

지방공무원 노동조합 활동의 효과성에 관한 영향요인 분석

김기인

국문요약

본 연구는 지방공무원을 대상으로 공무원 노조활동의 효과성에 어떤 요인들이 영향을 미치는지를 탐색하는데 있다. 이를 위하여 노조활동의 효과성을 종속변수로 선정하고, 그리고 독립변수로 노조제도, 노사관계, 동료인식, 관리자의 태도, 노조몰입, 노사문화, 노조참여 등 7가지를 설정하여 경상남도 지자체 공무원을 대상으로 독립변수들이 종속변수에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과로 첫째, 공무원 노조활동의 효과성 측면에서 조사대상 공무원의 인식 수준이 높은 것으로 나타났다. 둘째, 공무원 노조활동의 효과성에 영향을 미치는 요인으로는 노사관계, 노조참여, 노조몰입, 노사문화, 관리자의 태도의 순으로 나타났다. 셋째, 종속변수의 하위부문인 효용성과 공익성 부문에서는 조사대상인 지방공무원의 경우 공익성 부문보다 효용성 부문에 대한 인식이 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 연구결과를 토대로 하여 공무원 노조활동의 효과성에 영향을 미치는 요인을 중심으로 노조활동 관리의 효율화를 위한 시사점을 제시하였다. 그리고 본 연구에서는 공무원 노조활동의 근간이 되는 노조제도 요인이 노조활동의 효과성에 영향을 미치지 않은 것으로 나타나 공무원 노조제도 개선의 필요성을 제안하였다.

주제어: 공무원 노동조합, 효과성, 영향요인, 지방공무원

I. 서론

공무원 노동조합(government employees' union, 이하 '공무원 노조')은 공무원들에게 인류의 보편적 가치관인 노동기본권을 보장하기 위한 장치로서, 오늘날 대부분의 국가에 일반화되어 있는 제도라 할 수 있다. 우리나라의 경우, 1948년 제헌헌법 이후 1960년까지는 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 허용하였으나, 1961년 국가공무원법 개정 및 1962년 헌법 개정으로 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 금지하였다.¹⁾ 다만, 사실상 노무에 종사하는 일부 공무원²⁾ 즉 현업공

1) 1961년에 개정된 국가공무원법 제37조에서 “공무원은 정치운동에 참여하지 못하며, 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 아니된다”고 규정하였으며, 1962에 개정된 헌법 제29조에서 현업공무원 외에는 노동기본권을 전면적으로 제한하게 되었다.

2) 이에 해당되는 공무원으로는 과거에는 전매청, 전화국, 철도청이 현업기관에 속하였으나, 이들이 단계적으로 특수법인으로 전환됨에 따라 현재는 체신노조의 맥을 이은 ‘전국우정노동조합’만이 사실상 노무에 종사하는

무원에 한해 노동기본권을 인정해 왔다(국가공무원법 제66조 제1항 및 지방공무원법 제58조 제1항). 그러나 그 후 노동환경의 변화에 따른 공무원들의 노동기본권에 대한 인식의 변화와 1994년 OECD³⁾ 가입 이후 ILO⁴⁾와 OECD 등 국제사회의 지속적인 노동기본권 보장의 권고가 있어 왔다.⁵⁾ 이러한 영향 등으로 1999년 「공무원직장협회의 설립·운영에 관한 법률」에 의해 공무원 직장협회의 설치가 허용되었고, 2005년 1월 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘공무원 노조법’)이 제정되어 2006년 1월부터 시행되었으며, 2007년 10월 전국공무원 노동조합(전공노)⁶⁾이 합법화됨에 따라 공무원 노조가 급격히 확대되었다. 이후 공무원 노조는 2012년 7월에 교육청 노조·행정부 노조·광역연맹·기초연맹 등 4개 공무원 노조연맹 산하의 71개 노동조합, 약 11만 명을 구성원으로 하는 ‘대한민국공무원노동조합총연맹’이 결성되었다(오세희 외, 2013: 58).

이와 같이 공무원 노조가 설립됨에 따른 노조의 역기능이 발생하여 행정의 불안정과 사회혼란을 야기할 수 있을 것이라는 우려가 없지 않다. 그러나 공무원 노조법의 입법취지에서는 공무원 노조의 순기능을 강조하고 있다. 즉 “상·하위 계층 간 대화와 의사소통의 통로를 제공하고, 노동기본권의 일부를 제한하는 대신 법적 신분보장과 자주적 교섭을 통한 근로조건과 복지조건 개선 그리고 공직사회 내 관행과 제도의 개선을 통해 효율적이고 생산적인 정부를 만드는 데 노사가 함께 노력한다”는 내용으로 되어 있다. 공무원 노조는 당위론적으로 공무원의 권익 신장을 통한 그들의 복지를 증진시키고 공직사회의 개혁으로 관료적이고 타성적 문화를 일대 쇠신하여 행정발전에 기여할 수 있어야 한다. 이러한 공무원 노조의 순기능이 제대로 수행될 때, 근로자로서 공무원의 복지 증진과 행정 발전은 이루어지고, 발전된 행정이 제공하는 서비스로 국민의 만족도는 증대될 것이다. 이런 점에서 공무원 노조활동에 관한 연구는 공무원 노조 연구의 핵심적인 부문이라 할 수 있다. 그 동안 공무원 노조에 대한 연구는 일부 학자들에 의해 노조제도나 노사관계를 중심으로 제한적으로 이루어져 왔으나, 노조활동 특히 노조활동의 효과성에 관한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다.

이러한 맥락에서 우리나라 공무원 노조제도가 도입된 지 8년여가 지난 이 시점에서 과연 공무원 노조원들의 노조활동이 노조설립 목적의 순기능을 제대로 수행하고 있는지? 그리고 노조활동의 결과로서 효과성은 나타나고 있는지? 이러한 질문에 대하여 해답을 탐색하는 작업은 공무원 노조활동 관리 측면에서 매우 의미 있을 것으로 판단된다. 따라서 본 연구는 그 동안 공무원 노조운동을 주도해 온 지방자치단체 공무원 노조⁷⁾를 대상으로 하여 현행 공무원 노조가 지향하고

공무원으로 구성된 공무원 노조로 남아 있다.

- 3) 1961년에 발족된 국제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development)로서 우리나라는 1996년에 가입하였으며, 가입국가 중 유일하게 공무원 노조를 허용하지 않았다.
- 4) 1919년에 설립된 국제노동기구(International Labour Organization)로서 우리나라는 1991년에 정식 가입국이 되었고, 1993년 이후 무려 8차례의 권고를 받으면서도 공무원 노조를 인정하지 않았다.
- 5) 우리나라의 공무원 노조에 대한 논의는 우리 사회의 내부적인 동인보다는 ILO와 OECD 등 국제사회의 문제 제기에서 시작되었다(전영상·백형배, 2012: 185).
- 6) 전국 공무원노동조합(전공노)은 2007년 10월 17일 노조설립 절차를 완료하여 합법적인 노조로 인정받아 노조 활동을 해왔으나, 2009년 10월 29일 합법적인 노조 지위를 상실하였다.
- 7) 그 동안 지방자치단체 공무원이 노조운동을 주도하게 된 것은 중앙정부 공무원보다 노조 조직률이 높고, 상대

자 하는 목표들을 잘 수행하고 있는가? 또한 노조활동과 참여의 결과로 소기의 효과성은 있는가? 그리고 공무원 노조의 효과성은 어떠한 요인에 의해 영향을 받는가? 등에 대한 해답을 탐색해 보고자 한다.

이를 위해 본 연구는 이론적 논의와 선행연구의 검토를 통해 연구의 분석틀을 설정하고, 그동안 비교적 노조활동을 활발히 전개해 온 경상남도 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 측정방법은 Likert-type 5점 척도에 의한 인식을 조사하였으며, 분석방법으로는 기술적 통계분석과 회귀분석 등의 방법을 사용하였다.

II. 이론적 논의

1. 공무원 노조의 의의와 특성

1) 공무원 노조의 의의

공무원 노조는 공무원들이 노동기본권의 행사를 통하여 그들의 권익 신장과 행정 발전에 기여할 수 있는 장치로서 현대 인사행정에 있어서 중시하고 있는 관리도구의 하나이다(오석홍, 2013: 545). 노동기본권에는 노동자가 노동조건을 개선하기 위해 노동조합과 같은 단결체를 조직하거나 가입·운영할 수 있는 단결권, 노동조합이나 단결체의 대표기구를 통해 사용자와 자주적으로 교섭할 수 있는 단체교섭권, 노동자가 자신의 주장을 관철하기 위해 파업이나 태업과 같은 쟁의행위를 할 수 있는 단체행동권이 있다(이강웅, 2001). 그러나 오늘날 대다수 국가에서는 민간부문의 일반 노동조합과는 달리 공무원의 집단행동을 제한하고 있다. 이러한 제한은 공적인 업무를 담당하는 공무원의 특수성에 기인하는 것이라 할 수 있다. 공무원의 신분상 특수성은 공무원을 근로자로 규정한 헌법 제33조 제2항과 공무원의 의무와 책임, 신분보장을 규정한 동법 제7조 제1항 및 제2항에 근거한다.

