

# 공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전 양상 연구

## 공공기관을 중심으로

**KLSI**

한국노동사회연구소



(재)공공상생연대기금



# 제 출 문

재단법인 공공상생연대기금 이사장 귀하

본 보고서를 “공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전 양상 연구:  
공공기관을 중심으로” 연구 최종보고서로 제출합니다.

2025년 11월 28일

연구기관	한국노동사회연구소	
연구기간	2025. 1.17. ~ 2025. 11.28.	
책임연구원	이주환	한국노동사회연구소 부소장
공동연구원	이명규	한국노동사회연구소 소장
	박관성	일하는시민연구소 정책위원
연구보조원	이상원	한국노동사회연구소 교육부장
	김화연	중앙대학교 사회학과 석사

본 연구보고서는 연구용역 수행기관의 결과물로서,  
공공상생연대기금 입장과 다를 수 있습니다.

# 보고서 요약서

연구사업명	(재)공공상생연대기금 노동 연구 지원사업
연구과제명	공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전 양상 연구: 공공기관을 중심으로
연구책임자	이주환
연구수행기관	한국노동사회연구소
요약문	<p>본 연구는 공공기관의 고용 구조 변동과 노동조합의 조직 실태를 통계분석과 활동가 심층 면접을 통해 다각적으로 규명하고자 시도하였음. 국가통계와 기관 공시 자료 분석 결과, 공공부문 일자리는 지난 몇 년간 양적으로 크게 성장했으나 중앙정부와 지방정부 산하 기관 간의 고용 구조 및 노조 조직률 차이가 명확했으며, 특히 지방자치단체 출자·출연기관이 노동기본권 사각지대임이 확인되었음. 면접조사 분석 결과, 공공기관 노조는 정부의 총액인건비제 등 구조적 통제를 극복하기 위해 상급단체(수직), 협의체 및 소산별노조(수평), 지역사회연대(외부)라는 다층적 연결망을 구축하고 이를 권력자원으로 활용하고 있었음. 본 연구는 분석 결과를 바탕으로 △실질적 사용자인 정부와의 교섭 틀 제도화 △사회적 가치 실현을 통한 시민적 지지 기반 확장 △미조직·취약 분야에 대한 포용적 조직화 등을 공공기관 노조운동의 전략 방향으로 제시하고 관련 과제를 제안하였음.</p>
핵심어 (5개 이내)	공공기관 노동조합, 사회연결망, 권력자원, 노정교섭, 사각지대 조직화

## 1. 제목

- **공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전 양상 연구: 공공기관을 중심으로**

## 2. 연구의 목적 및 필요성

- **공공부문 고용 및 노조의 급격한 변화 파악:** 최근 공공부문 종사자와 노조 조합원 수가 민간 부문보다 빠르게 증가하고 조직 간 이합집산이 활발해짐에 따라, 이를 객관적으로 파악할 수 있는 체계적인 데이터가 요구됨.
- **전략적 대응 방안 모색:** 정부 정책 변화 등 대내외 환경 변화에 효과적으로 대응하고, 공공 부문 노조운동의 지속 가능한 발전 전망과 협력체계를 구축하기 위한 전략적 논의를 뒷받침할 수 있는 근거 자료가 필요함.
- **사각지대 조명:** 기존 연구에서 충분히 다루어지지 않았던 공공기관의 고용 구조 변동과 노조 간 연결망(네트워크) 실태를 분석하여, 공공기관 노조운동의 새로운 과제를 도출하고자 함.

## 3. 연구의 내용 및 범위

- **분석 대상:** 중앙정부 산하 공공기관(알리오 공시 기준) 및 지방정부 산하 공공기관(클린아이 공시 기준)의 고용 및 노조 실태와 노조운동에 관한 의견.
- **분석 자료**
  - **통계분석(정량 연구):** 통계청(MDIS) 및 공공기관 경영정보 공시시스템 데이터를 활용하여 공공부문 일자리 규모, 고용 형태(정규직/비정규직/자회사 등), 노동조합 조직률 및 상급단체 가입 현황과 추이 등을 분석함.
  - **면접조사 분석(정성 연구):** 공공기관 노조 활동가 13명을 대상으로 심층 면접을 수행하여, 노조 성장과 쇠퇴의 요인, 다층적 사회연결망(상급단체, 협의체, 지역연대)의 활용 실태, 권력자원 동원 방식 등을 권력자원 이론을 통해 분석함.

## 4. 연구결과

- **고용 구조의 양적 확대와 이중성:** 공공부문 일자리는 지난 7년간 약 20.5% 증가하여 민간 부문 성장세를 상회함. 그러나 중앙정부 기관(대규모, 높은 정규직 비율)과 지방정부 기관(소규모, 낮은 처우) 간의 구조적 격차가 확인되었으며, 직접고용 비정규직 축소와 자회사 건설 및 자회사 고용 정규직 증가 등 공공기관 고용구조의 다층화가 새로운 쟁점으로 부상함.
- **노조 조직률의 양극화:** 중앙정부 공공기관의 노조 조직률은 70.8%로 매우 높으나, 지방정부 산하 출자·출연기관 등 소규모·주변부 영역은 그보다 조직률이 훨씬 낮음. '노동기본권의 사각지대'에 대한 노조상급단체의 관심이 요구됨.
- **다층적 연결망을 통한 생존 전략:** 공공기관 노조는 정부의 강력한 통제(총액인건비제 등)를 극복하기 위해 다음과 같은 세 가지 차원의 연결망을 활용하고 있음.
  - **수직적(상급단체):** 대정부 교섭 및 입법 투쟁을 위한 정치적 통로.

- 
- 수평적(협의체 및 소산별노조): 유사 업종 간 실무 노하우 공유 및 공통 이해관계 실현을 위한 학습·연대 공간.
  - 외부적(지역사회 연대): 사회적 고립 탈피 및 정당성 확보를 위한 지지 기반.

## 5. 연구결과의 활용계획 및 기대효과

- **활용계획**: 본 연구는 통계분석과 면접조사 분석에 기초하여 △정책 개입 강화(실질적 사용자인 정부와의 교섭 제도화 및 필수공공재 사수를 위한 입법 투쟁 근거 마련 등) △사회적 가치 실현(노동이사제 확대, 경영평가 개선 등을 통한 공공기관 운영 견제, 노조 주도형 사회공헌활동을 통한 사회적 연대 강화 등) △포용적 조직화(지방자치단체 출자·출연기관 등 노동기본권 사각지대에 대한 상급단체 차원의 전략적 조직화, 상급단체 내 소규모 노조조직에 대한 지원 체계 구축 등)를 공공기관 노조운동의 방향으로 제안하였음. 이는 공공부문 노조운동 전략 수립의 기초자료로 활용될 수 있음.
- **기대효과**: 공공기관 노조운동이 사회 공공성 실현의 주체로 자기 정체성을 규정하는 논의가 활성화되는 데 기여하여, 이러한 논의를 바탕으로 공공 서비스의 질적 제고와 노동권의 사각지대 해소를 위한 정책적·실천적 시도가 추진되기를 기대함.

# 목차

## 제1장 서론

제1절 들어가며	12
제2절 연구 방법과 자료	13
1. 공공부문 및 공공기관에 관한 통계분석	13
2. 공공기관 노조 활동가 면접조사 분석	14

## 제2장 공공부문 일자리의 규모와 실태

제1절 들어가며	18
제2절 국가통계 분석: 공공부문 고용 실태	19
1. 공공부문 일자리	19
2. 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정 산업 일자리	20
제3절 공공기관 공시 분석: 중앙 공공기관과 지방 공공기관	27
1. 알리오 공시 분석: 중앙정부 공공기관 일자리 실태	27
2. 클린아이 공시 분석: 지방정부 공공기관 일자리 현황	34
제4절 소결: 요약 및 시사점	40

## 제3장 중앙 및 지방 공공기관 노동조합 실태

제1절 들어가며	44
제2절 알리오 공시 분석: 중앙정부 공공기관 노조 실태	46
1. 유노조 기관 현황	46
2. 노동조합 상급단체 현황	49
3. 노조 가입률	52
제3절 클린아이 공시 분석: 지방정부 공공기관 노조 실태	56
1. 유노조 기관 현황	56
2. 노동조합 상급단체 현황	60
3. 노동조합 가입률	64
제4절 소결: 요약 및 시사점	69

## 제4장 면접조사 분석 결과: 공공기관 노동조합운동의 현황과 전망

제1절 들어가며	76
제2절 노동의 권력자원과 공공부문 노사관계	77
1. 권력자원 이론 개관	77
2. 공공부문 노사관계 적용	80
3. 본 연구의 방향에 주는 시사점	81
제3절 공공기관 노조운동 성장과 확장 요인에 관한 의견	83
1. 공공기관 노조 성장과 쇠퇴에 영향을 준 요인	83
2. 공공기관 노조의 관계망과 권력자원	89
제4절 공공기관 노조운동 발전 전망과 과제에 관한 의견	97
1. 정책 참가와 임단협 교섭 발전 방향	97
2. 노동자 경영참여와 지역사회운동 강화 방향	100
3. 조직 강화와 조직확대 전략 수립 방향	103
제5절 소결: 요약과 시사점	106
1. 공공기관 노조의 다층적 관계망과 권력자원 재구성	106
2. 지속 가능한 공공기관 노조운동을 위한 과제	107

## 제5장 결론

제1절 분석 결과 요약	110
1. 공공부문 고용 구조의 변동: 양적 확대와 구조적 이중성	110
2. 노조 실태: 높은 조직률에도 존재하는 사각지대	110
3. 공공기관 노조의 동학: 다층적 연결망과 권력자원의 재구성	111
제2절 공공기관 노동운동의 발전 방향 모색	113
1. 정책 개입 역량 강화와 중층적 교섭체계 제도화	113
2. 사회적 가치 실현을 위한 경영참가와 시민사회연대	114
3. 조직 내부 혁신과 포용적 조직화 전략	114
참고문헌	116
부록 1 공공기관 유형과 상급단체별 노조 분포	117
부록 2 17개 광역 단위 공공기관 고용 및 노조 지도	127

# 표목차

[표 1-1] 면접조사 일시와 참여자	14
[표 1-2] 면접조사 질문 개요	15
[표 2-1] 공공부문 지속일자리 현황	19
[표 2-2] 공공부문 지속일자리 현황	20
[표 2-3] 공공행정산업 종사상 지위별 추이	21
[표 2-4] 공공행정산업 종사상 지위별 추이	21
[표 2-5] 공공행정산업 연령별 추이	22
[표 2-6] 산업 소분류별 공공부문 취업자	23
[표 2-7] 공공행정산업 연령별 추이	24
[표 2-8] 지역별 공공행정산업 취업자	25
[표 2-9] 지역별 공공행정산업 취업자 비율	26
[표 2-10] 지역별 중앙정부 공공기관 현황	27
[표 2-11] 중앙정부 공공기관 사업장 규모 현황	28
[표 2-12] 중앙정부 공공기관 종사상 지위별 운영 현황	30
[표 2-13] 중앙정부 공공기관 종사상 지위별 규모	32
[표 2-14] 중앙정부 공공기관 종사상 지위별 비율	33
[표 2-15] 지역별 지방정부 공공기관 현황	34
[표 2-16] 중앙정부 공공기관 사업장 규모 현황	35
[표 2-17] 지방정부 공공기관 고용형태별 운영 현황	36
[표 2-18] 지방정부 공공기관 종사상 지위별 규모	38
[표 2-19] 지방정부 공공기관 정규직 비율	39
[참조 2-1] 운영 형태별 사업장 규모	40
[참조 2-2] 운영형태별 근로자 규모	41
[참조 2-3] 지역별 공공부문 임금근로자 현황	42
[표 3-1] 공공행정산업 노조 조직률	44
[표 3-2] 전체 및 공공행정산업 노조 조직률	45
[표 3-3] 중앙정부 공공기관 유노조 기관 현황	47
[표 3-4] 중앙정부 공공기관 복수노조 기관 현황	48
[표 3-5] 중앙정부 공공기관 노조 상급단체 가입 현황	50
[표 3-6] 중앙정부 공공기관 제1-2노조 상급단체 가입 현황	51
[표 3-7] 중앙정부 공공기관 노조 조직률	53
[표 3-8] 중앙정부 공공기관 노동조합 노조 조직률	54
[표 3-9] 중앙정부 공공기관 상급단체별 노조 조직률	55
[표 3-10] 지방정부 공공기관 유노조 기업 현황	57
[표 3-11] 지방정부 공공기관 복수노조 기관 현황	59
[표 3-12] 지방정부 공공기관 노동조합 상급단체	61
[표 3-13] 2020년 지방정부 공공기관 제1-2노조 상급단체 가입 현황	62
[표 3-14] 2023년 지방정부 공공기관 제1-2노조 상급단체 가입 현황	63
[표 3-15] 지방정부 공공기관 노조 조직률	65
[표 3-16] 지방정부 공공기관 노동조합 노조 조직률	65
[표 3-17] 지방정부 공공기관 상급단체별 노조원 규모	67
[표 3-18] 지방정부 공공기관 상급단체별 노조 조직률	68
[참조 3-1] 운영형태별 노동조합 현황	69
[참조 3-2] 중앙정부 공공기관 종사상 지위별 규모	70
[참조 3-3] 지방정부 공공기관 종사상 지위별 규모	71
[참조 3-4] 지역별 공공부문 노동조합 현황	73
[표 4-1] 노동자 조직의 다양한 유형 권력자원 현황 평가를 위한 질문들	78

# 제1장

## 서론

공공부문은 △공공 서비스의 제공 △소득과 부의 재분배 △경제의 안정이나 성장·유지 등을 위한 활동을 하는 일반정부, 그리고 정부에 의해 설립되어 비용의 회수를 목적으로 상품이나 용역 등을 판매하는 공기업 등으로 구성된다. 공공부문 노동조합은 이러한 정부와 공기업 등에 종사하는 노동자의 자주적 결사체다. 많은 경우 공공부문 노조는 조합원의 노동조건 개선 및 사회경제적 지위 향상뿐만 아니라, 공공 서비스의 질 제고와 범위 확대 등 정부의 공익 활동 강화를 자기 사명으로 삼는다(우태현·박태주·노광표, 2014). 본 연구의 목적은 최근 공공부문에서 나타난 고용관계의 변동, 그리고 이에 상응하는 노조 조직화 및 협력체계 구축 양상을 '공공기관'을 대상으로 분석하여, 노조운동 전략과 발전 전망 수립 시 활용할 수 있는 체계화된 자료를 생산하는 것이다. 이러한 연구 목적을 설정한 배경은 다음과 같다.

첫째, 최근 공공부문 종사자 수가 많이 증가했을 뿐만 아니라, 조합원 수는 더 빨리 늘어났다. 이를 정밀하게 파악할 수 있는 자료가 요구된다. 통계청의 「일자리행정통계」에 따르면 공공부문 일자리는 2016년 약 238만 4천 개에서 2022년 약 287만 8천 개로 6년 동안 20.7%가량 증가했다. 같은 기간 통계청 「경제활동인구조사」에서 임금근로자 수는 약 1,966만 9천 명에서 약 2,150만 2천 명으로 9.3%가량 증가했다. 한편, 고용노동부 「전국 노동조합 조직현황」에 따르면, 중앙정부 공공기관, 공무원, 교원 조합원 수는 2018년 약 53만 8천 명에서 2022년 약 78만 5천 명으로 4년 동안 45.9%가량이 증가했다. 요컨대 민간보다 공공부문 종사자가 빠르게 증가했고, 공공부문 종사자보다 공공부문 노조 조합원이 더 빨리 증가했다. 또한 이러한 흐름 속에서 노조가 다양해졌을 뿐 아니라 조직 간 합종연횡도 활발하게 진행되고 있다. 그러나 이러한 양상을 한 눈에 종합적으로 파악할 수 있는 자료는 사실상 존재하지 않는다. 본 연구는 이러한 지식과 정보의 공백을 일부 채우고자 한다.

둘째, 공공부문 내외 환경이 변화하면서 노조의 전략적 지향과 발전 전망을 명확히 하고, 이를 바탕으로 협력체계를 공고히 하여 연대활동을 전개할 필요성이 제기되고 있다. 공공부문 노조가 규모가 커지고 다양화됐다는 것은 그만큼 조직 간에 그리고 조직 내부에 '이질성'이 증가했다는 걸 의미한다. 노조의 근간은 삶의 동질성 혹은 상호주관적인 이해에 기반한 '노동자 연대'인바, 조직통합 프로그램을 통해서 이러한 이질성을 목적 의식적으로 관리할 것이 요구된다. 또한 공공부문 노동조합은 정부의 정책에 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 노조들의 실질적인 협력체계 구축이 요구된다.

본 연구는 이러한 목적에 근거하여 상대적으로 관련 자료가 충분히 집계되거나 분석되지 않은 공공기관을 대상으로 분석을 추진한다. 공공기관에서 고용과 노조의 실태와 추이를 살펴보고, 또한 노조 간에 형성된 연결망을 파악함으로써, 공공기관 노조운동의 발전 전망 구축을 뒷받침하는 자료를 제공하고자 한다.

본 연구에서는 앞에서 제시한 목적을 달성하기 위해서 다음과 같이 공공부문 및 공공기관 통계 자료, 공공기관 노조운동 활동가 면접조사 자료를 분석한다.

## 1. 공공부문 및 공공기관에 관한 통계분석

제2장과 제3장에서는 공공기관 노동자들의 고용 현황과 노조 가입 실태 관련해서 국가통계를 바탕으로 분석한다. 여기서 사용된 자료는 ① 통계청-MDIS 자료(「일자리행정통계」, 「경제활동 인구조사」, 「지역별고용조사」) 그리고 ② 연구진이 공공기관의 경영정보 공시 사이트인 <알리오(<https://www.alio.go.kr>)>와 <클린아이(<https://www.cleaneye.go.kr>)>에서 기관별 현황 자료를 다운받아 구축한 자료 등이다. 중앙정부(알리오)와 지방정부(클린아이) 일자리 현황은 '현원' 기준으로 분석했으며, '임원' 직급은 일자리 현황에서 제외했다.

한편, 공공기관 공시 자료의 분석은 다음과 같은 한계가 있다는 점을 미리 밝혀둔다. 첫째, 알리오 - 클린아이 자료의 경우 일부 기관에서 미입력-오류입력하여 실제 공공기관 인원 현황과 다를 수 있다. 기관별 직원현황과 노조원 현황을 세부적으로 분석한 결과, 일부 기관에서 오류 내용으로 보이는 것이 확인되었다. 기관별 입력에 오류가 있다고 생각한 부분은 연구진이 수정했다. 예를 들어 A기관의 경우 3개년도 직원 규모가 50명이었으나, 1개년도만 5,050명으로 입력이 되어 있었다. 해당 자료의 경우 입력오류로 판단하여 50명으로 수정하여 분석했다.

둘째, 본 연구에서 분석한 공공기관 노동조합 결과는 실제 노동조합 가입 현황과 차이가 있다. ① 알리오 - 클린아이 데이터 확인 결과 몇 개 기관은 노동조합 가입 대상 인원과 노동조합 가입 인원이 전체 근로자 규모를 초과한다. 예를 들어 B재단은 내부 인원(정규직 + 비정규직 + 외부 인원)이 5명 이하이지만, 노조원 수는 10명을 넘는다. 해당 내용은 노동조합이 보고한 노조원 수와 노조 조직률을 그대로 사용하였다. ② 또한 클린아이 자료에서 '지방직영기업'의 모든 기관이 노동조합이 없는 것으로 나타났으나, 연구진이 몇 개 기관을 확인한 결과 노동조합이 있는 곳을 확인했다.

셋째, 본 연구에서 분석한 공공부문 인원 현황은 2020~2023년 자료이며, 노동조합 자료는 중앙정부는 2024년, 지방정부는 2023년 자료이다. 연구진이 데이터 구축 시, 알리오 자료는 2024년까지 자료를 확보했으나, 클린아이는 2023년까지 자료를 제공했다. 또한 노동조합 자료의 경우 알리오는 2024년 1개년도에 대한 자료 현황만을 제공했으며, 클린아이는 2020년 - 2023년 자료를 제공했다.

## 2. 공공기관 노조 활동가 면접조사 분석

면접조사의 목적은 공공기관 노조운동 활동가들이 인식하는 쟁점과 과제를 체계적으로 재구성하는 것이다. 이러한 연구 목적에 따라 심층 면접조사를 통해서 활동가들의 의견을 수집했다. 면접조사에는 총 13명의 공공기관 노조 상급단체와 단위조직 임원과 간부가 참여했다. 이 중에서 8명은 노조상급단체에 속한 임원이나 간부이고, 5명은 단위조직의 임원이나 간부다. 면접조사는 2025년 5월 29일부터 7월 11일 사이에 모두 대면으로 진행됐다. 연구자가 면접참여자가 일하는 곳이나 그 부근으로 찾아가 조용한 공간에서 매회 1~2시간가량 진행했다. 면접조사 일시와 참여자 관련 사항은 [표 1-1]과 같다. 면접조사의 내용은 참여자들에게 사전에 동의를 구하고 녹음하였으며, 모두 필사록으로 전환하여 질적 내용분석 방법으로 분석했다.

[표 1-1] 면접조사 일시와 참여자

연번	일시	면접참여자	비고
1	2025년 05월 19일	공○○, 노조상급단체 활동가	
2	2025년 05월 29일	정○○, 노조상급단체 활동가	
3	2025년 05월 20일	이○○, 전 노조상급단체 임원	
4	2025년 06월 05일	김○○, 공공기관 단위노조 위원장	소관 부처별 공공기관 노조협의회, 혁신도시노조협의회, 기관 공공기관 유형별 노조협의회, 공공기관 업종별 노조협의회 등 참여자
5	2025년 06월 12일	심○○, 노조상급단체 활동가	집단면접 실시
6		이○○, 노조상급단체 활동가	
7	2025년 06월 19일	정○○, 노조상급단체 임원	업종별 공공기관 노조 협의체, 지역 수준 공공기관노조 협의체, 지역 수준 노동시민사회 연대체 등 참여자
8	2025년 06월 24일	송○, 노조상급단체 임원	소관 부처별 노조 협의체, 국회 상임위별 분과 등
9	2025년 07월 03일	김○○, 소관 부처 단위 소산별노조 지부 임원	집단면접 실시
10		서○○, 소관 부처 단위 소산별노조 지부 임원	
11		하○○, 소관 부처 단위 소산별노조 임원	
12	2025년 07월 11일	이○○, 노조상급단체 활동가	
13	2025년 07월 11일	정○○, 혁신도시노조협의회 임원	

면접조사는 미리 준비한 개방형 질문지를 바탕으로 반구조화 인터뷰(semi-structured interview) 방식으로 진행했다. 면접조사 질문은 △최근 공공기관 노조조직과 조합원의 변화 추이와 현황, 그리고 거기에 영향을 준 요인 △공공기관 노조조직의 관계망 실태와 그러한 관계망의 활용과 효과성 △공공기관 노조조직이 지향해야 할 발전 전망과 개선과제 등에 관한 개인의 의견 등으로 구성했다([표 1-2] 참조). 면접조사는 연구자가 체크리스트의 질문을 기계적으로 읽고 참여자가 그에 답하는 방식이 아니라, 연구자가 대화를 주도하면서 자연스럽게 체크리스트에 있는 질문들을 논의하는 방식으로 진행했다.

[표 1-2] 면접조사 질문 개요

<공공기관 노조조합 변화 양상 파악을 위한 조사 체크리스트>

1. 공공기관 노조조직과 조합원의 변화 추이와 현황
2. 공공기관 노조조직과 조합원 변화에 영향을 준 요인
  - 1) 조직 외부 요인
    - 사회·경제적 환경 조건: 사회구조, 경기 상황 등
    - 정치·제도적 환경 조건: 법률, 정책, 방침, 태도 등
    - 미가입 노동자의 요구
  - 2) 조직 내부 요인: 공공노련 중앙조직 수준과 공공기관 단위조직 수준
    - 리더십 역량과 태도
    - 조직 확대 관련 의사결정과 방침
    - 활동가의 역량과 태도
3. 공공기관 노조조직의 관계망 실태: 상급단체 연합체부터 단위조직 소통망까지
  - 1) 공공기관 노조조직끼리 관계망
  - 2) 상급단체 내부 공공기관 노조조직끼리 관계망
  - 3) 상급단체 경계 넘는 공공기관 노조조직끼리 관계망
4. 공공기관 노조조직의 연결망의 활용과 효과성
  - 1) 정보 교류와 공동 일상활동 측면에서 활용과 효과성
  - 2) 임단협이나 정부 정책에 대한 전략적 대응 측면에서 활용과 효과성
  - 3) 기타 측면
5. 공공기관 노조조직이 공동으로 지향해야 할 발전 전망에 관한 의견
6. 기타공공기관 노조운동의 발전을 위한 개선과제 의견



# 제2장

## 공공부문 일자리의 규모와 실태

2장과 3장에서는 공공부문 임금근로자 현황과 노동조합 가입 현황을 살펴보았다. 노동조합 활성화에 조직 내부적으로는 조합원 참여-조직 활성화, 조직 외부적으로는 조직화를 통한 교섭력 강화 및 사회연대 구축이 필요하다. 이를 위해 현재 노동조합이 속해있는 분야의 임금근로자 규모와 노동조합 조직률을 살펴보는 것은 중요하다. 노동조합이 활동하는 산업의 동학과 특성을 파악하면 노동조합은 이에 맞추어 노동조합 자원을 효과적으로 분배하여 노동조합 전략을 수립 및 실행할 수 있다.

임금근로자 규모는 노동조합의 잠재적 교섭력 또는 영향력을 보여준다. 노동조합이 활동하고 있는 산업의 규모 증가는 노동조합의 성장과 영향력에 기회가 된다. 그리고 산업 동향을 살펴보면 노동조합은 변화하는 산업 환경에 따라 노동조합 전략을 조정하여 실행하면 해당 산업의 노동자 권리와 권익을 보호하는 데 영향력을 강화할 수 있다. 무엇보다 노동조합이 활동하는 산업 노동자들의 특성을 파악하면 특정 노동자 집단의 요구를 파악하고 조정하는 전략을 수립하는 데 도움이 될 수 있다.

노동조합 조직률은 현재 임금근로자들의 지지와 연대 수준을 확인함과 동시에, 미조직 분야를 확인하고 개선이 필요한 조직에 힘을 집중시킬 수 있다. 노동조합 조직률은 오랫동안 노동조합 활동에 중요 자원으로 확인되었다. 노동조합 조직률은 노동조합의 교섭력 밀접한 관계가 있기 때문이다. 노동조합 활성화 전략을 효과적으로 실행할 수 있는 방법을 모색하고, 미조직 노동자들을 조직화 또는 노동운동에 동원할 수 있다면 노동조합 역량을 강화시킬 수 있다.

제2장

제2절 국가통계 분석:

공공부문 고용 실태

1. 공공부문 일자리

2016년 대비 2023년 공공부문 일자리는 20.5% 증가한 가운데, 같은 기간 대한민국 전체 임금근로자는 15.8% 증가했다. 2016년 대비 2023년 운영형태별 일자리 증가율은 사회보장기금(74.1%), 지방정부(21.8%), 비금융공기업(19.5%), 중앙정부(17.8%) 순이다.

[표 2-1] 공공부문 지속일자리 현황 (단위: 만 명, %)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2016년 대비 2023년 증가율
전산업 임금근로자	1,879.4	1,906.5	1,920.1	1,970.0	2,023.4	2,094.7	2,160.2	2,177.1	15.8
전체	238.4	243.1	245.1	260.2	276.6	283.9	287.8	287.3	20.5
일반 정부	합계	203.4	208.4	209.7	222.0	237.5	242.8	246.4	20.9
	중앙정부	75.9	77.7	78.9	82.3	85.0	87.4	89.4	17.8
	지방정부	124.7	127.0	126.7	135.2	147.7	150.6	151.9	21.8
	사회보장기금	2.7	3.7	4.1	4.5	4.8	4.7	4.7	74.1
공기업	합계	35.0	34.7	35.4	38.2	39.1	41.1	41.4	18.3
	비금융공기업	32.3	32.1	32.8	35.4	36.3	38.3	38.6	19.5
	금융공기업	2.6	2.6	2.6	2.7	2.8	2.8	2.8	7.7

자료: KOSIS, 「일자리행정통계, 일자리통계편/공공부문 일자리통계」

2023년 기준 전체 공공부문 일자리 중 91.1%가 지속일자리이다. 중앙정부는 전체 일자리 중 93.5%가 지속일자리이며, 지방정부는 89%가 지속일자리로 확인되었다. 2016년 이후 공공부문 지속일자리도 증가추세이다. 지방정부 지속일자리 비율은 2019~2021년에 상대적으로 낮은 수치를 기록했는데 이는 코로나19 시기 지방정부의 소득 등 일자리 때문이라 생각된다.

[표 2-2] 공공부문 지속일자리 현황

(단위: 만 명,%)

		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2016년 대비 2023년 증가율
전체		213.0	218.9	218.1	225.2	238.7	250.8	257.6	261.7	22.9
		(89.3)	(90.0)	(89.0)	(86.5)	(86.3)	(88.3)	(89.5)	(91.1)	
일반	합계	181.8	187.7	186.5	192.0	203.6	213.4	219.3	223.2	22.8
		(89.4)	(90.1)	(88.9)	(86.5)	(85.7)	(87.9)	(89.0)	(90.8)	
	중앙정부	69.2	71.7	71.2	73.2	76.6	79.9	82.2	83.6	20.8
		(91.2)	(92.3)	(90.2)	(88.9)	(90.1)	(91.4)	(91.9)	(93.5)	
	지방정부	110.2	112.7	111.8	115.1	122.9	129.2	132.7	135.2	22.7
		(88.4)	(88.7)	(88.2)	(85.1)	(83.2)	(85.8)	(87.1)	(89.0)	
	사회보장기금	2.4	3.3	3.4	3.7	4.1	4.4	4.4	4.4	83.3
		(88.9)	(89.2)	(82.9)	(82.2)	(85.4)	(93.6)	(93.6)	(93.6)	
공기업	합계	31.2	31.2	31.7	33.3	35.0	37.4	38.2	38.5	23.4
		(89.1)	(89.9)	(89.5)	(87.2)	(89.5)	(91.0)	(92.3)	(93.0)	
	비금융공기업	28.7	28.7	29.2	30.7	32.4	34.7	35.6	35.9	25.1
		(88.9)	(89.4)	(89.0)	(86.7)	(89.3)	(90.6)	(92.2)	(93.0)	
	금융공기업	2.4	2.5	2.5	2.5	2.6	2.7	2.7	2.7	12.5
		(92.3)	(96.2)	(96.2)	(92.6)	(92.9)	(96.4)	(96.4)	(96.4)	

주: 전체 일자리 중 지속일자리 비율  
자료: KOSIS, 「일자리행정통계, 공공부문 일자리통계」

2. 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정 산업 일자리

본문에서 공공부문은 한국표준산업분류 대분류 기준 ‘공공 행정, 국방 및 사회보장 행정’ 산업 (이하, 공공행정산업)을 대상으로 분석했다. 분석자료는 성-연령별 등 자료는 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」를 이용했으며, 지역별 자료는 「지역별고용조사(상반기)」자료를 이용했다.

1) 종사상 지위별

공공행정산업 분야 임금근로자는 2013년 993천 명에서 2024년 1,297천 명으로 증가했다. 정규직은 2013년(712천 명) 대비 2024년(887천 명) 24.6% 증가했다. 정규직 비율은 2013년(71.7%) 이후 감소하여 2020년(63.6%) 최저점을 기록하고, 2021년 이후 증가하여 2024년 68.4%를 기록했다.

[표 2-3] 공공행정산업 종사상 지위별 추이

	빈도(천 명)			비율(%)		
	정규직	비정규직	합계	정규직	비정규직	합계
2013년	712	281	993	71.7	28.3	100.0
2014년	705	282	988	71.4	28.6	100.0
2015년	690	271	961	71.8	28.2	100.0
2016년	757	268	1,025	73.9	26.1	100.0
2017년	784	318	1,103	71.2	28.8	100.0
2018년	801	331	1,131	70.8	29.2	100.0
2019년	706	373	1,079	65.4	34.6	100.0
2020년	721	413	1,134	63.6	36.4	100.0
2021년	789	392	1,181	66.8	33.2	100.0
2022년	876	376	1,252	70.0	30.0	100.0
2023년	891	381	1,272	70.1	29.9	100.0
2024년	887	410	1,297	68.4	31.6	100.0

자료: 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 각 연도」 연구진 재구성

## 2) 성별

공공행정산업 분야에서 2024년 남성은 52.7%이며 여성은 47.3%다. 공공행정산업 분야 여성 임금근로자 비율은 증가추세다. 공공행정산업 여성 비율은 2013년 37.7%에서 2024년 47.3%로 증가하여 전체 임금근로자 중 절반 가까이 차지하고 있다.

[표 2-4] 공공행정산업 종사상 지위별 추이

	빈도(천 명)			비율(%)		
	남성	여성	합계	남성	여성	합계
2013년	619	374	993	62.3	37.7	100.0
2014년	616	372	988	62.3	37.7	100.0
2015년	615	346	961	64.0	36.0	100.0
2016년	640	385	1,025	62.4	37.6	100.0
2017년	684	418	1,103	62.1	37.9	100.0
2018년	671	461	1,131	59.3	40.7	100.0
2019년	633	447	1,079	58.6	41.4	100.0
2020년	633	501	1,134	55.8	44.2	100.0
2021년	683	498	1,181	57.9	42.1	100.0
2022년	718	534	1,252	57.3	42.7	100.0
2023년	700	572	1,272	55.0	45.0	100.0
2024년	683	613	1,297	52.7	47.3	100.0

자료: 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 각 연도」 연구진 재구성

### 3) 연령별

공공행정산업 분야 연령을 청년-중장년-고령으로 구분하여 확인했다. 2024년 공공행정산업 분야 연령별 비율은 중장년(43.9%), 고령(31.4%), 청년(24.7%) 순이다. 공공행정산업 분야에서 청년세대(34세 이하)와 고령(55세 이상) 비율은 증가하고 있다. 청년세대는 2013년 19.9%에서 2024년 24.7%로 증가했고, 고령세대는 2013년 24.9%에서 2024년 31.4%로 증가했다.

[표 2-5] 공공행정산업 연령별 추이

	빈도(천 명)				비율(%)			
	청년 (34세 이하)	중장년 (35-54세)	고령 (55세 이상)	합계	청년 (34세 이하)	중장년 (35-54세)	고령 (55세 이상)	합계
2013년	197	548	247	992	19.9	55.2	24.9	100.0
2014년	210	530	247	987	21.3	53.7	25.0	100.0
2015년	183	523	254	959	19.1	54.5	26.4	100.0
2016년	190	568	265	1,023	18.6	55.5	25.8	100.0
2017년	206	586	307	1,099	18.8	53.3	27.9	100.0
2018년	235	565	332	1,131	20.7	49.9	29.3	100.0
2019년	210	505	364	1,079	19.5	46.8	33.7	100.0
2020년	217	522	394	1,133	19.2	46.1	34.8	100.0
2021년	252	554	374	1,181	21.4	47.0	31.7	100.0
2022년	292	582	378	1,252	23.3	46.5	30.2	100.0
2023년	298	572	401	1,272	23.5	45.0	31.5	100.0
2024년	320	569	407	1,297	24.7	43.9	31.4	100.0

자료: 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 각 연도」 연구진 재구성

### 4) 산업별

공공행정산업 분야 산업 소분류별 비율은 입법 및 일반 정부 행정(61.4%), 사법 및 공공 질서 행정(22.1%), 사회 및 산업정책 행정(11.6%) 순이다. 공공행정산업 소분류별 기준 모두 산업에서 2013년 이후 근로자 규모가 증가했다. 이 중에서 사회보장행정 근로자 규모는 2013년 대비 2024년 166.7%(3천 명 → 8천 명)로 증가했다.

[표 2-6] 산업 소분류별 공공부문 취업자

(단위: 천 명)

	공공부문 전체	입법 및 일반 정부 행정	사회 및 산업정책 행정	외무 및 국방 행정	사법 및 공공 질서 행정	사회보장 행정
2013년	1,009	623	110	39	234	3
2014년	1,039	643	109	40	243	4
2015년	969	600	96	39	229	5
2016년	1,026	644	106	43	228	5
2017년	1,046	654	110	42	234	6
2018년	1,128	713	123	33	254	5
2019년	1,117	705	132	33	241	6
2020년	1,077	671	136	33	232	5
2021년	1,157	741	137	35	237	7
2022년	1,248	791	146	40	264	7
2023년	1,265	764	142	52	300	7
2024년	1,292	793	150	56	285	8

자료: KOSIS, 「지역별고용조사, 산업-직업 구분류, 각 연도 상반기」

## 5) 숙련 수준별

숙련 수준 구분은 김남주(2015)의 연구를 따른다. 숙련 수준별 일자리 비율은 2013년 대비 고숙련 일자리 비율은 감소하고, 저숙련 일자리 비율은 증가했다. 그 외 '사무-기술 중숙련' 및 '대인 서비스 중숙련' 일자리 비율은 큰 변화 없다. 2023년 숙련 수준별 일자리 비율은 사무-기술 중숙련(50.1%), 대인 서비스 중숙련(21.5%), 저숙련(19.8%), 고숙련(8.5%) 순이다.

숙련 수준별 일자리 규모는 고숙련 일자리만 감소하고, 그 외 숙련 수준별 일자리 규모는 모두 증가했다. 2013년 대비 2024년 숙련 수준별 증가율은 저숙련 46.9%(175천 명 → 257천 명), 대인 서비스 중숙련 43.8%(194천 명 → 279천 명), 사무-기술 중숙련 31%(496천 명 → 650천 명), 고숙련 -12.6%(127천 명 → 111천 명) 순이다.

[표 2-7] 공공행정산업 숙련 수준별 일자리 추이

	빈도(천 명)					비율(%)				
	고숙련	사무-기술 중숙련	대인 서비스 중숙련	저숙련	합계	고숙련	사무-기술 중숙련	대인 서비스 중숙련	저숙련	합계
2013년	127	496	194	175	993	12.8	50.0	19.6	17.7	100.0
2014년	112	487	209	180	988	11.3	49.3	21.2	18.2	100.0
2015년	109	482	189	182	961	11.3	50.2	19.6	18.9	100.0
2016년	104	550	200	170	1,025	10.2	53.7	19.5	16.6	100.0
2017년	120	575	214	194	1,103	10.9	52.2	19.4	17.6	100.0
2018년	119	588	205	219	1,131	10.5	52.0	18.1	19.3	100.0
2019년	97	513	213	256	1,079	9	47.5	19.7	23.7	100.0
2020년	102	537	199	296	1,134	9	47.4	17.5	26.1	100.0
2021년	90	574	232	284	1,181	7.7	48.6	19.6	24.1	100.0
2022년	121	586	274	271	1,252	9.7	46.8	21.9	21.7	100.0
2023년	131	620	258	263	1,272	10.3	48.7	20.3	20.7	100.0
2024년	111	650	279	257	1,297	8.5	50.1	21.5	19.8	100.0

주: 고숙련(관리직-전문직) / 사무-기술 중숙련(사무직+농림어업숙련직+기능직+장치기계조작조립원) / 대인 서비스 중숙련(서비스종사자) / 저숙련(판매직-단순노무직)  
자료: 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 각 연도」 연구진 재구성

6) 지역별

2003년 6월 정부가 공공기관 지방 이전을 발표하고, 2012년부터 지역별 혁신도시로 이전했다. 이에 따라 서울시 공공행정산업 취업자 규모는 2013년 187천 명에서 2017년 164천 명까지 감소 추세를 보인다. 공공기관 지방 이전 전 2013년 대비 2024년 지역별 공공행정산업 취업자 증감율은 제주 114.3%(14천 명 → 30천 명), 전남 86%(50천 명 → 93천 명), 울산 58.8%(17천 명 → 27천 명), 충북 43.8%(32천 명 → 46천 명), 인천 38.1%(42천 명 → 58천 명) 순이다. 하지만 2024년 지역별 산업 대분류 중 공공행정산업 취업자 규모는 경기(251천 명), 서울(173천 명), 경남(96천 명), 전남(93천 명), 경북(80천 명) 순으로 여전히 서울-경기 지역이 많은 부분 차지하고 있다.

[표 2-8] 지역별 공공행정산업 취업자

(단위: 천 명)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
전국	1,008	1,038	969	1,025	1,046	1,127	1,117	1,077	1,157	1,248	1,265	1,291
서울	187	184	162	166	164	176	169	170	171	180	176	173
부산	50	60	54	58	56	59	53	56	62	56	58	59
대구	44	47	44	50	48	52	46	37	47	57	57	59
인천	42	50	43	44	45	45	46	39	43	44	55	58
광주	34	35	34	33	35	35	36	38	42	36	41	43
대전	39	35	37	41	33	44	44	45	43	47	53	50
울산	17	16	14	15	17	20	24	20	20	22	23	27
세종	-	-	-	-	20	22	26	32	33	31	38	34
경기	187	178	166	178	184	195	203	205	236	261	242	251
강원	59	63	55	63	63	67	65	61	65	68	66	71
충북	32	35	35	41	37	43	46	43	36	39	41	46
충남	57	57	48	48	45	45	42	45	47	58	65	68
전북	49	60	57	59	54	59	56	46	47	60	52	54
전남	50	58	63	61	60	72	82	78	83	89	101	93
경북	64	65	64	71	77	78	61	59	67	77	76	80
경남	84	80	78	82	86	90	93	78	87	91	94	96
제주	14	17	15	16	23	27	26	26	27	32	28	30

주: 각 연도별 <공공 행정, 국방 및 사회보장 행정> 산업 취업자 규모  
 자료: KOSIS, 「지역별고용조사, 산업-직업 구분류, 각 연도 상반기」

[표 2-9] 지역별 공공행정산업 취업자 비율

(단위: %)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
전국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	18.6	17.7	16.7	16.2	15.7	15.6	15.1	15.8	14.8	14.4	13.9	13.4
부산	5.0	5.8	5.6	5.7	5.4	5.2	4.7	5.2	5.4	4.5	4.6	4.6
대구	4.4	4.5	4.5	4.9	4.6	4.6	4.1	3.4	4.1	4.6	4.5	4.6
인천	4.2	4.8	4.4	4.3	4.3	4.0	4.1	3.6	3.7	3.5	4.3	4.5
광주	3.4	3.4	3.5	3.2	3.3	3.1	3.2	3.5	3.6	2.9	3.2	3.3
대전	3.9	3.4	3.8	4.0	3.2	3.9	3.9	4.2	3.7	3.8	4.2	3.9
울산	1.7	1.5	1.4	1.5	1.6	1.8	2.1	1.9	1.7	1.8	1.8	2.1
세종					1.9	2.0	2.3	3.0	2.9	2.5	3.0	2.6
경기	18.6	17.1	17.1	17.4	17.6	17.3	18.2	19.0	20.4	20.9	19.1	19.4
강원	5.9	6.1	5.7	6.1	6.0	5.9	5.8	5.7	5.6	5.4	5.2	5.5
충북	3.2	3.4	3.6	4.0	3.5	3.8	4.1	4.0	3.1	3.1	3.2	3.6
충남	5.7	5.5	5.0	4.7	4.3	4.0	3.8	4.2	4.1	4.6	5.1	5.3
전북	4.9	5.8	5.9	5.8	5.2	5.2	5.0	4.3	4.1	4.8	4.1	4.2
전남	5.0	5.6	6.5	6.0	5.7	6.4	7.3	7.2	7.2	7.1	8.0	7.2
경북	6.3	6.3	6.6	6.9	7.4	6.9	5.5	5.5	5.8	6.2	6.0	6.2
경남	8.3	7.7	8.0	8.0	8.2	8.0	8.3	7.2	7.5	7.3	7.4	7.4
제주	1.4	1.6	1.5	1.6	2.2	2.4	2.3	2.4	2.3	2.6	2.2	2.3

주1: 각 연도별 <공공 행정, 국방 및 사회보장 행정> 산업 취업자 규모

주2: 공공부문 취업자 비율=<공공 행정, 국방 및 사회보장 행정> 산업 취업자÷전체 취업자\*100

자료: 통계청, 「지역별고용조사」, 각 연도 1분기 또는 상반기]

제2장

제3절 공공기관 공시 분석:

중앙 공공기관과 지방 공공기관

1. 알리오 공시 분석: 중앙정부 공공기관 일자리 실태

1) 중앙정부 공공기관 일자리

2023년 중앙정부 공공기관은 총 344개이며, 이 중에서 36.3%(125개)가 서울에 자리하고 있다. 운영 형태별로는 공기업 시장형은 14개 기관이 있으며 이중 울산과 경북에 각 2개가 있다. 공기업 준시장형은 17개 기관이 있으며 이중 서울-부산에 각 3개 기관이 있다. 준정부 기금관리형은 12개 기관이 있으며 이중 서울-부산에 각 2개 기관이 있다. 준정부 위탁 집행형 기관은 48개 기관이 있으며 이중 서울에 8개, 강원에 6개 기관이 있다. 기타공공기관은 253개가 있으며 이중 서울은 109개, 세종-경기는 각 22개 기관이 있다. 2022년 대비 2024년 중앙정부 공공기관은 4개 기타공공기관이 신설되었으며, 서울에 2개, 광주-경남에 각 1개 기관이 신설되었다.

[표 2-10] 지역별 중앙정부 공공기관 현황 (단위: 개)

	2020년						2023년					
	공기업 시장형	공기업 준시장형	준정부 기금 관리형	준정부 위탁 집행형	기타 공공기관	합계	공기업 시장형	공기업 준시장형	준정부 기금 관리형	준정부 위탁 집행형	기타 공공기관	합계
전체	14	17	12	48	249	340	14	17	12	48	253	344
서울	1	4	3	8	107	123	1	4	3	8	109	125
부산	1	1	3	0	16	21	1	1	3	0	16	21
대구	1	1	1	4	7	14	1	1	1	4	7	14
인천	1	0	0	1	6	8	1	0	0	1	6	8
광주	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	3	3
대전	0	4	1	4	16	25	0	4	1	4	16	25
울산	2	0	1	3	3	9	2	0	1	3	3	9
세종	0	0	0	3	22	25	0	0	0	3	22	25
경기	1	1	0	4	22	28	1	1	0	4	22	28
강원	1	1	0	6	4	12	1	1	0	6	4	12
충북	1	0	0	3	12	16	1	0	0	3	12	16
충남	1	0	0	1	2	4	1	0	0	1	2	4
전북	0	0	1	2	7	10	0	0	1	2	7	10
전남	1	2	0	5	9	17	1	2	0	5	9	17
경북	2	1	0	2	5	10	2	1	0	2	5	10
경남	1	1	1	2	7	12	1	1	1	2	8	13
제주	0	1	1	0	2	4	0	1	1	0	2	4

자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

344개 공공기관 중 절반에 가까운 49.4%가 300인 이상 사업장이다. 운영 형태 중 기타공공기관은 다른 운영 형태에 비해서 300인 이상 사업장 비율이 낮다. 중앙정부 공공기관 344개 중 다수가 서울(125개), 경기(28개), 대전(25개), 세종(25개)에 자리 잡고 있다. 규모별로는 300인 이상 사업장은 서울(35개), 대전(18개), 부산(12개)에 있으며, 세종-경기-강원-충북-전남 지역에는 각 11개의 300인 이상 사업장이 있다.

