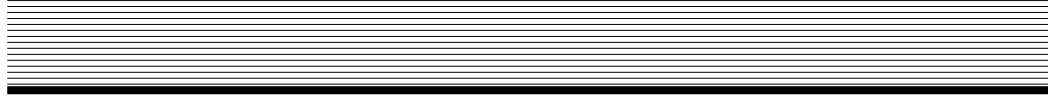


KLEI 토론회자료 07-1

한국노동교육원 · 한국인사행정학회 공동토론회

- : 3 30 () 14:00 17:30
- :



14 : 00~14 : 20	개 회 인사말 : 김수곤 (한국노동교육학회장) 백종섭 (한국인사행정학회장) 사 회 : 이호창 (한국노동교육원 교수)
14 : 20~14 : 50	기조발제 공무원 노사관계 주요쟁점과 정책과제 발 표 : 선 한 승 원장 (한국노동교육원 원장)
14 : 50~16 : 20	주제발표 I 단체교섭부문: 공무원단체교섭구도상 쟁점 및 정책과제 발 표 : 김 재 기 (대구대 행정학과 교수) 주제발표 II 분쟁조정부문: 공무원 노사관계 분쟁조정 기구 발전방안 - 미국과 영국의 사례를 중심으로 발 표 : 배 귀 희 (한국행정연구원 연구위원) 주제발표 III 노동교육부문: 공무원 노사관계 교육실태와 개선방향 발 표 : 원 창 희 (한국노동교육원 공공노동교육 센터장)
16 : 20~16 : 30	Coffee Break
16 : 30~17 : 30	종합토론 사 회 : 서원석 박사(한국행정연구원 한국행정60년연구기획단 단장) - 학 계 : 조경호 (국민대 행정학과 교수) 하재룡 (선문대 행정학과 교수) 심용보 (한국노동교육원 교수) - 노 조 : 이인수 (공노총 부위원장) - 사용자 : 이화진 (행정자치부 전문위원)



공무원 노사관계 주요쟁점과 정책과제

선한승

한국노동교육원 원장

.	5
.	7
.	10
.	15
1. 법 형식에 관한 사항	15
2. 노조설립 단위에 관한 사항	15
3. 공무원노조조합원 자격인정문제	16
4. 전국단위 노조 및 연합체결성과 지부 및 분회설립에 대한 합법성	16
5. 중앙집중적 또는 분권적 교섭구조 문제	17
6. 교섭의무 및 교섭내용	17
7. 공동교섭 및 교섭권 위임문제	17
8. 단체교섭효력에 관한 사항	18
9. 공무원직장협의회와 노조의 관계에 대하여	19
10. 보충협약 필요성에 대하여	20
11. 교섭대표의 선정문제에 대하여	20
12. 단체교섭의 의무 및 체결형식에 대하여	21
13. 단체행동권 행사에 대하여	22
14. 노조 전임자에 대하여	22
15. 분쟁조정에 대해서	23
16. 복수노조 창구단일화에 대해서	24
17. 공무원의 근로조건 결정에 대해서	25
.	26
1. 공무원노조의 역할과 한계에 대한 성찰필요	26
2. 공무원노사관계의 합리적 정착을 위한 준비	27
3. 제도보완과 관련된 사항은 지속적인 연구검토 필요	27
4. 정당한 공무원 노조활동 보장을 위한 관련 준칙 제시	28
5. 노사관계 전반에 대한 교육	28
6. 공무원노사의 바람직한 역할정립을 위한 자세	29

- 사회적 파급력 높은 공무원 노조활동
 - 공공부문은 생산되는 재화와 서비스의 성격측면에서 사회의 가장 기초적인 인프라로서 공공서비스를 공급하고 있다는 점에서도 중요한 역할을 수행
- 노사관계 선도부문으로서 공무원노조
 - 조직력과 영향력 모두 향후 노사관계 방향을 결정할 공공부문은 ‘경제전체의 관리자’로서 뿐만 아니라 민간부문의 노사관계에도 커다란 영향을 미치게 됨.
- 노사관계에서 공공부문은 두 가지 방식으로 정의
 - 소유와 지배구조 측면을 기준으로 정부나 공공단체가 운영하는 공적부문으로서 사적 부문과 대별(좁은 의미의 공공부문)
 - 생산되는 재화나 서비스의 성격 기준으로 보면 민간부문은 사적 이익을 추구하는데 반해, 공공부문은 공공재(public goods)를 생산하는 공공서비스 부문으로 정의
- 공공부문으로 정의되는 대상은 각 국가마다 상이함.
 - OECD는 ‘공공부문은 피고용자의 임금이 정부로부터 직접 지불되거나 중앙정부로부터 예산을 배정 받은 기관이 담당하는 영역’으로 규정
 - 우리나라의 경우에는 소유와 지배구조의 측면에서 국가로부터 예산을 배정받고 정부의 통제나 관리를 받는 부문으로 공공부문을 정의
- 공공부문이란 공공기관운영에 관한 법에 의하면 정부기관(공무원 공공부문)과 준(準)정부기관(비공무원 공공부문)으로 구분할 수 있음.
 - * 과거 산하기관이라는 표현 대신에 준정부기관이라는 용어를 사용하기로 명문화
- 준 정부기관 공공부문은 구체적으로 출자자가 중앙정부나 지방자치단체나에 따라 국가

공기업, 산하기관과 지방공기업으로 양분

- 국가공기업은 다시 정부투자기관, 정부출자기관 및 출연기관, 위탁기관으로 나뉘어지고, 지방공기업은 지방자치단체가 직접 설치, 경영하는 수도, 궤도, 운송, 도로, 하수도, 주택, 토지개발, 의료사업으로 구분

- 공공부문의 노사관계 특성
 -

- 공무원 노사관계의 주체에 따른 특수성
 - 공무원의 사용자는 국민이며 이외에는 국민으로부터 권력을 위임받는 대리인으로서 규정

- 사용자는 국민의 뜻에 따라서 단체교섭에 임해야하며 궁극적으로는 선거에 따라서 책임지거나 위임받는 임명권자에게 구속 됨.
 - 사용자가 선거결과, 이익집단의 존재, 여론, 권력집단 등에 민감히 반응하는 지방자치단체의 경우, 자율적인 노사관계 구도가 만들어질 가능성은 그만큼 제한적일 수밖에 없음.

- 공무원노사관계의 사용자는 민간노사관계와 달리 단순하지 않으며 중층적이며 분산되어 있음.
 - 공무원노조법에 따르면 공무원노조 설립시 최소단위만을 규정하고 있으므로 각 기관별 노조설립에 의한 분산교섭과 중앙교섭 모두 가능
 - 공무원노사관계는 입법부, 사법부등 중앙행정부처와 광역시도, 기초자치단체의 시-군-구 등으로 분산되어 구성 됨.

- 공무원 노사관계는 민간기업과 달리 공무원의 ‘근로조건 법정주의’와 국가예산 편성권으로 인해 정부의 협상권한이 제약 됨.
- 단체교섭을 통해 노사의 의견이 합의과정에 도달했다고 하더라도 최종적으로 중앙정부의 경우에는 국회, 지방정부의 경우에는 지방의회의 결의를 수반하는 법률 또는 조례로서 확정되게 됨.
 - 공무원 노사관계는 민간과 달리 합의사항에 대한 이행여부 및 책임소재를 둘러싸고 분쟁이 발생할 소지가 있음.
- 공무원 노사관계의 사용자인 정부부처 및 지방자치단체는 노사관계에 대한 실무지식 및 경험이 축적되어 있지 않아, 노사결과를 둘러싼 소모적인 분쟁이 빈발할 가능성
 - 공무노사관계를 전담할 수 있는 부서의 신설, 이에 따른 직위 및 직렬신설, 외부전문가의 공개 특별채용을 통한 인력의 확충, 그리고 경험축적을 위한 노동교육의 필요성 대두
- 선진국의 경우 국가마다 공무원 노동기본권인정범위가 상이함.
 - 단결권은 경찰직 공무원을 제외하고는(일본) 모든 국가가 인정하고 있으나 단체교섭권과 단체행동권은 많은 국가에서 제약하고 있음.
- 공무원의 단체교섭권과 단체행동권은 공무원의 유형에 따라 인정범위가 상이함.
 - 공무원은 일반직과 특수직, 국가직과 지방직 등의 구별이 있으며, 경찰 등 특수직의 경우에는 제약이 따르고 연방제국가의 경우 연방직등 국가직의 경우에는 주 법률에 따라서 인정여부가 차이가 남.

- 미국은 연방직의 경우 단결권과 단체교섭권에서 임금 교섭권은 제외하여 1.5권만 인정하고 있으므로 단체행동권은 불인정
 - 지방공무원은 단체교섭권 29개주, 단체행동권 8개주 등 주법에 따라서 상이함.
- 영국은 일반직의 경우에는 노동3권이 모두 인정되고 있으나 교사, 간호사, 의사 등은 임금교섭만은 임금조사 기구에서 결정되는 것을 제외하고는 노동3권 모두를 인정
 - 경찰직등 특수직은 단체교섭도 단일단체에만 가입을 허용하는 조건에서 인정되는 등 노동3권이 모두 제약하고 있는 상태
- 독일은 모든 공무원이 노동3권중 단결권을 인정받고 있으며 가장 폭넓은 인정을 허용하는 노무직 및 사무직을 제외하고는 여타 공무원은 단체교섭권 및 단체행동권 등 노동2권은 제약
 - 일반직(Beamte)은 단체교섭권은 협의권, 단체행동권은 불인정되고 있으나 임금은 법령에 의해 결정 됨.
 - 경찰직은 단체협약체결권은 제외하고 협의권만 부여하며 단체행동권은 인정하고 있지 않음.
- 프랑스는 일반공무원은 단체교섭권까지는 인정하고 있으나 파업권은 파업 예고제를 통한 행정적 제한을 가하고 있음.
 - 경찰 교도관등 특수직은 노동2권은 보장하고 있으나 행동권은 불인정
- 일본은 일반공무원의 경우 노동1.5권(단결권과 협의권) 보장, 경찰직은 노동3권 모두 불인정되고 있어 선진국에서 가장 제한된 모습을 보여주고 있음.
 - 인사원에서 임금 등 근로조건을 결정하고 있음.
- 선진국 노동3권 보장의 기본은 ILO협약이 준거가 되고 있으며, 이중에는 제87호 협약(결사의 자유 및 단결권보호에 관한 협약)과 제98호 협약(단결권 및 단체교섭권 원칙 적용에 관한 협약)이 중요함.

-
- 제87호 협약은 공무원을 포함한 모든 노동자는 단결권을 보장하고 있으며
 - 제98호 협약은 국가행정에 종사하는 공무원을 제외할 수 있으나 비준국 모두에게 단체교섭을 촉진하는 의무를 부여
- 공무원의 파업권에 관해서는 단결권과는 별개로 취급하여 중립적인 태도를 견지하고 있으나 ILO 전문가 위원회 및 결사의 자유위원회는 일부에만 제한을 할 수 있다는 입장을 표명
- 공공당국의 대리인으로서 공무원(civil servants acting in their capacity as agent of the public authorities)과 필수 공익부문에만 제한적으로 단체행동권을 제약하는 것으로 간주
 - * 필수공익사업장으로 국민의 생명, 건강, 안전부문, 의료, 전기, 수도, 전화, 항공관제 등을 예시
 - 이들 부문에 행동권이 제한되어도 대상조치 강구를 의무적으로 부여하고 있으며, 여기에는 조정중재절차를 의미하는 것으로 판단 됨.
- 교섭단위문제는 각국마다 상이함.
- 독일과 프랑스는 중앙집중적 교섭방식을 채택하고 미국은 연방노동관계위원회(FLRA)가 결정하고, 반면에 영국은 경영여건에 따라서 그때 그때 판단기준에 따라서 결정
- 교섭수준은 미국과 영국을 제외한 모든 국가가 중앙 집중적으로 결정
- 한국은 중앙인사위원회, 독일과 프랑스는 전국차원에서 결정되는 등 중앙집중화 경향
- 교섭주체는 교섭창구 단일화가 전제
- 정부교섭대표는 스웨덴의 경우, 정부사용자협의회(Swedish Association of Government Employers, AGV)에 가입하고 교섭단구성하고 내무부장관이 교섭대표. 영국은 해당 부처의 최고책임자가 교섭대표
 - 노조대표로는 미국의 경우 NLRB가 관장하는 배타적교섭대표, 프랑스는 7개 노조대

표가 단일교섭대표구성, 독일은 독일공무원연맹(Deutsche Beamte Bund, DBB)이 사무공무원노조를, 노무공무원은 DGB가 각각 대표

- 교섭대상은 법령개폐 및 국회예산결정권과 관련된 사항을 제외하고는 모두 해당 됨.
 - 한국은 정부교섭대표가 법령 등에 의해 위임하고 있는 조합원의 보수, 복지 그리고 근로조건에 해당되는 사항으로 제한
 - 미국과 일본은 아예 교섭사항과 비교섭 사항으로 구분하여 명확히 하거나 분쟁이 발생한 경우 FLRA 등 제 3의기구가 판정함.

- 단체협약의 효력에 관해서는 법령, 조례, 예산에 의해서 규정되는 내용은 단체협약의 효력을 인정하지 않고 대신에 성실히 이행하는 의무부과
 - 단체교섭의 시기가 중요, 미국은 예산이 입법기관의 확정전에 단체교섭이 이루어지도록 함. 한국은 예산이 확정되고 난후에 교섭이 이루어지므로 효력이 없다는 주장
 - 프랑스는 정부가 일방적으로 임금인상을 결정하며, 독일은 단체협약으로만 임금인상이 결정되어 국가마다 상이함.
 - * 단체협약의 효력은 당사자에게만 인정되나 프랑스의 무임승차문제가 나타나듯이 전체공무원에게 확장하는 것이 일반적임.

- 공무원노조구성은 법외노조의 비중이 압도적으로 높은 상태에 있음.
 - 2006년 현재 공무원총수는 931,025명이며, 현업기관, 교원, 일반직 공무원으로 구성됨.
 - 노조원수면에서는 현업노조원수는 체신, 국립의료원등 2만5천명, 교원노조는 전교조등 8만7천명이고, 일반직은 전공노 13만명, 공노총 2만9천명, 행정부공무원 1만 7천명 등 18만 여명의 분포를 보임.
 - 전교조 및 전공노등 강성노조가 압도적 다수를 차지하고 있어 공무원노조활동의 방향을 예측하기가 어려운 상태.

- 특히 전공노는 아직 법외노조의 상태에 있어 정상적인 조합활동을 기대하기가 어려운 상태로서 국가기관의 노동교육등 제도적 수단이 제약을 받고 있는 상태임.

< 1 >

	가		
		16 (23 7)	
「 」		7 4 ¹⁾ (14)	
전국공무원노동조합 총연맹(공노총)	광역/기초자치단체, 교육기관 노조연맹 등	약 51,250	'06.09.04
행정부공무원노동조합	14개 정부부처	(17,771)	'06.09.06
서울특별시공무원 노동조합연맹	서울시청	3,500	'06.01.31
전국교육기관기능직 공무원노동조합	시/군교육청 기능직	3,825	-
전국교육기관 노동조합연맹	시/도교육청행정직	16,192	'06.02.02
전국공무원노동조합 (공무원노조)	전국기초자치단체	(7만 5천 여) ²⁾	합법노조 전환거부
「 」		8 8	
전국교직원노동조합 (전교조)	교직원	87,000 여 ³⁾	'99.07.01 ('89.5.28 창립)
한국교원노동조합 (한교조)	"	1,000여 ⁴⁾	'99.07.01 ('99.5.16 창립)
자유교원노동조합 (자유교조)	"	500여 ⁴⁾	'06.04.22

주: 1) 등록 노동조합 통계는 행정자치부 내부 자료에 근거함

2) 공무원노조 조합원수는 2005.7.21 기준 추정자료임. 중앙부처 약 5천명, 법원 8,000, 국회 1천명, 선관위 2천명, 그리고 그 외는 시·군·구 지자체

3) 전교조가 전국대의원 대회에 앞서 작성한 '조합원 증감 현황'에 따르면 전교조 조합원은 2005년 12월 90,857명에서 2006년 12월 86,918명으로 3,939명 감소했다고 함(인터넷신문/매일경제 홈/뉴스센터, 2007.2.20) (검색일: 2007.3.1)

4) <http://www.viewsnnews.com/article/사회/교육> (2006.4.22) (검색일: 2007.3.1). 한교조는 설립신고 당시('99.7.1) 제시한 수치는 25,091명이나 실제 활동하는 수는 그에 훨씬 미치지 못하는 것으로 파악됨.

- 현안은 중차대하나 대화구조는 취약하여 노사분규가 촉발할 가능성
 - 공무원연금제도 개혁과 정년제도 개편 안을 둘러싸고 노조의 투쟁력은 갈수록 높아지고 있는 상황임.
 - 공무원노조의 최대 조직인 전공노조는 아직 합법화를 외면하고 있어 공식적인 대화 채널은 구축되지 않고 있는 상태.
 - 노조에 비해 사용자 측의 전문성과 경험부족은 공무원노사관계의 최대 장애요인으로 대두
 - 단체교섭 모형이 정착되지 않아서 이렇다 할 교섭구조와 관행이 정립되지 않은 상태임.

- 높은 노조 조직율은 국민과 정부에게 압박요인으로 작용
 - 1999년 말 현재 기준으로 노동조합의 조직률은 무려 60%에 이르고 있으며⁵⁴⁾, 향후 공무원 노조가 정착될 경우 공공부문의 조직률은 조직노동자의 40%대에 이를 것으로 전망
 - 정부기능의 확대에 따라 공공부문의 비대화가 증대되고, 정부부문의 피고용자가 증가하면서 노사관계 또한 영향력이 높아짐.
 - * 선진국은 전체 근로자중에 국가에 의해 고용되는 근로자 비중이 최소 7%(일본), 최대 30%(스웨덴)로 나타나고 있음.

- 공공부문도 효율성이 강조되면서 종전의 직업공무원제도하에서 신분안정성이 무너지고 구조조정의 상시화가 나타나면서 민간부문과 차별화가 의미가 없어짐.
 - 공무원의 신분불안정은 곧바로 노동운동의 흡인력을 증폭시키는 결과를 초래하게 되어 공공부문의 노동운동이 과격해지고 전투적이게 될 가능성 대두.

- 한국의 노사관계 풍향을 좌우할 공공부문노조
 - 공공부문노조는 국가경쟁력과 노사관계 경쟁력을 결정할 수 있는 파괴력을 가질 것임.
 - 1990년대 말부터 공공부문노조는 한국의 노사관계 안정에 결정적인 변수로 작용했음.
 - 1998년 조폐공사 파업유도 사건, 부산지하철 노조투쟁이 있었으며

- 1999년에는 서울지하철노조의 4·19파업, 방송개혁 입법을 둘러싼 방송노조 연합의 투쟁
 - 2000년도에는 사회보험노조투쟁, 은행합병에 반대한 국민은행과 주택은행 노조의 투쟁, 한국통신 노조의 파업, 전력노조의 투쟁, 전교조 투쟁 등
 - 2001년도 이후에도 서울대병원 파업, 철도청을 비롯하여 민영화를 둘러싼 공기업 노조의 투쟁 전개
- 법률적 제한에 따라 노동운동이 경직될 가능성 상존
- 법률적인 환경에서 5급 이상 등 고위공무원에게 노동조합의 결성이 허용되지 않고 있음.
 - 공익사업이나 ‘필수공익사업’으로 규정된 부문이나 교원의 경우에는 단체행동이 사실상 불가능하거나 허용되지 않음에 따라서 경직적 노사관계 우려의 가능성 상존.
- 정치적 성격의 공공부문 노사관계는 불안정성의 근본 요인으로 작용 가능성.
- ‘정치적상황성’(political contingency: Ferner, 1988)에 의존한 공공부문의 단체교섭은 내부조율능력의 한계로 작용.
 - 단체교섭의 주체로서 정부가 교섭과정에 직·간접적으로 개입함으로써 사용자의 개념이 불명확해진다는 점
 - 단체교섭의 과정에서 다양한 정치적 과정이 전개된다는 점
 - 단체교섭의 결과가 법률의 형태를 띠거나 정치적 결정의 한계 안에서 이루어진다는 점
 - 노동조합의 단체행동 역시 사용자에 대해 경제적 압력보다는 정치적 압력을 가하는 형태로 이루어진다는 점
- 사용자의 분산성 때문에 책임소재가 불분명하여 분규가 일어나면 장기화될 수 있는 가능성
- 공공부문의 단체교섭에서 가장 해결하기 어려운 문제는 ‘사용자가 누구인가’라는 점으로 권한은 있으나 책임은 부재라는 문제 발생

- 민간부문의 경우 단체교섭의 사용자측 당사자는 조직위계의 최상층에 위치하고 있으나, 공공부문의 경우 경영권은 행정부는 물론 입법부까지 포함하는 여러 부문에 분산
 - 교섭 과정에 시민, 이익단체, 정당 및 국회의원 등 다양한 주체가 다양한 방식으로 개입
 - * 공공부문에서의 교섭형태는 노사당사자를 뛰어넘는 다면적(multilateral)인 성격을 띠고 나타나고 있음.
- 국민, 시민사회단체 등 외부요인에 좌우되는 공무원 노사관계
- 외부요인에 흔들리는 공무원노사관계는 구조적으로 취약성을 내포하고 있다는 반증.
 - 국가가 공공부문의 노사관계 문제를 처리할 때 우선적인 동기는 이윤의 가능성이나 성장성의 고려가 아니라 광범위한 정치적·거시경제적 변수가 중요
 - 정치적 과정으로서 단체교섭은 정치적 노동조합주의(political unionism)를 강조하는 결과, 다면 교섭(multilateral bargaining) 전술과 사회운동적 노동조합주의(social movement unionism)을 표방
- 중앙집권적 교섭구조와 분권적 교섭이 중첩적으로 나타나므로 복잡성이 가중됨.
- 공공부문에서 단체교섭의 변수는 사용자, 정책결정자, 입법당사자 등 다양한 입장에 따라서 국가 정책에 의해 강하게 영향을 받기 때문에 교섭구조가 대규모이고 중앙 집중성을 높이는 계기(Batstone et al, 1984)
 - 그럼에도 기초 자치단체 및 각 직장단위별 교섭의 필요성을 합법적으로 인정하고 있음.
 - 노사갈등이 발생하면 이를 해소할 수 있는 해법이 간단하지 않아서 정교한 분쟁조정 메커니즘이 요구됨.
- 공무원노사관계의 사회적 성장산업화는 갈수록 증대.
- 공무원노조활동은 막 시작된 벤처산업으로서 노쇠한 민간부문과는 비교할 수 없는 노동운동의 성장가능성이 높음.
 - 외국의 경우에도 공무원노조의 조직율이 민간부문 보다 높다는 점 때문에 노사관계

안정을 위한 정책역량을 집중하고 있음.(미국 37%, 일본 62%, 독일 75%, 영국 57%)

- 우리의 경우도 교원은 37.2%, 철도현업직 85%, 체신현업직 73%인 점 등을 감안할 때 조직을 증대는 불가피한 전망이므로 정책품질을 높여야 할 것임.

.

1.

- 특별법과 일반법(노동조합 및 노동관계 조정법)중 어느 법형식이 타당 하느냐의 문제
 - 우리법은 공무원이라는 특수신분을 고려하여 특별법에 의해 규정
- 국가공무원법(국공법) 및 지방공무원법(지공법)과 공무원노조법과의 관계 문제
 - 노조에 관해서는 공무원노조법이 다른 법에 우선하여 적용된다고 하여야 할 것임.
 - * 공무원은 노동운동 기타 공무이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 안 된다. 다만 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다. (국가공무원법(국공법) 제 66조 제1항 및 지방공무원법(지공법)제 58조)

2.

- 최소단위로 노조설립을 규정하고 있어(공노법 제5조 제1항) 주요 근무조건이 결정되는 단위에 맞게 노동조합이 결성되도록 하여 교원노조의 전국단위에 한정되는 것과 차이가 있음.
- 대부분의 국가는 노조가 결성되는 단위에 대해 제한을 두지 않고 있는데 반해 우리의 규정은 기본권을 제약할 수 있다고 비판

- 그럼에도 임금 및 근로조건이 직장단위로 결정되는 통례를 감안하면 일응 타당한 점이 있다고 할 것임.

3.

- 우리나라는 취업자를 대상으로 한 노조설립을 원칙으로 하고 있기 때문에 유럽의 산별노조와는 차이가 있음.
- 공노법 제 2조, 제 6조의 규정은 공무원이 아닌자의 가입은 금지되고 있으나 중앙노동위원회의 재심판정중인 경우에는 지위인정
- 공무원 아닌 자의 노조의 영향력을 배제하려는 취지하에서 공무원노조의 독립과 자율성 보장을 위해 불가피한 면이 있음.

4.

- 최소단위로 조합결성이 허용되는 상태에서 전국단위 연합체 결성이 합법적인가의 문제는 다수설이 합법적이라는 입장을 견지함.
- 그러나 일부부처에서는 부처의 기밀이 누설될 수 있다는 문제 때문에 이를 금지해야 한다는 견해도 있음.
- 지부 및 분회의 경우도 노조조직형태를 노조의 자율에 맡겨야한다는 논리에 따라서 가능할 것임.
- ILO 제87호 협약 제5조는 국내 및 국제수준에서 연합체설립 권리를 보장

5.

- 공무원 노사관계의 특성상 전국차원에서 근무조건이 결정되는 특수성을 가지고 있기 때문에 중앙집중적 교섭 가능
- 최소단위 노조결성원칙과 같이 직장단위도 일정부분 영향력이 있어 분권화된 교섭도 필요
- 공무원교섭형태를 조정된 교섭구조(coordinated bargaining structure) 또는 다원적 교섭구조(multiple bargaining structure)로 규정되고 있음.

6.

- 정부는 법령 등에 의해 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항에 대해 교섭에 응하여야 한다고 규정함. (공노법 제8조 제2항)
- 여기에서 결정할 수 있는 사항이라는 의미는 최종적 결정권만이 아니라 소관사항이라는 의미가 큼
- 일본의 경우 상급조직에 상신할 수 있는 상신교섭(上申)이라는 용어도 사용됨.