이러한 공무원 노조는 연구자들의 범위 설정에 따라 개념에 약간의 차이를 보이고 있다(백종섭, 2013: 24). 그러나 실정법인 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노동조합법’) 제2조 제4호에서 노동조합을 “근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건을 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합체를 말한다”라고 정의하고 있다. 이에 ‘공무원노조법’ 제17조⁸⁾에 따라 공무원 노조는 “공무원이 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건을 유지·개선 기타 공무원의 경제적·사회적 지위 향상을 목적으로 하는 단결체”라고 할 수 있다.

적으로 승진만족도와 직무만족도가 낮을 뿐 아니라, 기관장이나 지방의회 의원의 민선제가 주는 상대적인 정치적 자율공간이 복합적으로 작용한 결과로 보고 있다(김유선 외, 2004; 노진귀, 2007).

8) 공무원에 적용할 노동조합 및 노동관계 조정에 관하여 동법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 제3항에서 정하는 경우를 제외하고, ‘노동조합법’이 정하는 바에 따르도록 규정하고 있다(공무원노조법 제17조 제2항).

2) 공무원 노조의 특성

공무원 노조는 공무원의 신분상 특수성과 공직사회의 구조적인 특징으로 인해, 조직과 활동의 측면에서 민간부문의 일반 노동조합과는 다른 특성을 지닌다. 공무원 노조의 일반적 특성으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다(Klingner & Nalbandian, 2003: 360-364; 전영상 외, 2007: 297; 오석홍, 2013: 549; 강성철 외, 2014: 537-538).

첫째, 정부조직은 민간부문의 조직체들과는 달리 공공복리를 추구하기 때문에 국민생활에 훨씬 더 큰 영향을 미친다. 공무원은 국가·지방자치단체의 피고용인으로서 그 공적 업무에 종사하는 자이며, 국민과 공익을 위해 재화와 서비스를 제공하고 봉사하는 자이다. 따라서 공무원은 그들의 역할이 국민생활 전반에 절대적인 영향을 미치는 위치에 있으며, 이런 점이 공무원의 노동기본권 제한의 중요한 이유가 되고 있다(전영상 외, 2007: 297).

둘째, 정부의 경우 고용계약상 노사구분이 모호하다. 공무원의 노사관계는 민간부문과는 달리 공무원인 노동자와 상대방 역시 관리자로서 공무원의 신분을 가진다. 따라서 민간부문의 일반노동조합에서와 같이 사용자 측이 뚜렷하지 않다. 그리고 대국민 관계에서는 공무원은 누구나 국민의 신탁을 받은 국민 전체의 봉사자이다. 또한 어떤 의미에서는 지위를 떠나서 모든 공무원이 피사용자라고 할 수 있다. 때문에 민간부문의 노사관계에 비해 공무원의 경우에는 사용자와 피사용자 간에 노사대립적 관계가 성립될 수 있는 기초가 약하다.

셋째, 공무원의 보수와 근로조건은 정치적·입법적 통제를 받는다는 점에서 민간부문과는 차이가 있다. 민간부문의 경우 종업원의 임금과 근로조건이 노사협상에 의해 결정될 수 있지만, 공무원의 근로조건은 국민주권에 바탕을 둔 정치적·입법적 통제를 받는다. 공공부문 노사관계의 두 당사자는 민간부문에서와 같이 대등한 상대가 아니다. 이러한 여건에서 공무원 노조가 단체교섭을 통해 해결할 수 있는 영역은 민간부분에 비하여 제한적일 수밖에 없다.

넷째, 정부의 인사행정은 형평성과 공정성의 원리가 적용되어야 한다. 따라서 공무원들이 특정한 노조에 속하거나 속하지 않는다는 이유로 근로조건 상의 차별을 할 수가 없다.

다섯째, 정부의 의사결정 권한은 민간부분에서와는 달리 훨씬 광범하게 분산되어 있어 공무원 노조는 교섭상대를 확정하기가 쉽지 않다. 법상으로는 정부가 공무원 노조의 사용자 역할을 담당할 수 있다고 하겠으나, 정부 부처 간 권한과 기능이 분산되어 민간부분처럼 단체교섭의 책임과 권한을 가진 완전한 의미의 교섭상대인 사용자를 구성하는데 어려움이 따른다(김성훈·조경호, 2003: 156).

2. 공무원 노조의 효과성

공무원 노조라는 조직이 지향하는 목표의 달성여부는 성과로 나타나기 때문에 효과성에 대한 논의가 필요하다. 효과성에 관하여 조직이론을 연구하는 학자들은 조직이 효과적이나 하는 것은 가치판단의 문제로서 모든 조직에 적용될 수 있는 기준이 없다는 것을 주장한다(정우일, 2006: 795). 그럼에도 불구하고 조직효과성의 개념에 관하여 연구자들 간에 어느 정도 동의는 있는 듯

하다. 일반적으로 효과성(effectiveness)은 조직이 성취하고자 하는 목표의 달성도(degree of achievement)를 의미하는 개념(Etzioni, 1964: 8; Price, 1968: 2-3)으로 목표 지향적인 성격을 지닌다. 그러므로 조직효과성은 조직의 목표달성도가 기본 구성요소가 된다. 따라서 공무원 노조의 효과성은 공무원 노조라는 조직이 의도하는 목표의 달성도라고 할 수 있는 바,⁹⁾ 본 연구에서는 아래에서 논의하게 될 공무원 노조가 수행해야 할 기능 내지 목적의 달성도를 공무원 노조의 효과성으로 보고자 한다. 왜냐하면 공무원 노조가 본래의 제 기능을 제대로 수행한다면, 공무원 노조가 지향하는 목표를 달성할 수 있을 것으로 보기 때문이다. 또한 노조의 기능이 일반화되어 있기에 이해관계자 간에 묵시적으로 합의를 이루고 있다는 점에서도 그러하다.

여기서 공무원 노조활동을 통해 기대되는 기능 내지 목적이 어떤 것인지론 논의하면, 다음과 같다. 즉 공무원 노조는 공무원들의 근무조건과 지위 및 복지를 유지·향상시키는 것을 주된 목적으로 조직되는 단체이지만, 일반적으로 공무원들의 협동심을 고취하고 행정 발전에 기여한다는 등의 부수적 목적을 함께 표방하게 된다(오석홍, 2013: 544). 공무원 노조의 기능 내지 효과로 Powell(1956)과 Stahl(1983)은 사기제고, 쌍방향 의사소통의 통로, 정책결정의 참여, 실적주의의 보호, 공직윤리의 확립 등을 들고 있다. 오석홍(2013)은 공무원의 이익옹호가 공무원 노조의 가장 기초적인 목적이며 동시에 효용이라고 하고, 그에 부수되는 효용으로 집단적 의사표시, 쌍방향 의사전달 통로, 사기양양, 행정개혁과 직업윤리 개선 등을 제시하고 있다. 박천호 외(2012)와 유민봉·박성민(2013)은 공무원의 권익 증진 및 관리상의 민주성과 효율성 증진으로 이해하고 있다. 그리고 백종섭(2013)은 압력단체, 사회적 욕구충족, 행정의 민주화, 실적제 강화 및 직업윤리 확립 등을 제시하고 있다.

이와 같은 공무원 노조의 기능 내지 효용을 하미승(2012)은 노조원 또는 공무원 자신들의 복지 및 권익을 위한 기능인 효용성 측면과 행정 발전 및 국가 사회적 기여를 위한 기능인 공익성 측면의 2개 영역으로 구분하고 있다. 본 연구에서도 공무원 노조의 순기능을 중심으로 주된 목적인 효용성 측면과 부수적 목적인 공익성 측면으로 구분하여 논의해 보고자 한다.

먼저 효용성 측면의 기능을 살펴보면, 첫째, 권익증진기능은 노동조합의 기본적인 기능으로 노동조합의 존재 목적이라고도 할 수 있다. 기존의 계층제적 권한 구조 하에서 노조원인 공무원은 보수나 근무조건 등에 대한 결정에서 상대적으로 약자일 수밖에 없다. 노동조합을 결성함으로써 근로조건 및 신분의 안정과 관련된 사항에 관하여 고용인과 협상할 수 있게 된다. 또한 인권침해, 부당한 징계처분 등을 방지하는 역할을 하며, 공무원이 정부기관이나 상사에 대하여 불만이 있을 때 이를 환기시켜 주고 불리한 입장에 있는 공무원을 보호하는 기능을 한다(Berman et al., 2001; 하미승, 2012: 81 재인용). 둘째, 복지증진기능은 공무원 노조가 수행해야 할 핵심적인 기능 중의 하나라고 할 수 있으며, 공무원 노조활동을 통해 공무원의 보수 등 처우개선, 후생 복지제도의 확충, 근무조건 개선 등을 가져올 수 있다. 이와 관련하여 공무원의 보수 및 근무조건 등은 현재 관련법률 및 예산에 의해 대부분 결정되지만, 단체교섭 및 관리층, 관계부처, 국회에 노동조합의 입장과 의견을 제시할 수 있다. 셋째, 사회욕구 충족기능으로 공무원은 노동조

9) 조직의 효과성을 연구하는 학자들은 효과성을 평가하는데 하나의 결정적인 모델이나 틀이 있다는 데 동의하지 않는다(Cameron & Whetten, 1983).

