

하는 거야, 마는 거야

# 2008 대정부교섭토론회

— 대정부교섭 무엇이 문제인가? —

**일 정** 2011. 6. 15(수) 13:30 ~ 16:30

**장 소** 국회 헌정기념관 대강당

**주 최** 2008 대정부교섭단  민주당 이석현 의원

 민주노동당 홍희덕 의원  창조한국당 유원일 의원

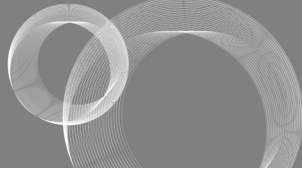
 진보신당 조승수 의원

공무원노동조합총연맹 전국공무원노동조합

전국광역자치단체공무원노동조합연맹

전국기능직공무원노동조합 전국시도교육청공무원노동조합





# 2008 대정부교섭토론회

- **일정** : 2011. 6. 15(수) 13:30 ~ 16:30
- **장소** : 국회 헌정기념관 대강당
- **주요 프로그램(안)**

시간	내용
13:30 ~ 14:00	»» 식전행사 행사의례, 참가자 소개, 주최 인사말 ● 사회 : 유철규(2008 대정부교섭단, 공무원노동조합총연맹)
	»» 토론회 ● 좌장 : 박수근 교수(한양대 법학전문대학원)
14:00 ~ 14:40	<b>[발제]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원노조 단체교섭과 공무원노조법 개선방안 노광표 (한국노동사회연구소 부소장)</li> <li>• 2008 대정부교섭 무엇이 문제인가? 라일하 (2008 대정부교섭단, 전국공무원노동조합)</li> </ul>
14:40 ~ 14:50	휴식
14:50 ~ 15:40	<b>[토론]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 권영국 변호사 (민변 노동위원장)</li> <li>• 강성태 교수 (한양대 법학전문대학원)</li> <li>• 박태주 교수 (한국노동행정연수원)</li> <li>• 윤양일 (2008 대정부교섭단, 전국시도교육청공무원노동조합)</li> <li>• 정부 (행정안전부)</li> </ul>
15:40 ~ 16:30	질의응답 및 현장토론
16:30	폐회



# Contents

## ● 발제

- | 공무원노조 단체교섭과 공무원노조법 개선방안 ..... 1
  - 노광표(한국노동사회연구소 부소장)
  
- | 2008 대정부교섭 무엇이 문제인가? ..... 39
  - 라일하(2008 대정부교섭단, 전국공무원노동조합)

## ● 토론

- | 2008년 대정부교섭 지연의 법적 문제점 ..... 61
  - 권영국 변호사(민변 노동위원장)
  
- | 해직 공무원의 조합원 자격을 중심으로 ..... 69
  - 강성태 교수(한양대 법학전문대학원)
  
- | 합리적인 공무원 노사관계 형성과 발전을 위한 제언 ..... 81
  - 박태주 교수(한국노동행정연수원)
  
- | 노사 파트너십 구축을 저해하는 소위 “8대 불법관행 해소 추진계획” ..... 89
  - 윤양일(2008 대정부교섭단, 전국시도교육청공무원노동조합)
  
- | 정부 토론문 ..... 97
  - 행정안전부



• 2008 대정부교섭토론회

■ 발제문

# 공무원단체교섭과 공무원노조법 개선방안

● 노 광 표 한국노동사회연구소 부소장





# 공무원단체교섭과 공무원노조법 개선방안

노광표 (한국노동사회연구소 부소장)

## 1

## 문제 제기

공무원노동조합이 우리 사회에서 공론화되기 시작한 지도 벌써 10여년의 세월이 경과하고 있다. 공무원노조의 전신(前身)인 공무원직장협의회가 1999년부터 설립되었으며, 우여곡절 끝에 공무원노조법이 2005년 1월 27일 제정되었고 2006년 1월 28일부터 시행되고 있다. 물론 공무원노조들은 공무원노조법 시행 이전인 2002년부터 법외노조로 활동하고 있다.

공무원노조법이 시행된 지 만 5년이 넘었지만 공무원노사관계는 아직 제도적으로 정착하지 못하고 있는 상태이다. 공무원노조 건설과정에서 발생한 137명의 해직자들이 일터로 돌아가지 못하고 있으며, ‘전국공무원노동조합’은 제도권 바깥에 내팽개쳐 있다. 또한 노사관계에 있어 핵심 기능이라 할 (중앙)단체교섭은 2007년에 한번 체결된 이후 더 이상 진행되지 않고 있다. 이렇듯, 우리 사회의 공무원 노사관계는 그 짧은 역사를 통해 지난한 갈등과 혼란이 점철되는 불안정성을 드러내고 있다.

겉모습으로 보면 한국 공무원노사관계는 성공적으로 정착한 것으로 보인다. 정부는 공무원노조법 시행 5주년의 보도자료(2011.01.19)를 통해 “2006년 1월, 공무원노조법 시행으로 정부 수립 58년 만에 처음으로 공무원의 노동기본권이 허용되었으며 이로써 한국은 ILO 및 OECD 회원국에 걸 맞는 국제적 위상을 갖추게 되었다. 2007년 12월 정부와 공무원노조가 최초로 단체협약을 체결, 근무조건 결정에 공무원 노조의 의견이 반영되었고 「노사화합 공동선언」같은 협력사례가 확산되는 등 많은 성과가

있었다.”고 자평하고 있다.

하지만 공무원노사관계의 외양과는 달리 한국 공무원노사관계의 속살은 불구화된 모습이다. 공무원노사관계의 불안정성과 비정상성의 대표적인 예는 중앙단체교섭의 부재이다. 오늘 토론회의 제목은 ‘2008년 대정부교섭 토론회-하는거야 마는거야’이다. 건전한 상식을 가진 보통사람의 눈으로는 이해하기 힘든 일이지만 중앙단체교섭은 2007년 체결된 이후 진행되지 않고 있다. 이에 따라 지나간 ‘2008년’ 단체교섭을 어떻게 할 것인가에 대해 토론하는 코미디 같은 상황이 연출되고 있는 것이 한국 공무원노사관계의 현 주소이다.

단체교섭이란 근로자들이 자신들의 사회경제적 지위의 유지 및 향상을 위하여 노동조합 또는 노동조합단체와 같은 조직을 구성하고, 이에 기초하여 사용자(단체)와 임금, 근로시간 등 근로조건과 노동조합 활동에 관한 단체협약을 체결할 목적으로 행해지는 자주적인 협상을 의미한다. 따라서 단체교섭은 근로자의 대표조직인 노동조합이 갖는 고유권한이자 가장 핵심적인 활동이라고 할 수 있다. 단체교섭이 없는 노사관계는 죽은 노사관계라 할 수 있다.

(중앙)단체교섭이 진행되지 않고 있는 이유는 제도와 노사 당사자의 문제 등 두 차원으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 현재의 상황은 공무원노사관계를 규율하는 제도, 즉 법률적인 문제와 함께 노사관계 양 주체, 특히 모범적 사용자 역할을 수행해야 할 정부의 역할 부재에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 공무원노사관계 복원의 출발점은 단체교섭의 정상화에 있고 법외노조 신분에 있는 공무원노조의 인정에서 시작된다.

이 글은 공무원단체교섭의 실질적 진전을 가로막고 있는 원인을 진단하고 그 발전적 정책 대안을 찾는 것을 목표로 한다. 글의 순서는 다음과 같다. 먼저, 공무원노조법의 개괄적인 검토를 통해 공무원노조법 개정의 필요성을 제기한다. 두 번째로 2006년 중앙단체교섭의 전개 과정을 살펴봄으로써 단체교섭 장기화와 노사갈등의 원인을 확인하고 그 개선방안의 함의를 도출한다. 세 번째로 2008년 중앙단체교섭이 현재까지도 마무리되지 않은 원인과 문제점을 검토한다. 마지막으로 공무원단체교섭의 정상화와 효율화를 위한 몇 가지 제도 개선 방안을 제시한다.

## 2

## 공무원노조법의 문제점

공무원노조법은 법 제정 당시부터 사회적 논란에 휩싸였다. 공무원노동조합들은 공무원노조법이 국제 기준에 부합하지 않으며 노동조합 활동을 제약하는 악법으로 규정하고 반대해 왔다.

이렇듯 공무원노조법은 단체행동권 보장 여부는 별도로 하더라도, 단결권과 단체교섭권 보장에 있어 국제기준에 부합하지 않을 뿐 아니라, 공무원직장협의회 조직과도 차별성이 크지 않다는 대내외적 비판이 꾸준히 제기되어 왔다. 당시 공무원노조를 비롯한 시민사회에서 제기되었던 공무원노조법의 문제점은 ‘노조 가입 범위’, ‘교섭창구 단일화방안’, ‘교섭의제’의 영역 구분 그리고 사용자의 부당노동행위에 대한 규제, 분쟁 조정 방안 등으로 집약된다.

먼저, 단결권 보장 문제를 보자. 현행 공무원노조법은 노동조합의 조직대상 및 가입대상을 획일적으로 제약하고 있다. 일반직 공무원의 가입대상을 6급 이하로 한정하고 있을 뿐 아니라 “△다른 공무원에 대해 지휘·감독권을 갖거나 △인사·보수에 관한 업무를 수행하면서 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장을 취하는 공무원, △교정·수사 등의 업무에 종사하는 공무원, 그리고 △기타 노동조합원으로서 업무수행에 적절하지 않다고 인정되는 공무원”은 노동조합에 가입할 수 없다. 이에 따라 공무원노조법의 적용대상인 전체 공무원(약 56만 명)중 절반에 가까운 약 27만 명이 단결권의 기회조차 누리지 못하고 있다. 이는 국제노동기준에 반하고, 단결권의 보편적 향유라는 측면에서도 문제가 있으며 기본권의 최소 제한원칙에도 부합하지 않는다. 역설적으로 노동조합이 가장 시급히 요구된다고 할 수 있는 소방공무원들은 단결권조차 보장되지 않고 있는 상황이다. 국제노동기구(ILO)는 2006년 3월29일 제295차 이사회 본회의에서 한국정부에 대한 권고문을 채택하였다. 그 권고문은 “△5급 이상 공무원이 자신의 이해보호를 위해 조합을 결성할 권리를 보장할 것, △공무원조직을 약화시킬 정도로 가입대상을 포괄적으로 정의하지 않을 것, △(현재 노조결성이 금지된) 소방공무원이 스스로의 선택에 따라 조합을 결성하고 가입할 권리를 보장할 것, △공무원의 파업권에 대한 모든 제약을 제한할 것” 고 명시하면서, 한국정부에 대하

여 공무원의 완전한 권리보장을 목적으로 하는 추가조치를 진행할 것을 요구했다.

국제적으로 살펴보면, 단체교섭권이나 단체행동권에서는 제약이 있더라도 공무원의 단결권은 예외 없이 인정하고 있다. 다시 말해 직무의 성질 때문에 단체교섭권이나 단체행동권을 제한하더라도 단결권은 보편적으로 인정하고 있는 것이다. 국제노동기준과 외국의 사례를 종합하면 단결권은 가능한 한 넓게 보장하는 것이 합당하다.

둘째, 단체교섭의 영역이다. 공무원노조법에 규정된 공무원단체교섭 범주와 관련한 노사간 그리고 학계에서 논란되어 온 쟁점사항은 크게 다섯 가지이다. 첫째, 복수노조일 경우 교섭창구의 단일화 문제 둘째, 공무원 노조의 교섭상대방 즉 정부측 교섭대표로 누가 나설 것인가 하는 문제 셋째, 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭 넷째, 교섭사항 다섯째, 단체협약의 효력문제 등이다.(김재기, 2007)<sup>1)</sup>

이 중 핵심적인 것은 ‘복수노조’ 허용에 따른 ‘교섭창구 단일화’와 단체교섭 의제(agenda)의 적정성(교섭대상과 비교섭대상)의 문제이다. 현행법은 ‘복수노조’를 허용하고 있기 때문에 단체교섭시 복수노조의 창구를 어떤 방법으로 단일화 할 것인지의 문제가 발생한다. 현행법은 교섭 노동조합이 둘 이상인 경우에는 교섭노동조합 간의 합의에 따라 교섭위원을 선임하되, 법령이 정한 다른 기간 안에 합의하지 못하는 때에는 교섭노동조합의 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 하고 있고, 또한 이 경우 교섭위원 총수는 10인 이내로 하고 있다. 따라서 각 교섭노동조합의 조합원 수는 해당 노조를 대표하여 교섭에 참여하는 교섭위원의 수를 결정하는 기준이 된다. 이렇게 교섭 창구를 강제적으로 단일화 할 경우 노노간의 갈등 및 소수조합의 단체교섭권을 약화될 위험성이 크다.

또한, 현행법은 단체교섭 의제를 지나치게 협소하게 제약함으로써 교섭의 정상적 발전을 제약하고 있다. 공무원노조법 제8조(교섭 및 체결권한 등)에서 “노동조합의 대표자는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항에 대하여 교섭하고 … 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 다만, 법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운

1) 김재기, 2007, “공무원단체교섭 구도상 쟁점 및 정책과제”, 『공무원노사관계 현주소와 안정적 제도화를 위한 과제』, 한국노동교육교육원

영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 교섭대상에 대한 이러한 제한은 구체적인 교섭의 진행과정상 끊임없이 노사간 갈등의 소지가 되고 있다.

마지막으로 분쟁해결제도와 단체행동권 보장 문제이다. 현행 공무원노조법은 집단적 노동분쟁에 대해 쟁의행위를 통한 자주적 해결방식은 허용하지 않고 쟁의행위를 금지하고 있다. 공적 기관을 통한 분쟁해결방식으로 일반 노동관계에서 인정되는 노동쟁의조정과 유사하게 노동쟁의조정이 인정된다. 하지만 노동쟁의조정은 중앙노동위원회에 설치된 공무원 노동관계조정위원회를 통해 조정 또는 중재가 이루어지며, 중재로서는 노사 당사자의 신청에 의한 임의중재 이외에도 공무원 노동관계조정위원회가 직권으로 개시하는 강제중재가 인정된다는 면에서 차이점을 갖는다.

이와 같은 분쟁해결제도는 공무원노조의 쟁의행위를 원천적으로 금지하는 것이다. 그러나 노동기본권 중에서 단체행동권은 단결권과 단체교섭권의 실효성을 확보하는 권리로서 그것을 부인하는 것은 노동기본권 자체를 형해화하는 결과를 낳는다. 직무 자체가 고도의 공공성을 가지는 현역군인·경찰공무원·교정공무원·소방공무원의 경우에는 쟁의권을 인정하지 않을 수 있을 것이나, 일반 공무원의 경우에는 쟁의행위 자체를 전면적으로 금지하는 것은 기본권 제한에 관한 비례의 원칙에 위배된다고 할 수 있다. 선진제국에서 공무원의 파업권을 인정하는가는 나라마다 차이가 난다. 파업권을 인정하는 나라의 경우(이탈리아, 캐나다, 프랑스나 미국의 일부 주 등) 파업으로 인한 공공서비스의 중단과 관련하여 공익을 보호하려는 목적으로 ①파업의 사전 통지제도, ②조정전치제도, ③필수유지업무제도 등의 제도들을 하나 이상 두고 있는데, 우리나라에서 공무원에게 파업권을 인정하는 경우에도 이를 참조할 수 있을 것이다. (이철수 외, 2008)<sup>2)</sup>

이상에서 보듯이 현행 공무원노조법은 법 형식상으로는 노동2권을 보장하나 세부 사항에서는 공무원노동조합의 자주성과 단체교섭권 그리고 단체행동권을 제약하는 많은 문제점을 안고 있다고 할 수 있다. 이는 공무원노조를 허용하면서도 공무원의

2) 이철수·강성태·김홍영·조용만, 2008, 『공무원 노사관계의 합리적 운영을 위한 제도개선방안』, 한국노동연구원

특수성만을 강조하여 노동법상 공무원도 노동자라는 보편성을 해치는 조항을 담고 있는 것이라 평가할 수 있을 것이다. 공무원노조법 시행 5년을 맞이하는 현재 공무원 노조법 시행에 따른 제반 문제점의 종합적인 검토를 통해 입법적 미비 사항을 검토할 시점이라 판단된다.

3

2006년 중앙단체교섭 진단과 평가

여기에서는 공무원단체교섭의 문제점과 개선 방안을 찾기 위해 2006년 중앙단체교섭을 검토한다. 단체교섭의 사례로 기관단위(시·군·구 자치단체, 교육청)가 아닌 대정부교섭을 설정한 이유는 중앙단체교섭이 갖는 위상과 역할 때문이다.

한국 공무원 단체교섭은 이원적 교섭 구조를 갖는데, 대정부 중앙교섭과 중앙부처나 지자체 또는 교육청 차원에서 이루어지는 하부교섭이 그것이다. 이때 결정적으로 중요한 건 행정안전부 장관을 사용자측의 교섭대표로 삼는 중앙교섭이다. 하부교섭은 중앙교섭이 정한 틀 내에서 세부 실행방안을 논의하거나 중앙교섭이 다루지 않은 부분을 논의하는 이른바 보충교섭 정도로서의 의미를 지니기 때문이다(박태주, 2011)<sup>3)</sup>

1) 2006년 중앙교섭의 준비에서 마무리까지

(1) 교섭 예비 : 창구단일화를 중심으로

중앙교섭은 2006년 공무원노조가 합법화된 후 2006년 9월 13일 공무원노동조합총연맹(이하, 공노총)의 요청으로 시작되었으며 단체협약이 체결된 것은 2007년 12월 14일로 교섭요구에서 타결까지 소요된 기간은 1년 3개월이었다.

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

단체교섭 요구안 제출이후 본 교섭이 시작되기까지 7개월이라는 긴 기간이 소요된

3) 박태주(2011), “공무원노사관계가 맞는 불임(不妊)의 봄”, 公勞村 5월, 공무원노동조합총연맹

것은 ‘복수노조 창구 단일화’ 때문이었다. <표 1>에서 보듯이 행정자치부에 중앙교섭을 요구한 공무원단체는 39개 노조였으나 이후 총 10개 노동조합에 교섭권을 위임하였다. 대정부교섭을 요구한 10곳의 노동조합들은 전국단위 총연맹(공무원노총, 한공노 등)부터 교육기관 노조(교육연맹), 그 중에서도 기능직을 조직대상으로 하는 노조(기공노, 한국교련), 지역단위 노조(서울시강서구청공무원노동조합, 대구광역시북구공무원노동조합) 등 교섭신청을 한 노조들의 조직대상, 조합원 수, 직렬 등에서 큰 편차를 갖고 있다. 이에 따라 노동조합간 ‘복수노조 창구단일화’는 난항을 겪을 수밖에 없었다. ‘교섭창구 단일화’는 2006년 ‘중앙교섭’을 더디게 한 핵심 요인이었다.

〈표 1〉 2006년 중앙단체교섭을 요청한 공무원노동조합 현황

	노동조합명	대표자	비고
1	전국교육기관공무원노동조합연맹(약칭, 교육연맹)	이철연	연합단체
	서울시교육청공무원노동조합	전종근	교육연맹에 위임
	부산광역시교육청공무원노동조합	이영호	교육연맹에 위임
	대구광역시교육청공무원노동조합	지영근	교육연맹에 위임
	인천광역시교육청공무원노동조합	백성우	교육연맹에 위임
	충청북도교육청공무원노동조합	이정우	교육연맹에 위임
	충청남도교육청공무원노동조합	장진섭	교육연맹에 위임
	전라남도교육청공무원노동조합	조홍석	교육연맹에 위임
	경상북도교육청공무원노동조합	이철연	교육연맹에 위임
경상남도교육청일반공무원노동조합	황경택	교육연맹에 위임	
2	전국교육기관기능직공무원노동조합	전재균	
3	공무원노동조합총연맹(약칭, 공무원노총)	박성철	총연합단체
	서울특별시동대문구공무원노동조합	김진상	공무원노총에 위임
	대구공무원노동조합	정봉주	공무원노총에 위임
	인천광역시공무원노동조합	최진용	공무원노총에 위임
	경기도청공무원노동조합	최문경	공무원노총에 위임
	전라북도공무원노동조합연맹	김찬균	공무원노총에 위임
	전라북도공무원노동조합	엄은길	공무원노총에 위임
	군산시공무원노동조합	임영진	공무원노총에 위임
김제시공무원노동조합	이양구	공무원노총에 위임	

노동조합명		대표자	비고	
	진안군청공무원노동조합	김정수	공무원노총에 위임	
	완주군공무원노동조합	정권호	공무원노총에 위임	
	임실군청공무원노동조합	한선우	공무원노총에 위임	
	보성군공무원노동조합	최민주	공무원노총에 위임	
	완도군공무원노동조합	허동조	공무원노총에 위임	
	경상남도청공무원노동조합	이종해	공무원노총에 위임	
	유성구공무원노동조합	김동수	공무원노총에 위임	
	영광군공무원노동조합	정원준	공무원노총에 위임	
4	충청남도공무원노동조합	이종호		
5	한국공무원노동조합	안치복		
6	대구광역시북구공무원노동조합	김도훈		
7	서울시강서구청공무원노동조합	최승호		
8	혁신서울시교육청공무원노동조합	조채구		
9	한국교육기관공무원노동조합연맹 (약칭, 한국교련)		김종근	연합단체
		서울특별시교육청기능직공무원노동조합	김종근	한국교련에 위임
		부산광역시교육청기능직공무원노동조합	구신효	한국교련에 위임
		인천광역시교육청산하기능직공무원노동조합	고배근	한국교련에 위임
		충청남도교육청기능직공무원노동조합	구춘송	한국교련에 위임
10	행정부공무원노동조합	조호동		

자료: 공노총 홈페이지(www.gnch.or.kr)

교섭창구를 노동조합 간 자율적으로 단일화하는 것은 쉽지 않았다. 교섭을 요구한 다수의 공무원노동조합들은 창구단일화의 세부적인 원칙과 기준이 없는 상태였으므로 자기 조직이 유리한 방안으로 ‘창구단일화’를 이끌어내고자 하였다. 교섭위원 수가 10명, 신청 노조도 10명이니 각 노조에 한명씩 배정하자고 하면 공무원노총, 행정부 노조 등 덩치가 큰 노조들은 받아들일 수 없었다. 조합원 수에 따라 비례대표로 구성하자고 하면 10개 노조 중 5개 노조가 교섭위원 배정에서 배제되었다. 이처럼 각 조직의 이해관계가 얽히고 설키다보니 당연히 창구단일화 논의는 답보 상태였다<sup>4)</sup>(정용

4) 기능직을 조직대상으로 하는 기공노, 한국교련 등에선, “직렬 대표성을 가진 교섭위원 선정이 필요하다”고 주장하였다. 한공노 위원장은 “공무원노총-기공노-한공노가 교섭을 요구한 3개 연합조직인 만큼 3조직을 기본 축으로 교섭위원을 선정해야 한다”고 주장했다. 설립신고 당시를 기준으로 공무원 노총의 조합원 수는 2만3천 명, 기공노는 2천6백 명, 한공노는 270 명이였다.



상, 2006).

창구단일화 방안을 둘러싸고 난항을 거듭하던 공무원노동조합들은 대정부 교섭요구 신청이 마무리 된 2006년 9월 18일 이후 7개월 만에 창구단일화에 합의하였다. 교섭 요구를 한 10곳 중 ‘혁신서울시교육청노조’가 교섭위원 선임에 참여하지 않았지만, 공무원노총과 그 소속 노조인 행정부공무원노조, 전국교육기관공무원노조연맹 등이 합의를 했고, 군소 7개 노조 중 6개 노조가 교섭위원 선임에 합의하였다. 교섭위원은 총 10명 중 공무원노총 및 행정부노조, 교육연맹 등에 8명을 배정하고, 군소 6개 노조에 2석을 배정하는 방식이었다<sup>5)</sup>. 이후 9곳의 공무원단체들은 4월 23일 행정자치부에 ‘대정부교섭 교섭위원 통보서’를 제출함으로써 본 교섭 준비 작업을 마무리할 수 있었다.

## (2) 교섭 준비 : 예비교섭을 중심으로

‘창구단일화’ 문제가 2007년 4월 23일 마무리되자 공무원단체들은 본격적인 교섭 준비에 들어갔다. 노동조합측 공동교섭단은 본 교섭, 실무교섭, 분과교섭위원 69명을 선임하고, 합동워크숍, 교섭 의제 학습, 전문가 수업, 모의 교섭을 개최하는 한편 교섭단 지원을 위해 교섭 장소, 숙식, 법률 및 행정지원단을 구성하였다.

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

5) 전국교육기관기능직공무원노조(기공노), 한국교육기관공무원노조연맹(한국교련) 등 7개 단체는 06년 12월 18일 회합을 갖고, 공노총 등 3개 단체가 일방적으로 교섭위원을 선임 한 것에 항의하고, 자신들이 06년 12월 4일 제출한 교섭단과 정부가 교섭에 응할 것을 요구하였다. (매일노동뉴스 2007. 01.26).

를 교섭한 후 단체협약을 체결한다. 분과위원회는 교섭의제별 7개 분과로 구성한다.”