7.

- 일반적으로 당해공무원은 당해 정부대표가 사용자로서 참여하는 것이 당연하지만 필요한 경우에는 다음과 같은 공동교섭도 가능
 - 효율적인 교섭을 위해 다른 정부대표와 공동으로 교섭할 수 있으며(공노법 제8조 제3항)

- 다른 관계 기관의 장으로 하여금 교섭에 참여할 수 있게 할 수 있고
 - 다른 기관의 장이 관리하거나 결정할 권한을 가진 사항에 대해서는 당해 기관의 장에게 단체협약을 체결할 권한을 위임할 수 있음. (공노법 제8조 제 4항)
- 정부가 어디까지나 공동 교섭단을 구성할 권한이 있다는 전제하에
- 공무원 보수는 중앙인사위원회 및 기획예산처, 복무 및 복지문제는 행자부 및 보건복지부 등이 참여할 수 있음.
- 외국의 경우에는 다음과 같은 여러 형태의 방안이 강구되고 있음.
- 스웨덴 : 정부사용자협의회에 가입하고 공동대처
 - 독 일 : 내무부장관의 대표하에 중앙과 지방이 공동교섭단 구성 운영
 - 프랑스 : 공공부장관이 교섭대표로 참가 등
- 교섭권 위임문제는 공무원단체간에는 관련이 있는 소관부처에게 위임이 가능하나 문 제는 민간인 등 제 3자에게 위임이 가능한가여부임.
- 결론은 공무원의 특수성을 감안하여 관련이 없는 제3자 위임은 불가능하다는 것임.
 - 이유는 공익을 추구하는 공무원이라는 신분과 일본의 경우와 같이 적법한 위임의 경우에 해당되지 않음에 따라 어렵다는 것이 타당
- * 일본은 교섭위원은 원칙적으로 당해단체의 임원으로 한정되고 있음. (국가공무원 법 제 108조의 5제5항, 지방공무원법 제55조 제5항). 다만 특정한 사항에 대해 적법한 위임을 서로 증명하는 경우에는 예외로 허용(동법 제6항)

8.

- 단체교섭체결권은 공무원노조지부가 아니라 본조가 가지고 있고 사측은 해당자치단 체의 장이 가지고 있음.
- 부산시의 판례를 보면 부산시내에 각 구청에게 독자적인 체결권이 있음을 분명히 하고 있음.

- 단체협약의 내용은 법령, 조례, 예산에 의해 규정되는 내용과 위임받아 처리되는 내용에 대해서는 단체협약보다 우선함. (공노법 제10조 제1항)
 - 여기에는 법률, 대통령령, 시행규칙까지 포함되고 조례는 지방의회가 법령의 범위 안에서 의결한 것(지자법 제15조), 또는 조례에 의해 위임받아 규정하는 규칙까지 포함.
 - 그러나 조례에 의해 위임받은 지자체 장의 권한내에 속해있는 사항은 단체협약의 효력을 보유함.
- 동종의 공무원 과반 수 이상이 체결한 단체협약은 참가하지 않은 동종의 다른 공무원에게 적용되는 등 일반적 구속력을 갖는 것임. (공노법 제17조 제2항)

9.

- 공무원노조는 신분의 특수성에 의해 교섭사항이 제한되어 있기 때문에 직장협과 노조간의 역할 분담에 대해 논쟁이 일어나고 있음.
- 공무원직장 협은 노조가 할 수 없는 비교섭 사항과 관련된 부문을 보충해서 협의할 수 있을 것임.
 - 고충처리와 관련된 사항
 - 법령 및 조례의 개정에 관한 건의사항
 - 예산 확보문제 등
- 선진국의 경우에는 국가에 따라서 차이가 있음.
 - 프랑스는 국가공무원 최고회의, 행정위원회, 전문위원회 등이 각 단계별로 역할 수행
 - 독일은 산별체제에 따라서 전국적 내셔널센터가 정책관련 역할 수행.
 - 일본은 고충처리공동위원회가 의무적으로 설치되어 수행.

10.

- 단체교섭 단위가 우리나라에는 매우 유연하게 되어 있음. 예컨대, 가장 낮은 수준의 기초자치단체 뿐만 아니라 정부부처 간 연대해서 협약도 체결될 수 있음.
 - 따라서 여러 개 정부부처를 포괄한 거대 산별협약을 체결하는 경우에는 각 직장단위특성에 맞는 보충협약을 체결할 수 있어야 할 것임.
- 스웨덴의 경우에는 기본적으로 중앙집중적 산별교섭을 체결하고 있기 때문에 작업장 단위의 보충협약이 일반화되어 있음.
 - 임금인상만 하여도 산별협약은 가이드라인으로서 역할만 하고 구체적으로는 직장 단위에서 개별공무원의 직종별로 협약을 체결함.

11.

- 한국은 정부교섭 대표 선정 문제로 초기에 혼란을 야기하고 있어 조기에 이를 정착 시켜야할 필요성이 제기되고 있음.
- 일각에서 주장하고 있는 것처럼 총리가 교섭대표로 나와야한다는 주장에서부터 교섭 대상을 모두가 행자부장관을 상대로 하려는 노측의 주장도 있어 각양각색의 주장이 난무하고 있는 실정임.
- 초기에 혼란을 예방하기 위해서는 스웨덴 모델의 활용을 검토해볼 수 있을 것임.
- 스웨덴은 사측은 1965년에 이미 정부기관이 회원으로 참여하는 중앙정부는 정부사용자 기구(AGV), 지방정부는 주연맹(LF)과 시연맹(SK)를 각각 만들어서 노조와 교섭을 담당하고 있음.

- 우리나라도 정부간 대응을 위해서 이러한 선진외국의 모델을 벤치마킹하여 효율적으로 대응하는 방안을 검토해볼 수 있을 것임.
- 일본도 교섭이 이루어지기 위해서는 우선 적법한 교섭신청이 행해져야하고 교섭당국의 선정도 적법하게 관리되거나 결정할 수 있는 당국으로 규정되어 있음. (국공법 제 108조 제 4항)
 - * 단체교섭당사자 선정의 경우, 일본의 사례는 중요한 시사점을 줄 수 있음. 중앙교섭이 이루어지는 경우라도 사전에 폭넓은 예비교섭을 통해서 의제, 시간, 장소, 교섭위원 등에 관한 의견을 충분히 교환하는 일본의 방안이 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있음.

< 2 >

< >	
사무직공공교섭협의회(OFR; ST포함) 중앙정부생산직노조(SEKO) 전문직노총국가부문협의회(SACO-S)	정부사용자기구(AGV)
< > 사무직공공교섭협의회(OFR; SKTF 포함) 지방공무원생산직노조(Kommunal)	주연맹(LF) 시연맹(SK)

주: 외국 공무원노조의 조직과 교섭, 인수범(2003), p 54

12.

- 노조가 결성되는 한에서는 단체교섭을 성실히 해야 하는 의무는 공무원노사의 경우에도 마땅히 부여되어야 할 것임. 그럼에도 단체교섭을 체결해야 하는 문제는 별개로 보아야 할 것임. (일본 국공법 제108조의 5제1항, 지공법 제 55조 제 1항 참조)

- 협약체결 형식에 대해서는 논쟁의 여지가 있음. 일본도 서면협정체결권의 경우, 국가공무원은 배제된 반면에 지방공무원은 교섭결과 합의에 도달한 사항에 대하여 협정으로 체결할 수 있도록 되어 있음.
- 이때에도 합의된 사항이 법령, 조례, 지방자치단체의 규칙 및 규정에 저촉되지 않아야 함.

13.

- 국가에 따라서 단체행동권허용범주가 차이가 나지만 일반적으로 엄격히 제한되어 있는 것이 사실임.
- 이태리, 스웨덴, 네덜란드, 벨기에 등과 같이 민간부문과 동일하게 인정하고 있는 국가가 있는 반면에 미·일·독과 같이 교섭체결권과 단체행동권에 대해 일정한 제약을 두고 있는 국가도 있음.
- 우리나라도 비현업 일반직 공무원은 정부의 활동능률을 저하시키는 태업적 행위는 물론 공모, 교사 선동등도 금하고 있음.
- 휴가투쟁, 초과근무거부투쟁, 근무시간 내 직장대화, 숙·일직 거부투쟁, 준법투쟁 등 일체의 집단행동을 불허하는 일본 최고재판소의 판시도 우리에게도 시사하는 바가 클 것임.

14.

- 노조전임자문제는 민간부문의 경우 과도한 인정숫자와 직무의 범주와 관련됨. 이는 공공부문역시 그대로 나타나고 있어 공무원노조법 초기 시행단계에서 바로 잡는 것이 중요할 것임.

- 일본은 노조전임자를 원칙적으로 인정하지 않고 있지만 독립행정관청의 허가를 얻는 경우 예외적으로만 가능함.
 - 노조전임자로서 종사하는 기간은 5년을 초과할 수 없으며 직무범위도 당해노조업무에만 국한하도록 제한되며 급여도 없는 휴직자로 처리됨. (특정 독립행정법인등의 노동관련 법률 제3조, 4조)
- 우리나라도 전임자 숫자를 법적으로 엄격하게 규정되어야 하며 직무역할도 일본처럼 업무영역의 한계를 벗어나지 않도록 세심한 조치가 선행되어야 할 것임.

15.

- 분쟁해결제도의 기본은 자율성을 폭넓게 인정하는 조정과 강제성을 부여하는 중재를 적절하게 활용하여 효율적으로 운영하는 문제가 핵심임.
- 미국은 조정(mediation), 진상조사(fact-finding), 중재(arbitration)를 적절하게 활용하여 분쟁을 효과적으로 관리하는 측면에서 모범사례로 평가되고 있음.
 - 특히 사실조사는 미국제도의 특징을 잘 표현하는 방안으로서 일종의 청문회성격을 가지고 있음.
 - * 사실조사를 통해서 양 당사자는 자신의 주장이 과도한지를 가늠할 수 있으며, 여기에다 강제적 성격을 띠고 있는 권고안은 단순한 사실조사를 넘는 유효한 해결수단이 될 수 있음을 보여주고 있음.

< 3>

제3자의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 조정안 제시 • 자발적 교섭 분위기 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 공청회 개최 • 진상조사 보고서 제출 	<ul style="list-style-type: none"> • 공청회 개최 • 최종적인 중재판결
구속력	<ul style="list-style-type: none"> • 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 있음
분쟁타결 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 조정자의 설득, 협상기술 	<ul style="list-style-type: none"> • 대중(시민)의 압력 	<ul style="list-style-type: none"> • 중재판결의 비용
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 노사간 자발적 해결 조력 • 저렴한 비용 • 신속한 진행 • 비공식적 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 효과적인 대중(시민)의 압력 동원 • 조정보다 효과적인 • 노사간 합의 고무 	<ul style="list-style-type: none"> • 분쟁해소를 통한 공익보호 • 노사간 협상력 불균형 시정
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 노사간 자발적 합의를 고무할 압력 불충분 	<ul style="list-style-type: none"> • 중재와 같은 구속력 부재 • 자발적 교섭의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 노사간 자발적 교섭방해(냉담효과, 증독효과) • 대의민주주의 원칙 훼손

주 : 한국인사행정학회 백종섭외(2005) p. 33

16.

- 민간부문의 경우, 복수노조의 시행이 창구단일화에 대한 노사의 입장 차이를 좁히지 못해서 3년 유예를 단행했음.
- 공공부문의 경우에도 이에 대한 논란이 지속될 것으로 전망되므로 이에 대한 바람직한 방향을 마련해야 할 것임.
- 외국의 경우를 보면, 일반적으로 창구단일화가 바람직하나 이를 달성하지 못해도 큰 혼란은 일어나지 않고 있는 상태임.
 - 유럽선진국은 대체로 정부당국과 노사가 알아서 처리하도록 했고 교섭창구를 단일화해야 할 의무도 없으며, 노조가 원할 경우에는 개별교섭의 길도 열어놓은 상태임.

- 교섭이 진행되기 전에 노조간에 협의를 통해서 단일교섭 안을 마련하는 것이 일반적이고, 사전에 조율이 이루어지지 않을 시에는 교섭과정에서 단일교섭 안이 만들어지기도 함.

○ 따라서 우리나라의 경우에도 법적으로는 비례대표제를 통해서 교섭창구단일화가 이루어지도록 규정되어 있으나 노조간에 상호협약하에서 혼란이 발생되지 않도록 하는 노력이 긴요하다고 할 것임.

17.

○ 국가공무원 근로조건의 경우에는 근무조건 법정주의 및 재정민주주의의 원칙에 의해서 노사교섭의 권한 밖에 놓여 저있는 것이 선진국의 일반적 관례임.

○ 일본의 경우 인사원의 국가 공무원직과 인사위원회 및 공평위원회의 지방직이 각각 결정되는 사례는 우리에게 시사하는 바가 큼.

- 일본의 비현업 공무원 경우에는 근로조건 결정에 대해 노사교섭은 할 수 있으나 협약체결권은 허용되지 않고 있으며 단순히 협의해서 구속력이 없는 신사협정에 그치는 것으로 해석되고 있음.

○ 인사원 및 인사위원회는 매년 공무원 봉급표가 적정한가에 대해 의견을 집약해서 권고를 할 수 있는데, 이는 사실상 결정 권한의 역할을 하는 중요한 기구로 평가되고 있음.

- 따라서 인사원의 위원에 대한 중립성과 객관성을 부여하고 있도록 제도화되어 있어 신뢰성이 담보되어 있음. (국공법 제 3조 및 제 4조 참조)

○ 우리나라는 공무원노조법이 시행초기 단계에 놓여있어 신뢰성 있는 근무조건 결정 기제가 확립되어 있지 않는 상태로서 있어 조속한 제도마련이 긴요할 것임.

1.

(1) 가

- 공무원노동조합의 결성은 공무원의 사회경제적 지위향상과 공직사회 개혁에 자발적인 참여 등 순기능 시현
- 행정조직의 지휘체계의 혼란 발생, 공무원의 집단이기주의 표출이라는 역기능으로 발현될 수도 있으나 사회적 기능성도 간과할 수 없음.
 - 공무원의 경제적 사회적 지위향상을 통한 기본생활의 보장으로 공무원의 사기향상과 함께 부정부패 방지
 - 공무원 노조가 관리층과의 대화와 협상을 통해 상호 이해의 증진과 관리층의 권위주의적 태도를 견제함으로써 대내 행정의 민주화와 행정발전에 기여
 - 일선공무원들에게 기관운영에 대한 소외감을 해소하고 나아가 조직에 대한 일체감과 참여제고를 통한 업무효율 증진
 - 공무원들의 직업윤리확립과 자질향상에 기여

(2) 가

- 공무원노동조합의 우월한 조직력으로 인해 관리층의 권한이 약화되고 행정조직의 지휘체계의 혼란이 발생
- 조직 전체의 목표달성보다는 해당 조합원의 권익보호에 치중함으로써 다양한 제도 (개방형 충원제도, 발탁인사, 기구축소 또는 개편) 등 혁신과 개혁에 걸림돌로 작용할 우려

- 불법집단행동의 빈발로 인한 사회적 혼란
- 공무원노조의 허용에 대비 향후 “공무원노사관계”를 어떻게 형성·발전 시켜 나갈 것인가에 대한 노사 양당사자들의 노력과 준비 필요

2.

- 공무원노조법은 1년간의 유예기간을 거쳐 2006. 1. 28부터 시행
- 지난 1년 동안 공무원 노사관계동향을 보면, 일부 노동단체는 현행법에 대한 문제점을 지적하고 합법화를 거부하고 있고 단체교섭 모형도 미 정립되는 등 혼란을 표출
- 법외노조에게는 지속적으로 대화를 통해서 합법화를 도모하고 합법노조는 단체교섭을 실시하여 공직사회의 안정을 도모하는 대책강구 긴급
- 공무원노사관계의 조기정착을 위해서는 사용자 및 노조를 대상으로 노사파트너십제고를 위한 공무원노사관계 교육 등 사전 대비 필요

3.

- 법상 가입제한 공무원의 범위 구체화 : 이해 당사자의 의견수렴을 거쳐 가입이 제한되는 직종, 직무 등 쟁점 정리
- 교섭절차의 구체화 : 교원노조의 사례를 참조하고 민간부문의 복수노조실시를 고려하여 창구 단일화 방안을 조속히 마련해야 할 것임.
- 분쟁조정제도의 구체화: 공무원노동관계조정위원회 위원 위촉절차, 위원회운영절차 등을 구체화하여 본격적인 분쟁조정제도 정착에 정책역량 집중

- 공무원노조법제도정비: 공무원노조법을 둘러싸고 일어나고 있는 법적 쟁점을 정리하고 기타 공무원노조 허용에 따라 개정·보완 되어야 할 관계법령 정비

4.

- 공무원노조법은 정당한 조합활동에 한하여 국가공무원 및 지방공무원법상의 집단행동 금지규정 적용을 배제하고, 공무원의 집단행위를 일정부분 허용하고 있음.
- 그럼에도 정당한 조합활동을 벗어난 공무원 또는 공무원노조의 집단행동 등에 대하여는 공무원법 및 복무규정상의 공무원의 의무규정을 적용하여 규율하게 될 것임.
- 따라서, 공무원노조의 정당한 조합 활동 범위, 불법집단행동 등에 대한 대응원칙 등을 정립하여 일관되게 시행해야 할 필요성 대두
- 정당한 조합 활동은 최대한 보장하되, 정당한 조합 활동의 범위를 벗어나는 집단행동에 대하여는 엄정 대처하여 공무원노사관계가 합법적인 테두리 내에서 조기 안정 되도록 노력해야 할 것임.

5.

- 공공부문의 단체교섭은 민간부문과 상이하여 정교한 시스템 구축과 함께 차별화된 교육 프로그램이 요구 됨.
 - 단체교섭을 둘러싼 법률적 환경을 달리할 뿐 아니라, 공공부문의 경우 단체교섭 과정에서 정부가 실질적인 사용자로 나타남으로써 정치적인 성격을 강하게 표출
- 노사관계 담당자는 물론 관리자나 일선 공무원을 대상으로 노사관계 일반 및 공무원 노사관계의 합리적 정착을 위한 교육을 지속적으로 실시함으로써 노사관계에 대한 인식을 제고

- 노사관계 일반, 단체교섭 기법, 강사양성 등 과정을 자체 교육과정에 편성하거나, 노동교육원 등 노사관계 교육전문기관을 활용

6.

- 공무원노사관계에 내재된 핵심적인 갈등의 원천은 노사관계 양당사자 간의 신뢰 및 믿음의 결여에 있다고 보는 견해가 많음.
- 노동조합은 사용자인 관리자에 대해 믿음과 신뢰를 보이지 않는 경향이 있으며, 그 간의 억눌림을 한꺼번에 보상하려는 심리가 지배적.
- 정부 측 사용자 역시 공무원노조를 대등한 파트너로 인정하지 않고 평소 공무원 사회 관행에 따라 공직사회 기강확립 차원에서 지시·명령 등 규제적·관료적으로 대처.
- 복종 관계를 암묵적으로 전제한 상태로 대화에 임하려는 경향이 관행화 되어 있음.
- 따라서, 단체교섭 과정에서 정부측 사용자는 자기 역할을 분명히 자각하고 노동조합의 무리한 요구나 불법행위에 대하여는 법과 원칙에 따라 엄정 대응하여야 할 것이나 - 노조의 합리적 요구에 대하여는 대등한 파트너라는 자세로 적극적으로 임하여야 할 것이며, 체결된 단협은 성실히 이행하는 관행을 정착시켜 나가야 할 것임.
- 평소 직원들의 불만사항 등을 파악, 대안을 마련하는 노력이 선행되어야 할 것이며, 각급 노조간부와의 간담회·교육 등 대화를 활성화하는 등 참여적이고 협력적 노사관계 형성이 중요함.
- 공무원노조 역시 공무원의 신분 및 업무 특수성을 고려하여 대립과 투쟁 중심의 노동운동은 지양하여야 하며
 - 합법적 테두리 내에서 민간부문과는 구별되는 합리적 노동운동을 모색해 나감으로써 국민의 신뢰를 얻을 수 있도록 노력해야 할 것임.

단체교섭부문: 공무원단체교섭구도상 쟁점 및 정책과제

김 재 기

대구대학교 행정학과 교수

·	35
·	37
1. 공무원노조와 단체교섭	37
2. 공무원노사관계의 특성 : 단체교섭의 한계	39
3. 공무원노조법상의 규정	40
4. 공무원 단체교섭 관련 최근의 진행상황	41
·	44
1. 교섭창구 단일화	44
2. 정부 측 교섭대표	45
3. 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭	47
4. 교섭사항	48
5. 단체협약의 효력문제	49
·	52
·	55

공무원파업권부여 등의 쟁점을 둘러싸고 이해당사자 간에 적지 않은 진통과 희생이 있었지만 공무원의노동조합설립및운영에관한법률(이하 ‘공무원노조법’이라 한다)이 지난 2006년 1월 28일부터 시행됨으로써 우리 정부는 사상 최초로 공무원노동조합시대에 진입하게 되었다. 합법적으로 출범하는 공무원노동조합은 공무원노조의 순기능에 입각한 입법 취지대로 공무원의 노동기본권보장과 나아가 공무노동의 질을 높여 공직사회개혁과 행정서비스 향상에 기여할 것으로 기대되고 있다.

그러나 단체교섭의 경험이 없는 정부로서는 매우 불확실한 상황에 직면하고 있다. 공무원노조의 출범으로 공무원노동조합의 순기능과는 달리 공직사회 내부에 지휘감독체계의 혼란, 공무원단체의 집단이기주의 표출 그리고 정부업무의 안정성이 흔들리는 역기능이 발현될 수도 있기 때문이다.

그러므로 이로 인해 초래될 노사간 갈등과 사회적 비용을 절감하기 위해 정부는 발생 가능한 상황을 예측하고 사전에 철저한 대비책을 마련할 필요가 있다.¹⁾ 더구나 특별법의 형식으로 제정되고 공무원 단체행동권을 인정하지 않는 현행 공무원노조법에 대하여 특별법 자체를 거부하면서 일반법에 의한 노동3권 보장을 요구하는 전국공무원노동조합(이하 ‘전공노’라 한다) 등 기존의 공무원단체들이 노조설립신고를 하지 않고 소위 ‘법외노조’를 고수하고 있는 현실을 감안해 볼 때 공무원 노사관계의 조기 안정을 위하여 공무원 단체교섭구도 정비 등 공무원노사관계의 안정적 제도화를 위한 방안의 연구가 무엇보다 필요하다고 할 것이다.

그런데 공무원 노사관계는 자본주의 사회에서 보편화된 민간기업 노사관계와 유사한 동질성 및 공무관계의 특수성이 반영되어 복잡성을 띠고 있다. 공무의 특수성, 사회적 역할 기대, 권력 구조적 위상 등 실제 운영 면에서 공무원노동조합은 민간노동조합과 다른 특

1) 공무원노조의 도입자체가 참여정부의 인사개혁 로드맵에 따라 진행하고 있으며, 단체교섭과 관련된 인사행정의 환경이 상당히 변화할 것으로 보인다. 특히 정부입장에서는 공무원 보수결정의 합리적 준거로서 민간부문과 비교임금논리 개발해야 하고, 부처별 총액인건비 제도 운영, 보수결정과 관련된 협상주체선정, 정부 측 교섭당사자와 실무진에 대한 노사관계교육 강화, 외부 노사관계 전문가의 특채 및 활용, 단체교섭 관련 중요한 절차적 사항에 대한 법령으로의 명문화, 분쟁을 합리적으로 조정하기 위한 분쟁조정시스템의 확립 등을 준비해야 할 것이다.

수성을 불가피하게 지니게 된다. 민간부문의 경우 근로조건의 결정은 기본적으로 계약(즉, 당사자의 자주적이고 자율적 의사합치)에 의해 이루어지지만, 공무원의 근로조건의 성립과 변경은 원칙적으로 계약이 아니라 법령에 의해 이루어지고 있으며, 노동시장의 일반적 메커니즘(수요공급에 따른 가격결정)이 작동되지 않는다는 점에서 일반근로자에 비하여 근로조건 규율의 특수성이 있다는 것이다. 나아가 공무의 계속성이 보장되어야 하므로 사용자인 국가에 의한 공무의 정폐는 국가기능의 정지를 초래하는 것으로 허용될 수 없고, 그에 대응하여 단체행동권 역시 제약될 수밖에 없는 본질적 속성을 내포하고 있으며, 일반 근로자의 경우 근로제공의 상대방은 사용자로 일원화되지만 공무원의 경우 그 상대방은 사용자인 국가(중앙정부와 지자체 및 기타 헌법기관)와 이용자인 국민(국민은 국가와의 관계에서 공공서비스를 요구할 수 있는 여러 가지 기본권을 가짐)으로 이원화되므로 공익보호 및 국민의 기본권보장이란 관점이 노사관계에서 반드시 고려되어야 하는 특수성이 인정되므로 노사교섭운용시스템도 사기업 등 일반노사교섭운용시스템(구도)과 다른 특성이 인정되지 않을 수 없다.(조용만, 2004:68)

이러한 관점에서 지금까지 노사 간 내지 노정 간 혹은 학계에서 논란되어 온 공무원노동조합법 관련 여러 쟁점사항 즉 조합가입범위 등 단결권 제한, 교섭창구단일화·교섭사항·교섭구조 등 단체교섭구도 관련사항, 단체행동권 제한, 일반법·특별법의 입법형식 문제 등에 관하여 망라적으로 고찰하는 것이 바람직하지만 본 연구는 편의상 공무원노사관계의 특수성을 전제로 하여 공무원노동조합의 단체교섭구도 관련 주요 쟁점사항에 한정해서 고찰하고 단체교섭 기본구도에 관한 정책방향을 제시하는데 목적을 두었다. 본시 노사관계의 핵심은 단체교섭에 있다고 할 수 있는바 궁극적으로는 단결권과 단체행동권도 모두 단체교섭권을 위하여 행사된다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 점에서 단체교섭구도 관련 연구는 더욱 중요한 의미가 있다고 할 것이다.

