연구보고서	2006-05

공무원 노사관계

- 단체교섭구조를 중심으로 -

김정한·박태주·김현준·김재훈

책머리에 부쳐

2006년 1월 28일 공무원노조법이 시행됨에 따라 일반직 공무원에게도 노동기본권이 보장되게 되었다. 일반직 공무원에 대한 노동기본권의 보장은 그동안 국제노동기구로부터 받아 온 노동후진국이라는 비판을 잠재울 수 있는 중요한 계기가 마련되었다는 점에서 그 의의가 있다.

뿐만 아니라 일반직 공무원에 대한 노동기본권의 보장은 기결성된 교원노조와 현업직 공무원노조를 포함하면 공무원노조가 우리나라 노동운동의 주력부대로 등장한다는 것을 의미할 뿐 아니라, 공무원 노사관계가 어떤 방향으로 전개되느냐에 따라 우리나라 노동운동의 성격까지도 좌우될 것으로 보인다는 점에서 역사적 의의가 있다.

공무원의 단체교섭 구조에 대한 연구는 그동안 법적으로 공무원노조의 합법화가 지연되었기 때문에 노사관계 분야에서도 활성화되지 못하였다. 따라서 공무원의 단체교섭 구조에 대한 연구는 1998년 2월 노사정위원회에서 공무원노조의 합법화를 합의한 이후 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 노사정합의 이후에도 우리나라 공무원 단체교섭 구조에 대한 본격적인 연구보다는 주로 외국 공무원의 단체교섭 구조에 대한 연구가 이루어졌다. 이들 연구는 주로 각국 공무원 단체교섭 구조의 전반적인 모습과 전개과정, 공무원 노사관계의 법률적 환경 등에 주안점을 두어 전개되었다. 우리나라 공무원 단체교섭 구조에 대한 연구는 공무원노조법 및 동법 시행령 제정 이전에 이루어져 현실적합성에서 한계를 지닌다. 또한 공무

원인 교원의 노사관계의 문제점과 개선방안을 통해 일반직 공무원 노사관계의 안정화를 분석한 연구도 거의 없는 실정이다.

공무원노조 출범 후 노사간 가장 큰 쟁점은 단결권 부문에서는 조합원 가입범위, 단체교섭 권부문에서는 교섭당사자, 교섭사항, 교섭창구, 단체협약효력 등 교섭구조와 관련된 사항이 될 것으로 전망된다. 교섭구조는 매우 포괄적인 개념이긴 하지만 교섭당사자, 교섭방식, 교섭사항 등을 포괄하는 개념으로서 노사간 역관계, 단체교섭 결과에도 큰 영향을 미친다는 점에서 그 의의가 있다. 물론 공무원노조법과 시행령에 단체교섭 구조가 규정되어 있으나 단체교섭 구조의 세부적인 사항은 노사간 합의에 의해 확립되어야 할 과제를 남기고 있다.

이러한 현실과 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 우리나라 공무원 노사관계 현황을 비롯하여 공무원 단체교섭 구조의 국제비교, 우리나라 공무원 단체교섭 구조에 대한 법적 검토, 교원노조의 단체교섭 사례 등을 종합적으로 분석하였다. 이들 분석을 통해 공무원노조가 출범한 이후 공무원 노사관계의 바람직한 방향을 모색한다는 측면에서 매우 유익한 자료가 될 것으로 기대된다.

본 연구보고서는 본원의 김정한 연구위원을 연구책임자로 하여 박태주 한국노동교육원 교수, 김재훈 한림대학교 교수, 그리고 김현준 전교조 정책상임위원의 공동연구로 이루어졌다. 이들 필자에게 심심한 감사의 뜻을 전한다. 아울러 출판을 담당한 박찬영, 정철 전문위원 및 서지영 연구조원에게도 필자를 대신하여 사의를 표한다.

끝으로 본 연구보고서에 수록된 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 한국노동연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝혀 둔다.

2006년 3월

한국노동연구원

원장 최 영 기

목 차

책머리에 부쳐

요 약 ····· i

제1장 서 론 ····· (김정한)··· 1

1. 연구의 필요성 및 목적 ····· 1
2. 연구의 구성 및 범위 ····· 3

제2장 우리나라 공무원 노사관계 현황 ····· (김정한)··· 5

1. 공무원 고용현황 ····· 5
2. 공무원 노동관계법제의 연혁과 공무원노동운동 ····· 9
3. 공무원 노조 현황 ····· 17

제3장 공무원 단체교섭 구조의 국제비교 및 한국에의 함의
····· (박태주)··· 24

1. 문제의 제기 ····· 25
2. 공무원 단체교섭 구조의 특징 ····· 27
3. 주요국의 공무원 단체교섭구조 개관 ····· 38
4. 교섭구조의 이슈별·국별 비교 ····· 63
5. 소결 ····· 81

제4장 우리나라 공무원 단체교섭구조에 대한 법적 검토
····· (김재훈)··· 85

1. 입법의 경과 및 법형식의 문제 ····· 86
2. 단결권 관련 ····· 96

3. 단체교섭·단체협약관련 ····· 132
4. 분쟁조정·기타 ····· 168
5. 소결 ····· 175

제5장 교원노조의 활동과 단체교섭 사례분석 ····· (김현준)··· 180

1. 서론 ····· 180
2. 교원노조 활동과 한국 교원노조 개관 ····· 182
3. 교원노사관계의 법적 환경 ····· 197
4. 교원노조의 중앙교섭 ····· 210
5. 교원노조의 지방교섭 사례-서울지역의 경우 ····· 228
6. 소결 ····· 236

제6장 요약 및 결론 ····· (김정한)··· 241

1. 요약 ····· 242
2. 정책과제 ····· 252

참고문헌 ····· 262

<첨부자료 1> 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률 ····· 277
<첨부자료 2> 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률 시행령 ····· 285
<첨부자료 3> 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률 시행규칙 ····· 291
<첨부자료 4> 2000년도 교원 단체협약 ····· 295
<첨부자료 5> 2001년도 교원 단체협약 ····· 304
<첨부자료 6> 2002년도 교원 단체협약 ····· 313
<첨부자료 7> 서울특별시교육청과 교원노조간 2000년도 단체협약 ····· 328

<첨부자료 8> 서울특별시교육청과 교원노조간 2001년도
단체협약 ····· 337
<첨부자료 9> 서울특별시교육청과 교원노조간 2004년도

단체협약 ····· 351

표 목 차

<표 2-1> 행정부 공무원의 분류(2004년 현재) ····· 8
<표 2-2> 공무원 노동조합 현황 ····· 18
<표 2-3> 기관별 직장협의회(노조) 조직률 추이 ····· 20

<표 3-1> 각국의 공무원 노동기본권 인정현황 ····· 29
<표 3-2> 총고용에서 차지하는 중앙 및 지방정부의 고용비율 ··· 35
<표 3-3> 프랑스 공무원노조의 전임자수 ····· 39
<표 3-4> 독일 노총 소속 노조원수 ····· 45
<표 3-5> 미국 공공부문 노조 조직률 ····· 50
<표 3-6> 미국 주요 공무원 노조의 규모(AFL-CIO) ····· 51
<표 3-7> 공공부문의 노조조직률 및 단체협약 적용률
(2004년 가을) ····· 56
<표 3-8> 영국의 주요 노동조합 ····· 58
<표 3-9> 영국 중앙정부 및 지방정부의 임금교섭 구조 ····· 61

<표 5-1> 1999년 단체교섭 경과 ····· 214
<표 5-2> 교육부가 기획예산처에 요구한 2001년도 교원처우
개선 관련 예산요구 및 반영 현황 ····· 220
<표 5-3> 단체협약의 예산 반영 상황 ····· 221

그림목차

[그림 2-1] 공무원의 분류 ····· 7
[그림 2-2] 공무원노동조합 결성과정 흐름도 ····· 9

[그림 3-1] 독일 공무원 단체교섭 구조 ····· 14
[그림 3-3] 미국 공무원 단체교섭 과정 ····· 15
[그림 3-4] 영국 지방정부의 단체교섭 구조 ····· 16
[그림 3-5] 한국 공무원의 단체교섭 구조 및 분쟁조정 절차 ····· 18

[그림 5-1] 전교조 조직기구표 ····· 16
[그림 5-2] 한교조 조직기구표 ····· 18

요 약

2005년 1월 27일「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」(법률 제7380호, 이하 공무원노조법으로 지칭)이 공포(시행은 2006년 1월 28일부터)됨으로써 일반직 공무원에게도 노동기본권이 보장되게 되었다.

일반직 공무원에 대한 노동기본권의 보장은 기결성된 교원노조와 현업직 공무원노조를 포함하면 공무원노조가 우리나라 노동운동의 주력부대로 등장한다는 것을 의미할 뿐 아니라, 공무원 노사관계가 어떤 방향으로 전개되느냐에 따라 우리나라 노동운동의 성격까지도 좌우될 것으로 보인다. 특히 높은 조직률을 보이고 있는 공공부문까지 포함하면 공공부문 노사관계가 우리나라 노동운동을 견인하는 주요 세력으로서 기능할 것으로 보인다.

노동조합의 가장 중요한 기능이 단체교섭을 통해 더 나은 노동조건을 확보하여 조합원의 경제적·사회적 지위를 향상시키는 데 있다는 점을 고려할 때 노사관계에서 단체교섭 구조에 대한 연구는 중요한 의미를 지닌다. 단결권과 단체행동권은 궁극적으로 단체교섭권을 위해 행사된다고 해도 과언이 아닐 만큼 단체교섭은 노조활동뿐 아니라 노동조합의 구조, 나아가 노사관계의 전개에 결정적인 영향을 미치기 때문이다.

공무원노조의 조직세가 크다는 점도 있지만 공공부문, 특히 공무원 노동조합은 노동운동의 주력부대인데다 갈등적 노사관계의 핵으로 나타날 가능성이 높을 뿐만 아니라 공무원노조와 사용자인 정부 간의 노사관계가 어떻게 형성되고 전개되는가는 민간부문 노사관계의 성격 형성에도 중요한 의미를 지닌다. 이

러한 점에서 공무원의 단체교섭 구조에 대한 연구는 공무원 노사관계의 설계는 물론 전반적인 노사관계의 발전방향과 밀접한 관련을 갖는다.

공무원의 단체교섭 구조에 대한 연구는 그동안 법적으로 공무원노조의 합법화가 지연되었기 때문에 노사관계 분야에서도 활성화되지 못하였다. 따라서 공무원의 단체교섭 구조에 대한 연구는 1998년 2월 노사정위원회에서 공무원노조의 합법화를 합의한 이후 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 노사정합의 이후에도 우리나라 공무원 단체교섭 구조에 대한 본격적인 연구보다는 주로 외국 공무원의 단체교섭 구조에 대한 연구가 이루어졌다. 이들 연구는 주로 각국 공무원 단체교섭 구조의 전반적인 모습과 전개과정, 공무원 노사관계의 법률적 환경 등에 주안점을 두어 전개되었다. 우리나라 공무원 단체교섭 구조에 대한 연구는 공무원노조법 및 동법 시행령 제정 이전에 이루어져 현실적합성에서 한계를 지닌다. 또한 공무원인 교원의 노사관계의 문제점과 개선방안을 통해 일반직 공무원 노사관계의 안정화를 분석한 연구도 거의 없는 실정이다. 아울러 공무원노조법의 문제점에 대해서는 일부 연구가 있으나 동법 시행령 및 시행규칙에 대한 구체적인 분석도 없는 실정이다.

내년 공무원노조 출범 후 노사간 가장 큰 쟁점은 단결권 부문에서는 조합원 가입범위, 단체교섭권 부문에서는 교섭당사자, 교섭사항, 교섭창구, 단체협약 효력 등 교섭구조와 관련된 사항이 될 것으로 전망된다. 교섭구조는 매우 포괄적인 개념이긴 하지만 교섭당사자, 교섭방식, 교섭사항 등을 포괄하는 개념으로서 노사간 역관계, 단체교섭 결과에도 큰 영향을 미친다는 점에서 그 의의가 있다. 물론 공무원노조법과 시행령에 단체교섭 구조가 규정되어 있으나 단체교섭 구조의 세부적인 사항은 노사간 합의에 의해 확립되어야 할 과제를 남기고 있다.

본 연구는 공무원노조가 출범할 경우 공무원 노사관계의 핵심 사항일 뿐 아니라 노사간 갈등의 주된 원천이 될 교섭구조와 교섭사항에 대한 심층연구를 통해 노사간 갈등의 사전예방으로 사회적 비용을 최소화하고자 하는 데 그 목적을 둔다. 본 연구는 이러한 목적을 달성하기 위해 제2장에서는 우리나라 공무원 노사관계 현황을, 제3장에서는 공무원 단체교섭 구조의 국제비교를 통한 우리나라 공무원 단체교섭 구조에 대한 함의를, 제4장에서는 우리나라 공무원 단체교섭 구조에 대한 법적 검토를, 제5장에서는 공무원인 교원노조를 대상으로 교섭구조와 교섭과정을 중앙과 서울지역을 중심으로 분석하여 문제점과 향후 안정적인 교원노사관계의 발전 방향을 살펴봄으로써 이후 전개될 공무원 노사관계에 갖는 함의를 찾아보고자 하였다.

공무원노조법 중에서 앞으로 노정간 갈등이 예상되는 사항으로는 법형식, 단결권 관련사항으로는 조직형태와 조합원 가입범위, 단체교섭(단체협약)과 관련된 사항으로는 교섭당사자, 교섭담당자, 교섭사항, 협약의 효력, 교섭창구 단일화, 분쟁조정과 관련해서는 분쟁조정, 쟁의행위관련 등이, 기타 사항으로는 조합활동 관련사항, 부당노동행위 관련사항 등을 열거할 수 있다. 이 중에서도 노정간에 가장 첨예한 갈등이 발생할 것으로 보이는 사항인 조합원 가입범위, 즉 단결권 관련으로 보인다. 공무원노조법을 둘러싼 노정갈등 이외에도 노정간에는 근로조건 개선요구, 정부의 신공공관리(new public management), 총액인건비제 등을 둘러싸고도 갈등이 발생할 것으로 전망된다.

2006년도 공무원 노사관계의 현안이 될 공무원노조법의 내용을 중심으로 정책과제를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 먼저 공무원노조법 법형식과 관련해서는 주요국가의 입법례 등을 참조하면, 구체적인 제도 설계 및 운영에 있어서 헌법상 제한을 감안하여 실행하면 큰 우려가 되지 않을 수도 있다.

일본·독일·프랑스의 경우 공무원법 내에 노동3권에 대한 규정을 두고 있다는 점, 미국의 경우 공무원법의 특별법 형식(연방공무원개혁법)으로 노동3권을 보장하고 있다는 점 등을 참고하면 주요국가에서도 특별법 형식으로 규율하고 있다고 할 수 있다. 다만 현재의 법률과 같이 특별법 형식으로 규율하더라도, 그 기본권 제한은 헌법상 기본원칙에 근거하여 행해져야 할 것이다. 즉 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 권리를 확인하고 이를 보장할 책임을 지며(헌법 제10조 2문), 합리적인 근거하에서 기본권을 제한하는 경우에도 그 제한의 필요성에 대응하는 최소한의 제한에 그쳐야 하고(기본권 최소제한의 원칙), 그 본질적인 내용을 침해하여 기본권을 형해화하는 정도에 이르러서는 안될 것으로 보인다.

(2) 노정간에 가장 이견이 큰 조합원 가입범위, 즉 단결권은 단체교섭권, 단체행동권은 물론 노조재정의 기초가 된다는 점에서 그 의의가 있다.

외국의 사례를 보았을 때 한 가지 분명한 특징적인 사실은 비록 단체교섭권이나 단체행동권에서의 제약은 따르더라도 공무원의 단결권은 일반적으로 예외 없이 인정하고 있다. 다시 말해 직무의 성질상 단체교섭권이나 단체행동권을 제한하더라도 단결권은 보편적으로 인정하는 것이다. '결사의 자유'를 표현하는 한 형태로서 노동자의 단결권을 불가침의 기본권으로 인정한다는 사실은 특히 독일의 헌법에 잘 나타나 있다.

공무원의 단결권에 대한 광범위한 보장은 독일 이외에도 미국이나 영국, 프랑스에서도 공통적으로 보이는 사실이다. 일본에서도 단결권은 광범위하게 보장된다. 국제노동기준과 외국의 사례를 종합하면 단결권은 가능한 한 넓게 보장하는 것이 법 제정의 취지에 부합하는 것으로 판단된다.

(3) 협약의 효력은 교섭구조의 안정화를 위해서도 중요한 사항이다. 현재 교원노조의 교섭에서도 임금과 주요 근로조건 등이 모두 예산이나 법령에 관한 사항이고, 또 교육부장관의 소관사항이 아니기 때문에 단체협약으로서 효용성을 갖지 못하고, 이는 교원노사관계에서 계속 분쟁의 원인이 되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 교원의 임금과 근로조건은 실제로 이를 관장하고 있는 당사자와 실질적인 교섭이 이루어져야 하며, 이를 위해 공무원 전체의 임금과 근로조건에 대해 정부와 공무원노조 전체의 대표가 참가하는 중앙교섭이 이루어져야 할 것이다. 그리고 예산과 법령에 관한 단체협약에 대한 분쟁을 해소하기 위해서 예산과 관련된 단체협약에 대해서는 정부가 예산 편성시 이를 반드시 반영하여야 하고, 법령 관련 사안에 대해서는 법 개정안 제출을 의무화하는 등 정부의 성실이행의무를 구체적으로 명시할 필요성도 있다.

(4) 교섭창구 단일화 방안은 교원노조의 사례에서 보는 바와 같이 노정갈등은 물론 노노갈등을 초래할 수 있는 사항으로서 그 중요성을 지닌다. 여러 가지 교섭창구 단일화 방안 중 배타적 교섭대표제와 비례대표제를 중심으로 단일화 방안이 논의되고 있는데, 배타적 교섭제도는 공공기관에 의한 적정교섭단위의 설정, 선거과정의 진행, 소수노조의 단결권 침해라는 문제를 야기하고 있다. 반면 비례대표제는 공동교섭단의 구성, 노노갈등의 야기라는 문제점을 지니고 있다. 비례대표제를 취한 교원노조의 경험을 참고한다면 사전적인 조건 충족을 전제로 하면서 발전된 비례대표제 방안을 강구할 수 있다. 즉 조직률의 일정한 비율(예: 5~10%)을 하한선으로 하여 이를 충족할 경우에 교섭단에 참여시키되, 조합원 수의 확인은 check-off제도를 활용하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

(5) 교섭사항 또한 노정간 갈등을 야기하는 중요한 사항이다.

교섭사항 중에서 가장 이견이 큰 부분은 관리·운영사항이다. 관리·운영사항은 민간부문에서의 인사경영권사항에 대비되지만, 관리·운영사항과 인사경영사항은 본질적으로 다른 의미를 지니고 있다고 하는 견해가 있다. 민간부문 인사경영권은 사용자가 처분권을 지니는 사항으로서 원칙적으로 교섭대상이 되지 않지만, 사용자가 임의로 자신의 경영권을 제한하는 것은 사용자의 임의에 맡겨져 있고 따라서 사용자가 임의로 교섭에 응할 수 있다고 한다. 이에 비해 공무원 단체교섭에 있어서 관리운영사항은 원칙적으로 국가 또는 지자체가 법령 내에서 자기 권한으로 결정할 사항이지 단체교섭으로 결정할 사항이 아니다. 즉 정책결정이나 관리운영사항은 국민 또는 주민의 이익과 직접적으로 관련되므로 단체교섭의 장에서 노사간에 배타적인 합의대상으로 되어서는 아니되며, 따라서 관리운영사항 등은 단체교섭 대상사항이 되는지 여부가 아니라 오히려 어디까지 금지되는지가 핵심적인 문제로 되는 것이라고 한다. 그러므로 민간부문에서는 단체교섭 대상과 관련하여 의무적 교섭사항과 임의적 교섭사항의 구별이 중요하고 비교섭사항은 예외적 범주에 속하는 반면, 공무원 단체교섭의 경우 비교섭사항의 범주가 우선적으로 확정된 이후 의무적 교섭사항과 임의적 교섭사항의 구별이 뒤따라야 할 것으로 보인다.

전술한 노조 가입범위, 협약의 효력, 교섭창구 단일화, 교섭대상 이외에도 노정간에 이견(異見)이 예상되는 사항으로는 법형식, 쟁의행위 및 정치활동 전면금지, 교섭절차, 조합활동, 노조전임자, 부당노동행위 등이 예상된다.

공무원노조의 조직세가 크다는 점도 있지만 공공부문, 특히 공무원 노동조합은 노동운동의 주력부대일 뿐 아니라 갈등적 노사관계의 핵으로 나타날 가능성이 높을 뿐만 아니라(박태주, 2002; Potter, 2001; Troy, 2001) 공무원노조와 사용자인 정부 간

의 노사관계가 어떻게 형성되고 전개되는가는 민간부문 노사관계의 성격 형성에도 중요한 의미를 지닌다. 이런 의미에서 공무원노조법이 2006년 1월 28일 시행되어도 양대 공무원노조는 설립신고를 하지 않고 대신 법개정 투쟁을 적극적으로 전개할 것으로 예상됨에 따른 노정관계의 악화는 민간부문의 노사관계에도 악영향을 미칠 것으로 전망된다.

정부의 역할은 크게 공동선(common good)을 증진시키는 역할과 모범사용자(good employer)로서의 역할로 구분된다. 노사관계에서 모범사용자의 역할은 공무원을 포함한 공공부문 노사관계의 선진화를 위해서도 필요하지만, 민간부문을 포함한 우리나라 전체 노사관계의 발전을 위해서도 필요한 것으로 판단된다. 현재 공무원 노사관계 사용자의 공무원노조에 대한 인식은 형식적으로는 인정, 내용적으로는 공무원의 특수성의 강조를 통한 제한적이며, 한계지어진 노동조합 활동인정으로 요약할 수 있다. 그러므로 형식과 내용이 일치하는 방향으로 공무원노조법이 합리적으로 개정되고, 공무원노조 또한 지나친 투쟁일변도의 활동에서 벗어나 국민과 함께하는 노동운동을 전개할 때 공무원 노사관계는 정상적인 길로 접어들게 될 것이다.

제1장

서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

2005년 1월 27일 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」(법률 제7380호, 이하 공무원노조법으로 지칭)이 공포(시행은 2006년 1월 28일부터)됨으로써 일반직 공무원에게도 노동기본권이 보장되게 되었다[1].

일반직 공무원에 대한 노동기본권의 보장은 기결성된 교원노조와 현업직 공무원노조를 포함하면 공무원노조가 우리나라 노동운동의 주력부대로 등장한다는 것을 의미할 뿐 아니라, 공무원 노사관계가 어떤 방향으로 전개되느냐에 따라 우리나라 노동운동의 성격까지도 좌우될 것으로 보인다. 특히 높은 조직률을 보이고 있는 공공부문까지 포함하면 공공부문 노사관계가 우리나라 노동운동을 견인하는 주요 세력으로 기능할 것으로 보인다[2].

---

1) 특별법의 형식으로 제정되고 공무원에게 단결권과 단체교섭권을 인정하는 대신 단체행동권을 인정하지 않는 공무원노조법에 대해 공무원노조는 특별법 자체를 거부하면서 일반법에 의한 노동3권 보장을 요구하는 반면, 공노총은 단결권부분만 어느 정도 보장된다면 특별법을 수용할 것으로 보인다. 양대 노조의 요구가 수용되지 않을 경우 2006년 1월 말 공무원노조법이 시행되어도 양 노조 모두 설립신고를 하지 않을 것으로 보여 상당기간 동안 법외노조로 남아 있을 가능성도 배제할 수 없다.

2) 이러한 현상이 우리나라에만 나타나는 것은 아니다. 미국을 비롯한 주요

노동조합의 가장 중요한 기능이 단체교섭을 통해 더 나은 노동조건을 확보하여 조합원의 경제적·사회적 지위를 향상시키는 데 있다는 점을 고려할 때 노사관계에서 단체교섭구조에 대한 연구는 중요한 의미를 지닌다. 단체교섭권은 노동3권의 핵심을 이룬다. 단결권과 단체행동권은 궁극적으로 단체교섭권을 위해 행사된다고 해도 과언이 아닐 만큼 단체교섭은 노조활동뿐 아니라 노동조합의 구조, 나아가 노사관계의 전개에 결정적인 영향을 미친다.

전술한 바와 같이 공무원노조의 조직세가 크다는 점도 있지만 공공부문, 특히 공무원 노동조합은 노동운동의 주력부대인데다 갈등적 노사관계의 핵으로 나타날 가능성이 높을 뿐(박태주, 2002a; Potter, 2001; Troy, 2001)만 아니라 공무원노조와 사용자인 정부 간의 노사관계가 어떻게 형성되고 전개되는가는 민간부문 노사관계의 성격 형성에도 중요한 의미를 지닌다. 이러한 점에서 공무원의 단체교섭구조에 대한 연구는 공무원 노사관계의 설계는 물론 전반적인 노사관계의 발전방향과 밀접한 관련을 갖는다.

공무원의 단체교섭구조에 대한 연구는 그동안 법적으로 공무원노조의 합법화가 지연되었기 때문에 노사관계분야에서도 활성화되지 못하였다. 따라서 공무원의 단체교섭구조에 대한 연구는 1998년 2월 노사정위원회에서 공무원노조의 합법화를 합의한 이후 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 노사정합의 이후에도 우리나라 공무원 단체교섭구조에 대한 본격적인 연구보다는 주로 외국 공무원의 단체교섭구조에 대한 연구가 이루어졌다. 이들 연구는 주로 각국 공무원 단체교섭구조의 전반적인 모습과 전개과정, 공무원노사관계의 법률적 환경 등에 주안점을 두어 전개되었다(박태주 외, 2002; 신광영 외, 2003; 이철수 외, 2002; 김

선진국에서도 공통적으로 나타나는 현상이다. Troy(2001)는 민간부문의 조직노동을 '구노동조합주의(Old Unionism)', 공공부문의 노동운동을 '신노동조합주의(New Unionism)'라고 부르고 있다. 전자가 '조직노동의 황혼기(twilight for organized labor)'에 들어서면서 후자가 노동운동의 주도적인 부문(dominant wing)으로 떠오르고 있는 사실을 말하는 것이다(박태주 외, 2002).

유선 외, 2004). 우리나라 공무원 단체교섭 구조에 대한 연구(박태주 외 2002; 김인재, 2004b)는 공무원노조법 및 동법 시행령 제정 이전에 이루어져 현실접합성에서 한계를 지닌다. 또한 공무원인 교원의 노사관계의 문제점과 개선방안을 통해 일반직 공무원 노사관계의 안정화를 분석한 연구도 거의 없는 실정이다. 아울러 공무원노조법의 문제점에 대해서는 일부 연구(김인재, 2004a, 2005; 이상윤, 2004)가 있으나 동법 시행령 및 시행규칙에 대한 구체적인 분석도 없는 실정이다.

내년 공무원노조 출범 후 노사간 가장 큰 쟁점은 단결권부문에서는 조합원가입범위, 단체교섭권부문에서는 교섭당사자, 교섭사항, 교섭창구, 단체협약효력 등 교섭구조와 관련된 사항이 될 것으로 전망된다. 교섭구조는 매우 포괄적인 개념이긴 하지만 교섭당사자, 교섭방식, 교섭사항 등을 포괄하는 개념으로서 노사간 역관계, 단체교섭 결과에도 큰 영향을 미친다는 점에서 그 의의가 있다. 물론 공무원노조법과 시행령에 단체교섭구조가 규정되어 있으나 단체교섭구조의 세부적인 사항은 노사간 합의에 의해 확립되어야 할 과제를 남기고 있다.

본 연구는 공무원노조가 출범할 경우 공무원 노사관계의 핵심 사항일 뿐 아니라 노사간 갈등의 주된 원천이 될 교섭구조와 교섭사항에 대한 심층연구를 통해 노사간 갈등의 사전예방으로 사회적 비용을 최소화 하고자 하는 데 그 목적을 둔다.

2. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 다음과 같이 전개된다.

서론에 이어 제2장에서는 우리나라 공무원노사관계 현황에 대해 살펴본다. 공무원 현황을 비롯하여 공무원노동관계법제 및 공무원 노동운동, 현행 공무원 노동관계법의 주요 내용, 그리고 현행 공무원노조에 대해 분석한다.

제3장에서는 공무원단체교섭 구조의 국제비교를 통해 우리나라 공무원 단체교섭구조에 대한 함의를 살펴본다. 공무원 단체교섭구조에 대한 기존연구는 주로 국별 연구에 치중하여 특정 국가의 교섭구조에 대한

심층적인 이해는 가능하지만 교섭구조를 결정짓는 각 항목들에 대한 비교연구를 어렵게 한다는 한계를 안고 있다는 점을 고려하여, 공무원 단체교섭 구조에 대한 국별 비교와 교섭구조를 이루는 주요 요소별 비교를 병행하고자 한다.

제4장에서는 우리나라 공무원 단체교섭구조에 대한 법적 검토가 이루어진다. 공무원 노조법의 법 형식을 비롯하여 단결권관련 사항, 단체교섭권 관련 사항, 단체협약관련사항, 조합활동권, 부당노동행위 등에 대한 법리적 검토와 아울러 대안을 제시한다.

제5장에서는 교원노조의 교섭 과정을 중앙과 서울 지역을 중심으로 분석하여 문제점과 향후 안정적인 교원노사관계의 발전 방향을 살펴봄으로써 이후 전개될 공무원 노사관계에 갖는 함의를 찾아보고자 한다. 구체적으로 교원노조의 일반적 활동 경향과 한국교원노조 운동의 역사 및 현황을 소개하고, 교원노조법이 규정하는 교원노사관계를 분석한 다음, 중앙에서 교육부와 교원노조 사이에 이루어졌던 네 차례의 단체교섭과 서울지역의 세 차례 단체교섭을 교섭 과정의 쟁점과 교섭 내용을 중심으로 살펴본 다음, 공무원 노사관계의 발전을 위한 대안을 제시한다.

제6장에서는 이상의 논의를 종합 정리한 다음 정책과제를 제시한다.

제2장

우리나라 공무원 노사관계 현황

1. 공무원 고용현황

공무원은 각급기관에서 근무하는 국가공무원(국가공무원법 제1조)과 지방자치단체에 근무하는 지방공무원(지방자치단체의 경비로써 부담하는 공무원, 지방공무원법 제1조)으로 분류된다.

공무원의 유형에도 불구하고 모든 공무원은 임용자격, 담당직무의 성격, 신분보장, 보수 등에 따라 경력직 공무원과 특수경력직 공무원으로 분류된다(국가공무원법 제2조 제1항, 지방공무원법 제2조 제1항). 먼저 경력직 공무원이란, 실적과 자격에 의하여 임용되고 그 신분이 보장되며, 평생토록 공무원으로 근무할 것이 예정되는 공무원을 말한다. 경력직 공무원은 다시 일반직 공무원, 특정직 공무원, 기능직 공무원으로 구분된다. 일반직 공무원은 국가공무원과 지방공무원 구분 없이 우리가 일상적으로 말하는 공무원으로서 기술적인 업무, 연구, 농어촌 지도업무, 그리고 행정일반에 대한 업무를 담당하며, 직군·직렬별로 분류되며, 1급부터 9급까지의 계급으로 구분된다. 연구직, 지도직 공무원은 연구관 및 연구사, 지도관 및 지도사의 2계급으로 분류되며, 역시 일반직 공무원에 속한다.

국가공무원 중 특정직 공무원에 해당되는 자는 법관, 검사, 외무공무원, 경찰공무원, 소방공무원, 교육공무원, 군인, 군무원 및 국가안전기획부의 직원과 특수 분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률이

특정직 공무원으로 지정하는 공무원을 말한다. 특정직이란 일반직과 다른 '특수한 신분'이라는 뜻이 아니고 업무가 특수한 영역에 속한다는 뜻이다. 지방공무원 중 특정직에 해당되는 자는 공립의 대학 및 전문대학에 근무하는 교육공무원 및 지방소방공무원과 기타 특수 분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률이 특정직 공무원으로 지정하는 공무원을 말한다.

기능직 공무원은 국가공무원과 지방공무원 구분 없이 기능적인 업무를 담당하며, 그 기능별로 분류되는 공무원으로서 국가기술자격법에 의해 기능자격증을 취득하고 사무보조원이나 철도, 체신업무, 운전 등 기능적인 업무를 담당하는 공무원을 말한다. 일반적으로 계급은 1등급에서 10등급까지로 구분된다.

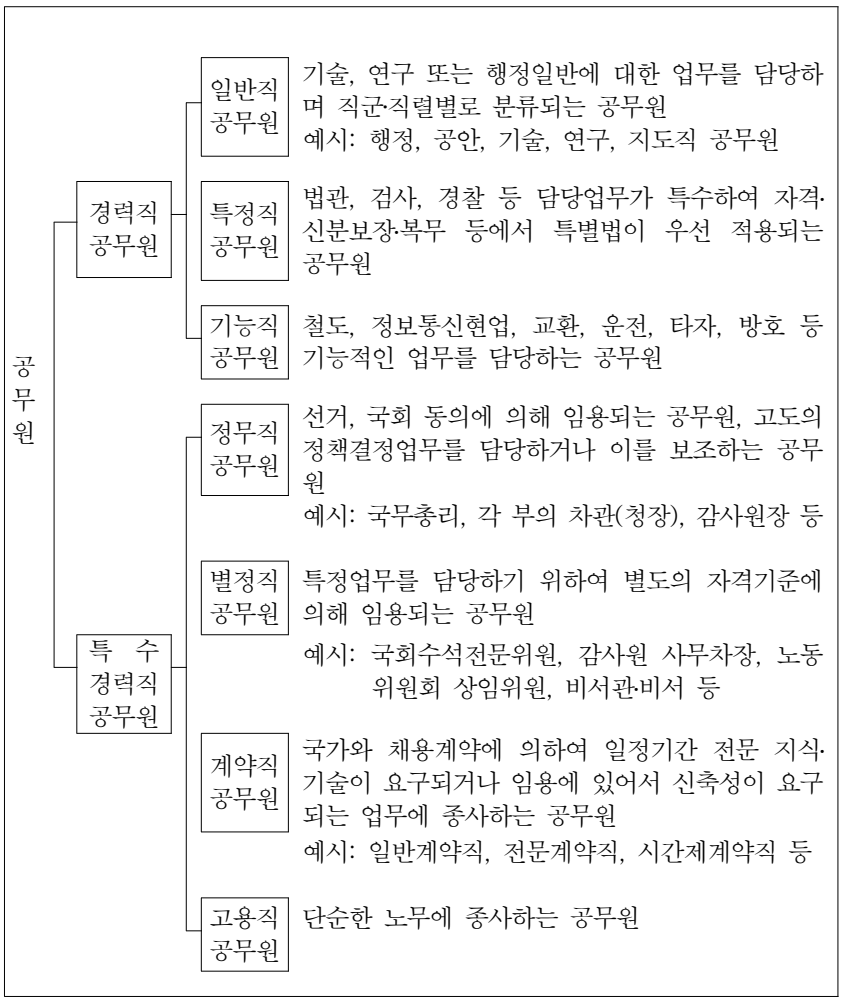
특수경력직 공무원은 경력직 공무원 외의 공무원으로서 임용시 실적과 자격을 반드시 요하지는 않으며 신분도 보장되지 않는다. 특수경력직 공무원에게는 법률에 특별한 규정이 없는 한 법 제33조(결격사유), 제5장 보수, 제6장 능률, 제7장 복무, 제69조(당연퇴직)를 제외하고는 국가공무원법이 적용되지 않으며, 단 정무직 공무원에게는 제33조 및 제69조가 적용되지 않는다. 그 세부 분류는 다음 [그림 2-1]과 같다.

특수경력직 공무원에는 국가공무원과 지방공무원 구분 없이 정무직 공무원, 별정직 공무원, 계약직 공무원, 고용직 공무원으로 분류된다.

정무직 공무원은 국가공무원의 신분을 갖는 경우에는 선거, 국회 동의, 정치적 동기에 의해 임용되는 차관급 이상의 공무원을 말하며, 지방공무원의 신분을 갖는 경우에는 선거에 의하여 취임하거나 임명에 있어서 지방자치단체 의회의 동의를 요하는 공무원과 고도의 정책결정업무를 담당하거나 이러한 업무를 보조하는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 정무직으로 지정하는 공무원을 말한다. 국가공무원인 정무직 공무원은 신분보장이 되지 않으며 임용권자가 언제라도 교체할 수 있다.

별정직 공무원은 주로 업무 내용상 일반직 공무원으로 채우기 곤란한 경우 특별한 자격요건을 갖춘 자를 임용하는 경우를 말하며, 법적인 신분보장을 받지 못한다. 엄격히 말하면 계급 구분이 없고 보수지급의 기준으로 일반직 상당계급 개념으로 운영되고, 승진·전보·전

[그림 2-1] 공무원의 분류



자료 : 중앙인사위원회(2003: 731).

직·강임 등의 개념이 없고 임용 및 징계절차는 일반직에 준한다. 마지막으로 고용직 공무원은 단순한 노무에 종사하는 공무원으로 수년 전 타자원이나 운전기사, 방호원, 경비원 등 고용직들이 기능직으로 대거 신분 전환이 된 후 고용직 공무원들은 거의 없는 편이다.

2004년 말 현재 공무원 총수 936,387명[3]을 헌법기관별로 보면, 입법

부 3,176명, 사법부 14,407명, 행정부 916,265명, 헌법재판소 207명, 선거관리위원회 2,332명으로 구성되어 있다. 전체공무원 중 압도적 다수를 차지하는 행정부 공무원은 다시 국가공무원 589,148명(64.3%), 지방공무원 327,117명(35.7%)으로 구분되며, 국가공무원이 지방공무원에 비해 상대적으로 많은 편이다[4].

행정부 공무원을 다시 분류하면, 국가공무원은 특정직 공무원이 72.1%로 가장 많고, 그 다음으로 일반직 공무원 16.3%, 기능직 공무원 11.2% 등의 순으로 특정직 공무원의 비중이 아주 높다. 이는 특정직 공무원인 교원과 경찰이 각각 322,396명과 98,507명으로 전체 국가공무원의 54.7%, 16.7%를 각각 차지하고 있기 때문이다.

국가공무원과는 달리 지방공무원은 일반직 64.2%, 기능직 25.7%, 특정직은 8.8%로 일반직의 비중이 높은 편이다.

<표 2-1> 행정부 공무원의 분류(2004년 현재)

(단위 : 명)

	계	경력직				특수경력직				
		소계	일반직	특정직	기능직	소계	정무직	별정직	고용직	계약직
국가 공무원	589,148	586,607	95,868	424,518	66,221	2,561	119	2,384	-	58
지방 공무원	327,117	322,677	210,127	28,640	83,910	4,440	1	4,285	154	-
합계	916,265	909,284	305,995	453,158	150,131	7,001	120	6,669	154	58

자료 : 행정자치부(2005: 82).

3) 공무원 정원은 1985년 이후 외환위기 직후인 1998~2001년을 제외하고는 지속적으로 증가하고 있다. 공무원 정원은 1985년 670,637명에서 1990년 818,121명, 1995년 908,598명, 2000년 869,676명, 2005년 현재 936,387명이다.

4) 반면 일본은 우리나라와는 달리 지방공무원이 국가공무원에 비해 2배 이상 많다. 이는 우리나라는 국가공무원으로 분류되는 교원과 경찰이 일본에서는 지방공무원의 신분을 갖기 때문이다.

2. 공무원 노동관계법제의 연혁과 공무원노동운동

공무원의 노동기본권에 관한 현행 공무원 노동관계법제는 일반직 공무원과 교원인 공무원에 대해서는 단결권과 단체교섭권이 보장되며(교원노조법, 공무원노조법), 현업기관에 근무하는 기능직 공무원에 대해서는 민간부문 근로자와 마찬가지로 노동3권이 전면적으로 보장되는 등 공무원의 유형에 따라 상이한 법체계가 형성되어 있다.

공무원의 노동기본권에 관한 현행 공무원 노동관계법제도의 연혁은 크게 다음과 같이 구분할 수 있다. 1948년 제헌헌법 이후 1960년까지 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 허용하는 시기, 그 다음으로 1961년 국가공무원법 개정 및 1962년 헌법개정을 시작으로 1987년 헌법개정에 이르기까지 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 금지하면서 예외적으로 허용한 시기, 그리고 1987년 헌법개정을 시작으로 노동기본권의 회복을 위한 토대가 마련되고 공무원 노조법이 제정된 시기로 구분할 수 있다(조용만·문무기, 2002: 6~15).

가. 공무원 노동기본권의 원칙적 허용 시기(1948년 제헌헌법~1962년 헌법개정)

1948년의 제헌헌법, 1953년에 제정된 노동조합법과 노동쟁의조정법 등에서는 일부 공무원을 제외하고는 기본적으로 공무원의 노동기본권을 보장하는 법체계를 갖추고 있었다. 제헌헌법은 “근로자의 단결·단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 인정된다.”(제18조 제1항)고 규정함으로써 공무원의 노동기본권에 대한 별다른 제한 규정을 두지 않았다. 다만, 1953년에 제정된 노동조합법 제6조 단서에서는 공무원 중 ‘현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리’의 노조결성을 금지하였고, 같은 해에 제정된 노동쟁의조정법 제6조 단서에서는 ‘단순한 노무에 종사하는 자 이외의 공무원’의 경우 단체행동권을 금지하였다. 그리고 1949년에 제정된 국가공무원법 제37조에서도 “공무원은 정치운동에 참여하지 못하며, 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동

을 하여서는 아니된다."고 규정하였을 뿐 특별한 제한 조치를 명시적으로 규정하지 않았다.

이 시기 공무원 노동관계법제의 특징은 노동기본권의 보장에 있어서 공무원과 일반 근로자를 특별히 구별하지 않고 원칙적으로 동일하게 취급하려고 하였다는 점이다. 다만, 현역군인 등 특수한 직종의 공무원에 대해서는 노동3권을 인정하지 않고, 단순한 노무에 종사하는 자 이외의 공무원에 대해서는 단체행동권을 부정하는 법률적 제한조치를 취하였던 것이다. 이처럼 노동기본권을 폭넓게 인정하려고 하였던 입법태도는 그 당시 우리 사회의 현실에 비추어 볼 때 다소 이상적인 측면이 있었지만, 보편적인 노동기준에 가급적 부합되게 하려는 노동관계법제 입안자의 의지가 반영된 결과라고 할 수 있다.[5)]

제헌헌법 제정 이전의 공무원노동운동은 철도노조를 중심으로 전개되었다. 해방 후 우리나라에 진주한 미군정은 미군정법령 제11호(1945년 10월 9일 공포)를 제정하여 일제 식민지하에 제정되었던 근로자의 착취와 억압을 위한 각종 악법, 예를 들면 치안유지법, 정치범처벌법, 예비검속법 등을 폐기하였다. 이후 삼성조정위원회의 "미군점령하의 조선지역에 대한 민정에 관한 기본지령" (SWNCC 176/8)[6)] (1945년 10월 30일), 미군정 시기에 노동정책의 기본방향을 제시한 미군정법령 제19호, 미군정법령 제34호 등이 제정되었다. 미군정 시기의 노동정책은 요약하면 "노동조합 용인·파업금지"정책으로 평가된다(박영기·김정한, 2004: 268). 이와 같은 상황하에서 공무원 노동운동은 미군이 진주

5) 이는 최근 한국노동법학회 '2002년도 동계학술발표회'의 특별강연에서 노동법 제정과정에 직접 참여한 이항녕 변호사(전 홍익대학교 총장)의 증언을 통해서도 확인되었다. 즉 노동법 제정 당시에도 '시기상조론'과 '입법필요론' 간의 대립이 있었으나, 근로자들의 노동기본권을 최대한 보장함으로써 장기적으로 국가발전에 기여하게 할 필요가 있다는 의미에서 다소 이상주의적인 모습으로 입법화되었다고 한다(축조심의 과정을 거침).

6) 지령의 내용 중 노동과 관련된 조항은 제1부 일반 및 정치활동에 관한 내용 중 d항, 즉 "노동, 공업, 농업부문에서 민주적인 조직의 발전을 장려한다."라는 것이었다.

하기 이전에 좌익 노동자들의 주도로 1945년 8월 17일 철도국(현 철도공사) 산하 각 직장 대표자를 중심으로 운수부 종업원동맹이 결성된 것에서부터 시작된다. 이후 철도경성공장종업원동맹을 기반으로 좌익 인사들이 주도하여 철도경성기관구를 비롯한 철도국 산하 현업기관 노동자를 대상으로 사업장마다 노조를 결성하였다. 이들 조직은 철도노동자를 대표하여 1945년 11월 5일 조선노동조합전국평의회(전평)에 가맹한 다음, 전평의 핵심산하조직으로 활동하였다. 전평계 철도노동조합은 1946년 9월 총파업, 1947년 3월 총파업, 1948년 2·7총파업과 5·8총파업 등에 주도적인 세력으로 참가하였다. 좌익에 맞서 우익진영에서도 노동조합 설립의 필요성을 인식하여 대한독립촉성전국청년총연맹(독청)이 주도하여 1945년 11월 20일 대한독립촉성 용산공작소 지부연맹이 결성되었다. 이후 1946년 5월 12일 대한노총 운수부 경성공장지부연맹을 결성하였다(철도노조의 전신). 이후 전평 주도의 총파업 실패, 신탁통치를 둘러싼 우익과 좌익의 갈등, 미군정 노동정책의 변화 등으로 노동운동의 주도권은 대한노총으로 넘어간다. 전평의 1946년 9월 총파업이 실패로 돌아간 다음해인 1947년 1월 18일 대한노총 운수부연맹이 출범하였다.

1948년 정부 수립 이후 법 내용과는 상관없이 공무원노조는 기존의 철도노조와 더불어 1954년 6월 전매청의 청주, 전주 등 연초공장 노조가 결성되고[7], 1958년 3월 24일 체신노조가 결성되어 현업공무원 중심으로 노조가 결성되었다.

1960년 4.19 이후 교원노조가 결성되었으나 당시 허정 과도내각하에서 노조결성이 국가공무원법 및 교육공무원법을 위반했다는 이유로 5월 29일까지 해체명령을 받고, 특히 1961년 5.16 쿠데타 이후 교원노조는 해체되었다.

---

7) 1958년 전국조직인 전매청노동조합 연합회를 결성한 다음 1960년 단일조직인 전국전매서노동조합을 결성하였다.

나. 공무원 노동기본권의 원칙적 금지 및 예외적 허용 시기(1962년 헌법개정~1987년 헌법개정)

공무원의 노동기본권을 원칙적으로 허용하였던 초기 법제의 기본 틀은 경제개발을 국정의 최우선 과제로 삼기 시작하면서 근본적으로 변화되었다. 1961년과 1962년 국가공무원법의 개정을 통해 '사실상 노무에 종사하는 공무원' 이외의 모든 공무원의 '노동운동'을 금지하게 된다. 즉 1961년에 개정된 국가공무원법 제37조에서는 "공무원은 정치운동에 참여하지 못하며 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 아니된다."고 개정하였고, 1962년 법개정에서는 "단, 사실상 노무에 종사하는 공무원의 노동운동은 예외로 한다."는 단서조항을 제37조에 신설하였다. 또한 1962년에 개정된 헌법(제29조)에서는 "공무원인 근로자는 법률로 인정된 경우를 제외하고는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다."라고 규정하여 현업공무원 외에는 노동기본권을 전면적으로 제한하게 되었다. 그리고 1963년에는 국가공무원법, 노동조합법, 노동쟁의조정법을 개정하여 공무원관계법에서 공무원의 노동기본권을 일률적으로 규율토록 하였다.[8] 한편 지방공무원에 대하여도 1963년 지방공무원법을 제정할 때 제58조에서 국가공무원법 제66조와 같이 공무원의 노동운동을 금지하는 규정을 두고, 1973년 3월 12일 개정시에 현행법과 같은 규정을 두었다. 사립학교 교원에 대하여는 1963년 사립학교법 제정시에 현행법과 같은 제55조와 제58조 제1항 제4호를 둠으로써 공무원과 함께 노동기본권을 박탈하였다. 한편 1980년 헌법개정에 의해 제31조 제1항 단서에서 "단체행동권의 행사는 법률이 정하는 바에 의한다."고 하고, 동조 제3항에서 "국가·지방자치단체·국공영기업체·방위산업체·공익사업장 또는 국민경제에 중대한 영향

8) 1963년 국가공무원법 전문 개정시 제66조(집단행위의 금지)에서 "공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 각 영으로 정하는 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다."고 규정하였다. 동시에 1963년의 개정 노동조합법 제8조는 근로자의 자유스러운 단결권 행사를 규정하면서 그 단서에 "다만, 공무원에 대하여는 따로 법률로 정한다."라고 규정하였다.

을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다."고 함으로써 근로자의 단체행동권 자체를 보다 더 엄격히 제한하게 된다.

이 시기에는 공무원을 일반 근로자와 완전히 구별하여 이들에 대한 노동기본권을 원칙적으로 금지하고, 다만 공무원관계법이 허용하는 범위, 즉 '사실상 노무에 종사하는 공무원'에 대해서만 노동기본권을 예외적으로 인정하는 입법 태도로 전환되었다. 즉 이 시기는 '공무원 노동기본권의 원칙적 금지, 예외적 인정'을 그 특징으로 하고 있다. 이러한 입법 태도의 변화는 종래 노동운동의 정치적 색채를 불식함과 동시에 경제개발을 통한 국가발전의 중추세력이 되어야 하는 공무원들의 일사불란한 조직체계가 필요했던 정책적인 필요성이 반영된 결과라고 볼 수 있다.

이 시기 공무원노조는 철도노조, 체신노조, 전매노조 3개 현업공무원노조와 1963년 3월 28일 결성된 국립의료원노조 이외에는 존재하지 않았다. 이들 현업공무원노조는 조합원들의 처우개선활동을 꾀함에 있어 공통적인 어려움을 함께 극복하고 당면한 과제를 해결하기 위한 방안으로 1966년 1월 26일 공무원노조협의회(공노협)를 결성하였다. 철도, 체신 및 전매노조가 공노협을 결성한 이유로는 정부와의 교섭에서 공무원이란 신분의 벽에 의해 일반민간기업의 근로자와는 달리 각종 공무원관계법의 적용을 받아 노동운동을 전개하는 데 제약을 받아 왔을 뿐만 아니라, 임금인상이나 근로조건 개선 등 각종 노사교섭에 있어 노사양 당사간의 합의로 해결할 수 있는 범위가 극히 제약되어 있고 대부분의 경우 총무처나 경제기획원의 심의 또는 협의를 거쳐야 하기 때문에 당사자간의 자율적인 노사협의가 사실상 불가능하였기 때문이었다(전국체신노조, 1990: 170).

공노협을 결성하기 이전에도 1964년 11월 13일 체신노조와 전매노조가 합동으로 쟁의종결협정관철공동투쟁위원회를 구성하여 공통투쟁을 전개하였으며, 1965년 6월 22일에는 국가공무원법 및 임용령 개정시 공동으로 건의하는 등 현업공무원노조간의 연대가 이루어졌다. 1965년 8월 9일에는 3개 현업노조가 공무원의 월급 50% 인상을 요구하는 등 연

대활동이 전개되었다. 공노협은 이와 같은 연대활동의 경험하에 나온 사물이라고 할 수 있다.

한편 1982년 1월 1일 한국전기통신공사(현재의 KT)가 발족함에 따라 체신노조의 약 반수를 차지하던 전신업무에 종사하던 조합원이 공사의 사원으로 전환됨으로써 체신노조의 조합원수는 약 반으로 격감하였다. 체신노조는 기존의 체신노조와 전기통신공사노조로 양분된 다음, 양 노조는 체성회노조, 체신복지회노조와 더불어 전국우정통신노동조합연맹을 결성하였다. 그러나 체신노조와 전기통신공사노조 간의 갈등으로 인해 체신노조는 1987년 12월 18일 우정통신노련에서 탈퇴하였다. 체신노조는 1988년 2월 한국노총 가맹조합으로 다시 복귀하였다.

다. 공무원 노동기본권의 회복을 지향하는 시기(1987년 헌법개정 ~ 현재)

공무원의 노동기본권을 엄격히 제한하였던 종래의 법제는 1987년 이른바 민주화의 흐름 속에서 커다란 변화를 맞게 된다. 1987년 헌법 개정에 의해 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 인정하는 방향으로 전환되었다.[9] 그리고 여소야대 정국하에서 성립된 1989년 노동법 개정안은 현역군인, 경찰공무원, 교정공무원, 소방공무원을 제외한 6급 이하의 공무원에 대하여 단결권과 단체교섭권을 보장하는 것이었다. 이 법률안은 당시 대통령의 거부권 행사로 결국 폐기되었지만, 공무원의 노동기본권 허용 여부와 관련한 논의는 계속되었다. 즉 1992년 노동관계법연구위원회 소위원회의 법률개정(안) 및 1997년 노사관계개혁위원회(노개위)의 공무원단결권보장방안(안)에서는 6급 이하의 일반직 공무원을 가입대상으로 하고 비서직, 안기부 등 특수기관 종사자, 현역군인,

9) 1987년에 개정된 현행 헌법 제33조 제1항에서 단체행동권의 행사에 관한 개별적 유보조항을 삭제하였고, 동조 제2항에서는 공무원에 대하여도 일부 긍정하는 형태로 바꾸었으며, 제3항에서 단체행동권의 제한금지 대상자를 대폭 축소시켜 국가·지방자치단체에 종사하는 근로자를 제외하였다.

경찰·교정·소방 등 특수직종 종사자 등은 가입대상에서 제외하는 방안을 마련하였으나 입법으로 이어지지는 않았다. 결국 이 시기에는 민주화의 흐름 속에서 종전 개발경제 시대의 노동기본권에 대한 지나친 제한을 수정·탈피하는 차원에서 공무원에 대해서도 최소한의 노동기본권을 허용하여야 한다는 각계의 의견을 수렴하는 노력이 시작되었다. 그러나 몇 차례의 관계법률에 대한 개정 시도에도 불구하고 종전 법제의 기본적인 틀은 그대로 유지되었고, 이에 따른 ILO, OECD 등 국제기구와 국제노동단체, 국내외 노동단체 및 노동법학계의 비판이 이어졌다.

이러한 상황 속에서 공무원의 노동기본권을 단계적으로 허용하기로 하는 사회적 합의가 1998년 2월에 성립하게 된다. 1997년 말 외환위기 이후 1998년 1월 15일에 발족된 노사정위원회는 동년 2월 6일에 공무원 노동기본권의 단계적 허용을 내용으로 이른바 '2·6 사회협약'을 도출함으로써 공무원 노동기본권의 회복을 지향하는 신호탄을 쏘아 올리게 된다. 그 내용을 보면 "정부는 공무원직장협의회 설치를 위한 관련법안을 1998년 2월 임시국회에 제출하고, 공무원의 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론수렴과 관련법규의 정비 등을 고려하여 추진"한다는 것이었다. 보다 구체적으로 살펴보면, "제1단계로 공무원에 대하여 직장협의회를 먼저 허용(1999년부터 시행)하고, 제2단계로 노동조합을 허용하기로 함"으로써 공무원의 노동기본권 보장이 단계별로 추진될 수 있도록 하였다. 또한 공무원 노동조합의 "구성을 국가공무원은 전국 단위, 지방공무원은 광역시·도 단위"로 구별하도록 하였고, 공무원 노동조합의 "기능에 있어서는 보수 기타 근무조건에 관한 단체교섭은 허용하되, 단체협약체결권 및 단체행동권은 인정하지 않기"로 하였다. 아울러 그 "시행시기에 있어서는 국민 여론수렴 및 관련법규의 정비 등을 고려"하여 시행하기로 하였다. 이러한 노사정 합의에 따라 우선 노동조합의 설립이 금지되는 공무원에 대하여 소속기관의 장과 근무환경 개선·업무능률 향상·고충처리 등을 협의할 수 있도록 하고, 그 성실한 이행을 보장함으로써 공무원의 복무상 권익을 보호하고 국민에 대한 봉사자로서의 자긍심을 고취시키기 위한 직장협의회를 설립·운영할 수

있도록 하기 위하여 1998년 2월 24일 공무원직장협의법(법률 제5516호, 1999년 1월 1일부터 시행)이 제정되기에 이른다. 그리고 교원의 노동기본권을 보장함으로써 보편화된 국제노동기준을 준수하고 노사정위원회에서 합의한 교원의 노동기본권 보장방안을 존중하여 그 보장범위와 단체교섭의 구조 등을 정하기 위하여 1999년 1월 29일 교원노조법(법률 제5727호, 1999년 7월 1일부터 시행)이 제정된다. 한편 '2·6 사회협약'에 따라 공무원 노동조합을 허용하기 위한 노사정위원회에서의 논의가 지속되었으나 구체적 이슈(노동조합 명칭 사용 여부, 노동3권의 보장범위, 허용 시기 등)에 관한 이견대립으로 합의도달에 실패하게 되고, 결국 행정자치부가 공무원조합법(안)을 마련하여 2002년 10월 18일 국회에 제출하게 된다. 그리고 2002년 10월 24일에는 공무원도 노조법의 적용을 받도록 하는 의원발의(이부영·신계륜 의원 공동발의)의 노조법 개정안이 국회에 제출되었고, 2002년 12월 4일에는 의원발의(이호웅 의원을 대표로 한 국회의원 22인 공동발의)의 공무원노조법(안)이 국회에 제출되었으나 국회 임기만료로 법안은 자동 폐기되었다.

2003년 3월 대통령 업무보고시 노동부 주관으로 공무원노조법 입법을 지시받은 다음, 노동부는 5월 20일 당정협의를 거쳐 국회 행정자치위원회에 계류 중인 정부안을 철회하고 재입법하기로 결정하였다. 2003년 6월 23일~7월 3일에 걸쳐 공무원노조법을 입법예고하고 7월 23일~10월 16일에 걸쳐 법제심사를 완료하였으나 공무원단체의 입법반대와 조직형태 등에 대한 정부부처간 이견으로 차관회의 상정을 보류하였다. 이후 부처간 쟁점이 해소되지 않고 일부 공무원단체가 정부안에 계속 반대하는 점을 감안하여 2003년 10월 2003년 중에는 입법추진을 보류하기로 결정하였다.

2004년 3월 4일 대통렵 업무보고시에 부처간 협의를 거쳐 17대 국회개원 후에 법안을 제출하기로 한 다음, 4월 20일 이후 7차례에 걸쳐 관계장관 및 외부전문가 간담회 등을 거쳐 2004년 8월 25일~9월 1일 정부안을 재입법예고하였다. 동 법안에 대해 전국공무원노조는 특별법 입법반대, 공무원노동조합총연맹은 조속한 입법을 촉구하는 등 노조간에도 이견이 발생하였다. 9월 18일 차관회의에 상정되었으나 가입범위

와 관련한 이견으로 의결이 보류되었다. 이후 정부부처간 재조정과 국무회의 의결을 거쳐 10월 28일 국회에 제출되었다. 2004년 12월 31일 국회 본회의 의결과 2005년 1월 15일 국무회의 의결을 거친 다음, 2005년 1월 27일 공무원노조법이 공포되어 2006년 1월 28일부터 시행될 예정이다.

이 시기 공무원노조는 1987년 4월 전매청의 공사화로 1999년 7월 1일 교원노조가 합법화되기 이전에는 체신노조, 철도노조, 그리고 국립의료원노조 3개 현업공무원노조만이 존재하였다. 그러나 2005년 1월 철도청의 공사화로 2005년 11월 현재 현업공무원노조로는 체신노조와 국립의료원노조만이 존재하고 있다.

일반직공무원노조로는 법외노조로 2002년 3월 23일 결성된 전국공무원노동조합과 2004년 7월 23일 결성된 공무원노동조합총연맹이 각각 결성되어 활동 중에 있다.

3. 공무원 노조 현황

공무원노조는 크게 현업기관 공무원노조, 공무원인 교원노조, 그리고 일반공무원노조로 구분된다.

먼저 현업공무원노조에는 체신노조와 국립의료원노조 2개 노조가 존재하고 있다. 조합원수는 체신노조 24,515명, 국립의료원노조 155명으로 두 조직을 합해도 25,000명 수준이다. 공무원인 교원노조에는 전교조와 한교조가 있다. 조직규모를 보면 전교조는 95,000여 명 수준이지만, 한교조는 1,000명에도 미치지 못하고 있다.

2005년 12월 말 현재 일반직 공무원노동조합으로는 <표 2-2>와 같이 2002년 3월 결성된 전국단위 노조와 서울지역공무원노동조합과 중앙부처공무원조직 및 공무원노조와 공노총에 가입하지 않은 다수의 기관별 노조가 존재하고 있다.

일반직 공무원노동조합의 결성은 공무원직장협의회의 설립에서 비롯된다. 공무원직장협의회가 설립되면서 그 과정에서 자연스럽게 연합체가 결성되고 그 연합체로부터 노동조합이 설립되었기 때문이다. 때

<표 2-2> 공무원노동조합 현황

	결성시기	조합원수[1]	상급단체	조직형태	활동노선
전국공무원 노동조합 (공무원노조)	2002. 3. 23	14만명(250개 지부)	민주노총[2]	산별노조	사회개혁
공무원노동조합 총연맹(공노총)	2002. 3. 16	7만명(150개 지부)	없음[3]	연맹체	경제적 실리주의
서울특별시 공무원노동조합 연맹(서공노연맹)	2002. 12.3	3천명(약 20개 지부)	공노총		경제적 실리주의

주 : 1) 조합원수는 각 노동단체가 주장하는 조합원수.
2) 공무원노조는 2006년 1월 25~26일 정기대의원대회에서 민주노총 가입 결의.
3) 공노총은 규약(제10조)에 국내 민간노동단체를 제외한 국제단체에는 가입할 수 있다고 하여 사실상 한국노총이나 민주노총에는 가입하지 않고 공무원만의 독자적 노동운동을 지향하고 있음.

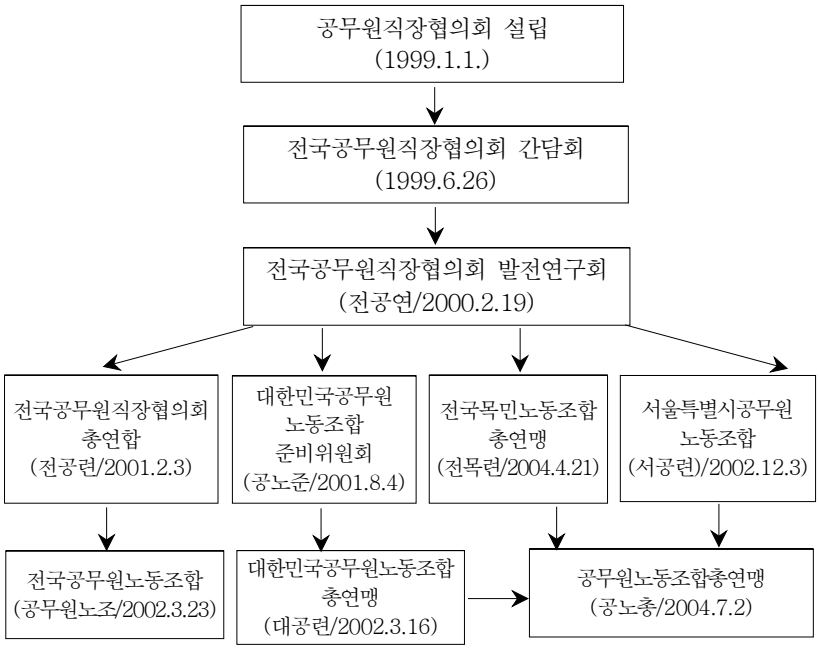
문에 공무원직장협의회 설립 과정에서부터 2개의 서로 다른 공무원노조가 결성되기까지의 과정을 간략하게 살펴보고자 한다.

공무원노동조합의 설립 과정은 크게 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 개별 직장협의회가 설립되던 시기, 개별 직장협의회간의 연합모임이 결성되던 시기, 그리고 법외노조이기는 하지만 2개의 공무원노동조합이 결성되던 시기이다. 이는 다시 [그림 2-2]와 같이 세분할 수 있다.

첫째, 공무원직장협의회 설립이 허용된 이후 개별 직장협의회가 설립되던 시기, 둘째 1999년 6월 26일 전국공무원직장협의회 대표 간담회가 시작되어 느슨한 형태의 전국 모임을 가지던 시기, 셋째 전국공무원직장협의회발전연구회와 같은 전국 단위의 연합체가 결성되던 시기, 넷째 전국공무원직장협의회총연합 출범을 시작으로 2개의 노동조합으로 재조직된 시기이다[10].

10) 시기별 공무원단체 결성과정에 대해서는 박준식·박주영(2005: 22~35) 참조.

[그림 2-2] 공무원노동조합 결성과정 흐름도



자료 : 박준식·박주영(2005: 23) 보완.

이상과 같은 과정을 거쳐 기관별 직장협의회는 공무원노동조합으로 조직형태를 변경하였다. <표 2-3>은 공무원직장협의회의 조직률 추이를 나타낸 것이다. 표에 의하면 결성 초기 7.3%에 지나지 않았던 조직률이 특히 2003년 이후 급격히 증가하여 2005년 3월 현재 기준으로 65.1%에 이르고 있다. 6급 이하 가입대상인원 264,407명 중 172,190명이 가입하고 있다.

공무원단체의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방공무원에 비해 국가공무원의 조직률이 낮다. 국가공무원의 경우 지방공무원에 비해 상대적으로 승진만족도와 직무만족도가 높고, 또한 중앙부처 사용자의 통일적인 대응원칙 등이 복합적으로 작용한 결과로 판단하고 있다(김유선 외, 2004: 20).

둘째, 각 직장협의회(노조)는 상급단체 가입에 있어 일정한 경향성을 보인다. 기초자치단체 지방공무원은 공무원노조에, 시도 지방공무원과 교육청 공무원은 공노총에, 중앙부처 국가공무원은 중앙부처 직장협의회에 상대적으로 높은 가입률을 보이고 있다.

2005년 11월 현재 일반직 공무원노조 중 전국규모의 노동단체로는 전국공무원노동조합과 공무원노동조합총연맹을 들 수 있다.

<표 2-3> 기관별 직장협의회(노조) 조직률 추이

(단위 : %)

		2000.12	2001.1	2002.12	2003.3	2004.2	2005.3
가입률		7.3	13.8	17	21	56.8	65.1
국가	부처	51.7	53.8	51	55	23.3	37.5
	청 및 중앙행정기관의 소속기관	4.2	6.8	7	8		
지방	시도 및 시군구	10.5	21.9	30	37	83.4	82.3
	시도 교육청	3.5	7	8	10	-	18.2

자료 : 김유선 외(2004: 20) 보완.

가. 전국공무원노조

2002년 3월 23일 결성된 전국공무원노동조합(약칭 공무원노조, Korean Government Employees' Union : KGEU)의 전신은 [그림 2-2]에서 보는 바와 같이 전국공무원직장협의회총연합(전공련)이다. 공무원노조는 2002년 3월 결성 이후 조합원수를 10만 이상으로 성장시킨 가장 규모가 큰 공무원노동조합이다.

공무원노조는 ① 공직사회개혁과 부정부패 청산, ② 조합원의 노동조건 개선 및 정치경제사회적 지위향상, ③ 노동3권 쟁취, ④ 국내외 단체와 연대, ⑤ 분단된 조국의 자주·민주·통일 지향을 강령으로 내세우고 있다.

조직현황을 보면 광역시도 단위로 14개 지역본부와 5개 직능본부(중앙행정기관본부, 국회본부, 교육기관본부, 선거관리위원회본부, 법원본부) 및 250개 지부(중앙부처, 광역시, 시, 군, 구)로 구성되어 있다. 가입

조합원은 자체 집계에 의하면 약 14만명이다.

노동조합의 조직형태는 기업별 노조가 아니라 산별노조 조직형태를 택하고 있다. 조합비는 1인당 월 1만원이며, 본조와 지역본부에 각각 1,000원을 납부하고 있다. 투쟁과정에 파면이나 해임된 조합원을 위해 희생자구제기금을 모으고 있다. 2005년 본조 예산(일반회계기준)은 약 34억원이다.

공무원노조는 강령에 나타난 바와 같이 공직사회 개혁과 노동3권 쟁취를 지향하고 있다. 2002년 11월 행정자치부의 공무원조합법, 2003년 10월 공무원노동조합법에 반대하는 집회를 개최하였으며, 특히 2004년 11월에는 공무원노동3권과 대정부교섭 쟁취를 위한 총파업을 전개하였다. 이 과정에서 약 2,500명의 징계자와 500여 명의 해고자가 발생하였으며, 징계를 둘러싸고 행정자치부와 시군구 간의 갈등과 함께 기관 내에서도 갈등이 빚어졌다.

공무원노조는 노동기본권 회복투쟁과 아울러 부정부패 추방운동, 정치자유 활동회복 투쟁과 아울러 진보적인 시민사회단체와 연대하여 국가보안법 폐지투쟁, WTO 반대, 전쟁 반대, 이라크 파병 반대, 대통령 탄핵반대 등과 같은 한국 사회의 주요 쟁점에 대한 적극적인 의사표시와 실천활동을 전개하고 있다(전국공무원노조, 2005a: 10~11). 이는 공무원노조가 노동조합운동의 목표를 단순히 공직사회 개혁과 공무원의 사회경제적 지위향상에 국한시키지 않고, 공직사회 개혁과 공무원의 사회경제적 지위 향상을 위해서는 한국사회의 총체적 개혁과 변화가 필요하다는 사회개혁(변혁)적 관점을 가지고 있는 것으로 이해된다(김유선 외, 2004: 26).

공무원노조는 투쟁과 이울러 일선조합원의 경제적 실리를 담은 ① 불평등한 정년 일원화, ② 공무원 연금법 개선, ③ 노동조건 후퇴 없는 주 5일제 실시, ④ 승진시 호봉감봉제 폐지, ⑤ 근속승진연한 단축 및 5·6급 근속승진제 도입, ⑥ 성과상여금제 폐지, ⑦ 하위직 계급제도 개혁-기능직 직제전환 등 노동조건 개선 7대 요구투쟁을 병행하고 있다(전국공무원노조, 2005a: 13~69).

나. 공무원노동조합총연맹

한편 전공연 잔류를 선언한 직장협의회는 공무원노조 결성과 관련하여 시기상조라는 입장을 취해 왔으나, 2001년 8월 4일 대한민국공무원노동조합준비위원회(공노준)을결성한 후 2002년 3월 16일 공무원노조에 1주일 앞서 대한민국공무원노동조합총연맹(대공련)을 결성하였다.

공무원노조와 대공련에 가맹하지 않았던 직장협의회 중 일부가 2004년 4월 21일 전국목민노동조합총연맹(전목련)을 결성하였다. 비슷한 성향을 지닌 대공련과 전목련은 서울특별시공무원노동조합연맹(서공노연맹, 2002년 12월 3일 결성)과 함께 2004년 7월 23일 공무원노동조합총연맹(공노총, Federation of Government Employees: FGE)을 결성하였다. 서공노연맹은 독자성을 유지하면서 연맹체인 공노총에 가입하고 있다. 노조 결성 이전에도 양 조직간에 조직통합과 관련된 논의가 몇 차례 있었으나 양 조직간의 현격한 입장 차이로 통합이 이루어지지 않았다.

공노총은 ① 창조적 파괴를 통한 새로운 대한민국 건설, ② 국민 참봉사 실천, 창조적 노사문화 선도, ③ 공직내부 개혁과 신노동문화 창조를 활동방향으로 선정하였다. 구체적으로 ▲ 공직내부 개혁을 통한 점진적 사회개혁 주도, ▲ 깨끗하고 투명한 공직사회 건설, ▲ 공무원의 노동기본권 확보와 권익신장, ▲ 국민과 고통을 함께 하는 행정문화 창출, ▲ 헌법에 보장된 인간의 존엄성, 존중 분위기 확산, ▲ 국익을 우선하는 공직자 자세 정립, ▲ 전투적 투쟁 지양, 대화, 타협, 비폭력의 외교적 투쟁 전개와 아울러 정치적 중립의무를 준수하고 공무원만의 독자적 노동운동을 견지하고 있다는 점에서 공무원노조와 비교된다.

공노총은 공무원노조와는 달리 각 기관별 공무원노조를 가맹단위로 하는 연맹체 조직이다. 이에 따라 노조활동의 중심은 중앙본부가 아니라 기관별 단위노조이다. 공무원노조가 기초자치단체인 시군구 기관의 지방공무원을 주요 조직대상으로 하고 있는 반면, 공노총은 전북, 대구, 전남의 도청공무원과 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 해양수산부 등 중앙부처 약 150여 개 기관을 조직하고 있다. 조합비는 조합원 1인당

평균 1만 원이며, 연맹에 의무금으로 1,000원을 납부하고 있다.

공노총은 한국교원노동조합(한교조), 전국지방공기업노동조합연맹과 함께 2005년 11월 말 (가칭) 새로운노동조합총연맹 창립준비위원회를 구성하여 제3노총을 결성할 예정으로 있다.

제3장

공무원 단체교섭 구조의 국제비교 및 한국에의 함의

이 글에서는 주요국의 임금결정제도 등 공무원의 단체교섭구조를 비교·검토한다. 구체적으로는 영국, 미국, 프랑스, 그리고 독일 공무원의 단체교섭구조가 비교의 대상이 될 것이다. 영국 등 4개국을 비교대상 국가로 한 이유는 다음과 같다. 유럽의 노사관계는 '유럽 사회모델(European social model)'이라는 이름 아래 다양한 내적 동질성을 갖고 있지만, 각국은 일반적인 유럽사회모델의 바탕 위에서 독자적인 노사관계 제도와 단체교섭구조를 발전시켜 왔다. 이러한 이질성(divergence)은 유럽의 노사관계를 북유럽모델, 중부유럽모델, 남부유럽모델, 그리고 앵글로색슨 모델로 나누는 근거가 된다(Visser, 1999)[11]. 이러한 모델 구분에 따라 앵글로색슨국가의 대표국가로서 영국과 미국, 남부유럽모델로서 프랑스, 중부유럽모델로서 독일을 각각 분석대상 국가에 포함시켰다. 스웨덴으로 대표되는 북유럽모델은 최근 분권화된 단체교섭 모델로서 영국으로 대표되는 앵글로색슨 모델과 유사성마저 보여 이 글에서는 제외되었다.

선진국이라 해서 공무원의 임금이 반드시 단체교섭제도를 통해 결정되는 것은 아니다. 정부에 의한 일방적인 결정이나 제3자의 기구에 의해 임금이 결정되기도 한다. 그럼에도 불구하고 지난 30년간 공공부문의 임금결정구조는 단체교섭에 의한 결정이 점차 확산되어 왔다고 할

11) 각 모델의 특성에 대해서는 박태주 외(2002) 참조.

수 있다(Treu et al., 1987). 이는 특히 미국이나 프랑스에서 두드러진다. 이탈리아에서도 공무원의 단체교섭구조가 도입된 것은 1983년이며 그 후 1993년 노사정 합의에 의해 산업별 교섭과 기업별 또는 지역별 교섭 등 2단계 교섭구조가 체계화되었다(김현준, 2002).

이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저 문제의 제기에서는 공무원 교섭구조의 국제비교가 갖는 의의를 살펴볼 것이다. 이어 제2절에서는 공무원 단체교섭구조가 갖는 특징을 살펴보기로 한다. 제3절에서는 공무원 단체교섭구조를 국가별로 비교한다. 여기에서는 일반적인 묘사보다는 한국 공무원의 단체교섭구조와 관련하여 갖는 함의를 중심으로 살펴볼 것이다. 주요 비교 대상국은 미국, 영국, 독일 및 프랑스이다. 제4절에서는 주요 이슈별 국별 비교를 통해 한국의 단체교섭구조에 대한 이해를 높이는 데 초점을 맞출 것이다. 여기에서는 앞서 말한 4개국 외에도 필요에 따라 일본이나 이탈리아 등 다른 나라들이 추가될 것이다. 제5절은 소결로 맺는다.

1. 문제의 제기

가. 공무원 단체교섭구조의 국제비교가 갖는 의의

공무원 단체교섭구조에 대한 연구가 갖는 중요성은 새삼 언급할 필요가 없을 정도이니만큼 간단히 살펴보기로 한다. 첫째, 노사관계에서 단체교섭권은 노동3권의 핵심을 이룬다. 단결권이나 단체행동권도 결국은 단체교섭권을 위해 행사된다고 해도 과언이 아닐 만큼 단체교섭은 노조활동뿐 아니라 노동조합의 구조, 나아가 노사관계의 전개에 결정적인 영향을 미친다. 둘째, 공공부문, 특히 공무원 노동조합은 노동운동의 주력부대일 뿐 아니라 갈등적 노사관계의 핵으로 나타날 가능성이 높다(박태주 외, 2002; Potter, 2001; Troy, 2001). 이러한 점에서 공무원의 단체교섭구조에 관한 연구는 공무원 노사관계의 설계는 물론 전반적인 노사관계의 발전방향과 밀접한 관련을 갖는다.

물론 공무원의 단체교섭구조는 2005년 1월에 제정된 「공무원의 노동

조합 설립 및 운영에 관한 법률」(이하 '공무원 노조법')에 의해 주요한 골격이 확정된 바 있다. 그럼에도 불구하고 공무원 단체교섭구조의 세부적인 사항은 시행령에 의해서 보강되거나 또는 노사간 협의에 의해 확립되어야 할 과제를 남기고 있다. 이러한 점에서 공무원의 바람직한 교섭구조는 공무원의 단결권의 확대 및 단체행동권의 보장여부와 더불어 앞으로도 공무원 노사관계의 핵심적인 쟁점이 될 것으로 보인다.

이러한 상황에서 공무원 단체교섭구조의 국제비교는 한국 공무원의 단체교섭구조에 대한 이해의 폭을 넓힐 뿐 아니라 바람직한 교섭구조를 모색하는 데 중요한 방향타를 제공한다고 할 수 있다.

나. 연구의 방향

한국에서 공무원의 단체교섭구조에 관한 연구는 노사관계 분야에서도 그다지 활발하지 못하였다. 이는 무엇보다도 법적으로 공무원 노조의 합법화가 지연되었기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 공무원의 단체교섭구조에 관한 사실상의 연구는 1998년 노사정위원회에서 공무원노조의 합법화를 합의한 이후라고 할 수 있다. 그러나 이러한 합의 이후에도 공무원의 단체교섭구조에 관한 연구는 여전히 낮은 우선순위(lower priority)를 넘지 못하였다[12].

그나마 공무원의 단체교섭구조에 관한 국제비교는 대부분 국가별로 이루어졌다[13]. 이러한 연구는 각국이 지닌 공무원 단체교섭구조의 전반적인 모습과 그것이 역사적으로 형성된 배경, 공무원 노사관계에 대한 국가의 정책, 그리고 민간부문과의 관계를 밝히는 데는 유용할 수 있다. 한 나라 내에서도 공무원의 임금결정제도가 때로는 공무원의 성

---

12) 1990년대 후반 이후 나온 공무원의 단체교섭구조에 관한 국별 연구로서 대표적인 것은 박태주·김정한·박장현·김현준(2002), 신광영 외(2003), 김유선 외(2004) 등을 들 수 있다. 한편 한국 공무원 단체교섭구조의 설계에 관한 것으로는 박태주 외(2002), 김인재(2004b) 등이 대표적이다.

13) 외국에서도 공무원의 단체교섭구조 또는 임금결정구조에 대한 분석은 대부분이 이러한 국별 비교의 패턴을 따른다. 가령 Treu et al.(1987), Elliott et al.(1999), Bach et al.(1999), Nomden(2001) 등은 대표적이다.

격이나 직종에 따라 상이하다는 사실을 밝히는 데도 국별 비교연구가 효율적일 수 있을 것이다. 단체교섭 이외의 방법으로 임금이 결정되는 경우가 있을 뿐 아니라 단체교섭구조도 중앙집중화되거나 분권화되는 등 커다란 차이를 나타내기 때문이다.

그러나 이러한 공무원의 단체교섭구조에 관한 국별 비교연구는 공무원의 단체교섭구조를 결정짓는 각 항목들—교섭의 단위, 교섭의 당사자, 교섭시기, 협약의 구속력 등—에 대한 비교연구를 놓치고 있다는 한계를 지니기도 한다. 이는 곧 한국의 단체교섭구조를 세부적으로 검토하는 과정에서 주요 이슈별 비교지점을 밝히는 데는 한계를 지니는 것이다.

이 글은 공공부문, 그 중에서도 공무원의 단체교섭구조를 국제적으로 비교하는 것을 목적으로 한다. 국제비교는 크게 두 부분으로 구성된다. 공무원 단체교섭구조에 대한 국별 비교와 단체교섭구조를 이루는 주요 요소별 비교가 그것이다. 단체교섭구조를 형성하는 각 요소는 진공 속에 존재하는 것이 아니라 공공부문 교섭구조의 전반적인 맥락(context) 속에서 존재하며 동시에 그것을 변화시키는 것이기 때문이다. 이러한 두 가지 측면에서의 접근을 통해 공무원 단체교섭구조를 둘러싼 국가별 차이와 유사성은 더욱 분명하게 드러날 것으로 보인다.

단체교섭구조에 대한 비교에 들어가기에 앞서 공무원 단체교섭구조가 갖는 특징을 살펴보는 것으로 논의를 시작한다. 공무원 단체교섭구조는 한 나라가 갖는 전반적인 교섭구조에 좌우되지만, 또한 그것은 공무원이라는 특수성으로 인하여 국가간에도 공통적인 특성이 있기 때문이다.

2. 공무원 단체교섭 구조의 특징

공무원의 단체교섭 구조는 ▲법률적 환경, ▲임금의 결정원리, ▲정부가 사용자라는 측면 등에서 민간부문의 그것과 성격을 달리한다(Kearny, 2001: 82). 이와 더불어 최근 공공부문을 둘러싼 환경의 변화가 나타나고 있다는 사실은 교섭구조의 분권화와 관련하여 관심의 대

상이 된다.

가. 법률적 환경

공공(서비스)부문의 노동관계는 전통적으로 경제 일반의 그것과는 법률적 환경을 달리한다. 무엇보다도 법률적인 환경의 측면에서 공공부문의 노동관계에서는 일반적으로 노동권의 제약이 심한 특징을 드러낸다. 단결권이나 단체행동권에 대한 제약은 물론이거니와 때로는 단체교섭 자체가 제한되기도 한다. 이는 무엇보다도 공공부문이 필수적인 서비스(essential service)를 포함한 공공서비스를 제공한다거나 공무원을 '국민 전체에 대한 봉사자'로 보는 사실에 기인한다. 뿐만 아니라 전통적으로 공무원에 대한 정부의 권위주의적인 관계를 반영하는 사실일 수도 있다(Nomden, 2001: 3). 노동과정이 상대적으로 노동집약적이며 대체가 불가능하다는 사실도 주요한 고려요소의 하나이다.

노동권에 대한 제약이 상대적으로 심하다는 사실이 공공부문에서 단체교섭의 중요성이 일반적으로 증대되고 있다는 사실을 부정하는 것은 아니다(Nomden, 2001). 특히 공공부문 경영의 패러다임이 '옛날의 공공행정(old public administration)'에서 '새로운 공공경영(new public management)'으로 바뀌면서(Pollitt and Summa, 1997) 단체교섭권에 대한 인정범위도 늘어가고 있다(Bach, 1999: 12). 즉 공공부문에서도 효율성과 서비스의 질이 중시됨에 따라 공공부문에도 민간부문의 경영관행이 광범위하게 도입되면서 공공부문과 민간부문 고용관계에서의 유사성도 증가하고 있는 것이다(Bach, 1999: 18~19).

국가별로 공무원에게 보장되는 노동권의 보장수준은 <표 3-1>과 같다. 단결권은 보편적으로 인정되는 경향을 가지지만 단체교섭권만 하더라도 상당히 제한적으로 인정되고 있다. 단체행동권은 일부 국가의, 그것도 때로는 특정 직종에만 해당되지만 그 구체적인 행사에서도 많은 제약이 따르는 게 일반적이다.

공공부문의 노동권이라는 측면에서 국제노동기구(ILO)의 협약은 주요한 의미를 갖는다. 한국에서는 특히 참여정부에 들어 노사관계 법·

<표 3-1> 각국의 공무원 노동기본권 인정현황

국가	직종	단결권	단체교섭권	단체행동권	비고
미국	연방공무원	O	△(임금제외)	X	임금교섭권은 없음
	지방공무원	O	29개주에서 인정	8개주에서 인정	
영국	일반공무원	O	O	O	중앙정부: 분권화 지방정부: 전국교섭
	교사간호사, 의사 등	O	△(임금제외)	O	임금조사기구가 존재
	경찰	단일 단체에만 가입가능	X	X	
독일	일반공무원 (Beamte)	O	X(협의권)	X	임금은 법령에 의해 결정
	사무직 및 노무직	O	O	O	전국교섭
	경찰	O	X(협의권)	X	
프랑스	일반공무원	O	O	△(파업예고제 및 행정적 제한)	전국교섭
	경찰·교도관 등	O	O	X	
일본	일반공무원	O	X(협의권)	X	인사원에서 결정
	경찰	X	X	X	

주 : O : 전면 허용, △ : 부분 허용, X : 전면 미적용

제도에서 국제노동기준(global standard)의 도입이 강조되어 왔다는 점에서 그러하다.

국제노동기구(ILO)의 협약 중에서 노동자의 단결권과 단체교섭권을 보장하고 있는 기본협약은 1948년에 제정된 제87호 협약(결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약)과 이듬해에 제정된 제98호 협약(단결권 및 단체교섭권 원칙 적용에 관한 협약)이다. 제87호 협약은 모든 노동자에게 단결권을 보장하도록 하고 있으며 여기에는 공무원도 포함된다. 공무원에게도 자신들의 직업상 이익을 옹호·증진하기 위하여 단

체의 결성·가입의 권리가 보장되는 것이다. 또한 상급의 관리직이나 정책결정 책임을 담당하는 공무원이 그렇지 않은 자들을 대표하는 노동조합에 가입하는 것을 금지할 수 있지만, 이들에게는 그들 자신만의 단체를 설립할 수 있는 권한이 인정되어야 한다는 것이 국제노동기구의 견해이다(조용만 외, 2002: 39). 단, 군인과 경찰에 대해서는 각국의 법률에 위임하고 있다. 제98호 협약은 단체교섭을 촉진할 의무를 비준국 전체에 부과하고 있으나 '국가행정에 종사하는 공무원'은 동 협약의 적용범위에서 제외할 수 있도록 하고 있다.

1978년에 성립된 제151호 협약(공공부문의 단결권 보호 및 고용조건의 결정을 위한 절차에 관한 협약)은 제98호 협정과 유사한 내용이 공공부문에도 적용된다는 사실을 확인하였다. 또한 151호 협약에서는 그 직무가 일반적으로 정책입안이나 관리기능으로 간주되는 상위직 종사자 또는 고도의 기밀유지를 요하는 직종 종사자에 대해서만 단결권을 유보할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 단체교섭을 위해서는 관련 공공기관과 공공부문 노동자 단체 간의 근로조건의 교섭을 위한 절차와 고용조건의 결정에 대한 노동자 대표의 참가를 가능하게 하는 여타 방법의 충분한 발전과 이용을 장려 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 국내 사정에 적절한 조치를 취하도록 하고 있다(문무기, 2003: 216). 같은 해의 제159호 권고(공공부문에서의 고용조건 결정 절차에 관한 권고)는 이를 보완하고 있다. 한편 ILO결사의 자유 위원회는 단체교섭의 대상사항으로서 고용안정, 조합비 공제 및 징계에 관한 사항이 포함되어야 한다고 보고 있다. 특히 공공기관의 관리·운영과 공공부문 노동자의 근무조건 양자에 모두 관련된 사항에 대해서도 단체교섭 및 단체협약의 체결이 금지되어서는 안 된다는 견해를 제시하고 있다(조용만 외, 2002: 69).

한편 국제노동기구는 공무원의 파업권에 대해서는 특별한 문구가 없어 중립적인 자세를 나타내고 있다. 즉 ILO는 단결권과 단체행동권은 별개이며 단결권의 보장이 반드시 파업권의 보장을 포함하는 것은 아니라는 사실에 주의를 환기시키고 있다(조용만 외, 2002: 70). 그러나 ILO 전문가위원회 및 결사의 자유위원회는 파업권에 대하여 '공공당국

의 대리인인 공무원(civil servants acting in their capacity as agent of the public authorities)'이거나 '엄격한 의미에서의 필수적인 사업, 즉 당해사업이 중단되면 생명, 개인의 안전 또는 국민 전체 혹은 일부의 건강을 위태롭게 할 수 있는 사업에 종사하는 자'에 대해서는 파업권의 제한이 허용될 수 있다고 보고 있다. 필수서비스에는 의료, 전기·수도공급서비스, 전화서비스, 항공관제가 포함된다[14]. 필수적인 사업에 대해 파업권이 제한될 경우에는 적절한 대상조치가 강구되지 않으면 안된다. 전형적인 대상조치로는 관계 당사자가 신뢰할 수 있는 조정중재절차가 있다(문무기, 2003: 213).

나. 임금의 결정원리

민간부문의 단체교섭은 생산물 시장의 환경변화에 직접적으로 영향을 받는다. 이러한 생산물 시장은 최근 세계화(globalization)의 결과로써 심화된 경쟁과 급속한 기술혁신에 지배되고 있다. 이처럼 격화된 경쟁은 기업들로 하여금 비용절감의 유인을 높게 하여 상대적으로 협력적 노사관계의 가능성을 줄인다.

이와는 달리 공공부문은 시장환경적 변화의 영향으로부터 상대적으로 자유롭다. 즉 임금을 제약하여야 할 유인이 적은 것이다. 이는 공공부문의 임금 및 근로조건은 치열한 가격경쟁의 결과인 이윤으로부터 나오는 것이 아니라 예산으로부터 나오기 때문이다[15]. 그리하여 임금과 고용 간의 trade-off 관계도 민간부문에 비해 약한 것이 사실이다. 또한 민간부문과 달리 공공부문은 적자가 발생한다고 해서 작업장을 폐쇄하거나 관련 서비스의 제공을 중단할 수 있는 것도 아니다(Kearny,

---

14) 그러나 「노동조합및노동관계조정법」 제71조에서 '공익사업'으로 규정하고 있는 정기노선여객운수사업이나 석유, 방송, 은행 및 조폐사업 등은 필수서비스에 해당되지 않는다.

15) 이러한 사실은 공무원 노사관계에서 '노사담합', 즉 '주인(principle)과 대리인(agent) 문제'가 발전할 소지를 제공한다. 즉 경영책임자는 노측과의 분쟁 없이 원만한 협조관계를 유지하기 위해 노조의 요구에 쉽게 양보할 가능성이 높은 것이다(김유선 외, 2004: 7).

2001: 82). 그런데 민간부문과 마찬가지로 공공부문에서도 교섭이 분권화될수록 trade-off 정도는 강화된다(Elliott et al., 1999: 16). 이러한 임금결정원리는 노사관계에서 두 가지 의미를 갖는다. 임금이 예산으로부터 결정된다는 사실은 협력적 노사관계의 가능성을 말하는 것이라면, 임금-고용간의 trade-off 관계의 존재는 노사관계의 대립성이 증대된다는 사실이 그것이다.

실제로 공무원의 경우 대부분의 나라에서 안정적인 고용이 보장되고 있으며 고용조정(redundancies)은 적응 메커니즘으로 고려되지 않는 것이 일반적이다. 이 경우 고용안정(job security)의 보상은 낮은 임금으로 나타나기도 한다. 그러나 최근 들어 정부의 재정압박이 증가하고 공공부문의 효율성이 강조되면서 공무원에 대한 구조조정은 물론 민영화가 공공부문 노동자들에 대한 고용안정을 위협하는 요소로 등장하고 있기도 하다(Mosse et al., 1999: 130).

최근 들어 민간부문과 공공부문의 단체교섭구조 및 임금의 결정원리가 수렴(convergence)하는 경향을 나타내고 있는 것은 사실이다. 공공부문도 세계화의 시대에 민간부문에 강요되는 효율성의 원칙과 예산절감에 대한 압박 등 동일한 압력에 노출되어 있는 것이다. 이는 특히 1980년대 이래 신자유주의 흐름과 더불어 신공공경영(new public management)으로 나타났으며 그 중심에는 시장경쟁의 원리를 광범위하게 도입하는 것이 자리하고 있다. 구체적으로는 공공/민간부문 경계의 희석화, 단체교섭에 의한 임금결정방식의 소멸 내지 교섭구조의 분권화, 노동시장의 유연화, 그리고 공공서비스 윤리(public service ethos)의 쇠퇴 등이 그것이다(Corby et al., 1999: 15~20). 그럼에도 불구하고 각국의 임금결정제도와 단체교섭구조는 커다란 편차를 나타내고 있다. 이는 노동운동의 발전과정과 법·제도적 환경의 차이에 기인한다.

다. 정부를 사용자로 하여 공공서비스를 제공

공공부문 노조에 대해 정부는 실질적인 사용자로서 교섭의 직접적인

당사자일 뿐 아니라 단체교섭의 제도적 환경을 결정하는 핵심적인 주체이기도 하다. 더욱이 공공부문은 대중들에게 필수적인 공공서비스를 제공한다는 점에서 공공부문 노동조합에게 정치적인 행동(political action)은 핵심적으로 나타난다. 어떤 의미에서 공공서비스 노사관계의 특징은 경제적인 이윤(profit) 개념이 결여된 빈자리를 정치적 성격이 메우고 있다고 할 수 있다. 단체교섭의 경우 정치적 성격은 사용자의 의사결정과정에서 분명하게 드러난다. 즉 민주주의 사회에서 공공부문의 경영자들은 선출된 엘리트의 정치적 목표에 의해 통제될 수밖에 없기 때문이다. 가령 Story(1992: 55)는 "공공부문 경영자의 딜레마는 고유하게 어쩔 수 없이 주어진 방향을 지배하는 가치와 목표의 정치적 성격에서 유래한다."(Corby et al., 1999: 3.에서 재인용)고 말하고 있다.

이러한 사실은 달리 말해 노사의 전략과 행위에서 차지하는 여론지지의 중요성을 말한다. 이와 관련하여 최근 사회운동적 노동조합주의(social movement unionism) 또는 그것의 공공부문적 표현이라고 할 수 있는 공공서비스 노조주의(public service unionism)에 대한 관심도 증대되고 있다(Johnston, 1994). 가령 비용절감적인 합리화나 경쟁원리에 바탕을 둔 민영화에 대응하여 '공공서비스의 가치(value of public service)'를 주장하는 것은 그 대표적인 예의 하나이다. 여기에서 중요한 전술적인 고려는 다른 시민사회단체와의 연대(coalition)의 형성이 될 것이다(박태주, 2002c).

이와 더불어 정부 서비스 제공자는 소비자 수요에 대응하는 민간부문과는 달리 직접적인 고객(customer) 또는 서비스 수요자뿐 아니라 선출직 관리나 공무원 일반, 그리고 다른 수준의 정부에 반응한다. 그리하여 공공부문의 단체교섭은 그 결과가 노조와 선출직, 이익단체, 그리고 납세자 사이의 정치적인 상호관계에 고도로 의존하는 다수사용자적 성격(multi-participant character)을 띤다. 뿐만 아니라 공공부문 노조가 정부 사용자에게 접근하는 수단은 민간부문보다 광범위하다. 가령 공공부문 종사자는 투표나 캠페인 지원 등을 통해 그들의 사용자를 선출하는 것을 도울 수 있다. 즉 피고용자로서뿐 아니라 압력그룹으로서 또는 투표하는 시민으로서 그들의 영향력을 발휘하는 것이다(Kearny,

2001: 83). 다수사용자 교섭(multilateral bargaining)은 교섭의 결과에 영향을 미치는 직간접적인 다수의 참가자로 특징지어진다. Kochan (1994)에 따르면 다수사용자 교섭은 네 가지 요소, 즉 ▲사용자들 사이의 목표의 다양성, ▲경영권의 분산(diffusion), ▲공개된 경영진의 갈등, 그리고 ▲노조의 정치적 영향력과 경영진에 대한 접근 등에 의해 발전한다.

위의 현상이 공공부문이 갖는 구조적인 특성에서 비롯되는 특징이라면, 현상적으로 공무원을 포함한 공공부문은 민간부문에 비해 일반적으로 높은 조직률과 단체협약 적용률을 보인다. 많은 나라에서 단체협약의 구속력 확장(OECD, 2004)은 법률에 의해 이루어지며 공공부문은 이 지점에서도 선도적인 역할을 수행하는 경우가 많다. 공무원의 노조조직이 민간부문에 비해 상대적으로 집중화(centralization)되는 경향을 보이는 것도 앞서 말한 관료기구 자체의 집중성, 공무원들 사이에서 확인되는 동질성, 그리고 정부를 실질적인 사용자로 한다는 사실과 무관하지 않다.

라. 공공부문을 둘러싼 환경의 변화

각국의 공공부문 노조는 공통된 도전에 직면하고 있다. 그 일부가 전체 노동조합에 공통되는 사항이라면 다른 일부는 공공부문 노조의 특수한 환경변화일 것이다. 예를 들어, 신자유주의 세계화의 진전과 노동시장 유연화의 확산, 기술의 혁신, 변화하는 노동시장구조, 산업구조 및 인구구조의 변화 등은 전자에 해당될 것이다. 또한 민영화의 진전, 시장경쟁원리의 광범위한 도입, 복지혜택의 삭감 움직임, 예산 제약의 심화 등은 공공부문 노동조합이 직면하고 있는 대표적인 환경변화에 속한다.

최근 들어 공공부문에서도 효율성(efficiency)을 높이고 비용을 절감하기 위해 노동생산성을 높이고 인건비를 줄이려는 압력이 증대되고 있다. <표 3-2>에서 보듯 많은 나라에서 공무원의 비중이 감소하는 경향을 드러내는 것도 이러한 움직임의 일환이라고 할 수 있다.

<표 3-2> 총고용에서 차지하는 중앙 및 지방정부의 고용비율

(단위 : %)

	1985	1990	1997	1998	1999
캐나다	20.2	20.3	18.5	17.9	17.5
체코			15.3	15.3	15.4
핀란드	25.3	23.2	25.0	24.3	
프랑스	20.5	20.4	21.3		
독일	15.5	15.1	12.9	12.6	12.3
그리스			7.2	6.9	
헝가리			22.8	22.7	21.4
아일랜드	20.2	17.4	15.9	14.6	
아이슬란드		14.6			
이탈리아			15.5	15.4	15.2
한국	4.5	4.5	4.4	4.5	
룩셈부르크		8.0			
네덜란드	15.1	12.9	12.6	12.4	12.2
포르투갈칼	12.1		15.5	15.2	
스페인	13.8	14.0	15.7	15.5	15.2
터키	7.7	7.9	9.3	9.1	
영국	21.6	19.5	12.9	12.7	12.6
미국	14.8	14.9	14.6	14.5	14.6

자료 : OECD(2001).

임금결정시스템의 분권화에 대한 관심도 증대되고 있다(Dell' Aringa et al., 1999: 29; Elliott, 1999: 9). 공공부문 피용자에 대한 임금 및 근로조건의 결정시스템을 지방 또는 단위행정기구로 분권화시킴으로써 효율성을 높이려는 게 그것이다. 이런 점에서 영국은 대표적인 경우라고 할 수 있다. 그러나 모든 나라의 공공부문에서 단체교섭이 분권화되는 것도 아닐 뿐더러 분권화가 임금에 미치는 효과는 민간부문에서의 경우와 마찬가지로 불확실한 실정이다(Dell' Aringa et al., 1999; Calmfors, 1988; Bruno et al., 1985). 나아가 이러한 분권화는 영국 중앙공무원에서와 같이 '조정되지 않은 분권화(uncoordinated decentralization)'의 경향도 있지만, 지방정부공무원의 경우에서 보듯 '조정된 분권화

(coordinated decentralization)'의 경향을 보이기도 한다. 이러한 분권화의 과정에서는 중앙정부와 지방정부의 관계가 결정적인 중요성을 갖는다. 즉 지방정부가 중앙정부로부터 독립적인지, 다시 말해 자율적으로 임금을 결정지을 수 있는지 여부가 분권화의 전제로 나타나는 것이다(Dell'Aringa et al., 1999: 235).

최근 경제전반에 걸쳐 신자유주의의 바람이 확산되면서 공공부문 역시 이러한 흐름으로부터 예외일 수는 없다. 즉 공무원을 비롯한 공공부문에도 이른바 신공공경영론(new public management: NPM, Pollitt, 1990; Hughes, 1998)이 광범위하게 도입되면서 경영환경에서 커다란 변화를 주도하고 있다. NPM은 능률과 성과, 즉 경제적 효율성의 제고라는 기치아래 시장원리를 공공부문에 도입하는 것을 말한다. 구체적으로는 ▲작은 정부론(정부의 규모와 기능의 감소, 인력 및 노동비용의 감축), ▲분권화의 추진(자치권의 확대), 그리고 ▲시장중심주의(성과위주의 경쟁과 민간 경영기법의 도입, 고객주의) 등이 그것이다.

신공공경영(NPM)이란 지난 20년간 공공부문의 개혁을 추진해 왔던 전지구적 현상이라고 할 수 있지만(Christensen et al., 2001: 1) 그것이 가장 극단적인 형태로 추진된 나라는 영국이다(Bach et al., 2000: 84)[16]. 영국에서는 먼저 1987년 보수당 정권이 집권한 이후 공공부문의 효율성이 강조되면서 이는 무엇보다도 경영기능의 강화와 경영권의 하향화로 나타났다. 경영기능의 강화는 '경영권'을 확보하여 작업과정에 대한 통제와 경영권위의 재확립을 목표로 한 것이었다. 이를 위해 기존의 협조적인 노사관계 대신 대결적인 관계가 장려되었으며 때로는 그것이 '남성적인 경영(macho management)'으로 나타나기도 했다. 또한 경영권의 하향화는 기존의 대규모적이고 중앙집중적인 조직구조를 개별적인 단위로 분할하고 의사결정 권한과 이에 상응하는 재정적인 책임 역시 이양하는 것을 말한다. 여기에는 재정이나 예산상의 통제나 인사정책에 대한 재량권뿐 아니라 임금 및 근로조건의 결정, 인적자원관리 등과 같은 노사관계 사항도 포함된다[17].

---

16) 이 부분은 박태주(2002c) 참조.

신공공경영을 특징짓는 두 번째 요소는 시장원리의 도입이다. 이는 기존의 위계에 의한 행정이 계약에 의한 경영으로 바뀜을 의미한다. 경쟁은 한편으로는 공공부문의 민영화에 의한 정부영역의 축소로 나타났으며 잔여 공공부문에서는 공개경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering: CCT)이나 시장검정제도(market testing), 내부시장제도(internal market)의 도입으로 나타났다. 한편 영국정부는 공공부문 종사자들에 대해 1981년 유럽의회에서 통과된 '기업양도에 따른 고용보호규정(TUPE)'의 적용을 거부함으로써 고용의 불안을 가중시켰다.

한편 노동의 사용에서 유연성은 지난 20여 년간 정부의 고용정책에서 핵심적인 주제였다. 이는 공공서비스정책에서도 예외는 아니었다. 의료와 지방정부 서비스에 대한 CCT는 핵심노동자와 주변노동자를 분명하게 구분지었으며, 시장검정제도 도입이나 집행부서의 분할, 그리고 분권화된 인적자원관리는 중앙공무원의 유연성 향상에 크게 기여하였다. 1990년대에 들어 강화된 예산상의 제약과 실업의 증대는 공공서비스부문으로 하여금 민간부문에 앞서 고용의 유연성을 증대시키게 만든 핵심적인 요인이었다[18].

