

# 공무원노동조합 조직 연구

노광표 · 홍주환

## 목 차

요 약	i
I. 머리말 : 연구내용 및 방법	1
II. 공무원 노조의 형성 및 발전과정	7
1. 시기별 구분 : 공무원노조의 성장과 변화	8
2. 공무원노조의 유형 비교	17
III. 공무원노조 조직 연구	24
1. 공무원노동조합의 조직 자원	24
2. 공무원노동조합총연맹	25
3. 전국공무원노동조합	66
4. 전국민주공무원노동조합	106
IV. 설문조사	116
1. 조사 개요	116
2. 상급단체의 조직 운영에 대한 평가	117
3. 단위노조 및 지부의 운영	129
4. 전국·중앙 수준의 공무원 노사관계	143
5. 단위조직 수준에서의 공무원 노사관계	149
6. 공무원노동조합 활동에 대한 간부 의식	151
7. 요약	155

V. 결론 : 요약 및 함의 .....	160
참고문헌 .....	174

## 표 목 차

<표 II- 1> 기관별 직장협의회 조직률 추이 .....	8
<표 II- 2> 공무원직장협의회 사안별 활동 분류 .....	9
<표 II- 3> 공무원노동조합 설립 현황(2007. 12. 31. 현재) .....	18
<표 II- 4> 전국 단위 주요 공무원노동조합 현황(2007. 12. 현재) ...	19
<표 II- 5> 기관별 공무원단체 가입 현황 추이(2004~07년) .....	21
<표 II- 6> 전국 단위 주요 공무원노동조합 현황(2007. 12. 현재) ...	23
<표 III- 1> 공무원 정원 현황(2006. 12. 31. 기준) .....	24
<표 III- 2> 국가조직 현황 및 공무원노조 가입대상자 현황 .....	25
<표 III- 3> 공무원노총의 연혁 .....	27
<표 III- 4> 공무원노총의 소속 조직의 기관별 분류(2007. 12. 26. 기준) ..	34
<표 III- 5> 공무원노총의 예산 .....	39
<표 III- 6> 전북연맹의 예산(2006년 기준) .....	40
<표 III- 7> ○○시청공무원노동조합의 예산(2008년 기준) .....	40
<표 III- 8> 행자부에 2006년 중앙단체교섭을 요청한 공무원노동조합 현황 .....	47
<표 III- 9> 2007년 중앙단체교섭 본교섭위원회 명단 .....	52
<표 III-10> 중앙단체 교섭요구 핵심의제 주요 내용 .....	54
<표 III-11> 2007년 중앙단체교섭 실무교섭위원 명단 .....	55
<표 III-12> 2007년 중앙단체교섭 실무교섭위원 명단 .....	56
<표 III-13> 2007년 중앙단체교섭의 일지 .....	59
<표 III-14> 공직사회개혁 60대 과제 .....	63
<표 III-15> 전공노 연혁 .....	68
<표 III-16> 전공노 본부별 조합원 분포(2006. 12. 기준) .....	76
<표 III-17> 전공노 본조 2007년도 예산 .....	79

<표 III-18> 전공노 ○○본부 ○○지부의 2007년 회계 내역 .....	80
<표 III-19> 전공노 정의행위 찬반투표(2002. 10. 28~30) 집계 결과 .....	85
<표 III-20> 전공노 조합원 징계 현황(2005. 1. 15. 현재) .....	87
<표 III-21> 전공노 부정부패추방운동 사례 - 전자견적입찰제도 .....	89
<표 III-22> 전공노 부정부패추방운동 사례 - 지방의원 해외연수 개선 ·	91
<표 III-23> 전공노 특별단체교섭 대조합원 발문(2002년) .....	93
<표 III-24> 전공노 2002년도 특별단체교섭 요구안 .....	95
<표 III-25> 전공노 2002년도 본부 · 지부 공동교섭 요구안 .....	96
<표 III-26> 전공노 2002년도 직장협의회 교섭 결과 사례 - 직장협의회 합의문 .....	97
<표 III-27> 전공노 2003년도 지부 교섭 결과 사례 - 지부 합의문 ·	99
<표 III-28> 전공노 지부별 노사관계 현황(2005. 2. 24. 현재) .....	101
<표 III-29> 전공노의 민노당지지 특별결의문 .....	102
<표 III-30> PSI 동아시아소지역자문위원회 결의문 .....	105
<표 III-31> 민공노 본부별 조합원 분포(2007. 12. 기준) .....	108
<표 III-32> 민공노 본조 2007년도 추경예산 .....	110
<표 III-33> 민중행정 10대과제 50대 시책 .....	112
<표 III-34> 참공무원운동 5대 실천계획 및 참공무원 10계명 .....	114
<표 IV- 1> 응답자 속성 .....	117
<표 IV- 2> 예산규모 파악 정도 .....	118
<표 IV- 3> 상급단체 조합비 운용의 적절성 판단 .....	118
<표 IV- 4> 상급단체 조합비 지출 부문의 조정 필요성 .....	119
<표 IV- 5> 상급단체 정책결정에 대한 영향력 평가 .....	120
<표 IV- 6> 상급단체의 단위조직 간부나 현장조합원 요구 수렴 정도 .....	121
<표 IV- 7> 상급단체가 단위조직 간부나 현장조합원 요구를 수렴하지 못하는 이유 .....	121
<표 IV- 8> 상급단체 정책방침이 단위조직 사업과 활동에 영향을	

미치는 정도 .....	122
<표 IV- 9> 상급단체의 사업과 활동에 대한 만족도 .....	122
<표 IV-10> 상급단체 사업 및 활동에 대한 인지도 .....	123
<표 IV-11> 단위조직 구성원들의 상급단체 사업 및 활동 인지도에 대한 의견 .....	124
<표 IV-12> 상급단체 사업 및 활동에 대한 만족도 .....	125
<표 IV-13> 상급단체 소속 단위조직들 간의 협조관계 평가 .....	126
<표 IV-14> 상급단체 사업 및 활동 분야의 중요도 평가 .....	127
<표 IV-15> 상급단체 사업 및 활동 분야의 중요도 평가 .....	128
<표 IV-16> 조직 통합을 원하는 상대 조직 .....	128
<표 IV-17> 노동조합 조직형태 선호 .....	129
<표 IV-18> 단위조직 조합원수 증감 .....	129
<표 IV-19> 상근전임자수 .....	130
<표 IV-20> 반상근 전임자수 .....	130
<표 IV-21> 채용직원 여부 .....	131
<표 IV-22> 채용직원 성별 .....	131
<표 IV-23> 채용직원 월평균 보수 .....	131
<표 IV-24> 채용직원 특성 .....	131
<표 IV-25> 노조 간부의 충원 실태 .....	132
<표 IV-26> 조합원 1인당 조합비 평균 .....	133
<표 IV-27> 조합비 징수 방법 .....	133
<표 IV-28> 조합비 책정 방식 .....	133
<표 IV-29> 조합간부의 역량 .....	134
<표 IV-30> 각급 회의 개최횟수 .....	134
<표 IV-31> 단체협약 및 단체교섭 현황 .....	135
<표 IV-32> 단위조직의 정책 및 사업 결정에 대한 영향력 .....	136
<표 IV-33> 단위 조직의 의사결정 및 의사소통 과정 .....	137
<표 IV-34> 단위조직의 일상활동에 관한 사항 .....	139
<표 IV-35> 노조가 조직적으로 분리되어 갈등하는 원인 .....	141
<표 IV-36> 복수노조 여부 .....	141

<표 IV-37> 복수노조가 노사관계에 미치는 영향에 대한 의견 .....	142
<표 IV-38> 직장협의회 유무 .....	142
<표 IV-39> 직장협의회 운영 실태 .....	142
<표 IV-40> 직장협의회와 노동조합간의 관계 .....	143
<표 IV-41> 법률상 비교섭의제의 교섭 방식에 대한 선호 .....	143
<표 IV-42> 공무원 노사관계 관련 법·제도에 대한 평가 .....	144
<표 IV-43> 정부가 소속 조직을 노사관계의 대등한 파트너로 인정하고 있는가? .....	145
<표 IV-44> 전국·중앙수준의 공무원 노사관계의 상태 .....	145
<표 IV-45> 정부의 성과주의 도입 등 신공공관리 정책에 대한 의견 ..	146
<표 IV-46> 파업권 허용과 직업공무원제 폐지의 교환에 대한 찬반 ..	147
<표 IV-47> 단체교섭 창구단일화 방법에 대한 의견 .....	147
<표 IV-48> 2007년도 단체협약의 적용 방식에 대한 의견 .....	148
<표 IV-49> 단체교섭 유효기간에 대한 선호 .....	149
<표 IV-50> 노사관계 전담부서 유무 .....	149
<표 IV-51> 기관(장)의 노조에 대한 태도 .....	150
<표 IV-52> 주요 정책 및 제도의 도입 여부 .....	150
<표 IV-53> 노동조합 간부활동 시작 동기 .....	151
<표 IV-54> 노동조합 간부활동에 대한 만족도 .....	151
<표 IV-55> 노동조합 간부활동의 어려움 .....	152
<표 IV-56> 노조간부 임기 후 계획 .....	152
<표 IV-57> 상급단체 간부(임원) 역할 의사 .....	153
<표 IV-58> 공무원 노동조합운동의 전망 .....	153
<표 IV-59> 한국사회 발전 모델에 대한 생각 .....	153
<표 IV-60> 지지하는 정당 .....	154
<표 IV-61> 공무원 개인의 정치활동 허용에 대한 생각 .....	154
<표 IV-62> 공무원 노동조합 조직의 정치활동 허용에 대한 생각 ..	154
<표 IV-63> 공무원 노동조합과 민간부문 노동조합의 관계 .....	155
<표 V-1> 경기도 공무원단체 설립 현황(2007. 12. 현재) .....	161

## 그림목차

[그림 Ⅱ-1] 전국 단위 공무원노동조합의 결성과정 흐름도 .....	17
[그림 Ⅲ-1] 공무원노총의 조직도 .....	30
[그림 Ⅲ-2] 전공노(본조)의 조직도 .....	73
[그림 Ⅲ-3] 민공노(본조)의 조직도 .....	107



## 요약

2005년 1월 ‘공무원노조법’의 제정, 2007년 10월 17일 전국공무원노조의 합법화, 2007년 12월 14일 중앙단체교섭의 타결 등으로 그동안 비제도권 영역에 머물러왔던 공무원 노사관계가 급속히 제도화 국면으로 이행하고 있다. 이에 따라 민간부문을 중심으로 운영되어 왔던 우리나라 노사관계에서 공공부문 노사관계의 비중이 한층 더 확대되고 있으며, 공무원 노사관계의 향후 추이 및 발전방향에 대한 관심이 커지고 있다.

공무원직장협의회 결성부터 공무원노조의 합법화까지 지난 10년 동안의 공무원 노사관계는 국가를 중심으로 수직서열화된 정치·행정구조의 민주화와 개혁이라는 순기능과 함께 갈등적이고 대립적인 노사관계의 표출이라는 역기능을 동반하는 과정이었다. 정부부문의 공익행정서비스 수행이라는 측면에서, 또한 공무원의 높은 노조조직률에 따른 집단행동의 사회적 파장 등을 고려할 때 공무원 노사관계에 있어 소모적인 대립관계를 지양하고 생산적이고 참여적인 협력관계로의 전환이 절실한 시점이다. 지난 시기 공무원 노사관계가 대립적이고 갈등적인 양상을 띤 채 미성숙한 노사관계를 보였던 원인으로는 법제도적 한계와 함께 노사 양 주체의 취약한 신뢰 및 상호배제적 전략 등이 주요 요인으로 지적되고 있다.

본 연구는 참여적이고 민주적인 공무원 노사관계의 정립이라는 목표 아래 노사관계의 주체인 공무원노조 단체의 실태 파악과 진단을 통해 공무원노조 운동의 향후 방향을 전망하는데 목적을 둔 사례 연구이다. 본 연구에서 다루고자 하는 주된 내용 및 관심은 다음과 같다.

먼저, 공무원노조법 제정 이후 공무원노조의 설립 및 발전과정을 전

ii 공무원노동조합 조직 연구

국과 지역(지자체) 수준, 입법·사법·행정 3개 부문으로 나누어 살펴보며, 이를 통해 공무원노동조합의 조직 형태 및 기관별 특징 등을 비교분석한다. 둘째, 전국단위의 대표적 공무원노동조합인 공무원노총, 전공노, 민공노 등 3개 노동단체의 운동노선, 조직 형태 및 운영, 활동을 검토하여 공무원노조 사이의 공통점과 차이점을 파악한다. 여기에는 노동조합들의 이념 및 목표, 조직 구조, 활동(단체교섭, 연대활동, 국제조직 연대 등), 지역 및 시민사회(NGO)와의 연계성, 정부의 공공개혁 정책에 대한 입장, 정부(또는 지방자치체)와의 관계 설정, 노조조직 내 갈등 여부 등을 포함한다. 셋째, 복수노조 허용과 기관별 노조 설립에 따라 공무원조직은 전국·광역·기초로 중층화되어 있는데, 이러한 조직구조가 중앙집권적인 행정조직을 갖고 있는 한국의 공직 시스템과 어떻게 조응하고 있는가를 단체교섭의 의제 및 구조와 연동하여 검토하고자 하였다.

공무원노동조합 조직 실태와 현황 파악을 통해서 확인된 공무원노조단체의 특성과 성격을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공무원노동조합은 약 60%라는 높은 조직률을 보이고 있는 반면, 복수노조 허용에 따라 기관별·지역별·전국단위로 분산되고 파편화된 조직양태를 보이고 있다. 2007년 11월 현재 가입대상 292,000명 중 97개 공무원노조가 설립되었으며, 가입조합원수는 172,067여명으로 59.7%의 조직률을 보이고 있다. 하지만 공무원노동조합은 중앙행정기관·국회·선거관리위원회·법원·헌법재판소와 광역·기초자치단체, 시·도교육청 단위의 개별 노조와 지역별 연합체 위주로 꾸려져 있어 노동조합 조직의 구심력과 통일성은 취약하다.

둘째, 전국 단위 공무원노동조합들이 포괄하고 있는 산하 조직들은 소속기관별 일정한 편차를 보이고 있다. 먼저 공무원노총은 ‘중앙부처와 교육기관 그리고 광역자치단체’ 조직을 다수 포함하고 있으며, 시군구 기초자치단체 조직은 호남권에 한정되어 있다. 전공노는 2007년 조직분리 이후 소속 조직이 시군구 기초자치단체 중심

으로 변화하였다. 중앙부처, 광역자치단체 소속은 미비한 반면, 기초자치단체 조직은 수도권을 비롯하여 강원, 대구경북, 충남북 등 전국에 고르게 분포되어 있다. 민공노는 2007년 11월 28일 중앙행정기관공무원노동조합과 통합하여 중앙부처를 포함해 헌법기관(선관위), 기초자치단체를 포괄하고 있다. 그러나 기초자치단체 조직은 수도권, 부산 등에 집중되어 있는 반면, 강원, 충청, 영남권에서는 상대적으로 취약하다. 이렇듯 전국조직이 포괄하고 있는 산하 조직의 차이는 전국공무원조직들의 활동기조와 운동 방향에도 일정한 영향을 미치고 있다. 중앙부처와 광역자치단체를 다수 포괄하고 있는 공노총은 실리주의적이고 협력적인 운동노선을 보이는 반면, 기초자치단체를 다수 포함하고 있는 전공노와 민공노는 사회개혁적이고 전투적인 입장을 갖고 있다.

셋째, 조직 형태를 보면 전공노와 민공노가 전국단일산별노조인 반면, 공무원노총은 전국교육기관공무원노조연맹, 지역연맹과 광역자치단체노조, 기초자치단체노조 등이 단위노조들로 구성된 연맹체이다. 이에 따라 전공노·민공노는 중앙본부의 역할 및 기능이 강력한 반면, 공무원노총은 중앙의 역할이 상대적으로 취약하며 기관노조의 기능이 절대적이다. 이에 따라 전공노·민공노는 사업 및 활동이 본부 중심으로 진행되고 있는 반면, 공무원노총은 소속 노동조합 단위로 개별화되어 있다.

넷째, 공무원 단체교섭 구조와 정부 행정조직간의 연계성이 취약하다. 공무원 단체교섭 구조는 대(對)정부 중앙교섭을 기본으로 하면서, 기관별 교섭을 보충적으로 채택하는 이원적인 구조 모델(two-tier structure model)을 띠고 있다. 그러나 공무원노조법 시행 이후 처음 시행된 공무원 단체교섭은 복수노조 창구단일화 문제로 중앙교섭이 7개월 정도 공전되면서 ‘중앙교섭과 기관교섭’이 연계성 없이 별도로 진행되었다. 이에 따라 중앙교섭보다 빠르게 진행된 기관교섭에서는 ‘교섭단위’에 걸맞지 않은 ‘교섭의제’간 다툼 등 소모적인 논란이 발생하였다.

이상과 같은 실태분석 결과에 기초하여 공무원 노사관계의 발전을 위한 정책 함의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공무원 노사관계의 제도적 안착을 위해서는 공무원노조법을 노사간 합의를 통해 시급히 개정하여야 한다. 현행 법제도는 공무원노조들로부터 거센 반발대상이 되고 있을 뿐 아니라 국제노동단체로부터 역시 시정 압력을 초래함으로써 공무원 노사관계의 갈등을 촉발하는 주요 요인으로 작용하고 있다는 점에 유념하여 제도 개선을 위한 사회적 협의가 요망된다. 국제노동기준에 부합하기 위해서는 ILO 제87조, 제98조의 기준을 통해 노사관계 전반에 있어 발전적 패러다임을 구축해 나가도록 하되, 공무원의 특수한 신분을 고려하여 단결권의 확대와 단체교섭권의 실질적 보장 그리고 단체행동권의 제한을 기본 내용으로 하는 제도 개선을 도모하는 방안으로 “공무원노조법 개선을 위한 노정위원회”를 시급히 구성하여 운영토록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 공무원노조 운동은 현재 파편적 조직분열에서 벗어나 통합된 조직 실체를 갖추며 동시에 공무원 노사관계의 특수성을 유념하여 대국민서비스의 공익성을 구현하는 활동기조를 분명히 확립·추구하는 것이 요망된다. 파편화되고 분산된 공무원노조 조직은 공무원노동조합의 대표성을 약화시키고 있으며 단체교섭의 원활한 진행을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 공무원노조 통합은 공무원노동조합의 교섭력 및 대정부 정책개입 능력의 제고에 필수적인 과제로 제기되고 있다.

셋째, 공무원노조의 안정화와 발전을 위해서는 조직 강화를 위한 일상활동 활성화와 지역단위 시민-사회 네트워크 구축이 필요하다. 공무원노조가 높은 조직률에도 불구하고 노조 활동 및 운영이 ‘소수 간부’ 중심으로 운영되는 문제점이 확인된다. 노동조합의 조합원 참여를 높여내기 위해서는 ‘현장’ 중심의 활동, 일상활동 강화가 필요하다. 조합원 참여 저하는 조합활동의 활력을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 조합민주주의의 위기를 초래하고, 중간간부의 재생산을 불가능

하게 함으로써 조합의 조직운영에 직접적인 위협으로 작용한다. 한편 국민과 함께하는 노동조합운동 노선을 실현하기 위해서는 중앙 단위의 정책개발과 함께 대(對)국민 설득구조 확립을 위한 지역 내 독자적인 네트워크 구축이 요구된다. 지역단위 시민사회단체와의 활성화된 교류는 공무원노조의 관성화된 활동을 보완하는 매개자이며 시민사회의 정책을 공공정책으로 연결하는 벨트가 될 것이다.

## I. 머리말 : 연구내용 및 방법

2005년 1월 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하 ‘공무원노조법’)」의 제정, 2007년 10월 17일 전국공무원노조의 합법화, 2007년 12월 14일 공무원 중앙단체교섭의 타결 등으로 그 동안 비제도화 영역에 머물렀던 공무원 노사관계가 제도화 국면으로 급속히 이행하고 있다. 이에 따라 민간부문을 중심으로 운영되어 왔던 우리나라 노사관계에서 공공부문 노사관계의 비중이 한층 더 확대되고 있으며, 공무원 노사관계의 향후 추이 및 발전방향에 대한 관심이 커지고 있다.

공무원 노사관계의 위상 및 비중 증대는 대다수 국가의 노사관계에서 공통적으로 확인되는 현상이다. 일반적으로 노동조합운동의 역사를 보면 산업화 초기에는 제조업 생산직 노동자를 중심으로 발전해 오다가, 산업구조의 고도화와 정부 비중 강화에 따라 점차 사무직 노동자 및 공공부문 노동자가 중심이 되는 양상을 보이고 있는데, 공무원노조는 공공부문노조 중에서도 핵심적인 부분이라고 할 수 있다. 선진국가의 노동조합운동은 20세기 초반 제조업노조 중심에서 20세기 후반에는 공무원 및 국가기업 등 공공부문노조 중심의 노동자운동으로 전개되어 왔다. 조직적인 측면에서 볼 때에도 각 국가별로 부분적인 차이가 나타나지만 민간부문의 노조조직률은 20~30% 정도로 축소되는 반면, 공공부문의 노조조직률은 60~70%대에 도달해 있다. 이런 점을 고려할 때 공무원 노사관계가 향후 우리나라 노사관계를 결정짓는 핵심 변수로 성장할 가능성이 높다.

공무원 노사관계의 출발점은 1999년 직장협의회 활동에서 시작된다. 그 동안 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자, 직무의 공공성 등을 이유로 노동조합의 설립과 가입 등 노동기본권의 행사가 법으로 제한되어 왔다. 그러나 1995년 12월 OECD 가입 등 우리 사회의 세계화가 빠른 속도로 진전되면서 국제기준에 부합하는 노동관계법 정비의 필요성이 증대하였고, 공직사회 내에서도 공무원의 근무조건 개선 등 노동기본권 보장에 대

## 2 공무원노동조합 조직 연구

한 요구가 증대하여 왔다. 이 결과 2005년 1월 공무원노조법의 제정, 2006년 1월 동법의 시행 등이 추진되었고 6급 이하 하위직 공무원들이 자유롭게 노동조합을 설립·운영할 수 있는 조건이 마련되었다.

공무원 직장협의회 결성부터 공무원노조의 합법화까지 지난 10년 동안의 공무원노사관계의 형성과정은 국가를 중심으로 수직서열화된 한국의 정치·행정구조의 민주화와 개혁이라는 순기능과 함께 갈등적이고 대립적인 노사관계의 표출이라는 역기능을 동반하는 과정이었다. 정부 부문의 공익행정서비스 수행이라는 측면에서, 또한 공무원의 높은 노조조직률에 따른 집단행동의 사회적 파장 등을 고려할 때 공무원 노사관계에 있어 소모적인 대립관계를 지양하고 생산적이고 참여적인 협력관계로의 전환이 절실하다 할 것이다.

지난 시기 공무원 노사관계가 대립적이고 갈등적인 양상을 띤 채 미성숙한 갈등관계를 보이고 있는데에는 법제도의 문제와 함께 노사 양 주체의 신뢰 수준 및 전략 등이 주요 요인으로 지적되고 있다.

첫째, 공무원노조법 시행에도 불구하고 공무원 노사관계가 정상적으로 작동하지 않는 원인으로서는 국제기준에 걸맞지 않은 공무원노조법이 지적되고 있다. 현행 공무원노조법은 단체행동권 보장 여부는 차지하고, 단결권과 단체교섭권 보장에 있어 국제기준에 부합하지 않을 뿐 아니라, 직장협의회 조직과도 차별성이 크지 않다는 대내외적 비판이 꾸준히 제기되어 왔다. 이에 따라 공무원노조들은 법 제정 과정 및 시행 이후에도 지속적으로 법 개정을 요구하고 있다. 공무원노조법 제정을 통해 공무원 노사관계를 정상화시키겠다는 입법 취지와는 거꾸로 노동현장에서는 갈등 요인으로 작용하고 있는 것이 숨길 수 없는 현실이다. 현행 공무원노조법은 국제노동기구(ILO)도 지적하고 있듯이 “제한적인 노조가입권, 단체행동권의 과도한 제약”이라는 점에서 개정 요구를 받고 있다. 물론 공무원노조법 시행과정에서 표면화된 ‘법외’노조를 둘러싼 공방이 일단락되었지만 그렇다고 공무원노조법에 대한 노사간 갈등이 끝난 것은 아니다. 공무원노조법에 대한 사회적 논란은 초기 입법형식, 단체행동권 보장 여부를 중심으로 진행되었다면, 현재는 법의 구체적인 실행과정에서 나타난 새로운 문제들이 지적되고 있다. 이러한 조건이 해결되지 않는다면, 전교조

노사관계에서 보는 것처럼 반복적인 노사갈등이 지속될 수밖에 없다. 현재 공무원노조법의 최대 쟁점은 ‘노조가입 범위’, 복수노조 허용에 따른 ‘교섭창구 단일화 방안’, ‘교섭의제’의 영역 구분, 사용자의 부당노동행위에 대한 규제, 분쟁조정 방안 등으로 집약된다.

둘째, 공무원 노사관계의 주체인 노사 양 당사자의 전략 및 상호 신뢰 부족이 갈등 요인으로 비화되고 있다. 노사관계에서 발생하는 문제들은 제도·구조적인 요인만큼이나 인지적 요인이 차지하는 비중이 크다. 노사갈등의 인지적 요인들은 상대방에 대한 왜곡된 이해와 차단된 커뮤니케이션의 통로, 노사 양 당사자 사이의 적대적 감정 등으로 설명될 수 있다. 인지적 갈등 요인들은 이해관계자 사이의 불신을 야기함으로써 협력적 노력을 저하시키며 갈등의 폭을 더 확대하는 주요 원인이 되고 있다. 사용자인 정부와 지자체의 책임자들은 법 제정 이후 준비부족 및 적극적 역할 미비로 노사관계에서 ‘모범 사용자’로서의 자기 역할을 정립하지 못하고 있다. 민간기업과 달리 공무원 노사관계에서 정부가 갖는 노사관계에 대한 전략적 선택(strategic choice)은 노사관계의 지형을 사실상 결정한다. 현재 정부 부처 주요 관리자들은 공무원노조의 부정적 요소에 착목한 나머지 공무원노동조합이 가져 올 공직사회의 변화 및 순기능에 대해서는 관심을 보이지 않고 있다. 이 결과 공무원노조에 대한 태도는 무관심 내지는 방관자적 태도에 머무르고 있다. 정부는 공무원노조의 탄생을 공직사회 변화와 개혁 그리고 민주주의의 제도화라는 점에서 수용해야 하나, 제도변화에도 불구하고 담당자들의 인식 전환이 이루어지지 않고 있다. 2007년 공무원중앙단체교섭에서 나타난 갈등은 교섭내용에 따른 갈등이 아니라 단체교섭에 임하는 무성의한 정부 태도를 노동조합은 지적하고 있다. 정부는 공무원노조와의 단체교섭은 그것이 공무원 노동자의 동의를 통해 변화를 합법화시키는 수단이라는 자각이 필요하다. 향후 공무원 노사관계에서 사용자(정부, 기관장)가 문제를 수렴하여 제도적으로 개선시켜 나간다면 갈등의 조정과 수렴은 가능하나, 만약 이를 제도적으로 개선하려는 노력이 없을 경우 갈등의 폭과 깊이는 더욱 확대될 것으로 예상된다. 공무원 노사관계를 대립과 갈등이 아니라 동의를 바탕으로 한 참여적 노사관계로 구축하기 위해서는 집단적 의사소통의 제도화를



#### 4 공무원노동조합 조직 연구

피하는 것이 중요하다.

공무원노조들 역시 내부조직 정비 및 운동노선의 미정립으로 인해 민간부문 노동조합과 구분되는 공무원노조 운동의 방향성을 정립하지 못하고 있으며, 노동조합 분열 및 복수노조 난립에 따라 전국 수준의 공무원 단체들의 조직 대표성이 확립되지 않고 있다. 전국 수준의 복수노조 난립은 필연적으로 기관별 복수노조 경쟁구도를 형성하며, 장기적으로 공무원노동조합 운동의 조직 자원을 극대화하는 데는 부정적인 요인으로 작용한다. 2007 중앙교섭의 어려움은 제도적인 문제와 함께 조율되지 않은 전국 수준의 공무원노조들의 경쟁에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 향후 이러한 양상이 더 확대될 수 있다는 점을 고려할 때 공무원노조 운동의 이념 및 노선에 기초한 통합 및 정비작업이 요구된다 할 것이다.

이와 함께 민간노조 운동과 구분되는 공무원노조의 정체성(identity) 확립이 필요하다. 그 동안 공무원노조 운동이 외부로 표출된 모습은 “공무원노조법”에 대한 권리 주장, 공무원연금 개편 반대, 공무원 퇴출 반대 등이 주로 부각된 것이 사실이다. 이러한 활동은 공무원노조가 당면한 문제를 해결하기 위한 정당한 활동이라고 할 수 있으나 공무원노조 운동의 지형 변화를 피하고 국민 여론을 선도하는데에는 일정한 한계가 있었다고 평가된다. 공무원노조가 스스로의 경제적 이익은 물론이거니와 이슈의 확대를 통해 사회적 이해관계의 대표자로서 사회양극화 해소 및 공공서비스 확충을 위한 왕성한 정책 생산을 통한 사회적 역할이 요구된다.

이상과 같이 1998년 초 공무원의 노동권이 제도적으로 보장-성립된 이래 공무원의 집단적 노사관계는 안정화된 모습을 보이기보다는 아직까지 갈등과 상호배제의 미성숙된 불안정성을 드러내고 있는 것으로 현상을 진단해 볼 수 있다.

본 연구는 참여적이고 민주적인 공무원 노사관계의 정립이라는 목표 아래 공무원 노사관계의 주체인 공무원노조 단체의 실태파악과 진단을 통해 공무원노조 운동의 향후 방향을 전망하는 사례 연구이다. 본 연구에서 다루고자 하는 주된 연구 내용 및 관심은 다음과 같다.

첫째, 공무원노조법 제정 이후 공무원노조의 설립 및 발전과정을 전국과 지역(지자체) 수준, 입법·사법·행정 3개 부문으로 나누어 공무원노

조의 형성과정을 살펴본다. 이를 통해 공무원노동조합 조직 형태 및 기관별 특징 등을 구분하여 비교한다.

둘째, 전국 수준의 대표적 공무원노동조합 조직인 3개 조직(공무원노총, 전공노, 민공노)의 운동노선, 조직 형태 및 운영, 주요 활동을 비교검토하여 공무원노동조합 사이의 공통점과 차이점을 파악한다. 여기에는 공무원노동조합들의 이념 및 목표, 조직 구조, 주요 활동내용(단체교섭 활동, 공무원 및 민간노조와의 연대활동, 국제조직 연대 등), 지역 및 시민사회(NGO)와의 연계성, 정부의 공공서비스 개혁 정책에 대한 입장, 정부(또는 지방자치체)와의 관계 설정, 일반 국민과의 관계 설정, 노조조직 내 갈등 여부 등을 포함하여 다룬다.

셋째, 현행 공무원노조법이 인정하고 있는 복수노조 허용과 기관별노조 설립에 따라 공무원조직은 전국·광역·기초로 중층화되어 있는데, 이러한 조직구조가 중앙집권적인 행정조직을 갖고 있는 한국의 공직시스템과 어떻게 조응할 수 있는가를 단체교섭의 의제 및 구조와 연동하여 검토하고자 한다.

요약하면, 이번 연구는 공무원노조법 제정 이후 제도화 단계로 접어들고 있는 공무원 노사관계를 파악하기 위한 공무원노동조합들의 조직 연구 사례이다. 여기에는 공무원노동조합의 설립과정, 조직 구조, 이념 및 운동노선, 단체교섭을 비롯한 각종 활동, 노조간 관계 및 내부갈등 요인, 대(對)정부 및 사용자 관계 인식, 지역사회와의 관계 설정 등을 주요 내용으로 공무원노조 조직들의 현황과 과제를 이해하는 것이다.

이상과 같은 연구 목적을 실현하기 위해 사용하는 주된 연구 방법은 문헌조사와 노조 조직 및 간부들에 대한 설문 및 면접조사이다. 문헌조사에서는 기존 공무원 노사관계에 대한 문헌 및 자료 등을 검토하며 공무원노조들의 사업보고서 및 대의원대회 자료 등 노조의 회의 자료를 검토한다. 설문조사에서는 공무원조직들의 조직 실태와 간부의 의식 파악을 위해 공무원노총, 전공노, 민공노 등 3개 대표조직들의 소속 노동조합을 대상으로 실시한다. 면접조사는 설문조사에서 확인되지 않는 공무원노조 간부들의 의식 및 실태파악을 위해 심층 면접(In-depth Interview) 조사를 실시하였다.

## 6 공무원노동조합 조직 연구

본 연구의 내용 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 공무원노조의 형성 및 발전과정을 파악하기 위해 공무원 노사관계의 출발점인 ‘직장협의회’ 설립부터 2007년 전공노의 법내 진입, 중앙단체교섭 타결까지의 공무원 노사관계 형성과정을 시기별로 파악하고 공무원노조를 유형별로 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 ‘공무원노동조합’의 실태와 현황을 파악하기 위해 전국 수준의 3개 공무원노동조합인 공무원노총, 전국공무원노조, 민주공무원노조를 조직구조(형태), 운동의 이념과 노선, 단체교섭, 재정운영, 일상활동 등으로 구분하여 비교검토한다. 제Ⅳ장에서는 공무원노동조합의 실태파악을 위해 실시된 설문조사 결과를 요약한다. 설문조사는 2007년 11월부터 2개월 동안 3대 전국공무원조직의 소속 지부를 대상으로 실시되었다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 공무원조직 연구의 함의를 요약하고 향후 공무원 노사관계 발전을 위한 몇 가지 시사점을 제시하는 것으로 한다.

## II. 공무원노조의 형성 및 발전과정

우리나라 공무원 노사관계는 외환위기 당시 노사정위원회의 ‘2.6 사회적 협약’의 산물로 ‘공무원직장협의회’가 허용되면서 시작되었다. 1999년 1월부터 각 기관(부처)별로 공무원직장협의회가 설립되면서 6급 이하 하위직 공무원들은 정부수립 이후 처음으로 스스로의 권익대변기구를 갖게 되었다.

하지만 법 시행 초기 직장협의회 설립 및 회원의 참여율은 저조하였다. 설립이 더디게 진행된 이유는 직장협의회 설립 및 가입에 따른 하위직 공무원들의 불이익 우려 및 당시 상명하복의 수직적이고 소극적인 공직문화도 큰 원인으로 작용하였다.

그러나 ‘직장협의회’의 활동 사례가 보급되고, 조직의 위상에 대한 인식이 새롭게 조명되면서 공무원직장협의회 설립 및 가입률은 급격히 상승하였다. 직장협의회에 대해 초기 일정한 ‘거리두기’를 하면서 관망하였던 공무원들은 이후 ‘직장협의회’ 활동에 적극적으로 참여하면서 직장협의회 조직의 한계를 극복하기 위한 공동 대응 및 조직체를 결성하기 시작하였다. 이 조직들은 2002년 3월 ‘전국공무원노동조합’과 ‘대한민국공무원노동조합총연맹’ 건설의 모체가 되었다.

제II장에서는 공무원노조의 형성과 발전과정을 두 가지(시기별, 유형화) 측면에서 살펴보고자 한다. 먼저 공무원 노사관계의 시기별 전개과정은 크게 세 시기로 나누어 볼 수 있다. 첫 시기는 1999년 직장협의회 결성 이후 2002년 법외노조로 공무원노동조합이 결성되기까지, 두 번째 시기는 법외노조로 공무원노조가 설립된 이후부터 공무원노조법 제정 및 시행령 확정까지, 세 번째 시기는 2006년 1월 공무원노조법 시행 이후부터 대다수 공무원노조가 합법화되고 중앙단체교섭이 체결된 현재까지이다.

두 번째로 공무원노조의 형성과정을 공무원노조 유형화의 관점에서 살펴본다. 공무원노조들은 복수노조 허용에 따라 전국과 지역 그리고 설립 단위에 따라 다양하게 설립·운영되고 있다. 공무원노조의 설립단위인

8 공무원노동조합 조직 연구

입법, 사법, 행정기관별 공무원노조들의 특성을 살펴보면, 이념적 지향성에 따른 조직 분화를 검토한다.

1. 시기별 구분 : 공무원노조의 성장과 변화

가. 직장협약회의 설립과 공무원노동조합의 모색 : 1999~2001년

1999년 1월 1일부터 시행된 직장협약회법에 따라 각 기관(부처)별 공무원직장협약회가 설립되기 시작하였다. 가장 먼저 직장협약회를 설립한 곳은 중앙부처인 산업자원부(1월 12일)와 농림부(1월 20일)였다. 중앙부처의 직장협약회 결성이 지자체보다 빠르게 추진되었던 원인은 중앙부처의 경우 지자체와는 달리 법 시행과 동시에 별도의 조례 없이 바로 법이 적용되었기 때문이다. 법 시행 초기 지지부진하였던 직장협약회 구성은 2년이 경과하면서 전국적으로 확대되었다.

<표 II-1>에서 보는 것처럼 직장협약회 조직률은 2000년 말 7.3%에서 2002년 말 17%, 2004년 2월 기준 56.8%로 해를 거듭하면서 급속한 신장세를 보였다. 법 시행 4년째인 2003년 3월, 직장협약회는 전체 가입대상 기관 2,423개소 가운데 21%인 497개소에 설립되었으며, 전체 가입대상 286,362명 가운데 46%인 132,010명이 가입하였다. 기관별 특징은 초기 결성에 주도적이었던 중앙부처는 50% 수준에서 조직률이 정체되었지만 시군구 자치단체는 초기 10% 수준에서 2004년에는 80%를 상회하는 높은 조직률을 보이고 있다.

<표 II-1> 기관별 직장협약회 조직률 추이

(단위: %)

		2000. 12	2001. 1	2002. 12	2003. 3	2004. 2
가입률		7.3	13.8	17	46.0	56.8
국가	부처	51.7	53.8	51	52.9	23.3
	청 및 중앙행정기관의 소속기관	4.2	6.8	7	18.3	
지방	시도 및 시군구	10.5	21.9	30	60.2	83.4
	시도 교육청	3.5	7	8	8.9	-

노사 대등의 단체교섭권이 인정되지 않는 기관별 고충처리 조직이라는 법률적 제약을 갖고 있었지만, 하위직 공무원의 권익대변기구가 처음으로 만들어졌다는 점에서 직장협의회는 공직사회에 커다란 변화를 가져왔다. 당시 직장협의회는 주된 활동은 <표 II-2>에서 보는 것처럼 ‘근무환경 개선’이었다. 현 시점에서 볼 때 그 의미가 작은 것으로 보일지 모르지만, 이러한 기본적인 문제들도 과거 직장협의회가 없는 상태에서는 기관장의 일방적인 판단과 지시에 의해 결정되는 사안이었다. 또한 직장협의회는 단지 법에 규정된 영역에 국한되지 않고, 이른바 인사권이라 불리는 “승진임용기준 조정, 다면평가제 적용, 승진예정자 사전공개, 광역·기초단체간 인사교류” 등으로 확대되었다. 더 중요한 역할은 “공무원사회 내 공무원들의 집단적 목소리(collective voice)를 대표하는 창구로서 공직 내부의 의견을 수렴하여 제도 개선과 조직 민주화를 선도하여 온 점”이다.

<표 II-2> 공무원직장협의회는 사안별 활동 분류

	내 용
인사관련 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 승진임용기준 조정, 다면평가제 확대, 승진예정자 사전공개</li> <li>○ 광역 기초단체간 인사교류, 인사기준 예고제 실시</li> <li>○ 별정직·기능직 공무원 일반적으로 특채</li> </ul>
근무환경개선 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ O/A 사무실 확보, 1인 1 PC 설치, 청사내 우체국 설치</li> <li>○ 직장내 고운말 쓰기 운동 전개</li> <li>○ 여직원 전용휴게실 설치 및 구내식당 환경 개선</li> <li>○ 청사내 주차관리제도 개선, 직원체력단련실 확충 등</li> </ul>
업무능률 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전결권의 대폭하향 및 실질적인 전결권 부여</li> <li>○ 서류없는 간부회의, 구두·메모·전화 등 보고문화 개선</li> <li>○ 각종 불필요한 보고회, 자료작성 및 요구 지양</li> <li>○ 당직근무자 사무실 보안점검과 야간 순찰제도 실시</li> <li>○ 구내 방송통신망을 통한 간부회의 내용 생방송 실시</li> </ul>
고충처리 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토요일일근무제 시험실시 추진</li> <li>○ 통근버스 운행 및 출퇴근 버스 운행시간 조정</li> <li>○ 주1회 가정의 날 실시, 하계 휴양소 운영</li> <li>○ 민원부서 CCTV 설치</li> <li>○ 공무원 능력개발을 위한 교육 및 해외연수 확대                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국어, PC 활용능력, W/P자격증 등 학원비 지원</li> </ul> </li> <li>○ 시간외 근무수당의 현실화</li> </ul>

자료: 중앙인사위원회(2002).

## 10 공무원노동조합 조직 연구

당시 직장협의회 활동은 정부와의 충돌은 거의 발생하지는 않았으며, 오히려 각 기관 내에서 해당 기관내 사안에 대해서 직장협의회와 시의회와 같은 상급자나 상급기관과의 충돌이 빈발하였다. 이는 주로 각 자치단체 공무원직장협의회와 지방의회 사이에서 직장협의회들의 ‘의원자질 비판’이나 ‘의회 견제운동’ 등을 둘러싼 마찰이나 직장협의회 관련 부당징계나 전보와 이로 인한 반발이 주를 이루었다. 이는 상급자에 대한 비판이 금기시되어 왔던 기존의 공무원 사회 속에서 직장협의회를 계기로 비판들이 분출되자, 이에 대해 토론이 이루어지거나 이를 수용하기보다는 감정적 대립이나 갈등으로 치닫는 경우가 많았던 것이다(박주영, 2004).

이후 직장협의회로 모아진 공무원의 관심은 직장협의회의 한계를 극복하기 위한 공무원노동조합 결성으로 표출되었다. 기관별로 설립되었던 직장협의회들은 직장협의회의 법률적 제약을 개선하기 위해 당시 직장협의회법이 금지하고 있는 전국 수준의 연합체를 결성하고, 이를 통해 공무원노동조합의 결성에 나서게 된다.

### 나. 공무원노동조합의 설립과 공무원노조법의 제정 : 2002~2005년

직장협의회들의 한계를 극복하기 위한 공무원들의 활동은 공무원노조 결성으로 표출되었다. 2000년부터 직장협의회들의 전국 수준의 연합체 활동을 추진하였던 공무원들은 정부의 엄단 방침에도 불구하고 2002년 3월 16일 대한민국공무원노동조합총연맹(이하: 대공련)을, 3월 24일 전국공무원노동조합(이하: 전공노)을 결성하였다. 본래 양 조직은 ‘전국공무원직장협의회발전연구회(이하: 전공연)’ 활동을 같이 추진해 왔으나 전공연을 2001년 ‘전국공무원직장협의회연합(이하: 전공련)’으로 발전시키는 과정에서 조직 분리가 나타났다. 전공련은 ‘전국공무원노동조합’으로, 전공연에 잔류하고 있던 직협들은 ‘대한민국공무원노동조합총연맹’으로 분열된 채 독자적인 노동조합 건설로 나아가게 된다. 당시 공무원조직의 초기 분화는 향후 공무원노조 운동의 방향성 및 정부와의 관계 설정, 지도부 구성 등을 둘러싼 갈등에서 비롯된 것이었다. 이후 대공련은 2004년 4월 21일 설립된 ‘전국국민노동조합총연맹’과 같은 해 7월 2일 통합하여 ‘공무원

노동조합총연맹(이하: 공노총)을 건설하였다. 당시 공무원직협들이 공무원노동조합으로 급속히 전환하게 된 배경은 공무원 연금법 개정, 성과급 지급 등 공무원 사회를 둘러싼 제반 제도들의 변화가 예상되었기 때문이다. 이런 상황은 기관별 직장협의회가 아닌 연합체, 더 나아가 노동조합을 통한 대응의 필요성을 일선 조합원에게 절감하게 한 주요 원인이다.

노사관계를 규율하는 공무원노조법 제정 이전에 ‘범외노조’가 설립되면서 공무원노조와 정부당국은 전면적인 대결 양상을 보이게 된다. 당시 기관별로는 직장협의회가 정착되면서 노사갈등이 완화되는 모습이었으나 전국 수준에서는 ‘공무원노조법’이라는 공무원 노사관계를 규율하는 제도를 어떤 내용과 수준으로 만들 것인가를 둘러싸고 갈등이 증폭하였다.

2003년 출범한 참여정부는 공무원노조법 제정을 더 이상 미룰 수 없는 사안으로 판단하고 법 제정을 서둘렀으나 정부와 공무원단체와의 대립은 ‘입법 형식 및 내용’을 둘러싸고 확대되었다. 참여정부는 대통령선거 후보 시절 교원노조 수준의 공무원노동기본권 보장을 공약하였으며, 2002년 행정부가 마련하여 국회에 제출한 ‘공무원조합법안’을 철회하고 노동부 주관으로 “공무원의노동조합설립및운영등에관한법률안”을 재추진하였다. 그러나 노동부의 ‘공무원노조법’에 대해서도 공무원단체들은 동 법안의 근본적인 한계를 주장하며 국제기준에 적합한 ‘공무원노조법’의 제정을 주장하면서 정부의 입법안에 대한 반대활동을 추진하였다. 공무원단체들이 주장하는 ‘공무원노조법’의 문제점은 양대 공무원노조 사이에 일정한 편차가 존재하였다. 전공노는 일반법에 의한 ‘노동3권 완전 보장’을 주장한 반면, 공노총은 단체행동권은 유보하되 단결권의 완전 보장에 더 중점을 두었다.

공무원단체들은 정부의 입법(안)이 공포되자 본격적인 반대투쟁에 돌입하였다. 공무원노조들의 반대는 ‘성명서’, ‘공청회’, ‘집회’ 등으로 표출되었는데, 투쟁의 분기점은 2004년 11월 15일 ‘전공노’의 총파업투쟁이었다. 전공노는 정부의 입법안 저지를 위해 ‘총파업투쟁’을 공언하였고, 이에 정부당국은 전공노의 파업을 봉쇄하기 위해 ‘총파업 찬반투표’ 저지와 파업가담자 처벌로 대응하였다. 전공노는 총파업 찬반투표가 공권력의 저지로 사실상 무산되자 찬반투표를 중단하고 11월 15일부터 전면 무기한



## 12 공무원노동조합 조직 연구

“총파업”에 돌입하였다. 그러나 정부의 강력한 파업차단 방침과 일반 국민들의 반발은 총파업의 가장 큰 걸림돌이었다. 결국 무기한 총파업으로 진행되었던 투쟁은 파업 사흘만인 11월 20일 파업철회로 마무리되었으며, 정부의 탄압은 총파업 가담자에 대한 징계로 이어졌다. 2004년 11월 4일 행정자치부는 ‘전공노 총파업 관련 징계 업무처리지침’을 하달하였고 이에 따라 2,595명의 공무원이 징계를 당했고, 그 중 배제징계(파면, 해임)를 당한 인원은 442명에 이르렀다<sup>1)</sup>.

공무원 노사관계를 규율할 공무원노조법은 2004년 12월 31일 국회를 통과하였다. 이후 공무원노조법을 둘러싼 갈등은 소강상태를 보이게 되었지만 2006년 1월 ‘공무원노조법’이 시행된 후에는 ‘노동조합’ 설립신고를 둘러싸고 ‘법내노조’와 ‘법외노조’ 공방으로 확대되었다. 이 시기 공무원 노사관계는 ‘법 제정’을 둘러싸고 정부와의 전면대결 국면이 장기화됨에 따라 공무원 노사관계는 사실상 파행 국면을 보이게 된다. 결과적으로 이 시기 공무원 노사관계는 순기능보다는 역기능이 더 많이 나타난 시기였다.

### 다. 공무원노조법 시행과 복수 공무원노조의 경쟁 : 2006년 이후

공무원 노사관계는 2006년 1월부터 공무원노조법이 시행되면서 새로운 국면을 맞이하였다. 이전까지는 노사관계를 규율할 법이 존재하지 않는 상태에서 노사관계가 형성·전개되었다면 2006년부터는 법에 대한 찬반 여부를 떠나 노사관계를 규율할 법이 시행되는 상태에서 공무원 노사관계가 작동하는 제도화의 국면으로 접어든 것이다.

그러나 법 시행 초기 공무원노조들은 ‘공무원노조법’이 공무원노조 활동을 보장하는 법이 아니라 공무원노조 활동을 사실상 억압하는 법이라며 설립신고를 유보(공노총)하거나 거부(전공노)하였다. 이에 대해 정부는 2006년 3월 “불법단체 합법노조 전환(자진탈퇴) 추진지침”을 통해 1월

---

1) 이후 총파업에 따른 징계는 상당부분 완화되었다. 2006년 6월 현재, 배제징계자 442명 중 소청심사 및 1심 소송 결과 기관측의 승률은 16.3%였다. 당시 1심이 진행 중인 81명을 제외하고, 1심까지 가서 배제징계로 결론이 난 사람은 58명이었다.

28일부터 공무원노조가 법에 의해 보장되고 있음에도 불구하고 “노조 설립신고를 하지 않고 활동하는 공무원노조를 ‘불법단체’로 규정하고 이후 이들 노조와는 일체의 대화 및 교섭을 불허하고 합법노조 전환(자진탈퇴)을 적극 유도하되 이를 거부하거나 불법집단 행동시 법과 원칙에 따라 단호하게 조치”할 것을 분명히 하면서 정부방침을 불이행하는 각급기관에 대해서는 범정부 차원의 행·재정적 불이익 조치가 수반될 것을 발표하였다. 결국 ‘법외노조’를 불법단체로 규정한 정부의 방침에 따라 공무원노조에 대한 기관별 압박은 확대되었다. 정부의 ‘노조 사무실’ 폐쇄에 전공노 각 지부들은 천막농성을 전개하거나 ‘컨테이너 사무실’을 설치하여 정부에 맞섰으며, 정부 및 자치단체들은 ‘노조 사무실’ 폐쇄와 함께 그 동안 각 자치단체별로 체결되었던 모든 단체협약을 파기하였다.

법외노조를 고수하였던 전공노와 달리 공노총 및 산하 조직들은 설립신고를 통해 합법성을 확보함으로써 공무원 노사관계의 초기 주도권을 획득하였다. 공노총이 ‘설립신고 유보’라는 기존 입장을 철회하고 2006년 9월 4일 설립신고를 통해 합법성을 획득한 이유는 다음과 같다. 첫째, 정부의 불법조직 폐쇄조치에 따른 타협전략의 산물이다. 정부의 법외노조에 대한 강력한 제재방침은 소속 조직의 이탈을 가져왔으며 공노총이 이를 투쟁으로 돌파하는 데는 한계가 있다는 현실적인 판단이 작용하였다. 이것이 설립신고 이후 ‘법개정’ 운동이라는 차선책을 선택한 원인이었다.<sup>2)</sup> 둘째, 복수노조 출현에 따른 ‘공무원노조’의 대표성을 획득하기 위한 전략이다. 공노총이 정부의 탄압과는 별개로 합법화를 선택한 이유는 각 기관별로 전국 단위의 공무원노조에 의해 규율되지 않은 공무원노조들이 설립신고를 하면서 전국노조들의 ‘대표성’을 위협하는 문제가 발생하였다. 또한 설립신고를 하지 않을 경우 전국 단위에서는 ‘단체교섭’의 참여 배제, 부처(기관)에서는 복수노조 설립에 따른 합법적 지위 상실이라는 문제가 압박 요인으로 제기되었다. 셋째, 공노총의 이념과 노선에 따른

2) 공노총 산하 조직들은 조직 방침과는 달리 노조설립 단위별로 ‘설립신고’를 강행하는 경우가 나타났다. 가장 대표적으로는 공노총 산하 서울시공무원노조가 2006년 1월 31일 설립신고를 하였고, 2월 2일 전국에서 가장 먼저 설립신고증을 교부 받았다.

#### 14 공무원노동조합 조직 연구

선택이다. 공노총은 공무원노조 운동의 기본 방향으로 “순수한 공무원만의 연합체로서 민간기업 노조운동과의 차별화”와 “정치적 중립 및 공무원만의 독자적 노동운동을 견지”할 것을 주장하고 있다. 이는 운동노선에서도 반영되어 합법적이고 실리적인 노동운동으로 표현되고 있다. 공노총의 운동노선은 현행법을 무시하는 방법보다는 참여를 통한 법률 개정이라는 단계적인 방법으로 표출되었다.

이후 공노총과 산하조직들은 합법적인 지위를 통해 노사관계의 가장 중요한 기능이라 할 수 있는 단체교섭 활동에 매진하여 일정한 성과를 이뤘다고 있다. 공무원 단체교섭은 ‘중앙교섭’과 ‘기관교섭’이라는 이원적 체계를 갖고 있는데, 공무원의 임금 및 근로조건 등 대부분의 사안들은 중앙정부가 결정 권한을 갖고 있으므로 ‘중앙교섭’이 갖고 있는 위상과 권한은 절대적이라 할 수 있다.

기관별 교섭은 2007년 6월 현재 53개 기관 등에서 단체교섭이 진행되고 있고, 그 중 경기도 등 17개 노조는 단체협약을 체결하는 성과를 거두고 있으며, 기관교섭과 조율관계를 갖고 있는 ‘중앙교섭’은 2007년 5월 3일 시작된 이래 7개월을 경과한 12월 14일 최종 타결되었다. 중앙단체교섭은 복수노조 창구 단일화, 교섭의제 여부, 정부의 교섭 태도<sup>3)</sup> 등을 둘러싸고 장기간 실질적 교섭이 이루어지지 않은 파행 양상을 겪기도 하였으나 노사 모두 2007년 이내 마무리되어야 한다는 점에 동의하여 우여곡절 끝에 타결되었다. 2007년 중앙단체교섭은 노조측 교섭요구 안건 총 362건 중 154건은 58개 조문(전문, 본문 51개조, 부칙 6개조)으로 통합되었으며, 비교섭사항 중 제도개선이 필요한 사항은 노조측에서 31건을 정책 건의키로 하고, 나머지 177건은 철회되었다. 2007년 중앙단체협약은 조합 활동, 인사·보수, 후생복지, 교육행정 등에 관한 사항으로서 6급 이하 공무원의 정년연장 등을 핵심 내용으로 하고 있다. 공무원노사는 우선 공무원 정년제도와 관련하여 6급 이하 공무원의 정년연장 등 합리적인 개선방안을 마련하고, 이 과정에서 노동조합의 의견을 적극 수렴하기로

3) 중앙단체교섭의 노동조합측 대표조직이었던 공노총은 10월 성명서를 통해 “정부측의 불성실과 무성의, 교섭기피, 노동조합 경시 태도로 말미암아 5개월간 단 일보도 진척되지 않는 공황상태에 놓여 있다.”고 중앙교섭과정을 비판하기도 하였다.

했으며, 공무원연금제도를 합리적으로 개선하되, 이해당사자인 노동조합과 공직사회의 의견을 수렴하여 반영하기로 했다.

이밖에도 이번 단체협약의 타결 내용을 보면 “① 성과상여금제도에 대해서는 노조의 의견을 수렴하고 그 개선 방안을 지속적으로 강구하며, 공무원의 보수수준과 관련해 2008년 상반기 중에 노조와 논의해서 의견을 수렴한 후 최대한 반영하도록 노력하기로 했다. ② 각급 학교에 근무하는 지방공무원의 근무시간에 대해서도 주 40시간 근무원칙을 준수하는 범위 내에서 교원의 근무시간과 학교의 여건을 고려하여 학교장이 자율적으로 조정·실시하기로 했다. ③ 공무원의 노동기본권 신장을 위해 경제사회발전노사정위원회에 ‘(가칭)공무원노동관계특별위원회’를 설치하고, 관련 법령 및 제도에 대해 포괄적으로 논의토록 건의”하기로 합의했다. 또한 “④ 조합활동 보장과 부당노동행위 금지, ⑤ 기능직의 인사상 불합리한 차별 개선, ⑥ 초과근무수당에 대한 합리적인 발전방향 강구, ⑦ 출산휴가와 육아휴직자의 불이익 금지, ⑧ 공무상 재해를 입은 공무원에 대해 민간 산재수준 등을 고려하여 적절한 보상이 이루어지도록 노력한다”는 내용 등이 포함되어 있다<sup>4)</sup>.