본 연구에서 단체교섭구도는 교섭구조를 포함하는 포괄적인 개념으로 사용하고자 하며 구체적으로는 공무원 단체교섭에 있어서 교섭당사자, 교섭창구단일화, 교섭사항, 단체협약의 효력문제 등을 포함하기로 한다.

1. 2)

1)

단체교섭권은 근로자가 근로조건을 유지·개선하기 위하여 노동조합 기타 단결체의 대표자를 선출하여 사용자 또는 사용자단체와 집단적으로 교섭할 수 있는 권리를 말한다.³⁾ 광의로는 단체교섭의 결과 합의된 사항을 단체협약으로 체결할 권리도 포함한다.⁴⁾ 단체교섭권을 단결권 및 쟁의권과 명시적으로 구별하여 헌법상 노동기본권의 하나로서 보장하는 나라는 많지 않다.⁵⁾ ILO 제98호 협약과 제154호 협약은 노사 간에 자율적인 교섭의 개발 및 이용을 장려하고 촉진해야 할 의무를 과하고 있다. 이러한 단체교섭권은 근로자의 단결에 따른 조직력을 배경으로 하여 근로자 개인으로서는 획득할 수 없는 유리한 내용의 단체협약을 사용자와의 평화적 교섭에 의해 체결하는 것을 목적으로 하는 것이다. 따라서 단체교섭권의 보장은 노동조합의 목적활동의 자유를 보장한 것이라고 할 수 있다.

단체교섭권의 효과로서 근로자가 노조를 조직하여 사용자와 단체교섭을 함에 있어 국가가 이에 부당하게 방해하거나 간섭을 가하는 것이 허용되지 않는다는 것은 단결권의 경우

-
- 2) 공무원 노조는 공무원의 근로자성을 인정하는데서 출발한다. 국가 또는 지방자치단체에 고용되어 있는 공무원도 근로자이며(근로자성), 노동3권의 주체가 된다는 점(노동3권의 주체성)을 인정하는 것이 판례와 학설의 공통된 입장이다. 공무원은 직접 또는 간접적으로 국민에 의하여 선출 또는 임용되어 국가나 지방자치단체와 공법상의 근무관계를 맺고 공공적 업무를 담당하는 자라는 점에서 특수성을 가지긴 하지만, 공무원도 각종 노무의 대가로 얻는 수입에 의존하여 생활하는 사람이라는 점에서 통상적인 의미의 근로자적인 성격을 부인할 수 없다(이철수·강성태, 1997:22-23; 김재기, 2000:30-32; 김인재, 2001a: 139-140). 하지만 공무원도 근로자임에 분명하지만 그들의 노동기본권은 일반근로자에 비해 매우 제한되고 있다. 실정법적 근거로는 헌법 제33조2항을 들 수 있고 이론적 근거로는 국민전체봉사자론, 특별권력관계론, 대상조치론(대체제도론), 근로조건법정주의론·재정민주주의론 등을 들 수 있다. (상세한 설명은 김재기, 2000:49-72 참조)
- 3) 따라서 단체교섭은 사용자 또는 사용자단체와 노동조합 또는 노동조합단체사이에 임금, 근로시간 기타 근로조건 등에 관한 단체협약을 체결할 목적으로 행해지는 자주적인 협상과정을 의미한다고 정의할 수 있다.
- 4) 임종률, 전게서, p.20.
- 5) 이와 관련하여 독일, 프랑스 등은 별도로 규정하고 있지 않다.

와 동일하다. 또한 단체교섭권의 행사는 헌법상 보장되어 있는 권리의 행사이기 때문에 불법행위나 범죄가 되는 일은 없다(민·형사면책). 또한 사용자가 근로자의 단체교섭 요구에 정당한 이유 없이 거부할 경우에는 단체교섭권의 침해로 보고서 현행법은 사용자의 단체교섭 거부를 부당노동행위(노동조합 및 노동관계조정법 제81조)의 하나로서 금지함으로써 단체교섭권의 실현을 도모하고 있다. 그러나 사용자도 단체교섭에 있어서 성의를 갖고 이에 대응할 의무(성실교섭의무)를 지지만 노조 측의 요구를 수용하여 단체협약을 체결할 의무까지 사용자가 지는 것은 아니다.(노조법 제2조 제6호, 제46조)

2)

단체교섭의 방식이라 함은 단체교섭의 형태나 설정방식을 말하며 우리나라 현행 노동법에서는 이에 대한 구체적인 규정을 두고 있지 않다. 게다가 학자에 따라 사용하는 용어나 의미에 있어서 약간씩의 차이를 보이고 있다. 하지만 현재 우리나라에서 진행되고 있거나 외국의 경험을 통해 볼 때 가능한 교섭방식으로는 기업별 교섭, 산별중앙교섭, 공동교섭, 집단교섭, 그리고 대각선 교섭 등으로 분류 할 수 있다(임종률, 2004 : 94-95).

이러한 교섭방식의 측면에서 공무원은 근로조건이 유사하고 근로조건이 대부분이 법정되기 때문에 전국차원의 중앙교섭을 실시하는 것이 교섭의 효율화를 위해 바람직할 것이다. 외국의 사례를 보아도 공무원이 가지는 특수성을 인정하면서 전국차원의 중앙교섭을 실시하는 것이 통례이다. 이와 관련하여 공무원노조법은 중앙교섭도 가능하고 개별 기관단위의 교섭도 가능하도록 명시하고 있고, 교섭방식과 관련하여서는 전적으로 노동조합의 자율에 위임하고 있다. 이렇게 될 경우 공무원노조는 개별 기관단위로 해당 단체장을 상대로 교섭을 요구해 올 수도 있는바 이는 교섭관련 재량권이 적은 단체장에게는 큰 부담으로 작용할 수 있을 것이다.

2. : 6)

다고 할 수 있으나 공무의 특수성, 사회적 역할 기대, 권력 구조적 위상 등 실제 운영 면에서 공무원노동조합은 민간노동조합과 비교되는 여러 가지 특성을 지니게 된다. 그리고 공무원 노사관계가 가지는 특수성은 공무원노조 단체교섭이 일반 단체교섭처럼 진행할 수 없도록 하는 제약요인으로 작용한다. 이러한 특수성은 다음 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 공무원노사관계의 사용자는 사익을 목표로 하는 사기업과 달리 공익을 추구하는 정부 조직(국가 또는 지방자치단체)이다. 그러므로 정부활동의 계속성이 침해되면 국민생활에 미치는 영향이 크게 되어서 민간기업 노사관계와 달리 노동쟁의에 따른 영향력과 파급력이 대단히 큰 특징을 갖는다.

둘째, 공무원노사관계의 궁극적 사용자는 국민이며 각 기관의 대표들은 국민의 뜻에 따라 그 임무를 대행하게 된다. 그러므로 사기업과 같은 ‘사용자와 피고용인’이라는 명확한 대결 양상은 공무원노사관계에서는 찾아보기 어렵다. 물론 정부조직 내에서도 관리층과 비관리층이 서로 대립되는 입장을 취하는 경우가 있으나 그 양상은 민간기업과 뚜렷이 구분된다. 어떤 의미에서는 지위 고하의 차이 없이 모든 공무원은 ‘피고용인’이라 할 수 있다. 따라서 공무원노사관계는 민간의 노사관계에 비해 노사 대항적 요소가 약하다고 할 수 있다.

셋째, 공무원 노조는 본질적으로 근무조건이 동일한 단일 업종으로 구성되기 때문에 사실상 산별노조로서의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 단일 업종으로는 조직률이 높고 민간 부문보다 강력한 산별조직으로 조직화 될 가능성도 크다. 게다가 최근 병원, 금속, 금융부문에서 노조들이 산별교섭을 시도하고 있는 상황에서 공무원 노조의 합법화로 단체교섭이 진행될 경우 공무원노조의 교섭행태, 절차, 내용 등은 민간부문의 산별교섭진행과 과정에 직접적으로 파급효과를 미칠 가능성이 높다.

넷째, 공무원은 근로조건이 법정되기 때문에 단체교섭을 집행하더라도 정부의 협상권이 제약되어 민간부문과 같은 완전한 의미의 단체교섭을 진행하기 어려운 한계를 내포하고 있다. 법상으로는 정부가 공무원노조의 사용자 역할을 담당한다고 볼 수 있으나 정부 부처 간 권한과 기능이 분산되어 있어 민간부문처럼 단체교섭의 책임과 권한을 가진 완전한

6) 공무원의 노사관계의 특징에 대해서는 김성훈·조경호(2003: 156-157), 단체교섭의 한계에 대한 상세한 설명은 김인재(2004) 참조.

의미의 사용자를 구성하는데 어려움이 있다. 게다가 공무원의 경우 상대적으로 강한 신분 보장으로 해고가 쉽지 않고, 직장폐쇄와 같은 수단을 동원할 수 없다는 점에서 사용자로서 정부가 행사할 수 있는 대항권도 매우 제약되어 있다. 아울러 단체교섭 대상인 보수 등 기타 근무조건에 관한 사항이 대부분 국회의 권한사항인 예산·법령사항과 중복되기 때문에 단체협약이 체결된다하더라도 그 협약의 효력이 입법기관을 구속할 수 있는지를 두고 항상 논쟁거리가 될 수밖에 없다.

다섯째, 공무원노조의 경우 업무의 특수성으로 단체행동권이 제약될 수밖에 없어 필수 공익 사업장처럼 대상조치로 직권중재제도를 예정하고 있으나, 민간부문(직권중재가 필요 불가결한 것은 아님)과 달리 공무원의 경우 직권중재 제도는 필연적인 것으로 제도 설계와 운용 면에서 세심한 주의가 필요하다. 이에 공무원 노사관계의 경우 직권중재라는 마지막 수단에 의존하지 않고 당사자 간 자주적으로 원만한 합의에 도달할 수 있도록 사전에 다양한 협의절차를 예비할 필요가 있다. 그리고 사후적으로는 중재제정의 수용성을 높이기 위해 중재의 절차적 정당성과 내용적 합리성을 갖추는 것이 필요하다.

여섯째, 공무원 노사관계는 사용자로서의 정부와 근로자로서의 공무원이라는 양자관계에 머무르는 것이 아니라 궁극적인 사용자로서 국민에 대한 관계가 전제되어 있어 사회적 공익성이 노사관계의 기능과 구조를 설정하고 제약할 가능성이 크다. 민간부문 노사관계가 경쟁적 시장여건 하에서 노사자치주의를 강조하는 반면, 공공부문의 노사관계는 공익성과 독점성이 강해 노사관계를 규정하는 내용과 절차에 일정한 제한이 불가피하다는 것이다.

이처럼 민간부문과 상이한 공무원 노사관계의 특징은 공무원 단체교섭이 민간부문과 동일한 방식으로 진행되기 어려운 조건으로 작용하며, 사용자로서 정부가 단체교섭권을 행사하는데도 제약요인이 된다.

3.

공무원노조법은 공무원노조의 단체교섭에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다(법 제8조). 첫째, ‘노동조합의 대표자와 국회사무총장 등’이 단체교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가지며(교섭의 주체), 둘째, ‘그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항’에 대하여 교섭하고(교섭사항), 셋째, 국회사무총장 등은 노동조합의

교섭요구에 응하여야 하며(교섭응락 의무), 넷째, 소속공무원 또는 다른 기관의 장 또는 소속공무원에게 교섭권과 협약체결권을 위임할 수 있으며(교섭권의 위임), 다섯째, 관계기관의 장 또는 소속 공무원을 교섭에 참여시킬 수 있으며(교섭단 구성), 여섯째, 노동조합의 교섭위원은 노조대표자와 조합원으로 구성하여야 하고(제한된 위임금지), 일곱째, 복수노조의 경우에는 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 하며(교섭창구 단일화), 여덟째, 구체적인 단체교섭 절차 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

위와 같은 공무원노조법에 규정된 공무원단체교섭구도 관련 노사간 내지 노정간 혹은 학계에서 논란되어 온 쟁점사항을 보면 다음의 다섯가지 쟁점사항이 그 중심을 차지하고 있다. 즉 첫째, 복수노조일 경우 교섭창구의 단일화 문제 둘째, 공무원 노조의 교섭상대방 즉 정부 측 교섭대표로 누가 나설 것인가 하는 문제 셋째, 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭 넷째, 교섭사항 다섯째, 단체협약의 효력문제 등이다.

4. 7)

1) ()

(1)

- '06. 8.29~9.18 10개노조(교섭권 위임포함 39개) 단체교섭 요구
- '06. 9.28이후 노-노간 갈등으로 창구단일화(교섭위원 선임) 지연
 - 공무원노동조합총연맹(이하 “공노총”이라 한다) 조합원수 비례, 군소노조 최소 3석이상 배정요구
- '06.10.20 교섭위원선임 통보(조합원수 비례)
 - 10개노조 중 3개노조에서 10명(공노총 4, 행공노 3, 교육연맹 3) 선임
- '07. 3.8, '공노총 중앙위원회 개최', 교섭방향 논의
 - 공노총과 7개 군소노조간 교섭위원 비율을 8:2로 유지
- '07. 3.16, 공노총 지도부 출범식 후 교섭위원선임, 교섭요구 예상

7) 행자부 단체교섭팀 자료(2007.3.16일자) 참조

(2)

- 10개 노조(교섭권 위임 포함 39개)
 - 총연합단체 : 1개(공노총)
 - 연합단체 : 2개(교육연맹, 한국교련)
 - 단위노조 : 7개
 - ▶ 2개 전국단위노조(기공노, 한공노)
 - ▶ 5개 단위노조(강서구노조, 충청남도노조, 대구북구노조, 혁신서울교육청노조, 행공노)

2)

【	】
○ 교섭요구 과제 수 : 665	
- 공노총 192, 기공노 67, 교육연맹 61, 한공노 128, 행공노 44, 혁신서울교육청 108, 기타 65	
- 부처별 현황은	220 , 271 , 100 , 74(노동부, 여성부 등)
※ 중앙인사위 소관과제 대부분이 기획예산처와 연관됨	

(1)

- 공무원 보수·수당 등 처우개선, 후생복지 확대
- 공무원 인사제도 개선(근속승진 6급까지 확대 등)

【	】
6	(60)
	6

- 조합사무실 제공, 전임자 임금지급 등 조합활동 보장

(2)

- 단체행동권, 국회교섭권 보장 등 노동기본권 관련사항
- OECD수준으로 공무원 수 증원, 총액인건비제 전면실시 보류, 비정규직 정규직 전환 등 조직·정원 관련사항
- 기능직 10급제·6급 인턴제 폐지 등 인사정책결정 관련사항
- 교직원공제회·연금관리공단 운영참여 등 기관의 관리·운영사항
- 지방교육자치법, 초·중등교육법 등 법률개정사항
- 조합임원의 감사관 위촉, 부패공무원 공직기회 박탈 등 부패방지사항

3)

(1)

- '06.9.6 노동조합 설립(위원장 : 조호동<정보통신부>)
교육부 등 중앙부처별 17개 지부 조합원수 17,881명
- '06.9.18 정부 공동교섭에 참여하기 위해 대정부 교섭요구
- '06.10.16 위 교섭요구와는 별개로 설립단위에 대응하여 행정부 고유의 교섭사항에 대하여 교섭 요구
 - ※ 행정부공무원노조는 공무원노조법 제5조에 따라 행정부를 최소단위로 하여 설립된 노동조합으로써 동법 제8조에 따라 교섭을 요구하고 06.9.18에 참여한 공동교섭과 별도로 최소설립단위 교섭에 응하지 않을 경우 노동위원회에 구제 신청하겠다고 통보

(2)

- '07.3.15 10:00 제1차 본교섭 개시

일반적으로 민간부문에 있어서 구체적인 단체교섭시스템의 구도를 어떻게 형성할 것인가는 노사관계 당사자가 자율적으로 결정하는 것이 원칙이다. 그러나 공무원노조의 경우 단체교섭기본구도에 관련해서는 공무원노사관계의 특수성을 감안해서 전술한 바와 같이 노사 간 내지 노정 간 혹은 학계에서 논란되어 온 여러 쟁점사항이 있으나 본 연구에서는 다음의 다섯 가지 주요 쟁점사항을 중심으로 고찰한다. 즉 첫째, 복수노조일 경우 교섭창구의 단일화 문제 둘째, 공무원 노조의 교섭상대방 즉 정부 측 교섭대표로 누가 나설 것인가 하는 문제 셋째, 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭 넷째, 교섭사항 다섯째, 단체협약의 효력문제 등의 쟁점이 그것이다.

1.

공무원노조법은 조직대상을 같이 하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에 정부 교섭대표는 교섭을 요구하는 당해 노동조합에 대하여 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있고, 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있고 규정하고 있다(공무원노조법 제 9조 제4항). 이는 근무조건은 통일적으로 유지되는 것이 효율적이고 공무원 근무관계에 필요불가결하다는 점, 단체교섭의 혼란으로 인한 노조간의 갈등, 교섭비용의 증가 등을 고려한 것이라고 할 수 있다. 물론 정부교섭대표가 자신의 판단에 따라 2개 이상의 노동조합과 별도로 교섭하는 것도 무방할 것이다.

일반 노조법의 경우에 복수노조 창구단일화 방안에 관한 수많은 논의가 있었으나 아직까지 명쾌한 결론이 나지 않고 있다. 지금까지 제시된 교섭창구 단일화방안으로는 크게 배타적 교섭대표제(미국식), 비례적 교섭대표제, 교섭단일화의무제, 단순다수대표제로 나누어 볼 수 있다.⁸⁾

배타적 교섭대표제는 사업장내 선거 등을 통해 다수 종업원의 지지를 받는 노조에게만

8) 이철수(2005), “교섭창구단일화와 관련한 법률적 쟁점”, 노동법연구 제18호, 서울대학교노동법연구회, pp.12-20참조

교섭권을 부여하는 방안으로, 장점으로는 선정절차가 민주적이고 교섭창구가 완전히 단일화되며, 사측의 교섭비용이 감소된다는 점을 들 수 있다. 반면 단점으로는 공적기관이 관여하게 되고 비용부담문제가 발생하며, 교섭대표 선출기간이 과다하고 부당노동행위가 빈발하게 되고 공정대표문제가 생긴다는 점을 들 수 있다.

비례적 교섭대표제는 조합원 수에 비례하여 교섭위원단을 구성하는 방식으로, 장점으로는 소수조합의 교섭권보호라는 민주성을 들 수 있고, 단점으로는 교섭위원단의 구성이 어렵고 교섭타결이 지연된다는 점을 들 수 있다.

교섭단일화 의무제는 노동조합이 자율적으로 교섭위원단을 구성토록하고 단일화가 된 경우에만 사용자에게 교섭에 응할 의무를 부과하는 방식으로, 노조의 자율성이 된다는 장점이 있는 반면, 소수노조의 단일화 방해우려가 있고 부당노동행위가 우려된다는 단점이 존재한다.

단순다수대표제는 사업장내 근로자의 과반수 여부에 상관없이 최대노조에 배타적 교섭권을 부여하는 방식으로, 제도 운영이 간편하다는 장점이 있는 반면, 대표성이 약화되고 소수노조 난립의 우려가 있으며 공정대표의 문제가 제기될 수 있는 단점이 존재한다.

교원노조법시행령은 “조직대상을 같이 하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 때에는 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되, 합의하지 못하는 때에는 노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임 한다”라는 방안을 규정하고 있다(교원노조법시행령 제3조제5항). 일반적으로 비례대표제를 중심으로 단일화방안이 논의되고 있는데 공무원노조의 경우에도 복수노조 간의 창구단일화를 자율에 맡기고 그것이 불가능할 때에는 조합원수에 비례하여 교섭위원수를 선임하도록 하는 방안을 생각할 수 있다(김유선외, 2004 : 88).

조합원수의 확인방법으로는 check-off제도에 의한 확인, 관할행정관청에 의한 확인, 노동위원회에 의한 확인 등의 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다.

2.

공무원노조의 단체교섭구조에 관한 많은 연구는 정부 측 교섭담당자를 ‘교섭단(교섭위원단)’ 또는 ‘사용자단체’의 형태로 구성할 것을 제안하고 있다. 민간기업의 사용자는 노동조합과 합의한 근로조건 등에 관하여 독자적인 이행능력을 가지지만, 정부기관의 각 행정기

능은 분산적·중층적 구조를 취하고 있으므로 특정 교섭담당자만을 상대로 실효성 있는 단체교섭과 단체협약을 체결하기는 어렵기 때문이다. 교원노조의 경우에 예산 확보에 실질적 권한이 없는 교육부장관과 합의한 교원의 처우개선이 예산 미확보로 이행할 수 없게 된 경험이 있다.

공무원노조법은 정부 측 교섭담당자를 각 기관별로 나열하고 있을 뿐(법 제8조제1항) ‘교섭단’에 관하여 직접 언급이 없다. 다만, 공무원노조법은 “국회사무총장은 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우 관계기관의 장 또는 소속공무원으로 하여금 교섭에 참여하게 할 수 있으며, 다른 기관의 장이 결정할 권한을 가진 사항에 대하여는 당해 기관의 장 또는 소속공무원으로 하여금 교섭하고 단체협약을 체결하게 할 수 있다”(법 제8조제3항)고 하여 필요한 경우에 ‘교섭단’을 구성하거나 결정권이 있는 기관에게 위임할 수 있도록 하고 있다.(예를 들어, 행정자치부·기획예산처·중앙인사위원회·재정부·노동부의 장관으로 교섭단을 구성하는 것이다)

정부교섭대표와 관련해서는 국무총리가 교섭대표가 되든지 관련부처 장관들로 구성된 정부교섭위원단이 교섭대표가 되어야 한다는 주장이 있다.⁹⁾ 이에서는 교섭사항 중 중요한 사항인 공무원의 ‘보수’가 대부분 중앙인사위원회와 기획예산처의 인상안에 따라 대통령령(공무원보수규정, 지방공무원보수규정)으로 결정되고, ‘복무 또는 복지’에 관한 사항이 행정자치부 또는 보건복지부가 관장하는 국가공무원복무규정과 공무원연금법에 의해 결정되는 우리 현실에서, 가령 국회공무원노조 또는 지방공무원노조가 실질적 교섭상대방이라고 할 수 있는 관계 장관에게 단체교섭을 요구할 수 있다는 것은 문제가 있다고 지적하고 있다.

외국의 사례를 보건대, 스웨덴의 경우 국가공무원의 사용자들은 의무적으로 스웨덴 정부사용자협의회에 가입하도록 하고 있지만, 독일의 경우 중앙정부와 지방정부가 공동으로 교섭단을 구성하여 노조와 교섭에 나서는데 교섭대표는 내무부장관이 맡고 있으며, 프랑스에서도 공공부장관이 교섭대표로 참가하고 있다(박태주·김정한·김현준·박장현, 2002). 정부측 공동교섭단 발상의 경우 대표를 국무총리가 맡도록 하는 방안도 고려할 수 있지만 과도한 면이 있으며, 정부대표로 행자부장관을 설정하고 필요시 공동 교섭케 하는 현행법의 규정은 무리한 것이라고 할 수 없을 것이다.

9) 이와 관련하여 김인재(2004:89)는 “국무총리가 정부교섭위원단의 교섭대표가 되어야 하며 임금과 관련해서는 중앙인사위원장, 기타 근무조건과 관련하여선 행정자치부장관 등 해당 부처의 장이 포함되어야 한다.”고 주장하고 있다

3.

한국에서는 중앙집권적인 국가구조를 갖고 있을 뿐 아니라 공무원의 처우와 근로조건이 사실상 중앙인사위원회에서 결정된다는 점 등을 감안한다면 전국 차원에서 중앙집중화된 교섭구조는 피하기 어려울 것이다. 중앙교섭구조에서는 임금협상 및 근무조건을 중심으로 한 포괄적 단체협약이 체결될 것으로 보인다. 현재 공무원의 보수체계와 임금 등 근무조건은 법령과 국회에서 결정되며, 국가공무원과 지방공무원 간 기관별 차이가 거의 없다는 점, 기관별 교섭이 중심이 되는 경우 분권화·파편화로 인하여 조율이 어렵게 되고 오히려 지방간 격차가 심화되며 교섭비용이 많이 들어간다는 점 등을 감안하면 중앙교섭구조에서 중요사항이 결정될 것으로 보인다.

하지만 주요한 사항이 중앙에서 결정된다 하더라도 지역 특수적이거나 기관이나 부처 특수적인 사항까지 중앙에서 결정하는 것이 효율적인 것은 아니므로 현행공무원노조법은 기관별교섭을 예정하고 있다.

우리나라의 공무원단체교섭구조는 중앙집권적인 교섭구조와 헌법기관별·부처별 교섭, 지자체 공동교섭 및 지자체별 교섭(광역·기초)이 병존하는 중층적인 교섭구조로 운영될 것으로 보인다. 이 경우 중앙과 지부 간 교섭의제의 설정이나 역할분담을 사전적으로 합의함으로써 공무원노조의 단체교섭 모델은 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭을 취하게 될 것으로 전망된다(김유선 외, 2004 : 89 ; 김인재, 2004 : 104). 먼저 중앙교섭구조에서는 임금협상 및 노동조건을 중심으로 한 포괄적 단체협약을 체결한다.¹⁰⁾ 사용자 교섭단에는 행자부·기획예산처·중앙인사위원회·재경부·노동부 등이 반드시 포함되어야 할 것이다.

기관별 교섭에서는 중앙교섭에서 다루지 않은 사항을 해당 기관별로 교섭하는 방식을 채택할 수 있을 것이다.(김인재, 2004 : 111)

10) 일본의 경우 공무원노조에 상응하는 직원단체의 단체협약체결권단체행동권 부인에 대한 대상(代償)으로서 인사원(국가공무원관련) 내지 인사위원회(지방공무원관련)의 임금권고조치가 존재한다. 인사원은 매년 적어도 1회 이상 봉급표가 적정한가 등에 관하여 국회 및 내각에 보고할 의무가 있는데, 급여를 결정하는 제 조건의 변화에 의해 봉급표에 정해진 급여를 5% 이상 증감하여야 할 필요가 있다고 인정할 때에는 국회 및 내각에게 권고 즉 인사원 권고를 행하여야 한다(국공법제28조)

4.