[표 2-11] 중앙정부 공공기관 사업장 규모 현황

		99인 이하		100-299인		300인 이상		합계	
		빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)
전체		56	16.3	118	34.3	170	49.4	344	100.0
운영 형태별	공기업	0	0.0	1	3.2	30	96.8	31	100.0
	시장형	0	0.0	0	0.0	14	100.0	14	100.0
	준시장형	0	0.0	1	5.9	16	94.1	17	100.0
	준정부기관	0	0.0	2	3.3	58	96.7	60	100.0
	기금관리형	0	0.0	0	0.0	12	100.0	12	100.0
	위탁집행형	0	0.0	2	4.2	46	95.8	48	100.0
	기타공공기관	56	22.1	115	45.5	82	32.4	253	100.0
지역	서울	37	29.6	53	42.4	35	28.0	125	100.0
	부산	4	19.0	5	23.8	12	57.1	21	100.0
	대구	0	0.0	4	28.6	10	71.4	14	100.0
	인천	0	0.0	3	37.5	5	62.5	8	100.0
	광주	0	0.0	2	66.7	1	33.3	3	100.0
	대전	2	8.0	5	20.0	18	72.0	25	100.0
	울산	1	11.1	2	22.2	6	66.7	9	100.0
	세종	1	4.0	13	52.0	11	44.0	25	100.0
	경기	7	25.0	10	35.7	11	39.3	28	100.0
	강원	0	0.0	1	8.3	11	91.7	12	100.0
	충북	0	0.0	5	31.3	11	68.8	16	100.0
	충남	0	0.0	1	25.0	3	75.0	4	100.0
	전북	3	30.0	2	20.0	5	50.0	10	100.0
	전남	0	0.0	6	35.3	11	64.7	17	100.0
	경북	1	10.0	2	20.0	7	70.0	10	100.0
	경남	0	0.0	3	23.1	10	76.9	13	100.0
	제주	0	0.0	1	25.0	3	75.0	4	100.0

주: 사업장 규모는 소속 외 근로자/자회사 규모 제외하고 구분  
 자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

---

2020년과 2023년 중앙정부 공공기관은 모두 정규직 직군을 100% 운영하고 있다. 중앙정부 공공기관의 2020년 대비 2023년 고용형태별 운영 상황은 크게 변화하지 않았지만, 무기계약직 + 소속 외 근로자 + 자회사 운영 비율 소폭 증가했다. 2023년 중앙정부 공공기관 고용형태별 운영 현황은 정규직 100%, 비정규직 95.9%, 무기계약직 86%, 소속 외 근로자 52.6%, 자회사 17.2% 순이다.

중앙정부 공공기관의 사업장 규모가 커질수록 무기계약직 - 소속 외 근로자 - 자회사 운영 비율이 높으며, 운영 형태별로는 공기업(시장형, 준시장형)이 준정부기관 - 기타공공기관보다 상대적으로 무기계약직 - 소속 외 근로자 - 자회사 운영 비율이 높게 나타났다. 특히, 자회사 운영 비율은 공기업 시장형 - 준정부기관 기금관리형 - 공기업 준시장형이 다른 집단들에 비해 높게 나타났다. 앞으로 중앙정부 공공기관에서 주의 깊게 관심을 가져야 하는 부분은 자회사 근로자들이다. 중앙정부는 자회사를 문재인 정부 이전부터 운영했지만, 문재인 정부의 '공공기관 비정규직 Zero 정책'에 대응하여 일부 기관에서는 자회사를 운영-확대했기 때문이다(노중기, 2018).

[표 2-12] 중앙정부 공공기관 종사상 지위별 운영 현황

(단위: 개, %)

		2020년					2023년				
		공공기관 (개)	운영 비율(%)				공공기관 (개)	운영 비율(%)			
			무기계약	비정규	소속외	자회사		무기계약	비정규	소속외	자회사
전체		340	85.3	94.1	51.5	16.8	344	86.0	95.9	52.6	17.2
운영 형태별	공기업	31	74.2	87.1	83.9	74.2	31	67.7	87.1	87.1	77.4
	시장형	14	64.3	85.7	85.7	92.9	14	50.0	71.4	92.9	92.9
	준시장형	17	82.4	88.2	82.4	58.8	17	82.4	100.0	82.4	64.7
	준정부기관	60	96.7	93.3	70.0	26.7	60	98.3	93.3	70.0	26.7
	기금관리형	12	100.0	91.7	75.0	66.7	12	100.0	83.3	66.7	66.7
	위탁집행형	48	95.8	93.8	68.8	16.7	48	97.9	95.8	70.8	16.7
	기타공공기관	249	83.9	95.2	43.0	7.2	253	85.4	97.6	44.3	7.5
사업장 규모	99인 이하	69	62.3	89.9	40.6	2.9	56	69.6	94.6	46.4	3.6
	100~299인	106	90.6	95.3	37.7	6.6	118	88.1	97.5	41.5	6.8
	300인 이상	165	91.5	95.2	64.8	29.1	170	90.0	95.3	62.4	28.8
지역	서울	123	82.1	95.1	43.9	8.9	125	84.8	98.4	48.8	9.6
	부산	21	85.7	95.2	47.6	19.0	21	81.0	100.0	52.4	19.0
	대구	14	85.7	85.7	64.3	21.4	14	78.6	85.7	64.3	28.6
	인천	8	100.0	100.0	62.5	12.5	8	100.0	100.0	75.0	12.5
	광주	2	100.0	100.0	50.0	0.0	3	100.0	100.0	0.0	0.0
	대전	25	84.0	96.0	64.0	32.0	25	84.0	100.0	56.0	32.0
	울산	9	88.9	88.9	77.8	33.3	9	88.9	77.8	77.8	33.3
	세종	25	96.0	96.0	24.0	0.0	25	96.0	96.0	28.0	0.0
	경기	28	78.6	92.9	42.9	14.3	28	78.6	89.3	46.4	14.3
	강원	12	100.0	100.0	75.0	25.0	12	100.0	100.0	75.0	25.0
	충북	16	87.5	100.0	50.0	12.5	16	87.5	100.0	37.5	12.5
	충남	4	75.0	100.0	50.0	50.0	4	75.0	100.0	25.0	50.0
	전북	10	80.0	90.0	60.0	20.0	10	90.0	100.0	60.0	20.0
	전남	17	70.6	82.4	64.7	35.3	17	76.5	100.0	64.7	35.3
	경북	10	100.0	100.0	60.0	30.0	10	100.0	90.0	60.0	30.0
	경남	12	91.7	83.3	75.0	25.0	13	84.6	76.9	76.9	23.1
	제주	4	100.0	100.0	100.0	50.0	4	100.0	100.0	100.0	50.0

주: 각 항목 100% 기준. 정규직은 100% 운영 중. 사업장 규모는 소속 외 근로자/자회사 규모 제외하고 구분함.  
 자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

---

2020년 대비 2023년 중앙정부 공공기관 근로자는 증가했으나, 정규직과 자회사 규모가 증가하고 그 외 종사상 지위별 근로자 수는 감소했다. 중앙정부 공공기관 2020년 대비 2023년 고용형태별 증가율은 정규직 3.8%(332,064명 → 344,660명), 자회사 1%(56,194명 → 56,778명), 비정규직 -4.1%(25,402명 → 24,372명), 무기계약직 -4.5%(56,500명 → 53,943명), 소속 외 근로자 -5.7%(30,528명 → 28,803명) 순이다.

운영 형태별 정규직 증가율은 기타공공기관 7.1%(109,097명 → 116,849명), 기금관리형 5.9%(23,581명 → 24,972명), 위탁집행형 4%(67,578명 → 70,289명), 시장형 0.7%(68,434명 → 68,880명), 준시장형 0.5%(63,374명 → 63,670명) 순이다.

지역별 정규직 규모는 대전(54,462명), 서울(47,530명), 전남(43,745명), 강원(39,136명) 순이며, 이와 반대로 제주(2,651명), 충남(3,734명), 세종(4,474명), 광주(4,959명), 인천(6,684명), 충북(9,438명) 지역은 정규직 규모가 1만 명 이하이다.

[표 2-13] 중앙정부 공공기관 종사상 지위별 규모

(단위: 명)

		2020년							2023년						
		전 체	정규직			비 정규직	소속 외 근로자	자 회 사	전 체	정규직			비 정규직	소속 외 근로자	자 회 사
			전체	정규직	무기 계약직					전체	정규직	무기 계약직			
전체		500,689	388,564	332,064	56,500	25,402	30,528	56,194	508,556	398,603	344,660	53,943	24,372	28,803	56,778
운영 형태별	공기업	207,545	142,755	131,808	10,947	3,228	15,777	45,785	209,458	143,006	132,550	10,456	4,278	16,101	46,073
	시장형	118,917	72,531	68,434	4,097	688	12,696	33,002	119,335	72,951	68,880	4,071	1,386	13,087	31,911
	준시장형	88,628	70,224	63,374	6,850	2,540	3,081	12,783	90,123	70,055	63,670	6,385	2,892	3,014	14,162
	준정부기관	127,486	108,065	91,159	16,906	8,825	5,343	5,253	126,385	112,372	95,261	17,111	3,862	4,779	5,373
	기관관리형	34,754	28,256	23,581	4,675	1,869	1,092	3,538	34,527	29,477	24,972	4,505	701	671	3,678
	위탁집행형	92,731	79,809	67,578	12,231	6,956	4,251	1,715	91,858	82,895	70,289	12,606	3,161	4,108	1,695
	기타공공기관	165,658	137,744	109,097	28,647	13,349	9,409	5,156	172,713	143,225	116,849	26,376	16,233	7,924	5,332
	사업장 규모별														
사업장 규모별	99인 이하	5,099	3,767	3,198	569	626	222	485	4,469	3,253	2,812	441	539	195	482
	100~299인	21,264	16,687	12,993	3,694	2,405	1,364	808	23,037	17,885	14,316	3,569	2,842	1,342	967
	300인 이상	474,325	368,110	315,873	52,237	22,372	28,942	54,901	481,051	377,465	327,533	49,932	20,991	27,266	55,329
지역	서울	80,230	60,715	45,321	15,394	5,586	4,032	9,897	82,173	61,685	47,530	14,155	6,183	4,234	10,071
	부산	19,824	16,232	14,728	1,504	619	1,259	1,713	21,589	17,458	15,878	1,580	850	1,422	1,860
	대구	18,822	15,456	14,281	1,175	576	2,285	506	19,806	16,399	15,340	1,059	712	2,077	619
	인천	18,387	8,253	6,423	1,830	754	108	9,272	18,499	8,471	6,684	1,787	584	222	9,222
	광주	4,889	4,255	3,952	303	118	516	0	5,682	5,387	4,959	428	296	0	0
	대전	74,237	60,876	52,255	8,621	2,902	1,123	9,336	76,658	62,290	54,462	7,828	2,955	850	10,563
	울산	20,438	16,973	14,960	2,013	1,259	1,524	681	20,283	18,064	15,938	2,126	293	1,223	703
	세종	7,252	6,355	4,270	2,085	844	53	0	7,618	6,587	4,474	2,113	940	91	0
	경기	29,875	24,106	20,155	3,951	2,403	684	2,682	30,115	24,327	20,408	3,919	2,440	702	2,646
	강원	53,688	42,733	38,502	4,231	5,187	4,933	834	51,188	43,483	39,136	4,347	2,969	3,912	825
	충북	11,997	10,052	8,950	1,102	777	608	559	12,729	10,558	9,438	1,120	967	535	670
	충남	5,395	3,914	3,557	357	127	610	744	5,643	4,132	3,734	398	158	595	758
	전북	19,257	18,131	15,837	2,294	350	389	387	19,835	18,728	16,728	2,000	472	269	366
	전남	58,645	47,649	44,448	3,201	1,286	1,486	8,224	57,754	46,974	43,745	3,229	2,044	1,373	7,363
	경북	42,426	26,513	22,208	4,305	864	6,697	8,351	42,604	27,103	22,789	4,314	655	6,975	7,871
	경남	31,626	23,588	19,712	3,876	1,640	4,093	2,306	32,552	24,134	20,766	3,368	1,732	4,213	2,474
	제주	3,701	2,759	2,504	255	111	129	702	3,827	2,827	2,651	176	122	111	767

주: 각 항목 100% 기준; 사업장 규모는 소속 외 근로자/자회사 규모 제외하고 구분  
 자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

[표 2-14] 중앙정부 공공기관 종사상 지위별 비율

(단위: %)

		2020년							2023년						
		전 체	정규직			비 정규직	소속 외 근로자	자 회 사	전 체	정규직			비 정규직	소속 외 근로자	자 회 사
			전체	정규직	무기 계약직					전체	정규직	무기 계약직			
전체		100.0	77.6	66.3	11.3	5.1	6.1	11.2	100.0	78.4	67.8	10.6	4.8	5.7	11.2
운영 형태별	공기업	100.0	68.8	63.5	5.3	1.6	7.6	22.1	100.0	68.3	63.3	5.0	2.0	7.7	22.0
	시장형	100.0	61.0	57.5	3.4	0.6	10.7	27.8	100.0	61.1	57.7	3.4	1.2	11.0	26.7
	준시장형	100.0	79.2	71.5	7.7	2.9	3.5	14.4	100.0	77.7	70.6	7.1	3.2	3.3	15.7
	준정부기관	100.0	84.8	71.5	13.3	6.9	4.2	4.1	100.0	88.9	75.4	13.5	3.1	3.8	4.3
	기금관리형	100.0	81.3	67.9	13.5	5.4	3.1	10.2	100.0	85.4	72.3	13.0	2.0	1.9	10.7
	위탁집행형	100.0	86.1	72.9	13.2	7.5	4.6	1.8	100.0	90.2	76.5	13.7	3.4	4.5	1.8
	기타공공기관	100.0	83.1	65.9	17.3	8.1	5.7	3.1	100.0	82.9	67.7	15.3	9.4	4.6	3.1
사업장 규모별	99인 이하	100.0	73.9	62.7	11.2	12.3	4.4	9.5	100.0	72.8	62.9	9.9	12.1	4.4	10.8
	100-299인	100.0	78.5	61.1	17.4	11.3	6.4	3.8	100.0	77.6	62.1	15.5	12.3	5.8	4.2
	300인 이상	100.0	77.6	66.6	11.0	4.7	6.1	11.6	100.0	78.5	68.1	10.4	4.4	5.7	11.5
지역	서울	100.0	75.7	56.5	19.2	7.0	5.0	12.3	100.0	75.1	57.8	17.2	7.5	5.2	12.3
	부산	100.0	81.9	74.3	7.6	3.1	6.4	8.6	100.0	80.9	73.5	7.3	3.9	6.6	8.6
	대구	100.0	82.1	75.9	6.2	3.1	12.1	2.7	100.0	82.8	77.5	5.3	3.6	10.5	3.1
	인천	100.0	44.9	34.9	10.0	4.1	0.6	50.4	100.0	45.8	36.1	9.7	3.2	1.2	49.9
	광주	100.0	87.0	80.8	6.2	2.4	10.6	0.0	100.0	94.8	87.3	7.5	5.2	0.0	0.0
	대전	100.0	82.0	70.4	11.6	3.9	1.5	12.6	100.0	81.3	71.0	10.2	3.9	1.1	13.8
	울산	100.0	83.0	73.2	9.8	6.2	7.5	3.3	100.0	89.1	78.6	10.5	1.4	6.0	3.5
	세종	100.0	87.6	58.9	28.8	11.6	0.7	0.0	100.0	86.5	58.7	27.7	12.3	1.2	0.0
	경기	100.0	80.7	67.5	13.2	8.0	2.3	9.0	100.0	80.8	67.8	13.0	8.1	2.3	8.8
	강원	100.0	79.6	71.7	7.9	9.7	9.2	1.6	100.0	84.9	76.5	8.5	5.8	7.6	1.6
	충북	100.0	83.8	74.6	9.2	6.5	5.1	4.7	100.0	82.9	74.1	8.8	7.6	4.2	5.3
	충남	100.0	72.5	65.9	6.6	2.4	11.3	13.8	100.0	73.2	66.2	7.1	2.8	10.5	13.4
	전북	100.0	94.2	82.2	11.9	1.8	2.0	2.0	100.0	94.4	84.3	10.1	2.4	1.4	1.8
	전남	100.0	81.2	75.8	5.5	2.2	2.5	14.0	100.0	81.3	75.7	5.6	3.5	2.4	12.7
	경북	100.0	62.5	52.3	10.1	2.0	15.8	19.7	100.0	63.6	53.5	10.1	1.5	16.4	18.5
	경남	100.0	74.6	62.3	12.3	5.2	12.9	7.3	100.0	74.1	63.8	10.3	5.3	12.9	7.6
	제주	100.0	74.5	67.7	6.9	3.0	3.5	19.0	100.0	73.9	69.3	4.6	3.2	2.9	20.0

주: 각 항목 100% 기준; 사업장 규모는 소속 외 근로자/자회사 규모 제외하고 구분  
 자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

## 2. 클린아이 공시 분석: 지방정부 공공기관 일자리 현황

지방정부의 출연기관 운영 비율은 50% 이상이다. 2023년 지방정부 공공기관은 1,137개이며, 2020년 1,085개 대비 4.8% 증가했다. 지역별 2020년 대비 2023년 기관 수 증가율은 세종(20.0%), 인천(12.9%), 충남(10.8%), 전남(10.3%) 순이며, 이와 반대로 부산(-11.8%), 광주/울산(-4.3%), 충북(-3.8%)은 기관 운영 비율이 감소했다. 지방정부 공공기관 운영 규모는 경기(253개), 강원(106개), 경북(103개), 경남(95개) 순이며, 세종(12개), 제주(20개), 광주(22개), 울산(22개) 지역은 공공기관 운영 규모가 상대적으로 적다.

[표 2-15] 지역별 지방정부 공공기관 현황

(단위: 개)

	2020년						2023년					
	지방 직영기업	지방 공사	지방 공단	출자 기관	출연 기관	합계	지방 직영기업	지방 공사	지방 공단	출자 기관	출연 기관	합계
전체	248	73	85	68	611	1,085	247	78	86	64	662	1,137
서울	2	5	23	3	57	90	2	5	24	5	54	90
부산	2	3	5	2	22	34	2	3	5	2	18	30
대구	2	2	3	1	17	25	2	2	2	1	18	25
인천	3	3	7	4	14	31	3	3	7	3	19	35
광주	2	2	2	1	16	23	1	2	2	1	16	22
대전	2	3	2	0	15	22	2	3	3	0	16	24
울산	2	1	8	0	12	23	2	1	9	0	10	22
세종	3	1	1	1	4	10	3	1	1	1	6	12
경기	69	31	8	8	121	237	69	33	6	9	136	253
강원	22	3	5	11	57	98	22	3	6	8	67	106
충북	17	1	3	4	27	52	16	2	2	3	27	50
충남	29	2	4	3	45	83	29	3	3	5	52	92
전북	17	2	1	8	44	72	17	2	2	6	45	72
전남	18	1	1	9	49	78	19	1	1	7	58	86
경북	28	5	6	3	55	97	28	6	6	5	58	103
경남	27	5	6	9	44	91	27	5	7	7	49	95
제주	3	3	0	1	12	19	3	3	0	1	13	20

자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

지방정부 기관도 중앙정부와 같이 운영 형태별로 사업장 규모가 차이가 있다. 지방정부 기관 중 지방공사 - 지방공단은 100인 이상 사업장 비율이 높으며, 지방직영기업 - 출자출연기관은 100인 미만 사업장 비율이 높게 나타났다.

[표 2-16] 중앙정부 공공기관 사업장 규모 현황

		99인 이하		100~299인		300인 이상		합계	
		빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)
전체		873	76.8	175	15.4	89	7.8	1,137	100.0
운영 형태별	지방공기업	254	61.8	98	23.8	59	14.4	411	100.0
	지방직영기업	220	89.1	18	7.3	9	3.6	247	100.0
	지방공사	17	21.8	28	35.9	33	42.3	78	100.0
	지방공단	17	19.8	52	60.5	17	19.8	86	100.0
	출자출연	619	85.3	77	10.6	30	4.1	726	100.0
	출자기관	63	98.4	1	1.6	0	0.0	64	100.0
	출연기관	556	84.0	76	11.5	30	4.5	662	100.0
지역	서울	41	45.6	33	36.7	16	17.8	90	100.0
	부산	14	46.7	10	33.3	6	20.0	30	100.0
	대구	16	64.0	5	20.0	4	16.0	25	100.0
	인천	19	54.3	9	25.7	7	20.0	35	100.0
	광주	16	72.7	5	22.7	1	4.5	22	100.0
	대전	16	66.7	3	12.5	5	20.8	24	100.0
	울산	13	59.1	7	31.8	2	9.1	22	100.0
	세종	10	83.3	1	8.3	1	8.3	12	100.0
	경기	187	73.9	42	16.6	24	9.5	253	100.0
	강원	92	86.8	11	10.4	3	2.8	106	100.0
	충북	44	88.0	3	6.0	3	6.0	50	100.0
	충남	81	88.0	6	6.5	5	5.4	92	100.0
	전북	65	90.3	4	5.6	3	4.2	72	100.0
	전남	79	91.9	6	7.0	1	1.2	86	100.0
	경북	91	88.3	9	8.7	3	2.9	103	100.0
	경남	77	81.1	15	15.8	3	3.2	95	100.0
	제주	12	60.0	6	30.0	2	10.0	20	100.0

주: 각 항목 100% 기준; 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분  
 자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

지방정부는 중앙정부와 다르게 ‘일반 정규직’을 운영하지 않고 기관을 운영하는 곳이 있다. 2024년 일반 정규직 운영 기관은 95.9%다. 운영 형태별로는 지방공기업은 모두 일반 정규직을 운영하고 있지만, 출자출연기관은 일반 정규직을 운영하지 않는 기관이 존재한다.

[표 2-17] 지방정부 공공기관 고용형태별 운영 현황

(단위: %)

		2020년						2023년					
		일반 정규직	무기 계약직	청원 경찰	기타 정규직	비 정규직	소속 외	일반 정규직	무기 계약직	청원 경찰	기타 정규직	비 정규직	소속 외
전체		94.4	52.3	11.9	2.1	66.3	18.2	95.9	51.4	10.1	2.0	71.3	17.6
운영 형태별	지방공기업	99.8	75.4	31.3	5.7	56.2	8.1	100.0	74.5	27.3	5.6	60.1	8.0
	지방직영기업	100.0	70.2	43.5	5.2	32.7	1.6	100.0	69.6	38.1	5.3	36.8	2.0
	지방공사	98.6	79.5	16.4	5.5	94.5	21.9	100.0	78.2	15.4	3.8	94.9	20.5
	지방공단	100.0	87.1	8.2	7.1	91.8	15.3	100.0	84.9	7.0	8.1	95.3	14.0
	출자출연	91.2	38.4	0.3	0.0	72.3	24.3	93.5	38.3	0.4	0.0	77.7	23.0
	출자기관	91.2	17.6	0.0	0.0	38.2	17.6	92.2	20.3	0.0	0.0	51.6	12.5
	출연기관	91.2	40.8	0.3	0.0	76.1	25.0	93.7	40.0	0.5	0.0	80.2	24.0
사업장 규모별	99인 이하	92.7	44.3	10.6	1.1	59.2	16.6	94.6	43.5	8.8	1.1	64.5	16.0
	100~299인	100.0	78.6	10.7	7.1	88.1	22.0	100.0	77.1	9.7	5.7	93.1	21.1
	300인 이상	100.0	80.8	28.2	2.6	94.9	28.2	100.0	77.5	23.6	3.4	95.5	25.8
지역별	서울	95.6	38.9	2.2	2.2	80.0	24.4	97.8	41.1	2.2	1.1	88.9	22.2
	부산	100.0	64.7	8.8	0.0	79.4	8.8	96.7	76.7	10.0	0.0	86.7	6.7
	대구	96.0	60.0	12.0	0.0	80.0	24.0	100.0	52.0	8.0	0.0	92.0	24.0
	인천	96.8	74.2	9.7	3.2	80.6	32.3	97.1	65.7	8.6	5.7	82.9	34.3
	광주	100.0	73.9	4.3	0.0	69.6	8.7	95.5	72.7	4.5	0.0	77.3	13.6
	대전	95.5	59.1	13.6	0.0	72.7	36.4	95.8	58.3	12.5	0.0	79.2	20.8
	울산	100.0	73.9	4.3	4.3	82.6	17.4	100.0	90.9	4.5	4.5	90.9	13.6
	세종	100.0	60.0	10.0	0.0	90.0	20.0	100.0	50.0	8.3	0.0	83.3	0.0
	경기	97.9	59.1	10.5	4.2	66.7	15.2	99.2	57.7	8.7	4.0	71.9	15.0
	강원	91.8	42.9	15.3	1.0	55.1	22.4	96.2	41.5	13.2	0.9	65.1	24.5
	충북	90.4	38.5	15.4	3.8	55.8	21.2	90.0	48.0	14.0	0.0	66.0	20.0
	충남	92.8	44.6	14.5	0.0	53.0	13.3	94.6	38.0	10.9	2.2	54.3	18.5
	전북	86.1	41.7	13.9	0.0	65.3	13.9	91.7	41.7	12.5	0.0	63.9	8.3
	전남	92.3	34.6	14.1	0.0	55.1	19.2	90.7	32.6	12.8	1.2	65.1	19.8
	경북	92.8	59.8	14.4	4.1	67.0	15.5	95.1	56.3	11.7	1.9	69.9	18.4
	경남	92.3	54.9	15.4	2.2	62.6	17.6	93.7	55.8	12.6	3.2	64.2	14.7
	제주	100.0	78.9	15.8	0.0	94.7	26.3	100.0	70.0	10.0	0.0	90.0	10.0

주: 각 항목 100% 기준; 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분;  
 자료: 「클린아이」 사이트 연구진 재구성

---

2023년 지방정부 공공기관 종사자 규모는 165,326명이며 2020년 147,642명 대비 12% 증가했다. 운영 형태별 종사자 규모는 출연기관(57,492명), 지방공사(57,451명), 지방공단(31,864명) 순이다. 2020년 대비 2023년 전체 종사자 규모 증가율은 출자기관(25.2%), 출연기관 (19.4%), 지방공사(10.2%) 순이다.

2023년 지방정부 정규직 규모는 135,860명이며 운영 형태별 정규직 규모는 지방공사(50,971명), 출연기관(43,195명), 지방공단(24,713명), 지방직영기업(15,700명), 출자기관(1,281명) 순이다. 2020년 대비 2023년 정규직 증가율은 출자기관(22.7%), 출연기관 (17.3%), 지방공사 (6.8%) 순이다.

지역별 공공기관 종사자 규모는 서울(42,898명), 경기(35,112명), 부산(12,865명), 인천(11,011명) 순이며, 세종(1,898명), 광주(2,386명), 제주(3,319명), 울산(3,355명) 지역은 종사자 규모가 상대적으로 적다. 2020년 대비 2023년 지역별 기관 종사자 규모 증가율은 세종(50.9%), 대전 (29.7%), 강원(21%), 충남(19.5%) 순이며, 이와 반대로 광주는 5.1% 감소한 것으로 나타났다.

[표 2-18] 지방정부 공공기관 종사상 지위별 규모

		2020년								2023년							
		빈도(명)				비율(%)				빈도(명)				비율(%)			
		전체	정규직	비정규직	소속 외	전체	정규직	비정규직	소속 외	전체	정규직	비정규직	소속 외	전체	정규직	비정규직	소속 외
전체		147,642	124,952	19,424	3,265	100.0	84.6	13.2	2.2	165,326	135,860	26,317	3,149	100.0	82.2	15.9	1.9
영 태 별	지방공기업	97,884	87,075	9,822	987	100.0	89.0	10.0	1.0	105,815	91,384	13,142	1,289	100.0	86.4	12.4	1.2
	지방직영기업	16,524	15,777	728	19	100.0	95.5	4.4	0.1	16,500	15,700	752	48	100.0	95.2	4.6	0.3
	지방공사	52,110	47,745	3,648	717	100.0	91.6	7.0	1.4	57,451	50,971	5,564	916	100.0	88.7	9.7	1.6
	지방공단	29,250	23,553	5,446	251	100.0	80.5	18.6	0.9	31,864	24,713	6,826	325	100.0	77.6	21.4	1.0
	출자출연	49,758	37,877	9,602	2,278	100.0	76.1	19.3	4.6	59,511	44,476	13,175	1,860	100.0	74.7	22.1	3.1
	출자기관	1,612	1,044	469	100	100.0	64.7	29.1	6.2	2,019	1,281	701	37	100.0	63.4	34.7	1.8
	출연기관	48,145	36,834	9,133	2,178	100.0	76.5	19.0	4.5	57,492	43,195	12,474	1,823	100.0	75.1	21.7	3.2
규모 별 사업 장	99인 이하	30,901	22,226	7,269	1,405	100.0	71.9	23.5	4.5	36,396	24,535	10,691	1,170	100.0	67.4	29.4	3.2
	100~299인	36,292	29,342	6,082	868	100.0	80.8	16.8	2.4	38,053	29,840	7,434	778	100.0	78.4	19.5	2.0
	300인 이상	80,448	73,384	6,073	991	100.0	91.2	7.5	1.2	90,877	81,485	8,192	1,201	100.0	89.7	9.0	1.3
지 역 별	서울	40,023	36,418	3,177	428	100.0	91.0	7.9	1.1	42,898	38,205	4,311	383	100.0	89.1	10.0	0.9
	부산	11,736	10,046	1,588	103	100.0	85.6	13.5	0.9	12,865	10,978	1,884	3	100.0	85.3	14.6	0.0
	대구	7,346	6,738	531	77	100.0	91.7	7.2	1.0	7,882	7,118	685	79	100.0	90.3	8.7	1.0
	인천	9,388	7,861	1,103	423	100.0	83.7	11.8	4.5	11,011	8,815	1,444	752	100.0	80.1	13.1	6.8
	광주	2,513	2,002	417	94	100.0	79.7	16.6	3.7	2,386	1,985	396	5	100.0	83.2	16.6	0.2
	대전	4,912	3,859	991	62	100.0	78.6	20.2	1.3	6,372	3,929	2,404	40	100.0	61.7	37.7	0.6
	울산	2,849	2,176	649	24	100.0	76.4	22.8	0.8	3,355	2,374	971	11	100.0	70.7	28.9	0.3
	세종	1,258	770	487	2	100.0	61.2	38.7	0.2	1,898	1,111	787	0	100.0	58.6	41.4	0.0
	경기	30,837	24,889	4,945	1,002	100.0	80.7	16.0	3.2	35,112	27,714	6,547	851	100.0	78.9	18.6	2.4
	강원	5,207	4,358	742	107	100.0	83.7	14.3	2.1	6,301	5,214	895	192	100.0	82.7	14.2	3.0
	충북	3,397	2,870	431	96	100.0	84.5	12.7	2.8	3,785	3,086	589	110	100.0	81.5	15.6	2.9
	충남	4,495	3,961	481	53	100.0	88.1	10.7	1.2	5,370	4,526	760	84	100.0	84.3	14.2	1.6
	전북	3,882	3,274	577	31	100.0	84.3	14.9	0.8	4,349	3,563	762	24	100.0	81.9	17.5	0.5
	전남	3,325	2,706	525	94	100.0	81.4	15.8	2.8	3,836	2,868	871	97	100.0	74.8	22.7	2.5
	경북	6,504	4,853	1,584	67	100.0	74.6	24.4	1.0	7,179	5,506	1,545	128	100.0	76.7	21.5	1.8
	경남	6,892	5,575	748	569	100.0	80.9	10.9	8.3	7,407	5,998	1,038	371	100.0	81.0	14.0	5.0
	제주	3,077	2,596	448	33	100.0	84.4	14.5	1.1	3,319	2,869	430	20	100.0	86.4	13.0	0.6

주1: 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외

주2: 정규직=일반정규직+무기계약직+청원경찰+기타정규직

자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

지방정부 공공기관에서 비정규직 고용이 증가하면서 기관별 정규직 비율 감소했다. 2023년 기관별 정규직 비율이 91% 이상인 기관은 43.2%이며 2020년 45.9% 대비 감소했다. 이와 반대로

정규직 비율이 50% 이하인 기관 비율은 2023년 12.4%이며 2020년 11.9% 대비 조금 증가했다.  
정규직 비율이 51~80%인 기관은 2023년 29.6%이며 2020년 27.1% 대비 증가했다.

[표 2-19] 지방정부 공공기관 정규직 비율

		2020년					2023년				
		기관 (개)	정규직 비율(%)				기관 (개)	정규직 비율(%)			
			50% 이하	51- 80%	81- 90%	91% 이상		50% 이하	51- 80%	81- 90%	91% 이상
전체		1,085	11.9	27.1	15.1	45.9	1,137	12.4	29.6	14.8	43.2
형태별	지방공기업	406	2.7	16.3	14.0	67.0	411	3.6	18.5	13.9	64.0
	지방직영기업	248	0.4	5.2	6.5	87.9	247	0.0	6.5	6.1	87.4
	지방공사	73	5.5	23.3	30.1	41.1	78	5.1	33.3	26.9	34.6
	지방공단	85	7.1	42.4	22.4	28.2	86	12.8	39.5	24.4	23.3
	출자출연	679	17.4	33.6	15.8	33.3	726	17.4	36.0	15.3	31.4
	출자기관	68	17.6	13.2	7.4	61.8	64	20.3	15.6	7.8	56.3
	출연기관	611	17.3	35.8	16.7	30.1	662	17.1	37.9	16.0	29.0
사업장 규모별	99인 이하	839	14.7	25.6	12.6	47.1	873	15.2	28.9	11.3	44.6
	100~299인	168	3.0	38.1	23.8	35.1	175	4.0	35.4	28.6	32.0
	300인 이상	78	1.3	19.2	23.1	56.4	89	1.1	25.8	21.3	51.7
지역별	서울	90	12.2	28.9	17.8	41.1	90	7.8	42.2	16.7	33.3
	부산	34	11.8	32.4	20.6	35.3	30	13.3	43.3	16.7	26.7
	대구	25	24.0	16.0	20.0	40.0	25	16.0	40.0	16.0	28.0
	인천	31	12.9	35.5	22.6	29.0	35	20.0	28.6	22.9	28.6
	광주	23	4.3	43.5	13.0	39.1	22	9.1	27.3	22.7	40.9
	대전	22	18.2	27.3	27.3	27.3	24	12.5	41.7	16.7	29.2
	울산	23	8.7	52.2	13.0	26.1	22	13.6	54.5	4.5	27.3
	세종	10	10.0	20.0	40.0	30.0	12	16.7	16.7	33.3	33.3
	경기	237	5.5	28.3	16.0	50.2	253	4.7	29.6	17.0	48.6
	강원	98	11.2	26.5	13.3	49.0	106	12.3	30.2	11.3	46.2
	충북	52	15.4	26.9	5.8	51.9	50	22.0	22.0	6.0	50.0
	충남	83	9.6	20.5	10.8	59.0	92	13.0	16.3	15.2	55.4
	전북	72	15.3	22.2	11.1	51.4	72	11.1	27.8	11.1	50.0
	전남	78	19.2	21.8	11.5	47.4	86	29.1	24.4	8.1	38.4
	경북	97	16.5	29.9	14.4	39.2	103	14.6	28.2	16.5	40.8
	경남	91	11.0	22.0	15.4	51.6	95	11.6	27.4	14.7	46.3
	제주	19	21.1	31.6	26.3	21.1	20	10.0	35.0	20.0	35.0

주1: 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외

주2: 정규직비율=정규직/(정규직+비정규직)\*100

자료: 「클린아이」 사이트 연구진 재구성

중앙정부 공공기관은 총 344개이며 서울지역에 가장 많은 125개 기관이 자리하고 있다. 2023년 중앙정부 기관들은 다수가 300인 이상 사업장이며, 중앙정부 중 기타공공기관만 100인 미만 사업장이 존재한다. 2023년 지방정부 기관들은 다수가 100인 미만 사업장(76.8%)이다. 운영 형태별로는 지방공사와 지방공단은 100인 이상 사업장 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 지방직영 기업과 출자기관은 상대적으로 100인 미만 사업장 비율이 높다. 이와 반대로 지방정부 중 지방공사는 300인 이상 사업장 비율이 높고, 지방공단은 100인 이상 사업장 비율이 높게 나타났다.

[참조 2-1] 운영 형태별 사업장 규모

운영형태별		99인 이하		100~299인		300인 이상		합계	
		빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)
중앙 정부	중앙정부 전체	56	16.3	118	34.3	170	49.4	344	100.0
	공기업	0	0.0	1	3.2	30	96.8	31	100.0
	시장형	0	0.0	0	0.0	14	100.0	14	100.0
	준시장형	0	0.0	1	5.9	16	94.1	17	100.0
	준정부기관	0	0.0	2	3.3	58	96.7	60	100.0
	기금관리형	0	0.0	0	0.0	12	100.0	12	100.0
	위탁집행형	0	0.0	2	4.2	46	95.8	48	100.0
	기타공공기관	56	22.1	115	45.5	82	32.4	253	100.0
지방 정부	지방정부 전체	873	76.8	175	15.4	89	7.8	1,137	100.0
	지방공기업	254	61.8	98	23.8	59	14.4	411	100.0
	지방직영기업	220	89.1	18	7.3	9	3.6	247	100.0
	지방공사	17	21.8	28	35.9	33	42.3	78	100.0
	지방공단	17	19.8	52	60.5	17	19.8	86	100.0
	출자출연	619	85.3	77	10.6	30	4.1	726	100.0
	출자기관	63	98.4	1	1.6	0	0.0	64	100.0
	출연기관	556	84.0	76	11.5	30	4.5	662	100.0

주: 상세 분석결과는 본문 확인

2023년 중앙정부 전체 508,556명 근로자 중 기타공공기관(172,713명)과 공기업 시장형(119,335명)에 다수 근로자가 존재한다. 2020년 대비 2023년 전체 근로자 증가는 기타공공기관(4.3%)이 가장 높게 나타났다. 기금관리형과 위탁집행 기관은 전체 근로자 규모는 감소했지만, 정규직 규모는 증가했다. 2020년 대비 2023년 정규직 근로자 증가는 기금관리형(4.3%), 기타공공기관(3.9%), 위탁집행형(3.9%) 순이다. 중앙정부 기관 현황 중 주목할 부분은 소속 외 및 자회사 운영 현황이다. 2023년 자회사 근로자는 56,778명으로 전체 근로자의 11.1%를 차지한다. 사업장 규모가 커질수록 무기계약직, 소속 외 근로자, 자회사 운영 비율이 높게 나타났다. 운영 형태별 자회사 운영 비율은 공기업 시장형(92.9%), 준정부기관 기금관리형(66.7%), 공기업 준시장형(64.7%) 등이 다른 집단보다 자회사 운영 비율이 높다.

2023년 지방정부 공공기관은 총 1,137개로, 2020년 대비 4.8% 증가했다. 지역별 공공기관은 경기(253개), 강원(106개), 경북(103개), 경남(95개) 순이다. 지방정부 공공기관은 출연기관(662개) 형태로 운영되는 비율이 높게 나타났다. 지방정부 공공기관은 76.8%가 100인 미만 사업장이다. 운영 형태별 100인 미만 비율은 출자기관(98.4%), 지방직영기업(89.1%), 출연기관(84.0%) 순이다. 이와 반대로 지방공사는 42.3%가 300인 이상 사업장이며, 지방공단은 100인 이상 사업장이 80.3%(100~299인 60.5% + 300인 이상 19.8%)로 나타났다.

2023년 지방정부 전체 165,326명 근로자 중 출연기관(57,492명), 지방공사(57,451명), 지방공단(31,864명) 기관 근로자가 다수를 차지한다. 지방정부 기관은 2020년 대비 전체 근로자 규모가 증가했다(12%). 운영 형태별로 전체 근로자 규모 증가율은 출자기관(25.2%), 출연기관(19.4%), 지방공사(10.2%) 기관이 높게 나타났다. 정규직은 135,860명이며, 전체 종사자 중 82.2%를 차지하며, 2020년 84.6% 대비 소폭 감소했다.

[참조 2-2] 운영형태별 근로자 규모

운영형태별		전체 근로자		정규직		
		규모 (명)	20~23년 증가율(%)	규모 (명)	전체 근로자 중 비율(%)	20~23년 증가율(%)
중앙 정부	중앙정부 전체	508,556	1.6	398,603	78.4	2.6
	공기업	209,458	0.9	143,006	68.3	0.2
	시장형	119,335	0.4	72,951	61.1	0.6
	준시장형	90,123	1.7	70,055	77.7	-0.2
	준정부기관	126,385	-0.9	112,372	88.9	4.0
	기금관리형	34,527	-0.7	29,477	85.4	4.3
	위탁집행형	91,858	-0.9	82,895	90.2	3.9
	기타공공기관	172,713	4.3	143,225	82.9	4.0
	기타공공기관	172,713	4.3	143,225	82.9	4.0
지방 정부	지방정부 전체	165,326	12.0	135,860	82.2	8.7
	지방공기업	105,815	8.1	91,384	86.4	4.9
	지방직영기업	16,500	-0.1	15,700	95.2	-0.5
	지방공사	57,451	10.2	50,971	88.7	6.8
	지방공단	31,864	8.9	24,713	77.6	4.9
	출자출연	59,511	19.6	44,476	74.7	17.4
	출자기관	2,019	25.2	1,281	63.4	22.7
	출연기관	57,492	19.4	43,195	75.1	17.3

주: 상세 분석결과는 본문 확인

[참조 2-3] 지역별 공공부문 임금근로자 현황

	2020년								2023년							
	전산업 임금 근로자	공공 행정산업 임금근로자		중앙 행정기관 종사자		지방공기업 +출자출연기관 근로자		전산업 임금 근로자	공공 행정산업 임금근로자		중앙 행정기관 종사자		지방공기업 +출자출연기관 근로자			
	빈도 (천 명)	빈도 (천 명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (천 명)	빈도 (천 명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)		
전체	19,919	1,077	100	500,689	100.0	147,642	100.0	21,794	1,265	100	508,556	100.0	165,326	100.0		
서울	4,105	170	15.8	80,230	16.0	40,023	27.1	4,257	176	13.9	82,173	16.2	42,898	25.9		
부산	1,196	56	5.2	19,824	4.0	11,736	7.9	1,297	58	4.6	21,589	4.2	12,865	7.8		
대구	809	37	3.5	18,822	3.8	7,346	5.0	963	57	4.5	19,806	3.9	7,882	4.8		
인천	1,252	39	3.6	18,387	3.7	9,388	6.4	1,332	55	4.4	18,499	3.6	11,011	6.7		
광주	565	38	3.5	4,889	1.0	2,513	1.7	600	41	3.2	5,682	1.1	2,386	1.4		
대전	606	44	4.1	74,237	14.8	4,912	3.3	642	53	4.2	76,658	15.1	6,372	3.9		
울산	453	20	1.9	20,438	4.1	2,849	1.9	478	23	1.8	20,283	4.0	3,355	2.0		
세종	144	32	3	7,252	1.4	1,258	0.9	170	38	3	7,618	1.5	1,898	1.1		
경기	5,362	205	19	29,875	6.0	30,837	20.9	6,122	242	19.1	30,115	5.9	35,112	21.2		
강원	533	61	5.7	53,688	10.7	5,207	3.5	615	66	5.2	51,188	10.1	6,301	3.8		
충북	635	42	3.9	11,997	2.4	3,397	2.3	680	41	3.2	12,729	2.5	3,785	2.3		
충남	788	45	4.2	5,395	1.1	4,495	3.0	892	65	5.1	5,643	1.1	5,370	3.2		
전북	584	46	4.3	19,257	3.8	3,882	2.6	642	52	4.1	19,835	3.9	4,349	2.6		
전남	600	78	7.3	58,645	11.7	3,325	2.3	638	101	8	57,754	11.4	3,836	2.3		
경북	866	59	5.5	42,426	8.5	6,504	4.4	938	76	6	42,604	8.4	7,179	4.3		
경남	1,188	78	7.2	31,626	6.3	6,892	4.7	1,260	94	7.4	32,552	6.4	7,407	4.5		
제주	231	26	2.4	3,701	0.7	3,077	2.1	268	28	2.2	3,827	0.8	3,319	2.0		

주: 상세 분석결과는 본문 확인(전산업-공공행정산업 임금근로자 규모는 MDIS 지역별고용조사 상반기 원자료 연구진 재구성)

# 제3장

## 중앙 및 지방 공공기관 노동조합 실태

제3장

제1절 들어가며

2024년 전체 산업 노조 조직률은 12.5%이며, 공공행정산업 분야 노조 조직률은 30%로 높게 나타났다. 공공행정산업 분야 노조 조직률은 2013년 28.8%이며 2015년 30.8%까지 증가했다가, 2019년(25.7%)까지 감소했다. 2019년 이후 공공행정산업 분야 노조 조직률은 지속 상승하여 2024년 30%를 기록했다.

종사상 지위별 노조 조직률은 정규직은 42.4%, 비정규직은 3%다. 정규직 노조 조직률은 2013년 이후 조금씩 증가하고 있다. 2024년 성별 노조 조직률은 남성 31.3%, 여성 28.5%다. 2024년 연령별로는 40대(43.4%)가 제일 높게 나타났으며, 이어서 20대(37.3%), 30대(35.1%), 50대 이상(18.5%) 순으로 나타났다. 연령별 노조 조직률의 경우 20대와 40대는 2013년 이후 증가세를 보이거나, 30대는 감소하고 있는 것으로 나타났다.

[표 3-1] 공공행정산업 노조 조직률

(단위: %)

	전체	종사상 지위별		성별		연령별			
		정규직	비정규직	남성	여성	20대 이하	30대	40대	50대 이상
2013년	28.8	39.0	3.1	29.8	27.2	18.8	39.8	35.4	18.1
2014년	27.7	37.8	2.4	28.2	26.9	29.7	41.0	28.2	19.1
2015년	30.8	42.2	1.7	33.0	26.9	23.5	46.9	34.7	20.9
2016년	31.2	40.9	3.7	31.1	31.5	34.3	40.1	39.5	19.6
2017년	29.8	40.6	3.1	32.0	26.3	25.3	41.4	37.6	18.8
2018년	30.1	41.2	3.2	30.2	30.0	26.7	41.1	43.8	16.9
2019년	25.7	38.5	1.5	26.7	24.2	26.6	32.8	43.3	14.0
2020년	27.2	42.6	0.4	29.0	24.9	29.3	42.0	37.9	16.0
2021년	29.2	42.5	2.4	32.4	24.7	36.8	40.8	34.7	19.6
2022년	28.5	40.2	1.3	30.6	25.7	33.7	34.9	36.8	19.9
2023년	29.3	41.2	1.6	31.4	26.8	29.0	38.1	40.6	19.5
2024년	30.0	42.4	3.0	31.3	28.5	37.3	35.1	43.4	18.5

자료: MDIS, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사, 각 연도」

[표 3-2] 전체 및 공공행정산업 노조 조직률

(단위: %)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
전체	12.5	12.5	12.4	12.0	12.4	12.5	12.3	12.3	12.6	12.4	12.2	12.5
농업, 임업 및 어업	4.6	2.9	1.5	3.2	6.1	6.9	5.1	3.5	4.6	6.5	4.5	3.5
광업	27.9	28.8	26.9	39.2	27.0	26.1	6.3	6.2	16.4	33.1	21.2	7.5
제조업	15.5	15.9	16.5	15.7	15.8	15.7	15.3	14.8	14.8	14.7	15.3	15.6
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	55.2	60.5	59.9	59.9	55.4	60.6	50.7	46.0	48.9	43.4	43.9	43.6
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	20.2	23.3	21.4	26.5	15.9	19.4	16.7	18.4	16.2	16.7	22.1	27.6
건설업	3.3	2.6	2.7	2.8	3.6	3.1	3.1	4.5	5.3	5.9	4.3	4.9
도매 및 소매업	3.7	4.5	5.2	4.5	5.3	5.6	5.7	5.6	6.2	5.1	5.4	6.0
운수 및 창고업	42.3	39.7	34.1	32.5	32.3	36.1	37.6	32.8	33.2	30.1	30.9	29.1
숙박 및 음식점업	2.1	1.1	1.3	1.5	1.7	1.3	1.6	1.5	2.2	2.5	1.5	1.4
정보통신업	17.9	21.1	18.0	17.7	17.6	17.3	17.2	16.0	16.9	16.5	13.7	13.3
금융 및 보험업	25.6	25.0	25.4	22.7	26.6	26.7	27.9	29.0	27.6	25.1	23.6	21.7
부동산업	3.7	3.2	2.7	3.6	2.9	3.6	5.2	4.6	4.2	4.3	5.1	5.3
전문, 과학 및 기술 서비스업	9.5	10.5	10.6	12.4	10.8	9.9	10.9	8.5	10.4	10.7	9.5	10.0
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	5.2	4.7	6.1	4.9	5.6	5.5	6.7	8.6	8.3	8.4	7.3	8.8
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	28.8	27.7	30.8	31.2	29.8	30.1	25.7	27.2	29.2	28.5	29.3	30.0
교육 서비스업	15.8	17.7	17.0	16.8	17.0	15.2	17.3	17.3	17.4	16.6	18.7	19.0
보건업 및 사회복지 서비스업	7.5	8.5	7.4	7.0	8.6	8.1	8.0	8.1	6.8	7.5	7.9	7.2
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	10.2	7.1	5.9	10.4	10.4	11.2	10.5	9.0	12.0	12.8	10.2	12.1
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	4.0	4.6	2.7	2.0	4.0	4.5	5.2	6.4	4.8	5.0	5.6	5.8
가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
국제 및 외국기관	72.9	31.0	31.4	24.5	43.8	10.2	44.2	42.0	46.0	65.4	44.6	55.6

자료: MDIS, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사, 각 연도」

# 제2절 알리오 공시 분석: 중앙정부 공공기관 노조 실태

## 1. 유노조 기관 현황

중앙정부 344개 기관 중 유노조 기관 비율은 82.6%다. 공기업과 준정부기관 유노조 비율은 기타공공기관 비율보다 높다. 사업장 규모가 작을수록 유노조 기관 비율이 낮게 나타났다. 운영 형태별 유노조 기관 비율은 공기업 시장형 - 공기업 준시장형 - 준정부기관 기금관리형은 100%, 위탁집행형 93.8%, 기타공공기관 77.5% 순이다. 사업장 규모별 유노조 기관 비율은 300인 이상(95.3%), 100~299인(75.2%), 99인 이하(59.3%) 순이다. 지역별로는 인천-광주-울산-강원-충남-전북-전남-경북 지역은 모든 기관에 노동조합이 존재하며, 상대적으로 서울(68%), 제주(75%), 경기(82.1%), 대전(84%), 세종(84%) 지역의 공공기관에는 노동조합이 없는 곳도 존재한다.