한편, 공무원노조법 시행에 따라 ‘법외노조’와 ‘법내노조’라는 이원구조를 유지하였던 공무원 노사관계는 전공노(위원장: 손영태)가 2007년 10월 13일 개최된 21차 전국대의원대회(총 237명 중 145명 참석)에서 법내 설립신고 추진을 위한 규약개정을 확정하고 11월 8일 설립신고를 획득함(10월 17일을 설립일로 하는 설립신고증이 교부)으로써 본격적인 복수노조 경쟁시기를 맞이하게 되었다. 전공노가 2002년 설립 이후 5년만에 법내로 진입하면서 사실상 모든 공무원단체가 합법적인 틀에서 노조활동을 수행할 수 있는 조건이 마련되었다.

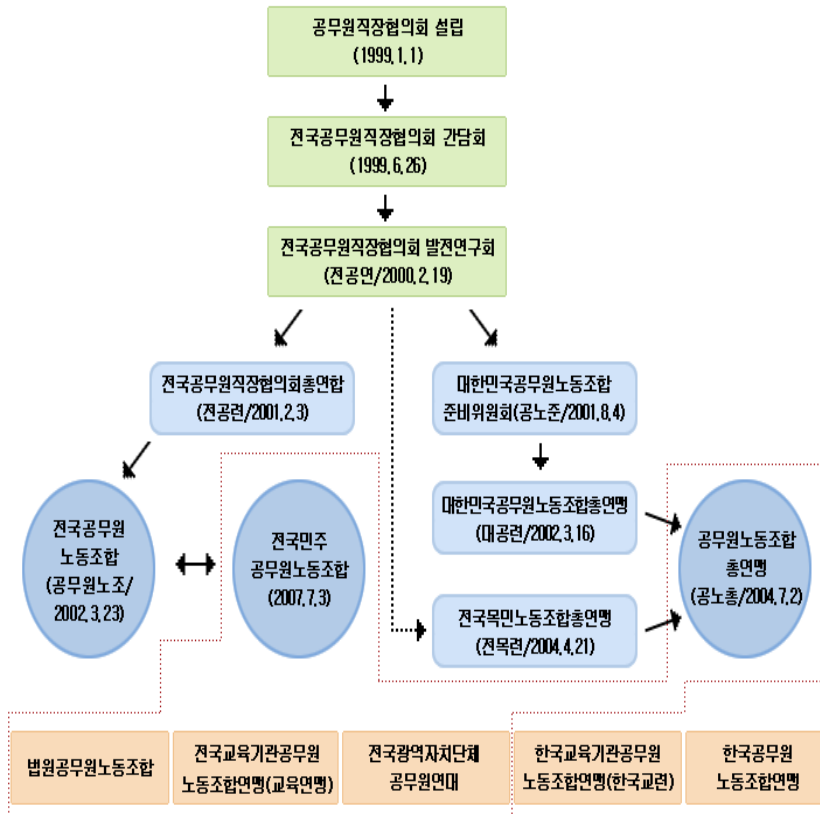
그러나 전공노의 설립신고는 조직 분열이라는 전공노의 내부 변화를 동반한 것이었다. 공노총의 설립신고 직후인 2006년 하반기부터 전공노 조직 내부에도 일정한 변화가 나타났는데, ‘법외노조’ 고수방침에 반발하는 일부 지부들이 독자적으로 ‘설립신고’를 통해 합법화를 결의한 것이다.

4) “정부-공무원노조 첫 단체협약...노사문화 새 장 열었다”(국정브리핑, 2007년 12월 18일).

그 대표적인 사례로는 부산광역시청, 울산광역시청 및 경남 등 일부 조직들이 본조 방침을 무시하고 기관별 독자노조 건설을 통해 합법노조로 전환하였다. 이 중 경남지역 9개 노조들은 ‘경남지역공무원노동조합협의회(경공협)’를 구성하여 조직을 이탈했으며, 이후 조직 내부에서는 ‘설립신고’ 여부를 둘러싼 내부 논쟁이 격렬하게 전개되었다. 전공노에서 법내노조의 필요성을 강력히 주장했던 ‘공무원노조비상대책위’ 소속 조직들은 2007년 7월 3일 전국민주공무원노동조합(위원장: 정현재), 중앙행정기관공무원노동조합(위원장: 홍성호), 법원공무원노동조합(위원장: 이강천) 등으로 전공노를 탈퇴하고 합법성을 획득함으로써 전공노는 12만 조직에서 4만 조직으로 규모가 축소되었다.

이렇듯 공무원노동조합은 초기 단계에서는 단일조직 체계로 출발하였으나, 노조운동의 이념과 노선, 공무원노조법에 따른 판단의 차이 그리고 소속 조직(기관)의 차이에 따라 다양한 조직 분화의 모습을 보이고 있다. 이러한 조직 분화는 복수노조가 허용되어 있는 현행 제도하에서 불가피한 것으로 보이지만, 노동조합의 조직 자원을 극대화하는데에는 많은 부작용을 낳을 것으로 판단된다. 이러한 현실적 조건을 감안해서인지 2007년 8월 29일 공무원 노동자의 대동단결을 위한 “공무원노동조합통합추진협의회”가 결성되어 활동을 전개하고 있다. 이 협의회에 참여하고 있는 노조들은 “공무원노동조합총연맹, 전국민주공무원노동조합, 행정부공무원노동조합, 법원공무원노동조합, 중앙행정기관공무원노동조합, 전국교육기관공무원노동조합연맹, 전국광역자치단체공무원연대, 광역공무원노동조합연맹, 기초공무원노동조합연맹” 등으로 사실상 전공노를 제외한 대다수의 전국 단위 공무원노동조합들을 포괄하고 있다. 공무원노동조합통합추진협의회는 5개월여 동안의 논의를 거친 끝에 2007년 12월 28일 대전시청 노조사무실에서 각 단체 대표자 등 30여명이 참석한 가운데 9차 대표자회의를 통해 통합공무원노동조합의 설립을 준비하기 위한 “통합공무원노동조합 설립준비위원회: 이하 통합준비위”를 구성하기로 결정하였다. 동 회의에서는 통합준비위 구성 결정과 함께 준비위 구성 체계를 논의하여 “조합원 1,000명당 1명의 운영위원회, 상임공동대표, 공동대표의 체계”를 확정했으며, 이후 “통합준비위 운영규정을 최고의결기구인 운영

(그림 II-1) 전국 단위 공무원노동조합의 결성과정 흐름도



자료: 노광표(2006) 수정보완. : [ ] 통합공무원노동조합준비위원회 참여 조직임.

위원회에서 제정”하기로 결정하는 등 공무원노동조합 통합의 발걸음을 가속화하고 있다.

[그림 II-1]은 공무원직장협의회부터 공무원노동조합의 합법화까지의 공무원노동조합의 결성과정을 그림으로 종합·예시한 것이다.

## 2. 공무원노조의 유형 비교

2007년 10월 17일 전국공무원노조가 설립신고를 통해 합법화됨으로써 모든 공무원노동조합들은 법내노조로 전환하였고 법 제도적인 규율체계

18 공무원노동조합 조직 연구

<표 II-3> 공무원노동조합 설립 현황(2007. 12. 31. 현재)

	전 체	연합	전국 조직	법원	행정부	교육청	지자체		
							소계	시도	시군구
조합수	98	7	4	1	1	20	66	19	47
조합원수	173,125		87,138	7,343	19,191	23,490	36,463	15,925	20,538

자료: 노동부.

속에서 운영되고 있다. 공무원노조의 조직율을 통해 설립 현황을 보면 <표 II-3>과 같다. 가입대상 29만여명 중 2007년 12월 31일 현재 98개 공무원노조에 173,125여명이 가입해 59.7%의 높은 조직률을 보이고 있다. 여기에 노조로 조직되어 있지는 않으나 공무원직장협의회에 가입하고 있는 공무원수를 합치면 그 비율은 훨씬 높아지게 된다(배규식 외, 2007). 이러한 공무원노조의 현황을 전국·지역 수준, 입법·사법·행정기관 부문별로 유형화하면 다음과 같다.

가. 전국·지역 수준

전국 규모의 대표적인 공무원노동조합은 ‘전국공무원노동조합’, ‘공무원노동조합총연맹’, ‘전국민주공무원노조’ 등 3개 조직을 꼽을 수 있다. 물론 이밖에도 한국노총 소속의 ‘한국공무원노동조합연맹(조합원수 5,010명)’, 전국기능직공무원노동조합(조합원수 4,538명), 한국공무원노동조합(조합원수 825명) 등이 존재하나 이들 조직들은 전국 규모에 걸맞는 조직 규모를 갖추고 있지 못한 상태이다.

전국 수준의 3개 조직들은 공무원직장협의회 시기에 연대 조직활동을 같이 수행한 공통점이 있으나 2002년 공무원노동조합 설립 당시 2개 조직으로 분화되었고 이후 공무원노조법 시행 이후에는 공무원노동조합총연맹과 그 산하 기관별 공무원노동조합들이 먼저 설립신고를 통해 합법화되었다. 전국공무원노조는 내부 분열되어 2007년 7월 전국민주공무원노조가 먼저 합법화되었고 전국공무원노조는 2007년 10월 마지막으로 합법화됨으로써 전체적으로 3개 경향의 전국 수준의 공무원노조 단체가 병립하고 있다.

〈표 II-4〉 전국 단위 주요 공무원노동조합 현황(2007. 12. 현재)

	결성	조합원 수	지부 수	상급단체	조직형태	운동노선
공무원노동조합총연맹	2006. 09. 04	52,598	36 (연맹)	없음	연합체	경제적실리주의 공무원독자운동
전국공무원노동조합	2007. 10. 17	34,457	85	민주노총	산별노조	사회개혁
전국민주공무원노동조합	2007. 07. 10	47,318	95	민주노총*	산별노조	사회개혁

주: 1) 결성시기는 설립신고 기준임.

2) 조합원수는 설립신고 당시와 2007년 말 기준임. 각 조직들이 주장하는 실제 조합원수는 더 많음.

3) \* 민주공무원노조는 민주노총 소속을 주장하나, 민주노총은 조직적 논의 후에 결정할 문제로 유보함.

자료: 노광표(2006) 수정보완.

3개 전국 단위 공무원노동조합들은 공무원노조운동의 이념과 노선, 노동조합의 조직형태, 공무원노조법에 대한 대응 전략 그리고 소속 조직(기관, 부처)의 특성 등에서 조직별 차이점을 보이고 있다. 민공노는 전공노에서 분리된 조직이므로 3개 조직 사이의 차이점은 공무원노총과 전공노·민공노간에 더 크게 나타나고 있다. 이를 몇 가지로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조직 규모를 보면 ① 공무원노총>② 민공노>③ 전공노의 순이다. 가장 많은 조합원을 포괄하는 조직은 공무원노총으로 조합원수는 52,598명이다. 전공노는 2002년 설립 당시 12만명의 가장 많은 조합원을 포괄하고 있었으나 2004년 총파업 이후 정부의 탄압으로 인한 소속 조직의 탈퇴 및 이탈, 합법화를 지향했던 민공노의 분리 등으로 조합원수가 34,457명으로 감소하였다. 반면 민공노는 2007년 11월 28일 중앙행정기관공무원노조와의 조직 통합으로 조합원수가 47,318명으로 증가하였다.

둘째, 조직 형태를 보면 민공노와 전공노가 전국단일산별노조의 형태를 띠고 있는데 비해 공무원노총은 전국교육기관공무원노조연맹, 지역연맹(서울, 전북 등)와 광역자치단체노조, 기초자치단체노조 등 단위노조들로 구성된 연맹체로 설립되어 있다. 이 결과 전공노·민공노는 중앙본부의 역할 및 기능이 강력한 반면, 공무원노총은 중앙과 단위노조간 느슨한



결합력을 보이고 있다.

셋째, 조직에 소속된 단위노조(지부)의 특징을 보면 공무원노총은 ‘중앙행정부처와 광역자치단체’가, 민공노는 ‘중앙행정부처와 기초자치단체’가, 전공노는 ‘기초자치단체와 국회, 교육청’이 중심을 이루고 있다. 각 조직들이 포괄하고 있는 소속 조직들의 비중에 따라 공무원노조들의 활동 방향 및 운영에 일정한 영향을 미치고 있는 것으로 확인된다.

넷째, 공무원노조들의 이념적 지향을 보면 공무원노총과 전공노·민공노간 차이가 뚜렷하다. 공무원노총의 경우 정치적 중립과 민간부문노동조합과의 제한적 연대 노선을 갖고 있는 반면, 전공노와 민공노는 민간부문노동조합과의 연대, 정치활동의 자유 보장 등을 주장하고 있다. 이 결과 공무원노총은 공공부문노동조합들과 함께 별도의 중앙조직 건설을 조직방침으로 갖고 있는 반면, 전공노와 민공노는 ‘민주노총’과의 연대 노선을 추구하고 있다.

이상과 같은 전국 규모 조직과는 별도로 조직적인 연계성 없이 활동하는 다수의 노동조합 조직들이 존재하는데 대표적으로는 전공노에서 분리되어 활동하고 있는 ‘경남지역공무원노동조합협의회(이하: 경공협)’와 ‘광역자치단체공무원연대(이하: 전광연)’, ‘법원노조’ 등을 꼽을 수 있다. 경공협은 전공노에서 이탈한 경남지역 공무원노동조합들의 협의회 조직으로 창녕군, 김해시청 등 9개 노동조합으로 구성되어 있다. 경공협의 조직 위상은 ‘협의회’이나 내부 운영규정은 협의회보다는 강화된 규율을 갖고 있다. 예를 들면 운영규정 제22조에는 “협의회는 도지사 및 시간군수협의회와 사용자단체와의 단체교섭을 할 수 있으며, 의장은 교섭권과 협약체결권을 갖는다”고 하여 협의회 조직 이상의 위상을 부여하고 있다.<sup>5)</sup>

전광연은 광역자치단체공무원노동조합들의 연대조직으로 가입 상급단체의 차이에도 불구하고 광역자치단체 공무원들의 권익 대변을 위하여 별도로 조직된 노동조합들의 연대조직체로 서울특별시청을 제외한 시도 광역자치단체공무원노동조합 모두가 참여하고 있다. 이 조직에는 인천과 대구광역시청 등 공무원노총에 가입한 조직도 있으며 강원도청공무원노동조합, 부산광역시공무원노동조합처럼 상급단체 소속없이 활동하는 조

5) 경공협 홈페이지([www.chn.or.kr/jin04.asp](http://www.chn.or.kr/jin04.asp))를 참조.

직도 존재한다. 이밖에도 전국 조직에 가입하지 않은 독립적인 공무원노동조합 등이 다수 존재한다. 이들 독립 공무원노동조합들의 규모는 55개 노동조합 47,800명에 달하고 있다.

나. 기관별(입법·사법·행정) 구분

공무원노조법은 공무원노동조합의 설립단위를 헌법기관(국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 행정부) 및 자치단체(특별시, 광역시, 도, 시, 군, 구 및 시·도 교육청)를 최소단위로 하고 있으며, 설립단위별로 ‘복수노조’를 인정하고 있다. 공무원노동조합의 조직률 및 조직현황을 소속기관별로 살펴보면 <표 II-5>와 같다.

이 표는 행정자치부의 통계연보를 기준으로 2004~07년까지의 공무원단체(직협과 노조 포함)의 가입 현황을 통해 공무원노조 조직률을 추산한 것이다. 통계 기준으로 공무원단체 조직률은 2004년 56.8%, 2005년 65.1%, 2006년 68.0%로 지속적으로 확대되었으며, 6급 이하 공무원노조 가입대상 총인원 282,100명을 기준으로 총 186,886명이 가입하고 있어

<표 II-5> 기관별 공무원단체 가입 현황 추이(2004~07년)

	전체		중앙부처		광역자치단체		기초자치단체		지방교육청	
	가입 대상	가입자 (가입률)	가입 대상	가입자 (가입률)	가입 대상	가입자 (가입률)	가입 대상	가입자 (가입률)	가입 대상	가입자 (가입률)
2004	277,212	157,569 (56.8%)	71,067	16,562 (23.3%)	21,532	18,526 (86.0%)	148,080	119,671 (80.8%)	36,533	2,810 (7.6%)
2005	264,410	172,190 (65.1%)	49,417	18,511 (37.4%)	28,284	22,696 (80.2%)	150,460	124,382 (82.6%)	36,249	6,601 (18.2%)
2006	275,827	187,647 (68.0%)	46,689	21,842 (46.7%)	30,109	24,296 (80.6%)	158,887	131,271 (82.6%)	40,142	10,238 (25.5%)
2007	282,100	136,886 (48.2%)	41,284	33,911 (82.1%)	47,476	23,263 (48.9%)	157,203	49,773 (29.8%)	36,137	28,948 (80.1%)

주: 1) 행정자치부 통계연보의 자료는 2006년 12월 31일 기준임. 그러므로 2007년은 2006년 말 기준임.

2) 2007년의 경우 공무원노조 합법화에 따라 법외노조의 가입자(5만명)를 제외한 것임.

자료: 행정자치부(2007), 『통계연보』.

## 22 공무원노동조합 조직 연구

조직률은 약 66.2%이다<sup>6)</sup>.

2006년 기준으로 공무원단체 가입률을 소속 기관별로 살펴보면 ① 기초자치단체(82.6%)>② 광역자치단체(80.6%)>③ 중앙부처(46.7%)>④ 지방교육청(25.5%)의 순이다. 2006년까지 기관별 공무원단체 조직 현황은 큰 편차를 보였으나 2007년 기준으로 볼 때 거의 차이를 보이지 않고 있다. 이는 2006년 공무원노동조합 시행에 따라 하위직 공무원들의 공무원노동조합 결성에 대한 자유가 보다 신장된 결과이다. 통계상으로 2007년 기초자치단체의 조직률이 30%대로 떨어진 가장 큰 이유는 전공노와 민공노 소속의 기초자치단체 조합원 약 5만 명이 통계에 포함되지 않았기 때문이다.

헌법기관별 노동조합 결성 및 가입 현황을 살펴보면 먼저, 법원공무원노동조합은 2007년 7월 3일 설립신고를 획득하였는데 조합원수는 총 7,343명이다. 법원공무원노동조합은 상급단체에 가입하지 않고 있으며 「통합공무원노동조합준비위원회」 소속 조직이다. 선거관리위원회노동조합은 민공노 소속으로 조합원수는 1,859명이다. 선거관리위원회는 민공노의 본부 소속으로 산하 서울, 강원 등 16개 지부로 구성되어 있다. 선관위본부는 2007년 단체교섭을 9월 19일 요구한 이후 본교섭과 예비교섭 과정을 통해 11월 14일 타결하였다. 국회 공무원노동조합은 전공노 소속으로 국회본부로 가입해 있으며 국회도서관 지부와 국회사무처 지부로 나뉘어 있다.

헌법기관들이 소속기관별로 단일 노동조합으로 구성된 반면, 중앙행정기관에는 복수의 노동조합이 존재하고 있다. 중앙행정기관노동조합들은 공무원노동조합 소속의 행정부공무원노동조합(이하: 행공노)과 민공노 소속의 중앙행정기관본부로 구분된다. 행공노는 외교통상부 등 17개 지부 약 17,000명의 조합원을, 중행노는 공정거래위원회 등 10개 지부 약 5,000명의 조합원을 포괄하고 있다(표 II-6 참조).

이상에서 볼 수 있듯이, 공무원노동조합 조직은 법 시행 2년만에 59.7%라는 높은 조직률을 보이고 있다. 향후 공무원노동조합의 효과성에 대한

---

6) 행자부의 통계는 ‘공무원노동조합과 직협’을 공무원노동조합 단체로 구분하지 않고 있어 순수한 공무원노동조합 조직률보다는 높은 편이다. 행자부는 노동조합 가입 대상자수를 282,100명으로 낮게 추산하고 있다.

〈표 II-6〉 전국 단위 주요 공무원노동조합 현황(2007. 12. 현재)

	결성	조합원 수	지부 수	상급단체	소속기관
행정부공무원 노조 (행공노)	2006. 09. 04	15,030	17	공무원 노총	국가보훈처, 국정홍보처, 교육 인적자원부, 외교통상부, 문화 관광부, 산업자원부, 국가청소 년위원회, 정보통신부, 건설교 통부, 해양수산부, 소방방재청, 통일부, 경찰청, 통계청, 중소 기업청, 특허청, 문화재청
중앙행정기관 본부 (중행노조)	2007. 07. 03	5,000	10	민공노	공정거래위원회, 통계청, 국립 농산물품질관리원, 과학기술부, 보건복지부, 재정경제부, 노동 부, 농림부, 환경부, 국립수의 과학검역원지부

자료: 행공노(www.clunion.org), 중행노조(www.kgwu.org) 홈페이지 참조.

현장공무원들의 자각이 높아질 경우 노조 조직률은 80% 이상(조합원수 약 20만 명)으로 높아질 것으로 보인다. 그러나 공무원노동조합은 높은 조직률에도 불구하고 분산되고 파편화된 양상을 보이고 있다. 전국교직원노동조합이 전국 단위의 노동조합이 3개인 반면, 공무원노동조합은 대표적인 전국 단위 3개 조직 이외에도 노동조합 설립단위별로 복수노조가 구성되어 있는 것이 특징이다.

### Ⅲ. 공무원노조 조직 연구

#### 1. 공무원노동조합의 조직 자원

공무원노동조합의 조직 자원을 파악하기 위해 공무원 정원 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2006년 말 현재 공무원의 총수는 957,208명이고, 이 중 국가공무원은 590,169명(교원 339,409명, 공안 125,966명 포함)이며, 지방공무원은 345,989명(교육자치단체 66,242명 포함)이다<sup>7)</sup>.

이 중 공무원노조법에 의한 조직대상 가능 공무원수는 일반직, 기능·고용직을 포함하여 412,931명(행정부 400,666명, 입법부 1,924명, 사법부 8,432명, 기타 헌법기관 1,709명) 정도이며, 이 중 기존 노조원(철도, 체신, 국립의료원) 50,464명과 공무원노조가 허용되더라도 가입이 금지되는 공무원(지휘·감독권을 행사하는 공무원, 인사·예산 등 관리·운영업무에 종사하는 공무원) 64,830명을 제외하면 실질 가입대상 최대인원수는 약 292,400명에 이를 것으로 파악된다. 가입대상 공무원을 기관별로 구분해 보면 중앙부처 77,751명, 지방자치단체 205,272명, 입법부 1,439명, 사법부 6,420명, 기타 헌법기관 1,518명이다.

〈표 III-1〉 공무원 정원 현황(2006. 12. 31. 기준)

전체	행정부			입법부	사법부	헌법기관		
	소계	국가	지방			소계	헌법재판소	선거관리위원회
957,208	910,452	590,169 (63.0%)	345,989 (37.0%)	3,176	15,109	2,765	216	2,549

자료: 행정자치부(2007), 『통계연보』.

7) 공무원 정원의 연도별 추세를 보면 다음과 같다. 외환위기 직전인 1997년 935,759명이었던 정원은 1998년 888,334명으로 축소되었다가 이후 2003년부터 다시 증가하여 2003년 915,945명, 2004년 936,387명, 2005년 931,025명, 2006년 957,208명으로 증가하였다.

〈표 Ⅲ-2〉 국가조직 현황 및 공무원노조 가입대상자 현황

(단위: 명)

	대상기관	기관	전체 공무원 <sup>2)</sup>	노조가입 비대상자 <sup>3)</sup>	노조가입 대상자 <sup>4)</sup>
총 계			601,648 (931,025)	309,248	292,400
행정부	소 계		581,075 (910,452)	298,052	283,023
	중앙행정부처	18부 4처 17청	306,804	166,126	77,751
		교육직공무원	(329,377)	-	-
지방자치단체	광역 16개 기초 234개	274,271	131,926	205,272	
입법부	국회	1개	3,176	1,737	1,439
사법부	법원	대법원, 고등법원, 지방법원 등 27개	14,852	8,432	6,420
기타 헌법기관	헌법재판소 선거관리위원회	헌법재판소 1개 중앙·시도 선관위 17개	2,545	1,027	1,518

주: 1) 각 통계수치는 행정자치부(2006), 『통계연보』를 기초로 작성되었음.  
 2) 괄호안의 숫자는 교육직 공무원 329,377명을 합한 전체 공무원수임.  
 3) 노조가입 비대상자는 1~5급 상위직급자와 고위공무원, 6급 이하 및 기타 직급 중 사용자를 위한 공무원을 의미  
 4) 노조가입 대상자수는 공무원노조법 제2조에서 규정하고 있는 공무원을 의미  
 자료: 원창희(2007).

노조 가입대상이 되는 공무원을 직종별(일반직·기능직·고용직), 직급별로 살펴보면 다음과 같다. 연구직과 지도직을 제외한 일반행정직 국가공무원은 총 91,569명이며, 지방공무원은 216,927명으로 총 308,496명이다. 이 중에 6급 이하의 공무원은 국가공무원 중 73,924 명(83.91%)이며, 지방공무원 중 197,884 명(91.22%)으로 총 271,808 명이다. 이는 전체 일반직의 88.45%를 차지하는 다수이며, 5급 이상은 11.71%에 불과하다.

## 2. 공무원노동조합총연맹

‘공무원노동조합총연맹(이하: 공무원노총)’은 2004년 7월 23일 ‘대한민

국공무원노동조합총연맹(이하: 대한공노련)과 '전국목민노동조합총연맹(이하: 목민련)'이 통합된 조직으로 1999년 6월 개최된 전국공무원직장협의회 회장단 모임을 그 조직적 뿌리로 하고 있다. 대한공노련이 광역자치단체 및 지자체 공무원들을 기반으로 하고 있었다면 목민련은 중앙부처 공무원을 가맹 조직원으로 하고 있었으며, 2004년 조직을 통합하면서 명칭을 '공무원노동조합총연맹'으로 변경하였다. 영어 명칭은 "Federation of Government Employees(약칭: FGE)"이다.

법외노조 상태에 있던 공무원노총은 기존의 '설립신고 유보방침'을 변경하여 2006년 9월 4일 설립신고를 통해 합법성을 획득하였다. 공무원노총의 조합원수는 2008년 1월 현재 52,598명으로 공무원단체 중 가장 많은 조합원수를 포괄하고 있다. 그러나 공무원노총은 전공노, 민공노와는 달리 각 기관별 공무원노조를 가맹단위로 하는 연맹체 조직으로 활동의 중심은 '중앙본부'라기보다는 기관별 단위노조이다. 임원을 제외하고 본부에서 전임하는 현장공무원 출신 간부는 없으며 채용직 간부 4명이 일하고 있다. 공무원노총은 2007년 중앙단체교섭의 노동조합측 대표조직으로서 대정부 단체협약안을 이끌어낸 성과를 보였다.

### 가. 조직의 역사

공무원노총의 출발점은 전국직장협의회 회장단 모임에서 시작되었다. 전국공무원직장협의회 회장단 모임은 2000년 2월 19일 전국공무원직장협의회발전연구회(이하: 전공연)를 발족시켜 단위 직협에서 해결하지 못하는 하위직 공무원들의 권익 향상을 위한 정책을 토론하고 향후 공무원노동조합을 준비하는 정책연대기구였다. 전공연이 전국공무원직장협의회연합(이하: 전공련)으로 조직 위상을 변경하면서 전공련을 주도했던 세력들은 '전국공무원노동조합'을 결성하였으며, 발전연구회로 남아 있던 직장협의회 세력들은 별도로 공무원노동조합을 결성하였는데, 이 조직이 '대한민국공무원노동조합총연맹'이었다<sup>8)</sup>. 대한공노련은 2002년 3월 16일 서

8) 2002년 4월 4일자 '주간동아'는 대한공노련과 전공노의 분열을 다음과 같이 기록하고 있다. "6급 이하 하위직 공무원 결집체인 공무원직장협의회는 노조설립 작업을

〈표 III-3〉 공무원노총의 연혁

내 용	
1999. 06. 26	전국공무원직장협의회 회장단 최초 모임(대구: 13개 공직협)
2000. 02. 19	전국공무원직장협의회발전연구회(전공연) 발족(경북도청-123개 공직협)
2001. 02. 03	전국공무원직장협의회(전공연) 분열: 발전연구회는 ‘공노총’으로
2001. 08. 04	대한민국공무원노동조합준비위원회(공노준) 결성(준비위원장: 이정천)
2002. 03. 16	대한민국공무원노동조합총연맹(대한공노련) 출범(초대위원장: 이정천)
2003. 03. 08	대한공노련 정기 전국대의원대회(제2대 위원장: 이정천 선출)
2004. 04. 20	전국목민노동조합총연맹준비위원회(전목련) 출범(초대위원장: 박용식)
2004. 05. 19	공노총과 전목련 통합추진위원회 구성 및 통합 협상
2004. 07. 07	공노총 제2차 임시 전국대의원대회 개최(전목련과 통합의결)
2004. 07. 08	전목련 제2차 임시 전국대의원대회 개최(공노총과 통합의결)
2004. 07. 23	공노총과 전목련 통합전국대의원대회 개최 “공무원노동조합총연맹(공노총)”으로 통합 출범(공동위원장: 이정천, 박용식)
2005. 01. 19	공노총 임시 전국대의원대회(임원 직접선거를 간접선거로 전환하는 일부 개정)
2005. 02. 25	정기 전국대의원대회 개최(제2대 박성철 위원장 등 집행부 선출)
2005. 03. 16	공노총 제4기 출범
2005. 11. 22	제9차 임시 전국대의원대회 개최(조직강화 및 국내외 단체와 연대사업 결의)
2006. 03. 16	제10차 정기 전국대의원대회 개최
2006. 05. 11	제11차 임시 전국대의원대회 개최
2006. 07. 26	제12차 임시 전국대의원대회 개최(규약 개정: 조직의 약칭을 “공노총”에서 “공무원노총”으로 개정)
2006. 09. 04	노동부에 합법 노동조합 설립신고
2006. 12. 27	제13차 임시 전국대의원대회 개최
2007. 02. 22	제3대 임원선거 및 정기대의원대회 개최

자료: 공노총 대의원대회(2006).

위해 2000년 3월 직장협의회 대표자 모임인 전국공무원직장협의회발전연구회(전공연)를 발족시켰다. 그러나 발전연구회를 통한 노조 건설에는 한계가 있다는 내부 지적이 일면서 2001년 2월 노조 출범 준비조직인 ‘전공련’이 구성돼 분리해 나감으로써 조직은 양분되었다. 반면 발전연구회에 남은 회원으로 이뤄진 ‘전공연’은 같은 해 8월 대한민국공무원노동조합준비위원회(대한공노준)를 구성, 별도의 노조 설립을 추진함으로써 결국 두 개의 공무원노조가 탄생하게 되었다.



울 양재동 교육문화회관에서 공무원노동조합 출범식을 가질 계획이었으나 경찰의 대회장 원천 봉쇄로 대회장 밖 한국노총 차량에서 약식으로 출범식을 갖고 창립을 선포하였다. 이후 2004년 4월 중앙행정부처를 중심으로 한 전목련이 설립되었고 공노총과 전목련은 2004년 7월 23일 용산 전쟁기념관 전우회관 웨딩홀에서 통합전국대의원대회를 개최하여 “공무원노동조합총연맹(공동위원장: 이정천, 박용식)”을 출범시켰다. 동 대회에서 공노총은 “공직사회의 개혁”과 헌법이 보장한 “노동기본권 회복”을 통한 공무원 노동자의 권익향상을 기치로 내걸고 강령으로 “정치적 중립”과 더불어 민간노동 단체를 배제한 “순수 공무원만의 독자노선”을 표방하였다. 또한 공노총은 노동기본권이 최대한 보장된 공무원노동조합법의 조기제정과 부정부패 척결, 공직사회 현안 대정부교섭 추진(정년평등화, 교직원 및 경찰공무원 수당신설, 지방고용직의 기능직화, 기능직 공무원의 처우개선) 등의 3대 핵심 전략과제를 제시하였다.

당시 공노총은 2005년 1월 중 조합원 직접투표로 위원장을 선출하기로 하였으나 2005년 1월 19일 개최된 임시 전국대의원대회에서 임원 직접선거를 간접선거로 바꾸는 규약을 개정하였고 동년 3월 16일 정기대의원대회에서 박성철 위원장을 2대 위원장으로 선출하였다.

2005년 이후 공노총은 공무원 신분의 특수성이 반영된 공무원노조 활동을 추진하고 있다. 전공노와는 달리 공직사회와 구체적인 연관성이 없는 문제에 대해서는 특별한 주장과 논평을 제시하지 않고 있다. 공노총은 노조결성 이후 하위직 공무원의 핵심 요구라 할 수 있는 ‘정년평등화’ 문제를 국가인권위원회에 제소하는 등 사회적으로 여론화하는 사업을 꾸준히 전개하고 있으며, “공무원 정년평등화, 6급 근속승진제 실시, 기능직 공무원 처우 대폭개선, 지방 5급 승진제 자율실시, 성과상여금제도 개선, 연금제도 개악 저지” 등의 사업을 추진해 왔다. 2006년 7월에 개최된 제 12차 임시 전국대의원대회에서는 규약을 개정하여 조직의 약칭을 “공노총”에서 “공무원노총”으로 변경하였다. 한편 2006년 9월 ‘공무원노동조합총연맹’은 기존의 설립신고 유보방침을 변경하여 9월 4일 설립신고를 통해 합법성을 획득하였다.

공무원노총은 2007년 2월 22일 정기대의원대회에서 임원 선거를 실시

하여 박성철을 제3대 위원장으로 선출하였으나 미세한 표 차이로 낙선한 김찬균 후보는 선거관리위원회에 이의를 제기했으며, 선관위를 상대로 행정소송을 제기했다<sup>9)</sup>. 이에 따라 선거에 따른 조직 내용을 겪었던 공무원노총은 동년 3월 16일 임시대의원대회를 통해 공동위원장제를 도입하는 방식으로 규약개정안을 처리하고 동반 출마하였던 김찬균 위원장 후보를 공무원노총 공동위원장으로 선출했다.

#### 나. 조직 구조 및 구성

##### 1) 조직 형태 및 구조

공무원노총의 조직 형태는 기관별 단위노조들의 연합단체이다. 이에 따라 조직의 기본 골격은 ‘총연맹-지역(업종)연맹-기관노조’라는 3중 구조를 갖고 있다<sup>10)</sup>. 하지만 지역연맹이 구성되어 원활하게 운영되는 곳은 그리 많지 않고 지역별로 큰 편차를 보이고 있다. 전북연맹, 전남연맹 등은 지역연맹 중심의 기본 골격체계를 갖추고 있는 반면, 서울, 대구 등 다른 지역들은 소수의 기관별 노조들이 총연맹에 직가입 방식을 취하고 있다. ‘연합단체’라는 조직 구조의 특성상 공무원노총 조직은 ‘중앙집중성’이 약하고 단위(기관)별 노동조합 중심의 활동이 강하다.

9) 당시 언론보도는 공무원노총의 임원 선거 이후 조직 내용을 다음과 같이 보도하고 있다. “최근 치러진 공무원노동조합총연맹 임원 선거에 대해 낙선후보 측이 ‘선거는 무효’라며 당시 선거관리위원장을 상대로 소송을 냈다. 위원장으로 출마했다 낙선한 후보 김 모 씨 등 2명은 서울행정법원에 낸 소장에서 ‘선거 당시 후보들이 모두 과반 이상 득표를 못해 결선 투표를 해야 했지만, 최다 득표자에 대한 찬반 투표만 실시한 건 노조 규약을 위반한 것’이라고 주장했다. 또, “개표 결과 상대후보와 표 차이가 2표였는데, 무효표로 처리된 표 중 2표는 사실 자신들에게 투표된 것인데도 기표란 바깥에 표를 했다는 이유로 무효처리됐다”며 무효표 처리도 부당하다고 덧붙였다”(YTN 2007. 03. 05).

10) 규약 제8조에서는 조직의 구성단위를 다음과 같이 정하고 있다. “제8조[구성] 본 총연맹은 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 행정부, 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 구 및 특별시, 광역시, 도의 교육청, 교육기관, 직능별 공무원노동조합(이하 “노동조합”이라 한다)이 결성한 공무원노동조합연맹(이하 “노동조합연맹”이라 한다)으로 구성한다. 다만, 노동조합연맹이 결성되지 아니한 경우에는 당해 노동조합을 노동조합연맹으로 본다.”

[그림 III-1] 공무원노총의 조직도



[그림 III-1]은 공무원노총의 조직도이다. 공무원노총의 최고의결기관은 ‘전국대의원대회’인데, 규약 “제2절 전국대의원대회”에 의하면, “전국대의원대회는 본 총연맹의 최고의결기관으로 총연맹 임원과 노동조합 및 노동조합연맹에서 선출하여 파견한 전국대의원으로 구성하고 총연맹의 임원은 당연직 전국대의원이 되며 정기 전국대의원대회와 임시 전국대의

원대회로 구분 소집한다.” 전국대의원대회는 조직의 최고의결기관으로서 다음과 같은 기능과 역할을 담당한다. “① 규약의 제정 및 개정에 관한 사항, ② 위원장, 수석부위원장, 부위원장, 회계감사위원장의 선출과 임원의 불신임에 관한 사항, ③ 사업계획 및 운영방침의 수립에 관한 사항, ④ 활동보고 및 활동계획 수립에 관한 사항, ⑤ 예산 및 결산 승인에 관한 사항, ⑥ 기금의 설치, 관리 또는 처분에 관한 사항, ⑦ 자산의 관리 또는 처분에 관한 사항, ⑧ 국제단체의 가입 및 탈퇴, ⑨ 본 총연맹의 합병 및 해산에 관한 사항, ⑩ 노동기본권, 단체교섭, 조정신청, 집회 등에 관한 사항, ⑪ 기타 중앙위원회에서 부의한 사항” 등이다.

전국대의원 배정 및 선출기준을 보면 “① 전국대의원대회에 참가할 전국대의원 배정은 가맹 노동조합의 재적조합원 100명 단위 1명을 배정하고, 나머지 조합원수가 단수 51명 이상인 경우에 추가로 1명을 배정한다. ② 조합원수가 100명 미만의 노동조합 및 노동조합연맹 등에도 전국대의원 1명을 배정한다. ③ 전국대의원 배정 조합원수 산출은 가맹 노동조합의 재적조합원 중 정기 전국대의원대회 30일 전까지 완납한 1년간 총연맹비의 월 평균치에 해당하는 조합원수에 비례하여 정한다.”

다음으로 중앙위원회는 전국대의원대회에 다음가는 의결기관으로서 총연맹 임원, 노동조합 및 노동조합연맹 위원장과 노동조합 및 노동조합연맹에서 선출한 중앙위원으로 구성된다. 중앙위원의 선출방법을 보면 “조합원 600명 단위 1명을 배정하고, 나머지 조합원수가 단수 301명 이상인 경우에 1명을 추가 배정하고, 선출 중앙위원 배정 조합원수 산출은 가맹 노동조합의 재적조합원 중 정기 전국대의원대회 30일 전까지 완납한 1년간 총연맹비의 월 평균치에 해당하는 조합원수에 비례하여 정한다.” 중앙위원의 임기는 1년으로 하되 선출일로부터 차기 정기 전국대의원대회 전일까지로 하고 있다. 총연맹 중앙위원회의 기능은 “① 규정의 제정·개정 및 직제의 개폐에 관한 사항, ② 임시 전국대의원대회의 소집요구, ③ 전국대의원대회에서 위임받은 사항 처리, ④ 선거관리위원장 및 위원 선출, ⑤ 희생자구제심사위원장 및 임원 임명 제청, ⑥ 여성위원장 및 임원 임명 동의, ⑦ 상설위원회 설치 결의 및 상설위원회 위원장 인준, ⑧ 예비비 사용 승인 및 세출예산의 각 항목 집행액 조정, ⑨ 노동조합 및 노동

조합 연맹과 조합원 등의 제명·징계·포상에 관한 사항, ⑩ 부과금의 결의, ⑪ 예산 조정과 전용, ⑫ 예산안 심의, ⑬ 각종 특별위원회의 설치 및 폐지, ⑭ 대의원 배정에 관한 사항, ⑮ 특별기금 설치 및 운영관리 사전심의에 관한 사항, ⑯ 지부 신설 및 폐지 인준에 관한 사항, ⑰ 희생자 구제에 관한 사항, ⑱ 단체협약 체결에 대한 동의, ⑲ 자문기구의장 및 위원 위촉 동의, ⑳ 기타 총연맹의 중요한 사항” 등이다.

집행위원회는 공무원노총의 일상적인 업무의 집행기관으로 “위원장, 수석부위원장, 부위원장, 사무총장, 사무총국의 실, 국장급 이상과 부설위원회 위원장”으로 구성된다. 사무총국의 부서장은 집행위원회의 성원이 아니나 소관사항에 발언하고 의견을 개진할 수 있다.

다음으로 임원은 “위원장, 수석부위원장<sup>11)</sup>, 부위원장, 사무총장, 회계감사위원장”으로 구성된다. 규약 제46조에 의하면 공무원노총은 다음의 임원을 둔다. “① 위원장 1명, ② 수석부위원장 1명, ③ 부위원장 7명(여성 부위원장 1명 포함), ④ 사무총장 1명, ⑤ 회계감사위원장 1명.” 하지만 부칙 제2조는 “임원 및 임원의 선출에 관한 특약”을 통해 “규약 제46조 및 제48조의 규정에 불구하고 제3대 위원장·사무총장은 2007년 2월 22일 선거에 입후보한 자를 공동위원장 및 사무총장으로 전국대의원 과반수 이상의 투표와 투표자 과반수 이상의 찬성으로 선출한다”고 하여 현재는 공동 위원장과 공동 사무총장제로 운영되고 있다. 임원의 임기는 2년이며, 위원장과 사무총장은 러닝메이트로 전국대의원대회에서 선출한다. 다만, 보궐선거에서는 동반 사직이 아닐 경우 단독으로 출마할 수 있다. 수석부위원장, 부위원장, 회계감사위원장은 전국대의원대회에서 전국대의원의 직접·비밀·무기명 투표에 의하여 선출하며, 부위원장은 득표순으로 당선되고 수석부위원장은 최다득표자로 한다. 2007년 현재 공무원노총의 임원을 보면, 위원장으로 박성철, 김찬균 공동위원장이, 수석부위원장(채길성), 부위원장(임영진, 이연월, 이인수, 백성우, 장진섭, 구본홍), 회계감사위원장(정원준), 사무총장(전종근, 임승룡)이다.

11) 연맹 수석부위원장은 회계, 자산 등의 관리 및 전결사무의 집행과 총연맹 위원장 유고시 그 권한을 대행하며, 총연맹 수석부위원장 유고시는 총연맹 부위원장 중 연장자 순으로 한다.

임원의 직무를 보면 위원장은 “① 본 총연맹을 대표하고 업무의 일체를 총괄한다. ② 전국대의원대회, 중앙위원회, 집행위원회, 기타회의 등 각종 회의를 소집하고 의장이 된다. ③ 공문서의 서명인이 된다. ④ 본 총연맹 각종 간행물의 발행인이 된다. ⑤ 고문 및 자문위원을 위촉한다. ⑥ 부설 기관장과 상설위원회 위원장, 특별위원회 위원장, 사무총국 부서장 등을 임면한다. ⑦ 위임사항을 지시·감독한다. ⑧ 재정의 집행권자가 된다. ⑨ 본 총연맹 규약 및 규정의 해석권자가 되며, 전국대의원대회 및 중앙위원회의 등에서 번복하지 않는 한 연맹의 예산집행과 재산을 관리·운영한다. 사무총장의 기능은 “① 위원장의 지시를 받아 사무총국의 제반업무를 관장한다. ② 본 총연맹의 예산집행과 재산을 관리·운영한다. ③ 전국대의원대회에서 결산 보고 및 제반 활동을 보고한다. ④ 사무총국 구성원의 임면을 위원장에게 제청한다.”

노동조합의 기본 골격 구조 이외에 회의 체계를 보면 기관단위노동조합 협력관계 확대를 위해 “기초자치단체노동조합위원장 회의, 광역자치단체노동조합위원장회의, 기초 및 광역자치단체 교육행정기관 노동조합위원장 회의, 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·행정부 노동조합위원장 회의”를 두고 있다(규약 제14절 제40~43조).

이상과 같은 조직 구조를 갖고 있는 공무원노총은 기관별노동조합의 연합단체의 성격을 띠고 있기 때문에 본부의 역량이 대단히 취약하다. 2007년 말 현재 본부에는 위원장을 비롯하여 현장공무원 출신 전임자가 총 3명이며, 채용직 전문위원 4명이 일하고 있다. 위원장을 비롯하여 현장 출신 임원들을 제외하고는 본부의 조직, 기획, 홍보 등 본부장(및 국장) 등 상집간부들이 전임활동을 하지 못하는 한계가 나타나고 있다. 또한 재정의 취약으로 인해 전문위원을 폭넓게 채용하지 못하고 있다.

## 2) 조합원 구성의 특징 및 성격

공무원노총의 전체 조합원수는 약 52,598명으로 공무원노동조합 중 가장 많은 조합원수를 포괄하고 있다. 그러나 연합단체의 특성상 상급단체의 소속감이 다른 조직에 비해 약하며 ‘단위노조’ 소속감이 강한 것이 특징이다.

34 공무원노동조합 조직 연구

〈표 III-4〉 공무원노총의 소속 조직의 기관별 분류(2007. 12. 26. 기준)

	조합원수	소속 조직
행정부 노조	15,030	국가보훈처(850), 국정홍보처(100), 교육인적자원부(354), 외교통상부(201), 문화관광부(762), 산업자원부(430), 국가청소년위원회(50), 정보통신부(4,500), 건설교통부(2,134), 해양수산부(2,316), 소방방재청(110), 통일부(270), 경찰청(2,000), 통계청(230), 중소기업청(310), 특허청(303), 국립대 공무원, 문화재청(110) 공무원노동조합 등(18개)
광역자치단체	3,500	서울시청 공무원노동조합
	1,157	인천광역시청 공무원노동조합
	1,300	대전광역시청 공무원노동조합
	1,254	광주광역시청 공무원노동조합
	2,272	대구광역시청 공무원노동조합
	1,000	전라북도 공무원노동조합
	880	전남도청 공무원노동조합
소 계	11,363	
기초자치단체	812	동대문구청 공무원노동조합
	25	송파구청 공무원노동조합
	382	유성구청 공무원노동조합
	417	광주 남구청 공무원노동조합
	1,032	군산시 공무원노동조합
	760	김제시 공무원노동조합
	850	정읍시 공무원노동조합
	500	고창군청 공무원노동조합
	500	완주군청 공무원노동조합
	405	진안군 공무원노동조합
	409	임실군 공무원노동조합
	490	화순군 공무원노동조합
	357	담양군 공무원노동조합
	380	보성군 공무원노동조합
	362	함평군 공무원노동조합
	412	영광군 공무원노동조합
	0	국립목포병원 공무원노동조합
	350	완도군 공무원노동조합
200	보은군 공무원노동조합	
소 계	8,643	
전국교육기관공무원노동조합연맹	14,758	경북교육청(3,500), 충남도교육청(2,670), 대구교육청(780), 전남교육청(3,222), 인천교육청(502), 서울교육청(1,212), 충북교육청(955), 대전교육청(729), 울산교육청(243), 경남교육청(245) 공무원노동조합 등
전 체	49,844	

자료: 공무원노총 대의원대회(2007) 재구성.

조합원의 기관별 구성을 보면 <표 Ⅲ-4>와 같다. 중앙행정부처 조합원은 15,030명으로 전체의 30.2%, 자치단체 조합원은 20,006명으로 40.1%, 교육청 조합원은 14,758명으로 29.6%이다. 자치단체 조합원을 광역과 시·군·구로 구분해 보면 광역 조합원은 11,363명으로 전체의 22.8%, 시·군·구는 8,643명으로 17.3%이다. 전공노와 민공노에 비해 중앙행정부와 광역자치단체 공무원의 비중이 높다. 또한 자치단체노조의 분포가 호남권을 중심으로 집중되어 있어 지역적인 편중 현상이 나타나고 있다.

이상과 같은 조직 구성원의 특성은 동일한 ‘공무원’ 신분임에도 불구하고 소속기관별, 직렬별 요구 조건의 차이를 가져오고 있다. 예컨대 ‘정년평등화’를 보면 중앙부처나 광역자치단체의 경우 다수의 조합원들은 정년까지 5급 승진이 가능하나 기초의 경우는 5급 승진 가능성이 낮아 ‘정년평등화’에 대한 요구가 더욱 강력하다고 할 수 있다. 이렇듯 낮은 조직 통합성을 높이기 위해서는 인력과 재정의 ‘집중’을 통한 사업의 확대가 요구되고 있으나 그 추진 속도는 대단히 완만한 양상이다.

### 3) 이념 및 운동노선

공무원노총은 조직의 이념과 노선을 표현하는 강령과 선언에서 민간부문노동조합 운동과는 뚜렷이 구분되는 공무원 신분의 특수성이 반영된 공무원노조 활동을 주창하고 있다. 공무원노총은 민간부문 노사관계에서 나타나고 있는 대립적이고 투쟁적인 문화를 거부하며 “대화화 타협을 통한 상생의 창조적 노동문화 창출을 선도할 것”임을 표방하고 있고, 이를 위해 민간부문노동조합 운동과의 연대를 제한적으로 수용하며 “공무원만의 독자노선과 자주적 노동운동을 지향하는 제3의 공무원노동조합총연맹이 출범하게 된 것”임을 분명히 하고 있다.

공무원노총의 기본 노선은 강령에서도 동일하게 강조되고 있다. 공무원노총의 강령은 다음과 같은 점에서 다른 공무원노동조합과는 일정한 차이점을 드러내고 있다.

첫째, 공무원의 정치적 중립과 공무원의 독자적인 조직 건설을 목표로 하고 있다<sup>12)</sup>. 공무원의 정치적 중립이란, 헌법 제7조에서 명기된 바와 같

12) 공무원의 정치적 중립에 대해서는 다음과 같은 반대의 논거도 제시되고 있다.



<공무원노총 출범선언문(2004. 07. 23)>

오늘 우리는 대한민국공무원노동조합총연맹과 전국국민공무원노동조합총연맹을 하나로 통합하는 공무원노조 단체 역사상 또 하나의 획을 긋는 선택을 하였습니다.

말없는 대다수 공무원을 대변하여 제역할을 다하지 못하고 있는 공무원노동조합을 하나로 통합하여 공직사회 혁신을 통한 국가발전과 국민에 대한 참봉사 그리고 공무원 노동자의 기본권 회복을 추구하고, 대화와 타협을 통한 상생의 창조적 노동문화 창출을 선도하기 위해 공무원만의 독자노선과 자주적 노동운동을 지향하는 제3의 공무원노동조합총연맹이 출범하게 된 것입니다. 우리가 가고자 하는 이 길이 험난할지라도 우리는 흔들리지 않고 끝까지 희망의 길을 걸어 나갈 것입니다. 이제 대내외에 “공무원노동조합총연맹”이 공식 출범하였음을 엄숙히 선언합니다.

이 “① 공무원은 국민전체에 대한 봉사이며, 국민에 대하여 책임을 진다. ② 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”는 규정을 수용하고 있다. 이렇듯 공무원노총은 공무원노조 운동의 허용에도 불구하고 공무원노조 운동의 기본 방향으로 “정치적 중립성”은 지켜져야 한다고 보고 있다. 이러한 입장은 민간부문노동조합과의 연대 거부와 공무원의 독자적인 노동운동의 지향으로 구체화된다. 공무원노총은 기존 중앙조직인 한국노총과 민주노총의 가입 및 연대를 공식적으로 거부하고 있으며 공무원노총을 중심으로 한 공공부문의 독자적인 중앙조직 건설을 지향하고 있다<sup>13)</sup>. 그러나 독자적인 중앙조직 건설은 한국노총

“우리나라 헌법 제11조에서 모든 국민은 누구든지 사회적 신분에 의하여 정치적 생활의 영역에서 차별을 받지 아니한다고 규정하고, 제37조에서는 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에도 본질적인 내용을 침해할 수 없도록 규정하고 있다. 공무원의 정치운동을 금지한 국가공무원법, 지방공무원법, 공직선거 및 선거부정방지법은 국민의 기본권에 대한 과도한 제한으로서 위헌 소지가 있다. 국민이면 누구나 누릴 수 있는 기본권을 공무원이라는 직업상의 이유만으로 일률적으로 제약하는 것은 헌법의 기본 정신과도 맞지 않는다. 특히 헌법에서 규정하고 있는 공무원의 정치적 중립의 의미는 공무수행에 있어서 부당한 정치적 압력에 굴복함이 없이 공정한 입장에서 자기의 직무를 성실히 수행해야 한다는 측면에서의 중립성을 강조한 것으로, 공무원 개개인이나 단체의 정치적 자유를 전면 금지하는 것으로 해석되어서는 안 되는 것이다.”

13) “(가칭) 새로운노동조합 총연맹 건설의 필요성 및 활동 방향(2005년 공무원노총 임시전국대의원대회 자료집)”에는 공무원노총의 독자적인 총연맹 건설 계획이

‘공공연맹’의 사실상의 거부로 진척되지 못하고 있다.

둘째, 공무원노조 운동의 기본 방향으로 “공직사회를 개혁하고, 공무원의 권익신장을 통하여 「국민에게 참봉사」”를 제시하고 있다. 이는 노동조합운동을 통한 소속 조합원의 경제적 이익 향상뿐 아니라 일하는 기관(부처)의 개혁을 통한 국민 봉사자의 참실현으로 요약된다. 그러나 공무원노총은 조직결성 이후 꾸준히 공무원의 경제적 이익 또는 신분상의 권익 확대라는 역할에 치중되어 있고, 공직사회 개혁을 위한 세부 프로그램과 실천 내용들은 상대적으로 취약한 모습을 보이고 있다.

<공무원노동조합총연맹 강령>

우리는 국가와 국민을 위한 공직자이자 공무원 노동자로서 공직사회를 개혁하고, 공무원의 권익신장을 통하여 「국민에게 참봉사」를 행동으로 실천하고자 공무원노동조합총연맹을 결성하고 다음과 같이 실행 강령을 제정 선포한다.

1. 우리는 정치적 중립과 공무원 노동자의 자주적인 노동운동을 견지하며, 국내외의 다른 노동단체와 연대할 수 있다.<sup>14)</sup>
2. 우리는 헌법상 보장된 공무원의 노동기본권을 조기 회복하여 인간적인 삶을 실현한다.
3. 우리는 국가와 국민을 위한 공직자, 국민전체에 대한 봉사자임을 인식하고, 노동활동에 있어 공무원의 본분과 그 역할을 성실히 수행한다.
4. 우리는 상생의 대화와 타협을 통하여 국민과 함께하는 새로운 패러다임의 노사문화를 선도한다.
5. 우리는 공직사회의 올바른 목소리를 국민과 정부에 전달하여 공무원의 권익과 지위를 향상시키고, 국가정책의 투명성을 제고하여 국가이익 수호에 기여한다.
6. 우리는 관료주의 병폐를 과감히 타파하여 대국민서비스를 개선하고, 민주행정을 실현한다.
7. 우리는 공직사회 내부의 각종 차별을 철폐하여 건강하고 생산적인 공직사회를 실현한다.
8. 우리는 국내·외의 공무원독자노조 단체와 연대를 강화하고, 공무원노동조직의 통일을 기원한다.
9. 우리는 인간의 존엄성과 평등을 보장하는 참된 민주사회와 통일조국 건설에 기여한다.
10. 우리는 인간존중의 보편성과 상호주의에 입각하여 세계평화와 번영에 기여한다.

잘 나타나 있다. 공무원노총은 “양대노총(한국노총, 민주노총)은 전통적으로 제조업 중심의 활동 등이 관례화되어 있어 임금, 단체협약 등의 교섭구조에도 공공부문의 성격과 특성을 대변해 주지 못하고 있다”고 판단하고 있다.

셋째, “상생의 대화와 협력을 통한 새로운 노동문화”를 제시하고 있다. 이는 공무원 노사관계의 특성이 반영된 운동 방향으로 판단되는데, 민간 부문의 대립적이고 전투적인 노동운동의 반성에 기초한 운동 방향이다. 이에 따라 공무원노총의 운동노선은 법의 준수 및 타협적 관계로 귀결되고 있다. 공무원노총은 공무원노조법에 대해서도 법의 문제점을 지적하였지만 이에 대한 개선은 적극적인 대중 행동이 아니라 청원방식의 제도 개선 요구 또는 단체교섭 방식으로 표현되었다. 이러한 공무원노총의 운동 방향은 공무원노총 스스로 노동조합 단체로서의 인식과 함께 “국민과 국가 사회에 대한 봉사자로서의 책임과 의무도 함께 생각한다”는 입장에서 보다 분명해진다. 공무원노총의 운동 방향은 공무원의 특성을 반영한 합리적 노선이라는 긍정적인 평가와 함께 조합원 대중의 이익을 적극적으로 대변하지 않는 상층 소수 간부 중심 활동으로 비판받기도 한다.