현행 공무원노조법상 교섭사항은 보수, 복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항으로 하고 법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사살이나 임용권의 행사 등 그 기관의 관리 운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 않은 사항은 교섭대상에서 제외하고 있다.(공무원노조법 제8조1항, 2항)

요컨대 공무원노조법에서의 교섭대상은 ▲정부교섭대표가 법령 등에 의하여 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항으로서 ▲조합원의 보수·복지·그 밖의 근무조건에 관한 사항에 제한된다.

여기서 공무원노조에 있어서 교섭사항 즉 단체교섭의 대상에 관하여는 민간부문의 소위 ‘인사경영권’에 관한 사항이 의무적 교섭대상에서 제외할 것인가가 문제인 것처럼 정부의 정책결정 및 관리운영사항이 교섭대상에서 제외될 것인가 하는 동일한 문제가 쟁점사항인 것이다.

미국의 연방공무원은 1978년에 제정된 공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act : CSRA)에 의해 국회의 전권사항인 제정지출을 요구하지 않는 문제에 국한되어 단체교섭을 할 수 있다. 그러나 CSRA에 의하면 연방공무원은 다음과 같은 사항에 대해서 단체교섭을 할 수 없다. 첫째, 기관의 임무와 예산, 조직, 고용인수와 내부 안전사항에 관한 것 둘째, 고용, 배치, 지휘, 일시해고(정직, 해고, 강등, 감봉 및 징계 등) 등 관리자의 권리에 관한 사항 셋째, 업무분담, 계약에 의한 결정, 임무수행에 필요한 인원의 선발에 관한사항 넷째, 직위에 임명하는 것 다섯째, 긴급시 필요한 임무수행에 관한 사항 등이다.

일본의 경우 교섭대상은 급여, 근로시간, 기타 근무조건과 휴가·배치·승진·면직·휴직 등의 인사기준, 안전위생 및 재해보상 등에 관한 사항이다. 기타 근무조건에는 승직, 강직, 면직, 휴직, 선임권 및 징계의 기준, 근로에 관한 안전, 위생 및 재해보상 등이 해당된다. 그러나 국가공무원법 제108조 5의 제3항에 따라 국가의 관리 및 운영에 관한 사항은 교섭의 대상이 될 수 없도록 하고 있다.¹¹⁾

11) 일본의 경우 관리운영사항의 대표적인 것으로서, “통상 행정기관의 조직에 관한 사항, 행정의 기획·입안 및 집행에 관한 사항, 공무원의 정수 및 그 배치에 관한 사항, 인사권의 행사에 관한 사항, 예산의 편성에 관한 사항, 행정기관이 당사자인 불복신청 및 소송에 관한 사항, 공익시설의 취득·관리 및 처분에 관한 사항”을 들고 있다.

영국에서는 사용자의 일방적인 의사결정 영역이 축소됨과 동시에 단체교섭의 인정범위가 상당부분 확대되었다. 즉, 전통적으로 「휘틀리협의회(Whitley Council)」¹²⁾내에서 단체교섭을 하도록 하였다. 그러나 단체교섭의 범위가 확대되어 작업조직, 기본적인 근로자 권리, 경력배치 기준, 공공부문의 내부조직 등을 포함하는 모든 경제적 조건 및 노동조건에 대한 교섭을 인정하였다. 그러나 공공부문 운영기준의 결정권, 예산과 관련된 노동인력의 규모 그리고 직무분류 및 고용에 대한 일반기준 등은 법에 의하여 결정되고 있다.

교섭사항과 관련한 노사간 갈등을 사전예방하기 위한 방안으로 미국이나 일본의 경우처럼 교섭사항과 비교섭사항을 미리 구분하여 명시하는 방안을 생각할 수도 있을 것이다. 또한 교섭의 진행과정에서 미국의 FLRA가 그러하듯이 교섭의 단위와 더불어 교섭가능여부를 사전적으로 제3의 기구가 판단하게끔 하는 방안도 있다.

생각건대 사용자의 일방적인 의사결정 영역이 축소됨과 동시에 단체교섭의 인정범위가 상당부분 확대되고 근로자의 경영참가가 확대되는 선진국의 추세에 따라 공무원노조 교섭사항의 범위도 단계적으로 확대하는 것이 바람직하다고 하겠다.¹³⁾ 이러한 방안은 참가의 확대 뿐만 아니라 단체교섭제도의 안정화에도 도움이 될 것이다.

5.

공무원노조법은 공무원 노조에 대하여 근무조건 등에 대한 단체교섭 권한과 함께 합의사항을 단체협약으로 체결할 수 있는 단체협약체결권을 보장하되 다만, 의회 권한인 법령·조례·예산과 관련된 합의사항은 단체협약의 효력을 인정하지 않고, 그 대신 정부에 관련 법령 개정, 예산안 편성 등과 관련하여 성실히 이행할 의무를 부여하고 있다.

민간부문의 경우에 근로계약의 형태로 근로조건이 결정되고 노조와 단체협약이 체결되

12) 휘틀리협의회는 1916년 영국정부가 설치한 “노사관계에 관한 재건위원회(Reconstruction Committee on Relations Between Employers and Employees)”보고서에 의거하여 설립된 것으로, 노사 동수의 대표자로 구성되는 산업합동협의회(Joint Industrial Council)이다. 원래 이 제도는 민간 사기업 영역에서만 채택되어 시행되고 정부부문의 도입은 처음에는 반대가 있었으나 정부가 민간사기업에 모범을 보여야 한다는 명분에 따라 현업 부문에서 먼저 채택하고, 그 후 비현업 공무원조합의 압력에 의해서 비현업 부문에도 확대 적용된 제도이다.

13) 이와 관련하여 기존의 직장협의회와 활성화는 단체교섭 대상의 제한에 따른 대상조치이자 공무원의 참가를 촉진시킬 수 있는 중요한 방안의 하나로 생각할 수 있다(김정환의 3인, 75).

면 개별 근로계약에 우선하는 효력이 인정되지만, 정부부문의 경우에 법령·조례·예산 등의 형태로 주요 근무조건이 결정되므로 교섭결과 합의된 사항에 법령·예산에 우선하는 효력을 인정하기 어렵기 때문이라고 해석된다.

이에 대하여 단체협약의 내용이 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용이라고 해서 단체협약의 효력을 일률적으로 부인하는 것은 타당하지 않다는 주장이 있다. 그리하여 먼저, 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용이 단체협약으로 체결된 경우에는 국회나 지방의회의 의결을 얻어야 그 효력이 발생하는 것을 정지조건으로 하여 단체협약의 효력을 인정하자는 방안을 제시한다(김인재, 2004).

주요국의 입법례를 보건대, 미국에서는 연방공무원제도개혁법에 의하여 단체교섭권이 보장되어 있으며 여기에는 단체교섭의 결과 합의된 사항을 구속력 있는 단체협약으로 체결할 수 있는 권한까지 포함되어 있다. FLRA(Federal Labor Relations Authority: 연방노사관계원)는 연방공공부문 근로자의 단체교섭을 위하여 적정한 교섭단위를 결정한다. 대부분의 연방공무원의 급여수준은 법령에 의하여 정하여 지기 때문에 급여에 영향을 미치는 교섭은 허용되지 아니한다.

영국의 경우 군과 경찰 등을 제외한 대부분의 공공부문은 단체교섭 및 단체협약 체결권이 인정되어 왔다. 「휘틀리협의회(Whitley Council)」의 권고에 따라 역대 정부는 공공부문에서의 노조 조직을 적극 지원하여 왔으며, 따라서 단체교섭 또한 활발하게 이루어져 왔다.

프랑스는 헌법상 단체교섭권을 보장하고 있으며, 공무원인 근로자에게도 원칙적으로 적용되며, 공무원법에서도 임금이나 근로조건에 관한 문제들을 정부나 기타 행정기관과 교섭할 수 있는 권한이 인정됨을 규정하고 있다. 그러나 공무원의 임금 등의 근로조건은 사실상 법정되어 있기 때문에 노동조합과 중앙정부와의 단체교섭을 통해 그 결과에 대하여 단체협약을 체결하지만 그 단체협약은 법적 구속력을 갖지 않는다는 점에서 본래 의미에서의 단체교섭이 아니라 정부가 결정하기 전단계의 사전교섭(les négociations préalables)에 불과하다. 그렇지만 정부는 단체협약에서 합의한 내용대로 근로조건에 관한 법규정을 개정하고 있으므로 단체협약은 사실상 준수되고 있다.¹⁴⁾

14) 간혹 프랑스 정부가 그 협정의 내용을 지키지 못하는 경우도 발생할 수 있다. 예를 들어 1982년 6월 정부는 노조 대표자와의 협정내용을 처음으로 지키지 못하였는데, 그 이유는 당시 유럽통화제도(ESM)의 재조정에 의해 프랑스의 화폐가 평가 절하되면서 정부가 인플레이의 발생을 방지하기 위해 그

독일의 경우 공무원 노동조합에 대해서는 위와 같은 단체협약체결권을 부정하는 명문규정은 없다. 공무원 노동조합에게는 연방공무원법 제94조에 의거 공무원 근로조건을 결정하는 법령의 입법단계에서 일정한 정도 이에 관여할 수 있는 ‘관여권’이 인정되지만, 그 반대해석으로 당연히 단체교섭권이 부정되는 것도 아니다.¹⁵⁾

일본의 경우 국가공무원법에서 각각 “당국은 교섭에 응하여야 할 의무가 있으나 직원단체와 당국의 교섭은 단체협약을 체결할 권리를 포함하지 않는다”라고 규정하고 있다. 공무원의 직원단체에 인정되는 ‘교섭’은 당사자간의 구속력을 갖는 단체협약의 체결을 전제로 하지도 않으며, 교섭의 결과에 대하여 구속력이 인정되지 않는다.

요컨대 기본적으로 모든 나라에 있어서 공무원의 노동관계를 사용자인 정부가 단독으로 결정하는 것이 아니라 노사 양자가 의견을 교환하여 결정한다는 점에서 노동관계의 민주성 내지 합리성을 도모하려는 의도가 제도적으로 반영되어 있다고 하겠다. 근로조건은 자주적 결정·대등 결정·공동결정의 원칙은 공무원의 노동관계 분야에서도 기본원칙으로 존중되어야 할 것이다. 다만 재정민주주의의 원칙과 조화할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

생각건대, 국가 및 지방자치단체에 근무하는 공무원의 경우 근무조건의 결정방식이 민간부문의 그것과 달라서 근무조건법정주의 혹은 의회주권의 원칙에 따라서 급여 등 근무조건의 상당부분이 입법절차나 예산절차를 거쳐서 결정되는 것임을 인정해야 할 것이다. 주요 국가의 경우 공무원에게 단체협약 체결권을 인정하지 않거나, 단체협약에 법적 구속력을 부여하지 않는 경우가 대부분이지만 정부와 공무원노동조합의 합의가 이루어지면 정부가 앞장서 입법을 추진하고 의회도 적극 협력하는 것이 오랜 관행으로 되어 있다.

단체협약의 내용이 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용이라고 해서 단체협약의 효력을 일률적으로 부인하게 되면 단체협약의 실효성을 확보할 수 없게 된다. 그리하여

해 10월말까지 각종 제품의 가격 및 모든 근로자의 임금을 동결하였기 때문이다. 자세한 내용은 이철수·강성태, 전게서, pp.223~226 참조.

15) 다만, 해석론상 공무원에 대해서는 단체협약체결권을 부정하는 견해가 통설이며, 판례도 이를 지지하고 있다.(가령, 1945년 11월 18일의 연방헌법재판소 판결) 단체협약체결권이 부정된다는 해석의 이유는 기본법 제33조 제4항이 공무원의 관계를 국가에 대한 공법상의 성실근무관계(Treudienstverhältnis)로 규정하고 있는 것에 근거하여 공법상의 근무관계 및 성실의무관계에 있는 공무원의 성격에 반하는 형태의 단체협약의 체결은, 공무원의 노동조합에는 인정되지 않는 것으로 보기 때문이다. 이에 따라 공무원의 노동관계에 대해 단체협약이 체결된 사례는 보이지 않고 있다.(이철수·강성태, 전게서, p.196 참조.)

먼저, 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용이 단체협약으로 체결된 경우에는 국회나 지방의회의 의결을 얻어야 그 효력이 발생하는 것을 정지조건으로 하여 단체협약의 효력을 인정하지는 주장이 제기되기도 한다.

장기적으로는 근로조건의 자주적 결정·대등 결정·공동결정의 원칙은 공무원의 노동관계 분야에서도 기본원칙으로 존중되는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

지금까지 우리나라 공무원노조 단체교섭구도 관련 주요 쟁점에 대하여 고찰하고, 분석하여 보았다. 그 분석결과를 중심으로 정책과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공무원 노조 복수노조의 경우 교섭창구 단일화방안에 대하여 노사자율에 맡기되 그것이 불가능할 때에는 일반적으로 논의되는 비례적 교섭대표제를 따르되 교원노조의 경험을 참고해야 할 것이다. 조합원 수의 확인은 check-off제도를 활용하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 어떠한 경우라도 교섭창구 단일화는 소수조합의 독자적인 단체교섭권을 형해화(形骸化) 시킬 우려가 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

둘째, 공무원 노조와의 단체교섭시 행정자치부장관을 정부 측 교섭대표로 하는 점에 대해서 다소 문제를 제기하고 국무총리나 부처의 장관들로 구성된 정부교섭위원단이 교섭담당자가 되어야 한다고 주장하는 견해도 있으나 정부교섭대표로 행정자치부 장관이 나선다 해도 별 무리는 없을 것이다. 이는 사안(事案)과 그 중요성에 따라 별도의 교섭단(중앙인사위원장, 기획예산처장관, 재경부장관, 노동부장관 등 관련부처장관)을 구성할 수 있을 것이기 때문이다.

셋째, 우리나라의 경우 중앙집권적 국가구조, 공무원의 처우와 근로조건이 대부분 중앙단위에서 결정된다는 점, 대표적인 공무원노조의 조직형식이 산별노조라는 조직형태를 취하고 있다는 점, 그 동안 공공부문의 분산적 교섭모델이 비효율성을 극대화하고 소모적인 분쟁 등을 야기해온 점 등을 종합해 볼 때 우리나라 공무원노조 교섭구조는 중앙교섭구조를 기본으로 하면서, 기관별 교섭을 보충적으로 채택하는 이원적인 구조가 적합하다 할

것이다. 그러므로 이원적 교섭구도는 우리나라 현실에 적합한 적실성 있는 교섭구조로 기능을 발휘할 것으로 전망된다.

넷째, 교섭사항은 대부분의 나라에서 ‘임금 및 근로조건’에 한정하고 있으며 미국과 일본에서는 교섭사항을 명시적으로 규정하고 있다. 이에 대해 일부 공무원단체에서는 정책결정사항, 관리운영사항이라고 하더라도 근무조건과 직접 관련된 사항은 교섭대상이 될 수 있고, 노조활동을 근로자로서의 지위에 한정시키는 것은 노조를 경제적 이익집단으로 축소시켜 국민전체의 봉사자로서의 지위를 정부 스스로 방기하는 것이라고 비판하고 있다. 생 각컨대 공무원 단체교섭에 있어서 관리운영사항은 원칙적으로 국가 또는 자자체가 법령 내에서 자기 권한으로 결정할 사항이지 단체교섭으로 결정할 사항이 아니며 정책결정이나 관리운영사항은 국민 또는 주민의 이익과 직접적으로 관련되므로 단체교섭의 장에서 노사 간에 배타적인 합의대상으로 되어서는 안 될 것이다.(이철수 외, 2004: 180~182). 비교섭사항에 대해서는 공무원의 참여를 활성화시키기 위해 기존의 공무원 직장협의회를 활용할 수 있을 것으로 보인다.

다섯째, 민간부문의 경우에 근로계약의 형태로 근로조건이 결정되고 노조와 단체협약이 체결되면 개별 근로계약에 우선하는 효력이 인정되지만, 정부부문의 경우에 법령·조례·예산 등의 형태로 주요 근무조건이 결정되므로 교섭결과 합의된 사항에 법령·예산에 우선하는 효력을 인정하지 않는 것이 일반적이다.

그러므로 공무원단체교섭의 경우 예산이나 법령 및 조례에 관련한 사항에 대하여 정부의 성실의무노력을 구체화하 필요가 있으며 단체교섭을 형해화하지 않는 수단이 강구되어야 한다. 이와 관련해 법령 관련 사안에 대해서는 법 개정안 제출을 의무화하는 등 정부의 성실이행 의무를 구체적으로 명시하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.

우리나라 노사관계는 대립적 노사관계로 특징 지워지며, 이에 따라 불필요한 노사갈등과 막대한 사회적 비용을 부담하고 있다. 민간부문과 마찬가지로 공무원 노사관계의 핵심도 단체교섭에 있다고 할 수 있다. 특히 공무원노조의 합법적 출범이후 초기 단체교섭이 어떻게 전개되는가는 이후 공무원노사관계의 장래 방향을 상당 부분 가늠하게 할 것이다. 그러므로 민간부문에서 형성된 대립적 노사관계를 불식하고 상생의 노사관계를 구축할 수 있을 것인가 하는 보다 폭넓은 관점에서 단체교섭에 임할 필요가 있다.

현행공무원노조법은 비록 부분적이거나 노동기본권에 대한 과도한 제한이 있는 것은 사

실이나 단체교섭과 관련하여서는 일부 외국의 사례와 달리 임금에 대한 단체교섭을 허용하고 있고 중앙교섭과 기관교섭이 병존하는 이원적 교섭구도의 설계를 보장하는 진일보한 입법이라고 할 수 있다. 이제는 법 내용을 둘러싼 소모적인 갈등보다는 노사관계를 안정시키고 단체교섭의 제도화 등 합리적인 공무원 노사관계의 관행을 정착시킬 것인가에 더 많은 노력이 경주되어야 할 것이다. 또한 공무원 노사관계가 비롯되는 과정에서 정부는 적극적이고 모범적인 사용자(model employer) 역할을 통해 새로운 노사관계를 구축하는 것은 전체 노사관계의 안정화라는 측면에서도 매우 중요하다 할 것이다.

사용자인 정부와 관리층은 모범고용주로서 스스로의 역할을 자각하고 이를 실현하기 위한 의식의 전환 및 노사관계선진화를 위한 제도적인 정비를 추진하여야 한다. 또한 공무원노조도 근무조건 유지·향상을 위한 경제적·사회적 노력 뿐 아니라 행정생산성 향상을 위한 노력에도 앞장섬으로써 정부혁신과 행정서비스 향상에 기여하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

- 김명식·김중양. (2000). 「공무원법」. 박영사.
- 김병철. (2000). 공무원 노동기본권 보장에 관한 연구. 「노동사회」. 제62권, 한국노동사회 연구소.
- 김상호. (1999). 「공공부문의 단체교섭에 관한 연구」. 한국노총 중앙연구원.
- 김성훈·조경호. (2003). “공무원 단체교섭의 효율적 운용과 정부전략: 교원노조 교섭경험을 중심으로”. 「한국행정연구」. 12(4). 한국행정연구원.
- 김유선. (2000). “교원보수실태와 개선방안”(www.ksli.or.kr).
- 김유성. (1999). 「노동법Ⅱ」. 법문사.
- 김인재. (2001a). “공무원의 사회적 신분과 노동자성”. 전국공무원 직장협의회·PSI 한국가맹노조 주최. 「공무원 노동기본권 보장을 위한 정책토론회」.
- _____. (2001b). 공무원노조와 교수노조의 결성과 합법화방향. 「노동법연구」. 제11권. 서울대학교 노동법연구회.
- _____. (2004). “공무원노조의 조직형태와 단체교섭체계 설계방안”. 「노동법연구」. 제16권. 서울대학교 노동법연구회.
- 김재기. (2000). “공무원 노동조합법제의 입법방향에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- _____. (2001). 공무원노동조합의 인식에 관한 분석적 연구, 한국행정논집 제13권 제2호, 한국정부학회,
- _____. (2002). “공무원노동기본권의 허용범위에 관한 경험적 연구-조직대상과 노동3권 범위를 중심으로”, 한국사회와 행정연구제12권 제4호, 서울행정학회,
- _____. (2002). “공무원직장협의회 기능확대에 관한 연구”, 지방정부연구 제5권 제4호, 한국지방정부학회,
- _____. (2002). “공무원노동조합의 조직활동범위에 관한 입법론적 연구 - 인식조사를 중심으로”, 한국행정연구 제11권 제1호, 한국행정연구원,
- _____. (2005). “공무원 노조 단체교섭 구도에 대한 공무원과 시민의 의식 비교” 행

- 정논총, 서울대학교 행정대학원
- 김정수. (2002). 「공무원 노조 건설과 사회적 역할」. 자료집.
- 김정환. (1999). 「단체교섭 구조변화와 정책과제」. 한국노동연구원.
- _____ (2001). 「일본공무원 노사관계연구」. 한국노동연구원.
- 김정환·박태주·김현준·김재훈. (2006). 「공무원 노사관계-단체교섭구조를 중심으로」. 한국노동연구원.
- 김태현. (2001). “공공부문 노동운동의 현황과 발전방향”. 「노동사회」(5월호). 한국노동사회연구소.
- 김형배. (2000). 「노동법」. 박영사.
- 노광표. (2002). “공무원 노조 운동 현황과 과제”. 「노동사회」. 제66권. 한국노동사회연구소.
- 노광표·박장현·인수범. (2003) 「외국공무원노조의 조직과 교섭」. 한국노동사회연구소.
- 노동연구원. (2002). 「하위직 공무원의 권익신장을 위한 방안연구」. 행정자치부.
- 노동연구원. (2003). 「형성과정과 의식조사를 통해 본 공무원노사관계의 특성과 정책 과제」. 미발간.
- 박 동. (2000). “한국의 분권화된 단체교섭제도와 임금인상의 정치: 1987- 1997”. 「경제와 사회」. 제47호. 한울.
- 박영범·이상덕. (1990). 「공공부문의 노사관계」. 한국노동연구원.
- 박영범·카멜로 노리엘 편. (1994). 「공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제」. 한국노동연구원.
- 박장현. (1996). 「독일의 노동조합」. 서울.
- 박장현. (2001). 「독일 공공부문 단체교섭구조」. 미발표 원고.
- 박태주. (2001). “노동조합 민주주의: 분권화된 집중화의 모순을 넘어”. 「노동사회」 3월호. 한국노동사회연구소
- 박태주. (2002). “공무원 단체교섭 구조의 설계-집중되고 조정된 모델을 향하여”. 「동향과 전망」. 제53호. 한국사회과학연구소. 박영를 출판사.
- 서원석(1995). 「ILO 회원국의 공무원단체활동 비교연구」. 한국행정연구원.
- 신광영 외 (2003). 「공무원노동조합운동: 조직과 사회적 역할」. 한국노총 중앙연구원.

- 임종률. (2004). 「노동법」(제4판). 박영사.
- 이철수·강성태. (1997). 「공공부문의 노사관계법」. 연구보고서 1997-012. 한국노동연구원.
- 이철수. (2005). “교섭창구단일화와 관련한 법률적 쟁점”. 「노동법연구」 제18호. 서울대학교 노동법연구회.
- 전국공무원노조. (2003). 「유럽의 공무원노조 운동」. 국제심포지엄자료집.
- 전공련 노조추진기획단. (2001). 「전공련과 발전연구회 비교자료」. 전국공무원노동조합.
- 전공련. (2001). 「공무원 노동기본권 회복과 입법방향」. 공무원노동기본권 보장에 관한 토론회 자료집.
- 조용만. (2004). “공무원 노동관계의 특수성을 고려한 노동기본권의 보장 - 직업이익과 이익의 조화 -”. 한국노동연구원 주최 「공무원 노동기본권 보장에 관한 토론회」 토론회문.
- 중앙인사위원회(이철수 외). (2002). 「효율적인 공무원단체 교섭모델 운영방안에 관한 연구」(CSC정책연구보고서 2002-9).
- 행정자치부(김유선외). (2004). 「효율적인 공무원 노사관계 운영방안 연구」. 행자부정책연구보고서.
- AGV. (2002). *Central government and delegated employer responsibility—a Swedish Model*.
- Bach et al.. (1999). *Public Service Employment Relations in Europe*. London: Routledge.
- Beaumont, P. B. *Public Sector Industrial Relations*. London & New York, Routledge. (1992).
- Horowitz, Morris A. (1994). *Collective Bargaining in the Public Sector*. New York: Lexington Books.
- Johnstone, P. (1994). *Success while Others Fail: Social Movement Unionism and the Public Workplace*. Ithaca: I. I P Press.
- Kearney, Richard C. (2002). *Labor Relations in the Public Sector*. New York: Marcel Dekker.
- Turner, L. (1998). *Fighting for Partnership: Labour and Politics in Unified Germany*. Cornell University Press.

**분쟁조정부문: 공무원 노사관계
분쟁조정기구 발전방안 – 미국과
영국의 사례를 중심으로**

배 귀 희

한국행정연구원 연구위원

·	63
·	63
·	65
1. 미국의 단체교섭에 관한 법률의 변화	65
2. 미국의 분쟁처리제도와 분쟁해결절차	70
3. 영국의 분쟁해결제도	73
·	76
1. 공무원노동조합운동의 경과	76
2. 중앙노동위원회의 역할	78
3. 중앙노동위원회와 공무원 노사관계	80
4. 새로운 공무원노사분쟁 해결체계 모색	82
·	84
·	85

1)

공무원노동조합 설립은 이미 세계적으로 보편적 현상이 되고 있으며, 국제노동기구에서는 각국에 공무원 노사관계에 대한 각종 규제를 완화하도록 촉구하고 있는 실정이다. 이러한 세계적인 추세의 영향으로 뒤늦기는 하였으나, 우리나라도 2006년부터는 일반직 공무원에 대한 노동조합 설립이 합법화 되었다. 따라서 중앙정부 6급 이하의 공무원들은 노동조합을 설립하여 단체교섭을 할 수 있게 되었다.