이러한 공공부문에서 NPM의 도입은 앞서 살펴본 대처정권의 신자유주의적 노동정책과 더불어 공공부문 노사관계에 대해서도 커다란 영향을 미쳤다. 먼저 전문적인 경영기능에 대한 강조와 광범위한 민간경영기법의 차용은 고용관계에서도 기존의 '모범 사용주(model employer)'로서의 개념 대신 노조에 대해 비타협적인 경영전권(management prerogatives)에 대한 강조로 나타났다. 경영의 하향화는 단일한 공공조직을 파편화된 독립적인 단위로 분산시킴으로써 정책집행책임을 하향화시켜 교섭구조의 분권화를 초래하였다. 이는 유연성에 대한 경영

---

17) 특히 Politt(1990: 56)는 명확한 목표의 설정과 개인성과지표의 개발, 그리고 보수 및 승진에의 연동 등에 주목하여 이러한 경영철학을 '신테일러적 경영주의(neo-Taylorian managerialrism)'라고 부른다.

18) 예를 들어, 시간제 노동자의 비중은 1998년 현재 민간부문이 22%인 데 비해 공공부문은 30%에 이르고 있으며, 특히 교육(40%)과 의료(44%)부문에서 높은 비율을 보이고 있다(Cully et al., 1999: 33).

진의 요구를 실현시키고 성과 및 지역 노동시장에 대한 대응력을 높임으로써 다시 경영기능의 강화로 이어졌다. 한편 시장원리는 기존의 통합된 조직을 상호 경쟁하는 일련의 조직들로 파편화시켰다. 이러한 상황에서 노동조합 역시 '최저가격 입찰'이라는 경쟁의 압력 앞에서 노동조건을 방어할 수단을 잃고 약화의 길을 걸을 수밖에 없었다(Colling, 1995).

다음 절에서는 이러한 공무원 노사관계의 특징과 이를 둘러싼 환경의 변화를 바탕으로 주요국에서 나타나고 있는 공무원 단체교섭구조를 개관하기로 한다.

3. 주요국의 공무원 단체교섭구조 개관

공공부문에서 임금과 근로조건을 결정하는 데 있어서 단체교섭은 유일한 방식도 아니며 가장 보편적인 방식도 아니다(Dell' Aringa et al., 1999: 33). 단체교섭 이외에 공공부문에서 임금을 결정짓는 다양한 메커니즘이 존재하기 때문이다. 정부가 누구와도 협의 없이 일방적으로(unilaterally) 결정하거나 제3자(third party)에 의한 결정이 그것이다. 정부가 법령에 의해 결정하는 대표적인 사례는 독일 공무원(Beamte)이다. 또한 1983년 이전만 하더라도 이탈리아는 한국이 그러하였듯이 정부가 일방적으로 공무원의 임금을 결정하였다. 프랑스에서도 공무원에 대해 단체교섭이 인정된 것은 1993년이다. 단체교섭이 허용되는 국가라 하더라도 상위 공무원이나 특정직종에 대해서는 단체교섭이 허용되지 않는 경우가 많다. 프랑스와 이탈리아에서 핵심적인 공무원의 임금 및 근로조건은 법에 의해 결정된다. 이탈리아의 경우 판사나 대학교수, 그리고 상위 경영자들에게도 마찬가지이다. 한편 일본에는 인사원(人事院)이, 그리고 영국에는 임금조사기구(pay review bodies)라는 제3의 기구에 의한 임금결정방식이 존재하며, 특히 영국에서는 직종에 따라 임금조사기구와 단체교섭기구가 공존한다. 미국의 연방공무원 노조도 임금교섭권을 갖지는 못한다.

가. 프랑스

1) 노사관계

프랑스에서 공공부문은 크게 세 분야로 나누어진다. 공기업, 사회보장기관 및 공공서비스부문이 그것이다. 이 중 공기업은 주로 운수 및 에너지 부문에서 서비스를 제공하며 민영화의 주요 대상이기도 하였다. 또한 사회보장기관은 복지 및 재분배 기능을 담당하는 곳으로서, 공기업과 마찬가지로 민간부문을 규제하는 법에 의해 규제된다. 좁은 의미에서의 공공부문, 즉 공무원은 공공서비스에 대한 일반적인 규제법의 적용을 받는다. 이들은 국가를 위해 노동하며 정치적인 독립성이 보장된다. 이들은 다시 중앙정부와 지방정부, 그리고 공공병원으로 나누어진다.

<표 3-3> 프랑스 공무원노조의 전임자 수

공무원 수	업무면제자(전임자) 수
25,000명 이하	350명당 1명
25,001~50,000명	375명당 1명
50,001~100,000명	400명당 1명
100,001~150,000명	425명당 1명
150,001~200,000명	450명당 1명
200,001~300,000명	500명당 1명
300,001~450,000명	1,000명당 1명
450,001~600,000명	1,500명당 1명
600,001명 이상	2,000명당 1명

자료 : 조용만(2002).

프랑스 공무원들의 단결권은 민간부문과 마찬가지로 보편적으로 인정되고 있다. 또한 조합활동을 보장하기 위해 조합활동의 수단과 기준을 법령을 통해 구체적으로 정하고 있다. 특히 공무원으로서 지위를 유지하면서 보수의 상실 없이 조합활동에 임할 수 있도록 업무면제를 법으로 보장함으로써 유급전임자(업무면제자) 제도를 마련하고 있다.

이외에도 노동조합이 보수지급의 책임을 지는 노동조합 파견제도도 활용되고 있으며 본인이 신청할 경우 행정기관은 이러한 파견신청을 거부할 수 없다(조용만, 2002).

한편 파업권은 원칙적으로 보장되지만 '법률이 규율하는 범위내'로 제한된다. 먼저 입법적으로는 공무의 계속성 보장이나 공중의 건강보호, 국민의 안정보장을 이유로 일부 공무원(공화국 기동대, 경찰, 법관, 교도관, 군인 등)의 파업권은 부인된다. 또한 파업이 허용되는 공무원의 경우에도 파업예고제(5일)가 적용되며[19] 파업의 형태로 파상파업[20]은 금지된다. 또한 공공질서에 반하는 파업권의 남용을 방지하고 필수업무를 유지하기 위한 행정적인 제한조치도 존재하고 있다.

프랑스 노사관계는 프랑스 예외주의(French exceptionalism)라 불릴 만큼 유럽의 다른 나라와는 다른 특징을 드러내고 있다. ▲낮은 조직률과 조직적인 취약성(노조의 분열과 노조간 경쟁 등)[21], ▲강한 이데올로기적인 편향(분열)과 정당-노조간의 복잡한 연대관계('정당의 전달벨트'로서의 노조; Goetschy, 1998: 356~359). 그리고 ▲노조의 취약성을 보상하는 국가의 법률적 간섭 등이 그것이다. 특히 국가의 개입은 가령 단체협약의 일반적 구속력 확장으로 나타났다.

프랑스에서 집단적인 고용관계는 단체교섭과 노사협의회(joint consultative committee)에 의해 규제된다. 노사협의회는 전통적인 단체교섭권이 없을 뿐더러 그것의 법률적 지위도 불확실한 가운데 주요하게는 인사경영과정을 점검(monitoring)하는 역할을 한다. 이에 반해 고도로 중앙집중화된 단체교섭은 주로 임금 및 훈련 등에 집중한다(Mosse et al., 1999: 155).

---

19) 민간부문에서는 이러한 제한규정이 없다. 왜냐하면 프랑스에서 민간부문의 단체행동권은 개인의 전통적인 권리에 속하기 때문이다(Mosse et al., 1999: 156).

20) 파상파업이란 부서별 또는 조별로 연속적으로 노무공급을 중단하는 쟁의형태를 말한다.

21) 프랑스의 노동조합은 발칸화(balkanization, Mosse et al., 1999: 152)라 불릴 만큼 분산되어 있으며 이는 공공부문에도 예외는 아니다. 오히려 분산도는 공공부문이 민간부문보다 더욱 심한 실정이다.

2) 단체교섭 구조

프랑스에서 공무원의 임금은 단일 임금분류시스템(single pay classification system)에 의거, 고도로 중앙집중화되어 있다. 정부는 모든 공무원의 기본급 증가를 위해 전국 차원에서 자격기준, 근속기간 및 사회지리적 요소를 반영하여 일반적인 지표를 설정하고 있다. 크게 세 범주로 나누어지는 공무원의 지표구조는 최소 및 최대 포인트를 갖고 있으며 임금교섭은 지표 포인트(index point)의 가치를 결정하는 데 모아진다. 한편 보너스는 특정한 개인이나 집단에게 보상하는 중요한 적응메커니즘으로 기능한다.

1960년대 말 정치사회적 소요사태 이후 정부는 공무원의 임금결정에 관해 보다 공식적으로 노조와 협의하기 시작하였다. 특히 1983년 7월, 정부는 법을 통해 전국 차원에서 임금뿐만 아니라 작업조직과 근로조건에 관해 정부와 교섭할 수 있는 노조의 권한을 공식화하였다. 1989년 이래 교섭은 임금뿐 아니라 연속적인 훈련, 비정규직의 훈련, 임금구조의 개선, 안전 보건 및 조기은퇴 등에서도 이루어진다(Nomden, 2001: 20). 중앙수준에서 결정된 동일한 임금구조와 임금규모는 각 부문 및 직종에 적용된다. 프랑스의 공무원 단체교섭구조에서는 어떠한 분권화 과정도 진행되지 않고 있다(Guillotin et al., 1999; Dell'Aringa et al., 1999: 37). 실제로 단체교섭은 전국차원에서만 이루어진다(Nomden, 2001: 19).

단체교섭의 과정에서 정부측에서는 공공부(Ministry of the Public Functions, State Reform and Decentralization)가 세 가지의 공공부문 하위부문을 대표하는 공무원 노조와 전국 차원에서 교섭한다. 프랑스 노사관계의 가장 두드러진 특징은 수많은 노동조합의 존재와 조직화된 노조원의 감소이다(Guillotin et al., 1999: 74). 비록 공공부문이 민간부문보다 높은 조직률을 갖고 있지만 그나마 주요 노조만도 7개에 이르는 노조로 나누어져 있다[22]. 이러한 주요 노조는 해마다 열리는 전국

22) 7개의 대표 노조는 다음과 같다. 프랑스 민주노동자총연맹(French Democratic Confederation of Labor: CFDT), 프랑스 전문관리직 총연맹/전문관리직 일반연맹(French Confederation of Professional and Mana-

교섭에 참가한다. 여기에서는 임금수준의 기초를 이루는 지표(index point)의 새로운 가치를 결정한다.

합의가 이루어지지 않으면 정부는 일방적으로 임금인상률을 결정할 수 있는 권한을 갖는다. 다시 말해 단체교섭구조가 도입되었음에도 불구하고 정부가 공공부문의 임금을 일방적으로 결정하거나 동결할 수 있는 권한을 포기한 것은 아니었다(Mosse et al., 1999:142). 첫째, 정부가 임금교섭의 필요성 여부와 시기를 결정한다. 가령 1995~98년 사이에는 교섭이 전혀 일어나지 않았으며 정부가 일방적으로 임금인상률을 결정하였다. 그 이전인 1984년, 1986년, 1987년, 그리고 1990년에도 합의에 이르지 못하였다(Nomden, 2001). 또한 프랑스 정부(공공부장관)는 2001년 4월, 2000년 11월에 시작된 노조와의 임금협상 결렬을 선언하고 2001년, 2002년도의 공무원 임금인상률(지표가치 상승률)을 각각 1.2%로 일방적으로 결정, 발표한 바 있다. 한편 2004년 4월 프랑스의 7개 공무원 노조는 2004/2005년 임금인상률 결정을 위한 단체교섭을 요청하여 2004년 12월 교섭이 열렸다. 3~5%를 제안한 노조에 맞서 정부는 2005년 두 단계에 걸쳐 1%의 임금인상안을 일방적으로 결정하였다. 이에 노동조합은 2005년 1월의 파업에 이어 3월, 대규모 시위를 조직하여 정부를 압박하자 정부는 추가 0.8%포인트 인상을 수용하기도 하였다.

둘째, 사회적 행위자들은 일정한 변수, 즉 지표가치의 결정에 교섭을 집중하며 교섭이 마무리되면 합의문(statement of conclusion) 형태로 서명이 이루어진다. 그러나 이 합의서는 정치적 타협(*politique contractuelle*)의 산물로 인정되는 만큼 정부에 대해 법률적인 구속력을 갖지 못하며 반드시 의회의 동의를 얻어야 한다(Mosse et al, 1999: 143).

---

gerial Staff/ General Confederation of Professional and Managerial Staff: CFE-CGC), 프랑스 기독노동자 총연맹(French Christian Workers' Confederation: CFTC), 프랑스 노동총연맹(General Confederation of Labor: CGT), 프랑스 노동총연맹- 노동자의 힘(CGT-Force Ourviere: CGT-FO), 연합노조연맹(Unitary Union Federation: FSU), 그리고 전국독립노조연맹(National Federation of Independent Unions: UNSA)이 그것이다.

정부는 협약을 이행하지 않을 수 있으며 만일 합의가 이루어지지 않으면 지표 포인트의 가치를 일방적으로 결정할 수도 있다(Guillotin et al., 1999: 74).

임금에 관한 단체교섭권 이외에도 노동조합은 자신의 대표자를 통해 공공서비스의 조직화 및 운영, 공무원 관계법규의 형성, 공무원 지위의 득실변경 관련 개별적 인사결정의 검토에 참여한다. 이는 공무원 협의기구를 통해 이루어지며 현행 공무원 일반법에는 "공무원은 공무원 협의기구에서 자신의 대표자를 통해 공공서비스의 조직화 및 운영, 공무원 관계법규의 형성, 공무원 지위의 득실변경 관련 개별적 인사결정의 검토에 참여한다."로 규정되어 있다. 공무원 협의기구는 행정을 대표하는 자와 공무원을 대표하는 자가 동수로 구성된다. 공무원을 대표하는 자는 7개 주요 노조에 의해 후보자로 추천된다. 국가공무원의 경우에는 제도화된 사회적 대화기구로서 수상이 주재하는 국가공무원 최고회의(Higher Council of the State Civil Service)를 통해 이러한 문제를 취급한다. 최고회의는 노사 각 20명씩으로 구성된다. 국가공무원 최고회의에서는 정부가 제출하는 공무원 관계 법령의 제·개정안, 공무원 교육훈련 정책 방향 등을 협의한다. 공무원 직군별로 설치되는 공무원 행정위원회는 공무원 지위의 득실변경에 관한 개별적 인사결정(임용, 승진, 근무평가, 파견, 휴가, 징계, 면직 등)의 문제를 다룬다. 또한 모든 행정기관에 설치되는 공무원 전문위원회는 업무편성에 관한 일반적 문제, 업무운영의 일반적 조건, 업무방식·기술의 현대화 계획 및 이러한 계획이 직원의 지위에 미치는 영향, 성과급 수당의 지급기준 등에 관해 협의한다(조용만, 2002).

결론적으로 프랑스 공무원의 단체교섭구조는 다음과 같은 특징을 갖는다. 먼저 단결권은 광범위하게 보장되나 파업권은 법률이나 행정적인 조치에 의해 부분적으로 제한된다. 둘째, 임금교섭은 공공부 장관을 정부측 교섭대표자로 하여 고도로 중앙집중화되어 있다. 그러나 정부는 단체교섭을 거부할 수 있으며 단체협약이 체결되더라도 이는 정치적인 타협으로 간주되어 정부를 구속하지는 않는다.

셋째, 프랑스에서는 단체교섭구조와는 별개로 협의권이 공무원 참여

제도의 일환으로 보장된다. 이는 행정하부조직에서 최상층조직에 이르기까지 설치되어 공무원의 인사·교육훈련, 공무원 관련 법령·규칙의 제·개정, 업무 편성 및 운영 등 공무원의 직업생활에 영향을 미치는 일반적인 사항들에 대해 협의를 진행하고 있다(조용만, 2002).

나. 독일

1) 노사관계

독일에서 공공부문 피용자의 신분은 크게 공무원(Beamte)과 비공무원으로 구분되고 비공무원은 다시 사무노동자(Angestellte)와 현장노동자(Arbeiter)로 구분된다. 이러한 이원적인 신분구조로 인해 공공부문 노동관계는 두 가지 조절체제로 규율되고 있다. 국가와 공무원의 관계는 공법관계로서 법률을 통해 규율되며(입법모델), 국가-비공무원 노동관계는 단체교섭을 통해 규율된다(교섭모델)(박장현, 2002).

공공부문 노동관계를 둘러싼 법률적 환경을 살펴보면 먼저 단결권은 1949년에 제정된 독일헌법에 의거, 불가침적 인권으로 간주되어 공무원, 비공무원 구분 없이 보장되고 있다. 그러나 공무원의 경우, 단체교섭권과 단체행동권은 인정되지 않는다. 비공무원의 경우에는 단체교섭권뿐 아니라 단체행동권이 보장되는데, 특히 파업권에 대해 구체적인 행사방법을 규정하고 있는 법률은 존재하지 않는다. 아울러 독일에서는 중재에 대한 법률규범도, 법률에 근거한 중재기구도 존재하지 않는다. 중재에 관한 모든 내용과 절차는 오로지 단체협약에 의해서만 정해진다.

독일의 공무원은 크게 독일노총(DGB) 소속 노조와 독일 공무원연합(DBB)에 소속된다. 2001년 7월에는 DGB에 가맹한 공공운수노조(OeTV)와 체신노조(DPG), 민간부문의 상업-은행-보험노조(HBV)와 매체노조(IG Medien), 그리고 독일노총에 소속되어 있지 않던 독일 사무노조(DAG)가 통합하여 서비스연합노조(ver.di)를 결성하였다. 서비스 연합노조는 2004년 현재 조합원이 246만명으로 세계 최대의 단일노조를 형성하고 있다. 그 밖에 독일노총에 소속된 공공노조로서는 교육

노조, 철도노조, 경찰노조 등이 있다.

<표 3-4> 독일 노총 소속 노조원수

(단위 : 명)

	2004	2003
서비스연합노조(ver.di)	2,464,510	2,614,094
독일금속노조(IG Metall)	2,425,005	2,525,348
광산·화학·에너지노조(IG BCE)	770,582	800,762
건설·농림 및 환경노조(IG BAU)	424,808	461,162
철도노조(GDED)	270,221	283,332
독일교육노조(GEW)	254,673	260,842
음식·담배·호텔 및 연합노조(NGG)	225,328	236,507
독일경찰노조(GDP)	177,910	181,100
계	7,013,037	7,363,147

자료 : www.eiro.eurofound.ie

한편 독일 공무원연합(DBB)은 2003년 현재 122만 4천명의 조합원을 포괄하고 있다. 이는 1993년의 108만명에 비해 13% 이상 늘어난 수치이다(www.eiro.eurofound.ie).

독일의 행정체계는 3단계, 즉 중앙국가(연방정부)-지방국가(자치주정부)-기초자치단체(시군읍)로 구성되어 있다. 또한 독일에서 공무원을 고용하는 공공서비스는 세 가지의 주요한 영역으로 나누어진다. 연방정부, 주정부 및 지방정부가 그것이다. 각 부분은 세 종류의 서로 다른 범주의 공무원을 고용한다. 공무원법에 의해 규정된 공무원(Beamte)과 민법에 의해 규정되는 사무노동자(Angestellte), 그리고 현장노동자(Arbeiter)가 그것이다. 1998년 현재 총 480만명의 공무원 가운데 공무원(Beamte)은 170만명에 이르는데 이들은 종신고용(tenure)을 보장받을 뿐 아니라 사회보장비와 연금을 부담하지 않는 대신 명백하게 단체교섭으로부터 배제되고 있다. 그들의 임금과 노동조건은 정부에 의해 일방적으로 결정된다. 관련 법령이 정해지기 전에 이들을 대표하는 노동조합과 정부 사이에 협의가 벌어지지만 특별한 법률적 지위를 갖는

것은 아니다. 즉 독일의 공무원 체계는 민법에 의해 고용된 사무 및 현장노동자와 공무원법에 기초한 공무원이라는 이중주의(dualism)라는 특징을 보이고 있으며 이는 독일 공공서비스 노동관계에서 두 개의 임금결정체계로 나타난다.

2) 단체교섭 구조

사무노동자와 현장노동자들은 단체교섭을 통해 임금이 결정된다. 즉 사무실의 봉급노동자를 위한 연방 단체협약(Bundesangestelltentarifvertrag: BAT)과 현장의 임금소득자를 위한 연방차원의 단체협약(MTB II), 주정부 차원의 단체협약(MTL II), 그리고 지방정부 차원의 단체협약(MTG II)이 그것이다. 이러한 단체협약은 1969년에 제정된 단체협약법(Tarifvertraggesetz)에 바탕을 두고 있다. 독일의 행정체계에 상응하여 공공사용자들도 3단계로 조직되어 있다. 기초자치단체 사용자총연합(VKA)과 자치주정부 사용자협의회(TdL), 그리고 연방정부가 그것이다. 독일의 공공부문에서는 사용자와 노조는 1950년대 초부터 노동관계를 규율하는 전국규모의 기본협약을 체결하기 위하여 노력하여 왔다. 그 결과 ▲ 기초자치단체 생산노동자협약(BMT-G, 1953년), △ 자치주 생산노동자 협약(MTL, 1959년), ▲ 연방정부 생산노동자협약(MTB, 1960년), 그리고 ▲ 전국공공부문 사무노동자협약(BAT, 1961년)을 체결하였다. 그리고 1995년에는 ▲ 연방정부와 자치주 생산노동자 협약을 통합, 연방-자치주 생산노동자협약(MTArb)을 체결하여 기본협약체계를 완성하였다(박장현, 2002).

독일에서 기초자치단체 사용자연합(KAV)은 현재 16개 자치주에 하나씩 조직되어 있으며 이들은 연합하여 기초자치단체 사용자총연합을 구성하여 교섭권을 위임하고 있다. 한편 자치주 수준에서는 공공사용자단체가 구성되어 있지 않지만 자치주들 사이에 '협약공동체(TdL)'를 결성하여 비공무원 노동관계를 담당하고 있다. 마지막으로 연방정부 차원에서는 내무장관이 공공부문 노동관계를 담당하고 있다. 이들 사용자단체는 전국수준에서 노동조합과 교섭할 경우 각 8인씩의 대표로 공공사용자 단일교섭단을 구성하고 있다. 공동교섭단의 총지휘는 연방

정부 내무부장관이 맡고 있다.

개별기관의 차원에서는 종업원협의회(Personalraet)가 존재한다. 종업원협의회는 연방종업원 대표법에 바탕을 두고 있는데, 이들은 민간부문의 종업원협의회(Betrievsrat)와 마찬가지로 공동결정의 역할을 수행한다. 종업원협의회는 개별적인 경우나 인사문제에 초점을 둔다(Nomden, 2001).

독일 공무원의 이중적인 구조는 단체협약의 효력에도 반영되고 있다. 한편으로 사무노동자와 현장노동자들의 경우에는 진정한 단체협약(true collective agreement)이 체결된다. 다른 한편 공무원(Beamte)들은 단체교섭권과 아울러 단체행동권이 부정된다. 이러한 법률적인 관점에서의 차이에도 불구하고 양 시스템은 매우 근접하여 있다. 공무원(Beamte)의 구체적인 근로조건은 '평등화(equalization)' 원칙에 의거, 사무노동자와 현장노동자의 그것과 매우 평등하게 되어 있다(Keller, 1999). 단체협약이 효력을 가지려면 법률로 전환될 필요가 있다는 것은 독일의 모든 공공서비스부문에 해당된다. 만일 단체협약이 타결되지 않으면 임금 및 근로조건은 동결된다.

2005년 2월, 서비스연합노조(ver.di)와 연방정부 및 기초자치단체 차원에서는 새로운 기본협약(Tarifvertrag Oeffentlicher Dienst: TVOeD)을 체결하였다. TVOeD는 지난 45년간 존재하였던 사무노동자 기본협약(BAT)과 생산노동자 기본협약(MTArb)를 각각 대체하는 것이었다. 약 210만 명의 공공부문 비공무원 노동자에게 적용되는 이 협약은 2005년 10월 1일 발효하여 2007년 12월 31일까지 효력을 갖는다(임금협약은 2005년 1월 1일부터 적용). 그러나 약 90만 명에 이르는 자치주정부 노동자들은 교섭의 초기에 노동시간에 대한 의견차이로 교섭단을 떠남으로써 적용의 대상에서 배제되었다. 2003년 5월, 자치주정부의 협약공동체(TdL)는 이미 지난 40년 이상 유지되어온 공공사용자들의 연합교섭단의 종료를 선언하였다.

연방 및 기초자치단체 협약(TVOeD)은 생산직과 사무직에 공통으로 해당되는 단일직급체제(uniform grading system)를 도입하였다. 뿐만 아니라 임금의 8%에 해당되는 성과급과 39시간의 주노동시간[23], 병가

수당의 도입 등에도 합의하였다. 한편 이 협약은 기초자치단체에 대해 노동시간을 주 40시간까지 늘리는 개방조항(opening clause)의 설치에 합의하였지만 주정부는 일방적으로 주 42시간제를 도입하였다.

한편 유틸리티(utility) 및 지방 운수부문에서는 독자적인 협약을 갖고 있다. 전자는 TV-V, 그리고 후자는 TV-N이라고 불린다. 이 협약은 민간 및 공적 소유가 공존하는 곳에서 양 부문을 포괄하기 위한 것이다. 이와 관련하여 연합서비스 노조와 연방 및 기초자치단체 사용자는 이 부문에 있는 모든 회사들은 TV-V나 TV-N에 가맹하든지 또는 이전 공공부문을 대상으로 하는 협약에 가맹할 수 있으나 신협약(TVOeD)을 선택할 수는 없다.

종합적으로 볼 때 독일 공무원의 단체교섭 구조는 다음과 같은 특징을 갖는다. 우선 공무원이 전통적인 공무원법에 의해 규율되는 공무원(Beamte)과 민법에 의해 규율되는 사무노동자(Angestellte) 및 현장노동자(Arbeiter)로 나누어지는 이원적인 구조를 갖는다. 전자는 단체교섭권 및 단체행동권이 보장되지 않지만 후자는 노동3권이 보장된다. 둘째, 사무노동자 및 현장노동자는 전국적으로 내무부 장관을 정부측 교섭대표로 하는 중앙집중화된 단체교섭을 갖는다. 주정부 및 지방정부 사용자는 사용자단체를 구성하여 전국교섭에 참여한다. 세 번째로 최근 들어 독일에서도 주정부 사용자단체가 전국교섭을 이탈하는 등 일정한 분권화의 경향을 드러내고 있다.

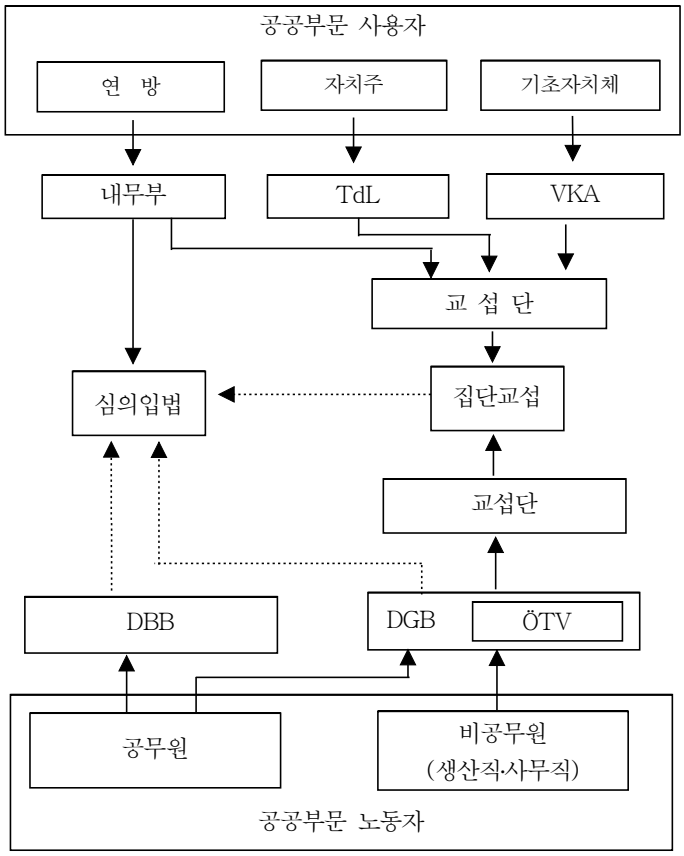
다. 미국

1) 노사관계

미국에서 1950년대까지만 하더라도 35%의 조직률로 노동운동의 핵심을 이루던 민간부문의 조직률이 10% 아래로 떨어진 반면, 공공부문은 35%의 조직률을 보이며 상황이 역전되었다. 미국에서 민간부문 노동운동이 쇠퇴하는 가운데 공공부문 노동운동은 도전을 기회로 바꿀

23) 이전의 노동시간은 서독지역이 주 38.5시간, 동독지역이 주 40시간이었다.

[그림 3-1] 독일 공무원 단체교섭 구조



주 : 직접적 결정 ⟶
간접적 영향 ⇢

자료 : 박장현(2002: 162)

수 있는 위치에 있다고 평가되고 있기도 하다[24]. 2004년 현재 민간부문의 조직률이 7.9%에 그치는 반면, 공공부문은 36.4%의 조직률을 보

24) Kreisberg(2004: 223; Troy, 2001 참조)는 노동운동이 전반적인 약화를 경험하는 가운데 공공부문은 노조 역량의 '마지막 성채(the last bastion)' 라고 표현하고 있다.

<표 3-5> 미국 공공부문 노조 조직률

(단위 : 천명, %)

		2003			2004		
		조합원수	조직률	단협 적용률	조합원수	조직률	단협 적용률
공공부문	연방	1,004	30.9	36.8	985	29.9	35.0
	주	1,706	30.3	34.2	1,751	30.9	34.3
	지방정부	4,614	42.6	46.7	4,532	41.3	45.8
	소계	7,324	37.2	41.5	7,267	36.4	40.7
민간부문		8,452	8.2	9.0	8,205	7.9	8.6
계		15,776	12.9	14.3	15,472	12.5	13.8

자료 : 미국노동통계국(BLS) http://stats.bls.gov/news.release/union2.t03.htm (2005.9.1).

이고 있으며, 단체교섭의 적용범위도 민간부문 8.6%의 다섯 배에 가까운 40.7%에 이르고 있다(표 3-5 참조).

미국에서 공공부문의 노조운동은 거대 노조들에 의해 주도되고 있다. 미국체신노조(American Postal Workers' Union), 지방정부 공무원협회(American Federation of State, County and Municipal Employees: AFSCME), 미국연방정부 피용자협회(American Federation of Government Employees: AFGE), 전국교육협회(National Education Association: NEA), 그리고 미국교원협회(American Federation of Teachers: AFT) 등이 그것이다. 1993년 클린턴 정부하에서는 연방공무원들의 정치활동을 허용하는 해치법(Hatch Act)이 통과됨으로써 연방정부 노조가 합법적으로 정치활동에 참여할 수 있는 새로운 길이 열렸다(신광영 외, 2003).

미국에서 연방공무원(연방집행기관 직원)이 노조에 가입하고 단체교섭을 할 수 있게 된 게 그리 오랜 역사를 갖는 건 아니다. 1962년 케네디 대통령의 행정명령(Executive Order) 10988호에 의해 비로소 그러한 권리가 인정되었다. 단, FBI, CIA, 기타 보안(security)업무에 관여하는 공무원은 제외되었다(Kearny, 2001: 49). 또한 교섭단위에 속한

<표 3-6> 미국 주요 공무원 노조의 규모(AFL-CIO)

(단위 : 천명)

	1985	1997	2001	2005	비고
AFGE	199	153	194	207	
AFSCME	997	1,183	1,258	1,302	
Postal Union	232	261	271	233	
AFT	470	613	858	1,032	
SEIU	688	1,027	1,272	1,363	혼합노조
Teamsters	1,285	-	1,222	1,288	혼합노조
AFL-CIO	13,109	13,007	13,164	12,975	

주 : AFGE(American Federation of Government Employees) 미국 연방정부 공무원노조.
AFSCME(American Federation of State, County and Municipal Employees) 미국 지방정부 공무원노조.
AFT(American Federation of Teachers) 미국교원노조.
SEIU(Service Employees International Union) 서비스노조.

자 료 : http://www.aflcio.org/aboutus/thisistheaflcio/convention/2005/upload/membership_report.pdf(2005.8.3).

노동자 과반수의 지지를 획득한 경우에는 배타적 교섭권이 부여되어 교섭단위내의 모든 구성원에게 영향을 미치는 인사정책과 작업관행 및 조건에 관해 사용자측과 교섭할 수 있는 권한을 부여받았다. 단, 경영자와 감독직은 제외되었다.

케네디 대통령의 행정명령은 이후 닉슨 대통령의 행정명령 11491호(1969년) 및 11616호(1971년)를 거쳐 1978년 공무원 개혁법(Civil Service Reform Act: CSRA)으로 입법되었다(1979년 1월부터 시행). CSRA법에 의해 공공부문에서 전국노동관계위원회(National Labor Relations Authority: NLRA)의 역할을 담당하는 연방노동관계위원회(Federal Labor Relations Authority: FLRA)가 결성되었다. FLRA는 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 3인의 위원으로 구성되며 임기는 5년이다. FLRA의 주요 업무는 ▲교섭단위를 결정하고 ▲노조선거를 감독하고 운영하며 ▲부당노동행위에 대한 주장을 해결하고 ▲중

재사안의 예외를 결정하는 한편 ▲노사간 교섭가능한 이슈를 결정한다(Kearny, 2001: 54). CSRA법은 감독자나 군인, 감사원(General Accounting), FBI, CIA, 국가안전부(National Security Office), 그리고 연방공무원 노사관계를 다루는 부처에는 적용되지 않는다(Fossum, 2002: 504).

미국에서 연방공무원의 단체행동은 법에 의해 명백하게 인정되지 않으면 금지된다. 만일 연방공무원으로서 단체행동에 참가하게 되면 연방공무원 고용이 영구적으로 금지되며 중죄에 해당되는 처벌이 따른다(permanently barred from federal employment and are guilty of a felony, Najita et al., 2001: 13). 대부분의 주에서 주 및 지방정부 종사자들의 단체행동은 금지되고 있다. 그러나 14개 주에서는 특정한 조건에서 특정한 종사자의 단체행동을 인정하고 있으나 필수적인(essential) 서비스의 경우에는 단체행동이 허용되는 주가 드물다(Najita et al., 2001: 13). 물론 주별로 상이한 것이 미국이다. 가령 뉴저지에서는 기본적으로 공무원의 단체행동이 금지되는 반면, 캘리포니아에서는 그것이 공공의 건강과 안전에 직접적인 위협이 되지 않는 한 불법이 아니다. 이는 펜실베니아주에서도 마찬가지이다. 공무원의 파업이 공공의 건강, 안전 또는 복지에 명백하고도 현존하는 위험이나 위협을 낳지 않는 한 허용된다. 단, 경찰이나 소방관, 교도관과 정신병원 종사자, 그리고 법원 관계자는 절대적으로 파업이 금지된다. 또한 단체행동이 허용되더라도 반드시 분규조정 절차를 거쳐야 하며, 단체행동이 허용되지 않는 경우에는 강제적인 조정(compulsory arbitration) 서비스가 제공된다.

미국에서 공공부문의 분쟁은 주로 세 가지 방식, 즉 조정(mediation), 진상조사(fact-finding) 및 중재(arbitration)를 통해 해결된다. 분쟁해결기구로서는 연방조정알선국(Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS)과 연방분쟁조정위원회(Federal Services for Impasse Pane: FSIP)가 있다(전명숙, 2003). FMCS는 단체교섭이 교착상태에 빠진 기관을 지원하고 그것이 해결되지 않을 경우에는 FSIP로 이관된다.

2) 단체교섭

연방공무원의 경우 단체교섭이 허용되나 그 범위는 매우 제한적이다. 먼저 연방집행기관 직원의 경우 90개가 넘는 노조가 65개 기관을 대표하고 있다(전명숙, 2003). 연방정부 차원에서 교섭단위는 대부분 연방노동관계위원회(FLRA)에 의해 결정되며 대략 4,000개의 교섭단위가 있다. 해당 교섭단위를 대표하는 노조가 되기 위해서는 사용자의 자발적인 인정을 거치거나 유일교섭단체 선거를 거쳐야 한다.

연방공무원의 경우 단체교섭의 대상은 '고용조건(conditions of employment)'으로 제한된다. '고용조건'은 법률, 규정 및 다른 방식으로 설정된 작업조건에 영향을 미치는 인사정책, 관행 및 관련 사항으로 정의된다. 임금과 수당, 인원충원(staffing) 및 승진, 정치활동 참가, 노조활동 보장, 그리고 직급분류(position classification)는 교섭사항에서 제외된다. 비록 단체교섭은 허용되지 않지만 이러한 이슈에 대한 협의권은 인정된다. 연방 차원의 단체교섭은 본질적으로 개별기관(부처)의 책임하에 수행되며 FLRA의 감독을 받는다.

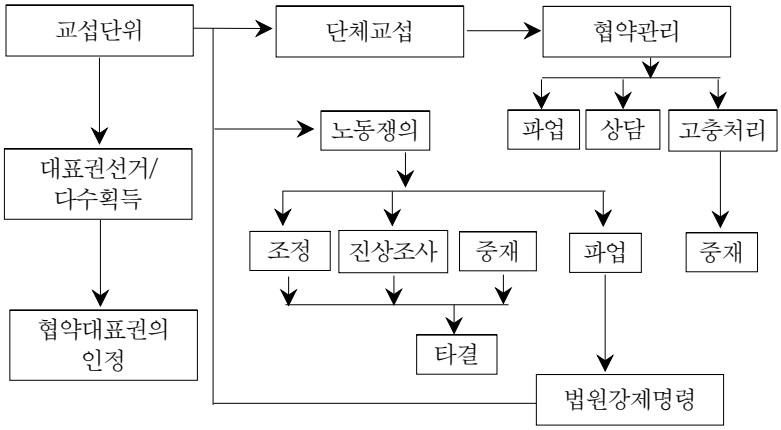
법률적인 측면에서 볼 때 미국 공공부문의 단체교섭은 일반화시킨다는 것이 거의 불가능할 정도로 주별로 상이한 양상을 보이고 있다(Najita et al., 2001: 5)[25]. 연방정부와 주정부의 독립성을 유지하는 정치적 전통을 반영하여 각 주의 노사관계는 각 주의 법률에 의해서 규제되기 때문이다(신광영 외, 2003: 115). 실제로 입법에서 민간부문과 마찬가지로 공공부문 노동자들을 포괄하는 유럽의 전통과는 달리 미국의 연방정부나 많은 주에서 공공부문 노동자들의 단체교섭권을 인정한 것은 1960년대와 1970년대였다(Najita et al, 2001: 3).

Kearny(2001: 62)에 따르면, 1999년 현재 미국의 29개주와 컬럼비아 특별구(District of Columbia)에서는 현재 법률에 의해 모든 주요한 피용자 그룹에게 단체교섭권을 부여하고 있다. 13개주는 1~4개 직종에

25) 이를 crazy quilt-work pattern of law라고 부를 정도이다(Najita et al., 2001: 5).

[그림 3-3] 미국 공무원 단체교섭 과정

한하여 단체교섭을 허용하고 있으며, 8개주는 단체교섭 자체를 인정하



자료 : Kearny(2001: 86)

지 않고 있다. 대부분의 주에서 단체교섭의 대상(scope of bargaining)은 의무적이거나 임의적인 것, 그리고 불법적인 것으로 나누어진다. 의무적인 것은 NLRA를 모델로 하여 임금, 노동시간 및 기타 고용조건이 포함된다. 주(state)의 대부분의 교섭책임은 주지사의 궁극적인 책임 아래 집행부서(executive branch)로 집중되어 있으며 교섭책임자는 주지사에게 직접적으로 책임을 지는 교섭대표(예산이나 재정책임자, 인사담당관 또는 관련 주기관의 대표들)를 포함하여 구성된다. 그럼에도 불구하고 단체교섭구조와 관련하여 실제로는 주별로 커다란 차이를 보이고 있는 것이 현실이다. 이러한 예는 가령 넓은 교섭범위를 채택하고 있는 펜실베이니아주(州)와 좁은 범위를 채택하고 있는 뉴저지주(州)의 경우에 잘 드러난다.

뉴저지주 대법원은 단체교섭의 당사자는 강제적으로 교섭가능하지 않은 어떠한 이슈에 대해서도 합의에 이르는 것을 금지하였다. 강제적으로 교섭가능한(subjects mandatorily negotiable) 의제로서는 ▲ 피용

자들의 작업과 복지에 궁극적으로 그리고 직접적으로 영향을 미치는 것, ▲ 법이나 규정에 의해 전부 또는 부분적으로, 사전적으로 규정되지 않은 것, 그리고 ▲ 공공정책의 결정을 '심각하게' 침해하지 않는 것 등이 그것이다. 또한 뉴저지주 대법원은 사용자의 권한 내에 있는 이슈에 한정되어야 한다고 판결하였다: "공공사용자의 합법적인 권위를 뛰어넘는 사항에 관해 교섭된 합의는 허용되지 않는다". 뿐만 아니라 법원은 교섭이 가능하지 않은 경영적인 결정이 미치는 효과에 대한 교섭도 금지하고 있다. 이에 따라 교육정책이나 경영책임에 관한 결정은 교섭이 불가능하며 그것이 임금 및 근로조건에 미치는 효과(impacts)에 관한 교섭도 교섭대상에서 제외된다. 이와는 달리 펜실베이니아주에서는 공공고용관계법(Public Employment Relations Act: PERA)에 의거, "임금, 노동시간 및 기타 고용조건"에 대한 교섭은 물론 이들에게 영향을 미치는 정책이슈나 영향 그 자체에 대해서도 교섭을 허용하고 있다.

결론적으로 미국 공무원의 단체교섭구조는 다음과 같은 특징을 갖는다. 먼저 연방 차원에서는 공무원노조는 임금에 대한 교섭권을 갖지 못하며, 주정부 차원에서는 29개주에서만 교섭이 허용된다. 공무원노조의 경우에도 배타적 교섭권제도를 채택하고 있으며 단체행동권은 연방은 물론 대부분의 주에서 부정된다. 미국에서 특히 두드러진 것은 공무원의 분쟁조정절차가 다른 나라에 비해 상대적으로 발달되어 있다는 점을 들 수 있다.

라. 영국

1) 노사관계

영국에서 공공부문은 중앙공무원과 전국의료서비스(National Health Service: NHS)를 포함한 중앙정부부문, 지방정부부문, 그리고 자치병원을 포함한 공기업으로 나누어진다. 1981~97년 사이에 공공부문 종사자는 718만명에서 506만명으로 줄어들었다. 총고용에서 차지하는 비중도 같은 기간 중 29.3%에서 19.8%로 감소하였다. 여기에는 민영화의

진행과 하청의 광범위한 도입, 예산통제에 따른 고용의 감소, 그리고 공기업에 대한 분류기준의 변화 등이 작용하였다. 특히 NHS는 자치병원체제의 도입으로 공기업으로 전환됨으로써 중앙정부부문은 1981년 242만명에서 1997년에는 94만명으로 크게 줄었다.

<표 3-7> 공공부문의 노조조직률 및 단체협약 적용률(2004년 가을)

(단위 : 천명, %)

		1996		2000		2004	
		조합원수	조직률	조합원수	조직률	조합원수	조직률
조직현황	공공부문	3,454	61.1	3,543	60.2	3,713	58.8
	민간부문	3,148	20.9	3,081	18.8	2,794	17.2
	계	6,918	28.4	6,924	27.2	6,784	26.0
		단협적용 피용자수	단협 적용률	단협적용 피용자수	단협 적용률	단협적용 피용자수	단협 적용률
단협적용 현황	공공부문	4,482	74.7	3,934	73.5	4,183	71.6
	민간부문	3,762	23.4	3,350	22.7	3,042	20.5
	계	8,243	37.2	7,269	36.3	7,225	35.0

자료 : DTI(Department of trade and Industry), *Trade Union Membership 2004.*

영국에서 공공부문 노동조합은 민간부문에 비해 훨씬 높은 조직률을 보이고 있으며, 사용자에 의한 노조인정(recognition) 비율 역시 마찬가지이다. 영국 통상산업부(DTI, 2004)에 따르면 2004년 현재 영국 노조는 678만명 정도를 조직하여 조직률은 26%를 나타내고 있다. 그런데 민간부문은 같은 해 조직률이 17.2%에 불과한 반면, 공공부문은 60%에 가까운 조직률을 보이고 있다. 더욱이 공공부문은 조직노동자의 수가 미세하나마 증가하는 모습을 보이고 있으며, 전체 조합원에서 차지하는 비중도 공공부문이 민간부문보다 많은 55%를 차지하고 있다. 한편 단체협약의 적용률을 보면, 2004년 가을 현재 기준으로 민간부문은 20.5%를 기록하고 있으나 공공부문은 71.6%에 이르러, 공공부문 노동자의 2/3 이상이 단체협약의 적용을 받고 있는 것으로 나타나고 있다(표 3-7 참조). 뿐만 아니라 노동조합을 단체교섭의 당사자로 인정하는

비율에 있어서도 1998년 현재 민간부문은 불과 25%에 머무르고 있는데 비해 공공부문은 87%에 달하고 있다(Millward et al., 2000).

영국에서 산업별이나 부문별 노동조합(sectoral trade unionism)은 한번도 의미있게 나타나 본 적이 없다고 할 수 있다. 예를 들어, 중앙공무원 노조는 직급(grade)이라는 조직 원리로 나뉘어져 있으며, 지방정부에서는 40여 개의 의료노조와 6개의 교원노조, 그리고 주요 노조(UNISON, TGWU, GMB 등)가 대부분 조직하고 있는 데에서 보이듯 복수노조주의(multi unionism)가 일반적인 형태이기도 하다. 최근 들어 보수당정부의 노동정책에 대응하기 위한 수단의 하나로서 노동조합간 통합(merger)이 증가하면서 한편으로는 조직대상이 단일직종에서 다직종으로, 다른 한편으로는 노동조합의 조직체계가 민간, 공공을 포괄하는 일반노조 형태(general trade unionism) 로 바뀌어 가고 있는 것은 주목을 요한다. UNISON[26]이나 Amicus, 공공 및 상업서비스 노동조합[27](Public and Commercial Services Union: PCS)은 대표적인 예이다. 동시에 노동조합의 운영이 활동가 중심에서 현장 조합원 중심으로 바뀌면서 노동조합 민주주의에 대한 관심이 증가되고, 특히 공공부문 노동조합이 1997년 노동당의 집권 이후 전투적으로 바뀌고 있다는 점도 새롭게 나타나는 변화의 한 단면이다.

2) 단체교섭

영국에서 작업장의 집단적 권리는 유럽이나 미국의 그것과 구분되는

26) UNISON은 1993년 7월, 당시 보수당정권의 신자유주의적 공격에 대응하기 위해 공공부문 3대 노조, 즉 전국 및 지방정부 공무원 노동조합(National and Local Government Officers' Association: NALGO, 70만명), 전국공무원 노동조합(National Union of Public Employees: NUPE, 60만명) 및 의료서비스 노동조합(Confederation of Health Service Employees: COHSE, 20만명)이 통합하여 결성된 조직이다.

27) PCS는 1998년 공공서비스·조세 및 상업노조(Public Services, Tax and Commerce Union)와 전문관리직 기구(Institute of Professionals, Managers and Specialists: IPMS)의 통합조직이다. 한편 Amicus는 2002년 1월 AEEU 및 MSF가 통합하여 만들어진 민간·공공 혼합조직으로서 2004년 가을에는 Unifi 및 GMPU가 결합하였다.

특징을 안고 있다. 무엇보다도 영국법은 전통적으로 사용자와 피용자

<표 3-8> 영국의 주요 노동조합

	1979	1992	1996	2000	2004
UNISON - the Public Service Union	1,658	1,487	1,375	1,272	1,301,000(957,017)
Transport and General Workers' Union	2,086	1,037	885	872	820,118(171,053)
Amalgamated Engineering and Electrical Union	1,310	884	726	727	Amicus로 통합
GMB-General Union	967	799	740	694	600,106(241,325)
Manufacturing Science and Finance	691	552	425	416	Amicus로 통합
Royal College of Nursing	162	299	307	-	-
Union of Shop Distributive and Allied Workers	470	316	290	310	331,703(195,853)
Communication Workers Union	203	179	275	281	258,696(52,906)
National Union of Teachers	291	214	271	201	239,796(182,677)
Public and Commercial Services	397	295	266	258	295,063(178,375)
National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers	152	191	234	181	223,486
Amicus					1,179,850(261,545)

주 : 1979년, 1992년, 1996년 및 2000년은 1,000명, 2004년은 명, ( )의 수치는 여성조합원수.
자료 : TUC(http://www.tuc.org.uk)

는 어떠한 법률적 간섭 없이 자유롭게 근로조건을 교섭할 수 있어야 한다는 인식에 바탕을 두고 있다. 이러한 전통에 따라 영국에서는 일시적인 기간을 제외하고는 사용자가 노동조합을 교섭의 파트너로 인정하는 것은 사용자의 판단에 달려 있었다[28](Gross, 2003). 뿐만 아니라 단체협약이 체결되더라도 그것이 법률적으로 구속력을 가진다고 명시되지 않는 한 사용자가 이를 무시하는 것도 가능하다. 따라서 노동조

28) 이른바 자발주의(voluntarism)에 바탕을 둔 '집단적인 자유방임(collective laissez-faire)'정책인 셈이다.

합으로서는 사용자에게 노조를 '자발적으로' 인정하는 것이 유익하다는 사실을 설득하거나 단체행동을 통해 위협함으로써 단체교섭의 파트너로 인정될 수 있었다.

1997년 노동당이 재집권에 성공한 이후 '작업에서의 공정성(Fairness at Work)'이라는 백서를 통해 강제적인 인정조항을 도입하였다. 이는 1999년 고용관계법(Employment Relations Act: ERA)에 포함되었으며 2000년 6월부터 시행되었다. 단, 이 법률은 21명 미만의 사업장에는 적용되지 않는다. 사실 고용관계법이 제정되기 이전까지 영국에서 노조 인정률은 지속적으로 감소하여 왔다. 1980년의 64%에서 1990년에는 53%, 그리고 1998년에는 42%가 그것이다(Gross, 2003: 361).

노조가 사용자로부터 자발적인 인정을 얻는 데 실패할 경우, 노조는 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee: CAC)에 적절한 교섭단위와 더불어 해당 교섭단위에 속한 노동자의 다수가 인정할 것을 지지한다는 것을 근거로 교섭당사자 지위를 신청할 수 있다. CAC는 만일 교섭단위 내의 다수의 노동자가 이미 인정을 원하는 노조의 구성원일 경우 그 노조를 교섭단위 내의 종업원을 대표하는 단체교섭의 당사자로 선언할 수 있다. 그렇지 않을 경우 CAC는 투표를 실시한다. 이 경우 신청노조는 해당 교섭단위 내에 적어도 10%의 조직률을 갖고 있어야 한다. 투표가 실시될 경우 과반수가 참가한 투표에서 최소한 40%의 지지를 획득할 경우 그 노조는 단체교섭의 당사자 지위를 획득하게 된다.

영국에서 공무원의 임금결정제도는 단체교섭과 제3자에 의한 임금결정제도가 공존하고 있다. 또한 단체교섭체제에서도 전국교섭과 사업장교섭이 병존하고 있다. 전자는 지방정부가 대표적이라면 후자는 중앙정부에서 두드러진다. 또한 제3자에 의한 임금결정체계로서는 간호사와 교사 등에 적용되는 임금조사기구(pay review body)체제가 있는가 하면, 소방수나 경찰에 대해서는 지수연계제도(indexation system)가 단체교섭을 대체하고 있다(표 3-9 참조). 단체행동은 반드시 사업장별로 우편투표를 거쳐야 하며 동조파업(secondary action)이나 정치파업은 금지되어 있다. 또한 노조는 파업 개시 7일 전에 사전예고 및 파업찬반

투표를 예고하여야 한다. 손해배상의 대상이 되는 행위와 관련된 노조들은 파업을 금지하는 중지명령(injunction)을 받을 수 있으며 이를 어길 경우 노조에 벌금이 부과된다. 또한 불법파업으로 손해를 입은 사용자와 제3자는 노조와 그 간부를 상대로 손해배상을 청구할 수 있다. 영국에서 공무원 노동조합의 파업을 특별히 금지하는 법률은 존재하지 않는다.

영국에서 단체교섭, 특히 복수사용자 교섭은 이미 1980년대 이래 지속적으로 감소되어 왔다. 단체협약의 적용비율은 감소한 반면, 교섭구조의 분권화 역시 뚜렷한 경향으로 나타나고 있다. 1998년 현재 단체협약의 적용률은 63%를 보이고 있으며 이 가운데 복수사용자 교섭비율은 39%에 지나지 않는다. 반면 조직단위별(organization-specific) 교섭의 비율은 1990년의 12%에서 1998년에는 23%로 증가하였다. 여기에는 중앙공무원들이 반자율적인 집행부서로 배치되고 지방정부에서 유연성의 도입이 늘어났으며, 나아가 전국의료서비스(National Health Service: NHS)가 자치병원으로 재편된 데 크게 영향을 받은 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 민간부문과 달리 공공부문에서는 여전히 사용자와 노동조합 간의 단체교섭은 지배적인 임금결정방식으로 나타나고 있다. 그러나 복수사용자 교섭은 더 이상 지배적인 단체교섭이 아니게 되었다.

영국에서 신자유주의의 전개과정에서 전반적으로 단체교섭은 분권화되고 단체협약의 적용범위는 축소되었다. 이러한 점에서 지방정부의 교섭구조는 이러한 경향에 대해 가장 예외적인 부분을 이룬다. 전국교섭체계가 유지되었을 뿐 아니라 교섭단위는 오히려 확대되었으며, 나아가 조정된 분권화의 모습을 띠고 있기 때문이다.

영국의 지방정부에서는 휘틀리즘(Whitleysm)에 바탕을 둔 고도로 중앙집중화된 단체교섭 구조가 중앙정부의 갖은 분권화 노력에도 불구하고 전통적으로 유지되어 왔다. 지방정부에서 전국협약이 처음 체결된 것은 1946년이었다. 1960년대 중반까지 이러한 전국교섭체제는 산업평화와 더불어 노사관계의 전반적인 안정성을 가져왔다. 그러나 1970년대 이래 단체교섭 구조는 지부교섭의 인정, 몇몇 지방정부 및

민간 계약자의 전국교섭 이탈, 그리고 단일호봉제도(single status)와 교섭대상 축소의 교환 등을 통해 내부적으로는 지속적인 분권화를 경

<표 3-9> 영국 중앙정부 및 지방정부의 임금교섭 구조

공공부문 직종 및 기구	종사자수	개시연도
임금조사기구(Review Bodies)		
군인	230,000	1971
간호사, 조산원 및 관련 전문직	500,000	1984
교원(시간제노동자 포함)	540,000	1992
의사 및 치과의사	126,000	1971
고액봉급자: 판사, 고위공무원 및 고급군인	2,100	1972
지수연계제도(Index linking)		
경찰	150,000	1979
소방수	42,000	1977
단체교섭(Collective Bargaining)		
집중화된 교섭		
지방정부		
전문직, 기술직, 행정직, 사무직	750,000	1950년대 초
엔지니어, 전기기사, 생산직 노동자	780,000	1950년대 초
교도원	22,000	1950년대 초
전국의료시스템(NHS)		
보조원	100,000	1950년대 초
행정직, 사무직	160,000	1950년대 초
전문직, 기술직 및 연구직	65,000	1950년대 초
앰뷸런스 기사	22,000	1950년대 초
유지기사 (maintenance)	20,000	1950년대 초
대학		
강사 및 교직원	60,000	1950년대 초
사무직, 행정직 및 전산직	32,000	1950년대 초
전문대학	143,000	1950년대 초
분권화된 교섭		
중앙공무원	519,000	1990년대 초

자료 : Bender and Elliott(1999).

험하여 왔다.

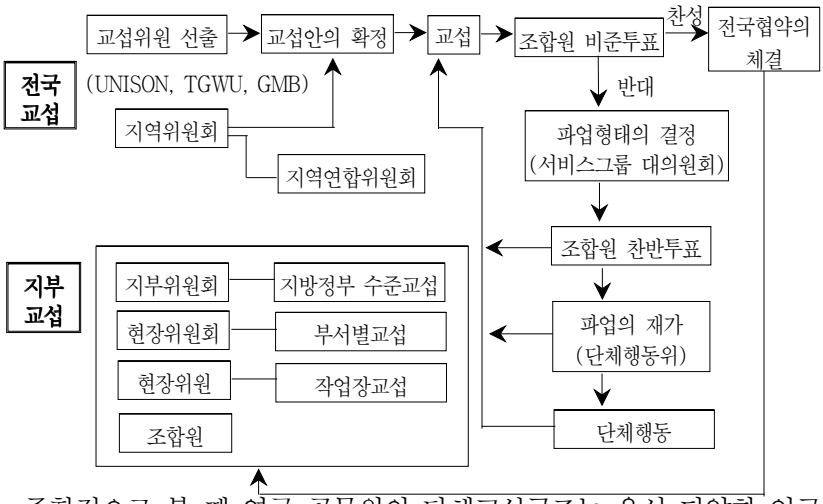
1979년 당시 지방정부에는 약 60여 개의 노동조합 또는 전문직 협의

회가 약 40개의 교섭기구에 참여하고 있었다. 이 가운데서 가장 중요하고 큰 규모는 사무 전문직을 대상으로 하는 전국행정·전문·기술·사무직 공동평의회(National Joint Council for Administrative, Professional, Technical and Clerical Services: NJC-APT&C, 50만명)와 전국육체직 공동평의회(National Joint Council for Manual Workers: NJC-MW, 100만명)였다. 이 두 개의 교섭기구는 1997년 '단일호봉제 협약(single-status agreement)'에 의해 150만명을 포괄하는 최대의 교섭기구인 전국 지방정부 공동평의회(National Joint Council for Local Authority Services)로 단일화되었다. 이러한 전국 단일교섭체제는 노동조합측으로서는 전국교섭체제를 유지하고 기본적인 교섭원리들을 유지하게 한 반면, 사용자측에게는 지역적인 유연성을 보장하는 것이었다.

전국평의회는 크게 세 단계, 즉 전국교섭, 지역교섭 및 지방정부 단위의 교섭구조를 갖는다. 먼저 전국평의회는 임금 및 노동조건에 관해 협의할 뿐 아니라 하부단위에서의 분규 해결을 지원하기도 한다. 한편 13개의 지역평의회는 지역적인 관심사에 대한 논의기구일 뿐 아니라 단위 지방정부 차원의 분규를 해소하기 위한 항소기구의 역할을 한다. 전국수준에서 이루어지는 단체교섭의 대상은 부분적으로 그 영역이 축소되어 왔음에도 불구하고 여전히 포괄적이다. 임금 및 근로조건에 관한 주요사항은 여전히 단위지방정부에 대해 강제조항으로서 전국수준에서 교섭이 이루어지고 있다(박태주, 2001). 이러한 단체협약은 영국 전체, 즉 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 및 북아일랜드의 지방정부 종사자와 동일한 신분에 있는 모든 노동자에게 적용된다(National Joint Council for Local Government Services, 1997).

UNISON에서 사무전문직 및 기능직노동자를 대상으로 하는 단체교섭은 전국지방정부평의회(National Joint Council for Local Government Services)가 담당한다. 단체교섭에는 복수노조가 단일교섭팀(single-table bargaining)을 구성하여 참여한다. 참여하는 노동조합은 UNISON(31명), TGWU(16명), 그리고 GMB(11명)이다. 반면 사용자 대표는 지방정부협의회(24명), 스코틀랜드 지방정부 대표자회의(4명),

그리고 북아일랜드 지방정부협의회(1명)로 구성된다(박태주, 2001).



종합적으로 볼 때 영국 공무원의 단체교섭구조는 우선 다양한 임금

[그림 3-4] 영국 지방정부의 단체교섭 구조

자료 : 박태주(2001).

결정구조를 특징으로 한다. 고도로 분권화된 중앙공무원의 교섭구조가 있는가 하면 조정된 분권화를 드러내는 지방정부, 그리고 의사나 간호사, 교사 등을 대상으로 하는 임금조사기구, 그리고 경찰이나 소방수를 대상으로 하는 지수연계제도 등이 그것이다. 특히 지방정부 교섭구조는 150만 지방정부 공무원을 하나의 교섭단위로 묶는 집중화된 교섭구조이자 지방정부별 및 부서별 교섭을 인정하는 중층적 교섭구조이다. 또한 영국에서는 노동조합을 자발적으로 교섭의 당사자로 인정하지 않는 경우에 대비하여 강제적인 인정제도를 갖고 있다. 이와 관련하여 중앙중재위원회(CAC)는 교섭단위의 획정뿐 아니라 강제적인 인정제도를 시행하는 기구로 존재하고 있다.

4. 교섭구조의 이슈별·국별 비교

노동부가 2004년 8월에 입법예고한「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 공무원노조법)이 같은 해 12월 국회를 통과함으로써 해묵은 과제의 하나였던 공무원 노조에 관한 입법적 토대는 일단 완성되었다. 그러나 이 법안을 두고 전국공무원 노조가 파업에 돌입하는 등 진통은 상당하였으며 이를 둘러싼 논란은 앞으로도 지속될 전망이다[29]. 이 글에서는 공무원노조법에서 규정한 한국 공무원의 단체교섭 구조를 염두에 두면서 주요 선진국의 교섭구조를 이슈별로 비교하여 보기로 하겠다.

비교의 대상은 원칙적으로 단체교섭의 구조문제에 국한할 것이다. 단체교섭 구조(collective bargaining structure)에는 일반적으로 교섭의 수준(level), 적용대상(coverage), 교섭대상(scope)뿐 아니라 통제의 정도(control), 교섭의 깊이(depth)[30] 및 노동조합의 안정성을 포함한다(Clegg, 1976). 그런데 공공부문에 이르면 단체교섭구조는 협약의 효력이 중요한 변수로 등장한다. 민간부문에서와는 달리 공공부문에서는 협약이 최종적인 합의가 되지 못하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 구체적으로 이 글에서는 교섭구조와 관련하여 ▲교섭의 단위, ▲교섭의 주체, ▲교섭의 수준, ▲교섭의 대상, ▲단체협약의 효력 및 적용범위를 비교·검토하기로 한다. 그리고 마지막으로는 단체교섭을 둘러싼 환경변수로서 ▲단결권 및 단체행동권, 그리고 분쟁조정절차를 개관한다.

가. 교섭단위(bargaining unit)

교섭단위는 노동조합의 설립단위 및 사용자측 교섭의 당사자 문제와 밀접한 관련을 갖는다. 먼저 공무원 노동조합은 국회·법원·헌법재판

29) 특히 전국공무원노조는 2005년 8월 임시대의원대회에서 공무원노조법이 발효되더라도 설립신고서를 제출하지 않겠다고 결의함으로써 공무원 노조법을 둘러싼 공방은 가열될 전망이다.

30) 이는 단체협약의 운영에서 지역 또는 지부 노조간부의 참여정도를 가리킨다.

소·선거관리위원회·행정부·특별시·광역시·도·시·군·구 및 특별시·광역시·도의 교육청을 최소단위로 하여 설립될 수 있다. 또한 필요시 정부교섭대표는 공동으로 교섭하거나 다른 정부교섭대표 또는 관계기관의 장에게 교섭권한을 위임할 수 있다. 그리하여 때에 따라서는 전체 공무원을 하나의 교섭단위로 하는 중앙집중적인 교섭이 가능할 뿐 아니라 때로는 하부단위로 교섭권한을 위임함으로써 '조정된 교섭(coordinated bargaining)'이 발생할 수 있는 여지를 남기고 있다.

첫째, 행정부처 단위로서는 독자적인 노조설립은 금지되나 독자적인 단체교섭 단위로서의 역할까지 거부되는 것은 아니다. 노조설립의 최소단위가 단체교섭의 최소단위는 아니다. 현재 공무원노조법에 따르면 정부측의 위임조항은 규정되어 있는 데 반해 노조측의 위임여부는 언급이 없다. 그러나 단위노조는 아니라 하더라도 지부나 분회의 설립은 가능하며 이 경우 상급단체의 교섭권 위임에 의해 독자적인 교섭의 단위가 될 수 있다고 보아야 할 것이다.

둘째, 교섭의 단위설정에서 노사갈등이 나타날 경우이다. 우선 사용자(정부)가 '스스로 관리하거나 결정할 수 있는 사항'을 처리할 수 있는 적정교섭단위가 어디인가를 둘러싸고 노사간 갈등이 발생할 수 있다. 그런데 문제는 이러한 교섭단위를 둘러싼 갈등이 제기되었을 경우 그 해결을 도모할 주체(기구)가 없다는 점이다. 이와 관련하여서는 현재 단체교섭이 결렬되었을 때 조정 및 중재를 담당하는 중앙노동위원회의 공공부문 노동관계조정위원회의 기능을 확대하고 동시에 사후적 대처뿐만 아니라 사전적인 예방기능을 담당하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

또한 복수노조체제에서는 교섭창구단일화와 관련하여 쟁점이 제기될 수 있다. 가령 다수교섭대표제를 채택할 경우 만일 상급단위에서는 A 노조가 대표노조인 데 반해 하부단위에서는 B노조의 지부가 대표노조인 경우 A 노조와 B 지부 사이에 조정된 분권화가 이루어질 것인가가 문제로 나타날 수 있다.

세 번째는 현재 단결권뿐 아니라 단체교섭권이 허용되고 있는 현장직 공무원과의 관계이다. 체신노조와 국립의료원 노조가 대표적이지만

폭넓게는 지방자치단체의 상용직 공무원도 포함될 수 있다. 이와 더불어 교원도 공무원이고 별도의 교섭기구를 갖고는 있으나 임금이나 주요 근로조건과 같은 전체 공무원에 영향을 미치는 사안에 대해서는 거래비용의 절감과 근로조건의 통일이라는 점에서 과감하게 교섭단위를 확대하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 또한 중장기적으로는 현재 특별법 체계로 되어 있는 교원노조법과 공무원노조법을 통합하는 방안도 강구할 수 있을 것이다.

교섭단위의 설정과 관련하여 주요 선진국의 예를 보면 다음과 같다. 먼저 독일과 프랑스는 중앙집중적인 교섭을 수행하는 관계로 교섭단위의 문제가 직접적으로 부각되지는 않는다. 미국의 경우 교섭단위는 연방노동관계위원회(FLRA)에서 결정한다. 이 경우 적절한 교섭단위(appropriate bargaining unit)는 배타적 교섭권과 직접적으로 관련되어 있다. 즉 FLRA가 배타적 교섭권을 결정하기에 앞서 적절한 교섭단위를 결정하는 것이다. 이 경우 주요한 판단기준은 종업원이 이익공동체(community of interest)를 공유하고 있는가 하는 점이다. 이익공동체의 존재는 다양한 변수에 의존한다. 보상방법, 노동시간, 고용 수당, 감독, 교육 훈련, 직무기능과 장소, 계약 및 다른 범주 종업원과의 교체, 작업기능의 통합, 그리고 교섭의 역사 등이 그것이다(Gross, 2003: 367).

한편 영국의 경우 적정 교섭단위의 선정에서 핵심적 기준은 해당 단위가 효과적인 경영과 병립할 수 있는지 여부이다. 구체적으로는 ▲사용자와 노동조합의 견해, ▲전국 또는 지역 교섭기구의 존재, ▲사업장내에 소규모의 분산된 교섭단위를 피할 필요성, ▲해당 교섭단위내 노동자의 특징과 중앙중재위원회(CAC)가 관련이 있다고 판단한 사용자와 종업원의 특성, 그리고 ▲노동자의 근무처가 그것이다(Grosss, 2003: 375). 다시 말해 영국의 교섭단위 결정은 미국의 이익공동체 기준과 비교할 때 사용자에게 훨씬 유리하다고 할 수 있다.

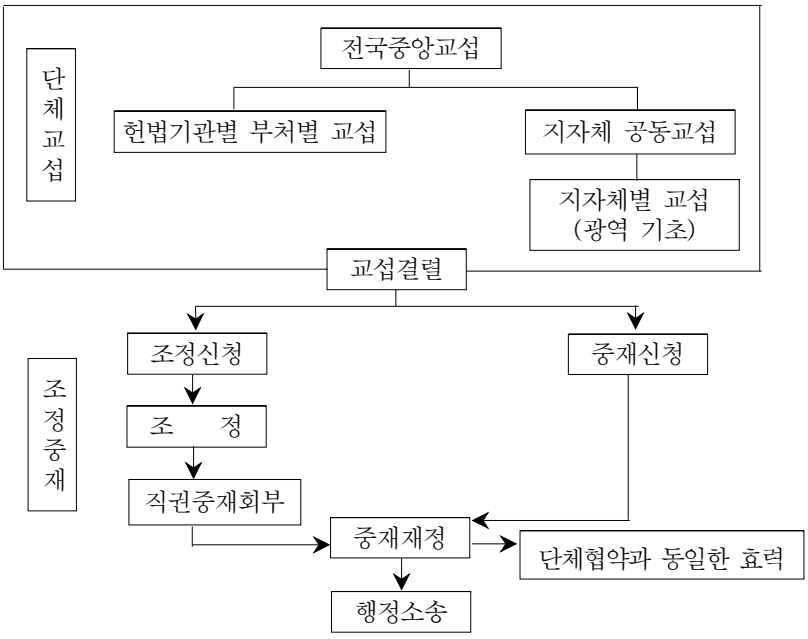
나. 교섭수준(level)

교섭의 수준이란 단체교섭이 중앙집중적으로 조직되는가 아니면 하부 차원으로 분산되어 수행되는가를 나타내는 지표이다. 독일은 최근 들어 중요한 정치적 분권화가 이루어졌음에도 불구하고 단체교섭은 전국 차원에서 이루어진다. 마찬가지로 프랑스에서도 임금교섭은 전국 차원에서만 이루어진다. 이에 반해 미국이나 영국의 중앙공무원 교섭구조는 고도로 분권화되어 있는 실정이다. 단, 미국의 연방공무원 노조는 임금교섭권을 갖지 못한다.

한국에서는 중앙집권적인 국가구조를 갖고 있을 뿐 아니라 공무원의 처우와 근로조건이 사실상 중앙인사위원회에서 결정된다는 점 등을 감안한다면 전국 차원에서 중앙집중화된 교섭구조는 피하기 어려울 것이다. 이러한 중앙집권적인 교섭구조는 현재의 법률적인 뒷받침만으로 가능한 것은 아니다. 노동조합과 정부의 주체적인 노력이 보태져야 한다. 먼저 정부는 공공부문 노사관계의 핵심적인 당사자로서 교섭구조의 설계에서 상대적으로 자율적인 전략적 선택권을 갖는다(Beaumont, 1992: 14~15). 다시 말해 교섭구조의 확정에서는 정부의 의지가 관건으로 나타나는 것이다. 이와 더불어 노동조합 측면에서는 교섭구조에서 사용자의 집중성을 달성하기 위해서는 대표성을 확립할 수 있는 조직력과 내부의 통제력을 갖추지 않으면 안 된다(박태주, 2002a: 375). 이러한 상호작용을 통해 교섭구조의 중앙집중화를 달성할 수 있다 할 것이다.

그런데 주요한 사항이 중앙에서 결정된다 하더라도 지역 특수적이거나 기관이나 부처 특수적인 사항까지 중앙에서 결정하는 것이 효율적인 것은 아니다. 다시 말해, 다원적인 교섭구조모델(multitier bargaining structure model)이 적합한 것으로 보인다(김유선 외, 2004: 56~57; 박태주, 2002a). 이를 도표화하면 [그림 3-5]와 같다. 하부단위의 교섭은 공무원노조법에 의해서도 가능하다: "정부교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우 정부교섭대표가 아닌 관계기관의 장으로 하여금 교섭에 참여하게 할 수 있고 다른 기관의 장이 관리하거나 결정할 권한을 가진 사항에 대해서는 당해 기관의 장에게 단체협약을 체결할 권한을 위임할 수 있다."(제8조 제4항). 또한 이 경우에는 "소속공

[그림 3-5] 한국 공무원의 단체교섭 구조 및 분쟁조정 절차



무원으로 하여금 교섭하고 단체협약을 체결할 수 있다."고 규정하여 노조측에서 하부로 위임하는 것도 상정하여 하부 차원에서의 노사교섭이 가능하도록 하고 있다. 상급단체가 하부단체에 단체교섭을 위임하는 경우 하부단위의 역할은 상급단체가 규정하지 않은 임금 및 근로조건에 관한 사항, 상급단체에서 위임된 사항, 그리고 상급협약의 구체화 및 협약의 준수여부를 감시하는 기능을 수행할 것이다.

이 경우 중요한 것은 하부 교섭수준의 설정과 더불어 각 교섭수준간의 관계라고 할 수 있다. 중앙교섭과 부처별(지자체별) 교섭 간 교섭의제나 역할분담, 구속력의 문제 등에서 사전적인 합의가 필요한 것이다. 이와 관련하여 최근 주목받는 것은 조정된 분권화(coordinated decentralization)라고 할 수 있다. 이는 앞서 말한 영국 지방정부 공무원의 단체교섭구조에서 두드러진다.

다. 교섭주체

먼저 정부교섭대표는 각 헌법기관의 행정책임자인 국회사무총장, 법원 행정처장, 헌법재판소 사무처장, 중앙선거관리위원회 사무총장, 행정자치부장관 및 각 자치단체의 장인 특별시장, 광역시장, 도지사, 시장, 군수, 구청장, 특별시·광역시·도의 교육감 등이다. 또한 공무원노조법은 전국단일 교섭의 가능성을 두고 있다. 실제로 중앙정부에서 보수 등 국가·지방 공무원의 주요 근무조건을 관장하고 있는 만큼 행정자치부장관이 중앙정부를 대표하여 국가공무원 및 지방공무원을 대표하는 노조와 교섭하는 것을 예정하고 있다(김인재, 2004).

첫째, 정부교섭대표가 공동으로 교섭할 경우 정부교섭대표단의 구성에 대한 규정이 없는 실정이다. 만일 교섭권의 상부위임이 발생하여 모든 공무원이 하나의 교섭단위에 속할 경우 정부교섭대표단을 어떻게 구성할 것인지가 문제가 될 것이다. 예를 들어, 스웨덴의 경우 국가공무원의 사용자들은 의무적으로 스웨덴 정부사용자 협의회(Swedish Association of Government Employers: AGV)에 가입하도록 하고 있다. 스웨덴 정부사용자 협의회는 1965년에 만들어진 독립적인 정부기구로서 약 270개 정부기관의 책임자들이 80명의 '사용자협의회' 위원을 선출하여 운영한다(김유선 외, 2004). 또한 독일에서는 중앙정부와 지방정부가 동일한 교섭단을 구성하여 노동조합과 교섭에 나서며 교섭의 대표는 내무부장관이 맡는다. 프랑스에서는 공공부장관이 교섭의 대표로 참가한다. 또한 영국 지방정부의 교섭에는 중앙정부의 관계자가 참가하지 않으며, 중앙부처의 경우에는 해당 부처의 책임자가 교섭대표로 참가한다.

한국의 경우 가령 정부는 전국규모의 노조 또는 연합단체와 행자부장관 등과의 교섭형태를 상정하고 있다. 즉 "국가 지방공무원의 근로조건에 관하여 행자부장관이 중앙부처 대표로 교섭, 중앙인사위 등과 교섭단 구성 가능"이라는 표현이 그것이다(노동부, 2005). 그렇게 될 경우 국무총리나 다른 부처가 반드시 교섭단에 참여할 필요는 없을 것이다. 이와 관련하여 김인재(2004: 89)는 "국무총리가 정부교섭위원단의 교섭

대표가 되어야 하며 임금과 관련하여서는 중앙인사위원장, 근로조건과 관련하여 행정자치부장관 등 해당 부처의 장이 포함되어야 한다."고 주장하고 있다(이는 공무원 노조의 주장과 상통된다). 그러나 공동으로 교섭할 경우 정부교섭대표(가령 행자부장관)는 행정부는 물론 다른 부처나 기관의 장을 대표하는 지위를 갖는다는 점에서 국무총리를 교섭의 대표로 설정하는 것은 과도하다 할 것이다. 외국의 경우에도 관련된 사례는 발견되지 않는다.

둘째, 노조측 교섭대표로는 노조 대표자와 조합원으로 교섭위원을 구성하여야 한다. 먼저 공무원 노조는 공무원 아닌 자의 가입이 허용되지 않으며 일반 노동조합(공기업 노조 포함)에 공무원의 가입이 허용되지 않는다. 따라서 사실상 공무원(조합원)이 아닌 자의 교섭참가는 원천적으로 봉쇄된다. 뿐만 아니라 민간부문의 노사당사자는 단체교섭 또는 단체협약 체결에 관한 권한을 제3자에게 위임(노조법 제29조 제2항)할 수 있으나, 공무원의 경우에는 공무원노조법 제17조 제3항에서 노조법의 이 규정을 준용하지 않음으로 인해 외부 제3자에의 위임이 금지되는 것으로 해석된다. 외부 제3자에의 위임금지는 단결권에 대한 과도한 규제일 뿐 아니라 공무원 아닌 자의 교섭참가가 봉쇄된다는 사실은 노동조합이 외부의 지원이나 협력을 기대하지 못하게 만든다는 점에서 바람직스럽지 못하다 할 것이다[31]. 더욱이 앞에서도 살펴보았듯이 영국이나 미국, 독일 등에서는 민간부문과 공공부문이 혼재한 혼합노조(mixed union)가 결성되고 있다. 공무원만의 '순수성'을 고집할 이유가 없다 할 것이다. 상급단체에의 가입도 문제지만 공기업 노조와의 연대형성이나 나아가 공공서비스의 민영화(privatization)가 이루어지고 있는 현실을 감안한다면 더욱 그러하다 할 것이다.

한편 각 정부교섭대표에게 교섭을 요구하는 노동조합이 2 이상인 경

---

31) 이와 관련하여 김인재(2004)는 "공무원 노조도 민간기업의 노조를 포괄한 상급단체에 가입할 수 있고 교섭력의 강화를 위하여 상급단체에 교섭권을 위임할 필요가 있다는 점에서, 공무원 노조의 자주적 결정에 의하여 공무원 노조가 아닌 자에게 교섭권 위임을 금지하는 것은 적절치 않다."고 본다.

우에는 대통령령이 정하는 절차에 따라 교섭창구를 단일화하여 교섭하여야 한다. 또한 정부는 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있도록 하고 있다. 이는 일반노조법의 교섭창구 단일화(2007.1.1. 시행)나 교원노조의 사례를 준용한 것이라고 할 수 있다. 교원노조법의 경우에는 "조직대상을 같이하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있을 때에는 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되 합의하지 못하는 때에는 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임한다."고 규정되어 있다. 그러나 공무원노조법의 경우에는 교섭창구의 단일화 방법이 규정되어 있지 않다.

미국이나 영국의 경우 노조가 단체교섭의 대리인으로서 종업원을 대표하기 위해서는 사용자로부터 인정(recognition)을 받아야 한다. 미국의 경우 배타적 교섭권(exclusive bargaining representation status)은 공공부문에서는 전국노동관계 위원회(National Labor Relations Board: NLRB)가 관장한다. 배타적 교섭권을 획득하기 위해서는 먼저 ① 교섭단위가 적절하여야 하며 ② 그 단위내 종업원 다수에 의해 선택되어야 한다. 만일 노동조합이 사용자에게 인정을 신청하여 거부될 경우에는 종업원 30%의 동의를 얻어 NLRB에 대표권 결정을 청원할 수 있다. 대표권 결정은 주로 투표로 이루어지는데 여기에서 노동조합이 이기면 배타적인 교섭권이 부여된다(Gross, 2003).

영국의 경우 인정을 받기 위해서는 인정하는 것이 도움이 될 것이라든지 단체행동을 위협함으로써 자발적으로 사용자로 하여금 노조를 인정하게 하는 방법이 있다. 그렇지 않으면 법률을 통한 강제인정조항을 활용하여야 한다. 미국의 경우에는 이러한 인정과정은 교섭창구의 단일화 과정이기도 하나 영국에서는 반드시 그런 것은 아니다.

프랑스의 노동조합은 역사적 유산으로 고도로 파편화되어 있다. 그럼에도 불구하고 임금교섭에서는 7개의 대표노조가 단일교섭팀을 구성하여 교섭에 임한다. 이와는 달리 독일의 공무원들은 사실상 서비스연합노조(ver.di)로 단일노조체제를 형성하고 있다. 그리하여 봉급노동자와 임금소득자의 단체교섭은 서비스연합노조와 독일 사용자 협의회 사이에서 이루어진다. 즉 노동조합이 대표성이라는 점에서 독일은 문제

가 되지 않는다(Nomden, 2001: 19). 독일의 공무원들은 노동조합에 가입할 수 있는 권한이 있다. 그들은 한편으로는 독일공무원협의회(Deutche Beamtebund: DBB)에 의해, 다른 한편으로는 독일노총인 DGB에 의해 대표된다. DBB와 DGB는 독일 연방정부(내무부장관)와 독일노총 내의 특별단위(Bundesvorstand fuer Beamte)에서 공무원들의 임금 및 근로조건에 대해 협의한다(Nomden, 2001).

한국의 경우 교섭창구의 단일화는 2007년 1월 1일부터 시행되는 기업내 복수노조의 허용과 관련하여 주요한 관심사의 하나로 떠오르고 있다. 따라서 교섭창구의 단일화는 현재 노사관계 법제도 선진화방안의 일부로서 논의되는 비공무원 노조의 단일화 방안과 결합하여 논의될 수밖에 없을 것이다. 교섭창구의 단일화 방안으로서는 ▲노조의 자율적인 창구 단일화가 최선이겠으나, 그렇지 못할 경우 ▲비례대표제나 ▲다수 교섭대표제를 논의할 수 있다. 다수 대표제는 교섭단위내 조합원의 과반수를 조직한 노조에 배타적인 교섭권을 부여하되 과반수를 대표하지 못하는 복수노조가 경합할 경우 투표절차를 거치는 방안을 말한다. 이러한 다수 교섭대표제는 ▲노조의 난립을 방지하고 ▲교섭대표권의 안정화, ▲절차적 정당성의 확보 및 교섭의 효율화, 나아가 ▲과반수 노조 중심의 복수노조간 갈등해결 등의 장점을 지닌다(이승욱, 2005). 이 경우 소수노조의 교섭권 침해나 선거시 비용부담요인의 발생 및 이와 관련한 분쟁의 발생이 높다는 등의 결함을 갖기도 한다. 이 경우 교섭단위의 적절성 판단이나 투표는 공공부문조정위원회가 감독하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

한편 비례대표제는 현재 교원노조의 교섭대표단의 구성에서 적용되는 방안이다. 이는 소수노조의 교섭권을 보호한다는 장점이 있는 반면, 공동교섭단의 구성에 어려움이 있고 이로 인해 교섭 자체가 지연되는가 하면 노노갈등이 존재한다는 문제점을 지닌다(이철수, 2004). 뿐만 아니라 노조의 난립이나 조합원수의 확인과정에서 어려움이 나타날 수도 있다.

이러한 각 단일화 방안이 갖는 장단점이 공무원노조법 시행령의 제정과정에서 어떻게 반영될지 현재로서는 알 수 없다[32]. 그러나 교원노

조의 단체교섭과정에서 경험한 비례대표제의 사례를 적극적으로 분석할 필요는 있다 할 것이다. 어떤 방안을 채택하든 위헌성의 시비나 노노갈등의 발생, 나아가 사용자의 지배개입이라는 문제로부터 자유로울 수는 없을 것이다(이철수, 2004: 24). 이런 점에서 볼 때 복수노조가 가져올 부정적인 파급효과에 대해 정책적 견지에서 진지하게 검토하고 대비책을 강구하는 일은 단체교섭의 난맥상을 방지하고 노사의 교섭비용의 최소화 및 통일적인 근로조건의 유지를 위해서라도 매우 중요하다 할 것이다.

이와 관련하여 이 글에서는 단체교섭창구의 단일화를 수용하면서 사전적인 조건을 충족하는 경우를 상정한 비례대표제를 제안하고자 한다. 즉 조직률의 일정 비율(예: 5~10%)을 하한선으로 하여 이를 초과할 경우에 교섭단에 참여시키되, 조합원 수의 확인은 check-off 제도를 활용하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 이 경우 공동교섭단의 구성과 교섭안 준비에서부터 교섭의 진행과 단체협약의 체결에 이르기까지 그 절차적 기준은 입법안에 포함시킬 필요가 있을 것이다(이병훈, 2004). 이와 더불어 결국은 제도설계과정은 물론 집행과정에서 공무원노동관계조정위원회의 개입은 불가결한 것으로 보인다.

라. 교섭대상

노동조합의 대표자는 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수, 복지, 그 밖의 근무조건에 관한 사항에 대하여 정부교섭대표와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 갖는다(공무원노조법 제8조 제1항). “법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항이나 임용권의 행사 등 그 기관의 관리 운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 않는 사항은 교섭대상이 될 수 없”

32) 공무원 노조에서 교섭창구의 단일화는 노동조합 및 노동쟁의조정법 부칙에서 규정하고 있는 복수노조 창구단일화와 직접적으로 관련성을 갖지는 않는다. 노동조합 및 노동쟁의조정법에서는 “하나의 사업 또는 사업장”에 복수노조가 결성되어 있을 경우를 상정하고 있기 때문이다.

도록 규정되어 있다(동법 제8조 제2항)[33]. 또한 "정부교섭대표는 법령 등에 의하여 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항에 대한 노동조합의 요구가 있는 때에는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다."(동법 제8조 제3항). 이를 요약하면 공무원노조법에서의 교섭 대상은 ▲정부교섭대표가 법령 등에 의하여 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항으로서 ▲조합원의 보수·복지·그 밖의 근무조건에 관한 사항에 제한된다.

교섭대상에 대한 이러한 제한은 구체적인 교섭의 진행과정상 끊임없이 노사간 갈등의 소지를 제공할 가능성을 높인다 할 것이다. 앞 절에서 살펴본 것처럼 주요 선진국의 경우 공무원의 단체교섭 대상은 대부분이 '임금, 노동시간 및 주요 근로조건'에 한정되어 있다. 미국에서는 교섭의 대상을 세 가지로 분류한다. 즉 ▲의무적인 교섭사항, ▲임의적인 교섭사항 및 ▲교섭이 불법적인 것이 그것이다. 또한 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. 그러나 국가 내지는 지방공공단체의 사무관리 및 운영에 관한 사항은 교섭대상으로 할 수 없다(국가공무원법 제108조의5 제3항, 지방공무원법 제55조 제3항). 이에 관한 대표적인 것으로서는 통상 행정기관의 조직에 관한 사항, 행정의 기획·입안 및 집행에 관한 사항, 직원의 정원수 및 그 배치에 관한 사항, 인사권의 행사에 관한 사항, 예산의 편성에 관한 사항, 행정기관이 당사자인 불복신청 및 소송에 관한 사항, 공공시설의 취득·관리 및 처분에 관한 사항 등을 들 수 있다(노광표, 2003: 233).

---

33) 교원노조법에서는 교섭의 금지대상을 명시하지 않고 있다. 물론 경영권에 속하는 사항이라 하더라도 집단적 근로조건과 밀접한 관련이 있는 경우에는 그 한도 내에서 단체교섭대상이 된다고 보아야 할 것이다. 가령 인사원칙이나 배치전환 기준 등과 같이 전체노동자의 근로조건과 관련된 인사기준의 설정요구나 징계·해고시 사전협의 등이 그것이다(노동부, 2005).

이러한 예에서 보듯 시행령에서는 미국이나 일본의 경우처럼 교섭사항과 비교섭사항을 구분하여 명시하는 방안을 강구할 수도 있을 것이다. 또한 교섭의 진행과정에서 미국의 FLRA가 그러하듯이 교섭의 단위와 더불어 교섭가능여부를 사전적으로 제3의 기구가 판단하게끔 하는 방안도 있다. 이는 현행의 공무원 노동관계조정위원회가 사후적 조정분쟁 기능을 담당하는 데서 벗어나 사전적 갈등예방 및 조정시스템의 역할을 하는 것도 방안의 하나가 될 것이다.

유럽의 공무원 노동관계를 조망할 경우 중요하게 나타나는 경향은 단체교섭제도의 도입 및 확산과 노동자의 경영참가의 증대라고 할 수 있다(Nomden, 2001: 1). 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 비교섭사항에 대해 노동자의 경영참가를 확대시킬 수 있는 방안을 마련하는 것은 참가의 확대뿐 아니라 단체교섭기구의 안정화에도 기여할 것이다.

공무원의 단체교섭에서 교섭사항이 제한될 경우 비교섭사항의 처리문제는 여전히 남는다. 이 경우 기존의 직장협의회의 활성화는 단체교섭 대상의 제한에 따른 대상조치이자 공무원의 참가를 촉진시킬 수 있는 중요한 방안의 하나로 떠오른다. 특히 공무원 노조가 내세우는 '공직사회 개혁이나 부정부패 척결'은 노동조합의 중요한 과제의 하나이며 이를 위한 제도적 장치의 마련이라는 점에서도 중요하다 할 것이다. 이와 관련하여서는 우선 수상이 주재하는 프랑스의 국가공무원 최고회의나 직군별로 설치되는 공무원 행정위원회 및 기관별로 설치되는 공무원 전문위원회 제도가 참고가 될 수 있을 것으로 보인다.

현재 한국에는 중앙공무원 노사협의회가 구성되어 있으나 철도공사가 정부투자기관으로 변경된 후 협의회의 유명무실화는 강화되었다. 따라서 기존의 직장협의회를 유지하여 공무원의 참여와 협력을 활성화시킬 수 있는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 ▲ 직장협

의회의 구성을 기관단위로만 허용할 것이 아니라 프랑스의 경우처럼 직장협의회의 연합단체 내지 중앙단체를 구성하는 방안 ▲ 직장협의회의 구성범위를 6급 이하로 한정할 것이 아니라 노사협의회적 성격을 갖게끔 확대하는 방안, 그리고 ▲ 직장협의회의 협의 대상을 현행의 4가지 사항(당해기관 고유의 근무환경 개선에 관한 사항, 업무능률 향상에 관한 사항, 소속 공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항, 그리고 기타 기관의 발전에 관한 사항)에 한정할 것이 아니라 '근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률'(근참법) 수준으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다(조용만 외, 2002: 27~29).

마. 협약의 효력

단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 인정하지 아니하고 이 경우 정부측 교섭대표에 대하여 단체협약의 이행을 위하여 성실히 노력할 의무를 부과한다. 본래 단체협약은 법규범적 성질을 가지고 있으므로 법령과 단체협약의 법적 효력 간의 충돌문제가 발생하게 된다. 단체협약과 법령의 내용이 상치하는 경우 법령의 상위적 효력을 인정하는 것이 일반적이다(이상윤, 2004).

단협의 효력문제는 단체교섭의 시기와 맞물린다. 미국의 경우 대부분의 주나 지방정부에서는 모든 단체교섭이 가능한 한 빠르게 마무리되고, 특히 예산이 입법단위에 가기 전에 마무리되도록 강제하고 있다(Kearny, 2001: 142). 가령 어떤 주(뉴햄프셔, 매사추세츠)는 단체교섭은 예산이 확정되기 이전인 특정시기에 시작하여야 한다고 규정짓고 있는가 하면 어떤 주(하와이, 아이오와)는 특정시점까지 단체협약이 체결되지 않으면 자동적으로 노사분쟁(impasse)을 선언하도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 예산과 단체협약을 조화시킨다는 것은 여전히 문제로 남아 왔다. 많은 주에서는 여전히 협약체결이 최종적인 예산일을 넘기는 경우가 일반적이다. 이는 단체협약을 지키기 위해 정부측 사용자가 최선을 다한다는 의미이지 단체협약이 법령보다 상위개념

에 위치한다는 의미는 아닌 것으로 보인다.

이 경우 예산담당자는 예산의 일부를 비축하거나 재정위기를 대비한 비상금 또는 관계없는 항목에 예산을 '숨기는(hide)' 방식을 사용하여 왔다. 그러나 "노조는 항상 대중의 관심 내에 있다"(Unions are in the public spotlight: Kearny, 2001: 144)는 상황에서 쉽지는 않다. 그렇지 않을 경우 이는 세금의 증액이나 고용 또는 서비스 수준의 감소로 나타났다.

앞에서도 살펴보았듯이 프랑스에서 임금협약은 도덕적·정치적 구속력만 갖는다. 정부와 노동조합 간 단체협약이 체결되지 않으면 임금이 인상되지 않는 독일과는 달리 프랑스에서는 정부가 일방적으로 결정한다. 영국은 일반적으로 예산 확정 이후에 교섭이 이루어진다. 영국은 민간부문을 포함하여 그 자체로 단체협약이 법적인 구속력을 갖지 않는다. 미국은 앞서 말한 대로 법령이 상위적인 규정을 갖는다. 일본 공기업의 경우는 비록 공무원은 아니지만 공공부문의 단체협약의 효력은 일본에서 공공기업체의 단체교섭을 규정하고 있는 공공기업체 등 노동관계법(공노법)에 따르면 "공공기업체 등의 예산상 또는 자금상 불가능한 자금의 지출을 내용으로 하는 어떠한 협정도 정부를 구속하는 것은 아니다. 또 국회에 의해 소정의 행위가 행해지기 전까지는 그러한 협정에 기초해서 어떠한 자금이라도 지출해서는 안 된다."고 규정하고 있다. 또한 "전항의 협정을 하면 정부는 체결 후 10일 이내에 사유를 첨부하여 이를 국회에 부의해서 승인을 구하여야 한다. 다만 국회가 폐회 중인 때는 국회 소집 후 5일 이내에 부의하여야 한다. 국회에 의한 승인을 받은 때에는 이 협정은 그에 기재된 일자에 소급해서 효력을 발생하는 것으로 한다."로 규정되어 있다(박영범, 2005; 김정한, 2002).

공무원노조법에는 단체협약 체결권의 효력을 제한하는 규정만 있을 뿐 단체교섭의 시기에 관해서는 특별한 규정이 없다. 공기업의 경우 일반적으로 예산이 확정된 이후에 교섭하는 경향이 있다. 즉 예산의 범위 내에서 교섭이 이루어지며 따라서 교섭체결권을 갖는 것으로 이해되고 있다. 만일 예산안이 확정되기 전에 교섭이 이루어질 경우 유보조항을 부가하는 것이 일반적이라고 할 수 있다. 전교조의 경우 역시 체결권을 갖지

못한다.

단체협약의 효력과 관련하여 비록 그것이 예산과 관련된 사안이라도 확정된 예산의 범위 내에서 타결된 것이라면 체결권을 부여할 수 있을 것으로 보인다. 지나치게 경직된 것으로 해석할 필요는 없는 것이다. 그 구체적인 처리방안으로서는 ▲법령 조례 및 예산에 의해 규정되는 내용이 단체협약으로 체결된 경우에는 국회나 지방의회의 의결을 얻어야 그 효력이 발생하는 것(정지조건)으로 처리(김인재, 2004), ▲정부가 예산 법령이나 조례에 관한 사항인 경우 이를 국회나 지방의회에 상정한다는 사항을 기재하는 방안, ▲정부에 대한 권고안으로 처리하는 방안, 그리고 ▲예산의 경우 예산 확정 이후 교섭하고 체결권을 갖는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

한편 단체협약의 효력은 그 당사자나 노동조합원에게 한정되는 것이 원칙이나 해당 교섭단위에 상시 근무하는 공무원의 반수 이상이 하나의 단체협약을 적용받게 될 경우 단위내 다른 공무원에게도 적용된다고 보아야 할 것이다(노동부, 2005)[34]. 이러한 구속력 확장조항은 프랑스의 경우에서 보듯 주요 근로조건의 통일이라는 점에서 노동조합의 조직률과 무관하게 전체공무원에게 확장되는 경우도 검토할 수 있을 것이다.

바. 단결권, 단체행동권 및 분쟁조정절차

노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위는 특정직(6급 상당 이하 외무행정·외교·정보관리직 제외) 및 정무직 공무원을 제외한 6급 이하 일반직·기능직·고용직 및 이에 상당하는 별정직·계약직 공무원으로 하되, 지휘·감독 직책의 공무원, 인사·보수 등 공무원 노조와의 관계에서 행정기관의 입장에서 업무를 수행하는 공무원, 교정·수사 및 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원, 업무의 주된 내용이 노동조

34) 이 경우 규범적 효력이 인정되는 임금, 근로조건과 관련되는 부분이며 채무적 부분은 그렇지 아니하다(노동부, 2005).

합원으로서의 지위를 가지고 수행하기 적절하지 아니한 업무에 종사하는 공무원은 가입이 제한된다.

공무원 노동조합과 그 조합원은 다른 법령에서 금지하고 있는 정치활동을 할 수 없으며, 파업·태업 등 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행동을 할 수 없다. 또한 공무원 노동관계를 조정·중재하기 위하여 중앙노동위원회에 공무원 노동관계 조정위원회(이하 위원회)를 둔다. 위원회는 7인 이내의 공익위원으로 구성되는데 중앙노동위원장의 추천과 노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉한다. 그런데 조정은 당사자 일방 또는 쌍방이 중앙노동위원회에 신청할 수 있게 되어 자칫 단체교섭이 무력화될 소지를 안고 있다 할 것이다. 따라서 조정의 요건을 보다 엄격히 규제할 필요가 있다 할 것이다. 다시 말해 이른바 마취 효과(narcotic effect, Graham and Ferry, 1993; 전명숙, 2003: 40)를 불러일으켜 단체교섭의 당사자가 습관적으로 조정 및 중재에 의존하는 경우가 발생할 수 있는 것이다. 직권중재가 이루어질 경우 단체협약과 동일한 효력을 가진다.

단체행동의 금지는 갈등의 제도화(institutionalization of conflict)에는 역행하지만 몇 가지 지적이 가능하다. 공무원에 대한 단체행동권은 미국이나 일본, 독일(Beamte)에서는 부여되지 않는다. 프랑스에서는 부여되나 엄격한 제한이 따르고 있다(영국은 공무원에 대한 특별한 제한은 없지만 일반적인 제한은 있다). 한국에서 공무원의 단체행동권을 제한한 것은 교원노조법을 준용한 측면도 있지만 기본적으로는 '국민전체에 대한 봉사자'(헌법 제7조)라는 공무원의 지위와 직무의 특수성, 그리고 단체행동에 대한 정부 규제력의 제한(직장폐쇄의 불가능성) 등이 고려된 것으로 보인다. 이와 아울러 중요하게는 공무원에 대한 국민적 인식을 반영한 것으로 보인다. 비록 단체행동은 노사관계 내에서 단체교섭의 주요한 부분의 하나지만 사회적으로는 경제적, 사회정치적 통제의 대상이 되는 것이다(Salamon, 2000: 411).

두 번째는 단체행동은 금지되지만 넓은 의미에서 '갈등의 표현(expression of conflict)'이나 '단체행동(industrial action)'까지 제한되는 것은 아니라는 점이다(Salamon, 2000). 여기에는 집회나 힘의 과시

(trial of strength)와 같은 시위적인 행동뿐 아니라 협력의 철회(withdrawal of cooperation)나 잔업금지와 같은 다른 형태의 단체행동이 포함될 것이다(Salamon, 2000: 418~425). 또한 여론에 직접 호소하는 방법이 동원될 수도 있다.

파업이 금지된 가운데 공무원 노사간 분쟁조정절차로서는 미국의 경우가 가장 체계적이다. 미국에서는 조정(mediation)과 진상조사(fact-finding), 그리고 중재(arbitration)가 대표적인 분쟁해결방식으로 활용된다. 먼저 조정은 연방조정알선국(FMCS)에서 담당하는데 전반적으로는 성공적이라는 평가를 받고 있다(전명숙, 2003: 37). 이 경우 조정은 양 당사자 중 어느 일방이 요구하면 이루어진다(Kearny, 2001).

최근에는 조정과 중재를 결합하는 경향도 증가하고 있다. 즉 조정을 담당한 자가 조정이 실패하면 물러나는 것이 아니라 중재까지도 담당하는 것이다. 진상조사(fact-finding)는 한국에서는 낯선 개념이라고 할 수 있다. 이는 공공부문 분쟁해결방식의 하나로 주요하게 사용되는 방식인데, 진상조사시에 노사는 준사법기구의 성격을 갖는 청문회를 통해 자신의 입장을 제3자에게 발표한다. 청문회의 마지막 단계에서 진상조사자는 보고서를 발표하며 일반적으로 각 사안에 대해 공정하다고 판단되는 추천안을 제시한다. 그러나 이 추천안이 구속력을 갖는 최종적인 판결은 아니다. 최종적이고 구속력을 갖는 결정은 중재과정에서 내려진다.

공무원 개혁법(CSRA)에 따르면, 만일 연방알선조정국(FMCS)의 지원이 실패할 경우 양 당사자는 연방분쟁조정위원회(FSIP)의 개입을 요청할 수 있다. 노동분쟁과 관련하여 개입요청이 왔을 때 FSIP는 다양한 결정을 내릴 수 있다. 여기에는 ▲개입할 수 있는 사안인지 결정, ▲협상이 재개되어야 할지의 여부결정, ▲조정, ▲진상조사, 그리고 ▲중재결정 등이 포함된다.

이러한 점에 비추어볼 때 중앙노동위원회에 설치되는 공무원 노동관계 조정위원회는 조정 및 중재라는 사후적인 갈등의 해결뿐 아니라 사전적인 갈등의 예방기능으로 업무영역을 확대할 필요가 있어 보인다. 여기에는 교섭과 관련한 노사갈등의 해결로서 교섭단위의 조정이나 교

섭대상여부의 판단, 그리고 창구단일화와 관련하여 교섭대표의 배분이나 선정을 둘러싼 과정의 관리 등이 포함될 것이다. 필요할 경우 임금의 결정기준을 권고하는 것도 조정 및 중재와 관련하여 공무원 노동관계조정위원회에서 적극적으로 검토할 수 있을 것이다[35]. 마지막으로 공무원 노동관계조정위원회의 위원위촉절차, 위원회 운영절차의 구체화 등도 그 구체적인 구성이라는 점에서 시급한 결정사항일 것이다.

한편 단결권은 단체교섭권의 기초가 된다는 점에서 간단하나마 언급할 필요가 있을 것이다. 외국의 사례를 보았을 때 한 가지 특징적인 사실은 비록 단체교섭권이나 단체행동권에서의 제약은 따르더라도 공무원의 단결권은 일반적으로 예외 없이 인정한다는 사실이다. 다시 말해 직무의 성질상 단체교섭권이나 단체행동권을 제한하더라도 단결권은 보편적으로 인정하는 것이다(조용만 외, 2002: 102). '결사의 자유'를 표현하는 한 형태로서 노동자의 단결권을 불가침의 기본권으로 인정한다는 사실은 특히 독일의 헌법에 잘 나타나 있다. 독일 헌법에 따르면 "모든 독일인은 조합이나 단체를 설립할 권리를 가진다"(제9조 제1항). 뿐만 아니라 "노동조건 및 경제조건을 유지하고 향상시키기 위하여 단체를 결성하려는 모든 사람, 모든 직업은 보장된다. 이 권리를 제한하거나 저지하려는 약정은 무효이며 이를 위하여 취해지는 조치는 위법이다."(제9조 제3항)(박장현, 2002: 138)고 규정하고 있다. 공무원의 단결권에 대한 광범위한 보장은 독일 이외에도 미국이나 영국, 프랑스에서도 공통적으로 보이는 사실이다. 일본에서도 단결권은 광범위하게 보장된다(김정한, 2002). 뿐만 아니라 공무원 노조의 구성을 공무원으로 제한하는 것은 비공무원 노동자(비정규직 등)를 조합원의 가입범위에서 배제한다는 점에서 재고의 여지가 있다 할 것이다.

