-type: none"> <li>- DBB(전국)</li> <li>- Ver.di(전국) 등</li> </ul> </li> <li>• 상급단체 : DGB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적제한 : 자율</li> <li>• 조직현황 <ul style="list-style-type: none"> <li>- UNIISON(지방)</li> <li>- PCS(국가) 등</li> </ul> </li> <li>• 상급단체 : TUC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적제한 : 자율</li> <li>• 조직현황 <ul style="list-style-type: none"> <li>- FEN(전국)</li> <li>- FGAF(전국) 등</li> </ul> </li> <li>• 상급단체 <ul style="list-style-type: none"> <li>- CGT, FO, CFDT</li> </ul> </li> </ul>
교섭대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공무원관계 전반</li> </ul> </li> <li>※단체교섭은 입법과정 참여방식으로 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 급료, 연금, 기타 근로조건</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보수 및 기타 근로조건</li> </ul> </li> </ul>
교섭구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부당사자 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙 : 내무부장관</li> <li>- 지방 : 사용자단체</li> </ul> </li> <li>• 일반적교섭구조 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동교섭</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부당사자 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙 : 재무부장관, 해당 기관장</li> <li>- 지방 : 해당 기관장</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부당사자 : 수상</li> <li>※단체교섭은 전국차원에서 통일적으로 이루어짐</li> </ul>
분쟁조정 기 구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정법원</li> <li>• 소청심사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원중재재판소</li> </ul>	-

## 제2절 한국의 공무원노동조합

### 1. 형성과정 및 활동현황

한국의 공무원노동조합은 1948년 제헌헌법 및 1953년 노동조합법 제정이 허용되었다가, 1961년 5. 16 군사쿠데타를 기점으로 공무원, 교원의 노동기본권이 박탈당하였다. 그후 1999년 1월부터 공무원직장협의회 설립이 허용되어 제한적인 단결권과 협의권 등이 보장되기 시작했다.

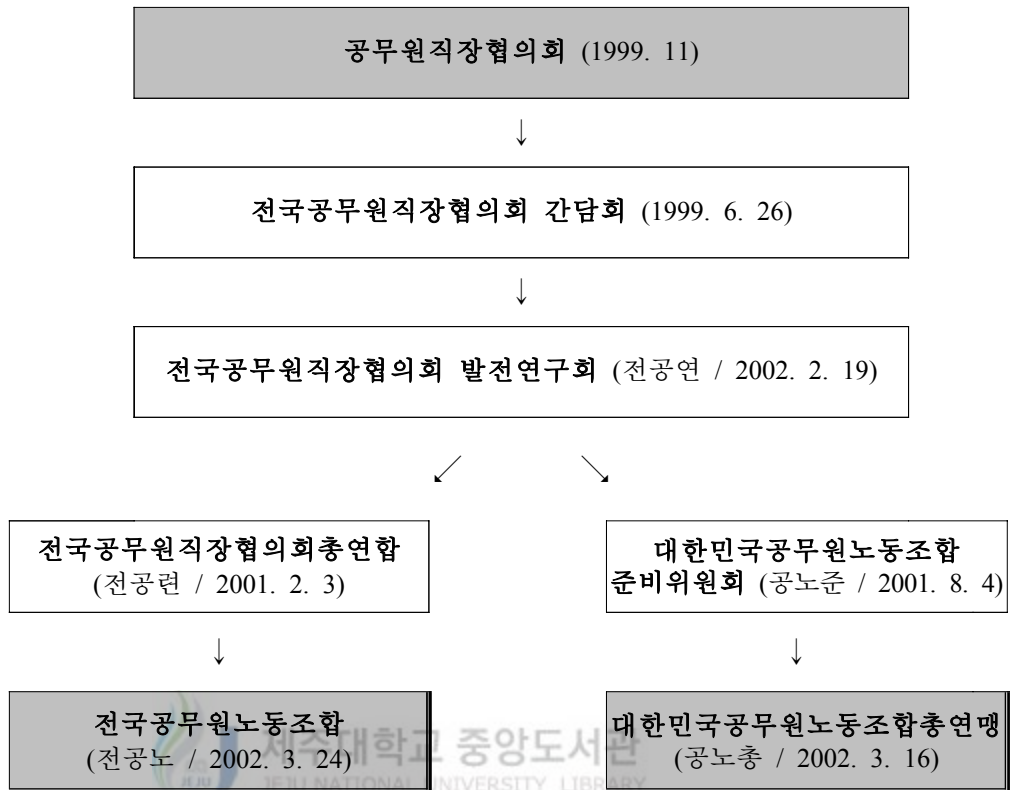
<표 3-2> 한국의 공무원 노동기본권 보장 입법연혁

연도별	법령명	주요내용
1948년	제헌법	• ‘근로자의 단결·단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 인정된다’
1953년	노동조합법	• ‘근로자는 자유로 노동조합을 조직하거나 또는 이에 가입할 수 있다. 단, 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리는 예외로 한다’
1962년	헌법	• ‘공무원인 근로자는 법률로 인정된 경우를 제외하고는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다’
1963년	노동조합법	• ‘근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원에 대하여는 따로 법률로 정한다’
1963년	국가공무원법	• 공무원의 노동운동, 기타 공무이외의 일을 위한 집단적 행위 금지, 사실상의 노무에 종사하는 공무원에 대해 예외 인정
1987년	헌법	• ‘공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권·단체행동권을 가진다’
1987년	노동조합법	• ‘근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원에 대하여는 따로 법률로 정한다’
1999년	교원노조법	• 초·중·등교원의 노조설립 및 부분적 단체교섭권 보장 (쟁의행위 금지)
2006년	공무원노조법	• 교원노조법보다 더욱 제한된 범위 내 허용



한국의 공무원노동조합의 결성 과정은 사실상 공무원직장협회의 설립 과정에서부터 시작한다. 공무원직장협회가 설립되면서 그 과정에서 자연스럽게 연합체가 결성되고 그 연합체로부터 노동조합이 설립되었기 때문이다. 이하에서는 공무원직장협회 설립 과정에서부터 2개의 서로 다른 공무원노조가 결성되기까지의 과정을 살펴보고자 한다. 공무원노동조합의 설립 과정은 크게 네 단계로 나누어 볼 수 있다. 첫째 1999년 1월부터 공무원직장협회의 설립이 허용된 이후 개별 직장협회가 설립되던 시기, 둘째 1999년 6월 26일 전국공무원직장협의회 대표 간담회가 시작되어 느슨한 형태의 전국 모임을 가지던 시기, 셋째 전국공무원직장협의회 발전연구회와 같은 전국 단위의 연합체가 결성되던 시기, 넷째 전국공무원직장협의회총연합 출범을 시작으로 2개의 노동조합이 결성되던 시기이다.





<그림 3-1> 공무원노동조합 결성과정 흐름도

### (1) 공무원직장협의회 (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 출범했다. 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.

## **(2) 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 우선을 둔다는 활동방향을 설정하기도 하였다.

직장협의회 건설과 거의 동시에 전국 단위의 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 전공연이 결성되고 전공련이 결성된 이후에도 계속되어 2001년 3월 17일까지 총 12차례에 걸쳐 이루어졌다.

## **(3) 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 갖추

게 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 곧 바로 ‘소속’의 의미는 아니었으며 어떤 권리나 의무가 존재하지도 않았다.

#### **(4) 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 변경 뿐만 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 전국단위의 공무원노조가 구성되게 되었다.

#### **(5) 공노준 (2001. 2. 3 ~ ), 공노총 (2002. 3. 16 ~ )**

이 시기에 직장협의회를 통해 전국공무원노동조합과는 다른 또 하나의 법외 공무원노조가 출범하였다. 공무원직장협의회가 두 개의 조직으로 나누기 시작한 시점은 2001년 2월, 전공연이 임시총회를 통해 전공련이 설립되던 시점이다. 전공연의 조직 변경과 관련한 임시 총회에서 이에 반대한 직장협의회들이 대부분 기존의 전공연에 남게 되었으며, 이들 가운데

주요 기관들이 연합하여 또 다른 연합체인 공노총을 구성하게 된 것이다.

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 인력 재배치, 민간위탁 등도 지속적으로 추진해 나갈 계획이라고 밝혔다.

## (6) 공무원노동조합의 주요 활동사항

위에서 살펴본 공무원노동조합은 직·간접적으로 정부활동에 많은 영향을 미치고 있다.

주요성과로는 공무원연금법 개악 저지(2000년 12월), 일방적 구조조정 저지(2000년 9월), 시험감독수당 및 당직비 현실화(2000년 10월, 2003년 1월), 적십자회비 읍면동 대행징수 폐지(2001년 2월), 현업근로자(상수도 등)의 시간외수당 부당지급 개선(2002년 6월), 지방고유사무에 대한 국정감사 폐지(2003년 2월), 지방행정공제회의 회원중심으로의 개혁(2003년 3월), 선택적복지제도 도입(2004년 1월), 6급이하 정원 및 직급 상향조정(2004년 6월), 고용직의 기능직 전환(2004년 11월), 공무원노동조합 합법화(2004년 12월), 지방5급 의무적 시험제도 폐지(2005년 6월) 등이 있다.

이와 함께, 추진중인 전략사업으로는 공무원 단결권 보장, 정년차별 철폐(5급이상 60세, 6급이하 57세 정년평등화), 봉급 삭감 저지(2005년 동결, 2006년 1.8% 인상, 향후 매년 1% 삭감), 계급제 폐지(4급~9급), 공무원연금공단 혁신(이사 공채, 대의원제 도입 등), 기능직 처우개선(상위직급 확대, 일반직 전환 등), 직업공무원제 훼손 저지, 팀제 및 총액인건비제에 대한 대응, 주5일근무제 실시 관련 노동조건 개악 저지, 퇴직금, 시간외수당 등 근로기준법 기준으로 지급, 성과상여금 수당화(90% 평등지급, 10% 차등지급), 학비보조수당 지급범위 확대(대학자녀 포함), 승진시 호봉삭감제 폐지, 6급 근속승진제 실시 등이 있다.

**<표 3-3> 공무원노동조합총연맹(공노총) / 전국공무원노동조합(전공노) 비교**

구 분	공무원노동조합총연맹	전국공무원노동조합
설립시기	2002. 3. 16	2002. 3. 23
활동노선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원만의 독자노선</li> <li>• 정치적 중립</li> <li>• 투쟁, 타협 병행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민주노총과 연대</li> <li>• 민주노동당 지지선언</li> <li>• 투쟁 중심</li> </ul>
조직규모	11만명	14만명
조직구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다수의 노동조합으로 구성</li> <li>• 수평적 구조               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조합원→노동조합→총연맹</li> </ul> </li> <li>• 분권, 자치형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단일 노동조합으로 구성</li> <li>• 수직적 형태               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지부→지역본부→전공노</li> </ul> </li> <li>• 중앙집권형</li> </ul>
가입방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동조합 단위로</li> <li>→ 공노총에 단체가입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조합원 단위로</li> <li>→ 전공노에 개별 가입</li> </ul>
제1과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정년차별 철폐(정년평등화) 등 공무원 권익 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부정부패 척결, 공직사회 개혁</li> </ul>

<표 3-4> 공무원노동조합 / 공무원직장협의회 비교

구분	공무원노동조합	공무원직장협의회
법률상근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법 제33조 제1항 및 제2항</li> <li>• 노동조합및노동관계조정법</li> <li>• 공무원노동조합설립및운영등에관한법률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법상 근거 없음</li> <li>• 공무원직장협의회설립운영에관한법률</li> </ul>
설립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부, 국회, 법원, 중앙선관위, 헌법재판소, 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 구, 시도교육청을 최소단위로 설립</li> <li>• 최소단위에 2개 이상 노조, 노조간 연합은 제한하지 않음</li> <li>• 노동부장관에게 설립신고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관장이 4급이상 상당인 기관단위로 하나의 협의회만 설립 가능</li> <li>• 2이상의 기관에 걸치는 협의회 및 연합협의회 설립금지</li> <li>• 해당기관의 장에게 설립통보</li> </ul>
가범제입위제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6급이하 일반직 및 이에 상당하는 계약직·별정직공무원, 기능직, 고용직 공무원 가입</li> <li>* 가입제한 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정직, 전문직, 교원, 사실상 노무종사 공무원</li> <li>- 지휘·감독직, 인사·예산 등 공무원노조와의 관계에서 행정기관의 입장에 서는 자</li> <li>- 교정·수사 등 유사업무 담당자, 노조원의 지위를 가지고 수행하기 곤란한 업무담당 공무원 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6급이하 일반직 및 이에 상당하는 계약직·별정직 공무원, 기능직, 고용직 공무원 가입</li> <li>* 가입제한 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정직, 정무직, 사실상 노무종사 공무원</li> <li>- 지휘·감독직, 인사·예산·경리·물품출납·비서·경비·운전, 기타 이와 유사 업무에 종사하는 공무원 등</li> <li>- 기밀·보안업무 담당자</li> </ul> </li> </ul>
교섭협제의한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단체교섭 및 협약체결권 제한 인정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보수·복지, 기타 근무조건에 관한 사항</li> </ul> </li> <li>* 교섭 제한 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근무조건과 직접관련 없는 정책결정에 관한 사항, 인용권의 행사 등 행정기관의 관리·운영에 관한 사항</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협의회만 가능 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해 기관의 고유의 근무환경 개선에 관한 사항</li> <li>- 업무능률 향상에 관한 사항</li> <li>- 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항</li> <li>- 기타 기관의 발전에 관한 사항</li> </ul> </li> </ul>
전임자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전임 인정 (무급 휴직)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전임 금지</li> </ul>
사용자의교섭의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당한 이유없이 교섭거부·해태 등은 부당노동행위로 규정</li> <li>• 노동위원회에 구제신청 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관장에게 매년 2회 협의의무를 부과하고 있으나, 거부·해태시 제재규정 없음</li> </ul>
형벌규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5년이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도의 규정이 없으므로 공무원 법상 적용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1년이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금</li> </ul> </li> </ul>
분쟁조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동위원회에 별도의 공무원 노동관계 조정위원회 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도의 규정이 없으므로, 일반적 행정구제 절차에 따름</li> </ul>

## 2. 제도상 보장과 한계

### (1) 조합활동의 보장과 한계 (법 제3조)

공무원노조법상 조합활동에 대하여는 국가·지방공무원법상 집단행동 금지규정을 상당부분 적용하고 있다<sup>43)</sup>. 다만 조합활동을 이유로 사용자가 근로자에게 징계·기타 불이익을 주는 행위는 부당노동행위로 노동위원회에 구제신청을 통한 구제를 받을 수 있다. 노동관계법상 보호대상이 되는 정당한 노조활동의 범위에 대하여 법령상 명시적인 규정이 없으나 판례는 다음과 같은 기준을 제시하고 있다<sup>44)</sup>. 정당한 노조활동의 범위를 살펴보면 그 행위가 우선 노동조합의 활동으로 볼 수 있어야 하고 그 목적이 근로조건을 유지개선, 경제적 지위 향상, 단결강화에 도움이 되는 행위이어야 한다. 또한 단체협약·취업규칙 등에 별도의 허용규정이 있거나 관행, 사용자의 승낙이 없는 한 근무시간 외에 행해져야 하고 사업장내에서는 사용자의 시설관리권에 바탕을 둔 합리적인 규율이나 제약에 따라야 한다. 다만, 공무원은 노조활동을 하더라도 그 신분에 위배되는 행위를 하여서는 아니되며 법령상 의무를 준수해야 하는 한계가 있다<sup>45)</sup>.

43) 노동부, “공무원노조법령 주요내용 및 쟁점 해설”, 2006. 1.

44) 대판 91도3044, 1992. 4. 10.

45) ILO 제98호 협약(단결권및단체교섭적용의원칙에관한협약)에는 노동자는 고용과 관련된 반조합적 차별행위에 대하여 적절한 보호를 받아야 하며, 이러한 보호는 노조에 가입 또는 탈퇴를 고용조건으로 하는 행위, 노조활동을 이유로 불이익한 취급을 당하는 행위에 대하여 보다 특별히 적용되어야 한다고 한다(제1조). 미국의 경우에 사용자인 정부기관이 노동조합의 조직, 단체교섭 등 공공부문 노동자를 간섭·방해 또는 강제하는 행위를 하거나, 고용·고용보장, 승진 또는 기타의 노동조건에 관하여 차별함으로써 노동단체의 구성원으로 되는 것을 방해하는 행위를 하면 민간부문과 마찬가지로 부당노동행위에 해당하게 된다. 일본의 경우 공무원이 직원단체의 구성원이거나, 직원단체를 결성하려 하거나, 가입하려 하거나, 또는 직원단체의 정당한 행위를 한 것을



공무원법 제56조에서 제65조까지 조항에는 성실의무, 복종의무, 직장이탈금지, 친절공정, 비밀엄수, 청렴의무, 품위유지, 겸직금지, 정치운동 금지 등이 있으며 적정한 노조활동인지, 공무원 신분에 위배되는 행위인지 여부는 노동법 사례, 공무원법 기준으로 노동위원회 판정, 판례로 구분하고 있다. 그 예시를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 근무시간 외, 사업장 밖 집회 등은 원칙적으로 허용. 다만, 정치운동 금지되므로 특정정당 지지·반대 목적의 집회 등은 위법이다.

둘째, 점심시간 중이라도 청사 내의 노조 총회 등은 관리자 승낙이 필요하다.

셋째, 유인물도 관리자가 지정한 장소에 게시한다.

넷째, 단체복 착용 등으로 민원야기 등 업무수행에 지장 초래시 쟁의행위 여부 문제 소지가 있다.

## (2) 노조전임자 인정 (법 제7조)

「노조전임자란」 공무원법상 직무수행 의무를 면제하여 노동조합 업무에만 종사하는 자를 말한다. 공무원의 경우 노사간 단체협약 등으로 노조전임자의 수 및 실제로 노조업무에 전임해야 할 자를 정한 경우 임용권자는 전임자로 종사하게 된 자에 대하여 국가공무원법 제71제1항제6호(지공법 제63조제1항제6호) 및 제72조제9호(지공법 64조 제9호)의 규정에 따라 그 전임기간 중 휴직을 명하여야 한다. 전임자 급여는 노조에서 부담해야 하므로 무급 휴직하여야 하며, 근속기간 인정 등 전임으로 인한 신분상의 불이익이 없도록 한다. 다만, 전임자에 대하여 급여 등을 지급하는 경우 노조법 제81조제4호 규정에 의거 부당노동행위에 해당된다고 제한하고 있다.(민간부문은 2007년부터 적용)<sup>46)</sup>

이유로 그 공무원에게 불이익 취급하는 것은 금지된다(국공법 제108조의7, 지공법 제56조).

### (3) 쟁의행위 금지

#### 1) 노동쟁의와 쟁의행위의 개념

노동쟁의란 노동조합과 사용자 또는 사용자단체간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태(노조법 제2조제5호)를 말한다. 노동쟁의는 노동관계 당사자인 ‘사용자 또는 사용자단체’와 노조법에 따라 설립된 ‘노동조합’이 주체가 되며 임금, 근로시간, 복지, 해고 기타 대우 등 근로조건에 관한 사항으로, 집단적 성격을 가져야 한다. 근로자의 개인적 불만처리·권리이익의 침해 등 노사협의회·고충처리위원회·근로기준법 등을 통해 해결되어야 할 개별적 노동관계에 관한 의견의 불일치는 노동쟁의에 해당하지 않는다고 제한하고 있다.

쟁의행위란 파업·태업·직장폐쇄 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위(노조법 제2조, 제6호)를 말한다. 쟁의행위는 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위이므로 파업과 같이 집단적 노무제공을 거부하거나 직장폐쇄와 같이 근로자들의 조업을 집단적으로 봉쇄하는 것이어야 한다. 단체교섭권한이 없는 일시적인 근로자 단체나, 근로자 개인이 노무제공을 거부하는 행위, 근로조건과 무관한 정치투쟁, 경영간섭 목적

---

46) 1999년 7월부터 허용된 교원노조의 사례에서도 노조전임자제도를 인정하되 전임자의 임금은 조합 측에서 부담토록 하고 있다. 즉 교원노조법 제5조는 제1항에서 ‘교원은 임용권자의 허가가 있는 경우에는 노동조합의 업무에만 종사할 수 있다’, 제2항에서 ‘제1항의 규정에 의한 노조전임자는 당해 기간 중 교육공무원법 제44조 및 사립학교법 제59조의 규정에 의한 휴직명령을 받은 것으로 본다’, 제3항에서 ‘전임자는 그 전임기간 중 봉급을 받지 못한다’, 제4항에서 ‘전임자는 그 전임기간 중 전임자임을 이유로 승급, 기타 신분상의 불이익을 받지 아니한다’라고 제한하고 있다.

내지 가해 목적의 쟁의행위 등은 정당한 쟁의행위가 아닌 것으로 제한하고 있다. 쟁의행위 유형은 노조측 쟁의행위로서 파업, 태업, 사보타지, 생산관리, 준법투쟁, 보이콧, 피켓팅 등이 있고 사용자측 쟁의행위로서 직장폐쇄, 보이콧 등이 이에 해당된다.

## 2) 공무원에 대한 일체의 쟁의행위 금지 (법 제11조)

공무원도 근무조건 개선과 관련 내부적으로 의견을 수렴하거나, 외부적으로 의견을 발표하고 정부대표와 교섭하거나 여론에 호소하는 등 각종 단체 활동을 할 수 있다. 그러나 공무원이 자기 주장을 관철하기 위하여 파업 등으로 업무수행을 중단하거나 태만히 하는 것은 인정되지 않는 것으로 제한하고 있다. 국민에 대한 봉사자로서 공공의 이익을 위하여 직무를 성실히 수행해야 할 공무원의 신분에 반하며(헌법 제7조 국민전체에 대한 봉사자), 파업으로 행정서비스가 중단되면 국가기능이 마비될 우려가 크고, 그 손해는 고스란히 국민이 부담(업무 특수성 : 국민전체의 공공복리)한다. 특히, 보수 등 근무조건이 국회에서 결정되고, 그 비용은 최종적으로 국민이 부담하는데 공무원이 자기 요구를 관철하고자 국민을 상대로 파업하는 것을 허용키 어렵다(근무조건 결정 특수성 : 법정주의). 또한, 공공업무 속성상 파업에 대한 정부의 대응수단을 찾기 어려워 노사간 힘의 균형 확보에 한계가 있다(억제력 결여)는 이론들을 제한의 근거로 삼고 있다.

## (4) 정치활동 금지 (법 제4조)

공무원의 정치적 중립을 보장하기 위하여 공무원법 및 정치관련법에서 공무원의 일정한 정치활동을 금지하고 있다. 공무원의 정치활동 금지 규

정으로는 정치운동의 금지(국공법 제65조) 입후보 제한(공직선거법 제53조), 선거운동 금지(제60조, 제85조, 제86조), 후원회 가입 제한(정치자금법 제5조) 등이 있다. 민간부문의 경우 노동조합의 정치활동이 허용되고 있으나, 공무원의 경우 노조 허용에도 불구하고, 공무원법 및 다른 정치관련법에서 공무원의 정치활동이 금지되도 있음을 감안하여 정치활동은 할 수 없음을 명시, 법 적용상 규제를 강화하고 있다.

## (5) 공무원노사관계의 분쟁해결

### 1) 공무원노동관계조정위원회의 구성

공무원노동관계조정위원회는 중앙노동위원회의 부문별위원회로 설치되어 공무원노사관계 분쟁조정 전담하고 있다. 위원의 구성은 공무원문제 경험과 지식이 있는 자, 노동문제에 지식과 경험이 있는 자, 사회적 덕망이 있는 자 등 7인의 공익위원으로 구성된다. 위촉절차는 중노위원장 추천, 노동부장관 제청, 대통령이 위촉하고 있다.

조정제도란 단체교섭 결렬시 당사자 일방 또는 쌍방의 조정신청으로 개시한다. 심도 있는 조정이 이루어질 수 있도록 조정기간을 30일로 하되, 당사자 합의로 30일 연장 가능하다. 조정안 수락을 권고하면서 조정안 공표, 신문·방송 등 협조요청 가능하다. 양당사자가 조정안을 수락한 경우 단체협약과 동일한 효력을 가진다.

중재제도란 단체교섭이 결렬시 당사자 쌍방 중재신청 또는 조정불성립으로 공무원노동관계조정위원회 전원회의에서 중재회부 결정 한 경우 개시한다. 중재재정시 관계당사자는 이에 따라야 하며, 15일 이내에 행정소송을 제기하지 않을 경우 중재재정 확정된 이후 단체협약과 동일한 효력을 가진다<sup>47)</sup>.

## 2) 정부기관의 부당노동행위 구제

공무원의 노동조합 활동을 실효성 있게 보장하기 위해 노동조합및노동관계조정법의 부당노동행위 제도를 도입·운영하고 있다<sup>48)</sup>. 정당한 노조

47) ILO는 원칙적으로 강제중재를 허용하지 않는 입장으로서, 제151호 협약(공공 부문의단결권보호및근로조건의결정을위한절차에관한협약)은 분쟁해결의 절차에 관하여 공공부문의 노동관계에서 근로조건 결정과 관련하여 발생하는 분쟁은 당사자 간의 교섭을 통하거나 또는 관련 당사자의 신뢰를 보장할 수 있는 독립기구나 중립 기구의 알선·중재·조정 등을 통하여 해결되어야 한다고 규정하고 있다(제8조).

48) 노조법 제81조의 부당노동행위 유형을 요약해 보면 다음과 같다.