교섭위원을 보면 “정부측 교섭위원은 중앙행정기관 소속의 공무원인 자 중 행정자치부장관이 정하는 자, 노조측 교섭위원은 교섭참가 노동조합 소속의 조합원인 자 중 노조측의 대표가 정하는 자로 하며, 본교섭위원회 및 실무교섭위원회는 노사 양측 각 10명으로 구성하고, 분과위원회는 노사 양측 각 7명으로 구성한다. 본교섭위원회의 정부측 교섭대표위원은 행정자치부장관, 교섭위원은 유관부처 차관(급)으로 하고, 노조측 교섭대표위원은 공무원노동조합총연맹 박성철 위원장, 교섭위원은 교섭창구단일화를 통하여 선임한 교섭위원으로 한다.”

이상과 같은 “정부교섭 절차 등에 관한 합의서”에 기초하여 본 교섭은 2007년 7월 5일 정부중앙청사 대회의실에서 상견례를 시작으로 진행되었다. 합의서에 따라 정부와 노조는 각각 10명씩의 교섭위원을 구성하였는데, 노조측에서는 공무원노총에 8명, 기타 노조에 2명이 배분됐고, 정부측에서는 행자부장관 등 10명이 교섭위원으로 참가하였다. 공무원노조측은 4월 28~29일 ‘단체교섭 워크숍’을 갖고 교섭단을 공식 구성하였다.

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

상견례를 통해 노사 양측은 예비교섭에서 합의된 교섭 절차 및 내용을 확인하였는데, 그 주요 내용은 “단체교섭은 본교섭위원회, 실무교섭위원회, 분과위원회(7개) 등 3단계를 거쳐 진행되고, 정기국회가 열리기 전인 8월 30일까지 교섭을 마무리하는 것”이었고 분과위원회를 설치였다. 분과위원회는 교섭의제에 따라 7개로 구분되는데, 1분과는 ‘보수의 임의공제 금지, 총액인건비제 실시 보류, 조직개편 사전협의, 공무원 수 증원, 비정규직 정규직 전환, 공공부문 아파트 원가공개’를 다룬다. 2분과는 ‘각종 위원회 참여, 조합 활동 중 공무상 재해인정, 조합사무실 및 사무기기 등 지원, 전임자 임금’을, 3분과는 ‘감사활동 참여, 청렴위원회·감사위원회 참여, 내부 고발자 보

호’ 등이 주요 의제였다. 4분과는 ‘출산휴가 확대, 연금개정 논의 중단, 연금공단운영 참여 및 투명성 제고 등을, 5분과는 공무원 정년 60세로 평등화, 법정 승진소요 최저 연수 단축, 근속승진 6급까지 확대, 4~9급 계급구조 폐지, 상위직급 및 정원 상향조정’ 등을 다룬다. 6분과에서는 ‘공무원 보수 현실화, 직급별 호봉 상한제 폐지, 승진시 호봉삭감 폐지, 대학생자녀 학비보조수당 지급, 성과상여금 예산 삭감 및 임금복지예산으로 전환’ 등이, 7분과는 ‘초중등교육법, 지방교육자치법, 지방교육재정교부금법 시행규칙 개정, 사립학교 기능직의 근무경력 100%인정, 각급 학교 공무원 근무시간 교원과 일치’ 등이 주요 의제였다.

한편 행자부는 공동교섭에 효과적으로 대응하기 위하여 2007년 5월 1일부터 ‘공무원노사협력추진단’을 본격 가동하였다. 추진단은 기존 윤리복지정책관 산하의 단체교섭팀을 토대로 교섭협력팀을 신설하여 2개 팀으로 운영되었다.

〈표 2〉 중앙단체 교섭요구 핵심의제 주요 내용

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

자료 : 공무원노사관계 포털 (www.relation.go.kr)

### (3) 본 교섭

7월 5일 상견례를 포함한 제1차 본 교섭이후 본격적인 단체교섭은 ‘실무교섭위원’

을 중심으로 진행되었다. 그러나 ‘실무교섭위원회’는 시작부터 난항에 부닥치게 되었는데 그것은 정부측 실무교섭위원의 격에 대한 공무원노조측의 반발이었다. 공무원노조측은 단체교섭에 참가하는 정부 각 부처의 국장급이 실무교섭위원이 돼야 한다는 입장이었고, 각 부처에서는 국장급 참석에 난색을 표하였다. 노조는 실무교섭위원회와 분과위원회의 격이 같을 수 없고, 실무교섭위원회의 책임성을 높여야 한다는 요구였고, 각 부처에서는 국장들의 일정상 참석의 어려움과 실무에 더 밝은 과장급으로도 충분하다는 입장이었다<sup>6)</sup>.

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

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

초기 대립 양상을 보였던 분과위원회는 교섭 회수가 2~3차례 경과하면서 10월에 ‘합의안’을 만들어 내기 시작하였다. 가장 먼저 합의를 보았던 문제는 “노동기본권 신장을 위한 특별위원회 설치”와 “공무원연금 문제를 다룰 위원회 설치” 건 이었다. 그러나 분과위원회의 진전에도 공무원노조들이 핵심 의제로 삼았던 주요 쟁점에 대한 노사 간 이견은 지속되었고, 이는 실무교섭위원회와 본 교섭을 통해 풀어나갈 수밖에

6) 실무교섭에 앞서 정부측으로부터 국장급이 아닌 과장급으로 구성된 실무교섭위원 명단을 통보받은 공무원노조측은 7월 9일 실무교섭을 무산시키고 행장부장관을 항의 방문하였다. 이후 정부측에서 각 부처 국장급과 팀장들로 구성된 18명의 명단을 다시 통보했지만 노조는 국장급 10명으로 실무교섭위원을 꾸릴 것을 정부측에 재차 요구하였다.

없었다. 10월 5일 개최된 2차 실무교섭위원회에서는 분과별 교섭 결과를 토대로 잠정 합의사항을 결정하고 미합의사항에 대한 교섭을 진행하였다. 결국 11월 8일 개최된 실무교섭위원회 6차 회의에서는 본 교섭 논의 의제로 “①정년평등화, ②공무원연금 개혁 노조와 협의, ③공무원 보수교섭 상반기 실시, ④성과급제도 개선, ⑤학교교사와 행정공무원 근로조건 차별 철폐 등”을 상정하기로 합의하였다.

실무위원회에서 올라온 5개 교섭안 중 본 교섭에서 가장 큰 쟁점으로 부각되었던 사안은 “정년평등화” 문제였다. 12월 4일 열린 2차 본 교섭에서도 “정년평등화”를 제외한 나머지 의제들은 협의를 거쳐 문구만 수정하면 의견접근이 가능한 반면 “정년평등화”에 대한 노사 간 입장차는 분명하였다. 공무원노조측은 “하위직 정년을 60세로 늘려 5급 이상과 정년을 평등하게 하자는 것이 당초 요구였지만 수정안에서는 정년평등화만 제시하는 융통성을 발휘해 정부에 60세 정년연장 부담을 덜어줬다”며 정부의 전향적인 태도 변화를 촉구하였지만 정부는 “민간부문과의 형평성”, “청년층 실업” 문제 등을 제기하며 난색을 표명하였다. 공무원노조측은 본 교섭의 핵심 쟁점인 “정년평등화” 문제 해결 없는 단체교섭 타결은 불가하다는 판단 아래 ‘1인 시위’와 ‘중앙인사위원회 항의 방문’ 등을 통해 정부측을 압박하였다. 정부도 쟁점의제에 대해 11월 30일 관계부처 차관회의와 12월 11일 장관회의 등을 통해 정부입장을 최종 조율하였다.

대립 국면을 보였던 노사 양측은 12월 19일 대통령선거 이전 타결이라는 시기적 상황을 고려하여 12월 14일 3차 본 교섭을 갖고 전문과 총칙을 포함 51개 조항으로 구성된 단체협약서를 체결하였다. 교섭 결과 초기 노동조합의 요구안 362개 가운데 154개는 전문과 본문, 부칙에 통합돼 수용되었으며, 비교섭사항 사항으로 분류된 31건은 노조의 정책건의 사항으로 채택됐고 나머지 177건은 철회(삭제)됐다.

〈표 3〉 2007년 교섭의제 타결내용

구분	타결내용
교섭의제 (131건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 상호책무: 상호 대등관계, 신뢰로 협약의 성실히행 및 결과 존중</li> <li>■ 공무원 노동기본권 신장: 경제사회노사정위원회에 “(가칭)공무원노동관계특별위원회”설치</li> <li>■ 6급이하 공무원 정년차별 해소: 정년연장 등 합리적 개선방안 마련</li> <li>■ 공무원연금제도 개선: 제도개선시 노조의견 적극반영 및 논의기구 참여 보장</li> <li>■ 공무원퇴직금제도 개선: 민간기업 수준으로 개선·지급</li> <li>■ 기능직공무원 차별 해소: 10급제 폐지, 명칭 개칭, 6·7급 상위직급 확대 및 일반적으로 통합 추진</li> <li>■ 성과상여금제 개선: 공무원노조 의견수렴 및 개선방안 강구</li> <li>■ 초과근무수당 개선: 수당지급에 대한 합리적 개선방안 강구</li> <li>■ 호봉제도 개선: 승진시 호봉삭감 완화 및 호봉승급일을 월단위로 개선</li> <li>■ 2009년 공무원 보수수준: 노조와 논의하여 반영</li> <li>■ 출산 및 육아휴직자 차별금지: 정당한 이유 없이 인사상 불리한 처우 금지</li> <li>■ 학교근무 지방공무원 차별해소: 학교장이 자율적으로 조정·실시</li> <li>■ 5월 1일 노동절 휴무: 휴무 실시</li> <li>■ 단체협약의 범위: 조합활동, 신분보장, 보수 및 근로조건, 보건안전과 모성, 후생복지, 협약, 기타 필요한 사항을 범위로 함.</li> <li>■ 조합활동 보장 및 부당노동행위 금지: 노조와 조합원 활동 보장 및 노조탈퇴 강요 등 부당 노동행위 금지</li> <li>■ 노조전임자 처우보장: 신분, 인사, 후생복지, 원직복직 등에 불이익 금지</li> <li>■ 노조예우: 정부주관 행사에 노조 참여</li> <li>■ 노동조건 저하 금지: 기 실시 복리후생, 노조활동 등 노중조건 저하 금지</li> <li>■ 근무시간의 조합원 임의동원 제한: 법정근무시간 외 행사 등에 조합원 동원시 노조에 사전 통보</li> <li>■ 복무관련 법령개정시 노조협의: 노조의견 청취</li> <li>■ 휴가제도 개선: 휴가제도 개선</li> <li>■ 호봉산정시 유사경력 인정: 공공부문 유사경력 인정 검토</li> <li>■ 상훈제도 개선: 공적심사 제도 개선</li> <li>■ 보수 현실화: 국가재정 여건, 민간임금 수준 등을 고려하여 단계적 강구</li> <li>■ 출장비 현실화 및 균등지급: 출장비 단계적 현실화, 직급별 차등지급 완화</li> <li>■ 육아휴직 실시: 실시</li> <li>■ 가족 간호 휴직제 실시: 1년 이내 휴직</li> <li>■ 복지제도 확대 실시: 맞춤형 복지제도 실시</li> <li>■ 공무상 재해보상: 민간 산재보험 수준 고려하여 적정 보상</li> <li>■ 행정중심복합도시 이전 중앙부처 공무원 특별지원: 신규아파트·임대주택 특별분양, 주택자금·전세자금 대출 알선, 주거이전시 이사비용 지급</li> </ul>

## 2) 2006년 중앙교섭의 평가와 함의

2006년 중앙단체교섭 결과에 대한 노사 양측의 평가는 대조적이다. 정부는 첫 교섭 타결이라는 역사성에 의미를 두고 “상호신뢰를 바탕으로 한 합리적인 수준의 협약

체결”이라고 긍정적으로 평가한 반면 노조측은 “성과로 내세울 만한 것이 많지 않고 아쉬움이 많다”고 평가하고 있다. 교섭을 이끌었던 공무원노총은 2007년 12월 발간된 “단체교섭결과보고서”를 통해 “단체교섭의 성과가 미흡하지만 노동기본권 신장 기구 설치, 연금개선논의 참여보장, 정년차별해소, 기능직차별해소, 학교근무행정공무원 차별 해소, 성과상여금제 개선, 초과근무수당제개선, 승진시호봉삭감제 개선, 5월 1일 노동절 휴무 실시 등 공직사회의 숙원과제와 현안문제를 상당부분 해결함과 함께 공직사회에 노사관계를 정립”한 성과가 있다고 지적하면서 “2008년 보수인상 의제는 교섭 시기가 늦은 탓으로 교섭을 하지 못하였고, 6급 근속승진제는 비교섭 대상 시비에 휘말려 관철에 실패했으며, 또한 상당수의 의제에 대해서는 교섭 타결을 위한 교육직책으로 철회하거나 정책건의로 채택한 것은 아쉬움이 남는 대목이다.”고 자체 평가하고 있다.

2006년 중앙 단체교섭을 약평하면 다음과 같다. 먼저, 공무원노조법의 제약으로 노동조합측의 요구안이 단체교섭의 장에서 충분히 논의되지 못하였다. 공무원노조측의 초기 요구안 362개 중 노조가 철회한 177개 중 대부분이 ‘정책결정 사항’ 또는 ‘인사권’에 해당하는 부분으로 교섭대상이 되지 못한다에 따른 것이었다. 또한 합의된 단체협약서의 상당수가 ‘노력한다, 협조한다, 강구한다, 수렴한다.’ 일색이어서 또 다른 논란의 불씨와 후속 협의의 필요성을 남겨 놓았다. 교섭의제에 대한 폭넓은 제약은 갈등의 제도적 처리 기능을 약화시키고 갈등의 외부화를 촉진할 위험성이 높다.

둘째, 복수노조 창구 단일화로 단체교섭 기간이 길어졌고 정부는 이를 단체교섭 회피의 방편으로 활용하였다. 중앙교섭을 요구한 공무원노조가 10개에 달해 공동교섭단 구성과 요구안 통일에 무려 7개월의 시간이 소요되었다. 앞으로도 창구 단일화에 대한 기준, 방법 등 법령 미비 사항이 조속히 보완되지 않을 경우 중앙단체교섭은 매년 난항을 거듭할 가능성이 높다. 교섭 노동조합간 교섭창구 단일화가 이루어지지 않을 경우 정부는 공무원노조법 제9조제4항에 의거, 교섭창구가 단일화 될 때까지 교섭을 거부할 수 있다. 물론 창구단일화는 법제도적인 문제뿐만 아니라 공무원노조들의 분산된 노동조합 구조에도 일정한 책임이 있다.

셋째, 단체교섭의 시기이다. 중앙단체교섭에서 다루어지는 임금, 보수 등 교섭 내용들은 사실상 법제도 개편 및 국회 승인을 필요로 하므로 그 시기가 최소한 정기국회 이전에 타결되어야 해당 년도에 그 효력이 발생할 수 있다. 그러나 2006년 중앙교섭은 교섭시기가 늦어져 ‘임금교섭’은 진행도 하지 못하였다. 상반기(임금교섭), 하반기(단체교섭)이라는 단체교섭의 운영 방안에 대한 노사합의가 필요하다.

넷째, 공무원노조측의 준비 부족 및 전략 한계이다. 공무원노조들은 10여개 노조의 요구안을 취합하다보니 교섭 요구안이 불필요하게 많아졌고, 핵심 쟁점 위주의 교섭을 진행할 수 없었다. 또한 교섭의 준비에서 마무리까지 간부 중심으로 운영되다보니 조합원의 관심과 호응도를 집약시켜나가는 데 한계가 나타났다.

마지막으로, ‘단체협약의 이행 담보’ 문제다. 공무원 단체교섭의 특성상 공무원의 임용 및 해고 등 신분과 관련된 사항과, 급여·수당·복무 등 임금 및 근로조건에 관한 대부분의 사항들은 국회의 법률적 뒷받침이 수반되어야 한다. 그런 점을 감안하더라도 협약의 성실 이행을 담보하기 위해서는 보다 적극적 조치가 취해져야 할 것이다. 이러한 점에서 2006년 중앙교섭의 합의사안 중 ‘공무원 노동기본권 보장을 위한 협의기구 구성’ 등 많은 미합의 과제들은 아직도 남아 있는 상태이다. 하지만 더 심각한 문제는 중앙단체교섭 타결 후인 3년 후에 발생하였다. 고용노동부는 2009년 3월 18일 ‘공무원단체협약’ 검토 결과로 “2006년 정부교섭 단체협약 비교섭사항”을 통보해 왔으며, 2010년 9월 1일 “2006년 정부교섭 단체협약 시정명령”을 내린 후 2011년 3월 29일 “단체협약 시정명령 위반 관련 출석요구”를 하였다. 이에 대해 공무원노총 등 교섭노조들은 2008년 1월 “2006년 정부교섭 단체협약서”를 제출 신고할 당시 아무런 문제 제기가 없었으며, 또한 정부대표(행정안전부 장관)와 체결한 단체협약에 대하여 정부(고용노동부장관)가 시정명령을 내린다는 것은 논리적으로 자기모순에 빠질 뿐 아니라 공무원노동조합에 대한 탄압이자 말살정책이라고 반박했다<sup>7)</sup>. 고용노동부가 제시한 단체협약 위법사항에는 공무원 노사관계 발전을 위해 특별위원회를 구성하자는 내용의 단체협약마저도 정부 정책에 개입할 여지가 있다면서 위법하다고 판단했다.

7) 정부의 공무원노조 말살정책에 전면투쟁을 선언한다(2011.4.4. 공노총 성명서)



## 4

## 2008년 중앙단체교섭

2007년 중앙단체교섭의 타결이후 MB정부하에서 정부중앙교섭은 3년째 중단되어 있는 상태이다. 2008년도 중앙 단체교섭은 2008년도 하반기 교섭 절차가 시작되자마자 노동조합 측 교섭 참여 노동조합의 합법성 문제가 제기되는 바람에 실질적으로 중단되고 말았다. 교섭이 계속 진행되기 위해서는 노동조합 측 교섭 참여 단체를 재구성하거나 교섭참여단체(전국공무원노동조합)의 적법성 시비가 해결되었어야 하나 전국공무원노동조합의 합법성이 인정받지 못한 상태이고 노동조합 측에서도 새롭게 교섭 참여 단체를 재구성하지 않았다. 결과적으로 2008년도 중앙단체교섭은 사실상 중단된 것으로 보아야 한다. 중앙단체교섭이 3년 동안 진행되지 못한 이유는 무엇인가? 2008년 중앙단체교섭과정을 검토함으로써 그 답을 찾아보자.

## 1) 단체교섭 요구 사전준비 및 교섭요구(08.9~08.11)

이 시기는 전공노, 민공노, 공노총 등 공무원노동조합의 3개 주요 단체들이 대정부 교섭을 요구하기 위한 준비를 진행한 시기이다. 이 당시에는 전공노와 민공노가 조직을 달리 하고 있던 시기이며, 이들은 공노총과 함께 단체교섭 주도권 경쟁 상황에 놓여 있었다. 공노총은 2006년도 중앙단체교섭을 실질적으로 주도한 경험이 있고, 전공노와 민공노는 법외노조 상태에서 중앙 단체교섭에 임할 수 없었다는 점에서 조직의 대정부 교섭 경험은 일정한 차이가 존재했다. 이들 3개 노조는 대정부 교섭을 위한 실무회의를 모두 9차례에 걸쳐서 진행하였는데, 이 회의는 전국 수준의 주요 3개 공무원노동조합들이 대정부 교섭을 선도하기 위한 사전 작업이었다.

전공노, 민공노, 공노총 등 3조직은 약 3달 동안 9차례의 실무회의를 진행하였다. 이들 회의에서 다루어진 논의 내용들을 대체로 다음과 같은 것들이다. △3조직 간의 공동교섭 원칙 논의, △교섭 요구를 위한 기자회견 준비, △공동교섭단 구성 문제, △교섭위원 배분 등을 위한 각 조직 실태 공유, △교섭 참여 노동조합들의 간담회 준비 △교섭의제의 통합을 위한 논의 등 이었다. 이러한 논의 내용은 노조 측 교섭창구 단일화를 위해 필수적으로 요구되는 것이었다.

3개 조직은 공동으로 정부에 대해 공동교섭을 요구하는 논의를 초기에 진행하여 2008년 10월 1일 『2008년도 공무원노동자 대정부 공동교섭단』 명의로 기자회견을 열고 대정부 단체교섭을 공동 요구하였다. 공동교섭단에는 행정부노조, 교육연맹, 광역연맹, 기초연맹을 포괄하는 공노총과 법원공무원노동조합, 전공노, 민공노가 참여하였다. 이에 앞서 공노총은 3조직과 별도로 9월 16일 행정안전부에 교섭요구안을 제출하였고, 법원공무원노동조합, 전공노와 민공노도 같은 날 공동으로 행안부에 교섭을 요구하였다<sup>8)</sup>.

한편, 위의 4개 공무원노조들 이외에도 소규모 공무원노동조합들도 대정부 교섭을 요구하였는데, 이를 모두 합치면, 전체 98개의 공무원 노동조합들 중에서 74개 노동조합이 교섭 참여를 요구하였다. 74개 노동조합들 중에서 54개 노동조합은 대규모 노동조합 또는 연합체에 교섭권을 위임함으로써 결과적으로 모두 20개의 노동조합이 정부 교섭을 요구한 것이다. 이에 따라 정부(행정안전부)는 2008년 10월 6일 “교섭참여 노동조합 및 교섭위원 선임요구 공고”를 하고 교섭요구 노동조합들에 대해 교섭창구 단일화를 공식적으로 요구하였다. 정부에 단체교섭을 요구한 노동조합 현황은 <표 4>와 같다.

<표 4> 2008년 중앙단체교섭 요청 노동조합 현황

	노동조합명	대표자	비고
1	법원공무원노동조합	이강천	
2	전국공무원노동조합	손영태	
3	전국민주공무원노동조합	정현재	
	공무원노동조합총연맹(약칭 : 공무원노총)	김찬균	
	행정부공무원노동조합	정범희	공무원노총에 위임
	전라북도공무원노동조합연맹	김정수	공무원노총에 위임
4	전라북도 공무원노동조합	조진호	공무원노총에 위임
	군산시 공무원노동조합	임영진	공무원노총에 위임
	전북익산시청 공무원노동조합	유희권	공무원노총에 위임
	고창군청 공무원노동조합	김병옥	공무원노총에 위임

8) 공무원노동자의 총 단결로 단체교섭 승리할 것이다-정부는 선량한 사용자로서의 기본적 책무를 다해야 하며, 성실히 단체교섭에 임해야 할 것이다.(공동기자회견문 2008. 10. 1)

	노동조합명	대표자	비고
	정읍시 공무원노동조합	권재현	공무원노총에 위임
	임실군청 공무원노동조합	김성남	공무원노총에 위임
	완주군 공무원노동조합	황희형	공무원노총에 위임
	김제시 공무원노동조합	이양구	공무원노총에 위임
	진안군청 공무원노동조합	장현우	공무원노총에 위임
	공무원노동조합 전남연맹	최민주	공무원노총에 위임
	보성군 공무원노동조합	최민주	공무원노총에 위임
	화순군 공무원노동조합	박종민	공무원노총에 위임
	영광군 공무원노동조합	정원준	공무원노총에 위임
	함평군 공무원노동조합	배영태	공무원노총에 위임
	담양군 공무원노동조합	박귀호	공무원노총에 위임
	완도군 공무원노동조합	허동조	공무원노총에 위임
	전남도청 공무원노동조합	정원기	공무원노총에 위임
	서울특별시 공무원노동조합	임승룡	공무원노총에 위임
	서울특별시동대문구 공무원노동조합	김진상	공무원노총에 위임
	서울특별시강서구청 공무원노동조합	황성하	공무원노총에 위임
	대구 공무원노동조합	김병수	공무원노총에 위임
	인천광역시 공무원노동조합	최진용	공무원노총에 위임
	인천광역시남동구 공무원노동조합	윤병선	공무원노총에 위임
	대전광역시청 공무원노동조합	서정신	공무원노총에 위임
	유성구 공무원노동조합	김동수	공무원노총에 위임
	대전광역시동구 공무원노동조합	송인구	공무원노총에 위임
	대전중구 공무원노동조합	송병노	공무원노총에 위임
	대전광역시대덕구 공무원노동조합	이학용	공무원노총에 위임
	광주광역시 공무원노동조합	이종욱	공무원노총에 위임
	광주광역시남구 공무원노동조합	김인석	공무원노총에 위임
	보은군 공무원노동조합	김진성	공무원노총에 위임
	충주시 공무원노동조합	손창남	공무원노총에 위임
	사천시 공무원노동조합	강점중	공무원노총에 위임
5	전국교육기관 공무원노동조합연맹(약칭: 교육연맹)	이정우	
	서울특별시교육청 공무원노동조합	전종근	교육연맹에 위임
	부산광역시교육청 공무원노동조합	이영호	교육연맹에 위임

	노동조합명	대표자	비고
	대구광역시교육청 공무원노동조합	지영근	교육연맹에 위임
	인천광역시교육청 공무원노동조합	백성우	교육연맹에 위임
	대전광역시교육청 공무원노동조합	김종무	교육연맹에 위임
	울산광역시교육청 공무원노동조합	류종도	교육연맹에 위임
	광주광역시교육청 공무원노동조합	장현주	교육연맹에 위임
	충청북도교육청 공무원노동조합	이정우	교육연맹에 위임
	충청남도교육청 공무원노동조합	장진섭	교육연맹에 위임
	전라북도교육청 공무원노동조합	백주열	교육연맹에 위임
	전라남도교육청 공무원노동조합	오영근	교육연맹에 위임
	경상북도교육청 공무원노동조합	이철연	교육연맹에 위임
	경상남도교육청 공무원노동조합	김성희	교육연맹에 위임
	제주특별자치도교육청 공무원노동조합	강명수	교육연맹에 위임
6	전국기능직공무원노동조합	전재균	
7	한국공무원노동조합(약칭: 한공노)	안치복	
	대구광역시북구 공무원노동조합	김도훈	한공노에 위임
8	한국공무원노동조합연맹(약칭: 한공연)	구춘송	
	통합서울시교육청 공무원노동조합	윤범호	한공연에 위임
	부산광역시교육청 민중공무원노동조합	구신효	한공연에 위임
	인천광역시교육청 산하기능직공무원노동조합	고배근	한공연에 위임
	충남교육기관공무원노동조합	구춘송	한공연에 위임
9	서울특별시청공무원노동조합	오형민	
10	전국광역자치단체 공무원노동조합	황주석	
11	충청북도 공무원노동조합	정경화	
12	충청도청 공무원노동조합	황인성	
13	경상도청 공무원노동조합	윤효원	
14	제주특별자치도 공무원노동조합	오재호	
15	경기도청 공무원노동조합	김용준	
16	울산광역시 공무원노동조합	박상조	
17	서울특별시노원구청 공무원노동조합	변성환	
18	서울특별시중랑구청 공무원노동조합	김성환	
19	부산 공무원노동조합	황주석	
20	강원도청 공무원노동조합	최종훈	

이후 교섭요구 노동조합들은 창구단일회를 위한 논의를 거쳐서 법원공무원노동조합, 전공노, 민공노, 공노총, 전국교육기관공무원노동조합연맹, 전국기능직공무원노동조합, 전국광역자치단체공무원노동조합, 한국공무원노동조합 등 8개 노동조합(연합)으로 교섭 참여 단체 수가 조정되었다. 이후 이들 노동조합들은 본격적으로 대정부 교섭을 위한 작업에 착수한다.