5. 소 결

35) 이러한 업무영역의 확대는 전반적으로 노동위원회의 기능 확대와 직접적으로 연관된다.

주요 국가의 공무원 단체교섭구조를 살펴볼 때, 우선 눈에 띄는 현상은 임금과 근로조건의 결정에서 단체교섭이 유일한 방식도 아니며 가장 보편적인 방식도 아니라는 점이다. 비록 단체교섭에 의한 임금결정이 확산되어 온 것은 사실이라 하더라도 정부에 의한 일방적인 결정(독일 공무원이나 미국 연방공무원)이나 제3의 기구에 의한 권고(영국, 일본)방식도 광범위하게 활용되고 있다.

먼저 프랑스에서는 전국 차원에서 공무원 임금의 지표가치(index value)를 교섭하나 정부가 교섭의 필요성 여부와 시기를 결정할 권한을 갖는다. 또한 타결이 이루어지지 않았을 경우 정부는 일방적으로 임금인상률을 결정할 수 있으며, 합의가 법률적인 구속력을 갖는 것도 아니다. 비교섭사항과 관련하여서는 최고공무원 협의회(수상 참가)를 비롯한 수준별 노사협의회가 존재한다.

독일의 공무원(Beamte)은 단체교섭권이 인정되지 않으며 협의권만 가진다. 그러나 사무원(Angestellte)과 현업공무원(Arbeiter)은 전국 차원에서 교섭이 이루어진다. 최근에는 자치주정부 협약공동체(TdL)가 연합교섭을 중단하여 독자적으로 서비스연합노조(ver.di)와 교섭한다.

미국의 연방공무원은 고도로 분권화된 단위에서 단체교섭을 하나 임금과 수당 등은 교섭대상이 아니다. 연방공무원의 단체행동은 엄격히 금지되며 연방노동관계위원회(FLRA)가 교섭단위나 교섭대상의 결정뿐 아니라 조정 및 중재를 담당한다. 주정부 차원에서는 29개주와 컬럼비아 특별구가 단체교섭권을 가지며 13개주는 몇몇 직종에 한하여 단체교섭을 허용하고 있다. 8개주는 단체교섭 자체를 인정하지 않고 있다.

영국의 경우 중앙공무원의 교섭은 고도로 분권화되어 기관 차원에서 이루어지나 지방정부 공무원은 전국교섭체제(조정된 분권화 모델)를 유지하고 있다. 교사와 간호사, 판검사, 고급공무원 등의 임금은 임금조사기구(pay review body)에 의한 권고안을 내각이 수용함으로써 결정된다. 단체교섭권과 관련하여서는 미국에서는 배타적 단체교섭권제도가, 영국에서는 강제인정(recognition) 조항이 존재한다.

이러한 외국 공무원의 단체교섭구조가 한국 공무원의 단체교섭구조

에 대해 갖는 함의를 교섭구조 요인별로 간단히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 교섭단위(bargaining unit)의 설정은 교섭의제와 관련하여 주요한 노사(노정)간 갈등요인이 될 것으로 보인다. 이 경우 문제는 교섭단위의 확정에 관한 사전적인 판단기구가 없다는 점이다. 이와 관련하여서는 미국 연방노동관계위원회(FLRA)의 기능을 면밀하게 검토할 필요가 있을 것이다. 또한 교섭권의 위임과 관련한 세부 규정도 조속히 확립되어야 사전적으로 교섭단위를 둘러싼 갈등을 조정할 수 있을 것이다.

교섭의 수준에서는 중앙집권적인 교섭구조와 헌법기관별·부처별 교섭, 지자체 공동교섭 및 지자체별 교섭(광역·기초)이 병존하는 중층적인 모델이 형성될 것으로 보인다. 이 경우 노동조합의 측면에서는 중앙과 지부 간 의제의 설정이나 역할분담을 사전적으로 확립하여 이른바 '조정된 분권화 모델(coordinated decentralization model)'을 실현시킬 필요가 있을 것으로 보인다. 여기에서는 영국 지방정부의 교섭구조가 참고가 될 수 있다.

교섭주체와 관련하여서는 정부가 전국중앙 교섭단을 어떻게 구성할 것인지가 우선적인 관심의 대상이 될 것이다. 지방정부가 참여할 경우 지방정부 사용자협회(가칭)의 구성을 검토할 수 있을 것이다. 또한 노동조합의 교섭창구 단일화는 비례교섭대표제도와 다수 교섭대표제를 검토할 수 있으나, 헌법과의 합치성 및 소수노조의 교섭권 보호라는 장점이나 교원노조의 사례를 바탕으로 할 때 전자가 바람직할 것으로 보인다. 단, 이 경우 조합원의 수는 check-off제도로 확인하되 조직률의 하한선(예: 5~10%)을 공동교섭단 참가의 전제조건으로 삼는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

교섭사항은 대부분의 나라에서 '임금 및 근로조건'에 한정하고 있으며 미국과 일본에서는 교섭사항을 명시적으로 규정하고 있다. 이 경우 비교섭사항을 다루고 공무원의 참여를 활성화시키기 위해 기존의 공무원 직장협의회를 활용할 수 있을 것으로 보인다. 단, 이 경우 전국 협의회를 비롯한 협의회 연합단체의 구성을 가능하게 하고 참가범위와 협의 대상을 확대시킬 필요가 있을 것이다. 단체교섭의 경우 예산이나 법령 및 조례에 관련한 사항은 단체협약 체결권이 주어지지 않는 만큼

정부의 성실의무노력을 구체화하여 단체교섭을 형해화시키지 않는 수단을 강구할 필요가 있다.

마지막으로 분쟁의 조정에서는 중앙노동위원회의 공무원 노동관계조정위원회에서 조정 및 중재를 담당하나 사전적으로 노사갈등을 예방할 수 있는 조치가 필요할 것으로 보인다. 여기에는 단체교섭단위의 설정이나 교섭 대상여부의 판단 등이 포함될 것이다. 미국의 연방노동관계위원회(FLRA)를 참조할 수 있을 것으로 보인다. 한편 단결권에 대한 제한은 단체교섭의 대표성문제와 관련하여 지나친 측면이 있다 할 것이다.

공무원노조법은 2004년 12월 국회를 통과하여 2006년 1월 27일 시행을 앞두고 있다. 이 공무원노조법은 비록 부분적이나마 과도한 제한이 있는 것은 사실이나 단체교섭과 관련하여서는 ▲임금에 대한 단체교섭을 허용하고 있다는 점이나 ▲중앙집중교섭과 하부단위의 교섭이 병존하는 중층적 교섭구조의 설계를 보장하고 있다는 점에서 상당한 의미를 가진다고 할 수 있다. 따라서 법 내용을 둘러싼 소모적인 갈등보다는 어떻게 합리적인 공무원 노사관계의 룰(규칙)과 관행을 정착시킬 것인가에 더 많은 관심이 필요하다 할 것이다. 특히 2006년도 단체교섭은 만일 그것이 이루어진다면 첫 번째 교섭인 만큼, 법률에 의해 규정된 얼개를 어떻게 구체화시키는가와 관련하여 핵심적인 중요성을 갖는다고 할 수 있다.

또한 공무원 노사관계가 비롯되는 과정에서 정부가 적극적이고 모범적인 사용자(model employer) 역할을 통해 새로운 노사관계를 구축하는 것은 전체 노사관계의 안정화라는 측면에서도 매우 중요하다 할 것이다.

제4장

우리나라 공무원 단체교섭구조에 대한 법적 검토

이 글에서는 내년 시행을 앞두고 있는 공무원노조법과 2005년 11월 8일 입법예고된 공무원노조법 시행령(안)의 주요 내용을 검토하면서, 우리나라 공무원 단체교섭구조와 관련되는 법적인 문제들을 살펴보는 것으로 한다. 단체교섭구조와 관련하여 법률은 그 기반인 조직형태의 틀을 제공하고, 교섭사항의 범위를 설정함으로써 교섭구조가 기능하는 윤곽을 제시하게 된다.

우선 입법경과와 법형식의 문제를 검토하고, 교섭구조 및 교섭사항과 연관되는 기초를 이루는 조직형태의 문제를 자세히 고찰해 본다. 그리고 현재 시행령(안)의 논의핵심인 가입범위의 문제를 주요국가의 경우를 참조하면서 상세히 살펴보고 나서 개선책을 도모하여 본다.

공무원노조의 단체교섭과 관련해서는 교섭당사자에서 당사자적격문제·지부나 분회의 당사자적격문제·교섭의무범위문제로 나누어 고찰한다. 교섭담당자부분에서는 정부의 공동교섭문제와 단체교섭의 위임문제를 논한다. 이어서 교섭대상과 관련해서는 주요국가의 경우와 정책결정사항과 관리운영사항의 원칙적 제외근거를 살펴보고 나서, 구체적인 교섭대상인 근무체제 관련사항·근무평정 관련사항·인사이동 관련사항·상신요구의 문제·징계기준의 문제가 어떻게 처리되고 있는지를 일본 판례를 중심으로 고찰한다. 그리고 교섭창구 단일화방안을 모색해 보고 나서, 단체협약의 효력관련 문제를 법령 등에 의해 규정되는 내용을 규정한 단체협약의 효력문제에 중점을 두어 살펴본다.

그리고 단체교섭제도의 향후 모델을 검토하고, 공무원직장협의회제도와의 역할조정을 모색해 본다. 이어서 분쟁조정 및 쟁의행위 관련문제, 조합활동 및 부당노동행위 관련문제를 간략히 언급하면서 맺기로 한다.

1. 입법의 경과 및 법형식의 문제

가. 입법의 경과

1) 노사정위원회 합의

1998년 2월 경제위기 극복을 위한 사회협약에서는 공무원의 노동기본권을 단계적으로 보장하기로 하였다. 사회협약은 개별적 근로관계법부문은 유연화 방향으로 나아가되, 집단적 노사관계부문은 국제적 기준을 참조하여 기본권을 보장하기로 개정방향을 설정하였는데, 우선 공무원 직장협의회 설치를 위한 관련법안을 마련하고, 공무원의 노조결성권은 국민적 여론수렴과 관련법규의 정비 등을 고려하여 추진하기로 하였다.

보다 구체적으로 보면 제1단계로 공무원에 대하여 직장협의회를 먼저 허용(1999년부터 시행)하고 제2단계로 노동조합을 허용하기로 하였다. 그리고 공무원 노동조합의 구성을 국가공무원은 전국단위, 지방공무원은 광역시·도 단위로 하기로 하였고, 공무원 노동조합의 기능에 있어서는 보수 기타 근무조건에 관한 단체교섭은 허용하되 단체협약체결권 및 단체행동권은 인정하지 않기로 하였다(조용만·문무기, 2002: 14).

그후 ILO 등 국제기구의 시정권고와 공무원직장협의회의 논의 등을 배경으로 노사정위원회의 합의결과를 참조하여 국회에 법안을 제출하기에 이른다.

2) 2002년 행자부안과 의원발의법안

행정자치부가 주관하여 2002년 10월 제출한 「공무원조합의설립및운

영등에관한법률(안)」(이하 '행자부안'이라고 함)은, 2005년 1월 성립(법률 제7380호)되고 2006년 1월 시행예정인 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」보다 노동3권 제한이 광범위하다. 우선 단결권 부분을 보면 다음과 같다. 법형식은 특별법이고, 노조명칭 사용을 금지하며 외부 노동단체에의 가입과 연대를 금지하였다. 그리고 국가공무원은 각 헌법기관, 지방공무원은 시·도 및 시·군·구 단위로만 노조를 설립하도록 하였다. 노조 가입이 제한되는 범위가 상대적으로 포괄적인데, 특정직·정무직·관리감독직을 배제하였고, 아울러 인사·예산 등 행정기관의 관리·운영업무, 국가안전보장·질서유지업무 종사자 등의 가입을 제한하였다. 노조 전임자에 대해서는 무급전임을 인정하되, 통산 5년 이내로 제한하였다.

단체교섭권·단체행동권에 대해서는 단체협약체결권 부인, 부당노동행위규정 준용 부인 등을 내용으로 하였다. 근무조건에 관한 단체교섭은 할 수 있지만 단체협약을 체결할 수는 없도록 하고, 공무원조합의 교섭 요구에 대하여 정당한 이유 없이 교섭을 거부할 수 없도록 선언적으로 규정하고 단체행동권도 부인되었다. 행정부안은 공무원단체의 반발과 제16대 대통령 선거 당시 교원노조 수준의 공무원 노동기본권 보장을 공약함에 따라 철회되었다.

한편 2002년 하반기에 의원발의 법안 형식으로 제출된 법안들은 특별법이 아닌 「노동조합및노동관계조정법」(이하 '노조법'이라고만 함)의 개정형식으로 공무원 노동3권을 보장하거나 교원노조 수준의 노동기본권 보장을 내용으로 하고 있다. 2002년 10월 24일 이부영 의원이 대표발의한 '노조법 중 개정법률안'에서는 노조법을 개정하여 공무원의 노동3권 보장을 내용으로 하였다. 그리고 2002년 12월 4일 이호웅 의원이 대표발의한 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률(안)」에서는 노조법의 특별법 형식으로 교원노조 수준의 노동기본권 보장을 내용으로 하였다.

3) 2003년, 2004년 법안들

노동부는 2003년 6월 23일에 종전 행자부가 제출한 법안을 사실상

대체하는 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」안을 입법예고하였는데, 이 법안은 부처간 논의를 통하여 정부안을 마련하는 도중에 2003년 10월 입법추진이 다시 보류되었다. 노동부는 2004년에 접어들어 다시 입법을 추진, 동년 8월 25일에 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률(안)」을 입법예고하고 10월 28일 국회에 법안을 제출하였다.

한편 단병호 의원 등은 2004년 9월 14일에 노조법 개정안을 제출하였는데, 민주노동당이 주축이 된 이 법률안에서는 노조법 개정법률안과 함께 국가공무원법 제66조와 지방공무원법 제58조를 삭제하는 법률안, 교원노조법과 공무원직장협의회법 폐지법률안을 동시에 제출하였다. 즉 특별법 형식이 아니라 노조법 개정을 통하여 공무원과 교원의 노동기본권을 보장하고자 하였는데, 보수 등 근로조건에 대하여 단체협약 중 유리한 부분은 법령·조례 및 예산에 의한 기준보다 우선하여 적용하도록 하였고, 일반공무원의 단체행동권을 허용하되 노조법상 단체행동권이 제한되는 범위에 현역군인, 경찰공무원, 소방공무원, 교정공무원을 추가로 포함하였다(단병호 의원 홈페이지 참조).

그리고 배일도 의원 등도 2004년 10월 28일에 노조법 개정안을 제출하였다. 이 법률안도 특별법 형식이 아니라 노조법 개정을 통하여 공무원과 교원의 노동기본권을 보장하고자 하였지만 단병호안에 비하여 보장수위가 낮았다. 단결권과 관련하여 공안직 공무원, 교육공무원을 제외한 특정직 공무원, 정무직 공무원, 별정직 공무원은 제외하기로 하였고, 이에 따라 군인·군무원·경찰·소방·외무·교정공무원 등이 단결권 제외범주로 설정되었다. 단체교섭권과 관련하여, 단체협약 내용 중 예산·법령 등의 절차와 기준에서 따로 정한 부분이 있으면 그 부분은 당해 예산·법령 등에서 정한 절차와 기준에 따르도록 하였으며, 단체행동권과 관련해서는 공무원이 수행하는 대국민서비스사업을 필수공익사업의 범주에 포함시키고, 반드시 긴급조정을 하도록 하였다(배일도 의원 홈페이지 참조).

4) 입법의 성립과 주요내용

노동부가 2004년 8월 25일에 입법예고하고 10월 28일 국회에 제출한 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률(안)」은 국회에서의 논의를 거쳐 2005년 1월 성립되었다. 2005년 1월 27일 제정(법률 제7380호)된 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」(이하 '공무원노조법'이라고만 함)은 2006년 1월 28일부터 시행될 예정이다.

법률의 주요내용을 보면, 먼저 입법형식에 대하여 공무원노조법은 노조법 제5조 단서에 근거하여 공무원노조의 설립, 가입범위, 교섭구조, 분쟁조정기구 등에 대해 별도로 규정하되, 동법에서 정하지 않은 사항은 노조법을 적용하도록 하였고, 정당한 조합활동의 범위를 넘어서 공무원의 신분에 위배되는 행위를 할 경우에는 국가공무원법 및 지방공무원법에 따라 규율하도록 하였다. 노동기본권의 보장범위에 관하여, 노동기본권 중 단결권 및 단체교섭권(협약체결권 포함)은 보장하되 쟁의행위는 금지하고, 다만 법령·조례 및 예산과 관련된 합의사항의 경우에는 단체협약의 효력을 인정하지 않고 정부에 성실이행노력의무만을 부여하였다.

조직형태에 대하여는 헌법기관인 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 행정부 및 자치단체인 특별시·광역시·도·시·군·구 및 시·도교육청을 최소 설립단위로 규정하여 공무원의 근무조건 결정단위에 상응하도록 최소 설립단위만을 규제하였다. 가입범위에 대해서는 가입대상을 6급 이하 일반직 및 이에 상당하는 별정직·계약직 공무원, 기능직·고용직 공무원으로 정하되, 다만 ① 특정직 및 정무직 공무원, 사실상 노무에 종사하는 공무원, 교원, ② 지휘·감독직, 인사·보수 등 공무원노조와의 관계에서 행정기관의 입장에서 업무를 수행하는 공무원, ③ 교정·수사 및 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원, ④ 업무의 주된 내용이 노동관계의 조정·감독 등 노동조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 않은 업무에 종사하는 공무원은 가입을 제한하였다.

교섭당사자에 관하여는 노동조합은 공무원노조 대표자가 교섭당사자가 되며, 정부는 국회사무총장·법원행정처장 등 헌법기관의 행정책임

자(행정부는 행정자치부장관), 각 자치단체장이 교섭당사자(담당자)가 되도록 하고, 정부대표는 법령 등에 의해 관리・결정할 권한을 가진 사항에 대하여 교섭의무가 있으며, 연대하여 공동교섭하거나 다른 정부대표에게 교섭권을 위임할 수 있도록 하였다.

정부대표에게 교섭을 요구하는 노조가 복수인 경우에는 교섭창구를 단일화하도록 요구하고, 단일화하지 않을 경우에는 교섭을 거부할 수 있도록 하였다. 그리고 단체교섭대상과 관련해서는, 교섭사항은 보수, 복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항으로 명시하고 있으며, 근무조건과 관련 없는 정책결정사항, 인사권 행사 등 행정기관의 관리・운영사항은 교섭대상이 아님을 명시하였다.

정당한 노동조합 활동의 보장에 대하여 노조활동은 근무시간외에 함을 원칙으로 하지만 임용권자의 동의를 얻어 노조 업무에 전임할 수 있으며, 노조전임자는 무급휴직으로 하되, 전임자임을 이유로 승급 그 밖의 불이익을 받지 않도록 하였다. 그리고 노조법상의 부당노동행위 규정을 적용하여, 정당한 조합활동 등을 이유로 한 불이익취급 등에 대하여는 노동위원회에 구제신청이 인정되지만, 행위자에 대해서는 형사처벌은 적용하지 않았다. 분쟁조정기구에 관하여 노동관계의 전문성과 공무원의 특수성을 감안하여 중앙노동위원회에 “공무원노동관계조정위원회”를 별도로 설치하며, 공무원 관계를 전담하는 위원을 별도로 위촉하여 위원회를 구성하도록 하였다. 시행시기는 관계법령 정비, 지침 마련, 정부전담창구 마련 및 교육 등 시행준비를 감안하여 1년간 시행을 유예하도록 하였다.

5) 설계 및 운영의 기본원칙

공무원의 노동3권 보장의 구체적 설계 및 운영과 관련해서는 공무원도 임금을 받아 생활하는 근로자로서 근로조건의 향상을 위한 노동기본권을 향유하여야 한다는 ‘보편성’과, 공무원 근로관계의 특성 및 우리 사회에서의 법의식 등 ‘특수성’을 아울러 고려하여야 한다(김인재, 2004a: 78~79).

공무원의 노동3권 논의에 있어서는 사용자로서의 정부의 특질과 함

께 공무원 근무관계의 특성도 아울러 감안할 필요가 있다. 공무원 근무관계의 대표적인 특성으로 근무조건 법정주의와 재정민주주의원칙을 들 수 있는데, 근무조건법정주의는 공무원의 급여의 재원은 조세에 의해 마련되고 그 근무조건은 민주국가의 규칙에 따라 결정되는 것으로 사기업과 같이 자유로운 단체교섭에 의한 합의에서 결정되는 것이 아니라 원칙적으로 의회가 제정한 법률·예산에 의해 정해진다는 이론인데, 의회에 의해 결정되는 공무원의 근로조건이 공정하다는 것은 의제에 불과하다는 비판(이철수·강성태, 1997: 14)과 근무조건의 내용을 상세내용까지 법률로 정할 수는 없으므로 법률로 대강 정한 기준의 실시에 대해서는 단체교섭이 기능할 수 있다는 비판(加藤俊平, 1985: 91)이 행해지고 있다. 그리고 재정민주주의론은 공무원의 근무조건은 국가 자산의 운용·처분과 밀접하게 관계되어 있기 때문에 의회의 의사와 무관하게 노사간의 단체교섭에 의해 공동 결정하는 것은 헌법상 허락되지 않는다는 이론인데, 이에 대해서는 이는 재정지출에 대한 의회의 민주적인 통제를 목적으로 하여 재정지출을 의회의 의결에 따르도록 한 것이지 이를 가지고 노동기본권 제한의 근거로 삼을 수는 없다는 비판(加藤俊平, 1985: 91~92)이 행해지고 있다.

우리나라 국가공무원법 제46조 제1항 본문에서는 "공무원의 보수는 일반의 표준생계비·민간의 임금 기타 사정을 고려하여 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 적응하도록 계급별 또는 직위별로 정한다"고 하면서 동조 제3항에서는 "공무원의 보수 중 봉급에 관하여는 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정한다"고 하여 보수결정의 원칙인 근무조건 법정주의를 규정하고 있다. 그리고 동조 제4항에서는 동법 기타 법률에 의한 보수에 관한 규정에 의하지 아니하고는 어떠한 금전 또는 유가물도 공무원의 보수로 지급될 수 없다고 하여 이 원칙을 확인하고 있다. 지방공무원의 경우에도 동일한 규정을 두고 있다(지방공무원법 제44조, 제45조). 아울러 국가공무원법 제55조 내지 제66조(지방공무원법 제47조 내지 제58조)에 걸쳐서 복무에 관한 규정을 두고 있으며 그 이상의 상세한 규정은 대통령령 등으로 정하도록 하고 있다[근무조건 법정주의].

그리고 헌법 제54조 제1항에서는 국회의 예산심의·확정권(예산의결권)을 규정하여 재정민주주의(내지 의회주의) 원칙을 규정하고 있다[재정민주주의]. 예산에 대한 국회의 승인은 예산을 성립시키는 요소이고 정부의 행정행위를 구속하는 준칙으로 작용하여 법규범의 일종으로 파악되고 있다(권영성, 2004: 888~889). 이와 같은 대표적인 특성과 노동기본권을 어떻게 조화시키느냐 하는 문제가 과제로 제기된다.

아울러 공무원 노사관계의 특성으로 특별권력관계를 들 수 있지만,[36] 공무원관계에 특수성이 있다고 하여 특별권력관계에 있는 것은 아니기 때문에 특별권력관계를 이유로 하여 공무원의 노동기본권을 제약하는 것은 절대주의 법이론의 잔재에 불과하다는 비판을 받고 있다. 공무원이 국민 전체에 대한 봉사자인 것을 이유로 노동기본권을 제약할 수 있다는 이론에 대해서는, 전체의 봉사자론은 공무원이 국민 내지 주민을 접촉하는 경우에 취하여야 할 자세를 나타내는 것이고, 공무원의 내부 근로관계에 있어서 문제가 되는 노동기본권과는 직접적으로 관계되는 것이 아니라는 비판이 행해진다.

그리고 공공복리를 이유로 공무원의 노동기본권을 제약하는 논리에 대해서는, 공공복리는 사회적 기본권의 경우 오히려 실천목표가 된다는 지적이 행해진다. 시장억제력 결여론은 민간부문의 노사관계에 작용되는 시장억제력이 공무원의 경우에는 적용되지 않는다는 이론인데, 이에 대해서는 공무원의 경우 국민여론이 강한 억제력으로 작용하며, 민간부문에서도 독점적 대기업의 경우에는 시장억제력이 작용하지 않는다는 비판이 행해지고 있다. 대상조치론은 근로자의 노동기본권은 그 자체가 목적이 아니라 근로조건의 유지·개선을 목적으로 하는 것이므로 다른 제도상의 기술(가령 공무원법상의 각종 배려)에 의해 대상조치가 이루어진다면 특별한 제한이 가능하다는 이론인데, 이에 대해서는 대상조치만 부여되면 자유로이 공무원의 노동기본권을 제한할

36) 특별관계론은 공무원은 그 자유의사에 의해 국가와의 특별권력관계에서 포괄적인 지배를 받는 지위에 있으므로 국가와 일반국민 사이의 일반권력관계와는 달리 '법률에 의한 기본권 제한의 원칙'이 존중될 필요가 없으며, 따라서 공무원의 노동기본권도 제약될 수 있다는 이론이다.

수 있는 것은 아니고 그 제한이 합리적이고 필요부득이한 경우에 비로소 취할 수 있는 논리라는 지적을 받고 있다(이철수·강성태, 1997: 12~17).[37]

나아가 공무의 계속성은 보장되어야 하므로 사용자인 국가에 의한 직장폐쇄, 즉 공무의 폐쇄는 국가기능의 정지를 초래하는 것으로 허용될 수 없고, 그에 대응하여 단체행동권 역시 제약될 수밖에 없는 본질적 속성을 내포하고 있으며, 일반근로자의 경우 근로제공의 상대방은 사용자로 일원화되지만 공무원의 경우 상대방은 사용자인 국가(중앙정부와 지자체 및 기타 헌법기관)와 이용자인 국민(국민은 국가와의 관계에서 공적 서비스를 요구할 수 있는 여러 기본권, 가령 사회보장권·교육권·건강권·환경권 등을 가짐)으로 이원화되므로 공익보호 및 국민의 기본권 보장이라는 관점이 반드시 고려되어야 한다는 견해(노동부, 2004)가 존재한다.

공무원 근무관계의 특성 및 노사관계의 특성을 이유로 노동기본권에 대한 제한이 행해지는 경우에도, 국제기준을 참조하고 기본권 제한의 일반원칙인 과잉금지의 원칙(목적정당성의 원칙·방법정당성의 원칙·제한최소성의 원칙·법익균형성의 원칙)과 본질적 내용침해 금지의 원칙(권영성, 2004: 352~354)이 준수되고 있는지를 검토하여야 한다.

나. 법 형식에 관한 논의

1) 논의의 대립

2005년 1월 제정(법률 제7380호)되고 2006년 1월 시행예정인 공무원노조법은 특별법 형식을 취하고 있다. 이에 대해서 정부는 공무원의 신분보장, 법령·예산에 의한 근무조건의 결정, 행정의 공공성·중립성 등을 감안하여 (공무원의 노동기본권 보장에 관하여) 민간근로자와는 다른 특별한 규율이 필요하므로 특별법 제정이 바람직하다는 입장을 표시하면서, 현행 교원노조법과 주요국의 입법례를 예로 들고 있다(노동

37) 상세한 논의는 김재훈(1990: 193~217) 참조.

부, 2004: 1).

그런데 이에 대해서는 공무원노조를 특별법에 의해 허용하는 것은 교원노조의 경우와 같은 문제점을 야기할 위험성이 있으므로 공무원노조와 교원노조는 모두 특별법이 아닌 「노동조합및노동관계조정법」(이하 '노조법'이라고만 함)에 의해 규율되도록 함이 타당하다는 입장이 있다. 대표적인 견해로 민변에서는 공무원도 근로자에 해당하고, 노동기본권은 공무원이 근로자의 지위에서 보장받는 기본권이므로 이를 특별법으로 규정하는 것보다는 일반법인 노조법에서 통일적으로 규율하는 것이 타당하다는 입장을 표시하고 있다(민주사회를 위한 변호사모임, 2003).

2) 구체적 문제

국가공무원법 제66조 제1항 및 지방공무원법 제58조에서는 "공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니된다. 다만 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다"고 하여 현업공무원 이외의 공무원에 대한 노동운동을 금지하여 오고 있다. 여기에서 '노동운동'의 개념에 대해서 헌법재판소는 근로자의 근로조건 향상을 위한 단결권·단체교섭권 및 단체행동권 등 이른바 근로3권을 기초로 하여 이에 직접 관련되는 행위를 의미하는 것으로 좁게 해석하고 있다(헌재 1992. 4. 28. 90헌바27 내지 34, 36 내지 42, 44 내지 46, 92헌바15).

국가공무원법상 금지되는 '공무 이외의 일을 위한 집단적 행위'에 대해서는 대법원 1992. 2. 14. 선고 90도2310 판결에서 "공무가 아닌 어떤 일을 위하여 공무원들이 하는 모든 집단적 행위를 의미하는 것이 아니라 헌법규정·헌법상 원리·국가공무원법의 취지·국가공무원법상의 성실의무 및 직무전념의무 등을 종합적으로 고려할 때, 이는 '공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위'라고 축소해야 할 것"이라고 밝힌 바가 있다. 그러나 공무원노조법이 시행되는 2006년도부터는 정당한 조합활동에 대해서는 국공법 제66조 및 지공법 제58조는 적용이 배제되고, 공무원노조의 활동

과 관련되는 사항은 공무원노조법의 적용대상이 된다.

다만, 국공법 및 지공법의 적용이 배제되는 것은 공무원의 정당한 조합활동에 대한 국공법 제66조 및 지공법 제58조에 한정되고(공무원노조법 제3조 1항), 그 이외의 국공법 및 지공법 규정은 공무원 신분을 유지하는 한 공무원노조를 구성하는 조합원인 공무원에게 계속 적용된다. 공무원노조법 제3조 제2항은 "공무원은 노동조합 활동을 함에 있어서 다른 법령이 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니된다"고 하여, 이 점에 대해 명시적으로 규정하고 있다. 따라서 공무원노조의 가입·설립·운영·활동 등 공무원노조와 관련된 정당한 조합활동에 대해서는 공무원노조 및 그 조합원은 공무원노조법의 적용을 받지만, 공무원노조의 조합원은 공무원으로서의 신분과 지위를 그대로 유지하고 있기 때문에 공무원노조법에서 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 공무원의 권리와 의무는 국공법 및 지공법에 의하여 규율된다.

한편 공무원노조법 제17조 2항에서는, 공무원에게 적용할 노동조합 및 노동관계 조정에 대하여 동조에서 특별히 정하지 않은 사항에 대해서는 노조법이 적용되도록 하고 있다. 공무원노조법은 노조법에 대한 특별법적인 지위를 가지고 있고, 이에 대해 노조법은 공무원노조에 대한 규율관계에 있어서 일반법적인 지위를 지니고 있다. 따라서 공무원노조에 대해서 공무원노조법이 1차적으로 적용되지만, 공무원노조법에 명문의 규정이 없거나 해석상 보충이 필요한 부분에 대해서는 노조법상의 규정이 준용되고 노조법의 해석에 관한 판례법리를 유추적용할 수 있게 된다.

3) 소결

입법형식은 향후 구체적인 제도 마련 및 해석에 있어서 영향을 미칠 수는 있다. 일반법 형식의 경우에는 공무원의 노동기본권 보장이라는 보편적 원리의 유추해석이 힘을 얻겠지만, 특별법 형식의 경우에는 공무원 노동관계의 특수성에 기초한 제한적 측면이 보다 더 작용할 우려가 있기는 하다.

그런데 주요국가의 입법례 등을 참조하면, 구체적인 제도 설계 및 운영에 있어서 헌법상 제한을 감안하여 실행하면 큰 우려가 되지 않을 수도 있다. 일본·독일·프랑스의 경우 공무원법 내에 노동3권에 대한 규정을 두고 있다는 점, 미국의 경우 공무원법의 특별법 형식(연방공무원개혁법)으로 노동3권을 보장하고 있다는 점 등을 참조하면 주요국가에서도 특별법 형식으로 규율하고 있다고 할 수 있다. 다만, 현재 법률과 같이 특별법형식으로 규율하더라도, 그 기본권 제한은 헌법상 기본원칙에 근거하여 행해져야 할 것이다. 즉 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 권리를 확인하고 이를 보장할 책임을 지며(헌법 제10조 2문), 합리적인 근거하에서 기본권을 제한하는 경우에도 그 제한의 필요성에 대응하는 최소한의 제한에 그쳐야 하고(기본권 최소제한의 원칙), 그 본질적인 내용을 침해하여 기본권을 형해화하는 정도에 이르러서는 아니된다(본질적 내용 침해 금지의 원칙).

2. 단결권 관련

단결권과 관련해서는 조직형태의 문제, 노조 가입범위의 제한문제를 대표적인 법적 문제로 들 수 있는데, 이 문제들은 교섭구조 및 교섭사항 측면과 연결되어 논할 수 있게 된다.

가. 조직형태의 문제

1) 법규정의 취지와 검토

가) 법규정의 경과

공무원노조법 제5조 제1항에서는 노동조합을 설립할 수 있는 단위에 대해 제한규정을 두고 있다. 즉 공무원이 노동조합을 설립하고자 하는 경우에는 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·행정부·특별시·광역시·도·시·군·구(자치구를 말함) 및 특별시·광역시·도의 교육청을 최소단위로 하여야 한다고 정하고 있다.

국가공무원의 경우에는 헌법기관을 최소단위로, 지방공무원의 경우

에는 특별시·광역시·도 내지 시·군·구별 조직을 최소단위로 하여 설립하여야 하는데, 지방자치단체 중 광역자치단체와 기초자치단체는 상하관계가 아니며 기초자치단체 또한 독립적인 인사·재정권을 지닌다는 점에서 독자적인 노조 설립을 인정하고 있는 것으로 보인다(김인재, 2004a: 83).[38]

노동부는 이와 같이 설립단위를 제한하고 있는 이유에 대하여, 최소단위를 제한하는 이유는 적어도 주요 근무조건이 결정되는 단위에 맞게 노동조합이 조직되는 것이 바람직하기 때문이라고 밝히고 있다(노동부, 2005a: 23). 이에서는 해석상 최소 설립단위 이상을 포괄하는 노동조합 또는 연합단체의 설립도 가능하다고 설명하고 있다. 교원노조의 경우에는 특별시·광역시·도 단위 또는 전국 단위에 한해서만 노조 설립이 인정되고 있다[「교원의노동조합설립및운영등에관한법률」(이하 '교원노조법'이라고만 함) 제4조 참조].

공무원노조의 조직형태에 관하여 1998년 2월 노사정위원회의 합의내용에서는 국가공무원은 소속부처를 초월한 전국 차원의 노동조합을, 지방공무원은 광역자치단체 차원의 지역노동조합을 설립할 수 있고, 각 부처와 기초자치단체 및 그 하부행정기관별로 노조를 설립할 수 없도록 하며, 다만 현업공무원노조는 기존의 조직형태를 유지한다고 되어 있었다. 2002년 행정자치부가 주관이 된 공무원조합법(안)에서는 당초 이를 따르고 있었지만 국무회의를 거치는 과정에서 시·군·구 등의 기초자치단체에도 노동조합이 허용되도록 하되, 반면에 공무원의

38) 지방자치법 제2조 제1항에서는 지방자치단체의 종류로 특별시·광역시·도(제1호)와 시·군·자치구(제2호)를 들고 있으며, 제9조 제2항에서는 지방자치단체의 사무범위로 소속공무원의 인사·후생복지 및 교육(제1호 마목)과 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리(제1호 사목) 등을 열거하고 있다. 특별시·광역시·도는 이 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 등에 대하여 관할권을 지니며, 시·군·자치구는 이와 같은 사항 이외의 사무에 관하여 관할권을 가진다(제10조). 다만 제11조에서는 법률에 다른 규정이 없는 이상 근로기준 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무 등 국가사무를 처리할 수 없도록 정하고 있다.

종류나 직군·직렬 등 직무분야별 공무원으로 한정된 공무원노조 결성을 금지하였고 민간노조와의 연대 역시 금지하고 있었다(조용만·문무기, 2002: 106).

나) 검토

주요국가의 입법례를 볼 때 국가공무원과 지방공무원에 대해 별개의 직원단체 설립을 규정하고 있는 일본의 경우[39]를 제외하고는 조직형태에 제한을 두는 국가는 보이지 아니하는데, 노동계에서는 이와 같은 조직형태 제한에 대하여 단결권 내용의 하나인 단결선택권을 침해할 우려가 있다고 하면서 비판하고 있다. 즉 "단결권은 근로자의 자주적 권리인바, 단결형태 및 단결선택의 자유는 자주적 단결권의 중요한 내용이며, 이와 같은 단결형태 및 단결선택의 자유는 노동조합의 설립단위와 설립형태 및 복수노조 여부를 근로자가 자주적으로 결정한다는 원칙을 뜻하는 것이고, 따라서 공무원 노동조합의 최소단위를 법률로 강제하는 것 자체가 자주적 단결권을 침해하는 것"이라고 주장하고 있다(전국공무원노동조합, 2005: 347). 그리고 민주사회를 위한 변호사모임에서도 "공무원노조의 최소설립단위를 규정한 공무원노조법 조항은 ILO의 결사의 자유 기본원칙에 위배된다. 즉 ILO와 국제인권규약의 핵심은 모든 사람이 자신의 경제적 사회적 이익을 증진시키고 보호하기 위해 누구든지 노동조합을 조직할 수 있고, 또 해당 노동조합의 규칙에만 따르는 가운에 자신이 선택하는 노동조합에 가입할 수 있는 권리를 보장하고 있기 때문이다. 이를 노동조합의 자주적 규약에 의하지 않고 법에 의하여 조직화방식을 규정하는 것은 구체적 실익도 없고 의미도 없다. 따라서 공무원노조의 조직형태 및 조직대상과 범위는 자주적인 노동조합의 고유권한으로서 공무원노조의 자체규약으로 정하거나 필요시 단체협약을 통하여 정할 사항이다"라고 주장하고 있다(민주사회를 위한 변호사모임, 2003).

---

39) 일본 국가공무원법 제108조의3 제4항, 지방공무원법 제53조 제4항. 특히 지방공무원법 동조에 의하면 지방공무원 직원단체는 동일한 지방공공단체에 속하는 직원으로 구성되어야 한다.

원칙적으로 공무원노조의 조직형태도 일반근로자들의 경우와 마찬가지로 공무원들의 자주적인 선택에 맡기는 것이 바람직하다고 할 수 있겠지만,[40] 일반근로자들의 경우에 '근로조건의 결정권이 있는 사업·사업장' 단위가 노동조합 설립의 실질적인 기초가 된다는 점을 참조할 필요가 있게 된다(김인재, 2004a: 84).[41] 공무원의 경우 보수나 복무조건 등은 기본적으로 법률로 정해져 있는데, 공무원의 대표적인 복무조건인 보수에 대해 국가공무원법 제46조에서는 "공무원의 보수는 일반의 표준생계비·민간의 임금 기타 사정을 고려하여 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 상응하도록 직급별 또는 직위별로 정하며(제1항),[42] 공무원의 보수 중 봉급에 관하여는 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정하고(제2항), 공무원법 기타 법률에 의한 보수에 관한 규정에 의하지 아니하고는 어떠한 금전 또는 유가물도 공무원의 보수로 지급될 수 없다(제4항)"고 규정하고 있다.[43]

---

40) 주지하는 바와 같이 ILO 제87호 협약(결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약) 제2조에서는 사전허가를 받지 않으며 어떠한 차별도 없이 스스로 선택한 단체를 설립하고 가입할 권리를 규정하고 있으며, ILO 결사의 자유위원회에서는 모든 공무원은 민간부문과 동일하게 스스로의 선택에 따라 조직을 결성하고 그 권리를 지켜야 한다는 점을 상기하고 있다(ILO, 1996: 제206호).

41) 노동조합및노동관계조정법 시행령 제7조에서는 '근로조건의 결정권'이 있는 독립된 사업 또는 사업장에 조직된 노동단체는 지부·분회 등 명칭 여하에 불구하고 노동조합의 설립신고를 할 수 있다고 규정하고 있다. 이 조항은 단위노조를 기업별로 설립하거나 기업별 산하조직을 강화하도록 유도하려는 규정이라고 비판받고는 있지만(임종률, 2004: 49~50), 대법원 판결에서는 나아가 노동조합의 하부단체인 분회나 지부가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립된 조직체로서 활동을 하는 경우 당해 조직이나 그 조합원에 고유한 사항에 대해서는 독자적으로 단체교섭을 하고, 단체협약을 체결할 수 있으며, 이는 그 지부나 분회가 노조법 시행령 제7조의 규정에 따라 그 설립신고를 하였는지 여부에 영향받지도 아니한다고 판시하고 있다(대법원 2001. 2. 23. 선고 2000도4299 판결).

42) 다만, 직무의 곤란성과 책임도가 현저히 특수하거나 결원보충이 곤란한 직무에 종사하는 공무원 및 연구 또는 특수기술직렬공무원의 보수는 따로 정할 수 있다(동항 단서).

43) 지방공무원의 경우에 대해서는 지방공무원법 제44조 제1항에서 제3항까

이어서 동법 제47조에서는 공무원의 보수에 관한 다음 사항은 대통령령으로 정한다고 하면서 1. 봉급·호봉 및 승급에 관한 사항, 2. 수당에 관한 사항, 3. 보수의 지급방법, 보수의 계산 기타 보수지급에 관한 사항을 들고 있다(제1항). 동조 제2항에서는 제1항의 규정에 불구하고 특수수당과 근무성적 우수자에 대한 상여금의 지급 또는 특별승급에 관한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다.[44] 즉 보수지급에 관한 일반적인 틀은 법령으로 정하되, 특수한 사항에 대해서는 헌법기관별로 정할 수 있도록 하고 있다. 이 점은 실비변상 등에 관한 동법 제48조의 규정에서도 나타나는데, 공무원은 보수를 받는 외에 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 직무수행에 소요되는 실비변상을 받을 수 있다(제1항). 지방공무원의 실비보상 등에 대해서는 지방공무원법 제46조 제1항에서, 공무원은 보수를 받는 외에 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 직무수행에 소요되는 실비보상을 받을 수 있다고 규정하고 있다.

공무원의 복무의무에 대해서는 국가공무원법 제55조(선서), 제56조(성실의무), 제57조(복종의무), 제58조(직장이탈금지), 제59조(친절공정의 의무), 제60조(비밀엄수의 의무), 제61조(청렴의무), 제62조(외국정부의 영예 등을 받을 경우), 제63조(품위유지의 의무), 제64조(영리업무 및 겸직금지), 제65조(정치운동의 금지), 제66조(집단행위의 금지)[45] 등에 관하여 규정하고 있는데,[46] 제67조에서는 공무원의 복무에 관하여

지 같은 규정을 두고 있다.

44) 지방공무원의 경우에도 공무원의 보수에 관한 기본적인 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있는데(지방공무원법 제45조 제1항), 다만 특수수당과 근무성적 우수자에 대한 상여금의 지급 또는 특별승급에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다(동조 제2항).

45) 집단행위의 금지 제한과 관련해서는, 공무원노조 조합원의 정당한 조합활동은 이 경우 면제가 될 것이다. 지방공무원법 제58조와 관련해서도 같은 결론이 가능할 것이다.

46) 이 규정들은 "공무원은 노동조합의 활동을 함에 있어서 다른 법령이 규

필요한 사항은 국가공무원법에 규정하는 것을 제외하고는 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 지방공무원의 경우 이와 같은 복무의무는 지방공무원법 제47조부터 제58조까지 열거되어 있는데, 동법 제59조에서는 공무원의 복무에 관하여 필요한 사항은 동법이 규정하는 것을 제외하고는 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

이와 같이 공무원의 보수나 복무조건에 관한 일반적인 틀은 법령으로 정하고 특수한 사항에 대해서는 헌법기관별(국가공무원의 경우)이나 조례(지자체의 경우)로 정하도록 하고 있음을 알 수 있다. 그 취지에 대해서 헌법재판소 1992. 4. 28. 결정[47]은 공무원의 보수의 수준 등 근로조건의 향상을 위한 재정적 부담은 형식적으로는 국가 또는 지방자치단체가 부담하지만 궁극적으로는 조세 등을 통하여 실질적으로 국민전체의 부담이 되는 점을 들고 있다. 이 헌법재판소 결정은, 그러므로 공무원의 근로조건의 향상은 그것이 전체국민의 복리의 증진을 부당히 침해하지 아니하고, 그 시대의 국가 또는 사회공동체의 경제수준 내지 담세능력과 조화될 수 있는 범위 내에서 합리적으로 정해져야 하기 때문에 그 결정은 주권자인 전체국민을 대표하는 국회에서 민주적인 절차에 따라 입법과 예산의 심의·의결을 통하여 합목적적으로 이루어지는 것이라고 밝히고 있다.[48]

정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니된다"는 공무원노조법 제3조 제2항과 관련된다. 한국노동법학회 2004년 추계학술발표회(「노동입법의 현황과 과제」 중 공무원노조관련발표)에서 토론자인 김소영 한국노동연구원 선임연구위원은 이 규정은 공무원의 노조활동을 불필요하게 제약하는 요인으로 작용할 수 있다는 지적을 하였는데, 40여 개의 법령에 산재되어 있는 공무원의 법령상 의무에 관한 재검토가 필요할 것(김인재, 2004a: 101)이다.

47) 일반공무원의 노동운동을 금지한 국가공무원법 제66조 제1항에 대한 헌법재판소 1992. 4. 28. 90헌바27~42, 44~46, 92헌바15(병합) 결정.

48) 이에 대해서는 의회에 의해 결정되는 공무원의 근로조건이 공정하다는 것은 의제적인 것에 불과하다는 비판이 있다. 이에서는 공무원과 사용자인 정부 사이에 노사관계가 현실적으로 존재한다는 것을 긍정하여야 하

위 헌법재판소 1992. 4. 28. 결정에서는 공무원은 그 임용주체가 궁극에는 주권자인 국민 또는 주민이기 때문에 국민전체에 대하여 봉사하고 책임을 부담하여야 하는 특별한 지위에 있고, 그가 담당한 업무가 국가 또는 공공단체의 공공적인 일이어서 특히 그 직무를 수행함에 있어서 공공성·공정성·성실성 및 중립성 등이 요구되기 때문에 일반근로자와는 달리 특별한 근무관계에 있는 자라는 점을 들면서, 공무원의 신분보장 및 정치적 중립성 보장 등 헌법조항들의 취지에 따라 제정된 공무원 관계법률은 정무직 등의 특별한 공무원이 아닌 한 공무원의 신분을 정권교체 등 외부의 영향을 받지 아니하게끔 어떠한 경우에도 정당한 이유와 적법한 절차에 따르지 아니하고는 그 의사에 반하여 해임 등의 불이익처분을 당하지 아니하도록 하는 등 두텁게 보장하고 있다고 설명하고 있다.

그러면서 헌법 제33조 제2항이 공무원의 노동3권을 제한하면서 노동3권이 보장되는 주체의 범위를 법률에 의하여 정하도록 위임한 것은 다음의 2가지 의미를 갖는다고 풀이하고 있다. 그 하나는 공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며 그 담당직무의 성질이 공공성·공정성·성실성 및 중립성이 보장되어야 한다는 특수한 사정이 있으므로 이러한 사정을 고려하여, 전체국민의 합의를 바탕으로 입법권자의 구체적인 입법에 의하여 공적이고 객관적인 질서에 이바지하는 공무원제도를 보장·보호하려는 것이라고 한다. 다른 하나는 입법권이 국가사회공동체의 역사·문화에 따라 형성된 공무원제도의 유지·발전과 공무원제도의 다른 쪽 당사자로서 주권자인 전체국민의 복리를 고려하고, 헌법상 보장된 공무원제도 자체의 기본 틀을 해하지 않는 범위 내에서 그 제도에 관련된 여러 이해관계인의 권익을 서로 조화하면서 공공복리의 목적 아래 통합·조정할 수 있는 것을 의미한다고 한다.[49]

고, 그 관계는 노사의 자주적인 해결원칙에 따라 근로조건은 단체교섭에 의해 결정하는 것이 바람직하며 법률에 의해 결정하는 것은 오히려 자주적 해결수단으로서의 단체교섭을 좁히는 결과를 빚는다는 비판을 하고 있다(김재기, 2001: 277).

49) 한편 지방공무원의 노동3권을 사실상 노무에 종사하고 있는 지방공무원

이렇게 볼 때 법률로 특정 조직형태나 최소 설립단위를 규정하지 않는 것이 이론적으로 바람직하다고 하여도, 법령상 보수 등 근무조건이 실질적으로 결정되는 단위를 참조하고[50] 임명주체나 인사교류 등에 따라 국가공무원과 지방공무원으로 대별되고 있는 공무원 조직체계의 현실에 비추어볼 때 헌법기관별(국가공무원의 경우) 내지 광역·기초자치단체별(지방공무원의 경우)로 최소 설립단위를 제한하는 공무원노조법의 방식도 나름대로의 이유가 있다고 볼 수 있을 것이다. 달리 표현하면, 공무원노조가 근무조건을 중심으로 한 공무원의 사회·경제적 지위향상을 목적으로 하고 있다는 점을 고려하여, 근무조건을 결정할 수 있는 권한을 가진 자를 노동관계의 상대방으로 함으로써 불필요하고 무용한 교섭을 방지하여 국민·주민에게 미치는 불편을 최소화하고 공무의 안정적 운영을 확보하며 공무원노사관계의 안정을 도모하고자 하는 것이라고 할 수 있다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 62).

전국단위 또는 특별시·광역시·도 단위로 노조 설립단위를 제한한 교원노조의 경우 그 취지에 대하여, 일반사업장의 경우 임금 기타 근로

에 한정한 지방공무원법 제58조에 관한 헌법소원에서 최근 2005. 10. 27. 헌법재판소 2003헌바50, 2003헌바62, 2004헌바96, 2005헌바(병합) 결정은 5:4의 의견으로 합헌결정을 내렸다. 다수의견은 근로3권이 보장되는 공무원의 범위를 사실상 노무에 종사하고 있는 공무원에 한정하고 있는 것은 헌법 제33조 제2항에 의한 것으로 입법자에게 부여하고 있는 형성적 재량권의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없다고 하여 합헌의견을 표시하고 있다. 이에 대하여 2인의 재판관은 문제된 조항이 기본권의 최소제한의 원칙과 본질적 내용 침해금지의 원칙에 위배되고 교원의 경우와 비교할 때 평등의 원칙에 반하여 위헌이라고 하였다. 그리고 2인의 재판관은 문제된 조항이 과도하게 공무원의 노동3권을 제약하고는 있지만 어떤 범위의 공무원에게 노동기본권을 부여할 것인가는 입법정책으로 결정되어야 할 것이므로 헌법불합치결정을 선고하여야 한다고 하여, 반대의견을 표시하고 있다.

50) 공무원노조법과 관련된 한국노동법학회 2004년도 추계학술발표회(「노동입법의 현황과 과제」에서 토론자인 강성태 교수(한양대)도 독일의 경우 협약능력을 가진 노동조합의 요건으로 다수설에 의해 요구되는 '초경영적 토대'(Manfred Loewisch, 1991: Rn. 200)는 일정한 한도에서는 '최소단위제한'을 한다고 하며 유사한 견해를 개진하고 있다.

조건이 결정되는 사업장단위로 노동조합이 설립되는 것이 일반적이지만, 교원의 경우에는 임금·근무조건 등이 전국단위로 획일적으로 결정되며 임용권도 광역시·도 교육감이 갖고 있는 등 교원의 특수성을 고려하여 광역시·도 또는 전국단위로 교원노조를 조직할 수 있도록 하였고, 학교단위에서 교원노조를 허용할 경우 교원노조의 활동으로 인하여 학습권이 침해될 우려가 있어서 학교단위별로 교원노조 설립을 금지하고 있다고 취지를 설명하고 있다(김소영, 1999: 9~10). 교원노조 가입대상인 교원에 해당하지 않는 교육공무원의 경우 특별시·광역시·도의 교육청을 최소단위로 하여 노조 설립이 인정되는 것도 이와 같은 이유에 기인한다고 설명할 수 있을 것이다.[51]

최소설립단위 규제와 관련하여 특히 현실적으로 문제가 되는 것은 독자적인 노조설립에 대해 논란이 제기되었던 국가인권위원회 또는 의문사진상조사위원회를 독립적인 조직단위로 하는 노조 설립이 문제될 수 있다. 즉 이 위원회들의 업무와 기능이 일반 행정부처에 비해 독립성이 강조된다고 하여 소속 공무원들의 노조가 별도로 결성되어야 하는지가 문제되고 있다. 이 위원회들은 헌법기관상 행정부에 소속되어 있으므로 행정부 공무원노조 또는 전국단위 공무원노조에 가입할 수 있고, 이 위원회 조합원들로 구성된 지부·분회를 통하여 해당 기관 내에서 노조활동을 하는 것이 가능할 수 있을 것이다(김인재, 2004a: 83).

2) 구체적 조직형태

가) 공무원만으로 조직 여부

공무원노조의 경우 공무원노조법 제2조, 제6조에 따라 공무원이 아닌 자의 가입이 금지된다. 다만, 공무원노조법 제6조 제3항에서는 공무원이 면직·파면 또는 해임되어 노조법 제82조 제1항의 규정에 따라 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 때에는 중앙노동위원회의

51) 교육공무원법 제2조 제3항에서는 인사·근무평정권 등을 지니는 교육행정기관의 의미에 대하여, 이는 교육인적자원부 및 특별시·광역시·도를 단위로 한다고 정의하고 있다.

재심판정이 있을 때까지는 노동조합원으로서의 지위를 상실하는 것으로 보아서는 아니 되는 것으로 규정하고 있다.

이 경우 민간근로자의 공무원노조 참가가 금지되어 있고 동일한 국가 내지 지자체기관에 공무원과 비공무원이 함께 고용되어 있을 때 이들을 포괄하는 노동조합 설립이 금지된다는 문제가 있지만, 공무원의 신분상·직무상 특성 및 근무조건 결정과정의 특수성을 고려하고 공무원노조의 자주성 및 주체성을 확보하기 위한 규정이라고 볼 수 있다.

공무원노조법 제6조 제3항은 사용자가 특정 조합원, 특히 조합활동에 적극적인 공무원을 면직 등에 처하면 공무원노조는 설립신고증을 받을 수 없게 되거나 면직 등을 당한 공무원은 조합원자격을 상실하게 되기 때문에 단체교섭이나 조합임원으로서의 직무수행 등의 활동을 할 수 없게 될 우려가 있게 되어 마련된 규정이다. 따라서 이 조항의 취지는 공무원노조 활동을 이유로 하는 면직 등에 의해 공무원노조의 설립·존속·운영이나 면직 등을 당한 공무원 개인의 지위·활동이 방해받지 않도록 일정한 기간 보장하기 위한 것이다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 58~59). 다만, 정당하게 면직 등을 당한 공무원의 권리남용 및 면직 등을 당한 공무원을 둘러싼 노사분쟁의 장기화를 방지하기 위하여 본 조항에 의해 보호되는 범위는 '노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 한 경우 중앙노동위원회 재심판정이 있을 때까지'로 한정하고 있다.

그러므로 이에 해당하는 공무원은 공무원노조원으로서의 자격이 유지되기 때문에 공무원노조의 조합원이나 임원으로서 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 수 있지만, 보호의 내용은 공무원 '노조'의 활동과 관련되는 부분에만 미치고 기타 개별적인 신분관계 등의 관계에서 공무원으로 간주되는 것은 아니라고 할 수 있다.[52]

일본의 경우 노동조합에 해당하는 직원단체는 반드시 인사원에 등록을 해야 하는데, 직원단체가 등록자격을 유지하기 위해서는 가입금지

52) 대법원 1993. 6. 8. 선고 92다42354 판결; 대법원 1994. 9. 30. 선고 93다26496 판결 등 참조.

대상 공무원 이외의 공무원으로 조직되어 있어야 한다. 다만, 공무원이 그 의사에 반하여 면직되거나 징계처분으로 면직처분을 받아 1년 이내에 당해 처분에 대해 법률이 정하는 바에 의해 불복신청 등을 하거나 소송을 제기하여 확정되지 아니한 경우에는 당해 공무원(이었던 자)을 구성원으로 할 수 있으며, 당해 직원단체의 임원은 이와 같은 제한을 받지 아니한다(국가공무원법 제108조의3 제4항; 지방공무원법 제53조 제4항). 즉 공무원이 아닌 자는 원칙적으로 직원단체의 구성원이 될 수 없지만, 임원의 경우에는 예외적으로 인정되고 있다고 할 수 있다(김정한, 2001: 40).

ILO 제87호 협약은 대표자의 자유선임[53] 등을 포함하는 결사의 자유·단결권의 보호에 관한 것으로, 일본은 1959년 2월 비준방침을 결정하고 관련법령의 개정에 착수하였다. 관련법령은 1960년 4월 제34회 국회에 제출되었지만 성립에 이르지 못하였고, 그 후 수차례에 걸친 법안상정을 거쳐 1965년 5월 협약의 비준과 함께 겨우 성립되었다. 그 주된 내용의 하나로 직원 이외의 자에 대한 임원 취임을 인정한 내용이 포함되어 있다(佐藤達夫, 1997: 165).

일본에서는 직원단체의 구성원이 직원만으로 구성될 필요는 없으며 단체의 주된 구성원이 직원으로 구성되어 있으면 충분하고, 이때 '주된'의 의미는 직원이 그 단결체 구성원의 과반수를 점하고 있다는 뜻으로 풀이하는 견해도 존재한다(公務員關係判例硏究會 編, 2000: 13~14).

나) 전국단일노조 또는 연합체의 결성 허용 여부

공무원노조법에 따르면 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·행정부·특별시·광역시·도·시·군·구(자치구를 말함) 및 특별시·광역시·도의 교육청을 최소단위로 하여 노조를 설립할 수 있게 되는데, 이보다 상부의 전국단일노조 또는 연합체를 결성할 수 있는가 하는 문제에 대하여, 일부 부처는 ① 입법·행정·사법부간 통합노조를

53) ILO 제87호 협약 제3조에서는 정부의 간섭 없이 단체의 규약규칙을 작성할 권리, 대표자를 자유로이 선출할 권리, 단체의 운영·활동의 조직 및 그 계획을 수립할 권리를 규정하고 있다.

허용할 경우 헌법기관간의 견제와 균형이라는 헌법상 기본이념이 훼손될 우려가 있고, ② 소규모 지방자치단체의 문제도 전국적 문제로 비화될 가능성이 존재하여 노정간 갈등이 상시화될 가능성이 있으며, ③ 조직이 비대화되어 효과적인 견제수단이 존재하지 않으며, 전국단일노조 대표자의 경우 모든 헌법기관 노조원을 대표하게 되어 사실상 대통령과의 교섭을 요구할 가능성이 있다는 이유로 전국단위노조 또는 연합체의 결성을 반대하고 있다.

그런데 노조 조직형태는 노동조합 자율에 맡기는 것이 원칙이고 공무원노조법 제5조 제1항에서는 '최소단위'를 제한하고 있으므로, 전국단일노조 또는 연합체의 결성은 합법적인 것으로 보이고 당연히 인정될 것이다(이상윤, 2004: 121~122). 노동부도 유사한 입장을 보이고 있다(노동부, 2005a: 23).

한편 일부 부처는 공무원노조의 외부단체 가입 및 연대를 허용하는 경우 ① 공무상 기밀 누설이 우려되고, ② 공무원 직무의 중립성·공익성을 저해할 우려가 있으며, ③ 사실상 외부단체의 지휘·명령을 따르게 되어 공무원조직의 정규지휘체계를 침해할 우려가 있다는 점에서 이를 반대하고 있다. 그러나 이에 대해서는 노조의 조직 및 활동은 집단적 단결권[54]의 하나로 노동조합의 자율적 결정에 맡기는 것이 타당하다는 이론적 전제하에 공무원노조의 외부단체 가입 및 연대를 허용하여야 한다는 견해가 있다(이상윤, 2004: 122).[55] 다만, 이때 민간노조의 경우 부수적으로 정치활동을 할 수 있지만(노조법 제2조 제4호 마목), 공무원노조의 경우 정치적 활동이 금지되고 있다는 점(공무원노조법 제4조) 등 상충되는 면을 조정하여 활동할 필요가 있을 것이다.

---

54) 노동조합 등 근로자단체는 기관의 구성·재정 등의 내부운영사항에 관하여 자유로이 결정할 수 있고 또한 상부단체를 결성하거나 가입할 수 있는데, 이를 집단적 단결권이라 한다(김유성, 1999: 28).

55) 교원노조의 경우 전국교직원노동조합(전교조) 규약 제5조에서는 "본 조합은 자주적·민주적 노동조합의 통일을 지향하는 국내·외의 노동운동단체에 가입할 수 있다."고 규정하고 있는 한편, 한국교원노동조합(한교조) 규약 제6조에서는 "본 조합은 상급단체를 갖지 아니한다"고 규정하고 있다.

ILO 제87호 협약 제5조는 국내 또는 국제수준에서 연합단체를 설립하고 가입할 권리를 보장하고 있으며, 제98호 협약(단결권 및 단체교섭권의 적용원칙에 관한 협약)과 제151호 협약(공공부문 노사관계제도 협약)에서도 공무원부문에 대하여 별다른 제약을 예정하고 있지 않다.

참고로 일본 공무원노동조합은 앞에서 본 바와 같은 법률적 제약에 의해 국가공무원과 지방공무원 조직으로 양분되어 있으며, 각 조직들은 이념과 노선의 차이에 따라 다시 분열된 모습을 보이고 있다. 먼저 국가공무원 노동조합은 '일본노동조합총연합회(연합, 2002년 기준 683만명)' 소속의 '일본국가공무원노동조합연합회(국공연합)'와 '전국노동조합총연합(전노련, 79만명)' 소속의 '일본국가공무원노동조합총연합회(국공노련[56])'로 나뉘며, 지방공무원 노동조합은 '연합' 소속의 '전일본자치단체노동조합(자치노)'과 '전노련' 소속의 '일본자치체노동조합총연맹(전노련자치노련)', '전국노동조합연락협의회(전노협, 17만명)' 소속의 '東京都노동조합연합회'로 나뉘어져 있다(厚生勞働省 勞使關係擔當參事官室, 2002).

국가공무원 노동조합은 양 조직 모두 기관별로 구성된 중앙행정부처 공무원 직원단체의 상급조직이다. 국가공무원노조의 활동은 주로 각 부처(府·省)별로 이루어지며, 상급단체인 국공연합과 국공노련의 주된 역할은 중앙부처 공무원의 노동기본권 확보 및 임금교섭활동에 두어진다. 국공연합(2001년 기준 13만 5천명)은 국가공무원 조합원 수의 53.4%, 국공노련(2001년 기준 11만 8천명)은 46.6%를 차지하고 있다. 일본지방공무원 노동조합 중 '자치노'는 2003년 기준으로 약 103만명의 조합원과 3,478개의 단위노조가 가입하고 있어서 일본 최대의 노동조합이며, '연합'의 가장 큰 산별노련으로 연합의 주도적인 역할을 하고 있다.[57] 전노련자치노련은 지방공무원들의 통일적 조직이었던 자치노

56) 국공연합이 특별한 정치방침을 표명하고 있지 않은 데 비하여 국공노련은 공산당과 협력관계에 있다.

57) 앞에서 간단히 설명한 바와 같이 일본의 경우 지방공무원의 수가 국가공무원의 수에 비해 3배 가량 많은데, 2000년 기준으로 국가공무원은 113만명에 이르는 데 비하여, 지방공무원은 331만명에 달한다(김정한, 2001:

련에서 운동방침과 노선의 차이로 분화된 조직으로 2003년 기준으로 19만 7천명의 조합원을 포괄하고 있으며, 동경도노동조합연합회는 2001년 기준으로 16만 4천명의 조합원을 두고 있다(노광표·박장현·인수범, 2003: 90~110).

다) 지부·분회의 설치 허용 여부

공무원노조의 경우 지부나 분회의 설립이 허용될 수 있는지 여부에 대해서는 집단적 단결권의 문제와 설립최소단위 제한의 취지, 지부와 분회의 단체교섭 및 단체협약 체결능력에 관한 대법원 판례의 취지를 조화적으로 해석할 필요가 있게 된다.

먼저 노동조합 지부 내지 분회의 단체교섭 및 단체협약 체결능력과 관련하여 대법원 판례의 입장을 보면 다음과 같다. 대법원 2001. 2. 23. 선고 2000도4299 판결에서는, "노동조합의 하부단체인 분회나 지부가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립된 조직체로서 활동을 하는 경우 당해 조직이나 그 조합원에 고유한 사항에 대해서는 독자적으로 단체교섭하고 단체협약을 체결할 수 있고, 이는 그 분회나 지부가 노조법 시행령 제7조의 규정에 따라 그 설립신고를 하였는지 여부에 영향받지 아니한다"고 판시하고 있다.[58]

그리고 2002. 7. 26. 선고 2001두5361 판결에서는 "독립한 근로조건의 결정권이 있는 하나의 사업 또는 사업장 소속의 근로자를 대상으로 한 초기업적인 산업별·직종별·지역별 단위노동조합의 지부 또는 분회로서 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립한 단체로서 활동을 하면서 당해 조직이나 그 조합원에 고유한 사항에 대하여 독자적으로 단체교섭 및 단체협약 체결능력을 갖추고 있는 경우에는 기업별 노동

---

7). 이는 주로 교육공무원과 경찰공무원이 지방공무원으로 분류되고 있는 점에 기인한다.

58) 이 사건은 그 내용이 근로기준법 위반사건으로, 지역택시노조 회사지부(지부는 설립신고를 하지 아니함)에서 당해 회사와 임금공제에 관한 단협을 체결하였지만 단위노조인 지역택시노조와는 공제합의가 없었던 상황에서 임금체불 여부가 문제된 사례로, 결국 무죄가 선고된 사건이다.

조합에 준하여 판단될 수 있다."고 밝히고 있다. 아울러 2004. 9. 24. 선고 2004도4641 판결에서는 "지역별·산업별·업종별 노동조합의 경우에는 총파업이 아닌 이상 쟁의행위를 예정하고 있는 당해 지부나 분회 소속 조합원의 과반수의 찬성이 있으면 쟁의행위는 절차적으로 적법하다고 보아야 할 것이고, 쟁의행위와 무관한 지부나 분회의 조합원을 포함한 전체 조합원 과반수의 찬성을 요하는 것은 아니다."라고 결론 내리고 있다. 즉 노동조합 지부 내지 분회가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립한 단체로서 활동하고 있으면 당해 조직이나 그 조합원에 고유한 사항에 대해서는 단체교섭권 및 단체협약체결권을 지닌다는 것이 대법원의 입장이라고 할 수 있다.

노동조합이 자신의 내부운영사항에 대하여 자유로이 결정하고 상부단체를 결성하거나 가입할 수 있는 것을 내용으로 하는 집단적 단결권의 취지에 따르면 원칙적으로 지부나 분회의 설치가 허용된다고 할 수 있다. 공무원노조법에는 지부·분회에 대한 별도의 규정이 존재하지 않지만, 동법 시행령(안) 및 시행규칙(안)에서는 지부나 분회의 설치와 관련된 규정을 두고 있음을 볼 때, 그리고 노동부의 설명자료를 보아도 지부나 분회의 설치를 인정하고 있다(노동부, 2005a: 23).

예를 들어, 전국단위의 공무원노조가 결성된 경우 설립최소단위인 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·행정부·특별시·광역시·도·시·군·구(자치구를 말함) 및 특별시·광역시·도의 교육청의 지부 또는 분회의 결성이 가능할 것이다. 그런데 공무원노조법에서 최소 설립단위를 규정하고 있기 때문에 설립최소단위 이하에서 지부·분회를 설립할 수 있는지 여부가 문제될 수 있다. 이에 대하여 노동부에서는 인정하고 있는 것으로 보인다(노동부, 2005a: 23).[59] 가령 전국단위의 공무원노조가 결성된 경우 '대한민국국가공무원노조 행정부지부'는 물론이고 '대한민국국가공무원노조 노동부분회'의 설립도 가능한 것으로 설명되고 있다.

---

59) 이에서는 각 부처별로 별도 노조 설립은 허용되지 않지만, 지부·분회 등 노조 내부조직을 설치할 수 있는 것으로 설명하고 있다.

이와 같이 지부나 분회가 설립되어 활동할 때 당해 지부나 분회가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립한 단체로서 활동하고 있으면 위 대법원 판례의 취지에 따라 자신의 노동조합이나 조합원에 고유한 사항(이는 앞서 살펴본 바와 같이 법령상 당해 헌법기관 내지 지자체가 결정권을 지닌 사항이라고 해석할 수 있을 것이다)에 대해서는 독자적인 단체교섭권 및 단체협약 체결권을 지니는 경우가 있을 수 있는데, 설립최소단위 이하에서 조직된 지부나 분회의 경우에도 독자적인 권한을 지닐 수 있는가 하는 문제가 생길 수 있다. 이 경우에 대해서는 단체교섭관련 부분에서 다시 살펴보겠지만, 앞에서 설명한 최소설립단위 제한취지에 비추어볼 때 독자적인 권한을 지닌다고 보기 어려울 것이다.

그리고 지부나 분회의 설립신고와 관련하여 법적인 문제가 발생할 수 있는데, 이어서 검토하기로 한다.

라) 지부·분회의 설치와 설립신고 관련문제

공무원노조법 시행령(안) 제2조에서는 공무원노조가 지부·분회 등 산하조직을 설치한 경우 노조 대표자는 그 사실을 노동부령이 정하는 바에 따라 노동부장관 또는 지방노동관서의 장에게 통보하도록 하고 있다. 그리고 동법 시행규칙(안) 제2조에서는 산하조직의 설치사실을 통보하고자 하는 노동조합의 대표자는 별지 제1호 서식의 산하조직 설치 통보서에 규약 또는 지부·분회 등의 운영규정을 첨부하여 연합단체인 노동조합과 2 이상의 특별시·광역시·도에 걸치는 단위노동조합은 노동부장관에게, 그 외의 노동조합은 지방노동관서의 장에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 일반근로자로 조직된 노조의 경우, 노조법 시행령 제7조에 의해 근로조건의 결정권이 있는 독립된 사업 또는 사업장에 조직된 노동단체는 지부·분회 등 명칭여하에 불구하고 노조법에 의한 노조 설립신고를 할 수 있도록 규정하고 있고, 관련 행정해석(노조 01254-511, 2000. 6. 21)에서는 "노동조합이 근로조건의 결정권이 있는 독립된 사업(장)에 지부·분회 등 산하조직을 설치하고 있는 경

우 당해 지부·분회 등 산하조직은 노조법 시행령 제7조의 규정에 의거 노동조합의 설립신고가 가능하고, 지부·분회 등이 행정관청으로부터 설립신고증을 교부받은 경우에는 법이 정한 권리와 의무(단체교섭 및 단체협약의 체결, 부당노동행위 구제신청 등)의 주체가 될 수 있으므로 원칙적으로 단체교섭권 및 체결권 등을 행사할 수 있으며, 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 노동쟁의가 발생한 경우 조정신청 등 법 소정의 절차를 거쳐 쟁의행위도 할 수 있는 것"이라고 회시하고 있다.

교원노조의 경우 교원노조법 시행령 제2조에서는 "교원의 노동조합 중 2 이상의 특별시·광역시·도에 걸치는 단위노동조합은 시·도 단위의 지부·분회 등에 한하여 교원노조법 제4조 제2항의 규정에 의한 노동조합의 설립신고를 할 수 있다"고 규정하고 있다. 이에 대하여 교육인적자원부는 지부·분회가 설립신고를 필한 경우에만 단체교섭에 참가할 수 있다는 견해를 지니고 있는 것에 비하여, 지부·분회 설립신고 여하에 관계없이 규약을 정비하고 있는지 또는 독자적 활동을 수행할 만한 집행조직을 가지고 있는지 여부를 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 검토하여야 한다는 견해가 제시된 바 있다(이철수, 2000).

이와 관련하여, 공무원노조가 하부조직에 노조 설립신고를 하지 아니한 지부·분회를 설치한 경우 그 법적 지위문제를 논하는 견해가 있다. 이에서는 공무원노조의 지부·분회는 크게 ① 최소단위를 단위노조로 하고 그 하부조직에 노조 설립신고를 하지 아니한 지부·분회를 설치하는 경우와 ② 최소단위의 상부조직을 단위노조로 하고 최소단위에 노조 설립신고를 하지 아니한 지부·분회를 설립하는 경우로 나누어 볼 수 있다고 한다.

첫째, 전자의 경우 최소단위에 해당하는 단위노조가 지부·분회를 설치하는 것은 노조조직형태를 노조의 자율에 맡긴다는 원칙에 따라 당연히 허용되는 것으로 보이지만, 법외노조설에 따르는 경우 최소단위 이하의 조직에도 사실상 노조를 허용하는 것이 되므로 법의 취지에 위배될 우려가 있다고 한다.

둘째, 후자의 경우 상부노조가 최소단위의 조직에 노조 대신에 지부·분회를 설치하는 것은 노사자율의 원칙에 불구하고 상부노조가 최소단위의 단결권·단체교섭권의 행사를 침해할 우려가 있다고 한다. 최소단위에 해당하는 모든 공무원조직은 자주적으로 노조를 결성하고 단체교섭을 할 수 있는 헌법적 절차가 보장되고 있음에도 불구하고, 상부노조가 노조 설립을 막고 이에 대신하여 지부·분회를 설치하여 노조 조직형태 및 단체교섭 등에 관하여 구체적으로 지시·통제하는 것은 노조의 노조에 대한 단결권침해의 우려가 있다고 한다. 그러면서 현재 교원노조 등도 비노조설의 입장에서 지부·분회는 노조가 아니므로 독자적인 단체교섭권을 행사할 수 없다는 전제하에 조직을 운영하고 있지만 이에 대해서는 향후 심도 있는 검토가 필요하다고 밝히고 있다(이상윤, 2004: 122~123).

이 견해는 최소단위노조의 독자적인 교섭권한을 중시하면서도 다른 한편으로 산별노조의 지부·분회는 노조법 시행령 제7조에 의한 설립신고까지 마쳐 절차적 요건까지 구비한 경우에만 독자적인 단체교섭권이 인정된다는 이해[60]에 입각하고 있다(이상윤, 2004: 126~129). 이에 대해서는 공무원들이 전국단위조직을 선택하여 최소단위에 하부조직을 두는 것은 자율적인 의사결정이라면 단결권 침해문제를 야기하는 것이 아니라는 비판이 가능하다. 즉 최소단위를 초과하는 단위에서 단위노조가 결성되고 최소단위에 하부조직을 두는 것은 민간부문에서도 금지되고 있지 않으며, 어떤 측면(가령 산별노조로의 전환논의 등)에서는 더욱 바람직한 형태로 보고 있다는 점, 복수노조의 설립이 금지되어 있지 아니한 상황에서 이와 같은 논의의 실익이 있는가 하는 점 등[61]이 비판으로 제시될 수 있다.

공무원노조법 시행령(안)과 시행규칙(안)에서는 교원노조의 경우와

60) 그 근거로는 노조 설립신고절차는 단순한 형식적 행정절차에 불과한 것이 아니라 노조가 실질적 요건을 갖추었는지 여부를 판단하여 노동조합의 민주성과 자주성을 확보하기 위한 절차라는 점 등을 들고 있다.

61) 공무원노조법과 관련된 한국노동법학회 2004년도 추계학술발표「노동입법의 현황과 과제」에서 토론자인 강성태 교수의 견해이다.

달리 최소설립단위에서의 노조 설립신고에 관한 규정을 두지 않고, 산하조직 설치사실의 통보규정으로 대체하고 있다. 단위노조의 지부나 분회 등 산하조직은 그 자체 독립된 노동조합이 아니므로 원칙적으로 단체교섭의 당사자가 될 수 없고, 다만 산하조직이 단위노조로부터 교섭권한을 위임받은 경우 또는 단위노조의 규약상 일정한 사항에 관하여 교섭할 권한을 가진다는 취지의 규정이 있는 경우에는 예외적으로 해당사항에 대하여 교섭당사자가 될 수 있다(임종률, 2004: 107~108).[62] 그런데 판례법리를 참조하면 최소설립단위 이상의 당해 지부나 분회가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립한 단체로서 활동하고 있으면 자신의 노동조합이나 조합원에 고유한 사항에 대해서는 독자적인 단체교섭권 및 단체협약체결권을 지니는 경우가 있을 수 있는데, 이와 같은 예외적인 경우를 판단하기 위해 사전적인 절차를 어느 정도 강구할 필요가 생기게 된다.

이러한 대비책으로 시행령(안)과 시행규칙(안)에서는 산하조직 설치 통보서에 규약 또는 지부·분회 등의 운영규정을 첨부하도록 하고 있는데, 사후에 발생할 수 있는 문제에 대한 사전적 대응책으로 기능할 수 있다고 생각되며, 나아가 지부·분회가 설치되어 있는 경우에는 노조법 제13조[63] 제1항에 의한 변경사항의 신고나 동조 제2항에 따른 정기 통보시 지부·분회 관련사항도 통보하도록 추가하는 방안도 고려할 수 있겠다.

마) 가능한 조직형태

공무원노조법에 규정된 최소단위의 제한만 피한다면 다양한 조직형태의 공무원노조 설립이 가능하게 된다. 예를 들어 ① 법에 예시된 최

62) 전국공무원노동조합 규약 제59조(단체교섭 및 단체협약의 체결)에서는, 위원장은 모든 교섭의 대표자가 되고(제1항), 교섭위원은 위원장을 포함하여 상임집행위원회에서 지명한 조합원으로 구성하며(제2항), 위원장은 교섭권과 협약체결권을 본부장 또는 지부장에게 위임할 수 있다(제3항)고 규정하고 있다.

63) 이 조항은 공무원노조법 제17조에 따라 공무원노조에 준용된다.

소단위별 공무원노조의 설립이 가능하고, ② 국가행정기관, 지방행정기관, 교육청이 각각 또는 혼성의 연합단체 공무원노조를 설립할 수 있으며, ③ 국가공무원, 지방공무원, 교육청 공무원들의 개별 단일노조나 이들을 전부 또는 일부를 포괄하는 전국단일노조, 특정지역 공무원들의 단일노조(광역과 기초를 별도로 또는 통합하여) 등도 가능하다. ④ 경우에 따라서는 복수의 기관이 단일노조를 결성하는 것(가령 법원공무원과 헌법재판소공무원들이 사법공무원노조를 결성하는 경우)도 불가능하지는 않다(구체적인 조직형태 예시는 김인재, 2004b: 94~95 참조).

공무원노조법이 들고 있는 최소단위로 공무원노조가 설립된 경우에 그 하부기관(예: 행정부의 부·처, 각급 법원, 지방선관위, 읍·면·동 등)에 지부나 분회를 설치할 수 있다. 또한 전국단위 또는 지역단위의 단일노조로 결성된 공무원노조의 경우에 최소단위 또는 그 하부기관에 지부·분회를 설치할 수 있다.

공무원노사관계의 특성, 특히 근무조건이 결정되는 구조를 고려할 때 전국 차원에서 중앙집중화된 교섭구도가 일반적일 것으로 보인다. 주요국가의 경우를 참조한다면, 우리나라의 경우 중앙집권적인 국가구조를 갖고 있을 뿐 아니라 공무원의 처우와 근로조건이 사실상 중앙인사위원회 등에서 결정된다는 점을 감안하면 전국 차원의 중앙집권적인 교섭구조를 피하기 어려울 것으로 보인다. 이 점은 교원노조의 경험에서도 나타나고 있다. 다만, 헌법기관별 내지는 (광역·기초) 자치단체별로 결정될 수 있는 사항들과 같이 특수한 사항들에 대해서는 설립기초단위별로 교섭하는 '조정된 교섭구도(coordinated bargaining model)' 내지는 '다원적인 교섭구조모델(multi-tier bargaining structure model)'이 적합할 것으로 보인다.

일본의 경우 국가공무원법은 국가공무원이 조직한 단체만을 직원단체로 인정하고 있으며(동법 제108조의3 제4항), 지방공무원법은 지방공무원법상 공무원이 조직한 단체만을 직원단체로 인정하고 있다(동법 제53조 제4항). 특히 지방공무원법 동조에 따르면, 지방공무원 직원단체는 동일한 지방공공단체에 속하는 직원으로 구성되어야 한다고 의무

지우고 있다. 국가공무원노동조합은 각 부처(府·省)[64] 단위로 조직되는 것이 일반적인데, 조직이 연합체(직원 개인가입의 형식을 취하지 않고 단일체 직원단체를 하나의 단위로 하여 단체가입의 형식을 취하는 직원단체) 형식을 취하는 경우는 40개, 단일체(조직이 직원 개인 가입 방식을 취하고 그 내부에 지부 등 하부조직을 가진 직원단체를 말함) 형식을 취하는 경우는 83개, 지부 등의 형식을 취하는 경우는 2,064개로 나타나고 있다. 그리고 구성원이 2개 이상 부·성에 걸치는 경우(日本國家公務員勞働組合總連合會, 日本國家公務員勞働組合連合會行政職部會, 沖繩國家公務員勞働組合 等)는 13개[65]로 집계되고 있다(日本人事院, 2005).

지방공무원의 경우는 동일한 지방공공단체에 속하는 직원들로만 직원단체를 조직하여야 하는데, 이는 직원단체의 구성을 동일한 지방공공단체에 한정한다는 의미와 원칙적으로 직원 이외의 자를 구성원으로 하여서는 안 된다는 의미를 지닌다. 동일한 지방공공단체라는 규제는 지방공무원의 단결조직을 직원이 임용되어 있는 지방공공단체단위로 기업내적 조직을 법정한다는 것을 뜻하는데, 이에 따라 전국 3,000여개가 넘는 지방공공단체별로만 직원단체를 조직할 수 있게 되어 소규모 직원단체의 설립만 가능하게 됨으로써 관공노동조합측에서는 노조분단정책이라고 비판하고 있다(김정한, 2001: 39~40).

후생노동성의 노동조합기초조사에 의하면, 2001년 6월 30일 기준으로 현업·비현업을 포함한 공무원부문의 노조조직률은 61.5%에 이르며(이철수·정인섭·이승욱·김성훈, 2002: 120), 국가공무원의 조직률은 2005년 기준으로 65.5%에 달하고 있다(日本人事院, 2005).

---

64) 이는 내각부와 총무성, 법무성, 외무성, 재무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성, 경제산업성, 국토교통성, 환경성, 인사원, 회계감사원을 말한다.

65) 그 내용은 연합단체 11개, 단일체 2개로 구성되어 있다.

나. 가입범위의 문제

1) 법령의 내용과 주요국가의 경우

가) 법과 시행령(안)의 내용

공무원노조법 제2조에서는 국가공무원법 제66조 제1항 단서 및 지방공무원법 제58조 제1항 단서의 규정에 의한 사실상 노무에 종사하는 공무원과 교원의노동조합설립및운영등에관한법률의 적용을 받는 교원인 공무원을 적용범위에서 제외하고 있다.

이어서 공무원노조법 제6조 제1항에서는 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위에 대해, 1. 6급 이하의 일반직공무원 및 이에 상당하는 연구 또는 특수기술직렬의 일반직공무원, 2. 특정직공무원 중 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 외무행정·외교정보관리직공무원, 3. 기능직공무원, 4. 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 별정직공무원 및 계약직공무원, 5. 고용직공무원으로 규정하고 있다.

그리고 동조 제2항에서는 제1항의 규정에 불구하고 노동조합에 가입할 수 없는 공무원의 범위에 대해, 1. 다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원,[66] 2. 인사·보수에 관한 업무를 수행하는 공무원 등 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장에 서서 업무를 수행하는 공무원, 3. 교정·수사 그 밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원, 4. 업무의 주된 내용이 노동관계의 조정·감독 등 노동조합의 조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원[67]으로 정하고, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정하도록 하고 있다(동조 제4항).

---

66) 이 범주에 대해서는 2004년 8월 입법예고안에서는 지휘·감독업무에 한정되어 있었는데, 국회에 제출된 법안에서는 '업무총괄자'까지 포함되어 있다는 지적이 있다(김인재, 2005).

67) 이에 대해서는 그 범위가 지나치게 광범위하고 불명확하여 공무원의 헌법상 단결권을 침해할 우려가 있다는 견해(이상윤, 2004: 121)가 있다.

이에 따른 시행령(안)[68] 제3조에서는 법 제6조 제2항 및 제4항의 규정에 의하여 가입이 금지되는 공무원의 범위에 대하여, 우선 제1호의 '다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원'의 범위에 대해서는 "법령·조례 또는 그 위임을 받아 규정되는 규칙·훈령·사무분장 등에 의하여 다른 공무원을 지휘·감독하며 그 복무를 관리할 권한과 책임을 부여받은 공무원(직무대리자 포함) 또는 부서장을 보조하여 부서내 다른 공무원의 업무수행을 지휘·감독하거나 총괄하는 업무에 주로 종사하는 공무원"을 규정하고 있다(제1호). 그리고 제2호의 '인사·보수에 관한 업무를 수행하는 공무원 등 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장에 서서 업무를 수행하는 공무원'의 범위에 관하여는 "다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 업무를 주된 업무로 수행하는 공무원(자료 정리 등 단순업무를 보조하는 자를 제외)으로 정하면서 가. 공무원의 임용·복무·징계·소청심사·보수·연금 그 밖에 후생복지에 관한 사항, 나. 노동조합 및 「공무원직장협의회의 설립·운영에 관한 법률」에 의한 직장협의회에 관한 사항, 다. 예산의 편성·집행(단순집행 제외)에 관한 사항 및 행정기관의 조직·정원관리에 관한 사항, 라. 감사에 관한 사항, 마. 보안·청사시설 관리·질서유지에 관한 사항, 청사방호에 관한 사항 및 비서·자동차운전업무에 관한 사항"으로 규정하고 있다(제2호).

이어서 제3호의 '교정·수사 그 밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원'의 범위에 대해서는 "「공무원임용령」 별표 1 중 공안직군에 해당하는 공무원, 국가정보원에 근무하는 공무원 및 수사를 주된 업무로 행하는 공무원"으로 정하고 있다(제3호). 제4호의 '업무의 주된 내용이 노동관계의 조정·감독 등 노동조합의 조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원'의 범위에 관하여는 "업무의 성격상 노사간의 이해관계에 영향을 미치는 업무로서 중립성과 공정성이 특히 요구되는 업무를 수행하는 다음 각

68) 이는 2005년 11월 8일 입법예고된 시행령(안)을 말한다.

목의 어느 하나에 해당하는 공무원으로, 가. 「노동위원회법」에 의한 노동위원회의 사무국에서 심판사건 및 조정사건의 업무를 수행하는 공무원, 나. 「근로기준법」에 의하여 노동부 및 그 소속기관에서 「근로기준법」, 「산업안전보건법」 그 밖의 노동관계법령 위반의 죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 행하는 공무원, 다. 「선원법」에 의하여 「선원법」 및 「근로기준법」 그 밖의 선원근로관계법령 위반의 죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 행하는 공무원, 라. 「노동조합 및 노동관계조정법」에 의하여 지방자치단체에서 노동조합 설립신고, 단체협약 및 쟁의행위 등에 관한 업무를 수행하는 공무원"을 들고 있다(제4호).

나) 법과 시행령(안)의 취지

우선 현업공무원과 교원을 적용범위 외로 설정한 것은 이들이 각각 노조법과 교원노조법의 적용을 받고 있기 때문이라고 설명되고 있다. 그리고 5급 이상의 공무원을 배제한 것은 계급제 성격이 강한 우리나라 공무원제도의 특성상 통상 관리자적 지위에 있으며 주요 정책결정과정에 직접 참여하기 때문이라는 점을 들고 있으며, 6급 이하라도 지휘감독자나 인사·보수 등 공무원 노사관계에 있어서 행정기관의 입장에 서서 업무를 수행하여야 할 공무원은 '사용자의 이익대표자'에 해당한다고 보아 가입을 금지하고 있다. 아울러 특정직 공무원 일반이나 교정·수사 등 업무종사자는 공권력의 행사 등 경찰에 준해 제복근무하거나 엄격한 지휘복종이 요구되는 범주로 보아 가입을 금지시키고 있다(노동부, 2005a: 25).

이어서 시행령안으로 상세히 규정된 "지휘감독권 행사자"에 대해서는 6급 이하 공무원 중 법령·조례·규칙에 근거하여 소속직원에 대한 근무평정·소관업무 전결권한 등의 직책을 부여받은 공무원(기관장 또는 과장)으로 가입제한 예상규모는 사업소장·출장소장 등 170여 명으로 추산하고 있다. "업무총괄자"에 관하여는 법령 등에 의해 지휘·감독의 직책을 부여받은 것은 아니지만 훈령·사무분장·업무분장 등에 의해 기관장 또는 부서장을 보조하여 '담당' 또는 '팀장'으로서 다른 공무원의 업무를 지휘·감독하거나 총괄하는 공무원으로 시군구, 중앙행

정기관·시도 소속기관 6급'담당'의 경우 법령상 지휘감독의 지위에 있지 않지만 과내 업무분장 또는 사무분장규정 등에 의해 다른 공무원의 업무를 총괄관리하는 경우(일부사무 전결, 검토, 협조, 감사시 연대책임 등)를 들고 있는데, 가입제한 예상 규모는 행정부전체 6급 이하 공무원 288,662명 중 3만 8천여 명으로 추산하고 있다.

다음으로 "인사·보수 등 노조와의 관계에서 행정기관의 입장에 서는 공무원"의 경우는 주로 각 기관 총무(인사·서무·용도·경리업무 등 담당직원), 기획담당, 감사담당 등 부서 근무자의 경우를 들고 있는데, 직장협의회 가입제한 대상기준으로 할 때 3만 5천여 명으로 추산하고 있다. "교정·수사 등의 업무에 종사하는 공무원"의 경우에 대해서는 경찰·소방 등 특정직 공무원과 유사하게 국가 안전 및 국민 생명·안전보호 등 국가기능 유지에 핵심적인 업무를 수행하고, 제복근무 등 조직내 지휘·감독체계의 유지가 특히 강조되는 기관 소속 공무원이나 직무담당자의 가입을 제한한 것으로 공안직군(직렬)에는 교정(교정·교회·분류), 소년보호, 보호관찰, 검찰사무(검찰사무·검찰수사), 마약수사, 출입국관리, 철도공안이 포함되며, 가입제한 규모는 22,062명으로 추산하고 있다. 그리고 "노동관계 조정·감독 등의 업무수행 공무원"의 가입제한 규모에 관하여는 근로감독관 현원 1,026명(정원 1,170명), 선원근로감독관 48명, 심사관(조정 61명, 심판 67명: 6급 이하 심사관 60여 명), 노조 업무 담당자로 259개 자치단체 평균 2명씩 하여 500여 명으로 추산하고 있다(노동부, 2005b: 2~4).

다) 관계법령의 경우

공무원노조와 관련되는 교원노조법과 공무원직장협의회법의 경우 가입제한범주에 대하여 살펴보면, 교원노조법에서는 동법의 적용범주에 대하여 초·중등교육법 제19조 제1항에서 규정하고 있는 교원을 말한다고 하면서, 대학교원[69] 외의 별도의 적용제외범주를 설정하고 있지

69) 대학교수의 교원노조 설립을 금지하고 있는 현행법 규정에 대해 교수노조는 교수도 임금생활자란 점에서 형평성 문제를 제기하여 왔다. 최근 열린우리당에서는 대학교수도 근로자로서 근로조건의 개선과 경제·사회

않다.

공무원직장협의회의설립·운영에관한법률(이하 '공무원직장협의회법'이라 함)에서는 제3조에서 가입범위에 대해 규율하고 있는데, 가입할 수 있는 공무원의 범위는 ① 6급 이하의 일반직공무원 및 이에 준하는 연구·특수기술직렬의 일반직공무원, ② 특정직공무원 중 재직경력 10년 미만의 외무행정직·외교정보관리직공무원, ③ 기능직공무원, ④ 고용직공무원, ⑤ 제1호의 일반직공무원에 상당하는 별정직공무원으로 정하고 있다(제1항).

그리고 공무원직장협의회법 동조 제2항에서는 가입제외되는 범주로 국가공무원법 제66조 제1항 단서 및 지방공무원법 제58조 제1항 단서의 규정에 의하여 노동운동이 허용되는 공무원(현업공무원)과 지휘·감독의 직책이나 인사·예산·경리·물품출납·비서·기밀·보안·경비 또는 자동차운전 기타 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원을 들고 있다.

공무원직장협의회법상 가입이 금지되는 공무원의 상세한 범주에 대해서는 동법 시행령 제3조 제1항에서 규정하고 있는데, 이에서는 '지휘·감독의 직책에 종사하는 공무원'에 대하여 "법령·훈령 또는 사무분장에 의하여 다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하는 모든 직책에 종사하는 공무원(직무대리자 포함)", '인사업무에 종사하는 공무원'에 관하여 "공무원임용령 제2조 제1호의 임용업무를 주된 업무로 수행하는 공무원(자료정리·타자 등 단순업무를 보조하는 자 제외)", '예

적 지위향상을 도모할 수 있도록 노조 결성을 허용하는 쪽으로 교원노조법을 개정, 임용권자 동의나 단체협약에 따라 노조 전임자를 둘 수 있도록 하고 정부나 대학재단을 상대로 임금·근로조건·후생복지 등에 관하여 단체협약을 체결할 수 있게 하되 정치활동이나 쟁의행위는 하지 못하도록 하는 방안을 강구하고 있다. 이에 대하여 교수노조측에서는 교수노조의 활동이 대학 정책수립에의 참여도 포함되어야 하며 교수 개인의 정치활동은 허용하면서 노조 차원에서는 금지하는 것은 모순이라고 주장하고 있다. 2001년 법외단체로 출발한 교수노조의 가입자는 1,100여 명에 이르고 있다. 한편 민주노동당측에서는 정치활동 보장 등을 허용하는 개정안을 별도로 제출하는 방안을 논의하고 있다. 동아일보, 2005. 11. 8.자 참조.

산·경리·물품출납업무에 종사하는 공무원'에 대하여는 "예산회계법 및 물품관리법에 규정된 업무를 주된 업무로 수행하는 공무원(자료정리·타자 등 단순업무를 보조하는 자 제외)"을 규정하고 있다.

그리고 '비서업무에 종사하는 공무원'에 관하여는 "비서업무를 실제 수행하는 공무원"으로, '기밀업무에 종사하는 공무원'으로는 "외교·군사·감사·조사·수사·검찰사무·출입국관리·유선교환업무 등 기밀업무를 수행하는 공무원"으로, '보안·경비업무에 종사하는 공무원'으로는 "청사관리기관 또는 부서, 교정시설, 보호시설 등에서 공공안전의 목적상 특정인 또는 특정시설에 대한 보안·경비업무를 수행하는 공무원"으로, '자동차운전업무에 종사하는 공무원'의 범주에는 "자동차운전업무를 실제 수행하는 공무원"을, '기타 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원'으로는 "협의회에 관한 업무를 수행하는 공무원"으로 규정하고 있다. 시행령 동조 제2항에서는 기관장(협의회가 설립되는 기관의 장)은 당해 기관의 직책 또는 업무 중 협의회에의 가입이 금지되는 직책 또는 업무를 지정하여 이를 공고하여야 한다고 규정하고 있다.

라) 적용제외범주의 규모

노동부의 자료에 의하면 2004년 기준으로 전체 공무원 93만명 중 공무원노조법 적용대상 공무원 수는 39만여 명으로 추산되고 있다. 적용제외 공무원들의 숫자는 현업공무원 41,889명, 교원 323,687명, 경찰·소방 등 특정직 공무원 132,780명, 5급 이상 37,007명 등 합계 535,363명으로 집계되고 있다. 그리고 이 중 노조 가입이 제한될 것으로 예상되는 공무원의 숫자는 8만여 명으로 추산되고 있는데, 지휘감독자 3만명, 인사보수담당자 3만명, 교정·수사 등 업무담당자 2만명으로 예상하였다. 따라서 공무원노조법 시행에 따라 추가로 노조 가입이 허용되는 공무원은 30~31만명에 이를 것으로 보면서, 현업기관과 교원 등 이미 노동기본권이 보장되는 공무원을 포함하여 전체공무원 93만명 중 64만명(70%)의 공무원이 노동기본권을 보장받게 된다고 예측하고 있다(노동부, 2005a: 64).

그런데 앞에서 시행령안을 해설한 자료에 나타난 적용제외 공무원들

의 예상규모를 보면 9만 7천명 정도에 이르게 되고, 공무원노조법 적용대상 공무원 39만여 명 중 약 25% 정도의 규모가 적용제외범주에 속하게 된다. 공무원노조측에서는 특히 6급 공무원 8만여 명[70] 중 63%인 5만여 명이 가입금지대상이 되며, 37%인 3만여 명 정도만 가입대상이 된다면서 비판하고 있다.[71] 아울러 직무내용과 무관하게 직급을 기준으로 5급 이상 공무원의 단결권을 제한하고, 공안직군 공무원 전체에 대하여 광범위하게 단결권을 제한하며, 나아가 인사·예산 기타 행정기관의 관리·운영에 종사하는 공무원을 업무의 주된 내용을 기준으로 제한하고 있는 것은 직급과 업무·역할을 기준으로 공무원 근로자의 단결권을 심하게 제약하는 것이라고 비판하고 있다(전국공무원노동조합, 2005: 347).

마) 주요국가의 경우

ILO 제87호 협약(결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약) 제9조에서는 국내 법령으로 결사의 자유 보장범위를 별도로 정할 수 있는 범주로 경찰과 군대의 경우를 언급하고 있으며, 제151호 협약(공공부문의 단결권 보호 및 고용조건의 결정을 위한 절차에 관한 협약) 제1조 제2항에서는 정책결정이나 관리직에 종사하는 상급의 근로자, 고도의 기밀적 성격의 직무에 종사하는 근로자, 군인 및 경찰의 노동3권을 국내 법령으로 별도로 정할 수 있도록 하고 있다(한국노동연구원, 1993). 주요국가의 경우 군인·경찰 등 특수한 업무를 담당하는 공무원에 대해 단결권 제한이 예외적으로 행해지며, 일본의 경우를 제외하면 단결권은 거의 인정하고 미국과 같이 단체교섭권에 대한 제한을 설정하는 경우가 있고, 우리나라와 같이 공무원의 종류·직급·직무 등에 따라 노동조합 가입 자체를 금지하고 있는 입법례는 거의 보이지 아니한다

70) 행정자치부의 통계에 따르면 정확히 경력직 6급 공무원은 76,547명, 특수경력직 6급상당 공무원은 3,193명으로 합계 79,740명에 이른다(행정자치부, 2005: 86).

71) 매일노동뉴스, 2005년 11월 7일자에 실린 공무원노조총연맹(공노총) 위원장의 대담기사 참조.

(김인재, 2004a: 87~88).

미국의 경우는 연방공무개혁법(the Civil Service Reform Act of 1978)에 의해 ① 군인, ② 국무부 등에 고용된 외무공무원, ③ 안보·정보수집기관 공무원, ④ 연방공공부문 근로자의 노사관계를 규율하는 연방공무노동관계위원회(FLRA)나 연방공무쟁의조정위원회(FSIP)에 고용된 공무원, ⑤ 일반회계국에 고용된 공무원, ⑥ 감독직·관리직·기밀직·인사업무(단순업무 제외) 담당 공무원 등에게는 단체교섭권이 인정되지 않고 있다(이철수·정인섭·이승욱·김성훈, 2002: 97~98).

일본의 경우는 국가공무원법상 경찰·해상보안청·감옥에 근무하는 직원은 근무조건의 유지개선을 목적으로 하여 당국과 교섭할 단체를 결성하거나 이에 가입할 수 없도록 규정하고 있고(국가공무원법 제108조 제5항), 지방공무원법상으로 단결권이 금지되는 직종은 경찰직원과 소방직원으로 규정되어 있다(지방공무원법 제52조 제5항). 그리고 국가공무원법에 의하면 내각총리대신·국무대신·재판관 등 법원직원·국회직원·방위청직원·특정독립행정법인의 임원·일본우정공사의 임원 등 특별직공무원에게는 법 적용이 배제되어 직원단체[72]를 결성할 수 없으며(국공법 제2조 제3항), 지방공무원법에 따르면 선거에 의해 취임하는 공무원·지방공영기업의 관리자 등 특별직공무원도 직원단체 결성범위에서 제외되어 있다(지공법 제3조). 그런데 소방직원은 국가공무원법에서 원래 가입금지범위에 설정되고 있었지만, 1965년 ILO 제87호 협약 비준시 국가공무원인 소방직 공무원은 가입범위에 포함시키는 것으로 규정하였다(佐藤達夫, 1997: 165).[73]

일본 공무원법에서는 중요한 행정상의 결정을 행하는 직원, 중요한 행정상의 결정에 참여하는 관리직 지위에 있는 직원, 직원의 임면에 관

72) 직원단체란 직원이 그 근무조건의 유지개선을 도모할 것을 목적으로 조직한 단체 또는 연합단체를 말하며(국공법 제108조의2 제1항, 지공법 제52조 제1항), 일반적으로 직원단체의 헌법상 근거가 노동기본권을 규정한 일본헌법 제28조에 있다고 설명되고 있다(青木宗也, 1985: 17~21).

73) 그런데 소방직원은 대부분 지방공무원이고, 국가공무원인 소방직원은 사무직원만이 존재한다.

하여 직접적인 권한을 지닌 감독적 지위에 있는 직원, 직원의 임면·分限·징계 혹은 복무·직원의 급여, 기타의 근무조건 또는 직원단체와의 관계에서 당국의 계획 및 방침에 관한 기밀사항에 접하여 그로 인하여 그 직무와 책임이 직원단체 구성원으로서의 성의와 책임에 직접적으로 저촉된다고 인정되는 감독적 지위에 있는 직원 기타 직원단체와의 관계에 있어서 당국의 입장에 서서 수행해야 할 직무를 담당하는 공무원을 '관리직원등'이라고 부르면서, 이러한 관리직원등과 관리직원 이외의 자와는 동일한 직원단체를 조직할 수 없고, 이들이 함께 조직하는 단체는 직원단체로 보지 않는다라고 규정하고 있다(국공법 108조의2 제3항, 지공법 제52조 제3항).

관리직원등의 범위에 대해서는 인사원규칙(국가공무원)과 인사위원회규칙 또는 공평위원회규칙(지방공무원)에서 정하도록 하고 있는데(국공법 108조의2 제4항, 지공법 제52조 제4항), 인사원규칙(17-0)에서는 각 성·청별로 범위를 정하여 공시하고 있으며 대략 '각 성·청의 본성·청에 근무하는 직원에 대해서는 과 이상의 조직의 장, 총괄·관리·인사의 과장 보좌 및 인사·노무담당자'가 이에 속하고 있다. 관리직원등이라고 인정되는 직원들이 국장클래스에서 과장클래스까지 동일한 직원단체를 구성할 수 있는지에 대해서는, 직원단체의 자주성 확보 차원에서 규정한 공무원법 관련조항의 취지에 따라 동일한 직원단체를 구성할 수는 없고(즉 관리직원등의 내부에 있어서도 상대성이 인정되며), 과장급은 과장급끼리, 부장급은 부장급끼리는 조직할 수 있다고 해석되고 있다(公務員關係判例硏究會 編, 2000: 24~25). 실제로는 국토교통성에 관리직원등으로 조직된 직원단체[74]가 존재한다(日本人事院, 2005).

