

공무원노조 단체교섭구도에 대한 공무원과 시민의 의식 비교*

김 재 기**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 공무원노사관계와 단체교섭
- III. 조사설계 및 분석
- IV. 분석결과 요약 및 결론

〈요 약〉

본 연구는 공무원노조 단체교섭구도 관련 주요 쟁점에 대하여 이론적으로 고찰하고, 경험적인 분석을 통해 공무원과 시민간의 의견 차이를 검증한 것이다. 경험적 조사를 위하여 대구·경북지역의 공무원과 일반시민을 대상으로 설문조사를 실시하여 자료를 수집하고 분석하였다. 분석결과를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 교섭창구 단일화는 공히 지지하나 특히 공무원은 노조결속을 위해 더욱 강조하고 있고, 둘째, 공무원은 정부 측 교섭대표로 행정자치부장관을 지지하고, 시민은 관련 부처장관을 선호하였다. 셋째, 정책결정사항이나 관리운영사항에 대해서 공무원은 교섭사항으로 하자는데 비해, 시민은 소극적이었다. 넷째, 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭구도에 대해서 두 집단 모두 찬성하나, 공무원이 보다 적극적이었다. 다섯째, 두 집단 모두 직권중재제도에 대해서 찬성하지만, 시민이 더욱 강한 것으로 나타났다. 결론적으로 공무원 노사관계의 제도화와 안정화를 위해서는 노사 양 당사자 간 상호 승리하는 원-원 전략을 도모하여야 하며, 상생적 노사관계를 구축하기 위해서는 단체교섭구조를 통한 집단적 의사소통의 제도화를 꾀하는 것이 필요하다.

【주제어 : 공무원노조, 단체교섭, 단체협약, 직권중재】

* 이 논문은 2003년도 대구대학교 학술연구지원에 의해 수행되었음.

** 대구대학교 행정학과 교수

I. 서 론

공무원파업권부여 등의 쟁점을 둘러싸고 이해당사자 간에 적지 않은 전통과 희생이 있었지만 공무원의 노동조합설립및운영에관한법률(이하 ‘공무원노조법’이라 한다)이 지난 연말 국회를 통과함으로써 공무원노조는 드디어 합법적으로 출범할 수 있게 되었다. 2006년 1월 본격실시와 더불어 도래하는 공무원노조 시대에 즈음하여 단체교섭의 경험이 없는 정부로서는 매우 불확실한 상황에 직면하고 있다. 공무원노조의 출범으로 공무원노동조합의 순기능과는 달리 공직사회 내부에 지휘감독체계의 혼란, 공무원단체의 집단이기주의 표출 그리고 정부 업무의 안정성이 흔들리는 역기능이 발현될 수도 있다. 그러므로 이로 인해 초래될 혼란과 사회적 비용을 절감하기 위해 정부는 발생 가능한 상황을 예측하고 사전에 철저한 대비책을 마련할 필요가 있다.¹⁾ 특히 본격시행 이전 단체교섭구도에 관련해 대비하고 보완할 점은 무엇인지를 조사평가할 필요가 있다 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 특수성을 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 기본권

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 개발, 부처별 총액 인건비 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 분쟁조율시스템의 확립 등을 준비해야 할 것이다.

보장이라는 관점이 노사관계에서 반드시 고려되어야 하는 특수성이 인정되므로 노사교섭운용시스템도 사기업 등 일반노사교섭운용시스템과 다른 특성이 인정되지 않을 수 없다. (조용만, 2004:68)

이러한 관점에서 본 연구는 공무원노사관계의 특수성을 전제로 하여 공무원노동조합의 단체교섭관련 주요 쟁점사항에 관한 우리나라 공무원과 국민의 의식을 비교분석하고, 우리나라 노사관계의 현실과 국민 및 노사관계당사자의 의식수준과 요구가 반영된 공무원노조 단체교섭 기본구도에 관한 정책방향을 제시하는데 목적을 두었다.

본 논문의 연구범위에 있어서는 지금까지 노사 간 내지 노정 간 혹은 학계에서 논란되어 온 공무원노동조합법 관련 쟁점사항 중 단체교섭구도 관련 주요 쟁점사항 다섯 가지에 국한해서 단체교섭기본구도에 관한 공무원과 국민의 의식을 비교분석하였는바 공무원 집단과 비공무원(시민)집단에 대하여 설문조사를 실시하고 SPSS Program을 사용하여 분석·처리하였다.²⁾ 특히 각 집단별 차이점을 비교·분석하고 각 직종별 특성을 파악하기 위하여 빈도분석과 교차분석을 실시하였다. 본 논문의 분석대상 공무원에는 일반직 공무원과 기능직·고용직 공무원 그리고 교육공무원을 포함시켰다. 또한 본 논문의 분석대상 시민으로는 대구·경북지역에 거주하는 주민을 중심으로 표집 하였다.³⁾

II. 공무원노사관계와 단체교섭

1. 공무원노조⁴⁾와 단체교섭

-
- 2) 설문조사의 결과대로 모두 입법화 될 수는 없다고 할지라도 응답내용이 모순되지 않는 범위 내에서는 설문조사의 결과가 입법화될 때에, 보다 실정법의 규범성이 높아져서 실효성 있는 실정법에 이르게 된다고 추론할 수 있을 것이다. 규범성과 실효성에 관해서는 다음 문헌 참조(K. Loewenstein, Verfassungslehre, 3. Aufl., Tübingen, 1975, S. 144 f.)
- 3) 시민을 조사대상에 포함시킨 이유는 공무원노사관계체제의 환경적 변수인 동시에 공무원노조의 이해집단 중 가장 민감한 집단으로 공무원노조활동의 직접적인 이해당사자이기 때문이다. 이들의 관심과 지지에 따라 공무원노조활동의 범위에 긍정적이거나 부정적인 영향을 끼칠 수 있다고 보았기 때문이다.
- 4) 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 국가가 공공단체와 공법상의 근무관계를 맺고 공공적 업무를 담당하는 자라는 점에서 특수성을 가지긴 하지만, 공무원도 각종 노무의 대가로 얻는 수립에 의존하여 생활하는 사람이라는 점에서 통

1) 단체교섭의 개념과 방식

일반적으로 단체교섭은 사용자 또는 사용자단체와 노동조합 또는 노동조합단체사이에 임금, 근로시간 기타 근로조건 등에 관한 단체협약을 체결할 목적으로 행해지는 자주적인 협상과정을 의미한다고 정의할 수 있다.

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 근로조건의 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 할 수도 있는바 이는 교섭관련 재량권이 적은 단체장에게는 큰 부담으로 작용할 수 있을 것이다.