## 2) 교섭단체 및 공통요구안 구성 (2008.12.~09.9.)

중앙교섭을 요구하였던 20여개 공무원노동조합들은 2008년 12월과 2009년 1월에 걸쳐 교섭위원 선정과 교섭의제 단일화, 그리고 정책연대 사안 공유 등을 위한 논의를 시작하였다. 그리고 이들 논의는 노동조합측 교섭단체의 일부인 전공노, 민공노, 법원노조가 전국공무원노동조합으로 조직을 통합한 후 설립신고 과정에서 노동조합의 합법적 지위 시비가 발생하여 교섭 자격이 문제시됨으로써 사실상 교섭이 중단되기까지 계속된다. 이 과정에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

교섭단체 노동조합들은 2008년 12월부터 2009년 2월 초까지 모두 7차례의 회의를 개최하여 △대정부교섭위원 선정기준의 마련, △대정부교섭의제 단일화 방안의 모색, △정책연대 사항에 대한 공유, △대정부 교섭위원의 배정 문제, △대정부 교섭 교섭위원 배분 합의와 교섭비용 분담, △대표자간담회 개최 등을 안건으로 논의하였다. 그 결과 2009년 2월 중순 제1차 대표자회의 간담회가 개최된다. 이 자리에서는 대정부교섭 교섭위원 배분을 합의하였는데, 그 결과 전공노 2명, 민공노 2명, 공노총 2명, 전국기능직공무원노동조합 1명, 전국교육기관노동조합연맹 1명, 전국광역자치단체공무원노동조합 1명, 법원노동조합 1명 등으로 하여 총 10명의 교섭위원 수가 각 조직별로 배분되었다.

1차 대표자 간담회에서 교섭위원 수 배분이 확정된 후 교섭단체 노동조합들은 곧바로 실무 협의에 들어갔다. 이 실무회의를 통해서 노동조합들은 교섭체계를 본 교섭과 실무분과교섭으로 구분하고 예비교섭을 위해 각 노동조합에서 1명씩 모두 8명의 예비교섭위원을 두기로 합의하였다. 이어 실무추진단의 구성과 실무추진단의 업무범위, 교섭 비용, 실무분과교섭의 구성 및 위원 수 등의 배분과 관련된 논의들을 진행하였

다. 이와 별개로 전공노, 민공노, 공노총 3개 단체는 주도적으로 실무분과 교섭위원 배분에 대해 논의한 후 전체 회의 간담회에서 논의를 진행하기로 한다.

2009년 4월 말, 전공노, 민공노, 공노총 3개 단체는 실무분과 교섭위원의 배분 등과 관련된 1차 잠정 합의안을 채택하였는데, 그 내용은 다음과 같다. △실무교섭위원 수는 조합원 수에 비례하여 배정한다. △조합원 수 확인을 위해 전공노, 민공노, 공노총은 각각 월평균 조합원 수를 확인할 수 있는 통장을 상호 확인하되, 전공노, 민공노는 본조(중앙)의 통장으로 확인하고, 공노총은 (1차) 연맹 통장으로 확인한다. △정해진 기간 내에 조합원 수를 확인할 수 있는 객관적인 자료를 제시하지 못하는 경우 실무교섭위원을 배정하지 않는다. 그런데, 1차 잠정 합의안이 공노총 내부 회의에서 거부되면서, 결국 재논의를 거쳐서 3개 조직은 다시 2차 잠정 합의를 이끌어 낸다. 그 주요 내용은 다음과 같다. △실무교섭위원 배분은 2008년 말 노동부 신고기준으로 하되, 노동부에 신고한 자료의 제출은 각 노동조합에서 준비하고 조합원 수는 100명 단위에서 반올림하여 1000명 단위로 반영하여 산정한다. △실무교섭위원은 8개 분과 10명으로 하고, 예비교섭 과정에서 변동이 발생하는 경우에도 배분비율을 유지한다. △교섭비용 배분은 7:3으로 제안한다.

이후 2009년 6월, 전체 교섭단체 노동조합 회의에서 3개 주요 단체의 실무교섭위원 배분 등에 관한 논의 결과를 토론하고, 본 교섭위원 및 예비교섭위원 명단, 교섭요구안 통일 및 예비교섭안의 확정 등과 관련된 본격적인 논의에 들어갔다. 같은 해 7월 초 실무교섭위원 배분에 대한 합의가 이루어졌다. △실무교섭위원 배분은 2008년 기준, 노동부에 정기 통보한 조합원 수에 비례하여 배분하는 것을 원칙으로 한다. △노동조합 측 실무교섭 위원은 8개 분과 10명으로 하고, 변동사항이 있는 경우 소수 노조의 교섭권을 확보하는 방안을 강구한다. △예비교섭은 8개 단체 각 1명씩 총 8명으로 한다.

2009년 7월에는 노동조합 측의 '2008년 대정부 단체교섭 공통요구안'이 합의된다. 각 노동조합들이 제출한 요구안은 모두 268개였는데, 논의를 거쳐서 공통요구안이 106개로 (1차)합의된 것이다. 이 잠정 합의안에 대해서 몇몇 단체(공노총, 서울시청노동조합)의 수정 의견이 반영되어 최종 수정된 요구안이 마련되었다. 노동조합 측은

이 최종 교섭요구안을 8월 25일 행정안전부에 공문으로 발송하여 교섭개시를 공식으로 요구하였다.

주요 요구안을 살펴보면 다음과 같다. △인사위원회에 노조가 추천한 자 50% 보장, △남성공무원의 육아휴직 할당제 시행, △노사 합의기구 구성을 통한 임금결정, △기능직 및 별정직 공무원의 일반직 전환, △각종 정부기관의 민간위탁, 공사화 및 민영화 중단, △공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률(공무원노동조합법) 폐지, 일반법에 의한 공무원노동권 보장 등이 주요 내용이다.

2009년 9월 8일 교섭단체 노동조합들은 제1차 본 교섭 및 예비교섭위원 전원회의를 개최하여 본 교섭 및 예비교섭 대표 및 간사를 선출하였는데, △본교섭위원 대표(전공노 손영태 위원장), △본교섭위원 간사(미정), △예비교섭위원 대표(공노총 유철규 교섭단장), △예비교섭위원 간사(전공노 경갑수 前 제천시지부장) 등이었다.

### 3) 2008년 공무원 노사 중앙교섭의 중단 (09.10.~ 현재)

예비교섭에 앞서 노사 양측(노동조합 측 예비교섭 대표 및 간사와 정부 측 대표)은 9월 29일, 사전 협의를 위해 논의를 진행하였으나 △예비교섭위원 수, △노동조합 측 예비교섭위원 공가 허용, △예비교섭 관계자 배석 및 참관인 문제 등에서 이견이 조율되지 않았다.

위의 회의를 이어 10월 13일에는 예비교섭 준비를 위한 사전 준비회의가 개최되어 본격적으로 노사가 논의를 진행하였다. 회의에는 노사 각 8명씩 총 16명이 참석하였는데, 노동조합 측은 △유철규 대표, 경갑수 간사, 장세중 위원, 전종근 위원, 안치복 위원, 황인성 위원, 박장순 위원, 박경원 위원이고, 사용자인 정부 측 참석자는 △행정안전부 오진섭 노사협력담당관, 조덕현 교섭협력팀장, 고세경 변호사, 김성림 주무관, 김성아 공인노무사, 박성찬 인사정책담당, 기획재정부 김규정 사무관, 교육과학기술부 박종성 사무관 등이었다. 이날 회의에서는 사용자 측 대표의 교섭위원 자격이 문제시 되었다. 6급에 해당하는 공인노무사가 교섭위원으로 들어가 있고 또 변호사 등이 포함되어 있는 것을 노조 측에서 문제 삼았으나, 결국 10월 27일 예비교섭 상견례를 갖기로 합의를 하고, 나머지 사안은 추후에 논의하기로 하였다.

하지만 한편에서는 노사 간 단체교섭이 파행적으로 전개될 가능성이 있는 사안들이 불거져 나오기 시작했다. 특히 노동부가 전공노에 해고자를 노동조합 조합원에서 제외하도록 시정을 요구한 것은 교섭단체에 포함된 전공노의 자격을 문제 삼는 것이었다. 노동부는 이미 2009년 9월 중순 전공노에 공무원이 아닌 해고자들이 노동조합 활동을 하고 있다는 것을 확인했다고 밝히고 이것이 노동조합 설립 반려 사유에 해당한다고 한 것이다. 교섭단체에 포함되어 있는 ‘전공노, 민공노, 법원노조’가 통합을 예정하고 있는 상황에서 통합 노동조합에 대해서도 마찬가지로 해고자의 조합원 지위 문제로 설립신고가 이루어지지 못할 경우 노동조합 측 교섭단체의 지위에 문제가 발생하는 것이 되기 때문이다. 노동부는 결국 통합 전국공무원노동조합에 대한 설립신고를 반려하는 조치를 취하였다.

다른 한편 행정안전부는 공무원의 정치활동 금지를 핵심 내용으로 하는 공무원 복무규정 개정 방침을 발표하였다. 이들 조치들은 결국 전공노의 합법적인 지위를 박탈하는 결과를 가져오게 될 것이었는데, 그렇게 된다면 2008년도 공무원 노사의 중앙교섭의 노동자 측 당사자의 교섭단체 구성에 문제가 발생함으로써 결과적으로 교섭이 다시 처음으로 돌아가게 되는 셈이었다. 행정안전부는 예비교섭 준비회의를 개최한 지 며칠 만에, 그리고 예비교섭 상견례를 바로 며칠 앞두고 불법적 지위의 공무원단체와 단체교섭을 중지하겠다고 밝힘으로써 사실상 단체교섭 진행 중단을 선언하였다.

〈표 5〉 2008년 공무원 단체교섭 추진 경과

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '08. 9. 16. 공노총·(구)전공노·민공노·법원노조 등 20개노조 교섭 요구             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교섭요구안 : 총 320개 조문, 597건 제출</li> <li>· 참여 노조 : 20개 노조(위임노조 포함시 74개 / 전체 노조의 75%)</li> <li>· 참여 조합원 : 206천여 명(전체 조합원 215천여 명의 96%)</li> </ul> </li> <li>○ '09. 9. 29. 행안부·공무원노조간 예비교섭을 위한 1차 간사협의             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 예비교섭위원 상견례 일정 및 장소 확정, 예비교섭위원 수 조정 및 복무 문제 검토</li> <li>· 예비교섭 참관인 및 관계자 참석범위, 교섭장소 및 진행, 서기 지정 및 회의록 채택 등</li> </ul> </li> <li>○ '09. 10. 13. 제1차 예비교섭 개최(노사양측 각 8명, 상견례는 10.27로 연기)</li> <li>○ '09. 10. 20. (구)전공노의 교섭지위 상실(해직자 노조활동에 따른 법상 노조로 보지 아니함)에 따라 교섭의제 및 교섭위원 재선임을 노조측에 요구</li> <li>○ '10. 3. 8. 노조로부터 '소위 전공노' 교섭위원 및 의제 배제 통보             <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 교섭위원 3명(본교섭 2, 예비교섭 1) 및 의제 삭제(14개조 44개항)</li> </ul> </li> <li>○ '10. 3. 20. '소위 전공노' 출범식 강행</li> <li>○ '10. 3. 29. 민공노, 법원노조 교섭위원 적격여부에 대한 고용노동부 질의</li> </ul>
--



- '10. 4. 27. 예비교섭관련 노사간 간사협의(4차)
  - 민공노, 법원노조에 배정된 교섭위원 배제를 노조측에 요구
- '10. 7. 14. '2008 정부교섭 교섭위원 재통보 요청'공문 노조측에 발송
  - 교섭위원 배제: 법령에 따라 조합원지위 상실한 교섭위원, 기 해산된 노조소속으로 표시된 교섭위원, 기 통보된 직위와 다르게 직위가 변경된 교섭위원, 고용노동부에 노조로 신고되어 있으나 지도부 부존재 등으로 실체가 없다고 판단되는 노조 소속 교섭위원
- '10. 9월 말 현재까지 노사간 교섭위원 적격여부 이견으로 잠정 중단
  - ※ 교섭은 중단되었으나, 이견 해소를 위한 간사단회의의 5차례 개최

자료: 김동원 외(2010)

정부의 이러한 입장은 2008년 10월경부터 조금씩 표출되기 시작하였다. 당시 행정안전부는 전국의 공무원노동조합들 중 불법적인 전임자에 대해 중징계 방침을 갖고 있었다. 그리고 각 부처 및 기관별로 휴직하지 않고 사실상 노조 전임자로 활동하고 있는 간부들에 대해 중징계를 하도록 요구하였다. 이에 대해 노동조합들은 교섭을 하지 않으려는 태도로 간주하고 교섭을 통해서 전임자 문제, 노동조합 가입대상 문제, 해직자 문제, 단체협약 효력 범위 문제 등에 대해 논의를 하겠다고 대응하였다.

한편, 노동부는 각급 수준별로 체결된 단체협약에 대한 분석 결과를 통해 다수가 불법적이거나 부당한 내용으로 되어 있다고 주장했다. 노동부는 2009년 3월 말, '공무원 단체협약 개선 추진계획'을 통해서 공무원 단체협약 112개의 각 조항들 중에서 20%가 넘는 약 3천 3백여 개의 조항이 위법 또는 비교섭대상 또는 부당한 내용으로 되어 있다고 밝혔다. 즉, △분석대상 협약의 약 80%가 노동관계법이나 공무원법을 위반, △위법한 조항은 전체의 약 1.4%인 214개. 노조 가입 금지 대상자의 가입을 허용하거나 유급 노조 전임자를 인정한 것, 노조활동에 경비를 원조한 것, 근무시간 중 단체복 착용을 인정한 것 등. △교섭사항이 아닌 조항은 전체의 17%. 공무원노조법상 정책결정에 관한 사항 또는 임용권 등 기관의 관리 및 운영에 관한 사항으로서 조합 간부를 전보하거나 징계, 보직 변경할 때 노조와 사전협의나 합의하도록 한 조항, 승진심사위원회에 노동조합이 추천한 위원을 지명하도록 한 조항, 법령, 조례, 규칙의 제정 또는 개정 때 노동조합과 협의 또는 합의하도록 한 조항 등 △사회통념상 정도가 과도해 부당한 사항은 전체의 약 2.2%인 325개. 주로 근무조건 또는 노동조합 활동과 관련된 사항으로, 노동조합의 과도한 요구에 대해 관련 기관이 온정적으

로 대응한 것 등이었다.

노동부 및 행정안전부의 노동조합에 대한 이러한 태도 및 입장은 사실상 교섭이 진행되기도 전부터 교섭을 어렵게 만드는 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

#### 4) 요약 및 함의

2008년 단체교섭이 2011년 현재까지도 진행되지 못하는 원인은 (통합)전공노의 합법성 시비에 따른 것으로 볼 수 있다. 정부는 합법노조가 아닌 전공노의 교섭 참여를 인정하지 않겠다는 입장이며, 다른 공무원노조들은 정부의 방침은 사실상 공무원노동조합들을 인정하지 않는 것으로 결코 수용하지 않겠다는 방침이다. 현재의 조건이 지속될 경우 당분간 중앙단체교섭은 파행 국면을 상당 기간 지속할 수밖에 없는 상황이다.

행안부의 교섭단체 공무원노동조합에 대한 인정 여부(초기에는 전공노에서 현재는 민공노와 법원노조로)는 여러 번 바뀌어서 무엇이 진짜 요구사항인지 명확하지 않지만, 2008년 이후 중앙교섭이 성사되지 않는 근본 원인은 공무원노동조합을 경영의 파트너로 인정하지 않으려는 정부의 태도에서 찾는 것이 온당하다 할 것이다. MB정부는 집권 초부터 노사관계선진화 정책을 추진해 왔으며 이 일환으로 공무원노사관계에서 발생하는 담합과 불법 해소를 노사관계 선진화의 핵심 방침으로 설정하였다.

고용노동부는 2009년에 이어 2010년도에도 ‘불합리한 노사문화 및 관행개선’을 골자로 하는 노사관계 정책을 일관되게 추진하였다. 2009년의 경우, 주요 공무원노조(공노총, 전공노, 민공노)의 규약을 검토하여 노동관계법 위반 사항에 대해 노동위원회 의결을 얻어 적법하게 변경토록 시정명령('09.8)을 한 바 있다. 또한 2008년 12월 말 현재 체결된 공무원 단체협약 112개를 분석하여, 전체 단체협약 내용 중 22.4%가 위법·비교섭·부당·기타 불합리한 사항에 해당한다고 발표하였다. 덧붙여 「공무원 단체협약 위법 여부 등 판단 및 조치기준」을 마련하여 불합리한 단체협약 내용을 전국 지자체 및 교육청, 헌법기관 등 관계 기관에 통보하여 자율시정토록 조치하였다. 더불어 「공무원 단체협약 개선 추진계획」을 수립, 위법 단체협약에 대해 노동위원회의 의결을 얻어 시정명령 조치('09.4~10)를 추진해 오고 있다.

한편, 행정안전부도 ‘공무원 노사관계 선진화<sup>9)</sup>’계획을 수립·추진함으로써 ‘법과 원칙’의 공무원 노사관계의 대원칙을 엄정하게 적용하였다. 2010년을 공무원 노사관계 선진화의 ‘원년’으로 삼고자 했던 행정안전부의 정책 핵심내용을 살펴보면 첫째는 공무원의 정치활동 금지 범위를 명확히 하고 공직관 교육을 강화하는 것이었다. 공무원 집단행동의 구체적인 기준 마련과 함께 불법적인 정치활동이나 불법집회 등에 대해서는 유관기관 협조체계를 통해 원천 차단하는 등의 법과 원칙 기초를 적용하였다. 그 일환으로 “△단체협약 중 위법사항, △해직자 활동 묵인, △휴직 없는 노조전임자 인정, △근무시간 중 노조활동 방치, △조합비 등 원천공제, △노조에 대한 부당지원, △징계처리 미이행, △부당한 인사개입” 등 8대 불법·부당 노사관행을 집중 관리하고, ‘불법·부당한 공무원 노사관행 해소를 위한 지침’을 마련하여 각급 기관에 통보하기도 하였다(2010.2).

행안부는 자치단체의 노조 불법행위에 대한 관리·감독체계를 강화하였다. 이를 위해 각 기관별로 부기관장을 단장으로 하는 ‘불법관행해소추진단’을 구성하여 기관 자체 노력을 독려하였다. 2010년 4월에는 공무원노조의 불법행위를 묵인·방치하거나 위법 부당하게 처리한 단체에 대해 기관경고(7건) 및 감사부서 담당과장(32명) 등을 훈계조치하였고, 단체협약을 부당하게 체결한 8개 기관 등에 대해 시정조치 하는 등 불법·불합리한 공무원 노사관계에 대한 일련의 관리·감독체계를 지속하였다.

이상과 같은 정부의 공무원노조 배제 방침은 결국 공무원단체교섭의 해태 및 지연으로 연결된 원인이었다. 공무원노사관계에서 발생하고 있는 갈등 요인을 단체교섭이나 대화로 해결하기 보다는 법과 원칙이라는 ‘낡은 칼’로 해결하고자 하였다. 결국 2008년 중앙단체교섭은 공무원노동조합들의 사전 준비 및 복수노조에 따른 자율적 공동교섭단 결성 및 요구안 통일이라는 발 빠른 준비에도 불구하고 정부의 노동조합 거부 방침에 따라 진행되지 않았다. 물론 여기에는 공무원노조 측의 뚜렷하지 못한 방침 부재도 한 몫을 하였다.

이렇듯 공무원노사관계는 법제도도 중요하지만 노사 간 인식이 관건적이다. 특히, 민간부문노사관계를 선도하는 공무원노사관계에 있어 모범사용자의 지위를 갖지 못

9) 행정안전부(2009.12.30), 2010년도 업무보고 「2010년 핵심정책 과제」

한 정부의 역할 부재가 단체교섭 파행의 주된 요인이었다. 정부가 그토록 갈구하는 협력적 노사관계는 노사 양 당사자의 상호 신뢰와 인정 그리고 노사대등의 힘의 관계에서 출발한다. 그러나 공무원노사관계에 있어 사용자(정부, 지자체)의 노동조합에 대한 태도는 좋게 말하면 ‘무관심’하거나 노동조합을 파트너로 인정하지 않고 있다. 공무원노동조합 설립 이후에도 간부(관리직)공무원들 내에는 공무원노조를 대등한 파트너로 인정하지 않고 과거 관행에 따라 ‘공직사회 기강 확립, 지시명령(복종)관계’에서 노동조합을 상대하려는 경향이 강하게 남아 있다. 따라서 사용자측의 태도 변화가 없는 한 협력적(또는 모범적) 노사관계 형성은 불가능하다. 통상 공무원은 ‘이직(移職)’보다는 ‘목소리(Voice)’를 선택할 것으로 기대되는데 ‘목소리’에는 두 가지 얼굴이 존재한다. 긍정적인 의사소통방식과 부정적인 집합행위(1인 시위, 단식, 집회 등) 사용방식이 그것이다. 공무원노조는 그 동안 유지되었던 권한의 유지 및 확대를 위해 단체행동권 제약으로 인한 교섭력을 높이기 위해 집합 행위 방식의 ‘목소리’를 강화시키려는 경향이 있고 또한 그러한 방식은 민간부문처럼 경쟁의 압력이 없기 때문에 지속될 가능성이 높다.

5

**공무원노사관계 발전 과제 : 단체교섭을 중심으로**

공무원노사관계는 노사관계의 형성과 구조화라는 시각에서 볼 때 법 시행 5년이라는 짧은 기간 동안 커다란 변화와 발전을 보여 왔다. 변화의 핵심은 하위직공무원들의 공무원노동조합으로의 조직적 결집과 공직사회 내부에 뿌리 내린 공무원노조의 영향력 확대이다. 먼저, 가입대상 29만 9천 명 중 215,537명이 가입(2009년 기준)하여 72.1%의 높은 조직률을 보이고 있다. 그 동안 보수적으로 알려져 있던 공무원들의 노동조합으로의 신속하고도 집단적인 결속은 공무원노조 활성화를 위한 강력한 조직 자원이라 할 것이다. 또한 공무원노조가 추진한 부정부패 척결, 공직사회 개혁운동은 그 동안 국가를 중심으로 수직서열화 된 한국의 정치·행정구조의 민주화와 혁신이라는 성과를 가져왔으며 이를 통해 초보적이거나 사회적 인정(recognition)을

획득하였다고 할 수 있다.

하지만 이런 긍정적인 성과에도 불구하고 공무원노사관계는 아직 불안정성과 제도적 취약점을 드러내고 있다. 공무원노사관계는 뒤늦게 제도적으로 보장된 지난 10여 년의 기간에 안정적인 양상을 띄기 보다는 공무원노조법을 둘러싼 노정간의 대립, 복수노조에 따른 노노갈등, 단체교섭의 형해화라는 문제점을 드러내고 있다.