[표 3-3] 중앙정부 공공기관 유노조 기관 현황

		빈도(개)			비율(*%)		
		유노조	무노조	합계	유노조	무노조	합계
전체		284	60	344	82.6	17.4	100.0
운영 형태별	공기업	31	0	31	100.0	0.0	100.0
	시장형	14	0	14	100.0	0.0	100.0
	준시장형	17	0	17	100.0	0.0	100.0
	준정부기관	57	3	60	95.0	5.0	100.0
	기금관리형	12	0	12	100.0	0.0	100.0
	위탁집행형	45	3	48	93.8	6.3	100.0
	기타공공기관	196	57	253	77.5	22.5	100.0
사업장 규모별	99인 이하	32	22	54	59.3	40.7	100.0
	100~299인	91	30	121	75.2	24.8	100.0
	300인 이상	161	8	169	95.3	4.7	100.0
지역	서울	85	40	125	68.0	32.0	100.0
	부산	20	1	21	95.2	4.8	100.0
	대구	12	2	14	85.7	14.3	100.0
	인천	8	0	8	100.0	0.0	100.0
	광주	3	0	3	100.0	0.0	100.0
	대전	21	4	25	84.0	16.0	100.0
	울산	9	0	9	100.0	0.0	100.0
	세종	21	4	25	84.0	16.0	100.0
	경기	23	5	28	82.1	17.9	100.0
	강원	12	0	12	100.0	0.0	100.0
	충북	14	2	16	87.5	12.5	100.0
	충남	4	0	4	100.0	0.0	100.0
	전북	10	0	10	100.0	0.0	100.0
	전남	17	0	17	100.0	0.0	100.0
	경북	10	0	10	100.0	0.0	100.0
	경남	12	1	13	92.3	7.7	100.0
	제주	3	1	4	75.0	25.0	100.0

주: 각 항목 100% 기준; 사업장 규모는 소속 외 근로자/자회사 규모 제외하고 구분;  
자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

중앙정부 유노조 기관 284개에 445개 노동조합이 존재하며, 유노조 기관 중 32.0%가 복수노조를 유지하고 있다. 기타공공기관은 복수노조 비율이 다른 운영형태들 보다 낮게 나타났다. 사업장 규모가 클수록 복수노조 비율이 높게 나타난다. 운영 형태별 복수노조 비율은 공기업 시장형(64.3%), 준정부 기금관리형(50%), 공기업 준시장형(41.2%), 준정부 위탁집행형(40%) 순이다. 사업장 규모별 복수노조 비율은 300인 이상(42.9%), 100~299인(19.8%), 99인 이하(12.5%) 순

이다. 지역별 복수노조 비율은 충남(100%), 경북(60%), 전남(52.9%)은 높게 나타났으며, 반대로 전북(0%), 제주(0%), 경기(17.4%), 서울(20.0%), 인천(25%)은 낮게 나타났다.

[표 3-4] 중앙정부 공공기관 복수노조 기관 현황

		빈도(개)			비율(*%)		
		단일노조	복수노조	합계	단일노조	복수노조	합계
전체		193	91	284	68.0	32.0	100.0
운영 형태별	공기업	15	16	31	48.4	51.6	100.0
	시장형	5	9	14	35.7	64.3	100.0
	준시장형	10	7	17	58.8	41.2	100.0
	준정부기관	33	24	57	57.9	42.1	100.0
	기금관리형	6	6	12	50.0	50.0	100.0
	위탁집행형	27	18	45	60.0	40.0	100.0
	기타공공기관	145	51	196	74.0	26.0	100.0
사업장 규모별	99인 이하	28	4	32	87.5	12.5	100.0
	100~299인	73	18	91	80.2	19.8	100.0
	300인 이상	92	69	161	57.1	42.9	100.0
지역	서울	68	17	85	80.0	20.0	100.0
	부산	11	9	20	55.0	45.0	100.0
	대구	7	5	12	58.3	41.7	100.0
	인천	6	2	8	75.0	25.0	100.0
	광주	2	1	3	66.7	33.3	100.0
	대전	12	9	21	57.1	42.9	100.0
	울산	6	3	9	66.7	33.3	100.0
	세종	15	6	21	71.4	28.6	100.0
	경기	19	4	23	82.6	17.4	100.0
	강원	6	6	12	50.0	50.0	100.0
	충북	10	4	14	71.4	28.6	100.0
	충남	0	4	4	0.0	100.0	100.0
	전북	10	0	10	100.0	0.0	100.0
	전남	8	9	17	47.1	52.9	100.0
	경북	4	6	10	40.0	60.0	100.0
	경남	6	6	12	50.0	50.0	100.0
	제주	3	0	3	100.0	0.0	100.0

자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

---

## 2. 노동조합 상급단체 현황

제1노조의 상급단체는 민주노총과 한국노총 가입 비율이 높게 나타난다. 제2노조는 민주노총과 미가입 비율이 높게 나타난다. 제3~10노조는 상급단체 미가입 비율이 51.5%로 절반 이상을 차지한다. 445개 노조 상급단체 비율은 민주노총(37.1%), 한국노총(31.7%), 미가입(30.6%), 기타(0.7%) 순이다. 운영 형태별 상급단체 가입 비율이 다르게 나타났다. 운영 형태별 상급단체 가입 상태는 △시장형: 민주노총(40.6%), 한국노총(34.4%) △준시장형: 한국노총(39.4%), 미가입(36.4%), △기금관리형: 민주노총(37.5%), 미가입(33.3%) △위탁집행형: 한국노총(40.5%), 미가입(33.8%) △기타공공기관: 민주노총(41.5%), 미가입(29.4%) 순이다. 사업장 규모별 상급단체 미가입 노동조합 비율은 300인 이상(33.1%), 99인 이하(27%), 100~299인(25%) 순이다. 지역별 상급단체 미가입 노동조합 비율은 대구(47.4%), 대전(42.1%), 강원(37.9%), 충남(36.4%), 전북(36.4%) 순이다. 노조 지위별 상급단체 가입현황은 조금 다르게 나타난다.

[표 3-5] 중앙정부 공공기관 노조 상급단체 가입 현황

		빈도(개)					비율(%)				
		민주노총	한국노총	기타	미가입	합계	민주노총	한국노총	기타	미가입	합계
전체		165	141	3	136	445	37.1	31.7	0.7	30.6	100.0
운영 형태별	공기업	20	24	1	20	65	30.8	36.9	1.5	30.8	100.0
	시장형	13	11	0	8	32	40.6	34.4	0.0	25.0	100.0
	준시장형	7	13	1	12	33	21.2	39.4	3.0	36.4	100.0
	준정부기관	28	37	0	33	98	28.6	37.8	0.0	33.7	100.0
	기금관리형	9	7	0	8	24	37.5	29.2	0.0	33.3	100.0
	위탁집행형	19	30	0	25	74	25.7	40.5	0.0	33.8	100.0
	기타공공기관	117	80	2	83	282	41.5	28.4	0.7	29.4	100.0
사업장 규모별	99인 이하	15	12	0	10	37	40.5	32.4	0.0	27.0	100.0
	100-299인	54	30	0	28	112	48.2	26.8	0.0	25.0	100.0
	300인 이상	96	99	3	98	296	32.4	33.4	1.0	33.1	100.0
지역	서울	47	33	0	37	117	40.2	28.2	0.0	31.6	100.0
	부산	11	11	1	9	32	34.4	34.4	3.1	28.1	100.0
	대구	6	4	0	9	19	31.6	21.1	0.0	47.4	100.0
	인천	3	7	0	2	12	25.0	58.3	0.0	16.7	100.0
	광주	4	0	0	0	4	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	대전	12	10	0	16	38	31.6	26.3	0.0	42.1	100.0
	울산	5	7	0	4	16	31.3	43.8	0.0	25.0	100.0
	세종	12	7	0	9	28	42.9	25.0	0.0	32.1	100.0
	경기	10	14	1	10	35	28.6	40.0	2.9	28.6	100.0
	강원	8	10	0	11	29	27.6	34.5	0.0	37.9	100.0
	충북	12	3	0	4	19	63.2	15.8	0.0	21.1	100.0
	충남	3	4	0	4	11	27.3	36.4	0.0	36.4	100.0
	전북	5	2	0	4	11	45.5	18.2	0.0	36.4	100.0
	전남	9	12	0	8	29	31.0	41.4	0.0	27.6	100.0
	경북	10	6	0	7	23	43.5	26.1	0.0	30.4	100.0
	경남	6	10	1	2	19	31.6	52.6	5.3	10.5	100.0
	제주	2	1	0	0	3	66.7	33.3	0.0	0.0	100.0

자료: 「알리오」 사이트 연구진 재구성

[표 3-6] 중앙정부 공공기관 제1-2노조 상급단체 가입 현황

		제1노조					제2노조					제3-10노조				
		노조 수 (개)	비율(%)				노조 수 (개)	비율(%)				노조 수 (개)	비율(%)			
			민주 노총	한국 노총	기타	미 가입		민주 노총	한국 노총	기타	미 가입		민주 노총	한국 노총	기타	미 가입
전체		285	38.6	38.2	1.1	22.1	92	41.3	17.4	0.0	41.3	68	25.0	23.5	0.0	51.5
운영 형태 별	공기업	32	28.1	56.3	3.1	12.5	16	25.0	25.0	0.0	50.0	17	41.2	11.8	0.0	47.1
	시장형	14	21.4	64.3	0.0	14.3	9	44.4	11.1	0.0	44.4	9	66.7	11.1	0.0	22.2
	준시장형	18	33.3	50.0	5.6	11.1	7	0.0	42.9	0.0	57.1	8	12.5	12.5	0.0	75.0
	준정부기관	57	26.3	52.6	0.0	21.1	24	37.5	16.7	0.0	45.8	17	23.5	17.6	0.0	58.8
	기금관리형	12	33.3	50.0	0.0	16.7	6	66.7	0.0	0.0	33.3	6	16.7	16.7	0.0	66.7
	위탁집행형	45	24.4	53.3	0.0	22.2	18	27.8	22.2	0.0	50.0	11	27.3	18.2	0.0	54.5
	기타공공기관	196	43.9	31.1	1.0	24.0	52	48.1	15.4	0.0	36.5	34	17.6	32.4	0.0	50.0
사업 장 규모 별	99인 이하	32	37.5	34.4	0.0	28.1	5	60.0	20.0	0.0	20.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	100-299인	91	49.5	28.6	0.0	22.0	18	44.4	16.7	0.0	38.9	3	33.3	33.3	0.0	33.3
	300인 이상	162	32.7	44.4	1.9	21.0	69	39.1	17.4	0.0	43.5	65	24.6	23.1	0.0	52.3
지역	서울	85	42.4	32.9	0.0	24.7	17	41.2	17.6	0.0	41.2	15	26.7	13.3	0.0	60.0
	부산	20	35.0	45.0	5.0	15.0	9	33.3	11.1	0.0	55.6	3	33.3	33.3	0.0	33.3
	대구	12	41.7	25.0	0.0	33.3	5	20.0	0.0	0.0	80.0	2	0.0	50.0	0.0	50.0
	인천	8	12.5	75.0	0.0	12.5	2	50.0	50.0	0.0	0.0	2	50.0	0.0	0.0	50.0
	광주	3	100.0	0.0	0.0	0.0	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	대전	22	36.4	27.3	0.0	36.4	9	22.2	44.4	0.0	33.3	7	28.6	0.0	0.0	71.4
	울산	9	11.1	66.7	0.0	22.2	3	100.0	0.0	0.0	0.0	4	25.0	25.0	0.0	50.0
	세종	21	52.4	28.6	0.0	19.0	6	16.7	0.0	0.0	83.3	1	0.0	100.0	0.0	0.0
	경기	23	26.1	52.2	4.3	17.4	4	75.0	25.0	0.0	0.0	8	12.5	12.5	0.0	75.0
	강원	12	50.0	41.7	0.0	8.3	6	33.3	0.0	0.0	66.7	11	0.0	45.5	0.0	54.5
	충북	14	64.3	21.4	0.0	14.3	4	75.0	0.0	0.0	25.0	1	0.0	0.0	0.0	100.0
	충남	4	0.0	50.0	0.0	50.0	4	50.0	25.0	0.0	25.0	3	33.3	33.3	0.0	33.3
	전북	10	40.0	20.0	0.0	40.0	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전남	17	35.3	52.9	0.0	11.8	9	22.2	22.2	0.0	55.6	3	33.3	33.3	0.0	33.3
	경북	10	30.0	40.0	0.0	30.0	6	33.3	16.7	0.0	50.0	7	71.4	14.3	0.0	14.3
	경남	12	16.7	58.3	8.3	16.7	6	66.7	33.3	0.0	0.0	1	0.0	100.0	0.0	0.0
	제주	3	66.7	33.3	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 「알리오」 사이트 연구진 재구성

---

### 3. 노조 가입률

정부 공공기관의 노조 조직률은 매우 높은 수준이다. 중앙정부 노조 조직률은 70.8%다. 기타공공기관은 다른 운영 형태별 기관보다 노조 조직률이 낮다. 사업장 규모별로는 사업장 규모가 클수록 노조 조직률이 높게 나타났다. 운영 형태별 노조 조직률은 기금관리형(81.8%), 위탁집행형(80.2%), 준시장형(77.6%), 시장형(74.8%), 기타공공기관(58.3%) 순이다. 사업장 규모별 노조 조직률은 300인 이상(72.5%), 100~299인(44.1%), 99인 이하(42.5%) 순이다. 지역별 노조 조직률은 울산(84.3%), 전북(81.5%), 인천(80%), 강원(77.3%)은 높게 나타났으며, 반대로 충남(35.2%), 광주(46.7%), 세종(48%)은 낮게 나타났다.

[표 3-7] 중앙정부 공공기관 노조 조직률

		전체 근로자(명)	조합원 수(명)	조직률(%)
전체		419,457	296,792	70.8
운영 형태별	공기업	146,882	111,902	76.2
	시장형	74,487	55,741	74.8
	준시장형	72,395	56,161	77.6
	준정부기관	116,336	93,785	80.6
	기금관리형	30,198	24,709	81.8
	위탁집행형	86,138	69,076	80.2
	기타공공기관	156,239	91,105	58.3
사업장 규모별	99인 이하	3,706	1,574	42.5
	100-299인	21,444	9,459	44.1
	300인 이상	394,307	285,759	72.5
지역	서울	67,723	43,369	64.0
	부산	18,337	12,519	68.3
	대구	16,802	11,176	66.5
	인천	8,921	7,141	80.0
	광주	5,212	2,434	46.7
	대전	64,708	44,844	69.3
	울산	18,324	15,440	84.3
	세종	7,444	3,571	48.0
	경기	26,204	17,999	68.7
	강원	46,897	36,259	77.3
	충북	11,434	7,260	63.5
	충남	4,302	1,515	35.2
	전북	18,863	15,369	81.5
	전남	48,429	36,886	76.2
	경북	27,699	20,575	74.3
	경남	25,202	18,475	73.3
	제주	2,957	1,960	66.3

주: 각 항목 100% 기준; 사업장 규모는 소속 외 근로자/자회사 규모 제외하고 구분;  
자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

기관별 노조 조직률 51% 이상인 기관은 62.5%다. 운영 형태별로는 공기업과 준정부기관은 무노조 기관이 0%이며, 준정부기관 중 위탁집행형 기관만 무노조 기관 비율이 6.3%로 나타났다. 이와 반대로 기타공공기관 무노조 비율은 22.5%로 상대적으로 높게 나타났다. 이렇게 기타공공기관의 무노조 조직률이 높게 나타난 이유는 기타공공기관 100인 미만 사업장 비율이 다른 운영형태들보다 높다는 것과 연결해서 생각할 수 있다.

[표 3-8] 중앙정부 공공기관 노동조합 노조 조직률

		빈도(개)						비율(%)					
		무노조	20% 이하	21-40%	41-50%	51% 이상	합계	무노조	20% 이하	21-40%	41-50%	51% 이상	합계
전체		60	15	25	29	215	344	17.4	4.4	7.3	8.4	62.5	100.0
운영 형태별	공기업	0	0	1	1	29	31	0.0	0.0	3.2	3.2	93.5	100.0
	시장형	0	0	1	0	13	14	0.0	0.0	7.1	0.0	92.9	100.0
	준시장형	0	0	0	1	16	17	0.0	0.0	0.0	5.9	94.1	100.0
	준정부기관	3	0	1	4	52	60	5.0	0.0	1.7	6.7	86.7	100.0
	기금관리형	0	0	0	1	11	12	0.0	0.0	0.0	8.3	91.7	100.0
	위탁집행형	3	0	1	3	41	48	6.3	0.0	2.1	6.3	85.4	100.0
	기타공공기관	57	15	23	24	134	253	22.5	5.9	9.1	9.5	53.0	100.0
사업장 규모별	99인 이하	22	2	4	4	22	54	40.7	3.7	7.4	7.4	40.7	100.0
	100-299인	30	8	14	9	60	121	24.8	6.6	11.6	7.4	49.6	100.0
	300인 이상	8	5	7	16	133	169	4.7	3.0	4.1	9.5	78.7	100.0
지역별	서울	40	6	10	14	55	125	32.0	4.8	8.0	11.2	44.0	100.0
	부산	1	1	3	0	16	21	4.8	4.8	14.3	0.0	76.2	100.0
	대구	2	0	1	2	9	14	14.3	0.0	7.1	14.3	64.3	100.0
	인천	0	0	0	1	7	8	0.0	0.0	0.0	12.5	87.5	100.0
	광주	0	1	0	1	1	3	0.0	33.3	0.0	33.3	33.3	100.0
	대전	4	2	0	2	17	25	16.0	8.0	0.0	8.0	68.0	100.0
	울산	0	0	0	1	8	9	0.0	0.0	0.0	11.1	88.9	100.0
	세종	4	4	2	1	14	25	16.0	16.0	8.0	4.0	56.0	100.0
	경기	5	0	3	3	17	28	17.9	0.0	10.7	10.7	60.7	100.0
	강원	0	0	0	0	12	12	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
	충북	2	0	1	1	12	16	12.5	0.0	6.3	6.3	75.0	100.0
	충남	0	0	2	0	2	4	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0	100.0
	전북	0	0	0	2	8	10	0.0	0.0	0.0	20.0	80.0	100.0
	전남	0	0	1	0	16	17	0.0	0.0	5.9	0.0	94.1	100.0
	경북	0	0	1	1	8	10	0.0	0.0	10.0	10.0	80.0	100.0
	경남	1	1	1	0	10	13	7.7	7.7	7.7	0.0	76.9	100.0
	제주	1	0	0	0	3	4	25.0	0.0	0.0	0.0	75.0	100.0

주1: 사업장 규모는 소속외/자회사 근로자 규모 제외하고 구분

주2: 조직률: 각 기관별 내부인원(정규직+비정규직) 대비 전체 노동조합원 비율

자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

중앙정부 노동조합원 규모는 전체 296,792명이며, 이중 상급단체 미가입 노조원 규모는 38,690명(9.2%) 이다. 운영 형태별 상급단체 미가입 노조원 규모는 공기업 시장형(11,978명), 기타공공기관(14,693명), 준정부 위탁집행형(6,869명) 순이다. 지역별 상급단체 미가입 노조원 규모는 경북(10,432명), 서울(9,540명), 경기(3,647명), 전북(2,895명) 순이다.

[표 3-9] 중앙정부 공공기관 상급단체별 노조 조직률

		노조원(명)					노조 조직률(%)				
		민주노총	한국노총	기타	미가입	합계	민주노총	한국노총	기타	미가입	합계
전체		120,929	133,471	3,702	38,690	296,792	419,457	28.8	31.8	0.9	9.2
운영 형태별	공기업	36,019	60,404	938	14,541	111,902	146,882	24.5	41.1	0.6	9.9
	시장형	10,520	33,243		11,978	55,741	74,487	14.1	44.6	0.0	16.1
	준시장형	25,499	27,161	938	2,563	56,161	72,395	35.2	37.5	1.3	3.5
	준정부기관	45,150	39,179		9,456	93,785	116,336	38.8	33.7	0.0	8.1
	기금관리형	12,249	9,873		2,587	24,709	30,198	40.6	32.7	0.0	8.6
	위탁집행형	32,901	29,306		6,869	69,076	86,138	38.2	34.0	0.0	8.0
	기타공공기관	39,760	33,888	2,764	14,693	91,105	156,239	25.4	21.7	1.8	9.4
사업장 규모별	99인 이하	877	380		317	1,574	3,706	23.7	10.3	0.0	8.6
	100-299인	4,534	3,236		1,689	9,459	21,444	21.1	15.1	0.0	7.9
	300인 이상	115,518	129,855	3,702	36,684	285,759	394,307	29.3	32.9	0.9	9.3
지역	서울	14,914	18,915		9,540	43,369	67,723	22.0	27.9	0.0	14.1
	부산	5,143	5,447	938	991	12,519	18,337	28.0	29.7	5.1	5.4
	대구	6,423	2,989		1,764	11,176	16,802	38.2	17.8	0.0	10.5
	인천	437	5,836		868	7,141	8,921	4.9	65.4	0.0	9.7
	광주	2,434				2,434	5,212	46.7	0.0	0.0	0.0
	대전	30,601	12,024		2,219	44,844	64,708	47.3	18.6	0.0	3.4
	울산	3,941	10,222		1,277	15,440	18,324	21.5	55.8	0.0	7.0
	세종	1,849	1,242		480	3,571	7,444	24.8	16.7	0.0	6.4
	경기	3,071	10,220	1,061	3,647	17,999	26,204	11.7	39.0	4.0	13.9
	강원	29,270	5,629		1,360	36,259	46,897	62.4	12.0	0.0	2.9
	충북	4,652	2,166		442	7,260	11,434	40.7	18.9	0.0	3.9
	충남	129	426		960	1,515	4,302	3.0	9.9	0.0	22.3
	전북	12,171	303		2,895	15,369	18,863	64.5	1.6	0.0	15.3
	전남	1,625	34,491		770	36,886	48,429	3.4	71.2	0.0	1.6
	경북	1,256	8,887		10,432	20,575	27,699	4.5	32.1	0.0	37.7
	경남	1,366	14,361	1,703	1,045	18,475	25,202	5.4	57.0	6.8	4.1
	제주	1,647	313			1,960	2,957	55.7	10.6	0.0	0.0

주: 조직률: 전체 현원 대비 노동조합원  
자료: 「알리오」 사이트 연구진 재구성

# 제3절 클린아이 공시 분석: 지방정부 공공기관 노조 실태

## 1. 유노조 기관 현황

2023년 유노조 기관 비율은 31%(352개)이며 2020년 28.5%(309개) 대비 2.5%포인트 증가했다. 2023년 운영 형태별 유노조 기관 비율은 지방공단(83.7%), 지방공사(80.8%), 출연기관(31.3%), 출자기관(15.6%) 순이다.<sup>1</sup> 2020년 대비 2023년 운영형태별 유노조 기관 비율은 모두 증가했다.

지역별 유노조 기관 비율은 광주(63.6%), 부산(60%), 서울(58.9%), 인천(51.4%) 순이며, 이와 반대로 유노조 기관 비율이 낮은 곳은 충남(15.2%), 전남(16.3%), 강원(19.8%) 순이다. 2020년 대비 2023년 지역별 유노조 기관 비율은 제주(26.3% → 45%), 광주(47.8% → 63.6%), 전북(16.7% → 23.6%), 경기(29.1% → 34.4%) 지역 등은 증가했으나, 대구(48% → 40%), 대전(54.5% → 50%), 인천(54.8% → 51.4%), 전남(17.9% → 16.3%) 지역은 유노조 기관 비율이 감소했다.

1. 지방직영기업의 노동조합 운영비율  
0%는 사실과 다를 수 있음을 밝힌다.  
연구진이 몇 개 기관 확인 결과 노동조합이 있는 기관이 있었다.

[표 3-10] 지방정부 공공기관 유노조 기업 현황

		2020년				2023년			
		빈도(개)		비율(%)		빈도(개)		비율(%)	
		유노조	무노조	유노조	무노조	유노조	무노조	유노조	무노조
전체		309	776	28.5	71.5	352	785	31.0	69.0
운영 형태별	지방공기업	124	282	30.5	69.5	135	276	32.8	67.2
	지방직영기업	0	248	0.0	100.0	0	247	0.0	100.0
	지방공사	56	17	76.7	23.3	63	15	80.8	19.2
	지방공단	68	17	80.0	20.0	72	14	83.7	16.3
	출자출연	185	494	27.2	72.8	217	509	29.9	70.1
	출자기관	9	59	13.2	86.8	10	54	15.6	84.4
	출연기관	176	435	28.8	71.2	207	455	31.3	68.7
사업장 규모별	99인 이하	121	718	14.4	85.6	139	734	15.9	84.1
	100~299인	121	47	72.0	28.0	138	37	78.9	21.1
	300인 이상	67	11	85.9	14.1	75	14	84.3	15.7
지역	서울	50	40	55.6	44.4	53	37	58.9	41.1
	부산	20	14	58.8	41.2	18	12	60.0	40.0
	대구	12	13	48.0	52.0	10	15	40.0	60.0
	인천	17	14	54.8	45.2	18	17	51.4	48.6
	광주	11	12	47.8	52.2	14	8	63.6	36.4
	대전	12	10	54.5	45.5	12	12	50.0	50.0
	울산	7	16	30.4	69.6	7	15	31.8	68.2
	세종	3	7	30.0	70.0	4	8	33.3	66.7
	경기	69	168	29.1	70.9	87	166	34.4	65.6
	강원	19	79	19.4	80.6	21	85	19.8	80.2
	충북	10	42	19.2	80.8	10	40	20.0	80.0
	충남	12	71	14.5	85.5	14	78	15.2	84.8
	전북	12	60	16.7	83.3	17	55	23.6	76.4
	전남	14	64	17.9	82.1	14	72	16.3	83.7
	경북	17	80	17.5	82.5	22	81	21.4	78.6
	경남	19	72	20.9	79.1	22	73	23.2	76.8
	제주	5	14	26.3	73.7	9	11	45.0	55.0

주: 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분  
 자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

---

2020년 대비 2023년 단일노조 사업장 비율이 소폭 감소했다. 2023년 유노조 기관 중 단일노조 비율은 74.7%이며, 2020년 75.7% 대비 1%포인트 감소했다. 2023년 운영 형태별 단일노조 비율은 출자기관(90%), 출연기관(87%), 지방공사(58.7%), 지방공단(51.4%) 순이다. 2023년 지역별 단일노조 비율은 전북(94.1%), 제주(88.9%), 강원(85.7%), 전남(85.7%) 순임. 반대로 단일노조 비율이 낮은 지역은 대전(50%), 세종(50%), 대구(60%), 서울(67.9%) 순이다.

2023년 지방공기업 노동조합은 총 496개이며 2020년 423개 대비 18.1% 증가했다. 운영 형태별 노동조합 증가율은 지방공사 24.4%(90개 → 112개), 출자기관 22.2%(9개 → 11개), 출연기관 16.6%(205개 → 239개), 지방공단 15.5%(116개 → 134개) 순이다. 지역별 노동조합 증가율은 제주 100%(5개 → 10개), 전북 38.5%(13개 → 18개), 광주 37.5%(16개 → 22개), 경남 31.8%(22개 → 29개), 충남 30.8%(13개 → 17개) 순이며, 부산과 충북 지방공기업 노동조합 수는 변화 없다. 제주도의 경우 기존 공공기관에 노동조합이 조직된 것이 아니라, 2020년 이후 추가로 창설된 공공기관에 노동조합이 설립된 것으로 확인된다.

[표 3-11] 지방정부 공공기관 복수노조 기관 현황

		2020년								2023년							
		빈도(개)				비율(%)				빈도(개)				비율(%)			
		단일 노조	2개 노조	3개 이상	소계	단일 노조	2개 노조	3개 이상	합계	단일 노조	2개 노조	3개 이상	소계	단일 노조	2개 노조	3개 이상	합계
전체	전체	234	55	20	309	75.7	17.8	6.5	100.0	263	57	32	352	74.7	16.2	9.1	100.0
운영 형태 별	지방직영기업	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방공기업	72	37	15	124	58.1	29.8	12.1	100.0	74	34	27	135	54.8	25.2	20.0	100.0
	지방공사	37	10	9	56	66.1	17.9	16.1	100.0	37	13	13	63	58.7	20.6	20.6	100.0
	지방공단	35	27	6	68	51.5	39.7	8.8	100.0	37	21	14	72	51.4	29.2	19.4	100.0
	출자출연	162	18	5	185	87.6	9.7	2.7	100.0	189	23	5	217	87.1	10.6	2.3	100.0
	출자기관	9	0	0	9	100.0	0.0	0.0	100.0	9	1	0	10	90.0	10.0	0.0	100.0
	출연기관	153	18	5	176	86.9	10.2	2.8	100.0	180	22	5	207	87.0	10.6	2.4	100.0
사업 장 규모 별	99인 이하	111	10	0	121	91.7	8.3	0.0	100.0	127	10	2	139	91.4	7.2	1.4	100.0
	100~299인	91	20	10	121	75.2	16.5	8.3	100.0	99	28	11	138	71.7	20.3	8.0	100.0
	300인 이상	32	25	10	67	47.8	37.3	14.9	100.0	37	19	19	75	49.3	25.3	25.3	100.0
지역 별	서울	33	11	6	50	66.0	22.0	12.0	100.0	36	10	7	53	67.9	18.9	13.2	100.0
	부산	16	3	1	20	80.0	15.0	5.0	100.0	15	2	1	18	83.3	11.1	5.6	100.0
	대구	10	2	0	12	83.3	16.7	0.0	100.0	6	1	3	10	60.0	10.0	30.0	100.0
	인천	13	3	1	17	76.5	17.6	5.9	100.0	13	4	1	18	72.2	22.2	5.6	100.0
	광주	9	0	2	11	81.8	0.0	18.2	100.0	10	2	2	14	71.4	14.3	14.3	100.0
	대전	7	4	1	12	58.3	33.3	8.3	100.0	6	3	3	12	50.0	25.0	25.0	100.0
	울산	5	2	0	7	71.4	28.6	0.0	100.0	5	1	1	7	71.4	14.3	14.3	100.0
	세종	1	1	1	3	33.3	33.3	33.3	100.0	2	0	2	4	50.0	0.0	50.0	100.0
	경기	47	16	6	69	68.1	23.2	8.7	100.0	63	17	7	87	72.4	19.5	8.0	100.0
	강원	16	3	0	19	84.2	15.8	0.0	100.0	18	1	2	21	85.7	4.8	9.5	100.0
	충북	8	2	0	10	80.0	20.0	0.0	100.0	8	2	0	10	80.0	20.0	0.0	100.0
	충남	11	1	0	12	91.7	8.3	0.0	100.0	11	3	0	14	78.6	21.4	0.0	100.0
	전북	11	1	0	12	91.7	8.3	0.0	100.0	16	1	0	17	94.1	5.9	0.0	100.0
	전남	13	0	1	14	92.9	0.0	7.1	100.0	12	1	1	14	85.7	7.1	7.1	100.0
	경북	13	3	1	17	76.5	17.6	5.9	100.0	17	5	0	22	77.3	22.7	0.0	100.0
	경남	16	3	0	19	84.2	15.8	0.0	100.0	17	3	2	22	77.3	13.6	9.1	100.0
	제주	5	0	0	5	100.0	0.0	0.0	100.0	8	1	0	9	88.9	11.1	0.0	100.0

주: 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분  
 자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

---

## 2. 노동조합 상급단체 현황

상급단체 미가입 비율은 2020년 21.9%에서 2023년 26%로 증가했다. 2020년 대비 2023년 상급단체 미가입 비율은 운영 형태별로 지방공사(16.7% → 28.6%), 출연기관(19.5% → 22.2%), 지방공단(27.6% → 29.9%)은 증가했으나, 출자기관(55.6% → 36.4%)은 감소했다. 지역별 2020년 대비 2023년 상급단체 미가입 비율은 광주 - 충남 - 대전 - 대구 - 강원 - 세종 - 경기 - 전남 지역은 증가했으며, 충북 - 울산 - 제주 - 인천 - 서울 - 부산 - 경남 - 전북 - 경북 지역은 감소했다. 2023년 지역별 상급단체 미가입 비율은 광주 63%(17개), 제주 50%(5개), 전남 35%(7개), 대구 33.3%(6개), 강원 33.3%(9개) 순이다.

[표 3-12] 지방정부 공공기관 노동조합 상급단체

		2020년										2023년									
		노동조합 빈도(개)					비율(%)					노동조합 빈도(개)					비율(%)				
		민주노총	한국노총	기타	미가입	합계	민주노총	한국노총	기타	미가입	합계	민주노총	한국노총	기타	미가입	합계	민주노총	한국노총	기타	미가입	합계
전체		196	82	52	93	423	46.3	19.4	12.3	22.0	100.0	203	102	62	129	496	40.9	20.6	12.5	26.0	100.0
운영 형태 별	지방공기업	67	55	39	48	209	32.1	26.3	18.7	23.0	100.0	65	68	41	72	246	26.4	27.6	16.7	29.3	100.0
	지방직영기업	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방공사	29	24	22	15	90	32.2	26.7	24.4	16.7	100.0	31	30	19	32	112	27.7	26.8	17.0	28.6	100.0
	지방공단	38	31	17	33	119	31.9	26.1	14.3	27.7	100.0	34	38	22	40	134	25.4	28.4	16.4	29.9	100.0
	출자출연	129	27	13	45	214	60.3	12.6	6.1	21.0	100.0	138	34	21	57	250	55.2	13.6	8.4	22.8	100.0
	출자기관	3	1	0	5	9	33.3	11.1	0.0	55.6	100.0	4	3	0	4	11	36.4	27.3	0.0	36.4	100.0
	출연기관	126	26	13	40	205	61.5	12.7	6.3	19.5	100.0	134	31	21	53	239	56.1	13.0	8.8	22.2	100.0
사업 장 규모 별	99인 이하	75	17	7	32	131	57.3	13.0	5.3	24.4	100.0	90	25	15	43	173	52.0	14.5	8.7	24.9	100.0
	100-299인	72	30	28	33	163	44.2	18.4	17.2	20.2	100.0	69	34	30	53	186	37.1	18.3	16.1	28.5	100.0
	300인 이상	49	35	17	28	129	38.0	27.1	13.2	21.7	100.0	44	43	17	33	137	32.1	31.4	12.4	24.1	100.0
지 역 별	서울	46	18	2	13	79	58.2	22.8	2.5	16.5	100.0	45	22	3	10	80	56.3	27.5	3.8	12.5	100.0
	부산	11	4	3	8	26	42.3	15.4	11.5	30.8	100.0	10	6	3	7	26	38.5	23.1	11.5	26.9	100.0
	대구	6	7	0	4	17	35.3	41.2	0.0	23.5	100.0	6	6	0	6	18	33.3	33.3	0.0	33.3	100.0
	인천	9	8	2	8	27	33.3	29.6	7.4	29.6	100.0	13	9	1	6	29	44.8	31.0	3.4	20.7	100.0
	광주	7	3	3	3	16	43.8	18.8	18.8	18.8	100.0	7	2	1	17	27	25.9	7.4	3.7	63.0	100.0
	대전	9	3	4	2	18	50.0	16.7	22.2	11.1	100.0	7	2	5	4	18	38.9	11.1	27.8	22.2	100.0
	울산	2	1	0	4	7	28.6	14.3	0.0	57.1	100.0	3	1	1	2	7	42.9	14.3	14.3	28.6	100.0
	세종	4	2	1	1	8	50.0	25.0	12.5	12.5	100.0	4	2	1	2	9	44.4	22.2	11.1	22.2	100.0
	경기	33	25	20	20	98	33.7	25.5	20.4	20.4	100.0	36	34	17	35	122	29.5	27.9	13.9	28.7	100.0
	강원	11	2	4	5	22	50.0	9.1	18.2	22.7	100.0	12	3	3	9	27	44.4	11.1	11.1	33.3	100.0
	충북	6	2	1	3	12	50.0	16.7	8.3	25.0	100.0	5	3	3	1	12	41.7	25.0	25.0	8.3	100.0
	충남	12	0	1	0	13	92.3	0.0	7.7	0.0	100.0	12	1	1	3	17	70.6	5.9	5.9	17.6	100.0
	전북	11	1	0	1	13	84.6	7.7	0.0	7.7	100.0	12	3	2	1	18	66.7	16.7	11.1	5.6	100.0
	전남	10	1	1	6	18	55.6	5.6	5.6	33.3	100.0	11	1	1	7	20	55.0	5.0	5.0	35.0	100.0
	경북	11	3	2	6	22	50.0	13.6	9.1	27.3	100.0	11	4	5	7	27	40.7	14.8	18.5	25.9	100.0
	경남	7	1	8	6	22	31.8	4.5	36.4	27.3	100.0	5	2	15	7	29	17.2	6.9	51.7	24.1	100.0
	제주	1	1	0	3	5	20.0	20.0	0.0	60.0	100.0	4	1	0	5	10	40.0	10.0	0.0	50.0	100.0

주: 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분

자료: 「클린아이」 사이트 연구진 재구성

[표 3-13] 2020년 지방정부 공공기관 제1-2노조 상급단체 가입 현황

		제1노조					제2노조					제3-10노조				
		노조 수 (개)	비율(%)				노조 수 (개)	비율(%)				노조 수 (개)	비율(%)			
			민주 노총	한국 노총	기타	미 가입		민주 노총	한국 노총	기타	미 가입		민주 노총	한국 노총	기타	미 가입
전체		310	50.0	18.1	13.2	18.7	76	35.5	22.4	14.5	27.6	37	37.8	24.3	0.0	37.8
운영 형태별	지방공기업	125	30.4	28.0	24.0	17.6	53	34.0	22.6	17.0	26.4	31	35.5	25.8	0.0	38.7
	지방직영기업	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방공사	56	26.8	30.4	30.4	12.5	19	31.6	21.1	26.3	21.1	15	53.3	20.0	0.0	26.7
	지방공단	69	33.3	26.1	18.8	21.7	34	35.3	23.5	11.8	29.4	16	18.8	31.3	0.0	50.0
	출자출연	185	63.2	11.4	5.9	19.5	23	39.1	21.7	8.7	30.4	6	50.0	16.7	0.0	33.3
	출자기관	9	33.3	11.1	0.0	55.6	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	출연기관	176	64.8	11.4	6.3	17.6	23	39.1	21.7	8.7	30.4	6	50.0	16.7	0.0	33.3
사업장 규모별	99인 이하	121	58.7	11.6	5.0	24.8	10	40.0	30.0	10.0	20.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	100-299인	121	47.1	18.2	18.2	16.5	30	33.3	16.7	20.0	30.0	12	41.7	25.0	0.0	33.3
	300인 이상	68	39.7	29.4	19.1	11.8	36	36.1	25.0	11.1	27.8	25	36.0	24.0	0.0	40.0
지역별	서울	50	70.0	18.0	2.0	10.0	17	47.1	29.4	5.9	17.6	12	25.0	33.3	0.0	41.7
	부산	20	45.0	15.0	10.0	30.0	4	25.0	0.0	25.0	50.0	2	50.0	50.0	0.0	0.0
	대구	13	38.5	38.5	0.0	23.1	3	33.3	66.7	0.0	0.0	1	0.0	0.0	0.0	100.0
	인천	18	38.9	22.2	5.6	33.3	5	0.0	60.0	20.0	20.0	4	50.0	25.0	0.0	25.0
	광주	11	45.5	9.1	27.3	18.2	2	50.0	50.0	0.0	0.0	3	33.3	33.3	0.0	33.3
	대전	12	58.3	8.3	25.0	8.3	5	20.0	40.0	20.0	20.0	1	100.0	0.0	0.0	0.0
	울산	6	33.3	16.7	0.0	50.0	1	0.0	0.0	0.0	100.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	세종	3	66.7	33.3	0.0	0.0	2	0.0	50.0	50.0	0.0	3	66.7	0.0	0.0	33.3
	경기	69	29.0	33.3	21.7	15.9	22	40.9	4.5	22.7	31.8	7	57.1	14.3	0.0	28.6
	강원	19	52.6	10.5	15.8	21.1	3	33.3	0.0	33.3	33.3	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	충북	10	60.0	10.0	10.0	20.0	2	0.0	50.0	0.0	50.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	충남	12	91.7	0.0	8.3	0.0	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전북	12	91.7	8.3	0.0	0.0	1	0.0	0.0	0.0	100.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전남	14	64.3	0.0	7.1	28.6	1	100.0	0.0	0.0	0.0	3	0.0	33.3	0.0	66.7
	경북	17	58.8	11.8	11.8	17.6	4	25.0	25.0	0.0	50.0	1	0.0	0.0	0.0	100.0
	경남	19	26.3	5.3	42.1	26.3	3	66.7	0.0	0.0	33.3	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	제주	5	20.0	20.0	0.0	60.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 「클린아이」 사이트 연구진 재구성

[표 3-14] 2023년 지방정부 공공기관 제1-2노조 상급단체 가입 현황

		제1노조					제2노조					제3-10노조				
		노조 수 (개)	비율(%)				노조 수 (개)	비율(%)				노조 수 (개)	비율(%)			
			민주 노총	한국 노총	기타	미 가입		민주 노총	한국 노총	기타	미 가입		민주 노총	한국 노총	기타	미 가입
전체		352	45.5	18.2	14.5	21.9	89	36.0	27.0	9.0	28.1	55	20.0	25.5	5.5	49.1
운영 형태별	지방공기업	135	28.1	26.7	22.2	23.0	61	27.9	31.1	13.1	27.9	50	20.0	26.0	6.0	48.0
	지방직영기업	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방공사	63	28.6	23.8	23.8	23.8	26	26.9	38.5	11.5	23.1	23	26.1	21.7	4.3	47.8
	지방공단	72	27.8	29.2	20.8	22.2	35	28.6	25.7	14.3	31.4	27	14.8	29.6	7.4	48.1
	출자출연	217	56.2	12.9	9.7	21.2	28	53.6	17.9	0.0	28.6	5	20.0	20.0	0.0	60.0
	출자기관	10	40.0	20.0	0.0	40.0	1	0.0	100.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	출연기관	207	57.0	12.6	10.1	20.3	27	55.6	14.8	0.0	29.6	5	20.0	20.0	0.0	60.0
사업장 규모별	99인 이하	154	53.2	14.3	8.4	24.0	16	50.0	18.8	12.5	18.8	3	0.0	0.0	0.0	100.0
	100-299인	130	40.8	19.2	18.5	21.5	38	26.3	18.4	15.8	39.5	18	33.3	11.1	0.0	55.6
	300인 이상	68	36.8	25.0	20.6	17.6	35	40.0	40.0	0.0	20.0	34	14.7	35.3	8.8	41.2
지역별	서울	53	67.9	20.8	3.8	7.5	17	41.2	35.3	0.0	23.5	10	20.0	50.0	10.0	20.0
	부산	18	50.0	22.2	5.6	22.2	3	0.0	0.0	33.3	66.7	5	20.0	40.0	20.0	20.0
	대구	10	30.0	50.0	0.0	20.0	4	75.0	25.0	0.0	0.0	4	0.0	0.0	0.0	100.0
	인천	19	52.6	21.1	0.0	26.3	6	0.0	66.7	16.7	16.7	4	75.0	25.0	0.0	0.0
	광주	16	31.3	6.3	6.3	56.3	5	20.0	20.0	0.0	60.0	6	16.7	0.0	0.0	83.3
	대전	11	45.5	0.0	45.5	9.1	5	40.0	20.0	0.0	40.0	2	0.0	50.0	0.0	50.0
	울산	5	60.0	0.0	0.0	40.0	1	0.0	100.0	0.0	0.0	1	0.0	0.0	100.0	0.0
	세종	4	50.0	25.0	25.0	0.0	2	50.0	50.0	0.0	0.0	3	33.3	0.0	0.0	66.7
	경기	87	26.4	29.9	17.2	26.4	24	41.7	25.0	8.3	25.0	11	27.3	18.2	0.0	54.5
	강원	21	52.4	4.8	9.5	33.3	3	33.3	33.3	33.3	0.0	3	0.0	33.3	0.0	66.7
	충북	10	50.0	10.0	30.0	10.0	2	0.0	100.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	충남	14	71.4	7.1	7.1	14.3	3	66.7	0.0	0.0	33.3	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전북	17	64.7	17.6	11.8	5.9	1	100.0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전남	14	71.4	0.0	7.1	21.4	2	50.0	0.0	0.0	50.0	4	0.0	25.0	0.0	75.0
	경북	22	36.4	18.2	18.2	27.3	5	60.0	0.0	20.0	20.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
	경남	22	22.7	4.5	59.1	13.6	5	0.0	0.0	40.0	60.0	2	0.0	50.0	0.0	50.0
	제주	9	44.4	11.1	0.0	44.4	1	0.0	0.0	0.0	100.0	0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 「클린아이」 사이트 연구진 재구성

---

### 3. 노동조합 가입률

2023년 지방정부 공공기관 노조 조직률은 50.3%이며 2020년 50.8% 대비 0.5%포인트 감소했다. 운영 형태별 노조 조직률은 지방공사(70.7%), 지방공단(61.3%), 출연기관(39.1%), 출자기관(20%) 순이다. 지역별 노조 조직률은 서울(64.8%), 부산(62.6%), 대구(60.7%), 인천(54.9%), 광주(47.5%) 순이다. 이와 반대로 노조 조직률이 낮은 지역은 울산(26.5%), 경북(26.7%), 세종(33.2%), 전북(35.6%), 강원(38.8%) 순이다.

[표 3-15] 지방정부 공공기관 노조 조직률

		2020년			2023년		
		기관내 현원 (명)	노조원 합계 (명)	노조 조직률 (%)	기관내 현원 (명)	노조원 합계 (명)	노조 조직률 (%)
전체		144,377	73,363	50.8	162,177	81,495	50.3
운영 형태별	지방공기업	96,897	53,286	55.0	104,526	59,333	56.8
	지방직영기업	16,505	0	0.0	16,452	0	0.0
	지방공사	51,393	36,581	71.2	56,535	39,984	70.7
	지방공단	28,999	16,705	57.6	31,539	19,349	61.3
	출자출연	47,480	20,077	42.3	57,651	22,162	38.4
	출자기관	1,513	376	24.9	1,982	397	20.0
	출연기관	45,967	19,701	42.9	55,669	21,765	39.1
사업장 규모별	99인 이하	29,496	4,377	14.8	35,226	5,067	14.4
	100~299인	35,424	16,210	45.8	37,275	17,220	46.2
	300인 이상	79,457	52,776	66.4	89,676	59,208	66.0
지역별	서울	39,595	26,063	65.8	42,515	27,533	64.8
	부산	11,634	7,571	65.1	12,862	8,057	62.6
	대구	7,269	3,962	54.5	7,803	4,740	60.7
	인천	8,965	5,221	58.2	10,259	5,627	54.9
	광주	2,419	1,046	43.2	2,381	1,132	47.5
	대전	4,850	3,058	63.1	6,332	2,857	45.1
	울산	2,825	750	26.5	3,344	887	26.5
	세종	1,256	362	28.8	1,898	630	33.2
	경기	29,835	12,423	41.6	34,261	14,246	41.6
	강원	5,100	1,777	34.8	6,109	2,371	38.8
	충북	3,301	1,482	44.9	3,675	1,632	44.4
	충남	4,443	1,903	42.8	5,286	2,336	44.2
	전북	3,851	1,245	32.3	4,326	1,541	35.6
	전남	3,231	1,353	41.9	3,739	1,516	40.5
	경북	6,437	1,291	20.1	7,050	1,884	26.7
	경남	6,323	2,778	43.9	7,036	3,087	43.9
	제주	3,044	1,078	35.4	3,299	1,419	43.0

주: 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분  
 자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

기관별 노조 조직률 51% 이상인 기관은 19.3%다. 기관별 노조 조직률은 지방공사 - 지방공단은 다수 기관이 노조 조직률 51% 이상임을 확인할 수 있으며, 출자출연기관은 무노조 비율이 높게 나타난다. 무노조 기관을 제외하면 유노조 기관 다수가 노조 조직률 51% 이상임을 확인할 수 있다.

