

이 연구보고서는 2015년 고용노동부의
연구용역사업의 일환으로 연구되었음

공무원·교원노조의 단체교섭 관련 실태조사 및 제도개선방안 연구

2015. 11.

연구기관 : 노동법이론실무학회

고 용 노 동 부

< 연 구 진 >

책 임 연 구 원 : 이 정 (한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)

연 구 원 : 이 상 희 (한국산업기술대학교 지식융합학부 교수)

박 은 정 (인제대학교 법학과 교수)

박 성 민 (피엠지 노무법인 대표 노무사)

오 세 웅 (강원대학교 비교법학연구소 전임연구원)

<목 차>

제1장 서론	1
제1절 연구목적 및 필요성	1
제2절 연구내용 및 방법	2
I. 연구내용	2
II. 연구방법	3
제2장 공무원 단체교섭 운영실태 및 문제점	4
제1절 공무원 단체교섭제도	4
I. 공무원 단체교섭의 주체	4
1. 개요	4
2. 공무원노동조합	4
3. 정부교섭대표	6
4. 공동교섭 및 교섭참여	7
5. 단체교섭의 위임	8
II. 공무원 단체교섭의 대상	9
1. 의의	9
2. 교섭대상사항	10
3. 비교섭사항	11
III. 공무원 단체교섭의 절차	12
1. 단체교섭 요구	12
2. 교섭참여 공고	12
3. 교섭노동조합 및 교섭위원 선임공고	13
4. 교섭창구 단일화	13

제2절 공무원 단체교섭의 운영실태	15
I. 공무원노동조합 조직현황	15
1. 공무원 노동조합의 조직률 변동	15
2. 최근 공무원노조 설립현황	16
II. 공무원노사관계의 전개과정	20
1. 공무원노조법의 입법화시기(2005. 1월까지)	21
2. 공무원노조법 시행과 복수 공무원노조의 경쟁시기('06년~'08년)	23
(1) 공무원노조 설립신고관련 분쟁	23
(2) 교섭의 진행	27
3. 공무원노조 통합시기('09년 이후)	27
III. 공무원 단체교섭 현황	28
1. 전국단위 단체교섭	28
(1) 2006년 중앙교섭	28
(2) 2008년 중앙교섭	35
2. 행정부단위 단체교섭	37
(1) 추진경과	37
(2) 주요 합의사항 및 미타결 의제	38
(3) 행정부 교섭의 문제점	39
3. 자치단체 단체교섭(기관별 교섭)	40
(1) 자치단체 단체교섭 개요	40
(2) 교섭창구단일화 실패 사례	42
IV. 비교섭사항관련 단체협약 분석	45
1. 비교섭사항관련 단체협약 시정명령	45
(1) 단체협약 시정명령 현황	45

(2) 비교섭사항관련 판례	46
2. 비교섭사항 관련 최근 단체협약 분석	70
(1) 단체협약 분석의 목적 및 범위	70
(2) 단체협약 분석	71
제3절 공무원 단체교섭의 문제점	87
I. 교섭참여노조 지위 유지기간 미비	87
II. 교섭위원 선임방법 부재	88
III. 교섭창구단일화 이후 단체협약 체결권자 확정 문제	89
IV. 비교섭사항	89
 제3장 교원노조 단체교섭 운영실태 및 문제점	 91
제1절 교원노조 단체교섭 제도	91
I. 단체교섭의 당사자 및 담당자	91
1. 노동조합	91
(1) 당사자	91
(2) 담당자	91
2. 사용자	91
(1) 당사자	91
(2) 담당자	92
II. 단체교섭 단위	92
1. 시·도 및 전국단위	92
2. 학교단위 교섭 불허의 타당성	93
III. 단체교섭의 대상	93
1. 교섭대상	94

2. 비교섭대상	94
IV. 교섭 절차	95
1. 교섭요구	95
2. 예비교섭 및 교섭위원 선임	95
3. 교섭진행	97
4. 국민여론 및 학부모의 의견수렴	97
5. 교섭창구단일화 규정의 효력 만료	98
제2절 교원노조 단체교섭 운영실태	99
I. 교원노조 조직현황	99
II. 교섭창구단일화 규정 실효 전 교섭현황	99
1. 전국단위	99
2. 시·도 단위	101
(1) 교원노조법 시행에 따라 교섭 개시	101
(2) 교원노조 간 갈등	102
(3) 시·도교육청의 단체협약 해지 통보	103
3. 사립학교 단위	105
III. 교섭창구단일화 규정 실효 후 교섭현황	106
1. 전국단위	106
2. 시·도 단위	107
(1) 개별교섭	107
(2) 자율적 교섭창구단일화	109
3. 구체적 교섭 사례	110
(1) 서울교육청 사례	110
(2) 충북교육청 사례(2014년도 교섭)	116

IV. 단체협약 분석 및 시정명령 현황	118
1. 2010년 교원노조 단체협약 분석	118
(1) 분석결과	118
(2) 주요내용	119
2. 2011년 강원도교육청 단체협약 분석	123
3. 2012~2013년도 단체협약 시정명령	124
4. 최근 단체협약 분석	125
(1) 충북교육청	125
(2) 충남교육청	129
(3) 평가 및 시사점	134
제3절 단체교섭 제도상 문제점	136
I. 교섭창구단일화 절차 관련 문제점	136
1. 기존 교섭창구단일화 절차 상 문제점	136
2. 교섭창구단일화 규정 효력 만료 후 개별교섭 상 문제점	137
II. 교섭·비교섭 사항 관련 문제점	138
1. 노·사간 대립으로 인한 교섭 지연	138
(1) 노·사간 의견 대립	138
(2) 단체교섭 기간 지연	139
(3) 시·도간 편차 발생	139
2. 공무원노조의 단체교섭과 교원단체의 교섭·협약과의 형평성	140
(1) 공무원노조법상 교섭·비교섭사항	140
(2) 교원지위향상을 위한 특별법상 교섭·협약대상	140
제4장 공무원노조 단체교섭 제도 개선방안	142

제1절 외국입법례의 검토	142
I. 미국 공무원의 단체교섭	142
1. 개요	142
2. 공무원의 정치활동	146
3. 미국 연방공무원의 단체교섭	147
(1) 단체교섭의 대상	148
(2) 단체교섭단위의 결정	150
(3) 연방공무원 단체교섭제도	152
4. 미국 주/지방 정부의 단체교섭	154
(1) 공통적 내용	156
(2) 단체협약에 대한 취급	159
II. 일본 공무원의 단체교섭	164
1. 개요	164
2. 일본 공무원의 단체교섭	167
(1) 직원단체의 의미와 조직대상(국공법 제108조의2, 지공법 제52조)	167
(2) 직원단체의 등록(국공법 제108조의3, 지공법 제53조)	168
(3) 단체교섭(국공법 제108조의5, 지공법 제55조)	171
(4) 오사카시 ‘직원단체 및 노동조합과의 교섭 등에 관한 가이드라인’	175
3. 공무원 급여의 결정	180
4. 인사원과 직원단체 협의제도	182
III. 시사점	184
제2절 개선방안	186
I. 교섭참여노조 지위유지기간 설정	186
1. 문제제기	186

2. 방안 검토	186
(1) 노동위원회 공무원 노사관계 조정신청 제도 활용 방안	186
(2) 교섭참여노조 지위 유지기간 설정 제도 개선 방안	188
(3) 노조법상 교섭창구단일화 방안 준용 개선 방안	189
II. 교섭위원 선임방법	190
1. 문제제기	190
2. 방안 검토	191
(1) 교섭권 위임을 활용하는 방안	191
(2) 교섭위원 선임방법의 법정화 방안	192
(3) 노조법상 교섭창구단일화 방안과 통일화 방안	193
III. 교섭창구단일화 이후 단체협약 체결권자 확정 문제	194
1. 문제제기	194
2. 방안검토	195
(1) 협약체결권자를 교섭위원으로 선임된 노조로 한정하는 방안	195
(2) 단체협약 체결권자를 확정하는 절차를 마련하는 방안	195
IV. 비교섭사항	196
1. 문제제기	196
2. 방안검토	196
(1) 법령을 통한 비교섭사항 구체화·명확화 방안	197
(2) 중앙노동위원회에 비교섭사항 판단 근거 제도 마련 방안	198
(3) 비교섭사항에 대한 협약규정 시정명령권 행사 지속 강화 방안	199
V. 교섭창구단일화 범위(교섭 단위)	200
1. 문제제기	200
2. 방안 검토	201

(1) 법령에 의한 교섭단위(교섭창구단일화 범위) 마련 방안	201
(2) 노동위원회에 의한 교섭단위(교섭창구단일화 범위) 마련 방안	202
제5장 교원노조 단체교섭 제도 개선방안	203
제1절 외국입법례	203
I. 미국 교원의 단체교섭	203
1. 개요	203
2. 캘리포니아주 교원의 단체교섭	204
(1) 캘리포니아주 PERB의 구성과 임무	206
(2) 캘리포니아주 교원의 노동기본권	207
(3) 대표의 범위(단체교섭의 대상)	207
(4) 관리직 교원 등에 대한 제한	208
(5) 시간적 신의성실 교섭의무	208
(6) 단체교섭단위의 결정	209
(7) 조정과 실태조사패널	209
(8) 중재	210
3. 각 주별 단체교섭의 대상	210
II. 일본 교원의 단체교섭	215
1. 개요	215
2. 교원 단체교섭의 대상	216
(1) 근무체제 관련 사항	218
(2) 근무평정 관련사항	219
(3) 인사이동 관련사항	219
(4) 징계기준	220

3. 오사카시와 오사카시 교직원조합의 단체교섭	221
(1) 오사카시 교직원조합 근무조건개선 및 시설·설비에 관한 교섭	221
제2절 개선방안	226
I. 교섭창구단일화 방안	226
1. 문제제기	226
2. 기존 논의	227
(1) 창구단일화 후 교섭요구 방안	227
(2) 노조법상 교섭창구단일화 규정 준용 방안	227
(3) 교섭단 구성을 통한 교섭창구단일화 방안	228
(4) 공무원노조법 상 교섭창구단일화 방안	232
3. 검토	234
(1) 부칙 개정을 통해 교섭창구단일화 규정을 다시 운영하는 방안	234
(2) 노조법상 교섭창구단일화 규정 준용 방안	234
(3) 교섭단 구성을 통한 교섭창구단일화 방안	235
(4) 공무원노조법 방식과 유사한 방안	235
II. 비교섭사항	237
1. 문제제기	237
2. 비교섭사항 명문화 수준에 관한 논의와 검토	238
(1) 정책결정 및 임용권에 관한 사항만 명시	238
(2) 공무원노조법 수준으로 명시	238
(3) 공무원노조법 및 교원 지위 향상을 위한 특별법상 비교섭 사항 반영	239
(4) 시행령을 통한 상세 규정	239
(5) 검토	241
3. 비교섭사항 분쟁 해결 절차 마련 방안 검토	242

(1) 필요성	242
(2) 구체적 방안	242

제6장 요약 및 결론 244

I. 공무원의 단체교섭 제도 개선 방안	244
II. 교원의 단체교섭제도 개선 방안	246

<표 목차>

<표 II-1> 공무원노조법상 비교섭사항	11
<표 II-2> 초기 공무원단체 가입현황	15
<표 II-3> 공무원노조 설립형태별 현황	16
<표 II-4> 주요 공무원노조 현황	18
<표 II-5> 공무원노사관계의 전개현황	20
<표 II-6> 공무원노조법에 대한 헌법소원 제기사례	23
<표 II-7> 2006년 중앙교섭요구 노동조합	28
<표 II-8> 2006년 중앙교섭 참여 노동조합 현황	29
<표 II-9> 2006년 중앙교섭 주요 합의내용	31
<표 II-10> 2006년 중앙교섭 추진현황	32
<표 II-11> 2008년 중앙교섭 참여 노동조합 현황	35
<표 II-12> 2008년 중앙교섭 주요 요구의제 정리	37
<표 II-13> 행정부교섭 추진현황	38
<표 II-14> 행정부교섭 주요 합의사항	39
<표 II-15> 공무원 단체협약 체결 현황('06~'10)	41
<표 II-16> 단체교섭 기간	42
<표 II-17> 서울시 단체교섭 주요일정	43
<표 II-18> 경기도교육청 단체교섭 주요일정	44
<표 II-19> 고용노동부 시정명령 현황	46
<표 II-20> 시정명령사항 중 교섭사항에 해당하는 조항	48
<표 II-21> 정책결정사항으로 판시된 사례	50
<표 II-22> 임용권 행사관련 사항으로 판시된 사례	52

<표Ⅱ-23> 조직 및 정원에 관련 사항으로 판시된 사례	63
<표Ⅱ-24> 예산·기금의 편성 및 집행에 관련 사항으로 판시된 사례	65
<표Ⅱ-25> 분석대상 단체협약	71
<표Ⅱ-26> 분석대상 단체협약의 비교섭사항 규정 현황	72
<표Ⅱ-27> 비교섭대상 관련 단체협약 사례	73
<표Ⅱ-28> 비교섭대상 관련 단체협약 사례	75
<표Ⅱ-29> 비교섭대상 관련 단체협약 사례	79
<표Ⅱ-30> 비교섭대상 관련 단체협약 사례	80
<표Ⅱ-31> 비교섭대상 관련 단체협약 사례	82
<표Ⅲ-1> 교원노동조합 조직현황	99
<표Ⅲ-2> 주요 시·도교육청별 교원노조 첫 교섭 요구 현황	102
<표Ⅲ-3> 단체협약 해지 및 실효통보 현황	104
<표Ⅲ-4> 2010~2015년 교원노조 교섭현황	108
<표Ⅲ-5> 서울교육청 자율적 교섭창구단일화 경과	110
<표Ⅲ-6> 교섭대상 분류 전문가 자문결과	112
<표Ⅲ-7> 서울교육청 개별교섭 경과	113
<표Ⅲ-8> 충북교육청 교섭경과	116
<표Ⅲ-9> 교육청별 단체협약 조항 수 및 비교섭 사항 비율	118
<표Ⅲ-10> 시정명령 대상 및 경과	122
<표Ⅲ-11> 2012~2013년도 단체협약 시정명령 현황	124
<표Ⅳ-1> 미국 공무원 조직현황	145
<표Ⅳ-2> 국회의원 후보들에 대한 기부 현황(2008년)	147
<표Ⅳ-3> 각 주별 노동3권 보장 현황	155
<표Ⅳ-4> 일본 공무원의 노동관계적용법률 및 노동기본권의 개관	165

<표Ⅳ-5> 적용법규별 노동조합원수(단위노동조합)	166
<표Ⅳ-6> 직원단체 등록상황(2014년 3월 31일 기준)(단체수, 명, %)	170
<표Ⅳ-7> 전임자 현황(2013년 12월 31일 기준)	175

제1장 서론

제1절 연구목적 및 필요성

우리나라 헌법 제33조 제1항은 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다고 규정하고 있으며, 이를 근거로 「노동조합 및 노동관계조정법(이하, 노조법)」에서는 근로자는 자유롭게 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만, 공무원과 교원에 대해서는 근로자임에도 불구하고 그들이 가지는 공공성과 특수성으로 인해 직접 노조법을 적용하지 않고 따로 법률로 정한다고 규정하고 있다(제5조 단서). 노조법 제5조 단서에 따른 공무원의 노동기본권을 보장하기 위하여 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하, 교원노조법)」이 1999년 1월 29일 제정되어 1999년 7월 1일부터 시행되고 있으며 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하, 공무원노조법)」이 2005년 1월 27일에 제정되어 2006년 1월 28일부터 시행되고 있다.

한편, 노조법은 2010년 개정 시에 하나의 사업 또는 사업장내 복수노조설립을 인정하면서 복수의 노동조합이 각각 독자적인 교섭권을 행사할 수 있도록 할 경우 발생할 수 있는 노동조합과 노동조합 상호간의 반목 및 노동조합과 사용자 사이의 갈등, 동일한 사항에 대해 같은 내용의 교섭을 반복하는 데서 비롯되는 교섭효율성의 저하와 교섭비용의 증가, 복수의 단체협약이 체결되는 경우 발생할 수 있는 노무관리상의 어려움, 동일하거나 유사한 내용의 근로를 제공함에도 불구하고 노동조합 소속에 따라 상이한 근로조건의 적용을 받는 데서 발생하는 불합리성 등의 문제를 효과적으로 해결하기 위해 사업 또는 사업장내 단체교섭창구 단일화에 관한 상세한 규정을 두어 노조난립에 따른 단체교섭의 혼란을 방지하고 소수노조의 단결권 보호를 위해 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있다.¹⁾

이에 비해 공무원노조법 및 교원노조법은 노조법과 달리 제정 단계에서부터 복수노조를 허용하고 그에 따른 교섭창구단일화 규정을 두고 있었지만, 교섭과정에서 노사 간에 분쟁은 계속되고 있다. 특히 복수노조의 전면적 허용에 따른 노동환경의

1) 헌법재판소 2012. 4. 24. 선고 2011헌마338 결정

변화를 적극적으로 수용하지 못한 채, 단체교섭 관련 절차의 미비로 인하여 단체교섭이 장기간에 걸쳐 지지부진하는 등 단체교섭에서 여러 가지 문제점이 노출되고 있다. 지금까지 공무원노조법 및 교원노조법상 단체교섭 절차를 둘러싸고 제기된 문제점을 요약해보면 대략 다음과 같다.

우선 공무원노조법의 경우, ① 교섭참여노조의 지위 유지기간을 두고 있지 않아, 교섭이 장기화될 경우 이에 따른 신설 노조의 교섭권이 제한될 우려가 있고, ② 교섭참여노조 간 갈등으로 교섭위원 선임이 되지 못할 경우에 대비한 교섭위원 선임 방법의 부재로 인하여 교섭이 지연되는 문제가 발생하며, ③ 교섭창구단일화 이후에도 단체협약 체결권이 여전히 각 교섭참여 노조의 대표자에게 남아 있어, 일부 노조가 체결을 거부할 경우 교섭이 지연되는 등의 문제가 발생할 수 있다.

교원노조법의 경우에도, ① 교섭창구단일화 규정의 유효기간('09. 12. 31.) 만료 이후 법 개정이 이루어지지 않아 복수의 노조와 교육부 및 교육청이 개별교섭을 진행하여야 하는 상황이고, ② 공무원노조법과는 달리 '비교섭사항'을 명시하고 있지 않아 교섭의제를 둘러싼 노사 간의 갈등이 심화되어 이로 인한 교섭지연 문제가 여전히 발생하고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 전제로 하여, 위에서 지적한 공무원노조법 및 교원노조법상의 단체교섭 절차 및 대상 관련 문제에 관한 제도개선을 통하여 합리적인 교섭관행의 정착을 꾀하도록 하는데 그 목적이 있다. 특히 본 연구에서는 2010년 노조법의 개정 시에 도입된 교섭창구단일화 관련 절차를 공무원단체교섭에서 원용할 수는 없는지, 공무원노조법상의 교섭사항 관련 규정을 교원노조법에도 적용할 수 없는지 등에 대해 보다 심도 있게 검토한 다음, 합리적 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

본 연구에서는 다음과 같은 내용을 중심으로 분석, 검토하고자 한다.

첫째, 공무원 및 교원노조의 단체교섭 실태를 조사·분석하여 실제 현장에서의 교섭절차상 문제점을 파악하고 이에 대한 제도개선방안을 모색한다.

둘째, 미합의 의제에 대하여 노동관계 조정위원회의 조정 등 제3자에 의한 해결 방안을 검토한다. 구체적으로는 사실상 단체교섭이 결렬된 경우, 공무원노조법 제14조에 의거하여, 중앙노동위원회의 ‘공무원 노동관계 조정위원회’에 의한 조정·중재가 가능한지의 여부에 대해 검토하고자 한다.

셋째, 공무원 노조법령 개정을 통해 「노동조합 및 노동관계 조정법 시행령」의 교섭시한 제도 도입으로 교섭 장기화를 방지하는 방안을 모색한다. 구체적으로는 교섭대표노조로 결정된 날로부터 일정 기간에 걸쳐 단체협약을 체결하지 못할 경우, 타 노조의 교섭요구에 따라 정부는 교섭결렬을 선언할 수 있는지에 대해 검토한다.

넷째, 공무원 및 교원노조 단체의 합리적 교섭창구단일화 방안에 대해 검토한다.

II. 연구방법

본 연구의 수행은 크게 단체교섭 실태조사와 개선방안 마련으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 공무원·교원의 단체교섭 실태조사는 기존에 발표된 문헌에서 소개되고 있던 조사 자료를 토대로 심층적·추가적인 조사가 필요한 부분에 대해서는 해당 기관으로부터 직접 자료를 받거나 업무 담당자 인터뷰를 통해 보완하였다. 실태조사를 통해 나온 결과를 토대로 반복적 또는 구조적으로 공무원·교원의 단체교섭 과정에서 발생하는 문제점들을 도출하였다.

개선방안에 있어서는 우선 합리적 개선방안 도출에 참고하기 위해 외국사례를 검토하였는데, 외국사례 검토는 국내 문헌에 소개된 내용과 외국 문헌자료, 그리고 관련 외국기관 홈페이지 탑재자료를 활용하였다. 공무원노조법 및 교원노조법상의 교섭절차 및 교섭대상 관련 제도적 미비점에 대한 합리적 개선방안을 제시함에 있어서는 관련한 선행연구를 실태조사와 외국사례 검토 결과를 바탕으로 살펴본 후, 선행연구를 보완 발전시키거나 새로운 합리적인 방안을 연구진 간의 토의를 거쳐 마련하였다. 또한 이 과정에서 관련 전문가의 의견도 적극 청취하였다.

제2장 공무원 단체교섭 운영실태 및 문제점

제1절 공무원 단체교섭제도

Ⅰ. 공무원 단체교섭의 주체

1. 개요

공무원의 단체교섭은 공무원 노동조합이 단결력을 바탕으로 정부교섭대표와 보수·근무시간·복리후생 등 경제적·사회적 지휘향상과 관련한 사항에 대하여 교섭하는 것을 말한다. 이러한 정의에 따르면 단체교섭의 주체는 공무원노동조합과 정부교섭대표가 되는데, 이들은 단체교섭을 통하여 단체협약을 체결할 수 있으며 그 결과인 단체협약의 권리와 의무를 부담하는 등의 법적효과가 귀속된다. 그리고, 단체교섭의 담당자는 단체교섭의 주체인 노동조합과 정부교섭대표를 대표하여 실제로 단체교섭을 직접 담당하는 권한을 가진 자를 말한다.

2. 공무원노동조합

공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하 ‘공무원노조법’이라 한다.)에 의하면 공무원 단체교섭의 당사자가 될 수 있는 노동조합은 공무원노조법상의 노동조합이다. 즉, 공무원노조법상의 노동조합이라고 함은 공무원노조법에 의하여 실질적인 요건, 형식적인 요건 등 노동조합 설립요건을 갖춘 적법한 노동조합이어야 한다.

단체교섭의 주체가 되는 공무원노동조합의 형태는 크게 2가지로 나눌 수 있다. 첫째, 단위노조의 형태로서 최소설립단위 노동조합인 헌법기관별 공무원노동조합, 자치단체별 공무원노동조합, 교육자치단체별 공무원노동조합이 있고, 전국단위 공무원노동조합이 있다. 둘째, 연합단체의 형태로서 개별 공무원노동조합이 지역별, 직능별

로 또는 전국적으로 연합단체를 결성한 형태이다. 최소설립단위에 대한 규제조항인 공무원노조법 제5조 제1항은 공무원노조의 단결권 즉 조직형태 결정권을 제한하는 규정이지 단체교섭권을 제한하는 것을 직접적인 목적으로 한 규정은 아님에도 불구하고 교섭창구단일화의 대상 즉 교섭단위가 마치 최소설립단위 전체에 미치는 것으로 운용되고 있다.

공무원노동조합이 노동조합으로서의 설립요건을 갖추어야 하는 것이 원칙이나, 만약 실질적인 요건은 갖추었으나 형식적인 요건인 설립신고를 하지 않은 경우 단체교섭의 당사자가 될 수 있는지 여부가 문제될 수 있다. 민간부문에서는 노동조합으로서의 실질적 요건을 갖추고 단지 형식적인 요건만 갖추지 못한 노동조합의 경우에도 단체교섭의 당사자가 될 수 있다고 보는 것이 일반적이나, 이 경우 형식적인 요건을 갖추지 못한 것을 이유로 사용자가 단체교섭에 응하지 아니할 수 있다고 한다. 그러나, 공무원의 경우 공무원노조법에 의한 노동조합 설립요건을 갖추지 못할 경우 이와는 달리 해석되는데, 공무원노조법 제3조에 의거 국가공무원법 제66조 제1항 본문 및 지방공무원법 제58조 제1항 본문에 의한 집단행위 금지규정이 적용되어 처벌의 대상이 될 수 있게 된다. 따라서 정부는 공무원 노동조합의 모든 설립요건을 갖추지 않을 경우 단체교섭의 당사자로 인정하지 않고 있으며, 대법원 판례²⁾에서도 이러한 입장을 취하고 있다.

공무원노조법에 의하여 설립된 공무원노동조합의 하부조직인 지부, 분회 등이 단체교섭의 당사자가 될 수 있는지가 문제될 수 있다. 참고로 민간노조의 경우 지부 또는 분회는 원칙적으로 단체교섭의 당사자가 될 수 없으나, 지부나 분회가 독자적인 규약 및 집행기관을 가지고 독립된 조직체로서 활동을 하는 경우 또는 행정관청으로부터 설립신고증을 교부받은 경우에는 당해 조직이나 그 조합원에 고유한 사항에 대하여 독자적으로 교섭 및 협약체결능력을 가질 수 있다고 판단하고 있다.³⁾ 그러나 공무원노조의 경우 공무원노조법이 최소설립단위를 제한하고 있기 때문에 민간노조와는 달리 해석된다고 할 것이다. 공무원노조법에서 명시하고 있는 최소설립단위의 취지는 근무조건을 결정할 수 있는 법적인 권한을 가진 자를 노동관계의 상대방으로 함으로써 불필요하고 무용한 교섭을 방지하여 국민에게 미치는 불편을 최소화하고 행정력의 낭비를 방지하는 등 공무의 안정적 운영을 확보하며 공무원노사관계의 안정을 도모하고자 하는 것이다. 이러한 취지를 감안할 때 최소설립단위 이

2) 대법원 1991. 6. 25. 선고 90누2246 참조

3) 대법원 2002. 7. 26. 선고 2001두5361 판결, 대법원 2001. 2. 23. 선고 2000도4299 판결

하의 지부나 분회에 대해 독자적인 단체교섭권이 인정되기는 어렵다고 할 것이다.

한편, 노동조합측 교섭담당자는 노조대표자와 규약 등에서 정한 바에 따라 선정되어 교섭에 참여하는 교섭위원을 의미한다. 노동조합의 대표자와 함께 조합원에 한하여 단체교섭 담당자가 될 수 있다. 조합원에 한하여 단체교섭의 담당자가 될 수 있다는 것은 외부의 제3자는 교섭담당자가 될 수 없다는 것이다.

3. 정부교섭대표

공무원노조법에서는 단체교섭에 있어서의 교섭상대방인 정부교섭대표에 대하여 명문으로 규정하고 있다. 즉, 공무원 노사관계에 있어 정부측 단체교섭 당사자는 정부교섭대표라고 표현하는데 구체적으로 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장·인사혁신처장(행정부를 대표한다)·특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감으로 되어 있다⁴⁾. 이처럼 정부측 교섭대표를 법률상 명문으로 규정한 취지는 분쟁의 소지가 많은 교섭을 피함과 동시에 사용자측인 행정기관의 책임주체를 명확히 하는 데에 있다.

정부교섭대표는 각각에 설립된 공무원노조에 대해서만 교섭의무를 부담하고, 다른 공무원노조에 대해서는 원칙적으로 교섭의무를 부담하지 않는다. 예컨대 인사혁신처장은 법원을 조직대상으로 하는 법원공무원단위노동조합에 대한 교섭의무를 부담하지 않는다. 다만, 정부교섭대표는 법령 등에 의하여 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항에 대하여 노동조합의 교섭요구가 있는 때에는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다⁵⁾. 여기에서 “관리하거나 결정할 권한”이라 함은 해당사항에 대하여 조사·연구하고, 기획·입안한다든지, 법령·조례·규칙 기타의 규정에 비추어 당해 행정기관 임무의 범위 내에 있다고 해석되거나 또는 해당사항에 대하여 법령 등의 규정에 의해 당해 행정기관이 어떤 결정을 하는 것이 인정되고 있는 경우를 말한다. 예컨대 공무원노조가 어떤 사항에 대해 법령·조례·규칙 등의 제 개정에 의해서만 실현할 수 있는 내용에 대하여 교섭을 요구하는 경우에는 법률, 조례 등은 국회나 지방의회에 최종적인 결정권한이 있다고 하여 국회나 지방의회가 그 사항에 대해 결정할 권한을 가진 정부교섭대표가 되는 것은 아니다.

4) 공무원노조법 제8조 제1항

5) 공무원노조법 제8조 제2항

한편, 사용자측 교섭담당자는 기관의 장, 주로 공무원에 관한 사항에 대하여 기관의 장을 위하여 행동하는 자와 사실행위로서 실제 교섭에 임하는 자 등이 이에 해당한다. 따라서 정부교섭대표는 원칙적으로 노동조합 설립단위의 장이지만, 반드시 기관장이 단체교섭에 실제로 임하여야 하는 것은 아니고, 소속 공무원으로 하여금 사실행위로서의 단체교섭과 함께 단체협약체결권을 행사하도록 할 수 있다⁶⁾.

따라서 소속 공무원이 단체교섭에 임할 경우 공무원노조는 당해 행정기관 등의 장이 출석하지 않았다는 것을 이유로 정부교섭대표가 단체교섭을 거부하였다고 할 수 없다.

4. 공동교섭 및 교섭참여

정부교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우 다른 정부교섭대표와 공동으로 교섭할 수 있다⁷⁾. 예컨대 서울특별시는 종로구와 함께 서울지역공무원노조에 대해 공동으로 교섭단을 구성하여 교섭할 수 있다. 그러나 서울지역공무원노조가 서울특별시와 종로구에 대해 공동으로 교섭할 것을 요구할 권리는 없으며, 공동으로 교섭을 요구하더라도 서울특별시와 종로구가 공동으로 교섭에 응해야 할 의무는 없는 것으로 해석된다.

정부교섭대표는 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항에 대해서만 교섭할 수 있기 때문에, 자신이 관리·결정 권한을 가지지 않는 다른 지방자치단체의 문제에 대해서 교섭할 수 없다.

따라서 복수의 지방자치단체에 각각 소속된 공무원들로 조직된 공무원노조에 대해서는 각 지방자치단체는 원칙적으로 당해 지방자치단체에 속한 각자의 조합원에 대해서만 교섭을 행할 수 있고 다른 지방자치단체에 소속된 공무원을 위한 단체교섭은 할 수 없다.

그러나 복수의 정부교섭대표가 공무원노조의 공동교섭요구에 대해 자신과 관련되는 사항에 대해 공동교섭에 임의로 응할 수는 있다. 정부교섭대표가 공동으로 교섭할 경우 소속 공무원으로 하여금 교섭하고 단체협약을 체결하게 할 수 있으며⁸⁾, 교섭대표로서 지명된 소속 공무원은 단체교섭이라는 직무명령을 받은 것이고 이를

6) 공무원노조법 제8조 제5항

7) 공무원노조법 제8조 제3항

8) 공무원노조법 제8조 제5항

성실하게 이행하여야 한다⁹⁾.

정부교섭대표가 공동으로 교섭하는 경우 공무원노조의 교섭요구에 합의한 때에는 원칙적으로 정부교섭대표의 연명으로 단체협약을 체결하여야 하고, 각 정부교섭대표에 독자적으로 관련되는 사항에 대해서는 각각 별도의 문서에 서명날인하여야 할 것이다.

정부교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우 정부교섭대표가 아닌 관계행정기관의 장으로 하여금 교섭에 참여하게 할 수 있다¹⁰⁾. 교섭에 참여시킨 관계행정기관이 당해 사항에 대해 관리·결정할 권한을 가지고 있는 경우에도 교섭에 대해 책임을 부담하고 단체협약체결권이 있는 자는 정부교섭대표이기 때문에 정부교섭대표가 당해 행정기관의 의견을 반드시 반영할 필요는 없다.

정부교섭대표가 다른 관계행정기관의 장을 교섭에 참여하도록 하는지 여부는 효율적인 교섭을 위하여 필요한지 여부의 관점에서 정부교섭대표의 재량 하에서 판단하여야 할 문제이기 때문에 관계행정기관 또는 공무원노조의 요구에 따라 반드시 참여시킬 의무를 부담하는 것은 아니다.

5. 단체교섭의 위임

단체교섭 권한의 위임은 단체교섭의 주체가 단체교섭의 담당자인 수임자에게 단체교섭을 수행할 수 있는 자격을 부여하는 것을 말한다. 위임의 절차에 대해서 법령에 특별한 규정은 없으나, 단체교섭 당사자는 교섭권한의 위임이 있는 경우 이를 상대방에게 서면으로 즉시 통보하여야 한다.

단체교섭을 위임함에 있어 민간부문의 노사당사자는 노조법 제29조 제2항이 적용되어 단체교섭 또는 단체협약 체결에 관한 권한을 제3자에게 위임할 수 있음에 반하여, 공무원 노사당사자의 경우에는 공무원노조법 제17조 제3항에 따라 노조법 제29조 제2항이 적용되지 않기 때문에 공무원노조 및 정부교섭대표는 단체교섭권을 조합원 또는 정부교섭대표가 내부적으로 지명하는 공무원 이외의 제3자에게 교섭권을 위임할 수 없다.

따라서 공무원노조 및 정부교섭대표는 변호사, 공인노무사, 노동전문가 등 외부

9) 국가공무원법 제56조, 제57조; 지방공무원법 제48조, 제49조

10) 공무원노조법 제8조 제4항

의 전문가에 대해 교섭권을 위임할 수 없다. 만약 공무원노조가 조합원이 아닌 외부의 제3자에게 교섭권을 위임한 경우 정부교섭대표는 단체교섭을 정당하게 거부할 수 있다.

한편, 정부교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 필요한 경우 다른 정부교섭대표에게 교섭권 및 단체협약체결권을 위임할 수 있다¹¹⁾. 예컨대 서울지역공무원노조의 공동교섭요구에 대해 종로구청장과 서울시장의 공동교섭에 응하면서 종로구청장은 서울시장에게 교섭권한을 위임할 수 있다. 또한, 정부교섭대표는 다른 기관의 장이 관리하거나 결정할 권한을 가진 사항에 대하여는 당해 기관의 장에게 교섭권 및 단체협약체결권을 위임할 수 있다¹²⁾.

이처럼 정부교섭대표의 경우 노동조합법 제29조 제2항에 따라 제3자에게 교섭권을 위임할 수 없으나 다른 정부교섭대표에게는 공무원노조법 제8조 제3항에 따라 교섭권을 위임할 수 있음에 반하여, 노동조합의 경우 교섭권한 위임에 대하여는 별도의 규정을 두고 있지 않아 논란이 될 수 있다. 노조측 위임과 관련하여 공무원노조법 제17조 제3항이 노조법 제29조 제2항의 적용을 배제하고 있는 점에 대해 해석론상 위임이 가능하다는 입장과 위임이 금지된다는 2가지 입장으로 나뉜다.

연합단체인 노동조합의 경우, 원칙적으로 구성원은 개별 노동조합이고 개별 근로자가 아니므로 단위노조 등으로부터 단체교섭 권한의 위임이 있는 경우 그 조합원을 위하여 위임의 범위 내에서 당해 정부교섭 대표와 단체교섭을 행할 수 있다. 즉, 연합단체가 구성 노동조합의 조합원을 위한 단체교섭 당사자로서의 권한을 당연히 갖는 것은 아니다.

II. 공무원 단체교섭의 대상

1. 의의

단체교섭 대상에 대해서 공무원노조법에서는 “그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항”이라고 명시하고 있다¹³⁾. 따라서

11) 공무원노조법 제8조 제3항

12) 공무원노조법 제8조 제4항

13) 공무원노조법 제8조 제1항 본문

정부교섭대표가 단체교섭의무를 부담하는 교섭대상사항은 근무조건의 결정에 관한 사항과 함께 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 위하여 필요한 노동조합의 활동이나 단체교섭의 절차와 방식, 단체협약의 체결 등 근로조건의 결정에 영향을 미치는 기타 노동관계에 관한 사항이 포함되는 것으로 해석된다.

정부교섭대표가 단체교섭의무를 부담하는 사항 외에 공무원노조법 제8조 제1항 단서에서는 “법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한을 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다”고 규정함으로써 소위 비교섭대상을 정하고 있다.

2. 교섭대상사항

조합원의 보수, 복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항은 교섭대상이 된다. 여기에서 「근무조건」이라 함은 보수, 교육·훈련, 근무시간, 휴식, 휴가, 정년, 공무원연금, 안전보건, 복지시설, 표창과 제재 등 공무원이 국가나 지방자치단체에 대하여 근무를 제공함에 있어서 존재하는 각종 조건을 말한다. 즉 근무조건은 공무원이 자신의 근무를 제공할 것인지 여부, 그 제공을 계속하는지 여부를 결심함에 있어서 일반적으로 고려 대상으로 될 수 있는 이해관계사항을 말한다.

원칙적으로 근무조건은 특정한 공무원에게만 관련되는 사항에 국한되어서는 안 되고, 다른 조합원의 근무조건과 관련성 즉, 집단성을 가져야 한다. 다만 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 정부교섭대표와 공무원노조간에 합의를 하더라도 단체협약으로서의 효력을 가지지 않는다¹⁴⁾.

다음으로 단체교섭 대상사항은 근무조건에 관한 사항 이외에도 노동조합에 관한 사항도 해당한다. 구체적으로는 다음과 같은 사항이 교섭대상이 될 수 있다. 조합비 일괄공제에 관한 사항, 청사 내 조합활동에 관한 사항, 노조전임자에 관한 사항, 단체교섭의 절차에 관한 사항, 노동쟁의 조정·중재에 관한 사항, 조합사무실 등 시설편의 제공, 기관의 시설물 이용 및 홍보에 관한 사항 등도 교섭대상사항에 포함되는 것으로 해석할 수 있다¹⁵⁾.

14) 공무원노조법 제10조 제1항

15) 고용노동부, 「공무원노사관계 업무매뉴얼」, 2014

3. 비교섭사항

공무원노조법 제8조 제1항 단서에 따르면 법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 행정기관의 관리·운영에 관한 사항은 원칙적으로 비교섭사항(교섭금지사항)으로 설정되어 있고, 예외적으로 그 사항이 근무조건과 직접 관련되는 경우에 한하여 교섭대상이 될 수 있다.

교섭이 금지되는 관리운영사항 등은 “법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항”과 “임용권의 행사 등 행정기관의 관리·운영에 관한 사항”으로서 근무조건과 직접 관련되지 않는 사항으로 아래의 표와 같다¹⁶⁾.

<표 II-1> 공무원노조법상 비교섭사항

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 정책의 기획 또는 계획의 입안 등 정책결정에 관한 사항② 공무원의 채용·승진 및 전보 등 임용권의 행사에 관한 사항③ 기관의 조직 및 정원에 관한 사항④ 예산·기금의 편성 및 집행에 관한 사항⑤ 행정기관이 당사자인 쟁송(불복신청을 포함한다)에 관한 사항⑥ 기관의 관리·운영에 관한 그 밖의 사항 |
|---|

「정책결정에 관한 사항」은 노사가 배타적인 권한을 가지고 단체교섭을 통하여 결정할 수 있는 성질의 것이 아니라 궁극적으로 선거에 의해 책임을 질 수 있는 자가 전권적으로 행사하여야 하는 성질의 것이다. 정책결정 내지 정책선택에 관한 사항은 국가나 지방자치단체가 국민이나 주민의 위탁을 받아 비로소 그 책임으로 행하여야 하고, 공무원노조와 교섭하여 이를 결정하게 되면 법령상의 책임을 공무원노조와 분담하는 부당한 결과가 발생하게 된다. 이를 용인할 경우에는 행정책임의 원칙이나 법치행정 원칙에 반하고 공무원노조가 행정권 그 자체에 개입하는 부당한 결과가 야기된다.

16) 공무원노조법 시행령 제4조

「기관의 관리·운영에 관한 사항」은 일반적으로는 법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 행정기관이 스스로의 책임으로 처리하도록 정해져 있는 사항을 의미한다. 즉, 정부조직법·행정부서의 직제와 관련한 대통령령·시행규칙 또는 지방자치법·관련 조례에 의하여 각 부서 또는 지방자치단체에 배당된 사무·업무 중 행정주체로서의 각 기관이 스스로의 판단과 책임으로 처리하여야 할 사항을 의미한다.

그러나 관리운영사항 등이라고 하더라도 근무조건과 직접적으로 관련된 사항은 교섭대상사항이 될 수 있다. 예컨대 근무체제 변경에 따른 근무시간표의 작성, 공무원연금에 관한 사항, 정원축소에 수반하는 시간외 근무에 관한 사항, 인사이동에 따른 직원 주택이나 통근버스의 제공 등에 관한 사항, 근무장소 변경이 수반되는 전보의 일반적 기준에 관한 사항 등이 이에 해당한다. 구체적으로 어떤 경우에 근무조건과 직접적인 관련성이 있는지 여부는 결국 개별적·구체적으로 판단할 수밖에 없다.

III. 공무원 단체교섭의 절차

1. 단체교섭 요구

노동조합의 대표자는 정부교섭대표와 교섭하고자 하는 경우 단체협약의 유효기간 만료일 3월 전부터 교섭개시 예정일 30일 전까지(최초의 단체교섭 요구는 교섭개시 예정일 30일 전까지) 교섭하고자 하는 사항에 대하여 관리하거나 결정할 권한을 가진 정부교섭대표에게 서면으로 교섭을 요구하여야 한다¹⁷⁾. 노동조합은 교섭요구사항에 대해 관리·결정권한을 가진 정부교섭대표에게 단체교섭을 요구하여야 하고, 그러한 관리·결정권한이 없는 자에게 단체교섭을 요구하거나 그러한 자를 포함하여 단체교섭을 요구하는 경우에는 정부교섭대표는 단체교섭요구를 거부할 수 있다.

2. 교섭참여 공고

정부교섭대표가 공무원노조법 제9조 제2항에 따라 노동조합으로부터 교섭을 요

17) 공무원노조법 제9조 제2항, 동 시행령 제6조

구받은 때에는 지체없이 교섭을 요구받은 사실을 공고하여 공고일로부터 7일 이내에 교섭에 참여하고자 하는 노동조합이 교섭에 참가할 수 있도록 하여야 한다.¹⁸⁾ 공무원노조법은 제정시부터 복수노조의 설립이 자유이기 때문에 복수노동조합의 존재를 전제로 하여, 다른 노동조합에 대해 교섭에의 참가를 가능하도록 하기 위하여 정부교섭대표로 하여금 교섭요구사실 공고를 하도록 의무화하고 있다.

한편, 정부교섭대표가 교섭참여 공고를 하지 아니하였을 경우에는 다른 관련된 노동조합은 공무원노조법 제9조 제4항에도 불구하고 단체교섭을 요구할 수 있으며, 정부교섭대표는 이에 응할 의무를 부담한다고 할 것이다.

3. 교섭노동조합 및 교섭위원 선임공고

정부교섭대표는 공무원노조법 시행령 제7조 3항에 의하여 교섭요구서 제출기간 만료 후 지체 없이 교섭요구를 한 노동조합(교섭노동조합)을 공고하고 교섭노동조합에게 통보하여야 한다. 이때 교섭노동조합으로 하여금 공고일 부터 20일 이내에 교섭위원을 선임하여 정부교섭대표에게 통보하도록 함께 안내한다.

정부교섭대표는 교섭요구기간 내에 교섭요구를 하지 아니한 노조의 교섭요구에 대하여는 이를 거부할 수 있다. 여기서 교섭요구기간 당시 설립신고를 하고 있는 노조가 교섭을 요구하지 않고 기간이 도과하였을 경우에는 권리위에 잠자는 자의 권리를 보호해 주지 않듯이 거부할 수 있으나, 이와는 달리 교섭요구기간 이후에 신설된 노조의 교섭요구를 받아들일지 여부가 문제될 수 있다. 이와 관련하여 고용노동부에서는 신설노조라 하더라도 교섭에 참여할 수 없는 것으로 해석¹⁹⁾하고 있다.

4. 교섭창구 단일화

정부교섭대표는 교섭을 요구하는 노동조합이 2개 이상인 경우에는 당해 노동조합에 대하여 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있고, 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있다²⁰⁾. 이는 근무조건이 통일적으로 유지되는 것이 효율적이고 공무원 근무관계에 필요불가결하다는 점, 단체교섭의 혼란으로 인한 노노간의 갈등,

18) 공무원노조법 제9조 제3항, 동 시행령 제7조 제1,2항

19) 행정해석 : 2006.8.7, 공공노사관계팀-1563

20) 공무원노조법 제9조 제4항

교섭비용의 증가 등을 고려한 것이라고 할 수 있다. 물론 정부교섭대표가 자신의 판단에 따라 2개 이상의 노동조합과 별도로 교섭하는 것도 무방하다.

공무원노조법에서는 교섭창구단일화의 방법이나 시기에 대해서는 규정하지 않고 시행령에서 정하고 있다.²¹⁾ 교섭창구단일화를 위하여 교섭노동조합은 교섭노동조합 공고일부터 20일 이내에 교섭위원을 선임하여 교섭노동조합의 대표자가 각각 서명 또는 날인한 서면으로 정부교섭대표에게 통보해야 하며 이 경우 교섭위원의 수는 노조의 규모 등을 고려하여 10인 이내가 되도록 하여야 한다. 교섭노동조합이 2 이상인 경우 합의에 따라 교섭위원을 선임하되, 교섭위원 통보기간 안에 합의하지 못하는 때에는 교섭노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하여야 한다. 비례선임할 경우 교섭노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하여야 한다.

정부교섭대표는 교섭창구 단일화된 공무원노조와 단체협약을 체결한 경우 그 유효기간 중에는 단체협약의 체결에 참여하지 아니한 노동조합이 교섭을 요구하더라도 이를 거부할 수 있으며, 또한 교섭참여기간 내에 교섭요구를 하지 아니한 노동조합이나 신설되는 노동조합의 교섭요구에 대하여 거부할 수 있다²²⁾. 이는 교섭대표인 노동조합의 교섭권을 협약유효기간 동안 보장함으로써 노사관계의 안정을 도모하고자 하는 취지이며, 단체협약의 유효기간은 최장 2년으로 되어 있기 때문에²³⁾ 교섭대표 노동조합은 최장 2년 동안 조합원수의 변동에 관계없이 또한 새로운 노동조합의 설립에 관계없이 안정적인 교섭대표권을 유지하게 된다.

21) 공무원노조법 제9조 제6항, 동 시행령 제8조

22) 공무원노조법 제9조 제5항, 동 시행령 제7조 제4항

23) 노조법 제32조 제1항

제2절 공무원 단체교섭의 운영실태

Ⅰ. 공무원노동조합 조직현황

1. 공무원 노동조합의 조직률 변동

공무원은 국민전체에 대한 봉사자로서의 역할을 감안, 헌법과 공무원법에서 노동기본권이 제한되어 왔으나, 공무원 근무여건 개선 등 최소한의 노동기본권 보장의 필요에 따라 직장협의회(1999년), 공무원노조(2006년) 등 6급 이하 공무원을 가입 대상으로 하는 공무원단체제도가 각각 도입되었다.

공무원노사관계 초창기 공무원단체 가입추이는 2004년 56.8%로 꾸준히 증가하다가 2007년에 감소, 그리고 2008년에 다시 증가하였다. 흥미로운 것은 전체적으로 가입률이 떨어진 2007년에 중앙부처는 오히려 급격히 증가하여 2006년에 비해 거의 두 배에 이르는 증가를 하였다. 반면 지방자치단체 광역과 기초단체가 모두 급격히 감소를 하였다는 사실이다. 이러한 결과를 나타낸 것은 조사대상 공무원단체 범위를 2006년 이전에는 직장협의회 이외에 소위 전공노 등 불법단체까지 조사대상에 포함 하였으나, 2007년에는 불법단체를 제외한 합법노조 및 직장협의회만을 조사대상으로 하였기 때문이다.

<표 II-2> 초기 공무원단체 가입현황²⁴⁾

24) 공무원단체 가입현황은 공무원노조와 직장협의회 가입 인원을 합산한 현황임

구 분		2004	2005	2006	2007	2008
전체	가입대상	277,212	264,410	275,827	282,100	288,895
	가입자	157,569	172,190	187,647	135,885	219,587
	가입률	56.8	65.1	68	48.2	76
중앙부처	가입대상	71,067	49,417	46,689	41,284	43,560
	가입자	16,562	18,511	21,842	33,911	35,488
	가입률	23.3	37.5	46.8	82.1	81.5
지방자치단체 (광역)	가입대상	21,532	28,284	30,109	47,476	34,593
	가입자	18,526	22,696	24,296	23,253	26,701
	가입률	86	80.2	80.7	48.9	77.2
지방자치단체 (기초)	가입대상	148,080	150,460	158,887	157,203	150,051
	가입자	119,671	124,382	131,271	49,773	123,319
	가입률	80.8	82.7	82.6	31.6	82.2
교육청	가입대상	36,533	36,249	40,142	36,137	51,298
	가입자	2,810	6,601	10,238	28,948	34,079
	가입률	7.7	18.2	25.5	80.1	66.4

(단위 : 명, %)

출처:내부 행정자료(행정안전부 단체교섭팀) ※ 작성기준일 : 매년 1분기

그러나 불법단체로 활동을 하던 공무원단체에서 불법단체에 대한 정부의 제한 및 부정적인 일반 여론, 공직사회 내에서의 반발 등으로 불법단체 활동에 한계를 느끼고 노동조합설립신고를 하게 됨에 따라 합법화가 지속적으로 이루어져 2007년 하반기부터 다시 공무원단체 가입자 수가 증가되었고 또한 공무원의 노동기본권 인식 제고 및 공무원단체를 통한 근무여건 개선 효과 등의 영향으로 2008년 조사에서는 공무원단체 가입자 수가 2006년 통계보다 오히려 증가되었다. 또 다른 특이사항으로 공무원노동조합이 합법화되면서 과거 공무원노동조합에 대하여 관심을 가지지 않아 상대적으로 가입률이 낮았던 중앙부처·교육청 공무원단체 가입자가 대폭 증가하였다.

이처럼 2006년 공무원노조법 시행 이후 공무원노조 조직률은 지속적으로 증가하였으나, 2009년 말 공무원노조 조직률은 전년도 75.3%에서 56.8%로 18.5%가 감소하였고, 공무원노조법 적용을 받는 조합원수는 21만6천명에서 15만9천명으로 5만7천명이 감소하였다.²⁵⁾ 이는 2009년 10월 전공노의 ‘법상 노조아님’ 통보로 5만7천여 명이 감소한 것이 큰 영향을 끼친 것으로 보여진다.

2. 최근 공무원노조 설립현황

²⁵⁾ 노동부, 「2009년 전국 노동조합 조직현황」, 2010.

2014년 12월 31일 기준 공무원노조의 최근 설립현황을 살펴보면 공무원의 총수가 약 1,008,000명인데 그 중에서 가입대상은 약 29.9%에 해당하는 약 299,000명이다. 이들 중에서 노동조합 가입인원은 184,260명이며 노동조합 수는 125개이고 가입률은 61.6%이다. 이중 노동조합 설립형태에 따라 구분해 보면 전국단위노조 4개, 연합단체 11개²⁶⁾, 기관단위 노조 110개이다.

<표 II-3> 공무원노조 설립형태별 현황

26) 미해산 연합단체 1개 포함(전국광역자치단체 공무원노동조합연맹)

구분	노조 수 (개)	조합원 수 (명)	소속 단위노조(지부)
단 위 노 조	전국 단위	4	54,394 ·전국민주공무원노동조합(민공노)
			4,855 ·한국공무원노동조합(11개: 서울, 인천, 대구, 광주, 경기, 전북, 전남, 강원, 경남, 충북, 방통대)
			2,200 ·전국시도교육청일반직공무원노동조합(5개: 서울, 충북, 전남, 경남, 강원)
			2,863 ·전국지방공무원노동조합(6개: 서울·부산·인천·경기·전남교육청, 서울시)
	헌법 기관	2	8,751 ·법원공무원노동조합(법원노조)
			213 ·국회(입법부)공무원노동조합
	행정 부	2	19,790 ·행정부공무원노동조합(21개: 방통위, 미래부, 외교부, 통일부, 문화부, 산자부, 복지부, 국토부, 해수부, 고용부, 국민안전처, 보훈처, 통계청, 경찰청, 중기청, 특허청, 문화재청, 산림청, 교육부, 관세청, 조달청)
			4,686 ·중앙행정기관공무원노동조합(7개: 기재부, 환경부, 통계청, 국립종자원, 농산물품질관리원, 농림축산검역본부)
	서도	22	26,274 ·서울, 부산, 대구(2), 인천(3), 광주(2), 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남(2), 경북, 경남(2), 전북, 전남, 제주
	서군구	59	31,127 ·서울 동대문·강서·노원(2)·중랑, 부산 연제·해운대, 대구 북구, 인천 남구·중구·서구, 대전 대덕구·동구·유성구·중구, 광주 남구, 울산 북구, 경기 안산·구리·김포·광명·안성·여주·용인·이천, 충북 보은·충주, 충남 계룡·아산·천안·홍성·태안, 전북 고창·군산·김제·무주·완주·익산·임실·정읍·진안, 전남 담양·보성·순천·신안·완도·여수·영광·함평·화순, 경북 구미·영주·포항, 경남 고성·김해·사천·산청·창원(2)
	교육 청	25	29,107 ·서울(3), 부산(3), 대구, 인천, 대전, 광주, 울산, 세종(2), 경기(2), 충북, 충남(2), 전북(2), 전남(2), 경북, 경남, 제주
연		총연 합 (1)	80,011 ·대한민국공무원노동조합총연맹(4개: 행공노, 광역연맹 기초연맹 교육청노조)
		광역(1)	23,245 ·광역자치단체공무원노동조합연맹(15개: 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)
			·전국기초자치단체공무원노동조합연맹(36개: 서울 동대문강사노원중랑, 부산 연제구, 대구 북구, 인천 중구, 대전 대덕구·동구·유성구·중구, 울산 북구, 경기 안산·구리·김포, 충북 보은·충주, 충남 아산·천안·홍성·태안, 전북 고창·군산·김제·완주·익산·임실·정읍·진안, 전남 담양·보성·완도·영광·함평·화순, 경북 구미)

출처:고용노동부, 노동조합 정기현황 통보(2014.12.31.)

설립된 주요 공무원노동조합의 구체적 현황을 보면, 연합단체 공무원노조는 대한민국의 공무원노동조합총연맹(80,011명), 광역자치단체공무원노동조합연맹(23,245명), 전국기초자치단체공무원노동조합연맹(19,901명), 전국시·도교육청공무원노동조합(17,075명) 등 현재 활동하고 있는 연합단체 10개가 설립되어 있고, 전국단위 공무원노조는 전국민주공무원노동조합(54,394명), 한국공무원노동조합(4,855명), 전국지방공무원노동조합(2,863명), 전국시도교육청일반직공무원노동조합(2,200명)이 설립되어 있다.

헌법기관별로는 법원은 법원공무원노동조합(8,751명), 국회는 국회(입법부)공무원노동조합(213명), 행정부는 행정부공무원노동조합(19,790명)과 중앙행정기관공무원노동조합(4,686명)이다.

그리고 지방자치단체는 광역 자치단체 22개(26,274명), 기초 자치단체 59개(31,127명)로 총 81개 노조가 설립되어 있고, 교육청은 25개(29,107명) 노조가 설립되어 있다.

<표 II-4> 주요 공무원노조 현황

구분	명칭(약칭)	대표자	설립일	조합원 수	소속 단위노조(지부)
연 합 단 체	대한민국공무원노동조합 총연맹(공무원노총)	류영 록	'12.7.1 7	80,011	65개: 중앙부처(행공노 1), 광역단체(서울시 등 15개 노조), 기초단체(동대문구 등 36개 노조) 교육청(서울교육청 등 13개 노조)
	전국시·도교육청공무원노 동조합(교육청노조)	오재 형	'06.5.1 6	17,075	13개: 서울, 부산, 대구, 인천, 대 전, 울산, 세종, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남, 제주교육청
	광역자치단체공무원노동조 합연맹(광역연맹)	윤주 용	'12.10.1 8	23,245	15개: 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충 남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제 주
	전국기초자치단체공무원 노동조합연맹(기초연맹)	강창 조	'13.3.2 5	19,901	36개: 동대문구, 강서구, 노원구, 중랑구, 연제구, 대구북구, 울산북 구, 구미, 인천중구, 안산, 구리, 김포, 대전중구·동구·유성구·대덕구, 충주, 보은, 아산, 천안, 홍성, 태안, 익 산, 군산, 김제, 정읍, 완주, 진안, 임실, 고창, 보성, 담양, 영광, 함평, 화순, 완도
	전라북도공무원 노동조합연맹(전북연맹)	김상 윤	'06.9.1	5,988	9개: 전북도청, 군산, 정읍, 김 제, 익산, 완주, 고창, 진안, 임실
	공무원노동조합전남연맹 (전남연맹)	김관 필	'07.8.6	3,624	7개: 전남도청, 보성, 함평, 담양, 완도, 영광, 화순
	대전공무원노동조합연맹 (대전연맹)	송병 노	'08.1.1 4	3,320	4개: 대전동구·대덕구·중구·유성 구
	서울지역공무원노동조합연 맹 (서울지역연맹)	장세 종	'09.8.5	8,563	6개: 서울시, 동대문구, 강서구, 노원구, 중랑구, 서울시교육 청
	한국공무원노동조합연맹 (한공연)	구춘 송	'07.11.1 6	2,520	3개: 충남교육기관, 부산교육청민 주, 세종교육기관
	전국일반직공무원노동조합 연맹(일반직연맹)	이점 희	'13.5.3	3,500	2개: 서울교육청, 경기교육청
전국 단위	한국공무원노동조합(한공 노)	김종 태	'06.2.2	4,855	11개: 서울, 인천, 대구, 광주, 경기, 전북, 전남, 강원, 경남, 충북, 방통대
	전국민주공무원노동조합(민공 노)	-	'07.7.1 0	54,394	
	전국시도교육청 일반직공무원노동조합	조채 구	'11.12.2 8	2,200	5개: 서울, 충북, 전남, 경남, 강 원교육청
					6개: 서울, 부산, 인천, 경기, 전

출처:고용노동부, 노동조합 정기현황 통보(2014.12.31.)

II. 공무원노사관계의 전개과정

공무원노사관계는 시기별 특성을 고려하여 크게 3개의 시기로 구분할 수 있다. 제 1시기는 공무원노조법의 입법화시기로 2005년 1월 27일 공무원노조법이 제정되기까지이며, 제 2시기는 2006년 1월 28일 공무원노조법의 시행과 공무원노조가 설립되고 교섭을 진행하면서 복수의 공무원 노조간의 경쟁이 고조화되던 기간이고, 제 3시기는 2009년 이후 공무원노조가 단합된 결집력을 키우기 위해 통합을 추진하는 시기로 구분할 수 있다. 이 구분 기준에 의한 구체적인 내용을 각 시기별로 검토해보기로 한다.

<표 II-5> 공무원노사관계의 전개현황

구 분	내 용
제1기(~'05) 공무원노조법의 입법화	-5공화국까지 공무원의 정치활동 및 노동3권 제한 -1998년 노사정위원회의 사회협약(경제위기극복을 위한 사회협약)을 통하여 1단계로 공무원직장협의회, 2단계로 노동조합의 허용 합의 -1999년 공무원직장협의회 설립 허용 -전국공무원노조와 공무원노동조합총연맹을 설립하여 활동 -2005년 1월 27일 공무원노조법의 입법화
제2기('06~'08) 공무원노조법 시행과 공무원노조의 경쟁	-공노총과 전공노의 합법화 -2006년 첫 중앙(전국)단위교섭 실시 -2007년 중앙(전국)단위교섭 결과 단체협약 체결
제3기('08~) 공무원노조 통합	-대통합: 공노총을 포함한 공무원노조들 제 단체의 통합 -소통합: 전공노 소속이었다가 분리되었던 민공노와 전공노의 통합

1. 공무원노조법의 입법화시기(2005. 1월까지)

공무원은 1953년 제정한 노조법에 의해 제일 먼저 공무원노조의 결성이 제한되

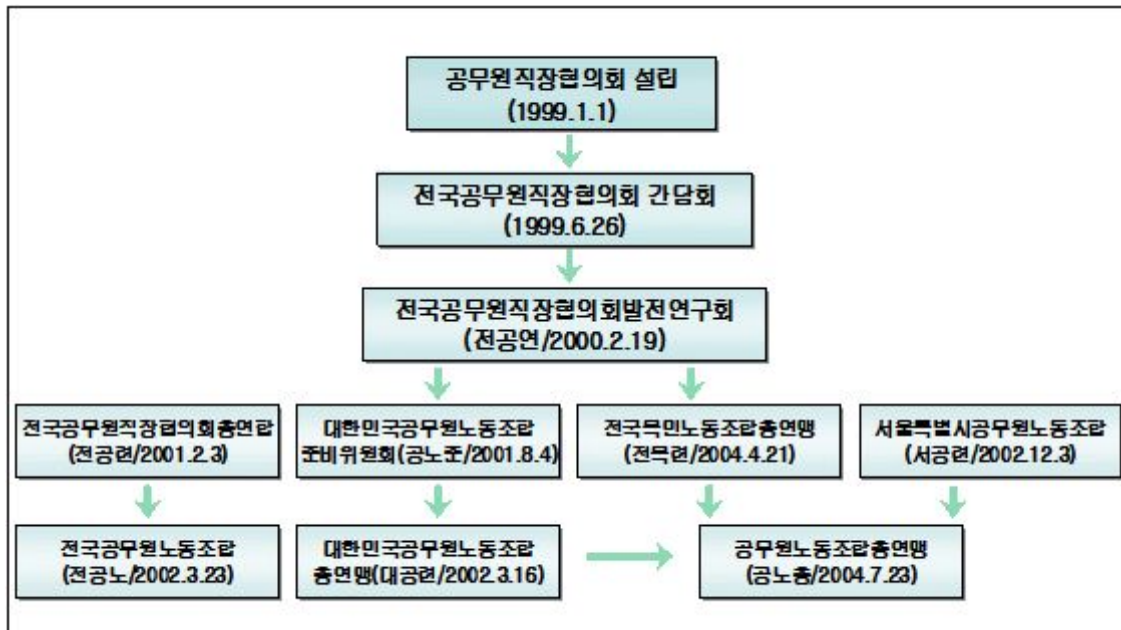
었다. 당시 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리, 소방관리를 예외로 함으로써 이들의 노조결성을 제한하였고, 1959년 3월 법무부와 보사부의 조치에 따라 노무종사자를 제외하고 어떤 공무원도 노조의 가입이 허용되지 않았다. 4.19 이후 전국철도노조연맹을 위시한 쟁의행위가 발생하였고 제3공화국에 들어서서 국가공무원법에 의해 정치활동에 대한 참여 및 노동3권을 제한하였다. 제5공화국에 들어서면서 공무원의 노동3권은 인정되었으나 법률로 인정된 자를 제외하고 불가능하였다. 제6공화국 이후 공공부문에 210여개의 노동조합이 결성되고 논란이 되었으나 1997년 노사발전개혁위원회의 공무원단결권보장방안이 제기되었다²⁷⁾.

1998년 2월에 노사정위원회 대타협의 일환으로 공무원노조의 단계적 허용에 관한 합의를 하였는데, 그 내용은 “1단계로 직장협의회 설치, 2단계로 국민여론 수렴 등을 거쳐 공무원노조를 허용”하는 것이었다. 이에 따라 6급 이하 공무원들은 1999년 1월부터 시행된 『공무원직장협의회 설치·운영에 관한 법률』에 따라 공무원 직장협의회를 설립하였다. 직장협의회를 결성하였던 6급 이하의 공무원들은 기관별 직장협의회를 넘어서 전국단위의 공무원노조의 건설로 나아간다. 즉 공무원직장협의회들이 전국공무원직장협의회 발전연구회의 활동을 기반으로 2002년 3월 23일 전국공무원노동조합(이하 ‘전공노’라 함)을 결성하였다. 그리고 2002년 3월 16일 결성된 대한민국공무원노동조합총연맹(이하 ‘대공련’이라 함)은 2004년 4월 21일 결성된 전국국민노동조합 총연맹과 다시 통합하여 2004년 7월 23일 공무원노동조합총연맹(이하 ‘공노총’이라 한다)을 결성하였다. 결국 공무원노조는 전공노와 공노총의 전국단위 조직으로 활동하게 되었다.

그러나 이러한 공무원단체의 활동은 공무원의 노사관계를 규율하는 공무원노조법 시행이전에 진행된 것으로 소위 ‘불법단체’의 형태인 노동조합이 설립되면서 공무원단체와 정부당국은 전면적인 대결 양상을 보이게 된다.

<표그림 Ⅱ-1> 공무원 단체 결정과정

27) 서원석·황성원, 2002



※ 출처 : 박준식·박주영(2005)

노사정위원회에서 공무원노조법 제정을 위한 논의가 상당기간 지속되어 왔고, 2002년 10월 18일 행정자치부 주관으로 “공무원 조합의 설립 및 운영 등에 관한 법률(안)”을 마련하여 국회에 제출하였으나 입법화에 이르지 못하는 못하였다. 참여정부 이후 노동부 주관으로 2004년 8월 25일 “공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(안)”을 다시 입법예고하였고, 동 법안은 2004년 10월 19일 국무회의를 통과하여 동년 10월 28일 국회에 제출되었다. 동 법률안에서 단체행동권의 행사가 금지되고 있는 것 등을 이유로 전공노는 2004년 11월 15일부터 17일까지 집단행동에 돌입하는 등 반발하였다. 그러나 국회 논의과정에서는 공무원의 정치적 중립성을 보다 명확히 하는 한편, 노동조합에 가입할 수 없는 공무원의 범위를 특정 하는 등 일부 조문만이 수정하였을 뿐 대부분 정부 원안대로 2004년 12월 31일 국회 본회의에서 통과되었다.

이에 2005년 1월 27일 법률 제7380호로 『공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률』이 공포되었고 그 시행 시기는 부칙 제1조에 의거하여 공포 후 1년이 경과한 날로 정하여 2006년 1월 28일부터 시행되었다.

2. 공무원노조법 시행과 복수 공무원노조의 경쟁시기('06년~'08년)

(1) 공무원노조 설립신고관련 분쟁

공무원노조법이 제정되고 시행된 이후에도 1년여 동안 직장협의회를 기반으로 한 전공노는 정부입법안에 대하여 ‘노동3권의 완전한 보장’이 필요하다는 의견을 제시하였고 공노총도 ‘단체행동권의 일시유보는 인정’하되 단결권의 완전보장을 요구하면서 ‘노조설립신고 거부방침’을 나타내며, 대정부 투쟁을 하였다.

대정부 투쟁의 방법 중의 하나가 공무원노조법에 대한 헌법소원을 제기하는 것이었으며 이와 관련하여 여러 건의 헌법소원이 제기되어 모두 합헌결정이 내려졌는데, 그 구체적인 내용은 다음의 표와 같다.