#### 4) 재정 운영

공무원노총은 ‘단위(기관)노조-지역연맹-총연맹’이라는 3중 조직구조를 갖고 있으므로 재정 운영도 단위노조에서 조합원 1인당 2,000원을 맴비로 받아 지역연맹 1,000원, 총연맹 1,000원을 사용하고 있다. 2008년 예산을 기준으로 공무원노총의 재정 운영상황을 보면 다음과 같다. 2008년 1월 기준 공무원노총 조합원수가 70,500명이므로 1년 회비 수입 총액은 약 7억 6천만 원에 달하며, 기타 잡수입 6억 3,450만 원을 합하면 총예산액은 14억 690만 원이다. 세출 내역을 보면 인건비 9천 5백만 원, 경상적 경비 3억 4천만 원, 사업예산 2억 1,800만 원, 희생자구체기금 7천 9백만 원 등으로 구성되어 있다. 사업예산 2억 1,800만 원은 행사지원비 1,800만 원, 투쟁사업 1억 원, 조직사업비 1억 원으로 구성되어 있다.

14) 공무원노총의 강령은 2005년 11월 25일 임시전국대의원대회에서 부분 개정되었다. 개정된 부분은 강령의 첫 번째 부분으로 원래 강령은 “1. 우리는 국내의 민간 노동단체를 배제하고, 정치적 중립과 순수한 공무원노동자만의 독자적이고 자주적인 노동운동을 견지한다”였으나 “공공부문에 종사하는 공무원과 공기업 노동자간의 연대를 도모하고 민간부문과는 상호간 협력적 관계를 구축할 필요성”이 제기되어 개정되었다.

<표 III-5> 공무원노총의 예산

(단위: 천 원)

세 입		세 출	
전 체	1,406,900	전 체	1,406,000
회비 수입	761,400	인건비	95,094
기타 잡수입	634,500	경상적 경비	348,088
이자 수입	100	사업예산	218,000
이월금	10,000	희생자구제기금	79,345
		백서 발간	60,000
		예비비	605,473

자료: 16차 임시 전국대의원대회 자료집.

이상과 같은 공무원노총의 예산은 총연맹의 사업과 운영에는 턱없이 부족한 것으로 판단된다. 연합체 조직의 성격에 따른 한계로도 인식되지만 이러한 재정 구조는 공무원노총의 조직 운영 및 사업이 ‘단위노조’를 중심으로 운영되고 있는 현실을 잘 보여주고 있다. 취약한 재정 상황을 반영하여 공무원노총은 주요 사업 및 활동을 추진할 경우 별도의 ‘사업 분담금’ 제도를 활용하고 있다. 대표적인 예로는 2007년 대정부 중앙단체 교섭의 교섭 경비 총 7천 7백만 원을 분담금으로 처리하였다. 공무원노총은 2007년 교섭 경비로 조합원 1인당 2,000원을 분담하여 교섭 경비로 사용하였다. 공무원노총은 취약한 재정 구조를 개선하기 위해 현재 조합원 1인당 1,000원의 맹비를 2,000원으로 인상하는 방안을 2008년에 추진할 예정이다.

공무원노총의 중간허리 기능을 담당하는 연맹의 재정 운영상황을 보면 <표 III-6>과 같다. 1년 수입 예산의 총액은 2억 원 수준이며, 지출을 보면 분담금이 7천 백만 원으로 37%, 사업비가 2천 9백만 원으로 15.2%, 일반 운영비가 1,930만 원으로 10.1%를 차지하고 있다. 사업예산의 비중이 높지 않고 인건비 및 운영비 등 경직성 예산의 비중이 높은 것을 확인할 수 있다. 요약하면 연맹도 본부와 마찬가지로 조직의 운영과 사업을 위한 효율적인 재정 구조를 담보하지 못하고 있다.

기업별(기관별)노조의 연합체인 공노총은 총연맹과 지역연맹의 취약한 재정 구조와는 달리 기관별 노동조합들은 재정 형편이 상대적으로 넉넉

40 공무원노동조합 조직 연구

한 편이다. <표 III-7>은 조합원이 1,300명인 ○○시청공무원노조의 재정 운영현황이다. 수입은 조합원 회비수입이 1인당 17,700원(정률제 1%)으로 2억 3,800만 원이며, 지출은 노조 동아리 운영지원금을 포함하여 사업비 예산이 1억 4백만 원으로 총 지출예산의 37%를 차지하고 있으며, 인건비가 6천 2백만 원으로 22.8%, 분담금은 4천 2백만 원으로 14.9%이다.

<표 III-6> 전북연맹의 예산(2006년 기준)

(단위: 천 원)

세 입		세 출	
전 체	203,720	전 체	191,981
회비 수입	178,619	인건비	13,930
기타 잡수입	16,506	일반 운영비	19,351
이자 수입	12	사업예산	29,112
이월금	8,582	자산 취득	1,708
		분담금	71,355
		업무추진비	19,907
		여비	16,618
		사무실임대기금조성	20,000

자료: 2007년 전북연맹 임시대의원대회 자료집.

<표 III-7> ○○시청공무원노동조합의 예산(2008년 기준)

(단위: 천 원)

세 입		세 출	
전 체	281,706	전 체	281,706
조합비	238,320	인건비*	64,200
이월금	43,100	일반 운영비	21,400
이자 수입	286	사업예산	69,100
		자산 취득	9,286
		분담금	71,355
		업무추진비	15,600
		여비	24,000
		연합회비	42,600
		동아리 운영지원	35,200
		기타	-

주: \* 인건비 비중이 높은 것은 노조위원장의 전임활동에 따른 경비를 노조가 부담하고 있기 때문이다.

자료: 2007년 ○○시청공무원노조 임시대의원대회 자료집.

5) 노사관계 전략

가) 공무원단체간 연대 전략

공무원노총은 대외적으로 분열된 공무원노조들의 통합을 꾀하고 있다. 공무원노총의 통합 논의는 2005년 9월 12일 ‘전국공무원노동조합’과의 통합 제안으로 시작되었다. 공무원노총은 “우리 공무원노동조합총연맹은 전국공무원노동조합에 통합을 제안합니다(2005. 09. 12 성명서)”라는 성명서를 통해 “공무원노동운동의 합법화에 즈음하여 공무원노동단체의 대동단결과 화합을 염원하는 90만 공직사회의 기대에 부응하고자 전공노에 양 단체 통합을 제안한다”고 하면서 “공직사회 개혁과 조합원들의 권익 대변, 나아가 노동계에 공헌하고자 하는 우리의 이상과 목표는 서로 다르지 않다고 본다. 굳이 차이가 있다면 전략전술과 전투방법에 있어 다른 면이 있을 것이다. 잘 아시는 바와 같이 우리 공직사회는 연구와 검증 없이 무분별하게 도입하고 있는 성과주의로 인해 위기에 직면해 있다. 정부는 성과측정이 곤란한 공직특성을 무시하고 있을 뿐 아니라 소위 “성과계약제”와 “6등급제”라는 강제해고제도를 실시하여 직업공무원제도를 폐지하려는 음모를 획책하고 있다. 이와 같은 위기를 극복하기 위해서는 다시 하나로 뭉쳐 조직역량을 배가시키는 전략적 지혜가 필요하다. 내년 1월 공무원노동운동이 합법화되는 시기는 공노총과 전공노 양 단체가 통합의 길로 갈 수 있는 천재일우(千載一遇)의 기회가 아닐 수 없다. 그동안 양 단체간에 있었던 반목과 갈등의 역사를 청산하고 다시 하나가 되어 통합의 길로 갈 수 있는 천재일우의 기회가 아닐 수 없다. 그 동안 양 단체간에 있었던 반목과 갈등의 역사를 청산하고 다시 하나가 되어 통합의 시대를 열어 나갑시다.”

그러나 당시 공무원노총의 통합 제안은 전공노의 거부로 더 이상 진행되지 못하였다. 당시 공무원노총의 통합 제의에 대해 전공노 대변인은 “공노총의 제안에 대꾸해야 할 하등의 이유도 없다”며 “2006년 1월 공무원특별법 시행을 앞두고 하반기 총력투쟁을 계획하고 있는 상황에서 공노총의 제안은 걸림돌이 될 뿐”이라고 일축했다. 이와 같이 전공노가 공무원노총의 통합 제안을 전면 거부한 이유는 공무원노총이 전공노와는 달리 정부의 일정한 보호 아래에서 노조활동을 하고 있으며, 조직 통합을

하는데는 양 조직이 갖고 있는 운동 방향과 노선이 너무나 큰 차이를 갖고 있다는 판단에 따른 것이었다.

이후 공무원노조간 통합 활동은 2007년 전국 단위의 공무원노동조합들이 법내노조로 전환한 이후에 다시 추진되고 있다. 먼저 2007년 공무원노동조합 조직들간의 통합 작업은 ‘민공노’의 제안과 공무원노총의 적극적인 수용에서 출발하였다. 민공노는 2007년 8월 4일 임시대의원대회에서 공무원노조 제단체 대통합을 위한 특별결의안을 만장일치로 의결하였는데, 여기에서 민공노는 “전국공무원노조, 공무원노총 등 공무원노조에 조건 없는 원탁회의를 제안하고, 여기서 통합을 위한 원칙과 방법을 마련해 통합 대의원대회까지 개최할 수 있도록 한다”는 내용을 결의하였다. 민공노가 통합을 추진한 배경은 “수십개로 나뉜 현재의 공무원노조 상황에서는 노동조건 개선과 노동기본권 쟁취 투쟁이 부진할 수밖에 없다는 현실적인 판단”에서 비롯된 것이다. 또한 공무원노총이 민공노의 제안에 적극적으로 나선 이유는 한편으로는 2007년 중앙단체교섭에 대한 대(對)정부 압박의 필요성 그리고 복수노조 난립에 따른 ‘공무원노조’ 대표성 확립의 필요성이 조직 내에서 공감되었기 때문이다.

민공노의 제안에 의해 2007년 8월 10일 공무원노총 사무실에서 참가노동조합 대표자 회의가 개최되었으며, 동 회의에서 참가 조직들은 8월 29일 “공무원노동조합통합협의회(이하: 협의회)”를 결성하였다. 협의회에 참가하고 있는 노동조합은 “공무원노동조합총연맹, 전국민주공무원노동조합, 행정부공무원노동조합, 법원공무원노동조합, 중앙행정기관공무원노동조합, 전국교육기관공무원노동조합연맹, 전국광역자치단체공무원연대, 광역공무원노동조합연맹, 기초공무원노동조합연맹” 등으로 전공노를 제외한 대다수 공무원노동조합들을 포괄하고 있으며, 조합원수는 약 13만명에 달한다. 협의회는 10월 11일 정부의 단체교섭 불성실 규탄 공동 기자회견, 11월 10일 ‘통추협 선전홍보물’ 공동 발간, 11월 13일 참가단체 임원 공동수련회 개최 등 5개월여 동안의 공동사업 및 논의를 거친 끝에 2007년 12월 28일 대전시청 노조사무실에서 각 단체 대표자 등 30여명이 참석한 가운데 9차 대표자회의를 통해 통합공무원노동조합의 설립을 준비하기 위한 “통합공무원노동조합 설립준비위원회(약칭: 통합준비위)”를

구성하기로 결정하였다. 공무원노총은 통합준비위 활동을 통해 단일한 공무원노조 건설을 꾀하고 있으나 통합공무원노조의 조직체계(연합체 조직인가 아니면 산별단일노조), 재정분담금, 향후 사업방향을 둘러싸고 조직 내부적인 의견 차이를 보이고 있다. 특히 공무원노총 산하 기초자치단체노조들은 현재의 통합 논의에 일정한 반대 의사를 갖고 있다.

나) 공무원 노동권 확보 전략

공무원노총은 다른 공무원노동조합들과 동일하게 2006년 1월부터 시행되고 있는 현 공무원노조법은 개정되어야 한다는 입장을 갖고 있다. 물론 공무원노조들간 공무원노조법 개정 방안은 동일하지 않다. ‘전공노’는 일반법에 의한 ‘노동3권 완전 보장’을 주장하고 있는 반면, ‘공무원노총’은 단체행동권은 유보하되 단결권의 완전 보장에 초점을 두고 있다.

공무원노총의 공무원노조법에 대한 기본 방침은 2004년 12월 31일 ‘공무원노조법’이 통과된 직후인 2005년 1월 1일 발표된 ‘공무원노동조합총연맹은 정부, 국회, 정당의 공무원노동자 탄압을 위한 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」 제정에 항의한다’는 성명서에 잘 나타나 있다. 동 성명서에서 “공무원노조법은 헌법에 명시된 공무원 노동자의 지위를 인정하지 않고 있으며, 헌법 제33조의 노동자의 기본권과 제37조의 국민의 자유와 권리를 침해하고 있을 뿐만 아니라, 단결권(노조결성단위 및 가입범위), 단체교섭권(교섭대상), 쟁의행위 등의 제한, 노사간 양벌규정, 무급전임 등 노사간 또는 다른 일반노조와의 형평성 문제도 전혀 고려되지 않았으며, 공무원 노동자의 탄압과 노동활동을 방해하려는 독소조항들은 노동자의 입장을 전혀 반영하지 않은 채 사용자의 입장만 들어 입법한 것으로 있을 수 없는 일이다”고 주장하고 있다.

그러나 법 제정 이후 공무원노총의 공무원노조법에 대한 개정 요구는 특히 단결권의 완전 확보에 비중을 두고 추진되고 있다. 동년 9월 7일 발표된 “정부는 공무원의 단결권(노동조합 가입)을 보장하라!”는 성명서에서는 공무원노조법이 헌법규정과 ILO협약에 위배되는 원천 무효적인 악법이라고 규정하면서도 특히 단결권의 과도한 제한은 노동기본권 중에서도 가장 핵심적이고 기본적인 권리로 단결권 보장 문제를 핵심 문제로 규



44 공무원노동조합 조직 연구

정하고 있다.

<p>“정부는 공무원의 단결권(노동조합 가입)을 보장하라!” (2005년 9월 7일 성명서)</p> <p>지난 해 연말 국회에서 공무원단체의 의견을 배제하고 졸속 날치기로 통과시킨 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」은 노동3권 중 단체행동권을 박탈하였을 뿐만 아니라 단체교섭권에 있어서는 단체협약의 법적효력을 인정하지 않고, 단결권은 직종·직급·직무별로 제한하고 있어 헌법규정과 ILO협약에 위배되는 원천무효적인 악법이다.</p> <p>특히, 노동기본권 중에서도 가장 핵심적이고 기본적인 권리라고 할 수 있는 단결권(노동조합가입)을 과도하게 제한한 것은 명백한 위헌으로서 노동조합 활동을 원천봉쇄하려는 불순한 의도가 아닐 수 없다.</p> <p>▶ 5급 이상 공무원과 경찰·소방 등 특정직을 전부 금지시켰으며, ▶ 6급 이하 중에서도 다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 공무원, 인사·보수에 관한 업무를 수행하는 공무원, 교정·수사업무에 종사하는 공무원, 기관의 입장에 서서 업무를 수행하는 공무원에 대해서는 노동조합 가입을 금지시켜 놓은 것이다.</p> <p>※ “다른 공무원의 업무를 총괄하는 공무원”은 입법예고 당시에는 없던 규정으로 추가한 것임.</p> <p>또한 노동부에서는 한수 더 떠서 노동조합 가입범위를 더욱 축소시키기 위해 시행령 제정시 “다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하는 공무원과 다른 공무원의 업무를 총괄하는 공무원”의 범위를 확장하여</p> <p>▶ 중앙부처의 지방기관 소속 6급 전원 ▶ 사법부의 고등·지방법원의 6급 전원 ▶ 광역자치단체(특별시, 시·도)의 사업소 소속 6급 전원 ▶ 기초자치단체(시·군·구)의 6급 전원 ▶ 시·군·구 교육청 및 초·중등·대학교의 6급 전원 등 6급 공무원 대부분을 가입금지 대상에 포함시키려는 음모를 획책하고 있다.</p> <p>이렇게 될 경우에는 6급 공무원 8만여명 중 63%인 5만여명이 가입금지 대상이 되며, 37%인 3만여명 정도만 가입할 수 있게 되어 현존 노동조합 대부분이 와해 위기에 직면하는 엄청난 사태가 일어나게 될 것이다.</p> <p>우리 공무원노총에서는 헌법에서 보장하고 있는 단결권마저 말살시키려는 정부와 관료집단의 공작을 90만 공직자의 이름으로 강력히 규탄하면서 다음과 같이 악법개정을 위해 전면적 투쟁에 나서기로 하였다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 6급 이하 하위직에 대한 단결권이 제대로 보장될 때까지 단체등록을 유보한다.</li> <li>② 노동부에 올바른 시행령을 제정할 것을 촉구한다.</li> <li>③ 대국민 서명운동을 전개한다.</li> <li>④ 국회에 청원서 제출 및 법개정을 발의한다.</li> <li>⑤ 국가인권위원회에 제소한다.</li> <li>⑥ 헌법재판소에 위헌법률심판청구소송을 제기한다.</li> <li>⑦ 사법부에 기본권 침해에 대한 손해배상청구소송을 제기한다.</li> <li>⑧ 90만 공직자 총궐기대회를 개최한다.</li> </ol>
---

공무원노총은 공무원의 노동기본권을 회복하기 위해 공청회, 1인 시위, 집회 등을 추진해 왔으며, 특히 다음과 같은 세 가지 방법을 중심으로 노동권 확보 운동을 전개하였다.

첫째, 공무원의 단결권 과도제한 관련 헌법소원(憲法訴願)<sup>15)</sup> 활동이다. 공무원노총은 “1월 28일부터 시행하고 있는 공무원노조 법률이 노동기본권 가운데 가장 기초적 권리인 노동조합 가입을 직종, 직급, 업무별로 과도하게 제한함으로써 헌법상 보장된 단결권을 심각하게 침해하고 있는 바, 공무원의 노동조합설립및운영등에관한법률 제6조(가입범위), 단결권”에 대한 헌법소원심판청구서를 2006년 2월 13일 헌법재판소에 제출하였다.

공무원노총은 헌법소원을 통해 공무원노조법에서 제한하고 있는 노동조합 가입범위 금지조항이 “합리적 이유 없이 획일적으로 5급 이상 공무원의 노조 가입을 금지하고, 나아가 6급 이하의 경우에도 지휘·감독자, 업무총괄자 등의 개념으로 합리적 근거 없이 노조가입을 제한하는 것은 헌법 제33조 제1항 및 제2항, 헌법 제10조, 헌법 제11조, 헌법 제37조 제2항을 침해한 것”이라는 헌법소원심판청구서를 제시하였다.

둘째, 사회적 대화기구인 “노사정위원회”에서 사회적 협의를 통한 공무원노조법 개정에 대한 사회적 합의 도출을 꾀하고 있다. 2006년 7월 18일 공무원노총은 공무원노조법 시행에 따른 공무원 노사간 갈등과 대립을 완화하기 위해 “노사정위원회”에 공무원노동관계특별위원회의 설치를 요구하였다. 특위의 구성은 “공무원단체 5인, 정부 2인, 공익 3인”으로 구성하고 특위에서 다룰 내용은 “공무원노동권 보장 관련 사안과 현안 사안 조정 관련”이었다. 이러한 공무원노총의 요구는 아직까지 실현되지 않고 있다.

셋째, 중앙단체교섭을 통한 공무원노조법 논의를 위한 협의기구 요구이다. 2006년 공무원노총은 중앙단체교섭 요구안 제46조에서 「노동권 개선협의회」 설치를 요구하였다. 즉, 공무원의 노동권 보장에 대하여는 따

15) 정식으로 헌법소원심판청구라고 한다. 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자가 제기하는 권리구제형 헌법소원과 법원에 위헌법률심판제청신청을 하였으나 기각된 경우에 제청신청을 한 당사자가 헌법재판소에 제기하는 규범통제형 헌법소원으로 나뉜다.

로 「공무원노동권개선협의회」를 설치하여 계속 협의할 것으로 요구하였다. 이에 노사 양측은 단체협약안 제15조(공무원노동관계특별위원회)에서 “정부는 공무원의 노동기본권 신장을 위해 경제사회발전노사정위원회에 ‘(가칭)공무원노동관계특별위원회’를 설치하고, 관련법령·제도에 대하여 포괄적으로 논의토록 건의한다”고 합의를 이끌어 냈다<sup>16)</sup>.

### 6) 주요 활동

#### 가) 단체교섭 활동 : 대정부 중앙교섭을 중심으로

공무원노총은 2007년 중앙단체교섭의 노동조합측 대표교섭위원으로서 활동하였다. 공무원노총이 단체교섭을 공식적으로 요청한 것은 2006년 9월 13일이었고 단체협약이 체결된 것은 2007년 12월 14일로 교섭요구에서 타결까지 소요된 기간은 1년 3개월이었다. 공무원노조법 시행 이후 처음으로 추진된 중앙단체교섭의 준비부터 마무리까지를 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 교섭 준비 : 창구단일화를 중심으로

공무원노총은 2006년 9월 13일 정부에 단체교섭을 요구하였으며, 복수노조 창구 단일화를 위한 “공동교섭단 구성, 교섭의제 단일화, 교섭의 절차, 기간, 방법”을 정하기 위한 “예비교섭” 등 9개월여의 진통 끝에 2007년 7월 5일 교섭이 시작되었다.

단체교섭 요구안 제출 이후 본 교섭이 시작되기까지 7개월이라는 긴 기간이 소요된 것은 ‘복수노조 창구 단일화’ 문제 때문이었다. <표 III-8>에서 보듯이 행정자치부에 중앙교섭을 요구한 공무원단체는 39개 노조였으나 이후 총 10개 노동조합에 교섭권을 위임하였다. 대정부교섭을 요구한 10곳의 노동조합들은 전국단위 총연맹(공무원노총, 한공노 등)부터 교육기관의 노조(교육연맹), 그 중에서도 기능직을 조직대상으로 하는 노조(기공노, 한국교련), 지역단위 노조(서울시강서구청공무원노동조합, 대구광역시북구공무원노동조합) 등 교섭신청을 한 노조들의 조직대상, 조합

16) 정부는 협약의 이행계획을 협약체결일로부터 3월 내에 조합에게 서면으로 통보하기로 하였으므로, 2008년 3월 말이면 정부의 구체적인 계획이 표명될 것으로 판단된다.

〈표 III-8〉 행자부에 2006년 중앙단체교섭을 요청한 공무원노동조합 현황

노동조합명		대표자	비 고
	전국교육기관공무원노동조합연맹(약칭, 교육연맹)	이철연	연합단체
1	서울시교육청공무원노동조합	전종근	교육연맹에 위임
	부산광역시교육청공무원노동조합	이영호	교육연맹에 위임
	대구광역시교육청공무원노동조합	지영근	교육연맹에 위임
	인천광역시교육청공무원노동조합	백성우	교육연맹에 위임
	충청북도교육청공무원노동조합	이정우	교육연맹에 위임
	충청남도교육청공무원노동조합	장진섭	교육연맹에 위임
	전라남도교육청공무원노동조합	조홍석	교육연맹에 위임
	경상북도교육청공무원노동조합	이철연	교육연맹에 위임
	경상남도교육청일반공무원노동조합	황경택	교육연맹에 위임
2	전국교육기관기능직공무원노동조합	전재균	
	공무원노동조합총연맹(약칭, 공무원노총)	박성철	총연합단체
3	서울특별시동대문구공무원노동조합	김진상	공무원노총에 위임
	대구공무원노동조합	정봉주	공무원노총에 위임
	인천광역시공무원노동조합	최진용	공무원노총에 위임
	경기도청공무원노동조합	최문경	공무원노총에 위임
	전라북도공무원노동조합연맹	김찬균	공무원노총에 위임
	전라북도공무원노동조합	엄은길	공무원노총에 위임
	군산시공무원노동조합	임영진	공무원노총에 위임
	김제시공무원노동조합	이양구	공무원노총에 위임
	진안군청공무원노동조합	김정수	공무원노총에 위임
	완주군공무원노동조합	정권호	공무원노총에 위임
	임실군청공무원노동조합	한선우	공무원노총에 위임
	보성군공무원노동조합	최민주	공무원노총에 위임
	완도군공무원노동조합	허동조	공무원노총에 위임
	경상남도청공무원노동조합	이종해	공무원노총에 위임
	유성구공무원노동조합	김동수	공무원노총에 위임
영광군공무원노동조합	정원준	공무원노총에 위임	
4	충청남도공무원노동조합	이종호	
5	한국공무원노동조합	안치복	
6	대구광역시북구공무원노동조합	김도훈	
7	서울시강서구청공무원노동조합	최승호	
8	혁신서울시교육청공무원노동조합	조채구	
	한국교육기관공무원노동조합연맹(약칭, 한국교련)	김종근	연합단체
9	서울특별시교육청기능직공무원노동조합	김종근	한국교련에 위임
	부산광역시교육청기능직공무원노동조합	구신희	한국교련에 위임
	인천광역시교육청산하기능직공무원노동조합	고배근	한국교련에 위임
	충청남도교육청기능직공무원노동조합	구춘송	한국교련에 위임
10	행정부공무원노동조합	조호동	

자료: 공무원노동조합총연맹 홈페이지(www.gnch.or.kr).

원수, 직렬 등에서 너무 큰 편차를 갖고 있다. 이에 따라 공무원노동조합 간 ‘복수노조 창구 단일화’ 문제는 난항을 겪을 수밖에 없었다. 현행 법은 ‘복수노조’를 허용하고 있기 때문에 단체교섭시 복수노조의 창구를 어떤 방법으로 단일화할 것인지의 문제가 발생한다. 동법에서는 교섭창구 단일화의 대상을 별도로 설정하고 있지 않기 때문에 조직대상이나 조직형태의 동일 여부를 불문하고 노동조합은 교섭창구를 단일화해야 하는 문제가 발생하게 된다. 이는 2006~07년 ‘중앙교섭’이 더디게 진행되었던 핵심 요인이었다(노광표, 2006).

교섭창구를 노동조합간 자율적으로 단일화하는 방안은 쉽지 않았다. 교섭을 요구한 다수의 공무원노동조합들은 창구 단일화의 세부적인 원칙과 기준이 없는 상태였으므로 자기 조직이 유리한 방안으로 ‘창구 단일화’를 이끌어내고자 하였다. 교섭위원수가 10명, 신청노조도 10곳이니 각 노조에 한 명씩 배정하자고 하면 공무원노총, 행정부노조 등 덩치가 큰 노조들은 받아들일 수 없었다. 조합원수에 따라 비례대표로 구성하자고 하면 10개 노조 중 5개 노조가 교섭위원 배정에서 배제되었다. 이처럼 각 조직의 이해관계가 얽히고 설키다보니 당연히 창구 단일화 논의는 담보 상태였다<sup>17)</sup>(정용상, 2006).

창구 단일화 방안을 둘러싸고 난항을 거듭하던 공무원노동조합들은 대정부교섭 요구 신청이 마무리된 2006년 9월 18일 이후 7개월 만에 창구단일화에 합의하였다. 교섭 요구를 한 10곳의 노조 중 ‘혁신서울시교육청노조’가 교섭위원 선임에 참여하지 않았지만, 공무원노총과 그 소속 노조인 행정부공무원노조, 전국교육기관공무원노조연맹 등이 합의를 했고, 군소 7개 노조 중 6개 노조가 교섭위원 선임에 합의하였다. 교섭위원 총 10명 중 공무원노총 및 행정부노조, 교육연맹 등에 8명을 배정하고, 군소 6개 노조에 2석을 배정하는 방식이었다.<sup>18)</sup> 이후 9곳의 공무원단체들은 4월

17) 기능직을 조직대상으로 하는 기공노, 한국교련 등에서는 “직렬 대표성을 가진 교섭위원 선정이 필요하다”고 주장하고 있다. 안치복 한공노 위원장은 “공무원노총-기공노-한공노가 교섭을 요구한 3개 연합조직인 만큼 3조직을 기본 축으로 교섭위원을 선정해야 한다”고 주장했다. 설립신고 당시를 기준으로 공무원노총의 조합원수는 2만 3천 명, 기공노는 2천 6백 명, 한공노는 270명이다. ‘3조직 기본 축’은 공무원노총이 절대 받을 수 없는 안인 것이다.

23일 행정자치부에 ‘대정부교섭 교섭위원 통보서’를 제출함으로써 본교섭을 위한 준비작업을 마무리할 수 있었다.

(2) 교섭준비: 예비교섭을 중심으로

‘창구 단일화’ 문제가 7개월 동안의 진통 끝에 2007년 4월 23일 마무리되자 공무원단체들은 본격적인 교섭준비에 들어갔다. 공무원노총을 비롯한 노동조합측 공동교섭단은 본교섭, 실무교섭, 분과교섭위원 69명을 선임하고, 합동워크숍, 교섭의제 학습, 전문가 수업, 모의교섭(시뮬레이션)을 개최하는 한편 교섭단 지원을 위해 교섭장소 확보, 숙식 제공, 법률 및 행정지원단을 구성하였다.

정부와 공무원노동조합 노사 양측은 교섭의 절차, 기간, 방법을 정하기 위해 2007년 5월 3일~6월 21일까지 총 6회에 걸쳐 예비교섭을 진행하였다. 정부와 공무원노동조합은 2006년 6월 21일 “2006년 정부교섭 절차 등에 관한 합의서”를 도출하였는데 여기에서는 단체교섭을 효율적으로 진행하기 위한 교섭단 구성, 진행방식·일시·장소 등 교섭에 필요한 사항에 대한 합의였다. 교섭단 구성을 보면 “본교섭위원회와 실무교섭위원회, 교섭의제별 분과위원회로 구성되는데, 실무교섭위원회는 분과위원회에서 합의된 사항을 잠정합의하고, 미합의 사항을 교섭한 후 중요의제를 본교섭위원회에 상정한다. 본교섭위원회에서는 실무교섭위원회에서 합의된 사항을 추인하고, 중요의제를 교섭한 후 단체협약을 체결한다. 분과위원회는 교섭의제별 7개 분과로 구성한다.”

교섭위원을 보면 “정부측 교섭위원은 중앙행정기관 소속의 공무원인 자 중 행정자치부장관이 정하는 자, 노조측 교섭위원은 교섭참가 노동조합 소속의 조합원인 자 중 노조측의 대표가 정하는 자로 하며, 본교섭위원회 및 실무교섭위원회는 노사 양측 각 10명으로 구성하고, 분과위원회는 노사 양측 각 7명으로 구성한다. 본교섭위원회의 정부측 교섭대표위원

18) 전국교육기관기능직공무원노조(기공노), 한국교육기관공무원노조연맹(한국교련) 등 7개 단체는 2006년 12월 18일 회합을 갖고, 공노총 등 3개 단체가 일방적으로 교섭위원을 선임한 것에 항의하고, 자신들이 2006년 12월 4일 제출한 교섭단과 정부가 교섭에 응할 것을 요구하고 있다. 이들 7개 단체들은 1인 시위 및 집회투쟁에 돌입했다(매일노동뉴스 2007년 1월 26일).

<2006년 정부교섭 절차 등에 관한 합의서>

정부와 공무원노동조합총연맹 등 교섭노동조합은 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률의 규정에 따라 2006년에 요구된 교섭의 원만하고 성실한 운영을 위하여 상호 신뢰를 바탕으로 다음과 같이 합의한다.

**제1조【목적】** 본 합의서는 정부와 교섭노동조합(이하 “노조측”이라 한다)간에 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률에 의거 2006년에 요구된 교섭을 효율적으로 진행하기 위하여 교섭단 구성, 진행방식·일시·장소 등 교섭에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

**제2조【교섭단의 구성과 기능】** ① 교섭단은 본교섭위원회와 실무교섭위원회로 구성하고, 교섭의제별 분과위원회를 설치한다.

② 실무교섭위원회는 분과위원회에서 합의된 사항을 잠정합의하고, 미합의 사항을 교섭한 후 중요의제를 본교섭위원회에 상정한다.

③ 본교섭위원회에서는 실무교섭위원회에서 합의된 사항을 추인하고, 중요의제를 교섭한 후 단체협약을 체결한다.

④ 분과위원회는 교섭의제별 7개 분과로 구성한다.

**제3조【교섭위원】** ① 정부측 교섭위원은 중앙행정기관 소속의 공무원인 자 중 행정자치부장관이 정하는 자, 노조측 교섭위원은 교섭참가 노동조합(연합노동조합에 가입된 노동조합을 포함한다) 소속의 조합원인 자 중 노조측의 대표가 정하는 자로 한다.

② 본교섭위원회 및 실무교섭위원회는 정부측과 노조측(이하 “노사양측”이라 한다) 각 10명으로 구성하고, 분과위원회는 노사양측 각 7명으로 구성한다.

③ 본교섭위원회의 정부측 교섭대표위원은 행정자치부장관, 교섭위원은 유관부처 차관(급)으로 하고, 노조측 교섭대표위원은 공무원노동조합총연맹 박성철 위원장, 교섭위원은 교섭창구 단일화를 통하여 선임한 교섭위원으로 한다.

④ 실무교섭위원회의 정부측 교섭대표위원은 행정자치부차관으로 하고, 공무원노사협력관이 위임받아 대행하되, 합의서의 체결은 행정자치부차관이 한다.

⑤ 실무교섭위원회의 노조측 교섭대표위원은 노조측이 실무교섭위원 중 선임한다.

**제4조【교섭위원 통보】** ① 노사양측은 교섭위원 명단을 교섭예정일 3일 전까지 상대방에게 통보하되 이후에는 변동시에만 통보한다.

② 교섭위원 명단에는 소속기관 및 단체, 직위, 성명, 전화번호 등의 내용을 기재하여야 한다.

**제5조【교섭일정 및 장소】** ① 본교섭위원회는 2007년 7월 5일 상견례를 시작으로 교섭을 개시하고, 실무교섭위원회는 2007년 7월 9일 상견례와 동시에 각 위원회별 교섭 기본일정을 정하며, 위원회별 세부교섭일정은 실무간사간의 합의에 의해 정한다.

② 노사양측은 2007년 정기국회 개회 전에 단체협약이 체결되도록 노력한다. 다만, 기한 내 단체협약이 체결되지 않을 경우 노사양측의 합의에 의하여 교섭일정을 조정할 수 있다.

③ 교섭 장소는 정부측과 노조측이 제공하는 장소를 번갈아 사용한다. 다만, 실무간사간의 협의에 의해 조정할 수 있다.

제6조【실무간사 선정 및 역할】 ① 노사양측은 본교섭위원회에는 교섭위원 외에 각 1인, 실무교섭위원회 및 분과위원회에는 교섭위원 중 각 1인을 실무간사로 선정한다.

② 실무간사 명단은 교섭위원 명단과 함께 통보한다.

③ 실무간사는 교섭일자 및 장소를 미리 확인하여 교섭위원에게 통보하고, 매 회 교섭 종료시마다 합의사항을 작성하여 서명하여야 한다.

④ 실무간사는 기타 교섭의 원활한 진행 및 운영을 위해 필요한 사항을 사전에 상호 협의할 수 있다.

제7조【교섭의제 처리】 제1차 실무교섭위원회는 교섭의제를 소관 분과위원회에 배정하고, 분과위원회에서는 교섭의제에 대해 처리순서를 정한 후 교섭한다.

제8조【교섭의 성립요건】 노사양측 중 일방의 참석 교섭위원수가 3분의 2에 이르지 못한 경우 당해 교섭은 성립하지 않은 것으로 본다.

제9조【정회 및 연기】 ① 교섭 중 교섭위원 1인 이상의 요청이 있는 경우 다른 교섭위원의 의견을 물어 정회할 수 있다.

② 노사양측 중 일방의 사정으로 인해 정해진 기일에 개최할 수 없는 경우에는 회의일 1일 전까지 상대방에게 통보하여야 한다. 이 경우 노사양측의 합의에 의해 차기 회의일을 정한다.

제10조【회의의 공개】 본교섭위원회와 실무교섭위원회는 공개한다. 다만, 노사양측의 합의에 따라 비공개로 진행할 수 있다.

제11조【참관인 및 참고인】 ① 본교섭위원회 및 실무교섭위원회에는 노사양측 각 10명 이내의 참관인을 참석하게 할 수 있다.

② 참관인은 정부측의 경우 공무원인 자, 노조측의 경우 교섭참가 노동조합 소속의 조합원인 자에 한하며, 교섭에 참여하거나 발언할 수 없다.

③ 노사양측은 필요한 경우 상대방의 동의를 얻어 참고인을 출석시킬 수 있다. 이 경우 참고인은 교섭의제와 관련된 자문에 응하거나 질문에 대한 답변만 할 수 있다.

제12조【회의의 기록 및 효력】 ① 본교섭위원회 및 실무교섭위원회에 한하여 회의록 및 속기록을 작성한다.

② 노사양측은 각 위원회의 회의내용을 자율적으로 녹음할 수 있다.

③ 회의록 및 속기록이나 녹취내용은 합의서에 우선할 수 없으며 단체협약 해석상의 근거자료로만 활용할 수 있다.

제13조【합의방식】 ① 교섭에 있어서 모든 합의는 서면으로 하는 것을 원칙으로 하며 합의서는 2부를 작성하여 교섭위원 전원이 서명 또는 날인한 후 노사양측이 각 1부씩 보관한다.

② 분과위원회의 합의는 별도의 합의서를 작성하지 아니하고, 매 교섭시 노사양측의 실무간사가 합의결과를 확인하고 서명한다.

제14조【합의서의 해석】 ① 본 합의서의 해석에 이의가 있는 때에는 법률적 해석이나 노사양측의 합의에 따른다.

② 본 합의서에 정하지 아니한 사항에 대해서는 실무교섭위원회에서 노사양측이 협의하여 정한다.

2007. 6. 21.

정부측 예비교섭위원 노조측 예비교섭위원  
대표교섭위원: 안영환, 대표교섭위원: 채길성



〈표 III-9〉 2007년 중앙단체교섭 본교섭위원회 명단

	정부측 교섭위원		노조측 교섭위원	
	직 위	성명	직 위	성명
교섭 대표	행정자치부 장관	박명재	공무원노동조합총연맹 공동위원장	박성철
교섭 위원	행정자치부 제1차관	최양식	공무원노동조합총연맹 공동위원장	김찬균
	재정경제부 제1차관	김석동	행정부공무원노동조합 위원장	조호동
	교육인적자원부 차관	서남수	행정부공무원노동조합 부위원장	이연월
	여성가족부 차관	김창순	행정부공무원노동조합 부위원장	이인수
	노동부 차관	김성중	전국교육기관공무원노조연맹 위원장	이철연
	기획예산처 차관	반장식	전국교육기관공무원노조연맹 부위원장	이정우
	국무조정실 정책차장	신철식	전국교육기관기능직공무원노조 위원장	전재균
	중앙인사위원회 사무처장	김영호	한국공무원노동조합 위원장	안치복
	법제처 차장	김기표	진안군공무원노동조합	김정수
간사	행정자치부공무원노사협력관	이개호	공무원노동조합총연맹 수석부위원장	채길성

자료: 공무원노사관계 포털(www.relation.go.kr).

은 행정자치부장관, 교섭위원은 유관부처 차관(급)으로 하고, 노조측 교섭대표위원은 공무원노동조합총연맹 박성철 위원장, 교섭위원은 교섭창구 단일화를 통하여 선임한 교섭위원으로 한다.”

이상과 같은 “정부교섭 절차 등에 관한 합의서”에 기초하여 본 교섭이 2007년 7월 5일 정부중앙청사 19층 대회의실에서 상견례를 시작으로 진행되었다. 합의서에 따라 정부와 노조는 각각 10명씩의 교섭위원을 구성하였는데, 노조측에서는 공무원노총에 8명, 기타 노조에 2명이 배분되었고, 정부측에서는 행자부장관 등 10명이 교섭위원으로 참가하였다<sup>19)</sup>. 공무원노조측은 4월 28일과 29일 대전에서 단체교섭을 위한 워크숍을 갖고

19) 중앙단체교섭 1차 교섭은 ‘노조측 참관’과 ‘노동부 차관 불참’ 문제를 둘러싸고 예정보다 1시간 30분이나 지체되었다(매일노동뉴스, 2007. 07. 09).

교섭단을 공식적으로 구성했는데, 본교섭위원회 대표위원은 박성철 공무원노총 공동위원장이 맡고, 기타노조 몫 두 명에는 전재균 전국교육기관 기능직공무원노조위원장, 안치복 한국공무원노조위원장을 선임했다. 간사는 채길성 공무원노총 수석부위원장이 맡았다.

본교섭에서 노조측은 362건의 요구안을 제출했는데, 여기에는 공무원 정년 평등화, 공무원연금 개정논의 중단, 퇴출제 중단, 노동기본권 확대 등과 함께 기본급 4.7% 인상과 수당 신설 및 인상, 공기업 수준으로의 단계적인 임금 인상, 차등성과급 폐지 등 임금인상 요구안이 포함되어 있었다.

상견례를 통해 노사양측은 예비교섭에서 합의된 교섭 절차 및 내용에 대해 확인하였는데, 그 주요 내용은 “단체교섭은 본교섭위원회, 실무교섭위원회, 분과위원회(7개) 등 3단계를 거쳐 진행되고, 정기국회가 열리기 전인 8월 30일까지 교섭을 마무리하는 것”이었으며 분과위원회 설치였다. 분과위원회는 교섭의제에 따라 7개로 구분되는데, 1분과는 보수의 임의 공제 금지, 총액인건비제 실시 보류, 조직개편 사전협의, 공무원수 증원, 비정규직 정규직 전환, 공공부문 아파트 원가공개를 다룬다. 2분과는 각종 위원회 참여, 조합 활동 중 공무상 재해인정, 조합사무실 및 사무기기 등 지원, 전임자 임금을, 3분과는 감사활동 참여, 청렴위원회·감사위원회 참여, 내부 고발자 보호 등이 주요 의제였다. 4분과는 출산휴가 확대, 연금개정 논의 중단, 연금공단운영 참여 및 투명성 제고 등을, 5분과는 공무원 정년 60세로 평등화, 법정 승진소요 최저연수 단축, 근속승진 6급까지 확대, 4~9급 계급구조 폐지, 상위직급 및 정원 상향조정 등을 다룬다. 6분과에서는 공무원 보수 현실화, 직급별 호봉 상한제 폐지, 승진시 호봉 삭감 폐지, 대학생자녀 학비보조수당 지급, 성과상여금 예산 삭감 및 임금복지예산으로 전환 등이, 7분과는 초중등교육법, 지방교육자치법, 지방교육재정교부금법 시행규칙 개정, 사립학교 기능직의 근무경력 100% 인정, 각급 학교 공무원 근무시간 교원과 일치 등이 주요의제였다.

한편 정부측 교섭을 총괄하는 행정자치부는 정부 공동교섭에 효과적으로 대응하기 위하여 2007년 5월 1일부터 ‘공무원노사협력추진단’을 본격 가동하였다. 추진단은 기존 윤리복지정책관 산하의 단체교섭팀을 토대로

〈표 III-10〉 중앙단체 교섭요구 핵심의제 주요 내용

	세부 내용
정년평등화	현행 6급 이하 57세, 5급 이상 60세의 차별정년을 폐지하고 모든 공무원의 정년을 60세로 평등화하고, 저출산 고령화 시대에 대비하여 연차적으로 정년을 65세로 상향 조정 요구
보수현실화	기본급을 예상경제성장률인 4.6%로 인상하고, 대학생 자녀 학비보조수당 지급 등 여러 가지 수당을 신설하고 인상 요구
공무원연금 개정 논의 중단	공무원연금은 국민연금과 달리 특수성이 있어 상당한 연구와 시간이 필요하므로 공무원연금의 졸속개정 중단 요구
총액인건비제 실시 전면 보류	총액 인건비제를 실시할 수 있는 여건과 준비가 미흡하므로 전면 보류 요구
노동권에 관한 사항	헌법과 국제노동기준에 부합되도록 단결권을 보장하고, 공무원노동권 관련 모든 사항은 단체교섭에서 결정하며, 공무원의 단체행동권 보장 요구 및 노동기본권을 쟁취하기 위한 활동으로 인해 신분상 또는 경제적으로 불이익을 받은 희생자에 대해 원상회복 보상 요구
노동조합 활동에 관한 사항	근무시간 중 조합의 주요활동 보장, 노조 전임자 급여지급 등 전임자에 대한 처우 요구

자료: 공무원노사관계 포털(www.relation.go.kr).

교섭협력팀을 신설하여 2개 팀으로 운영되고 있다(행정자치부 2007년 5월 1일 보도자료).

### (3) 본교섭

7월 5일 상견례를 포함한 제1차 본교섭 이후 본격적인 단체교섭은 ‘실무교섭위원’을 중심으로 진행되었다. 그러나 ‘실무교섭위원회’는 시작부터 난항에 부딪치게 되었는데 그것은 정부측 실무교섭위원의 격에 대한 공무원노조측의 반발에서 비롯되었다. 공무원노조측은 단체교섭에 참가하는 정부 각 부처의 국장급이 실무교섭위원이 되어야 한다는 입장이었고, 각 부처에서는 국장급 참석에 난색을 표하였다. 노조는 실무교섭위원회와 분과위원회의 격이 같을 수 없고, 실무교섭위원회의 책임성을 높여야 한다는 이유였고, 각 부처에서는 국장들의 일정상 참석의 어려움과 실무에 더 밝은 과장급으로도 충분하다는 입장이었다.<sup>20)</sup>

20) 실무교섭에 앞서 정부측으로부터 국장급이 아닌 과장급으로 구성된 실무교섭위원 명단을 통보받은 공무원노조측은 7월 9일 실무교섭을 무산시키고 행정부장관을 향의 방문하였다. 이후 정부측에서 각 부처 국장급과 팀장들로 구성된 18명의

〈표 III-11〉 2007년 중앙단체교섭 실무교섭위원 명단

	정부측 교섭위원		노조측 교섭위원	
	직위	성명	직위	성명
대표	행정자치부 제1차관	최양식	문화관광부 공무원노조위원장	국동남
위원	행정자치부 공무원노사협력관	이개호	정보통신부 공무원노조위원장	임종환
	행정자치부 윤리복지정책관	박찬우	영광군 공무원노동조합위원장	정원준
	행정자치부 지방행정정책관	정현울	인천광역시 공무원노조위원장	최진용
	중앙인사위원회 인사정책국장	안양호	보성군 공무원노조위원장	최민주
	중앙인사위원회 성과후생국장	김성중	서울특별시 공무원노조위원장	임승룡
	교육인적자원부 지방지원국장	김남일	한국공무원노조 인천중구지부장	전모동
	기획예산처 재정운영기획관	이수원	한국교육기관공무원노조연맹	구신호
	노동부 노사정책국장	송봉근	공무원노동조합총연맹부위원장	채길성
간사	행정자치부 교섭협력팀장	안영환	전국교육기관공무원노조연맹 사무총장	김종기

자료: 공무원노총 홈페이지(www.gnch.or.kr).

정부측 실무교섭위원의 ‘격’ 문제와 행자부 1차관의 불참에 따라 한 달 이상 교착상태에 빠졌던 실무교섭은 8월 16일 성사되었는데, 동 실무교섭 위원회를 통해 노사 양측은 7개 분과위원회에 교섭의제를 배분하고 교섭 운영방법 등에 합의했다. 교섭의제 배분은 노조측에서 7월 5일 본교섭 상견례 당시 정부측에 제시한 안대로 362개 조항을 각 분과위원회에 배분하는 방식이었다.

노조측 요구안이 ‘분과위원회’에 배정되면서 8월 27일 1분과 회의를 시작으로 분과위원회가 개최되었다. 분과위원회 회의에서 발생하였던 공통 문제는 ‘교섭대상 여부’였다. 정부측은 노조측의 요구안 362개 조항 가운데 절반 넘는 요구안이 ‘비교섭의제’라고 판단하고 노동조합측 요구안을 최우선과제와 장기과제, 연구 검토과제로 분류해 최우선과제 중심으로 교섭을 진행할 것을 요구하였다. 노조측도 362개 조항 모두를 이번 교섭에서 타결할 것을 고집하지는 않았고 핵심쟁점 위주로 분과위원회 운영에 대한 유연성을 가지고 단체교섭에 임하였다.

명단을 다시 통보했지만 노조는 국장급 10명으로 실무교섭위원을 꾸릴 것을 정부측에 재차 요구하였다.

〈표 III-12〉 2007년 중앙단체교섭 실무교섭위원 명단

	정부측 교섭위원		노조측 교섭위원		
	직위	성명	직위	성명	
1 분과	대표	행자부 교섭협력팀장	안영환	산업자원부 공무원노동조합위원장	최종기
	간사	행자부 교섭협력팀 행정사무관	고세경	서울시강서구청공무원노동조합위원장	최승호
	위원	행자부 상훈팀 행정사무관	박대영	김제시공무원노동조합위원장	이양구
		행자부 지식행정팀 팀장	안성진	충남교육청공무원노조천안지부장	김재인
		행자부 제도혁신팀 팀장	안효진	완주군공무원노동조합위원장	정권호
		외교부 여권과 5급	박희윤	완도군공무원노동조합위원장	허동조
건교부 교통안전팀 팀장	김원종	한국공무원노동조합조직부장	김진성		
2 분과	대표	행자부 단체교섭팀 팀장	김용찬	정보통신부 공무원노동조합위원장	임종환
	간사	행자부 단체교섭팀 행정사무관	박진일	서울특별시공무원노동조합 사무총장	김근모
	위원	행자부 교섭협력팀 행정사무관	조현기	대전광역시교육청공무원노조위원장	김종무
		행자부 근무지원팀 전문계약직	이화진	부산광역시교육청공무원노조위원장	이영호
		행자부 단체교섭팀 행정사무관	이형석	정읍시공무원노동조합위원장	정재희
		노동부 공공노사관계팀 팀장	김민석	전국교육기관기능직공무원노조법무실장	원용갑
노동부 공공노사관계팀 행정사무관	김영기	해양수산부공무원노동조합위원장	윤성중		
3 분과	대표	행자부 지방인사여성제도팀 팀장	허종목	전남도청공무원노동조합위원장	정원기
	간사	행자부 조직기획팀 행정사무관	전재준	서울특별시공무원노동조합위원장 대변인	장수철
	위원	행자부 감사원 인사혁신팀 감사관	이재구	광주광역시공무원노동조합 대외협력국장	이광용
		행자부 지방감사팀 행정사무관	왕충식	임실군청공무원노동조합위원장	한서우
		행자부 청렴위 5급	이석진	송파구청공무원노동조합위원장	정서복
		행자부 지방혁신관리팀 행정사무관	김인수	건설교통부 공무원노동조합위원장	정범희
행자부 지방조직관리팀 행정사무관	박경태	충남공무원노조 보건환경연구원지부장	성시열		
4 분과	대표	행자부 연금복지팀 팀장	이민원	인천광역시공무원노동조합위원장	최진용
	간사	행자부 연금복지팀 행정사무관	정태업	전남교육청공무원노동조합위원장	조홍식
	위원	행자부 근무지원팀 팀장	이재영	유성구공무원노동조합위원장	김동수
		행자부 지방인사여성제도팀 사무관	강성기	소방방재청 공무원노동조합위원장	정진호
		보건복지부 출산지원팀 팀장	김혜선	담양군공무원노동조합위원장	박귀호
		여성가족부 혁신인사기획팀 팀장	윤효식	공무원노동조합총연맹부위원장	구분홍
행복도시(청사이전사업단) 사무관	추호식	행정부 공무원노동조합 기획실장	박희대		

<표 III-12>의 계속

	정부측 교섭위원		노조측 교섭위원	
	직위	성명	직위	성명
5 분과	대표	중앙인사위원회 정책총괄과 과장 황서종	인천광역시공무원노조기능직위원장	신우균
	간사	중앙인사위원회 정책총괄과 서기관 이성인	대구공무원노조위원장	정봉주
	위원	중앙인사위원회 능력개발과 과장 김우동	화순군공무원노동조합위원장	박종민
		중앙인사위원회 균형인사과 과장 박상희	함평군공무원노동조합위원장	배영태
		중앙인사위원회 급여정책과 과장 조성주	서울특별시공무원노동조합연맹위원장	최영호
중앙인사위원회 성과기획과 과장 이인호		대구공무원노동조합	배창환	
	소방방재청 소방기획팀 과장 박호선	한국교육기관공무원연맹 전북 사무총장	정기웅	
6 분과	대표	중앙인사위원회 급여정책과 과장 조성주	전북공무원노조위원장	엄은걸
	간사	중앙인사위원회 급여정책과 서기관 서정두	광주광역시공무원노조위원장	이종욱
	위원	중앙인사위원회 성과기획과 과장 이인호	동대문구공무원노조위원장	김진상
		중앙인사위원회 정책총괄과 서기관 이성인	대전시청공무원노조위원장	서정신
		중앙인사위원회 후생복지과 과장 김가영	대구광역시교육청공무원노조부위원장	윤용택
		행자부 지방인사여성제도팀 사무관 윤승노	대구광역시북구공무원노동조합위원장	김도훈
	교육부지방교육재정담당관실 사무관 정형태	충청남도공무원노동조합위원장(代)	황인성	
7 분과	대표	교육부 지방교육혁신과 과장 공병영	서울시교육청공무원노동조합위원장	전종근
	간사	교육부 지방교육혁신과 행정사무관 박노화	전남교육청공무원노동조합 사무총장	장용렬
	위원	교육부 지방교육혁신과 서기관 정봉문	인천시공무원노조 상수도사업본부 지부장	권병대
		교육부 혁신인사기획관 행정사무관 주명현	충남교육청공무원노조수석부위원장	윤권상
		교육부 교육단체지원과 과장 박표진	전국교육기관공무원노조연맹부위원장	류원희
		교육부 지방교육재정담당관실 과장 성삼제	대구공무원노조수석부위원장	김도형
	행자부 자치분권제도팀 행정사무관 고은영	한국교육기관공무원노조연맹 사무처장	한상덕	

자료: 공무원노총 홈페이지(www.gnch.or.kr).

초기 대립적 양상을 보였던 분과위원회는 교섭 횟수가 2~3차례 경과 하면서 10월에 접어들면서 본격적으로 ‘합의안’을 만들어내기 시작하였다. 가장 먼저 노사양측간 합의를 보았던 문제는 “노동기본권 신장을 위한 특별위원회 설치”와 “공무원연금 문제를 다룰 위원회 설치” 건이었다.

그러나 분과위원회의 진전에도 불구하고 공무원노총이 핵심 의제로 삼았던 주요 쟁점에 대한 노사간 이견은 지속되었고, 이는 실무교섭위원회와 본교섭을 통해 풀어나갈 수밖에 없었다. 10월 5일 개최된 2차 실무교섭위원회에서는 분과별 교섭 결과를 토대로 잠정 합의사항을 결정하고 미합의 사항에 대한 교섭을 진행하였다. 결국 11월 8일 개최된 실무교섭위원회 6차 회의에서는 본교섭 논의 의제로 “① 정년평등화, ② 공무원연금 개혁 노조와 협의, ③ 공무원 보수교섭 상반기 실시, ④ 성과급제도 개선, ⑤ 학교 교사와 행정공무원 근로조건 차별 철폐 등”을 상정하기로 합의하였다.

실무위원회에서 올라온 5개 교섭안 중 본교섭에서 가장 큰 쟁점으로 부각되었던 사안은 “정년평등화” 문제였다. 12월 4일 열린 2차 본교섭에서도 “정년평등화”를 제외한 나머지 의제들은 협의를 거쳐 문구만 수정하면 의견접근이 가능한 반면, “정년평등화”에 대한 노사간 입장차는 분명하였다. 공무원노조측은 “하위직 정년을 60세로 늘려 5급 이상과 정년을 평등하게 하자는 것이 당초 요구였지만 수정안에서는 정년평등화만 제시하는 융통성을 발휘해 정부에 60세 정년연장 부담을 덜어줬다”며 정부의 전향적인 태도 변화를 촉구하였지만 정부는 “민간부문과의 형평성”, “청년층 실업” 문제 등을 제기하며 난색을 표명하였다.