### (1) 노동조합 활동 등을 이유로 한 불이익취급

- 근로자가 노동조합에 가입 또는 가입하려고 하였거나 노동조합을 조직하려고 하였거나 기타 노동조합의 업무를 위한 정당한 행위를 한 것을 이유로 그 근로자를 해고하거나 그 근로자에게 불이익을 주는 행위
- 근로자가 정당한 단체행동에 참가한 것을 이유로 하거나 또는 노동위원회에 대하여 사용자가 이 조의 규정에 위반한 것을 신고하거나 그에 관한 증언을 하거나 기타 행정관청에 증거를 제출한 것을 이유로 그 근로자를 해고하거나 그 근로자에게 불이익을 주는 행위

### (2) 불공정 고용계약 (비열계약)

- 근로자가 어느 노동조합에 가입하지 아니할 것 또는 탈퇴할 것을 고용조건으로 하거나 특정한 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 행위

### (3) 정당한 이유없는 단체교섭 거부·해태

- 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 단체협약체결 기타의 단체교섭을 정당한 이유없이 거부하거나 해태하는 행위

### (4) 지배·개입

- 근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위와 전임자 급여를 지원하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위

※ 근로자가 근로시간중에 사용자와 협의 또는 교섭하는 것을 사용자가 허용함은 무방하며, 또한 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 기타의 재액의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부와 최소한의 규모의 노동조합사무소의 제공은 예외로 함.

활동을 이유로 징계 등 불이익을 주는 행위, 정당한 이유 없이 교섭을 거부하는 행위 등은 부당노동행위로 규정하고 있으며 노동위원회에 구제신청할 수 있다(국가기관 특수성 감안, 형사처벌 적용배제). 미국·일본 등은 부당노동행위 금지하고 있으나, 형사처벌 규정 없다. 미국(연방공무개혁법)의 경우, 정부기관이 노동조합의 조직, 근로자의 권리행사 간섭, 방해, 협의·협상을 해태하는 행위 등을 부당노동행위로 규정, 연방공무노동관계위원회(FLRA) 구제신청(형사처벌 규정 없음)을 한다. 일본(국가공무원법)의 경우, 직원단체 결성, 가입 또는 그 직원단체에 있어 정당한 행위를 한 사실을 이유로 불이익 취급 금지 규정, 불이익취급에 대하여는 인사원 행정불복심사법에 따른 불복신청(처벌규정 없음)을 할 수 있다.

### 3. 제주지역의 공무원노동조합

#### (1) 발달 과정

제주도의 공무원노동조합은 한국사회의 전반적인 공무원노동조합의 발달과 그 맥락을 상당부분 같이 한다. 지난 1998년 2월 24일 북제주군의 ‘공무원직장협의회설립및운영에관한조례’가 처음으로 제정된 이후로, 이후 4개 시·군 및 제주도농업기술원에서 설립되었으며, 2002년 4월 19일 제주지역 공무원직장협의회연합회가 결성되게 된다. 그후 전국적인 노동조합 결성 움직임과 정부, 지방자치단체와의 갈등과정을 거쳐 2002년 11월 15일 전국공무원노동조합 제주지역본부가 출범하여 산하에 제주시지부 640여명, 서귀포시지부 280여명, 북제주군지부 410여명, 남제주군지부 310여명, 제주도농업기술원지부 50여명으로 총 1,700여명의 조합원이 가입한 제주지역의 통합된 조직인 지역본부로 발달하여 제약된 여건 속에서도 공

직사회 개혁과 지방자치 발전을 위한 활발한 활동을 전개하고 있다.

다만, 제주도청공무원직장협의회만이 1999년 이후 8여년간 독자적으로 직협 형태를 고수하여 오다가, 2006년 1월 28일 공무원노조법이 제정되어 서야 이를 계기로 비로소 지난 2006년 4월 19일 조합원 500여명이 가입한 가운데 제주도청공무원노동조합 창립대회를 개최하게 된다.

## (2) 공무원노조법에 대한 제주도 공무원노동조합의 견해

전국공무원노동조합 제주지역본부는 공무원노조법(안)에 관한 조합원들의 의견을 수렴하여 다음과 같은 쟁점사항들에 대한 의견서를 행정자치부와 노동부에 제출했다<sup>49)</sup>.

공무원에 대한 단결권 등 노동기본권 보장 문제는 김대중 전 대통령과 노무현 대통령의 공약사항이었고, 1998년 2월 6일 노사정위원회에서의 사회협약에서도 단계별 도입을 합의한 사안이다. 그러나 공무원의 노동기본권 보장에 있어서는 외국의 입법례에서 알 수 있듯이 모든 공무원에 대해서 단결권(결사의 자유)만은 부정하지 않고 있다는 점과, 형식적인 법·제도와 달리 실질적으로는 사용자인 정부가 공무원 노사관계에서 합의된 사항을 법령의 개정 등을 통해 이행하려는 노력이 정착되어 있다는 점 및 단계적으로 노동기본권의 보장범위가 확대되어 나갔다는 사실을 상기할 필요성이 있다.

아울러 공무원의 노동기본권을 보장하는 구체적인 방안에 있어서는 공무원인 근로자들의 인간다운 생활을 할 권리(생존권)의 보장과 자유권의 회복이라는 관점에서 논의되어야 하며, 공무원 노동기본권의 최대보장의

---

49) 전국공무원노동조합 제주지역본부, “공무원노동조합설립및운영등에관한법률(안) 의견서”, 2004. 11.

원칙과 위 변수들을 비교형량하여 현실정합성을 가질 수 있는 방향으로 입법이 이루어져야 할 것이다. 특히 ILO의 국제노동기준과 선진 주요국의 입법례에 따라 국제적으로 보편화된 노동규범을 존중하여야 할 것이며, 우리나라가 ILO에 가입하였다는 사실 역시 중요한 고려요소가 되어야 할 것이다.

일반적으로 노동기본권은 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권의 3부분으로 구성되어 있으며 이들은 각각 개별적인 존재의의를 가지면서 유기적으로 연결되어 있다. 단결권은 노동기본권의 핵심요소이면서 결사의 자유의 연장으로 어떤 경우에도 그 제한은 기본권의 본질적 내용을 침해할 가능성이 있을 뿐만 아니라 근로조건을 유지개선을 목적으로 하는 단결체에 단체교섭권과 단체행동권이 보장되지 않는다면 단결권 그 자체가 유명무실해질 것이다. 특히 노동기본권의 속성상 단체행동권이 보장되지 않는 단결권과 단체교섭권은 그 기능이 형해화 될 가능성이 있으며, 이는 구 노동쟁의조정법 제12조 제2항의 헌법 불합치 결정에서 본 바와 같다. 헌법재판소는 헌법 제33조 제2항에 의하여 단결권이 인정되는 공무원에 대하여는 노동3권이 모두 보장되어야 한다고 판시한 바 있다.

따라서 원칙적으로 공무원에게도 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권이 모두 보장되어야 한다. 다만, 경찰, 군인 소방공무원 등의 특수직종의 공무원에 대한 단체행동권의 제한은 직무의 특수성 및 공공복리에 의하여 그 가능성을 인정할 수 있을 것이다.

이에 공무원노동기본권을 보장에 대하여 이런 일반적 원칙을 인정하고 국제기준에도 부합하기 위하여 금번 입법예고된 법안은 철회하고 ‘노동조합및노동관계조정법중개정법률안’의 개정을 통하여 공무원노동자의 노동기본권이 보장되도록 하여야 할 것이다.



## 1) 공무원노동기본권 보장의 기본원칙

공무원노동기본권의 문제는 헌법이 일찍이 ‘인정’하고 있는 공무원노동자로서의 정당한 권리인 노동조합 결성의 자유를 하위법이 실행하지 않고 있는 것일 뿐이다. 따라서 문제는 노동조합의 ‘인정’ 여부가 아니라 ‘범위’와 ‘정도’의 문제이다.

공무원의 경우 헌법 제33조 제2항이 ‘공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 가진다’고 한 이상 그에 따라야 하며 법률로써 노동3권을 보장하여야 하는 것이다. 또한 노조법 제5조의 단서가 ‘공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다’고 한 이상 그에 따라야 한다. 법률로써 공무원의 노동조합활동을 보장하여야 하는 것이다.

헌법은 노동3권을 가지는 공무원의 범위를 법률로 정하도록 하였지 공무원의 단결권을 다시 제한하거나, 단체교섭권을 다시 제한하거나, 단체행동권을 금지하도록 명문으로 위임한 바가 없다. 그럼에도 열린우리당과의 협의를 통해 정부가 내놓은 공무원의노동조합설립및운영에관한법률(안)은 공무원의 단결권을 헌법과 관련 법률에 어긋나게 제한하는 등 문제가 있는 것으로 보이며 특히 다음 사항은 반드시 재검토하여야 할 것이다.

## 2) 입법형식

노동조합은 헌법에서 규정하듯이 ‘자주적’인 단체이다. 그러므로 공무원인 노동자가 참여하는 단체의 조직과 운영에 관하여 구체적인 법규정을 두는 것은 바람직하지 않다. 헌법은 노동자의 ‘자주적인 단결권, 단체교섭권, 단체행동권’을 보장하고 있지 노동자를 일정한 그룹으로 나누어 각각에 적용되는 법의 제정을 예정하고 있지 않다.

한편, 교원노조법은 그동안 전면 금지되어 왔던 교원이 노조결성권을 초중등교원에게 보장하였다는 점에서 그 의의를 가지고 있다. 그러나 동법은 교원 중에서 부당하게 대학교수를 적용대상에서 제외하였고, 단결권·단체교섭권 및 단체협약체결권에 관하여 특별법 안에 많은 규제를 가함으로써 헌법위반의 논란이 있을 수 있으며, 단체행동권을 전면부인한 것은 헌법위반이 분명하다.

이러한 교원노조법의 문제점에서 보듯이 공무원노조를 특별법에 의해 허용하는 것은 같은 문제점을 야기할 위험성이 있기 때문에 공무원노조와 교원노조를 모두 특별법이 아닌 일반 노동조합및노동관계조정법에 의해 규율되도록 하여야 한다. 공무원과 교원의 노동관계에 관하여 특별한 규율이 필요하다면, 노동조합및노동관계조정법의 개정을 통해서 반영하면 될 것이다.

예를 들어 공무원노조의 조직대상은 법률에서 먼저 제한할 필요없이 노조법 제2조제3호의 사용자의 이익대표자 개념으로 해결될 수 있으며, 조직형태 또한 자주적으로 선택할 문제이고, 법령·예산에 관한 단체협약의 효력은 특별규정을 둠으로써 해결이 가능하고, 현역군인·경찰공무원등 공안직 공무원의 단체행동권 제한 또한 노조법 제41조 제2항의 개정을 통해서 규율이 가능하다. 따라서 현재 정부가 제출한 ‘공무원노동조합설립 및운영등에관한법률(안)’은 폐기되어야 하며 노동조합및노동관계법 개정을 통해 공무원노동기본권이 보장되어야 한다.

### 3) 단결권

단결권과 관련하여 이번 입법예고안은 2003년 입법예고안보다 그 정신과 취지에서 더욱 개악되었다. 노동조합의 설립과 가입범위에 있어 2003년 입법예고안은 ‘공무원은 자유로이 노동조합을 조직할 수 있다’, ‘공무원은 자유로이 노동조합에 가입할 수 있다’고 규정하며 단서 조항을 통해

제한을 두었으나, 당·정협의안은 그 대상과 범위를 설정함과 동시에 그에 대한 단서조항을 삽입하여 단결권마저 현저하게 제한하고자 하는 의도를 노골화하고 있다.

#### 가. 노동조합의 설립에 대하여

---

제5조(노동조합의 설립) ①공무원이 노동조합을 설립하고자 하는 경우에는 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·행정부·특별시·광역시·도·시·군·구(자치구를 말한다) 및 특별시·광역시·도의 교육청을 최소단위로 한다

②노동조합을 설립하고자 하는 자는 노동부장관에게 설립신고서를 제출하여야 한다.

---

단결권은 근로자의 자주적 권리인 바, 단결형태 및 단결선택의 자유는 자주적 단결권의 중요한 내용이다. 단결형태 및 단결선택의 자유는 노동조합의 설립단위와 설립형태 및 복수노조 여부는 근로자가 자주적으로 결정한다는 원칙을 뜻이다. 따라서 공무원 노동조합의 최소단위를 법률로 강제하는 것 자체가 자주적 단결권을 침해하는 것이다<sup>50)</sup>.

---

50) ILO는 복수노조 금지에 관하여 국제규범 및 관행이 일치하지 않는다는 입장을 견지하고 있다. 이러한 판단의 근거를 협약 제87호와 단결및단체교섭권에 관한협약 제98호에 두고 있다. 일반 근로자는 물론 공무원이 결성하는 노동조합의 경우에도 똑같이 적용된다. 또한 유럽의 경우도 모두 복수노조를 허용하고 있으며, 모든 단체교섭제도의 특징은 복수노동조합주의에 있다고 할 수 있다.

나. 가입범위에 대하여

제6조(가입범위) ①노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위는 다음 각 호와 같다. 이 경우 공무원이 면직·파면 또는 해임되어 노동조합및노동관계조정법 제82조제1항의 규정에 따라 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 때에는 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지는 공무원이 아닌 자로 보아서는 아니된다.

1. 6급 이하의 일반직공무원 및 이에 상응하는 연구·특수기술직렬의 일반직공무원
2. 기능직공무원
3. 고용직공무원
4. 제1호의 규정에 의한 일반직공무원에 상당하는 별정직공무원 및 계약직공무원
5. 특정직공무원중 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 외무행정, 외교정보관리직 공무원

②제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 공무원은 노동조합에 가입할 수 없다.

1. 다른 공무원에 대하여 지휘, 감독권을 행사하는 직책에 종사하는 공무원
2. 인사·보수에 관한 업무를 수행하는 공무원 등 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장에 서서 업무를 수행하는 공무원
3. 교정·수사 그 밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원
4. 업무의 주된 내용이 노동조합의 조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원

③제2항의 규정에 의한 공무원의 범위는 대통령령으로 정한다

공무원노동조합법은 광범위하게 공안직군 공무원 전체를 제외하고(제6조 제2항제3호), 더 나아가 인사·예산 기타 행정기관의 관리·운영업무에 종사하는 공무원도 제외하고(제6조제2항제4호) 있는데, 이는 단결권은 모든 근로자에 대하여 차별 없이, 즉 공무원에 대해서도 동일하게 보장되어야 하고, 따라서 공무원에게도 노동조합의 설립 및 조직형태 결정의 자유(복수노조 포함)가 보장되어야 한다는 ILO 제87호 조약에 위반된다.

한편 직종과 관련하여서도 ‘교정·수사 그 밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원’의 경우 직무성질상 제한 필요성에 있다면 단체행동권을

제한하는 방안을 고려해야 할 것이지 직무의 특수성이 있다고 하여 단결권 자체를 부인하는 것은 부당한 것이다. 또한 공무원노조법안은 직급과 관련하여 6급 이하로 일률적으로 규정함으로써 5급 이상의 공무원은 구체적인 담당업무나 직책에 관계없이 가입대상에서 제외하면서도, ‘업무의 주된 내용이 노동조합의 조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원’을 직급에 관계없이 가입대상에서 추가적으로 제외하고 있다.

이는 결국 직급으로 제한하고, 업무와 역할로 다시 제한하여 공무원노동자의 단결권을 유린하는 것이며, 이 법이 공무원노동자의 노동기본권을 보장하는 것이 아니라 말살하려는 의도 속에서 제출되었다는 반증이다. 또한 이러한 흐름의 연장에서 중앙부처의 경우 실무에 종사하는 4급 및 5급 공무원이 상당한 조건에서 보직부여 여부에 따라 조합원자격 여부가 유동적이니 대상에서 제외하겠다는 것은 헌법상에 보장된 단결권에 대한 편의적 접근이며 노동기본권에 대한 무지를 반영하는 것이다.

#### 다. 유니온샵 협정의 문제

---

제17조(다른 법률과의 관계) ③노동조합및노동관계조정법 제2조제4호라목 단서, 제24조, 제29조제2항, 제3항, 제36조 내지 제46조, 제51조 내지 57조, 제60조제1항, 제5항, 제62조 내지 제65조, 제66조제2항, 제69조 내지 제80조, 제81조제2호 단서, 제88조, 제89조제1호, 제91조, 제96조제1항제3호 및 법률 제5310호 노동조합및노동관계조정법 부칙 제5조제1항 및 제2항의 규정은 이 법에 의한 노동조합에 대하여는 이를 적용하지 아니한다

---

공무원노조법안은 노동조합및노동관계조정법 제81조제2호 단서의 유니온샵 협정을 공무원노동조합에게는 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 노

조법 제81조 제2호 단서의 유니온샵 조항은 노동조합이 당해 사업장에 종사하는 근로자의 3분의 2 이상을 대표하고 있을 때에는 근로자가 그 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 단체협약의 체결을 할 수 있도록 하는 것으로 이는 노동조합의 단결권을 강화하기 위해 존재하는 규정이다. 따라서 공무원노동조합의 경우에도 유니온샵 조항을 적용하여야 노동조합의 단결권이 강화될 것인데 공무원노조법안은 이 유니온샵 규정의 적용을 배제하고 있어 노동조합의 단결권이 침해될 소지가 많으므로 이 적용 배제조항은 삭제하여 일반 노조법의 경우와 동일하게 규정하여야 한다<sup>51)</sup>.

#### 라. 전임자

- 
- 제7조(노동조합 전임자의 지위) ①공무원은 임용권자의 허가를 받아 노동조합의 업무에만 종사할 수 있다.  
 ②제1항의 규정에 의한 허가를 받아 노동조합의 업무에만 종사하는 자(이하 '전임자'라 한다)는 그 기간중 국가공무원법 제71조 및 지방공무원법 제63조의 규정에 의한 휴직명령을 받은 것으로 본다.  
 ③국가 및 지방자치단체는 전임자에 대하여 그 전임기간중 보수를 지급하여서는 아니된다.  
 ④국가 및 지방자치단체는 공무원이 전임자임을 이유로 승급 그 밖의 신분상의 불이익한 처우를 하여서는 아니된다.
- 

51) 공무원노조의 경우 조직강제를 규정하고 있는 국가는 없다. 일본의 경우는 open shop제만이 법정되어 있다(국공법 제108조 제2항, 제3항, 지공법 제52조 제3항). 그외 외국에서 보이는 광의의 단결강제의 형태로는 노조가입 여부는 노동자의 임의이지만 일단 가입하면 조합원자격이 계속고용의 조건이 되는 maintenance of membership, 조합원자격을 요구하지는 않지만 조합비 상당액을 납부할 것이 계속고용의 조건이 되는 agency shop, 근조고건, 기타 대우에 관하여 조합원만을 우대할 것을 요구하는 preferential shop 등의 제도가 있다.

노조법에 노조전임자의 대우에 관한 독소조항이 삽입되어 있으나 노조 전임자를 인정할 것인지 여부나 노조전임자의 대우를 어떻게 할 것인지 하는 점은 원칙적으로 노사가 자주적으로 단체교섭을 통해 결정할 문제이고, 법률로 강제할 성질의 것이 아니다. 즉, 노조전임자의 문제는 전적으로 노사의 자율에 맡길 사항인 것이다. 이에 노조전임자에 대하여 휴직명령을 받은 것으로 본다거나 전임기간 중 보수를 지급하여서는 아니된다는 것은 설정자체가 부당한 것이다<sup>52)</sup>.

#### 4) 단체교섭권

##### 가. 교섭주체

---

제8조(교섭 및 체결권한 등) ①노동조합의 대표자는 그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항에 대하여 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장·행정자치부장관·특별시장·광역시장·도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 특별시·광역시·도의 교육감(이하 '정부교섭대표'라 한다)과 각각 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.

④정부교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우 정부교섭대표가 아닌 관계행정기관의 장으로 하여금 교섭에 참여하게 할 수 있고,

---

교섭당사자 등은 원칙적으로 노사가 자율적으로 결정하되 전국단위의 교섭이 이루어지는 경우에는 실질적인 단체교섭이 이루어질 수 있도록 법

---

52) 전임자의 임금지급에 관하여 민주노총, 한국노총 등 노동단체들은 국가 또는 지방자치단체가 전액 지급해야 한다고 주장하고 있다.

적 장치를 강구하여야 한다. 교섭당사자는 노동조합의 상대방의 지위에 있는 사용자 또는 조합원의 근로조건에 대한 결정권한이 있는 자가 될 것이므로 노동조합의 조직형태에 상응하여 구체적으로 결정할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 전국공무원노동조합이라는 전국단위의 조직이 실체로서 존재하고 있는 현실을 감안할 때 정부는 응당 각 부처의 대표자들로 구성된 정부교섭위원단을 구성하고 국무총리가 그 위원단의 교섭대표가 되어 단체교섭을 하여야 할 것이다. 그래야 통일적인 교섭이 이루어지게 되고 정부 각 부처간의 의견차이로 인해 단체교섭이 결렬되거나 무용지물이 되는 상황이 벌어지지 않을 것이다.

헌법기관별로 조직된 노동조합이 교섭을 진행하는 경우, 단체교섭의 당사자에 관하여는 단체교섭의 실효성을 고려하여 ‘정부교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우 정부교섭대표가 아닌 관계행정기관의 장으로 하여금 교섭에 참여하게 할 수 있고...’(제8조 제4항)라는 임의규정을 의무규정화해야 할 것이다.

#### 나. 교섭사항(대상)

---

제8조(교섭 및 체결권한 등) ① ----- 다만, 법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책 결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 행정기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 않는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다.

---

정부는 단서조항을 통해 교섭대상에 대한 제한을 설정하였는 바, 교섭대상은 확일적으로 제한할 것이 아니라 근무조건의 유지·개선 등 공무원의 근로조건과 관련된 사항, 사회적·경제적 지위 향상에 관한 사항, 공직사회의 민주화에 관한 요구 등에 대해 실질적이고 탄력적으로 판단해야 할



것이다. 공무원노조는 당연히 공무원의 경제적·사회적 지위향상과 근무조건의 유지·개선과 관련이 있는 사항에 대해서는 그러한 사항에 대해 결정권이 있는 상대방과 단체교섭을 하기를 희망하고 이는 그와 같은 사항이 정책결정에 관한 사항이나 조직·인사·예산편성 등 관리에 관한 사항이라고 해도 다르지 않은 것이다. 노동조합에 대해 위와 같은 사항에 대해 단체교섭조차도 하지 못하도록 강제하는 것은 사실상 노동조합의 존립근거를 부정하는 것이나 진배없다고 할 것이며, 이는 부정부패 척결과 공직사회를 개혁하고자 하는 공무원노조의 의지와 국민의 바람을 외면하는 것이다. 방만한 예산 운용으로 혈세가 낭비되고, 줄서기·봐주기 인사로 공직사회가 병들어 가고 있는 상황에서 정책과 인사에 관한 사항을 교섭대상에서 제외하는 것은 부정부패와 비리를 감싸겠다는 것이며, 공무원노조를 근무조건 개선에만 앞장서는 이익집단으로 전락시키려는 그리하여 국민대중으로부터 고립시키려는 의도에 다름 아닌 것이다.

#### 다. 교섭단일화

---

제9조(교섭의 절차) ④정부교섭대표는 제2항 및 제3항의 규정에 따라 섭을 요구하는 노동조합이 2개 이상인 경우에는 당해 노동조합에 대하여 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있고, 교섭창구가 단일화 될 때까지 교섭을 거부할 수 있다.

---

복수조합이 교섭창구를 단일화할 것인지 각각 단체교섭을 진행할 것인지는 각각의 조합이 독자적으로 결정할 사항이다. 정부가 어용노조를 통해 공무원노조를 길들이려고 책동하지 않는다면 법률로 강제하지 않더라

도 교섭력을 높이기 위해서 창구를 일원화하여 교섭에 임할 것이고, 동일한 현상이 발생한다고 하더라도 법률로 교섭창구 일원화를 강제해서 이루어지는 것과 자율에 맡겼음에도 조합 스스로의 판단에 의해 일원화가 이루어진 것에는 근본적인 차이가 있는 것이다. 이는 결국 교원노조의 사례에서 보듯이 실질적 단체교섭권을 보장하지 않겠다는 의도이며, 이러한 구도를 고착화시켜 교섭력을 마비시키겠다는 의도에 다름 아닌 것이다.

#### 라. 단체협약의 효력

---

제10조(단체협약의 효력) ①제8조의 규정에 따라 체결된 단체협약의 내용 중 법령, 조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다.

---

위의 규정에 따르면 노동조합과 정부 당국이 아무리 좋은 내용의 단체협약을 체결한다고 하더라도 법령 등에 의해 그 단체협약의 효력이 부인되어 버리기 때문에 결국 노동조합의 단체교섭권은 이름만 있을 뿐 아무런 실효성도 없는 것으로 전락해 버린다. 단체행동권을 전면적으로 금지하면서 이와 같이 단체협약의 효력조차 부인하여 단체교섭체결권마저 제한하는 정부입법안은 도저히 인정할 수 없는 것이다.

또한 설사 법령 등에 의해 규정되는 내용이라고 해서 단체협약의 효력을 일률적으로 부정하는 것은 타당하지 않다. 먼저 현행 법령·조례 및 예산보다 유리한 내용이 단체협약으로 체결된 경우에는 국회나 지방의회의 의결을 얻어야 그 효력이 발생하는 것으로 처리하되 정부나 지방자치단체의 장은 단체협약체결 후 10일 이내에 그 사유서를 첨부하여 국회나

지방의회에 부의하여 그 승인을 구하도록 하고 법령 또는 조례의 위임을 받아 규정되는 내용보다 유리한 내용이 단체협약으로 체결된 경우에는 그 단체협약은 확정적으로 효력을 발생하는 것으로 보아 정부나 지방자치단체의 장은 법령 또는 조례의 위임을 받아 규정되는 내용을 위 단체협약에 맞게 개정하게 하면 될 것이다.

#### 마. 분쟁조정제도

---

제12조(조정신청 등) ④조정은 제1항의 규정에 의한 조정신청이 있는 날부터 30일 이내에 종료하여야 한다. 다만, 당사자간의 합의로 30일의 범위 안에서 연장할 수 있다.