한편 국가가 경영하는 국영기업(국유임야사업) 또는 특정독립행정법인에 근무하는 일반직 국가공무원(현업공무원) 직원 및 일본우정공사의 노동관계에 대해서는 특정독립행정법인등의노동관계에관한법률[75]

74) 아마도 이는 노동조합형태가 아니라 직원단체 형식으로 단결권이 인정되며 단체행동권은 물론이고 단체협약체결권마저 부인(국가공무원법 제108조의5 제2항)되는 일본의 특수한 상황에 기인하는 것으로 고찰된다.

이 적용된다.[76] 그리고 지방공영기업 현업공무원의 노동관계에 대해서는 지방공영기업등의노동관계에관한법률이 적용되고 있는데, 국가공무원의 경우와 거의 같다. 직원의 단결권은 노동조합 형태로 인정되며(특정독립행정법인등의노동관계에관한법률 제4조 제1항), 직원이 결성하거나 가입하는 노동조합에 대하여 중앙노동위원회는 직원 중 '사용자의 이익대표자'의 범위를 고시하는 것으로 규정하고 있다(동조 제2항). 중앙노동위원회의 이러한 사무처리시에는 공익위원만 참여하는 것으로 정하고 있다(동조 제3항).

즉 현업(국가·지방)공무원에 대해서는 노동조합형태로 노동기본권(쟁의행위권 제외)이 인정되고 있는데, 단결권과 관련하여 중앙노동위원회가 정한 '사용자의 이익대표자'의 범위[77]를 보면, 대략 ① 부장·과장, ② 과장보좌 내지 대리(인사, 노무, 경리담당에 한함), ③ 계장 내지 계장대리(인사, 노무, 경리담당에 한정), ④ 인사·노무·경리담당 직원(기획에 관한 사무담당자에 한함)으로 설정되어 있다.

---

75) 2003년 4월부터는 종전의 우편·국유임야사업·인쇄·조폐사업 4종류의 국영기업 중 국유임야사업만이 남고, 우편업무(우정3사업)는 일본우정공사로 개편되었으며 재무성의 조폐국과 인쇄국은 특정독립행정법인으로 바뀌었다. 이에 따라 종전의 '국영기업및특정독립행정법인의노동관계에관한법률'의 명칭은 '특정독립행정법인등의노동관계에관한법률(特獨勞法)'로 변경되었다. 직원의 신분은 국가공무원 신분이 유지된다. 특정독립행정법인이란 독립행정법인 중 "그 업무의 정폐가 국민생활 또는 사회경제의 안정에 직접적이고 현저한 지장을 미친다고 인정되는 것", 또는 "그 목적이나 업무의 성질 등을 종합적으로 감안하여" 직원의 신분을 국가공무원으로 할 필요가 있는 것을 말한다(독립행정법인통칙법 제2조 제2항, 제51조). 한편 독립행정법인이란 국가행정조직의 감량화·효율화를 목적으로 행정기관에 법인격을 부여하는 제도를 말하는데, 2001년 4월 약 90개의 행정기관으로부터 60개의 독립행정법인이 창설되었으며, 그 중 거의 전부(55개)가 특정독립행정법인이 되었다(菅野和夫, 2002: 7~11; 和田榮, 2003: 70~74).

76) 특정독립행정법인등의노동관계에관한법률 제2조에서는 동법의 적용범위에 대하여 특정독립행정법인, 국유임야사업을 행하는 국가가 경영하는 기업 및 일본우정공사에 근무하는 일반직 국가공무원을 말한다고 규정하고 있다.

77) 2003. 8. 19. 中勞告 4号 참조.

2) 검토

가) 일반론

공무원노조의 가입제한범위와 관련해서는 노동법에서의 일반원칙과 공무원의 특성을 조화시켜 해석할 필요가 있을 것이다. 공무원노조법 제17조 제2항에 의해 준용되는 노조법 제2조 제4호 단서 가목에서 "사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우"를 결격사유의 하나로 들고 있는 것은 노동조합의 자주성 확보에 취지가 있다고 할 수 있다. 즉 사용자나 사용자의 이익대표자가 노동조합에 가입할 경우 그의 직무상 책임이 조합원으로서의 성실성과 충돌할 뿐 아니라 노조운영에 있어서 사용자의 이해가 반영되어 노동조합의 자주성이 침해될 것을 우려한 때문이라고 할 것이다(김유성, 1999: 60).

관련 대법원 판례(대법원 1998. 5. 22. 선고 97누8076 판결)도 "노동조합의 자주성을 확보하기 위하여 사용자 또는 항상 사용자의 이익을 대표하여 행동하는 자의 노동조합에의 참가를 금지하고 있는바, 전쟁기념사업회 학예부장의 차하위자인 3급직 학예담당관이 그 부하직원을 지휘하고 그 휘하의 6급 이하 직원에 대한 1차적 평가를 하지만, 부장이 2차 평정권자로서 그 평정의 권한 및 책임은 궁극적으로 부장에게 귀속되고, 부하직원의 지휘도 부장을 보조하는 데 지나지 아니하며, 인사·급여·후생·노무관리 등 근로조건의 결정에 관한 권한과 책임을 원고로부터 위임받은 사실이 없다면, 위 학예부장은 '사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자'에 해당하지 아니한다"고 판시하고 있다. 즉 형식적인 지위나 명칭을 기준으로 할 것이 아니고 실제로 담당하는 기능에 따라 판단되어야 한다는 점을 나타내고 있다.

노조법에서 사용자라 함은 "사업주·사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자"를 말한다(제2조 제2호). 여기서 '사업주'는 개인경영의 경영주 또는 법인경영의 법인 그 자체를 말하고, '사업의 경영담당자'는 사업주로부터 경영의 전부 또는 일부에 대하여 포괄적 위임을 받아 그 경영에 대하여 책임을 지고 대외적으로 사업을 대표하거나 대리하는 자를 말하

며,[78] '근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자'라 함은 노무관리의 기획·집행에 관여하는 자와 전보·승진·해고 등의 인사사항 또는 임금·근로시간·휴식 기타 근로조건에 대하여 결정권한이 있는 자를 의미한다. 그리고 '사용자의 이익대표자'라 함은 통상 사용자에 전속되어 그의 업무를 보조하는 자(가령 임원의 비서·운전수)와 회사재산을 보호하기 위하여 출입자를 감시하는 등의 경찰적 업무를 맡고 있는 자를 의미한다고 해석되고 있다(김유성, 1999: 60).

이를 공무원의 경우에 적용시키면 "공무원의 인사·급여·후생·노무관리 등 근무조건의 결정 또는 업무상의 명령이나 지휘감독을 하는 등의 사항에 대하여 사용자인 행정기관의 장으로부터 일정한 권한과 책임을 부여받은 자"(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 27~30)나 "통상 행정기관에 전속되어 그 업무를 보조하거나 경찰적 업무 등을 담당하고 있는 자"라고 정의할 수 있을 것이다. 가입범위 제한에 대해서는 법령에 획일적으로 그 범위를 설정하는 것보다는 노동조합이 자체적으로 규약으로 정하는 것이 바람직하다는 견해(김인재, 2004a: 89)가 강하게 제기되고 있다.

나) 가입제외자 결정의 공정성

공무원노조에의 가입제한범위 제한과 관련하여 우선 그 결정의 공정성 확보절차문제를 들 수 있다. 현재 공무원노조법령에서는 제한범위의 구체적 결정을 대통령령으로 하도록 하고 있는데, 공무원노조와의 관계에서 사용자 입장에 있는 정부측의 결정에 의하도록 하는 것은 공정성과 관련하여 문제가 있을 수 있다. 일본에서 비현업 국가공무원의 경우 관리직원의 범위를 인사원규칙으로 정하도록 하고 있지만, 이들에게 단결권이 부정되는 것은 아니다.

현업공무원의 경우 관리직 등의 적용제외범주가 넓다고 하여 일본노동조합총연합회(연합)가 ILO에 제소한 사건에서, 결사의 자유위원회는 공무원의 자유로운 단결권보장(군대와 경찰 제외)을 확인하면서 가입

78) 대법원 1988. 11. 22. 선고 88도1162 판결.

제외범위문제는 전체의 관계자에 의해 중립적이라고 간주되는 기관에 의해 결정되어야 한다는 점을 강조하고 있다(日本 ILO協會, 2003: 124~126).[79] 앞에서 살펴본 바와 같이 일본 현업공무원의 경우 '사용자의 이익대표자'의 범위에 대하여 국가공무원의 경우 중앙노동위원회가,[80] 지방공무원의 경우 노동위원회가 정하도록 한 것[81]을 참조할 수 있을 것이다.

다) 구체적 문제

5급 이상의 공무원을 가입제외범주로 설정한 공무원노조법 규정에 대해서는, 오늘날 공무원조직의 확대에 따라 5급 이상의 공무원도 업무관계에 있어서 중간관리자에 해당할 뿐 사실상 하급공무원에 대한 관리책임을 지는 위치에 있지 않은 경우가 많고, 따라서 일정 직급 이상의 공무원을 획일적으로 가입대상에서 제외한 것은 현실적으로 적절하지 않다는 견해가 있는데(김인재, 2004a: 86), 이에서도 지적하듯이 우리나라 공무원제도가 전통적으로 계급제의 바탕 위에 다양한 직위분류적인 요소를 가미한 형태로 운영되어 왔다는 점을 감안한 입법이라고 판단된다.

그런데 특정직공무원 중 법상 가입제외범주로 설정된 소방공무원의 경우에 대해서는 앞에서 언급한 바와 같이, 일본에서는 국가공무원법에서 원래 가입금지범위에 설정되어 있었지만 1965년 ILO 제87호 협약 비준시 국가공무원인 소방직 공무원은 가입범위에 포함시키는 것으로 규정한 내용을 참조할 수 있다.[82]

시행령(안)상의 '지휘·감독권 행사자'와 관련하여, 소속직원에 대한 근무평정·소관업무 전결권한을 부여받은 자에 대한 가입제한문제는

79) 2002년 11월 21일 ILO 제285회 이사회에서의 권고내용 참조.
80) 특정독립행정법인 등의 노동관계에 관한 법률 제4조 제2항.
81) 지방공영기업노동관계법 제5조 제2항.
82) 위에서 언급한 2002년 11월 21일 ILO 제285회 이사회에서 결사의 자유위원회가 행한 권고에서는 소방직원과 교정직원에 대해서도 단결권을 부여하여야 한다고 밝히고 있다.

법령·조례·규칙 등에 근거하고 있다면 큰 문제는 없어 보인다. '업무총괄자'의 경우 법령에 근거하지는 않지만 사무분장 등에 의해 기관장 또는 부서장을 보조하여 다른 공무원의 업무를 지휘·감독하거나 총괄하는 것으로 보이는 6급 '담당' 또는 '팀장'은 가입제외자 범위에 포함시키고 있다. 그런데 이 경우 업무총괄자의 개념은 법적 개념이 아니며 그 내용 또한 추상적이고 포괄적으로 법규적 성격을 지니지 아니하는 훈령이나 사무분장 등에 의해 가입범위를 기관장이 일방적으로 정할 수 있게 한 것은 법률에 의한 기본권 제한의 법리를 위반한 것이라는 비판이 행해지고 있다(김인재, 2005). 완화하여 해석하더라도 이 경우 실질적인 지휘·감독권 내지 업무총괄성이 인정되어야 한다는 점을 유의할 필요가 있다. 즉 현재의 시행령안 기준은 다소 형식적인 면(지휘명령권이 기관장 또는 부서장을 보조하는 데 그치는 경우)에서 접근하고 있다고 생각되며(가입제외 예상규모를 보더라도 너무 광범위하다고 볼 수 있다), 인사나 복무관리 등 근무조건의 결정에 관한 권한과 책임을 명시적으로 위임받은 경우나 최종적인 근무평정권 유무 등 실질적인 측면에서 지휘·감독권을 지니고 있는지 또는 업무를 총괄하고 있는지 하는 기준에서 판단되어야 한다.

'인사·보수업무 등 노조와의 관계에 있어서 행정기관의 입장에 서는 공무원'을 정한 시행령안 규정은 비서·운전기사 등[83] 마목의 경우 사용자의 이익대표자에 해당한다고 보아 타당성을 인정할 수 있지만, 다소 제외범위가 넓다고 생각된다. 즉 자료정리 등 단순업무보조자는 제외하고 있지만, 일본 현업공무원의 경우를 참조할 때 인사·보수업무를 기획하는 등의 실질적인 업무관련성 관점에서 담당업무 공무원의 직무상의 의무와 책임이 노조원으로서의 성의와 책임에 직접적으로 저촉되는지를 검토하여야 한다고 생각된다.[84] 공무원직장협의회법상 인

83) 이 경우 공무원직장협의회법 규정과 같이 실제로 비서나 운전업무를 수행하고 있는지를 검토할 필요가 있다.

84) 공무원의 인사·보수에 관한 정책 또는 예산편성지침에 의해 단순히 인사·보수업무의 집행에 불과한 업무에 종사하는 공무원이 어떻게 행정기관의 입장에 서는 공무원이라고 볼 수 있겠는가라는 비판(김인재, 2005)

사업무 종사자는 임용업무[85]를 주된 업무로 수행하는 공무원임에 비하여, 시행령안상으로는 임용업무 이외에 복무·징계·소청심사·보수·연금 그 밖에 후생복지에 관한 사항으로 광범위하게 설정되어 있다.

'교정·수사 등의 업무에 종사하는 공무원'의 범위를 정한 시행령안 규정도 국가의 공공질서와 안전보장 등 직무의 공공성이 강한 이유로 제외된다는 취지에서 보면, 제복근무 등 조직내 지휘체계의 유지가 특히 강조된다는 추가적인 관점은 불필요한 것으로 보인다. 즉 실제로 교정·수사·보호·공안업무를 수행하고 있는 공안직군 공무원으로 좁힐 필요가 있다(김인재, 2004b: 101~102).

'노동관계의 조정·감독 등 업무수행 공무원'의 경우 법 내용대로 그 업무내용이 노조 조합원으로서의 지위와 양립할 수 없는 것인지를 검토할 필요가 있다고 하면서, 노동부 또는 행정자치부 공무원이라 할지라도 직접 공무원노사관계업무를 담당하고 있지 않은 공무원이라면 직접적으로 공무원 노사관계업무를 담당하고 있지 않은 이상 가입대상에서 배제할 필요가 없다는 견해가 있다(김인재, 2004b: 103). 이와함께 노동부 소속 근로감독관의 경우에도 공무원노조 관련법령의 정비과정에서 공무원노동관계업무를 다른 특별기구(가령 검사나 공무원노동관계조정위원회 등)에서 담당한다면, 직접적으로 공무원노동관계업무를 수행하고 있지 아니하는 이상 배제될 필요가 없다고 한다.[86] 아울러 이 가입제외범주 중 공무원직장협의회 담당자의 경우, 직장협의회는 노조와 무관한 조직인데 그에 관한 업무를 수행하는 자를 배제하는 것이 타당

이 존재하며, 이에서 더 나아가 업무의 성격에 따라 가입을 제한하는 경우 공무원의 인사발령(순환보직)에 의해 만일 해당 공무원이 당해 업무를 맡지 않을 때마다 노조에의 가입과 탈퇴를 반복해야 하는데 이는 불합리하다는 견해를 제시하고 있다.

85) 공무원임용령 제2조 제호에 의하면, 여기서 "임용"이라 함은 신규채용·승진임용·전직·전보·겸임·파견·강임·휴직·직위해제·정직·복직·면직·해임 및 파면을 말한다.

86) 현재 근로감독관직무규정(2005. 6. 29. 훈령 제601호)에 따르면 교원노조 관련사항은 직무범위에 포함되어 있지만, 공무원노조법 관련사항은 직무범위에 포함되어 있지 않다.

한가에 대해 의문을 제기하는 견해도 존재한다(조용만, 2005). 여기에는 물론 현재의 직장협의회가 노조 합법화의 전단계로 설립된 점이 인정되어 순수한 의미의 공무원협의기구도 아니고 그렇다고 노조도 아닌 중간적 성격의 기관으로 자리매김되었던 사정이 있기 때문에, 직장협의회를 노조에 준한 조직으로 보아 그 업무담당자를 배제하고자 하는 취지는 이해되지만, 장기적으로는 직장협의회법의 개정이 필요하고 직장협의회 관련업무 담당자를 노조 가입대상에서 배제하는 것 역시 재검토되어야 한다고 주장하고 있다.

3. 단체교섭·단체협약관련

공무원노조의 단체교섭 및 단체협약과 관련해서는 교섭당사자, 교섭담당자, 교섭사항, 교섭창구 단일화문제, 단체협약의 효력문제 등을 들 수 있다.

가. 교섭당사자

1) 당사자적격문제

단체교섭의 당사자란 단체교섭의 주체, 즉 단체교섭을 자신의 이름으로 행하고 그 법적 효과가 귀속되는 주체를 말한다(김유성, 1999: 129). 단체교섭 당사자는 법적 효과가 귀속되는 주체로서, 단체협약의 이행책임 또는 부당노동행위 책임의 귀속주체를 정하는 실익이 존재한다.

근로자측 당사자는 공무원노조법상의 노동조합이다. 이 경우 공무원노조가 노동조합으로서의 실질적 요건을 갖추었지만 형식적인 요건(설립신고)을 갖추지 못한 경우 단체교섭의 당사자가 될 수 있는지 하는 문제가 제기될 수 있다. 민간부문에서는 노동조합으로서의 실질적 요건을 갖추고 단지 형식적인 요건만 갖추지 못한 경우에도 단체교섭의 당사자가 될 수 있다고 보는 것이 통설인데(김유성, 1999: 129~130; 김형배, 2005: 727; 임종률, 2004: 57~60), 이를 공무원노조의 경우에도 적

용시키면 노동조합으로서의 실질적 요건을 갖추었다면 비록 형식적인 설립신고증을 교부받지 못했다고 하더라도 단체교섭의 당사자 자격이 인정되는 경우를 상정해 볼 수 있다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 164). 일본의 경우에도 등록하지 아니한 직원단체의 당사자적격 문제에 대하여 직원단체로서의 자격을 규약 등을 통해 입증한다면 당사자가 될 수 있다고 해석되고 있다(公務員關係判例硏究會 編, 2000: 12~13). 그런데 우리나라 대법원 판례에서는 이와 같은 경우를 거의 인정하고 있지 않다는 점을 유의할 필요가 있다.[87] 즉 아직까지는 이론과 현실 사이의 상당한 간격을 유념할 필요가 있다.

사용자측 당사자의 문제를 보면, 공무원노조법 제8조 제1항에서는 "노동조합의 대표자는 그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항에 대하여 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장·행정자치부장관(행정부를 대표한다)·특별시장·광역시장·도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 특별시·광역시·도의 교육감 중 어느 하나에 해당하는 자(이하 "정부교섭대표"라 한다)와 각각 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다"고 규정하고 있다.

이에 대해서는 ① 국가공무원에 대해서는 국가, 지방공무원의 경우 지자체, 교육공무원은 교육자치단체로 볼 것인가, ② 모든 공무원의 실질적인 사용자는 국가이고 형식적 사용자는 공무원의 구분에 따라 각각 헌법기관·지자체·교육자치단체로 볼 것인가, ③ 각 공무원의 임용권자로 볼 것인가[88] 하는 논의가 있다. 노동법 일반론과 공무원관계의 특수성을 고려하여 국가공무원의 경우 국가, 지방공무원의 경우 지자체, 교육공무원의 경우 교육자치체로 보는 견해가 있는가 하면(김인

87) 직접적으로 이 사항이 문제된 바는 없으나 유사한 사례에서 원심판례는 그 활동의 적법성을 인정하였지만, 대법원 1991. 6. 25. 선고 90누2246 판결은 그 정당성을 인정하고 있지 않다.

88) 공무원의 임용권은 원칙적으로 각 헌법기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 부여되어 있지만, 원칙적으로 6급 이하의 공무원에 대하여는 소속장관이나 사무총장 등에게 부여하거나 위임하고 있다(국가공무원법 제32조, 지방공무원법 제6조).

재, 2004a: 104), 단체협약이 체결되는 단위를 기초로 하여 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회·행정자치부, 특별시·광역시·도, 시·군·구 및 특별시·광역시·도의 교육청으로 보는 견해도 존재한다(이상윤, 2004: 124~125).

현 공무원노조법에서 정부측 교섭대표를 법률상 명문으로 규정한 취지가 분쟁소지가 많은 교섭을 피함과 동시에 행정기관의 책임주체를 명확히 함에 있다고 본다면, 정부교섭대표를 사용자측 당사자로 볼 수도 있다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 167~168). 이에서는 6급 이하 공무원의 경우[89] 임용권자는 소속장관이지만 공무원의 근무조건은 원칙적으로 동일하게 설정되는 것이 바람직하다는 점, 근무조건의 유사성·복무관계의 통일적 처리·불필요한 분쟁 예방 등의 차원에서 단체교섭의 통일적·효율적 진행을 위해 정부교섭대표를 행자부장관 등으로 획일화시킨 것이라고 설명하고 있다. 하지만 법적 효과가 귀속되는 '주체'라는 점을 감안하면 정부교섭대표의 기관 자체라고 보는 것이 타당할 것이다.

2) 지부·분회의 당사자적격문제

이 문제에 대해서는 앞에서 설명하였지만, 현재 대법원 판례에 의하면 "노동조합의 하부단체인 분회나 지부가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립된 조직체로서 활동을 하는 경우 당해 조직이나 그 조합원에 고유한 사항에 대해서는 독자적으로 단체교섭하고 단체협약을 체결할 수 있고, 이는 그 분회나 지부가 노동조합 설립신고를 하였는지 여부에 영향받지 아니한다"는 법리가 설정되어 있다(대법원 2001. 2. 23. 선고 2000도4299 판결 등).

산별·직종별 단위노조 지부나 분회의 단체교섭 당사자적격문제에 대해서는 ① 산별·직종별 노조의 경우 지부나 분회는 독자적인 단체교섭권이 인정되지 아니하고 산별노조의 지휘나 통제 아래 내부위임에

89) 공무원임용령에서는 최근 개정을 통해 1급 내지 3급 공무원의 인사 이외에는 임용권을 대통령에서 소속장관으로 위임하고 있다(제5조 참조).

의하여 단체교섭권을 행사할 수 있다고 하는 견해(이승욱, 2002), ② 지부나 분회가 실질적인 독립성을 지니고 있는 경우, 즉 독자적인 조합규약과 집행기관을 가지고 독립된 조직체로서 활동하는 경우에는 노조 설립신고 여하와 관계없이 독자적인 단체교섭권이 인정된다는 견해(김유성, 1999: 131), ③ 지부나 분회가 노조의 실질적 요건을 갖추고 아울러 설립신고를 마쳐 절차적 요건까지 갖춘 경우에 한하여 독자적인 단체교섭권이 인정된다는 견해(이상윤, 2004: 126~127)로 나누어지고 있다. 대법원 판례는 두 번째 입장을 따르고 있는데, 세 번째 견해는 현실적인 관점을 다분히 고려한 입장이라고 할 수 있다. 즉 노조 설립신고는 단순한 형식적 행정절차에 불과한 것이 아니라 노조가 실질적 요건을 갖추었는지 여부를 판단하여 노동조합의 민주성과 자주성을 확보하기 위한 절차라는 점을 논거로 하여, 노조설립 신고주의를 채택하고 있는 우리나라에서는 설립신고절차를 거쳐 실질적 요건을 갖추었는지 여부가 확정되어야 제3자가 노조의 존재를 확인할 수 있다는 점을 제시하고 있다.

공무원노조의 경우 지부나 분회의 단체교섭당사자성은 최소설립단위 제한문제와 관련하여 또 다른 문제를 제기하고 있다. 즉 설립최소단위 이하에서 지부나 분회가 독립적인 활동을 하는 경우(가령 중앙행정기관의 각 부처 지부나 분회의 경우) 판례법리에서와 같이 독자적인 교섭권한을 인정할 것인가 하는 문제이다. 이에 대해서는 최소설립단위 제한의 취지를 고려할 때 인정하기 어렵다고 생각된다. 다시 말하여 공무원노조 최소설립단위 제한의 취지는 법령상 보수 등 근무조건이 실질적으로 결정되는 단위를 참조하고, 근무조건을 결정할 수 있는 법적인 권한을 가진 자를 단체교섭의 상대방으로 함으로써 불필요하고 무용한 교섭을 방지하여 국민·주민에게 미치는 불편을 최소화하고 공무의 안정적 운영을 확보하며 공무원 노사관계의 안정을 도모하고자 하는 바에 있는 것으로 볼 수 있는데(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 62), 이러한 취지를 감안할 때 최소설립단위 이하의 지부나 분회에 대해 독자적인 단체교섭권이 인정되기는 곤란하다고 고찰된다.

한편 지부나 분회가 최소설립단위 이상을 조직단위로 하여 설립된

때에는, 일반노조와 같이 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립된 조직체로 활동하는 경우에는 예외적으로 단체교섭능력이 인정될 수 있다고 할 것이다.

3) 교섭의무범위문제

공무원노조법 제8조 제2항에서는, "정부교섭대표는 법령 등에 의하여 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항에 대하여 노동조합의 교섭요구가 있는 때에는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다"고 규정하고 있다.

즉 정부교섭대표는 각각에 설립된 공무원노조에 대해서만 교섭의무를 부담하고 다른 공무원노조에 대해서는 교섭의무를 부담하지 아니한다. 가령, 전국단위노조가 있는 경우 정부교섭대표는 자신과 관련되는 범위에서 교섭의무를 부담하게 된다. 공무원의 주요한 근무조건이 법령이나 예산 등의 형태로 전국적인 차원에서 주로 결정되기 때문에 여기서 '결정할 권한'의 의미에 대하여 문제가 될 수 있다.

정부교섭대표가 최종적으로 결정할 수 있는 사항들은 제한되어 있고 관리·운영사항도 근무조건과 직접 관련되는 경우에만 교섭사항이 되어 교섭범위가 한정적인 범위에 그치고 있으므로, 여기서 '결정할 권한'이란 반드시 최종적 결정권만이 아니라 당해 소관사항의 범위 내에 포함되어 있다는 사실 또는 당해 기관이 당해 법령·조례·규칙 등의 제정·개폐에 관련된 원안을 확정할 권한을 가지고 있다는 사실이 존재하는 경우는 모두 결정권한이 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 168~169). 일본의 경우에 정부측 교섭당사자는 교섭사항에 대해 적법하게 관리하거나 결정할 수 있는 당국이라고 규정되어 있는데(국가공무원법 제108조의5 제4항, 지방공무원법 제55조 제4항), 이 경우에도 상신(上申)교섭이라는 용어에 나오듯이 당국으로서는 직접적인 권한을 갖지 아니한 사항에 대해서도 노사간 의사소통의 원활화를 위하여 교섭에 응하고 있는 실정이다(公務員關係判例硏究會 編, 2000: 14).

나. 교섭담당자관련

1) 정부의 공동교섭문제

단체교섭의 담당자란 단체교섭의 당사자를 위하여 사실행위로서의 단체교섭을 행하는 자를 말한다. 공무원노조법 제9조 제1항에서는 "노동조합은 단체교섭을 위하여 노동조합의 대표자와 조합원으로 교섭위원을 구성하여야 한다"라고 하여, 노조측의 담당자로 노조 대표자와 조합원을 규정하고 있다.

노조의 상대방인 정부교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우 다른 정부교섭대표와 공동으로 교섭할 수 있으며(공무원노조법 제8조 제3항), 정부교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우에는 정부교섭대표가 아닌 관계기관의 장으로 하여금 교섭에 참여하게 할 수 있고, 다른 기관의 장이 관리하거나 결정할 권한을 가진 사항에 대해서는 당해 기관의 장에게 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 위임할 수 있다(동조 제4항). 이와 같이 정부교섭대표 또는 다른 기관의 장이 단체교섭을 하는 경우 소속공무원으로 하여금 교섭하고 단체협약을 체결하게 할 수 있다(동조 제4항).

공동교섭과 관련해서는 국무총리가 교섭대표가 되든지 관련부처 장관들로 구성된 정부교섭위원단이 교섭대표가 되어야 한다는 주장이 있다. 이에서는 교섭사항 중 중요한 사항인 공무원의 '보수'가 대부분 중앙인사위원회와 기획예산처의 인상안에 따라 대통령령(공무원보수규정, 지방공무원보수규정)으로 결정되고, '복무 또는 복지'에 관한 사항이 행정자치부 또는 보건복지부가 관장하는 국가공무원복무규정과 공무원연금법에 의해 결정되는 우리 현실에서, 가령 국회공무원노조 또는 지방공무원노조가 실질적 교섭상대방이라고 할 수 있는 관계장관에게 단체교섭을 요구할 수 없다는 것은 문제가 있다고 지적하고 있다. 따라서 정부측 공동교섭에 관한 규정을 활용하여 임금교섭 등에 관하여 행정자치부·기획예산처·중앙인사위원회·재경부·노동부의 장관으로 교섭단을 구성하는 것을 제안하고 있다(김인재, 2004b: 105~110).

그런데 스웨덴의 경우 국가공무원의 사용자들은 의무적으로 스웨덴

정부사용자협의회에 가입하도록 하고 있지만, 독일의 경우 중앙정부와 지방정부가 공동으로 교섭단을 구성하여 노조와 교섭에 나서는데 교섭대표는 내무부장관이 맡고 있으며, 프랑스에서도 공공부장관이 교섭대표로 참가하고 있다(박태주·김정한·김현준·박장현, 2002). 정부측 공동교섭단 발상의 경우 대표를 국무총리가 맡도록 하는 방안도 고려할 수 있지만 과도한 면이 있으며, 교섭단의 대표(가령 행자부장관)는 다른 헌법기관도 대표하게 된다는 문제가 생기게 된다. 주요국가의 경우를 참조하더라도 행정부의 대표로 행자부장관을 설정하고 필요시 공동교섭케 하는 현행법의 규정도 그리 불합리하다고는 보이지 아니한다.

2) 단체교섭의 위임문제

위에서 살핀 바와 같이 정부교섭대표는 관계기관의 장 또는 소속공무원에게 교섭권을 위임할 수 있으며, 공무원노조도 당해 공무원노조의 조합원 또는 다른 공무원노조의 대표자 또는 조합원에게 교섭권의 위임이 가능하다고 할 수 있다. 문제가 되는 것은 외부 제3자에의 위임 가능 여부이다.

민간부문의 노사당사자는 단체교섭 또는 단체협약 체결에 관한 권한을 제3자에게 위임할 수 있다(노조법 제29조 제2항). 이에 대하여 공무원 노사당사자의 경우에는 공무원노조법 제17조 제3항에서 노조법의 이 규정을 준용하지 않음에 따라 외부 제3자에의 위임이 금지되는 것으로 해석될 수 있는데, 노동부에서는 공무원노조법 제9조 제1항을 근거로 외부 제3자에의 위임이 금지되는 것으로 풀이하고 있다(노동부, 2005a: 65).

공무원 노사관계의 특수성을 감안하여 외부 제3자에의 위임이 금지되는 것으로 풀이되는데,[90] 공무원노조도 민간기업의 노조를 포괄한 상급단체에 가입할 수 있고 교섭력 강화를 위해 상급단체에 교섭권 위임이 필요하다는 견지에서, 교섭권 위임이 허용되어야 한다는 주장이 있다(김인재, 2004a: 93). 아울러 영국이나 미국, 독일 등에서는 민간부

90) 교원노조의 경우에도 노조법 제29조 제2항은 준용되지 않고 있다.

문 노조와 공공부문이 혼재한 혼합노조가 결성되고 있다는 점이나 공무원으로 교섭대표를 제한하는 경우는 없다는 점, 공공서비스의 민영화 등의 현실상황에서 제3자에의 위임이 인정되어야 한다는 견해가 있다(박태주·김정한·김현준·박장현, 2002). 일본의 경우 교섭위원은 직원단체의 경우 원칙적으로 '당해 단체의 임원'으로 한정하고 있는데(국가공무원법 제108조의5 제5항, 지방공무원법 제55조 제5항),[91] 이에 따라 상급단체의 임원이나 다른 직원단체의 임원은 포함되지 아니하며,[92] 그 이유로 전체 구성원의 의사를 민주적으로 반영하고 있는 자가 교섭담당자가 되어야 한다는 점을 들고 있다(公務員關係判例硏究會編, 2000: 15). 그런데 특별한 사정이 있는 때 직원단체는 임원 이외의 자를 교섭위원으로 지명할 수 있고, 이와 같이 지명받은 자는 당해 교섭대상인 특정사항에 대하여 교섭할 적법한 위임을 당해 직원단체의 집행기관으로부터 받았다는 것을 문서에 의해 증명하여야 한다(국가공무원법 동조 제6항, 지방공무원법 동조 제6항).

다. 교섭 대상관련

1) 법령의 규정내용

공무원노조법 제8조 제1항에서는 단체교섭 사항에 대하여 "노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항"으로 규정하고 있다. 다만, 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(동조 동항 단서).

---

91) 다만, 앞에서 언급한 바와 같이 임원의 자격이 직원으로 한정되는 것은 아니다.

92) 그리고 직원단체의 하부조직으로서 지부·분회 등이 조직되어 있을 때 지부장이나 분회장, 직장위원 등의 임원은 상급단체 임원으로 선임되어 있지 않으면 그 상급단체의 교섭담당자가 될 수 없지만, 지부·분회 등이 별도로 독립된 직원단체이고 임원이 선임되어 있을 때에는 지부나 분회 등의 교섭에 있어서 교섭담당자가 될 수 있다고 한다.

동법 시행령(안) 제4조에서는 '법령 등에 의해 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항'이라 함은 "정책의 기획 또는 계획의 입안 등 정책결정에 관한 사항, 공무원의 채용·승진·전보 등 임용권의 행사에 관한 사항, 기관의 조직·정원에 관한 사항, 예산의 편성·집행에 관한 사항, 행정기관이 당사자인 불복신청 및 소송사항, 그 밖에 기관의 관리운영에 관한 사항"이라고 정하고 있다.

주요국가의 경우와 비교하여 볼 때 보수가 포함되어 있는 점은 특색이라고 할 수 있는데, 다만 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다는 점(공무원노조법 제10조 제1항)을 참조할 필요가 있다.[93] 이는 3권 분립과 행정책임의 원칙에 따른 결과라고 볼 수 있다.

2) 주요국가의 경우

주요국가의 경우 단체교섭권과 관련해서는 ① 교섭권 자체를 부인하는 경우(독일), ② 관행에 의해 교섭권을 승인하는 경우(영국), ③ 근로조건에 관한 교섭권은 인정하지만 협약체결권을 부정하는 경우(프랑스와 일본), ④ 교섭권과 협약체결권을 모두 인정하지만 일정한 제한을 두고 있는 경우(미국)로 나누어 볼 수 있다.

독일의 경우 연방공무원과 주공무원의 근로조건은 각각 연방공무원법과 공무원관련 주법에 의해 정해진다. 다만, 공무원의 근로조건을 정하는 법령의 입법단계에서 공무원노조에게 일정 정도의 관여권을 인정하고 있는데, 이러한 관여권이 인정되는 노동조합은 단위노조가 아니라 전국적 중앙조직인 상급단체에 한정된다. 단체협약 체결권은 부인되는데, 그 이유로는 공법상 근무관계 및 충성관계에 있는 공무원의 성격에 반하는 단체협약체결은 공무원노조에게 인정되지 않는다는 것이다. 다만 1955년에 제정되고 1974년에 개정된 직원대표법(Personal-

93) 교원노조법도 같은 내용의 조항을 두고 있다(제7조).

vertretungsgesetz)에 의하여 법령에 규정된 사항 이외의 근무시간 배분·급여 지급방법·휴가·후생사항 등에 대한 공동결정권 및 관서의 폐지·이전 등에 관한 협의권이 인정되고 있다(이철수·정인섭·이승욱·김성훈, 2002: 25~50).

영국의 경우 단체교섭권은 오랜 관행에 의해 인정되어 오고 있는데, 임금결정의 경우 단체교섭과 제3자에 의한 임금결정제도가 공존하고 있으며, 단체교섭체제에서도 전국교섭과 사업장교섭이 병존하고 있다. 전자는 지방정부가 대표적이라면 후자는 지방정부에서 두드러진다. 프랑스의 경우 공무원일반법을 통해 노조의 임금교섭권과 기타 근로조건에 관한 협의권을 보장하고 있다. 그러나 공무원의 지위와 임금 등의 근로조건은 원칙적으로 법령에 의해 정해지며 거래의 대상이 되지 않는다는 특수한 원칙 때문에 교섭의 상대방인 정부를 구속하는 단체협약 체결권은 인정되지 아니한다(조용만·문무기, 2002: 81~82).

미국의 경우 단체교섭 대상사항으로는 근로조건에 관한 사항이며, 여기에서의 근로조건이란 규정이나 규율 등에 의해 확립된 근로상태에 영향을 미치는 인사정책·관행·기타 사항을 의미하는 것이고, 정치활동이나 직위분류, 연방법에 의해 별도로 규정된 경우[94]에는 제외된다(연방법 제5권 §7103(a)(14)). 한편 단체교섭의 대상이 되지 않는 정부측의 경영권은 ① 정부기관의 임무·예산·조직구성·공무원 수·내부적 안전관행을 결정하는 권한과, ② ⓐ 정부기관 근로자의 고용·보임·지휘·일시해고·고용유지 또는 정직·면직·감급·감봉 및 근로자에 대한 징계권, ⓑ 공무원에게 업무를 부여하는 것, 정부기관 업무를 외주화하는 것에 대한 결정, 기관운영에 필요한 인사를 결정하는 권한, ⓒ 승진후보자 중에서 적격자를 어느 직위에 임명할 것인지 결정하는 권한, ⓓ 비상시에 정부기관 업무수행을 위하여 필요한 조치권 등이다(연방법 제5권 §7106(a)).

---

94) 특히 급여에 대해서는 연방법 §5303에서 규정하고 있다. 일반직은 기본급여 및 지역급여 특히 관민균형을 고려하여 대통령령에 의해 급여가 개정되고, 상급·고위관리직 공무원은 일반직의 개정상황을 고려한 대통령령에 의해 급여가 개정된다.

다만, 이와 같은 경영권 행사에는 다음과 같은 예외가 존재하는데, 이 경우에는 단체교섭이 가능하다. 이에는 3가지가 존재하는데, ① 허용적 교섭사항(Permissive Subjects Exception)으로서, 조직 하부단위에 할당된 공무원 수, 업무유형, 직급 및 업무프로젝트, 근로시간 또는 업무수행에 필요한 기술·방법·수단에 관한 사항은 사용자의 선택에 의해 교섭이 가능하다(연방법 제5권 §7106(b)(1)). ② 절차적 사항(Procedual Exception)으로서, 사용자가 경영권을 행사하는 데 있어서 행하는 절차에 관한 사항은 단체교섭 대상이 될 수 있다(연방법 제5권 §7106(b)(2)). ③ 불이익금지를 위한 교섭사항(Appropriate Arrangement Exception)으로서, 사용자가 경영권을 행사함으로써 근로자가 종전에 누린 근로조건에 불이익이 발생한 경우에는 그 사항에 대하여 교섭이 가능하다(연방법 제5권 §7106(b)(3))(이철수·정인섭·이승욱·김성훈, 2002: 98~99).

일본의 경우 비현업 공무원의 경우 교섭사항으로 "직원의 급여, 근무시간 기타 근로조건 및 이에 부대하여 사교적 또는 후생적 활동을 포함하는 적법한 활동에 관계되는 사항"이라고 교섭사항을 명시하면서도(국가공무원법 제108조의5 제1항)[95], 기관의 관리·운영에 관한 사항은 교섭대상에서 제외시키고 있다(국가공무원법 동조 제3항[96]). 비현업 국가공무원의 경우 교섭사항에 대한 단체협약 체결권은 인정되지 아니하며(국가공무원법 동조 제2항), 비현업 지방공무원의 경우 직원단체는 법령·조례·지방공공단체의 규칙 및 지방공공단체의 기관이 정하는 규정에 저촉되지 않는 한도에서 당해 지방공공단체의 당국과 서면에 의한 협정을 체결할 수 있는데(지방공무원법 제55조 제9항), 이 협정은 당해 지방공공단체의 당국과 직원단체 쌍방에 있어서 성의와 책임을 지니고 이행해야 하는 정도의 효력이 인정되고 있다(지공법 동조 제10항).[97]

---

95) 지방공무원법의 경우에도 규정내용은 같다. 동법 제55조 제1항 참조.

96) 지방공무원법 제55조 제3항의 규정내용도 같다.

97) 통설은 이 서면협정에 대해 원칙적으로 법률상 구속력이 없는 것이라고 보고 있다(渡辺賢, 2000: 194).

그리고 현업공무원의 경우 교섭사항으로 임금 기타 급여·근로시간·휴게·휴일 및 휴가에 관한 사항, 승직·강직·전직·면직·휴직·선임권 및 징계의 기준에 관한 사항, 근로에 관한 안전·위생 및 재해보상에 관한 사항, 기타 근로조건에 관한 사항, 교섭위원의 수·교섭위원의 임기·기타 단체교섭의 절차에 관하여 필요한 사항, 고충처리공동조정회의의 조직·기타 고충처리에 관한 사항이 열거되어 있는데(특정독립행정법인등의 노동관계에 관한 법률 제8조, 제11조, 제12조), 역시 관리운영사항은 교섭대상에서 제외시키고 있다(동법 제8조 단서).[98] 단체행동권은 현업·비현업 공무원 공히 금지되고 있다(국가공무원법 제98조 제2항, 지방공무원법 제37조 제1항, 특정독립행정법인등의노동관계에관한법률 제17조 제1항, 지방공영기업노동관계법 제11조 제1항).

3) 정책결정사항과 관리·운영사항의 원칙적 제외근거

정책결정사항이나 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항을 교섭의 대상으로 할 수 없다고 한 공무원노조법의 취지에 대해 관련규정을 두고 있는 일본의 최고재판소 판례법리와 학설을 통해 살펴보면 다음과 같다.

비현업국가공무원의 쟁의행위 가벌성이 쟁점이 된 全農林警職法 사건에서 최고재판소 1973. 4. 25. 판결은, 헌법상의 근무조건법정주의를 언급하면서 공무원의 근무조건은 “사기업의 경우와 같이 노사간 자유로운 교섭에 근거하는 합의에 의해 정해질 것은 아니고 원칙적으로 국민의 대표자로 구성된 국회가 제정하는 법률과 예산에 의해 결정되는 것”이고, 이 경우 “사용자로서의 정부에게 어떠한 범위의 결정권을 위임하는가는 국회 스스로 입법으로 정해야 할 노동정책의 문제”라고 판시하였다.

이러한 논리를 발전시킨 것이 名古屋中郵 사건 최고재판소 1977. 5.

98) 지방 현업공무원 단체교섭 대상사항에 관한 규율내용도 거의 같다. 지방공영기업노동관계법 제7조, 제13조 참조.

4. 판결인데, 이 판결에서는 “현업·비현업 공무원 공히 사기업 근로자의 경우와 같이 노사에 의한 근로조건의 공동결정을 내용으로 하는 단체교섭권이 보장되는 것이 아니라 그 근무조건을 국회의 의사와 무관하게 노사간 단체교섭에 의해 공동결정하는 것은 헌법상 허용되지 않는 바이기 때문에, 단체협약 체결권을 포함하는 단체교섭권의 부여는 노동기본권을 보장한 헌법의 요청에 근거하는 것은 아니며 국회가 노동기본권 보장의 취지를 가능한 한 존중한다고 하는 입법상의 배려로부터 재정민주주의의 원칙에 근거하여 그 의결에 의해 재정에 관한 일정사항의 결정권을 사용자로서의 정부 또는 공공기관에 위임한 것”이라고 밝히고 있다. 즉 현업공무원에 대한 단체협약체결권 부여도 입법정책의 문제로 파악하고 있다.

나아가 비현업공무원 직원단체의 단체협약권 체결을 부인한 국가공무원법 조항에 대한 國立新潟療養所 사건 최고재판소 1978. 3. 28. 판결은, “국가공무원의 근무조건은 모두 정치적·재정적·사회적 기타 일반의 합리적인 배려하에 국민전체의 의사를 대표하는 국회에서 법률·예산의 형식으로 결정되어야 할 것이기 때문에 사기업 근로자의 경우와 같이 노사간 단체교섭에 의해 공동 결정하는 것이 헌법상 보장되고 있는 것이라고는 할 수 없다는 것이 최고재판소의 입장이며, 이러한 판례의 취지에 따르면 국가공무원에 대해 헌법상 단체협약 체결권을 인정하지 않는 국가공무원법 조항은 합헌이다”라고 입장을 표시하고 있다(渡邊賢, 2000: 195~197).

즉 법정사항인 급여나 근무시간 그 자체는 교섭사항이 아니고, 국가나 지방자치단체가 전결사항으로 처리할 수 있는 관리운영사항도 원칙적으로 교섭대상이 될 수 없다고 보고 있다. 교섭대상이 되지 못하는 관리운영사항은 보통 행정기관의 조직, 행정의 기획, 입안, 집행, 인사권의 행사, 예산편성, 국가기관이 당사자가 되는 불복신청 또는 행정소송, 공공시설의 취득·처분·관리 등에 관한 사항이라고 해석되고 있다. 이와 같은 사항이 교섭대상에서 원칙적으로 제외되는 것은 행정의 조직·운영의 기본적인 정책사항으로 행정기관이 법률에 근거하여 스스로의 권한과 책임으로 집행해야 하는 사항이기 때문인 것으로, 따라

서 이를 노사간 교섭에 의해 좌우하는 것이 허용되지 않는다고 해석되고 있다(加藤俊平, 1985: 97~98).

그런데 관리운영사항이 근무조건과 관련 있는 경우에도 단체교섭 대상사항이 될 수 없는가에 대해서는, 법률로 교섭사항에서 배제된 이상 대상사항으로 할 수 없다는 견해와 근무조건에 영향을 미치는 경우에는 관리운영사항 그 자체를 교섭대상으로 할 수 있다는 견해가 있지만, 양자를 절충하여 관리운영사항 처리에 의해 근무조건에 영향이 미칠 경우에도 관리운영사항 그 자체는 교섭의 대상이 될 수 없지만 영향을 받은 근무조건에 대해서는 교섭대상으로 할 수 있다는 견해가 일반론이며 담당 심의회[99] 및 관련판례에서도 이를 확인하고 있다. 다만, 이 경우 단체교섭 대상이 될 수 있는 것은 다수의 공무원을 대상으로 하는 근무조건의 '기준'에 한정된다고 해석하고 있다(公務員關係判例硏究會 編, 2000: 18~21).

우리나라 공무원노조법의 관련조항은 이 절충설을 기본으로 하여 입법화한 것으로 보인다.

4) 검토

정책결정사항이나 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없지만, 교섭이 금지된다고 해도 이는 협약체결을 전제로 한 교섭이 금지된다는 취지이기 때문에, 협약체결을 전제로 하지 않는 임의적인 대화 내지 의견교환은 허용된다고 할 수 있다.

관리·운영사항은 민간부문에서의 인사경영권사항에 대비되지만, 관리·운영사항과 인사경영사항은 본질적으로 다른 의미를 지니고 있다고 하는 견해가 있다. 이에서는 민간부문 인사경영권은 사용자가 처분권을 지니는 사항으로서(대법원 2003. 11. 13. 선고 2003도687판결) 원칙적으로 교섭대상이 되지 않지만, 사용자가 임의로 자신의 경영권을

99) 1973년 9월 3일 제3차 공무원제도심의회 답신에서도, "관리운영사항과 근무조건과의 관계에 대하여는 관리운영사항의 처리에 의해 영향을 받는 근무조건은 교섭의 대상이 되는 것으로 한다"고 밝히고 있다.

제한하는 것은 사용자의 임의에 맡겨져 있고 따라서 사용자가 임의로 교섭에 응할 수 있다고 한다. 이에 비해 공무원 단체교섭에 있어서 관리운영사항은 원칙적으로 국가 또는 지자체가 법령 내에서 자기권한으로 결정할 사항이지 단체교섭으로 결정할 사항이 아니다. 즉 정책결정이나 관리운영사항은 국민 또는 주민의 이익과 직접적으로 관련되므로 단체교섭의 장에서 노사간에 배타적인 합의대상이 되어서는 아니 되며, 따라서 관리운영사항 등은 단체교섭 대상사항이 되는지 여부가 아니라 오히려 어디까지 금지되는지가 핵심적인 문제가 되는 것이라고 한다. 그러므로 민간부문에서는 단체교섭 대상과 관련하여 의무적 교섭사항과 임의적 교섭사항의 구별이 중요하고 비교섭사항은 예외적 범주에 속하는 반면, 공무원 단체교섭의 경우 비교섭사항의 범주가 우선적으로 확정된 이후 의무적 교섭사항과 임의적 교섭사항의 구별이 뒤따르게 된다고 한다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 180~182).

먼저 '정책결정에 관한 사항'을 보면, 국가 또는 지자체의 정책결정에 관한 사항은 국가나 지자체가 국민이나 주민의 위탁을 받아 그 책임으로 행해야 하고, 공무원노조와 교섭하여 결정하게 되면 법령상의 책임을 공무원노조와 분담하는 부당한 결과가 발생하게 된다. 이를 용인하면 행정책임의 원칙이나 법치주의에 근거한 행정권한의 배분원칙을 문란하게 하고 공무원노조가 행정권 그 자체에 개입하는 부당한 결과가 야기될 수 있는데, 여기에 속하는 것으로는 행정의 기획·입안에 관한 사항, 예산의 편성에 관한 사항, 법령 및 조례의 기획·입안 및 제안에 관한 사항을 들 수 있을 것이다.

다음으로 '행정기관의 관리·운영에 관한 사항'을 보면, 일반적으로는 법령에 기하여 국가 또는 지자체의 행정기관이 스스로의 책임으로 처리하도록 정해져 있는 사항이 여기에 속한다고 할 수 있다. 정부조직법·행정부서의 직제와 관련한 대통령령·시행규칙 또는 지방자치법·관련 조례에 기하여 각 부서 또는 지방자치단체에 배당된 사무·업무 중 행정주체로서의 각 기관이 스스로의 판단과 책임으로 처리하여야 할 사항을 의미한다. 구체적으로는 국가 또는 지방자치단체의 조직에 관한 사항, 행정의 집행에 관한 사항, 공무원의 정원 및 그 배치에 관한 사항,

국세・지방세, 사용료, 수수료 등의 부과징수에 관한 사항, 국가 또는 지방자치단체가 당사자인 소청 및 소송에 관한 사항, 재산 또는 공공시설의 취득・관리 및 처분에 관한 사항, 징계처분・직권면직・휴직・직위해제・채용・직위의 정급・승진・전직・전입・퇴직 등 구체적인 임용권의 행사에 관한 사항(일본 最高裁 1989.9.21 판결), 근무성적 평정제도의 기획・입안 및 실시에 관한 사항(일본 前橋地裁 1984.3.28 판결), 감독직공무원 등의 범위 결정에 관한 사항, 직위분류제에 관한 사항, 직무명령에 관한 사항 등이 여기에 해당한다고 할 수 있다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 182~184).

정리하여 보면, 공무원노조법에서 관리운영사항을 교섭대상에서 원칙적으로 제외하고 있는 이유는, 국가나 지방공공단체의 사무관리·운영은 행정집행의 주체인 행정기관이 자신의 권한과 책임에 기초하여 행해야 하는 사항이기 때문이다. 법치주의 원칙에 따라 운영되는 행정은, 국민의 대표기관인 국회가 법률 등의 형태로 결정한 국민의 의사에 근거하여 행정을 집행하는 행정주체가 국가 사무의 관리·운영의 책무를 지고 있다. 따라서 이를 교섭대상으로 하는 것은 행정주체가 부담하는 권한과 책임을 직원단체와 나눠 갖는 것이 되므로 허용되기 어렵게 된다. 한편, 공무원노조 본래의 사명이라는 측면에서 보아도, 공무원노조의 본래목적은 공무원의 경제적 이익추구에 있으므로 공무원노조가 행정집행에 참여하거나 간섭하는 것은 그 사명을 일탈하는 것이 된다.

한편, 관리운영사항 등에 해당된다고 하더라도 근무조건과 직접적으로 관련된 사항은 교섭대상사항이 될 수 있는데,[100] 예컨대 예산의 편성이나 행정청사 이전은 정책결정사항이지만 예외적으로 공무원 보수

100) 대법원 1994. 8. 26. 선고 93누8993 판결에서는, "단체협약 중 조합원의 차량별 고정승무발령, 배차시간, 대기기사 배차순서 및 일당기사 배차에 관한 노조와 사전합의를 하도록 한 조항은 그 내용이 한편으로는 사용자의 경영권에 속하는 사항이지만 다른 한편으로는 근로자들의 근로조건과도 밀접한 관련이 있는 부분으로서 사용자의 경영권을 근본적으로 제약하는 것은 아니라고 보여지므로 단체협약의 대상이 될 수 있고, 그 내용 역시 헌법이나 노조법 기타 노동관계 법규에 어긋나지 아니하므로 정당하다"고 판시하고 있다.

의 인상·이주비·통근문제와 직접적 관련성이 인정되면 교섭사항이 될 수 있으며, 구체적으로 어떤 경우에 근무조건과 직접 밀접한 관련성이 있는지 여부는 결국 개별적·구체적으로 판단할 수밖에 없다. 교원노조의 경험을 볼 때 정책결정사항 내지 관리운영사항이라도 근로조건의 관련성으로 인하여 교섭대상의 범위는 점차 확대되고 있다.

공무원노조법과 시행령상 비교섭대상 범위에 대해서는, 정책결정사항이나 관리운영사항이 근무조건과 '직접' 관련되는 정도에 이르지 않더라도 '영향을 미치는' 정도에 달하면 교섭대상이 되어야 한다는 비판(김인재, 2004a: 91~92)이 있기는 하지만, 주요국가의 입법례를 볼 때 큰 문제는 없어 보인다.

라. 구체적 교섭대상관련

여기서는 일본에서의 판례법리를 중심으로 하여, 향후 교섭시 구체적으로 교섭대상과 관련하여 나타날 수 있는 문제들을 살펴보기로 한다.[101]

1) 근무체제 관련사항

교대제 변경, 근무 편성, 구조개편 등 근무체제 관련사항이 교섭대상이 될 수 있는지가 문제될 수 있다.

우선 3교대제에서 2교대제로 변경함에 있어 근무조건에 해당하는 근무시간과 관련되는 사항의 변경을 가져오게 되므로 그 범위 내에서는 교섭의 대상이 된다. 교대제 근무에 있어서 근무시간표가 작성되는데 근무시간표 작성이 교섭의 대상이 되는가에 대해, 최고재판소 1976년 6월 3일 제1소법정 판결(全遞都城郵遞局 사건)에서는 이것이 교섭대상이 된다는 점과 상급노조인 전국체신노동조합(全遞)의 중앙교섭, 지방교섭 외에 각 국(局) 단위의 지부교섭도 예정되어 있었던 점, 근무시간

101) 아래 판례의 출처는 公務員關係判例硏究會(2000), 勞働旬報社(1992) 등 참조.

표는 국장에게 작성 권한이 있다는 점 등으로 보아, 행정당국은 지부로부터의 교섭요구에 응하여야 하므로, 이를 거부한 것은 단체교섭거부에 해당하는 것으로 보았다. 즉 '3교대제로 할 것인가 아니면 2교대제로 할 것인가'는 당국이 그 판단과 책임하에 선택해야 할 성격의 것이므로 변경 자체는 관리운영사항이기 때문에 단체교섭의 대상이 되지 않지만, 이에 따른 근무시간표 작성은 교섭대상이 된다고 할 수 있다.

다음으로 근무편성과 관련하여, 東京高裁 1981년 9월 30일 판결(長岡電報電話局 사건)에서는 전국전기통신노조가 電電公社 각 기관의 최저 배치요원을 노사간 협의로 결정하는 취지의 요원(要員)협약 체결을 요구하는 것은 개개의 구체적인 근무조건 악화와 관계가 없이 단체교섭을 요구한 것으로서, 이러한 교섭사항은 관리운영사항이므로 단체교섭 요구를 거부해도 위법이 아니라고 판시하고 있다. 인사배치 그 자체는 당국이 그 책임하에 실행해야 하는 것이라는 점을 들고 있는 사례이다.

구조개편과 관련해서는, 福岡高裁 1983년 9월 29일 판결(北九州市職財政 再建計劃 反対闘争 사건)에서 '재건계획의 수립 및 이 재건계획의 시의회에의 상정'은 관리운영사항이라고 판시하면서도, 재건계획의 내용이 "266명의 分限免職 처분[102]을 비롯하여 병원사업에 근무하는 직원의 근무조건에 중대한 영향을 미치는 사항이 포함되어 있다."고 하여, 근무조건에 관련되는 사항에 관해서는 시 및 병원당국과 조합과의 단체교섭사항이 된다고 판시하고 있다. 그리고 鹿児島地裁 1968년 3월 21일 판결(全逓大隅支部 協約破棄 사건)에서도 "생산 기타 사업계획 등의 관리운영에 관한 사항이라도 그것이 노동조건에 관련되는 한, 단체교섭 대상이 될 수 있다"라고 판시하고 있다.

아울러 神戸地裁 1988년 2월 19일 판결(兵庫県 学校事務勞働組合 사건)에서는 "관리운영사항이라 함은, 일반적으로 지방공공단체의 기관이 그 본래의 직무 또는 권한으로서 법령 등이나 의회의 의결에 근거

102) 분한처분이란 공무의 능률유지 및 적정한 운영의 확보라는 관점에서 행해지는 처분(직원의 신분상실, 변동)을 말한다. 분한처분에는 면직, 강임(降任), 휴직, 강급(降給) 등이 있다.

하여 오직 스스로의 판단과 책임에 따라 집행해야 할 사무"라고 판시하면서, "관리운영사항 그 자체는 교섭대상이 될 수 없지만, 그 처리결과가 직원의 근무조건 등에 관한 사항에 영향을 미치는 범위 내에서는 영향을 받는 근무조건 등에 관한 사항은 교섭대상이 되는 것으로 해석하는 것이 상당하다"고 판시하고 있다.

2) 근무평정 관련사항

근무평정과 관련해서는 상반되는 판례의 경향이 보인다. 초기의 판례에서는 교섭대상을 인정하였지만 근래의 판례는 부인하고 있다.

和歌山地裁 1973년 9월 12일 판결(和歌山高教組 사건)에서는 "근무평정은 직원의 근무조건 그 자체는 아니지만 그것과 밀접·광범위하게 관련되는 사항으로 교섭대상이 된다."고 판시하고, 高松地裁 1965년 6월 24일 판례는 "근무평정을 실시함에 의해 구체적으로 임금 기타의 급여, 근로시간, 휴게, 휴일, 휴가 및 직원의 전근, 승급, 강급 등 근무조건에 영향을 미치는 한도에서 교섭이 허용된다."고 밝힌 바 있다.

그런데 前橋地裁 1984년 3월 28일 판결((群馬縣 高教組 勤評反對闘爭 사건)에서는 "근무평정은 그 자체가 지방공무원법상의 근무조건이 아니기 때문에, 행정조치 요구의 대상이 되지 않으며 단체교섭의 목적으로도 되지 않는다. 근무평정의 실시에 관해 법률상의 책임을 지는 피고(群馬縣 교육위원회)가 교원조합 등과 대화를 중단하고 근평규칙을 제정·공포한 것에 대해 이를 법적으로 비난할 수 없고, 근평규칙 제정 등의 경위는 본건 쟁의행위의 목적을 정당화하는 것은 아니다"라고 판시하고 있다. 이 경우 근무평정에 대해 당국이 제도를 설명하고 직원단체가 의견 및 희망사항을 개진하는 대화의 장을 여는 것은 무방하다고 해석되고 있다(公務員關係判例硏究會 編, 2000: 59).

3) 인사이동 관련사항

인사이동은 전형적인 관리운영사항이다. 따라서 개개의 직원에 대한 인사이동 그 자체는 교섭의 대상이 될 수 없을 것이다. 福岡高裁 1985년 9월 27일 판결(福岡縣 高教組 사건)에서는 "교장의 임명은 현(縣)

교육위원회의 전권에 속하며, 지공법상의 관리운영사항에 해당하는 것은 명백하므로, 위 사항은 현(縣)의 교육위원회와 교원조합과의 의무적 교섭사항이 되지 않는다고 해야 할 것이다"고 판시하고 있다.

그런데 인사이동의 기준은 교섭대상이라 볼 수 있다. 여기에서 인사기준이란 법령에 기준이 없는 사항, 예를 들면 벽지(僻地)근무 후에는 도회지로 전보시킨다는 내용이 이에 속한다고 보고 있다. 관련하여 大阪高裁 1986년 7월 29일 판결(京都市 教協 사건)에서는 "관리운영사항의 처리결과로서 발생한 사항이 직원 개개인의 문제에 그치지 않고 어떤 근무조건의 기준이 되는 사항과 밀접하게 관련된 경우, 예를 들어 인사이동은 관리운영사항이지만 그 인사이동 명령에 따르는 직원주택의 제공은 근무조건이며, 이것이 직원 주택제공의 기준과 관련하여 문제가 발생한 경우에는 근무조건인 이상, 이를 교섭 대상이라고 볼 수 있지만, 인사이동 그 자체를 교섭의 대상이라 할 수는 없다. 직원단체로서는 근무조건에 대해서 교섭을 하면 충분하고, 교섭의 결과 관리운영사항의 철회, 변경 등의 조치가 취해지는 경우도 있을 수 있다"고 판시하고 있다. 여기서 관리운영사항이 근무조건과 관련되어 교섭사항이 되는 경우에도 교섭사항이 되는 것은 그 관련된 근무조건의 '기준'임이 나타나고 있다.

4) 이른바 상신(上申)요구의 문제

우리나라 공무원노조법 제8조 제2항에 따르면 정부교섭대표는 법령 등에 의하여 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항에 대하여 교섭의무를 부담한다. 일본의 경우에도 교섭의무를 부담하는 행정기관측 당사자는 '교섭사항에 대해서 적법하게 관리하고 결정할 수 있는 당국'으로 되어 있다(국가공무원법 제108조의5 제4항, 지방공무원법 제55조 제4항).

그런데 공무원 근무조건 결정과정의 특성상 노조측이 당해 사항에 대해서 처리할 권한이 있는 당국이나 책임자에게 상신(上申)할 것을 요구해 오는 경우가 있다. 이것이 소위 상신요구(上申要求)라 불리는 것이다. 원칙적으로 공무원법의 명문상으로는 이와 같은 상신요구가 인정

되는 것이 아니다. 따라서 교섭 도중에 교섭상대인 당국이 적법하게 관리할 수 없거나 결정할 수 없는 사항이 거론된 경우, 교섭 담당자로서는 그 사항에 대해서 교섭능력이 있는 당국에게 별도로 교섭을 요구하도록 알려주면 되고, 노조측으로부터의 상신요구에 대해 응해야 할 의무는 없다.

다만, 이러한 상신요구에 대해서 반드시 응해야 할 법률상의 의무는 없다고 하더라도 교섭은 예측 불가능하여 예비교섭에서 교섭사항 등이 사전에 이미 정해졌다 하더라도, 생각지 못한 방향으로 발전하는 경우도 있을 수 있다. 상신요구도 이러한 상황하에서 나오는 경우가 많고, 이를 둘러싸고 교섭이 난항을 겪는 경우도 있으며, 어쩔 수 없이 상신요구에 응하지 않을 수 없을 때도 있을 것이다. 이 경우 민간부문에서의 판례를 참조하여 비록 권한이 없는 경우에도 단체교섭 그 자체를 거부하는 것보다는 최종 결정권자에게 상신하여 문제해결을 위해 노력할 의무를 부과하는 해석도 가능할 수 있다.

이와 관련하여, 福岡地裁 1957년 9월 25일 판결(九州電力 佐賀支店事件)에서는 “지점장은 지점에 관한 한, 이를테면 회사의 창구라고도 말할 수 있는 입장에 있으므로, 지점의 종업원(조합원)으로서는 지점장을 통해 회사와 임금, 기타 자신들의 이해에 관련된 사항에 대해 교섭하는 것이다. 지점장으로서는 이러한 사항들에 대하여 타결할 권한을 가지는지의 여부와는 별개로, 일단 성의를 가지고 교섭에 임하고, 조합측의 의견을 충분히 청취하여 자신에게 권한이 없더라도 그 의견을 본점에 품의(稟議)하여 조치를 요청하는 것은 가능하므로 자신에게 결정권이 없다는 것을 이유로 단체교섭 요구를 극력 회피하는 것은 정당한 이유로 인정되지 않는다”고 판시하고 있다. 그리고 福岡地裁 小倉支部 1966년 2월 28일 판결(門司信用金庫 사건)에서도 성실교섭의무 내용의 하나로서 “스스로 관리·처분할 수 있는 사항에 대해서는 물론, 권한을 넘는 사항에 대해서는 금고 본부와 연락하는 등”을 들고 있다. 다만, 이러한 민간부문의 판례를 참조함에 있어서는, 공무원의 경우 정부측 담당자의 권한이 명확히 정해져 있다는 점이 감안될 필요가 있다는 논의전개가 행해지고 있다(公務員關係判例硏究會 編, 2000: 59).

5) 징계기준

일본 공무원법상 징계제도의 목적은 “사용자로서의 국가 또는 지방공공단체가 공무원에 대해서 갖는 지휘명령권에 기초하여, 직장질서를 유지하기 위해 위법행위 기타의 공무원법 소정의 위반사항을 문제삼아 해당 공무원에 대해 면직을 포함한 불이익 처분을 하는 것”(東京地判 1971년 11월 12일 판결·都城郵便局 사건)으로 풀이되고 있다.

징계‘기준’에 대한 교섭요구는 근무조건에 대한 교섭요구이며, 당국측으로서는 이에 응할 의무가 있다고 판시되고 있다(東京地裁 1970년 3월 16일 판결·國鐵團交拒否 사건). 그런데 징계권자가 그 권한으로 결정한 개별 구체적인 징계처분의 내용을 직원단체와의 교섭을 통해 변경하는 것은 징계권자의 자유재량권을 침해하는 것으로서 용인하지 않고 있으며, 교섭대상에서 제외되는 관리운영사항의 하나로 보고 있다(福岡高裁 1981년 6월 25일 판결·NHK長崎放送局 사건).

다만, 징계처분의 기준이 교섭사항이 된다 하더라도 공무원법령에서 규정되고 있으므로 공무원노조와 당국측 사이에 교섭의 여지는 그리 많지 않으며, 법령의 기관내 실시기준의 내용변경 등에 한정될 가능성이 많다.

6) 초과근무수당의 지급기준

비위행위를 했다고 의심되는 공무원을 근무시간 외에 조사하는 경우 초과근무수당을 지급해야 한다는 직원단체의 요구가 있는 경우 교섭에 응해야 하는지와 같이 초과근무수당의 지급기준과 관련하여 교섭대상으로 할 수 있는지가 문제될 수 있다.

그런데 공무원의 경우 그 근무조건에 관한 기본적인 사항은 법률에서 정하고 있으므로(근무조건 법정주의), 법률에 정해진 근무조건(예를 들면, 급여법에 정하는 급여, 근무시간, 휴가, 국가공무원재해보상법에서 정하는 재해보상의 기준)도 교섭대상이 될 수 있는가 하는 의문이 남는다.

이러한 법률을 제정하는 곳은 국회이다. 그러나 국회는 입법기관에 지나지 않으며, 관련 법률안의 국회 제출권한을 가지는 것은 내각이다.

법률의 위임을 근거로 세부 실시항목을 정하는 권한을 가지는 행정기관은 그 권한의 범위 내에서 '당국'이 된다. 인사원도 국가공무원법, 일반직 직원의 급여 등에 관한 법률 등 해당 법률의 위임을 근거로, 그러한 법률의 실시 세부항목을 인사원규칙으로 정할 수 있는 권한을 가지므로, 그 권한의 한도 내에서 교섭 상대의 당국이 된다. 또한, 법률 또는 명령에서 미처 규정하지 못한 부분, 또는 그 법령이 규정하고 있는 근무조건의 운용 기준에 대해서는 그 직원단체에 대응하는 각 행정기관이 교섭상대가 될 수 있다는 논의가 있다(公務員關係判例硏究會 編, 2000: 73~74).

마. 교섭창구 단일화관련

1) 법령의 내용

노동조합은 단체교섭을 위하여 노동조합의 대표자와 조합원으로 교섭위원을 구성하여야 하는데(공무원노조법 제9조 제1항), 교섭위원을 몇 명으로 하는지에 대해서는 원칙적으로 노동조합의 자치에 맡겨져 있지만 정상적으로 능률적인 교섭을 행하기 위해서는 내재적 한계가 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 시행령(안) 제7조 제1항에서는 교섭위원의 수를 노조의 조직규모 등을 고려하여 10인 이내가 되도록 하고 있다.

정부교섭대표는 교섭을 요구하는 노동조합이 2개 이상인 경우에는 당해 노동조합에 대하여 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있고, 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있다(공무원노조법 제9조 제4항). 이는 근무조건은 통일적으로 유지되는 것이 효율적이고 공무원 근무관계에 필요불가결하다는 점, 단체교섭의 혼란으로 인한 노노간의 갈등, 교섭비용의 증가 등을 고려한 것이라고 할 수 있다. 물론 정부교섭대표가 자신의 판단에 따라 2개 이상의 노동조합과 별도로 교섭하는 것도 무방하다.

공무원노조법에는 교섭창구단일화의 대상을 별도로 설정하고 있지 않기 때문에 조직대상이나 조직형태의 동일 여부를 불문하고 노동조합은 교섭창구를 단일화하여야 하는 경우가 생기게 된다. 교원노조법에서

는 “조직대상을 같이하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에는 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 한다”고 규정하여(제6조 제3항) 조직대상의 동일성을 창구단일화의 전제로 하고 있으나, 공무원노조법에서는 조직대상의 동일 여부를 불문하고 창구단일화의 대상으로 한다는 점, 정부교섭대표의 재량으로 별개교섭을 할 수 있다는 점에서 차이가 있다. 이와 같은 교섭창구의 단일화문제는 노조 단체교섭권 제한문제이기 때문에, 그 단일화방법은 법률로 규정되어야 한다는 견해가 있다(김인재, 2004a: 95).

공무원노조법 시행령(안) 제7조 제2항에서는, 교섭을 요구하는 노동조합이 2 이상인 경우에 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되, 교섭요구 공고일로부터 20일 이내에 합의하지 못한 때에는 노동조합의 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 하고 있다. 교원노조법 시행령 제3조 제5항에서도 복수의 노조가 설립되어 있는 때에는 합의에 의하여 교섭위원을 선임하고, 합의하지 못한 때에는 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 규정되어 있다.[103]

2) 교섭창구 단일화방법

교섭창구 단일화방안의 유형으로는 크게 배타적 교섭대표제(미국식), 비례적 교섭대표제, 교섭단일화의무제, 단순다수대표제로 나누어 볼 수 있다.

배타적 교섭대표제는 사업장내 선거 등을 통해 다수 종업원의 지지를 받는 노조에게만 교섭권을 부여하는 방안으로, 장점으로는 선정절차가 민주적이고 교섭창구가 완전히 단일화되며, 사측의 교섭비용이 감소된다는 점을 들 수 있다. 반면 단점으로는 공적기관이 관여하게 되고 비용부담문제가 발생하며, 교섭대표 선출기간이 과다하고 부당노동행위가 빈발하게 되고 공정대표문제가 생긴다는 점을 들 수 있다.

---

103) 이에 따라 현재 교원부문에 복수노조로 존재하고 있는 전국교직원노동조합(전교조)과 한국교원노동조합(한교조)은 2000년에 교섭을 시작할 때부터 총 10명의 교섭위원을 구성하고 있는데, 그 비율은 전교조 : 한교조가 매년 8 : 2 또는 7 : 3 정도로 교섭위원을 구성하고 있다.

비례적 교섭대표제는 조합원 수에 비례하여 교섭위원단을 구성하는 방식으로, 장점으로는 소수의견을 존중하는 민주성을 들 수 있고, 단점으로는 교섭단 내부의견의 조정이 어렵고 교섭타결이 지연된다는 점을 들 수 있다.

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

단순다수대표제는 사업장내 근로자의 과반수 여부에 상관없이 최대노조에 배타적 교섭권을 부여하는 방식으로, 제도운영이 간편하다는 장점이 있는 반면, 대표성이 약화되고 소수노조 난립의 우려가 있으며 공정대표의 문제가 제기될 수 있는 단점이 존재한다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 194; 이철수, 2005).

일반적으로 배타적 교섭대표제와 비례대표제를 중심으로 단일화방안이 논의되고 있는데,[104] 배타적 교섭제도는 공공기관에 의한 적정교섭단위의 설정, 선거과정의 진행, 소수노조의 단결권 침해라는 문제를 야기하고 있다. 한편으로 비례대표제는 공동교섭단의 구성, 노노갈등의 야기라는 문제점을 지니고 있다. 비례대표제를 취한 교원노조의 경험을 참조한다면 사전적인 조건 충족을 전제로 하면서 발전된 비례대표제 방안을 강구할 수 있다. 즉 조직률의 일정한 비율(예: 5~10%)을 하한선으로 하여 이를 충족할 경우에 교섭단에 참여시키되,[105] 조합원 수의 확인은 check-off제도를 활용하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

---

104) 민간부문에서는 2006년 말까지 교섭창구단일화방안을 강구하도록 하고 있으며(노조법 부칙 제5조 제3항), 2003년 정부가 발표한 노사관계선진화방안에서는 비례대표제와 배타적 교섭대표제가 제안되어 있는 상태이다.

105) 영국의 경우 노동조합이 사용자로부터 자발적인 인정을 얻는 데 실패할 경우 노조는 중앙중재위원회(CAC)에 적절한 교섭단위와 더불어 교섭당사자 지위를 신청할 수 있는데, 이 경우 신청노조는 해당 교섭단위 내에서 적어도 10%의 조직률을 갖추고 있어야 한다.

바. 단체협약 효력관련

1) 단체협약 체결당사자

노조측 협약당사자는 공무원노조법에 따라 설립된 노동조합이 되어, 공무원단위노조가 다수의 지부를 설치하고 있는 경우 지부와 관련정부교섭대표와의 단체교섭에서 합의가 이루어져 단체협약을 체결할 때에도 지부가 협약당사자가 되는 것이 아니라 공무원노조 본조가 원칙적으로 법적인 협약당사자가 되는 것이다.

정부측 협약당사자는 정부교섭대표가 되는데(공무원노조법 제8조 제1항), 따라서 공무원노조가 특정한 지방자치단체에 지부를 두고 당해 지방자치단체의 장과 교섭하는 경우 정부교섭대표는 당해 자치단체의 장이 되고, 그 장이 협약당사자가 된다. 특별시・광역시・도의 특별시장・광역시장・도지사는 당해 자치단체에 대해서만 협약당사자가 될 수 있고, 관련 시・군・구에 관한 사항에 대해서는 관리・결정권한이 없기 때문에 협약당사자가 될 수 없다. 다만, 정부교섭대표가 다른 정부교섭대표와 공동으로 교섭할 경우(공무원노조법 제8조 제3항)에는 예외적으로 공동으로 협약당사자가 될 수 있다.

이와 관련하여, 대법원 1996. 6. 28. 선고 94다49847 판결이, 부산직할시장이 일용인부 노동조합과 단체협약을 체결할 무렵에 부산직할시 사하구를 포함한 부산직할시 관할구역 안의 각 자치구를 그 구성원으로 하는 사용자단체는 구성되어 있지 아니하였고, 그 무렵 부산직할시는 지방자치법에 따른 지방자치단체의 하나이고 부산직할시 관할구역 안의 각 자치구 또한 이와는 별도의 지방자치단체에 불과하므로, 부산직할시가 그 관할구역 안의 각 자치구를 구성원으로 하는 사용자단체라고도 할 수 없고, 부산직할시 사하구는 그 단체협약에 당사자로서 서명 날인한 사실이 없음이 분명하므로, 그 단체협약은 부산직할시 사하구에 대하여는 그 효력을 미치지 못한다고 한 사례를 참조할 수 있다.

2) 법령 등에 의해 규정되는 내용을 규정한 단체협약의 효력

단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용(이하 "법령 등에 의해 규정되는 내용")은 단체협약으로서의 효력을 가지지 않게 된다(공무원노조법 제10조 제1항). 바꾸어 말하면 법령 등에 의해 규정되는 내용은 단체협약보다 우월적인 효력을 가지게 된다. 따라서 법령 등에 의해 규정되는 내용은 단체교섭에서 노사 양측이 합의하더라도 법적인 구속력을 가지지 않는다. 이는 행정책임의 궁극적인 주체가 국민이나 주민에 대해 정치적 책임을 부담하는 자라는 사실을 고려한 데에 그 취지가 있다고 할 수 있다.

여기에서 말하는 '법령'의 의미가 반드시 명확한 것은 아니지만, 본조의 취지를 생각할 때 법률·대통령령·시행규칙까지 포함되는 것이라고 해석되고, 조례는 지방자치단체의 지방의회가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 의결한 것(지방자치법 제15조, 제19조 참조)을 의미한다. 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정한 규칙(지방자치법 제16조)은 법령·조례 그 자체에는 해당하지 않지만, 조례에 의한 위임을 받아 규정하는 내용을 가진 규칙은 단체협약대상이 될 수 없다고 해석된다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 240~241).

법령 등에 의해 규정되는 내용을 합의한 때에는 정부교섭대표는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력하여야 할 의무를 부담하고 있다(공무원노조법 제10조 제2항). 예컨대, 보수의 인상이나 수당의 개선에 대해 합의를 한 경우 정부교섭대표는 이를 실현하기 위하여 법률 또는 조례의 개정안을 국회나 의회에 제출하도록 노력하여야 하고, 시행령 등의 제개정이 필요한 경우에는 스스로 이를 이행하도록 노력하여야 할 신의칙상의 책임을 부담하게 된다.

문제는 이와 같은 이행책임을 어떻게 확보하느냐 하는 점인데, 시행령(안) 제9조에서는 정부교섭대표에 대하여 법 제10조 제1항의 규정에 의하여 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 단체협약 내용에 대한 이행결과를 다음 교섭시까지 상대방에게 서면으로 통보할 의무를

과하고 있다. 이러한 방안에 대해서는 소극적이라는 비판이 가능한데, 대안으로 일본의 경우를 참조할 수 있다.

즉 현업 국가공무원의 노동기본권을 다루는 특정독립행정법인 등의 노동관계에 관한 법률에서는, 국유임야사업을 행하는 국가가 경영하는 기업의 예산상 불가능한 자금의 지출을 내용으로 하는 어떠한 협정도 정부를 구속할 수 없으며 또한 국회에 의해 소정의 행위가 행해지기까지는 이와 같은 협정에 근거하여 어떠한 자금도 지출되어서는 아니 된다고 규정하고 있다(제16조 제1항). 아울러 이러한 협정이 체결된 경우 정부는 그 체결 후 10일 이내에 사유를 첨부하여 이를 국회에 부의하여 그 승인을 구하여야 한다고 정하고 있다(동조 제2항).[106]

이와 같은 규정은 현업 지방공무원의 노동기본권에 관한 지방공영기업 등의 노동관계에 관한 법률에서도 같은 내용을 두고 있는데, 지방공영기업의 예산상 또는 자금상 불가능한 자금의 지출을 내용으로 하는 어떠한 협정도 당해 지방공공단체의 의회에 의해 소정의 행위가 행해지기까지 당해 지방공공단체를 구속하지 아니하며, 또한 어떠한 자금도 이러한 협정에 근거하여 지출되어서는 아니 된다(지방공영기업등의노동관계에관한법률 제10조 제1항). 이와 같은 협정이 체결된 경우 당해 지방공공단체의 장은 그 체결 후 10일 이내에 사유를 첨부하여 이를 당해 지방공공단체의 의회에 부의하여 그 승인을 구하여야 하며(동조 제2항)[107], 이 규정에 의해 당해 지방공공단체 의회의 승인이 행해진 경우에는 그 협정에 기재된 날로 소급하여 효력을 발생하게 된다(동조 제3항). 보다 구체적이고 실질적인 제한이라고 볼 수 있다.

---

106) 동조 단서에서는 국회가 폐회 중인 때에는 국회소집후 5일 이내에 부의하도록 의무화하고 있으며, 국회에 의한 승인이 있는 때에는 이 협정은 그 기재된 날로 소급하여 효력을 발생하는 것으로 하고 있다.

107) 다만, 당해 지방공공단체의 의회가 그 체결일로부터 기산하여 10일을 경과한 날에 폐회하고 있는 경우에는 다음 의회에 조속히 이를 부의하여야 한다(동항 단서).

3) 단체협약의 일반적 구속력제도 준용

공무원노조법 제17조 제2항에 의해 적용되는 노조법 제35조는 이른바 일반적 구속력제도를 규정하고 있다. 따라서 정부교섭대표가 단체협약을 체결한 경우 당해 교섭단위 내에서 상시 사용되는 동종의 공무원의 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 교섭단위 내의 다른 동종의 공무원에 대해서도 당해 단체협약이 적용되게 된다.

여기에서 동종인지 여부의 판단에 대하여 판례는 동종의 근로자는 "당해 단체협약의 규정에 의하여 그 협약의 적용이 예상되는 자"로 파악하고 있고(대법원 1995. 12. 22. 선고 95다39618 판결), "단체협약 등의 규정에 의하여 조합원의 자격이 없는 자는 단체협약의 적용이 예상된다고 할 수 없어 단체협약의 일반적 구속력이 미치는 동종의 근로자라고 할 수 없다"고 하고 있다(대법원 2004. 2. 12. 선고 2001다63599 판결). 따라서 일반적 구속력이 발생하는 요건으로서의 동종의 근로자는 노동조합의 조직형태를 기준으로 하여 공무원노조법 제6조에 기하여 가입자격이 인정되는 공무원을 대상으로 판단된다고 할 수 있다.

노조의 조직형태와 가입범위는 단결권·단체교섭권 행사의 궁극적인 실현형태인 단체협약의 효력문제와 관련해서도 직결되는 모습으로 나타나고 있다. 공무원노조법 제17조 제3항에 의해 지역적 구속력을 정한 노조법 제36조는 적용배제되어, 공무원노조가 체결한 단체협약의 지역적 구속력은 인정되지 않게 된다.

사. 단체교섭제도와 관련되는 기타 사항

1) 향후 단체교섭 모델

향후 전개될 공무원노조의 단체교섭모델은 앞에서 언급한 바와 같이 중앙교섭과 기관별 교섭의 이원적 교섭을 취하게 될 것으로 전망된다. 우리나라의 경우 중앙집권적 국가구조, 공무원의 주요근무조건이 중앙에서 결정된다는 점, 공무원노조의 조직방식 등을 종합적으로 고려할 때 중앙교섭구조를 기본으로 하고, 이를 기초로 기관별 교섭을 보충적

으로 채택하는 형태로 전개될 것으로 예상된다(김인재, 2004b: 111~112). 즉 중앙교섭을 기본으로 하고 다만 헌법기관별 내지는 (광역·기초) 자치단체별로 결정될 수 있는 사항들과 같이 특수한 사항들에 대해서는 설립기초단위별로 교섭하는 '조정된 교섭구도(coordinated bargaining model)' 내지는 '다원적인 교섭구조모델(multi-tier bargaining structure model)'이 적합할 것으로 보인다.

중앙교섭구조에서는 임금협상 및 근무조건을 중심으로 한 포괄적 단체협약이 체결될 것으로 보인다. 현재 공무원의 보수체계와 임금 등 근무조건은 법령과 국회에서 결정되며, 국가공무원과 지방공무원 간 기관별 차이가 거의 없다는 점, 기관별 교섭이 중심이 되는 경우 분권화·파편화로 인하여 조율이 어렵게 되고 오히려 지방간 격차가 심화되며 교섭비용이 많이 들어간다는 점 등을 감안하면 중앙교섭구도에서 중요사항이 결정될 것으로 보인다. 전국 내지 특별시·광역시·도 단위에서만 교섭이 허용되는 교원노조의 경험을 보면, 지부나 분회 등의 분화된 교섭사례는 잘 보이지 아니한다. 이 경우 임금교섭은 국회에서의 예산심의기간을 고려하여 행해질 필요가 있을 것이다.

이와 관련해 주요 국가의 공무원 단체교섭구조를 살펴볼 때 우선 주목할 점으로 급여결정과 기타 근무조건을 구별하여 취급하고 있는 점을 들 수 있다. 즉 임금의 결정에서 단체교섭이 유일한 방식도 아니며 가장 보편적인 방식도 아니라는 점이다. 비록 단체교섭에 의한 임금결정이 확산되어온 것은 사실이라 하더라도, 정부에 의한 일방적인 결정(독일 공무원이나 미국 연방공무원)이나 제3의 기구에 의한 권고방식(영국, 일본)도 광범위하게 활용되고 있다.

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

제28조). 최근에는 춘투결과를 반영한 민간급여와의 격차가 줄어들어 계속하여 5% 미만이 속출하고 있지만 매년 권고가 행해지고 있다.[108] 인사원의 급여권고는 노동기본권 제약의 대상조치로서 공무원의 급여를 민간급여에 균형시키는 것을 기본으로 이루어지는 것으로 직원에게는 거의 유일한 급여개선의 기회이다.

인사원 권고제도는 공무원의 노동기본권 제한의 대상조치로 설치된 것으로 비현업 국가공무원의 급여인상시에 고려되는 가장 중요한 준거이지만, 실제로는 비현업 지방공무원뿐 아니라 단체협약 체결권이 있는 국영기업체, 지방공영기업체 등에도 직접적인 영향을 미치며, 나아가 다음해의 춘투에도 영향을 미친다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다.

인사원은 내각의 산하기관으로 설치된 중립적·제3자적인 기관으로 인사관 3명(그중 1인은 총재)으로 구성된 합의체이다(국공법 제3조, 제4조).[109] 인사관은 인사행정에 관하여 식견이 있는 자 중에서 참의원과 중의원 양 의원의 동의를 얻어 내각이 임명하며 천황이 인증한다. 인사관의 임기는 4년이며 탄핵 등 파면 제한사유가 있어 임기동안 신분보장을 받는다(동법 제7조, 제8조).

인사원은 정부로부터 독립성이 강한 기관으로서, 공무원 인사제도의

108) 香川孝三(2000: 232).

109) 제2차 대전 후 관리제도의 개혁은, 종전의 관료제도가 천황의 관리로서 신분제적인 제도였다는 점, 관리에 대한 인사관리가 각 부처마다 통일성 없이 실시되어 왔다는 점, 관리의 임면이 정치와 군부의 영향하에 실시되어 왔다는 점 등에 대한 반성에서 민주화의 일환으로 제도개편이 추구되어 왔다. 1947년 국가공무원법이 제정되어 공무의 민주적·효율적인 운영을 보장하는 것을 목적으로 성과주의에 의한 임용, 신분보장, 엄정한 복무의무, 직능급의 원칙에 의한 급여 등의 기준을 정하였다. 이외에 중립적이고 공정한 공무원인사관리를 보장하기 위해 중앙인사행정기관으로서 인사위원회를 설치하기로 하였다. 한편 1948년 공공부문 노동운동이 활성화되고 개정 국가공무원법이 이들의 단체협약권 및 단체행동권을 부정하기에 이르자, 이에 수반하여 인사행정의 전문기관으로서 공무원의 중립성과 공정성을 확보함과 함께 노동기본권 제약의 대상조치기능을 수행하기 위해 인사원이 설립되기에 이르렀다(兵頭英治, 2003: 61).

중립공정성의 확보와 노동기본권제약의 대상조치 등의 책무를 담당하고, 인사행정의 전문기관으로서 공무원제도의 기획·입안 및 운영에 관계되는 업무를 담당한다.[110] 즉 인사원은 독립된 행정위원회로서 공무원인사관리의 중립공정성 확보에 필요한 기준, 가령 채용·신분보장·정치적 행위의 제한에 관한 기준 등을 설정하여 그 준수에 관하여 감시를 함과 함께 공무원으로서의 직업생활 각 국면에 대해 중립공정성을 확보하는 역할 및 노동기본권 제한의 대상으로서의 조치를 강구하는 임무를 수행하고 있다.

한편 지방공무원의 경우에는 인사위원회 내지 공평위원회를 두어 인사원의 기능을 수행하도록 하고 있다. 도도부현(都道府縣) 및 지방자치법에 의한 지정도시는 조례로 인사위원회를 두도록 하고 있는데, 이와 같은 지정도시 이외의 시로 인구 15만명 이상인 경우 및 특별구는 인사위원회 또는 공평위원회를 두도록 하고 있다. 그리고 인구 15만명 미만의 시, 정(町), 촌(村) 및 지방자치단체의 조합은 조례로 공평위원회를 두도록 규정되어 있다(지공법 제7조).

인사원이나 인사위원회는 매년 적어도 1회 이상 봉급표가 적정한가 등에 관하여 국회 및 내각(지방공공단체 의회 및 장)에게 보고할 의무가 있다. 인사원의 경우에는 급여를 결정하는 제 조건의 변화에 의해 봉급표에 정해진 급여를 5% 이상 증감하여야 할 필요가 있다고 인정할 때에는 국회 및 내각에게 권고, 즉 인사원 권고를 행하여야 한다(국공법 제28조). 최근에는 춘투결과를 반영한 민간급여와의 격차가 줄어들어 계속하여 5% 미만이 속출하고 있지만 매년 권고가 행해지고 있다.[111] 인사위원회의 경우에는 5% 이상의 증감이라는 요건이 없지만, 급여의 경우 국가 및 다른 지방공공단체의 직원 및 민간사업 종업원의

110) 국가공무원법 제3조 제2항에서는 인사원의 임무로 법률이 정하는 바에 따라 급여 기타 근무조건의 개선 및 인사행정의 개선에 관한 권고, 직급제, 시험 및 임면, 급여, 연수, 分限, 징계, 고충처리, 직무에 관한 윤리유지, 기타 직원에 관한 인사행정의 공정성 확보 및 직원의 이익보호 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

111) 香川孝三(2000: 232).

급여를 고려하여야 하며, 다른 근무조건의 경우에는 국가 및 다른 지방공공단체 직원의 근무조건과 균형을 잃지 않게 고려하도록 정해져 있다(지공법 제24조, 제26조[112]). 결국 민간준거원칙과 지방공무원의 경우 국공준거의 원칙이 근무조건 결정·변경에 중요한 틀을 형성하고 있다고 할 수 있다.

공무원의 급여권고기관인 인사원 내지 인사위원회가 급여권고를 할 때에는 공무원법에 규정되어 있는 바와 같이 ① 평등취급의 원칙, ② 정세적응의 원칙, ③ 직무급의 원칙, ④ 균형의 원칙에 입각하도록 하고 있다(자세히는 김정한, 2001: 75~77). 이 4가지 원칙에 입각하여 "직원의 급여는 법률등에 기초하지 않고는 어떠한 금전 또는 유가물로 지급되어서는 아니 된다."는 국회의 의결(근무조건법정주의)에 따라 인사원 규칙, 통지 등으로 급여의 지급액 및 지급방법이 구체적으로 결정된다. 4가지 원칙 중 균형의 원칙이 중요하게 되는데, 인사원에서는 기업규모 100인 이상, 사업장 규모 50인 이상의 사업장 중 무작위 추출한 전국의 약 7,600개 사업장을 골라 비교의 대상으로 하고 있다.

각 원칙의 내용을 보면, ① 평등취급의 원칙은 모든 직원은 인종 등의 이유에 의해 차별되어서는 아니 된다는 원칙(국공법 제27조; 지공법 제13조)을 말하는데, 헌법상 평등의 원칙이 공무원 근로관계에도 적용되는 당연규정이라고 할 수 있다. ② 정세적응의 원칙에 대해 국공법 제28조 제1항은 "동법에 근거하여 정해지는 급여·근무시간 기타 근무조건에 관한 기초사항은 국회에 의해 사회 일반의 정세에 적응하도록 수시로 변경될 수 있다. 그 변경에 관하여는 인사원이 권고하는 것을 해태하여서는 아니된다"고 정하면서 동조 제2항에서 급여를 결정하는 제조건의 변화에 의해 급여를 5% 이상 증감할 필요가 있는 때에는 국회 및 내각에 적당한 권고를 하도록 의무화하고 있다.[113] ③ 직무

112) 동조에서 인사위원회는 매년 적어도 1회, 봉급표가 적당한지 여부에 대하여 지방공공단체, 의회 및 장에게 동시에 보고하도록 하고 있다. 아울러 급여를 결정하는 여러 조건의 변화에 의해 봉급표에 정해진 급료액을 증감하는 것이 적당하다고 인정할 때에는 함께 적당한 권고를 행할 수 있도록 규정하고 있다.

급의 원칙에 대해서는 국공법 제62조 제1항에서 “직원의 급여는 그 관직의 직무와 책임에 응하여야 한다"고 규정하고 있다.[114] 관직을 직종으로 분류하고 직무의 내용·책임에 상응하는 등급으로 분류하여 직계제(職階制)에 의한 급여지급을 원칙으로 한 규정으로 법문상[115]으로만 존재할 뿐 아직 실현되지 못하고 있는 실정인데, 「일반직직원의급여등에관한법률」에서는 직종별로 행정직등의 10직종 18표의 봉급표가 작성되어 있다. ④ 균형의 원칙에 대해서는 국공법 제64조 제2항에서 “봉급표는 생계비, 민간에서의 임금 기타 인사원이 결정하는 적당한 사정을 고려하여 정해지며, 또한 등급이나 직급마다에 명확한 봉급액의 폭을 정하여야 한다.”라고 규정하고 있다.[116] 이 규정상 봉급표 결정요소로 생계비, 민간임금, 인사원이 결정하는 적당한 사정 3가지가 열거되어 있지만 가장 중시되는 것은 민간임금과의 비교이다.

비현업공무원의 경우 인사원과 단체교섭을 하는 것이 인정되고 있지는 않고, 인사원에서의 권고작성과정과 실시과정에 협의를 인정하는 규정도 존재하지 아니한다. 그런데 춘투에 의한 임금인상 시세가 결정되면 공무원노조측과 인사원 사이에 비공식적인 대화가 진행된다. 여기에서는 권고의 기초작업에 관한 신청, 개별문제에 대한 신청, 권고가 나온 후의 조기실시신청 등이 논의된다. 공무원백서에 의하면 직원단체와의 회합은 연간 400회 정도에 이른다고 한다(日本人事院, 1999: 194). 1998년에 인사원에서는 153회, 지방사무국에서 222회, 합계 375회의 대화가 행해졌다. 이와 같이 실질적으로 대화가 행해지고 있는 점을 감안하여 입법정책으로 직원단체와의 협의를 제도화하는 방안이 강구되고 있다(菅野和夫, 1983). 일본의 인사원 임금권고제도는 공무원의 근무조건,

113) 지공법의 경우에는 제14조, 제26조에 유사한 관련규정이 존재한다.
114) 지공법의 경우에는 제24조 제1항에 같은 내용이 규정되어 있다.
115) 1950년 「국가공무원의 직계제에 관한 법률」이 제정되어 있기는 하다.
116) 지방공무원의 경우 직원의 급여는 생계비와 국가 및 다른 지방공공단체의 직원, 그리고 민간사업의 종사자의 급여 기타의 사정을 고려하여 정해져야 하며(제24조 제3항), 근무시간 등 다른 근무조건은 국가 및 다른 지방공공단체 직원과의 균형을 고려하여야 한다고 규정하여(동조 제5항), 國公均衡의 원칙이 추가된다는 점은 앞부분에서 서술하였다.

특히 중요한 근무조건의 하나인 임금이 법령과 예산에 의해 결정된다는 공무원제도의 특성과 단체교섭권을 조화시킬 수 있는 제도로 기능할 수 있다. 아울러 일본의 경우 교섭구조를 중앙화시키는 기제로도 작용하고 있다.

향후 우리나라 공무원노조 교섭의 수준에서는 중앙집권적인 교섭구조와 헌법기관별·부처별 교섭, 지자체 공동교섭 및 지자체별 교섭(광역·기초)이 병존하는 중층적인 모델이 형성될 것으로 보인다. 이 경우 노동조합의 측면에서는 중앙과 지부 간 의제의 설정이나 역할분담을 사전적으로 확립하여 이른바 '조정된 분권화 모델(coordinated decentralization model)'을 실현시킬 필요가 있을 것으로 보인다.

그리고 임금의 경우에 예산과 직결되는 문제이기 때문에 단체협약으로서의 효력을 지니기 어렵다는 점을 감안하면, 중립적인 제3자적 지위를 갖는 기관에 의한 권고에 따라 인상폭이 결정되는 제도 강구도 필요하다. 이와 관련하여 공무원노조가 존재하는 상황에서 현행과 같이 대통령령으로 공무원의 보수를 결정하도록 하는 것은 재정민주주의 원칙에도 부합하지 않는 면이 있으므로, 중·장기적으로 법률에 의해 공무원의 보수를 결정하도록 하는 것이 바람직하다는 견해도 있다(이철수·정인섭·이승욱·김성훈, 2002: 374~376). 그런데 이에 대해서는 임금, 근로시간, 직업환경 등 기본적인 근무조건에 대해서는 법률로 정하도록 하면서 법률사항에 적합하지 아니한 근무조건사항에 대해서는 하위규범인 인사원규칙에 위임하고 있는 일본의 상황(근무조건세부법정주의) 하에서, 정부에게 근무조건 관련사항에 대한 직접적인 법안제출권을 인정한다면 본래 노사간 결정되어야 할 근무조건사항을 사용자인 정부가 직접 일방적으로 결정하는 결과로 연결될 것이며, 따라서 이러한 상황에서는 제3자 기관인 인사원을 개재시키는 것이 불가결하다는 견해[117]를 참조할 필요가 있다.

---

117) 和田榮(2003: 77~79) 참조. 和田榮는 인사원이 사용자인 정부로부터 완전히 독립성을 지닌 기구는 아니라는 문제점들도 제시하고 있다.

2) 공무원직장협의회와의 역할조정

공무원노조의 단체교섭구조가 정비되더라도 비교섭사항을 어떻게 합리적으로 규율할 것인가 하는 문제가 제기된다. 이 점에 대해서는 프랑스의 경우와 독일, 일본의 경우를 참고할 수 있다. 프랑스의 경우 수상이 주재하는 프랑스의 국가공무원 최고회의나 직군별로 설치되는 공무원 행정위원회 및 기관별로 설치되는 공무원 전문위원회 제도가 참고가 될 수 있을 것으로 보인다. 즉 프랑스에서는 행정하부조직에서 최상층 조직에 이르기까지 협의기구가 설치되어 공무원의 인사·교육훈련, 공무원관련 법령·규칙의 제·개정, 업무편성 및 운영 등 공무원의 직업생활에 영향을 미치는 일반적인 사항들에 대해 협의를 진행하고 있다(조용만, 2002).

독일의 경우 근로조건을 정하는 법령의 입법단계에서 공무원노조에게 일정 정도의 관여권을 인정하고 있는데, 이러한 관여권이 인정되는 노동조합은 단위노조가 아니라 전국적 중앙조직인 상급단체에 한정된다. 그리고 1955년에 제정(1974년 개정)된 직원대표법(Personalvertretungsgesetz)에 의하여 법령에 규정된 사항 이외의 근무시간 배분·급여 지급방법·휴가·후생사항 등에 대한 공동결정권 및 관서의 폐지·이전 등에 관한 협의권이 인정되고 있다(이철수·정인섭·이승욱·김성훈, 2002: 25~50). 일본의 경우 노동조합형태가 인정되는 현업공무원에 대해서는 고충처리공동위원회를 반드시 두도록 하여 노사 동수 설치를 강제하고 있으며, 단체교섭 사항의 하나로 강제되고 있다(특정독립행정법인 등의 노동관계에 관한 법률 제12조, 지방공영기업노동관계법 제13조).

우리나라의 경우 현재의 직장협의회는 그 설립취지로부터 공무원단결체로서의 성격과 노사협의회적인 성격이 혼재되어 있다고 할 수 있는데, 이를 활용하여 제도개선에의 참여나 고충처리 등을 담당하는 기관으로 발전시킬 필요성이 있다. 그러기 위해서는 직장협의회 제도개선이 요망되는데, 우선 현재 임의제도로 되어 있는 설립 여부를 강제하고 연합체의 설립도 가능하도록 개편할 필요성이 있다. 그리고 현재 5급 이하의 공무원 등으로 설정되어 있는 가입자격 규정은 직장협의회

구성범위를 제한함으로써 결과적으로 공무원 대표기능에 한계점을 노출하고 있는바, 공무원대표조직으로서 기능하기 위해서는 단위에 소속된 전체 공무원을 대표하도록 가입범위가 확대될 필요가 있다. 그리고 현재의 협의사항(근무환경 개선에 관한 사항·업무능률 향상에 관한 사항·고충처리에 관한 사항·기타 기관 발전에 관한 사항)의 폭을 일반 노사협의회의 협의사항(근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 제19조 제1항, 15가지)과 의결사항(동법 제20조, 5가지), 보고사항(동법 제21조 제1항, 4가지)을 참조하여 확대하고, 나아가 제도개선에의 참여기회 확보까지 고려할 수 있겠다(조용만·문무기, 2002: 25~29).

4. 분쟁조정·기타

여기에서는 분쟁조정 및 쟁의행위와 관련되는 문제, 조합활동권과 부당노동행위 관련 문제들에 대해 간략히 언급하는 것으로 한다.

가. 분쟁조정 및 쟁의행위 관련

1) 분쟁조정관련

공무원노조법에서는 공무원노조와 정부교섭대표 간 단체교섭이 결렬될 경우 이를 조정·중재하기 위하여 중앙노동위원회에 공무원노동관계조정위원회(이하 "위원회"라 함)를 두며(제14조 제1항), 위원회는 공무원노동관계의 조정·중재를 전담하는 7인 이내의 공익위원으로 구성하고(제2항), 공익위원은 공무원문제 또는 노동문제에 관한 지식과 경험을 갖춘 자 또는 사회적 덕망이 있는 자 중에서 중앙노동위원회 위원장의 추천과 노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉하도록 하고 있다(제3항).

위원회에는 전원회의와 소위원회를 두며(제15조 제1항), 전원회의는 공익위원 전원으로 구성하고 ① 전국에 걸친 노동쟁의의 조정사건, ② 중재회부의 결정, ③ 중재재정(仲裁裁定)의 업무를 담당하도록 하고 있다(동조 제2항). 소위원회는 위원회의 위원장이 중앙노동위원회 위원장

과 협의하여 지명하는 3인으로 구성하며, 전원회의에서 담당하지 아니하는 조정사건을 담당하도록 하고 있다(동조 제3항).