[표 3-16] 지방정부 공공기관 노동조합 노조 조직률

		2020년						2023년					
		기관수 (개)	비율(%)					기관수 (개)	비율(%)				
			무노조	20 이하	21-40	41-50	51 이상		무노조	20 이하	21-40	41-50	51 이상
전체		1,085	71.5	1.9	4.0	3.9	18.7	1,137	69.0	2.5	5.5	3.6	19.3
운영 형태별	지방공기업	406	69.5	1.2	3.0	3.7	22.7	411	67.2	2.2	3.4	2.4	24.8
	지방직영기업	248	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	247	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방공사	73	23.3	0.0	6.8	8.2	61.6	78	19.2	2.6	5.1	5.1	67.9
	지방공단	85	20.0	5.9	8.2	10.6	55.3	86	16.3	8.1	11.6	7.0	57.0
	출자출연	679	72.8	2.4	4.6	4.0	16.3	726	70.1	2.6	6.7	4.3	16.3
	출자기관	68	86.8	0.0	0.0	1.5	11.8	64	84.4	1.6	4.7	0.0	9.4
	출연기관	611	71.2	2.6	5.1	4.3	16.9	662	68.7	2.7	6.9	4.7	16.9
사업장 규모별	99인 이하	839	85.6	2.1	2.7	2.7	6.8	873	84.1	1.9	4.1	2.6	7.2
	100-299인	168	28.0	1.8	8.3	8.9	53.0	175	21.1	6.3	13.1	7.4	52.0
	300인 이상	78	14.1	0.0	7.7	5.1	73.1	89	15.7	0.0	4.5	5.6	74.2
지역별	서울	90	44.4	2.2	6.7	5.6	41.1	90	41.1	1.1	14.4	8.9	34.4
	부산	34	41.2	5.9	8.8	5.9	38.2	30	40.0	10.0	13.3	0.0	36.7
	대구	25	52.0	4.0	8.0	0.0	36.0	25	60.0	0.0	4.0	0.0	36.0
	인천	31	45.2	6.5	6.5	0.0	41.9	35	48.6	5.7	8.6	0.0	37.1
	광주	23	52.2	4.3	4.3	13.0	26.1	22	36.4	0.0	4.5	4.5	54.5
	대전	22	45.5	4.5	4.5	4.5	40.9	24	50.0	0.0	12.5	0.0	37.5
	울산	23	69.6	4.3	4.3	13.0	8.7	22	68.2	4.5	9.1	4.5	13.6
	세종	10	70.0	0.0	0.0	10.0	20.0	12	66.7	0.0	0.0	0.0	33.3
	경기	237	70.9	0.4	6.8	5.5	16.5	253	65.6	2.4	8.3	5.9	17.8
	강원	98	80.6	3.1	3.1	1.0	12.2	106	80.2	2.8	1.9	0.9	14.2
	충북	52	80.8	1.9	0.0	3.8	13.5	50	80.0	2.0	0.0	4.0	14.0
	충남	83	85.5	0.0	1.2	2.4	10.8	92	84.8	1.1	1.1	1.1	12.0
	전북	72	83.3	0.0	1.4	1.4	13.9	72	76.4	2.8	2.8	6.9	11.1
	전남	78	82.1	1.3	1.3	1.3	14.1	86	83.7	1.2	1.2	2.3	11.6
	경북	97	82.5	3.1	3.1	3.1	8.2	103	78.6	4.9	3.9	1.9	10.7
	경남	91	79.1	1.1	1.1	4.4	14.3	95	76.8	2.1	2.1	1.1	17.9
	제주	19	73.7	5.3	5.3	0.0	15.8	20	55.0	0.0	15.0	10.0	20.0

주: 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분

주2: 조직률: 각 기관별 내부인원(정규직+비정규직) 대비 전체 노동조합원 비율

자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

2023년 상급단체에 미가입한 노조 조직원은 10,765명이며, 2020년 9,229명 대비 증가했다. 운영 형태별로는 지방공사(4,627명), 출연기관(3,040명), 지방공단(2,872명), 출자기관(226명) 순이다. 지역별 상급단체 미가입 노조원은 경기(2,856명), 서울(1,490명), 대전(1,164명), 제주

(988명) 순이다. 2023년 상급단체 미가입 노조 조직률은 6.6%다. 운영 형태별 상급단체 미가입 노조의 조직률은 출자기관(11.4%), 지방공단(9.1%), 지방공사(8.2%), 출연기관(5.5%) 순이다. 지역별 상급단체 미가입 노조의 조직률은 광주(30.7%), 제주(29.9%), 대전(18.4%), 경북(9.3%), 전남(8.7%) 순이다.

[표 3-17] 지방정부 공공기관 상급단체별 노조원 규모

		2020년					2023년				
		민주노총	한국노총	기타	미가입	합계	민주노총	한국노총	기타	미가입	합계
전체		39,817	16,340	8,469	9,229	73,855	40,297	20,088	10,345	10,765	81,495
운영 형태별	지방공기업	26,593	13,508	7,202	6,475	53,778	26,072	17,028	8,734	7,499	59,333
	지방직영기업	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방공사	21,112	8,541	4,161	2,767	36,581	20,644	9,383	5,330	4,627	39,984
	지방공단	5,481	4,967	3,041	3,708	17,197	5,428	7,645	3,404	2,872	19,349
	출자출연	13,224	2,832	1,267	2,754	20,077	14,225	3,060	1,611	3,266	22,162
	출자기관	142	16		218	376	138	33		226	397
	출연기관	13,082	2,816	1,267	2,536	19,701	14,087	3,027	1,611	3,040	21,765
사업장 규모별	99인 이하	2,555	576	223	1,023	4,377	3,266	911	462	1,523	6,162
	100~299인	6,989	3,171	3,381	2,669	16,210	6,459	3,943	3,826	3,806	18,034
	300인 이상	30,273	12,593	4,865	5,537	53,268	30,572	15,234	6,057	5,436	57,299
지역별	서울	18,078	5,993	759	1,233	26,063	17,258	6,611	2,174	1,490	27,533
	부산	5,342	928	355	946	7,571	5,615	1,735	291	416	8,057
	대구	1,530	2,752		172	4,454	1,424	3,066		250	4,740
	인천	2,432	1,257	486	1,181	5,356	3,137	2,012	72	552	5,773
	광주	299	110	516	121	1,046	167	159	273	731	1,330
	대전	681	701	734	942	3,058	540	185	806	1,164	2,695
	울산	128	238		249	615	284	148	37	236	705
	세종	136	132	64	30	362	179	212	98	141	630
	경기	4,215	3,441	2,964	1,803	12,423	4,068	4,694	2,628	2,856	14,246
	강원	1,143	14	338	282	1,777	1,447	115	403	406	2,371
	충북	1,036	21	221	204	1,482	1,011	38	541	42	1,632
	충남	1,732		171		1,903	1,992	25	167	152	2,336
	전북	920	313		12	1,245	1,006	425	105	5	1,541
	전남	898	15	92	348	1,353	1,077	8	107	324	1,516
	경북	385	294	161	451	1,291	325	456	446	657	1,884
	경남	633	63	1,608	474	2,778	397	138	2,197	355	3,087
	제주	229	68		781	1,078	370	61		988	1,419

주: 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분  
 자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

[표 3-18] 지방정부 공공기관 상급단체별 노조 조직률

		2020년					2023년				
		민주노총	한국노총	기타	미가입	합계	민주노총	한국노총	기타	미가입	합계
전체		27.6	11.3	5.9	6.4	51.2	24.8	12.4	6.4	6.6	50.3
운영 형태별	지방공기업	27.4	13.9	7.4	6.7	55.5	24.9	16.3	8.4	7.2	56.8
	지방직영기업	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	지방공사	41.1	16.6	8.1	5.4	71.2	36.5	16.6	9.4	8.2	70.7
	지방공단	18.9	17.1	10.5	12.8	59.3	17.2	24.2	10.8	9.1	61.3
	출자출연	27.9	6.0	2.7	5.8	42.3	24.7	5.3	2.8	5.7	38.4
	출자기관	9.4	1.1	0.0	14.4	24.9	7.0	1.7	0.0	11.4	20.0
	출연기관	28.5	6.1	2.8	5.5	42.9	25.3	5.4	2.9	5.5	39.1
사업장 규모별	99인 이하	8.7	2.0	0.8	3.5	14.8	9.3	2.6	1.3	4.3	17.5
	100-299인	19.7	9.0	9.5	7.5	45.8	17.3	10.6	10.3	10.2	48.4
	300인 이상	38.1	15.8	6.1	7.0	67.0	34.1	17.0	6.8	6.1	63.9
지역별	서울	45.7	15.1	1.9	3.1	65.8	40.6	15.5	5.1	3.5	64.8
	부산	45.9	8.0	3.1	8.1	65.1	43.7	13.5	2.3	3.2	62.6
	대구	21.0	37.9	0.0	2.4	61.3	18.2	39.3	0.0	3.2	60.7
	인천	27.1	14.0	5.4	13.2	59.7	30.6	19.6	0.7	5.4	56.3
	광주	12.4	4.5	21.3	5.0	43.2	7.0	6.7	11.5	30.7	55.9
	대전	14.0	14.5	15.1	19.4	63.1	8.5	2.9	12.7	18.4	42.6
	울산	4.5	8.4	0.0	8.8	21.8	8.5	4.4	1.1	7.1	21.1
	세종	10.8	10.5	5.1	2.4	28.8	9.4	11.2	5.2	7.4	33.2
	경기	14.1	11.5	9.9	6.0	41.6	11.9	13.7	7.7	8.3	41.6
	강원	22.4	0.3	6.6	5.5	34.8	23.7	1.9	6.6	6.6	38.8
	충북	31.4	0.6	6.7	6.2	44.9	27.5	1.0	14.7	1.1	44.4
	충남	39.0	0.0	3.8	0.0	42.8	37.7	0.5	3.2	2.9	44.2
	전북	23.9	8.1	0.0	0.3	32.3	23.3	9.8	2.4	0.1	35.6
	전남	27.8	0.5	2.8	10.8	41.9	28.8	0.2	2.9	8.7	40.5
	경북	6.0	4.6	2.5	7.0	20.1	4.6	6.5	6.3	9.3	26.7
	경남	10.0	1.0	25.4	7.5	43.9	5.6	2.0	31.2	5.0	43.9
	제주	7.5	2.2	0.0	25.7	35.4	11.2	1.8	0.0	29.9	43.0

주: 사업장 규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분; 현원기준 노조 조직률  
 자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

노동조합 조직률은 중앙정부가 지방정부 보다 높게 나타났으나, 노조 조직률은 모두 50% 이상으로 높게 나타났다. 중앙정부 노조 조직률은 70.8%며, 기관별 노조 조직률 51% 이상인 기관은 62.5%다. 중앙정부 운영 형태별 노조 조직률은 기금관리형(81.8%), 위탁집행형(80.2%), 준시장형(77.6%) 순이다. 지방정부 노조 조직률은 50.3%이며, 출자출연 기관들의 노조 조직률은 상대적으로 다른 운영형태들보다 낮게 나타났다.

[참조 3-1] 운영형태별 노동조합 현황

운영형태별		기관별 노조 조직률 분포(%)					노조 조직률
		무노조	20% 이하	21-40%	41-50%	51% 이상	
중앙 정부	중앙정부 전체	17.4	4.4	7.3	8.4	62.5	70.8
	공기업	0.0	0.0	3.2	3.2	93.5	76.2
	시장형	0.0	0.0	7.1	0.0	92.9	74.8
	준시장형	0.0	0.0	0.0	5.9	94.1	77.6
	준정부기관	5.0	0.0	1.7	6.7	86.7	80.6
	기금관리형	0.0	0.0	0.0	8.3	91.7	81.8
	위탁집행형	6.3	0.0	2.1	6.3	85.4	80.2
	기타공공기관	22.5	5.9	9.1	9.5	53.0	58.3
지방 정부	지방정부 전체	69.0	2.5	5.5	3.6	19.3	50.3
	지방공기업	67.2	2.2	3.4	2.4	24.8	56.8
	지방직영기업	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방공사	19.2	2.6	5.1	5.1	67.9	70.7
	지방공단	16.3	8.1	11.6	7.0	57.0	61.3
	출자출연	70.1	2.6	6.7	4.3	16.3	38.4
	출자기관	84.4	1.6	4.7	0.0	9.4	20.0
	출연기관	68.7	2.7	6.9	4.7	16.9	39.1

주: 상세 분석결과는 본문 확인

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 기관 중 기타공공기관 노동조합 조직화에 집중할 필요가 있다. 중앙기관 대부분이 300인 이상 사업장이며, 노조 조직률이 높게 나타났다. 하지만 기타공공기관은 100인 미만 사업장도 존재하며, 노조 조직률도 상대적으로 다른 운영 형태별 기관에 비해 낮게 나타난다. 무엇보다 기타공공기관은 정규직 기준 전체 공공기관 중 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 2020년 대비 2023년 정규직 증가율도 높다.

둘째, 중앙정부 기관 자회사 조직화와 정보구축이 필요하다. 2023년 기준 중앙정부 기관 자회사 근로자는 56,778명이며 전체 중앙정부 기관 근로자 508,556명 중 11.1%를 차지하고 있다. 하지만 중앙정부 자회사 기관에 대한 노동조합 현황과 운영형태, 근로조건에 대한 정보는 확인할 수 없다. 문재인 정부 이후 중앙정부의 자회사 운영은 비정규직 정규직 전환에 대한 대응으로 진행

되었다. 또한 중앙정부 자회사는 모기업을 통한 교섭 및 처우 개선에 어려움을 경험하고 있다(박용철, 2023). 따라서 중앙정부 공공기관 자회사의 노동조합 조직화는 공공부문 노동조합 활성화와 함께 자회사 근로자들의 처우 개선에 도움이 될 것이다(박용철, 2023).

[참조 3-2] 중앙정부 공공기관 종사상 지위별 규모

		99인 이하 사업장 비율(%)	정규직 현황		노조 조직률	기관별 노조 가입률(%)		자회사 근로자현황	
			규모(명)	20-23년 증가율(%)		무노조 기관	조직률 20% 이하	규모(명)	20-23년 증가율(%)
전체		16.3	398,603	2.6	70.8	17.4	4.4	56,778	1.0
운영 형태별	공기업	0.0	143,006	0.2	76.2	0.0	0.0	46,073	0.6
	시장형	0.0	72,951	0.6	74.8	0.0	0.0	31,911	-3.3
	준시장형	0.0	70,055	-0.2	77.6	0.0	0.0	14,162	10.8
	준정부기관	0.0	112,372	4.0	80.6	5.0	0.0	5,373	2.3
	기금관리형	0.0	29,477	4.3	81.8	0.0	0.0	3,678	4.0
	위탁집행형	0.0	82,895	3.9	80.2	6.3	0.0	1,695	-1.2
	기타공공기관	22.1	143,225	4.0	58.3	22.5	5.9	5,332	3.4
지역	서울	29.6	61,685	1.6	64.0	32.0	4.8	10,071	1.8
	부산	19.0	17,458	7.6	68.3	4.8	4.8	1,860	8.6
	대구	0.0	16,399	6.1	66.5	14.3	0.0	619	22.3
	인천	0.0	8,471	2.6	80.0	0.0	0.0	9,222	-0.5
	광주	0.0	5,387	26.6	46.7	0.0	33.3	0	
	대전	8.0	62,290	2.3	69.3	16.0	8.0	10,563	13.1
	울산	11.1	18,064	6.4	84.3	0.0	0.0	703	3.2
	세종	4.0	6,587	3.7	48.0	16.0	16.0	0	
	경기	25.0	24,327	0.9	68.7	17.9	0.0	2,646	-1.3
	강원	0.0	43,483	1.8	77.3	0.0	0.0	825	-1.1
	충북	0.0	10,558	5.0	63.5	12.5	0.0	670	19.9
	충남	0.0	4,132	5.6	35.2	0.0	0.0	758	1.9
	전북	30.0	18,728	3.3	81.5	0.0	0.0	366	-5.4
	전남	0.0	46,974	-1.4	76.2	0.0	0.0	7,363	-10.5
	경북	10.0	27,103	2.2	74.3	0.0	0.0	7,871	-5.7
	경남	0.0	24,134	2.3	73.3	7.7	7.7	2,474	7.3
	제주	0.0	2,827	2.5	66.3	25.0	0.0	767	9.3

주: 상세 분석결과는 본문 확인

셋째, 지방정부 지역별 - 운영 형태별 노조 조직화 활성화를 위해 전통적으로 여겨지던 기관 - 조직에 대한 지원과 함께 사회 인정 투쟁이 필요하다. 지방정부 공공기관은 중앙정부와 다르게 100인 미만 사업장 비율이 상대적으로 높게 나타난다. 노조 조직률이 50.3%로 높지만, 운영 형태별 - 지역별로 살펴보면 '출자기관 - 울산 - 세종 - 경북'의 경우 상대적으로 낮은 노조 조직

를 보인다. 지방정부 공공기관 근로자들은 중앙정부 공공기관보다 지역주민들의 생활에 밀접한 사업들을 수행한다. 이는 지역주민들에게 지방정부 공공기관 근로자들의 일이 ‘공공재’로 인식되게 하는 환경을 조성하고, 사회적 연대로 나아갈 수 있게 한다. 따라서 지방정부 노동조합 활성화-조직화를 위해서는 지역사회-지역주민과 사회적 연대를 구축하는, ‘사회적 역할을 수행’할 수 있는 전략들을 수립해야 한다(노광표, 2014).

[참조 3-3] 지방정부 공공기관 종사상 지위별 규모

		99인 이하 사업장 비율 (%)	정규직		노조 조직률	기관별노조 가입률(%)	
			규모(명)	20-23년 증가율(%)		무노조 기관	조직률 20% 이하
전체		76.8	135,860	8.7	50.3	69.0	2.5
운영 형태별	지방공기업	61.8	91,384	4.9	56.8	67.2	2.2
	지방직영기업	89.1	15,700	-0.5	0.0	100.0	0.0
	지방공사	21.8	50,971	6.8	70.7	19.2	2.6
	지방공단	19.8	24,713	4.9	61.3	16.3	8.1
	출자출연	85.3	44,476	17.4	38.4	70.1	2.6
	출자기관	98.4	1,281	22.7	20.0	84.4	1.6
	출연기관	84.0	43,195	17.3	39.1	68.7	2.7
지역별	서울	45.6	38,205	4.9	64.8	41.1	1.1
	부산	46.7	10,978	9.3	62.6	40.0	10.0
	대구	64.0	7,118	5.6	60.7	60.0	0.0
	인천	54.3	8,815	12.1	54.9	48.6	5.7
	광주	72.7	1,985	-0.8	47.5	36.4	0.0
	대전	66.7	3,929	1.8	45.1	50.0	0.0
	울산	59.1	2,374	9.1	26.5	68.2	4.5
	세종	83.3	1,111	44.3	33.2	66.7	0.0
	경기	73.9	27,714	11.4	41.6	65.6	2.4
	강원	86.8	5,214	19.6	38.8	80.2	2.8
	충북	88.0	3,086	7.5	44.4	80.0	2.0
	충남	88.0	4,526	14.3	44.2	84.8	1.1
	전북	90.3	3,563	8.8	35.6	76.4	2.8
	전남	91.9	2,868	6.0	40.5	83.7	1.2
	경북	88.3	5,506	13.5	26.7	78.6	4.9
	경남	81.1	5,998	7.6	43.9	76.8	2.1
	제주	60.0	2,869	10.5	43.0	55.0	0.0

주: 상세 분석결과는 본문 확인

넷째, 20대와 30대 조직화 전략에 대해 고민해야 한다. 20-30대 청년들이 노동조합 가입을 하지 않는 사회경제적 맥락을 고려하여 이에 맞춘 조직화 계획을 수립해야 한다. 공공부문 청년 근로자들에게 공공부문 노동조합은 직업 안정성을 바탕으로 한 높은 노동조합 조직률, 이를 바탕으로 한 단체교섭 진행으로 '노조 도구성'에 대한 인식은 다른 산업에 근무하는 청년들에 비해 높을 것이다. 따라서 공공부문 노동조합은 지엽적인 임금교섭 등을 넘어서서, 청년 근로자들이 가지고 있는 노동조합에 대한 부정적 인식을 개선하고, 청년 근로자들의 직무몰입과 직무만족에 영향을 줄 수 있는 활동을 추진해야 한다. 예를 들어 현재 20-30 청년들을 목표로 한 능동적 참여회와 리더십 구축 기회 제공(↔경직된 노동조합운동), 노동조합 활동의 공정성 인식(↔과격하고 시대착오적 투쟁방식)을 확보할 수 있는 공식-비공식적 시스템들을 마련해야 한다.

다섯째, 단체교섭 또는 노사협의 이외 업종별-직종별(기관 운영 특성별) 근로자 협의체 - 정보공유 제도 구성이 필요하다. 노동조합 간 연대는 노동조합 활성화와 단체교섭에 중요한 요인이지만, 노동조합이 존재하지 않거나 활성화가 낮은 기관은 참여가 어렵다. 또한 산업 - 직종별 특정 이슈에 대한 기관 내외 노동조합 간 의견통합은 어려운 일이 될 수 있다. 따라서 기관 운영 특성별로 산업 - 직종 수준의 협의체 - 정보공유 제도 구성하여, 기관별 근로자들의 목소리를 취합하고, 노동조건 개선을 위한 발판을 마련해야 한다. 이렇게 산업 - 직종 수준의 연대 강화는 해당 기관 노동자들의 (정보)자원을 강화하여 노동자들의 역량을 강화할 수 있다. 이러한 산업-직종 수준 협의체 - 정보공유 제도는 기관 내 노동조합 역량 또는 노동자 목소리가 부족한 기관에 도움이 될 수 있다. 그리고 궁극적으로 이러한 산업 - 직종 수준의 연대강화는 노동조합의 공동목표 수립으로 노동조합 통합적 접근과 산업 - 직종별 (단체)교섭을 가능하게 할 것이다.

여섯째, 상급단체에 미가입한 노조를 확인해야 한다. 상급단체에 미가입한 노조는 상급단체 역할에 대한 불만-불안이 있을 가능성이 높다. 따라서 상급단체 미가입 요인을 파악하고 이에 맞춘 전략을 수립할 필요가 있다. 이와 함께 상급단체 미가입 노조의 정책 또는 정치적 지향점을 인정하고, 중앙노조와 상급단체 미가입 노조의 연대를 구축할 정책을 고민해야 한다. 이러한 전략은 중앙노조 활동에 대한 신뢰도 증대와 상급단체 내부에서 민주적 의사결정 정책들과도 맞물린다.

[참조 3-4] 지역별 공공부문 노동조합 현황

	무노조 기관 비율(%)				유노조 기관 중 단일노조비율(%)		상급단체 미가입 노동조합				노조 조직률			
	중앙정부		지방정부		중앙 정부	지방 정부	중앙정부		지방정부		중앙정부		지방정부	
	빈도 (개)	비율 (%)	빈도 (개)	비율 (%)			빈도 (개)	비율 (%)	빈도 (개)	비율 (%)	인원 (명)	조직률 (%)	인원 (명)	조직률 (%)
전체	60	17.4	785	69.0	68.0	74.7	136	31.6	129	26.0	296,792	70.8	81,495	50.3
서울	40	32.0	37	41.1	80.0	67.9	37	28.1	10	12.5	43,369	64.0	27,533	64.8
부산	1	4.8	12	40.0	55.0	83.3	9	47.4	7	26.9	12,519	68.3	8,057	62.6
대구	2	14.3	15	60.0	58.3	60.0	9	16.7	6	33.3	11,176	66.5	4,740	60.7
인천	0	0.0	17	48.6	75.0	72.2	2	0.0	6	20.7	7,141	80.0	5,627	54.9
광주	0	0.0	8	36.4	66.7	71.4	0	42.1	17	63.0	2,434	46.7	1,132	47.5
대전	4	16.0	12	50.0	57.1	50.0	16	25.0	4	22.2	44,844	69.3	2,857	45.1
울산	0	0.0	15	68.2	66.7	71.4	4	32.1	2	28.6	15,440	84.3	887	26.5
세종	4	16.0	8	66.7	71.4	50.0	9	28.6	2	22.2	3,571	48.0	630	33.2
경기	5	17.9	166	65.6	82.6	72.4	10	37.9	35	28.7	17,999	68.7	14,246	41.6
강원	0	0.0	85	80.2	50.0	85.7	11	21.1	9	33.3	36,259	77.3	2,371	38.8
충북	2	12.5	40	80.0	71.4	80.0	4	36.4	1	8.3	7,260	63.5	1,632	44.4
충남	0	0.0	78	84.8	0.0	78.6	4	36.4	3	17.6	1,515	35.2	2,336	44.2
전북	0	0.0	55	76.4	100.0	94.1	4	27.6	1	5.6	15,369	81.5	1,541	35.6
전남	0	0.0	72	83.7	47.1	85.7	8	30.4	7	35.0	36,886	76.2	1,516	40.5
경북	0	0.0	81	78.6	40.0	77.3	7	10.5	7	25.9	20,575	74.3	1,884	26.7
경남	1	7.7	73	76.8	50.0	77.3	2	0.0	7	24.1	18,475	73.3	3,087	43.9
제주	1	25.0	11	55.0	100.0	88.9	0		5	50.0	1,960	66.3	1,419	43.0

주: 상세 분석결과는 본문 확인



# 제4장

## 면접조사 분석 결과 : 공공기관 노동조합운동의 현황과 전망

한국 공공부문 노동운동은 지난 수년간 양적 성장을 거듭하며 전체 노동운동의 중요한 축으로 자리 잡았다. 그러나 이러한 외형적 성장 이면에는 실제 사용자인 정부의 통제 기제(총액인건비제, 경영평가 지침, 공공기관운영위원회 등)로 인해서 단위 사업장의 교섭권이 무력화되어 있는 딜레마 상황이 여전히 자리하고 있다. 이에 따라서 공공부문에서는 기업별노조 활동만으로는 조합원의 권익을 보호하고 공공성을 강화하는 데 명확한 한계에 직면하게 된다. 한편, 공공기관 노조 활동가들은 이러한 구조적 제약을 극복하기 위해 다양한 수준에서 관계망을 발전시키고 있다. 이를테면 공공기관 노조들은 수직적 조직구조인 상급단체의 구성원일 뿐 아니라, 기관 유형이나 업종 등을 구심적으로 하는 다양한 수평적 협의체의 일원이다. 이는 단순한 친목 도모 차원의 모임이라기보다는 상급단체가 제공하기 어려운 정보와 지식을 공유하고, 공동의 문제에 관한 대응 논리를 개발하여 부족한 교섭력을 보완하려는 전략적 적응의 산물로 볼 수 있을 것이다.

그러나 기존 연구들은 이러한 공공부문 노조 내부의 역동적인 연결망과 그 실질적인 기능을 충분히 주목하지 않았다. 이러한 배경 인식에 기초하여 연구는 노동의 '권력자원 접근(power resources approach)'의 틀에 기초하여 공공기관 노조운동의 쟁점을 진단하고자 한다. 구체적으로 공공기관 노조 활동가들에 대한 심층 면접조사를 바탕으로, △어떠한 내·외부적 요인이 공공기관 노조조직에 기회와 위기를 제기하고 있는지 △공공기관 노조는 생존과 발전을 위해 중층적 관계망(수직적 상급단체, 수평적 협의체, 외부적 지역연대 등)을 어떻게 활용하고 있는지 △이러한 연결망이 노사관계와 노정관계에서 어떠한 권력자원으로 전환되고 있는지 등을 분석한다. 이를 바탕으로 공공기관 노조운동이 현재의 한계를 넘어서 '사회 공공성의 실현 주체'로 발전하기 위해서는 어떤 실천 과제를 추진해야 할지를 모색한다.

## 1. 권력자원 이론 개관

노동운동이 자본 및 국가와 관계를 통해 사회구조에 영향을 미치는 과정을 ‘노동 정치(labour politics)’라고 할 수 있을 것이다. 노동의 권력자원 접근은 이러한 노동 정치의 동학을 설명하기 위한 시도다(Refslund and Arnholtz, 2022; Schmalz, Ludwig, and Webster, 2018 등). 노동의 권력자원 접근은 과거에는 주로 서유럽과 북유럽에서 노동의 힘으로 자본의 타협을 끌어내 복지국가가 발전하는 과정을 설명하기 위해서 사용됐다. 최근에는 분석 수준을 거시 수준에서 중위나 미시 수준으로 옮겨, 작업장 안팎에서 벌어지는 다양한 노동자 투쟁을 여러 유형 권력자원의 조합이라는 틀에서 설명하려는 시도가 활발해졌다. 최근 이 분야 연구자들은 노동이 사회 변화를 위해 발휘하는 권력의 원천을 경제구조, 노조조직, 노동법제도, 사회적 관념, 다른 세력과 연합으로 구분하고 각 원천에서 어떤 자원을 확보할 때 노동의 힘이 더 커질 수 있는가에 관한 논의를 종합하여 제기했다(Arnholtz and Refslund, eds., 2024). 이를 개관하면 다음과 같다.

첫째, 개별 노동자는 노동력으로서 경제구조의 한 부분을 이룬다. 이에 따라 자신의 숙련이나 능력 가치 사슬에서 위치 등에 따라서 시장에서 진행되는 생산과 교환을 다양한 정도로 방해할 수 있다. 이러한 능력을 바탕으로 자본으로부터 양보를 끌어내는 힘이 구조적 권력이다. 구조적 권력은 시장에 공급되는 노동력을 의도적으로 조절할 수 있을 때, 시장에서 적용되는 기준에 노동과 사회를 보호하는 장치가 포함될 때, 나아가 시장의 확대를 막을 수 있을 때 더욱 커진다. 이를 가능케 하는 모든 요소는 노동의 구조적 권력자원이 된다.

둘째, 조직적(결사적) 권력은 노동자들이 단결하여 통일된 행동으로 원하는 사회 변화를 추구하거나 원치 않는 사회 변화를 막아내는 힘이다. 노동의 조직적 권력이란 노동자가 자신들의 이해 관계를 실현하고 공유 가치를 표현할 수 있게 만드는 조직의 힘이다. 여기서 말하는 조직이란 결국 국 노조(상급단체)이다. 조직적 권력자원은 일차적으로 조직에 가입한 노동자의 수라고 할 수 있다. 그러나 조직의 질적 특성은 조직적 권력이 양적 규모의 한계를 넘어서 발휘되도록 하거나, 그 성과가 양적 규모로 실현될 수 있는 수준에 한참 못 미치게 할 수도 있다. 여기서 질적 특성이란 조직형태, 간부 규모와 역량, 조합원 민주주의와 교육 활동 수준, 정책 및 홍보 능력, 재정과 인프라 등을 의미한다.

셋째, 제도적 권력을 말 그대로 법제도에 근거해서 노동이 행사하는 힘을 의미한다. 제도적 권력 자원은 국가가 보증하는 노동법제도의 내용과 적용 양상이다. 노동자 조직은 보편적으로 노동기본권 보장에 관한 법제, 노사협의회와 경영참여에 관한 법제, 사회안전망과 근로기준에 관한 법제 등을 기초로 행동한다. 한편, 노동법제도는 권력자원으로 사용될 뿐만 아니라, 노동자 조직의 전략적 선호 형성에도 영향을 미친다. 노동자 조직은 정태적인 조건인 노동법제도가 어떠하냐에 따라서 활동 관행을 구성한다. 혹은 그러한 정태적 조건의 갑작스러운 변화를 기회로 판단하고 과감한 선택을 할 수 있다.

넷째, 노동의 관념적 권력이란 노동자 조직이 원하는 사회 변화를 실현하거나 원치 않는 사회 변화를 막아내기 위해서 관념적 요소, 즉 아이디어, 프레이밍 등을 사용하는 능력이다. 이를테면 노동자 조직이 새로운 아이디어와 프레이밍 전략에 기초해 사회 공론장에서 자신들이 제기하는 이해관계 요구나 문제해결 방안을 실용적으로, 도덕적으로, 인지적으로 합리적이고 정당한 것으로 더욱 많은 사람을 설득할 수 있을 때 노동의 권력이 커진다고 볼 수 있을 것이다. 한편, 관념적 권력자원은 독립적으로 사용됐을 때보다는 구조, 조직, 제도, 연합 등 다른 원천에서 비롯된 권력자원과 결합하여 사용될 때 효과성이 커진다.

다섯째, 연합적 권력이란 노동자 조직이 다른 주체와 함께 행동했을 때 발휘되는 힘을 의미한다. 노동자 조직의 연합적 권력은 다른 행위자들과 관계를 어떻게 형성하여 유지하는가, 연합하는 주체들이 공동의 이해관계를 어떻게 조율하는가, 공동 행동의 수준과 범위를 어떻게 규정하는가에 따라서 달라진다. 이러한 측면에서 소통과 협력을 잘하여 합의를 구축하는 협상 능력과 기술이 연합적 권력자원이라고 할 수 있을 것이다.

지금까지 살펴본 노동의 권력자원 접근은 노조가 현재 상황을 평가하고 개선과제를 도출할 때도 유용하게 쓰일 수 있다. 이러한 맥락에서 독일 프리드리히 에버트재단에서는 노동자 조직이 자신의 권력자원을 평가할 수 있는 체크리스트를 [표 4-3]과 같이 개발하여 제시하기도 했다.

[표 4-1] 노동자 조직의 다양한 유형 권력자원 현황 평가를 위한 질문들

종류	평가 질문
구조적 권력	<b>□ 작업장 권력</b> - 노동자 또는 조합원이 쉽게 대체될 수 없는(그리고 개인에게 협상력을 부여하는) 특수 기술을 가지고 있거나 중요한 직무를 수행하는가? - 노동력의 구성(연령, 성별, 업종, 공식/비공식, 실업자 등)은 생산 및 유통 과정을 중단할 수 있는 능력에 긍정적 영향을 미치는가, 부정적 영향을 미치는가? - 위의 요소들을 기준으로 볼 때, 작업 중단에 대한 기회와 제한은 무엇인가?
	<b>□ 시장 권력</b> - 해당 산업 혹은 국가의 실업률은 얼마인가? 해당 부문 내에서 노동자가 부족하거나 과잉 공급되고 있는 기술이나 직업이 있는가? - 이 산업 또는 기관·기업은 국민경제에서 어떤 역할을 하는가? 관련 가치 사슬에 어떻게 포함되어 있는가?
결사적 권력 (조직적 권력)	<b>□ 가입자 규모와 구성</b> - 해당 기업 또는 부문의 노동자 중에서 조합비를 납부하는 조합원은 몇 명인가? - 조합원과 노동자의 주요 특징은 무엇입니까(예: 연령, 성별, 국적, 인종, 종교, 취업/실업 상태, 숙련/비숙련, 노조/부문 내 위치)?
	<b>□ 정체성</b> - 노동조합은 조합원들이 공감하고 행동할 수 있는 명확한 사명과 전략을 가졌는가? - 조합원들은 노동조합에 대한 소속감을 어떤 방식으로 나타내고 있는가?
	<b>□ 참여와 포용</b> - 조합원들은 노동조합 생활에 어떻게 참여하는가? - 노동자와 조합원들은 어떤 활동이나 행동에 참여하는가? - 노동조합은 조합원과 노동자가 무엇을 우려하는지 알고 있는가?

종류	평가 질문
결사적 권력 (조직적 권력)	<p><b>□ 민주주의와 의사결정</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노조의 의사결정 과정은 얼마나 개방적인가?</li> <li>- 노동조합 내의 리더십 스타일을 어떻게 설명할 수 있는가?</li> <li>- 여성, 청년, 이주민, 소수 인종 등 소수자의 리더십 직책 비율은 얼마나 되는가? 이러한 구성원이 전략적 의사 결정에 참여하는가?</li> </ul> <p><b>□ 조직구조와 자원</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노조는 어떤 재정적, 물질적 자원을 가지고 있는가? 그것들은 노조의 사명을 달성하는 데 사용되고 있는가?</li> <li>- 노조는 핵심 기능(활동가 채용, 노조 선거/대회 운영, 캠페인 운영)을 수행하는 데 필요한 정기 예산을 가지고 있는가?</li> <li>- 조직의 구조와 절차가 예상한 결과를 달성할 수 있는가?</li> <li>- 노동조합은 조합원들에게 어떤 서비스를 제공하는가? (법률, 사회, 오락, 교육 등) 조합원들이 이러한 서비스를 얼마나 이용하는가?</li> </ul> <p><b>□ 동원</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아직 가입하지 않은 노동자들은 노조와 그 지도부에 대해 어떻게 생각할까? 그들은 노조 활동에 참여할까?</li> <li>- 아직 노조에 가입하지 않은 노동자들은 노조의 서비스를 이용할까?</li> <li>- 노조는 적극적으로 그리고 성공적으로 새로운 조합원을 모집하는가? 기존 조합원들이 이러한 활동에 참여하고 있는가?</li> <li>- 노조는 조합원과 다른 노동자들을 직장 행동 및 직장 밖의 정치 활동에 참여하도록 동원할 수 있는가?</li> <li>- 노조가 성공적이고 효과적으로 파업을 일으킬 수 있는가?</li> <li>- 노조가 고용주에게 압력을 가할 수 있는 다른 수단이 있다면 무엇인가?</li> <li>- 노동조합은 국경을 넘는 연대를 구축하고 활용할 잠재력이 있는가?</li> </ul>
제도적 권력	<p><b>□ 노동자</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동자에게는 어떤 법적 지위와 권리가 있는가?</li> <li>- 법적 최소 노동 기준은 무엇인가?</li> <li>- 노동조합 외에 어떤 법적 집단 대표 형태가 있는가?</li> </ul> <p><b>□ 노동조합</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노조는 어떤 법적 지위와 권리를 가지고 있는가? 이 법적 지위는 어떤 가능성과 한계를 의미하는가?</li> <li>- 노조가 합법적으로 파업하거나 노동 과정을 중단시킬 수 있는가?</li> <li>- 직장에 산업안전보건위원회나 노사협의회 등 노동자를 지원할 수 있는 기관이 있는가?</li> <li>- 단체교섭을 규제하는 법적 조항은 무엇인가? 이러한 협상은 어디에서 진행되는가? 누가 참여하는가? 결과는 무엇인가?</li> <li>- 노동자의 이익에 영향을 미치는 의사결정에 노동자나 노조가 의무적이고 효과적으로 참여하도록 하는 기구가 존재하는가?</li> </ul>
관념적 권력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반 시민 사이에서 노조에 대한 평판이 어떤가? 시민 눈에 노조는 무엇을 상징하는가?</li> <li>- 노조와 노동자의 목표는 시민에게 정당하다고 여겨지는가?</li> <li>- 고용주 또는 결정권자가 항의 캠페인 대상이 될 수 있는가? 그리고 그로 인해서 평판 상실의 위험에 직면할 수 있는가?</li> </ul>
연합적 권력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노조와 노동자의 동맹과 반대자는 누구인가? 정당, 사회운동, NGO, 종교단체, 기타 사회적 행위자와 어떤 종류의 역사적 유대 관계가 있는가? 이러한 유대 관계는 최근에 어떻게 변화했으며 오늘날에는 입장이 뭔가?</li> <li>- 비슷한 이슈를 공유하고 노조와 노동자의 행동을 지지할 가능성이 높은 사람은 누구인가?</li> <li>- 노조는 다른 사회단체 및 사회운동과 동맹을 맺는 데 개방적이며 그럴 능력이 있는가?</li> </ul>

주: 에버트재단 분류에서는 담론적 권력(관념적 권력)과 연합적 권력을 묶어서 사회적 권력(societal power)이라고 분류함. 여기서는 Refslund and Arnholtz(2022)의 기준에 따라 둘을 분리하였음.

출처: <https://www.fes.de/themenportal-gewerkschaften-und-gute-arbeit/gewerkschaften-international/toolkit/analysing-power-resources>

## 2. 공공부문 노사관계 적용

공공부문 노조의 조건과 실태는 민간부문 노조의 조건과 실태와 다르다. 이를테면 공공부문 노사관계에서는 민간부문 노사관계와 달리 생산수단 소유를 둘러싼 적대적 관계가 존재하지 않고, 노동자의 조건이 예산 결정 및 법안 개정 등 정치과정에 훨씬 더 크게 영향을 받는다. 따라서 앞에서 살펴본 권력자원에 관한 일반적인 논의는 공공부문 노조 상황과 맥락에 맞춰 조정하여 적용될 필요가 있다. 여기에서는 이와 관련해 최근에 회계달과 오킨-호프렌이 제기한 논의를 소개한다(Høgedahl and Jonker-Hoffrén, 2024). 이들은 앞에서 살펴본 5개 유형의 권력자원이 공공부문 노사관계라는 조건에 따라 다음과 같이 조정해야 한다고 제기한다.

첫째, 공공부문 노조는 구조적 권력의 행사가 자유롭지 않은 경우가 많다. 또한 권력을 행사했을 때 효과가 크지 않고 민간부문 노동자들보다 더 큰 책임을 져야 하는 경우도 많다. 민간부문에서는 파업이 사용자 이윤에 심각한 타격을 주지만, 공공부문에서는 정부 재정에 부정적 영향을 미치지 않는다. 공공부문 파업은 고용주의 경제적 손실보다는 공공 서비스 중단으로 인해서 불편을 느끼는 시민들이 정치적 압력을 행사하도록 하는 걸 목표로 하지만, 이는 노조가 달성하기 쉬운 목표가 아니다. 동시에 파업으로 인한 업무 적체는 결국 노동자들의 부담으로 돌아오는 경우가 많다. 이러한 조건을 고려하여, 회계달과 오킨-호프렌은 공공부문 노동자들의 구조적 권력은 생산과 교환을 일시적으로 중단하여 사용자의 이윤에 영향을 미치는 정도가 아니라, 해당 노동자의 직무를 시장화(민영화)하기 어려운 정도로 관측할 필요가 있다고 제안한다.

둘째, 공공부문 노동자의 노동조건은 정책 과정과 정치가 결정한다. 공공부문 노동자의 임금 및 노동조건 결정은 공공 예산, 재정 정책, 법적 책임 등의 촘촘한 규칙망 안에서 이루어진다. 한편, 노동자들은 일반적으로 사용자보다 관련 규정을 잘 알기 때문에 효과적으로 준법투쟁을 전개할 수 있다. 동시에 사용자가 법제도의 보증인인 정부라는 점은 노조의 제도적 권력자원 행사를 제약하기도 한다.

셋째, 일반적으로 공공부문은 노조 조직률이 민간부문보다 훨씬 높다. 따라서 양적인 측면에서 조직적 권력자원이 상대적으로 크다. 동시에 공공부문 노조는 주로 직업 정체성을 중심으로 건설되는데, 이는 노조 구성원이 기계적 동질성에 기초하여 강력한 단결력을 발휘하게 하는 조건이 된다. 즉 질적인 측면에서도 조직적 권력이 강한 경우가 많다. 그러나 동시에 최근 공공부문 노조는 이러한 긍정적인 조건으로 인해 어려움을 겪고 있기도 하다. 요컨대 조직의 양적인 확장에 한계가 있을 뿐만 아니라, 직업 정체성이 배타성으로 작용하면 전반적으로 역동성을 잃고 침체할 수 있기 때문이다.

넷째, 공공부문 노조의 연합적 권력은 내부 연대와 외부 연대로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저, 많은 나라에서 공공부문 내 노조 간 연대는 상대적으로 쉽지 않다. 예산이 한정되어 있으므로, 한

집단이 상대적으로 임금인상률이 높으면 다른 집단의 임금인상률이 그만큼 규제되는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 이렇듯 제로섬 게임이 지배하는 조건은 노조 간 연대를 저해하고 포괄적인 교섭체계 구축을 막는 조건이 될 수 있다. 다음으로, 공공부문 노조 처지에서는 외부 시민사회와 연대가 매우 중요하다. 특히 해당 기관이 생산하는 공공 서비스 이용자와의 사회적 연대는 공공부문 노조에 강력한 힘을 제공한다. 열악한 조건의 노동자들이 모인 작은 공공 노조가 시민사회 및 정당과 연대함으로써 큰 성과를 낸 사례가 다양한 국가에서 나타나고 있다.

다섯째, 공공부문 노조 처지에서 관념적 권력은 민간부문 노조 처지에서보다 더 중요하다. 사용자인 정권이 공공 여론에 매우 민감하기 때문이다. 따라서 새롭고 설득력 있는 담론으로 공중의 지지와 정치적 자본을 획득하는 것이, 경제적 파업을 행사하는 것보다 더 큰 성과를 낼 수 있다. 한편, 정권은 공공부문에 대한 주류 경제학의 논리(주인-대리인 문제)에 근거하여 ‘방만 경영 타파’, ‘공공 적자 해소’ 등의 담론으로 강력한 관념적 권력을 행사하는 경우가 많다. 이에 대항하기 위해서는 ‘사회 정의’나 ‘공정 임금’ 등 도덕적이면서도 합리성을 갖춘 프레임을 발전시켜야 한다.

### 3. 본 연구의 방향에 주는 시사점

공공부문 노사관계는 지금까지 살펴본 맥락에 따라 조정된 다양한 유형의 권력자원 간 상호작용을 통해서 이해해야 한다. 공공부문 노조의 전략적 목표와 행동계획 수립 또한 그러한 맥락에서 이뤄져야 한다. 한편, 여기서 제기하는 공공부문 노조의 권력자원 조정 맥락은 한국에서도 상당 부분 적용된다. 하지만 ‘공공부문 노조 간 연대’에 대해서는 그렇지 않다. 널리 알려져 있듯, 한국의 공공부문 노조상급단체는 ‘양대 노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회’라는 연합체를 구성하여, 안정적이고 효과적으로 공동 실천을 전개하고 있다. 그뿐 아니라, 단위노조들도 노조상급단체 간 경계를 넘어서 협의체나 소통체계를 구축하는 게 활성화되어 있다. 이러한 점과 앞에서 살펴본 권력자원 접근의 내용을 고려하여, 본 연구는 다음과 같은 방향을 취한다.

첫째, 본 연구는 현재 한국 공공기관 노조가 직면한 구조적 제약을 극복하기 위해 어떠한 방식으로 조직적 권력자원과 연합적 권력자원을 결합하고 재구성하고 있는지 분석하는 데 초점을 맞출 것이다. 앞에서 검토한 회계달과 온커-호프렌의 논의가 제시하고 있는 바와 같이, 공공부문은 이윤 창출을 목표로 하지 않기 때문에 파업과 같은 구조적 권력 행사는 효과를 발휘하기 어려우며, 노동조건이 법령과 정부 지침에 따라 결정되므로 제도적 권력의 행사 또한 제한된다. 면접조사에서는 이러한 구조적, 제도적 제약을 극복하거나 우회하기 위해서 공공기관 노조들이 다양한 비공식 협의체를 활성화하고 있는 점이 확인됐다. 본 연구에서는 이러한 협의체 질서가 공공기관 노조의 권력자원이 될 수 있는가를 성찰할 것이다.

---

둘째, 공공기관 노조운동의 지속 가능성을 위해 관념적 권력자원과 연합적 권력자원의 확장이 어떤 방향으로 진행되어야 하는가를 모색한다. 노동의 권력자원 접근 논의에서 강조되었듯, 공공부문 노사관계에서 성패는 결국 여론의 지지와 정치적 정당성을 어떻게 획득할 것인가에 달려 있다. 한국의 공공부문 노조운동은 이와 관련해 중요한 전환점에 있는 걸로 보인다. 공공부문 노동자 노동조건을 결정하는 법제에서 변화가 발생하고 있을 뿐만 아니라, 정부의 역할에 관한 모색의 장이 열리고 있기 때문이다. 본 연구는 공공기관 노조들이 사회 공공성 담론을 통해 단순히 자신들의 이해관계 요구의 강도를 높이는 데 그치지 않고 시민사회에 깊이 뿌리내릴 방안은 무엇인지를 모색한다.