제14조(공무원노동관계조정위원회의 구성) ③제2항의 규정에 의한 공익위원은 노동위원회법 제6조 및 동법 제8조의 규정에 불구하고 공무원문제 또는 노동문제에 관한 지식과 경험을 갖춘 자 또는 사회적 덕망이 있는 자중에서 중앙노동위원회위원장의 추천과 노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉한다.

---

정부입법안은 조정기간을 30일 이내로 정하고 당사자간의 합의로 30일 이내에서 연장할 수 있도록 정하고 있는데 이는 상당한 장기간으로 오히려 성실교섭의 노력을 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 또한 공무원의 업무에 있어서 공익사업이나 필수공익사업에서의 조정기간과 달리해야 할 본질적인 사유가 존재한다고 볼 수 없으며, 그러므로 공무원노조의 경우 그 조정기간을 공익사업에 준하여 15일로 단축하는 것이 형평에 맞는 조

치일 것이다.

한편으론 직권중재제도가 단체행동권을 금지하는 것을 전제로 하여 도입하는 방식은 결코 동의할 수 없고, 직권중재제도의 위헌성으로 인해 무수한 필수공익 사업장 근로자들이 고통을 받고 있는 마당에 이러한 제도를 공무원에게 확대하는 것은 문제가 있으므로 이러한 직권중재제도는 그 자체를 폐지하여야 할 것이다.

## 5) 단체행동권

단체행동권은 노동기본권 보장의 척도이다. 국제적 기준을 들먹이지 않더라도 정부의 안이 노동기본권을 보장하기 위한 최소한의 고민도 없었던 사실이 다음 조항에서 극명하게 드러난다. 정부의 특별법이 공무원의 노동기본권을 보장하기 위한 법이 아니라, 노동기본권의 제한을 통해 통제를 강화하기 위한 법임을 분명히 하고 있는 것이다.

### 가. 쟁의행위

---

제11조(쟁의행위의 금지) 노동조합과 그 조합원은 파업, 태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행위를 하여서는 아니된다.

---

경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약의 이행상황을 검토하고 각국 정부에 권고 등을 행하는 UN 경제적·사회적·문화적 권리위원회는 한국 정부의 최초보고서를 심의한 후 1995. 5. 18. 채택한 최종견해에서 ‘위원회는 노동조합 결성의 자유와 파업권과 관련한 법과 규정을 본 규약 및 기타 적용 가능한 국제규범에 일치하도록 즉각 개정할 것을 정부에 권

고한다. 특히 교사와 공무원 및 기타 집단의 노동조합 결성권과 파업권을 보장하기 위한 조치가 시행되어야 한다'고 권고했고, 한국 정부의 제2차 보고서를 심의한 후 2001년 5월 9일 채택한 최종견해에서도 '위원회는 교원 및 공무원들의 노동조합을 결성하고 참여할 권리, 단체교섭권, 파업권이 법과 실재 모두에서 보장되어야 한다고 권고한다. 이에 대한 자세한 정보가 3차 보고서에 포함되어야 한다.'고 권고했다.

현행 헌법 제33조 제2항은 구 헌법과는 달리 국가공무원이든 지방공무원이든 막론하고 공무원의 경우에 전면적으로 단체행동권을 제한하거나 부인하는 것이 아니라 일정한 범위내의 공무원인 노동자의 경우에는 단결권·단체교섭권을 포함하여 단체행동권을 갖는 것을 전제로 하고 있으며, 다만 그 구체적인 범위는 법률에서 정하여 부여하도록 위임하고 있다(1993. 3. 11. 선고 88헌마5). 한편 헌법 제33조 제1항은 원칙적으로 '모든' 근로자가 노동 3권을 가진다는 것을 분명하게 규정하고 있다. 이런 점들을 종합해 보면, 공무원인 근로자도 원칙적으로 노동 3권을 가지고 있다고 할 것이다. 그렇다면 공무원의 노동 3권은 반드시 필요한 경우(경찰, 교정, 군인)에만 제한되어야 할 것이고 가능한 최대한 넓게 인정되어야 한다. 그러한 범위를 넘어서서 공무원의 노동 3권을 제멋대로 제한하는 것은 헌법의 취지에 반하는 것임이 분명하다.

한편 국가안정 보장과 고도의 공공성 등을 이유로 일정한 범위(경찰, 교정, 군인)와 내용에 제한을 할 수 있으나, 이는 전적으로 당사자와의 협의를 통해서 결정되어야 할 문제이다. 따라서 정부는 이제라도 입법계획을 철회하고 공무원노조와의 성실한 교섭을 통해 합리적인 대안을 도출해 내야 할 것이다.

## 나. 형사처벌

---

제18조(벌칙) 제11조의 규정을 위반하여 파업, 태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

---

공무원조합법안은 쟁의행위금지조항 위반에 대해 매우 중한 형사처벌조항을 마련하고 있다. 한국의 노동현실은 정당성의 범위를 벗어난 쟁의행위에 대해 지나치게 중한 형사처벌을 하고 징계해고를 하고 나아가 민사상 손해배상소송을 제기하고 있는 실정이다. 공무원노조의 경우에도 2002년 3월 23일 출범 이후 600여명이 형사처벌을 받고 전과자가 되었다. 그러나 이러한 형사처벌위주의 정책을 통해 쟁의를 감소시키기는 커녕 오히려 노동진영의 전투성을 강화할 뿐이다.

이와 관련하여 ILO 결사의 자유위원회도 한국정부에 대해 ‘업무방해의 책임이 극단적으로 무거운 형벌(최고 징역 5년 또는 1,500만원의 벌금)을 초래하는 것을 환기하면서 위원회는 그와 같은 상황이 안정적이고 조화로운 산업관계체제에 도움이 되지 않는다는 점을 강조하고 다시 정부에 형법 제314조를 결사의 자유원칙에 부합하도록 할 것을 요구한다’고 지적하였던 바, 위 지적은 매우 타당한 것으로서 경청하여야 할 것이다.

무거운 형사처벌이 예방효과를 갖기보다는 오히려 파업의 격렬함과 전투성을 강화하는 결과를 가져오는 것이 현실이므로 형량도 합리적으로 조정하여 자유형은 반드시 배제되어야 하며, 무엇보다도 파업에 이르지 않도록 당사자간 성의있고 합리적 대안을 제시하는 교섭을 통해서 불상사를 막아야 할 것이다.

## 6) 총 평

헌법은 노동3권을 가지는 공무원의 범위를 법률로 정하도록 하였지 공무원의 단결권을 다시 제한하거나, 단체교섭권을 다시 제한하거나, 단체행동권을 금지하도록 명문으로 위임한 바가 없다. 또한 노동자를 일정한 그룹으로 나누어 그 각각에 적용되는 법의 제정을 예정하고 있지 않으므로 특별법 형태의 법률제정은 공무원노동자들의 노동기본권을 보장하려는 취지에 맞지 않다. 따라서 정부가 입법예고한 공무원노동조합설립및운영등에관한법률안은 즉각 철회되어야 하며 공무원의 노동기본권 보장은 특별법이 아닌 일반 노동조합및노동관계조정법과 관련법규의 개정을 통해 법률로써 공무원의 노동조합 활동을 보장하여야 한다.

### (3) 5.31 지방선거 도지사 후보에 대한 정책질의

전국공무원노동조합 제주지역본부는 2006년 5월 31일 실시된 제주도지사 선거와 관련해 각 후보진영에 공직사회 개혁과 사회공공성 강화에 대하여 다음과 같은 정책질의서를 보내고 답변해줄 것을 요청했다<sup>53)</sup>.

- 1) 투명한 예산집행을 위해 기관장 및 고위공직자들(국장급이상)의 업무추진비를 정기적으로 공개할 의향이 있는지 답변해 주십시오.
- 2) 부정부패 척결, 깨끗한 공직사회를 만들기 위해 내부 자정세력인 공무원노조 제주본부 및 지역시민사회단체와 공동으로 ‘부정부패 및 예산낭비

53) 전국공무원노동조합 제주지역본부, “도지사 후보에 대한 정책질의서”, 2006. 5. 11.

감시센터'를 설치·운영할 의향이 있는지 답변해 주십시오.

3) 지역내 사회양극화 해소와 사회복지 확충을 위한 ① 사회복지 예산확대 ② 사회복지 법인·시설 결산공개 ③ 사회복지 시설의 공공성과 투명성을 강화하기 위한 조례제정의 의향이 있는지 답변해 주시기 바랍니다.

4) 예산수립과 우선순위 결정에 주민의 참여를 보장하는 참여예산제도를 도입할 의향이 있는지 답변해 주시기 바랍니다.

5) 공직사회내 낙하산 인사 및 매관매직 인사비리를 척결하기 위하여 공무원노조 제주본부 및 주민들의 참여를 통한 공정한 '인사위원회'를 구성하여 운영할 의향이 있는지 답변하여 주십시오.

6) 정부는 일정한 기준과 원칙을 정해 기관별 인건비 예산총액을 정해지면 기관별로 정원 책정과 기구, 보수 등을 자율적으로 운영토록 하는 총액인건비예산제도를 2007년부터 전면 시행할 예정입니다.

이 제도가 시행되면 지방자치단체는 정부평가에서 보다 높은 평가를 얻기 위해 인건비 예산을 줄이려 공공행정서비스 영역을 민간위탁 등 아웃소싱을 진행할 것이며 이를 통해 공무원의 구조조정 및 행정서비스의 질적 하락, 사회적 문제인 비정규직의 확산을 불러올 것입니다. 이러한 총액인건비예산제도의 실시에 대한 후보님의 입장을 밝혀주시기 바랍니다.

7) 정부(환경부)에서 추진중인 수도산업 발전전략을 보면 '물'마저 소위 경쟁력을 갖춘 상품으로 간주하고 민간위탁을 추진한다는 계획을 밝히고 있습니다. 가장 기본적이고 필수적인 공공서비스인 상수도사업은 지역 주민들의 생활과 밀접하게 연결되임에도 정부에서는 '물'마저 사유화 하여 공공서비스의 정부역할을 포기하려 하고 있습니다. 이에 대하여 후보님은



어떻게 생각하시는지 입장을 밝혀주시기 바랍니다.

8) 정부는 부정부패 척결과 공직사회 개혁을 위해 신설된 전국공무원노동조합에 대해 ‘불법단체’로 규정하고 반인권적이고 반노동자적인 노조탄압을 자행하고 있습니다. 이에 반해 지난 3월 19일 ILO(국제노동기구)에서는 한국 공무원노동자들에 대한 완전한 노동기본권을 보장하고 공무원노조에 대한 탄압을 중단하라는 권고를 한국정부에 내린 바 있습니다. 민주적인 공무원노사관계는 공직사회내의 내부 자정세력인 공무원노조의 실체를 인정하고 대화를 통해 민주적으로 해결해나가는 것이 전제되어야 합니다. 이와 관련한 후보님의 입장을 솔직하게 밝혀주시기 바랍니다.

위와 관련하여 전국공무원노동조합 제주지역분부는 5월 26일 ‘도지사 후보 공개 정책질의서’ 8개 항목에 대한 답변 결과를 발표했는데, 도지사 후보 3명 전원이 ‘고위공직자 업무추진비 공개’, ‘사회양극화 해소 및 사회복지 확충’, ‘참여예산제 도입’에 긍정적인 입장을 밝혔다.

또 공무원노조와 시민사회단체가 공동으로 ‘부정부패 및 예산낭비 감시센터 설치운영’에 대해서는 2명의 후보가 긍정적인 답변을 보였지만 다른 1명의 후보는 ‘공무원 참여 배제해야 한다’고 답변했다.

총액인건비예산제도 실시에 대해서는 각각의 후보가 ‘저비용 고효율 행정을 위해 총액인건비예산제도를 활용해 제주 잘살기와 복지제주 실현에 앞장 서겠다’, ‘비정규직 공무원 감축은 없을 것이다. 시민들의 폭넓은 의견을 수렴해 신중하게 추진되어야 한다’, ‘기구 축소, 인위적인 공무원 감축 등 공무원의 구조조정이나 비정규직공무원 등이 확산되는 일은 없을 것이다’라고 답변했다.

‘물 사유화 문제’에 대해 2명의 후보는 ‘물은 사유화될 수 없는 공공재’라는 입장, 1명의 후보는 ‘공공재이기 때문에 민간위탁은 바람직하지 않지만 지하수의 해외수출을 위한 마케팅, 유통, 판매를 위한 민간 아웃소싱과

우수인재의 유치 등은 필요하다'고 밝혔다.

‘인사위원회’ 구성에 대해서는 도지사 후보 3명의 입장이 같았다. 각각 ‘공무원노조 및 주민들의 참여를 통한 공정한 인사위원회를 구성하겠다’, ‘공정하고 투명한 인사시스템 구축이 우선돼야 한다’, ‘일정자격의 공무원 및 비영리민간단체, 지역인사 등에서 특별지도에 설치된 공무원노조의 추천에 의한 인사위를 구성하도록 명문화하겠다’고 답변했다.

‘공무원노조’에 대해 각각의 후보는 ‘과업권을 제외한 조건에서 노조존립을 찬성한다’, ‘동반자로서 공무원 노사관계가 형성돼야 한다’, ‘공무원노조법 및 노동조합법에 의한 요건을 갖춘 합법적인 노조로 전환돼 설립되는 것이 선행돼야 한다’고 밝혔다.

공무원노조 제주분부는 ‘고위공직자 업무추진비 공개, 사회양극화 해소 및 사회복지 확충, 참여예산제 도입 등과 관련해서 당선 이후에도 일관된 기조를 유지하기를 기대한다’며 ‘도내 공무원노동자의 대표적 민주노조인 공무원노조 제주분부의 실체를 인정해야 한다’고 촉구했다.

특히 ‘노조설립신고는 당사자의 자율에 의한 사항이어야 한다’며 ‘사회 각계각층의 목소리를 대변하고 있는 모든 단체가 법인 또는 단체로 등록돼 있지 않다’면서 ‘단체의 건전성과 사회 기여도 등을 감안, 등록여부가 중요한 것은 아니다’라고 밝혔다.

#### (4) 제주특별자치도 통합인사에 대한 의견서 제출

전국공무원노동조합 제주지역본부는 2006년 7월 1일 제주특별자치도 실시에 따른 지방공무원 통합인사에 대하여 조합원의 의견을 수렴하여 다음과 같은 정책질의서를 보내고 답변해 줄 것을 요청했다<sup>54)</sup>.

##### 1) 도, 행정시, 읍면동 근무인력 합리적 재배치 방안

가. 특별자치도 출범시 공정하고 합리적인 인사를 위해서는 특정 시군이 소외되지 않도록 통합인사명부를 가지고 도본청에서 최초 1년간의 인사는 중점 관리할 필요가 있으며 근무성적평정 및 다면평가지 공정한 평가 및 직원들에 대한 인지도 제고를 위해서 첫 발령시부터 합리적으로 인원이 배치되어야 할 것임.



나. 이를 위해 승진, 도 → 읍면동, 읍면동 → 도, 타 행정시로의 순환보직 인사는 도지사 권한으로 하되 행정시내 읍면동의 인사권은 행정시장에게 위임하여 승진시 도본청과 읍면동간의 직접적인 인사가 가능하도록 해야 함.

다. 특별자치도 출범시부터 도, 행정시, 읍면동의 인력을 합리적으로 재배치하기위해 특별자치도 본청 소재지를 기준으로 지역구분을 하고, 그 지역구분에 맞추어 인력을 재배치 해야하며 그 비율은 도와 시군별 근무인원의 현원에 비례하여 배분하고 사업소나 직속기관의 경우도 각 기관의 근무지역 역시 합리적으로 인력배치를 해야 함.

54) 전국공무원노동조합 제주지역본부, “제주특별자치도 통합인사에 대한 의견서”, 2006. 5. 11.

라. 단, 초기 극심한 혼란을 막기 위해 최초 인사발령시는 소속 행정시 및 행정시 읍면동과 도본청 위주로 발령이 되도록 하고 행정시간 인사 이동은 최초 발령시는 배제해야 함.

※ 현원및기구·정원조례안 관련 현원 비례 복제주군의 경우 예상인원을 바탕으로 한 배분 요구인원 (최초 1년간은 출신 자치단체별 인원배분 비율 유지)

## 2) 읍면동 및 도서지역 근무자 인사우대 방안

가. 읍면동은 각종 민원업무 및 종합행정업무로 인하여 도본청이나 행정시청에 비하여 근무여건이 열악하므로 3개 지역으로 구분하여 경력가점 신설

예) 월당 가점 제1행정시 동 0.01점, 제1행정시 읍면 0.02점, 제2행정시 읍면동 0.03점

나. 도서지역(추자,우도)은 읍면 경력가점외 특수지근무 가점 추가  
- 0.02점/1월당

※ 단, 가점부여는 경력가점 및 특수지가점등의 상한가점(1점이상 2점 미만으로 설정)을 초과하지 못하며 1개지역에 연속근무하는 경우 해당지역에서 가점의 부여기간은 순환보직시 최장근무기간을 초과하지 못함.

## 3) 통합이후 도·행정시간 승진인원 배분 균형있는 승진인사 방안

가. 통합이후에는 도와 시군 구분이 없으므로 도 전체 전 직원에 대해 동

등한 인사상의 권리와 의무를 가져야 할 것임.

나. 특별자치도의 예상 기구편제상 통합과 더불어 많은 관리직 보직 생성으로 인하여 상당수의 승진인사가 예상되므로 최초 1년간은 승진인사 예정일 현재 전체 직급별 승진가능 인원과 각시군의 현원과 직급을 파악하여 도와 시군의 출신인원이 동등한 비율로 승진인사가 이루어질 수 있도록 해야 할 것임.

다. 특별자치도 출범과 함께 행해지는 최초 승진인사는 시군에서의 인사 기록을 토대로 시군별 승진대상자를 확정 받아 특별자치도에서 발표하는 형식을 취하는 것도 하나의 대안일 것임.

- 승진배분 요구인원 : 각 직렬·직급별 승진인원 × 각 자치단체 승진대상자소속직렬 직급인원수/도전체 승진대상자 소속직렬직급인원수



#### 4) 도↔행정시↔읍면동 순환보직 및 보직경로 등 보직관리 기준

가. 순환보직은 이미 시행에 상당기간 시행 노하우를 가지고 있는 제주도 교원 순환보직 시스템을 모델로 하여, 순환지역을 크게 4개지역 (제1행정시 시내권(도, 시, 동) - 경합지역, 제1행정시 읍면(도서지역 제외), 제2행정시 읍면동(도(산남), 시 포함, 도서지역)으로 구분

나. 보직경로는 제1행정시 동(도 본청, 제1행정시청포함) → 제1행정시 읍면 → 제2행정시 읍면동(제2행정시청 포함) → 제1행정시, 동(도본청, 제1행정시청 포함) 순으로 하되, 위의 1주기 동안 도본청 근무를 반드시 1번 총 2년 이상, 행정시청 근무는 반드시 1번 이상 1년 이상 거치도록 하고

제1행정시 시내권의 근무기간은 최장 연속 6년, 제1행정시 읍면은 최장 2년, 제2행정시 읍면동은 최장 2년의 기한을 기준으로 한다. 도서지역의 경우는 최장 1년의 기한을 기준으로 하되 우선희망자를 제외하고는 반드시 승진자로 배치해야 하며 정상적인 보직경로에서 제외.

다. 상기 보직경로 순으로 희망자를 모집하여 우선 할당하고, 이후 승진인사시 승진자의 경우 도서지역, 제2행정시 읍면동, 제1행정시 읍면 순으로 발령을 하는 것을 원칙으로 하되, 인사 15일전까지 보직경로별(경합지역 제외) 희망인원 신청접수 및 승진소요 인원 등을 파악 완료하여 실무적 진행에 차질이 없도록 함.

라. 승진으로 보직경로에 왜곡이 생기는 경우는 보정기간을 산정하여 순환보직의 대원칙에 벗어나지 않도록 함.

## 5) 기타, 통합인사 운영과 관련된 사항

가. 제주국제자유도시의 특성을 감안하여 외국어 능력 및 정보화 자격증에 대한 가점을 부여하여 대외 경쟁력을 확보해야 할 것임.

나. 교육과정에 있어서는 2006년의 경우 35개 과정 78회 7,538명이 개설예정이나 이중 4개 과정 34회 6,215명이 특별교육과 기본교육으로 교육점수와 실질적으로 상관이 없으므로, 5,000여명의 수강가능 인원중 1,323명만이 대다수 5점, 극소수 10점까지의 교육을 받을 수 있어 상대적으로 교육훈련에 대한 수요가 많아 이로 인해 교육의 실수요자가 아닌 가수요자가 다수 발생하여 실효성이 떨어지고 있음.

다. 또한 교육훈련점수의 평정시 바쁜 부서일수록 불리한 불합리한 현상이 발생하므로 이를 방지하기 위해서는 연중 2회 정도의 필수 의무교육을 개설하여 행정 전반에 걸쳐 공통적으로 인지해야 할 교양과정을 이수 할 수 있도록 하고 이에 대한 교육점수는 교육기간에 관계없이 10점으로 하여 최소 승진소요 연한에 관계없이 교육점수의 불합리한 차등을 막아야 할 것임.



## 4. 사회적 논의

### (1) 국제사회의 논의

세계노동기구 ILO는 제87호 협약(결사의자유및단결권보호에관한협약), 제151호 협약(공공부문의단결권보호및고용조건의결정을위한절차에관한협약), 제154호 협약(단체교섭촉진에관한협약), 제159호 권고(공공부문에서의 고용조건결정절차에관한권고)등을 통해 ‘공공당국의 대리인인 공무원<sup>55)</sup>, 군대 및 경찰 등 직무의 특수성이 강하게 인정되는 공무원을 제외하고는 공공부문 근로자에게도 민간근로자와 마찬가지로 단결권 및 단체교섭권을 보장하여야 한다’라는 사항에 대해 한국 정부에 대해 지속적으로 권고해 있으며, 5급이상과 소방공무원에 대해서도 일정부문의 노동기본권을 인정해 줄 것을 요청하고 있다<sup>56)</sup>.

또한, 최근 행정자치부가 중앙부처를 비롯한 전국 지방자치단체 공무원들에 대한 공무원노조법 시행을 계기로 기존의 노조원들에 대해 자진탈퇴를 내용으로 하는 ‘불법단체 합법노조 전환지침’과 ‘직무명령’을 하달했고, 이에 대해 ILO는 한국정부의 공무원노조 탄압 등에 대해 직접개입을 통한 심각한 우려의 전달 등 직접 개입 의사 표명하였고, 국제자유노련(ICFTU), 국제공공노련(PSI) 등 공무원노조 탄압에 대한 대 한국정부 항의서한 보내기 캠페인 전개할 예정이고, EU, OECD 등을 통한 한국정부 압박을 조직적으로 계획하고 있는 실정이다.

한편, PSI는 곧바로 한국 정부에 항의서한을 보내, 행정자치부의 불법단체 합법노조 전환(자진탈퇴) 추진지침에 대하여 격한 비난(vigorous condemnation)의 뜻을 표하기도 하였다. 5월 5일 이후 PSI의 국제 캠페인에 따라 각 국 공공부문 노동조합들로부터 대 한국정부 항의서한이 쇄도하고 있는 상황이다.

---

55) civil servants acting in their capacity as agent of the public authorities

56) 1993년부터 205년까지 ILO는 8회, OECD는 10회에 걸쳐 공식 요청했다.



또한 ILO는 공무원노조로 서한을 보내 공무원노조에서 제기한 제소 건에 대해 2006년 3월 결사의자유 위원회에서 보고서와 권고를 제출했으며, 집행이사회에서도 바로 채택했음을 알려오기도 하였다.

<표 3-5> 각국과 한국 공무원노동조합 비교

구 분	미 국	일 본	독 일	영 국	프랑스	한 국
연 혁 (허용시기)	1962	1945	1918	1946	1946	2006
법 제	헌 법 공무원법	헌 법 공무원법	헌 법 공무원법	노동조합법 노동쟁의법	헌 법 공무원법	공무원노조법
단 결 권	군인,외교 정보,기밀업무 등 제외	자위대, 경찰, 소방,교도직원 등 제외	제한 없음	군인,보안담당 제외	군인 제외	군인,경찰, 소방관,일반직 제한
단체교섭권	인 정	제한적 인정	제한적 인정	인 정	인 정	제한적 인정
단체행동권	10여개 주 인정	불인정	불인정	제한적 허용 -필수공무 제한	제한적 허용 -과업예고제 -경찰,교도관 등 제한	불인정
법적 제한	자 율	등록제	자 율	자 율	자 율	설립신고제
교섭 대상	근로조건	근로조건	공무원관계 전반	근로조건	근로조건	제한적 근로관계
교섭 구조	적정단위별	기관별	중앙 (내무부장관)	기관별	중앙 (수상)	기관별 (자치단체장)
분 쟁 조정기구	연방조정알선국 연방공무노동 관계위원회	인사원	행정법원 소청심사	공무원 증재재판소	-	노동부

## (2) 한국사회의 논의

한국의 공무원노동조합을 비롯한 시민단체에서는 현행 공무원노조법이 헌법에 규정된 공무원에 대한 단결권을 직종별, 직급별, 업무별로 과도하게 제한하고 있으며 사실상 노무에 종사하는 공무원, 교사, 기존 직장협의회의 형평성 결여와 세계인권선언 제23조, ILO 협약 제87호 등 국제수준에 크게 못 미치고 있다고 주장하고 있다.

이는 예를 들어 공무원의 노동기본권에 대한 요구와 현실은 마치 ‘고등학생으로 성장했는데 공무원노조법은 교복을 초등학교 몸매에 맞게 만들어 놓고 몸을 줄여 입으라고 강요하는 것과 같다’ 또는 ‘프로크루스테스의 침대’<sup>57)</sup>와 같으며, 정부는 빠른 시일 내에 맞지 않는 옷에 몸을 줄여 입으라고 강요할 것이 아니라 시대와 상황이 변한 만큼 현실과 국제사회 기준에 맞게 법을 개정하여 공무원노조와의 갈등을 해소하여 줄 것을 강력히 제기하고 있는 실정으로 그 쟁점은 다음과 같다.