공무원 분쟁조정과 관련하여 제도가 잘 정비되어 있는 국가로 미국의 경우를 들 수 있는데, 1978년 공무개혁법하에서 연방조정알선국(FMCS)은 미국과 해외에서 근무하는 연방직원의 노사분쟁에 대하여 사안에 따라 조정, 진상조사, 중재를 제안하면서 기술적 지원을 하고 있다. 조정은 제3자 개입의 형태에서 가장 바람직하며 성공적이라는 평가를 받고 있는데, 조정을 요청하는 사례의 80% 가량이 해결되며 대부분의 주에서도 이러한 평균치에 가까운 성공률을 보이고 있다. 이와 같이 광범위한 지지를 받고 있는 이유는 협상과정에서 조정자의 개입이 최소한도에서 이루어진다는 점, 즉 양 당사자로부터 중립적인 위치에 있는 조정자는 각각의 제안을 듣고 대안을 제시함으로써 당사자가 합의에 이르도록 중개역할을 한다는 점에서 찾을 수 있다(전명숙, 2003: 37~46). 진상조사(fact-finding)는 공공부문에서 주요하게 사용되는 분쟁해결방식의 하나로서 사용자와 노조는 준사법기구의 성격을 갖는 청문회를 통해 자신의 입장을 중립적인 제3자(진상조사자)에게 발표한다. 진상조사자는 사안에 따라 개인일 수도 있으며, 3명으로 구성된 위원회일 수도 있다. 청문회의 마지막 단계에서 진상조사자는 협상이 결렬된 사안을 요약한 보고서를 발표하며, 일반적으로 각 사안에 대해 공정하다고 판단되는 추천안을 함께 제시한다. 단체협상이 결렬되었을 때 사용되는 이익중재는 전통적인 중재와 최종적 선택중재 두 가지로 나누어지는데, 최근에는 조정과 중재를 결합하는 경향도 증가하고 있다.

공무개혁법하에서 FMCS의 지원이나 다른 자발적인 해결이 실패할 경우 양 당사자는 연방분쟁조정위원회(FSIP)의 개입을 요청하거나 또는 FSIP의 동의하에 법적 구속력을 갖는 중재절차에 동의할 수 있다. FSIP는 다양한 결정을 내릴 수 있는데, 즉 ① 개입할 수 있는 사안인지 결정, ② 협상이 재개되어야 할지의 여부 결정, ③ 조정, ④ 진상조사, ⑤ 중재결정 등을 포함한다. FSIP는 연방노사관계위원회(FLRA) 산하에 구성된 기구로서, FLRA는 교섭단위 결정 등의 업무를 수행한다.

공무원 노사관계에 있어서 파업권이 금지되는 것이 일반적이므로 분쟁조정제도는 중요한 역할을 한다. 즉 공무원의 경우 분쟁조정제도는 단순히 분쟁을 조정하는 역할에 그치는 것이 아니라 분쟁조정절차를 통해 제한된 노동기본권을 회복하는 과정으로서의 의미도 지니게 된다. 미국의 경우는 연방조정알선국과 연방분쟁조정위원회가 구분되어 있다는 점, 연방조정알선국이 고충처리분쟁 조정도 담당하고 있다는 점, 연방분쟁조정위원회가 속해 있는 연방노사관계위원회는 교섭단위 결정 업무 등 사전적 갈등해결의 역할도 하고 있다는 점 등을 특징으로 들 수 있다. 우리나라의 제도개선책으로는 사실조사 청문회의 명시적 도입을 통해 양 당사자로 하여금 자율타결을 이루도록 압박하는 여론을 조성하는 방안, 공공행정의 특성과 노사관계를 모두 이해하는 특화된 조정전문인을 양성하는 방안 등을 들 수 있다(신은종, 2005: 87~103).

2) 쟁의행위관련

공무원노조법 제11조에서는 "노동조합과 그 조합원은 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행위를 하여서는 아니 된다"고 하면서, 이 규정을 위반하여 파업·태업 기타 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있다(제18조).

공무원노조측에서는 우리나라의 노동현실에서 정당성의 범위를 벗어난 쟁의행위에 대해 지나치게 중한 형사처벌을 하고 징계해고를 하며, 나아가 민사상 손해배상소송을 제기하고 있는 실정을 들면서, 공무원노조의 경우에도 2002년 3월 출범 이후 600여 명이 형사처벌을 받고 전과자가 되었다는 점을 지적하고 있다. 그러면서 업무방해의 형사책임(5년 이하의 징역 또는 1500만원의 벌금)이 안정적이고 조화로운 산업관계체제에 도움이 되지 않는다는 ILO 결사의 자유위원회의 권고를 상기하며, 무거운 형사처벌은 예방효과를 갖기보다 오히려 파업의 격렬함과 전투성을 강화하는 현실을 가져오게 된다고 주장하고 있다(전국공무원노조, 2005: 353).

일본의 경우 비현업공무원이 쟁의행위금지규정에 위반하여 쟁의행위

로 나아간 경우 단순참가자에 대한 벌칙규정은 없고, 위법한 쟁의행위 수행을 '공모하거나 교사·선동·기획'한 경우와 같이 주도적 지위에 있는 자에 대해서만 벌칙규정이 존재한다(국공법 제110조 제1항 제17호, 지공법 제61조 제4호). 이 규정에 대해서 일본 최고재판소는 위법한 쟁의행위의 선동 등의 행위를 한 자는 사회적 책임이 무겁다는 이유 등에서 합헌이라고 판단하고 있다.[118] 현업공무원의 경우 특정독립행정법인등의노동관계에관한법률 제17조 제1항에 따르면, 직원 및 노조는 특정독립행정법인 등에 대하여 동맹파업·태업 기타 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행위를 할 수 없으며, 직원과 노조 조합원 및 임원은 이와 같이 금지된 행위를 공모·교사·선동하여서는 아니된다고 정하고 있으며, 이 규정에 위반하는 행위를 한 직원은 해고되는 것으로 규정되어 있다(제18조).[119] 즉 형사처벌은 가능한 한 억제하려고 하고 있는데, 참고할 수 있다.

나. 조합활동 및 부당노동행위 관련

1) 조합활동관련

공무원노조법에 따르면 공무원은 노동조합의 활동을 함에 있어서 다른 법령이 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니되고(제3조), 노동조합과 그 조합원은 정치활동을 하여서는 아니된다(제4조).

원칙적으로 공무원은 사실상 노무에 종사하는 공무원을 제외하고, 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 할 수 없다(국가공무원법 제66조 제1항 및 지방공무원법 제58조 제1항). 그러나 공무원노조법 제3조에서는 공무원노조법에 의한 공무원의 노동조합과 관련된 정당한 활동에 대해서는 집단적 행위를 금지한 국공법 및 지공법의 규정이 적용되지 않음을 밝히고 있어, 공무원노조법이 허용하는 범위 내

118) 全農林警職法事件 最高裁判所 1973. 4. 25. 판결.

119) 현업 지방공무원의 경우 지방공영기업노동관계법 제11조와 제12조에서 동일하게 규제하고 있다.

에서의 조합활동은 가능하게 된다.

그런데 어떠한 경우에도 공무원에게는 정치활동이 금지되는데(국공법 제65조, 지공법 제57조, 공무원노조법 제4조), 여기에서 의미하는 정치활동에 공무원인 조합원이 후원회 회원이 아닌 개인 자격으로 국회의원 등에 후원에 필요한 금품을 제공하는 것이 정치활동에 위배되는지 여부가 문제될 수 있다. 정치자금법 제12조 제1항에서는 정치자금을 기부할 수 없는 자의 범위(외국인, 국내・외의 법인 또는 단체)에 공무원을 규정하고 있지 않은 관계로, 정치자금법에 의하면 공무원이 개인 자격으로 정치자금을 기부하는 행위를 제한하고 있지 않다고 할 수 있다. 그러나 국가공무원복무규정 제27조 제1항 및 국공법 제65조에 의거 공무원은 특정 정당이나 정치단체를 지지 또는 반대하는 행위가 금지되어 있기 때문에 공무원은 개인 자격으로도 특정 국회의원 등에게 후원금 등의 정치자금을 기부할 수 없다고 해석할 수 있다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 121~123).

이와 같은 제한에 대해서는 공무원노조 또는 조합원의 정치적 의사표현 자유를 과도하게 제약하지 않도록 '공무원의 지위를 이용한 정치운동 금지' 정도로 좁게 규정하여야 한다는 비판이 존재한다(김인재, 2004a: 101~102).

그리고 공무원은 국공법 및 지공법에 규정된 신분상・직무상의 의무를 준수하여야 한다. 따라서 신분상 의무로서 선서의무(국공법 제55조, 지공법 제47조), 외국정부의 영예수허의무(국공법 제62조, 지공법 제54조), 품위유지의무(국공법 제63조, 지공법 제55조), 영리업무 및 겸직금지(국공법 제64조, 지공법 제56조), 정치운동의 금지(국공법 제65조, 지공법 제57조), 집단행위의 금지(국공법 제66조, 지공법 제58조)를 준수하여야 하며, 직무상 의무로서 성실의무(국공법 제56조, 지공법 제48조), 복종의무(국공법 제57조, 지공법 제49조), 직장이탈금지의무(국공법 제58조, 지공법 제50조), 친절공정의무(국공법 제59조, 지공법 제51조), 비밀엄수의무(국공법 제60조, 지공법 제52조), 청렴의무(국공법 제61조, 지공법 제53조)를 준수하여야 한다. 그 밖에 공직자윤리법, 공직자등의병역사항신고및공개에관한법률에 기한 의무도 준수하여야 한다.

이상의 공무원의 의무는 공무원노조의 조합원인 경우에도 준수하여야 하며, 다만 공무원노조의 조합원인 공무원의 의무는 집단행위의 금지(국공법 제66조 및 지공법 제58조)와 관련하여 '정당한' 노동조합 활동에 관여하는 경우에만 면제되는데(공무원노조법 제3조 제1항), 정당한 조합활동에 대해서는 노조법 제3조 및 제4조에 의해 민형사상 책임이 면제되기 때문에 직장이탈금지의무 등 국공법 및 지공법상의 관련 의무위반을 이유로 한 처벌이나 징계의 대상이 되지 않고 이로 인한 손해에 대한 배상책임도 면책된다. 이와 같이 정당한 조합활동에 관여하는 경우에만 복종의무, 직장이탈금지의무, 집단행위의 금지의무가 그 범위에서 면제되기 때문에 공무원노조의 활동이 '정당'한지 여부가 중요한 의미를 가지게 된다.

이상과 같은 포괄적인 의무를 규정한 공무원노조법 제3조 제2항에 대해서는, 공무원의 노조활동을 불필요하게 제약하는 요인으로 작용할 수 있으므로 보다 명확하게 규정할 필요가 있다는 비판이 있다.[120]

조합활동의 정당성 판단기준에 대하여 대법원 1990. 5. 15. 선고 90도357 판결 등은 조합활동이 정당하려면 취업규칙이나 단체협약에 별도의 허용규정이 있거나, 관행, 사용자의 승락이 있는 경우 외에는 취업시간 외에 행해져야 하며 사업장 내의 조합활동에 있어서는 사용자의 시설관리권에 바탕을 둔 합리적인 규율이나 제약에 따라야 하고, 비록 조합활동이 근무시간 외에 사업장 밖에서 이루어졌을 경우에도 근로자의 근로계약상의 성실의무(사용자의 이익을 배려해야 할)는 거기까지도 미친다고 보아야 하므로 그 점도 이행되어야 할 것이라고 밝히고 있다.

이에 따르면 근무시간 중 조합활동에 대해서는, 공무원은 국민 또는 주민 전체의 봉사자로서 공공의 이익을 위해 근무하여야 하고(국공법 제59조, 지공법 제51조), 직무수행에 있어서는 직무에 전념하여(국가공무원복무규정 별표 1 참조) 성실하게 근무하여야 할 의무가 있기 때문

120) 앞에서 언급한 바와 같이, 40여 개의 법령에 산재되어 있는 공무원의 법령상 의무에 관한 재검토가 필요하다고 지적하고 있다(김인재. 2004a: 101).

에(국공법 제56조, 지공법 제48조), 공무원노조를 위해 그 구성원인 조합원이나 임원이 근무시간 중에 조합활동을 하기 위해서는 명시적인 허용규정이나 승낙이 없는 이상 근무시간 외에 행하여야 하는 것이 원칙이라고 할 수 있다.

그리고 대법원 판례법리를 적용하면 청사내 조합활동에 있어서는 사용자의 청사관리권에 바탕을 둔 합리적인 규율이나 제약에 따라야 하고, 조합활동이 근무시간 외 청사 외에서 행해지더라도 공무원으로서의 각종 공무원법상의 일반적인 의무 외에 사용자의 이익을 배려하여야 할 성실의무를 부담하게 된다. 사용자의 시설관리권이라 함은 기업공간 내지 물적 시설에 대하여 가지는 소유권 또는 임차권 등의 점유권에 근거하여 그것을 생산목적에 이용하거나 이용 가능한 상태에 두기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있는 사용자의 권리를 말하는데, 여기에는 공간 또는 물적 시설의 배치와 가동상태의 보전 등 물적 효용 그 자체를 보존하기 위한 관리권한뿐 아니라 그러한 공간 또는 시설에 의해 조성되는 작업환경을 안전하고 쾌적하게 보전하기 위한 관리권한도 포함된다. 시설관리권과 관련하여 그 정당성이 문제될 수 있는 조합활동에는 유인물배포・서명・설문조사・집회・시위・유인물부착・현수막게양, 회사 방송장비의 무단이용 시도, 대자보부착 등이 있는데, 공무원노조가 활동하는 청사는 국유재산법 등에 의해 취득・유지・보존 및 운용 등 관리권이 관리청에 있고 "정당한 사유 없이 사용"하지 못하는 등(국유재산법 제5조 제1항) 법률에 의한 제약이 따르고 있다(이철수·이승욱·정인섭·손향미, 2004: 121~123).

2) 부당노동행위관련

공무원노조법 제17조 제3항에서는 부당노동행위규정 위반자에 대한 처벌규정(노조법 제90조)의 적용을 배제하고 있다.

이에 대해서는 정당한 이유 없이 단체교섭 내지 단체협약체결을 거부하거나 해태하는 경우 내지 노동조합의 정당한 활동을 이유로 불이익을 주는 행위 또는 노조에의 미가입을 고용조건으로 하는 행위 등을 한 공무원(사용자)에 대하여 벌칙을 적용하지 않는 것은 일반 사업장

의 사용자와 형평상 문제점이 제기될 수 있다는 비판이 존재한다(김인재, 2004a: 102). 교원노조법의 경우에는 이 조항이 준용되고 있다(동법 제14조 제2항 참조).

5. 소 결

1998년 2월 경제위기 극복을 위한 사회협약에서 공무원 직장협의회 설치 후 공무원의 노조결성권을 인정하기로 합의한 후, 2005년 1월 성립된 공무원노조법은 특별법형식을 취하고 있다. 그런데 기본적으로 노조법이 일반법으로 적용되므로 주요국가의 입법례 등을 참조하면, 구체적인 제도 설계 및 운영에 있어서 헌법상 제한을 감안하여 실행하면 큰 우려가 되지 않을 수도 있다. 공무원 노동기본권 보장의 구체적 설계 및 운영과 관련해서는 공무원도 임금을 받아 생활하는 근로자로서 근로조건의 향상을 위한 노동기본권을 향유하여야 한다는 '보편성'과, 공무원 근로관계의 특성(근무조건법정주의·재정민주주의) 및 우리 사회에서의 법의식 등 '특수성'이 기본권 제한원칙하에서 조화롭게 운영될 수 있도록 하여야 한다.

공무원노조법상 조직형태 제한은 주요 근무조건이 결정되는 단위에 맞게 설정된 것으로 보인다. 법률로 특정 조직형태나 최소 설립단위를 규정하지 않는 것이 이론적으로 바람직하다고 하여도, 법령상 보수 등 근무조건이 실질적으로 결정되는 단위를 참고하고 임명주체나 인사교류 등에 따라 국가공무원과 지방공무원으로 대별되고 있는 공무원 조직체계의 현실에 비추어볼 때 헌법기관별(국가공무원의 경우) 내지 광역·기초자치단체별(지방공무원의 경우)로 최소 설립단위를 제한하는 공무원노조법의 방식도 나름대로의 이유가 있다고 볼 수 있을 것이다. 공무원 이외의 가입자격 인정 여부에 대해서는 일본에서 임원의 경우 특례로 인정하고 있음을 참고할 수 있다. 전국단일노조 또는 연합체의 결성은 인정될 것으로 보이며, 공무원노조의 외부단체 가입 및 연대가 실행되는 경우 공무원노조에 대해서는 정치적 활동이 금지되고 있다는 점 등 상충되는 면을 조정하여 활동할 필요가 있을 것이다.

공무원노조의 경우 지부나 분회의 설립이 허용될 수 있는지 여부에 대해서는 집단적 단결권의 문제와 설립최소단위 제한의 취지, 지부와 분회의 단체교섭 및 단체협약체결능력에 관한 대법원 판례의 취지를 조화적으로 해석할 필요가 있게 된다. 지부나 분회가 설립되어 활동할 때 당해 지부나 분회가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립한 단체로서 활동하고 있으면 대법원 판례의 취지에 따라 자신의 노동조합이나 조합원에 고유한 사항에 대해서는 독자적인 단체교섭권 및 단체협약 체결권을 지니는 경우가 있을 수 있는데, 설립최소단위 이하에서 조직된 지부나 분회의 경우에도 독자적인 권한을 지닐 수 있는가 하는 문제가 생길 수 있다. 그리고 지부나 분회의 설립신고와 관련하여 법적인 문제가 발생할 수 있는데, 공무원노조법 시행령(안)과 시행규칙(안)에서는 교원노조의 경우와 달리 최소설립단위에서의 노조 설립신고에 관한 규정을 두지 않고, 산하조직 설치사실의 통보규정으로 대체하고 있다. 최소설립단위 이상의 당해 지부나 분회가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립한 단체로서 활동하여 독자적인 단체교섭권 및 단체협약 체결권을 지니는 예외적인 경우를 판단하기 위해 사전적인 절차로 덧붙여 지부·분회가 설치되어 있는 경우에는 노조법 제13조 제1항에 의한 변경사항의 신고나 동조 제2항에 따른 정기통보시 지부·분회 관련사항도 통보하도록 추가하는 방안도 고려할 수 있겠다.

공무원노사관계의 특성, 특히 근무조건이 결정되는 구조를 고려할 때 전국 차원에서 중앙집중화된 교섭구도가 일반적일 것으로 보인다. 주요국가의 경우를 참고한다면 우리나라의 경우 중앙집권적인 국가구조를 갖고 있을 뿐 아니라 공무원의 처우와 근로조건이 사실상 중앙인사위원회 등에서 결정된다는 점을 감안하면 전국 차원의 중앙집권적인 교섭구조를 피하기 어려울 것으로 보인다. 이 점은 교원노조의 경험에서도 나타나고 있다. 다만, 헌법기관별 내지는 (광역·기초) 자치단체별로 결정될 수 있는 사항들과 같이 특수한 사항들에 대해서는 설립기초단위별로 교섭하는 '조정된 교섭구도(coordinated bargaining model)' 내지는 '다원적인 교섭구조모델(multi-tier bargaining structure model)'이 적합할 것으로 보인다.

가입범위문제와 관련하여 기본적으로 공무원노조법 제17조 제2항에 의해 준용되는 노조법 제2조 제4호 단서 가목에서 노조 자주성 확보 차원에서 노동조합의 결격사유로 들고 있는 '사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우'를 기준으로 판단되어야 한다. 그 결정의 공정성 확보절차문제로 현재 공무원노조법 령에서는 제한범위의 구체적 결정을 대통령령으로 하도록 하고 있는데, 공무원노조와의 관계에서 사용자 입장에 있는 정부측의 결정에 의하도록 하는 것은 공정성과 관련하여 문제가 있을 수 있다. 일본의 경우와 ILO 권고를 참고하여 중립적인 기관에 의해 결정되도록 하는 구도를 고려할 수 있다.

시행령(안)상의 '업무총괄자'의 경우 추상적이고 포괄적으로 법규적 성격을 지니지 아니하는 훈령이나 사무분장 등에 의해 가입범위에서 제외된다는 문제점을 노출하고 있는데, 완화하여 해석하더라도 이 경우 실질적인 업무총괄성이 인정되어야 한다. '인사·보수업무 등 노조와의 관계에 있어서 행정기관의 입장에 서는 공무원'을 정한 시행령안 규정은 자료정리 등 단순업무보조자는 제외하고 있지만, 일본 현업공무원의 경우를 참고할 때 인사·보수업무를 기획하는 등의 실질적인 업무관련성 관점에서 담당업무 공무원의 직무상의 의무와 책임이 노조원으로서의 성의와 책임에 직접적으로 저촉되는지를 검토하여야 한다. '교정·수사 등의 업무에 종사하는 공무원'의 범위를 정한 시행령안 규정도 국가의 공공질서와 안전보장 등 직무의 공공성이 강한 이유로 제외된다는 취지에서 보면, 제복근무 등 조직내 지휘체계의 유지가 특히 강조된다는 추가적인 관점은 불필요한 것으로 보인다. 즉 실제로 교정·수사·보호·공안업무를 수행하고 있는 공안직군 공무원으로 좁힐 필요가 있다.

근로자측 단체교섭 당사자와 관련하여, 설립신고를 갖추지 못한 공무원노조의 법적 지위를 논함에 있어서는 판례의 부정적 경향을 참고할 필요가 있다. 사용자측 당사자는 교섭대표기관으로 보는 것이 타당하다고 고찰된다. 공무원노조의 경우 지부나 분회의 단체교섭 당사자성은 최소설립단위 제한문제와 관련하여 문제가 되는데, 설립최소단위

이하에서 지부나 분회가 독립적인 활동을 하는 경우에 대해서는 최소 설립단위 제한의 취지를 고려할 때 당사자성을 인정하기 어렵다고 생각된다. 정부교섭대표가 교섭의무를 부담하는 경우의 '결정할 권한'이란 반드시 최종적 결정권만이 아니라 당해 소관사항의 범위 내에 포함되어 있다는 사실 또는 당해 기관이 당해 법령·조례·규칙 등의 제정·개폐에 관련된 원안을 확정할 권한을 가지고 있다는 사실이 존재하는 경우는 결정권한이 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

공동교섭과 관련하여 국무총리가 교섭대표가 되든지 관련부처 장관들로 구성된 정부교섭위원단이 교섭대표로 되어야 한다는 주장에 대해서는 주요국가의 입법례 등을 참고할 때 강제할 필요는 없다고 판단된다. 공무원노조가 교섭권을 외부 제3자에게 위임하는 것이 가능한지 여부문제는 공무원의 특성을 고려하여 현행법상 어렵게 규정하고 있는데, 주요국가의 경우 혼합노조경향이나 민영화경향 등을 참고하여 발전적인 방향의 모색이 필요할 수 있다. 정책결정사항이나 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항을 교섭의 대상으로 할 수 없다고 한 공무원노조법의 취지는 행정의 자기책임의 원칙, 정책결정이나 관리운영사항은 국민 또는 주민의 이익과 직접적으로 관련되므로 단체교섭의 장에서 노사간에 배타적인 합의대상으로 되어서는 아니된다는 취지에 따른 것으로 보인다. 근무체제 관련사항이나 근무평정 관련사항, 인사이동 관련사항, 징계기준 등의 구체적 사례를 살펴보면 결정 그 자체는 행정기관의 권한이며 이 사항들이 근무조건에 직접적인 영향을 미치는 경우 그 기준에 대하여 교섭할 수 있다고 판단되고 있다.

교섭창구 단일화방안으로 시행령(안)에서는 비례적 교섭대표제를 제시하고 있는데 교섭단 내부의견 조정의 원활화 등의 견지에서 비례대표제를 취한 교원노조의 경험을 참고한다면 사전적인 조건 충족을 전제로 하면서 발전된 비례대표제 방안을 강구할 수 있다. 즉 조직률의 일정한 비율(예: 5~10%)을 하한선으로 하여 이를 충족할 경우에 교섭단에 참여시키되, 조합원 수의 확인은 check-off제도를 활용하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 법령 등에 의해 규정되는 사항을 내용으로

하는 단체협약 체결의 경우 그 이행확보가 과제인데, 현재 시행령(안) 내용으로는 부족하고 일본 현업공무원의 경우를 참고하여 보다 구체적이고 실질적인 확보방법을 강구할 필요가 있다. 단체협약의 사업장단위 일반적 구속력제도에서도 노조의 조직형태와 가입범위문제가 단결권·단체교섭권 행사의 궁극적인 실현형태인 단체협약의 효력문제와 관련해서 직결되는 모습으로 나타나고 있다.

향후 우리나라 공무원노조 교섭의 수준에서는 중앙집권적인 교섭구조와 헌법기관별·부처별 교섭, 지자체 공동교섭 및 지자체별 교섭(광역·기초)이 병존하는 중층적인 모델이 형성될 것으로 보인다. 이 경우 노동조합의 측면에서는 중앙과 지부 간 의제의 설정이나 역할분담을 사전적으로 확립하여 이른바 '조정된 분권화 모델(coordinated decentralization model)'을 실현시킬 필요가 있을 것으로 보인다. 그리고 임금의 경우에 예산과 직결되는 문제이기 때문에 단체협약으로서의 효력을 지니기 어렵다는 점을 감안하면, 중립적인 제3자적 지위를 갖는 기관에 의한 권고에 따라 인상폭이 결정되는 제도 강구도 필요하다. 공무원노조의 단체교섭구조가 정비되더라도 비교섭사항을 어떻게 합리적으로 규율할 것인가 하는 문제에 대해서는 프랑스와 독일·일본의 경우를 참고하여 우리나라의 현재 직장협의회제도를 보완·발전시키는 방안을 고려할 수 있다. 분쟁조정과 관련해서는 미국의 경우를 참고하여 조정위원회의 사전적 예방기능 확충방안, 다양한 조정기법, 전문성 제고방안 등을 모색할 필요가 있다. 쟁의행위 형사책임에 대해서는 형사책임을 최소화하는 방안을 일본의 예를 참고하여 강구할 수 있다.

제5장

교원노조의 활동과 단체교섭 사례분석

- 중앙과 서울지역 교섭을 중심으로 -

1. 서 론

한국에서 교원노조 운동은 역사적 격변기와 연관되면서 단속적으로 이루어졌다. 최초의 교원노조는 신간회 결성 등으로 항일운동이 조직적으로 전개되기 시작했던 1930년대에 시도되었고, 해방 후 1946년 교사들은 비록 교원노조라는 명칭을 사용하지는 않았지만 일제 잔재 청산, 민족의 문화적·경제적 발전, 교사의 사회·경제적 지위 향상 등을 내세우며 조선교육자협회를 결성하여 노조와 유사한 활동을 전개했다. 그리고 4·19 직후 사회적 격동기에 교사들은 전체 교원의 거의 절반을 포괄하는 교원노조를 건설하여 본격적으로 대중적 노조운동을 전개했다. 그러나 이러한 세 번의 조직 결성 시도는 모두 이념 공세에 몰리면서 지배 권력의 혹독한 탄압으로 좌절되고 말았다. 그때마다 교원들은 엄청난 희생을 감수해야 했고, 그 영향으로 교원들의 조직결성 운동은 맥이 단절되고 다시 시작되는 악순환을 거듭했다. 그런데 1987년 민주화 운동과 노동운동 전반의 분출에 이어 시작되었던 교원들의 노조 결성 시도는 지배 권력의 이념 공세와 극심한 탄압에도 불구하고 10년 동안 법외 노조로 활동하다 1999년 관련 법 제정으로 합법화되기에 이른다. 이렇듯 교원노조가 몇 번의 시도 끝에 우리 사회에 정착하게 된 것은 기본적으로 노동운동의 사회적 영향력 증대와 민주화의 진

전 등 사회 전반의 환경 변화에 기인한 것이지만, 여기에 교사들의 교원노조 설립을 위한 장기간에 걸친 주체적 노력 또한 주요한 변수로 작용했다고 볼 수 있다.

합법성을 획득한 교원노조는 1999년부터 현재까지 6년 동안 조직 대상 교원의 1/3에 해당하는 약 10만명의 교사를 조합원으로 포괄하고 있고, 교육부와 단체협상을 전개하여 2000년, 2001년, 2002년 3년에 걸쳐 단체협약을 체결했다. 그러나 2003년 단체협상은 노사의 의견 차이로 2004년 말까지 단체협약을 체결하지 못한 채 결렬되고 말았다. 현재 교원노조는 교육부에 다섯 번째 단체협상을 요구해 놓은 상태이다. 그동안 교육부와 교원노조는「교원의노동조합설립및운영등에관한법률」(이하 교원노조법)의 해석과 적용, 그리고 교섭 방식과 교섭 의제 등에 대한 의견 차이로 극심한 갈등 양상을 보여 왔으며, 이로 인해 협상은 매번 1년 가까이 소요되는 지난한 과정이 되풀이되고 있다. 그리고 협상 과정에서 갈등으로 인해 협상이 중단되는 사태가 빈번히 발생했고, 교원노조는 이에 항의하여 연가투쟁 등 단체행동으로 맞섰으며, 그로 인해 노조 지도부가 사법 처리되어 해직되는 등 교원노사관계는 초기부터 불안한 상태가 지속되고 있다. 또한 교원노사관계에서는 한국 최초로 복수노조가 인정되고 있는데, 현존하는 두 교원노조 사이에 노선과 활동 방식의 차이로 인해 노노간의 갈등 양상도 심각하게 드러나고 있으며, 이는 노사 교섭에 걸림돌로 작용하고 있다. 게다가 교원노조법에서 규정하고 있는 사학과의 교섭은 사학재단의 사용자단체 구성 거부로 인해 법 발효 이후 6년이 지난 현재까지도 교섭 자체가 성사되지 않고 있어 교원노조법의 실효성에도 의문이 제기되고 있다. 또한 충분한 논의 없이 정치적 타협으로 제정된 교원노조법은 여러 가지 측면에서 미비점이 드러나고 있으며, 노사나 노노간의 대립을 완화시켜 줄 수 있는 제도적 장치도 마련되어 있지 않다. 이렇듯 교원노사관계는 법 내용의 미비점, 그리고 노사 및 노노 사이에 존재하는 갈등 양상으로 인해 전체적으로 불안정한 출발을 보이고 있다.

이러한 상황에서 이 글은 그간 교원노조의 교섭 과정을 중앙과 서울지역을 중심으로 분석하여 문제점과 향후 안정적인 교원노사관계의 발

전 방향을 살펴봄으로써 이후 전개될 공무원노사관계에 갖는 함의를 찾아보고자 한다. 글의 구성은 서론에 이어 제2절에서는 교원노조의 일반적 활동 경향과 한국 교원노조 운동의 역사 및 현황을 소개하고, 제3절에서는 교원노조법이 규정하는 교원노사관계를 분석할 것이다. 그리고 제4절과 제5절에서는 그간 중앙에서 교육부와 교원노조 사이에 이루어졌던 네 차례의 단체교섭과 서울지역의 세 차례 단체교섭을 교섭 과정의 쟁점과 교섭 내용을 중심으로 분석할 것이다. 마지막으로 이 글은 그간 진행되었던 단체교섭의 문제점과 개선 방안을 살펴보는 것으로 향후 공무원노사관계의 안정화를 위한 제언으로 대신하고자 한다.

2. 교원노조 활동과 한국 교원노조 개관

가. 교원노조의 일반적 활동 경향

1) 노조주의(Unionism)

교원들이 일반 노동자와 같이 자주적으로 노조를 결성하여 활동해 온 것은 19세기 중·후반부터이다. 최초의 교원노조는 영국에서 1870년 결성되었던 NUT[121](National Union of Teachers)이며, 같은 해 미국에서는 기존의 교장단체와 교사단체가 통합하여 NEA(National Education Association)가 창립되었는데, 창립 당시 NEA는 엄밀한 의미에서 노조라기보다는 전문직단체(professional organization)의 성격이 강했고, 노조를 표방하는 교원단체는 1919년 NEA의 노선에 반대하여 교사들로만 조직화된 AFT(American Federation of Teachers)라고 볼 수 있다. 그 외의 많은 나라에서 교원노조 운동은 일반 노동자들의 노동조합 운동보다 늦은 20세기 중반에야 본격화된다. 예를 들면 일본은 2차 세계대전 이후인 1947년 일본교직원조합(이하 일교조)의 결성으로

121) 창립 당시 명칭은 National Union of Elementary Teachers였으나 1889년 대의원대회에서 현재의 명칭인 National Union of Teachers(NUT)로 바뀌었다.

교원노조 운동이 본격화되었고, 한국에서는 1960년 한국교원노조연합회가 본격적인 교원노조 운동의 효시라고 볼 수 있다.

교원들이 노동조합을 건설한 것은 노동자들이 전통적으로 노조를 결성한 이유와 마찬가지로 조합원들의 사회·경제적 지위를 향상시키기 위한 것이었다. 그런데 교원노조는 위와 같은 노조의 일상적인 요구 외에도 교육이 가지고 있는 사회적 성격으로 인하여 국민들의 교육적 요구나 사회 개혁적 요구를 대변하여 활동하는 경우가 많이 나타났다. 예를 들면 초창기 영국의 교원노조가 교원들의 신분적 요구에 그치지 않고, 당시 정부에게 노동자의 자녀들을 교육시키기 위한 무상 의무교육의 실시를 통한 국민보통교육 체계의 확립을 요구한 것(Ironside and Seifert, 1995)이나, 1930년대 이후에 교육 체제의 재편, 즉 교육의 기회균등 보장, 유치원 교육의 실시, 16세까지 의무 교육의 실시, 중등 교육의 수업료 폐지 등을 요구하여 국민의 교육권을 획기적으로 확대시켰던 사례(Tropp, 1959) 등을 들 수 있다. 그리고 전후 일본의 교원노조가 군국주의적 군사 교육의 잔재를 거부하고 '평화교육'을 지향하는 교육을 요구했던 것이나 4·19 직후 한국교원노조연합회가 '학원의 자유와 민주화'를 3대 강령 중 하나로 채택했던 것(장명국, 1987), 그리고 1989년 결성되었던 전국교직원노동조합(이하 전교조)이 '교육민주화와 민족·민주·인간화 교육'을 지향하는 강령을 채택했던(전교조, 1989a) 사례 등에서도 찾아볼 수 있다. 이와 같이 교원노조는 교원의 사회경제적 지위 향상을 위한 요구와 국민의 교육적 요구 및 사회 전체의 개혁적 요구를 동시에 주장하면서 발전해 왔다. 이는 노동조합이라는 동전에는 양면이 있는데 "노동조합은 때로는 기득권의 주창자이면서 때로는 정의의 칼로 역할한다"는 Flanders (1970)의 견해가 교원노조에도 그대로 적용된다고 볼 수 있다.

이러한 교원노조의 활동은 교육계에 커다란 변화를 가져오게 되는데, 초창기 교원노조의 활동은 공교육체계의 수립과 학교 교육의 재조직화 및 교육과 학교의 역학관계의 변화에 기여했으며(Ironside and Seifert, 1995), 미국에서 교원노조 활동을 연구했던 Johnson(1984)은 교원노조의 단체협상 결과로 교장, 교육행정가, 교사 등 교육관계자의 상대적인

권한사항에 커다란 변화가 생겼으며 자신들의 역할에 대해 이전보다 책임감이 있게 되었다고 평가했다. Cole(1969)은 교원노조의 단체교섭 활동으로 교원의 사회·경제적 지위가 향상되었을 뿐만 아니라 교직의 전문성 신장에도 크게 기여했다고 평가했다. 이렇듯 교원노조는 공교육체제의 발전, 교육계의 역학 관계 변화, 교사의 사회·경제적 지위 향상, 전문성 신장 등 교사 집단과 교육계 전반에 커다란 영향을 미치면서 성장하게 되었다.

2) 전문직주의(Professionalism)

역사적으로 보면 교원단체는 스스로의 이해를 실현시키기 위한 방식으로 위와 같은 노동조합적 활동만을 채택한 것은 아니었다. 일부 교원단체는 교사는 노동자가 아니라 전문가라고 규정하면서 조직 형태도 노조가 아닌 전문직 단체(professional organization)를 구성하여 활동하는 경우도 적지 않게 나타났다. 이러한 전문직주의에 입각한 교원단체는 교원노조가 결성되기 이전의 초창기 교원단체와 미국이나 한국 등 노동조합 운동의 전통이 약한 나라의 교원단체에서 나타났다. 전문직 단체를 표방하고 있는 교원단체는 전통적으로 여타 노동조합 조직과 연대를 거부하고 독자적으로 활동하며, 활동 방식도 사용자와의 단체교섭이 아닌 전문직으로서 자신의 직종과 관련된 문제에 대해 조직 구성원이 직접 참여하여 결정해야 한다는 입장을 견지해 왔다. 따라서 전문직 단체의 구성원은 당해 직종의 모든 구성원을 포괄하는 것이 일반적이다. 구체적으로 미국의 NEA는 창립 당시 교사는 물론 교장과 심지어 지역 교육행정 책임자까지 단체 회원으로 가입하였으며, 활동방식도 단체교섭(collective bargaining)이 아닌 전문직 협상(professional negotiation)에 의존하였다(교육부, 2000). 미국의 NEA와 비슷한 활동 양상을 보이고 있는 한국교원단체총연합회(이하 한국교총)도 조직 구성원에 사용자와 노동자의 구분이 없고, 활동방식도 단체 협상이 아니라 교육부와 정례적인 협의회에 의존하는 활동방식을 채택했다.

그런데 Ozga and Lawn(1981)에 의하면 교원단체와 관련된 전문직

주의는 양면성을 띠고 있는데, 구체적으로 정부측에서는 전문직주의를 교사들의 교원노조를 억제하고 통제하는 전략으로 활용하고 있고, 역으로 교사들은 자신들의 사회·경제적 지위를 향상시키기 위한 수단으로 전문직주의를 활용하고 있다고 주장한다. 또한 Lieberman(1958)은 전문직의 가장 주요한 특성으로 개인적·집단적인 자율권 행사와 자율의 범위 안에서 행사한 행동과 판단에 대한 책임 및 자치조직의 결성 등을 거론하고 있다. 그리고 전문직 단체들은 일반적으로 자체 전문직에 대한 진입을 통제하는 장치를 가지고 있으며, 회원에 대해 징계를 통해 자격을 정지할 수 있는 권한을 가지고 있고 스스로 자영업을 할 수 있는 조건도 갖추고 있다. 그러나 교직은 대부분의 나라에서 국가에 의해 수요 공급이 결정되고 있으며, 교원단체의 자체 징계로 교원자격증이 정지되는 경우도 없고, 대다수의 교사는 국가나 사학재단에 고용되어 있는 것이 일반적이다. 이러한 관점에서 보면 교직을 전문직이라고 규정하기에는 한계가 있다. 다만, 교직이 전문직의 일반적 특성인 자체양성제도와 자격증제도를 가지고 있다는 측면에서 교직을 외형적인 측면에서 전문직으로 간주하는 경향이 있으나, 그것은 형식적인 요건에 불과할 뿐 전문직으로 활동할 수 있는 충분한 요건을 갖춘 것은 아니다.

이렇듯 전문직으로서 교직의 불충분한 성격은 전문직 교원단체의 활동에도 영향을 미치게 된다. 세계적으로 보면 20세기에 들어 교육을 장악하고 있는 국가가 교육 내용에 대해 지배집단의 논리를 관철시키기 위해 교사의 직무에 대한 통제를 강화하게 되는데, 그 결과 교사들은 지배 집단이 생산해 놓은 지식을 단순하게 전달하는 매개자로 전락하게 되었다. 이러한 현상은 교사들의 자율성과 전문성을 약화시켰고, 이는 교사 집단의 노동자성이 강화되는 계기로 작용했다. 이에 따라 교육 영역에서 관리자와 교사들의 갈등 관계가 노골적으로 표출되었고, 이는 조직형태와 조직 운영방식에서 노조주의를 선호하는 경향으로 나타났다. 게다가 20세기 초·중반 이후 노동운동의 확대로 전문직도 노조를 결성하는 추세가 일반화되자, 전문직 교원단체도 노조주의에 입각한 단체교섭을 주요한 활동 방식으로 채택하게 되었다. 구체적으로 미국

에서는 1916년 NEA의 비노조적 노선에 반발하여 결성된 AFT는 미국 노동총동맹인 AFL-CIO에 가입하여 다른 노조와 연대를 강화하고, 교육 당국과의 단체교섭을 주요한 활동방식으로 채택해 교사들의 근로조건 개선에 괄목할 만한 성과를 보인다(Urban, 1982). 이러한 AFT의 활동의 영향으로 NEA도 1960년대 이후 조직에서 사용자 지위에 있는 사람들을 축출하고 활동 노선에서도 노조 방식을 채택하여 단체교섭에 적극적으로 나서게 된다(이한일, 1998). 한국에서도 비슷한 상황이 나타났다. 1989년 전교조 결성으로 교사들이 노조활동에 적극 나서자 전문직 단체를 표방하고 있었던 한국교총도 노조와 비슷한 법적 요건을 갖춘 사용자와의 정례 협상을 요구하면서 「교원지위 향상을 위한 특별법」 제정[122]을 요구해 이를 관철시켰다. 이렇듯 전문직 교원단체를 표방했던 많은 교원단체가 노조주의적 활동방식을 채택하면서 교원단체는 노조주의로 통합되어 가고 있는 것이 국제적 추세이다. 이러한 추세는 1993년 국제적 차원에서 전문직 단체를 표방했던 WCOTP(World Confederation of Organizations of Teaching Profession)와 노조주의를 표방했던 IFFTU(International Federation of Free Teachers Unions)가 EI(Education International)로 통합되어 국제자유노련(ICFTU)에 가입하면서 노조주의를 분명하게 선택했던 사례에서도 확인할 수 있다.

3) 전문직 노조주의(Professional Unionism)

20세기 후반 들어 교육이 사회발전의 중요한 원동력으로 등장하면서 세계 각국은 교육개혁에 적극적으로 나서게 된다. 그런데 이러한 교육개혁 과정에서 '누가 누구를 무엇을 위해 가르치느냐'(Who educates

122) 한국교총의 요구로 1991년 제정된 「교원지위 향상을 위한 특별법」은 당시 법적으로 유일한 교원단체인 한국교총에게 교원의 근무조건 및 전문성 향상과 관련하여 교섭·협의권을 부여하는 것을 주요한 내용으로 하고 있다. 그런데 이 법은 당시 한국교총을 탈퇴하고 전교조에 가입하는 교사가 늘어나자 한국교총에게 노동조합과 비슷한 권한을 부여하여 교원노조를 견제하려는 정치적 의도가 숨어 있었다는 평가를 받고 있다.

whom for what? Tropp, 1959)라는 초창기 교원노조가 제기한 교육의 근본적인 문제를 놓고 교육당국과 교원노조 간에 논란이 재개되었다. 특히 대부분의 국가에서 교육개혁이 질 높은 노동력의 생산과 효율성을 강조한 시장질서로 재편되면서 교육개혁의 결과는 교사의 근무조건 전반에 커다란 영향을 미치게 되었다. 이러한 상황에서 교원노조의 향후 전략적 활동 방향에 대해 전문직 노조주의를 주창하는 경향(Kerchner and Mitchell, 1988)이 나타났다. Kerchner and Mitchell(1988: 255)은 전문직 노조주의를 향후 바람직한 교원노조의 활동방향으로 제시하면서 구체적으로 "교원노조는 변화하는 사회적 환경과 다양한 소비자의 요구에 부응하기 위해 학교가 유연성을 갖도록 조직의 관심을 산업적 영역에서 전문적 영역으로 전환해야 한다"고 주장한다. 미국의 NEA도 1990년대 들어 '신교원단체론'을 거론하면서 전문직 노조주의를 거론한다. NEA는 그간 교원단체의 과도한 노조화를 반성하면서 교원노조가 산업적 노조주의(industrial unionism)에서 벗어나 전문직 노조주의(professional unionism)로 전환해야 한다고 주장하면서 이를 위해 단체교섭의 범위가 임금, 근무시간, 근무조건 등보다 교육 고객에 대한 서비스와 일반 국민의 공동의 이해(commonwealth interests)와 관련된 사항까지 다루어야 한다고 주장한다(교육부, 2000). 그런데 이러한 주장들은 교육을 둘러싼 사회 상황의 변화에 따른 교원노조의 대응의 일단을 보여준 것이지 전문직 노조주의에 대한 본격적인 접근으로 보기 힘들다. 그런 의미에서 전문직 노조주의는 아직 명확한 형태로 자리잡은 개념은 아니다.

전문직 노조주의에 대한 또 다른 견해는, 교사는 노동자이면서 동시에 교육전문가인데, 교사의 이 두 가지 성격과 역할은 상호 밀접하게 관련되어 있으며, 상승적인 관계로 통일되어 있다고 주장한다. 다시 말해, 교사의 근무조건 개선은 학급당 학생수 등 교육환경 전반의 개선과 직결되어 있고, 교사의 처우 개선은 우수 교원 확보를 위해 필수적이며, 교사의 자율성 확보는 창조적 교육과 관련되며, 교사의 학교 운영 참여는 교육민주화와 교육자치제 정착에 결정적 역할을 한다고 주장한다(이수일, 1999). 따라서 교원노조가 교육환경 개선, 우수교원 확보, 올바른

교육자치제도의 정착 등 교육개혁에 적극적으로 의견을 개진하고 참여하여 역할을 하는 것이 결과적으로 교원의 사회경제적 지위를 향상시키게 된다는 것이다. 이에 따라 전문직 노조주의에서는 교원노조가 노동자로서 근무조건 개선을 위한 기본적인 활동 외에도 교육전문가로서 교육정책 결정이나 교육개혁 입안 과정에 직접 참여하여 교사들의 의견을 반영해야 한다고 주장한다(이규환, 1999).

나. 한국 교원노조 운동의 역사

1) 1980년대 이전 교원노조 운동

한국에서 교원들이 최초로 노동조합 결성을 시도한 것은 1930년대 초로 거슬러 올라간다. 구체적으로 1930년 일단의 교사들이 교육노동자조합 결성을 시도했으나 맹아 단계에서 관계자들이 검거되어 활동이 중단되었으며, 1932년에는 경남지역 공립보통학교 교원을 중심으로 교육노동조합을 건설하여 행동강령까지 제정하여 활동하였으나 1933년 사회주의 체제를 옹호했다는 이유로 일제에 검거되면서 조직이 와해되었다(정재걸 외, 1994: 321~322). 해방 후인 1946년 교사들은 일제 잔재 청산과 민족의 문화적·경제적 발전을 주창하면서 조선교육자협회를 결성하였고, 당시 좌익 세력의 통일전선체인 '민주주의민족전선'에 문화단체의 하나로 가입하여 활동하게 된다. 조선교육자협회는 한편으로는 교원들의 계급적 이해에 기초한 교원노조적 활동과 다른 한편으로는 미군정의 교육정책에 반대하는 정치적 활동을 동시에 전개한다(김경숙, 1988: 229.). 그러나 조선교육자협회는 1947년 미군정의 좌익 말살정책에 따라 회원 백여 명이 경찰에 체포되면서 그 활동이 쇠퇴하게 된다(정재걸 외, 1994). 이후 교육계에서 불순 교원을 숙청한다는 명목으로 1949년까지 교직원 1,600여 명이 파면되면서(동아일보, 1949. 1. 16) 조선교육자협회의 활동은 사실상 중단된다. 이렇듯 일제시대와 해방 직후에 시도되었던 교사들의 조직화 움직임은 모두 좌익 세력으로 몰려 주모자들이 체포되거나 파면되면서 와해되고 말았다. 교사들의 자발적인 조직이 공백 상태에 이른 1947년, 당시 문교부장관은 미군정

의 비호 아래 미국 NEA를 모델로 하는 교육자단체인 조선교육연합회[123]를 창립하였다. 이로써 한국에서 교원노조 활동은 중지되고 정부 주도의 교원단체만 존재하게 되었다.

교사들이 다시 노동조합 결성에 나선 것은 1960년 4·19 혁명 직후였다. 당시 교사들은 학원의 민주화와 자유, 그리고 교육자의 사회·경제적 지위 보장을 주창하면서 대한교육연합회를 탈퇴하고 교원노조를 결성하기로 결의하였다(장명국, 1987: 269). 교원노조는 5월 7일 대구 중·고교 교직원노동조합을 필두로 전국적으로 확산되어 5월 22일 서울에서 전국단위인 한국교원노동조합연합회(이하 4·19 교원노조)가 출범하게 된다. 4·19 교원노조는 창립 직후부터 당시 문교부로부터 불법으로 규정되어 합법성 시비에 휘말리게 된다. 당시 문교부는 교원노조는 노동운동을 금지하고 있는 국가공무원법과 교육공무원법에 의거 불법이라고 주장하면서 교원의 권리와 이익을 보장받기 위해서는 기존의 대한교련 정관을 민주적으로 개정하면 가능하다는 입장이었다(장명국, 1987: 273). 이러한 정부의 입장에 대해 4·19 교원노조는 헌법과 노동법[124]에 근거해 교원노조는 합법이라고 주장하면서 전국적인 합법성 쟁취 투쟁에 돌입하였다. 정부와 교원노조 사이의 합법성 논란은 1960년 8월 말 대구고등법원이 교원노조가 합법단체라고 판시함으로써 교원노조의 승리로 귀결되었다. 4·19 교원노조는 교사들의 전폭적인 지지 속에서 1년 만에 전국적으로 20여 개의 단위노조가 결성되고 당시 교원의 약 절반에 이르는 4만명의 교원이 참가하게 된다. 그러나 1961년 5·16과 함께 한국교원노조는 지도부와 조합원 1,500여 명이 구속 또는 해직되고 조직은 다시 불법화된다. 4·19 교원노조가 군

123) 조선교육연합회는 1948년 정부수립 후 대한교육연합회(교련)로 개칭하였고, 전교조 결성 이후 1989년 한국교원단체총연합회(한국교총)로 개칭하게 된다(박지영, 1985: 65)

124) 1953년 제정된 노동조합법 제6조는 “근로자는 자유로 노동조합을 조직하거나 또는 이에 가입할 수 있다. 단, 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리는 예외로 한다”고 규정하고 있으며, 당시 법무부는 위의 단서 조항에 비추어볼 때 교원들도 노동조합을 조직할 수 있다는 유권해석을 내린 바 있다(1953. 6. 8. 법무부 제200호).

사정부의 탄압으로 인해 비록 1년 만에 와해되기는 했지만 당시 교사들이 대중적으로 참여했고 사회적으로도 큰 반향을 일으켰다는 측면에서 그 의의가 크다고 볼 수 있다. 장명국(1987)은 4·19 교원노조 운동의 의의로 노동조합 운동의 지평을 사무직·정신노동자로 확대시키는 계기가 되었으며, 경제적 노동조합주의를 뛰어넘어 사회구조적인 모순 해결을 위한 정치투쟁의 전형을 보여주었고, 노동운동이 사회운동과 연대하여 공동 투쟁하는 모범을 만들었다고 평가했다.

2) 1980년대 후반 교원노조 운동

1961년 집권한 군사정부에 의해 불법화된 교원노조 운동은 그 후 약 20여 년간 잠복기로 들어간다. 이 시기에 군사정부는 교육을 정권의 이데올로기를 선전하는 수단으로 활용하기 위해 교과서를 개편하여 교육내용을 장악했으며, 교사들에게는 이를 충실하게 전달하는 역할을 강요했다(전교조·민주화를 위한 전국교수협의회·전국대학강사협의회, 1989: 461). 이에 따라 교사들은 교과서 밖의 내용이나 교과서와 다른 내용에 대해서는 일체 언급할 수 없을 정도로 자율성을 가지지 못했으며, 학교에 잔존하고 있었던 비민주적 관행이나 권위주의적 학교 운영으로 인해 교사들의 노동과정 또한 심한 통제를 받았다. 게다가 성장위주의 경제정책으로 교육은 투자 순위에서 계속 뒤로 밀렸으며 이에 따라 교육환경은 개선되지 않았고, 교사들의 사회·경제적 지위는 계속 하락하게 되었다. 이렇듯 교육부문의 상황이 전반적으로 열악해지면서 교사들은 다시 조직화 움직임을 보이기 시작한다.

1980년대 초 교사들은 교육이 더 이상의 통치의 수단으로 활용되어서는 안 되며, 이를 위해 교육의 민주화와 교사들의 자율성 회복이 필요하다는 인식하에 다양한 형태로 조직화를 시도한다. 그러나 당시는 대한교련 이외의 교사 모임은 무조건 불법으로 간주되어 정부의 심한 감시와 탄압을 받았다. 그래서 일부 교사들은 1982년부터 YMCA나 흥사단 등 합법단체의 틀 안에서 교사모임을 만들어 활동하기 시작했으며, 또 다른 교사들은 철저하게 비공개 소모임을 만들어 교육문제에 대한 접근을 시도했다. 당시 교사들의 활동은 교육계의 비민주적 관행

의 폭로, 교권 수호를 위한 제반 활동, 교육과정이나 교육내용에 대한 비판적 토론, 교육관련 서적의 출판 등 다양한 방식으로 추진되었다(전교조·민주화를 위한 전국교수협의회·전국대학강사협의회, 1989: 464). 이러한 일련의 활동들의 결과가 전국적으로 결집된 것이 바로 1986년 5월 10일 「교육민주화 선언」이었다. 당시 대표적인 합법단체인 YMCA 중등교육자협의회 주도로 이루어진 「교육민주화 선언」은 교육민주화의 최소한 조건으로 "교육의 정치적 중립, 교사의 교육권과 시민적 권리 보장, 교육자율성 보장을 위한 교육자치제 실시, 교원단체의 자유로운 설립 보장, 보충수업 등 비교육적 잡무 제거" 등을 주장했다(YMCA 중등교육자협의회, 1986). 전국적으로 500여 명의 교사가 참여한 이 선언으로 교육민주화 운동은 사회적으로 큰 반향을 일으켰으며, 교사들은 다시 전국적인 연계를 갖고 조직화를 시도하게 된다.

1987년 6월 사회 전반적으로 진행되었던 민주항쟁은 교육민주화 운동을 한 단계 발전시키는 계기로 작용했다. 5·10 교육민주화 선언으로 자신감을 얻은 교사들은 6월 항쟁으로 넓어진 공간 속에서 같은 해 9월 전국단위 교사대중조직인 민주교육추진 전국교사협의회(이하 전교협)를 결성했다. 전교협은 민족·민주·인간화 교육을 표방하고 학교민주화를 위한 단위학교 기초 조직인 평교사협의회를 근간으로 시·군·구 교사협의회, 시·도 교사협의회 등 대중조직으로서의 면모를 갖추고, 전국교사신문을 발행하는 등 본격적인 교육민주화 활동을 전개했다. 1989년 전교협이 전교조로 전환되기 직전 전교협은 15개 시·도 교협, 130개 시·군·구 교협, 6백여 단위학교 평교사회 등 총 3만여 명을 포괄하는 단체로 성장하였다(전교조·민주화를 위한 전국교수협의회·전국대학강사협의회, 1989: 466). 전교협은 활동의 주요한 방향으로 교육민주화를 가로막고 있는 교육악법의 개폐 투쟁으로 설정하고, 교사의 노동3권 보장, 교육위원의 주민 직선, 교장의 선출임기제, 교무회의 의결기구화, 사립학교 교원의 신분보장, 국정교과서 제도의 폐지 등을 위해 관련법 개정 투쟁에 돌입했다. 전교협은 이러한 조직적 과제를 관철시키기 위해 1988년 교육법 및 노동법 개정을 위한 전국교사서명운동을 전개하고 대규모 대중 집회도 개최하였다. 그러나

전교협의 법 개정투쟁은 정치권의 거부로 무산되었고, 교사들은 임의단체인 전교협으로서는 더 이상 교사의 권익을 보장할 수 없다는 결론에 이르게 되었다[125]. 이에 따라 전교협은 조직 전환 논의를 시작했고, 다음해인 1989년 2월 전국대의원대회에서 만장일치로 "법 개정 여부에 관계없이 상반기 중에 교직원노조를 결성"하기로 결의했다(전교협, 1989).

대의원대회 결정에 이어 4월에 개최된 전교협 제9차 중앙위원회에서는 교직원노조의 조직형태와 창립 일정이 확정되었다. 조직형태는 전국산별단일노조로 본부 산하에 시·도는 지부, 시·군·구는 지회, 학교는 분회로 조직되고, 가입 자격은 유치원에서 대학까지 학교에 근무하는 모든 교직원을 대상으로 한다는 것이었다. 그리고 노조 창립 일정은 5월 14일 시·도 발기인대회를 거쳐 5월 28일 전국단위 교원노조를 건설하기로 결정했다. 전교협의 이러한 노조창립 일정이 발표되자 정부는 교원노조 설립은 명백한 실정법 위반이며 법에 따라 엄중하게 처리할 것이라는 강경 방침을 천명하였고, 정치권 일부에서 교원노조가 아닌 '교원조합안'을 절충안으로 제시하기도 했으나 정부와 전교협 모두로부터 거절당하고 말았다(교육부, 2000). 교원노조 설립에 대해 기존 교원단체인 대한교련은 5월 20일 "교원지위확보 전국교육자대회"를 개최하여 "교원은 인재양성이라는 고도의 기술을 가진 특수 전문직임을 감안, 단순 임금노동자로 규정할 수 없고 학습권 침해를 자초할 위험성이 있어 노조 설립을 반대한다"고 천명했다(교육부, 2000: 330). 이렇듯 정부의 강경 방침과 교육계 내부의 갈등 속에서 전교조는 예정대로 5월 28일 창립했다.

전교조는 결성선언과 함께 채택한 강령에서 ① 교육의 자주성, 전문성 확립과 교육민주화 실현, ② 교직원의 사회·경제적 지위향상과 교육여건 개선, ③ 민족, 민주, 인간화 교육의 실현, ④ 국내 민주단체 및

125) 이러한 결론은 1988년 겨울 전교협 임원연수에서 확인되었는데, 이때부터 전교협 내부에서 교원노조를 건설해야 한다는 논의가 본격적으로 제기되었다.

세계 교원단체와의 연대를 제시하면서, “4·19 교원노조 선배들의 목숨을 건 눈물겨운 투쟁”을 전교조 건설 투쟁의 시발로 여긴다고 했다(전교조, 1989a). 전교조가 결성되자 문교부는 6월 “전교조 가입교사를 단순히 실정법 위반 차원이 아닌 체제 수호 차원에서 대처하겠다”는 강경 방침을 발표했으며, 범정부 차원에서 전교조 가입교사에 대한 회유와 탄압이 계속되었다. 그 결과 1989년 말까지 창립 당시 약 2만명의 조합원 중 끝까지 탈퇴각서 제출을 거부했던 1,500여 명이 파면 또는 해임되었다. 당시 문교부는 전교조 조합원 모두가 학교에서 축출되었으므로 이제 전교조는 와해되었다고 주장했다. 그러나 전교조는 같은 해 11월 제2차 임시대의원대회를 개최하고 불가피한 상황에서 제출한 탈퇴 각서는 무효이며 이미 1만명 이상이 조직에 복귀했다고 주장하면서 조직이 건재하다는 것을 선언했다[126](전교조, 1989b: 70). 이후 전교조는 10여 년에 걸친 법외노조로서 활동하다 1999년 1월 교원노조법 제정으로 동년 7월 합법적 지위를 갖게 되었다.

위에서 살펴본 바와 같이 한국에서 교원노조의 활동은 몇 가지 특징을 가지고 전개되었다. 먼저 교사들의 조직화가 역사적으로 대중들의 힘이 분출되는 시기에 이루어졌다는 점이다. 일제하 교원노조 조직화 시도는 1929년 신간회 결성 등으로 항일운동이 확산되는 시기와 연관되어 있으며, 해방 직후는 국내 모든 세력들의 활동이 활성화되었고, 4·19 혁명 이후와 1980년대 후반은 민주화에 대한 국민적 열망이 확산되는 시기였다. 이렇듯 교사들은 사회적 격변기마다 교육영역에서 집단적으로 자신들의 요구를 교원노조의 형태로 조직화했다. 두 번째로 한국에서 교원노조 운동은 조합원의 경제적 요구보다는 한국 사회의 개혁적 과제에 부응하는 활동이 주류를 이루었다. 일제하와 해방

126) 1989년 5월부터 시작되었던 정부의 전교조에 대한 탄압은 전교조의 모든 집회를 원천 봉쇄하였고, 교육당국은 1989년 후반기에 들어서자 “이제 학교에 전교조는 없다”고 주장하였다. 그러나 전교조는 조직이 건재하다는 것을 내외에 천명하기 위해 당국의 감시를 따돌리고 11월 29일 창립 대회 이후 최초의 공식행사인 임시대의원대회를 개최하여 규약개정, 향후 투쟁계획 등을 논의하는 등 정상적인 노조활동을 전개했다.

직후의 교원노조는 좌파운동으로서 지향점을 분명히 했고, 4·19 직후와 1980년대 후반의 교원노조 운동은 사회민주화와 교육민주화가 주된 과제였다. 이러한 이유로 한국에서 교원노조 활동은 강한 정치적 성격을 띠게 되었고, 그로 인해 교원노조 운동은 매번 지배집단의 강력한 탄압을 받아 왔다.

다. 교원노조의 현황

현재 교원노조는 1989년 결성되었던 전교조와 1999년 교원노조법 발효와 함께 발족된 한국교원노조(이하 한교조)가 있다. 전교조는 창립 당시부터 4·19 교원노조를 계승하고 있다는 입장을 견지하고 있으며, 주요 활동 방향으로 교육민주화를 통한 사회민주화에 기여, 교사의 사회·경제적 지위 향상, 참교육 실현 등을 표방하고 있다. 전교조는 교사를 교육노동자로 규정하고 전문직 노조주의를 표방하고 있으며 교원노조가 교육발전과 교육개혁에 노력하는 것이 바로 교원의 사회·경제적 지위향상에 기여한다고 주장한다(이수일, 1999). 이에 따라 전교조는 정부의 교육정책이나 교육개혁 입안과정에 교원과 국민의 교육적 요구를 대변해야 한다는 입장을 견지하고 있다. 전교조는 1989년 창립 당시 조합원이 약 2만명 정도였으나 합법화 직전인 1999년 실제 조합원 수는 1만명 정도로 줄어들었다. 합법화 이후 전교조의 조합원은 급속도로 늘어나 현재는 본부 산하에 16개 시·도 지부, 268개 시·군·구 지회, 8,900개 학교 단위 분회에 90,547명의 조합원이 가입되어 있으며, 조직률은 약 26% 정도로 추정하고 있다(전교조, 2005b: 24).

전교조는 조합원으로부터 조합비로 월 본봉의 1%를 징수하고 있으며, 조합비는 학교단위나 교육청에서 일괄 공제하여 본부로 납부하고, 대의원대회 결정에 의해 조합비의 41.6%는 16개 시·도 지부와 지회의 사업비로 배정되고, 33%는 조합 전임자와 상근자의 인건비, 그리고 본부 사업비는 약 7.3%, 나머지는 상급단체 분담금(7.2%), 투쟁기금(3%), 희생자구제기금(5%) 등으로 사용하고 있다(전교조, 2005a: 310). 본부의 의결기구는 대의원대회(조합원 직선으로 500인 이내로 구성)와 중

앙위원회(대의원 간선으로 100인 이내로 구성)가 있으며, 집행기구는 위원장단과 시·도 지부장, 그리고 본부 임원들로 구성되는 중앙집행위원회가 있고, 각 지부도 자체사업을 위한 의결과 집행기구를 별도로 설치하고 있다. 그리고 다양한 조합원의 구성을 고려하여 학교급별(유치원, 초등, 중등)위원회, 사립위원회, 참교육 실천 전반을 담당하는 참실위원회, 여성위원회, 특수교육위원회 등 상설위원회를 설치하여 관심영역의 정책입안과 사업 수행을 담당하고 있다. 또한 중·장기적 교육정책 대안 마련을 위한 참교육연구소와 각 교과모임의 집합체인 교과연합 등 전문산하기구도 설치하여 운영하고 있으며, 일주일에 한 번씩 자체 신문도 발행하고 있다. 현재 전교조는 본부와 16개 시·도 지부에 135명의 전임자와 상근자가 활동하고 있다. 전교조는 1993년 국제교원노조총연합체인 EI(Education International)에 가입했고, 국내에서는 민주노동조합총연맹 출범과 동시에 가입해 활동하고 있다. 전교조 조직을 도표로 표시하면 [그림 5-1]과 같다.

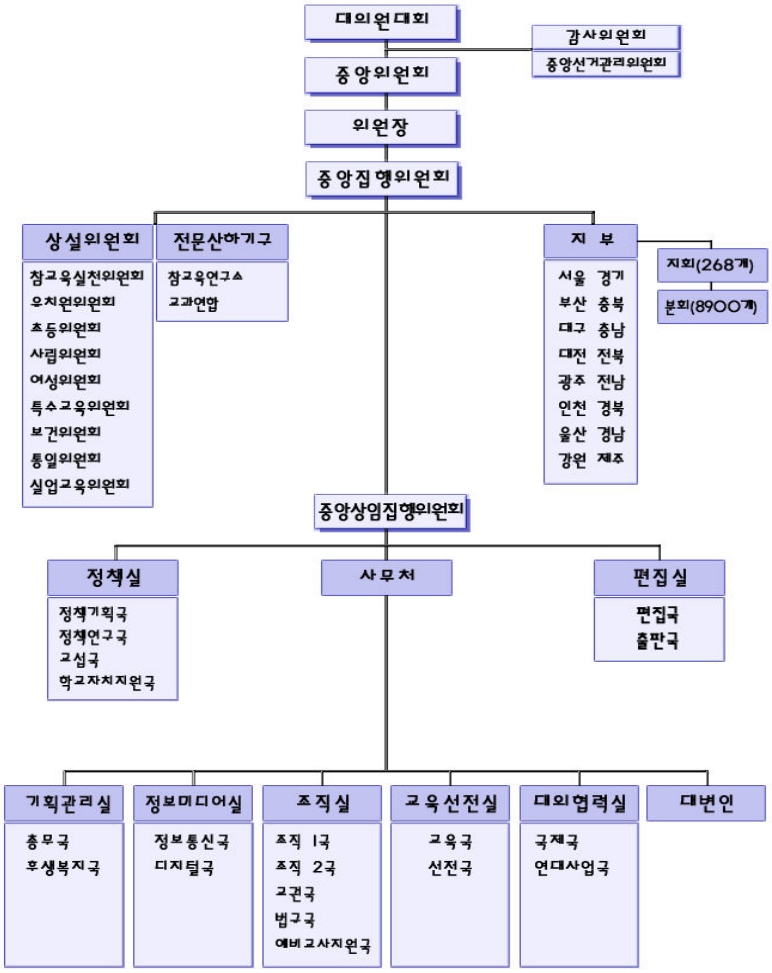
한교조는 1999년 1월 교원노조법이 제정되면서 시·도 단위에서 한교조 지역본부를 조직화하기 시작하여 동년 5월 16일 전국조직으로 창립되었다. 한교조는 활동의 주요한 목표를 '푸른교육'으로 정하고 이를 실천할 방안으로 ▲ 행복하고 자긍심 있는 교사상 확립, ▲ 깨끗하고 선명한 교육, ▲ 미래지향적이고 창의적인 교육을 제시하고 있다(한교조 홈페이지 http://www. kute.or.kr 참조). 한교조는 활동 방식으로 '중도합리주의'를 표방하고 있는데, 이에 대해 한교조 관계자는 다음과 같이 주장한다.[127]

"한국교원노동조합은 이념적 기반으로서 중도(中道)라 함은 이데올로기적 의미에 있어서 급진과 반동, 어느 한쪽 극단에 치우치지 않고, 보수와 온건, 진보적 자세를 모두 포괄하는 개념으로서 시의에 맞지 않는 급진적 주장이나 뚜렷한 대안 없는 맹목적 투쟁을 지양하고, 현실적 상황에 기초한 냉철한 비판의식과 대화와 타협에 의한 우선적인 문제해결 의지를 갖고 점진적 개혁을 목표로 하는 이념적 노선을 표방

127) 2005. 10. 20. 한교조 관계자와의 서면 인터뷰.

하는 것으로서 원칙적이고도 합리적이며 현실적인 문제 인식과 해결의 지를 함축하는 이념적 형태라 할 수 있다.”

[그림 5-1] 전교조 조직기구표



자료 : 전교조, 『제42차 대의원대회자료집』.

한교조는 이러한 취지에서 전교조와 한국교총이 흡수하지 못한 중도적 입장에 있는 교원을 상대로 조직화를 시도하고 있는데, 전국적으로 16개 시·도 중 11개 지역에 지역본부가 결성되어 있으며, 강원, 충남, 충북, 제주, 인천에는 지역본부가 결성되어 있지 않다. 한교조는 조합원 수가 약 1만명 정도라고 주장하고 있으나, 2005년 하반기 교육부의 실사 결과 조합비를 공제하고 있는 조합원 숫자는 약 900명 정도로 밝혀지고 있다[128]. 한교조는 창립과 동시에 한국노동조합총연맹(이하 한국노총)에 가입했으나, 2003년 한교조의 산별노조 인정 여부를 놓고 한국노총과의 이견 대립으로 한국노총을 탈퇴해 현재는 상급단체에 가입하지 않은 독립노조로 활동하고 있다. 한교조는 현재 단체 협상, 각종 교육 정책 개발 과정에 참여, 조합원 교육, 교육 연구 발표대회, 각종 연대활동 등 조합의 일상적 활동 외에도 조직 안정화를 위해 조합원 확대, 조합비 납부 방법의 변경, 조합 내부의 연대 강화 등을 주요한 사업으로 전개하고 있다(한교조 홈페이지 참조). 한교조의 조직을 도표로 표시하면 [그림 5-2]와 같다.

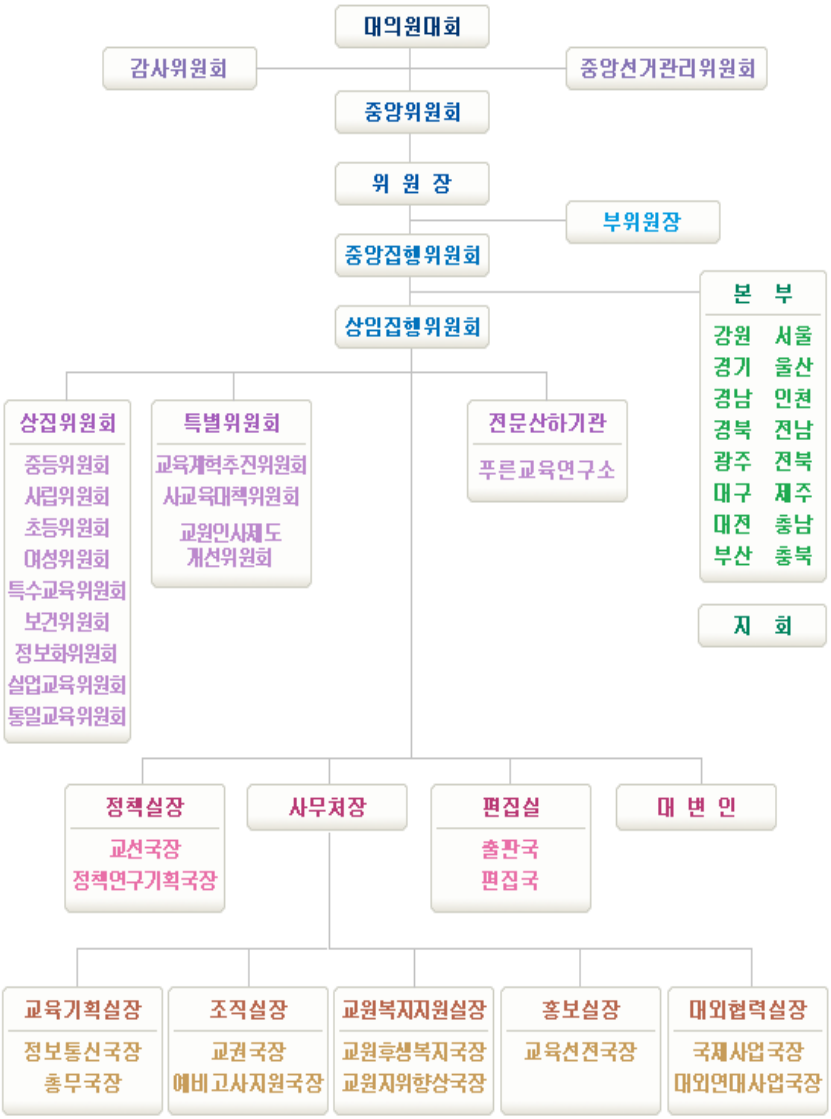
3. 교원노사관계의 법적 환경

가. 교원노조법 입법과정

교원의 노동기본권에 대한 논의는 공무원의 노동기본권 논의와 결부되면서 많은 논란이 거듭되어 왔으며, 이와 관련된 헌법 및 법률의 관련 규정도 변천이 거듭되어 왔다. 구체적으로 살펴보면, 제헌헌법 이래 1962년 개헌 이전까지는 헌법상 공무원의 노동삼권을 제한하는 별도의 규정이 없었다. 다만, 1953년 제정된 노동조합법 제6조에서 “근로자는 자유로 노동조합을 조직하거나 또는 이에 가입할 수 있다. 단, 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리는 예외로 한다”는 규정함으

128) 한교조 조합원 수에 대해서는 2005. 10. 21. 한교조 관계자 및 교육부 관계자와의 인터뷰를 통해 확인한 사항이다.

[그림 5-2] 한교조 조직기구표



자료 : 한교조 홈페이지.

로써 단서에 포함된 공무원을 제외한 일반 공무원의 노동3권은 제한되지 않았다. 그러나 1962년 군사정부에 의해 개정된 헌법에서 “근로자는 근로조건의 개선을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 갖는다”라고 규정하면서, 이어 “공무원인 근로자는 법률로 인정되는 경우를 제외하고는 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다.” (제29조)라고 규정하여 공무원의 노동기본권을 사실상 유보하였다. 그리고 1963년 개정된 노동법(제6조)에서는 “근로자는 자유로 노동조합을 조직하거나 또는 이에 가입할 수 있다. 단, 공무원에 대해서는 따로 법률로 정한다”고 규정하였다. 그런데 국가공무원법 제66조에서 “공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 법령으로 정하는 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다.”고 규정하여 ‘체신부, 철도청 소속의 현업기관과 국립의료원의 작업현장에서 노무에 종사하는 자’(공무원 복무규정 제28호)를 제외한 모든 공무원의 노동기본권은 제한되었다.

1987년 개정된 현행 헌법에서는 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”(제33조 2항)라고 하여, 공무원 중 일부에게만 노동기본권이 인정될 수 있다는 취지를 분명히 했다. 그런데 1989년 3월 여소야대의 정국에서 국회는 노조법 제8조를 “6급 이하의 공무원을 포함한 모든 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있고 단체교섭을 할 수 있다. 다만, 현역군인, 경찰공무원, 교정공무원, 소방공무원은 그러하지 아니하다”고 개정함으로써 사실상 공무원과 교사의 단결권과 단체교섭권을 인정하는 법률을 통과시켰다. 그러나 당시 노태우 대통령의 거부권 행사로 입법화되지는 못했다. 이후 노동관계법은 몇 차례 개정 논란 끝에 1998년 2월에 개정된 「노동조합및노동관계조정법」(1997년 3월 제정, 이하 노조법)에서 “근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 따라서 교원의 노동기본권은 관련법인 국가공무원법 제66조 1항의 규정인 “공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는

공무원은 예외로 한다"와 지방공무원법 제58조 1항(국가공무원법 제66조 1항과 동일)에 의해 제한되었으며, 사립학교 교사의 경우는 사립학교법 제58조 1항 4호의 규정인 "정치운동 또는 노동운동을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 또는 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지지·선동한 때" 면직시킬 수 있다는 조항에 의하여 노동기본권이 제약되어 왔다.

그런데 1989년 전교조 결성으로 교원의 노동기본권 제약이 사회적 관심사로 제기되고, 국·내외 노동단체뿐만 아니라 국제기구에서도 교원의 노동기본권 허용을 촉구하는 등 교원의 노동기본권 문제는 1990년대 이후 사회적으로 해결해야 되는 과제로 부각되었다. 이러한 상황에서 1996년 정부가 OECD에 가입하면서 '한국의 노사관계를 국제 기준에 맞게 개선하겠다'고 약속했다. 이에 따라 설치된 노사관계개혁위원회에서는 교원과 공무원의 노동기본권 허용 여부를 본격적으로 논의하기 시작했다. 하지만 교원의 노동기본권 보장에 관한 논의는 노사간의 심한 의견 대립으로 노사관계개혁위원회에서 합의에 이르지 못했다. 이에 정부는 노사관계개혁위원회 공익위원들이 만든 공익안[129]을 토대로 입법화를 시도했으나 이 안은 노동계와 심지어 기존 교원단체인 한국교총 및 사학법인연합회 등의 반대로 폐기되고 말았다(김소영, 1999a). 이후 국민의 정부에서 설치된 노사정위원회에서 교원의 노동기본권 문제가 다시 논의되었다. 노사정위원회에서는 1998년 2월 그간의 논란을 마무리하면서 "99년 7월 1일부터 교원의 노동조합 결성권이 보장되도록 98년 정기국회에서 관련 법률의 개정을 추진한다."고 합의하였다. 이 합의에 의거해 1999년 1월 「교원의노동조합설립및운영등에

129) 당시 노사관계개혁위원회의 공익안의 핵심 내용은, 교원의 노동기본권을 노동조합이 아닌 교원에 관한 특별법으로 보장하되, 교원단체의 복수화를 허용하자는 것이었다. 구체적인 내용은 현행 한국교총 외에 복수로 교원단체를 인정하여 그 단체에 교원의 단결권, 제한적 교섭권을 인정함과 아울러 교섭사항과 협의사항 및 교섭제외사항을 명확하게 규정하고, 쟁의행위는 원천적으로 금지하는 내용이었다. 이러한 공익안에 따라 정부는 1996년 12월 10일 국무회의에서 「교육법중개정법률안」과 「교원지위향상을위한특별법중개정안」을 심의·확정하고 입법화를 시도했다.

관한법률」이 통과되었고 같은 해 7월 1일부터 교원노조법이 발효되어 교원노조는 합법화되기에 이른다.

그런데 교원노조법 입법화 과정에서 가장 논란이 되었던 것은 법형식의 문제였다. 교육부는 1996년 노사관계개혁위원회 공익안과 같이 교육관련법을 개정하여 노조가 아닌 근로자 단체로 복수의 교원단체를 인정하자는 입장이었고, 사용자와 사학단체는 아예 노조를 인정할 수 없다고 주장했다. 이에 대해 전교조를 비롯한 노동단체는 현행 노동조합법 제5조를 1953년 노동법과 같이 군인, 경찰 등 일부 공무원을 제외한 모든 근로자의 노동기본권이 보장되는 방향으로 개정되어야 한다고 주장했다(전교조, 1998). 정부와 사용자단체, 그리고 노동단체의 이러한 시각 차이는 끝까지 팽팽하게 대립하다가 결국 노사정위원회의 결정으로 노동관계 특별법으로 입법화되었다. 교원노조법이 노동관계 특별법으로 제정된 것은 교원의 특수한 법적·사회적 성격으로 인해 노사관계법으로 규정하기에는 어렵다는 입법 기술상의 문제 등을 감안한 것이지만(이상윤, 1998), 내용상으로는 향후 공무원 노조 인정까지를 고려하여 교원에게 제한적인 노동권을 허용할 수밖에 없다는 취지가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

나. 교원노조법이 규정하는 교원노사관계

1) 가입대상

교원노조법 제2조에 의거 가입 대상은 초·중등 교육법 제19조 제1항에 규정된 교원(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교 등에 근무하는 교사, 교감, 교장 등에 관한 규정)으로 한정함으로써 학교의 직원과 대학의 교원은 교원노조 가입 대상에서 제외되어 있다. 그리고 동법 제14조(다른 법률과의 관계) 제1항에서 노동조합법상의 사용자를 “교육인적자원부장관, 시·도 교육감, 사립학교를 설립·경영하는 자 또는 교원에 대하여 교육인적자원부장관, 시·도 교육감, 사립학교를 설립·경영하는 자를 위하여 행동하는 자”로 보도록 규정하고 있어 교장이나 교감은 사용자의 지위로 보아 노조가입 대상에 포함되지 않는다. 이에 대해

윤병선(2000)은 대학을 포함하여 각급 학교에 근무하는 모든 교사와 직원들이 자유롭게 교원노조에 가입할 수 있도록 가입대상이나 범위를 규정하는 법 조항을 삭제해야 한다고 주장하고 있다.

2) 노조 설립단위

교원노조의 설립단위는 국·공립 및 사립학교를 구분하지 않고 교원노조법 제4조 제1항에 의거 "시·도 단위 또는 전국단위에 한하여" 노동조합을 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 이렇듯 교원노조의 설립 단위를 제한하고 있는 것은 교원의 임금이나 근로조건 등이 법으로 정해져 전국적으로 동일하게 적용되고 있으며, 교원에 대한 임용권을 시·도 교육감이 가지고 있다는 특수성을 고려한 것이라고 주장한다(국회환경노동위원회, 1998:4). 그리고 학교단위에서의 노조설립을 금지하고 있는 것은 학교 단위에서의 노조 활동은 학생들의 학습권을 훼손할 우려가 있고, 현행 학교운영위원회 기능과 갈등 관계를 형성할 소지가 있다(교육부, 2003:33)는 점을 감안한 것이다. 그런데 사립학교의 경우 사학재단이 교원에 대한 임용권을 행사하고 있고, 학교마다 근무조건이 다른 현실을 고려할 때 사학에도 설립단위를 전국과 시·도 단위로 제한하는 것은 사학교사들의 노동권에 대한 침해라는 주장(우창수, 2000)이 제기되고 있다. 그리고 국·공립학교에서 단위 학교에 노조 설립은 제한한다 하더라도 단위 학교에서 발생하는 노사문제를 해결할 수 있는 제도적 장치로 「근로자참여와협력증진에관한법률」에 의거한 노사협의회와 비슷한 성격의 협의체를 구성하여 운영하자는 견해도 있다(우창수, 2000).

3) 교섭구조

교원노조의 단체교섭 구조는 여러 가지 측면에서 기존 노사관계와는 다른 특이한 사항들이 많이 포함되어 있다. 먼저 단체교섭은 크게 국·공립과 사립으로 나누어서 진행된다. 교원노조법 제6조 제1항에 의하면 국·공립은 교육부장관이나 시·도 교육감과 교섭하고, 사립은 "사립학교를 설립·경영하는 자와 교섭하고 … 사립학교의 경우에는 사립학

교를 설립·경영하는 자가 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하여야 한다"고 규정하고 있다. 이는 교원노조 교섭에서 노조가 선택할 경우 전국과 시·도 단위로 2단계 교섭(two-tier bargaining)이 가능하며, 사립학교의 경우 한국에서 최초로 사용자단체 구성을 명시하고 있다는 점에서 특징적이다. 또한 동법 제2항에서 "노동조합의 교섭위원은 당해 노동조합을 대표하는 자와 그 조합원으로 구성하여야 한다"고 규정하여 교섭권을 제3자로 위임하는 것을 금지하고 있는 조항도 기존 노조와는 다른 조항이다. 그런데 이러한 교섭구조는 전국단위 교원노조와 시·도 단위 노조 간에 어느 특정 사안에 대하여 단체교섭 경합문제가 발생하며 대각선 교섭 허용 여부를 놓고 논란이 있을 수 있다는 견해(이철수, 2000)가 있다. 그러나 실제로 교섭 과정에서 교원노조가 시·도 교섭을 전국교섭에 이은 2단계 교섭으로 여기고 있고, 교육부장관과 시·도 교육감의 권한 사항이 법적으로 구분되어 있어 현재까지 교섭권 경합으로 인한 문제는 발생하지 않았다.

4) 단체교섭 대상

교원노조의 단체교섭 대상은 교원노조법 제6조 제1항에 의해 "임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항"으로 규정하고 있다. 문리적 해석에 따르면 교원노조의 직접적인 교섭대상은 "경제적·사회적 지위향상에 관한 사항"이고 "임금·근무조건·후생복지 등"은 경제적·사회적 지위향상에 내포되는 예시적·부분적 개념으로 설정하고 있다(이상윤, 2000 : 37). 그런데 일반 노동조합의 경우 단체교섭의 대상에 관하여 직접적으로 언급하고 있는 조항은 없지만, 노동조합법 제1조의 "근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위 향상"이라는 규정을 단체교섭 대상으로 해석하는 경우가 많다. 그렇지만 노동조합의 단체교섭 대상은 위의 규정에 관계없이 사용자의 처분 권한에 속하는 사항은 모두 단체교섭의 대상이 될 수 있다는 견해(김치선, 1994: 295)가 일반적이다. 이러한 측면을 고려하여 이상윤(2000)은 교원노조의 단체교섭 대상은 일정 사항이 임금·근무조건·후생복지 등에 해당되지 아니하는 경우에도 조합원의 경제적·

사회적 지위향상에 관한 사항에 해당되는 것이면 단체교섭의 대상에 포함되며, 한편 경제적·사회적 지위향상에 해당되는 사안이라 할지라도 사용자의 처분권한에 속하지 아니하는 것은 단체교섭 대상이 될 수 없다고 주장한다(이상윤, 2000: 38).

그런데 교육내용이나 교과서 및 교원과 관련된 교육정책이 단체교섭의 대상이 될 수 있느냐를 놓고 논란이 거듭되어 왔다. 구체적으로 ▲ 교원은 교육정책에 관해 전문가로서 가장 합리적이고 공정한 견해를 제시할 수 있으므로 교육정책은 의무적 교섭대상이 된다는 주장(전교조, 1998), ▲ 교육정책은 사용자의 결정권한에 속하므로 일반 노조와 마찬가지로 임의적 교섭대상에 해당한다는 견해(김소영, 1999b), ▲ 교육정책은 공공의 공통적 관심사항으로서 전적으로 공기관인 사용자의 결정권한에 속하므로 전혀 단체교섭의 대상이 될 수 없다는 견해(국회 환경노동위원회, 1998: 4)로 나누어져 있는데 교원노조는 첫 번째 견해를, 교육부는 마지막 견해를 따르고 있으며, 이로 인해 노사간에 심한 갈등이 표출되기도 했다.

5) 단체협약의 효력

교원노조법에서 가장 특징적인 것이 단체협약의 효력에 관한 조항이다. 교원노조법 제7조 제1항에 의하면 “제6조 제1항의 규정에 의하여 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다”고 규정하여 부분적으로 단체협약의 효력을 인정하지 않고 있다. 이는 법령·예산에 관한 사항은 입법권 행사의 대상이므로 이를 의회가 아닌 행정부 및 노동조합이 결정하는 것은 삼권분립의 원칙에 위배되고, 법령이 단체협약보다 우선적인 효력을 갖고 있다는 법 원리를 반영하고 있다. 하지만 비록 법령·조례·예산에 관한 사항일지라도 사용자에게 단체교섭대상에 관한 재량적 결정권을 부여하고 있거나 확정된 예산의 집행에 있어 재량적 처분권이 인정되는 경우에는 이의 효력을 인정하는 것이 타당하다고 보는 견해도 있다(이상윤, 2000: 46).

단체협약의 효력을 인정하지 않는 데 대해 동법 제7조 제2항은 “제1항의 규정에 의하여 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력하여야 한다”고 보완책을 규정하고 있다. 이는 교원노조 단체교섭 대부분의 사항이 법령·조례 및 예산과 관련되기 때문에 이를 전면 부인한다면 단체교섭이 사실상 무의미하기 때문에 사용자의 성실의무를 규정하는 것이라고 볼 수 있다(이상윤, 2000). 그리고 성실의무에 대한 보완조치로 동법 시행령 제5조에서 사용자는 “단체협약으로서 효력을 가지지 아니하는 단체협약 내용에 대한 이행결과를 다음 교섭시까지 상대방에게 통보해야 한다”고 성실 이행에 대한 결과 통보까지 규정하고 있다. 그러나 교원노조는 법령·예산·조례에 관한 사항 전체에 대해 특별한 보완조치 없이 단체협약으로서의 효력을 전면 부정하는 것은 단체교섭권에 대한 중대한 침해라고 간주하고 이에 대한 개선책을 요구하고 있다(윤병선, 2000). 이에 대해 법령·예산·조례에 관한 사항은 중앙정부 차원에서 이를 관장하고 있는 정부 대표(경제부총리를 대표로 기획원, 행자부, 중앙인사위원회 등이 참가하는 대표단)와 공무원노조 대표가 직접 교섭하는 구조가 신설되어야 하고, 교섭 결과를 정부의 예산 편성이나 법 개정에 반드시 반영해야 한다는 주장(김현준 외, 2002)이 제기되고 있다.

6) 복수노조 인정과 교섭창구 단일화

교원노조법에서는 한국 최초로 단위노조 차원에서 조직대상을 같이하는 2 이상의 노동조합을 인정하고 있다. 이에 따라 교원노조가 2개 이상일 경우 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 노동조합 대표자의 연명으로 사용자에게 단체교섭을 요구하여야 한다고 규정(교원노조법 제6조 제3항, 동법 시행령 제3조 1항)하고 있어 노조에게 교섭창구 단일화를 교섭의 전제 조건으로 규정하고 있다. 그런데 이 조항은 노동계 전체의 복수노조 인정과 결부되기 때문에 2006년 12월 31일까지 한시적으로 유효한 조항으로 규정되어 있다. 또한 교원노조법 시행령 제3조 5항에 “조직대상을 같이하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 때에

는 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되, 합의하지 못하는 때에는 노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임한다"고 규정하여 교섭창구 단일화의 방식으로 비례대표제를 채택하고 있다. 그런데 이와 같은 교섭창구 단일화 방식은 교섭과정에서 많은 문제점이 드러나고 있다. 먼저 노동조합에게 교섭의 전제조건으로 창구 단일화를 요구하고 있는데, 이는 노조 사이에 단체교섭에 대한 이견이 있을 경우와 사용자가 노조세력을 약화시킬 목적으로 노조 설립에 관여할 경우에는 단체교섭 자체가 성립되지 않을 수 있다는 측면에서 법이 보장하고 있는 노조의 권능을 침해할 소지가 있다. 그리고 창구단일화 방식으로 비례대표제를 채택하고 있는데, 이는 조합원 수를 정확하게 파악할 수 있는 제도적 장치가 미흡하다는 점과 노조측 교섭 대표단의 운영방식을 놓고 논란의 소지가 있을 수 있다. 따라서 복수노조하에서 교섭 방식에 대해서는 전면적으로 재검토가 필요한 상황이다.

7) 단체교섭 절차

교원노조법에서는 단체교섭 절차에 대해서도 상세하게 규정하고 있다. 교원노조법 시행령 제3조 제1항에서 교섭개시 절차로 "노동조합 대표자는 상대방(교육부장관, 교육감 및 사립학교를 설립·경영하는 자의 경우 이들을 구성원으로 하는 단체가 있는 때에는 그 단체의 대표자)과 단체교섭을 하고자 하는 때에는 교섭개시 예정일 30일 전까지 상대방에게 서면으로 통보하여야 한다"고 규정하고 있으며, 동 시행령 제2항에서는 "사립학교를 설립·경영하는 자가 제1항의 규정에 의하여 교섭통보를 받은 때에는 전국 또는 시·도 단위로 교섭단을 구성하여야 한다"고 사용자단체의 구성을 명시하고 있다. 그리고 제3항에서는 "교섭통보가 있는 때에는 노동관계 당사자는 그 소속원 중에서 지명한 자로 하여금 교섭개시 예정일까지 교섭내용·교섭위원수·교섭일시 및 장소 기타 교섭에 필요한 사항에 관하여 협의를 하도록 한다"고 사전 교섭의무를 명시하고 있다. 그런데 이렇듯 단체교섭의 절차까지 법으로 규정하는 것은 일반적인 노사 관행과는 다른 것으로, 이로 인해 실제 교섭 과정에서 노사는 심한 갈등을 겪었다. 그리고 교원노조법 제6

조 제4항에서는 국민의 교육권을 보호하기 위해 “단체교섭을 하거나 단체협약을 체결하는 경우에는 관계 당사자는 국민 및 학부모의 의견을 수렴하여 성실히 교섭하고 단체협약을 체결하여야 하며, 그 권한을 남용하여서는 아니된다”는 특별한 규정도 두고 있다.

8) 쟁의행위의 전면 금지

교원노조법 제8조 “노동조합과 그 조합원은 파업·태업 기타 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 쟁의행위를 하여서는 아니된다”고 규정하고 이 조항을 위반할 경우 “5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 징역에 처한다”(동법 제15조 제1항)고 하여 일체의 쟁의행위를 금지하고 있다. 이에 대한 입법 취지는 교원들이 집단적으로 수업을 거부하거나 파업을 하는 경우에는 학생들의 교육권을 침해할 우려가 있어 쟁의행위를 금지하고 있다는 것이다(국회환경노동위원회, 1998). 그리고 법에서 정의하고 있는 ‘업무의 정상적 운영’에 대해서는 각급 학교의 교육목표 달성과 관련된 교육과정의 운영을 의미하는 것으로 해석하고 있다(박재윤 외, 2004). 그런데 이러한 쟁의 행위의 전면 금지에도 불구하고 교원노조는 여러 차례에 걸쳐 집단적으로 연가나 조퇴를 신청하여 근무 시간에 집회를 개최하는 방법으로 투쟁을 전개했다. 구체적으로 전교조는 2000년 2차례의 연가투쟁(9월 27일, 10월 24일), 2001년 2차례의 연가투쟁(10월 27일, 11월 14일), 2003년 3차례의 연가투쟁(3월 27일, 6월 11일, 6월 21일)과 수차례의 조퇴투쟁 등 준법투쟁의 형태로 단체행동을 전개했고, 이로 인해 노조 지도부가 사법처리되어 해직되었고, 많은 조합원이 징계를 받기도 했다[130].

130) 구체적으로 2000년 연가투쟁과 단체협약 이행 투쟁 과정에서 전교조 합법 1기 위원장을 비롯하여 5명이 교원노조법 등의 위반으로 사법 처리되어 면직되었으며, 2001년 연가투쟁으로 2기 집행부 9명이 불구속 기소되어 벌금형을 받았고 조합원 11명이 경징계를 당했으며, 2003년 연가투쟁으로 제3기 집행부 5명이 벌금형을 받았고, 2004년에는 위원장 등 4인이 선거법 위반으로 불구속 기소되어 현재 재판이 진행 중이다.

9) 분쟁조정 절차

교원노조와 사용자 간의 단체교섭이 결렬된 경우에는 동법 제9조에 의거하여 당사자 일방 또는 쌍방은 중앙노동위원회에 조정을 신청할 수 있으며, 조정이 신청된 경우 중앙노동위원회는 지체없이 조정을 개시하여 30일 이내에 종료하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 동법 제10조에서는 중재의 개시 시점을, ① 제6조의 규정에 의한 단체교섭이 결렬되어 관계 당사자 쌍방이 함께 중재를 신청한 경우, ② 중앙노동위원회가 제시한 조정안을 당사자 일방 또는 쌍방이 거부한 경우, ③ 중앙노동위원회 위원장이 직권 또는 노동부장관의 요청에 의하여 중재에 회부한다는 결정을 한 경우라고 명시하고 있다. 동법 제11조에서는 교원의 노동쟁의를 조정·중재하기 위하여 중앙노동위원회에 교원노동관계조정위원회를 두며, 그 구성은 중앙노동위원회 위원장이 지명하는 조정담당 공익위원 3인으로 하되, 관계 당사자의 합의로 중앙노동위원회의 조정담당 공익위원이 아닌 자를 추천하는 경우에는 그 추천된 자를 지명하여야 한다고 규정하고 있다.

그리고 중노위의 중재재정에 대해 "관계 당사자는 중앙노동위원회의 중재재정이 위법하거나 월권에 의한 것이라고 인정하는 경우에는 행정소송법 제20조의 규정에 불구하고 그 중재재정서의 송달을 받은 날부터 15일 이내에 중앙노동위원회 위원장을 피고로 하여 행정소송을 제기할 수 있다(동법 제12조 제1항)"고 규정하고 있다. 그런데 이러한 절차는 노동조합법 제69조에서 일반 노조의 경우 중재재정에 대해 재심 제도를 인정하고 있는데, 교원노조의 경우 재심 절차가 없이 중노위에서 바로 결정된다는 점과 중재의 개시 시점이 중앙노동위원회의 조정안에 대해 어느 일방이 거부한 경우에도 적용된다는 점에서 일반 노조와 다르게 규정되고 있다.

10) 정치활동의 금지

교원노조는 교원노조법 제3조에 의거 일체의 정치활동이 금지되고 있고, 동법 제14조 제3항에서 일반노조의 정치활동을 허용하는 근거조항인 공직선거및선거부정방지법 제87조 단서의 규정을 교원노조에게는

적용하지 않는다고 규정하고 있다. 이러한 입법 취지는 헌법 제31조에서 규정하고 있는 교육의 정치적 중립성과 교육기본법 제3조의 국민의 교육받을 권리를 보호하고, 국가공무원법 제65조 및 사립학교법 제58조에서 공무원 및 교원의 정치활동을 금지하고 있는 전반적인 상황을 반영한 것이다(국회환경노동위원회, 1998). 이에 대해 교원노조는 교육의 정치적 중립성은 교육내용의 정치적 중립성을 의미하며, 정치권이 정치적 목적으로 교육에 개입하는 것을 차단하기 위한 것이지, 교원의 시민으로서 권리인 정치적 자유와 교원집단의 정치적 행위 자체를 규제하는 것이 아니라는 입장이다(윤병선, 2000). 따라서 교사 개인의 정당 가입 등 정치활동과 교원노조의 정치활동도 일반 노조와 마찬가지로 허용되어야 한다는 것이다.

다. 교원노조법과 공무원노조법의 연관성

2005년 1월 제정된 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률(이하 공무원노조법)은 여러 가지 측면에서 교원노조법을 모델로 하고 있다. 먼저 법 형식에 있어서 공무원노조법은 교원노조법과 마찬가지로 노조법의 특별법으로 제정되었는데, 이에 대해 공무원노조는 공무원의 노동기본권 보장을 위해 일반 노동자와 마찬가지로 노조법의 적용을 받아야 한다고 주장한다. 둘째, 복수노조 인정과 창구 단일화를 명시하고 있는 것도 공무원노조법과 교원노조법이 동일하다. 셋째, 단체협약의 효력에 대해 규정하고 있는 공무원노조법 제10조는 교원노조법과 마찬가지로 “단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다”고 되어 있다. 넷째, 교원노조와 공무원노조 공히 쟁의행위와 정치활동이 금지되어 있다. 마지막으로 이 외에도 중재, 조정 절차 및 방식, 교섭 절차 등에서도 공무원노조법은 교원노조법의 내용과 동일하다.

약간 상이한 것은 공무원노조법의 경우 교섭사항을 교원노조법보다 축소하여 “조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항”으로

한정하고, “법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책 결정에 관한 사항, 임용권 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭대상이 될 수 없다”고 교섭 제외 사항에 대해서는 교원노조법과 달리 명시적 규정을 두고 있다는 것이다. 이는 그간 교원노조의 교섭과정에서 교섭대상을 놓고 노사간에 첨예한 대립이 있었다는 점이 반영된 결과가 아닌가 한다.

앞에서 살펴본 대로 공무원노사관계는 교원노사관계와 법 형식 및 주요 내용이 동일하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 공무원노조법이 교원노조법과 별도로 제정된 것은 공무원노조와 교원노조는 서로 관할하는 부처가 다르고, 공무원노조의 다양한 구성원 때문에 노조 조직과 단체협약 당사자를 구체적으로 명시할 필요가 있었기 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 현재 공무원과 교사에 대한 임금이나 주요 근무조건이 중앙정부의 예산이나 법령에 의해 동일하게 통제되고 있다는 점을 감안할 때 공무원노조법과 교원노조법은 하나로 통합될 필요가 있을 것이다. 그리고 노동조합법에서 2006년 말까지 유예하고 있는 복수노조인정과 창구단일화 방식, 전임자 임금 지급 금지 등에 대한 사항이 충분한 논의를 거치지 않은 채 두 법에서는 현재 시행되고 있다. 그런데 두 법에서 현재 시행하고 있는 이러한 내용들은 향후 한국 노사관계에 커다란 영향을 미칠 수 있는 사안으로서 충분한 논의가 전제되어야 할 것이다.

4. 교원노조의 중앙교섭

가. 1999년 단체교섭(1999. 7. 24.~2000. 6. 10)

1) 교섭 과정[131]

교육부와 교원노조 사이에 이루어진 1999년 첫 번째 단체교섭은 교

131) 교섭과정은 주로 당시 교육부와 교원노조 교섭 대표로 참가했던 관련 당사자들과의 일문일답이나 서면 인터뷰, 그리고 전교조에서 작성했던 교섭관련 회의록 등을 기초자료로 작성한 것이다.

원노조의 교섭요구에 따라 1999년 7월 24일 개최된 교섭관련 협의(이하 예비교섭)로 시작되었다. 교원노조법 시행령 제3조의 규정에 따라 예비교섭은 교섭내용, 교섭위원수, 교섭 일시 등에 대한 협의를 진행했는데, 예비교섭의 최대 쟁점은 교섭의 진행 방식이었다. 이와 관련하여 교원노조는 일반 노조의 관례대로 본교섭위원회(이하 본교섭) 위주로 진행하되 본교섭에서 이견이 있을 때 교섭소위원회(이하 교섭소위)를 구성해 논의한 뒤 본교섭에 보고하는 방식을 제안했고, 이에 대해 교육부는 교육부장관이 참여하는 본교섭을 자주 개최하기 어렵기 때문에 본교섭은 상견례나 교섭체결 등 꼭 필요한 경우에만 개최하고 일상적인 교섭은 교섭소위에서 진행하자고 주장하여 합의점에 이르지 못했다. 결국 6차례의 예비교섭 결과 노사는 교섭 방식에 대해서는 명확한 결론을 내리지 못하고, 제1차 본교섭 일자와 본교섭 논의 의제, 그리고 교섭위원을 노사 각 12명으로 한다는 데에 합의했다. 그리고 교원노조는 몇 차례 논란 끝에 교섭위원 대표를 전교조 8명, 한교조 4명으로 배분하는 데에 합의했다[132].

제1차 본교섭 개최 이후 교육부와 교원노조는 교섭의제와 교섭절차를 둘러싸고 심각한 의견 대립이 발생했다. 교육부는 교섭소위에서 교섭의제가 확정되지 않으면 본교섭을 개최할 수 없다고 주장했고, 교원노조는 본교섭을 개최하여 교섭의제를 본격적으로 논의하자고 했다. 이러한 의견대립은 9월 8일 제1차 본교섭 개최 이후 11월 18일 교섭이 사실상 중단될 때까지 2달여 지속되었다. 교섭 중단 이후 교원노조는 교섭소위로서는 더 이상 교섭을 진행할 수 없다고 판단하여 총 10여 차례에 걸쳐 본교섭을 요구했다. 그런데 교육부가 교원노조의 계속된 본교섭 요구에 응하지 않자, 교원노조는 같은 해 12월 22일 교육부장관을 상대로 부당노동행위구제신청을 제출했다. 이러한 파행은 결국 교섭

132) 복수노조하에서 최초로 이루어진 두 교원노조의 교섭창구 단일화는 교섭위원 배분 문제를 놓고 뚜렷한 시각 차이를 보였는데, 당시 전교조는 10:2 또는 11 : 1을 주장했고, 한교조는 최소한 7 : 5를 주장했다. 논의 결과 전교조가 교섭을 성사시키기 위해서 교섭위원수를 8 : 4로 양보하면서 문제가 해결되었다.