<표 II-6> 공무원노조법에 대한 헌법소원 제기사례

일시	청구인	내 용
2005. 10	전공노 외 2인	■ 청구취지 및 침해된 권리 - 법률 제7380호 공무원노조법은 헌법 제21조 제1항 결사의 자유, 헌법 제33조 제1항 및 제33조 제2항 근로3권, 제10조 행복추구권, 제11조 평등권에 위반함 ■ 구체적 내용 - 공무원노조법은 공무원 근로자들의 노동조합 결성 및 노동조합 활동의 자유에 대하여 과도한 제약을 가하고 있고, 합리적 이유 없이 일반 근로자들과 공무원 근로자들을 차별하여 단체행동권을 제한하며, 단체교섭 금지대상을 명확히 하여 노사자율원칙과 단체교섭권에 심대한 제한이 될 뿐만 아니라 단체협약의 효력제한 규정은 입법재량권의 한계를 일탈하는 위헌이라는 주장임
2005. 12	김남순	■ 청구취지 및 침해된 권리 - 공무원노조법은 헌법 제10조(행복추구권), 헌법 제11조(평등권), 헌법 제12조제1항(명확성의 원칙), 헌법 제21조(결사의 자유), 헌법 제34조(인간다운 생활을 할 권리), 헌법 제33조 제1~2항(노동3권) 등 ■ 구체적 내용 - 동작구에 근무하는 지방공무원이 제기한 것으로, 공무원노조법의 제정은 공무원의 노동기본권을 보장하기 보다는 제약하는 취지로 제정되어 공무원이 노동조합을 통하여 얻고자 하는 근로조건의 개선 등을 통한 인간다운 생활을 할 권리 및 행복추구권 등을 박탈하고 있을 뿐 아니라 합리적인 이유없이 사용자격인 지방자치단체 등과 공무원인 근로자를 차별하고 있어 평등권을 침해하고 있다고 주장하며 헌법소원을 청구함 - 공무원노조법 제10조 단체협약의 효력을 제한하고 있어 교섭을 통하여 보수 등에 대한 교섭을 하여도 실효성이 없으며, 법 제12조, 제13조에 의하여 조정이나 중재를 하더라도 실효성이 없고, 법 제18조의 벌칙조항이 죄형법정주의의 명확성의 원칙에 반하며, 노동조합과 공무원에 대해서만 과도한 의무를 부과하고 있어 평등권을 침해하고 있다는 주장임
2006. 02	공노총 외 38	■ 청구취지 및 침해된 권리 - 법률 제7380호 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률 제6조(가입범위)는 헌법 제33조 제1항 및 제2항, 제10조, 제11조에 위반 ■ 구체적 내용 - 25 - - 공무원노동조합총연맹 소속 단체 20개와 19명의 공무원이 헌법소원을 제기하였는데, 법률이 합리적 이유 없이 획일적으로 5급

한편 공무원노조법이 제정되어 시행됨에도 불구하고 공무원노동조합이 설립신고를 하는 등 합법적인 상태로 공무원노조 활동을 하지 않고 기존과 같이 설립신고를 하지 아니하고 계속 활동을 함에 따라 정부에서는 2006년 2월 8일 법무부·행자부·노동부장관이 공동으로 대국민 담화문을 발표하고 첫째, 노동조합 설립신고를 하지 않고 노동조합활동을 하는 모든 단체를 불법단체로 규정하고 단체교섭 및 단체협약체결을 모두 불허하였으며 둘째, 불법단체에 대한 전임자 인정, 조합비 일괄공제, 사무실 제공 및 편의시설 제공을 일체 불허토록 하였으며 셋째, 불법단체에 가입하여 활동하는 공무원들을 모두 자진 탈퇴토록 유도하고 거부 시 법과 원칙에 따라 엄정 대처하도록 하였다. 이러한 정부의 담화문 발표는 법무부에서 불법공무원단체에 대한 위법성 검토를 통하여 확정되었는데, 즉, 법무부에서 ‘법리검토를 통하여 설립신고를 하지 않은 공무원단체를 노동조합으로 볼 수 없다’라는 결론을 내린 것에 근거를 두고 있다. 이러한 정부의 노력에도 불구하고 전공노를 비롯한 공무원단체에서 설립신고를 대부분 하지 않자 정부는 2006년 3월 22일 불법단체 합법노조 전환 추진지침을 만들어 불법단체에 대해 교육 및 홍보를 통하여 합법노조전환을 촉구하는 한편 이를 거부하거나 불법집단행동 시 엄중조치 하게 된다. 당시 전국 광역 지방자치단체에서 동 지침에 대한 교육을 진행하였는데 이에 대하여 공무원단체에서 교육진행을 방해하는 등의 대응으로 상당한 갈등을 유발하였다.

이렇게 정부와 공무원단체 간 갈등이 극단으로 치닫고 있음에도 일부 공무원단체에서는 공무원노조 설립신고를 하고 단체교섭을 진행하여 합법적으로 노동조합활동 등을 보장받게 되면서 공무원단체 내부에서는 설립신고를 하여야 할지에 대한 또 다른 갈등을 겪게 되었으며, 그 와중에 중앙교섭이 2006년 8월말에 제기되는 것을 계기로 점차 공무원노조 중 설립신고를 하는 단체가 급속히 늘게 되었다. 2006년 8월 공노총은 공무원노동조합 설립신고를 하지 않은 상태에서는 단체교섭을 할 수 없을 뿐만 아니라 노동조합 활동에도 상당한 한계를 느끼게 되었다. 그리하여 기존의 입장을 선회하여 노동조합 설립신고를 하고 대정부 단체교섭을 통하여 기존의 요구사항을 관철시켜 나가는 것으로 입장을 정리하였다. 공노총이 설립신고를 하게 되자, 그 동안 노동조합 설립신고를 극렬히 반대하던 전공노 내부에서도 분열이 생겨, 설립신고 후 제도권에서 권리주장을 하자는 쪽과 기존의 방식으로 계속 투쟁을 하자는 쪽으로 견해가 나뉘다가 결국 조직이 양분되었으며, 이에 분리되어 나온 민주공무원노동조합이 노동조합 설립신고를 하고 단체교섭을 진행하자 마침내 2007년

10월 전공노도 설립신고를 하는 방향으로 전환함으로써 노동조합 설립신고관련 논란의 종지부를 찍게 되었다²⁸⁾.

이 시기 설립신고된 주요 공무원노조는 2006년 2월 2일 전국기능직공무원노동조합, 2006년 5월 16일 전국시도교육청공무원노동조합, 2006년 9월 6일 행정부공무원노동조합, 2007년 7월 3일 법원공무원노동조합이 각각 설립신고되었다.

(2) 교섭의 진행

공노총과 산하조직들은 합법적인 지위를 통해 노사관계의 가장 중요한 기능이라 할 수 있는 단체교섭 활동에 매진했고, 특히 중앙교섭의 노동조합측 대표성을 가지고 교섭을 추진하는데 주력을 하였다. 이에 2006년 5월 26일 군산시 단체협약을 시작으로 단체교섭이 활발히 진행되기 시작하여, 2006년 8월부터는 정부와 공노총, 교육연맹, 행공노, 기공노, 한공노 등 39개 노조(46천명)와 단체교섭이 시작되어 2007년 12월 14일 중앙단위에서 최초의 정부와 공무원노조간 단체협약이 체결되었다. 이때 합의된 주요내용은 공무원정년제도, 공무원연금제도의 개선, 성과상여금제 개선 방안, 보수 결정시 의견 수렴, 학교 근무자 근무시간 등에 관한 것이었다.

3. 공무원노조 통합시기('09년 이후)

공무원단체들은 단합된 결집력을 키우기 위해 통합을 추진하였으며, 이러한 통합의 과정을 크게 대통합과 소통합으로 나누어 볼 수 있다. 대통합은 공노총을 포함한 공무원노조들 제 단체의 통합을 의미하며, 소통합은 전공노 소속이었다가 분리되었던 민공노와 전공노의 통합을 말한다.

먼저 대통합의 과정을 보면, 이미 전공노를 제외한 공무원노조는 2007년 8월 29일 '공무원노동조합통합추진협의회'를 결성하여 통합을 모색한 바 있으나, 통합조직의 조직체계를 연맹으로 할 것인지 아니면 산별단위노조로 할 것인가로 갈등이 확대되어 결국 통합논의가 중단되었다.

그 이후 전공노가 민주노총에 가입하면서 민주노총 미가입 공무원노조의 대통합 필요성이 제기되었고, 2010년 7월 28일 행정안전부장관과 '노사상생협력선언' 이후 연내 통합의 필요성에 공감한 3개 공무원단체(공무원노동조합총연맹, 전국시도교육

28) 다만, 전공노는 2007년 10월 17일 노동부 설립신고를 통하여 법상노조로 인정되었으나, 공무원노조의 조합원이 될 수 없는 해직자 가입 등을 이유로 노동부로부터 “법상 노조로 보지 아니함”을 통보받아 합법적 지위가 상실되었다.(’09.10.20)

청공무원노동조합, 전국광역자치단체공무원노동조합연맹)는 2010년 8월, 3개 노조 대표자회의를 개최하여 통합의지를 재확인하고 대통합 합의서에 서명하고 단계별 조직통합에 합의하면서 1단계로 전국 시도교육청공무원노동조합과 전국광역자치단체 공무원노동조합연맹이 2012년 2월 27일 대한민국공무원노동조합총연맹(공무원노총)을 설립하였고, 2단계로 공노총과 공무원노총이 2012년 6월 20일 대한민국공무원노동조합총연맹 출범식을 가졌으며, 2012년 7월 17일 설립신고를 마무리하였다.

다음으로 소통합의 과정을 보면, 2009년 6월 3일 ‘부정부패 척결, 공직사회 개혁, 민주주의 실현’을 목표로 전공노, 민공노, 법원노조는 통합을 합의하고, 2009년 9월 21일부터 9월 22일간 조합원 총투표를 실시하여 노동조합 통합과 민주노총 가입을 의결했다(통합 찬성 87%, 민노총 가입 찬성 67%).

통합노조(소위 전공노)는 2009년 12월 1일 노동부에 설립신고서를 제출하였으나, 노동부는 2009년 12월 4일 설립신고의 주체, 절차, 내용, 규약상 하자 등을 이유로 보완 요구하였고, 소위 전공노는 2009년 12월 21일 설립신고서 보완 제출하였으나 2009년 12월 24일 노동부는 설립요건의 하자를 이유로 설립신고를 반려하였다.

이후 소위 2010년 2월 25일 전공노는 설립신고서를 노동부에 다시 제출하였고 2010년 3월 3일 설립신고가 다시 반려되었으나, 소위 전공노 지도부는 2010년 3월 20일 공식 출범을 선언하였다. 소위 전공노는 6기 지도부 출범 이후 2012년 3월 26일 고용노동부에 설립신고서를 제출하였으나(3차 제출), 고용노동부는 보완을 요구한 후 2012년 4월 19일 보완미흡으로 설립신고를 다시 반려하였다.

III. 공무원 단체교섭 현황

1. 전국단위 단체교섭

(1) 2006년 중앙교섭

중앙교섭은 중앙부처를 대표하는 인사혁신처장(당시 행정자치부장관)을 상대방으로 하여 교섭을 진행하는 것으로, 공무원의 근무조건을 최종적으로 결정할 수 있는 해당 부처에서 교섭에 참여함으로써 행정부 차원에서 공무원에게 적용되는 근무조건을 일률적으로 정하는 것이다.

<표 II-7> 2006년 중앙교섭요구 노동조합

노동조합	단체교섭 요구일	대표자	조직규모	산하조직
전국교육기관공무원 노동조합연맹	'06.8.29	이철연	13,000 명	9개 노조(서울·부산·대구·인천·충 남·충북·전남·경남·경북교육청노조)
전국교육기관기능직 공무원노동조합(기공노)		전재균	1,600명	4개 노조(서울·인천·경기·전북 교육청지부)

출처 : 행정자치부

이에 대응하는 공무원노동조합도 반드시 전국단위 노동조합에서 교섭을 요구할 필요는 없지만²⁹⁾, 교섭창구단일화를 고려할 때 전국단위 노동조합 위주로 교섭을 요구하는 것이 용이하다고 판단하였다.

그리하여 최초 중앙(전국)단위교섭은 전국적인 조직을 가지고 있는 2개 노조(전국교육기관공무원노동조합연맹, 전국교육기관기능직공무원노동조합)가 공무원노조법 시행이후 8개월 정도의 기간이 지난 시점인 2006년 8월 29일 행정자치부에 단체교섭을 요구함에 따라 개시되었다. 중앙교섭에 참여하게 된 노동조합은 공무원노동조합총연맹 등 총 39개의 노동조합이며 그 중 29개의 노조는 교섭권을 10개의 노동조합에 위임하여 참여하였다.

<표 II-8> 2006년 중앙교섭 참여 노동조합 현황

29) 공무원노조법 제8조 제2항

노동조합	요구일	산하조직	대표자	비고
전국교육기관공무원노동조합연맹	' 06.8.29	9개 노조	이철연	9개 노조 위임
전국교육기관기능직공무원노동조합	' 06.8.29	4개 지부	전재균	
공무원노동조합총연맹	' 06.9.13	2개 연맹 6개 노조	박성철	16개 노조 위임
충청남도공무원노동조합	' 06.9.15	-	이종호	공노총 위임
한국공무원노동조합	' 06.9.18	8개 지부	안치복	
서울강서구청공무원노동조합	' 06.9.18	-	최승호	
대구북구공무원노동조합	' 06.9.18	-	김도훈	
혁신서울특별시교육청공무원노동조합	' 06.9.18	-	조채구	
한국교육기관공무원노동조합연맹	' 06.9.18	4개 노조	김종근	4개 노조 위임
행정부공무원노동조합	' 06.9.18	13개지부	조호동	
총 계	2개 연맹, 19개 노조 25개 지부		39개 노조 교섭참여	

※ 2006. 9. 18 기준

교섭참여노동조합이 복수인 관계로 교섭창구단일화 절차를 거치게 되었는데, 중앙교섭에 참여한 교섭참여노동조합이 10개에 이르고 교섭참여 노동조합 간 규모와 성향이 달라 공무원노조법시행령에 명시된 교섭위원 선임방법인 합의선임이나 합의가 안될 경우 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하는 방법의 적용이 힘들어 어떠한 기준으로 교섭위원을 선임할 것인가를 둘러싸고 좀처럼 의견의 일치를 이루지 못하였고 이로 인하여 노노간 갈등이 발생하였으나 이를 조정할 수 있는 제도적 장치가 없어 공식적인 절차를 통한 해결방안을 모색할 수가 없었다.

이러한 교섭위원선임에 대한 노노간 갈등으로 교섭창구단일화 요구 시로부터 6개월 정도 지난 시점에서야 교섭참여 노동조합은 지속적인 협의를 하여 10개 노동조합 중 1개를 제외한 9개의 노조가 교섭위원 선정방식을 합의하여 정부교섭대표에

게 교섭위원을 통보함으로써 비록 제외된 교섭참여 노동조합의 반발이 있었으나 2007년 4월 23일 교섭창구단일화가 이루어졌다.

최초 중앙교섭 교섭요구 의제를 보면 총칙 및 부칙 35조, 분야별 의제 327조로 총 362건이며, 그 중 일반행정분야 72건, 복리후생분야 61건, 인사분야 84건, 보수분야 57건, 교육분야 53건으로 구성되어 있었다. 쟁점의제는 ① 공무원정년 ② 공무원 연금제도 ③ 성과상여금 제도 ④ 보수교섭 ⑤ 학교근무 직원의 근무시간 조정이었다.

2007년 5월 11일부터 6월 21일까지 총 6회의 예비교섭을 실시하여 2007년 6월 21일 2006년 정부교섭 절차 등에 관한 합의서를 작성하였다. 동 합의서에는 교섭을 효율적으로 진행하기 위하여 교섭단 구성, 진행방식·일시·장소 등 교섭에 필요한 사항을 정하기 위한 것으로, 교섭단을 본교섭위원회와 실무교섭위원회로 구성하고 교섭의제별 7개의 분과위원회를 구성하여 운영하는 것으로 하였으며, 교섭위원의 수를 본교섭위원회 및 실무교섭위원회를 노사 각 10명으로 하고 분과위원회는 노사 각 7명으로 하여 구성하였고, 교섭대표위원과 교섭위원의 위상에 대하여 합의를 하였다. 그리고 교섭위원 중 변경해야 할 경우 교섭예정일 3일 전까지 상대측에게 통보하도록 하였으며, 교섭일정을 본교섭위원회와 실무교섭위원회를 달리하여 구체적으로 정하고 교섭 장소도 번갈아 가며 정하도록 하는 한편, 참관인을 노사 각 10명 이내로 조정하고 회의는 본교섭위원회와 실무교섭위원회는 공개로 하기로 정하였다.

실무교섭위원회에서는 2007년 8월 16일 실무교섭위원회의 교섭진행과 관련하여 5개조의 합의를 하였는데, 그 내용으로는 교섭의제의 분과별 배분, 분과위원회 운영 방법, 분과위원회 교섭위원 교체방법, 분과위원회·실무교섭위원회·본교섭위원회 개최 관련 기본일정, 분과위원회 공개여부 및 참관인 참관여부에 대한 것이다.

교섭의제는 분과별로 배분하는 것으로 실무교섭위원회 합의를 통하여 정하였고, 이에 7개의 분과위원회를 설치하여 해당분과별로 관련이 있는 부처의 교섭위원들로 하여금 별도로 교섭을 하도록 하여 교섭요구안을 실질적으로 교섭할 수 있도록 하였다. 정부 측 교섭위원의 구성과 관련하여 본교섭은 행정자치부장관을 정부교섭대표로 하고 본교섭위원은 차관급으로 구성하며 실무교섭은 행정안전부차관을 교섭대표로 하기로 결정하였다.

구 분	노조요구	합의내용
공무원 연금제도 개선	○공무원연금제도 개선은 단체교섭을 통해 합의·결정 ○공무원연금제도 개선시 이해 당사자인 노조와 공직사회의 의견을 최대한 반영 ○“공무원연금제도논의기구”에 노조의 참여보장 ○퇴직금제도는 공무원연금 제도 개선과 연계하여 민간과의 형평성 등을 고려하여 합리적으로 개선	○공무원연금제도 개선 시 이해 당사자인 노조와 공직사회의 의견을 수렴하여 최대한 반영하도록 노력 ○“공무원연금제도논의기구”에 노조의 참여보장 ○퇴직금제도는 공무원연금 제도개선과 연계하여 민간과의 형평성 등을 고려하여 합리적으로 개선
공무원 정년제도	○모든 공무원의 정년을 60세로 평등화	○고령화 사회에 대비하여 공무원 정년에 대해 6급 이하 공무원의 정년연장 등 합리적인 개선방안을 마련하고, 이 과정에서 노조의 의견을 적극 수렴
성과상여금 개선방안	○일반성과급(80%)과 특별성과급(20%)으로 병행 실시	○성과상여금제도에 대한 노조의 의견을 수렴하고 그 개선방안을 지속적으로 강구
보수결정시 의견수렴	○공무원의 보수수준과 관련하여 단체교섭을 통해 노조의 의견 반영	○‘09년 공무원의 보수수준과 관련하여 내년 상반기 중에 노조와 논의해서 의견을 수렴하여 최대한 반영하도록 노력
학교근무자 근무시간	○학교직원의 근무시간을 교원의 근무시간(09:00~17:00)과 동일하게 조정	○각급학교에 근무하는 지방공무원의 근무시간은 주 40시간 근무원칙을 준수하는 범위 내에서 교원의 근무시간 및 학교의 여건을 고려하여 학교의 장이 자율적으로 조정·실시

<표 II-9> 2006년 중앙교섭 주요 합의내용

2007년 7월 5일 상견례 형식의 제1차 본교섭을 시작으로 교섭을 진행하게 되었으며 주요 의제는 7개의 분과위원회 교섭에서 총 31회(분과위 평균 4.5회)에 걸친 교섭을 통하여 논의되었다. 실무교섭은 총 8회에 걸쳐 대부분의 의제에 대하여 결정하고 쟁점이 되었던 주요 내용은 본교섭에서 최종결정을 하였다. 2007년 12월 14일 제3차 본교섭에서 교섭 요구되었던 안건 총 362건 중 수용 154건(58개 조문, 전문, 본문 51개조, 부칙 6개조), 삭제 177건, 정책건의 31건 (비교섭 사항중 제도개선이 필요한 사항)으로 타결되어 마침내 최초의 공무원 단체협약을 체결하게 되었으며, 교섭요구에서 타결까지 걸린 기간은 1년 3개월이었다.

<표 II-10> 2006년 중앙교섭 추진현황

일 자	추진현황
2006. 8.29	노조의 교섭요구서 제출
2006. 9.11~18	단체교섭 요구사실 및 교섭참여 공고 (총 39개 노조가 참여하여 29개 노조는 10개 노조에 위임)
2006. 9.28~10.17	교섭참여 노조 및 교섭위원 선임 요구 공고
2007. 4.23	노조측 교섭위원 선임 통보(9개 노조)
2007. 5. 3	실무접촉 개시
2007. 5. 21	예비교섭 타결(6차)
2007. 7. 5	본교섭(상견례) 실시
2007. 8.16	실무교섭 실시(총8회)
2007. 8.27~11. 1	7개 분과위원회 교섭 개시(총 31회)
2007.11.22	실무교섭 타결
2007.12.14	3차 본교섭 진행, 단체협약 체결(조인식)

교섭을 통하여 중점적으로 합의된 내용은 공무원정년, 공무원연금, 성과상여, 보

수, 학교 근무 직원의 근무시간조정에 대한 문제였으며, 특히 교섭요구안 중 비교섭 사항으로 제도개선이 필요한 사항에 대하여는 단체협약과는 별도로 구속력이 없는 정책건의의 형태로 정부교섭대표에게 요구를 하였다. 정책건의서에 포함된 내용은 근속 승진제를 기능직 공무원 6급까지 확대, 기능직(6,7급) 정원 상향조정, 기능직 명칭을 실무직 공무원으로 변경, 기능직을 폐지하고 일반직과 통일, 공무원 수 OECD수준으로 증원, 지방자치단체 복수직급 정원확대, 대학생 학비보조수당 별도 채택, 공무원보수제도개선위원회 노조참여, 현업근무자 임금총액보전, 부패공무원 특별관리, 민원업무제도개선, 여권발급기관 확대, 공공부문 아파트 원가공개 등의 내용을 포함하고 있다.

중앙교섭의 교섭의제는 중앙부처가 공무원의 근무조건관련 법령을 소관하고 있다는 측면에서 앞서 설명한 바와 같이 가급적 모든 공무원에게 적용될 수 있는 공통사항을 위주로 선택하는 것이 바람직하며 중앙교섭 결과를 바탕으로 각 지방자치단체별 특수사항에 대한 교섭을 진행하여야 교섭관련 중복을 피하고 효율적인 교섭을 진행할 수 있다. 따라서 최초로 이루어진 중앙교섭은 비록 창구단일화를 하는데 6개월 이상 걸려 시간이 많이 경과되었으나 어느 정도 창구단일화의 원칙을 마련하고 정부와 일정한 협약을 성취해냄으로써 공무원노사관계의 발전뿐만 아니라 국가적 안정성을 진작하는데 큰 역할을 하는 계기가 되었다.

최초 중앙교섭을 통해 체결한 단체협약의 특징을 보면, 중앙교섭에서 체결된 단체협약이 전국의 모든 교섭단위에 영향을 미칠 수 있어 대부분의 근무조건 및 노동조합활동관련 구체적 내용을 단체협약으로 확정적인 것이 아니라 노력의무를 부과하는 수준에서 체결되었다. 공무원의 근무조건은 대부분 중앙부처에서 소관하고 있으며 법령 또는 예산사항으로 되어 있어 구체화시켜 실행의무를 부과할 경우 국회에서 승인을 받아야 하는 절차를 정부가 책임질 수 없으므로 노력의무를 부과하는 수준에 머물게 된 것이다. 다만, 협약의 이행과 관련한 규정을 단체협약 제5조에 상세히 규정하여 협약의 이행계획을 협약체결일로부터 3월내에 노동조합에 서면으로 통보하고 이행상황을 협약의 유효기간 만료일 3월전까지 서면통보하며 협약의 이행결과를 유효기간 만료일 후 3월내에 조합에 통보하는 절차를 규정함으로써 단체협약의 실효성 확보를 위한 장치를 마련하였다.

또한, 근무조건과 관련하여 단체협약에서 가장 중요하다고 할 수 있는 보수 관련 사항은 3권 분립의 제한으로 의견을 적극적으로 반영하는 방향으로 체결할 수 밖에 없었던 반면, 현실적으로 수용 가능한 육아휴직, 가족간호 휴직제, 행정중심복합도시

이전 중앙부처 공무원 특별지원 등은 단체협약 체결 시 이행하는 것으로 확정적으로 정하고 있다.

한편 최초 중앙교섭에서 아쉬운 점이라고 한다면 첫째, 교섭요구에 있어 기관별 교섭에서도 대부분 이러한 현상이 발생하고 있지만 비교섭 대상에 대한 교섭안건이 상당히 많이 있으며 이에 대하여 사측에서도 예비교섭 시 교섭대상에서 배제하는 방향으로 조정을 하여야 함에도 이러한 노력의 부족으로 결국 교섭과정에서 비교섭 대상에 대하여 교섭을 진행할 수밖에 없었다는 점, 둘째 교섭창구단일화를 함에 있어 교섭위원을 합의 선임할 수 없다면 비례선임의 방식으로 하여야 할 것인데 교섭 참여 노동조합의 규모와 성향 등의 차이로 합의 선임이 잘 이루어지지 않아 조합원 수 비례선임의 방식으로 정하려고 하였으나 노동조합에서 실질적인 조합원수 공개의 어려움 등을 이유로 정확한 조합원수 공개를 하지 않음에 따라 비례선임의 방식을 사용하지 못하고 6개월여 기간을 보낼 수밖에 없었던 것은 노동조합에서 좀 더 적극적으로 교섭창구단일화를 위하여 노력할 필요가 있었다는 점, 셋째 공무원노조에 의하여 보수 관련 교섭을 진행할 수 있도록 하고 있음에도 교섭시기를 늦게 정하여 교섭을 하게 됨에 따라 보수교섭을 통하여 예산에 반영하기에는 시기상 한계가 있다는 점에서 보수교섭을 무력화한 점 등이 여기에 해당할 것이다.

(2) 2008년 중앙교섭

제2차 중앙교섭은 2008년 9월 16일 공노총, 전공노, 민공노 등의 공무원노조가 단체교섭을 요구하여 개시되었다. 교섭참여 노조 수는 20개 노조이나 위임한 노조까지 포함하면 74개가 되어 전체 노조의 76%에 해당하였으며, 참여 조합원은 20만6천명으로 전체 조합원 21만5천명의 96%에 해당하였다.

최초 중앙교섭에서는 당시 공무원단체의 큰 축을 담당하고 있던 전공노가 빠진 상태에서 교섭을 진행한 반면, 2008년 중앙교섭은 전공노가 설립신고를 하여 합법화된 상태에서 교섭에 참여함으로써 사실상 주요 공무원노조가 모두 참여한 교섭이라고 할 것이다.

<표 II-11> 2008년 중앙교섭 참여 노동조합 현황

연번	노동조합명	대표자	비고
1	법원공무원노동조합	이강천	
2	전국공무원노동조합	손영태	
3	전국민주공무원노동조합	정헌재	
4	공무원노동조합총연맹	김찬균	35개 노조 위임
5	전국교육기관 공무원노동조합연맹	이정우	14개 노조 위임
6	전국기능직공무원노동조합	전재균	
7	한국공무원노동조합	안치복	1개 노조 위임
8	한국공무원노동조합연맹	구춘송	4개 노조 위임
9	서울특별시청공무원노동조합	오형민	
10	전국광역자치단체 공무원노동조합	황주석	
11	충청북도 공무원노동조합	정경화	
12	충청남도청 공무원노동조합	황인성	
13	경상남도청 공무원노동조합	윤효원	
14	제주특별자치도 공무원노동조합	오재호	
15	경기도청 공무원노동조합	김용준	
16	울산광역시 공무원노동조합	박상조	
17	서울특별시노원구청 공무원노동조합	변성환	
18	서울특별시중랑구청 공무원노동조합	김성환	
19	부산 공무원노동조합	황주식	
20	강원도청 공무원노동조합	최종훈	

교섭참여 20개 노조는 2009년 2월 교섭창구단일화 절차를 거쳐 본교섭위원 배분에 합의한 후, 교섭요구 11개월만인 2009년 8월에 단일화된 교섭요구안을 정부측에 제출하였다.

2009년 10월 제1차 예비교섭에서 예비교섭 진행방법 등을 협의하였으나, 노조측은 정부측 예비교섭의 정부교섭대표를 과장에서 국장으로 교체 및 교섭당일을 포함한 3일의 공가 등을 요구하였고, 정부측은 이를 수용하지 아니하였다. 2009년 10월

20일 고용노동부에서 전공노에 대한 ‘법상 노조 아님’을 통보한 이후 정부는 노조측에 전공노 교섭위원을 배제하여 교섭위원을 재선임할 것과 교섭의제 재제출을 요구하였고, 노조측은 2010년 3월 전공노 교섭위원을 배제하고 총 306개조(553건)로 구성된 교섭의제를 다시 제출하였다. 2010년 3월 가칭 ‘전국공무원노동조합’의 설립신고가 반려된 상태에서 출범식을 강행한 이후, 전공노에 포함된 민공노와 법원노조의 교섭위원³⁰⁾ 적격여부에 대한 노사갈등이 있었는데 민공노와 법원노조는 고용노동부에 설립신고는 되어 있으나 사실상 전공노의 지부역할을 수행하고 있어 교섭참여노조로 부적격하다는 판단에 따라 교섭위원 배제를 요청하였다.

민공노와 법원노조는 2012년 9월 3일 공무원노조법상 노조로서 존속하고 있고 단체로 활동하고 있으므로 교섭참여 노조의 자격이 있다고 주장하며 공노총 등 6개 노조가 단체교섭응낙가처분을 서울지방법원에 신청하였으나, 전공노의 노조지위와 관련된 대법원에 계류 중인 유사사건 판결선고시까지 결정을 유보하고 있는 상태이다.

한편, 2008년 중앙교섭 교섭요구의제의 주요내용은 조합활동 보장, 노동기본권 보장, 공무원연금, 급여, 인사, 복무, 교육·복지, 모성보호에 관한 사항이며, 주요내용은 아래 표와 같다.

<표 II-12> 2008년 중앙교섭 주요 요구의제 정리

30) 교섭위원중 민공노 2명, 법원노조 1명이 포함되어 있다.

분 야	주요 요구 의제
조합활동	부당노동행위 금지, 근무시간 중 조합활동 보장, 조합활동 중 재해 인정, 노조전임자 불이익 처우 제도개선 등
노동기본권	노동기본권 확대(노동3권 인정), 정치적 자유 보장
공무원연금	연금제도 개선시 노조참여 보장, 연금관리공단 운영에 노조참여 보장, 연금제도 개선 등
급여	보수교섭 분리실시, 보수제도 및 각종수당 개선 (기본급 책정기준, 수당산정기준, 수당금액조정 등)
인사	인사제도 개선(6급인턴, 고시제, 민간근무휴직제 폐지 등) 기능직제도 개선(기능직 폐지, 5급 신설 등)
복무	특별휴가제도 개선(포상·공로휴가, 병가 확대 등), 유급 안식휴가제 실시, 미사용연가 이월, 노동절(5.1) 휴무 실시 등
교육·복지	교육제도 개선(퇴직예정자 교육, 6급 장기교육실시 등), 연고지외 발령시 주거지원 확대 등
모성보호	여성공무원임용·인사차별 개선, 여성공무원 임신·출산·보육지원, 임신공무원 휴일·야간·초과근무 금지 등

2. 행정부단위 단체교섭

(1) 추진경과

2006년 10월 행정부공무원노조(이하 ‘행공노’라고 함)는 행정자치부장관에게 행정부교섭을 요구하였다. 행정자치부장관은 2007년 2월 행공노와 행정부 교섭을 개시하기로 합의하여 여러 차례 교섭을 진행하였으나, 교섭 요구이후 10년이 다되어 가는 2015년 7월 현재까지 타결되지 못한 상태에 있다.

교섭진행 경과를 보면 2007년 예비교섭 3회, 본교섭 3회를 실시하였고, 2008년 5월 실무교섭 3회를 실시하여 교섭요구안 총 69건 중 24건을 교섭의제로 채택하였다. 실무교섭 결과 16건을 합의하고, 6건을 본교섭에 상정하였으며, 2건은 철회하였다. 2014년 6월까지 총 19회 본교섭이 진행되는 동안 2건을 합의하였고 이에 철회된 의제를 포함하여 총 합의건수가 20건이고, 4건이 미타결 상태로 남아 있다.

<표 II-13> 행정부교섭 추진현황

일 자	추진현황
2006. 10. 16	행공노 행정부교섭 요구
2007. 2. 2	행정부교섭 개시 합의
2007. 2.21~ 3. 2	예비교섭 진행(총3회)
2007. 3.15~12. 4	본교섭 개최(총3회) -행공노지부 17개 부처에 단체교섭권 위임, 행공노 사무실 제공
2008. 5.20~ 6. 3	실무교섭 개최(총3회) -교섭요구의제 24건 중 16건 합의, 2건 철회, 6건 본교섭 상정
2008. 6.24~	본교섭 개최 -2009.7.7. 제11차 본교섭 : 맞춤형 복지제도 개선 합의 -2009.9.11. 제12차 본교섭 : 수당관련 합의 -미타결 의제 : 4건

(2) 주요 합의사항 및 미타결 의제

행정부교섭의 주요 합의사항은 전문, 총칙, 부칙, 수당, 맞춤형 복지제도의 개선, 기능직 공무원제도의 합리적 개선, 합리적 인사제도의 운영, 휴가제도의 개선 등 총 20건이다.

<표 II-14> 행정부교섭 주요 합의사항

구 분	합 의 사 항
전문	협약의 법적근거 및 대상 등
총칙	협약의 당사자, 행정부와 조합의 책무, 협약사항, 적용범위, 협약의 이행
부칙	협약의 효력, 협약의 유효기간, 보충협약, 협약의 해석, 협약의 승계, 허약서의 보관
수당	초과근무수당 제도에 대한 제반여건 등을 종합적으로 고려하여 현실적이고 합리적인 발전방향을 강구하고, 연가보상비는 관련 규정 등에 따라 예산범위 내에서 지급되도록 노력
복지제도	각 부처가 관련 규정 등에 따라 맞춤형 복지제도가 적절히 운영될 수 있도록 협조
기능직공무원	근로조건과 직접관련 있는 인사기준을 설정함에 있어 기능직 공무원이 불합리한 차별을 받지 않도록 노력
합리적 인사제도	제반 인사제도가 인사관계법령 등에 의거하여 적정하게 운영되도록 지원하며, 이를 위해 합리적 제도개선 등을 강구토록 노력
휴가제도	휴가제도가 개선될 수 있도록 적극 연구·검토

한편, 미타결 의제 4건은 ① 총회, 대의원대회 등 노조활동에 따른 공가 등 확대, ② 노사상생을 위한 노사협력위원회 설치·운영, ③ 유치원 및 대학생 자녀까지 학비 보조수당 확대, ④ 조직개편·구조조정으로 인한 교육·퇴출시 노조와의 교육 협의 등 4건이다.

(3) 행정부 교섭의 문제점

행정부교섭의 가장 큰 문제점은 교섭기간의 장기화라고 할 것이다. 2006년 10월 행공노가 행정부교섭을 요구할 당시만 해도 행정부 내에 공무원노조는 행공노가 유일하였지만, 2007년 10월 이후에는 민공노 중앙행정기관본부와 전공노 경찰병원지부, 농진청지부 등이 설립되었고, 2010년 6월에는 중앙행정기관공무원노조가 설립되었으나, 진행 중에 있는 행정부교섭으로 인하여 몇 년 동안 행정부교섭에서 배제되

고 있어 단체교섭권을 행사하지 못하는 문제가 발생하고 있다. 이에 민공노는 행정부교섭 요구에 성실히 응하라는 교섭응락 가처분 소송을 제기하기도 하였으나, 중앙지법은 ‘신설된 노동조합의 현실적 단체교섭권은 차회 단체교섭 단계가 도래할 때까지는 잠정적으로 그 권리행사가 제한되는 것으로 해석하여야 한다.’며 기각 결정을 한 바 있다.

행정부교섭이 이러한 상황에 있는 관계로 행정부단위 노조의 지부교섭은 2007년 3월 2일 제3차 예비교섭 합의사항인 ‘행정부 본교섭이 최종 타결될 때까지 행정부공무원노동조합에 신규 가입하는 지부가 소속된 기관에 대하여도 교섭권을 위임한다.’에 따라 행공노에 신규 가입하는 지부에게만 지부교섭권이 인정되는 상황이 발생하고 있다. 따라서 소속 기관장에게 단체교섭을 요구하려면 행공노에 가입할 수밖에 없는 상황인 것이다. 이는 타 노조의 단결권 및 단체교섭권을 침해하는 부작용으로 나타나고 있다.

마지막으로 행정부교섭의 안건을 보면 중앙교섭의 안건과 크게 다르지 않다는 점이다. 이는 행정부교섭을 중앙교섭과 달리 별도로 진행할 필요성이 있는가의 문제와 연결될 수 있다. 따라서 행정부교섭 제도에 대한 제도의 개선이 필요하다고 할 것이다.

3. 자치단체 단체교섭(기관별 교섭)

(1) 자치단체 단체교섭 개요

기관별 교섭은 특별시·광역시·도, 시·군·구별 지방자치단체와 시·도 교육청에서 단체교섭을 수행하는 것으로, 기관별로 노동조합관련 사항 및 근무조건관련 사항에 대하여 교섭하는 것을 말한다. 기관별 교섭의 특징을 보면 첫째 패턴교섭적 경향을 가진다. 기관이 다르다고 하더라도 먼저 체결된 단체협약 사례를 기준으로 교섭을 하는 경우가 많아 단체협약을 체결한 결과를 보면 유사한 규정을 두고 있는 경우가 많았다. 이는 단체교섭의 경험이 충분하지 않은 지방자치단체의 노사가 다른 시도의 교섭형태나 민간의 교섭유형을 모방하면서 나온 경향이라 할 수 있다. 두 번째로 체결된 단체협약이 상급단체의 성향에 따라 크게 달리 나타나지 않았다. 대부분 기관단위별 노동조합은 공노총과 전공노 계열로 나눌 수 있고 각각 소속된 상급단체에서 마련한 모범 단체교섭 요구안 또는 지침 등을 단위기관별 노동조합에서 받아들여 결과적으로 상급단체가 어디인가에 따라 어느 정도 구분이 가능할 것이라 기대되었다. 그러나 교섭에 복수의 노동조합이 참여하고 있을 경우 요구안을 통합하여야

한다는 점, 또한 교섭의 상대방인 사용자측에 의하여 요구안이 교섭과정에서 수정되는 과정을 거쳐, 결과적으로 교섭을 통하여 체결된 단체협약에서는 계열이나 성향 등에 의한 구분이 나타나지는 않았다.

2006년 5월 26일 군산시가 최초로 단체협약을 체결한 이후 전국적으로 공무원노동조합이 설립신고를 한 지방자치단체에서는 일제히 교섭요구가 되었으며 활발하게 교섭을 진행하였다. 대부분 지방자치단체의 단체협약은 유효기간을 1년으로 정함에 따라 매년 단체협약을 갱신하고 있으며, 몇몇 지방자치단체에서는 2회 이상 교섭을 진행하였다. 2회 이상 체결한 단체협약들은 대체로 근무조건과 복리후생의 향상을 위한 내용이 구체화되었고 최초 단체협약을 체결하였을 때 법령 및 예산사항에 반하는 내용이 다소 있었으나 1년간 운영하는 과정에서 법령 및 예산 위반사항은 실행하기 어렵다는 것을 실감하고 그러한 사항을 조금씩 축소하는 경향을 볼 수 있었다.

다만, 교섭단위에 따라 소관사항 및 관리·결정권한의 범위 내에서 단체교섭이 진행되고 단체협약이 체결되는 것이 효율적이라고 할 것인데, 기관별 교섭에서 진행되고 있는 교섭내용 및 체결된 단체협약을 보면 중앙교섭과 거의 동일한 교섭요구안이 제시되고 있으며 또한 단체협약 체결도 마찬가지로의 경향을 보이고 있다. 따라서 중앙교섭을 통하여 공무원의 공통된 근무조건 등에 대하여 체결된 이후 기관별로 특수한 사항에 대하여 교섭을 진행하는 것이 효율적일 것이나 이러한 구분이 제대로 이루어지지 못한 점은 아쉬운 점이라고 할 것이다.

2006년 이후 2010년까지 지방자치단체의 단체협약 체결현황을 보면, 중앙교섭은 2007년 1회 체결되었고, 지방자치단체는 2008년에 56개 단위에서 체결되어 가장 많았다.

<표 II-15> 공무원 단체협약 체결 현황('06~'10)

연도	정부교섭	헌법기관	지방자치단체	교육청	합계
2006			10	1	11
2007	1	1	43	6	51
2008		2	56	4	62
2009			42	1	43
2010			10	1	11
계	1	3	161	13	178

최근 지방자치단체의 단체교섭 결과를 보면, 2014년에 체결된 단체협약은 지자체 23건, 교육청 2건으로 총 25건으로 나타났다.

이와 같이 공무원 단체협약 체결현황에서 대부분의 지방자치단체와 시·도교육청에 노동조합이 설립되어 있음에도 단체교섭이 활성화되지 않고 있는데 그 주된 이유는 현행 공무원 단체교섭의 실효성이 높지 않기 때문인 것으로 보인다. 정부가 공무원노조법의 내용을 그대로 적용함으로써 공무원 노사 당사자들의 자율적 교섭이 제약됨에 따라 교섭을 하더라도 특별히 얻을 수 있는 것이 없다는 인식이 팽배하며, 그 결과 단체교섭이 활성화되지 않고 비공식적인 정책협의를 더 지배적인 양상을 보이고 있다.

한편, 단체교섭 진행과 관련하여 2009년 행정안전부에서 조사한 결과에 따르면, 단체교섭 요구일로부터 단체협약 체결일까지 평균 교섭기간은 288일이고, 최장교섭기간은 806일, 최단 교섭기간은 22일로 나타났다.

<표 II-16> 단체교섭 기간

구분	평균기간	최장기간	최단기간
헌법기관	197	328(법원)	65(국회)
중앙부처	297	627(통일부)	68(산림청)
지자체	191	642(광주광역시)	22(서울 중랑구)
교육청	468	806(부산 교육청)	319(제주 교육청)
계	288		

※ 행정안전부, 「공무원단체 현황조사」 2009.

(2) 교섭창구단일화 실패 사례

서울시의 경우 서울특별시공무원노동조합, 서울특별시청공무원노동조합, 전국공무원노동조합 서울시청지부, 전국민주공무원노동조합 서울시청지부 등 총 4개의 노동조합이 설립되어 있었는데, 2009년에 제2차 단체교섭이 요구되었고 교섭창구단일화 절차를 진행하는 과정에 교섭창구단일화를 하지 못하고 실패함으로써 단체교섭의 절차진행이 중단되어 2015년 현재까지 교섭을 진행하지 못하고 있는 상태이다.

2009년 당시 단체교섭 절차의 진행과정을 살펴보면 아래의 <표Ⅱ-17>와 같이 정리할 수 있다. 서울특별시공무원노동조합과 전국공무원노동조합에 의하여 단체교섭이 요구된 이후 교섭요구사실 공고를 하고 그 과정에서 서울특별시청노동조합이 가입한 서울지역공무원노동조합연맹이 설립되면서 교섭에 참여하여 교섭참여노동조합간 교섭위원 선임에 위한 절차를 진행하였으나 교섭참여노동조합간 교섭위원 선임을 둘러싸고 이견이 발생하여 교섭위원 선임을 위한 합의에 도달하지 못한 것이다.

<표Ⅱ-17> 서울시 단체교섭 주요일정

일 시	제 목	내 용
2009.7.27	단체교섭요구	서울특별시공무원노동조합, 전국공무원노동조합 교섭 요구
2009.7.28	단체교섭요구	전국민주공무원노동조합 교섭 요구
2009.7.30	교섭 요구사실 공고	시 홈페이지, 행정포털게시판 공고
	교섭요구 반려 통보	전공노, 민공노의 지역교섭요구 반려 통보
2009.8.6	시보게재	단체교섭요구 시보게재
	단체교섭요구	서울지역공무원노동조합연맹
2009.8.10	교섭노동조합 및 교섭위원 선임요구 공고	시홈페이지, 행정포털게시판, 개별통보
	교섭요구 반려통보	시청노조 교섭요구 반려통보(연맹에 위임)
2009.9.7	교섭위원 선임 촉구	4개 노조에 촉구 공문 송부

※ 서울시 내부자료

교섭위원 선임에 실패한 이유를 살펴보면, 서울시 본청 직원을 중심으로 설립된 노동조합은 서울특별시공무원노동조합과 서울특별시청공무원노동조합인 반면 25개 구청 직원들이 주로 가입된 노동조합은 전국공무원노동조합과 전국민주공무원노동조합이라고 할 수 있는데, 교섭창구단일화 과정에서 서울특별시공무원노동조합과 서울특별시청공무원노동조합은 서울시 단체교섭이 서울시장을 상대로 하기 때문에 서울시 본청 소속 직원이 더 많이 가입하고 있는 서울특별시공무원노동조합과 서울특별시청공무원노동조합의 교섭위원이 더 많이 선임되어야 한다는 주장인 반면, 전국공무원노동조합과 전국민주공무원노동조합의 경우 구청직원이 3만여명으로 서울시 본청 소속 직원 1만여명 보다 훨씬 많기 때문에 교섭위원을 더 많이 선임하여야 한다는 주장을 굽히지 않음에 따라 합의가 이루어지지 아니하여 결국 교섭위원 선임에 실패하게 된 것이다.

교섭창구단일화와 관련하여 교섭참여노동조합간 합의가 되지 않아 장기간 교섭창구단일화를 진행하고 있는 다른 기관으로 경기도교육청이 있다. 경기도 교육청의 경

우 2011년에 처음으로 단체협약을 체결하고 유효기간인 2년이 도래하는 2013. 11. 29을 앞두고 단체교섭을 위한 교섭창구단일화 절차를 진행하였으나 교섭참여노동조합간 이견으로 2015년 현재까지 절차를 마무리 하지 못하고 있다. 구체적인 절차 진행경과는 아래의 <표Ⅱ-18>과 같으며, 교섭창구단일화가 진행되지 못한 이유로는 교육청의 경우 직렬이 다양하게 나뉘는데 직렬별로 교섭요구사항을 어디까지 반영할지와 교섭에 참여한 4개의 노동조합간 교섭위원 수를 어떻게 정할 것인지에 대한 이견이 존재하는 것으로 보이며 현재 이러한 이견을 조율하고 있는 중이다.

<표Ⅱ-18> 경기도교육청 단체교섭 주요일정

일 시	내 용
2013.10.28	한국공무원노동조합 교섭 요구
2013.10.29	교섭요구사실 및 교섭참여 공고
2013.11.05	전국민주공무원노동조합, 경기도교육청일반직공무원노동조합, 전국지방공무원노동조합 교섭 참여 신청
2013.11.06	교섭노조 및 교섭위원 선임공고
2013.11.06.~	교섭창구단일화 진행중

※ 경기도교육청 내부자료

서울시와 경기도교육청의 교섭창구단일화 과정에서 확인되는 바와 같이 먼저 교섭위원 선임시 교섭참여노동조합간 이견을 절충할 수 없을 경우 제도적으로 교섭위원 선임을 확정할 수 있는 객관적인 방안의 마련이 필요하고, 이러한 문제 이외에 합리적 이유없는 다른 사유로 교섭참여노동조합이 교섭창구단일화 절차를 포함한 교섭의 진행에 적극적으로 임하지 않는다면 교섭에 참여하지 않은 타 노동조합의 단체교섭권 보장을 위해서라도 교섭참여노동조합의 지위유지기간을 정하여 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

IV. 비교섭사항관련 단체협약 분석

1. 비교섭사항관련 단체협약 시정명령

(1) 단체협약 시정명령 현황

2008년 3월 고용노동부는 ‘공무원 단체협약 개선 추진계획’을 발표하였다. 공무원 단체협약에 대한 분석결과 공무원노조법 시행 이후 본격적으로 단체교섭이 진행되는 과정에서 단체협약에 위법·부당한 사항이 포함되는 등 불합리한 관행이 형성되고 있다는 것이었다. 2008년 12월 31일을 기준으로 체결된 공무원 단체협약 112개를 분석한 결과, 전체 협약 내용 중 22.4%가 위법사항·비교섭사항·부당한 사항 등 불합리한 사항에 해당하고, 분석대상 협약의 79.5%가 노동관계법 또는 공무원법 등 법률을 위반한 내용을 포함하고 있다는 것이었다.

구체적으로 확인해 보면, 위법사항으로는 유급 노조전임자 인정, 노조활동에 대한 경비원조, 근무시간 중 단체복 착용, 노조 가입금지 대상자의 가입 허용 등으로 이는 현행법이 금지하고 있는 명백한 법 위반이며 분석대상 협약의 1.4%가 이러한 내용을 담고 있었다. 두 번째로 비교섭사항으로 승진심사위원회에 노조가 추천한 위원 지명, 법령·조례·규칙 제·개정시 노조와 사전 협의하도록 하는 내용 등으로 공무원노조법상 ‘정책결정에 관한 사항 또는 임용권 등 기관의 관리·운영에 관한 사항’으로 교섭대상이 될 수 없으나, 분석대상 협약의 17.1%가 이러한 내용을 담고 있었다. 또한, 노조의 일방적 통보로 근무시간 중 조합원의 각종 행사·회의 참여 등 제한없는 노조활동을 보장하는 경우와 같이 교섭대상에 해당하지만 사회통념상 그 내용 및 정도가 과도하여 부당한 사항으로 판단한 것도 2.2%가 되었다.

이에 따라 고용노동부는 해당 기관에 불합리한 단체협약 내용을 자율적으로 시정할 것을 통보하고, 위법사항 등이 일정수 이상 포함된 기관의 단체협약에 대해서는 지방노동위원회의 의결을 거쳐 시정명령을 발하였다. 단체협약 시정명령은 2009년부터 2010년 사이에 이루어졌으며 당시 시정명령 대상기관은 아래의 <표Ⅱ-19>와 같이 2009년도에 31개, 2010년도에 27개로 나타났으며, 교섭단위별로는 광역자치단체 3개, 기초자치단체 50개, 교육청 3개, 기타 헌법기관 2개로 확인되었다.

<표Ⅱ-19> 고용노동부 시정명령 현황

구분	광역자치단체	기초자치단체	교육청	기타(헌법기관)	합계
2009	3	25	3		31
2010		25		2	27
합계	3	50	3	2	58

※ 고용노동부 내부자료

(2) 비교섭사항관련 판례

1) 판례³¹⁾에 나타난 판단기준

비교섭사항에 대하여 판례는 다음과 같은 판단기준을 적용하고 있다.

공무원노조법 제8조 제1항 단서, 위 법 시행령 제4조 제1항에 의하면, 법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 ㉠ 정책의 기획 또는 계획의 입안 등 정책결정에 관한 사항, ㉡ 공무원의 채용·승진 및 전보 등 임용권의 행사에 관한 사항, ㉢ 기관의 조직 및 정원에 관한 사항, ㉣ 예산·기금의 편성 및 집행에 관한 사항, ㉤ 행정기관이 당사자인 쟁송에 관한 사항, ㉥ 기관의 관리·운영에 관한 그 밖의 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다. ‘정책결정에 관한 사항’에는 정책의 기획·입안, 예산의 편성·집행, 법령 및 조례의 기획·입안·제안 등이 속하고, ‘행정기관의 관리·운영에 관한 사항’에는 정부조직법, 행정부서의 직제와 관련한 대통령령·시행규칙 또는 지방자치법, 관련 조례에 의하여 각 부서 또는 지방자치단체에 배당된 사무·업무 중에서 행정주체로서의 각 기관이 자신의 판단과 책임에 따라 처리하도록 정해져 있는 사항을 의미하는데, 구체적으로는 국가 또는 지방자치단체의 임무·예산·조직에 관한 사항, 행정의 집행에 관한 사항, 공무원의 정원 및 그 배치에 관한 사항, 국세·지방세·사용료·수수료 등의 부과·징수에 관한 사항, 국가 또는 지방자치단체가 당사자인 소송 등에 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, 근무성적 평정제도의 기획·입안·실시에 관한 사항, 감독 직공무원 등의 범위결정에 관한 사항, 직위분류제·직위공모제 등에 관한 사항, 비상조치 등 직무명령에 관한 사항, 내부보안지침 등이 이에 해당한다.

31) 서울행정법원 2012. 3. 29. 선고 2011구합31284

다만, 공무원노조법 제8조 제1항 단서에 따라 정책결정사항이나 행정기관의 관리·운영사항이라 하더라도 근무조건과 직접 관련이 되는 사항은 단체교섭의 대상이 될 수 있는데, 공무원의 근무조건이 어떤 사항을 의미하는 것인지는 공무원노조법이나 노조법 등에 명시되어 있지 않으므로, 근로기준법에 의하여 판단할 수밖에 없다 할 것인 바, 근로기준법 제17조는 “사용자는 근로계약을 체결할 때에 근로자에게 임금·소정근로시간, … 휴일, … 연차유급휴가, 그 밖에 대통령령으로 정하는 근로조건을 명시하여야 한다”고 규정하고 있고, 위 법 시행령 제8조는 “그 밖의 근로조건”을 “취업의 장소와 종사하여야 할 업무에 관한 사항, 근로기준법 제93조 제1호 내지 제12호에 규정한 사항, 사업장의 부속 기숙사에 근로자를 기숙하게 하는 경우에는 기숙사규칙에 정한 사항”이라고 규정하고 있다. 위 규정들을 종합하여 보면, 공무원의 근무조건이란 ㉠ 업무의 시작과 종료시각, 휴게시간, 휴일, 휴가, 교대근무에 관한 사항, ㉡ 보수·수당·퇴직금·상여·식비 등의 결정·계산·지급·승급에 관한 사항, ㉢ 근무자를 위한 교육시설에 관한 사항, ㉣ 근무자의 산전 후 휴가·육아휴직 등에 관한 사항, ㉤ 근무장소의 안전·보건·환경에 관한 사항, ㉥ 업무상·업무의 재해부조에 관한 사항, ㉦ 표창과 제재, 퇴직에 관한 사항 등이라 할 것이므로 이와 직접 관련되는 사항은 단체교섭의 대상이 된다 할 것이나, 예산의 편성, 행정청사의 이전, 근무체제의 변경(다만, 근무체제의 변경에 따른 근무시간표의 작성은 직접 관련성이 있다), 기관의 정원배치, 조직개편, 사업계획, 근무평정 기준, 개개의 직원에 대한 인사이동(다만, 인사이동에 따른 직원주택이나 통근버스의 제공은 직접 관련성이 있다), 구체적인 징계명령 등은 근무조건과 직접 관련이 없어 단체교섭의 대상이 되지 않는다.

2) 판례³²⁾에 따른 비교섭사항 해당여부

① 시정명령사항 중 교섭사항에 해당하는 조항

고용노동부의 시정명령사항 중에서 직접적인 근무조건에 해당하는 등의 이유로 비교섭사항이 아니라고 판단한 조항을 보면, 조합간부 인사의 전보 또는 보직변경, 징계시 조합과 사전협의, 차량이나 시설·비품 지원 등 조합활성화 지원, 조합사무실 제공, 불필요한 각종 서류보고 및 회의간소화 등 불필요한 일 없애기 등이 이에 해당한다.

32) 서울행정법원 2012. 3. 29. 선고 2011구합31284, 서울행정법원 2010. 10. 29. 선고 2009구합42090, 서울행정법원 2010. 8. 12. 선고 2009구합42083, 서울행정법원 2010. 6. 4. 선고 2009구합42076, 서울고등법원 2011. 5. 19. 선고 2010누14192

이처럼 교섭사항에 해당한다고 판단한 사안을 보면 대부분 노동조합에 관한 사항으로 공무원노조법 제8조 제1항은 노동조합에 관한 사항을 교섭대상으로 정하고 있고, 이러한 규정들의 단체협약 전체와의 관련과 노사의 관행 등을 감안하여 볼 때, 사전협의 등은 노동조합의 간부에 대한 사용자의 자의적인 인사권이나 징계권의 행사로 노동조합의 정상적인 활동이 저해되는 것을 방지하려는 취지에서 사용자로 하여금 노동조합의 간부에 대한 인사의 내용을 노동조합에 미리 통지하도록 하여 노동조합에게 인사의 공정을 기하기 위하여 필요한 의견을 제시할 기회를 주고 제시된 노동조합의 의견을 참고자료로 고려하게 하는 정도에 지나지 않는 것이라고 봄이 상당할 뿐만 아니라 이들에 대한 임용권의 행사시에 위와 같은 사전협의 등을 거치지 않은 채 행하여졌다고 하여 반드시 그 효력이 없는 것이라고 할 수 없으므로, 이 부분 단체협약이 인사권의 본질적 권한을 침해하여 단체교섭의 대상이 되지 않는다고 볼 수 없다고 판시하고 있다.

<표 II-20> 시정명령사항 중 교섭사항에 해당하는 조항

순번	단체협약 조항	조 문	비교섭사항 해당여부
1	조합간부 인사	① 시는 조합의 운영위원이 조합간부 금지직책 등으로 전보 또는 보직을 변경할 경우 조합과 사전 협의한다. 단 조합은 운영위원 변동사항이 발생할 경우 관련부서에 즉시 통보한다. ② 시는 조합 활동과 관련하여 운영위원을 징계할 경우 사전에 조합에 통보한다. 단, 징계당사자가 공개를 요청할 경우에 한한다.	비해당
2	조합활성화 지원	기관은 조합이 자체 행사, 재해복구 등 조합 활동에 필요한 관용차량을 요청할 경우 사전 협의하여 제공한다. ① 시는 조합의 행사, 재해복구, 교육, 회의 등 조합 활동에 필요한 차량과 청사 내의 시설 및 비품을 이용할 수 있도록 한다. ② 시는 조합의 원활한 조합 활동을 보장하기 위하여 전용차량(9인승) 1대를 지원하고, 차량 운행에 필요한 보험·제세공과금 등을 부담한다.	비해당
3	조합사무실 보장	시는 조합사무실의 각종 집기(전화, 컴퓨터, 팩시밀리, 각종비품, 통신, 청내 통신망, 방송)등의 이용편의를 제공하며 관리유지비를 부담한다.	비해당
4	업무차량의 확보	조합의 활동과 관련하여 관용차량 배차신청을 할 경우 우선 지원한다.	비해당
5	불필요한 각종 서류보고 및 회의간소화 (불필요한 일 없애기)	“갑”은 행정공백 및 행정의 질을 제고하기 위해 불필요한 회의, 보고, 서류를 간소화하고 칼라 인쇄를 자제한다. ① 구는 주간 업무보고, 각종 업무보고 등 회의를 최소화하고 시책업무 또는 일시업무 중 형식적이고 불필요한 일 없애기를 적극 실시하며, 대상·추진방법 등은 지부와 협의하여 추진한다. 시는 비생산적이고 불필요한 업무를 없애도록 한다. “시”는 비생산적인 업무와 불필요한 업무를 없애도록 적극 추진하며, 대상 및 추진방법 등은 제도개선위원회에서 협의하여 추진한다.	비해당 (근무조건관련) 비해당 (근무조건관련) 비해당 (근무조건관련) 비해당 (근무조건관련)

② 시정명령사항 중 비교섭사항으로 판시한 조항

가) 정책결정사항

판례에서 비교섭사항으로 판단한 정책결정사항은 아래 <표Ⅱ-18>와 같이 주로 근무조건과 조직개편 등의 사유발생시 조례 및 규칙의 제·개정 시에 노동조합과 사전 합의 또는 협의를 하도록 하는 규정, 보수·노동조건 및 복지 등과 관련된 사항의 의견제시를 위해 각종 조정위원회·조례규칙심사위원회 등에 조합 참여를 협의하여 결정하는 규정, 근무조건과 관련된 조정위원회·조례규칙심의위원회·인사위원회에 위원장의 동의를 얻어 노동조합의 참관을 보장하는 규정, 내부고발자 보호와 관련하여 조례를 제정하는 규정 등이 이에 해당된다고 하고 있다.

<표Ⅱ-21> 정책결정사항으로 판시된 사례

순번	단체협약 조항	조 문
1	조직개편시 합의	구는 조합원의 근무조건과 사회·경제적인 지위향상과 관련이 있는 조직축소 등의 사항이 발생하여 조례 및 규칙의 제·개정 시에는 노조와 사전 협의하여야 한다.
		“갑”은 조합원의 근무조건과 인력감축 등에 관한 조직개편의 사항이 발생하여 조례 및 규칙의 제·개정 시에는 “을”과 사전 협의하여야 한다.
		“을”은 조합원의 근무조건과 사회·경제적인 지위와 관련이 있는 조직개편 등의 사항이 발생하여 조례 및 규칙의 제·개정 시에는 “갑”과 사전협의하여야 한다.
		“시”는 조합원의 근무조건과 사회·경제적인 지위와 관련이 있는 조직개편 등의 사항이 발생하여 조례 및 규칙의 제·개정 시에는 “지부”의 의견을 수렴하여 반영되도록 한다.
2	사전협의	“을”은 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수, 복지 등 그 밖의 노동조건에 관한 사항으로 조합원의 노동조합활동과 노동조건에 영향을 미치는 업무를 추진할 때에는 반드시 "갑"과 사전에 합의하여 추진한다.
3	보충협약 등	공무원의 근로조건 및 사회·경제적 지위 향상과 관련된 조례, 규칙 및 제 규정을 제정하고자 할 때는 반드시 “을”과 보충협약을 체결하여야 한다.
4	협의	“갑”은 조합원의 근로조건, 후생복지, 권익 등 조합원과 관련된 업무를 추진할 대와 조례·규칙·지침 등을 제·개정하고자 할 경우에는 “을”과 협의한다.
5	조례, 규칙의 제정과 개정	① “갑”은 소속 공무원의 근로조건 및 사회, 경제적 지위와 관련된 조례, 규칙 및 훈령 등을 제정 또는 개정하고자 할 경우 노동조합에 알리고 사전에 협의하여야 한다.
		② 1항과 관련된 조례, 규칙, 훈령 등의 제정 또는 개정 및 행정명령에 대한 의견을 제출할 경우 “갑”은 이를 반영하여야 한다.
6	공무원 관련 조례, 지침 제·개정, 조직개편 사전협의	“갑”은 조직개편, 정원축소 및 기구축소 등과 관련하여 관련 법규 정비시 “을”과 사전 협의토록 한다.
7	조직개편시 협의	구는 조합원의 근무조건과 사회·경제적인 지위와 관련이 있는 조직개편 등의 사항이 발생하여 조례 및 규칙의 제·개정시에는 지부와 사전협의하여야 한다.
		"을"은 조직개편 등의 사항에 대하여 조례 및 규칙의 제·개정시에는 "갑"과 사전 협의를 거쳐야 한다.
8	내부고발자 보호제도 운영	기관은 내부고발자의 부정부패 정보 제공에 대해 복무조례상 비밀엄수 의무가 적용되지 않도록 조례를 개정한다.
9	각종 위원회 조합참여 보장	시는 조합원의 보수 ³ 노동조건 및 복지 등과 관련된 사항의 의제제시를 위해 각종 조정위원회, 조례규칙심사위원회 등에 조합참여를 협의하여 결정한다.
		“을”은 조합원의 정유비율, 등 근무조건 등과 관련된 조정위원

나) 임용권의 행사에 관한 사항

판례에서 비교섭사항으로 판단한 임용권 행사관련 사항은 아래 <표Ⅱ-19>와 같이 주로 인사원칙, 각종 위원회 노조참여, 인사제도개선, 인사교류, 직위공모, 다면평가 개선 및 운영, 기능직공무원 권익향상, 노조간부의 활동보장, 승진 및 전보인사 등에 관한 것이다.

다만, 노조간부에 대한 인사에 대하여 일부 판례에서는 비교섭사항이 아니라고 판단하였으나 일부 판례에서는 임용권 행사로 비교섭사항에 해당한다는 판단을 하고 있어 그 적용에 혼란을 초래할 수 있을 것으로 보인다.

<표Ⅱ-22> 임용권 행사관련 사항으로 판시된 사례

순번	단체협약 조항	조 문
29	부서내 여성비율	① 시는 주요부서(예산·인사·총무·감사·경리·계약담당 등)에 여성공무원이 확대 배치되도록 노력한다. ② 시는 민원부서 등 특정 부서에 여성 비율이 편중되지 않도록 노력한다.
1	인사원칙	③ 조합은 인사 및 인사제도의 시행에 관하여 의견을 제시할 수 있으며, 기관은 제시된 의견에 대하여 검토하고 그 결과를 통보하여야 한다. ⑥ 기관은 연초 인사계획 수립 시 전 직원에게 의견조사를 실시하고 그 결과는 조합과 협의하여 추진한다. ⑧ 기관은 성과상여금과 관련된 평가를 인사에 반영해서는 아니 된다. 다면평가위원은 피평가자를 제외한 직급별 안배로 배수 또는 3 배수를 선발하며, 평가위원의 50%를 조합에서 추천하여 구성한다. “갑”은 다면평가 결과를(1~5위) 평가위원에게는 공개하도록 한다(비공개조건 평가위원 서약서 징구). “갑”은 다면평가의 반영비율을 5% 이상으로 하고 결과를 서열에 반영하며 자기기술서 작성 양식에 노동조합 조합원 여부 및 노동조합 활동사항 등을 기재하도록 한다. 기관 내 공무원 대비 여성 공무원의 비율과 동일하게 주요부서(예산·인사·총무·감사·경리담당 등)에 여성을 배치한다.
		갑”은 단체협약 이행과 관련하여 관련 부서장 또는 소관 부서장이 이행의무를 고의로 해태하거나, 협약이행 사항과 관련하여

다) 조직 및 정원에 관한 사항

판례에서 비교섭사항으로 판단한 조직 및 정원에 관한 사항은 아래 <표Ⅱ-20>와 같이 주로 근무조건과 관련이 있는 행정직제 및 조직개편시 사전협의, 구조조정에 대한 고용보장, 정원확보와 유지, 정원 및 현원 재배치, 총액인건비제 등에 관한 것이다.

<표Ⅱ-23> 조직 및 정원에 관한 사항으로 판시된 사례

순번	단체협약 조항	조 문
1	조직개편 사전협의	기관은 조합원의 근무조건과 관련이 있는 행정직제 및 조직개편을 실시할 경우 조합과 협의하여 추진한다.
2	고용보장	구는 서울시의 3% 퇴출을 목표로 하는 현장시정추진단과 일부 자치구에서 시행하려는 인력 구조조정 제도 및 총액인건비제와 관련하여 성동구 조합원(후원회 포함)에게 신분상 변동(구조조정, 민간기관 파견 등)에 대해서는 원칙적으로 도입하지 않는다. 단, 불가피한 사유가 발생하면 노조와 사전에 협의하여 시행하되 그 범위는 최소화하도록 노력한다.
3	실무협의 합의사항 존중	2008년 단체교섭 실무협의회에서 합의된 사항은 존중하여 시행한다.
4	정원확보와 유지	구는 구조조정 등을 이유로 일방적으로 정원을 축소해서는 아니 되며, 불가피한 경우에는 노사 합의하에 정원을 조정하여야 한다. ③ 구는 구조조정 등을 이유로 일방적으로 정원을 축소해서는 아니 되며, 불가피한 경우에는 관계법령을 준수하여 정원을 조정하여야 한다. ④ 지부는 정원의 확대조정을 요구할 수 있으며 구는 정원을 늘릴 필요가 생겼을 때는 관계법령과 조례에 의거 추진한다. “갑”은 구조조정 등을 이유로 일방적으로 정원을 축소해서는 아니되며, 불가피한 경우에는 노사 합의하여 정원을 조정할 수 있다. ① 시는 구성원의 자연감소 등을 이유로 인원에 결원이 발생하였을 때는 조직운영 및 행정수요를 감안하여 총원하되, 총원의 범위 등은 조합과 협의하여 시행한다. ③ 시는 구조조정 등을 이유로 일방적으로 정원을 축소해서는 아니 되며, 불가피한 경우에는 노사 합의 하에 정원을 조정해야 한다. ④ 조합은 노동 강도 강화 등으로 정원을 늘릴 필요가 생겼을 때는 정원의 확대조정을 요구할 수 있으며, 시는 정당한 이유가 없는 한 조합의 요구를 수용한다. ① “을”은 직원의 자연감소 등을 이유로 인원에 결원이 발생하였을 때는 조직운영 및 행정수요를 감안하여 신속히 총원하되, 총원의 범위 등은 “갑”과 사전협의하여야 한다. ② “을”은 구조조정 등을 이유로 일방적으로 정원을 축소해서는 아니 되며, 불가피한 경우에는 노사 협의 하에 정원을 조정하여야 한다. ③ “갑”은 노동강도 강화 등으로 정원을 늘릴 필요가 생겼을 때는 정원의 확대조정을 요구할 수 있으며 “을”은 정당한 이유 없이 이를 거부하지 못한다. ③ “갑”은 노동강도 강화 등으로 정원을 늘릴 필요가 생겼을 때는 정원의 확대조정을 요구할 수 있다. ① “시”는 구성원의 자연감소 등을 이유로 인원에 결원이 발

라) 예산·기금의 편성 및 집행에 관한 사항

판례에서 비교섭사항으로 판단한 예산·기금의 편성 및 집행에 관한 사항은 아래 <표Ⅱ-22>와 같이 주로 예산의 사전 합의 또는 협의, 복리예산의 편성, 정원가산금 또는 업무추진비 지출관련 협의나 공개 등에 관한 것이다.