---

57) 그리스 신화 ‘테시우스(Theseus)의 모험’편의 내용으로 테시우스는 아테네의 10대 왕이다(기원전 1235 즉위). 아테네 왕 아이게우스와 트로이젠의 왕녀 아이트라 사이에서 태어나 유배된 어머니 밑에서 자라나 아이게우스가 뱃돌 밑에 묻어둔 칼과 샌들을 꺼내들고 아버지를 찾아 험한 모험의 과정을 거쳐 아테네로 찾아가 정당한 왕좌와 자유의지를 회복한다는 전설이다. 여기서 등장하는 프로크루스테스(Procrustes)는 잔혹한 도적이자 시대적 공포와 압제의 상징으로 그는 나그네의 키가 침대보다 작을 때는 침대 길이만큼 늘려 죽이고 키가 클 때는 침대에 맞게 잘라 죽였다. 일반적으로 자기만의 어떤 기준을 설정하고 모든 현상을 자기 맘대로 잡아 늘리거나 잘라버리는 것을 의미한다. 자기만의 기준으로 모든 사람을 재단하는 독선과 억압, 강제의 현상을 빗대어 ‘프로크루스테스의 침대’라고 비유한다.

첫째, 노조 가입대상에 대한 지나친 제한이다. 현행 공무원노조법 제6조 제1항을 보면 각 기관의 사정을 감안치 않고 6급이상 직급에 따라 획일적으로 가입을 제한하고 있다. 이는 군인을 제외한 우리나라의 전체 공무원 92만명중 법 적용대상 공무원 42만명(경찰, 소방관, 교사 제외)의 31%인 13만명의 가입을 제한하고 있으며, 소방관 등 특정직 공무원을 포함할 때 가입대상 56만명의 무려 58%인 32만명을 제한하는 것으로 국제 사회에서 그 유래를 찾을 수 없다<sup>58)</sup>.

둘째, 단체교섭권 제약이다. 노조는 단체교섭으로 조합원의 이익을 대변하고 교섭을 통하여 사용자의 전횡을 막을 수 있고 사용자에 비하여 상대적 약자이기 때문에 법에 의거 교섭권을 부여하고 사용자에게는 교섭이행 의무를 부여함으로써 상호 동등한 지위에서 활동하도록 보장하고 있다. 그러나 공무원노조법에서는 행정기관의 정책결정 사항이나 전반적인 업무를 포괄적으로 교섭에서 제외 또는 위임하고 있어 노조가 정상적으로 활동할 수 없도록 하고 있다<sup>59)</sup>.

---

58) ILO 제87호 협약(결사의자유및단결권보호에관한협약) 및 권고에 의하면 군인·경찰·중요한 정책 결정이나 관리를 담당하는 공무원에 대하여는 자국의 법령에 의해 제한될 수 있으나, 그 밖의 모든 공무원 즉 소방직·교정직·교사·일반의 관리직·감독직·기밀직 공무원·국유기업의 종사자 등에 대하여도 공공근로자임을 이유로 단결권 및 단체교섭권을 제한할 수 없다고 보고 있다.

59) 정책결정 사항에 대한 교원노조의 사례를 살펴보면, 교원 노조의 결성 및 법제화의 중요한 취지는 교원의 근로조건 개선뿐만 아니라 교육현장 개혁과 양질의 교육서비스 제공에 있는 것이며, 교섭의 안정을 위해서도 장기적으로

셋째, 단체행동권 금지의 확대해석으로 모든 쟁의행위를 금지하고 있다. 현행 공무원노조법상 단체행동, 정치활동의 금지 규정은 파업 등 단체행동권만을 금지하는 것이 아니고 일체의 쟁의행위를 금지하고 있어 일반적으로 시민단체 등이 쓰는 피켓, 리본, 조끼 착용, 플래카드 등 노조가 단결권의 일환으로 하는 의사표시를 쟁의행위 위반으로 못박는 등 지나친 제한을 가하고 있다.

넷째, 비교형량을 벗어난 지나친 형벌규정으로 공무원노조법은 법 스스로가 자기모순에 의하여 등록을 거부하도록 하고 있다. 공무원노조가 설립신고 후 공무원노조법 적용을 받는 상태에서 위법행위를 하면 5년이하의 징역이나 5천만원이하의 벌금에 처하도록 벌칙규정을 두고 있으나, 이는 설립신고를 하지 않고 공무원법상 집단행동 위반이나 정치활동에 따른 처벌 1년이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금과 비교하여 지나치게 무거운 형벌이고, 또한 이러한 벌칙은 형법상 살인미수죄에 비교되는 형량이다.

---

교섭사항에 교육정책 관련사항이 포함되어야 할 것이다. 공무원노조의 경우에도 정책결정사항이나 관리권한사항이라도 결과적으로 근무조건에 영향을 미치는 경우 그 한도 내에서 교섭사항에 포함시키는 것이 장기적으로 바람직하다고 할 수 있다.

## 제4장 조사 방법 및 분석 결과

### 제1절 조사 방법

#### 1. 연구모형과 가설 설정

##### (1) 연구모형 설정

본 연구에서 공무원노동조합 역할인식에 관한 연구를 규명하기 위하여 제주도청과 사업소를 비롯한 시·군, 읍·면·동에 근무하는 지방자치단체 소속 지방공무원들이 공무원노동조합의 역할에 대하여 어떻게 인식하고 있는가를 살펴보고, 그들의 조합에 대한 순기능, 역기능, 공무원노동기본권 허용범위에 대한 인식정도를 분석하여 발전방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

따라서 본 연구의 목적을 달성하기 위해서는 공무원노동조합의 역할을 결정하는 요인들을 찾아내서 측정하는 것이 최선의 방법이다. 현실적으로 다양한 변수와 요인들을 모두 고려한다는 것은 매우 복잡한 과정을 거쳐야 했다.

앞에서 살펴 본 바와 같이 공무원노동조합에 활동에 미치는 영향요인은 매우 다양하고 공무원들의 인식 또한 복잡하다는 것을 알 수 있는데, 그 중에서 가장 보편적인 인식 요인은 공무원노동조합 참여에 대한 요인, 공무원노동조합의 순기능에 대한 요인, 공무원노동조합의 역기능에 대한 요인, 공무원노동조합의 필요성에 대한 요인, 공무원노동기본권 허용범위에 대한 요인, 공무원노동조합의 발전에 관한 요인 등 6개 요인으로 크게 분류해 그 내용들이 연구의 모형에 포함되었다.

우선 첫째, 공무원노동조합 참여에 대한 요인으로는 참여 여부, 참여의 이유, 활동상황 정도, 미참여의 이유로 설정했다. 이어서 둘째, 순기능에

대한 요인으로는 업무만족도 향상, 대민 행정서비스 향상, 공직윤리 확립, 공직사회 부정부패 감소, 공무원 복지증진, 공무원 사기양양, 인사정책의 합리적 운영, 대내행정의 민주화에 기여, 정책결정 참여기회 제공, 관리자의 합리적인 업무수행 기여, 정치적 중립 및 실적주의에 기여, 중앙정부나 지자체와의 파트너십 형성으로 설정했다. 셋째, 역기능에 대한 요인으로는 행정기관 내부적인 문제점, 대민 서비스에 미치는 영향, 국가 및 지역경제 성장에 미치는 영향, 주민 조세부담과의 관계, 정치적 중립성과의 관계, 사회혼란과 국가위기와의 관계를 설정했다. 넷째, 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 요인으로는 지방공무원의 자부심 문제, 공무원 사기진작에 대한 조합의 역할, 조합 운영 활성화의 필요성 등으로 설정했으며 다섯째, 공무원 노동기본권 허용범위에 관한 요인으로는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권으로 설정했다. 여섯째, 공무원노동조합의 발전정도 요인은 ILO 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성, 분쟁조정제도의 필요성, 조합 전임자의 확대, 조합활성화 전제조건, 그리고 향후 조합의 발전방안 등의 내용들이 연구의 모형에 포함되었다.

이어서 공무원노동조합에 대한 지방공무원의 인식에 대한 6개 요인에 대한 인구사회학적 요인에 따라 차이가 있는지를 살펴보기 위해 성별, 연령, 학력, 소속, 근무년수, 직급 등 6개 요인을 분석대상으로 설정하였다.

**<표 4 -1> 지방공무원의 공무원노동조합 역할인식 연구 변수**

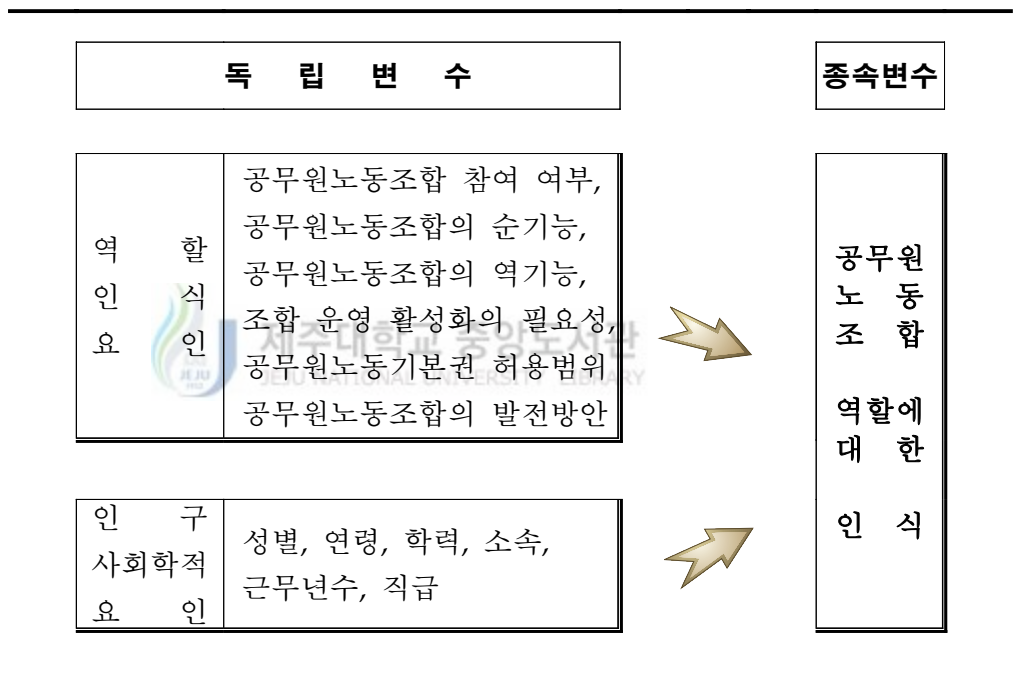
역할 인식 요인	영향을 미치는 변수	비고
공무원노동조합 참여 여부	참여 여부, 참여의 이유, 활동상황 정도, 미참여의 이유	
공무원노동조합의 순기능에 대한 요인	업무만족도 향상, 대민 행정서비스 향상, 공직윤리 확립, 공직사회 부정부패 감소, 공무원 복지증진, 공무원 사기양양, 인사정책의 합리적 운영, 대내행정의 민주화에 기여, 정책결정 참여기회 제공, 관리자의 합리적 업무수행 기여, 정치적 중립 및 실적주의에 기여, 중앙정부나 지자체와의 파트너십 형성	

공무원노동조합의 역기능에 대한 요 인	행정기관 내부적인 문제점, 대민 서비스에 미치는 영향, 국가 및 지역경제 성장에 미치는 영향, 주민 조세부담과의 관계, 정치적 중립성과의 관계, 사회혼란과 국가위기와의 관계	
공무원노동조합 운영의 활성화 필요성에 대한 요인	지방공무원의 자부심 정도와 이유, 공무원 사기 진작에 대한 조합의 역할, 조합 운영 활성화의 필요성 인식	
공무원노동기본권 허용범위에 대한 요인	지방공무원의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 에 대한 인식	
공무원노동조합의 발전방안에 대한 요인	ILO 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성, 분쟁조정제도의 필요성, 조합 전임자의 확대, 조합활성화 전제조건, 그리고 향후 조합의 발전 방안 등에 대한 인식	



<표 4-2>는 본 논문의 연구의 모형로서 앞에서 언급한 주요 독립변수인 역할 인식 영향요인과 인구사회학적 요인이 종속변수인 역할 인식과의 가설적 상관관계를 나타내 주고 있다.

<표 4-2> 연구의 모형





## (2) 가설 설정

### 1) 역할 인식 요인

#### 가. 공무원노동조합의 참여

조합 운영은 지방자치단체 구성원인 공무원들의 참여가 매우 중요한 과제이며, 이를 통해 기존 고위 관료에서 하달되던 의사결정 과정에 조합원의 의사를 반영하게 되므로 보다 나은 근로조건 개선과 인사행정의 향상, 효율적인 행정서비스를 창출하고, 행정의 민주성을 제고시킬 수 있다. 참여와 미참여의 정도는 조합의 기능에 대한 인식과 직결된다고 볼 수 있다.



#### 나. 공무원노동조합의 순기능

순기능은 사물에 좋은 방향으로 작용하는 기능으로, 공무원노동조합은 사회적·집단적 공동체 생활을 유지하고 존속시키기 위한 공동적 의사결정과정이며 그 운영에 따라 공무원의 근로조건이 개선되고 사회적 공익의 개선을 도모할 수 있다. 순기능에 대한 요인으로는 업무만족도 향상, 대민 행정서비스 향상, 공직윤리 확립, 공직사회 부정부패 감소, 공무원 복지증진, 공무원 사기양양, 인사정책의 합리적 운영, 대내행정의 민주화에 기여, 정책결정 참여기회 제공, 관리자의 합리적인 업무수행 기여, 정치적 중립 및 실적주의에 기여, 중앙정부나 지자체와의 파트너십 형성 등으로 조합 운영의 제1의 관건이라 할 만큼 매우 중요하다고 할 수 있다.

## 다. 공무원노동조합의 역기능

역기능은 본래 의도하지 않은 방향으로 작용하여 병폐를 야기하는 기능으로 행정기관 내부적인 문제점(행정업무의 공백, 하위직 공무원의 위상 제고로 인한 행정의 비능률, 조합원과 상사간 의견충돌로 인한 내부갈등 발생, 조합원과 비조합원간의 괴리 발생 등), 대민 서비스에 미치는 영향, 국가 및 지역경제 성장에 미치는 영향, 주민 조세부담과의 관계, 정치적 중립성과의 관계, 사회혼란과 국가위기와 초래 여부 등으로 매우 중요하다고 할 수 있다.

## 라. 공무원노동조합 운영의 활성화

공무원노동조합 운영의 왜 활성화되어야 하는가에 대한 인식 요인으로 지방공무원의 자부심 여부와 그 원인(기업체에 비해 상대적으로 낮은 사회적 인식, 기업체에 비해 상대적으로 낮은 보수 수준, 기업체에 비해 열악한 근로조건, 관료제의 폐단으로 인한 공무원의 자신감 상실 등), 공무원 사기진작에 대한 조합의 역할, 조합 운영 활성화의 필요성 등이다.

## 마. 공무원에 대한 노동기본권 허용범위

법률의 제정으로 인한 제도적인 허용에 관한 인식 정도로, 공무원의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권에 대한 인식과 그 허용범위에 대한 요인이다.

## 바. 공무원노동조합의 발전방안

조합원의 인식 제고와 가입의 확대는 바로 그 조합의 비전에 존재하고,

비전은 발전방안에 의해 구현될 수 있다. 세계노동기구(ILO) 등 국제사회의 권고사항 수용, 분쟁조정제도, 조합 전임자 확대, 조합 활성화의 전제조건(주민의 공감대 형성, 제도의 적극적인 개선, 정부 및 지자체의 적극적인 지원, 공무원들의 신뢰 및 참여의식 향상 등)과 향후 발전방안(부정부패 척결 및 권위주의적 행정문화 개혁, 불합리한 제도 및 법규 개선, 공직자 근로조건 및 직장분위기 조성을 통한 삶의 질 향상, 조합의 대외활동범위 확대 등)은 현재는 조합 설립 초기단계이지만 앞으로 발전방안의 모색은 더욱더 중요한 과제가 될 것이다.

## 2) 인구사회학적 요인

본 연구에서 공무원의 인구사회학적 요인과 공무원노동조합 역할인식 간의 관련성을 심층적으로 분석하기 위하여 공무원노동조합의 순기능, 공무원노동조합의 역기능, 공무원노동조합 활성화의 필요성, 공무원 노동기본권의 허용범위, 그리고 공무원노동조합의 발전방안에 대하여 다섯 가지의 가설을 제시하였다. 본 연구에서 설정한 가설은 다음과 같다.

첫째, 공무원의 인구사회학적 요인과 공무원노동조합 순기능과의 관련성을 규명하기 위하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

**<가설 1> 공무원노동조합 순기능 인식에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성(성별, 연령, 학력, 소속, 근무년수, 직급)에 유의한 차이가 있을 것이다.**

둘째, 공무원의 인구사회학적 요인과 공무원노동조합 역기능과의 관련성을 규명하기 위하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

<가설 2> 공무원노동조합 역기능 인식에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성(성별, 연령, 학력, 소속, 근무년수, 직급)에 유의한 차이가 있을 것이다.

셋째, 공무원의 인구사회학적 요인과 공무원노동조합 활성화의 필요성과의 관련성을 규명하기 위하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

<가설 3> 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성(성별, 연령, 학력, 소속, 근무년수, 직급)에 유의한 차이가 있을 것이다.

넷째, 공무원의 인구사회학적 요인과 공무원 노동기본권의 허용범위와의 관련성을 규명하기 위하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

<가설 4> 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성(성별, 연령, 학력, 소속, 근무년수, 직급)에 유의한 차이가 있을 것이다.

다섯째, 공무원의 인구사회학적 요인과 공무원노동조합의 발전방안과의 관련성을 규명하기 위하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

<가설 5> 공무원노동조합의 발전방안에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성(성별, 연령, 학력, 소속, 근무년수, 직급)에 유의한 차이가 있을 것이다.

## 2. 조사 설계

### (1) 변수 측정 및 분석

본 연구에서 활용된 변수는 노동조합의 순기능, 노동조합의 역기능, 노동조합 활성화의 필요성, 공무원 노동기본권의 허용범위, 그리고 공무원노동조합의 발전방안 등이 활용되었으며 변수들의 정의와 측정 방법은 다음과 같다.

첫째, 공무원노동조합의 순기능 변수는 공무원들의 업무만족도 향상에 대한 조합의 기여도, 대민 행정서비스 향상, 공직윤리 확립, 공지사회의 부정부패 감소, 공무원의 복지증진, 공무원들의 사기양양, 인사정책의 합리적 운영, 정책결정에 하위직 공무원의 참여기회 제공, 관리자의 합리적인 업무 수행, 공무원의 정치적 중립/실적주의, 그리고 중앙정부나 지자체와 공무원조합 간의 상호보완적인 파트너십 형성 등 13개의 문항으로 구성되었으며 리커트 5점 구간척도를 사용하여 측정하였다.

둘째, 공무원노동조합의 역기능 변수는 행정기관의 내부적 문제점, 대비서비스의 영향, 국가 및 지역 경제성장에 방해, 주민의 조세부담 증가, 공무원의 정치적 중립성 저해, 그리고 사회혼란과 국가위기 초래 등 6개의 문항으로 구성되었으며 리커트 5점 구간척도를 사용하여 측정하였다.

셋째, 공무원노동조합 활성화의 필요성 변수는 지방공무원의 자부심, 지방공무원의 자부심 결여 이유, 공무원 근로기본권의 인정, 공무원 사기진

작에 관한 조합의 역할, 조합활성화의 필요성 등 5개의 구성되었으며 리커트 5점 구간척도를 사용하여 측정하였다.

넷째, 공무원 노동기본권의 허용범위 변수는 공무원들의 단결권 인정, 노동조합 가입의 허용범위 제한, 노동조합가입의 자율성, 공무원의 단체협약체결권 인정, 공무원의 단체협약체결권의 허용범위 제한, 공무원의 단체행동권 제한 등 6개의 구성되었으며 리커트 5점 구간척도를 사용하여 측정하였다.

다섯째, 공무원노동조합의 발전정도 변수는 ILO 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성, 분쟁조정제도의 필요성, 조합 전임자의 확대, 조합활성화, 그리고 조합의 발전방안 등 5개의 구성되었으며 리커트 5점 구간척도를 사용하여 측정하였다.

다음으로 본 연구에서 활용된 독립변수는 제주도 지방공무원의 성별, 연령, 학력, 소속, 근무기간, 그리고 직급 등 여섯 개의 분야별로 각각 명목척도를 사용하여 측정하였다.

앞에서 제시한 분석 틀을 통하여 나타난 변수들을 식별하고 측정하기 위한 각 변수들 간의 조작적 정의와 측정지표 설명에 관한 변수목록은 다음 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 실증분석을 위한 변수 목록

변 수	하 위 변수	측 정 지 표
독립 변수	공무원노동조합의 참여	참여 여부, 참여의 이유, 활동상황 정도, 미참여의 이유
	공무원노동조합의 순기능	업무만족도 향상, 대민 행정서비스 향상, 공직윤리 확립, 공직사회 부정부패 감소, 공무원 복지증진, 공무원 사기양양, 인사정책의 합리적 운영, 대내행정의 민주화에 기여, 정책결정 참여기회 제공, 관리자의 합리적 업무수행 기여, 정치적중립 및 실적주의에 기여, 중앙정부나 지자체와의 파트너쉽 형성
	공무원노동조합의 역기능	행정기관 내부적인 문제점, 대민 서비스에 미치는 영향, 국가 및 지역경제 성장에 미치는 영향, 주민 조세부담과의 관계, 정치적 중립성과의 관계, 사회혼란과 국가위기와의 관계
	공무원노동조합 운영의 활성화	지방공무원의 자부심 정도와 이유, 공무원 사기 진작에 대한 조합의 역할, 조합 운영 활성화의 필요성
	공무원노동기본권 허용범위	지방공무원의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권
	공무원노동조합의 발전방안	국제사회의 권고사항 수용, 제도의 적극적인 개선, 참여의식 향상 등
종속 변수	인구사회학적 요인	성별, 연령, 학력, 소속, 근무년수, 직급
종속 변수		공무원노동조합 역할에 대한 인식

## (2) 조사 대상 및 방법

본 연구는 제주도 지방공무원들의 공무원노동조합 역할 인식 및 발전방안에 대하여 분석하였다. 본 연구는 제주도 지방공무원(도, 시·군, 읍·면·동)들을 대상으로 2006년 3월 20일부터 2006년 4월 19일까지 30일간 설문조사가 실시되었다. 전체적으로 600부의 설문지를 배포하여 65%의 수거율에 해당되는 390부의 설문지를 입수하였으며 이 중에서 본 연구의 목적과 연구방향에 부적절한 13부의 설문지를 제외하고 최종적으로 59.5%에 해당되는 357부의 설문지가 실증분석에 활용되었다.

본 연구의 분석방법은 연구목적의 달성을 위하여 3단계로 구분하고 있다. 먼저 첫번째 단계에서는 조사대상자의 일반적이고 전체적인 표본자료의 특성을 파악하기 위하여 빈도분석(Frequency Analysis)을 실시하였다. 이어 두번째 단계에서는 노동조합의 순기능, 노동조합의 역기능, 노동조합 활성화의 필요성, 공무원 노동기본권의 허용범위, 그리고 공무원노동조합의 발전방안에 대한 신뢰성 분석(reliability analysis)을 수행하였으며 다음으로 이 들 다섯 개의 변수들을 유사한 항목으로 묶기 위하여 직각회전방법에 의한 요인분석(factor analysis)을 시행하였다. 이는 표본자료의 타당성과 연구모형의 적절성을 검증하기 위한 것으로 본 연구에서는 직각회전방법(VARIMAX)에 의한 요인분석을 3회에 걸쳐 반복 실시 하였다. 끝으로 세번째 단계에서는 본 연구에서 제시한 연구과제를 검증하기 위하여 노동



조합의 순기능, 노동조합의 역기능, 노동조합 활성화의 필요성, 공무원 노동기본권의 허용범위, 그리고 공무원노동조합의 발전방안들과 제주도 지방공무원의 인구사회학적 특성 간에 관련성을 검증하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 수행하여 연구과제를 검증하였다. 이상의 통계분석은 SPSSWIN 10.0 통계패키지를 이용하여 수행하였다.

### (3) 설문지 구성

본 연구에 활용된 설문지의 구성은 공무원노동조합 참여, 공무원노동조합의 순기능, 공무원노동조합의 역기능, 공무원노동조합 활성화의 필요성, 공무원 노동기본권의 허용범위, 공무원노동조합의 발전방안, 그리고 일반 현황 등 일곱 개의 섹션으로 구성되었으며, 리커트 척도를 사용하였다.

첫째, 공무원노동조합의 참여에 대한 설문 문항은 공무원노동조합의 참여 여부, 공무원노동조합 참여 이유, 공무원노동조합의 참여 활동상황, 그리고 공무원노동조합의 불참여 이유 등 4개의 문항으로 구성되었다.

둘째, 공무원노동조합의 순기능에 대한 설문 문항은 공무원들의 업무만족도 향상에 대한 조합의 기여도, 대민 행정서비스 향상, 공직윤리 확립, 공지사회의 부정부패 감소, 공무원의 복지증진, 공무원들의 사기양양, 인사정책의 합리적 운영, 정책결정에 하위직 공무원의 참여기회 제공, 관리자의 합리적인 업무 수행, 공무원의 정치적 중립/실적주의, 그리고 중앙정부나 공무원조합 간의 상호보완적인 파트너쉽 형성 등 13개의 문항으로 구성되었다.