첫 해를 대치상태에서 넘기고 2000년 초 교육부장관이 교체되면서 노사 양측은 교섭 재개를 모색하게 된다. 교육부장관과 교원노조 위원장단은 상견례 형식의 회동을 갖고 제2차 본교섭을 개최하기로 합의하면서 교섭이 재개되었다. 그러나 교육부는 교섭의제가 확정되기 전에는 교섭 사항에 대한 검토를 할 수 없다는 기본 입장과 함께 본교섭 시간을 제한하자고 제안하여 교섭은 다시 파행으로 치닫게 되었다. 이후 2000년 5월 개최된 제3차 본교섭위원회에서 교원노조는 10개항의 핵심 요구 사항의 수용을 촉구하였으나 교육부가 거부하자 교원노조는 교섭 대신 투쟁을 택하게 되었다. 제3차 본교섭 다음날 교원노조는 교육부의 성실한 교섭 촉구와 주요 요구사항 수용을 촉구하며 정부종합청사 앞에서 노숙 농성을 시작했고, 전교조 위원장은 22일간의 단식농성을 전개했다. 전교조 위원장의 단식농성이 길어지고, 한교조 위원장도 단식투쟁에 가세하게 되면서 교섭 재개에 대한 압박이 거세지게 되었다. 결국 노사는 다시 교섭 재개에 합의하였고, 이후 몇 차례의 실무교섭 결과 2000년 6월 10일 제4차 본교섭에서 단체협약안이 최종적으로 타결되었다.

이상의 교섭 경과를 살펴보면, 교원노조와 교육부 사이에 진행되었던 첫 번째 교섭은 교섭 방식과 절차, 그리고 교섭 의제에 대한 의견 차이로 노사간의 갈등이 표면화되었고, 실질적인 내용 교섭은 별로 이루지지 않았다. 구체적으로 첫 교섭 기간 동안 본교섭위원회는 총 5회 개최되었는데, 제1차는 교섭위원 상견례, 제2차는 교섭 재개를 위한 절차, 제3차는 교섭 결렬과 교원노조의 단체행동 선언, 제4차는 단체협약안 잠정합의, 그리고 제5차는 단체협약 조인식으로 진행되었다. 결국 본교섭위원회는 실질적인 교섭의 장으로 전혀 기능하지 않았다는 것을 확인할 수 있다. 민간부문 단체교섭에서는 노동조합 대표자와 기업의 대표가 직접 단체교섭을 진행하는 것이 일반적 관례이자 단체교섭 원칙으로 정립되어 있고, 현행 교원노조법 제6조 제1항에서 노동조합 대표자와 교육부장관을 단체교섭 및 단체협약 체결권자로 명시하고 있음에도 불구하고 이러한 기본적인 노사관행이 지켜지지 않음으로 인해 소모적인 갈등이 계속되었다고 볼 수 있다. 그리고 교섭소위원회는 총

22회에 걸쳐 개최되었는데, 대부분의 회의가 교섭의제에 대한 노사간의 입장 차이로 소모적인 논쟁만 계속되는 악순환이 되풀이되었다. 이러한 교섭 과정에 대해 당시 교섭에 참가했던 교원노조 관계자는 이렇게 말한다[133].

"당시 교육부 교섭 대표들은 교섭을 진행하고 있으면서도 여전히 교원노조를 기피하는 경향이 있었습니다. 그래서 장관과 교원노조 대표가 대면하는 본교섭을 최대한 줄이려고 하고, 본교섭이 개최되더라도 본교섭 시간을 두 시간으로 한정하고 본교섭에서 논의할 사항이 사전에 결정되지 않으면 본교섭을 개최할 수 없다고 버티는 것이었습니다. 심지어 교육부는 본교섭에서 논의할 사항으로 사전에 합의된 내용 이외에는 어떤 다른 돌발적인 안건이나 발언은 할 수 없다는 약속을 해야 본교섭을 개최할 수 있다고 억지를 부렸습니다. 어이가 없었죠. 한마디로 교육부의 전교조에 대한 부정적 시각과 관료주의적 태도로 인해 교섭 과정에서 많은 문제가 발생한 것이라고 생각합니다."

그러나 당시 교섭에 참가했던 교육부 관계자는 교섭이 순조롭게 진행되지 못했던 이유를 이렇게 지적하고 있다[134].

"현행법에 따라 교섭을 진행하려는 교육부와 10여 년간의 고초 끝에 합법적인 단체로 출범한 교원노조 간에 놓인 간극의 차이가 너무 컸다고 볼 수 있다. 교원노조는 법규정이 지닌 의미에 대한 이해가 없을 뿐만 아니라 정부조직과 공무원 정원, 국가예산이 어떻게 편성되고 운영되는 지에 대해 지식이 부족했다고 말할 수 있다. 게다가 교원노조는 수년간 주장해 왔던 교육정책 모두를 단체교섭 테이블에 올려놓고 많은 것들을 쟁취하려고 하였기 때문에 현실적인 결론을 도출하기는 애초부터 법적으로나 국가 재정적 측면에서 불가능했다."

---

133) 2005. 10. 18. 1999년 교섭에 참여했던 전교조 관계자와의 인터뷰.
134) 2005. 10. 26. 교육부 관계자와의 서면 인터뷰.

이상의 첫 번째 단체협상 과정을 도표화하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 1999년 단체교섭 경과

	본교섭위원회	교섭소위원회	기타
예비교섭	1999. 7. 24부터 6차례에 걸친 예비 교섭 합의사항 - 제1차 본교섭: 9월 8일 - 교섭위원수: 노사 각 12명(교원노조 합의로 전교조 8명, 한교조 4명으로 결정됨) - 제1차 본교섭 회의 진행 방식에 대한 합의		
1차 본교섭 및 교섭논의시작	1차(99.9.8, 교육부)	1차(99.9.15, 교육부) 2차(99.9.30, 전교조) 3차(99.10.6, 교육부) 4차(99.10.29, 한교조) 5차(99.11.4, 교육부) 6차(99.11.12, 교육부) 7차(99.11.18, 교육부)	교섭 방식과 교섭 의제를 둘러싼 노사의 공방이 계속됨
1차 교섭중단 및 교섭재개		8차(00.3.23, 교육부) 9차(00.3.25, 교육부)	- 1차 교섭중단 - 10차례에 걸친 본교섭 요구 - 교육부장관 고발 및 부당노동행위구제신청(12.22) - 개각으로 장관교체(2000. 1.13)
2차 교섭중단 및 교섭재개	2차(00.3.27,교육부)	10차(00.3.30,교육부) 11차(00.4.7, 새교육) 12차(00.4.14,징계재) 13차(00.4.22,교육부) 14차(00.4.24,교육부) 15차(00.4.27,교육부) 16차(00.5.9, 교육부) 17차(00.5.15,교육부)	- 2차 교섭 중단 - 교원노조위원장단과 장관면담(5.3) 교섭재개에 대한 구두합의
3차교섭중단, 교원노조 단체행동 및 교섭타결	3차(00.5.16,전교조) 4차(00.6.10,교육부) 5차(00.7.3, 교육부)	18차(00.6.5, 교육부) 19차(00.6.6, 교육부) 20차(00.6.7, 교육부) 21차(00.6.8, 교육부) 22차(00.6.9, 교육부)	- 3차 교섭 중단 - 전교조, 농성 시작(5.17) - 전교조위원장, 단식 시작(5.24)) - 한교조위원장, 단식 시작(6.5) - 전교조 분회장, 연가투쟁(6.8)

2) 단체교섭 의제를 둘러싼 갈등

단체교섭 의제에 대한 문제는 단체교섭 진행방식과 함께 1999년 단체교섭 과정에서 노사간에 최대의 쟁점이었다. 교원노조는 그동안 주

장해 왔던 교원의 사회·경제적 지위 향상과 교육개혁 전반에 관한 사항을 총괄하여 첫 번째 단체교섭안으로 제안했고, 교육부는 교원노조가 제안한 282개 조항, 총 532개 항목 중 78개 항목만 교섭의제가 될 수 있다고 주장하였다. 교육부는 교원노조법 제6조 1항에서 "임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항에 대하여" 교섭할 수 있다는 조항의 전단 부분인 '임금·근무조건·후생복지 등' 명시적으로 규정된 사항에 대해서만 교섭이 가능하며, 모든 교육정책과 심지어 교원의 근무조건과 밀접하게 관련되어 있는 교원정책 등도 정책에 관한 사항이라 주장하며 교섭 의제에서 배제하였다. 그리고 교육부는 이러한 교육부의 입장을 수용하지 않으면 교섭을 진행할 수 없다는 입장이었다. 이에 대해 당시 교육부에서 교섭에 관여했던 관계자의 입장은 다음과 같다[135].

> "교육부는 교원노조법 제6조에 의거 임금, 근로조건, 후생복지 등 사회·경제적 지위향상에 관한 사항에 대하여서만 교섭하고 교육정책은 단체교섭의 대상이 될 수 없다는 입장을 견지하였기 때문에 교원노조와 의제확정에 많은 시간과 비용을 낭비하였다. 더욱 안타까운 것은 교육에 관련된 주요정책을 결정하는 데는 여러 가지 여건과 상황을 고려하고 국회 등 법률 제정의 절차 및 재정적인 뒷받침도 생각해야 하며, 또한 학교 현장의 갈등이 확연하게 보이는 것은 공감대 형성에도 많은 시간과 노력이 필요한데도 불구하고 교원노조는 단체교섭을 통해 이를 해결하려고 하였다는 점이다."

이에 대해 교원노조는 전문직노조로서 교육환경 개선, 교육자치제도의 개선, 교육행정체제의 개혁 등 제반 교육정책도 교섭 의제에 포함되어야 하며, 실제로 대부분의 교육정책이 교원의 근무조건이나 사회·경제적 지위 향상과 관련이 있다고 주장했다. 그런데 이러한 교원노조의 주장은 교원노조의 단체교섭 대상은 일정 사항이 임금·근무조건·후생복지 등에 해당되지 아니하는 경우에도 조합원의 경제적·사

135) 2005. 10. 26. 교육부 관계자와의 서면 인터뷰.

회적 지위향상에 관한 사항에 해당되면 단체교섭의 대상에 포함될 수 있다는 견해(이상윤, 2000)와 사용자의 처분 권한에 속하는 사항은 모두 단체교섭의 대상이 될 수 있다는 견해(김치선, 1994: 295)와도 일치한다고 볼 수 있다.

또한 교육부는 교섭의제를 다루는 방식에 대해서 교섭의제 선정 원칙부터 정한 뒤 선정된 교섭의제만 교섭할 것을 주장한 반면, 교원노조는 단체교섭 요구서 전체를 교섭의제로 논의해 합의된 의제부터 우선 논의하자고 주장하였다. 제4차 교섭소위부터 노사는 접근 가능한 의제부터 교섭을 하자는 것으로 합의했지만, 이 문제는 교섭 과정에서 계속 제기되었다. 본격적으로 조항별로 의제에 대한 심의가 시작되었던 2000년 4월 교육부는 또다시 교섭 의제가 최종적으로 확정되어야 심의를 계속할 수 있다고 주장하여 단체교섭이 다시 공전 상태에 빠지게 되었다. 이렇듯 교섭 의제에 대한 극심한 의견 차이는 교섭 마지막까지 해소되지 못하고 여전히 노사간의 쟁점으로 남아 차기 교섭에서도 논란이 계속되었다.

거의 1년 동안 진행되었던 첫 번째 단체협상은 최종적으로 본문 41조항, 부칙 4개 조항, 그리고 협약에 포함되지 않은 사항 6개 조항으로 교섭을 타결하게 되었다. 체결된 단체협약안[136]을 구체적으로 보면, 총칙 1개 조항, 조합 활동 6개 조항, 보수·근무조건·후생복지 32개 조항, 보칙 2개 조항인데, 조합 활동과 관련하여 핵심적 쟁점이 되었던 단위학교 노조활동과 관련된 부분[137]은 논의가 유보되었고, 나머지 모두는 보수·근무조건·후생복지에 관한 사항이었다. 교섭 의제와 연관시켜 보면, 결과적으로 교육부의 입장이 그대로 관철되었던 단체협약이었다고 볼 수 있다. 그리고 논란이 되었던 교육정책, 조합 활동, 해직

136) <첨부자료 4>「교육인적자원부와 교원노조간 2000년도 단체협약」 참조.

137) 교육부는 교원노조 합법화 직후인 1999년 7월 2일 단위 학교에서는 노조를 건설할 수 없기 때문에 학교 내에서는 조합활동을 할 수 없다는 지침을 하달하여 단위학교 내의 기본적인 조합활동을 금지했고, 이에 대해 교원노조는 단위 학교는 교원노조의 하부기관이기 때문에 교내에서 정당한 노조활동은 가능하다는 입장으로 대립하였다.

교사 원상회복 문제는 '협약에 포함되지 않은 4가지 합의사항'[138]이라는 단체협약안과는 별도의 형식으로 체결되었다. 여기에서 교원노조는 교육정책에 대해 교육부에서 설치하는 각종 위원회나 협의회에 참석할 수 있는 권한과 함께 분기별로 간담회 개최를 보장받았다. 전체적으로 40만 교원의 노사관계를 규정하는 교원 단체협약이 본문, 부칙을 모두 합쳐 46개 조항에 불과하고, 교원의 집단적 노사관계를 규율하는 조합활동 관련 조항 중 핵심적인 사항은 논의가 유보되었으며, 단체협약 조항의 대부분을 근무조건 등에 할애한 사실은 교육부의 대(對) 교원노조관(觀)이나 단체교섭에 임하는 자세를 단적으로 드러낸 것으로 판단된다. 그것은 "단체교섭 대상을 최소화하고, 노동조합의 긍정적 기능인 집단목소리 효과(collective voice effect)를 차단하며, 교원노조를 실리적 조합주의(bread & butter unionism)로 내몰겠다"(김유선, 2001)는 것으로 평가할 수밖에 없을 것이다.

3) 단체협약 불이행 책임 공방

지난한 단체협상 과정을 거쳐 교육부와 교원노조 사이에 체결된 단체협약은 다시 그 이행 문제를 둘러싸고 극단적인 갈등을 일으키게 된다. 교육부는 단체협약이 체결되자 이를 이행하기 위해서는 6천억원

138) '협약에 포함되지 않은 4가지 합의 사항'의 원문은 다음과 같다.

1. 교육부는 초중등 교육정책과 관련하여 교육부 내에 구성되어 있거나 앞으로 구성되는 법정, 비법정 각종 위원회 및 협의회에 교원노조 등 교직단체의 참여를 보장한다.
2. 교육부는 초중등 교육정책에 관한 의견 수렴을 위한 간담회를 교원노조 등 교직단체와 단체교섭이 없는 분기에 분기별로 1회씩 개최한다.
3. 이번 단체교섭에서 교원노조가 제안한 조합활동 보장에 관한 사항은 교육부와 교원노조 간에 이견이 대립될 수 있으므로 당분간 논의를 유보하고, 이후 교육부와 교원노조 간에 개최되는 초중등 교육정책에 관한 의견 수렴을 위한 간담회 또는 단체교섭에서 계속 논의해 나가기로 한다.
4. 교육부는 해직교사(미임용교사 포함)가 "민주화운동관련명예회복및보상에관한법률"에 의한 「민주화 운동 관련자 명예회복 및 보상심의위원회」에서 민주화 운동 관련자로 심의 결정되도록 노력하고, 일정 수준의 보상이 결정된다면 특별법 제정 등을 적극적으로 추진한다.

규모의 예산이 필요하다는 이행 계획서를 내놓았다. 구체적으로 1999년 단체협약으로 체결된 협약 사항 중 정부예산안에 반영되어야 할 내용은 총 17건이었다. 교육부는 이 중 산휴 연장(60일에서 90일)에 따른 소요 예산과 가족수당 지급범위 확대 등 2건은 규정을 개정하면 당연히 인건비에서 지급되므로 예산 요청을 하지 않아도 되기 때문에 총 15건에 대해 <표 5-2>와 같이 예산 신청을 했다고 주장했다. 이에 대해 교원노조의 주장은 <표 5-3>과 같이 교육부가 예산 신청한 항목 중 실제로 반영된 것은 6건인데, 임금인상과 관련된 2건(보수 인상과 기말수당 일부의 기본급화)은 중앙인사위원회와 기획예산처의 권한으로 이미 추진 중인 사항이었기 때문에 단체협약과 관련하여 교육부의 요청으로 정부예산안에 반영된 것은 4건에 불과하다고 주장했다. 그런데 그 4건 중에서도 담임수당 인상과 보직교사수당 인상은 1998년 이후 연차적으로 인상을 추진하고 있는 사항이었고, 이전비 지급도 중앙인사위원회 지침에 따라 각 부처에서 이전비 관련 예산을 편성하기로 하여 교육부도 이미 예산에 반영하기로 결정된 사안이었다. 결국 예산에 반영된 6건 중 2건은 타부처 소관 사항이었고, 3건은 교육부에서 이미 추진 계획에 따라 실행 중에 있었던 사안임이 드러났기 때문에 교원노조와의 단체협약으로 예산에 반영되어 시행된 사안은 교원노조 중앙본부 사무실 임대료 지원과 관련된 1건에 불과했다(윤병선, 2000)는 것이다. 실제로 단체협약안 중에서 교원처우 개선과 관련되어 초과수당 지급, 자율연수 휴직제 도입, 대학생 자녀학비 보조 수당 등 핵심적 조항이 전혀 예산에 반영되지 않았으며, 단체협약을 성실하게 이행해야 할 책무가 있는 교육부가 단체협약을 체결하기 전에 예산 관련 사항은 기획예산처나 중앙인사위원회와 긴밀하게 협의하여 예산 반영의 가능성을 미리 조율해야 체결 이후 협약 사항이 정부예산안에 반영될 수 있음에도 불구하고 단 한 차례도 유관부처의 장관과 협의를 제안하지 않았다(윤병선, 2000)고 주장했다[139]. 이에 대해 교육부 관계자는

139) 교원노조는 이러한 주장의 근거로 교육부가 배포한 단체교섭 이행 관련 문건에 협약 체결 과정에서 당시 교육부장관이 기획예산처나 중앙인사위원회에 협조를 요청한 사실이 나타나 있지 않고, 실제로 중앙인사위

이렇게 말한다[140].

> "교육부는 법적으로 국가예산 편성권, 국가조직과 공무원 정원 책정권, 공무원의 봉급을 포함한 처우개선 권한을 가지고 있지 않고 다른 부처의 소관이라는 점을 단체교섭 당시 수없이 강조하고 단체교섭 본칙 마지막에 법령, 예산 등과 관련된 사항은 서로 성실히 노력한다는 조항으로 합의하였다. 교원노조는 이러한 여러 법률상의 제반 규정은 무시하고 단체협약만 맺으면 모든 것을 다 해결할 수 있다는 생각이 앞서 그 실질적 내용을 얻는 데는 실패했다고 볼 수 있다."

결과적으로 정부를 대표하여 교육부장관이 교원노조와 체결한 첫 번째 단체협약은 정부 부처 사이에 단체협약을 이행할 수 있는 제도적 장치의 미흡으로 예산안에도 반영되지 못한 채 '휴지 조각'이 되고 말았다. 이후 교육부와 교원노조 사이에 단체협약 미이행 여부를 놓고 불신과 갈등이 증폭되었고, 교원노조 집행부는 당시 집권당과 정부종합청사에서 항의 농성과 가두시위 등을 전개했다. 이러한 교원노조의 집단적 행동으로 인해 합법화 이후 최초로 교원노조 집행부가 구속되고 해직되는 사태로 발전되기도 했다[141]. 이렇듯 교육부와 교원노조의 첫 번째 교섭은 교섭 방식과 교섭의제를 둘러싼 노사간의 커다란 시각 차이와 단체협약 이행 문제로 극심한 갈등 속에서 막을 내렸다.

원회 위원장이 9월 23일 전교조 위원장과의 면담에서 "본인은 교육부장관에게서 이와 관련한 협조 요구를 공식적으로 받은 적이 없었다"는 발언을 하고 있다.

140) 2005년 10월 26일 교육부 관계자와의 서면 인터뷰.

141) 당시 단체협약 체결 과정에서 연가투쟁과 관련하여 전교조 위원장 등 지도부 3인이 교원노조법 위반으로 실형을 받아 해직되었고, 단체협약 이행과 관련된 투쟁 과정에서 수석부위원장 등 2명이 구속되어 면직되는 등 총 5명의 전교조 지도부가 해직되었으며, 대다수의 시·도 지부장들이 벌금형을 받았다.

<표 5-2> 교육부가 기획예산처에 요구한 2001년도 교원처우개선 관련 예산 요구 및 반영 현황

(단위 : 백만원)

연번	항 목	소요 예산			예산반영
		계	국 고	교부금	
1	보수 인상(4.7% 인상)	(504,494)	(241,209)	(263,285)	전공무원 보수 6.7% 인상 (719,173)
2	기말수당 일부의 기본급화 (200% 산입)	(214,679)	(102,642)	(112,037)	
3	학급담당수당 인상 (월 6만원 → 8만원)	53,542	27,620	25,922	53,542
4	보직교사수당 인상 (월 3만원 → 6만원)	23,604	11,291	12,313	15,736 (월 3만원→ 5만원)
5	이전비 지급	2,972	40	2,932	2,972
6	교직전경력인정률상향조정 (40~50%→ 70~80%)	6,579	1,217	5,362	관련규정 개정예정
7	초과수업수당 신설	330,653	159,676	170,977	-
8	자율연수휴직제 도입 (보수의 50% 지급)	167,563	80,115	87,448	-
9	자율연수경비 지급 (연 15만원)	25,870	156	25,714	-
10	보전수당가산금 인상 (월 2만원→ 4.7만원)	45,985	44,031	1,954	-
11	보건활동수당 신설 (월 3만원)	2,116	1,342	774	-
12	대학생자녀 학비보조수당 지급	81,095	490	80,605	-
13	교통비 인상 (월 10만원→12만원)	82,784	500	82,284	-
14	당직근무비 인상 (월 1만원→1.5만원)	6,681	33	6,648	-
15	교원노조 사무실 제공	1,984	1,984		1,000
총계	교원처우개선 (1, 2항목 제외)	831,428	328,495	502,933	73,250
	총교원처우개선	1,550,601	672,346	878,255	792,423

주 : 기획예산처에 예산요구액은 국고(봉급교부금 포함) 3,284억 9천 5백만원. 제1, 2항목은 중앙인사위원회, 기획예산처에서 전체 공무원을 대상으로 인건비를 산정하기 때문에 예산 요구액에서는 제외함.

자료 : 교육부.

<표 5-3> 단체협약의 예산 반영 상황

(단위 : 백만원)

연번	항 목	소요 예산			예산반영
		계	국 고	교부금	
1	보수 인상(4.7% 인상)	(504,494)	(241,209)	(263,285)	<일부 반영> 공무원 보수 6.7% 인상 (719,173)
2	기말수당 일부의 기본급화 (200% 산입)	(214,679)	(102,642)	(112,037)	
3	학급담당수당 인상 (월 6만원 → 8만원)	53,542	27,620	25,922	<반영> 53,542
4	보직교사수당 인상 (월 3만원 → 6만원)	23,604	11,291	12,313	<일부반영> 15,736 (월 3만원 → 5만원)
5	이전비 지급	2,972	40	2,932	<반영> 2,972
6	교직전경력인정률 상향조정 (40~50%→ 70~80%)	6,579	1,217	5,362	<미반영>
7	초과수업수당 신설	330,653	159,676	170,977	<미반영>
8	자율연수휴직제 도입 (보수의 50% 지급)	167,563	80,115	87,448	<미반영>
9	자율연수경비 지급 (연 15만원)	25,870	156	25,714	<미반영>
10	보전수당가산금 인상 (월 2만원→ 4.7만원)	45,985	44,031	1,954	<미반영>
11	보건활동수당 신설 (월 3만원)	2,116	1,342	774	<미반영>
12	대학생자녀 학비보조수당 지급	81,095	490	80,605	<미반영>
13	교통비 인상 (월 10만원→12만원)	82,784	500	82,284	<미반영>
14	당직근무비 인상 (월 1만원→1.5만원)	6,681	33	6,648	<미반영>
15	가족수당 지급범위 확대	5,962	36	5,926	<미반영>
16	산휴 연장(60일→90일)에 따른 기간제 교원 봉급	9,000	·	9,000	<미반영>
17	교원노조 사무실 제공	1,984	1,984		<절반반영> 1,000
총계	교원처우개선 (1, 2항목 제외)	846,390	328,531	517,859	73,250
	총교원처우개선	1,565,563	672,384	893,181	792,423

자료 : 전교조.

나. 2001년 단체교섭(2001. 3. 10 ~ 2001. 12. 28)

1) 교섭 경과

2001년 단체교섭은 2001년 3월 10일 단체교섭 요구서를 발송하여 5월 8일 제1차 본교섭위원회를 개최함으로써 시작되었다. 총 9차례의 본교섭과 17차례의 교섭소위를 통해 12월 28일 노사간에 최종적으로 단체협약을 체결하게 되었다. 1999년 교섭에서 소모적 갈등을 유발시켰던 교섭 대표자의 회의 참석 문제 등 교섭 절차의 문제는 2001년 교섭에서도 최대 쟁점 사항이 되었다. 교원노조는 1999년 교섭에서 교섭 진행이 본교섭위원회와 교섭소위원회로 나누어지면서 대표자가 참가하는 본교섭이 거의 이루어지지 않아 교섭이 책임있게 진행되지 않았다는 점을 지적하면서 본교섭을 1주일마다 정기적으로 개최하자고 제안했다. 그러나 교육부는 교섭은 교섭소위를 중심으로 6~7인이 집중적으로 진행하고 본교섭은 교섭 개시와 협약 체결시에만 개최하자고 주장했다. 이러한 양측의 이견은 제2차 본교섭에 교육부가 교원정책 심의관을 대표로 하는 교섭단을 참가시키자 이에 대해 교원노조가 강력한 항의를 표명하였고, 이에 반발해 교육부 교섭단이 집단으로 퇴장하는 사태로 발전하게 되었다. 이 사태 이후 교섭은 일시 중단되었으나, 결국 교원노조가 교육부의 입장을 수용하여 교육부의 교섭 대표를 교육부차관이 맡는 수준에서 타결되면서 교섭은 재개되었다.

2002년 교섭의 특징은 교원노조가 주요 요구사항을 대중적 투쟁과 단체교섭을 병행하면서 관철시킨다는 방침에 따라 교섭 테이블 외의 공방이 많이 이루어졌다는 점이다. 구체적으로 교원노조는 리본 달기, 조퇴투쟁, 7천명 이상의 조합원이 참가하는 1박 2일간의 연가 투쟁 등의 단체행동을 조직하였고, 두 차례에 걸쳐 대규모 집회를 개최하는 등 대중투쟁으로 단체교섭을 압박해 들어갔다. 그리고 11월 초에는 전교조는 비상대의원대회를 개최하여 파업을 불사한 총력투쟁을 결의하면서 교육부에게 요구사항의 수용을 촉구했다. 이 과정에서 가장 논란이 되었던 조합활동 보장에 대해 의견 접근이 이루어지면서 총 42개 조항의 잠정합의안이 도출되었고, 7차 교육과정, 교장선출보직제, 교원성과

급, 계약제 교원 등 교육정책과 교원정책에 대해서는 '단체교섭 외의 합의사항' 형식으로 별도로 합의하게 되었다.

그런데 언론에 조합활동 보장 등 잠정 합의사항이 보도되자 교장 단체가 교육부의 조치를 반대하는 입장을 발표하였고, 교육부는 이를 이유로 이미 합의된 단체협약의 체결을 미루었다. 또한 공동교섭단을 구성하고 있는 한교조가 단체협약 잠정 합의안 내용 중 일부에 대해 동의하지 않았다는 이유로 협약 체결을 거부해 단체협약 체결은 보류되었다. 결국 2002년 단체협약은 잠정 합의안 도출 후 한 달 이상이 지난 12월 28일에야 체결되었다. 이렇듯 2001년 제2차 단체 교섭 과정에서는 사용자인 교육부와 교장 단체의 갈등, 그리고 교원노조 교섭단 내부 갈등이 표면화되기도 했다.

2) 교섭 의제 및 주요 교섭 사항

2001년 단체 교섭은 7차 교육과정과 성과급 지급 등 교육부가 추진하고 있었던 주요 교육정책에 대한 첨예한 대립과 함께 진행되었다. 교원노조는 교섭에서 다음의 8개 사항을 핵심 과제로 설정하여 이와 관련한 단체협약의 체결을 요구하였다. 구체적인 내용은, 7차교육과정 수정고시(교과선택제 유보 등을 포함한 7차 교육과정 개선을 위한 교육과정 심의회의 구성), 교장선출보직제 시행, 성과급의 수당화, 자립형 사립고 정책 철회, 계약제 교원 확대 지침 철회, 초등교원수급대책위원회 구성, 조합활동의 보장, 단협 미이행 사항의 이행 등이었다.

단체협상 결과[142] 1999년 제1차 교섭에서 최대 쟁점 중의 하나로 타결을 보지 못했던 조합활동과 관련하여 명시적인 조합활동의 보장과 대의원대회 등 조합의 각종 회의에 참석 보장(제2조) 및 "학생수업과 학사운영에 지장이 없는 범위 내에서 월 1회, 2시간 이내의 교원의 전문성 신장과 교수·학습 방법의 개선을 위한 연수를 방과후에 실시"(제3조)할 수 있다고 규정함으로써 교내에서 실질적으로 조합원에 대

142) <첨부자료 5>「교육인적자원부와 교원노조간 2001년도 단체협약」참조.

한 교육시간을 확보하였다. 이와 함께 교원의 직접적인 근무여건과 관련이 없기 때문에 교섭 사항이 될 수 없다고 주장했던 학생들의 복지와 학교의 교육환경에 대해서도 다음과 같은 사항이 협약으로 체결되었다. 예를 들면, 단체협약 제11조의 유치원 학급 규모에 대한 조항, 제13조 교실의 실내온도와 관련하여 "동절기 섭씨 18~20도, 하절기 26~28도를 유지하기 위하여 각급 학교에 냉·난방 시설이 설치될 수 있도록 한다"는 조항, 제16조 학생들의 식수와 관련하여 "학교에서 항상 맑고 깨끗한 물이 제공될 수 있도록 한다"는 조항 등이 그것이다.

이와 함께 교육정책 사항으로 단체교섭의 대상이 될 수 없다고 주장했던 7차 교육과정, 교장선출보직제도와 관련된 교원승진제도, 계약제 교원 및 성과급 문제가 단체협약이 아닌 단체교섭외의 합의사항으로 체결되었다. 그 중에서 특히 9만 이상의 교사가 참가하여 320억원 이상을 반납하는 등 대중적 진통을 거쳤던 성과급 문제는 교원노조의 주장대로 전면적인 개선안을 마련하기로 합의하였다. 이상 2001년 단체협약을 살펴보면, 1999년 제1차 단체협약에서 최대 쟁점이 되었던 교섭 의제의 범위와 교육정책의 포함 여부 문제는 교원의 근무여건과 밀접한 연관이 있는 교육정책 사항은 단체협약으로, 학생과 학부모, 다른 교원단체의 입장을 반영하여야 하는 교육정책 사항은 이와 관련한 위원회나 별도의 합의 사항을 체결하는 방식으로 한 단계 진전된 형식으로 타결되었다.

다. 2002년 단체교섭(2002. 4. 8 ~2002. 12. 30)

1) 단체교섭 경과

2002년 단체교섭은 두 차례의 교섭을 통해 교섭 절차와 의제 선정의 문제가 어느 정도 해결된 조건에서 진행된 교섭이었다. 하지만 2002년 교섭에 있어서도 교섭 절차와 형식, 교섭창구 단일화 문제 등 기존에 상존하던 문제점이 다시 나타나게 된다. 실제로 2002년 단체교섭은 2002년 4월 8일 단체협약을 요구한 시점에서 본다면 6개월 이상이 경과한 10월에야 교섭이 시작되게 된다. 교육부는 2001년 단체교섭에서 체

결한 협약의 유효기간이 지나지 않았는데 교섭을 요구했다는 이유로 교섭 자체를 거부하였고, 교원노조는 기존 두 차례의 단체협약 사례를 근거로 교섭 기간이 10개월 가까이 걸린다는 것을 감안하여 단체교섭을 진행해야 한다고 주장했다. 결국 교원노조는 교육부가 4차례에 걸친 교섭 요구를 거부하자, 같은 해 5월 30일 단체교섭 거부를 이유로 교육부장관을 부당노동행위로 서울지방노동위원회에 제소하기도 했다.

그리고 2002년 교섭과정에서는 교원노조법에서 규정하고 있는 교섭창구 단일화 조항의 문제점이 극명하게 드러나게 되었다. 한교조 제2기 위원장 선거에서 상반기에 선출된 위원장이 내부의 문제 제기에 의해 당선이 무효화되었고 10월 19일 새로운 위원장이 선출되었다. 이 과정에서 한교조는 위원장 공석 상태를 이유로 교섭을 연기하자고 요구했고, 이로 인해 교섭은 한교조 집행부가 정비된 이후에야 시작될 수 있었다.

2002년 교섭의 특징적인 사항은 단체협상이 정상적으로 이루어지지 못하면서 주요 교육정책과 단체협약과 관련한 사항들이 정책협의회나 교육부장관과 교원노조 위원장의 협의 형태로 논의되었다는 점이다. 즉 정책협의회나 교섭 대표들의 협의 모임 등이 단체교섭의 변형된 형태로서 역할을 하게 되었다. 구체적으로 1/4분기 정책협의회에서는 보충자율학습 문제, 특기적성교육 정상화, 자율학교 문제, 승진제도개선위원회 설치, 단체협약 이행과 관련된 사항 등이 합의되었고, 10월 초 교섭 대표 모임에서는 학생 진단평가 방식, 초등학교 학교 환경 개선 및 초등교원 보전수당 문제와 교과 전담교사 확보 등에 대해 합의했는데, 이러한 사항들은 추후에 최종 단체협약에 포함되었다.

이러한 과정을 거쳐 2002년 교섭은 10월에 본격적으로 시작되었다. 예비교섭에서 교섭 절차와 관련하여 본교섭은 2주 단위로 개최함을 원칙으로 하되, 부득이한 경우 3주를 초과하지 않는다고 합의하여 본교섭 개최를 정례화했고, 실무협의회는 본교섭 사이에 매주 1회 개최를 원칙으로 정했다. 이로써 그간 논란이 되었던 본교섭과 실무교섭에 대한 논란은 어느 정도 해결되었다. 이후 노사는 10월 22일 제1차 본교섭에 이어 총 5차례의 본교섭과 9차례의 실무협의회를 거쳐 동년 12월 24일

2002년 단체협약에 대해 잠정 합의에 도달하였다.

2) 교섭 의제 및 주요 교섭 사항

2002년 교육부와 교원노조의 교섭이 공전되고 있는 동안 노사는 정책협의회 등을 통해 당시 현안이었던 보충자율학습, 자율학교, 평준화, 비정규직, 학교 평가와 성과급 지급 원칙 등의 교육 현안에 대해 해결책을 모색했다. 그리고 교육부장관과 교원노조 위원장의 면담을 통해 교과전담교사, 교원 확충 방안, 승진제도개선위원회와 초등교육발전위원회 설치를 합의했다. 이렇듯 교섭틀 외곽에서 다양한 활동으로 인해 2002년 단체교섭은 이전과 비교할 때 비교적 순탄하게 진행되었다. 10월 교섭이 본격적으로 시작되면서 노사는 교원노조 교섭 요구안에 대해 조항별로 심의에 착수해 합의사항과 쟁점사항으로 분류하면서 계속 논의를 진전시켰다. 그 결과 교섭 논의가 시작된 지 2개월여 만에 교섭이 타결되었다.

구체적으로 2002년 단체협약[143]은 제1장 총칙 3개 조항, 제2장 근로조건은 보수, 근무시간, 후생복지, 재해보상, 연수, 여성 조합원과 관련된 조항 등 모두 44개 조항, 제3장 업무사항에서는 교직원, 유치원, 특수학교, 교육여건 및 교육환경 개선, 직업교육, 교육정보화, 농어촌 교육 등의 영역에서 55개 조항, 그리고 제4장 조합 활동과 관련된 6개 조항 등 총 105개 조항을 체결함으로써 학교 교육과 관련된 광범위한 영역에서 단체협약이 체결되었다. 특징적인 것은 보수와 관련하여 최초로 기본급 인상률을 명시했으며(제5조), 탄력적 근무시간제도의 도입(제17조)과 여성 교원의 모성 보호(제42조~제46조), 배우자 출산휴가, 양성 평등 관련 사안(제39조, 제40조) 등이 협약으로 체결되었다. 그리고 교원만이 아니라 사무직원(제53조)과 보조인력의 배치(제54조), 유치원 무상교육(제57조), 특수학교와 실업학교 문제, 농어촌 교육 환경 개선(제91조) 사안도 협약안에 포함되었으며, 교육여건과 관련하여 학급당 학생수를 35명 이하로 감축한다는 명시적 조항(제71조)이 단체협

143) <첨부 자료 6>「2002년도 단체협약서」참조.

약으로 체결되었다. 이 외에도 교육환경개선과 관련하여 교실의 실내 온도(제75조), 조도(제76조), 학교 급식(제79조), 음료수 문제(제78조), 교사들의 교과 연구실(제73조)과 휴게실(제81조), 사무자동화 기기(제74조) 등에 대한 내용과 함께 학부모의 교육비 경감을 위해 급식비와 초등학생의 학습준비물 관련 비용에 대한 지원을 확대한다는 조항(제97조)도 체결되었다. 이 외에도 지난 두 번의 단체협상과 마찬가지로 '단체협약외 합의사항'을 체결하여, 교육정책에 대한 의견 수렴을 위해 분기별로 1회씩 노사간담회를 개최하고, 승진제도개선위원회와 초등교육발전위원회를 상설 운영하기로 합의했다. 전체적으로 2002년 단체협약은 교원의 근무조건 개선과 그동안 교원노조가 주장해 왔던 교육여건, 교육환경의 개선 및 학생들의 학습권 보호, 학부모의 교육비 경감 등 교육 개혁과 관련된 제반 사항도 단체협약에 포함됨으로써 전문직 노조로서 교원노조의 역할이 자리매김되는 계기가 되었다.

라. 2003년 교섭 추진과 이후 경과

2003년 교섭은 두 교원노조의 교육현안에 대한 의견 차이로 인한 감정적 대립으로 인해 공동 교섭요구 단계부터 문제가 발생했다. 두 노조의 대립은 또다시 교섭위원 수에 대한 갈등[144]으로 비화되었고, 이로 인해 교원노조는 2003년 6월부터 5개월 이상 교섭요구마저도 하지 못했다. 2003년 11월 교섭위원 수에 대해 전년과 동일하게 전교조 7명, 한교조 3명으로 합의하게 되었고, 이에 따라 2004년 1월부터 본격적으

144) 당시 두 노조는 교육행정정보체계(NEIS)에 대한 의견 차이로 서로 대립하는 상황 속에서 교섭위원 수를 놓고 다시 이견이 표출되었는데, 전교조는 교원노조법의 시행령 제3조 제4항 "2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 때에는 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되, 합의하지 못하는 때에는 노동조합의 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임한다"는 규정에 따라 교섭위원이 10인 경우 최소한 전교조와 한교조의 비율이 8 : 2는 되어야 하나, 전년의 관례를 고려해 7:3까지는 협상이 가능하다는 입장이었고, 한교조는 처음에는 교섭위원 수를 늘려 7 : 7을 요구하다가 나중에는 7 : 4에서 후퇴할 수 없다는 입장을 고수했다.

로 교섭이 시작되었다. 이후 노사는 동년 12월까지 1년 동안 교섭을 진행하여 대부분의 의제에 대해 의견 접근을 이루었으나, 교원노조가 가장 강력하게 주장했던 표준수업시수 법제화에 대한 의견 차이를 좁히지 못해 합의안 도출에 실패했다. 결국 2003년 교섭은 결렬되고 단체협약도 체결되지 못했다. 이후 교원노조는 2005년 9월 교육부에 다섯 번째 단체 교섭을 요구했고, 현재 예비 교섭이 진행 중이다.

5. 교원노조의 지방교섭 사례 – 서울지역의 경우

가. 2000년 단체 교섭(1999. 11. 25 ~ 2001. 3. 5)

1) 교섭 경과

서울지역에서 첫 번째 교섭은 1999년 11월 25일 교원노조가 연명으로 서울시교육청에 교섭을 요청함으로써 시작되었다. 그러나 중앙단위에서 교육부와 교원노조 본부의 교섭이 난항을 거듭하고 있어 지방 차원의 교섭 전체가 진행되지 못했고 이에 따라 서울지역 교섭도 시작과 동시에 중단되었다. 서울지역 교섭은 2000년 5월 중앙교섭이 마무리되어 가고 교원노조가 전체적으로 지방교섭을 시작함으로써 재개되었다. 2000년 5월 16일 1차 예비교섭을 시작으로 6월 15일까지 총 4차례의 예비교섭이 진행되었는데, 여기에서는 교원노조법에 따라 교섭 방식, 교섭 일정, 교섭위원 선임 등 교섭과 관련된 제반 사안이 논의되었다. 구체적으로 합의된 사항은 교섭은 본교섭위원회와 실무교섭위원회(이하 실무교섭)로 진행하되 본교섭에서 합의되지 않는 사항은 실무교섭에서 논의하여 본교섭에 상정하기로 하고, 제1차 본교섭과 제1차 실무교섭의 일정에 합의했고, 교섭위원은 노사 모두 12인의 대표로 구성하며, 실무교섭위원은 6인으로 구성하기로 했다[145]. 그리고 교원노조가 제안한 교섭의제는 제1차 본교섭에 일괄 상정하고, 교육감 권한 사항

145) 2000. 6.15 제4차 예비교섭에서 체결한 '단체교섭 절차 및 방법 등에 대한 최종 합의서' 참조.

여부 및 미합의 사항은 실무교섭에서 협의하기로 했다. 이에 따라 제1차 본교섭에서 교원노조는 단체교섭요구안을 일괄 제안했고 이에 대해 교육청의 검토의견이 제시되었다. 이후 7월 4일부터 9월 7일까지 4차례의 실무교섭에서 단체교섭요구안에 대한 조항별 검토가 이루어졌다. 그러나 같은 해 9월 중앙교섭이 단협 이행문제를 놓고 교원노조와 교육부 사이에 갈등이 심화되면서 모든 지역 교섭과 함께 서울지역 교섭도 중단되었다. 서울지역 교섭은 해를 넘겨 2001년 1월에 재개되어 이후 2월 말까지 6차례의 실무교섭과 9차례의 과별 실무협의를 통해 2001년 3월 5일 체결되었다.

이상의 서울시교육청과 교원노조의 첫 번째 교섭 경과를 보면 다음과 같은 특징을 갖는다. 먼저 지역 단위의 교섭이 중앙단위의 교섭과 직접 연관을 갖고 이루어졌다는 것이다. 이는 교원노조가 중앙교섭에 이어 지역교섭을 보충교섭의 형태로 배치하고 있었기 때문에 중앙교섭이 타결되지 않으면 지역교섭을 시작하기 어려웠고, 같은 이유로 중앙교섭이 중단되면 지역교섭도 중단되었던 것이다. 두 번째로 중앙교섭과 마찬가지로 지역교섭도 본교섭보다는 실무교섭 위주로 진행되었다. 이는 기본적으로 단체장(교육감)이 교원노조와의 교섭에 참여하는 것을 기피하는 데서 기인하는데, 구체적으로 교섭이 진행되었던 1년 3개월 동안 본교섭은 4번에 불과했고 대신 실무교섭이 10번, 교섭의제를 심층적으로 논의하기 위해 설치했던 과별협의회가 9번 진행되었다는 것을 보면 알 수 있다. 세 번째로 교섭기간이 1년 3개월 동안 장기화되었다는 점이다. 이렇게 교섭이 장기화되는 데는 중앙교섭의 영향도 있었지만 그보다는 교원노조와 교육당국 사이에 교섭 절차나 과정에 대한 의견 차이, 교섭에 임하는 시각 차이 및 교섭의제를 둘러싼 공방이 치열했기 때문이다. 게다가 교섭을 위해 두 노조가 창구단일화를 하는 과정이나 교섭 과정에서 두 노조의 입장 차이도 교섭 진행을 더디게 한 요인 중의 하나였다.

2) 교섭의제 및 주요 교섭 내용

교육당국과 교원노조의 첫 번째 교섭에서 가장 갈등이 심했던 것이

바로 교섭의제를 둘러싼 의견 대립이었다. 교원노조의 교섭요구 내용은 전문과 본문 42조, 그리고 부칙 6조로 구성되어 있으며 세부 요구항목은 199개항이고 단위 요구 내용별로 세분하면 총 228건으로 구성되어 있다. 이와 같은 교원노조의 교섭 요구안에 대해 서울지역 교섭 제1차 본교섭위원회에서 서울시 교육청 관계자가 발언한 내용은 다음과 같다[146].

> "총 228건의 세부항목을 전문가 의견을 참고하여 교원단체 업무추진반에서 분석한 결과를 말씀드리면, 근무조건과 관련된 사항이 17개항, 조합 활동 등 관련 사항이 23개항, 교육정책과 관련사항이 25개항, 기관운영 등 사항이 69개항, 교육감 권한 이외의 사항이 94개 항으로 잠정 분석되었습니다.
>
> 교육청은 법령의 테두리 내에서 행정행위를 해야 하는 공공기관으로서 제반 법규를 준수해야 하고, 예산에 대해서는 의회의 심의, 의결을 받아야 하는 점 등이 일반 기업체의 교섭과 다른 점이라 생각합니다.
>
> 따라서 교섭내용 중 교육감 권한이 아닌 사항은 교섭대상으로 보기가 어려울 것이고, 교육감 권한 사항일지라도 근무조건과 관련이 없는 정책사항, 교육과정, 기관운영에 관한 사항 등은 단체교섭사항으로 볼 수 없다는 것이 교육부와 관계 전문가의 의견입니다."

위와 같이 교원노조가 요구한 228개 사안 중 교육청은 교섭 가능한 사안으로 1/5에 불과한 40여 개 정도를 제시하고 있다. 위 제안내용 중 교섭안과 이에 대한 보완 또는 추가 항목에 대해서는 실무교섭에서 심의 검토하여 차기 본교섭에서 심의하기로 결정하면서 논의 자체를 실무소위에 위임하였다. 이후 실무 소위에서 조항별로 교섭 요구안을 축조심의하고, 이를 교육청 소관 과별로 협의회를 거쳐 제10차 실무교섭에서 최종안에 합의했다. 최종안은 총칙, 조합 활동 관련 6개 조항, 근

146) 이 내용은 2000. 6. 29 서울시 교육청과 교원노조의 제1차 본교섭위원회 회의록에서 발췌한 것이다. 회의록은 전교조 서울지부에서 작성한 것이다.

무조건 관련 20개 조항, 정책·업무 협의회 관련 2개 조항 등 총 28개 조항에 5개 부칙 조항이 합의되었다. 주요 내용[147]은, 조합 활동에서 논란이 되었던 단위 학교에서의 교원노조의 활동에 대해서는 합의 사항이 도출되지 않은 채, 교섭위원의 회의 참석과 게시판 설치 등 노조의 홍보활동만 허용되었고, 이 외에 공무상 재해인정과 시설편의 제공 등이 합의되었다. 근무조건에서는 교원의 전보 원칙 수립을 위한 협의회에 교원노조 추천 인사 참여, 교원의 일·숙직 폐지, 사무 간소화, 교육환경 개선, 학급운영 경비 반영 등 교육감 권한에 속한 사항들이 합의되었다. 그리고 논란이 되었던 교육정책과 관련된 사안에 대해서는 교섭과 별도로 정책·업무 협의회를 설치하여 논의하기로 합의했다.

3) 창구 단일화

현존하는 두 교원노조의 창구 단일화 방안은 중앙교섭에 이어 논란이 계속되었다. 첫 번째 문제는 대표권 행사를 어떤 비율로 하느냐는 것이었다. 전교조 서울지부와 한교조 서울본부는 당시 창구단일화에 대한 아무런 법적 조항이 없어 조합원 수를 고려해서 결정하는 것이 타당하다고 합의했으나, 한교조가 조합원 수를 객관적으로 제시하지 않아 논의가 공전되었다. 결국 조합원 수에 따른 대표권 행사는 포기하고 서울교섭도 중앙교섭과 마찬가지로 12명의 교섭위원 중 전교조 8명, 한교조 4명으로 결정되었다. 이에 대해 당시 교섭에 관여했던 전교조 서울지부의 관계자의 의견은 다음과 같다[148].

> "당시 한교조는 명확한 조합원 수를 제시하지 않고 중앙교섭과 같은 비율로 대표권을 행사하자고 맹목적으로 주장했습니다. 우리가 그런 비율로는 교섭을 진행할 수 없다고 했고, 그래서 한교조와 논의가 한동안 중단되었습니다. 그렇지만 교섭은 진행해야 하고 다른 방도가 없어 결국 한교조 주장대로 대표권을 행사하는 것으로 양보하고 말았지요. 결과적으로 다수 노조가 소수 노조에 끌려다니는 모양이 된 것이지요. 이

147) <첨부자료 7>「서울특별시교육청 - 교원노조 2000 단체협약」참조.
148) 2005. 10. 22. 서울지부 교섭 관계자와의 인터뷰.

러한 측면을 고려할 때 현재와 같은 창구단일화 방식은 대단히 불합리한 방식으로 시급히 개선되어야 합니다.”

이렇듯 교섭창구에서 대표권 행사 문제와 함께 두 노조의 활동 방식이나 활동 목표에서 비롯되는 문제도 교섭창구 단일화에 장애가 되었다. 예를 들면 교섭 과정에서 한 노조 대표가 일방적으로 회의장에서 퇴장함으로써 교섭이 중단되는 경우도 있었고, 교섭의제에 있어서 자신의 조직에 유리한 사안에 집중함으로써 교섭이 순조롭게 진행되지 못하는 경우도 발생했다.

나. 2001년 단체교섭(2001. 11. 19 ~ 2002. 5. 9)

1) 교섭 경과

2001년 단체교섭은 2000년 단체교섭 유효기간이 2001년 12월 31일로 정해짐에 따라 유효기간 전인 11월 19일 교원노조가 단체교섭 요구서를 발송함으로써 개시되었다. 교섭은 지난 교섭의 전례에 따라 예비교섭으로 시작되었다. 예비교섭은 11월 22일부터 12월 21일까지 총 4회에 걸쳐 이루어졌는데, 노사는 단체교섭에 대해 2000년 교섭과 마찬가지로 본교섭위원회와 실무교섭위원회로 진행하고 2000년 교섭에서 논란이 되었던 본교섭 개최와 관련해서는 실무교섭 3회 이후에는 본교섭 1회 진행을 원칙으로 한다고 결정했다. 그리고 교섭위원은 본교섭위원회 각 10명, 실무교섭위원회 각 6명으로 결정하고, 교섭시간은 오전에 시작해 가능하면 공무원 근무시간 내에 마치기로 했으며, 구체적으로 제1차 본교섭 일정을 확정했다. 이에 따라 2002년 2월 7일 제1차 본교섭을 시작으로 4월 29일 노사합의안이 도출되기까지 4차례의 본교섭과 13차례의 실무교섭이 이루어졌다. 교섭이 진행되는 과정에서 제2차 본교섭위원회는 사용자측의 대표인 교육감이 참석하지 않아 무산되었고, 이후 교원노조는 교육청의 불성실한 교섭태도에 항의하여, 두 차례에 걸친 실무교섭대표단의 농성과 여러 차례의 항의 집회를 개최하였다.

이상의 교섭 경과를 보면, 2001년 교섭의 특징은 첫 번째 교섭에서

노사간에 첨예하게 대립되었던 교섭 절차나 의제에 대한 갈등이 상대적으로 줄어들어 교섭이 신속하게 진행되었다는 점이다. 그리고 서울지역의 두 번째 교섭부터는 중앙교섭의 영향이 상대적으로 줄어들어 서울지역 단체협약에서 규정한 유효기간에 따라 차기 교섭 일정이 독자적으로 정해졌다.

2) 교섭의제 및 주요 교섭 내용

2000년 단체협상이 교원의 근무조건 개선과 교육정책에 대한 교원노조의 개입 등에 중심을 두었다면, 2001년 단체협상은 조합활동 보장, 공정하고 민주적인 인사제도의 도입, 법정교원수 확보와 적정한 표준수업시수 설정, 그리고 교육시장화 정책의 저지를 핵심내용으로 하고 있다. 교원노조가 제기한 단체협상 요구안에 따르면, 조합활동과 관련하여 수업 및 학교업무에 지장이 없는 분회활동과 자유로운 홍보활동의 보장, 월 2시간의 조합원 교육시간 보장, 조합간부의 교원노조 업무참여 보장 등을 요구했고, 공정하고 민주적이며 투명한 인사제도를 정착시키기 위하여 교육청과 동수의 인사협의회 구성, 교원 전보제도의 개편, 학교인사위원회구성의 명문화, 노사 동수의 징계위원회 설치 등을 제안했다. 그리고 근무조건 개선의 핵심 사안으로 법정교원수의 확보와 초·중·고 공히 16시간의 표준수업시수 제도의 도입과 초과 수업수당의 지급을 요구했다. 교원노조는 7차 교육과정과 공교육 시장화 정책이 학교 현장에서 교사들의 근무조건의 저하나 신분 불안과 직결된다고 주장하며, 7차 교육과정의 수정고시, 학업성취도 평가 개선, 자립형 사립고 확대 중지, 기관·학교 평가제 폐지, 과원 교사들에 대해 전공전환 연수를 통한 교원의 신분보장 등을 주장했다.

교섭 결과 본문 48개 조항에 139개 항목과 부칙 5개 조항이 합의되었다. 구체적 내용[149]을 살펴보면, 단위학교의 분회 활동은 교내 노조활동에 대한 게시판과 현수막 설치만 허용하고, 조합원 교육시간은 따로 명시되지 않았다(단체협약안 제1조, 제2조). 교원노조가 요청한 교

149) <첨부자료 8>「교원노조 – 서울시 교육청 2001 단체협약」참조.

육청과 동수의 인사위원회나 징계위원회 구성은 합의되지 않았고, 다만 교원 인사 규정 제·개정 및 인사에 관한 사항 협의시 교원노조 대표의 참석과 교원 전보원칙 수립을 위한 협의회에 교원노조가 추천하는 자의 참여 보장과 단위 학교에서 인사위원회를 설치하는 것에는 합의하였다(단체협약안 제9조, 제10조, 제12조). 법정교원수와 표준수업시수 문제는 중앙교섭에서도 논의되었던 사안으로 법정교원수 확보에 대해서는 중앙교섭과 마찬가지로 원칙적인 수준에서 노력한다고 했고, 표준수업시수에 대해서는 2002학년도에 표준수업시수 설정을 위한 연구를 추진한다고 결정했다(단체협약안 제18조, 제20조). 그리고 교원노조가 강력하게 요구했던 7차 교육과정이나 자립형 사립고 문제 등은 교육청이 단체협약의 의제가 될 수 없다고 하여 단체협약안에서 제외되었다.

다. 2003년 단체교섭(2003. 4. 9 ~ 2004. 5. 25)

1) 교섭 경과

2003년 단체교섭은 4월 9일 교원노조의 교섭 요구로 시작되었다. 이후 4월 21일부터 7월 25일까지 5차례에 걸쳐 교섭 절차와 방식과 관련한 예비 교섭이 진행되었다. 이후 2003년 8월 11일부터 제1차 본교섭을 시작으로 교섭이 타결된 2004년 5월까지 총 4차례의 본교섭과 13차례의 실무교섭이 진행되었다. 2003년 교섭은 원래 연말까지 타결을 목표로 진행되었는데 도중에 두 차례 교섭이 중단되는 사태가 발생해 교섭이 지체되었다. 첫 번째 교섭중단은 10월 말 한교조가 조직 내부 사정으로 서울본부의 업무가 중지됨으로써 발생했고, 두 번째는 12월 교육청이 일방적으로 교섭을 중지함으로써 발생했다. 두 번째 교육청의 일방적인 교섭 중단에 대해 교원노조는 항의 집회와 함께 서울지방노동청에 교육청의 부당노동행위에 대한 진정서를 접수시키는 등 법적인 절차도 밟아 나갔다. 교섭은 해를 넘겨 2004년 2월 노사 합의로 재개되어 몇 차례의 교섭관련 회의를 거쳐 5월 최종적으로 단체교섭이 타결되었다.

2) 교섭의제 및 주요 교섭 내용

2003년 교섭은 비록 1년이 넘게 장기간에 걸쳐 진행되기는 했지만 교섭 의제나 교섭 내용에서 이전의 두 차례 교섭보다도 진전된 내용이 많이 포함되어 있다. 먼저 양적인 측면에서 보면 2003년 타결된 193개 조항은 2001년 교섭의 139개 조항보다 약 40%에 가까운 54개 조항이나 늘어났으며, 기존 조항도 70개 항목이 갱신되어 전체 타결된 조항의 약 60%가 새로운 내용이다. 구체적인 내용[150]을 살펴보면, 그간 논란이 되어 왔던 노조활동과 관련하여 합법적 조합 활동 보장의 명문화, 교내 노조 홍보활동과 지부 집행위 참석 보장, 노조행사 지원 확대 등 노조활동 보장의 폭을 구체적으로 확대했다(제1조). 그리고 교원의 신분 보장과 관련하여 기간제 교사의 최소화(제21조)와 사학교사의 신분 보장(제19조, 제20조)을 명시했고, 근무조건에서는 교원의 업무 부담 경감(제15조)과 방과후 변칙적 학사 운영 금지(제23조) 등이 포함되었다. 또한 초등학교, 실업학교, 유치원, 보건교사, 특수교사, 여교사 등 학교 단위나 영역별로 현안 사항에 대해 협약을 체결함으로써 다양한 조합원의 요구를 반영했으며, 교육청의 교원인사관리원칙 협의회에 교원노조 대표의 참여(제9조)와 학교 단위의 인사자문위원회 설치(제8조) 등 교원 인사와 전보에 관련된 사항도 협약으로 체결되었다. 특이한 것은 교육청이 그동안 교육정책 관련 사항이라고 단체교섭 대상에서 제외시켰던 교육과정(제24조, 제25조), 학생 복지 관련 사항(제61조~제63조), 학부모의 교육비 경감 대책(제60조) 등과 교원의 전문성 보장과 관련된 제반 제도의 개선(제37조~제44조) 등이 단체협약에 포함되었다. 그리고 단체협약 이행과 관련하여 학교 단위에서 논란이 있었던 점을 감안하여 부칙에 단체협약 미이행에 대한 결과조치 통보 의무와 단체협약을 이행하지 않은 학교장에 대한 행정조치를 명시함으로써 단체협약 이행의 강제력을 높였다. 마지막으로 협약의 유효기간과 관련하여 기존 협약은 갱신 체결시까지 효력이 지속되는 동시에 차기 협약이 체결되더라도 조항별로 개정되지 않은 내용은 효력이 지속되도록

150) <첨부자료 9>「2004 교원노조-서울시교육청 단체협약서」참조.

하여 교섭의 장기화로 인해 초래될 수 있는 무단협 상태를 원천적으로 방지했다.

6. 소 결

가. 교원노사관계의 특징과 문제점

1999년부터 2004년까지 진행되었던 네 차례의 중앙교섭과 세 차례의 서울지역 교섭을 살펴보면 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 교섭 절차를 둘러싼 노사간의 갈등이 매우 심각하여 교섭의 장기화 요인으로 작용했다는 것이다. 이러한 현상은 노사관계가 새롭게 정립되어 가는 과정에서 나타나는 노사의 불신과 미숙한 교섭 태도에서 파생된 것이라고 볼 수 있다. 예를 들면, 교육부와 교육청은 단체교섭을 기존의 행정 절차와 비슷한 관료주의적 방식[151]으로 처리하려고 했고, 교원노조는 교육과 관련된 모든 사안을 단체교섭에서 해결하려고 하는 과정에서 교섭은 난항을 거듭했다.

둘째, 교섭 의제를 둘러싼 노사간의 시각 차이가 심했다는 점이다. 교섭 의제와 관련된 갈등은 첫 번째 교섭에서 가장 극심하게 드러났고, 이후에도 여전히 쟁점 사항이었다. 이러한 갈등은 기본적으로 교원노조가 정책에 관여해서는 안 된다는 정부의 입장과 교육정책 대부분이 교원의 사회·경제적 지위와 관련된다는 교원노조의 입장이 대립되는 과정에서 파생된 것이었다. 그런데 이러한 노사의 시각 차이는 교섭이 몇 번 진행되는 과정에서 차츰 해소되고 있다. 구체적으로 중앙교섭과 서울지역 모두 세 번째 교섭에서는 교육여건, 교육환경의 개선, 학생들의 학습권 보호와 학부모의 교육비 경감 등 일부 교육정책과 관련된 사항들까지도 단체협약에 포함됨으로써 교섭의제에 대해서는 노사간에 의견 접근 가능성이 커지고 있다.

---

151) 실제로 교육부나 교육청은 교섭 과정에서 장관이나 교육감의 일정상 본교섭을 자주 개최할 수 없고, 만일 본교섭을 개최하더라도 회의 시간을 제한하거나 안건별로 회의 시간을 정해 놓고 진행하자고 주장했다.

셋째, 단체협약 이행 문제가 계속적으로 제기되고 있다. 물론 이 문제는 협약 당사자인 교육부가 단체협약 중 예산이나 법령과 관련된 사항에 대한 이행을 담보하기 어려운 구조적 한계를 가지고 있기는 하지만, 현재와 같이 위의 사항에 대해서는 성실하게 이행할 의무만 가지고 있다는 규정만으로는 계속 논란의 소지가 있다. 따라서 협약 이행과 관련하여 제도적 장치의 보완이 요구된다. 넷째, 복수노조하에서 창구단일화를 교섭의 전제 조건으로 하는 제도로 인해 노노간의 갈등이 심하고, 이는 노조의 교섭권 행사에 심각한 장애 요소로 작용하고 있다. 앞의 교섭 과정에서 드러났듯이 현존하는 두 개의 교원노조는 교섭대표단의 비율과 교섭 내용 등에서 많은 의견 차이를 보이고 있고, 이로 인해 교섭이 지연되거나 중단되는 등 단체교섭의 파행 사태가 빈번하게 발생했다. 이러한 이유로 교섭창구 단일화 문제는 교원노조에서 전면적 재검토를 요구하고 있는 상황이다. 다섯째, 현재까지 교원노조의 교섭은 사립학교와 교섭이 전혀 이루어지지 않음으로 인해 반쪽 교섭에 불과했다는 점이다. 교원노조는 합법화 직후인 1999년 '한국중고등학교사학법인연합회'에 교섭을 요구하는 공문을 보냈으나 동 재단은 교섭의 당사자가 아니라는 이유로 공문 접수를 거부해서 교섭이 성사되지 못했고, 이후 교원노조는 1999년 11월 1일, 12월 14일, 2001년 9월 26일 총 3차례에 걸쳐 전국 900여 사학법인에게 개별적으로 교섭을 요구하는 공문을 보냈으나, 사학법인이 사용자단체를 구성하지 않아 교섭이 성사되지 못했다. 이후 교원노조는 지방 차원에서 사립학교와의 교섭을 성사시키기 위해 다각적인 노력을 전개했으나[152], 아직까지도 사학

152) 그 노력 중의 하나가 지역 단위에서 사립학교 법인에 교섭을 요청하는 것이었다. 구체적으로 대전지역에서는 2002년 대전지역의 21개 사학재단에 단체교섭을 요구하는 공문을 네 차례 발송했으나 사학재단은 아무런 응답을 하지 않았다. 이에 대해 교원노조는 2003년 2월 대전지역 사학법인 이사장 모두를 피신청인으로 충남지방노동위원회에 부당노동행위 구제 신청을 제출했다. 충남지방노동위원회는 부당노동행위를 인정하여 사학재단에 교섭단을 구성하여 교섭에 응하라는 판정을 내렸고(2003. 7. 18), 사학법인은 이에 불복하여 중앙노동위원회에 재심 신청을 했으나 기각되었으며(2004. 1. 27), 사학법인은 또다시 행정소송을 제기

과의 교섭은 제대로 이루어지지 못하고 있다.

마지막으로 이러한 여러 가지 문제점을 총괄하면, 10여 년의 논란을 거쳐 합법화되었던 교원노사관계는 초기부터 매우 불안정한 상태가 지속되고 있다. 이는 기본적으로 교원노조법에서 규정하고 있는 교원의 노동권이 제한적이기 때문에 이를 둘러싸고 갈등이 일어날 소지가 많다는 데에 그 원인이 있다. 그리고 또 하나 아직도 일부 사용자들이 교원노조와의 교섭을 행정 업무 처리와 같이 일방적으로 진행하려고 하거나 심지어 사학재단의 경우 교원노조를 교섭의 상대로 인정하지 않고 있는 현실에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 교원노사관계를 규정하고 있는 법과 그동안 노사관행을 전면적으로 재검토하여 안정적인 노사관계가 유지될 수 있는 법적·제도적 방안을 모색해야 할 것이다.

나. 향후 교원노사관계 안정화를 위한 제언

합법화 이후 6년간 진행되었던 교원노조의 조직 활동과 교섭 과정은 여러 가지 측면에서 향후 전개될 공무원노조의 교섭이나 활동에도 영향을 미치게 될 것이다. 이러한 측면에서 향후 교원노사관계의 안정화를 위해 몇 가지를 제언하고자 한다.

먼저 교섭구조의 안정화를 위한 모색이 이루어져야 한다. 현재 교원노조의 교섭에서는 임금과 주요 근로조건 등이 모두 예산이나 법령에 관한 사항이고 또 교육부장관의 소관 사항이 아니기 때문에 단체협약으로서 효용성을 갖지 못하고, 이는 교원노사관계에서 계속 분쟁의 원인이 되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 교원의 임금과 근로조건은 실제로 이를 관장하고 있는 당사자와 실질적인 교섭이 이루어져야 하며(김현준 외, 2002: 1), 이를 위해 공무원 전체의 임금과 근로조

했으나 역시 기각되었다(2004. 7. 27). 이러한 판결에 따라 2004년 10월부터 사학재단과 대전지역 교원노조는 교섭과 관련된 두 차례의 협의를 진행했으나, 현재 교섭 방식과 교섭권 위임 문제에 대한 이견으로 인하여 예비교섭 단계에서 교섭이 중단된 상태이다.

건에 대해 정부와 공무원노조 전체의 대표가 참가하는 중앙교섭이 이루어져야 할 것이다(박태주, 2002). 그리고 예산과 법령에 관한 단체협약에 대한 분쟁을 해소하기 위해서 예산과 관련된 단체협약에 대해서는 정부가 예산 편성시 이를 반드시 반영하여야 하고, 법령 관련 사안에 대해서는 법 개정안 제출을 의무화하는 등 정부의 성실이행 의무를 구체적으로 명시하여야 한다는 주장(전국공무원노조, 2005)도 제기되고 있다.

둘째, 복수노조하에서 창구단일화를 전제로 단체협상을 진행하는 현재의 방식은 노조의 노동권을 심각하게 침해할 수 있다는 측면에서 전면 재검토되거나 보완되어야 한다. 공무원노조는 이미 복수노조 체제이고, 전체 노동계도 복수노조 도입을 앞두고 있는 상황에서 교원노조의 창구단일화 경험은 다각도에서 분석할 필요가 있다. 앞의 교원노조 교섭 과정에서 드러났듯이 아무런 제도적 장치 없이 비례대표제를 채택하고 있는 현 제도는 다수노조에게 불리하게 작용할 뿐만 아니라 경우에 따라 단 몇 명이 노조를 건설해 교섭을 방해할 경우 교섭자체가 진행되기 어려운 노조에게는 불리하고 사용자는 상대적으로 유리한 제도라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 불합리 요소를 없애기 위해서는 비례대표제로 창구단일화를 하더라도 그 방식에 있어서 제도적 보완이 필요하다. 즉 노동조합에게 비례대표제로 창구단일화를 요구하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 전제가 충족되어야 할 것이다. 첫째, 사용자들의 부당노동행위 특히 복수노조를 활용하여 노조 활동을 견제하려는 시도를 차단할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 둘째, 노조의 난립으로 교섭이 불가능한 사태를 방지하기 위해서 교섭창구 단일화에 참여하는 노조는 일정한 자격을 갖춘 노조로 한정해야 한다. 구체적으로 조직대상의 일정 비율(5%, 또는 10%) 이상을 포괄한 노조만 교섭대표로 참여할 수 있는 권한을 부여하는 방식을 도입할 필요가 있다[153]. 마지막으로 노조의 조합원수를 객관적으로 파악할 수 있도록

153) 이와 관련한 외국 사례로는, ① 이탈리아의 경우 전국단위 영역별 교섭에서 대표권을 행사하기 위해서는 해당 영역의 총 조합비 납부자에 대한 해당 조합의 조합비 납부자 수의 비율과 종업원 대표단 선발 투표에

조합비 일괄공제제도(check-off system)를 전면적으로 실시해야 한다.

셋째, 사립학교의 경우 재단별로 임용권자가 다르고, 근로조건에도 차이가 있다는 점을 고려할 때 재단별 교섭이 가능할 수 있도록 제도가 개선되어야 할 것이다. 이는 현재 대학 직원들의 조직인 전국대학노동조합이 재단별로 교섭하고 있는 현실을 감안할 때 법의 형평성 측면에서도 문제가 제기될 수 있는 사안이다.

넷째, 교원노조는 학교를 구성하고 있는 모든 구성원—초·중등 교원, 대학 교수, 학교 직원—누구나 가입할 수 있도록 가입 제한 규정이 폐지되어야 한다. 이는 현재 초·중등 교원은 교원노조, 공립학교 직원은 공무원노조, 대학직원은 노동조합법에 의해 전국대학노동조합에 가입해 있으며, 대학 교수들도 교수노조 인정을 요구하고 있는 상황을 고려할 때 교육부문에 근무하는 구성원들의 노조 결성권이 서로 다른 법에 의해 규정되고 있는 비정상적인 제도라고 볼 수 있다. 미국, 독일, 일본 등 대부분의 나라에서 교육부문 종사자 모두가 교원노조에 가입하고 있는 국제적 추세를 보더라도 교원노조의 단결권 제한 조항은 폐지되는 것이 타당하다.

마지막으로, 교원과 공무원은 교섭구조와 교섭방식이 비슷하고 모두 정부를 사용자로 하고 있다는 측면에서 노사관계를 규정하는 법률이 하나로 통합될 필요가 있다. 이 과정에서 논란이 되고 있는 단결권 제한 조항, 단체협상 구조의 개선, 단체협약 효력 상실에 대한 보완 조치, 복수노조하에서의 교섭 방식, 단체행동과 정치활동의 금지 등 교원과 공무원의 노동권 전반에 대한 합리적인 대안 모색이 이루어져야 할 것이다.

서 해당 조합이 얻은 투표율을 평균한 것이 5% 이상이어야 하고(김현준, 2002: 222), ② 영국의 경우 해당 교섭 단위에서 사용자로부터 인정(recognition)을 받기 위해서는 노조가 최소 10% 이상의 조직률을 가지고 있어야 하며, ③ 미국의 경우 교섭대표단 선출 투표에 참가하기 위해서는 해당 교섭 단위에서 30% 이상의 조직률을 가지고 있다는 증거를 제출해야 한다(문형남, 1999).

제6장

요약 및 결론

2006년 1월 말 공무원노조법 시행 이후 공무원노조의 합법성 여부에 관계없이 공무원노조는 약 20만명 이상의 조합원을 포괄하여 우리나라에서 가장 규모가 큰 노조로서 우리나라 노동운동을 선도할 것으로 보인다.

노동운동에서 차지할 공무원노조의 중요성에 비추어볼 때 공무원 노사관계의 핵심 사항일 뿐 아니라 노사간 갈등의 주된 원천이 될 교섭구조와 교섭사항에 대한 심층연구를 통해 노사간 갈등의 사전예방으로 사회적 비용을 최소화하고자 하는 데 본 연구의 목적을 두고 있다.

본 연구는 이러한 목적을 달성하기 위해 제2장에서는 우리나라 공무원노사관계 현황을, 제3장에서는 공무원단체교섭 구조의 국제비교를 통한 우리나라 공무원 단체교섭구조에 대한 함의를, 제4장에서는 우리나라 공무원 단체교섭구조에 대한 법적 검토를, 제5장에서는 공무원인 교원노조를 대상으로 교섭구조와 교섭과정을 중앙과 서울지역을 중심으로 분석하여 문제점과 향후 안정적인 교원노사관계의 발전 방향을 살펴봄으로써 이후 전개될 공무원노사관계에 갖는 함의를 찾아보고자 하였다.

이하에서는 각장의 주요내용을 요약 정리하면서 공무원노조에 주는 함의를 고찰하고자 한다.

1. 요 약

가. 우리나라 공무원 노사관계 현황

공무원의 노동기본권에 대한 현행 공무원 노동관계법제는 공무원 노동기본권의 원칙적 허용시기, 공무원 노동기본권의 원칙적 금지 및 예외적 허용시기, 공무원 노동기본권의 회복을 지향하는 시기로 구분된다. 이와 같은 과정을 거쳐 마침내 일반직 공무원에게도 노동기본권을 보장하는 공무원노조법이 2005년 1월 제정되고, 2006년 1월 28일부터 시행될 예정이다.

공무원노조는 크게 현업기관 공무원노조, 공무원인 교원노조, 그리고 일반공무원노조로 구분된다. 2005년 12월 말 현재 일반직 공무원노동조합으로는 2002년 3월 결성된 전국단위 노조와 서울지역공무원노동조합과 중앙부처공무원조직 및 공무원노조와 공노총에 가입하지 않은 다수의 기관별 노조가 존재하고 있다. 각 직장협의회(노조)는 상급단체 가입에 있어 일정한 경향성을 보인다. 기초자치단체 지방공무원은 공무원노조에, 시도 지방공무원과 교육청 공무원은 공노총에, 중앙부처 국가공무원은 중앙부처 직장협의회에 상대적으로 높은 가입률을 보이고 있다.

일반직 공무원노동조합의 설립 과정은 크게 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 개별 직장협의회가 설립되던 시기와 개별 직장협의회간의 연합모임이 결성되던 시기, 그리고 법외노조이기는 하지만 2개의 공무원노동조합이 결성되던 시기이다.

전국단위 공무원노조로는 공무원노조와 공노총이 있다. 양대 공무원노조는 조직형태, 활동노선, 조직규모, 민간노동단체와의 연대, 공무원노조법에 대한 인식 등에서 많은 차이를 보인다.

양대 공무원노조는 2002년 3월 각각 설립되었지만 조직규모는 자체 집계를 보면 공무원노조는 14만명, 공노총은 7만명으로 공무원노조의 조직세가 큰 편이다.

조직형태는 공노총이 기업별 노조를 가맹단위로 하는 연맹체인 반

면, 공무원노조는 산별노조 조직형태를 취하고 있다. 특히 활동노선과 민간노동단체와의 연대, 공무원노조법에 대한 인식 등에서 현격한 차이가 있다.

활동노선을 보면, 공무원노조는 사회변혁적 노동조합주의를, 공노총은 경제적 실지주의를 지향하는 것으로 보인다. 민간노동단체와의 연대를 보면 공무원노조는 2006년 1월 정기대의원대회에서 민주노총 가입에 대한 찬반투표를 할 예정으로 민주노총과의 연계정도가 강한 반면, 공노총은 규약에 국내 민간노동단체를 배제한 국제단체에는 가입할 수 있다고 하여 공무원만의 독자적인 노동운동을 지향한다는 점에서 차이를 보이고 있다. 공무원노조법에 대해 공노총은 공무원노조법 내에 조합원가입범위 등 단결권과 관련된 부분만 개정되면 특별법을 수용해 단체등록을 할 의사인 반면, 공무원노조는 특별법 자체를 거부하면서 일반법에 의한 노동3권을 요구하고 있다.

나. 공무원 단체교섭 구조의 국제비교 및 한국에의 함의

주요 국가의 공무원 단체교섭구조를 살펴볼 때, 우선 눈에 띄는 현상은 임금과 근로조건의 결정에서 단체교섭이 유일한 방식도 아니며 가장 보편적인 방식도 아니라는 점이다. 비록 단체교섭에 의한 임금결정이 확산되어온 것은 사실이라 하더라도 정부에 의한 일방적인 결정(독일 공무원이나 미국 연방공무원)이나 제3의 기구에 의한 권고(영국, 일본)방식도 광범위하게 활용되고 있다.

먼저 프랑스에서는 전국 차원에서 공무원 임금의 지표가치(index value)를 교섭하나 정부가 교섭의 필요성 여부와 시기를 결정할 권한을 갖는다. 또한 타결이 이루어지지 않았을 경우 정부는 일방적으로 임금인상률을 결정할 수 있으며 합의가 법률적인 구속력을 갖는 것도 아니다. 비교섭사항과 관련하여서는 최고공무원 협의회(수상 참가)를 비롯한 수준별 노사협의회가 존재한다.

독일에서 공무원(Beamte)은 단체교섭권이 인정되지 않으며 협의권만 가진다. 그러나 사무원(Angestellte)과 현업공무원(Arbeiter)은 전국

차원에서 교섭이 이루어진다. 최근에는 자치주정부 협약공동체(TdL)가 연합교섭을 중단하여 독자적으로 서비스연합노조(ver.di)와 교섭한다.

미국의 연방공무원은 고도로 분권화된 단위에서 단체교섭을 하나 임금과 수당 등은 교섭대상이 아니다. 연방공무원의 단체행동은 엄격히 금지되며 연방노동관계위원회(FLRA)가 교섭단위나 교섭대상의 결정뿐 아니라 조정 및 중재를 담당한다. 주정부 차원에서는 29개주와 컬럼비아 특별구가 단체교섭권을 가지며 13개주는 몇몇 직종에 한하여 단체교섭을 허용하고 있다. 8개주는 단체교섭 자체를 인정하지 않고 있다.

영국의 경우 중앙공무원의 교섭은 고도로 분권화되어 기관 차원에서 이루어지나 지방정부 공무원은 전국교섭체제(조정된 분권화 모델)를 유지하고 있다. 교사와 간호사, 판검사, 고급공무원 등의 임금은 임금조사기구(pay review body)에 의한 권고안을 내각이 수용함으로써 결정된다. 단체교섭권과 관련하여서는 미국에서는 배타적 단체교섭권제도가, 영국에서는 강제인정(recognition) 조항이 존재한다.

이러한 외국 공무원의 단체교섭구조가 한국 공무원의 단체교섭구조에 대해 갖는 함의를 교섭구조 요인별로 간단히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 교섭단위(bargaining unit)의 설정은 교섭의제와 관련하여 주요한 노사(노정)간 갈등요인이 될 것으로 보인다. 이 경우 문제는 교섭단위의 확정에 관한 사전적인 판단기구가 없다는 점이다. 이와 관련하여서는 미국 연방노동관계위원회(FLRA)의 기능을 면밀하게 검토할 필요가 있을 것이다. 또한 교섭권의 위임과 관련한 세부 규정도 조속히 확립되어야 사전적으로 교섭단위를 둘러싼 갈등을 조정할 수 있을 것이다.

교섭의 수준에서는 중앙집권적인 교섭구조와 헌법기관별·부처별 교섭, 지자체 공동교섭 및 지자체별 교섭(광역·기초)이 병존하는 중층적인 모델이 형성될 것으로 보인다. 이 경우 노동조합의 측면에서는 중앙과 지부간 의제의 설정이나 역할분담을 사전적으로 확립하여 이른바 '조정된 분권화 모델(coordinated decentralization model)'을 실현시킬 필요가 있을 것으로 보인다. 여기에서는 영국 지방정부의 교섭구조가

참고가 될 수 있다.

교섭의 주체와 관련하여서는 정부가 전국중앙 교섭단을 어떻게 구성할 것인가가 우선적인 관심의 대상이 될 것이다. 지방정부가 참여할 경우 지방정부 사용자협회(가칭)의 구성을 검토할 수 있을 것이다. 또한 노동조합의 교섭창구 단일화는 비례교섭대표제도와 다수 교섭대표제를 검토할 수 있으나, 헌법과의 합치성 및 소수노조의 교섭권 보호라는 장점이나 교원노조의 사례를 바탕으로 할 때 전자가 바람직할 것으로 보인다. 단, 이 경우 조합원의 수는 check-off제도로 확인하되 조직률의 하한선(예: 5~10%)을 공동교섭단 참가의 전제조건으로 삼는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

교섭사항은 대부분의 나라에서 '임금 및 근로조건'에 한정하고 있으며 미국과 일본에서는 교섭사항을 명시적으로 규정하고 있다. 이 경우 비교섭사항을 다루고 공무원의 참여를 활성화시키기 위해 기존의 공무원 직장협의회를 활용할 수 있을 것으로 보인다. 단, 이 경우 전국협의회를 비롯한 협의회 연합단체의 구성을 가능하게 하고 참가범위와 협의 대상을 확대시킬 필요가 있을 것이다. 단체교섭의 경우 예산이나 법령 및 조례에 관련한 사항은 단체협약 체결권이 주어지지 않는 만큼 정부의 성실의무노력을 구체화하여 단체교섭을 형해화시키지 않는 수단을 강구할 필요가 있다.

마지막으로 분쟁의 조정에서는 중앙노동위원회의 공무원 노동관계조정위원회에서 조정 및 중재를 담당하나 사전적으로 노사갈등을 예방할 수 있는 조치가 필요할 것으로 보인다. 여기에는 단체교섭단위의 설정이나 교섭 대상여부의 판단 등이 포함될 것이다. 미국의 연방노동관계위원회(FLRA)를 참고할 수 있을 것으로 보인다. 한편 단결권에 대한 제한은 단체교섭의 대표성문제와 관련하여 지나친 측면이 있다 할 것이다.

공무원노조법은 2004년 12월 국회를 통과하여 2006년 1월 27일 시행을 앞두고 있다. 이 공무원노조법은 비록 부분적이나마 과도한 제한이 있는 것은 사실이나 단체교섭과 관련하여서는 △임금에 대한 단체교섭을 허용하고 있다는 점이나 △중앙집중교섭과 하부단위의 교섭이 병존

하는 중층적 교섭구조의 설계를 보장하고 있다는 점에서 상당한 의미를 가진다고 할 수 있다. 따라서 법 내용을 둘러싼 소모적인 갈등보다는 어떻게 합리적인 공무원 노사관계의 룰(규칙)과 관행을 정착시킬 것인가에 더 많은 관심이 필요하다 할 것이다. 특히 2006년도 단체교섭은 만일 그것이 이루어진다면 첫 번째 교섭인 만큼 법률에 의해 규정된 얼개를 어떻게 구체화시키는가와 관련하여 핵심적인 중요성을 갖는다고 할 수 있다.

또한 공무원 노사관계가 비롯되는 과정에서 정부는 적극적이고 모범적인 사용자(model employer) 역할을 통해 새로운 노사관계를 구축하는 것은 전체 노사관계의 안정화라는 측면에서도 매우 중요하다 할 것이다.

다. 공무원노조법에 대한 법적 검토

1998년 2월 경제위기 극복을 위한 사회협약에서 공무원 직장협의회 설치 후 공무원의 노조결성권을 인정하기로 합의한 후, 2005년 1월 성립된 공무원노조법은 특별법형식을 취하고 있다. 그런데 기본적으로 노조법이 일반법으로 적용되므로 주요국가의 입법례 등을 참조하면, 구체적인 제도 설계 및 운영에 있어서 헌법상 제한을 감안하여 실행하면 큰 우려가 되지 않을 수도 있다. 공무원 노동기본권 보장의 구체적 설계 및 운영과 관련해서는 공무원도 임금을 받아 생활하는 근로자로서 근로조건의 향상을 위한 노동기본권을 향유하여야 한다는 '보편성'과, 공무원 근로관계의 특성(근무조건법정주의·재정민주주의) 및 우리 사회에서의 법의식 등 '특수성'이 기본권 제한원칙하에서 조화롭게 운영될 수 있도록 하여야 한다.

공무원노조법상 조직형태 제한은 주요 근무조건이 결정되는 단위에 맞게 설정된 것으로 보인다. 법률로 특정 조직형태나 최소 설립단위를 규정하지 않는 것이 이론적으로 바람직하다고 하여도, 법령상 보수 등 근무조건이 실질적으로 결정되는 단위를 참고하고 임명주체나 인사교류 등에 따라 국가공무원과 지방공무원으로 대별되고 있는 공무원 조

직체계의 현실에 비추어볼 때 헌법기관별(국가공무원의 경우) 내지 광역·기초자치단체별(지방공무원의 경우)로 최소 설립단위를 제한하는 공무원노조법의 방식도 나름대로의 이유가 있다고 볼 수 있을 것이다. 공무원 이외의 가입자격 인정 여부에 대해서는 일본에서 임원의 경우 특례로 인정하고 있음을 참고할 수 있다. 전국단일노조 또는 연합체의 결성은 인정될 것으로 보이며, 공무원노조의 외부단체 가입 및 연대가 실행되는 경우 공무원노조에 대해서는 정치적 활동이 금지되고 있다는 점 등 상충되는 면을 조정하여 활동할 필요가 있을 것이다.

공무원노조의 경우 지부나 분회의 설립이 허용될 수 있는지 여부에 대해서는 집단적 단결권의 문제와 설립최소단위 제한의 취지, 지부와 분회의 단체교섭 및 단체협약체결능력에 관한 대법원 판례의 취지를 조화적으로 해석할 필요가 있게 된다. 지부나 분회가 설립되어 활동할 때 당해 지부나 분회가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립한 단체로서 활동하고 있으면 대법원 판례의 취지에 따라 자신의 노동조합이나 조합원에 고유한 사항에 대해서는 독자적인 단체교섭권 및 단체협약 체결권을 지니는 경우가 있을 수 있는데, 설립최소단위 이하에서 조직된 지부나 분회의 경우에도 독자적인 권한을 지닐 수 있는가 하는 문제가 생길 수 있다. 그리고 지부나 분회의 설립신고와 관련하여 법적인 문제가 발생할 수 있는데, 공무원노조법 시행령(안)과 시행규칙(안)에서는 교원노조의 경우와 달리 최소설립단위에서의 노조 설립신고에 관한 규정을 두지 않고, 산하조직 설치사실의 통보규정으로 대체하고 있다. 최소설립단위 이상의 당해 지부나 분회가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립한 단체로서 활동하여 독자적인 단체교섭권 및 단체협약 체결권을 지니는 예외적인 경우를 판단하기 위해 사전적인 절차로 덧붙여 지부·분회가 설치되어 있는 경우에는 노조법 제13조 제1항에 의한 변경사항의 신고나 동조 제2항에 따른 정기통보시 지부·분회 관련사항도 통보하도록 추가하는 방안도 고려할 수 있겠다.

공무원노사관계의 특성, 특히 근무조건이 결정되는 구조를 고려할 때 전국 차원에서 중앙집중화된 교섭구도가 일반적일 것으로 보인다. 주요국가의 경우를 참고한다면 우리나라의 경우 중앙집권적인 국가구

조를 갖고 있을 뿐 아니라 공무원의 처우와 근로조건이 사실상 중앙인사위원회 등에서 결정된다는 점을 감안하면 전국 차원의 중앙집권적인 교섭구조를 피하기 어려울 것으로 보인다. 이 점은 교원노조의 경험에서도 나타나고 있다. 다만, 헌법기관별 내지는 (광역·기초) 자치단체별로 결정될 수 있는 사항들과 같이 특수한 사항들에 대해서는 설립기초단위별로 교섭하는 '조정된 교섭구도(coordinated bargaining model)' 내지는 '다원적인 교섭구조모델(multi-tier bargaining structure model)'이 적합할 것으로 보인다.

가입범위문제와 관련하여 기본적으로 공무원노조법 제17조 제2항에 의해 준용되는 노조법 제2조 제4호 단서 가목에서 노조 자주성 확보 차원에서 노동조합의 결격사유로 들고 있는 '사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우'를 기준으로 판단되어야 한다. 그 결정의 공정성 확보절차문제로 현재 공무원노조법령에서는 제한범위의 구체적 결정을 대통령령으로 하도록 하고 있는데, 공무원노조와의 관계에서 사용자 입장에 있는 정부측의 결정에 의하도록 하는 것은 공정성과 관련하여 문제가 있을 수 있다. 일본의 경우와 ILO 권고를 참고하여 중립적인 기관에 의해 결정되도록 하는 구도를 고려할 수 있다.

시행령(안)상의 '업무총괄자'의 경우 추상적이고 포괄적으로 법규적 성격을 지니지 아니하는 훈령이나 사무분장 등에 의해 가입범위에서 제외된다는 문제점을 노출하고 있는데, 완화하여 해석하더라도 이 경우 실질적인 업무총괄성이 인정되어야 한다. '인사·보수업무 등 노조와의 관계에 있어서 행정기관의 입장에 서는 공무원'을 정한 시행령안 규정은 자료정리 등 단순업무보조자는 제외하고 있지만, 일본 현업공무원의 경우를 참고할 때 인사·보수업무를 기획하는 등의 실질적인 업무관련성 관점에서 담당업무 공무원의 직무상의 의무와 책임이 노조원으로서의 성의와 책임에 직접적으로 저촉되는지를 검토하여야 한다. '교정·수사 등의 업무에 종사하는 공무원'의 범위를 정한 시행령안 규정도 국가의 공공질서와 안전보장 등 직무의 공공성이 강한 이유로 제외된다는 취지에서 보면, 제복근무 등 조직내 지휘체계의 유지가 특히

강조된다는 추가적인 관점은 불필요한 것으로 보인다. 즉 실제로 교정·수사·보호·공안업무를 수행하고 있는 공안직군 공무원으로 좁힐 필요가 있다.

근로자측 단체교섭 당사자와 관련하여, 설립신고를 갖추지 못한 공무원노조의 법적 지위를 논함에 있어서는 판례의 부정적 경향을 참조할 필요가 있다. 사용자측 당사자는 교섭대표기관으로 보는 것이 타당하다고 생각된다. 공무원노조의 경우 지부나 분회의 단체교섭 당사자성은 최소설립단위 제한문제와 관련하여 문제가 되는데, 설립최소단위 이하에서 지부나 분회가 독립적인 활동을 하는 경우에 대해서는 최소설립단위 제한의 취지를 고려할 때 당사자성을 인정하기 어렵다고 생각된다. 정부교섭대표가 교섭의무를 부담하는 경우의 '결정할 권한'이란 반드시 최종적 결정권만이 아니라 당해 소관사항의 범위 내에 포함되어 있다는 사실 또는 당해 기관이 당해 법령·조례·규칙 등의 제정·개폐에 관련된 원안을 확정할 권한을 가지고 있다는 사실이 존재하는 경우는 결정권한이 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

공동교섭과 관련하여 국무총리가 교섭대표가 되든지 관련부처 장관들로 구성된 정부교섭위원단이 교섭대표로 되어야 한다는 주장에 대해서는 주요국가의 입법례 등을 참조할 때 강제할 필요는 없다고 판단된다. 공무원노조가 교섭권을 외부 제3자에게 위임하는 것이 가능한지 여부문제는 공무원의 특성을 고려하여 현행법상 어렵게 규정하고 있는데, 주요국가의 경우 혼합노조경향이나 민영화경향 등을 참조하여 발전적인 방향의 모색이 필요할 수 있다. 정책결정사항이나 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항을 교섭의 대상으로 할 수 없다고 한 공무원노조법의 취지는 행정의 자기책임의 원칙, 정책결정이나 관리운영사항은 국민 또는 주민의 이익과 직접적으로 관련되므로 단체교섭의 장에서 노사간에 배타적인 합의대상으로 되어서는 아니 된다는 취지에 따른 것으로 보인다. 근무체제 관련사항이나 근무평정 관련사항, 인사이동 관련사항, 지계기준 등의 구체적 사례를 살펴보면 결정 그 자체는 행정기관의 권한이며 이 사항들이 근무조건에 직접적인 영향을 미치는 경우 그 기준에 대하여 교섭

할 수 있다고 판단되고 있다.

교섭창구 단일화방안으로 시행령(안)에서는 비례적 교섭대표제를 제시하고 있는데 교섭단 내부의견 조정의 원활화 등의 견지에서, 비례대표제를 취한 교원노조의 경험을 참고한다면 사전적인 조건 충족을 전제로 하면서 발전된 비례대표제 방안을 강구할 수 있다. 즉 조직률의 일정한 비율(예: 5~10%)을 하한선으로 하여 이를 충족할 경우에 교섭단에 참여시키되, 조합원 수의 확인은 check-off제도를 활용하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 법령 등에 의해 규정되는 사항을 내용으로 하는 단체협약 체결의 경우 그 이행확보가 과제인데, 현재 시행령(안) 내용으로는 부족하고 일본 현업공무원의 경우를 참고하여 보다 구체적이고 실질적인 확보방법을 강구할 필요가 있다. 단체협약의 사업장단위 일반적 구속력제도에서도 노조의 조직형태와 가입범위문제가 단결권·단체교섭권 행사의 궁극적인 실현형태인 단체협약의 효력문제와 관련해서 직결되는 모습으로 나타나고 있다.

향후 우리나라 공무원노조 교섭의 수준에서는 중앙집권적인 교섭구조와 헌법기관별·부처별 교섭, 지자체 공동교섭 및 지자체별 교섭(광역·기초)이 병존하는 중층적인 모델이 형성될 것으로 보인다. 이 경우 노동조합의 측면에서는 중앙과 지부간 의제의 설정이나 역할분담을 사전적으로 확립하여 이른바 '조정된 분권화 모델(coordinated decentralization model)'을 실현시킬 필요가 있을 것으로 보인다. 그리고 임금의 경우에 예산과 직결되는 문제이기 때문에 단체협약으로서의 효력을 지니기 어렵다는 점을 감안하면, 중립적인 제3자적 지위를 갖는 기관에 의한 권고에 따라 인상폭이 결정되는 제도 강구도 필요하다. 공무원노조의 단체교섭구조가 정비되더라도 비교섭사항을 어떻게 합리적으로 규율할 것인가 하는 문제에 대해서는 프랑스와 독일·일본의 경우를 참고하여 우리나라의 현재 직장협의회제도를 보완·발전시키는 방안을 고려할 수 있다. 분쟁조정과 관련해서는 미국의 경우를 참고하여 조정위원회의 사전적 예방기능 확충방안, 다양한 조정기법, 전문성 제고방안 등을 모색할 필요가 있다. 쟁의행위 형사책임에 대해서는 형사책임을 최소화하는 방안을 일본의 예를 참고하여 강구할 수 있다.

라. 교원노조의 활동과 단체교섭 사례분석

1999년부터 2004년까지 진행되었던 네 차례의 중앙교섭과 세 차례의 서울지역 교섭을 살펴보면 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 교섭 절차를 둘러싼 노사간의 갈등이 매우 심각하여 교섭의 장기화 요인으로 작용했다는 것이다. 이러한 현상은 노사관계가 새롭게 정립되어 가는 과정에서 나타나는 노사의 불신과 미숙한 교섭 태도에서 파생된 것이라고 볼 수 있다. 예를 들면, 교육부와 교육청은 단체교섭을 기존의 행정 절차와 비슷한 관료주의적 방식으로 처리하려고 했고, 교원노조는 교육과 관련된 모든 사안을 단체교섭에서 해결하려고 하는 과정에서 교섭은 난항을 거듭했다. 둘째, 교섭 의제를 둘러싼 노사간의 시각 차이가 심했다는 점이다. 교섭 의제와 관련된 갈등은 첫 번째 교섭에서 가장 극심하게 드러났고, 이후에도 여전히 쟁점 사항이었다. 이러한 갈등은 기본적으로 교원노조가 정책에 관여해서는 안 된다는 정부의 입장과 교육정책 대부분이 교원의 사회·경제적 지위와 관련된다는 교원노조의 입장이 대립되는 과정에서 파생된 것이었다. 그런데 이러한 노사의 시각 차이는 교섭이 몇 번 진행되는 과정에서 차츰 해소되고 있다. 구체적으로 중앙교섭과 서울지역 모두 세 번째 교섭에서는 교육여건, 교육환경의 개선, 학생들의 학습권 보호와 학부모의 교육비 경감 등 일부 교육정책과 관련된 사항들까지도 단체협약에 포함됨으로써 교섭의제에 대해서는 노사간에 의견 접근 가능성이 커지고 있다. 셋째, 단체협약 이행 문제가 계속적으로 제기되고 있다. 물론 이 문제는 협약 당사자인 교육부가 단체협약 중 예산이나 법령과 관련된 사항에 대한 이행을 담보하기 어려운 구조적 한계를 가지고 있기는 하지만, 현재와 같이 위의 사항에 대해서는 성실하게 이행할 의무만 가지고 있다는 규정만으로는 계속 논란의 소지가 있다. 따라서 협약 이행과 관련하여 제도적 장치의 보완이 요구된다. 넷째, 복수노조하에서 창구단일화를 교섭의 전제 조건으로 하는 제도로 인해 노노간의 갈등이 심하고, 이는 노조의 교섭권 행사에 심각한 장애 요소로 작용하고 있다. 앞의 교섭 과정에서 드러났듯이 현존하는 두 개의 교원노조는 교섭대표단의

비율과 교섭 내용 등에서 많은 의견 차이를 보이고 있고, 이로 인해 교섭이 지연되거나 중단되는 등 단체교섭의 파행 사태가 빈번하게 발생했다. 이러한 이유로 교섭창구 단일화 문제는 교원노조에서 전면적 재검토를 요구하고 있는 상황이다. 다섯째, 현재까지 교원노조의 교섭은 사립학교와 교섭이 전혀 이루어지지 않음으로 인해 반쪽 교섭에 불과했다는 점이다. 교원노조는 합법화 직후인 1999년 '한국중고등학교사학법인연합회'에 교섭을 요구하는 공문을 보냈으나 동 재단은 교섭의 당사자가 아니라는 이유로 공문 접수를 거부해서 교섭이 성사되지 못했고, 이후 교원노조는 1999년 11월 1일, 12월 14일, 2001년 9월 26일 총 3차례에 걸쳐 전국 900여 사학법인에게 개별적으로 교섭을 요구하는 공문을 보냈으나, 사학법인이 사용자단체를 구성하지 않아 교섭이 성사되지 못했다. 이후 교원노조는 지방 차원에서 사립학교와의 교섭을 성사시키기 위해 다각적인 노력을 전개했으나, 아직까지도 사학과의 교섭은 제대로 이루어지지 못하고 있다.

마지막으로 이러한 여러 가지 문제점을 총괄하면, 10여 년의 논란을 거쳐 합법화되었던 교원노사관계는 초기부터 매우 불안정한 상태가 지속되고 있다. 이는 기본적으로 교원노조법에서 규정하고 있는 교원의 노동권이 제한적이기 때문에 이를 둘러싸고 갈등이 일어날 소지가 많다는 데에 그 원인이 있다. 그리고 또 하나 아직도 일부 사용자들이 교원노조와의 교섭을 행정 업무 처리와 같이 일방적으로 진행하려고 하거나 심지어 사학재단의 경우 교원노조를 교섭의 상대로 인정하지 않고 있는 현실에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 교원노사관계를 규정하고 있는 법과 그동안 노사관행을 전면적으로 재검토하여 안정적인 노사관계가 유지될 수 있는 법적·제도적 방안을 모색해야 할 것이다.

2. 정책과제

2006년 공무원노사관계는 2006년 1월 말 공무원노조법이 시행되어도 양대 공무원노조가 설립신고를 하지 않아, 법은 있지만 노조는 법외노

조인 기형적인 형태를 띨 뿐 아니라 공무원노조법의 개정요구를 둘러싼 노정갈등이 첨예화될 것으로 전망된다. 특히 특별법의 형식으로 제정되고 공무원에게 단결권과 단체교섭권을 인정하는 대신 단체행동권을 인정하지 않는 공무원노조법에 대해, 공무원노조는 특별법 자체를 거부하면서 일반법에 의한 노동3권 보장을 요구하는 한편, 공노총은 단결권부분만 어느 정도 보장된다면 특별법을 수용할 것으로 보여 양대 공무원노조간에도 반발의 강도에는 차이가 있다. 양대 노조의 요구가 수용되지 않을 경우 2006년 1월 말 공무원노조법이 시행되어도 양노조 모두 설립신고를 하지 않을 것으로 보여 상당기간 동안 법외노조로 남아 있을 가능성도 배제할 수 없다.

공무원노조법 중에서 앞으로 노정간 갈등이 예상되는 사항으로는 법형식, 단결권관련사항으로는 조직형태와 조합원가입범위, 단체교섭(단체협약)과 관련된 사항으로는 교섭당사자, 교섭담당자, 교섭사항, 협약의 효력, 교섭창구단일화, 분쟁조정과 관련해서는 분쟁조정, 쟁의행위관련 등이, 기타 사항으로는 조합활동관련사항, 부당노동행위관련사항 등을 열거할 수 있다. 이 중에서도 노정간에 가장 첨예한 갈등이 발생할 것으로 보이는 사항인 조합원가입범위, 즉 단결권관련으로 보인다. 공무원노조법을 둘러싼 노정갈등 이외에도 노정간에는 근로조건 개선요구, 정부의 신공공관리(new public management), 총액인건비제 등을 둘러싸고도 갈등이 발생할 것으로 전망된다.

이하에서는 2006년도 공무원 노사관계의 현안이 될 공무원노조법의 내용을 중심으로 정책과제를 살펴보면 다음과 같다.

가. 법형식

공무원노조법은 특별법 형식을 취하고 있다. 이에 대해 정부는 공무원의 신분보장, 법령·예산에 의한 근무조건의 결정, 행정의 공공성·중립성 등을 감안하여 (공무원의 노동기본권 보장에 관하여) 민간근로자와는 다른 특별한 규율이 필요하므로 특별법 제정이 바람직하다는 입장을 표시하면서, 현행 교원노조법과 주요국의 입법례를 예로 들고 있

다(노동부, 2004: 1).

그런데 이에 대해서는 공무원노조를 특별법에 의해 허용하는 것은 교원노조의 경우와 같은 문제점을 야기할 위험성이 있으므로 공무원노조와 교원노조는 모두 특별법이 아닌 「노동조합및노동관계조정법」(이하 '노조법'이라고만 함)에 의해 규율되도록 함이 타당하다는 입장이 있다. 대표적인 견해로 민변에서는 공무원도 근로자에 해당하고, 노동기본권은 공무원이 근로자의 지위에서 보장받는 기본권이므로 이를 특별법으로 규정하는 것보다는 일반법인 노조법에서 통일적으로 규율하는 것이 타당하다는 입장을 표시하고 있다(민주사회를 위한 변호사모임, 2003).

하지만 주요국가의 입법례 등을 참고하면, 구체적인 제도 설계 및 운영에 있어서 헌법상 제한을 감안하여 실행하면 큰 우려가 되지 않을 수도 있다. 일본·독일·프랑스의 경우 공무원법 내에 노동3권에 대한 규정을 두고 있다는 점, 미국의 경우 공무원법의 특별법 형식(연방공무원개혁법)으로 노동3권을 보장하고 있다는 점 등을 참고하면 주요국가에서도 특별법 형식으로 규율하고 있다고 할 수 있다. 다만, 현재 법률과 같이 특별법형식으로 규율하더라도, 그 기본권 제한은 헌법상 기본원칙에 근거하여 행해져야 할 것이다. 즉 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 권리를 확인하고 이를 보장할 책임을 지며(헌법 제10조 2문), 합리적인 근거하에서 기본권을 제한하는 경우에도 그 제한의 필요성에 대응하는 최소한의 제한에 그쳐야 하고(기본권 최소제한의 원칙), 그 본질적인 내용을 침해하여 기본권을 형해화하는 정도에 이르러서는 안 될 것이다(본질적 내용 침해 금지의 원칙).