다음 절부터 이상의 방향 인식에 기초하여 공공기관 노조 활동가들 면접조사 분석 결과를 제시한다. 먼저, 공공기관 노조 활동가들은 최근 노조가 무엇에 영향을 받아 성장과 쇠퇴했다고 여기는가를 살펴보고, 또한 자율적으로 형성된 협의체 질서가 이러한 흐름과 어떤 관계라고 인식하는지 파악한다. 다음으로, 공공기관 노조 활동가들은 이러한 흐름과 맥락을 고려할 때, 공공기관 노조운동이 어떤 전망에 기초하여 어떤 개선과제에 도전해야 한다고 생각하고 있는지를 정리하여 제시한다. 마지막으로, 이상의 면접조사 분석 결과로부터 공공기관 노조운동의 발전 전망과 실천 과제를 도출한다.

## 1. 공공기관 노조 성장과 쇠퇴에 영향을 준 요인

여기에서는 면접조사에 응한 활동가들이 지목한 공공기관 노조가 성장하거나 쇠퇴하는 데 영향을 준 요인들을 정리하여 제시한다. 공공기관 노조 활동가들의 의견을 정책 환경, 조합원 의식, 공공기관 구조, 조직적 실천 등으로 나눠서 살펴볼 것이다.

## 1) 정부 정책 방향과 그로 인한 노조의 딜레마

면접조사에 응한 활동가 대부분은 공공기관 노조의 성장과 활동에 가장 큰 영향을 미치는 환경 요인을 정부 정책이라고 지목했다. 정부는 공공 서비스 생산과 공급 방향을 결정하는 정책 입안자, 공공기관 노동자들에게 투입되는 예산과 인력을 통제하는 실질적 사용자다. 활동가들은 이러한 정부의 성격 변화가 노조운동의 성장과 쇠퇴, 그리고 노조 간 협력이나 갈등을 유발하는 핵심 기제라고 지목했다.

## (1) 공공 서비스 기조 및 산업정책 변화

면접조사 결과, 정부의 공공 서비스 기조와 산업정책 변화는 관련 공공기관의 경영 환경을 직접 영향을 주며, 이는 곧바로 노조의 대응 방식과 진로에도 변화를 압박하는 요인이 되고 있다는 걸 확인했다. 예컨대 이전 윤석열 정권의 정책 실패로 발생한 ‘의료 대란’은 공공의료기관 경영을 심각하게 악화시켰으며, 그로 인한 피해가 인력 총원 중단, 무급휴가 강요 등의 방식으로 공공의료기관 노동자들에 전가됐다. 이렇게 악화된 환경은 노조 수세적인 태세를 취하고 활동을 위축시키는 조건이 됐다.

한편, 정부 정책 변화로 인해 노조 간 관계가 영향을 받기도 했다. 최근 정부 에너지 정책 전환 과정에서 그에 대한 의견 차이(‘탈원전’ 대 ‘친원전’)로 인해 발생한 노동조합들의 갈등과 재편 흐름이 대표적인 사례다. 에너지 관련 공공기관 노조들은 문재인 정부의 탈원전 기조와 윤석열 정부의 원전 생태계 복원 기조가 충돌하는 과정에서 ‘기관의 이해관계’와 ‘상급단체의 노선’ 사이에서 선택의 딜레마에 놓였다. 결국 관련 공공기관 노조들은 종사자들의 이해관계와 결합한 노선을 찾아가기 위해 상급단체를 이동하거나 새로운 상급단체를 건설했다. 이는 정부의 공공 서비스 기조 및 산업정책이 노사관계에 미치는 영향이 공공기관 노조운동의 관심 대상이 되어야 함을 제기한다.

## ▶ 정부 공공 서비스 정책 기조

윤석열 정부 때는 의료 대란 사태 때문에 정말 힘들었죠. …… [의료 대란으로 병원] 경영 악화의 책임을 다 노동자들에게 전가해서 무급휴가를 한 달씩 하게끔 한다거나, 물품을 줄인다거나, 긴축 경영을 함으로써 노동자들이 굉장히 어려웠죠. 인력도 총원 안 해주고 그런 부분 때문에 가장 힘들었던 것 같아요.

### ▶ 공공 서비스 정책에 대한 노조운동의 대응

문재인 정권에서의 원자력 발전 반대, 그리고 윤석열 정권이 원자력 발전을 다시 추진하는 과정에서 상급단체가 어떤 목소리를 얼마나 내느냐, 그 기관의 이해관계가 뭐냐에 따라서 단위노조가 움직일 수밖에 없는 겁니다. …… 원자력이 기관의 주요 사업인데 상급단체가 원자력, 원전 반대라고 입장을 정리하면, 같이 할 수 없는 관계가 돼 나올 수밖에 없는 상황인 거죠.

[기존 상급단체인] ○○○○에 남은 발전사 노조는, ○○○○의 큰 틀에서 대정부 교섭을 하는 것이 효과적인데, [분리되어 새로 출범한 상급단체인] ○○○○으로 가서 전력 부문만 떼어내는 것은 오히려 규모가 더 축소되는 거라고 판단한 겁니다. 기재부, 사실상 정부를 상대하다가, 한 부처인 산자부로 그 상대가 작아지는 거죠. 그런 측면에서 ‘맞지 않다’고 생각해서 안 간 걸 수 있죠.

## (2) 사용자로서 정부의 노사관계 방침

정부는 공공기관의 실질적 사용자다. 공공기관 경영진이 아니라 정부가 예산지침과 정원제, 경영평가 등을 통해 공공부문 노사관계를 총괄적으로 통제하기 때문이다. 면접조사에 응한 활동가들은 사용자로서 정부의 방침이 노조운동의 위협 요인으로 제기되기도 하지만, 새로운 조직화 창구를 제공하는 기회 요인이 되기도 했다고 인식했다. 예컨대 박근혜 정권의 ‘방만 경영 정상화’ 대책이나 윤석열 정권의 ‘노조 부패 척결’ 기조는 공공기관 노사관계와 노조조직을 위축시켰지만, 문재인 정부 시기에는 상대적으로 유화적인 태도를 바탕으로 노조가 역동적으로 활동하고 성장할 수 있는 공간이 열렸다는 것이다. 특히 일부 활동가는 이 시기 국정 과제로 추진된 공공부문 비정규직 정규직화 대책이 공무원(무기계약직)이라는 직군을 양산하면서 노조운동의 양적 질적 성장 계기가 마련될 수 있었다고 진술했다.

그런 한편, 면접에 응한 활동가들은 구조적 한계에서 여전히 벗어나지 못한 점에 대해서 우려했다. 이를테면 기획재정부의 공공기관운영위원회 가이드라인과 총액인건비제도가 단체교섭권의 실질적인 행사를 무력화하는 상황을 여전히 극복하지 못했다는 것이다. 면접에 응한 이들 중 한 명은 이러한 메커니즘을 조합원들이 인식할 때 노조운동의 효과성에 대한 근본적인 의구심을 자극할 수 있다는 점을 우려했다. 즉, 공공기관 노조운동이 ‘투쟁해도 바꿀 수 없다면 왜 노조가 필요한가?’라는 질문에 어떻게 대답해야 할지 성찰이 필요하다는 것이다. 노동조건을 바꿀 수 있는 경로를 명확히 하든지, 노동조건 말고도 바꿀 수 있는 것들에 대한 풍부한 해답이 필요하다는 것이다.

### ▶ 사용자로서 정부 정책 기초

윤석열 정부 시기에 노조 탄압이 있었고, 특히 오세훈 서울 시장의 서울교통공사 타임오프 관련한 탄압 등이 조합원 수 감소에 영향을 미쳤습니다.

박근혜 정부 때는 노동조합을 하기가 굉장히 힘들었죠. 특히 공공부문은 탄압이 굉장히 심했어요 ‘방만 경영’이라는 이름으로 노동조합의 복지를 많이 뺏아갔거든요. 문재인 정부 때는 그런 게 완화가 되었기 때문에 노동조합 하기는 좀 더 좋았고, 그때 [신규 조합원들이] 많이 가입한 것 같아요. 윤석열 정부에서는 의료 대란 문제로 병원 폐업, 경영 위기 등이 불거지면서 병원 노동자들에게 직접적으로 불이익이 가해지는 부분이 있었죠.

[문재인 정부에서 정책적으로 추진된] 비정규직 정규직 전환 이후로 새로운 노조가 생겼습니다. …… 정규직보다는 무기계약직인 공무원들이 조직을 만드는 경우가 대다수입니다.

### ▶ 사용자로서 정부 정책에 대한 노조운동의 대응

현실에서 공공기관 노동자들의 노동조건은 기재부 공공기관운영위원회, 각종 지침, 총인건비제에 의해 모두 결정되죠. 예전에는 일부러 그걸 감쳤어요. 밝히는 순간, 조합원들이 ‘그러면 노조가 왜 필요해? 투쟁해도 얻을 것 하나 없고 어차피 임금인상률, 복지 수준은 정해져 있잖아’라며 ‘노조 무용론’으로 흘러버릴 수 있으니, [그래서 조직이 이탈하거나 조합원이 감소할까 봐] 교묘하게 감췄던 거죠. 반성해야 할 부분이에요.

비정규직이 정규직으로 전환하면서 이걸 정규직 단위노조에서 받느냐 마느냐의 논의들이 있었습니다. …… 별도의 초기업노조를 만들어서 거기에 자회사, 공공기관 무기계약직을 담았습니다. …… 인큐베이팅을 하려고 했는데, 인큐베이팅은 안 되고 독자 세력화된 거죠

## 2) 내부 결속력 약화: 조합원 인식 변화와 세대 차이

정부의 정책적 통제라는 외부적 요인뿐만 아니라 조합원 내부 인식 변화와 세대 간 경험 차이가 공공기관 노조운동에 영향을 미치는 요인으로 지목됐다. 면접조사 결과에 따르면, 공공기관 노조 활동가들은 ‘거래적 관점 확산’과 ‘투쟁 경험 부재’가 맞물려, 단위조직의 재생산 위기가 초래되고 있다고 진단했다.

### (1) 조합원 사이 거래적 관점의 확산

먼저, 면접조사에 응한 활동가들은 최근 노조를 가치나 신념, 노동자 연대에 기초한 공동체로 인식하는 경향보다 서비스 제공자로 인식하는 경향이 상대적으로 활성화되고 있다고 지적했다. 당연하게 여겨졌던 조합비 납부를 최근에는 본인이 ‘지불한 비용’으로 인식하는 경향이 강해지고, 그로 인해 상응하는 혜택이 돌아오지 않거나 효능감이 떨어진다고 판단되면 조직을 이탈하는 현상이 빈번하게 발생하고 있다는 것이다. 활동가들은 이러한 타산적 태도가 조합비 납부 방식 변경에 대한 불만 표출, 정부 압박으로 노조 성과가 저조할 때 탈퇴 등의 행동으로 표출되고 있다

고 진술했다. 한편, 일부 활동가들은 이러한 경향성이 세대 집단에 따라 다르며, 상대적으로 최근에 입사한 소위 'MZ' 세대일수록 강한 경향이 있다고 인식된다고 진술했다.

#### ▶ 노동조합의 효과성에 대한 타산적 평가

과거에는 노조상급단체에 내는 회비를 구간별 정액제로 운영하고 있었습니다. 그런데 상한선이 있긴 하지만 낮은 수준의 정률제로 납부 방식을 변경했더니, 이에 대한 부담감과 더불어, 윤석열 정부를 거치면서 노조에 대한 효능감이 떨어지면서 탈퇴에 영향을 미친 측면도 있습니다.

최근 세대는 모든 것을 거래 관계로 해석하기 시작하더라고요. 내가 낸 조합비가 얼마고, 노조에서 내가 얻는 혜택이 얼마인지를 계산하기 시작했어요. 근데 노조의 효용을 느끼지 못하면 자꾸 조합비를 낮춰달라는 요구를 하거나, 심지어 노조를 탈퇴하겠다고 말하는 직원들도 있습니다. 대놓고 '너네가[=노조 간부가] 나한테 뭘 해줄 수 있냐'라고 얘기하는 MZ들도 많아졌습니다.

#### (2) 투쟁 경험의 부재와 재생산 위기

다음으로, 면접참여자들은 과거 이명박 정부와 박근혜 정부 시절 '공공기관 선진화 정책', '성과연봉제 도입 시도' 등 공공기관 노동조건을 개악시키려는 정부의 위협을 겪은 세대와 그렇지 않은 세대 사이 노조에 대한 태도가 극명하게 갈린다는 점을 지적했다. 이를 경험한 기성세대에게 노조는 저하된 임금과 복지를 대정부 투쟁을 통해 복원한 효과적인 수단으로 인식되는 경향이 상대적으로 강하다. 그 때문에 노조는 반드시 존재해야 하며, 이를 위해서는 개인의 손해도 일정하게 감수할 의향이 있다.

그러나 이러한 격렬한 투쟁 시기가 지나고 입사한 최근 세대는 상대적으로 안정적인 고용 환경을 누리면서, 이를 노조의 성과가 아닌 정부와 사용자의 방침에 따른 결과로 인식하는 경향이 있다는 것이다. 면접조사에 응한 활동가들은 이들이 '투쟁하지 않아도 높은 고용안정과 노동조건이 보장된다'라는 안정감 속에서 노조의 필요성에 공감하지 못하고 있으며, 이것이 조직력 약화로 이어지고, 나아가 단위조직 리더십 부재와 재생산의 위기를 불러일으키기도 한다고 지적했다. 면접참여자 중 일부는 공공기관 노조조직 중 상당수가 아무도 맡고 싶지 않아 해서 대표자를 선출하는 데 어려움을 겪고 있으며, 이는 공공기관 노조운동의 기반이 무너지는 징후일 수 있다고 지적했다.

#### ▶ 노동조합의 효과성에 대한 세대별 경험 차이

이명박·박근혜 정부 때 공공기관 선진화 등 과정을 겪으면서 성과연봉제 도입, 복지 삭감, 초임 삭감 등을 겪었습니다. 이후 투쟁, 총파업을 통해 이를 복원하는 과정에서 노조의 효용성을 느꼈습니다. 당시 선배들이 고마울 정도입니다. 저희 세대까지는 노조의 효용성 체감이 굉장히 큼니다. …… 최근 입사자들은 가만히 있어도 승진이 빠른 편이고, 투쟁하지 않더라도 직장이 보장된다는 안정감을 느끼는 세대입니다. 노조의 필요성을 많이 느끼지 못하는 거죠.

#### ▶ 단위조직 집행부 재생산의 위기

지부장 선거에 경선도 없었고 항상 후보는 단독 출마였습니다. 사실 아무도 지부장을 안 하겠다고 해서 비상대책위원회가 1년 넘게 운영된 적도 있습니다. …… 지부장을 아무도 안 하려고 하는 비상대책위원회 시절이 조금 어려웠습니다. 그래서 4년간 단체협약 갱신도 안 됐습니다. 그런 것들이 조금 위기 상황이었습니다.

### 3) 공공기관 노조들의 이합집산: 각자도생 혹은 연대

정부의 정책적 통제와 내부 결속력 약화라는 어려움 속에서, 공공기관 노조조직들은 생존과 실리 확보를 위해 조직을 재편하는 일이 상대적으로 빈번한 것으로 보인다. 이러한 재편의 흐름은 소속 상급단체를 변경하는 ‘이동(각자도생)’과 소규모 조직끼리 결속하는 ‘뭉치기(연대)’의 방향으로 나타나고 있음이 확인됐다.

#### (1) 이해관계에 따른 상급단체 이동

면접조사에 응한 활동가들은 공공기관 단위노조들은 소속 상급단체를 변경하여 이동하는 일이 상대적으로 잦다고 지적했다. 이는 정권이 교체됐을 때 변화된 공공 서비스 기조 및 산업정책 기조에 대해서 상급단체가 어떤 전략을 취하는가에 대한 고려에 의한 것일 수도 있고, 혹은 원하청 관계에서 모기업이나 소관 주무 부처의 방침에 종속되는 수동적인 선택일 수도 있다. 면접참여자 중 일부는 이러한 흐름이 공공기관 노조운동의 구심력과 단결력이 약해지고 있고, 또한 노동운동의 대의보다는 소속 기관의 산업적·행정적 이해관계를 중심으로 재구성되고 있음을 드러내는 것은 아닌지 우려했다.

#### ▶ 공공기관 특성별 노조의 이동과 재편

[동일 소관 부처 공공기관 노동자들의 소산별노조인] ○○○○○○○○○가 우리 연맹 소속 소산별노조로 만들어지면서 그때 당시 여러 단위노조가 다른 상급단체에서 탈퇴해서 우리 연맹으로 많이 넘어왔습니다. 반대로 우리 연맹 소속이었던 일부 조직이 [특정 업종 공공기관 노동자들의 소산별노조인] ○○○○○○○○○가 다른 상급단체 소속 소산별노조로 만들어졌을 때 거기로 가겠다고 탈퇴한 적도 있습니다.

발전 5개 사 노동조합 중에서 ○○○○을 탈퇴하고 ○○○○으로 간 곳이 있고, 탈퇴하지 않고 그대로 ○○○○ 안에 있는 곳이 있습니다. …… 장기적인 방향 때문에 그러했다기보다는…… 모 회사가 움직이기 때문에 그쪽으로 같이 가는 것이 그래도 낫지 않겠느냐 하는 판단이 작용한 측면이 많습니다.

#### (2) 생존을 위한 소규모 조직의 뭉치기

한편, 면접조사에 참여한 활동가 중 일부는 소규모 공공기관 노조조직들이 ‘상호 의존성’을 강화하는 조직형태로 변경한 사례에 주목해야 한다고 지적했다. 종사자 규모 300명 이하 소규모 공

공기관 노조 중 일부는 특정한 공통 특성에 기초하여 소산별노조로 변경하고 있다. 이러한 상호 의존적 단결을 통해서 부족한 자원과 문제해결 능력을 보충하여 조직의 지속 발전 전망을 강화할 수 있었다는 것이다. 한편, 이러한 조직에 속한 활동가들은 업무나 직무의 공통성뿐만 아니라, 지리적 근접성이 소산별노조로 단결하는 데 영향을 주는 중요한 조건이라는 점을 강조했다. 상호 의존성을 높이고 시너지를 발휘하기 위해서는 자주 봐야 하는데, 기관이 멀리 떨어져 있으면 쉽지 않다는 것이다.

▶ **단위조직의 필요성에 기초한 응집: 같은 지역 내 작은 기관 조직들**

저희 같은 경우에는 [소산별노조에 가입한 단위노조끼리] 상호 의존성이 있는 거죠. 300명 이하 조직 같은 경우에는 우리가 뭉치지 않으면 뭔가 해낼 수 없다는 걸 내부적으로 인식하고 있으니까 그런 상호 의존성이 우리를 만들어낸 게 아닌가 싶습니다.

○○○ 산하 조직 노조들은 [우리랑 달리] 교섭을 개별적으로 하는 걸로 알고 있어요. …… 거기가 [집단적 교섭 관행 구축이] 잘 안되는 이유가 지리적인 특성이 좀 있는 것 같습니다. ○○○○ ○○○○ 같은 경우에는 거의 다 서울 경기 쪽에 모여 있고요. ○○○ 산하 노조들은 인천, 대구 등 전국에 흩어져 있더라고요. 모이려고 하면 중간 지점이 없습니다. …… 지리적인 특성도 우리가 유지할 수 있는 하나의 요인이 아닌가 싶습니다.

#### 4) 노조상급단체 전략 조직화와 아래로부터 자발적 조직화

지난 몇 년간 공공기관 노조운동이 상급단체의 전략 조직화 방식과 현장에서 진행되는 자발적 조직화 방식의 교차점에서 외연을 확장했다. 상급단체의 전략 조직화는 정권의 공공부문 비정규직 정규직화 대책과 맞물려 주로 공무직을 대상으로 전개됐다. 현장 노동자들의 자발적 조직화는 공공기관 중 상대적으로 노조 조직률이 낮고 고용이 안정되지 않은 지방자치단체 출자·출연기관에서 상대적으로 많이 전개됐다. 한편, 공공부문 비정규직 정규직화 정책 추진이라는 정치적 기회는 사실상 종료됐다. 이를 바탕으로 공공기관 노조운동이 주도적으로 진행했던 공무직 조직화 추세 역시 거의 중단됐다. 또한 지방자치단체 출자·출연기관 등에서 제기되는 자발적 조직화에 대한 상급단체의 태도는 여전히 소극적이고 대응적이다. 이 측면에서도 주도적 접근을 가능케 하는 전략계획이 수립될 필요가 있을 것이다.

### ▶ 조직화 활동: 주도적 접근과 대응적 접근

노조상급단체 내 '전략조직실'이 캠페인 등을 통해 적극적으로 조직화 사업을 추진한 것이 작은 사업장에서 노조 설립이 된 주요 원인 중 하나입니다.

기관 내부 현안을 자체적으로 해결할 수가 없을 때, 내부 구성원들이 저희 쪽으로 SOS를 쳐서 저희가 조직화 사업을 하면서 그렇게 노동조합이 설립되는 거죠. …… 개인의 불이익에 대한 분노의 표출이 노동조합 설립으로 이어졌다고 보는 게 맞을 것 같습니다.

지방자치단체 출자·출연기관은 저희가 그쪽까지 가서 노동조합을 설립하는 역할을 못 하는 게 사실이죠. 회원 노조 관리만 해도 힘에 부쳐서 거기까지는 못 하고요. 그쪽에서 자생적, 자주적으로 노조를 만들어서 가입을 요청하면 그때 수용을 하고 있습니다.

## 2. 공공기관 노조의 관계망과 권력자원

여기에서는 면접조사에 응한 활동가들이 공공기관 노조운동의 조직적, 연합적 권력자원에 대해서 어떤 의견이 있는지 살펴본다. 공공기관 노조 단위조직은 다양한 관계망 속에 놓여 있다. 여기에서는 △상급단체와 그 연합체 △동일 유형이나 업종 공공기관 노조의 협의체 △동일 유형이나 업종 공공기관 노동자들의 소산별노조 △다양한 조직이 참여하는 지역사회연대 등으로 구분하여, 각 관계망이 공공기관 노조운동에 있어 어떠한 권력자원이 될 수 있는가를 검토한다.

### 1) 대정부 교섭과 정치적 영향력 통로: 상급단체와 그 연합체

공공기관 노조운동 처지에서 상급단체(산별노조와 산별연맹), 그리고 그 연합체(양대 노총 공대위)는 '대정부 교섭력'과 '정치적 영향력'의 원천이다. 이러한 힘은 개별 단위노조는 구조적으로 확보하거나 행사할 수 없다. 면접조사에 응한 활동가들은 노조상급단체를 단순히 단위노조 활동에 필요한 정보와 서비스를 제공하거나 단위노조 간 관계를 조정하는 기관이 아니라, 실질적인 사용자인 정부와 협상 테이블을 마련하고 입법 과정에 접근하는 통로를 여는 자신들의 '정치적 대표체'로 인식했다.

먼저, 면접조사 참여자들은 상급단체와 그 연합체가 기획재정부의 총인건비 통제로 무력화된 단위 사업장의 교섭권을 보완하는 '우회적 교섭 기제'로 작동한다고 인식했다. 또한 이를 통해서 현장에서 노조 활동의 정당성을 확보하고 있었다. 즉, 공공기관 노조 활동가들은 결정 권한이 없는 기관장과 교섭에서 절벽을 느끼면서도, '진짜 사장인 정부와 협상해야 한다.', '단위노조는 할 수 없지만 상급단체와 양대 노총 공대위를 통해서 할 수 있다.'라는 논리를 통해 조합원들이 노조 활동에 대한 기대와 희망을 놓치지 않도록 북돋웠다. 이러한 논리를 바탕으로, 성과가 즉각적으로 나타나지는 않더라도 상급단체 중심의 활동에 몰입한다면, 장기적 전망이 실현될 수 있다는 기대를 강화했다. 이는 공공부문 노조운동의 주요 명분 중 하나로 작용하고 있었다.

또한, 상급단체와 그 연합체는 국회와 네트워크를 형성하여 입법 및 정책 개입 가능성을 열어주는 정치적 자원의 공급처로 인식됐다. 한편, 이러한 정치적 자원의 활용은 입법 과정에서만 한정되지 않았다. 일부 면접참여자들은 상급단체를 통해서 노동계 출신 국회의원과의 핫라인을 가동함으로써 기관 현안 해결에 매우 긍정적인 효과를 봤다고 진술했다. 해당 의원이 현안이 있는 기관과 관련된 상임위원회 소속이 아니더라도, 동료 의원에게 의견을 전달하는 등 연결자 기능을 수행한다는 것이다. 이로써 개별 노조의 실천으로는 작동시킬 수 없는 스케일에서 문제해결 과정이 진행되도록 한다는 것이다. 면접조사 결과에 따르면, 이러한 경험은 특히 상대적으로 규모가 작은 공공기관 노조 활동가들에게 큰 효능감을 주는 걸로 보인다. 또한 이런 경험이 상급단체에 대한 단위노조 충성도를 형성하는 기반이 되는 것으로 나타났다.

#### ▶ 노정교섭 혹은 정치과정의 길을 여는 상급단체

[상급단체는] 작은 단사 목소리 하나하나 소중하게 여기고 들으려고 하는 것 같아요. …… 상급단체가 직접 같이 우리 투쟁 현장에도 나와 주고 연대할 수 있는 국회 채널도 만들어 줘서 그걸 통해서 문제가 잘 풀렸어요. 그로 인해서 상급단체에 대해 로열티도 올라가고 감사한 마음이 있는 거죠.

아까 말씀드렸듯이 예산은 기재부에서 더 주지 않고 기존 예산만 활용해서 했잖아요. 그래서 처우 개선이 굉장히 제한적이에요. 그분들도 시간이 지나면서, ‘우리가 노동조합에도 가입했는데 오는데 없다.’, 그런 불만이 있으실 텐데. 그분들한테 간담회하고 말씀드릴 때는 상급단체에서도 그런 노력을 하고 있고 양대 노총 공대위 차원에서도 하고 있으니 조금만 좀 기다려 주시라, 전체적으로 바뀌어야 여기가 바뀐다. 그렇게 활용하고 있으니까요.

우리가 왜 이렇게 총액 인건비라든지 이런 것들에, 어디 어떻게 묶여 있는지 사실 일반 조합원들은 알지 못하거든요. 그래서 [상급단체가 추진하는] 노정교섭 같은 부분을 조합원들한테 설명해주는 거죠. 우리 실제 사용주는 누군데, 원장이 올려줄 수 있는 것도 아니고 장관도 사실 뭐가 있냐, 그러니까 우리는 이렇게…… 모여서 정부와 협상해야 우리 노동조건을 개선할 수 있다. 그렇게 [상급단체와 그 연대체인] ‘양대 노총 공대위’의 메시지가 내려갈 수 있게 하는 구조로 설명하면 조합원들이 많이 이해하는 것 같아요.

관련 기관에 현안이 있을 때 ○○○ 의원을 통하니 국회 활동하기가 세상 편해졌어요. [해당 국회의원]이 기관이 담당하는 업무와 관련된 상임위와] 다른 상임위에서 활동하더라도 국회에서 우리의 이야기를 편하게 할 수 있죠. …… 현안이 있을 때 편하게 연락할 채널이 있다는 것만으로도 의미가 큼니다. 상임위가 달라도 다른 의원에게 전화해서 의견을 전하는 등 채널 역할을 해주니까요.

## 2) 유사 조직 간 학습과 전략 공유의 장: 업종·유형별 협의체

한편, 공공기관 노조조직들은 상급단체 경계 내에서 혹은 이를 넘어서 업종이나 유형의 동일성이나 유사성에 기초하여 다양한 협의체를 자발적으로 구성하여 운영하고 있다. 면접조사 결과에 따르면, 이러한 협의체는 일차적으로는 친목을 도모하는 모임 성격이 강하지만, 노조 활동가를

---

위한 실무적 노하우를 전수하는 ‘학습의 장’이자, 허물없는 소통을 통해 공통의 이해관계를 발굴하고 이를 실현하는 방법을 모색하는 ‘전략 공유의 장’으로도 기능하고 있었다.

면접조사 결과에 따르면, 동일·유사 공공기관 노조 협의체에서는 경험이 부족한 신생 노조 활동가 등에게 관련 업무를 잘할 수 있는 노하우와 기술을 전수하는 사회적 학습이 진행된다. 면접에 참여한 공공기관 노조 활동가들은 이러한 협의체를 통해서 직장 내 괴롭힘 사건과 같은 민감한 사안의 구체적인 처리 방법을 배웠고, 총액인건비 통제 아래에서도 복리후생 예산을 적극적으로 확보하는 기술을 익혔다고 진술했다. 상급단체는 다양한 업종과 유형의 공공기관 노조에 공통되게 적용되는 지식과 기술을 전달해야 한다. 따라서 특정한 업종과 유형 조건에 맞춘 이러한 지식과 기술의 공유는 유사 기관 노조 협의체를 통하는 경우가 상대적으로 많아질 수밖에 없다는 것이다.

또한, 면접참여자들에 따르면 협의체는 개별 기관 노조 활동가들이 소속 기관의 노동조건을 솔직하게 비교하고 확인하는 과정을 통해 ‘공통의 이해관계’를 발견하고 이를 집단적 요구로 발전시키는 기능을 한다. 면접조사에 참여한 공공기관 노조 활동가들은 협의체 안에서 다른 기관의 단체협약 성과를 공유하고, 이를 벤치마킹하여 자기 기관 교섭에서 요구안을 마련한 경험을 이야기했다. 또한 여기서 더 나아가 회의체를 통해 동일 유사 기관들이 ‘공동 요구안’을 마련하여, 단위 기관 교섭에서 제기하는 공동 교섭 전술을 전개했다고 진술했다. 다양한 유형과 업종의 기관이 모여 있는 상급단체에는 이렇듯 특정한 집단의 이해관계에 기초한 요구를 솔직하게 소통하거나 공동 요구로 공식화하기 어렵다. 전체의 이해관계와 상충할 것을 우려하여 단위노조 활동가나 상급단체 활동가나 자제하기 때문이다.

동일 유사 노동조건 노동자들이 모이는 협의체는 이러한 부분에서 좀 더 깊은 소통이 가능하므로, 국지적 이해관계에 기초한 활동의 역동성과 유연성을 생산하는 원천이 되기도 한다. 면접조사에 응한 일부 노조 활동가들은 이러한 맥락에서 협의체가, 공식 요구 조건을 확정하는 데 상대적으로 경직될 수밖에 없는 상급단체가 채워주지 못하는 부분을 보완하는 기능을 한다고 진술했다.

### ▶ 신규 조직체의 학습 공간으로서 협의체

만약 직장 내 괴롭힘 사건이 우리 기관에서 발생했다고 하면, 어떻게 처리해야 될지 모를 때 찾아 보면서, [협의체 내에 있는 우리 기관과 비슷한 조건의] 다른 단위조직에서는 이런 식으로 처리를 했다는 식으로 그렇게……. 서로 자체적으로 많은 도움을 받고요.

개인기 같은 건데…… ○○○○의 사례를 들자면, 문화 행사를 할 경우 예산 항목이 복리후생비로 잡혀요. 그건 총인건비에 적용됩니다. 그런데 연수는 교육훈련비로 잡혀서 총인건비 적용에서 벗어나게 돼요. 1인당 총인건비, 복리후생비는 연간으로 딱 정해져 있거든요. 그렇게 빈틈을 찾아낸 걸 공유하는 거죠.

어떻게 보면 역사가 좀 오래된 노동조합이나 투쟁의 경험이 많은 노동조합은 [동일 업종이나 유형의 공공기관 노조 협의체에] 가서 배우는 것보다 가르쳐주고 와야 할 상황이 많죠. 배우는 노조가 있다는 건 누군가는 가르쳐주고 있다는 거 아닙니까?

### ▶ 공통의 이해관계 발견하기

공공기관 노조들의 친목이라는 것도, 예를 들어 교육하더라도 모여서 어떤 내용을 듣는 것도 있지만, 동일한 조건의 기관들이 모여서 자신의 조건을 이야기하고 그 속에서 공통점을 찾고, 다른 노조에도 알리는 게 진짜 중요하거든요. 그런 측면에서 협의체가 네트워크로서 역할을 충분히 할 수 있는 거죠.

회의체에서 또 ‘공동 요구안’을 만들거든요. ‘올해는 ○○○○○ 노조들이 이걸 공동으로 분명히 쟁취하자’ 하는 핵심 공동 요구안을 만들어서 동일한 내용으로 사측에 요구하는 그런 교섭 전략을 펴고 있습니다. …… [단위노조가 속한 상급]조직이 달라서 지향점은 약간 다른데, 말 그대로 공동투쟁, 함께 할 수 있는 거는 함께 하자는 의미로 만들었죠.

[유사한 기관 노조조직끼리] 교섭 요구안도 다 같이 공유하니까. 예를 들어 어느 한 곳이 뭔가를 하나 더 요구했다고 하면 다른 조직이 그걸 따라서 하는 거죠. 어느 지부가 먼저 합의했는데 우리보다 더 나은 합의가 돼 있다, 그러면 그걸 요구안으로 담아서…… [비슷한 조건의] 어느 기관은 저거 합의했는데 우리도 합의해 달라, 이렇게 좀 [교섭 요구를 정당화하는] 근거를 마련할 수가 있고 그렇게 해서 서로 도움을 주고받고요.

### ▶ 역동적이고 유연한 대응이 가능한 협의체

상급단체는 다양한 의견을 조정해야 하니까 확실히 한쪽 편을 못 듭니다. 그런 부분에서 [비슷한 조건의 노조조직이 모인 협의체가] 스스로 문제를 해결할 수 있도록 나서게 하는 공간이 되는 거죠.

2016년 성과연봉제 투쟁 당시에…… 상층 단위에서 교섭투쟁도 중요하지만, 현장 단위에서 ‘우리 한번 버텨보자, 싸워보자’ 하는 것도 필요하잖아요. …… ‘공기업 정책연대’가 자발적으로 사람들 모여서 기재부 앞에서 농성도 하는 등 순기능들이 작동했죠. 이처럼 전체적인 목표가 일치했을 때 그 목표를 가지고 수평적으로 연대하면서 단결이 전체적으로 커지는 효과가 있기도 합니다.

### 3) 실질적 공조를 위한 단일조직: 업종·유형별 소산별노조

소산별노조는 협의체와 마찬가지로 유형·업종의 동일성이나 유사성에 기초하여 여러 공공기관 노조가 결합한 형태지만, '단일조직'이라는 점에서 다르다. 느슨한 형태의 협의체나 포괄적인 특성의 상급단체 지역본부와 달리, 소산별노조는 단일조직으로서 실질적인 집단 정체성의 기반이 된다. 하나의 사례에 관한 것이기는 하지만 소산별노조 활동가들에 대한 면접조사에 따르면, 이들은 서로를 같은 운명공동체의 구성원으로 인식하며, 가장 밑바닥 실무부터 공동투쟁에 이르기까지 깊은 소통과 실질적인 공조에 기초하여 함께 수행하고 있음이 확인됐다. 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 면접참여자들에 따르면, 소규모 공공기관 노동자들로 구성된 소산별노조는 형식적인 공유가 이뤄지는 네트워크가 아니라, 생존을 위해 모든 과정을 공유하는 깊은 소통의 공동체로서 기능했다. 이 조직 활동가들은 소산별노조로 뭉치지 않고 개별 기관 단위노조로 활동한다면 생존이 어려울 거라고 인식하고 있었다. 이러한 공동 인식이 이들을 '운명공동체의 구성원'이라는 공통 정체성을 갖도록 했다. 이에 따라 소산별노조에서는 개별 기관의 사안이라도 성명서 초안 컨셉 잡기부터 인쇄 홍보물의 최종 확인에 이르기까지, 실무의 상세한 부분에 대해서 서로 소통하고 피드백을 주고받는다. 이들에게 소산별노조는 단순한 정보 교류나 학습의 장이 아니라, 생존에 관한 문제를 함께 고민하고 해결해나가는 공간으로 인식됐다.

다음으로, 조직형태에서 비롯되는 이러한 공동 인식은 투쟁 현장에서 동원의 강도와 질에 큰 영향을 미치는 걸로 확인됐다. 면접조사에 참여한 소산별노조 활동가들 다른 조직의 집회에 참여하는 것은 '내용을 정확히 모르지만 연대정신에 입각해서 머릿수 채우는 행동'으로 인식하는 반면, 소산별노조 내 다른 기관 현안과 관련된 집회에 갈 때는 내용을 정확히 파악하고 "제대로 투쟁하러 가는 것"이라 여긴다고 진술했다. 소산별노조라는 조직형태에 기초하여 운명공동체 구성원으로서 정체성을 한다는 점이 이렇듯 주체적이고 능동적인 실천의 원천이 된다고 해석할 수 있을 것이다.

#### ▶ 깊은 소통이 가능한 공동체로서 소산별노조

우리는[=부처 내 소산별노조 구성원끼리는] 성명서를 쓰거나 하는 것들을 같이 피드백을 주고받는데, [상급단체] 지역본부는 그렇게까지는 해줄 수 없어요. 우리 안에서는 [성명서] 초안 컨셉 잡는 거, 심지어는 인쇄물 홍보물 컨펌까지 같이 다 해주는 거예요. 남의 일이 아니다, 여기 올리면 다 우리 일이다, 그래서 대응의 템스가 다르죠. 여기를 떠나고서는 개별이 살아남기는 힘들다. 그러니까 내용에 대한 고민을 같이 나누죠. 근데 다른 경우에는[다른 관계망에서 협업할 때는] 내용은 사실 다 결정해 놓고…….

우리는 하나의 노동조합이니까요. [유사 노조 간 협의체나 상급단체 지역본부, 총연맹 지역지부 같은 체계는] 사실은 일종의 네트워크 강화 차원인 거고, 저희는 같은 조직 구성원으로 우리가 이걸 어떻게 할까 하는 거라서 거기하고는 아무래도 이야기하는 내용이 다르겠죠. 우리는 실질적으로 공통된 근로조건을 어떻게 할까를 논의한다고 하면, 거기에는 사실 표면적인 이야기, 거기에서 서로 벤치마킹할 수 있는 정도의 이야기인 거죠.

예를 들어 집회한다고 하면, 지역 어디 공무직노동조합에서 시청 상대로 집회하니까 좀 와달라고 하면, 그때는 그냥 연대의 마음으로 가는 거죠. 사실 내용은 다 잘 몰라요. 그런데 우리끼리 집회할 때는 내용을 정확하게 알고 어떤 부분에 대응해야 하는지 알고 그렇게 하니까, 거기는 머리를 채워주러 가는 거고, 여기는 제대로 투쟁하러 가는 거고, 그런 차이도 있는 것 같습니다.

#### 4) 호혜적 연대와 사회적 지지 기반: 지역사회연대

면접조사 참여자들에 따르면, 공공기관 노조는 공공부문 내부 연결망뿐만 아니라 지역사회 차원의 다양한 시민사회단체들과도 연대 관계를 형성하고 있다. 이는 공공기관 노조의 현안 투쟁이나 사회적 요구에 관한 외부의 지지 기반으로 기능했다. 면접조사 참여자들은 무엇보다도 지역사회연대가 위기 상황에서 서로를 보호하는 방어적 울타리로서 역할을 한다고 진술했다. 면접에 참여한 어느 활동가는 본인이 속한 개별 공공기관 노조가 투쟁 과정에서 탄압에 처했을 때, 지역 시민사회단체들이 지지 기자회견을 열고, 기관장을 항의 방문하거나, 현수막을 걸거나 팩스를 보내 사용자를 압박하여, 문제해결에 실질적인 도움이 됐다고 진술했다. 또한, 이러한 연대는 어떤 도구적 고려 없이 호혜적으로 작동하며, 품앗이나 상부상조 형태로 이루어진다고 진술했다.

한편, 이러한 지역사회연대 경험은 공공기관 노조가 지역사회의 일원으로서 사회적 책임을 다하도록 하는 선순환을 작동시키는 계기가 되기도 한다. 면접조사에 참여한 어느 활동가는 기관의 투쟁 과정에서 지역시민사회로부터 도움을 받은 후, 그 효과를 체감한 조합원들이 지역사회 봉사활동이나 지역의 축제 및 행사에 적극적으로 참여하기 시작했다고 밝혔다. 이는 지역사회연대가 단순히 위기에 대비하는 보험이 아니라, 노조운동의 사회적 지지 기반을 넓히고 함께 살아가는 사회적 전망을 공유하게 만드는 중요한 기제가 된다는 점을 시사한다.

#### ▶ 지역사회연대를 통한 상부상조와 품앗이

지역에 있는 회의는 다 연대 활동이라고 생각합니다. …… [지역연대에 참여하는 다양한 시민사회단체가] 우리 단위조직이 힘들 때 같이 와서 도와주고 집회에 참석해 주고 연대 자리 마련해 주고 했거든요. …… [우리도] 그렇게 또 다른 곳에서 힘들 때 또 가서 힘이 되어주고……. 노동조합에서 연대 활동이 가장 중요한 축 중에 하나라고 생각하기 때문에 투쟁 기금도 좀 출연해서 드리고 그렇게 하는 거라고 생각합니다. 지역사회에서의 활동은 연대 활동이 전부 아닐까 그런 생각 이죠. [도구적] 목적을 가지지 않고 만나는 것.

우리 기관이 파업하거나 어려워졌을 때 와서 기자회견도 해주고, 근처에 현수막 달아주고, 각자 단체 이름으로 그러는 게 다 힘이 되고 이슈화를 할 수 있는 그런 밑거름이 되죠. …… 시민사회단체들이 와서 기관장 항의 방문도 하고 항의 팩스도 보내고 그런 거를 다 같이 해주셨거든요. …… [지역연대 효과를 체감하면서 조합원들이] 지역사회에 연탄 나르기라든지 봉사활동도 하고, 지역 축제, 지역 시민들이 모여서 하는 행사에도 적극적으로 참석하고 또 거기에 대해서 찬조도 하고 그런 거를 많이 했죠.

#### 5) 상급단체와 협의체의 상호보완적 긴장

지금까지 살펴본 대로 공공기관 단위노조들은 상급단체로 대표되는 수직적 질서와 협의체로 대표되는 수평적 질서의 교차점에 놓여 있다. 이러한 질서는 일반적으로는 서로를 대체하는 게 아니라, 상호보완적으로 기능하는 것으로 보인다. 그러나 부문별 이해관계를 중심으로 한 수평적 결합과 보편적 이해관계를 중심으로 한 수직적 단결구조는 잠재적으로 충돌과 긴장의 요소를 확인하고 있음이 확인됐다.

면접조사에 참여한 공공기관 노조 활동가들에 따르면 상급단체와 협의체는 명확하게 기능과 목표가 다르다. 이를테면 공공기관 노조 처지에서 상급단체와 그 연합체는 공운법 개정, 경영평가 개선, 대정부 교섭 등 거시적이고 체계적인 안건의 방향을 정치적으로 다루는 공간이다. 협의체는 기관 내부 고충 처리 방향, 특정한 실무의 노하우 등 미시적이고 유동적인 사안에 관한 의견을 공유하는 공간이다. 면접참여자들은 ‘노조의 핵심인 교섭과 사회적 영향력 확대는 산별노조나 산별연맹 체계 안에서 이루어져야 한다.’라는 인식을 공유했다. 협의체는 상급단체가 포괄하지 못하지만, 끊임없이 제기되는 사안들을 효과적으로 처리하는 방안을 모색하는 틀이 되어야 한다는 것이다.

그러나 이러한 다층적 네트워크가 항상 상보적으로 작동하는 것은 아니다. 면접조사에 참여한 활동가들은 특히 협의체 활동이 활성화될 때 발생할 수 있는 원심력에 대해서 우려했다. 이를테면 협의체가 보편적인 노동자의 이해관계 실현보다 협소한 집단적 이해관계 실현을 우선으로 추진하도록 해주는 도구가 되어서는 안 된다는 것이다. 일부 면접참여자들은 특히 양대 노총 공대위라는 상급단체 연합체가 존재함에도 하위 단위 협의체들이 별도로 움직이는 상황에 대해서 경계심을 표현했다. 동일한 의제에 대해서 양대 노총 공대위에서 벗어나 독자적으로 정치적 움직

임을 추진한다면, 상급단체 연합체의 대표성이 훼손돼 결국 공공기관 노조운동의 교섭력이 약화될 수밖에 없다는 지적이다.

이상의 내용을 종합한다면, 현재 공공기관 노조운동은 다양한 자발적 네트워크의 활력을 수용하면서도 전체 운동이 구심력을 잃지 않고 전략적 통일성을 확보하도록 하는 과제를 안고 있다고 할 수 있을 것이다. 이러한 방향에 따라 공공부문 노조운동의 장기 전망을 수립하고 공공 정책 개입 전략과 교섭체계 수립 전략을 구축해 나가야 한다.

#### ▶ 상급단체와 협의체의 역할 분담

[상급단체와 협의체 간 관계는] 상호 보완 관계라고 봅니다. 협의체는 사실 큰 안건을 다룰 수가 없습니다. [기관별로] 생각이 다르거든요. 다만 기관 내부에서 대응할 수 있는 부분들, 작은 내용 일지라도 조언해 주는 것은 가능합니다. 공공기관 정책, 경영평가 개선, 교섭의 방향과 항목 같은 큰 안건들은 상급단체에서 진행하는 거죠. 어쨌든 노동조합의 핵심은 교섭이니, 그런 것들은 상급단체에서 추진하는 게 맞다고 생각합니다.

위원장에 새로 됐는데 아는 것이 없으면, 다른 노조를 벤치마킹하기도 하죠. 상급단체에 물어보기 애매할 때는 주변에 비슷한 업종에 있는 사람들한테 정보를 얻는 거죠. .... 그렇지만 정보 교류나 친목 외에 큰 사업을 하려면 그것은 상급단체 안으로 가져와서 해야 한다고 생각합니다. .... 사람들이 모일 때는 필요에 의해 모이잖아요. [협의체로 사람들이 모이는] 필요는 대부분은 자신이 속한 분야에서 정보를 얻거나 배우고자 하는 것 이상은 아닐 거라는 생각입니다. [집단이] 사회적 영향력을 키우려면, 산별노조나 연맹 체계로 가져와야 하겠죠. 사업을 그 안에서 해야 영향력도 더 있고 제대로 일을 할 수 있습니다.

#### ▶ 상급단체와 협의체의 충돌 가능성

이런 네트워크의 한계 중 하나는 부문적인 이해에 최우선을 두기에 전체의 단결을 저해하는 원심력으로 작용할 수 있다는 겁니다. 단순히 누가 주도권을 가질 것이냐의 문제가 아니라 전체의 보편적인 이해를 거스를 수 있는 문제가 내재된 게 분명합니다.

‘양대 노총 공대위’ 거대 기구 산하에 ‘공기업 정책연대’, ‘준정부’와 ‘기타공공기관’, 그다음에 ‘지방공기업’..... 이렇게 분야가 나뉘지면 조직화하거나 활동하기 훨씬 더 좋죠. 그런데 관계들이 안 맺어지고 별도로 뛰어다니고 있습니다. 똑같은 의제인데, 자신들이 직접 하겠다고 하면 사실 양대 노총 공대위는 의미가 없어질 수도 있고 역할이 더 쪼개질 수도 있겠죠.

## 1. 정책 참가와 임단협 교섭 발전 방향

정부 정책과 지침이 노동조건을 규정하는 공공부문 특성상, 공공기관 노조운동의 가장 기본 방향은 법제를 바꾸기 위한 정책 참가가 될 수밖에 없다. 면접조사에 응한 활동가들은 이와 관련해 ‘공공 서비스의 질적 제고’와 ‘교섭구조의 근본적 혁신’을 지향해야 한다고 제안했다. 이러한 방향에서 장기 전망을 구축하고 공공기관 노조운동의 활로를 새롭게 뚫어야 한다는 것이다.

## 1) ‘양질의 공공 서비스’ 보장을 위한 정책 참가

면접조사에 응한 활동가들은 모두 공공기관 노조운동이 국민의 기본권을 지키는 ‘필수공공재 사수의 주체’가 되어 정책 과정에 개입해야 한다는 인식을 공유했다. 활동가들은 공공기관 노조운동이 과거와 같이 정부 정책에 수세적으로 대응하기만 하는 것이 아니라, 주체적으로 국민에게 양질의 서비스 제공하는 정책 대안을 제시하는 역할을 해야 한다고 역설했다. 이와 관련해서 일부 면접참여자들은 공공의료서비스와 에너지 전환 등에 관해서 노조운동의 대안이 필요하다는 점을 강조했다.

면접에 참여한 어느 활동가는 공공의료서비스 부문에서 지역 간 의료 불평등 해소와 공공의료체계 강화를 목표로 해야 한다고 주장했다. 이를테면 국립대병원이 지역 거점 병원으로서 제 역할을 하고 지방의료원의 지속 가능성을 담보하도록 하는 방안을 노조상급단체가 주도적으로 제기해야 한다는 것이다. 이러한 방향은 노조운동이 활동 방향을 해당 기관 노동자의 이익을 넘어 국민의 건강권 보장이라는 보편적 가치에 연결함으로써 사회적 지지 기반을 넓히는 전략이다. 이러한 전략의 제시는 그렇게 확보된 사회적 지지 기반이 관련 노동자의 노동조건 개선과 삶의 질 개선 요구를 뒷받침할 것이라는 전제를 깔고 있기도 하다.