셋째, 공무원노동조합의 역기능에 대한 설문 문항은 행정기관의 내부적 문제점, 대비서비스의 영향, 국가 및 지역 경제성장에 방해, 주민의 조세 부담 증가, 공무원의 정치적 중립성 저해, 그리고 사회혼란과 국가위기 초래 등 6개의 문항으로 구성되었다.

넷째, 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 설문 문항은 지방공무원의 자부심, 지방공무원의 자부심 결여 이유, 공무원 근로기본권의 인정, 공무원 사기진작에 관한 조합의 역할, 조합활성화의 필요성 등 5개의 문항으로 구성되었다.

다섯째, 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 설문 문항은 공무원들의 단결권 인정, 노동조합 가입의 허용범위 제한, 노동조합가입의 자율성, 공무원의 단체협약체결권 인정, 공무원의 단체협약체결권의 허용범위 제한, 공무원의 단체행동권 제한 등 6개의 문항으로 구성되었다.

여섯째, 공무원노동조합의 발전방안에 대한 설문 문항은 ILO 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성, 분쟁조정제도의 필요성, 조합 전임자의 확대, 조합활성화, 그리고 조합의 발전방안 등 5개의 문항으로 구성되었다.

마지막으로 일반현황에 대한 설문 문항은 성별, 연령, 학력, 소속, 근무기간, 그리고 직급 등 6개의 문항으로 구성되었다.

<표 4-4> 설문지 구성

변 수	조 사 내 용	문항번호	측정방법	
역할 인식 영향 요인	공무원노동조합의 참여	참여 여부	I. 1	2점 척도
		참여의 이유	I. 1-①	3점 척도
		활동상황 정도	I. 1-②	5점 척도
		미참여의 이유	I. 1-③	5점 척도
	공무원노동조합의 순기능	업무만족도 향상,	II. 1	5점 척도
		대민 행정서비스 향상	II. 2	5점 척도
		공직윤리 확립	II. 3	5점 척도
		공직사회 부정부패 감소	II. 4	5점 척도
		공무원 복지증진	II. 5	5점 척도
		공무원 사기양양	II. 6	5점 척도
		인사정책의 합리적 운영	II. 7	5점 척도
		대내행정의 민주화에 기여	II. 8	5점 척도
		정책결정 참여기회 제공	II. 9	5점 척도
		관리자의 합리적 업무수행 기여	II. 10	5점 척도
		정치적중립, 실적주의에 기여	II. 11	5점 척도
		중앙, 지자체와의 파트너십 형성	II. 12	5점 척도
	공무원노동조합의 역기능	행정기관 내부적인 문제점	III. 1	5점 척도
		대민 서비스에 미치는 영향	III. 2	5점 척도
		국가 및 지역경제 성장에 미치는 영향	III. 3	5점 척도
		주민 조세부담과의 관계	III. 4	5점 척도
		정치적 중립성과의 관계	III. 5	5점 척도
		사회혼란과 국가위기와의 관계	III. 6	5점 척도
	공무원노동조합 운영의 활성화	지방공무원의 자부심 정도	IV. 1	5점 척도
		자부심이 없는 원인	IV. 2	5점 척도
		공무원 근로기본권 인정여부	IV. 3	5점 척도
		사기 진작에 대한 조합의 역할	IV. 4	5점 척도
		조합 운영 활성화의 필요성	IV. 5	5점 척도
공무원노동기본권 허용범위	지방공무원의 단결권인정	V. 1	5점 척도	
	조합 가입 허용범위의 제한	V. 2	5점 척도	
	허용시 가입 여부	V. 3	3점 척도	
	지방공무원의 단체협약체결권 인정	V. 4	5점 척도	
	단체협약 체결권의 허용범위 제한	V. 5	5점 척도	
	지방공무원의 단체행동권 제한	V. 6	5점 척도	
공무원노동조합의 발전방안	국제사회의 권고사항 수용	VI. 1	5점 척도	
	분쟁조정제도의 필요성	VI. 2	5점 척도	
	조합 전임자의 확대	VI. 3	5점 척도	
	조합 활성화의 전제요건	VI. 4	5점 척도	
	향후 발전방안	VI. 5	5점 척도	
인구사회학적요인	성별,연령,학력,소속,근무기간,직급	VII. 1~6	명목척도	

## 제2절 분석 결과

### 1. 자료의 특성

본 연구의 목적인 제주도 지방공무원들의 공무원노동조합 역할 인식 및 발전방안에 대하여 분석하기 위해 도청 및 사업소, 시·군, 읍·면·동 지방공무원들을 대상으로 전체적으로 600부의 설문지를 배포하여 65%의 수거율에 해당되는 390부의 설문지를 입수하였으며 이 중에서 본 연구의 목적과 연구방향에 부적절한 13부의 설문지를 제외하고 최종적으로 59.5%에 해당되는 357부의 설문지가 실증분석 자료로 활용되었으며, 일반적 특성은 다음 표와 같다.

<표 4-5> 자료의 일반적 특성

구분	tot.	variations				
<b>성별</b>		남성	여성			
N	357	222	135			
(%)	100	62.2	37.8			
<b>연령</b>		20대	30대	40대	50대	60대
N	357	21	142	132	59	3
(%)	100	5.9	39.9	36.9	16.5	0.8
<b>학력</b>		중졸이하	고졸	전문대졸	대졸(대재)	대학원졸
N	357	1	33	108	181	24
(%)	100	0.2	10.6	31.7	50.8	6.7
<b>소속</b>		기초지자체		광역지자체		
N	357	167		190		
(%)	100	46.8		53.2		
<b>근무기간</b>		5년 미만	5-10년 미만	10-15년 미만	15-20년 미만	20년 이상
N	357	45	56	96	91	69
(%)	100	12.6	15.7	26.9	25.5	19.3
<b>직급</b>		6급 이하		5급 이상		
N	357	319		38		
(%)	100	89.4		10.6		

## 2. 가설 검증 및 실증분석 결과

### (1) 가설검증

본 연구에서 공무원노동조합 역할인식에 관한 연구를 규명하기 위하여 공무원노동조합의 기능, 공무원노동조합 활성화의 필요성, 공무원 노동기본권의 허용범위, 그리고 공무원노동조합의 발전방안에 대하여 다섯 가지의 가설을 제시하였다. 본 연구에서 설정한 역할인식 요인과 인구사회학적 요인에 대한 가설검증 결과는 다음과 같다.

#### 1) 역할 인식 요인

##### 가. 공무원노동조합의 참여여부

조합은 지방자치단체 구성원인 공무원들의 참여가 매우 중요한 과제이며, 참여와 미참여의 정도는 조합의 기능에 대한 인식과 직결된다고 볼 수 있다. 전체 357명의 설문대상자 중에서 공무원노동조합 참여로 응답한 설문자가 234명으로 전체의 65.5%를 차지하여 높은 분포로 나타났다.

##### 나. 공무원노동조합의 순기능

순기능은 공무원의 근로조건이 개선되고 사회적 공익의 개선을 도모 등 조합 운영의 제1의 관건이라 할 만큼 매우 중요하다고 할 수 있다. 12개

측정지표의 신뢰성계수(cronbach' alpha = 0.9432)는 매우 높은 수치를 나타냈고, 타당성(kaiser-meyer-olkin measures of sampling of adequacy = 0.9341, bartlett test of sphericity = 2208.6344,  $p < 0.01$ )이 있는 것으로 나타났으며, 전체 233명의 설문대상자 중에서 조합의 순기능을 비교적 긍정한다가 143명으로 전체의 61.6%를 차지하여 가장 높은 분포로 나타났다.

## 다. 공무원노동조합의 역기능

역기능은 행정기관 내부적인 문제점(행정업무의 공백, 하위직 공무원의 위상 제고로 인한 행정의 비능률, 조합원과 상사간 의견충돌로 인한 내부 갈등 발생, 조합원과 비조합원간의 괴리 발생 등), 대민 서비스에 미치는 영향, 국가 및 지역경제 성장에 미치는 영향, 주민 조세부담과의 관계, 정치적 중립성과의 관계, 사회혼란과 국가위기와 초래 여부 등으로 매우 중요하다고 할 수 있다. 5개의 측정지표의 신뢰성계수(cronbach' alpha = 0.6831)는 보통의 수치를 나타냈고, 타당성(kaiser-meyer-olkin measures of sampling of adequacy = 0.70511, bartlett test of sphericity = 135.8194,  $p < 0.01$ )이 있는 것으로 나타났으며, 역기능중 국가 및 지역경제 성장에 방해라고 응답한 설문 항목이 가장 높은 요인 적재치(factor loading = 0.73366)로 나타났다. 전체 357명의 설문대상자 중에서 역기능에 대한 응답자는 123명으로 34.5%를 차지하여 낮은 분포를 나타냈다.

## 라. 공무원노동조합 운영의 활성화

공무원노동조합 운영의 왜 활성화되어야 하는가에 대한 인식 요인으로

5개의 측정지표의 신뢰성계수(cronbach' alpha = 0.5911)는 보통의 수치를 나타냈고, 타당성(kaiser-meyer-olkin measures of sampling of adequacy = 0.6255, bartlett test of sphericity = 113.8219,  $p < 0.01$ )이 있는 것으로 나타났으며, 전체 336명의 설문대상자 중에서 필요하다고 응답한 설문자가 191명으로 전체의 56.8%를 차지하여 높은 분포와 전혀 불필요하다고 응답한 설문자는 전혀 나오지 않았다. 조합 활성화의 우선적 고려사항별 분포를 보면 전체 332명의 설문대상자 중에서 공무원들의 신뢰 및 참여의식의 향상으로 응답한 설문자가 156명으로 전체의 46.4%를 차지하여 높은 분포로 나타났다.

#### 마. 공무원에 대한 노동기본권 허용범위

법률의 제정으로 인한 제도적인 허용에 관한 인식 정도로, 공무원의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권에 대한 인식과 그 허용범위에 대한 요인이다. 5개 측정지표의 신뢰성계수(cronbach' alpha2 = 0.7281)는 보통의 수치를 나타내고 있고, 단체행동권 제한이라고 응답한 설문 항목이 가장 높은 신뢰성계수(alpha if item deleted = 0.6020)를 나타냈고, 타당성(kaiser-meyer-olkin measures of sampling of adequacy = 0.6499, bartlett test of sphericity = 318.8443,  $p < 0.01$ )이 있는 것으로 나타났으며, 전체 349명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 160명

으로 전체의 45.6%를 차지하여 높은 분포와 매우 부정으로 응답한 설문자는 3명으로 0.9%를 차지하여 낮은 분포로 나타났다.

## 바. 공무원노동조합의 발전방안

공무원노동조합의 발전방안에 대한 표본 분석 결과는 3개 측정지표의 신뢰성계수(cronbach' alpha = 0.5870)는 보통의 수치를 나타내고 있고, 타당성(kaiser-meyer-olkin measures of sampling of adequacy = 0.6244, bartlett test of sphericity = 100.8107,  $p < 0.01$ )이 있는 것으로 나타났으며, ILO 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성에 대하여 응답한 설문항목이 가장 높은 요인 적재치(factor loading = 0.7826)로 나타났다. 전체 344명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 164명으로 전체의 47.7%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정으로 응답한 설문자는 2명으로 0.6%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다. 향후 조합의 발전방안별 분포를 보면 전체 231명의 설문대상자 중에서 공직자 근로조건 및 직장분위기 조성을 통한 삶의 질 향상으로 응답한 설문자가 101명으로 전체의 60.7%를 차지하여 높은 분포로 나타났다.

## 2) 인구사회학적 요인

본 연구에서 설정한 가설검증에 대한 분석 결과는 다음과 같다.



첫째, ‘공무원노동조합의 순기능에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특1성 간에 유의한 차이가 있을 것이다’라는 <가설1>을 제시하였다. 본 연구에서 제시한 가설1에 대한 가설검증을 수행한 결과 통계적으로 유의( $P<0.05$ )한 것으로 검증되었으며, 따라서 <가설1>은 채택되었다.

둘째, ‘공무원노동조합의 역기능에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있을 것이다’라는 <가설2>을 제시하였다. 본 연구에서 제시한 가설2에 대한 가설검증을 수행한 결과 통계적으로 유의( $P<0.05$ )한 것으로 검증되었으며, 따라서 <가설2>는 채택되었다.

셋째, ‘공무원노동조합 활성화의 필요성에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있을 것이다’라는 <가설3>을 제시하였다. 본 연구에서 제시한 가설3에 대한 가설검증을 수행한 결과 통계적으로 유의( $P<0.05$ )한 것으로 검증되었으며, 따라서 <가설3>은 채택되었다.

넷째, ‘공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있을 것이다’라는 <가설4>를 제시하였다. 본 연구에서 제시한 가설4에 대한 가설검증을 수행한 결과 통계적으

로 유의( $P<0.05$ )한 것으로 검증되었으며, 따라서 <가설4>는 채택되었다.

다섯째, ‘공무원노동조합의 발전방안에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있을 것이다’라는 <가설5>를 제시하였다. 본 연구에서 제시한 가설5에 대한 가설검증을 수행한 결과 통계적으로 유의( $P<0.05$ )한 것으로 검증되었으며, 따라서 <가설5>는 채택되었다.



## (2) 빈도분석 결과

### 1) 공무원노동조합 참여에 대한 빈도분석 결과

지방공무원의 공무원노동조합의 참여에 대한 표본 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 조합참여별 분포를 보면 전체 357명의 설문대상자 중에서 공무원 노동조합 참여로 응답한 설문자가 234명으로 전체의 65.5%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 공무원노동조합 미참여자는 123명으로 34.5%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

둘째, 조합참여 이유별 분포를 보면 전체 233명의 설문대상자 중에서 조합의 순기능을 비교적 긍정한다가 143명으로 전체의 61.6%를 차지하여 가장 높은 분포를 나타내고 있으며 조합의 기능은 잘 모르고 참여한다가 22명으로 전체의 9.5%를 차지하여 가장 낮은 분포를 나타내고 있다.

셋째, 조합참여의 활동상황별 분포를 보면 전체 218명의 설문대상자 중에서 보통이다가 108명으로 전체의 45.2%를 차지하여 가장 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 적극적인 편이다가 10명으로 전체의 4.2%를 차지하여 가장 낮은 분포를 나타내고 있다.

넷째, 조합 미참여 이유별 분포를 보면 전체 161의 설문대상자 중에서 기타 88명으로 전체의 54.7%를 차지하여 가장 높은 분포를 나타내고 있으며 상사로부터 곱지않은 시선은 7명으로 전체의 4.3%를 차지하여 가장 낮은 분포를 나타내고 있다.

<표 4-6> 공무원노동조합의 참여에 대한 빈도분석 결과

변 인	구 분	빈도수(N)	백분율(%)
조합 참여	공무원노동조합 참여	234	65.5
	공무원노동조합 미참여	123	34.5
조합참여 이유	조합의 순기능을 매우 긍정함	67	28.9
	조합의 순기능을 비교적 긍정함	143	61.6
	조합의 기능은 잘 모르고 참여함	22	9.5
조합참여의 활동상황	매우 미약한 편이다	23	9.6
	미약한 편이다	81	33.9
	보통이다	108	45.2
	적극적인 편이다	17	7.2
조합 미참여 이유	매우 적극적인 편이다	10	4.2
	활동의 효과에 대한 의문	27	16.8
	가입하지 않아도 혜택이 있음	13	8.1
	상사로부터 곱지않은 시선	7	4.3
	관심 없음	26	16.1
	기타	88	54.7

## 2) 공무원노동조합의 기능에 대한 빈도분석

### 가. 공무원노동조합의 순기능에 대한 빈도분석

공무원노동조합의 순기능에 대한 표본 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 공무원들의 업무만족도별 분포를 보면 전체 262명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 120명으로 전체의 45.8%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 2명으로 0.8%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

둘째, 대민 행정서비스별 분포를 보면 전체 262명의 설문대상자 중에서

보통으로 응답한 설문자가 124명으로 전체의 47.3%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 5명으로 1.9%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

셋째, 공직윤리 확립별 분포를 보면 전체 262명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 123명으로 전체의 46.9%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 3명으로 1.1%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

넷째, 공직사회의 부정부패 감소별 분포를 보면 전체 262명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 129명으로 전체의 49.4%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 4명으로 1.5%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

다섯째, 공무원의 복지 증진별 분포를 보면 전체 262명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 131명으로 전체의 50.0%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 4명으로 1.5%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

여섯째, 공무원의 사기양양별 분포를 보면 전체 262명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 127명으로 전체의 49.6%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 3명으로 1.2%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

일곱째, 인사정책의 합리적운영별 분포를 보면 전체 256명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 112명으로 전체의 43.8%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 3명으

로 1.2%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

여덟째, 대내 행정의 민주화별 분포를 보면 전체 255명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 112명으로 전체의 43.9%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 2명으로 0.8%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

아홉째, 하위직공무원의 참여기회별 분포를 보면 전체 256명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 104명으로 전체의 40.6%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 2명으로 0.8%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

열째, 합리적인 업무 수행별 분포를 보면 전체 242명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 123명으로 전체의 48.4%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 2명으로 0.8%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

열한번째, 공무원의 정치적 중립성/ 실적주의별 분포를 보면 전체 242명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 121명으로 전체의 47.3%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 4명으로 1.6%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

열두번째, 공무원조합과의 보완적 파트너십 형성 분포를 보면 전체 252명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 126명으로 전체의 50.0%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 응답한 설문자는 5명으로 2.0%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

<표 4-7> 공무원노동조합의 순기능에 대한 빈도분석 결과(1)

변 인	구 분	빈도수(N)	백분율(%)
공무원들의 업무만족도 향상	매우 부정	2	0.8
	부정	13	5.0
	보통	120	45.8
	긍정	98	37.4
	매우 긍정	29	11.1
대민 행정 서비스 향상	매우 부정	5	1.9
	부정	17	6.5
	보통	124	47.3
	긍정	100	38.2
	매우 긍정	16	6.1
공직윤리 확립	매우 부정	3	1.1
	부정	7	2.7
	보통	94	35.9
	긍정	123	46.9
	매우 긍정	35	13.4
공직사회의 부정부패 감소	매우 부정	4	1.5
	부정	11	4.2
	보통	80	30.7
	긍정	129	49.4
	매우 긍정	37	14.2
공무원의 복지증진	매우 부정	4	1.5
	부정	7	2.7
	보통	72	27.5
	긍정	131	50.0
	매우 긍정	48	18.3
공무원들의 사기양양	매우 부정	3	1.2
	부정	10	3.9
	보통	83	32.4
	긍정	127	49.6
	매우 긍정	33	12.9

<표 4-8> 공무원노동조합의 순기능에 대한 빈도분석 결과(2)

변 인	구 분	빈도수(N)	백분율(%)
인사정책의 합리적 운영	매우 부정	3	1.2
	부정	17	6.6
	보통	112	43.8
	긍정	96	37.5
	매우 긍정	28	10.9
대내행정의 민주화	매우 부정	2	0.8
	부정	12	4.7
	보통	112	43.9
	긍정	102	40.0
	매우 긍정	27	10.6
하위 직공무원의 참여기회	매우 부정	2	0.8
	부정	28	10.9
	보통	104	40.6
	긍정	99	38.7
	매우 긍정	23	9.0
합리적인 업무 수행	매우 부정	2	0.8
	부정	20	7.9
	보통	123	48.4
	긍정	96	37.8
	매우 긍정	13	5.1
공무원의 정치적 중립성/ 실적주의	매우 부정	4	1.6
	부정	19	7.4
	보통	121	47.3
	긍정	94	36.7
	매우 긍정	18	7.0
공무원조합과의 보완적 파트너쉽 형성	매우 부정	5	2.0
	부정	25	9.9
	보통	126	50.0
	긍정	86	34.1
	매우 긍정	10	4.0



## 나. 공무원노동조합의 역기능에 대한 빈도분석

공무원노동조합의 역기능에 대한 표본 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 행정기관의 내부적 문제점별 분포를 보면 전체 178명의 설문대상자 중에서 조합원과 상사간 충돌로 인한 내부갈등 발생으로 응답한 설문자가 78명으로 전체의 43.8%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정적으로 행정업무의 공백은 19명으로 10.7%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

둘째, 대민 서비스의 영향별 분포를 보면 전체 262명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 72명으로 전체의 40.9%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 클 것이라고 응답한 설문자는 5명으로 2.8%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

셋째, 국가 및 경제성장에 방해에 관한 분포를 보면 전체 178명의 설문대상자 중에서 아니라고 응답한 설문자가 88명으로 전체의 49.2%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 그렇다라고 응답한 설문자는 1명으로 0.6%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

넷째, 주민의 조세부담 부담별 분포를 보면 전체 180명의 설문대상자 중에서 아니라고 응답한 설문자가 90명으로 전체의 50.0%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 그렇다라고 응답한 설문자는 2명으로 1.0%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

다섯째, 공무원의 정치적 중립성별 분포를 보면 전체 176명의 설문대상자 중에서 아니라고 응답한 설문자가 76명으로 전체의 50.0%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 그렇다라고 응답한 설문자는 1명으로 0.6%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

여섯째, 사회혼란과 국가위기 초래별 분포를 보면 전체 178명의 설문대상자 중에서 아니라고 응답한 설문자가 87명으로 전체의 48.9%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 그렇다라고 응답한 설문자는 9명으로 0.0%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

<표 4-9> 공무원노동조합의 역기능에 대한 빈도분석 결과

변 인	구 분	빈도수(N)	백분율(%)
행정기관의 내부적 문제점	행정업무의 공백	19	10.7
	하위직 공무원의 위상 제고로 인한 행정의 비능률	29	16.3
	조합원과 상사간 의견충돌로 인한 내부갈등 발생	78	43.8
	조합원과 비조합원간의 괴리발생	33	18.5
	기타	19	10.7
대민서비스의 영향	매우 적을 것이다	9	5.1
	적을 것이다	57	32.4
	보통이다	72	40.9
	클 것이다	33	18.8
	매우 클 것이다	5	2.8
국가 및 경제 성장에 방해	매우 아니다	11	6.1
	아니다	88	49.2
	보통이다	63	35.2
	그렇다	16	8.9
	매우 그렇다	1	0.6
주민의 조세 부담 가중	매우 아니다	12	6.7
	아니다	90	50.0
	보통이다	67	37.2
	그렇다	9	5.0
	매우 그렇다	2	1.0
공무원의 정치적 중립성	매우 아니다	6	3.4
	아니다	76	42.5
	보통이다	64	35.8
	그렇다	32	17.9
	매우 그렇다	1	0.6
사회 혼란과 국가 위기 초래	매우 아니다	9	5.1
	아니다	87	48.9
	보통이다	68	38.2
	그렇다	14	7.9
	매우 그렇다	0	0.0

### 3) 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 빈도분석

공무원노동조합의 활성화에 대한 표본 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 지방공무원의 자부심별 분포를 보면 전체 333명의 설문대상자 중에서 그저그렇다로 응답한 설문자가 141명으로 전체의 42.3%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 없다로 응답한 설문자는 5명으로 1.5%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

둘째, 지방공무원의 자부심 결여별 분포를 보면 전체 154명의 설문대상자 중에서 관료제 폐단으로 인한 공무원의 자신감 상실로 응답한 설문자가 64명으로 전체의 41.6%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 기타로 응답한 설문자는 13명으로 8.4%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

셋째, 공무원의 근로기본권의 인정별 분포를 보면 전체 333명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 156명으로 전체의 46.8%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정으로 응답한 설문자는 2명으로 0.6%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

넷째, 공무원의 사기진작에 관한 조합의 역할별 분포를 보면 전체 335명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 152명으로 전체의 45.4%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정으로 응답한 설문자는 4명으로 1.2%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

다섯째, 조합활성화의 필요성별 분포를 보면 전체 336명의 설문대상자 중에서 필요하다로 응답한 설문자가 191명으로 전체의 56.8%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 전혀 불필요하다로 응답한 설문자는 전혀 나오지 않았다.