2) 공무원노조법상의 규정

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 위임

상적인 의미의 근로자격인 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. 그 근거로는 국민전체봉사자론, 특별권력관계론, 대상조치론(대체제도론), 근로조건법정주의론·재정민주주의론 등으로 설명할 수 있다.(상세한 설명은 김재기, 2000:49-72 참조)

금지), 일곱째, 복수노조의 경우에는 교섭창구를 단일화 하여 단체교섭을 요구하여야 하며(교섭창구 단일화), 여덟째, 구체적인 단체교섭 절차 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

3) 공무원노사관계의 특성 : 단체교섭의 한계⁵⁾

공무원노조의 존립이유는 민간노동조합과 마찬가지로 공무원의 근로조건의 유지 향상에 있다고 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 민간부문보다 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 법정되거나 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 민간부문처

5) 공무원의 노사관계의 특징에 대해서는 김성훈·조경호(2003: 156-157), 단체교섭의 한계에 대해서는 김인재(2004)의 연구를 참고하였다.

럼 단체교섭의 책임과 권한을 가진 완전한 의미의 사용자를 구성하는데 어려움이 있다. 게다가 공무원의 경우 상대적으로 강한 신분보장으로 해고가 쉽지 않고, 직장폐쇄와 같은 수단을 동원할 수 없다는 점에서 사용자로서 정부가 행사 할 수 있는 대항권도 매우 제약되어 있다. 아울러 단체교섭 대상인 보수 등 기타 근무조건에 관한 사항이 대부분 국회의 권한사항인 예산·법령사항과 중복되 기 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 필수공익 사업장처럼 대상조치로 직권중재제도를 예정하고 있으나, 민간부문(직권중재가 필요불가결한 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 중재재정의 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.

2. 공무원노조 단체교섭구도 관련 주요 쟁점사항

일반적으로 민간부문에 있어서 구체적인 단체교섭시스템의 구도를 어떻게 형성할 것인가는 노동관계 당사자가 자율적으로 결정하는 것이 원칙이다. 그러나 공무원노조의 경우 단체교섭기본구도에 관련해서는 공무원노사관계의 특수성을 감안해서 노사간 내지 노정간 혹은 학계에서 논란되어 온 여러 쟁점사항이 있으나 본 연구에서는 다음의 다섯가지 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, 교섭사항 넷째, 중앙 교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭 다섯째, 단체교섭결렬시 노동쟁의조정 등의 쟁점이 있다.

1) 교섭창구 단일화

공무원노조법은 조직대상을 같이 하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에는 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하도록 하고 있다(법 제8조제4항 후단). 일반 노조법의 경우에 복수노조 창구단일화 방안에 관한 수많은 논의가 있었으나 아직까지 명쾌한 결론이 나지 않고 있다. 다만 교원노조법시행령은 “조직대상을 같이 하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 때에는 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되, 합의하지 못하는 때에는 노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임한다”라는 방안을 규정하고 있다(교원노조법시행령 제3조제5항).

따라서 공무원노조의 경우에도 복수노조 간의 창구단일화를 자율에 맡기고 그것이 불가능할 때에는 조합원수에 비례하여 교섭위원수를 선임하도록 하는 방안을 생각할 수 있다(김유선외, 2004 : 88).

2) 정부 측 교섭대표

공무원노조의 단체교섭구조에 관한 많은 연구는 정부 측 교섭담당자를 ‘교섭단(교섭위원회)’ 또는 ‘사용자단체’의 형태로 구성할 것을 제안하고 있다. 민간기업의 사용자는 노동조합과 합의한 근로조건 등에 관하여 독자적인 이행 능력을 가지지만, 정부기관의 각 행정기능은 분산적·중중적 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 “국회 사무총장은 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·재경부·노동부의 장관으로 교섭단을 구성하는 것이다)

3) 교섭사항

공무원노조법은 공무원노조의 교섭사항으로 “노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항”을 규정하고 있다(법안 제8조

제1항). 공무원노조의 교섭사항 중 ‘노동조합에 관한 사항’은 주로 조합활동과 관련된 사항으로서 노조전임자, 조합비공제, 조합계시판제공 등 조합활동을 위한 편의제공에 관한 사항, 단체교섭절차에 관한 사항 등이 있다.

‘근무조건에 관한 사항’은 그 내용을 일률적으로 확정할 수 없고 교섭사항 일반론, 외국의 사례 등을 종합적으로 고려하여 합목적적으로 해석하여야 할 것이다(김성훈·조경호, 2003 : 158). 일반적으로 근무조건으로는 ①근무시간·휴가·휴일, ②보수의 결정 및 지급에 관한 사항, 수당의 종류와 지급조건, ③승진·전보·퇴직·정년 등 인사제도 ④안전·보건관리, ⑤재해보상, ⑥교육훈련 ⑦포상과 징계 ⑧복지·후생제도 등이 있을 것이다.

정책결정사항, 관리운영사항 및 권리분쟁사항 등에 관하여는 명문의 규정이 없지만 법적 안정성을 위하여 대통령령이나 예규 등을 통해 ‘노동조합과 공무원의 근무조건’에 해당되지 않는 정책결정사항과 관리운영사항 등을 예시하는 방법을 고려할 수 있을 것이다(김유선 외, 2004 : 85 ; 이철수 외, 2002 : 11).

4) 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭

우리나라의 경우에 공무원노조의 단체교섭 모델은 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭을 취하게 될 것으로 전망된다. 우리나라의 경우에 중앙집권적 국가구조, 공무원의 처우와 근로조건이 모두 중앙에서 결정되는 점, 공무원노조의 조직방식 등을 고려할 때에 중앙교섭구조를 기본으로 하고, 이를 기초로 기관별 교섭을 보충적으로 채택하는 것이 교섭구조상 적합할 것이다(김유선 외, 2004 : 89 ; 김인재, 2004 : 104). 먼저 중앙교섭구조에서는 임금협상 및 노동조건을 중심으로 한 포괄적 단체협약을 체결한다. 그 이유는 현재의 공무원보수체계와 임금은 법령과 국회에 의해 정해지며, 지방공무원과 중앙공무원, 부처기관별 차이가 거의 없다는 점, 부처, 기관별 교섭이 중심이 되는 경우에 분권화·파편화로 조율이 불가능해지고 오히려 지방간 격차가 심화되고 임금조정이나 조율이 어려워진다는 점, 교섭비용의 문제 등을 들 수 있다.

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)

5) 쟁의조정

노조법에 의하면 일반사업장에서 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치⁶⁾

로 인하여 발생한 분쟁상태”를 ‘노동쟁의’(노조법 제2조제5호)라 한다. 즉, 노사 간에 단체교섭이 결렬된 상태를 말한다. 이러한 노동쟁의 상태가 되면 노사당사자, 특히 노동조합 측에서는 쟁의행위라는 실력행사에 돌입할 수 있게 된다. 그러나 국가 차원에서는 쟁의행위를 예방하거나 종결시키기 위하여 제3자가 당사자의 주장을 조정하여 분쟁의 해결을 도모할 수 있는 절차를 설정할 필요가 있는데, 이러한 절차를 ‘노동쟁의의 조정(調整)(해결, settlement)’이라 한다. 이와 같이 노동쟁의조정은 당사자 간의 단체교섭에 대한 조력의 절차이고, 또 쟁의행위의 회피 또는 종결을 피하는 절차이다.