이 글은 노사관계 정상화를 위한 정책 대안 마련을 목적으로 공무원단체교섭의 현황과 문제점을 검토하였다. 단체교섭의 제도적 정착이야말로 노사관계 정상화의 관건적 요소라는 인식아래 공무원 단체교섭의 실태와 개선방안을 검토하였다. 단체교섭의 실태 분석에서 확인 된 내용과 문제점 그리고 이의 개선을 위한 정책 과제를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 공무원단체교섭 추진 상황이 미약하고 그 결과 ‘단체협약’ 체결도 상당히 취약하다. ‘06년 이후 단체협약 체결 현황을 보면 전국단위 단체협약인 정부교섭은 ‘07년 1회 체결되었고, 지자체의 단체협약은 ‘08년에 56개 단위에서 단체협약이 체결되는 등 지자체별로 단체협약 체결이 진행돼 왔다. 공무원 단체교섭은 ‘10년 9월 기준으로 보면 정부 222개 교섭단위 중에서 지자체 및 교육청 등 56개 기관에서 단협이 체결되었고, 전국단위, 행정부, 상당수 지자체에서는 교섭이 진행 중이거나 교섭 자체가 이뤄지지 않고 있다(이성희, 2011<sup>10</sup>).

〈표 6〉 공무원 단체협약 체결 현황

연 도	단체협약 체결현황				
	정부교섭	헌법기관	자치단체	교육청	합 계
2006년	-	-	10	1	11
2007년	1	1	43	6	51
2008년	-	2	56	4	62
2009년	-	-	42	1	43
2010년	-	-	10	1	11

자료: 이성희(2011)

10) 이성희, 2011, “공무원노사관계 5주년 평가와 향후 과제”, 경제사회발전노사정위원회 토론회 발제문

대부분의 지자체와 시도교육청에 노동조합이 설립되었음에도 단체교섭이 진행되지 않고 그 결과물인 단체협약이 체결되지 않은 원인은 현행 공무원단체교섭의 실효성이 높지 않기 때문이다. 정부의 공무원노조법의 기계적 적용과 법 집행은 공무원 노사 당사자들의 자율적 교섭을 해치는 주된 요인이다.

둘째, 공무원단체교섭의 난관은 공무원노조법의 독소 조항에 있다. 단체교섭과 연동하여 제기되는 공무원노조법의 문제점과 개선 방안을 살펴보면 다음과 같다.

① 교섭창구 단일화 문제이다. 대표적인 예는 2006년, 2008년 중앙교섭을 꼽을 수 있다. 현행법은 복수의 공무원노조가 단체교섭을 요구할 경우 ‘창구단일화’를 법으로 강제하고 있다<sup>11)</sup>. 이에 따라 복수의 공무원노조가 존재하는 중앙교섭은 복수노조 창구단일화를 위한 노동조합 간 논의 및 합의에 짧게는 6개월, 길게는 8개월의 시간이 소요되고 있다. 복수노조간 창구단일화는 단지 교섭위원의 조정과 배분만이 아닌 교섭의제의 통일 및 교섭 준비에서 마무리까지의 전략·전술의 통일을 의미한다. 하지만 현재의 공무원노조법은 복수노조간의 자율적 협의만을 강요하고 있으며 사용자(정부)는 이를 교섭 회피 전략으로 활용하고 있는 실정이다.

복수노조들의 교섭권을 보장하면서, 교섭비용 상승을 제어할 수 있는 실효적 방안을 강구할 필요가 있는데, 그 방안은 두 가지로 집약할 수 있다. 첫 번째 방안은 민간부문과 동일하게 현행법을 개정하는 것이다. 민간부문도 2011년 7월부터 복수노조가 허용되면서, 복수노조와 연동된 단체교섭 방안이 마련되었다<sup>12)</sup>. 법 내용의 타당성 논란과 관계없이 민간부문에 준용하여 단체교섭(교섭창구 단일화 포함)의 절차와 과

11) 노동계는 복수노조 창구단일화가 위헌이며 국제노동기준에 위배된다는 이유로 반대해 왔다. 위헌의 논거로 소수노조에 단체교섭권을 인정하지 않는 것은 헌법 제11조 1항의 평등권을 침해한다는 점, 헌법 제37조 2항을 위배한 기본권의 과잉침해라는 점을 들 수 있다. 아울러 창구단일화는 ILO 제87호와 98호 협약을 위배하여 노조의 자율권을 침해한다.

12) 2011년 7월부터 시행되는 복수노조 관계법은 말 그대로 기업단위에서 조직가입 대상이 중복되는 노동조합의 설립을 허용하는 것을 한축으로 하고, 다른 한축으로는 기업(사업 또는 사업장)을 단위로 하여 노동조합의 조직형태, 즉 그 노동조합의 조직형태가 기업별 노동조합이든 초기업별 노동조합이든, 그 형태를 구분하지 않고 모든 노동조합의 기업단위 교섭창구를 단일화하는 것을 다른 한 축으로 한다. 양대 노총은 현행 복수노조 관계법에 대해 노동기본권을 부정하는 악법으로 규정하고 있다.

정을 결정하는 것이 형평성에 맞다.

두 번째 방안은 현행 공무원노조법의 부분 개정을 통해 복수노조의 창구단일화를 위한 절차와 기준을 확정하는 것인데, 이를 세부화하면 3가지 방법으로 구분된다. ‘Ⅰ안’은 현행 공무원노조법의 교섭위원 총수에 대한 법적 제한을 폐지하고 복수의 노동조합들이 자율적으로 합의하여 정할 수 있는 방안이며, ‘Ⅱ안’은 일정 비율 이상을 조직하고 있는 노동조합에 한정하여 조합원 수에 비례하는 교섭위원을 선임할 수 있게 하는 방안이며, ‘Ⅲ안’은 교섭위원 총수를 제한하되 그 상한선을 상향 조정하는 방안이다.(이철수 외, 2008)

‘Ⅰ안’은 교섭위원의 총수를 법으로 제한하지 않고 복수의 노동조합이 합의에 따라 자율적으로 정할 수 있도록 하는 방식으로, 노조의 자율성 보장과 소수노조의 배려 가능성 등의 이점을 갖는다. 하지만 복수노조 간의 이해대립과 자율적 합의의 어려움이 지적된다. ‘Ⅱ안’은 현행법을 개정하여 노동조합간 자율적 창구단일화이후 강제적 ‘비례대표제’ 방안을 강구할 수 있다. 즉, 조직률의 일정한 비율(예: 5~10%)을 하한선으로 하여 이를 충족할 경우에 교섭단에 참여시키되, 조합원 수의 확인은 체크 오프(check-off) 제도를 활용하는 방안이다. 여기에서는 ‘노동위원회’를 통한 교섭단의 결정을 신청할 수 있도록 하였으며, 일정 규모(전체조합원의 1/100)의 조합원 수를 획득한 노조에게만 단체교섭권을 보장하는 방안이다. 이 방안은 교섭 비용과 교섭의 안정화라는 장점이 있지만, 소수노조의 교섭권을 원천적으로 부정한다는 문제점이 지적된다. 특히 조직률이 낮다는 이유로 단체교섭에 참여할 수 없게 하는 것은 비례교섭대표제 도입 취지에 부합하지 않는다. ‘Ⅲ안’은 교섭위원의 상한선은 법으로 정하되(현행보다 상향), 교섭위원 수의 제약으로 교섭위원을 선임할 수 없는 소수노조의 경우 그 예외를 인정하는 것이다. 예컨대 복수노조들의 자율적 협의에 따라 교섭위원을 선임할 수 없는 소수노조에게 1명의 교섭위원을 보장하고, 법이 정한 교섭위원 총수를 초과하더라도 예외적으로 이를 허용하는 것이다. 다만, 어느 방안으로 입법화가 이루어지더라도 복수노조가 조합원들의 직종 등 이해관계 기반이 상이하여 발생한 경우에는 각각의 노동조합이 사용자측과 별도로 단체교섭을 할 수 있도록 허용하는 예외조치가 강구되어야 할 것이다.

이 밖에도, 단체협약의 체결과 관련하여, 현행 공무원노조법은 노동조합의 대표자가 단체협약을 체결할 권한을 가진다고 규정하고 있지만 복수노조가 공동으로 교섭위원을 선임하여 교섭에 참여하는 경우, 어떤 요건 하에서 단체협약이 체결되는지에 대한 규정을 두고 있지 않다. 이에 대한 세부 규정 정비도 시급하게 요구된다.

복수노조와 관련하여 추가적으로 검토할 문제는 단체교섭의 장기화로 인해 발생하는 교섭외노조의 단체교섭권 보장 방안이다<sup>13)</sup>. 단체교섭이 장기화되어 교섭에 참여하지 못한 노조의 단체교섭권을 본질적으로 침해하는 문제를 해결하기 위해서는 ‘교섭요구사실 공고일로부터 2년까지 단체협약 체결’을 강제할 필요가 있다.

② 교섭 대상과 비교섭 사항의 문제이다. 공무원단체교섭에서 맞닥뜨리는 첫 난관은 공무원노조가 핵심적으로 요구하는 교섭 의제들이 현행법상 교섭 대상이 아니라는 점이다. 이에 따라 단체교섭의 실효성 논란이 발생하고, 단체교섭에 대한 조합원의 기대감조차 약화되고 있다.

국가별로 보면 공무원노사관계에 있어 교섭 대상을 규정하는 방식은 다양하다. 미국에서는 교섭의 대상을 ‘의무적인 교섭사항, 임의적인 교섭사항, 교섭이 불법적’인 것 등 세 가지로 분류한다. 일본의 경우 교섭사항은 급료, 근로시간, 기타 근무조건, 사교적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관련된 사항에 한정되며 관리운영사항은 제외된다. 기타 근무조건에는 승직, 강직, 면직, 휴직, 선임권 및 징계의 기준, 근로에 관한 안전, 위생 및 재해보상 등이 해당된다. 유럽 국가의 경우, 대부분 단체교섭제도의 확산과 노동자의 경영참가의 증대 현상이 주를 이룬다. 이러한 측면에서 볼 때 단체교섭의 범위가 제한적이긴 하나 이를 최대한 확대 해석할 필요가 있다 할 것이다. 즉, 경영권에 속하는 사안이라 하더라도 근로조건과 밀접한 관련이 있는 경우에는 단체교섭의 대상이 될 수 있는 것이다. 인사원칙이나 배치전환기준 등 인사기준의 설정요구가 그 예라 할 것이다. 또한 엄밀한 의미에서 인사 경영과 관련된 비교섭 사항에 대해 노동자의 경영참가를 확대시킬 수 있는 방안을 마련하는 것은 참가의 확대뿐 아니라 단체교섭구의 안정화에도 기여할 것이다(박태주, 2001).

하지만 정부는 교섭사항과 비교섭사항을 기계적으로 구분하여 공무원노조와의 단

13) 중앙부처 행정부공무원노조의 단체교섭 사례를 참조할 것



체교섭의 범위를 축소할 뿐 아니라 노사 간 자율적으로 체결한 단체협약까지 시정명령을 남발하여 단체교섭 자체를 파탄 상황으로 몰아가고 있다. 정부(고용노동부)는 2010년 10월 발간 한 “공무원 단체교섭 대상 관련 판단 기준”에서 교섭의제 내용에 따라 유형별로 “①교섭 사항 : 노동조합에 관한 사항, 조합원의 보수·복지·그 밖의 근무조건에 관한 사항, ②교섭금지 사항 : 교섭이 금지되어 있는 위법·비교섭 사항, ③부당한 사항 : 교섭금지 사항으로 볼 수 없으나, 그 내용 및 정도가 과도한 경우, ④기타 불합리한 사항 : 위법·부당, 공익을 해하는 내용은 아니나, 교섭대상으로 적절치 아니한 사항<sup>14)</sup>”로 구분하고 있다. 이에 기초하여 “공무원 노사 간에 임의로 교섭금지사항에 대해 단체협약을 체결하였다면, 공무원노조법이 명시적으로 교섭의 대상으로 금한 사항에 대하여 합의를 한 것이므로 ‘위법’하며, 비록 그 내용이 임용권 등 기관의 관리·운영에 관한 권한의 본질적인 내용을 침해하지 않고, 선언적 의미에 불과한 내용이라 할지라도 이와 같은 규정 역시 공무원노조법 등에서 정한 위법한 교섭의 결과라 할 것이므로 ‘위법’하다고 규정하고 있다<sup>15)</sup>. 또한 기관의 관리·운영에 관한 사항으로 임용권의 행사에 관한 사항은 전면 금지하고 있다. 이의 위반 사례로는 “▲다면평가 위원 선정 방법 및 인원은 조합과 협의하여 결정한다. ▲시는 노동조합간부(지부장, 부지부장, 회계감사위원장, 사무국장, 지회장)에 대한 인사발령 시 노동조합과 협의한다. ▲구는 일정한 여건을 갖춘 기능직 공무원을 일반직 공무원으로 전직할 수 있도록 노력한다. ▲기관은 조합 간부에 대한 인사발령, 징계 등 중요사항에 대하여는 노조와 협의한다.” 등이다.

이상과 같은 과도한 행정규제는 노사 간 자율교섭을 억제할 뿐 아니라 공무원노동조합의 역할을 경제적 기능으로만 한정하여 사실상 사회적 역할을 축소하는 결과로

14) 이에 해당하는 대표적인 사례는 다음과 같다. “▲기관은 노조의 자율적인 부정부패 감시활동을 보장하고 통보된 사항에 대해 적극적으로 조치, 노조는 인허가 및 단속 부서 외압 신고처를 자율적으로 설치, ▲5급 이상 간부 공무원에 대한 직무교육 및 부패방지교육을 지속적으로 실시, ▲무기계약 근로자 및 청원경찰의 처우개선 및 권익향상”

15) 주요 위반 사례는 다음과 같다. “▲중요정책 수립 시에는 반드시 노동조합의 의견을 수렴·반영한다. ▲기관은 직원들의 불편함이 많은 사무실 공간 조기 해소를 위해 제3별관 청사를 조기 건립 추진한다. ▲기관은 공무원 노동자가 노동조건과 생활조건 개선을 위해 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동기본권이 국제노동기준에 부합되게 보장될 수 있도록 공동 노력한다. ▲공무원의 근로조건 및 사회경제적 지위향상과 관련된 조례, 규칙 및 제 규정을 제정하고자 할 때는 반드시 노조와 협의하여야 한다.”

귀결될 가능성이 높다. 더욱이 정부의 과도한 시정명령의 부적절함을 지적하는 법원 판결도 나오고 있다. 2011.05.19일 서울고법은 옛 민주공무원노조가 고용노동부를 상대로 제기한 단협 시정명령 취소소송 판결에서 1심 판결을 뒤집고 “노조간부에 대한 인사 사전협의와 사무실·비품 제공 등의 사안은 단체교섭 대상에 포함된다”고 판시했다. 옛 민주공무원노조 영도지부와 부산 영도구청장이 2007년 맺었던 단체협약 중 조합의 선출직 임원과 사무국장 인사시 사전협의(3조)하고 사무실·비품을 제공(12조)하기로 한 조항은 시정명령 대상이 될 수 없다는 것이다(매일노동뉴스 2011.05.24)

결국 단체교섭의 교섭대상 문제를 해결하기 위해서는 두 가지 방안이 강구될 필요가 있다. 먼저, 공무원노조법 제8조(교섭 및 체결 권한 등)의 교섭대상 규정을 개정하여 교원노조법과 동일하게 바꾸어 노사간 교섭의제에 대한 자율적 권한을 부분적으로 강화하는 방법이다. 교원노조법 제6조(교섭 및 체결 권한 등)는 “노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원의 임금, 근무 조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관하여 교육과학기술부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교 설립·경영자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.”고 규정하고 있다. 두 번째로는 교섭사항 제한에 따라 제기된 비교섭사항을 해결하기 위해서는 노사 간 자율적 ‘정책협의’ 기능의 강화가 시급하게 요구된다. 이 점에서 현행 공무원직장협의회법은 폐지하고 민간부문과 동일하게 ‘근로자참여 및 협력증진에 관한 법률(근참법)’을 도입하여 노사간 정보 교류 및 협의를 촉진하는 방안이 모색될 필요가 있다<sup>16)</sup>.

③ 단체협약의 효력과 이행의무의 구체화가 필요하다. 단체교섭의 촉진을 위해서는 노사간 자율적으로 맺은 단체협약의 효력과 이행의무 방안이 마련되어야 한다. 현행 공무원노조법은 제10조(단체협약의 효력)에서 “①제9조에 따라 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다. ② 정부교섭

16) 이러한 관점에서 볼 때 2011년 1월 13일 정부의 공직협법 개정안은 타당하지 않다고 판단된다. 정부는 공무원직장협의회가 국가기관, 자치단체 및 교육청 별로 연합협의회 설립을 허용하고, 기관장과 협의권을 부여하는 내용의 ‘공무원직장협의회 설립 및 운영에 관한 법률(이하 직협법)’ 일부 개정 법률안을 입법예고했다.

대표는 제1항에 따라 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실하게 노력하여야 한다.” 고 규정하고 있다.

공무원단체교섭의 특수성을 고려하다고 하더라도 “단체협약의 효력과 관련하여 비록 그것이 예산과 관련된 사안이라도 확정된 예산의 범위 내에서 타결된 것이라면 체결권을 부여할 수 있는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 노사가 맺은 단체협약은 원칙적으로 단체협약으로서의 효력을 인정하되, 그 단체협약의 효력은 법률·예산 등 입법기관의 결정을 필요로 하는 경우와 명령·규칙 등 입법기관의 결정을 기다리지 않고 정부교섭대표인 기관 스스로 할 수 있는 경우로 나누어서 이행의무의 내용을 가능한 구체화하고, 입법기관의 결정을 필요로 하는 경우 의회법률주의, 의회예산주의의 요청을 존중하는 원칙에 따라 필요가 있다.

셋째, 단체교섭 파행의 요인으로 인지적 요인이 차지하는 비중이 크다. 노사관계에서 발생하는 문제들은 제도·구조적인 요인만큼이나 인지적 요인이 차지하는 비중이 크다. 노사갈등의 인지적 요인들은 상대방에 대한 왜곡된 이해와 차단된 커뮤니케이션의 통로, 노사 양 당사자 사이의 적대적 감정 등으로 설명될 수 있다. 인지적 갈등 요인들은 이해관계자 사이의 불신을 야기함으로써 협력적 노력을 저하시키며 갈등의 폭을 더 확대시키는 주요 원인이 되고 있다. 같은 구조적 환경 속에서도 갈등이 확대되는 기관이 있는 반면, 내부적으로 갈등을 완화하는 기관이 상이하게 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다. 공무원노사관계에서 나타나는 갈등의 많은 부분은 법제도적 영역과 함께 노사관계 양 당사자 사이의 신뢰 및 믿음의 결여에 있다. 사용자인 정부는 공무원노조를 “공직사회 개혁과 제도 개혁”을 위한 대등한 파트너로 인정하지 않고 있으며, 노동조합측 역시 정부(및 자치단체장)에 대해 신뢰를 보이지 않고 있다.

민간기업과 달리 공무원노사관계에서 정부가 갖는 노사관계에 대한 전략적 선택 (strategic choice)은 노사관계의 지형을 결정한다고 해도 과언이 아니다. 현재 정부 부처 주요 관리자들은 공무원노조의 부정적 요소에 착목한 나머지 공무원노동조합이 가져 올 공직사회의 변화 및 순기능에 대해서는 관심을 보이지 않고 있다. 이 결과 공무원노조에 대한 태도는 무관심 내지는 방관자적 태도에 머무르고 있다. 이 점에서 공무원노조와 유사한 기능을 담당하였던 교원노조에 대한 평가가 필요하다. 전국교직

원노동조합의 그 동안의 활동에 대한 공과는 지적될 수 있지만 한국사회에서 수행한 공적 기능에 대해서는 누구도 폄하할 수 없을 것이다. 2006년, 2008년 중앙교섭에서 발생하는 갈등은 교섭내용에 따른 갈등뿐 아니라 단체교섭에 임하는 무성의한 정부 태도를 노동조합은 지적하고 있다. 정부는 공무원노조와의 단체교섭은 그것이 공무원 노동자의 동의를 통해 변화를 합법화시키는 수단이라는 자각이 필요하다.

마지막으로, 공무원노동조합운동의 혁신이다. 노조운동의 혁신은 크게 두 가지 방향에서 요청되고 있다. 공무원노사관계는 그 특성상 집중화된 교섭구조를 요구하고 있는데 이를 위해서는 공무원노조들이 조직의 분산성을 극복하고 조직의 집중성을 확보해야 한다. 이점에서 공무원노조들의 통합 작업<sup>17)</sup>은 보다 더 가속화 될 필요가 있으며, 그 방향은 기관별노동조합을 극복하는 산별노동조합으로 나아가야 한다.

17) 공무원 관련 세 노조의 통합논의가 다시 불붙고 있다. 늦어도 2012년 초에는 조합원 10만 명에 달하는 통합노조가 출범할 것으로 예상된다. 공노총과 전국시·도교육청공무원노조, 전국광역자치단체 공무원노조연맹은 통합회의를 열고 쟁점에 대한 이견을 모두 해소했다. (매일노동뉴스, 2011.04.27)

# 2008 대정부교섭 무엇이 문제인가?

- 교섭의 장기화의 원인 분석 및 교섭의 실효성 확보를 위한 제언 -

● 라 일 하(2008 대정부교섭단, 전국공무원노동조합)



# 2008 대정부교섭 무엇이 문제인가?

- 교섭의 장기화의 원인 분석 및 교섭의 실효성 확보를 위한 제언 -

라일하(2008 대정부교섭단, 전국공무원노동조합)

## I

### 문제제기

「노동조합및노동관계법」 제1조는 노동자에게 노동삼권을 부여하여 노동자들의 대표체인 노동조합을 통해 “노동조건을 유지·개선과 노동자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모”할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 또한 노동자와 사용자 간의 “노동관계를 공정하게 조정하여 노동쟁의를 예방·해결함으로써 산업평화의 유지와 국민경제의 발전에 이바지하기 위함”으로 규정하고 있다. 정부는 동법의 취지와 내용이 노사관계에서 잘 적용될 수 있도록 각종 제도와 규정을 마련하여 관리할 의무를 지고 있다.

그러나 현실은 어떠한가? 3년 전인 2008년 9월, 8개 공무원노동조합(이하 공무원노동조합)들은 정부에 두 번째 교섭(2008 정부교섭으로 칭한다)을 요구했다. ‘본교섭’은 고사하고, 교섭을 위한 절차나 방법을 협의하는 ‘예비교섭’조차도 아직 진행하지 못했다.

공무원노동조합은 정부와의 첫 번째 정부교섭<sup>1)</sup>(2006 정부교섭으로 칭한다)에서 요구에서부터 체결까지 1년 반 정도가 걸렸다. 교섭창구단일화(교섭위원 배분 및 요구안 합의) 9개월 소요, 교섭의제여부에 대한 장기간 논란과 협약완료 후 정부의 시정명령으로 노사 갈등양산, 협약의 이행을 강제할 제도적 장치 미흡, 3단 교섭구조(본교섭위원회-실무교섭위원회-분과교섭위원회)의 비효율성이 대표적 문제점으로 지적되었다. 이러한 문제점은 2008 정부교섭 과정에서 노사가 함께 해결해 나가면서 발전적

1) 최초의 정부-공무원노동조합 간의 정부교섭은 2006. 9월 ~ 2007. 12월까지 진행되었다.

인 단체교섭의 상을 만들어 가야 함에도 2008 정부교섭은 2년 반이 지난 이 시점에 교섭테이블에 앉아보지도 못하고 있다.

노조법 제32조 제1항은 단체협약에는 2년을 초과하는 유효기간을 정할 수 없다는 규정에 비추어 볼 때 2008 정부교섭의 3년 가까이 한 발도 나아가지 못하고 있는 상황에는 분명히 문제가 있다. 공무원 노사관계는 정부가 모범적인 사용자로서 역할을 수행해야 할 영역이다. 정부가 사용자로 있고 결정적인 영향력을 행사하고 있는 공무원 노사관계의 핵심적 쟁점에 대해 그대로 방치하고 있다는 것은 모순이자 직무유기이다. 본 발제문에서는 2008 정부교섭이 왜 이런 상황에 처해 있는지를 ‘정부교섭의 실태와 정부의 교섭 거부’를 중심으로 살펴보고, 교섭의 실효성 확보를 위해 제언하고자 한다.

## II

### 정부교섭과정 속에서 드러난 문제점들

#### 가. 정부의 교섭을 바라보는 태도와 관점은 반노동적이다

바람직한 정부는 우리 사회의 법과 제도를 누구보다 잘 준수하며 국정을 운영하여야 한다. 또 정부교섭의 당사자로서 바람직한 태도와 관점으로 모범적인 사용자로서 민간 사업장을 선도해야 할 의무가 있다. 이명박 정부 초기인 2009년 초, 노동부는 노사불법관행을 해소라는 미명하에 노사간에 자율적으로 합의·체결되어 정상적으로 작동하고 있는 단체협약의 상당한 조항을 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률 시행령」 제4조 비교섭사항에 해당된다는 이유로 삭제하도록 시정명령을 내렸다. 수정을 요구한 조항들은 단체협약의 핵심에 해당하는 조항들로 인사제도·수당·노동조건 등과 관련 조항들이다. 임금, 수당, 노동시간, 근무여건 등 공무원의 노동조건 중 어느 것 하나 법령(조례 포함)에 규율되지 않는 것이 없고, 정부의 예산에 반영되지 않고서는 단돈 10원도 지출할 수가 없다. 또 정부 조직 운영 및 정책 중 상당수는 공무원의 노동조건에 직접적으로 영향을 미친다. 정부의 무리한 법해석과 시정명령은 결국 단체협약을 알맹이는 썩 빼버리고 껍데기만 남겨 놓았다.