<표 4-10> 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 빈도분석 결과

변 인	구 분	빈도수(N)	백분율(%)
지방공무원의 자부심	매우 없다	5	1.5
	없다	21	6.3
	그저 그렇다	141	42.3
	있다	135	40.5
	매우 있다	31	9.3
지방공무원의 자부심 결여 이유	기업체에 비해 상대적으로 낮은 사회적 인식	15	9.7
	기업체에 비해 상대적으로 낮은 보수 수준	23	14.9
	기업체에 비해 상대적으로 열악한 근로조건	39	25.3
	관료제 폐단으로 인한 공무원의 자신감 상실	64	41.6
	기타	13	8.4
공무원 근로 기본권의 인정	매우 부정	2	0.6
	부정	17	5.1
	보통	110	33.0
	긍정	156	46.8
	매우 긍정	48	14.4
공무원 사기진작에 관한 조합의 역할	매우 부정	4	1.2
	부정	21	6.3
	보통	131	39.1
	긍정	152	45.4
	매우 긍정	27	8.1
조합 활성화의 필요성	전혀 불필요하다	0	0.0
	불필요하다	1	0.3
	그저 그렇다	68	20.2
	필요하다	191	56.8
	매우 필요하다	76	22.6

#### 4) 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 빈도분석

공무원노동기본권의 허용범위에 대한 표본 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 공무원들의 단결권 인정별 분포를 보면 전체 349명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 160명으로 전체의 45.6%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정으로 응답한 설문자는 3명으로 0.9%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

둘째, 조합가입 허용범위의 제한별 분포를 보면 전체 350명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 151명으로 전체의 43.1%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 긍정으로 응답한 설문자는 3명으로 0.9%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

셋째, 조합가입의 자율성별 분포를 보면 전체 339명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 229명으로 전체의 64.1%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 긍정 혹은 매우 긍정으로 응답한 설문자는 2명으로 0.6%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

넷째, 공무원의 단체협약체결권 인정별 분포를 보면 전체 341명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 172명으로 전체의 50.4%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정으로 응답한 설문자는 3명으로 0.9%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

다섯째, 공무원의 단체협약체결권의 허용범위 제한별 분포를 보면 전체 340명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 159명으로 전체의 46.8%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 긍정으로 응답한 설문자는 9명으로 전체의 2.7%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

여섯째, 공무원의 단체행동권의 제한별 분포를 보면 전체 339명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 136명으로 전체의 40.1%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 긍정으로 응답한 설문자는 9명으로 전체의 2.7%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

<표 4-11> 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 빈도분석 결과

변 인	구 분	빈도수(N)	백분율(%)
공무원들의 단결권 인정	매우 부정	3	0.9
	부정	21	6.0
	보통	104	29.6
	긍정	160	45.6
	매우 긍정	63	17.9
조합가입 허용범위의 제한	매우 부정	33	9.4
	부정	119	34.0
	보통	151	43.1
	긍정	44	12.6
	매우 긍정	3	0.9
조합가입의 자유성	매우 부정	12	3.4
	부정	96	26.9
	보통	229	64.1
	긍정	0	0.0
	매우 긍정	2	0.6
공무원의 단체협약체결권 인정	매우 부정	3	0.9
	부정	14	4.1
	보통	98	28.7
	긍정	172	50.4
	매우 긍정	54	15.8
공무원의 단체협약체결권의 허용범위 제한	매우 부정	24	7.1
	부정	70	20.6
	보통	159	46.8
	긍정	78	22.9
	매우 긍정	9	2.6
공무원의 단체행동권 제한	매우 부정	22	6.5
	부정	65	19.2
	보통	136	40.1
	긍정	107	31.6
	매우 긍정	9	2.7

## 5) 공무원노동조합의 발전방안에 대한 빈도분석

공무원노동조합의 발전방안에 대한 표본 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, ILO 등 국제사회 권고사항 수요의 필요성별 분포를 보면 전체 344명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 164명으로 전체의 47.7%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정으로 응답한 설문자는 2명으로 0.6%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

둘째, 분쟁조정제도의 필요성별 분포를 보면 전체 342명의 설문대상자 중에서 긍정으로 응답한 설문자가 189명으로 전체의 55.1%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 긍정으로 응답한 설문자는 2명으로 0.6%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

셋째, 조합전임자의 확대별 분포를 보면 전체 343명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 148명으로 전체의 43.1%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 부정으로 응답한 설문자는 7명으로 2.0%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

넷째, 조합 활성화의 우선적 고려사항별 분포를 보면 전체 332명의 설문대상자 중에서 공무원들의 신뢰 및 참여의식의 향상으로 응답한 설문자가 156명으로 전체의 46.4%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 기타로 응답한 설문자는 4명으로 1.2%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

다섯째, 향후 조합의 발전방안별 분포를 보면 전체 231명의 설문대상자 중에서 공직자 근로조건 및 직장분위기 조성을 통한 삶의 질 향상으로 응답한 설문자가 101명으로 전체의 60.7%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 기타로 응답한 설문자는 2명으로 전체의 0.6%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

여섯째, 공무원의 단체행동권의 제한별 분포를 보면 전체 339명의 설문대상자 중에서 보통으로 응답한 설문자가 136명으로 전체의 40.1%를 차지하여 높은 분포를 나타내고 있으며 매우 긍정으로 응답한 설문자는 9명으로 전체의 2.7%를 차지하여 낮은 분포를 나타내고 있다.

<표 4-12> 공무원 노동기본권의 발전방안에 대한 빈도분석 결과

변 인	구 분	빈도수(N)	백분율(%)
ILO등 국제사회 권고사항 수용의 필요성	매우 부정	2	0.6
	부정	8	2.3
	보통	130	37.8
	긍정	164	47.7
	매우 긍정	40	11.6
분쟁조정제도의 필요성	매우 부정	2	0.6
	부정	6	1.7
	보통	121	35.3
	긍정	189	55.1
	매우 긍정	25	7.3
조합 전임자의 확대	매우 부정	7	2.0
	부정	19	5.5
	보통	148	43.1
	긍정	144	42.0
	매우 긍정	25	7.3
조합 활성화의 우선적 고려사항	주민의 공감대 형성	32	9.5
	제도의 적극적인 개선	66	19.6
	정부 및 지자체의 적극적인 지원	78	23.1
	공무원들의 신뢰 및 참여의식의 향상	156	46.4
	기타	4	1.2
향후 조합의 발전방안	부정부패 척결 및 권위 주의적 행정문화 개혁	61	18.4
	불합리한 제도 및 법규 개선	46	13.9
	공직자 근로조건 및 직장분위기 조성을 통한 삶의 질 향상	101	60.7
	조합의 대외 활동범위 확대	21	6.3
	기타	2	0.6



### (3) 신뢰성 분석

#### 가. 공무원노동조합의 순기능

공무원노동조합의 순기능은 공직윤리 확립, 공무원들의 사기양양, 대내 행정의 민주화, 인사정책의 합리적 운영, 공무원들의 업무만족도 향상, 공무원들의 업무만족도 향상, 공무원들의 복지증진, 공직사회의 부정부패 감소, 관리자들의 합리적 업무수행, 대민 행정서비스의 향상, 하위공무원의 참여기회, 공무원의 정치적 중립/실적주의, 그리고 공무원조합과의 상호보완적인 관계 등 12개의 설문 항목을 대상으로 신뢰성을 분석한 결과 신뢰성계수(cronbach' alpha = 0.9432)는 매우 높은 수치를 나타내고 있다. 공무원노동조합의 순기능에 포함된 12개의 설문 항목 중에서 공무원조합과의 상호보완적인 관계라고 응답한 설문 항목이 가장 높은 신뢰성계수(alpha if item deleted = 0.9430)를 나타내고 있으며, 공무원들의 사기양양이라고 응답한 설문 항목이 가장 낮은 신뢰성계수(alpha if item deleted = 0.93615)를 나타내고 있다. 따라서 본 연구의 실증분석에 투입할 공무원노동조합의 순기능에 포함되는 12개의 설문 항목에 대한 신뢰성은 매우 높은 것으로 나타났다.

<표 4-13> 공무원노동조합의 순기능에 대한 신뢰성 분석결과

변 인	항 목	Alpha if Item Deleted	Cronbach's alpha
공무원노동조합의 순기능	공직윤리 확립	0.9362	0.9432
	공무원들의 사기양양	0.9361	
	대내행정의 민주화	0.9363	
	인사정책의 합리적 운영	0.9373	
	공무원들의 업무만족도 향상	0.9378	
	공무원들의 복지증진	0.9378	
	공직사회의 부정부패 감소	0.9381	
	관리자들의 합리적 업무 수행	0.9386	
	대민 행정서비스의 향상	0.9394	
	하위직공무원의 참여기회	0.9396	
	공무원의 정치적 중립/실적주의	0.9399	
	공무원조합과의 상호보완적인 관계	0.9430	

## 나. 공무원노동조합의 역기능

공무원노동조합의 역기능은 국가 및 지역경제성장에 방해, 사회혼란과 국가위기 초래, 공무원의 정치적 중립성 저해 등 5개의 설문 항목을 대상으로 신뢰성을 분석한 결과 신뢰성계수(cronbach' alpha = 0.6831)는 보통의 수치를 나타내고 있다. 공무원노동조합의 역기능에 포함된 5개의 설문 항목 중에서 대민 서비스의 영향이라고 응답한 설문 항목이 가장 높은 신뢰성계수(alpha if item deleted = 0.6852)를 나타내고 있으며, 국가 및 지역경제성장에 방해라고 응답한 설문 항목이 가장 낮은 신뢰성계수(alpha if item deleted = 0.6041)를 나타내고 있다. 따라서 본 연구의 실증분석에 투입할 공무원노동조합의 역기능에 포함되는 5개의 설문 항목에 대한 신뢰성은 보통인 것으로 나타났다.

<표 4-14> 공무원노동조합의 역기능에 대한 신뢰성분석 결과

변 인	항 목	Alpha if Item Deleted	Cronbach's alphas
공무원노동조합의 역기능	국가 및 지역경제성장에 방해	0.6041	0.6831
	사회혼란과 국가위기 초래	0.6130	
	공무원의 정치적 중립성 저해	0.6257	
	주민의 조세부담	0.6359	
	대민 서비스의 영향	0.6852	

## 다. 공무원노동조합 활성화의 필요성

공무원노동조합의 활성화의 필요성은 공무원 사기진작에 대한 조합의

역할, 조합 활성화의 필요성, 공무원 근로기본권의 인정 등 5개의 설문 항목을 대상으로 신뢰성을 분석한 결과 신뢰성계수(cronbach' alpha = 0.5911)는 보통의 수치를 나타내고 있다. 공무원노동조합의 활성화에 포함된 3개의 설문 항목 중에서 공무원 사기진작에 대한 조합의 역할이라고 응답한 설문 항목이 가장 높은 신뢰성계수(alpha if item deleted = 0.5289)를 나타내고 있으며, 조합 활성화의 필요성이라고 응답한 설문 항목이 가장 낮은 신뢰성계수(alpha if item deleted = 0.4562)를 나타내고 있다. 따라서 본 연구의 실증분석에 투입할 공무원노동조합의 활성화에 포함되는 5개의 설문 항목에 대한 신뢰성은 보통인 것으로 나타났다.

<표 4-15> 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 신뢰성분석 결과

변 인	항 목	Alpha if Item Deleted	Cronbach's alpha
공무원노동조합 활성화의 필요성	공무원 사기진작에 대한 조합의 역할	0.5289	0.5911
	조합활성화의 필요성	0.4383	
	공무원 근로기본권의 인정	0.4562	

## 라. 공무원 노동기본권의 허용범위

공무원노동기본권의 허용범위는 단체협약체결권의 허용범위 제한, 조합 가입 허용범위의 제한, 그리고 공무원의 단체행동권 제한, 공무원의 단체협약 체결권 인정과 공무원의 단결권 인정 등 5개의 설문 항목으로 각각 신뢰성 분석을 수행하였다. 신뢰성을 분석한 결과 공무원 노동기본권의 허용범위의 신뢰성계수(cronbach' alpha2 = 0.7281)는 보통의 수치를 나타내고 있다. 공무원노동기본권의 허용범위에 포함된 3개의 설문 항목 중에서 공무원의 단체행동권 제한이라고 응답한 설문 항목이 가장 높은 신뢰성계

수(alpha if item deleted = 0.6020)를 나타내고 있으며, 단체협약체결권의 허용범위 제한이라고 응답한 설문 항목이 가장 낮은 신뢰성계수(alpha if item deleted = 0.4950)를 나타내고 있다. 따라서 본 연구의 실증분석에 투입할 공무원노동조합의 노동기본권의 허용범위에 포함되는 5개의 설문 항목에 대한 신뢰성은 보통인 것으로 나타났다.

<표 4-16> 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 신뢰성분석 결과(1)

변 인	항 목	Alpha if Item Deleted	Cronbach's alpha
공무원 노동기본권의 허용범위(1)	단체협약체결권의 허용범위 제한	0.4950	0.6339
	조합 가입 허용범위의 제한	0.5089	
	공무원의 단체행동권 제한	0.6020	

<표 4-17> 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 신뢰성분석 결과(2)

변 인	항 목	Alpha if Item Deleted	Cronbach's alpha
공무원 노동기본권의 허용범위(2)	공무원의 단체협약체결권 인정	.	0.7281
	공무원의 단결권 인정	.	

## 마. 공무원노동조합의 발전방안

공무원노동조합의 발전방안은 ILO 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성, 분재조정제도의 필요성, 그리고 조합 전임자의 확대 등 3개의 설문 항목을 대상으로 신뢰성을 분석한 결과 신뢰성계수(cronbach' alpha = 0.5870)는 보통의 수치를 나타내고 있다. 공무원노동조합의 발전방안에 포함된 3개의 설문 항목 중에서 조합 전임자의 확대이라고 응답한 설문 항목이 가장

높은 신뢰성계수(alpha if item deleted = 0.5569)를 나타내고 있으며, ILO 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성이라고 응답한 설문 항목이 가장 낮은 신뢰성계수(alpha if item deleted = 0.4203)를 나타내고 있다. 따라서 본 연구의 실증분석에 투입할 공무원노동조합의 발전방안에 포함되는 5개의 설문 항목에 대한 신뢰성은 보통인 것으로 나타났다.

<표 4-18> 공무원노동조합의 발전방안에 대한 신뢰성분석 결과

변 인	항 목	Alpha if Item Deleted	Cronbach's alpha
공무원노동조합의 발전방안	ILO등 국제사회 권고사항 수용의 필요성	0.4203	0.5870
	분쟁조정제도의 필요성	0.4831	
	조합 전임자의 확대	0.5569	

#### (4) 타당성 분석



##### 가. 공무원노동조합의 순기능

공무원노동조합의 순기능에 대한 타당성을 분석한 결과 다음과 같다. 공직윤리 확립, 공무원들의 사기양양, 대내행정의 민주화, 인사정책의 합리적 운영, 공무원들의 업무만족도 향상, 공무원들의 업무만족도 향상, 공무원들의 복지증진, 공직사회의 부정부패 감소, 관리자들의 합리적 업무수행, 대민 행정서비스의 향상, 하위공무원의 참여기회, 공무원의 정치적 중립/실적주의, 그리고 공무원조합과의 상호보완적인 관계 등 12개의 설문 항목을 대상으로 분석한 결과 연구모형은 타당성(kaiser-meyer-olkin measures of sampling of adequacy = 0.9341, bartlett test of sphericity = 2208.6344,  $p < 0.01$ )이 있는 것으로 나타났다. 공무원노동조합의 순기능에 포

합된 12개의 설문 항목 중에서 공직윤리라고 응답한 설문 항목이 가장 높은 요인 적재치(factor loading = 0.8436)를 나타내고 있으며, 공무원조합과의 상호보완적인 관계라고 응답한 설문 항목이 가장 낮은 요인 적재치(factor loading = 0.6537)를 나타내고 있다. 따라서 본 연구의 실증분석에 투입할 공무원노동조합의 순기능에 포함되는 12개의 설문 항목에 대한 타당성이 있는 것으로 나타났다.

<표 4-19> 공무원노동조합의 순기능에 대한 타당성분석 결과

변 인	항 목	Factor
공무원노동조합의 순기능	공직윤리 확립	0.8436
	공무원들의 사기양양	0.8430
	대내행정의 민주화	0.8387
	인사정책의 합리적 운영	0.8116
	공무원들의 업무만족도 향상	0.8013
	공무원들의 복지증진	0.8011
	공직사회의 부정부패 감소	0.7958
	관리자들의 합리적 업무 수행	0.7756
	대민 행정서비스의 향상	0.7569
	하위직공무원의 참여기회	0.755
	공무원의 정치적 중립/실적주의	0.7411
	공무원조합과의 상호보완적인 관계	0.6537

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy=0.9341, Bartlett Test of Sphericity=2208.6344, Significance=0.0000.

## 나. 공무원노동조합의 역기능

공무원노동조합의 역기능에 대한 타당성을 분석한 결과 다음과 같다. 국가 및 지역경제 성장에 방해, 사회혼란과 국가위기 초래, 공무원의 정치적 중립성 저해, 주민의 조세부담, 그리고 대민 서비스의 향상 등 5개의 설문 항목을 대상으로 분석한 결과 연구모형은 타당성(kaiser-meyer-olkin measures

of sampling of adequacy = 0.70511, bartlett test of sphericity = 135.8194,  $p < 0.01$ )이 있는 것으로 나타났다. 공무원노동조합의 역기능에 포함된 5개의 설문 항목 중에서 국가 및 지역경제성장에 방해라고 응답한 설문 항목이 가장 높은 요인 적재치(factor loading = 0.73366)를 나타내고 있으며, 대민 서비스의 향상이라고 응답한 설문 항목이 가장 낮은 요인 적재치(factor loading = 0.5366)를 나타내고 있다. 따라서 본 연구의 실증분석에 투입할 공무원노동조합의 역기능에 포함되는 5개의 설문 항목에 대한 타당성은 있는 것으로 나타났다.

<표 4-20> 공무원노동조합의 역기능에 대한 타당성분석 결과

변 인	항 목	Factor
공무원노동조합의 역기능	국가 및 지역경제성장에 방해	0.7336
	사회혼란과 국가위기 초래	0.7325
	공무원의 정치적 중립성 저해	0.6795
	주민의 조세부담	0.6531
	대민 서비스의 영향	0.5366

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy=0.7051, Bartlett Test of Sphericity=135.8194, Significance=0.0000.

## 다. 공무원노동조합 활성화의 필요성

공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 타당성을 분석한 결과 다음과 같다. 공무원 사기진작에 대한 조합의 역할, 조합 활성화의 필요성, 공무원 근로기본권의 인정, 그리고 지방공무원의 자부심 등 4개의 설문 항목

을 대상으로 분석한 결과 연구모형은 타당성(kaiser-meyer-olkin measures of sampling of adequacy = 0.6255, bartlett test of sphericity = 113.8219,  $p < 0.01$ )이 있는 것으로 나타났다. 공무원노동조합 활성화의 필요성에 포함된 4개의 설문 항목 중에서 공무원 사기진작에 대한 조합의 역할이라고 응답한 설문 항목이 가장 높은 요인 적재치(factor loading = 0.7692)를 나타내고 있으며, 지방공무원의 자부심이라고 응답한 설문 항목이 가장 낮은 요인 적재치(factor loading = 0.0700)를 나타내고 있다. 따라서 본 연구의 실증분석에 투입할 공무원노동조합 활성화의 필요성에 포함되는 4개의 설문 항목에 대한 타당성은 있는 것으로 나타났다.

<표 4-21> 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 타당성분석 결과

변 인	항 목	Factor
공무원노동조합 활성화의 필요성	공무원 사기진작에 대한 조합의 역할	<u>0.7692</u>
	조합활성화의 필요성	<u>0.7294</u>
	공무원 근로기본권의 인정	<u>0.7209</u>
	지방공무원의 자부심	<u>0.6487</u>

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy=0.6255, Bartlett Test of Sphericity=113.8219, Significance=0.0000.

## 라. 공무원 노동기본권의 허용범위

공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 타당성을 분석한 결과 다음과 같다. 단체협약권의 허용범위 제한, 조합 가입 허용범위의 제한, 공무원의 단체행동권 제한, 공무원의 단체협약체결권 인정, 그리고 공무원의 단결권 인정 등 5개의 설문 항목을 대상으로 분석한 결과 연구모형은 타당성



(kaiser-meyer-olkin measures of sampling of adequacy = 0.6499, bartlett test of sphericity = 318.8443, p<0.01)이 있는 것으로 나타났다. 공무원 노동기본권의 허용범위에 포함된 5개의 설문 항목 중에서 단체협약체결권의 허용범위 제한이라고 응답한 설문 항목이 가장 높은 요인 적재치(factor loading = 0.8388)를 나타내고 있으며, 공무원의 단체협약체결권의 인정라고 응답한 설문 항목이 가장 낮은 요인 적재치(factor loading = -0.0721)를 나타내고 있다. 따라서 본 연구의 실증분석에 투입할 공무원 노동기본권의 허용범위에 포함되는 5개의 설문 항목에 대한 타당성은 있는 것으로 나타났다.

<표 4-22> 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 타당성분석 결과

변 인	항 목	Factor
공무원 노동기본권의 허용범위	단체협약체결권의 허용범위 제한	0.8388
	조합 가입 허용범위의 제한	0.7216
	공무원의 단체행동권 제한	0.6941
	공무원의 단체협약체결권 인정	-0.0721
	공무원의 단결권 인정	-0.2123

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy=0.6499, Bartlett Test of Sphericity=318.8443, Significance=0.0000.

#### 마. 공무원노동조합의 발전방안

공무원노동조합의 발전방안에 대한 타당성을 분석한 결과 다음과 같다. ILO 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성, 분쟁조정제도의 필연성, 그리

고 조합전임자의 확대 등 3개의 설문 항목을 대상으로 분석한 결과 연구 모형은 타당성(kaiser-meyer-olkin measures of sampling of adequacy = 0.6244, bartlett test of sphericity = 100.8107,  $p < 0.01$ )이 있는 것으로 나타났다. 공무원노동조합의 발전방안에 포함된 12개의 설문 항목 중에서 ILO 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성에 대하여 응답한 설문 항목이 가장 높은 요인 적재치(factor loading = 0.7826)를 나타내고 있으며, 조합전임자의 확대라고라고 응답한 설문 항목이 가장 낮은 요인 적재치(factor loading = 0.6537)를 나타내고 있다. 따라서 본 연구의 실증분석에 투입할 공무원노동조합의 발전방안에 포함되는 3개의 설문 항목에 대한 타당성은 있는 것으로 나타났다.

<표 4-23> 공무원노동조합의 발전방안에 대한 타당성분석 결과

변 인	항 목	Factor
공무원노동조합의 발전방안	ILO등 국제사회 권고사항 수용의 필요성	0.7826
	분쟁조정제도의 필요성	0.7499
	조합 전임자의 확대	0.6921

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy=0.6244, Bartlett Test of Sphericity=100.8107, Significance=0.0000.

### 3. 인구사회학적 요인과의 관계

#### (1) 인구사회학적 요인과 공무원노동조합 기능과의 관계

##### 1) 인구사회학적 요인과 공무원노동조합 순기능과의 관계

<가설 1 : 공무원노동조합의 순기능에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있을 것이다>라는 가설을 설정하였다. 이러한 가설을 검증하기 위하여 공무원노동조합의 순기능과 지방공무원의 인구사회학적 특성에 대한 차이를 분석하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 수행하였다. 공무원노동조합의 순기능과 인구사회학적 특성에 대하여 분산분석을 수행한 결과 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 공무원노동조합의 순기능에 대하여 성별, 연령, 그리고 소속 등의 인구사회학적 특성에 따라 통계적으로 유의한 차이를 나타내었다. 이러한 실증분석 결과를 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 성별 측면에서 공무원노동조합의 순기능에 대하여 여자보다는 남자들이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 공무원들의 업무만족도 향상( $F=10.0242, P<0.01$ ), 대민 행정서비스 향상( $F=14.9391, P<0.01$ ), 공직윤리 확립( $F=10.3882, P<0.01$ ), 공직사회의 부정부패 감소( $F=9.2400, P<0.01$ ), 그리고 합리적인 업무 수행( $F=4.6954, P<0.05$ ) 등은 공무원노동조합의 순기능 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

둘째, 연령측면에서 공무원노동조합의 순기능에 대하여 다른 연령층보

다50대의 연령층이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 공무원들의 업무만족도 향상( $F=2.84482$ ,  $P<0.05$ ), 대민 행정서비스 향상( $F=2.7749$ ,  $P<0.01$ ), 그리고 공직윤리 확립( $F=4.7787$ ,  $P<0.05$ )등은 공무원노동조합의 순기능 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

셋째, 소속단체 측면에서 공무원노동조합의 순기능에 대하여 광역지방단체보다는 기초지방단체가 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 인사정책의 합리적 운영( $F=6.1495$ ,  $P<0.05$ ), 공무원의 참여기회 제공( $F=14.9391$ ,  $P<0.01$ ), 합리적인 업무수행( $F=6.0259$ ,  $P<0.01$ ), 그리고 합리적인 업무 수행( $F=4.6954$ ,  $P<0.05$ ) 등은 공무원노동조합의 순기능 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다. 따라서 공무원노동조합의 순기능에 대하여 지방공무원의 성별, 연령, 그리고 소속단체의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있었다.