노조법은 쟁의조정의 유형으로 조정(調停)⁷⁾, 중재⁸⁾ 및 긴급조정을 규정하고 있으며, 노동위원회에 의한 공적 조정과 노동위원회가 아닌 사적 조정을 규정하고 있다. 또 (필수)공익사업의 조정에 대하여 일반사업에 대한 특별규정 등을 두고 있다.

공무원 노동관계에 있어서 제기되는 노동쟁의에 대한 분쟁해결방안도 기본적으로 노조법상 쟁의조정제도의 규율을 받는다. 다만, 공무원의 노사관계 및 직무상의 특수성에 따라 일반 노동관계의 쟁의조정과 차이가 있다.

공무원노조법 제10조는 “노동조합과 그 조합원은 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행위를 하여서는 아니 된다”고 하여 쟁의행위를 금지하고 있다. 이에 대하여 노조법상의 노동조합은 단체교섭이 결렬되었을 때 원칙적으로 쟁의행위에 돌입할 수 있다. 따라서 일반 노동조합의 경우에 쟁의조정제도는 당사자 간의 단체교섭에 대한 조력의 절차이면서 쟁의행위를 예방하기 위한 절차로서 기능한다. 즉, 일반 노동조합은 단체교섭의 결렬을 쟁의조정을 통해서 해결하기도 하고 궁극적으로 쟁의행위를 통해서 해결할 수도 있다. 그러나 공무원노조법에 의한 공무원노조는 쟁의행위가 금지되어 있기 때-

-
- 6) “이 경우 주장의 불일치라 함은 당사자 간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다”(노조법 제2조제5호 제2문).
 - 7) 조정(調停)은 제3자가 제시한 해결안(조정안)이 당사자 쌍방이 수락하여야 비로소 구속력을 갖는다. 조정 중에서 공식적 성격이 약하고 해결안 제시를 요하지 않는 것을 ‘알선’이라고 부르기도 한다. 조정안은 구속력이 없으므로 당사자 쌍방의 합의가 없이 개시되는 직권조정을 허용하더라도 특별히 문제될 것이 없다고 본다(임종률: 159).
 - 8) 중재는 제3자가 제시하는 해결안(재정·판정)이 당연히 당사자를 구속한다. 이 점에서 중재는 재판과 유사하며, 특히 당사자 쌍방의 합의가 없이도 개시되는 직권중재(강제 중재)는 그 해결안이 구속력을 가지므로 이를 허용하는 것은 단체교섭을 둘러싼 당사자 간의 분쟁을 국가가 강제적으로 해결하는 것으로 되고 단체행동권과 쟁의권을 전제로 하는 노사자치의 기본원칙에도 반한다. 따라서 직권중재는 허용하지 않는 것이 보통이고 허용하는 경우에도 공익적 이유에서 쟁의행위가 허용될 수 없는 부문에 한정되고 있다(임종률: 159).

문에 단체교섭의 결렬에 대하여 다른 해결방안을 모색할 필요가 있다.

외국의 입법례 중에는 일반 공무원에게 실질적인 단체교섭권을 인정하지 않기 때문에 별도의 쟁의조정절차를 두지 않고 있는 경우(일본, 인사원 권고제도) 또는 특별기구를 설치하여 단체교섭의 교착상태를 해결하기 위한 쟁의조정제도를 설정하는 경우(미국-연방공무원쟁의조정위원회: FSIP, 영국-공무원중재법원) 등이 있다.

공무원노조법은 공무원노조와 국회사무총장 등 사이의 단체교섭이 결렬된 경우에 중앙노동위원회에 설치된 공무원노동관계조정위원회의 조정(調停)과 중재를 통하여 그 해결할 수 있도록 규정하고 있으며, 쟁의행위 금지에 대한 대상조치로서 강제중재제도를 규정하고 있다.

III. 조사설계 및 분석

1. 조사설계 및 응답자 특성

본 연구는 공무원노조 단체교섭시스템 운영구도에 관한 공무원과 시민의 인식을 경험적으로 조사하기 위해 2004년 11월 1일부터 14일까지(2주일간) 설문조사를 실시하였다. 본연구의 조사대상 집단은 크게 공무원집단과 비공무원(시민)집단으로 구분하였다. 공무원집단의 조사대상은 대구·경북에 근무하는 국가공무원과 기초 및 광역단체에 근무하는 지방공무원을 모집단으로 하여 직종별로 표집 하되 모집단의 특성과 본 연구의 목적을 염두에 두고 유의추출 하였다. 설문지의 배포 및 회수는 2004년 11월 1일부터 11월 14일까지 2주일간 실시하였다. 설문지는 총 700부를 배부하여 그 중 625부를 회수하여(회수율 : 88.9%) 통계처리가 불가능 한 설문지를 제외한 622부를 통계처리로 활용하였으며, 배포와 회수는 직접방문 및 우편조사를 통해 이루어졌다.⁹⁾ 통계분석은 각 문항에 대해 변수의 집단별 차이를 점검하기 위해 일부에 대해서는 빈도 및 교차분석을 위주로 하였다.

이번 설문조사와 관련하여 전체 622명의 유효 응답자 중 ‘남성’은 70.6%(439명)이고, ‘여성’은 29.4%(183명)로 남성수가 월등히 많은 것으로 나타났다. ‘연령’ 별로 보면, 20대가 26.1%(162명)이고¹⁰⁾, 30대가 25.6%(159

9) 본 조사는 조사대상지역을 대구·경북에 한정하였지만, 공무원노조 문제는 전국적인 관심사이고 국가직, 지방직을 초월한 공무원 공통의 문제이므로 조사대상지역을 대구·경북에 한정시켜 일반화한다 해도 별무리는 없는 것으로 판단하였다.

10) 시민집단의 표본추출에 있어서 대구시내 5개 종합대학에 100명을 할당하고 민간부문노조원과 구청민원실 방문자를 상대로 100명을 할당한 결과 20대 집중화 현상이

명), 40대가 33.5%(208명), 50대 이상이 14.7%(91명)로 나타났다. 학력별로 보면 고졸이하가 12.8%(79명)로 가장 많았고, 전문대졸이 14.5%(90명), 대졸이 60.3%(373명), 대학원졸이 12.4%(77명)로 분포되었다. 또한 공무원은 68.0%(423명)이고, 일반시민은 32.0%(199명)으로 공무원 응답자 수가 많았다. 공무원 응답자의 경우, 국가직이 15.3%(61명), 지방직이 84.7%(338명)으로 지방직 공무원의 수가 많았고, 중앙부처가 6.1%(24명), 광역시도가 30.9%(122명), 자치시군이 63.0%(249명)으로 나타났고, 직급의 경우 교원이 7.6%(30명), 2~5급이 8.7%(34명), 6급이 22.3%(88명), 7급이 33.0%(130명), 8급이 16.8%(66명), 9급이 11.7%(46명)으로 나타났다.