나. 조합원가입범위

단결권은 단체교섭권, 단체행동권은 물론 노조재정의 기초가 된다는 점에서 그 의의가 있다.

공무원노조법은 6급 이하의 일반직·별정직·계약직 공무원, 기능직·고용직 공무원에 한해 노조가입을 허용하고 있다(제6조 제1항). 그

러나 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 입장에 서서 업무를 수행하는 공무원, ③ 교정·수사 그 밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원, ④ 업무의 주된 내용이 노동관계의 조정·감독 등 노동조합의 조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원에 대해서는 노조에의 가입을 제한하고 구체적인 범위는 대통령령으로 정하도록 하고 있다(동법 제6조 제2항).

노동부의 자료에 의하면 2004년 기준으로 전체 공무원 93만명 중 공무원노조법 적용대상 공무원 수는 39만여 명으로 추산하고 있다. 적용제외 공무원들의 숫자는 현업공무원 41,889명, 교원 323,687명, 경찰·소방 등 특정직 공무원 132,780명, 5급 이상 37,007명 등 합계 535,363명으로 집계하고 있다. 그리고 이 중 노조 가입이 제한될 것으로 예상되는 공무원의 숫자는 8만여 명으로 추산하고 있는데, 지휘감독자 3만명, 인사보수담당자 3만명, 교정·수사 등 업무담당자 2만명으로 예상하였다. 따라서 공무원노조법 시행에 따라 추가로 노조 가입이 허용되는 공무원은 30만~31만명에 이를 것으로 보면서, 현업기관과 교원 등 이미 노동기본권이 보장되는 공무원을 포함하여 전체공무원 93만명 중 64만명(70%)의 공무원이 노동기본권을 보장받게 된다고 예측하고 있다(노동부, 2005: 64).

2005년 11월 8일 입법예고된 시행령(안)에 의하면 적용제외 공무원들의 예상규모는 9만 7천명 정도에 이르게 되고, 공무원노조법 적용대상 공무원 39만여 명 중 약 25% 정도의 규모가 적용제외범주에 속하게 된다.

공무원노조측에서는 특히 6급 공무원 8만여 명[154] 중 63%인 5만여 명이 가입금지대상이 되며, 37%인 3만여 명 정도만 가입대상이 된다면

154) 행정자치부의 통계에 따르면 정확히 경력직 6급 공무원은 76,547명, 특수경력직 6급상당 공무원은 3,193명으로 합계 79,740명에 이른다(행정자치부, 2005: 86).

서 비판하고 있다.[155] 아울러 직무내용과 무관하게 직급을 기준으로 5급 이상 공무원의 단결권을 제한하고, 공안직군 공무원 전체에 대하여 광범위하게 단결권을 제한하며 나아가 인사·예산 기타 행정기관의 관리·운영에 종사하는 공무원과 업무의 주된 내용을 기준으로 제한하고 있는 것은 직급과 업무·역할을 기준으로 공무원근로자의 단결권을 심하게 제약하는 것이라고 비판하고 있다(공무원노조, 2005b: 347).

5급 이상의 공무원을 가입제외범주로 설정한 공무원노조법 규정에 대해서는 오늘날 공무원조직의 확대에 따라 5급 이상의 공무원도 업무관계에 있어서 중간관리자에 해당할 뿐 사실상 하급공무원에 대한 관리책임을 지는 위치에 있지 않은 경우가 많고, 따라서 일정 직급 이상의 공무원을 획일적으로 가입대상에서 제외한 것은 현실적으로 적절하지 않다는 견해가 있다(김인재, 2004: 86). 하지만 우리나라 공무원제도가 전통적으로 계급제의 바탕 위에 다양한 직위분류적인 요소를 가미한 형태로 운영되어 왔다는 점을 감안한 입법이라고 보인다.

외국의 사례를 보았을 때 한 가지 분명한 특징적인 사실은 비록 단체교섭권이나 단체행동권에서의 제약은 따르더라도 공무원의 단결권은 일반적으로 예외 없이 인정한다는 사실이다. 다시 말해 직무의 성질상 단체교섭권이나 단체행동권을 제한하더라도 단결권은 보편적으로 인정하는 것이다(조용만 외, 2002: 102). '결사의 자유'를 표현하는 한 형태로서 노동자의 단결권을 불가침의 기본권으로 인정한다는 사실은 특히 독일의 헌법에 잘 나타나 있다. 독일 헌법에 따르면 "모든 독일인은 조합이나 단체를 설립할 권리를 가진다"(제9조 제1항). 뿐만 아니라 "노동조건 및 경제조건을 유지하고 향상시키기 위하여 단체를 결성하려는 모든 사람, 모든 직업은 보장된다. 이 권리를 제한하거나 저지하려는 약정은 무효이며 이를 위하여 취해지는 조치는 위법이다"(제9조 제3항)(박장현, 2002: 138)고 규정하고 있다. 공무원의 단결권에 대한 광범위한 보장은 독일 이외에도 미국이나 영국, 프랑스에서도 공통적으

155) 매일노동뉴스, 2005년 11월 7일자에 실린 공무원노조총연맹(공노총) 위원장의 대담기사 참고.

로 보이는 사실이다. 일본에서도 단결권은 광범위하게 보장된다(김정한, 2002). 국제노동기준과 외국의 사례를 종합하면 단결권은 가능한 한 넓게 보장하는 것이 법 제정의 취지에 부합하는 것으로 판단된다.

다. 협약의 효력

먼저 교섭구조의 안정화를 위한 모색이 이루어져야 한다. 현재 교원노조의 교섭에서는 임금과 주요 근로조건 등이 모두 예산이나 법령에 관한 사항이고 또 교육부장관의 소관 사항이 아니기 때문에 단체협약으로서 효용성을 갖지 못하고, 이는 교원노사관계에서 계속 분쟁의 원인이 되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 교원의 임금과 근로조건은 실제로 이를 관장하고 있는 당사자와 실질적인 교섭이 이루어져야 하며(김현준 외, 2002: 1), 이를 위해 공무원 전체의 임금과 근로조건에 대해 정부와 공무원노조 전체의 대표가 참가하는 중앙교섭이 이루어져야 할 것이다(박태주, 2002). 그리고 예산과 법령에 관한 단체협약에 대한 분쟁을 해소하기 위해서 예산과 관련된 단체협약에 대해서는 정부가 예산 편성시 이를 반드시 반영하여야 하고, 법령 관련 사안에 대해서는 법 개정안 제출을 의무화하는 등 정부의 성실이행 의무를 구체적으로 명시하여야 한다는 주장(전국공무원노조, 2005)도 제기되고 있다.

라. 교섭창구 단일화

교섭창구단일화방안은 교원노조의 사례에서 보는 바와 같이 노정갈등은 물론 노노갈등을 초래할 수 있는 사항으로서 그 중요성을 지닌다(김정한 외, 2005).

정부교섭대표는 교섭을 요구하는 노동조합이 2개 이상인 경우에는 당해 노동조합에 대하여 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있고, 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있다(공무원노조법 제9조 제4항). 이는 근무조건은 통일적으로 유지되는 것이 효율적이고 공무원

근무관계에 필요불가결하다는 점, 단체교섭의 혼란으로 인한 노노간의 갈등, 교섭비용의 증가 등을 고려한 것이라고 할 수 있다. 물론 정부교섭대표가 자신의 판단에 따라 2개 이상의 노동조합과 별도로 교섭하는 것도 무방하다.

공무원노조법에는 교섭창구단일화의 대상을 별도로 설정하고 있지 않기 때문에 조직대상이나 조직형태의 동일 여부를 불문하고 노동조합은 교섭창구를 단일화하여야 하는 경우가 생기게 된다. 교원노조법에서는 "조직대상을 같이하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에는 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 한다"고 규정하여(제6조 제3항) 조직대상의 동일성을 창구단일화의 전제로 하고 있으나 공무원노조법에서는 조직대상의 동일 여부를 불문하고 창구단일화의 대상으로 한다는 점, 정부교섭대표의 재량으로 별개교섭을 할 수 있다는 점에서 차이가 있다. 이와 같은 교섭창구의 단일화문제는 노조 단체교섭권 제한문제이기 때문에, 그 단일화방법은 법률로 규정되어야 한다는 견해가 있다(김인재, 2004: 95).

공무원노조법 시행령(안) 제7조 제2항에서는, 교섭을 요구하는 노동조합이 2 이상인 경우에 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되, 교섭요구 공고일로부터 20일 이내에 합의하지 못한 때에는 노동조합의 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 하고 있다. 교원노조법 시행령 제3조 제5항에서도 복수의 노조가 설립되어 있는 때에는 합의에 의하여 교섭위원을 선임하고, 합의하지 못한 때에는 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 규정되어 있다.[156]

일반적으로 배타적 교섭대표제와 비례대표제를 중심으로 단일화방안이 논의되고 있는데,[157] 배타적 교섭제도는 공공기관에 의한 적정교

156) 이에 따라 현재 교원부문에 복수노조로 존재하고 있는 전국교직원노동조합(전교조)과 한국교원노동조합(한교조)은 2000년에 교섭을 시작할 때부터 총 10명의 교섭위원을 구성하고 있는데, 그 비율은 전교조 : 한교조가 매년 8 : 2 또는 7 : 3 정도로 교섭위원을 구성하고 있다.

157) 민간부문에서는 2006년 말까지 교섭창구단일화방안을 강구하도록 하고 있으며(노조법 부칙 제5조 제3항), 2003년 정부가 발표한 노사관계선진화방안에서는 비례대표제와 배타적 교섭대표제가 제안되어 있는 상태

섭단위의 설정, 선거과정의 진행, 소수노조의 단결권 침해라는 문제를 야기하고 있다. 반면 비례대표제는 공동교섭단의 구성, 노노갈등의 야기라는 문제점을 지니고 있다. 비례대표제를 취한 교원노조의 경험을 참고한다면 사전적인 조건 충족을 전제로 하면서 발전된 비례대표제 방안을 강구할 수 있다. 즉 조직률의 일정한 비율(예: 5~10%)을 하한선으로 하여 이를 충족할 경우에 교섭단에 참여시키되,[158] 조합원 수의 확인은 check-off제도를 활용하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

마. 교섭사항

공무원노조법에서는 단체교섭 사항에 대하여, '노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항'으로 규정하고 있다(제8조 제1항). 다만, 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(동조 동항 단서).

이에 대해 공무원노조에서는 정책결정사항, 관리운영사항이라고 하더라도 근무조건과 직접 관련된 사항은 교섭대상이 될 수 있고, 노조활동을 근로자로서의 지위에 한정시키는 것은 노조를 경제적 이익집단으로 축소시켜 국민전체의 봉사자로서의 지위를 정부 스스로 방기하는 것이라고 비판하고 있다(공무원노조, 2005a: 79~80).

정책결정사항이나 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없지만, 교섭이 금지된다고 해도 이는 협약체결을 전제로 한 교섭이 금지된다는 취지이기 때문에, 협약체결을 전제로 하지 않는 임의적인 대화 내지 의견교환

이다.

158) 영국의 경우 노동조합이 사용자로부터 자발적인 인정을 얻는 데 실패할 경우 노조는 중앙중재위원회(CAC)에 적절한 교섭단위와 더불어 교섭당사자 지위를 신청할 수 있는데, 이 경우 신청노조는 해당 교섭단위 내에서 적어도 10%의 조직률을 갖추고 있어야 한다.

은 허용된다고 할 수 있다.

관리·운영사항은 민간부문에서의 인사경영권사항에 대비되지만, 관리·운영사항과 인사경영사항은 본질적으로 다른 의미를 지니고 있다고 하는 견해가 있다. 이에서는 민간부문 인사경영권은 사용자가 처분권을 지니는 사항으로서(대법원 2003. 11. 13. 선고 2003도687판결) 원칙적으로 교섭대상이 되지 않지만, 사용자가 임의로 자신의 경영권을 제한하는 것은 사용자의 임의에 맡겨져 있고 따라서 사용자가 임의로 교섭에 응할 수 있다고 한다. 이에 비해 공무원 단체교섭에 있어서 관리운영사항은 원칙적으로 국가 또는 지자체가 법령 내에서 자기 권한으로 결정할 사항이지 단체교섭으로 결정할 사항이 아니다. 즉 정책결정이나 관리운영사항은 국민 또는 주민의 이익과 직접적으로 관련되므로 단체교섭의 장에서 노사간에 배타적인 합의대상으로 되어서는 아니되며, 따라서 관리운영사항 등은 단체교섭 대상사항이 되는지 여부가 아니라 오히려 어디까지 금지되는지가 핵심적인 문제가 되는 것이라고 한다. 그러므로 민간부문에서는 단체교섭 대상과 관련하여 의무적 교섭사항과 임의적 교섭사항의 구별이 중요하고 비교섭사항은 예외적 범주에 속하는 반면, 공무원 단체교섭의 경우 비교섭사항의 범주가 우선적으로 확정된 이후 의무적 교섭사항과 임의적 교섭사항의 구별이 뒤따라야 할 것이다(이철수 외, 2004: 180~182).

전술한 노조가입범위, 협약의 효력, 교섭창구단일화, 교섭대상 이외에도 노정간에 이견(異見)이 예상되는 사항으로는 법형식, 쟁의행위 및 정치활동 전면 금지, 교섭절차, 조합활동, 노조전임자, 부당노동행위 등이 예상된다.

공무원노조의 조직세가 크다는 점도 있지만 공공부문, 특히 공무원노동조합은 노동운동의 주력부대일 뿐 아니라 갈등적 노사관계의 핵으로 나타날 가능성이 높을 뿐만 아니라(박태주, 2002; Potter, 2001; Troy, 2001) 공무원노조와 사용자인 정부 간의 노사관계가 어떻게 형성되고 전개되는가는 민간부문 노사관계의 성격 형성에도 중요한 의미를 지닌다. 이런 의미에서 공무원노조법이 2006년 1월 28일 시행되어도 양대 공무원노조는 설립신고를 하지 않고 대신 법개정 투쟁을 적극

적으로 전개할 것으로 예상됨에 따른 노정관계의 악화는 민간부문의 노사관계에도 악영향을 미칠 것으로 전망된다.

정부의 역할은 크게 공동선(common good)을 증진시키는 역할과 모범사용자(good employer)로서의 역할로 구분된다. 노사관계에서 모범사용자의 역할은 공무원을 포함한 공공부문 노사관계의 선진화를 위해서도 필요하지만, 민간부문을 포함한 우리나라 전체 노사관계의 발전을 위해서도 필요한 것으로 판단된다. 현재 공무원 노사관계 사용자의 공무원노조에 대한 인식은 형식적으로는 인정, 내용적으로는 공무원의 특수성의 강조를 통한 제한적이며, 한계지어진 노동조합활동 인정으로 요약할 수 있다(김유선 외, 2004 : 16). 그러므로 형식과 내용이 일치하는 방향으로 공무원노조법이 합리적으로 개정되고, 공무원노조 또한 지나친 투쟁일변도의 활동에서 벗어나 국민과 함께하는 노동운동을 전개할 때 공무원노사관계는 정상적인 길로 접어들게 될 것이다.

참고문헌

교육부(2003), 『교직단체와의 단체교섭·협의 자료집』.

_____(2000), 『일본과 미국의 교직단체에 관한 연구』.

국회환경노동위원회(1998), 『교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률안 검토보고서』.

권영성(2004), 『헌법학원론 '2004년판'』, 법문사.

김경숙(1988), 「미군정의 교원 조직운동」, 김진경 외 『민중교육 Ⅱ』, 푸른나무.

김유선(2001), 「1999~2000년 교원 단체교섭 경과와 평가」, 워킹페이퍼.

김유선·김인재·노광표(2004), 『효율적인 공무원 노사관계 운영방안 연구』, 행정자치부.

김유성(1999), 『노동법 Ⅱ - 집단적 노사관계법』, 법문사.

김소영(1999a), 「'교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률'의 쟁점과 과제」, 『노동법학』, 제9호, 한국노동법학회.

_____(1999b), 「단체교섭에 있어서 교섭사항 및 교섭구조」, 한국노사관계학회.

김인재(2005. 11), 「공무원노사관계 발전방향」, 『공무원노사관계 발전방향 토론회』, 한국노동교육원.

_____(2004a), 「정부의 「공무원 노조법안」에 대한 검토」, 『노동법학』, 제19호, 한국노동법학회.

_____(2004b), 「공무원노조의 조직형태와 단체교섭체계 설계방안」, 『노동법연구』, 제16호, 서울대노동법연구회.

김정한(2002), 「일본 공공부문의 단체교섭 구조」, 박태주 외, 『공공부문의 단체교섭 구조에 관한 연구』, 산업연구원.

_____(2001), 『일본공무원 노사관계연구』, 한국노동연구원.

김재기(2001), 「공무원노동조합법제의 입법방향」, 『노동법연구』, 제10

호, 서울대노동법연구회.
김재훈(1990), 「공무원의 노동기본권, 그 보장과 한계」, 『법과 사회』, 제2호, 창작과 비평사.
김치선(1994), 『노동법』, 박영사.
김현준(2002), 「이탈리아 공공부문의 단체교섭구조」, 박태주 외, 『공공부문의 단체교섭 구조에 관한 연구』, 산업연구원.
김현준 외(2002), 「각국 교원노조의 교섭활동과 교섭구조 개편 방향」, 『참교육연구』, 제2호, 참교육연구소.
김형배(2005), 『노동법(신판 보정판)』, 박영사.
노광표(2003), 「일본 공무원 노동조합 조직과 사회적 역할」, 신광영 외, 『공무원 노동조합운동: 조직과 사회적 역할』, 한국노총 중앙연구원.
노광표·박장현·인수범(2003), 『외국 공무원노조의 조직과 교섭』, 한국노동사회연구소·프리드리히에버트재단.
노동부(2005a), 『공무원노조법 주요내용 및 쟁점 해설』.
_____(2005b), 「공무원노조법 하위법령 주요내용 및 쟁점」.
_____(2004), 「공무원노조법 제정관련 참고자료」.
문무기(2003), 「사회적 합의에 기초한 공무원의 노동기본권 보장방안」, 조용만·문무기·이승욱·김홍영, 『국제노동기준과 한국의 노사관계』, 한국노동연구원.
문형남(1999), 「복수노조체제에서의 단체교섭 창구 단일화 방안에 대한 연구」, 대전대 박사학위 논문.
민주사회를 위한 변호사모임(2003), 「대한 민변 의견」.
박영기·김정한(2004), 「한국노동운동사 ③ — 미군정기의 노동관계와 노동운동」, 고려대 노동문제연구소.
박영범(2005), 「공기업 임금결정방법: 외국사례」, 노사정위원회 공공특위 발제문(8월).
박장현(2002), 「독일 공공부문의 단체교섭구조」, 박태주 외, 『공공부문의 단체교섭 구조에 관한 연구』, 산업연구원.
박재윤 외(2004), 『교원노조법 해설』, 한국문화사.

박준식·박주영(2005), 『공무원 노동조합의 형성과정과 의식조사를 통해 본 노사관계의 특성과 정책과제』, 한국노동연구원.

박태주(2002a), 「영국 공공부문의 단체교섭구조」, 박태주 외, 『공공부문의 단체교섭 구조에 관한 연구』, 산업연구원.

_____(2002b), 「공무원 단체교섭구조의 설계」, 『전망』, 여름호.

_____(2002c), 「신자유주의, 그리고 영국 공공부문 노사관계의 전개: '조정되지 않은 모델'로의 이행과 그 한계」, 『산업노동연구』, 여름호.

박태주·김정한·김현준·박장현(2002), 『공공부문의 단체교섭 구조에 관한 연구』, 산업연구원.

박태주(2001), 「현장으로부터 현장을 넘어: 영국 유니손(UNISON)의 상호결합 노조주의를 중심으로」, 『산업노동연구』, 제7권 제1호, 한국산업노동학회.

신광영 외(2003), 『공무원 노동조합운동: 조직과 사회적 역할』, 한국노총 중앙연구원.

신은종(2005. 11), 「공무원 노사관계와 분쟁조정제도」, 『공무원노사관계 발전방향 토론회』, 한국노동교육원.

우창수(2000), 「교원노조의 전망과 과제」, 『노동법률』, 2000년 1월호.

_____(1999), 「교원노조 법제화 의의 및 우리나라 교원노조와 외국 교원노조의 비교·검토」 『노동법률』, 9월호.

윤병선(2000), 「교원노동기본권의 현황과 개선방향」, 『전국임원연수자료집』, 전교조.

이규환(1999), 「교원노조의 역할」, 국제학술세미나.

이병훈(2004), 「복수노조 교섭사례 비교검토와 시사점」, 이철수 외, 『복수노조 교섭창구 단일화 방안』, 노동부 용역보고서.

이상윤(2004), 「공무원노조 입법화에 대한 소고」, 『노동법학』 제19호, 한국노동법학회.

_____(2000), 「교원노동조합의 단체교섭 대상」, 한국노동법학회 2000년도 하계 학술대회, 『노동조합의 노동기본권』 발제문.

_____(1998. 9), 「교원노조결성 어떻게 보장할 것인가?」 교원노조에

관한 정책토론회.
이수일(1999),「교육개혁과 전교조의 역할」,『교원노조의 역할』, 국제학술세미나.
이승욱(2005. 8),「단체교섭 및 노사협의회의 쟁점」, 한국노총 주최『법제도 선진화 방안 워크숍』.
_____(2002),「산별노동조합의 노동법상 쟁점과 과제」,『노동법연구』제12호, 서울대 노동법연구회.
이철수(2004),「교섭창구 단일화와 관련한 법률적 쟁점」,『노동법 연구』제18호, 서울대 노동법연구회.
_____(2000),「교원노동조합의 단체교섭 구도」,『노동법학』제10호, 한국노동법학회.
이철수·강성태(1997),『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원.
이철수·이승욱·정인섭·손향미(2004),『공무원단체 업무매뉴얼』, 행정자치부.
이철수·정인섭·이승욱·김성훈(2002),『효율적인 공무원단체 교섭모델 운영방안』, 중앙인사위원회.
이한일(1998),「미국의 교원노조」, 전교조신문, 1998. 7. 15.
임종률(2004),『노동법(제4판)』, 박영사.
장명국(1987),「4·19하의 교원노동조합운동」,『교육노동운동』, 석탑.
전국공무원노동조합(2005a),「공무원노동자의 노동조건 개선을 위한 의원 면담자료」.
_____(2005b),「제11차 정기전국대의원대회 회의자료」.
전국교사협의회(1989. 2),『제2차 정기대의원대회 자료집』.
전국교직원노동조합(2005a),『제45차 전국대의원대회 자료집』.
_____(2005b),『제42차 전국대원대회 자료집』.
_____(1998),「교원노조 법제화에 대한 우리의 입장」.
_____(1989a),『창립대회 자료집』.
_____(1989b),『제2차 임시대의원대회 자료집』.
전국교직원노동조합·민주화를 위한 전국교수협의회·전국대학강사협의회(1989),『민주화를 위한 교육백서』, 풀빛

전국체신노동조합(1990),『체신노동조합운동사』.
전명숙(2003),『미국 공공부문 노동운동과 단체교섭 및 분쟁해결방식에 관한 연구』, 한국노동연구원.
정재걸 외(1994),『한국교육사』, 풀빛.
조용만(2005. 11),「공무원노사관계 발전방향」,『공무원노사관계 발전방향 토론회』, 한국노동교육원.
_____(2002),「프랑스 공무원 단체활동 보장제도」, 공무원 단결권 쟁취를 위한 토론회 발제자료.
조용만·문무기(2002),『공무원 노동기본권 입법방향』, 한국노동연구원.
중앙인사위원회(2003),『인사복무규정』.
한국노동연구원(1993),『ILO 기본협약집』.
행정자치부(2005),『2005 행정자치 통계연보』.
YMCA 중등교육자협의회(1986. 5),「교육민주화선언』.

加藤俊平(1985),「非現業公務員の交渉制度」,『現代勞働法講座 15 官公勞働法』, 日本勞働法學會 編, 總合勞働研究所.
公務員關係判例研究會 編(2000),『新公務員勞働の理論と實務 V』, 三協法規.
菅野和夫(2002),『勞働法(第5版 補正2版)』, 弘文堂.
_____(1983),「公共部門勞働法(一)」,『法曹』, 第35卷 10號.
勞働旬報社(1992), 『勞働判例大系 18(公務員の勞働基本權)』.
渡辺賢(2000),「公務員の勞働基本權」,『利益代表システムと團結權』, 日本勞働法學會編 講座 21世紀の勞働法 第8卷, 有斐閣.
兵頭英治(2003),「公務員制度改革おめぐる論点と今後の視點」,『季刊勞働法』, 202號, 總合勞働研究所.
日本人事院(2005),『平成 16年度 年次報告書』.
_____(1999),『公務員白書(1999年版)』.
日本人事院 홈페이지(www.jinji.go.jp).
日本 ILO協會(2003),『歐米の公務員制度と日本の公務員制度』.
佐藤達夫(1997),『國家公務員制度』, 學陽書房.

青木宗也(1985),「官公勞働法の歷史と展望」, 『現代勞働法講座 15 官公勞働法』, 日本勞働法學會 編, 總合勞動硏究所.

香川孝三(2000), 「公共部門における勞働條件の決定·變更」, 『勞働條件の決定と變更』(日本勞働法學會編 講座 21世紀の勞働法 第3卷), 有斐閣.

和田肇(2003),『季刊勞働法』, 202號, 總合勞働硏究所.

厚生勞働省勞使關係擔當參事官室(2002),『日本の勞働組合 - 歷史と組織』, 日本勞働硏究機構.

AFL-CIO(2005), Executive Council http://www.aflcio.org/aboutus/thisistheaflcio/convention.

Bach, S.(1999), "Europe: Changing Public Service Employment Relations," in S. Bach, L. Bordogna, G. D. Rocca, and D. Winchester, *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, Modernization or Inertia*?, London: Routledge.

Bach, Stephen and Giuseppe D. Rocca(2000), "The Management Strategies of Public Service Employers in Europe," *Industrial Relations Journal,* 31(2).

Bach, S., L. Bordogna, G. D. Rocca, and D. Winchester(1999), *Public Service Employment Relations in Europe: Trans-Formation, Modernization or Inertia*?, London: Routledge.

Bacon, N.(2000), "New Employee Relations", Strategies in Britain: Towards Individualism or Partnership?", *British Journal of Industrial Relations,* 38(3).

Bailey, R.(1994), "Annual Review Article 1993: British Public Sector Industrial Relations," *British Journal of Industrial Relations,* 32(1), pp.113 ~ 136.

Beaumont, P. B.(1992), *Public Sector Industrial Relations*, London: Routledge.

Bruno, M. and J. Sachs(1985), *Economics of Worldwide Stagflation,* Cambridge Mass.: Harvard University Press.

Calmfors, L. and J. Driffil(1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy,* pp.14~61.

Christensen, Tom and Per Legtrid(2001), "Introduction", in Tom Christensen and Per Legtrid(eds.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice,* Aldershot: Ashgate.

Clegg, H. A.(1976), *Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory Based on Comparison of Six Countries,* Oxford: Basil Blackwell.

Cole, S.(1969), *The Unionization of Teachers - A Case Study of the UFT,* New York: Praeger Publishers.

Colling, Trevor(1995), "Renewal or Rigor Mortis? Union Responses to Contracting in Local Government," *Industrial Relations Journal,* 26(2), pp.134~145.

Corby, S. and G. White(1999), *Employee Relations in the Public Services: Themes and Issues,* London: Routledge.

Cully, Mark et al.(1999), *Britain at Work: As Depicted by the 1998 Workplace Employee Relations Survey,* London: Routledge.

Deaton, D. R. and P. B. Beaumont(1980), "The Determinants of Bargaining Structure : Some Large Scale Survey Evidence for Britain", *British Journal of Industrial Relations,* 18(2).

Dell' Aringa, C. and N. Lanfranchi(1999), "Pay Determination in the Public Service: An International Comparison", In S. Bach et al.(eds.), *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, Modernization or Inertia*?, London: Routledge.

DTI(Department of Trade and Industry)(2004), Trade Union Membership 2003, (www.dti.gov.uk(2005.8.4))

Due, J. et al.(1995), "Adjusting the Danish Model: Towards Centralised Decentralisation," in C. Crouch and F. Traxler (eds.), *Organised Industrial Relations in Europe: What Future?,* Aldershot: Avebury.

Elliott, R., C. Lucifora and D. Meurs(1999a), *Public Sector Pay Determination in the European Union,* London: Macmillan.

Elliott, R., C. Lucifora, and D. Meurs(1999b), "Public Sector Pay Determination in the European Union: Issues and Outcomes", in R. Elliott, C. Lucifora, and D. Meurs, *Public Sector Pay Determination in the European Union,* London: Macmillan.

Flanders, A.(1970), *Management and Unions,* London: Faber and Faber.

Fossum, J. A.(2002), *Labor Relations: Development, Structure, Process,* Boston: McGraw Hill/Irwin.

Goetschy J.(1998), "France: The Limits of Reform", A. Ferner and R. Hyman(eds.), *Changing Industrial Relations in Europe,* 2nd ed., Oxford: Blackwel.

Graham, H. and J. Ferry(1993), "Interest Arbitration in Ohio: The Narcotic Effect Revisited", *Journal of Collective Bargaining in the Public Sector,* Vol.22, Issue 2, pp.323~366.

Grimshaw, D.(2000), "Public Sector Employment, Wage Inequality and the Gender Pay Ration in the UK", *International Review of Applied Economics,* 14(4), pp.427~448.

Gross, J. S.(2003), "Recognition of Labor Unions in a Comparative Context: Has the United Kingdom Entered a

New Era?", *Chicago-Kent Law Review,* Vol.78.

Guillotin, Y. and D. Meurs(1999), "Wage Heterogeneity in the French Public Sector: Some First Insights," in R. Elliott et al.(eds.) *Public Sector Pay Determination in the European Union,* London: Macmillan.

Hughes, Owen E.(1998), *Public Management and Administration : An Introduction,* 2nd ed., London: Macmillan.

ILO(1996), *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO,* Fourth(revised) edition.

Ironside, M. and R. Seifert(1995), *Industrial Relations in Schools,* London and New York: Routledge.

Jacobi, O., B. Keller, and W. Mueller-Jentsch(1998), "Germany: Facing New Challenges", in A. Ferner and R. Hyman (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe,* 2nd. ed., Oxford: Blackwell.

Johnston, P.(1994), *Success While Others Fail: Social Movement Unionism and the Public Workplace,* Ithaca: ILR Press.

Johnson, S. M.(1984), *Teacher Unions in Schools,* Philadelphia: Temple University Press.

Katz, H. C. and T. A. Kochan(2000), *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations,* 2nd ed., Boston: McGraw-Hill.

Kearny, R. C.(2001), *Labor Relations in the Public Sector,* New York: Marcel Dekker, Inc.(3rd ed.)

Keller, B. K.(1999), "Germany: Negotiated Change, Modernization and the Challenge of Unification", in S. Bach et al.(eds.), *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, Modernization or Inertia?,* London: Routledge.

Kerchner, C. and D. Mitchell(1988), *The Changing Idea of a Teachers Union,* Lewes: The Palmer Press.

Kochan, T.(1994), "A Theory of Multilateral Collective Bargaining in City Governments," *Industrial and Labor Relations Review,* 27(4), pp.525~542.

Kreisberg, S.(2004), "The Future of Public Sector Unionism in the United States," *Journal of Labor Research,* 25(2).

Lieberman, M.(1958), *Education as a Profession,* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.

Loewisch, Manfred(1991), *Arbeitsrecht,* 3Auf., Werner-Verlag.

Millward, N., A. Bryson, and J. Forth(2000), *All Change at Work? British Employment Relations 1980~1998,* as Portrayed by the Workplace Industrial Relations Survey Series, London: Routledge.

Mosse, P. and R. Tchobanian(1999), "France: the Restructuring of Employment Relations in the Public Services," S. Bach, L. Bordogna, G. D. Rocca, and D. Winchester(eds.), *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, Modernization or Inertia?* London: Routledge.

Najita, J. M. and J. L. Stern(eds.)(2001), *Collective Bargaining in the Public Sector: The Experience of Eight States,* New York: M.E. Sharpe.

National Joint Council for Local Government Services(1997), "National Agreement on Pay and Conditions of Service"(Green Book).

Nomden, K.(2001), "Labour Relations in the Belgian, French, German and Dutch Public Services"(draft paper presented to the Annual Conference of the European Group of Public Administration, Vassa, 5~8 Sep. 2001).

OECD(Organization for Economic Cooperation and Development) (2004), *OECD Employment Outlook.*

_____(2001), *Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends.*

Olson, M.(1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities,* New Haven: Yale University Press.

Ozga, J. and M. Lawn(1981), *Teachers, Professionalism and Class: A Study of Organized Teachers,* London: The Falmer Press.

Pollitt, C.(1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience,* Oxford: Basil Blackwell.

Pollitt C. and H. Summa(1997), "Trajectories of Reform: Public Management in Four Countries", *Public Money and Management,* 17(1), pp.7~18.

Potter, E. E.(2001), "Labor's Love Lost? Changes in the U.S. Environment and Declining Private Sector Unionism," *Journal of Labor Research,* 22(2).

Salamon, M.(2000), *Industrial Relations: Theory and Practice,* London: Prentice Hall(4th ed.)

Traxler, F.(1998), "Collective Bargaining in the OECD: Developments, Preconditions and Effects", *European Journal of Industrial Relations,* 4(2), pp.207~226.

Treu T. et al.(1987), *Public Service Labour Relations: Recent Trends and Future Prospects,* Geneva: International Labour Office.

Tropp, A.(1959), *The School Teachers,* London: William Heinemann LTD.

Troy, L.(2001), "Twilight for Organized Labor", *Journal of Labor Research,* 22(2).

Urban, W. J.(1982), *Why Teachers Organized,* Detroit: Wayne State University Press.

Visser, J.(1999), "Societal Support for Social Dialogue: Europe's Trade Unions and Employers' Associations", in G. Huemer, M. Mesch, and F. Traxler(eds.), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU,* Aldershot: Ashgate.

White, G.(1999), "The Remuneration of Public Servants: Fair Pay or New Pay?," in S, Corby and G. White (eds.), *Employee Relations in the Public Servants: Themes and Issues,* London: Routlege, pp.73~94.

부　　록

<첨부자료 1> 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률
<첨부자료 2> 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률시행령
<첨부자료 3> 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률시행규칙
<첨부자료 4> 2000년도 교원 단체협약
<첨부자료 5> 2001년도 교원 단체협약
<첨부자료 6> 2002년도 교원 단체협약
<첨부자료 7> 서울특별시교육청과 교원노조간 2000년도 단체협약
<첨부자료 8> 서울특별시교육청과 교원노조간 2001년도 단체협약
<첨부자료 9> 서울특별시교육청과 교원노조간 2004년도 단체협약

<첨부자료 1>

공무원의노동조합설립및운영등에관한법률

[제정 2005.1.27 법률 7380호, 시행일 2006.1.28]

제1조(목적) 이 법은 헌법 제33조제2항의 규정에 의한 공무원의 노동기본권을 보장하기 위하여 노동조합및노동관계조정법 제5조 단서의 규정에 따라 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 "공무원"이라 함은 국가공무원법 제2조 및 지방공무원법 제2조에서 규정하고 있는 공무원을 말한다. 다만, 국가공무원법 제66조제1항 단서 및 지방공무원법 제58조제1항 단서의 규정에 의한 사실상 노무에 종사하는 공무원과 교원의 노동조합설립및운영등에관한법률의 적용을 받는 교원인 공무원을 제외한다.

제3조(노동조합 활동의 보장 및 한계) ① 이 법에 의한 공무원의 노동조합(이하 "노동조합"이라 한다)의 조직 및 가입과 노동조합과 관련된 정당한 활동에 대하여는 국가공무원법 제66조제1항 본문 및 지방공무원법 제58조제1항 본문의 규정을 적용하지 아니한다.

② 공무원은 노동조합의 활동을 함에 있어서 다른 법령이 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니된다.

제4조(정치활동의 금지) 노동조합과 그 조합원은 정치활동을 하여서는 아니된다.

제5조(노동조합의 설립) ① 공무원이 노동조합을 설립하고자 하는 경우에는 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·행정부·특별시·광역시·도·시·군·구(자치구를 말한다) 및 특별시·광역시·도의 교육청을 최소단위로 한다.

② 노동조합을 설립하고자 하는 자는 노동부장관에게 설립신고서를 제출하여야 한다.

제6조(가입범위) ① 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위는 다음 각호와 같다.

1. 6급 이하의 일반직공무원 및 이에 상당하는 연구 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 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 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 입장에 서서 업무를 수행하는 공무원
3. 교정·수사 그 밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원
4. 업무의 주된 내용이 노동관계의 조정·감독 등 노동조합의 조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원

③ 공무원이 면직·파면 또는 해임되어 노동조합및노동관계조정법 제82조제1항의 규정에 따라 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 때에는 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지는 노동조합원의 지위를 상실하는 것으로 보아서는 아니된다.

④ 제2항의 규정에 의한 공무원의 범위는 대통령령으로 정한다.

제7조(노동조합 전임자의 지위) ① 공무원은 임용권자의 동의를 얻어 노동조합의 업무에만 종사할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 동의를 얻어 노동조합의 업무에만 종사하는 자[이하 "전임자(專任者)"라 한다]에 대하여는 그 기간 중 국가공무원법 제71조 또는 지방공무원법 제63조의 규정에 따라 휴직명령을 하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 전임자에 대하여 그 전임기간 중 보수를 지급하여서는 아니된다.

④ 국가 및 지방자치단체는 공무원이 전임자임을 이유로 승급 그 밖의 신분에 관한 불이익한 처우를 하여서는 아니된다.

제8조(교섭 및 체결권한 등) ① 노동조합의 대표자는 그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항에 대하여 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장·행정자치부장관(행정부를 대표한다)·특별시장·광역시장·도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 특별시·광역시·도의 교육감 중 어느 하나에 해당하는 자(이하 "정부교섭대표"라 한다)와 각각 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 다만, 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.

② 정부교섭대표는 법령 등에 의하여 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항에 대하여 노동조합의 교섭요구가 있는 때에는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

③ 정부교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우 다른 정부교섭대표와 공동으로 교섭하거나, 다른 정부교섭대표에게 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 위임할 수 있다.

④ 정부교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우 정부교섭대표가 아닌 관계기관의 장으로 하여금 교섭에 참여하게 할 수 있고, 다른 기관의 장이 관리하거나 결정할 권한을 가진 사항에 대하여는 당해 기관의 장에게 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 위임할 수 있다.

⑤ 제2항 내지 제4항의 규정에 따라 정부교섭대표 또는 다른 기관의 장이 단체교섭을 하는 경우 소속공무원으로 하여금 교섭하고 단체협약을 체결하게 할 수 있다.

제9조(교섭의 절차) ① 노동조합은 제8조의 규정에 의한 단체교섭을 위하여 노동조합의 대표자와 조합원으로 교섭위원을 구성하여야 한다.

② 노동조합의 대표자는 제8조의 규정에 따라 정부교섭대표와 교섭하고자 하는 경우에는 교섭하고자 하는 사항에 대하여 권한을 가진 정부교섭대표에게 서면으로 교섭을 요구하여야 한다.

③ 정부교섭대표는 제2항의 규정에 따라 노동조합으로부터 교섭을 요구받은 때에는 교섭을 요구받은 사실을 공고하여 관련된 노동조합이 교섭에 참여할 수 있도록 하여야 한다.

④ 정부교섭대표는 제2항 및 제3항의 규정에 따라 교섭을 요구하는 노동조합이 2 이상인 경우에는 당해 노동조합에 대하여 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있다. 이 경우 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있다.

⑤ 정부교섭대표는 제1항 내지 제4항의 규정에 따라 관련된 노동조합과 단체협약을 체결한 경우 그 유효기간 중에는 당해 단체협약의 체결에 참여하지 아니한 노동조합이 교섭을 요구하더라도 이를 거부할 수 있다.

⑥ 제1항 내지 제5항의 규정에 의한 단체교섭의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(단체협약의 효력) ① 제9조의 규정에 따라 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다.

② 정부교섭대표는 제1항의 규정에 따라 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력하여야 한다.

제11조(쟁의행위의 금지) 노동조합과 그 조합원은 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행위를 하여서는 아니된다.

제12조(조정신청 등) ① 제8조의 규정에 의한 단체교섭이 결렬(決裂)된 경우에는 당사자 일방 또는 쌍방은 노동위원회법 제2조의 규정에 의한 중앙노동위원회(이하 "중앙노동위원회"라 한다)에 조정(調停)을 신청할 수 있다.

② 중앙노동위원회는 제1항의 규정에 따라 당사자 일방 또는 쌍방이 조정을 신청한 경우에는 지체 없이 조정을 개시하여야 한다. 이 경우 당사자 쌍방은 이에 성실히 임하여야 한다.

③ 중앙노동위원회는 조정안을 작성하여 이를 관계 당사자에게 제시하고 그 수락을 권고하는 동시에 그 조정안에 이유를 붙여 공표할 수 있다. 이 경우 필요한 때에는 신문 또는 방송에 보도 등 협조를 요청할 수 있다.

④ 조정은 제1항의 규정에 의한 조정신청이 있는 날부터 30일 이내에 종료하여야 한다. 다만, 당사자간의 합의가 있는 때에는 30일 이내의 범위에서 연장할 수 있다.

제13조(중재의 개시 등) 중앙노동위원회는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 지체 없이 중재(仲裁)를 행한다.

1. 제8조의 규정에 의한 단체교섭이 결렬되어 관계 당사자 쌍방이 함께 중재를 신청한 경우
2. 제12조의 규정에 의한 조정이 이루어지지 아니하여 제14조의 규정에 의한 공무원노동관계조정위원회(公務員勞動關係調整委員會) 전원회의에서 중재회부의 결정을 한 경우

제14조(공무원노동관계조정위원회의 구성) ① 제8조의 규정에 의한 단체교섭이 결렬된 경우 이를 조정·중재하기 위하여 중앙노동위원회에 공무원노동관계조정위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 공무원노동관계의 조정·중재를 전담하는 7인 이내의 공익위원으로 구성한다.

③ 제2항의 규정에 의한 공익위원은 노동위원회법 제6조 및 동법 제8조의 규정에 불구하고 공무원문제 또는 노동문제에 관한 지식과 경험을 갖춘 자 또는 사회적 덕망이 있는 자 중에서 중앙노동위원회 위원장의 추천과 노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉한다.

④ 제3항의 규정에 따라 공익위원을 위촉하는 경우에는 노동위원회법 제6조제2항의 규정에 불구하고 당해 공익위원에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 본다.

제15조(회의의 운영) ① 위원회에는 전원회의와 소위원회를 둔다.

② 전원회의는 제14조제2항의 규정에 의한 공익위원 전원으로 구성하며, 다음 각호의 사항을 담당한다.

1. 전국에 걸친 노동쟁의의 조정사건
2. 중재회부의 결정
3. 중재재정(仲裁裁定)

③ 소위원회는 위원회의 위원장이 중앙노동위원회 위원장과 협의하여 지명하는 3인으로 구성하며, 전원회의에서 담당하지 아니하는 조정사건을 담당한다.

제16조(중재재정의 확정 등) ① 관계 당사자는 중앙노동위원회의 중재재정이 위법하거나 월권(越權)에 의한 것이라고 인정하는 경우에는 행정소송법 제20조의 규정에 불구하고 그 중재재정서의 송달을 받은 날부터 15일 이내에 중앙노동위원회 위원장을 피고로 하여 행정소송을 제기할 수 있다.

② 제1항의 기간 이내에 행정소송을 제기하지 아니한 때에는 그 중재재정은 확정된다.

③ 제2항의 규정에 따라 중재재정이 확정된 때에는 관계 당사자는 이에 따라야 한다.

④ 중앙노동위원회의 중재재정은 제1항의 규정에 의한 행정소송의 제기에 의하여 그 효력이 정지되지 아니한다.

⑤ 제2항의 규정에 따라 확정된 중재재정의 내용은 제10조의 규정에 의한 단체협약과 동일한 효력을 가진다.

⑥ 중앙노동위원회는 필요한 경우 확정된 중재재정의 내용을 국회, 지방의회, 지방자치단체의 장 등에게 통보할 수 있다.

제17조(다른 법률과의 관계) ① 이 법의 규정은 공무원이 공무원직장협의회의설립·운영에관한법률에 의하여 직장협의회를 설립·운영하는 것을 방해하지 아니한다.

② 공무원에 적용할 노동조합 및 노동관계 조정에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 제3항에서 정하는 경우를 제외하고는 노동조합및노동관계조정법이 정하는 바에 따른다. 이 경우 동법 제3조 중 “團體交涉 또는 爭議行爲”는 “단체교섭”으로, 제4조 본문

중 "團體交涉·爭議行爲"는 "단체교섭"으로, 제10조제1항 각호외의 부분 중 "聯合團體인 勞動組合과 2 이상의 特別市·廣域市·道에 걸치는 單位勞動組合은 勞動部長官에게, 그 외의 勞動組合은 特別市長·廣域市長·道知事에게"는 "노동부장관에게"로, 제12조제1항 중 "勞動部長官 또는 特別市長·廣域市長·道知事(이하 "行政官廳"이라 한다)"는 "노동부장관"으로, 제30조제1항 및 제2항 중 "使用者"는 "정부교섭대표"로, 제58조·제60조제2항 내지 제4항 및 제61조제3항 중 "調停委員會 또는 單獨調停人"은 "공무원노동관계조정위원회"로, 제59조 중 "調停委員會의 委員長 또는 單獨調停人"은 "공무원노동관계조정위원회 위원장"으로, 제60조제3항 중 "第1項의 規定에 의한 調停案"은 "조정안"으로, "제61조제1항 중 "調停委員 全員 또는 單獨調停人"은 "공무원노동관계조정위원회 위원 전원"으로, 제66조제1항·제67조 및 제68조제2항 중 "仲裁委員會"는 "공무원노동관계조정위원회"로, 제94조 중 "第88條 내지 第93條"는 "제93조"로 보고, 동법 중 "勤勞者"는 "공무원"으로, "使用者"(동법 제30조의 "使用者"를 제외한다)는 "기관의 장, 공무원에 관한 사항에 대하여 기관의 장을 위하여 행동하는 자"로, "行政官廳"은 "노동부장관"으로 본다.

③노동조합및노동관계조정법 제2조제4호라목 단서, 제24조, 제29조, 제36조 내지 제46조, 제51조 내지 제57조, 제60조제1항·제5항, 제62조 내지 제65조, 제66조제2항, 제69조 내지 제80조, 제81조제2호 단서, 제88조 내지 제92조, 제96조제1항제3호 및 법률 제5310호 勞動組合및勞動關係調整法 부칙 제5조제1항 및 제2항의 규정은 이 법에 의한 노동조합에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.

제18조(벌칙) 제11조의 규정을 위반하여 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 개정) ① 국가공무원법 중 다음과 같이 개정한다.

제43조제1항 중 "第71條第1項第3號·第5號"를 "제71조제1항제3호·제5호·제6호"로 한다.

제71조제1항에 제6호를 다음과 같이 신설한다.

6. 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률 제7조의 규정에 따라 노동조합 전임자로 종사하게 된 때

제72조에 제9호를 다음과 같이 신설한다.

9. 제71조제1항제6호의 규정에 의한 휴직기간은 그 전임기간으로 한다.

② 지방공무원법 중 다음과 같이 개정한다.

제41조제1항 중 "第63條第1項第3號·第5號"를 "제63조제1항제3호·제5호·제6호"로 한다.

제63조제1항에 제6호를 다음과 같이 신설한다.

6. 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률 제7조의 규정에 따라 노동조합 전임자로 종사하게 된 때

제64조에 제9호를 다음과 같이 신설한다.

9. 제63조제1항제6호의 규정에 의한 휴직기간은 그 전임기간으로 한다.

③ 노동위원회법 중 다음과 같이 개정한다.

제15조제1항 중 "仲裁委員會 및 敎員勞動關係調整委員會"를 "중재위원회(仲裁委員會)·교원노동관계조정위원회(敎員勞動關係調整委員會) 및 공무원노동관계조정위원회(公務員勞動關係調整委員會)"로 하고, 동조에 제6항을 다음과 같이 신설한다.

⑥ 공무원노동관계조정위원회는 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률이 정하는 바에 따라 설치·구성하며, 동법의 규정에 의한 조정·중재 그 밖에 이와 관련된 사항을 처리한다.

<첨부자료 2>

공무원의노동조합설립및운영등에관한법률시행령

제1조(목적) 이 영은 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(산하조직 설치사실의 통보) ① 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」(이하 "법"이라 한다) 제5조의 규정에 따라 설립된 공무원의 노동조합(이하 "노동조합"이라 한다)이 지부·분회 등 산하조직을 설치한 경우 노동조합의 대표자는 그 사실을 다음 각 호의 구분에 따라 노동부장관 또는 지방노동관서의 장에게 통보하여야 한다.

1. 연합단체인 노동조합, 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 행정부의 노동조합 그 밖의 전국규모의 단위노동조합의 경우에는 노동부장관
2. 제1호의 노동조합 외의 노동조합의 경우에는 지방노동관서의 장

② 제1항의 규정에 의한 산하조직 설치사실의 통보에 관하여 필요한 사항은 노동부령으로 정한다.

제3조(노동조합 가입이 금지되는 공무원의 범위) 법 제6조제2항 및 제4항의 규정에 따라 노동조합에 가입할 수 없는 공무원의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공무원
   가. 법령·조례 또는 규칙에 따라 다른 공무원을 지휘·감독하며 그 복무를 관리할 권한과 책임을 부여받은 공무원(직무 대리자를 포함한다)
   나. 훈령 또는 사무분장 등에 따라 부서장을 보조하여 부서 내 다

른 공무원의 업무 수행을 지휘·감독하거나 총괄하는 업무에 주로 종사하는 공무원

2. 인사·보수에 관한 업무를 수행하는 공무원 등 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장에 서서 업무를 수행하는 공무원 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 업무에 주로 종사하는 공무원(자료정리 등 단순히 업무를 보조하는 자를 제외한다)
   가. 공무원의 임용·복무·징계·소청심사·보수·연금 그 밖에 후생복지에 관한 업무
   나. 노동조합 및 「공무원직장협의회의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 직장협의회에 관한 업무
   다. 예산·기금의 편성 및 집행(단순집행을 제외한다)에 관한 업무
   라. 행정기관의 조직과 정원의 관리에 관한 업무
   마. 감사에 관한 업무
   바. 보안업무, 질서유지업무, 청사시설의 관리 및 방호에 관한 업무, 비서·운전업무
3. 교정·수사 그 밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공무원
   가. 「공무원임용령」 별표 1의 공무원 중 교정·소년보호·보호관찰·검찰사무·마약수사·출입국관리 및 철도공안 직렬의 공무원
   나. 조세범 처벌절차 법령에 따라 검찰총장 또는 검사장의 지명을 받아 조세범칙사건의 조사를 전담하는 공무원
   다. 수사업무에 주로 종사하는 공무원
   라. 국가정보원에 근무하는 공무원
4. 업무의 주된 내용이 노동관계의 조정·감독 등 노동조합의 조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공무원
   가. 「노동위원회법」에 따른 노동위원회의 사무국에서 조정사건이

나 심판사건의 업무를 담당하는 공무원

나. 「근로기준법」에 따라 노동부 및 그 소속기관에서 「근로기준법」, 「산업안전보건법」 그 밖의 노동관계 법령 위반의 죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 행하는 근로감독관

다. 「선원법」에 따라 「선원법」 및 「근로기준법」 그 밖의 선원근로관계 법령 위반의 죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 행하는 선원근로감독관

라. 지방자치단체에서 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따른 노동조합 설립신고, 단체협약 및 쟁의행위 등에 관한 업무에 주로 종사하는 공무원

제4조(비교섭 사항) 법 제8조제1항 단서에서 "법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항"이라 함은 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 정책의 기획 또는 계획의 입안 등 정책결정에 관한 사항
2. 공무원의 채용·승진 및 전보 등 임용권의 행사에 관한 사항
3. 기관의 조직 및 정원에 관한 사항
4. 예산·기금의 편성 및 집행에 관한 사항
5. 행정기관이 당사자인 쟁송(불복신청을 포함한다)에 관한 사항
6. 기관의 관리·운영에 관한 그 밖의 사항

제5조(교섭권 위임사실 등의 통보) 법 제8조제1항의 규정에 따른 정부교섭대표(이하 "정부교섭대표"라 한다)는 법 제8조제3항 내지 제5항의 규정에 따라 공동으로 교섭하거나, 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 위임하는 등의 경우에는 그 사실을 상대방에게 통보하여야 한다. 이 경우 관련 정부교섭대표 및 관계기관의 장 등의 성명과 위임내용 등을 구체적으로 명시하여야 한다.

제6조(교섭요구의 시기) 법 제9조제2항의 규정에 따른 교섭요구는 노동부령이 정하는 바에 따라 단체협약의 유효기간 만료일 3월 전부터 교섭개시 예정일 30일 전까지 이를 하여야 한다.

제7조(교섭요구사실의 공고와 교섭참여) ① 법 제9조제3항의 규정에

따른 교섭요구사실의 공고는 교섭의 요구를 받은 후 지체 없이 이를 하여야 한다.

② 법 제9조제3항의 규정에 따라 교섭에 참여하고자 하는 노동조합은 제1항의 규정에 따른 공고일부터 7일 이내에 노동부령이 정하는 바에 따라 정부교섭대표에게 교섭을 요구하여야 한다.

③ 정부교섭대표는 제2항의 규정에 따른 교섭요구기간이 만료된 후 지체 없이 법 제9조제2항 및 동조제3항의 규정에 따라 교섭요구를 한 노동조합(이하 "교섭노동조합"이라 한다)을 공고하고, 교섭노동조합에게 통보하여야 한다.

④ 정부교섭대표는 제6조 및 제2항의 규정에 따른 교섭요구기간 안에 교섭요구를 하지 아니한 노동조합의 교섭요구에 대하여는 이를 거부할 수 있다.

제8조(교섭위원의 선임) ① 교섭노동조합은 제7조제3항의 규정에 따른 공고일부터 20일 이내에 교섭위원을 선임하여 교섭노동조합의 대표자가 각각 서명 또는 날인한 서면으로 정부교섭대표에게 통보하여야 한다. 이 경우 교섭위원의 수는 조직의 규모 등을 고려하여 정하되, 10인 이내가 되도록 하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 교섭위원의 선임에 있어 교섭노동조합이 2 이상인 경우에는 교섭노동조합간의 합의에 따라 교섭위원을 선임하되, 제1항 전단의 규정에 따른 기간 안에 합의하지 못하는 때에는 교섭노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하여야 한다.

제9조(교섭의 준비·개시 등) 노동관계 당사자는 제8조제1항의 규정에 따른 교섭위원의 선임통보가 있은 후 지체 없이 교섭내용·교섭일시·교섭장소 그 밖의 교섭에 필요한 사항을 협의하고 교섭을 개시하여야 한다.

제10조(단체협약의 이행통보) 정부교섭대표는 법 제10조제1항의 규정에 따라 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 단체협약의 내용에 대한 이행결과를 당해 단체협약의 유효기간 만료일 3월 전까지 상대방에게 서면으로 통보하여야 한다.

제11조(노동쟁의의 조정 또는 중재의 통보 등) ①「노동위원회법」 제2

조제2항의 규정에 따른 중앙노동위원회(이하 “중앙노동위원회”라 한다)는 법 제12조 또는 법 제13조의 규정에 따른 조정 또는 중재를 하게 된 경우 지체 없이 이를 서면으로 관계 당사자에게 통보하여야 한다.

② 중앙노동위원회는 법 제12조 또는 법 제13조제1호의 규정에 따른 조정 또는 중재의 신청을 받은 경우 그 신청내용이 법 제12조 또는 법 제13조의 규정에 따른 조정 또는 중재의 대상이 아니라고 인정하는 때에는 신청인에게 그 사유와 조정 또는 중재 외의 다른 해결방법을 알려주어야 한다.

③ 법 제12조 또는 법 제13조제1호의 규정에 따른 조정 또는 중재의 신청방법에 관하여는 노동부령으로 정한다.

제12조(공무원노동관계조정위원회의 구성) ① 법 제14조제2항의 규정에 따른 공무원노동관계조정위원회(이하 “위원회”라 한다)의 공익위원 중 1인은 상근으로 한다.

② 중앙노동위원회 위원장은 법 제14조제3항의 규정에 따라 공익위원을 추천함에 있어 관련 기관 또는 단체의 의견을 들을 수 있다.

③ 법 제15조의 규정에 따른 소위원회(이하 “소위원회”라 한다)의 위원장은 소위원회의 위원 중에서 위원회의 위원장이 중앙노동위원회의 위원장과 협의하여 지명하는 자가 되며, 소위원회의 위원장은 소위원회의 의장이 된다.

제13조(부당노동행위 구제신청의 통보) 「노동위원회법」 제2조제1항의 규정에 따른 노동위원회는 「노동조합 및 노동관계조정법」 제82조의 규정에 따라 공무원 또는 노동조합으로부터 구제신청을 받은 때에는 지체 없이 그 사실을 상대방인 행정관청과 소관 소청심사위원회에 통보하여야 한다.

제14조(다른 대통령령과의 관계) ① 공무원에 적용할 노동조합 및 노동관계 조정에 관하여 이 영에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 제2항에서 정하는 경우를 제외하고는 「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」이 정하는 바에 따른다. 이 경우 동법 시행령 제9조제1항 본문 중 “노동부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사(이하 “행정관청”

이라 한다)"는 "노동부장관"으로, 제9조제3항·제11조제2항 및 제13조제4항 중 "당해 사업 또는 사업장의 사용자나 사용자단체"는 각각 "당해 기관의 장"으로, 제10조제4항 중 "사업 또는 사업장"은 각각 "기관"으로, 제29조제1항 중 "노동위원회"는 "중앙노동위원회"로, 제30조제1항 중 "중재위원회"는 "공무원노동관계조정위원회"로, 제33조제1항 각 호 외의 부분 단서 중 "연합단체인 노동조합과 전국규모의 산업별 단위노동조합"은 "연합단체인 노동조합, 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 행정부의 노동조합 그 밖의 전국규모의 단위노동조합"으로, 동항제14호 중 "법 제96조"는 "법 제96조(동조제1항제3호를 제외한다)"로 보고, 동법 시행령 중 "근로자"는 "공무원"으로, "행정관청"은 각각 "노동부장관"으로 본다.

② 「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」 제7조, 제8조, 제11조제1항제4호, 제14조, 제17조 내지 제26조, 제28조, 제29조제2항, 제31조, 제32조 및 제33조제1항제10호 내지 제13호·제17호·제18호의 규정은 노동조합에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.

부 칙

이 영은 2006년 1월 28일부터 시행한다.

<첨부자료 3>

공무원의노동조합설립및운영등에관한법률시행규칙

제1조(목적) 이 규칙은 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」 및 동법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(산하조직 설치사실의 통보) 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률」(이하 "법"이라 한다) 제5조의 규정에 따라 설립된 공무원의 노동조합(이하 "노동조합"이라 한다)의 대표자가 「공무원의노동조합설립및운영등에관한법률시행령」(이하 "영"이라 한다) 제2조의 규정에 따라 지부·분회 등의 노동조합 산하조직 설치사실을 노동부장관 또는 지방노동관서의 장에게 통보하는 경우에는 별지 제1호 서식의 노동조합 산하조직 설치통보서에 노동조합의 규약 또는 지부·분회 등의 운영규정을 첨부하여야 한다.

제3조(교섭요구서의 제출) 영 제6조 및 영 제7조제2항의 규정에 따라 교섭을 요구하고자 하는 노동조합의 대표자는 별지 제2호 서식의 단체교섭요구서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 정부교섭대표에게 제출하여야 한다.

1. 노동조합 설립신고증 사본(지부·분회 등의 경우 교섭권이 있음을 증명하는 서류를 포함한다)
2. 교섭 요구사항

제4조(조정 등의 신청) ① 영 제11조제3항의 규정에 따라 조정 또는 중재를 신청하고자 하는 자는 별지 제3호 서식의 노동쟁의 조정신청서 또는 별지 제4호 서식의 노동쟁의 중재신청서에 다음 각 호의 사항을 기재한 서류를 첨부하여 「노동위원회법」 제2조의 규정에 따른 중앙노동위원회(이하 "중앙노동위원회"라 한다)에 제출하여야 한다.

1. 단체교섭의 경위

2. 당사자간의 의견이 일치하지 아니하는 사항 및 이에 대한 당사자의 주장내용
3. 그 밖에 당사자의 주장내용과 관련되는 사항으로서 조정 또는 중재에 참고가 될 수 있는 사항

② 중앙노동위원회는 제1항의 규정에 따라 신청을 받은 경우와 조정 또는 중재를 종료한 경우에는 그 내용을 노동부장관 또는 관할 지방노동관서의 장에게 지체 없이 통보하여야 한다.

제5조(서식 등) 법 및 영의 시행을 위하여 필요한 서식은 다음 각 호와 같다.

1. 법 제5조제2항·제17조제2항 및 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 "노동조합법"이라 한다) 제10조제1항의 규정에 따른 노동조합 설립신고서: 별지 제5호 서식
2. 법 제17조제2항 및 노동조합법 제12조제1항의 규정에 따른 노동조합 설립신고증: 별지 제6호 서식
3. 법 제17조제2항 및 노동조합법 제12조제2항 및 「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」(이하 "노동조합법 시행령"이라 한다) 제9조제1항의 규정에 따른 노동조합 설립신고사항 보완요구서 : 별지 제7호 서식
4. 법 제17조제2항 및 노동조합법 제13조제1항 및 노동조합법 시행령 제10조제1항의 규정에 따른 노동조합 설립신고사항 변경신고서 : 별지 제8호 서식
5. 법 제17조제2항 및 노동조합법 제13조제2항의 규정에 따른 노동조합 현황 정기통보서: 별지 제9호 서식
6. 법 제17조제2항 및 노동조합법 제18조제3항 또는 제4항의 규정에 따른 총회 또는 대의원회 소집권자 지명요구서: 별지 제10호 서식
7. 법 제17조제2항 및 노동조합법 제18조제3항 또는 제4항의 규정에 따른 총회 또는 대의원회소집권자 지명서: 별지 제11호 서식
8. 법 제17조제2항 및 노동조합법 제21조 또는 제31조제3항의 규정에 따른 규약, 결의·처분, 단체협약의 시정명령서 : 별지 제12호

서식

9. 법 제17조제2항 및 노동조합법 제27조의 규정에 따른 자료제출요구서 : 별지 제13호 서식
10. 법 제17조제2항 및 노동조합법 제28조제2항의 규정에 따른 노동조합 해산신고서 : 별지 제14호 서식
11. 법 제17조제2항 및 노동조합법 제31조제2항의 규정에 따른 단체협약신고서 : 별지 제15호 서식
12. 영 제14조제1항 및 노동조합법 시행령 제9조제2항의 규정에 따른 시정요구서 : 별지 제16호 서식
13. 영 제14조제1항 및 노동조합법 시행령 제9조제2항의 규정에 따른 시정결과보고서 : 별지 제17호 서식
14. 영 제14조제1항 및 노동조합법 시행령 제10조제3항의 규정에 따른 노동조합 설립신고사항 변경신고증 : 별지 제18호 서식
15. 제6조제1항 및 「노동조합 및 노동관계조정법 시행규칙」(이하 "노동조합법 시행규칙"이라 한다) 제4조의 규정에 따른 노동조합 설립신고증 재교부신청서 : 별지 제19호 서식
16. 제6조제1항 및 노동조합법 시행규칙 제7조의 규정에 따른 노동단체카드 : 별지 제20호 서식

제6조(다른 부령과의 관계) ① 공무원에 적용할 노동조합 및 노동관계조정에 관하여 이 규칙에서 정하지 아니한 사항에 관하여는 제2항에서 정하는 경우를 제외하고는 노동조합법 시행규칙이 정하는 바에 따른다. 이 경우 노동조합법 시행규칙 제2조 본문 중 "노동부장관, 지방노동관서의 장 또는 특별시장·광역시장·도지사"는 "노동부장관 또는 지방노동관서의 장"으로, 동조제4호 중 "사업 또는 사업장"은 각각 "기관"으로, "근로자"는 "공무원"으로, 제5조 중 "행정관청"은 각각 "지방노동관서의 장"으로, 제7조제2항 중 "행정관청(노동부장관을 제외한다)"은 "지방노동관서의 장"으로 보고, 노동조합법 시행규칙 중 "행정관청"은 각각 "노동부장관 또는 지방노동관서의 장"으로 본다.

② 「노동조합법 시행규칙」 제11조의2 내지 제15조 및 제16조의 규정은 노동조합에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.

부 칙

이 규칙은 2006년 1월 28일부터 시행한다.

<첨부자료 4>

2000년도 교원 단체협약

교육부와 전국교직원노동조합 및 한국교원노동조합은 헌법과 교원의 노동조합설립및운영등에관한법률 등 관계 법령이 정하는 바에 따라 바람직한 교원노동관계의 형성을 위하여 본 단체협약을 체결한다.

제1장 총 칙

제1조(적용범위) 본 단체협약은 교육부와 전국교직원노동조합 및 한국교원노동조합(이하 "교원노조"라 한다) 그리고 국·공립학교 교원인 교원노조의 조합원(이하 "조합원"이라 한다)에게 적용한다. 다만, 본 단체협약과 각 시·도 교육감 및 교원노조(교원노조의 규약에 의한 시·도 단위의 내부조직을 포함한다) 간에 체결된 단체협약간에 내용상 상충되는 부분이 있을 경우에는 그 사항이 시·도 교육감의 고유한 권한에 속하는 사항이 아닌 한 본 단체협약이 우선 적용된다.

제2장 조합활동

제2조(교원노조 사무실 제공) 교육부는 교원노조의 규약에 의한 중앙조직이 사용할 전용사무실 임차비용을 정부예산에 반영한다.

제3조(조합활동의 보장) ① 교원노조의 전임자가 아닌 교원노조 조합원이 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 제6조의 규정에 의한 단체교섭 또는 교원의노동조합설립및운영등에관한법률시행령 제3조의 규정에 의한 교섭관련협의에 교섭위원으로 참석하는 경우에는 당해 학교장의 허가를 얻어 교원의 근무시간 중에 이를 할 수 있다.

② 교육부는 교원노조 전임자가 아닌 조합원이 제1항의 규정에 의한

단체교섭 또는 교섭관련협의에 교섭위원으로 참석하는 경우 그에 소요되는 시간은 학교장으로부터 공가를 허가받을 수 있도록 교원복무 관련 규정 개정을 추진한다.

제4조(조합활동중 사고의 공무상 재해인정) 교육부는 교원노조의 전임자 또는 전임자가 아닌 조합원이 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 제6조 및 교원의노동조합설립및운영등에관한법률시행령 제3조의 규정에 의한 단체교섭 또는 교섭관련협의에 직접 참여하는 과정에서 질병・사고 등 재해를 당한 때에는 공무원연금법등 관계 법령이 정한 바에 따라 공무상 재해로 인정될 수 있도록 노력한다.

제5조(연수과정에서의 강좌 개설) ① 교육부는 바람직한 교원노동관계의 형성을 위하여 교육부가 직접 관장하는 교원연수기관의 신임교사 연수과정 등 교원연수과정에 일정시간의 교원노동관계 관련 과목의 개설・운용을 추진한다.

② 교육부는 시·도교육감이 직접 관장하는 교원연수기관에도 제1항의 규정에 의한 조치가 이루어질 수 있도록 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 교원노동관계 관련 과목의 개설·운용에 필요한 사항은 교원노조의 협조를 얻을 수 있다.

제6조(조합비 등 일괄공제) ① 교원노조 조합원의 급여지출권한을 가진 자(이하 이 조에서 "학교의 장"이라 한다)는 교원노조의 의뢰가 있을 때에는 월정액 조합비를 매월 공제하여 급여 지급일로부터 3일 이내에 교원노조가 정하는 금융기관의 예금구좌에 입금하여야 한다.

② 교원노조는 조합원의 월정액 조합비를 매월 일괄 공제하여 지급받고자 할 경우에는 해당 조합원으로부터 징구한 월정액 조합비일괄공제동의서와 매월 공제할 월정액 조합비 액수, 신규가입 및 탈퇴 조합원의 명단 및 입금해야 할 금융기관의 예금구좌를 급여지급일 10일 전까지 해당 조합원 소속 학교의 장에게 통보하여 일괄공제를 의뢰하여야 한다. 이 경우 교원노조의 일괄공제 의뢰의 지연, 착오 또는 이 규정에 의한 의무를 위반함에 따라 발생하는 불이익은 교원

노조가 부담한다.

③ 제1항의 규정에 불구하고 조합원 본인이 소속 학교의 장에게 조합비를 일괄 공제하지 않을 것을 구두 또는 서면으로 요청하는 경우에는 소속 학교의 장은 조합비를 공제하여서는 아니된다.

제7조(자료제공 협조) 교육부와 교원노조 간에 자료 제공 요청이 있을 경우에는 상호간에 최대한 협조한다.

제3장 보수·근무조건·후생복지

제8조(보수 인상) 교육부는 교원의 처우개선을 위하여 교원 보수를 연차적으로 중견기업 수준으로 인상되도록 추진하되, 다른 공무원보다 우대될 수 있도록 소요예산을 확보한다.

제9조(교원 보수체계 개편) 교육부는 교원의 처우개선을 위하여 생애수요를 반영하는 생활급 보수체계 도입 등 교원 보수체계 개편안 마련을 추진한다.

제10조(기말수당 일부의 기본급화) 교육부는 교원의 처우개선을 위하여 기말수당 일부의 본봉편입을 추진한다.

제11조(초등교원과 중등교원 간 수당 차이 해소) 교육부는 초등교원과 중등교원의 수당간 형평성을 유지하기 위하여 중등교원에게 학교별로 학교운영지원비에서 지급하는 연구비와 초등교원에게 지급하는 보전수당가산금 등이 동일 수준으로 지급될 수 있도록 한다.

제12조(교직수당가산금 중 보직교사·학급담당 수당 인상) 교육부는 보직교사 및 학급담당교사에게 지급하는 교직수당 가산금을 각각 6만원과 8만원으로 인상한다.

제13조(표준수업시수 설정 및 초과수업수당 지급) ① 교육부는 교원의 업무부담을 경감하고 원활한 업무수행을 위하여 학교급별로 교과·특별·재량활동시간 등을 포함하여 표준수업시수를 설정한다.

② 교육부는 제1항의 규정에 의한 표준수업시수를 초과하는 부분에 대하여 적정수준의 초과수업수당이 지급될 수 있도록 「공무원수당규정」 개정을 추진한다.

제14조(대학생자녀 학비보조수당 지급) 교육부는 대학생 자녀를 둔 교원에 대하여 대학에 재학 중인 자녀 1인의 학비(국립대학교 입학금, 수업료, 기성회비의 반액수준)에 상당하는 자녀학비보조수당의 지급을 추진한다.

제15조(보건활동수당 지급) 교육부는 양호교사에 대하여 월 3만원의 보건활동수당을 신설한다.

제16조(가족수당 지급요건 개선) 교육부는 부양의무를 가진 교원이 근무형편상 별거하고 있는 경우 별거 부양가족에 대한 가족수당 지급을 추진한다.

제17조(일·숙직비 인상) 교육부는 일·숙직비의 현실화를 추진한다.

제18조(교통비 인상) 교육부는 교원에게 지급되는 교통비의 월 2만원 인상을 추진한다.

제19조(이전비 지급) 교육부는 시·도 교육감 등의 소속교원이 인사이동으로 인하여 거주지를 변경하는 경우 공무원여비규정에 따른 이전비가 지급될 수 있도록 한다.

제20조(교원의 대학원 학비 소득공제) 교육부는 교원 본인이 대학원에 수학할 경우 학비를 근로소득공제 받을 수 있도록 추진한다.

제21조(무주택 교원의 주택전세자금 지원) 교육부는 무주택 교원의 주택전세자금마련을 지원하기 위하여 대한교원공제회가 시행하는 전세자금 융자액을 상향 조정하고 이자율이 인하되도록 지도한다.

제22조(교원연수경비 지원) 교육부는 시·도교육감 등에게 향후 소속교원에 대한 교원연수경비의 지원이 확대될 수 있도록 한다.

제23조(산업체 경력교원 등의 임용전 경력 인정) 교육부는 산업체 경력이 있는 교원 및 유사경력이 있는 양호교사 등의 교원임용전 경력이 적정수준에서 인정될 수 있도록 「공무원보수규정」 개정을 추진한다.

제24조(공무상 재해인정) 교육부는 교원이 업무수행과 관련하여 질병·사고 등 재해를 당한 때에는 공무원연금법, 사립학교교직원연금법 등 관계법령의 규정에 따라 공무상 재해로 인정될 수 있도록 노력한다.

제25조(교과연구실) 교육부는 각급 학교에서 각 교과단위의 연구시설을 확충할 수 있도록 하기 위하여 각 시·도 교육감이 자율적으로 당해 시·도의 학교시설계획에 교과단위 연구시설을 포함할 수 있도록 하고 학교장이 기존의 평면계획을 변경할 수 있도록 하여 필요한 공간을 확보할 수 있도록 한다.

제26조(노트북 컴퓨터 지급) 교육부는 교원에게 지급하는 컴퓨터의 일정량을 노트북 컴퓨터로 지급할 수 있도록 하는 방안을 제2단계 교육정보화종합계획에 반영한다.

제27조(소프트웨어 보급대책 마련) 교육부는 교육기관에 대한 소프트웨어 기증의 면세 추진 등을 포함한 국가 차원의 안정적인 소프트웨어 보급대책 마련을 추진한다.

제28조(사무자동화기기 확충) 교육부는 시·도 교육감에게 각급 학교에 팩스, 모뎀, 복사기, 인쇄기 등의 사무자동화 기기를 단계적으로 배치하도록 한다.

제29조(부부교사의 시·도간 인사교류) 교육부는 각 시·도 교육감에게 소속 교원 중 시·도를 달리하여 근무하는 부부교원이 희망하는 동일 시·도 내에서 근무할 수 있게 시·도간 인사교류를 활성화하는 방안을 마련하도록 한다.

제30조(퇴직교원 포상기준) 교육부는 퇴직교원에 대한 정부포상시 유치원 및 초·중등교원과 대학교원의 포상 기준에 차별을 두지 않도록 한다.

제31조(사립학교 교원의 신분보장) 교육부는 시·도 교육감에게 사립학교의 폐교·폐과, 학급수 감축 등의 사유로 과원이 발생한 경우 당해 시·도의 교원 수급에 지장이 없는 범위 내에서 공립학교 교원으로 특별채용 하도록 한다.

제32조(자율연수휴직제) 교육부는 15년 이상 근무한 교원 중 임용권자의 허가를 받은 교원이 국내 교육·연수기관에서 자율 연수할 경우 봉급 및 보수성 수당의 50%를 지급받고 휴직할 수 있는 자율연수휴직제 도입을 추진한다.

제33조(여성교원 보건휴가) 교육부는 시·도 교육감 등에게 여성교

원이 임신한 때에 검진을 위한 경우 또는 매 생리기에 매월 1일의 여성보건휴가가 차질 없이 시행되도록 하는 방안을 마련하도록 한다.

제34조(임신중인 여성교원의 보호) 교육부는 시·도 교육감 등에게 임신중인 여성교원의 요구가 있는 때에는 각급 학교장이 수업과 학교업무에 지장을 주지 않는 범위 내에서 경미한 업무를 부여하는 등 모성보호를 위한 배려를 하도록 하는 방안을 마련하도록 한다.

제35조(여성교원 출산휴가의 적용) 교육부는 시·도 교육감 등에게 여성교원의 출산휴가가 임신 4개월 이상의 분만·유산·사산의 경우에도 포함하여 실시될 수 있도록 한다.

제36조(출산휴가 기간의 연장) 교육부는 임신 중인 공무원에게 90일의 출산휴가를 줄 수 있는 법령개정이 추진되는 경우에 동 법령이 통과될 수 있도록 적극 노력한다.

제37조(배우자의 출산휴가) 교육부는 임신 중인 여성의 배우자에게도 일정기간의 출산휴가를 줄 수 있는 법령개정이 추진되는 경우에 동 법령이 통과될 수 있도록 적극 노력한다.

제38조(여성교원의 육아시간) 교육부는 시·도 교육감 등에게 생후 1년 미만의 유아를 가진 여성교원의 신청이 있는 때에는 각급 학교장이 수업과 학교 업무에 지장이 없는 범위 내에서 1일 1시간씩의 육아시간을 허용하도록 한다.

제39조(불필요한 장부폐지) 교육부는 시·도 교육감 등에게 각급 학교의 장이 학교 내에 불필요한 장부를 비치하지 않도록 한다.

제4장 보 칙

제40조(소요예산 반영) 교육부는 본 협약의 내용 중 교원의 보수 및 처우개선에 필요한 예산은 2001년도 정부예산에 반영될 수 있도록 적극 노력한다.

제41조(이행책임 및 이행방법) ① 교육부와 교원노조는 본 협약의 내용을 성실히 이행하도록 상호 노력하여야 한다.

② 교육부는 본 협약의 내용 중 법령, 조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례의 위임을 받아 규정되는 내용에 대해서는 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 제7조제2항에 의거 동 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력한다.

③ 교육부는 본 단체협약의 내용 중 교육부가 아닌 타 정부부처와 기타 기관(시·도 교육청 등 지방교육행정기관을 제외한다) 및 단체와 관련되는 사항의 이행은 당해 관련 기관 및 단체와 협의하여 추진하고, 시·도 교육감과 국립학교의 장의 권한에 관련되는 사항의 이행은 그 이행을 적극 권장하는 방법으로 추진한다.

부 칙

제1조(유효기간) 본 협약의 유효기간은 협약 체결 일부터 1년으로 한다.

제2조(협약갱신) 교육부와 교원노조 쌍방 중 어느 일방이 본 협약을 갱신코자 할 때에는 유효기간 만료 30일 이전에 갱신 요구안을 제출하여야 하며 동 기간 중에 어느 일방도 갱신 요구안을 제출하지 않았을 때에는 본 협약은 자동 갱신된 것으로 간주하여 효력이 지속된다.

제3조(보충협약 및 재교섭) 교육부와 교원노조 쌍방은 본 협약의 유효기간 중에 보충협약 체결 및 재교섭을 요구할 수 없다. 다만, 경제적·사회적 여건의 중대한 변화 등 특별한 사정으로 인하여 본 협약의 일부를 수정하거나 보완할 필요가 있을 경우에는 쌍방의 합의에 의하여 보충협약을 체결할 수 있다.

제4조(협약서의 보관) 본 단체협약서는 이를 증거하기 위해 4부를 작성하여 교육부와 교원노조가 각각 1부씩 보관하고, 1부는 행정관청에 신고한다.

교육부와 교원노조는 1999년 7월 1일 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 시행 이후 단체협약을 체결하기 위하여 6차례의 교섭관련협

의, 22차례의 교섭소위원회, 4차례의 본교섭위원회를 개최하여 교섭의제와 관련된 논의를 충분히 거친 후, 단체협약의 의제와 내용에 대해 양 당사자간에 최종 합의하고, 단체협약을 체결하기 위하여 본 "교육부와 교원노조간 단체협약(안)"을 작성하였으며 이를 증거하기 위해 단체협약의 체결권한을 가진 양 당사자의 대표자가 각각 서명 날인한다.

2000. 6. 10

교육부장관	**문용린**
전국교직원노동조합 위원장	**이부영**
한국교원노동조합 위원장	**임태룡**

협약에 포함되지 않은 4가지 합의 사항

1. 교육부는 초·중등 교육정책과 관련하여 교육부 내에 구성되어 있거나 앞으로 구성되는 법정·비법정 각종 위원회 및 협의회에 교원노조 등 교직단체의 참여를 보장한다.

2. 교육부는 초·중등 교육정책에 관한 의견수렴을 위한 간담회를 교원노조 등 교직단체와 단체교섭이 없는 분기에 분기별로 1회씩 개최한다.

3. 이번 단체교섭에서 교원노조가 제안한 조합활동 보장에 관한 사항은 교육부와 교원노조 간에 이견이 대립될 수 있으므로 당분간 논의를 유보하고, 이후 교육부와 교원노조 간에 개최되는 초·중등 교육정책에 관한 의견수렴을 위한 간담회 또는 단체교섭에서 계속 논의해 나가기로 한다.

4. 교육부는 해직교사(미임용교사 포함)가 "민주화운동관련명예회복및보상에관한법률"에 의한 「민주화운동관련자 명예회복 및 보상심의위원회」에서 민주화운동 관련자로 심의·결정되도록 노력하고, 일정수준의 보상이 결정된다면 특별법 제정 등을 적극적으로 추진한다.

<첨부자료 5>

2001년도 교원 단체협약

교육인적자원부와 전국교직원노동조합 및 한국교원노동조합은 헌법과 교원의노동조합설립및운영등에관한법률, 노동조합 및 노동관계조정법 등 관계 법령이 정하는 바에 따라 노동조합 또는 조합원의 경제적·사회적 지위향상과 바람직한 교원노동관계의 형성을 위하여 본 단체협약을 체결한다.

제1조(적용범위) 본 단체협약은 교육인적자원부와 전국교직원노동조합 및 한국교원노동조합(이하 "교원노조"라 한다) 그리고 국·공립학교 교원인 교원노조의 조합원(이하 "조합원"이라 한다)에게 적용한다. 다만, 본 단체협약이 각 시·도 교육감 및 교원노조(교원노조의 규약에 의한 시·도 단위의 내부조직을 포함한다) 간에 체결된 단체협약과 상충되는 내용이 있는 경우에는 그 내용이 시·도 교육감의 고유한 권한에 속하는 것이 아니한 때에는 본 단체협약이 우선 적용된다.

제2조(조합활동의 보장) ① 교육인적자원부장관은 조합원의 합법적인 조합활동을 보장하고, 합법적인 조합활동을 이유로 불이익을 받지 않도록 한다.

② 다음 각호의 조합활동은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위 내에서 적법한 절차를 밟아 참여할 수 있도록 한다.

1. 단체교섭위원으로서 단체교섭에 참석
2. 노사간에 개최되는 협의회(분기별 1회) 참석
3. 노조 대의원으로서 전국단위 정기 대의원대회(연 1회) 및 임시대의원 대회(연 2회) 참석
4. 노조 중앙위원으로서 중앙위원회(연 2회) 참석

5. 노조 집행위원으로서 중앙단위 집행위원회(월 1회) 참석

제3조(연수) 교육인적자원부장관은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위 내에서 월 1회, 2시간 이내의 교원의 전문성 신장과 교수·학습방법 개선을 위한 연수를 방과 후에 실시할 수 있도록 시·도교육감 등에게 권장한다.

제4조(교직단체 관련사항 연수반영) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 교원연수과정 운영시 교직단체의 요청이 있을 경우, 교직단체 관련사항이 연수내용에 반영될 수 있도록 한다.

제5조(근로시간) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 국가공무원 복무규정 등 관계법령에 의한 교원의 근로시간을 준수할 수 있도록 한다.

제6조(자율 출·퇴근제) 교육인적자원부장관은 지역여건과 실정에 따라 학교단위로 근무시간을 정할 수 있는 "단위학교별 탄력적 근무시간제" 도입을 추진한다.

제7조(초·중등교원 법정정원 확보) 교육인적자원부장관은 학급당 학생수의 감축 등 교육여건 개선을 위한 교원의 법정정원 확보를 위하여 지속적으로 노력한다.

제8조(유치원교원 법정정원 확보) 교육인적자원부장관은 유치원 교원의 법정정원 확보를 위하여 지속적으로 노력한다.

제9조(학교의 규모) 교육인적자원부장관은 초·중·고등학교의 과밀학급 및 과대학교의 해소를 위하여 지속적으로 노력한다.

제10조(초·중·고교 학급의 규모) 교육인적자원부장관은 초·중·고등학교의 학급당 학생수를 2003년까지 35명 이하로 감축하고, 2004년 이후에도 단계적으로 감축하기 위하여 지속적으로 노력한다.

제11조(유치원 학급 규모) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 유치원 학급당 원아수를 일정한 연령에 따라 정할 수 있도록 한다.

제12조(학교시설) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 각급 학교의 교육과정 편성 운영에 따른 필요한 교육시설이 적정하게 확보될 수 있도록 한다.

제13조(실내온도) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 교실의 실내온도를 동절기 섭씨 18~20도, 하절기 26~28도를 유지하기 위하여 각급 학교에 냉·난방시설이 설치될 수 있도록 한다.

제14조(조도) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 2005년까지 단계적으로 각 교실의 조도를 300룩스 이상 유지되도록 최선을 다하고, 필요한 경우 각 창의 햇빛을 가릴 수 있는 시설을 설치할 수 있도록 한다.

제15조(특별교실 및 준비실) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 각급 학급의 특별교실 및 준비실이 적정수준으로 설치될 수 있도록 한다.

제16조(식수제공) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 학교에서 항상 맑고 깨끗한 물이 제공될 수 있도록 한다.

제17조(방음벽 설치) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 도로와 인접한 학교의 학습권 보호를 위하여 환경오염 원인 제공자에게 방음벽 설치 등 소음방지를 위한 조치를 강구할 수 있도록 한다.

제18조(휴게실) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 교원 근무여건 향상과 편의를 위하여 각급 학교에 남·녀 교사 휴게실이 점진적으로 설치될 수 있도록 하고, 휴게실에는 소파, 탁자, TV, 냉·난방기 등을 둘 수 있도록 한다.

제19조(특수학급 면적 규모) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 특수학급의 교실 면적을 일반학교의 보통교실 기준으로 확보될 수 있도록 한다.

제20조(양호교사의 업무경감) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 학교보건법시행령 제6조제3항제1호에서 규정한 양호교사의 직무를 감안하여 기타 업무의 경감방안을 강구·시행될 수 있도록 한다.

제21조(보건실 환경개선 등 지원) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 보건실의 위치, 규모, 시설·설비의 효율적인 배치와 보건실 운영경비가 적정하게 지원될 수 있도록 한다.

제22조(과목 상치교사 해소) 교육인적자원부장관은 각 시·도교육청별로 과목 상치 교사 해소를 위하여 지속적으로 노력한다.

제23조(교과전담교사제 활성화) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 교과전담교사제의 활성화를 위하여 노력하고, 순회교사제를 적정하게 운영하여 소규모학교의 교육을 정상화할 수 있도록 한다.

제24조(소규모 초등학교의 교과전담교사 배치) 교육인적자원부장관은 시·도교육감에게 초·중등교육법시행령 등 관계법령에 의하여 소규모 초등학교에 교과전담교사가 배치될 수 있도록 한다.

제25조(사무직원 배치) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 소규모 학교에 사무직원이 적정하게 배치될 수 있도록 한다.

제26조(교원사무 보조인력 배치) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 각급학교 교무실에 2005년까지 교원사무 보조인력을 연차적으로 확대 배치하여 교사의 잡무를 경감할 수 있도록 한다.

제27조(전산관리 보조인력 충원) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 전산관리 및 지원을 위한 보조인력이 충원될 수 있도록 한다.

제28조(기간제 교원 처우개선) 교육인적자원부장관은 기간제 교원에 대한 처우를 개선하기 위하여 지속적으로 노력한다.

제29조(농·어촌 학교 교육정보화 지원) 교육인적자원부장관은 시·도교육감에게 농·어촌 학교의 교육정보화 시설이 우선 지원될 수 있도록 한다.

제30조(농·어촌 지역의 교원사택 지원) 교육인적자원부장관은 시·도교육감에게 농·어촌 지역의 교원 근무여건 개선을 위하여 교원사택 신·증설이 점진적으로 추진될 수 있도록 한다.

제31조(양성평등) 교육인적자원부장관은 교원의 인사에 있어서 양성평등한 기회를 보장하며, 여성교원의 모성을 보호하고 여성교원의 지위 향상과 복지 증진을 위해 노력한다.

제32조(직장보육시설 설치·운영) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 제반여건을 감안, 관련부처와 협의하여 보육시설을 설

치·운영할 수 있는 방안이 강구될 수 있도록 한다.

제33조(육아시간 활용) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 여성교원이 육아시간을 활용할 수 있는 제반여건을 조성할 수 있도록 한다.

제34조(육아 휴직기간 근속연수 산입) 교육인적자원부장관은 교육공무원법 등 관계법령에 따라 육아휴직기간 중 최초 1년 이내의 기간은 근속연수에 산입하도록 한다.

제35조(실험실습 교육여건개선) 교육인적자원부장관은 시·도교육감에게 실업계 고등학교의 실습기자재·실험실습비·노후교사시설에 관한 실습교육여건이 개선될 수 있도록 한다.

제36조(실습조교 적정 배치) 교육인적자원부장관은 시·도교육감 등에게 적정한 실습조교 배치기준을 마련하여 시행될 수 있도록 한다.

제37조(특수학교(급) 학급당 학생수 조정) 교육인적자원부장관은 특수학교(급) 학급당 인원수를 장애종별과 정도를 고려하여 연차적으로 하향 조정토록 노력한다.

제38조(학교안전공제회 기금확충) 교육인적자원부장관은 교원의 교육활동 중 발생하는 각종 사고로 인한 경제적·정신적 피해를 적정하게 보전하기 위하여 학교안전공제회의 기금을 2002년까지 800억원 수준으로 확충하도록 한다.

제39조(휴양시설) 교육인적자원부장관은 교직원과 그 가족들이 휴양시설을 보다 편리하게 이용할 수 있도록 지원한다.

제40조(교원의 문화활동 지원) 교육인적자원부장관은 정부가 주관하거나 후원하는 각종 문화행사 및 문화공간의 입장시 교원들이 무료 및 할인 혜택을 받을 수 있도록 노력한다.

제41조(이행책임 및 이행방법) ① 교육인적자원부와 교원노조는 본 협약이 성실히 이행될 수 있도록 상호 노력하여야 한다.

② 교육인적자원부는 본 협약의 내용 중 법령, 조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례의 위임을 받아 규정되는 내용에 대해서는 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 제7조제2항에 의거 동 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력한다.

③ 교육인적자원부는 본 단체협약의 내용 중 교육인적자원부가 아닌 타정부부처와 기타 기관(시·도 교육청 등 지방교육행정기관을 제외한다) 및 단체와 관련되는 사항의 이행은 당해 관련 기관 및 단체와 협의하여 추진하고, 시·도 교육감과 국립학교의 장의 권한에 관련되는 사항의 이행은 그 이행을 적극 권장하는 방법으로 추진한다.

부 칙

제1조(유효기간) 본 협약의 유효기간은 협약체결일부터 1년으로 한다.

제2조(2000년도 단체협약 이행) 교육인적자원부장관은 2000년도 단체협약 사항 중 제9조, 제11조, 제13조 내지 제18조, 제27조, 제32조 및 제37조에 대하여는 제도개선 및 예산반영 등을 위하여 지속적으로 성실히 노력한다.

제3조(협약갱신) 교육인적자원부와 교원노조 쌍방 중 어느 일방이 본 협약을 갱신코자 할 때에는 유효기간 만료 30일 전에 갱신요구안을 제출하여야 하며 동 기간 중에 어느 일방도 갱신요구안을 제출하지 않았을 때에는 본 협약은 자동 갱신된 것으로 간주하여 효력이 지속된다.

제4조(보충협약 및 재교섭) 교육인적자원부와 교원노조 쌍방은 본 협약의 유효기간 중에 보충협약 체결 및 재교섭을 요구할 수 없다. 다만, 경제적·사회적 여건의 중대한 변화 등 특별한 사정으로 인하여 본 협약의 일부를 수정하거나 보완할 필요가 있을 경우에는 쌍방의 합의에 의하여 보충협약을 체결할 수 있다.

제5조(협약서의 보관) 본 단체협약서는 이를 증거하기 위해 4부를 작성하여 교육인적자원부와 교원노조가 각각 1부씩 보관하고, 1부는 행정관청에 신고한다.

교육인적자원부와 교원노조는 2001년도 단체협약을 체결하기 위하여 7차례의 교섭관련협의, 17차례의 교섭실무협의, 9차례의 교섭위원회를 통한 협의를 거쳐 양 당사자간에 최종 합의하여 본 단체협약을 체결하

고, 이를 증거하기 위해 단체협약의 체결권한을 가진 양 당사자의 대표자가 각각 서명 날인한다.

2001. 12. 28.

부총리 겸
교육인적자원부장관 **한완상**
전국교직원노동조합 위원장 **이수호**
한국교원노동조합 위원장 **임태룡**

2001년도 단체교섭 외의 합의사항

1. 교과선택제 등 제7차 교육과정 개선에 관련된 모든 사항을 논의하기 위하여 교육과정심의회를 구성·운영하기로 한다.

2. 교원승진제도 개선에 관한 논의를 위하여 교원승진제도 개선위원회를 구성·운영한다.

3. 계약제교원 운영에 관해서는 시·도의 계약제교원의 임용 등 운영실태를 파악한 후 교원노조 등과 협의하여 제도개선을 추진하되, 불가피한 사유를 제외하고는 계약제 임용을 최소화한다.

4. 교원의 성과상여금은 수당화 또는 폐지 등 전면적인 개선안을 마련한다.

5. 초등교원에게 1인당 평균 월 20,000원씩 지급되는 보전수당을 중등교원 수준인 평균 47,000원으로 인상하기 위하여 공동으로 노력하기로 한다.

2001. 12. 28.

부총리 겸
교육인적자원부장관 **한완상**
전국교직원노동조합 위원장 **이수호**
한국교원노동조합 위원장 **임태룡**

2001년도 단체협약의 적용 범위

1. 교원노조와 체결된 2001년도 단체협약은 원칙적으로 교육인적자원부와 교원노조 및 국·공립학교 교원인 교원노조의 조합원에게 적용됨.

2. 그러나, 교원의 근무조건 등에 관한 사항은 대부분 법령과 예산에 의해 규정되는 사항으로서 전국적으로 통일되어 있고, 국·공립학교 교원 모두가 국가공무원법과 교육공무원법 등을 일률 적용받으므로 비조합원인 국·공립학교 교원도 사실상 적용받게 됨.

3. 사립학교 교원의 복무에 관하여는 사립학교법 제55조의 규정에 의거 국·공립학교의 교원에 관한 규정을 준용하도록 되어 있고, 보수는 교원지위향상을위한특별법 제3조제2항에 의하여 공무원인 교원의 보수 수준으로 유지하도록 하고 있어 국·공립학교 교원에게 적용되는 법령을 개정할 시 사립학교 교원에게도 그 효력이 동일하게 미치게 됨.

2001. 12. 28.

부총리 겸
교육인적자원부장관 **한완상**
전국교직원노동조합 위원장 **이수호**
한국교원노동조합 위원장 **임태룡**

<첨부자료 6>

2002년도 교원 단체협약

교육인적자원부와 전국교직원노동조합 및 한국교원노동조합은 헌법과 교원의노동조합설립및운영등에관한법률, 노동조합 및 노동관계조정법 등 관계 법령이 정하는 바에 따라 노동조합 또는 조합원의 경제적·사회적 지위향상과 바람직한 교원노동관계의 형성을 위하여 본 단체협약을 체결한다.

제1장 총 칙

제1조(호칭) 이 단체협약을 체결함에 있어 교육인적자원부를 "갑"이라 칭하고, 교원노조(전국교직원노동조합 및 한국교원노동조합)을 "을"이라 칭한다.

제2조(적용범위) 이 단체협약은 갑과 을, 그리고 국·공립학교 교원인 을의 조합원에게 적용한다. 다만, 이 협약이 각 시·도 교육감 및 교원노조 간에 체결된 협약과 상충되는 내용이 있는 경우에는 그 내용이 시·도 교육감의 고유한 권한에 속하는 것이 아니한 때에는 이 협약이 우선 적용된다. 기타 운영의 묘를 기한다.

제3조(자료제공) 갑은 을의 요청이 있을 때에는 조합활동과 관련된 자료의 열람 및 제공에 협조하여야 한다.

제2장 근로조건

제1절 보 수

제4조(보수체제) 갑은 교원의 처우개선을 위하여 생애수요를 반영하는 생활급 보수체제 도입 등 교원보수 개선안을 마련 추진한다.

제5조(기본급) 갑은 교원의 기본급을 전년도 대비 5.47% 이상 인상하여 지급한다.

제6조(유·초등 교원과 중등교원 간 수당차이 해소) 갑은 초등교원과 중등교원의 수당 간 형평성을 유지하기 위하여 중등교원에게 학교별로 학교운영지원비에서 지급되는 연구비와 초등교원에게 지급되는 보전수당 가산금을 2003년도부터 동일 수준으로 지급한다.

제7조(보직수당) 갑은 고등학교 이하의 각급학교에 근무하는 보직교사 수당을 월 10만원으로 인상하여 지급하도록 지속적으로 추진한다.

제8조(학급담임수당) 갑은 고등학교 이하의 각급학교에 근무하는 교원중 학급담당교사의 수당을 월 15만원으로 인상하여 지급하도록 지속적으로 추진한다.

제9조(보건교사수당) 갑은 보건교사수당을 월 5만원으로 인상하여 지급하도록 지속적으로 추진한다.

제10조(특수학교수당) 갑은 특수학교 및 특수학급 담당 교원에게 지급되는 수당을 월 10만원으로 인상하여 지급하도록 지속적으로 추진한다.

제11조(교직수당 등의 기본급화) 갑은 연차적으로 기말수당과 교직수당이 기본급에 편입되도록 추진한다.

제12조(일·숙직비 인상) 갑은 교원의 일·숙직비의 현실화를 추진한다.

제13조(교통비 인상) 갑은 교원에게 지급되는 교통비를 월 13만원으로 인상 지급한다.

제14조(명절휴가비) 갑은 교원에게 지급되는 명절휴가비를 기본급의 150%로 인상하여 지급한다.

제15조(정액급식비) 갑은 교원에게 지급되는 정액급식비를 월 9만원으로 인상하여 지급한다.

제2절 근무시간

제16조(근무시간) 갑은 시도교육감 등에게 공무원복무규정 등 관계법령에 의한 교원의 근로시간을 준수할 수 있도록 한다.

제17조(탄력근무시간) 갑은 지역여건과 실정에 따라 단위학교별 탄력적 근무시간제를 실시한다.

제18조(표준수업시수) 갑은 초·중등학교 교원의 표준수업시수를 설정한다.

제19조(초과수업수당) 갑은 제16조의 규정에 의한 표준수업시수를 초과하는 부분에 대하여 초과수업수당이 지급되도록 공무원수당규정의 개정을 추진한다.

제3절 후생복지

제20조(무주택 교원 주택전세자금) 갑은 무주택 교원의 주택 전세자금 마련을 지원하기 위하여 대한교원공제회가 시행하는 전세자금 융자액을 상향 조정하고 이자율이 인하되도록 지도한다.

제21조(대학생 자녀 학비지원) 갑은 대학생 자녀를 둔 교원에 대하여 대학에 재학 중인 자녀 1인의 학비(국립대학교 입학금, 수업료, 기성회비의 반액 수준)에 해당하는 자녀학비 보조수당의 지급을 추진한다.

제22조(가족수당 지급요건 개선) 갑은 부양의무를 가진 교원이 근무형편상 별거하고 있는 경우 별거 부양가족에 대한 가족수당 지급을 추진한다.

제23조(이전비) 갑은 시·도 교육감 등의 소속 교원이 인사이동으로 인하여 거주지를 변경하는 경우 공무원여비규정에 따른 이전비가 지급되도록 한다.

제24조(대학원 학비 소득공제) 갑은 교원이 대학원에 수학하는 경우 학비가 근로소득 공제를 받도록 한다.

제25조(휴양시설) 갑은 교직원과 그 가족이 휴양시설을 보다 편리하

게 이용할 수 있도록 지원한다.

제26조(문화활동 지원) 갑은 정부가 주관하거나 후원하는 각종 문화행사 및 문화공간의 입장시 교원이 무료 또는 할인 혜택을 받을 수 있도록 추진한다.

제27조(사립학교 근무경력 공립교원 명예퇴직) 갑은 사립교원으로 근무하다가 공립교원으로 임용된 교원 중 총 재직기간 20년 이상이 되면 명예퇴직을 허용하도록 관계법령 개정을 위해 관계부처와 협의하여 추진한다.

제4절 재해보상

제28조(사고 배상) 갑은 교원이 직무수행과 관련하여 재해를 당했을 때에는 공무원연금법 또는 관계법령의 규정에 따라 공무상 재해로 보상될 수 있도록 노력한다.

제29조(구상권 제한) 갑은 교원이 직무 수행과 관련된 사고 중 고의로 인한 사고를 제외하고는 배상과 관련하여 해당 교원에게 구상권을 행사할 수 없다.

제30조(학교안전공제회 기금확충) 갑은 교원의 교육활동 중 발생하는 각종 사고로 인한 경제적·정신적 피해를 적정하게 보전하기 위하여 학교안전공제회의 기금을 확충한다.

제5절 연 수

제31조(방과후 연수) 갑은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위 내에서 월 1회, 2시간 이내의 교원의 전문성 신장과 교수·학습방법 개선을 위한 연수를 방과 후에 실시할 수 있도록 시·도 교육감 등에게 권장한다.

제32조(연수 프로그램) ① 갑은 각종 교원 연수과정에 일정시간의 교원 노동관계 관련 과목의 개설 운용을 추진한다.

② 제1항의 규정과 관련된 교원연수 과정 운영시 필요한 사항은 교

직관련 단체의 협조를 얻을 수 있다.

제33조(연수경비) 갑은 시·도 교육감 등에게 향후 소속 교원에 대한 교원연수 경비 및 행정지원이 확대될 수 있도록 한다.

제6절 여성 조합원

제34조(관리직 확대) 갑은 여성교원의 관리직 진출확대를 위한 방안을 마련하도록 한다.

제35조(보건휴가) ① 갑은 여성교원의 신청으로 매 생리기와 임신한 경우 검진을 위하여 매월 1일의 여성보건휴가를 부여한다.

② 강사풀제 등 안정적인 제도 정착이 이루어지도록 기반과 여건을 조성한다.

제36조(성폭력예방) 갑은 학교 내에서의 성희롱·성폭력을 예방하기 위하여 교원연수에 있어서 양성평등을 비롯한 성희롱·성폭력 예방 교육을 강화한다.

제37조(성희롱·성폭력 사건 전담기구) 갑은 시·도 교육청에 성희롱·성폭력 사건 전담기구 설치를 권장한다.

제38조(모성보호) 출산휴가 등으로 인한 불이익이 없도록 조치한다.

제39조(양성평등) 갑은 교원의 인사에 있어서 양성 평등한 기회를 보장하며, 여성 교원의 모성을 보호하고 여성교원의 지위향상과 복지증진을 위해 노력한다.

제40조(남여평등교육심의회) 갑에 설치된 남녀평등교육심의회에 교직단체 등을 참여시킨다.

제41조(직장 보육시설) 갑은 시·도 교육감 등에게 제반여건을 감안, 관련부처와 협의하여 보육시설을 설치·운영할 수 있는 방안이 강구될 수 있도록 한다.

제42조(육아시간) 갑은 시·도 교육감 등에게 여성교원이 육아시간을 활용할 수 있는 제반여건을 조성할 수 있도록 한다.

제43조(육아휴직 기간 근속연수 산입) 갑은 교육공무원법 등 관계법령에 따라 육아휴직 기간 중 최초 1년 이내의 기간은 근속연수에 산

입하도록 한다.

제44조(출산휴가) 갑은 시·도 교육감 등에게 여성교원의 출산휴가가 임신 4개월 이상의 분만, 유산, 사산의 경우에도 포함하여 실시될 수 있도록 한다.

제45조(배우자 출산휴가) 갑은 임신 중인 여성의 배우자에게도 일정 기간의 출산휴가를 줄 수 있는 법령개정이 추진되는 경우에는 동 법령이 통과될 수 있도록 노력한다.