<표 4-24> 성별과 공무원노동조합의 순기능에 대한 분산분석 결과

변수명	남자 (n=155)	여자 (n=85)	F	Sig.F
공무원노동조합의 순기능(전체)	3.60	3.41	5.5119	0.0197
공무원들의 업무만족도 향상	3.65	3.32	10.0242	0.0017
대민 행정서비스 향상	3.53	3.14	14.9391	0.0001
공직윤리 확립	3.80	3.47	10.3882	0.0014
공직사회의 부정부패 감소	3.82	3.50	9.2400	0.0026
공무원의 복지증진	3.86	3.73	1.3104	0.2534
공무원들의 사기양양	3.75	3.62	1.4298	0.2329
인사정책의 합리적 운영	3.56	3.42	1.8426	0.1759
대내행정의 민주화	3.58	3.51	0.3805	0.5379
공무원의 참여기회 제공	3.47	3.39	0.4877	0.4856
합리적인 업무수행	3.46	3.25	4.6954	0.0312
정치적 중립/실적주의	3.47	3.28	3.3097	0.0702
공무원조합과의 상호보완적 관계	3.29	3.25	0.1484	0.7004

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

<표 4-25> 연령과 공무원노동조합의 순기능에 대한 분산분석 결과

변수명	20대 (n=11)	30대 (n=125)	40대 (n=95)	50대 (n=8)	60대 (n=0)	F	Sig.F
공무원노동조합의 순기능(전체)	3.25	3.47	3.62	3.72		2.1967	0.0891
공무원의 업무만족도향상	3.27	3.42	3.67	3.77		2.8448	0.0383
대민 행정서비스 향상	3.36	3.26	3.54	3.66		2.7749	0.0420
공직윤리 확립	3.18	3.56	3.86	3.88		4.7787	0.0030
공직사회의 부정부패 감소	3.36	3.61	3.83	4.00		2.4214	0.0666
공무원의 복지증진	3.27	3.80	3.87	4.00		2.0081	0.1133
공무원들의 사기양양	3.18	3.71	3.72	4.00		2.0394	0.1090
인사정책의 합리적 운영	3.36	3.48	3.53	3.87		0.7028	0.5512
대내행정의 민주화	3.36	3.52	3.61	3.62		0.5126	0.6740
공무원의 참여기회 제공	3.27	3.40	3.49	3.75		0.7001	0.5528
합리적인 업무수행	3.27	3.30	3.52	3.25		1.8260	0.1430
정치적 중립/실적주의	3.09	3.30	3.55	3.50		2.4737	0.0622
공무원조합과의 상호보완관계	3.00	3.25	3.32	3.25		0.6348	0.5933

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

<표 4-26> 소속과 공무원노동조합의 순기능에 대한 분산분석 결과

변수명	광역지방 자치단체 (n=70)	기초지방 자치단체 (n=167)	F	Sig.F
공무원노동조합의 순기능(전체)	3.42	3.58	3.6206	0.0583
공무원들의 업무만족도 향상	3.45	3.57	1.1990	0.2746
대민 행정서비스 향상	3.25	3.46	3.7680	0.0534
공직윤리 확립	3.64	3.71	0.4758	0.4910
공직사회의 부정부패 감소	3.62	3.75	1.3470	0.2469
공무원의 복지증진	3.80	3.83	0.0921	0.7618
공무원들의 사기양양	3.63	3.73	0.9583	0.3286
인사정책의 합리적 운영	3.31	3.59	6.1495	0.0138
대내행정의 민주화	3.42	3.61	3.0337	0.0828
공무원의 참여기회 제공	3.27	3.51	4.4081	0.0368
합리적인 업무수행	3.20	3.46	6.0259	0.0148
정치적 중립/실적주의	3.35	3.42	0.3749	0.5409
공무원조합과의 상호보완적 관계	3.18	3.31	1.4730	0.2261

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

## 2) 인구사회학적 요인과 공무원노동조합 역기능과의 관계

<가설 2 : 공무원노동조합의 역기능에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있을 것이다>라는 가설을 설정하였다. 이러한 가설을 검증하기 위하여 공무원노동조합의 역기능과 지방공무원의 인구사회학적 특성에 대한 차이를 분석하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 수행하였다. 공무원노동조합의 역기능과 인구사회학적 특성에 대하여 분산분석을 수행한 결과 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 공무원노동조합의 역기능에 대하여 성별, 연령, 근무기간, 그리고 직급 등의 인구사회학적 특성에 따라 통계적으로 유의한 차이를 나타내었다. 이러한 실증분석 결과를 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 성별 측면에서 공무원노동조합의 역기능에 대하여 남자보다는 여자들이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 국가 및 지역 경제성장 방해( $F=6.3506$ ,  $P<0.05$ )은 공무원노동조합의 역기능 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

둘째, 연령측면에서 공무원노동조합의 역기능에 대하여 다른 연령층보다 20대와 30대의 연령층이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 대민 서비스의 향상( $F=7.1063$ ,  $P<0.05$ ), 국가 및 지역 경제성장 전망( $F=4.94849$ ,  $P<0.01$ ), 그리고 정치적 중립성 저해( $F=3.6455$ ,  $P<0.01$ ) 등은 공무원노동조합의 역기능 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

셋째, 근무기간 측면에서 공무원노동조합의 역기능에 대하여 다른 근무기간보다 5년 미만의 근무기간이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 대민 서비스 향상( $F=5.6147$ ,  $P<0.01$ )와 국가 및 지역 경제성장 방해( $F=3.5234$ ,  $P<0.01$ ) 등은 공무원노동조합의 역기능 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

넷째, 직급 측면에서 공무원노동조합의 역기능에 대하여 다른 6급이하



와 5급이상의 두 직급 상에 공무원노동조합의 역기능이 무엇인가 하는 것에 따라 두 직급 상의 차이가 나타났다. 특히 대민 서비스 향상( $F=6.5703$ ,  $P<0.05$ )와 사회혼란과 국가위기 초래( $F=6.3178$ ,  $P<0.05$ ) 등은 공무원노동조합의 역기능 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다. 따라서 공무원노동조합의 역기능에 대하여 지방공무원의 성별, 연령, 근무년수, 그리고 직급의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있었다.



<표 4-27> 성별과 공무원노동조합의 역기능에 대한 분산분석 결과

변수명	남자 (n=113)	여자 (n=50)	F	Sig.F
공무원노동조합의 역기능(전체)	2.57	2.70	2.0358	0.1556
대민 서비스의 영향	3.04	3.00	0.0572	0.8113
국가 및 지역 경제성장방해	2.69	3.07	6.3506	0.0127
주민의 조세부담 가중	2.50	2.49	0.0197	0.8886
정치적 중립성 저해	2.42	2.53	0.8580	0.3556
사회혼란과 국가위기 초래	2.64	2.90	3.7239	0.0553

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

<표 4-28> 연령과 공무원노동조합의 역기능에 대한 분산분석 결과

변수명	20대 (n=16)	30대 (n=60)	40대 (n=55)	50대 (n=29)	60대 (n=3)	F	Sig.F
공무원노동조합의 역기능(전체)	2.88	2.58	2.55	2.62	2.80	1.4530	0.2191
대민 서비스의 영향	3.00	3.46	2.94	2.32	2.00	7.1063	0.0000
국가 및 지역 경제성장방해	3.29	3.08	2.58	2.44	2.66	4.9484	0.0009
주민의 조세부담 가중	2.58	2.48	2.45	2.58	2.66	0.2469	0.9112
정치적 중립성 저해	3.00	2.36	2.33	2.55	3.00	3.6455	0.0071
사회혼란과 국가위기 초래	3.06	2.61	2.65	2.89	3.00	1.4610	0.2164

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

<표 4-29> 근무기간과 공무원노동조합의 역기능에 대한 분산분석 결과

변수명	5년 미만 (n=28)	5- 10년 미만 (n=20)	10- 15년 미만 (n=31)	15- 20년 미만 (n=39)	20년 이상 (n=43)	F	Sig.F
공무원노동조합의 역기능(전체)	2.75	2.54	2.56	2.48	2.67	1.4235	0.2287
대민 서비스 향상	3.48	3.47	3.13	2.86	2.48	5.6147	0.0003
국가 및 지역 경제성장방해	3.13	2.95	3.05	2.48	2.62	3.5234	0.0087
주민의 조세부담 가중	2.53	2.38	2.51	2.43	2.59	0.3550	0.8403
정치적 중립성 저해	2.76	2.38	2.30	2.41	2.45	1.7855	0.1341
사회혼란과 국가위기 초래	2.75	2.57	2.66	2.51	2.97	1.9501	0.1046

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

<표 4-30> 직급과 공무원노동조합의 역기능에 대한 분산분석 결과

변수명	6급이하 (n=130)	5급이상 (n=27)	F	Sig.F
공무원노동조합의 역기능(전체)	2.58	2.71	1.5173	0.2199
대민 서비스 영향	3.07	2.51	6.5703	0.0113
국가 및 지역 경제성장 방해	2.87	2.51	3.5362	0.0619
주민의 조세부담 가중	2.45	2.65	1.6412	0.2020
정치적 중립성 저해	2.41	2.58	1.2617	0.2628
사회혼란과 국가위기 초래	2.65	3.06	6.3178	0.0129

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

## (2) 인구사회학적 요인과 공무원노동조합 활성화의 필요성과의 관계



<가설 3 : 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있을 것이다>라는 가설을 설정하였다. 이러한 가설을 검증하기 위하여 공무원노동조합 활성화의 필요성과 지방공무원의 인구사회학적 특성에 대한 차이를 분석하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 수행하였다. 공무원노동조합 활성화의 필요성과 인구사회학적 특성에 대하여 분산분석을 수행한 결과 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대하여 성별, 연령, 학력, 그리고 직급 등의 인구사회학적 특성에 따라 통계적으로 유의한 차이를 나타내었다. 이러한 실증분석 결과를 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 성별 측면에서 공무원노동조합 활성화에 대하여 여자보다는 남자들이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 공무원 사기진작에 관한 조합의 역할(F=4.2251, P<0.05)과 조합 활성화의 필요성(F=4.9747, P<0.05)은 공무원

노동조합 활성화의 필요성 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

둘째, 연령측면에서 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대하여 다른 연령층보다 30대와 40대의 연령층이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 공무원 노동조합 활성화의 필요성( $F=2.5549$ ,  $P<0.05$ )은 공무원노동조합 활성화의 필요성의 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

셋째, 학력 측면에서 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대하여 다른 학력보다 대졸(대재)이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 공무원노동조합 활성화의 필요성( $F=2.5387$ ,  $P<0.05$ )와 지방공무원의 자부심( $F=3.3396$ ,  $P<0.05$ ) 등은 공무원노동조합 활성화의 필요성 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

넷째, 직급 측면에서 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대하여 5급이상보다도 6급이하에서 큰 차이가 나타났다. 특히 공무원노동조합 활성화의 필요성( $F=5.5472$ ,  $P<0.05$ )와 공무원 사기진작에 관한 조합의 역할( $F=6.9052$ ,  $P<0.01$ ) 등은 공무원노동조합 활성화의 필요성 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다. 따라서 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대하여 지방공무원의 성별, 연령, 학력, 그리고 직급의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있었다.

<표 4-31> 성별과 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 분산분석 결과

변수명	남자 (n=214)	여자 (n=107)	F	Sig.F
공무원노동조합 활성화의 필요성(전체)	3.73	3.57	8.0770	0.0048
지방공무원의 자부심	3.55	3.39	2.7744	0.0968
공무원 근로기본권의 인정	3.24	3.24	0.0000	0.9974
공무원 사기진작에 관한 조합의 역할	3.75	3.56	4.2251	0.0406
조합 활성화의 필요성	3.60	3.39	4.9747	0.0264

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

<표 4-32> 연령과 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 분산분석 결과

변수명	20대 (n=21)	30대 (n=139)	40대 (n=122)	50대 (n=35)	60대 (n=3)	F	Sig.F
공무원노동조합 활성화의 필요성(전체)	3.46	3.68	3.76	3.55	3.50	2.5549	0.0390
지방공무원의 자부심	3.52	3.55	3.54	3.22	3.00	1.4769	0.2089
공무원 근로기본권의 인정	3.33	3.30	3.26	3.20	2.66	0.2595	0.9034
공무원 사기진작에 관한 조합의 역할	3.42	3.65	3.81	3.51	3.33	2.0086	0.0931
조합 활성화의 필요성	3.19	3.48	3.61	3.60	4.00	1.8198	0.1247

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

<표 4-33> 학력과 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 분산분석 결과

변수명	중졸 이하 (n=1)	고졸 (n=19)	전문 대졸 (n=104)	대졸 (대재) (n=181)	대학 원졸 (n=14)	F	Sig.F
공무원노동조합 활성화의 필요성(전체)	3.25	3.61	3.58	3.75	3.60	2.5387	0.0400
지방공무원의 자부심	3.00	3.63	3.26	3.61	3.60	3.3396	0.0107
공무원 근로기본권의 인정	3.00	3.30	3.15	3.31	3.16	0.1937	0.9414
공무원 사기진작에 관한 조합의 역할	3.00	3.52	3.64	3.73	3.78	0.6657	0.6162
조합 활성화의 필요성	4.00	3.47	3.48	3.60	3.13	1.5749	0.1807

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

<표 4-34> 직급과 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 분산분석 결과

변수명	6급이하 (n=284)	5급이상 (n=30)	F	Sig.F
공무원노동조합 활성화의 필요성(전체)	3.71	3.49	5.5472	0.0191
지방공무원의 자부심	3.53	3.23	3.7560	0.0535
공무원 근로기본권의 인정	3.23	3.15	0.1178	0.7319
공무원 사기진작에 관한 조합의 역할	3.73	3.33	6.9052	0.0090
조합 활성화의 필요성	3.53	3.66	0.7614	0.3836

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

### (3) 인구사회학적 요인과 공무원 노동기본권 허용범위와의 관계

<가설 4 : 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있을 것이다>라는 가설을 설정하였다. 이러한 가설을 검증하기 위하여 공무원 노동기본권의 허용범위과 지방공무원의 인구사회학적 특성에 대한 차이를 분석하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 수행하였다. 공무원 노동기본권의 허용범위과 인구사회학적 특성에 대하여 분산분석을 수행한 결과 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 성별, 연령, 학력, 그리고 직급 등의 인구사회학적 특성에 따라 통계적으로 유의한 차이를 나타내었다. 이러한 실증분석 결과를 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 성별 측면에서 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 여자보다는 남자들이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 공무원들의 단계적 인정( $F=9.1735$ ,  $P<0.01$ )은 공무원 노동기본권의 허용범위 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

둘째, 연령측면에서 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 다른 연령층보다 50대와 60대의 연령층이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 조합가입 허용범위의 제한( $F=3.3950$ ,  $P<0.01$ )과 단체협약체결권 인정( $F=4.2747$ ,  $P<0.01$ )은 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

셋째, 근무기간 측면에서 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 다른 근무기간보다 10-15년 미만의 근무시간이 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 공무원들의 단결권 인정( $F=2.6255$ ,  $P<0.05$ ), 조합가입 허용범위의 제한( $F=5.5217$ ,  $P<0.01$ )와 단체협약 체결권 인정( $F=4.2626$ ,  $P<0.01$ ) 등은 공무원 노동기본권의 허용범위 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

넷째, 직급 측면에서 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 5급이상



과 6급이하 간에 뚜렷한 집단 간의 차이는 발견되지 않았다. 큰 차이가 나타났다. 특히 조합가입 허용범위의 제한(F=5.5472, P<0.05)와 단체협약 체결권 인정(F=4.7618, P<0.05) 등은 공무원 노동기본권 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다. 따라서 공무원노동기본권의 허용범위에 대하여 지방공무원의 성별, 연령, 근무기간, 그리고 직급의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있었다.

<표 4-35> 성별과 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 분산분석 결과

변수명	남자 (n=225)	여자 (n=108)	F	Sig.F
공무원노동기본권의 허용범위(전체)	3.29	3.19	3.7574	0.0534
공무원들의 단결권 인정	3.82	3.53	9.1735	0.0026
조합가입 허용범위의 제한	2.61	2.62	0.0044	0.9472
단체협약체결권 인정	3.80	3.67	2.0296	0.1552
단체협약체결권의 허용범위 제한	2.93	2.93	0.0001	0.9925

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

<표 4-36> 연령과 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 분산분석 결과

변수명	20대 (n=21)	30대 (n=142)	40대 (n=132)	50대 (n=34)	60대 (n=3)	F	Sig.F
공무원노동기본권의 허용 범위(전체)	3.07	3.25	3.26	3.36	3.33	1.4019	0.2331
공무원들의 단결권 인정	3.23	3.77	3.74	3.80	3.66	1.9579	0.1006
조합가입 허용범위의 제한	2.85	2.54	2.54	3.05	3.00	3.3950	0.0097
단체협약체결권 인정	3.23	3.79	3.87	3.51	3.33	4.2747	0.0022
단체협약체결권의 허용범위 제한	2.95	2.92	2.89	3.05	3.33	0.3732	0.8277

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10



<표 4-37> 근무기간과 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 분산분석 결과

변수명	5년 미만 (n=44)	5-10년 미만 (n=55)	10-15년 미만 (n=93)	15-20년 미만 (n=80)	20년 이상 (n=59)	F	Sig.F
공무원노동기본권의 허용 범위(전체)	3.17	3.22	3.25	3.33	3.28	1.0602	0.3762
공무원들의 단결권 인정	3.46	3.82	3.90	3.72	3.61	2.6255	0.0346
조합가입 허용범위의 제한	2.75	2.50	3.35	2.67	2.94	5.5217	0.0003
단체협약체결권 인정	3.45	3.85	3.91	3.87	3.56	4.2626	0.0022
단체협약체결권의 허용범위 제한	3.00	2.75	2.88	3.05	3.00	1.1143	0.3396

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10



<표 4-38> 직급과 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 분산분석 결과

변수명	6급이하 (n=296)	5급이상 (n=30)	F	Sig.F
공무원 노동기본권의 허용범위(전체)	3.26	3.25	0.0309	0.8606
공무원들의 단결권 인정	3.76	3.60	1.0091	0.3159
조합가입 허용범위의 제한	2.57	3.03	8.1305	0.0046
단체협약체결권 인정	3.79	3.46	4.7618	0.0298
단체협약체결권의 허용범위 제한	2.94	2.90	0.0541	0.8162

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

#### (4) 인구사회학적 요인과 공무원노동조합 발전방안과의 관계

<가설 5 : 공무원노동조합의 발전방안에 대하여 지방공무원의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있을 것이다>라는 가설을 설정하였다. 이러한 가설을 검증하기 위하여 공무원노동조합의 발전방안과 지방공무원의 인구사회학적 특성에 대한 차이를 분석하기 위하여 분산분석(ANOVA)을 수행하였다. 공무원노동조합의 발전방안과 인구사회학적 특성에 대하여 분산분석을 수행한 결과 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 공무원노동조합 발전방안에 대하여 근무기간과 직급 등의 인구사회학적 특성에 따라 통계적으로 유의한 차이를 나타내었다. 이러한 실증분석 결과를 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 근무기간 측면에서 공무원노동조합의 발전방안에 대하여 다른 근무년수보다 15-20년 미만의 근무년수가 더 큰 차이를 나타내었다. 특히 조합 전임자의 확대( $F=3.3081$ ,  $P<0.05$ )는 공무원노동조합의 발전방안 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다.

둘째, 직급 측면에서 공무원노동조합의 발전방안에 대하여 5급이상보다는 6급이하가 더 큰차이가 발견되었다. 특히 공무원노동조합의 발전방안 ( $F=6.6566$ ,  $P<0.05$ ), ILO 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성( $F=6.1590$ ,  $P<0.05$ ), 그리고 조합 전임자의 확대( $F=7.4166$ ,  $P<0.01$ ) 등은 공무원노동조합의 발전방안 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 한다. 따라서 공무원노동조합의 발전방안에 대하여 지방공무원의 근무기간과 직급의 인구사회학적 특성 간에 유의한 차이가 있었다.

<표 4-39> 근무기간과 공무원노동조합의 발전방안에 대한 분산분석 결과

변수명	5년 미만 (n=45)	5- 10년 미만 (n=56)	10- 15년 미만 (n=96)	15- 20년 미만 (n=80)	20년 이상 (n=59)	F	Sig.F
공무원노동조합의 발전 방안(전체)	3.47	3.58	3.68	3.67	3.50	2.5153	0.0920
ILO등 국제사회 권고사항 수용의 필요성	3.51	3.76	3.76	3.69	3.55	1.5663	0.1829
분쟁조정제도의 필요성	3.64	3.62	3.68	3.69	3.69	0.1513	0.9624
조합 전임자의 확대	3.32	3.35	3.58	3.66	3.27	3.3081	0.0112

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

<표 4-40> 직급과 공무원노동조합의 발전방안에 대한 분산분석 결과

변수명	6급이하 (n=301)	5급이상 (n=30)	F	Sig.F
공무원노동조합의 발전방안(전체)	3.63	3.36	6.6566	0.0103
ILO등 국제사회 권고사항 수용의 필요성	3.71	3.36	6.1590	0.0136
분쟁조정제도의 필요성	3.67	3.63	0.1032	0.7482
조합 전임자의 확대	3.51	3.10	7.4166	0.0068

\*\*\* P<0.01, \*\* P<0.05, \* P<0.10

## 제5장 결론

### 제1절 연구결과의 요약

본 연구 의의는 공무원노동조합의 역할 인식에 관한 실증 분석을 바탕으로 공무원노동조합의 운영 활성화와 공무원의 노동기본권 허용범위 및 발전방안에 관하여 모색하고자 한 데에 있으며, 연구결과의 요약은 공무원노동조합의 순기능과 역기능 등에 초점을 맞추어 설명하고자 한다.

첫째, 공무원노동조합의 순기능과 인구사회학적 특성에 관하여 설명하면 다음과 같다. 제주도 지방공무원 중에서 남성들이 여성들보다 공무원노동조합의 순기능에 더 밀접한 관련성을 가지고 있다. 제주도 지방공무원 중에서 40~50대의 연령층이 다른 연령층들보다 더 공무원노동조합의 순기능에 밀접한 관련성을 가지고 있다. 제주도 지방공무원 중에서 기초지방단체가 광역지방단체보다 더 공무원노동조합의 순기능에 밀접한 관련성을 가지고 있다. 공무원노동조합의 순기능을 촉진하기 위해서 공무원들의 업무만족도 향상, 대민행정서비스 향상, 공직윤리 확립, 공직사회의 부정부패 감소, 인사정책의 합리적 운영, 공무원의 참여기회 제공 등의 요인들을 중요하게 고려하여야 할 것이다.

둘째, 공무원노동조합의 역기능과 인구사회학적 특성에 관하여 설명하면 다음과 같다. 제주도 지방공무원 중에서 여성들이 남성들보다 공무원노동조합의 역기능에 더 밀접한 관련성을 가지고 있다. 제주도 지방공무원 중에서 20대와 30대의 연령층이 다른 연령층보다 공무원노동조합의 역

기능에 더 밀접한 관련성을 가지고 있다. 제주도 지방공무원 중에서 근무기간 5년 미만의 근로자가 다른 근무기간보다 공무원노동조합의 역기능에 더 밀접한 관련성을 가지고 있다. 제주도 지방공무원 중에서 직급에 따른 공무원노동조합 역기능에 대한 인식의 뚜렷한 차이를 발견할 수 없었다. 공무원노동조합의 역기능에 영향을 주는 요소로 대국민 행정서비스, 국가 및 지역 경제성장 방해요인, 공무원의 정치적 중립성 등의 요인을 중요하게 고려하여야 할 것이다.

셋째, 공무원노동조합 운영 활성화 인식에 관하여 설명하면 다음과 같다. 성별 측면에서 공무원노동조합 운영 활성화에 대하여 여자보다는 남자들이 더 큰 차이를 나타내었다. 연령측면에서 공무원노동조합 운영 활성화의 필요성에 대하여 다른 연령층보다 30대와 40대의 연령층이 더 큰 차이를 나타내었다. 학력 측면에서 공무원노동조합 운영 활성화의 필요성에 대하여 다른 학력보다 대졸(대재)이 더 큰 차이를 나타내었다. 직급 측면에서 공무원노동조합 운영 활성화의 필요성에 대하여 5급이상보다도 6급이하에서 큰 차이가 나타났다. 특히 공무원 사기진작, 지방공무원의 자부심 고취에 관한 조합의 역할 등은 공무원노동조합 활성화의 필요성 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 할 것이다.

넷째, 공무원 노동기본권의 허용범위 인식에 관하여 설명하면 다음과 같다. 성별 측면에서 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 여자보다는 남자들이 더 큰 차이를 나타내었다. 연령측면에서 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 다른 연령층보다 50대와 60대의 연령층이 더 큰 차이를 나타내었다. 근무기간 측면에서 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 다른 근무기간보다 10-15년 미만의 근무기간이 더 큰 차이를 나타내었

다. 직급 측면에서 공무원 노동기본권의 허용범위에 대하여 5급이상과 6급이하 간에 뚜렷한 집단 간의 차이는 발견되지 않았으나 공무원 노동기본권의 단계적 인정, 조합가입 허용범위의 제한과 단체협약 체결권 인정 등은 공무원 노동기본권 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 할 것이다.

다섯째, 공무원노동조합의 발전방안에 대하여 설명하면 다음과 같다. 근무기간 측면에서 공무원노동조합의 발전방안에 대하여 다른 근무년수보다 15-20년 미만의 근무년수가 더 큰 차이를 나타내었다. 직급 측면에서 공무원노동조합의 발전방안에 대하여 5급이상보다는 6급이하에서 더 큰 차이가 발견되었다. 특히 ILO 등 국제사회 권고사항 수용, 조합 전임자의 확대 등은 공무원노동조합의 발전방안 중에서 중요한 요인들로 고려되어야 하며, 주민 공감대 형성, 제도의 적극적인 개선, 정부 및 지자체의 적극적인 지원, 공무원들의 신뢰 및 참여의식 향상 등을 기반으로 하여 부정부패 척결 및 권위주의적 행정문화 개혁, 불합리한 법규 및 제도 개선, 공직자 근로조건 및 직장분위기 조성, 조합의 대외활동 범위 확대 등을 통해 조합의 발전방안을 모색하여야 할 것이다.



## 제2절 정책적 함의

앞에서 살펴 본 공무원노동조합의 운영 활성화에 대한 역할 인식과 공무원 노동기본권의 허용범위 인식에 대한 연구의 결과는 다음과 같은 정책적 함의를 내포하고 있다.

그동안 한국의 공무원은 정부 수립 이후 근대국가 건설과정에서 국가발전과 경제성장의 조타수 역할을 해왔다. 그러나 군사정권을 비롯한 권위주의적 행정시스템 아래에서 공무원의 정치적 중립성 훼손, 공직사회의 부패와 비리의 구조와, 하위직 공직자의 자신감 상실, 대국민 행정서비스의 부실 등 국민의 신망을 상실하여 왔다. 더욱이 위로부터의 개혁과 사정은 지속되었지만, 공무원들의 자주적 단결권의 금지, 집단행동의 금지, 정치활동의 금지 등으로 공무원 자정노력의 한계를 보여 왔다.

한편, 한국 현대사의 국가 개발 과정에서 우리 사회에 만연되어 있는 고질적인 부정부패는 각종 뇌물수수, 청탁, 게이트, 로비 등 보수 기득세력 또는 정치권력의 하수인으로 전락하여 저질러 왔던 권력형 비리가 대다수로써, 소수의 고위 공무원에 의해 전체 공무원들은 상대적인 박탈감을 느끼고 있으며 국민의 비난을 받아왔다. 따라서 진정한 개혁은 공직사회 내부의 실질적인 공무를 담임하는 실무 공무원들에 의한 아래 저변으로부터의 개혁이라 할 수 있으며, 이를 위하여 공직내부의 비리고발자(watch dog, whistle blower)를 보호하고, 부당한 권력과 금권 등 외압에서 자유롭게 업무를 처리하여, 보편타당하고 형평성 있게 소신을 가지고 일할 수 있도록 근무여건을 조성해 나가는 공무원노동조합의 필요성이 대두되고 있는 것이다.