<표Ⅱ-24> 예산·기금의 편성 및 집행에 관한 사항으로 판시된 사례

순번	단체협약 조항	조 문
1	예산의 사전합의	“을”은 조합원의 보수 및 복리후생에 대한 예산을 편성하는 경우 사전에 “갑”과 협의한다.
2	예산의 사전협의	구는 조합원의 복리후생에 대한 예산을 편성하는 경우 지부와 협의한다.
3	예산의 사전협의	시는 조합원의 보수 및 복리후생에 대한 예산을 편성하는 경우 사전에 조합과 충분히 협의한다.
4	복리예산의 편성	갑”은 직원과 관련된 복리예산(각종 수당)의 증감에 대하여 “을”과 사전협의하여 정한다.
5	정원가산금 업무추진비	“갑”은 정원가산금 업무추진비 지출과 관련하여 “을”과 협의하여 지출한다.
6	업무추진비 공개	“갑”은 투명한 행정실현을 위하여 “을”이 기관측의 해당 직위에 대한 업무추진비를 공개요구 할 경우 관련 법령에 의거 공개하여야 한다.
7	부서장 부서운영비 및 업무추진비 공개	기관은 단체장, 부단체장 및 부서장의 업무추진비를 분기별로 공개한다.

마) 관리·운영에 관한 사항

판례에서 비교섭사항으로 판단한 관리·운영에 관한 사항은 아래 <표Ⅱ-23>와 같이 중복감사 제외 등 감사제도 개선, 직원들의 선택적 복지포인트 업체선정에 관여, 간부회의 등 각종 회의 공개, 조합원의 고용 및 노동조건에 영향을 미치는 행정혁신 제도 추진시 조합과 사전협의, 노동조합 총회를 상시학습시간으로 인정, 개인정보의 보호 및 수집, 특정 홈페이지 링크나 접근에 대한 노조와 사전 합의, 업무의 민간위탁 금지, 격무기피업무종사자 가점제 운영, 직장내 상사로부터 권익침해 청원, 근로시간 준수 및 행사지원 근무, 휴일근무 및 행사지원 근무시 조치, 기능직 공무원의

사무분장 등에 관한 것이다.

다만, 불필요한 일 없애기의 경우 비교접사항이 아니라고 판단한 사례가 다수이나 비교접사항이라고 판단한 내용이 있는데, 보고·결재를 서면결재 대신 전자결재를 원칙으로 한다는 것으로 이는 기관에서 결정할 관리·운영사항이라는 것이다.

<표Ⅱ-23> 관리·운영에 관련 사항으로 판시된 사례

순번	단체협약 조항	조 문
1	중복감사 지양	이미 감사한 사항에 대해서는 중복감사를 지양한다.
2	감사제도 개선	시는 보건소, 농업기술센터, 반월아트홀 관리사업소, 수도사업소에 대한 동일사항 중복감사를 피함으로써 행정을 낭비를 줄이도록 한다.
3	선택적 복지제도	구는 선택적복지포인트 관리업체 및 복지포인트 취급 카드업체 선정과정에 노조가 참여할 수 있도록 보장한다. “갑”은 선택적 복지포인트 관리업체 및 복지포인트 취급 카드업체 선정과정에 “을”과 협의한다.
4	실적공개 금지	담배꽂초 단속 등 각종 실적에 대한 공개는 안하되, 필요시 우수부서에 한해서만 확대간부 회의시 공개한다.
5	각종 회의의 공개	“을”은 불필요한 상례적인 회의나 보고회 등을 축소 또는 폐지하여 보고서류 작성 등 행정업무의 낭비를 지양하고, 업무보고회나 각종 간부회의 시 특별한 경우를 제외하고는 구내방송 통신망(CCTV)를 통해 실시간 방영한다.
6	확대 간부회의 공개	기관에서 진행하는 확대 간부회의는 참관 및 공개를 원칙으로 하되 단, 회의의 성격상 비공개를 요할 경우 등을 감안하여 탄력적으로 운영한다.
7	행정혁신과 노동조건	기관은 조합원의 고용 및 노동조건에 영향을 미치는 행정혁신 제도 및 업무 등을 추진할 경우 사전에 조합과 협의한다.
8	상시교육시간 인정	기관은 조합에서 실시하는 총회 등의 시간에 조합원 교육(노동 등)을 실시 할 경우 사전협의 시 상시학습 교육시간으로 인정하고 강사수당은 기관에서 지원한다.
9	개인정보의 보호 및 수집	③ 기관은 시간외 수당 지급수단으로 활용하고 있는 지문인식기를 조합원의 인격권을 침해하지 않도록 해야 하며 청내 CC-TV 등을 설치하여 노동자감시시스템으로 사용 할 수 없다. “갑”은 조합원의 인격권을 침해하지 않도록 청내 지문 및 홍채 인식기, 민원실 외의 장소에 CCTV 등 추가 감시시스템 도입시 “을”과 사전 협의한다. ⑤ 기관은 행사 및 교육의 참가는 조합원 자율참여를 원칙으로 하며, 교육 이수시간 확인 및 통지 등을 위한 목적이외에는 참가자 명단 제출을 강요해서는 아니 된다.
10	홈페이지 링크 및 인터넷 접근	기관은 조합원이 특정 홈페이지에 접근하는 것을 차단해서는 안 되며 차단할 필요가 있는 경우 그 대상과 기간, 접속권한 등 세부사항에 대해 조합과 합의하여 시행한다.
11	인력의 운영	시는 조합원이 수행하는 업무를 민간위탁하지 않도록 노력하며, 고용승계는 조합원의 의사에 따라 결정하여야 한다.
12	격무기피업무 중사자 가점제	시에서는 격무(기피)부서를 선정하고 가점을 부여하기 위한 계획을 수립한다. 직원설문조사와 조합과의 협의 및 업무분석을 통해 격무(기피)부서를 선정하고 지방공무원 평정규칙에 따라 가점을 부여한다. 시는 조합과 협의 격무(기피)부서 지정과 해당 부서 중사자에

2. 비교섭사항 관련 최근 단체협약 분석

(1) 단체협약 분석의 목적 및 범위

공무원노조법은 일반노조법과 비교하여 단결권·단체교섭권·단체협약의 효력 등에 있어 일정한 제한을 두고 있으며, 특히 단체교섭 대상과 관련하여 비교섭사항에 대하여 명시규정을 둠으로써 비교섭사항에 대한 교섭을 하지 못하도록 하고 있으나, 공무원 노사관계에서 단체교섭이 요구되면서 비교섭 사항에 대한 교섭요구가 많았으며 그 결과 체결된 단체협약에서도 비교섭사항에 대한 내용이 다수 포함되어 있는 것을 볼 수 있었다.

이에 고용노동부에서는 단체협약 시정명령을 통하여 비교섭사항을 포함하고 있는 단체협약의 시정을 요구하여 상당수의 단체협약은 비교섭사항을 배제하는 것으로 시정되었으나 단체협약 시정명령 이후에 체결된 단체협약 중 일부에서 다시 비교섭사항을 포함하여 단체협약을 체결하고 있는 것이 확인되고 있어 최근에 체결된 단체협약을 분석해 봄으로써 비교섭사항의 포함여부에 대한 현황을 파악해 보기로 하였으며, 고용노동부의 시정명령에도 불구하고 지속적으로 단체협약에 비교섭사항이 포함되고 있는 것과 관련하여 현재 적용하고 있는 비교섭사항관련 판단기준의 문제점 또는 개선사항이 없는지 확인해 보고자 한다.

분석대상으로 삼고 있는 단체협약은 2013년 또는 2014년에 체결된 단체협약 중에서 광역자치단체교섭(3개), 기초자치단체교섭(5개), 교육청(2개)에서 체결된 총 10개의 단체협약으로 하고 있다.

<표 II-25> 분석대상

단체협약

구 분	자치단체 현황
계	10 개
광역자치단체 (3개)	부산시, 대구시, 경기도
기초자치단체 (5개)	- 대전시 : 동구 - 경기도 : 구리시 - 충남 : 천안시 - 전북 : 김제시 - 경북 : 구미시
교육청 (2개)	인천광역시교육청, 경북교육청

(2) 단체협약 분석

단체협약의 분석대상은 공무원노조법 제8조, 공무원노조법시행령 제4조에 명시된 비교섭사항인 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 사항에 대한 것이다.

체결된 단체협약을 분석한 결과 고용노동부의 시정명령에도 불구하고 아래 <표 II-25>에서 확인되듯이 정책결정에 관한 사항, 임용권 행사에 관한 사항, 조직 및 정원에 관한 사항, 예산편성 및 집행에 관한 사항, 기타 관리·운영사항 등 비교섭 대상에 해당함에도 많은 조항들이 단체협약으로 체결되어 남아있는 것을 확인할 수 있다. 분석대상 단체협약 10개에 포함된 비교섭사항에 해당하는 조항을 보면 정책결정에 관한 사항이 17개, 임용권 행사에 대한 사항이 55개, 조직 및 정원관련 사항이 22개, 예산의 편성 및 집행에 관한 사항이 19개, 기타 관리·운영사항이 66개로 나타났다.

분석결과를 보면 특히 임용권의 행사에 대한 사항과 기타 관리·운영사항이 상대적으로 많았는데, 이는 인사관련사항이 공무원노조의 주요 관심사항이고 관리·운영사항의 범위가 넓기 때문인 것으로 보인다. 다만, 초창기의 단체협약에서 인사평가의 공정성에 대한 불신으로 인하여 인사제도개선위원회·인사위원회·관용심사위원회·소청심사위원회 등 각종 위원회에 노동조합이 직·간접적으로 참여하여 결정에 관여

함으로써 인사 관련 각종 의혹을 해소할 수 있도록 하기 위한 인사권 행사에 직접적으로 개입하려던 것과는 달리 최근 단체협약에서는 고용노동부의 시정명령의 영향인지는 모르지만 직접적이고 노골적으로 임용권 행사에 개입하는 형태는 줄어들어 반면, 우회적이거나 완곡한 표현을 사용하여 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 형태로 표현되어 있으며, 비교섭사항관련 단체협약의 범위도 임용권 행사에 주로 집중하기 보다는 좀 더 확대하여 기관의 전반적인 관리운영사항에 대한 개입이 늘어난 것으로 확인된다.

<표 II-26> 분석대상 단체협약의 비교섭사항 규정

현황

구분(단체 협약수) 단체협약내용	광역자치단체	기초자치단체	교육자치단체	계
정책결정에 관한 사항	부산1, 대구2, 경기1	천안1, 김제1, 구미3	인천교육청2, 경북교육청6	17
임용권의 행사	부산9, 대구6, 경기7	대전동구5, 천안4, 김제4, 구미9	인천교육청5, 경북교육청6	55
조직 및 정원관련 사항	부산1, 경기1	천안1, 김제4, 구미1	인천교육청3, 경북교육청11	22
예산의 편성 및 집행	부산1, 대구1	대전동구1, 천안8, 김제1, 구미2	인천교육청1, 경북교육청4	19
관리운영사항	부산9, 대구4, 경기1	대전동구6, 구리2, 천안11, 김제8, 구미3	인천교육청14, 경북교육청 8	66

공무원노조법의 비교섭사항에 대한 구분에 따라 체결된 단체협약의 내용을 구체적으로 확인해 보면 아래와 같다.

먼저 정책결정에 관한 사항은 주로 조례·규칙 제·개정 또는 법령개정에 대한 요구사항이 많았는데, 구체적으로는 근무조건과 관련된 조례·규칙 등을 제·개정할 경우에는 입법예고 전에 노동조합에 통보하여 협의하고 노동조합에서 제출하는 의견에 대해 적극 반영, 각종수당 현실화를 위하여 예산편성지침 및 법령 개정에 따른

의견조회시 긍정적으로 검토, 일반직 공무원의 불합리한 호봉상한제가 폐지될 수 있도록 상급기관에 건의, 청사 증축 또는 확장 이전, 법령에 규정되지 않은 시책운영 시 노동조합과 운영형태에 대하여 협의, 의무교육대상자의 급식관련 비용 국가부담, 학교운영위원회 구성 변경 등의 내용이 포함되어 있다.

<표 II-27> 비교섭대상 관련 단체협약 사례

구 분	협 약 내 용
정책결정에 관한 사항	- 시는 조합원의 근무조건과 관련된 조례·규칙 등을 제·개정할 경우에는 입법예고 전에 노동조합에 통보하여 협의하고 노동조합에서 제출하는 의견에 대해 적극 반영하도록 노력한다. - 시는 조합원의 근로조건 및 사회·경제적 지위와 관련된 조례·규칙등을 제·개정하고자 할 경우 사전에 조합과 협의하고, 조합에서 이에 대한 의견을 제출할 경우 이를 검토·반영할 수 있도록 한다. - 시는 조합원의 근무조건과 관련된 조례·규칙 등을 제·개정할 경우에는 입법예고 전에 노동조합과 협의하여야 하며 노동조합에서 제출하는 의견을 반영토록 노력한다. - 교육감은 조합원의 근로조건 및 사회·경제적 지위와 관련된 조례·규칙 및 훈령(행정지침 포함) 등을 제정 또는 개정하고자할 때에는 조합과 사전 협의 하여야 한다. - 시는 공무원교육원이 공무원들의 전문성 및 행정서비스 함양을 위한 교육기관으로 자리매김 할 수 있도록 대구지방병무청 등 정부대구지방청사 이전 후적지 활용 또는 확보된 신축예정부지 등으로의 청사 확장 이전방안을 적극 추진한다. - 시는 시험검사업무 및 연구조사활동을 원활하게 수행할 수 있도록 협소한 실험공간 확보를 위하여 보건환경연구원 청사 증축을 적극 모색한다. - 도는 조합의 운영 및 조합원의 근무조건과 관련된 자치법규 및 행정규칙 등을 제·개정할 경우에는 입법예고 또는 시행전에 조합과 협의하여야 한다. - 시는 각종수당 현실화를 위하여 예산편성지침 및 법령 개정에 따른 의견조회시 긍정적으로 검토한다. - 시는 법령이 규정되지 않은 시책 운영시 노동조합과 운영 형태에 대하여 협의하여야 하고 현재 운영되고 있는 시책에 있어서도 부서 주도 실적위주의 운영을 억제하고 불합리한 점을 개선하여야 한다. - 시는 현실 상황에 반하여 운영되는 시책에 대하여 노동조합에서의 폐지 또는 개선요구가 있을 경우 공신력 있는 여론조사 기관에 설문을 의뢰하여 시행의 폐지 또는 개선을 하여야 하며 이 경우 조사기관의 선정과 대상은 노동조합과 협의하여 정한다. - 교육감은 ■인천광역시립학교운영위원회 구성 및 운영에 관한 조례■의 개정 시 노동조합의 의견을 수렴한다. - 교육감은 학교 급식과 관련하여 의무교육 대상자에 대한 급식관련 재정(급식비, 급식종사자 인건비 및 운영비 등)은 국가가 부담하도록 건의한다. - 교육감은 각급학교에 근무하는 지방공무원의 근무시간을 교원과 동일하게 할 수 있도록 조례를 개정하도록 노력한다. - 교육감은 「경상북도교육감⁶⁵소속 지방공무원 보직관리 규정」 개정 시 합리적인 인사제도가 정착될 수 있도록 하고, 소속 공무원의 다양한 의견을 수렴하여 반영한다.

두 번째로, 단체협약의 내용 중 임용권의 행사에 관한 사항과 관련하여 공무원의 단체교섭 초창기에 체결된 단체협약에 반영된 임용권 행사의 내용은 인사원칙 및 공개, 각종 인사관련 위원회에 참여, 인사관련 제도의 시행 등 기관장의 인사권 행사에 대한 불신을 기반으로 인사권 행사에 직접적인 제한을 주기 위한 광범위한 제한을 가하는 것이 위주였다면, 최근에 체결된 분석대상 단체협약을 보면 물론 과거와 같은 내용을 포함한 단체협약도 일부 보이나 일반적으로는 인사권 행사보다는 인사제도의 개선 등에 대한 내용이 많으며 개입방법도 직접 참여하거나 합의 또는 사전협의를 요하는 대신 의견을 제시하고 그 의견이 반영되도록 하는 방식으로 단체협약에 담고 있다.

체결된 단체협약의 내용 중 임용권의 행사에 관한 사항을 구체적으로 확인해 보면, 지원부서 근무 조합원과 사업부서 조합원 간의 근무평정 및 인사를 차별 없이 공평하고 합리적으로 운영, 부서 간 형평성 있는 순환근무, 전출·입을 관련 규정에 따라 공정하게 실시하며 선정기준의 변경 시 노동조합과 협의, 관리운영직 조합원의 승진기회 확대, 인사운영 기본계획 수립 시 조합의 의견을 수렴하고 정기 및 수시인사의 공정성과 객관성 제고를 위해 인사예고제 실시, 근로조건과 관계되는 인사제도의 수립 및 시행에 관하여 의견을 제시할 수 있으며 제시된 의견에 대하여 검토하고 그 결과 통지, 관련 규정에 따라 정기 및 수시인사를 실시하며 공정성과 객관성 제고를 위해 승진후보자 및 예정인원과 승진예정자 명단을 사전 공개, 공무원 채용시 공개경쟁 채용 원칙 등의 내용을 포함하고 있다.

<표 II-28> 비교섭대상 관련 단체협약 사례

구 분	협 약 내 용
	- [인사운영 기본계획]에 따라 부서 간 형평성 있는 순환근무가 이루어지도록 한다. - 도는 익년도 인사운영 기본계획 수립 시 조합의 의견을 수렴하고 정기 및 수시인사의 공정성과 객관성 제고를 위해 인사예고제를 실시한다 - 도는 조합원의 근무조건과 밀접하게 관련되어 있는 인사·조직 제도 개선을 위하여 조합이 노사 협의체 구성 및 운영 등을 요구할 경우 응하여야 한다. - 조합은 인사 및 인사제도 시행에 관하여 의견을 제시할 수 있으며 시는 제시된 의견에 대해 검토하여 반영될 수 있도록 노력한다. - 시는 시, 구·군 전출·입을 관련 규정에 따라 공정하게 실시하며, 선정 기준의 변경 시 노동조합과 협의한다. - 시는 정부의 이공계열 육성정책에 부응하여 기술직렬 공무원이 적정 보직을 부여 받을 수 있도록 한다. - 시는 승진 및 전보인사를 매년 1월, 7월에 실시하는 것을 원칙으로 하고, 인사 예고 시 발령 예정날짜를 명시한다. - 시는 효율적인 조직운영과 투명하고 공정한 인사행정을 위하여 5급 보직자는 2년 주기로 전보를 하되, 업무성격에 따라 탄력적으로 운영한다. - 시는 관리운영직 조합원의 승진기회를 확대한다. - 시는 정책실패와 관련하여 조합원을 징계하는 경우에는 의사 결정권자인 상급자에 대하여도 책임을 물어 하위직만 처벌되지 않도록 한다. - 조합원의 근로조건과 관계되는 인사제도의 수립 및 시행에 관하여 의견을 제시할 수 있으며, 시는 제시된 의견에 대하여 검토하고 그 결과를 알려준다. - 시는 조합원의 보수, 복지 및 근로조건과 직접적인 관련이 있는 위원회에 조합을 참여시키며, 참여비율에 대해서는 위원회의 성격에 따라 조합과 협의한다. - 타 시·도와의 인사 교류시 전입자에 대해 1:1 교류를 원칙으로 한다. - 시와 조합은 조합원의 근무조건과 밀접하게 관련되어 있는 인사제도 개선을 위하여 협의회를 구성·운영할 수 있고, 그 기능은 노사협의회가 대신한다. - 시는 업무성격에 맞게 정원 책정을 하여야 하며, 복수직렬의 인력 배치 시 기술직렬이 우선 배치되도록 노력한다. - 시는 전문성을 요하는 복수 직렬직의 경우 업무비중이 높은 직렬을 우선배치하여 조직의 효율성을 높이도록 한다. - 시는 근무성적평정 및 승진심사 제도 등에 조합의 의견을 적극 수렴하여 실·국간 승진격차가 최소화하도록 한다. - 시는 지원부서 근무 조합원과 사업부서 조합원 간의 근무평정 및 인사를 차별 없이 공평하고 합리적으로 운영한다.

세 번째로, 체결된 단체협약의 내용 중 조직 및 정원관련 사항은 조합원의 근무 조건과 직접 관련되는 조직 개편 시 객관적인 조직 진단과 함께 사전에 노동조합의 의견 수렴, 조직개편은 조합원의 근로조건 및 근무환경 변화에 직접적으로 영향을 미치게 됨으로써 대규모 조직개편 및 행정 직제 개편을 시행할 경우 조직진단과 함께 조합의 의견 수렴 등의 조직개편이나 정원관련 노동조합의 의견수렴에 대한 내용이 상대적으로 많았으며, 그 밖에 총액인건비제 시행과 관련하여 기구 및 정원이 효율적으로 이루어지도록 노력, 노동조건개선 및 근무환경 악화 등으로 인한 정원확대 요구, 상위직급의 정원확대, 업무부서 통합, 행정전담인력 배치 등이 포함되어 있다.

<표 II-29> 비교섭대상 관련 단체협약 사례

구 분	협 약 내 용
조직 및 정원관련 사항	- 시는 근로강도 강화, 근무환경 변화 등 조합원의 근무조건과 직접 관련 되는 조직 개편 시 객관적인 조직 진단과 함께 사전에 노동조합의 의견을 수렴한다. - 도는 근무환경변화, 근로강도 강화 등 조합원의 근무조건과 직접 관련 되는 조직개편 시 객관적 조직진단과 함께 사전에 조합과 협의한다. - 조직개편은 조합원의 근로조건 및 근무환경 변화에 직접적으로 영향을 미치게 됨으로써, 시는 대규모 조직개편 및 행정 직제 개편을 시행할 경우 조직진단과 함께 조합의 의견을 수렴한다. - 시는 단위 실과소·사업소·읍면동의 직렬별, 직급별, 정원을 유지하여 전 직렬, 전 직급이 고루분포 되어 업무능력이 최대가 되도록 노력한다. - 시는 총액인건비제 시행과 관련하여 시의 기구 및 정원이 효율적으로 이루어지도록 노력한다. - 시는 총액인건비제 시행으로 근무조건이 저하되지 않도록 하고 구조조정 또는 인원 감축 수단으로 활용하지 않는다. - 교육감은 초등학교의 지방공무원 정원 배정 시 현행 초등학교 학급수만 산정하는 방식에서 병설유치원의 학급수를 포함하여 산정될 수 있도록 한다. - 교육감은 지방공무원의 상위 직급 정원 확대를 위하여 지속적으로 노력한다. - 교육감은 병설유치원에 행정전담인력이 배치될 수 있도록 노력한다. - 교육감은 전문직렬(소수직렬)의 경우 상위직급의 정원책정을 「경상북도교육감 소속 지방공무원 정원 조례」에 의거 다른 직렬의 상위직급 비율과 형평성에 맞추도록 노력한다. - 교육감은 사립학교의 효율적이고 합리적인 관리를 위하여 도교육청의 사립학교 업무 관련 부서를 통합하는 방안을 강구하도록 노력한다. - 교육감은 각급학교 행정실업무의 효율적인 운영을 위한 조직진단을 실시하여 연차적으로 행정실을 확대(학사 및 재정) 개편이 될 수 있도록 노력한다. - 교육감은 법령에서 정한 일반직의 상위직급 정원 비율이 연차적으로 확보될 수 있도록 노력한다. - 교육감은 공립 유치원 행정전담 인력이 연차적으로 배치되도록 노력한다. - 조합은 노동조건개선 및 근무환경 악화 등으로 인한 정원확대를 요구할 수 있다. - 교육감은 학교도서관지원센터 전담인력을 추가 확보하여 해당 기관이 제 역할을 할 수 있도록 노력한다. - 교육감은 공공도서관에서 근무하는 기능직 사무직렬의 정원을 일반직 전환할 시 사서직 정원으로 충원되도록 노력한다.

네 번째로, 체결된 단체협약의 내용 중 예산의 편성 및 집행관련 사항은 조합원의 보수 및 후생복지에 관한 예산을 편성하는 경우 노동조합의 의견 수렴 등 예산을 편성할 경우 노동조합의 의견수렴을 통하여 할 수 있도록 함으로써 예산의 편성에 개입하려고 하며, 또한 근무환경실태 조사 후 결과를 통보하면 예산에 반영, 임의 예산조정금지, 공정한 후생복지 예산 편성, 의무적·법적 경비는 본예산에 우선 편성 되도록 노력, 매년 교육훈련 경비 확보 기준에 따라 예산편성 시 교육훈련 경비를 우선 반영, 환경 개선에 따른 예산 요구가 있을 때 예산의 범위 내에서 지원, 조리사의 연가 등 부재로 인한 대체인력 지원비를 학교회계예산에서 편성, 계획성 있는 예산편성 등의 내용을 단체협약에 둬으로써 예산 편성과 집행에 영향을 주려고 한다.

<표 II-30> 비교섭대상 관련 단체협약 사례

구 분	협 약 내 용
예산의 편성 및 집행	- 시는 조합원의 보수 및 후생복지에 관한 예산을 편성하는 경우 노동조합의 의견을 수렴한다. - 시는 조합이 본청 및 사업소의 근무환경을 획기적으로 개선할 목적으로 근무환경실태 조사 후 결과를 통보하면 예산에 반영하여 적극 추진한다. - 구는 조합원 및 그 가족이 인간다운 생활을 유지할 수 있는 임금이 지급되도록 노력하며, 조합원의 복지후생에 관한 예산을 편성할 때에는 조합과 협의한다. - 시는 예산상의 이유로 조합원의 보수 등을 임의 조정하지 않는다.(임의 예산조정금지) - 시는 조합원의 보수 및 후생복지에 대한 예산을 편성 또는 변경하는 경우 사전에 조합의 의견을 수렴한다. - 시는 직원 간 부서 간 공정한 후생복지 예산이 편성되도록 한다.(사전 협의) - 시는 부서별 형평성과 업무여건을 고려한 예산편성 시 사전에 조합의 의견을 수렴한다.(국내여비) - 시는 공공요금, 법정경비, 대응사업비 등 의무적·법적 경비는 본예산에 우선 편성되도록 노력한다. - 시는 부서별 여비, 일반운영비(급량비, 피복비) 등의 예산이 부서별 특성과 여건, 형평성 등이 고려될 수 있도록 의견수렴 등을 통하여 경상경비를 편성한다. - 시는 법률로 정해진 직무 보상적 급여인 연가보상비, 시간외 수당 등은 본예산에 안정적으로 편성한다. - 시는 직원처우 및 직무보상적 예산을 임의 조정하지 않아야 한다. - 시는 교육훈련의 중요성을 인식하여 매년 교육훈련 경비 확보 기준에 따라 예산편성 시 교육훈련 경비를 우선 반영하도록 노력한다. - 시는 조합원의 보수 및 후생복지에 관한 예산편성 시 노동조합과 충분한 의견 수렴 후 예산을 편성되도록 한다. - 시는 퇴직하는 조합원을 위하여 퇴임 당사자의 의견을 존중하여 퇴임식을 개최하도록 하고, 이를 위한 관련예산을 확보한다. - 교육감은 익년도 학교회계 예산 편성 시, 시설 관리 분야의 예산편성은 관련 공무원의 의견을 반영하도록 한다. - 교육감은 환경 개선에 따른 예산 요구가 있을 때 예산의 범위 내에서 지원할 수 있도록 한다. - 교육감은 조리사의 연가 등 부재로 인한 대체인력 지원비를 학교회계예산에서 편성하도록 지도한다. - 교육감은 각급학교의 학교회계에서 학생교육과 직접 관련이 없는 분야에 예산 집행이 이루어지지 않도록 한다. - 예산의 편성은 즉흥적이거나 일회성 예산이 편성되지 않도록 계획성있

마지막으로, 비교섭 대상인 기타 관리운영사항에 해당하는 것으로 국정감사 자료 제출 시 법령에 정한 범위를 벗어난 자료요구에 대한 대응책 강구, 지정된 기피부서에 근무하는 조합원에 대하여 인센티브 제공 등 사기진작 방안을 마련하여 시행, 조합원들의 자기계발과 전문성 확보를 위한 국외현장체험단을 확대하고 다수의 조합원이 고루 참가할 수 있도록 선발기준 등은 조합과 협의하여 추진, 각종 행사에 조합원을 참석하게 하거나 근무하게 할 경우 조합과 사전 협의, 휴일 및 공휴일에 각종 외부 기관 · 단체의 행사에 조합원의 동원 금지 등의 규정이 보이는데, 이는 기관의 관리운영을 침해할 수 있는 것으로 해당기관을 관리 운영함에 장애요인이 될 수 있어 문제가 있다고 할 것이다.

<표II-31> 비교섭대상 관련 단체협약 사례

구 분	협 약 내 용
	- 시는 각종 위원회 안건 중 조합원의 근로조건, 복지와 관련된 안건은 소관 위원회 위원장의 협조를 얻어 노동조합 대표가 참관하고 의견을 제시할 수 있도록 한다. - 노동조합은 인사 및 인사제도의 시행에 관하여 의견을 제시할 수 있으며, 시는 제시된 의견에 대하여 검토 후 그 결과를 노동조합에 통보한다. - 시는 매년 초 노동조합의 의견을 수렴하여 인사운영 기본계획을 수립하고 공지한다. - 성과관리시행계획에 반영할 공통(부분)지표 및 가감점 평가항목 선정 시 부서간의 협력에 의하여 성과가 향상되는 업무를 고려하여 평가지표와 평가항목을 선정하고 평가지표 및 평가 항목을 조정한다. - 시는 관리운영직 조합원의 좌석배치, 사무 분장에 있어 상대적 차별이 없도록 한다. - 시는 업무와 관련된 회의 또는 협의 등은 근무시간 내에 함을 원칙으로 한다. - 시는 국정감사 자료 제출 시 법령에 정한 범위를 벗어난 자료요구에 대한 대응책을 강구한다. - 시는 조합원에 대한 훈·포장 및 각종 표창에 있어 직류·직급 간 차별이 나 시와 직속기관 및 사업소 간 차별이 없도록 한다. - 시는 시정발전과 원활한 노사관계 정립에 공헌한 조합원에 대하여 포상을 추천할 수 있다. - 시는 지정된 기피부서에 근무하는 조합원에 대하여 인센티브 제공 등 사기진작 방안을 마련하여 시행한다. - 시는 조합원들의 자기계발과 전문성 확보를 위한 국외현장체험단을 확대하고, 다수의 조합원이 고루 참가할 수 있도록 선발기준 등은 조합과 협의하여 추진한다. - 시는 6급 이하 공무원이 퇴직 6개월 전에 공로연수를 신청하는 경우 특별한 경우를 제외하고 승인토록 한다. - 시 및 외부기관이 주관하거나 참여하는 각종 행사에 조합원을 근무하게 할 경우 조합원의 근무여건 등을 고려하여 조합의 의견을 수렴한다. - 도는 행정의 효율성을 위해 중복감사를 지양하고 공정한 감사를 하여야 한다. - 구는 조합원의 복무·후생복지에 관련된 위원회 구성 시 조합원의 균등한 참여를 보장하도록 노력한다. - 구는 효율적인 행정운동을 위하여 해당직급 공무원을 대상으로 선호부서와 현안업무 추진에 필요한 직위에 대하여 직위공모제를 운영할 수 있다. - 구는 6급 이하 직원에 대해 본인⁷³이 희망할 경우에는 공로연수를 실시할 수 있다. - 구는 각종 행사에 조합원을 참석하게 하거나 근무하게 할 경우 조합과 사전에 협의하여야 한다.

지금까지 살펴본 바와 같이 최근에 체결된 단체협약에서 고용노동부의 시정명령에도 불구하고 여전히 비교섭 대상이 비교적 많이 발견되고 있는 것을 확인하였다.

이러한 현상은 공무원의 근무조건이 대부분 법령에 의하여 결정되고 있어 보수 등 공무원의 근무조건 개선에 크게 영향을 줄 수 있는 것은 해당법령을 소관하고 있는 부처가 참여하는 중앙교섭을 통하여 단체협약을 체결하여야 하나 중앙교섭의 진행이 지지부진한 가운데 지방자치단체 등 단위노조에서 근무조건 개선에 직접적으로 개입하기에는 한계가 있다.

따라서 공무원노조가 주요 근무조건 개선에 현실적으로 개입할 여지가 특별히 없는 상태에서 공무원 노조의 주요 관심사항은 해당 기관장의 관리권한에 해당하는 인사권 행사, 관리운영사항 등 비교섭사항에 집중할 수 밖에 없는 것이 현실이다.

그러나, 공무원노조법에서 비교섭사항을 명시하고 있는 상태에서 체결되고 있는 단체협약에 비교섭사항이 포함되어 있는 것은 문제가 있다고 할 것이다.

제3절 공무원 단체교섭의 문제점

1. 교섭참여노조 지위 유지기간 미비

공무원 단체교섭에서의 문제점으로 단체교섭 장기화로 인해 발생하는 교섭외 노조의 단체교섭권 보장문제가 있다. 이는 중앙부처와 행정부공무원노동조합의 단체교섭에서 확인되는데, 단체교섭이 장기화되어 교섭에 참여하지 못한 노조의 단체교섭권을 본질적으로 침해하는 문제를 해결하기 위해서는 교섭참여노조의 지위유지기간을 정할 필요가 있다.

행정부교섭을 보면, 2006년 10월 행공노가 행정부교섭을 요구할 당시만 해도 행정부 내에 공무원노조는 행공노가 유일하였지만, 2007년 10월 이후에는 민공노 중앙행정기관본부와 전공노 경찰병원지부, 농진청지부 등이 설립되었고, 2010년 6월에는 중앙행정기관공무원노조가 설립되었으나, 진행 중에 있는 행정부교섭으로 인하여 몇 년 동안 행정부교섭에서 배제되고 있어 단체교섭권을 행사하지 못하는 문제가 발생하고 있다. 이에 민공노는 행정부교섭 요구에 성실히 응하라는 교섭응락 가처분소송을 제기하기도 하였으나, 중앙지법은 ‘신설된 노동조합의 현실적 단체교섭권은 차회 단체교섭 단계가 도래할 때까지는 잠정적으로 그 권리행사가 제한되는 것으로 해석하여야 한다.’며 기각 결정을 한 바 있다.

행정부교섭이 이러한 상황에 있는 관계로 행정부단위 노조의 지부교섭은 2007년 3월 2일 제3차 예비교섭 합의사항인 ‘행정부 본교섭이 최종 타결될 때까지 행정부공무원노동조합에 신규 가입하는 지부가 소속된 기관에 대하여도 교섭권을 위임한다.’에 따라 행공노에 신규 가입하는 지부에게만 지부교섭권이 인정되는 상황이 발생하고 있다. 따라서 소속 기관장에게 단체교섭을 요구하려면 행공노에 가입할 수 밖에 없는 상황인 것이다. 이는 타 노조의 단결권 및 단체교섭권을 침해하는 부작용으로 나타나고 있다.

또한, 중앙교섭의 경우에도 2009년 10월 제1차 예비교섭에서 예비교섭 진행방법 등을 협의하였으나, 2009년 10월 20일 고용노동부에서 전공노에 대한 ‘법상 노조 아님’을 통보한 이후 정부는 노조측에 전공노 교섭위원을 배제하여 교섭위원을 재선임할 것과 교섭의제 재제출을 요구하였고, 노조측은 2010년 3월 전공노 교섭위원을 배제하고 총 306개조(553건)로 구성된 교섭의제를 다시 제출하였다. 2010년 3월 가칭

‘전국공무원노동조합’의 설립신고가 반려된 상태에서 출범식을 강행한 이후, 전공노에 포함된 민공노와 법원노조의 교섭위원³³⁾ 적격여부에 대한 노사갈등이 있었는데 민공노와 법원노조는 고용노동부에 설립신고는 되어 있으나 사실상 전공노의 지부 역할을 수행하고 있어 교섭참여 노조로 부적격하다는 판단에 따라 교섭위원 배제를 요청하였다.

민공노와 법원노조는 2012년 9월 3일 공무원노조법상 노조로서 존속하고 있고 단체로 활동하고 있으므로 교섭참여 노조의 자격이 있다고 주장하며 공노총 등 6개 노조가 단체교섭응낙가처분을 서울지방법원에 신청하였으나, 전공노의 노조지위와 관련된 대법원에 계류 중인 유사사건 판결선고시까지 결정을 유보하고 있는 상태이다.

II. 교섭위원 선임방법 부재

교섭참여노동조합이 복수일 경우 교섭창구단일화 절차를 거치게 되었는데, 중앙교섭이나 행정부교섭 등 교섭단위가 클 경우 참여한 교섭참여노동조합의 수가 10개 이상에 이르고 교섭참여 노동조합 간 규모와 성향이 달라 공무원노조법시행령에 명시된 교섭위원 선임방법인 합의로 선임을 하거나, 합의가 안될 경우 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하는 방법의 적용이 힘든 사례가 발생하고 있다.

이 경우 어떠한 기준으로 교섭위원을 선임할 것인가를 둘러싸고 교섭참여노동조합 간 좀처럼 의견의 일치를 이루지 못하고 이로 인하여 노노간 갈등이 발생하고 교섭창구단일화 절차의 진행이 장기화 되는 문제가 있으나 이를 조정할 수 있는 제도적 장치가 없어 공식적인 절차를 통한 해결방안을 모색할 수가 없었다.

이러한 교섭위원 선임방법과 관련한 구체적 사례로 제1차 중앙교섭을 보면, 공무원노조법에 따라 교섭위원을 합의 선임할 수 없다면 비례선임의 방식으로 하여야 할 것인데 교섭참여 노동조합의 규모와 성향 등의 차이로 합의 선임이 잘 이루어지지 않아 조합원수 비례선임의 방식으로 정하려고 하였으나 노동조합에서 실질적인 조합원수 공개의 어려움 등을 이유로 정확한 조합원수 공개를 하지 않음에 따라 비례선임의 방식을 사용하지 못하고 상당한 기간을 보낼 수밖에 없었으며, 이로 인하여 교섭창구단일화 요구 시로부터 6개월 정도 지난 시점에서야 교섭참여노동조합들 간에 지속적인 협의를 하여 10개 노동조합 중 반대를 하는 1개 노조를 부득이하게

33) 교섭위원중 민공노 2명, 법원노조 1명이 포함되어 있다.

제외한 9개의 노조가 교섭위원 선정방식을 합의하여 정부교섭대표에게 교섭위원을 통보한 바 있었다.

III. 교섭창구단일화 이후 단체협약 체결권자 확정 문제

복수의 노조로부터 단체교섭의 요구가 이루어질 경우 교섭창구단일화 절차를 거쳐 교섭을 진행하는데, 이러한 교섭창구단일화 절차는 교섭위원을 선임하는 것이지만 단체교섭의 결과인 단체협약을 체결하기 위한 체결권자까지 확정하는 것은 아니다.

따라서 교섭참여노동조합 모두가 단체협약 체결권을 행사할 수 있게 됨에 따라 단체교섭을 요구한 노동조합 모두가 교섭에 참여 하여 함께 진행할 경우에는 특별한 문제가 없겠으나 제1차 중앙교섭처럼 교섭위원에 포함되지 못하는 교섭참여노동조합이 있을 경우 교섭과정에 참여하여 의견절충과정을 함께 진행하지 못하다 보니 교섭의 결과에 대하여 불만을 가질 수 있고, 이로 인하여 단체협약의 서명을 거부하는 문제가 발생할 수 있다. 공무원노조법에는 이러한 단체협약 체결권의 확정에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않은데 이에 대한 개선이 필요하다고 할 것이다.

IV. 비교섭사항

공무원 단체교섭에서 가장 어려운 문제 중에 하나는 공무원노조가 핵심적으로 요구하는 교섭 의제들이 현행법상 교섭대상이 아니라 비교섭사항에 해당한다는 점이다. 이로 인하여 단체교섭과정에서 협의를 하여 해결할 수 있는 문제가 거의 없다 보니 단체교섭의 실효성관련 논란이 발생하고, 단체교섭에 대한 조합원의 기대감이 약화될 수 밖에 없다.

최근 공무원노조의 단체교섭 요구안 및 앞에서 분석한 2013년부터 2014년 사이에 체결된 단체협약을 보면 이러한 비교섭사항에 대한 의제가 다수 포함되어 있는 것을 확인할 수 있다. 한 동안 고용노동부의 시정명령을 통하여 비교섭사항이 줄어드는 모습을 보였으나 그 이후 시간이 지남에 따라 다시 단체교섭 요구안에 포함되어 지속적으로 요구되고 있는 상태이다.

따라서 이러한 교섭대상관련 문제가 지속적으로 발생하고 있어 교섭의 진행을 방해할 뿐만 아니라 교섭과정에서 해결하기 어려운 문제로 부각하고 있어 이에 대한 개선방안의 마련이 필요할 것으로 보인다.

제3장 교원노조 단체교섭 운영실태 및 문제점

제1절 교원노조 단체교섭 제도

Ⅰ. 단체교섭의 당사자 및 담당자

1. 노동조합

(1) 당사자

노동조합 측 교섭당사자로는 소정의 노동조합 설립요건을 갖춘 적법한 노동조합이어야 한다.³⁴⁾ 교원노조법상 교원노조의 설립은 특별시·광역시·도·특별자치도 단위 또는 전국단위로만 가능하므로 단체교섭 당사자가 될 수 있는 노동조합은 교원노조법상 설립단위에 따른 교원노동조합으로 국한된다.

(2) 담당자

교원노조법 제6조 제2항에서 노동조합의 교섭위원은 해당 노동조합의 대표자와 그 조합원으로 구성하여야 한다고 규정하고 있으며 동법 제14조 제2항에서 교섭권한의 위임에 관하여 규정한 노조법 제29조 제2항 및 제3항 등의 규정은 그 적용을 제외하고 있다. 이는 교원 노동조합의 경우 교원지위의 특수성과 교원직무의 전문성, 공공성 등을 고려하여 노조법의 적용대상인 일반조합과는 달리 단체교섭 및 단체협약체결에 있어 교섭당사자가 아닌 제3자의 관여를 배제하고 있는 것으로 보인다.³⁵⁾

2. 사용자

(1) 당사자

34) 헌법재판소 2006. 12. 28. 자 2004헌바67 결정

35) 대법원 2010. 4. 29. 선고 2007두11542 판결

단체교섭의 결과가 귀속되는 사용자 측 교섭당사자는 국·공립학교의 경우 전국 단위에서는 국가, 시·도 단위에서는 해당 지방자치단체, 그리고 사립학교의 경우에는 이를 설립·경영하는 개개의 학교법인이 사용자 측 당사자가 된다.³⁶⁾ 교원노조법 제6조 제1항에서 규정하고 있는 교육부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교 설립·경영자는 교원노조 대표자에 상응하여 국가, 지방자치단체, 학교법인을 대표하는 기관 또는 자일뿐 스스로가 단체교섭 및 단체협약의 당사자가 된다고 볼 수 없다.

교원노조법에서 특이한 점은 사립학교 설립·경영자로 하여금 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하도록 규정하고 있다는 점이다. 교원노조법이 단위학교 차원의 교섭을 금하고 연합교섭을 강제하고 있는 이유는 교원의 근로조건이 통일적으로 유지될 필요가 있는 점 등 교원노조의 특성을 감안한 것으로 이는 교섭 방법을 강제하고 있는 것일 뿐 사립학교 연합체를 단체교섭의 당사자로 법에서 강제하고 있는 것은 아니라고 할 것이다.³⁷⁾

(2) 담당자

사용자 측 교섭 담당자는 교육부장관, 시·도교육감, 전국 또는 시·도 단위로 구성되는 연합체의 대표와 단체교섭 당사자로부터 권한을 위임받은 교섭위원이 된다. 교원노조법은 노조 측 교섭위원의 범위에 대해서는 해당 노동조합의 대표자와 그 조합원으로 한정하고 있지만 사용자 측 교섭위원에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 하지만 교원노조법이 노조 측 교섭위원의 범위를 한정하고 있는 취지와 교원 노사관계의 특수성을 감안할 때 단체교섭을 담당하는 사용자 측 담당자의 범위도 그 소속원 중에서 선정하는 것으로 해석하는 것이 바람직하다.³⁸⁾

II. 단체교섭 단위

1. 시·도 및 전국단위

교원노조법에서도 교섭단위와 관련해서는 명문의 규정 혹은 강제하고 있는 바

36) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 III』, 박영사, 2015, 400쪽; 서울중앙지법 2010. 06.

04. 2010카합182결정

37) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 III』, 박영사, 2015, 400쪽

38) 고용노동부 질의회신 노조-2578, 2004. 9. 6.

는 없다. 그럼에도 불구하고 다른 규정방식을 통해 사실상 교섭단위를 강제하고 있는데, 그것은 노동조합의 설립이나 교섭 상대방에 관하여 명문으로 규정을 두고 있는 바에 기인하는 것이다.

먼저 교원노조법 제4조는 교원 노동조합의 설립에 관한 일정한 제한을 설정하고 있다. 즉 교원에 대해서는 자유설립주의라기 보다는 특별시, 광역시, 도, 특별자치도 단위 또는 전국단위에 한하여 노동조합을 설립할 수 있도록 제한하며, 제6조 제1항은 이렇게 조직된 노동조합 대표자는 교육부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교를 설립·경영하는 자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가지는 것으로 규정하여 사실상 교섭단위가 최소 시·도 단위 이상 전국적인 단위에서만 이루어지도록 제한하고 있다.

2. 학교단위 교섭 불허의 타당성

교원노조의 학교단위 교섭을 불허하고 있는 교원노조법 규정에 대해 헌법재판소³⁹⁾는 다음과 같이 판단하고 있다. “교원들에게 단결권과 단체교섭권을 허용한다 하더라도, 이 경우에 개별 학교단위에까지 교원노조를 허용해야만 합헌이 될 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 일반 사업장의 경우 임금 기타 근로조건이 사업장별로 결정되고 있어 사업장별 노동조합의 설립이 일반적인 형태라고 할 수 있지만, 국·공립학교 교원의 경우에는 임금·근무조건 등이 전국 단위에서 획일적으로 결정되며 임용권도 시·도 교육감이 갖고 있는 등 교원의 특수성을 고려해야 한다. 사립학교의 경우에는 개별 학교법인이 교원의 임용권을 갖고 있으나 현행 교육법제는 공적인 제도보장으로서의 교육을 담당하는 교원을 그 소속을 묻지 아니하고 일반 국민에 대한 봉사자로 보고 있고, 교육의 전문성과 관련하여 공·사립학교 교원을 가리지 아니하고 동등한 처우를 하도록 규율하고 있어 국가가 교원임금에 대하여 재정지원을 함으로써 공·사립이 모두 보수를 비슷한 수준에서 유지하고 있다. 또한 학교 단위에서 교원노조를 허용할 경우에는 교원노조의 활동으로 인하여 학생들의 학습권이 침해될 우려가 있기 때문에, 학교단위별 교원노조의 설립을 금지한 것이 위헌이라고 할 수는 없다고 할 것이다.”

39) 헌법재판소 2006. 12. 28. 자 2004헌바67 결정

III. 단체교섭의 대상

1. 교섭대상

교원노조법 제6조 제1항은 단체교섭 대상으로 “노동조합 또는 조합원의 임금, 근무 조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항”을 규정하고 있다. ‘노동조합’에 관한 사항으로는 노조전임자, 조합비공제, 사무실 제공, 노조활동 등이 있고, ‘조합원’에 관한 사항으로는 보수, 수당, 근로시간, 휴식, 근로환경 등이 있다. 단체교섭의 대상 중 ‘법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용’은 교원노조법 제7조에서 단체협약으로서의 효력을 부인하면서도 그 내용의 이행을 위해 사용자 측에 성실하게 노력할 의무를 부여하고 있는 만큼, 교섭대상에 해당하는 것으로 해석하는 것이 바람직할 것이다.

2. 비교섭대상

교원노조법은 공무원노조법과 달리 비교섭사항에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않다. 이에 따라 교원노조의 단체교섭에서 비교섭사항 구분은 해석에 맡겨질 수밖에 없다. 고용노동부는 교원노조의 단체교섭에서 교섭·비교섭사항 구분은 노조법에 따라 처리할 수밖에 없다고 하면서 공무원노조법상의 비교섭사항에 대한 기준을 준용하여 분류한 바 있다.⁴⁰⁾ 즉, 고용노동부는 공무원노조법 제8조 제1항(법령 등에 따라 국가나 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리 운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항) 및 동법 시행령 제4조(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)에서 명시하고 있는 비교섭사항이 교원노조의 교섭에서도 마찬가지로 비교섭사항에 해당한다고 보고 있다.

교원노조법상 비교섭사항에 대한 명시적이 규정이 없다보니 교섭·비교섭 사항에 대한 구분과 관련한 견해의 대립도 극명하다. 교육정책, 교육과정, 교육기관의 관

40) 노동부, 「교원노조 단체협약 분석」, 2010. 3. 1쪽

리·운영에 관한 사항은 관련 법령에 의하여 행정기관이 권한과 책임을 가지고 집행되는 사항으로 국민의 학습권과 직접 관련 있는 사항이므로 단체교섭이 금지된다고 보는 견해⁴¹⁾가 있는 반면, 교원은 교육정책에 관한 전문가에 속하나 교육정책은 사용자의 결정권한에 속하는 것으로 일반노조에서의 경영권과 마찬가지로 임의적 교섭사항에 해당한다고 보는 견해⁴²⁾와 교육정책에 관한 사항 중 임금·근무조건·후생복지 등과 직접적으로 관련되는 사항은 그 범위 내에서 단체교섭 사항이 될 수 있으나 헌법 등 관련법령에 의거하여 행정기관이 법률적인 권한과 책임을 가지고 집행하는 교육정책·교육과정에 관한 사항, 국가 및 지방자치단체의 고유한 경영권에 관한 교육기관과 교육행정기관의 관리·운영에 관한 사항 등에 대해서 사용자는 교섭응낙 의무를 부담하지 않는다고 보는 견해⁴³⁾ 등이 있다.

IV. 교섭 절차

1. 교섭요구

교원노조가 단체교섭을 하고자 하는 경우 사용자에게 교섭 시작 예정일 30일 전까지 상대방에게 서면으로 알려야 한다. 교원노조법이 교섭개시 예정일로부터 30일 전까지 단체교섭을 요구하도록 정하고 있는 취지는 원활한 단체교섭의 진행에 필요한 사항을 사전에 협의하기 위해 교섭 상대방에게 최소한 30일 이상의 준비기간을 부여하려는 것이다.⁴⁴⁾ 교섭개시 예정일이 통보일로부터 30일 이내로 지정되어 있는 경우, 교섭개시 예정일과 관계없이 통보일로부터 30일이 지날 때까지 사용자 측은 교섭을 개시하지 않을 수 있다.⁴⁵⁾ 사립학교를 설립·경영하는 자의 경우에는 교원노조로부터 교섭 통보를 받았을 때에는 전국 또는 시·도 단위로 교섭단을 구성하여야 한다. 정당한 이유 없이 교섭단을 구성하지 않으면 부당노동행위에 해당할 수 있다.⁴⁶⁾

2. 예비교섭⁴⁷⁾ 및 교섭위원 선임

41) 최학중·박근석, 『공무원·교원·일반노조법 비교실무해설』, 도서출판 서락, 2010, 174쪽

42) 이상윤, “교원노조의 단체교섭권”, 『노동법의 쟁점과 과제-김유성 교수 화갑기념집』, 법문사, 2000, 429쪽

43) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 III』, 박영사, 2015, 400쪽; 노조01254-186, 2000. 3. 3.

44) 서울중앙지법 2010. 06. 04. 2010카합182결정

45) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 III』, 박영사, 2015, 403쪽

46) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 III』, 박영사, 2015, 403쪽

교섭 통보가 있는 경우 노동관계 당사자는 그 소속원 중에서 지명한 사람으로 하여금 교섭 시작 예정일 전까지 교섭 내용, 교섭 위원 수, 교섭 일시 및 장소, 그 밖에 교섭에 필요한 사항에 관하여 협의를 하도록 한다. 이는 원활한 단체교섭 실시를 위해 관련 절차를 사전에 미리 조율하는 과정이라고 할 수 있다. 이때의 협의는 ‘협의’에 그치는 것이므로 일부사항에 대해 상호 ‘합의’가 이루어지지 않았다고 하여 교섭 개시를 거부할 수는 없다.⁴⁸⁾ 시행령에서 교섭예정일 전 30일을 예비교섭기간으로 부여하고 있는 이유는 앞서 살펴보았듯이 사전 교섭준비 기간을 부여하고 교섭력의 균형을 유지하고자 하는 취지에 따른 것이므로 예비교섭 진행 도중 30일이 경과한다고 하여 반드시 예비교섭을 중단하고 즉각 본교섭에 돌입하는 것으로 이해할 것은 아니며 노사간의 협의를 통해 이를 조정할 수 있는 것으로 보아야 할 것이다.⁴⁹⁾

예비교섭단계에서 협의하는 대상 중 문제가 되는 것이 ‘교섭 내용’에 관한 사항이다. 시행령에서 규정하고 있는 협의대상으로서의 ‘교섭 내용’이 무엇을 의미하는지에 대해 교섭요구안을 언제 제시하고, 어떻게 다룰 것인가 정도의 의미라는 교원노조 측 입장과 교섭요구안 중 교섭의제를 선정하는 것까지 의미하는 것이라는 사용자 측의 입장이 대립하고 있다. 교원노조법이 예비교섭단계를 시행령에서 규정하고 있는 취지와 단체교섭의 효율적 진행이라는 관점에서 본다면 ‘교섭내용’ 교섭요구안에 대한 교섭의제 선정으로 해석하는 것이 바람직할 것이다.⁵⁰⁾ 다만, 예비교섭단계에서 교섭의제 선정에 관해 양 당사자 간의 합의가 이루어지지 않았다고 해서 이를 이유로 한 본 교섭 거부는 허용되지 않는다고 할 것이다.

노동관계 당사자는 교섭 시작 예정일 전까지 교섭 위원을 선임하여야 한다. 공무원노조의 경우에는 공무원노조법 시행령 제8조 제1항에 따라 교섭위원 수가 10인으로 제한되지만, 교원노조는 교섭위원 수에 관한 제한 규정이 없다. 따라서 노사가 협의를 거쳐 이를 자유롭게 정할 수 있다. 교섭예정일까지 노조 측에서 교섭위원 선임을 하지 못하는 경우 사용자는 교섭위원 미 선임을 이유로 교섭을 거부할 수 있

47) 실무적으로 본 단계를 노조 측은 주로 예비교섭으로 사측은 주로 사전협의라는 지칭한다. 예비교섭이라고 지칭하는 측은 교섭요구와 응낙으로 이미 교섭은 개시되었으며, 교섭 관련 절차를 정하는 이 단계도 본교섭의 예비단계로 교섭의 일환으로 볼 수 있다는 관점을 부각한 것임에 반해, 사전협의라고 지칭하는 측은 본교섭 전의 절차를 정하는 단계이며 실제 교섭의제를 다루는 단계가 아니기 때문에 교섭이라는 용어를 사용하는 것은 적절치 않다는 관점을 부각한 것으로 평가된다.

48) 서울중앙지법 2010. 06. 04. 2010카합182결정

49) 노조 01254-254, 1999. 12. 07.

50) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 III』, 박영사, 2015, 404쪽; 최학중·박근석, 『공무원·교원·일반노조법 비교실무해설』, 도서출판 서락, 2010, 154쪽; 노조 68107-580, 2003. 11. 07.

다. 교원노조법 제6조 제2항에 따라 노동조합의 교섭위원은 해당 노동조합의 대표자와 그 조합원으로 구성하여야 한다. 따라서 필요한 경우 사용자 측은 노동조합에서 통보한 교섭위원이 해당 노동조합의 조합원인지 확인을 노조 측에 요구할 수 있을 것이며, 조합원 자격이 없는 자를 교섭위원으로 선임한 경우 이를 이유로 교섭을 거부하더라도 부당노동행위에 해당하지는 않은 것으로 판단된다.⁵¹⁾

3. 교섭진행

교섭에 돌입하면 양 당사자인 교원노조와 사용자는 성실히 교섭하고 단체협약을 체결하여야 하며, 그 권한을 남용해서는 안 된다. 교원노조법상 교섭이 전국단위와 시·도 단위로 가능한데, 하나의 교원노조가 양 단위 모두에서 교섭을 진행하는 경우가 있다. 전국단위 교섭과 시·도 단위 교섭을 동시에 실시하는 경우 상호모순 등 교섭 상 문제 발생을 예방하기 위해 전국단위 단체협약 체결 이후 중복되지 않은 사항에 대해 시·도 단위 교섭을 실시하는 것이 타당하다는 견해⁵²⁾도 있으나 이는 교섭 당사자 간에 결정할 문제로 어떠한 형태가 타당하다는 평가는 적절치 않다고 본다.

4. 국민여론 및 학부모의 의견수렴

단체교섭을 하거나 단체협약을 체결하는 경우에 관계 당사자는 국민여론과 학부모의 의견을 수렴하여 성실하게 교섭하고 단체협약을 체결하여야 한다. 교원노조와 사용자 간의 교섭을 통해 체결되는 단체협약의 내용 중에서는 교육정책 등과 관련하여 국민의 의사나 학부모의 의견 수렴이 필요한 부분이 있을 수 있기 때문에 교원노조법은 교섭 및 협약체결 단계에서 국민여론 및 학부모의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 가질 수 있도록 규정하고 있는 것이다. 노동관계 당사자가 국민여론 및 학부모의 의견을 수렴할 때에는 여론조사를 하거나 공청회 등을 개최할 수 있는데, 여론조사 및 공청회 개최 등은 노동관계 당사자가 공동으로 실시할 수 있다. 그리고 더 나아가 효율적 의견수렴의 일환으로 단체교섭에 학부모 등의 참관도 허용할 수 있다고 보는 견해⁵³⁾도 있다. 이러한 절차는 법으로 강제되는 것으로 보기는 어렵고,

51) 공무원노사관계과-98, 2010. 01. 19.

52) 고용노동부, 「교원노사관계업무매뉴얼」, 2009. 06.

53) 노조-2220, 2004. 08. 16.

국민여론 및 학부모의 의견 수렴절차를 결하였다고 하여 단체협약의 효력이 부정된다고 해석할 것은 아니다.⁵⁴⁾

5. 교섭창구단일화 규정의 효력 만료

교섭창구단일화를 규정하고 있던 교원노조법 제6조 제3항이 부칙에 따라 2009년 12월 31로 그 효력이 만료되어 해석상 2010년 1월 1일부터 교원노조별 개별교섭이 가능하게 되었다. 노조법상 교섭창구단일화 규정에 대한 적용도 교원노조법 제14조 제2항에서 부정하고 있으므로 노조법에 따른 교섭창구단일화 절차도 거칠 필요가 없다. 공무원노조법 역시 교섭창구단일화 규정을 두고 있어 사용자가 개별교섭을 합의한 경우를 제외하고는 현재 교섭창구단일화 절차를 거치지 않아도 되는 교섭은 교원노조 단체교섭이 유일하다.

교원노조법상 교섭창구단일화 규정은 제정 당시부터 있던 것으로 노조법상 복수노조설립 허용 및 교섭창구단일화 규정 도입과 발 맞추기 위해 유효기간을 정하여 왔었으나, 2010년 1월 1일 노조법 개정에 따라 복수노조가 허용되고 교섭창구단일화 절차가 도입되는 과정에서 교원노조법 상 교섭창구단일화 규정에 대한 개정이나 효력 연장에 관한 논의가 빠지면서 현재에 이르게 되었다. 창구단일화 규정인 교원노조법 제6조 제3항의 효력이 만료되면서 이에 따른 시행령의 규정도 실효되었다.

효력이 만료되기 전 교원노조법령에 따른 교섭창구단일화 절차는 다음과 같다. 교원노조법상 교섭창구단일화 절차는 교섭 요구 전 단계에서부터 요구된다. 교원노조법 제6조 제3항은 “조직 대상을 같이하는 둘 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 한다.”라고 규정하여 교섭창구를 단일화하지 않고서는 단체교섭 요구자체가 불가능하도록 하고 있다. 조직 대상을 같이하는 둘 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우 노동조합의 대표자는 연명으로 상대방에게 교섭 요구사실을 상대방에게 통보하여야 한다. 교섭창구를 단일화하여 교섭이 요구된 후의 절차는 앞서 언급한 기본적인 절차와 동일하나 교섭위원 선임에 대해서만 교섭창구단일화 참여 노조 간에 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되, 합의하지 못하는 때에는 노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 규정하고 있다.

54) 이상윤, “교원노조의 노동법 및 교육법상의 법적 지위”, 「한국교육법연구」 제8집 제1호, 한국교육법학회, 2005. 02

제2절 교원노조 단체교섭 운영실태

I. 교원노조 조직현황

2015년 현재 활동 중인 교원노조는 전교조, 한교조, 자유교조, 대한교조 4개 노조이다. 전교조와 한교조 그리고 대한교조는 전국단위 노조로 시·도에 지부를 운영하고 있는 반면, 자유교원조합은 시·도와 중앙단위로 각각 설립되어 연합단체의 성격을 띄고 있다. 교원노조법은 노조법과는 달리 제정법에서 복수노조 설립을 제한하고 있지 않았으며 복수노조의 설립을 예정하여 교섭창구단일화 규정을 두고 있었다. 이에 따라 전교조와 한교조는 교원노조법 시행 시점인 99년 7월 1일부터 설립신고하여 복수노조로 활동해왔다. 그리고 이후 2006년도에 자유교조가, 2008년도에 대한교조가 각각 설립되어 활동하고 있다.

교원노조 조직의 특징은 조합원 수가 특정 노조, 전교조에 편중되어 있다는 것이다. 전체 조합원의 약 88%가 전교조 조합원으로 나머지 3개 노조의 조합원 수가 현저히 적게 조직되어 있다.

<표Ⅲ-1> 교원노동조합 조직현황

구분	명 칭	대표자	설립신고일	조합원수
전국단위	전국교직원노동조합	변성호	'99.7.1.	53,470
	한국교원노동조합	이원한	'99.7.1.	5,857
	대한민국교원조합	추부엽	'08.12.5.	389
연합단체	자유교원조합	서희식	'06.5.4.	404

(출처 : 고용노동부, 노동조합 정기현황 통보(2014.12.31.))

II. 교섭창구단일화 규정 실효 전 교섭현황

1. 전국단위

1999년 교원노조법 입법 당시 설립된 교원노조는 전국교직원노동조합(이하 ‘전교조’)과 한국교원조합(이하 ‘한교조’)였다. 교원노조법 입법 이후 2004년까지 교원노조(전교조, 한교조)측과 교육부 간에는 총 3차례 단체교섭이 진행되었다. 1999년 7월 16일 교원노조 공동으로 교육부에 교섭 요구한 것이 교원노조법 이후 첫 교섭인데, 이 교섭에서 당시 단체교섭 교섭대상의 문제를 둘러싸고 교섭 진행에 많은 어려움을 겪었다. 교육부는 교원노조 측이 제시한 교섭요구안 중 상당수에 대해 비교섭 사항이라는 이유로 교섭의제에서 제외해줄 것을 요구했고, 교원노조는 이에 응하지 않으면서 교섭이 지연되기도 하였다. 하지만 양측 간의 교섭을 계속 이어가면서 결국 2000년 6월 11일에 46개 항의 단체협약을 체결하기에 이르렀다. 단체협약의 주요내용은 △ 노조전임자 아닌 조합원의 근무시간 중 단체교섭에 참여가능 △ 단체교섭 시 재해를 당할 경우 공무상 재해인정 △초등교원에 중등교원 수준의 연구수당 지급 △ 대학생 자녀 1명에 등록금지원 △ 사립교원 고용불안 최소화 △15년이상 교원에 자율연수휴직제 추진 등이다. 교섭 요구안 중 핵심쟁점이었던 근무시간 내 조합활동 보장과 관련하여서는 교육부와 양 교원노조가 노조 전임자가 아닌 조합원의 경우 단체교섭이나 교섭 관련 협의에 한해 학교장의 허가를 얻어 근무시간 중이라도 참석할 수 있도록 하되 원칙적으로는 근무시간 내 조합활동을 인정하지 않는 것으로 합의하였다. 또 단체교섭이나 교섭 관련 협의 참여과정에서 질병, 사고 등 재해를 당한 때에는 공무원연금법 등 관계법에 따라 공무상 재해로 인정될 수 있도록 노력하기로 했다. 이와 함께 교원 보수를 연차적으로 중견기업 수준으로 끌어 올리되 다른 공무원보다 우대될 수 있도록 예산 확보에 힘쓰고 초등교원에게도 중등교원과 같은 수준의 연구수당을 지급기로 합의했다. 아울러 대학생 자녀(1명)를 둔 교원에게는 국립대 등록금의 절반 수준을 지급하고, 교통비의 월 2만원 인상을 추진하는 등 복지향상에 노력하기로 했다. 이밖에 사립학교의 폐교 등으로 사립교원에게 고용불안이 닥칠 경우공립학교특채 등의 방식으로 이를 해소하기로 했으며 15년 이상 근무자를 대상으로 자율연수휴직제를 도입하는 방안을 추진하기로 했다. 양측은 특히 단체협약 내용과는 별도로 교육정책 간담회를 분기별로 한차례 갖는 등 정례화하고 이를 통해 조합활동 보장 폭 확대 등의 문제를 협의해 나가기로 했다.

2001년에는 7차 교육과정, 학교 내 조합활동(조합원 교육 등)에 관한 안, 성과급 반납 투쟁 등에 대한 의견 불일치로 교섭 초기에 난항을 겪었지만 난항 끝에 2001년 12월 28일에 단체협약을 체결하였다. 2002년에도 전교조·한교조가 교섭창구단 일화를 이루어 교육인적자원부와 2002년 12월 30일에 단체협약을 체결하였다.

그 후 2003년에는 전교조의 NEIS 투쟁과 전교조와 한교조간의 공동교섭단 구성의 실패 등으로 인해 단체교섭이 이루어지지 못하다가 2003. 11. 26. 노조 측에서 교육부에 단체교섭 요구서를 제출한 이후 교섭을 진행하였지만 단체협약 체결에는 이르지 못하였다. 전교조와 한교조 간에 교섭위원 구성 문제를 놓고 이견이 생겨 교섭창구단일화 구성에 난항을 겪고 있던 중 반(反)전교조를 표방하며 2006년 4월에 출범한 자교조까지 전교조와의 교섭창구단일화를 반대함에 따라 교섭 요구조차 어려워졌다. 2008년 11월 26일에 네 번째 교원노조인 대한민국교원조합(이하 ‘대한교조’)까지 출범하면서 교원노조 간 교섭창구단일화를 기대하기에는 어려운 상황이 되었다.

이런 와중에 교육과학기술부(현 교육부)는 2008년 11월 18일에 전교조·한교조와 2002년도에 체결한 단체협약의 효력이 2005년 3월 30일자로 상실되었음을 교원노조 측에 통보하였다. 2002년도에 체결된 단체협약이 갱신되어 오던 중 2004년 1월 5일 교원노조가 교섭요구안을 제출하며 교섭을 요구하여 같은 해 12월 29일자로 2002년도 단체협약의 유효기간이 만료되었고 노조법 제32조 제3항의 법정 자동연장 규정에 따라 2005년 3월 29일까지 효력이 연장되었다가 이후 효력이 상실되었었다. 교육부는 단체협약 실효 사실을 명확히 하기 위함이라고 설명하였지만 교원노조 측은 매우 반발하였다. 이로 인해 교원노사관계는 더욱 경직되게 되었다.

2. 시·도 단위

(1) 교원노조법 시행에 따라 교섭 개시

교원노조법 시행 이후 1999년 9월 20일 전교조 광주지부와 한교조 광주본부가 광주시 교육청에 교섭 요구를 한 것을 시작으로 시·도 단위에서도 본격적으로 교섭이 시작되었다. 시·도 단위의 교섭은 전국단위로 조직된 전교조와 한교조가 시·도지부에 교섭권한을 위임하여 교섭을 요구하는 방식으로 진행되었다. 시행된 교원노조법에 따라 전교조와 한교조가 교섭창구단일화를 거쳐 교섭을 요구하여야 하는데, 이 과정에서 일부 문제가 발생하기도 하였다. 경북의 경우 교섭창구단일화 규정에 대한 교육청과 교원노조 간 이견 차이로 교육청이 교원노조 측의 교섭요구를 반려하기도 하였고, 경남·대전 등에서는 전교조와 한교조 간에 교섭위원 선정 문제를 두고 다툼이 생겨 교섭요구안 제출이 늦어지기도 하였다. 특히 교섭 위원 선정에 있어서는 조합원수가 상대적으로 많은 전교조가 교섭위원을 더 많이 배정받으려고

하는 반면, 한교조는 같은 교원노조로서 공동 교섭을 요구하는 만큼 교섭위원 수는 동등하게 배정되어야 한다고 맞서면서 교섭요구 과정에서 진통이 발생한 것이다. 하지만 노조 간의 의견 차는 교섭 진행을 위해 봉합되었고, 이후 교육청과 교원노조 간에 본격적인 단체교섭이 진행되었다. 1999년부터 2004년도 까지 각 시·도교육청에서는 교섭의제 선정 및 쟁점사항과 같은 교섭 과정에서의 의견대립과 교섭 외적인 부분에 따른 일부 교섭지연이 발생하기도 하였지만, 전체적으로는 교섭의 중단 없이 순조롭게 교섭이 진행되었다.