〈표 1〉 응답자의 인구통계학적 특성

구 분		전체 (%)	공무원 (%)	시민 (%)
전 체		622(100.0)	423(68.0)	199(32.0)
성별	남성	439(70.6)	322(76.1)	117(58.8)
	여성	183(29.4)	101(23.9)	82(41.2)
연령	20대	162(26.1)	23(5.5)	139(70.2)
	30대	159(25.6)	125(29.6)	34(17.2)
	40대	208(33.5)	186(44.1)	22(11.1)
	50대 이상	91(14.7)	88(20.9)	3(1.5)
학력	고졸	79(12.8)	72(17.1)	7(3.5)
	전문대졸	90(14.5)	74(17.6)	16(8.1)
	대졸(대재포함)	373(60.3)	213(50.6)	160(80.8)
	대학원	199(12.4)	62(14.7)	15(7.7)
생활 수준	중상 이상	31(5.0)	23(5.5)	8(4.0)
	중	437(70.9)	284(67.9)	153(77.3)
	중하 이하	148(24.0)	111(26.6)	37(18.7)

2. 공무원노조 단체교섭구도에 대한 인식차이 분석

일반적으로 민간부문에 있어서 구체적인 단체교섭시스템의 구도를 어떻게 형

발생하였다. 최근 대학생들의 공무원에 대한 관심은 높아지고 있으며, 이들을 상대로 공무원노조에 대한 의식은 정책입안에 중요한 것으로 판단되어 조사대상에 포함시켰다. 조사내용이 단순히 공무원노조의 찬반을 묻는 것이 아니고 노조의 구체적 활동인 단체교섭에 관한 전문적인 것이므로 이 점을 감안하여 시민집단의 표본선정에 반영하였다.

성할 것인가는 노동관계 당사자가 자율적으로 결정하는 것이 원칙이다. 그러나 공무원노조의 경우 단체교섭시스템의 구도에 관해서는 전술한 바와 같이 공무원노사관계의 특수성을 감안해서 주요 쟁점이 제기되고 있다.¹¹⁾ 여기서는 복수노조일 경우 교섭창구의 단일화 문제, 공무원 노조의 교섭상대방, 즉 정부 측 교섭대표로 누가 나설 것인가 하는 문제, 교섭사항, 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭, 단체교섭결렬시 노동쟁의조정 등에 관한 현실적인 문제를 가지고 공무원과 일반시민 간에는 어떠한 차이가 있는지를 분석하고자 한다.

1) 교섭창구 단일화

전술한 바와 같이 공무원노조법은 조직대상을 같이 하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에는 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하도록 하고 있다(법 제8조제4항 후단). 다만 교원노조법시행령은 “조직대상을 같이 하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 때에는 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되, 합의하지 못하는 때에는 노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임한다”라는 방안을 규정하고 있다(교원노조법시행령 제3조제5항).

공무원 노조는 복수노조가 인정되는 경우라 하더라도 노사관계의 안정을 위하여 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 한다는 의견에 대해 어떻게 생각하는가?에 대해 공무원 집단은 82.0%가 찬성을 하고 있고, 일반시민도 77.7%나 찬성을 하고 있는 것으로 나타났다. 집단 간의 교차분석결과, χ^2 이 50.314이고 $p<0.05$ 이므로 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 따라서 공무원 집단이 시민집단에 비해 교섭창구단일화에 찬성의 정도가 높은 것으로 이해할 수 있다. 이러한 점에서 공무원들은 노조의 결속을 매우 강조하고 있음을 엿볼 수 있다.

〈표 2〉 교섭창구단일화에 대한 의견차이 (전체)

구 분	적극찬성	찬성	반대	적극반대	통계치
공무원	84(20.0)	303(72.0)	23(5.5)	11(2.6)	$\chi^2=50.314$
시 민	9(4.6)	144(73.1)	40(20.3)	4(2.0)	$P=0.000$

특히 공무원 집단의 경우 직종, 직급, 소속, 근무처별로는 $p>0.05$ 이므로 통계

11) 미국은 1978년 제정된 연방공무원제도개혁법에서는 연방공공부문 근로자에 대하여 단결권 및 단체교섭권을 인정하고 있다. 여기서 단체교섭권에는 단체교섭의 결과 합의된 사항을 구속력 있는 단체협약으로 체결할 수 있는 권한까지 포함되므로 민간부문 노동관계에서의 단체교섭과 그 성질이 같다.(김재기,2000;116-118)

적인 유의미한 차이를 보이고는 있지 않다. 이러한 점은 공무원 특성에 따라 의견차이가 없이 교섭창구단일화에 대체로 긍정적인 의견을 보이는 것을 말해준다. 뿐만 아니라 교섭창구단일화 문제는 공무원노조에서는 중요한 현안으로서 공통의 관심사라는 점을 말해주는 것이다.

〈표 3〉 공무원 특성별 교섭창구단일화 차이 (공무원)

구 分		적극찬성	찬성	반대	적극반대	통계치
직 종	일반직	74(21.2)	246(70.5)	19(5.4)	10(2.9)	$\chi^2=4.504$ P=0.212
	기능/ 고용직	6(10.2)	49(83.1)	3(5.1)	1(1.7)	
직 급	교 원	4(13.3)	24(80.0)	2(6.7)	0(0.0)	$\chi^2=15.969$ P=0.068
	2~5급	7(20.6)	24(70.6)	3(8.8)	0(0.0)	
	6~7급	57(26.1)	142(65.1)	12(5.5)	7(3.2)	
	8~9급	12(10.9)	90(81.8)	4(3.6)	4(3.6)	
소 속	국가직	9(14.8)	48(78.7)	4(6.6)	0(0.0)	$\chi^2=3.544$ P=0.315
	지방직	70(20.8)	236(70.2)	19(5.7)	11(3.3)	
근 무 처	중앙부처	6(25.0)	18(75.0)	0(0.0)	0(0.0)	$\chi^2=10.159$ P=0.118
	광역시도	20(16.4)	96(78.7)	6(4.9)	0(0.0)	
	자치시군	52(21.1)	169(68.4)	16(6.5)	10(4.0)	

2) 정부 측 교섭대표

공무원 노조가 단체교섭을 해야 한다면 누구와 해야 하는가에 대하여 전체적인 의견을 파악하기 위해 아래 <표 4>에서와 같이 빈도분석을 실시하여 보았다. 우선 응답자의 33.3%가 행정자치부 장관을 원하는 것으로 나타났고, 그 다음이 관련부처의 장관으로 28.9%에 해당된다. 따라서 정부교섭대표로 국무총리나 특별기구 대표보다는 행정자치부나 관련부서의 장관을 선호하는 것으로 나타났다.¹²⁾

12) 독일의 경우, 연방의 공공부문 근로자에 대하여는 내무부장관이, 주의 공공부문 근로자에 대해서는 독일주정부 사용자단체, 기초자치단체인 지방정부 소속의 공공부문 근로자에 대하여는 독일지방정부사용자단체가 사용자로서의 역할을 담당하고 있다. (김재기, 2000:89-92)

〈표 4〉 정부 측 교섭대표 (전체)

구분	빈도	비율(%)
국무총리	147	23.7
행정자치부 장관	206	33.3
관련부처의 장관	179	28.9
정부의 특별기구	87	14.1
합계	619	100.0

한편, 정부 측 교섭대표에 대한 집단 간의 차이를 검토해본 결과, 공무원 집단의 경우 34.3%가 행정자치부 장관, 32.2%가 국무총리, 22.9%가 관련부처의 장관 순으로 나타난 반면, 일반시민의 경우 관련부처의 장관, 행정자치부 장관, 특별기구의 순으로 공무원 집단과는 다소 다른 의견을 보이고 있다. 교차분석결과, χ^2 이 67.774이고 $p<0.05$ 이므로 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 따라서 공무원의 경우는 일반시민 집단에 비해 노조문제는 중요하므로 보다 정부의 핵심부서 및 상위부서에서 교섭을 진행하길 원하는 것으로 풀이된다. 이러한 점은 공무원노조의 이슈를 확산시키고자 하는 의도가 개입되어 있는 점으로 이해된다.