본 논문은 공무원 노사관계에서 노사 분쟁시에 발생하는 문제의 해결방안을 중점적으로 다루고자 한다. 앞으로 공무원 노사간에 분쟁이 발생할 가능성이 높으며, 이에 잘못 대처했을 때에 예상되는 혼란은 많은 국민들의 불편과 국익의 손실을 가져올 것이기 때문이다. 구체적으로는 미국과 영국의 공공부문의 단체교섭과 분쟁해결방식을 살펴보면, 우리나라 공공부문의 노사관계에 대한 정책적 시사점을 찾고자 한다. 미국의 경우는, 교섭력이 약화되고 있는 민간부문과는 달리 공공부문의 단체교섭이 1960년대 이후 꾸준히 성장세를 보이고 있다. 특히 이익중재는 공공부문의 대표적인 분쟁해결방식으로 정착되어 있고 이러한 중재를 위해서 FMCS 혹은 FLRA의 FSIP 등의 독립적이고 중립적인 기관들이 활동하고 있다. 따라서 이 연구는 한국의 조정 및 알선기능을 담당하는 중앙노동위원회의 역할과 기능을 살펴본 후에 중앙노동위원회가 가지는 한계점을 지적하고 이에 대한 대안으로서 미국의 FMCS 혹은 FSIP와 같은 분쟁 조정기구들의 도입가능성을 진단해 보고자 한다.

노사협상의 가장 일반적 형태는 단체교섭(Collective Bargaining)이다. 단체교섭에 관한 연구는 파트너십의 목적에 대한 참여자의 인식을 연구하는 맥락을 제공한다. 강여진

1) 본 논문은 2005년 인사행정학회에서 발표된 글(배귀희·서원석, 2005)과 2007년 정부학회보지(배귀희·강여진·서원석, 2007)에 실릴 내용과 많은 부분 중복이 많다. 본 논문은 학술적인 것보다는 공무원 노사관계 분쟁 조정기구에 대한 정책적 토론을 위해 재구성된 것임을 밝혀둔다.

(2004)은 교섭의 정의를 “일방의 의사표시가 어떤 일정한 의사표시와 상대방의 반대의사를 표시로 전제로 하여 당사자의 의사표시가 어떤 일정한 목적의 합의점을 향하여 나아가는 과정이다”고 하고 있다.

단체교섭은 교섭의 당사자들에게 중요한 편익을 제공해준다. 단체교섭의 실패는 분쟁으로 이어지는데 분쟁에는 권리분쟁과 이익분쟁이 존재한다. 분쟁의 유형은 단체협약 체결과정에서 향후 근로자의 노동관계상 새로운 이익 쟁취를 위한 단체교섭의 노력이 실패함으로써 발생하였는지 혹은 기존의 법 혹은 단체교섭상의 근로조건과 관련된 권리를 침해하였는지의 여부에 따라 구분된다. 전자는 이익분쟁이고 후자는 권리분쟁이라고 불리워진다(이철수·박은정, 2005). 이익분쟁은 단체협약의 체결 갱신을 위한 분쟁 또는 근로조건 결정 및 집단적 노사관계의 운영에 관한 사항의 결정을 위한 분쟁의 형태로 나타난다(김흥영, 2005). 즉, 이익분쟁은 단체교섭이 결렬되었을 때 일어난다. 권리분쟁의 핵심은 근로자 개인 또는 여러 근로자에게 타당한 권리가 주어지지 않았다는 것이다. 단체교섭시 교섭의 당사자들이 상호이익의 증진을 위해 서로 공통의 목적을 추구할 때, 이해에 기초한 협상(interest-based negotiation)은 협력적인 노사관계 협상을 증진시킨다.

이익분쟁의 해결의 기본원칙은 1) 자주적 해결원칙, 2) 서비스절차로서의 조정이 있다(김흥영, 2005). 자주적 해결원칙이란 노사분쟁의 해결에서 노조와 사용자의 자발적 해결을 의미하는 것이다. 이것은 미국의 노사분쟁 해결 및 협상의 기본이 되는 원칙이다. 자주적 해결원칙에는 자발주의(Voluntarism)에 의해 대립과 갈등을 해결하고 협력으로 전환시킬 수 있다는 가정이 전제되어 있다. 자주적 해결원칙이란 노조와 사용자가 자발적으로 외부의 강제없이 분쟁을 해결하는 것이 정부나 강제적 이익중재해결기구보다 더 낫다는 것을 의미한다. 즉 노사분쟁에서 제3자의 개입이 최소화되고 노사간의 단체교섭이 기초되어야 한다. 서비스절차로서의 조정은 노동분쟁의 예방이나 해결을 위해 노조나 사용자가 아닌 공공기관이 자주적 해결을 촉진하는 목적에서 정당화되고 있다. 이익분쟁에 대해서 중앙노동위원회가 조정서비스를 제공하는 것은 노사가 자발적으로 갈등을 해결하는 것을 도와주는데 그 의의가 있다(김흥영, 2005).

분쟁해결은 해결방법에 따라서 분쟁의 해결을 결정짓는 방법(판정적 분쟁), 분쟁의 해결을 유도하는 방법(조정적 분쟁해결), 분쟁해결의 유도과 결정을 동시에 하는 방법(중재에 의한 분쟁해결)으로 구별할 수 있다(이철수·박은정, 2005). 판정적 분쟁해결은 1) 일반법

원에 의한 분쟁 해결, 2) 노동법원제도를 통한 분쟁해결, 3) 준사법행정기구를 통한 해결, 4) 중재제도를 통한 분쟁해결방법이 있다. 이러한 판정해결방법은 분쟁해결을 결정해준다는 점에서 이익분쟁보다 권리분쟁에서 많이 사용되어진다. 조정적 분쟁해결은 노사가 조정안을 수락하는 경우에 그 조정이 단체교섭을 대신한다는 점에서 주로 이익분쟁의 해결을 위해 사용된다. 조정의 방법으로는 조정, 알선, 중재가 있다. 분쟁의 조정은 1) 일반법원이나 노동법원등 사법적 기구를 통한 조정, 2) 특별행정기구에 의한 조정, 3) 사적조정자에 의한 조정으로 분류된다. 중재에 의한 분쟁해결은 권리분쟁일 경우는 법원 등에서 이익분쟁이라면 제3자가 중재안을 제시함으로써 갈등을 해결하고 단체교섭을 대신한다는 점에서 조정적 분쟁해결기구로서 작용한다.

1.

미국에서 민간부문의 노동운동은 약화되어 가고 있는데 반해 공공부문 노사관계의 발전은 괄목할만하다. 1960년대 이후 지방정부를 포함한 모든 정부에서 공무원 노조와 단체교섭이 급격하게 증가하였고 1962년부터 1972년까지 공공부문에서 공무원노동조합의 성장은 거대한 조류가 되었다(Nigro & Nigro, 2000). 이러한 현상의 구체적 예는 1956년 민간부문의 조합원수는 17,490,000명이었으나 당시 공공부문의 조합원수는 915,000명 이었다. 그러나 1998년 현재 민간부문조합원수는 9,306,000명으로 감소한 반면 공공부문은 6,905,000명으로 크게 증가하였다(전명숙, 2003).

많은 학자들은 이러한 현상의 원인을 사용자측의 시장중심적 반노동조합주의가 민간부문의 노동조합원수의 급격한 감소를 유도한데서 찾고 있다(Freeman and Medoff, 1984; Weiler, 1983; Troy, 1992). 1970년대 이후, 사용자들의 영구적 대체 노동 (Permanent replacements) 수단을 통해 노사관계의 힘에 균형이 이루어지게 되었다. 이것은 사용자들의 대응 수단 중 가장 강력한 것들 중 하나가 되었다(Weiler, 1990).

전국노사관계법(National Labor Relations Act: NLRA)이라고 더 잘 알려진 1935년의 Wagner 법은 근로자의 권리와 단체교섭에 관한 기본적인 규칙을 제정하였다(Webb, et al., 1987). 이법은 사용자의 권한을 제한하고 조직 및 단체교섭을 권한을 부여함으로써 민간기업의 근로자의 권리를 보호하는 것이었다. 즉 Wagner법은 근로자들이 사용자들과 임금, 직무에 관련된 혜택, 고용조건등에 대해 단체교섭을 할 수 있는 권한을 부여하였다. Wagner 법은 민간기업 근로자들의 파업의 권리를 인정하였다(Hudgins and Vacca, 1999). Wagner법을 통해 전국노사관계위원회(National Labor Relation Board)를 설립하여 노동자들이 자유롭게 대표를 선택하고 부당노동행위에 대해 제제할 수 있는 권리를 부여하였다. NLRB는 철도·항공산업을 제외한 모든 민간부문의 노동조합활동을 보호하기 위한 취지에서 만들어 졌다. NLRB는 노조대표권분쟁을 해결하고 노조대표 선거를 감독하는 것과 부당노동행위를 판정하는 중요한 역할을 하였다. NLRB는 적정교섭단위, 노조의 과반수대표 선출제도, 노사의 부당노동행위 등 노사관계의 대부분을 규율하는 판례법 체계를 만드는데 초점을 맞추고 있다. 현행 NLRB는 사무총장을 국위원회로부터 분리시켜 NLRB조직을 이원화하여 실제 많은 사건을 지역의 국장들이 처리할 수 있도록 하였다. 이원화된 NLRB는 5인으로 구성된 국위원회와 사무총장이 관할하는 부국이 있으며 이를 통하여 기소와 판정기능을 수행한다. 위원들과 사무총장은 대통령에 의해 임명된다. NLRB는 52개 지역 지국에 현재 1,400명의 직원들이 활동하고 있다(장화익, 2004). 그 시대에 위와 같은 노사관계법이 제정된 것은 노동자들이 강력한 세력이 되었다는 것을 반영하는 것이다.

그러나 2차 세계대전이 끝나고 노동조합의 세력이 비대해지면서 부패가 나타나기 시작하고 파업의 정도와 기간이 길어지면서 이로 인해 파생하는 사회적 손실이 커지면서 기존의 노사관계형태를 바꾸어야 할 필요성이 증대 되었다. 뿐만 아니라, Wagner 법은 공공부문의 근로자 즉 공무원들은 이러한 혜택에서 제외하였다.

1947년 Taft-Hartley법은 노사간의 단체교섭에서 노사간의 힘의 균형관계를 유지하기 위해 노조의 활동들을 규제하였다. 그러나 이법은 Wagner법의 기본틀을 유지하면서 사용자의 단체교섭력을 강화하는 방향으로 수정되었다. 1947년 Taft-Hartley법에 의해 독립기관(independent agency)으로 만들어진 연방조정알선국(FMCS: Federal Mediation and Conciliation Service)은 건강한 노사관계의 확립과 파업(Strike)과 직장폐쇄

(Lockout)등의 부정적 효과를 최소화할 목적으로 하고 있다. FMCS의 주요역할과 책임은 다음과 같다²⁾.

1) (Contract Negotiation (Dispute) Mediation): FMCS는 민간부문, 공공부문, 연방, 주정부, 지방정부에서 발생하는 노사의 단체교섭 혹은 협약협상 혹은 분쟁을 조정한다. 조정은 노사 당사자들이 자발적인 협의를 통해 분쟁을 해결하도록 중립적인 제 3자에 의한 개입을 의미한다. 이러한 분쟁에는 협약 협상 혹은 성공적인 단체교섭을 위한 협상등이 포함된다.

2) (Preventive Mediation): FMCS는 예방적 조정활동에는 다양한 조직변화, 개인 혹은 그룹의 문제해결능력, 그리고 의사결정 기술을 포함한다. 1978년의 노사협력법(Labor-management cooperation act)은 FMCS로 하여금 경제발전, 직업의 안정, 조직의 효과성을 향상시키도록 서비스를 제공도록 규정하고 있다.

3) (Alternative dispute resoltuion): FMCS는 대안적 분쟁해결을 위한 서비스를 제공하고 소송의 시간과 노력을 최소화하기 위해 종합적 문제해결과정을 제공하고 있다. 이러한 과정에서 상호수용 가능한 대안을 발견하기위해 공정한 제 3자를 개입시킨다. FMCS는 조정알선 갈등해결과정에서 연방정부, 주정부 그리고 지방정부와 함께 전문가들을 공유한다.

4) (Arbitration service): Taft-Hartley법은 FMCS가 노사에게 중재서비스를 제공할 수 있도록 규정하고 있다. 중재란 단체교섭을 통한 계약의 해석, 적용에 있어 발생하는 분쟁을 중립적인 제 3자인 중재인이나 중재위원회에 의해 해결하는 절차이다. 1,700명의 민간중재자들이 FMCS의 데이터베이스에 등록되어있고 지역별, 직업별, 특정산업 혹은 업무의 경험, 혹은 자격증소지의 유무등도 등록되어 있어 필요시 적재적소에 사람들을 배치할 수 있도록 되어 있다.

5) FMCS : 1978년의 노사협력법(Labor-Management Cooperation Act)은 FMCS의 보조금지급 프로그램을 확립하였다. FMCS보조금 지급 프로그램이 의미하는 바는 혁신적 방법을 통한 협력적 노사관계와 문제해결을 유도하기위해 FMCS를 통해 지급하는 자금과 기술적 도움을 제공하는 것이다. 뿐만 아니라 노사위원회의 설립과 계속을 위해 자금이 공급되어지고 있다. 이러한 보조금은 산업, 공장, 혹은 공공부문에서

2) FMCS Mediator Resource Center에서 배포된 자료에 근거하고 있다.

의 위원회를 후원하기 위해 사용되어진다.

FMCS는 서부와 동부에 각각 지역본부를 두고 있다 서부에는 San Francisco와 동부에는 Atlanta이다. 동부와 서부 각각 5개의 지역으로 나누어지고 있고 10개의 지역에 76개의 지역 사무소가 있고 216명의 전문적인 중재자들이 등록되어있다(Zimny et al., 2003). FMCS는 매년 300건 이상의 연방정부 사건을 다루고 있으며 공공부문, 민간부문, 주정부, 지방정부의 노사분쟁에 관여하여 조정하는 일을 하고 있다. 특히, 1978년의 노사협력법은 FMCS에게 경제발전, 직장의 안정과 조직의 효율성을 위해 잠재적 분쟁당사자들에게 다양한 교육훈련 등의 예방적 조정서비스를 제공할 수 있게 되었다. 1990년에 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)과 협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act)은 정부기관의 운영을 개선하고 소송업무에 소요되는 시간과 비용을 줄이기 위해 FMCS로 하여금 연방정부기관들에게 조정서비스와 훈련과정을 제공하도록 권한을 부여하였다(박영범, 1996). 이러한 맥락속에서 FMCS연수원(FMCS Institute)은 1998년에 설립되었다. FMCS연수원의 목적은 갈등의 해결과 관리에 대한 다양한 교육훈련을 통하여 국가전체의 노사관계를 향상시키는데 있다.

연방공무원들에 대한 노동에 대한 권리는 1962년 Kennedy 대통령에 의해 행정명령 10988이 제정되고 이 명령에 근거해 연방정부의 공무원노동자의 단체교섭이 합법화되었고 공무원노동조합에 대한 우호적인 분위기가 조성되기 시작하였고(Adler, 2006) 1969년 닉슨의 행정명령 11491에 의해 공무원의 노동권에 대한 권리가 확대되었고 1978년 Carter 대통령의 공무원 개혁법(Civil Service Reform Act)의 7장에서 그 내용들이 구체적으로 법제화 되었다. 이법에 의해 공무원 노사관계를 다루는 연방노사관계청(FLRA: Federal Labor Relations Authority)이 설립되었다. 공무원 개혁법에 의해, 공무원들은 노동조합을 결성하고 가입할 자유를 누리고 단체교섭을 할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 연방노사관계청은 행정부에 독립적인 기관(independent agency) 으로서의 위치를 점하고 있고 190만명 연방정부 공무원들의 노사문제를 다루는 기관으로서 사법심사를 할 수 있는 권한을 가지고 있다. FLRA의 임무는 효율적이고 효과적인 정부를 위한 안정적이고 건설적인 노사관계 확립을 강화하는 것이다(Hernon et al., 2003). 연방노사관계청의 기능과 역할은 다음과 같다. 1) 단체교섭의 단위(bargaining units)를 결정하고³⁾ 2) 노동조합의 선거

3) 교섭단위의 문제는 하나의 사업장에 복수의 노동조합이 존재할 경우 교섭창구를 단일화하는 것을 의미

를 감시하고, 3) 부당노동행위를 해결하고, 4) 중재판정을 위한 예외조항을 배제하고, 5) 노사협상의 중요 이슈를 결정하는 역할을 한다(Kearney and Carnevale, 2001). 공무원 개혁법의 중요한 조항은 고충의 정의에 포함되는 모든 문제들의 고충처리절차에 대한 협상에 있다. 7장에서 규정된 범위내에서 연방 노사정책은 최종수단으로서의 조정과 결합된 고충처리 절차를 포함하는 것이다. 공무원개혁법에서 규정하고 하고 있는 공무원들의 노조 활동은 감독직 위치에 있는 공무원들, 국통방위에 관련된 공무원들, 체신청직원들, 외교직 공무원, FBI, CIA, 감사원(GAO), 국가안전보장국(National Security Agency; NSA), TVA(Tennessee Valley Authority)관련된 공무원들을 제외한 모든 공무원들에게 적용된다(Shafritz et al., 2001).

연방노사관계청(Federal Labor Relations Authority)은 3명의 위원들이 초당적으로 임명되고 모든 공무원 노사관계를 포함하는 업무를 수행하고 준사법기관으로서 위원들의 임기는 5년이다. 연방노사관계청(Federal Labor Relations Authority)은 효과적으로 연방노사관계위원회(Federal Labor Relations Commission ; FLRC)를 대체하였다. 연방노사관계위원회는 행정부내에서 임명된 3인의 구성원들에 의해 구성되고 여기에는 중앙공무원위원회(Chairman of the civil service commission), 노동부 장관(Secretary of Labor), 관리예산처장 (director of the office of Management and budget)이 해당되었다(Kearney and Carnevale, 2001). 연방노사관계청의 위원들은 상원의 동의를 통해 대통령이 임명하지만 위원들은 연방정부내의 다른 직을 겸직할 수 없다. 위원들은 비효율적인 업무, 의무태만, 비위 혹은 불법행위로 인해서 면직될 수 있다. FLRA가 담당하는 부당노동행위 구제절차는 민간부문의 NLRA상의 NLRB가 담당하는 부당노동행위절차와 유사하다. FLRA에 부당노동행위의 구제절차가 이루어지면 NLRA의 사무총장은 그 신청에 대해 조사한 후 부당노동행위가 인정되면 FLRA에 제소하게 된다. FLRA는 부당노동행위의 판정업무를 지역사무소의 행정법 심판관에게 위임할 수 있도록 되어있다. 노사당사자들은 지역사무소에 신청하고 판정에 불만이 있을 경우 중앙의 FLRA에 재심사를 신청할 수 있다(이철수·강성태, 1997).

한다. 이때 미국에서 교섭단위를 결정함에 있어서 반드시 하나의 사업장을 전제로 하지는 않는다. 이해관계의 공통성이 발견되면 다수의 사업장 또는 하나의 산업전체를 적정한 교섭단위로 묶는다(이철수, 2002).

2.

미국의 분쟁처리에 있어서 이익분쟁의 조정은 철도항공산업에 대해서는 전국조정위원회(NMB: National Mediation Board)와 이외의 민간부문에서는 연방알선조정청(FMCS)이 담당하고 있으며 공공부문에서는 연방알선조정청과 연방공무쟁의조정위원회(FSIP: Federal Service Impasse Panel)가 담당하고 있다. FSIP는 대통령이 지명하는 7명에 의해 구성되며 그중 한 면은 위원장이 된다. 위원들은 5년의 임기를 보장받고 있다. FSIP는 연방정부기관과 공공노조사의 고용등 여러 가지 협상에서 발생하는 난국을 해결하도록 되어있다.

공공부문의 노동관계에서의 교섭상의 교착상태에 대하여도 연방알선조정국(FMCS)의 조정이 제공된다. 또한 FMCS의 조정 및 기타 당사자들간의 자발적인 해결절차가 허사가 될 경우, 연방공무쟁의조정위원회(FSIP)에 의한 조력이 제공된다. FSIP의 조정절차는 노사 일방의 신청에 의해 개시될 수 있다. 다만, 당사자에게 구속력이 있는 중재재정을 내리는 중재절차는 노사쌍방이 합의에 의해 신청되고, FSIP가 승인하는 경우에만 가능하다. 단체협약의 해석 또는 이행에 관한 권리분쟁은 단체협약과정의 고충처리 절차에 의해 해결하도록 되어 있다⁴⁾ (신수식의, 2005)

미국의 분쟁해결절차는 조정(mediation), 사실조사(fact-finding), 중재 (arbitration)의 3단계를 거치게 되어 있다. 통상적으로, 민간부문에서 단체교섭이 30일에서 60일까지 타결되지 못할 시에는 파업을 피하기 위해 중재자에게 요청하게 된다. 이때 FMCS가 중재자를 선정한다. 그러나 FMCS자료에 의하면 조정을 요청하는 경우의 80%정도가 해결되고 있고 대부분의 주에서도 이러한 정도의 타결비율을 보이고 있다(전명숙, 2003). 비록 단체교섭 당사자들로부터 요청받지 못했다 할지라도 FMCS는 조정하는 기능을 하도록 전국노사관계법(National Labor Relations Act: NLRA)에 의해서 권한을 부여받았다. 조정이 신청되면 해당지역의 조정관중 FMCS가 임명하는 조정관이 배정되는데 1명에서 여러명의 조정관이 배정될 수 있다(박영범, 1996). 중립적인 중재자들이 당사자들 사이에서 설득을 통해 합의를 유도해내지 못할 경우에는 사실조사가 시작되게 된다.

사실조사란 준사법적 과정으로서 중립적인 3자에 의해서 파국에 이른 단체교섭에 대한

4) 김인재, 공무원노동기본권의 회복을 위한 입법방향 <http://education.sangji.ac.kr/%7Eijkim/articles/b001028.html>

사실들을 점검하고 양당사자의 의견을 청취하게 된다. 이를 토대로 발견한 사실들과 함께 권고사항(Recommendations)을 제시하게 된다(Kearney and Carnevale, 2001). 사실조사는 공식적인 청문회형태를 띠게 된다. 진상조사가 준수법적과정이지만 진상조사의 결정이 구속력을 갖지는 못한다. 사실조사는 노사 당사자들이 구속력있는 중재를 원하거나 양 당사자들중 어느 한쪽에서 FSIP에게 개입을 요청할 때 사실조사가 이루어진다. 양당사자들은 사실조사를 위해 단체교섭의 쟁점이슈를 제출하고 사실조사를 담당하는 사람들은 청문회에서 노사양방의 증거자료를 제시하도록 한다. 사실조사를 진행하는 사람들은 쟁점이슈에 대한 권고사항을 보고서로 만들어 제출하게 된다(Lee, 1993). 이러한 사실조사가 성공적이지 못할 경우에는 최후의 수단은 중재(Arbitration)이다.

중재에는 이익중재(Interest arbitration)와 고충처리중재(Grievance Arbitration)가 있다. 이익중재는 당사자들이 합의를 이루지 못할 때 사용되어지는 중재형태이고 단체교섭을 통한 합의를 도출하기 위해 당사자들의 차이를 해결하는 방법이다. 미국에서 이익중재는 그렇게 흔하게 발견되어지지 않고 있다. 그러나 파업을 인정하기 어려운 공공분야에서 단체교섭이 확대됨에 따라 이익중재는 파업의 대체물로 사용되게 되었다(장화익, 2004). 고충처리중재는 계약 내용의 적용과 해석에 대한 민간부문의 분쟁을 해결하는데 사용되어진다. 중재에는 제3자에 의한 구속력 있는 중재가 노사분쟁의 해결에 중요한 열쇠가 된다. 전통적인 중재(conventional arbitration)와 최종안 선택중재(final offer arbitration)이다. 전통적인 중재의 경우는 중재자 또는 중재위원회의 한쪽안을 선택하거나 또는 특정사안의 타협안을 이룰 수 있도록 되어있다. 최종안 선택중재는 중재자가 어느 한 당사자의 안을 전부 선택하거나 혹은 배제하는 것이다(전명숙, 2003). 중재는 노사협상의 계속적 과정으로 이해하는 것이 중요하다(Teple and Moberly, 1979). 단체교섭의 합의내용들은 서로 다른 사람들, 서로 다른 많은 행동들 그리고 미래의 오랜 기간을 포괄하기에 중재자들은 노사가 서로 합의한 계약내용을 중재과정에서 수정할 것이라는 것을 이해하고 있기 때문이다. 중재에서 고충처리중재가 중요하다. 미국에서 노사간에 체결된 단체협약의 95%가 중재조항을 포함하고 있고 그중 99%의 협약이 협약기간중에는 개개의 분쟁에 대해 쌍방이 아닌 일방당사자가 중재신청을 할 수 있도록 하고 있다. 다음의 <표1>은 단체교섭 조정건수를 나타내고 있다.

< 1 >

	1999	2000	2001	2002	2003
노동조합과 사용자에게 통보 ⁵⁾	36,854	34,038	33,344	40,677	33,046
FLRB와 FLRA로부터의 승인 ⁶⁾	1,631	1,492	1,446	1,389	1,485
공공위원회의 요청 ⁷⁾	198	191	152	173	173
노동조합과 사용자로부터의 요청 ⁸⁾	1,903	2,521	2,704	3,100	3,140
총계	40,586	38,242	37,646	45,339	37,844
FMCS가 담당한 사건수 ⁹⁾	25,676	26,323	25,071	25,282	26,774
조정자에게 위임된 사건수 ¹⁰⁾	19,200	19,574	19,116	19,303	19,516
단체교섭 조정발생건수	40,586	38,242	37,646	45,339	37,844
조정이 접수된 숫자 (민간부문)	23,856	24,386	23,135	23,170	24,775
조정이 접수된 숫자 (공공부문)	1,141	1,216	1,185	1,362	1,366
조정이 접수된 숫자 (연방부문)	678	720	750	749	632

출처: FMCS: 56th Annual Report

공공부문의 분쟁해결방법은 민간부분과 같이 1978년 공무원개혁법하에서 FMCS는 연방 정부기관들이 협상난국을 타개하도록 도와주고 있다. FMCS는 노사갈등 및 분쟁을 해결하는데 중요한 역할을 하고 있다. 사실 1962년의 행정명령 10988이전에는 노사분쟁은 법적 지침없이 정부기관별로 해결되어져 왔다. 그 이후에는 행정명령 10988이 법적 지침을 대신해 왔다. FMCS가 노사분쟁을 해결하지 못할 때에는 단체교섭의 양당사자들이 연방공무원의조정위원회(FSIP)의 개입을 요청할 수 있다(Kearney and Carnevale, 2001). 다음 <그림 1>은 노사분쟁 해결에 있어서 민간부분과 공공부문의 조정과 중재과정을 보여주고 있다.