<표Ⅲ-2> 주요 시·도교육청별 교원노조 첫 교섭 요구 현황

시·도	교섭요구일	요구노조
부산	'99.09.30	전교조·한교조
대구	'99.11.18	전교조·한교조
광주	'99.09.20	전교조·한교조
대전	'99.11.09	전교조·한교조
강원	'99.12.17	전교조·한교조
충북	'99.09.06	전교조·한교조
충남	'99.09.06	전교조·한교조
경북	'99.09.13	전교조
경남	'99.11.06	전교조·한교조
전북	'99.10.28	전교조·한교조

(2) 교원노조 간 갈등

교원노조가 전교조와 한교조로 양분되던 시기에는 교섭창구단일화 과정에서 불거졌던 문제는 교섭위원 배분에 관한 것이었다. 앞서 언급하였다시피 전교조는 조합원수에 비례한 교섭위원 배분을 주장한 반면, 한교조는 교원노조 대 교원노조의 단

일화이므로 교섭위원의 차등 배분은 있을 수 없다는 입장이었다. 교원노조법이 교섭 창구단일화 절차를 교원노조간 교섭창구단일화를 통한 교섭요구로만 규정하고 있어 교섭 진행 과정에서 복수의 노조가 교섭에 참여하는 경우 교섭위원 수의 배분은 어떠한 방식으로 하는지에 관한 규정을 별도로 두고 있지 않아 발생한 문제였다. 때문에 교섭위원 구성의 마찰로 인해 교섭이 진행되지 못하거나 지연되는 경우가 발생하기도 하였다.

게다가 이후 제3 교원노조인 자유교조가 설립되면서 교원노조 간 교섭창구 단일화 과정은 매우 어려운 양상으로 전개되었다. 특히 자유교조가 설립 당시부터 반(反)전교조를 전면에 내세웠기 때문에 교섭창구 단일화의 어려움은 더욱 커졌다. 경기도는 2005년도 5월에 전교조와 한교조가 교섭창구단일화를 이루어 교섭을 요구하였으나, 요구 도중 자유교조가 교섭 참여를 요구하였고, 이후 교원노조 간 단일화 이루어지지 않아 교섭이 중단되기도 하였다. 울산과 대전도 교원노조 간 의견차가 커 본교섭 개시가 이루어지지 않았다.

반면, 교섭창구단일화가 극적으로 이루어져 교섭이 진행된 경우도 있다. 경남은 전교조와 한교조가 교섭창구를 단일화하여 2006년 6월 27일에 본교섭을 개최하였고 전북은 2006년 단체협약 체결 이후 처음으로 2008년 9월 22일에 전교조와 한교조가 교섭창구단일화하여 본교섭을 개최하였다. 4개 노조가 설립되어 있어 교섭이 어려웠던 경기도는 2009년 10월 28일에 극적으로 4개 노조가 교섭창구단일화에 합의하여 교섭을 요구하였고, 이후 2010년 2월 9일에 전국 최초로 4개 노조 교섭창구단일화를 통한 단체협약을 체결하였다.

(3) 시·도교육청의 단체협약 해지 통보

교원노조와 시·도교육청 간 체결한 단체협약에 비교섭 사항이 다수 포함되어 있다는 지적이 사용자 측에서 나오기 시작하였다. 이에 따라 각 교육청은 자동연장 또는 자동갱신되고 있던 단체협약에 대해 해지 또는 실효 통보를 하기에 이르렀다. 서울시 교육청은 2008년 10월 20일 교원노조 측에 단체협약 일부 해지를 요청한 후 노조 측이 이를 받아들이지 않자, 2008년 11월 5일 교원노조 측에 2004년도에 체결한 단체협약에 대해 전면해지를 통보하였다. 전면해지를 통보한 이유는 단체협약 개정 및 일부 조항 해지 동의를 교원노조 측에 요구하였으나 교원노조가 이에 응하지 않기 때문이라고 밝혔는데, 서울시 교육청이 문제삼았던 단체협약의 내용은 방학 중

근무교사 미 배치와 학업성취도 평가 거부, 사립학교 인사 관련 조항들로 서울시 교육청은 이 조항들이 교육정책과 관련되거나 교육감 권한 사항이 아닌 것이므로 이를 개선하고 새로운 단체협약을 조속히 추진할 필요가 있다고 설명했다. 경기도교육청도 2009년 1월 22일 단체협약(2004. 06.25. 체결) 해지를 교원노조 측에 통고하였다. 단체협약 해지 통고 이유에 대해 비교섭 사항이 많고 현재의 교육환경을 반영한 변화와 도전, 창조를 지향하는 교육정책 추진 필요 등을 내세웠다. 경남교육청은 2007년 1월29일 체결된 경상남도교육청과 교원노조 간 2006 단체협약의 내용 중 일부 문제가 있는 조항에 대해 부분해지 동의'를 통보했다. 이에 대해 교원노조가 응하지 않자 2009년 4월 23일에 단체협약에 대한 전면해지를 통보하였다. 경북교육청도 2008년 12월 31일자로 전교조·한교조와 체결한 2004 단체협약에 대해 전면해지를 통보하였다. 교육청들이 교원노조와의 단체협약 해지를 통보하면서 내세웠던 이유는 “단체협약 내용의 상당 부분이 학교자율화 정책 등 교육정책 변화에 능동적으로 대처하기 어렵고 단위학교의 자율성을 저해하는 등 학생의 학습권 보장과 안전지도에 어려움이 있어 재개정돼야 한다는 학교현장의 의견과 도의회의 요청에 따른 것”이었다. 전국적인 단체협약 해지 및 실효통보 조치로 대부분의 시·도 교육청이 무단협상태가 되었고, 교원노조 측은 강하게 반발하였다. 하지만 교원노조 간 교섭 창구단일화 절차 상의 갈등으로 새로운 단체교섭을 요구하는 것도 여의치 않은 상황이었다.

<표Ⅲ-3> 단체협약 해지 및 실효통보 현황

시도	단체협약 체결일	조치사항	통보일
서울	'04.5.25	·단체협약 전면해지 통보	'08.11.5
부산	'04.12.29	·단체협약('00, '01년) 실효통보 ·2004 단체협약 자동갱신('10.12.28)	'08.11.17
대구	'04.12.17	·단체협약 전면해지 통보	'09.6.16
인천	'04.12.29	·단체협약 전면해지 통보	'09.3.13
대전	'08.7.29	·단체협약 전면해지 통보	'09.7.31
울산	'04.12.13	·단체협약 전면해지 통보	'08.12.26
경기	'04.6.25	·단체협약 전면해지 통보	'09.1.22
강원	'06.12.28	·단체협약 전면해지 통보	'09.4.30
충북	'07.11.28	·단체협약 전면해지 통보	'08.12.29
충남	'05.10.12	·단체협약 부분 해지 요구	'09.2.27
경북	'05. 8.31	·단체협약 전면해지 통보	'08.12.31
경남	'07. 1.29	·단체협약 전면해지 통보	'09.4.23
제주	'07. 1.31	·단체협약 전면해지 통보	'10.6.21

3. 사립학교 단위

전국 및 시·도 단위와 달리 사립학교 단위의 단체교섭은 교원노조법 시행 이후 몇 차례 진행되지 못했다. 교원노조법 제6조 제1항이 사립학교의 경우 설립·경영자가 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하도록 규정하고 있는데, 사립학교 간 연합이 용이치 않았기 때문이다. 전교조 대전지부는 한교조의 위임을 받아 2002년 4월 29일부터 대전지역 사립학교 설립·운영자들에게 교섭을 요구하였으나 교섭단장의 선임 및 교섭단 구성의 어려움을 이유로 이에 응하지 아니하자 이를 노조법 제81조 제3호 소정의 부당노동행위라고 주장하며 충남지방노동위원회에 부당노동행

위 구제신청을 하였다. 이에 대해 노동위원회는 2003. 6. 19. 교섭거부 행위를 부당노동행위로 인정하면서 사립학교 설립·운영자들에게 즉시 교섭단을 구성하여 단체교섭에 응하도록 하는 구제명령을 발하였다. 이후 사립학교 설립·운영자들은 중앙노동위원회에 재심신청을 하였으나 2003. 12. 23. 충남지방노동위원회의 초심판단과 마찬가지로 부당노동행위로 인정하고 재심신청을 기각하는 판정을 하였다. 이에 사립학교 설립·운영자들은 중앙노동위원회 위원장을 상대로 서울행정법원에 재심판정취소를 구하는 행정소송을 제기하는 한편, 그 소송계속 중 교원노조법 제6조 제1항 후문에 대하여 위헌제청신청을 하였다. 그러나 서울행정법원은 2004. 7. 27. 청구기각 판결을 선고하면서 위 위헌제청신청을 기각하였고, 이에 사립학교 설립·운영자들은 서울고등법원에 항소하는 한편 2004. 9. 9. 교원노조법 제6조 제1항 후문에 대해 헌법소원심판을 청구하였으나 헌법재판소는 합헌으로 판단하였다. 이러한 법정다툼과 우여곡절 끝에 전교조 대전지부와 사학연합은 2005년 7월 교섭을 시작하였고 교섭을 계속한 끝에 2007년 8월 22일에 단체협약을 체결하였다.

이 밖에 전교조 울산지부와 한교조 울산본부로 구성된 울산지역 교원노조 공동교섭단도 2004년 6월 17일에 울산지역 사립학교 13개 법인(중학교 5곳, 고교 13 곳)에 단체교섭 요구서를 보내며 교섭을 요구하였지만, 사립학교와 교원노조 간의 의견차로 진통을 겪은 채 본교섭에는 돌입하지 못하였으며, 서울에서도 전교조와 한교조로 구성된 교원노조 교섭단이 사학재단에 교섭을 요구하였으나 사학재단에서 이를 거부하였고 이에 사학재단을 부당노동행위로 노동위원회에 구제 신청하자 사학재단은 교섭을 임하겠다는 조건으로 화해를 신청하였고 이에 따라 2006년 4월 4일 교원노조와 사립학교 간 첫 단체교섭이 개시되었지만, 자유교원노조의 교섭참여 요구로 2006년 4월 18에 다시 결렬되고 말았다. 그리고 2008년 1월 13일 전교조 광주지부가 사학법인연합회와 단체교섭을 추진한 적이 있다.

Ⅲ. 교섭창구단일화 규정 실효 후 교섭현황

1. 전국단위

교원노조법 제6조 제3항 교섭창구단일화 규정의 효력이 부칙에 의해 2009년 12월 31일자로 만료되면서 교원노조는 2010년 1월 1일부터 개별교섭이 가능하게 되었다. 이에 따라 교원노조들은 교섭창구단일화 절차없이 개별적으로 단체교섭을 요구

하였다. 가장 먼저 전교조가 교과부 장관에게 2010년 1월 18일에 교섭을 요구하였다. 교섭 요구 후, 교과부와 전교조는 교섭 개시를 위한 예비교섭을 실시하였으나 교섭위원자격, 교섭 운영방식, 교섭의제 등에서 이견을 보였으며, 이에 전교조는 교과부를 상대로 1월 22일에 단체교섭응낙가처분을 신청하였다. 이후에도 교과부와 전교조는 지속적으로 예비교섭을 실시하였으나 의견 차이를 좁히지는 못하던 중, 서울중앙지방법원이 6월 4일 전교조의 단체교섭응낙가처분을 인용하여 6월 30일까지 단체교섭을 개시할 것을 명령하였다. 이에 교과부와 전교조는 단체교섭을 개최하였으나 전교조가 교과부장관 미참석을 문제삼아 교섭을 거부하였고, 이후 간헐적으로 교섭 관련 협의를 진행하다가 2013년 8월 8일 예비교섭에서 단체교섭 절차 및 방법 등에 대해 합의하고 본교섭 개시를 앞두고 있었으나 전교조에 대한 고용노동부의 법외노조 통보처분에 따라 현재는 중단된 상태이다.

전교조와 교섭이 진행되던 중 2011년 7월에 대한교조가 2013년 8월에 자유교조가 각각 개별적으로 교섭을 요구하여 교과부와 교섭을 진행하였다. 교섭을 거쳐 자유교조는 2014년 7월 18일에 교과부와 단체협약을 체결하였다.

2. 시·도 단위

(1) 개별교섭

교섭창구단일화 규정 효력 만료 이후 실시되는 단체교섭이었기 때문에 복수의 노조가 설립되어 있는 지역(전국, 서울, 광주, 울산, 전남, 경남 등)의 교섭형태가 매우 주목되었다. 서울과 광주 그리고 전북은 복수노조가 자율적 교섭창구단일화를 거쳐 교섭을 진행하였고 나머지 시·도에서는 개별교섭이 이루어졌다. 2010년도 이후 단체교섭 현황은 아래 표를 참조하기 바란다.

교원노조와 개별교섭이 시작되었지만 교섭이 순조롭게 진행되지는 못하였다. 예비교섭단계에서 교섭절차와 관련한 사항에서부터 교육청과 교원노조 간의 의견차가 컸기 때문이다. 먼저 교원노조 측과 사용자 간에 교섭위원 자격을 놓고 의견을 달리 하였다. 교원노조는 교섭위원 중 대표교섭위원은 전국단위 교섭에서는 교과부장관이 시·도단위 교섭에서는 교육감이 되어야 한다고 주장한 반면, 교과부와 시·도교육청은 교섭위원 선임은 교섭당사자 자유롭게 결정할 문제이고 교섭권한 위임이 외부 위임만 제한될 뿐 내부위임은 가능하므로 반드시 교과부장관과 교육감의 대표교섭위원 선임이 강제될 문제가 아니라고 맞섰다. 이 문제는 양측이 팽팽히 맞서다가 시

일이 흐른 후, 본교섭 개최식과 단체협약 체결식에는 교육감이 참석하는 선에서 노사 양측의 의견이 맞춰져 해결되었다.

다음으로 교섭 운영 구조에서 이견이 발생하였다. 교원노조 교섭은 이전부터 본교섭과 실무교섭을 분리하여 운영하는 체계를 가져왔다. 실무교섭에서 교섭의제에 관한 사항을 다루고 본교섭은 그간의 실무교섭에서 합의된 내용을 추인하거나 실무교섭 단계에서 합의되지 않은 사항을 교섭하는 단계로 운영하는 것이다. 사측은 실무교섭단계에서 충분한 논의를 하여 본교섭 개최 일정을 최소화하려고 한 반면, 노측은 본교섭을 월 1회와 같이 정기적으로 개최하는 방식을 주장하였다. 이 부분에 대해서도 노사가 팽팽히 맞섰으나 계속되는 협의를 거쳐 교섭개시와 단체협약 체결시에 본교섭을 개최하고 그 사이에 일정 횟수 이상 본교섭을 추가로 개최하는 것으로 합의하고 교섭을 진행하였다.

마지막으로 교원노조와 사측 간에 교섭을 시작한 이래로 지속적으로 문제가 되었던 교섭의제 선정 문제가 개별교섭에서도 역시 문제가 되었다. 양측간의 교섭·비교섭사항에 대한 해석과 판단의 격차가 커 간극을 좁히기가 어렵다. 그래도 과거 교섭에서는 노조와의 관계를 고려하여 노조의 주장을 상당수 수용하여 단체협약 체결이 순조로웠으나, 2010년도 이후 교섭에서는 교육부 및 시·도교육청의 교섭의제 관련 입장이 강경해져 쉽게 문제를 풀지 못했었다. 이로 인해 교육부와 대전교육청은 교섭의제 미선정을 이유로 본교섭 개최를 지연하다가 법원의 단체교섭응낙가처분 결정에 따라 교섭을 개시하기도 하였다. 특히 교육부는 2010년도에 단체교섭업무매뉴얼을 제작·배포하였는데 여기서 비교섭사항을 구체적으로 명시하면서 비교섭사항에 대해서는 교섭하지 말 것을 시·도교육청에 주문하기도 하였다.

<표Ⅲ-4> 2010~2015년 교원노조 교섭현황

단위/ 사·도	교섭 요구일	교섭요구노조	단체협약 체결일	기타
서울	10.01.05.	자교조	11.07.14.	교섭창구단일화
	10.03.22.	전교조, 한교조		
	12.06.01.	전 교조		개별교섭(자교조, 한 교조, 대한교조는 단일화)
	12.07.16.	자교조		
	12.07.25.	한교조		
부산	10.10.17.	전교조	13.07.26.	
인천	10.03.11.	전교조	14.04.22.	
광주	11.09.30.	전교조, 한교조	12.05.16	한교조 공동교섭 탈퇴 (11.11.10.)
대구	10.02.03.	전교조		
	11.09.09.	전교조	13.02.22.	
대전	10.01.08.	전교조		단체교섭응낙가처분
울산	10.08.30.	전교조	14.02.27.	개별교섭
	10.09.09.	자교조	14.02.27.	
경기	11.12.14.	전교조	12.11.28.	
강원	10.09.07.	전교조	10.12.28.	
	12.03.30.	전교조	12.10.26.	
충북	10.02.09.	전교조		
	14.10.08.	전교조	15.02.27.	
충남	10.01.21.	전교조	15.07.01.	
경북	10.03.30.	전교조 - 97	14.04.30.	
	11.05.11.	전교조		

(2) 자율적 교섭창구단일화

대부분의 시·도에서 개별교섭이 진행되었지만, 교섭창구단일화 규정의 효력 만료에도 불구하고 교원노조 간 자율적 교섭창구단일화를 통해 단체교섭을 진행한 곳도 있었다. 서울, 광주, 전북 세 곳이었는데, 이 중 서울은 4개 노조가 자율적 교섭창구단일화 절차를 거쳐 교섭을 진행하고 단체협약 체결에까지 이르렀다. 먼저 자교조가 서울시교육청에 교섭요구를 하고 이후 전교조와 한교조가 교섭을 요구하였는데 서울시교육청은 교섭요구를 하지 않은 대한교조까지 교섭에 참가시켜 교원노조 간 자율적 교섭창구단일화를 유도하였다. 교원노조 간 교섭창구단일화에 관한 의견의 일치가 이루어졌고, 2010년 8월 18일 교원노조 측은 공동교섭단을 구성하여 공동교섭하기로 합의하였다. 교섭위원은 전교조가 6명 나머지 3개 노조가 4명을 선임하는 것으로 하였고 교섭요구안은 공동으로 작성하여 2010년 11월 26일에 서울시교육청 측에 제출하였다. 이후 교섭의제 선정을 놓고 교육청과 공동교섭단 간에 의견이 있었지만 외부 전문가의 의견을 수렴하여 교섭·비교섭사항을 구분하여 교섭의제로 선정하였다. 서울시 교육청의 2010 단체교섭은 노조가 주도하는 자율적 교섭창구단일화였다는 점에서 그 의미가 크다고 하겠다. 하지만 서울시 교육청의 자율적 교섭창구단일화 절차는 교원노조 간 갈등으로 더 이상 이루어지지 않았고 이후 2012년 교섭에서는 교섭창구단일화없이 노조들이 개별교섭을 요구하여 교섭을 진행하였다.

광주와 전북은 전교조와 한교조가 교섭창구단일화를 이루어 교섭을 진행하였는데, 광주는 교섭이 진행되던 도중 한교조가 전교조와 의견 차이로 공동교섭에서 탈퇴하여 결국 전교조만이 교육청과 단체협약을 체결하였으며, 전북도 단체협약 체결단계에서 전교조와 한교조 간 의견차이로 갈등이 있었으나 단체협약 체결일을 연기하면서 적극적으로 설득한 끝에 단체협약 체결에는 이를 수 있었다.

3. 구체적 교섭 사례

(1) 서울교육청 사례

1) 자율적 교섭창구단일화 교섭(2010년도 교섭)

<표Ⅲ-5> 서울교육청 자율적 교섭창구단일화 경과

기간	경과	비고
`10.1.5.	자교조 교섭요구	
`10.3.22.	전교조·한교조 교섭요구	
`10.7.29.	1차 실무협의회	교섭창구단일화 합의
`10.8.18.	2차 실무협의회	
`10.9.1.~ `10.11.19.	단체교섭 절차 및 방법 등에 관한 협의	5회 실시
`10.11.26.	교섭요구안 제출	
`10.12.2.	교원노조 교섭요구안 검토 분석	교섭대상 여부 전문가 자문 (노사 각 3인)
`10.12.24.~ `11.1.21.	국민여론 및 학부모 의견 수렴	
`11.3.14.	교섭 개시	제1차 본교섭
`11.3.14.~` 11.7.11.	교섭 진행	· 실무교섭 14회 개최 · 본교섭 3회 개최
`11.7.14.	단체협약 체결	

2009년 12월 31일자로 교원노조법상 교섭창구단일화 규정이 효력을 만료함에 따라 서울시교육청에도 교원노조가 각기 교섭을 요구하였다. 먼저 1월 5일에 자교조가 교섭을 요구하였고, 이후 3월 22일에 전교조와 한교조가 교섭을 요구하였다. 자교조·전교조·한교조로부터 각각 교섭요구를 받은 서울교육청은 나머지 노조인 대한교조에 까지 교섭에 참여시킨 후 4개 노조에 자율적 교섭창구단일화를 제안하였다. 교육청의 제안에 따라 교원노조와 2010년 7월 29일, 8월 18일 두 차례에 걸쳐 교섭창구단일화를 위한 실무협의회를 진행했고, 협의회에서 교섭창구를 단일화하기로 합의하였다. 교섭창구단일화 합의 내용을 살펴보면 우선 교섭위원은 본교섭 위원 10명은 전교조 교섭위원을 6명, 한교조·자교조·대한교조 교섭위원을 4명으로 구성하기로 하였고, 실무교섭위원 7명은 전교조 4명, 나머지 노조 3명으로 구성하기로 합의하였다. 교섭창구단일화 과정에서 노조 간 의사결정은 토의를 통한 전원 합의를 원칙으로

하되, 이견이 있을 경우 교섭위원 과반수 참석과 과반수 찬성으로 결정하기로 합의하였다.

교섭창구단일화 합의 후, 교원노조와 서울시교육청은 본격적인 교섭절차에 돌입하였다. 우선 단체교섭 절차 및 방법 등을 정하기 위한 예비교섭(교섭관련 협의)를 2010년 9월 1일부터 11월 19일까지 총 5차례 실시하여 본교섭 횟수 및 교섭위원, 교섭안전, 교섭시간 등을 합의하여 결정하였다. 이 합의에서 가장 주목할만한 사실은 그동안 교육청과 교원노조 간에 단체교섭 과정에서 큰 이견차를 보였던 교섭안전(교섭 및 비교섭사항) 문제를 “노동조합 또는 조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항으로 하며, 노사합의로 교섭안전 상정여부를 결정하되, 필요한 경우 전문가의 의견을 수렴한다.”로 합의했다는 점이었다.

단체교섭 절차 및 방법 등에 관해 노사간 합의 후 2010년 11월 26일 교원노조는 공동 교섭요구안을 교육청에 제출하였고, 2010년 12월 2일 교섭요구안에 대한 검토 및 분석이 실시되었다. 서울시교육청과 교원노조는 교섭요구안의 교섭대상 해당여부를 노사가 각 추천한 전문가 6인에게 자문을 구한 후 교섭안건을 선정하였는데 전문가 자문 결과는 아래와 같다.

<표Ⅲ-6> 교섭대상 분류 전문가 자문결과

구분	교육청 측			교원노조 측		
	A교수	B변호사	C노무사	D교수	E변호사	F노무사
교섭대상 (임의,기타)	93 (20)	138 (62)	80 (43)	218	245 (2)	247 (60)
비교섭사항	169	124	182	44	17	15

※ 교섭요구안 총 365항 중 교섭대상으로 사전 분류한 103개 조항 제외한 262개 조항에 대해서만 자문 요청

교육청과 교원노조는 자문 결과를 바탕으로 교섭의제 262개 조항에 대해 187개 항에 대해서는 교섭의제로 선정하였고 나머지 75개 항에 대해서는 교섭대상에서 제외하였다. 지금까지 교섭대상 여부에 관한 노사간의 대립상황에서 소모적인 논쟁으

로 교섭을 지연해오던 것을 외부전문가의 자문을 통해 해결을 시도했다는 점에서 교원노조 단체교섭에 의미있는 시도로 평가된다.

노사간 협의를 거쳐 선정된 교섭의제에 대해 2010년 12월 24일부터 2011년 1월 21일까지 국민여론 및 학부모의견을 수렴하는 절차를 거친 후, 2011년 3월 14일 첫 본교섭을 개최한다. 이후 1회의 본교섭, 14회의 실무교섭, 8회의 실무협의를 거쳐 2011년 7월 14일에 총 187개항으로 구성된 단체협약을 체결하기에 이른다. 교과부는 서울시교육청과 교원노조 간 체결한 단체협약이 자신들이 제정한 단체교섭업무 매뉴얼에 의할 때 전체 항목 중 약 30%가 위법 또는 비교섭사항에 해당한다고 판단하여 고용노동부에 시정권고 및 시정명령을 해줄 것을 요청하였다.

2) 개별교섭(2012년도 교섭)

<표Ⅲ-7> 서울교육청 개별교섭 경과

기간	경과	비고
`12.6.1.	전교조 단체교섭 요구	
`12.7.16.	한교조 단체교섭 요구	
`12.7.25.	자교조 단체교섭요구	
`12.8.1.~ `13.9.3.	전교조와 단체교섭 절차 및 방법에 등에 관한 협의	
`13.9.4.	전교조 단체교섭 요구안 제출	
`14.4.~ `14.11	전교조와 교섭의제 선정협의	총 4회 실시
`14.4.17.	교육청, 전교조를 제외한 3개 노조(한교조·자교조· 대한교조)에 교섭창구단일화 제안	
`14.6.2.	3개 노조 단체교섭 요구안 제출	
`14.8.5.	3개 노조와 교섭관련 절차 및 방법 합의	
`14.8. ~`14.9.	3개 노조와 교섭의제 선정협의	
`14.9. ~`15.10	3개 노조와 교섭 진행	· 본교섭 1회 · 실무교섭 2회 · 실무협의 3회
`14.11.24.	전교조와 교섭 개시	제1차 본교섭
`15.1.13.~ `15.6.25.	전교조와 실무교섭 및 실무협의 진행	· 실무교섭 17회 · 실무협의 10회

2010년도 단체협약의 유효기간이 종료될 즈음인 2012년 6월 1일 전교조가 교육청에 단체교섭을 요구하였다. 그리고 이어 7월 16일에 한교조가 7월 25일에 자교조가 각각 단체교섭을 요구하였다. 교섭창구를 단일화하여 체결한 2010년도 단체협약

에 대해 비교섭사항이 다수포함되었다고 교과부가 문제제기를 하자, 3개 노조가 전교조와 다시 단일화하지 않기로 입장을 정하였기 때문이다. 이에 따라 교육청은 2012년 8월 1일부터 전교조와 단체교섭 절차 및 방법에 관한 협의를 시작하여 9월 3일에 절차 및 방법에 대해 합의를 하였고, 다음날인 9월 4일에 전교조로부터 단체교섭요구안을 전달 받았다.

한교조와 자교조로부터 단체교섭 요구는 받았으나, 진행은 더디게 이어졌다. 교섭요구를 받고 한참 지난 후인 2014년 4월 17일에 교육청은 교섭요구를 따로 하지 않은 대한교조까지 포함하여 3개 노조가 교섭창구단일화를 할 것을 공식 제안하였고, 3개 노조는 내부 협의를 거쳐 교섭창구를 단일화한 뒤, 2014년 6월 2일에 공동교섭요구안을 제출하였다. 이후 예비교섭 단계를 거쳐 2014년 8월 5일에 3개 노조와 교섭관련 절차 및 방법을 합의하였고, 2014년 8월부터 9월까지의 단체교섭 요구안 중 교섭의제로 삼을 대상을 합의하였다.

교섭관련 절차 및 방법을 정하고 교섭의제 선정을 마친 후 2014년 9월부터 본격적인 교섭에 돌입하였으며 2015년 10월까지 본교섭 1회, 실무교섭 2회, 실무협의 3회를 진행하여 교섭요구안에 대해서는 잠정 합의하였으나, 노조 측의 사정으로 단체협약 체결식이 무기한 연기된 상태이다.

전교조와의 단체교섭은 교섭요구안을 제출 받은 뒤 7개월이 지나서인 2014년 4월이 되어서야 교섭의제선정에 관한 협이가 진행되었다. 교섭의제선정에 관한 협의는 총 4회 실시되었으며 2014년 11월에 종료되었다. 전교조가 요구한 단체교섭 요구안은 총 322개 항목이었는데, 이중 교육청이 1차적으로 교섭대상으로 선정한 항목은 101개 항목이며 나머지 221개 사항에 대해서는 교섭의제 선정 협의 과정에서 이중 84개 항목을 삭제하여 137개 항목만을 교섭의제로 선정하였다.

교섭의제 선정을 마친 뒤, 2014년 11월 24일 본교섭을 개시하였으며 2015년 1월 13일부터 2015년 6월까지 실무교섭 17회, 실무협의 10회를 실시하였으나 전교조에 대한 고용노동부의 법외노조통보 처분 관련 소송 결과에 따라 현재는 잠정 중단 상태에 있다.

3) 분석 및 시사점

서울시 교육청의 2010년도 교섭과 2012년도 교섭은 경과를 비교하여 살펴보면, 복수의 교원노조가 조직되어 있는 교섭단위에서 교섭창구를 단일화하는 것이 얼마

나 교섭 관련 비용을 아낄 수 있는지 알 수 있다. 2010년도 교섭의 경우 교섭요구에서 단체협약 체결까지 1년 6개월 여가 걸린 반면, 2012년도 교섭은 3년이 넘도록 현재 진행 중이다. 물론 2010년도의 교원노사관계 상황과 2012년도의 상황이 동일하지 않으므로 교섭기간의 차이를 절대적으로 신뢰할 수는 없지만, 교섭 경과를 살펴봐도 4개 노조를 하나의 창구로 교섭하는 경우와 4개 노조를 1개 노조와 3개 노조로 나누어 창구를 복수화하여 교섭하는 경우는 교섭횟수부터 차이가 나고, 복수의 교섭창구의 경우에는 다른 교섭과의 관계를 고려하여 진행하여야 하기 때문에 교섭속도도 차이가 날 수밖에 없다. 실제 교섭창구단일화를 이룬 2010년도 교섭에서는 본교섭 5회, 실무교섭 14회 밖에 소요되지 않은 반면, 2012년도 교섭에서는 본교섭 2회, 실무교섭 19회, 실무협의 13회가 소용된 것을 알 수 있다.

하지만 교섭창구단일화를 자율에 맡기게 되는 경우, 2012년도 교섭에서와 같이 전교조와 타 노조와의 관계가 원만하지 않아 교섭창구단일화를 기대하기 어렵고 이는 다시 개별교섭을 가능케 해, 교원노조 사측과 노측 모두에게 많은 비용과 시간의 소요를 부담시키게 된다. 따라서 법에서 교섭노조 단체교섭제도에 교섭창구단일화를 강제하여 불필요한 교섭 비용 및 시간 소요를 방지할 필요가 있다.

(2) 충북교육청 사례(2014년도 교섭)

<표Ⅲ-8> 충북교육청 교섭경과

기간	경과	비고
`14.10.8.	전교조 단체교섭 요구	
`14.10.8.~ `14.10.27.	단체교섭 절차 및 방법에 등에 관한 협의	
`14.11.6.~ `14.11.19.	단체교섭 요구안에 대한 여론수렴	교원노조법 제6조 제4항에 따른 여론수렴 절차
`14.11.24.	교섭 개시	제1차 본교섭
`14.12.1.~ `15.2.17.	교섭 진행	· 본교섭위원회, 교섭소위원회, 실무협의 3단계로 진행 · `14.12.~`15.2. 교섭실무협의 진행 · `14.12.11~`15.2.16. 교섭소 위원회 6회 개최 · `14.12.29. 제2차 본교섭 개최</li> <li>· `15.1.27. 제3차 본교섭 개최
`15.2.27.	단체협약 체결	제4차 본교섭

1) 경과

충북교육청은 원래 교섭창구단일화 규정 효력 만료 이후 2010년 2월 9일에 교섭 요구를 받고 관련 협의를 진행하였으나, 교섭위원자격·교섭대상 등에 관해 교원노조와의 의견 차가 커 교섭이 더 이상 진행되지 못하여 사실상 결렬된 상태였다. 이후 교육감이 전교조 지부장 출신의 교육감으로 교체되자, 전교조는 2014년 10월 8일 새로운 교섭을 요구하였다. 교섭 요구를 받은 교육청은 전교조와 곧바로 교섭 절차 및 방법에 등에 관해 협의하였고 10월 27일에 관련 사항을 합의한 후 2014년 11월 6일부터 19일까지 단체교섭 요구안에 대한 여론수렴 절차를 거쳤다. 여론수렴을 마친 후 2014년 11월 24일 본교섭을 개시하였으며, 이후 2015년 2월 17일까지 본교섭, 교섭소위원회, 교섭실무협의를 진행하였다. 교섭을 통해 합의된 사항에 대해 2015년 2월 27일 단체협약을 체결하였다.

2) 분석 및 시사점

2010년도 교섭은 사전단계부터 노사 간에 의견차이가 커 본격적인 교섭을 시작도 하지 못한 채 교섭이 결렬되고 말았다. 그럼에도 불구하고 충북교육청이 2014년도 교섭에서 단체협약 체결까지 이를 수 있었던 이유 중 가장 큰 이유는 교육감의 의지라고 할 수 있다. 2010년도 단체교섭 당시 교육감은 보수교육감으로 당시 교과부가 제시한 교섭원칙을 고수하여 전교조와의 교섭 진행이 어려웠다. 그러나 2014년 6월 4일 지방선거에서 전교조 지부장 출신의 현 교육감이 당선되자, 전교조는 새로운 단체교섭을 요구하였고, 교섭은 원만히 진행되었다. 여기서 교원노조 단체교섭제도의 특징을 찾을 수 있는데, 공무원노조 단체교섭제도와 달리 제도 관련 규정이 상세하지 않아 교섭 당사자의 의지나 성향에 따라 교섭이 많은 영향을 받는다는 점이다. 물론 단체교섭 및 단체협약이라는 제도 자체가 노사의 집단적 자치를 목적으로 하는 제도이므로 노사간의 자율이 폭넓게 허용되는 것이 목적에 부합하는 것일지도 모른다. 하지만 이는 전적으로 일반노사관계와 같이 교섭을 통해 체결한 단체협약이 당사자 간의 근무조건 결정에 중요한 역할을 하는 경우에 한한다. 교원과 공무원은 근무조건이 법령 등을 통해 결정되는 자이기 때문에 근무조건 결정 과정에서 단체협약이 차지하는 비중은 민간의 그것과 비교해서는 매우 미미하다. 그리고 공무원 교원노조와 교섭을 하는 정부 및 지자체 대표는 민간 기업의 사용자와는 다른 지위에 있는 자로 개인적인 판단으로 교섭을 진행하는 것은 허용될 수 없다. 또한 단체교섭 자체가 공무로서 여기에 투입되는 인력과 비용은 모두 국민의 세금에서 비롯된다는 점에서도 단체교섭은 교섭 담당자의 영향이 미쳐서는 안 된다. 공무원노조법의 경우 이를 위해 교섭창구단일화와 비교섭 사항 등에 대해 법에서 명시적으로 규율함으로써 단체교섭이 공정하게 진행될 수 있도록 장치를 마련하고 있는 반면, 교원노조법은 교섭 절차와 관련한 규정의 미비로 교섭에 자의적인 기준과 판단이 개입될 여지를 남기고 있다. 이로 인해 교원노조와 사용자 간의 교섭은 교섭 담당자가 누구냐에 따라 많은 영향을 받게 된다.

한편, 2014년도 충북교육청 단체교섭에서 함께 주목해야 할 부분은 교섭 및 비교섭사항의 구분에 관한 사항이다. 전교조 출신 교육감으로서 전교조측의 요구사항을 대부분 폭넓게 받아들이는 방향에서 교섭이 진행되었음에도 단체교섭 과정 내내 전교조가 요구한 교섭요구안 중 교섭대상 여부에 대한 논의가 진행되었다. 교섭 구조 속에 실무협이라는 별도의 절차를 마련하고 교섭요구안 중 교섭의제로 삼을 교섭사항을 분류하는데 노사 양측이 상당 시간을 소요했다는 것이다. 이는 결국 교원노조

법상 비교섭사항 규정의 부재에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 공무원노조법과 같은 비교섭사항이 규정되어 있지 않은 상황에서 교원노조와 사용자 간의 교섭대상 논의는 해석에 기댈 수 밖에 없어 어려움이 발생하게 된다.

IV. 단체협약 분석 및 시정명령 현황

1. 2010년 교원노조 단체협약 분석

(1) 분석결과

2010년 3월 노동부가 실시한 교원노조 단체협약 분석의 대상이 된 교육청은 당시 효력을 유지하고 있던 경기, 부산, 광주, 전남, 전북, 제주 총 6곳이었다. 교육부와 나머지 시·도는 2008년도에 교원노조 측에 단체협약 실효 및 해지 통보를 하여 무단협 상태였다.

6개 교육청 단체협약 분석은 교원노조법에 비교섭사항에 대한 규정이 없어 일반 노조법에 따라 처리하였으며, 분석 시에 공무원노조법상 비교섭 사항에 대한 기준을 준용하였다. 분류는 ①위법(법령 위반), ②부당(교섭가능하나 사회통념상 그 내용 및 정도가 과도하여 위법에 가까운 경우), ③비교섭(정책결정 및 기관의 관리운영 등 사용자의 인사·경영권에 관한 사항, ④기타(노사 당사자 이외 학생·학부모, 사립학교 등 제3자 관련사항) 4가지 유형으로 구분하여 이루어졌다. 분석결과 교원노조 단체협약의 비교섭 조항 비율이 33.5%로 나타났는데 이는 2009년 3월에 실시한 공무원 노조 단체협약 분석 결과(22.4%)보다 높은 수치였다.

<표Ⅲ-9> 교육청별 단체협약 조항 수 및 비교섭 사항 비율

구 분	단 협 조항수	불합리 사항별				
		계	위법	부당	비교섭	기타
총 계	453	152	8	16	92	36
부 산	32	11	1	1	2	7
광 주	74	31	1	3	20	7
경 기	76	23	1	3	14	5
전 남	89	34	2	3	22	7
전 북	114	27	2	3	16	6
제 주	68	26	1	3	18	4

(출처-노동부, 「교원노조 단체협약 분석」, 2010. 3.)

(2) 주요내용

노동부가 단체협약 분석에서 밝힌 주요 비교섭사항은 다음과 같다.

<1> 노동관계법상 일반원칙에 반하는 사항

법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용과 법령 또는 조례의 위임을 받아 규정되는 내용은 단협으로서의 효력이 부인됨에도 단협에 명시하고 있고, 노동관계법의 일반원칙상 인정될 수 없는 내용 등도 단협에 포함하여 체결되어 있다.

- 단체협약의 갱신·체결시 종전 단협에서 정한 기준보다 저하되는 내용의 단협체결 금지(경기, 전남)
- 협약의 이행과정에서 해석상 충돌시 교원에게 유리하게 적용(전북)
- 비조합원인 국·공립교원 및 사립교원에 대해 단협 적용(광주)

<2> 교육정책, 기관의 관리·운영에 대한 노조의 과도한 참여보장

전 교육청 공통으로 그 권한으로 행하는 교육정책에 관한 사항, 사용자의 전속적 권한에 속하는 기관의 관리·운영에 관한 사항 등에 대해 노동조합의 과도한 참여를 허용하는 사례가 단체협약으로 체결되어 있다.

[교육정책 관련]

- 자립형 사립고 추천 금지(전남)
- 지역교육청 주관 학력고사 폐지(전북)
- 5.18 민중항쟁 교육 노사 공동추진(광주), 4.3 교육실시(제주)
- 교육정책협의회 노사 쌍방 동수로 구성·운영(광주)
- 학교 통·폐합 결정시 교원노조 의견 수렴(경기, 광주, 전남, 제주)
- 연구시범학교 응모시 교원의 동의(전남, 전북, 제주, 부산)

[기관의 관리·운영 관련]

- 시·도교육청 인사위 교원노조 추천자 참여(전남, 광주, 전북, 제주)
- 교원으로 학교단위 인사자문위원회를 구성하여 담임배정·보직교사 임면·교무분장 등 인사 관련 사항을 자문, 학교장은 자문위 결정을 수용(공통)
- 중학교 전보 후 2년간 고등학교 전보금지(광주)
- 일반계 고등학교 특별반 운영금지(광주, 전남, 제주)
- 방과후 학과운영 교직원 의견수렴 후 시행(경기, 광주)
- 학교단위 중요사항은 전체 교직원들이 민주적으로 협의 처리(전남)
- 학교평가 최소화 및 평가결과에 따른 예산지원 차등폭 최소화 등(공통)

<3> 노사 당사자 외에 학생·학부모 등 제3자 관련사항 체결

학생 및 학부모 관련사항으로 학교주변 유해업소 단속, 학생복지, 학부모 교육비 경감 등은 내용상 유익하나, 노사간 근로조건 등을 다루는 단체교섭에서 다루기에는 부적절하다.

- 학생복지, 학생 자치활동 활성화 및 인권보장, 학생의 날 행사지도(공통)
- 학부모 교육비 경감, 학교 급식시설 확충 및 개선 등(공통)
- 시교육청 주변 유해업소 단속(광주)

교육감과의 교섭은 공립학교 교원에 관한 단체교섭인데 단체교섭의 당사자가 아

년 사립학교 교원에 관한 사항 등에 대해서도 단체협약을 체결하는 사례가 발생한다.

- 사립학교내 재단 전보인사는 교사 본인의 서면동의에 의해 실시(광주, 전북, 제주)
- 사립학교 통·폐합, 학급감축, 학과폐지 등으로 발생하는 사립학교 과원교사는 공립학교 교사로 특별채용(광주, 전남, 전북)
- 도교육청은 사학기관 경영평가 결과 공개(전북)
- 학교장 연수시 1시간 이상의 연수시간을 배정하여 단협 및 노사관계 연수 실시(경기, 전남)

<4> 과도한 노조활동 보장 및 지원

노조주관 자체 행사에 대해서는 사용자측이 재정적 의무를 부담할 대상이 아님에도 불구하고 이를 지원하고 있고, 노동조합 활동은 원칙적으로 근무시간 외에 하여야 함에도 불구하고 근무시간 중 노조 활동에 소요되는 시간을 공적인 직무수행과 마찬가지로

- 전임자들에 대해 전임기간 중 복지혜택 100% 부여(경기, 전남, 전북)
- 노조 대의원 대회, 중앙위원회, 집행위원회 및 지부 집행부서장 회의 참석시 공가(광주), 출장(전남) 또는 적법(전북, 제주)처리
- 노조가 주관하는 교육연구 행사 등에 대해 행·재정적 지원(광주, 전남, 전북, 제주, 부산)
- 노조가 실시하는 연수에 참여하는 교사에 대해 출장처리(경기)
- 단체교섭, 정책협의회 등 참여 중 발생하는 재해에 대해 공무상 재해 인정 노력(광주, 전남, 전북, 제주)
- 노동조합에 대해 월 2시간 이상의 교육시간 부여 및 적치사용 가능(제주)
- 노조사무실, 비품구입비, 이전비 등 지원(부산, 전북, 제주)

공가 또는 출장 등으로 처리한 부분은 문제가 있다.

(3) 단체협약 시정명령

고용노동부는 단체협약 분석 결과 법령에 저촉되는 내용에 대해 시정명령을 내렸다. 시정명령 대상 및 경과는 아래 표와 같다.

대상 단체협약	시정 대상	경과	기타
부산교육청- 전교조·한교조	교원노조 주관 행사에 대한 경비지원	시정완료	
광주교육청- 전교조·한교조	교원노조가 실시하는 자율연 수, 각종세미나 및 교육연구 활동 및 교육적인 행사에 대 한 재정지원	시정완료	
전북교육청- 전교조·한교조	폐직된 학교 유휴공간을 노동 조합이 요청할 경우 사용허 가, 조합활동에 필요한 시설 부대비 지원 노조 및 교원단체 실시 자율 연수 활동 행·재정적 지원	취 소 소 송 제 기 (`10.8.20)→고용 노동부 일부승소 (`11.12.6, 제11 조 제3항에 대한 시정명령 취소)	시정기간 이후 단체협약 갱신 시 시정 시정불응에 따른 형 사 제 재 조 치 (`14.1.30 선고유 예)
제주교육청- 전교조·한교조	사무실 임차료, 비품구입비 및 사무실 이전비 지원	취소소송 제기 (`11.8.20)→임차 료 부분 시정명 령 취소(`11.12.6)	`10.6.21 단협해지
전남교육청- 전교조·한교조	전임이 아닌 조합원의 조합활 동 시 학교장이 판단하여 출장 처리 노조가 주관하는 교육연구 행 사에 대하여 행·재정적 지원	시정완료	
경기교육청- 전교조·한교 조·자교조·대 한교조	교원노조가 실시하는 교육 관 련 연수 참여 교사에 대한 출 장처리	시정완료	

<표Ⅲ-10> 시정명령 대상 및 경과

2. 2011년 강원도교육청 단체협약 분석

2010년도부터 교원노조법상 교섭창구단일화 규정이 효력이 만료되면서 교원노조와 교육청간 교섭창구단일화 절차 없이 개별 교섭이 가능해졌다. 이에 따라 전국 시·도에서는 교원노조의 교섭요구에 따라 개별 교섭이 진행되었는데, 2010년 12월 28일 강원도교육청이 가장 먼저 단체협약을 체결하였다.

고용노동부는 지난 2010년 12월 28일 강원도교육청과 전교조간에 체결된 단체협약을 분석한 결과, 총 52개 조항 중에 21개 조항(40.3%)이 위법·부당·비교섭 등 단체협약으로서 불합리한 것으로 나타났다고 발표했다. 이는 지난 2010년 3월 6개 교육청 단체협약 분석 시 나타난 불합리 비율(33.6%)보다 높다.

불합리한 단체협약의 내용을 구체적으로 보면, 우선 현행법에서 금지하고 있는 위법 사례로는 ▲ 노조 행사에 대한 비용지원, ▲ 다른 노조의 교섭권 침해 등의 내용이 포함되어 있다. 그리고 교육정책에 관한 사항 또는 기관의 관리·운영 등에 관한 사항으로는 ▲ 도교육청 및 지역교육청 주관 학업성취도 평가 금지, ▲ 연구·시범학교 응모 시 교원 동의, ▲ 전보규정 제·개정 시 노조 추천자 참여 보장 등이 포함되어 있는데, 이는 민간기업에서도 사용자의 고유권한으로 원칙적으로 교섭대상으로 보기 어려운 인사·경영권에 속하는 사항이다. 이외에도 ▲ 사립학교 내 재단 전보인사는 교사 본인의 서면동의, ▲ 사립학교·통폐합, 학급감축, 학과폐지 등으로 발생하는 사립학교 과원교사는 공립학교 교사로 채용, ▲ 사립학교 예산편성 및 재정의 투명한 운영 등 교육청과 교원노조 간 단체교섭의 당사자가 아닌 사립학교 교원에 관련된 사항도 포함되어 있다. (사립학교의 경우 교원노조법 제6조제1항에서 전국 또는 시도 단위로 사립학교 설립·경영자가 연합하여 노조와 교섭을 하도록 규정하고 있음)

고용노동부는 단체협약 중 위법사항인 제2조(협약의 우선 등), 제11조(교원노조의 교육행사지원)에 대해 시정명령을 내렸다. 제2조는 전교조를 단체협약 체결의 유일단체로 인정하면서 다른 단체도 동일 사안에 대해 상반된 내용으로 합의할 수 없도록 규정하여 타 단체의 교섭권한을 침해하는 점이, 제11조는 교원노조 행사에 교육청이 재정지원을 하도록 규정하여 노조법상 부당노동행위에 해당한다는 점이 위법요소로 지적되었다. 시정명령에 대해 강원교육청과 전교조는 제11조에 대해서만 시정기간이 도과한 후 차기 단체협약 갱신 시 시정하였다.

3. 2012~2013년도 단체협약 시정명령

대상 단체협약	시정 대상	경과	기타
전북교육청- 전교조	조합비 일괄공제 시 공제의뢰 서를 급여지급일 10일 전까지 조합원의 소속기관장에게 통 보 조합활동에 필요한 시설부대 비 지원 노동조합과 합의된 교육행사 경비지원	시정완료	
전남교육청- 전교조	유일단체확인, 노동조합 이외 단체와 동일사안에 대해 상반 된 내용으로 합의 불가 사무실 운영에 필요한 비품지 원	시정완료	
광주교육청- 전교조	전교조 광주지부와 합의된 양 식의 조합비 원천징수동의서 제출, 인사이동 시 별도의 조 합비 공제동의서 받지 않음 사무실, 집기 및 비품 등 제 공	시정완료	
경기교육청- 전교조	전교조 이외 여타 단체와 동 일사안에 대하여 상반된 내용 으로 단체협약 체결 금지	시정완료	

<표Ⅲ-11> 2012~2013년도 단체협약 시정명령 현황

4. 최근 단체협약 분석

(1) 충북교육청

2015년 2월 충북교육청 전교조와 263개 항목에 대해 단체협약을 체결하였다. 체

결된 단체협약 내용 중 2010년도 고용노동부가 발표한 「교원노조 단체협약 분석」에 따를 때, 비교섭 사항 비율은 약 18% 정도이다. 자세한 사항은 아래의 내용을 참조하기 바란다.

<1> 노동관계법상 일반원칙에 반하는 사항

없음

<2> 교육정책, 기관의 관리·운영에 대한 노조의 과도한 참여보장

■도교육청은 각급학교가 연구(시범)학교로 지정 받고자 하는 경우에는 학교장이 당해 학교 교원 1/2 이상의 동의를 얻도록 지도한다.

<3> 노사 당사자 외에 학생·학부모 등 제3자 관련사항 체결

■도교육청은 사립학교 교사들에게 공립학교와 동등한 연수기회를 부여하도록 한다.

■도교육청은 학교의 학부모회, 어머니회 등 학부모단체에서 학교발전기금을 조성(모금)하거나 발전기금을 명목으로 회비를 모금하지 않도록 지도한다.

■도교육청은 학교의 각종 행사활동 준비로 인한 수업결손이 없도록 지도하며, 소요 경비를 학부모에게 부담시키지 않도록 지도한다.

■도교육청은 각급학교에서 학생자치 활동의 보장을 위해 학생대표가 민주적인 절차에 의해 선출되도록 지도하고, 학생회장 피선거권을 성적으로 제한하지 않도록 하며, 학생자치활동이 정기적으로 실시되도록 지도한다.

■도교육청은 학생의 인권보호를 위하여 교복에 영구 부착하는 명찰 및 인권침해적 생활지도는 지양하도록 권장한다.

■도교육청은 민주적 절차에 따라 학생, 학부모, 교원의 의견을 반영하여 학칙을 제·개정하도록 지도하며, 학칙에 두발, 복장(교복 및 생활복) 등 학생생활규정도 포함하도록 권장한다.

■도교육청은 보호자의 동의를 얻지 않은 교육외적 활동에 학생을 동원하지 않는다.

■도교육청은 각급학교에서 학생회 회칙, 임원선출 규정, 선도 규정, 용의복장 규정, 학생생활 규정, 출석 규정, 봉사활동 규정 등을 포함한 제반 규정을 학교 홈페이지에 게시하도록 지도한다.

■도교육청은 공립학교의 학교운영위원회 산하에 학부모, 교직원 대표가 포함된 급식소위원회를 설치하도록 지도하고 사립학교의 경우 설치할 수 있도록 행정지도 한다.

■도교육청은 학교에서 학교급식 만족도 설문 결과를 학교 홈페이지에 공개하고, 급식소위원회를 통해 학교 급식의 개선 및 문제점이 해결될 수 있도록 노력한다.

■도교육청은 학교 홈페이지에 급식 예·결산 내역을 공개하고, 현품설명서의 경우는 요구가 있을 시 공개하도록 권장한다.

■도교육청은 학교에서 급식계획시 우리 지역 농산물과 친환경 농산물을 사용하도록 하고, 학부모 요구가 있을 경우 학급급식과정(검수, 조리, 배식, 후처리)을 확인할 수 있도록 권장한다.

■도교육청은 초·중·고교 수업시작 시간을 자율적으로 결정하고 변칙적으로 운영되지 않도록 지도한다.

■도교육청은 정규수업 이전의 자율학습, 독서활동 등은 학생들이 자율적으로 선택할 수 있도록 지도·감독한다.

■도교육청은 각급학교에서 정규수업 이전에 수업을 실시하지 않도록 한다.

■도교육청은 각급학교에서 보충수업, 자율학습, 이중시간표 운영 등 규정을 위반하

<4> 과도한 노조활동 보장 및 지원

■도교육청은 노동조합이 수업에 지장을 주지 않는 범위 내에서 교사를 대상으로 하는 홍보활동을 할 수 있도록 하고, 학교시설의 사용을 요구할 경우 학교장은 이를 검토하여 허용하도록 지도한다.

■도교육청은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위내에서 월 1회 2시간 이내의 조합원 연수(교원의 전문성 신장과 교수학습방법 개선을 위한 연수)를 방과 후에 실시할 수 있도록 지도한다.

■도교육청은 노동조합에 사무실 임차료 및 사무실에 통상 비치되는 비품비 등을 예산의 범위 내에서 제공한다.

(2) 충남교육청

2015년 7월에 충남교육청과 전교조 간의 단체협약은 총 268개항으로 구성되어 있다. 이를 충북교육청과 마찬가지로 고용노동부 분석기준으로 분석하면 비교협사항 비율은 약 21%에 이른다. 자세한 사항은 아래의 내용을 참조하기 바란다.

<1> 노동관계법상 일반원칙에 반하는 사항

없음

<2> 교육정책, 기관의 관리·운영에 대한 노조의 과도한 참여보장

■도교육청은 연구시범학교 응모 시 민주적 절차에 따라 해당학교 교원들의 의견을 존중하여 응모할 수 있도록 하되, 의견 수렴절차에 문제가 있는 학교는 지정 후에라도 지정을 취소한다.

■학년 초 진단평가(활동)는 학교구성원의 의견을 수렴하여 학교재량으로 결정하고, 일제고사형식으로 실시하지 아니한다.

<3> 노사 당사자 외에 학생·학부모 등 제3자 관련사항 체결

■도교육청은 단위학교에서 수요자 만족도 제고를 위해 학교급식관련 설문조사(기호도·만족도)를 실시하고 학교급식에 관한 사항을 학교운영위원회 심의를 거쳐 질 높은 급식이 되도록 노력한다.

■도교육청은 위탁급식 학교의 위생 및 질 관리가 철저히 되도록 지도한다.

■도교육청은 학교급식 식재료 구입시 친환경 ·우수농산물을 구매하도록 지도하고 학교급식 식재료 원산지 표시제 식품은 원산지가 일괄 표시된 월간 식단표를 홈페이지 공개 및 게시하도록 지도한다.

■도교육청은 학교급식 개선을 위해 급식 형태, 식단 편성, 식비, 위생 상태 등을 공개하고 필요한 설비를 갖추어 문제가 발생하지 않도록 지도한다.

■도교육청은 초등학교 학습준비물 구입비를 학생 1인당 35,000원 이상 편성하고, 학습준비물 구입비가 전용되지 않도록 지도한다.

■도교육청은 학교생활규정에 신체의 자유, 표현의 자유를 제한하는 규정이 포함되지 않도록 하고, 1. 징계의 종류와 절차 2. 학생 및 보호자의 변론권 3. 학생인권 존중(두발·복장제한, 소지품 검사 등) 4. 학생의 신앙 선택권 보장 등과 관련하여 관련법령을 준수하도록 한다.

■도교육청은 보호자의 동의를 얻지 않은 교육 외적 활동에 학생을 동원하지 않도록 한다.

■도교육청은 각 급 학교에서 학생들의 자치활동이 활성화될 수 있도록 학생의 의견을 반영하도록 권장한다.

■도교육청은 학교의 학생생활규정 제·개정 시 관련법령을 준수하도록 지도한다.

■도교육청은 각 급 학교에서 학생들의 자치활동이 활성화될 수 있도록 학생의 의견을 반영하여 필요한 예산을 적정하게 편성하여 집행할 수 있도록 한다.

■도교육청은 각 급 학교 학생 자치활동의 보장을 위해 민주적인 절차에 의해 학생회장이 선출되도록 하고, 학생회장 피선거권을 성적으로 제한하지 않도록 지도한다.

■도교육청은 각급 학교에 학생 자치활동 공간(학생회의실 등)을 확보할 수 있도록 노력한다.

■도교육청은 학교 신설 및 전면 개축 시 탈의실을 남·여 각각 설치할 수 있도록 설계에 반영토록 하고 기설학교는 학교장의 판단에 의하여 여유교실을 활용하여 남·여 각각 설치토록 지도한다.

■도교육청은 학생 복지를 위한 운동 시설이나 휴게실 등이 학교의 여건에 맞게 설치되도록 권장한다.

■도교육청은 고등학교 3학년을 대상으로1학년노동 인권 교육을 다양한 전문기관 및 단체■ 노동조합 등과 협의하여 실시하도록 지도하며 순차적으로 확대하도록 한다.

■도교육청은 학생 거감 조사 석무지 가정화경조사서에 인권 침해 사항을 넣지 않

<4> 과도한 노조활동 보장 및 지원

■도교육청은 학생수업과 학사일정에 지장을 주지 않는 범위내에서 월 1회 2시간 이내의 조합원 연수(교원의 전문성 신장과 교수 학습방법 개선을 위한 연수)를 방과 후에 실시할 수 있도록 지도한다.

(3) 평가 및 시사점

고용노동부가 교원노조 단체협약 분석을 실시했던 2010년도에 비해 비교섭 사항의 비율이 감소한 것을 알 수 있다.(2010년도 33.5%→2015년도 18%, 21%) 특히 과거 고용노동부로부터 시정명령을 받았던 사항들에 대해서는 대부분 단체협약에서 제외 또는 수정되어 협약으로 체결되었다.

<개선사례>

■타 단체와의 동일한 내용에 대한 합의를 불가하고 있던 유일교섭단체 조항(시정명령대상)이 “도교육청은 노동조합과 체결한 협약사항에 대하여 타 교원단체의 상반된 교섭요구 시 노동조합과 사전에 협의한다.”로 수정

■교원노조 주관 행사지원(시정명령대상)은 “도교육청은 노동조합과 공동으로 주관하는 교육행사에 대하여 행·재정적 지원을 할 수 있다.”로 수정

■조합원의 조합활동 시 학교장이 출장 처리토록 규정했던 조항(시정명령대상)도 “도교육청은 노동조합 활동과 관련하여 다음 각 호의 경우에는 법령에 따라 학생수업에 지장이 없는 범위 내에서 해당 조합원이 참여할 수 있도록 한다.” 또는 법에서 정하고 있는 범위 도교육청과 세종충남지부간의 단체교섭 및 교섭관련 협의에 교섭위원으로 참석하는 경우우 공가 처리한다.

이는 교원노조 단체교섭 제도에 교섭·비교섭사항을 구분할 기준이 전무한 상황에서 고용노동부가 주관 행정부처로서 해석을 통해 기준을 제시한 것이 교원노조 단체교섭에서 비교섭사항이 배제되는 결과를 가져온 것이라고 평가할 수 있을 것이다. 한편으로는 여전히 단체협약 내용 중 비교섭사항이 20%에 달한다는 것은 비교섭사항을 법령이 아닌 행정해석으로 제시하는 것에는 일정부분 한

계가 있다는 점을 드러낸 것이라고 볼 수 있다.

제3절 단체교섭 제도상 문제점

1. 교섭창구단일화 절차 관련 문제점

1. 기존 교섭창구단일화 절차 상 문제점

교원노조법 부칙에 따라 효력을 완료한 교원노조법 제6조 제3항에서는 교섭창구단일화 방법을 “조직 대상을 같이하는 둘 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 이에 따라 복수의 교원노조가 설립되어 있는 교섭단위에서 교원노조가 사용자에게 교섭을 요구하기 위해서는 우선 노동조합 간에 교섭창구를 단일화하여야 한다. 교원노조법 시행령에서는 단체교섭 개시 요구를 노동조합의 대표자가 연명으로 상대방에게 통보하도록 규정하고 있다. 따라서 복수의 교원노조가 설립되어 있는 교섭단위에서 교원노조가 사용자에게 교섭요구를 통보하기 위해서는 타 노동조합과 교섭창구단일화를 이뤄야 한다. 타 노조가 교섭창구단일화를 해주지 않으면 교원노조는 단독으로 사용자에게 교섭을 할 수도 없는 구조인 것이다.

앞서 교섭 실태에서도 언급하였지만 교원노조 간 갈등이 적지 않아 교섭창구단일화가 쉽지 않았다. 전교조와 한교조 간의 교섭창구단일화 과정에서는 교섭위원배분을 놓고 의견 충돌이 발생하여 교섭이 진행되지 않은 경우가 있었다. 교원노조법 시행령은 교섭위원 선임은 교원노조 간 자율적으로 결정하되 그렇지 않은 경우 조합원수에 비례하여 선임하도록 규정하고 있다. 하지만 전교조와 한교조의 조합원 수 격차가 커 교원노조법 시행령에 따라 조합원 수에 비례하여 선임하게 되면 한교조에 교섭위원이 매우 적게 배정되게 된다. 이에 한교조는 교섭창구단일화 이전에 전교조에게 교섭위원 배정을 1:1로 할 것을 주장했고 전교조는 조합원 수 차이를 이유로 난색을 표하면서 갈등이 발생하여 교섭창구단일화가 쉽게 이루어지지 못하였다. 교섭 개시가 필요했던 전교조 측에서 일부 양보하여 교섭창구단일화가 이루어지긴 했지만 교섭위원 배분에 관한 전교조와 한교조 측의 의견대립은 교섭창구단일화 과정에서 매번 문제로 불거졌다. 이런 가운데 2006년도에 자교조가 설립되면서 교섭창구단일화는 더욱 힘들어졌다. 자교조가 반(反)전교조를 기치로 설립된 노조였던 터라 전교조에 비협조적이었고, 교섭창구단일화 과정에서도 이는 여실히 드러났다. 이로 인해 자교조가 설립된 교섭단위에서는 교섭창구단일화가 이루어지지 않은 곳이

많았고 이로 인해 교섭을 원하는 타 교원노조가 교섭요구조차 하지 못하는 상황이 발생하기도 하였다.

2. 교섭창구단일화 규정 효력 만료 후 개별교섭 상 문제점

현행 노사관계법에서 교원노조법을 제외한 노조법과 공무원노조법은 복수노조가 설립된 교섭단위에 대해서 원칙적으로 교섭창구를 단일화하여 교섭하도록 규정하고 있다. 노조법상 교섭창구단일화 규정의 위헌여부를 판단한 사안에서 헌법재판소⁵⁵⁾는 교섭창구단일화 제도에 대해 “노조법상의 교섭창구단일화제도는 하나의 사업 또는 사업장에 2개 이상의 노동조합이 병존하는 경우 야기될 수 있는 현실적인 문제, 즉 복수의 노동조합이 각각 독자적인 교섭권을 행사할 수 있도록 할 경우 발생할 수 있는 노동조합과 노동조합 상호간의 반목 및 노동조합과 사용자 사이의 갈등, 동일한 사항에 대해 같은 내용의 교섭을 반복하는 데서 비롯되는 교섭효율성의 저하와 교섭비용의 증가, 복수의 단체협약이 체결되는 경우 발생할 수 있는 노무관리상의 어려움, 동일하거나 유사한 내용의 근로를 제공함에도 불구하고 노동조합 소속에 따라 상이한 근로조건의 적용을 받는 데서 발생하는 불합리성 등의 문제를 효과적으로 해결하는 데 그 취지가 있다.”고 보았다. 그리고 “교섭창구단일화제도는 근로조건의 결정권이 있는 사업 또는 사업장 단위에서 복수 노동조합과 사용자 사이의 교섭절차를 일원화하여 효율적이고 안정적인 교섭체계를 구축하고, 소속 노동조합이 어디든 관계없이 조합원들의 근로조건을 통일하고자 하는 데 그 목적이 있는바, 그 목적의 정당성은 인정되고, 교섭창구를 단일화하여 교섭에 임하는 경우 효율적으로 교섭을 할 수 있으며, 통일된 근로조건을 형성할 수 있다는 점”, “교섭창구단일화제도는 노동조합의 교섭력을 담보하여 교섭의 효율성을 높이고 통일적인 근로조건을 형성하기 위한 불가피한 제도라는 점”, “교섭창구단일화를 이루어 교섭에 임하게 되면 효율적이고 안정적인 교섭체계를 구축할 수 있게 됨은 물론, 교섭대표 노동조합이 획득한 협상의 결과를 동일하게 누릴 수 있어 소속 노동조합에 관계없이 조합원들의 근로조건을 통일할 수 있게 됨으로써 얻게 되는 공익은 큰 반면, 이로 인해 발생하는 소수 노동조합의 단체교섭권 제한은 교섭대표 노동조합이 그 지위를 유지하는 기간 동안에 한정되는 잠정적인 것으로, 조합원을 다수 확보하는 경우 차기 교섭대표노동조합이 되어 직접 교섭 당사자가 될 수도 있다는 점에서 그 침해되는 이익

55) 헌재 2012.4.24. 2011헌마338

은 그렇게 크다고 할 수 없다는 점” 등을 이유로 교섭창구단일화제도의 합헌성과 복수노조 하에서의 필요성에 대해 역설한 바 있다.

노조법과 공무원노조법에 따라 일반노조와 공무원노조는 단체교섭에서 교섭창구단일화 원칙을 적용하고 있는데 교원노조만 교섭창구단일화 원칙이 아닌 개별교섭의 형태로 교섭을 진행하게 할 필요성이 따로 보이지 않는다는 점에서 교원노조법에 교섭창구단일화 규정의 신설이 필요하다고 하겠다. 즉, 교원노조법에 기존 교섭창구단일화 규정이 효력을 만료함에도 불구하고 별도의 입법적 조치가 이루어지지 않은 것은 입법불비라고 보여지고 타 법과의 관계 및 교원노사관계의 안정적 정착을 위해 적절한 교섭창구단일화 규정이 신설되어야 할 것이다.

교원노조별 개별교섭을 허용할 경우, 교원들은 소속 노조에 따라 서로 상이한 근무조건의 적용을 받을 가능성이 발생한다. 교원의 근무조건은 대부분 법령 등을 통해 결정되지만 일부 사항은 단체협약을 통해 결정될 수 있다. 각 노조별로 단체협약을 체결하는 경우 단체협약의 내용이 상이할 수 있어 이로 인해 교원 간 근무조건이 달라지는 현상이 발생할 수 있다.

II. 교섭·비교섭 사항 관련 문제점

1. 노·사간 대립으로 인한 교섭 지연

(1) 노·사간 의견 대립

교원노조는 교섭사항을 “노동조합 또는 조합원의 임금, 근무 조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항”이라는 점에는 동의하면서도 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항에 대한 해석은 매우 폭넓게 하고 있다. 따라서 교육정책, 기관의 관리 운영사항이라고 하여도 교원의 지위 향상과 직·간접적으로 관련 있으면 교섭대상으로 삼을 수 있다고 보고 있다.

교육부는 2010년도에 「단체교섭 업무 매뉴얼」을 제작하여 전국 시·도교육청에 배포하였다. 여기서는 교섭사항을 “노동조합 또는 조합원의 임금, 근무 조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항”으로 국한하고 이외의 사항에 대해서는 비교섭사항으로 분류하고 있다. 교섭요구안이 교섭사항으로 판단되기 위해서는 ① 사용자측 교섭당사자가 처리 또는 처분할 수 있는 사항이어야 하고, ② 집단적

성격을 띠어야 하며, ③ 교원의 근무조건 등과 관련이 있어야 한다고 하면서, 교섭 대상 예시로 보수·수당·상여금 등 임금에 관한 사항, 교육·훈련에 관한 사항, 안전보건에 관한 사항, 근로시간·휴게·휴일·휴가에 관한 사항, 후생복지 등 근로조건과 직접 관련 있는 사항, 단체교섭 절차·방법에 관한 사항, 조합 활동 관련 사항, 조합사무실 등 시설편의제공, 교원노조 홍보에 관한 사항 등을 제시하고 있다.

비교섭사항에 대해서는 교원노조법에서 정하고 있는 교섭 사항에 해당하지 않는 사항은 비교섭사항이라고 하면서 그 예시로 교육정책에 관한 사항, 인사권의 행사에 관한 사항, 교육과정에 관한 사항, 기관의 관리·운영 등에 관한 사항, 사립학교에 대한 사항, 제3자에 관한 사항 등을 제시하고 있다.