〈표 5〉 정부 측 교섭대표 차이비교 (전체)

구 분	국무총리	행정자치부 장관	관련부처의 장관	정부의 특별기구	통계치
공무원	136(32.2)	145(34.3)	97(22.9)	45(10.6)	$\chi^2=67.774$
시 민	11(5.6)	61(31.1)	82(41.8)	42(21.4)	

공무원 집단 간의 구체적인 차이를 보면, 공무원 소속과 근무처만이 $p<0.05$ 으로 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 지방적 공무원이 국가적 공무원 보다 노조문제에 교섭을 상위부서에서 다루어주기를 원하며, 중앙부처 공무원은 행정자치부 장관을 교섭의 유력한 대상으로 보고 있으나, 자치시·군의 공무원은 국무총리를 교섭대표로 제시하고 있으므로 의견의 차이를 보이고 있다. 따라서 지방적 공무원과 자치시·군 공무원의 경우, 보다 고위직 관료와 교섭을 벌이기를 원하고 있으며, 이는 보다 상급기관의 책임자가 처리해 주면 문제해결이 원만해질 것이라는 생각 때문에 나타난 결과로 해석된다.

〈표 6〉 공무원 특성별 정부 측 교섭대표 차이(공무원)

구 분		국무총리	행정자치부장관	관련부처의 장관	정부의 특별기구	통계치
직종	일반직	116(33.1)	117(33.4)	78(22.3)	39(11.1)	$\chi^2=2.851$ P=0.415
	기능/고용직	18(30.0)	24(40.0)	15(25.0)	3(5.0)	
직급	교원	8(26.7)	5(16.7)	11(36.7)	6(20.0)	$\chi^2=9.783$ P=0.368
	2~5급	12(35.3)	12(35.3)	7(20.6)	3(8.8)	
	6~7급	75(34.4)	73(33.5)	46(21.1)	24(11.0)	
	8~9급	33(29.5)	42(37.5)	27(24.1)	10(8.9)	
소속	국가직	11(18.0)	23(37.7)	20(32.8)	7(11.5)	$\chi^2=7.863$ P=0.049
	지방직	116(34.3)	115(34.0)	70(20.7)	37(10.9)	
근무지역	중앙부처	2(8.3)	16(66.7)	6(25.0)	0(0.0)	$\chi^2=24.115$ P=0.000
	광역시·도	31(25.4)	41(33.6)	37(30.3)	13(10.7)	
처	자치시·군	95(38.2)	80(32.1)	46(18.5)	28(11.2)	

3) 교섭사항

일반적으로 단체교섭의 대상으로는 보수의 결정, 근무시간, 교육훈련, 전직·전보의 기준, 승진의 기준, 고충처리, 징계 등 불이익 처분, 후생복지 등이 해당된다고 볼 수 있는데 여기서 쟁점이 되는 것은 ‘정책결정사항이나 순수한 관리권한 사항’이 포함되느냐의 여부인 것이다.¹³⁾

공무원 노조의 단체교섭사항으로 정책결정사항이나 관리운영사항도 단체교섭의 대상에 포함시켜야 한다는 의견에 대해 어떻게 생각하는가?에 대한 질문에서 공무원 집단은 64.6%가 찬성하는 것으로 나타났으나, 일반시민은 52.5%가 반대하는 것으로 나타났다. 교차분석결과, χ^2 이 27.103이고 $p<0.05$ 이므로 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 따라서 정부조직의 최고관리자 층에서 해야 할 업무에 대해 노조자신은 교섭하길 원하고 있으나, 일반시민의 정서는 그렇지 못한 것으로 이해된다. 공무원노조는 단체교섭에서 보다 유연한 자세를 견지하고, 서로의 고유 업무를 존중해 주는 의식 또한 중요하다 할 것이다.

13) 일본의 공무원 노조관계법에서 정부는 단체교섭에 응할 의무는 있으나 단체협약을 체결할 권한은 없다고 하였다. 또한 관리운영사항은 교섭사항에서 제외는 것으로 규정하고 있다. (김재기, 2000:125-126)

〈표 7〉 교섭사항포함에 관한 의견차이 (전체)

구 분	적극찬성	찬성	반대	적극반대	통계치
공무원	43(10.2)	229(54.4)	139(33.0)	10(2.4)	$\chi^2=27.103$
시 민	3(1.5)	90(45.9)	91(46.4)	12(6.1)	P=0.000

공무원 집단의 경우, 집단 간의 차이를 비교한 결과, 공무원 직종, 직급, 소속 및 근무처 모두 $p<0.05$ 이므로 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 분석결과를 정리하면, 기능·고용직이 일반직 보다, 직급별로 직급이 낮을수록, 지방직 공무원일수록, 자치시·군 등 하위부서에 근무하는 공무원일수록 이에 대한 찬성의 정도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 중앙부처, 국가직, 2~5급 공무원의 경우는 반대 입장이 매우 높게 나타나고 있다. 대체로 정책결정사항이나 관리운영사항은 상위부서, 최고관리층에서 이루어지는 것이 많으므로 이를 노조의 교섭사항으로 할 경우 최고관리층에 있는 공무원에게는 업무에 대한 침해 또는 간섭으로 보일 우려가 있다는 점을 인식할 필요가 있는 것으로 판단된다.¹⁴⁾

〈표 8〉 공무원 특성별 교섭사항 포함여부 차이 (공무원)

구 분	적극찬성	찬성	반대	적극반대	통계치
직 종	39(11.2)	176(50.4)	125(35.8)	9(2.6)	$\chi^2=11.901$
	3(5.1)	44(74.6)	11(18.6)	1(1.7)	
직 급	5(16.7)	15(50.0)	10(33.3)	0(0.0)	$\chi^2=26.192$
	1(2.9)	9(26.5)	23(67.6)	1(2.9)	
	24(11.0)	113(51.8)	75(34.4)	6(2.8)	
	11(10.0)	71(64.5)	26(23.6)	2(1.8)	
소 속	1(1.6)	26(42.6)	29(47.5)	5(8.2)	$\chi^2=23.536$
	38(11.3)	186(55.4)	109(32.4)	3(0.9)	
근 무 처	0(0.0)	3(12.5)	16(66.7)	5(20.8)	$\chi^2=61.404$
	8(6.6)	67(54.9)	44(36.1)	3(2.5)	
	29(11.7)	142(57.5)	75(30.4)	1(0.4)	