이명박 정부는 공무원노조를 국정운영의 파트너로서 인정하지 않고 있다. 2008 정부 교섭이 3여년 가까이 공전하고 있는 상황의 가장 큰 책임은 정부에 있다. 현재 2009년 및 2010년 임금 동결, 복지포인트 축소, 각종 수당 통폐합, 조직축소 및 구조조정, 총액인건비 삭감 및 정원축소 등으로 공무원 노동자의 생존권은 벼랑 끝으로 내몰리고 있다. 또한 출범 초기, 정부는 공무원노동자를 공공서비스를 담당하는 전문성과 자긍심을 가진 노동자가 아닌 뽑아버려야 할 ‘전봇대’로, 주면 주는 대로 받고 시키면 시키는 대로 하는 머슴, 즉 ‘영혼 없는 공무원’으로 바라봤다. 또 전국공무원노조 시국광고에 대한 대량 징계, 잘못된 국가정책에 대한 비판마저 금지하는 공무원복무규정 개정, 노조 설립신고 반려 및 불법단체 규정과 탄압 등을 서슴치 않으면서, 행정을 공공성을 확보하기 위한 공무원노동자의 비판에 귀를 막고, 그들의 입에 재갈을 물리기에만 급급했다. 최근 시국광고 건으로 해고되었던 대부분의 공무원들이 법적 투쟁에서 승리하는 것만 보더라도 공무원노사관계를 정부가 어떻게 바라보는지를 알 수 있다.

## 나. 명확한 근거 없는 교섭해태는 명백한 부당노동행위이다

### (1) 舊전국공무원노동조합의 법적지위 박탈은 정부의 의도적 행위였다

2008년 9월부터 2009. 2월까지의 5개월의 지난한 토론과 합의 과정을 통해 정부 교섭에 참여하는 8개 공무원노조들은 정부교섭위원을 확정했다. 또 수차례의 회의를 거듭한 끝에 실무교섭위원, 예비교섭위원, 그리고 공통교섭요구안 등 교섭과 관련한 모든 준비를 2009년 8월 마무리 지었다. 그런데 1년의 시간을 돌고 돌아 드디어 교섭을 본격화할 시점에 뜻하지 않은 일이 발생했다. 예비교섭을 위해 정부측과의 몇 차례 실무협의를<sup>2)</sup>를 진행하던 중이었다. 2009년 10월, 정부는 갑자기 舊전국공무원노동조합에 해고자가 활동한다는 이유를 들어 “노조법상의 노동조합으로 보지 않는다”는 통보를 해왔다. 2009년 舊전국공무원노동조합, 전국민주공무원노동조합, 법원노동조합 등 3개 노조가 통합하여 통합공무원노동조합을 결성하였고, 아울러 민주노총

2) 노조측의 2008 정부교섭 개시 요구(2009.8.25)에 정부측에서는 노조측 요구안에 대해 각 부처 간 조율과 함께 노조측과 주무부서인 행정안전부 노사협력관실 간의 사전협의(2009.9.29)와 준비회의(2009.10.13)가 진행하던 중이었음

의 가입을 결의해 놓은 상태였다. 이 과정을 문제시 했던 정부가 의도적<sup>3)</sup>으로 舊 전국공무원노동조합의 법적 지위를 박탈해 버렸고, “불법단체”라고 부당하게 규정하였다. 그 당시 노·사간 예비교섭 상건례를 앞두고 있는 상황이었으나, 정부의 舊 전국공무원노동조합의 합법지위박탈(09. 10. 20)과 함께 2008 정부교섭위원 교체 및 공통교섭요구안 중에서 舊 전국공무원노동조합과 관련한 요구안을 배제시킬 것을 요구하는 공문을 보내오며 따라 교섭 논의는 전면 중단되어버렸다.

(2) 舊 전국공무원노동조합의 법적지위 박탈 이후, 정부의 부당한 요구는 계속되었다.

정부가 舊 전국공무원노동조합의 합법지위를 박탈 시점인 2008년 10월 경, 舊 전국공무원노동조합은 교섭참여노조 교섭창구단일화 협의를 통해 2008 정부교섭을 책임지는 본교섭단대표, 본교섭단간사 그리고 예비교섭단의 간사 등의 막중한 역할을 수행하던 중이었다. 정부의 舊 전국공무원노동조합의 합법지위박탈로 인해 노조측 교섭단은 본교섭대표, 본교섭위원과 간사, 예비교섭 간사 등을 다시 선출해야하는 등 상당한 혼란을 겪어야 했다. 또 한편으로 정부는 舊 전국공무원노동조합 소속의 지부사무실을 강제로 폐쇄하고, 통합공무원노동조합의 설립신고를 반려 하는 등 노조탄압으로 일관함에 따라 2008 정부교섭 논의는 사실상 봉쇄되었다.

통합공무원노동조합은 舊 전국공무원노동조합의 법적지위박탈<sup>4)</sup>의 부당성에도 불구하고, 조합원들의 이해와 요구를 실현을 위해 대정부교섭의 조속한 재개되어야 한다고 판단하고, 舊 전국공무원노동조합의 소속의 교섭위원들을 교섭단에서 철수시켰다(2009. 12. 22). 그러나 정부의 억지 요구는 舊 전국공무원노동조합 소속의 교섭위원들을 철수시키는 것으로 끝나지 않고 계속되었다. 舊 전국공무원노동조합이 정부의 법적지위 박탈로 2008 정부교섭에서 철수한 후, 2008 본교섭단 3차 회의(09.12.27)에서 양성윤 본교섭위원(전국민주공무원노동조합 소속으로 당시 통합공무원노동조합 위

3) 전교조 등 비슷한 상황에 있는 노동조합에는 아직도 “노조법상의 노동조합으로 보지 아니함”통보를 하고 있지 않는 상황임

4) 전국공무원노동조합을 교섭단에서 철수시킨 가장 큰 이유는 ‘내용은 매우 부당하지만 법률이 정한 바에 따라 공식적으로 공문으로 통보하여 구체적 근거를 제시하였기에 존중’하고 이후 이 근거에 대한 법률적 시사비비를 가릴 수 있기 때문이었음. 현재 이 사건은 대법원 심의 중임

원장임)을 본교섭대표로 선출하였으나 정부는 비공식적으로 통합공무원노동조합이 설립신고를 마치지 않은 상황에서 양성운 통합공무원노조 위원장이 본교섭대표를 맡을 경우 교섭 재개가 어렵다는 입장을 밝히며 본교섭대표 수정을 요청해 옴에 따라 ‘원만한 교섭 재개’를 위해 노조측은 정부의 요구를 수용하여 이충재 본교섭위원(전국민주공무원노동조합 소속으로 당시 통합공무원노동조합 부위원장임)으로 본교섭단대표로 변경 통보(2010. 4. 01)하였다.

(3) 정부는 근거 없이 민주공무원노조와 법원노조마저 배제하려 하고 있다.

정부는 최근까지도 전국공무원노조를 교섭에서 배제하기 위해 혈안이 되어 있다. 舊전국공무원노동조합의 법적 지위를 박탈한 이후, 정부는 처음에는 舊전국공무원노동조합 소속의 교섭 위원을 교체해달라고 했다. 노조측은 수용했다. 그러나 그것으로 끝나지 않았다. 또 다시 정상적인 지위를 갖고 있는 노조측 본교섭단 대표를 교체해달라 요구하고, 그들의 요구가 이행되자 또 말을 바꿔 다른 전제 조건을 들어 교섭 재개를 거부하고 있다. 舊전국공무원노동조합 불인정 통고처분 취소 訴의 판결문(2010. 4. 8) 중 “신설합병된 노동조합이 비록 그 설립신고가 수리되지 않아 법인등기를 갖추고 있지 못하고 있다 하더라도 이미 노동조합으로서의 실질적 성립요건을 갖추고 있다면 ‘노조법상의 노동조합이 아닌 노동조합’으로 성립되는 점 등”의 내용을 인용하면서 “3조직의 신설합병이 완료되었으므로 전국민주공무원노동조합과 법원노동조합은 실체가 없다”며 전국민주공무원노동조합, 법원노동조합에 배정된 교섭위원을 배제할 것을 요구하고 있다. 이에 노조측 2008 정부교섭단은 “전국민주공무원노동조합, 법원노동조합은 전국공무원노동조합으로 통합하여 설립을 준비 중인 노조이며 합법적 지위를 유지하고 있는 이상 교섭단에서 배제하는 것은 불가하다”라고 맞서고 있다. 다만, “교섭위원으로서의 부적격성에 대한 확실한 법률적 근거를 제시된다면 교체 할 수 있다”라는 입장을 전달했다. 그러나 정부는 부적절한 주장만 반복할 뿐 현재까지도 명확한 근거를 제시하고 못한 채 노조측의 자율적인 교섭단 배제만을 요구하며 교섭을 거부하고 있다.

사실 행정안전부는 고용노동부에 전국민주공무원노동조합과 법원노동조합의 실제

를 확인하는 공문 질의를 한 바 있다. 그러나 5개월 동안 묵묵부답으로 일관하던 노동부는 “노조대표자 등 임원이 없고, 노동조합 활동이 전무한 실정이라면 사실상 교섭에 참여하는 것은 어려울 것으로 사료됩니다”라는 내용의 공문을 행정안전부에 보냈다. 여기에서 “노조대표자 등 임원이 없고, 노동조합 활동이 전무”하다는 것은 실제로 휴면노조(노조법 제28조 제4목)를 의미하는 것으로 이 경우 행정관청(노동부)이 노동위원회 의결을 얻어 확정할 수 있는 사항이다. 노동부가 이와 같은 일을 하지 않는 이유는 무엇인가? 또한 노동부가 행정안전부 질의에 대해 ‘~ 이라면’이라는 전제를 달아 답변을 한 것으로 보아 “전국민주공무원노동조합과 법원노동조합의 법적 지위를 박탈할 만한 어떠한 법률적 근거도 없다”는 것을 역설적으로 보여주고 있는 것이다. 실제로 3 조직이 통합되었으나 그 통합 조직의 설립신고가 완결되지 않은 상태이므로 기존에 각 조직이 갖고 있던 권리와 의무는 그대로 존속한다.

(4) 정부의 정당한 사유 없는 교섭해태는 노조법 제81조의 부당노동행위에 해당한다.

2009년 10월 舊전국공무원노동조합의 법적 지위를 박탈한 이후 지금까지 정부는 노조측 교섭위원의 자격을 문제 삼고, 정당한 법적 지위를 갖고 있는 노조를 교섭에 배제할 것을 요구하면서 1년 이상의 긴 시간 동안 정부교섭을 해태해왔다. 2008년에 시작한 교섭이 2011년 현재까지도 제대로 시작도 못하고 있다면 누가 믿겠는가? 3여년이 다 되도록 2008 대정부교섭은 예비교섭도 해보지 못하고 있다. 이런 노사관계의 파행의 책임은 누구에게 있는가? 정부가 갖가지 핑계를 대면서 교섭을 해태해도 적절히 대응할 수 없는 힘없고 단결하지 못하는 공무원노동자에게 있는가? 아니면 갖은 이유로 교섭에 성실히 임하지 않으면서 엄격한 복무만을 강조하며 노사대립과 갈등을 양산하고, 교섭 상대로 조차 인정하지 않는 정부에게 그 책임이 있는가? 정상적인 사고를 하는 사람이라면 이것을 불을 보는 것과 같다. “정당한 사유 없이 정부의 교섭 해태는 노조법 제81조 제3목의 조항에 해당하는 명확한 위법한 행위”이다. 법과 제도가 원래 취지에 맞게 제대로 운용되도록 해야 할 정부가 스스로 법질서를 허물면서 어떻게 공정한 사회를 운운할 수 있겠는가? 법과 원칙은 결국 힘없는 약자에게만 적용되는 것인가?

## 나. 정부의 ‘공직선진화추진위원회’ 운영의 목적은 노조 약화와 무력화이다

노사관계에서 주도권을 움켜쥐려는 정부의 노력은 한편으로 교섭태도로 정부교섭을 무력화시키면서 정부 주도의 별도의 기구를 만드는 것으로 나타났다. 정부는 공직사회의 사기진작과 경쟁력을 강화한다는 미명하에 공무원 의견수렴 기구인 ‘공직선진화추진위원회<sup>5)</sup>’(2010. 3. 12)를 한시기구로 출범시켰다. 이 위원회는 전국을 망라하는 몇 차례의 권역별 간담회를 통해 하위직 공무원들을 의견을 수렴하여 6급 근속승진제 등 5가지 과제를 정부에 건의하였다. 또 정부는 그것을 수용한 척하면서 교섭의 제로 제출되어 있는 공무원의 노동조건과 관련 있는 사항들에 대해 일방적으로 개선안을 발표했다. 공무원노조법에 근거한 엄연한 공무원노동자의 대표기구인 노동조합이 있음에도, 정부가 인·물적 재원을 들여가면서 굳이 이 같은 별도의 기구를 운영하는데 불순한 전략이 숨어 있다. 노동조건과 관련한 교섭의제가 노동자들의 지난한 교섭투쟁을 통해 얻어진 것이 아니라 정부가 공무원을 위해 베푸는 시혜적 조치로 보이게 하기 위함이다. 결국 교섭의 주체인 노조를 약화시켜 무력화하는 것이 최종 목적인 것이다. 우리는 이러한 행위가 노사간 신뢰와 합의라는 단체교섭의 기본을 무너뜨린 행위이며, 공직사회의 안정과 이를 통한 질 높은 대국민행정서비스 제공에도 문제가 발생할 수 있음을 엄중히 경고해야 한다.

## 다. 교섭의 장기화는 노조측 정부교섭단에도 문제가 있다

- (1) 교섭참여노조 간 교섭위원 할당 및 교섭창구 단일화 과정으로 1년여 시간을 허비했다

현행 공무원노조법 시행령 제8조 제2항의 규정에 따르면 교섭노동조합이 2 이상인 경우 교섭노동조합간의 합의에 의해 교섭위원을 선임하고, 일정한 기간 내에 합의하지 못하면 교섭노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 하고 있다. 그러나 실제 교섭에서는 그리 간단한 문제가 아니었다. 첫 번째 정부교섭에서, 두 번째 교섭인 2008 정부교섭에서도 여전히 교섭위원 선임의 문제로 1여년 가까운 시간

5) 장관 소속하에 1년 기한의 한시기구임

을 허비해야 했다. 이것은 교섭절차와 관련하여 명확한 규정이 없기에 발생하는 것으로 이후 공무원노조법 개정 등을 통해 제도적으로 보완되어져야 할 부분이기도 하다. 2008 정부교섭에 있어서 교섭요구 한 시점에서의 각 조직의 규모라든가 나름 객관적인 근거를 바탕으로 무리한 요구를 하지 않았다면 신속하게 해결할 수 있었던 부분이였다. 교섭위원을 더 배정받기 위한 교섭노동조합간의 치열한 논쟁은 일정부분 불가피하며, 피할 수 없는 일이다. 그러나 10명 이내의 교섭위원 수로는 지금처럼 복수의 노동조합이 난립하는 경우 조직 간의 배려를 기대하기는 상당히 어렵다. 그런 상황 속에서 교섭위원의 수를 할당함에 있어 유일한 동의될 수 있는 객관적 근거는 조합원 수이다. 따라서 공무원노동자 전체의 이익을 확보하기 위해 각 조직이 할당 받을 수 있는 이상을 요구하면서 교섭의 장기화를 초래하는 것은 지양되어야 할 것이다.

## (2) 정부와 교섭과정에서 노조측의 통일된 입장이 부재했다

정부교섭의 장기화의 또 다른 이유는 정부의 부당한 교섭위원의 배제요구이다. 교섭위원 선임을 둘러싼 조직 간의 경쟁처럼 정부를 상대로 진행되는 교섭과정 속에서도 불가피하게 일정부분 표출될 수 있다고 생각한다. 그 수위는 노동자간의 신뢰와 단결을 해치지 않는 정도여야 한다. 그런데 2008 정부교섭의 과정 속에서 보여준 일부 노동조합의 과도한 욕심은 상호 양해할 수 있는 노동조합 간 주도권 투쟁의 수준을 넘어섰다. 이런 모습은 전체 노동자 입장에서 보면 사용자를 이롭게 하는 행위로 사용자의 부당한 요구만 거둬들이게 만들었고, 결국 교섭의 장기화, 정부교섭 해태의 빌미만 제공하였다고 볼 수 있다. 노조측의 단호한 입장과 태도가 필요했던 부분이다.

정부교섭이 장기화됨에 따라 새로운 돌파구를 각기 다른 곳에서 모색하고 있다. 앞에서 살펴 봤듯이 새로운 교섭을 추진한다 하더라도 정부는 교섭을 거부할 명분을 그곳에서도 계속 찾을 것이다. 지난 2년여 시간 속에서 정부는 노조를 국정운영의 파트너로 인정하지 않았으며, 단체협약과 관련하여 노동조합에 공을 돌리지 않겠다는 입장과 태도를 보였다. 이런 정부의 태도와 입장 변화가 없는 한 어떤 돌파구도 답이 될 수 없다. 가장 고전적인 말이 가장 힘 있는 해답이다. 공무원노동자여! 단결하라!



### (3) 정부의 교섭 해태에 강력하게 대응하지 못했다

노조법 제81조 제3목에 의거하여 정당한 사유 없이 교섭을 해태하는 책임을 정부에게 분명히 물어야 했다. 지난 1년여의 시간을 정부의 부당 요구를 들어주면서 우리 스스로 힘을 약화시켰다. 부당노동행위에 대한 항의와 중단할 것을 요구하는 것은 노동자에게 주어진 권리이다. 또 그 권리를 행사함을 이유로 노동자에게 불이익을 주는 행위 역시 부당노동행위에 해당한다. 정부의 부당한 요구가 내 조직과 관련되지 않는다고 수수방관하면 할 수록 이 지리한 2008 정부교섭은 더 질곡으로 추락할 수밖에 없다. 정부는 노조측에 비해 월등한 조직이다. 노조측이 힘을 모우고 지혜를 모아도 그렇게 쉽게 상대할 수 있는 대상이 아니다. 그 동안 정부교섭 해태에 대응하여 정부를 성실한 교섭 테이블로 끌어내어야 함에도 노조측은 무기력하게 대응하였다. 현장에서 조합원과 함께 작은 일부터 시작하여 사회적으로 정부의 부당한 요구를 알려내고 법적으로 다양한 방법을 검토하여 정부를 압박했어야 했으나 제대로 대응하지 못했다.

## Ⅲ

### 마치며

2009년 전국공무원노조, 민주공무원노조, 법원노조가 통합을 추진하면서 본격화된 공무원 노사관계의 심각성은 이제 폭발 직전에 와있다. 상호신뢰를 바탕으로 한 노사 합의는 조직 내 갈등을 해소하여 공직사회를 안정화시키고, 대국민행정서비스의 질을 향상시켜 국민 복리 증진에 기여하는 긍정적 기능이 있다. 그러기 위해 정부는 지금까지의 정부교섭과 공무원노동자를 바라보는 태도나 자세부터 바뀌야 한다.

현재 100만 공무원 노동자는 묻지마식 퇴출제 도입으로, 인사 문제로, 구조조정으로, 노조설립과정에서 해고로, 시국선언 징계로, 정치표현의 자유 억압으로, 막무가내 동원으로, 임금 삭감 및 노동조건 후퇴로, 구시대적 억압적 행정 등으로 고통 받고 살아가고 있다. 특히 이번 구제역 국가재난에서 9명이 사망하고 170여명이 부상을 입는 참극이 발생하였다. 이명박 정권의 기관 통폐합 및 공무원 구조조정으로 인해 위기대처의 절대적 인력부족과 공무원을 막무가내로 동원하여 해결하겠다는 정권

의 비과학적, 구시대적 전시행정이 이러한 참극을 빚은 핵심적 원인이다. 상황이 이러할 진대 정부는 어디에 있었는지 묻지 않을 수 없다.

### **2008 정부교섭단은 정부에 요구한다.**

첫째, 공공부문의 사용자로서 정부의 역할을 분명히 하고 있는지 되돌아 봐야 한다. 유감스럽게도 지금까지 정부는 공무원 노사관계에서 적대적인 사용자 의식에 젖어있으며 노동기본권에 대한 전 근대적인 의식도 팽배해 있다. 그 첫걸음으로 전국공무원노동조합의 설립을 인정하고 정상적인 노사관계의 틀 속으로 합류시켜야 한다.

둘째, 공무원노동자에게 가해지는 탄압을 중단하고, 대화와 타협의 민주적 방식으로 공직사회 운영에 성숙함을 보여 주어야 한다.

셋째, 노조측 교섭위원에 대한 근거 없는 배제요구를 중단하고, 올바른 노사관계가 무엇인지를 보여주는 모범사용자로서 2008 정부교섭을 즉각 재개하여야 한다.

넷째, 올바른 노사관계를 해치는 불편부당한 법적·제도적 장치에 대한 검토와 개정 사업이 추진되어야 한다. 특히 공무원노조법의 독소조항의 개정, 공무원노동자의 탄압의 도구가 되고 있는 정치·표현의 자유를 보장하여야 한다.

또 한편으로 2008 정부교섭을 원활히 추진하기 위해 무엇보다도 노동자의 단결이 필요하다. 지금과 같이 동상이몽의 상태로는 한 발도 앞으로 나아갈 수 없다. 노동조합 활동의 꽃은 단체교섭이다. 단체교섭을 통해 조합원의 권익을 지켜내고, 정치적·사회적·경제적 지위 향상을 도모할 수 있기 때문이다. 그러나 2008 정부교섭을 되돌아보자. 3년 가까이 본교섭은 차치하고 예비교섭 테이블에도 조차도 앉을 수 없다면 이제 단결로 돌파할 때가 되었다.

우리 2008 정부교섭단은 공무원 노동자의 문제뿐만 아니라 이 사회 밑바닥에서 땀 흘려 일하는 사람들에게 절망이 되어버린 이 사회에 최소한 살만한 희망으로 다가가기 위해 공직사회 개혁을 통한 실질적인 국가사회 민주화와 부정부패 척결을 통한 사회정의 회복, 사회공공성 강화를 통한 국민의 삶을 보호하는 진정한 공무원으로 거듭나기 위해 노력할 것이다.