(2) 단체교섭 기간 지연

교섭·비교섭사항 구분을 놓고 노·사간의 대립이 심했던 2010년도 단체교섭을 살펴보면, 이로 인해 교섭기간이 매우 오래 소요된 것을 알 수 있다. 교육부와 대전 교육청은 예비교섭 단계에서 노·사간에 교섭·비교섭사항에 대한 의견대립이 심해져 본교섭 개최가 계속 지연되자 전교조가 단체교섭응낙가처분을 법원에 신청하기도 하였다. 법에서 명확한 기준을 제시하지 못하다 보니 고용노동부의 행정해석에 의존할 수밖에 없었는데, 이 또한 효력에 한계가 있어 노·사 간의 갈등 종식에는 크게 도움이 되지 못했다. 그리고 교육부가 교섭·비교섭사항 구분에 대한 나름의 기준을 설정하여 단체교섭업무매뉴얼을 시·도에 하달하면서 교섭의제 선정에 관한 대립은 극대화 되었다. 이로 인해 단체교섭은 지연될 수밖에 없었다.

(3) 사·도간 편차 발생

2010년도 이후 교육청과 교원노조 간 단체교섭의 특징은 소위 ‘진보교육감’과 ‘보수교육감’으로 양분되는 교육감의 성향에 따라 교섭 기간에 차이가 있었다는 점이다. 진보교육감의 교육청은 교섭요구에서부터 단체협약 체결까지 1년을 넘지 않은 경우가 많은데 비해 보수교육감의 교육청은 단체교섭 기간이 매우 긴 것을 알 수 있다. 이는 교원노조 측에서 요구한 교섭요구안을 모두 교섭의제로 삼고 교섭을 진행한 진보교육감과 요구안 중 교섭사항만을 골라 교섭에 임하려고 한 보수교육감의 교섭 시각의 차이에서 발생하게 된다. 즉 교섭·비교섭사항에 대한 명확한 기준이

없어 시·도·마다 교육감의 의지에 따라 같은 내용의 요구안이 교섭사항이 되기도 비교섭사항이 되기도 하는 것이다.

2. 공무원노조의 단체교섭과 교원단체의 교섭·협의와의 형평성

(1) 공무원노조법상 교섭·비교섭사항

공무원노조법 제8조 제1항 단서에서는 “법령 등에 따라 국가나 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다.”라고 규정하여 비교섭사항을 명시하고 있으며, 동법 시행령 제4조에서는 비교섭사항이라는 표제 하에 법에서 정하고 있는 비교섭사항을 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 소송(불복신청을 포함한다)에 관한 사항, ⑥ 기관의 관리·운영에 관한 그 밖의 사항으로 구체화하고 있다.

교원의 경우 교원 중 상당수를 차지하는 공립학교 교원은 교육공무원 신분을 가지고 있고, 사립학교 교원은 학교재단에 고용된 자로 공무원 신분이 아닌 일반 근로자와 유사한 지위로 볼 수 있지만 교육이 가지는 공공성과 헌법 및 관계법령에 따라 보장되는 교원의 신분 등에 따르면 공립교원과 크게 차이나지 않은 근로관계를 형성하고 있다는 점에서 공무원에 준하는 취급을 하는 것이 문제될 것은 없다. 그럼에도 불구하고 공무원은 교섭단계에서 비교섭사항이라는 이유로 교섭의제에서 제외되거나 교섭의제로 선정되어 단체협약으로 체결되었다하더라도 공무원노조법 위반을 이유로 시정명령의 대상이 되는데 반해, 교원은 교섭사항만 규정할 뿐 비교섭사항이 규정되어 있지 않아 공무원노조법에서 비교섭사항에 해당하는 사항도 교섭사항이 될 수 있고, 단체협약으로 체결되는 경우 어떠한 제재도 없이 시행된다. 이는 분명 공무원과 교원의 다른 취급이라고 할 수 있어 형평성의 문제가 발생할 수 있다.

(2) 교원지위향상을 위한 특별법상 교섭·협의대상

교원단체는 교원지위향상을 위한 특별법 제11조에 따라 교원의 전문성 신장과

지위향상을 위하여 교육감이나 교육부장관과 교섭·협의를한다. 이는 교원노조법에서 정하고 있는 교원노조의 단체교섭과는 다른 제도로 교원에 대한 예우와 처우를 개선하고 신분보장을 강화함으로써 교원의 지위를 향상시키고 교육발전을 도모하는 것을 목적으로 도입된 제도이다. 교육부장관과 시·도교육감은 교원단체와 매년 1월과 7월 두 차례 교섭·협의를 실시한다. 교원단체와의 교섭·협의를 규율하고 있는 교원지위향상을 위한 특별법은 제12조에서 교육부장관, 시·도교육감 간의 교원지위향상을 위한 교섭·협약에 있어 그 대상을 교원의 처우 개선, 근무조건 및 복지후생과 전문성 신장에 관한 사항으로 한정하면서, 교육과정과 교육기관 및 교육행정기관의 관리·운영에 관한 사항은 교섭·협약의 대상이 될 수 없다고 못 박고 있다. 그리고 교원지위향상을 위한 교섭·협약에 관한 규정 제3조는 법에서 정하고 있는 교섭·협약 사항의 범위를 ① 봉급 및 수당체계의 개선에 관한 사항, ② 근무시간·휴게·휴무 및 휴가등에 관한 사항, ③ 여교원의 보호에 관한 사항, ④ 안전·보건에 관한 사항, ⑤ 교권 신장에 관한 사항, ⑥ 복지·후생에 관한 사항, ⑦ 연구활동 육성 및 지원에 관한 사항, ⑧ 전문성 신장과 연수등에 관한 사항, ⑨ 기타 근무조건에 관한 사항으로 구체화하고 있다.

교원지위향상을 위한 특별법상의 교섭·협약은 교원노조법 시행 이전부터 교원의 지위 및 전문성 향상 등을 목적으로 우리 법에서 교원단체에게 부여한 것으로 교원노조의 단체교섭과 달리 교섭·협약 결과에 대해서는 법적 효과가 부여되지 않는다. 교원지위향상을 위한 특별법상의 교섭·협약이 교원노조의 단체교섭 시행 이전 단계의 전신(前身)의 성격을 갖는다는 점, 그리고 교섭·협약은 별도의 법적 효과도 없음에도 불구하고 그 대상을 엄격히 구분하고 있는데 비해 규범적 효력을 갖는 교원노조법의 단체협약에 대해서는 그 교섭 대상에 제한이 없다고 해석하는 데에는 한계가 있다는 점을 고려하면 교원노조법에도 교원지위향상을 위한 특별법에 준하는 교섭·비교섭 대상이 규율되어야 할 것이다.

제4장 공무원노조 단체교섭 제도 개선방안

제1절 외국입법례의 검토

1. 미국 공무원의 단체교섭

1. 개요

미국에서는, 연방(federal), 주(state), 기초지방자치단체(municipal) 등 정부의 레벨을 불문하고, 공무원의 근무조건결정에 대하여는, 한편에서는 국민 또는 주민의 대표기관인 입법부가 일정한 권한을 보유한다는 원칙이 강력한 헌법상 원리로서 기능하여 왔다. 이는 이른바 주권법리(sovcreignty doctrine)로 대표된다. 이에 따르면 공무원의 사용자는 주권자인 전체 국민으로서, 공무원의 근무조건 결정은 이 국민을 대표하는 입법기관에 의해 이루어져야 한다는 것이다. 다른 한편에서는, 채용, 급여, 승진, 파면, 징계 등의 인사나 대우에 대해 메리트 시스템(merit system)에 기반 객관적 기준과 절차를 정립하는 공무원제도가 1883년 연방공무원법의 제정 이후 연방·주·기초지방자치단체에 보급되어왔다. 이러한 헌법원리와 공무원제도에 기하여 미국에서는 공무원의 근무조건결정에 대해서는 연방, 주를 불문하고 1950년대까지 단체교섭을 인정하지 않았다. 1960년대 이후, 민간부문에 비하여 공무원의 처우개선이 뒤떨어지고 공무원노조의 조직화가 급속하게 진행되어, 연방과 각 주에서 공무원 단체교섭법이 제정되기 시작하였다. 이 과정에서 노사공동결정에 기반 단체교섭원리를 위와 같은 헌법이론이나 공무원제도와 어떻게 조화시키느냐가 문제로 부각되고, 각 주별로 다양한 입법정책이 전개되었다. 특히 단체교섭과 입법부의 근무조건결정 권한과의 관계는 이론적·실제적으로 미국 공무원노사관계제도의 중심적인 문제로 되고 있다.⁵⁶⁾

현재 미국 연방공무원의 노동3권에 대한 일반법이라고 할 수 있는 것은, 1978년 제정된 “연방공무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978: CSRA)”이다. 이 법은 이전까지 대통령령이나 각종 정책들에 의하여 규율되던 공무원 노사관계를 연방차

56) 미국 공무원 노사관계제도에 대한 이 부분의 서술은 노동부, 『공무원노사관계 정책·제도 국제비교 연구』, 2007년 노동부 학술연구용역보고서(연구책임자 : 이승욱), 170쪽에서 인용.

원에서 포괄적으로 규정한 법으로서, 이 법에 따라 원칙적으로 연방공무원은 단결권 및 단체교섭권은 인정되나 파업 등 단체행동권은 인정되지 않고 있다(5 U.S.C. § 7102). 다만 다음과 같은 범주의 자에 대해서는 단결권이 배제되어 있다(5 U.S.C. § 7103).⁵⁷⁾

첫째, 제복업무(uniformed services)에 종사하는 자(5 U.S.C. § 7103 (a)(2)(B)(ii)). 제복업무에 종사하는 자라 함은 군인, 공중보건서비스청(Public Health Service)의 경찰업무종사자 및 해양및항공방위대(National Oceanic and Atmospheric Administration)의 경비원을 말한다(5 U.S.C. § 2101 (3)).

둘째, 감독직 또는 관리직 관리(5 USCS 7103 (a)(2)(B)(iii)). 여기에서 ‘감독직’이라 함은 행정기관에 의해 고용된 개인으로서, 행정기관의 이익을 위하여 근로자를 채용, 지휘, 배치, 승진, 보상, 이동, 휴가, 레이오프, 리콜, 정직, 징계 또는 면직시킬 권한, 고충을 처리할 권한 또는 그러한 조치를 효과적으로 권고할 권한을 가진 자를 말한다. 그러한 권한의 행사는 그 성격상 일상적이나 사무보조적이어서는 안되며 독립된 판단을 할수 있는 것이어야 한다. 소방관이나 간호사가 포함된 단위와 관련하여서는 "감독직"은 그러한 권한을 행사하는 데 고용시간의 대부분을 소요하는 자만을 말한다(5 U.S.C. § 7103 (a)(10)). ‘관리직’이라 함은 행정기관에 의해 고용된 개인으로서, 그 업무와 책임이 행정기관 정책의 형성, 결정 또는 영향을 미칠 수 있는 자를 말한다(5 U.S.C. § 7103 (a)(11)).

셋째, 국무성, 농업성, 상무성 등에서 대외업무에 종사하는 관리 또는 근로자(5 U.S.C. § 7103 (a)(2)(B)(iv)).

넷째, 다음과 같은 기관에 종사하는 모든 자(5 U.S.C. § 7013 (a)(3) (A) 내지 (H)). 즉 일반회계청(the General Accounting Office [Government Accountability Office]), 연방수사국(FBI: Federal Bureau of Investigation), 중앙정보국(CIA: Central Intelligence Agency), 국가안보국(NSA: National Security Agency), 테네시밸리사업청(Tennessee Valley Authority), 연방노동관계국(FLRA: Federal Labor Relations Authority), 연방공무원노동분쟁조정위원회(FSIP: Federal Service Impasses Panel), 대통령경호국이 여기에 속한다.

다섯째, 대통령령에 의하여 다음과 같은 경우에 단결권을 제한할 수 있다(5

57) 단결권이 배제되어 있는 공무원의 범주에 대해서는 노동부, 『공무원노사관계 정책·제도 국제비교 연구』, 190-191쪽.

U.S.C. § 7103 (b)). 대통령이 당해 행정기관 또는 그 하위기관의 주된 업무가 기밀, 방첩(counterintelligence), 수사 또는 국가안보업무라고 판단하는 경우 또는 국가안전상 필요성과 고려에서 당해 행정기관 또는 그 하위기관에 적용될 수 없다고 판단하는 경우 당해 행정기관 전체 또는 일부를 적용제외할 수 있다. 이에 기하여 다수의 집행명령이 내려져 있다. 대표적인 것으로서는 2001년 9/11 사태 이후 법무부의 일부 부서를 단결권에서 적용제외한 2002년 1월 7일의 집행명령 제13252호이다. 2005년 6월 27일 집행명령 제13381호에서는 대외정보안전청(Information Security Oversight Office), 연방의 연구부서, 연구서비스부서, 의회 도서관, 재무부, 국방부, 법무부, 에너지부, 교통부 산하 연방항공관리청(Federal Aviation Administration), 국가긴급사태관리청(Federal Emergency Management Agency)의 전국준비태세국(National Preparedness Directorate), 국방부 산하 국방지도제작소(Defense Mapping Agency Reston Center), 인사관리청(Office of Personnel Management)의 연방조사서비스센터(Center for Federal Investigative Services) 등의 일부 하부기관에 대해 단결권의 적용제외를 규정하고 있다.

여섯째, 2002년 11월 25일 제정된, 국토안보부(Department of Homeland Security)를 설치하는 국토안보부법(Department of Homeland Security Act)에 의해 국토안보부에 근무하는 약 170,000명에 달하는 공무원에 대해 단결권과 단체교섭권을 부인하고 단순한 협의만을 허용하고 있다(5 U.S.C. § 9701).

특기할만한 부분은 연방공무원의 단결권은 헌법상의 권리에 해당하여 보호되지만 단체교섭권 등은 연방정부의 자유재량에 의해 부여되는 법적 권리로 명시되어 있어 단체교섭의 범위와 적용이 교섭단위에 따라 매우 다르게 나타난다는 것이다. 그리고 이 법에 따라 민간부문의 NLRB와 유사한 FLRA (Federal Labor Relations Authority)가 전반적인 연방정부의 노사관계를 총괄한다고 할 수 있다. 그러나 모든 연방정부의 공무원들이 CSRA의 적용을 받는 것은 아니다. 즉 CSRA는 우편노동자, 군인, 연방조사국 (Federal Bureau of Investigation), 중앙정보국 (CIA), 국가 안전기구(National Security Agency)등에는 적용되지 않는다(5 U.S.C, § 7103). 이들에 대해서는 별도의 법률이 적용된다. 예컨대, 우편노동자들에게는 우편재조직법(the Postal Reorganization Act of 1970)이, 외무공무원(Foreign Service employees)은 외무공무원법(the Foreign Service Act of 1980)이 적용되고 있다.

현재 미국 공무원들의 조직현황은 다음과 같다.

<표 IV-1> 미국 공무원 조직현황⁵⁸⁾

	2013					2014				
	전체	노동조합원		단체협약적용		전체	노동조합원		단체협약적용	
		총수	비율	총수	비율		총수	비율	총수	비율
공공 부문	20,429	7,210	35.3	7,900	38.7	20,203	7,218	35.7	7,927	39.2
정부	3,515	932	26.5	1,009	31.2	3,408	939	27.5	1,007	31.0
주	6,353	1,066	30.9	2,144	33.8	6,264	1,086	28.8	2,055	32.8
지방	10,561	4,311	40.8	4,655	44.1	10,532	4,411	41.9	4,799	45.5
민간 부문	108,681	7,318	6.7	8,128	7.5	111,238	7,359	6.6	8,224	7.4



미국 공무원들의 노동조합 결성형태는 공무원들로만 조직될 수도 있고, 민간부문과 혼합적으로 결성되어 있을 수도 있는데, 가장 대표적인 공무원 노동조합은 AFSCME(American Federation of State, County and Municipal Employees)로서 조합

58) 미국 통계청 노동조합조직율 통계자료(
http://www.bls.gov/news.release/union2.t03.htm#union_a03.f.2)

원 수가 약 150만명 정도이다. 민간부문 근로자들과 혼합결성된 노동조합으로는 AFL-CIO(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations)가 가장 대표적이다(조합원 수는 약 1100만명을 상회함). 이외, AFGE(American Federation of Government Employees), SEIU(Service Employees International Union) 등에도 공무원들이 가입되어 있다.

2. 공무원의 정치활동⁵⁹⁾

미국의 연방정부와 주 및 지방정부의 공무원 노조들이 보여주는 노동조합활동은 크게 정치활동과 로비활동으로 대변된다. 정치활동, 로비활동 모두 노조원들의 임금과 복지증진, 근로조건 개선을 위해 널리 이용되는 방법들로서 단체협상의 과정에도 직간접적으로 영향을 미치게 된다.

공무원들의 정치활동은 1993년 개정된 해치법(Hatch Act)에 의해 허용의 범위가 다소 확장된 것으로 보이는데, 이 법의 개정을 통해 대부분의 연방정부 공무원들의 정치활동이 허용되었으나 행정법원, 선관위, 국세청, 국가안보, 치안, 정보관련 부서들의 공무원들에게는 더욱 엄격한 제한이 가해지기도 한다. 개정된 법에 따르면 연방정부 공무원들은 정당원이 될 수 있고 정당 선거자금을 지원할 수 있으며, 투표등록 운동을 지원할 수 있으며, 선거 시 정당 지지 운동이 허용됨. 그러나 그들의 공식적인 지위를 이용하여 선거에 개입할 수는 없으며, 정치 자금을 받거나 내게 할 수 없으며, 정당이 참여하는 선거에 후보자가 될 수 없다.

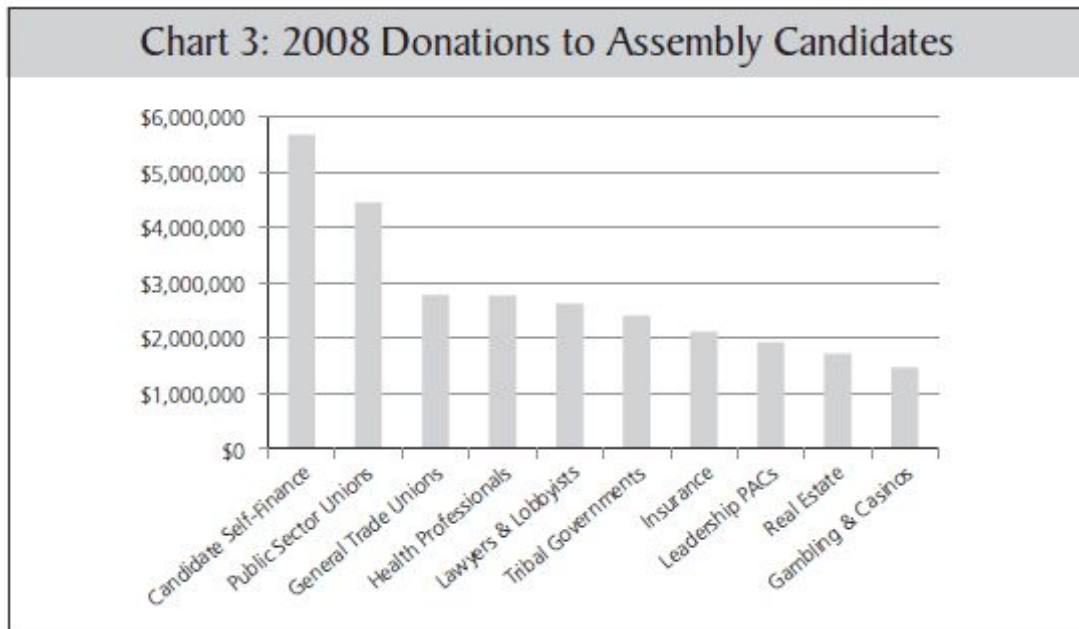
이런 정치활동들을 통해 그동안 노조들은 선거에서 민주당을 지지하거나 정치자금을 지원하는 방식으로 노조원들의 권리증진을 위한 활동을 해 왔다. 특히 대통령 선거, 주지사 선거, 시장 선거 등에서 노조에게 유리한 후보를 지지하기 위해 공식적인 선거자금의 모금과 유세활동 지원 등이 가능해졌으므로 선거를 통한 정치활동의 길이 더욱 넓어진 것으로 보인다.

미국 정치권에서 로비활동은 합법적으로 제도화 되어 있기 때문에 노조에게 있어서도 로비는 정부 정책결정에 영향력을 행사할 수 있는 중요한 활동의 하나로 인식되고 있다. 특히 공무원들의 임금과 복지 등이 정부예산에 의해 결정되며, 단체교섭의 대상에서 제외되기 때문에 예산안의 심의와 의결권을 가진 상하원 의원들을

59) 이부분의 참조 내용을 제외하고 본문의 내용은 중앙공무원교육원, 『2010년 학습용 정책행정사례 : 공무원 노사 협상사례』 (작성자 : 한국행정학회), 2010, 77-78에서 발췌 인용함.

대상으로 한 로비활동이 일상화 되어 있다. 이는 민간부문 노사관계와는 또 다른 공무원 노조가 가지는 특징이라고 할 수 있다.

<표Ⅳ-2> 국회의원 후보들에 대한 기부 현황(2008년)⁶⁰⁾



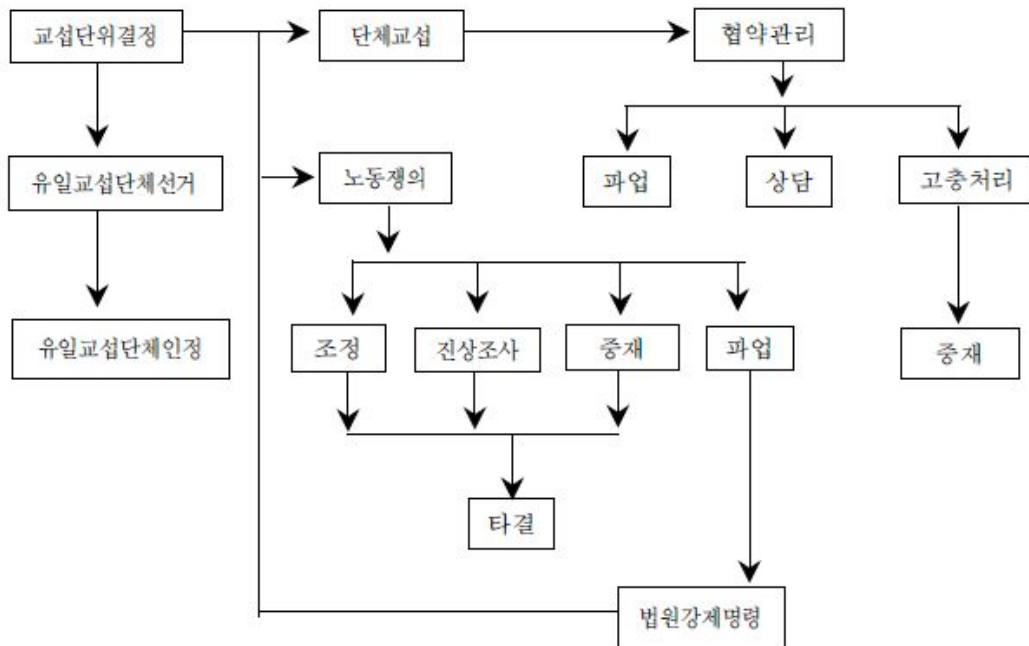
3. 미국 연방공무원의 단체교섭

미국에서 공무원의 근로조건을 결정하는 방법은 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫째 단체교섭을 거치지 않고 정부 당국에 의하여 일방적으로 결정되는 방법, 둘째 단체교섭대표와 사용자의 단체교섭에 의하여 결정되는 방법, 셋째 제3자의 개입에 의한 조정 등을 통해 결정되는 방법이다. 일방적 결정은 법률에 의해 단체교섭이 될 수 없는 사항에 대하여 법이나 행정규칙 등을 통해 정부 당국이 관리자의 고유한 권리로 행하는 것이고, 단체교섭에 의하여 결정하는 방식은 CSRA에 기초하여 단체교섭의 대상이 되는 사항에 대하여 이루어지게 된다.⁶¹⁾

60) http://www.manhattan-institute.org/assets/images/cr_72f3.gif

61) 한국행정연구원, 『공무원단체교섭의 효율적인 운영방안』(연구책임자 : 강여진), 한국행정연구원, 2006, 89-90쪽 참조.

<그림 2> 미국 공무원의 단체교섭 과정⁶²⁾



자료: Kearny & Carneval.(2001: 86).

(1) 단체교섭의 대상

CSRA에 기초하여 단체교섭의 대상은 단체교섭의 대상은 고용조건에 관한 것으로 근로조건에 영향을 미치는 규칙이나 규정 등으로 성립된 인사정책, 관행, 사안들을 의미하지만, 법으로 금지된 정치적 행동에 관한 것, 직제분류에 관한 것 또는 연방법으로 특별히 규정된 문제들은 포함되지 않는다(5 U.S.C. § 7103 (a) (14)). 이 가운데 ‘연방법으로 특별히 규정된 문제’에 공무원의 급여 및 급여인상결정방식이 규정되어 있으므로 공무원의 급여 및 급여인상결정방식은 단체교섭의 대상이 아니다. 연금도 마찬가지이다. 한편 다음과 같은 사항은 경영권(Management rights)으로 정의되어 교섭대상으로부터 제외된다(5 U.S.C. § 7106 (a)).

1) 관리운영사항

62) 한국행정연구원, 『공무원단체교섭의 효율적인 운영방안』, 88쪽의 그림을 재인용.

- 각 기관의 사명(미션), 예산, 조직, 직원 수 및 기관 내의 기밀사항 취급에 관한 사항(이에 따라 정부 또는 기관 소관의 정책도 배제됨).

2) 아래 사항에 대해서는 관련 법률에 위배되지 않는 한 경영권을 인정함.

- 직원의 채용, 배치, 감독, 일시해고(lay-off) 또는 계속고용 및 정직, 해고, 감봉 및 강등 등 징계처분.
- 업무의 배분, 외부위탁 및 기관운영상의 인사 결정.
- 보직 발령시 적정 인사의 선정 및 발령.
- 긴급 상황에서 기관의 고유 임무를 수행하기 위한 일체의 조치.

한편, 다음과 같은 사항에 대해서는 단체교섭을 할 수 있다고 정하고 있다(5 U.S.C. § 7106 (b)). 임의교섭사항이라고 할 수 있다.

- 1) 조직의 소단위조직, 특정 프로젝트 또는 직위에 배정되는 직원의 수, 유형, 등급에 관한 사항 및 기술 등 업무 수행방식에 관한 사항.
- 2) 위 경영권 조항과 관련된 경영진의 권한 행사에 있어서 경영진이 준수해야 할 절차에 관한 사항.
- 3) 위 경영진의 권한 행사에 따라 불이익을 받는 직원을 위한 후속 조치(고충 처리).

위와 같은 단체교섭사항들은 1962년 케네디 대통령의 대통령령(executive order) 10988에서 고용조건과 관련된 몇몇 사안만을 단체교섭의 대상으로 정하였던 것에 비하여 이후의 개정된 법들은 단체교섭의 범위를 부분적으로 확대시켜 온 것으로 보이지만, 연방정부 공무원단체교섭의 범위는 매우 제한되어 있다고 할 수 있다. 특히 법제화된 교섭사항과 관련하여 문제가 되는 것은 행정부서의 규정이나 법규가 단체교섭의 대상이 될 수 있는가하는 것인데, 이에 대하여 CSRA는 우선 행정청과의 단체교섭에 종사하는 노동조합이 당해 행정청의 피용자의 과반수를 포함한 교섭 단위에서의 교섭대표인 경우에는 당해 행정청 자신이 제정한 규칙에서 정한 사항에

대해서는 성실교섭의무가 미치지만, 당해 조합이 당해 행정청의 피용자의 과반수에 미치지 않는 피용자로 구성된 교섭단위의 대표인 경우에는 당해 행정청이 제정하는 규칙 등에 대해서도 행정청이 그것을 유지할 “부득이한 필요성”(compelling need)이 있다고 주장하는 한 성실교섭의무는 미치지 않고, 다만 연방노사관계청(FLRA: Federal Labor Relations Authority)이 조합의 신청에 의해 당국이 주장하는 “부득이한 필요성”의 존재를 부정하는 판정을 한 경우에 비로소 성실교섭의무가 미친다고 규정하고 있다(5 U.S.C. § 7117 (a), (b)).

(2) 단체교섭단위의 결정

단체교섭단위라는 것은 정부 당국과 교섭을 하는 노동조합에 의하여 대표되는, 공통의 이익을 가진 근로자 집단을 의미한다. 이것은, 교섭단위 내 포함되어 있건 아니건 간에, 정부 당국에서의 근로자의 지위에 달려있다. 여기에서 두 가지의 구분된 집단이 존재할 수 있는데, ‘교섭단위원’(Bargaining unit members)과 ‘교섭단위근로자’(Bargaining unit employees)가 그것이다. 교섭단위원이란 노동조합원이 노동조합에 조합비를 내는 근로자인 동안 일정한 교섭단위에 포섭되는 지위를 가진 근로자를 의미하고, 교섭단위근로자는 지역노동조합에 가입하여 조합비를 내고 있거나 또는 노동조합에 가입하지 않기로 결정한 근로자를 의미한다. 즉 교섭단위원은 단체교섭의 교섭단위에 직접 포함된 노동조합의 근로자를 의미하는 것이고, 교섭단위근로자는 교섭단위 단체교섭의 결과에 따라 단체협약의 적용을 받게 되는 근로자를 의미하는 것으로 이해하면 될 듯하다. 이러한 구분은 미국의 단체교섭제도가 교섭대표제방식을 채택하고 있기 때문이다. 교섭대표의 지위는 교섭단위에 속한 근로자의 다수결지지로 결정되고, 교섭대표는 자신이 대표하는 구성원들의 권리와 의무를 창설하거나 폐지하는 결정에서 국회의원과 같은 지위에서 재량권한을 갖는다고 한다. 그러므로 교섭대표는 단체교섭에서 노동조합이 아닌, 해당 교섭단위 내 모든 근로자들에 대한 대표로서의 지위를 갖게 된다(5 U.S.C. § 7114(a)).

교섭단위의 적절성은 FLRA가 결정을 하게 되는데, 다만 교섭단위에 “기밀, 방첩, 수사 또는 국가안전에 직접 영향을 미치는 보안업무에 종사하는 근로자”를 포함하는 경우 해당 교섭단위를 적절한 것으로 결정해서는 안된다는 것이 CSRA에서 규정되고 있다(5 U.S.C. § 7112(b)(6)). 일반적으로 FLRA가 교섭단위가 적절함을 결정한 이후 근로자 또는 지위에 관한 의문이 있을 경우, 노동조합 또는 정부 당국은 해

당 근로자 또는 지위가 교섭단위로부터 배제되거나 교섭단위에 포함된다는 것에 관한 진정을 FLRA에 제기할 수 있다.

한편 대통령은 정부 당국이나 관할 부처가 기밀, 방첩, 수사 또는 국가적 안전에 관한 업무에 관한 1차적 기능을 갖는 경우 해당 당국 또는 부처로부터 단체교섭권을 박탈하고 국가안전에 대한 요구와 고려에 따라 어느 정도 CSRA상의 노동관계조항이 적용되지 않을 수 있도록 할 권한을 갖는다(5 U.S.C. § 7103(b)(1)).

□ 참조 : 연방노동관계청(FLRA: Federal Labor Relations Authority)

1) 조직

■FLRA는 CSRA상의 규정에 대하여 관할권을 갖는 행정기구임. CSRA상의 교섭단위 결정, 배타적 교섭단체의 선거 감독, 부당노동행위구제, 규정의 제정, 중재재정의 판단 등 연방의 공공노동관계에 관한 제반 업무를 담당함(5 U.S.C. 7105). CSRA가 제정되기 이전의 대통령령에서는 그러한 업무를 정부 당국 내에 설치된 위원회에서 담당하였지만 이후 별도의 행정기구인 FLRA가 담당하게 됨.

■FLRA는 연방노동관계법상의 규율을 관할하는 NLRB(National Labor Relations Board)와 유사함. 즉 연방공무원노사관계에 관한 정책과 지침을 수립하고 CSRA에 따른 분쟁 해결을 담당하고 있음. FLRA는 대통령이 상원의 동의를 받아 임명하는 3명의 위원으로 구성됨. 각 위원의 임기는 5년이며, 업무상의 비효율성, 태만, 부정행위만을 이유로 통지 및 청문절차를 거쳐서 해임될 수 있음. 위원 중 2명이 동일한 정당 소속이어서는 안됨(5 U.S.C. §7104(a)(b)).

■FLRA의 조직으로는 구성원인 위원들 이외에 그 위원회의 소속으로 사무총장(General Counsel)이 있음. 사무총장은 대통령이 상원의 동의를 얻어 5년 임기로 임명함. 그러나 사무총장은 대통령에 의해 언제든지 해임될 수 있음(5 U.S.C. § 7104(f)).

2) 기능

■FLRA는 크게 두 가지 기능을 하고 있음. 하나는 교섭대표의 선출절차를 관장하는 것이고 다른 하나는 부당노동행위구제신청을 결정하는 것임.

■FLRA는 배타적 교섭대표선거와 관련되는 절차를 관장하고, 배타적 교섭대표로 선출된 노조에 대해 인준을 행함. 이와 관련되는 분쟁에 대한 관할권도 가짐. 이와 관련하여 FLRA는 적정교섭단위를 결정하며, 대표선거를 관장하고, 법 제7113조에 따른 전국협의권(national consultation right) 인정의 기준을 설정하고 관련 쟁점을 결정함(5 U.S.C. § 7105).

■FLRA에서 담당하는 부당노동행위 구제절차는 민간부문에서 NLRA상의 NLRB가 담당하는 부당노동행위 구제절차와 유사함. FLRA에 노동조합이나 정부기관의 부당노동행위의 구제신청이 이루어지면 사무총장이 그 신청에 대하여 조사하여 부당노동행위가 인정되는 경우에는 FLRA의 본회의에 회부함. FLRA는 부당노동행위의 제소를 판정하여 부당노동행위가 인정되는 경우에 구제명령을 내림(5 U.S.C. §7118). FLRA는 부당노동행위의 판정 업무를 지역사무소의 행정심판관(administrative law judge, ALJ)에게 위임할 수 있도록 되어 있음. 따라서 현실적으로는 노사 당사자들은 부당노동행위의 구제를 지역사무소에 신청하고, 행정심판관이 판정을 내리며, 그 판정에 대하여 불복하는 경우에 중앙의 FLRA에 재심사를 신청하는 방식으로 진행됨(5 U.S.C. §7105(e)(2), (f)).

(3) 연방공무원 단체교섭제도⁶³⁾

연방공무원단체교섭제도는 연방공무원의 단결권 및 단체교섭권을 인정하여 배타적 교섭대표제도를 전제로 노사 쌍방의 성실교섭의무를 설정하고 이를 부당노동행위절차로 담보한다는 구조를 채택하고 있다. 성실교섭의무가 매우 상세하게 규정되어 있다.⁶⁴⁾

사용자가 성실교섭의무를 부담하기 위해서는 노조는 FLRA에 의해 대표권의 배타적 승인을 받거나 전국적 협의권을 인정받아야 한다.

배타적 승인(Exclusive Recognition of Labor Organizations: 5 U.S.C. §7111)제도는, 비밀투표에 의하여 적정한 단위내의 과반수의 공무원을 대표하고 있는 것으로 인정되는 노동단체에 대하여 FLRA가 행하는 배타적 대표권의 승인을 의미한다. 해당노동단체는 그 단위 내에서 당국과 교섭하고 단체협약을 체결할 권리를 가지는 유일한 노동단체로 된다. 배타적 승인을 요청하는 노동단체는 FLRA 및 당국에 대하여 그 임원 및 대표자의 명부, 규약 및 내규의 사본과 함께 그 목적을 나타내는 문서를 제출해야 한다. 배타적승인을 받은 노동단체는 그 단위내의 전체 공무원을 위하여 활동하고, 전체 공무원에게 적용되는 협약을 체결할 자격을 가지고, 또 전체 공무원의 이익을 대표할 책임을 진다. 당국과 배타적 교섭대표는 성실하게 교섭을 행할 의무를 부담하고, 양자의 협약은 관계행정기관의 장의 승인을 필요로 한다.

특이한 점은 단체협약에 법적 구속력이 인정되지 않는다는 점이다. 판례는 연방공무원개혁법은 민간부문의 노동법인 NLRA 제301조⁶⁵⁾와 같은, 법원에 협약이행을

63) 노동부, 『공무원노사관계 정책·제도 국제비교 연구』, 191쪽 이하에서 인용함.

64) 법에서는 “‘단체교섭’이라 함은 피용자에게 영향을 주는 근로조건에 대하여 합의를 달성하기 위한 성실한 노력을 행하고, 합리적인 시기에 회합하여 협의하고 교섭하는 것 및 달성한 단체교섭의 합의를 어느 당사자의 요구에 의해 서면으로 하는 것을 내용으로 하는, 행정청의 대표와 당해 행정청내의 적정교섭단위의 피용자의 배타적 대표 사이의 상호간의 의무의 수행을 말한다. 다만 본항의 위 의무는 어느 당사자에 대해서도 제안에 동의하거나 양보할 것을 강제하는 것은 아니다”고 규정하고 있다(5 U.S.C. § 7103 (12)), 또 다음의 규정을 두고 있다. (5 U.S.C. § 7114 (b)).

“(b) 행정청과 배타적 교섭대표의 (a)에 따른 성실교섭의무는 다음의 의무를 포함한다.

- (1) 단체협약의 체결에 이를 수 있도록 진지한 의사를 가지고 교섭에 임할 것
- (2) 교섭에 있어서 모든 근로조건에 대하여 논의하고 교섭하기 위한 충분한 권한을 가진 대표자에게 대표시키도록 할 것
- (3) 적당한 시간에 편리한 장소에서 필요한 횟수를 회합하고 불필요한 지연을 피할 것
- (4) 행정청측에서는 관련된 배타적 대표 또는 그 권한있는 대표자에 대하여 그 청구에 의해 법이 금지하지 않는 한 (A)당해 기관이 사업의 정규과정에서 통상 보유하고 있고, (B)단체교섭의 범위 내의 사항에 관한 충분하고 적절한 논의, 이해 및 교섭을 위하여 합리적으로 보아 유용하고 필요하며, (C) 단체교섭에 관하여 관리자 또는 감독자에게 부여된 안내, 조언, 지도 또는 훈련에 해당하지 않은, 데이터를 제공할 것
- (5) 합의에 도달한 경우는 교섭의 일방 당사자의 청구에 의해 합의된 조항을 표현한 서면을 작성하고 그 협약을 실시하기에 필요한 조치를 취하도록 할 것”

청구할 수 있는 조항이 결여되어 있기 때문에 법원에 대하여 직접적으로 단체협약의 이행을 소구할 수 없고, FLRA에 대하여 부당노동행위구제신청을 하거나 단체협약상 고충처리조항을 적용하는 수밖에 없다고 판단하고 있다.

이러한 단체교섭과는 달리, 과반수의 지지를 받지 못한 노동조합에 대해서는 협의권을 인정하는 경우가 있다. 즉, 교섭단위내의 공공부문 근로자의 투표에 의해 과반수의 지지를 받는 배타적 교섭대표가 당해 정부기관에 대하여는 존재하지 않는 경우에 FLRA가 설정한 기준에 합치하며 당해 정부기관의 근로자의 상당한 수(substantial numbers)를 대표하는 노동조합에게는 당해 정부기관에 의해 전국적 협의권(national consultation right)이 부여된다(5 U.S.C. § 7113). 전국적 협의권한이 인정되는 노동조합은 ① 정부기관이 근로조건의 상당한 변경을 제안하려는 경우에 그것에 관한 정보를 제공받을 수 있으며, ② 제안된 변경에 관하여 입장이나 권고를 합리적인 시간 내에 제출할 수 있는 기회가 부여된다. 정부기관은 ① 그 문제에 관해 최종적인 결정을 내리기 이전에 위의 제출된 입장이나 권고를 고려하여야 하며, ② 그 문제에 관한 정부기관의 최종적인 결정의 이유를 당해 노동조합에게 서면으로 고지하여야 한다.

65) NLRA 제301조 (a) 이 법에서 정의된 통상에 영향을 미치는 산업에 있어서 사용자와 근로자를 대표하는 노동조합 간의 또는 그와 같은 노동조합 상호간의 협약위반(violation of contracts)에 관한 소송은 청구금액의 액수 또는 당사자의 주적(州籍)에 관계없이 당사자에 대하여 관할권을 가지는 미합중국 지방법원에 제기할 수 있다.

(b) 이 법에서 정의된 통상에 영향을 미치는 산업에 있어서 근로자를 대표하는 모든 노동조합과, 이 법에서 정의된 통상에 영향을 미치는 활동에 종사하는 사용자는 그 대리인(agents)의 행위에 의해 구속된다. 그와 같은 노동조합은 미합중국 법원에서 그 자체가 법주체로서 또는 그것이 대표하는 근로자를 위하여 소송을 할 수 있고, 소송의 대상이 될 수 있다. 미합중국 지방법원에 있어서 노동조합에 대한 모든 금전판결은 법주체인 노동조합 또는 그 자산에 대하여만 집행할 수 있으며, 조합원 또는 그 자산에 대하여 집행하여서는 아니된다.

□ 참조 : 미국 공무원 단체교섭과 FLRA

배타적 교섭대표에 의한 단체교섭 방식은 미국의 공무원 단체교섭이나 일반 근로자들의 단체교섭이나 동일하다고 할 수 있다. 다만, 배타적 교섭대표를 선출함에 있어 민간부문에서는 사용자에게 의한 자발적 승인(reconition) 방법과 연방노동관계위원회(NLRB)에 의한 인준(certification) 방법 두 가지가 있지만,⁶⁶⁾ 공무원들에게는 사용자에게 의한 자발적 승인 방법이 없다. 다시 말해, 민간부문에서는 우선 일정한 교섭단위를 정하고 그 단위에서 노조의 다수결 지위가 확보되고, 사용자가 그 교섭단위의 교섭대표성에 이의를 제기하지 않고 교섭에 임하는 경우에는 단체교섭이 이루어지는 것이다. 이를 사용자의 자발적 승인에 의한 단체교섭이라고 한다. 그러나 공무원들의 단체교섭에서는 이러한 자발적 승인에 의한 단체교섭이 현실적으로 존재하기 힘들기 때문에(사용자의 특수성으로 인한) FLRA가 교섭지위를 확인해 주면 정부 당국은 해당 교섭대표를 반드시 인준하는 수밖에 없는 것이다. 그러므로 FLRA는 미국 연방 공무원의 단체교섭에서 매우 중요한 역할을 담당하게 되는 것이다.

4. 미국 주/지방 정부의 단체교섭

미국의 주정부와 지방정부의 경우에는 1959년 위스콘신주가 공무원의 단체교섭에 관한 법률을 통과시킨 후, 많은 주정부가 이에 따르고 있다. 그러나 각 지방정부마다 단체교섭에 관한 법률의 내용과 형태는 상이하여서, 법률적 측면에서 미국 공무원의 단체교섭을 일반화시킨다는 것은 불가능하다.⁶⁷⁾ 다만, 주정부와 지방정부의 노사관계에 영향을 주는 연방 법률들은 민권법, 고용평등법, 연령차별금지법, 산업안전보건법, 퇴직소득보장법, 사회보장법, 근로기준법, 장애인차별금지법, 가족과 의료휴가법 등을 들 수 있으며 주 및 지방정부 공무원들은 이러한 법률들에 의해 노사관계에서 기본적인 노동권을 보장받는다고 할 수 있다.⁶⁸⁾

66) 일반적인 미국 근로자들의 단체교섭과 배타적교섭대표제도에 대해서는 이승욱, 『미국 교섭대표노동조합 결정의 법리와 실제』, 이화여자대학교 출판부, 2014를 참조할 수 있다.

67) 각 주 공무원의 단체교섭법제 등에 대해서는 <http://www.afscme.org/news/publications/for-leaders/public-sector-collective-bargaining-laws> 참조할 수 있다.

68) 한국행정연구원, 『공무원단체교섭의 효율적인 운영방안』, 93-94쪽 참조.

<표Ⅳ-3> 각 주별 노동3권 보장 현황⁶⁹⁾

69) 강현주, “미국 공공부문 근로자의 근로삼권 보장법리와 대안적 분쟁해결절차”, 『노동정책연구』 제11권 제4호, 한국노동연구원, 2011, p.114.

	단결권	단체교섭권	단체행동권	비고
알래스카, 하와이, 일리노이, 미네소타, 오하이오, 오레건, 펜실베이니아, 위스콘신	○	○	○ *제한된 파업권 *‘법령’에 의한 허용	*PELRA에 의한 규율
캘리포니아	○	○	○ *제한된 파업권 *판례법에 의한 허용	*PELRA 및 판례법에 의한 규율
콜로라도, 루이지애나, 아이다호(소방관)	○	○ *판례법에 의한 허용	○ *제한된 파업권 *판례법에 의한 허용	*PELRA의 부재 및 판례법에 의한 규율
코네티컷, 델라웨어, 콜롬비아특별구, 플로리다, 아이오와, 칸사스, 메인, 매릴랜드, 메사추세츠, 미시간, 미주리, 몬타나, 네브라스카, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴멕시코, 뉴욕, 로드아일랜드, 싸우스다코타, 벌몬트, 워싱턴, 와이오밍	○	○	× *법령에 의한 금지	*PELRA 및 판례법에 의한 규율
조지아, 아이다호(기타), 인디애나, 켄터키, 네바다, 오클라호마, 테네스, 텍사스 * 교사, 상하수도 직원, 운송근로자, 경찰 또는 소방관	○	○ *사용자의 선택에 따른 단체교섭 허용(판례법에 의한 허용)	×	*PELRA의 부재
알라바마, 미시시피, 버지니아, 노스 &싸우스캐롤라이나	○	× *법령에 의한 금지	×	*PELRA의 부재 *별도 단체교섭법령
아리조나, 알칸사스, 유타, 웨스터버지니아, 노스다코타	○	× *판례법에 의한 금지	× *판례법에 의한 금지	*PELRA의 부재

※ PELAR=public employment labor relations acts

위 표에서 알 수 있는 바와 같이 단체교섭권을 법으로 인정하지 않는 주도 있고, 법으로 금지된 것은 아니지만 판례에 기초하여 인정하지 않는 주도 있다. 이런 주의 경우 주 공무원의 근로조건은 주 법 또는 조례의 형태로 이루어지게 될 것이다. 그러나 대부분의 주에서는 주 공무원에 대하여 단결권과 함께 단체교섭권을 인정하고 있고, 단체교섭법을 제정하고 있기도 한데, 대체로 민간부문과 거의 동일하게 유지하고 있는 것으로 보인다.

(1) 공통적 내용⁷⁰⁾

미국 민간부문의 단체교섭제도는 1935년 와그너법(전국노동관계법) 이후, 단체교섭에 관하여는 배타적 교섭대표제도를 기본적인 틀로서 운영되어 왔다. 배타적 교섭대표제도는 적절한 교섭단위에 소속하는 근로자의 과반수의 지지를 받은 노동조합이 그 교섭단위의 전체 근로자를 위하여 배타적인 교섭권을 취득하는 것을⁷¹⁾ 기본으로 하고 있다. 여기에서 사용자는 배타적 교섭대표 조합에 대하여 또 그 조합에 대하여만⁷²⁾ 근로조건 등에 대해 성실교섭의무를 부담함과 동시에 대표자에 대하여 노사관계의 운영상 매우 광범위한 교섭의무를 부과하고 있다. 예컨대 사용자가 어떤 근로조건을 변경을 계획하는 경우, 사용자는 교섭대표조합의 요구가 없는 경우에도 항상 교섭대표노조와 단체교섭을 하여야 하고, 교섭을 행하지 않고 근로조건을 일방적으로 변경하면 성실교섭의무위반의 부당노동행위로 된다.⁷³⁾ 반면, 배타적 교섭대표도 사용자에게 대하여 동일한 성실교섭의무를 부담함⁷⁴⁾과 동시에, 교섭단위 내의 전체 근로자의 이익을 조합원인지 여부와 관계없이 공정하게 대표하여야 할 공정대표의무를 부담한다.⁷⁵⁾ 이와 같은 단체교섭제도는 미국 노사관계의 핵심적인 제도로 확고히 자리잡고 있다. 여기에서 1950년대 말부터 진행된 공무원노사관계의 제도화에 있어서도 이 근간을 당연한 전제로 하여 교섭제도가 구축되어 왔다.

70) 노동부, 『공무원노사관계 정책·제도 국제비교 연구』, 199쪽 이하에서 인용함. 각주 15) 내지 23)은 원문 각주임. 다만 필요한 경우 일부 용어를 수정함.

71) “단체교섭을 위한 적절한 단위에서의 근로자의 과반수에 의해 단체교섭을 위하여 지명되거나 또는 선정된 대표는 임금율, 임금, 근로시간 또는 기타의 근로조건에 관한 단체교섭의 목적상 당해 단위의 모든 근로자의 배타적 대표로 된다”(전국노동관계법 제9조 (a)).

72) 사용자가 배타적 교섭대표 이외의 조합이나 근로자 개인과 교섭을 행하는 것은 그 자체로 성실교섭의무위반의 부당노동행위로 된다. J. I. Case Co. v. NLRB, 321 U.S. 332 (1944).

73) NLRB v. Crompton-Highland Mills, 337 U.S. 217 (1949); NLRB v. Katz, 369 U.S. 736 (1962).

74) NLRA Sec.8 (b)(3).

75) Steele v. Louisville, 323 U.S. 192 (1944); Ford Motor Co. v. Huffman, 345 U.S. 330 (1953); Conley v. Gibson, 355 U.S. 41 (1957).

이리하여, 각 주의 공무원 단체교섭법에서는 민간부문의 전국노동관계법과 마찬가지로 우선 공무원의 단결할 권리, 임금·근로시간 기타의 고용조건에 대해 공무원이 선정한 대표자를 통하여 단체교섭을 할 권리 및 단체교섭 기타의 상호 원조를 위하여 단체행동을 할 권리⁷⁶⁾가 포함되어 있다. 예컨대 코네티컷주 공무원노사관계법에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

“노동조합이 주 노동관계위원회에 의해 적정교섭단위에서의 공무원의 과반수를 대표하고 있다고 인준된 경우 또는 자치체 사용자의 장에 의해 이를 승인받은 경우에는 그 조합은 당해 교섭단위의 공무원의 배타적 교섭대표권을 가진다. 교섭대표조합은 이러한 공무원의 이익을 차별 없이 그리고 조합원 자격의 유무를 불문하고 옹호할 의무를 부담한다.”⁷⁷⁾

이러한 배타적 교섭대표제의 기본틀에서 출발하여, 공적 사용자와 교섭대표조합 쌍방의 단체교섭의무가 제도화되어 있다. 교섭의무의 내용으로서는 통상적으로 민간부문의 전국노동관계법의 규정과 유사한 다음과 같은 규정을 두고 있다.

“단체교섭이라 함은 임금·근로시간 및 기타의 고용조건 또는 협약의 교섭 내지는 협약 하에서 발생하는 모든 문제에 대하여 합리적인 시간에 회합하고, 성실하게 협의를 행할 공적 사용자 및 공무원대표의 상호의 의무의 이행 및 이 협의의 결과 성립한 합의를 서면으로 하는 것을 말한다. 다만, 위의 의무는 어떤 당사자에 대하여도 상대방의 제안에 동의할 것을 강제하거나 양보를 하는 것을 의무로 하여서는 안된다.”⁷⁸⁾

이와 같이 당국, 조합 쌍방의 성실교섭의무 및 성립한 합의를 서면의 협약으로 할 의무는 민간부문과 마찬가지로 부당노동행위절차에 의해 강제된다. 즉 공무원

76) 다만 파업권은 다르다. 뒤에서 보는 바와 같이 다수의 단체교섭법은 파업금지조항을 두고 있거나 또는 코먼 로상의 파업금지법리를 계승하고 있다.

77) 코네티컷주의 자치체공무원관계법의 규정. Municipal Employee Relations Act (P.A. 159, L. 1965), sec. 7-468 (b), (c).

78) 펜실베이니아주의 공무원관계법상의 규정. Public Employee Relations Act (Act 195, L. 1970), sec. 701.

노사관계법은 거의 일치하여 공적 사용자 및 노동조합의 일정한 행위⁷⁹⁾를 “부당노동행위”(unfair labor practice) 또는 “금지된 행위”(prohibited practice)로서 열거하고, 이러한 행위에 대해서는 주의 노동위원회 또는 공적 고용관계위원회가 심문절차를 거친 뒤 중지명령 기타의 명령을 발할 수 있도록 하고 있다. 그리고 교섭의무의 위반은 노사 쌍방에 대해 부당노동행위의 하나로서 규정되어 있고, 사실관계에 따라 구체적인 교섭명령이 내려지는 틀로 되어 있다. 나아가, 성실교섭의무를 다하여도 단체교섭이 결렬된 경우의 분쟁해결절차에 대해서는 파업금지를 전제로 한 절차를 설정하는 다수의 입법정책과, 일정 한도에서 파업권의 행사를 인정하는 소수의 입법정책이 존재한다. 뒤에서 보는 바와 같이 파업금지를 전제로 한 경우의 단체교섭 교착상태 타개절차 (impasse procedure)로는, 거의 일치하여 조정(mediation) 및 권고부 사실조사(fact-finding with recommendation)의 절차가 채용되어 있고, 다수의 주에서 강제중재절차가 설정되어 있다. 이에 대하여 제한부 파업권을 인정하는 입법정책에서는, 단체교섭교착상태가 조정이나 권고부 사실조사를 거쳐도 해결되지 않는 경우에는 파업을 허용하되, 다만 이 파업이 “공공의 건강, 안전 또는 복지”에 대해 “명백하고도 현존하는 위험 또는 위협”을 발생시키는 단계에서 금지명령, 즉 injunction에 의해 금지된다. 이때에도 강제중재와 같은 분쟁의 강제적 해결절차는 준비되어 있는 경우가 대부분이다.

(2) 단체협약에 대한 취급⁸⁰⁾

79) 예컨대 코네티컷주의 자치체공무원관계법에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

sec.7-740. 사용자 및 노동조합의 금지되는 행위

(a) 자치체 사용자 또는 그 대리인은 다음의 행위를 할 수 없다.

(1) sec.7-468에서 보장하는 공무원의 권리(법, 공무원의 단결할 권리, 스스로 선정한 대표를 통하여 단체교섭을 할 권리 및 단체교섭 기타 상호원조를 위하여 단체행동에 종사할 권리)의 행사에 대하여 간섭, 억제 또는 협박을 하는 것

(2) 어떠한 노동조합에 대해서든 그 결성, 존속 또는 운영을 지배하거나 또는 이에 개입하는 것

(3) 공무원이 sec. 7-467-sec. 7-477의 규정에 의해 선서공술서, 신청서 또는 신청서에 서명한 것 또는 정보를 제공하거나 증언을 행한 것을 이유로 그 자를 해고 기타 차별적으로 취급하는 것

(4) 위의 규정에 따른 적정한 교섭단위에서의 공무원의 배타적 교섭대표로서 (주노동위원회에 의해) 인준받은 노동조합과 성실하게 단체교섭하는 것을 거부하는 것

(5) 위 규정에 따른 적정한 교섭단위에서의 공무원의 배타적 교섭대표로서 인준받은 노동조합의 대표자와 고충을 논의하는 것을 거부하는 것

(b) 노동조합 또는 그 대리인은 다음과 같은 행위를 할 수 없다.

(1) (A) 공무원에 대하여 sec. 7-468에서 정한 권리의 행사에 대해 억제 또는 강박을 행하는 것 및 (B) 자치체사용자가 단체교섭 또는 고충의 조정을 위하여 그 대표자를 선정하는 것에 대하여 억제 또는 강압을 행하는 것

(2) 당해 조합이 sec. 7-467-sec.7-477의 규정에 따른 적정교섭단위의 공무원의 배타적 교섭대표로서 인준받은 조합인 경우에는 그 조합이 자치체사용자와 성실하게 단체교섭하는 것을 거부하는 것

80) 노동부, 『공무원노사관계 정책·제도 국제비교 연구』, 201쪽 이하에서 인용함. 각주 25) 내지 45)는 원문 각주임.

이상과 같이 공무원노사관계법제의 단체교섭제도에 상당한 공통성이 있다고 하여도, 단체교섭의 결과 체결된 협정(협약)을 어떻게 취급하는가, 특히 입법부의 예산 결정권한이나 기존의 법령과의 관계에서 어떠한 법적 효력을 부여하는가에 대해서는 다양한 입법정책이 존재하고 있다. 대개 다음과 같은 세 가지 유형으로 나눌 수 있다.⁸¹⁾

1) 입법기관의 승인을 조건으로 효력을 부여하는 유형

첫째 유형은, 단체교섭의 당사자가 교섭의 결과 체결한 협정을 모두 각서(memorandum of agreement)로 하고, 이를 일정 기간 내에 입법기관에 부의하고, 그 승인 및 협정실시에 필요한 예산의 할당이나 법령의 제정·개폐를 입법기관에서 받도록 하는 입법례이다. 여기에서 각서는 입법기관의 승인이 있어야 비로소 단체협약으로서의 효력을 발생한다. 입법부의 승인을 받지 못한 각서는 아무런 효력도 부여되지 않고, 교섭당사자인 당국 및 조합은 교섭을 재개하여 새로운 협약을 체결하여야 한다.

이러한 유형에 속하는 전형적인 입법례는 캘리포니아주의 자치체 공무원을 위한 단체교섭법이다. 여기에서는 당사자간의 양해각서(a written memorandum of understanding)는 “통치기관”(governing body, 자치체에서의 다양한 입법기관을 포함)에 제출하고, 그 결정을 기다려야 하는 것으로 되어 있다.⁸²⁾ 그러나 이 유형에 속하는 입법례는 이러한 전형적인 모습보다는 변용된 사례가 더 많다. 예컨대 캘리포니아주의 주 공무원 단체교섭 입법은 교섭상의 합의는 각서로 작성하도록 하고 있으

81) 다만 모든 공무원단체교섭법이 협약의 법적 취급을 명시적으로 정하는 것은 아니다. 교섭당사자에 대하여 단체교섭의무의 한 내용으로서, 성립한 합의를 서면으로 할 의무를 부과하면서 그와 같은 협정의 법적 효력에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않은 입법도 많다. 이와 같은 입법은 일부 공무원을 위한 비교적 간단한 단체교섭법에서 많이 보인다(예컨대 알라바마주의 소방관에 관한 단체교섭법 Title 37, Ch. 8, Art. 7, sec. 450 I 3 (H.B. 146, L. 1967), 유타주의 소방관에 관한 단체교섭법 sec. 34-20a-1 ff. (S.B. 190, L. 1975). 일반적인 공무원단체교섭법에서의 이와 같은 예로서는, 미시간주의 공적 고용관계법(Public Employment Relations Act (Act. 336, L. 1947 as amended by H.B. 2953, L. 1965) sec. 423.201. ff.), 메인주의 자치체공무원관계법(sec. 961. ff (Ch. 424, L. 1969) 등. 다만 미시간주의 위 입법에 대해서는 공적 사용자와 조합간의 협정의 효력은 다음의 두 번째 유형에 속한다고 볼 수 있다.

82) Municipal Employee Bargaining Act (ch. 1964, L. 1961), sec. 3505.1. 같은 규정을 가지고 있는 것. 캔사스주 sec. 75-4331. (S.B. 333, L. 1971). 사우스 다코타주 sec. 3-18-8 (ch. 88, L. 1969). 캔사스주의 위 입법(sec. 4322 (g))은 이 “governing body”를 “본 주의 헌법 또는 법률에 기하여 입법적 또는 정책결정적 책무를 가지는 바의, 공적 사용자의 입법기관, 공적 위원회 또는 기타의 기관”이라고 정의하고 있다. 또 캔사스주의 주 공무원에 관한 협정의 취급도 이 전형례에 들어간다고 할 수 있다. 즉 캔사스주의 주 공무원에 대해서 성립한 합의의 각서(memorandum)는 주 재무위원회(State Financial Council)에 제출되고, 그것이 예산조치에서 동의하면 발효한다. 또 그 합의가 입법을 요하는 경우에는 주 의회에 제출된다. sec. 75-4330 (c) (S.B. 333, L. 1971).

나, 이 각서는 캘리포니아주의 공무원법상의 공무원의 근무조건 기타의 대우에 관하여 열거한 규정에는 우선한다고 되어 있고, 그 이외의 규정에 저촉하는 경우 및 자금지출을 요하는 경우에만 입법부(Legislature)에 제출하여야 한다고 규정하고 있다. 그러한 경우에는 각서는 필요한 입법조치(법률개정) 또는 예산승인이 있어야 비로소 효력을 발생한다.⁸³⁾

또 다른 예로서는, 성립한 협정 중 자금의 지출을 요하는 것은 모두 일정 기간 내에 입법부의 예산심의에 따르도록 하고, 입법부의 예산할당이 있는 때에 비로소 협약의 효력을 발생한다고 하는 입법례가 있다. 예컨대 테네시주의 교원단체교섭법⁸⁴⁾은 교육위원회와 교원단체간에 성립한 합의는 각서(memorandum)로 되고, 권한 있는 기관의 예산할당을 기다려 효력을 발생한다고 규정하고 있다. 메인주의 주 공무원에게 적용되는 단체교섭법은⁸⁵⁾ 협정 중 자금지출을 요하는 사항은 모두 정부의 차기년도 예산에 계상되어야 하고, 성립 후 10일 이내에 입법부에 제출하여야 하도록 정하고 있다.⁸⁶⁾ 입법부에서 예산할당이 거부되거나 감축된 경우에는 교섭을 다시 하도록 하거나 또는 감축된 범위 내에서 협정을 체결하도록 한다. 이에 대하여 예산 조치를 요하지 않는 협정은 입법부의 아무런 조치를 요하지 않고 그대로 효력을 발생시키도록 하는 입법정책을 취한 경우도 있는데, 이러한 유형은 부분적으로 뒤의 제2유형이나 제3유형에 유사한 내용이 된다.

그 밖에 위스콘신주의 주 공무원에 관한 단체교섭법에서는 교섭당사자간에 성립한 협정은 잠정협약(tentative agreement)이 되고, 주 의회에 설치된 고용관계에 관한 합동위원회(Joint Committee on Employment Relations)에서 공청회(public hearing)에 회부한 뒤 승인(approval) 또는 불승인(disapproval)의 결정을 한다. 승인 결정을 한 경우에는 동위원회는 주 의회에 대하여 당해 협정의 실시상 필요한 입법조치(예컨대 봉급 또는 임금표의 개정 내지는 기존의 법령의 개폐)를 제안하고, 그 제안을 수정 없이 가결하도록 요청한다. 주 의회가 동 위원회의 위 제안을 부결한 경우 및 동 위원회가 잠정협약을 승인하지 않은 경우에는 잠정협약은 교섭당사자에게 반려되고 교섭이 재개된다. 잠정협약은 모든 조항이 일체로서 취급되어야 하고, 그 유효기간

83) State Employer-Employee Relations Act (Ch. 1159, L. 1977), sec. 3517.5 & 6.

84) Professional Negotiations Act, sec. 49-5512. (Ch. 570, L. 1978).

85) sec. 979-D. 1. E. (3), Ch. 9-B, Title 2b (Ch. 774, L. 1974).

86) 이와 기본적으로 같은 내용의 입법례는 하와이주의 전체 공무원에게 적용되는 단체교섭법 sec.89-10 (b) (Act. 171, L. 1970), 매사추세츠주의 전체 공무원에 적용되는 단체교섭법 sec. 7, Ch. 150 E (S.B. 1929, L. 1973), 버몬트주의 주 공무원에게 적용되는 단체교섭법 sec. 982 (c) (Ch. 27, L. 1969), 알래스카주의 전체 공무원에게 적용되는 단체교섭법 sec. 23.40.215 (Ch. 113, L. 1972) 등이 있다.

은 각 회계연도와 일치하여야 한다.⁸⁷⁾

2) 예산·법령의 범위 내에서 직접적인 법적 효력을 부여하는 유형

두 번째 유형은 단체교섭의 결과 성립한 협정에 대해 예산·법령의 범위 내에서 바로 법적 효력을 부여하는 입법정책이다. 여기에서 법적 효력이라 함은 주로 협정 당사자간에⁸⁸⁾ 협정의 이행을 법원에 소구하여 강제하는 것이 가능하다는 것을 의미한다.⁸⁹⁾ 여기에서 단체협약은 이미 정해진 예산 범위 내에 있고, 또 기존의 법률·현장·조례에 반하지 않는 한 유효하다고 규정되어 있다. 예컨대 아이오와주의 전체 공무원에게 적용되는 단체교섭법은 “어떠한 단체협약……도, 만약 그것을 실시하면 공적 사용자의 임금, 지출 또는 예산에 관한 제정법상의 제한에 저촉하거나 또는 공적 사용자의 제정법상의 의무에 위반할 때는, 법적 효력을 가지거나 강제력을 인정하거나 하여서는 아니된다”고 규정하고 있고,⁹⁰⁾ 인디애나주의 단체교섭법은 사용자는 세출초과를 초래하는 협약을 체결하여서는 아니되고, 이러한 협약은 체결되어도 무효라고 규정하고 있다.⁹¹⁾

이러한 입법정책을 위하는 경우에 문제로 되는 것은 성립한 협약이 기존의 법률, 현장, 조례 등과 저촉하는지 여부이고, 이 문제는 결국 당해 협약의 유효성의 문제로써 법원에서 해결된다. 이와 같은 법령위반의 협약의 출현을 방지하기 위하여 일부 입법례에서는 일단 성립한 협정을 인사위원회 또는 상급 행정청에 부탁하고, 법령의 범위 내에 있다는 확인(승인)을 하도록 하는 방법을 채택하고 있다. 예컨대 뉴멕시코주의 주 공무원 노사관계 규칙에서는, 협약은 그 발효 전에 주 재정국, 법무총재 및 인사위원회의 승인을 얻어야 할 것을 규정하고 있고,⁹²⁾ 워싱턴 DC의 공무원을 위한 단체교섭법에서는, 협약은 법령과의 저촉이 있는지 여부에 대해 주지사의

87) sec. 111.92 (Ch. 612, L. 1966).

88) 미국의 민간기업부문에서는 우리 노조법 제33조와 같은 단체협약의 규범적 효력이라는 개념은 존재하지 않는다. 그러나 여기에서도 배타적 교섭대표제도를 기반으로 하여 단체협약은 교섭단위 내의 공무원에 대하여 직접의 권리의무를 발생시킨다고 구성되어, 공무원은 협약상의 권리를 직접 사용자에게 대하여 소구할 수 있다. *Smith v. Evening News Ass'n*, 371 U.S. 195 (1962). 공무원단체교섭법의 분야에서, 단체협약의 법적 취급이 이와 마찬가지로 되는지 여부는 아직 입법 및 판례상 정해지지 않으나, 만약 그렇다면 협약의 적용범위 내의 공무원에 의한 협약의 이행의 소도 가능하게 된다.

89) 예컨대 아이오와주의 전체 공무원에게 적용되는 단체교섭법은 “모든 단체협약의 조항은 협약이 체결된 카운티 소재의 지방법원에서 일체의 당사자에 의해 민사소송에 의해 강제할 수 있다”고 규정한다(sec. 20.17 (S.F. 531, L. 1974)). 마찬가지로의 규정은 캔터키주의 소방관을 위한 단체교섭법(sec. 345.100 (H.B. 151 L. 1972)), 텍사스주의 경찰관, 소방관을 위한 단체교섭법(sec. 8 (H.B. 185, L.1973)) 등에서 보인다.

90) sec. 20.17.6 (S.F. 531, L. 1974).

91) 교원에 대해 sec. 3 (S.B. 255, L. 1973). 기타 공무원에 대해 sec. 13 (H.B. 1298, L. 1975).

92) Regulations for Labor Management Relations with Classified State Employees, 1976, sec. 12-f.

승인절차에 따른 것, 주지사는 협약체결 후 45일 이내에 승인 여부를 결정하여야 하고, 불승인으로 된 협약은 문제의 조항을 삭제하거나 또는 재교섭하도록 할 것을 정하고 있다.⁹³⁾ 특히 공무원제도를 정한 법령과 협약과의 저촉의 유무는 뒤에서 구체적으로 보는 바와 같이, 상당히 복잡한 문제로 되기 때문에⁹⁴⁾ 인사위원회에 의한 협약의 사전 체크제도를 둔 것이다.⁹⁵⁾ 공무원제도를 우위에 두는 것을 전제로 한 공무원단체교섭제도의 한 형태라고 할 수 있다.