공무원노조측은 본교섭의 핵심 쟁점인 “정년평등화” 문제 해결 없는 단체교섭 타결은 불가하다는 판단 아래 ‘1인 시위’와 ‘중앙인사위원회 항의 방문’ 등을 통해 정부측을 압박하였다. 정부도 쟁점의제에 대해 11월 30일 관계부처 차관회의와 12월 11일 장관회의 등을 통해 정부입장을 최종 조율하였다.

대립국면을 보였던 노사양측은 12월 19일 대통령선거 이전 타결이라는 시기적 상황을 고려하여 12월 14일 3차 본교섭을 갖고 전문과 총칙을 포함 51개 조항으로 구성된 단체협약서를 체결하였다. 교섭 결과 초기 노

〈표 III-13〉 2007년 중앙단체교섭의 일지

		교섭일자		
본교섭위원회		○ 제1차 교섭( 7. 5)	○ 제2차 교섭(12. 4)	○ 제3차 교섭(12.14)
		○ 제1차 교섭( 7. 5)	○ 제2차 교섭(10. 5)	○ 제3차 교섭(10.16)
실무교섭위원회		○ 제4차 교섭(10.25)	○ 제5차 교섭(11. 1)	○ 제6차 교섭(11. 8)
		○ 제7차 교섭(11.15)	○ 제8차 교섭(11.22)	
분과위원회	1분과	○ 제1차 교섭( 8.27)	○ 제2차 교섭( 9. 4)	
	2분과	○ 제1차 교섭( 8.28)	○ 제2차 교섭( 8.31)	○ 제3차 교섭( 9. 4)
		○ 제4차 교섭( 9. 7)	○ 제5차 교섭( 9.13)	
	3분과	○ 제1차 교섭( 8.28)	○ 제2차 교섭( 9. 4)	○ 제3차 교섭( 9. 6)
		○ 제4차 교섭( 9.12)		
	4분과	○ 제1차 교섭( 8.27)	○ 제2차 교섭( 8.31)	○ 제3차 교섭( 9. 4)
		○ 제4차 교섭( 9. 6)	○ 제5차 교섭( 9. 7)	○ 제6차 교섭( 9.20)
	○ 제7차 교섭(10.30)			
5분과	○ 제1차 교섭( 8.27)	○ 제2차 교섭( 9. 3)	○ 제3차 교섭( 9. 6)	
	○ 제4차 교섭( 9.13)	○ 제5차 교섭(11. 1)		
6분과	○ 제1차 교섭( 8.28)	○ 제2차 교섭( 9. 5)	○ 제3차 교섭( 9.12)	
	○ 제4차 교섭( 9.13)			
7분과	○ 제1차 교섭( 8.29)	○ 제2차 교섭( 8.31)	○ 제3차 교섭( 9. 6)	
	○ 제4차 교섭( 9.13)			

자료: 공무원노총 대의원대회 자료집(2007).

동조합의 요구안 362개 가운데 154개는 전문과 본문, 부칙에 통합되어 수용되었으며, 비교섭 사항으로 분류된 31건은 노조의 정책건의 사항으로 채택됐고 나머지 177건은 철회(삭제)됐다.

2007년 중앙단체교섭 결과에 대한 노사양측의 평가는 대조적이다. 정부는 첫 교섭 타결이라는 역사성에 의미를 두고 “상호 신뢰를 바탕으로 한 합리적인 수준의 협약 체결”이라고 긍정적으로 평가한 반면, 노조측은 “성파로 내세울 만한 것이 많지 않고 아쉬움이 많다”고 자체 평가하고 있다. 교섭을 이끌었던 공무원노총은 2007년 12월 발간된 “단체교섭결과보고서”를 통해 “단체교섭의 성과가 미흡하지만 노동기본권 신장기구 설치, 연금개선논의 참여보장, 정년차별 해소, 기능직차별 해소, 학교근무 행정 공무원 차별해소, 성과상여금제 개선, 초과근무수당제 개선, 승진시 호봉 삭감제 개선, 5월 1일 노동절 휴무 실시 등 공직사회의 숙원과제와 현안 문제를 상당부분 해결함과 함께 공직사회에 노사관계를 정립”한 성과가



있다고 지적하면서 “2008년 보수인상 의제는 교섭 시기가 늦은 탓으로 실질적인 교섭을 하지 못하였고, 숙원과제인 6급 근속승진제는 비교섭 대상 시비에 휘말려 관철에 실패했으며, 또한 상당수의 의제에 대해서는 교섭 타결을 위한 교육직책으로 철회하거나 정책건의로 채택한 것은 아쉬움이 남는 대목이다”고 자체 평가하고 있다.

정부 수립 이후 처음 타결된 중앙단체교섭 과정과 결과를 평가하면 다음과 같다.

첫째, 공무원노조법의 제약으로 노동조합측의 요구안이 단체교섭의 장에서 충분히 논의되지 못하였다. 이는 공무원노총의 초기 요구안 362개 중 노조가 철회한 177개 중 대부분이 정책결정 사항 또는 인사권에 해당하는 부분으로 교섭대상이 되지 못한데 따른 것이었다. 또한 합의된 단체협약서의 상당수가 ‘노력한다, 협조한다, 강구한다, 수렴한다’ 일색이어서 또 다른 논란의 불씨와 후속 협의의 필요성을 남겨 놓고 있는 상태이다.

둘째, 복수노조 창구 단일화로 인해 단체교섭 기간이 길어졌고 정부는 이를 단체교섭 회피의 방편으로 악용하였다. 중앙교섭을 요구한 공무원노조가 10개에 달해 공동교섭단 구성과 요구안 통일에 무려 7개월의 시간이 소요되었다. 향후 창구 단일화에 대한 기준, 방법 등 법령 미비 사항이 조속히 보완되지 않을 경우 공무원 단체교섭은 난항을 거듭할 가능성이 높다. 교섭 노동조합간 교섭창구 단일화가 이루어지지 않을 경우 정부는 공무원노조법 제9조 제4항에 의거, 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있다. 물론 창구단일화 문제는 법제도적인 문제뿐만 아니라 공무원노조들의 분산된 노동조합 구조에도 일정한 책임이 있다.

셋째, 단체교섭의 시기이다. 중앙단체교섭에 다루어지는 임금, 보수 등 제반 교섭 내용은 사실상 법제도 개편 및 국회의 승인을 필요로 하므로 그 시기가 최소한 정기국회 이전에 타결되어야 해당년도에 그 효력이 발생한다. 그러나 2007년 중앙교섭은 교섭시기가 결과적으로 늦어져 ‘임금교섭’은 사실상 진행도 하지 못하는 문제가 나타났다. 상반기(임금교섭), 하반기(단체교섭)라는 단체교섭의 운영 방안에 대한 합의가 필요하다.

넷째, 공무원노조측의 준비 부족 및 전략 한계이다. 공무원노조들은 10여개 노조의 요구안을 취합하다보니 교섭요구안이 불필요하게 많아졌고,

핵심 쟁점 위주의 교섭을 진행할 수 없었다. 또한 교섭의 준비에서 마무리까지 노동조합 간부 중심으로 운영되다보니 조합원의 관심과 호응도를 집약시켜나가는데 한계가 나타났다. 교섭 타결내용에 대한 조직적 검토 및 찬반투표를 통한 조직적 검증이 필요하다 할 것이다.

나) 일상 활동

앞에서 보았듯이 공무원노총은 단위노동조합의 연합체 조직이라는 조직 성격, 연맹의 인력 및 재정의 한계로 인해 일상 활동이 활성화되어 있지 않다. 조직 구조상 일상활동의 추진단위라 할 수 있는 ‘정책국’, ‘조직국’, ‘홍보국’, ‘문화국’, ‘교육국’ 등이 존재하나 담당자가 전임활동을 하지 못하는 관계로 활성화되어 있지 못한 상태이다.

그나마 활성화된 사업은 홍보활동으로 연맹은 ‘홈페이지(www.grnch.or.kr)’를 운영하고 있으며 각종 사안에 대한 ‘성명서’ 발표를 통해 조직의 공식 입장을 대외적으로 표명하고 있다. 또한 조직의 기관지로 2006년부터 “공노총신문”을 부정기적으로 발간하고 있다. 공노총 신문은 ‘특보’ 형식으로 발간되고 있는데 형식은 타블로이드판 8면이다. 노동조합 교육활동으로는 대의원대회 등 노동조합 행사시 추진되는 교육 이외에는 한국노동교육원의 “공무원 노사관계 위탁교육”을 활용하고 있다. 2007년 공무원 노사관계 합동교육의 경우 공무원노총 소속 조직의 활용도가 특히 많았다.

그러므로 공무원노총의 일상 활동은 대부분 ‘기관별 노동조합’에서 실시되고 있다. 공무원노총 소속 각 기관별 공무원노동조합의 일상 활동은 민간부문 노동조합과 그 차별성이 크지 않다. 일상 활동 중에서 가장 큰 비중을 갖고 있는 활동은 ‘교육활동’과 ‘홍보활동’이라 할 수 있다. 홍보활동 중 특징적인 것은 ‘신문’이나 ‘유인물’ 배포식이 아닌 노동조합의 소식을 일상적으로 알려내기 위하여 각 기관마다 만들어져 있는 ‘사내통신망’을 활용한다는 점이다. 사내통신망의 활용은 대다수 기관의 단체협약으로 보장되어 있다. 인천광역시청의 경우 단협 제9조 “홍보활동 보장”에는 “① 시는 법령의 범위 내에서 조합의 자유로운 홍보활동을 보장하며, 합의된 장소의 게시판을 조합전용 게시판으로 사용하도록 할 수 있다. ② 조합은 시·도 행정종합정보시스템(In2In시스템)의 업무공지란에 조합의

활동사항을 직원들에게 알릴 수 있다. ③시는 시·도 행정종합정보시스템(In2In시스템) 및 시 홈페이지에 조합관련 홈페이지(<http://www.inkongno.or.kr>)가 링크되도록 한다” 군산시청공무원노조의 경우 방송실을 활용한 노동조합의 일상적인 정보 교환 활동이 돋보인다.<sup>21)</sup>

교육활동은 신규임용자에 대한 노동조합 소개 교육과 조합원 교육이 실시되고 있으며 대의원대회 및 총회 개최시 외부 강사 초청교육이 일반적으로 실시되고 있다. 신규임용자 교육과 조합원 교육은 단협으로 보장되어 있는데, 대구광역시공무원노동조합의 경우 단협 제11조 “조합원 교육”에서 “①시는 신규임용자 교육시 합리적인 노사문화 정착을 위한 노사관련 교육시간을 보장한다. ②시는 업무에 지장이 없는 범위 내에서 반기당 1회 조합이 주관하는 조합원 교육시간을 보장하며, 청사 내 장소 및 시설 사용 등 편의를 제공한다.”

#### 다) 정책활동

공무원노총은 ‘정책연구소(소장: 이대영)’를 별도로 두고 사업을 추진해 왔으나 현재는 소장이 공석 상태이다. 정책연구소는 공무원노총의 전신인 ‘대한민국공무원노동조합총연맹’ 시절인 2003년 4월 19일 “창조적 파괴를 통한 새로운 대한민국 건설-공직사회개혁 60대 정책과제”를 제시한바 있으며, 공무원노조법 제정 방향, 기능직공무원의 일반직화, 정년평등화 요구 등을 꾸준히 요구해 왔다.

공무원노총이 제시한 ‘공직사회개혁 60대 과제’는 공직사회의 제도개편 내용을 총괄한 것으로 공무원노총의 이후 활동 방향 및 주안점을 예상하게 해주는 자료이다(표 III-14 참조). 2005년의 핵심 정책사업은 “정년평등화” 요구였는데 6월 9일 배일도 의원과 공동 주최로 “공직사회 정년평등화” 공청회를 개최하였고, 당시 정부가 추진하는 총액인거비제에 대한

21) 군산시청공무원노동조합의 방송실 설치 및 운영은 단협으로 보장되어 있다. 단협 제19조 “방송실 설치 및 운영”을 보면 “①시는 조속히 방송실을 설치하도록 하고 그 운영은 조합에서 한다. ②방송실 운영에 필요한 비용은 시에서 부담한다. ③방송실 운영은 중식시간 등 업무에 지장이 없는 범위 내에서 운영하되, 방송내용은 시의 이익에 반하거나, 개인의 명예훼손 및 시정 질서 문란을 초래해서는 아니 된다.”

반대 여론을 조성하기 위해 7월 15일 “총액인건비제 실체 해부 토론회”를 개최하였다. 정책연구소에서는 다양한 정책검토보고서를 매년 발간하고 있는데 2005년에는 “행정기관의 팀(Team)제도에 대한 연구”, “사실대로 알리기(정년평등화란)”, “사실대로 알리기(임금피크제란?)”, “공무원연가제도에 대한 국제적 비교연구”, “공무원의 정치활동의 현실”, “지방공무원의 징계양정의 위법성 검토보고서” 등을 발간하였다. 2007년에는 공식사회의 현안으로 부상한 공무원연금 문제에 대한 대안을 마련하기 위해 한국경제경영연구원에 의뢰하여 “공무원연금 발전방안”에 대한 용역사업을 추진하였다.

〈표 III-14〉 공직사회개혁 60대 과제

영역	내용
공무원제도 개혁부문 (15개)	6급 이하에 대한 정년(retirement year)차별 철폐 직위정년제(by-position retirement year) 실시 6급 근속승진제(long-service promotion) 실시 기능직 공무원의 일반직 전환 기능직 근속승진제 확대 실시 지방기능직 5급 이상 정원(T/O) 확보 지방행정 공제회(insurance) 운영 개혁 여성공무원 승진기회 확대 여성공무원 복지파이(welfare pie) 확대 장기교육·휴가시 대체인력 배치 공무원 직무교육훈련제도 개선 연가기증프로그램(leave donation program) 도입 공무원수 OECD 수준으로 확충 공무원의 세계화 역량(globalization competency) 배양 공무원의 계급제(rating system) 폐지
보수·수당제도 개혁 부문 (10개)	성과상여금제(performance payment system) 개선 5급·6급간 급여격차(pay divide) 축소 자녀학비보조수당 지급확대 가족수당(for-family payment) 현실화 퇴직수당(retirement payment) 현실화 초과근무수당(overtime payment) 산출기준 개선 민원창구수당 등 각종 수당 현실화 신중 신분차별 직급별 교통보조금 차등지급 철폐 봉급생활자의 근로소득세 세율 인하 급여피크제(peak-type pay system) 도입

<표 III-14>의 계속

영역	내용
부정부패 척결부문 (3개)	부정부패 연루자 최하급 강등제 도입 불가항력적 수수금품 신고제 도입 내부고발제(whistle-blower) 보호제도 도입
행정개혁 부문 (20개)	각종 행정 Risk Hedging 방안 강구 하드웨어 구조조정(hardware reform)방안 개선 탕평한 인사관리제도로 개선 인사청문회 실시대상자 대폭 확대 각종 고시제도 지식정보시대에 맞게 현실화 기업지원사무 민간이양 행정기관 야간당직(night-duty)제도 개선 정책결정의 투명성과 책임성 제고 수평적 의사결정체제(horizontal communication) 확립 행정기관의 개인인감증명발급제 폐지 산불감시·진화방법 개선 읍·면·동의 행정기능과 자치기능 분리 행정과 민간단체 공조체제 제도화 주류판매자격제도(liquid-sale certificate) 도입 도시보건소 보건전담기능으로 전환 지방의회 사무처 직원에 대한 인사권 독립 공무원의 NGO 참여 등 사회적 의무 법제화 국가·지방정책 수립과정에 공직협 대표 등 참여 남·북한공무원 상호 발전적 교류 제도화 자원봉사 평생 저축제(Service Lifelong Saving) 도입
지방분권 부문 (12개)	중앙정부의 시·도합동평가제(incentive) 폐지 지방 5급 승진 50% 시험선발 의무화 폐지 광역시·도 직급별 정원 중앙부처 수준으로 상향조정 자치단체와 중복기능 국가기관 시·도 편입 지방자치단체에 대한 각종감사·확인·평가 개선 지방자치단체의 조직(인사)권 독립 지방자치단체에 대한 국정감사 폐지 중앙과 지방간 재원의 합리적 재배분 정수과태료 등 해당지역 투자를 법제화 특별시와 광역시 공무원정원 차별 해소 지방자치단체 재정평가제 폐지 호적·부동산등기업무 지방자치단체에 이관

자료: 공직사회개혁 60대 과제(2004).

연구소를 중심으로 한 공무원노동조합의 정책활동은 활성화되어 있지 않

다. 이러한 어려움을 가져온 가장 큰 어려움은 내부 재정과 전문인력의 부족에서 비롯된 것이다. 향후 공무원노조들의 주된 활동이 정부 정책에 대한 감시 및 사회 공공성 강화에 있다는 점을 고려하면 정책활동 강화를 위한 보다 적극적인 ‘인력과 재정’의 뒷받침이 이루어져야 할 것이다.

라) 대외활동 : 지역 및 시민사회 활동 등

공무원노총은 민간부문 노동운동과의 연대에 소극적이며 대외활동도 공공부문노동조합 운동의 영역 또는 공무원의 권익과 밀접하게 연관된 한정적인 영역에서 이루어지고 있다. 공무원노총의 대외활동 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 “새로운노동조합총연맹” 건설과 관련한 공공부문노동조합간의 연대 및 조직체 건설이다. 공무원노총은 2005년 11월 개최된 임시 전국대의원대회를 통해 “새로운노동조합총연맹” 건설 참여건을 확정하였다. 이는 동년 8월 30일 중앙위원회의 의결을 통해 추진된 사업으로 “정부투자기관연맹, 지방공기업연맹, 한국교원노동조합 등과 함께 “새로운노동조합총연맹”을 건설하자는 논의였다. 동 조직에는 “공무원노총과 한국교원노동조합, 전국지방공기업연맹” 등이 함께 하고 있으며 전체 조합원수는 약 10만 명에 달한다. “새로운노동조합총연맹” 건설의 배경은 “양대노총은 전통적으로 제조업 중심의 활동 등이 관례화되어 임금, 단체협약 등의 교섭구조에도 공공부문의 성격과 특성을 대변해 주지 못하고 있으며, 이를 위해서는 노정 교섭구조를 혁신적으로 바꾸어 21C 선진노동문화 구현과 공무원 공공부문 노동자들의 사회적·정치적 위상을 확대시켜 나가기 위함”이라고 주장하고 있다. 그러나 “새로운노동조합총연맹” 건설은 한국노총 소속 공공노련의 참여 거부에 따라 실질적인 진전을 보이고 있지 못한 상태이다.

다른 한편 공무원노총은 “공무원연금 개편반대” 운동을 전개하면서 보수적인 시민사회단체와의 연대활동을 강화하고 있다. 공무원노총은 “전국공무원노동조합협의회, (사)체신노동복지회, (사)지방행정동우회, 한국교원단체총연합회, 한국교원노동조합, 대한민국재향군인회, 대한민국재향경우회, 일반공무원단체, 전국공무원연금수급권자총연합회” 등 10개 단체들과 함께 “공무원연금 등 특수직연금 계약저지를 위한 공동대책위원회”

를 결성하여 2006년 12월 9일 “공무원연금, 군인연금, 사학연금 개악공작 규탄 전국대회”를 서울에서 약 10,000여명이 참석한 가운데 개최하였다.

공무원노총과 중앙본부와 마찬가지로 지역 및 기관별 공무원노동조합들의 지역사회 및 시민사회와의 연대활동은 상당히 취약한 편이다. 대다수 기관별 공무원노동조합은 국민의 지지, 시민의 신뢰를 받기 위해서는 지역사회 속에 공무원노동조합이 뿌리내리는 것이 필요하다고 판단하고 있지만 지역사회 내의 독자적인 연대 네트워크를 구축하지 못하고 있다. 지역단위에서 공무원노총 산하 조직들이 추진하는 사업들은 주로 ‘불우 이웃 돕기 운동’, 영세민 보호를 위한 ‘김장 담그기’ 행사 등이고 진보적인 시민사회와의 협의 틀은 마련하지 못하고 있다.

### 3. 전국공무원노동조합

‘전국공무원노동조합’(이하: 전공노)은 그 전신인 전국공무원직장협의회총연합이 2002년 2월 24일 대의원대회를 통해서 노동조합 결성을 결의하고 노동조합 규약을 채택하고 한 달 후인 2002년 3월 23일 창립대의원대회를 개최함으로써 출범하였다. 출범 당시 전공노 조합원은 65,715명이었다. 전공노의 영문 표기는 “Korean Government Employees’ Union(약호: KGEU)”이다.

법외노조로 출범한 전공노는 출범 당시부터 정부와 첨예한 갈등관계에 있었는데, 이러한 사정은 창립대의원대회가 공권력에 의해 해산당하고 다수의 지도부 및 대의원들이 체포당하는 것으로 표출되었다. 전공노와 정부간 갈등은 공무원의 노동3권 보장문제를 둘러싼 것이었다. 정부에서 준비하고 있던 공무원 노사관계 관련 법안은 공무원에 대해서는 노동조합및노동관계조정법을 적용하지 않고 특별법으로서 공무원 노사관계를 규제하고자 하는 것이었고, 특히 공무원의 단체행동권을 불허함은 물론, 단결권 및 단체교섭권의 상당 부분에 제한을 두고자 하는 것이었다. 따라서 전공노의 출범은 향후 공무원 노사관계의 갈등적인 전개를 예견하는 것이었다.

전공노는 출범 이후 2002년 11월과 2004년 11월 두 차례 총파업을 결

행하는 등 공무원 노동3권의 완전 보장 등을 확보하기 위해 노력하였으나, 그 과정에서 많은 희생자가 발생하였으며 조직력도 일정하게 약화되었다. 2004년 말 정부의 입장을 기본으로 하는 공무원노조법이 제정되고 2006년 1월부터 동법이 발효되면서 정부는 전공노를 불법단체로 규정하고 행정대집행을 통해 전공노 각급 조직의 사무실을 폐쇄하는 등 더욱 강경하게 밀어붙였다. 이러한 과정을 거치면서 전공노 내부에서는 ‘법내전환’ 문제를 둘러싼 논의가 대두하기 시작하였고, 법내전환을 주장하던 세력이 2007년 7월 별도의 조직인 ‘전국민주공무원노동조합’(이하: 민공노)을 결성함으로써 전공노는 두 조직으로 분리되었다.

전공노와 민공노는 특정 정세에 대한 조직 노선에서의 대립으로 분리되었지만, 조직 구조나 이념 등에서 큰 차이는 없다. 전공노가 민공노보다 전국단일노조로서의 중앙집중성이 상대적으로 강하다는 점에서 차이가 있으나 공노총 조직과 비교할 때 그 차이의 강도는 매우 미미한 것으로 평가된다.

#### 가. 조직의 역사

전공노의 역사는 크게 3시기로 구분된다고 볼 수 있다. 첫째 시기는 전공노의 출범 이전까지인데, 이 시기 동안에는 공무원직장협의회 구성원들이 공무원노동조합을 결성하기 위한 준비를 진행한 시기로서 1999년부터 2002년 초까지가 이에 해당한다. 둘째 시기는 전공노가 출범후 법외 임의단체로서 조직을 유지하던 시기로서 법내조직으로 전환한 2007년 말까지가 이에 해당한다. 세 번째 시기는 2007년 10월 공무원노조법에 준하여 설립신고를 마친 이후의 시기이다. 여기에서는 두 번째 시기 이후 전공노의 역사를 간단하게 살펴보도록 한다.

전공노는 2002년 3월 23일 고려대학교에서 창립대의원대회를 개최함으로써 공식 출범하였다. 이는 2002년 2월 전공련 대의원대회에서 노동조합 건설을 결의하고 노동조합 규약을 채택한 것에 이은 것이었다. 당시 정부(행자부)는 노사정위원회에 공무원노동기본권 관련 정부안을 제출해 놓은 상태였는데, 전공노는 이러한 정부의 안이 헌법에서 보장하고 있는 공



무원의 노동3권을 심각하게 침해하는 것으로 보고 강력하게 반발하고 있는 상황이었고, 정부는 전공노를 불법으로 규정하고 출범을 저지하고자 하였다. 결국 대의원대회는 임원선출을 하지 못한 채 경찰력에 의해서 강제로 해산되었지만, 4월 3일 임원 선출을 위한 대의원대회가 개최됨으로써 전공노는 전국 단일조직으로서 출범하게 되었다. 전공련의 차봉천 위원장이 전공노 초대 위원장으로 선출되었으며, 전국적으로 약 65,700여명의 공무원이 전공노에 가입한 것으로 보고되었다.

〈표 III-15〉 전공노 연혁

1999.	6.	전국공무원직장협의회 대표자 1차 간담회(2000. 4.까지 총 9회 개최)
2000.	2.	전국공무원직장협의회 발전연구회 1차 총회(2000. 11.까지 총회 2회, 이사회 3회, 운영위원회 1회 개최)
2001.	2.	전국공무원직장협의회총연합 출범(2001. 11.까지 대의원대회 2회, 중앙위원회 4회 개최)
2002.	3.	전국공무원노동조합 창립대의원대회(위원장: 차봉천)
2002.	11.	‘공무원조합법 저지와 공식사회 개혁 대정부 교섭 쟁취를 위한 연가 파업’
2003.	6.	‘공무원노동조합의설립및운영등에관한법률(안)’ 입법예고
2003.	10.	‘특별법 저지와 부패추방·공직사회 개혁을 위한 전국공무원노동조합 간부결의대회’(서울)
2004.	2.	조합원 총투표, 2기 지도부 출범(위원장: 김영길)
2004.	3.	정기대의원대회에서 정치활동의 자유 및 민주노동당 지지 결의
2004.	10.	‘노동조건 개선 7대 과제와 일반법에 의한 노동3권 쟁취를 위한 문예패경연대회 및 전간부결의대회’
2004.	11.	9~10일 쟁의행위 찬반투표, 경찰에 의해 중단. 파업 돌입(11. 15)
2004.	12.	공무원의노동조합설립및운영등에관한법률 제정(12. 31)
2006.	1.	전공노, 민주노총 가입 의결(1. 27)
2006.	1.	공무원의노동조합설립및운영등에관한법률 발효(1. 28)
2006.	2.	조합원 총투표, 3기 지도부 출범(위원장: 권승복)
2006.	8.	전공노 지부 사무실 폐쇄 행정대집행
2007.	2.	전공노 대의원대회 파행
2007.	6.	비대위, 전국민주공무원노동조합 출범 및 설립신고(7. 12)
2007.	7.	임시대의원대회, 합법화 전환 결정, 3기 지도부 총사퇴
2007.	9.	조합원 총투표, 4기 지도부 출범(위원장: 손영태)
2007.	10.	전국공무원노조 설립신고(10. 17)
2008.	1.	전공노 지부 전국 동시 단체교섭 시작(1. 14)

노동조합 출범과 함께 전공노와 정부는 지속적으로 첨예한 갈등관계를 유지하였다. 정부는 전공노를 ‘불법 공무원단체’로 규정하였고, 전공노는 공무원 노동기본권의 완전 보장과 노동조건 개선, 공직사회 개혁과 부패 추방 등을 요구하며 대정부 특별단체교섭 요구안을 확정하는 등 강경한 입장을 견지하였다. 그 시기 행자부는 2002년 10월 공무원의 단체행동권을 금지하는 등 노동3권을 상당 수준으로 부정하는 공무원노조법안을 정부안으로 확정하여 제출하였으며, 전공노는 이에 반발하여 2002년 11월 4일과 5일 양일간 ‘공무원노동기본권 확보’를 위한 연가 파업에 돌입하였다.

이후 2003년 6월 노동부는 기존의 정부안을 일부 수정한 ‘공무원노동조합의 설립 및 운영 등에 관한 법률(안)’을 입법예고하였다. 그러나 전공노는 노동조합법의 개정을 통한 공무원노조 합법화를 지속적으로 요구했고, 동 법률안이 공무원의 노동3권을 부정하고 있다는 입장을 유지하였다. 이에 전공노는 동년 10월 18일 특별법의 저지와 부패추방 및 공직사회 개혁을 위한 간부결의대회를 개최하였다. 이 집회는 공공연맹, 보건의료노조, 전교조, 교수노조, 대학노조 등 공공부문 주요 노동조합의 연대체인 공공연대의 결의대회의 일환으로 진행되었는데, 경찰은 이 집회 또한 물리력을 동원하여 봉쇄하고 조합원들의 집회 참가를 저지하고 참가자들을 연행하였다.

2004년 2월에는 조합원의 총투표를 통해서 전공노 제2기 집행부가 선출되었다. 총투표에는 조합원 약 102,000명 중 87,400명이 참여하여 약 86%의 높은 투표율을 보였으며, 57.5%의 지지를 받은 김영길 후보가 제2기 위원장으로 선출되었다.

2기 집행부 체제에서 전공노는 2004년 4월 총선에 적극적으로 개입하였다. 전공노는 동년 3월 정기대의원대회에서 기존 정당을 비판하고 민주노동당 지지를 선언하는 특별결의문을 채택하였다. 전공노는 이 결의문을 통해서 전공노 조합원들이 직무에서는 엄정 중립을 유지할 것이지만 공무원 신분이 정치활동에서의 차별을 정당화하지 않는다고 못박는 등 적극적인 정치활동 및 정치과정 개입을 천명하였다. 정부는 이러한 전공노의 활동을 국가권력에 대한 도전으로 간주하고 공무원법 및 선거법 위

반으로 위원장 등 간부들을 체포하였으며, 이들은 징역형과 집행유예의 실형을 선고받았다.

2004년 전공노는 특별법 저지와 공무원 노동3권 완전 보장을 위한 대정부 투쟁을 더욱 강도높게 진행하였다. 동년 8월에는 대의원대회를 통해서 공무원노조법 입법을 저지하기 위한 총력 투쟁을 결의하였으며, 10월에는 ‘노동조건 개선 7대 과제와 일반법에 의한 노동3권 쟁취를 위한 문예패 경연대회 및 전간부결의대회’를 개최하였다. 이어 전공노는 쟁의행위 찬반투표를 11월 9일과 10일에 걸쳐 진행하고자 하였으나, 정부는 경찰력을 동원하여 찬반투표 자체를 중단시켰고, 공무원노조는 11월 10일 투표중단 및 파업돌입 결정을 선언하였다. 전공노 자체 집계에 따르면, 11월 15일 파업에 77개 지부가 파업에 돌입하고 4만 5천명이 파업에 동참하였으며, 100여명의 조합원들이 경찰에 체포되었다.

정부와 전공노의 대립은 더욱 격화되었다. 파업 직후 행자부는 공문을 통해 전공노와 관련된 ‘불법’ 행위의 중단 및 기존 관계의 파기를 정부 각급 조직에 지시하였다. 이로서 지부 차원에서 각급 기관과 체결하였던 단체협약들이 모두 파기되었다. 한편 국회는 ‘공무원노동조합설립및운영등에관한법률’을 12월 31일 통과시켰으며, 이 법률은 2006년 1월 28일부로 발효하였다.

그동안 지속적으로 민주노총 가입을 추진하여 왔던 전공노는 공무원노조법이 발효되기 직전인 2006년 1월 27일 조합원 찬반투표를 거쳐서 민주노총 가입을 결의한다. 찬반투표에는 조합원의 약 77%인 86,000여명이 참여하였으며, 민주노총 가입찬성률은 약 70%였고 반대는 약 28%였다. 이어서 진행된 지도부 선거 결선투표에서는 권승복 후보가 약 50.5%의 지지율로 당선됨으로써 전공노는 3기 지도부를 구성하였다.

전공노 3기 지도부는 정부의 초강경 대응에 직면하였다. 행자부는 법외노조인 전공노를 불법단체로 규정하고 각 지부의 사무실 폐쇄를 단행한다. 전공노의 강력한 저항에도 불구하고 정부는 행정대집행을 실시하여 2006년 8월에서 9월 사이에 거의 모든 지부의 사무실을 강제로 폐쇄하였고, 전공노는 천막농성, 콘테이너박스 사무실 설치 등으로 맞섰다. 이러한 상황 전개 속에서 전공노는 조직력을 상당한 정도로 훼손당하였으며, 이

때부터 본격적으로 법내조직으로의 전환 문제가 논의되기 시작한다.

전공노는 이미 2005년 8월 대의원대회에서 ‘법외노조’ 고수 입장을 조직 진로로 결정한 바 있으며, 행정대집행 등 정부의 강력한 제재가 이어진 이후인 2006년 11월 대의원대회에서도 동일한 결정을 내린 바 있다. 그러나 각 지부 단위에서 설립신고를 하는 등 조직의 결정을 따르지 않고 독자적인 행보를 취하는 지부들이 속출하면서 2006년 11월 대의원대회에서 단체행동권 유보, 설립신고 준비, 특별법 개정 협상 등을 내용으로 하는 조직진로 변경에 대한 조합원 총투표안이 제출되었으나, 대의원대회가 파행적으로 진행되는 과정을 겪으면서 동 안이 부결되었다. 이어서 2007년 2월 24일 대의원대회에서 조합원 총투표안이 다시 상정되었으나 결국 대의원대회가 유회되었다. 조직 진로를 둘러싼 대립은 더욱 증폭되고 ‘중앙행정기관본부’가 집단적으로 이탈하여 독자노조를 결성하는 등 조직 내부의 분열이 가속화되던 중 3기 지도부에 대한 반대파를 중심으로 5월 21일 ‘공무원노조 정상화를 위한 비상대책위원회(이하: 비대위)’가 출범하여 사실상 조직이 양분되었다. 이어 비대위 측이 2007년 7월 3일 전국민주공무원노동조합으로 설립신고를 마침으로써 전공노는 공식적으로 전공노와 민공노로 분리되었다.

민공노는 설립신고 후 법원노동조합, 중앙행정기관노동조합 등과 함께 공무원노조 여러 단체 연석회의를 제안하고 공무원노조 통합을 위한 추진협의체의 구성을 추진하였으며, 이에 동의하는 단체들(공무원노총, 민공노, 법원노조, 행정부노조, 중앙행정기관노조, 교육연맹, 광역연대, 광역연맹, 기초연맹 등)이 8월 29일 ‘공무원노동조합 통합추진협의회(통추협)’를 결성하였다. 통추협은 12월 28일 ‘통합공무원노동조합 설립준비위원회(통합준비위)’를 구성하기로 하였고 2008년 1월 현재 공무원노동조합들의 통합을 적극적으로 추진하고 있다.

한편 전공노는 민공노 등이 분리·이탈한 이후인 2007년도 하반기 동안에는 조직의 내홍을 수습하고 조직력을 복원하는 것에 중점을 두고 활동하였다. 2008년 1월 현재 전국 공통요구안을 마련하여 전지부가 동시 교섭요구, 전국 일괄타결을 목표로 단체교섭에 임하고 있다.

## 나. 조직 구조 및 구성

### 1) 조직 형태 및 구조

전공노는 전국에 걸쳐 지역본부 및 지부를 두고 있는 단일노조이다. 따라서 전공노는 총연맹체 조직인 공노총이 '총연맹-연맹-기관노조'로 구성되어 있는 것과는 달리 '중앙 본조-본부-지부(지회·분회)' 구조로 구성되어 있다. 본부는 본조의 산하기구로서 중앙행정·입법·사법기관, 대학·교육청, 헌법기관, 특별시 및 광역시·도 단위로 조직되어 있으며, 그 산하에 지부를 두고 있다. 지부는 인사권과 예산권을 갖는 기관 단위로 설치하도록 하고 있다.

전공노의 최고 권한기구는 전국대의원대회이며, 그 밑에 중앙위원회, 중앙집행위원회, 상임집행위원회, 사무처를 두고 있다. 그 외에 상설위원회, 특별위원회, 회계감사위원회, 선거관리위원회, 희생자구제심사위원회 및 부설기관을 두고 있다.

각급 기구별로 그 권한을 살펴보면 다음과 같다.

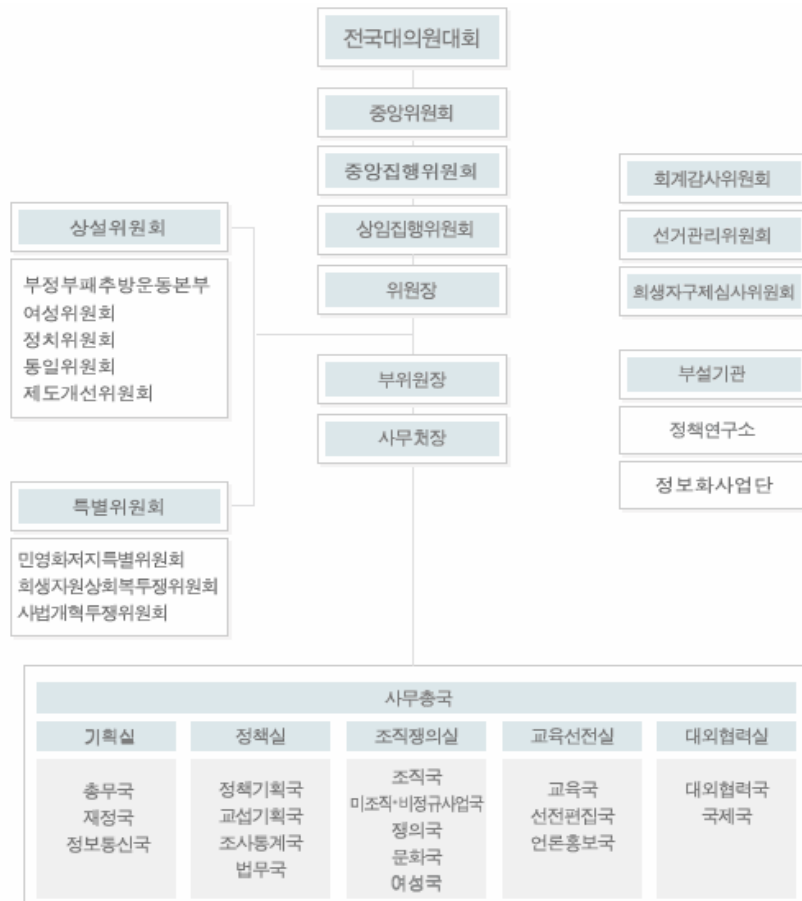
전국대의원대회는 전공노의 최고 권한을 갖는 기구이다. 전국대의원대회는 조합원의 직접·비밀·무기명투표에 의해 선출된 대의원으로 구성되며, 매년 2월의 정기 전국대의원대회와 임시 전국대의원대회로 구분된다. 전국대의원대회는 '규약의 개정에 관한 사항, 임원의 선거와 탄핵에 관한 사항, 단체협약에 관한 사항, 예산·결산 및 회계감사 보고에 관한 사항, 기금의 설치, 관리 또는 처분에 관한 사항, 연합단체의 가입 또는 탈퇴에 관한 사항, 합병, 분할, 해산에 관한 사항, 조직 형태의 변경에 관한 사항, 활동보고와 활동계획 승인에 관한 사항, 기타 조합원 총투표 회부 결정 등 조합의 운영에 관한 중요한 사항'을 의결하는 명실상부한 최고권한기구이다.

본조의 대의원은 지부별 조합비 납부 조합원수에 비례하여 배정되는데, '조합원수가 150명 이하의 경우 대의원 1명, 151명 이상의 경우 150명당 1명, 단수 101명 이상의 경우 1명을 추가로 배정'하는 것으로 되어 있으며, '조합비 납부 조합원수는 (전국대의원)대회일로부터 1개월 전까지 납부한 6월 평균 조합분담금 납부실적에 의한 인원수'에 따라서 산정하

고, 신규가입 지부의 경우에는 ‘가입한 달로부터 대회일 1개월 전까지 납부한 월평균 조합비 납부 조합원수에 따라서 배정’하는 것으로 되어 있다. 본조 대의원의 임기는 1년이다.

다음으로 중앙위원회는 본부대의원대회에서 선출된 중앙위원(선출직 중앙위원)과 중앙집행위원(당연직 중앙위원)으로 구성된다. 중앙위원회는 ‘규정, 운영세칙의 제정·개정’에 관한 사항, 전국대의원대회에서 결의·결정된 사항의 집행과 관련된 기본방침, 전국대의원대회에서 위임받은 사항, 상설위원회·특별위원회 설치 및 폐지에 관한 사항, 조합원의 징계

[그림 III-2] 전공노(본조)의 조직도



심의·의견에 관한 사항, 회계감사위원의 승인과 탄핵에 관한 사항, 반기별 결산보고서의 보고 및 전국대의원대회에 제출할 결산보고서의 심사, 전국대의원대회에 제출되는 예산, 사업계획, 규약개정안 등 주요안건 심의, 예산의 항목간 전용 승인, 기타 조합운영에 관한 중요한 사항' 등을 심의·의결하는 기능을 담당한다.

중앙위원회는 매년 3월과 9월에 개최되는 정기중앙위원회와 임시중앙위원회로 구별된다. 선출직 중앙위원의 배정은 산하 본부별로 배정되는데, '산하 본부별로 조합원수 1,000명 이하의 경우 중앙위원 1명, 1,001명 이상의 경우 1,000명당 1명, 단수 667명 이상의 경우 1명을 추가로 배정'하는 것으로 되어 있다. 선출직 중앙위원의 임기는 2년이며, 당연직 중앙위원의 임기는 중앙집행위원으로서의 재직기간으로 하고 있다.

중앙집행위원회는 위원장, 수석부위원장, 부위원장, 상설위원회위원장, 특별위원회위원장, 본부장, 사무총장으로 구성되며, 매월 개최되는 정기회의와 임시회의로 구성된다. 중앙집행위원회는 '전국대의원대회·중앙위원회의 결의·결정사항의 이행에 대한 집행, 전국대의원대회·중앙위원회에 제출할 안건의 심의, 전국대의원대회·중앙위원회의 결의·결정, 조합의 목적과 원칙에 따라 정책과 활동 입안, 중앙위원회에 제출할 회계보고서의 심사, 전국대의원대회·중앙위원회에 제출할 예산안의 편성, 예산의 항목간 전용의 심의, 규약과 각종 규정의 해석, 기타 조합운영에 관한 중요한 사항의 심의' 등의 권한을 갖는다.

상임집행위원회는 위원장, 수석부위원장, 사무처장, 부위원장, 상설위원회 위원장, 특별위원회 위원장, 사무처 처·실장으로 구성되며, 매주 1회 개최되는 정기회의와 임시회의로 나뉜다. 상임집행위원회에서는 '전국대의원대회, 중앙위원회, 중앙집행위원회의 수입사항 집행, 전국대의원대회, 중앙위원회, 중앙집행위원회 개최 준비 및 제출할 안건의 심의, 제반 일상 업무의 집행, 기타 필요한 사항' 등을 집행한다.

한편 위원장 및 사무처장의 선출, 상급단체의 가입, 변경 및 탈퇴, 조합의 해산 등은 직접·기밀·무기명에 의한 조합원 총투표를 거쳐서 결정되며, 전국대의원대회는 조합원 총투표에 주요 안건을 회부하여 결정하도록 하고 있다.

임원은 위원장, 수석부위원장, 여성부위원장 2명을 포함한 부위원장 6명, 사무처장, 회계감사위원장 등 총 10명으로 구성된다. 임원의 임기는 2년으로 하고 있다. 조합을 대표하고 조합 일체의 업무를 통괄하는 위원장은 '대의원대회, 중앙위원회, 중앙집행위원회 및 상임집행위원회의 의장'을 맡으며, 단체교섭의 대표자로서 단체협약체결권을 갖고, 상임집행위원회의 결정에 따라서 중앙집행위원회, 중앙위원회 및 대의원대회를 소집·준비하고, 중앙집행위원회, 중앙위원회, 대의원대회에 활동보고서를 제출하며, 중앙집행위원회, 중앙위원회 및 대의원대회의 의사록을 정리하는 책무를 갖는다. 또한 상임집행위원회, 중앙집행위원회, 중앙위원회 및 대의원대회에 대해서 조합사무 전반에 대한 책임을 진다. 그리고 상설위원회와 특별위원회의 위원장, 부설기관의 장 및 사무처 각 실장 및 각 실의 국장과 직원의 임면권을 가지고, 기관지의 발행인을 맡도록 되어 있다.

전공노는 산하기구인 본부와 지부(지회·분회)가 대의원대회, 중앙위원회, 중앙집행위원회 및 상임집행위원회의 결의 및 결정을 준수하여야 하고, 이들 기구의 결의 및 결정을 산하기구들이 이행하도록 하는 임무를 위원장에게 주고 있다. 또한 지부·지회·분회가 본부대의원대회의 결의 및 결정을 따라야 하고, 지부·지회·분회가 본부대의원대회의 결의 및 결정을 이행하도록 하는 임무를 본부장에게 주고 있다. 따라서 전공노의 의사결정 및 집행구조는 매우 '중앙집중화'되어 있다고 할 수 있다.

2007년 말 현재 전공노 본조의 상근자는 모두 43명이다. 임원 정원 10명 중에서 부위원장 1명이 결원으로 총 9명의 임원이 근무하고 있으며, 여기에 상설위원장 6명을 포함하면 임원급 상근자는 총 15명이다. 사무처는 조직출신자와 채용직원으로 구성되어 있는데, 조직출신 간부 8명이 사무총국의 각 실·국장을 담당하고 있으며, 각 실별로 2명에서 4명으로 총 14명을 채용직원으로 두고 있다. 한편 부속기관인 정책연구소와 정보화사업단에 총 6명이 근무하고 있는데, 조직출신 간부는 2명, 채용직원은 4명이다.

## 2) 조합원 구성의 특징 및 성격

전공노의 전체 조합원수는 2006년 12월 현재 조합비 납부자 산정기준



으로 총 67,127명이며, 조합원의 본부별 구성을 보면 <표 III-16>과 같다. 설립신고 당시인 2007년 10월 현재 기준으로는 전국 85개 기관의 약 34,500명이다.

전공노 본부는 크게 전국·중앙기관에 속한 것과 광역시·도에 속한 것으로 구분되는데, 중앙행정기관 등 전국·중앙기관에 속한 본부의 조합원 규모는 전체의 약 11.7%인 약 7,900명이고, 광역시·도에 속한 본부의 조합원 규모는 전체의 약 88.3%인 약 59,000명이다. 전공노의 조합원들은 주로 기초자치단체 소속 공무원들로 구성되어 있다는 점에서 공노총의 조합원 특성과 차이가 있음을 알 수 있다.

<표 III-16> 전공노 본부별 조합원 분포(2006. 12. 기준)

전국·중앙기관	중앙행정	2,963
	국회	630
	법원	42
	교육기관	2,620
	선관위	1,621
광역시·도	서울	9,704
	부산	4,537
	대구경북	7,989
	인천	2,116
	광주	2,261
	울산	977
	강원	4,893
	경기	6,357
	충북	2,673
	충남	2,910
	경남	5,288
	전북	3,001
	전남	5,605
	제주	929
개별가입	11	
전 체		67,127

자료: 전공노 내부자료.

3) 이념 및 운동노선

전공노는 사회개혁적 이념을 강령으로 하고 있으며, 민주노총에 가입하고 있는 등 전체 노동조합운동과 밀접한 관계를 유지하는 사회운동적, 사회참여적 노동조합주의 노선을 취하고 있다. 전공노는 강령과 출범선언문을 통해서 자신의 조직적 이념 및 노선을 분명하게 드러내고 있는데, 전공노의 강령 및 출범선언문은 다음과 같다.

<전국공무원노동조합 강령>

- 우리는 공직사회의 관료주의와 부정부패를 청산하여 국민들에게 신뢰받는 민주적이고 깨끗한 공직사회를 건설한다.
- 우리는 공무원의 노동조건 개선과 정치·경제·사회적 지위향상을 위하여 노력한다.
- 우리는 자주적이고 민주적인 노동조합 운동의 역사와 전통을 계승하고 노동3권을 쟁취한다.
- 우리는 민주사회 건설과 세계평화를 이룩하기 위하여 국내외 단체들과 연대한다.
- 우리는 분단된 조국의 자주·민주·평화통일을 지향한다.
- 우리는 사회의 불평등 해소와 인간의 존엄성 실현을 지향한다.

<전공노 출범선언문(2002. 3. 23)>

아! 이 얼마나 예타게 기다리던 순간인가. 오늘, 우리는 기나긴 어둠의 터널을 지나 밝은 세상으로 첫발을 내딛는 엄숙한 순간을 맞이하였다.

돌이켜 보면, 우리 공무원들은 지난 50여년간 권력과 자본이 시키면 시키는 대로 할 수밖에 없었으며, 주면 주는 대로 받아왔다.

국민들로부터는 정권의 하수인이요,  
부정부패의 장본인으로 원망과 질책의 대상이었고,  
정권은 정권대로 정권유지의 도구로 이용했다.

정권이 바뀔 때면 어김없이 정권의 정통성 확보를 위한 희생양으로 우리들에게 사정의 칼날을 들이대는 악순환을 당해 왔다.

세상의 모든 사람들이 제각각 인간임을 선언하고 제몫 찾기에 열을 올릴 때도 우리는 특별권력관계라는 두터운 껍질 속에서 복종과 침묵으로만 일관하였다.

하지만, 이제 우리도 더 이상 굴종의 역사 속에서 머물러 있을 수만은 없다.

오늘 온갖 방해와 탄압에도 불구하고 엄숙하게 출범하는 공무원노조는 지난날 군사정권에 의해 빼앗긴 노동자라는 이름을 되찾는 것이며, 민주노동운동에 당당하게 노동자로서 참여하여 역사발전에 기여하는 첫걸음이 될 것이다.

권력과 가진자들에 의하여 흔들려온 공직사회를 끝추세우고,  
오랜 세월 부정과 부패로 얼룩져온 공직사회를 내부로부터 혁신함으로써 올바른 나라, 상식과 정의가 바로서는 나라를 만드는 데 주체가 될 것이다.

이제 90만 공무원 노동자의 이름으로 만천하에 선포한다.  
세상을 바로잡고, 나라를 바로 세우는 공무원노조가 설립되었음을.....

전공노는 출범선언문에서 공무원이 ‘정권의 하수인’, ‘부정부패의 장본인’, ‘정권유지의 도구’였던 ‘굴종의 역사’를 벗어나기 위하여 공직사회를 끈추세우고 내부로부터 혁신하여 올바르게 상식과 정의가 바로 선 나라의 주체가 되고자 한다고 선포하였다. 강령은 ‘공직사회의 관료주의와 부정부패 청산, 민주적이고 깨끗한 공직사회 건설’을 모토로 하여 ‘자주적이고 민주적인 노동조합 운동의 역사와 전통을 계승하여 노동3권을 완전 쟁취’하는 것을 목표로 제시하고 있다. 세상을 바로잡고 나라를 바로 세우는 것을 존재 이유로 하는 전공노가 기존의 공직사회와 사회 구조에 대해 근본적이고 비판적인 관점을 갖는 것은 당연한 일이라고 할 수 있다. 출범초부터 많은 희생자가 발생하면서 노동3권을 확보하기 위해 정부와 대립하였던 것은 전공노의 이념 및 노선을 잘 보여주는 지표가 된다.

전공노는 내적으로는 공직사회의 개혁과 공무원 노동자들의 정치사회적 지위 향상을, 외적으로는 사회 개혁과 세계 평화를 추구하는 것을 이념으로 하여 민간노동조합 운동을 포함한 국내외의 사회운동세력과 연대하는 조직 노선을 추구하고 있다고 볼 수 있다. 전공노의 노동3권 완전 쟁취를 위한 활동은 이러한 이념과 노선을 추구하고 위한 중요한 매개가 되는 것이다.

이러한 전공노의 이념과 노선은 전공노의 주요 사업 및 활동을 통해서 분명하게 드러난다. 이에 대해서는 전공노의 주요 활동을 다루는 절에서 살펴보도록 한다.

#### 4) 재정 운영

전공노의 조직운영 경비는 조합비, 기부금, 특별부과금 및 기타 수익금으로 구성된다. 조합비는 전국대의원대회에서 정률로 정하도록 하고 있으며, 본부 및 지부 그리고 기타 기구의 운영 및 사업비는 본조의 교부금으로 충당되는 것으로 하고 있다. 그러나 현재 전공노 본조 및 본부의 재정은 조합원 1인당 7,000원, 1,800원으로 책정된 의무금으로 충당되고 있다. 조합비 이외에 특별기금을 설치하도록 하고 있는데, 현재 설치되어 있는 특별기금은 희생자 구제를 위해 주로 사용되고 있다. 현재 특별기금은 조합원 1인당 3,000원으로 하고 있다. 전공노 본조의 2006년 12월 조합

비 분담금 규모는 1,108,645천 원이었으며, 2006년 전체 조합비 분담금 총액은 18,440,932천 원이었다.

〈표 Ⅲ-17〉 전공노 본조 2007년도 예산

(단위: 원)

				금액	편성비
일반 회계	세입	세입	의무금	2,835,000,000	89.2
			잡수입	4,861,000	0.2
			정보화사업단 수입	42,300,000	1.3
			지원금	1,000,000	0.0
		이월금	이월금	296,722,000	9.3
	총 계			3,179,883,000	100.0
	세출	운영비	인건비	790,668,000	24.9
			유지비	222,258,000	7.0
			전임활동비	75,600,000	2.4
			업무추진비	94,400,000	3.0
			출장비	128,000,000	4.0
			회의비	22,400,000	0.7
		사업비	처실사업비	703,770,000	22.1
			상설위원회사업비	281,547,000	8.9
			자산취득비	40,000,000	1.3
		분담금	상급단체분담금	720,000,000	22.6
		적립금	퇴직급여적립금	50,000,000	1.6
		예비비	예비비	51,240,000	1.6
		총 계			3,179,883,000
	특별 회계	세입	세입	조합비	2,968,000,000
잡수익				117,390,000	0.83
CMS 후원금				1,000,000	0.01
반환수입				3,898,600,000	27.49
적립기금				7,000,000,000	49.37
이월금			이월금	194,395,000	1.37
총 계			14,179,385,000	100.0	
세출		희생자구제비	10,165,854,000	71.69	
		재판비	1,000,000,000	7.05	
		적립금	희생자구제기금	2,000,000,000	14.10
			퇴직적립금	420,000,000	2.96
		예비비	예비비	593,531,000	4.19
총 계			14,179,385,000	100.0	

자료: 전공노 내부자료.

<표 III-17>은 전공노 본조의 2007년도 예산(일반예산 및 특별예산)이고, <표 III-18>은 전공노 ○○본부 ○○지부의 2007년도 회계보고 내역이다.

<표 III-17>은 전공노 본조의 2007년도 예산안을 정리한 것이다. 전공노의 재정은 일반회계와 특별회계로 크게 구분된다. 일반회계의 세입은 약 32억 규모인데, 그 중 조합원 의무금의 비중이 약 90%에 이르고 있다. 세출항목을 보면 전체 세출예산에서 운영비가 차지하는 비중이 약 42%인데, 이 중에서 인건비가 차지하는 비중이 가장 크다. 세출예산에서 사업비가 차지하는 비중은 약 31%이며 그 중 약 3/4는 사무처의 사업비로,

<표 III-18> 전공노 ○○본부 ○○지부의 2007년 회계 내역

(단위: 원)

수입			지출			
항목	금액	%	항목	금액	%	
전기이월	7,821,804	4.0	인건비	인건비	15,000,000	7.9
조합비	183,445,000	94.9		소 계	7,702,520	4.1
기타수입	199,9189	1.0	일반운영비	회의비	569,000	0.3
				일반수용비	7,133,520	3.8
			상조회 운영	경조사비	17,255,500	9.1
			여비	국내여비	355,500	0.2
			업무추진비	대외활동비	8,400,000	4.4
			조합비	분담금	81,754,240	43.3
			노조기금	노조기금	26,379,000	14.0
				소 계	9,592,800	5.1
				교육비	100,000	0.1
				선전활동비	981,500	0.5
				조직활동비	4,757,500	2.5
				전산사업비	0	-
				대외협력비	1,475,200	0.8
				쟁의활동비	584,000	0.3
				문화행사비	1,694,600	0.9
			행사비	행사비	19,398,150	10.3
			자산취득비	장비구입	395,000	0.2
			예비비	예비비	2,597,000	1.4
합 계	193,265,893	100.0	합 계		188,829,710	100.0
			잔 액		4,436,183	

자료: 전공노 내부자료.

나머지 약 1/4은 상설위원회 사업비로 책정되어 있다. 특별회계는 90% 이상이 희생자 구제를 위해 사용되는데, 세입예산 규모를 보면 총예산이 약 142억에 달한다. 이 중 기존의 적립금이 약 50%를 차지하고 있으며 조합원 의무금이 약 20%를 차지한다. 희생자구제비 반환수입은 약 27%이다. 세출항목은 희생자 구제를 위한 비용과 희생자구제기금 적립금으로 크게 나뉘는데, 희생자 구제를 위한 지출비용이 약 80%에 이르고 있다.