제46조(양육보호) 갑은 시·도 교육감 등에게 생후 1년 미만의 유아를 가진 여성교원의 신청이 있는 때에는 각급 학교장이 수업과 학교 업무에 지장이 없는 범위 내에서 1일 2회 1시간 이내에서 수유시간을 부여한다.

제47조(부부교사의 전보우대) 갑은 시·도 교육감에게 소속 교원 중 시·도를 달리하여 근무하는 부부교원이 희망하는 동일 시·도 내에서 근무할 수 있게 시·도간 인사교류를 활성화하는 방안을 마련한다.

제3장 업무사항

제1절 교직원

제48조(교원 법정정원) 갑은 초·중등교육법시행령에 규정된 교직원의 법정정원 확보를 위해 노력한다.

제49조(교과전담교사) 갑은 교과전담교사의 배치를 확대하도록 노력하고, 시·도 교육청에 순회교사 배치를 적극 권장한다.

제50조(전산관리 보조인력) 갑은 시·도 교육감 등에게 전산관리 및 지원을 위한 보조인력이 충원될 수 있도록 한다.

제51조(기간제 교원처우) ① 갑은 기간제 교원에 대한 처우를 동일노동에 종사하는 정규직 교원과 동일한 수준이 되도록 지속적으로 노력한다.

② 갑은 교원자격증을 가지고 임용전 고등학교 이하 각급학교에서

시간강사로 근무한 경력이 인정되도록 제도개선을 추진한다.

제52조(자율연수 휴직제) 갑은 15년 이상 근무한 교원 중 임용권자의 허가를 받은 교원이 국내 교육·연수기관에서 자율 연수할 경우 봉급 및 보수성 수당의 50%를 지급받고 휴직할 수 있는 자율연수 휴직제 도입을 추진한다.

제53조(사무직원) 갑은 시·도 교육감 등에게 소규모학교에 사무직원이 우선 배치될 수 있도록 노력한다.

제54조(보조인력) 갑은 시·도 교육감 등에게 각급학교 교무실에 2005년까지 교원사무 보조인력을 연차적으로 확대 배치하여 교사의 잡무를 경감할 수 있도록 한다.

제55조(사립학교 교원신분보장) 갑은 사립학교의 통폐합, 학급과 학과의 축소 및 폐지, 학교의 전환 등으로 발생하는 과원교사를 수급에 지장이 없는 한 공립학교 교사로 특별 채용하도록 시·도 교육청에 권장한다.

제2절 유치원

제56조(유아교육발전추진위원회) 갑은 유아교육 공교육화 추진 방안으로 2003년부터 유아교육발전추진위를 재구성하여 가동한다.

제57조(무상교육) 갑은 2003년 만 5세아 무상교육 지원의 범위를 확대하고 지원의 내용을 보육시설과 형평에 맞도록 한다.

제58조(공립유치원 활성화) 갑은 공립 단설유치원 설립확대를 위하여 지속적으로 노력한다.

제59조(학급규모) 갑은 시·도 교육감 등에게 유치원 학급당 원아수를 일정한 연령에 따라 정할 수 있도록 하되 적정한 수준을 유지하도록 권한다.

제60조(종일반) 갑은 유치원 종일반에 교사가 추가로 배치되도록 노력한다.

제61조(급식비) 갑은 유치원아 급식비 지원을 위한 법개정을 추진한다.

제3절 특수학교

제62조(유치부) 갑은 특수학교 유치부에 3세 영아반부터 설치하여 편성·운영한다.

제63조(유치원 특수학급) 갑은 시·도 교육감 등에게 유치원 특수학급 설치 확대를 권장한다.

제64조(법정정원) 갑은 시·도 교육감 등에게 특수학급의 교사를 특수교육담당교원및전문직인사관리기준에 맞게 배치하도록 권장한다.

제65조(학급 면적) 갑은 시·도 교육감 등에게 특수학급의 교실 면적을 일반학교의 보통교실 기준으로 확보될 수 있도록 한다.

제66조(학급당 학생수) 갑은 시·도 교육감 등이 특수학교(급) 학급당 인원수를 장애종별과 정도를 고려하여 연차적으로 하향 조정하도록 권장한다.

제67조(가산점 개선) 가산점제도의 문제점을 조사하여 개선한다.

제68조(특수교육운영위) 갑은 시·도 교육청 특수교육운영위에 대표성 있는 위원이 참여할 수 있도록 권장한다.

제69조(치료교사) 갑은 치료교사 등의 확대 배치를 권장한다.

제4절 교육여건 개선

제70조(과대학교) 갑은 초·중·고등학교의 과대규모학교의 분리를 위하여 지속적으로 노력한다.

제71조(학급당 학생수) ① 갑은 중·고등학교의 학급당 학생수를 2003년까지 35명 이하로 감축하고, 2004년 이후에도 단계적으로 감축하되, 이에 필요한 교원은 반드시 확보한다.

② 초등학교는 학급당 학생수 감축을 지속적으로 추진하며, 이에 필요한 교원을 반드시 확보한다.

제72조(학교시설) 갑은 시·도 교육감 등에게 각급 학교의 교육과정 편성 운영에 따른 필요한 교육시설이 적정하게 확보될 수 있도록 한다.

제5절 교육환경 개선

제73조(교과 연구실) 갑은 각급 학교에서 각 교과단위의 연구시설을 확충할 수 있도록 하기 위하여 시·도 교육감이 자율적으로 당해 시·도의 학교시설계획에 교과단위 연구시설을 포함할 수 있도록 하고 학교장은 기존의 평면계획을 시·도 교육감 등과 협의한 후에 변경할 수 있도록 하여 필요한 공간을 확보할 수 있도록 한다.

제74조(사무자동화기기) 갑은 시·도 교육감에게 각급 학교에 팩스, 모뎀, 복사기, 인쇄기 등의 사무자동화 기기를 단계적으로 배치하도록 노력한다.

제75조(실내온도) 갑은 시·도 교육감 등에게 교실의 실내온도를 동절기 섭씨 18~20, 하절기 26~28도를 유지하기 위하여 각급 학교에 냉·난방시설이 설치될 수 있도록 한다.

제76조(조도) 갑은 시·도 교육감 등에게 2005년까지 단계적으로 각 교실의 조도를 300룩스 이상 유지되도록 최선을 다하고, 필요한 경우 각 창의 햇빛을 가릴 수 있는 시설을 설치할 수 있도록 한다.

제77조(특별교실 및 준비실) 갑은 시·도 교육감 등에게 각급 학급의 특별교실 및 준비실이 적정수준으로 설치될 수 있도록 한다.

제78조(맑은 물 제공) 갑은 시·도 교육감 등에게 학교에서 맑고 깨끗한 물이 제공될 수 있도록 한다.

제79조(학교급식) 갑은 학교급식의 질을 관리하기 위하여 지원을 강화한다.

제80조(방음벽 설치) 갑은 시·도 교육감 등에게 도로와 인접한 학교의 학습권 보호를 위하여 환경오염 원인 제공자에게 방음벽 설치 등 소음방지를 위한 조치를 강구할 수 있도록 한다.

제81조(휴게실) 갑은 시·도 교육감 등에게 교원 근무여건 향상과 편의를 위하여 각급 학교에 남·여 교사 휴게실이 점진적으로 설치될 수 있도록 하고, 휴게실에는 소파, 탁자, TV, 냉·난방기 등을 둘 수 있도록 한다.

제6절 직업교육

제82조(산업체 근무경력 인정) 갑은 산업체 근무 경력이 있는 실업계 교원의 임용전 경력이 적정수준에서 인정될 수 있도록 공무원보수규정 개정을 추진하고, 산업체 경력의 적용시기를 합리적으로 조정한다.

제83조(실습조교) 갑은 시·도 교육감 등에게 적정한 실습조교 배치 기준을 마련하여 시행될 수 있도록 한다.

제84조(실험실습여건) 갑은 시·도 교육감에게 실업계 고등학교의 실습기자재·실험실습 시설·설비에 관한 실습교육여건이 개선될 수 있도록 한다.

제85조(연수개선) 통합표시과목 연수의 문제점을 보완한다.

제7절 교육정보화

제86조(노트북 컴퓨터 지급) 갑은 교원에게 지급되는 컴퓨터의 일정량을 노트북 컴퓨터로 지급할 수 있도록 하는 방안을 제2단계 교육정보화 종합계획에 반영한다.

제87조(소프트웨어 보급) 갑은 교육기관에 대한 소프트웨어 기증의 면세 추진 등을 포함한 국가 차원의 안정적인 소프트웨어 보급대책 마련을 추진한다.

제88조(개인 정보 보호) 정보화 사업 등으로 학생·학부모·교원의 개인정보가 불법·부당하게 유출되지 않도록 한다.

제8절 농어촌교육

제89조(정보화) 갑은 시·도 교육감 등에게 농어촌 학교의 교육정보화 시설이 우선 지원될 수 있도록 한다.

제90조(교원사택) 갑은 시·도 교육감에게 농어촌 지역의 교원 근무여건 개선을 위하여 교원 사택 신·증설이 점진적으로 추진될 수 있

도록 한다.

제91조(교육환경개선) 갑은 “농어촌교육특별법”에 상치교사 해소, 복식수업 해소 방안 등이 포함되도록 한다.

제9절 기타

제92조(불필요한 장부폐지) 갑은 시·도 교육감 등에게 각급 학교의 장이 학교 내에 불필요한 장부를 비치하지 않도록 권장한다.

제93조(퇴직교원 포상기준) 갑은 퇴직교원에 대한 정부포상시 유치원 및 초·중등학교 교원과 대학교원의 포상기준이 차별을 두지 않도록 한다.

제94조(학교도서관 운영비) 갑은 학생들의 자기 주도적 학습 환경 구축과 교원의 전문성을 함양하기 위하여 학교 도서관의 도서구입 예산을 학교 경상운영비의 최소 3% 이상으로 하도록 시·도 교육감 등에게 권장한다.

제95조(학교도서관 설치) 갑은 초·중등학교에 학교 도서관이 설치될 수 있도록 시·도 교육감 등에게 권장한다.

제96조(공공도서관 연계) 갑은 학교 도서관이 공공도서관과 연계되어 운영될 수 있도록 방안을 강구한다.

제97조(학부모의 부담경감) 저소득층 자녀의 급식비 및 초등학생의 학습준비물 관련 비용 등에 대한 지원을 확대한다.

제98조(보건교사의 업무경감) 갑은 시·도 교육감 등에게 학교보건법 시행령 제6조제3항제1호에서 규정한 보건교사의 직무를 감안하여 기타 업무의 경감방안을 강구·시행될 수 있도록 한다.

제99조(보건실 환경개선 등 지원) 갑은 시·도 교육감 등에게 보건실의 위치, 규모, 시설·설비의 효율적인 배치와 보건실 운영경비가 적정하게 지원될 수 있도록 한다.

제4장 조합활동

제100조(조합활동) ① 갑은 조합원의 합법적인 조합활동을 보장하고, 합법적인 조합활동을 이유로 불이익을 받지 않도록 한다.

② 다음 각 호의 조합활동은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위 내에서 적법한 절차를 밟아 참여할 수 있도록 한다.

1. 단체교섭위원으로서 단체교섭에 참석
2. 노사간에 개최되는 협의회(분기별 1회) 참석
3. 노조 대의원으로서 전국단위 정기 대의원대회(연 1회) 및 임시대의원대회(연 2회) 참석
4. 노조 중앙위원으로서 중앙위원회(연 2회) 참석
5. 노조 집행위원으로서 중앙단위 집행위원회(월 1회) 참석
6. 전국단위의 산하단체장 회의참석(연 4회) 및 전국단위의 상설위원장 회의 참석(연 4회)

제101조(조합활동중 재해) 갑은 을의 조합원이 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 제6조 및 동법 시행령 제3조의 규정에 의한 단체교섭 또는 교섭관련 협의에 직접 참여하는 과정에서 질병·사고 등 재해를 당했을 때에는 공무원연금법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 공무상 재해로 인정될 수 있도록 노력한다.

제102조(원직복귀) 갑은 을의 전임자의 전임기간 만료시 원직에 복직시켜야 하며, 원직에 복직시킬 수 없는 경우 각 시·도 교육청별 전보원칙에 따라 본인의 의견을 들어 최소한 원직과 대등한 급지에 발령될 수 있도록 임용권자에게 권장한다.

제103조(후생복지) 갑은 을의 전임자가 연금대출 등과 관련하여 불이익을 받지 않도록 한다.

제104조(조합비 등 일괄공제) ① 을의 조합원의 급여지출권한을 가진자는 을의 의뢰가 있을 경우 월정액 조합비를 매월 공제하여 급여지급일로부터 지체없이 을이 정하는 금융기관의 예금구좌에 입금하여야 한다.

② 을은 조합원의 월정액 조합비를 매월 일괄 공제하여 지급받고자 할 경우에는 해당 조합원으로부터 징수한 월정액 조합비일괄공제동의서와 매월 공제할 월정액 조합비 액수, 신규가입 및 탈퇴 조합원

의 명단 및 입금해야 할 금융기관의 예금구좌를 급여지급일 10일 전까지 해당 조합원 소속 학교의 장에게 통보하여 일괄공제를 의뢰하여야 한다. 이 경우 교원노조의 일괄공제 의뢰의 지연, 착오 또는 이 규정에 의한 의무를 위반함에 따라 발생하는 불이익은 교원노조가 부담한다.

③ 제1항의 규정에 불구하고 조합원 본인이 소속 학교의 장에게 조합비를 일괄 공제하지 않을 것을 구두 또는 서면으로 요청하는 경우에는 소속 학교의 장은 조합비를 공제하여서는 아니된다.

제105조(사무실 편의제공) 갑은 을의 규약에 의한 중앙조직이 사용하는 전용 사무실 임차료 인상액을 정부예산에 반영·지원하고, 장기적으로 안정적 사무실이 확보되도록 노력한다.

부 칙

제1조(유효기간) 이 협약의 유효기간은 협약 체결일로부터 1년으로 한다.

제2조(협약갱신) 교육인적자원부와 교원노조 쌍방 중 어느 일방이 본 협약을 갱신코자 할 때에는 유효기간 만료 30일 전에 갱신요구안을 제출하여야 하며 동 기간 중에 어느 일방도 갱신요구안을 제출하지 않았을 때에는 본 협약은 자동 갱신된 것으로 간주하여 효력이 지속된다.

제3조(이행방법) 이 협약의 내용 중 법령, 조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용에 대하여 갑은 이를 이행하기 위하여 최대한 성실히 노력하여야 하며, 이행결과를 서면으로 을에게 통보하여야 한다.

제4조(보충협약 및 재교섭) 교육인적자원부와 교원노조 쌍방은 본 협약의 유효기간 중에 보충협약 체결 및 재교섭을 요구할 수 없다. 다만, 경제적·사회적 여건의 중대한 변화 등 특별한 사정으로 인하여 본 협약의 일부를 수정하거나 보완할 필요가 있을 경우에는 쌍방의 합의에 의하여 보충협약을 체결할 수 있다.

제5조(협약서의 보관) 본 단체협약서는 이를 증거하기 위해 4부를 작성하여 교육인적자원부와 교원노조가 각각 1부씩 보관하고, 1부는 행정관청에 신고한다.

교육인적자원부와 교원노조는 2002년도 단체협약을 체결하기 위하여 10차례의 교섭실무협의, 6차례의 교섭위원회를 통한 협의를 거쳐 양 당사자간에 최종 합의하여 본 단체협약을 체결하고, 이를 증거하기 위해 단체협약의 체결권한을 가진 양 당사자의 대표자가 각각 서명 날인한다.

2002. 12. 30

부총리 겸
교육인적자원부장관 **이상주**
전국교직원노동조합 위원장 **이수호**
한국교원노동조합 위원장 **류명수**

2002년도 단체협약 외 합의사항

1. 교육인적자원부는 단체교섭이 없는 분기에 1회씩 개최되는 간담회에서 초·중등 교육정책에 관한 사항에 대해 교원노조의 의견을 수렴하고, 단체협약된 사항의 추진상황을 상호 협의한다.

2. 교육인적자원부는 시·도 교육청의 계약제 실태를 파악하여, 불가피한 경우를 제외하고는 시·도 교육청이 비정규직 채용을 최소화하도록 지도·감독한다.

3. 교육인적자원부는 교원노조의 의견수렴을 위하여 승진제도개선위원회를 구성·운영한다.

4. 교육인적자원부에 설치된 초등교육발전위원회를 상설 운영하고, 시·도 교육청에도 설치할 수 있도록 권장한다.

5. 교육인적자원부는 해직교사(미임용교사 포함)가 '민주화운동관련 명예회복 및 보상에 관한 법률'에 의한 '민주화운동 관련자 명예회복 및 보상심의위원회'에서 명예회복 및 보상이 결정되면, 필요한 후속조치를 추진한다.

2002. 12. 30

부총리 겸
교육인적자원부장관 **이상주**
전국교직원노동조합 위원장 **이수호**
한국교원노동조합 위원장 **류명수**

<첨부자료 7>

서울특별시교육청과 교원노조간 2000년도 단체협약

전 문

서울특별시교육청과 전국교직원노동조합(위임을 받은 서울지부) 및 한국교원노동조합(위임을 받은 서울본부)은 헌법과 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 등 관계법령이 정하는 바에 따라 바람직한 교원노사관계의 형성을 위하여 본 단체협약을 체결한다.

제1장 총 칙

제1조(적용범위) 본 단체협약은 서울특별시교육청(이하 "교육청"이라 한다)과 전국교직원노동조합 및 한국교원노동조합(이하 "교원노조"라 한다) 그리고 공립학교 교원인 교원노조의 조합원(이하 "조합원"이라 한다)에게 적용한다.

제2장 조합활동

제2조(조합활동의 보장) 교원노조 전임자가 아닌 교원노조 조합원이 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 제6조의 규정에 의한 단체교섭 또는 교원의노동조합설립및운영등에관한법률시행령 제3조의 규정에 의한 교섭관련협의에 교섭위원으로 참석하는 경우에는 당해 학교장의 허가를 얻어 교원의 근무시간 중 이를 할 수 있다.

제3조(연수과정에서의 강좌개설) ① 교육청은 바람직한 교원노사관계 형성을 위하여 교육청이 직접 관장하는 교원연수기관의 교원연수과정에 교원노동 관련 과목의 개설·운용을 추진한다.

② 제1항의 규정에 의한 교원노동 관련과목의 개설·운용에 있어 교원노조의 협조를 얻을 수 있다.

제4조(노조 홍보활동) ① 교육청이 직접 관장하는 교원연수기관의 신임교사 연수시 교원노조 소개시간을 부여할 수 있도록 연수기관의 장에게 권장한다.

② 교육청은 교내에 노동조합의 활동을 홍보하는 게시판을 학교장이 지정하는 장소에 설치 또는 이용할 수 있도록 한다.

제5조(조합활동 중 사고의 공무상 재해인정) 교육청은 교원노조의 전임자 또는 전임자가 아닌 조합원이 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 제6조 및 교원의노동조합설립및운영등에관한법률시행령 제3조의 규정에 의한 단체교섭 또는 교섭관련협의에 직접 참여하는 과정에서 질병·사고 등 재해를 당한 때에는 공무원연금법 등 관계법령이 정한 바에 따라 공무상 재해로 인정될 수 있도록 한다.

제6조(시설 편의 제공) ① 교육청은 교원노조의 규약에 의한 시·도 단위의 조직이 사용할 전용사무실을 법적 절차를 거쳐 시설을 사용하게 하거나 임차비용을 교육비특별회계에 반영하여 제공한다.

② 교육청은 교원노조가 교육행정·연수기관의 시설을 이용하고자 하는 경우에는 당해 기관의 관리운영에 지장이 없는 범위 내에서 당해 기관장의 허가를 얻어 이용할 수 있도록 협조한다.

제7조(자료제공 협조) 교육청과 교원노조 간에 자료요청이 있을 경우에는 상호 협조한다.

제3장 근무조건

제8조(교원의 전보 제도의 개선) ① 교육청은 교사 전보원칙 수립을 위한 협의회에 교원노조에서 추천하는 자가 참여할 수 있도록 한다.

② 교육청은 교원의 정기전보 발령을 학사일정 등에 지장을 주지 않도록 가능한 한 앞당겨 실시할 수 있도록 한다.

제9조(부부교사의 시·도간 인사교류) 교육청은 소속교원 중 시·도를 달리하여 근무하는 부부교원이 희망하는 동일 시·도내에서 근무

할 수 있도록 노력한다.

제10조(교원의 업무부담 경감) ① 교원의 일·숙직은 폐지하고, 주번교사·당번교사 제도는 폐지하되 교육상 필요한 사항은 학년 및 학급 담임이 수행하도록 한다.

② 교육청은 교무전담 사무보조원 배치의 효율성 등을 검토하기 위해 기능직공무원을 배치하여 시범운영한다.

③ 교육청은 제반증명서 발급사무를 행정실로 이관하고, 전출·입, 입학·휴학·퇴학사무는 업무의 효율성 등을 검토하기 위하여 시범운영한 후 개선하도록 한다.

④ 학교에서의 청소년단체활동 업무는 교사가 자율적으로 선택할 수 있도록 한다.

⑤ 외부기관 및 단체에서 주관하는 글짓기, 주장발표, 그리기, 경시대회는 강요하지 않도록 지도한다.

⑥ 폐휴지, 장학적금, 어린이신문구독, 협동조합(매점)업무는 학교의 실정에 따라 자율적으로 실시하되, 교사가 업무를 담당하지 않도록 하며 단, 필요할 경우 교원 전체 의견을 수렴하여 결정한다.

⑦ 학급일지는 폐지하고, 법정장부 이외의 기타 장부(봉사활동누가기록부, 학급활동 및 행동발달상황누가기록부, 학생생활지도일지, 봉사활동계획서, 상담일지, 1교사1학생지도상담일지 등)는 교원 업무경감 차원에서 교원 전체 의견을 수렴하여 교육적으로 필요한 장부에 한하여 비치하도록 한다.

⑧ 근무상황카드(출근보조부)는 폐지하되, 필요한 경우 교원전체 의견을 수렴하여 비치할 수 있다.

⑨ 교육청은 교육인적자원부 교원업무경감연구위원회 및 교육청 교원업무경감연구팀의 연구결과에 따라 교원업무경감을 위해 적극 노력한다.

⑩ 교육청은 교육활동과 관련이 없는 공문 생산을 억제하도록 노력하고, 학교에서 해당사항이 없는 공문에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 보고를 생략할 수 있도록 공문에 표시한다.

⑪ 교육청은 각종 외부행사에 교원의 동원을 억제하도록 노력한다.

⑫ 금전출납·징수업무는 교사가 담당하지 않도록 지도한다.

⑬ 교과서 대금징수 및 정산업무와 대외주문업무는 교사가 담당하지 않도록 지도한다.

제11조(사무간소화) ① 교육청은 학교장이 학교실정에 맞게 위임전결 규정을 개정하여 결재과정을 간소화하도록 권장한다.

② 교육청은 근거리 통신망이 완비되고 보안시스템 등 기술적인 사항이 해결된 학교에서는 전자결재제도를 시행하도록 학교장에게 권장한다.

③ 교육청은 학습지도안 형식의 획일화를 지양하고, 교육과정운영계획서는 매 학기초 학교장이 결재하며, 지도안 내용 및 진도 등은 교과협의회 또는 학년협의회에서 상호 검토한 후 그 협의록을 결재받도록 한다.

제12조(교원의 자질향상을 위한 지원) ① 교육청은 교육과정 운영에 필요한 경우 학교장이 수업에 지장이 없는 범위 내에서 교사의 교외연수를 인정하도록 권장한다.

② 교육청이 주관하는 자격연수와 직무연수에 대한 연수경비를 규정대로 지급한다.

③ 2002년부터 자율연수 경비의 일부가 예산에 반영되도록 한다.

④ 학교업무의 정상적인 추진과 수업에 지장이 없는 범위 내에서 교과연구, 특별활동지도, 학급운영, 생활지도, 인성지도를 위한 연구활동이 활성화될 수 있도록 지도한다.

제13조(교원의 문화활동 지원) 정부가 주관하거나 후원하는 각종 문화행사 및 문화공간 입장시 교원들에게 무료 또는 할인 혜택을 주도록 공동으로 노력한다.

제14조(연구시범학교 지정·운영) ① 교육청은 공모제에 의하여 연구시범학교를 지정·운영하고 운영예산을 지원한다.

② 연구시범학교 신청시 학교장이 당해학교 교원들의 의견을 수렴하도록 한다.

제15조(특기·적성교육 활성화) 특기·적성교육은 예산의 범위 내에서 강사비를 보전하고, 인력풀제를 운영하며, 정상적으로 운영되도록

한다.

제16조(사립학교 교원의 신분보장) ① 교육청은 사립학교의 폐교, 폐과, 학급수 감축 등의 사유로 과원이 발생할 경우 과원발생 다음학년도 말까지 재정지원 한다.

② 부득이하게 발생된 과원교사에 대하여는 공립학교 교원수급에 지장이 없는 범위 내에서 공립학교로 특별채용 하도록 한다.

③ 교육청은 사립학교에서 재정지원 정원이 미달함에도 불구하고 특별한 사유 없이 기간제교사를 채용할 경우 이를 시정하도록 권고한다.

④ 교육청은 학교법인 정관을 법인으로부터 제출받아 교육청 홈페이지에 탑재한다.

⑤ 교육청은 사학교원이 교육전문직 진출, 상급자격 취득, 각종 연수 및 포상 등에 있어 국·공립 교원과 동등한 혜택을 부여받을 수 있도록 노력한다.

제17조(교원의 근무여건 개선) ① 교육청은 전산업무보조원을 확보하고, 과학실험보조원을 확보하도록 학교장에게 권장한다.

② 지역교육청에 초등학교 시간강사 명단을 확보하도록 하고(시간강사 pool제), 시간강사 이용에 필요한 경비를 부담하도록 한다.

③ 교육청은 학교 근무만기자의 학교별·과목별 예상인원을 내신희망원 작성시까지 교육청 홈페이지에 공개한다.

④ 지역교육청에 기간제교사 명단을 확보하도록 하고(기간제교사 pool제), 교사 결원의 경우 기간제교사를 임용하여 수업결손을 방지하도록 노력한다.

제18조(실업계 고등학교 활성화) ① 교육청은 공업계 고등학교 실습보조를 위해 실습보조원을 3학급당 1명씩 배치하고, 상업계 고등학교 실습보조원을 교당 1명 배치한다.

② 교육청은 실업계 고등학교를 활성화시킬 수 있도록 예산을 지원한다.

③ 교육청은 전문교과 교원의 전공실무능력을 높이기 위해 산업체 현장 연수를 강화한다.

제19조(양호교사의 근무여건 개선) ① 교육청은 보건교육 필요시 양

호교사가 지도할 수 있도록 권장한다.

② 교육청은 급식·중식지원 업무 중 위생지도는 양호교사가 담당하고 기타 업무는 업무의 형평성을 고려하여 분담하도록 한다.

③ 교육청은 양호교사 단기휴직자의 경우 1개월 미만이라도 기간제 교사를 채용할 수 있도록 관련규정을 제·개정한다.

④ 학교보건실의 적정온도 유지를 위해 냉난방기를 설치한다.

제20조(여교원의 권리와 모자보호) ① 교육청은 생후 1년 미만의 유아를 가진 여교원에게 1일 1시간의 육아시간을 얻을 수 있도록 지도한다.

② 교육청은 임신 중이거나 출산 후 1년 미만의 여교사에 대해서는 정규수업과 회의 참여 등 기본적인 근무 이외의 근무부담을 경감하도록 지도한다.

③ 교육청은 각급학교의 여성교원이 임신한 때에 검진을 위한 경우 또는 매 생리기에 매월 1일의 여성보건 휴가가 차질 없이 시행되도록 지도한다.

④ 교육청은 학교장에게 여성교원의 출산휴가가 임신 4개월 이상의 조산·유산·사산의 경우에도 산모의 상태 등을 고려하여 허가할 수 있도록 지도한다.

⑤ 교육청은 교내에 탁아소 설치가 필요한 경우 학교실정에 따라 공동탁아소를 설치하도록 노력한다.

⑥ 교육청은 직장탁아소 설치가 필요할 시 장소와 시설비 및 운영에 필요한 비용을 예산이 허용되는 범위 내에서 부담하도록 노력한다.

⑦ 여학교에는 교장과 교감 중 한 명 이상을 여교원으로 배치하도록 노력한다.

제21조(교원의 처우개선) ① 교육활동(소풍, 수련활동, 야영, 수학여행 등) 및 학교 행정업무 추진과 관련된 교원의 각종 출장비를 공무원 여비규정에 의해 지급하고, 예산의 범위 내에서 시간외근무수당을 지급한다.

② 교원이 인사발령으로 인하여 거주지를 이전하게 될 경우 공무원 여비규정의 지급기준에 따른 이전비와 국내가족여비를 지급한다.

제22조(교육환경 개선) ① 교실의 실내온도는 동절기 섭씨 18~20도를 유지할 수 있도록 하고, 하절기 교실 냉방시설은 신설 및 전면개축시 설계에 반영하며, 기설학교의 냉방시설은 점진적으로 설치하도록 노력한다.

② 교실의 조도는 300룩스 이상 유지되도록 2001년도부터 연차적으로 예산을 확보하여 개선한다.

③ 도로와 인접한 학교는 방음대책을 수립한다.

④ 교원의 연구실, 휴게실 등 각종 편의시설 설치를 위해 신설 및 전면 개축시는 설계에 반영하고, 기설학교는 시설증축 또는 여유교실 확보시 설치되도록 노력한다.

⑤ 책걸상은 학생들의 체형에 맞도록 교체할 것을 학교장에게 권장한다.

⑥ 교육청은 학생들에게 기본학습자료를 제외한 실험실습자료 및 소모성자료는 학교에서 제공하도록 하고, 비소모성 도구는 예산의 범위 내에서 학교에서 완비하도록 한다.

제23조(도서구입 및 도서실 운영비) 학교경상운영비의 5%를 도서구입비 및 도서실 운영비로 책정하도록 학교장에게 권장한다.

제24조(학급운영 경비) 교육청은 학교예산에 학급운영에 필요한 경비가 반영되도록 지도한다.

제25조(조례·규칙의 제·개정) 교육청은 교원의 근로조건 및 사회·경제적 지위와 관련된 조례와 규칙을 제·개정하고자 할 때에는 교원노조의 의견을 듣도록 한다.

제26조(교육과정 심의위원 위촉) 교육청은 교육과정 심의위원 위촉이 필요한 경우 위원 추천기관에 교원노조가 포함되도록 한다.

제4장 정책·업무협의회

제27조(정책·업무협의회 운영시기 및 방법) ① 교육청과 교원노조는 정책·업무협의회를 연 3회 이상 실시한다.

② 정책·업무협의회 운영방법은 안건별 해당과 운영을 원칙으로 하

고 대표는 국장급 이상으로 한다.

제28조(정책·업무협의회 협의안건) 정책·업무협의회는 다음 각호의 안건을 협의한다.

1. 단체협약 이행사항 점검
2. 단체교섭시 '정책·업무협의회' 사항으로 분류한 다음의 안건
   · 교원노조 주관 학생교육과 관련된 행사에 대한 재정지원 문제
   · 인문계 고등학교 학생정원 준수 문제
   · 초·중등학교에 병설유치원을 설치하는 문제
   · 보건실의 설치 규모 문제
   · 남·여 갱의실 설치를 위한 대책 수립 문제
   · 정수기 설치계획(5학급당 1대)
   · 학생의 복지·인권·학생회·동아리 활동 관련 문제
   · 초등학교 학습보조원 배치 문제
   · 제7차 교육과정의 시행과 관련된 교원노조의 건의사항
3. 기타 교육청과 교원노조가 합의한 교육과 관련된 안건

부 칙

제1조(유효기간) 본 협약의 유효기간은 협약체결일로부터 2001년 12월 31일까지로 한다.

제2조(협약갱신) 서울시교육청과 교원노조 쌍방 중 어느 일방이 본 협약을 갱신코자 할 때에는 유효기간 만료 30일 이전에 갱신요구안을 제출하여야 하며 동 기간 중에 어느 일방도 갱신요구안을 제출하지 않았을 때에는 본 협약은 자동 갱신된 것으로 간주하여 효력이 지속된다.

제3조(보충협약 및 재교섭) 서울시교육청과 교원노조 쌍방은 본 협약의 유효기간 중에 보충협약 체결 및 재교섭을 요구할 수 없다. 다만, 경제적·사회적 여건의 중대한 변화 등 특별한 사정으로 인하여 본 협약의 일부를 수정하거나 보완할 필요가 있을 경우에는 쌍방의 합의에 의하여 보충협약을 체결할 수 있다.

제4조(이행방법) ① 교육청과 교원노조는 본 협약의 내용을 성실히 이행하도록 상호 노력하여야 한다.

② 교육청은 본 협약의 내용 중 법령, 조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례의 위임을 받아 규정되는 내용에 대해서는 교원의노동조합설립및운영등에관한법률 제7조제2항에 의거 동 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력한다.

제5조(협약서의 보관) 본 단체협약서는 이를 증거하기 위해 4부를 작성하여 서울시교육청과 교원노조가 각각 1부씩 보관하고, 1부는 행정관청에 신고한다.

서울시교육청과 교원노조는 단체협약을 체결하기 위하여 4차례의 교섭관련협의, 10차례의 실무소위원회, 9차례의 과별실무협의, 3차례의 본교섭위원회에서 교섭의제와 관련된 논의를 충분히 거쳐 본 단체협약 내용을 최종 합의하고 단체협약의 체결권한을 가진 양 당사자의 대표자가 각각 서명 날인한다.

2001. 3. 5.

서울특별시교육감 **유 인 종**

전국교직원노동조합위원장의 위임을 받은

서울지부장 **김 재 석**

한국교원노동조합위원장의 위임을 받은

서울본부장 직대 **손 경 순**

<첨부자료 8>

서울특별시교육청과 교원노조간 2001년도 단체협약

전 문

서울특별시교육청과 전국교직원노동조합(위임을 받은 서울지부) 및 한국교원노동조합(위임을 받은 서울본부)은 헌법과 교원의노동조합설립및운영등에관한법률, 노동조합및노동관계조정법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 바람직한 교원노동관계의 형성을 위하여 본 단체협약을 체결한다.

제1조(교원노조 활동의 보장) ① 교육청은 교원노조의 전임자가 임기를 마치고 복귀할 시에는 원직으로 복귀하도록 한다.

② 다음 각 호의 조합활동은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위 내에서 적법한 절차를 거쳐 참여할 수 있도록 한다.

1. 교육청과 교원노조와의 단체교섭에 교섭위원으로 참석
2. 교육청과 교원노조 간에 개최되는 정책·업무협의회(연 4회) 참석
3. 노조 대의원으로서 시·도 단위 정기 대의원대회(연 1회) 및 임시 대의원대회(연 2회) 참석
4. 노조 집행위원으로서 시·도 단위 집행위원회(월 2회) 참석

제2조(교원노조의 홍보활동) ① 교육청이 직접 관장하는 교원연수기관의 신임교사 연수시 교원노조와 협의하여 교원노조 소개시간을 부여할 수 있도록 연수기관의 장에게 권장한다.

② 교육청은 교내에 노동조합의 활동을 홍보하는 게시판과 현수막을 학교장이 지정하는 장소에 설치 또는 이용할 수 있도록 권장한다. 다만, 비방 등 비교육적인 내용은 제외한다.

제3조(조합활동 중 사고의 공무상 재해인정) 교육청은 교원노조 전임자 또는 비전임 조합원이 '교원의노동조합설립및운영등에관한법률'

제6조 및 '교원의노동조합설립및운영등에관한법률시행령' 제3조의 규정에 의한 단체교섭 또는 교섭관련협의와 정책·업무협의회에 직접 참여하는 과정에서 질병·사고 등 재해를 당한 때에는 공무원연금법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 공무상 재해로 인정될 수 있도록 한다.

제4조(시설 편의제공) ① 교육청은 시·도 단위의 교원노조 조직이 사용할 사무실, 집기 및 비품 등을 제공한다.

② 교육청은 교원노조가 교육행정·연수기관의 시설을 이용하고자 하는 경우에는 당해 기관의 관리운영에 지장이 없는 범위 내에서 당해 기관장의 허가를 얻어 이용할 수 있도록 협조한다.

제5조(자료제공 협조) 교육청과 교원노조 간에 자료요청이 있을 경우에는 상호 협조한다.

제6조(교원노조의 교육행사 지원) 교육청은 교원노조의 요청이 있을 경우 교원노조가 주관하는 학생교육관련 행사 등에 대해 그 사업의 타당성을 검토하여 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.

제7조(연수과정에서의 강좌 개설) ① 교육청은 바람직한 교원노사관계 형성을 위하여 교육청이 직접 관장하는 교원연수기관의 교원연수과정에 교원노동 관련 과목을 개설, 운영하도록 권장한다.

② 제1항의 규정에 의한 교원노동 관련 과목의 개설 운용에 있어 강사와 강의내용에 대해 교원노조와 협의하도록 권장한다.

제8조(연수) 교육청은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위 내에서 월 1회, 2시간 이내의 교원의 전문성 신장과 교수·학습방법 개선을 위한 교내외 연수를 방과후에 실시할 수 있도록 학교장에게 권장한다.

제9조(교원 인사규정의 제·개정에 대한 협의) 교육청과 지역교육청은 교원 인사규정 제·개정 및 인사에 관한 사항을 협의할 때 교원노조 대표가 참석하도록 한다.

제10조(교원 전보제도의 개선) ① 교육청은 교사전보원칙 수립을 위한 협의회에 교원노조에서 추천하는 자가 참여할 수 있도록 하며, 교육청 및 지역교육청 전보업무 추진과정에 교원노조의 참관이 이루

어질 수 있도록 노력한다.

② 교육청은 교원의 정기전보 발령을 학사일정과 주거지 확보 등에 지장을 주지 않도록 가능한 한 앞당겨 실시한다.

③ 초등학교의 경우 학교장은 연구시범학교 운영, 특기지도교사 등 인사자문위원회의 협의를 거쳐 의견을 수렴한 분야에 한하여 전입요청하며, 교육청은 당해연도 정기전보대상 교사의 신청을 받아 특기교사풀을 구성하고, 그 교원들 중에서 해당 교육청의 전보배정 원칙에 의해 배정한다. 단, 전입요청된 교사는 해당학교 근무 중에는 그 분야의 업무를 담당하도록 한다.

④ 학교장은 교내인사자문위원회의 협의를 거쳐 전보대상 교사의 20% 이내에서 전보유예할 수 있다.

⑤ 전보배치 우대 대상에는 자녀나 배우자가 장애인인 교사, 원로교사가 포함되도록 한다.

⑥ 전보의 우선순위를 본인의 희망, 통근거리, 교육경력 순으로 한다.

⑦ 중학교 비정기 지역교육청간 원거리 전보의 경우 통근거리가 20km 이상이어야 한다.

제11조(부부교사의 시·도간 인사교류) 교육청은 소속교원 중 시·도를 달리하여 근무하는 부부교원이 희망하는 경우 동일 시·도내에서 근무할 수 있도록 노력한다.

제12조(학교 인사자문위원회) ① 각 학교에는 다음 사항을 협의하기 위해 인사자문위원회를 구성하도록 권장한다.

1. 학급담임 배정에 관한 사항
2. 교무분장에 관한 사항
3. 연수, 상벌, 파견, 훈·포장에 관한 사항
4. 전입요청 및 전보유예의 기준
5. 기타 인사 관련 사항

② 인사자문위원회는 교감과 보직, 성별, 경력, 학년 등을 바탕으로 가능한 한 모든 교사의 의견을 수렴하여 학교장이 위촉한 교사로 구성한다.

제13조(교육활동 중 사고로부터의 교권보호) ① 교육청은 교육활동

중 일어나는 사고에 대하여 교사의 고의나 중과실이 아닌 경우 그 배상 및 보상을 책임지며 해당교사에게 구상권을 행사하지 않는다.

② 안전사고로 인한 학생의 정신적·육체적·물질적 피해보상을 2003년도부터 전액 지급하도록 지도한다.

③ 100만원 이하의 소액보상은 서류를 간소화하도록 한다.

④ 학교안전공제회비는 학생이나 교사에게 부과하지 아니한다.

제14조(교원의 업무부담 경감) ① 교원의 일·숙직은 폐지하며, 보안점검부(표)는 교장실, 교무실, 행정(서무)실 등에 비치하고, 보통교실에는 비치하지 않는다.

② 주번교사, 당번교사 제도는 폐지하되 교육상 필요한 사항은 학년 및 학급담임이 수행하도록 한다. 또한, 방학 또는 휴업일 교무업무를 위한 근무교사 배치는 1인 이내로 하되, 보안점검이나 당직업무는 맡지 않도록 한다.

③ 교육청은 민방위 업무, 제반 증명서 발급사무를 행정실로 이관하고, 전출입 관련사무는 고등학교의 경우에는 행정실이 담당하고, 초·중학교의 경우에는 담당교사가 제반서류를 완비한 후에 교무전담사무보조원이 결재과정을 처리할 수 있도록 한다.

④ 학교에서의 청소년단체 활동 업무는 교사가 자율적으로 선택할 수 있도록 하며, 청소년단체 활동은 관련단체와 협의하여 장기적으로 지역으로 이관하도록 검토 노력한다.

⑤ 외부기관 및 단체에서 주관하는 글짓기, 주장발표, 그리기, 경시대회는 강요하지 않도록 지도한다.

⑥ 폐휴지 수합은 폐지하도록 한다.

⑦ 학교에서 장학적금 업무를 취급하지 않도록 권장한다.

⑧ 학급일지는 폐지하고, 법정장부 이외의 기타장부(봉사활동누가기록부, 학급활동 및 행동발달상황누가기록부, 학생생활지도일지, 봉사활동계획서, 상담일지, 1교사1학생 지도 상담일지 등)는 교원전체 의견을 수렴하여 교육적으로 필요한 장부에 한하여 비치하도록 한다.

⑨ 근무상황카드(출근보조부)는 폐지하되, 필요한 경우 교원전체 의견을 수렴하여 비치할 수 있다.

⑩ 교육청은 교육활동과 관련이 없는 공문 생산을 억제하도록 노력하고, 학교에서 해당 사항이 없는 공문에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 보고를 생략할 수 있도록 공문에 표시하도록 하며, 보고를 요하는 공문은 수업에 지장이 없도록 여유를 두고 발송할 수 있도록 노력한다.

⑪ 교육청은 각종 외부행사에 교원의 동원을 억제하도록 노력한다.

⑫ 금전출납, 징수업무는 교사가 담당하지 않도록 지도한다.

⑬ 교과서 대금징수 및 정산업무와 대외주문업무는 교사가 담당하지 않도록 지도한다.

⑭ 협동조합 업무는 학교의 실정에 따라 자율적으로 실시하되, 교사가 그 업무를 담당하지 않도록 한다. 단, 필요할 경우 교원전체 의견을 수렴하여 결정한다.

제15조(사무간소화 등) ① 교육청은 근거리 통신망이 완비되고 보안시스템 등 기술적인 사항이 해결된 학교에서는 전자결재제도를 시행하도록 학교장에게 권장한다

② 학교업무정보화사업은 교원의 업무경감과 사무간소화에 기여할 수 있도록 추진한다.

제16조(학습지도안) 학습지도안(학급경영록 포함)은 교사가 자율적으로 작성하여 활용하되, 교육과정운영계획서는 매 학기초 학교장이 결재하며, 학습지도안 내용 및 진도 등은 교과협의회 또는 학년협의회에서 상호 검토한 후 그 협의록을 결재받도록 한다.

제17조(교원의 근무여건 개선) ① 교육청은 전산업무보조원을 초·중·고등학교에 배치하고, 과학실험보조원을 확보하도록 학교장에게 권장한다.

② 교육청은 지역교육청에 초등학교 시간강사 명단을 확보하도록 하고(시간강사 pool제), 시간강사 활용에 따른 소요 경비를 부담한다.

③ 교육청은 학교 근무만기자의 학교별·과목별 예상인원을 내신희망원 작성시까지 교육청 홈페이지에 공개한다.

④ 지역교육청의 홈페이지에 기간제교사 명단을 확보하도록 하고, 교사 결원의 경우 기간제교사를 임용하여 수업결손을 방지하도록 노력

한다.

⑤ 교육청은 소프트웨어 구입을 위한 비용을 지원한다.

⑥ 교육청은 교무실에 교사용 팩스, 스캐너 및 복사기를 각 1대 이상 설치하도록 권장한다.

⑦ 교육청은 교원에게 보급하는 컴퓨터의 30% 이상은 가급적 노트북컴퓨터로 보급한다.

제18조(법정 교원수) 교육청은 법정 교원수를 확보하기 위해 노력한다.

제19조(교원의 처우개선) ① 교육활동(소풍, 수련활동, 야영, 수학여행 등 포함) 및 교육행정업무와 관련된 각종 출장비는 공무원여비규정에 의해 지급하고, 출장 중에 시간외근무가 발생하면 예산의 범위 내에서 시간외근무수당을 지급한다.

② 교원이 인사발령으로 인하여 거주지를 이전하게 될 경우 공무원여비규정의 지급기준에 따른 이전비와 국내가족여비를 지급한다.

③ 교육청은 체육 및 실습담당 교사의 교육활동에 필요한 피복비를 학교예산에 반영하도록 권장한다.

제20조(표준수업시수 등) ① 교육청은 교원의 업무부담을 줄이고 교원의 원활한 업무수행을 위하여 학교급별로 교과, 특별, 재량활동시간 등을 포함한 표준수업시수 설정을 위하여 2002학년도 중에 연구를 추진한다.

② 업시수는 업무의 형평을 고려하여 교과협의회에서 조정하도록 권장한다.

③ 초과시수에 대한 수업연구비는 평균수업시수를 기준으로 학교운영지원비 세입예산의 범위 내에서 지급하되, 일반교사와 보직교사간 수업연구비 지급 기준시수의 차이가 2시간을 초과하지 않도록 권장한다.

제21조(단위학교 부서체계) 초·중등학교의 교원 부서체계 결정시 교육과정 운영 중심으로 이루어지도록 권장한다.

제22조(교과협의회 및 학년협의회 활성화) 교육청은 교과협의회 및 학년협의회가 활성화되도록 협의회 활동경비를 학교예산의 범위 내

에서 지원할 수 있도록 학교장에게 권장한다.

제23조(수업연구 발표) 초등학교 학년공개행사와 초·중등학교의 수업연구 발표 행사는 다양한 자율장학 방법으로 이루어지도록 하고, 학년 및 교과협의회를 거쳐 동료교사의 수업참관 등으로 대체할 수 있다.

제24조(교원의 자질향상을 위한 지원) ① 교육청은 교육과정 운영에 필요한 경우 수업에 지장이 없는 범위 내에서 학교장으로 하여금 교사의 교외 연수를 인정하도록 권장한다.

② 교육청이 주관하는 자격연수와 직무연수에 대한 연수경비를 규정대로 지급한다.

③ 교육청이 인정하는 특수분야연수기관의 자비부담 연수에 대하여는 그 예산의 범위 내에서 연수기관에 납부하는 연수비의 50%를 지원한다.

④ 교육청이 주관하는 연수 프로그램 편성시 교원들의 필요와 요구를 충족할 수 있도록 노력한다.

⑤ 교육청에서 실시하는 초등학교 자연과 실험연수 대상자는 학력, 경력 및 동일연수 이수 실적 등을 고려하여 희망자 중에서 선발되도록 노력한다.

⑥ 교사의 전문성 향상을 위해 해외 연수를 확대 실시한다.

⑦ 학교업무의 정상적인 추진과 수업에 지장이 없는 범위 내에서 교과연구, 특별활동지도, 학급운영, 생활지도, 인성지도를 위한 연구활동이 활성화될 수 있도록 지도한다.

제25조(부전공 연수) 교육청은 교육과정의 개편이나 학교 종류의 개편으로 인하여 과목의 수급에 불균형이 생길 때에는 부전공연수를 실시하고, 연수대상자 선정시 공·사립을 차별하지 않는다.

제26조(교원의 문화활동 지원) 정부가 주관하거나 후원하는 각종 문화행사 및 문화공간 입장시 교원들에게 무료 또는 할인혜택을 주도록 공동으로 노력한다.

제27조(교육환경 개선) ① 교원의 연구실, 휴게실, 갱의실과 샤워실 설치를 위해 신설 및 전면개축시에는 설계에 반영하고 기설학교는

시설증축 또는 여유교실 확보시 설치되도록 노력한다.

② 남·여학생 탈의실 마련을 위해 신설 및 전면 개축시에는 설계에 반영하고 기설학교는 시설증축 또는 여유교실 확보시 설치되도록 노력한다.

③ 교실의 조도는 300룩스 이상 유지되도록 연차적으로 예산을 확보하여 개선한다.

④ 식당과 매점의 시설을 현대화하기 위해 노력한다.

⑤ 교육청은 학교에서 위생적인 식수공급을 위해 학교장에게 급수위생 관리를 철저히 하도록 지도한다.

⑥ 도로와 인접한 학교는 방음대책을 수립한다.

⑦ 책걸상은 학생들의 체형에 맞게 학교장이 운영토록 지도한다.

⑧ 교육청은 학생들에게 기본학습자료를 제외한 실험실습자료 및 소모성자료는 학교에서 제공하도록 하고, 비소모성 도구는 예산의 범위 내에서 학교에서 완비하도록 한다.

⑨ 학교 컴퓨터실은 학교별 실정에 따라 학생들이 자유롭게 이용할 수 있도록 권장한다.

제28조(연구시범학교 지정·운영) ① 교육청은 공모제에 의하여 연구시범학교를 지정·운영한다.

② 연구시범학교 신청시 학교장이 당해학교 교원들의 의견을 수렴하여 그 결과를 첨부하도록 한다.

③ 교육청은 연구시범, 선도, 협력학교(체육종목 시범학교 제외)를 전체 학교의 20% 이내에서 지정 운영할 수 있도록 점차 감축해 나가며, 각 학교에서 내실 있게 운영하도록 한다.

제29조(방과후 교육활동) ① 교육청은 특기적성교육의 정상적 운영을 위하여 학교에서 희망하는 학생을 대상으로 희망하는 교사가 실시하도록 하고, 특기적성 교육의 활성화를 위해 예산의 범위 내에서 강사비를 보전해 주고 인력풀제를 운영한다.

② 교육청은 중·고등학교에서 특기적성교육이 보충수업 등으로 변질되지 않도록 지속적으로 지도한다.

③ 학교장은 교사에게 본인의 의사에 반하여 특기적성, 상설특활교

육, 방과후 특별활동 교육을 요구할 수 없으며, 수익자부담의 특기적성교육지도교사의 강사료 지급기준은 학교운영위원회에서 정하도록 한다.

제30조(학업성취도 평가 개선) ① 학업성취도 평가는 표집학교를 대상으로 실시하되 교사의 의견을 수렴하여 희망하는 학교는 참여할 수 있게 한다.

② 평가 결과의 비공개 원칙을 준수하고 학교간 비교자료로 사용하지 않는다.

제31조(학교평가의 개선) 학교평가는 평가영역을 축소하여 현장방문평가 위주로 실시하되 별도의 보고서는 작성하지 않는다.

제32조(장학지도 개선) 장학지도는 유용한 교수학습자료 제공 등 실질적인 도움을 주는 방향으로 전환하고, 형식적인 문서확인과 요식행위를 없애며 평가나 감독기능을 줄인다.

제33조(감사제도의 개선) ① 교육청은 학교 감사시 교육활동에 대한 감사는 가급적 교육전문직이 담당하도록 노력한다.

② 교육청은 감사결과를 관계규정에 따라 공개하고, 감사과정의 공개는 감사참관인제를 활용하도록 한다.

제34조(급식제도 개선) 교육청은 급식제도 개선을 위해 6개월마다 모든 급식학교를 대상으로 급식실태조사를 실시한다.

1. 실태조사는 급식형태, 식단편성, 식비, 위생상태, 시설규모, 수요자 만족도 등의 내용으로 실시한다.
2. 실태조사의 결과는 교육청 및 지역교육청 홈페이지 등에 공개하고 문제 발견시 시정조치를 한다.

제35조(초등학교 보결전담 강사제도) ① 교육청은 지역교육청별로 홈페이지에 보결전담강사제(인력pool제)를 운영하도록 한다.

② 교육청은 초등학교에서 수업 결손이 발생하면 보결전담강사를 이용할 수 있도록 권장하며, 보결전담강사 이용에 필요한 소요예산을 부담한다.

제36조(사립학교 교원의 신분보장) ① 교육청은 사립학교의 폐교, 폐과, 학급수 감축 등의 사유로 과원이 발생할 경우 과원발생 다음학

년도 말까지 과원에 대한 재정지원을 한다.

② 학생수 자연감소 등 부득이하게 발생된 과원교사에 대하여는 공립학교 교원수급에 지장이 없는 범위 내에서 공립학교로 특별채용하도록 하되, 전형절차를 간소화한다.

③ 교육청은 사립학교에서 재정지원 정원이 미달함에도 불구하고 특별한 사유 없이 기간제교사를 채용할 경우 이를 시정하도록 권고한다.

④ 교육청은 사립학교 교원의 교육전문직 진출, 상급자격 취득, 각종 연수 및 포상 등에 있어 국·공립 교원과 동등한 혜택을 부여받을 수 있도록 노력한다.

제37조(사립학교 정관 및 예·결산 공개) ① 교육청은 학교법인 정관을 법인으로부터 제출받아 교육청 홈페이지에 탑재한다.

② 교육청은 사립학교의 예산편성 및 재정이 투명하게 운영되도록 그 내용을 예산편성 및 결산시 공개하도록 행정지도한다.

③ 교육청은 사립학교의 예·결산위원회가 민주적으로 운영될 수 있도록 지도한다.

제38조(실업계고등학교의 활성화) ① 교육청은 전문교과 교원의 전공실무능력을 높이기 위해 산업체 현장연수를 실시한다.

② 교육청은 실업교육 정상화를 위한 실업교육발전대책협의회에 교원노조에서 추천하는 자를 포함하여 구성한다.

제39조(양호교사의 근무여건 개선) ① 교육청은 보건교육 필요시 재량시간 등을 활용하여 양호교사가 지도할 수 있도록 권장한다.

② 교육청은 양호교사가 학교 보건업무에 전념할 수 있도록 다음 각 호의 업무를 담당하지 않도록 한다.

1. 정수기, 화장실 관리 등의 시설관리 업무
2. 중식지원 업무

③ 학교보건실의 적정온도 유지를 위해 냉난방기를 설치한다.

④ 교육청은 양호교사의 전문성 신장을 위하여 보건직무연수를 매년 체계적으로 실시한다.

⑤ 교육청은 응급환자 후송에 대한 체계적인 표준화 지침을 마련한

다.

⑥ 교육청은 상담 및 교육정보화 관련 직무연수 대상자 선정시 양호교사에게도 그 기회를 균등하게 보장한다.

⑦ 보건실은 보통교실 규모의 1칸 이상으로 설치하도록 노력한다.

⑧ 교육청은 양호교사의 전문직 진출을 위해 노력한다.

제40조(특수교사의 근무여건 개선) ① 교육청이 주관하는 각종 연수시 특수교육에 관한 내용이 포함되도록 권장한다.

② 특수학교에는 가급적 특수유자격 교사를 배치하도록 노력한다.

③ 특수학생이 포함된 통합학급의 학급당 인원수가 하향 조정되도록 노력한다.

④ 2002년까지 특수학급에 교단선진화 기자재 보급을 완료한다.

⑤ 초·중등 특수학급에는 일반학교(특수학교) 교사용 지도서와 특수학교 학생용 교과서를 무상 배포하고, 특수학교에는 일반학교 교사용지도서와 학생용 교과서를 무상 배포한다.

⑥ 수요가 있는 공립학교에 특수학급을 설치한다.

⑦ 특수교육관련 가산점은 연차적으로 폐지한다.

⑧ 중등특수교사 1정 자격연수는 일반교사와 분리하여 운영하도록 노력한다.

⑨ 교육청은 다음 각호와 같이 특수교육운영위원회를 정상화하여 특수교육환경을 개선한다.

1. 특수교육운영위원회를 대학교수, 학부모, 사회복지사, 전문상담가, 의사 등을 포함하여 구성한다.
2. 특수교육운영위원회의 운영결과를 공개한다.

⑩ 특수학급 교실을 당해 학교의 보통교실 기준으로 장애인 편의조치와 함께 확보한다.

⑪ 교육청은 각급학교 신·증축시에는 장애인 편의시설을 갖추도록 하고, 기존시설에 대해서는 개선하도록 노력한다.

제41조(유치원 교사의 근무여건 개선) ① 공립(병설) 유치원의 법정정원을 확보하도록 노력한다.

② 교육청은 사립유치원 교사들에게 각종 연수의 기회를 공립과 동

일하게 부여하며, 연수비는 예산의 범위 내에서 지급한다.

③ 교육청은 유치원 교사들을 대상으로 한 연수는 초등과 형평을 맞추어서 개설하고, 연수대상자 선정시 유치원 교사는 초등교사와 통합 배정하지 않는다.

제42조(여교원의 권리와 모자보호) ① 교육청은 생후 1년 미만의 유아를 가진 여교원이 1일 1시간의 육아시간을 얻을 수 있도록 지도한다.

② 교육청은 임신 중이거나 출산 후 1년 미만의 여교사에 대해서는 정규수업과 회의 참석 등 기본적인 근무 이외의 근무부담이 경감될 수 있도록 지도한다.

③ 교육청은 각급학교의 여성교원의 보건휴가가 차질 없이 시행되도록 지도한다.

④ 교육청은 학교장에게 여성교원의 출산휴가를 임신 4개월 이상의 조산·유산·사산의 경우에도 산모의 상태 등을 고려하여 허가할 수 있도록 지도한다.

⑤ 여학교에는 교장과 교감 중 한 명 이상을 여교원으로 배치하도록 노력한다.

⑥ 교육청은 각급 학교에서 매년 성교육 추진계획을 수립할 때 교육홍보 계획을 포함시키도록 권장한다.

제43조(학급당 학생수) ① 교육청은 인문계 고등학교의 학급당 학생수의 심각한 편차를 해소한다.

② 특수교육기관의 학급당 학생수를 초등부와 중등부로 구분 조정한다.

제44조(도서구입 및 도서실 운영비) 학교경상운영비의 5%를 도서구입비 및 도서실 운영비로 책정하도록 학교장에게 권장한다.

제45조(학급운영 경비) 교육청은 학교예산에 학급운영에 필요한 경비가 반영되도록 지도한다.

제46조(조례·규칙의 제정과 개정) 교육청은 교원의 근로조건 및 사회·경제적 지위와 관련된 조례와 규칙을 제·개정하고자 할 때에는 교원노조의 의견을 듣도록 한다.

제47조(앨범·교복 구입) 학부모 부담 교육경비가 들어가는 앨범과

교복의 경우 투명하고 민주적인 절차를 거쳐 저렴하게 구입되도록 하며, 공동구매시 협조하도록 한다.

제48조(정책·업무협의회) ① 교육청과 교원노조는 정책·업무협의회를 연 4회 실시하되, 그 중 2회는 노조별로 1회씩 실시한다.

② 정책·업무협의회 운영방법은 안건별 해당과 운영을 원칙으로 하고 대표는 국장급 이상으로 하되, 2회는 교육감이 참석한다.

부 칙

제1조(유효기간) 본 협약의 유효기간은 협약체결일로부터 1년으로 한다.

제2조(협약갱신) ① 서울시교육청과 교원노조 쌍방 중 어느 일방이 본 협약을 갱신하고자 할 때에는 유효기간 만료 30일 이전에 갱신요구안을 제출하여야 하며 동 기간 중에 어느 일방도 갱신요구안을 제출하지 않았을 때에는 본 협약은 자동 갱신된 것으로 간주하여 효력이 지속된다.

② 교육청은 단체협약을 갱신 체결하면서 기존의 근로조건과 조합활동 내용을 저하시킬 수 없다. 다만, 부득이한 경우 교원노조와 합의하여 기존 협약을 변경할 수 있다.

제3조(보충협약 및 재교섭) 서울시교육청과 교원노조 쌍방은 본 협약의 유효기간 중에 보충협약 체결 및 재교섭을 요구할 수 없다. 다만, 경제적·사회적 여건의 중대한 변화 등 특별한 사정으로 인하여 본 협약의 일부를 수정하거나 보완할 필요가 있을 경우에는 쌍방의 합의에 의하여 보충협약을 체결할 수 있다.

제4조(이행방법) ① 교육청과 교원노조는 본 협약의 항목별 이행추진계획 및 결과를 정책·업무협의회에서 점검하며, 미이행 학교에 대한 교원노조의 이행요구가 있을 경우 교육청은 이를 이행하도록 지도한다.

② 본 협약에 명시되지 아니한 사항은 교육관계 법규 및 노동관계

법규 등에 따른다.

제5조(협약서의 보관) 본 단체협약서는 이를 증거하기 위해 4부를 작성하여 서울시교육청과 교원노조가 각각 1부씩 보관하고, 1부는 행정관청에 신고한다.

서울특별시교육청과 교원노조는 단체협약을 체결하기 위하여 4차례의 교섭관련협의, 13차례의 실무교섭위원회, 5차례의 본교섭위원회를 개최하여 교섭의제와 관련된 논의를 충분히 거쳐 본 단체협약 내용을 최종 합의하고 단체협약의 체결권한을 가진 양 당사자의 대표자가 각각 서명 날인한다.

2002. 5. 9

서울특별시교육감 **유 인 종**

전국교직원노동조합위원장의 위임을 받은

서울지부장 **김 재 석**

한국교원노동조합위원장의 위임을 받은

서울본부장 **김 동 주**

<첨부자료 9>

서울특별시교육청과 교원노조간 2004년도 단체협약

전 문

서울특별시교육청과 전국교직원노동조합(위임을 받은 서울지부) 및 한국교원노동조합(위임을 받은 서울본부)은 헌법과 교원의노동조합설립및운영등에관한법률, 노동조합및노동관계조정법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 바람직한 교원노동관계의 형성을 위하여 본 단체협약을 체결한다.

제1장 조합활동

제1조(교원노조활동 및 홍보활동 보장) ① 조합원의 합법적인 조합활동을 보장하고 그 자주성을 침해하지 않는다.

② 교육청은 교내에 노동조합의 활동을 홍보하는 게시판과 현수막을 학교장이 지정하는 장소에 설치 또는 이용할 수 있도록 권장하고 수업 및 학교업무에 지장이 없는 한 홍보물의 배포 등 홍보활동을 할 수 있도록 한다. 단, 행사성 홍보나 교내 시설을 이용할 경우 학교장과 협의하도록 한다.

③ 다음 각 호의 조합활동은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위 내에서 적법한 절차를 거쳐 참여할 수 있도록 한다.

1. 교육청과 교원노조와의 단체교섭에 교섭위원으로 참석
2. 교육청과 교원노조 간에 개최되는 정책·업무협의회 참석
3. 노조 대의원으로서 시·도 단위 정기 대의원대회(연 1회) 및 임시 대의원대회(연 2~3회) 참석
4. 노조 집행위원으로서 시·도 단위 집행위원회(월 3~4회) 참석
5. 시·도 단위의 사무국(3개 부서 이내) 및 상설위원회 회의(월 1회)

참석

④ 교육청은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위 내에서 교원의 전문성 신장을 위한 방과후 교내외 연수를 월 1회, 2시간 이내로 실시할 수 있도록 한다.

⑤ 교육청은 신임교사 연수시 교원노조와 협의하여 교원노조 소개시간을 1시간씩 부여할 수 있도록 연수기관의 장에게 권장한다.

⑥ 교육청은 교원노조의 전임자가 임기를 마치고 복귀할 시에는 원직으로 복귀하도록 한다.

⑦ 교육청은 교육청 홈페이지를 통해 시·도 단위의 교원노조 홈페이지에 연결하고 지역교육청에도 이를 권장한다.

제2조(교원노조활동 중 사고의 공무상 재해인정) 교육청은 교원노조의 전임자 또는 비전임 조합원이 『교원의노동조합설립및운영등에관한법률』제6조 및 『교원의노동조합설립및운영등에관한법률시행령』제3조의 규정에 의한 단체교섭 또는 교섭관련협의와 정책·업무협의회에 직접 참여하는 과정에서 질병·사고 등 재해를 당한 때에는 공무원연금법 등 관계 법령이 정한 바에 따라 공무상 재해로 인정될 수 있도록 한다.

제3조(연수과정에서의 강좌개설) ① 교육청은 바람직한 교원노사관계 형성을 위하여 교육청이 직접 관장하는 교원연수기관의 60시간 이상의 교원연수과정에 2시간 이상의 교원노동 관련 과목을 개설·운용하도록 권장한다.

② 제1항의 규정에 의한 교원노동 관련 과목의 개설·운용에 있어 강사와 강의내용에 대해 교원노조와 협의하도록 권장한다.

제4조(편의 제공) ① 교육청은 시·도 단위의 교원노조 조직이 사용할 사무실, 집기 및 비품 등을 제공한다.

② 교육청은 교원노조가 교육행정·연수기관의 시설을 이용하고자 하는 경우에는 당해 기관의 관리운영에 지장이 없는 범위에서 적법한 절차를 거쳐 이용할 수 있도록 한다.

③ 교육청은 교원노조의 요청이 있을 경우 관계 법령에 저촉되지 않는 범위 내에서 해당 자료, 정보에 대하여 열람과 복사를 허용하고

사본이 있는 경우에 제공한다.

제5조(교원노조의 교육행사 지원) 교육청은 교원노조의 요청이 있을 경우 노조가 주관하는 교육·연구 행사 등에 대하여 그 사업의 타당성을 검토하여 예산의 범위 내에서 지원하도록 한다.

제6조(조례·규칙의 제정과 개정) 교육청은 교원의 근로조건 및 사회·경제적 지위와 관련된 조례 규칙을 제·개정하고자 할 때에는 교원노조의 의견을 듣도록 한다.

제7조 (정책·업무협의회의 구성 및 운영) ① 교육청과 교원노조는 정책·업무협의회를 연 6회 실시하되, 그 중 4회는 노조별로 2회씩 실시한다.

② 정책·업무협의회 운영방법은 안건별 해당과 운영을 원칙으로 하고 대표는 부교육감급 이상으로 하되, 3회는 교육감이 참석한다.

제2장 근로조건

제1절 근무조건 및 처우 개선

제8조(학교인사자문위원회) ① 각 학교에는 다음 사항을 협의하기 위해 인사자문위원회를 구성한다.

1. 학급담임 배정, 보직교사 임명에 관한 사항
2. 교무분장에 관한 사항
3. 연수, 상벌, 파견, 훈·포장에 관한 사항
4. 전입요청 및 전보유예의 기준
5. 기타 인사 관련 사항

② 단위학교별 인사자문위원회는 교감을 위원장으로 하고, 교사위원은 모든 교원의 의견을 다양하게 수렴하여 구성한다.

제9조(교원인사관리원칙 협의회) 교육청(지역교육청 포함)은 교원인사관리원칙 수립을 위한 협의회에 교원노조 위원을 30% 범위에서 참여할 수 있도록 하며 교육청(지역교육청 포함) 전보업무 추진과정에 교원노조의 참관이 이루어질 수 있도록 한다.

제10조(교육전문직 선발) 교육전문직 추천 및 선발에 있어 보직교사 경력 가산점 및 근무성적 가산점을 개선하도록 노력한다.

제11조(전보제도의 개선) ① 교육청은 해당교원이 전보관련 자료를 공개 요청할 경우 법령의 범위 내에서 열람할 수 있도록 한다.

② 초등학교의 특기분야 전입요청은 무용, 발명, 기악합주, 합창, 수영, 국악 분야와 그 외 반드시 필요하다고 인정되는 분야(정보화, 청소년단체, 독서, 글짓기, 환경정리, 개별화학습, 자료제작, 과학작품제작, 영어, 방송, 토론, 한문을 제외)의 전문자격소지자 또는 지도실적이 객관적으로 입증되는 자에 한하여 인사자문위원회의 협의를 거쳐 전입요청하며, 교육청은 당해연도 정기전보대상 교사의 신청을 받아 특기교사풀을 구성하고, 그 교원들 중에서 해당 교육청의 전보배정 원칙에 의해 배정한다. 단, 전입요청된 교사는 해당학교 근무 중에는 그 분야의 업무를 담당하도록 한다.

③ 학교장은 단위학교별 교내인사자문위원회의 협의를 거쳐 전입요청을 할 수 있으며, 전보대상 교사의 20% 이내에서 전보를 유예할 수 있다.

④ 전보배치 우대 대상에는 자녀나 배우자가 장애인인 교사, 원로교사가 포함되도록 한다.

⑤ 전보의 우선순위를 본인의 희망, 통근거리, 교육경력 순으로 한다.

⑥ 중학교 비정기 지역교육청간 원거리 전보의 경우 통근거리가 20km 이상이어야 한다.

⑦ 고등학교 비정기 원거리 전보의 경우 직선거리가 18km 이상이어야 한다.

⑧ 교육청은 교원의 정기전보 발령을 학사일정과 주거지 확보 등에 지장을 주지 않도록 가능한 한 앞당겨 실시한다.

⑨ 사립학교의 경우 교원인사가 부당하게 되지 않도록 하며, 재단내 전보인사는 교사 본인의 동의에 의해 실시하도록 행정지도한다.

제12조(부부교사의 시·도간 인사교류) 교육청은 소속교원 중 시·도를 달리하여 근무하는 부부교원이 희망하는 경우 동일 시·도내에서 근무할 수 있도록 노력한다.

제13조(법정교원수 확보) 교육청은 법정 교원수를 확보하기 위해 노력한다.

제14조(교과전담교사 증원) 교육청은 초등학교에 교과 전담 교사 법정정원을 확보하도록 노력한다.

제15조(교원의 업무 부담 경감) ① 교원의 일·숙직은 폐지하며, 보안점검부(표)는 교장실, 교무실, 행정(서무)실 등에 비치하고, 보통교실에는 비치하지 않는다.

② 주번교사, 당번교사 제도는 폐지하고 휴업일에는 근무교사를 배치하지 않도록 하되 교육상 필요한 사항은 학년 및 학급담임이 수행하도록 한다. 또한, 방학 중 근무교사 배치는 학교여건을 고려하여 자율적으로 결정하되, 가급적 배치하지 않도록 권장한다.

③ 근무상황카드(출근보조부) 또는 출·퇴근 시간 기록부, 출·퇴근 시간체크기는 폐지한다. 또한 교내근거리 통신망(LAN)에 의한 출퇴근 체크를 하지 않는다.

④ 법정장부 이외의 기타장부(학교일지, 실험실, 컴퓨터실 등의 특별교실 사용일지, 교무일지, 각종 누가기록부 등)는 교원업무경감 차원에서 원칙적으로 폐지하되 교원전체의 의견을 수렴하여 교육적으로 필요한 장부에 한하여 비치하도록 한다.

⑤ 교육청은 학교에서 소년신문이 아침자습 등의 학습자료로 강제 활용되지 않도록 지도하며 대가성 있는 기금이 수수되지 않도록 지도한다.

⑥ 중식지원, 안전공제회, 성금모금, 우유급식, 학교환경위생정화구역 관리, 급식 업무 중 교육활동과 직접 관련이 없는 업무는 교사가 담당하지 않도록 지도한다.

⑦ 금전출납, 징수업무는 교사가 담당하지 않도록 지도한다.

⑧ 교과서 대금징수 및 정산업무와 대외주문업무는 교사가 담당하지 않도록 지도한다.

⑨ 교육청은 학교에서 폐휴지를 비롯한 폐품을 수합하지 않도록 한다.

⑩ 학교에서 장학적금 업무를 취급하지 않는다.

⑪ 협동조합(매점)업무는 학교의 실정에 따라 자율적으로 실시하되, 교사가 그 업무를 담당하지 않도록 한다. 단, 필요할 경우 교원 전체 의견을 수렴하여 결정한다.

⑫ 교육청은 민방위 업무, 제반 증명서 발급사무를 행정실로 이관하고, 전출입 관련사무는 고등학교의 경우에는 행정실이 담당하고, 초·중학교의 경우에는 담당교사가 제반서류를 완비한 후에 교무전담사무보조원이 결재과정을 처리할 수 있도록 한다.

⑬ 학교에서의 청소년단체 활동 업무는 교사가 자율적으로 선택할 수 있도록 하며, 청소년단체 활동은 관련단체와 협의하여 장기적으로 지역으로 이관하도록 검토 노력한다.

⑭ 외부기관 및 단체에서 주관하는 글짓기, 주장발표, 그리기, 경시대회는 강요하지 않도록 지도한다.

⑮ 교육청은 교육활동과 관련이 없는 공문 생산을 억제하도록 노력하고, 학교에서 해당 사항이 없는 공문에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 보고를 생략할 수 있도록 공문에 표시하도록 하며, 보고를 요하는 공문은 수업에 지장이 없도록 여유를 두고 발송할 수 있도록 노력한다.

⑯ 교육청은 각종 외부행사에 교원의 동원을 억제한다.

제16조(사무간소화 및 교육정보화 개선) 학교업무정보화사업은 교원의 업무경감과 사무간소화에 기여할 수 있도록 추진한다.

제17조(교원의 근무조건 향상을 위한 조치) ① 초·중등학교의 교원 부서체계 결정시 교육과정 운영 중심으로 이루어지도록 권장한다.

② 교육청은 전산업무보조원을 초·중·고등학교에 배치하고, 과학실험보조원을 확보하도록 학교장에게 권장한다.

③ 교육청(지역교육청 포함)은 기간제 교사 명단을 확보하고(기간제 교사 pool제) 교사결원의 경우 학교장으로 하여금 기간제 교사를 임용하여 수업결손을 방지하도록 노력한다.

④ 교육청(지역교육청 포함)은 초·중등학교 시간강사 명단을 확보하고(시간강사 pool제), 시간강사 활용에 따른 소요 경비를 부담한다.

⑤ 교육청은 학교 근무만기자의 학교별·과목별 예상인원을 내신희

망원 작성시까지 교육청 홈페이지에 공개한다.

제18조(교원의 처우개선) ① 교육활동(소풍, 수련활동, 야영, 수학여행, 교외특별활동 등 포함) 및 교육행정업무와 관련된 각종 출장비는 공무원여비규정에 의해 지급하고, 출장 중에 시간외근무가 발생하면 공무원수당규정이 정하는 바에 따라 시간외근무수당을 지급한다.

② 교원이 인사발령으로 인하여 거주지를 이전하게 될 경우 공무원여비규정의 지급 기준에 따른 이전비와 국내가족여비를 지급한다.

제19조(사립학교 교원 임용) ① 교육청은 사립학교 교원 임용이 관계법규에 따라 투명하고 공정하게 이루어질 수 있도록 행정지도한다.

② 교육청은 사립학교에서 재정지원 정원이 미달함에도 불구하고 특별한 사유 없이 기간제 교사를 채용할 경우 이를 시정하도록 지도·감독한다.

제20조(사립학교 교원의 신분보장) ① 교육청은 사립학교의 폐교, 폐과, 학급수 감축 등의 사유로 과원이 발생할 경우 과원발생 다음학년도 말까지 과원에 대한 재정지원을 한다.

② 학생수 자연감소 등 부득이하게 발생된 과원교사에 대하여는 공립학교 교원수급에 지장이 없는 범위 내에서 공립학교로 특별채용하도록 하되, 전형절차를 간소화한다.

③ 교육청은 사립학교교원의 교육전문직 진출, 상급자격 취득, 각종 연수 및 포상 등에 있어 국·공립 교원과 동등한 혜택을 부여받을 수 있도록 노력한다.

④ 강사가 퇴직할 경우 관계법령이나 지침에 의거 퇴직금 지급사유에 해당한 때에는 퇴직금을 지급받을 수 있도록 지도한다.

제21조(기간제교사 등 비정규교사의 임용 조건 및 처우) ① 기간제교사 등의 계약제 교원은 법령과 규정에 따라 임용하고 그 비율을 최소화하도록 노력하며 계약기간 설정 및 보수지급계약은 계약제교원 운영지침에 따라 이루어질 수 있도록 지도한다.

② 1월 이상의 정규교원결원 발생시 기간제교원이 임용될 수 있도록 지도한다.

③ 시간강사 등 비정규교원의 경력을 재확인하여 경력 산정에서 누

락된 부분에 대하여 경력환산율에 따른 호봉경력을 인정한다.

제2절 교육여건

제22조(표준수업시수의 준수 및 수업연구비 지급) ① 교육청은 교원의 업무부담을 줄이고 교원의 원활한 업무수행을 위하여 교육인적자원부에서 정하는 표준수업시수가 준수될 수 있도록 한다.

② 수업시수는 업무의 형평을 고려하여 교과협의회에서 조정하도록 권장한다.

③ 초과수업시수에 대한 수업연구비는 평균수업시수를 기준으로 교사간에 차이가 나지 않게 지급한다.

제23조(방과후 교육활동) ① 교육청은 특기적성교육의 정상적 운영을 위하여 학교에서 희망하는 학생을 대상으로 희망하는 교사 및 외부강사가 실시하도록 하고, 특기적성교육의 활성화를 위해 예산의 범위 내에서 강사비를 보전해주고 인력풀제를 운영한다.

② 교육청은 중·고등학교에서 특기적성교육이 보충수업 등으로 변질되지 않도록 하며, 방과후 교육활동, 자율학습에 학생을 강제로 참여시키지 않도록 지속적으로 지도·감독한다.

③ 중학교에서의 방과후 교육활동은 특기적성교육 활동 범위 내에서만 실시한다.

④ 교육청은 방과후 교육활동의 파행운영을 방지하고 시정하기 위하여 교원노조가 참여하는 협의체를 구성·운영한다.

⑤ 학교장은 교사에게 본인의 의사에 반하여 특기적성, 상설특활교육, 방과후 특별활동 교육, 학부모 취미교육을 요구할 수 없으며, 수익자부담의 특기적성지도교사의 강사료 지급기준은 학교운영위원회에서 정하도록 한다.

제24조(교육과정위원회) 교육청은 초·중·고등학교에서의 교육과정위원회가 학생중심교육과정의 실현을 위해 민주적으로 운영될 수 있도록 지도·지원한다.

제25조(특별보충과정) 특별보충과정은 교육청의 지침에 따라 학교가

자율적으로 편성·운영하되 학부모의 동의와 학생의 자발적인 참여를 원칙으로 한다.

제26조(보결강사의 운영) ① 교육청은 본청과 지역교육청 홈페이지에 구인·구직제(기간제교사, 특기적성강사, 시간강사)를 운영하도록 한다.

② 교육청은 초·중등학교에서 수업 결손이 발생할 시 반드시 시간강사를 이용할 수 있도록 지도하고 시간강사 이용에 필요한 소요예산을 부담한다.

제27조(학급운영 경비) 교육청은 학교예산에 학급운영에 필요한 경비가 반영되도록 지도하고, 학급운영경비 중 관계법규에 따라 개산급으로 지급할 수 있는 경비는 이를 개산급으로 지급하도록 한다.

제28조(피복비) 교육청은 체육 및 실습담당 교사의 교육활동에 필요한 피복비를 학교예산에 반영하도록 권장한다.

제29조(학교도서관의 활성화) ① 학교경상운영비의 5%를 도서구입비 및 도서실 운영비로 책정하도록 학교장에게 권장한다.

② 교육청은 교사와 학생들이 양질의 교육용 컨텐츠에 자유롭게 접근할 수 있도록 학교도서관의 디지털자료실 운영에 대한 재정적·기술적 지원을 강화한다.

③ 교육청은 일과시간 중 학교도서관의 상시적인 개방과 수업활용을 위하여 모든 학교에 사서교사가 배치될 수 있도록 노력한다.

④ 학교도서관 운영을 활성화하기 위하여 도서관담당교사에 대한 수업시수 경감, 담임업무 면제 등을 적극 권장한다.

⑤ 학교도서관이 항상 쾌적한 환경을 유지할 수 있도록 공기청정기, 환풍기, 냉·온방기 등을 갖추도록 권장한다.

제30조(학급당 학생수) 교육청은 인문계고등학교의 학급당 학생수의 심각한 편차를 해소한다.

제31조(학교 예·결산의 공개) 학교예산의 편성 및 결산을 교무회의와 학교운영위원회에 공개하고 사업별 집행잔액은 분기별로 공개한다.

제32조(사립학교 정관 및 예·결산 공개) ① 교육청은 학교법인 정관

을 법인으로부터 제출받아 교육청 홈페이지에 탑재한다.

② 교육청은 사립학교의 예·결산위원회가 민주적으로 운영될 수 있도록 지도한다.

③ 교육청은 사립학교의 예산편성 및 재정이 투명하게 운영되도록 그 내용을 예산편성 및 결산시 공개하도록 행정지도한다.

제3장 교원의 전문성 보장

제1절 연수·연구

제33조(부전공 연수) 교육청은 교육과정의 개편이나 학교 종류의 개편으로 인하여 과목의 수급에 불균형이 생길 때에는 부전공연수를 실시하고, 연수대상자 선정시 공·사립을 차별하지 않는다.

제34조(교원의 전문성 향상을 위한 지원) ① 교육청은 교육과정 운영에 필요한 경우 수업에 지장이 없는 범위 내에서 학교장으로 하여금 교사의 교외 연수를 인정하도록 지도한다.

② 교육청이 주관하는 자격연수와 직무연수에 대한 연수경비를 규정대로 지급한다.

③ 교육청이 인정하는 특수분야 연수기관의 자비부담연수에 대하여는 예산의 범위 내에서 연수기관에 납부하는 연수비의 70%를 지원한다.

④ 학교업무의 정상적인 추진과 수업에 지장이 없는 범위 내에서 교과연구, 특별활동지도, 학급운영, 생활지도, 인성지도를 위한 연구활동이 활성화될 수 있도록 지도한다.

⑤ 교육청은 교육청 주관 연수 프로그램 편성시 교원들의 필요와 요구를 충족할 수 있도록 연수프로그램을 편성운영한다.

⑥ 초등학교 과학과 실험연수는 희망자 중에서 선발되도록 노력한다.

⑦ 교사들의 자율적인 교과모임을 대상으로 사업공모를 하고, 심사의 공정성을 위하여 선정기준을 사전에 공개하며, 전문성 있는 교원을 심사위원으로 위촉한다.

⑧ 교육청은 교사동호회의 활성화를 위해 활동에 필요한 경비를 학교예산에 반영되도록 학교장에게 권장한다.

⑨ 교사의 전문성 향상을 위해 해외연수를 확대 실시하고 기준을 공개한다.

제35조(교원의 연구환경 조성) ① 교육청은 소프트웨어 구입을 위한 비용을 지원한다.

② 교육청은 교무실에 교사용 팩스, 스캐너 및 복사기를 각 1대 이상 설치하도록 권장한다.

③ 교육청은 교원에게 보급하는 컴퓨터의 30%는 학교의 희망에 따라 가급적 노트북컴퓨터로 보급 추진하도록 하며, CRT모니터는 향후 예산을 확보하여 LCD모니터로 교체하도록 노력한다.

제36조(교과협의회 및 학년협의회 활성화) 교육청은 학교의 교과협의회 및 학년협의회 활성화를 위해 협의회비를 현실화하도록 학교장에게 권장한다.

제2절 제도 개선

제37조(연구시범학교 지정·운영) ① 교육청은 공모제에 의하여 연구·실험·시범·선도·협력학교를 지정·운영하고 운영예산을 지원한다.

② 각 학교가 연구·실험·시범·선도·협력학교로 지정받고자 하는 경우에는 학교장이 당해학교 교원 2분의 1 이상의 동의를 문서로 얻도록 한다.

③ 교육청은 연구·실험·시범·선도·협력학교(체육종목 시범학교 포함)를 전체학교수 20% 이내에서 지정·운영하고, 이후 점차 감축해 나가며, 각 학교에서는 내실 있게 운영하도록 한다. 다만, 교생실습협력학교는 예외로 한다.

제38조(학업성취도 평가 개선) ① 교육청은 학업성취도 평가를 표집학교에 대해서만 실시한다.

② 교육청은 평가 결과의 비공개 원칙을 준수하고 학교간 비교자료

로 사용하지 않는다.

제39조(학교평가의 개선) 학교평가는 평가영역을 축소하여 현장방문 평가 위주로 실시하되 별도의 보고서는 작성하지 않는다.

제40조(장학지도의 개선) 장학지도는 유용한 교수학습자료 제공 등 실질적인 도움을 주는 방향으로 전환하고, 형식적인 문서확인과 요식행위를 없애며 평가나 감독기능을 줄인다.

제41조(감사제도의 개선) ① 교육청은 학교 감사시 교육활동에 대한 감사는 교육전문직이 담당하도록 하고, 지역교육청의 경우 관련부서의 협조를 받아 교육전문직이 담당하도록 한다.

② 교육청은 감사결과를 관계규정에 따라 공개하고 감사과정의 공개는 감사참관인제를 활용하도록 한다.

③ 교육청은 행정사무감사 결과 공통지적사항을 교육청 홈페이지에 게재한다.

제42조(학년공개행사 및 수업연구발표) 초등학교의 학년공개행사와 초·중등학교의 수업연구발표는 형식적인 행사는 지양하고 학교실정에 맞게 다양한 자율장학 방법으로 이루어지도록 하며, 학년 및 교과협의회를 거쳐 동료교사의 수업참관 등으로 대체할 수 있다.

제43조(학습지도안) 학습지도안(학급경영록 포함)은 교사가 자율적으로 작성하여 활용하고 별도로 결재하지 않으며, 학년별·교과별 연간지도 및 평가계획은 학년별·교과별 협의회를 거쳐 매 학기초 학교장이 결재한다. 평가는 학업성적관리시행지침의 범위 내에서 자율성을 부여한다.

제44조(교구 및 교과서 선정) 교구 및 교과서 선정은 교과협의회의 추천 및 학교운영위원회의 심의를 거치는 등 소정의 절차를 거쳐 투명하고 합리적으로 이루어지도록 지도한다.

제4장 교권보호 및 복지후생

제45조(구상권 제한) 교육청은 교원이 직무 수행과 관련된 사고 중 고의로 인한 사고를 제외하고는 배상과 관련하여 해당 교원에게 구

상권을 행사할 수 없다.

제46조(학교안전공제회) ① 안전사고로 인한 학생의 정신적·육체적·물질적 피해보상을 전액 지급하도록 지도한다.

② 100만원 이하의 소액보상은 서류를 간소화하도록 한다.

③ 학교안전공제회비는 학생이나 교사에게 부과하지 아니한다.

제47조(교원의 문화활동 지원) 정부가 주관하거나 후원하는 각종 문화행사 및 문화공간 입장시 교원들에게 무료 또는 할인 혜택을 줄 수 있도록 공동으로 유관기관과 긴밀히 협의한다.

제48조(건강진단) 교육청은 국민건강보험법 및 동법 시행령에 따라 실시되는 건강진단 항목에 성인병(4대암 등)이 포함되도록 노력한다.

제5장 성평등과 모성보호

제49조(여교원의 권리와 모성보호) ① 교육청은 각급학교의 여성교원의 매월 1회의 보건휴가가 차질 없이 시행되도록 한다.

② 교육청은 학교장에게 여성교원의 출산휴가를 임신 4개월 이상의 조산·유산·사산의 경우에도 산모의 상태 등을 고려하여 허가할 수 있도록 한다.

③ 교육청은 생후 1년 미만의 유아를 가진 여교원에게 1일 1시간의 육아시간을 부여하도록 지도한다.

④ 교육청은 임신 중이거나 출산 후 1년 미만의 여교사에 대해서는 정규수업과 회의 참석 등 기본적인 근무 이외의 근무부담이 경감될 수 있도록 지도한다.

⑤ 여자학교의 교장·교감 중 한 명은 가급적 여교원으로 배치하도록 한다.

제50조(탁아소 설치 등) ① 단위 학교나 지역청으로부터 탁아소(유아방) 설치 요청이 있는 경우 관련 부서와 협의하여 적극 추진한다.

② 교육청은 교육청이 주관하는 연수시 교원의 유아에 대한 탁아방 설치를 포함한 지원조치가 단계적으로 이루어질 수 있도록 노력한다.

제51조(성폭력 예방 교육 및 성희롱 사건 자문) ① 교육청은 성폭력 범죄를 예방하기 위하여 교육홍보계획을 수립하여 연 2회 교육홍보가 이루어질 수 있도록 한다.

② 교육청은 성희롱 사건이 발생하여 외부전문가의 자문이 필요한 경우 교원노조가 추천하는 인사를 포함한 성희롱 관련 외부전문상담가의 자문을 듣도록 한다.

제52조(육아휴직) 교육청과 교원노조는 3세 미만의 유아를 가진 교원이 육아휴직을 할 수 있도록 관련 법 개정을 위하여 공동으로 노력한다.

제6장 실업·보건·특수·유아교육

제53조(실업계 고등학교 활성화) ① 교육청은 실업교육 정상화를 위한 실업교육발전정책협의회에 교원노조에서 추천하는 자를 30% 이상 포함하여 구성하고, 연 2회 이상 실업교육 정상화와 발전방향에 대해 협의한다.

② 교육청은 전문교과 교원의 전공실무능력을 높이기 위해 산업체 현장 연수를 강화한다.

③ 통합표시과목연수는 희망자에 한하여 실시하며, 해당교과의 과원이 아닌 한 전공위주로 발령을 낸다.

④ 실업교육을 위한 각종 연구용역의 경우 교원노조의 의견을 청취할 수 있다.

⑤ 법률적 근거가 없이 기능반 학생의 성적 가산점을 주지 않도록 지도하고, 학교에서 실험실습비가 기능반 운영비로 전용되지 않도록 한다.

⑥ 현장실습은 학교여건 및 학생희망에 따라 2~36단위를 학교 자율적으로 실시하되, 교육과정의 정상 운영을 저해하지 않는 범위에서 실시하도록 노력한다.

제54조(실업계 고교 교사의 근무여건 개선) ① 실업계고등학교의 실습조교 배치기준을 마련하여 시행한다.

② 교육청은 실업계고등학교의 신입생 모집시 공동 홍보방안을 마련하도록 한다.

제55조(보건교사의 근무여건 개선) ① 교육청은 보건교육 필요시 재량시간 등을 활용하여 보건교사가 지도할 수 있도록 권장한다.

② 교육청은 보건교사가 학교 보건업무에 전념할 수 있도록 다음 각 호의 업무를 담당하지 않도록 한다.

1. 정수기, 화장실 관리 등의 시설관리 업무
2. 중식지원 업무

③ 학교보건실의 적정온도 유지를 위해 냉난방기를 설치한다.

④ 교육청은 보건교사의 전문성 신장을 위하여 보건직무연수를 매년 체계적으로 실시한다.

⑤ 약품수불부는 약품 재고 현황파악이 가능한 전산처리로 대체하여 사용할 수 있다.

⑥ 교육청은 응급환자에 대하여 다음 각 호와 같이 지도한다.

1. 응급을 요하는 학생의 후송비를 학교 회계에 편성하여 소요 경비를 적기에 지급한다.
2. 응급환자 후송은 반드시 출장 처리한다.

⑦ 교육청은 상담 및 교육정보화 관련 직무연수 대상자 선정시 보건교사에게도 그 기회를 균등하게 보장한다.

⑧ 보건실은 보통교실 규모의 1칸 이상으로 설치하도록 노력한다.

⑨ 본청에 보건교사출신의 교육전문직이 최소 1인이 배치될 수 있도록 노력한다.

제56조(특수교사의 근무여건 개선) ① 특수학교에는 부득이한 경우를 제외하고는 특수학교 교사 자격증 소지자를 배치할 수 있도록 한다.

② 특수학교(급)를 지원하는 치료교사가 법정인원에 맞게 배치될 수 있도록 노력한다.

③ 수요가 있는 공립학교에 특수교육대상자의 불편을 최소화할 수 있도록 특수학급을 신·증설한다.

④ 특수교육 관련 가산점을 2004년 행정예고 후 2006년 1월 1일자로 폐지하도록 한다.

⑤ 교육청이 주관하는 각종 연수시 특수교육에 관한 내용이 포함되도록 권장한다.

⑥ 중등 특수교사 1정 자격연수는 특별한 경우를 제외하고는 일반교사와 분리하여 운영할 수 있도록 한다.

⑦ 2004년도까지 특수학급에 교단 선진화 기자재 보급을 완료한다.

⑧ 특수학교 학급 및 특수학급에 에어컨과 온수기 설치를 적극 권장한다.

⑨ 초·중등 특수학급에는 일반학교(특수학교) 교사용 지도서와 특수학교 학생용 교과서를 무상 배포하고, 특수학교에는 일반학교 교사용 지도서와 학생용 교과서를 무상 배포한다.

⑩ 교육청은 다음 각 호와 같이 특수교육운영위원회를 구성·운영한다.

1. 특수교육운영위원회를 대학교수, 학부모, 사회복지사, 전문상담가, 의사 등을 포함하여 구성한다.
2. 특수교육운영위원회 회의는 안건이 있을 시 수시로 개최하여 특수교육대상자 심사·선정 배치가 상시적으로 이루어질 수 있도록 한다.
3. 특수교육운영위원회의 운영결과를 공개한다.

⑪ 특수학급 교실을 당해 학교의 보통교실 기준으로 장애인 편의조치와 함께 확보한다.

⑫ 교육청은 모든 특수학급 설치학교에 장애인 편의시설을 설치하고, 특수학급 설치학교 외의 일반 초·중·고등학교에는 장애인 편의시설을 연차적으로 설치한다.

⑬ 특수교육 대상 학생이 포함된 통합학급의 학급당 인원수가 하향조정되도록 노력한다.

⑭ 초등학교 통합학급 담임교사의 학교 업무 부담을 경감하기 위하여 노력한다.

⑮ 통합학급 담임교사에게 특수교육 직무연수를 받을 수 있는 기회가 제공되도록 노력한다.

⑯ 특수교육기관의 학급당 학생수를 초등부와 중등부로 구분 조정한다.

제57조(유치원 교사의 근무여건 개선) ① 공립 유치원에서 종일제 또는 연장제를 실시할 경우에는 전담교사와 보조교사를 추가로 배치될

수 있도록 한다.
② 공립(병설) 유치원 교사의 법정 정원을 확보하도록 노력한다.
③ 교육청은 유치원교사들을 대상으로 한 연수도 초등과 형평을 맞추어서 개설한다. 연수대상자 선정에 있어 유치원교사는 초등교사와 통합 배정하지 않고, 별도의 정원을 배정한다.
④ 교육청은 사립 유치원의 경우 설립자 연수, 장학지도시 교사가 적정한 보수를 받을 수 있도록 지도한다.
⑤ 교육청은 사립 유치원 교사들이 담당하고 있는 유치원 시설 보수관리 등, 교육활동 이외의 업무는 지양하도록 지도한다.
⑥ 사립유치원 교사들에게 각종 연수의 기회를 공립과 동일하게 부여하며, 연수비는 예산의 범위 내에서 지급한다.
⑦ 사립유치원의 원장은 관계법령이나 정관에 따라 임용될 수 있도록 지도한다.
⑧ 교육청은 사립유치원 교사에 대한 임용보고가 누락되지 않도록 지도한다.

제7장 교육환경 및 학생복지

제1절 교육환경

제58조(교육환경 개선) ① 교실의 실내온도는 동절기 섭씨 18~20도를 유지할 수 있도록 하고, 하절기 교실 냉방시설은 신설 및 전면 개축시 설계에 반영하며, 기설학교의 냉방시설은 점진적으로 설치하도록 노력한다.
② 교실의 조도는 300룩스 이상 유지되도록 한다.
③ 도로와 인접한 학교는 방음대책을 수립한다.
④ 교육청은 교내환경위생(먼지 포함) 측정방법이 교육인적자원부에서 확정되는 대로 각급 학교의 교내환경위생(먼지 포함) 측정을 확대 시행한다.
⑤ 교원의 연구실, 휴게실 등 각종 편의시설 설치를 위해 신설 및 전

면 개축시는 설계에 반영하고, 기설학교는 시설증축 또는 여유교실 확보시 설치되도록 한다.

⑥ 초·중·고교 노후 책걸상은 서울시일반회계지원을 받아 연차적으로 교체하되 학생들의 체형에 맞게 학교장이 운영토록 지도한다.

⑦ 교육청은 학생들에게 기본학습자료를 제외한 실험실습자료 및 소모성 자료는 학교에서 제공하도록 하고, 비소모성 도구는 예산의 범위 내에서 학교에서 완비하도록 한다.

⑧ 교내 온수수세시설은 연차적으로 확보하도록 한다.

⑨ 학교의 단기 시설공사는 가급적 방학기간 중에 실시하여 교육활동에 지장을 주지 않도록 한다.

제59조(학교 급식의 개선) ① 교육청은 학교운영위원회가 급식소위원회를 설치하도록 권장한다.

② 교육청은 급식제도 개선을 위해 6개월마다 모든 급식학교를 대상으로 급식 실태 조사를 실시한다.

1. 실태조사는 급식형태, 식단 편성, 식비, 위생상태, 시설규모, 수요자 만족도 등의 내용으로 실시한다.
2. 실태조사의 결과는 교육청 및 산하 지역교육청 홈페이지 등에 공개하고, 문제 발견시 즉각 시정 조치를 한다.

제60조(학부모의 교육비 경감) 학부모 부담 교육경비가 들어가는 앨범과 교복의 경우 투명하고 민주적인 절차를 거쳐 저렴하게 구입되도록 하며, 공동구매시 협조하도록 한다.

제2절 학생복지

제61조(학생복지 개선) ① 남·여학생 탈의실 마련을 위해 신설 및 전면 개축시에는 설계에 반영하고 기설학교는 시설증축 또는 여유교실 확보시 설치되도록 노력한다.

② 교육청은 학교식당의 현대화를 위해 연차별 계획을 수립하여 추진하되 식당과 매점을 운영함에 있어 학교장에게 학생과 학부모의 의견을 들어 운영하도록 지도한다.

③ 교육청은 학교에서 위생적인 식수공급을 위해 학교장에게 급수위생 관리를 철저히 하도록 지도한다.

④ 학교 컴퓨터실을 개방하여 학생들이 컴퓨터와 통신을 자유롭게 이용할 수 있도록 각급학교에 권장한다.

제62조(학생의 인권보장) 교육청은 두발, 복장 및 학생 용의 규정 제·개정시 학생회의 의견을 반영하도록 지도한다.

제63조(학생자치활동 지원) 학생들의 자치활동이 활성화될 수 있도록 학교의 여건이 허용하는 범위 내에서 행·재정적 지원이 이루어질 수 있도록 지원한다.

부 칙

제1조(유효 기간) ① 본 협약의 유효기간은 협약체결일로부터 1년으로 한다.

② 본 협약의 유효기간이 만료되더라도 갱신 체결시까지 본 협약의 효력은 지속된다.

③ 본 단체협약 중 향후 개정되지 않는 내용은 그 효력이 지속된다.

제2조(협약 갱신) ① 서울시교육청과 교원노조 쌍방 중 어느 일방이 본 협약을 갱신하고자 할 때에는 유효기간 만료 30일 이전에 갱신요구안을 제출하여야 하며 동 기간 중에 어느 일방도 갱신요구안을 제출하지 않았을 때에는 본 협약은 자동 갱신된 것으로 간주한다.

② 교육청은 단체협약을 갱신 체결하면서 기존의 근로조건과 조합활동 내용을 저하시킬 수 없다. 다만, 부득이한 경우 교원노조와 합의하여 기존 협약을 변경할 수 있다.

제3조(보충 협약 및 재교섭) 서울시교육청과 교원노조 쌍방은 본 협약의 유효기간 중에 보충협약 체결 및 재교섭을 요구할 수 없다. 다만, 경제적·사회적 여건의 중대한 변화 등 특별한 사정으로 인하여 본 협약의 일부를 수정하거나 보완할 필요가 있을 경우에는 쌍방의 합의에 의하여 보충협약을 체결할 수 있다.

제4조(이행계획서 및 해설서 작성) 본 단체협약의 내용을 구체화하는 교육청의 이행계획서 및 교원노조의 해설서를 작성·배포하고자 할 경우 양 당사자는 상대방에게 그 내용을 통보한 후 이견을 상호 조율하고 합의 후에 배포한다.

제5조(이행 방법) ① 교육청과 교원노조는 본 협약의 항목별 이행추진 계획 및 결과를 정책·업무협의회에서 점검한다.

② 교원노조에서 미이행 학교에 대한 이행요구가 있을 경우 교육청은 이를 확인하고 그 결과를 교원노조측에 통보한다.

③ 교육청은 제1항의 정책·업무협의회의 점검 결과에 따라 미이행 학교에 대하여 이를 이행하도록 지도하고 미이행 학교장이 이를 계속하여 이행하지 않을 경우 행정조치를 취하도록 한다.

④ 본 협약에 명시되지 아니한 사항은 교육관계 법규 및 노동관계 법규 등에 따른다.

제6조(협약의 보관) 본 단체협약서는 이를 증거하기 위해 4부를 작성하여 서울시교육청과 교원노조가 각각 1부씩 보관하고, 1부는 행정관청에 신고한다.

서울특별시교육청과 교원노조는 단체협약을 체결하기 위하여 5차례의 교섭관련협의, 13차례의 실무교섭, 4차례의 본교섭을 통한 충분한 협의를 거쳐 본 단체협약을 체결하고, 이를 증거하기 위해 단체협약의 체결권한을 가진 양 당사자의 대표자가 각각 서명 날인한다.

2004. 5. 25.

서울특별시교육감 **유 인 종**

전국교직원노동조합위원장의 위임을 받은

서울지부장 **유 승 준**

한국교원노동조합위원장의 위임을 받은

서울본부장 **서 태 식**

<주요 약어>

◈영 국

CAC: Central Arbitration Committee, 중앙중재위원회
CCT: Compulsory Competitive Tendering, 공개입찰제도
MSF: Manufacturing, Science and Finance Union, 제조업·과학재정노동조합(2002년 Amicus에 통합)
NHS: National Health Service, 전국의료서비스
TGWU: Transport and General Workers' Union, 운수일반노동조합
TUC: Trades Union Congress, 영국노동조합회의

◈미 국

AFGE: American Federation of Government Employees, 미국정부피용자협회
AFSCME: American Federation of State, County, and Municipal Employees, 미국지방정부공무원협회
CSRA: Civil Service Reform Act, 공무원개혁법
FLRA: Federal Labor Relations Authority, 연방노동관계위원회
NLRA: Nationa. Labor Relations Act, 전국노동관계법
NLRB: National Labor Relations Board, 전국노동관계위원회
NEA: National Education Association, 전국교육협회
AFT: American Federation of Teachers, 미국교원협회
FMCS: Federal Mediation and Conciliation Service, 연방조정알선국
FSIP: Federal Services for Impasse Pane, 연방분쟁조정위원회

◈독 일

DAG: Deutche Angestelltenwerkschaften, 독일사무노조

DBB: Deutche Beamtebund, 독일공무원협회
DGB: Deutche Geverkshaftbund, 독일노동조합총연맹(독일노총)
KAV: Kommunaler Arbeitgeberverband, 독일기초자치단체사용자연합
TdL: Tarifgemeinschaft Deutcher Laender, 독일주정부교섭협의회
VKA: Verienigung der Kommunalen Arbeitgeberverbaende, 독일기초자치단체사용자총연합
Verdi: Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft 서비스연합노조

◈기 타

ILO: International Labour Organization, 국제노동기구
NPM: New Public Management, 신공공관리론
OECD: Organization for Economic Cooperation and Development, 경제협력개발기구