5) 노조나 사용자가 양자 모두 혹은 일방이 조정을 요청한 숫자

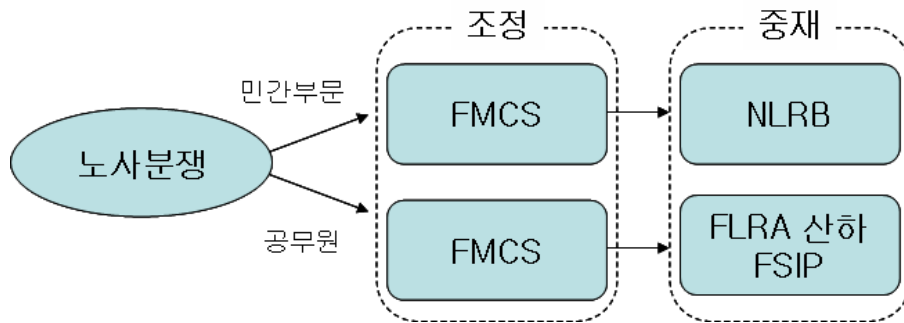
6) 단체교섭단위의 승인에 대해 FLRA나 NLRB로부터 승인 받은 통보 받은 숫자

7) 노사협약에 대한 공공위원회를 가지고 있는 주정부의 공공부문에서 조정을 요청한 건수

8) 양당사자로부터 조정요청건수

9) FMCS에 접수된 총 건수

10) 중재자를 선임한 조정건수



3.

1)

분쟁해결을 위해 영국은 1974년 노사관계법(Industrial Relations Act)에 의해 자문알선중재청(Advisory, Conciliation and Arbitration Service: ACAS)을 설립하였다. ACAS는 노사분쟁을 예방하고 해결하며 작업장에서의 화합적인 노사관계를 구축하기 위해 독립적이고 중립적인 서비스를 제공함으로써 조직의 성과와 효과를 제고하는데 그 목적을 두고 있다(허찬영, 1999; 원창희, 2003). ACAS의 자문기능은 법률적 근거에 의해서 ACAS가 설립되고 난 1년 후인 1975년에 추가되었다. ACAS는 독립적인 정부기구로서 공정하고 독립적으로 사용자, 노동조합모두에게 조정과 중재서비스를 제공하고 있다(Sanderson and Taggart, 1999).

영국에서는 사용자가 노동조합을 교섭의 파트너로 인정하는 것은 사용자의 판단에 달려 있다. 때문에 노조측에서는 사용자에게 노조를 자발적으로 인정하는 것이 유익하다는 사실을 설득함으로써 단체교섭의 파트너로 인정될 수 있었다. 영국은 1997년 이후에야 비로소 사용자가 노조를 인정하도록 하는 강제적인 인정조항을 도입하였다.

2)

자문알선중재청(ACAS)의 주요기능은 1) 조언과 알선을 통한 분쟁의 예방과 해결, 2)

고용법원에 제소된 사건 및 제소의 가능성이 있는 사건들에 대한 알선(conciliation), 3) 노사관계 당사자에 대한 정보와 조언의 제공 및 노사관계의 진작을 위한 노력 등이다(박은정, 2005). 조언서비스에는 조언회의(advisory meeting)와 심도깊은 조언적인 조정(in-depth advisory mediation)으로 나누어 질수 있다. 1996년 현재 영국전체에서 평균 2,100건의 조언회의가 있었고 주로 개인들이 조언 서비스를 받았고 전체 전화건수의 52%가 조언서비스에 해당되고 있다(Sanderson and Taggart, 1999).

ACAS의 의장은 통산성 장관이 임명하고, 영국노동조합협의회와 영국산업연맹이 추천하는 각각 4인의 위원과 학계를 비롯한 노사관계 4인 등 총 12인의 위원으로 구성된다. 조직으로는 13개 지방사무소에 노동법, 노사관계, 노무관리 관련 사항에 대해 공공 문의처를 개설하여 전화상담 서비스도 제공하고 있다(원창희, 2003).

3)

자문알선중재청(ACAS)은 1975년에 제정된 고용보호법 2조에 의해 단체적인 조정을 담당하며 조정이 실패하면 ACAS는 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee)에 중재를 통해 분쟁해결을 요청한다. ACAS는 분쟁당사자들에게 화해나 중재과정에 강제로 참여하게 할 수 없다. 또한 중재나 화해는 분쟁당사자들의 자발적인 요청에 의해 자문알선 중재청의 중재나 화해서비스를 받을 수 있다(Blain et al., 1987). ACAS는 부당해고와 같은 개인 고용에 관한 권리와 자문과 같은 화해서비스를 제공하는데 많은 시간을 소모한다. ACAS가 부당해고를 통한 개인의 권리 침해에 대한 제소가 접수되면, ACAS는 공무원 중재재판소(Civil Service Arbitration Tribunal: CSAT)로 사건이 회부되기 전에 고용자와 피고용인사이에 적극적인 화해를 위한 노력을 해야만 한다. 중재재판소는 부당해고, 남녀 및 인종에 관한 차별, 출산 및 육아 휴가등 광범위한 법률적 판단을 하고 있다. 이에 반해 ACAS는 단체교섭에 관한 의무나 권리에 대한 해석 및 적용에 대한 분쟁이 발생했을 때, 최종 법률적 판단을 하는 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee: CAC)로 회부되기 전에 화해를 위한 노력을 해야 한다. 그러나 1980년대 이후에는 단체교섭에 관한 의무나 권리가 대부분 폐지되거나 의미가 상실되어서 중앙중재위원회의 최종 법률적 판단이 대부분 사용되지 못하고 있다(Blain, et al., 1987; 조경호·문명재,

2006). 커다란 분쟁이 발생했을 때는 ACAS의 중앙본부에서 직접 사건을 담당하지만 대부분의 작은 분쟁 혹은 작은 단체교섭 주체들에 의한 분쟁의 경우는 ACAS의 9개 지역사무소에서 관장하고 있다. ACAS에 의해 이루어지는 대부분의 화해는 조정이나 중재 전에 이루어지고 있다. 화해가 실패하면, 분쟁의 당사자들에 의해 조정이나 중재가 진행되게 된다. 중재까지 가는 경우가 있기는 하지만 거의 드물게 발생하고 있다.

영국에서는 중재나 조정이 법률에 의한 강제적인 구속력을 갖고 있지는 않다. 이러한 이유로 인해 자발적인 단체교섭이 대부분이고 단체교섭 시 발생하는 노사간의 분쟁해결에 있어서 3자에 의한 화해, 조정, 중재가 일반적으로 보편화 되어 있지 않다. 따라서 영국에서는 3자가 개입해 분쟁을 해결하는 것을 최소화 하려는 노력이 지배적이다. ACAS는 자발적인 분쟁해결원칙 때문에 비강제적이고 보완적인 역할을 하게 된다. ACAS의 조정과 중재노력에도 불구하고 정부와 공무원 노조간 교섭이 결렬될 경우 어느 일방의 제소에 의해 공무원중재재판소(Civil Service Arbitration Tribunal: CSAT)나 특별한 단체교섭권리에 대한 중재를 담당하는 중앙중재위원회(CAC)를 통해 분쟁을 해결할 수 있도록 되어 있으나 이것 역시 1980년 이후에는 활용도가 높지 않다.(Blain, et al., 1987; 조경호·문명재, 2006). 강제성을 가진 중앙중재위원회(CAC)에서도 벌금과 명령과 같은 제재기능이 없다(Towers, 1997). 공무원중재재판소는 주로 급여 및 근무시간에 관계된 것을 취급하고 있다.

또한 영국에서는 사용자가 노동조합을 교섭의 파트너로 인정하는 것은 사용자의 판단에 달려있다. 단체협약이 체결되더라도 그것이 법률적으로 구속력을 가지는 것은 아니다. 따라서 노조가 사용자로부터 자발적인 인정을 얻는데 실패할 경우 중앙중재위원회(CAC)에 적절한 교섭단위와 더불어 해당 교섭단위에 속한 노동자의 다수가 인정할 것을 지지한다는 것을 근거로 교섭당사자 지위를 신청할 수 있다. 중앙중재위원회는 만일 교섭단위내의 다수의 노동자가 이미 인정을 원하는 노조일 경우 그 노조를 교섭단위내의 종업원을 대표하는 단체교섭의 당사자로 선언할 수 있다. 그렇지 않을 경우 중앙중재위원회(CAC)는 투표를 한다.

1.

대부분의 공무원은 노동조합및노동관계조정법(이하 “노동조합법”이라 함) 제5조¹¹⁾의 단서규정에 따라 임의로 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 없게 되어 있을 뿐만 아니라 국가공무원법(제66조제1항) 및 지방공무원법(제58조제1항)에서도 노동운동 기타 공무원 외의 일을 위한 집단행위를 할 수 없도록 금지함으로써 노동기본권을 상당기간 법률에서 유보하여 왔었다. 이렇듯 공무원은 국민전체에 대한 봉사자로서 직무수행에 있어 공공성·중립성이 요구되는 점을 감안, 일반근로자와 같은 노동기본권이 부여되지 않았었어나, 우리나라가 OECD가입('90.12) 당시 노동관계법을 국제기준에 맞게 개정한다는 약속을 한 바 있고, 또한 ILO 등 국제기구에서도 공무원에 대한 노동기본권 보장을 수차례 걸쳐 우리 정부에 개선을 권고한 바 있어 더 이상 입법을 미룰 수 없는 상황이었다. 이에 따라 정부는 1998년 2월 노사정위원회에서 1단계로 공무원직장협의회 제도를 먼저 도입하고 2단계로 공무원노조를 허용기로 합의하였고, 이에 따른 준비를 지속적으로 수행하여 왔다. 2005년 1월 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률안(이하 “공무원노조법”이라 함)의 공포는 공무원인 근로자의 노동기본권을 보장하는 것으로 법률유보사항의 법제도적 실현이라는 점에서 큰 의의가 있다.

세부적인 추진경과를 정리하면 다음과 같다.

- 1989. 3. 공무원노동기본권 보장을 위한 노동법 개정안이 임시국회에서 의결되었으나 대통령 거부권 행사
- 1998. 2. 6. 노사정 사회협약(경제위기극복을 위한 사회협약)에서 노동기본권 보장기로 합의 : 1단계로 공무원직장협의회, 2단계로 노동조합의 허용
- 1998. 2. 24 공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률 제정

11) 노동조합및노동관계조정법 제5조 : 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대해서는 따로 법률로 정한다.

- 1999. 1. 1 공무원직장협의회법 시행
- 2000. 6. 9 노사정위원회 노사관계소위원회에서 한국노총의 요구에 따라 공무원 노동기본권 보장을 의제로 채택하고 논의 시작
- 2001. 7. 5. 노사정위 산하에 「공무원노동기본권분과위원회」 구성
- 2002. 3. 16. 전공연은 대한민국공무원노동조합총연맹(공노련)으로 노조 결성
- 2002. 3. 23. 전공련은 전국공무원노동조합(전공노)으로 노조 결성
- 2002. 7. 22. 노사정위원회 본회의에서 그 동안의 논의결과를 입법에 반영하도록 정부에 이송하기로 결정
- 2002. 8. 행정자치부 입법안 독자 마련
- 2002. 10. 8. 정부(노동부)측 “공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안” 국회 제출
- 2003. 4. 8. “참여정부 인사시스템 혁신을 위한 로드맵” 국무회의 보고(상생적 공무원노사관계 포함)
- 2003. 6. 23. 노동부 “공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안” 입법예고
- 2004. 4. 20. 전국목민노동조합총연맹(전목련) 결성
- 2004. 7. 23. 공노련과 전목련의 통합으로 공무원노동조합총연맹 결성
- 2004. 8. 25. 노동부 “공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안” 입법예고
- 2004. 10. 19. 위 “공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안” 국무회의 통과
- 2004. 10. 28. 정부의 “공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안” 국회 제출
- 2004. 11. 15~17. 전국공무원노동조합 파업
- 2004. 11. 29. <제250회 국회(정기회)> 제12차 환경노동위원회 상정·법안심사소위원회 회부
- 2004. 12. 24. <제251회 국회(임시회)> 제6차 법안심사소위원회 심사·수정의결, 제1차 환경노동위원회 수정의결
- 2004. 12. 31. 국회 본회의에서 “공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률” 통과
- 2005. 1. 27 법률 공포(공포 1년 후 시행)

앞으로 협력적 공무원 노사관계를 발전시키기 위해서는 노사투쟁의 문화보다는 노사화합의 문화 조성 및 대체적 분쟁해결을 통한 노사당사자간의 합의를 유도해 내는 것이 중요하다. 공무원 노사분쟁이 발생했을 때 이것을 해결하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

2.

2006년 1월 26일부터 ‘공무원노조법’이 시행됨으로써 공무원도 노동조합을 통해 근무조건이나 근무환경개선에 의견을 개진할 수 있는 합법적인 장이 마련되었다. 이것은 공기업 등에서 노동조합의 활동이 강화되고 있는 현 추세에서 공공부문의 노사관계가 주요 노사관계의 현안으로 등장하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 ‘공무원노조법안’이 있음에도 불구하고, 공무원 노사분쟁이 발생할 경우 현 노동위원회가 실질적으로 새로운 행정 수요에 맞춘 기능을 제대로 발휘할 수 있을지는 의문이다. 때문에 공무원을 포함한 공공부문의 노사관계 특성에 맞춘 조정기법 개발, 업무처리 지침 제정, 위원 및 심사관 교육 등의 전문화된 조정 및 중재 서비스 제공을 위한 시스템 구축이 필요하다.

현재 한국의 분쟁조정기구인 중앙노동위원회이다. 이것은 노·사·공익대표 3자로 구성된 합의제 행정관청이다. 중앙노동위원회의 기능은 노사간 이익 및 권리분쟁에 대해 조정과 심판기능이다. 현재, 중앙노동위원회는 업무별로 부문별위원회¹²⁾를 두어 사건을 처리하고 있다. 한편 우리나라의 공무원노조법 11조는 공무원의 단체행동권을 전면 유보하고 있다. 공무원노사관계에서 분쟁이 발생하는 경우 분쟁조정 1차적인 책임을 중앙노동위원회에 부여하고 있으며 공무원분쟁조정을 전담할 공무원노동관계조정위원회의 신설을 규정하고 있다(하재룡, 2006).

노동위원회는 중앙노동위원회, 지방노동위원회, 특별노동위원회 3개의 형태로 나누어진다. 노동위원회의 구성은 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 각 7인 이상 20인 이하의 범위 안에서 각 노동위원의 업무량을 감안하여 대통령령으로 정한다. 중앙노동위원회의 위원장은 노동부 장관의 제청으로 대통령이 임명하고 지방노동위원회의 위원장은 중앙노동위원회 위원장의 추천과 노동부장관의 제청으로 대통령이 임명하게 된다. 중앙노동위원회의

12) 부문별위원회로는 심판위원회, 조정위원회, 특별조정위원회, 중재위원회, 교원노동관계조정회의 및 공무원노동관계 조정위원회가 있다.

위원은 중앙노동위원회 위원장이 추천해서 대통령이 임명하고 지방노동위원회 위원은 지방노동위원회 위원장의 제청으로 중앙노동위원장이 임명하게 된다. 위원의 임기는 3년이고 연임이 가능하다.

노동위원회는 단체교섭에서 발생하는 쟁의를 조정하고 근로3권을 침해하여 노조나 근로자에게 불이익을 주거나 정당한 이유없이 행해지는 부당노동행위를 판정하는 대체적 분쟁해결기구(ADR: Alternative Dispute Resolution)이다. 우리나라의 경우 노사분쟁의 유형과 유형구별이 명확하지 않다. 권리분쟁의 경우는 노동위원회를 중심으로 해결하고 이와 함께 민사소송도 제기할 수 있다. 이익분쟁의 경우에는 사적조정절차가 존재하지 않을 경우 노동위원회의 절차를 따른다. 노동위원회는 이익분쟁, 권리분쟁을 포괄하고 있으며 민간부문과 공공부문에 대한 특별규정을 가지고 있으며, 긴급조정제도를 두고 있다.

그 동안 공무원노동쟁의의 분쟁조정기구에 대하여는 ① 별도의 기구를 신설하는 방안(공무원노동관계특별조정위원회), ② 기존의 노동위원회를 직접 활용하는 방안, ③ 중앙노동위원회에 공무원노동관계조정위원회를 설치하는 방안, ④ 중앙인사위원회에 특별위원회를 설치하는 방안, ⑤ 분쟁조정절차를 인정하지 않는 방안(단체협약체결권과 단체행동권을 인정하지 않는 경우) 등이 논의되어 왔다. ‘공무원노조법안’은 공무원 노사관계의 특수성과 노동분쟁해결의 전문성이라는 양 측면을 고려하여 중앙노동위원회에 공무원노동관계조정위원회를 둔 것으로 보인다. 공무원노동관계조정위원회는 공무원노동관계의 조정중재를 전담하는 7인 이내의 공익위원으로 구성되며, 공익위원은 중앙노동위원회의 위원장의 추천과 노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉하도록 하였다(하재룡, 2006).

한국의 중앙노동위원회는 많은 성과에도 불구하고 기본적으로 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 노동위원회의 독립성의 결여이다. 노동위원회는 노동부의 소속기관으로, 준사법적 기능 수행을 위해 필요한 독립성이 확보되지 못해 노사 쌍방으로부터 불신을 받고 있다. 반면 미국의 FMCS와 영국의 ACAS는 독립기관으로 운영됨으로 인해 노사로부터의 신뢰를 받고 있어 조정자로서의 역할을 충분히 발휘하고 있다. 둘째, 한국의 노동위원회는 심판과 조정이 이원화되어 있지만 업무비중은 조정보다는 심판업무에 치우쳐 있어 조정의 전문성이 상대적으로 약화되었다(하재룡, 2006). 셋째, 우리의 조정제도가 사후적 조정제도 위주의 조정시스템에 있다. 제 3자의 조정이나 사전적, 예방적 조정이 거의 불가능 하다. 노동위원회의 조정분야를 살펴보면, 근로자 수 규모별 조정 성립률은 99인 이

하 규모의 사업장에서 조정 성립률(64.3%)이 가장 높으며, 5,000인 이상 사업장의 조정 성립률(32.1%)이 가장 낮다(전운기, 2006). 공무원 노조는 본질적으로 근무조건이 동일한 단일 업종으로 구성되기 때문에 사실상 산별노조로서의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 때문에 공무원노조와 같이 규모가 큰 사업장은 노동위원회에서 조정이 성립하기 어려울 것으로 전망된다. 또한 현재 노동쟁의 조정은 조정신청 이후에만 조정기간 내 조정 서비스를 제공할 수 있는 제도적 한계를 가지고 있어 사전 예방 및 사후조정서비스의 중요성을 강조하면서도 법적 근거가 없어 분쟁의 예방적·사후적 활동에 제약을 가지고 있다(강여진, 2004). 넷째, 노동위원회의 조정위원들도 주로 현직 교수나 법조인 혹은 노무관리나 노조경험자들로 이루어져 있어 조정기능의 전문성을 확보하지 못하고 있다. 또, 조정이 이루어지지 않을 경우 개시되는 중재는 중재인의 중재재정이 구속력을 가지고 있지만, 동시에 이러한 중재는 당사자의 자발적인 협상과 합의를 우선시 하는 단체교섭의 원칙에 반하고 있다.

3.

작년에 통과된 공무원노사관계법률에 따르면, 공무원의 노사분쟁시에 중앙노동위원회에서 공무원노사관계조정위원회를 구성하여 역할을 부여하고 있다. 이러한 제도에 대하여 다음과 같은 문제제기가 가능하다.

1)

중앙노동위원회는 노동부 소속의 위원회 조직이다. 우선 논의되어야 할 것은, 공무원 노사관계의 분쟁은 당사자가 공무원 노동조합과 정부이며, 정부의 대리인으로는 행정자치부 장관이 나서게 될 것이다. 이러한 상황에서 행정자치부 장관과 공무원 노동조합이 당사자인 관계를 중앙노동위원회에서 얼마나 중립적으로 조정하고 중재할 수 있을지? 가 의문시 된다.

2)

중앙노동위원회는 민간 노사관련 업무를 담당하는 조직으로 그 구성원도 민간노동 전문가로 구성되어 있다. 민간노동현장의 지식과 경험이 공무원 노사관계에 많은 도움이 될 것이다. 그러나 공공분야 노사관계에 대한 전문성은 상대적으로 떨어질 수밖에 없다. 정부 부문의 노사쟁점은 공무원 인사제도의 문제이거나 보수 또는 고충사항들이 될 것인데, 정부의 문제를 잘 알고 연구하였던 경험이 있는 전문가가 더 풍부한 노하우를 가지고 있을 것으로 예상할 수 있다.

3)

공무원노사관계상의 쟁점은 민간 노사관계와는 다른 특성에 입각하여 운영되어야 하는데, 민간 노사관계를 담당하는 조직의 하부조직이 되면, 그 기능과 역할을 제대로 할 수 없다. 중앙노동위원회 소속의 위원회는 당연히 중앙노동위원회의 큰 틀 속에서 움직여야 하는데, 아무리 독자성을 보장한다 하더라도 영향을 받지 않을 수 없다. 따라서 독자적인 조직체계에서 움직일 필요성이 있다.

우리의 중앙노동위원회는 형식상 미국과 같이 독립규제위원회(Independent Regulatory Commission)¹³⁾ 과 같은 성격을 띠고 있지만 실제로 행정부의 영향력으로부터 자유로운 형태의 조직구조를 가지는 것이 필요하다¹⁴⁾. 독립기관 혹은 독립규제기관과 같이 정부의 규제기능은 두가지 형태의 행정조직에서 행해지고 있다. 하나는 독립규제위원회 형태이고 또 다른 하나는 독립 기관(Independent agency)의 형태이다. 미국의 독립규제위원회는 규제정책의 운영시 전문성제고, 중립성, 공정성의 필요, 정책의 계속성의 필요 등으로 인해 설립되었다(President's Committee on Administrative Management¹⁵⁾, 1937). 위원회형태는 초당적으로 위원들이 대통령에 의해 지명된다. 이러한 위원회는 행정부서 내에

13) 미국에서 독립규제위원회에 대한 포괄적이고 체계적인 연구는 Cushman (1941), Bernstein (1955), Anderson (1962)등에 의해 이루어졌다.

14) 이러한 독립규제기관 혹은 독립기관은 독립규제위원회(Independent Regulatory Commission)와 함께 동일하게 분류되고 있다. 이러한 기관들은 FCC (Federal Communications Commission), FTC (Federal Trade Commission), EPA(Environmental Protection Agency), NLRB (National Labor Relations Board)등이다(Lader, 2002).

15) Brownlow Report라고 불림.

속해 있지 않다는 이유로 독립적이다. 이러한 형태는 대통령의 통제에서 비교적 자유롭다. 반대로 독립기관들은 대통령이 한명의 기관장을 임명하고 임명된 기관장에 의해 운영된다. 중앙노동위원회는 독립규제위원회형태의 조직이다. 그러나 위원들의 임기는 3년으로서 행정부 혹은 대통령의 통제에서 자유로울 수 없기에 그 임기를 5년으로 연장하는 등 실질적인 중앙노동위원회의 권한을 강화할 필요가 있다.

대체적 분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution)을 위한 기구로서 노동위원회의 직권중재대신 당사자 신청없이도 노동위원회가 직권으로 특별조정을 개시할 수 있도록 하고 사실조사 및 조정과정을 공개할 필요가 있다.

4.

1)

앞서 미국과 영국의 노사분쟁 체계를 분석하여 본 바에 따르면, 미국은 민간과 공무원을 대상으로 하는 담당기관이 따로 설치되어 있음을 잘 알 수 있다. 즉 민간의 NLRB가 있고, 공무원은 FLRA가 있는 것이다. 각 기관은 그 영역의 노동조합이 민주적으로 운영 되도록 지원하고 감독하며, 노동조합의 대표성이 있는지? 어느 정도인지? 하는 점을 판단 하기도 하며, 조정과 중재 역할을 수행한다. 최근에 FLRA는 대체적 분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution)의 사용과 분쟁의 해결을 위한 합의에 기초한 의사결정을 강조하고 있다¹⁶⁾. 대체적 분쟁해결이란 분쟁을 해결하기 위해 당사자간의 이익을 명확히 하고 토론하게 함으로써 의사결정과정에 참여하게 하는 비공식적 과정이다.

특히 연방정부의 경우, FLRA는 정부의 공무원노동조합에 대한 기능을 전담하면서, 행정적인 지원과 준입법과 준사법의 역할을 수행하고 있는 것이다. FSIP는 중재의 역할까지도 담당하여, 최종적인 준사법 판단을 수행한다.

2)

우리나라에서도 공무원노사관계를 전담하는 FLRA와 같은 위원회 조직이 설치될 필요

16) <http://www.flra.gov/cadr/cadr.html>

가 있다. 행정자치부에서 수행하는 공무원 노동조합에 관한 정책업무를 이관 받아서 객관적이고 중립적인 차원에서의 역할을 담당하여야 할 것이다. 즉 공무원 노동조합의 합법성과 민주성을 감독하고, 대표성을 확인하며, 노사관계의 업무수행에 필요한 각종 지원업무를 수행토록 한다.