합에 가입함으로써 스스로의 권익을 제고시킬 수 있는 길이 열리게 되고, 노동조합을 통해 참여의식, 귀속감, 성취감, 안정감, 연대의식 등의 사회적 욕구를 충족시켜 준다. 이로 인해 기관운영에 대한 소외감을 해소하고 조직에 대한 일체감과 참여의식의 제고를 통해 업무의 능률성 향상에 도움을 줄 수 있게 된다.

다음으로 공익성 측면의 기능을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 행정의 민주화기능은 공무원 노조가 공무원의 인간화를 실현해 주며, 사용자와 대등한 파트너로서 정당한 권위에 대해서는 존중하지만 부당한 명령이나 권위에 대해서는 이의를 제기하고, 불편부당한 업무구조와 절차에 대하여 개선이 이루어지도록 할 수 있다. 즉 공무원 노조가 관리층의 횡포를 통제함으로써 조직 내 행정의 민주화와 행정 발전에 기여할 수 있다(백종섭, 2013: 36). 둘째, 행정개혁과 직업윤리 확립기능으로 공무원 노조 스스로가 공공서비스를 제공하는 주체로서 책임감을 가지고 업무구조와 절차에서 기인하는 비능률적 요소들을 체계적으로 발굴하여 개선함으로써 행정개혁에 효율적으로 참여할 수 있다는 것이다. 또한 공무원 노조는 그 구성원들이 직업적인 행동규범으로부터 이탈되는 것을 막는 사회적 견제 작용을 함으로 부패방지 등 공직윤리를 확립하는데 기여할 수 있다. 셋째, 실적제의 강화기능으로서 공무원 노조활동은 실적제와 대립되는 측면도 있지만, 양자 간 상호 조화를 이루고 있다(Siegel & Myrtle, 1985; Nigro & Nigro, 1986).¹⁰⁾ 실적제 도입 초기 일부 공무원 노조 지도자들은 실적제와 단체교섭이 양립할 수 없다는 인식 하에 실적제를 신랄하게 비판하기도 했지만, 현재는 양 제도가 양립할 수 있고 인사행정에서 오히려 긍정적인 효과를 기대하고 있는 상황이다(백종섭, 2013: 36). 즉 공무원 노조의 단체교섭이 실적주의의 인사 원칙을 허물 수 있는 가능성은 있지만, 관리층은 공무원 노조의 그러한 요구를 받아들일 필요가 없으며, 단체협상이 공무원 인사에서의 실적주의 원칙을 제거하려고 한 분명한 증거는 없다는 것이다(강성철 외, 2014: 539). 그리고 공무원의 정치적 중립성 확보 측면에서 공무원 노조는 일종의 압력단체로서 강력한 영향력을 발휘할 수 있어 실적제의 강화에 기여하게 된다. 넷째, 사회적 통합기능은 공무원 노조활동에서 기대되는 기능이라고 할 수 있는데, 현대 복지행정국가에서 정책형성과 집행에 공무원이 주도적인 역할을 수행하고, 이 과정에서 사회통합의 기능이 실질적으로 수행된다고 볼 수 있다. 사회적 통합기능은 정부와 국민 간 교량역할, 사회복지의 장려, 약자 보호의 노력 등을 공무원 노조가 선도할 수 있다는 것이다(하미승, 2012: 81).¹¹⁾

3. 선행연구의 검토

공무원 노조와 관련된 선행연구들을 전반적으로 분류하면, 공무원 노조제도에 관한 연구, 공무원 노사관계 운영에 관한 연구, 공무원 노조에 대한 공무원의 인식과 행태에 관한 연구, 공무원 노조원의 활동과 효과에 관한 연구 등으로 나눌 수 있다. 이들 선행연구 가운데 본 연구의 주

10) 실적제(merit system)는 19세기 말부터 20세기 초까지 미국을 휩쓴 공무원개혁운동(civil service reform movement)의 산물이지만, 시대와 상황에 따라 그 내용이 조금씩 변해 왔다.

11) 한편 공무원 노조의 역기능도 지적되고 있다. 연구자들이 지적하는 공무원 노조의 역기능으로는 행정의 능률성 제한, 행정개혁에 대한 저항, 공무원 이익에 몰두, 실적주의 인사원칙의 저해 등 직장 내 갈등을 조성하고 협력적 업무관계를 해친다는 것이다(박천호 외, 2012; 오석홍, 2013; 강성철 외, 2014).

제와 관련된 것을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

백종섭(1992)은 국가 및 지방공무원 490명을 대상으로 공무원 단체활동에 대한 기대효과와 내용, 허용범위와 대상 등 공무원 단체활동에 대한 공무원들의 의식을 빈도분석과 교차분석을 활용하여 탐색적 연구를 수행하였다. 공무원 단체활동과 관련한 공무원들의 의식분석 결과를 보면, 공무원들은 공직생활에 어느 정도 만족하더라도 그들의 근무조건에 강한 불만을 나타내고 있으며, 공무원 단체활동이 보장된다면 근무조건 개선, 사기향상, 인사정책의 개선, 서비스 개선 등에 긍정적인 기대효과를 가질 것으로 조사되었다. 또한 공무원 단체활동의 허용에 대해서도 상당히 적극적인 지지를 보여주고 있다.

송건섭·김재기(2009)는 지방자치단체 노조활동의 주도로 형성되는 공무원 노사관계의 사례를 대구·경북지역을 중심으로 분석하였다. 연구자들은 지역의 사례를 통해 공무원 노조활동의 성과를 분석하고, 광역 및 기초자치단체의 일반공무원과 교원을 포함한 일반시민을 조사대상자로 한 설문조사를 통해 노조활동의 방향을 제시하였다. 설문내용에는 공무원 노조에 대한 성과평가, 현행법에 나타난 법·제도적인 측면의 평가, 노조활동의 방향 등을 포함하고 있으며, 특히 공무원 노조활동의 만족도에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 전체집단, 공무원, 일반시민 등 3개 집단으로 구분하고 5개의 독립변수(노사 간 합의 이행, 노사 전문직위 신설, 노사공동위원회, 노사 이해기반 교섭, 노사정책협의)를 선정하였다. 분석결과, 노조활동 만족도에 가장 중요한 영향요인으로는 노사 간 합의 이행으로 나타났으며, 부분적으로 노사 이해기반 교섭 및 노사정책 협의도 통계적으로 유의미한 요인으로 분석되었다.

서원석·황성원(2009)은 공무원 노사관계가 성공적으로 정착되기 위해 필요한 공무원 노사관계의 주요 쟁점들을 검토하고, 현행 법률에서 논란이 되고 있는 개별 쟁점에 대해 학계와 공무원 노사 양측 그리고 시민단체 등 360명을 대상으로 설문조사를 실시하여 이들의 입장을 고려한 구체적인 개선방안을 제시하였다. 이들은 공무원 노사관계의 주요 쟁점인 공무원 노조 법률의 적용범위, 정치적 활동허용, 노동조합 설립의 최소 단위, 가입범위, 가입자 제한범위, 노동조합 전임자, 교섭권한과 범위, 교섭절차(창구 단일화)와 책임, 중앙노동위원회의 역할 이외에도 공무원 노사관계 법률의 문제점, 노사관계 발전을 위해 필요한 조치 등에 대해 조사대상자들이 어떻게 인식하고 있는지에 대한 분석과 각 대안들에 대한 집단 간의 차이를 살펴보았다. 분석결과에 의하면, 노사관계 발전을 위해 필요한 조치에 있어서 세 집단(공무원 노사 양측, 학계, 시민단체) 모두는 ‘노사 간의 신뢰회복’이 가장 필요한 조치라고 응답했으며, 다음으로 공무원 노조와 사용자는 ‘공무원 복지향상’을, 학계와 시민단체는 ‘단체교섭절차의 성실한 수행’을 제시하였다.

길종백·조선일(2011)은 일본의 지방자치단체 사례를 중심으로 공무원 노사관계 변화에 영향을 미치는 요인분석을 통하여 우리나라 공무원의 노사관계 발전에 유용한 정책적 시사점을 제시하였다. 이들은 공무원 노사관계 변화의 영향요인으로 외부 거시적인 요인인 정치·행정적 요인과 경제·사회적 요인을 선정하였고, 과정적 요인으로 협의제도 및 기구요인과 협의 참여자 태도 요인으로 구분하여 분석하였다. 그 결과, 정치·행정적 요인에서는 정치체제의 안정화, 재정악화와 행정개혁, 인사권 권고의 제도화 등이 영향을 미쳤으며, 경제·사회적 요인에서는 국민소득의 향상과 낮은 실업률, 평등 사회의 가능성으로 인한 국민의식 변화, 노사협조주의와 노조의 쇠퇴

등이 영향을 미친 것으로 나타났다. 또한 과정적 요인의 경우에는 사전협의제의 정착, 노사협의 기구 활용 확대, 노조의 적극적 대처 및 자치단체의 전향적 대응 등이 공무원 노사관계 변화에 결정적인 요인인 것으로 분석되었다.