14) 정책결정사항, 관리운영사항 및 권리분쟁사항 등에 관하여는 분쟁예방과 법적 안정성을 위하여 하위법규로 근무조건과 직접 관련되지 않는 정책결정사항과 관리운영사항 등을 예시할 필요가 있다. 예컨대 일본의 경험에 비추어 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(중앙인사위원회<이철수 외>:11;김인재, 2004:16)

공무원 노조가 현재 가장 중점적으로 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하는가?에 대한 질문에서 ‘후생복지 균무환경개선’이 31.9%로 가장 많았고, 그 다음이 ‘보수 등 처우개선’으로 29.3%를 차지했다. 한편, ‘부정부패척결’이라고 응답한 경우 25.7%로 나타나, 공무원 사회의 오래된 부정부패척결을 공무원 노조에서 어느 정도 담당해 주길 바라는 소망이 있는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 중점추진사업 (전체)

구 분	빈 도	비 율(%)
보수 등 처우개선	180	29.3
후생복지 균무환경개선	196	31.9
승진기타 인사제도 개선	80	13.0
부정부패척결	158	25.7
합 계	614	100.0

이를 공무원과 시민간의 차이검증을 실시한 결과, 공무원은 39.1%가 ‘보수 등 처우개선’을 들었고, 시민집단은 55.8%가 ‘부정부패 척결’을 들고 있다. 교차분석결과, χ^2 이 158.778이고 $p<0.05$ 이므로 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 이러한 결과는 공무원 노조와 시민간의 입장차이가 분명히 나타나는 것으로 보이는데, 공무원은 자기 자신의 이익과 관련한 문제에 관심을 보이지만, 일반시민은 공무원 자신의 부정직한 문제를 해결해야 한다는 의견을 제시한 것으로 보인다. 따라서 공무원은 항상 공복(公僕)임을 인식하고, 자신의 이익을 위해 공무원 노조를 운영하기보다는 시민의 이익을 위해 공무원노조업무를 추진해야 할 것이다.

〈표 10〉 중점추진사업에 대한 의견차이 (전체)

구 분	보수 등 처우개선	후생복지 균무환경개선	승진기타 인사제도개선	부정부패 척결	통계치
공무원	163(39.1)	136(32.6)	70(16.8)	48(11.5)	$\chi^2=158.778$ $P=0.000$
시 민	17(8.6)	60(30.5)	10(5.1)	110(55.8)	

공무원 집단의 경우, 직종을 제외한 직급, 소속, 균무처가 $p<0.05$ 이므로 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 결과를 정리하면, 국가직 공무원, 중앙부처, 2~5급 공무원은 ‘후생복지, 균무환경개선’에 중점을 두고 있으나, 하위직 공무원, 지방직, 자치시·군소속 공무원은 ‘보수 등 처우개선’ 등에 중점을 두는 것으

로 의견의 차이를 보이고 있다. 따라서 공무원 노조가 공무원에게는 자신의 이익, 후생복지 증진을 위해 활동하길 바라나, 일반시민은 공무원은 전체이익의 대변자로서 공직사회에 만연해 왔던 부정부패를 척결하는데 앞장서야 한다는 의견을 표출하고 것으로 보인다.

〈표 11〉 공무원 특성별 중점추진사업 차이 (공무원)

구 분		보수 등 처우개선	후생복지 근무환경개선	승진기타 인사제도개선	부정부패 척결	통계치
직 종	일반직	134(38.6)	116(33.4)	59(17.0)	38(11.0)	$\chi^2=1.788$ $P=0.618$
	기능/ 고용직	27(46.6)	15(25.9)	9(15.5)	7(12.1)	
직 급	교 원	14(46.7)	13(43.3)	2(6.7)	1(3.3)	$\chi^2=26.558$ $P=0.002$
	2 ~ 5급	9(26.5)	21(61.8)	4(11.8)	0(0.0)	
	6 ~ 7급	84(39.3)	60(28.0)	45(21.0)	25(11.7)	
	8 ~ 9급	44(40.0)	33(30.0)	15(13.6)	18(16.4)	
소 속	국가직	18(29.5)	30(49.2)	6(9.8)	7(11.5)	$\chi^2=9.231$ $P=0.026$
	지방직	134(40.4)	101(30.4)	61(18.4)	36(10.8)	
근무처	중앙부처	2(8.3)	12(50.0)	5(20.8)	5(20.8)	$\chi^2=15.595$ $P=0.016$
	광역시·도	52(43.0)	44(36.4)	15(12.4)	10(8.3)	
	자치시·군	96(39.2)	72(29.4)	49(20.0)	28(11.4)	

4) 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭

우리나라의 경우 중앙집권적 국가구조 및 공무원의 처우와 근무조건 등이 모두 중앙단위에서 결정되는 현실을 감안해 볼 때 중앙교섭구조를 기본으로 하고 기관별 교섭을 보충적으로 채택하는 이원적 교섭구조에 대해 어떻게 생각하는가에 대한 질문에서 공무원의 경우 찬성이 83.0%로 나타났고, 일반시민도 76.5%나 찬성을 하고 있지만, 그 정도 면에서는 공무원 집단의 의지가 강한 것으로 보인다. 교차분석결과, χ^2 이 24.644이고 $p<0.05$ 이므로 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 이러한 이원적 교섭은 중앙단위의 일괄적 교섭은 기관별 사정을 무시할 우려가 있으며, 기관별 교섭을 통하여 보완할 필요가 있다.¹⁵⁾

15) 공무원노조의 지부·분회가 공무원노조법상 노조설립 최소단위에 해당되거나 중앙행정부처인 경우에 각 지부·분회는 해당 기관장을 상대로 각 기관에 고유한 문제에 대하여 기관별 교섭을 요구할 수 있으며, 합의사항에 대해서는 협약을 체결할 수 있도록 해야 할 것이다.(김인재, 2004:16)

〈표 12〉 이원적 교섭 의견차이 (전체)

구 분	적극찬성	찬성	반대	적극반대	통계치
공무원	70(16.6)	280(66.4)	56(13.3)	16(3.8)	$\chi^2=24.644$ P=0.000
시 민	10(5.1)	140(71.4)	44(22.4)	2(1.0)	

공무원 집단의 경우, 특성별로 입장이 다르므로 차이가 있을 것으로 가정했으나, 실제 분석결과, 직종, 직급, 소속, 근무처별로 $p>.05$ 이므로 통계적으로 유의미한 차이는 보이고 있지 않고 있다. 이러한 결과로 보아, 주로 중앙단위에서 교섭을 하되 기관별로 보충하자는 이원적 교섭에 대해 대체로 찬성하는 것으로 보인다. 문제는 기관별 교섭이 얼마나 실효성을 가져다 줄 수 있는지, 그 권한을 부여한 작업이 중요하다 할 것이다.