이 조직의 위상은 방송위원회나 국가인권위원회와 같이 어느 부처와도 관계없는 위원회 조직으로 설치하여야 하며, 가능한 독립성과 중립성이 보장되도록 관리해 나가야 할 것이다. 그러기 위해서는 위원회 위원들의 신분보장이 확실해야 하며, 5년 이상의 장기적인 임기를 보장하고 임명시에는 엄격한 인사검증 절차를 거치게 하고, 입법부와 사법부의 동의를 받도록 할 필요가 있다.

미국의 FSIP와 같은 기능을 하는 중재위원회를 내부에 설치하도록 하여, 공무원 노사분쟁의 강제중재 기능을 수행하도록 할 필요가 있다. 이 경우에 사용자측의 당사자로는 - 현재는 행정자치부이지만 - 인사정책의 당사자인 중앙인사위원회가 적합하며, 소청심사위원회의 기능을 공무원노사관계위원회로 통합하여도 큰 문제없이 기능을 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

3) FMCS ACAS

미국의 FMCS는 ACAS는 민간과 공공부문을 통털어 노사분쟁을 중간에서 조정하고 중재하는 기능을 수행하는 기관이다. 갈등조정 전문가들이 근무하면서, 민간에서 의뢰한 갈등과 노사분쟁 사례를 객관적으로 담당하면서 많은 신임을 얻고 있는 조직이다. 이 조직은 행정소송과 강제중재의 전단계로 임의중재를 통하여 보다 빨리 적은 비용으로 분쟁을 해결할 수 있는 바람직한 제도이다.

우리나라에서도 현재 갈등관리를 위한 입법안이 마련되어 국회에 제출되어 있는 것과 같이, 갈등해결을 위한 노력이 절실한 상황이기 때문에, 갈등관리를 위한 조직으로 FMCS와 같은 조직(갈등조정위원회: 가칭)이 설치된다면 긍정적인 역할을 기대 할 수 있다. 즉 민간과 공공분야의 갈등과 노사분쟁에 대한 전문적인 조정과 중재기능을 수행함으로써, 강제중재의 부담을 덜어줄 수 있을 것이다.

V.

우리나라도 2006년부터는 일반직 공무원에 대한 노동조합 설립이 합법화됨에 따라 6급 이하의 공무원들은 노동조합을 설립하여 단체교섭을 할 수 있게 되었다. 우리나라의 공무원 노동조합법은 단체교섭이 허락되었다. 이러한 상황에서 단체교섭을 통한 합의를 도출하지 못했을 때 발생하는 문제들을 어떻게 해결할 것인가는 중요한 이슈가 되고 있다.

우리나라의 중앙노동위원회는 노동위원회법에 근거한 노동부장관소속하의 행정위원회이며 준사법적 기능을 하는 합의제 행정기관이다. 중앙노사위원회는 공정성, 독립성, 전문성을 보장받는데 있다. 그러나 중앙노동위원회가 노동부장관소속의 위원회이기에 행정부의 영향력에서 완전히 자유롭다고 보기에는 어려운 측면들이 존재한다. 또한 우리나라의 노동위원회는 공공부문 혹은 민간부문의 상관없이 조정과 판정기능을 동시에 수행하지만 미국에서 민간부문에서는 조정기능은 FMCS와 전국알선위원회에서 담당하고 심판기능은 NLRB에서 담당하고 있다. 그리고 공공부문에서는 조정기능은 FMCS와 중재를 통한 판정기능은 FSIP에서 수행하고 있다.

우리나라도 미국의 FRLA와같이 공무원노사관계위원회(가칭)를 만들어 공무원노사관계를 담당하도록 하는 것이 필요하고 독립규제위원회와 같은 형태로 운영될 필요가 있다. 인사, 예산편성 등에서 독립성을 강화, 공정성을 확보할 수 있는 제도적인 장치가 동시에 요구되고 있다. 미국에서는 공공부문의 노사관계에서 공정성, 독립성, 그리고 전문성을 보장하기 위하여 독립기관인 FMCS와 FSIP를 통해 노사분쟁을 해결하고 있다. 일본의 경우는 노동위원회에서 조정과 판정기능을 가지고 있으나 판정기능의 대상 업무가 부당노동행위이고 개별적 근로관계에서의 권리분쟁은 포함되지 않는다 점에서 우리와 다르다.

우리나라도 1997년이후 사적조정제도가 도입되었으나 노동위원회에 신고된 건수는 미비한 실정이다. 우리나라도 FMCS와 같은 가칭 갈등조정위원회를 두고 사적조정제도를 활성화하고 조정전문가 양성을 위한 교육과 같이 공무원 노사관계에서 예방적 기능을 강화할 필요가 있다. 공무원노사분쟁에서도 노사 양측의 극단적 대립 혹은 감정적문제의 격화 등이 우려되기에 대체적 분쟁해결(ADR: Alternative Dispute Resolution)을 적극 활용하는 방향으로 구체적 제도의 정비, ADR을 담당할 역량 있는 인력개발등이 필요하리라 판단된다.

- 강여진 (2004). 상생적 공무원 노사관계 구축방안. 서울: 한국행정연구원
- 김홍영. (2005). 이익분쟁의 효율적 해결방안. *노동법연구*. 18:115-144
- 박영범. (1996). 미국공공부문의 노사관계와 임금결정방안에 관한 연구. 서울: 한국노동연구원
- 배귀희·서원석 (2005). 공무원 노사관계의 분쟁기구 발전방안: 미국의 FMCS와 FSIP를 중심으로. 2005 한국인사행정학회 동계학술대회
- 배귀희·강여진·서원석 (2007). 공무원 노사관계의 분쟁처리 제도에 관한 실증적 연구: 관련자의 인식을 중심으로. 정부학연구에 게재될 예정
- 신수식·김동원·이규용. (2005). 현대 고용관계론. 서울:법문사
- 이종범 윤건수 (2000). 정부딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구. *한국정치학회보*. 34(3):149-171
- 이철수. (2002). 복수노조하의 단체교섭제도. *노동법강의*. 서울: 법문사
- 이철수 강성태. (1997). 공공부문의 노사관계법. 서울: 한국노동연구원
- 이철수 박은정 (2005). 노동분쟁해결시스템의 현황과 과제. *노동법 연구*. 18:67-113
- 장화익 (2004). 미국노동법제의 이해. 서울: 한국노동연구원
- 전명숙. (2003). 미국 공공부문 노동운동과 단체교섭 및 분쟁해결방식에 관한 연구. 정책자료 2003-09. 한국노동연구원
- Adler, J. (2006). The Past as Prologue?: A Brief History of the Labor Movement in the United States. *Public Personnel Management*, 35(4) : 311-329
- Anderson, J. E. (1962). *The Emergence of the Modern Regulatory State*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.
- Bernstein, M. H. (1955). *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press
- Cushman, R. E. (1941). *The Independent Regulatory Commissions*. New York:

Oxford University Press

- Freeman, J. and R. Medoff. (1984). *What do Unions do?* New York: Basic Books
- Hernon, P., J. A. Shuler, and R. E. Dugan. (2003). U.S. *Government on the Web: Getting the Information You Need*. 3rd ed. Westport: Library of Congress
- Kearney, R. C. and D. G. Carnevale. (2001). *Labor Relations in the Public Sector*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Lader, C. (2002). *Barron's How to Prepare for the AP U.S. Government and Politics*. Hauppauge: Barron's Educational Series, Inc.
- Lee, Robert D. (1993). *Public Personnel Systems*. Gaithersburg: Aspen Publishers, Inc.
- Nigro, F. A. & Nigro, L. G. (2000). *The New Public Personnel Administration*. 5th ed. Itasca: Peacock Publishers
- President's Committee on Administrative Management. (1937). *Administrative Management in the Government of the United States*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office
- Sanderson, M. and J. Taggart. (1995). ACAS advice – a lost cause? *Employee Relations*, 21:128–144
- Shafritz, J. M., N. M. Riccucci, D. H. Rosenbloom and A. C. Hyde (2001). *Personnel Management in Government*. 4th ed. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Teple, E. R. and R. B. Moberly. (1979). *Arbitration and Conflict Resolution*. Washington, D.C.: Bureau of National Affairs
- Troy, L. (1992). The End of Unionism. In *Proceedings of the New York University 45th Annual National Conference on Labor*.
- U.S. FMCS. (2003). *56th Annual Report*. Itacha: Cornell University available at digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/89
- Webb, L. D., J. T. Greer, P. A. Montello and M.S. Norton. (1987). *Personal Administration in Education: New Issues and new Needs in Human*

Resource Management, Columbus: Merrill Publishing Co.

Weiler, P. (1983). Promises to Keep: Securing Worker's Rights to Self-Determination Under the NLRA, *Harvard Law Review*, 96

Weiler, P. (1990). *Governing the Workplace: The Future of Labor and Employment Law*, Cambridge: Harvard University Press.

Zimny, M., W. F. Dolson, C. A. Barreca, (2003). *Labor Arbitration*, 3rd ed, Chicago: American Bar Association

노동교육부문: 공무원 노사관계 교육실태와 개선방향

원 창 희

한국노동교육원 공공노동교육센터장

.	.....	93
.	.....	94
.	.....	99
.	.....	101
.	.....	107
.	.....	109
	.....	112

우리나라 공무원의 노동조합은 2006년 초에 비로소 합법적으로 설립이 허용되었다. 『공무원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률』(이하, 공무원 노조법)이 2005년 1월 27일에 공포되고 1년후인 2006년 1월 27일에 동법 시행령과 시행규칙이 공포됨으로써 공무원 노조가 합법화의 길이 열렸다. 그러나 1999년 교원노조 합법화 이후 지금까지 대립적 노사관계가 지속되고 있는 교원노사관계 시행착오의 교훈이 시사하듯이 공무원노사관계의 갈등은 민간부문에 비해 사회전반에 미치는 파장은 실로 엄청나다 할 것이다.

민간부문의 노사관계와는 달리 공무원의 노사관계는 노동3권중 단체행동권이 제약되는 구조를 가지고 있다. 단체행동권이 제약됨에도 불구하고 단체행동을 실시함으로써 그 불법성에 대한 정부의 법적조치와 노조의 반발 등 노사분쟁이 예견된다. 또한 단체교섭권과 관련하여 법적으로 단체교섭을 할 수 있는 쟁점이 민간부문과는 달리 매우 좁게 국한되고 있어 교섭과정상 의견불일치로 쟁의가 발생할 뿐 아니라 비교섭쟁점에 대한 교섭요구를 둘러싼 노사분쟁이 발생할 수 있다. 또한 단결권과 관련하여 노동조합가입 범위가 6급 이하로 허용하되 보직자를 제외시키는 등 제약이 있어 초창기부터 가입범위를 둘러싼 노사간 갈등이 있고 앞으로도 있을 것으로 예상된다.

민간부문에서는 최근 20년간 노사관계의 많은 경험과 시행착오를 겪으면서 안정되어가고 있는데 반해 공공부문, 특히 공무원 노사관계는 이제 그 출발을 하는 시점에서 시행착오와 혼란이 발생하고 있어 국가의 질서안정을 위해 조기에 안정될 수 있도록 다양한 조치가 필요하다. 공무원사회에서 건전한 노사관계인식을 확산시키고, 평상시의 노사간 갈등을 관리하고, 단체교섭을 효과적으로 실시하고, 노동쟁의가 발생하면 이를 성공적으로 조정하는 것이 공무원 노사관계를 안정화시키는데 매우 중요하다.

이러한 공무원노사관계의 안정화 조치가 성공하기 위해서 가장 효과적인 방법 중 하나는 관련 공무원들이 학습을 통하여 필요한 역량을 습득하는 것이다. 각 계층별, 대상별로 해당 공무원들이 단체교섭 수행 뿐 아니라 관련 직무의 수행이나 조직과 인력관리에 요구되는 역량을 갖추므로써 공무원 노사간 대화, 단체교섭, 갈등해결 등 노사관계의 각 분야를 효율적으로 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 이는 교육공학, 특히 교수체계설계

(Instructional System Design) 모델에 의하면 지식(knowledge), 숙련(skill), 태도(attitude)로 구분하여 필요한 역량을 제고하는 학습과정을 통해 가능하다.

문제는 공무원들의 목표 역량을 개발하도록 여하히 교육프로그램을 개발하고 적절한 과정을 제공하느냐가 중요하다. 본 연구에서는 지금까지 공무원 노사관계교육의 실태와 문제점을 지적하고 이를 개선하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 또한 보다 구체적으로 교육체계를 설계하고 교육과정의 운영계획을 제안하고자 한다. 마지막으로는 중장기적으로 공무원노사관계교육의 과제를 제시할 것이다.

.

현재 공무원은 부처별로는 행정부가 91만명이고 입법부, 사법부, 기타 2만명으로 구성되어 행정부 공무원이 절대적인 비율을 차지하고 있다 (<표 1> 참조). 행정부중 중앙부처는 교육직공무원 33만명을 제외하면 24만명 정도이고 지방자치단체 공무원은 34만명이다. 행정부의 일반직공무원에서 교육직공무원을 별도로 분류하는 것은 그들이 교원노동조합법을 적용받을 뿐 아니라 교원노사관계가 이미 수년의 역사를 가지고 있는데 비해 일반직공무원은 작년에 처음으로 실시된 공무원노동조합법을 적용받기 때문이다.

일반직공무원중 노동조합 가입대상자는 공무원노조법 제2조에서 규정하고 있는데 그 숫자는 29만명으로 전체공무원의 48.6%에 해당한다. 노조가입 비대상자는 1~5급 상위직급자와 고위공무원, 6급 이하 및 기타 직급중 사용자를 위한 공무원을 의미한다. 노사관계에 관련한 이들 모든 공무원이 현재 노사당사자이거나 미래에 노사당사자가 될 수 있어 사실상 교육의 대상이 되어야 할 것이다.

< 1> 가 가 1)

(단위 : 명)

	()		2)	가 3)	가 4)
			601,648 (931,025)	309,248	292,400
	소 계		581,075 (910,452)	298,052	283,023
	중앙행정부처	18부 4처 17청	306,804	166,126	77,751
		교육직공무원	(329,377)	-	-
	지방자치단체	광역시16개, 기초234개	274,271	131,926	205,272
	국회	1개	3,176	1,737	1,439
	법원	대법원, 고등법원, 지방법원 등 27개	14,852	8,432	6,420
	헌법재판소 선거관리위원회	헌법재판소 1개 중앙· 시도 선관위 17개	2,545	1,027	1,518

주: 1) 각 통계수치는 2006 행정자치 통계연보(2006. 9. 16)를 기초로 작성되었음
(www.mogaha.go.kr)

2) 괄호안의 숫자는 교육직공무원 329,377명을 합한 전체 공무원수임

3) 노조가입 비대상자는 1~5급 상위직급자와 고위공무원, 6급 이하 및 기타 직급중 사용자를 위한 공무원을 의미

4) 노조가입대상자수는 공무원노조법 제2조에서 규정하고 있는 공무원을 의미

공무원노동조합의 현황은 <표 2>에서 보는 바와 같이 적용되는 노조법을 달리하기 때문에 일반직공무원과 교육직공무원으로 구분하여 집계하였다. 공무원노조법의 적용을 받는 일반직공무원 노동조합원은 6만8천명이고 교원노조법의 적용을 받는 교육직공무원 노동조합원은 8만8천명이다. 아직 합법노조로 전환하지 않은 전국공무원노동조합(전공노)의 조합원이 7만5천명으로 추산되나 집계상 분리하였다. 노동부의 집계에 의하면 2007년 3월 2일 현재 등록된 공무원노동조합의 수는 84개로 되어 있으며 <표 2>에서 명시된 노동조합은 연맹과 대규모 노조이다.

< 2 >

(단위 : 명)

	가		
공무원+교원 총계		약 15만5천	
일반직공무원 노동조합	소 계	6만7천 (약 13만) ¹⁾	
단위노조	78개 노조	6만7천	
행정부	1개 (행공노)	1만6천명	
자치단체	55개	2만9천명	
교육청	20개	1만9천명	
전국단위	2개(기공노, 안공노)	3천명	
연합노조	5개		
전국공무원노동조합총연맹(공무원노총)	3개 연합단체 + 8개 단위노조		
전국교육기관노동조합연맹(교육연맹)	11개 단위노조	13,239	'06.05.16
전라북도노동조합연맹(전북연맹)	6개 단위노조	5,149	
서울특별시노동조합연맹(서울연맹)	3개 단위노조	3,898	'06.01.31
(한국교련)	3개 단위노조	2,602	
전국공무원노동조합(전공노)	전국기초자치단체의 148개 지부	(6만4천)	합법노조 전환거부
교육직공무원 노동조합	소 계	약 8만8천	
전국교직원노동조합(전교조)	교직원	87,000여	'99
한국교원노동조합(한교조)	"	1,000여	'99.05.16
자유교원노동조합(자유교조)	"	500여	'06.03

출처 : 행자부, 노동부

주 : 1) 전공노 6만4천명을 합한 수치

2) 14개 정부부처로 구성된 행정부공무원노동조합원 1만7천명을 포함하였음

공무원노사관계교육을 추진하기 위해서는 현재 공무원노사관계의 문제점을 정리할 필요가 있겠다. 우선 공무원노사관계가 국가경쟁력과 사회질서에 미칠 파장에 비해 공무원 노사당사자들의 노사관계에 대한 이해와 사회적 책임의식이 부족한 것으로 보인다. 이는 노동조합의 경우 조합원의 이익보호를 우선적으로 생각하거나 사용자의 노사관계의 인식부족으로 발생할 수 있다. 둘째, 정부 및 지자체에서 노사관계를 담당하는 공무원의 전문지식이 부족하여 공무원 노사관계 업무를 수행하는 데에 애로사항이 발생하고 있다. 셋째, 공무원 조직체계상의 중층적 지배구조와 교섭위원들의 경험부족으로 인해 단체교섭모형이 정립되어 있지 못하고 공무원노동운동의 노선분화에 따른 갈등과 혼란이 야기되고 있다. 넷째, 공무원의 단체행동권이 제약되는 등 공무원 노사관계의 경직성 및 특수성으로 인해 단체교섭이 결렬되어 교착상태에 빠질 때에는 공무원노동관계조정위원회에서 조정할 수 있는 제도가 마련되어 있지만 아직 충분히 가동되지 못했고 그 외 수단이 별로 없어 공무원 노동분쟁의 해결수단이 미흡한 실정이다.

공무원 노사관계교육은 한국노동교육원에서 2004년부터 실시해 왔다. 2004년에는 1,513명, 2005년에는 3,569명의 공무원을 대상으로 노사관계관련 교육이 있었다. 공무원 노조법이 실시된 첫해인 2006년에 행정자치부는 지방혁신인력개발원을 통하여 많은 교육을 실시하면서 공무원노사관계교육은 한국노동교육원과 지방혁신인력개발원에서 이원적으로 시행되고 있는 실정이다. 민간부문에서도 기업이 스스로 노사관계교육을 실시하는 경우 사용자 편향의 교육을 시킬 가능성이 많은 것과 마찬가지로 행정자치부 또한 사용자로서 역할을 초월하기 힘든 상태이기 때문에 유사한 교육적 특성을 보이기도 한다. 말하자면 지방혁신인력개발원은 사용자 위주의 교육에 중점을 두는 반면, 한국노동교육원은 공무원 노사관계의 균형적인 발전을 도모하는 차원에서 중립적이고 노사파트너적 시각에서 교육을 실시해 온 것으로 평가된다.

< 3 >

			()
		공무원노사관계 발전과 합리적 교섭문화 정착	對공무원노조 담당자의 실무능력향상
		전체공무원(중앙부처, 지자체, 시도교육청 등)	공무원 노동조합 담당공무원
		노사관계 파트너십 이해중심교육	노동조합 대응논리 개발중심교육
	' 04	23회 1,513명(2박 3일, 교원포함)	-
	' 05	76회 3,569명(2박 3일, 교원포함)	-
	' 06	83회 3,794명(2박 3일, 교원포함)	집체교육(5일/3일), 453명 순회교육(2H), 5,230명 자체교육(1~4H), 88,932명
		전문성, 중립성, 노사파트너십 지향	교육대상 모집의 용이성
		행정자치부 및 지자체 협조도출 한계	노사관계 전문성 부족

출처 : 한국노동교육원

지금까지 짧은 기간이었지만 공무원 노사관계교육을 실시하면서 발견되는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공무원 노사관계교육이 실시되어 왔으나 총체적 체계가 미흡한 실정이다. 공무원의 대상별로 어떤 교육과정이 어떤 수준에서 필요한지 체계화된 교육과정을 개발하지 못하였다.

둘째, 공무원 노사관계교육을 효과적으로 실시할 교육프로그램과 각종 교재가 개발되지 못한 실정이다. 지금까지 교육프로그램과 교재는 독립된 지식전달형 내용으로 구성되어 있기 때문에 수준에 맞는 성인학습용 프로그램이 개발되지 못한 형편이다.

셋째, 폭증하는 공무원 노사관계교육을 실시할 조직과 인력 등 추진체계 인프라가 구축되어 있지 못하다. 공무원노조법이 실시된 후 교육수요가 크게 증가함에도 불구하고 교육을 실시할 전담조직과 인력규모가 준비되어 있지 못하여 혼란이 가중될 가능성이 높다. 또한 공무원노사관계교육을 공급할 교육기관과 이를 필요로 하는 수요처인 정부 및 지자

체간의 유기적 관계가 미흡하다.

넷째, 급증하는 교육수요에 강의를 제공할 강사의 풀이 절대적으로 부족하다. 중앙과 지방의 지역별 다양하게 교육수요가 분포되어 있지만 교육을 제공하고 강의할 강사는 수도권 중심으로 분포되어 있고 그 숫자 또한 턱 없이 부족한 실정이다.

넷째, 공무원 노사관계담당자의 전문성을 육성하고 경력을 개발하는 경력개발체계가 부재하다. 노사관계담당자의 전문성이 부족함은 물론 보직 순환으로 담당자의 빈번한 교체는 업무의 연속성과 전문성에 크게 문제를 주게 되고 이 분야에서의 경력개발을 관리할 체계가 전무하다.

공무원 노사관계교육을 개선할 방향은 앞의 문제점을 해소하는 것에 초점을 맞추어 설정할 수 있다. 각각의 문제점에 대한 개선방향을 정리해 보면 다음과 같이 자명하다.

- ① 공무원 노사관계 교육을 위한 총체적 체계의 수립
- ② 공무원 노사관계 교육에 특화된 프로그램 및 교재의 개발
- ③ 공무원 노사관계교육 추진체계의 구축
- ④ 공무원 노사관계교육의 강사를 양성하여 지역별, 주제별 강사풀을 구축
- ⑤ 공무원 노사관계교육 경력개발체계의 확립

가.

지금까지 독립적이고 분절된 교육과정들을 지양하고, 공무원 교육생을 대상으로 교육수요를 조사하여 이를 토대로 한 계층별, 수준별, 단계별, 형태별로 공무원에 특화된 교육체계를 설계하는 것이 급선무이다. 공무원의 경우 노사로 구분하여 관리층도 몇 수준으로 구분하고 노동조합도 간부와 조합원으로 구분하여 교육을 설계할 필요가 있다. 또한 가장 기초적인 교육부터 전문교육, 최고위교육까지 수준별로, 단계별로 구분하여 제공함으로써

체계적인 교육이 될 수 있다.

설계된 교육체계에 따라 교육과정을 개설하여 실천하는 것이 중요하다. 특히 계층별로 필요한 교육적 요구를 반영한 교육과정의 제공이 필요한데 다음 장에서 제시하겠지만 직급과 담당 업무에 따라 혁신과정, 직무과정, 갈등관리과정을 제공하고 현장의 문제해결식 교육을 위한 맞춤형 노사관계 선진화 클리닉 과정 등 특별교육과정을 운영할 필요가 있다. 또한 거리이동의 불편성을 줄이고 학습시간 선택의 효율성을 높이기 위해 기초지식중심의 온라인교육과정을 선수과목으로 실시하여 온라인과 오프라인교육을 배합하여 교육을 실시하는 것이 효과적일 것이다.

교육체계가 설계되면 집합교육과정과 온라인교육과정에 사용될 각종 교재, 교육프로그램, 참고자료, 비디오 등 교육컨텐츠와 매체를 개발해야 한다. 특히 교육프로그램은 현재와 같은 강의식 교재로 제작되어서는 아니 되고 교육생들의 참여와 실습을 통해 필요한 지식과 숙련을 체득할 수 있도록 구성되어야 할 것이다.

전체 공무원은 90여만명이 전국적으로 분포되어 있고 다양한 기관들로 구성되어 있기 때문에 교육적 네트워크와 역할분담을 통해서 효율적으로 교육을 실시할 수 있다. 교육정책을 수립하는 기관, 교육사업을 운영하는 기관, 교육요구를 제기하고 교육생을 관리하는 기관간의 유기적인 연계가 매우 중요하다. 교육정책기관은 노동부, 행정자치부 등이 해당하고, 교육운영기관은 한국노동교육원, 지방혁신인력개발원, 각 지자체 연수원이며, 교육요구기관은 중앙정부부처, 지방자치단체, 지방교육청 등이 해당한다. 교육정책이 최종 교

육실시와 현장적용에 이르기까지 효과적으로 흐르기 위해서는 이들 기관간의 협력적 네트워크가 구축되어야 한다.

전국의 수많은 정부 및 지자체에 속해 있는 공무원에 대한 노사관계교육을 제공하기 위해서는 교육프로그램과 더불어 강사인적자원이 반드시 필요하다. 현재 기존의 강사들로는 크게 부족할 뿐 아니라 지역적으로 적절하게 분포되지 못해 예비강사들을 발굴하고 양성하여 지역별로 강사풀을 구성하여 교육과정을 소화해 내야 할 것이다. 또한 전국 강사네트워크를 구축하여 상호 정보교류와 교육과정의 개선에 기여할 수 있는 주요 협의체로서 기능을 부여할 필요도 있다.