하미승(2012)은 5개 분야의 중앙행정부처 공무원 599명을 대상으로 공무원 노조제도 및 노사관계의 운영과 노조원들의 활동 및 그 효과에 대한 진단을 통해 제도, 운영, 활동 면에서의 문제점을 도출하고 개선방향을 제시하였다. 그는 제도 및 운영, 행태 및 문화, 활동 및 참여, 효과 등 4개의 진단영역, 11개의 진단지표(노조제도, 노사관계 운영, 노조인식, 노조몰입, 동료인식, 관리자 태도, 노사문화, 노조활동, 노조참여, 효과성 달성, 공익성 달성), 56개의 세부진단지표로 구성된 설문지를 이용하여 평가를 실시한 결과, 공무원들은 노조에 대한 공직자의 인식, 노조몰입 수준, 노조활동에 대한 동료인식 및 노조참여 수준에 대해서는 긍정적 평가를 하고 있는 반면에 노조제도 자체와 노조원의 활동에 대해서는 중간적 평가를 했으며, 노조효과로서의 효용성 달성과 공익성 달성에 대해서는 부정적 평가를 하였다. 특히 정부의 노사관계 운영태도 및 노사문화 조성에 대해서는 매우 부정적인 평가를 하였다.

이장원 외(2013)은 국가주의와 시민주의 사이에서 우리나라 공무원 노사관계가 현재 어떻게 자리 잡고 있고, 향후 어떻게 진행될 지를 전망하고 정책적 제언을 모색하였다. 이를 위해 연구자들은 공무원 노조운동의 최근 상황과 의제를 심층적으로 진단하는 사례연구와 이를 토대로 공무원 노조원 및 조합간부를 대상으로 한 관련 쟁점들에 대한 실태조사를 실시하였다. 그 결과, 국가와 조직에 대한 노동조합 운동 목표와 관점에서의 혼선, 중앙정부와 기관 간 노사관계의 이중적 구조, 노동조합 간부와 노조원 간 실리와 이념적 정서의 간극, 선배 세대와 후배 세대 간의 세대 차이 등이 우리나라 공무원 노조운동 및 공무원 노사관계를 불안정하게 하는 원인이라고 주장하였다.¹²⁾

이상과 같이 선행연구들은 공무원 노사관계의 주요 쟁점에 대한 법적 근거와 이를 해결하기 위한 개선 방안에 초점을 두고 있다는 점, 공무원 노조운영에 대한 연구가 사례조사와 설문조사를 병행하여 수행하는 경우가 다수 있다는 점, 공무원 노조에 대한 인식과 활동 등에 관한 연구 가운데 일부를 제외한 많은 연구가 종합적인 지표설정정보는 소수의 지표만으로 구성되어 있다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 이에 비하여 본 연구는 공무원 노조제도의 적합성을 비롯하여 공무원 노조 전반에 걸쳐 종합적 지표를 선정하고, 이들 지표가 노조활동의 효과성에 어떤 영향을 미치는지를 탐색하여 공무원 노조활동의 정책적·관리적 측면의 시사점을 모색하게 된다는 점에서 기존 연구들과는 차별성을 가진다고 할 수 있다.

12) 노사관계의 운영에 관한 연구에서는 이론적 연구와 실증적 연구가 동시에 이루어지고 있다. 이론적 연구는 주로 외국에서 개발된 규범적 이론의 탐색이나 이상적인 노사협력 모형의 성공사례 등을 소개하고, 우리나라에서의 적용여부를 탐색하고 있다(조경호, 2003; 하재룡, 2005; 백종섭·하재룡, 2005; 정재명, 2006). 유럽의 경우, 신공공관리의 확산으로 기존의 공무원에게 주어져 왔던 신분보장이 흔들리면서 공무원 노사관계 연구가 활발히 이루어지고 있다(Gladstone et al. 1989; Neal, 2001). 실증적 연구로는 공무원 노사관계 안정화를 위한 실증적 연구(서원석·황성원, 2009), 공무원 노사관계의 법적 근거와 현황 분석을 토대로 발전방향을 제시한 연구(이희성, 2009) 등이 있다. 이외에도 공무원 노조원의 활동과 효과에 관한 연구에는 공무원 노조의 성과 또는 효과에 대한 연구들이 실증적 분석을 통해 이루어지고 있다(송건섭·김재기, 2009). 또한 근거이론을 통한 공무원 노조활동의 지속경험에 관한 연구도 있다(박진우, 2012). 보다 자세한 내용은 하미승(2012: 86-87)을 참조할 것.

Ⅲ. 연구모형 및 조사설계

1. 변수 선정과 분석틀

본 연구는 연구목적에서 밝힌 바와 같이 공무원 노조활동의 효과성에 대한 영향요인을 탐색하는데 있으므로 공무원 노조활동의 효과성을 종속변수로 선정하게 된다. 이러한 종속변수는 다시 공무원 노조의 효용성과 공익성이 하위변수로 구성되며, 그 내용은 다음과 같다. 효용성은 공무원 노조의 주된 목적인 공무원의 권익증진, 즉 복지증진, 근무여건 개선 등에서 공무원의 만족(효용)을 제고시키는 것을 의미한다(홍성애, 2005; 백종섭, 2006; 하미승, 2012). 공익성은 공무원 노조의 운영에 따른 부수적인 성과로 관료주의의 완화, 부패방지, 인사전횡 방지, 행정서비스 향상 등 행정 발전에 기여하는 것을 말한다(송건섭·김재기, 2009; 하미승, 2012). 공무원 노조활동 효과성의 하위변수로 설정된 효용성과 공익성은 공무원 노조의 활동을 통해 달성하고자 하는 노조의 주된 목적과 부수적 목적을 어느 정도 달성하고 있는지를 확인할 수 있게 해 주는 평가지표가 된다.

한편 본 연구에서는 공무원 노조의 효과성에 영향을 미치는 독립변수로 노조제도, 노사관계, 동료인식, 노조에 대한 관리자의 태도, 노조몰입, 노사문화, 노조참여 등 7가지 변수를 설정하였다. 이들 변수를 독립변수로 설정한 근거는 다음과 같다.

첫째, 공무원 노조제도이다. 공무원 노조활동은 법률에 의해 규정된 제도적 틀 속에서 운영된다. 공무원 노조의 조합원들은 근로조건의 개선·유지, 경제적·사회적 지위향상, 공직사회의 개혁에의 참여, 행정서비스의 효율성 강화 등의 효과성을 도출하기 위해서는 노조제도의 적합성이 뒷받침되어야 한다. 특히 우리나라의 경우 2006년 공무원 노조제도가 도입될 당시부터 노동기본권의 보장범위, 공무원 노조의 가입범위, 단체교섭의 대상과 방식 등을 둘러싸고 논쟁이 계속되고 있다는 점은 공무원 노조원으로 하여금 노조활동에 대한 인식에 영향을 줄 것으로 보인다(이철수 외, 2008). 또한 양문승·이훈재(2008)와 원준호(2009)의 연구에서도 공무원 노조제도 도입을 전후하여 공무원 노조에 관한 제도적 내용을 노조활동을 좌우하는 핵심적 요소로 다루고 있다는 점에서 공무원 노조의 효과성 평가에 있어서 노조제도를 변수로 설정한 이유를 제공하고 있다고 하겠다.

둘째, 노사관계이다. 공무원 노사관계는 사용자인 정부와 근로자인 공무원 간의 관계를 말하는 것으로 본래 노사관계의 핵심은 단체교섭에 있다. 그러므로 노사관계가 노조의 성과와 조합원의 인식에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 다시 말해서 노사관계가 상호 협력적이고 건설한 관계로 유지·발전될 때 노조활동의 효과성을 기대할 수 있게 된다. Riccucci & Ban(1993), Masters & Albright(1999), 조경호·김성훈(2001), 백종섭·하재룡(2005), 서원석·황성원(2009)의 연구는 적대적·경쟁적 노사관계로부터 상호 협력의 관계로 변화시킬 수 있는 모형을 모색하는데 초점을 두고 있다는 점은 노사관계의 중요성을 의미하게 된다.

셋째, 노조에 대한 동료의 인식이다. 조직구성원들의 인식과 태도는 그 자신과 동료들의 행동에 큰 영향을 미칠 수 있다(하미승, 2012). 즉 동료들이 노조활동에 호의적이며, 조합원들과 친밀

하게 지낼 때 조합원 간에 협력을 이끌어 낼 수 있다. 사용자와 대립관계에 있을 때 조합원 간의 협력은 노조의 요구를 관철할 수 있는 힘의 근원이며, 이러한 협력관계는 노조활동에 대한 평소의 신뢰에 기반을 둔다고 볼 수 있다. 따라서 노조활동에 대한 동료의 인식은 노조활동의 효과성에 상당한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

넷째, 노조에 대한 관리자의 태도이다. 공무원인 조합원은 계층제의 권한구조 하에서 공식생활을 해야 함으로 노조에 대한 관리자의 태도는 노조활동에 영향을 줄 수밖에 없다. 홍성애(2005), 백중섭(2006), 정재명(2011), 하미승(2012)의 연구에 의하면, 노조에 대한 관리자의 인식이나 태도가 조합원의 활동에 상당한 영향을 미치는 것으로 보고 있다. 즉 관리자들이 노조를 호의적으로 인식하고, 노조활동의 보장여부에 따라 노조활동의 효과성에 영향을 미치게 된다는 것이다.