## 〈참고자료 1〉 2008 대정부교섭 진행 현황

### 1. 교섭 요구 및 교섭참여노조 확정

- 2008. 09. 16 공무원노동조합총연맹 대정부 교섭요구
- 2008. 09. 16 전국공무원노조, 법원공무원노조, 민주공무원노조 공동으로 대정부 교섭요구
- 2008. 09. 23 행정안전부 교섭공고
- 2008. 10. 01 2008년 대정부 단체교섭 선포식 개최(광화문 정부청사)
- 2008. 10. 06 교섭참여노조 확정 공고 (가나다 순)
  - 공무원노동조합총연맹 (이하 공노총)
  - 법원공무원노조 (이하 법원노조)
  - 서울시청공무원노조 (이하 서울시청노조)
  - 전국광역자치단체공무원노조 (이하 광역노조)
  - 전국기능직공무원노조 (이하 기공노)
  - 전국공무원노조 (이하 공무원노조)
  - 전국민주공무원노조 (이하 민주공무원노조)
  - 전국시도교육청공무원노조 (이하 교육청노조)
  - 한국공무원노동조합연맹 (이하 한공노)

### 2. 교섭참여노조 창구단일화 과정

- 2008. 09. 05 ~ 11. 27 공무원노조, 민주공무원노조, 공노총 실무회의 개최(9차, 약 3개월)
- 2008. 12. 04 ~ 2009. 07. 21 창구단일화 협의 개최 (18차, 약 11개월)
  - 08차 회의(2009. 02. 17, 1차 대표자회의) 본교섭위원 배분 합의  
(공무원노조2 : 민주공무원노조2 : 공노총2 : 기공노1 : 교육청노조1 : 광역노조1 : 법원노조1)

- 15차 회의(2009. 07. 06) 실무교섭위원 배분 합의  
(2008년 말 기준, 노동부에 정기 통보한 조합원 수에 비례하여 배분)
- 17차 회의(2009. 07. 21) 2008년 대정부 단체교섭 공통요구안 확정
- 18차 회의(2009. 08. 25) 2008년 대정부교섭 예비교섭위원 확정

### 3. 교섭 현황

2009. 08. 25	○ 행정안전부에 교섭개시요구 공문 발송
2009. 9. 29	○ 행안부와 예비교섭관련 1차 간사협의(행정안전부 노사협력관실) - 예비교섭위원 전원 상견례 일정 및 장소 확정 / 예비교섭위원 수 조정 사측 제안 검토 / 예비교섭위원 복무 문제 / 예비교섭 참관인 및 관계자 참석 범위 / 교섭 장소 및 진행 / 서기 지정 및 회의록 채택
2009. 10. 08	○ 정부측, 예비교섭 위원 및 예비교섭관련 사전협의 쟁점사항에 대한 입장 통보
2009. 10. 13	○ 예비교섭 준비를 위한 노·사 사전 준비 회의(정부종합청사 19층 영상회의실) - 예비교섭 상견례는 10. 27일로 연기, 노조측 요구사항에 대해서는 이후 노·사 대표, 간사 간 협의를 통해 정리하기로 결정(10. 14일 정부측에서 협의 일정 통보하기로 함)
2009. 10. 20	○ 행안부, 2008 정부교섭 교섭참여 노동조합 제외 통보 - 노동부가 2009. 10. 20자로 (구) 공무원노조를 공무원노조법에 의한 노동조합으로 보지 아니함을 통보함에 따라 - 현재 진행 중인 2008정부교섭에서 (구) 공무원노조가 제외됨을 통보
2009. 10. 20	○ 행안부, 2008 정부교섭 교섭위원 및 교섭의제 재 통보 요청 - 노동부가 2009. 10. 20자로 (구) 공무원노조를 공무원노조법에 의한 노동조합으로 보지 아니함을 통보함에 따라 - 현재 진행 중인 2008 정부교섭과 관련, 노조 측 '2008년 대정부 교섭단 대표'가 2009. 8. 25.자로 행정안전부에 통보한 교섭위원(본교섭, 예비교섭) 및 단체교섭 요구안 중 (구) 공무원노조 소속 교섭위원 및 교섭의제를 배제한 후 재 통보 요구
2010. 02. 04	○ 노조측, 2008 대정부교섭 교섭위원 및 교섭의제 재통보 - (구) 공무원노조 교섭위원 배제 - 본교섭 대표를 양성운 전국공무원노조 위원장으로 교체 (이후 행안부와 교섭재개를 위한 협의 중 본교섭 대표를 민주공무원노조 이충재 사무처장으로 재 교체 통보 → 차기 본교섭위원회 회의에서 승인) - 예비교섭 간사를 안치복 한공노 위원장으로 교체 - 요구안 중 국가인권위원회, 경찰병원, 농촌진흥청 요구안 삭제
2010. 03. 05	○ 행안부 요청에 의한 '각 노조별 교섭위원 선임 확인용 위원장 서명 및 날인 문서' 제출
2010. 04. 01	○ 행정안전부와 예비교섭관련 3차 간사협의 - 예비교섭위원은 노조 측은 기존에 정리 된 것으로 한다. - 정부 측은 예비교섭위원은 행안부 노사협력관실 과장이 대표, 조덕현 팀장이 간사로 하여 협력관실 팀장 1명, 김일용 노조담당, 교육과학부 학교선진화팀장, 인사정책실 주무팀장, 기획재정부 팀장급으로 한다.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제4차 간사협의는 정부 측 예비교섭위원 구성과 관련하여, 상부에 보고 및 결재를 득한 후 4월 둘째주 화요일 또는 수요일로 한다.</li> <li>- 제4차 간사협의에서는 예비교섭위원의 구성과 상견례 일정만 정한다.</li> </ul>
2010. 04. 27	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 행정안전부와 예비교섭관련 4차 간사협의</li> <li>- 교섭 재개를 위한 논의</li> <li>[정부 측] 민주공무원노조, 법원노조에 배정된 교섭위원 배제 요구</li> <li>[노조 측] 민주공무원노조, 법원노조는 전국공무원노조로 통합하여 설립을 준비 중인 노조이며 합법적 지위를 유지하고 있는 이상 교섭위원 제외는 안 된다.</li> <li>- 합의사항 : 정부 측 요구에 대해 차기 간사협의에서 다룬다.</li> </ul>
2010. 05. 06	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 행정안전부와 예비교섭관련 5차 간사협의</li> <li>- 교섭위원 당일 포함 3일 공가처리 재 요구</li> <li>[정부답변] 수용 불가</li> <li>- 정부 측 예비교섭 대표위원을 노사협력국장으로서의 격상 요구</li> <li>[정부답변] 수용 불가</li> <li>- 정부 측 예비교섭위원의 참여 확대요구(복무담당관실, 교육과학부 등)</li> <li>[정부답변] 예비교섭 참여는 수용 불가, 실무교섭에는 참여 예정</li> <li>- 정부 측의 노조 측 교섭위원의 적격성 문제 제기</li> <li>[노조 답변] 수용 불가</li> </ul>
2010. 07. 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 행정안전부, '2008 대정부교섭 교섭위원 재통보 요청' 공문 발송</li> <li>[교섭위원 배제]</li> <li>- 법령에 따라 조합원 지위를 상실한 교섭위원</li> <li>- 고용노동부에 노동조합으로 신고되어 있으나, 노조지도부 부존재 등으로 인하여 그 실체가 없다고 판단되는 노동조합에 속한 교섭위원</li> <li>[변경 통보]</li> <li>- 기 해산된 노동조합 소속으로 표시된 교섭위원</li> <li>- 기 통보된 직위와 다르게 직위가 변경된 교섭위원</li> </ul>
2010. 08. 10	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 노조측, '2008 대정부교섭 교섭위원 재통보' 공문 접수 및 예비교섭위원 항의 방문</li> <li>- 예비교섭 대표 및 간사 등 예비교섭위원 6명이 행정안전부 노사협력관실 방문</li> <li>- 공문 접수 및 성실한 교섭 촉구 간담회 진행</li> </ul>
2010. 08. 25	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 노동부, 행안부 질의에 대한 답신 공문 발송</li> <li>- '노조대표자 등 임원이 없고, 노동조합 활동이 전무한 실정이라면 사실상 교섭에 참여하는 것은 어려울 것으로 사료된다'라는 답변</li> <li>- 노동부가 행안부 질의에 대해 '~ 이라면'이라는 전제를 달아 답변을 한 것은 '민주공무원노조와 법원노조의 법적인 자격을 제한'할 어떠한 법률적 근거도 없다는 것을 역설적으로 보여주고 있는 것.</li> </ul>
2010. 12. 07	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 행안부 노사협력관실 워크숍(AW컨벤션센터)</li> <li>- 참석한 교섭위원들을 중심으로 2008 대정부 교섭 재개 촉구</li> </ul>
2010. 12. 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 행안부 차관 간담회(청사 2층, 국무회의식당 무궁화실)</li> <li>- 참석한 교섭위원들을 중심으로 2008 대정부 교섭 재개 촉구</li> </ul>
~현재까지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 교섭 거부로 비공식 협의 외에는 전혀 진행되고 있지 못함.</li> </ul>

## 〈참고자료2〉 2008 대정부교섭 핵심 요구안

### 1. 인사제도 개선

- 1) 5·6급 근속승진제 실시, 소요기간 단축
  - ① 9급 → 8급 : 4년
  - ② 8급 → 7급 : 6년
  - ③ 7급 → 6급 : 8년
  - ④ 6급 → 5급 : 10년
- 2) 인사의 공정성/투명성 확보
  - 인사원칙의 노사합의 법제화, 인사 관련 위원회의 노조 50% 참여, 신규자 특별채용제도 폐지
- 3) 점진적 공무원의 계급제 폐지
- 4) 공채시험제도의 단일화 및 폐지
  - 5급 공채시험(고시) 폐지
  - 5급, 7급, 9급 등 개별 공채시험제도를 단일한 공채시험제도로 변경
- 5) 지방자치단체 인사투명성 제고
  - 6급 이하 지방공무원의 승진임용 시 승진임용범위 배수를 조합과 합의
- 6) 지방자치단체 인사권 보장
  - 고시출신 지방전입 제도 폐지
  - 국가직의 지방직 진출 및 파견 금지
  - 비고시출신 간부발탁 확대
- 7) 다면평가 실시 의무화 등 평정제도 개선

### 2. 제도개선

- 1) 기능직 공무원제도 폐지, 일반직 직제전환
- 2) 기능직의 직급별 정원비율 상향 조정 및 5급 이상의 상위직급 부여

- 3) 지방공무원 ‘우대승진’ 적용 대상을 기능직까지 확대
- 4) 지방직 사무, 조무직렬 통합과 사무직군 행정직 전환
- 5) 정원확보와 유지 및 퇴출제 폐지
- 6) 각종 휴직, 장기 병가 등으로 1개월 이상 공백이 발생 시 반드시 정규직 대체인력 확보
- 7) 초과근무를 명하는 경우 해당 조합원의 명시적인 동의권 보장
- 8) 재난 비상근무 시 근로기준법에 따라 익일 휴무를 보장, 수당 지급
- 9) 성과상여금제 폐지, 기본급화
- 10) 지방자치단체의 인건비를 재정으로 통제하는 총액인건비제 폐지
- 11) 특별교부세 남용방지

### 3. 보수

- 1) 보수 현실화
  - 물가수준, 경제성장률 및 민간 임금 수준 등을 종합적으로 고려한 보수 인상 쟁취
- 2) 보수 결정 참여
  - 임금교섭을 위한 보수조정 논의기구(노조 과반수 참여) 설치, 다음연도 급여인상률 결정
  - 보수 관련 중기재정계획 수립에 조합 참여 보장
- 3) 기능직과 일반직 봉급표 상 차별 철폐
- 4) 공무원연금 개악중단, 공무원 퇴직금 근로기준법 준수로 노후 임금 쟁취
- 5) 근로기준법을 위반하는 (지방)공무원 수당 등 업무 처리지침 개정

### 4. 후생복지

- 1) 본인 및 대학생자녀 학자금 지원
- 2) 경조사휴가 원상회복
- 3) 연고지의 근무자 주거 지원, 행정중심복합도시 이전 중앙부처 공무원 특별지원
- 4) 공무원 공원묘지 조성, 공무원복지회관 건립 등 지원

- 5) 직급·직종 간 연금격차를 해소하기 위하여 연금급여의 소득재분배 제도를 도입
- 6) 지방행정공제회 회원 범위 확대, 당사자인 공무원의 민주적 참여 보장
- 7) 공무원연금관리공단의 연기금 운영 등 의결기구에 노후 추천 과반수 참여
- 8) 무주택 공무원에 대한 주택 구입 및 전세자금 지원
  - 연금관리공단의 장기저리대출사업 시행
- 9) 5. 1. 노동절 유급 휴일 쟁취
  - 관공서의 공휴일에 관한 규정 개정으로 공휴일로 명시
- 10) 공무원의 날 제정

## 5. 성평등과 모성보호

- 1) 돌봄노동의 사회화
  - 육아휴직 기간의 남녀 동일 적용, 승진 등의 재직기간 인정
  - 직장보육시설 및 보육수당의 확대 시행
  - 취학아동 방과 후 보육수당 신설
  - 육아시간 보장 및 시차 출퇴근제 시행
- 2) 모성권 보장 확대 및 건강권 실현
  - 산부인과 진료 확대/재정 지원, 임신시술 휴가의 유급화
  - 배우자 출산휴가 확대
  - 임신 중 또는 36개월 미만의 영유아를 가진 여성공무원의 휴일 및 야간근로, 비상근무에 따른 초과근무 제외
- 3) 성평등한 직장문화 확립
  - 성평등 위원회 설치
  - 성평등교육 분기별로 실시, 정무직 공무원의 성평등 교육 의무화
- 4) 적극적 고용개선 조치
  - 각종 위원회의 남녀동수 구성, 적극적 고용개선 위원회 설치
  - 임용, 승진, 교육, 부서배치, 포상 시 여성공무원의 비율만큼 강제 할당
  - 5급 이상 관리직공무원 중 여성비율을 성비율에 따라 상향조정

## 6. 노동기본권 보장

### 1) 해고자 원직복직

- 공무원노조 활동으로 인한 해고자 원직 복직 및 복직자에 대한 재 징계 철회, 사면복권 실시
- 법외노조 당시 행하여졌던 조합 탈퇴 강요, 원천징수·자동이체 차단, 사무실 폐쇄 등에 대해 사과, 원상회복

### 2) 공무원노조법 개정

- 공무원의 노동기본권 국제노동기준에 맞게 보장
- 공무원노동권개선협의회 설치·운영
- 사실상 노무(노동)에 종사하는 기능직의 노동3권 보장
- 소방직 및 검찰, 경찰, 교정, 청원경찰 등 공안직 공무원 등의 노조 가입 및 활동 보장

### 3) 정치적 자유 보장

- 조합원 및 조합의 정치적 기본권을 존중, 관련 제도를 국제기준에 맞게 보장
- 현직 5급 이하 공무원의 공직선거 입후보 시 휴직 허용, 본인이 원할 경우 복직 보장

### 4) 공무원 의무 개정

- 공무원의 기본권을 본질적으로 침해하는 공무원의 의무(성실 의무, 복종의 의무, 직장 이탈 금지, 비밀 엄수의 의무, 품위 유지의 의무, 집단행위의 금지 등) 관련 법령 개정

## 7. 조합 활동 보장

### 1) 부당한 지배개입 금지

- 조합 활동을 저해하는 명령, 권고 및 지침의 시행 금지
- 특정 홈페이지 차단 금지
- 업무상 취득한 조합원의 개인정보 일체 보호

### 2) 유급전임자 인정

- 조합원수 대비 250명당 1명, 250명 이하의 단위 조합, 지부 및 지회의 경우 최소 2명 인정
- 조합 전임을 이유로 신분, 인사(승진 등), 후생복지상의 불이익 금지
- 3) 간부 활동 보장
  - 조합 간부의 인사 시 조합과 기관이 사전 협의
  - 조합 간부 또는 조합원이 상급단체에 파견되어 활동하는 것을 인정
- 4) 조합비 원천징수 보장
  - 조합비, 특별기금, 후원회비 및 성금 모금 등의 원천 공제 보장
- 5) 교육 및 홍보활동 보장
  - 월 2시간 이상 근무시간 중에 조합원 교육 보장
  - 기관 내 통신망 및 근무시간 중 현장순회, 현수막 게첨 등 일상 노조홍보활동 보장

## 8. 공직사회개혁

- 1) 부정부패 척결 강화
  - 내부고발자 보호제도 운영
  - 독립적인 반부패기관 설치
  - 고위공직자비리조사처 설치
  - 부패사범에 대한 징벌적 손해배상 도입
  - 수의계약 금액을 하향 조정
  - 포괄사업비 전면 폐지
- 2) 정보공개위원회를 상설화, 비공개대상 범위 축소 및 공개범위 대폭 확대
- 3) 국민 참여 확대
  - 납세자소송법 제정
  - 주민소송제 강화
  - 국민소환제 및 국민발안제 도입
- 4) 「공직선거법」 위반으로 유죄 확정 판결 시 당해 정당에 대한 국고보조금 감액



또는 환수

5) 비정규직 문제 해결

- 비정규직에 대한 근로기준법을 비롯한 관련 법령 준수, 고용 보장
- 2년 이상 고용한 비정규직을 정규직으로 전환
- 동일노동 동일임금의 원칙하에 정규직과의 차별 철폐

6) 일자리 창출

- 비정규직 및 청년실업 해소를 위하여 공무원 10만 명을 채용한다.

## 9. 행정의 공공성 사수

1) OECD 수준의 공무원 확보, 유지

2) 행정 공공성 사수

- 상·하수도 위탁 등 민간 위탁과 공사화, 동주민센터 통폐합, 국립대 법인화, 책임운영기관 및 출연기관으로의 전환 금지

3) 우체국 공공성 강화

- 정부기관으로 존속 유지



• 2008 대정부교섭토론회

■ 토론문

# 2008년 대정부교섭 지연의 법적 문제점

● 권 영 국(변호사, 민변 노동위원장)



# 2008년 대정부교섭 지연의 법적 문제점

권영국(변호사, 민변 노동위원장)

## 1

### 교섭지연의 본질적 원인

2008년 공무원노조들의 대정부교섭이 중단된 근본적인 원인은 이명박 대통령과 현 정부의 반노동적 노사관, 그리고 전국공무원노조를 인정하고 싶지 않은 감정적이고도 적대적 입장과 관련이 있어 보임.

정부가 일부 해고자가 조합원으로 가입하여 활동한다는 이유로 한 구전국공무원노동조합의 법적 지위를 박탈하고(노동조합으로 보지 아니한다는 통보), 해고자와 업무총괄자가 가입되어 있다는 이유로 통합공무원노조의 설립신고를 반려처분한 것은 동전의 양면으로서 정권에 비판적인 공무원노동조합의 존재와 파트너로서의 지위를 인정할 수 없음을 선언한 것. 정부는 통합공무원노조 자체를 부정하면서도 3조직의 신설합병이 완료되었으므로 3조직의 일원인 민주공무원노조와 법원노조의 실체가 없다며 역시 교섭대표 지위를 부정하고 교섭을 거부한 것은 처음부터 위 3조직과의 교섭을 수용할 의사가 없었음을 자인한 것.

따라서 정권에 비판적인 공무원노조들에 대한 정부의 반노동조합적 태도가 변경되지 않는 한 교섭은 사실상 어려울 것으로 보임

2

단체협약 시정명령과 교섭대상 제한의 문제점

가. 시정명령의 위법성

2009년초 노동부가 노사간에 자율적으로 체결한 단체협약 중 22.4%가 위법·비교섭·부당 기타 불합리한 사항에 해당한다는 이유로 삭제하도록 시정명령을 내린 것은 교섭당사자로서의 지위를 스스로 번복하고, 공무원노동자들과 노동조합 위에 군림하고 통제하겠다는 전근대적이고 후진적이며 억압적인 노사관을 표출한 것. 특별권력관계 내지 전체주의적 노사관의 발로라고 정리할 수 있을 것임.

더욱이 노사관계의 기본법인 노동조합및노동관계조정법(이하 ‘노조법’)에서 단체협약 중 시정명령의 대상은 노동관계법령에 위반한 것이라고 정하고 있음에도, 법령이 허용하는 범위 내의 사항에 대해서조차 자의적으로 비교섭대상, 부당 기타 불합리하다는 이유로<sup>1)</sup> 시정명령을 발하는 것은 법적 근거가 없을 뿐만 아니라 그 자체로 오히려 위법한 행정처분임.

나. 교섭대상 제한의 위헌성

공무원의노동조합설립및운영등에관한법률(이하 ‘공무원노조법’) 제8조 제1항 단서에서 “법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다”라고 정하고, 동법 시행령 제4조에서 ‘비교섭사항’이라는 제목 하에 “기관의 관리·운영에 관한 그 밖의 사항”이라는 포괄적인 조항까지 둬므로써 사실상 정부의 판단에 의해 비교섭사항이 정해질 수 있는 구조를 취하고 있음.

- 공무원 노동자의 근로조건 유지·개선이나 사회적·경제적 지위 향상을 위한 사항

1) 예를 들면 비교섭사항으로서 조합간부 전보·징계·보직변경시 노조와 사전 협의 또는 합의, 승진심사위원회에 노조추천한 일정수 위원 지명, 법령·조례·규칙 제개정시 노조와 협의 또는 합의, 복지·후생 예산 편성시 노조와 사전 협의 등, 부당한 사항으로서 근무시간 중 조합활동 보장, 단체협약 유효기간 중 보충교섭 인정 등으로 분류하고 이를 시정명령의 대상으로 삼음.

들은 정책과 인사권의 부분과 중첩되어 나타나기 때문에 교섭대상을 일의적으로 배제하는 방식의 규정은 결과적으로 교섭대상을 현저하게 축소시킬 뿐만 아니라 상대방의 태도에 따라 교섭대상이 좌우될 수 있다는 점에서 교섭권 자체를 침해하는 부조리하고 위헌적인 규정임. 당연히 삭제되어야 함. 교섭대상에 관한 해석과 판례로서 규율하면 충분함.

## 3

## 교섭절차상의 문제

## 가. 교섭위원 구성 제한의 문제

노조법 제29조 제3항에서는 교섭 및 단체협약체결에 관한 권한을 위임할 수 있도록 정함으로써 교섭권 행사의 방법을 노사관계 당사자가 자유로이 정할 수 있도록 하여 자율성을 보장하고 있음. 반면 공무원노조법 제9조 제1항에서는 “노동조합은 제8조의 규정에 의한 단체교섭을 위하여 노동조합의 대표자와 조합원으로 교섭위원을 구성하여야 한다”라고 정하고 있을 뿐, 위임규정을 두고 있지 않음. 즉 교섭위원 자격을 노동조합의 조합원으로 제한하고 있는 것으로 보임. 교섭위원이라 함은 교섭당사자(협약체결 주체)를 의미하는 것이 아니라 교섭담당자(교섭수행자)를 의미하는데, 이는 노동조합 교섭권의 행사방법을 제한한 것으로 자율적인 교섭권 행사를 침해하는 것으로 위헌적임.

## 나. 교섭창구단일화 강제조항의 문제점

공무원노조법 제9조 제4항에서 “정부교섭대표는 제2항 및 제3항의 규정에 따라 교섭을 요구하는 노동조합이 2 이상인 경우에는 당해 노동조합에 대하여 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있다. 이 경우 교섭창구가 단일화할 때까지 교섭을 거부할 수 있다.”고 정하고, 제6조에서 “제1항 내지 제5항의 규정에 의한 단체교섭의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 함으로써 교섭창구 단일화 절차를 사실상 백지위임하는 방식을 취하고 있음.

먼저, 교섭창구 단일화 강제조항은 노동조합의 단체교섭권을 제한하는 것이므로 제한하는 절차의 대강은 최소한 법률로 규정되어야 함. 그러나 공무원노조법에서는 교섭창구 단일화 절차의 전체가 대통령령으로 위임되어 있음. 정권의 입장에 따라 교섭권 행사방법이 임의대로 변경될 수 있음을 의미함. 이는 헌법 제37조 제2항에서 정한 기본권 제한의 법률주의에 정면으로 반하는 것으로 그 자체로 위헌적임.

둘째, 노동조합의 헌법적 권리인 단체교섭권의 행사방법을 교섭당사자인 정부교섭대표가 요구할 수 있도록 정한 규정은 단체자치에도 반하고 당사자주의에도 반하며 노동조합 운영에 대한 지배개입을 금지한 부당노동행위제도와의 상충됨.

셋째, 교섭창구단일화 강제조항은 복수노동조합의 존재에도 불구하고, 정부나 지방자치단체를 상대로 하는 단체교섭권을 일원화하겠다는 것임. 위 규정은 노사교섭비용 축소를 명분으로 개별 노동조합이 갖는 고유한 단체교섭권을 사실상 부정하는 것. 노사교섭비용의 축소는공중의 이익과 관련된 공익이라고 볼 수 없으므로 헌법상 기본권 제한의 정당한 사유가 될 수 없음. 따라서 노사교섭비용 축소를 이유로 한 공무원노조의 교섭권을 단일화하도록 강제한 규정은 헌법 제37조 제2항 위반으로 위헌적임.

더욱이, 공무원노조법과 시행령에서 정한 창구단일화 절차에는 ‘패스 규정’이나 ‘불이익 규정’ 등 창구단일화 지연이나 방해에 대비한 규정을 두지 아니함으로써 노노간의 이견을 조정할 아무런 장치가 없고, 일부 노동조합의 몽니에 의해 교섭요구 자체를 불가능하게 할 수 있는 문제점을 안고 있음. 시행령에서 일정한 기간 안에 합의하지 못한 때에는 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하여야 한다고 정하고 있으나(법시행령 제8조 제2항), 일부 노조에서 교섭위원 파견을 끝까지 거부하거나 조합원수에 대해 시비를 거는 경우 이를 해소할 제도적 장치를 두고 있지 않아 경우에 따라서는 단일화 절차에 간혀 교섭권 행사가 하(何)세월 지연되거나 불가능하게 될 수 있는 문제점을 내포하고 있음.

#### 다. 구전국공무원노조(이하 ‘구전공노’) 교섭위원 등에 대한 배제요구의 문제점

##### (1) 경 위

2008. 9. ~ 2009. 2. 5개월간의 협의과정을 거쳐 정부교섭에 참여하는 8개 공무



원노조들이 교섭위원을 확정함. 의제를 확정하고 정부측과 실무협의를 진행하던 중 2009. 10. 교섭위원을 파견하고 있던 구전국공무원노조에 해고자가 활동한다는 이유를 들어 “노조법상 노동조합으로 보지 않는다”는 통보를 하고 법적 지위를 부정하고, 교섭위원 교체, 요구안 중 구전국공무원노동조합과 관련한 요구안을 배제할 것을 요구하며 교섭을 중단.

정부의 요구에 따라 구전공노 소속 교섭위원을 철수시키고 본교섭대표마저 교체하였으나, 2010. 4. 20. 통합공무원노조로의 합병이 완료되었으므로 민주공무원노조와 법원노조의 실체가 없다는 이유로 또다시 민주공무원노조와 법원노조 소속의 교섭위원 배제요구함.