다른 노조 활동가는 기후위기로 인한 에너지 전환과 같은 거대한 사회적 전환 과정에서 공공기관 노조가 주도적으로 나서야 함을 주장했다. 이를테면 공공재생에너지법 제정 등을 통해서 필수공공재로서 에너지의 민영화를 제한하고 에너지 공공성을 법적으로 확립하자는 제안이다. 이 활동가는 공공기관 노조운동은 전기, 수도, 가스 등 국민 생존과 직결된 필수공공재는 일정하게 국가가 통제해야 한다는 점을 분명히 하고, 이를 실현하기 위한 입법 과제와 정책 과제를 수립해야 한다고 주장했다. 이러한 과제 실현 요구를 바탕으로 정책 개입을 추진할 때 국민이 공공기관 노조 활동이 단순히 철밥통을 지키는 것이 아니라, 삶을 지키는 활동임을 명확하게 인식하게 될 것이라는 주장이다.

면접조사에 참여한 활동가들은 이 외에도 다양한 영역에서 공공 서비스의 질을 높이고 필수공공재의 보장을 확립하는 방안이 마련되어야 한다고 주장했다. 또한 공공부문 교섭체계를 중층화 실질화하고 이러한 방안의 실현을 요구할 때 공공기관 노조운동이 새롭게 도약할 수 있으리라고 주장했다.

### ▶ 양질의 공공 서비스를 누릴 권리 보장 전략 수립

과거에는 노조를 지키는 것조차 어려웠습니다. 노동자들의 정치 활동이 금지된 적도 있었고요. 우리가 정치·사회적으로 목소리를 내야 한다는 의식을 갖게 된 것도 사실 오래되지 않았잖아요. 여기까지 오기 힘들었지만, 지금은 발판이 어느 정도 마련되었으니 노조가 좀 더 진취적으로 나갔으면 좋겠어요. 한 단계 더 나가서 주인의식을 느꼈으면 좋겠습니다.

공공기관 전체를 제가 말씀할 수 있는 자격과 능력은 안되는 것 같고 공공의료기관에 한정해서 말씀을 드릴 수밖에 없을 것 같아요. 어쨌든 국립대병원이 지역 거점 병원으로서 역할을 다할 수 있도록 지원이 더 많이 필요하죠. 총정원제 총인건비를 떠나서 어쨌든…… 수도권하고 비수도권 의료 불평등을 해소할 수 있을 만큼 그렇게 지원이 돼야 합니다. …… 또한 의료원이 살아갈 수 있게끔 네트워크가 잘 유지되게 하는 게 저희가 해야 할 일이 아닌가 싶어요. …… 공공의료 영역 전체가 함께 발전할 수 있는 그런 정책[을 마련하는 것]이 [관련 노조상급단체가] 앞으로 나가야 할 방향이 아닌가 생각합니다.

### ▶ 전환의 시대, 필수공공재의 시장화 저지 전략 수립

각 분야에서 공공성이 꼭 확보되어야 할 것이 있잖아요. …… 수도, 전기, 가스 같은 필수공공재들은 국민 생활과 생존하고도 직결되는 거잖아요. 이런 필수공공재에 대해서는 [시장화되는 걸] 법으로 좀 규제해야 한다고 봅니다. …… 그래서 이번에 ‘공공재생에너지법’ 제정을 추진하고 있는 데요. …… [전기 같은] 필수공공재는 법으로 [민영화를] 규제해서 [국민의 기본권을] 보장하고, 나머지도 지속적으로 좀 관리를 해 나가야겠죠. …… 현재 우리나라 전기 생산량의 한 50% 정도가 민영이고 나머지 50%는 공공입니다. 그러니까 아예 법으로 제정해서 이 비율이라도 유지해야 한다는 거죠. 국가가 이 필수공공재에 대해서 컨트롤할 수 없는 지경에 이르면 그건 재앙이 되지 않겠습니까? 그래서 이번에 공공재생에너지법을 제정하자는 것이고요. 다른 것도 그런 맥락으로 좀 같이 봐주셨으면 좋겠어요.

## 2) 공공기관 중층적 교섭구조 구축 전망 구축

면접조사에 응한 활동가들은 한목소리로 공공부문 교섭체계를 중층적으로 재편해야 한다고 강조했다. 그동안 공공기관의 단체교섭권을 실질적으로 제약했던 법제도를 개선하기 위한 움직임이 나타나고 있는바, 이를 정치적 기회를 활용하여 공공의 가치에 기반해 다양한 의제를 포용하면서도 효과적으로 작동하는 교섭체계를 새롭게 건설해야 한다는 것이다. 면접조사에서는 교섭체계 구축 전망과 관련해 크게 두 가지 방향의 의견이 제기됐다. 하나는 공공기관 노조가 ‘진짜 사장’인 정부와 실질적으로 교섭할 수 있도록 하는 방안이 마련돼야 한다는 것이다. 양대 노총 공대위가 추진하는 공운법 개정 운동은 이러한 문제의식의 산물로 볼 수 있을 것이다.

다른 하나는 국가 수준의 대정부 교섭과 개별 기관 노사교섭 사이에 ‘중간 단위’ 교섭 공간을 마련할 필요성에 대한 제기다. 이를테면 공공기관 노조들이 업무의 유사성이나 동일 부처별로 단결하여 교섭하는 구조를 구축할 필요가 있다는 주장이다. 면접참여자들은 이렇게 할 때 개별 노

조가 해결할 수 없지만 또 국가적 과제로 제기하기도 어려운 의제들을 해결해나가는 동력이 형성될 수 있다고 제안했다. 또한 업종이나 부처별로 노조의 요구를 정교화함으로써 사회 공공성 실현을 위한 운동 방향을 다양화할 수 있을 것이라 주장했다.

한편, 한국 노동운동은 공공부문에서 실질적으로 작동하는 초기업 교섭을 진행해본 경험이 많지 않다. 이러한 움직임은 이제 비로소 본격화된 것이라고 볼 수 있을 것이다. 면접참여자들은 이를 감안하면, 앞으로 다양한 나라 사례에 관한 연구와 활동가들의 치열한 논쟁이 필요할 것이라 인식하고 있었다. 특히 어느 면접참여자는 스웨덴 공공기관교섭 사례에 주목할 필요가 있다고 제안했다. 이를테면 다양한 노동조합상급단체가 평소에는 따로 활동하다가 교섭할 때만 모이는 교섭 카르텔 제도가 한국 상황에도 실천적 시사점을 줄 수 있다는 것이다.

#### ▶ 실질적 사용자와 교섭 실현을 위한 제도개선 방향

최근 현안은 ‘진짜 사장’과 교섭할 수 있는 권리 즉, 대정부 교섭입니다. 일방적인 정부 통제와 지침으로 인해 노조 권리가 침해받는 상황입니다. 대외적으로는 노정 교섭 요구, 내부적으로는 총인건비 투쟁에 집중하고 있습니다. …… 양대 노총 공대위에서 공운법(공공기관 운영에 관한 법률) 개정안을 만들어서 민주당 의원을 통해 법안 발의까지 했습니다. 근데 법안이 제출됐다고 그대로 통과되는 게 아니잖아요. 이후 여러 논의 과정과 정부 입법 과정도 있을 테니, 그 과정에서 노조가 생각하는 부분이 퇴색되지 않도록 다양한 접근이 필요합니다.

저희는 어차피 [부처 공공기관 노동자를 대표하는 소산별노조이다 보니까] 진짜 사용자는 [개별 기관장이 아니라] ○○부거든요. 근데 실제 교섭은 가짜 사용자하고 하니까 제한적인 부분이 많아요. 이번 정권에서 당장 할 것과 장기적인 과제를 구분하더라도, 어쨌든 공공기관 노조가 실질적으로 결정권을 가진 사람들과 교섭할 수 있는 구조가 만들어졌으면 좋겠습니다.

#### ▶ 공공부문 내 중규모 초기업 교섭 강화

사회 공공성 강화 활동을 하려면 업종별 대응도 상당히 중요하고, 또 부처, 특성이 유사한 조직들은 함께 가야 합니다. 모든 것을 중앙에서 결정할 수는 없기 때문에 업종이든 부처든 중단위, 중규모에서의 초기업 교섭을 발전시켜야 합니다. 그런데 거기에 조응하는 조직구조는 현재 없잖아요. 노조상급단체 본부는 대정부 투쟁 중심으로 가고, 업종, 부처, 특성별 활동을 발전시켜서, 초기업 교섭을 하도록 하거나 아니면, 그 조직 간 활동 교류, 일상적인 정보 교류부터 시작하는 것이 필요합니다.

사회 공공성이 정말 중요하다고 이야기 많이 하는데, 이것을 정책적으로 끌고 가서 실현해본 경험은 사실 많지 않습니다. …… 노조 활동이 사회적인 변화와 연결될 수 있도록 하려면, 결국 업종 조직이나 특성별 조직들이 잘 발전해야 합니다. 그게 전체 노조의 조직 강화, 현장 강화에 큰 도움이 될 수 있는 방향이라고 생각합니다. 그래서 사회 공공성 강화 사업을 중요한 고리로 삼고, 이를 연결해 보려고 노력하고 있습니다.

### ▶ 교섭체계 발전을 위한 다양한 모색

지금 양대 노총 공대위가 [전체 공공부문 노동자를 대표하는] 대산별을 꿈꾸지는 못할 것 같습니다. …… 그렇다면 스웨덴처럼 ‘교섭 카르텔’이라도 구성해 보자는 거죠. 교섭 카르텔을 구성하고 구조만 된다면 다 들어올 수 있거든요. …… 양대 노총 공대위가 기재부, 행안부 등과 교섭을 할 수 있도록 제도화되면, 교섭 카르텔을 구성해 볼 수 있겠다고 생각했습니다. 제도화하고 노조들이 다 모이면 공기업이나 준정부기관, 기타공공기관 등 협의체들은 그 산하로 포괄할 수 있게 되는 거죠.

공공기관이 다 설립 목적이 다 다르잖아요. 그걸 모아서 하나의 단체로 만드는 게 과연 효과적일까, 의문이 있습니다. 산업별노동조합은 그래도 같은 직종에서 같은 일하는 쪽으로 모인 노동조합 이니까 공동 의제 만들고 투쟁하는 것도 공동 목표가 설정되는데, 만약 외국처럼 전체 공공기관 노동자가 공통으로 가입하는 노동조합이 생긴다면……. 모든 의제를 한 곳에 담아서 하는 게 과연 맞는지 우려스러운 점도 좀 있네요. [공공기관 노동자들은] 기재부를 상대로는 공통의 목적, 즉 총액인건비, 총정원제 개선으로 묶이지만, 나머지는 개별 사업장의 목표가 다르고 국회 상임위도 다르고 관련 상임 부처도 다른데 그거를 다 모을 수 있을까, 우려는 좀 되는 것 같아요.

## 2. 노동자 경영참여와 지역사회운동 강화 방향

면접조사에 참여한 공공기관 노조 활동가들은 앞에서 살펴본 ‘정책 참가와 교섭체계 발전 방향’에 관한 활동은 ‘기관의 경영에 대한 견제와 지역사회 참여’ 활동과 상호보완적으로 결합해야 한다고 제안했다. 일상적으로 기관 경영을 견제하고 지역사회에 참여하는 활동이 뒷받침될 때, 사회적 지지를 바탕으로 정책 참가와 교섭체계 개편을 주도할 수 있다는 것이다. 면접참여자들은 노조운동이 일상활동을 통해서 사회적 영향을 확대하고 공공기관 본연의 가치를 실현해 나가야 한다고 주장했다.

### 1) 공공기관 경영 실질적 견제 장치 마련

면접조사 참여자들은 노조가 다양한 경영참가 제도를 바탕으로 공공기관 내부 감시자로서 기능해야 한다는 인식을 공유했다. 이를 통해서 공익을 지키는 것이야말로 공공기관 노조운동의 본질이라는 것이다. 이러한 맥락에서 우선해서 제기되는 과제로는 ‘공공기관 노동이사제도의 확대와 안착’이 꼽혔다. 면접조사 참여자들 상당수는 공공기관 노동이사제가 제한적이지만 긍정적인 효과를 발휘하고 있다고 인식했다. 이를 바탕으로 공공기관 노조운동이 현재 일부 기관에만 적용되는 이 제도를 모든 공공기관을 포괄하는 방향으로 전면 확대하도록 하는 흐름을 주도하고, 정부가 노동이사의 권한과 처우에 대한 명확한 가이드라인을 마련하도록 압박해야 한다고 주장했다.

한편, 면접조사 참여자들은 실질적인 경영 견제를 위해서는 노동이사제도 확대·강화뿐 아니라, 경영평가제와 노사협의회제 또한 재편이 필요하다고 강조했다. 일부 면접참여자들은 기획재정부의 경영평가 지침이 때로는 노동법마저 무력화하면서 공공기관 노사관계를 왜곡하고 있다면,

공운법 개정을 통해서 기획재정부의 개입 권한을 축소해야 한다고 강조했다. 또한, 일부 면접참여자들은 노사협의회가 형식적인 기구에 머물지 않도록 하기 위해서는 근로자위원들에게 근로시간면제를 제공하여 안건 준비 및 회의 참여를 실질적으로 보장해야 한다고 제안했다.

#### ▶ 노동이사제를 통한 내부 감시 강화

공공부문 노동자들이 먼저 해야 할 일은 공공의 가치가 전체 국민에게 이익이 되는 쪽으로 실현이 되는지, 내부 감시자(watchdog)로서 역할을 충실히 하는 겁니다. 내부 감시자로서 역할이 노조 이미지를 개선하려고 불우이웃 돕기하고 김장 나눔보다 더 큰 노조 본연의 자세라고 생각하거든요. …… 공공부문에서 노동자 대표가 이사회에서 정부의 비공식적 활동, 밀실 행정을 감시하니깐 큰 효과를 발휘했죠. 가장 큰 역할을 한 게 노동이사제라고 생각합니다.

예전에 노동이사제를 공공기관 전체적으로 한다고 했다가 못하고, 지금은 준정부기관만 하고 기타공공기관은 참관제 정도 하고 있거든요. …… 노동이사들이 오면 아무래도 노동조합이 보고 있으니 본인도 뭔가를 바꿔야겠다는 생각도 들고, [기관 관리자들이 직원에게] 이야기할 때도 단어도 조심스럽게 사용하고, 실질적으로는 노동이사제가 발언권을 제대로 좀 갖고 해야 좋지 않겠나 싶어서 기타공공기관 전체도 다 노동이사제를 했으면 하죠. …… 노동이사가 됐을 때 그 사람의 위치는 어떻게 할 거고, 그 사람 처우는 어떻게 해줄 거냐, 이런 것들을…… [기관에서 개별적으로 정하도록 시키지 말고] 정부에서 가이드라인을 잡으면 이게 [=노동이사제 확산이] 좀 더 빨라지겠죠.

#### ▶ 경영평가-노사협의회 개혁

공공기관은 공운법도 문제긴 한데…… 사실 현장에서는 공운법보다 기재부 지침이 더 신경 쓰여요. 법보다 위에 있는 지침이 경영평가랑 예산지침 같은 건데, 물론 그 권한을 공운법에서 주고 있는 것이기 때문에 결국 공운법에서 기인하는 것이긴 하죠. 전체적으로 좀 틀을 바꿔야 한다, 그러려면 법 개정도 하고, 기재부 힘도 좀 빼야 하죠.

노사협의회도 좋은 경영참여 수단인데…… [노사협의회에 참여하는 근로자위원 대부분은 그와 관련해서 준비할 시간을 배정받지 못했으므로, 근로시간면제를 적용받는] 위원장 한 명이 [노사협의회 안건] 준비해서 전달하고, 간부들도 그거 보고 내용 이해하고 들어가는 구조니까 효과가 제한적이죠. 근참법에서는 다양한 의제를 다룰 수 있게 돼 있는데 현장에서 그게 구현되려면 결국 준비할 시간을 확보해 줘야 하지 않을까. 업무하다 뛰어와서 내용도 잘 모르고 노사협의회 들어서 앵무새처럼 말만 하고 오는 그런 상황이거든요.

## 2) 공공기관 노조의 지역사회 개입 전략 구축

면접조사 참여자들은 공공기관 노조운동이 지역사회와 연대를 강화하여 고립된 섬에서 벗어날 때 더욱 신뢰받으면서 정치적 영향력을 행사하는 주체가 될 수 있음을 강조했다. 이와 관련해서 일부 면접참여자들은 ‘양대 노총 공대위의 지역본부’를 확대 개편하는 방안을 제안했다. 양대 노총 공대위의 지역본부가 해당 지역에서 공공 서비스와 관련된 현안을 논의하는 일상적인 협의체로 자리매김하고, 이를 거점으로 지역시민사회단체와 연대를 활성화해 간다면, 풀뿌리 시민운동

강화에 기여할 수 있으리라는 것이다.

공공기관 노조운동의 지역사회 개입 전략을 구체화하려면 지난 10년 동안 ‘혁신도시 노조운동’의 발전 양상에 주목해야 한다는 의견도 제기됐다. 혁신도시로 이주한 공공기관 노조 중 일부는 쓰레기소각장(SRT) 반대, 대중교통 노선 확대 등 노동이 아닌 영역에서 지역사회 문제를 제기하고 정책 의제로서 상승시켜 변화를 주도한 경험이 있다. 또한 이러한 과정에서 지역 정치세력과 연결 관계를 강화하고, 참여자 중 한 명이 풀뿌리 정치인으로 당선되기도 했다. 최근 혁신도시노조들은 전국 수준 협의회를 만들고, 자체 정책 역량을 강화하기 위해 노력하고 있다. 이러한 아래로부터 경험을 심층적으로 평가하여 수용한다면 공공기관 노조운동의 발전 방향에 관한 시사점을 도출할 수 있으리라는 것이다.

이 외에도 면접참여자 중 일부는 기관별로 분리되어 진행되는 기관의 사회공헌활동이나 사회적 책임활동을 초기업 단위로 연결하여 강화한다면, 지역사회 개입 전략의 새로운 전형을 만들 수도 있을 것이라 제안했다.

#### ▶ 양대 노총 공대위 지역본부를 통한 지역사회 개입 모색

이제 지역에서 정치 세력화도 했으면 좋겠습니다. …… 양대 노총 공대위의 지역 협의회라든지 이런 식으로 내부에서 운동 과제를 가지고 정치 과제, 지역 과제를 논의해야 합니다. 그러려면 양대 노총 공대위의 지역본부를 확대해야 할 필요가 있습니다. [양대 노총 공대위 지역본부] 지역사회에서 일상적인 협의회로서 자리매김했으면 좋겠습니다. …… [양대 노총 공대위 지역본부를 중심으로] 지역사회에서 풀뿌리 정치든지, 지역 시민사회단체와 결합해 지역 운동을 해야 합니다.

#### ▶ 혁신도시노조협의회를 통한 지역사회 개입 모색

[지역사회 현안이었던] 쓰레기소각장, 열병합발전소(SRF) 투쟁을 계기로 노동조합이 단순한 정주 여건 개선 요구를 넘어, 지역 주민 및 단체와 연대하여 환경 문제 등 지역사회 전체의 의제를 주도하는 운동으로 발전했습니다. 나아가서 이 활동 참여를 계기로 …… 지역 정치적 현안에 적극 개입하고, 지지 후보를 시의원으로서 당선시키는 등 노동조합이 지역 정치의 주체로 어느 정도 자리를 잡기도 했습니다. 그렇긴 하지만 이런 활동을 유지하기가 쉽지 않습니다. …… 무엇보다도 지역에 시민단체가 부족하고, 또 새로운 인력 유입도 잘 안 됩니다.

○○시 시내버스 운행이 원활하지 않습니다. 그래서 혁신도시노조협의회에서 콜버스 도입과 버스 노선 개선을 제안했고, 지자체 공무원, 시장님과의 협의를 통해 콜버스를 도입했습니다. 또 시에서도 각종 지자체 행사에 노조 참여를 독려하는 측면도 있습니다. 우리 지역에서는 협의회와 지자체 간 협력이 잘 이뤄지고 있습니다. 지역에서 같이 생활하고 있으니까, 협의체의 다양한 활동이 지역사회에 도움이 된다고 보고 있습니다. …… 지역 상인들로부터 지역 상점 많이 이용해 달라, 구내식당 이용 좀 줄여달라는 요청이 좀 많습니다. 혹은 지역축제 기획 등에 협조하는 정도의 활동을 합니다.

#### ▶ 공공기관 사회공헌활동을 통한 지역사회 개입 모색

대부분 공공기관의 사회공헌활동, CSR 활동, ESG 활동이 공공기관에서는 형식적인 것들이 많아요. 저희도 마찬가지고요. 그래서 저희는 회사 활동에 같이 안 합니다. 한 2년 전에 가보니까 50만 원어치 뭐 던져주고 사진 찍고 나오길래, 이거는 우리 노조가 창피해서 못 하겠다. 다시 말하면 노동조합들이 자기 기관에서 하는 CSR 활동을 좀 좋은 방향으로 갈 수 있게, 형식적인 것들을 배제하고 올바른 방향으로 갈 수 있게 방향성을 제시한다면 공공기관들이 하는 사회공헌활동이 좀 더 바람직한 방향으로 가지 않을까, 그런 견제하는 역할을 해야 한다고 생각합니다.

### 3. 조직 강화와 조직확대 전략 수립 방향

공공기관 노조운동이 전환의 시대, 더욱 발전하기 위해서는 조직혁신을 지속해야 한다. 그 방향은 사회적 영향력을 강화하기 위한 교두보를 마련하고, 새로운 영역을 조직 내부로 포괄하는 것이다. 면접조사에 응한 활동가들은 이와 관련해 소규모 공공기관 노조조직 지원, 세대 간 소통과 갈등 해소, 노동정치 강화, 지방자치단체 출자·출연기관 조직화 등을 제안했다.

#### 1) 조직 내부 강화 전략 수립

면접조사에 응한 이들은 조직 내부를 강화하기 위해서는 소규모 공공기관, MZ세대를 주목해야 한다고 지적했다. 먼저, 면접참여자 다수는 소규모 공공기관 노조조직은 독립적으로 유지되기에 인원과 자원이 절대적으로 부족한 상황이며, 따라서 상급단체가 이들을 대상으로 하는 맞춤형 지원 체계를 갖추고 이 조직 간 네트워크를 구축해야 한다고 강조했다. 앞에서 살펴본 소산별노조나 협의체 질서는 이러한 사업계획을 세울 때 참고가 될 수 있을 것이다. 면접참여자 중 한 명은 이미 이와 관련된 사업을 추진하고 있으며, 초기업 교섭체계를 구축하는 것을 염두에 두고 있다고 진술했다. 다음으로, 면접조사에 참여한 활동가들은 노조가 이른바 MZ세대라고 호명되는 청년 조합원을 포용하고 대표하기 위해서 소통 방식과 조직문화를 혁신해야 한다고 주장했다. 한편, 이를 제안한 활동가 중 한 명은 '기성세대가 청년을 무조건 이해하고 맞춰야 한다.'라는 태도가 오히려 세대 간 갈등을 키우고 있다며, 세대 간 통합을 위한 조직혁신은 서로 다름을 인정하고 쌍방향에서 소통하도록 하는 방식이어야 한다고 강조했다.

#### ▶ 소규모 공공기관 노조를 포괄하기

공공기관 중에 소규모 기관들이 많거든요. 전국 조직인데 인원은 한 300명 정도 되고, 전임자는 한두 명이라 일상 활동들이 전혀 커버가 안 되고 있습니다. 이런 소규모 조직의 활동을 어떻게 발전시킬 것인지…… 여기든 어떻게든 네트워크를 만들어서 서로 돕고 정보 교류해야 하잖아요? 저희가 작년부터 문체부 산하 단위들을 묶어보려고 연구와 여러 사업을 하고 있습니다. 초기업 교섭까지 염두에 두고 지금 계속 논의 중입니다

### ▶ 세대 간 소통 및 조직문화 혁신

정말 어려운 숙제입니다. 소위 말하는 ‘MZ세대 조합원’에 대해서 어떻게 노동조합 참여시킬까, 라는 부분이죠. …… [상급단체 간부인 우리도 단위 조직 간부들에게], 그들을 이해하라, 라는 얘 기만 하거든요. MZ는 이런 특성이 있어, 그러니까 이 친구들한테는 이렇게 소통해야 해, 이러는 건데…… 이러면 또 기존 세대 조합원들의 반발들이 나옵니다. ‘왜 우리만 재들을 이해해야 해?’ 라는 거거든요. …… 앞으로 일상 활동이나 교육 활동은 서로를 이해하게 하는 방향이 돼야 할 것 같아요. 우리가 세대 차이라고 하면 10년, 20년을 봤는데, 요즘은 20대 후반이 20대 중반하고 세 대 차이를 얘기해요. 자기들끼리도 대화와 소통이 안되는 그런 지경에 와 있으니까요. 노조 활동 하기가 정말 어렵죠. 어쨌든 계속 소통하고 서로의 특징, 서로의 세대 간에 서로가 좀 이해할 수 있는 그런 교육을 좀 많이 좀 배치해야 할 것 같습니다.

## 2) 조직 외연 확장 전략 수립

한편, 공공기관 노조운동이 사업장 바깥에서도 영향력을 강화하기 위해서는 노조 활동가들이 정 치, 경영, 연구, 교육, 시민단체 등 다양한 분야로 진출하도록 지원할 필요가 있다는 주장도 제기 됐다. 면접조사에 응한 어느 활동가는 노동운동 경험을 가진 인재들이 임기를 마치고 현장으로 복귀하는 데 그치지 않고, 다양한 사회 분야로 진출할 수 있도록 상급단체가 안내하고 지원할 필 요가 있다고 주장했다. 그럴 때 정책 개입과 교섭체계 구축, 기관 경영 견제와 지역사회 개입 등 의 발전 전망도 더욱 효과적으로 실현해나갈 수 있으리라는 것이다. 그와 더불어 일부 활동가는 현재 조합원들에게 ‘노동 정치’의 필요성을 설득하는 프로그램이 마련되어야 한다고 제안했다. 그렇지 않으면 노조 임원과 간부의 정치 활동을 개인의 영달 등을 위한 것으로 오해할 수 있다는 것이다. 노동 정치의 필요성과 그 진행 과정에 대해서 조합원들이 충분히 이해할 때 공공기관 노 조운동에 대한 조합원들의 몰입도 더욱 강화될 수 있으리라는 것이다.

### ▶ 노동정치 주체 형성 및 역량 강화

노동운동을 했던 사람들이 다시 현장 노동자로 돌아가지 말고, 사회로 더 많이 진출해야 합니다. 다양한 방면으로요. 노동운동의 경력을 가지고 사회적 확장성을 넓혀야 합니다. 정치로는 많이 가 고 있는데, 아직 부족하죠. 또 오랫동안 노동운동을 했기에 경영자나 감사 분야로 갈 수도 있다고 생각합니다. …… [노동운동을 했던 사람들이] 연구소를 만들 수도 있겠죠. 예를 들어 발전 업종 이라고 한다면 정의로운 에너지 전환 같은 연구소를 할 수도 있고요. 기존의 틀을 바꿔서 시야를 넓히고 선진적으로 가야 하는 시점이라고 생각합니다. 많은 노동운동가가 사회의 다양한 부문으 로 진출할 수 있게 만드는 게 중요합니다.

평조합원들은 정치 활동이 자신과는 상관없는 일, 간부들이 정치권에 입문해 입신양명하기 위한 거라고 봅니다. 그런데 [노조상급단체 출신의] 국회의원을 배출하고 정치 활동을 해보니, 국회에 로비하지 않고는 얻을 수 있는 게 하나도 없더라고요. 사측, 특히 공공기관장들은 허수아비에 가 깎잖아요. 그래서 [정부를 움직이기 위한] 정치 활동의 중요성을 설득하기 위한 교육, 홍보 활동 에 노력을 기울이고 있습니다.

### 3) 신규 조직화 전략 수립

마지막으로, 면접조사에 응한 공공기관 노조 활동가들은 조직확대의 영역으로 '지방자치단체 출자·출연기관'을 공통으로 꼽았다. 이를테면 활동가들은 이 영역이 다른 유형의 공공기관보다 노조가 덜 진출한 상태라는 인식을 공유하고 있었다. 이 영역에서는 공공기관의 고용 규모가 작고 종사자들의 고용도 비정규직인 경우가 많아 조직화가 쉽지 않기 때문이다. 그런 한편, 이 영역을 조직화하는 방안에 관한 아이디어는 충분히 제시되지 않았다. 다만 기업별노조로 조직하는 건 성과를 거두기 어려우리라는 데는 다수가 동의했다. 이 부문의 노동자들을 조직화하기 위해서는 중소기업 단위 조직이나 연결망, 즉 소산별노조나 협의체 질서를 적용하는 방안을 구체화할 필요가 있을 것이다.

#### ▶ 지방자치단체 출자·출연기관 조직화 추진

[노조 조직률이 높은 중앙정부 공공기관과 달리] 지방자치단체 공공기관은 [노조] 확장 가능성이 있습니다. 지금 지방공기업 경영평가를 받는 곳이 400개고, 출자·출연 기관이 800개거든요. 특히 출자·출연기관은 노조 조직률이 얼마 안 될 겁니다. 워낙 인원이 적고 취약하거든요. 고용안정이 되지 않은 구조라서 조직화가 한참 안 돼 있는 건 사실이거든요. .... 사실 큰 곳은 거의 조직화 되어 있고, 작은 곳은 숫자가 너무 많다 보니까 산별노조 단위로 하면 조직화가 가능한데, 단위노조로 조직화하는 건 너무 부담스러운 거죠. .... [기업별노조 형태로라면 출자·출연기관을 조직해도 상급단체가] 감당하기 어렵습니다.

본 연구는 공공기관 노조 활동가들에 대한 심층 면접 결과를 분석하여, 정부의 노동조건 통제로 인해 단체교섭이 무력화된 구조적 제약 속에서 공공기관 노조가 생존과 발전을 위해 어떠한 방식으로 관계망을 재구성하고 권력자원을 확보해 왔는지 분석했다. 특히 공공기관 노조운동 내에서 공식적인 수직적 조직체계와 비공식적인 수평적 네트워크가 어떻게 상호작용하여 역동성을 만들어내고 있는지 규명하고, 이를 바탕으로 향후 공공기관 노조운동이 나아가야 할 방향을 체계화하는 데 초점을 두었다. 분석 결과와 그로부터 도출되는 과제를 제시하면 다음과 같다.

### 1. 공공기관 노조의 다층적 관계망과 권력자원 재구성

공공기관 노조 활동가들에 대한 면접조사 자료를 분석한 결과, 현재 공공기관 노조는 필요에 따라 기능이 분화된 다음과 같은 세 가지 차원의 관계망에 놓여 있으며, 이를 바탕으로 다양한 권력자원을 동원하고 있음을 확인했다.

첫째, 공식 조직구조, 즉 수직적 관계망으로서 상급단체와 그 연합체(‘양대 노총 공대위’)다. 이는 개별 공공기관 노조가 스스로는 근본적으로 생산할 수 없는 제도적, 연합적 권력자원을 공급받는 원천이다. 즉, 공공기관 노조 처지에서는 상급단체와 그 연합체를 통해서만 정치적 교환 과정에 참여할 수 있다. 공공기관 노조가 속한 상급단체들은 서로 협력하여 대정부 교섭 창구를 통해 노동조건 개선을 추구하고, 입법 과정에 개입하여 법제를 개선하고자 시도한다. 면접조사에 응한 활동가들은 공공기관 노조운동이 이러한 수직적 관계망을 활용해야만 ‘진짜 사장(정부)’과 협상할 수 있고 사회적 의제를 실현하기 위한 영향력을 발전시킬 수 있다고 인식했다.

둘째, 수평적 관계망으로서 업종·유형별 협의체와 소산별노조 등이다. 이는 공공기관 단위노조들이 자생적으로 구축한 조직적 권력자원이라고 할 수 있다. 상급단체가 거시적이고 제도적인 의제를 다루는 공간이라면, 단위노조 간 자율적 협의체는 구체적인 실무적 지식을 공유하고 일상적 소통을 통해 공통의 이해관계를 발굴하는 ‘사회적 학습의 장’으로서 기능한다. 또한, 유사한 조건 단위노조들이 하나의 조직으로 뭉친 소산별노조는 단순한 정보 교류를 넘어 실무부터 투쟁까지 함께 해나가는 운명공동체로서 인식된다. 소산별노조의 활동가들은 그들의 조직이 집단 정체성의 기반이 된다고 강조하기도 했다. 이러한 수평적 연결망에서 생산되는 지식과 정보는 상급단체의 공식 지침이 닿지 않는 현장의 틈새를 메운다. 또한 활동가와 조합원 개인적인 수준에서도 결속력이 형성되도록 자극한다. 이는 상급단체의 교섭력을 강화하는 방향으로 선순환된다.

셋째, 외부적 관계망으로서 지역사회연대는 공공기관 노조운동이 사회적으로 고립되지 않고 정당성을 획득할 수 있도록 하는 ‘관념적, 연합적 권력자원’이 생산되는 공간이다. 면접조사에 응한 활동가들에 따르면, 지역사회연대는 노조가 탄압으로 위기에 처했을 때 보호받을 수 있는 방어막이 된다. 나아가 노조는 지역사회연대를 통해 노동 이외 영역에서 공공의 현안 해결에 적극적

으로 나서면서, 사회적 정당성을 확보하고 영향력을 강화해나갈 수 있다. 이는 공공기관 노동자들에게 악의적으로 부여되는 ‘철밥통’ 프레임을 깨고, 공공기관 노조운동이 사회적 가치를 실현하는 주체임을 증명하는 기제가 된다.

## 2. 지속 가능한 공공기관 노조운동을 위한 과제

면접조사에 응한 활동가들은 이상의 진단을 바탕으로, 공공기관 노조운동이 현재의 한계를 뛰어넘어 사회 공공성 실현의 주체로 도약하기 위해서는 다음과 같은 발전 전망과 구체적인 행동계획을 고려해볼 것을 제안했다.

### 1) 정책 참가와 중층적 교섭체계 제도화

공공기관 노조운동은 임금인상 요구를 넘어 ‘공공 서비스의 질적 강화’를 핵심 의제로 설정해야 한다. 그 내용은 공공의료, 에너지, 교통 등 필수공공재의 시장화를 저지하고 국가 책임을 강화하는 법안(예: 공공재생에너지법) 등을 제도화하는 것이다. 이를 주도함으로써 정책적 리더십을 확보해야 한다. 그러기 위해서는 현재의 파편화된 교섭체계를 재편해야 한다. 이를테면 업종·부처별 특성을 반영한 초기업 단위의 중간 수준 교섭을 활성화할 필요가 있다. 또한 스웨덴 등 해외사례를 참고하여 정부와 대등하게 협상할 수 있는 제도적 틀을 마련하는 방안을 구체화해야 한다.

### 2) 사회적 가치 실현을 위한 경영 견제와 외연 확장

공공기관 노조는 기관의 이익만을 대변하는 것이 아니라, 공공기관 운영의 투명성과 민주성을 담보하는 ‘내부 견제자’이자 ‘사회적 동반자’로서의 위상을 정립해야 한다. 이를 위한 가장 우선 과제는 노동이사제 전면 확대와 경영평가 제도를 개선하는 것이다. 이를 통해서 정부의 일방적인 지침 하달과 밀실 행정을 감시하고, 기관 운영에 이해당사자의 목소리가 반영될 수 있도록 해야 한다. 또한 지역 밀착형 사회연대를 구체화해야 한다. 노조가 주도하여 지역사회의 실질적 필요(환경, 복지, 교통 등)에 부응하는 공공기관의 초기업 수준 사회공헌 모델을 정립해야 한다. 이를 통해 지역사회와 상시적인 연대 체계를 구축하고 그 안에서 지지 기반을 공고히 해야 한다.

### 3) 조직 내부 혁신과 미래 주체 육성

지속 가능한 운동을 위해 내부적으로는 결속력을 다지고, 외부적으로는 노동 정치 역량을 강화하며, 새로운 영역을 조직화해야 한다. 먼저, 조직 내부적으로 MZ세대와의 쌍방향 소통을 통해 조직문화를 혁신할 필요가 있다. 또한 자원이 부족한 소규모 노조들을 위한 맞춤형 지원 및 네트워크를 상급 단체 차원에서 체계화해야 한다. 다음으로, 노동조합 활동가들이 정치, 연구, 경영, 교육 시민사회 등 다양한 사회 분야로 진출하여 노동의 의제를 사회화할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 통해 풀뿌리 노동 정치를 활성화해야 한다. 마지막으로, 현재 공공기관 노조운동의 사

---

각지대에 놓인 지방자치단체 출자·출연기관 노동자들을 산별노조 체계로 포괄하는 적극적인 조직화 전략을 추진해야 한다. 이를 통해 노조운동의 대표성을 강화해야 한다.

결론적으로, 공공기관 노조운동의 미래는 '사회 공공성 실현의 주체'로 거듭나는 데 달려 있다. 이를 위해 현재 구축된 다층적 관계망을 더욱 유기적으로 연결하고 전략적으로 활용하여야 한다. 이를 바탕으로 한국 사회의 공공성을 지키고 발전시키는 주도적인 세력으로 자리매김해야 할 것이다.

# 제5장

## 결론

## 1. 공공부문 고용 구조의 변동: 양적 확대와 구조적 이중성

공공부문 고용에 관한 국가통계(통계청 MDIS)와 공공기관 경영정보 공시시스템(알리오, 클린아이) 자료를 분석한 결과, 공공부문 일자리는 지난 10여 년간 양적으로 민간부문보다 빠르게 증가하였다. 그런 한편으로, 운영 주체와 고용형태에 따라 차이가 존재한다는 점을 확인했다. 주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공공부문 일자리의 지속적 확대 추세가 확인되었다. 이를테면 2016년 대비 2023년 공공부문 임금근로자는 약 20.5%(238.4만 명 → 287.3만 명) 증가했다. 이는 같은 기간 전 산업 임금근로자 증가율(15.8%)을 크게 앞지른 것이다. 이는 부침이 있긴 했지만, 정부가 공공 서비스를 확대하고 일자리를 창출하는 정책 기조를 유지해왔기 때문으로 보인다. 한편, 최근 공공부문 일자리 중 91.1%가 지속 일자리로 구성되어 있어, 고용안정성과 과거보다 크게 강화된 것으로 보인다.

둘째, 그런 한편으로 공공기관 일자리는 중앙정부 산하냐 지방정부 산하냐에 따라서 규모와 구조의 차이가 명확했다. 중앙정부 공공기관(344개)은 전체 근로자의 78.4%가 정규직이며, 기관의 약 절반(49.4%)이 300인 이상 대규모 사업장으로 구성되어 있다. 반면, 지방정부 공공기관(1,137개)은 수적으로는 압도적으로 많으나, 76.8%가 100인 미만의 중소기업인 걸로 확인됐다. 또한, 지방정부 공공기관 정규직 비율은 82.2%로 중앙보다 높게 나타나지만, 이는 일반 정규직과 무기계약직 등을 합산한 수치다. 지방정부 공공기관과 중앙정부 공공기관 간 고용안정성 격차는 여전히 쟁점으로 남아 있다.

셋째, 비정규직 정규직화 정책이 자회사의 활성화를 자극했음이 감지된다. 과거 문재인 정부 시기에 강력하게 추진된 ‘공공부문 비정규직 제로’ 정책의 영향으로 직접고용 비정규직 규모는 감소 추세를 보였으나, 다수 공공기관이 노동 유연성을 확보하기 위해 ‘자회사’ 고용 모델을 전략적으로 선택한 걸로 보인다. 2023년 기준 중앙정부 공공기관의 17.2%가 자회사를 운영 중이며, 자회사 소속 근로자는 5만 6천여 명(전체 근로자의 11.2%)에 달한다. 이는 공공부문 노동시장이 원청 정규직, 무기계약직(공무직), 그리고 자회사 정규직 등으로 다층화되고 있음을 보여준다.

## 2. 노조 실태: 높은 조직률에도 존재하는 사각지대

알리오와 클린아이 공시 자료 분석 결과, 공공기관의 노동조합 조직률은 민간부문보다 훨씬 높은 수준을 유지하고 있으나, 기관의 유형과 규모에 따른 편차가 뚜렷하게 나타났다. 주요 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 중앙정부 공공기관의 조직화 수준은 매우 높다. 중앙정부 공공기관 종사자의 노조 가입률은 70.8%에 달하며, 전체 기관 중 유노조 기관 비율 또한 82.6%로 매우 높다. 특히 공기업과 공공관리형 준정부기관은 100%에 가까운 유노조 비율을 보였다. 그러나 기타공공기관의 경우 무노조 기관 비율이 22.5%로 상대적으로 높게 나타났다. 그럼에도 민간부문을 상회하긴 하지만, 상대적으로 규모가 작거나 직무의 이질성과 유연성이 높은 부문에서는 노조 조직화가 상대적으로 미진하다는 점이 확인됐다.

둘째, 지방정부 공공기관 노조 조직률은 50.3%로, 민간보다는 훨씬 높지만 중앙정부 공공기관보다는 노조 조직화 정도가 덜 진행된 것으로 나타났다. 특히 지방공사나 지방공단 등 지방공기업은 유노조 기관 비율이 80%를 상회하는 반면, 지방자치단체 출자출연기관은 30%에도 미치지 못하고 있어, 특히 이 부문에 공공부문 노조운동의 주목이 요구된다고 할 수 있다.

셋째, 공공기관에서는 복수노조가 상대적으로 활성화되어 있는 상황으로 보인다. 중앙정부 유노조 기관의 32.0%가 복수노조 사업장이었으며, 규모가 클수록 복수노조 비율이 높은 경향을 보였다. 한편, 공공기관 노조들은 대부분 양대 노총에 가입해 있지만, 상대적으로 소규모 노조 중에는 미가맹 노조가 상당수 존재하는 걸로 확인됐다. 이를테면 복수노조 사업장에서 제3노조 이하 조직 중에 상대적으로 양대 노총에 가맹하지 않은 독자 노조가 많았다.

### 3. 공공기관 노조의 동학: 다층적 연결망과 권력자원의 재구성

활동가 면접조사 결과는 공공기관 노조운동의 전략과 고민을 생생하게 드러낸다. 면접조사 결과에 따르면, 공공기관 노조 활동가들은 정부의 강력한 통제 기제(총액인건비제, 경영평가 지침 등) 속에서 교섭권의 제약을 극복하기 위해 다양한 층위의 사회연결망을 구축하고 이를 권력자원으로 활용하고 있었다. 주요 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 공공기관 노조 처지에서 상급단체라는 ‘수직적 관계망’은 제도적 권력자원과 연합적 권력자원의 공급처로 활용된다. 공공기관 단위조직들은 자신들이 개별 활동으로는 반응을 끌어낼 수 없는 ‘진짜 사장(정부)’과 협상과 입법 투쟁을 위해 상급단체(산별노조와 산별연맹), 그리고 그 연합체(양대 노총 공대위)에 의존했다. 동시에 상급단체와의 관계망은 기관 내에서 조합원들이 느끼는 효능감의 원천이 되기도 했다. 이를테면 상급단체가 대정부 교섭 창구를 열고, 정치권과 관계를 통해서 영향력을 행사할 때 조합원들이 단위노조 활동에도 더욱 적극적으로 참여할 수 있게 된다는 것이다.

둘째, 동일하거나 유사한 기관끼리 협의체나 소산별노조라는 ‘수평적 관계망’은 조직적 권력자원을 증대시키는 학습 공간이나 집단 정체성 형성 공간으로 기능했다. 한국의 공공기관노조들은

---

혁신도시별, 부처별, 직능별로 구성된 다양한 비공식 협의체 질서를 발전시키고 있다. 이는 유사한 처지의 노조 활동가들이 모여 실무 노하우를 배우고 공동의 이해관계를 확인하는 공간으로 기능했다. 상대적으로 다양한 기관이 모인 노조상급단체 질서에서는 충족하기 어려운 욕구를 채워주는 역할을 했다. 나아가, 특정 부처 산하의 기관 노조조직들이 통합하여 결성한 '소산별노조'는 단순한 정보 교류를 넘어 실무부터 투쟁까지 함께하는 '운명공동체'로서 기능했다. 여러 공공기관을 포괄하는 소산별노조 소속 활동가들은 강력한 소속감을 느끼고 있었으며, 그로부터 결속력을 발휘하고 있었다.

셋째, 지역사회연대 등 공공기관 노조운동을 시민사회와 연결하는 '외부 관계망'은 관념적 권력 자원의 토대로서 기능했다. 이를테면 지역시민사회연대는 노조가 사용자로부터 탄압받을 때 여론으로 방어막을 쳐줄 뿐 아니라, 노조운동이 다양한 사회적 역할을 수행함으로써 자기 정당성을 재생산할 수 있는 공간이 되고 있었다. 특히 일부 혁신도시에서 환경 이슈 등을 중심으로 자생적으로 형성된 공공기관노조 협의체와 지역시민사회 간 관계망에 주목할 필요가 있다. 이는 공공기관 노조운동의 지역사회 개입 전략의 새로운 맥아가 될 가능성이 있는 것으로 파악됐다.

최근 공공기관 노조운동은 '자기 이익에 대한 방어적 대변자'의 위치를 넘어 '공공성을 공세적으로 실현하는 주체'로 거듭날 기회를 맞고 있다. 지속적으로 규모가 커지고 있고, 그동안 공공기관 노조운동의 노동기본권을 실질적으로 제약했던 법제에 대한 변화의 조짐이 감지되기 때문이다. 본 연구의 결과를 종합하면, 이러한 전환의 시기에 고민해야 할 전망과 과제는 다음과 같다.

### 1. 정책 개입 역량 강화와 중층적 교섭체계 제도화

공공부문 노사관계의 핵심 모순은 사용자성과 결정권의 불일치에 있다. 요컨대 실질적 사용자인 정부(기재부)가 가이드라인으로 노동조건을 통제하는 상황에서, 단위 기관 사용자를 대상으로 하는 임단협만으로는 한계가 명확하다. 따라서 공공기관 노조운동은 노동조건 결정의 구조 자체를 변화시키기 위한 전략적이고 장기적인 전망을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 과제의 실행계획을 구체화해야 한다.

▶ **실질적 사용자와 교섭하는 제도적 기반 구축:** 현재 양대 노총 공대위 차원에서 진행 중인 대정부 교섭 요구를 넘어, 이를 제도화할 수 있는 법적 근거(공운법 개정 등) 마련에 총력을 기울여야 한다. 스웨덴 '교섭 카르텔' 등 다른 나라의 모델을 참조하여, 분산된 노조조직이 독립성을 유지하면서도 정부와 대등하게 교섭할 수 있도록 창구를 마련하는 방안이나, 공공부문 종사자들의 노동조건을 투명하고 합리적으로 결정하는 위원회 체계를 제도화하는 방안 등을 검토해볼 필요가 있다.

▶ **중위 수준 초기업 교섭 활성화:** 대정부 교섭(중앙 차원)과 기관별 교섭(현장 차원)을 잇고 간극을 메우기 위해 동일·유사 업종이나 같은 부처별 공공기관 특성을 반영한 중단 수준 초기업 교섭을 다양하게 자율적으로 활성화해야 한다. 상급단체가 면접조사에 확인된 소산별노조나 기관별 협의체 질서의 경험을 적극적으로 수용하고 조직 발전 전망으로 발전시킬 필요가 있다. 중간 수준에서 다양한 구심점을 형성하여, 노조운동이 공공 서비스 기조나 산업정책과 관련해 정부와 다양한 부문에서 토의할 수 있어야 한다. 이러한 과정이 활성화된다면 노동운동이 사회 공공성을 대변하고 실현하기 위한 경로가 다양하게 만들어질 수 있을 것이다.