〈표 13〉 공무원 특성별 이원적 교섭 차이 (공무원)

구 분	적극찬성	찬성	반대	적극반대	통계치
직 종	일반직	63(18.1)	222(63.6)	50(14.3)	14(4.0)
	기능/ 고용직	7(11.7)	47(78.3)	5(8.3)	1(1.7)
직 급	교 원	5(16.7)	24(80.0)	1(3.3)	0(0.0)
	2 ~ 5급	8(23.5)	22(64.7)	4(11.8)	0(0.0)
	6 ~ 7급	35(16.1)	139(64.1)	30(13.8)	13(6.0)
	8 ~ 9급	17(15.2)	75(67.0)	18(16.1)	2(1.8)
소 속	국가직	10(16.4)	46(75.4)	5(8.2)	0(0.0)
	지방직	54(16.0)	218(64.7)	49(14.5)	16(4.7)
근무처	중앙부처	6(25.0)	15(62.5)	3(12.5)	0(0.0)
	광역시도	16(13.1)	89(73.0)	15(12.3)	2(1.6)
	자치시군	42(16.9)	156(62.9)	36(14.5)	14(5.6)

5) 쟁의조정

공무원 노조와 정부와의 단체교섭 결렬에 대비하여 직권에 의한 강제중재제도를 인정하자는 의견에 대해 어떻게 생각하는가?에 대한 질문에 대하여 공무원 집단은 73.2%가 찬성을 하고 있으며, 일반시민도 71.1%가 찬성을 하는 것으로 나타났다. 교차분석결과, χ^2 이 7.881이고 $p<.05$ 이므로 통계적으로 유의

미한 차이를 보였는데, 일반시민 집단이 오히려 찬성정도가 높은 것으로 나타났다. 이는 단체교섭이 결렬되어 행정공백이 생기면 피해를 보는 집단은 시민들이므로, 직권중재를 통해 행정서비스의 지속성을 유지해야 한다는 바램 때문인 것으로 이해된다.

〈표 14〉 직권중재제도 의견차이 (전체)

구 분	적극찬성	찬성	반대	적극반대	통계치
공무원	29(6.9)	279(66.3)	88(20.9)	25(5.9)	$\chi^2=7.881$ P=0.049
시 민	15(7.6)	135(68.5)	45(22.8)	2(1.0)	

공무원 집단의 경우, 직종을 제외한 직급, 소속, 근무처는 $p<0.05$ 이므로 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있다. 따라서 상위직급일수록, 국가직 및 중앙부처 근무자일수록 그 찬성의 정도는 높은 것으로 나타났다. 직권중재제도는 근무여건이 상대적으로 열세인 하위직급, 지방직, 지방부서 근무자로 구성된 공무원 노조원을 통제할 수 있는 수단이 되므로 이러한 제도를 선호하는 것으로 보인다. 공무원 단체교섭이 결렬되어 발생할 수 있는 피해 예방 차원에서 이러한 제도를 잘 활용할 필요가 있다 할 것이다.

〈표 15〉 공무원 특성별 직권중재제도 차이 (공무원)

구 분	적극찬성	찬성	반대	적극반대	통계치
직종	일반직	25(7.2)	231(66.2)	74(21.2)	19(5.4)
	기능/ 고용직	2(3.4)	41(69.5)	10(16.9)	6(10.2)
직급	교 원	4(13.3)	21(70.0)	4(13.3)	1(3.3)
	2~5급	6(17.6)	22(64.7)	5(6.3)	1(2.9)
	6~7급	14(6.4)	148(67.9)	41(18.8)	15(6.9)
	8~9급	2(1.8)	72(65.5)	29(26.4)	7(6.4)
소속	국가직	5(8.2)	51(83.6)	5(8.2)	0(0.0)
	지방직	20(6.0)	210(62.5)	81(24.1)	25(7.4)
근무처	중앙부처	3(12.5)	21(87.5)	0(0.0)	0(0.0)
	광역시도	8(6.6)	82(67.2)	28(23.0)	4(3.3)
	자치시군	15(6.1)	155(62.8)	57(23.1)	20(8.1)

IV. 분석결과요약 및 결론

지금까지 공무원노조 단체교섭 관련 주요 쟁점에 대하여 이론적으로 고찰하고, 경험적인 분석을 통해 공무원과 시민간의 의견 차이를 검증하여 보았다. 단체교섭 당사자인 공무원과 일반시민 간에는 의견차이가 있을 것으로 보았는데, 그 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공무원 노조는 복수노조가 인정되는 경우라 하더라도 노사관계의 안정을 위하여 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 한다는 의견에 대해 공무원집단, 시민집단 모두 교섭창구단일화에 대체로 긍정적인 인식을 보이는 것으로 나타났다. 그러나 공무원 집단이 일반시민보다 그 필요성 정도가 강한 것으로 나타났는데, 이는 공무원 집단의 결속을 교섭창구의 단일화를 통해 강조하고자 하는 의지를 보이는 것으로 이해된다. 이러한 의견은 김인재(2004)의 연구와는 다소 다른데, 교섭창구 단일화는 소수조합의 독자적인 단체교섭권을 형해화(形骸化) 시킬 우려가 있다는 점을 들고 있으며, 이를 법적으로 강제하는 것은 부당하다고 보았다.

둘째, 공무원 노조와의 단체교섭시 정부 측 교섭대표로 공무원집단은 행정자치부장관을 지지한 반면 시민집단은 관련 부처장관에 다수가 찬성하고 그 다음으로 행자부장관을 선호하는 의견이 우세하였다. 법외단체인 전국공무원노조와 민변 측은 교섭담당자를 행정자치부장관으로 한 점에 대해서 다소 문제를 제기하고 있다. 오히려 국무총리나 부처의 장관들로 구성된 정부교섭위원회가 교섭 담당자가 되어야 한다고 주장한다. 그러나 단체교섭대표로 행정자치부 장관이 나선다 해도 별 무리는 없을 것이다. 이는 사안(事案)과 그 중요성에 따라 별도의 교섭단(중앙인사위원회, 기획예산처장관, 재경부장관, 노동부장관 등 관련부처장관)을 구성할 수 있을 것이기 때문이다.

셋째, 근무조건과 직접 관계없는 정책결정사항이나 관리운영사항도 교섭사항에 포함시켜야 한다는 의견에 대해서는 공무원집단과 시민집단의 견해가 상반되었다. 공무원집단의 경우도 국가직공무원이 지방직 공무원에 비하여 소극적이었다. 정책결정사항이나 관리운영사항은 관리직의 권한으로 교섭사항이라기보다는 권고사항으로 두는 것이 필요하다. 이렇게 논란일 될 수 있는 부분에 대해서는 시행령에 교섭사항의 여부를 명문화하는 방안이 바람직하다. 또 공무원노조의 중점추진사업으로는 공무원집단이 보수 등 처우개선을 다수가 주장한 반면 시민집단은 부정부폐척결을 과반수가 주장하였다.