3) 입법부의 조치에 의한 단체협약의 확정

마지막 유형으로는 단체협약에 대해 예산·법령의 범위 내에서 효력을 발생하도록 하면서, 예산의 범위를 넘거나 또는 법령과 저촉하는 협약은 입법부에 그 실현조치를 하도록 하는 입법례이다. 이러한 입법례에서는 일반적으로 예산조치 또는 법령의 제정·개폐를 요하는 협약에 대해서는 교섭당사자인 당국에게 예산조치 또는 법률제정(개폐)의 청구를 할 의무가 부과되어 있다. 예컨대 플로리다주의 전체 공무원에게 적용되는 단체교섭법은 행정기관의 장이 협약체결 후 입법부에 대하여 협약실현에 필요한 예산할당을 청구하여야 할 것 및 단체협약이 기존의 법률, 조례 또는 헌장의 개정을 필요로 하는 경우에는 행정기관의 장은 입법부에 대하여 그 개정을 제안할 의무를 규정하고 있다.⁹⁶⁾ 그러나 예산·법령의 틀을 넘는 협약을 체결한 행정당국의 의무는 어디까지나 입법부에 대하여 협약실현조치를 제안하고, 그것을 추진하는 데 머무르는 것이고, 이러한 협약을 실현하는지 여부 또는 어느 한도에서 실현하는가는 전적으로 입법부의 결정권한에 속한다. 입법부가 예산할당이나 입법조치를 거부하거나 그러한 것을 제한적으로만 행한 경우에는 그 협약은 전혀 효력을 발생하지 않거나 제한적으로만 효력을 가지게 된다.⁹⁷⁾

93) Labor Management Program, District of Columbia Government Merit Personnel Act of 1978, sec. 1715. 동 법 제정 이전의 단체교섭규칙에서는 협약은 공무원제도에 관한 기존의 정책 및 절차와의 저촉이 없는지에 대해 수도인사관이 심사하도록 하고 또 법령과 저촉이 없는가에 대해 수도법률고문의 법적 심사를 받도록 한다고 정하고 있었다. Executive Order No.70-229 of the Commissioner of the District of Columbia, Ch. 25, sec. A.11.b.(1).

94) 그 한 예로서, Minnesota Arrowhead District Council 96, AFSCME v. St. Louis County, (Sup. Ct. Minn., 1980)에서는 미네소타주의 카운티 공무원법상 직급제 및 급여등급은 카운티인사위원회가 원안을 작성하여 카운티평의회(카운티 입법기관)에 자문하는 절차로 결정된다고 규정되어 있음에도 불구하고, 단체협약에서 “본 협약의 유효기간 중 카운티와 조합간의 교섭을 거치지 않은 일체의 직급도 창설할 수 없다”는 규정이 규정되었다. 그러나 카운티인사위원회가 위 공무원법의 규정에 따라 조합과 어떠한 교섭도 하지 않고 새로운 직급을 설치하였기 때문에 조합은 협약상의 교섭의무의 위반을 주장하여 소를 제기하였다.

95) 기타 협정의 법적 취급에 관한 제1유형으로 분류한 캘리포니아주의 단체교섭법(주 49)도 주인사위원회가 협정과 메리트시스템과의 저촉의 유무를 심사하는 절차를 두고 있다. §3517.6.

96) sec.447.309 (2) (Ch. 74-100, L. 1974).

97) United Faculty of Florida, Local 1880 v. Board of Regents of the State of Florida, 365 So. 2d 1073

이와 같이 어렵게 합의한 협약에 대해 입법부가 그 효력을 제한하는 것을 방지하고 단체교섭의 결과를 가능한 한 관철하기 위해 입법부가 필요한 예산조치나 법령개폐를 부결하기 어렵도록 하는 제도적 장치가 모색되고 있다. 그 전형적인 예는 코네티컷주의 자치체 공무원 관계법이다.⁹⁸⁾ 이에 따르면 자금의 증가지출 또는 법령개정을 요하는 조항을 포함한 협약에 대해서는 교섭당사자인 행정기관의 장은 체결 후 14일 이내에 입법부에 대하여 협약의 승인을 구하여야 하고, 입법부는 이 14일 기간의 마지막 날부터 30일 이내에 그 협약을 일괄하여 승인할 것인가 아니면 거부할 것인가를 결정하여야 한다. 30일 이내에 입법부가 아무런 결정도 하지 못하면 협약 전체를 승인한 것으로 간주되고,⁹⁹⁾ 승인된 협약은 기존의 현장, 조례 또는 규칙에 저촉하여도 그것에 우월하게 된다. 또 자치체의 예산관계당국은 이러한 협약실시를 위한 자금을 배당하거나 또는 지출할 의무를 부담한다고 규정하고 있다.

여기에서 입법부는 협약안 전체에 대한 가부만을 결정할 수 있기 때문에, 협약상의 임금인상 중 일부만을 삭감하거나 법령과 저촉하는 조항만을 제거하고 부분적으로 승인할 수가 없게 된다. 결국 입법부는 협약에 부분적으로 부적절한 내용이 있더라도 협약 전체를 승인할 수밖에 없는 것이다.¹⁰⁰⁾

(App. Ct. Flo., 1979)는 이 당연한 사리를 확인하고 있다. 여기에서는 8.85%의 임금인상을 정한 협약에 대해 행정당국이 입법부에 필요한 예산조치를 청구한바, 입법부가 5.9% 임금인상분의 예산밖에 승인하지 않았다. 조합은 당국에 요구하여 8.85%의 임금인상실시를 구하였으나, 법원은 당국에는 5.9% 임금인상의 실시 의무밖에 없다고 판시하였다.

98) sec. 7-474 (P.A. 159, L. 1965).

99) *Madison Education Ass'n v. Town of Madison*, 97 LRRM 2631 (Conn. Sup. Ct., 1978). 주민총회는 협약에 반대하는 내용의 논의를 거듭하였으나, 30일 이내에 그 내용의 결의를 하지 못하였기 때문에 협약이 발효되었다.

100) *New Milford* 사건에서의 코네티컷주 노동관계위원회의 판단은 자치체공무원관계법상의 입법부의 결정권한을 보다 제한하였다고 평가되고 있다(*Town of New Milford (Highway Dept.) and Int'l Brotherhood of Teamsters, Local No. 677*, Febs. 21, 1967, 22d Annual Report of CSBLR, pp.4).

1966년 5월 뉴 밀포드 타운의 행정위원회(selectmen)는 동 타운의 도로국의 공무원을 대표하는 팀스터지부와 단체교섭을 하고, 단체협약을 체결하였다. 이 협약은 그 실시상 필요한 예산조치를 위하여 위 법률의 규정에 따라 동 타운의 입법기관인 주민총회(town meeting)에 제출되었다. 동 총회에서는 협약 전체에 관한 논의가 이루어졌으나, 협약이 초래한 경비가 크다는 이유로서가 아니라, 협약 중의 유니온숍조항이나 체크오프조항 등을 이유로 협약 전체에 승인을 하지 않는 것이 결의되었다. 여기에서 행정위원은 다시 조합과 교섭을 재개하였다. 그러나 이 교섭이 진행되는 것과 병행하여, 동 타운의 1967년도 예산안은 주민총회에서 가결되고, 그 가운데에는 부결된 협약중의 임금인상 기타 금전적 사항을 실시하기에 충분한 예비비도 포함되어 있었다. 또 약간의 수정을 거쳐 다시 체결된 협약은 예산가결 후인 7월 1일의 주민총회에서 다시 부결되었다. 여기에서 조합은 타운에 의한 협약의 불실시는 부당노동행위(금지행위)라고 주장하여 주노동위원회에 구제신청을 하였다. 동위원회는 이를 인정하고, 타운의 예산관계국에 대해 협약실시를 위하여 예비비를 지출하도록 명하였다. 즉 동 위원회는 주민총회가 단체협약을 실시하기에 충분한 예비비를 포함한 예산안을 7월 1일에 가결한 것은 이 단체협약을 승인한 것으로 된다고 판단하였다. 즉 단체협약에 관하여 주민총회가 결정할 수 있는 유일한 사항은 협약실시를 위하여 요구된 자금지출을 승인하는지 여부이고, 기타의 점에서 협약이 좋은가 나쁜가를 판정하는 것은 그 권한에 속하지 않는다는 과격한 해석을 채용한 것이다. 이 주노동위원회의 입장은 같은 주의 자치체공무원관계법상 입법부에 보유되어 있던 협약의 일괄승인 또는 거부권은 협약실시의 자금을 확보할 수 있는지 여부의 관점에서만 행사할 수 있다고 한 것이고, 입법부의 권한을 축소한 것은 아년가의 관점에서 많은 논의를 야기하였다. cf. Harry H. Wellington & Ralph K. Winter, *The Unions and the Cities*, The

나아가, 이러한 유형의 입법례 중에는 협약이 일정한 법령과 저촉하는 경우는 협약이 자동적으로 우월적 효력을 가진다는 것을 정하고 있는 입법례도 있다. 특히 협약과 저촉하는 법령이 교섭당사자인 당국이 정한 규칙인 경우에는 협약이 우선한다고 정하고 있는 예가 있다. 예컨대 하와이주의 전체 공무원의 단체교섭법은 공적 사용자가 제정한 규칙과 협약이 저촉하는 경우에는 그것이 단체교섭금지사항에 관한 것이 아닌 한 협약이 우선한다고 규정하고 있다.¹⁰¹⁾

II. 일본 공무원의 단체교섭

1. 개요

우리나라와 유사한 공무원제도를 갖고 있는 일본의 공무원제도는 우리나라와 마찬가지로 국가공무원 및 지방공무원으로 이루어지며 각각 국가공무원법(국공법) 및 지방공무원법(지공법)이 적용되고 있다. 각 공무원은 직무의 종류에 따라 일반직, 특별직 구분이 되고, 공무원법은 원칙적으로 일반직 공무원에 대해서만 적용된다. 일반직 공무원 중에서도 현업공무원에 대해서는 공무원법이 적용되지 않고 별도의 법률이 적용되게 되는데, 예컨대 독립행정법인통칙법 제2조 제2항에서 정하는 특정독립행정법인, 국유임야사업 및 부대사업, 일본우정공사에 근무하는 직원의 노동관계에 대해서는 특정독립행정법인등의노동관계에관한법률(특노법)이 적용되고, 지방자치단체가 경영하는 지방공영기업에 근무하는 직원의 노동관계에 대해서는 지방공영기업등의노동관계에관한법률(지공노법)이 적용된다.

<표Ⅳ-4> 일본 공무원의 노동관계적용법률 및 노동기본권의 개관¹⁰²⁾

Brookings Institution 1971, p.132.

101) sec. 89 (Act. 171, L. 1970). 그밖에 예컨대 매사추세츠주의 전체 공무원에게 적용되는 단체교섭법은 협약에 우선되는 규칙류를 상세하게 열거하고 있다. sec. 6 (d), Ch. 150E (S.B. 1929, L. 1973).

102) 노동부, 『공무원노사관계 정책·제도 국제비교 연구』, 367쪽.

직원의 구분			적용법률	단결권	단체협약체결권	쟁의권
국 가 공 무 원	일 반 직	비현업직원	국공법	○ (108조의2) (다만 경찰직원, 해상보안청직원, 형사시설직원 ×)	× (198조의5)	× (98조)
		특정독립 행정법인, 국유임야 사업 및 우정공사직원	특정독립행정법 인등노동관계법 (노조법노기법)	○ (4조)	○ (8조)	× (17조)
	특 별 직	법원직원	재판소직원임시 조치법(국공법 준용)	○ (국공법 108조의2)	× (국공법 108조의5)	× (국공법 98조)
		국회직원	국회직원법	○ (18조의2)	× (18조의2)	× (18조의2)
		방위성직원	자위대법	× (64조)	× (64조)	× (64조)
지 방 공 무 원	일 반 직	비현업직원	지공법 (노기법)	○ (52조) (다만 경찰직원 및 소방직원×)	× (55조) (다만 법령조례 등에 저촉하지 않는 범위에서 서면협정은 체결가능)	× (37조)
		현업직원(지 방공영기업)	地公勞法(노조 법, 노기법, 노쟁법)	○ (5조)	○ (7조)	× (11조)
		단순노무직원	地公勞法(준용) (지공법, 노조법, 노쟁법, 노기법)	○ (5조) - 15②	○ (7조)	× (11조)

공무원의 노동조합에 대해서는, 우리나라와 같은 공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률을 별도로 두지 않고, 국가 및 지방공무원법 내에서 “직원단체”라는 이름으로 단결권과 단체교섭권을 인정하지만, 단체협약체결권과 단체행동권은 인정하지 않는다.

<표Ⅳ-5> 적용법규별 노동조합원수(단위노동조합)¹⁰³⁾

적용법규	노동조합원수				구성비	
	2014 (천명)	전년대비(2014)		2013 (천명)	2014(%)	2013(%)
		증감(천명)	증감(%)			
총계	9,777	-44	-0.5	9,822	100.0	100.0
노동조합법	8,332	-12	-0.1	8,343	85.2	84.9
특노법·지공노법	165	-1	-0.6	166	1.7	1.7
특노법	26	-0	-0.7	26	0.3	0.3
지공노법	139	-1	-0.6	139	1.4	1.4
국공법·지공법	1,281	-31	-2.4	1,312	13.1	13.4
국공법	104	-5	-4.9	109	1.1	1.1
지공법	1,177	-26	-2.2	1,203	12.0	12.2

국가공무원 노동조합으로는 크게 국공관련노동조합연합회(국공연합)와 일본국가공무원노동조합연합회(국공노련)로 구분되며, 지방공무원 노동조합으로는 전일본자치단체노동조합(자치노)과 일본자치단체노동조합총연합(전노련자치노련)이 있다.

2. 일본 공무원의 단체교섭

일본의 공무원 단체교섭은 국공법 및 지공법에 기초하여 이루어지게 되는데, 양법의 내용은 거의 동일하므로, 국공법에 기초하여 단체교섭의 대상, 절차 등에 대하여 확인해 보도록 한다.

(1) 직원단체의 의미와 조직대상(국공법 제108조의2, 지공법 제52조)

103) <http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/roushi/kiso/14/dl/04.pdf>

국공법 및 지공법에서는 ‘노동조합’이라는 용어를 사용하지 않고 ‘직원단체’라는 용어를 사용하면서 그것을 “직원이 그 근무조건을 유지개선을 도모하는 것을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합체를 말한다.”고 정의하고 있다. 이때 말하는 ‘직원’에는 경찰 및 해상보안청, 형사시설에서 근무하는 직원은 포함되지 않는다. 아울러, 개별법령에 의하여 직원단체 결성이 제한되는 경우도 있는데, 자위대법에 의해 자위대원도 직원단체의 결성이 금지되어 있고, 판사, 방위청직원 등 특별직 공무원도 직원단체를 결성할 수 없다. 지공법에 의해 일반직 지방공무원 중에서 경찰직원, 소방직원은 직원단체의 결성이 금지되어 있다.

직원은 직원단체를 결성하거나 결성하지 않을 자유, 가입하거나 가입하지 않을 자유를 갖는다. 다만 ① 중요한 행정상의 결정을 하는 직원, ② 중요한 행정상의 결정에 참여하는 관리적 지위에 있는 직원, ③ 직원의 임면에 관한 직접적인 권한을 갖는 감독적 지위에 있는 직원, ④ 직원의 임면·지위·징계 또는 복무·직원의 급여 기타 근무조건 또는 직원단체와의 관계에 대한 당국의 계획 및 방침에 관한 기밀사항에 접하고, 그로 인해 그 직무상의 의무와 책임이 직원단체의 구성원으로서의 성의와 책임에 직접적으로 저촉된다고 인정될 수 있는 감독적 지위에 있는 직원, ⑤ 기타 직원단체와의 관계에서 당국의 입장에 서서 수행해야 할 직무를 담당하는 직원(이들을 ‘관리직원 등’이라고 표현한다)과 이러한 직원들 이외의 직원들은 함께 동일한 직원단체를 조직할 수 없고, 만약 관리직원 등이 관리직원 등 이외의 직원과 동일한 단체를 결성하게 되면 그 단체는 법이 정하는 ‘직원단체’로서의 자격을 갖추지 못하므로, 관리직원 등에 해당하는 자들이 관리직원 등 이외의 직원이 결성한 직원단체에 가입하게 되거나 하는 경우에는 해당 직원단체에게는 단체교섭권 등이 없다고 볼 수 있다. 이 관리직원의 범위는 인사원 규칙 17-0(관리직원 등의 범위)에서 상세하게 규정하고 있다.¹⁰⁴⁾

(2) 직원단체의 등록(국공법 제108조의3, 지공법 제53조)

직원단체는 인사원규칙(지방공무원의 경우에는 조례)으로 정하는 바에 따라 이사 기타 임원의 이름 및 인사원규칙(지방공무원의 경우에는 조례)이 정하는 사항을 기재한 신청서에 규약을 첨부하여 인사원(지방공무원의 경우에는 인사위원회 또는 공평위원회)에 등록을 신청할 수 있고, 등록이 된 경우에 법이 정하는 단체교섭권을

104) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S41/S41F04517000.html>

수행할 수 있는 것으로 보인다. 이와 같은 직원단체에 대한 등록제도를 두고 있는 이유는, 직원단체가 법이 정하는 요건을 충족한 민주적이고 자주적인 단체인지를 인·사·원 (지방공무원의 경우에는 인사위원회 또는 공평위원회)가 인증하는 것으로서, 이에 따라 교섭 등에서 당국과 직원단체와의 관계의 원활화를 도모하며, 안정된 노·사·관계 확립을 기대하기 위함이라고 말하고 있다.¹⁰⁵⁾

□ 직원단체규약 필수 기재 사항

- ① 명칭
- ② 목적 및 업무
- ③ 주된 사무소의 소재지
- ④ 구성원의 범위 및 그 자격의 특실에 관한 규정
- ⑤ 이사 기타 임원에 관한 규정
- ⑥ 법으로 규정하는 사항을 포함하는 업무집행, 회의 및 투표에 관한 규정
- ⑦ 경비 및 회계에 관한 규정
- ⑧ 다른 직원단체와의 연합에 관한 규정
- ⑨ 규약의 변경에 관한 규정
- ⑩ 해산에 관한 규정

직원단체가 자격을 갖고 등록되기 위해서는 규약의 작성 또는 변경, 임원의 선거 기타 이에 준하는 중요한 행위가 모든 구성원이 평등하게 참가할 기회를 갖는 직접·비밀투표에 의한 전원의 과반수(임원의 선거에 대해서는 투표자의 과반수)로 결정된다는 내용의 절차를 정하고, 현실적으로 이 절차에 대해 그러한 중요한 행위가 결정될 것을 요구한다. 다만 연합체인 직원단체 또는 전국적 규모의 직원단체의 경우에는 모든 구성원이 평등하게 참가하는 기회를 가진 구성단체마다 또는 지역이나 직역마다의 직접·비밀투표에 의한 투표자 과반수로 대의원을 선출하고, 이 대의원 전원이 평등하게 참가할 기회를 갖는 직접·비밀투표에 의한 전원의 과반수(임원의 선거에 대해서는 투표자의 과반수)로 결정된다는 내용의 절차를 규정하면서 현실적으로 그 절차에 따라 결정되면 충분하다.

105) <http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h25/1-3-06-2.html>

이외, 직원단체가 등록자격을 갖추고 절차에 따라 등록되기 위해서는 관리직원 등 이외의 직원만으로 조직되어야 한다. 다만 관리직원 등 이외의 직원이었던 자가 그 뜻에 반하여 면직이 되었거나 또는 징계처분으로 면직처분을 받은 경우에는 당해 처분을 받은 날의 익일부터 1년 이내에 당해 처분에 대하여 법률이 정하는 바에 따라 불복신청을 하였거나 소를 제기한 경우에는 이에 대한 재결·결정·재판이 확정될 때까지 조합원으로서의 자격을 갖고 당해 직원단체의 임원으로 남을 수 있다.

직원단체등록신청은 법이 정하고 있는 규정을 위반하지 않는 한 인사원(지방공무원의 경우에는 인사위원회 또는 공평위원회)은 인사원규칙(지방공무원의 경우에는 조례)에 따라 규약 및 등록신청서의 기재사항을 등록하고 신청 직원단체에게 그 내용을 통지해야만 한다. 이 경우 직원이 아닌 자의 임원취임을 인정하고 있는 직원단체의 경우, 그것을 이유로 등록 요건에 적합하지 않다고 해석되지 않는다.

등록된 직원단체가 직원단체가 아니게 된 경우, 등록된 직원단체가 법이 정하는 등록 규정에 정합하지 않게 되는 사실이 발생한 경우 또는 등록된 직원단체의 등록 기재사항에 변경이 발생한 경우 등에는 인사원(지방공무원의 경우에는 인사위원회 또는 공평위원회)이 인사원규칙(지방공무원의 경우에는 조례)에 따라 60일을 넘지 않는 범위 내에서 당해 직원단체의 등록 효력을 정지시키거나 등록을 취소할 수 있다. 등록취소시 이루어지는 심리는 직원단체가 요구하는 경우 공개되어야만 한다.

규약의 변경이나 해산 등에 대해서는 인사원규칙(지방공무원의 경우에는 조례)에 따라 인사원(지방공무원의 경우에는 인사위원회 또는 공평위원회)에 그 내용을 통지해야만 한다.

<표Ⅳ-6> 직원단체 등록상황(2014년 3월 31일 기준)(단체수, 명, %)¹⁰⁶⁾

106) <http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h25/1-3-06-data-02.html>

구분 부서	등록직원단체수				재직자 수(A)	조직 인원수 (B)	조직 율 (B/A)	2013년 등록건수		
	연합 체	단일 체	지부 등	계				신규 등록	변경 등록	등록 말소
내각부		3	1	4	5,334	353	6.6		3	
부흥청					75					
총무성		3	24	27	4,080	1,469	36.0		18	5
법무성		1	30	31	23,724	6,520	27.5		31	1
외무성					4,970					
재무성	21	27	736	784	59,578	36,912	62.0	5	697	20
문부과학성					1,627					
후생노동성	7	6	52	65	26,650	19,199	72.0		65	
농림수산성		2	210	212	18,990	16,215	85.4	137	88	3
경제산업성		2	1	3	6,190	1,129	18.2		2	
국토교통성		4	328	332	36,306	16,547	45.6	9	247	121
		1	9	10	6,066	521	8.6		9	
환경성		1		1	1,829	4	0.2	1		
방위성					22					
인사원		1		1	470	55	11.7		1	
회계검사원		1		1	1,070	674	63.0		1	
기타	7	4	1	12				1	10	
합계	35	56	1,392	1,483	190,915	99,077	51.9	153	1,172	150
2012년도 통계	35	55	1,390	1,480	191,147	98,729	51.7	37	1,360	35

- (주) 1. ‘국토교통성’ 하단은 관리직원 등으로 조직된 직원단체이고, 그 재직자수는 당해 직원단체에 가입할 수 있는 직원 총 수임.
2. ‘재직자수’는 2013년 7월 1일 현재 『일반직 국가공무원 재직상황 통계표』(총무성 인사·은급국조사)에서 상근직원수 중 검찰관 수를 더하고 경찰직원 등 및 관리직원 등의 수를 제외시킨 것임.
3. ‘조직인원수’는 등록직원단체의 조직인원을 합계한 것(동일인 중복을 제외함)임.
4. ‘기타’는 구성원이 2부서 이상에 걸친 경우(국공관련노동조합연합회 비현업국가공무원지회, 일본국가공무원노동조합연합회 행정직부회, 오키나와 비현업국가공무원노동조합 등)이고, 그 ‘조직인원수’는 각각의 해당

부처 조직인원수를 포함하고 있음.

5. ‘계단 중 ‘재직자수’, ‘조직인원수’ 및 ‘조직율’은 관리직원 등으로 조직된 직원단체를 제외하였고, 등록직
원단체가 없는 부처(부흥청, 외무성, 문부과학성 및 방위성)를 제외한 ‘재직자수’는 184,221명, ‘조직율’은
53.8%임(2012년도 통계의 ‘재직자수’는 이러한 기준에 따라 183,150명, ‘조직율’은 53.9%임.

□ 참고 : 인사원(人事院)

일본의 공무원 노동관계, 특히 국가공무원의 노동관계에서 중요한 역할을 인사원이 담당하고 있다. 인사원은 국가공무원법에 기초하여 1945년 12월에 창립된 중앙인사행정기관이고, ① 공무원 인사관리의 공정성을 확보하는 것, ② 노동기본권 제약에 대한 보상으로서 직원의 이익의 확보를 도모하는 것 및 ③ 인사행정 전문기관으로서 사회 일반의 정세에 적확하게 대응하는 시책을 추진하고 국민으로부터 신뢰받는 효율적인 행정운동을 확보하는 것을 주된 사명으로 하고 있다. 이를 위해 내각의 관할 기관이기는 하지만 외부로부터의 지휘를 받지 않고 중립·공정하게 직무를 집행함과 함께, 국회에 대한 권고도 할 수 있다.

인사원이 담당하는 사무는 국가공무원법, 일반직 직원의 급여에 관한 법률 기타의 법률에 기초하여 근무조건의 개선권고, 법령의 제정개폐에 관한 의견 제출, 인사행정개선 권고, 시험, 임면, 급여, 연수, 직원의 신분, 징계, 고충처리, 직무에 관한 윤리 등에 관한 사무 등이다.

(3) 단체교섭(국공법 제108조의5, 지공법 제55조)

1) 주체

등록된 직원단체가 직원의 급여, 근무시간 기타 근무조건에 대하여, 그리고 그에 수반하여 친목적 또는 후생적 활동을 포함하는 적법한 활동에 관한 사항에 관하여 적법한 교섭을 신청하는 경우, 그 신청에 따라 교섭에 응해야 할 의무를 당국은 부담한다.

이와 같이 단체교섭을 할 권리를 직원단체는 갖지만, 이 단체교섭이 단체협약을 체결할 권리를 포함하는 것은 아니다. 국공법 제108조의5 제2항 및 지공법 제55조 제2항은 “직원단체와 당국과의 교섭은 단체협약을 체결할 권리를 포함하지 않는다.”고 명시하고 있다. 또한 단체교섭에서는 국가(지방공무원의 경우에는 지방공공단체)의 사무관리 및 운영에 관한 사항을 교섭대상으로 할 수 없다.

직원단체와 교섭할 수 있는 단체교섭의 당사자로서 당국은 교섭사항에 대하여 적법하게 관리하거나 결정할 수 있는 주체이어야 하고, 단체교섭은 직원단체와 당국이 미리 체결한 인원수의 범위 내에서 이루어지게 된다. 즉 직원단체가 지명하는 자

와 당국이 지명하는 자와의 사이에서 단체교섭이 이루어지게 되는 것이다.

2) 단체교섭의 대상¹⁰⁷⁾

일본 공무원법제에서 규정하고 있는 단체교섭사항은 급여, 근무시간 기타의 근무 조건에 관하여 및 이에 부대하여 친목적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동이다(국공법 제108조의 5 제1항, 지공법 제55조 제1항). 여기에서 기타 근무조건이라 함은, 직원이 당국에 대하여 직무를 제공함에 있어 존재하는 제 조건으로서, 직원이 자기의 직무를 제공하거나 또는 그 직무의 제공을 계속할지 여부에 관해 결심함에 있어 일반적으로 당연히 고려의 대상이 되어야 할 이해관계사항을 말한다. 승직, 강직, 면직, 휴직, 선임권 및 징계의 기준, 근로에 관한 안전, 위생 및 재해보상 등이 해당된다. 단체교섭사항에 급여가 포함되어 있기는 하지만, 직원의 급여는 법으로 정해지고 있기 때문에 사실상 단체교섭의 대상은 아니라고 할 수 있다. 이에 대한 보상조치로서 인사원에 의하여 급여결정체제가 정비되어 있는데, 이에 대해서는 따로 구분하여 후술한다.

한편, 위와 같이 법으로 인정되는 단체교섭사항에도 불구하고, 국가 내지는 지방 공공단체의 사무관리 및 운영에 관한 사항은 교섭대상으로 할 수 없고(국공법 제108조의5 제3항, 지공법 제55조 제3항), 다만 관리운영사항의 처리에 따라 영향을 받을 수 있는 근무조건은 교섭의 대상이 된다. 관리운영사항이란 국가행정조직법이나 각 성청의 설치근거법령에 기하여 각 성청에 할당된 사무나 업무 중 행정주체로서의 각 기관이 스스로의 판단과 책임을 갖고 처리해야 할 사항¹⁰⁸⁾, 행정의 조직과 운영에 관한 기본적 정책사항으로 국민주권 및 법치주의의 기본원칙에 기해 행정부가 국민의 부탁과 법률의 정함에 따르면서 스스로의 권한과 책임에 있어 판단하고 처리해야 할 사항¹⁰⁹⁾을 말한다.

관리운영사항이 교섭의 대상에서 제외되는 것은, ① 법치주의 원칙에 따라 운영되고 있는 일본의 행정에서는 국민의 대표자인 국회가 법률 등의 형식으로 결정한 국민의 의사에 기해 행정집행의 소임에 해당하는 행정주체가 사무의 관리, 운영의 책무를 지고 있으며, 이를 교섭대상사항으로 한다면 행정주체가 그 권한과 책임을 직원단체와 나누어 가지는 것이 되므로 허용되지 않고, ② 또 직원단체의 본래적 사

107) 노동부, 『공무원노사관계 정책·제도 국제비교 연구』, 392-393쪽.

108) 京都市教協事件, 大阪高判 1986. 7. 19.

109) 菅野和夫, 「公共部門労働法」, 『法曹』, 1983

명에서 보더라도 그 목적은 경제적 이익의 추구에 있으므로 직원단체가 행정집행에 참가하는 것은 그 사명을 일탈하는 것이 되어 적당하지 않다는 근거¹¹⁰⁾를 들고 있다.

관리운영사항의 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, 행정의 기획·입안 및 집행에 관한 사항, 예산의 편성에 관한 사항, 행정기관이 당사자인 불복신청 및 소송에 관한 사항, 공의 시설의 취득·관리 및 처분에 관한 사항 등을 들 수 있다. 통일적 기준은 없고, 각 府省에서 자체적으로 판단하고 있다.

위의 규정이 배제하는 것은 당국이 그것에 의해 규율되는 합의를 목적으로 한 교섭이기 때문에 관리운영사항 그 자체에 대하여 당국이 임의로 직원단체와 의견교환을 행하고, 그것에 의해 얻어진 정보를 그러한 사항의 적절하고 원활한 처리에 활용하는 것은 지장이 없다고 해석되고 있다. 실제로도 최근 행정개혁과 관련하여 이러한 사항에 대한 교섭이 활발하게 이루어지고 있다. 예컨대 2001년 제89차 ILO총회에서 행정개혁에 관하여 직원단체와 활발하게 교섭할 것을 직접적으로 권고받기도 하였다.

이상의 교섭대상에 대하여 합의를 하더라도, 직원단체와 당국과의 교섭은 단체협약을 체결할 권리를 포함하지 않는다(국공법 제108조의5 제2항, 지공법 제55조 제2항). 다만 지공법은 직원단체는 법령, 조례, 지방공공단체의 규칙 및 지방공공단체의 기관이 정하는 규정에 저촉하지 않는 한에 있어서, 당국과 서면에 의한 협정을 체결할 수 있고, 이 협정은 당국 및 직원단체의 쌍방에 있어서 성의와 책임을 가지고 이행하여야 한다고 규정하고 있으나(지공법 제55조 제9, 10항), 서면협정을 체결하더라도 그것은 단체협약으로서의 효력을 가지는 것은 아니기 때문에 규범적 효력은 물론이고, 직원단체와 지방공공단체간의 계약으로서의 효력도 부정되고 따라서 협정위반이 있더라도 법원에 제소할 수 없다는 견해가 지배적이라고 한다.

3) 인사원규칙 제정 및 개폐에 관한 직원단체의 요청권(국공법 제108조의5의2)

위와 같이 단체교섭으로부터 국가 내지는 지방공공단체의 사무관리 및 운영에 관한 사항은 배제되고 있지만, 2014년 국가공무원법 개정을 통해 일본은 등록된 직

110) 鹿兒島重治, 森園幸男, 北村勇編, 『逐條國家公務員法』, 1988, 學陽書房

원단체에 대하여 직원의 근무조건에 필요하다고 인정되는 때 인사원규칙을 제정하거나 폐지할 것을 인사원에게 요청할 수 있는 권리를 부여하였다. 이에 따라 인사원 규칙 17-4호(규칙의 제정개폐에 관한 직원단체로부터의 요청)에서는 규칙을 제정하거나 또는 개폐할 것을 요청하는 경우 필요한 사항을 규정하고 있다.¹¹¹⁾ 인사원은 직원단체로부터 이러한 요청을 받은 경우에는 신속하게 그 내용을 공표해야만 한다.

4) 전임활동의 제한(국공법 제108조의6, 지공법 제55조의2)

원칙적으로 일본의 공무원들의 직원단체 완전전임활동은 금지되어 있다. 공무원에게는 직무전념의무가 부과되기 때문이다. 다만 관할 관청 장의 허가를 받아서 등록된 직원단체의 임원으로 종사하는 경우에는 직원단체 완전전임활동이 가능하다. 관할 관청의 장은 상당하다고 인정하는 경우에만 완전 전임활동권을 부여할 수 있는데, 이때에는 그 허가의 유효기간을 정하도록 하고 있다. 전임자는 전임활동허가가 효력을 갖는 동안에는 휴직자로 처리된다. 직원은 인사원규칙에서 별도로 정하는 경우를 제외하고는 급여를 받으면서 직원단체를 위한 업무를 하거나 활동을 할 수 없다. 즉 전임자는 전임활동허가를 받아 직원단체의 전임자가 되면 무급휴직자가 되는 것이다.

그런데, 지방공무원의 경우에는 지방공공단체 당국의 조례로 정하는 바에 따라 급여를 받으면서 직원단체를 위한 활동을 할 수 있는데, 이와 관련된 것이 ‘ながら 條例’라는 것이다. 이 조례는 지공법 제55조 제8항에서 “적법한 교섭은 근무시간 중에도 할 수 있다.”고 규정하고 있는 것에 근거한다(국공법에도 동일한 조항이 있기는 하지만 관련 규칙을 찾을 수 없다). 이 ‘ながら 條例’에 따라서 지방공무원들은 적법한 교섭활동, 휴일 및 대체휴일, 유급연차휴가 및 휴직 기간을 이용하여 직원단체를 위한 활동을 하는 경우가 많고, 이것은 공무원의 직무전념의무를 위반하지 않는 것으로 해석된다.¹¹²⁾ 2010년 총무성 자치행정국이 주관하여 실시한 “직원단체에 관한 직무전념의무의 면제 등에 관한 조사”에 따르면 도도부현 47개 단체, 정부령으로 정하는 지정도시(政令市) 18개 단체, 시·구·정·촌 1,721개 단체에 ‘ながら 條例’가 있는 것으로 확인된다.¹¹³⁾

111) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H26/H26F22017004.html>

112) 행정안전부, 『선진외국의 공무원 노사관계 안정화 경험과 시사점 연구』, 2010년 행정안전부 연구용역보고서(연구책임자 : 최홍석), 2010, 60쪽 참조.

113) http://www.soumu.go.jp/main_content/000051799.pdf

<표Ⅳ-7> 전임자 현황(2013년 12월 31일 기준)¹¹⁴⁾

	등록직원단체조직인원 수	전임자수	전임자 1인당 조직원수
내각부	95	1	95
총무성	1,330	3	443
법무성	6,318	15	421
재무성	7,579	7	1,083
국세청	28,554	40	714
후생노동성	17,264	16	1,079
농림수산성	12,274	21	584
임야청	3,897	10	390
경제산업성	1,129	1	1,129
국토교통성	16,500	31	532
기타	598	1	598
총계	95,538	146	(평균)654

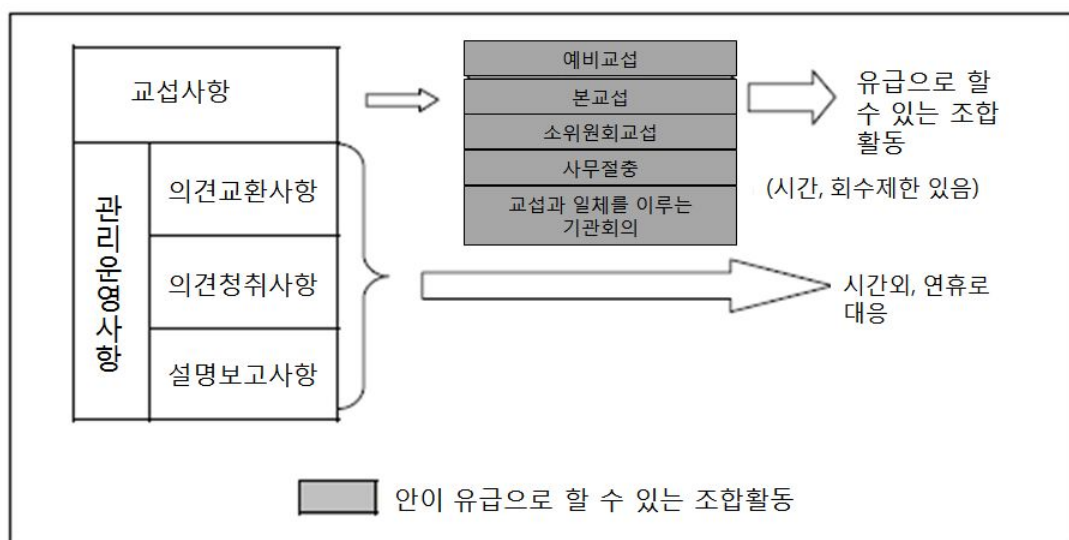
(4) 오사카시 ‘직원단체 및 노동조합과의 교섭 등에 관한 가이드라인’

이상과 같은 법제에 기초하여 공무원들의 단체교섭은 교섭단위별로 이루어지게 되는데, 단체교섭과 관련하여 오사카시가 작성한 ‘직원단체 및 노동조합과의 교섭 등에 관한 가이드라인’을 살펴보는 것이 의미가 있을 듯하여 그 내용을 전제한다.

114) <http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h25/1-3-06-data-03.html>

<오사카시 ‘직원단체 및 노동조합과의 교섭 등에 관한 가이드라인’>¹¹⁵⁾

오사카시에서는 2005년 10월, 소위 ‘ながら條例’를 개정해 근무시간 내에 할 수 있는 조합 활동의 명확화를 도모함과 동시에, 직원단체 및 노동조합 (이하 "직원 단체 등")과의 교섭사항의 명확화를 도모해 온 바이지만, 앞으로도 건전한 노사 관계의 유지를 위해 제반 과제를 정리해보고자 한다.



- 2005년 9월 이전 협상 · 협의 사항을 10월 이후 교섭사항 및 관리운영사항 (의견교환사항 및 의견청취사항, 설명보고사항)으로 분류하고 시간내 조합활동을 교섭사항으로 한정 .
- 교섭사항을 예비협상, 본협상, 소위원회교섭, 사무절충 및 협상과 일체를 이루는 기관 회의에 한정.

(교섭 사항)

직원단체 등과 교섭하는 사항은 「직원단체를 위한 직원의 행위제한특례에 관한 조례」 및 「직원단체를 위한 직원의 행위제한특례에 관한 조례의 적법한 교섭의 범위를 정하는 규칙」 운용과 관련된 요강 및 각 노동조합과 체결한 단체협약에서 정하는 사항으로만 한다.

구체적인 교섭 사항은 다음과 같은 근로조건에 관한 사항으로 국한된다.

- 급여(월급과 수당), 근무 시간, 휴게, 휴일 및 휴가에 관한 사항
- 승진, 강임, 전보, 면직, 휴직 및 징계의 기준에 관한 사항
- 노동에 관한 안전, 위생 및 재해보상에 관한 사항

5) 불이익처우의 금지(국공법 제108조의7, 지공법 제58조)

직원은 직원단체의 구성원이라는 것, 직원단체를 결정하고자 하였다는 것 또는 직원단체에 가입하려고 했다는 것, 그 직원단체에서 정당한 행위를 하였다는 이유로 불이익한 처우를 받지 않는다.

3. 공무원 급여의 결정

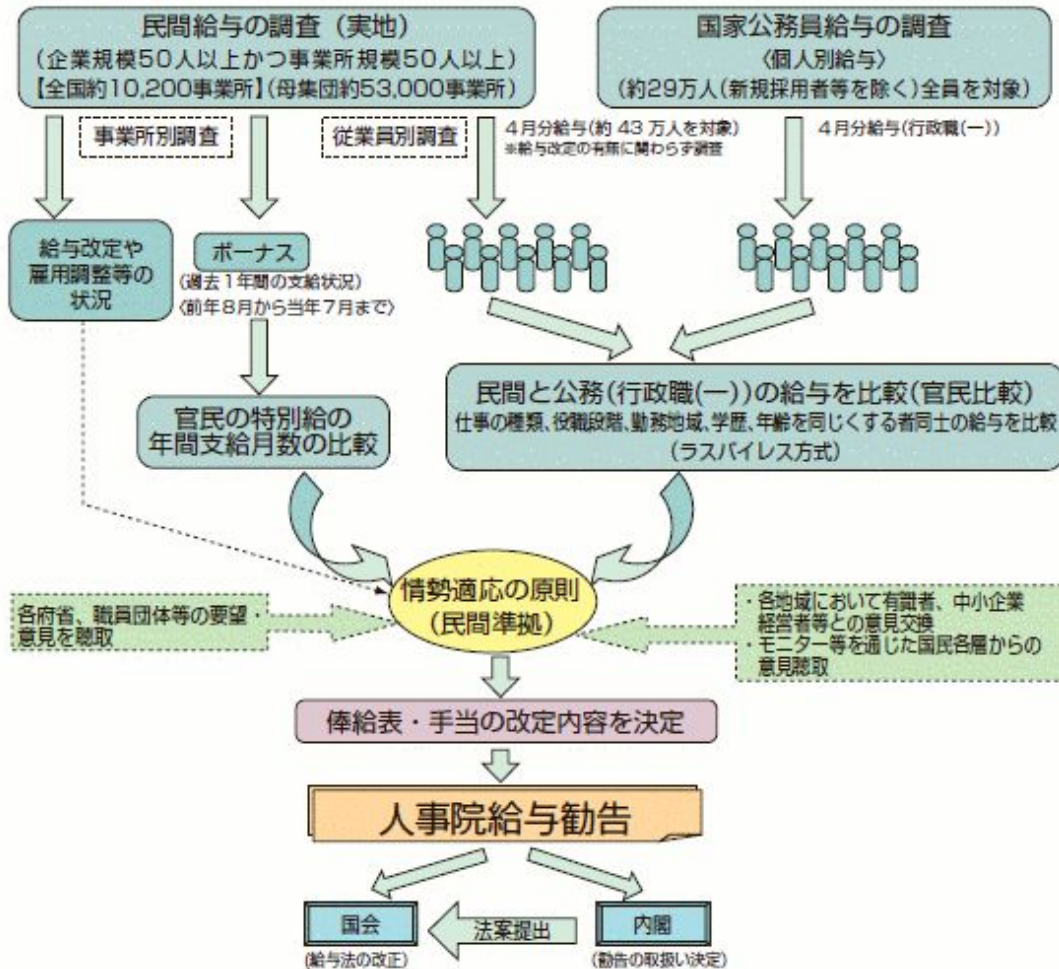
앞서 잠시 언급한 바와 같이 일본 공무원에게는 단체협약체결권과 단체행동권이 인정되지 않고 있기 때문에 단체교섭에 의한 근무조건의 결정 시스템이, 비록 법으로 일부 인정되고 있기는 하지만, 제한받고 있다. 인사원은 이에 대한 보상조치로서 국가공무원법의 ‘정세적응의 원칙’에 근거하여 민간기업 종업원의 급여수준과 균형을 유지하는 것을 기본(‘민간준거원칙’)으로 급여권고제도를 실시하고 있다.

이와 같은 급여권고제도를 실시하는 이유는, 공무원은 민간기업 근로자와 달리 쟁의권 등 헌법상 노동기본권이 제약되고 있기 때문에 이에 대한 보상조치로서 사회 일반의 정세에 부응하는 급여를 확보하는 기능을 갖기 위함이다. 이를 특히 인사원이 하는 이유는, 공무원의 급여가 국민의 세금으로부터 나오는 것임에 따라 인사원이 노사당사자 이외의 제3자의 입장에서 노사 쌍방의 의견을 충분히 청취하면서 공무원과 민간의 급여를 적확하게 비교함으로써 공무원들이 적절한 급여를 확보할 수 있도록 하기 위해서라고 한다. 한편, 공무원의 임금 비교 대상을 민간준거원칙에 기초하는 이유는, 공무원도 근로자이고, 근로의 대가로서 적절한 급여를 확보할 필요가 있는데, 공무원의 급여는 민간기업과 달리 시장원리에 따라 결정하기가 곤란하므로, 노사교섭 등으로 때마다 경제·고용정세 등을 반영하여 결정되는 민간 급여에 준거하여 정하는 것이 가장 합리적이고, 공무원 및 국민의 이해를 얻을 수 있는 방법이기 때문이다.¹¹⁵⁾ 인사원의 급여권고는 인상권고가 이루어지기도 하지만, 감액권고, 동결권고 등이 이루어지기도 한다. 실제 2013년에는 권고에 따라 공무원 임금이 감액되었고, 2014년에는 감액조치해지에 따라 임금동결이 권고되기도 하였다.

115) <http://www.kotsu.city.osaka.lg.jp/library/ct/other000003700/roshikosho.pdf>

116) http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h18/jine200702_2_073.html

[圖3-1] 給与勧告の手順



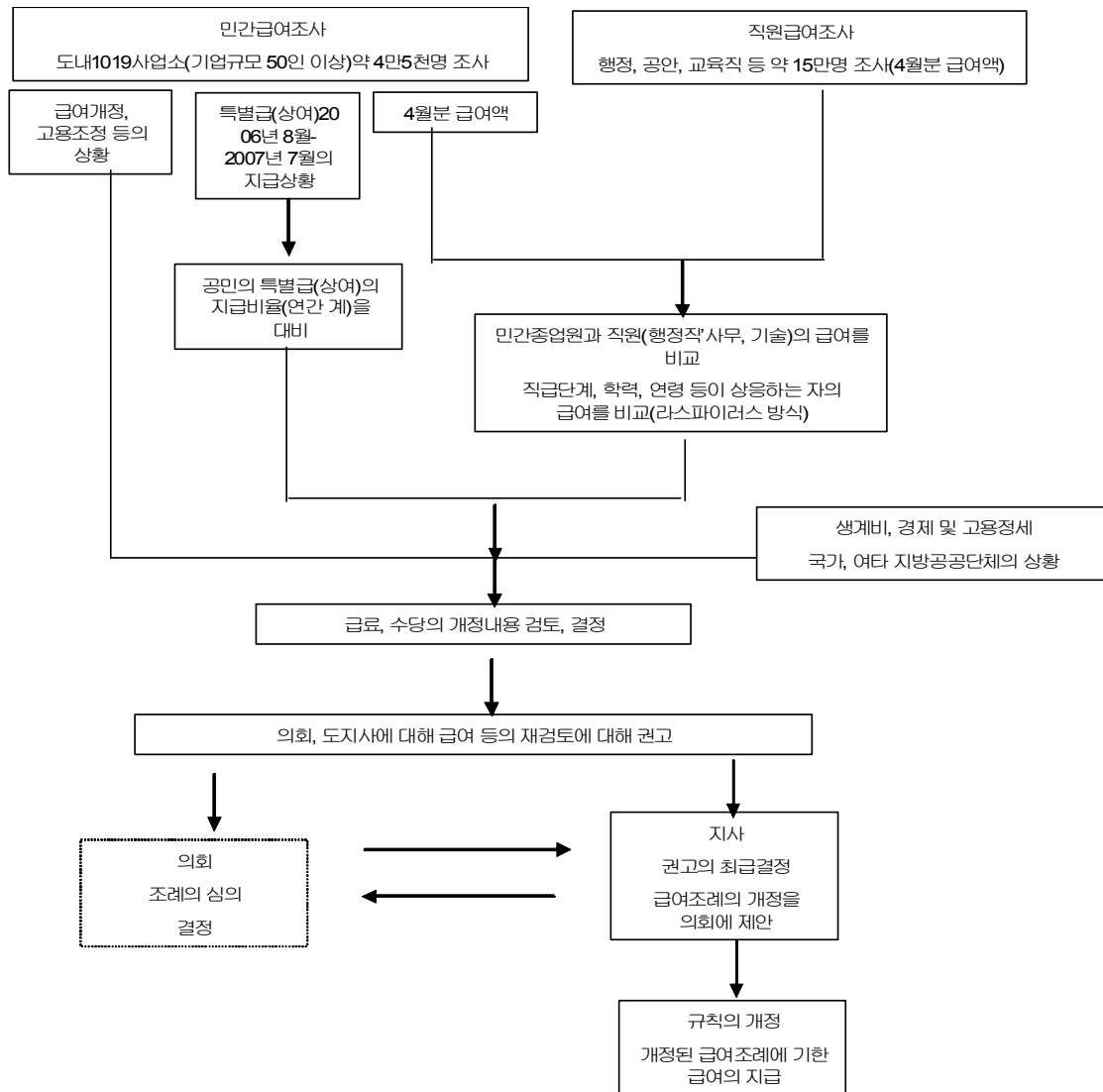
지방공공단체 직원의 급여도 위와 유사한 절차에 따라 진행된다.

117) http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h18/jine200702_2_073.html

118)

http://www.saiyou.metro.tokyo.jp/ninnkyuu/19kankoku/19honbun/19_06_kankokutejun.PDF

(동경도인사위원회, 2007년도 직원 급여에 관한 보고와 권고) : 노동부, 『공무원노사관계 정책·제도 국제 비교 연구』, 376쪽에서 재인용함.

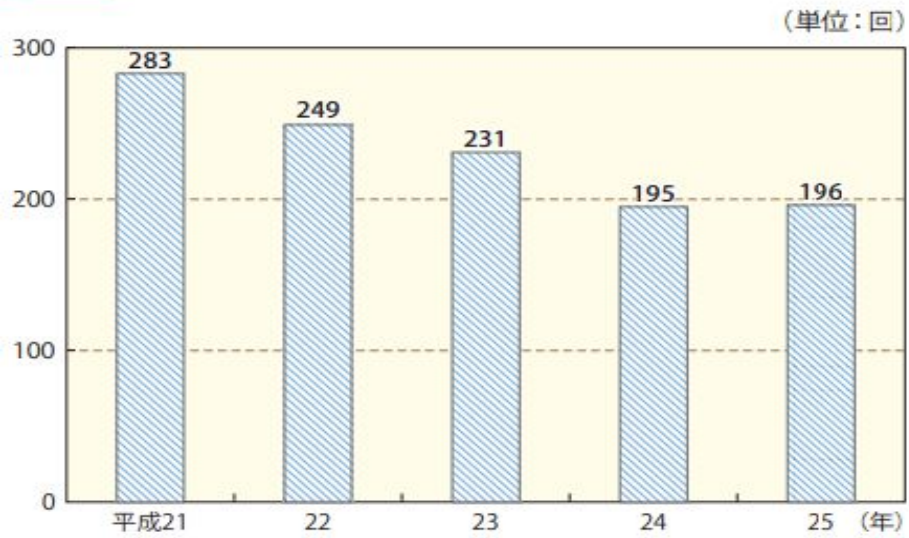


4. 인사원과 직원단체 협의제도

앞서 말한 대로 공무원의 노동기본권이 민간기업의 근로자에 비하여 완전하지 못하고, 단체교섭에 대한 단체협약체결권이 보장되어 있지 않기 때문에 인사원은 직원의 근무조건과 관련된 권고, 규칙제정·개폐 등에 앞서 직원단체 등과 협의회를 개최함으로써 직원들의 의견, 희망사항 등을 듣고 시책에 반영하는 정책을 취하고 있다. 2013년 기준, 인사원과 직원단체간의 협의회는 총 196회 이루어졌다. 협의내용은 급별 정원에 대한 개정에 관하여 95회(48.5%), 춘투통일요구·인권요구관계가 91회(46.4%) 기타 남녀공동참여관계가 6회(3.1%) 등이었다.

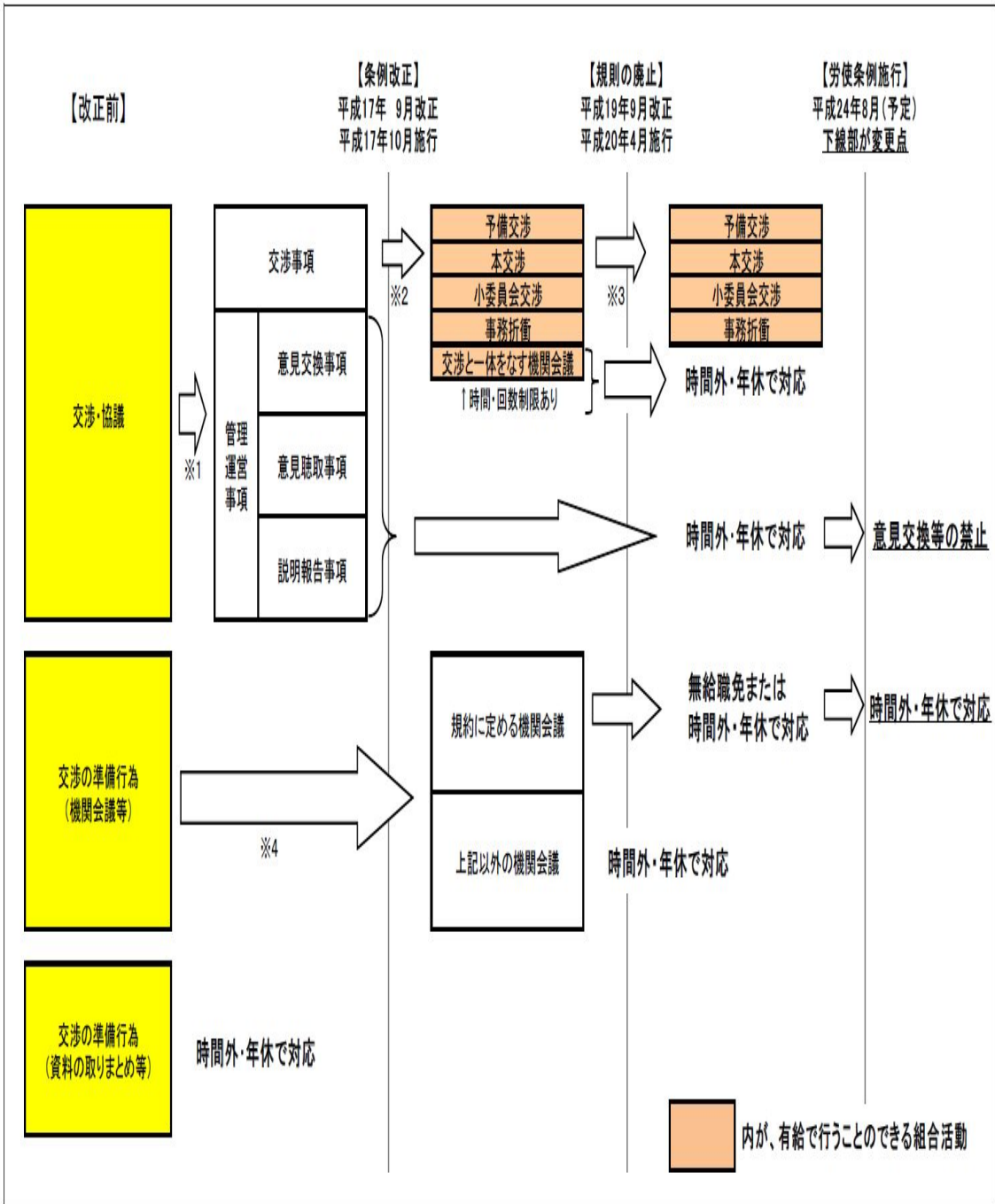
<그림> 인사원과 직원 단체 협의회 개최 현황 119)

図6 職員団体等との会見状況



119) <http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h25/1-3-06-5.html>

□ 참고 : 오사카시 ながら 條例 개정 추이



III. 시사점

1. 미국 공무원의 정치활동과 관련하여, 우리 법에서는 매우 엄격하게 정치활동을

금지하고 있지만, 미국은 행정법원, 선관위, 국세청, 국가안보, 치안, 정보관련 부서와 같이 정치적 편향이 자칫 업무에 중대한 영향을 미칠 수 있는 범위를 제외하고는 정치활동이 허용되고 있다. 미국의 연방공무원들도 우리나라와 마찬가지로 단체행동권을 보장받고 있지 못한데, 그와 같은 노동3권 제한에 따른 교섭력의 약화를 정치활동을 통해 보완하고 있다.

2. 일본 공무원의 경우 단체협약체결권이 인정되지 않기 때문에 노동3권 보장의 측면에서는 다소 미흡하기는 하지만, 최근 국가공무원법 개정을 통해 등록된 직원단체에 대하여 직원의 근무조건에 필요하다고 인정되는 때 인사원규칙을 제정하거나 폐지할 것을 인사원에게 요청할 수 있는 권리를 부여하였다. 이에 따라 인사원규칙 17-4호(규칙의 제정개폐에 관한 직원단체로부터의 요청)에서는 규칙을 제정하거나 또는 개폐할 것을 요청하는 경우 필요한 사항을 규정하고 있다. 이것은 단체교섭권을 보완하는 한편, 제한된 단체행동권에 대한 보상적 성격을 갖는 것으로도 보이는데, 미국이 공무원의 정치활동권을 통해 제한된 단체행동권을 보완한다면, 일본은 이러한 규칙 제정·개폐에 대한 요청권을 통해 보완하는 것이라고 생각된다.

3. 급여결정시스템에서 일본의 ‘정세적응원칙’에 근거한 민간기업 근로자와의 급여수준과 균형을 유지하는 급여권고제도는 공무원의 임금과 관련하여 유의미한 시사점이라고 생각한다. 일본이 이러한 급여권고제도를 실시하는 이유는, 공무원은 민간기업 근로자와 달리 쟁의권 등 헌법상 노동기본권이 제약되고 있기 때문에 이에 대한 보상조치로서 사회 일반의 정세에 부응하는 급여를 확보하는 기능을 갖기 위한 것인데, 이를 인사원이 하는 이유는, 공무원의 급여가 국민의 세금으로부터 나오는 것임에 따라 인사원이 노사당사자 이외의 제3자의 입장에서 노사 쌍방의 의견을 충분히 청취하면서 공무원과 민간의 급여를 적확하게 비교함으로써 공무원들이 적절한 급여를 확보할 수 있도록 하기 위함이다. 즉 공정성을 확보할 수 있다는 의미일 것이다. 공무원도 근로자이고, 근로의 대가로서 적절한 급여를 확보할 필요가 있으므로, 이와 같은 급여결정시스템을 참고하면 좋을 듯하다.

제2절 개선방안

1. 교섭참여노조 지위유지기간 설정

1. 문제제기

중양부처와 행정부공무원 노동조합의 단체교섭에서 나타나듯이 현행 공무원 노조법상 단체교섭 장기화로 인해 발생하는 교착상태를 해소할 수 있는 절차가 마련되어 있지 않다. 이 때문에 교섭외 노조가 이 긴 기간동안의 교섭과정에서 참여를 못하게 되는 단체교섭권 보장 문제가 발생하게 되고,¹²⁰⁾ 공무원노조 단체교섭의 효율성 측면에서도 문제가 있다. 따라서 창구단일화를 거친 교섭의 진행이 일정기간을 지나도 교섭의 진척이 없고 계속 결렬 상태에 있을 경우 교섭외 노조의 단체교섭권 확보나 교섭의 효율성 제고 등을 위해 교섭참여 노조의 지위를 어떻게 처리할 것인지에 대한 처리 방안이 검토될 필요가 있다.

2. 방안 검토

(1) 노동위원회 공무원 노사관계 조정신청 제도 활용 방안

현행 공무원노조법 제12조제1항에 따르면 교섭결렬시 중노위에 조정신청을 할 수 있도록 되어 있다. 행정부교섭 교착과 같은 경우에도 이 규정에 의한 교섭결렬에 해당하는 것으로 하여 조정신청을 할 수 있는 지가 문제로 된다. 그러나 현행법상 노동쟁의 조정신청이 가능한 교섭결렬은 단순히 교섭이 더 이상 진척이 안되는 것을 의미하는 것이 아니라 노조법 제2조제5호가 규정하는 바와 같이 노동관계 당사자 간에 주장을 불일치 상태를 말하고 이 경우 주장의 불일치란 당사자간의 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를

120) 다만 현재 2008.12.26., 2005헌마971.는 복수노조 허용에 따라 예상되는 단체교섭의 혼란 및 단체협약 적용상의 어려움, 과다한 교섭비용을 줄이기 위하여 단체교섭에 있어 관련된 노조에게 원칙적으로 단체교섭권의 행사를 보장하면서 노조간의 자율적인 교섭창구단일화를 규정한 공노법 제9조 제4항도 위와 같이 원칙적으로 복수노조의 경우 창구단일화를 자율에 맡기면서 그것이 불가능할 경우의 교섭위원 선임방법에 관한 규정을 시행령에 마련하고 있어 공노법 제9조 제4항이 구체적인 교섭창구 단일화의 방식에 대해서는 규정하지 아니한 채 사용자의 교섭거부 권한만을 명시하여 사용자에게 교섭의무를 회피할 수 있는 여지를 줌으로써 입법제량권의 범위를 일탈하여 청구인들의 단체교섭권을 침해하는 것으로는 보이지 않는다고 한다.

말한다.

그런데 행정부 교섭 교착 상태는 교섭을 하다가 합의의 여지가 없는 경우가 아니라 교섭을 진행하던 중 사실상 담보 상태에 빠진 것이기 때문에 이는 노동관계 당사자 간에 주장의 불일치는 존재하나 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 것으로 보기는 확신을 가질 수 없다는 위험이 있다. 만일 이와 같은 경우에까지 교섭결렬로 해석하게 되면 아마도 교섭을 하던 중 노동관계 당사자 간 서로 무시하는 상태가 진행되고 있는 교섭미진의 사례도 교섭결렬로 해석될 가능성이 없지 않다. 결국 행정부 교섭 교착 상태는 현행 공무원노조법 제12조제1항에 의한 교섭결렬시 중노위에 조정신청을 할 수 있는 사안에도 해당하지 않는다고 할 수 있다.

따라서 만일 이 문제를 중노위 조정신청을 통해 해결하기 위해서는 중노위 조정신청의 요건 내지 사유에 교섭결렬 이외에도 교섭교착 상태도 포함할 수 있도록 하는 방안 마련을 대안으로 모색해 볼 만하다. 가령 “단체교섭이 결렬(決裂)된 경우”에만 중노위에 조정신청을 할 수 있는 것이 아니라 “단체교섭이 결렬되거나 더 이상 자주적인 교섭이 어려운 사실상 단체교섭의 결렬”시에도 조정신청을 할 수 있도록 하여 교섭의 담보 상태 내지 교섭의 교착 상태를 포함할 수 있도록 하는 제도 개선 방안을 검토 대상으로 제안한다.

이 검토안은 현행법의 골간을 유지하면서 교섭교착 상태를 해결하는 입법 장치를 통해 해결하는 것이다. 이 제도가 후술하는 교섭창구단일화 제도나 교섭참여지위 자격을 박탈하는 제도와 차이점은 새로 등장하는 노조에게 기회를 주기 위한 고려를 하지 않는 대신 교섭참여 노조를 비롯한 노동조합에 대한 책임의 제고에 있다. 공무원노조가 이런 저런 사정에 근거하여 교섭이 장기간 교착 내지 담보 상태에 빠지는 근본적인 이유는 교섭이 장기화 되더라도 자신들의 기본적인 근로조건 등에 대한 처우에서 특별히 손실을 가져오지 않기 때문이라는 공무원 노사관계의 특징이 반영되어 있기 때문이다. 따라서 현재의 공무원 노사관계의 책임에 부합하는 제도라는 장점이 있다. 다만 그럼에도 불구하고 어느 노사당사자 중 어느 일방이 조정을 신청하지 않을 경우 발생하는 지나치게 긴 장기간의 교섭 교착 내지 담보상태 역시 바람직하지 않으므로 이 부분에 한하여 개선의 여지를 가지는 대안은 필요하다는 입장이라 할 수 있다.

특히 이 검토안은 조정신청시 중노위의 조정 권한 내지 범위에 새로 등장한 노동조합의 교섭참여 여부에 대한 심의는 포함하기 어려울 것이다. 만일 교섭참여 노동조

합 검토가 필요할 경우에는 교섭창구단일화 등 다른 대안을 모색해야 할 것이다.

(2) 교섭참여노조 지위 유지기간 설정 제도 개선 방안

창구단일화를 거친 교섭의 진행이 일정기간을 지나도 교섭의 진척이 없고 계속 교착 내지 답보로 사실상 결렬 상태에 있을 경우에는 교섭 참여노조의 지위를 박탈하는 방안으로 교섭참여 노조의 지위 유지기간을 설정하는 방안을 검토해 볼 만하다. 교섭의 효율성 제고와 여타 노조의 교섭권 보장 문제 고려라는 취지에서이다. 현행 노동조합 및 노동관계조정법상 교섭대표노조의 지위 유지기간은 협약의 유효기간과 같이 2년으로 정하고 있다. 이에 비추면 공무원 단체교섭에 참여 노조의 지위유지기간도 창구단일화 시점으로부터 2년 정도를 검토해 볼 만하다.

참고로 복수노조 교섭대표 지위와 관련한 그간의 연구들 중 관련 검토 내용에 의하면, 노동조합 및 노동관계조정법상 교섭대표 지위 유지기간 설정 방안 모색의 경우에는 교섭당사자 지위 유지 기간을 1년과 같은 너무 단기간으로 설정하게 되면 사용자측이 의도적으로 교섭을 지연 내지 결렬시킴에 따라 교섭참여 노조의 지위를 상실토록 할 우려의 발생하고 이로써 교섭질서가 매우 혼란해 질 수도 있음을 고려해야 한다고 한다. 반면 교섭당사자의 지위 유지 기간을 너무 길게 하면 특정 노조가 독자적인 교섭권을 획득하기 위해 도전할 수 있는 기회를 제한 받게 되는 우려가 발생하게 된다는 점도 고려되어야 한다고 한다.¹²¹⁾ 따라서 현행법상 단체협약의 유효기간에 맞추어 2년 정도가 적당하다고 한다.

그래서 우리나라의 경우 단체협약의 최장 유효기간에 맞추어 2년으로 대표기간을 법정화하는 것이 좋다고 한다. 임금협약이 1년마다 체결되는 관행이나 소수노조 보호문제가 심각하지 않아 2년까지 교섭대표기간을 인정하더라도 무방하다고 한다.¹²²⁾ 다만 교섭대표기간 중이라도 대표선정과정에서 사용자의 부당노동행위가 있었거나 대표선출 후 단체교섭을 행하지 않는 등 중대한 배신행위를 하는 경우에는 대표권한을 제한하거나 박탈하는 제도를 강구해 볼 필요도 있다고 한다.¹²³⁾

121) 조용만, 교섭위원회 구성 및 운영에 관한 연구, 2005.12., 노동부.

122) 이철수, 교섭창구단일화와 관련한 법률적 쟁점, 노동법연구 제18호, 서울대학교노동법연구회, 2005 상반기, 21쪽.

123) 이철수, 바로 위의 글, 21쪽. 참고로 미국의 배타적 교섭대표제도에서는 교섭대표로 인정된 후 사정변경으로 조합원 사수로부터 지지를 상실하거나 하는 일이 발생하였을 경우 NLRB로부터 대표인증을 받은 노조는 다수의 지지를 상실하더라도 1년간 대표권한을 유지하고, 협약의 유효기간중 다수지지를 상실한 경우에는 그 유효기간중(최장3년간)은 대표자의 지위가 유지된다고 한다(이철수, 바로 위의 글, 21쪽)..

이러한 노조법상 교섭대표 유지 기간은 공무원의 단체교섭의 경우에도 크게 다를 바 없다고 생각된다. 공무원 단체교섭에서 교섭지위 유지기간이 지나치게 긴 것도 바람직하지 않지만 지나치게 단기인 경우도 바람직하지 않기 때문이다. 따라서 교섭참여 노조의 교섭지위 유지기간은 2년으로 하는 것이 적당하다. 그리고 참여노조 선정과정에 참여노조가 단체교섭을 행하지 않는 등의 문제가 발생한 경우에는 교섭지위 유지 자격을 박탈하는 제도를 추가할 필요도 있다고 하겠다.

다만 만일 교섭참여노조가 결정된 이후 1년이 지나도록 단체협약을 체결하지 못하는 경우에도 교섭참여노조의 지위 유지기간을 2년으로 해야 하는지에 대해서는 다른 검토가 필요하다. 후술하는 바와 같이 현행 노동조합 및 노동관계조정법상 단체교섭창구단일화 절차에 따라 교섭대표노조로 결정되었다 하더라도 교섭대표노조가 결정된 날부터 1년 동안 단체협약을 체결하지 못한 경우에는 어느 노동조합이든 사용자에게 교섭을 요구할 수 있다(노조법 시행령 제14조의10 제3항)고 규정하기 때문에 공무원 노조의 경우에도 이와 같이 해야 하는가 아니면 2년이라는 교섭참여 유지 기간까지 기다려 주어야 하는지가 검토되어야 한다.

생각건대 공무원노조의 경우 민간부문의 노조와 달라 1년 이내에 단체협약의 체결이라는 결과가 없더라도 공무원의 근로조건 등에 커다란 지장을 초래할 정도는 아니므로 이를 노조법상 교섭대표노조와 동일하게 취급할 필요성은 없다고 하겠다. 따라서 교섭참여 지위 유지기간을 2년으로 한 바와 같이 1년이 넘도록 단체협약의 체결이 없더라도 계속 그 지위를 유지하도록 하고 2년이 넘도록 단체협약이 체결되지 않는 경우 비로소 교섭참여 노조 결정 절차를 다시 개시하도록 하는 것이 합리적이라 생각된다.