<표 III-18>에 따르면, 지부 수입의 약 95%가 조합원으로부터 받는 의무금으로 구성되어 있으며, 지출 항목에서는 본조, 본부 등 상급조직에 납부하는 조합비 분담금이 43.3%, 특별기금이 14.0%, 각종 행사비가 10.3%, 인건비가 7.9%, 부서 사업비가 5.1%, 일반운영비가 4.1% 등으로 나타났다. 지부의 경우 전체 수입의 약 57.3% 정도를 상급조직에 분담금 및 기금으로 납부하고 나머지 약 42.7%로 지부 사업 및 운영비로 사용하고 있다. 전공노는 규약에서 지부가 조합비 전체를 본조에 납부하고 본조에서 교부금을 받아 지부 사업비 및 운영비로 사용하도록 정하고 있다. 그런데 현재 전공노의 재정 집중도는 규약에서 정하고 있는 수준에는 도달하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 전공노의 현재 재정 집중도가 매우 높은 수준이라고 할 수 있다. 전공노는 조합 재정을 규약에 부합하도록 재정의 중앙집중도를 높이기 위한 계획을 모색하는 중이며, 이러한 계획이 추진된다면 향후 재정 집중도가 훨씬 높아질 것으로 전망된다.

#### 5) 주요 활동

전공노의 사회개혁적 이념 및 사회참여·운동적 노선은 한편으로 공무원 행정조직의 민주화와 공무원 노동자의 사회적 지위향상을 위한 활동으로, 다른 한편으로 사회 개혁·민주화를 위한 활동으로 표출되었다. 전자의 대표적인 것은 ‘부정부패 척결 및 공직사회 개혁’ 그리고 공무원 노동자의 ‘노동3권 완전 보장’을 위한 제반 활동들이고, 후자의 대표적인 것은 ‘상수도 공공성 강화’, ‘한미FTA 반대’ 등 정부 정책의 비판 및 대안 제시, ‘민주노동당 지지’ 등 다양한 정치적 개입 등의 활동들이다. 이러한 활동들은 노동조합운동 진영 내에서는 민주노총과의 연대하에, 정치·사회운동진영 내에서는 민주노동당 및 진보적 시민운동단체들과의 연대하에 전

개되었다. 따라서 전공노의 활동은 민주노총-민주노동당을 축으로 하는 사회 개혁 및 비판적 참여의 입장에 서있다고 볼 수 있다. 여기에서는 주요 사업영역별로 전공노의 활동을 살펴보도록 한다.

#### 가) 공무원 노동3권 보장

전공노는 그 전신인 전공련으로 활동할 당시부터 공무원의 노동3권 보장 문제를 매우 중요한 사안으로 다루었다. 2001년 10월의 전공련 제2차 대의원대회에서는 공무원노조 입법방향 및 입법형식에 관한 사안, 공무원노조 도입 추진일정에 관한 사안 등을 다루었는데, 이때 결정된 사안은 전공노 결성 이후의 조직 입장을 관통하고 있다고 할 수 있다.

전공련은 공무원의 노동3권을 보장하는 방식에 대해서 교원노조법과 같은 특별법 형태가 아니라 노동조합및노동관계조정법, 국가공무원법, 지방공무원법 등 관련 법조항을 개정하는 식으로 하여 일반법에 의한 노동3권 보장을 기본 입장으로 취하였다. 또한 전공련은 노사정위원회를 통한 공무원 노동3권 관련 논의가 행자부 등의 반대로 인해 파행될 수밖에 없다는 판단을 하고, 또 설사 합의가 이루어지더라도 공무원의 노동3권을 완전 보장하는 것이 아니라 일부만 보장하는 방식으로 될 가능성이 크다고 보고, 이와 같은 사태를 주체 역량을 통해서 돌파하자는 입장에 따라서 법과 무관하게 공무원노동조합을 결성할 것을 결의하였던 것이다. 그 결과 2002년 3월 23일 전공노가 출범하게 된다.

전공노의 공무원 노동3권 보장의 내용 및 방법에 대한 입장을 간단히 정리하면 다음과 같다. 먼저 공무원 노동기본권 보장의 기본원칙에 대해서 전공노는 공무원 노동3권이 헌법에서 보장하는 당연한 권리라고 주장하였다. “헌법은 노동3권을 가지는 공무원의 범위를 법률로 정하도록 하였지 공무원의 단결권을 다시 제한하거나, 단체교섭권을 다시 제한하거나, 단체행동권을 금지하도록 명문으로 위임한 바가 없다”는 것이다. 그럼에도 불구하고 정부의 입장과 법률안은 공무원의 노동3권을 심각하게 제한하고 있다는 것이다.

첫째, 전공노는 특별법에 의한 공무원 노동3권 보장에 대해 반대하였다. 전공노는 특별법안이 교원노조법에서 볼 수 있듯이 다양한 방식으로

노동3권을 규제하고자 하고 있는바, 특별한 규제가 필요한 경우 노동조합법의 개정을 통해서도 충분히 가능하고, 또 최소화되어야 한다고 주장하였다. 둘째, 단체협약체결권에 있어서는 정부 법안이 교섭의제의 대부분이 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 상황에서 이에 해당하는 단체협약 내용의 효력이 실질적으로 부인될 가능성이 크다고 주장하였다. 전공노는 단체협약에서 정한 근로조건이 법령·조례의 기준보다 높은 경우, 그 내용을 법령·조례에 반영하도록 할 것을 요구하였다. 또한 정책결정이나 관리권한사항 그리고 인사결정사항이라도 그것이 근무조건에 영향을 미치는 경우에는 교섭대상에 포함되어야 할 것을 주장하였다. 셋째, 단체행동권 금지문제에 대해서 정부안은 노동조합의 쟁의행위를 전면적으로 금지하고 있는바, 전공노는 이에 대해 공무원이 단체행동권을 행사한다고 해도 국가기능의 저해가 항상 심각한 정도에 이르는 것은 아니며, 직장폐쇄의 불가능성 문제도 쟁의행위에 참여한 조합원에 대한 임금 불지급에 의해 무기대응성 원칙이 작동하는 것으로 볼 수 있고, 특히 ILO 등 국제기준에 비추어 볼 때 쟁의권의 부여는 결사의 자유 또는 단결권 보장의 일환으로 당연한 것이라고 주장하였다. 넷째, 단결권과 관련하여 직종별로 그리고 직급별로 특정 공무원들을 획일적으로 가입대상에서 제외하는 것은 단결권의 명백한 침해라 주장하였다. 다섯째, 조직 및 구성의 문제에 대해서도 정부안은 국가공무원과 지방공무원을 분리시키고, 국가공무원은 입법, 사법, 행정부 및 선거관리위원회를 전국단위로, 지방공무원은 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 구 단위로 노동조합을 결성할 수 있도록 하고 있는바, 전공노는 이것이 ILO의 결사의 자유 기본원칙을 위배하는 등 노동조합의 자주적 결사에 대한 명백한 침해라고 주장하였다. 그 외에도 사용자측 교섭당사자 제한의 문제, 분쟁조정제도에 관한 문제, 노조전임자 문제, 제반 금지규정의 문제 등에 대해 이의를 제기하였다. 결론적으로 전공노는 공무원 노동3권의 실질적 보장을 주장하며, 이를 다양한 방식으로 제한하거나 금지하는 정부의 법안에 대해서 강력하게 반대한 것이다.

전공노의 이러한 입장과 행동은 정부의 강력한 제재에 직면하였다. 정부의 입장에 반하는 전공노의 활동은 간부 및 조합원 다수의 희생을 낳았



지만, 그럼에도 불구하고 전공노는 공무원 노동3권의 완전한 확보를 기조로, 그것을 보장하는 법률에 의한 합법화를 지속적으로 추구하였다.

먼저 전공노는 법외노조로 출범하면서 공무원의 노동3권 확보의 정당성을 주장하고 정부에서 추진하는 공무원노조법안의 문제점을 홍보하는 활동에 주력하였다. 특히 전공노는 조직이 출범한 해인 2002년 10월에 행정부에서 공무원 노동3권을 상당부분 제한하는 공무원노조법안을 제출하자 이에 반발하여 11월 4일과 5일 양일간 연가 파업에 돌입하는 등 강력하게 대응하였다.

행정부에서 ‘공무원조합법’을 정부안으로 하여 국회에 제출하기 이전 이미 노사정위원회에서 공무원 노동3권 보장에 대한 논의가 진행되어 왔다. 1998년 2월 노사정 사회협약은 노사정위원회에서 1단계로 공무원직장협의회를 허용하고 2단계로 공무원노조를 허용하는 등 공무원의 노동3권 보장에 대한 합의가 이루어졌고, 그 후 지속적으로 공무원의 노동3권에 관한 논의가 이루어졌다. 그러나 공무원노동조합 건설을 추진하던 당사자인 전공련 등의 논의 참여는 전공련의 합법적 지위 부재 등의 이유로 이루어지지 않았고, 전공노의 출범 이후에도 마찬가지로 이유로 전공노는 논의의 당사자로 참여하지 못하였다. 전공노는 전공노가 요구하는 입법방향과 입법내용이 배제된 채로 진행되는 노사정위 논의를 거부하며 수차례에 걸쳐 항의방문 등을 하였으며, 노사정위는 결국 공무원노조법에 대한 합의에 이르지 못하고 논의를 무산시키게 된다.

전공노는 한편으로 노동3권 보장 문제에서 동일한 입장에 처해 있는 교수노조와 함께 공동대책위원회를 구성하여 공무원 및 교수의 노동3권 보장의 정당성을 주장하였고, 특별법하에서 합법화한 교원노조의 경험을 통해서 특별법으로 노동3권을 규제하려는 정부의 입법 방식 및 그 내용의 부당성을 홍보하였다. 전공노는 공대위를 통해서 민주노총, 한국노총 등 노동조합총연맹, 민변, 경실련, 참여연대 등 시민사회운동단체, 국회의원 등과의 네트워크를 활용하여 공청회, 정책토론회를 개최하고 ‘공무원노동기본권 보장촉구 전국 시민사회단체 1만인 선언’, ‘공무원노동기본권 쟁취 100만인 서명운동’ 등을 추진하는 등의 활동을 꾸준히 전개하였다.

〈표 III-19〉 전공노 쟁의행위 찬반투표(2002. 10. 28~30) 집계 결과

(단위: 명, %)

본부	재적인원 (A)	투표인원 (B)	투표율 (B/A)	찬성(C)	반대	무효	기권	찬성률 (C/B)	찬성률 (C/A)
강원	6,766	5,792	86	5,157	582	51	976	89	76
경남	13,980	12,532	90	10,933	1,542	57	1,448	87	78
경기	6,126	4,841	79	4,405	383	53	1,285	91	72
광주	2,217	1,812	82	1,700	110	2	405	94	77
교육	1,842	1,558	85	1,442	112	4	158	93	78
대경	2,083	1,621	78	1,447	165	9	462	89	70
부산	8,082	6,603	82	5,775	738	32	173	87	72
서울	13,311	9,154	69	8,198	874	82	4,157	90	62
울산	3,209	2,859	89	2,615	221	23	350	91	82
인천	2,917	2,501	86	2,158	330	12	416	86	74
전남	5,722	4,636	81	4,222	392	17	1,086	91	74
전북	764	522	68	481	39	2	242	92	63
제주	991	629	63	518	84	27	362	82	52
중앙	134	78	58	69	9	0	56	88	52
충북	1,375	1,204	88	1,047	145	12	171	87	76
충남	29	29	100	29	0	0	0	100	100
전체	69,548	56,371	81	50,196	5,726	383	11,747	89	72

자료: 전국공무원노동조합 2002년도 사업평가서(2003. 12. 12).

전공노는 다른 한편으로 수차례에 걸쳐 직접 실행행사에 나섰다. 전공노는 2002년 11월 연가 파업에 돌입하기까지 조직 내의 결의를 모으는 작업을 진행하였다. 2002년 4월 27일에는 지역별로 노동조합 사수와 구속지도부 석방을 요구하는 집회를 동시다발로 개최하였는데, 전국적으로 6,000여명이 넘는 인원이 참여하였다. 5월 26일에는 서울 공공부문 노동자 총력투쟁 결의대회에 총 2,500여명의 조합원이 참여하였고, 이 대회에서 위원장은 전공노의 파업을 선언하기도 하였다. 이어 9월 1일의 전국대의원대회가 무산된 후 재조직된 9월 15일의 전국대의원대회는 정부입법안의 국회 상정시 쟁의행위 찬반투표를 진행하는 것을 결정하고, 10월 4일에는 전국지부장단 결의대회를 개최하여 점차적으로 대정부 투쟁의 수위를 높여가고 이어서 10월 26일에는 8,500여명이 참여하는 지역별 결의대회를 개최하였다. 10월 28일에서 30일간에는 쟁의행위 찬반투표를 실

시하여 재적조합원 69,548명의 81%인 56,411명이 투표하여 투표자 89%, 재적자 76%의 찬성률로 쟁의행위 돌입을 결의하였다. 10월 31일에는 긴급중앙위원회를 개최하여 쟁의행위 돌입을 위한 조직 실태를 점검하고 11월 1일에는 쟁의행위 돌입선언 기자회견을 실시하였다. 이어 11월 4일~7일까지 4일 동안 약 30,000명이 참여하고 5,400여명이 상경하는 등의 경고파업을 실행한다.

이어 2003년도에 전공노는 ‘공무원노조-정부 합의를 통한 일반법에 근거한 노동3권 보장’, ‘파면, 해임 등 징계자 원상회복’, ‘공무원노조-정부 합의를 통한 실질적인 노동조건 개선’, ‘공직개혁, 부정부패 척결’ 등 4대 요구를 확정하고 이의 관철을 위한 총력투쟁을 상반기 동안 전개하였다. 구체적으로 3월 23일에는 ‘노동3권 완전쟁취를 위한 전국공무원 결의대회’를 개최하여 ‘대정부 투쟁’을 선포하고, 4월에는 노동3권 보장 및 노동조건 개선을 위한 집중교섭 투쟁을 전개하며, 5월 1일 노동절에는 총력투쟁 선포식 및 서울시청 징계철회 투쟁을 하였으며, 5월 13일에는 전국지부장 및 징계자 결의대회를 개최하고, 5월 17일~18일에는 공무원 노동자 광주순례 및 결의대회를 개최한 후 5월 22일~23일 동안 쟁의행위 찬반투표를 하였다. 그러나 쟁의행위 찬반투표 결과 쟁의행위가 부결됨으로써 위원장 및 사무총장이 사퇴하고 부위원장 및 상집위원으로 구성된 ‘특별법 반대, 1.5권 거부, 노동법 개정을 통한 노동3권 쟁취’를 위한 비상대책위원회가 구성된다. 전공노는 쟁의행위 찬반투표 부결에도 불구하고 일반법에 의한 노동3권 확보 목표를 견지하고, 비대위를 투쟁위원회로 전환하면서 정부의 특별법 국회상정시 대정부 투쟁 선포, 쟁의행위 찬반투표, 연가투쟁 등을 결의하는 등 대정부 투쟁의 수위를 강도높게 유지하였다. 전공노는 이후 내적으로는 조직력을 회복하는 활동을 진행하면서 외적으로는 시민사회단체와의 연계하에 정책토론회를 개최하거나 공청회 등에 참여하는 등의 방식으로 공무원 노동3권 보장의 정당성을 주장하는 활동을 전개한다.

2004년도에도 노동3권 보장과 관련된 전공노의 입장은 유지된다. 2004년도에는 총선 이후 민주노동당 국회의원단 등 국회의원에 대한 면담, 의견서 제출, 의원입법 발의 등 우호적인 정치환경을 적극 활용하고자 노력

한다. 다른 한편으로는 정부가 특별법 입법 의지를 꺾지 않고 있는 상황에서 2004년 8월 임시대의원대회를 통해서 ‘완전한 노동3권 쟁취 총력투쟁’에 대한 안건을 만장일치로 가결하고, 정부의 특별법안이 국회에 제출된 뒤 상임위에서 심의에 들어가는 시점을 전후해서 집중투쟁을 준비한다. 9월에는 총력투쟁위원회를 구성하는 등 조직을 비상체제로 전환하고 10월 10일에는 전간부 결의대회를 개최한 후 이어서 11월 6일에는 ‘노동3권·노동조건 개선 7대과제 쟁취’를 위한 전국동시다발 결의대회를 개최하였다. 이어 강행한 정의행위 찬반투표는 경찰력에 의해서 중단된 후 11월 15일 파업에 돌입한다.

이상과 같은 전공노의 강경한 투쟁 기조는 조합원 및 간부들의 대량 징계로 이어졌는데, 2005년 1월 현재 파면 및 해임 등 중징계를 받은 조합원 405명을 포함하여 징계를 받은 조합원이 1,461명에 이르렀다.

〈표 Ⅲ-20〉 전공노 조합원 징계 현황(2005. 1. 15. 현재)

소속	파면	해임	정직	감봉	견책	전 체
서울	21	32	12	15	4	84
경기	11	47	37	1		96
인천	29	22	11	17	5	84
강원	61	23	332	237	56	709
충북	19	19	86	48	1	173
충남	10	5	2			17
전북	6	4	12			22
전남	14	12	78			104
광주	1	1				2
대구	3	6	21	4	1	35
경북	4	5	1	1		11
경남	13	7	32	17	9	78
울산	2	5	6			13
부산	2	2	4			8
제주	1	3	1			5
중앙행정 교육기관	5	9	3	2		19
국회 법원						
전 체	202	203	638	342	76	1,461

자료: 전공노 정기전국대의원대회 자료집(2005. 2. 28).

이상에서 살펴보았듯이 전공노는 공무원의 노동3권 완전 보장을 위해 매우 강경한 입장을 취해 왔음을 확인할 수 있다. 그 결과 한편으로는 사회적으로 전공노의 존재를 알려내는 데에는 성공했다고 할 수 있으나, 다른 한편으로는 그 과정에서 많은 조합원들의 희생과 조직력의 약화 등을 겪게 되었다. 강력한 저항에도 불구하고 2004년 12월 31일 공무원노조법이 국회를 통과한 후 전공노는 2006년부터 특별법이 발효됨에 따른 공무원 노사관계 환경의 변화에 대응하기 위하여 조직적 피해를 최소화하기 위한 노력을 기울이는 한편, 훼손된 조직력을 복원하기 위한 조직사업에 강조점을 두게 된다. 또한 2005년 8월에는 임시대의원대회를 통해서 특별법의 통과에도 불구하고 ‘법외노조’ 고수의 입장을 조직 진로로 결의한다. 그렇지만 전공노는 이 시점을 전후로 하여 특별법에 준한 합법화 논의를 공식·비공식적으로 시작하게 된다. 결국 이 문제를 둘러싼 조직 내 이견은 조직 분열, 전공노-민공노로의 분리로 이어지게 된다. 2007년에 들어와서는 민공노뿐만 아니라 전공노도 기존의 법외 고수 입장을 철회하고 법내조직으로 전환하였다.

#### 나) 부정부패 척결 및 공직사회 개혁

전공노는 출범과 함께 부정부패 척결 및 공직사회 개혁을 기치로 내걸고 한편으로는 공직사회 내부에서 발생하는 다양한 형태의 부정부패 척결을 위한 활동을 전개하고 비효율적이고 비효과적인 공무행정 요소의 개혁을 적극적으로 요구하고 이를 위한 활동을 추진하였다.

먼저 전공노는 공직사회 내부 자정운동의 일환으로 명절에 선물이나 떡값 안받고 안주기, 업무관련 민원인 및 공사 관련 업자와 식사하지 않기, 공직사회 내부의 비리 근원 인사제도의 개선, 수의계약제의 전자견적 입찰제의 확대시행 요구 등의 활동을 적극적으로 전개했다. 또한 내부고발을 통한 부정부패 해소를 위한 활동도 적극 추진하여 수해복구피해조사 부풀리기, 인사청탁 부정사례 등에 대한 내부고발로 권력형 비리, 뇌물 및 금품수수 등의 문제 해소에 앞장섰으며, 특히 비리공직자 퇴진운동에 주력하여 공사계약비리 책임자, 인사비리 책임자 등에 대한 퇴진촉구 운동을 시민사회단체와 함께 각 지역별로 전개하였다.

〈표 III-21〉 전공노 부정부패추방운동 사례 - 전자견적입찰제도

1. 사례명: 전자견적입찰제도 시행에 대한 지방의회 의원들의 부당한 간섭
2. 관련법규
  - 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) 제①항의 5: 추정가격이 1억원(건설산업기본법에 의한 전문공사의 경우에는 7천만원, 전기공사업법에 의한 전기공사, 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사 또는 소방법에 의한 소방공사의 경우에는 5천만원) 이하인 공사 또는 추정가격(임차 또는 임대)의 경우에는 연액 또는 총액기준이 3천만원 이하인 물품의 제조·구매·용역 기타 계약의 경우
3. 사례내용
  - 상기 관련법규에 의거 추정가격 1억원 이하인 공사 또는 3천만원 이하인 물품의 제조·구매·용역 기타 계약의 경우 수의계약으로 사업을 시행할 수 있으나 나주시에서는 수의계약의 투명성을 확보코자 2002년 7월 1일부터 수의계약대상 중 추정가격 2천만원 이상 공사와 1천만원 이상 물품의 제조·구매·용역 기타 계약의 경우에 대하여 전자견적입찰제를 시행하였음
  - 2003년 1월부터 일부 지방신문에서 나주시의 수의계약 최고금액(전자견적입찰제 하한선)을 상향조정할 필요성이 있다는 주장을 제기
  - 2003년 3월 나주시장과 전국공무원노조전남지역본부나주시지부와의 단체교섭에서 전자견적입찰제 기준을 변동치 않기로 합의
  - 2003년 4월 나주시에서는 전자견적입찰제도의 문제점을 보완하기 위한 전문건설업체에 대한 실사를 실시하고 시의원, 언론인, 건설업체, 공무원노조가 참여한 공청회 개최
  - 2003년 4월부터 시행한 전문건설업체 실사결과에 따라 위법사실이 명백한 업체에 대한 제재조치(전자견적입찰 참가 제한 등) 시행
  - 2003년 6월 나주시의회에서 일부의원들이 시정질의를 통해 명백한 근거도 없이 전자견적입찰제도로 인해 지역의 부가 외부로 유출되고 있다는 주장을 전개
  - 2003년 6월 19일 공무원노조나주시지부에서는 '전자견적입찰제도 폐지, 축소'에 대한 나주시의회의 공식입장 표명을 요구하는 공개질의서를 나주시의회 홈페이지 등에 게재
  - 2003년 6월 23일 나주시의회에서는 '시정질의는 의원이 시민들의 의견을 종합하여 개인의 소신에 따라 질문한 것으로 간주하며 시의회가 의결한 사항은 없고, 수의계약은 법령을 위반하지 않는 범위에서 집행부가 집행해야 할 사안'이라는 답변서를 시의회 홈페이지에 게재
  - 2003년 6월 일부 지역신문에서 나주시 수의계약금액 상향조정과 관련한 전후 상황을 공정하게 보도
  - 2003년 7월 1일 공무원노조나주시지부에서는 「명분 없는 수의계약금액 상향 조정을 반대하며」라는 제목으로 '수의계약의 문제점과 전자견적입찰제도의 시행과정, 노조와의 단체교섭 합의사항 파기시 강력대응 경고' 등의 내용으로 성명서 발표
  - 2003년 7월 중 개최된 나주시의회에서 전자견적입찰제도와 관련한 시정질문에 대하여 관련 국장이 전자견적입찰제도의 변경 없이 시행할 예정이라는 답변을 함으로써 나주시의 전자견적입찰제도 변경(수의계약 범위의 상향 조정)에 대한 논란이 종료됨.

〈표 III-21〉의 계속

- 
4. 수의계약 시행에 따른 문제점
    - 소규모 공사 등의 효율적인 시행이라는 목적은 사라지고 형식적인 비교견적 접수와 업체선정 과정에서의 비리는 물론이고 설계과정에서부터 준공과정까지 사업시행 전과정에서 자치단체장 등 관련자에 대한 로비로 인해 비리가 발생할 가능성이 많고 실제로 민선2기 동안 다수의 광역·기초단체장들의 수의계약제도 악용으로 인한 뇌물수수로 사법처리되었으며, 최근에는 전남도청 임인철 정무부지사가 수해복구공사 입찰 비리와 수의계약 부정협의로 구속된 사례가 있음.
  5. 발표자의 의견
    - 전자견적입찰제도 하한선(수의계약상한선)의 상향조정은 시대에 역행하는 반개혁적 시도이며 추후 기득권 세력의 방해활동이 있다하더라도 전자견적입찰제도를 확대 시행하여서 비리의 발생을 미연에 방지하여야 할 것이며,
    - 전자견적입찰제도 시행과정에서 우려되는 문제점은 현지실사 강화 및 관련 법규의 정비를 통해서 보완해 나가야 할 것임.
- 

자료: '공직사회 부정부패 척결을 위한 대토론회'(2003. 9.) 자료집.

전공노의 부정부패 척결을 위한 활동은 본조에 설치된 부정부패추방운동본부를 중심으로 조직되었다. 부정부패추방운동본부는 연대와 감시, 견제를 통한 새로운 반부패 활동 의제의 발굴, 내부 자정을 통한 국민대중으로부터 신뢰받는 공무원노조 정립, 부패척결사업을 통한 공무원노조의 사회적 역할 부각이라는 사업 목표를 설정하고 있다. 이러한 사업 목표하에 부정부패추방운동본부는 2004년 5월 전국 제1차 회의를 개최하고 인사제도 개선, 내부고발자 보호, 공사계약제도 개선, 내부자정운동 전개, 교육 및 토론회 강화 등의 핵심과제를 설정한 바 있는데, 특히 공사계약제도에 관해서 전공노는 건설공사 수의계약 비리의 심각성을 제기하고, 전자견적입찰제의 도입 등 입찰제도의 개선 및 수의계약제 폐지 등을 주장하였다. <표 III-21>은 전공노가 기초자치단체와 단체교섭을 통해서 공사계약 과정에서 나타날 수 있는 부정비리를 사전에 제도적으로 차단하는 틀을 만들고, 지역의 시민사회단체 및 언론과의 공조하에 수의계약 등을 통해서 발생할 수 있는 내외의 간섭을 차단한 대표적인 사례이다.

또한 전공노는 국회에서의 부패방지법 개정과정에 적극적으로 참여하여 부패행위 신고자에 대한 신분보장 및 신분보호의 확충, 부패행위 신고자의 직무상 비밀준수의무 문제 개선, 신고의무기관의 확대, 부패행위 개념의 확대, 공익증진시 포상금 지급내용을 개정법이 포함하도록 하는데

〈표 III-22〉 전공노 부정부패추방운동 사례 - 지방의원 해외연수 개선

**국민 혈세 낭비한 지방의원 ‘관광성 외유’ 해외연수의 근본적인 개선을 촉구한다.**

- 실질적인 심의기능 등을 담은 지방자치법규 제·개정 및 관광성 연수에 대한 감시운동을 적극적으로 전개할 것이다 -

전국공무원노동조합(위원장 권승복, 이하 공무원노조)은 흥사단 투명사회운동 본부와 공동으로 올 6월 말로 임기가 만료되는 전국 250개 지방의회 의원들의 지난 4년 임기 동안 공무국외여행 현황에 대해서 정보공개 청구를 통해서 수령한 자료를 근거로 하여 『제4기 지방의회 의원 공무국외여행(해외연수) 백서』를 발간하였다.

이번 백서를 보면 16개 광역 및 234개 기초의회 총 4,182명 의원이 1인당 487만 원, 총 203억 원의 예산을 들여서 다녀온 해외연수가 결론적으로 지역 현안이나 의정 연구에 필요한 선진 문물과 제도를 시찰하여 정책에 반영하고자 하는 본래의 취지에는 무색하게 지역 구분 없이 절대 다수의 의회가 ‘관광성 외유’ 일정으로 채워졌다는 것에 공직사회 개혁을 주창하고 있는 우리 공무원노조는 국민과 함께 분노하지 않을 수 없다.

특히 이번 임기 중에서도 가장 의정활동이 기대되는 2004년 및 2005년도 해외연수에 대한 분석을 보면, 연수목적에 부합하는 일정은 기초의회 평균 16.9%, 광역의회 13.3%로 지방의회 총평균이 불과 16.4%에 불과하고, 나머지 시간은 여행사 신문광고에서 쉽게 찾아볼 수 있는 유명 관광지를 두루 섭렵하는 것으로 되어 있고, 더욱 문제인 것은 베트남 고아원이나 캄보디아 초등학교 방문과 같은 ‘끼워 넣기식’ 공식일정조차도 부담스러운지 연수일정 전체를 아예 100% 관광코스를 밟고 온 경우도 30여개 지방의회 연수일정에서 확인할 수 있었다.

우리 공무원노조는 국민의 혈세가 더 이상 이런 식으로 낭비되지 않도록 이번 발간한 백서와 모범적인 해외연수로서 기능할 수 있는 제도적 장치 등을 담은 권고문을 7월 새로 개원하는 지방의회 앞으로 발송할 것이며, 이번 5.31 지방선거 과정에서도 후보자들에게 실질적인 심의기능과 결산서를 포함한 결과보고서 작성 및 홈페이지 게시 등을 담은 해외연수 관련 자치법규의 제·개정을 공약으로 채택할 것을 강력하게 요청할 것이다.

향후 공무원노조는 각 지부 차원에서 지역주민단체와 연대하여 다음 임기에서도 지방의회 의원들의 무분별한 해외연수가 되풀이된다면 주민감사청구제도와 이번엔 새로 도입되는 주민소환제를 활용하여 철저하게 감시 및 퇴출운동을 전개할 것이며, 부당하게 사용된 예산에 대해서는 반드시 환수조치가 될 수 있도록 할 것이다.

지방의회 의원들 스스로도 본래 취지에 걸맞은 해외연수가 될 수 있도록 더욱 노력하는 모습을 지역 주민들 앞에 보여줌으로써 ‘풀뿌리 민주주의’가 제대로 커나갈 수 있는데 중요한 한 축으로서 기능할 것을 촉구한다.

2006. 5. 4

전국공무원노동조합



크게 기여하였다. 더불어 전공노는 ‘공익제보자와 함께하는 모임’ 사무실을 개설하고 이를 지원하였다. 공무원노조는 내부고발을 통해서 사회적 부조리에 맞섰던 인사들의 모임인 공익제보자모임이 안정적으로 활동할 수 있도록 본조에 사무실을 설치하여 지원하였으며, 동시에 공익제보신고센터를 자체적으로 운영하도록 하였다. 이를 통해서 전공노는 ‘공익제보자들의 권익 보호 및 소송관련 자문, 향후 공익제보자들을 위한 조언 및 상담, 피해당한 공익제보자들에 대한 지원방안 마련, 공익제보자 보호 강화를 위한 부패방지법 개정, 정부 등 공공기관 및 기업의 부정부패 행위 모니터 및 대응, 참여연대·아름다운재단·반부패국민연대·부패방지위원회 등 관련 단체와 공동사업 추진, 공익제보 매뉴얼 및 사례집 발간, 조합원 교육’ 등 사업을 추진하였다.

전공노는 지방자치제도의 민주적 운영을 위한 활동에도 적극적으로 결합하였는데, 특히 지방의회의 합리적인 운영을 위한 감시활동은 그 대표적인 예이다. 전공노는 반부패시민단체인 흥사단 투명사회운동본부와 함께 전국 광역 및 기초의회를 대상으로 정보공개 청구를 통해서 지방의원 해외연수 실태를 파악하고 그 문제점을 제기하며 개선방안을 제안하는 등의 활동을 위해 지방의회 공무국외여행 정보공개청구운동을 전개하였다. <표 III-22>는 그 결과를 종합 정리하여 「제4기 지방의회 의원 공무국외여행 백서」를 발간하면서 발표한 성명서이다.

전공노의 부정부패 척결 및 공직사회 개혁을 위한 제반 활동은 공무원노동조합이 공무행정부문으로 하여금 국민위에 군림하는 위치에 있지 않고 명실상부한 국민의 공복으로서의 역할을 수행하도록 하는데 크게 기여하였다고 할 수 있다. 공직사회 내부에서 공직사회의 개혁과 각종 부정비리 해소를 위한 활동을 추진하는 세력이 별도로 존재하지 않는 한 행정조직과 국민 사이의 정보 비대칭으로 인해 공직사회의 실질적인 개혁이 요원하다고 할 수 있는 바, 전공노는 그동안의 공직사회 문제점을 개선하는데 실질적인 역할을 수행하였다고 평가할 수 있다.

#### 다) 단체교섭 활동

전공노는 출범한 해인 2002년 9월 1일 전국대의원대회에서 특별단체교

섭 요구안과 본부·지부교섭 공동요구안을 마련하고 중앙교섭 및 본부·지부교섭을 추진한다. 그러나 본조의 경우 정부에 대한 특별단체교섭 요구가 받아들여지지 않고 본부·지부 차원에서의 교섭도 노동조합 명의의 교섭은 거의 진행되지 않았다. 그럼에도 불구하고 2002년도의 중앙 및 지역교섭 요구안의 확정 및 교섭 추진은 전공노가 노동조합으로서 기본적인 활동인 단체교섭을 처음 시작한다는 점에서 의의가 있다고 볼 수 있다.

〈표 III-23〉 전공노 특별단체교섭 대조합원 발문(2002년)

**노동3권 쟁취! 특별단체교섭 쟁취! 공직사회 개혁!  
승리를 위해 힘차게 전진합시다!**

90만 공무원 노동자의 희망 전국공무원노동조합은 “노동3권 쟁취/특별단체협약 쟁취/공직사회 개혁” 3개 요구를 걸고 하반기 정부의 반노동자적인 단독입법안을 저지하고 직접 노·정 교섭을 통한 3대요구 쟁취투쟁에 나설 예정입니다.

공무원노조는 특히나 조합원들의 이해와 요구에 근거한 공직사회 개혁, 제도 개선, 노동조건 개선 3대 핵심과제를 걸고 정부에 ‘특별단체교섭’을 요구할 예정입니다.

조합원과 함께하는 힘있는 ‘특별단체교섭’을 위해 조합은 본부를 통한 지부별 요구안을 수렴하여 특별단체협약 요구안을 마련하고 대의원대회에서 확정할 것입니다.

이 과정에서 공무원노조는 조합원들의 노동3권 보장의 열망과 노동조건 개선, 제도개선을 통한 공직사회 민주화 과제를 정부에 당당히 요구함으로써 국민에게 신뢰받고, 90만 공무원 노동자들의 희망으로 거듭날 것입니다.

조합원 동지여러분!

단체교섭은 노동자가 단체행동을 전제로 조합원들의 근로시간, 각종 수당을 포함한 임금체계, 정치·경제적 지위 향상, 제도개선을 통한 사회민주화라는 보다 본질적인 문제를 다루는 것입니다. 또한 노사협약과 다르게 사용자와의 단체교섭 결렬은 ‘단체행동권’의 전제가 되는 것입니다. 그러하기에 단체교섭의 돌입은 3대 핵심과제 관철에 대한 공무원노조 조합원들의 결연한 의지의 표현이기도 합니다.

조합원 동지여러분!

단체교섭은 단지 집행부 몇 명이 정부에 협상을 요구해서 이루어지는 것은 아닙니다.

조합원의 단결된 힘으로 정부가 공무원노조를 인정하고 교섭에 임하도록 투쟁을 통해 관철시켜 나가는 것입니다.

공무원노조는 90만 공무원 노동자와 7만 조합원 희망을 위해 결연한 의지로 특별단체교섭을 비롯한 하반기 총력투쟁을 힘차게 벌여나갈 것입니다.

전국공무원노동조합

자료: 전국공무원노동조합 임시대의원대회 자료집(2002. 9. 1).

전공노는 대정부 특별단체교섭의 3대 요구를 ‘공직사회 개혁, 불합리한 제도개선, 노동조건 개선’으로 제시하면서 정부에 중앙교섭을 요구하고, 이와 동시에 전국 동일요구·집중교섭을 본부·지부 단위에서 통일교섭·대각선교섭을 전개할 것을 목표로 삼고 2002년도 하반기 단체교섭을 준비하였다. 이 시기 전공노는 범외노조였고 노조활동에 대해 정부가 불법으로 간주하고 있던 시기였음에도 불구하고 전공노는 조합원들에 대한 발문을 통해서 “단체교섭은 결렬시 쟁의행위를 전제로 하기 때문에 위력적이며 노조측의 요구를 해결하기 위한 중요한 행위이다”라고 강조하면서 교섭투쟁을 독려하였다.

제출된 계획에 따르면, 특별단체협약 진행 계획은 다음과 같은 순서로 진행된다. 먼저 각 본부별 요구안 의견을 수렴하면서 동시에 특별단체협약 요구안 초안을 마련한다. 특별단체협약 요구안을 확정된 후 조합원 설문조사를 거치고 전국대의원대회에서 이를 확정한다. 특별단체협약 해설서를 작성하여 배포하고 조합원 및 대국민 홍보지침을 마련한다. 본조 및 본부·지부에서 대정부교섭 공문을 동시에 발송하고 노동3권 쟁취, 특별단체교섭 쟁취 기자회견을 실시한다. 이후 교섭위원 수련회를 개최하고, 미교섭 기관에 대한 교섭요구 공문 재발송 및 교섭 회피에 대한 항의방문을 진행하고, 중앙교섭 및 본부·지부 공동교섭 쟁취투쟁에 돌입한다. 전국동시다발 직접노정교섭 쟁취 결의대회를 개최하고, 본부단위 통일교섭 및 지부별 대각선교섭을 진행한다. 교섭회피에 따른 쟁의행위 찬반투표를 결의하고 투표결과에 따른 이후 방침을 결정한다. 그러나 이와 같은 계획은 정부의 특별법 통과 방침에 대응한 연가과업 일정에 사실상 묻혀 버린 것으로 보인다.

전공노의 2002년도 특별단체교섭 요구안 및 본부·지부 공동교섭 요구안은 아래의 <표 III-24> 및 <표 III-25>에 제시되어 있는 바와 같다.

각 본부 및 지부차원에서 전공노는 출범 직후부터 바로 노동조합과 사용자 사이의 단체교섭을 거의 진행하지 않았다. 그것은 전공노가 범외노조 상태였고 공무원노동조합법이 마련되지 않은 상태였기 때문에 노사간 단체교섭을 기관장이 거부하였기 때문이다. 따라서 전공노는 각 기관에 설치되어 있는 직장협의회를 통하여 직장협의회법에 근거한 기관장과의

〈표 III-24〉 전공노 2002년도 특별단체교섭 요구안

1. 부정부패 척결, 공직사회 개혁
 

반부패법안 강화/노·사 공동 부패방지위원회 구성 및 비리고발센터 운영/투명한 정책결정을 위한 참여행정 실현/비리관련 공직자 3진 아웃제 실시/공개 입찰제·전자입찰제 전면실시/부정부패 추방을 위한 정문감사관제 도입/주요 부서장 인사 관련 노사협의·인사청문회를 통해 선출/고위공직자 관공비·업무 추진비 세부내역 공개
2. 불합리한 제도개선을 통한 공직사회 민주화
 

인감증명제도 폐지/성과상여금제 폐지, 균등한 수당화 전환/노·사 동수로 ‘인사제도개선위원회’ 신설/계급제 폐지 및 단일호봉제 도입/고시제도 철폐/인센티브평가제 폐지/중복된 감사제도 폐지/산불비상근무 개선/불합리한 선거업무제도 개선/적십자 회비 모금지원 사무 폐지/공무원연금제도 개선/읍·면·동 기능전환 재검토/국공립대학 총장 선출제도 개선/국공립대학 개혁/학교운영위원회에 교직원 및 학생의 참여 보장/교육감 및 교육위원의 주민직접선출제도 실시/순직시 유족보상금 지급체계 변경
3. 노동조건 개선을 통한 삶의 질 향상
 

<근로기준법 전면 적용>  
공무원 노동자의 근로조건은 공무원노조와의 단체협약으로 결정/연장·야간·휴일근로의 근로기준법 적용/연차유급휴가의 근로기준법 적용/휴일근무수당 현실화, 휴무의무화/일직·당직제도 폐지/직급에 따른 각종 경비 차등지급 균등화

<노동시간 단축을 통한 삶의 질 향상>  
근로기준법 준수, 노동시간 단축·노동조건 후퇴 없는 주5일제 도입

<고용조건 개선>  
일방적 구조조정 중단/공무원 정년 60세로 상향평준화/대학생자녀학자금 무상지원/승진시 호봉 감봉제 폐지

<해고자 원직 복직 및 부당징계 철회>  
공무원노조 결성관련 해고자 전원 원직 복직, 행정징계 철회

<노동조합 활동보장을 위한 요구안>  
노동조합 간부의 조합활동시 업무에 우선/월 2시간 이상 조합 교육시간 배정/노동조합 활동에 따른 전임자 보장

자료 : 전국공무원노동조합 임시대의원대회(2002. 9.).

〈표 III-25〉 전공노 2002년도 본부·지부 공동교섭 요구안

1. 본부교섭 공동요구안

유일교섭단체 인정/행정의 공개/노·사 공동 부패방지위원회 구성 및 비리교발센터 운영/비리관련 공직자 3진아웃제 실시/부정부패 추방을 위한 청문감사관제 도입/주요 부서장 인사관련 노사협의·인사청문회를 통해 선출/자치단체간 인사교류제도 개선/고위공직자 판공비·업무추진비 세부내역 공개/직장내 성희롱과 폭행금지/모성보호정책 강화 및 적극 시행/각종 행사, 기념식 등에 불필요한 인원동원 금지/인센티브평가제 폐지/중복된 감사제도 폐지/불합리한 선거업무제도 개선/적십자 회비 모금지원 사무 폐지/해외연구 기회 확대 및 국내 위탁교육 확대실시/직급에 따른 각종 경비 차등지급 균등화

2. 지부교섭 공동요구안

다면평가제 전면실시/직위공모제 전면실시/행정실적 심사제도 폐지/소양고사제도 폐지 및 개선/감사부서 가점제 폐지/부패방지위원회 권고사항 이행/직원보육시설 설치/직장내 성희롱과 폭행금지/모성보호정책 강화 및 적극 시행/각종 행사, 기념식 등에 불필요한 인원동원 금지/기자실 폐지/고위공직자 판공비·업무추진비 세부내역 공개/일직·당직제도 폐지/산불비상근무 개선/지부전임자 확보/조합원 교육시간 확보 및 활동보장

자료: 전국공무원노동조합 임시 대의원대회(2002. 9.).

협의를 진행하였다. 이것은 민간부문에서의 노사협의회와 유사한 협의 틀에 의해 진행된 것이었으나 이 교섭을 통해서도 인사제도, 구조조정, 근무조건, 제수당, 공무원단체(직장협의회)의 지위(활동보장), 여직원 복지 및 기타 사항 등에 있어서 상당한 개선을 가져왔다. <표 III-26>은 지부차원에서 직장협의회를 통해 기관장과 협의를 통해서 합의를 도출한 사례인데, 협의사항 내용을 보면, 대체적으로 지부차원의 현안을 중심으로 합의가 이루어졌으며, 지부교섭 공동요구안을 관철시키기 위해 별도의 실행행사는 이루어지지 않았다. 이는 교섭 및 합의가 단체교섭 틀 내에서가 아니라 직장협의회 틀 내에서 이루어졌기 때문이라고 할 수 있다.

그런데 2003년도부터는 직장협의회가 아니라 노동조합 명의로 단체협약을 체결한 사례들이 나타나기 시작한다. 강원본부 강릉지부, 경남본부 마산지부, 부산본부 수영지부, 서울본부 종로지부, 인천본부 남동지부, 부

〈표 III-26〉 전공노 2002년도 직장협의회 교섭결과 사례 - 직장협의회 합의문

제1회 서울특별시○○구공무원직장협의회 합의사항

제1회 서울특별시○○구공무원직장협의회 협의에서 합의한 사항은 다음과 같다.

1. 출산휴가자, 병가 및 장기휴직자에 대한 대체인력을 확보하기 위하여 2003년도 일용인부임 단가를 본예산에 편성 요구한다.
2. 직원해외연수 및 배낭여행 지원을 위하여 2003년도 본예산에 편성 요구한다.
3. 청사지하실에 있는 직원 샤워실을 2002년도 12월까지 정비한다.
4. 직원수련회 실시를 위하여 2003년도 본예산에 편성 요구한다.
5. 선호부서 직원공모를 계속 실시한다.
6. 격무·기피부서 근무자 사기진작책을 수립하여 실시한다 - 구·동간 교류활성화 등
7. 인센티브 사용내역 공개는 현행대로 시행한다(공개하고 있음)
8. 교육기회 부여 형평성을 확보하기 위하여 이미 시행하고 있는 사항을 전부서에 수시 주지시킨다.
9. 체증명 담당직원을 보호하기 위하여 2003년도 본예산에 편성 요구한다.
10. 구내식당 위생환경(위생시설 확충 및 정비)을 위하여 적극 노력한다.
11. 직장내 성희롱과 폭행금지 등을 위하여 정기적으로 직원교육을 실시하되, 강사 선임시 직장협의회와 협의한다.
12. 직장협의회의 원활한 운영을 위하여 필요한 비품(컴퓨터, 에어컨, 팩시밀리, 게시판 설치)을 예산의 범위 내에서 지원한다.
13. 모든 과·동사무실에 예산의 범위 내에서 연차적으로 OA사무실로 개량한다.
14. 직원 친절도 향상을 위하여 점검중인 전화 점검을 분기별 점검으로 최소화한다.
15. 직장협의회 공식행사시 장소 및 차량 등 행정장비 지원은 상호 협의하여 지원한다.
16. 각종 행사, 기념식 등에 불필요한 인원동원을 금지하기 위하여 전부서에 협조공문을 시달하여 가급적 필요인원만 동원하도록 한다.
17. 직원 전체 조례 등 구청 행사시 직장협의회에 활용시간을 필요시 별도 배정할 수 있다.
18. 직원복지 등 근무환경과 관련한 의사결정에 직장협의회를 참여시켜 의견을 수렴하도록 노력한다.
19. 동사무소 일직제도는 이미 시행중인 인접구의 방법을 검토 후 현안 문제점을 보완 2003년 1월 1일부터 폐지도록 한다.
20. 탁아·보육시설 설치 및 수당 지급에 관하여는 공무원의 모든 수당은 수당규정에 의거되는 만큼 지급관련 규정이 없고 예산편성 지침에도 없어 구청장협의회에 안건을 상정하여 서울시와 공동보조를 취한다.
21. 여직원휴게실을 마련하고, 필요 비품을 2002년 12월까지 설치 완료한다.

<표 III-26>의 계속

- 
22. 직원휴양시설은 콘도회원권 구입을 2003년도 본예산에 편성 요구하고 구청장협의회에서 서울시와 협의 공동구입 또는 임차 등 다각적으로 검토 직원 복지향상에 힘쓴다.
  23. 무선전화 잠금장치는 예산의 범위 내에서 민원업무가 많은 부서의 팀장 등 일부를 점진적으로 완화하도록 한다.
  24. 직장협의회 가입대상 6급 이하 완화에 대하여 긍정적으로 검토한다.
  25. 승진심사시 다면평가제 전면실시는 구청장 방침 제1925호(행정투명성제고를 위한 인사업무처리, 2001. 10. 26)을 우선 시행하고, 점진적으로 향후 승진심사위원회 구성에 하위직 참여를 확대하도록 노력한다.
  27. 부패방지위원회 권고사항 중 인사위원회 독립성 보장은 인사위원 임기만료 시 지방공무원법 제7조 규정에 맞는 인사를 추천할 시 고려하고, 인사발령 시 구청장 방침을 공개하고, 원칙에 의한 인사이동이 되도록 적극 노력한다.
  28. 계도지 예산 삭감에 노력한다.
  29. 체련단련실 환풍기를 설치하기 위하여 2003년 본예산에 편성 요구한다.

2002년 11월 7일

○○구청장 ○ ○ ○ (서명)

○○구공무원직장협의회장 ○ ○ ○ (서명)

---

자료: 전공노 내부자료.

평지부, 전남본부 완도지부, 충북본부 괴산지부 등은 전공노 지부를 합의 당사자로 하여 전공노 지부 명의를 합의문을 도출하였으며, 경남본부 남해지부, 함양지부, 진주지부, 광주본부 북구지부, 전남본부 광양지부, 무안지부 등은 전공노 지부 및 직장협의회를 합의당사자로 하여 전공노 지부와 직장협의회 명의를 병기한 합의문을 도출하였다. 따라서 2003년도부터는 일부 지자체에서 중앙정부의 정책과 무관하게 노동조합 인정이 암묵적으로 이루어지기 시작하였다는 것을 알 수 있다. 그러나 <표 III-26>과 <표 III-27>을 비교해 보면 알 수 있듯이 교섭 및 합의당사자가 노동조합임에도 불구하고 그 합의내용의 틀은 아직 직장협의회 합의의 틀에서 크게 벗어나지 않고 있다.

〈표 III-27〉 전공노 2003년도 지부교섭 결과 사례-지부 합의문

전국공무원노조 ○○군지부 교섭사항

2003년도 상반기 전국공무원노조 ○○군지부 정기협의회에서 합의된 사항은 다음과 같다.

1. 부실공사 예방을 위한 공사계약 제도개선
  - 전자견적입찰제도를 도입하기로 한다. 다만, 시기는 관내업체 조사 및 실태 파악을 위하여 9월 30일에 실시하되 금액은 따로 협의하여 정한다.
2. 군 본청 및 사업소 전입시 근무기간 명시 및 가점 부여
  - 전입시험 성적에 읍면 근무지에 따른 가점을 부여하되 읍면별 가점은 근무 환경 등 종합적인 부분을 감안하여 2003년 8월까지 ○○군공무원 인사관리 규정을 개정된 후 시행토록 한다.
3. 근무성적 근무환경별 차등평점
  - 7급 이하 읍면 공무원의 근무성적 평정시 불이익을 배제하기 위하여 직렬·직급별 할당제 적용 등 제도적 보완장치를 금년 하반기 중에 마련하여 시행한다.
4. 인사예고제 실시
  - ○○군 인사운영 기본계획에 의거 정기(1월, 7월)인사는 7일 전 또는 수시인사는 3일 전에 전자계시관 또는 문서로 인사기준 등을 예고한다.
  - 승진후보자 명부는 지방공무원 평정규칙 제32조의 규정에 의하여 본인 이외에는 공개할 수 없으나, 승진후보자는 도와 행정자치부에 질의회신 후 그 결과에 따라 공개여부를 결정한다.
5. 5, 6급 승진임용 대상자 다면평가 실시
  - 다면평가 위원은 상급자, 동급자, 하급자를 전자시스템을 개발하여 무작위 추천하여 선정하기로 하고,
  - 다면평가 결과와 승진후보자 명부의 반영비율을 올해는 20:80으로 출발하여 문제점 보완 후 내년부터 30:70으로 도입하기로 한다.
6. 여성공무원 순환교류 근무확대 실시
  - 양성평등 원칙에 입각하여 여성 공무원에 대하여 특정부서 편중배치라는 인상을 불식시키고 여성공무원의 능력과 경력발전을 위하여 ○○군 인사운영 기본계획의 기본원칙에 따라 여성공무원에 대하여 인사관리에 적극 반영한다.
7. 여성관리자 임용목표제 추진
  - 현재 승진배수안에 든 여성공무원이 없으므로 우선 능력발휘할 수 있도록 보직관리를 획기적으로 검토하되, 예를 들면 의회 사무과 의사계장 등에 보직하는 등 적극 검토하고, 관리직 여성공무원 임용목표제에 포함되도록 노력한다.



<표 III-27>의 계속

- 8. 읍면 월액여비 차등지급
  - 월액여비에 읍면 근무여건에 따라 조금 더 보조를 해줄 수 있도록 방법을 연구하여 2004년부터 조정하도록 한다. 다만, 그 금액은 노조와 협의하여 시행한다.
- 9. 모성보호정책 강화 및 적극 추진
  - 출산휴가 및 육아휴직시 대체인력 확보방안을 지금 행정자치부에서 대체인력 확보추진기획단을 만들고 있으므로 그 지침에 의하여 추진할 계획이고,
  - 중앙부처의 지침에 의하여 예산편성을 하여 2004년부터 시행하도록 한다.
- 10. 조합원 자체교육시간 확보
  - 전국공무원노조 ○○군지부에서 노조교육 협의요청시 시간계약 없이 총무과에서 추진하고 있는 교육프로그램에 추가하여 시행 후 문제점 발생시 정식으로 노조교육시간을 요구하면 배정하기로 한다.
- 11. 감사제도 개선
  - 감사제도 개선사항 지침이 시달되면 검토하여 조치하기로 한다.
  - 우리 군에서는 중복감사가 안되도록 감사실명제를 실시하고 있음.
  - 보건의료원이나 농업기술센터의 부분감사는 폐지토록 한다.
  - 암행감찰, 특별감찰 등 경직된 언어는 부드럽고 친화적인 지도감사로 용어를 순화하기로 한다.

2003. 8. 1.

전국공무원노조○○군지부장 ○ ○ ○  
○○군수 ○ ○ ○

자료: 전공노 내부자료.

2004년도부터는 기존의 직장협의회 합의서 틀에서 벗어나 민간부문 노사관계에서의 단체협약과 같은 틀거리에서 단체협약을 체결하기 시작하여 2004년도에는 약 20여개의 지부에서 단체교섭을 체결한다. 그러나 2004년 11월 15일 파업, 12월 31일 공무원노조법의 국회통과가 있는 전후로 하여 중앙정부의 지침에 따라서 다수의 지부협약이 자치단체에 의해 일방적으로 파기되기도 하였다. 또한 조합비 원청징수 거부, 지부 사무실의 폐쇄, 노조현판 철거 등의 상황이 전개되었으며, 일부 지부의 경우 노조 일상활동이 어려워지는 상황에 처하기도 하였다. 한편 중앙교섭과 본부 차원의 교섭은 사용자의 교섭 불응에 따라 교섭이 전혀 이루어지지 못하였다.

〈표 Ⅲ-28〉 전공노 지부별 노사관계 현황(2005. 2. 24. 현재)

본부	조합비 원천공제 불허	조합사무실 폐쇄	단체협약 폐기	노조 현판 철거	홈페이지 접속 차단
서울(25)	3	-	3	-	-
경기(17)	4	1	-	5	-
인천(8)	1	-	1	-	1
강원(17)	17	9	6	-	-
충북(10)	10	2	8	6	1
충남(7)	6	-	-	-	-
대경(17)	13	-	-	-	-
울산(7)	-	-	1	1	-
경남(23)	-	-	-	-	-
부산(18)	-	-	-	-	-
제주(5)	-	-	-	-	-
전남(18)	4	1	1	-	-
광주(5)	-	-	-	-	-
전북(6)	5	-	-	5	-
교육(31)	-	-	-	-	-
국회(2)	-	-	-	-	-
중앙(9)	-	-	-	-	-
법원(2)	-	-	-	-	-
전체(227)	63	13	20	17	2

자료: 전공노 내부자료.

2006년 1월 공무원노조법이 발효된 후 8~9월에 걸친 행정대집행을 겪으면서 일상적인 노조활동이 제대로 이루어질 수 없게 되는 등 법외노조 지위를 고수하였던 전공노의 입지는 이전보다 더욱 취약해졌다. 전공노는 2007년 민공노와의 조직분리 후 설립신고를 마쳐 특별법 내로 들어온 이후 조직력의 복원에 중점을 두면서 2008년 1월 현재 전국동시교섭·동시타결을 목표로 단체교섭을 진행하고 있다.

라) 정치활동 및 연대활동

전공노는 공노총과는 달리 적극적으로 정치활동을 수행하였다. 특히 2004년 총선에 적극 개입하였는데, 총선 직전 정기대의원대회를 통해서 민주노동당에 대한 지지를 선언하는 등 공무원의 정치적 자유 확보를 위

한 활동을 활발하게 전개한다.

〈표 III-29〉 전공노의 민노당 지지 특별결의문

**부패정치 청산의 주역으로, 민중의 희망으로**  
**- 진보정치의 희망 ‘민주노동당’을 지지하면서**

우리는 2001. 3. 24. 그 칠흠같은 어둠 속에서 당당히 전공련 깃발을 민족의 희망을 담아 115개의 촛불로 밝혀냈다. 이어서 2002. 3. 23. 공권력의 무차별적이고 폭력적인 침탈에도 굴하지 않고 전국공무원노동조합을 90만 공무원 노동자의 이름으로 온 천하에 알려내었다. 더 나아가 2002. 11. 4. 정부의 기만적인 특별법 입법 기도에 맞서 야만적이고 폭압적인 탄압에도 굴하지 않고 단결된 힘으로 과업투쟁을 전개하였다. 반세기 굴종의 역사에 종지부를 찍고 민주사회의 당당한 주인으로 자랑스러운 이 땅의 공무원 노동자로서 새 시대를 장대히 열어제친 것이다.