넷째, 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭구도에 대해서 공무원집단, 시민집단 공히 암도적 지지를 표시하였다. 국가직, 지방직의 경우도 비슷한 인식을 표시하였다. 우리나라의 경우 중앙집권적 국가구조, 공무원의 처우와 근로조건

이 대부분 중앙 단위에서 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.

다섯째, 공무원 노조와 정부와의 교섭단체 결렬에 대비하여 직권에 의한 중재제도를 인정하자는 의견에 대해 공무원 집단과 시민집단 공히 찬성의견이 우세하였다. 공무원노조는 쟁의행위가 금지되어 있기 때문에 단체교섭의 결렬에 대비하여 대상조치로 직권중재제도가 인정된다. 그러나 기본적으로 노동쟁의의 자주적 해결 내지 노사자치의 원칙이 최대한 존중되어야한다. 아울러 중재를 담당하는 공무원노동관계조정위원회의 중립성과 객관성이 담보되는 제도적 장치가 수반되어야 할 것이다.

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 볼식하고 상생의 노사관계를 구축할 수 있을 것인가 하는 보다 폭넓은 관점에서 단체교섭에 임할 필요가 있다.

공무원 노사관계의 제도화와 안정화를 위해서는 노사 양 당사자 간 상호 승리하는 원-원 전략을 도모하여야 한다. 즉 사용자인 정부는 모범고용주로서 스스로의 역할을 자각하고 이를 실현하기 위한 의식의 전환 및 노사관계선진화를 위한 제도적인 정비를 추진하여야 한다. 공무원노사관계에 있어서 사기업노사관계와 달리 대립과 갈등이 아니라 협력을 바탕으로 한 상생적 노사관계를 구축하기 위해서는 기존 직장협의회의 협의와 병행하여 단체교섭을 통한 집단적 의사소통의 제도화를 꾀하는 것이 중요하다. 또한 공무원노조도 근무조건의 유지·향상 등을 위한 경제적·사회적 노력 뿐 아니라 행정생산성 향상을 위한 노력에도 앞장섬으로써 정부혁신과 행정서비스 향상에 기여하는 방향으로 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

김명식·김중양. (2000). 「공무원법」. 박영사.

김병철. (2000). 공무원 노동기본권 보장에 관한 연구. 「노동사회」. 제62

- 권, 한국노동사회연구소.
- 김상호. (1999). 「공공부문의 단체교섭에 관한 연구」. 한국노총 중앙연구원.
- 김성훈·조경호. (2003). “공무원 단체교섭의 효율적 운용과 정부전략: 교원 노조 교섭경험을 중심으로”. 「한국행정연구」. 12(4). 한국행정연구원.
- 김유선. (2000). “교원보수실태와 개선방안” (www.klsi.or.kr).
- 김유성. (1999). 「노동법Ⅱ」. 법문사.
- 김인재. (2001a). “공무원의 사회적 신분과 노동자성”. 전국공무원 직장협의회·PSI 한국가맹노조 주최. 「공무원 노동기본권 보장을 위한 정책 토론회」.
- 김인재. (2001b). 공무원노조와 교수노조의 결성과 합법화방향. 「노동법연구」. 제11권. 서울대학교 노동법연구회.
- 김인재. (2004). “공무원노조의 조직형태와 단체교섭체계 설계방안”. 「노동법연구」. 제16권. 서울대학교 노동법연구회.
- 김재기, (2000). “공무원 노동조합법제의 입법방향에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- 김재기, (2001). 공무원노동조합의 인식에 관한 분석적 연구, 한국행정논집 제13권제2호, 한국정부학회,
- 김재기, (2002). “공무원노동기본권의 협용범위에 관한 경험적 연구-조직 대상과 노동3권 범위를 중심으로”, 한국사회와 행정연구제12권 제4호, 서울행정학회,
- 김재기, (2002). “공무원직장협의회의 기능확대에 관한 연구”, 지방정부 연구 제5권제4호 , 한국지방정부학회,
- 김재기, (2002). “공무원노동조합의 조직활동범위에 관한 입법론적 연구- 인식조사를 중심으로”, 한국행정연구 제11권제1호 , 한국행정연구원,
- 김정수. (2002). 「공무원 노조 건설과 사회적 역할」. 자료집.
- 김정한. (1999). 「단체교섭 구조변화와 정책과제」. 한국노동연구원.
- 김정한. (2001). 「일본공무원 노사관계연구」. 한국노동연구원.
- 김태현. (2001). “공공부문 노동운동의 현황과 발전방향”. 「노동사회」 (5월 호). 한국노동사회연구소.
- 김형배. (2000). 「노동법」. 박영사.
- 노광표. (2002). “공무원 노조 운동 현황과 과제” .「노동사회」. 제66권. 한국노동사회연구소.
- 노광표·박장현·인수범. (2003) 「외국공무원노조의 조직과 교섭」. 한국노동

사회연구소.

- 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. 박영률출판사.
- 서원석(1995). 「ILO 회원국의 공무원단체활동 비교연구」. 한국행정연구원.
- 신광영 외 (2003). 「공무원노동조합운동: 조직과 사회적역할」. 한국노총 중앙연구원.
- 임종률. (2004). 「노동법」(제4판). 박영사.
- 이철수·강성태. (1997). 「공공부문의 노사관계법」. 연구보고서 1997–012. 한국노동연구원.
- 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 공익의 조화–”. 한국노동연구원 주최 「공무원 노동기본권 보장에 관한 토론회」 토론문.
- 중앙인사위원회(이철수 외). (2002). 「효율적인 공무원단체 교섭모델 운영방안에 관한 연구」(CSC정책연구보고서 2002–9).
- 행정자치부(김유선외). (2004). 「효율적인 공무원 노사관계 운영방안」 연

구」. 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.

Abstract

A Comparative Analysis of the Consciousness of the Citizens and Public Officials on Collective Bargaining Design in the Government Labor Sector

Jae-Kee Kim

The purpose of this paper is to present the policy direction for the collective bargaining design of public officials' union by analyzing comparatively the consciousness of the citizens and public officials on major issues related to collective bargaining design of public officials' union.

The survey for the consciousness of the citizens and public officials has been conducted for public employees and citizens for two weeks. It includes five major issues related to collective bargaining design of public officials' union-one collective bargaining channel, collective bargaining representative, collective bargaining agenda, dualistic collective bargaining structure, ex officio arbitration

The survey was analyzed using statistical methodologies, such as frequency analysis, crosstabs for comparing intergroup differences and finding occupational characteristics. The SPSS program was used to analyze the data.

In conclusion, most of target citizens and public officials showed the affirmative attitude toward five major issues related to collective bargaining design of public officials' union-one collective bargaining channel, collective bargaining representative, collective bargaining agenda, dualistic collective bargaining structure, ex officio arbitration

[keywords: public officials' union, collective bargaining, collective agreement, ex officio arbitration]