## (2) 구전국공무원노조의 법적 지위 부정의 위법성

먼저, 노동조합 설립 신고 이후(노동조합 설립신고증 교부받은 후)에는 노동조합설립 반력제도와 같은 제도가 존재하지 않음. 구전공노의 법적 지위를 부정한 것은 노조법 시행령 제9조 제2항<sup>2)</sup>에 따른 것으로 이는 모법인 노조법에서 위임하지 않은, 위임입법의 한계를 일탈한 독자적 규정으로서 그 자체가 법령으로서의 효력을 가질 수 없음. 따라서 노조법 시행령 제9조 제2항에 따른 노동부의 구전공노 지위 박탈 자체가 위법한 것으로 효력이 없음.

둘째, 설령 위 시행령의 법적 효력을 가정하더라도 해고자가 근로자가 아닌 자에 해당한다고 볼 수 없을 뿐 아니라 일부 해고자를 포함한다고 하더라도 노동조합으로서의 자주성을 상실하지 아니하는 한 노동조합으로서 실체를 부정할 수 없음. 따라서 일부 해고자의 활동을 이유로 한 노동조합의 법적 지위를 박탈한 행위는 비례의 원칙에 반하는 위법한 행정처분으로서 취소대상임.

따라서 구전공노의 법적 지위를 박탈한 노동부의 행정처분이 위법한 이상 구전공노 소속 교섭위원 교체 요구가 정당한 이유 없는 것으로서 위법한 것이었음.

2) “노동조합이 설립신고증을 교부받은 후 법 제12조제3항제1호에 해당하는 설립신고서의 반력사유가 발생한 경우에는 행정관청은 30일의 기간을 정하여 시정을 요구하고 그 기간 내에 이를 이행하지 아니하는 경우에는 당해 노동조합에 대하여 이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함을 통보하여야 한다.”(개정 1998·4·27)

(3) 민주공무원노조 및 법원노조 교섭위원 배제요구의 위법성

먼저, 노동부는 통합공무원노조의 법적 지위를 부정하면서 또 다시 통합공무원노조의 합병 결의를 한 소속 노동조합의 법적 지위마저 부정하는 양립불가능한 태도를 취함. 통합공무원노조가 절차상의 하자로 인해 노조법상 설립이나 합병이 완료되지 않았다면 합병을 결의한 개별 노동조합들은 여전히 존속하는 것이 됨에도 불구하고, 양자 모두를 부정하는 양수검장을 취하고 있음. 이는 상호 모순된 주장으로서 억지 주장임.

둘째, 절차적으로 보더라도 통합공무원노조로의 합병결의를 하기 이전에 구전공노, 민주공무원노조, 법원노조, 공노총이 교섭위원을 선임하여 교섭을 요구한 것이므로 통합공무원노조로의 합병효력이 발생하지 아니하였다고 하면 구전공노, 민주공무원노조, 법원노조는 여전히 존속하는 것이 되므로 소속 교섭위원들은 적법한 것임.

셋째, 만일 법원의 해석처럼 통합공무원노조가 설립신고증을 받지 못한 상태지만 합병의 효력이 발생한 것으로 해석한다면 헌법상 노동조합의 지위를 가지는 것이므로 단체교섭권을 가지는 것이며, 이 경우 구전공노, 민주공무원노조, 법원노조 소속의 교섭위원이 곧 통합공무원노조의 교섭위원으로 볼 수 있으므로 교섭위원 역시 적법한 것임

따라서 정부의 민주공무원노조, 법원노조 소속의 교섭위원 배제 요구는 정당한 이유 없는 것으로서 교섭거부에 해당하며 부당노동행위로서 위법한 것임.

**4** **맺는 말**

정부의 공무원노조들에 대한 교섭거부는 반노동조합적이고 차별적인 부당노동행위로서 위법행위이자 손해배상의 대상임. 끝

• 2008 대정부교섭토론회

■ 토론문

# 해직 공무원의 조합원 자격을 중심으로

● 강 성 태(한양대 법학전문대학원, 교수)



# 해직 공무원의 조합원 자격을 중심으로

강성태(한양대 법학전문대학원, 교수)

## 1

### 원칙과 전제

#### 원칙 1 : 공무원의 노동기본권 보장

##### - 단결권의 보편성

[위원회는 공무원 역시 다른 모든 근로자와 같이 일체의 차별 없이 자신의 직업상 이익의 유지·향상을 위하여 사전 승인 없이 스스로 선택한 단체를 설립하고 가입할 권리를 가진다는 점[Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee, fifth edition, 2006, para. 219.]을 상기한다. 따라서 모든 직급의 공무원(5급 이상이든 6급 이하이든)은 (이러한) 단결권의 원칙에서 배제되어서는 아니 되며, 오히려 모든 공무원은, 제87호 협약 제9조에 기한 유일한 예외인 군인과 경찰을 제외하고는, 민간 부문의 근로자와 같이 그 구성원의 이익을 촉진하고 옹호하기 위하여 스스로 선택한 단체를 설립할 수 있어야 한다[Digest, op. cit., para. 220]. …… 그러므로 위원회는 그 업무에 관계없이 5급 이상, 6급, 7급 공무원을 포함하고 소방관, 교정직 공무원, 교육관련 업무에 종사하는 공무원, 지방공무원, 근로감독관을 포함한 모든 공무원에 대하여 자신의 이익을 옹호하기 위한 자신의 단체를 결성할 수 있는 권리가 부여되도록 공무원노조법 및 그 시행령상의 단결권의 적용제외를 재검토할 것을 (대한민국) 정부에 대하여 다시 한번 요청한다.]<결사의 자유위원회 제306

- 차 보고서(1997년), 791 중에서)
- 단체교섭권 보장의 우위성: 단체교섭의 효율성은 하위의 가치

## 원칙 2: 국가의 중립

- 정부에 의한 억압이나 선호의 금지
- [정부가 어떤 노조에게 다른 노조에 비해 특혜를 주거나 불이익을 주는 것은 근로자들에게 그들이 속하려고 하는 단체에 관한 선택에 영향을 줄 수 있다. 이러한 선호나 차별은 다양한 형태를 취하고 노동관계의 여러 측면들에 관련될 수 있다. ■ 특정 단체에 대한 행정관청의 공적인 언론을 통한 압력, ■ 불공평하게 분배된 원조, ■ 합법적인 활동에서 특정 단체의 임원에 대한 승인의 거부, ■ 기타 이러한 종류의 불평등한 취급은 자신들이 선택한 단체를 결성하고 그에 가입할 근로자의 권리를 침해하는 것으로 단결권협약과 양립하기 어렵다.](General Survey, 1994, para. 104)

## 전제 : 선량한 사용자(good employer)

- 공무원 노사관계는 당사자 특히 사용자의 선량함을 전제
- 공무원노조법(‘공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률’(법률 제7380호, 2005. 1. 27. 제정, 2006. 1. 28. 시행)의 불충분성과 흠결도 사용자로서 정부의 선량함에 의해 보충될 것으로 기대
- 최근의 모습은 이러한 전제의 붕괴

## 2

## 해직 공무원의 조합원 자격

## (1) 관련 규정과 문제의 소재

## • 공무원의 정의

- 공무원노조법 제2조(정의) 이 법에서 “공무원”이란 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에서 규정하고 있는 공무원을 말한다. 다만, 「국가공무원법」 제66조제1항 단서 및 「지방공무원법」 제58조제1항 단서에 따른 사실상 노무에 종사하는 공무원과 「교원의 노동조합설립및운영등에관한법률」의 적용을 받는 교원인 공무원은 제외한다.

## • 가입 범위

- 공무원노조법 제6조 ① 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위는 다음 각 호와 같다. 1. 6급 이하의 일반직공무원 및 이에 상당하는 연구직렬 또는 특수기술직렬의 일반직공무원 2. 특정직공무원 중 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 외무행정·외교정보관리직 공무원 3. 기능직공무원 4. 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 별정직공무원 및 계약직공무원 5. 고용직공무원
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원은 노동조합에 가입할 수 없다. 1. 다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원 2. 인사·보수에 관한 업무를 수행하는 공무원 등 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장에서 업무를 수행하는 공무원 3. 교정·수사 또는 그 밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원 4. 업무의 주된 내용이 노동관계의 조정·감독 등 노동조합의 조합원 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원
- ③ 공무원이 면직·파면 또는 해임되어 「노동조합및 노동관계조정법」 제82조제1항에 따라 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우에는 「노동위원회법」 제2조에 따른 중앙노동위원회(이하 “중앙노동위원회”라 한다)의 재심판정이 있을

때까지는 노동조합원의 지위를 상실하는 것으로 보아서는 아니 된다.

④ 제2항에 따른 공무원의 범위는 대통령령으로 정한다.

• 노조법과의 관계

- 공무원노조법 제17조 ② 공무원에게 적용할 노동조합 및 노동관계 조정에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 제3항에서 정하는 경우를 제외하고는 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 정하는 바에 따른다. ③ 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제4호라목 단서는 이 법에 따른 노동조합에 대하여는 적용하지 아니한다.

• 문제의 소재

- ‘해직 공무원의 조합원 자격’은 ‘노조법 제2조 제4호 라목 본문’의 해석 문제로서
- 해직 공무원은 공무원노조법상 공무원으로 볼 수 있는가? 라는 문제와
- 해직 공무원에게 조합원 자격을 인정한 것이 노동조합의 자격에 영향을 미치는가? 라는 문제 두 가지를 포함

## (2) 공무원노조법상 해직 공무원의 지위

• 관련 규정

- 공무원노조법 제6조 ③ 공무원이 면직·파면 또는 해임되어 「노동조합및 노동관계조정법」 제82조제1항에 따라 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우에는 「노동위원회법」 제2조에 따른 중앙노동위원회(이하 “중앙노동위원회”라 한다)의 재심판정이 있을 때까지는 노동조합원의 지위를 상실하는 것으로 보아서는 아니 된다.

• 관련 판결

- 서울여성노조 판결(대법원 제3부 2004. 2. 27 선고 2001두8568 판결)
- 초기업적 노조에서는 해고자 등 실업자도 조합원 자격이 있음을 인정



- 판결요지: 노조법은 근기법과는 다른 입법목적을 가지고 있기 때문에 노조법상의 근로자 개념은 노조법의 목적 즉 '노무공급자들 사이의 단결권 등을 보장해 줄 필요성이 있는가'에 따라 판단되어야 하고, 이 입법목적에 비추어 볼 때 구직 중인 자 등 실업자도 '노동3권을 보장할 필요성이 있는 한' 노조법 제2조 제1호에서 말하는 근로자에 해당

- 해석론의 대립

- 해직 공무원은 공무원노조법상 '공무원'이 아니라는 견해(형식설)와
- 해직 공무원은 공무원노조법상 '공무원'이라는 견해(실질설)가 있을 수 있음

### (3) 해직 공무원이 포함된 노동조합의 지위

[해직 공무원에게 조합원 자격을 인정한 규약은 '노조법 제2조 제4호 라목 본문'에  
는 해당하는가?]

- 견해의 대립

- 공무원노조법상 공무원에 해직 공무원이 포함되므로, 해직 공무원이 포함된 노동조합의 자격은 문제가 되지 않는다는 견해,
- 공무원노조법상 공무원에는 해직 공무원이 포함되지 않고, 공무원노조법상 공무원이 포함된 노동조합은 노조법 제2조 제4호 라목 본문에 저촉되어 노동조합으로서 자격이 부정된다는 견해,
- 공무원노조법상 공무원에는 해직 공무원이 포함되지 않지만 공무원노조법상 공무원의 범위와 공무원노조의 조합원 자격자의 범위는 상이한 것이어서 공무원이 주체가 되면 공무원노조로서는 문제가 없다는 견해,
- 공무원노조법상 공무원에 해직 공무원이 포함되고 또한 공무원노조는 공무원이 주체가 되면 족하다는 견해 등이 있을 수 있음
- 일부에서는 '공무원이 아닌 자의 가입을 허용한 경우'의 해석을 '처음부터 공무원이 아닌 자의 가입을 허용한 경우'로 보아야 하기 때문에 '가입할 때는 공무원이었으나, 그 후 해직된 자'에게 조합원 자격을 유지하도록 한 것은 노조법 제2

호 제4호 라목이 금지하는 바가 아니라는 견해도 제기

- 결국 다수의 학자는 소수의 해직 공무원에게 조합원 자격을 인정한 것이 노동조합의 자격을 부정할 근거는 될 수 없다는 견해를 취할 것으로 예상

3

‘해직자’의 조합원 자격에 관한 국제노동기준

ILO 결사의 자유위원회는 여러 차례 우리나라에 대해 조합원 자격과 임원 자격을 제한하고 있는 규정을 폐지할 것을 권고

: ILO(결사의 자유위원회)는 조합원 자격요건이나 조합임원 자격요건의 결정은 노동조합이 그 재량에 따라 규약으로 정할 문제이고 행정당국은 노동조합의 이러한 권리를 침해할 수 있는 어떠한 개입도 하여서는 안 된다고 보며, 조합 활동가를 해고함으로써 그 자가 자신의 단체 내에서 조합 활동을 계속하지 못하도록 할 수 있다는 점에서 반조합적 차별행위의 위험성을 내포하고 있고, 조합원 중에서 임원을 선출하도록 요구하고 있기 때문에 해고된 근로자들이 조합원 지위를 유지할 수 없다는 것은 그들이 계속적으로 노동조합 임무를 수행하지 못하게 하는 것이기도 하고, 노조집행부에 있는 자가 조합원 자격이 없다는 이유로 해당 노동조합의 유효성을 문제 삼거나 또는 노조설립신고를 거부하는 결과가 초래될 수 있기 때문에 해당 법 규정들을 폐지할 것을 우리 정부에 권고(조용만·문무기·이승욱·김홍영, 국제노동기준과 한국의 노사관계, 한국노동연구원, 2003, 19쪽 이하 참고)

• 한국 정부에 대한 주요 권고

<결사의 자유위원회 제327차 보고서(2002년), 490항>

해고근로자 및 실직근로자가 조합원 자격을 유지하는 것을 부정하고 있는 노조법 제2조 제4호 라목 및 비조합원에게 조합임원 자격을 부여하지 않는 노조법 제23조 제1항과 관련하여 본 위원회는, 조합원 자격요건 또는 조합임원 자격요건의 결정은 노동조합이 그 재량에 따라 규약으로 정할 문제이고 행정당국은 노동조합의 이러한

권리를 침해할 수 있는 어떠한 개입도 하여서는 안 된다고 본다. 해고된 노조간부가 조합원 자격을 유지하는 문제에 관한 입법과정이 진행 중에 있음을 주목하면서, 본 위원회는 한국 정부에 대해 해고(실직)근로자에 대한 조합원 자격 부인규정과 비조합원에 대한 노조임원 자격 제한규정을 폐지할 것을 요청하는 바이다.

〈결사의 자유위원회 제307차 보고서(1997년), 224항〉<sup>1)</sup>

해고근로자의 단결권 부인과 관련하여, 해당 근로자는 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지 조합원 자격을 유지할 수 있다(노조법 제2조 4호 라목). 이러한 법규정은 자신이 선택한 단체에 가입할 수 있는 근로자의 권리를 존중함에 있어서 불충분하다고 본 위원회는 생각한다. 더구나 이전 보고서(333항)에서 본 위원회가 지적하였듯이 이러한 법규정은 조합활동을 해고함으로써 그 자가 자신의 단체 내에서 조합 활동을 계속하지 못하도록 할 수 있다는 점에서 반조합적 차별행위의 위험성을 내포하고 있다. 그 뿐 아니라 노조법 제23조 제1항은 조합원 중에서 임원을 선출하도록 요구(이는 결사의 자유 원칙에 반함)하고 있기 때문에 해고된 근로자들이 조합원 지위를 유지할 수 없다는 것은 그들이 계속적으로 노동조합 임무를 수행하지 못하게 하는 것이기도 하다. 이러한 두 가지 법규정들은 함께 살펴보면 노조집행부에 있는 자가 조합원 자격이 없다는 이유로 해당 노동조합의 유효성을 문제삼거나 또는 노조설립신고를 거부하는 결과가 초래될 수 있다. 해당 법규정들을 폐지함으로써 결사의 자유 원칙에 위반하고 있는 이러한 상황을 신속하게 종결시킬 것을 본 위원회는 한국 정부에 대해 요청하는 바이다.

〈결사의 자유위원회 제306차 보고서(1997년), 333항〉<sup>2)</sup>

해고근로자의 조합원 자격과 관련하여 중앙노동위원회에 재심을 신청한 근로자는

- 1) CFA Report No.307, Case No.1865, Document: Vol.LXXX, 1997, Series B, No.2, concerning Complaint against the Government of the Republic of Korea presented by the Korean Confederation of Trade Unions(KCTU), the Korea Automobile Workers' Federation(KAWF) and the International Confederation of Free Trade Unions(ICFTU).
- 2) CFA Report No.306, Case No.1865, Document: Vol.LXXX, 1997, Series B, No.1, concerning Complaints against the Government of the Republic of Korea presented by the Korean Confederation of Trade Unions(KCTU), the Korea Automobile Workers' Federation(KAWF) and the International Confederation of Free Trade Unions(ICFTU).

그 재심판정이 있을 때까지는 조합원 자격이 박탈되지 않는다. 이러한 법규정은 해당 근로자로 하여금 자신이 선택한 단체와 결합할 수 없게끔 하는 것이기 때문에 결사의 자유 원칙에 부합하지 않는다는 점을 본 위원회는 강조하고자 한다. 더구나 이러한 법규정은 조합활동가를 해고함으로써 그 자가 자신의 단체 내에서 조합활동을 계속하지 못하도록 할 수 있다는 점에서 반조합적 차별행위의 위험성을 내포하고 있다고 본 위원회는 생각한다. 따라서 본 위원회는 자유로운 노조가입의 원칙이 존중될 수 있도록 해당 법규정을 재검토할 것을 한국 정부에 촉구하는 바이다.

## 4

### 그 밖의 문제

#### (1) 단체교섭의 거부

- 헌법재판소의 결정(헌재 2008. 7. 31. 2004헌바9): 노동조합의 실질적인 요건은 갖추었으나 설립신고라는 형식적인 요건을 갖추지 못한 근로자들의 단결체를 ‘법외의 노동조합’이라고 하면서, 노동법상 일정한 지위를 인정하였다. 즉 “실질적인 요건은 갖추었으나 형식적인 요건을 갖추지 못한 근로자들의 단결체는 노동조합이라는 명칭을 사용할 수 없음은 물론 그 외 법에서 인정하는 여러 가지 보호를 받을 수 없는 것은 사실이나, ...(중략)... 위와 같은 단결체의 지위를 ‘법외의 노동조합’으로 보는 한 그 단결체가 전혀 아무런 활동을 할 수 없는 것은 아니고 어느 정도의 단체교섭이나 협약체결 능력을 보유한다 할 것”이라고 하였다.
- 헌법재판소의 위 결정 취지를 고려하면, 공무원 노조에 대한 단체교섭의 거부는 정당화되기 어려울 듯

#### (2) 설립신고서의 반력

- 노동조합 설립신고 심사 제도의 취지: 판례는 노동조합 심사 제도가 “행정당국으로 하여금 노동조합에 대한 효율적인 조직체계의 정비·관리를 통하여 노동조합이 자주성과 민주성을 갖춘 조직으로 존속할 수 있도록 노동조합을 보호·육

성하고 그 지도·감독에 철저를 기하게 하기 위한 노동정책적인 고려에서 마련된 것”(대법원 1993.2.12. 선고 91누12028 판결)으로 본다. 즉 “노동조합의 설립에 관한 법의 규정이 기본적으로 노동조합의 설립의 자유를 보장하면서 위와 같은 노동정책적 목적을 달성하기 위해 설립신고주의를 택하여 조합이 자주성과 민주성을 갖추도록 행정관청으로 하여금 지도·감독하도록 하게 함”(대법원 1997. 10. 14. 선고 96누9829 판결)에 있다고 한다.

- 자주적 단결권의 확인으로서 자유설립주의의 필요조건은 국제노동기준 특히 국제노동기구(ILO)의 제87조 협약(결사의 자유 및 단결권 보장에 관한 협약) 제2조<sup>3)</sup> 중 ‘사전 승인을 받지 아니하고’(without prior authorisation)에 관한 ‘결사의 자유 위원회’의 해석에서 찾을 수 있다. 같은 위원회가 확인한 점들 중 중요한 것들은 다음과 같다. ① 설립신고 등은 행정 정보의 수집이나 외부 공개(publicity) 등을 위한 형식적인 것(formalities)이어야 한다. ② 결사의 자유 원칙 즉 단결권 보장에 부합하지 않는 요건은 행정관청의 심사 대상이 되는 요건으로 할 수 없다.<sup>4)</sup> ③ 설립신고 등에서 요구되는 요건이나 제출 서류들은 명확하여야 하고, 그것의 거부나 철회를 위한 조건 역시 그러해야 한다. ④ 설립신고 등을 법적 보호와 연결시킬 수 있지만, 이 경우 행정관청은 자신의 재량에 따라 신고 등을 거부할 수 없어야 한다. ⑤ 설립신고 등의 절차는 복잡하거나 긴 시간을 요하지 않아야 한다. ⑥ 설립신고의 반려 등에 대해서는 사법(司法)적으로 다룰 수 있어야 하고, 그에 대해 상세하게 규정하여야 한다. ⑦ 노동조합의 활동이나 예상 목적 등에 대한 통제는 통상 사후적으로 그리고 사법부에 의해 이루어져야 한다.
- 공무원노조에 대한 설립신고서의 반려는 국제노동기준에 반하는 그래서 위헌적인 요소가 강한 규정을 근거로 하고 있고, 또한 같은 규정을 ‘자의적이고 차별적으로’ 적용하고 있다는 의심이 강함.

3) “근로자 및 사용자는 사전 승인을 받지 아니하고 스스로 선택하여 단체를 설립하고 그 단체의 규약에 따를 것만을 조건으로 하여 그 단체에 가입할 수 있는 권리를 누구든지 어떠한 차별도 없이 가진다.”

4) 설립신고의 반려 사유 중 특히 현행 노동조합법 제2조 제4호 단서 가목(사용자의 이익대표자의 참가)과 라목(근로자가 아닌 자의 가입)은 ‘결사의 자유 원칙’과 부합하지 않는다고 본다.



• 2008 대정부교섭토론회

■ 토론문

# 합리적인 공무원 노사관계 형성과 발전을 위한 제언

● 박 태 주(고용노동연수원 교수)





# 합리적인 공무원 노사관계 형성과 발전을 위한 제언

박태주(고용노동연수원 교수)

## 1

### 단체교섭은 노사관계의 출발이다

단체교섭은 이해관계를 달리함으로써 발생하는 노사 간의 갈등을 해결하는 ‘제도적 갈등해결의 장(場)’이다. 단체교섭은 그 자체로선 갈등의 과정이지만 이러한 과정을 거쳐 노사 간 신뢰와 파트너십이 확립된다. ‘갈등을 통해 검증된 파트너십’(conflict-tested partnership)이라는 표현은 이를 두고 이름이다. 더욱이 단체교섭이 서로의 차이를 확인하며 합의를 구해가는 과정이라면 그 결과 맺어진 단체협약은 노사 간의 책임과 권리를 규율하는 평화협정에 해당된다.

공무원 사회에서 노조가 첫 모습을 드러낸 건 2002년 3월이며 합법화가 이루어지기 시작한 것은 2006년 1월부터이다. 그럼 이로부터 2011년 오늘에 이르는 동안 단체교섭은 어떠할까? 공무원 단체교섭은 이층 구조를 갖는다. 대정부 중앙교섭과 중앙부처나 지자체 또는 교육청 차원에서 이루어지는 하부교섭이 그것이다. 이때 결정적으로 중요한 건 행정안전부 장관을 사용자측의 교섭대표로 삼는 중앙교섭이다. 하부교섭은 중앙교섭이 정한 틀 내에서 세부 실행방안을 논의하거나 중앙교섭이 다루지 않은 부분을 논의하는 이른바 보충교섭으로서의 의미를 지닌다. 중앙정부차원에서 공무원 노사 간 체결된 단체협약은 2007년 12월 14일 체결된 것이 지금으로서는 처음이자 마지막이다.

노조란 ‘임금과 근로조건을 유지·개선하고 근로자의 경제적·사회적 지위를 향상시키는 것’(노조법 제2조)을 일차적인 목적으로 한다. 그 대표적인 수단은 두 말할

나위도 없이 단체교섭이다. 이러한 점에서 공무원 노사관계에서 단체교섭이 제자리를 잡지 못했다면 이러한 노사관계를 정상적인 관계라고 하기란 어렵다. 따라서 단체교섭을 제자리에 갖다 놓는 작업은 공무원 노사관계를 제자리에 갖다놓는 작업이라고도 할 수 있다.

2

**‘법’과 노사의 의지에 발목 잡힌 공무원 단체교섭**

공무원 노사관계에서 단체교섭이 자리를 잡지 못하는 이유는 다양하다. 순서 없이 지적한다면 우선 교섭창구 단일화조항은 교섭기간을 (무한정) 늘릴 뿐 아니라 단일화가 추진되는 동안 단체교섭이 이루어지지 않는 현실을 ‘합법화’하고 있다. 현 행 법이 노사간 단체교섭을 촉진시키는 것이 아니라 노조의 단체교섭권을 오히려 제약하고 있는 것이다. 교섭창구의 단일화가 필요하다는 사실을 인정한다면 교섭위원의 선임과 교섭의제의 선정으로 교섭이 지연되는 경우 이를 어떻게 해결될 것인가에 대한 입법적 보완이 필요하다고 할 수 있다.