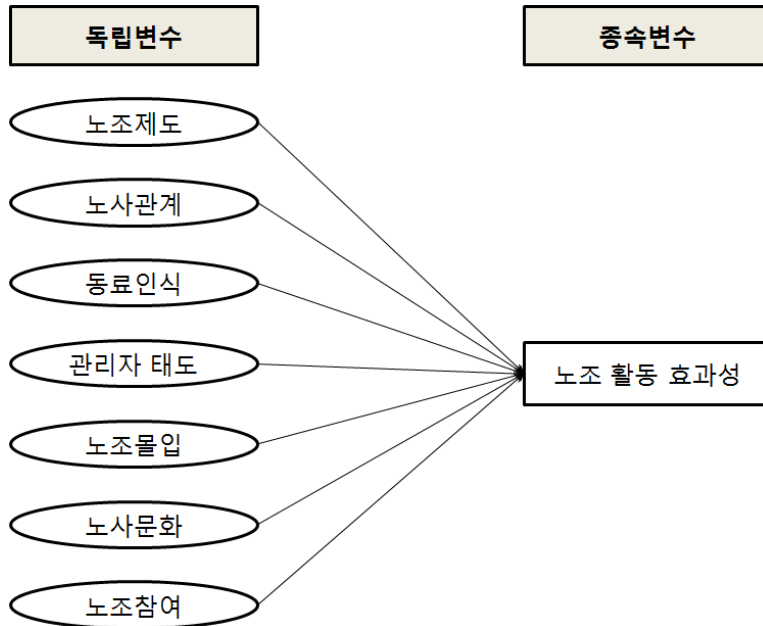
다섯째, 조합원의 노조몰입이다. 노조몰입은 노조원으로 남고자 하는 강한 욕구, 노동조합을 위해 노력하고자 하는 의지, 노동조합의 목적에 대한 신뢰의 정도를 포함하는 것으로 정의할 수 있다(정연양, 1998: 444). 이러한 노조몰입은 노조가 목표를 달성하는데 필요한 전제조건인 노조에 대한 충성도, 노조에 대한 책임감, 노조를 위한 자발적 노력, 노조주의에 대한 믿음 등을 포함하는 것으로서 노조의 조직 확대나 활동의 적극성 제고에 도움을 줄 수 있는 정신적 요소라고 할 수 있다(Gordon, et al., 1980). 따라서 조합원들의 노조몰입 수준은 노조활동의 효과성에 영향을 미치게 될 것이다.

여섯째, 노사문화이다. 노사문화는 노조체제를 구성하는 조합원들이 공유하는 생활양식 또는 행동양식의 총체를 의미한다. 이러한 노사문화는 공무원 노사 간의 우호성, 협력성, 신뢰성, 생산성을 나타내주는 지표로서 노사관계의 건전한 형성과 발전을 좌우하는 요소이다(홍성애, 2005; 하재룡, 2005; 김인재, 2008; 서원석·황성원, 2009). 그러므로 노사문화의 건전성 정도는 노조활동의 효과성에 영향을 미친다고 할 것이다.

일곱째, 조합원의 노조참여이다. 노조참여는 노조활동에 대한 공식적·비공식적 관여와 영향(Barling, et al., 1992)으로서, 1990년대 이후부터 노조참여가 노조운영에 중요함을 인식하고, 노조참여를 주제로 노조문제를 연구하고 그 결과를 제공하고 있다(Thacker, et al., 1990; Chan, et al., 2004; 이철기·이광희, 2008; 박재춘, 2008). 노조참여가 중요한 것은 노조참여를 통해 노조의사를 표출하고, 이를 결집하여 정부에 그들의 의사를 전달하고 인식시키는 계기가 되어 노조가 추구하는 목적달성에 기여하게 된다는 것이다.

이상의 논의를 통해, 본 연구는 지방공무원을 대상으로 공무원 노조활동의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 <그림 1>과 같은 연구의 분석틀을 구성하였다. <그림 1>에서 종속변수는 노조활동의 효과성에 관한 것으로 노조활동의 효용성 측면과 공익성 측면에 관한 17개 문항으로 측정하였다. 독립변수로는 노조제도에 관한 10개 문항, 노사관계에 관한 7개 문항, 노조활동에 대한 동료의 인식에 관한 3개 문항, 노조에 대한 관리자의 태도에 관한 3개 문항, 노조몰입에 관한 12개 문항, 노사문화에 관한 4개 문항, 노조참여에 관한 6개 문항으로 구성하였다. 각 변수별 문항 내용은 하미승(2012)의 연구에서 사용된 측정문항을 본 연구의 목적에 적합하도록 수정하여 사용하였다.¹³⁾

〈그림 1〉 연구의 분석틀



2. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 공무원 노조활동의 효과성에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석하기 위하여 설문응답자의 인구통계학적 특성, 공무원 노조활동의 효과성, 공무원 노조와 관련된 인식에 관한 조사항목 등을 중심으로 설문지를 작성하였다. 각 설문문항은 Likert-type 5점 척도를 이용하여 강한 부정(1점)에서 강한 긍정(5점)까지 조사대상자가 표기할 수 있도록 구성하였다.

조사대상은 경상남도 도청에 근무하는 공무원과 경상남도 기초자치단체에 근무하는 공무원으로 하였으며, 조사 시기는 2014년 2월 15일부터 같은 해 2월 28일까지 진행하였다. 본 연구에서 조사대상자를 경상남도 지자체 공무원으로 선정한 이유는 첫째, 공무원 노조의 경우 중앙부처의 공무원을 대상으로 하는 것보다 지자체 공무원을 대상으로 하는 것이 본 연구의 목적에 보다 부합할 것으로 판단했다. 그 이유로는 첫째, 공무원 노조의 경우 지자체 공무원은 중앙부처 공무원에 비해 하위직 공무원의 비율이 높아 노조가입 대상자가 많을 뿐만 아니라, 상대적으로 근로조건 개선의 욕구 등이 강하여 중앙부처 공무원에 비해 노조활동이 활발하다는 점이다. 그 동안 공무원 노조운동을 주도해 온 것도 사실상 지자체 노조 운동진영이었다(노진귀, 2007). 둘째, 조사대상을 경상남도 지자체 공무원 노조로 한 것은 이들이 전공노 탄생의 주역이었다는 점에서 노조활동과 참여에 보다 적극적일 것으로 판단했기 때문이다.

13) 하미승(2012)의 연구에서는 노조활동과 노조참여를 별도로 분리하여 측정하였으나 본 연구에서는 노조활동을 적극적 참여로 그리고 노조참여를 소극적 참여로 보고, 두 영역을 노조참여로 통합하였다.

조사대상자에 대한 표본추출은 경상남도 본청에 근무하는 공무원과 기초자치단체에 근무하는 행정직, 기술직, 연구·지도직, 기타 공무원을 대상으로 각 기관별 비율을 고려하여 할당추출을 하였다. 설문지는 총 700부를 배부하여 651부를 회수하였으며, 이 가운데 불성실하게 응답한 7부를 제외한 644부가 분석에 이용되었다. 자료분석방법은 기술통계분석, 신뢰도분석, 회귀분석 등을 실시하였으며, 분석에는 사회조사통계프로그램인 SPSS 18.0을 사용하였다.

3. 설문응답자의 인구통계학적 특성

수집된 자료를 이용하여 설문응답자의 인구통계학적 특성을 분석한 결과, <표 1>과 같이 나타났다. 먼저 설문응답자의 성별분포를 살펴보면, 전체 응답자 644명 중 남자가 363명(56.4%), 여자가 281명(43.6%)으로 나타났다. 연령은 20대는 27명(4.2%), 30대는 227명(35.2%), 40대는 290명(45.0%), 50대 이상은 100명(15.5%)으로 나타났다. 그리고 응답자의 최종 학력은 고졸 이하가 38명(5.9%), 전문대 졸업은 80명(12.4%), 대학 졸업은 430명(66.8%), 대학원 졸업은 95명(14.8%)이었다. 응답자의 근무 직종은 행정직이 353명(54.8%), 기술직이 209명(32.5%), 연구·지도직이 32명(5.0%), 기타직이 49명(7.6%)으로 나타났다. 응답자의 공직 재직 기간은 5년 미만 근속자가 93명(14.4%), 5년 이상 10년 미만이 127명(19.7%), 10년 이상 15년 미만이 99명(15.4%), 15년 이상 20년 미만이 98명(15.2%), 20년 이상 근무자는 227명(35.2%)으로 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 그리고 응답자 중 노조가입자는 598명(92.9%)이며, 비가입자는 45명(7.0%)이었다. 또한 응답자의 소속기관으로는 기초자치단체 소속응답자는 476명(73.9%)이며, 광역자치단체 소속응답자는 163명(25.3%)로 나타났다.