그러나 정치권의 현실을 보라. 차떼기, 책떼기로 천문학적 정치자금을 불법으로 강탈한 수구보수 세력은 의회쿠데타인 대통령 탄핵 의결을 통해 민중들의 피와 땀, 목숨으로 쟁취한 민주주의를 정면으로 짓밟는 폭거를 자행했다. 우리는 이러한 암담하고 처참한 현실에 더 이상 기성 정치권에는 희망이 없음을 확인했다.

이에 전국의 공무원 노동자들은 ‘누구든지 성별·종교·사회적 신분에 의하여 정치·경제·사회·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별받지 아니한다’는 헌법적 권리를 쟁취하고, 역사와 민중이 우리에게 부여한 책무를 다하고자 한다.

전국공무원노동조합은 업무상 정치적 중립은 철저히 준수할 것이나 공무원이라는 이유만으로 정치사상과 신념의 자유까지 부정을 당하는 “정치적 중립”에는 동의할 수 없으며, 온 몸으로 저항할 것이다.

이를 계기로 진보정치의 거대한 흐름에 동참할 것이며, 독재정권의 정치적 도구로 내몰렸던 과거에 대한 통렬한 자기반성으로 이 나라 민중들과 함께 희망을 열어나갈 것이다.

따라서 90만 공무원 노동자의 희망 전국공무원노동조합은 민중과 나라를 구한다는 일념으로 이 나라 유일의 진보정당, 서민과 노동자를 대표하는 정당, 부정부패 없는 깨끗한 정당, 민중의 이해와 요구를 바탕으로 의회정치를 실현하고자 하는 정당인 민주노동당 지지를 통해 한국사회 민주화의 서막을 선언하는 시대적 소명을 다하고자 한다.

2004. 3. 23.

전국공무원노동조합

자료: 전공노 내부자료.

전공노는 2004년 3월 정기대의원대회에서 총선대응 계획안을 제출하였다. 이에 따르면 전공노는 총선대응의 방향과 원칙으로 ① 공무원 노동자의 헌법에 보장된 정치적 자유회복을 사회에 천명한다, ② 단순한 선언을 넘어 노동자로서 당연한 정치적 지향과 실천을 담보한다, ③ 총선 공간을 활용하여 공무원 노동기본권 회복을 전면화하는 투쟁을 전개한다, ④ 전국대의원대회 결의를 통해 정치적 선언을 추진한다, ⑤ 반드시 조직적 공론화와 합의를 통해 2대 지도부의 공약을 구체화하여 지도력을 강화한다 등을 제시하였다. 이러한 방침은 구체적으로 ① 조합원의 정치의식 고양과 공무원노조의 정치역량 강화, ② 공무원노조의 지지선언을 통해 개혁적 진보진영의 위상 강화, ③ 지역별 공무원노조의 조직적 결의를 통해 입후보한 후보자에 대한 지지엄호 강화, ④ 총선연대 등 시민단체 낙선운동에 연대역량을 강화하여 사회개혁 실천 등을 목표로 하는 것이었다. 전공노는 ① 이념과 강령에 있어서 전공노와의 목표지향의 일체성, ② 공식 사회 개혁과 사회개혁을 위한 실천적인 정책과 방도의 일체성, ③ 부정부패 척결과 깨끗한 정치의 일체성, ④ 사회개혁 주체로서 소명과 민중적 이해와 요구에 복무하는 생활정치의 시도 등을 민노당을 지지하는 이유로 제시하였다. 이러한 방침 및 이유로 전공노는 민노당을 지지하는 특별결의문을 채택하여 발표한다. 정부는 전공노 지도부 9명에 대해 긴급체포를 지시하고, 소속 자치단체장에게 중징계(파면, 해임 등 배제징계)를 요청하는 등 강력히 대응하였다.

전공노의 정치활동은 정치위원회를 중심으로 전개되었다. 전공노는 2004년 3월 16일 정기중앙위원회에서 정치위원회를 인준하고, 정치위원회의 사업계획을 확정하였으며, 민주노동당 지지결의를 117명 참석에 89명 찬성으로 통과시켰다. 특별결의문 발표 및 기자회견을 거친 후 전공노는 2004년 4월 2일 ‘공무원 정치중립과 정치활동보장 정책토론회’를 공식 사회 개혁·대학사회 개혁과 공무원·교수 노동기본권 쟁취를 위한 공동대책위원회와 함께 개최한다. 전공노는 구체적으로 민노당 당우 모집, 공무원의 정치자금 기탁 세약공제 관련 홍보, 공무원 노동자 정치학교 운영, 정치개혁활동 등의 사업계획을 수립하고 이를 지속적으로 추진하였다. 특히 전공노는 민노당과 정례협의를 통해서 더욱 긴밀한 관계를 유지해

나갔다.

전공노는 2006년 1월 27일 민주노총에 가입한다. 이는 공노총이 민간부문 노동자들과의 긴밀한 연대보다는 공무원의 독자적 노선 및 활동에 주력하는 것에 비해 전공노는 민간부문 노동조합운동과 긴밀한 관계를 유지하여 왔던 결과라고 할 수 있다.

전공노는 2005년도부터 민주노총 가입 문제를 본격적으로 논의하기 시작하였다. 전공노는 2005년도 하반기 사업계획에서 민주노총 가입 문제에 대해서는 조직 내에 이견이 없으며, 다만 적당한 가입시기를 따지는 문제만 남아 있다는 판단을 내리고 있었다. 이어서 전공노는 간부교육 자료를 통해서 민주노총 가입 문제를 ‘사회 변혁운동의 일주체로서의 공무원노조의 사회적 역할’ 문제로 제기하였다.

전공노는 민주노총 가입의 필요성을 다음의 네 가지로 제시하였다. ① 민주노총은 민주노조운동의 전통성을 계승 발전시키고 있는 구심적 조직이다. ② 민주노총의 강령 정신과 전공노의 강령 정신이 일치한다, ③ 노동형제들의 희생을 딛고 공무원노조 합법화 논의가 시작되었다는 역사적 부채가 있다. ④ 공무원노조의 투쟁의 현장에 민주노총이 항상 함께 해왔다. 또한 전공노의 독자적 활동의 문제와 민주노총 가입 문제의 논의와 관련해서 전공노는 전공노 자체의 역량 강화와 민주노총 가입 문제를 동일하게 조직강화의 측면에서 인식할 필요가 있음을 역설하였다.

이미 전공노는 민주노총 가입 이전에 동일한 조건에 놓인 교수노조와 함께 노동3권 보장을 위한 활동을 공대위를 통해서 추진해 왔으며, 공공부문 노동조합들의 연대체인 공공연대의 구성원으로 활동하였다.

원래 공공연대는 2003년 5월 12일 결성된 ‘공공부문 예산확충, 공공부문 노동3권 보장, 대정부 교섭을 위한 공공부문노조 연대회의’인데, 이를 2004년 3월 25일 ‘사회공공성 강화, 공공부문 노동3권 보장, 대정부 교섭을 위한 공공부문노조 연대회의’로 명칭을 변경하여 현재까지 오고 있다. 공공연대에는 공공서비스연맹, 공무원노조, 전교조, 보건의료노조, 대학노조, 교수노조 등 6개 노동조합이 가입하고 있으며, 조직별로 납부하는 월 회비와 사업비 분담금으로 운영된다.

공공연대는 정부를 상대로 공공연대의 요구사항을 전달하고 교섭을 요

구해 왔으며, 공공연대의 대정부 요구사항의 조합원 홍보, 권역별 간담회, 합동간부 수련회, 집회, 국제심포지엄 등을 소속 노조들이 공동으로 수행해 왔다. 이러한 연대활동은 전공노의 민주노총 가입을 더욱 가속화시킨 주요한 요인이 되었다고 할 수 있다.

〈표 III-30〉 PSI 동아시아소지역자문위원회 결의문

PSI EASRAC 결의문

2004년 4월 7일~9일까지 몽골 울란바토르에서 열린 국제공공노련 동아시아 소지역자문위원회 참가자들은 공공부문 노동조합, 특히 공무원노조와 전교조에 대한 한국 정부의 탄압에 깊은 우려를 표시한다.

우리는 공무원노조가 공무원 노동자들의 정치활동의 자유의 회복을 선언하고, 공무원노조와 전교조가 자신들이 생각하는 바, 노동자들을 대표하고 노동자들의 이익과 필요를 대변하는 정당으로서 민주노동당에 대한 지지를 표명했다는 사실을 알고 있다.

우리는 4월 2일 한국정부가 공무원노조 지도부에 대해 체포영장을 발부했으며 3명의 공무원노조 부위원장을 체포하고 전교조의 원영만 위원장을 하루 동안 불법구금한 사실에 주목한다. 또한 경찰은 심지어 경찰서 앞에서 항의 기자회견을 갖고 있던 18명의 공무원노조 조합원과 2명의 민주노총 변호사를 무차별적으로 연행하고 불법구금했다.

공무원 노동자의 정치사상과 활동의 자유는 ILO 협약 제151호에서 밝히고 있는 바와 같이 노동자의 기본적 권리이며, 공무원이라는 신분 때문에 정치활동에 차별을 받지 않는다는 것은 헌법적 권리이다.

우리는 정치사상과 활동의 자유를 위한 한국 공무원 노동자들의 투쟁을 적극 지지한다. 우리는 직무상의 정치적 중립은 엄격히 지키겠지만, 시대착오적인 법규정에 의해 기본적인 정치사상과 활동의 자유를 부정하는 '정치적 중립'에는 동의할 수 없다는 공무원노조의 입장을 적극 지지한다. 우리는 한국정부에 다음과 같이 요구한다.

- 공무원노조와 전교조에 대한 탄압을 즉각 중단하라!
- 노조 지도부에 대한 체포영장을 철회하고 수감된 노조 간부들을 즉각 석방하라!
- 공무원 노동자와 노조의 정치사상 및 활동의 자유를 완전 보장할 것을 촉구한다!

2004년 4월 9일

국제공공노련 동아시아소지역자문위원회 참가자 일동

자료: 전공노 정기전국대의원대회 회의자료(2005. 2. 28).

한편 전공노는 FTA·WTO 반대 국민행동, 전국민중연대, 우리쌀 지키기 식량주권수호 국민운동본부, 빈곤해결을 위한 사회연대, 민주화운동정신계승국민연대 등과 같은 사회운동단체에도 가입하여 적극적으로 활동하였다. 또한 국제공공노조인 PSI에 가입하여 국제연대활동을 할 뿐만 아니라 한국의 공무원 노사관계 상황 개선을 위한 국제적 여론조성을 위해서도 적극적으로 활동하였다. 2004년도 4월에는 PSI 동아시아소지역자문위원회 회의에 참석하여 전공노의 활동을 보고하고 동 회로 하여금 전공노의 정치활동과 관련하여 한국정부를 규탄하는 특별결의문을 채택하도록 하기도 하였다. 전공노의 국제활동에서 가장 주목할 만한 것은 민주노총, 국제자유노련, 국제공공노련과 함께 ‘공무원노조 탄압 등 결사의 자유 침해’ 건으로 ILO에 한국정부를 제소한 것이라고 할 수 있다.

#### 4. 전국민주공무원노동조합

‘전국민주공무원노동조합’(이하 민공노)은 조직발전 경로에 대한 입장의 차이로 전공노에서 분리되어 나온 조직으로서 2007년 6월 23일 비상 전국대의원대회를 통해서 86개 지부로 출범하였다. 약칭은 민주공무원노조이고 영문표기는 Korean Democracy Government Employee's Union (KDGEU)이다.

민공노와 전공노는 공무원노조법 체제하에서의 조직발전 경로에 대한 이견으로 분리되었지만 사실 그 이념 및 노선, 조직 구조, 활동 방식 등은 거의 차이가 없다고 볼 수 있다. 더욱이 2008년에 들어와서 양 조직은 전체 공무원노동조합들의 통합 논의에 다양한 방식으로 함께 하고 있다. 따라서 여기에서는 출범 초기에 있는 민공노를 간단하게 소개하는 것으로 한다.

##### 가. 조직 구조 및 구성

민공노는 전공노와 같이 전국에 걸쳐 지역본부 및 지부를 두고 있는 단일노조이다. 민공노의 최고권한기구는 전국대의원대회이다. 전국대의

원대회 아래 중앙위원회, 중앙집행위원회, 상임집행위원회를 두고 있으며, 그 밑에 사무처를 두어 업무지원, 정책, 조직쟁의, 교육선전, 대외협력 등의 업무를 수행하도록 하고 있다. 그 외에 상설위원회와 특별위원회를 두고 있는데, 상설위원회에는 부정부패추방위원회, 여성위원회, 정치위원회, 통일위원회, 제도개선위원회가 있고, 특별위원회로는 민영화저지특별위원회와 조직확대강화위원회를 두고 있다. 부설기관으로 정책연구소를 별도로 두고 있다.

(그림 III-3) 민공노(본조)의 조직도





〈표 III-31〉 민공노 본부별 조합원 분포(2007. 12. 기준)

본 부	인 원
경기	5,156
경남	6,438
광주	2,403
부산	7,698
서울	10,422
교육청	1,800
울산	1,022
전남	5,150
제주	1,252
선관위	1,886
인천	357
중앙행정	3,973
기타	5
전 체	47,562

자료: 민공노 내부자료.

2007년 말 현재 민공노 본조의 상근자는 모두 32명이다. 임원은 정원 10명 중에서 4명이 결원인 6명이고, 여기에 상설위원장 3명과 선관위원장 1명을 포함하면 임원급 간부는 총 10명이 상근하고 있다. 사무처는 조직 출신 간부와 채용직 간부로 구성되어 있는데, 조직출신 간부는 14명이고 채용간부는 8명이다.

민공노도 전공노와 마찬가지로 ‘본조-본부-지부’ 구조로 되어 있다. 전체 조합원수는 2007년 12월 현재 조합비 납부자 산정기준으로 총 47,562명이며, 조합원의 본부별 구성은 <표 III-31>과 같다.

민공노는 출범 당시 이 표의 중앙행정기관을 제외한 나머지 지부들로 출범하였는데, 2007년 12월 8일 통합대의원대회를 통해서 중앙행정기관과 통합하였다.

#### 나. 이념 및 운동노선

민공노의 이념 및 운동노선은 전공노와 다르지 않다. 민공노는 조직의

뿌리인 전공노의 강령과 출범선언문을 공유하고 있다. 또한 규약의 전문도 조직 명칭만 달리할 뿐 나머지는 같이하고 있다. 민공노의 이념과 운동노선이 전공노와 다르지 않음에도 불구하고 별도의 조직으로 분리된 것은 공무원 노사관계 환경, 특히 공무원노조법하에서 전공노의 조직발전 경로에 대한 이견 때문이었다.

전공노와 민공노는 공무원노조법 체제하에서 조직의 발전 경로, 특히 법외조직으로 남을 것인가 아니면 법내로 들어갈 것인가 하는 문제에서 큰 차이를 보이지는 않았다. 가장 중요한 차이로는 민공노 주체들은 조직 경로 선택을 조합원 총회를 통해서 결정하자는 주장을 하였던 반면, 전공노 주체들은 규약상 최고의결기구인 대의원대회의 결정에 따라야 한다고 주장을 하였던 점이 있다. 또한 조직적 결정이 이루어지지 않은 상태에서 법내 전환, 설립신고여부 문제를 지부 차원 조합원 투표에 붙이는 문제에 대해 전공노 주체들이 상대적으로 강하게 반발하였다는 점 등이다. 민공노는 출범 직후인 7월 3일 설립신고를 하였고, 전공노는 두 달 뒤인 10월 17일 설립신고를 함으로써 두 조직 모두 특별법 내에서의 노동조합 활동을 선택하였다.

#### 다. 재정 운영

민공노는 조합원 1인당 7,000원의 의무금에서 2,500원은 일반회계로, 4,500원은 특별회계로 편성하여 재정을 운영하고 있다. 2007년도 일반회계 및 특별회계 세입 및 세출 추경예산안에 따르면, 일반회계 규모는 1,014,830,863원이며, 특별회계 규모는 1,825,018,000원이다. 재정 운영의 세부 내역을 예산안을 기준으로 살펴보면 <표 III-32>와 같다.

#### 라. 주요 활동

민공노는 출범 후인 2007년 8월 7일 대정부 교섭투쟁 선포식 <대국민 선언>에서 민중행정·참공무원운동의 기본 개념과 취지를 발표하고, 기본계획을 수립한다.

〈표 III-32〉 민공노 본조 2007년도 추경예산

(단위: 원)

				금액	편성비
일반 회계	세입	세입	의무금	1,011,480,000	99.7
			잡수입	3,028,000	0.3
			비상대책위원회 잔금	322,863	0.0
		총 계			1,014,830,863
	세출	운영비	인건비	179,655,563	17.7
			유지비	121,506,000	12.0
			전입활동비	26,200,000	2.6
			업무추진비	33,800,000	3.3
			출장비	40,000,000	3.9
			회의비	4,000,000	0.4
		사업비	실별사업비	255,639,870	25.2
			위원회사업비	51,656,300	5.1
			자산취득비	189,550,000	18.7
			분담금	86,000,000	8.5
적립금	퇴직급여적립금	14,000,000	1.4		
예비비	예비비	12,823,130	1.3		
총 계			1,014,830,863	100.0	
특별 회계	세입	세입	조합비	1,820,664,000	99.8
			잡수입	3,354,000	0.2
			CMS 후원금	1,000,000	0.1
			특별기금전입금		0.0
			적립기금		0.0
	이월금	이월금		0.0	
	총 계			1,825,018,000	100.0
	세출	세출	희생자구제비	1,651,500,000	90.5
			재판비	145,000,000	8.0
		적립금	희생자구제기금		0.0
퇴직적립금				0.0	
예비비		예비비	28,518,000	1.6	
총 계			1,825,018,000	100.0	

자료: 민공노 내부자료.

이 기본계획에 따르면, 민중행정·참공무원운동의 취지는 ① 조합원과 함께하는 공직사회 개혁실현의 새로운 전기를 마련하고, 국민과 함께하는 공무원 노동운동의 실천의 상을 새롭게 정립하며, ② 공무원노동조합

역사 속에서 각 본부·지부별로 진행된 대(對)시민사업을 총화하고 모범을 창출하여 전국적인 모범의 정형을 만들고자 함에 있다. 더불어 ③ 선언적인 ‘민중행정’이 아니라 전조합원의 자기 실천으로 만들어지는 ‘민중행정’을 실현하고, ④ 그를 위해 간부로부터 시작되어 확산되는 혁신운동으로의 ‘참공무원운동’을 추진하고자 하는 것이다.

민공노는 이러한 민중행정·참공무원운동을 통해서 민중을 위해 복무하는 노동조합, 대안을 제시하는 정책노조를 표방하고 하였으며, 이를 궁극적으로 모든 공무원노동조합이 추구해야 할 전략적 목표, 실천과제로 삼고자 한다.

민공노는 ‘민중행정 및 참공무원운동’을 다음과 같이 정의한다.

민중행정은 국민의 편에서 국민의 이익을 위해 복무하는 행정, 국민의 편에서 국민의 이익을 위해 복무하는 행정, 정권의 하수인, 대리집행자가 아닌 공무원 노동자가 행정의 주인으로 바로서는 행정, 노동자·서민의 의사가 존중되고 반영되고 함께하는 민중이 주인되는 행정, 전시행정, 관료주의를 타파하고 국민의 곁에 찾아가는 행정, 무사안일, 부정부패와는 한치의 타협도 용서하지 않는 행정, 사회양극화 심화로 고통받는 노동자·서민에게 실질적인 도움이 되고, 시민들과 함께하는 행정으로 행정의 구조, 체계, 운영, 대시민 접근방식을 혁신하는 행정이다.

또한 참공무원운동은 국민의 이익이 곧 공무원 노동자 이익이라는 대명제하에 국민을 위해 복무하는 ‘민중행정’을 실현하고자 하는 공무원 노동자의 새로운 실천운동, 공무원노동조합 건설과 강화의 역사를 냉철히 평가하고 새로운 도약을 위해 조합원으로부터, 국민의 곁에서부터 새롭게 출발하겠다는 각오와 결심의 실천운동, 공무원노동조합의 사회적 역할을 강화하고 세상을 바꾸는 투쟁에 함께하는 실천운동, 간부로부터 시작되어 조합원으로 확산되는 혁신운동이다.

그러나 민공노는 아직 민중행정의 취지와 목표에 대한 조합원들의 통일적인 인식이 부족하고, 민중행정의 구체적인 상이 분명하지 않다고 평가하면서 민중행정의 구체적인 사례를 발굴하여 전파할 것을 스스로에게 요구하고 있다.

민공노는 2007년 11월 8일, 민중행정·참공무원운동 선포 기자회견을

갖고 민중행정 10대 과제 50대 시책, 참공무원운동 5대 실천계획 및 참공무원 10계명을 발표하였다. 그 내용은 <표 III-33> 및 <표 III-34>와 같다.

<표 III-33> 민중행정 10대 과제 50대 시책

(과제 1) 공직사회 개혁, 반부패운동

① 인사비리 근절, ② 공사비리 근절, ③ 업무추진비 투명성 제고, ④ 행정 및 의정감시 활성화, ⑤ 부정부패 척결을 위한 실효성 있는 정책개발 및 정부와 공동 실천운동 전개, ⑥ 국회의원 국민평가법 및 국민소환법 제정 추진, ⑦ 양심고백 국민운동본부 결성, ⑧ 공무원 노동자의 노동조건 개선을 위한 협의기구 설치, 제도적 부정 차단, ⑨ 공공부문 비정규직 해결을 위한 협약체결, 구조적 모순 해소

(과제 2) 공적연금 강화를 통한 공적·사회적 노후대책 마련

① 보편적이고 안정적인 노후대책 마련을 위한 공적연금 강화, ② 민주적 공적연금 개혁을 위한 국민합의기구 구성, ③ 기초노령연금의 올바른 책정과 확대를 위한 사회복지행정 실시

(과제 3) 국민예산참여 활성화

① 예산편성 및 결산 국민참여, 의회 심의과정 공개 및 시민참여 확대, ② 예산업무 공무원과 시민사회단체의 연계시스템 및 교육매뉴얼 작성, ③ 예산 편성시 저소득층 복지 및 보육, 교육 관련 종사자 의견 도입 및 공청회(설명회) 개최 의무화

(과제 4) 국가재정 균형적 배분 및 건전성 제고

① 대형국책사업의 예산편성 적정성 평가, ② 지방교부세 확대 및 제도 개선, ③ 교육, 보육, 복지예산 확대, ④ 국방비, 대형건설사업 등 상대적으로 불투명한 국가예산의 감독기능 강화, ⑤ 사기업, 공기업의 사회적 책임 법제화

(과제 5) 사회공공성 강화를 통한 국가 책무 확대

① 네트워크 산업의 사유화 중단, ② 정부의 신자유주의 혁신전략에 대한 제고와 개선안 도출을 위한 협의기구의 설치, ③ 지자체별 버스공영제 실시: 국비 지원, 노사공동 경영 실시(시범실시 후 확대), ④ FTA, WTO 등에 따른 공공분야 전면 재평가(협정재개정)

(과제 6) 열린행정, 감동행정 실현

① 전공무원 1봉사활동 실시, ② 1노조(지부) 1농민회 연대활동, ③ 국민 불편행정(제도) 발굴 개선, ④ 여권발급, 건축, 위생 등 각종 인·허가 민원의 신속 공정한 처리

〈표 III-33〉의 계속

(과제 7) 지방자치 강화를 위한 지방행정구조 개편

① 광역자치단체 기능 전환, ② 읍면동 기능 확대, 종합서비스센터로 재편, ③ 지방감사원 설치

(과제 8) 알찬정부, 복지정부 만들기

① 정부부처별 중복기능 통폐합, 신수요 분야 보강, ② 중소기업 지원 법제 개선 및 생산·수출 전담부서 확대, ③ 중소기업 중심의 제조업 및 벤처기업 활성화로 성장동력 육성, ④ 남북통일 대비 전문기구 증설 및 민간협력기능 강화, ⑤ 출산·보육·교육·생산활동·노후대책 등을 포괄 조정하는 부처 신설, ⑥ 농어업 사업예산의 복지예산 전환 및 특성화 사업 발굴, ⑦ 도시지역 노인일자리 창출, ⑧ 국가(독립)유공자 및 자손 생계지원, ⑨ 편부·모 및 조손가정, 차상위 계층의 기초생활보장 확대

(과제 9) 부동산시장 안정화, 사교육 대책

① 주공과 토공의 중복기능 조정 및 국가에서 임대주택 연간 의무공급 법제화, ② 분양원가 공개(공기업 우선실시, 사기업 확대), 고급-일반-서민아파트별(3단계 분류) 분양가 상한제 도입, ③ 부동산 투기 처벌강화(벌금, 추징금 등 대폭 확대), 주택·토지 등 부동산 과다소유금지 법제화(1인1주택, 농지소유 제한 등) 및 종합부동산세 세율 인상, ④ 어린이집, 유치원, 학원의 관리감독 철저, ⑤ 공교육 강화 및 공립보육시설 확대, ⑥ 3불(기여입학제, 고교등급제, 본고사 실시) 금지 및 평준화 정책 강화, 국가주도 특수인재양성 전문학교 확대 검토(평준화 보완, 우수인재 양성)

(과제 10) 유통체계 개선을 통한 소비자 및 생산자 이익증진

① 농협 개혁, ② 다단계 유통망 개혁, ③ 대형유통점과 영세유통점의 공생 방안, ④ 수입품 셰이프가드 기준(법률) 제정, 수입농수산물 검역 및 부실공산품 수입 규제 강화

자료: 민공노 내부자료.

한편, 민공노는 출범 후 대선을 맞이하여 ‘공무원노동조합 통합추진협의회’ 명의로 대선후보들에 대해 정책질의서를 보내 답변서를 받아 공직사회와 관련된 정책을 비교분석하여 조합원 교육자료로 활용하였다. 민공노는 이 사업을 통해서 대통령 후보의 기준으로 ① 공무원 노동기본권 보장에 동의하는 후보, ② 공무원 구조조정에 반대하는 후보, ③ 행정공공성, 사회공공성 강화를 위해 노력하는 후보, ④ 비정규직 확산에 반대하는 후보, ⑤ 여성, 장애인 등 사회적 약자의 인권을 옹호하는 후보, ⑥ 한반도 평화실현을 위해 노력하는 후보를 제시하였다. 반대로 민공노는

결격후보의 기준으로는 ① 노조탄압에 앞장선 후보, ② 신자유주의 작은 정부론에 찬성하는 후보, ③ 공무원퇴출제에 찬성하는 후보, ④ 공적연금 개약에 찬성하는 후보, ⑤ 한미FTA에 찬성하는 후보, ⑥ 부패와 비리로 얼룩진 후보 등을 제시하였다.

<표 III-34> 참공무원운동 5대 실천계획 및 참공무원 10계명

<참공무원운동 5대 실천계획>

- (1) 민중을 알고 내가 바뀌어야 행정이 바뀐다.
  - 1지부 1농민회 연대활동/소의계층, 사회복지시설 봉사활동
- (2) 숨어있는 불편행정을 찾는다.
  - 일상적인 행정감시와 대안마련 활동의 일환으로 “숨어 있는 전시행정, 불편행정 찾기” 운동 전개/시민들의 불편행정을 노동조합이 앞장서서 바뀌어나가기 위한 활동 전개/조합 내에 “불편행정감시센터” 운영
- (3) 5만개의 아름다운 조합
  - 1조합원 1참공무원 실천과제 갖기 운동 전개/찾아오는 행정에서 찾아가는 행정으로: 노동자·서민을 위해 직접 찾아가 도움을 드리는 민원상담 및 행정지원활동 전개
- (4) 민중에게 배운다. 체험 민중의 현장
  - 노동자·서민의 삶과 투쟁의 현장에 조합원과 함께 월 1회 참여운동(현장 방문, 현장교육, 간담회, 집회참여 등)
- (5) 간부가 먼저 한다
  - 하루 1시간 학습, 하루 1실천하기 등 간부들이 먼저 자각하고 실천을 시작하는 간부혁신운동 전개

<참공무원 10계명>

- 1. 촛지·선물 안주고 안받기/2. 1공무원 1봉사활동 실천하기/3. 친절·공정·투명한 공무수행하기/4. 국민과 함께·국민을 위한 예산쓰기/5. 숨어있는 불편행정·부조리 찾아내기/6. 하루 1시간 이상 학습(연찬)하기/7. 정치·경제·사회 분야에 대해 관심갖기/8. 사회공공성 확대와 복지행정 고민하기/9. 직업공무원제 유지를 위해 단결하기/10. 비정규직·장애인·소수자 등 차별해소에 노력하기

자료: 민공노 내부자료.

같은 맥락에서 민공노는 ‘17대 대선후보 반부패공약 평가 및 시민사회 반부패공약 제안 토론회’를 개최하여 부패방지, 감사, 사면권, 공직자윤리, 예산감시 등 반부패 관련 공약을 평가하여 이의 사회적 여론을 확산시키고 민공노의 부정부패 척결 의지를 표명하고자 하였다.



## IV. 설문조사

### 1. 조사 개요

이 장에서는 “공무원 노동조합 현황 파악과 노사관계 발전방향 모색을 위한 실태조사” 결과를 토대로 공무원노동조합들의 조직 구조 및 운영 실태, 이와 관련된 공무원노동조합 간부들의 의식 실태를 살펴보도록 한다.

설문조사는 공노총, 전공노 및 민공노 소속 단위노조 및 지부의 책임자급 간부를 대상으로 우편조사로 진행되었다. 설문지는 초안을 연구진이 작성하여 노동조합 간부들과 함께 검토한 후 최종 작성되었으며, 각 단위노조 및 지부에 우편으로 배포하였다. 설문지 배포는 2007년 12월 초부터 진행되었으나, 수거율이 낮아 전화로 설문응답을 독려하고, 필요한 경우 설문지를 재배포하였으며, 2008년 1월 중순에 수거를 종료하였다. 배포된 설문지는 각 조직별로 1부씩 총 230개였으며, 수거된 설문지는 총 60부로 수거율은 약 25%였다.

설문내용은 응답자의 속성, 상급단체의 조직 운영에 대한 평가, 단위노조의 조직운영 실태 및 그에 대한 평가, 전국·중앙 수준의 공무원 노사관계에 대한 의견, 단위노조 수준에서의 공무원 노사관계에 대한 의견, 공무원노동조합 활동에 대한 간부들의 의견 등이었다. 각각의 평가는 응답자가 속한 조직에 대해서만 하도록 하였으며, 여타 조직에 대한 평가는 하지 않았다.

수거된 설문결과는 SPSS 통계프로그램을 이용하여 전산처리하고 분석하였다. 분석은 대체적으로 공노총, 전공노 및 민공노별로 응답 결과를 비교하는 방식을 취하였다. 그런데 공노총, 그리고 특히 전공노는 설문응답수가 적어서 조직 특성을 제대로 반영하는 것으로 보기에 무리가 있어 가급적이면 과도한 해석을 피하고자 하였다. 또한 설문조사 결과에 대한 해석보다는 결과의 기술에 초점을 맞추었다.

〈표 IV-1〉 응답자 속성

	구분	빈도	%		구분	빈도	%
성별	남자	60	100	직급	6급	26	44.1
	여자	0	0		7급	27	45.8
연령대	30대	5	8.5		8급	3	5.1
	40대	45	76.3		9급	3	5.1
	50대	9	15.3		직종	행정직	37
소속노조	공노총	16	26.7			기술직	17
	전공노	7	11.7	기능직		6	10.0
	민공노	37	61.7	지역	서울	9	15.3
소속기관	중앙부처	5	8.5		부산	6	10.2
	광역단체	4	6.8		대구	1	1.7
	기초단체	45	76.3		인천	3	5.1
	기타	5	8.5		광주	4	6.8
직책	지부장	37	61.7		대전	4	6.8
	부지부장	4	6.7		울산	3	5.1
	사무국장	12	20.0		경기	5	8.5
	운영위원	3	5.0		강원	1	1.7
	기타	4	6.7		충청	4	6.8
전임여부	전임	19	31.7	전라	10	17.0	
	반전임	15	25.0	경상	6	10.2	
	비전임	23	38.3	제주	3	5.1	
	기타	3	5.0				

## 2. 상급단체의 조직 운영에 대한 평가

주지하듯이, 전공노와 민공노는 전국 단일노조 형태를 취하고 있으므로 본조-지부 관계를 상급단체-단위노조 관계로 대체하였다. 공노총은 총연맹 형태를 취하고 있다. 즉 공노총 산하에 다수의 공무원노동조합연맹들이 존재하고 그 산하에 단위노조들이 소속되어 있다. 일부 노동조합들을 공노총에 직가입하고 있는 노동조합들이다. 결국 공노총 소속 조직들의 상급단체는 총연맹인 공노총과 가입연맹이다. 따라서 상급단체의 조직 운영에 대한 실태 및 평가는 공노총 및 소속 연맹, 전공노 및 민공노의 본조에 대한 것으로 하였다.

〈표 IV-2〉 예산규모 파악 정도

조직	정확히 알고 있다	대략적으로 알고 있다	잘 모르는 편이다	전혀 모르고 있다	전 체
공노총(총연맹)	7 (50.0)	6 (42.9)	1 ( 7.1)	-	14
공노총(연맹)	8 (57.1)	4 (28.6)	2 (14.2)	-	13
전공노	2 (28.6)	4 (57.1)	1 (14.3)	-	7
민공노	9 (24.3)	25 (67.6)	9 ( 5.4)	1 (2.7)	37

〈표 IV-3〉 상급단체 조합비 운용의 적절성 판단

조직	매우 적절하다	적절한 편이다	부적절한 편이다	매우 부적절하다	잘 모르겠다
공노총(총연맹)	1 ( 7.1)	11 (78.6)	2 (14.3)	-	-
공노총(연맹)	4 (33.3)	6 (50.0)	2 (16.7)	-	-
전공노	-	6 (85.7)	1 (14.3)	-	-
민공노	3 ( 8.3)	30 (83.3)	1 ( 2.8)	-	2 (5.6)

우선, 상급단체의 총예산 규모에 대한 인지 정도에 대해서 보면, 단위 조직 간부들의 80% 이상이 상급단체의 총예산 규모에 대해서 알고 있다고 응답하였다. 공노총 간부들의 경우 총연맹 및 연맹의 예산 규모에 대해서 정확히 알고 있다는 응답이 과반수가 넘는 반면, 전공노 및 민공노의 간부들은 본조의 예산 규모를 정확하게 알고 있다는 응답이 약 25% 정도였다.

상급단체의 조합비 운용이 적절한지에 대해서는 적절하다는 응답이 80~90%로 높게 나타났다. 매우 적절하다는 응답보다는 적절한 편이라는 응답이 더 많았다.

상급단체의 조합비 지출에 대해서 부문별로 비중조절 필요성에 대해서 살펴보았다.

공노총 총연맹의 경우, 정책, 홍보 및 선진, 조직 부문에서 비중 확대에 대한 요구가 크게 나타났으며, 국제활동에 대해서는 조합비 지출 비중 축소 요구가 상대적으로 크게 나타났다. 교육, 대외협력, 임금 및 복지 영역에 대해서는 비중확대 요구와 현행 유지 요구가 비슷한 수준으로 나타났다.

다. 공노총 연맹의 경우, 조직 및 대외협력 영역에 대해서는 조합비 지출 비중확대 요구가 상대적으로 높게 나타났고, 나머지 영역에서는 비중확대 요구와 현행 유지 요구가 비슷한 수준으로 나타났다.

〈표 IV-4〉 상급단체 조합비 지출 부문의 조정 필요성

조직	구분	비중확대		현행 유지		비중축소	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총 (총연맹)	정책	10	71.4	4	28.6	-	-
	교육	8	53.3	6	40.0	1	6.7
	홍보선전	11	78.6	2	14.3	1	7.1
	조직	12	85.7	2	14.3	-	-
	대외협력	8	53.3	6	40.0	1	6.7
	임금복지	5	35.7	8	57.1	1	7.1
	국제활동	5	35.7	3	21.4	6	42.9
공노총 (연맹)	정책	6	46.2	7	53.8	-	-
	교육	6	42.9	8	57.1	-	-
	홍보선전	7	53.8	6	46.2	-	-
	조직	9	69.2	4	30.8	-	-
	대외협력	9	69.2	4	30.8	-	-
	임금복지	6	46.2	7	53.8	-	-
전공노	정책	4	66.7	2	33.3	-	-
	교육	5	71.4	1	14.3	1	14.3
	홍보선전	5	71.4	1	14.3	1	14.3
	조직	5	71.4	2	28.6	-	-
	대외협력	1	14.3	5	71.4	1	14.3
	임금복지	4	57.1	3	42.9	-	-
	국제활동	-	-	3	50.0	3	50.0
민공노	정책	32	88.9	4	11.1	-	-
	교육	24	66.7	11	30.6	1	2.8
	홍보선전	23	63.9	12	33.3	1	2.8
	조직	29	80.6	6	16.7	1	2.8
	대외협력	8	22.9	18	51.4	9	25.7
	임금복지	15	42.9	19	54.3	1	2.9
	국제활동	3	8.6	17	48.6	15	42.9

전공노의 경우, 정책, 교육, 홍보 및 선전, 조직 영역에서의 조합비 지출 비중확대 요구가 높았고, 국제활동 영역에 대해서는 비중축소 요구가 상대적으로 높았다. 민공노의 경우, 정책, 교육, 홍보 및 선전, 조직 영역에 대한 조합비 지출 비중확대 요구가 상대적으로 높았는데, 특히 정책 및 조직 영역에 대한 지출 비중확대 요구가 매우 높게 나타났다. 대외협력 영역은 현행 유지 요구가 높았으며, 나머지 영역은 다른 조직들과 유사하게 나타났다.

상급단체의 예산 운용에 대해 전반적으로 살펴보면, 단위조직의 간부들은 상급단체의 예산 규모에 대한 인지 수준이 높고 조합비 운용의 적절성에 대한 평가도 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 지출 영역별로 보면, 정책, 교육, 홍보 및 선전, 조직 영역에 대해서는 조합비의 지출 비중확대 요구가 높았고, 국제활동 영역에 대해서는 지출 비중축소 요구가 상대적으로 높았으며, 나머지 영역에 대해서는 현행 유지 요구가 상대적으로 높았다.

〈표 IV-5〉 상급단체 정책결정에 대한 영향력 평가

조직	구분	매우 크다	큰 편이다	작은 편	매우 작다	모름
공노총 (총연맹)	총연맹 임원진	2 (14.3)	9 (64.3)	2 (14.3)	1 ( 7.1)	-
	총연맹 집행간부	-	11 (78.6)	1 ( 7.1)	2 (14.3)	-
	총연맹 대의원	1 ( 7.1)	3 (21.4)	8 (57.1)	2 (14.3)	-
	단위노조 위원장	3 (21.4)	2 (14.3)	5 (35.7)	4 (28.6)	-
	평조합원	1 ( 7.1)	2 (14.3)	3 (21.4)	8 (57.1)	-
공노총 (연맹)	연맹 임원진	6 (42.9)	5 (35.7)	3 (21.4)	-	-
	연맹 집행간부	6 (42.9)	5 (35.7)	3 (21.4)	-	-
	연맹 대의원	2 (14.3)	3 (21.4)	8 (57.1)	1 ( 7.1)	-
	단위노조 위원장	6 (42.9)	4 (28.6)	4 (28.6)	-	-
	평조합원	1 ( 7.1)	2 (14.3)	3 (21.4)	8 (57.1)	-
전공노	본조 임원진	3 (50.0)	2 (33.3)	-	1 (16.7)	-
	본조 상집간부	-	5 (83.3)	-	1 (16.7)	-
	본조 대의원	-	3 (50.0)	2 (33.3)	1 (16.7)	-
	지부장	-	4 (57.1)	3 (42.9)	-	-
	평조합원	-	-	1 (16.7)	5 (83.3)	-
민공노	본조 임원진	16 (43.2)	18 (48.6)	2 ( 5.4)	1 ( 2.7)	-
	본조 상집간부	11 (30.6)	20 (55.6)	5 (13.9)	-	-
	본조 대의원	2 ( 5.4)	21 (56.8)	13 (35.1)	1 ( 2.7)	-
	지부장	2 ( 5.6)	12 (33.3)	18 (50.0)	4 (11.1)	-
	평조합원	2 ( 5.4)	3 ( 8.1)	7 (18.9)	23 (62.2)	2 (5.4)

다음으로 상급단체의 정책결정 과정에 대한 단위조직 간부들의 의견을 살펴보도록 한다. 먼저 상급단체의 정책결정 과정에 영향을 미치는 정도를 각 주체별로 평가하도록 질문한 결과를 살펴보면, 대체적으로 상급단체의 정책결정에는 상급단체의 임원진이나 집행간부의 영향력이 여타 주체들의 영향력보다 크다는 응답이 높게 나타났다. 상급단체의 대의원의 영향력이 크다는 응답은 전공노 및 민공노의 경우가 상대적으로 높게 나타났다. 공노총 총연맹 및 연맹의 경우 대의원의 영향력이 높다는 응답보다 낮다는 응답이 높게 나타났다. 단위조직의 책임간부(위원장 또는 지부장)의 영향력에 대해서는 공노총 총연맹 및 민공노에서 상대적으로 낮게 평가되었으며, 공노총 연맹 및 전공노에서 상대적으로 높게 평가되었다. 평조합원의 영향력은 모든 조직에 대해서 다 낮게 평가되었다.

〈표 IV-6〉 상급단체의 단위조직 간부나 현장조합원 요구 수렴 정도

조직	충분히 수렴함		어느 정도 수렴함		대체로 수렴하지 못함	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총(총연맹)	1	7.1	6	42.9	7	50.0
공노총(연맹)	4	28.6	6	42.9	4	28.6
전공노	1	14.3	4	57.1	2	28.6
민공노	2	5.4	29	78.4	6	16.2

〈표 IV-7〉 상급단체가 단위조직 간부나 현장조합원 요구를 수렴하지 못하는 이유

조직	①		②		③		④	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총(총연맹)	4	30.8	4	30.8	4	30.8	1	7.7
공노총(연맹)	4	36.4	1	9.1	3	27.3	3	27.3
전공노	-	-	-	-	2	28.6	5	71.4
민공노	6	22.2	2	7.4	14	51.9	5	18.5

주: ① 상급단체가 현장조합원의 요구를 적극적으로 수렴하지 않기 때문, ② 연맹이나 단위조직이 현장조합원의 요구를 상급단체에 잘 전달하지 못하기 때문, ③ 상급단체와 단위조직의 정책관심이 서로 다르기 때문, ④ 단위조직 간부와 현장조합원들이 상급단체에 대해 별로 관심이 없기 때문.

〈표 IV-8〉 상급단체 정책방침이 단위조직 사업과 활동에 영향을 미치는 정도

조직	절대적인 영향을 미친다		어느 정도 영향을 미친다		별로 영향을 미치지 못한다		전혀 영향을 미치지 못한다	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총(총연맹)	1	7.1	8	57.1	4	28.6	1	7.1
공노총(연맹)	3	21.4	5	35.7	5	35.7	1	7.1
전공노	1	14.3	5	71.4	1	14.3	-	-
민공노	8	21.6	26	70.3	3	8.1	-	-

상급단체가 단위조직 간부나 현장조합원의 요구를 수렴하는 정도에 대한 평가에서는 공노총 총연맹에 대해서는 수렴한다는 응답과 수렴하지 못한다는 응답이 유사하게 나왔으나, 공노총 연맹, 전공노 및 민공노에 대해서는 수렴한다는 응답이 높게 나타났다.

상급단체가 단위조직 간부나 현장조합원의 요구를 제대로 수렴하지 못하는 이유에 대해서는 단위조직이 현장조합원의 요구를 상급단체에 잘 전달하지 못하기 때문이라는 응답은 상대적으로 낮았고, 상급단체가 현장조합원의 요구를 적극적으로 수렴하지 않기 때문(공노총 총연맹 및 연맹), 단위조직 간부와 현장조합원들이 상급단체에 대해 별로 관심이 없기 때문(전공노), 상급단체와 단위조직의 정책관심이 서로 다르기 때문(전공노)이라는 응답이 각 조직별로 응답 비중이 높았다.

한편, 상급단체 정책방침이 단위조직의 사업 활동에 영향을 미치는 정도에 대해서는 영향을 미치지 못한다는 응답보다는 영향을 미친다는 응답이 훨씬 높게 나타났다. 조직별로 보면, 연맹체 형태인 공노총 총연맹이나 연맹의 경우보다 단일노조 형태인 전공노 및 민공노에 대해서 상급단체의 정책방침의 영향력 평가가 상대적으로 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 IV-9〉 상급단체의 사업과 활동에 대한 만족도

조직	매우 만족한다		만족하는 편		불만인 편	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총(총연맹)	-	-	8	57.1	6	42.9
공노총(연맹)	5	35.7	6	42.9	3	21.4
전공노	-	-	4	57.1	3	42.9
민공노	1	2.8	28	77.8	7	19.4

상급단체의 사업 및 활동에 대한 만족도에 있어서는 전체적으로 만족한다는 응답이 불만족스럽다는 응답보다 높게 나타났다. 조직별로 보면, 공노총 총연맹 및 전공노에 대한 평가에서 불만인 편이라는 응답이 상대적으로 높았고, 공노총 연맹 및 민공노의 경우 불만인 편이라는 응답이 상대적으로 낮았다.

〈표 IV-10〉 상급단체 사업 및 활동에 대한 인지도

조직	분야	잘 안다		아는 편		모르는 편		전혀 모름	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총 (총연맹)	정책	6	42.9	6	42.9	2	14.3	0	-
	교육	3	21.4	6	42.9	5	35.7	0	-
	홍보선전	6	42.9	5	35.7	2	14.3	1	7.1
	조직	3	21.4	6	42.9	5	35.7	0	-
	대외협력	5	35.7	3	21.4	6	42.9	0	-
	임금복지	2	15.4	8	61.5	3	23.1	0	-
	국제활동	3	21.4	3	21.4	5	35.7	3	21.4
공노총 (연맹)	정책	6	42.9	6	42.9	1	7.1	1	7.1
	교육	7	50.0	5	35.7	1	7.1	1	7.1
	홍보선전	6	42.9	6	42.9	1	7.1	1	7.1
	조직	6	42.9	6	42.9	1	7.1	1	7.1
	대외협력	6	42.9	6	42.9	1	7.1	1	7.1
	임금복지	6	42.9	6	42.9	1	7.1	1	7.1
전공노	정책	1	14.3	5	71.4	1	14.3	0	-
	교육	0	-	6	85.7	1	14.3	0	-
	홍보선전	1	14.3	5	71.4	1	14.3	0	-
	조직	0	-	6	85.7	1	14.3	0	-
	대외협력	0	-	3	42.9	3	42.9	1	14.3
	임금복지	0	-	6	85.7	1	14.3	0	-
	국제활동	0	-	0	-	5	71.4	2	28.6
민공노	정책	9	25.0	24	66.7	3	8.3	0	-
	교육	7	19.4	26	72.2	3	8.3	0	-
	홍보선전	6	16.7	23	63.9	7	19.4	0	-
	조직	6	16.7	24	66.7	6	16.7	0	-
	대외협력	2	5.6	15	41.7	19	52.8	0	-
	임금복지	3	8.3	20	55.6	12	33.3	1	2.8
	국제활동	1	2.8	6	16.7	23	63.9	6	16.7



상급단체의 사업 및 활동에 대한 인지도를 살펴보면, 대체적으로 국제 활동에 대한 인지도는 공노총 총연맹, 전공노, 민공노에 대해서 모두 매우 낮은 것으로 나타났다. 특히 전공노와 민공노의 국제활동에 대한 인지도가 더 낮게 나타났다. 공노총의 경우, 교육, 조직 및 대외협력 부문에서 인지도가 상대적으로 낮았으며, 전공노와 민공노에서는 대외협력 부문에 대한 인지도가 상대적으로 낮았다. 나머지 사업 부문에 있어서는 대체적으로 인지도가 높은 편인 것으로 나타났다.

상급단체의 사업 및 활동에 대해 각 단위조직의 구성원들이 인지도에 대한 응답자들의 의견을 살펴본 결과, 공노총 총연맹 및 연맹의 사업 및 활동에 대해서는 운영위원 및 대의원들이 잘 알고 있거나 알고 있는 편이라는 응답이 높게 나타났으나, 민공노 및 전공노에 대해서는 운영위원들은 알고 있는 편이지만 대의원들은 모르는 편이라는 응답이 높게 나타났다. 전반적으로 조합원들은 상급단체의 사업 및 활동에 대해서 잘 모르고 있다는 응답을 하였으나, 그 정도가 전공노 및 민공노에서 상대적으로 더 높게 나타났다.

〈표 IV-11〉 단위조직 구성원들의 상급단체 사업 및 활동 인지도에 대한 의견

조직	구분	잘 알고 있다		알고 있는 편		모르는 편		전혀 모른다	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총 (총연맹)	운영위원	5	35.7	7	50.0	1	7.1	1	7.1
	대의원	3	21.4	8	57.1	2	14.3	1	7.1
	조합원	1	7.1	5	35.7	7	50.0	1	7.1
공노총 (연맹)	운영위원	8	57.1	5	35.7	1	7.1	0	-
	대의원	3	21.4	8	57.1	2	14.3	1	7.1
	조합원	2	14.3	5	35.7	5	35.7	2	14.3
전공노	운영위원	0	-	6	85.7	1	14.3	0	-
	대의원	0	-	3	42.9	4	57.1	0	-
	조합원	0	-	0	-	5	71.4	2	28.6
민공노	운영위원	4	10.8	28	75.7	5	13.5	0	-
	대의원	0	-	12	33.3	24	66.7	0	-
	조합원	0	-	3	8.1	31	83.8	3	8.1

〈표 IV-12〉 상급단체 사업 및 활동에 대한 만족도

조직	구분	매우 만족		만족하는 편		불만인 편		매우 불만		관심 없다	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총 (총연맹)	정책	0	-	6	42.9	8	57.1	0	-	0	-
	교육	0	-	4	28.6	10	71.4	0	-	0	-
	홍보선전	1	7.1	3	21.4	8	57.1	2	14.3	0	-
	조직	0	-	4	28.6	8	57.1	2	14.3	0	-
	대외협력	0	-	3	21.4	10	71.4	1	7.1	0	-
	임금복지	0	-	2	14.3	12	85.7	0	-	0	-
	국제활동	0	-	1	7.7	8	61.5	3	23.1	1	7.7
공노총 (연맹)	정책	3	21.4	6	42.9	4	28.6	1	7.1	0	-
	교육	2	14.3	7	50.0	4	28.6	1	7.1	0	-
	홍보선전	3	21.4	6	42.9	4	28.6	1	7.1	0	-
	조직	1	7.1	8	57.1	4	28.6	1	7.1	0	-
	대외협력	2	14.3	4	28.6	7	50.0	1	7.1	0	-
	임금복지	1	7.1	6	42.9	6	42.9	1	7.1	0	-
	전공노	정책	0	-	5	71.4	2	28.6	0	-	0
교육		0	-	4	57.1	3	42.9	0	-	0	-
홍보선전		0	-	2	28.6	5	71.4	0	-	0	-
조직		0	-	3	42.9	4	57.1	0	-	0	-
대외협력		0	-	3	42.9	2	28.6	1	14.3	1	14.3
임금복지		1	14.3	4	57.1	1	14.3	1	14.3	0	-
국제활동		0	-	2	28.6	2	28.6	0	-	3	42.9
민공노	정책	2	5.6	23	63.9	10	27.8	0	-	1	2.8
	교육	1	2.9	22	62.9	12	34.3	0	-	0	-
	홍보선전	1	2.8	21	58.3	13	36.1	0	-	1	2.8
	조직	5	14.3	21	60.0	8	22.9	1	2.9	0	-
	대외협력	1	2.9	15	42.9	17	48.6	0	-	2	5.7
	임금복지	0	-	20	58.8	10	29.4	0	-	4	11.8
	국제활동	0	-	10	28.6	17	48.6	0	-	8	22.9

상급단체의 사업 및 활동에 대한 영역별 만족도를 살펴본 결과, 공노총 총연맹에 대해서는 모든 사업 부문에 대해서 불만족스럽다는 응답이 높게 나타났다. 공노총 연맹에 대해서는 정책, 교육, 홍보선전, 조직 부문에 대한 만족도가 높았으나, 대외협력에 대해서는 불만족스럽다는 응답이 약간 더 많았다. 임금복지는 불만족스럽다는 응답과 만족스럽다는 응답 비중이 같았다. 전공노에 대해서는 정책, 교육 및 임금복지 영역에 대해

〈표 IV-13〉 상급단체 소속 단위조직들 간의 협조관계 평가

조직	매우 협조적	협조적인 편	비협조적인 편	매우 비협조적	전 체
공노총	1 ( 6.3)	10 (62.5)	4 (25.0)	1 (6.3)	16
전공노	2 (28.6)	4 (57.1)	1 (14.3)	-	7
민공노	11 (31.4)	23 (65.7)	1 ( 2.9)	-	35

서는 만족스럽다는 응답이 많았으나, 홍보선전, 조직 및 국제활동 영역에 대해서는 불만족스럽다는 응답이 많았다. 민공노의 경우, 정책, 교육, 홍보선전, 조직, 임금복지 부문에서 만족스럽다는 응답이 많았으나 대외협력 및 국제활동 영역에 대해서는 불만족스럽다는 응답이 많았다.

동일 상급단체에 속한 단위조직들 사이의 협조관계에 대해서 살펴본 결과, 대체적으로 협조관계가 좋은 것으로 평가되었다. 조직별로 비교하면, 대체적으로 공노총보다는 전공노 및 민공노의 조직들 사이의 협조관계가 더 높다고 평가되었다.

상급단체 사업 및 활동의 분야별 중요도에 대한 평가를 살펴본 결과, 공무원의 노동3권 확보를 위한 활동, 공무원의 임금·근로조건 등 처우개선 활동, 공무원연금제도 개편 저지활동, 정년차별제도의 개선활동, 대국민서비스의 질 향상을 위한 활동, 정부 정책의 감시·대안제시·캠페인 활동, 행정조직의 부패방지를 위한 활동 등에 대해서는 모든 조직에서 그 중요도 평가가 매우 높게 나타났다. 행정효율성을 높이기 위한 활동에 대해서도 세 조직 모두 대체적으로 중요하다는 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 민간부문 노동조합운동과의 연대활동에 대해서는 전공노와 민공노의 경우 중요하다는 평가와 중요하지 않다는 응답이 유사하게 나타났으나, 공노총의 경우 중요하지 않다는 응답 비중이 압도적으로 높게 나타나서 그 차이가 분명하게 드러났다. 시민사회운동과의 연대활동에 대해서도 공노총은 중요하지 않다는 응답이 많았고 전공노와 민공노는 중요하다는 응답이 많았다. 정치정당들과 연계된 정치활동 및 주요 사회정치적 이슈에 대한 개입활동에 대해서는 공노총 및 전공노에서 중요하지 않다는 응답이 많았고, 민공노의 경우 중요하다는 응답이 약간 많았다.