교섭창구 단일화와 관련하여 (구)전국공무원노조의 설립신고 철회나 (통합)공무원노조의 설립신고증의 반려, 나아가 민주공무원노조의 실재 여부 등에 대한 논란은 한마디로 코미디다. 설혹 사소한 범위반이 있다고 하더라도 이를 빌미로 노조의 자유설립주의를 부정한다면 이것이야말로 교각살우(矯角殺牛)이자 개꼬리가 개를 흔드는 격이라고 할 수 있다. ‘단체교섭 없는 노사관계’에 앞서 ‘노조 없는 노사관계’가 형용모순이란 건 두말할 나위도 없다. 법이 노조를 보호하고 껴안는 게 아니라 노조를 배제하는 데 활용된다면 사용자가 아닌 제3의 통치기구로서 정부의 권위는 물론 법 자체의 존재의의조차 감아먹게 된다. 노사관계, 특히 ‘공무원 노사관계가 어떻게 정치적인가’를 보여주는 실례이기도 하다.

정부가 법을 앞세워 제 발목을 잡는 현상은 단체협약의 시정명령에서도 드러난다. 단체교섭의 대상을 정해놓고 이를 벗어나면 시정명령을 내리는 것은 마치 그리스신화에 나오는, 침대보다 발이 길면 잘라버리는, 프로크루스테스의 침대를 떠올리게 한

다. 불합리한 단체교섭 사항에 대한 노동부의 시정조치가 폭풍처럼 휩쓸고 지나가고 남은 것은 누더기가 된, 그것도 껍데기만 남은 단체협약뿐이었다. 정부와 맺은 단체협약을 ‘다른 정부’가 와서 고치는 꼴이었다. 대추나무 연 걸리듯 이리저리 걸리다보니 노조로서 교섭할 게 없다는 푸념이 나오는가하면 차라리 기존협약을 연장하는 게 유리하다는 자조의 목소리도 들린다. 이러한 문제가 중앙교섭이라고 비껴간 건 아니다. 정부교섭대표(행안부)와 노조 사이에 맺은 2006년 중앙협약조차 시정명령의 대상이 된다면 이는 ‘단체교섭 무용론’으로까지 이어질 수도 있다. 노조의 참가가 노사간 신뢰의 출발점이라는 수많은 언술에도 불구하고 정부는 단체교섭의 의제를 축소시킴으로써 노조의 참여폭을 줄이는데 급급하다는 인상을 주고 있다.

공무원 노사가 2006년 교섭을 2007년 말에 타결 지은 이래 (오늘 토론의 대상인) 2008년 단체교섭을 하지 못하고 있다는 것도 문제지만 조합원의 가장 큰 관심사의 하나인 보수교섭을 하지 못하고 있다는 것도 단체교섭을 무력화시키는 또 하나의 요인이 되고 있다. 공무원 노조법은 공무원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항에 대하여 공무원 노조가 교섭하고 단체협약을 체결한 권한을 보장하고 있다(제8조 제1항). 그러나 많은 공무원(조합원)은 공무원 노조가 보수교섭을 할 수 있다는 사실조차 알지 못하고 있다.

2007년에 맺은 단체협약에서 공무원의 보수수준을 결정할 때 단체교섭 대신 노조의 의견을 수렴한다는 조항(제30조)을 집어넣은 노조도 문제지만 그렇다고 이를 빌미로 노조가 요청한 보수교섭에 응하지 않는 채 공무원의 보수를 일방적으로 결정하여 온 정부도 ‘정상적인’ 노사관계의 한 당사자라고 하기는 어렵다. 「공무원보수민관심위원회」에 노조가 참여한다지만 이는 ‘꿩 대신 닭’도 되지 못하는, 정부의 일방적인 결정에 대해 노조가 들러리를 서는 데 지나지 않는다. 공무원의 보수를 결정짓는 원칙은 공무원 노조법이 명기한 대로 보수심의위원회도, 노사보수협의회를 통한 ‘의견수렴’도 아닌 단체교섭이다. 공무원의 보수를 심의할 ‘중립기구’가 필요하다고 하더라도 그것은 어디까지나 단체교섭을 보완할 뿐이지 단체교섭을 대체할 수그럼 이 참에서 2008년 단체교섭은 어떻게 하여야 할까? 물론 노사관계의 정상화를 위해서라면 당연히 단체협약을 맺는 데까지 나아가야 한다. 는 없다. 공무원 노조로서는 다음 연

도의 정부 예산안이 국회에 제출되기 이전에 보수 인상률 등이 결정되어야 한다면 벌써 2012년 공무원의 보수수준 역시 사실상 정부의 손에 맡겨진 상태이다.

노조들의 자율적인 조율능력도 짚을 필요가 있다. 원래 단체교섭의 절차는 법에 의해서가 아니라 노사가 자율적으로 정하는 것이 원칙이고 그것이 ‘자율적인 단체교섭’의 요체다. 그것까지는 바라지 않는다하더라도 ‘10인 이내의 교섭대표위원’과 본교섭 대표를 선임한다는 게 단체교섭의 지연을 넘어 사실상 무산시킬 만큼 중요한 일인가는 되물어야 한다. 법대로 ‘조합원 수’를 기준으로 선정하는 것조차 힘들게 합의를 만들어가고 있는 것도 공무원 노조가 갖고 있는 조정능력의 현실이다. 그렇다면 “법으로 교섭절차를 정해주지 않고 노조에 맡겨두면 교섭은 백가쟁명으로 혼란에 빠져버릴 것”이라는 사용자의 험담도 노조는 달게 받아야 한다.

### 3

## 2008년 공무원 단체교섭은 가능할까?

공무원 노조법이 만들어진지도 6년이 지나면서도 단체교섭제도조차 정상적으로 뿌리를 내리지 않았다면 공무원 노조법도 이제 검토할 대상이 되었다고 할 수 있다. 이와 관련하여 공무원 노사는 이미 2006년 단체협약에서 공무원의 노동기본권 신장을 논의하기 위해 노사정위원회 내에 「공무원노사관계특별위원회」를 꾸리기로 합의하였다. 하지만 위원선임을 둘러싼 갈등으로 이마저 성사되지 못하였다. 최소한 공무원 노조가 합법화된 6년을 냉정하게 평가하고 이를 바탕으로 공무원 노사관계를 둘러싼 법·제도를 정비하는 일은 굳이 단체교섭 진척현황을 보지 않더라도 시급한 일로 보인다.

기존의 법·제도 내에서라도 단체교섭을 성사시키려는 정부의 의지는 여전히 중요하다. 전국공무원노동조합의 불인정 여부는 여기에서 논외로 치더라도 민주공무원노동조합의 법적 지위를 인정하고 교섭에 임하는 것이 공무원 노조법의 제정취지는 물론 공무원 노사관계의 안정이라는 측면에서 바람직할 것이다. 단체교섭이 없어 공무원 노사관계가 안정되었다면 이는 역설치고도 너무 지독한 역설이다. 이 때 주어진 안정이란 태풍 속의 고요일 뿐이다.

노동조합들도 이 문제에 대한 접근방식을 재고할 필요가 있다. 특히 법외 노조로서는 이 정부가 노조를 인정하지 않는다고 판단한다면 교섭 자체를 아예 포기할 것인가, 포기하고 합법성 투쟁으로 나설 것인가, 아니면 가능한 한 수단을 동원하여 교섭을 이어나갈 것인지를 결정하여야 한다. 현실적으로 민주공무원노조가 참여하는 교섭이 가능하지 않을뿐더러 교섭의 성과조차 기대하기 어렵다면 이참에서 교섭추진을 사실상 종결짓는 방안을 강구할 수 있다. 이는 공무원노조로서는 새로운 투쟁의 출발이라는 의미를 지닐 것이다.

다른 한편 정부가 합법성 시비에 휘말린 노조가 참여하는 단체교섭을 인정하지 않겠다면 전국공무원노조가 교섭에서 주체적으로 배제되는 방법도 하나의 대안으로 고민할 수 있다. 즉 대정부 중앙교섭은 법내 노조가 주도하더라도 노조측의 교섭전략을 조율하는 「공무원노조 2008 대정부교섭단」에는 법외 노조가 참가하여 실질적으로 교섭의 과정을 총괄하고 공동투쟁과 아울러 그 성과를 공유하는 방안이 그것이다. 이는 전국공무원노조가 노조설립투쟁과 교섭을 분리하고 나아가 그렇잖으면 지연이 불가피한 중앙교섭의 물꼬를 튼다는 것을 의미한다. 물론 이러한 결정은 간단찮은 후유증을 남길 수 있다.

## 4

## 결국은 사용자로서 정부가 풀어야 할 과제

정부의 지적을 들지 않더라도 최소한 통계적으로 우리나라의 노사관계는 안정되어 가고 있다. 그러나 이러한 노사관계가 상호신뢰에 바탕을 둔 협력적인 관계가 아니라는 사실은 너무나 많이 알고 있다. 더욱이 비정규직 부문과 더불어 정부가 사용자로서 역할 하는 공공부문 노사관계가 앞으로 노사분규의 진앙지가 될 것이라는 전망마저 나오고 있다.

노사관계에서 파트너십이 회자되고 있다. 좋은 말이다. 그렇다면 거기에 걸 맞는 전제가 필요하다. 그것은 무엇보다도 노조를 인정하는 일이다. “내가 없어서 주기를 원하는 파트너와 파트너십을 맺는다는 일이 어떻게 가능하가”라는 건 런던정경대 켈

리(John Kelly)교수의 질문이다. 노조를 인정한다는 건 설립신고와 같은 문제를 해결하는 것은 물론 의사결정과정에 상대방을 ‘참여’시키는 일에서 비롯된다. 노동조합이 의사결정과정에 참여하는 대표적인 수단은 누가 뭐래도 단체교섭이다. 이런 점에서 2008년 단체교섭은 노조는 물론 정부측에서 보더라도 협약의 체결에 이르기까지 밀고 가야 한다. 물론 2009년도 추진하다 중단된 보수교섭 역시 공무원 노사로서는 빠뜨릴 수 없는 부분이다.

노사관계는 정치적이며 특히 공무원 노사관계는 본질적으로 정치적이다. 오랫동안 공무원 노사관계를 연구하여 온 영국 워릭대 테리(Michael Terry)교수의 지적이다.

노사관계에서 메마른 법의 논리를 적용하는 것도, 그리하여 단체교섭을 하지 않거나 단체협약을 시정하는 것도 정치적인 행위에 속한다. 정부가 사용자로서 사실상 노조를 인정하지 않거나 ‘노조 없는 경영’을 꿈꾼다는 의혹을 살 수도 있는 대목이다. 사실 그간 노동배제적인 정책이나 제도가 노조의 전투성을 부추겼다는 것은 새삼스런 지적이 아니다. “조합이 경영에 도움(자산)이 될지 아니면 부담(부채)이 될 것인지는 주로 사용자측이 이에 대해 어떻게 대응하느냐에 따라 크게 좌우되기 마련이다”라는 건 하버드대 교수를 지냈던 프리맨(Richard Freeman)교수의 말이다.

# 노사 파트너십 구축을 저해하는 소위 “8대 불법관행 해소 추진계획”

● 윤 양 일(2008 대정부교섭단, 전국시도교육청공무원노동조합)





## 노사 파트너십 구축을 저해하는 소위 “8대 불법관행 해소 추진계획”

윤양일(2008 대정부교섭단, 전국시도교육청공무원노동조합)

대정부 및 중앙행정기관과의 교섭에 있어 정부교섭대표로 기능하고 있는 행안부는 공무원노사관계에 있어 사용자의 위치에 있는 행안부가 공무원노동조합의 자주적인 조합활동을 방해하거나 위축시켜 노동조합의 힘을 약화시키고자 하는 의도에서 노사관계 선진화의 이름으로 2008년에 ‘공무원단체 불법관행 해소 추진계획’(이하 추진계획이라고 함)을 지방자치단체를 포함한 전 기관에 하달하였다. 행정안전부의 이른바 ‘공무원단체 불법관행 해소 추진계획’은 사실상 공무원노조를 와해하고 노동조합의 정상적 활동을 방해하기 위한 의도에서 대외적으로 자신들의 노동조합 파괴 공작을 기만하기 위한 술책에 다름 아니었다.

이명박 정부 초기인 2009년 초, 노동부는 노사불법관행을 해소라는 미명하에 노사간에 자율적으로 합의·체결되어 정상적으로 작동하고 있는 단체협약의 상당한 조항을 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률시행령」 제4조 비교섭사항에 해당한다는 이유로 삭제하도록 시정명령을 내렸다. 수정을 요구한 조항들은 단체협약의 핵심에 해당하는 조항들로 인사제도·수당·노동조건 등과 관련 조항들이다. 또 정부 조직 운영 및 정책 중 상당수는 공무원의 노동조건에 직접적으로 영향을 미침에도 불구하고 정책의 직접적 적용 대상자인 공무원 노동조합의 조합원을 배제시키려는 의도는 과연 공직 선진화, 노사관계 선진화에 걸맞는 행위인지 묻지 않을 수 없다.

더 나아가, 2009년부터 행안부는 국가 및 지방자치단체에 “불법관행 해소추진단”을 구성하도록 하고, 그 점검결과에 따라 상벌조치 하겠다는 내용을 계획으로 발표 하였

다. 단계별 조치 계획과 감시 감독을 통한 탄압의 궤적은 직접 지방자치단체와 개인에게 인사상, 행·재정적 불이익을 준다는 것은 “동등한 입장의 파트너십 인정”이 아니라 “상하관계의 억압적 지배구조” 구축을 위한 구시대적 발상에 불과하다.

- ◆ 단계별 조치 : (1단계) 법준수 ‘촉구’ → (2단계) 제재 ‘경고’ → (3단계) ‘제재’ 조치
- ◆ 각급 기관별 추진상황 점검·독려(분기별)
- ◆ 개인 및 해당 기관에 불이익 조치 (불법 묵인·방조, 조치 미흡기관 파악)
  - 지침 이행에 소극적인 기초 지자체 중심으로 집중 지도·점검 실시

주요 불법/위법사항 해소방침으로 제시한 내용을 보면, 불법 노조 전임활동 차단(업무복귀·휴직·인사조치 등), 노조 가입 제외대상자 탈퇴조치, 해직 후 복직한 자에 대한 재징계 이행, 법령 위반 및 비교섭사항에 대한 단체협약 체결 금지, 해직자 등 비조합원이 포함되어 있는 경우 단체교섭·면담 불허, 노조 후원회 후원금 급여 원천공제 금지 등이다.

2010년도 부터는 8대 불법 관행이 등장한다. 조직적 대응 체계를 구축하여 행안부가 총괄·지휘하되, 각급 기관별(지방자치단체 포함)로도 해소추진단을 구성·운영하도록 하고 있다. 각급 기관은 부기관장을 단장, 공무원단체담당과장을 팀장, 유관부서(복무·인사·감사 등) 직원을 단원으로 하여 추진단을 구성하고 자체 불법관행해소 추진계획 수립 및 점검 실시하여 보고토록 하였다.

소위 “8대 불법관행”은 곧 “단체협약 시정명령”의 주된 내용들이고, 강제적으로 추진되고 있기 때문에 노동조합의 활동을 방해, 위축시키는 걸림돌이 되고 있다. 더 나아가 정부의 노동 및 노사정책에 대한 불신의 근거가 된다. 8대 불법관행으로 제시된 내용들은 다음과 같다.

- |                 |              |                 |
|-----------------|--------------|-----------------|
| ① 단체협약중 위법사항    | ② 해직자 활동 묵인  | ③ 휴직없는 노조전임자 인정 |
| ④ 근무시간중 노조활동 방치 | ⑤ 조합비 등 원천공제 | ⑥ 노조에 대한 부당지원   |
| ⑦ 징계처리 미이행      | ⑧ 부당한 인사개입   |                 |

행안부가 제시한 2009년도 불법관행 해소 실적을 보면, “정상적인 근무를 하지 않는 노조간부를 적발하여 관련법에 따라 15명을 휴직조치하고, 130여명에 대해 업무

복귀조치”하였으며, “노조가입 금지대상자중 노조에 가입·활동한 자들을 적발하여 635명을 탈퇴 조치”시켰다.(2010. 불법관행 해소 추진 계획)

불법관행 해소 추진 계획은 결국 행안부의 자료에 의하더라도, 노동조합 활동에 적극적인 조합원 을 줄이기 위한 청산 작업에 다름 아니라는 결론을 내릴 수 밖에 없다. 정상적이고 합법적인 노동조합을 양성(!)하고 싶은 의도를 실현하려면, 무리하게 정부입장에서 해석한 기준만을 적용함으로써 일방의 힘을 약화시켜서는 안된다.

**8대 불법관행의 내용과 사례(행안부, 2011년도 추진 계획)를 보자.**

8대 불법관행	내용 및 사례
단체협약중 위법사항	○ 기 체결한 단체협약 또는 현재 진행중인 단체교섭사항에 위법·부당한 내용이 포함되어 있으나 기관차원에서 이를 묵인·방치 * 단협에 유급노조전임자·노조 경비원조·해고자 조합원 자격 등 명시
해직자 활동인	○ 파면·해임된 공무원이 노조사무실에 출근하거나 노조간부로 재직하며 활동하는 것을 기관차원에서 묵인·방치 * 해직자 사무실 출근, 노조가입 및 간부활동, 집단행동 주도 등 방치
휴직없는 전임자 인정	○ 노조간부가 휴직없이 사실상 노조전임자로 활동하는 것을 묵인 * 노조간부 업무 미분장, 근무상황부 미관리, 직장이탈 묵인 등
근무시간중 노조활동 방치	○ 노조가 근무시간 중 무단으로 노조활동을 수행하는 것을 묵인·방치 * 근무시간중 노조의 사무실 순회, 유인물 배포, 선거운동, 조끼착용 등
후원금 등 원천공제	○ 기관이 본인 동의없이 조합비와 후원금을 원천공제해주거나 노조가 노조 가입 금지대상자에게 무단으로 후원금과 조합비 모금 * 노조간부가 본인 동의서를 일괄 접수하여 지출관에게 제출 등
노조에 대한 부당지원	○ 기관이 단협 등에 의해 노조사무실 관리비와 차량, 노조행사 경비 등 운영비를 지원하거나 조합발전기금 등을 제공 * 노조관계자 출장을 공무출장 처리, 단협에 경비지원 명시 등
징계처리 미이행	○ 기관차원에서 불법행위자에 대한 징계요구를 지연 또는 불이행하거나 징계양정기준에 현저히 미흡한 조치 등 미온적 처리 * 징계양정기준에 미흡한 조치, 증거가 명확한데도 징계거부 또는 지연 등
부당한 인사개입	○ 노조가 신규·특별채용, 승진심사, 근무평정, 전보심의, 징계, 다면평가 등 기관장의 각종 임용권 행사에 개입 * 인사권 개입을 교섭사항으로 요구, 단협에 인사권 개입 명시 등

이 정도의 수준은 노사 단체협상의 당사자들에게 자율적이고 실정에 적합한 합리적인 타협점을 찾으라는 권고의 수준이 아니라 이행을 강제하고 정부에서 모든 것을 통제하겠다는 의도라고 볼 수 밖에 없다.

시·도 지사, 시군구 자치단체장의 고유 권한(인사, 재정, 기관운영 등)에 대해 정부에서 해석하고 그 해석을 따르되, 그렇지 않는 경우 별칙을 주겠다는 발상은 지방 자치제도 자체를 인정하지 않겠다는 의도와 다름아니다.

민간의 단위 사업장 내 교섭도 그 회사의 실정에 적합하게 갈등을 해결해 가는 과정을 보장함으로써 올바르게 정립될 수 있다. 정부에서 끼어들어 공권력을 행사하게 되면 단위사업장의 문제가 아니라 사회적 문제가 된다. 그렇게 되면 인근의 사업장에도 긍정적 부정적 영향을 미칠 것이고 사회 전체의 갈등 구조는 심화될 수 밖에 없다. 이러한 악순환은 공무원노조와 정부와의 관계에도 적용된다.

예를 들면, 인사에 관한 사항이라 함은 조합원의 배치전환, 징계, 해고 등의 인사 기준이나 절차 등과 같이 조합원 전체의 인사에 관한 기준이나 절차에 관한 사항을 말하는 데, 이러한 인사권은 사용자에게 있는 것이 원칙이나 **각종 인사 기준이나 절차는 그 자체가 중요한 근무조건에 속하므로 의무적 교섭사항으로 보는 견해가 지배적임**에도 이를 규정한 단체협약은 모두 비교섭 사항으로 시정이 필요하다는 지적은 타당하지 않다.

**현재 유효한 절차를 통하여 체결된 인사권에 관한 사항에 대하여 비교섭사항임이라고 분류하여 일괄적으로 효력을 부정하는 것은 타당하다 할 수 없고, 인사결정 중 근로조건 밀접성이 있는 경우는 반드시 교섭해야 하는 의무적 교섭사항이고, 사용자의 고유권한인 인사권 자체에 대한 사항은 교섭을 요구시 사측이 반드시 응해야 하는 것은 아니지만 그에 응하여 단체협약을 체결하였다면 단체협약으로 효력이 발생한다 할 것이다. (출처 : 공무원노총, 노동부 “공무원 단체협약 위법 여부 등 판단 및 조치 기준”에 대한 법률검토 요약)**

최근 공노총 전남연맹이 제기한 단체교섭거부처분에 대한 항소심에서 기존 노동부가 지침을 통해 불법·부당한 내용으로 처리했던 사항에 대해 근로조건과 관련된 사항으로 교섭사항에 해당된다고 한 판결(서울고등법원 2009누9828)은 정부에서 반성

의 계기로 삼아야 한다. 열어 놓고 대화하여 협상을 해야 비로소 단체교섭이 된다.

소위 말하는 불법/부당행위가 발생하게 되었는지에 대해서 무조건 노조에서 잘못하고 있다는 식으로 매도하고 노동조합 간부들을 해고할 것이 아니라, 그 원인은 어디에 있고, 이를 치유 또는 개선할 방향은 무엇인지 법률적 검토에서부터 공무원의 현실에 이르기까지 성의있는 자세를 보여주어야 상호간의 신뢰감도 형성될 것이다.

특히, 발제문에 나타나 있는 것과 같이 해고자의 조합원 자격 인정에 대해서는 최근 대법원에서 “고용 의지가 있는 미취업자의 경우에도 노동자로서 본다”는 취지의 판결 등 노동자의 범위를 폭넓게 인정하고 있는 점과, 전교조 등 비슷한 여건에 있는 단체에 대한 태도와는 달리 유독 공무원노조에게만 법적 지위를 인정해 주지 않고 있는 점 등을 고려하면 형평성 등 정부의 문제 의식 자체에 왜곡된 시각이 많다고 볼 수 밖에 없다.

#### 《 주요 사례 》

- 조합원이 법적으로 해고의 효력을 다투고 있는 경우 조합원의 자격을 유지한다
- 기관은 노동조합원이 면(퇴)직의 효력을 다투고 있는 경우에는 법원의 최종 확정 판결 때까지 조합원으로 인정한다.

위와 같은 사례를 내려 보낼 것이 아니라, 공무원제6조제3항의 규정 중 “중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지는 노동조합원의 지위를 상실하는 것으로 보아서는 아니된다.”를 “법원의 최종 판결 때까지는”으로 개정하는 것이 더 바람직하다고 본다. 행정청에서 면직, 파면, 또는 해임의 징계를 내릴 경우 부당노동행위에 대한 구제신청은 중앙노동위원회의 재심판정으로 결정되지만, 공무원 지위의 상실 여부를 다투는 해고의 효력은 법원의 판정까지 가야하는 것이 보통이기 때문이다.

노조의 활동 영역이 확대될수록, 조합원의 가입 범위가 허용적이 될수록, 정부나 지방자치단체의 정책에 자유로운 비판이 허용되어 질수록 국민의 봉사자로서의 공무원에 대한 인식 제고와 공직 사회 내부의 부정부패 척결, 행정의 민주화, 투명화가 앞당겨 질 수 있다. 그것이 정부의 입장에서든 국민앞에 떳떳한 정부가 되는 여러 가지 선택 중의 하나임에 틀림없을 것이다.

정부에서는 선진적인 노사관계를 구축하고 싶다면, 노동조합의 활동 보장이나 법적 지위 자체를 인정해 주지 않는 식의 불법 관행 해소 추진을 즉각 철회하고, 노동조합과 사용자가 스스로, 자율적으로 문제를 해결해 나가고 개선점을 찾아 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

정부에서 노동조합의 활동을 평가하고 억압할 것이 아니라, 시민사회가 판단하여 공무원 노동조합이 국민에 대한 참 봉사자로서 성장, 발전할 길을 열어 주어야 노사관계가 선진화 된다는 점을 깊이 인식하기 바란다.

• 2008 대정부교섭토론회  
| 토론문

# 정부 토론문

● 행정안전부







# MEMO

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.



# MEMO

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.



# MEMO

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.



# MEMO

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.



하는 거야, 마는 거야

# 2008 대정부교섭토론회

— 대정부교섭 무엇이 문제인가? —