〈표 1〉 설문응답자의 인구통계학적 특성

	구 분	빈도(명)	비율(%)
성별	남자	363	56.4
	여자	281	43.6
연령	20대	27	4.2
	30대	227	35.2
	40대	290	45.0
	50대 이상	100	15.5
학력	고졸 이하	38	5.9
	전문대 졸업	80	12.4
	대학 졸업	430	66.8
	대학원 졸업	95	14.8
근무직종	행정직	353	54.8
	기술직	209	32.5
	연구·지도직	32	5.0
	기타	49	7.6

재직기간	5년 미만	93	14.4
	5년 이상-10년 미만	127	19.7
	10년 이상-15년 미만	99	15.4
	15년 이상-20년 미만	98	15.2
	20년 이상	227	35.2
노조가입 여부	가입	598	92.9
	비가입	45	7.0
소속 자치단체	기초자치단체	476	73.9
	광역자치단체	163	25.3

IV. 분석결과 및 논의

1. 모형 내 변수의 신뢰도

본 연구에서 독립변수와 종속변수는 Likert-type 5점 척도로 측정되었으며, 각 변수들의 신뢰도(Cronbach's α)를 분석한 결과는 <표 2>와 같다. 측정문항의 신뢰도를 분석한 결과, 종속변수인 공무원 노조활동의 효과성에 관한 신뢰도 점수는 0.960, 독립변수인 노조제도에 대한 인식에 관한 문항의 신뢰도 점수는 0.826, 노사관계에 대한 인식은 0.917, 노조에 대한 동료의 인식은 0.865, 노조에 대한 관리자의 태도는 0.816, 노조몰입은 0.930, 노사문화는 0.952, 노조참여에 대한 인식은 0.908로 모든 변수에 대한 신뢰도 값이 0.8 이상으로 신뢰도가 높은 것으로 나타났다.

<표 2> 변수별 측정문항의 신뢰도 분석결과

변수 내용		설문문항	신뢰도 값
독립변수	노조제도	10개 문항	0.826
	노사관계	7개 문항	0.917
	동료인식	3개 문항	0.865
	관리자의 태도	3개 문항	0.816
	노조몰입	12개 문항	0.930
	노사문화	4개 문항	0.952
	노조참여	6개 문항	0.908
종속변수	노조활동 효과성	17개 문항	0.960

2. 공무원 노조활동 효과성 평가와 변수의 분석

지자체 공무원을 대상으로 공무원 노조활동의 효과성에 대해서 어떻게 인식하고 있는지 조사한 결과는 <표 3>에 제시되어 있다. 우선 종속변수로서 공무원 노조활동의 효과성에 대한 인식수준은 3.23으로 보통인 3.0보다 높아 지자체 공무원들이 공무원 노조활동의 효과성에 대해 보통보다는 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 종속변수인 공무원 노조활동의 효과성을 구성하는 하위부문의 공무원 노조의 효용성 측면과 공익성 측면에서는 효용성 측면에 대한 인식수준은 3.29이며, 공익성 측면에 대한 인식수준은 3.14로 나타났다. 중앙부처 공무원 599명을 대상으로 한 하미승(2012)의 연구결과에서는 노조의 효용성 부문에서는 2.79, 공익성 부문에서는 2.86으로 조사되었으며, 본 연구에서 얻은 값과 비교해 보면 효용성과 공익성 부문 모두 낮게 나타났다. 그리고 본 연구에서는 효용성 부문이 공익성 부문보다 높게 나타난 반면, 하미승의 연구에서는 공익성 부문이 효용성 부문보다 높게 나타났다. 두 연구를 통해 일반화할 수는 없지만, 지자체 공무원이 중앙부처 공무원보다 노조활동의 효과성에 대해 보다 긍정적이며, 특히 공무원 노조활동의 효과성 중에서 효용성 기능을 공익성 기능보다 더 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방공무원의 경우 중앙부처 공무원에 비하여 상대적으로 근무조건이나 공직자로서 자부심 등에서 만족도가 낮은 것으로 해석된다.

〈표 3〉 변수에 대한 기술통계치

변 수		평 균	표준편차
종속변수 (종속변수 하위 부문)	노조활동의 효과성	3.23	.630
	(노조활동의 효용성)	(3.29)	(.667)
	(노조활동의 공익성)	(3.14)	(.655)
독립변수	노조제도	3.21	.707
	노사관계	3.32	.673
	동료인식	3.44	.667
	관리자의 태도	3.47	.638
	노조몰입	3.48	.592
	노사문화	3.41	.664
	노조참여	3.27	.685

독립변수를 구성하는 7개 변수 중에서 노조몰입에 대한 인식수준이 3.48로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 관리자의 태도로서 조합원의 상관이 노조에 대한 인식수준은 3.47로 분석되었다. 또한 동료들이 노조에 대한 인식수준은 3.44로 나타났다. 반면에 노조참여에 대한 인식수준은 3.27, 공무원 노조의 제도에 대한 인식수준은 독립변수 가운데 가장 낮은 3.21로 나타났다. 결과적으로 설문응답자들은 공무원의 노조몰입, 상관과 동료들의 노조에 대한 인식수준은 상대적으로 높은 반면, 제도에 대한 인식이나 노조참여 및 노사관계에 대한 인식수준은 다소 낮게 평가하고 있는 것으로 분석되었다.

3. 공무원 노조활동 효과성에 대한 영향요인 분석

지자체 공무원들의 공무원 노조활동의 효과성에 미치는 영향요인이 무엇인가를 알아보기 위해 7개 변수를 투입하여 회귀분석을 실시한 결과는 <표 4>와 같다. 회귀분석 과정에서는 분석을 실시하기 전에 독립변수들의 다중공선성(multicollinearity) 문제를 먼저 검증하였다. 다중공선성 문제는 독립변수들에 대한 공차한계(TOL)는 0.1 이상, 분산팽창요인(VIF)은 10.0 미만의 기준에 만족해야 한다. 본 연구의 회귀분석에 투입된 독립변수 모두는 공차한계와 분산팽창요인의 기준에 충족하기 때문에 다중공선성 문제는 없는 것으로 판명된다.

따라서 <표 4>에 제시된 결과를 살펴보면, 모형에 대한 설명력(R^2)은 .776, 수정된 설명력(R^2)은 .596, F 값은 119.21으로 나타났다. 독립변수 가운데 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요인은 노사관계, 동료인식, 관리자의 태도, 노조몰입, 노사문화, 노조참여 등으로 분석되었다. 독립변수 가운데 유의수준 $p<.01$ 에서는 노사관계와 노조몰입 및 노조참여가, 유의수준 $p<.05$ 에서는 관리자의 태도 및 노사문화가, 유의수준 $p<.10$ 에서는 동료인식이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이들 영향요인 가운데 영향력의 크기는 노사관계($\beta=.247$), 노조참여($\beta=.238$), 노조몰입($\beta=.210$)의 순으로 나타났다.

이와 같은 분석결과를 볼 때, 첫째, 지자체 공무원이 공무원 노조활동의 효과성에 대한 인식에 있어서 노사 간에 민주적으로 운영되고 단체교섭이 성실히 이루어지며, 건전한 노조활동이 보장된다고 인식하는 경우, 공무원 노조활동의 효과성에 대한 인식이 높다고 볼 수 있다. 둘째, 공무원들이 노조활동에 대한 홍보, 회의, 집회, 행사활동에 적극적으로 참여하고, 노조투표참여, 고충이나 불만처리 과정의 참여에 대한 인식이 높을수록 노조의 활동성과에 대해 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 셋째, 공무원들이 노조에 충성심, 책임감, 노조활동에 대한 신념을 강하게 인식할수록 노조활동의 효과성에 대해 높게 인식하는 것으로 나타났다. 또한 조직 내 노사문화에 대한 긍정적 인식이 높을수록 종속변수에 긍정적인 영향을 주며, 조직 내 관리자의 노조에 대한 태도가 긍정적일수록 노조활동의 효과성에 긍정적인 영향을 주는 것으로 판단된다.

<표 4> 공무원 노조 활동성과에 대한 회귀분석 결과

항목	비표준화 계수		표준화 계수	t값	공차한계	VIF	
	B	표준오차	β				
독립변수	상수	-.043	.132				
	노조제도	.030	.028	.034	1.070	.716	1.396
	노사관계	.230	.038	.247	6.021***	.427	2.343
	동료인식	.070	.041	.073	1.685*	.387	2.586
	관리자 태도	.087	.041	.088	2.114**	.414	2.414
	노조몰입	.224	.052	.210	4.305***	.303	3.302
	노사문화	.109	.041	.115	2.630**	.379	2.642
	노조참여	.222	.039	.238	5.721***	.417	2.398

$R^2=.776$ 수정된 $R^2=.596$ $F=119.21$

주: * $p<.10$, ** $p<.05$, *** $p<.01$

한편 공무원 노조활동 효과성은 노조활동에 의한 공무원 권익증진, 즉 복지증진과 근무여건의 개선 등에서 공무원의 만족(효용)을 제고시키는 효용성 측면과 공무원 노조의 활동에 따른 부수적인 성과로 관료주의의 완화, 부패방지, 인사전형 방지, 행정서비스 향상 등 행정 발전에 기여하는 공익성 측면으로 구성된다. 이와 같이 공무원 노조활동 효과성의 측면에서 공무원 노조의 효용성과 공익성에 영향을 주는 영향요인이 무엇인지를 파악하기 위해 노조활동 효과성의 하위 개념인 효용성과 공익성을 종속변수로 하고, 7개 독립변수를 통해 회귀분석을 실시하였다.