(3) 노조법상 교섭창구단일화 방안 준용 개선 방안

공무원노조의 경우 현행 노동조합 및 노동관계조정법과 같은 단체교섭 창구단일화 제도와 다른 제도로 운용되고 있고, 공무원노조법은 단체교섭 관련 절차를 치밀하게 규정하고 있는 노조법과는 달리 다소 규정이 미비하여 교섭상의 갈등이 장시간에 걸쳐 방치될 수도 있다. 그러나 공무원노조의 경우 단체교섭이나 단체협약을 통한 처리가 다소 지연되더라도 공무원의 근로조건 등에는 큰 문제가 발생하게 되는 일은 없다. 그 때문에 단체교섭의 교착 내지 담보 상태가 공무원의 근로조건에 대한 문제보다는 오히려 공무원의 노사관계 자체의 문제로 대두되고 있다. 그러나

모처럼 안착된 공무원노동조합이 참여하는 공무원노사관계가 파행으로 치닫는 것도 바람직하지는 않다.

따라서 공무원의 교섭참여 노조 결정 방식을 노동조합 및 노동관계조정법상 복수노조 교섭창구단일화 방식을 준용하도록 하는 방안도 검토해 볼 만하다. 자율적 교섭참여 노조 결정 방식이 제대로 작동하지 않을 경우 자율적 교섭노조 결정 방식을 정하는 것이 안착되기 어려운 노사관계의 현실임을 인정하고 법령에 의해 정해진 절차대로 신속하게 교섭노조가 결정되는 방식으로 하는 것도 좋은 방식일 수 있기 때문이다. 이 경우 앞서 본 바와 같이 노조법상 교섭대표노조의 지위 유지기간은 단체협약의 유효기간과 같이 2년으로 하되, 교섭대표노조가 결정된 날부터 1년 동안 단체협약을 체결하지 못한 경우에는 어느 노동조합이든지 사용자에게 교섭을 요구할 수 있다고 규정하고, 이렇게 되면 교섭창구단일화 절차를 다시 밟아 결정하여야 한다(노조법 시행령 제14조의10 제3항).

그러나 다만 공무원의 교섭참여 노조 결정 방식을 노동조합 및 노동관계조정법상 복수노조 교섭창구단일화 방식을 준용하더라도 과반수 교섭대표제를 골간으로 하는 노조법상 교섭창구단일화 방식을 공무원 단체교섭에 그대로 적용하는 것은 공무원 노사관계의 교섭단위와 관련하여 노조 간의 조직을 편차가 심할 경우 과반수 교섭대표 외에는 교섭에 참여하기 어려운 사례도 있을 수 있음을 고려해야 한다. 따라서 과반수 교섭대표제를 공무원 교섭창구단일화에 그대로 적용할 것인지 여부나 교섭단위를 정하거나 교섭단위 분리 대상으로 될 수 있는지 여부 등과 관련하여서는 공무원노조가 민간기업의 노조들 보다 훨씬 복잡하게 전개될 가능성이 많으므로 노조법의 관련 규정과 달리 할 필요가 있고, 나아가 해당 내용을 사전에 명확히 설계해 둘 필요가 있을 것이다.

II. 교섭위원 선임방법

1. 문제제기

현행 공무원노조법상 복수노조일 경우 교섭창구단일화 절차시 교섭위원 선임방법에서 합의에 의한 교섭위원 선임 방법이 있고, 이것이 안 될 경우 조합원 수 비례의 교섭위원 선임방법이 있다. 그런데 현행법은 교섭위원의 수를 10인 이내로 한정하고 있기 때문에 10개 이상의 노동조합이 병존하는 경우에는 조합원 수에 비례하

여 교섭위원을 선정하더라도 교섭위원이 없는 노동조합이 필히 발생하게 되어 있다. 특히 대형 교섭단위에서는 참여노조의 수가 많아 위와 같은 교섭위원 선임방법이 잘 작동되기 어렵다. 나아가 현행 제도는 비례 교섭위원을 정하는 기준의 전제로 되는 조합원 수 확인 방법 등 교섭위원 관련 분쟁의 해결 절차도 없다. 이들 문제가 발생한 경우 공무원노조 간 자율적으로 정하게 놔두면 어떠한 기준으로 교섭위원을 선임할 것인가를 둘러싸고 교섭참여 노동조합 간 좀처럼 의견의 일치를 이루지 못하고 이로 인하여 노노간 갈등이 발생하고 교섭창구단일화 절차의 진행이 장기화되는 문제가 발생되는데, 이를 조정할 수 있는 제도적 장치가 없어 공식적인 절차를 통한 해결방안을 모색할 수가 없다. 물론 이런 문제가 있다고 하여 모든 노조에게 교섭위원을 부여하는 것도 바람직한 것은 아니다. 따라서 교섭위원 선임방법에 대한 개선 여부와 개선 방안 검토가 필요하다.

2. 방안 검토

(1) 교섭권 위임을 활용하는 방안

중앙교섭 교섭위원 선임과정에서 개별 광역 또는 기초 자치 단체 공무원노조 또는 조합원수가 극히 적은 소수 공무원노조 등이 단체교섭을 요구하면서 교섭위원의 배정을 요구하는 경우 교섭 지연이 발생할 수 있다. 이에 대해 중앙교섭에는 대표성이 있는 공무원노조 또는 연합단체가 중심이 되어 교섭에 참여할 수 있는 방안 모색이 필요하다. 이를 위한 방안으로 제안된 방안으로 노조법 제29조 제2항의 적용을 배제하고 있는 공무원노조법 제17조 제3항을 개정하거나 공무원노조 간 교섭권 위임이 가능하도록 적극적으로 해석하여야 한다는 주장이 있다.¹²⁴⁾

이 방안에 따르면, 단체교섭을 요구한 노조 간 합의에 의해 교섭위원을 선임하는 경우에 극소수 노동조합에게 교섭권 보장이라는 이유로 무조건 교섭위원을 배정하는 것은 합리적이지 않으며, 그리고 조합원수에 비례하여 10인 이내의 교섭위원을 선임하는 경우에도 조합원수가 미미하여 당연히 배제되는데 이 또한 소수노조의 단체교섭권 보호 차원에서 합리적이라고 한다. 따라서 소수노조의 단체교섭권도 보장하면서 대표성이 있는 노조가 교섭위원으로 참여하는 방안은 노조 간 교섭권 위임이 가능하도록 하는 것이 필요하다고 한다. 이렇게 하여야만 모든 노동조합이 실질적으로 단체교섭에 참여하고 공동 교섭단에 의해 교섭이 효율적으로 진행될 수

124) 김인재, “공무원노사관계 발전방안 소고”, 「노동법연구」 제25호, 서울대학교 노동법연구회, 20~22쪽

있다고 한다.

교섭위원이 한정되어 있는 반면, 교섭참여노조는 많아 모든 노조에게 교섭위원 선임권을 부여할 수 없는 경우에 있어 소수노조까지 교섭참여권을 보장한다는 측면에서 본 방안은 의미가 있다고 할 수 있다. 하지만 여전히 소수노조가 교섭권한을 위임하지 않고 교섭위원 배정을 요구하는 경우 이를 강제할 방법이 없는 점, 교섭권한을 위임하였음에도 노조의 수가 교섭위원 수 보다 많은 경우 이에 대한 특별한 대책이 없는 점, 보다 근본적으로는 지나치게 소수인 노조까지 배려할 만한 정책적 고려가 필요한 것인지 여부 등을 고려하면 교섭권 위임이 가능하게 한다고 해서 실제 교섭과정에서 교섭위원 선임에 관한 문제가 모두 해결된다고 볼 수 없다는 한계가 분명히 있는 방안이라고 판단된다.

(2) 교섭위원 선임방법의 법정화 방안

교섭위원 선임방법이 교섭노조 간 합의로 선임하되, 합의가 성립하지 않으면 교섭노조 간 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 정해져 있으나 이것이 현실적으로 작동되기 어려운 경우가 발생하는 것은 노노간 갈등을 해결해 줄 수 있는 제도적 강행성 미비로 인한 것일 가능성이 높다. 이와 같은 경우에는 이를 다른 방안, 즉 법령에서 교섭위원 선임방법을 명확하게 구체화 해주는 방안을 검토해 볼만 하다.¹²⁵⁾

교섭위원 선임방안 제도에 대해서는 2006년에 제기된 교원노조법 정부 개정안 중 관련 내용을 참고할 만하다. 즉, 교섭위원 선임방법을 먼저 노동조합간 자율로 결정토록 하고, 이로써 결정하지 못하는 경우에는 노동위원회에서 결정토록 하는 방안을 말한다. 노동위원회의 결정방안을 구체적으로 보면, 노동위원회는 조합원 명부 등 관련 서류를 제출받아 필요한 조사를 한 후 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하며, 교섭대표자는 교섭위원의 다수가 포함된(교섭위원이 동수인 경우에는 조합원수가 더 많은) 노동조합의 추천에 따라 정하도록 하고, 교섭위원을 배정받지 못하는 노동조합으로서 그 조합원수가 전체 조합원수의 100분의 10¹²⁶⁾ 이상인 노동조

125) 윤영심, “공무원 단체교섭의 경험과 과제”, 『인적자원관리연구』 제17권 제2호, 230쪽; 비례대표방식에 대한 구체적인 규정이 보충되어야 한다고 주장하고 있지만 구체적인 방안은 제시하고 있지 않다. 다만 이와 함께 소수노조에 대한 불합리한 차별을 방지하기 위한 장치로 교섭단에게 공정대표의무를 부여하여야 한다고 주장한다.

126) 미국, 영국, 캐나다, 이태리 등 교섭대표를 결정하는 제도를 둔 국가에서는 대부분 일정 비율 이상을 조직한 노조에게만 교섭대표절차에 참가할 수 있도록 하고 있다. 구체적으로 미국은 30%, 영국은 10%, 이태리는 5%

합¹²⁷⁾에는 교섭위원 1인 씩을 우선 배정하도록 하는 방안이다.¹²⁸⁾

다만, 교섭위원을 노동위원회에서 정해주는 방안으로 명확하고 깔끔하게 처리되
기란 여간 어려운 일이 아니다. 무엇보다도 조합원 수의 확인 방법을 둘러싼 노노간
갈등이 격렬할 수 있다. 이 때문에 노동조합 및 노동관계조정법상 복수노조 교섭창
구단일화 방안 마련시 교섭위원 선임방법에서도 조합원 수의 확인 방법에 대한 여
러 방안이 개진 된 바 있다. 이 당시 유력하게 제기된 것이 check-off 협정이 체결되
어 있는 경우에는 그에 의하여 조합원 수를 확정하고, 그것이 곤란하거나 조합원 수
확인과 관련한 분쟁이 있는 경우에는 노조에게 관련 자료를 제출토록 하여 노동위
원회가 이를 해결하도록 하는 방안이 제시 된 바 있다.¹²⁹⁾¹³⁰⁾ 구체적으로 check-off
에 의한 확인 방법은 객관적이고 간편한 것은 틀림이 없으나 이것이 없는 사업장이
나 신설노조의 경우 나아가 이것만으로 확인하는 것에 대해 견해 차이가 있는 경우
에는 노동위원회를 통해 확인 절차를 거치도록 하자는 것이다. 노동위원회에서는 조
합원 명부 및 조합비 수령 증빙자료 등을 통해 분쟁을 해결할 수 있기 때문이다.¹³¹⁾

그러나 이러한 민간부문의 노사관계를 겨냥한 노조법상 조합원 수 확인 방식을
공무원 노사관계에 그대로 적용하기 어려운 면이 적지 않다. 공무원노사관계에서는
체크오프가 사실상 금지되고 각 노동조합의 상황에 따라 조합원수를 미공개하는 관
행이 많은 등으로 노조법상 조합원 수 확인 방법으로는 활용할 수 없다는 한계가
많을 수 밖에 없기 때문이다. 현재로서는 주장하는 당사자로 하여금 조합원 명부와
조합비 수령 자료 등으로 확인하는 방안 밖에 없다고 하겠다.

(3) 노조법상 교섭창구단일화 방안과 통일화 방안

현행 노동조합 및 노동관계조정법상 교섭대표노조 결정이 자율적 방안으로 해결

의 일정한 비율을 요하고 있다(이승욱, 공무원단체교섭제도의 문제점과 개선방향, 노동법연구 제25호, 서울대
학교 노동법연구회, 2008하반기, 105쪽).

127) 이승욱, 바로 위의 글, 106쪽도 최소기준으로 10%의 요건을 제시한다.

128) 교섭위원을 반드시 모든 노동조합에게서 나오도록 할 필요는 없다. 프랑스에서는 기업별 교섭에서 교섭위원
구성방식에서도 프랑스 특유의 전국적 차원에서 대표성이 인정되는 대표적 노조(5개의 총연합단위노조)를 대
표하는 조합대표위원들로만 구성된다(조용만, 앞의 보고서, 26쪽).

129) 이철수외, 복수노조 교섭창구 단일화 방안, 노동부, 2004. 275쪽.

130) 이에 대해 노동위원회가 아닌 인사혁신처(구 행정안전부)가 조합비 일괄공제 결과 등을 토대로 실제 조합원
수를 정기적으로 확인 공표하는 방안을 제안하는 견해도 있다.(김인재, “공무원노사관계 발전방안 소고”, 「노
동법연구」 제25호, 서울대학교 노동법연구회, 21쪽)

131) 이철수외, 위의 보고서, 257쪽.; 이승욱, 공무원단체교섭제도의 문제점과 개선방향, 노동법연구 제25호, 서울
대학교 노동법연구회, 2008 가을호, 104~105쪽에서도 체크오프를 통한 조합원 수 확인 제도화와 노동위원회
의 구체절차 등을 제안하고 있다.

되지 않으면 과반수대표노조의 존재 유무로 교섭대표를 정하며, 과반수대표노조의 부재로 교섭대표를 선출하지 못하면 공동교섭대표단을 구성하게 된다. 공동교섭대표단은 노동조합 간 자율적으로 구성하지 못하면 공동교섭대표단 구성에 참여할 수 있는 노동조합의 일부 또는 전부는 노동위원회에 공동교섭대표단 구성에 관한 결정 신청을 하도록 하고, 노동위원회는 그 신청을 받은 날부터 10일 이내에 총 10명 이내에서 각 노동조합의 조합원 수에 따른 비율을 고려하여 노동조합별 공동교섭대표단에 참여하는 인원 수를 결정하여 공동교섭대표단 구성을 결정한다. 공동교섭대표단 결정은 공동교섭대표단에 참여할 수 있는 모든 노동조합이 제출한 조합원 수에 따른 비율을 기준으로 한다(노조법 시행령 제14조의9 제1항~5항 참조).

공무원 노조의 경우에도 교섭위원 선임 방법의 해결이 어려운 경우 노조법상 배타적 교섭대표 선정 방식과 같이 자율적 방안→과반수대표노조→자율적 공동교섭대표단→노동위원회에 의한 공동교섭대표단이 결정되는 절차와 방식을 그대로 적용하는 방안도 고려될 수 있겠다. 특히 이 방안은 위의 교섭참여 유지 노조의 결정과 지위 방식에서 노조법상 교섭창구단일화 방안 절차와 같은 방식으로 처리하자는 방안과 함께 적용하는 방안이 가장 효과적일 것이다. 다만, 이 방식은 법령에서 명료하게 정하여 처리하는 확실한 방식이지만, 앞서 본 바와 같이 공무원 노사관계가 민간 부문의 노사관계와 다른 성질인 교섭단위별 과반수대표노조 이외의 소수노조의 불만 처리, 국가에 의한 공무원의 근로조건 법정주의로부터 노조 간 갈등이 근로조건 보다는 주로 교섭참여 등을 둘러싸고 재연될 가능성이 높은 사정 등을 고려하면 이를 그대로 준용하는 것은 상당한 무리가 있을 것으로 판단된다.

III. 교섭창구단일화 이후 단체협약 체결권자 확정 문제

1. 문제제기

현행법은 교섭창구단일화 이후에도 교섭참여 노동조합 모두가 단체협약 체결권을 행사할 수 있어 교섭위원에 포함되지 못하는 교섭참여 노동조합이 있을 경우 교섭과정에 참여하여 의견절충 과정을 함께 진행하지 못하다 보니 교섭의 결과에 대하여 불만을 가질 수 있고, 이로 인하여 단체협약의 서명을 거부하는 문제가 발생한다. 이러한 단체협약 체결 시스템은 매우 비효율적이고 노노간의 갈등이 상존하는 구조적 문제를 안고 있을 가능성이 많으므로 개선 방안 마련이 필

요하다.

2. 방안검토

(1) 협약체결권자를 교섭위원으로 선임된 노조로 한정하는 방안

교섭창구단일화 방안의 취지가 교섭의 효율성을 도모하면서도 노동조합간 교섭창구단일화 절차를 통해 조합원 의견 수렴의 민주성을 담보한다는 것을 포함하고 있다. 이 때문에 단체교섭에 참여를 공평하게 보장하되 이를 마무리하는 단체협약의 체결은 직접 참여한 자와 단체협약을 체결하는 자를 가급적 일치시키는 것이 바람직하다. 따라서 공무원노조 단체교섭의 경우에는 협약체결권자를 단체교섭 담당자로서 참여한 교섭위원으로 일치시키는 것이 바람직하므로, 교섭창구단일화를 통해 교섭위원으로 선임된 노조만으로 단체협약을 체결할 수 있도록 하는 방안으로 개선할 필요가 있다.

만일 교섭참여 노조에는 해당하지만 교섭위원으로 참여하지 못한 경우에 발생하는 불만 문제를 굳이 고려해야 한다면 협약체결의 내용이 확정되기 전에 의견진술의 기회를 부여하는 정도로 하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 또 협약체결 참여 노조로부터 불만이 최소화 될 수 있도록 하기 위해 현행 노조법과 같이 교섭위원들에게 공정대표의무를 부과하는 방안도 검토해 볼 만하다.

(2) 단체협약 체결권자를 확정하는 절차를 마련하는 방안

현행 노조법상 교섭대표노조는 직접 단체협약 체결권을 가지지만 교섭대표노조가 노조 간 자율적 합의에 의해 이루어진 교섭위원회로 되어 있는 경우에는 단체협약 체결권자를 따로 정하여야 한다. 교섭위원들은 단체교섭의 담당자에 불과하므로 협약상의 이행의무를 직접 지는 협약의 체결권자로서 대표자를 결정해야 한다는 것이다. 또 원칙적으로 협약체결권자가 체결한 협약의 효력은 대외적으로 유효하게 된다. 가령 교섭위원 중 협약체결권자로 확정된 자가 교섭참여 노조들 간에 사전에 합의된 협약체결 조건을 준수하지 않고 협약에 서명 날인한 경우에도 협약체결 조건 위반에 따른 책임은 노조들 내부의 문제에 불과한 것이기 때문에 협약체결조건 위반을 이유로 사용자에 대해 협약의 무효를 주장할 수는 없다고 보아야 한다.¹³²⁾

132) 조용만, 교섭위원회 구성 및 운영에 관한 연구, 노동부, 2005, 34쪽.; 판례는 노조대표자의 협약체결권과 관

이러한 법리를 기초로 특히 공무원 단체교섭과 단체협약의 체결에서도 교섭참여 노조와 교섭위원이 일치하지 못하는 경우가 상정되고 있으므로 법령을 통하여 단체협약 체결권자를 확정하도록 하는 절차를 마련하는 방안을 검토해 볼 만하다. 법령을 통하여 단체협약 체결권자까지 정하는 절차를 두는 것이 번거롭거나 지나친 규율 사항으로 판단된다면 적어도 단체협약 체결 전에 사용자에게 대하여 단체협약 체결권자를 확정하여 사전통보를 의무화 하는 방안을 검토해 볼 만하다.

IV. 비교섭사항

1. 문제제기

현행 공무원노조법은 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 교섭대상에서 제외하고 있다(제8조 제1항 단서). 이러한 비교섭 사항을 법률에서 정하는 것은 불가피하고 현행법규정의 수준 정도는 일본보다 범위가 넓고 캐나다보다는 좁으며 미국과 거의 동일한 것으로 평가받고 있기도 하다.¹³³⁾

그런데 현행법의 비교섭사항의 기준을 둘러싸고 현행 공무원노조법상 문제점 중 수많은 핵심 교섭 의제들이 비교섭 사항에 해당하여 교섭의 실효성 논란이 제기될 수 있다.¹³⁴⁾ 또한 비교섭 사항 중 법령상 기준을 두고 있지 않아 해석의 여지가 있는 경우 기관장에 의한 과도한 정치적 의사결정에 따르게 된다는 부작용도 발생될 수 있다. 이 때문에 비교섭 사항에 대한 명확하고 구체적인 기준의 제시가 필요하다는 의견도 제기 될 수 있고 비교섭 사항을 보다 분명하고 확실하게 판단 받을 수 있는 절차가 필요하다는 견해도 제기될 수 있다.

련하여 대법원(전합) 1993.4.27. 선고 91누12257 판결이후 인준투표제는 노동조합 대표자 등이 가지고 있는 협약체결권을 전면적 포괄적으로 제한하여 사실상 그 권한을 무의미하게 하고 단체교섭의 효율성을 방해한다는 취지에서 위법하다고 한다.

133) 이승욱, 공무원단체교섭제도의 문제점과 개선방향, 노동법연구 제25호, 서울대학교노동법연구회, 2008하반기, 92쪽.

134) 공무원의 단체교섭제도에 있어 교섭결렬 시 단체행동의 행사에 의해 교섭결렬을 억제하는 제도적 장치가 없는 특수성을 감안하여 관리운영사항의 교섭대상여부를 해석함에 있어 민간부문의 경영·인사권에 비해 넓게 인정할 필요가 있다는 견해도 있다.(윤영심, 231쪽)

2. 방안검토

(1) 법령을 통한 비교섭사항 구체화·명확화 방안

비교섭 사항을 법령에서 보다 구체화 명확화 하는 방안의 필요성이 제기될 수 있다. 다툼이 극심하고 잦은 것이 명확하므로 차라리 명확하고 구체적인 세부기준을 두어 당사자 간의 행위를 명확히 제어하자는 것이다.

그러나 비교섭 사항을 구체화 명확화 하여 불필요한 갈등을 줄이자는 취지에는 동의를 할 수 있으나 실제 비교섭 사항의 구체적 기준을 법령으로 담아내기가 쉽지가 않다. 그리고 현행 공무원노조법 시행령 제4조의 비교섭 사항에서는 법 제8조제1항 단서에 따른 법령 등에 따라 국가나 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서, 정책의 기획 또는 계획의 입안 등 정책결정에 관한 사항, 공무원의 채용·승진 및 전보 등 임용권의 행사에 관한 사항, 기관의 조직 및 정원에 관한 사항, 예산·기금의 편성 및 집행에 관한 사항, 행정기관이 당사자인 쟁송(불복신청을 포함)에 관한 사항, 기관의 관리·운영에 관한 그 밖의 사항 등으로 이미 적지 않은 명확성을 구비하고 있다.

특히 비교섭 사항 중 근무조건과 직접적으로 관련되어 교섭대상으로 될 수 있는 것이 무엇인지를 둘러싸고 이를 판단하는 기준에 대한 분쟁이 심한데, 그렇다고 법령을 통해 근무조건과 직접적으로 관련되어 교섭대상으로 될 수 있는 것을 구체화하는 것도 입법의 형식이나 기술에 비추어 효율적이지 못하다. 아무리 구체화 하더라도 분쟁의 발생을 막을 수 없는 성질의 것이기 때문이다. 그래서 비교섭 사항의 판단은 이 문제를 궁극적으로 해결하는 단일적 기준을 찾을 수 없기 때문에 사안별로 구체적 타당성에 맞추어 판단할 수 밖에 없다고 본다.¹³⁵⁾ 다만 현장의 갈등을 해소하기 위한 방안으로서는 비교섭 사항에 대한 지침 형식의 규범이 작동되도록 하는 장치를 구축하는 방안의 검토를 해 볼 만하다.

한편 어떤 형식으로든지 비교섭 사항을 좀 더 구체화하는 방안을 굳이 모색하자면, 법령이 아닌 다른 행정지도 방식을 통하여 앞서 분석된 단체협약 시정명령 관련 판례에서 제시된 내용을 구체적 기준으로 만드는 방법을 검토해 볼 만하다. 이 기준을 구체적으로 다시 한번 정리하자면 다음과 같이 제시될 수 있다.

우선, 직접 공무원의 근무조건에 해당하지 않는 사항은 예산의 편성, 행정청사의

135) 이승욱, 앞의 글, 92쪽.

이전, 근무체제의 변경(다만, 근무체제의 변경에 따른 근무시간표의 작성은 직접 관련성이 있다), 기관의 정원배치, 조직개편, 사업계획, 근무평정 기준, 개개의 직원에 대한 인사이동(다만, 인사이동에 따른 직원주택이나 통근버스의 제공은 직접 관련성이 있다), 구체적인 징계명령 등으로 제시될 수 있겠다.

그리고 비교섭 정책결정 사항은 주로 근무조건과 조직개편 등의 사유발생시 조례 및 규칙의 제·개정 시에 노동조합과 사전 합의 또는 협의를 하도록 하는 규정, 보수·근로조건 및 복지 등과 관련된 사항의 의견제시를 위해 각종 조정위원회·조례 규칙심사위원회 등에 조합 참여를 협의하여 결정하는 규정, 근무조건과 관련된 조정위원회·조례규칙심의위원회·인사위원회에 위원장의 동의를 얻어 노동조합의 참관을 보장하는 규정, 내부고발자 보호와 관련하여 조례를 제정하는 규정 등으로 제시될 수 있겠다.

또 임용권 행사와 관련한 비교섭 사항은 주로 인사원칙, 각종 위원회 노조참여, 인사제도개선, 인사교류, 직위공모, 다면평가 개선 및 운영, 기능직공무원 권익향상, 노조간부의 활동보장, 승진 및 전보인사 등에 관한 것으로 제시될 수 있겠다.

조직 및 정원에 관련한 비교섭 사항은 주로 근무조건과 관련이 있는 행정직제 및 조직개편시 사전협의, 구조조정에 대한 고용보장, 정원확보와 유지, 정원 및 현원 재배치, 총액인건비제 등에 관한 것으로 제시될 수 있겠다.

또 예산·기금의 편성 및 집행에 관련한 비교섭 사항은 주로 예산의 사전 합의 또는 협의, 복리예산의 편성, 정원가산금 또는 업무추진비 지출관련 협의나 공개 등에 관한 것으로 제시될 수가 있겠다.

끝으로 관리·운영에 관련한 비교섭 사항은 중복감사 제외 등 감사제도 개선, 직원들의 선택적 복지포인트 업체 선정에 관여, 간부회의 등 각종 회의 공개, 조합원의 고용 및 근로조건에 영향을 미치는 행정혁신제도 추진시 조합과 사전협의, 노동조합 총회를 상시학습시간으로 인정, 개인정보의 보호 및 수집, 특정 홈페이지 링크나 접근에 대한 노조와 사전 합의, 업무의 민간위탁 금지, 격무기피업무종사자 가점제 운영, 직장내 상사로부터 권익침해 청원, 근로시간 준수 및 행사지원 근무, 휴일 근무 및 행사지원 근무시 조치, 기능직 공무원의 사무분장 등에 관한 것으로 제시될 수가 있겠다.

(2) 중앙노동위원회에 비교섭사항 판단 근거 제도 마련 방안

비교섭 사항을 구분해주는 구체적 기준을 활용하는 방안이 어렵다면 다른 대안을 모색할 필요가 있을 것이다. 비교섭 사항을 둘러싼 다툼을 방치하거나 법원에 의존하여 해결하는 방안 이외에 보다 신속하고 공정한 판단 절차를 찾아보는 방식을 검토해 볼 만하다.

가령 비교섭 사항을 둘러싼 다툼이 제기된 경우 이를 중앙노동위원회에서 신속한 판단기준을 제시할 수 있는 제도적 장치를 두는 방안을 고려해 볼 만하다. 물론 단체교섭이 진행되고 있는 과정에서 중앙노동위원회에 분쟁해결 내지 판단기준을 의뢰하여 처리하는 방식의 효율성에 관한 의문도 있을 수 있다. 그러나 중앙노동위원회를 통한 분쟁해결 내지 판단기준 기능이 불필요하거나 원만한 해결에 장애로 되기 보다는 사태해결에 보다 긍정적인 기능을 할 가능성이 높다. 특히 케이스 바이 케이스라는 사안별 구체적 판단 방법을 모두 법원에 맡길 필연성도 없고 오히려 노동위원회의 전문성이라는 장점의 활용에 대한 기대도 적지 않다. 따라서 비교섭 사항 문제를 다룰 중앙노동위원회의 판단기준 제시 시스템의 구축을 검토해 볼만하다.

구체적으로 노조법 제34조에 있는 “단체협약의 해석”과 같이 (중앙)노동위원회가 단체교섭 요구안의 해당 의제가 비교섭사항인지 여부를 해석해 주는 방식으로 해결하도록 하는 것이다. 즉 단체교섭 요구 의제가 비교섭 사항인지 여부에 관하여 관계 당사자간에 의견의 불일치가 있는 때에는 당사자 쌍방 또는 단체협약에 정하는 바에 의하여 어느 일방이 노동위원회에 비교섭 사항 여부에 관한 판단 기준의 제시를 요구할 수 있도록 하는 것이다. 다만, 단체교섭을 목전에 두고 교섭의제의 정리를 위한 절차이므로 노동위원회 해석은 노조법 제34조 2항과는 달리 14일 이내로 하여 신속하게 처리가 될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

다만, 현행 중앙노동위원회 제도는 이미 적지 않은 노동분쟁의 심판 내지 조정과 교섭대표 등 상당히 많은 판단과 조정 기능을 가지고 운영되고 있다. 이를 고려하면 과연 중앙노동위원회에 비교섭 사항인지 여부를 가려주는 해석 업무를 맡기는 방식이 얼마나 효율적인지에 대해 면밀한 검토가 선행될 필요가 있다고 생각된다.

(3) 비교섭사항에 대한 협약규정 시정명령권 행사 지속 강화 방안

이미 단체협약의 체결된 비교섭 사항의 처리도 문제로 될 수 있다. 특히 최근까지 고용노동부로부터 단체협약 시정명령을 받아 사후적으로 비교섭 사항 문제를 해소하는 노력은 적지 않은 법준수 분위기 형성 결과를 가져왔다고 할 수 있다. 따라서 비교섭 사항 관련 규율은 공무원 노사관계의 정치적 환경과 관계없이 법령 준수 문화 구축을 위해서라도 협약 규정 시정명령권 행사를 통해 지속적으로 개선해 나가는 부단한 노력도 필요하다고 본다.

V. 교섭창구단일화 범위(교섭 단위)

1. 문제제기

현행법은 공무원노조 교섭단위 내지 교섭창구단일화를 하여야 하는 범위에 대한 규정이 없다. 현행법령에서는 노동조합의 최소설립단위만을 규정하고 있기 때문에 교섭창구단일화 범위 내지 교섭단위의 범위에 대해서는 해석에 맡겨져 있다. 따라서 이를 둘러싼 다툼이 어느 정도 예견되고 있다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 최근 이른바 「공무원노조 전남연맹 사건」(대법원 2010두5097 (2014.12.11))¹³⁶⁾에서는 공무원노조법상 정부 교섭대표와 교섭의무에 대하여 공무원노조법의 정부 교섭대표로 열거된 자는 교섭을 요구하는 노동조합이 해당 기관에 소속된 공무원으로 구성되는 노동조합이 아니라하더라도 법령 등에 따라 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항에 대하여 교섭의무를 부담한다고 판결함으로써 교섭 단위의 세분화 가능성 논란을 불러오고 있다. 구체적으로 전남도청에 대하여 전남도내 군 단위 공무원노조의 교섭요구 사항이 공무원노조법 제8조제2항 “정부 교섭대표는 법령 등에 따라 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항에 대하여 노동조합이 교섭을 요구할 때에는 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.”는 내용에 해당하여 전남도청이 도내 군 단위 공무원노조의 교섭에 교섭의무를 부담한다고 하고, 전남도단위 노조가 교섭창구 단일화를 절차를 경유하였으나 전남도 내 군 단위 노조는 전남도단위 노조와 교섭 내용이 달라 이에 참여하지 못한 것은 공무원노조법 제9조제3항 “정부 교섭대표는 제2항에 따라 노동조합으로부터 교섭을 요구받았을 때에는 교섭을 요구받은 사실을 공고하여 관련된 노동조합에 교섭에 참여할 수 있도록 하여야 한다.”는 규정상 “관련된 노조”에 해당하지 않

136) 대법원 2014.12.11.선고 2010두5097 판결.

으므로, 전남도내 군 단위 노조가 요구하는 교섭 내용이 종전 전남도단위 노조가 행한 교섭창구 단일화를 통한 교섭내용과 다를 경우 전남도 기관이 아닌 전남도내 군 기관의 노조에 대해서도 교섭에 응할 의무가 있다고 보았다. 이에 따라 향후 상급 행정관청의 경우 다각적인 교섭 단위가 출현할 가능성을 초래하고 있다.

이러한 법령 규율 사태는 법적 안정성 측면의 불안정성 문제는 물론 수많은 교섭단위 출현 가능성까지 배제할 수 없는 공무원노조의 단체교섭 구조에 엄청난 영향을 일으킬 수도 있다. 따라서 이 문제에 대한 적극적인 대응 방안을 검토하지 않을 수 없다.

2. 방안 검토

(1) 법령에 의한 교섭단위(교섭창구단일화 범위) 마련 방안

종전부터 교섭창구 단일화를 의무화 할 경우에는 단일화해야 하는 교섭단위를 확정할 필요가 있고 따라서 입법론적으로는 교섭단위에 관하여 명시적으로 규정하는 것이 바람직하다고 하는 주장이 있어 왔다.¹³⁷⁾ 즉, 교섭단위에 관한 규정이 없는 현행법제하에서는 교섭창구 단일화와 직접 관련이 있는 교섭하고자 하는 사항(제9조 제2항 참조)을 중심으로 그 사항과 관련된 조합원 수에 따라 교섭위원 수를 배분할 수 밖에 없다고 한다. 그런데 교섭하고자 하는 사항을 기준으로 교섭창구 단일화 범위를 정하게 되면, 교섭사항마다 교섭단위와 교섭위원의 수가 달라지는 문제가 있고, 교섭하고자 하는 사항마다 교섭창구 단일화 범위를 정할 경우 노조에 의해 교섭대표권에 왜곡이 발생할 수 있는(가령 행정부단위에서 특정 부처 기관의 조직률이 상대적으로 높을 경우와 같은 사례) 등으로 교섭단위가 지나치게 파편화되고 대표성이 왜곡되는 부작용이 발생할 수 있다고 한다.¹³⁸⁾ 그래서 노조의 주관적 의사에 따라 교섭구조가 파편화되는 것을 방지하고 교섭창구 단일화 취지를 구현하는 방안으로서 “교섭하고자 하는 사항”의 내용과 성질에 따라 교섭단위를 정할 필요가 있다고 한다. 가령 교섭하고자 하는 사항이 행정부, 법원, 국회, 지자체 등 각 부문에서 공통적인 경우에는 그 부문 전체를 대상으로 교섭창구를 단일화하는 것이다.¹³⁹⁾

이러한 방안은 한편으로 보면 교섭하고자 하는 사항에 따른 교섭단위가 설정되

137) 이승욱, 앞의 글, 102쪽.

138) 이승욱, 앞의 글, 103쪽.

139) 이승욱, 앞의 글, 103쪽.

는 구조이므로 비교적 안정적인 절차같이 보인다. 그러나 이것을 법령에 어떻게 반영되어야 하는지가 고민이 될 수 있다. 그렇게 되면 교섭단위는 매 교섭마다 달라지는 등 매우 복잡하고 비경제적인 교섭체제를 가지게 될 것이다. 또 교섭단위 내지 교섭창구 단일화 관련 갈등을 줄일 수 있는 것 같지만 실제 운용과정에 들어가면 여전히 교섭하고자 하는 사항을 관리 결정할 수 있는 기관인지 여부를 둘러싼 다툼이 여전히 재개될 가능성도 있다. 따라서 법령에 정하는 방안을 취할 경우에는 보다 안정적인 방안이 모색되어야 한다.

그런 방안의 하나로 단체교섭 창구단일화 대상으로 되는 현행 공무원노조법 제9조 제3항의 “관련된 노동조합”을 “다른 공무원노동조합”으로 개정하는 것도 하나의 방안으로 검토할 만하다. 가급적 하나의 노동조합 설립단위 기관에서 단체교섭시 교섭사항과 관련한 모든 노동조합이 다 참여할 수 있는 시스템으로 하여 단순화하고 혼란을 최소화하자는 것이다.

(2) 노동위원회에 의한 교섭단위(교섭창구단일화 범위) 마련 방안

앞서 본 바와 같이 현행 공무원 노조법상 교섭창구단일화, 교섭참여 노조의 결정, 교섭위원의 결정, 교섭사항에 대한 교섭단위의 생성 등과 같은 공무원 단체교섭과 관련한 갈등이 많이 발생하거나 잠복하고 있다. 그런데 이들 문제를 모두 법령에 의해 해결하는 방안도 있지만 다른 한편으로 가능한 사안은 중앙노동위원회에 신청으로 공무원 단체교섭 관련 갈등을 해결하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

전남도연맹 사건과 같은 단체교섭단위 관련 갈등이 비록 노동위원회의 부당노동행위 구제신청사건으로 처리되는 경위가 있기도 하였지만 중앙노동위원회가 공무원 교섭창구단일화 내지 교섭단위 결정에 본격적으로 개입 판정하는 기능을 부여하는 것도 공무원단체교섭 안정화에 적지 않은 도움을 줄 수 있다고 본다.

다만, 이에 대해서도 현행 중앙노동위원회 제도는 이미 적지 않은 노동분쟁의 심판 조정과 교섭대표 등 상당히 많은 판단과 조정 기능을 가지고 운영되고 있음을 고려하면, 과연 중앙노동위원회에 교섭단위 관련 갈등을 조정하는 업무를 맡기는 방식이 얼마나 효율적인지에 대해 면밀한 검토가 선행될 필요가 있다고 생각된다.

제5장 교원노조 단체교섭 제도 개선방안

제1절 외국입법례

1. 미국 교원의 단체교섭

1. 개요

미국의 교육은 연방차원이 아닌, 주에 맡겨져 있다. 학교 제도의 구조 및 운영은 주 법에 맡겨져 있는 것이 일반적으로, 주 정부는 이를 다시 교육자치단위인 지역교육구(Local School District)에 상당한 권한을 부여해 주고 있음에 따라, 미국의 교육과정과 학교 구조는 주에 따라서 그리고 지역교육구에 따라서 다르다.

미국 공교육의 일차적 책임은 각 주가 맡고 있다. 모든 주는 주지사 혹은 주의회가 교육에 대한 정치적 통제를 하지만 각 주별로 교육장관을 두고 교육위원회를 구성하고 있다. 대부분의 주에서 교육장관이나 교육위원은 정당에 기초를 두거나 정치적 기반을 형성하지 아니한다. 주 의회는 교원자격, 교과과정 내용, 고등학교 졸업요건 등에 대하여 ‘최저기준’만을 정한다. 그러나 교원에게 영향을 미치는 공공부문 노사관계에 대해서는 매우 중요한 결정권을 가지고 있다. 각 주는 교원에 대한 단체교섭이 필요한지, 그래서 이를 허락할 것인지, 금지할 것인지 또 인정한다면 단체교섭의 어떠한 범위까지 어떠한 문제를 대상으로 할 것인지도 결정한다.

주 정부는 교육의 많은 부분을 지역교육당국(Local Education Authority, LEA)에 위임한다. 지역교육당국은 3가지로 분류되는데, 첫째 지역의 초, 중등 공립학교를 운영하고 학생에 대한 교육적인 서비스를 제공하는 ‘교육구(school districts)’가 일반 행정구역과는 별도의 법적, 정치적 통일체로서 입법기관인 교육위원회를 구성하고 교육감(superintendent)을 임명하여 정책을 수행하는데 LEA의 85%를 차지한다. 둘째 지역교육청은 해당 지역의 교육구에 대한 행정적인 지원, 특수 교과과정 운영, 각종 시험 등을 관장하는데, 그 비중은 8%를 차지한다. 마지막으로 주 또는 연방 정부가 직접 운영하는 직할 교육청으로 약 7%를 차지하고 있다.¹⁴⁰⁾

140) 이상의 미국 교육제도 개괄적 서술은 서울특별시 교육청, 『교원노조 단체교섭 해외사례 연구』(연구책임자 : 노광표), 2011, 67-69쪽에서 발췌 인용하였음.

미국 교원의 대부분은 공립학교에 소속되어 주 공무원으로서의 지위를 갖고 있지만, 일부 사립학교 교원들은 일반 노사관계 하에 놓이게 된다. 2014년 현재 미국의 총 교원수는 약 370만명 정도이고(추정치), 이 중 330만명이 공립학교에 재직하고 있다.¹⁴¹⁾

미국의 교육부문에서 단체교섭에 참여하는 전국 규모의 교원단체는 미국교육협회(National Education Association, NEA), 미국교원연맹(American Federation of Teachers, AFT), 미국대학교수협회(American Association of University Professors, AAUP)가 대표적이다. NEA와 AFT는 초, 중등 교원을 주요 대상으로 한 단체인데, AFT는 미국노총(AFL-CIO)에 가입한 반면, NEA는 그렇지 않다는 차이점이 있다. 이밖에 전국 차원의 교육관련 단체로는 미국교사협회(The Association of American Educators), 독립교육협회연합(The Coalition of Independent Education Associations), 국제기독교교사협회(The Christian Educators Association International), 미국가톨릭학교 교사협회(National Association of Catholic School Teachers), 사립학교교사연합(The association of Educators in Private Practice) 등이 있다.¹⁴²⁾

매우 분권화된 미국 교원의 단체교섭제도를 망라하는 것은 사실상 불가능한데, 크게 구분을 해 보자면 단체교섭법이 법적으로 의무화된 주(31개 주, 1개의 지역구), 법은 없지만 교육구가 임의적으로 단체교섭을 선택할 수 있는 주(14개 주), 법적으로 명시하여 단체교섭을 금지하는 주(5개 주)로 구분을 해볼 수 있다.

<그림> 미국의 주별 교원단체교섭제도구분¹⁴³⁾

이 보고서에서 비교법적으로 의미를 갖는 것은 단체교섭제도가 법제화된 경우, 교원의 단체교섭 체제와 대상을 살피는 것에 있다고 생각하므로, 교원의 단체교섭을 법제화한 주 가운데 가장 많은 교원이 종사하고 있는 캘리포니아 주 단체교섭법제를 중심으로 미국 교원의 단체교섭제도를 살펴보고자 한다.

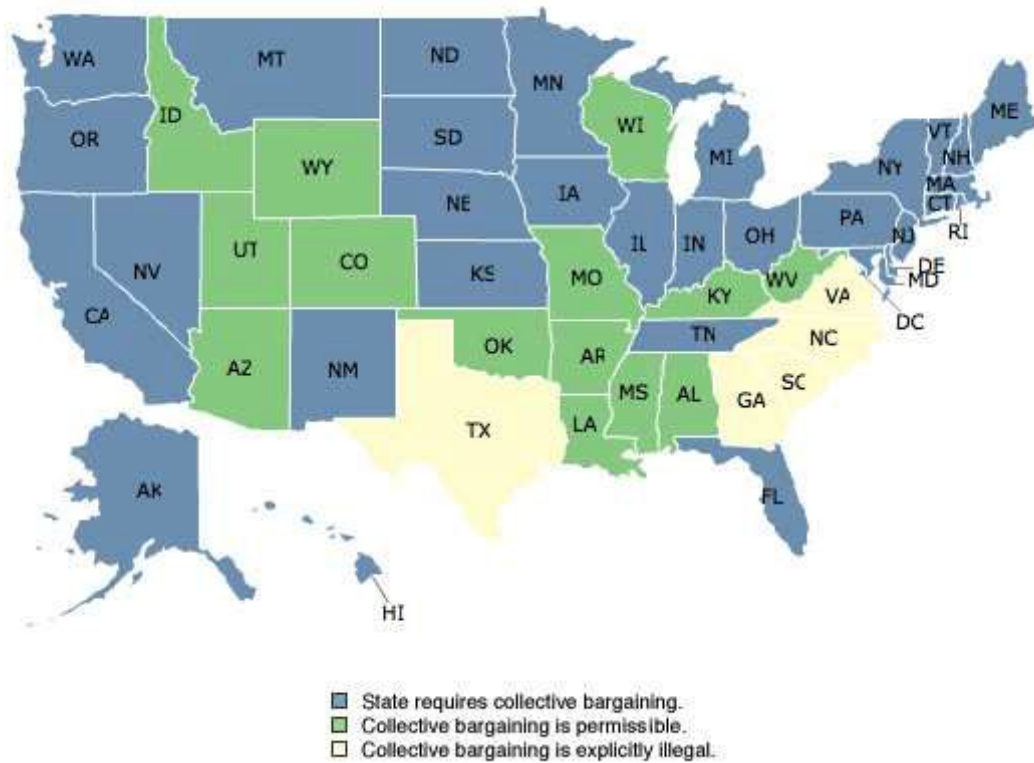
2. 캘리포니아주 교원의 단체교섭

141) <http://nces.ed.gov/pubs2014/2014015.pdf>

참조.

142) 서울특별시 교육청, 『교원노조 단체교섭 해외사례 연구』, 74쪽.

143) 서울특별시 교육청, 『교원노조 단체교섭 해외사례 연구』, 81쪽. 원문에서는 이 자료가 “교사의 질 향상을 위한 전미 의회(National council on Teacher Quality)’가 전국 지역구의 단체협약을 모아 데이터베이스화한 자료에서 추출한 것”이라고 밝히고 있다.



캘리포니아 공공부문 단체교섭을 관장하는 기관은 공공고용관계위원회(The Public Employment Relations Board, ‘PERB’)로서, PERB는 준사법적 행정기구이고, 캘리포니아뿐만 아니라 거의 모든 주에서 연방 차원의 노사관계기구인 연방노동관계위원회(National Labor Relations Board, ‘NLRB’)와 유사한 형태의 PERB를 두어 노사관계를 관장하게 하고 있다. 현재 캘리포니아의 PERB는 8개의 공무원법제를 관장하고 있는데, 이중 캘리포니아 주립학교와 지역대학(communitry college) 교육공무원들의 고용관계를 규정하고 있는 교육고용관계법(The Educational Employment Relations Act, ‘EERA’)과 캘리포니아 주립대학 등 일부 고등교육공무원들의 노사관계를 규정하고 있는 고등교육노사관계법(The Higher Education Employer-Employee Relations Act, ‘HEERA’)이 있다. 캘리포니아 교원의 단체교섭에 대한 기본적인 법제는 전자라고 할 수 있다.

이 EERA의 용어 정의에 따르면 EERA의 대상은 “공립학교근로자”이다. “공립학교근로자”란 “공립학교사용자”에 의하여 고용된 사람이고, 선거로 선출된 사람, 주지사가 임명한 사람, 관리직 근로자 및 기밀담당 근로자는 제외된다. “공립학교사용자”는 학군, 카운티 교육위원회, 카운티 학교관리위원회를 관할하는 위원회를 의미한다. 그러므로 EERA는 엄밀하게 말해 교·직원을 모두 포함하고 있다고 할 수 있

다. 다만 편의상 이하에서는 “공립학교근로자”를 “교원”으로, “공립학교사용자”를 “사용자”로 서술하였다.

(1) 캘리포니아주 PERB의 구성과 임무

캘리포니아주 PERB는 주 상원의 의견과 동의를 얻어 주지사에 의하여 임명되는 5명의 위원으로 구성되어 있다. 위원들의 임기는 각각 상이한데, 기존 위원 중 1명은 1년, 1명은 3년, 1명은 5년의 임기를 가지면서 임기가 만료된 위원의 자리를 채우는 2명의 위원들은 기존 위원의 잔여임기로만 임명되고, 새로 임명되는 위원은 5년의 임기로 임명되며, 재임될 수 있다. 위원장은 주지사가 선임하고, 위원이 임무를 태만히 하거나 불법행위를 저지른 경우 이외에는 해임되지 않는다(EERA 3541.2.).

PERB가 교원의 노사관계에 있어 갖는 주요한 기능은, 적절한 단체교섭 단위의 승인 또는 그것을 둘러싼 분쟁의 해결, 어떤 사안이 단체교섭대표권의 범위 내에 포함되는지 여부에 관한 분쟁의 해결, 비밀투표로 이루어지는 단체교섭대표선거의 관장 및 투표결과의 인증, 부당노동행위 또는 EERA가 규정하는 법적 의무 위반 사실에 대한 조사와 결정, PERB의 명령, 결정 또는 판정을 강제하기 위하여 관할 법원에 소송 제기, 노동조합의 승인·인증 또는 인증의 해지와 관련된 문제에 대한 결정 등이다(EERA 3541.3.). 이러한 기능들 가운데 PERB가 주로 담당하는 역할은 부당노동행위 판정 및 노동조합 승인와 단체교섭 대표자 선출 과정의 운영에 관한 것이다.¹⁴⁴⁾

PERB에 부당노동행위 구제신청은 사용자, 노동조합 또는 근로자가 할 수 있는데, 사용자의 부당노동행위로는 노동조합과 단체교섭을 거절하거나 해태하는 것, 근로자가 노동조합활동에 참여하였음을 이유로 징계하는 것, 단체교섭 없이 근로조건과 내용을 일괄적으로 바꾸는 것, 단체교섭에서 신의성실의무를 해태하는 것과 같은 것을 들 수 있다(EERA 3543.5.). 노동조합의 부당노동행위로는 근로자 개인에게 특정 노동조합에 가입하지 않으면 불이익을 주겠다고 위협하는 것, 사용자와의 고용관계에서 조합원들을 공정하게 대표하지 못하는 것, 단체교섭에서 신의성실의무를 해태하는 것과 같은 것이다(EERA 3543.6.). 이러한 부당노동행위 내용은 연방의 전국노동관계법(National Labor Relations Act, ‘NLRA’)에 기초하고 있음을 알 수 있다.

(2) 캘리포니아주 교원의 노동기본권

144) <http://www.perb.ca.gov/functions.aspx>

EERA에 의하여 캘리포니아주 교원은 단결권이 법으로 보장되고 있다. 단결권은 노동조합을 만들고, 노동조합에 가입하고, 자신이 선택한 노동조합에 참여하여 활동할 권리를 포함한다(EERA 3543.1.(a)). 교원은 배타적 교섭대표제에 의하여 교섭단위에 속하기 전까지는 개별적으로 자신을 대표할 권리를 갖는다. 그러나 일단 승인된 노동조합이 배타적 교섭대표가 선정되고 나면, 교원은 해당 노동조합을 통해서만 사용자(public school employer)를 만나고, 사용자와 교섭할 수 있다. 이때 ‘사용자’란 관할 교육위원회를 의미하는 것으로 보면 될 듯하다.(EERA 3540.1.(k)).

법이 정하고 있는 바에 따라 배타적 교섭대표 선정에 대한 통지가 이루어지게 되면, 해당 배타적 교섭대표가 선출된 단위의 교원은 배타적 교섭대표로 선출된 승인된 노동조합에 가입을 하거나 배타적 교섭대표의 역할에 대한 대가로서 일정한 대표수수료(fair share service fee)를 내야만 한다. EERA는 사용자로 하여금 배타적 교섭대표의 선정에 따라서 교원의 급료 가운데 조합비 또는 대표수수료를 공제하도록 하고 있다(EERA 3546(a)). 대표수수료는 조합비를 상회할 수 없고, 단체교섭과 계약체결 기타 배타적 교섭대표로서 활동하게 되는 노동조합의 활동비로 충당되게 된다. 또한 EERA는 이 대표수수료 및 조합비가 향후의 보다 나은 근로조건을 위한 단체교섭활동 등을 위한 로비 활동 비용으로도 사용될 수 있음을 밝히고 있다(EERA 3546(b)).

노동조합은 근로자들이 수 차에 걸쳐 근로자들이 일하는 장소에 들어갈 수 있는 권리가 있고, 회사 게시판이나 우편함 기타 통신수단을 합리적인 규제 하에서 이용할 권리를 가지며, 수 가체 걸쳐 법이 보장하는 권리 행사와 관련된 회합의 목적으로 회사의 시설들을 이용할 권리를 갖는다(EERA 3543.1.(b)). 또한 배타적 교섭대표의 구성원들은 사용자와의 회합이나 교섭 그리고 고충처리를 위하여 상당한 시간을 유급으로 보장받을 권리를 갖는다(EERA 3543.1.(c)).

(3) 대표의 범위(단체교섭의 대상)

배타적 교섭대표가 교원의 근로조건과 관련하여 대표하는 범위는 임금, 근로시간 기타 근로조건에 관한 것으로 국한된다. “근로조건”이란 법으로 정하는 의료 및 복지혜택, 휴가, 배치전환, 고용상 안전, 학급 규모, 교원평가에 사용되는 절차, 고충처리절차, 가(假)인가학교군(probationary certificated school district) 교원의 해고(layoff), 연금에 제한을 받는 교원에 대한 보상 등을 의미한다(EERA 3543.2.(a)(1)).

사용자가 이러한 근로조건의 변경을 원하는 경우에는 배타적 교섭대표에게 서면으로 통지를 해야 하고, 그에 대하여 상당한 시간 동안 교섭해야 한다(EERA 3543.2.(a)(2)). 또한 배타적 교섭대표는 교육 목표의 정의, 교육과정과 커리큘럼의 내용의 결정, 교재 선정 등 법에 따라 사용자의 재량 범위 내에 있는 문제들에 대하여 협의할 권리를 갖는다(EERA 3543.2.(a)(3)). 이상의 내용들 이외 특별히 열거되지 않은 모든 문제들은 사용자에게 맡겨져 있게 되고, 단체교섭의 대상이 되지 않지만, 사용자가 교원 또는 노동조합과 그러한 문제들에 대하여 협의할 권리까지 제한하는 것은 아니다(EERA 3543.2.(a)(4)).

또한 상대방의 요구가 있는 경우에는 해고(dismissal)를 제외한 징계절차 및 징계 이유에 대한 교섭도 인정되고(EERA 3543.2.(b)), 자금부족으로 인한 유자격 교원의 해고(layoff)에 대한 절차 및 범위에 관한 교섭(EERA 3543.2.(c)), 교육연차 이외의 기준에 기초한 추가 수당에 관한 교섭(EERA 3543.2.(d)), 교육연차에 대한 일률적 수당 이외의 기준에 기초한 급여계획(a salary schedule)에 대한 교섭(EERA 3543.2.(E))도 인정되지만, 이러한 내용들은 캘리포니아주 교육법에서 원칙적으로 규정하고 있는 내용들이기 때문에 교섭에도 불구하고 합의에 달하지 못했을 때에는 교육법으로 정하고 있는 바에 따르게 된다.

(4) 관리직 교원 등에 대한 제한

관리직 교원(학군의 정책을 만드는데 중요한 책임을 지거나 학군의 교육프로그램을 운영하는 지위에 있는 근로자 : EERA 3540.1.(g))이나 기밀을 담당하는 교원은 배타적 교섭대표에 의하여 대표될 수 없다. 그러한 지위에 있는 교원은 개별적으로 또는 그러한 지위에 있는 교원들로만 구성된 조합에 의해서만 대표될 수 있지만, 어떤 경우에도 그러한 조합은 사용자와 교섭하는 것이 금지된다(EERA 3543.4.).

(5) 시간적 신의성실 교섭의무

교원의 신의성실교섭의무는 차기 회계연도의 최종 예산이 채택되기 전에 충분한 시간을 두고 시작됨으로써 교섭 당사자들이 단체협약 체결에 이르거나 또는 단체교섭이 교착되었을 때 그것을 해결해나갈 수 있도록 할 것을 요구한다(EERA 3543.7.)

(6) 단체교섭단위의 결정

적절한 단체교섭단위가 문제될 경우 PERB는 교원들 간의 이익집단, 교원들이 동일한 노동조합에 소속된 정도를 포함하여 교원들의 확립된 관행, 학군의 효율적 운영에 관한 단체교섭 단위의 규모의 효과에 기초하여 문제를 결정해야만 한다(EERA 3545 (a)).

담임교원을 포함하는 교섭단위의 경우에는 관리감독직 교원, 기밀담당 교원을 제외하고 사용자에게 고용된 모든 담임교원들을 포함해야만 하고, 관리감독직 교원들의 교섭단위는 학군의 모든 관리감독직 교원을 포함해야만 하며(감독을 받는 교원들로 구성된 노동조합에 의하여 대표될 수 없음), 유자격 교원(certified employees)과 행정직원(classified employees)¹⁴⁵⁾은 같은 교섭단위에 속할 수 없다(EERA 3545 (b)).

20명 이상의 학교보안관(supervisory peace officer)을 고용하고 있는 학군의 경우, (1) 고용된 모든 경비(supervisory nonpeace officer) 및 모든 학교보안관을 포함하고 있거나, (2) 모든 경비만을 포함하고 있거나, (3) 모든 학교보안관만을 포함하고 있는 감독직 근로자들의 교섭단위는 적절한 것으로 판단된다(EERA 3545 (c)).

(7) 조정과 실태조사패널

사용자 또는 교섭대표는 단체교섭이 교착상태에 이르렀음을 선언할 수 있고, PERB에 입장의 차이를 해소하고 대립된 의견을 조정하기 위한 조정자(mediator)를 요청할 수 있다. PERB가 당해 단체교섭의 교착상태를 확인하면, 요청이 있는 날로부터 5일 이내 조정자를 선임해야 한다. 조정자는 사용자와 교섭대표를 각각 또는 함께 만나서 조정을 시행하는데, 일당과 교통비 등 조정자에게 소요되는 비용은 PERB가 부담한다(EERA 3548.).

조정자가 임명된 후 15일이 지나도 조정이 성립하지 않을 경우 조정자는 단체교섭교착상태를 해결하기 위한 실태조사(fact finding)를 권고할 수 있고, 권고서면을 받은 날로부터 5일 안에 노사 양 당사자는 실태조사패널(fact finding panel)위원을 선정하여야 한다. 실태조사패널위원들은 선임된 날로부터 5일 이내 위원장을 선출하여야 한다(EERA 3548.1.(a)).

145) certified employee와 classified employee를 본문과 같이 번역한 것은 <http://www.cccoe.k12.ca.us/supe/hr/faqs.html>의 설명에 기초한 것임.

실태조사패널이 선정되고 나면, 선임일로부터 10일 이내에 노사 당사자들을 만나야 하고, 질문과 조사, 의견청취 등 필요한 조치들을 취해나갈 수 있다. 실태조사패널이 자료와 정보를 요청하는 경우, 그 요청을 받은 기관 등은 그 요청에 응해야만 한다(EERA 3548.2.(a)). 실태조사위원회가 실태조사를 마치고 권고문을 채택하는 경우, 실태조사위원들은 (1) 사용자에게 적용되는 주 및 연방법, (2) 당사자 간의 약정, (3) 공공의 이익과 복지 및 사용자의 재정적 능력, (4) 유사한 서비스를 제공하는 다른 근로자 및 비교가능한 다른 공립학교 근로자들의 임금, 근로시간 기타 근로조건과 관련 교원들의 임금, 근로시간 기타 근로조건의 비교, (5) 소비자물가지수, (6) 현재 근로자들이 받고 있는 총급여(임금, 휴가, 휴일, 보험과 연금, 의료보장, 고용의 안정성, 그리고 기타 다른 혜택들을 포함), (7) 기타 실태조사와 권고를 할 때 통상적으로 그리고 전통적으로 고려되는 요소들을 고려해야 한다(EERA 3548.2.(b)).

(8) 중재

사용자와 교섭대표가 서면으로 체결하는 단체협약에는 단체협약의 해석, 적용 또는 위반이 발생했을 경우 그러한 분쟁을 종국적이고 구속력이 있는 중재로 해결하는 절차에 관한 협약을 포함시킬 수 있다(EERA 3548.5.). 단체협약에 이러한 중재절차에 관한 내용이 없는 경우에는 PERB 규칙에 따라 해결할 수 있고(EERA 3548.6.), 만약 단체협약의 중재에 관한 규정을 지키지 않을 경우에는 캘리포니아 민사절차법에 따라 집행명령이 내려질 수 있다(EERA 3548.7.).

3. 각 주별 단체교섭의 대상

이상에서 캘리포니아 교원의 단체교섭에 관한 법제를 살펴보았다. 그런데, 앞서 말한 바와 같이 캘리포니아 교원의 단체교섭법제가 미국의 일반적 단체교섭법제라고 할 수 없다. 캘리포니아 교원들에게는 다른 주보다 넓은 범위의 단체교섭권이 인정되는 것으로 보이기도 한다. 전체 주의 단체교섭법제를 모두 일람할 수 없음은 앞서 말한 그대로이지만, 기존의 자료 중 미국의 모든 주 가운데 단체교섭법이 있는 주들을 대상으로 임금, 시간, 기타 근로조건, 고충처리 절차 등 총 21개의 사항에 대해서 교섭의 범위를 어떻게 정하고 있는지 조사한 것이 있어, 그것을 전재해 둔다. 이 자료는 2011년 서울특별시 교육청이 연구용역으로 의뢰하여 한국노동사회연구원

이 진행한 『교원노조 단체교섭 해외사례 연구』이다. 이 자료의 출처는 전국교원능력위원회(National Council on Teacher Quality)에 등록되어 있는 각 주별 2011년 연차보고서(2011 Teacher Policy Yearbook)이다.

	Maine	Maryland	Massachusetts	Michigan	Minnesota	Missouri	Montana	Nebraska	Nevada	New Hampshire	New Jersey	New Mexico
단체교섭이 주법에 명시여부	예	예	예	예	예	예	예	예	예	예	예	예
임금	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무 (판례)	의무
근로시간	의무	의무	의무	의무	의무		의무	의무	의무	의무	의무 (판례)	의무
기타 고용조건	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무		의무	의무	의무
고충처리절차	의무				의무				의무		의무	의무
경영권					임의				금지	금지		임의
수습기간(tenure)			금지(판례)									
인사이동/보직발령		의무 (절차만)		금지					의무		금지 (판례)	
일시해고(reduction in force)			의무(판례)	금지					의무		금지 (판례)	
해임(dismissal)				금지					의무	의무(판례)	의무 (판례)	의무 (판례)
평가 과정/도구				금지								
보험			의무(판례)	금지					의무			
연금					임의						금지 (판례)	금지
복리후생			의무(판례)		의무		의무		의무			
휴가									의무	의무(판례)	의무(판례)	
교사 1년 근무일		금지		금지					의무			
교과내용, 커리큘럼, 교과서 선택												
수업 수(class load)			의무								의무 (판례)	
학급규모		금지	의무									
수업준비시간									의무			
학부모 상담(conferece) 횟수												
추가 교육과정 상 의무										의무(판례)	의무 (판례)	의무 (판례)

	New York	North Dakota	Ohio	Oklahoma	Oregon	Pennsylvania	Rhode Island	South Dakota	Tennessee	Vermont	Washington	Wisconsin
단체교섭이 주법에 명시여부	예	예	예	예	예	예	예	예	예	예	예	예
임금	의무		의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무
근로시간	의무		금지	의무	의무	의무	의무	의무		의무	의무	금지
기타 고용조건	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무	의무		의무	금지
고충처리절차	의무		금지		의무			의무	의무	의무		금지
경영권			임의			임의					금지	임의
수습기간(tenure)	금지 (판례)		금지									금지
인사이동/보직발령		임의 (판례)	금지						금지			금지
일시해고(reduction in force)		임의 (판례)	금지						금지			금지/의무 (판례)
해임(dismissal)			금지									금지
평가 과정/도구		임의 (판례)	금지		금지				금지			금지/의무 (판례)
보험			금지		의무				의무		의무	금지
연금	금지		금지		의무						임의	금지
복리후생			금지	의무	의무				의무			금지
휴가		임의 (판례)	금지		의무				의무			금지
교사 1년 근무일			금지		금지							금지/의무 (판례)
교과내용, 커리큘럼, 교과서선택		임의 (판례)	금지		임의							금지
수업 수(class load)			금지		금지							금지
학급규모	임의 (판례)	임의 (판례)	금지		금지							금지/의무 (판례)
수업준비시간			금지									금지
학부모 상담(conferece) 횟수			금지									금지
추가 교육과정 상 의무			금지		임의 (판례)	임의 (판례)	임의 (판례)					금지

II. 일본 교원의 단체교섭

1. 개요

일본의 학교제도는 우리나라와 유사하여, 국가가 운영하는 국립, 도도부현 시구정촌과 같은 지방공공단체가 운영하는 공립, 그리고 학교법인이 운영하는 사립학교 등이 있다. 중앙교육행정은 문부과학성이, 지방교육행정은 교육위원회가 담당하며 각 교육위원회의 위원은 지방자치단체의 장이 지방의회의 동의를 얻어 선임한다.

일본은 국·공립학교의 교원과 사립 교원의 신분을 명확히 구분하고 있는데, 일본 국립학교의 교직원은 국가공무원으로서의 지위를, 지방공공단체가 운영하는 교직원은 지방공무원으로서의 지위를 갖는 한편, 사립학교 교직원은 일반 근로자와 동일한 법적 지위를 갖는다. 이에 따라 사립학교 교원은 일본 헌법 제28조 및 노동조합법 제규정에 따라 자유롭게 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 갖지만, 국공립학교 교원은 공무원 노사관계의 적용을 받아 직원단체를 설립할 수 있고, 교섭활동을 할 수는 있지만, 단체협약체결권과 단체행동권은 제약받게 된다.

그러므로 공무원의 지위를 갖는 교원의 단체교섭 제도와 내용은 일본 공무원의 단체교섭과 동일하다고 할 수 있다. 다만 단체교섭의 대상에 관한 부분은 직무활동의 차이상 일반 공무원과 교원이 다를 수 있는데, 여기에서는 일본 공무원의 단체교섭제도에 대하여 다른 부분에서 서술한 내용과의 중복을 피하기 위해 교원 단체교섭의 대상에 대한 사항만을 따로 살펴보고자 한다.

한편, 실제 교직원단체와 정부의 교섭 과정과 그 내용을 살펴보는 것이 일본 교원의 단체교섭에 대해서 보다 잘 이해할 수 있는 방법이 아닐까 생각한다. 2015년 이루어진 오사카시는 오사카시 직원노조 교육지부, 오사카시 학교원(學校園) 교직원 노동조합, 오사카시 교직원조합협의회, 오사카교육합동노동조합 오사카지부, 오사카시립고등학교교직원조합, 오사카시 교직원조합, 오사카학교사무노동조합과 단체교섭을 진행하였다. 특히 오사카시는 ‘직원단체 및 노동조합과의 교섭 등에 관한 가이드라인’¹⁴⁶⁾을 통해 오사카시가 주체가 되어 행하는 단체교섭의 진행상황을 모두 공개하고 있다. 이 정보공개를 통해 오사카시와 여러 노동조합과의 단체교섭 진행상황을 알 수 있는데, 이 가운데 오사카시 교직원조합과의 교직원 일반의 근로조건(그러므로 사무직원과 양호직원에 대한 것은 제외함)에 관한 단체교섭상황을 살펴보고자 한

146) 가이드라인 전문은 공무원의 단체교섭 부분 참조.

다. 단체교섭은 교직원의 근무조건개선 및 시설·설비개선에 관한 사항과 기타 사항으로 구분하여 진행하였다.

2. 교원 단체교섭의 대상

일본 공무원의 단체교섭에 관한 서술에서 말한 바와 같이, 일본 공무원법제에서 규정하고 있는 단체교섭사항은 급여, 근무시간 기타의 근무조건에 관하여 및 이에 부대하여 친목적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동이다(국공법 제108조의 5 제1항, 지공법 제55조 제1항). 여기에서 기타 근무조건이라 함은, 직원이 당국에 대하여 직무를 제공함에 있어 존재하는 제 조건으로서, 직원이 자기의 직무를 제공하거나 또는 그 직무의 제공을 계속할지 여부에 관해 결심함에 있어 일반적으로 당연히 고려의 대상이 되어야 할 이해관계사항을 말한다. 승직, 강직, 면직, 휴직, 선임권 및 징계의 기준, 근로에 관한 안전, 위생 및 재해보상 등이 해당된다. 단체교섭사항에 급여가 포함되어 있기는 하지만, 직원의 급여는 법으로 정해지고 있기 때문에 사실상 단체교섭의 대상은 아니라고 할 수 있다. 그리고 위와 같이 법으로 인정되는 단체교섭사항에도 불구하고, 국가 내지는 지방공공단체의 사무관리 및 운영에 관한 사항은 교섭대상으로 할 수 없고(국공법 제108조의5 제3항, 지공법 제55조 제3항), 다만 관리운영사항의 처리에 따라 영향을 받을 수 있는 근무조건은 교섭의 대상이 된다. 관리운영사항이란 국가행정조직법이나 각 성청의 설치근거법령에 기하여 각 성청에 할당된 사무나 업무 중 행정주체로서의 각 기관이 스스로의 판단과 책임을 갖고 처리해야 할 사항¹⁴⁷⁾, 행정의 조직과 운영에 관한 기본적 정책사항으로 국민주권 및 법치주의의 기본원칙에 기해 행정부가 국민의 부탁과 법률의 정함에 따르면서 스스로의 권한과 책임에 있어 판단하고 처리해야 할 사항¹⁴⁸⁾을 말한다는 점 또한 이미 말한 바와 같다.