〈표 IV-14〉 상급단체 사업 및 활동 분야의 중요도 평가

조직	항목	매우 중요		중요한 편		안중요한 편		전혀 안중요	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총	공무원 노동3권 확보	9	56.3	6	37.5	-	-	1	6.3
	임금근로조건 처우개선	12	75.0	4	25.0	-	-	-	-
	연금제도 개편 저지	11	68.8	5	31.3	-	-	-	-
	정년차별제도 개선	12	75.0	3	18.8	1	6.3	-	-
	대민서비스 질 향상	3	18.8	12	75.0	1	6.3	-	-
	정부정책 감시 등	4	25.0	9	56.3	2	12.5	1	6.3
	부패방지	4	25.0	10	62.5	2	12.5	-	-
	행정효율성 제고	5	31.3	9	56.3	2	12.5	-	-
	민간노조운동과 연대	1	6.3	1	6.3	12	75.0	2	12.5
	시민사회운동과 연대	1	6.3	6	37.5	7	43.8	2	12.5
	정치활동	1	6.3	3	18.8	7	43.8	5	31.3
사회정치적 이슈 개입	1	6.7	6	40.0	5	33.3	3	20.0	
전공노	공무원 노동3권 확보	4	57.1	2	28.6	1	14.3	-	-
	임금근로조건 처우개선	6	85.7	1	14.3	-	-	-	-
	연금제도 개편 저지	7	100.0	-	-	-	-	-	-
	정년차별제도 개선	5	71.4	2	28.6	-	-	-	-
	대민서비스 질 향상	2	28.6	5	71.4	-	-	-	-
	정부정책 감시 등	1	14.3	5	71.4	1	14.3	-	-
	부패방지	4	57.1	3	42.9	-	-	-	-
	행정효율성 제고	1	14.3	4	57.1	2	28.6	-	-
	민간노조운동과 연대	2	28.6	2	28.6	3	42.9	-	-
	시민사회운동과 연대	2	28.6	3	42.9	2	28.6	-	-
	정치활동	-	-	3	42.9	2	28.6	2	28.6
사회정치적 이슈 개입	1	14.3	2	28.6	4	57.1	-	-	
민공노	공무원 노동3권 확보	17	45.9	18	48.6	2	5.4	-	-
	임금근로조건 처우개선	18	50.0	18	50.0	-	-	-	-
	연금제도 개편 저지	31	86.1	5	13.9	-	-	-	-
	정년차별제도 개선	26	70.3	11	29.7	-	-	-	-
	대민서비스 질 향상	13	35.1	22	59.5	2	5.4	-	-
	정부정책 감시 등	14	37.8	21	56.8	2	5.4	-	-
	부패방지	19	52.8	15	41.7	2	5.6	-	-
	행정효율성 제고	5	13.9	23	63.9	8	22.2	-	-
	민간노조운동과 연대	2	5.4	20	54.1	13	35.1	2	5.4
	시민사회운동과 연대	5	13.5	20	54.1	10	27.0	2	5.4
	정치활동	4	10.8	16	43.2	10	27.0	7	18.9
사회정치적 이슈 개입	2	5.4	18	48.6	13	35.1	4	10.8	

〈표 IV-15〉 상급단체 사업 및 활동 분야의 중요도 평가

	1순위 응답		2순위 응답		3순위 응답		중복응답	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공무원 노동3권 확보	20	33.3	2	3.3	8	13.3	30	50.0
임금근로조건 처우개선	17	28.3	7	11.7	11	18.3	35	58.3
연금제도 개편 저지	13	21.7	27	45.0	9	15.0	49	81.7
정년차별제도 개선	7	11.7	15	25.0	11	18.3	33	55.0
대민서비스 질 향상	-	-	4	6.7	1	1.7	5	8.3
정부정책 감시 등	-	-	2	3.3	8	13.3	10	16.7
부패방지	1	1.7	2	3.3	8	13.3	11	18.3
행정효율성 제고	-	-	-	-	1	1.7	1	1.7
민간노조운동과 연대	-	-	-	-	-	-	-	-
시민사회운동과 연대	-	-	-	-	1	1.7	1	1.7
정치활동	2	3.3	2	3.3	2	3.3	4	6.7
사회정치적 이슈 개입	-	-	1	1.7	-	-	1	1.7
전 체	60	100.0	60	100.0	60	100.0	180	300.0

상급단체의 사업 및 활동 중에서 상대적으로 더 중요하다고 생각되는 분야를 선택하도록 한 결과, 1순위 응답에서는 공무원 노동3권 확보, 임금·근로조건 등 처우개선, 연금제도 개편 저지 등이 중요한 사업 및 활동으로 선택되었으며, 중복응답(3개 선택)에서는 연금제도 개편 저지, 임금·근로조건 등 처우개선, 정년차별제도 개선, 공무원 노동3권 확보 등이 중요한 사업 및 활동으로 선택되었다.

공무원노동조합들 사이의 통합 문제에 대해서 질문하였다. 공노총 간부들은 여타 조직들과 통합에 반대하는 의견이 다수였으나, 전공노 및 민공노 간부들은 통합에 찬성하는 의견이 다수였다.

〈표 IV-16〉 조직 통합을 원하는 상대 조직

조직	공노총	전공노	민공노	모두 통합	통합 반대
공노총(N=16)	-	5	6	4	9
전공노(N=7)	2	-	4	-	-
민공노(N=37)	17	29	-	16	2

〈표 IV-17〉 노동조합 조직형태 선호

조직	구분	연맹체	산별노조	독자노조	전 체
공노총	빈도	9	6	1	16
	%	56.3	37.5	6.3	100.0
전공노	빈도	2	5	-	7
	%	28.6	71.4	-	100.0
민공노	빈도	3	34	-	37
	%	8.1	91.9	-	100.0
전 체	빈도	14	45	1	60
	%	23.3	75.0	1.7	100.0

노동조합 조직형태에 대한 선호도에 대해서는 공노총 간부들의 경우 연맹체에 대한 선호도가 상대적으로 높았으나, 산별노조에 대한 선호도도 낮지 않았다. 전공노 및 민공노의 경우 산별노조에 대한 선호도가 매우 높았지만, 연맹체에 대한 선호도 일부 있었다.

### 3. 단위노조 및 지부의 운영

공무원노동조합은 직장협의회에서 노동조합으로 전환한 경우와 처음부터 노동조합으로 출범한 경우로 구분된다. 처음 노동조합이 설립되었을 당시의 조합원수와 2007년 말 현재 조합원수를 비교하여 그 증감 정도를 살펴보았다.

공노총의 경우 조합원수 증가자가 평균값에서 가장 많았고, 전공노는 감소한 것으로 나타났다. 공노총은 80% 이상 노조에서 조합원수 증가가

〈표 IV-18〉 단위조직 조합원수 증감

조직	증감률	증가 노조	감소 노조
공노총 (N=16)	561.0	14 (87.5)	-
전공노 (N=7)	-11.9	1 (14.3)	4 (57.1)
민공노 (N=33)	63.1	16 (48.5)	12 (36.4)
전 체 (N=56)	196.0	31 (55.4)	16 (28.6)

〈표 IV-19〉 상근전임자수

조직	구분	없음	1명	2명	3명	전 체
공노총	빈도	10	6	-	-	16
	%	62.5	37.5	-	-	100.0
전공노	빈도	6	1	-	-	7
	%	85.7	14.3	-	-	100.0
민공노	빈도	21	6	9	1	37
	%	56.8	16.2	24.3	2.7	100.0
전 체	빈도	37	13	9	1	60
	%	61.7	21.7	15.0	1.7	100.0

〈표 IV-20〉 반상근 전임자수

조직	구분	없음	1명	2명	3명	4명	전 체
공노총	빈도	10	5	1	-	-	16
	%	62.5	31.3	6.3	-	-	100.0
전공노	빈도	5	2	-	-	-	7
	%	71.4	28.6	-	-	-	100.0
민공노	빈도	20	9	6	1	1	37
	%	54.1	24.3	16.2	2.7	2.7	100.0
전 체	빈도	35	16	7	1	1	60
	%	58.3	26.7	11.7	1.7	1.7	100.0

있었으며, 민공노는 약 50% 노조에서 조합원수가 증가하였다. 반면 전공노는 약 절반 수의 노조에서 조합원수 감소가 있었으며, 민공노의 경우 약 1/3 노조에서 조합원수 감소가 있었다.

현재 공무원노동조합법은 전임자에 대한 임금지급을 금하고 있으나, 기관장의 묵인 하에 조합 간부들이 전임 또는 반전임으로 노동조합 업무를 수행하고 있다. 조사 결과 전체의 약 60% 이상 노조에서 전임자가 없는 것으로 나타났고, 반전임자가 없는 경우도 약 60%에 이르고 있다. 상근 전임자가 1명인 노조는 전체의 약 20%이고 2명 이상인 노조는 전체의 약 15%이다. 반상근 전임자가 1명인 노조는 전체의 약 25%이고, 2명 이상인 노조는 약 15%이다.

〈표 IV-21〉 채용직원 여부

	빈 도	%
없다	15	25.0
있다	45	75.0
전 체	60	100.0

〈표 IV-22〉 채용직원 성별

	빈 도	%
남성	6	13.0
여성	40	87.0
전 체	46	100.0

〈표 IV-23〉 채용직원 월평균 보수

	평균	빈도	표준편차
남성	1,450,000	5	484,768.0
여성	1,226,553	36	313,620.2
전 체	1,253,803	41	339,179.7

〈표 IV-24〉 채용직원 특성

	구분	빈도	%
고용형태	상용직(정규직)	21	50.0
	계약직(비정규직)	21	50.0
	전 체	42	100.0
4대보험 적용 여부	적용	34	79.1
	미적용	9	20.9
	전 체	43	100.0
학력	고졸 이하	7	17.1
	전문대졸	14	34.1
	대졸 이상	20	48.8
	전 체	41	100.0
주 업무성격	사무보조업무	30	68.2
	노조실무담당	14	31.8
	전 체	44	100.0



전임자를 두고 있지 않은 노동조합이 많은 대신 다수의 노동조합들이 채용직원을 두고 있다. 채용직원을 두고 있는 노동조합은 전체의 75%이다. 채용직원의 약 90%는 여성이며, 이들의 월평균 보수는 약 120만 원에 이르고 있다. 남성 채용직원의 보수 평균은 145만 원으로 여성 채용직원보다 20여만 원 더 많은 보수를 받고 있는 것으로 나타났다. 채용직원 전체의 월평균 보수는 125만 원이다.

채용직원의 고용형태를 보면 정규직과 비정규직이 각각 50%로 같았다. 4대보험이 적용되지 않는 직원을 두는 노조는 약 20%였고 나머지 80%는 채용직원에게 4대 보험을 적용하고 있는 것으로 나타났다. 학력은 약 50% 이상이 대졸 이상이며, 채용직원의 약 70%가 사무보조업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다.

노조 간부의 원활한 충원 문제는 노조 운영의 주요 애로사항의 하나이다. 운영위원과 대의원의 충원 실태를 살펴본 결과, 공노총의 경우 운영위원 및 대의원 정원의 95% 이상을 충원하고 있는 것으로 나타나고 있는 반면, 전공노와 민공노의 경우 그 비율이 낮았다. 전공노는 운영위원 82%, 대의원 78%를 충원하고 있는 것으로 나타났고, 민공노는 그보다 약간 높은 84%, 84%를 충원하고 있는 것으로 나타났다. 전체적으로는 운영위원 및 대의원 각각 약 87%씩 충원하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 IV-25〉 노조 간부의 충원 실태

조직	구분	운영위원	대의원
공노총	평균	95.5	97.9
	빈도	16	16
	표준편차	10.0	7.5
전공노	평균	82.0	77.6
	빈도	7	7
	표준편차	20.6	24.5
민공노	평균	83.9	84.2
	빈도	32	30
	표준편차	20.4	27.5
전 체	평균	87.0	87.5
	빈도	55	53
	표준편차	18.6	23.6

주: 평균값은 각 노조의 충원 비율을 단순 평균한 것임.

〈표 IV-26〉 조합원 1인당 조합비 평균

조직	평균	빈도	표준편차
공노총	10,853	13	3,976
전공노	22,031	7	7,973
민공노	17,895	31	4,168
전 체	16,668	51	5,966

주: 평균값은 각 노조의 조합원 1인당 조합비를 단순 평균한 것임.

〈표 IV-27〉 조합비 징수방법

	빈 도	%
기관에서 일괄공제	30	52.6
조합 통장으로 조합원이 직접 이체	18	31.6
기타	9	15.8
전 체	57	100.0

조합원 1인당 조합비는 전체 전공노가 가장 많은 약 2만2천원이었고, 민공노가 약 1만8천 원이었으며, 공노총은 가장 낮은 약 1만1천 원이었다.

조합비 징수방법을 살펴보면, 전체 노동조합의 약 50% 이상이 일괄공제로 조합비를 징수하고 있는 것으로 나타났으며, 조합원이 조합 통장으로 직접 이체를 하는 경우는 약 30%였다.

조합비 책정방식은 봉급에서 일정 비율을 공제하는 정률제가 약 48%였고, 일정액을 정해 공제하는 정액제가 약 52%로 약간 높게 나타났다. 정액제의 경우 일부 노조는 직급별로 조합비를 차등 적용하고 있다.

〈표 IV-28〉 조합비 책정방식

	빈도	%
정률	29	48.3
정액	31	51.7
전 체	60	100.0

〈표 IV-29〉 조합간부의 역량

조직	구분	매우 높음		높은 편		낮은 편		매우 낮음	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총	노조운영 실무역량	3	20.0	10	66.7	2	13.3	-	-
	노조정책 수립역량	1	6.7	7	46.7	7	46.7	-	-
	조합원 고충처리역량	5	33.3	6	40.0	4	26.7	-	-
	단체교섭 실무역량	2	13.3	8	53.3	5	33.3	-	-
전공노	노조운영 실무역량	1	14.3	4	57.1	2	28.6	-	-
	노조정책 수립역량	-	-	4	57.1	3	42.9	-	-
	조합원 고충처리역량	-	-	5	71.4	2	28.6	-	-
	단체교섭 실무역량	-	-	1	14.3	6	85.7	-	-
민공노	노조운영 실무역량	4	11.1	12	33.3	19	52.8	1	2.8
	노조정책 수립역량	1	2.8	11	30.6	20	55.6	4	11.1
	조합원 고충처리역량	2	5.6	17	47.2	17	47.2	-	-
	단체교섭 실무역량	3	8.3	13	36.1	18	50.0	2	5.6

〈표 IV-30〉 각급 회의 개최횟수

조직	구분	대의원대회 (년)	조합원총회 (년)	운영위원회 (월)	집행간부 회의(월)
공노총	평균	3.9	1.1	3.0	3.2
	빈도	16	15	16	15
	표준편차	2.4	0.5	2.3	2.5
전공노	평균	6.0	1.2	2.9	1.5
	빈도	6	6	7	3
	표준편차	3.5	0.4	1.4	0.9
민공노	평균	3.8	1.3	3.6	5.3
	빈도	33	36	37	24
	표준편차	2.2	1.9	5.9	7.8
전 체	평균	4.0	1.2	3.3	4.3
	빈도	55	57	60	42
	표준편차	2.5	1.5	4.7	6.2

노동조합 간부들의 역량에 대한 평가를 노조운영 실무, 노조정책 수립, 조합원 고충처리, 단체교섭 실무로 나누어 살펴보았다. 노조운영 실무역량의 경우, 공노총은 약 87%가 높다고 응답한 반면, 전공노는 약 71%, 민공노는 약 44%가 높다고 평가하였다. 노조정책 수립역량의 경우, 공노총과 전공노는 높다는 응답이 각각 53%, 57%였으나, 민공노는 반대로 약 67%가 낮다고 응답하였다. 조합원 고충처리역량에서는 공노총과 전공노의 70%가 높다고 응답하였으나, 민공노는 약 53%로 상대적으로 낮았다. 단체교섭 실무역량에 있어서는 공노총과 전공노가 약 67%, 86%로 높았고, 민공노는 약 56%가 낮다고 응답하였다.

다음으로 단위조직 수준에서의 각급 회의개최 현황을 살펴보면, 대의원대회는 연평균 4회, 조합원 총회는 연평균 1.2회, 운영위원회는 월평균 3.3회, 집행간부회의는 월 4.3회 개최되고 있는 것으로 나타났다. 대의원대회는 전공노가 연평균 6회로 가장 많았고, 조합원 총회는 각 조직별로 비슷하게 나타났으며, 운영위원회와 집행간부회의는 민공노가 각각 월평균 3.6회와 5.3회로 가장 많았다. 집행간부회의의 경우 수시로 개최한다는 응답도 다수 있었다.

단체협약 체결경험 및 단체교섭 과정에 대해서 살펴보면, 전체적으로 단체협약을 체결한 경험이 있다는 응답은 31건이었고, 이들은 평균 2.8회의 단체협약 체결경험이 있는 것으로 나타났다. 단체협약 유효기간은 1.4년이었으며, 최초 교섭에서 체결까지의 교섭은 평균 8.2주가 소요된 것으로 나타났고, 본교섭과 실무교섭을 포함한 교섭횟수는 평균 5.3회였다.

〈표 IV-31〉 단체협약 및 단체교섭 현황

	빈도	최저값	최대값	평균	표준편차
단협체결 횟수	31	1	16	2.8	3.1
단협유효기간	29	1	2	1.4	0.5
교섭기간	31	1	40	8.2	8.0
교섭횟수	31	1	11	5.3	2.7

〈표 IV-32〉 단위조직의 정책 및 사업 결정에 대한 영향력

조직	구분	크다 <-----> 없다							
		1		2		3		4	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
공노총	총연맹 정책	2	13.3	5	33.3	7	46.7	1	6.7
	연맹 의견	1	7.1	6	42.9	6	42.9	1	7.1
	노조위원장 의견	8	53.3	6	40.0	-	-	1	6.7
	운영위원회 의견	6	40.0	6	40.0	2	13.3	1	6.7
	사무국 의견	3	20.0	8	53.3	2	13.3	2	13.3
	대의원 의견	5	33.3	6	40.0	3	20.0	1	6.7
	조합원 의견	3	21.4	9	64.3	1	7.1	1	7.1
	기관정책기관장 의견	2	13.3	5	33.3	5	33.3	3	20.0
전공노	본조 정책	1	14.3	3	42.9	3	42.9	-	-
	지부위원장 의견	3	42.9	3	42.9	1	14.3	-	-
	운영위원 의견	1	14.3	5	71.4	1	14.3	-	-
	대의원 의견	2	28.6	4	57.1	1	14.3	-	-
	조합원 의견	1	16.7	5	83.3	-	-	-	-
	기관정책기관장 의견	-	-	2	28.6	1	14.3	4	57.1
민공노	본조 정책	7	19.4	14	38.9	15	41.7	-	-
	지부위원장 의견	12	33.3	22	61.1	1	2.8	1	2.8
	운영위원 의견	12	34.3	20	57.1	3	8.6	-	-
	대의원 의견	12	34.3	21	60.0	-	-	2	5.7
	조합원 의견	12	34.3	16	45.7	5	14.3	2	5.7
	기관정책기관장 의견	1	2.8	7	19.4	13	36.1	15	41.7

한편, 단위조직의 정책 및 사업 결정에 대한 주체별 영향력을 살펴본 결과, 공노총은 노조위원장, 운영위원회, 대의원 및 조합원 순으로 영향력이 큰 것으로 나타났고, 전공노의 경우 지부장, 조합원, 대의원, 운영위원회, 본조 정책의 순으로 영향력이 큰 것으로 나타났으며, 민공노의 경우 운영위원회, 지부장, 대의원, 조합원 의견 순으로 영향력이 큰 것으로 나타났다. 소속기관의 정책이나 기관장 의견의 영향력에 대해서는 공노총 보다는 전공노 및 민공노 간부들이 더 적다고 응답하였다.

〈표 IV-33〉 단위조직의 의사결정 및 의사소통 과정

	구분	정말 그렇다		그런 편이다		아닌 편이다		전혀 아니다	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
집행부(운영위)는 조합원 의견이나 제안을 청취하기 위해 노력한다	공노총	7	43.8	8	50.0	1	6.3	-	-
	전공노	4	57.1	3	42.9	-	-	-	-
	민공노	13	35.1	23	62.2	1	2.7	-	-
	전 체	24	40.0	34	56.7	2	3.3	-	-
각종 결정 이전에 해당 안건을 미리 조합원에게 충분히 홍보한다	공노총	3	18.8	11	68.8	1	6.3	1	6.3
	전공노	-	-	4	57.1	3	42.9	-	-
	민공노	4	10.8	20	54.1	12	32.4	1	2.7
	전 체	7	11.7	35	58.3	16	26.7	2	3.3
각종 결정에 조합원의 의사가 충분히 반영된다	공노총	6	37.5	8	50.0	2	12.5	-	-
	전공노	-	-	4	57.1	3	42.9	-	-
	민공노	3	8.1	26	70.3	8	21.6	-	-
	전 체	9	15.0	38	63.3	13	21.7	-	-
조합원이 의사결정에 참여할 기회가 충분히 많다	공노총	1	6.3	9	56.3	5	31.3	1	6.3
	전공노	-	-	5	71.4	1	14.3	1	14.3
	민공노	4	10.8	15	40.5	17	45.9	1	2.7
	전 체	5	8.3	29	48.3	23	38.3	3	5.0
의사결정에서 소수의 의견이 존중되고 또 반영된다	공노총	3	18.8	8	50.0	4	25.0	1	6.3
	전공노	-	-	1	14.3	6	85.7	-	-
	민공노	2	5.4	24	64.9	11	29.7	-	-
	전 체	5	8.3	33	55.0	21	35.0	1	1.7
운영위원회와 조합원이 노조에 관한 의견을 충분히 나누고 있다	공노총	2	12.5	10	62.5	3	18.8	1	6.3
	전공노	-	-	2	28.6	4	57.1	1	14.3
	민공노	1	2.7	23	62.2	13	35.1	-	-
	전 체	3	5.0	35	58.3	20	33.3	2	3.3
대의원과 조합원이 노조에 관한 의견을 충분히 나누고 있다	공노총	3	18.8	7	43.8	5	31.3	1	6.3
	전공노	-	-	2	28.6	4	57.1	1	14.3
	민공노	-	-	14	38.9	20	55.6	2	5.6
	전 체	3	5.1	23	39.0	29	49.2	4	6.8
상급단체의 사업 및 활동 내용이 조합원들에게 충분히 전달된다	공노총	1	6.3	10	62.5	5	31.3	-	-
	전공노	-	-	3	42.9	4	57.1	-	-
	민공노	1	2.8	15	41.7	20	55.6	-	-
	전 체	2	3.4	28	47.5	29	49.2	-	-
단위조직의 사업 및 활동 내용이 상급단체에 충분히 전달된다	공노총	2	12.5	4	25.0	9	56.3	1	6.3
	전공노	-	-	4	57.1	3	42.9	-	-
	민공노	3	8.1	15	40.5	19	51.4	-	-
	전 체	5	8.3	23	38.3	31	51.7	1	1.7
상급단체의 사업 및 활동에 대해 상급단체 간부들과 충분히 논의한다	공노총	4	25.0	5	31.3	6	37.5	1	6.3
	전공노	-	-	3	42.9	4	57.1	-	-
	민공노	2	5.4	17	45.9	17	45.9	1	2.7
	전 체	6	10.0	25	41.7	27	45.0	2	3.3
단위조직의 사업 및 활동에 대해 상급단체의 간부들과 충분히 논의한다	공노총	4	25.0	4	25.0	6	37.5	2	12.5
	전공노	1	14.3	1	14.3	5	71.4	-	-
	민공노	2	5.4	13	35.1	21	56.8	1	2.7
	전 체	7	11.7	18	30.0	32	53.3	3	5.0

단위조직의 의사결정 및 의사소통과정 실태에 대해 질문한 결과를 살펴보자.

① 먼저 집행부가 조합원 의견이나 제안을 청취하기 위해 노력하는 정도에 대해서는 전체적으로 90% 이상이 그렇다고 응답하였다. ② 각종 결정 이전에 해당 안건을 미리 조합원에게 충분히 홍보하는지 여부에서는 공노총에서 그렇다는 응답이 87.6%로 가장 많았고, 민공노와 전공노가 각각 64.9%, 57.1%로 상대적으로 낮았다. ③ 각종 결정에 조합원의 의사가 충분히 반영되는지 여부에 있어서는 공노총과 민공노가 각각 87.5%와 78.4%로 57.1%의 전공노보다 높게 나타났으며, ④ 조합원이 의사결정에 참여한 기회가 충분히 많은지 여부는 전공노, 공노총, 민공노 순으로 그렇다는 응답이 많았다. ⑤ 의사결정에서 소수의 의견이 존중되고 또 반영되는지 여부에 대해서는 공노총과 민공노는 약 70% 전후로 그렇다는 응답이 나왔으나 전공노는 그렇지 않다는 응답이 약 85%로 나왔다. ⑥ 운영위원회와 조합원이 노조에 관한 의견을 충분히 나누고 있는지 여부에 있어서는 공노총과 민공노가 75% 전후로 그렇다는 응답이 많았던 반면, 전공노는 그렇지 않다는 응답이 많았다. ⑦ 대의원과 조합원이 노조에 관한 의견을 충분히 나누고 있는지에 대해서는 공노총이 그렇다는 응답이 63%로 가장 높았으며, 전공노와 민공노는 그렇지 않다는 응답이 각각 71%, 61%로 높게 나왔다. ⑧ 상급단체의 사업 및 활동 내용이 조합원들에게 충분히 전달되는지 여부에 있어서는 공노총이 약 70%에 가깝게 그렇다고 응답한 반면, 전공노와 민공노는 그렇지 않다는 응답이 50%를 넘었다. ⑨ 단위조직의 사업 및 활동 내용이 상급단체에 충분히 전달되는지 여부에 있어서는 전공노와 민공노에서 그렇다는 응답이 상대적으로 많았고, 공노총에서 그렇지 않다는 응답이 많았다. ⑩ 상급단체의 사업 및 활동에 대해 상급단체의 간부들과 충분히 논의하는지 여부에 있어서는 50% 전후로 그렇다는 응답과 그렇지 않다는 응답이 나뉘었다. ⑪ 단위조직의 사업 및 활동에 대해 상급단체의 간부들과 충분히 논의하는지 여부에 있어서는 전공노에서 그렇지 않다는 응답이 많았고, 공노총과 민공노는 그렇다는 응답이 상대적으로 많았다.

전체적으로 보면, ① 집행부는 조합원 의견이나 제안을 청취하기 위해

〈표 IV-34〉 단위조직의 일상활동에 관한 사항

	조직	정말 그렇다		그런 편이다		아닌 편이다		전혀 아니다	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
노조 활동을 하는데 있어서 기관(장)과의 협조 관계가 원활하다	공노총	4	25.0	10	62.5	2	12.5	-	-
	전공노	-	-	6	85.7	-	-	1	4.3
	민공노	-	-	22	59.5	13	35.1	2	5.4
	전 체	4	6.7	38	63.3	15	25.0	3	5.0
노조 활동에서 조합원의 고충처리를 위한 비중이 크다	공노총	7	43.8	7	43.8	2	12.5	-	-
	전공노	1	14.3	2	28.6	4	57.1	-	-
	민공노	8	21.6	23	62.2	6	16.2	-	-
	전 체	16	26.7	32	53.3	12	20.0	-	-
노조 소식지(노보)가 정기적으로 발행된다	공노총	1	6.3	5	31.3	5	31.3	5	31.3
	전공노	-	-	1	14.3	4	57.1	2	28.6
	민공노	1	2.7	6	16.2	17	45.9	13	35.1
	전 체	2	3.3	12	20.0	26	43.3	20	33.3
노조가 주최하는 체육대회, 야유회가 정기적으로 열린다	공노총	5	31.3	2	12.5	7	43.8	2	12.5
	전공노	1	14.3	3	42.9	1	14.3	2	28.6
	민공노	3	8.1	11	29.7	17	45.9	6	16.2
	전 체	9	15.0	16	26.7	25	41.7	10	16.7
노조가 지원하는 동호회 활동이 활발하다	공노총	4	25.0	2	12.5	6	37.5	4	25.0
	전공노	1	14.3	1	14.3	2	28.6	3	42.9
	민공노	1	2.7	14	37.8	15	40.5	7	18.9
	전 체	6	10.0	17	28.3	23	38.3	14	23.3
정기적으로 조합원을 대상으로 하는 노동조합 교육이 이루어진다	공노총	2	12.5	4	25.0	9	56.3	1	6.3
	전공노	-	-	1	14.3	5	71.4	1	14.3
	민공노	1	2.7	9	24.3	19	51.4	8	21.6
	전 체	3	5.0	14	23.3	33	55.0	10	16.7
모든 조합원들이 1년에 1회 이상 노조가 주최하는 교육에 참가한다	공노총	3	18.8	5	31.3	5	31.3	3	18.8
	전공노	-	-	2	28.6	2	28.6	3	42.9
	민공노	3	8.1	5	13.5	20	54.1	9	24.3
	전 체	6	10.0	12	20.0	27	45.0	15	25.0
노조의 간부들은 상급단체가 주최하는 외부 집회에 꼭 참석한다	공노총	5	31.3	8	50.0	3	18.8	-	-
	전공노	-	-	4	57.1	2	28.6	1	14.3
	민공노	4	10.8	23	62.2	7	18.9	3	8.1
	전 체	9	15.0	35	58.3	12	20.0	4	6.7
노조의 간부들은 지역사회(운동)단체가 주최하는 집회에 꼭 참석한다	공노총	3	18.8	2	12.5	6	37.5	5	31.3
	전공노	-	-	1	14.3	5	71.4	1	14.3
	민공노	1	2.7	15	40.5	18	48.6	3	8.1
	전 체	4	6.7	18	30.0	29	48.3	9	15.0
우리 노조는 다른 노조들과 연대활동에 적극적이다	공노총	2	12.5	9	56.3	5	31.3	-	-
	전공노	-	-	2	28.6	4	57.1	1	14.3
	민공노	7	18.9	22	59.5	6	16.2	2	5.4
	전 체	9	15.0	33	55.0	15	25.0	3	5.0
우리 노조는 지역사회(운동) 단체와의 연대활동에 적극적이다	공노총	2	12.5	3	18.8	7	43.8	4	25.0
	전공노	-	-	2	28.6	3	42.9	2	28.6
	민공노	3	8.1	18	48.6	13	35.1	3	8.1
	전 체	5	8.3	23	38.3	23	38.3	9	15.0



노력한다, ② 각종 결정 이전에 해당 안건을 미리 조합원에게 충분히 홍보한다, ③ 각종 결정에 조합원의 의사가 충분히 반영된다, ④ 의사결정에서 소수의 의견이 존중되고 또 반영된다, ⑤ 운영위원과 조합원이 노조에 관한 의견을 충분히 나누고 있다 등에 대해서는 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 많았다. 반면, 여타 항목에 대해서는 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 비슷하게 나오거나 부정적인 응답이 약간 많았다.

노동조합의 일상활동에 대해서 살펴보면, ① 노조 활동을 하는데 있어서 기관(장)과의 협조관계가 원활한지 여부에 대해서는 공노총과 전공노는 85% 전후로 그렇다는 응답이 많았던 반면, 민공노의 경우는 약 60%로 상대적으로 적었다. ② 노조 활동에서 조합원의 고충처리를 위한 비중이 큰지 여부에 대해서 공노총과 민공노는 약 85% 전후로 높다는 응답이 많았으나 전공노는 그렇지 않다는 응답이 약 57%로 많았다. ③ 노조 소식이 정기적으로 발행되는지 여부에 대해서는 대체적으로 그렇지 않다는 응답이 많았으나, 상대적으로 공노총의 그렇다는 응답이 높게 나왔다. ④ 노조가 주최하는 체육대회, 야유회 등이 정기적으로 열리는지 여부에 대해서는 전공노가 그렇다는 응답이 상대적으로 많았고, 공노총과 민공노는 그렇지 않다는 응답이 많았다. ⑤ 노조가 지원하는 동호회 활동이 활발한지 여부에서는 대체적으로 그렇지 않다는 응답이 많았다. ⑥ 정기적으로 조합원을 대상으로 하는 노동조합 교육이 이루어지는지 여부에 대해서는 대체적으로 부정적인 응답이 많았으며, 긍정적인 응답은 공노총 간부들이 많이 하였다. ⑦ 모든 조합원들이 1년에 1회 이상 노조가 주최하는 교육에 참여하는지 여부에 대해서는 공노총이 약 50%로 긍정적인 응답이 가장 많았고, 전공노 및 민공노는 70% 이상이 부정적으로 응답하였다. ⑧ 노조 간부들이 상급단체가 주최하는 외부집회에 꼭 참석하는지 여부에 있어서는 공노총과 민공노의 긍정적인 응답이 상대적으로 높았다. ⑨ 노조 간부들이 지역사회(운동)단체가 주최하는 집회에 꼭 참석하는지 여부에 있어서는 민공노 및 공노총 간부들의 응답이 상대적으로 높았다. ⑩ 여타 노조들과 연대활동에 적극적인지 여부에 대해서는 공노총 및 민공노의 응답이 상대적으로 높게 나타났다. ⑪ 지역사회(운동)단체와의 연대활동에 적극적인지 여부에 있어서는 민공노가 약 57%로 긍정적인 응

답이 가장 많았고 공노총과 전공노는 30%대로 적었다.

전체적으로 보면, ① 노조 활동을 하는데 있어서 기관(장)과의 협조관계가 원활하다, ② 노조 활동에서 조합원의 고충처리를 위한 비중이 크다, ⑧ 노조의 간부들이 상급단체가 주최하는 외부 집회에 꼭 참석한다, ⑩ 다른 노조들과 연대활동에 적극적이다 등에 대해서는 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 크게 많았으며, 반대로 ③ 노조 소식지가 정기적으로 발행된다, ④ 노조가 주최하는 체육대회, 야유회가 정기적으로 열린다, ⑤ 노조가 지원하는 동호회 활동이 활발하다, ⑥ 정기적으로 조합원을 대상으로 하는 노조교육이 이루어진다, ⑦ 모든 조합원들이 1년에 1회 이상 노조가 주최하는 교육에 참가한다, ⑨ 노조의 간부들은 지역사회(운동)단체가 주최하는 집회에 꼭 참석한다 등에 대해서는 부정적인 응답이 긍정적인 응답보다 크게 많았다.

〈표 IV-35〉 노조가 조직적으로 분리되어 갈등하는 원인

조직	직종들 간의 이해관계 차이		조직의 이념노선에 대한 입장 차이		조직의 사업 및 활동 방식에 대한 의견 차이		인맥, 계파에 따른 이해관계 차이		전체
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
공노총	5	33.3	1	6.7	5	33.3	4	26.7	15
전공노	2	50.0	1	25.0	1	25.0	-	-	4
민공노	3	12.0	6	24.0	10	40.0	6	24.0	25
전 체	10	22.7	8	18.2	16	36.4	10	22.7	44

〈표 IV-36〉 복수노조 여부

	빈도	%
있다	13	21.7
현재 없으며 앞으로도 그럴 가능성은 없다	32	53.3
현재 없으나 앞으로는 그럴 가능성이 있다	12	20.0
무응답	3	5.0
전 체	60	100.0

〈표 IV-37〉 복수노조가 노사관계에 미치는 영향에 대한 의견

	빈도	%
노조들 간 경쟁이 조합원 이해관계 증진에 긍정적 작용	1	1.7
노조들 간 갈등으로 노사관계 파행	37	61.7
잘 모르겠다	4	6.7
무응답	18	30.0
전 체	60	100.0

노조가 조직적으로 분리되어 갈등하는 경우 그 원인에 대해서는 ‘조직의 사업 및 활동 방식에 대한 의견 차이’를 꼽는 의견이 36%로 가장 많았으며, ‘조직의 이념노선에 대한 입장 차이’는 상대적으로 적게 나왔다.

복수노조 현황을 살펴본 결과, 복수노조 상태에 있다는 응답은 전체의 약 20%였으며, 현재나 미래에 그럴 가능성이 없다는 응답은 약 50%였다. 현재는 단수 노조이지만 미래에 복수노조가 될 가능성이 있다는 응답도 약 20%였다.

공무원노동조합 간부들은 복수노조에 대해서 대체적으로 부정적인 입장을 취하고 있는 것으로 나타났다. 복수노조 체제는 노조들 사이의 갈등으로 노사관계 파행을 가져온다는 응답이 전체의 약 62%를 차지하였다. 긍정적인 작용을 할 것이라는 응답을 한 간부는 1명에 불과하였다.

〈표 IV-38〉 직장협의회 유무

	빈도	%
있다	20	33.3
직장협의회가 결성된 적 없다	2	3.3
있었으나 해산했다	34	56.7
무응답	4	6.7
전 체	60	100.0

〈표 IV-39〉 직장협의회 운영 실태

	빈도	%
활발하게 활동하고 있다	4	20.0
유명무실하다	16	80.0
전 체	20	100.0

〈표 IV-40〉 직장협의회와 노동조합간의 관계

	빈도	%
노동조합과 협조관계하에 별도로 운영되고 있다	2	10.0
노동조합과 무관하게 완전히 별도로 운영되고 있다	1	5.0
사실상 노동조합이 직장협의회를 대표하고 있다	17	85.0
전 체	20	100.0

〈표 IV-41〉 법률상 비교섭의제의 교섭 방식에 대한 선호

항목	빈도	%
민간단체의 노사협의회처럼 직장협의회를 활용	2	10.0
단협으로 포괄적 의제를 다루는 노사공동위원회 설립 운영	18	90.0
전 체	20	100.0

직장협의회 유무를 살펴본 결과 전체의 약 1/3 기관에 직장협의회가 존재하는 것으로 나타났다. 직장협의회가 결성되지 않았던 곳은 2곳에 불과하였으며, 약 57%에 해당하는 곳에서는 노동조합이 결성되면서 직장협의회가 해산한 것으로 나타났다.

직장협의회가 있는 경우 직장협의회가 활발하게 활동하고 있다는 응답은 20%에 불과하였으며, 나머지 80% 기관에서는 직장협의회가 유명무실한 것으로 나타났다. 또한 직장협의회가 노동조합과 협조하에 별도로 운영되는 경우는 2곳, 노조와 무관하게 완전히 별도로 운영되고 있는 경우는 1곳에 불과하였으며, 대체적으로 사실상 노동조합이 직장협의회를 대표하고 있는 것으로 나타났다.

법률상 단체교섭 의제가 아닌 사안에 대한 교섭을 위해 직장협의회를 활용하는 방법을 선호하는 의견은 10%에 불과하였고 대부분의 간부들이 단체협약에 근거해서 포괄적인 의제를 다루는 노사공동위원회를 설립하여 운영하는 것을 선호하였다.

#### 4. 전국·중앙 수준의 공무원 노사관계

전국·중앙 수준에서의 공무원 노사관계에 대한 간부들의 의견을 살펴

보도록 한다.

〈표 IV-42〉 공무원 노사관계 관련 법·제도에 대한 평가

	조직	정말 그렇다		그런 편		아닌 편		전혀 아니다	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
노조 가입대상 범위는 적정하다	공노총	-	-	1	6.3	4	25.0	11	68.8
	전공노	-	-	-	-	1	14.3	6	85.7
	민공노	-	-	1	2.8	7	19.4	28	77.8
	전 체	-	-	2	3.4	12	20.3	45	76.3
노조 가입대상 범위를 확대해야 한다	공노총	15	93.8	1	6.3	-	-	-	-
	전공노	6	100.0	-	-	-	-	-	-
	민공노	33	91.7	3	8.3	-	-	-	-
	전 체	54	93.1	4	6.9	-	-	-	-
단체교섭 의제의 범위는 적정하다	공노총	-	-	2	12.5	5	31.3	9	56.3
	전공노	1	14.3	2	28.6	2	28.6	2	28.6
	민공노	-	-	3	8.3	9	25.0	24	66.7
	전 체	1	1.7	7	11.9	16	27.1	35	59.3
단체교섭 의제의 범위가 확대되어야 한다	공노총	11	68.8	4	25.0	-	-	1	6.3
	전공노	4	57.1	2	28.6	1	14.3	-	-
	민공노	29	80.6	6	16.7	1	2.8	-	-
	전 체	44	74.6	12	20.3	2	3.4	1	1.7
노동조합의 단체행동은 금지되어야 한다	공노총	-	-	4	25.0	1	6.3	11	68.8
	전공노	-	-	2	28.6	1	14.3	4	57.1
	민공노	1	2.8	2	5.6	12	33.3	21	58.3
	전 체	1	1.7	8	13.6	14	23.7	36	61.0
대민서비스에 지장 없는 범위 내에서 단체행동이 허용되어야 한다	공노총	12	75.0	1	6.3	1	6.3	2	12.5
	전공노	5	71.4	2	28.6	-	-	-	-
	민공노	28	77.8	7	19.4	1	2.8	-	-
	전 체	45	76.3	10	16.9	2	3.4	2	3.4
공무원 보수는 단체교섭에 의해서 결정되어야 한다(국회는 추인)	공노총	13	81.3	3	18.8	-	-	-	-
	전공노	5	71.4	1	14.3	1	14.3	-	-
	민공노	25	69.4	11	30.6	-	-	-	-
	전 체	43	72.9	15	25.4	1	1.7	-	-

먼저, 공무원노동조합법 등 현재의 공무원 노사관계 관련 법제에 대한 의견을 살펴본 결과, 단결권과 관련해서는 노조 가입대상 범위를 확대해야 한다는 의견이 대다수이고, 단체교섭권과 관련해서는 단체교섭 의제의 범위를 확대하여야 한다는 의견이 대다수이다. 노동조합의 단체행동권과 관련해서는 대민서비스에 지장이 없는 범위 내에서 단체행동이 허용되어야 한다는 응답이 대다수이며, 공무원 보수가 단체교섭에 의해서 결정되어야 한다는 응답이 거의 대부분이다.

정부가 소속 조직을 노사관계의 대등한 파트너로 인정하고 있는지 여부에 대한 의견을 묻은 결과, 대체적으로 그렇지 않다는 응답을 하고 있으나, 공노총 간부들은 그렇다는 응답을 여타 조직 간부들보다 많이 하였다.

〈표 IV-43〉 정부가 소속 조직을 노사관계의 대등한 파트너로 인정하고 있는가?

조직	구분	정말 그렇다	그런 편	아닌 편	전혀 아니다	모르겠다	전 체
공노총	빈도	1	4	7	4	-	16
	(%)	(6.3)	(25.0)	(43.8)	(25.0)	-	(100.0)
전공노	빈도	-	1	1	5	-	7
	(%)	-	(14.3)	(14.3)	(71.4)	-	(100.0)
민공노	빈도	-	4	13	19	1	37
	(%)	-	(10.8)	(35.1)	(51.4)	(2.7)	(100.0)
전 체	빈도	1	9	21	28	1	60
	(%)	(1.7)	(15.0)	(35.0)	(46.7)	(1.7)	(100.0)

〈표 IV-44〉 전국·중앙수준의 공무원 노사관계의 상태

조직	구분	협력적인 편	갈등적인 편	매우 갈등적	전 체
공노총	빈도	2	11	3	16
	(%)	(12.5)	(68.8)	(18.8)	(100.0)
전공노	빈도	1	21	15	37
	(%)	( 2.7)	(56.8)	(40.5)	(100.0)
민공노	빈도	1	1	5	7
	(%)	(14.3)	(14.3)	(71.4)	(100.0)
전 체	빈도	4	33	23	60
	(%)	( 6.7)	(55.0)	(38.3)	(100.0)

전국·중앙 수준의 공무원 노사관계에 대해서 갈등적이라는 의견이 압도적으로 많았다. 그런데 그 갈등의 강도에 대한 평가에 있어서는 전 공노와 민공노의 간부들보다 공노총 간부들의 의견이 상대적으로 약하였다.

〈표 IV-45〉 정부의 성과주의 도입 등 신공공관리 정책에 대한 의견

	조직	정말 그렇다		그런 편		아닌 편		전혀 아니다	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
행정조직의 효율적인 운영에 도움이 된다	공노총	-	-	1	6.3	8	50.0	7	43.8
	전공노	-	-	1	14.3	2	28.6	4	57.1
	민공노	-	-	-	-	21	58.3	15	41.7
	전 체	-	-	2	3.4	31	52.5	26	44.1
대국민서비스의 질을 높이는 데 효과가 있다	공노총	-	-	3	18.8	7	43.8	6	37.5
	전공노	-	-	1	14.3	2	28.6	4	57.1
	민공노	-	-	-	-	18	50.0	18	50.0
	전 체	-	-	4	6.8	27	45.8	28	47.5
민간위탁 또는 공사화가 바람직한 업무 영역이 있다	공노총	3	18.8	6	37.5	5	31.3	2	12.5
	전공노	-	-	2	28.6	-	-	5	71.4
	민공노	1	2.8	9	25.0	15	41.7	11	30.6
	전 체	4	6.8	17	28.8	20	33.9	18	30.5
민간위탁 또는 공사화는 공공서비스의 질을 향상시킬 것이다	공노총	1	6.3	4	25.0	6	37.5	5	31.3
	전공노	1	14.3	-	-	-	-	6	85.7
	민공노	-	-	-	-	16	44.4	20	55.6
	전 체	2	3.4	4	6.8	22	37.3	31	52.5
민간위탁 또는 공사화된 영역의 근로자들의 임금근로조건이 향상될 것이다	공노총	-	-	6	37.5	7	43.8	3	18.8
	전공노	-	-	1	14.3	1	14.3	5	71.4
	민공노	1	2.8	2	5.6	10	27.8	23	63.9
	전 체	1	1.7	9	15.3	18	30.5	31	52.5
성과주의의 도입으로 노동 강도가 강해졌다	공노총	2	12.5	8	50.0	3	18.8	3	18.8
	전공노	4	57.1	2	28.6	1	14.3	-	-
	민공노	18	50.0	14	38.9	4	11.1	-	-
	전 체	24	40.7	24	40.7	8	13.6	3	5.1

〈표 IV-46〉 파업권 허용과 직업공무원제 폐지의 교환에 대한 찬반

조직	구분	적극 찬성	찬성하는 편	반대하는 편	적극 반대	모르겠다	전 체
공노총	빈도	4	3	3	5	1	16
	(%)	(25.0)	(18.8)	(18.8)	(31.3)	(6.3)	(100.0)
전공노	빈도	1	2	2	2	-	7
	(%)	(14.3)	(28.6)	(28.6)	(28.6)	-	(100.0)
민공노	빈도	6	7	10	10	3	36
	(%)	(16.7)	(19.4)	(27.8)	(27.8)	(8.3)	(100.0)
전 체	빈도	11	12	15	17	4	59
	(%)	(18.6)	(20.3)	(25.4)	(28.8)	(6.8)	(100.0)

〈표 IV-47〉 단체교섭 창구단일화 방법에 대한 의견

조직	구분	조합원 과반 노조에 배타적 교섭권 부여	조합원 최대 노조에 배타적 교섭권 부여	조합원수에 비례하여 교섭위원 할당	노조 자체적 협의에 의한 교섭위원 할당	전 체
공노총	빈도	3	-	12	1	16
	(%)	(18.8)	-	(75.0)	( 6.3)	(100.0)
전공노	빈도	1	-	4	1	6
	(%)	(16.7)	-	(66.7)	(16.7)	(100.0)
민공노	빈도	7	2	20	5	34
	(%)	(20.6)	(5.9)	(58.8)	(14.7)	(100.0)
전 체	빈도	11	2	36	7	56
	(%)	(19.6)	(3.6)	(64.3)	(12.5)	(100.0)

정부의 성과주의 도입 등 신공공관리 정책에 대해서는 대체적으로 부정적인 입장을 취하고 있다. 조직별로 보면, 공노총 간부들은 신공공관리 정책에 대한 부정적인 입장이 상대적으로 약한 것으로 나타났다. 특히 민간위탁 또는 공사화가 바람직한 업무 영역이 있는지 여부에 대해서 공노총 간부들은 약 56%가 그렇다는 응답을 하였으며, 민간위탁 또는 공사화가 공공서비스의 질을 향상시킬지 여부에 대해서도 약 31%가 긍정적인 응답을 하였다. 민간위탁 또는 공사화된 영역의 근로자들의 임금 및 근로조건이 향상될 것인지 여부에 대해서도 동 노총 소속 간부들의 38%가 그



런 편이라는 응답을 하였다. 성과주의의 도입으로 노동강도가 강해졌는지 여부에 대해서는 그렇다는 응답의 강도가 공노총 간부들에서 상대적으로 약하였고, 그렇지 않다는 응답도 38%에 이르렀다.

공무원노동조합에 파업권을 허용하고 대신 직업공무원제를 폐지하여 신분보장을 해소하는 것에 대한 찬반 의견을 살펴본 결과, 전체적으로 반대 의견이 54%로 많았으나, 찬성 의견도 39%로 적지 않았다. 조직별로 보면, 공노총 간부들의 찬성 의견이 상대적으로 많았고 반대 의견이 상대적으로 적었다.

단체교섭 창구단일화 방법에 대한 의견을 살펴본 결과, 조합원수에 비례하여 교섭위원을 할당하는 방법에 대한 선호가 약 64%로 가장 높았다. 조합원수 과반 노조에 배타적 교섭권을 부여하는 방안에 대해서는 약 20%가 선호하였다.

전공노 및 민공노가 참여하지 않은 2007년도 단체협약의 적용방식에 대해서 보면, 모든 공무원 조직에 협약이 적용되어야 한다는 의견이 대다수였으며, 조직간 차이는 크지 않았다. 협약 당사 노조에만 배타적 권리

〈표 IV-48〉 2007년도 단체협약의 적용 방식에 대한 의견

	조직	정말 그렇다		그런 편		아닌 편		전혀 아니다	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
모든 공무원 조직에 협약이 적용되어야 한다	공노총	7	50.0	4	28.6	3	21.4	-	-
	전공노	3	42.9	2	28.6	1	14.3	1	14.3
	민공노	14	41.2	17	50.0	3	8.8	-	-
	전 체	24	43.6	23	41.8	7	12.7	1	1.8
협약 당사 노조에만 배타적 권리 인정	공노총	3	18.8	6	37.5	2	12.5	5	31.3
	전공노	1	14.3	2	28.6	1	14.3	3	42.9
	민공노	3	9.1	5	15.2	9	27.3	16	48.5
	전 체	7	12.5	13	23.2	12	21.4	24	42.9
단체교섭에 참여하지 않은 노조와 정부가 특별단체협약 체결	공노총	-	-	2	14.3	4	28.6	8	57.1
	전공노	3	42.9	2	28.6	-	-	2	28.6
	민공노	21	61.8	6	17.6	3	8.8	4	11.8
	전 체	24	43.6	10	18.2	7	12.7	14	25.5

〈표 IV-49〉 단체교섭 유효기간에 대한 선호

조직	구분	1년	2년	3년 이상	전 체
공노총	빈도	3	12	1	16
	(%)	(18.8)	(75.0)	( 6.3)	(100.0)
전공노	빈도	1	5	1	7
	(%)	(14.3)	(71.4)	(14.3)	(100.0)
민공노	빈도	17	19	-	36
	(%)	(47.2)	(52.8)	-	(100.0)
전 체	빈도	21	36	2	59
	(%)	(35.6)	(61.0)	( 3.4)	(100.0)

를 인정해야 한다는 의견에 대해서는 약 2/3가 그렇지 않다고 응답하였는데, 협약 당사자였던 공노총의 간부들은 50% 이상이 그렇다는 응답을 하였다. 단체교섭에 참여하지 않은 노조와 정부가 특별단체협약을 체결하는 것에 대해서는 공노총 간부들은 반대 입장을 취하였으며, 전공노 및 민공노 간부들은 찬성 입장을 취하였다.

단체협약의 유효기간에 대해서는 약 60%가 2년이 적절하다는 의견을 표하였다. 조직별로 보면, 공노총 간부들은 75%가 2년을 선호한 반면, 민공노는 50% 가까이가 1년을 선호하여 차이를 보였다.

### 5. 단위조직 수준에서의 공무원 노사관계

소속 기관에 노사관계를 전담하는 부서 및 인력이 있는지 여부를 살펴본 결과, 여타 업무를 겸임하지 않는 노사관계 전담부서와 노사관계 전

〈표 IV-50〉 노사관계 전담부서 유무

	빈도	%
타업무 비겸임 노사관계 전담부서와 인력이 있다	11	18.6
타업무 겸임부서에 노사관계 전담인력이 있다	24	40.7
타업무 겸임부서에 타업무 겸임인력이 있다	24	40.7
전 체	59	100.0

〈표 IV-51〉 기관(장)의 노조에 대한 태도

조직	구분	매우 협조적	협조적인 편	적대적인 편	매우 적대적	전 체
공노총	빈도	3	11	2	-	16
	(%)	(18.8)	(68.8)	(12.5)	-	(100.0)
전공노	빈도	-	6	-	1	7
	(%)	-	(85.7)	-	(14.3)	(100.0)
민공노	빈도	-	27	7	3	37
	(%)	-	(73.0)	(18.9)	( 8.1)	(100.0)
전 체	빈도	3	44	9	4	60
	(%)	( 5.0)	(73.3)	(15.0)	( 6.7)	(100.0)

담인력이 있다는 응답은 약 20%였으며, 나머지 80%는 여타 업무를 겸임하는 부서에서 노사관계를 담당하고 있는 것으로 나타났다. 겸임부서의 경우 그 절반은 노사관계 전담인력을 갖추고 있는 반면, 나머지 절반은 노사관계 담당인력이 여타 업무도 겸임하고 있는 것으로 나타났다.

기관장들의 노동조합에 대한 태도가 어떤지 의견을 살펴본 결과, 협조적이라는 응답이 약 78%로 대체적으로 협조적인 편이라는 응답을 하였다. 적대적이라는 응답은 전공노와 민공노에서 상대적으로 많았다.

최근 정부에서 추진 또는 도입하고 있는 주요 정책 및 제도들이 각급 기관들에서 어느 정도 도입되고 있는지를 살펴보았다. 개별성과급제와

〈표 IV-52〉 주요 정책 및 제도의 도입 여부

	시행중		계획 있음		계획 없음	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
수시개방형 채용	10	18.5	11	20.4	33	61.1
개별성과급제	36	62.1	8	13.8	14	24.1
상시평가제	21	39.6	15	28.3	17	32.1
퇴출제	3	5.5	11	20.0	41	74.5
다면평가제	57	98.3	1	1.7	-	-
민간위탁	9	16.4	16	29.1	30	54.5
공사화	5	9.3	8	14.8	41	75.9
인력감축	3	5.4	19	33.9	34	60.7

다면평가제는 과반수 이상 기관에서 이미 시행중인 것으로 나타났다. 특히 다면평가제의 경우 거의 모든 기관에서 도입을 하고 있는 것으로 나타났다. 50% 전후의 기관에서 이미 시행중이거나 도입 계획이 있는 정책 및 제도로는 상시평가제, 민간위탁, 인력감축 등이었다. 퇴출제와 공사화는 계획이 없는 기관이 약 75% 전후였다. 수시개방형 채용제도를 시행하고 있는 곳은 약 20%에 달하고 있으며 다른 20%의 기관에서도 도입 계획이 있는 것으로 나타났다. 계획이 없는 기관은 약 60%였다.

### 6. 공무원노동조합 활동에 대한 간부 의식

마지막으로 공무원노동조합 활동에 대한 간부들의 의견을 살펴보았다. 노동조합 간부로 활동하기 시작하게 된 동기로는 공직사회의 불합리성에 대한 불만 및 주변 동료의 권유가 각각 48%, 38%로 가장 많았다.

〈표 IV-53〉 노동조합 간부활동 시작 동기

	빈도	%
노조 투쟁에의 참여	2	3.3
주변 동료의 권유	23	38.3
공직사회의 불합리성에 대한 불만	29	48.3
노조 교육을 통해서	4	6.7
소모임 및 단체활동	1	1.7
기타	1	1.7
전 체	60	100.0

〈표 IV-54〉 노동조합 간부활동에 대한 만족도

	빈도	%
매우 만족	10	16.7
약간 만족	33	55.0
약간 불만	14	23.3
매우 불만	3	5.0
전 체	60	100.0

노동조합 간부활동에 대한 만족도는 대체적으로 긍정적인 것으로 나타났다. 매우 만족스럽다는 응답이 약 17%였으며, 약간 만족스럽다는 응답이 55%였다. 반면 불만이라는 응답은 약 28%였다.

노동조합 간부활동에서의 어려움으로는 조합원의 참여 부족이 48%로 가장 많이 지적되었고, 정부 및 기관의 비협조와 탄압도 매우 중요한 문제인 것으로 나타났다. 간부로서의 역량 부족 문제를 꼽은 간부도 15%에 이르렀다.

〈표 IV-55〉 노동조합 간부활동의 어려움

	빈도	%
조합원 참여 부족	29	48.3
간부로서의 역량 부족	9	15.0
간부들 사이의 분열과 대립	3	5.0
노조 발전에 대한 전망	1	1.7
가정생활의 어려움	4	6.7
정부 및 기관의 비협조와 탄압	13	21.7
무응답	1	1.7
전 체	60	100.0

〈표 IV-56〉 노조간부 임기 후 계획

	빈도	%
가능한 한 간부를 하고 싶지 않다	26	43.3
재충전 후 다시 간부활동을 하고 싶다	12	20.0
당분간 계속 간부활동을 하고 싶다	13	21.7
기회가 되면 평생 간부활동을 하고 싶다	8	13.3
무응답	1	1.7
전 체	60	100.0

노동조합 간부 임기가 끝난 이후의 계획에 대해서 물은 결과, 가능한 한 간부를 하고 싶지 않다는 응답이 43%로 가장 많았고, 당분간 계속해서 간부활동을 하고 싶다는 응답이 22%, 재충전 후 다시 간부활동을 하고 싶다는 응답이 20%였다. 기회가 되면 평생 간부활동을 하고 싶다는 응답은 13%였다.