▶ **필수공공재 사수 및 공공성 강화 입법 추진:** 오늘날 상황은 공공부문 노조운동에도 전환 기지만 사회 전체적으로도 전환기이다. 기후위기, 인구구조 변화, 인공지능 확산, 산업구조 변화 등 다양한 측면에서 유례없는 변화들이 상호 결합한 다중위기의 가능성이 우려되는 상황이기 때문이다. 이런 상황에서 공공부문 노조운동은 노동자와 시민의 기본적 생활과 권리의 수호자로서 국가에 개입하는 주체로서 자기 정체성을 규정해야 한다. 이를테면 노정 교섭에서 임금인상 요구를 넘어 '국민의 기본권 보장'이라는 프레임으로 정책 개입의 범위를 확장해야 한다. 의료, 에너지, 교통 등 필수공공재의 시장화를 저지하고 국가 책임을 강화하는 법안(예: 공공재생에너지

법, 공공의료확충법 등) 제정 운동을 주도함으로써, 노조운동의 정당성과 효과성을 강화해 나가야 한다.

## 2. 사회적 가치 실현을 위한 경영참가와 시민사회연대

노조운동은 공공기관 운영의 민주성과 투명성을 담보하는 '내부 견제자'이자, 지역사회 삶의 질 개선을 실질적으로 고민하는 '사회적 파트너'로서의 위상을 재정립해야 한다. 이를 위해서 다음과 같은 과제를 고려해볼 수 있다.

▶ **경영 참여의 실질화 및 제도개선:** 노동이사제도가 모든 공공기관에 도입될 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 나아가 형식적인 임명을 넘어, 노동이사가 이사회에서 실질적인 발언권과 의결권을 행사할 수 있도록 활동 여건을 보장하고 지원 방침을 마련해야 한다. 또한 공공기관 경영평가 제도를 개혁하여 공공기관이 효율성보다 사회적 가치 실현으로 평가받을 수 있도록 지표를 개선하는 활동을 전개해야 한다.

▶ **노조 주도형 사회공헌 및 지역 밀착형 연대:** 공공기관 사회공헌활동이 사측이 주도하는 보여주기식 봉사에서 벗어나, 노동조합이 주체적으로 기획하고 실천하는 '노조의 사회적 책임' 활동이 되도록 하는 방안을 모색해야 한다. 이를테면 혁신도시노조협의회의 사례처럼, 지역주민들이 실생활에서 체감하는 문제(교통, 환경, 교육 등) 해결에 노조가 앞장섬으로써 지역시민사회와 상시적인 연대를 활성화하고, 이를 통해 획득한 시민적 지지가 노조의 사회적 권력자원이 되도록 해야 한다.

## 3. 조직 내부 혁신과 포용적 조직화 전략

공공기관에서 지속 가능한 노동운동을 위해서는 변화하는 노동 인구 구성에 호응할 수 있도록 조직문화를 혁신해야 한다. 또한 아직까지도 노동기본권의 사각지대에 있는 미조직 노동자들을 포괄하는 적극적인 조직화 전략이 필요하다.

▶ **세대 간 소통 강화 및 조직문화 혁신:** 'MZ세대'로 불리는 청년 조합원들의 등장은 노조에 위기가자 기회이다. 기존의 하향식 동원 방식이나 당위적 명분만으로는 이들을 설득하기 어렵다. 청년세대의 개인주의와 공정성 감각을 존중하면서도, 노동조합의 필요성을 체감할 수 있는 쌍방향 소통 구조를 마련해야 한다. 세대별 간담회, 청년 간부 할당제, 맞춤형 교육프로그램 등을 통해 세대 간 이해를 높이고 미래의 리더십을 육성해야 한다. 후속 세대 노조 활동을 육성하는 과정에 기성세대 활동가와 조합원이 관심으로 갖고 적극적으로 참여할 수 있도록 유도해야 한다.

▶ **소규모 및 미조직 사업장 지원 강화:** 분석 결과에 확인된 바와 같이, 상대적으로 규모가 작은 공공기관 노조들은 노조 활동에 투입할 인력과 자원 부족으로 독자 생존에 어려움을 겪고 있다. 상급단체는 이들을 위한 법률·노무 지원, 교육, 정보 제공 기능을 대폭 강화하고, 유사 업종 간의 네트워크(소산별노조 전환 등)를 적극 지원해야 한다.

▶ **지방자치단체 출자·출연기관 조직화 추진:** 현재 공공부문 조직화의 최대 사각지대인 지자체 산하 출자·출연기관에 대한 전략적 접근이 요구된다. 800여 개에 달하는 이들 기관은 규모가 영세하고 고용이 불안정하여 개별 기업별노조 설립이 어렵다. 따라서 상급단체가 주도하여 지역별·업종별 초기업노조를 건설하고, 이를 인큐베이터로 이용하여 이들을 직접 가입시켜 자생성을 육성하는 적극적인 조직화 전략을 추진해야 한다. 이는 공공부문 노동운동의 대표성을 완성하고, 노동시장의 이중구조를 해소하는 사회적 책무를 이행하는 길이기도 하다.

종합하면, 공공기관 노동운동은 △정부와의 대등한 교섭 관계 수립 △시민 속으로 들어가는 사회적 연대 △미조직·취약 노동자를 끌어안는 포용적 조직화 등 세 축을 중심으로 나아가야 한다. 이것이 통계분석과 면접조사 분석에서 도출되는 공공기관 노조운동의 미래 비전이다.

---

## 참고문헌

- 김남주(2015), '중숙련(middle-skill) 일자리의 감소가 고용 없는 경기회복에 미치는 영향에 관한 연구'. <노동경제논집>, 38(3), p.53-95.
- 노광표(2014), '공공기관 개혁과 노동조합', 《노동포럼: 공공성 강화를 위한 공공기관 개혁과 공공부문 노동권, 2014년 6월 16일》, p.4-25.
- 노중기(2018), '문재인정부 노동 정책 1년 : 평가와 전망', 한국산업노동학회 편, 《산업노동연구》, 제24권 2호, p.1-28.
- 박용철(2023). "공공기관 자회사 노동자 실태와 문제해결 방안". <이슈페이퍼>, 190호(2023-10호), 한국노동사회연구소.
- 박태주, 이종선, 노광표, 유병홍. (2017). 공공기관의 노정교섭 및 정책협의 제도화 방안. 《노동연구》, 35, p.39-77.
- Arnholtz, J., & Refslund, B. (Eds.). (2024). *Workers, power and society: power resource theory in contemporary capitalism*. Taylor & Francis.
- Høgedahl, L., & Jonker-Hoffrén, P. (2024). Power resources in the public sector employment relations. In *Workers, power and society: power resource theory in contemporary capitalism*. Taylor & Francis. (pp. 222-240). Routledge.
- Refslund, B., & Arnholtz, J. (2022). Power resource theory revisited: The perils and promises for understanding contemporary labour politics. *Economic and Industrial Democracy*, 43(4), 1958-1979.
- Schmalz, S., Ludwig, C., & Webster, E. (2018). The power resources approach: Developments and challenges. *Global labour journal*, 9(2).

# 부록 1

## 공공기관 유형과 상급단체별 노조 분포

## 가. 공공기관의 정의와 유형

■ **공공기관의 정의**: 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서, <공공기관의 운영에 관한 법률>(이하, 공운법) 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관을 공공기관이라 한다. 2025년도 공공기관으로 지정된 기관은 모두 331개이며 유형별로는 공기업 31개, 준정부기관 57개, 기타공공기관 243개이다.

■ **공공기관의 유형 분류**: 공운법 제5조에 따라 공공기관은 다음과 같이 분류된다.

- **공기업**: 직원 정원 300명, 총수입액 200억 원, 자산규모 30억 원 이상인 반면, 총수입액 중 자체 수입액이 차지하는 비중이 50%(기금관리기관은 85%) 이상인 공공기관을 공기업으로 분류한다. 이 중 시장형 공기업은 자산규모가 2조 원 이상이고 총수입액 중 자체 수입액이 85% 이상인 기관이며, 준시장형 공기업은 자체 수입 비율이 50% 이상 85% 이하인 기관이다.
- **준정부기관**: 직원 정원 300명, 총수입액 200억 원, 자산규모 30억 원 이상인 반면, 총수입액 중 자체 수입액이 차지하는 비중이 50%(기금관리기관은 85%) 미만인 공공기관을 준정부기관으로 분류한다. 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 나뉜다.
- **기타공공기관**: 공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관 전체를 기타공공기관으로 분류한다.

[부표 1] 공공기관의 유형 구분

유형 구분		공통 요건	지정 요건(원칙)
공기업	시장형 공기업	- 직원 정원 ≥ 300인 - 총수입액 ≥ 200억 원 - 자산 ≥ 30억 원	자체 수입 비율 ≥ 85%인 기관 (& 자산 2조 원 이상)
	준시장형 공기업	- 자체 수입 비율 ≥ 50%	자체 수입 비율 50~85%
준정부기관	기금관리형 준정부기관	- 직원정원 ≥ 300인 - 총수입액 ≥ 200억원	중앙정부기금을 관리하는 기관
	위탁집행형 준정부기관	- 자산 ≥ 30억 - 자체수입비율 < 50%	기금관리형 아닌 준정부기관
기타공공기관		- 공기업, 준정부기관을 제외한 공공기관	

자료: 공공기관 채용정보시스템(<https://job.alio.go.kr>) 발췌 및 요약

■ **지방공공기관의 정의**: 공공기관과 달리 지방공공기관은 관련법에 규정된 통일된 개념이라고 볼 수는 없다. 다만 <지방공기업법>에 규정된 지방공기업, <지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률>(이하, 지방출자·출연법)에 규정된 지방출자·출연기관을 아울러 지방공공기관이라 통칭한다. 2025년 6월 말 기준 지방공기업은 420개, 2025년 9월 말 기준 지방출자·출연기관 875개가 있다.

■ **지방공공기관의 유형 분류**: 지방공기업은 지방공기업법의 분류에 의해서 지방직영기업, 지방공사, 지방공단으로 구분되며 지방출자·출연기관은 지방출자·출연법에 의해 지방출자기관, 지방출연기관으로 나뉜다.

● **지방직영기업**: 지자체 직접경영으로 의무적용사업을 수행한다. 지방자치단체가 직접 사업수행을 위해 공기업특별회계를 설치하고, 일반회계와 구분하여 독립적으로 회계를 운영하는 형태로, 조직·인력은 지방자치단체 소속이다. <지방공기업법> 제2조의 사업 중 대통령령이 정하는 일정 규모 기준 이상<sup>1)</sup>인 의무적용사업을 수행한다.

● **지방공사와 지방공단**: 간접경영으로 임의적용사업을 수행한다. 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립법인으로 지방자치단체와 별도 독립적으로 운영되며 종사자의 신분은 민간인이다. 의무적용사업 외의 임의적용사업<sup>2)</sup>을 수행한다.

● **지방출자기관**: 지방출자·출연법 제4조<sup>3)</sup>의 사업을 수행하기 위해 지자체가 자본금의 전액 또는 일부(10% 이상)를 출자하여 설립한 주식회사이다. 출자기관은 스스로 돈을 벌 수 있는 사업구조를 가지고 출발하는 경우가 많다.

※ 예시: (주)킨텍스, 농업회사법인○○유통(주), (주)○○산업단지개발 등

● **지방출연기관**: 지방출자·출연법 제4조의 사업을 수행하기 위해 지자체가 재산의 전액 또는 일부를 출연하여 설립한 재단법인 형태이다. 지방출연기관은 자체적으로 돈을 버는

- 1) 상수도사업(간이상수도사업 제외): 1일 생산능력 1만 톤 이상
- 2) 공업용수도사업: 1일 생산능력 1만 톤 이상
3. 궤도사업(도시철도사업 포함): 보유 차량 50량 이상
4. 자동차운송사업: 보유 차량 30대 이상
5. 지방도로사업: 도로 관리 연장 50km 이상 또는 유료 터널·교량 3개 소 이상
6. 하수도 사업: 1일 처리능력 1만 톤 이상(하수처리장시설 구비)
7. 주택사업: 주택관리 연 면적 또는 주택건설 면적 10만㎡ 이상
8. 토지개발사업: 조성 면적 10만㎡ 이상
- 2) 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 아래 사업을 지방직영기업, 지방공사·공단이 경영하는 경우 조례가 정하는 바에 의하여 법적용 가능
  1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복지 증진 기여, 지역경제 활성화나, 지역개발 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
  2. 의무적용 대상 사업 중 당면적용사업 기준에 미달하는 사업
  3. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 의한 체육시설업 및 관광진흥법에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업 제외)
- 3) 제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 다른 지방자치단체 또는 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.
  1. 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복지 증진에 이바지할 수 있는 사업
  2. 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

수익형 사업보다는 공익성을 위해 자금을 집행하는 공공업무를 수행하는 것이 일반적이다. ※ 예시: 지방의료원, 지방연구원, 신용보증재단, 복지재단, 문화재단, 장학재단 등

[부표 2] 지방공공기관의 유형 구분

유형 구분		공통 요건	차이
지방 공기업	지방직영기업	<지방공기업법> 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 직접경영</li> <li>- 공기업특별회계 운영</li> <li>- 의무적용사업</li> </ul>
	지방공사		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 간접경영</li> <li>- 지자체 50% 이상 출자 독립법인</li> <li>- 임의적용사업</li> </ul>
	지방공단		
지방출자· 출연기관	지방출자기관	<지방출자·출연법> 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수익성 중심</li> <li>- 주식회사 형태</li> <li>- 자본금 지자체 출자</li> </ul>
	지방출연기관		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익사업 수행 중심</li> <li>- 재단법인 형태</li> <li>- 재산 지자체 출연</li> </ul>

자료: 지방공공기관통합공시 사이트(<https://www.cleaneye.go.kr>) 발췌 및 요약

## 나. 공공기관 노조의 상급단체별 분포

공공기관 노조는 총연맹, 산별 차원에서 다양하게 산재하여 조직돼 있다. 기본적으로는 한국노총 소속 전국공공노동조합연맹(이하, 공공연맹), 전국공공산업노동조합연맹(이하, 공공노련), 전국금융산업노동조합(이하, 금융노조), 그리고 민주노총 소속 전국공공운수사회서비스노조(이하, 공공운수노조), 전국보건의료산업노동조합(이하, 보건의료노조) 등 5개 조직이 대부분 포괄하고 있으며, 이 외에 한국노총 전국전력산업노동조합연맹(이하, 전력연맹), 민주노총 전국정보경제서비스노동조합연맹(이하, 정보경제연맹) 등에도 일부 공공기관 노조가 존재한다. 공공연맹, 공공노련, 금융노조, 공공운수노조, 보건의료노조 등 5개 조직을 중심으로 개관하면, 공공연맹과 공공운수노조는 유형별 공공기관 노조조직을 상대적으로 다양하게 포괄하고 있으나, 공공노련, 금융노조, 보건의료노조 산하 조직은 특정 유형 공공기관에 집중돼 있다. 또한, 전체적으로 중앙정부 공공기관에 비해 지방공공기관은 조직화가 상당히 미흡하다.

■ **공공연맹의 공공기관 노조 현황**: 2025년 11월 말 기준 공공연맹에는 회원 조합이 102개, 산별노조 2개가 가입돼 있다. 이 조직들은 공공기관, 공공기관 자회사, 기존에 공공기관이었으나 해제된 사업장, 공공기관이 아닌 관계기관, 정부 부처 공무원에 이르기까지 다양하게 구성돼 있다. 그러나 산별노조로 전환하지 않은 상태이고 지역본부 체계도 완전하지 않은 상태이기 때문에, 공공기관 노조들이 내부 조직체계에서 어떻게 자리하고 있는지 명확히 파악하기는 어렵다. 그런 한편, 동일 부처에 속한 공공기관 노조들이 소산별노조(환경부유관기관노조, 노동부유관기관노조)로 단결하는 흐름이 있는 건 주목할 만한 부분이다.

- **시장형 공기업**: LH한국토지주택공사노조
- **기금관리형 준정부기관**: 근로복지공단노조
- **위탁집행형 준정부기관**: 한국농어촌공사노조, 한국환경공단노조, 국립생태원노조, 한국환경산업기술원노조, 국립공원노조, 한국고용정보원노조, 한국장애인고용공단노조, 한국도로교통공단노조, 한국승강기안전공단노조, 한국산업안전보건공단노조, 한국해양교통안전공단노조, 국토안전관리원공공노동조합
- **기타공공기관**: 국립낙동강생물자원관노조, 한국기상산업기술원노조, 국립호남권생물자원관노조, 건설근로자공제회노조, 한국폴리텍대학노조, 한국기술교육대학교노조, 한국사회적기업진흥원노조, 한국고용노동교육원노조, 한국잡월드노조, 주택관리공단노조, 학교법인 한국폴리텍노조, 대한법률구조공단노조, 대한건설기계안전관리원노조
- **지방공사**: 서울교통공사통합노조, 대구도시철도노조, 구미시설공단노조, SH서울주택도시공사노조, 인천도시공사노조, 경기주택도시공사노조, 통합인천교통공사노조, 안산시공사노조
- **지방공단**: 부산환경공단노조, 부산시설공단노조, 대구공공시설관리공단통합노조, 안성시시설관리공단노조
- **지방자치단체출연기관**: 대구의료원노조

[부표 3] 공공연맹 산하 공공기관 노조의 유형별 편제

구분		중앙					지방					합계
		공기업		준정부기관		기타 공공기관	지방공기업			지방출자·출연기관		
		시장형	준 시장형	기금 관리형	위탁 집행형		직영	공사	공단	출자기관	출연기관	
소산별	환경부유관기관노조	4				3						7
	노동부유관기관노조	2				7						9
기관별 노조		1	2	8	29	24		18	17		99	
합계		1	2	14	39	24		18	17		115	

주: 환경부유관기관노조 = 한국환경공단노조, 국립생태원노조, 한국환경산업기술원노조, 국립낙동강생물자원관노조, 한국기상산업기술원노조, 한국자원순환(주)노조, 수자원환경 산업진흥노조, 국립공원노조, 국립호남권생물자원관노조 / 노동부유관기관노조 = 한국고용정보원노조, 한국장애인고용공단노조, 노사발전재단노조, 대한상공회의소인력개발 사업단노조, 건설근로자공제회노조, 한국폴리텍대학노조, 한국기술교육대학교노조, 한국사회적기업진흥원노조, 한국고용노동교육원노조, 한국잡월드노조  
자료: 공공연맹(<http://www.publicunion.or.kr>), 공공기관경영정보공개시스템(<https://www.alio.go.kr>), 지방공공기관통합공시(<https://www.cleaneye.go.kr>) 홈페이지에  
서 정보 취합 및 재구성

■ **공공노련의 공공기관 노조 현황**: 2025년 11월 말 기준 공공노련에는 67개 회원 조합이 가입돼 있다. 최근 한전 등 전력 분야 공공기관 노조들 일부가 전력연맹으로 분리되었지만, 여전히 공기업 유형 노조들이 가장 많이 가입한 산별 조직이다. 공공노련도 공공연맹과 마찬가지로 산별 전환이 되지 않은 연맹 체제이지만 ‘분과위원회’라는 특유의 조직체계를 가지고 있다. 이 분과위원회 체계는 국회의 상임위원회 분류와 거의 일치한다. 공식 의결 조직은 아니지만 업종별로 공공기관 노조들이 단결하여 소통할 수 있는 단위이며 많은 사업이 이 체계에 의해 진행되고 있으므로, [부표4]에는 이 분류에 따라 공공기관 노조들을 분류하였다.

- **시장형 공기업**: 인천국제공항공사노조, 한국도로공사노조, 한국석유공사노조, 한국남동발전노조, 한국남부발전노조, 한국중부발전통합노조
- **준시장형 공기업**: LH한국토지주택공사노조, 한국수자원공사노조, 제주국제자유도시개발센터노조, 한국마사회노조, 해양환경공단노조, 한국광해광업공단노조
- **기금관리형 준정부기관**: 소상공인시장진흥공단노조
- **위탁집행형 준정부기관**: 한국산업인력공단노조, 국토안전관리원노조, aT한국농수산물품유통공사노조, 한국산업기술진흥원노조, 한국산업기술기획평가원노조, 대한무역투자진흥공사노조, 우체국물류지원단전국노조, 대한체육회경기단체연합회노조, 우체국금융개발원노조, 한국관광공사노조
- **기타공공기관**: 새만금개발공사노조, 부산항만공사노조, 인천항만공사노조, 여수광양항만공사노조, 울산항만공사노조, 한국수산자원공단노조, 한국어촌어항공단노조, 해양수산과학기술진흥원노조, 농림수산물식품교육문화정보원노조, 한국농업기술진흥원노조, 한국식품산업클러스터진흥원노조, 한국디자인진흥원노조, 코레일유통(주)노조, 한국도로공사서비스노조, 한국개발연구원노조, 국방기술품질원노조, 전국우체국시설관리단노조
- **지방공사**: 서울주택도시공사통합노조
- **지방공단**: 사천시시설관리공단노조

[부표 4] 공공노련 산하 공공기관 노조의 유형별 편제

구분	중앙					지방					합계
	공기업		준정부기관		기타 공공기관	지방공기업			지방출자·출연기관		
	시장형	준 시장형	기금 관리형	위탁 집행형		직영	공사	공단	출자기관	출연기관	
국토교통환경노동분과위원회	2	3		2	1	1					9
농림축산식품해양수산분과위원회		2		1	10						13
산업통상자원중소벤처기업분과위원회	3	1	1	3	1						9
자회사분과위원회					2						2
특별분과위원회				4	3	1					8
기타	1										1
합계	6	6	1	10	17	0	1	1	0	0	42

주: 자회사분과위원회와 특별분과위원회는 모회사 사업장과의 중복 카운팅에서 제외, 알 수 없는 사업장 유형 등으로 인해 상대적으로 오류가 있을 수 있음.

자료: 공공노련(<https://publicunion.kr>), 공공기관경영정보공개시스템(<https://www.alio.go.kr>), 지방공공기관통합공시(<https://www.cleaneeye.go.kr>) 홈페이지에서 정보 취합 및 재구성

■ **금융노조의 공공기관 노조 현황**: 금융노조는 산하에 전국은행산업노조협의회(전은행), 지방은행노조협의회(지은행), 국책금융기관노조협의회(국노협), 민주평등연대(민평련) 등 4개의 협의체를 두고 있다. 모두 공식 의결기구는 아니지만 일상 투쟁과 사업에서 각 협의체의 의견이 중요하게 반영된다. 소속 공공기관 노조는 통칭 ‘국책금융기관’이라고 부르며 9개 국책금융기관은 모두 국노협 소속이다. 사무처에는 ‘공공정책본부’가 편제되어 공공기관 노조 투쟁의 정책을 전담하며, 양대 노총 공공부문 노조 협의체 등 외부 연대·협의체의 활동은 국노협과 사무처의 협업으로 이뤄진다. 지방 공공기관 사업장이 전무한 점이 특기할 만하다.

- **준시장형 공기업**: 한국부동산원지부, 주택도시보증공사지부
- **기금관리형 준정부기관**: 신용보증기금지부, 기술보증기금지부, 한국자산관리공사지부, 한국주택금융공사지부
- **기타공공기관**: 한국산업은행지부, 기업은행지부, 한국수출입은행지부

[부표 5] 금융노조 산하 공공기관 노조의 유형별 편제

구분	중앙					지방					합계
	공기업		준정부기관		기타 공공기관	지방공기업			지방출자·출연기관		
	시장형	준 시장형	기금 관리형	위탁 집행형		직영	공사	공단	출자기관	출연기관	
국책금융기관 노조협의회	2		4		3						9
합계	2		4		3						9

자료: 금융노조(<http://www.kfiu.org/>), 공공기관경영정보공개시스템(<https://www.alio.go.kr>), 지방공공기관통합공시(<https://www.cleaneeye.go.kr>) 홈페이지에서 정보 취합 및 재구성

■ **공공운수노조의 공공기관 노조 현황**: 공공운수노조에는 공공기관 노조 중심의 공공기관사업본부가 조직돼 있고 산하(중앙) 공공기관 사업장 대부분은 이 공공기관사업본부에 소속돼 있다. 그러나 지방공공기관 특히 지방출자·출연기관들은 공공기관사업본부보다 지역 체계(지역본부, 지역지부) 또는 업종별 소산별(공공연구노조) 체계로 편제된 비중이 더 높다.<sup>4)</sup>

● **공공기관사업본부**: 공공기관사업본부 사업장 중 89개가 공공기관이며 대부분은 중앙공공기관과 지방공기업이다.<sup>5)</sup>

- 중앙: 공기업 23개, 준정부기관 17개, 기타공공기관 26개 등 66개.

- 지방: 지방공기업 15개, 지방출연기관 8개(서울시 산하 7곳 포괄한 서울시출연기관지부, 세종문화회관지부) 등 23개

● **지역·소산별 체계**: 지방출자·출연기관들은 지역본부 12개(세종·충남 5개, 광주·전남 2개, 인천 3개, 제주 1개, 부산 1개), 지역지부 17개(경기 8개, 경남 1개, 경북 5개, 부산 2개, 제주 1개), 공공연구노조 22개 등 다양하게 소속돼 있다.

[부표 6] 공공운수노조 산하 공공기관 노조의 유형별 편제

구분	중앙			지방		합계
	공기업	준정부기관	기타공공기관	지방공기업	지방출자·출연기관	
공공기관사업본부	23	17	26	15	8	89
지역 지부	세종·충남				5	5
	광주·전남				2	2
	인천				3	3
	제주				1	1
	부산				1	1
지역 지부	경기				8	8
	경남				1	1
	경북				5	5
	부산				2	2
	제주				1	1
공공연구노조					22	22
합계	23	17	26	15	59	140

자료: 이재훈·박용석·박용철·정진화. (2024). 『공공운수노조 공공기관사업본부 조직진단 연구』, 사회공공연구원. 133~134쪽에서 재구성.

■ **보건의료노조의 공공기관 노조 현황**: 보건의료노조의 공공기관 노조는 국립대병원, 지방의료원이 대부분이며 이에 따라 (중앙) 공공기관 중 기타공공기관, 지방공공기관 중 지방출연기

4) 이재훈·박용석·박용철·정진화. (2024). 『공공운수노조 공공기관사업본부 조직진단 연구』, 사회공공연구원. 133~134쪽에서 재구성.

5) 앞의 각주 4)에 제시한 자료 133~134쪽에서 재구성. 원문에는 81곳으로 되어 있으나 지방출연기관 8곳을 제외한 오산으로 보인다.

관의 비중이 절대적으로 높다. 특히 보건의료노조는 타 산별보다 ‘지역 체계’ 중심의 운영 구조가 강력히 작동하는 편이며, 이에 따라 보훈병원을 제외한 모든 공공기관 사업장이 지역 체계로 편제돼 있다.

- **기타공공기관** : 국립암센터지부, 전남대학교병원지부, 충남대학교병원지부, 동남권원자력의학원지부, 부산대학교병원지부, 부산대학교치과병원지부, 국립중앙의료원지부, 서울대학교치과병원지부, 한국원자력의학원지부, 경상국립대학교병원지부
- **지방자치단체출연기관** : 강릉의료원지부, 삼척의료원지부, 속초의료원지부, 영월의료원지부, 원주의료원지부, 경기도의료원 수원병원지부, 경기도의료원 안성병원지부, 경기도의료원 의정부병원지부, 경기도의료원 이천병원지부, 경기도의료원 파주병원지부, 경기도의료원 포천병원지부, 성남시의료원지부, 강진의료원지부, 목포시의료원지부, 순천의료원지부, 공주의료원지부, 서산의료원지부, 천안의료원지부, 홍성의료원지부, 부산의료원지부, 마산의료원지부

[부표 기] 보건의료노조 산하 공공기관 노조의 유형별 편제

구분	중앙			지방		합계
	공기업	준정부기관	기타공공기관	지방공기업	지방출자·출연기관	
강원					5	5
경기			1		2(7)*	3(8)*
광주·전남			1		3	4
대전·충남			1		4	5
지역 지부 부산			3		1	4
서울			3			3
울산·경남			1		1	2
인천·부천					1	1
전북			1		3	4
충북					2	2
보훈병원지부		1		1		1
합계		1	11	1	22(27)*	34(39)*

주: \*) 괄호 안은 경기도의료원을 1개가 아니라 각 지역 병원별로 6개 사업장으로 셈한 수치임.

자료: 보건의료노조 『2025년 정기대의원대회 자료집』, 공공기관경영정보공개시스템(alio.go.kr), 지방공공기관통합공시(cleaneye.go.kr) 홈페이지에서 정보 취합 및 재구성

■ **정보경제연맹의 공공기관 노조 현황**: 정보경제연맹에는 IT 분야의 준정부기관 1개, 기타공공기관 1개, 지방출연기관 2개와 전력 분야의 지방공사 1개 노조가 가입돼 있다.<sup>6)</sup>

- **위탁집행형 준정부기관** : 한국인터넷진흥원노조
- **기타공공기관** : 정보통신산업진흥원노조

6) 정보경제연맹 『2023년 정기대의원대회 자료집』, 174~176쪽.

- **지방공사** : 서울에너지공사노조
- **지방자치단체출연기관** : 경기콘텐츠진흥원노조, 고양산업진흥원노조

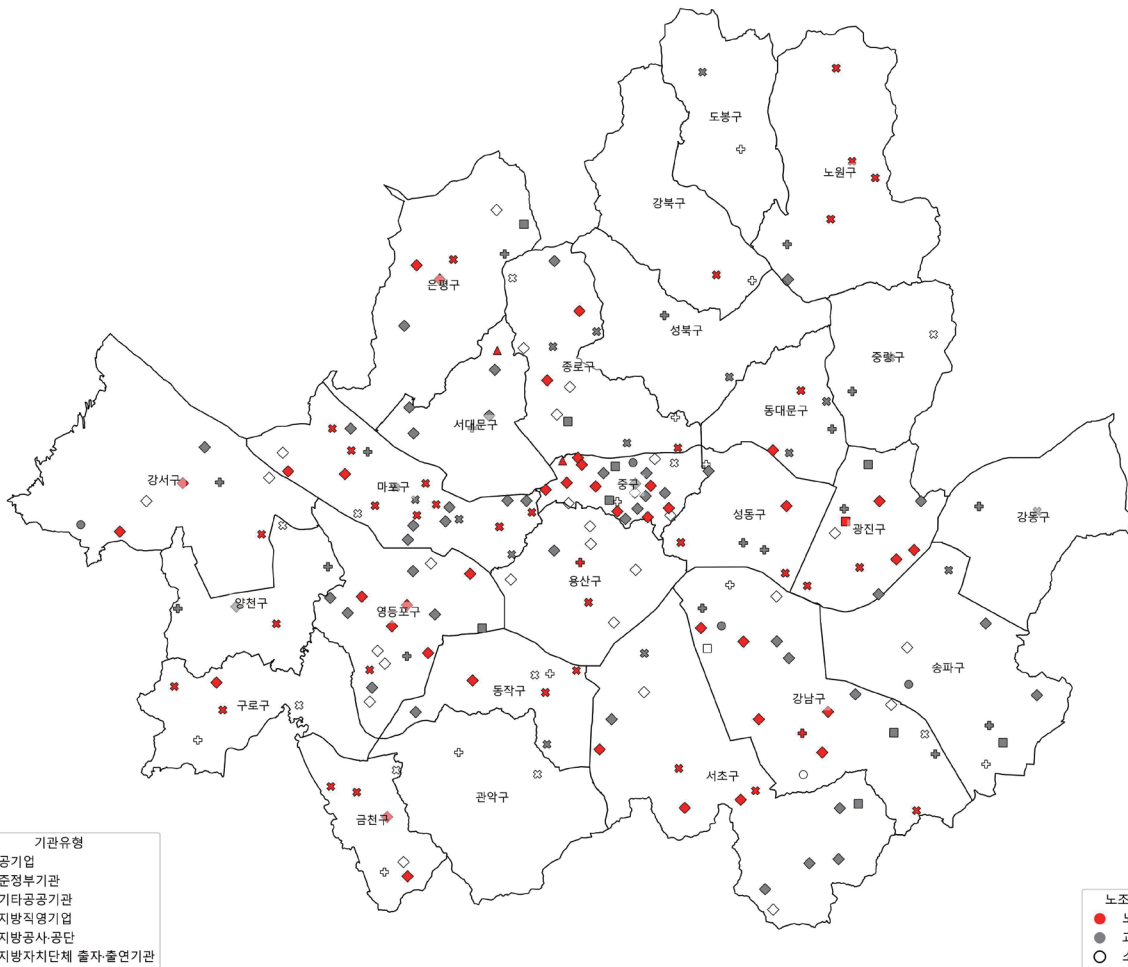
■ **전력연맹의 공공기관 노조 현황**: 전력연맹은 한전을 중심으로 공공노련에서 분리되어 조직된 배경으로 공공기관 사업장도 한전을 비롯한 전력산업에 집중돼 있다. 공기업 6개(시장형 4, 준시장형 2), 준정부기관 1개(위탁집행형), 기타공공기관 2개 등 (중앙) 공공기관 사업장들로만 구성돼 있다.

- **시장형 공기업** : 전국전력노조, 한국서부발전노조, 한국동서발전노조, 한국중부발전노조
- **준시장형 공기업** : 한전KPS노조, 한전KDN노조
- **위탁집행형 준정부기관** : 한국전력거래소우리노조
- **기타공공기관** : 한전원자력연료노조, 한전MCS노조

# 부록 2

## 17개 광역 단위 공공기관 고용 및 노조 지도

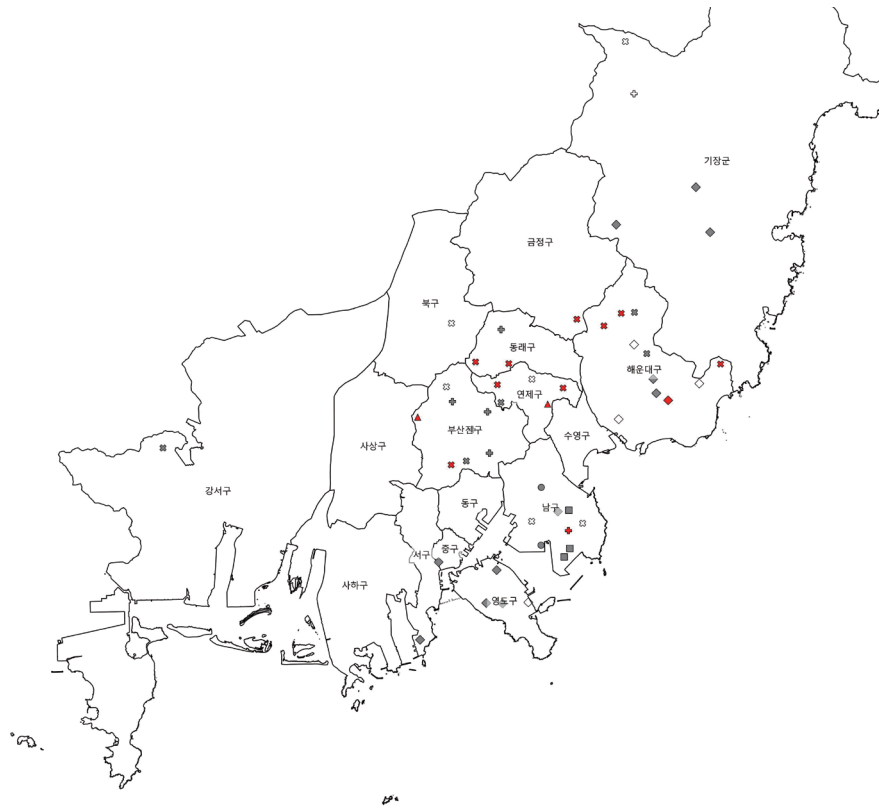
# 서울특별시



## 서울 지역 공공기관 현황

기관 현황	기관 현황	중앙정부 기관		지방정부 기관	
		공기업 시장형	1 개	지방직영기업	2 개
		공기업 준시장형	4 개	지방공사	5 개
		준정부 기금관리형	3 개	지방공단	24 개
		준정부 위탁집행형	8 개	출자기관	5 개
		기타공공기관	109 개	출연기관	54 개
		합계	125 개	합계	90 개
노조 현황	중사자 현황	전체	82,173 명	전체	42,898 명
		정규직	47,530 명	정규직	38,205 명
		무기계약직	14,155 명	비정규직	4,311 명
		비정규직	6,183 명	소속 외	383 명
		소속 외 근로자	4,234 명		
		자회사	10,071 명		
	무노조 기관현황	유노조 기관	85 개	유노조 기관	53 개
		무노조 기관	40 개	무노조 기관	37 개
	복수노조 기관현황	단일노조 기관	68 개	단일노조 기관	36 개
		복수노조 기관	17 개	복수노조 기관	17 개
노조 현황	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	47 개	민주노총	45 개
		한국노총	33 개	한국노총	22 개
		기타	0 개	기타	3 개
		미가입	37 개	미가입	10 개
	노조 조직률	조합원 수	43,369 명	조합원 수	27,533 명
		조직률	64 %	조직률	64.8 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	14,914 명	민주노총	17,258 명
		한국노총	18,915 명	한국노총	6,611 명
		기타	명	기타	2,174 명
		미가입	9,540 명	미가입	1,490 명

# 부산광역시



- 기관유형
- 공기업
  - 준정부기관
  - ◆ 기타공공기관
  - ▲ 지방직영기업
  - ⊕ 지방공사·공단
  - ⊗ 지방자치단체 출자·출연기관

- 노조 여부
- 노조 없음
  - 과반 노조
  - 소수 노조

## 부산 지역 공공기관 현황

기관 현황	기관 현황	중앙정부 기관		지방정부 기관	
		공기업 시장형	1 개	지방직영기업	2 개
		공기업 준시장형	1 개	지방공사	3 개
		준정부 기금관리형	3 개	지방공단	5 개
		준정부 위탁집행형	0 개	출자기관	2 개
		기타공공기관	16 개	출연기관	18 개
		합계	21 개	합계	30 개
노조 현황	종사자 현황	전체	21,589 명	전체	12,865 명
		정규직	15,878 명	정규직	10,978 명
		무기계약직	1,580 명	비정규직	1,884 명
		비정규직	850 명	소속 외	3 명
		소속 외 근로자	1,422 명		
		자회사	1,860 명		
	무노조 기관현황	유노조 기관	20 개	유노조 기관	18 개
		무노조 기관	1 개	무노조 기관	12 개
	복수노조 기관현황	단일노조 기관	11 개	단일노조 기관	15 개
		복수노조 기관	9 개	복수노조 기관	3 개
노조 현황	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	11 개	민주노총	10 개
		한국노총	11 개	한국노총	6 개
		기타	1 개	기타	3 개
		미가입	9 개	미가입	7 개
	노조 조직률	조합원 수	12,519 명	조합원 수	8,057 명
		조직률	68.3 %	조직률	62.6 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	5,143 명	민주노총	5,615 명
		한국노총	5,447 명	한국노총	1,735 명
		기타	938 명	기타	291 명
		미가입	991 명	미가입	416 명

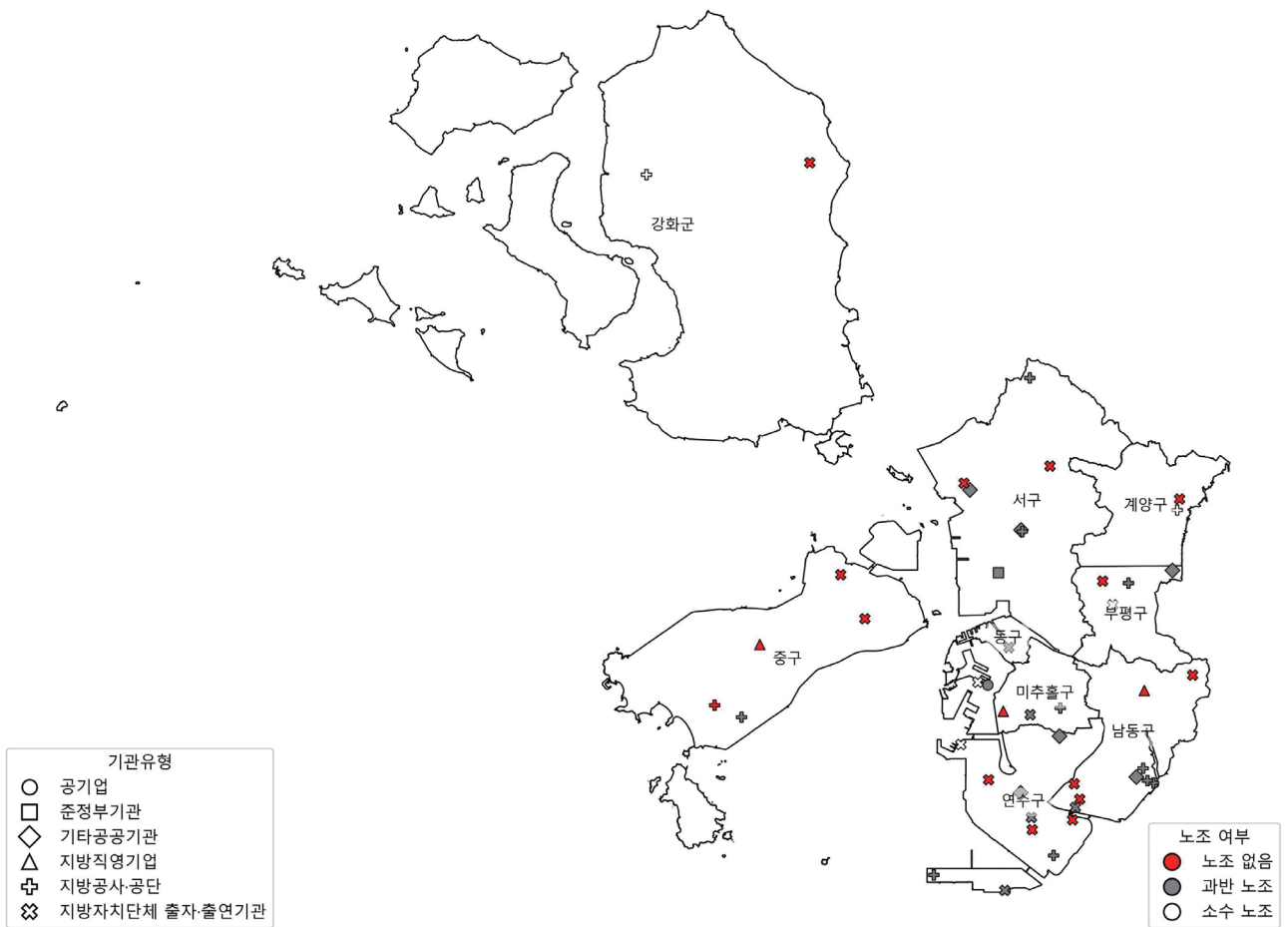
# 대구광역시



## 대구 지역 공공기관 현황

기관 현황	기관 현황	중앙정부 기관		지방정부 기관	
		공기업 시장형	1 개	지방직영기업	2 개
		공기업 준시장형	1 개	지방공사	2 개
		준정부 기금관리형	1 개	지방공단	2 개
		준정부 위탁집행형	4 개	출자기관	1 개
		기타공공기관	7 개	출연기관	18 개
		합계	14 개	합계	25 개
	종사자 현황	전체	19,806 명	전체	7,882 명
		정규직	15,340 명	정규직	7,118 명
	무노조 기관현황	무기계약직	1,059 명	비정규직	685 명
		비정규직	712 명	소속 외	79 명
	복수노조 기관현황	소속 외 근로자	2,077 명		
		자회사	619 명		
	유노조 기관현황	유노조 기관	12 개	유노조 기관	10 개
		무노조 기관	2 개	무노조 기관	15 개
	단일노조 기관현황	단일노조 기관	7 개	단일노조 기관	6 개
		복수노조 기관	5 개	복수노조 기관	4 개
노조 현황	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	6 개	민주노총	6 개
		한국노총	4 개	한국노총	6 개
	노조 조직률	기타	0 개	기타	0 개
		미가입	9 개	미가입	6 개
	상급 단체별 노조원 규모	조합원 수	11,176 명	조합원 수	4,740 명
		조직률	66.5 %	조직률	60.7 %
	민주노총	민주노총	6,423 명	민주노총	1,424 명
		한국노총	2,989 명	한국노총	3,066 명
	기타	기타	명	기타	명
		미가입	1,764 명	미가입	250 명

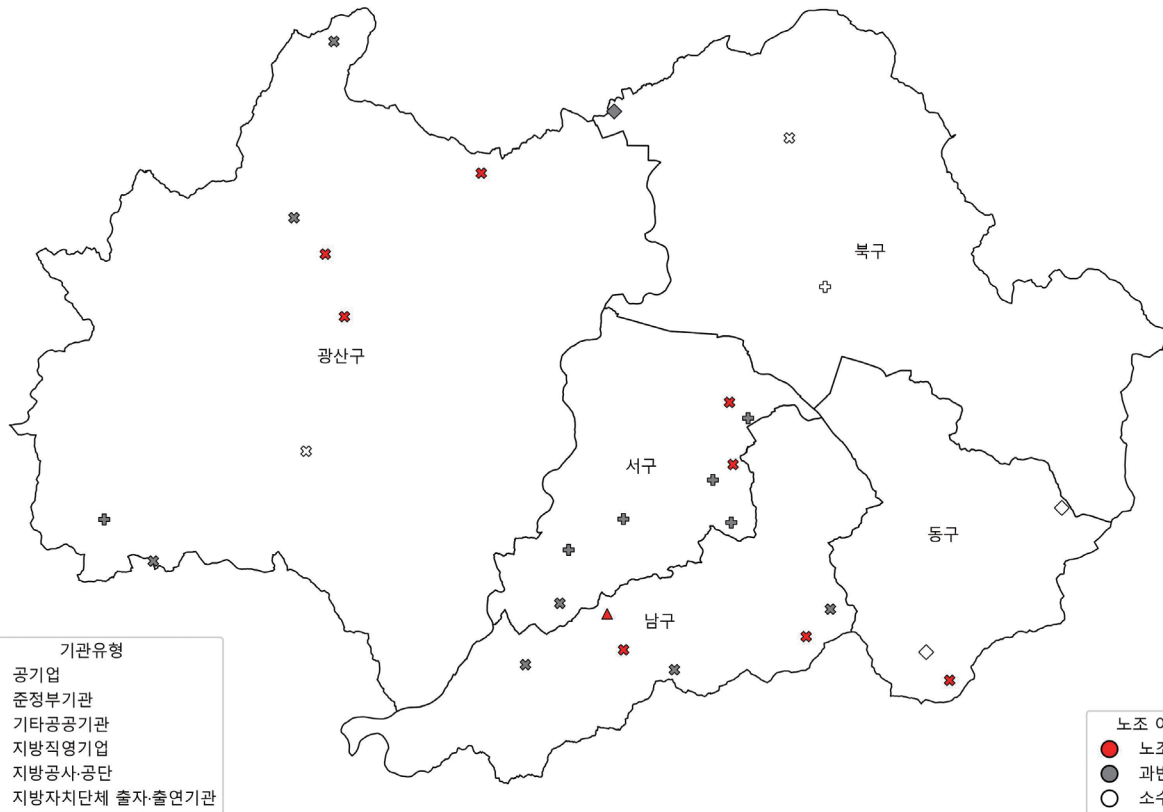
# 인천광역시



## 인천 지역 공공기관 현황

		중앙정부 기관		지방정부 기관	
기관 현황	기관 현황	공기업 시장형	1 개	지방직영기업	3 개
		공기업 준시장형	0 개	지방공사	3 개
		준정부 기금관리형	0 개	지방공단	7 개
		준정부 위탁집행형	1 개	출자기관	3 개
		기타공공기관	6 개	출연기관	19 개
		합계	8 개	합계	35 개
		종사자 현황	전체	18,499 명	전체
정규직	6,684 명		정규직	8,815 명	
무기계약직	1,787 명		비정규직	1,444 명	
비정규직	584 명		소속 외	752 명	
소속 외 근로자	222 명				
자회사	9,222 명				
무노조 기관현황	유노조 기관		8 개	유노조 기관	18 개
	무노조 기관	0 개	무노조 기관	17 개	
복수노조 기관현황	단일노조 기관	6 개	단일노조 기관	13 개	
	복수노조 기관	2 개	복수노조 기관	5 개	
노조 현황	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	3 개	민주노총	13 개
		한국노총	7 개	한국노총	9 개
		기타	0 개	기타	1 개
		미가입	2 개	미가입	6 개
	노조 조직률	조합원 수	7,141 명	조합원 수	5,627 명
		조직률	80 %	조직률	54.9 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	437 명	민주노총	3,137 명
		한국노총	5,836 명	한국노총	2,012 명
		기타	명	기타	72 명
		미가입	868 명	미가입	552 명