교원의 단체교섭 대상과 관련된 몇가지 판례를 살펴보면,¹⁴⁹⁾ 우선 교원의 ‘근로조건’에 관한 일본의 판례는 ‘근무상황보고서를 작성하기 위한 전자계산기의 도입’을 ‘근로조건’의 범위에 해당되는 것으로 보아, 단체교섭의 대상으로 인정하고 있다.¹⁵⁰⁾ 인사이동이나 임용문제에 관하여는“인사권의 행사 자체는 ‘관리운영사항’이

147) 京都市教協事件, 大阪高判 1986. 7. 19.

148) 菅野和夫, 「公共部門労働法」, 『法曹』, 1983

149) 이하의 일본 판례는 김소영, “교원단체교섭에 있어서의 교섭사항 및 교섭구조”, 한국노사관계학회 학술대회 자료집, 1999년 6월, 13쪽에서 인용. 본문의 각주 또한 인용문의 각주를 그대로 이용함.

150) 昭 63.2.19, 神戸地判判決 - 兵庫縣教委 團體交渉拒否事件 -

지만, 인사권 행사의 기준이나 개별적 인사이동은 근로조건과 관련되므로 교섭대상이 된다”는 입장¹⁵¹⁾과 “인사·임용문제는 ‘관리운영사항’이므로, 교섭대상이 될 수 없다”는 입장¹⁵²⁾으로 판결이 갈리고 있다. 근무평정의 경우, 판례는 근무평정 실시에 의하여 근로조건에 영향을 받는 경우에는 교섭대상으로 인정하고 있다¹⁵³⁾. 그러나 또다른 판결은 “근무평정은 교육위원회의 법률상의 책무이며, 근무평정의 계획과 실시가 단체교섭 등에 의하여 임의로 좌우될 수 없는 것이므로, 단체교섭의 대상에 해당되지 않는다.”고 한다¹⁵⁴⁾.

한편, 관리운영사항과 관련하여 일본 대부분의 학설과 판례¹⁵⁵⁾는 “‘관리·운영사항’에 해당되는 사항이라 해도, 노동조건 및 근로조건과 관련되는 경우에는 단체교섭의 대상이 된다”는 입장을 보이고 있다¹⁵⁶⁾. 인사문제에 대하여는 공무원 관계의 특수성을 고려하여 교섭제외사항으로 인정하는 판례¹⁵⁷⁾와 ‘인사권 행사의 기준이나 개별적 인사이동’에 대하여 근로조건과의 관련성을 근거로 교섭대상으로 인정한 판례로 나뉘고 있다.¹⁵⁸⁾ 그러나 판례는 근로조건 향상을 위한 필요의 한도를 뛰어넘는 ‘관리운영사항’에 대하여는 교섭대상으로 인정하지 않고 있다.¹⁵⁹⁾ 이를 좀 더 구체적으로 살펴본다.¹⁶⁰⁾

(1) 근무체제 관련 사항

교대제 변경, 근무 편성, 구조개편 등 근무체제 관련사항이 교섭대상으로 될 수

151) 昭 45.3.13, 静岡地裁判決 - 静岡縣高教組事件 -

152) 昭 61.7.29, 大判高裁判決 - 京都市教協事件 -

153) 昭 42.12.18, 福岡高裁判決 - 福岡縣教組事件 -

154) 昭 37.12.21, 福岡地裁判決 - 福岡縣教組事件 -, (同旨) 昭 59.3.28, 前橋地裁判決 - 群馬縣高教組事件 -

155) 「지방공무원법 제55조에 의하여 교섭대상에서 제외되는 관리·운영사항이라든, ‘관리·운영사항’에 의하여 영향을 받는 근무조건 등에 관한 사항은 단체교섭의 대상이 된다」(昭 63.2.19, 神戸地裁判決 - 兵庫縣教委 團體交渉拒否事件 -); 「舊 공무원법 제8조에 의한 관리운영사항에 해당된다 해도, 직원의 노동조건 기타 대우에 관련된 범위내에서는 단체교섭의 대상이 될 수 있다」[昭 61.2.27, 東京地裁判決 - 國鐵團體交渉拒否事件 -, 이 판결의 취지는 항소심과 상고심(平 3.4.23, 最高裁第3小法廷判決)에서도 인정되었다].

156) 『勞働判例大系(12) - 團體交渉』(1992), 勞働旬報社, 198面 이하

157) 「縣立高校교장은 지방교육행정법과 교육공무원 특별법에 의하여 교육위원회가 임명하고, 교장은 학교의 관리자의 입장에 있는 자이므로, ‘교장 人事문제’는 지방공무원법 제55조의 ‘관리·운영사항’에 해당된다. 따라서 이 사건에서 ‘교장 人事’는 단체교섭의 대상으로 볼 수 없다」(昭 56.7.29, 福岡地裁判決 - 福岡縣高校組事件 -)

158) 昭 45.3.13, 静岡地裁判決 - 静岡縣高教組事件 -

159) ‘昭 56.9.30, 東京高裁判決(- 長岡電報電話局事件 -)’은 “근로조건 향상과 관련된 관리운영사항은 단체교섭의 대상이 될 수 있으나, 근로조건 향상을 위하여 필요한 한도를 넘는 관리운영사항은 교섭의 대상이 될 수 없다”는 전제 하에, “이 사건 電電公社의 요원배치문제는 단체교섭의 대상에 해당되지 않는다”고 판시하였다.

160) 이하의 판례는 교육과학기술부, 『교원노동조합 활동의 사회적 정합성 연구』(연구기관: 한국노동연구원), 2010, 44쪽 이하에서 勞働旬報社, 『勞働判例大系18(公務員の勞働基本權)』, 1992 및 公務員關係判例研究會編, 『新公務員勞働の理論と實務V』, 三協法規, 2000등을 참조하여 번역정리한 내용을 인용하였음.

있는지가 문제될 수 있다.

우선 3교대제에서 2교대제로 변경함에 있어 근무조건에 해당하는 근무시간과 관련된 사항의 변경을 가져오게 되므로 그 범위 내에서는 교섭의 대상이 된다. 교대제 근무에 있어서 근무시간표가 작성되는데 근무시간표 작성에 관하여 교섭의 대상이 되는가에 대해, 최고재판소 1976년 6월 3일 제1소법정 판결(전체도성우체국(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, 근무시간표는 국장에게 작성 권한이 있다는 점 등으로부터, 행정당국은 지부로부터의 교섭요구에 응하여야 하므로, 이를 거부한 것은 단체교섭거부에 해당하는 것으로 보았다. 즉 「3교대제로 할 것인가 아니면 2교대제로 할 것인가」는 당국이 그 판단과 책임 하에 선택해야 할 성격의 것이므로 변경 자체는 관리운영사항이기 때문에 단체교섭의 대상이 되지 않지만, 이에 따른 근무시간표 작성은 교섭대상이 된다고 할 수 있다.

다음으로 근무편성과 관련하여, 동경고재(東京高裁)1981년 9월 30일 판결(장강전보전화국(長岡電報電話局)사건)에서는, 전국전기통신노조가 전전공사(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 책임 하에 실행해야 하는 것이라는 점을 들고 있는 사례이다.

구조개편과 관련해서는, 복강고재(福岡高裁)1983년 9월 29일 판결(북구주시 직제정 재건계획 반대투쟁(北九州市職財政再建計劃反對闘争)사건)에서 「재건계획의 수립 및 이 재건계획의 시의회에의 상정」은 관리운영사항이라고 판시하면서도, 재건계획의 내용이 「266명의 분한면직(分限免職)처분을 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 록아도지재(鹿兒島地裁) 1968년 3월 21일 판결(全遞大隅支部協約破棄(전체대우지부 협약파기)사건)에서도 「생산 기타 사업 계획 등의 관리운영에 관한 사항이라도, 그것이 노동조건에 관련되는 한, 단체교섭 대상이 될 수 있다」라고 판시하고 있다.

아울러 신호지재(神戸地裁)1988년 2월 19일 판결(병고현 학교사무노동조합(兵庫縣學校事務労働組合)사건)에서는 「관리운영사항이라 함은, 일반적으로 지방공공단체의 기관이 그 본래의 직무 또는 권한으로서 법령 등이나 의회의 의결에 근거하여 오직 스스로의 판단과 책임에 따라 집행해야 할 사무」라고 판시하면서, 「관리운영사항 그 자체는 교섭대상이 될 수 없지만, 그 처리 결과가 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. 화가산지재(和歌山地裁) 1973년 9월 12일 판결(화가산고교조(和歌山高教組)사건)에서는 「근무평정은 직원의 근무조건 그 자체는 아니지만 그것과 밀접·광범위하게 관련되는 사항으로 교섭대상이 된다」고 판시하고, 고송지재(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 전교지재(前橋地裁)1984년 3월 28일 판결(군마현 고교조 근평반대투쟁(群馬縣高教組勤評反對闘争)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(군마현(群馬縣)교육위원회)가 교원조합 등과 대화를 중단하고 근평규칙을 제정·공포한 것에 대해 이를 법적으로 비난할 수 없고, 근평규칙제정 등의 경위는 본 건 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.

(3) 인사이동 관련사항

인사이동은 전형적인 관리운영사항이다. 따라서 개개의 직원에 대한 인사이동 그 자체는 교섭의 대상이 될 수 없을 것이다. 복강고재(福岡高裁)1985년 9월 27일 판결

(북강현 고교조(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 대판고재(大阪高裁)1986년 7월 29일 판결(경도시 교협(京都市教協)사건)에서는 「관리운영사항의 처리결과로서 발생한 사항이 직원 개개인의 문제에 그치지 않고 어떤 근무조건의 기준으로 되는 사항과 밀접하게 관련된 경우, 예를 들어 인사이동은 관리운영사항이지만 그 인사이동 명령에 따르는 직원주택의 제공은 근무조건이며, 이것이 직원주택제공의 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) 징계기준

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

징계‘기준’에 대한 교섭요구는 근무조건에 대한 교섭요구이며, 당국측으로서는 이에 응할 의무가 있다고 판시되고 있다(동경지재(東京地裁)1970년 3월 16일 판결·국철단교거부(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 하나로서 보고 있다(북강고재(福岡高裁)1981년 6월 25일 판결·NHK장기

방송국(長崎放送局)사건).

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

3. 오사카시와 오사카시 교직원조합의 단체교섭

(1) 오사카시 교직원조합 근무조건개선 및 시설·설비에 관한 교섭¹⁶¹⁾

1) 예비교섭 (2013. 10. 4.)

예비교섭을 통해 오사카시 교직원 조합은 아래와 같은 요구서를 교직원의 근무 조건 개선 및 시설·설비 개선에 관한 요구서를 제출하고, 그 취지를 설명.

□ 근무조건

1. 학교·원(學校·園)직장에서 교직원 휴게시간 확보에 필요한 구체적 방안을 강구할 것. 모든 시간외 근무를 비롯한 교직원의 근무실태를 밝힘과 함께, 격무해소 등 그 개선에 노력할 것.
2. 학교·원(學校·園)직장의 노동안전위생위원회 설치 및 ‘장시간근무직원’에 대한 면접지도 실시 상황을 밝히고, 노동안전위생체제를 충실하게 하면서, 교직원의 건강장애를 방지할 것. 또 학교·원(學校·園)에서의 VDT 작업에 관한 안전위생지침에 기초한 필요한 조치를 강구할 것.
3. 근무시간 배정 변경 및 주휴일 근무 대체를 보장할 것. 또 숙박이 필요한 행사에 대해서는 교직원의 의향을 충분히 반영하고, 양호교직원을 비롯하여 당해 학년 이외의 교직원이 (행사에 참여하는 것을) 강요받지 않도록 주의를 기울일 것.
4. 교직원 중 질병휴직자와 조기퇴직자가 많다는 현상에 비추어 원인분석을 하면서, 학교·원(學校·園)직장에서의 정신건강대책사업을 충실히 할 것. 또 ‘마음의 건강 만들기 지침’ 책정에 입각해 실효성있게 할 것.
5. 정신질환에 의한 질병휴직에서 복직한 사람에 대한 ‘교원직장복귀지원사업’, ‘직원의 직장복귀지원사업’을 실효성있게 할 것. 또 복직 후의 인적 지원에 대하여 대상직종의 확대·충실을 도모할 것.
6. 교직원의 정기건강진단을 충실하게 하고, 진단결과에 따라 정밀검사를 실시할 것.

161) <http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/page/0000311157.html>

7. 장애아동교육담당직원과 유치원교원의 ‘허리 통증과 경견완(頸肩腕) 증후군에 관한 검진’을 확충할 것.
8. 공무상 재해와 통근재해에 관하여, 피해교직원이 신속히 적정한 보상을 얻을 수 있도록 대응할 것.
9. 복리후생사업에 대해서는 교직원의 건강유지와 근무의욕향상으로 이어지도록 사용자책임으로서의 제도확립과 충실을 도모할 것.
10. ‘오사카시 특정사업주 후기행동계획’의 취지에 비추어, 사업주로서 더욱 더 직장환경을 개선하고, 교직원이 안심하고 육아와 업무에 전념할 수 있도록 할 것. 또 남성교직원의 육아휴직을 촉진하기 위한 정책을 다시 강구할 것.
11. ‘성희롱방지에 관한 가이드라인’을 모든 직장에 철저하게 주지시킴과 동시에, 관리감독자의 인식을 높이고, 성희롱 없는 교육직장환경만들기에 노력할 것. 또 피해자의 인권을 존중한 상담체제를 갖추고, 구제시스템을 활용하도록 하면서, 가해자를 위한 구체적이고 실효성있는 교육체제를 확립하고 재발방지에 노력할 것.
12. ‘권력형 괴롭힘’(power-harassment) 방지에 관한 지침을 신속히 책정할 것.
13. 장애아동의 교육보장을 위한 보조원제도를 창설할 것. 이와 함께 특별지원교육보조원과 교육활동지원자에 대한 대우를 개선하며, 활동범위와 활동시간대 확대에 노력할 것.
14. 교원면허갱신강급에 대해서는, 교원이 강습을 원활하게 수강할 수 있도록 배려할 것.
15. 격무해소를 위해 근무시간 할당제(勤務時間の割り振り)¹⁶²⁾ 적용을 확대할 것.
16. 연차휴가사용을 촉진하기 위해 현재 4월에 부여하는 것을 10월에 하도록 하기 위한 구체적 정책을 강구할 것.¹⁶³⁾
17. 임시휴교 등의 긴급한 사항으로 보호자에게 연락하는 경우 전화회선이 적어 개인휴대전화를 사용하는 등 혼란을 일으키고 있음. 회선 증설과 휴대전화 도입 등, 구체적 정책을 강구할 것.
18. 교육공무원특례법 제22조 제2항에 기초한 연수¹⁶⁴⁾에 대해서는 교원이 주체성을 갖고 취득할 수 있도록 할 것.
19. 유치원의 민영화에 대해서는 사용자로서 교직원의 신분을 보장할 것.

162) 시간외근무가 발생하지 않도록 정규근무시간을 조정하는 것을 의미하는 것으로 보인다. 문부성, “교육공무원의
의 근무시간에 대하여”,
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/031/siryo/06112809/002.htm 참조.

163) 일본은 4월에 신학기가 시작되고, 10월에 2학기가 시작됨.

164) 교육공무원특례법 제22조 제2항 “교원은 수업에 지장이 없는 한 소속 장의 승인을 받아 근무장소를 벗어나 연수를 할 수 있다.”

□ 설비·시설에 대하여

20. 재해시 피난소로서, 또 아동·생도, 교직원의 안전확보를 위하여, 노후화된 교사(校舎)의 신·개축과 내진성이 불충분한 교사(校舎)를 조속히 보강할 것.
21. 장애아동이 안심하고 학교생활을 할 수 있도록, 또 교직원의 부담을 경감시킬 수 있도록, 교실과 교사(校舎) 사이의 단차를 없애고 엘리베이터를 설치할 것.
22. 보건실은 상처, 질병 대응을 비롯 상담, 사무처리 등 다양한 기능을 가지므로, 2교실 이상의 공간을 확보할 것. 또 발 씻을 곳과 샤워실 등을 정비할 것.
23. 영양교직원의 집무실을 모든 학교에 설치할 것. 또 집무실이 있는 곳에서는 설비와 비품을 확충하도록 노력할 것.
24. 남녀별 휴게실과 탈의실을 조속히 모든 직장에 설치할 것. 또 공조설비, 내선전화를 설치하는 등 정비기준을 개선하고, 노후화된 휴게실을 개보수하며 비품 등을 갱신할 것.

2) 예비교섭, 1차 사무절충(2013. 12. 12.)¹⁶⁵⁾

□ 교섭요구사항에 대한 시 교육위원회의 입장 정리

- 1, 2 : 교섭사항이 됨.
- 3 : 일반관리사항으로서 근무조건과 관련이 있음을 밝혀줄 것.
- 4 : 교섭사항이 됨.
- 5 : 전단은 교섭사항, 후단은 시의 권한 외의 것으로서 회답하지 않음.
- 6, 7 : 교섭사항이 됨.
- 8 : 공무상 재해 절차에 대하여 회답을 요구함.
- 9~13 : 교섭사항이 됨.
- 14 : 교원면허갱신강습에 대한 것은 교섭권한 밖의 것으로 취급함.
- 15 : 오사카부(府)의 제도이므로, 시의 교섭권한 밖의 것임.
- 16 : 오사카부(府)의 제도이므로, 시의 교섭권한 밖의 것임.
- 17 : 교섭사항임.
- 18 : 관리운영사항으로 교섭대상이 아님.
- 19~21 : 교섭사항임.
- 22 : 관리운영사항임.

165)

<http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000311/311157/25.12.12shikyouso.nennkann2.pdf>

- 교섭대상이 되는 각 사항에 대하여 교육위원회가 지금까지 진행되어 온 노력 사항들, 향후 예상되는 개선 사항 등에 대하여 설명. 노동조합이 폐회를 선언함.

3) 2차 사무절충(2014. 1. 27.)¹⁶⁶⁾

- 시 교육위원회가 먼저 장시간근로와 휴게시간 확보에 대한 문제, 근무시간 할당, 근로조건, 질병휴직자의 수, 성희롱 및 권력형 괴롭힘, 전화회선, 엘리베이터에 관한 순서대로 회답을 함.
- 시 교육위원회가 노동조합에 대하여 각 요구사항과 관련한 질문을 하고, 노동조합은 그에 대하여 설명·답변을 하거나 반박을 하거나 재질문, 조사요구를 함으로써 회의를 진행함.
- 교섭사항을 확정함.

4) 3차 사무절충(2014. 2. 3.)¹⁶⁷⁾

- 확정된 교섭사항에 대한 조사에 따른 설명과 재질문, 교육위원회의 의견제출 등이 이어짐.
- 미비한 부분에 대해서는 재검토 요구가 있기도 하고, 그에 대하여 재설명을 하기도 하는 등 논의가 이어짐.

5) 회답교섭(2014. 2. 13.)¹⁶⁸⁾

¹⁶⁶⁾

<http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000311/311157/26.1.27shikyousonennkann3.pdf>

¹⁶⁷⁾

<http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000311/311157/26.2.3shikyousonennkann4.pdf>

- 3차 사무절충과정에서 노동조합이 교육위원회에 대하여 회답을 요구한 사항에 대하여 교육위원회의 답변과 의견, 그에 대한 노동조합측의 의견과 회답요구사항들이 이어짐.

6) 회답교섭(2014. 2. 13.)¹⁶⁹⁾

- 각 교섭사항에 대하여 전문부의 사실 확인과 의견 제시가 이루어짐.
- 교섭사항과 관련한 교육위원회 측의 개선의지의 표명, 노동조합 측의 개선 촉구 등이 이어지는 한편, 관리운영사항으로 단체교섭대상이 아니라고 선언된 항목에 대하여도 노동조합측의 의견 표명이 이루어짐.
- 이에 대해 교육위원회 측은 관리운영사항이라도 학교 현장의 중요한 과제임을 인식하고는 있지만 단체교섭석상에서 모든 문제를 다룰 수는 없다는 유감을 표시함.
- 교섭 종료.

168)

<http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000311/311157/26.2.13shikyousonennkann5.pdf>

169)

<http://www.city.osaka.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000311/311157/26.2.13shikyousonennkann6.pdf>

제2절 개선방안

Ⅰ. 교섭창구단일화 방안

1. 문제제기

2010년 노조법 개정에 따라 2011년 7월 1일부터 일반 사업장에도 복수노조 설립이 가능해졌다. 그리고 복수노조 시행과 함께 교섭창구단일화 규정도 함께 시행되어 복수의 노조가 설립되어 있는 사업장의 단체교섭은 예외적으로 사용자의 동의가 있는 경우를 제외하고는 교섭창구를 단일화하여 진행하여야 한다. 공무원노조법은 입법 당시부터 복수노조의 설립에 대한 제한이 없었으며, 복수의 노조와 사용자가 교섭하는 경우 교섭창구단일화를 거쳐 교섭할 것을 규정하고 있었다. 교원노조법만이 교섭창구단일화 규정을 입법하면서 교섭창구단일화 규정인 제6조 제3항에 대해 시한부 효력을 부여하고 있었으며, 이는 개정을 통해 연장되어 왔었다.¹⁷⁰⁾

교원노조법의 지위를 노조법의 특별법이라고 이해할 때, 일반법에서 복수노조에 대해 교섭창구단일화를 통한 교섭 운영을 원칙으로 제시하고 있고, 유사한 노사관계를 형성하고 있는 공무원노조법도 교섭창구단일화를 법 시행 시기부터 유지하고 있는 가운데, 교원노조법만이 교섭창구단일화 규정 미비로 개별교섭을 실시하는 것은 전체 노사관계법 체계에도 맞지 않고, 형평성에도 부합하지 않는다. 오히려 일반노사관계나 공무원노사관계와 달리 교원은 교원노조 뿐만 아니라 교원단체와도 교섭·협약하도록 법에서 정하고 있다. 따라서 교원노조와 교육부·시도교육청이 개별교섭을 하게 되면 교섭에 대한 부담은 더 클 수밖에 없다.

교섭교원노조법 제6조 제3항에 대한 효력시기를 규정하고 있는 부칙에 대해 기한을 연장하는 개정에서 효력을 연장하는 이유를 “개별교섭으로 인한 혼선을 방지하여 교원노사관계의 안정을 도모하려는 것”으로 설명하고 있고, 실제 실태조사 결과에서도 개별교섭보다 교섭창구단일화를 통한 교섭이 교섭시간이나 교섭에 따른 행정력의 소모가 적은 것으로 분석된 바도 있다.

이러한 다양한 이유들과 필요성에도 불구하고 현행교원노조법상 교섭창구단일화

170) 입법당시 : 2001년 12월 31일까지 효력을 가진다.

2001년 개정 : 2006년 12월 31일까지 효력을 가진다.

2006년 개정 : 2009년 12월 31일까지 효력을 가진다.

를 규율해오던 관련부칙이 2009.12.31.자로 효력이 만료되어 교섭창구단일화 의무가 없는 상태이다. 따라서 교원노조의 교섭창구단일화 방안을 어떻게 재구축 할 것인지에 대한 검토가 반드시 필요하다.

2. 기존 논의

(1) 창구단일화 후 교섭요구 방안

효력기간이 만료된 교원노조법 제6조 제3항에 따른 교섭창구단일화 규정을 그대로 유지하자는 의견이다. 효력을 만료한 교원노조법 제6조 제3항에서는 조직 대상을 같이하는 둘 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 한다. 즉, 교섭요구 이전에 교원노조 간 교섭창구를 단일화가 이루어져야 하며, 교섭요구는 복수 노조의 대표자가 연명으로 상대방에게 통보하는 방식을 취하고 있었다. 이 방안은 교원노조법 제6조 제3항의 효력 만료를 앞두었던 2009년도에 조해진 의원에 의해 발의된 바 있다.¹⁷¹⁾

(2) 노조법상 교섭창구단일화 규정 준용 방안

교원노조법 교섭창구 단일화 개정 방안으로 노조법의 교섭창구단일화 규정의 적용이 제시된 바 있다. 한국교육개발원 연구¹⁷²⁾에서는 교원노조법상 교섭창구단일화 규정의 유효기간을 규정하고 있는 부칙과 노조법상 교섭창구단일화규정의 적용을 부정하고 있는 규정을 개정하여 교원노조의 단체교섭에도 일반 노조와 마찬가지로 형태의 교섭창구 단일화 절차를 적용케 하는 방안을 교원노조법상 교섭창구단일화 규정의 개선방안으로 제시하였다.¹⁷³⁾ 전교조도 2010년 정부개정안 발의 시 노조법상 창구단일화 규정을 교원노조에도 동일하게 적용하여 줄 것을 요구한 바 있다.¹⁷⁴⁾

171) 2009.11.24. 의안번호 1806674

172) 한국교육개발원이 교육부로부터 지원을 받아 설치할 교원노사관계지원센터에서 발간한 기술 보고서 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률의 입법정책적 개선방안」, 2014. 의 연구내용임.

173) 한국교육개발원, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률의 입법정책적 개선방안」, 2014, 56~60쪽; 이 보고서는 더 나아가 교육기본법 및 교원지위향상을 위한 특별법에서 규정하고 있는 교원단체의 교섭·협의권도 교원노조가 갖는 교섭권과 그 성격을 달리 볼 것은 아니어서 교원단체도 교섭창구단일화 절차에 참여하여 교섭케 하는 법 개정이 필요하다고 주장하고 있다.(더 자세한 내용은 한국교육개발원, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률의 입법정책적 개선방안」, 2014, 95~110쪽 참조)

174) 전국교직원노동조합, 「교원노조법 정부개정안(2010.01.28.)에 대한 의견서」 내용 중

(3) 교섭단 구성을 통한 교섭창구단일화 방안

교섭창구단일화 규정인 교원노조법 제6조 제3항의 효력이 만료되지 않은 2006년도에 정부는 교원노조법의 교섭창구단일화 절차를 보완하기 위해 개정안¹⁷⁵⁾을 발의하였다. 그 내용을 살펴보면, ① 복수의 노동조합이 단체교섭을 요구하는 절차를 교섭창구를 단일화하여 교섭을 요구하도록 함에 따라 교섭에 소극적인 노조에 의해 교섭요구 자체가 어려워지는 문제를 해소하기 위하여 특정 노조가 교섭을 요구하면 사용자가 교섭요구 사실 및 관련 노조의 교섭요구 기간을 공고함으로써 교섭요구가 원활히 이루어지도록 하였으며, ② 노동조합의 교섭단 구성이 원활히 이루어질 수 있도록 노동조합 사이에 합의에 의하여 교섭단을 구성하되, 합의하지 못하는 경우에는 노동위원회에 교섭단의 결정을 신청하여 노동위원회가 각 노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭단을 결정하도록 하였으며, ③ 단체교섭이 효율적으로 이루어질 수 있도록 노동조합의 교섭위원 및 그 대표자로 구성되는 교섭단에 교섭권한을 부여하며, 교섭단이 그 의사결정 기준을 자율적으로 정하도록 하였고, ④ 유효하게 성립한 단체협약은 교섭에 참여한 노동조합, 그 조합원 및 사용자교섭대표에게 적용되도록 함으로써 단체교섭 적용범위를 둘러싼 다툼을 방지하였다. 마지막으로 ⑤ 교섭창구 단일화에 관한 부칙의 시효규정을 삭제함으로써 앞으로도 노동조합이 교섭함에 있어 그 교섭창구를 단일화하여 교섭하도록 하였다.¹⁷⁶⁾

175) 2006.11.20. 의안번호175401

176) 정부의 개정안에 따라 노동위원회가 조합원 수의 비율에 따라 교원노조에 교섭위원수를 배정하면 전체 교섭위원 10명이 전교조 측이 7명 또는 8명, 한교조 측이 1명, 자교조 측이 1명 또는 2명으로 구성되고 교섭단의 의사결정 권한도 전교조가 가지게 되어 사실상 전교조에 대해 교원노조 교섭권의 독점권을 부여하는 것이라며 자교조가 반발한 바 있다.

<교원의노동조합설립및운영등에관한법률 일부개정법률안>

교원의노동조합설립및운영등에관한법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조를 다음과 같이 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “교섭단”이라 함은 제6조제1항에 의한 사용자교섭대표와 교섭하고자 하는 복수의 노동조합을 대표하여 교섭할 권한을 갖는 단체를 말한다.

제6조제3항 및 제5항을 다음과 같이 한다.

③2이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에는 노동조합은 교섭창구를 단일화 하여 단체교섭을 하여야 한다.

⑤사용자교섭대표는 효율적인 교섭을 위하여 그 소속 공무원 또는 사립학교 관리자에게 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 위임할 수 있다.

제6조의2 및 제6조의3을 다음과 같이 신설한다.

제6조의2(교섭의 요구·공고 등) ①노동조합의 대표자가 교섭을 하고자 하는 경우에는 사용자교섭대표에게 대통령령이 정하는 바에 따라 서면으로 교섭을 요구 하여야 한다.

②사용자교섭대표는 제1항의 규정에 따라 노동조합으로부터 최초의 교섭을 요구받은 때에는 그 사실을 지체없이 7일간 공고하여야 하며, 교섭에 참여하고자 하는 노동조합은 그 공고기간 내에 교섭을 요구하여야 한다.

③제2항에 따른 공고기간이 만료된 후에 사용자교섭대표는 지체없이 교섭을 요구한 모든 노동조합의 명칭 등을 공고하고, 그 노동조합에게 이를 통보하여야 한다.

④교섭을 요구한 노동조합은 사용자교섭대표가 제2항 또는 제3항에 따른 공고를 하지 아니한 경우에는 최초의 교섭요구일 또는 제2항에 따른 공고기간 만료일부터 7일 이내에, 공고한 내용이 사실과 다른 경우에는 다음 각 호의 기한 내에 중앙노동위원회에 그 시정을 요청할 수 있다.

1. 제2항에 따른 공고를 하지 아니한 경우 : 최초의 단체교섭을 요구받은 후 3

(4) 공무원노조법 상 교섭창구단일화 방안

2009년 12월 31일자로 교원노조법상 교섭창구단일화 규정인 제6조 제3항의 효력 종료로 인한 교섭절차의 공백을 메우기 위해 정부는 개정안¹⁷⁷⁾을 발의하였는데, 그 내용은 공무원노조법의 교섭창구단일화 규정과 유사하다. 주요내용을 살펴보면, ① 노동조합의 대표자는 단체교섭을 하고자 하는 경우에는 교섭하고자 하는 사항에 대하여 서면으로 교섭을 요구하도록 하면서, ② 교육과학기술부장관, 시·도교육감 또는 사립학교를 설립·경영자 연합단체는 노동조합으로부터 교섭요구를 받은 때에는 교섭을 요구받은 사실을 공고하여 관련된 노동조합이 교섭에 참여할 수 있도록 하였다. 그리고 ③ 교육과학기술부장관, 시·도교육감 또는 사립학교를 설립·경영자 연합단체는 교섭을 요구하는 노동조합이 둘 이상인 경우에는 당해 노동조합에 대하여 교섭창구를 단일화 하도록 요청할 수 있고, 이 경우 교섭창구가 단일화 될 때까지 교섭을 거부할 수 있도록 하였으며, ④ 교육과학기술부장관, 시·도교육감 또는 사립학교를 설립·경영자 연합단체는 노동조합과 단체협약을 체결한 경우, 그 유효기간 중에는 당해 단체협약의 체결에 참여하지 아니한 노동조합이 교섭을 요구하더라도 이를 거부할 수 있도록 하였다.

177) 2010. 2. 18. 의안번호1807639

<교원의노동조합설립및운영등에관한법률 일부개정법률안>

교원의노동조합설립및운영등에관한법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조제3항을 다음과 같이 한다.

③ 노동조합의 대표자는 제1항에 따라 교육과학기술부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교를 설립·경영하는 자와 교섭하려는 경우에는 교섭하려는 사항을 서면으로 작성하여 교섭을 요구하여야 한다.

제6조제4항부터 제6항까지를 신설하고 다음과 같이 한다.

④ 교육과학기술부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교를 설립·경영하는 자는 제3항에 따라 노동조합으로부터 교섭을 요구받았을 때에는 교섭을 요구받은 사실을 공고하여 관련된 노동조합이 교섭에 참여할 수 있도록 하여야 한다.

⑤ 교육과학기술부장관, 시·도교육감 또는 사립학교 설립·경영자 연합단체는 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 교섭을 요구하는 노동조합이 둘 이상인 경우에 해당 노동조합에 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있다. 이 경우 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있다.

⑥ 교육과학기술부장관, 시·도교육감 또는 사립학교 설립·경영자 연합단체는 제1항부터 제5항까지의 규정에 따라 관련된 노동조합과 단체협약을 체결한 경우 그 유효기간 중에는 그 단체협약의 체결에 참여하지 아니한 노동조합이 교섭을 요구하더라도 이를 거부할 수 있다.

제6조제4항을 제7항으로 한다.

제6조제5항을 제8항으로 하고, 본문의 내용 중 “제1항의 규정에 의한”을 “제1항부터 제6항까지의 규정에 따른”으로 한다.

제13조를 삭제한다.

법률 제5727호 부칙(법률 제8157호 일부개정법률에 따라 개정된 내용을 포함한다) 제2항을 삭제한다.

3. 검토

(1) 부칙 개정을 통해 교섭창구단일화 규정을 다시 운영하는 방안

첫 번째 검토할 만한 대안은 종전과 같이 부칙의 교섭창구단일화 방안의 효력을 다시 되살리는 방안을 생각할 수 있겠다. 종전 교원노조법상 부칙의 교섭창구단일화 방안은 조직대상을 같이 하는 복수노조만을 단일화 대상으로 하고, 노동조합측에서 교섭창구를 단일화하여 교섭을 요구하도록 하는 방식으로 되어 있었고, 그 시행령을 통하여 교섭위원을 합의로 선임하되 합의가 이루어지지 않는 경우에는 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 되어 있었다.

이러한 제도로 복원하게 되면 종전 교원의 단체교섭창구 단일화 방안이 부활하는 것이므로 일선 현장에서는 보다 익숙할 수가 있다는 장점이 있다. 하지만 본 단일화방안은 이미 시행 당시에도 특정 노조가 단체교섭 요구를 거부할 경우 단체교섭을 요구하는 다른 노조들은 교섭 요구조차도 할 수 없어 교원노조의 단체교섭권을 지나치게 제한한다는 비판이 있었다. 다만, 교원노조의 교섭창구단일화의 필요성이 높다는 점, 어떤 제도적 시도를 도모하는 것이 좋을지 쉽게 판단이 서지 않은 점 등을 고려하면 종전과 같은 방식을 다시 되살리는 방안도 검토할 만하다고 하겠다.

(2) 노조법상 교섭창구단일화 규정 준용 방안

노조법에서 규정하고 있는 교섭창구단일화 제도의 목적은 기업별단위에서의 근로조건의 통일적 형성이라고 할 수 있다. 따라서 단체협약 체결단위를 중심으로 2개 이상의 노조가 존속하고 있는 경우를 단일화 대상으로 삼은 것이라고 할 수 있다. 하지만 교원 노사관계의 경우, 특히 사립학교의 경우 채용되는 학교가 아닌 시도 및 전국단위로 단체협약 체결단위를 정하고 있어 민간기업의 그것과 달라 비록 일반규정이라 하더라도 교원노사관계에 그대로 적용될 수 없는 한계를 안고 있다.¹⁷⁸⁾ 그리고 노조 간 가입율을 격차가 큰 교원노조에 있어서는 적용이 여의치 않는 면도 고려될 수 있다.

(3) 교섭단 구성을 통한 교섭창구단일화 방안

178) 전국교직원노동조합, 「교원노사관계의 합리적 개선방안에 관한 연구」, 2010. 137~141쪽

한편 2006년도 정부개정안에서는 교섭창구단일화 방법으로 교섭단 구성 방안을 제시하였는데, 노조법상 배타적교섭대표제도에서는 하나의 대표노조만이 교섭을 실시하고 나머지 노조는 교섭에 참여할 수 없는 경우가 생기는데 반해 2006년 개정안은 교섭을 요구한 노조 모두가 일정부분 교섭에 참여할 수 있도록 하였다. 현재 교원노조의 경우 특정노조의 조합원수가 전체 교원노조 조합원 수의 90% 가까이를 차지하고 있어 노조법과 같은 교섭대표노조를 선정하여 교섭하는 방식은 이러한 특정노조가 단체교섭을 독식하여 나머지 소수노조의 불만이 고조될 수 있다는 점에서 이 방안은 꽤 현실에 부합하는 방안이라 생각된다. 후술하는 2010년도 개정안(공무원노조법 방식)과 비교하면, 2006년도 개정안은 교섭단 구성에 대해 법률에서 규정하고 있는 반면, 2010년도 개정안은 법률에서는 교섭창구단일화 원칙만 규율하고 시행령에서 교섭위원선임 절차를 별도 규율하고 있다.

이 방안은 2006년 당시 제안된 방안인데, 공무원과 교원의 교섭창구단일화 방안을 다르게 설계하는 하는 것보다는 앞서 분석된 바와 같이 공무원의 노사관계와 교원의 노사관계 간 유사성이 적지 않으므로 각각의 다른 교섭방안을 설계하는 것보다 통일 유사의 방식으로 방향을 잡는 것이 합리적이다. 2006년 개정안과 2010년 개정안은 실질적인 내용에서 큰 차이를 보이기 보다는 입법형식에서 차이를 보이고 있는데, 적어도 입법을 통한 개선 작용의 부담은 구체적 법률 수단을 많이 차용하는 2006년 개정안이 더 힘든 작업이 될 것이고 법률에서 원칙만을 담은 2010년 개정안은 그보다 덜 번거로운 작업일 수 있다. 따라서 후술하는 2010년 개정안을 가지고 보완하는 방안이 더 효율적이라 본다.

(4) 공무원노조법 방식과 유사한 방안

2010.1.28.일 고용노동부의 교원노조법 개정안이 입법예고 된바 있다. 교원노조의 교섭절차를 정하고 있는 법 제6조제3항의 효력이 종료됨에 따라 교원노조의 단체교섭절차가 미비하여 향후 교원 노조와의 단체교섭 과정에서 교섭방식, 교섭절차 등을 둘러싸고 논란이 발생할 우려가 있어 교원노조의 단체교섭 절차 등을 마련하자는 목적에서 이루어진 것이다.

이 방안은 현행 공무원노조법상 교섭창구단일화 규정과 거의 같은 취지의 것이라 할 수 있다. 그런데 교원의 노사관계는 민간기업의 노사관계보다는 아무래도 공무원의 노사관계와 유사성이 더 많은 것이 현실이다. 따라서 고용노동부가 마련하고

그 내용이 공무원노조 교섭창구단일화 방안과 유사한 취지의 것이라는 점에서 이 방식이 적합하다는 주장¹⁷⁹⁾은 꽤 설득력이 있다고 할 수 있다. 따라서 기왕의 새로운 제도를 마련할 경우 공무원노조법상 교섭창구단일화 방안과 유사하게 구성하되 그간 공무원 단체교섭 시 발생하였던 문제점이나 교원노조 단체교섭의 특수성을 고려하여 일부 내용을 보완 발전시키는 방안을 강구하는 것이 적절하다고 평가될 수 있겠다.

179) 박종희, 교원노사관계에 있어서의 교섭당사자, 교섭단위 및 교섭창구단일화, 노동연구 제23호, 고려대학교 노동문제연구소, 2012.4, 39쪽.

II. 비교섭사항

1. 문제제기

공무원노조법에서는 비교섭 사항을 명문으로 두고 있으나 교원노조법에는 이러한 규정이 없다. 교원노조의 경우에도 비교섭사항과 관련한 노사 간 분쟁과 그로 인한 교섭지연 문제가 발생할 수 있고 앞으로도 그럴 가능성을 배제할 수 없다면 이를 방지하기 위해 비교섭 사항을 교원노조법령에 명시할 필요를 검토할 만하고, 법령의 명시가 아니라 중앙노동위원회 신청을 통해 비교섭 사항의 판단을 받아 해결하는 것도 검토할 만하다. 또 교원의 경우 비교섭 사항을 어떠한 기준으로 설정 운영하는 것이 바람직한 것인가에 대한 과제도 있다.

앞서 교섭실태에서 살펴본 바와 같이 교원노조 단체교섭에서 교섭대상 여부에 관한 사항은 교원노사 간에 주요 쟁점사항이었으며, 이로 인해 교섭이 지연 또는 결렬되는 상황이 발생하기도 할 정도 매우 중요한 사항이다. 교원노조 교섭제도에 있어 교섭 및 비교섭사항 구분에 관한 의견은 크게 둘로 나누어 볼 수 있다. 현행 교원노조법에서 교섭대상을 규정하고 있는 만큼 교섭대상과 비교섭사항에 대한 구별은 추가적인 입법을 통해 해결할 문제가 아니라 노사 자율에 맡길 문제라고 보는 의견이 하나이고 다른 하나는 비교섭사항의 부재로 인해 교섭 단계에서 극심한 의견 대립과 교섭지연이 발생하므로 비교섭사항을 법에서 명문화하여야 한다는 의견이다. 단체교섭이 노사 간 집단적 자치를 목적으로 한다는 점에서 단체교섭과 관련한 법규정은 노사 자율을 최대한 존중하여 최소한으로 규율되는 것이 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 하지만 교원노사 간의 교섭은 교원이 가지는 특수성과 학교현장에 미칠 영향을 고려하지 않을 수 없기 때문에 일반 노사관계와 달리 노사 간의 자율에 맡기는 것도 일정 한계가 있다. 따라서 교섭단계에서 노사 간의 극한 의견 대립으로 분쟁 발생이 예상되는 경우라면 적절히 법률이 이를 통제·조정하는 것이 필요하다고 하겠다. 앞서 단체교섭 실태에서도 살펴보았듯이, 교원노사간 단체교섭에서 교섭·비교섭사항 구분에 관한 문제는 교섭 초기부터 현재까지 매번 노사 간 분쟁을 유발시킨 주요 문제였다. 교섭을 지연시키고, 비교섭사항이 단체협약으로 체결되어 교육현장에 영향을 미치기도 하였다. 그리고 비교섭사항을 두고 있는 공무원노조법 및 교원단체와 교섭·협약의 형평성을 고려하여도 교원노조법상 비교섭사항을 명문화하는 것은 반드시 필요하다고 생각된다.

2. 비교섭사항 명문화 수준에 관한 논의와 검토

(1) 정책결정 및 임용권에 관한 사항만 명시

제18대 국회에서 정두원 의원이 제출한 개정안¹⁸⁰⁾에 따르면, 비교섭사항 입법에 앞서 현행 교원노조법 제6조 제1항에서 규율하고 있는 교섭대상을 “그 노동조합 또는 조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항”에서 “그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지, 그 밖의 근무조건에 관한 사항”으로 개정하여 그 해석에 노사간 해석의 다툼이 있던 “경제적·사회적 지위향상에 관한 사항”을 삭제하는 것으로 하였다. 그리고 비교섭사항에 대해서는 대개의 논의가 교원노조법 제6조 제1항 단서에 포함시키는 안인데 반해, 정두원 의원 발의안에서는 교원노조법 제6조의 2를 별도 신설하여 ‘비교섭사항’만을 규율토록 하면서 그 내용으로는 “제6조제1항에 따른 단체교섭에 있어서 법령에 따라 국가 또는 지방교육자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다.”로 규정할 것을 제안하였다.

(2) 공무원노조법 수준으로 명시

2006년도에 정부가 발의한 개정안¹⁸¹⁾에서는 교원노조법 제6조 제1항에 단서조항을 추가하여 비교섭사항을 규정하는 방안이 제시된 바 있다. 단서조항에서 비교섭사항으로 규정된 사항은 “법령 등에 의하여 국가 또는 지방교육자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항”이다.

180) 2008.11.20. 의안번호 1802130

181) 2006.11.20. 의안번호175401

<교원의노동조합설립및운영등에관한법률 일부개정법률안>

교원의노동조합설립및운영등에관한법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조제1항 노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원의 임금·근무조건·후생 복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항에 대하여 교육인적자원부장관, 시도 교육감 또는 사립학교를 설립·경영하는 자(이하 “사용자교섭대표”라 한다)와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 다만, 법령 등에 의하여 국가 또는 지방교육자치단체가 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.

(3) 공무원노조법 및 교원 지위 향상을 위한 특별법상 비교섭 사항 반영

공무원노조법상의 비교섭 사항과 교원 지위 향상을 위한 특별법 상의 교섭·협의 대상이 될 수 없는 사항을 참고로 하여 교원노조법에 ‘비교섭사항’을 구체적으로 명문화하는 것이 필요하다는 주장¹⁸²⁾이 있다. 본 주장은 비교섭사항 규정의 실효성을 높이기 위해 비교섭대상에 대한 교섭 거부권도 함께 규정할 필요가 있다고 한다.

(4) 시행령을 통한 상세 규정

한국교육개발원 연구¹⁸³⁾에 따르면, 비교섭 사항을 교원노조법에 명시하는 방식은 공무원노조법에서와 같이 법에서 일반적인 내용을 명시하고 시행령에서 세부사항을 정하는 것이 가장 바람직할 것이라고 한다.¹⁸⁴⁾ 내용을 자세히 살펴보면, 우선 교원노조법 제6조의 2(비교섭사항)를 신설하여 일반적 비교섭사항으로 교육정책 및 교육과정에 관한 사항, 제3자 사항, 기관운영 및 관리사항, 위법·부당·월권사항 등 행정의 기획·입안 및 집행에 대한 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항을 교섭 대상이 될 수 없는 사항으로 규정하고, 동법 시행령에 제4조의 2(비교

182) 황준성·김용호, “개정 발의안을 통해 본 교원노조법의 쟁점과 개선방향”, 「교육정치학연구」 제19집 제1호, 2012, 201~203쪽

183) 한국교육개발원이 교육부로부터 지원을 받아 설치할 교원노사관계지원센터에서 발간한 기술 보고서 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률의 입법정책적 개선방안」, 2014. 의 연구내용임.

184) 한국교육개발원, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률의 입법정책적 개선방안」, 2014, 36쪽

섭사항)을 신설하여 법에서 정하고 있는 비교섭 사항을 ① 방과후 학교, 학습평가, 교과
 별 수업시수, 보충학습과정, 연구학교, 직업교육 관련 정책수립 등 교육정책 및 교육과
 정에 관한 사항, ② 학생에 관한 사항(특수교육 대상자 포함), 학부모 등 제3자 해당사
 항, ③ 신문구독, 학교 인사자문위원회, 전보관련 사항, 자율학습 운영, 교육과정 관련
 사항 결정, 기부금 및 기금 모집, 감사제도, 학교안전사고예방, 실험 실습비 운영, 학교
 급시위원회, 연수과정운영 및 편성, 정책협의회 구성 등 기관운영 및 관리사항, ④ 교원
 휴가업무처리요령에 있어 공가신청, 근무시간 내 노조홍보 활동 등 위법사항, ⑤ 교육계
 획서 등의 운영에 관한 사항, 근태관리 방법 및 시행, 학교발전기금의 조성·운영·사용
 에 관한 사항, 유치원장 권한침해 사항 등 부당·월권 사항, ⑥ 기관의 관리·운영에 관
 한 그 밖의 사항으로 자세하게 열거하여 규정하는 안을 제시하고 있다. 위 내용을 법안
 의 형태로 옮긴 것이 아래 표이다.

<교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안>

교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조의 2를 다음과 같이 신설한다.

제6조의 2(비교섭사항) 제6조 제1항에 따른 단체교섭에 있어서 교육정책 및 교육과정에 관한 사항, 제3자 사항, 기관운영 및 관리사항, 위법·부당·월권사항 등 행정의 기획·입안 및 집행에 대한 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다.

<교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 시행령 일부개정안>

교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조의 2를 다음과 같이 신설한다.

제4조의 2(비교섭사항) 법 제6조 제1항에 따른 단체교섭에 있어서 교육정책 및 교육과정에 관한 사항, 제3자 사항, 기관운영 및 관리사항, 위법·부당·월권사항 등 행정의 기획·입안 및 집행에 대한 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 비교섭사항은 다음 각호와 같다.

1. 방과후 학교, 학습평가, 교과별 수업시수, 보충학습과정, 연구학교, 직업교육 관련 정책수립 등 교육정책 및 교육과정에 관한 사항
2. 학생에 관한 사항(특수교육 대상자 포함), 학부모 등 제3자 해당사항
3. 신문구독, 학교 인사자문위원회, 전보관련 사항, 자율학습 운영, 교육과정 관련 사항 결정, 기부금 및 기금 모집, 감사제도, 학교안전사고예방, 실험 실습비 운영, 학교 급시위원회, 연수과정운영 및 편성, 정책협의회 구성 등 기관운영 및 관리사항
4. 교원휴가업무처리요령에 있어 공가신청, 근무시간 내 노조홍보 활동 등 위법사항
5. 교육계획서 등의 운영에 관한 사항, 근태관리 방법 및 시행, 학교발전기금의 조성·운영·사용에 관한 사항, 유치원장 권한침해 사항 등 부당·월권 사항
6. 기관의 관리·운영에 관한 그 밖의 사항

(5) 검토

교원 중에는 공무원인 교원도 있을 뿐만 아니라, 공무원의 노사관계와 교원의 노사관계의 유사점 등을 고려할 때 교원의 경우에도 공무원 노조법과 같은 비교섭사항을 적용하는 방안이 제기될 수 있고 이러한 방식의 주장¹⁸⁵⁾은 매우 설득력이 있다고 본다. 따라서 교원노조의 경우에도 공무원노조법과 유사한 비교섭사항의 기준으로 설정하는 방안을 활용하는 것이 좋다. 구체적으로 공무원노조법과 같이 교섭사항을 규정하고 있는 교원노조법 제6조제1항에서 단서규정을 신설하여 비교섭사항을 명시하고 시행령에서 구체화하는 방안이 적절한 것으로 보인다. 가령 사립학교 교원의 경우 비록 신분상으로는 근로계약 체결당사자이기는 하지만 수행하는 업무의 특수성 등에 비추어 공무원신분을 갖는 국·공립학교 교원과 다를 바 없는 법적 지위를 가진다. 그렇기 때문에 교원노사관계 전체는 국·공립학교 교원과 사립학교 교원을 구분함이 없이 통일적으로 규율하는 것이며, 이런 한도에서 본질적인 부분은 공무원노사관계의 그것과 다를 바 없는 것이다. 그러므로 비록 교원노조법에는 명문의 규정이 없지만 공무원노조법에 명문의 규정이 있고 그것이 교원의 경우에도 그대로 차용하는 방식이 적절하다고 할 수 있다.

따라서 비교섭사항의 항목은 공무원노조법에서 정하는 법령 등에 따라 국가나 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리 운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항으로 규정하되, 교원노조에 해당하는 내용이 보완될 필요가 있을 것이다. 교원노조에 해당하는 보완될 내용은 교육관련 정책결정에 관한 사항이나 교원지위향상특별법에서 비교섭사항으로 규율하고 있는 교육과정과 교육기관 및 교육행정기관의 관리 운영에 관한 사항을 추가하는 것으로 해결 될 수가 있겠다.

3. 비교섭사항 분쟁 해결 절차 마련 방안 검토

(1) 필요성

교섭요구안의 교섭의제가 비교섭사항인지 여부의 다툼이 발생할 경우 이를 해결해줄 수 있는 비교섭사항 판단 기준 기구와 절차를 마련하여 해결하는 방안도 검토해 볼만하다. 공무원노조의 비교섭사항에서 검토한 바와 같이 중앙노동위원회의 신청을 통해 비교섭사항 판단을 받아 분쟁을 해결하는 방안도 고려해 볼 수 있는 대안이라 할 수 있다.

185) 박종희, 앞의 글, 43쪽.

아울러 종전부터 지속적으로 강화해 온 단체협약 시정명령권 행사도 그 지속 여부에 대한 고민이 필요하다. 교원의 노사관계가 공무원 노사관계보다 협약 시정명령이 더 잘 수용되고 있는 현실에 비추면 이를 지속적으로 해 나가는 정책적 판단이 필요하다.

(2) 구체적 방안

비교섭사항 분쟁해결절차와 관련하여 어떤 방식으로 규율하는 것이 적절한지에 대해 검토하도록 한다. 현행 노조법을 살펴보면, 노동위원회는 단체협약과 관련하여 제31조 제3항에 따른 시정명령에 대한 의결권과 제34조에 따른 견해 제시권을 가지는 것을 알 수 있다. 즉, 노조법에 따르면 노동위원회는 노사 간에 체결한 단체협약이 법에 위반하는지, 단체협약의 해석은 어떻게 해야 하는지에 대해 판단할 수 있는 주체로 인정되고 있다. 이러한 노동위원회의 권한과 역할을 감안할 때, 노동위원회에게 노사 간에 의견이 대립되는 교섭·비교섭사항에 대한 판단을 맡기는 것은 충분한 가능한 범위라고 생각된다. 특히 공무원노조의 단체협약에 대한 시정명령 과정에서 대상이 공무원노조법상 비교섭사항에 해당되어 법 위반으로 볼 수 있는지를 판단하고 있기 때문에 더욱 그렇다. 오히려 비교섭사항을 단체협약으로 체결한 이후 시정명령하는 것보다 교섭 이전에 비교섭사항인지 여부가 문제되는 사안에 대해 사전 판단하여 단체협약 체결을 방지하는 것이 더 바람직한 면이 있다.

구체적인 내용을 설계해보면, 우선 신청권자는 당사자쌍방으로 정하되 단체협약으로 정하는 경우에 한해서만 당사자 일방도 신청권자가 될 수 있는 것으로 정하는 것이 적절하다고 판단된다. 교섭·비교섭사항에 관한 판단도 교섭의 일부라고 할 수 있으므로 가장 우선되어야 할 것은 노사 간의 자율적인 논의를 거쳐 이를 정하는 방식일 것이다. 신청권자를 당사자 쌍방 외에 당사자 일방에 대해서도 규정하게 되면 노동조합의 교섭요구안에 대해 노사 간 사전 협의도 거치지 아니한 채, 교섭·비교섭 여부 판단을 일방당사자이 사용자가 신청할 수 있어 자율적인 협의과정을 해칠 수 있다. 그리고 당사자 일방으로 규정으로 인해 교섭·비교섭사항 판단에 대한 요구가 증가하게 되면 노동위원회 업무가 가중되는 문제도 고려하지 않을 수 없다. 다만 단체협약으로 정하고 있는 경우는 사전에 노사 간의 합의가 있었던 것으로 간주할 수 있으므로 예외적으로 당사자 일방의 신청도 가능하도록 규정할 수 있다고 생각된다. 다음으로 판단의 주체는 중앙노동위원회로 규정하도록 한다. 교원노조법

상 노동쟁의 조정도 중앙노동위원회가 담당하고 있는 만큼, 교섭과 관련한 판단도 중앙노동위원회가 담당하는 것이 바람직하다. 마지막으로 판단 기한은 15일 또는 2주로 규율하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 단체협약 해석의 경우 법에서 30일 이내로 규정하고 있는데, 이미 체결된 단체협약에 대한 해석과는 달리 교섭·비교섭 사항 판단은 교섭 도중에 진행되는 것이므로 이에 대한 판단 기간이 너무 오래 소요되면 교섭을 지연시키게 돼 오히려 원만한 교섭진행에 부정적인 요소로 작용할 수 있기 때문이다.

다만, 공무원의 교섭 검토에서 본 바와 같이 이 방안은 이미 중앙노동위원회가 적지 않은 노동분쟁의 판단과 조정 기능을 가지고 운영되고 있음을 고려하면, 과연 중앙노동위원회에 교원의 비교섭사항을 판단하는 업무를 맡기는 방식이 얼마나 효율적인지에 대해 면밀한 검토가 선행될 필요가 있다고 생각된다.

제6장 요약 및 결론

1. 공무원의 단체교섭 제도 개선 방안

현행 공무원 단체교섭 실태는 여러 가지 문제를 안고 있다. 이것이 제도의 문제인지 관행은 문제인지도 중요한 관심사항이 될 수 있지만 이 연구는 여러 가지 문제를 제도적으로 보완할 수 있는 부분에 초점을 두고 검토하였다. 또 여러 문제에 대한 제도적 보완 검토는 가능한 여러 가지 방안으로 검토하였다. 향후 정책 추진 검토시 다양하게 고려할 수 있도록 하기 위해서이다.

중앙부처와 행정부공무원 교섭과 같이 수년간 교섭이 교착상태에 빠진 경우에 대하여는 이를 계속 방치하는 것도 문제가 있으므로 이를 개선할 수 있는 방안을 제시하여 보았다. 중앙노동위원회에 조정신청을 통해서 할 수 있는 방안, 교섭참여노조 지위 유지기간 설정 제도 개선 방안, 노조법상 교섭창구단일화 방식 준용 방안 등을 제안 검토하였다. 그러나 공무원노조의 교섭 교착이 중앙노동위원회의 조정신청 대상과 차이가 있고 노조법상 교섭창구단일화 방안은 교섭단위와 배타적교섭대표제도 등이 공무원 노사관계와 쉽게 조화하기 어려운 점도 있으므로 교섭 참여 노조 지위 유지기간 설정 제도가 가장 합리적으로 판단된다.

교섭에 참여하더라도 교섭위원으로 선임되지 못하거나 선임과정에서 여러 가지 불협화음으로 인해 노노간 갈등이 발생되고 있으므로 이에 대해서도 제도적 보완 방안을 제시 검토해 보았다. 조합원 수가 극히 적은 소수 공무원노조의 경우 다른 공무원 노조에게 교섭권의 위임을 활용하도록 하는 방안, 아예 2006년 교원노조법 정부개정안과 같이 교섭위원 선임방법을 법정화 하여 정하는 방안, 노조법상 교섭창구단일화 방안과 통일화 방안 등을 제안 검토하였다. 그러나 교섭권 위임을 강제할 수 없다는 점 등 교섭권 위임으로 문제 해결이 쉽지 않고, 노조법상 교섭창구단일화 방식은 공무원 노사관계와 조화되기 어려운 것이 잠복하고 있는 등의 문제가 있으므로, 2006년 교원노조법 정부개정안과 같은 방식으로 교섭위원을 선임하는 절차를 법령에서 구체화하는 방안이 가장 합리적인 방안으로 판단된다.

교섭에 참여했더라도 교섭위원에 포함되지 못하는 노조가 단체협약 체결권한은 가지기 때문에 협약체결과정에서 서명거부 등의 문제로 발전하게 되어 비효율적인

협약체결 시스템을 보완하는 방안을 제시 검토해 보았다. 협약체결권자를 교섭위원으로 선임된 노조로 한정하는 방안, 노조법과 같이 단체협약 체결권자를 확정하는 절차를 마련하는 방안을 제안 검토하였다. 그러나 협약체결권자 확정 절차의 경우 체결권자의 체결내용이 노조들 간 사전합의 내용과 일치하지 못할 경우 오는 갈등 등도 배제 못하므로 협약체결권자를 교섭위원으로 선임된 노조로 한정하는 방안으로 하는 것이 가장 합리적이라 판단된다.

비교섭사항과 관련한 갈등과 잘못된 협약관행을 개선하고자 고용노동부로부터 협약시정명령권의 행사도 있었지만 여전히 이와 관련한 갈등이 지속되고 있어서 이에 대한 제도적 보완 방안을 제시 검토하였다. 법령을 통하 비교섭사항의 구체화 명확화 방안은 현행법의 비교섭사항의 규정이 이미 적지 않은 명확성을 구비하고 있고 다른 나라의 사례에 비추어도 특별히 불균형적인 면은 없다. 다만 그럼에도 교섭현장에서 오는 혼란을 최소화하기 위해 법령과 달리 행정지도 방식으로 그간 고용노동부의 협약시정명령권 행사와 관련하여 사법부로부터 비교섭사항 기준의 판정을 받은 내용을 정리하여 열거하는 방안을 제안 검토하였다. 그리고 법령외의 방식으로 중앙노동위원회에 비교섭사항을 판단해주는 근거 제도 마련 방안도 제안 검토하였다. 그러나 중앙노동위원회가 가지는 기능과 역할을 고려할 때 비교섭사항의 판단 기능을 추가하는 어려움이 있는 만큼 행정지도 방식으로서 그간의 비교섭사항으로 판단된 사항을 열거하여 구체적이고 명확한 기준으로 정비하여 활용하는 방안이 가장 합리적이라 판단된다. 이밖에 고용노동부에 의한 협약시정명령권 행사의 긍정적 기능이 확인된 만큼 이를 지속할 필요도 있다고 검토하였다.

이른바 공무원노조 전남연맹사건(대법원 2014.12.11.선고 2010두5097)에서 교섭단위 세분화 복잡화 가능성이 제기됨에 따라 안정적인 교섭단위 마련을 위한 제도적 보완 방안을 제시 검토하였다. 법령에 의한 교섭단위 마련 방안으로서 가급적 하나의 공무원노조 설립단위 기관에서 단체교섭시 해당 교섭사항과 관련된 모든 노조가 다 참여할 수 있도록 법령으로 정비하는 방안, 노동위원회에 의한 교섭단위 관련 갈등 해결 방안을 제안 검토하였다. 그러나 노동위원회에 의한 교섭단위 관련 갈등 해소 방안은 노동위원회의 기능에 비추어 추가하는 것이 어려운 것이 현실이라는 점을 고려할 때 현행법령의 손질을 통해 하나의 공무원노조 설립단위 기관의 교섭시 해당 교섭사항과 관련한 모든 노조가 참여하는 방안으로 정비하는 방안이 가장 합리적으로 판단된다.

II. 교원의 단체교섭제도 개선 방안

교원의 단체교섭 창구단일화 방안 관련 규정이 부재하여 이를 방지하는 것 보다는 효율적이고 공정한 교섭제도 방안이 있는지를 검토할 필요가 있다. 우리나라 노사관계의 현실을 고려할 때 자율적 기능이 취약하여 교원의 단체교섭 창구단일화 방안을 모색하는 것이 바람직하여 효력이 만료된 교원노조법 제6조3항을 되살리는 자율적 교섭창구단일화 방안, 노조법상 교섭창구단일화 방안을 준용하는 방안, 2006년 정부개정안과 같은 교섭단 구성을 통한 교섭창구단일화 방안, 2010년 정부개정안과 같은 공무원노조법과 유사한 교섭창구단일화 방안 등을 제안 검토하였다. 그러나 종전 교원노조법 부칙을 되살리는 방안은 당시에 비판이 많았던 점, 노조법상 교섭창구단일화 방안은 교원의 노사관계에 그대로 적용하기 어려운 점, 교섭단을 구성하는 2006년 개정안은 여러 가지 내용을 법률에서 너무 과다하게 규정하고 있는 단점이 있다는 점 등에서 비판적 지적이 가능하고, 이에 따라 공무원노조법과 유사한 방식으로 법률에서 교섭창구단일화 원칙을 정하고 시행령에서 교섭위원 선임절차 등을 별도로 규정하는 2010년 개정안이 공무원 노사관계와 교원 노사관계의 유사점이나 입법 기술적 측면에서 가장 합리적이고 효율적인 방안으로 판단된다.

공무원노조법에서는 그나마 비교섭사항에 대한 명문의 규정이 있으나 교원노조법에서는 이러한 규정이 없기 때문에 비교섭사항을 둘러싼 갈등이 애초부터 넓게 열려 있다. 이 때문에 이를 보완하는 제도개선 방안 모색의 필요가 있고, 교원의 단체교섭에서 비교섭사항의 기준 내지 분쟁 해소 방안 등을 제시 검토하였다. 비교섭사항을 명문화 할 경우 그 수준에 대하여, 정책결정 및 임용권에 관한 사항만을 명시하는 방안, 공무원노조법 수준으로 명시하는 방안, 공무원노조법 및 교원의 지위 향상을 위한 특별법상 비교섭사항을 반영하는 방안, 시행령을 통해 상세히 규정하는 방안, 교섭시 비교섭사항 관련 분쟁을 노동위원회에서 해결하는 방안 등을 제안 검토하였다. 그러나 정책결정 및 임용권에 관한 사항만 적시하는 것은 너무 좁고, 공무원노조법 수준으로 명시하는 방안은 교원의 특색이 반영되지 못하며, 시행령을 통해 상세히 규정하는 것은 이렇게 세세히 규정하더라도 근본적인 분쟁이 예방될 수 없다는 점 등에 비추면, 공무원 노조법상 비교섭 수준으로 하되 교원노조에 해당하는 교육관련 정책결정에 관한 사항이나 교원지위향상특별법에서 비교섭 사항으로 규정하고 있는 교육과정과 교육기관 및 교육행정기관의 관리 운영에 관한 사항을 추가하는 것이 가장 합리적인 것으로 판단된다. 또 비교섭사항의 분쟁을 노동위원회

에 맡기는 방안도 현행 노동위원회의 기능 등을 고려하여 교원의 비교섭사항을 판단하는 기능을 추가하는 것이 얼마나 효율적이고 합리적인 것인지 면밀한 검토가 필요하다고 판단된다.

【참고문헌】

- 고용노동부, 「공공부문(공무원·교원·공공기관) 단체협약 분석 및 모범사례 발굴」, 2008
- 고용노동부, 「교원노사관계업무매뉴얼」, 2009
- 고용노동부, 「2009년 전국 노동조합 조직현황」, 2010
- 고용노동부, 「공무원노사관계 업무매뉴얼」, 2014
- 김성아, 「공무원 노사관계의 합리적 운영을 위한 제도 개선방안」 고려대학교 노동대학원 석사학위논문. 2011
- 노광표, 『교원노조 단체교섭 해외사례 연구』, 서울특별시교육청, 2011
- 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 III』, 박영사, 2015
- 박종희, “교원노사관계에 있어서의 교섭당사자, 교섭단위 및 교섭창구단일화”, 「노동연구」 제23호, 고려대학교 노동문제연구소, 2012
- 박준식·박주영, 「공무원 노동조합의 형성 과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책 과제」 한국노동연구원, 2005
- 서원석·황성원, 「한국 공무원 노사관계의 발전방안」, 한국행정연구원, 2002
- 윤영삼, “공무원 단체교섭의 경험과 과제”, 「인적자원관리연구」 17, 한국인적자원관리학회, 2011
- 이상윤, “교원노조의 단체교섭권”, 「노동법의 쟁점과 과제-김유성 교수 화갑기념집」, 법문사, 2000,
- 이상윤, “교원노조의 노동법 및 교육법상의 법적 지위”, 「한국교육법연구」 제8집 제1호, 한국교육법학회, 2005. 02
- 이승욱, 「공무원노사관계 정책·제도 국제비교 연구」, 노동부, 2007
- 이승욱, “공무원단체교섭제도의 문제점과 개선방향”, 「노동법연구」 제25호, 서울대학교 노동법연구회, 2008
- 이승욱, 『미국 교섭대표노동조합 결정의 법리와 실제』, 이화여자대학교 출판부, 2014

이철수, “교섭창구단일화와 관련한 법률적 쟁점”, 「노동법연구」 제18호, 서울대학교노동법연구회, 2005

이철수외, 「복수노조 교섭창구 단일화 방안」, 노동부, 2004

조성일, 「공무원노동조합의 단체교섭 구조에 관한 연구」 고려대학교 노동대학원 석사학위논문, 2011

전국교직원노동조합, 「교원노사관계의 합리적 개선방안에 관한 연구」, 2010

조용만, 「교섭위원회 구성 및 운영에 관한 연구」, 노동부, 2005.

최학중·박근석, 『공무원·교원·일반노조법 비교실무해설』, 도서출판 서락, 2010,
한국교육개발원, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률의 입법정책적 개선방안」, 2014

한국노동연구원, 『교원노동조합 활동의 사회적 정합성 연구』, 교육과학기술부, 2010

한국행정연구원, 『공무원단체교섭의 효율적인 운영방안』 (연구책임자 : 강여진), 한국행정연구원, 2006,

한국행정학회, 『2010년 학습용 정책행정사례 : 공무원 노사 협상사례』, 중앙공무원교육원, 2010

행정자치부, 『공무원단체 업무매뉴얼』, 2004

행정자치부, 『단체교섭 참고사례집』, 2006

황준성·김용호, “개정 발의안을 통해 본 교원노조법의 쟁점과 개선방향”, 「교육정치학연구」 제19집 제1호, 2012

Harry H. Wellington & Ralph K. Winter, The Unions and the Cities, The Brookings Institution 1971

菅野和夫, 「公共部門労働法」, 『法曹』, 1983