(ECDP)

공무원 노사관계교육을 단편적이고 일시적인 형태로 실시된다면 개인의 경력상 축적되지 못하고 전문성을 개발하는데 기여하기 힘들 것이다. 노사관계, 인적자원관리 등의 특정분야의 경력개발을 효과적으로 추진할 수 있도록 교육실적을 데이터베이스화 하고 중장기적으로 전문인력관리가 가능하도록 교육경력개발체제(Education Career Development Planning)를 구축할 필요가 있다. 공무원 노사관계교육의 교육이수학점제도 도입하고 교육수행평가시스템 및 경력개발체제를 구축함으로써 정부와 지자체의 노사관계 전문인력 양성제도로 활용할 수 있다.

공무원 노사관계교육의 체계를 설계하기 위해서는 교육요구분석이 이루어져야 하는데 현재로서는 교육담당자들을 대상으로 개략적인 교육요구를 조사 (quick survey)의 결과를

활용할 수 밖에 없다.

〈표 4〉에서 요약되어 있는 바와 같이 응답한 교육담당자의 전체이해수준이 낮으나(5점 척도 2.54), 학습필요성은 매우 높아서(평균 4.36), 공무원노사관계교육이 절실함을 보여 주고 있다. 학습욕구분석결과를 보면, ① 노사갈등 분쟁·조정, ② 단체교섭 관련(선진국 사례, 산별노조, 단체교섭 이해 및 실습), ③ 신뢰 및 노사 파트너십 구축 순으로 높다.

공무원단체교섭 및 교육담당자와의 간담회와 워크숍(2007.1.24, 2.8~9 그리고 관계부처와의 협의 등 관계실무자의 심층면접을 통해 나타난 의견은 다음과 같다.

- CEO의 인식전환이 무엇보다 중요하다
- 공식적 단체교섭보다 각 부서단위의 노사간 일상적 협의가 더 중요하다
- 보직순환 대비하여 전문실무능력을 갖춘 노사관계담당자풀이 확대되어야 한다
- 전체 공무원의 노사관계 이해가 절실히 필요하다

< 4>

1. 한국 노사관계의 이해	2.56	2.71	2.42	4.29	4.14	4.42	⑥1.73	⑥1.43	⑥2.00
2. 공무원 노사관계의 이해	3.00	3.29	2.75	4.71	4.67	4.75	⑦1.71	⑦1.38	⑦2.00
3. 선진국 공무원노사관계 사례	2.09	2.38	1.83	4.11	4.24	4.00	2.02	1.86	2.17
4. 공무원 노동조합법의 이해	2.98	3.43	2.58	4.42	4.29	4.54	⑨1.44	⑨0.86	⑨1.96
5. 공무원 단체교섭 이해	2.80	3.14	2.50	4.56	4.57	4.54	1.76	1.43	2.04
6. 산별노조와 산별교섭 이해	1.93	2.30	1.63	3.84	3.86	3.83	1.91	1.56	2.20
7. 공무원 노사갈등·분쟁 이해	2.30	2.55	2.08	4.61	4.67	4.57	2.31	2.12	2.49
8. 공무원 노사파트너십 구축	2.59	3.00	2.25	4.56	4.52	4.58	1.97	1.52	2.33
9. 커뮤니케이션과 리더십 개발	2.60	2.76	2.46	4.16	4.05	4.25	⑧1.56	⑧1.29	⑧1.79
전체 평균	2.54	2.84	2.28	4.36	4.33	4.39	1.82	1.49	2.11

출처 : 한국노동교육원

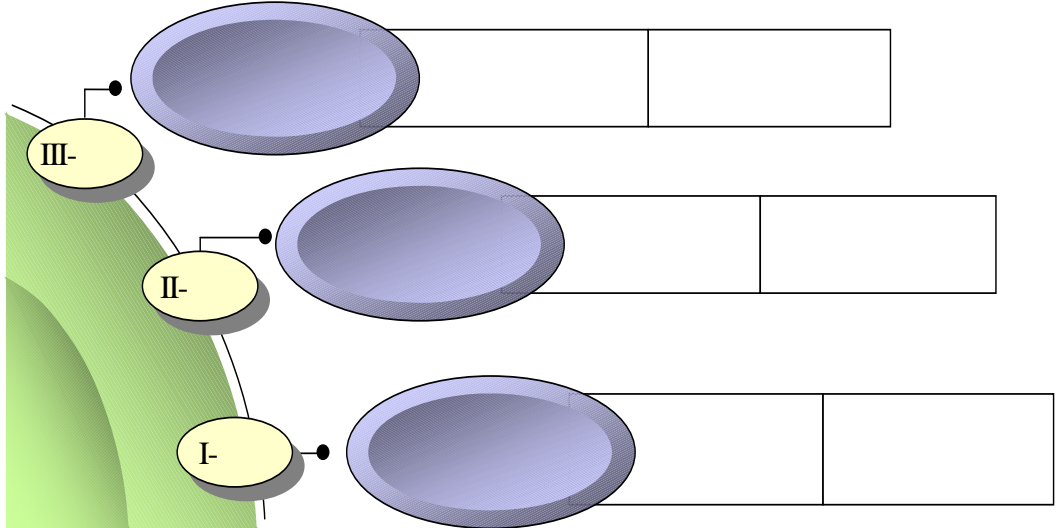
주 : 1) 표본은 전국 시도와 교육청의 노조업무담당자 45명인데 시도별 분포는 서울(7, 6), 부산(1, 1), 인천(0, 2), 대전(4, 2), 경기(2, 6), 충남(1, 0), 경남(1, 2), 전북(3, 0), 전남(0, 1), 강원(2, 3), 제주(0, 1)임.

2) 현재 이해수준 1=전혀 모름, 2=잘 모름, 3=보통, 4=약간 이해, 5=매우 이해, 학습 필요성 1=전혀 불필요, 2=별로 불필요, 3=보통, 4=약간 필요, 5=매우 필요

이상의 분야별 학습요구분석과 실무담당자의 대상별 교육요구를 토대로 주요 계층별 필요한 학습을 요약해보면 다음과 같다.

- CEO : 노사관계 기본이해, 리더십
- 노사관계간부 : 노사협의를, 갈등관리, 파트너십
- 노사관계담당자 : 단체교섭, 노동관계법, 갈등관리
- 일반 공무원 : 노사관계 기본이해, 파트너십

이제 교육공학설계(ISD)의 KSA 역량모델을 응용하여 공무원노사관계의 필요역량을 정리해 볼 수 있다. 공무원노사관계의 기본적 역량은 의식과 태도의 혁신을 필요로 하는 노사관계혁신 역량, 실무능력을 배양하는 노사관계직무 역량, 그리고 노사가 협의하고 갈등을 관리하는 노사갈등관리 역량으로 구분한다. 노사관계혁신 역량은 노사 각각 필요한 기본혁신 역량과 노사가 공동으로 필요한 파트너십 역량으로 구분하고 노사관계직무 역량은 대표적으로 단체교섭 역량과 노동관계법 역량으로 구분한다. 파트너십 역량은 노사가 상호 신뢰하고 파트너로서 협력하는 역량이다. 노사갈등관리 역량은 중간간부의 노사갈등관리 역량과 고위간부의 상생리더십 역량으로 구분한다. 여기서 상생리더십이란 노사간 상생적 관계 또는 결과를 줄 수 있는 리더의 덕목이라 정의할 수 있다.



[1]

이 공무원노사관계 역량모델을 계층별 학습요구분석을 토대로 계층별 핵심 목표역량을 설정할 수 있다. 일반 공무원이 의식수준에서 혁신역량 정도가 필요한 반면, 노사관계담당자는 직무수준에서 직무역량이 필요하고, CEO와 간부급은 관리수준에서 갈등관리역량이 필요하다. 계층별로 역량이 더 많이 필요할 수도 있지만 최소한의 필요한 역량을 기준으로 삼는다.

각 역량을 효과적으로 개발하기 위해 적절한 교육과정이 개설되어 운영할 수 있다. <표 5>에서 보는 바와 같이 혁신역량, 직무역량, 관리역량을 교육과정으로 전환하여 체계를 세울 수 있다. 대부분의 역량은 과정이라는 용어로 전환하면 되는데 예를 들어 기본혁신역량은 기본과정, 파트너십 역량은 노사파트너십과정 등으로 역량을 과정화 할 수 있다.

< 5>

노사관계혁신 역량	기본혁신 역량	⇒	노사관계혁신 과정	기본과정
	파트너십 역량			노사파트너십과정
노사관계직무 역량	단체교섭 역량	⇒	노사관계직무 과정	단체교섭과정
	노동관계법 역량			노동관계법과정
노사갈등관리 역량	노사갈등관리 역량	⇒	노사갈등관리 과정	노사갈등관리과정
	상생리더십 역량			상생리더십과정

이 교육과정들은 어느 계층을 대상으로 제공되며 어떤 학습목표를 설정할 것인가. 앞의 계층별 교육요구를 참고하여 각 과정의 교육대상자 학습목표를 설정할 수 있다. 대상 분류의 기본원칙은 사용자와 노동조합으로 구분하고 각 집단내 계층별로 분류하는 것이다. 사용자는 CEO(단체장, 부단체장), 고위간부(실·국장급), 노사관계 실무담당자(4-6급), 일반직(7급이하)로 분류하고 노동조합은 임원, 간부, 조합원으로 분류한다. <표 6>에서 보는 바와 같이 노사관계혁신과정인 기본과정과 파트너십과정은 거의 모든 공무원을 대상으로 제공할 필요가 있다. 이는 노관계의 기본지식과 파트너십 함양 및 의식전환은 모든 공무원에게 다 해당하기 때문이다. 노사관계직무과정으로서 단체교섭과정과 노동관계법과정은 해당 전문적 지식과 숙련을 제고할 목표로 노사 고위간부와 노사 실무담당자에게 제공

함이 적절하다. 노사갈등관리과정은 관리스킬이지만 노사 고위간부와 노사 실무담당자에게 주로 제공되고 상생리더십과정은 CEO를 대상으로 운영되는 것이 효과적이다.

역량에 기반한 교육과정 이외의 특별한 교육요구에 따라 특별교육과정이 개설될 필요가 있다. 맞춤형 교육은 기관에 특별한 교육수요를 충족시켜주고 노사관계선진화를 위한 클리닉과정 등을 제공해 주기 위해 필요하다. 전국단위의 강사풀을 확보하기 위해 강사양성과정을 운영하고 배출된 강사들이 개발된 교육프로그램을 이용하여 각 지방자치단체에서 강의하도록 하는 교육지원체계 또한 매우 중요하다.

< 6 >

노사관계 혁신과정	기본과정	전 공무원 전 조합원	- 의식전환교육 - 노사관계 기본지식 함양
	노사파트너십과정	노사 고위간부 노사 실무담당자 노사 일반직/조합원	- 노사파트너십 함양
노사관계 직무과정	단체교섭과정	노사 고위간부 노사 실무담당자	- 단체교섭 전문지식 습득 - 단체교섭 실무능력 개발
	노동관계법과정	노사 고위간부 노사 실무담당자	- 노동관계법 전문지식 습득 - 노동관계법 실무능력 개발
노사갈등 관리과정	노사갈등관리과정	노사 고위간부 노사 실무담당자	- 갈등관리 실무능력 개발
	상생리더십과정	CEO 노사 고위간부	- 노사상생 리더십 함양
특별 교육과정	맞춤식 교육	노사 실무담당자 노사 일반직/조합원	- 교육수요 충족 - 노사관계선진화 클리닉
	강사양성과정	교수, 노무사, 공무원	- 강사 전문성 개발
	토론회, 교육지원	일반 공무원, 대중	- 공무원노사관계 사회적 합의

주 : 노사 고위간부 = 고위간부(실·국장급), 노동조합 임원

노사 실무담당자 = 노사관계 실무담당자(4-6급), 노동조합 간부

앞의 공무원노사관계 역량모델에서 제시된 각 역량을 과정화하고 계층별 교육요구 분석

과 학습목표 분석을 결합하여 <표 7>과 같이 계층별 교육체계를 설계할 수 있다. 이 표는 대상별 교육생이 해당 과정을 학습함으로써 자신이 습득해야할 목표역량을 달성할 수 있도록 설계되어 있다는 점이 특징이다. CEO는 기본과정을 통해 혁신역량을 습득하고 상생 리더십과정을 통해 노사갈등관리역량을 습득한다. 고위간부와 담당자는 기회가 되는 한 모든 과정을 학습하여 단계적으로 필요 역량을 가질 수 있고 일반직 공무원은 기본과정과 노사파트너십과정에서 혁신역량을 가지도록 하고 있다. 마찬가지로 노동조합의 경우에도 노조임원과 간부는 사용자의 고위간부와 담당자와 같이 단계별로 과정을 거침으로써 모든 역량을 습득할 수 있고 조합원은 혁신과정들만 이수해도 된다. 그러나 평생의 경력개발적인 측면에서 보면 하위 공무원에서부터 CEO에 이르기까지 승진하면서 각 과정을 순차적으로 이수함으로써 최종적으로 노사관계의 전문가로서 발전할 수 있다.

< 7>

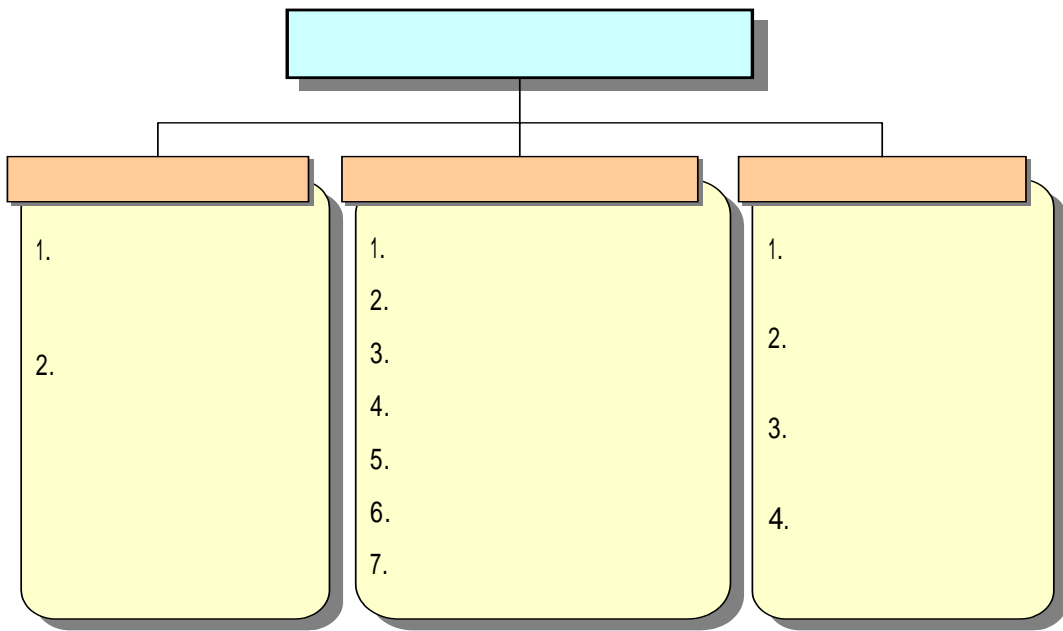
CEO	A1					F1
고위간부	A2	B2	C2	D2	E2	F2
담당자	A3	B3	C3	D3	E3	
일반직	A3	B3				
노조임원	A2	B2	C2	D2	E2	F2
노조간부	A3	B3	C3	D3	E3	
조합원	A3	B3				

주 : X1 : 최고위형 1일 과정으로 CEO를 대상으로 개설됨

X2 : 고위간부형 2일 과정으로 사용자 고위간부와 노조임원을 대상으로 개설됨

X3 : 일반형 3일 과정으로 사용자의 담당자, 일반직 공무원과 노조조합원을 대상으로 개설됨

우리의 교육체제와 과정이 성공적으로 실시되기 위해서 3대요소가 충족되어야 하는데 바로 교육생, 강사, 프로그램이 그것이다. 과정을 운영하기 위한 소프트웨어인 교육프로그램은 바로 상품과 같아서 교육의 질을 결정하는데 가장 핵심적 요소가 된다. 앞에서 설계한 6개의 교육과정에 특화된 교육프로그램을 개발해야 할 것이다. 그 프로그램들은 내용적인 측면에서 충분한 지식과 기술들을 포함해야 하겠지만 성인의 학습효과를 극대화하기 위해 첨단 교육공학기법을 적용하여 참여, 실습, 토론식 방법으로 풀어내어야 성인학습에 효과성을 높일 수 있을 것이다. 또한 학습이해도를 제고하기 위해 교재, 사례, 비디오, 길라잡이 등 참고자료를 제작하여 활용하는 것도 매우 효과적일 수 있다. 그래서 올해 한국노동교육원에서 준비하고 있는 각종 소프트웨어개발 분야를 요약한 그림이 <그림 2>이다.



[2]

여기서 기본교재는 공무원과 교원으로 구분하여 2종으로 개발하고 교육에 참고할 수 있도록 그 내용은 누구나 알기 쉽게 이해할 수 있도록 평이하게 기술할 필요가 있다. 또한

사례, 그림, 도표, 사진 등을 활용하여 친근감 있게 구성해야 한다.

한편 여기서 개발할 교육프로그램은 일반적인 한주제의 패키지프로그램이라기 보다 공무원 노사관계와 관련한 각 교육과정에 특화된 교육과정프로그램이어야 한다. 교육컨텐츠는 공무원 노사관계의 전문가가 개발하고 과정프로그램은 전문개발업체가 맡아서 개발함이 보다 효과적일 것이다. 교육내용은 공무원 노사관계를 담고 있지만 진단, 토론, 시뮬레이션 등 문제해결식 참여실습형 프로그램으로 구성함으로써 교육생들의 몰입도를 높일 수 있다. 특히 프로그램내에서 애니메이션, 동영상, 시뮬레이션, 게임, 디렉터 등 최신 첨단 교육공학기법을 활용하는 것을 적극 검토해야 할 것이다.

교재와 프로그램 이외에 교육참고자료도 개발하여 교육과정에 보조교재로 활용하거나 현장에서 참고하도록 보급할 필요가 있다. 몇 가지 예로서 공무원 노사관계관련 의식과 실태를 조사하고 국내외 다양한 공무원 노사관계사례를 조사하여 교육자료로 이용할 수 있다. 또 해외 공무원노사관계를 쉽게 이해할 수 있도록 다큐멘터리형식의 영상자료를 개발하여 과정에 활용하고 각 주제별로 입문서형식의 길라잡이를 개발하여 보급하고 참고할 수 있다면 유익할 것이다.

개발된 프로그램이 효과적으로 전달되기 위해서는 유능한 강사들이 필요하다. 기존의 공무원 노사관계를 주제로 강의해온 강사들이 상당수 있지만 전국적으로 강사의 풀을 구축해야 할 뿐 아니라 표준적인 강의 내용을 전달할 수 있도록 체계화 되어야 한다. 강사 양성과정은 앞으로 교육과정체계와 연계하여 몇 개의 과정으로 구분하고 있는데 <표 8>에 나타나 있는 바와 같이 기본과정을 담당할 기본과정강사양성, 직무역량을 주제로 하는 심화과정으로서 단체교섭, 노동관계법, 갈등관리 전문강사 양성과정으로 구성된다. 강사의 대상은 대학교수, 공인노무사, 공무원 및 민간전문가로 하고 있다.¹⁾

1) 한국노동교육원에서 이미 3월 21-23일간 2박3일의 제1기 강사양성과정을 운영하였으며 43명의 교육생을 배출한 바 있다.

< 8 >

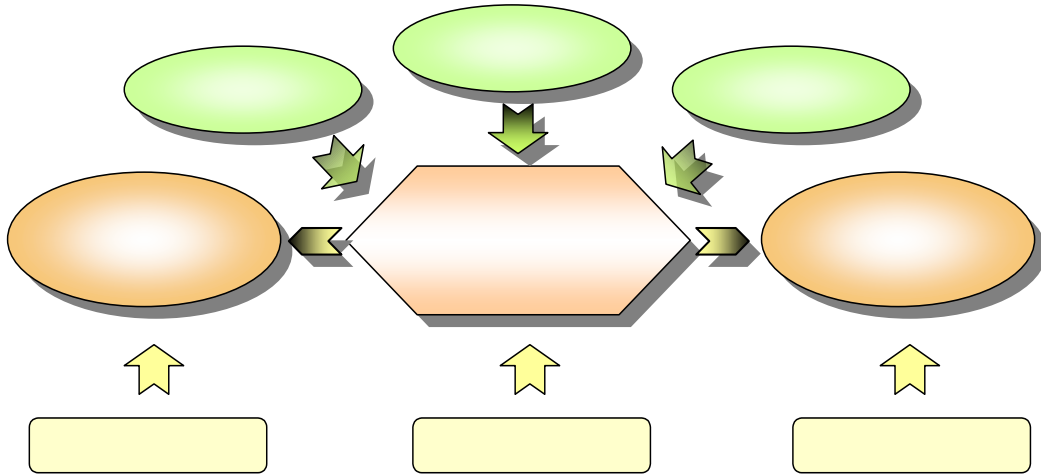
기본과정강사양성		- 공무원 노사관계 전반이해 - 강의기법 및 모의강의 실습	교수, 공인노무사, 공무원 (퇴직자포함), 및 민간전문가
심화 과정	단체교섭 전문강사 양성	- 공무원 단체교섭의 쟁점과 국내외 사례 - 단체교섭 시뮬레이션의 운영 등	
	노동관계법 전문강사 양성	- 공무원 노동관계법의 심층이해 - 쟁점별 공무원노동관계 사례 등	
	갈등관리 전문강사 양성	- 공무원 노사갈등관리 및 기본스킬 훈련 - ADR 및 분쟁조정 시뮬레이션의 운영 등	

우리의 교육체계와 과정이 성공적으로 실시되기 위해서 앞으로 해결해야 할 과제들이 많이 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공무원 노사관계의 교육정책 수립, 교육프로그램 개발, 교육과정 운영, 교육결과 평가, 교육의 현장적용 등 상부구조에서 하부구조에 이르기까지 유기적이고 체계적인 협력 네트워크가 원활해야 한다. 노동정책을 수립하는 노동부, 공무원 인사교육정책을 수립하는 행정자치부와 각 지자체, 공무원 노사관계교육을 개발하고 운영하는 노동교육원과 지방혁신인력개발원 등 유관기관이 어떻게 효과적으로 협력하느냐에 공무원 노사관계교육의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 현재 긍정적인 신호는 작년 12월 28일 노동교육원과 지방혁신인력개발원간, 올해 2월 6일 노동부와 행정자치부간 공무원노사관계교육을 협력하기 위한 양해각서(MOU)를 체결했다는 점이다.

<그림 3>에서 제시된 것처럼 한국노동교육원이 중심이 되어 노동부, 행자부, 지자체 등 유관 정부부처로부터 정책적 지원을 받고, 지역별 교육담당자와 강사, 교육실무협의체 등 자문기구를 적극 활용하여 교육방향을 정립하고 지속적으로 개선하는 과정이 필요하다. 또한 한국노동교육원에서 프로그램을 개발하고 강사를 양성하여 지방혁신인력개발원과 지사

체연수원 등에 보급 및 지원하여 교육과정이 효과적으로 운영되도록 협력네트워크를 구축해야 한다.



[3]

둘째, 교육을 실시한 후 그 결과를 평가하고 반영할 다차원적 교육평가시스템을 구축해야 한다. 특히 공급자 중심의 교육이 아닌 수요자 중심의 교육환경을 구축할 수 있도록 현장에서부터 중앙정책수준까지 다차원적 평가시스템이 필요하다. 그 주요 체계를 요약하면 다음과 같다.

- 1단계 : 교육참여자 현장평가
 - 사전평가 : 사전교육 수준평가와 교육과정 연계
 - 사후평가 : 교육직후 반응평가와 일정기간후 현업적용도 평가 실시
 - 피드백 : 평가결과의 피드백을 통해 지속적인 교육의 질 향상
- 2단계 : 교육담당자 운영평가
 - 중앙정부 및 지자체 교육담당자의 교육평가 및 교육요구조사
 - 지역별 교육운영의 문제점, 개선방안 토론 및 의견수렴
 - ECDP를 이용한 지역별 교육통합관리체계 구축
- 3단계 : 중앙단위 정책평가
 - 중앙단위에서 교육과정 및 운영전반에 대하여 평가 및 의견수렴
 - 평가 및 검토 결과의 차기 교육에 반영과 피드백

셋째, 공무원 노사관계교육을 평생교육적 차원에서 관리해주는 교육경력개발체계 (ECDP)를 구축하는 것이 매우 의미 있다. 일반적으로 노사관계에 대한 전문성 결여와 업무수행의 곤경 등으로 노사관계담당부서로의 인사배치를 기피하는 경향이 있기 때문에 담당자의 전문성 제고와 인사배치 선호도 제고가 필요하다. 그래서 정부와 지자체에서 노사관계 전문인력을 양성하는 제도를 적극 추진하려면 공무원 노사관계교육의 교육이수학점제 도입과 더불어 교육수행평가시스템 및 교육경력개발체계를 구축해야 한다. 노사관계분야에서 전문성을 개발해 갈 수 있도록 생애에 걸쳐 교육경력을 관리해 주는 것이다.

- 김현욱, “07년 사용자측 교섭전략 이해”, 한국노동교육원 강사양성과정, 2007
- 서원석, 『공무원 노사담당 전문인력 양성방안』, 한국행정연구원, 2004.
- 정용진, “교육공학기법(ISD)의 추세”, 한국노동교육원 강의안, 2007.
- 조진호, “07년 노동조합측 교섭전략 이해”, 한국노동교육원 강사양성과정, 2007
- 한국노동교육원, “공무원노사관계교육 기본계획”, 2007.

1. 2007

	10 과정	148회	-	8,250명
	① 기본과정	70회	50명	3,500명
	② 노사파트너십과정	10회	50명	500명
	③ 단체교섭과정	20회	40명	800명
	④ 노동관계법과정	10회	40명	400명
	⑤ 노사갈등관리과정	10회	40명	400명
	⑥ 상생리더십과정	5회		400명
	⑦ 맞춤형교육	13회	50명	650명
	⑧ 신규담당자특별과정	2회	50명	100명
	⑨ 강사양성과정	4회	25명	100명
	⑩ 토론회, 교육지원	4회	350명	1,400명

출처 : 한국노동교육원