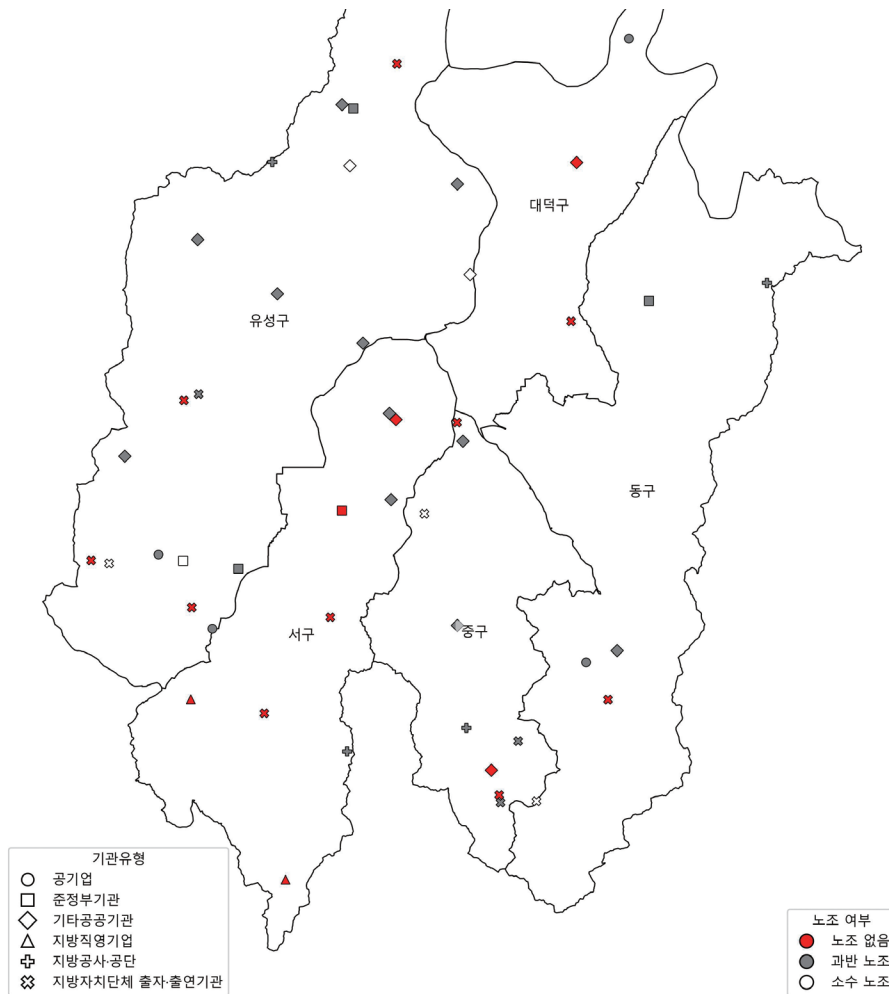
## 광주광역시



### 광주 지역 공공기관 현황

		중앙정부 기관		지방정부 기관	
기관 현황	기관 현황	공기업 시장형	0 개	지방직영기업	1 개
		공기업 준시장형	0 개	지방공사	2 개
		준정부 기금관리형	0 개	지방공단	2 개
		준정부 위탁집행형	0 개	출자기관	1 개
		기타공공기관	3 개	출연기관	16 개
		합계	3 개	합계	22 개
		증사자 현황	전체	5,682 명	전체
정규직	4,959 명		정규직	1,985 명	
무기계약직	428 명		비정규직	396 명	
비정규직	296 명		소속 외	5 명	
소속 외 근로자	0 명				
자회사	0 명				
무노조 기관현황	유노조 기관		3 개	유노조 기관	14 개
	무노조 기관	0 개	무노조 기관	8 개	
복수노조 기관현황	단일노조 기관	2 개	단일노조 기관	10 개	
	복수노조 기관	1 개	복수노조 기관	4 개	
노조 현황	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	4 개	민주노총	7 개
		한국노총	0 개	한국노총	2 개
		기타	0 개	기타	1 개
		미가입	0 개	미가입	17 개
	노조 조직률	조합원 수	2,434 명	조합원 수	1,132 명
		조직률	46.7 %	조직률	47.5 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	2,434 명	민주노총	167 명
한국노총		명	한국노총	159 명	
기타		명	기타	273 명	
미가입		명	미가입	731 명	

## 대전광역시



### 대전 지역 공공기관 현황

		중앙정부 기관		지방정부 기관	
기관 현황	기관 현황	공기업 시장형	0 개	지방직영기업	2 개
		공기업 준시장형	4 개	지방공사	3 개
		준정부 기금관리형	1 개	지방공단	3 개
		준정부 위탁집행형	4 개	출자기관	0 개
		기타공공기관	16 개	출연기관	16 개
		합계	25 개	합계	24 개
		종사자 현황	전체	76,658 명	전체
정규직	54,462 명		정규직	3,929 명	
무기계약직	7,828 명		비정규직	2,404 명	
비정규직	2,955 명		소속 외	40 명	
소속 외 근로자	850 명				
자회사	10,563 명				
무노조 기관현황	유노조 기관	21 개	유노조 기관	12 개	
	무노조 기관	4 개	무노조 기관	12 개	
	복수노조 기관현황	단일노조 기관	12 개	단일노조 기관	6 개
복수노조 기관		9 개	복수노조 기관	6 개	
노조 현황	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	12 개	민주노총	7 개
		한국노총	10 개	한국노총	2 개
		기타	0 개	기타	5 개
		미가입	16 개	미가입	4 개
	노조 조직률	조합원 수	44,844 명	조합원 수	2,857 명
		조직률	69.3 %	조직률	45.1 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	30,601 명	민주노총	540 명
		한국노총	12,024 명	한국노총	185 명
		기타	명	기타	806 명
		미가입	2,219 명	미가입	1,164 명

# 울산광역시



## 울산 지역 공공기관 현황

		중앙정부 기관		지방정부 기관	
기관 현황	기관 현황	공기업 시장형	2 개	지방직영기업	2 개
		공기업 준시장형	0 개	지방공사	1 개
		준정부 기금관리형	1 개	지방공단	9 개
		준정부 위탁집행형	3 개	출자기관	0 개
		기타공공기관	3 개	출연기관	10 개
		합계	9 개	합계	22 개
	종사자 현황	전체	20,283 명	전체	3,355 명
		정규직	15,938 명	정규직	2,374 명
		무기계약직	2,126 명	비정규직	971 명
		비정규직	293 명	소속 외	11 명
소속 외 근로자		1,223 명			
무노조 기관현황	자회사	703 명			
	유노조 기관	9 개	유노조 기관	7 개	
복수노조 기관현황	무노조 기관	0 개	무노조 기관	15 개	
	단일노조 기관	6 개	단일노조 기관	5 개	
노조 현황	노동조합 상급단체 가입현황	복수노조 기관	3 개	복수노조 기관	2 개
		민주노총	5 개	민주노총	3 개
		한국노총	7 개	한국노총	1 개
		기타	0 개	기타	1 개
	노조 조직률	미가입	4 개	미가입	2 개
		조합원 수	15,440 명	조합원 수	887 명
	상급 단체별 노조원 규모	조직률	84.3 %	조직률	26.5 %
		민주노총	3,941 명	민주노총	284 명
		한국노총	10,222 명	한국노총	148 명
		기타	명	기타	37 명
	미가입	1,277 명	미가입	236 명	

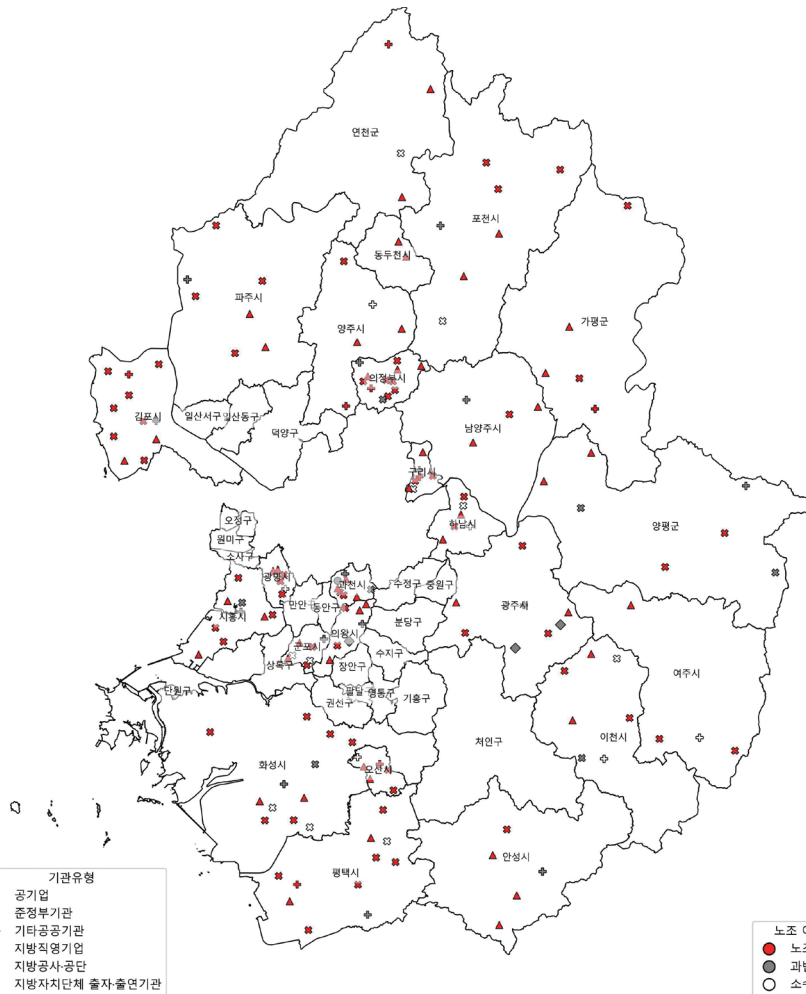
## 세종특별자치시



### 세종 지역 공공기관 현황

기관 현황	기관 현황	중앙정부 기관		지방정부 기관	
		공기업 시장형	0 개	지방직영기업	3 개
		공기업 준시장형	0 개	지방공사	1 개
		준정부 기금관리형	0 개	지방공단	1 개
		준정부 위탁집행형	3 개	출자기관	1 개
		기타공공기관	22 개	출연기관	6 개
		합계	25 개	합계	12 개
	종사자 현황	전체	7,618 명	전체	1,898 명
		정규직	4,474 명	정규직	1,111 명
		무기계약직	2,113 명	비정규직	787 명
		비정규직	940 명	소속 외	0 명
		소속 외 근로자	91 명		
		자회사	0 명		
	무노조 기관현황	유노조 기관	21 개	유노조 기관	4 개
		무노조 기관	4 개	무노조 기관	8 개
	복수노조 기관현황	단일노조 기관	15 개	단일노조 기관	2 개
		복수노조 기관	6 개	복수노조 기관	2 개
	노조 현황	민주노총	12 개	민주노총	4 개
		한국노총	7 개	한국노총	2 개
	상급단체 가입현황	기타	0 개	기타	1 개
		미가입	9 개	미가입	2 개
	노조 조직률	조합원 수	3,571 명	조합원 수	630 명
		조직률	48 %	조직률	33.2 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	1,849 명	민주노총	179 명
		한국노총	1,242 명	한국노총	212 명
		기타	명	기타	98 명
		미가입	480 명	미가입	141 명

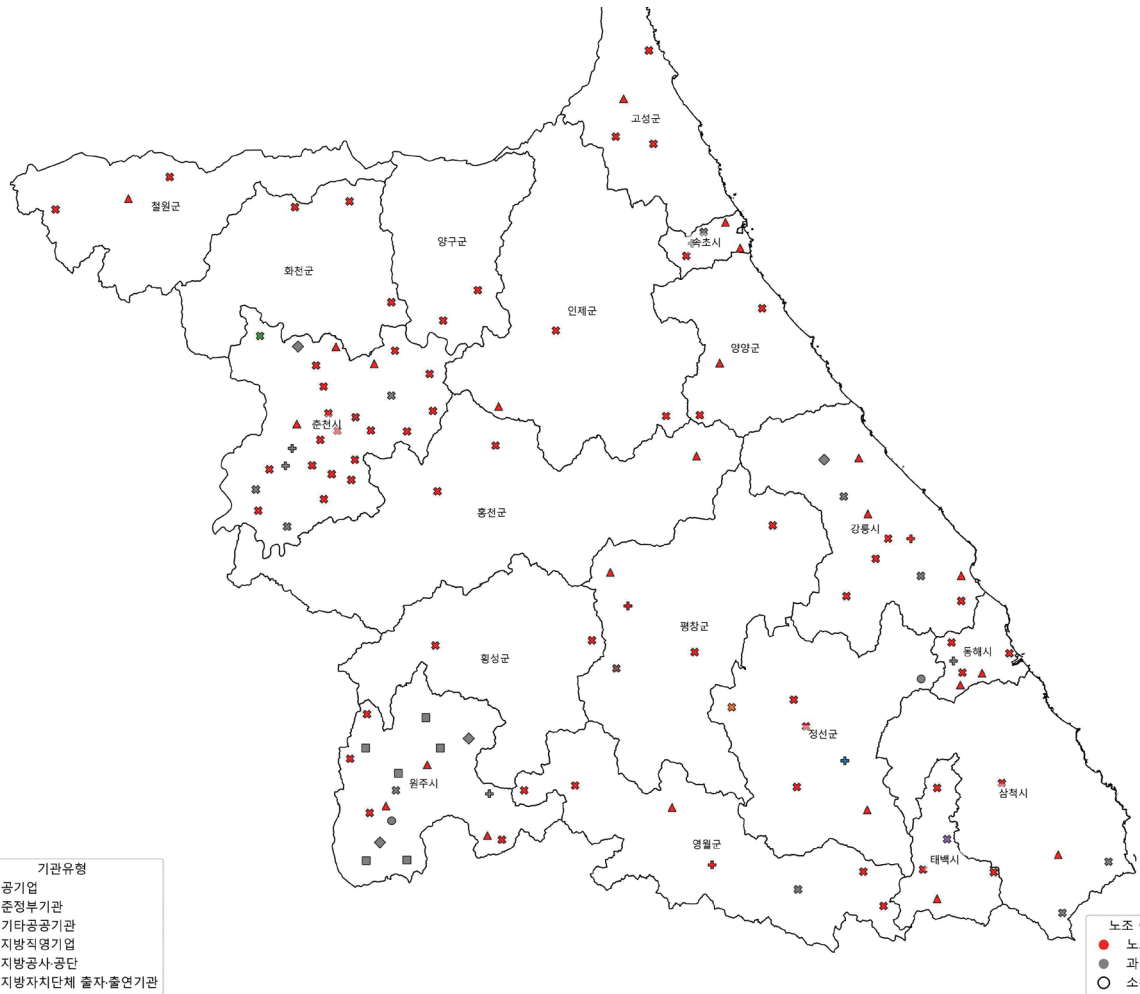
# 경기도



## 경기 지역 공공기관 현황

		중앙정부 기관		지방정부 기관	
기관 현황	기관 현황	공기업 시장형	1 개	지방직영기업	69 개
		공기업 준시장형	1 개	지방공사	33 개
		준정부 기금관리형	0 개	지방공단	6 개
		준정부 위탁집행형	4 개	출자기관	9 개
		기타공공기관	22 개	출연기관	136 개
		합계	28 개	합계	253 개
	종사자 현황	전체	30,115 명	전체	35,112 명
		정규직	20,408 명	정규직	27,714 명
		무기계약직	3,919 명	비정규직	6,547 명
		비정규직	2,440 명	소속 외	851 명
소속 외 근로자		702 명			
자회사		2,646 명			
무노조 기관현황	유노조 기관	23 개	유노조 기관	87 개	
	무노조 기관	5 개	무노조 기관	166 개	
복수노조 기관현황	단일노조 기관	19 개	단일노조 기관	63 개	
	복수노조 기관	4 개	복수노조 기관	24 개	
노동 현황	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	10 개	민주노총	36 개
		한국노총	14 개	한국노총	34 개
		기타	1 개	기타	17 개
		미가입	10 개	미가입	35 개
	노조 조직률	조합원 수	17,999 명	조합원 수	14,246 명
		조직률	68.7 %	조직률	41.6 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	3,071 명	민주노총	4,068 명
		한국노총	10,220 명	한국노총	4,694 명
		기타	1,061 명	기타	2,628 명
		미가입	3,647 명	미가입	2,856 명

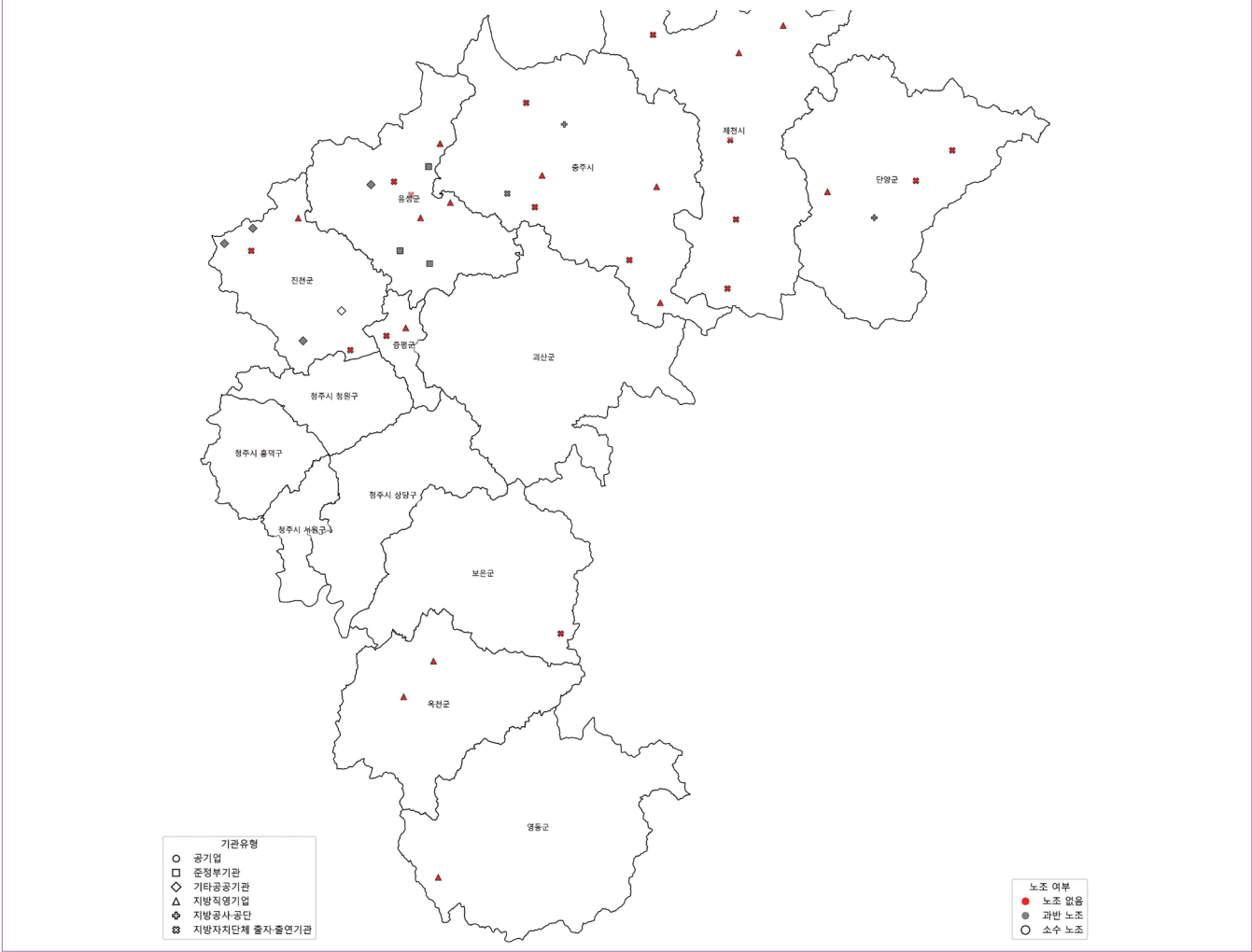
# 강원특별자치도



## 강원 지역 공공기관 현황

		중앙정부 기관		지방정부 기관	
기관 현황	기관 현황	공기업 시장형	1 개	지방직영기업	22 개
		공기업 준시장형	1 개	지방공사	3 개
		준정부 기금관리형	0 개	지방공단	6 개
		준정부 위탁집행형	6 개	출자기관	8 개
		기타공공기관	4 개	출연기관	67 개
		합계	12 개	합계	106 개
	종사자 현황	전체	51,188 명	전체	6,301 명
		정규직	39,136 명	정규직	5,214 명
		무기계약직	4,347 명	비정규직	895 명
		비정규직	2,969 명	소속 외	192 명
소속 외 근로자		3,912 명			
자회사		825 명			
무노조 기관현황	유노조 기관	12 개	유노조 기관	21 개	
	무노조 기관	0 개	무노조 기관	85 개	
복수노조 기관현황	단일노조 기관	6 개	단일노조 기관	18 개	
	복수노조 기관	6 개	복수노조 기관	3 개	
노조 현황	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	8 개	민주노총	12 개
		한국노총	10 개	한국노총	3 개
		기타	0 개	기타	3 개
		미가입	11 개	미가입	9 개
	노조 조직률	조합원 수	36,259 명	조합원 수	2,371 명
		조직률	77.3 %	조직률	38.8 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	29,270 명	민주노총	1,447 명
		한국노총	5,629 명	한국노총	115 명
		기타	명	기타	403 명
		미가입	1,360 명	미가입	406 명

## 충청북도

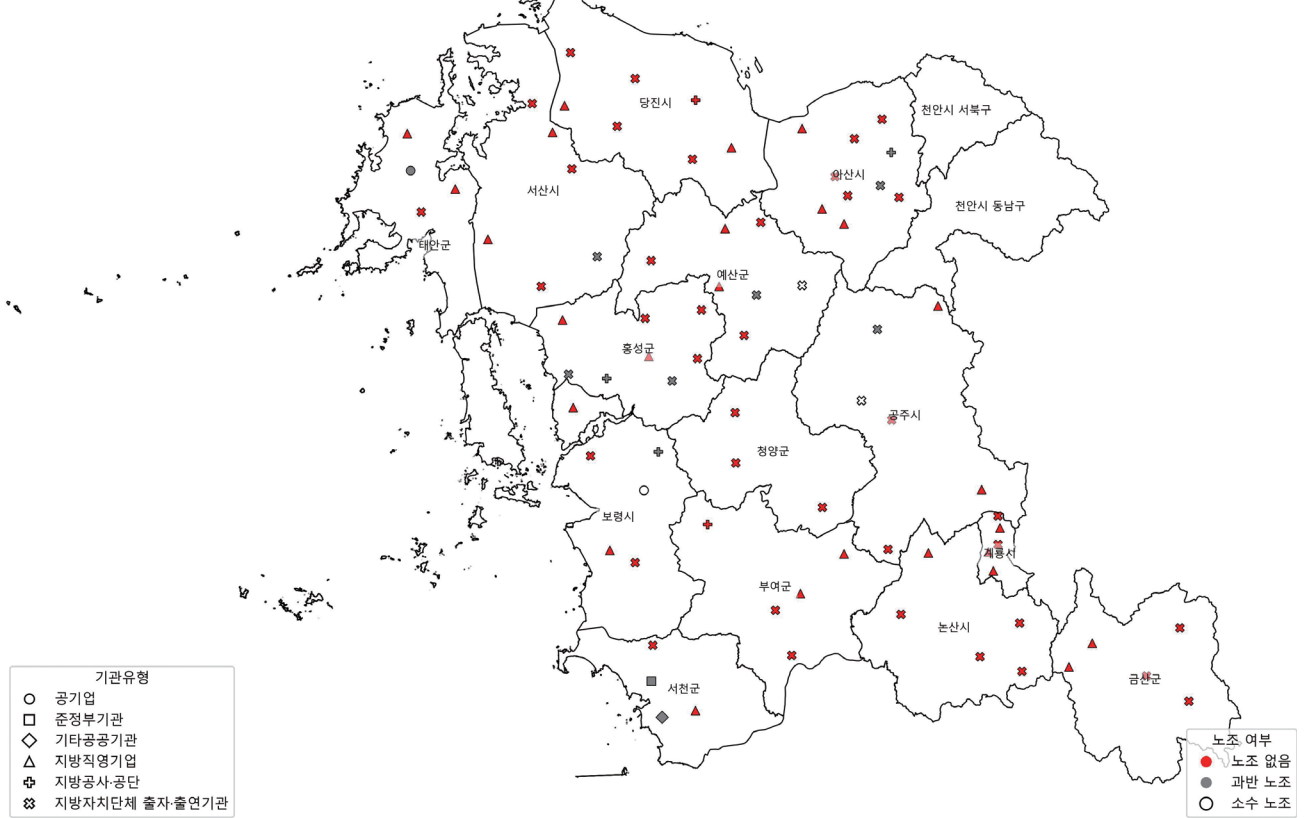
충북 지역  
공공기관 현황

충북 지역  
공공기관 현황

기관 현황	기관 현황	중앙정부 기관		지방정부 기관	
		공기업 시장형	1 개	지방직영기업	16 개
		공기업 준시장형	0 개	지방공사	2 개
		준정부 기금관리형	0 개	지방공단	2 개
		준정부 위탁집행형	3 개	출자기관	3 개
		기타공공기관	12 개	출연기관	27 개
		합계	16 개	합계	50 개
	종사자 현황	전체	12,729 명	전체	3,785 명
		정규직	9,438 명	정규직	3,086 명
		무기계약직	1,120 명	비정규직	589 명
		비정규직	967 명	소속 외	110 명
소속 외 근로자		535 명			
무노조 기관현황	유노조 기관	14 개	유노조 기관	10 개	
	무노조 기관	2 개	무노조 기관	40 개	
복수노조 기관현황	단일노조 기관	10 개	단일노조 기관	8 개	
	복수노조 기관	4 개	복수노조 기관	2 개	
노조 현황	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	12 개	민주노총	5 개
		한국노총	3 개	한국노총	3 개
		기타	0 개	기타	3 개
		미가입	4 개	미가입	1 개
	노조 조직률	조합원 수	7,260 명	조합원 수	1,632 명
		조직률	63.5 %	조직률	44.4 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	4,652 명	민주노총	1,011 명
		한국노총	2,166 명	한국노총	38 명
		기타	명	기타	541 명
		미가입	442 명	미가입	42 명

# 충청남도

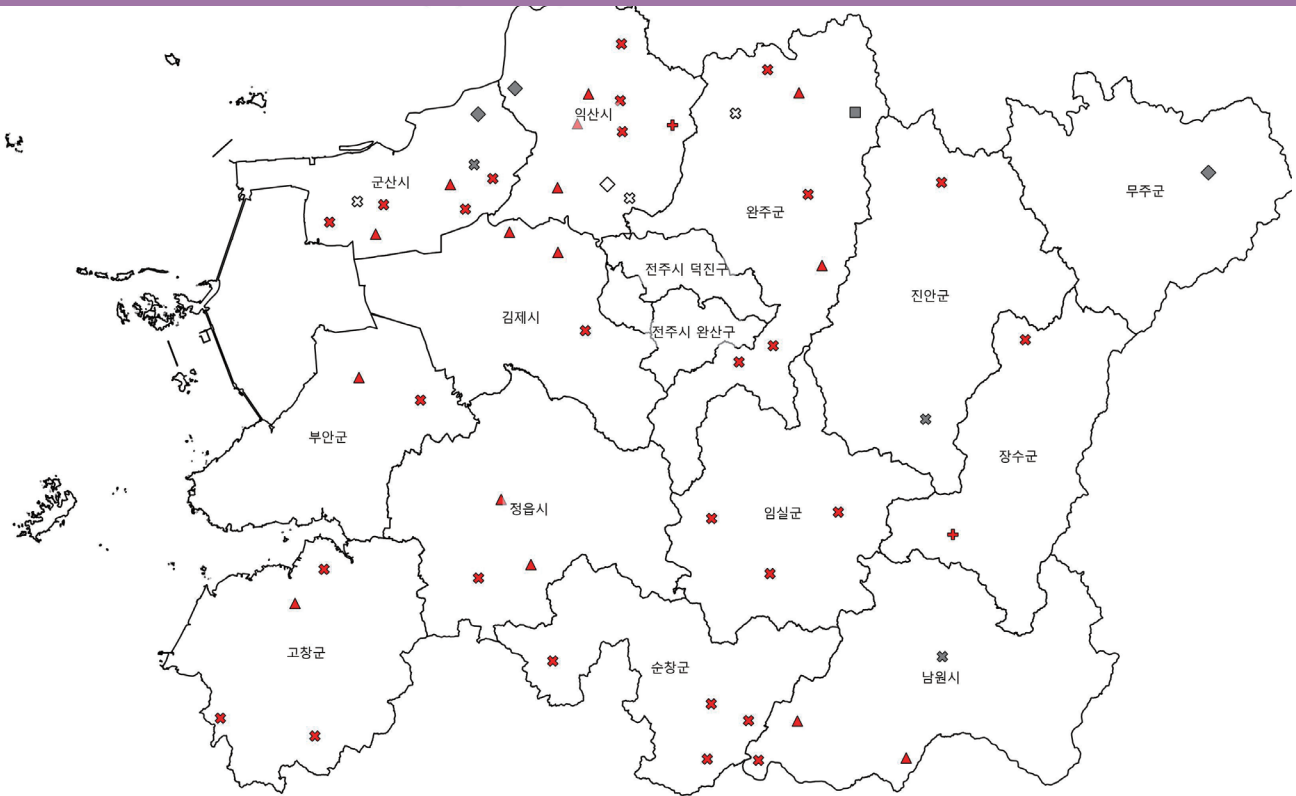
충청남도 기관현황



## 충남 지역 공공기관 현황

기관 현황	기관 현황	중앙정부 기관		지방정부 기관	
		공기업 시장형	1 개	지방직영기업	29 개
		공기업 준시장형	0 개	지방공사	3 개
		준정부 기금관리형	0 개	지방공단	3 개
		준정부 위탁집행형	1 개	출자기관	5 개
		기타공공기관	2 개	출연기관	53 개
		합계	4 개	합계	92 개
노조 현황	종사자 현황	전체	5,643 명	전체	5,370 명
	기관현황	정규직	3,734 명	정규직	4,526 명
		무기계약직	398 명	비정규직	760 명
		비정규직	158 명	소속 외	84 명
		소속 외 근로자	595 명		
		자회사	758 명		
노조 현황	무노조 기관현황	유노조 기관	4 개	유노조 기관	14 개
	복수노조 기관현황	무노조 기관	0 개	무노조 기관	78 개
		단일노조 기관	0 개	단일노조 기관	11 개
		복수노조 기관	4 개	복수노조 기관	3 개
	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	3 개	민주노총	12 개
		한국노총	4 개	한국노총	1 개
		기타	0 개	기타	1 개
		미가입	4 개	미가입	3 개
	노조 조직률	조합원 수	1,515 명	조합원 수	2,336 명
		조직률	35.2 %	조직률	44.2 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	129 명	민주노총	1,992 명
		한국노총	426 명	한국노총	25 명
		기타	명	기타	167 명
		미가입	960 명	미가입	152 명

# 전북특별자치도



- 기관유형
- 공기업
  - 준정부기관
  - ◇ 기타공공기관
  - △ 지방직영기업
  - ⊕ 지방공사·공단
  - ⊗ 지방자치단체 출자·출연기관

- 노조 여부
- 노조 없음
  - 과반 노조
  - 소수 노조

## 전북 지역 공공기관 현황

기관 현황	기관 현황	중앙정부 기관		지방정부 기관	
		공기업 시장형	0 개	지방직영기업	17 개
		공기업 준시장형	0 개	지방공사	2 개
		준정부 기금관리형	1 개	지방공단	2 개
		준정부 위탁집행형	2 개	출자기관	6 개
		기타공공기관	7 개	출연기관	45 개
		합계	10 개	합계	72 개
노조 현황	중사자 현황	전체	19,835 명	전체	4,349 명
		정규직	16,728 명	정규직	3,563 명
		무기계약직	2,000 명	비정규직	762 명
		비정규직	472 명	소속 외	24 명
		소속 외 근로자	269 명		
		자회사	366 명		
노조 현황	무노조 기관현황	유노조 기관	10 개	유노조 기관	17 개
		무노조 기관	0 개	무노조 기관	55 개
	복수노조 기관현황	단일노조 기관	10 개	단일노조 기관	16 개
		복수노조 기관	0 개	복수노조 기관	1 개
	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	5 개	민주노총	12 개
		한국노총	2 개	한국노총	3 개
		기타	0 개	기타	2 개
		미가입	4 개	미가입	1 개
노조 현황	노조 조직률	조합원 수	15,369 명	조합원 수	1,541 명
		조직률	81.5 %	조직률	35.6 %
상급 단체별 노조원 규모	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	12,171 명	민주노총	1,006 명
		한국노총	303 명	한국노총	425 명
		기타	명	기타	105 명
		미가입	2,895 명	미가입	5 명

## 전라남도

**기관유형**

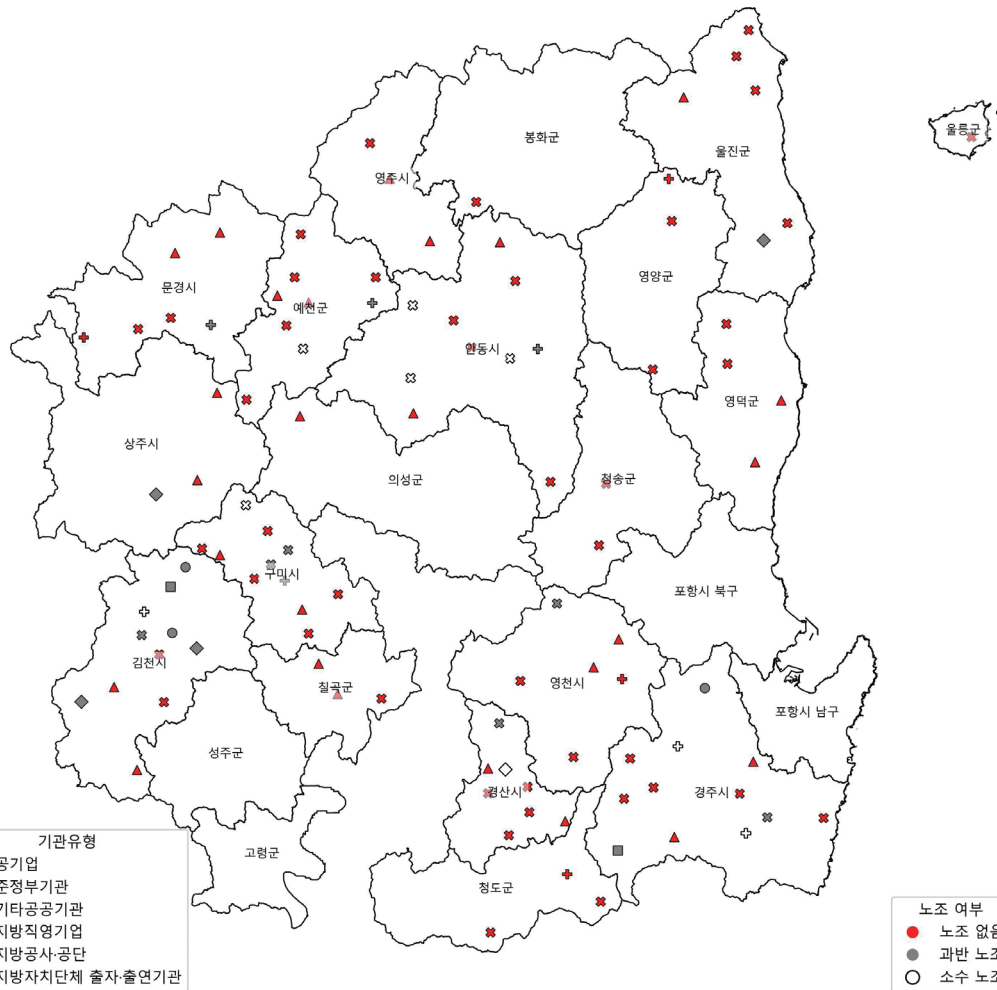
- 공기업
- 준정부기관
- ◇ 기타공공기관
- △ 지방직영기업
- ⊕ 지방공사·공단
- ※ 지방자치단체 출자·출연기관

**노조 여부**

- 노조 없음
- 과반 노조
- 소수 노조

		중앙정부 기관		지방정부 기관	
기관 현황	기관 현황	공기업 시장형	1 개	지방직영기업	19 개
		공기업 준시장형	2 개	지방공사	1 개
		준정부 기금관리형	0 개	지방공단	1 개
		준정부 위탁집행형	5 개	출자기관	7 개
		기타공공기관	9 개	출연기관	58 개
		합계	17 개	합계	86 개
	종사자 현황	전체	57,754 명	전체	3,836 명
		정규직	43,745 명	정규직	2,868 명
		무기계약직	3,229 명	비정규직	871 명
		비정규직	2,044 명	소속 외	97 명
소속 외 근로자		1,373 명		명	
	자회사	7,363 명		명	
무노조 기관현황	유노조 기관	17 개	유노조 기관	14 개	
	무노조 기관	0 개	무노조 기관	72 개	
복수노조 기관현황	단일노조 기관	8 개	단일노조 기관	12 개	
	복수노조 기관	9 개	복수노조 기관	2 개	
노조 현황	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	9 개	민주노총	11 개
		한국노총	12 개	한국노총	1 개
		기타	0 개	기타	1 개
		미가입	8 개	미가입	7 개
	노조 조직률	조합원 수	36,886 명	조합원 수	1,516 명
		조직률	76.2 %	조직률	40.5 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	1,625 명	민주노총	1,077 명
		한국노총	34,491 명	한국노총	8 명
		기타	명	기타	107 명
		미가입	770 명	미가입	324 명

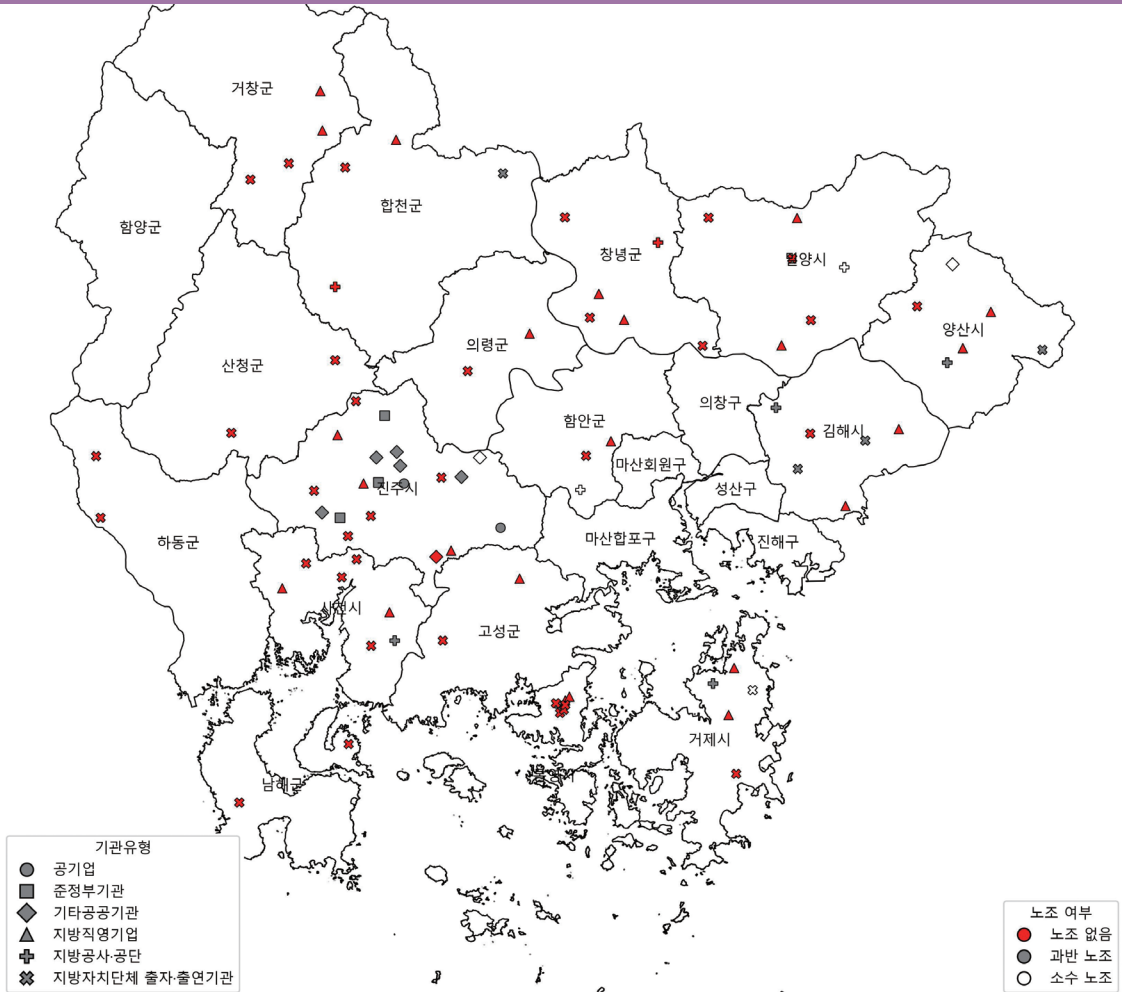
# 경상북도



## 경북 지역 공공기관 현황

기관 현황	기관 현황	중앙정부 기관		지방정부 기관	
		공기업 시장형	2 개	지방직영기업	28 개
		공기업 준시장형	1 개	지방공사	6 개
		준정부 기금관리형	0 개	지방공단	6 개
		준정부 위탁집행형	2 개	출자기관	5 개
		기타공공기관	5 개	출연기관	58 개
		합계	10 개	합계	103 개
노조 현황	중사자 현황	전체	42,604 명	전체	7,179 명
		정규직	22,789 명	정규직	5,506 명
		무기계약직	4,314 명	비정규직	1,545 명
		비정규직	655 명	소속 외	128 명
		소속 외 근로자	6,975 명		
		자회사	7,871 명		
노조 현황	무노조 기관현황	유노조 기관	10 개	유노조 기관	22 개
		무노조 기관	0 개	무노조 기관	81 개
	복수노조 기관현황	단일노조 기관	4 개	단일노조 기관	17 개
		복수노조 기관	6 개	복수노조 기관	5 개
	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	10 개	민주노총	11 개
		한국노총	6 개	한국노총	4 개
노조 현황		기타	0 개	기타	5 개
		미가입	7 개	미가입	7 개
	노조 조직률	조합원 수	20,575 명	조합원 수	1,884 명
		조직률	74.3 %	조직률	26.7 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	1,256 명	민주노총	325 명
		한국노총	8,887 명	한국노총	456 명
노조 현황		기타	명	기타	446 명
		미가입	10,432 명	미가입	657 명

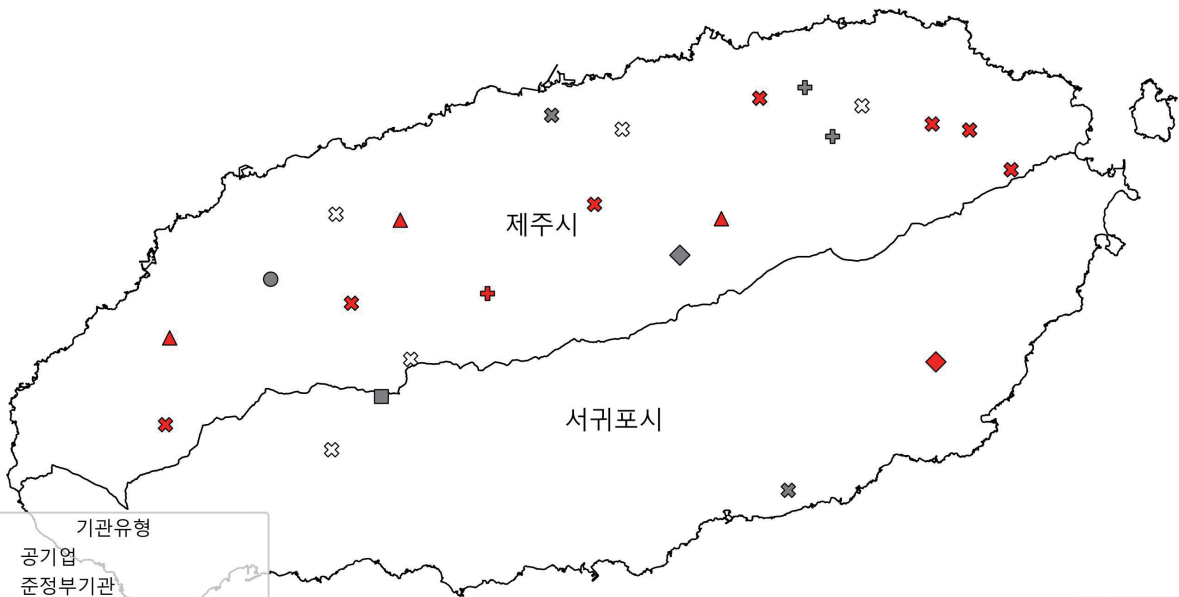
# 경상남도



## 경남 지역 공공기관 현황

기관 현황	기관 현황	중앙정부 기관		지방정부 기관	
		공기업 시장형	1 개	지방직영기업	27 개
		공기업 준시장형	1 개	지방공사	5 개
		준정부 기금관리형	1 개	지방공단	7 개
		준정부 위탁집행형	2 개	출자기관	7 개
		기타공공기관	8 개	출연기관	49 개
		합계	13 개	합계	95 개
노조 현황	중사자 현황	전체	32,552 명	전체	7,407 명
		정규직	20,766 명	정규직	5,998 명
		무기계약직	3,368 명	비정규직	1,038 명
		비정규직	1,732 명	소속 외	371 명
		소속 외 근로자	4,213 명		
		자회사	2,474 명		
	무노조 기관현황	유노조 기관	12 개	유노조 기관	22 개
		무노조 기관	1 개	무노조 기관	73 개
	복수노조 기관현황	단일노조 기관	6 개	단일노조 기관	17 개
		복수노조 기관	6 개	복수노조 기관	5 개
	노조 조직률	민주노총	6 개	민주노총	5 개
		한국노총	10 개	한국노총	2 개
		기타	1 개	기타	15 개
		미가입	2 개	미가입	7 개
상급 단체별 노조원 규모	노조 조직률	조합원 수	18,475 명	조합원 수	3,087 명
		조직률	73.3 %	조직률	43.9 %
		민주노총	1,366 명	민주노총	397 명
		한국노총	14,361 명	한국노총	138 명
	노조원 규모	기타	1,703 명	기타	2,197 명
		미가입	1,045 명	미가입	355 명

# 제주특별자치도



## 제주 지역 공공기관 현황

기관 현황	기관 현황	중앙정부 기관		지방정부 기관	
		공기업 시장형	0 개	지방직영기업	3 개
		공기업 준시장형	1 개	지방공사	3 개
		준정부 기금관리형	1 개	지방공단	0 개
		준정부 위탁집행형	0 개	출자기관	1 개
		기타공공기관	2 개	출연기관	13 개
		합계	4 개	합계	20 개
노조 현황	중사자 현황	전체	3,827 명	전체	3,319 명
		정규직	2,651 명	정규직	2,869 명
		무기계약직	176 명	비정규직	430 명
		비정규직	122 명	소속 외	20 명
		소속 외 근로자	111 명		
		자회사	767 명		
노조 현황	무노조 기관현황	유노조 기관	3 개	유노조 기관	9 개
		무노조 기관	1 개	무노조 기관	11 개
	복수노조 기관현황	단일노조 기관	3 개	단일노조 기관	8 개
		복수노조 기관	0 개	복수노조 기관	1 개
	노동조합 상급단체 가입현황	민주노총	2 개	민주노총	4 개
		한국노총	1 개	한국노총	1 개
노조 현황		기타	0 개	기타	0 개
		미가입	0 개	미가입	5 개
	노조 조직률	조합원 수	1,960 명	조합원 수	1,419 명
		조직률	66.3 %	조직률	43 %
	상급 단체별 노조원 규모	민주노총	1,647 명	민주노총	370 명
		한국노총	313 명	한국노총	61 명
노조 현황		기타	명	기타	0 명
		미가입	명	미가입	988 명



## 주 의

1. 이 보고서는 재단법인 공공상생연대기금에서 시행한 노동 연구 지원사업으로 수행된 최종 연구보고서입니다.
2. 이 최종보고서의 내용을 대외적으로 발표하거나 인용할 때에는 반드시 재단에서 시행한 노동 연구 지원사업의 결과임을 밝혀야 합니다.
3. 본 연구의 주장이나 제언은 연구진의 견해이며, 재단법인 공공상생연대기금의 공식 입장이 아닙니다.