<표 5>는 공무원 노조활동 효과성의 효용성과 공익성을 분석한 결과를 나타낸 것이다. 먼저 공무원 노조활동 효과성 중 노조활동의 효용성에 영향을 주는 요인을 살펴보면, 유의수준 $p < .01$ 에서 노사관계의 β 값이 .245로 가장 영향이 큰 것으로 나타났으며, 다음으로 노조몰입의 β 값이 .224이며, 조합원의 노조참여 및 노사문화의 β 값이 각각 .207 및 .133으로 나타났다. 또한 유의수준 $p < .05$ 에서는 노조에 대한 관리자 태도의 β 값이 .097로 나타났다. 따라서 공무원의 복지증진, 권익신장과 같은 노조의 효용성에 영향을 주는 요인으로는 노사관계가 가장 큰 영향을 주는 것으로 나타났으며, 조합원의 노조몰입, 조합원의 노조참여, 노사문화, 노조에 대한 관리자의 태도 등이 중요한 영향요인으로 분석되었다.

다음으로 공무원 노조활동의 효과성 가운데 노조활동의 공익성에 영향을 주는 요인을 살펴보면, 유의수준 $p < .01$ 에서 노조참여의 β 값이 .267로 가장 영향이 큰 것으로 나타났으며, 다음으로 노사관계의 β 값이 .224이며, 노조몰입의 β 값이 .115로 나타났다. 그리고 유의수준 $p < .05$ 에서는 동료인식의 β 값이 .103으로 나타나 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 따라서 노조의 행정 발전 기능인 노조활동의 공익성에 대한 인식에 통계적으로 상당한 영향을 미치는 요인으로는 노조참여, 노사관계, 노조몰입, 노조에 대한 동료인식의 순으로 나타났다.

이러한 분석결과를 볼 때, 공무원 노조활동의 효과성을 구성하는 효용성과 공익성에 영향을 주는 요인으로 노사관계, 노조참여, 노조몰입 등 세 가지 독립변수는 공통적으로 주요한 요인으로 작용하지만, 노조활동의 효용성 인식에서 동료인식은 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다. 이에 비해 노조에 대한 관리자의 태도는 노조활동의 효용성에 통계적으로 유의미한 요인으로 나타났다. 또한 노조활동의 공익성 인식에서는 노조에 대한 관리자의 태도는 유의미하지 않은 것으로 나타났지만, 동료의 인식은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 관리자들이 부하직원들의 노조활동을 가급적 긍정적으로 이해하려는 경향에서 오는 결과로 해석된다. 또한 공무원들은 공무원 노조역할에 있어서 공익성 측면보다는 효용성 측면을 보다 더 긍정적으로 인식하고 있다. 이것은 행정 발전인 공익성 측면보다는 공무원 자신들의 권익신장을 더 우선시 하는 것에서 비롯된 것으로 판단된다.

<표 5> 노조활동의 효과성의 효용성과 공익성에 대한 영향요인 분석

항목	모형	활동성과의 효용성				활동성과의 공익성			
		비표준화 계수		표준화 계수	t값	비표준화 계수		표준화 계수	t값
		B	표준오차			B	표준오차		
독립	상수	-.111	.138		-.804	.075	.154		.486
	노조제도	.034	.030	.037	1.152	.024	.033	.026	.736

변수	노사관계	.239	.041	.245	5.885***	.216	.045	.224	4.848***
	동료인식	.050	.043	.050	1.151	.102	.048	.103	2.128**
	관리자 태도	.100	.044	.097	2.296**	.070	.048	.069	1.472
	노조몰입	.251	.055	.224	4.585***	.171	.061	.155	2.827***
	노사문화	.132	.044	.133	3.030***	.069	.048	.070	1.435
	노조참여	.202	.041	.207	4.961***	.259	.045	.267	5.735***
효용성: $R^2=.592$ 수정된 $R^2=.587$ $F=11.061$									
공익성: $R^2=.498$ 수정된 $R^2=.491$ $F=78.382$									

주: * $p<.10$, ** $p<.05$, *** $p<.01$

V. 결론

본 연구는 공무원 노조가 출범한 지 8년여가 지난 시점에서 지방공무원을 대상으로 하여 공무원들이 공무원 노조활동의 효과성에 대한 인식에 있어서 어떤 요인들이 영향을 미치는가를 연구목적으로 하였다. 이에 본 연구에서는 공무원 노조활동이 비교적 활발할 것으로 판단된 경상남도 지자체 공무원을 대상으로 연구를 진행하여 다음과 같은 연구결과를 도출하였다.

먼저, 공무원 노조활동의 효과성 측면에서 인식수준이 높은 것을 알 수 있었다. 이는 중앙행정부처 공무원을 대상으로 한 조사에서의 인식수준보다 높게 나타난 것에서도 알 수 있다. 이와 같은 결과는 지방공무원들이 노조활동을 통하여 그들이 추구하고자 하는 목표달성에 긍정적인 것으로 인식하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한 공무원 노조활동의 효과성을 구성하는 하위부문인 노조활동의 효용성과 공익성 부문에서는 공익성보다 효용성에 관한 인식이 높게 나타나고 있다. 이러한 분석결과는 중앙행정부처 공무원들이 효용성보다는 공익성을 더 높게 인식한 연구결과와 비교되는 부분이다. 이는 지자체 공무원의 경우 공무원 노조가 행정 발전보다는 자신들의 경제적·사회적 지위향상에 더 관심이 많은 것으로 평가할 수 있다.

다음으로 공무원 노조활동의 효과성에 영향을 미치는 요인에 관해서는 노사관계, 노조참여, 노조몰입, 노사문화, 관리자의 태도 등이 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다. 또한 공무원 노조활동 효과성의 하위부문인 공무원 노조활동의 효용성과 공익성 부문에 대한 영향요인으로 노조활동의 효용성 부문에서는 노사관계, 노조몰입, 노조참여, 노사문화, 관리자의 태도가 영향을 준 것으로 나타났다. 그리고 노조활동의 공익성 부문에서는 노조참여, 노사관계, 노조몰입, 동료인식이 영향을 준 것으로 나타났다. 이러한 분석결과에 의하면, 본 연구에서 설정한 7개 독립변수 중 검증기준인 유의수준에 따른 영향력과 통계적 유의미성은 다르지만 노조제도를 제외한 6개의 독립변수가 노조운영의 성과에 영향을 주는 것으로 나타났다.

그리고 본 연구에서 공무원 노조운영의 성과에 영향을 줄 것으로 가정한 변수 가운데 노조제도는 종속변수인 공무원 노조활동 효과성에 통계적으로 유의미한 요인이 아닌 것으로 나타났다. 그 이유를 추정컨대, 공무원 노조는 민간부문의 일반노조와 달리 제도형성이나 내용을 변경시킬 수 있는 의사결정 과정에 노조의 영향력을 행사하는데 한계가 있기 때문이며, 이로 인해 공무원

들이 현행 노조제도를 공무원 노조활동의 효과성에 영향을 주는 요인으로 인식하지 않은 것으로 판단된다. 즉 공무원 노조제도는 노조원들의 영향범위 밖의 통제가 불가능한 것으로 인식하고 있는 데서 오는 결과로 보인다.

본 연구와 관련한 정책적·관리적 시사점으로는 다음과 같다. 첫째, 공무원 노조활동의 효과성에 대한 공무원들의 인식 수준이 높게 나타난 만큼 정부는 노조문제에 보다 많은 관심을 가져야 하며, 공무원 노조를 인사행정의 중요한 관리도구로 이해할 필요가 있다. 둘째, 공무원 노조의 기능면에서, 공무원 노조원들이 자신의 권익신장을 위한 노조 효용성 기능 수행 뿐만아니라 행정 발전과 사회발전을 위한 노조의 공익성 기능 수행에도 소홀함이 없도록 노사가 협력해 나가야 할 것이다. 셋째, 효율적인 노조활동 관리를 뒷받침하기 위해서는 노조활동의 효과성에 영향을 미치는 변수 즉 노사관계, 동료인식, 관리자의 태도, 노조몰입, 노사문화, 노조참여 등에 대한 연구가 활발히 이루어져야 할 것이다. 넷째, 노조제도는 노조활동의 근간을 이루고 있다는 점에서 그 중요성을 간과할 수 없다. 우리의 경우 공무원 노조법이 제정된 이후 노조제도의 몇 가지 쟁점사항을 둘러싼 논쟁이 계속되고 있으며(이철수, 2008), 최근의 연구에서도 공무원 노조 가입 범위, 교섭대상범위, 개별노조 허용, 전임자 제도, 창구단일화 등에서 제도적 개선이 필요한 것으로 진단하였다(송건섭·김재기, 2009; 하미승, 2012). 따라서 공무원 노조제도가 노조활동의 방해요인이 되지 않도록 합리적으로 개선되어야 할 것이다.

본 연구는 공무원 노조활동의 효과성에 영향을 미치는 요인을 분석하여 공무원 노조활동 관리를 위한 시사점을 제시하였다는 점에서 의의가 있다고 하겠다. 그러나 보다 다양한 분석을 통한 결과를 도출하지 못하였다는 점에서 아쉬움이 남는다. 또한 연구대상을 경상남도 지자체 공무원으로 한정했기 때문에, 이에 근거한 분석결과를 전체 지방공무원 노조활동에 일반화하는 데는 한계가 있다고 하겠다. 따라서 향후 연구대상을 전국 지자체로 확대할 필요가 있겠다. 나아가 국가직 공무원과 비교 연구도 필요하다고 하겠다.