지난 1월 28일 공무원노조법의 통과를 계기로, 앞으로 한국의 공무원노동조합은 OECD나 ILO 등 국제사회의 보편타당한 요구를 수용함과 동시에, 공무원의 권익 향상(근로조건, 고용안정, 지위 향상 등), 공직사회의 개혁 및 부정부패 척결, 관료제의 폐단을 극복하는 행정의 효율성 확보, 대민 행정서비스의 질 향상, 사회적 형평성 제고와 공동체 형성, 공무원의 정치적 중립 확보 등의 과제가 대두해 있다. 어떤 직종의 공무원에게 어느 정도의 노동기본권을 인정할 것인가에 대해서는 원칙론과 현실론이 대립하고 있으며, 관련법 등 제도개선을 통하여 공무원노조 운영을 활성화하는 데에도 현행 공무원제도, 지역주민의 정서, 사회적 현실, 지역의 현실 등의 변수를 고려하지 않을 수 없다. 그리고 정부 또는 지방자치단체와 공무원노동조합의 상호신뢰 구축, 조합원의 자질 향상 및 대내 역량 강화, 건전한 직장문화 확산, 리더쉽 배양 또한 필요한 부분이다.

또한, 최근 우리 사회의 공무원 노사관계에 내재된 핵심적인 갈등의 원인은 노사관계 신뢰의 결여에서 찾아볼 수도 있다. 노동조합은 사용자인 관리자에 대한 그간 관료제의 폐단으로 인한 억압상태를 한꺼번에 보상하려는 심리상태에 지배될 수 있으며, 관리자 역시 공무원노조를 대등한 동료이자 파트너로 인정하지 않고, 평소 공무원 사회의 관행에 따라 ‘공직사회는 곧 상명하달, 기강, 지시, 명령·복종’이라는 전근대적 관계를 암묵적으로 전제한 상태에서 우월하다는 입장에서 대화에 임하는 경향이 많다. 이에 따라 공무원노조는 공직자의 신분 및 업무의 특수성을 고려하여, 민간부문과는 합리적으로 구별되는 공익적 노동운동을 통한 대내외적인 모범을 보이고 지역주민의 신뢰를 얻어 새로운 공직문화 조성을 이끌어 나가야 할 것이다.

한편, 공무원들 또한 소위 특별권력관계, 수직적인 조직체계에서 오랫동안

안 생활해 온 관계로 잘못된 관료주의가 모르는 사이에 몸에 배여 있을 수 있다. 흔히, ‘관료주의가 싫어 조합 활동을 시작했는데 공무원노조에서도 여전히 관료주의가 심각’하다는 비난의 여론도 많다. 관료주의는 인간을 목적으로 보는 것이 아니라 관리와 통제의 대상으로 권력에 순종하게 하거나 목표 달성을 위한 수단으로 생각하는 지배자의 관점이기에, 이를 지양하고 수평적인 공무원 노동자로서의 연대의식을 고취해 나가야 한다.

이와 함께, 지역주민들 또한 공무원노동조합을 보수 인상, 권익 옹호, 신분 보장에나 신경 쓰는 집단이기적인 조직으로 편향되게 보지 말고, 공직사회 내부를 개혁하고 부정부패를 방지하며 보다 효율적인 행정서비스를 창출하고 사회적 형평성과 민주성을 제고해 나가는 순기능적인 측면에서의 공무원노동조합에 대한 합리적인 이해와 발상의 전환이 그 무엇보다도 필요한 실정이다.



한국 공무원제도 설립 이후 60여년간 헌법에 규정된 공무원의 정치적 중립성과 국민전체에 대한 봉사 의무와 책임이 훼손되어 왔던 현상의 한 요인은 그간 공무원이 노동자이자 공직사회 개혁의 주체로서 당연히 가져야 할 노동기본권을 담보해 낼 수 있는 노동조합이 제대로 허용되지 않아 왔기 때문이라고 할 수 있다.

따라서, 한국 사회의 오랜 관행으로 만연되어 있는 부정부패와 관료제 병폐의 추방, 공직문화 개선, 보다 나은 대민 행정서비스 창출은 바람직한 공무원노동조합 운영의 활성화에 의해 일정부분 실현될 수 있을 것이다. 이에 공무원노동조합의 역할에 대한 올바른 인식과 적극적인 인사행정을 통해 건강한 목표의식과 방향성을 가지고 주민과 함께 하는 지역 발전의 일꾼이자 참된 공공의 봉사자로서 가꾸어 나가는 것은 특별자치도, 국제자유도시, 세계평화의 섬으로의 장기적인 핵심발전 전략을 추진하고 있는

우리 제주사회, 나아가 21세기 세계화와 신자유주의의 험난한 고비를 헤쳐 나가고 있는 한국사회에서 중요한 지방행정의 당면과제가 되고 있는 것이다.

앞으로 공무원노동조합 운영을 활성화시키기 위해서는 우리나라의 특수성 즉 노사관계 당사자가 처한 노사현실과 노사관행, 국민 의식수준이나 노사관계 당사자의 의식수준 등을 고려한 적합하고 적실성 있는 발전적 사회적 논의가 진행되고, 공무원노조 운영에 대한 주민의 관심과 함께 대안제시적인 연구가 집중되어야 할 것이다. 본 연구는 조사 대상 공무원이 제주도청 및 사업소, 시·군, 읍·면·동에 근무하는 지방공무원을 대상으로 한정되어 교육공무원, 특정직 공무원 및 도내 국가공무원에 대한 인식 조사가 실시되지 못한 한계성을 지니고 있으므로, 앞으로 2006년 7월 1일자 제주특별자치도 출범으로 인한 1특별자치도·2행정시(시, 군 통합시) 체제에 따른 공무원노조 조직 변화에 상응하는 조사와 함께 도민의 인식 조사 등 보다 광범위한 조사를 위한 후속연구가 이루어져 공무원노동조합 운영이 더욱 활성화되는 계기가 되었으면 한다.

# 참 고 문 헌

## 1. 국내문헌

강성태, “근로자의 개념”, 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1994.

권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2006.

김재기, “공무원노동조합의 인식에 관한 분석적 연구”, 『한국행정논집 3』, 대구경북행정학회, 2001.

김재기, “공무원노조 조직활동범위에 관한 실증적 연구”, 『노동법연구』, 서울대 노동법연구회, 2004.

김병설 외, 『조직의 이해와 관리』, 대영문화사, 2000.

김성훈·조경호, “효율적인 공무원 단체교섭의 운용과 정부의 전략”, 서울행정학회 하계학술대회 발표논문, 2003.

김준한, “행정부와 대체적 분쟁해결제도”, 『한국행정학보 30』, 1996.

김철수, 『헌법학신론』, 박영사, 2006.

김형배, 『노동법』, 박영사, 1999.

김형준·한중수, “우리나라의 참여·협력적 노사관계 정착방안”, 『한국전문경영인학회지 1』, 1998.

기획예산처, 『기획예산처 통계연보』, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

노동부, “공무원노조법령 주요내용 및 쟁점 해설”, 2006.

백상기, “한국공무원의 노동기본권에 관한 연구”, 『행정연구』, 1975.

백종섭, “한국공무원단체활동의 영향요인에 관한 연구”, 박사학위논문,

- 서울대학교 대학원, 1991.
- 박준식·박주영, “공무원노동조합의 형성과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계 특성과 정책과제”, 한국노동연구원, 2005.
- 서원석, “한국공무원의 단체활동에 관한 인식분석적 연구”, 박사학위논문, 연세대학교 대학원, 1990.
- 서원석·조경호, “공무원 노동조합 관련 입법에 따른 시·도 공동연구”, 전국 시·도지사협의회 용역보고서, 2003.
- 서원석, “ILO 회원국의 공무원 단체 활동 비교연구”, 한국행정연구원, 1995.
- 신인령, 『노동기본권 연구』, 미래사, 1987.
- 안문석, “협동생성의 조건과 행정의 역할”, 『고대 사회과학논집』, 1990.
- 오석홍, 『인사행정론』, 박영사, 2005.
- 이병태, 『최신노동법』, 법문사, 1999.
- 이원덕, “21세기 신노사문화의 방향과 실천과제”, 한국노동경제학회 발표 논문집, 1999.
- 이정택, “한국의 노사협력 모형 모색”, 한국노동교육원 연구보고서, 1997.
- 이종범, “개혁의 딜레마와 조직의 내용”, 『정부학연구 5』, 1999.
- 이철수·강성태, “공공부문의 노사관계법”, 한국노동연구원, 1998.
- 이철수 외, “효율적인 공무원단체 교섭모델 운영방안에 관한 연구”, 중앙인사위원회 정책연구보고서, 2002.
- 이홍재, “ILO의 노동기준과 국내노동관계법의 비교연구”, 한국노동연구원, 1990.

전국공무원노동조합 제주지역본부, “공무원노동기본법회복에 대한 공무원 노조의 입장”, 2005.

전국공무원노동조합 제주지역본부, “공무원노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률(안) 의견서”, 2004.

전국공무원노동조합, “우리가 공무원의 미래다”, 2004.

전국공무원노동조합 제주지역본부, “2006년 사업계획서”, 2006.

정재훈, 『노사관계의 이해』, 대영문화사, 1989.

조경호, “협력적 공무원 노사관계 규칙 모색”, 『한국정책과학학회보』, 제7권 제2호, 2003.

조경호, “미국 주정부 노사관계 연구”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문, 2003.

조경호 외, “공공부문의 단체교섭 과정과 협력규칙의 모색”, 『정부학연구 8』, 2002.

최준섭·이수영, 『ILODHK 국제노동기준』, 중앙경제사, 1992.

노사정위원회, “공무원노동기본권 활동보고서”, 2002.

노사관계개혁위원회, “공무원 단결권 보장방안”, 1997.

노사관계개혁위원회, “노사관계개혁백서”, 1998.

노사정위원회, “경제위기 극복을 위한 사회협약”, 1998.

한국노동연구원, “노사관계의식 및 관행에 관한 조사결과”, 1999.

한국노동연구원, “노사관계에 대한 국민의식조사연구”, 1989.

헌법재판소, 『헌법재판소판례집』, 1993.

행정자치부, 『행정자치부 통계연보』, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2006.

## 2. 국외문헌

Axelrod, R., The Complexity of Cooperation, Princeton, NJ : Princeton Univ. Press, 1997.

Beil, M. and J. E. Litscher, Consensus Bargaining in Wisconsin State Government, Public Personnel Management, 1998.

Brainerd, R., Interest-Based Bargaining, Public Personnel Management, 1998.

Culter, T. and B. Waine, Managerialism Reformed? New Labor and Public Sector Management, Social Policy Administration, 2000.

Kearney, R. C. and D. G. Carnevale, Labor Relations in the Public Sector (3rd ed.), NY ; Marcel Dekker, 2001.

Cohen-Rosenthal, E. and C. E. Burton, Mutual Gains (2nd ed.), NY: Cornell Univ. Press.

Corby, S. and G. White, From the New Right to New Labor, Employee Relations in the Public Service ; Themes and Issues, London, Routledge.

Chaiken, S. L., D. H. Gruenfeld, and C. M. Judd, Persuasion in Negotiations and Conflict Situation, in M. Deutch and P. T. Coleman (eds), The Handbook of Conflict Resolution, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2000.

Chandler, T. D. and T. A. Judge, Management Chief Negotiators, Bargaining Strategies, and the Likelihood of Impasse in Public Sector Collective Bargaining, American Review of Public Administration, 1998.



# ABSTRACT

## **A Empirical Study on the Function of Public Officials' Union**

- focused on local civil servants in Jeju province -

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of  
Master of Public Administration

Oh, Tae Kyun

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Majoring in General Administration, the Department of Public Administration

Supervising Professor : Kim, Sung Jun

Recently, the permission of labor right to make public officials' union is one of the most critical issues. And the problem of relevant legislative and administrative support for public officials' basic labor right and making union is being rapidly developed in Korea due to the wide spread of public officials' claiming and the recommendation of ILO.

This study had been started with the point of view that public officials in Korea, except few blue-colored public employees and teachers, were not protected actually as the subject of constitutional right to make unions, although they have the right as workers.

In Korea, the basic labor right of public officials' had been excessively restricted and public officials were not able to exercised their basic labor right owing to the forbidden in the National Public Officials' Act amended in 1963 as a result of 5.16 military coup.

On February 6, 1998 The Korean Tripartite Commission agreed that the government should permit public officials to make Public Officials' Association after January 1, 1999 and should gradually allow them the right of organize the labor union in due consideration of the national consensus and the amendment of the related laws and regulations. As the result of the Agreement, Public Officials' Association was assumed a previous form of labor union for public officials' in Korea.

But Public Officials' Association failed to function as the labor union to improve the working conditions of public employees. Recently, the rapid spread of public officials' claiming the right to make union had been one of the most critical issues in Korea.

At last the government declared that they should permit public employees to make union and have introduced the Bill on the Public Officials' Union Act to the National Assembly. But now most of civil officials have opposed strongly to the Act, enacted on January 28, 2006, because of prohibition of collective bargaining right, strike right, and so on.

Looking back, the government employees in the civil service have, for the

last fifty odd years, stood at the beckoning of the powerful and the capital, to do as their bidding, meek to receive whatever they gave. In the eyes of the people, they were the lackeys of the regime in power, object of anger and rebuke as the agent of graft and corruption, and a tool for the powerful in their machination to perpetuate their power.

Every time of change in the government, they were served up as the sacrificial lamb in the new government's thrive for legitimacy, to suffer their sword of clean-up campaign. Even while every group of people in the country came forward to make their declaration and to mobilise their energy to win back what is theirs by justice, they remained submissive and silent, trapped in the special status of power within the state system.

Now they won't, however, do long remain retarded in the history of submission. The public officials' union, which comes solemnly out to the world despite all the obstruction and repression, shall win back our legitimate name as workers that has been taken away in the past by the military dictatorial regimes, and participate in the democratic labour movement as workers, and take the first steps to contribute to the development of history.

They shall rebuild the civil service, that has been usurped by the powerful and the rich, on proper foundations. They shall bring about the renewal of the civil service, that has been tainted with years of graft and corruption, from within, to stand proudly as a responsible force for building a country and society where common sense and justice are restored to their rightful

place.

Under this background, the purpose of this study is to present the policy direction for guaranteeing the relevant organizing range of public officials' union, and the function of public officials' union in Jeju Province by analyzing empirically the consciousness of local public officials with using the analytic framework of the labor relation model.

This Study based on an empirical analysis and the survey for public official' consciousness on association eligibility, permission level of labor right, relevant organizing range, and the function of public officials' union has been conducted in Jeju province for four weeks.

It includes the basic labor right and the function of public officials' union. The survey was analyzed using statistical methodologies, such as frequency analysis, cross-tabulation analysis, and one-way ANOVA for comparing intergroup differences and finding occupational characteristics. The SPSS program was used to analyze the data.

In conclusion, the target local public officials showed various differences between the members about the function of public officials' union, association eligibility, permission level of labor right, and relevant organizing range such as the distinction of gender, age group, position, region, educational background, working period, and so on.

But most of them exhibit the affirmative tendency toward necessities, eufunctions and permission of public officials' basic labor right and organizing activity range of the union.

After statistically analyzing, this study present the relevant functions and administrative supports model of public officials' union, getting ready for the new challenges of comprehensive policy on new public labors and new right in public sector management of Korea, especially in Jeju Special Self-Governing Province.



## [조사설문지]

### 공무원노동조합 역할 인식에 관한 설문지

안녕하십니까?

본 설문조사는 제주도 지방공무원 여러분의 공무원노동조합에 관한 역할 인식을 분석하고 바람직한 발전방안을 모색하여, 공직자로서의 자부심을 갖고 보다 밝고 보람된 공직사회를 조성해 나가고자 하는 것이 본 연구의 주된 목적입니다.

본 설문지는 공무원노동조합의 참여에 대한 인식, 기능에 대한 인식, 필요성에 대한 인식, 공무원의 노동기본권 허용범위에 대한 인식, 발전방안, 그리고 일반현황 등에 대한 내용들이 포함되어 있습니다.

공직자 여러분께서 답변하신 내용은 무기명 단순 통계분석 자료로 활용되며, 연구목적 이외에는 어떠한 용도로도 절대로 사용하지 않음을 약속드립니다.

여러분께서 바쁘시더라도, 여러분의 주관적인 견해를 솔직하고 성의껏 답하여 주시면 대단히 감사하겠습니다. 아울러 본 연구결과에 대한 자료를 요청하시면 기꺼이 보내드리겠습니다.

끝으로 설문에 응하여 주신 것에 대해 다시 한번 감사의 말씀을 드리며, 공직자 여러분의 발전과 가정에 건강과 화목이 충만하시기를 기원합니다.

2006. 3.

지도교수 : 제주대학교 행정학과 김 성 준

연구자 : 제주대학교 행정대학원 오 태 균

[설문지 발송처]

주소: 제주도 일도2동 157-7

전화: 064-756-2627

e-mail: ohth090909@yahoo.co.kr

Mobile: 011-9064-0675

## 공무원노동조합 역할 인식에 관한 설문지

(※ 해당번호에 “0”표 하여 주십시오.)

### I. 공무원노동조합 참여에 대한 문항입니다.

1. 귀하께서 조합에 참여하고 있는지 여부?

참여하고 있다 ①	참여하고 있지 않다 ②
--------------	-----------------

1-① 참여하고 있다면 그 이유는?

조합의 순기능을 매우 긍정하기 때문이다 ①	조합의 순기능을 비교적 긍정하기 때문이다 ②	조합의 기능은 잘 모르지만 참여하고 있다 ③
-------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

1-② 참여하고 있다면 귀하의 활동상황은?

매우 미약한 편이다 ①	미약한 편이다 ②	보통이다 ③	적극적인 편이다 ④	매우 적극적이다 ⑤
-----------------	--------------	-----------	---------------	---------------

1-③ 참여하지 않고 있다면 그 이유는?

활동의 효과에 대한 의문 때문 ①	가입하지 않아도 혜택이 들어오기 때문 ②	상사로부터의 곱지 않은 시선 때문 ③	관심이 없다 ④	기타 ⑤
--------------------------	------------------------------	----------------------------	-------------	---------

### II. 다음은 공무원노동조합의 순기능에 대한 문항입니다.

◆ <조합에 참여하시는 분만 응답하십시오> ◆ : 1~12번 문항

1. 공무원들의 업무만족도 향상에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하  
고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

2. 대민 행정서비스 향상에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

3. 공직윤리 확립에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

4. 공직사회의 부정부패 감소에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

5. 공무원의 복지증진에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

6. 공무원들의 사기양양에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

7. 인사정책의 합리적 운영에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

8. 대내행정의 민주화에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------



9. 정책결정에 하위직 공무원의 참여기회 제공에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

10. 관리자의 합리적인 업무 수행에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

11. 공무원의 정치적 중립 / 실적주의에 대한 조합의 기여에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

12. 중앙정부나 지자체와 공무원조합 간의 상호보완적인 파트너십 형성에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

Ⅲ. 다음은 공무원노동조합의 역기능에 대한 문항입니다.

◆ <조합에 참여하지 않는 분만 응답하십시오> ◆ : 1~6번 문항

1. 조합 운영으로 인해 행정기관 내부적으로 어떤 문제점들이 예상됩니까?

행정업무의 공백 ①	하위직 공무원의 위상 제고로 인한 행정의 비능률 ②	조합원과 상사간의 견충들로 인한 내부갈등 발생 ③	조합원과 비조합원간의 괴리 발생 ④	기타 ⑤
---------------	---------------------------------	--------------------------------	------------------------	---------

2. 이러한 문제점들이 대민 서비스에 미치는 영향은?

매우 적을 것이다 ①	적을 것이다 ②	보통이다 ③	클 것이다 ④	매우 클 것이다 ⑤
----------------	-------------	-----------	------------	---------------

3. 조합 활동이 국가 및 지역 경제성장에 방해가 된다고 생각하십니까?

매우 아니다 ①	아니다 ②	보통이다 ③	그렇다 ④	매우 그렇다 ⑤
-------------	----------	-----------	----------	-------------

4. 조합 활동이 주민의 조세부담을 증가시킨다고 생각하십니까?

매우 아니다 ①	아니다 ②	보통이다 ③	그렇다 ④	매우 그렇다 ⑤
-------------	----------	-----------	----------	-------------

5. 조합 활동이 공무원의 정치적 중립성을 저해한다고 생각하십니까?

매우 아니다 ①	아니다 ②	보통이다 ③	그렇다 ④	매우 그렇다 ⑤
-------------	----------	-----------	----------	-------------

6. 조합 활동으로 인해 사회혼란과 국가위기가 초래된다고 생각하십니까?

매우 아니다 ①	아니다 ②	보통이다 ③	그렇다 ④	매우 그렇다 ⑤
-------------	----------	-----------	----------	-------------

IV. 다음은 공무원노동조합 활성화의 필요성에 대한 문항입니다.

1. 귀하께서는 평소 지방공무원으로서의 자부심에 대해 어떻게 생각하십니까?

매우 없다 ①	없다 ②	그저 그렇다 ③	있다 ④	매우 있다 ⑤
------------	---------	-------------	---------	------------

2. 만약 자부심이 없다면, 그 이유는 무엇입니까?

기업체에 비해 상대적으로 낮은 사회적 인식 ①	기업체에 비해 상대적으로 낮은 보수 수준 ②	기업체에 비해 상대적으로 열악한 근로조건 ③	관료제 폐단으로 인한 공무원의 자신감 상실 ④	기타 ⑤
------------------------------	-----------------------------	-----------------------------	------------------------------	---------

3. 근로자로서의 공무원 근로기본권의 인정에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

4. 현행 고충처리제도와 비교해 볼 때, 공무원 사기진작에 관한 조합의 역할에 대해 어떻게 생각하십니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

5. 조합 활성화의 필요성에 대해서 어떻게 생각하고 있습니까?

전혀 불필요하다 ①	불필요하다 ②	그저 그렇다 ③	필요하다 ④	매우 필요하다 ⑤
---------------	------------	-------------	-----------	--------------

V. 다음은 공무원 노동기본권의 허용범위에 대한 문항입니다.

1. 근로자로서 공무원들의 단결권 인정에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

2. 조합 가입 허용범위의 제한(직급별·직위별·기능별)에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

※ 우리나라 적용대상 일반직 공무원 42만명의 31%인 13만명 가입 제한 (시행령 제3호) - 정무직·5급이상 4만명, 6급 지휘감독자 4만명, 인사·감사·노무 3만명, 교정·수사 등 2만명				
매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤

3. 만약, 귀하가 소속한 직장의 조합 가입이 자유로울 때 어떻게 하시겠습니까?

가입하지 않는다 ①	가입을 보류하며 상황에 따라 판단한다 ②	가입한다 ③
---------------	------------------------------	-----------

4. 공무원의 단체협약체결권 인정에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

**5. 공무원 단체협약체결권의 허용범위 제한에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?**

※ 교섭대상 : 공무원의 보수, 복지, 그 밖의 근무조건에 관한 사항 및 조합에 관한 사항 (법 제8조)  
 ※ 비교섭대상 : 정책의 기획, 계획의 입안 등의 정책결정에 관한 사항, 공무원의 채용, 승진, 전보 등 임용권의 행사에 관한 사항, 그 밖의 기관의 관리, 운영에 관한 사항 (법 제8조)

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

**6. 공무원의 단체행동권 제한에 대하여 어떻게 생각하고 있습니까?**

※ 공무원이 자기주장을 관철하기 위하여 파업 등으로 업무수행을 중단하거나 태만히 하는 것은 인정되지 않음 (법 제11조)

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

**VI. 다음은 공무원노동조합의 발전방안에 대한 문항입니다.**

**1. OECD 가입국가인 우리나라에서 공무원노동조합 운영 활성화를 위해 세계노동기구(ILO) 등 국제사회 권고사항 수용의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?**

※ ILO 제87조 협약 : (결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약) 군대 및 경찰 등 직무의 특수성이 강하게 인정되는 공무원을 제외하고는 공공부문 근로자에게도 민간 근로자와 마찬가지로 단결권 및 단체교섭권을 보장하여야 한다.

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

**2. 소속기관과 조합의 분쟁과 관련하여 분쟁조정을 위한 분쟁조정제도의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?**

※ 정무기관이 정당한 노조활동을 이유로 징계 등 불이익을 주는 행위, 정당한 이유없이 교섭을 거부하는 행위 등은 부당 노동해위로서 금지 (노조법 제81조)  
 ※ 노동위원회 부당노동행위 구제신청을 통해 원상회복 (노조법 제82조)

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

**3. 조합 운영의 활성화를 위한 조합 전임자의 확대에 대해서는 어떻게 생각하십니까?**

※ 노사간 단체협약 등으로 노조전임자의 수 및 대상자를 정한 경우, 임용권자는 동의 여부를 결정하고 관련법 규정에 따라 그 전임기간 중 휴직을 명함 (법 제7조 1항, 2항)
※ 전임자 급여는 노조에서 부담해야 하므로 무급휴직하여야 하며, 근속기간 인정 등 전임으로 인한 신분상의 불이익이 없도록 함(법 제7조 3항, 4항)

매우 부정 ①	부정 ②	보통 ③	긍정 ④	매우 긍정 ⑤
------------	---------	---------	---------	------------

**4. 귀하는 조합 활성화에 가장 우선적으로 이루어져야 할 사항은 무엇이라 생각하십니까?**

주민의 공감대 형성 ①	제도의 적극적인 개선 ②	정부 및 지자체의 적극적인 지원 ③	공무원들의 신뢰 및 참여의식 향상 ④	기타 ⑤
-----------------	------------------	------------------------	-------------------------	---------

**5. 귀하는 향후 조합의 발전방안은 무엇이라 생각하십니까?**

부정부패 척결 및 권위주의적 행정문화 개혁 ①	불합리한 제도 및 법규 개선 ②	공직자 근로조건 및 직장분위기 조성을 통한 삶의 질 향상 ③	조합의 대외 활동범위 확대 ④	기타 ⑤
------------------------------	----------------------	--------------------------------------	---------------------	---------

**5-①. 기타 조합의 바람직한 발전방안에 대한 귀하의 의견을 간략히 적어 주시기 바랍니다.**

---



---



---



---