〈표 IV-57〉 상급단체 간부(임원) 역할 의사

	빈도	%
있다	20	33.3
없다	39	65.0
무응답	1	1.7
전 체	60	100.0

단위조직에서 간부활동을 계속하겠다는 응답은 그렇지 않다는 응답보다는 많았지만, 상급단체 간부를 하고 싶다는 응답은 33%로 그럴 의사가 없다는 의견보다 낮았다.

공무원노동조합 운동의 전망에 대해서는 조금씩 발전할 것이라는 응답이 83%로 대다수였다. 별로 발전하지 못할 것이라는 응답은 8%에 불과하였다.

〈표 IV-58〉 공무원노동조합 운동의 전망

	빈도	%
크게 발전할 것이다	4	6.7
조금씩 발전할 것이다	50	83.3
별로 발전하지 못할 것이다	5	8.3
무응답	1	1.7
전 체	60	100.0

〈표 IV-59〉 한국사회 발전 모델에 대한 생각

	빈도	%
자본주의를 더욱 발전시켜야 한다	8	13.3
사회민주주의를 모델로 해야 한다	7	11.7
자본주의와 사회주의를 결합한 민주적 사회주의를 지향해야 한다	43	71.7
완전한 사회주의를 지향해야 한다	-	-
무응답	2	3.3
전 체	60	100.0

한국사회 발전모델에 대한 생각으로는 자본주의와 사회주의를 결합한 민주적 사회주의를 지향해야 한다는 의견이 72%로 제일 많았다. 자본주의를 더욱 발전시켜야 한다는 의견과 사회민주주의를 모델로 해야 한다는 의견이 13%와 12%로 비슷하게 나왔으며, 완전한 사회주의를 지향해야 한다는 의견은 없었다.

〈표 IV-60〉 지지하는 정당

	빈도	%
대통합민주신당	3	5.0
한나라당	1	1.7
민주노동당	32	53.3
창조한국당	2	3.3
지지정당 없음	22	36.7
전 체	60	100.0

지지하는 정당으로는 민주노동당을 지지하는 간부들이 53%로 가장 많았으며, 지지정당 없다는 응답도 매우 높아 37%에 달했다. 대통합민주신당 등 기타 정당에 대한 지지도는 매우 낮은 수준이었다.

〈표 IV-61〉 공무원 개인의 정치활동 허용에 대한 생각

	빈도	%
허용되어야 한다	49	81.7
금지하여야 한다	10	16.7
무응답	1	1.7
전 체	60	100.0

〈표 IV-62〉 공무원노동조합 조직의 정치활동 허용에 대한 생각

	빈도	%
허용되어야 한다	48	80.0
금지하여야 한다	11	18.3
무응답	1	1.7
전 체	60	100.0

〈표 IV-63〉 공무원노동조합과 민간부문 노동조합의 관계

	빈도	%
별개로 독자적으로 활동하여야 한다	11	18.3
사안별로 협조하여야 한다	30	50.0
긴밀한 협조관계를 유지해야 한다	19	31.7
전 체	60	100.0

공무원의 정치활동에 대한 의견을 물었다. 공무원 개인의 정치활동에 대해서는 허용해야 한다는 의견이 82%였고, 금지하여야 한다는 의견이 17%였다. 공무원노동조합 조직의 정치활동에 대해서는 허용되어야 한다는 의견이 80%, 금지해야 한다는 의견이 18%로 나타났다. 전체적으로 공무원 개인이나 공무원 단체의 정치활동에 대해서는 대체적으로 허용하여야 한다는 의견이 지배적이었다.

공무원노동조합과 민간부문 노동조합의 관계에 대한 의견을 물은 결과, 사안별로 협조해야 한다는 의견이 50%로 가장 많았고, 긴밀한 협조관계를 유지해야 한다는 의견도 32%였다. 공무원노동조합과 민간부문 노동조합은 서로 별개의 것으로서, 독자적으로 활동해야 한다는 의견은 18%에 불과하였다.

## 7. 요약

이상의 설문조사 결과를 간략하게 요약하면 다음과 같다.

먼저 공무원노동조합의 단위조직들이 상급단체(총연맹, 연맹 및 본조)의 조직 운영에 대해 어떻게 평가하고 있는지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 상급단체의 예산 규모에 대한 인지도 및 조합비 운용의 적절성 평가가 매우 높은 수준이다. 조합비 지출 영역별로 보면 정책, 교육, 홍보 및 선전, 조직사업 등의 영역에 대한 조합비 지출확대 요구가 상대적으로 커서 단위조직 간부들이 이들 영역에 대한 사업에 상대적으로 더 큰 관심을 갖고 있음을 알 수 있다.

둘째, 상급단체의 정책결정 과정에 대한 평가에서는 상급단체의 임원



진이나 집행간부의 영향력이 여타 주체의 영향력보다 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 그러나 이러한 정책결정들은 대체적으로 단위조직 간부나 현장조합원들의 요구를 수렴하고 있다는 평가가 많았다. 그리고 상급단체의 정책 방침이 단위조직의 사업 활동에 일정수준 이상으로 크게 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 상급단체의 사업 및 활동에 대한 평가를 보면, 단위조직 간부들은 상급단체 사업 및 활동에 대해 대체적으로 높은 수준의 만족도를 보였으나, 단위조직의 구성원의 인지도는 떨어지는 것으로 평가하고 있다. 특히 조합원들의 상급단체 사업 및 활동에 대한 인지도가 매우 낮은 수준인 것으로 보고 있다.

넷째, 상급단체 산하 조직들 사이의 협조관계는 매우 원만한 것으로 나타났다.

다섯째, 상급단체 사업 및 활동의 중요도 측면에서 볼 때, 단위조직 간부들은 공무원 노동3권 확보를 위한 활동, 공무원의 임금 및 근로조건 등 처우개선 활동, 공무원연금제도 개편 저지활동, 정년차별제도의 개선활동, 대국민서비스의 질 향상을 위한 활동, 정부 정책에 대한 감시 등의 활동, 행정조직의 부패방지를 위한 활동 등을 매우 중요한 활동으로 평가하고 있다. 다만 민간노동조합 운동 및 시민사회 운동과의 연대에 대해서 공무원노총 간부들은 중요하지 않게 보는 반면, 전공노와 민공노 간부들은 중요하게 보는 큰 차이를 보였다.

여섯째, 가장 중요한 활동 분야로는 공무원 노동3권 확보, 임금 및 근로조건 등 처우개선, 연금제도 개편 저지 등이 꼽혔다.

다음으로 단위노조 및 지부의 운영에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조합원 규모의 변화를 보면, 전반적으로 조합원수가 증가한 단위조직들의 비중이 큰 것으로 나타났으며, 응답 조직에 한정해서 볼 때 공무원노총 조직은 조합원수가 대체적으로 증가하였으며, 전공노 조직은 조합원수가 감소하였다.

둘째, 현 공무원노조법은 전임자에 대한 임금지급을 금하고 있으나, 일부 조직들에서는 기관장의 묵인 하에 조합 간부들이 전임 또는 반(半)전임으로 노동조합 업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 그 비율

은 낮은 편이다. 전임자 비율이 낮은 대신 대부분의 조직들은 채용직원을 두고 있다. 그러나 채용직원들의 대부분이 노조실무업무보다는 사무보조 업무를 보고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 공무원노조 단위조직들은 운영위원, 대의원 등 조합간부 층원에 큰 무리가 없는 것으로 나타났다. 전반적으로 약 85% 이상 간부직이 충원되고 있다.

넷째, 전체적으로 1인당 평균 조합비는 약 17,000원으로 나타났다. 조합비 징수액은 공무원노총이 가장 낮았고 전공노가 가장 높았다. 조합비 징수방법은 약 절반이 일괄공제를 하고 있는 것으로 나타났고 조합 통장으로 직접 이체하는 방식을 사용하는 단위조직은 약 30%로 나타났다. 조합비 책정방식은 정률제와 정액제가 절반씩 채택되고 있었다.

다섯째, 조합간부의 역량을 살펴보면, 노조운영 실무역량에 대해서는 높은 편이라는 응답이 다수였으나 민공노에서 낮은 편이라는 응답이 상대적으로 많았다. 노조정책 수립역량에 대해서는 전반적으로 낮은 수준이라는 응답과 높은 수준이라는 응답이 비슷하게 나왔다. 조합원 고충처리역량에 대해서는 대체적으로 높은 편이라는 응답이 많았고, 단체교섭 실무역량에 대해서는 공무원노총이 높은 수준이라는 응답이 많은 반면, 다른 조직은 낮은 수준이라는 응답이 많았다.

여섯째, 단위조직들의 각급 회의개최 현황을 보면, 대의원대회는 연평균 4회, 조합원 총회는 연평균 1.2회, 운영위원회는 3.3회, 집행간부회의는 월평균 4.3회 개최하고 있는 것으로 나타났다.

일곱째, 조사대상 조직의 약 절반 가량인 31개 조직이 단체협약을 체결한 경험이 있다는 응답을 하였다.

여덟째, 단위조직의 의사결정 및 의사소통 과정에 대해서 보면, 집행부가 조합원 의견이나 제안을 청취하기 위해 노력한다, 각종 결정 이전에 해당 안건을 미리 조합원에게 충분히 홍보한다, 각종 결정에 조합원의 의사가 충분히 반영된다, 의사결정에서 소수의 의견이 존중되고 또 반영된다, 운영위원과 조합원이 노조에 관한 의견을 충분히 나누고 있다 등의 문항에 대해서 대체적으로 긍정적인 응답이 나왔다.

아홉째, 단위조직의 일상활동과 관련해서는 노조활동을 하는데 있어서

기관장과의 협조관계가 원활하다, 노조 활동에서 조합원 고충처리를 위한 활동 비중이 크다, 노조의 간부들이 상급단체 개최 집회에 꼭 참석한다, 다른 노조들과의 연대활동에 적극적이다 등의 문항에 대해 대체적으로 긍정적인 응답이 나왔다.

열번째, 복수노조 상태에 있는 조직은 약 20%에 불과하였고, 단위조직 간부들은 복수노조에 대해서 대체적으로 부정적인 입장을 취하였다.

열한번째, 직장협의회는 응답조직의 약 1/3에 존재하지만 대체적으로 유명무실한 것으로 나타났다. 노사간 교섭창구로서 직장협의회를 활용하는 방안에 대해서는 대체적으로 부정적인 입장을 취하였다.

전국 및 중앙 수준의 공무원 노사관계에 대한 간부들의 평가는 다음과 같다.

첫째, 공무원 노사관계 관련 법제에 대해서는 노조 가입대상 범위의 확대, 단체교섭 의제 범위의 확대 주장이 강한 것으로 나타났고, 대민서비스에 지장이 없는 범위 내에서의 단체행동 허용 주장도 강하였다.

둘째, 공무원노조 간부들은 대체적으로 정부가 노동조합을 노사관계의 대등한 파트너로 인정하지 않고 있다는 입장을 취하였다.

셋째, 전국 및 중앙 수준의 공무원 노사관계는 갈등적이라는 의견이 매우 강하였다.

넷째, 정부의 성과주의 도입 등 신공공관리 정책에 대해서는 대체적으로 부정적인 입장을 취하였다.

다섯째, 간부들은 직업공무원제의 폐지에 대해서 강하게 반발하였다.

여섯째, 단체교섭 창구단일화 방법으로 조합원수 비례로 교섭위원 할당하는 방식에 대한 선호가 높았다.

단위조직 수준에서의 공무원 노사관계에 대한 간부들의 평가는 다음과 같다.

첫째, 소속 기관들 대부분은 노사관계를 전담하는 인력 및 기구를 갖추지 못하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 기관장들은 노동조합에 대해 전반적으로 협조적인 자세를 취하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 중앙정부가 추진 또는 도입하고 있는 정책 및 제도들 중에서 개

별성과급제 및 다면평가제는 과반수 이상이 시행중인 것으로 나타났으며, 상시평가제, 민간위탁, 인력감축 등을 시행중이거나 도입 계획이 있는 기관이 약 절반 가량 되는 것으로 나타났다.

마지막으로 공무원노동조합 활동에 대한 간부들의 의식을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공무원노동조합 간부활동을 시작하게 된 동기로는 공직사회의 불합리성에 대한 불만 및 주변 동료의 권유가 주된 것으로 나타났다.

둘째, 노조간부 활동에 대한 만족도는 대체적으로 긍정적으로 나타났다.

셋째, 노조간부 활동에서 어려운 문제로는 조합원의 참여 부족, 정부 및 기관의 비협조 및 탄압, 간부로서의 역량 부족 등이 지적되었다.

넷째, 임기 이후에 간부직을 계속 맡을 의사가 없다는 응답자가 약 40%로 많았으나, 계속 간부를 하거나 재충전 후 간부활동을 하고 싶다는 응답자도 약 40%로 높게 나타났다.

다섯째, 공무원노동조합 운동에 대해서는 대다수가 조금씩 발전할 것이라는 긍정적인 전망을 하고 있다.

여섯째, 한국사회 발전 모델에 대해서는 자본주의와 사회주의를 결합한 민주적 사회주의를 지향해야 한다는 입장이 2/3를 넘고 있다.

일곱째, 지지하는 정당으로는 민주노동당이 과반수 이상으로 지적되었으나, 지지정당이 없다는 응답도 매우 높았다.

여덟째, 공무원 개인 및 공무원노동조합의 정치활동에 대한 허용 의견이 각각 80% 이상 매우 높게 나타났다.

아홉째, 공무원노동조합과 민간부문 노동조합은 사안별로 협조해야 한다는 응답이 절반을 차지하였고, 긴밀한 협조관계를 유지해야 한다는 응답도 30% 이상으로 나타났다.

## V. 결론 : 요약 및 함의

2006년 1월 공무원노조의 합법화 이후 공무원노동조합 운동은 많은 성장과 발전을 일구어 왔다. 공무원노동조합의 가장 큰 성과는 민간부문과 뚜렷이 구분되는 높은 조직률이다. 법 시행 2년만에 공무원노조에 가입한 공무원은 2007년 11월 현재 172,067여명으로 가입대상 292,000명 중 59.70%의 6급 이하 하위직 공무원을 포괄하고 있다. 높은 조직률은 공무원노동조합이 강력한 조직 역량을 갖출 수 있는 조직 자원을 확보하였다는 것을 의미한다. 또한 공무원노조가 꾸준히 수행하고 있는 부정부패 척결, 공직사회 개혁운동은 그동안 국가를 중심으로 수직서열화된 한국의 정치·행정구조의 민주화와 혁신이라는 성과를 가져왔으며, 이를 통해 초보적이거나 사회적 인정(recognition)을 획득하였다고 할 수 있다.

그러나 이런 성과에도 불구하고 공무원노동조합은 많은 한계와 문제점을 안고 있다. 높은 조직률에도 불구하고 복수노조 난립에 따른 조직 대표성 취약, 경제적 실리주의에 치우친 공무원노조의 활동 기조, 소수간부 중심 활동에 따른 취약한 조직력, 투쟁 중심의 활동에 따른 대(對)국민 정당성 취약 등은 현재 공무원노조 운동이 당면하고 있는 문제점이라 할 수 있다.

제V장에서는 공무원노동조합 조직 실태와 현황 파악을 통해서 확인할 수 있는 내용을 전국 수준의 대표조직인 공무원노총, 전공노, 민공노를 중심으로 비교검토하고 이를 바탕으로 이번 연구의 함의를 정리하는 것으로 한다.

첫째, 공무원노동조합은 약 60%라는 높은 조직률을 보이고 있는 반면, 복수노조 허용에 따라 분산되고 파편화된 조직양태를 보이고 있다. 2007년 11월 현재 가입대상 292,000명 중 97개 공무원노조가 설립되었으며 가입조합원수는 172,067여명으로 59.7%의 조직률을 보이고 있다. 여기에 공무원노조로 조직되어 있지 않으나 공무원직장협의회에 가입하고 있는 공

무원수를 합치면 그 비율은 훨씬 높아지게 된다. 하지만 공무원노동조합은 중앙행정기관·국회·선거관리위원회·법원·헌법재판소와 광역·기초자치단체, 시·도교육청 단위의 개별 노조와 지역별 연합체 위주로 꾸려져 있어 노동조합 조직의 구심력과 통일성은 취약하다.

먼저 전국 수준의 공무원노동조합은 공무원노총, 전공노, 민공노 등 3개 대표조직 이외에도 ‘한국공무원노동조합연맹(한국노총 소속)’, ‘전국기능직공무원노동조합’, ‘한국공무원노동조합’ 등이 존재한다.

이러한 전국 수준의 공무원노조 분화는 노동조합 설립단위별 공무원노동조합 조직에도 그대로 반영되어 나타나고 있다. 예를 들어 경기도의 공무원노조 조직 현황을 보면, 38개 자치단체 중 노동조합은 24곳에 설립되어 있으며, 직장협의회 7곳, 노조 및 직협 미설립이 7곳이다(표 V-1 참고). 노동조합이 설립된 24곳 중 독립노조는 5곳이며, 민공노 지부 8곳, 전공노 지부 11곳이다. 기관별 복수노조가 설립되어 있는 곳은 경기도청(단위노조·전공노), 수원·부천(전공노·민공노), 광명(단위노조·전공노·민공노), 하남(전공노·직협) 등이다.

이렇듯 파편화되고 분산된 공무원노조 조직은 공무원노동조합의 대표성을 약화시키고 있으며 단체교섭의 원활한 진행을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다<sup>22)</sup>. 최근 공무원노조들은 이러한 취약점을 극복하기 위

<표 V-1> 경기도 공무원단체 설립 현황(2007. 12. 현재)

전 체	노동조합			직장협의회	미설립
	단위노조	민공노 지부	전공노 지부		
38	5	8	11	7	7
기관명	도청, 광명, 이천, 안성, 구리	수원, 부천, 평택, 광명, 시흥, 화성, 오산, 포천	도청, 수원, 부천, 안양, 안산, 광명, 군포, 하남, 의왕, 과천, 고양	성남, 광주, 하남, 양평, 남양주, 양주, 동두천	용인, 김포, 여주, 의정부, 파주, 가평, 연천

22) 복수노조에 따른 ‘교섭창구 단일화’ 문제로 많은 기관들의 단체교섭이 원활하게 진행되지 않고 있다. 대표적인 사례로는 서울특별시청과 송파구청을 꼽을 수 있다. 송파구청에는 복수노조가 존재하는데 교섭창구 단일화에 대한 노동조합간 입장 차이로 2008년 1월 말 현재 2개월 동안 교섭은 진행되지 않고 있다.

해 조직통합 사업에 나서고 있다. 공무원노조의 통합 논의는 크게 ‘대통합론’과 ‘소통합론’으로 구분할 수 있는데, 대통합은 공무원노총, 민공노를 포함한 공무원노조 여러 단체의 통합을 의미하며, 소통합은 전공노 소속이었다가 분리되었던 ‘전공노와 민공노’의 통합을 의미한다. 통합의 구체적인 행보는 소통합보다는 대통합 방향에서 구체화되고 있다. 전공노와 민공노가 조직 분열 당시 내홍으로 인해 쌓인 감정의 골을 수습하지 못한 채 “별도의 조직을 설립한 이상 조직대 조직 통합(민공노의 입장)”과 “조직을 이탈한 민공노는 통합이 아닌 흡수의 대상(전공노의 입장)”이라고 맞선 상태에서 민공노와 공무원노총 등 다른 공무원 여러 단체의 통합 논의가 빠르게 진전되고 있다. 공무원노총, 민공노를 포함한 9개 공무원노동조합들은 12월 28일 “통합공무원노조설립준비위원회”를 결성하고 2008년 이내 조직 통합을 계획하고 있다.

그러나 통합공무원노조의 설립과정은 순탄하지만은 않을 전망이다. 2002년 공무원노조 설립 당시 분열의 원인이었던 노조운동의 방향성, 상급단체 결정 문제(민간노동조합과의 연대 문제), 통합노조의 조직 형태(연합체와 산별단일노조), 재정운영 방식 등을 둘러싸고 큰 입장 차이를 보이고 있어 공무원노조 통합 조직의 상이 가시화될 수 있을지 아니면 상설적 연대조직 구성에 머물지 아직은 속단할 수 없는 상황이다. 어쨌든 공무원노조 통합은 공무원노동조합의 교섭력 및 대정부 정책개입 능력의 제고에 필수적인 과제로 제기되고 있다.

둘째, 전국 단위 공무원노동조합들이 포괄하고 있는 산하 조직들은 소속기관별 일정한 편차를 보이고 있다. 먼저 공무원노총은 ‘중앙부처와 교육기관 그리고 광역자치단체’ 조직을 다수 포함하고 있으며 시군구 기초자치단체 조직은 전북과 전남 등 호남권에만 한정되어 있다. 전공노는 2007년 조직분리 이후 소속 조직이 시군구 기초자치단체 중심으로 변화하였다. 중앙부처, 광역자치단체 소속은 미비한 반면, 기초자치단체 조직은 수도권을 비롯하여 강원, 대구경북, 충청북 등 전국에 고르게 분포하고 있다. 민공노는 2007년 11월 28일 중앙행정기관공무원노동조합과 통합하여 중앙부처를 포함하여 헌법기관(선관위), 기초자치단체를 포괄하고 있다. 그러나 기초자치단체 조직은 수도권, 부산 등에 집중되어 있는

반면 강원, 충청, 영남권에서는 상대적으로 취약하다. 이렇듯 전국조직이 포괄하고 있는 산하 조직 및 소속 조합원의 차이는 전국공무원조직들의 활동기조와 운동 방향에도 일정한 영향을 미치고 있다. 중앙부처와 광역자치단체를 다수 포괄하고 있는 공노총은 실리주의적이고 협력적인 운동노선을 보이는 반면, 기초자치단체를 다수 포함하고 있는 전공노와 민공노는 사회개혁적이고 전투적인 입장을 갖고 있다.

셋째, 조직 형태를 보면 전공노와 민공노가 전국단일산별노조인 반면, 공무원노총은 전국교육기관공무원노조연맹, 지역연맹(서울, 전북 등)과 광역자치단체노조, 기초자치단체노조 등이 단위노조들로 구성된 연맹체이다. 이에 따라 전공노·민공노는 중앙본부의 역할 및 기능이 강력한 반면, 공무원노총은 중앙의 역할이 상대적으로 취약하며 기관노조의 기능이 절대적이다. 중앙본부의 기능 및 역할은 본부의 “인력 및 재정”의 집중 정도를 통해 가늠할 수 있다. 공무원노총은 중앙본부 상근자가 7명(채용직 4명 포함)인데 반해 전공노는 43명(채용직 18명 포함), 민공노는 32명(채용직 8명 포함)이다. 재정을 보면 공무원노총이 산하 조직으로부터 조합원 1인당 1,000원을 조합비로 걷고 있는 것에 비해 전공노와 민공노는 조합원 1인당 7,000원이다.

이에 따라 전공노·민공노는 노동조합의 사업 및 활동이 본부 중심으로 진행되고 있는 반면, 공무원노총은 소속 노동조합 단위로 개별화되어 있다. 예를 들어 ‘교육활동’을 보면 다음과 같다. 전공노의 조합원 교육은 각 지부별로 진행<sup>23)</sup>하지만 간부 교육은 ‘지부교육담당자 역량강화’, ‘신입 지부장 교육’, ‘현장간부 교육’, ‘공무원노동자학교’ 등의 형태로 본부에서 주관하여 2박3일 일정으로 진행한다. 민공노의 경우 조합원 대상의 ‘쪽지 교육’을 실시하고 있으며, 신입조합원 대상 교육에 대한 공통교안을 PPT 자료로 본부에서 제공하여 조직 통일성을 꾀하고 있다. 반면 공무원노총의 교육활동은 각 지부단위에서 독자적으로 개별화된 채 진행되고 있다.

23) 지부조합원 교육도 교육지 및 교육동영상을 본부가 제작·배포하여 조합원 교육에 활용하고 있다. 동영상으로는 ‘공무원연금’, ‘공무원노조의 역사’ 등이 있고 교육지로는 ‘만국의 노동자여 단결하라!(117주년 세계노동절기념), ‘퇴출제도의 본질과 우리의 대응(2007. 03)’ 등이 있다.



단체교섭 활동도 각 조직별로 큰 차이를 보이고 있다. 전공노·민공노는 산별중앙본부가 단체교섭 및 협약의 체결권과 노동쟁의 인준권<sup>24)</sup>을 갖고 있다. 전공노의 “규약 제6장 단체교섭 및 노동쟁의 제59조(단체교섭 및 단체협약의 체결)”에 의하면 “① 위원장은 모든 교섭의 대표자가 된다. ② 교섭위원은 위원장을 포함하여 중앙집행위원회에서 지명한 조합원으로 구성한다. ③ 위원장은 교섭권과 협약체결권을 본부장 또는 지부장에게 위임할 수 있다.” 이러한 규약에 기초하여 전공노는 2008년 1월 14일 전국 12개 본부가 ‘단일요구-동시교섭-일괄타결’을 기치로 교섭활동에 돌입하였다. 각 기관별노조는 기관단위 단체교섭시 본부로부터 교섭권을 위임받아 전국공무원노동조합 명의로 교섭을 요구하고 있다. 이와 같은 단체교섭의 집중성은 민공노에서도 동일하게 확인된다. 반면 공무원노총의 단체교섭은 중앙교섭시에만 공동교섭의 형태로 진행되고 기관교섭은 기관별노조가 독자적으로 진행하고 있다.

임원선출의 경우 공무원노총은 대의원 선거를 통한 간선제로 임원을 선출하며 임기는 2년이다. 반면 전공노·민공노는 조합원 직접선거로 임원을 선출하고 있는데, ‘위원장과 사무처장’은 동반 출마하여 조합원의 직접 투표로 선출하며, 부위원장과 회계감사는 전국대의원대회에서 선출한다.<sup>25)</sup> 부위원장은 전국대의원대회에서 재적대의원 과반수의 연기명 투표를 통한 과반수 이상의 득표자 중 득표순에 의해 선출하며 최다득표자를 수석부위원장으로 하고 있다.

이상과 같이 전공노·민공노는 산별단일노조의 조직형태를 갖고 있어

24) 또한 “제61조(노동쟁의 조정신청 및 인준) ① 단체교섭이 결렬된 경우에 위원장은 중앙집행위원회의 의견을 들어 노동위원회에 조정 또는 중재를 신청할 수 있다. ② 조합 및 본부, 지부의 조정신청은 다음에 의하여 신고한다. 1. 조합의 조정신청 결의는 중앙위원회에서 한다. 2. 본부의 조정신청은 중앙집행위원회에서 조정신청 결의회부에 대한 승인을 거친 후 본부 대의원회에서 결의한다. 단, 본부에 교섭이 위임된 경우에는 본부 대의원대회에서 결의한다. 3. 지부의 조정신청은 본부 운영위원회의 동의를 거친 후 위원장의 승인을 얻어 지부 대의원회에서 결의한다. 단, 지부에 교섭이 위임된 경우에는 지부 대의원대회에서 결의한다. 4. 본부 또는 지부는 전 2호, 3호에 의거하여 결의를 거친 후 위원장 명의로 관계처에 신고하며 그 취하도 동일하다.

25) 전공노와 민공노의 임원은 다음과 같다. 위원장 1명, 수석부위원장 1명, 여성부위원장 2명을 포함한 부위원장 2명, 사무처장 1명, 회계감사위원장 1명이다.

공무원노총에 비해 조직의 통일성이 높으나 금속노조, 보건의료노조 등 민간부문 산별노조에 비해 ‘중앙집중성’은 크게 떨어지고 있다. 공무원노조들은 조직 형태의 차이점에도 불구하고 직장협의회 때부터 기관별 조직활동이 운영되어 온 결과 단위기관별노조의 독립성 요구가 강한 편이다.

넷째, 공무원노동조합들의 노선 및 활동 방향은 공무원노동조합간 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 공무원노총은 “국민에게 참봉사”, 전공노는 “공직사회 개혁과 부정부패 척결”, 민공노는 “민중행정 구현과 참공무원운동”을 슬로건으로 제시하고 있다. 각각의 공무원노동조합들이 제기하는 운동 방향은 외형적으로 큰 차이를 보이고 있지 않지만 이를 실현하기 위한 방향은 큰 차이를 보이고 있다.

공무원노총은 공무원의 권익신장을 통한 국민에게 참봉사를 행동으로 실천하기 위한 방안으로 민간부문노동조합 운동과는 구분되는 공무원 신분의 특수성이 반영된 공무원노조 운동을 주창하고 있다. 공무원노총은 민간부문 노사관계에서 나타나고 있는 대립적이고 투쟁적인 문화를 거부하며 “대화와 타협을 통한 상생의 창조적 노동문화 창출을 선도할 것”임을 표방하고 있다. 이에 따라 민간부문노동조합 운동과의 연대를 제한적으로 수용하며 공무원만의 독자노선과 자주적 노동운동을 지향한다. 반면 전공노와 민공노는 공직사회 개혁과 부정부패 척결 그리고 민중행정 구현을 위해서는 민간부문의 자주적이고 민주적인 노동운동의 역사적 계승과 연대의 필요성을 인식하고 한국사회의 총체적 개혁 및 분단 조국의 통일을 제기한다. 이 방향은 공무원 노동자의 노동3권 쟁취와 사회불평등 해소 및 사회공공성 확립이라는 과제로 연결된다. 이에 따라 전공노와 민공노는 ‘민주노총’과의 연대 노선<sup>26)</sup>을 취하고 있으며 진보적인 시민사회 단체와의 폭넓은 네트워크 구축으로 나타나고 있다. 전공노는 “공직사회

26) 2008년 1월 현재 민주노총의 공식 가입조직은 ‘전공노’이며 민주노총은 ‘민공노’의 가입을 유보하고 있다. 민주노총 제13차 중앙집행위원회(2007. 07. 23)는 전국공무원노조 분열과 독자 설립신고 등 일련의 공무원노조 사태와 관련해 진상조사와 함께 ‘통합을 전제로 하는 민주노총 차원의 대책위원회를 구성하고, 세부내용은 민주노총 위원장에게 위임한다’고 결정하였다. 그러나 전공노의 민주노총의 방향이 민공노를 통합의 대등 주체로 인정하는 것이라며 대책위원회 활동을 거부하고 있으며, 이에 따라 민주노총 차원의 후속대책은 사실상 정지되어 있는 상태이다.

개혁·대학사회 개혁과 공무원·교수 노동기본권 쟁취를 위한 공동대책 위원회”를 민중연대 소속 37개 단체 및 민주노총, 공공연맹, 전교조와 함께 결성하여 공무원 및 교수의 노동기본권 쟁취 활동을 진행하고 있다.<sup>27)</sup> 또한 공무원노총이 ‘정치적 중립’을 표방하고 있는데 반해 전공노와 민공노는 공무원의 ‘정치활동의 자유’를 주장하고 있다.

이상과 같은 공무원노조들의 운동 노선은 각 공무원노조들이 포괄하고 있는 조합원들의 성향을 일정하게 반영하는 것으로 판단된다. 일반적으로 중앙부처 공무원의 경우 지방공무원에 비해 상대적으로 승진만족도와 직무만족도가 높으며, 지방공무원들의 경우는 광역자치단체 공무원들이 시군구자치단체 공무원들보다 승진 및 인사에 유리한 조건에 있다고 평가되고 있다.

다섯째, 공무원노조들은 공무원노조법 시행에도 불구하고 기관별 자율적인 노사문화를 형성하고 있다. 현행 공무원노조법은 민간부문 노동조합에서 허용되어 있는 ‘전임자’를 인정하지 않고 있지만 대다수 공무원노조들은 노조 활동에 전담하는 전임자를 사실상 보장받고 있다. 기관별로 편차가 존재하지만 대부분 노조의 대표자들은 ‘전임 또는 반(半)전임’ 활동을 기관측에서 인정하고 있다. 법이 규정하고 있는 방식으로 전임활동을 수행하고 있는 곳은 공무원노총 소속의 ○○시청공무원노동조합 등

27) 이 단체에는 전국공무원노조를 포함하여 총 54개 단체가 가입하여 활동하고 있다. “전국공무원노동조합, 전국교수노조, 전국민주노동조합총연맹, 전국교직원노동조합, 전국공공운수사회서비스노동조합연맹, 민주사회를 위한 변호사모임, 경제정의실천연합, 가톨릭노동사목전국협의회, 전국민중연대, 건강권 실현을 위한 보건의료단체연합, 기독교사회선교연대회의, 남북공동선언실천연대, 노동인권회관, 노동자의 힘, 노동조합기업경영연구소, 다함께, 문화연대, 민족민주열사희생자추모단체연대회의, 민족정기수호협의회, 민주노동당, 민주노동자연대, 민주언론운동시민연합, 민주주의민족통일전국연합, 민주화를 위한전국교수협의회, 반미여성회, 보건복지민중연대, 스크린쿼터사수문화연대, 사회진보연대, 외국인노동자대책협의회, 전국농민회총연맹, 전국빈민연합, 전국여성농민회총연합, 전국학생연대회의, 전태일기념사업회, 천주교정의구현전국연합, 통일광장, 한국노동사회연구소, 한국노동이론정책연구소, 한국대학총학생회연합, 한국비정규노동센터, 한국청년단체협의회, 전국대학노동조합, 전국보건의료산업노동조합, 참여연대, 한국여성민우회, 서울여성노동조합, 녹색연합, 인권실천시민연대, 전국사립대학교수협의회연합회, 전국전문대학교수협의회연합회, 전국국립대학교수협의회, 전국대회교수회, 학술단체협의회, 한국노총

2~3곳에 불과하다. 또한 공무원노동조합들은 설립신고 이후 노조 사무실 및 비품들을 기관측으로부터 제공받고 있으나 기관단위로 복수노조가 설립되어 있는 곳에서는 사무실 제공을 둘러싸고 마찰이 나타나고 있다. 기관측은 대표노조(조합원수가 가장 많은 노조)에게는 사무실 제공 편의를 제공하나 소수노조에게는 이를 금지하고 있는 상태이다. 이는 서울특별시청, 경기도청을 비롯하여 복수노조가 설립되어 있는 기관에서 공통적으로 발생하는 문제점이다.

한편 법시행 이후 단체교섭을 통해 단체협약을 맺은 기관측은 공무원노동조합의 기본 활동을 인정하고 있다. 여기에는 노동조합이 주관하는 ‘정기총회, 정기대의원대회, 운영위원회’ 등 각종 회의와 단체교섭 및 노사발전협의회 참여 등에 대해 업무에 지장이 없는 한 근무시간 중 조합 활동을 보장받고 있으며, 신규직원과 조합원에 대한 교육시간이 보장된다. 예를 들면 공무원노총 소속 인천광역시청공무원노조는 2007년 단체협을 통해 “신규임용자 교육시 합리적인 노사문화 정착을 위한 조합과 관련된 교과목이 포함 될 수 있도록 노력한다. 시는 업무에 지장을 주지 않는 범위 내에서 조합에서 요구시 반기당 1회 2시간에 한하여 조합이 조합원 교육시간을 갖는 것을 보장하며 장소 및 시설사용 편의를 제공한다”고 하고 있다. 덧붙여 노동조합의 홍보활동을 보장하고 있다. 민공노 소속 부산 금정구청지부의 경우 “노동조합은 구청측과 협의하여 조합전용 게시판을 설치하며, 노동조합은 구내방송과 통신망 이용, 인쇄물(홍보물 또는 대자보)의 게시·부착·배부 등을 자유로이 할 수 있다. 또한 전자문서시스템 및 금정구 홈페이지에 조합 홈페이지를 링크시킨다”고 규정하고 있다.

여섯째, 공무원 단체교섭 구조와 정부 행정조직간의 연계성이 취약하다. 공무원 단체교섭 구조는 대(對)정부 중앙교섭을 기본으로 하면서, 기관별 교섭을 보충적으로 채택하는 이원적인 구조 모델(two-tier structure model)을 띠고 있다<sup>28)</sup>. 그러나 공무원노조법 시행 이후 처음 시행된 공무

28) 우리나라의 경우, 중앙집권적 국가구조, 공무원의 처우와 근로조건이 대부분 중앙단위에서 결정된다는 점, 대표적인 공무원노조의 조직형식이 산별노조라는 조직형태를 취하고 있다는 점, 그동안 공공부문의 분산적 교섭모델이 비효율성을 극대화하고 소모적인 분쟁 등을 야기한다는 점을 종합할 때 교섭 모델은 중앙교섭구조를 기본으로 하면서, 기관별 교섭을 보충적으로 채택하는 이원적인 구조가

원 단체교섭은 복수노조 창구단일화 문제로 중앙교섭이 7개월 정도 공전하면서 ‘중앙교섭과 기관교섭’이 연계성 없이 별도로 진행되었다. 이에 따라 중앙교섭보다 빠르게 진행된 기관교섭에서는 교섭단위(bargaining unit)에 걸맞지 않은 ‘교섭의제’간 다툼 등 소모적인 논란이 발생하였다.

중앙교섭과 기관교섭 사이의 연계성을 확보하기 위해서는 먼저 각 교섭단위에 맞는 의제 선택이 이루어져야 하며 노조조직 위상별 교섭 시기 조정 등이 필요하다. 중앙교섭에서 다루어지는 임금, 보수, 근로조건 등 제반 교섭 내용이 현실화되기 위해서는 국회 승인이 필요하다는 점을 감안하여 정기 국회 개회이전인 9월 이전까지 중앙교섭이 마무리되고, 이에 기초하여 하반기에 기관별 교섭이 진행될 필요가 있다. 또한 단체교섭의 연계성을 높이기 위해서는 노동조합측 역시 교섭단위에 맞는 의제의 설정과 조직별 배분 그리고 이를 실현할 수 있는 산하 조직에 대한 조직 통합성을 높여 내야 한다.

한편 공무원단체교섭에서는 중앙교섭과 기관교섭이라는 기본 교섭 구조와 병행하여 광역자치단체와 산하 시군구공무원노동조합 사이의 단체교섭<sup>29)</sup>이 요구된다. 2007년 단체교섭에서는 이 교섭단위가 진행되지 않았으나 향후 이 부분에 대한 노동조합의 요구도 높아 질 수밖에 없을 것이다. 2007년 광역자치단체(서울, 부산 등) 사용자측은 기관별 교섭 이외의 별도의 단체교섭을 거부하고 있어 실제 교섭은 이루어지지 않았으나 법률적으로 사용자측의 교섭 거부는 ‘부당노동행위’에 해당된다 할 것이다. 특히 광역자치단체장이 갖고 있는 시군구 공무원들에 대한 인사교류나 광역자치단체 공무원의 시군구 파견 문제 등은 현재의 중앙교섭과 기관교섭에서는 다룰 수 없는 사각지대로 남아 있다.

일급제, 2007년 중앙교섭과 기관교섭의 타결로 법 시행이후 단체교섭의 제도적 축진이 이루어졌지만 법 제정 당시 예상하였던 법률적 미비점

---

적합하다 할 것이다. 중앙교섭에서는 모든 공무원에게 공통적으로 적용되거나 행정자치부, 기획예산처, 중앙인사위원회 등이 실질적으로 결정권을 갖는 사항을 교섭하고, 기관별 교섭에서는 중앙교섭에서 다루지 않은 사항을 해당 기관별로 교섭하는 방식을 채택해야 한다.

29) 예를 들면 서울특별시청과 전공노 서울본부, 부산광역시청과 민공노 부산본부간의 단체교섭 틀을 의미한다.

이 확인되었다. 2007년 중앙단체교섭은 공무원노총이 2006년 9월 13일 정부에 단체교섭을 요구한 후, 복수노조 창구 단일화를 위한 “공동교섭단 구성, 교섭의제 단일화, 교섭의 절차, 기간, 방법을 정하기 위한 “예비교섭” 등 9개월여의 진통 끝에 2007년 7월 5일 교섭이 시작되어 2007년 12월 14일 타결되었다. 2007년 중앙단체교섭은 노조측 교섭요구 안건 총 362건 중 154건은 58개 조문(전문, 본문 51개조, 부칙 6개조)으로 통합되었으며, 비교섭사항 중 제도개선이 필요한 사항은 노조측에서 31건을 정책 건의키로 하고, 나머지 177건은 철회되었다. 기관별 교섭을 보면 공무원노총 산하 조직들은 2006년, 2007년 두 번에 걸쳐 단체협약을 체결하였고, 민공노 소속 지부들은 2007년 하반기에 첫 교섭을 진행하여 2008년 1월 약 과반수 이상의 소속 조직들이 협약안을 체결하였다. 전공노 산하 조직들은 2008년 1월 14일 단체교섭을 요구하여 교섭을 진행 중이다.

단체교섭에서 나타난 법률적 문제점은 3가지 부분으로 요약되는데 ‘교섭창구 단일화’, ‘교섭의제’, ‘단체협약의 이행담보’ 문제이다. ① 복수노조 창구 단일화 문제로 단체교섭 기간이 길어졌고 사용자는 이를 단체교섭 회피 방편으로 이용하였다. 노동조합간 교섭창구 단일화가 이루어지지 않을 경우 정부는 공무원노조법 제9조 제4항에 의거, 교섭창구가 단일화 될 때까지 교섭을 거부할 수 있다. 이에 따라 정부와 중앙교섭을 요구한 공무원노조가 10개에 달해 공동교섭단 구성과 요구안 통일에 무려 7개월의 시간이 소요되었다. 이는 중앙교섭뿐 아니라 복수노조가 설립되어 있는 다수의 지자체에서 동일한 문제점이 발생하였다. 노동조합의 교섭창구 단일화는 비례교섭대표제도와 다수교섭대표제를 검토할 수 있으나, 헌법과의 합치성 및 소수 노조의 교섭권 보호라는 장점이나 교원노조의 사례를 바탕으로 할 때 전자가 바람직할 것으로 보인다. 단, 이 경우 조합원의 수는 check-off제도로 확인하되 조직률의 하한선(예: 5~10%)을 공동교섭단 참가의 전제조건으로 삼는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 물론 창구단일화 문제는 법제도적인 문제뿐만 아니라 공무원노조들의 분산된 노동조합 구조에도 일정한 책임이 있다. ② 교섭의제와 비교섭의제 구분에 따른 혼란이다. 공무원노조법 제8조 제1항은 공무원노조의 단체교섭 사항을 보수, 근무환경, 그밖에 근무조건에 관한 사항으로 하고, 정책결

정·조직·인사·예산 편성 등 관리사항은 금지하고 있다. 중앙교섭 당시 노동조합측 초기 요구안 362개 중 정식 교섭의제로 채택되지 못한 177개 요구안은 대부분 정책결정 사항 또는 인사권에 해당하는 부분으로 교섭대상이 되지 못하였다. 이렇듯 교섭대상에 대한 법률적 제한은 구체적인 교섭의 진행과정상 끊임없이 노사간 갈등의 소지를 제공할 가능성을 높인다. 또한 교섭의제에 대한 폭넓은 제약은 갈등의 제도화(institutionalization of conflict)를 약화시키고 갈등의 외부화를 촉진시키며 공무원노동조합의 역할을 경제적 실리주의로 내몰 위험성이 높다. ③ 단체협약의 효력 및 이행담보 문제이다. 합의된 단체협약서의 상당수가 ‘노력한다, 협조한다, 강구한다, 수렴한다.’ 일색이어서 향후 이행 여부를 둘러싸고 또 다른 논란과 갈등의 불씨가 될 가능성이 높다. 공무원 단체교섭의 특성상 공무원의 임용 및 해고 등 신분, 급여·수당·복무 등 임금 및 근로조건에 관한 대부분의 사항은 ‘국회’의 법률적 뒷받침이 수반된다는 점을 감안하더라도 협약의 성실이행을 담보하기 위해서는 적극적 조치가 담보되어야 할 것이다. 예컨대 예산과 법령에 관한 단체협약에 대한 분쟁을 해소하기 위해서 예산과 관련된 단체협약에 대해서는 정부가 예산 편성시 이를 반드시 반영하여야 하고, 법령 관련 사안에 대해서는 법 개정안 제출을 의무화하는 등 정부의 성실이행 의무를 구체적으로 명시할 필요가 있다. 2007년 중앙교섭의 핵심 합의사안인 ‘정년평등화’와 공무원 노동기본권 보장을 위한 협의기구 구성, 연금개선 논의 참여보장 등은 2008년 공무원 노사관계에 있어 협약 이행의 바로미터(barometer)가 될 것으로 예상된다.

여덟째, 공무원노동조합들은 활동 및 운영에 있어 ‘간부 중심’성을 벗어나지 못하고 있다. 노동조합이 조직되면 해당 기관 가입대상자의 80~90% 이상이 조합원으로 가입하고 있지만 조합원들의 노동조합 활동 및 행사 참여도는 낮은 편이다. 이는 조합원의 낮은 노동자 의식과 함께 공무원노동조합의 사업 및 활동이 조합원과 함께 준비되고 추진되지 못한 데 따른 것으로 판단된다. 물론 공무원노동조합은 조합원과 함께하는 다양한 행사-한마음 호프데이, 부서별 족구대회, 전조합원 영화관람, 한마음 문화제, 역사기행-등을 통해 조합원의 참여와 관심을 이끌어내기 위해 노력하는 사례도 확인된다. 그러나 다른 한편으로는 간부 사퇴에 따라

노동조합 존재가 문제로 되는 경우도 있다. ○○시공무원노동조합의 경우 3대 위원장 입후보 신청을 받았으나 후보자가 없어 2대 지도부가 60일간 업무를 대행하다가 막바지에 임원을 선출하여 노동조합을 유지하고 있다. 조합원의 낮은 조직 참여도는 공무원노동조합 조직의 대중조직으로서 위상정립 강화의 필요성을 제기하는 지표라 할 것이다.

이상과 같은 공무원노동조합 및 공무원 노사관계의 실태에 기초하여 이번 연구에서 제시할 함의는 다음과 같다.

첫째, 공무원노동조합의 제도화를 위해서는 현행 공무원노조법을 노사간 합의를 통해 시급히 개정하여야 한다. 현행 법제도는 공무원노조들로부터의 거센 반발 대상이 되고 있을 뿐 아니라 국제노동단체로부터 역시 시정 압력<sup>30)</sup>을 초래함으로써 공무원 노사관계의 갈등을 촉발하는 중요 요인으로 작용하고 있다는 점에 유념하여 제도개선을 위한 사회적 협의가 요망된다. 국제노동기준에 부합하기 위해서는 ILO 제87조, 제98조의 비준<sup>31)</sup>을 통해 노사관계 전반에 있어 발전적 패러다임을 구축해 나가도록 하되, 공무원의 특수한 신분을 고려하여 단결권의 확대와 단체교섭권의 실질적 보장 그리고 단체행동권의 제한을 기본 내용으로 하는 제도 개선을 도모하도록 하되 이를 위해 “공무원노조법 개선을 위한 노정위원회”를 시급히 구성하여 운영토록 하는 것이 바람직하겠다. 노조법 제도개선 위원회에서는 노조가입 범위, 교섭창구 단일화 방안, 교섭의제의 적정 범위 설정기준, 정책협의회의 활성화 등의 현안이 포함되어 그 제도적 미비점을 보완토록 하여야 할 것이다.

특히 현재 중앙노동위원회에 설치되는 공무원 노동관계 조정위원회는 조정 및 중재라는 사후적인 갈등의 해결뿐 아니라 사전적인 갈등의 예방

30) 국제노동기구(ILO)는 2006년 3월 29일 제295차 이사회 본회의에서 한국정부에 대한 권고문을 채택하였으며, 그 권고문에서는 공무원에 대한 파업권을 보장할 것과 5급 이상의 고위직 공무원과 소방공무원에 대해서도 조합 결성 권리를 보장할 것. 그리고 공무원노조 전임자에 대한 무급휴가 처리는 교섭 당사자가 스스로 결정할 수 있도록 할 것을 촉구하고 있다.

31) 우리나라는 아직 국제노동기구의 핵심협약(Fundamental Convention)인 제87호(결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약), 제98호(단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약)에 대한 비준을 하지 못하고 있는 상태이다.



기능으로 업무영역을 확대할 필요가 있어 보인다. 여기에는 교섭과 관련한 노사갈등의 해결로서 교섭단위의 조정이나 교섭대상 여부의 판단, 그리고 창구단일화와 관련하여 교섭대표의 배분이나 선정을 둘러싼 과정의 관리 등이 포함되어야 할 것이다(박태주, 2005).

둘째, 공무원노조 운동은 현재의 파편적 조직분열에서 벗어나 통합된 조직 실체를 갖추어 동시에 공무원 노사관계의 특수성을 유념하여 대국민서비스의 공익성을 구현하는 활동기조를 분명히 확립·추구하는 것이 요망된다.

먼저 공무원노동조합간 통합은 공무원노조 운동의 '제2의 도약'을 위해서는 피할 수 없는 과제이다. 새 정부에서 현실화되고 있는 정부조직 개편과 공무원 감축 그리고 민영화 및 연금 개편에 맞서기 위해서는 분열된 조직을 하나로 통합하는 조직정비가 선차적으로 요청된다. 공무원노조들은 당면한 공무원 구조조정정책에 대응할 수 있는 공동연대기구를 건설하고, 이를 기반으로 공동사업과 공동행동을 통해 통합조직의 토대를 마련해야 한다. 또한 공무원조직 통합의 현실화를 위해서는 현재까지 상층 중심의 논의단위를 실천 중심의 조직체계로 재편하고 이를 지역단위로 확대하여 운영해 나가야 한다. 조직 통합은 차이를 인정하고 공통점을 확대함으로써 이뤄낼 수 있다. 현재의 조직적 차이에도 공무원노동조합들은 과거 '전국공무원직장협의회 발전연구회' 활동을 함께 수행하며 공무원노동조합 운동의 새 지평을 개척한 역사적 공통점을 갖고 있다.

한편 공무원노동조합은 민간기업과는 구별되는 공무원 사회의 특성을 반영하는 노동운동 노선을 추구해야 하는 과제를 부여받고 있다. 공무원노조 운동의 기반인 공공부문은 무엇보다도 공공서비스의 제공으로 특징지어지며, 이러한 특징은 공공서비스 노동운동주의(public service unionism)의 주요한 원천으로 작용한다. 즉 공무원노동조합 운동의 의의는 '공공성'에 대한 전사회적 수준에서의 합의를 자신의 동력으로 할 때만 확고해짐을 의미한다. 공무원노조는 스스로의 경제적 이익은 물론이거니와 이슈의 확대를 통해 사회적 이해관계의 대표자로서 사회복지의 향상과 사회적 통합에 노력하여야 한다. "공공서비스가 답이다"라는 국제공공노련(PSI)의 선언에서 알 수 있듯이, 시장기능 강화 중심의 세계화가 진행됨

에 따라 사회적 격차가 심화되는 속에서 사회서비스 및 재화의 분배적 형평성이 배려되는 ‘질 좋은 공공서비스(Quality Public Service)’의 가치는 더욱 중요해지고 있다. 2003년 오타와에서 열린 국제공공노련 세계총회에서는 ‘공공서비스야말로 사회와 경제를 발전시키는 중요한 관건’이며, 따라서 시민사회의 요구에 응답하는 ‘질 좋은 공공서비스’를 제공함으로써 공공부문노동조합이 자신의 존립 근거를 단단히 다져야 한다는 입장을 재차 확인하였다.

사실 지난 수년 동안 공무원노조들 간의 분열과 상호반목, 그리고 집단 행동 등으로 인해 공무원노조 운동은 전반적으로 국민여론의 지지를 얻지 못하고 활동의 위축과 조직 침체를 보이고 있다는 점을 깊이 성찰하여 조직이기주의와 준비되지 않은 투쟁에서 탈피하고 공공성을 제대로 실천하는 운동기조를 다시금 재정립-가시화하려는 노력이 절실히 요구된다고 하겠다.

셋째, 공무원노조 발전을 위해서는 조직 강화를 위한 일상활동 활성화와 지역단위 시민-사회 네트워크 구축이 필요하다. 공무원노조가 높은 조직률에도 불구하고 노조 활동 및 운영이 ‘소수 간부’ 중심으로 운영되는 문제점이 확인된다. 노동조합의 조합원 참여를 높여내기 위해서는 ‘현장’ 중심의 활동, 일상활동 강화가 필요하다. 조합원 참여 저하는 조합활동의 활력을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 조합민주주의의 위기를 초래하고, 중간간부의 재생산을 불가능하게 함으로써 조합의 조직운영에 직접적인 위협으로 작용한다. 조합원들의 참여가 활성화되지 않은 상태에서는 조합의 일상활동이 관성적이고 피동적으로 움직이는 간부들에게 의존하게 됨으로써 노동조합에 대한 조합원들의 신뢰를 약화시키고 그만큼 사용자가 개입할 수 있는 여지가 확대된다. 공무원노조는 조직 확대가 당면과제가 아니라 ‘조직의 안정화 및 정착’이 더욱 중요한 과제이다.

한편 국민과 함께하는 노동조합운동 노선을 실현하기 위해서는 중앙단위의 정책개발과 함께 대(對)국민 설득구조 확립을 위한 지역 내 독자적인 네트워크 구축이 요구된다. 지역단위 시민사회단체와의 활성화된 교류는 공무원노조의 관성화된 활동을 보완하는 매개자이며 시민사회의 정책을 공공정책으로 연결하는 벨트가 될 것이다.

## 참고문헌

- 공무원노동조합총연맹(2007), 『단체교섭 결과보고서』, 공무원노총.
- 김유선·김인재·노광표(2004), 『효율적인 공무원 노사관계 발전방안 연구』, 행정자치부.
- 김정한·박태주·김현준·김재훈(2006), 『공무원 노사관계 - 단체교섭 구조를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 노광표(2002), 「공무원 노조의 나아갈 길」, 『노동사회』 12.
- \_\_\_\_\_ (2007), 「법 시행 1년 반, 공무원 노사관계의 현황과 과제」, 한국노동사회연구소 제55차 노동포럼 발표문.
- 노광표·박장현·인수범(2003), 『외국 공무원노조의 조직과 교섭』, 한국노동사회연구소.
- 노광표·홍주환(2006), 『공무원 노사관계 갈등요인 및 해소방안 연구』, 한국노사사회연구소(내부보고서).
- \_\_\_\_\_ (2007), 『수도권 광역자치단체(서울, 인천, 경기) 공무원 노사관계 사례연구』, 한국노동연구원.
- 박주영(2004), 「공무원 노동조합 결성과 환경요인에 관한 연구」, 고려대 노동대학원 석사논문.
- 박준식·박주영(2005), 『공무원 노동조합의 형성과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책과제』, 한국노동연구원.
- 박태주·김정한·김현준·박장현(2001), 『공공부문의 노사관계에 관한 연구: 단체교섭 구조를 중심으로』, 산업연구원.
- 배규식·김승호·강병식(2007), 『공무원 노사관계 지수(Index) 개발』, 노동부.
- 백종섭·하재룡(2005), 『공무원 노사관계 성공사례 연구』, 한국인사행정학회.
- 신광영 외(2003), 『공무원노동조합 운동: 조직과 사회적 역할』, 한국노총

중앙연구원.

은수미(2006), 「2006년 노사관계 평가 및 2007년 전망」, 2006년도 노사정  
관계 평가와 2007년 전망 토론회 자료집, 한국노동연구원.

이병훈·황덕순(2000), 『공기업의 민영화와 노사관계』, 한국노동연구원.

이종구 외(2006), 『공무원노조 중장기 발전전략 연구보고서』, 전국공무원  
노조.

이철수 외(2002), 『효율적인 공무원단체 교섭모델 운영방안』, 중앙인사위  
원회.

전국공무원노동조합(2005), 『공무원노조 부정부패 척결 활동 백서』.

전국공무원노동조합, 『전국대의원대회자료』, 각년호.

정용상(2006), 「안 먹히는 정부의 ‘당근’과 ‘채찍」, 『공무원 노사관계는  
어디로?』 115, 한국노동사회연구소.

정이환·임상훈(2003), 『노사정 - ILO 공동 노사관계 및 사회적 대화 진단  
보고서』, 노사정 국제워크숍 자료집.

중앙인사위원회(2002), 『효율적인 공무원단체 교섭모델 운영방안에 관한  
연구 - 공무원단체 교섭의 일반 이론과 사례』, 연구보고서.

한국노동교육원(2007), 『공무원 노사관계 현주소와 안정적 제도화를 위  
한 과제』, 한국노동교육원 토론회 자료집 07-1.