참고문헌

- 강성철 외. (2014). 「새인사행정론(개정 8판)」. 서울: 대영문화사.
- 길종백·조선일. (2011). 공무원 노사관계 변화의 영향요인에 관한 연구: 일본 지방자치단체 사례를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 10(2): 149-174.
- 김성훈·조경호. (2003). 공무원 단체교섭의 효율적 운용과 정부의 전략: 교원노조 교섭 경험을 중심으로. 「한국행정연구」, 12(4): 158-185.
- 김유선 외. (2004). 「효율적인 공무원 노사관계 운영방안 연구」. 서울: 행정자치부.
- 김인재. (2008). 공무원 노사관계 발전방안 소고. 「노동법연구」, 25: 1-34.
- _____. (2010). 최근 공무원 노사관계의 법적 쟁점과 과제. 「노동법학」, 36: 59-83.
- 노진귀. (2007). 「지방자치단체 노사관계 형성실태」. 서울: 한국노동연구원.
- 박재춘. (2008). 공직사회의 노동자참여(EI)와 발언, 노조몰입에 관한 실증연구. 「노동정책 연구」,

- 8(3): 159-186.
- 박진우. (2012). 공무원 노조활동의 지속경험에 관한 근거이론적 접근. 「한국행정논집」, 24(1): 131-160.
- 박천호 외. (2012). 「현대인사행정론」, 서울: 법문사.
- 백종섭. (1992). 공무원 단체활동의 영향요인에 관한 연구: 공무원의 의식을 중심으로. 「한국행정학보」, 26(2): 389-406.
- _____. (2006). 국립대학교 직원의 노조몰입 결정요인 분석. 「한국행정학보」, 40(4): 401-417.
- _____. (2013). 「공무원노동조합론」. 서울: 대영문화사.
- 백종섭·하재룡. (2005). 「공무원 노사관계 성공사례 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 서원석·황성원. (2009). 공무원 노사관계 안정화를 위한 실증적 연구. 「한국행정논집」, 21(4): 1449-1475.
- 송건섭·김재기. (2009). 공무원 노동조합의 활동에 관한 연구: 대구·경북지역을 중심으로. 「행정논총」, 47(4): 225-254.
- 양문승·이훈재. (2008). 경찰공무원의 노동단체에 대한 선진국의 동향에 관한 연구. 「경찰학논총」, 3(1): 203-232.
- 오석홍. (2013). 「인사행정론(제7판)」. 서울: 박영사.
- 오세희 외. (2013). 시·도교육청 지방교육행정공무원 노사관계에 대한 인식 분석과 전문성 제고 방안. 「한국인사행정학회보」, 12(2): 55-79.
- 원준호. (2009). 독일 공공부문 직원협의회와 노동조합의 구조와 기능: 종사원 노동조합의 단체협약, 공무원단체의 공무원정책 참여 그리고 직원협의회와 근무협정을 중심으로. 「한독사회과학논총」, 19(4): 109-138.
- 유민봉·박성민. (2013). 「한국인사행정론(개정판)」. 서울: 박영사.
- 이강웅. (2001). 공무원의 노동기본권 보장이 행정발전에 미치는 영향. 「21세기 정치학회보」, 11(1): 71-92.
- 이장원 외. (2013). 「공무원 노사관계의 현황과 발전방안」. 서울: 한국노동연구원.
- 이철기·이광희. (2008). 사회적 교환이론의 관점에 입각한 노조몰입 및 노조참여 의도의 결정요인에 관한 연구. 「산업경영시스템학회지」, 31(3): 61-73.
- 이철수 외. (2008). 「공무원 노사관계의 합리적 운영을 위한 제도개선 방안」. 서울: 한국 노동연구원.
- 이희성. (2009). 공무원 노사관계의 현황과 발전방향. 「원광법학」, 25(3): 351-376.
- 전영상·백형배. (2012). 거버넌스 체제에서 공무원 노동조합의 역할 가능성 탐색. 「지방행정연구」, 26(2): 183-216.
- 전영상 외. (2007). 4차원적 시·공간론으로 본 공무원 노동조합의 상황인식과 변화방향. 「한국정책과학학회보」, 11(4): 295-316.
- 정연양. (1998). 조직(회사)몰입과 노동조합 몰입을 통한 노사관계 안정도의 평가. 「경제학 연구」, 27(2): 439-464.
- 정재명. (2006). 협력적 공무원 노사관계를 위한 정책적 제언: 미국 공공부문 노사협의시스템을

- 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 5(2): 1-34.
- _____. (2011). 지방자치단체의 상관 리더십유형이 조직몰입 및 노조몰입에 미치는 영향 연구: 경상남도 지방공무원의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 49(2): 149-177.
- 정우일. (2006). 「공공조직론(제2판)」. 서울: 박영사.
- 조경호. (2003). 협력적 공무원 노사관계 모색. 「한국정책과학학회보」, 7(2): 301-326.
- 조경호·김성훈. (2001). 공무원 노동기본권 보호의 실효성을 확보하기 위한 제도적 조건의 탐색: 비교론적 접근. 하계학술대회 발표논문집, 65-89. 인사행정연구회.
- 하미승. (2012). 정부기관 노동조합제도의 운영성과 진단 및 개선방안 연구. 「한국인사행정학회보」, 11(3): 79-117.
- 하재룡. (2005). 공무원 노사협력 증진방안 연구. 「한국사회와 행정연구」, 16(3): 29-57.
- 홍성애. (2005). 병원근로자의 노조몰입에 관한 실증적 분석. 「한국사회와 행정연구」, 16(2): 77-96.
- Ban, C. (1999). The Status of Public Personnel Reform in the United States: Themes and Variations. International Symposium Proceedings. *Knowledge-Based Society and Human Resources Management in Government*. 1-19.
- Barling, J. et al. (1992). *The Union and Its Members: A Psychological Approach*. New York: Oxford Univ, Press.
- Berman, E. M. et al. (2001). *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Process, and Problems*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Cameron, K. & Whetten, D. A. eds.(1983). *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*, Orlando, Fla.: Academic Press.
- Chan, A. W. et al. (2004). Union Commitment and Participation among Hong Kong Firefighters: A Development of an Integative Model. *International Journal of Human Resource Management*, 15(3): 533-548.
- Etzioni, A. (1964). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Gladstone, A. et al. (1989). *Current Issues in Labor Relations: An International Perspective*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Gordon, M. E. et al. (1980). Commitment to the Union: Development of a Measure and an Examination of Its Correlates. *Journal of Applied Psychology*, 65. 479-499.
- Klingner, D. E. & Nalbandian, J.(2003). *Public Personnel Management: Context and Strategies*, 5th ed. Prentice-Hall.
- Neal, A. (2001). Public Sector Industrial Relations: Some Developing Trends, *The International Journal of Comparative Labor Law and Industrial Relations*, 17(2): 233-263
- Nigro, F. A. & Nigro, L. G. (1986). *The New Public Personnel Administration*. Illinois: F. E. Beacock Pub. Inc.
- Masters, M. F. & Albright, R. R. (1999). The Federal Sector Labor Relations: Climate under Executive Order 12871. *Journal of Collective Negotiations*, 28(1): 69-82.

- Powell, N. J. (1956). *Personnel Administration in Government*. Englewood Cliffs: Prentice -Hall, Inc.
- Price, J. L. (1968). *Organizational Effectiveness*. Homewood: Irwin.
- Riccucci, N. & Ban, C. (1993). Personnel Systems and Labor Relations: Steps Toward a Quiet Revitalization. in F. J. Thompson. ed. *Revitalizing State and Local Public Service: Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence*. San Francisco. CA: Jessey-Bass.
- Siegel, G. B. & Myrtle, R. C. (1985). *Public Personnel Administration*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Stahl, O. G. (1983). *Public Personnel Administration*. 8th ed. New York: Harper & Row Publishers.
- Thacker, J. W. et al. (1990). Union Commitment: An Examination of Antecedent and Outcome Factors. *Journal of Occupational Psychology*, 63: 33-48.

김기인(金基寅): 부산대학교에서 행정학 박사과정을 수료하고, 현재 창원문성대학 사회복지행정과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 인사행정, 사무관리, 노사관리 등이다. 최근 저서로는 사무관리(삼영사, 2013)가 있으며, 주요논문으로는 “공무원 노사관계의 쟁점과 과제(2007)”가 있다(E-mail: kikum@cmu.ac.kr).

Abstract

An Analysis of Factors Influencing the Effectiveness of Activities of the Local Government Employees' Union

Kim, Kee-In

This study explores the causal factors affecting the effectiveness of union activity of the government employees' union (GEU) for the local government employees. The effectiveness of union activity of the GEU was selected as the dependent variable. Seven explanatory variables are union system, employer-employee relation, co-worker awareness, attitudes of managers, union commitment, union culture, and union participation. The study was conducted with local government employees in Gyeongsangnam-do Province. The results of the study are the following: first, the local government employees who participated in the study have high awareness level of the operational effectiveness of GEU. Second, the explanatory variables, listed in order of strength of impact on the operational effectiveness of GEU, are employer-employee relations, union participation, union commitment, union culture and attitudes of managers. Third, for the two dimensions of dependent variable – utility and public benefit, the local government employees rate utility higher than public benefit. Based on the results, we provide implications for improving the effectiveness of union activity of GEU. In addition, we suggest improving union system, which is the foundation of the activities of GEU, as the system was found not to influence the effectiveness of union activity of GEU.

Key Words: Government Employees' Union, Effectiveness, Causal Factor, Local Government Employee