

노총연구원 연구서 66

# 공공부문의 단체교섭에 관한 연구

김 상 호

한국노총 중앙연구원

● ● ●  
발 간 사

IMF체제하에서 정부는 공공부문의 일방적 구조조정을 강행함으로써 각 공공기관의 독자성을 훼손하고 특히 인원감축, 퇴직금누진제의 폐지, 복리후생 등의 지침을 하달하여 근로조건과 고용에 관한 노사간 자율운영영역을 상당히 침해하였다고 말할 수 있습니다. 또한 공공부문은 그 예산이 국고에서 마련되는 특성으로 인해, 오랜동안 공공부문 노사관계 자체가 정부의 개입과 간여하에 이뤄져 온 것이 사실입니다. 예산안의 승인이나 각종 보수·인사 규정에 대한 승인을 통하여 정부는 공공부문 노동자들의 자율적 근로조건 개선 가능성을 차단해 온 것입니다.

그러나 원래 공공기관이나 공기업은 별도의 법인체로서 독립채산제로 운영되기 때문에 그 만큼 정부의 책임이 제한되는 것이며, 그런 만큼 각 기관장은 사업주로서 단체교섭에 있어서나 근로조건의 결정에 있어서나, 혹은 인사조치에 있어서나 정부의 승인을 받아야 할 이유가 없는 것입니다. 물론 공공기관의 공공성으로 인하여 정부가 국민을 대신하여 개입하는 것을 일체 배제하거나 비판할 수는 없겠지만, 그런 공공성이 정부의 근로조건에 관한 직접적인 관여, 예컨대, 실행예산의 승인, 각종 근로조건제도의 변경이나 혹은 각종 복무·인사규정에 대한 승인을 정당화하는 것은 아닙니다.

이와 같은 지나친 정부의 관여와 규제로 인하여 공공부문의 단체교섭은 그 자체가 형해화되거나 약화되었고 단체교섭이 있더라도

우회적인 방법, 혹은 이면계약과 같은 비공식적인 이행방법이 사용되기도 했습니다. 이와 같은 교섭방식은 바람직하다고 볼 수 없고, 무엇보다 노동자의 단체교섭권 보장차원에서 바람직하지 않습니다.

따라서 우리 노동계는 공공부문의 단체교섭에 대한 관심을 기울이고 함께 노력할 필요가 있다고 할 것입니다. 공공부문의 단체교섭이 제대로 기능하는 것은 우리 전체 노동계의 세력의 회복과 확대를 의미하기 때문입니다. 정부가 각 기관의 노사관계에 직접적으로 영향을 미치는 지침을 발행하는 것을 자제하도록 이끌어야 합니다. 또한 정부는 각 기관의 독립법인 성격에 일치되게 기관장의 자기결정 영역을 존중하여야 할 것입니다.

이와 같은 관점에서 공공부문 노사관계에 관한 학문적인 연구도 필요하다 할 것인데, 바로 중앙연구원에서 “공공부문의 단체교섭에 관한 연구”라는 제목의 보고서가 나오게 되어 반갑게 생각합니다. 본 과제를 수행한 김상호 책임연구원의 노고를 치하하며 이 보고서가 공공부문 단체교섭의 발전에 기여하는 자료가 되기를 바라는 바입니다.

1999년 12월

한 국 노 동 조 합 총 연 맹  
위 원 장 박 인 상

본 논문에 수록된 모든 내용은  
연구자들의 의견으로서  
본 연맹의 공식적 견해가 아님.

## <제목차례>

제1장 서론 .....	1
1. 문제의 제기·1	
2. 공공부문의 개념·3	
제2장 정부기관의 단체교섭 .....	7
1. 공무원 노동조합·7	
1) 현업공무원의 노동 3권·7	
2) 일반공무원의 노조설립 문제·9	
2. 공무원직장협의회 설립 및 운영에 관한 법률에 대한 고찰·12	
1) 동법의 노동법체계에서의 위치·14	
2) 동법에서 개정이 요청되는 사항·16	
3. 정부기관의 단체교섭·21	
1) 정부기관의 단체교섭상 결정권의 한계·22	
2) 단체교섭의 내실화를 위한 방안의 검토·24	
(1) 중앙단위의 단체교섭 방안·24	
(2) 교섭시기를 국회예산심의 이전으로 하는 방안·28	
(3) 공무원 중앙노사협의기구의 설치 방안·32	
제3장 정부출연기관 및 정부투자기관의 단체교섭 .....	35
1. 정부출연기관의 단체교섭·35	
1) 정부출연기관의 특징·35	
2) 종사자의 근로관계와 노동 3권·36	
3) 단체교섭 사항에 대한 정부의 사실상의 간여·37	
4) 비판적 고찰·42	

5) 개선 방안의 검토·43	
(1) 집단교섭 방안·44	
(2) 교섭시기를 국회예산심의 이전으로 하는 방안·45	
(3) 외부용역에 의한 자체 수입의 확보·45	
(4) 노동조합 협의회와의 협의를 거친 예산편성지침·46	
2. 정부투자기관의 단체교섭·47	
1) 정부투자기관의 특징·47	
2) 종사자의 근로관계와 노동 3권·48	
3) 단체교섭에 대한 정부의 제한·49	
(1) 예산편성지침·49	
(2) 이사회 구성·55	
(3) 정부투자기관운영위원회에 의한 경영실적평가·56	
4) 개선 방안·59	
(1) 기본방향·59	
(2) 개선 방안의 검토·62	
제4장 공공부문 단체교섭상 주체에 관한 문제 .....	67
1. 문제의 제기·67	
2. 단체교섭 주체로서의 사용자의 범위에 관한 논의·68	
1) 판례와 학설·68	
2) 외국례·71	
3. 소결·75	
제5장 결어 .....	77
참고문헌 .....	81

## 제1장 서론

### 1. 문제의 제기

최근 들어 공공부문에서의 임단협 및 고용조정과 관련하여 정부가 노사관계에 직접 간여하는 예가 늘고 있다. 외환위기로 인한 IMF 상황을 맞아 기획예산처에서는 구조조정에 관한 지침을 각 공공부문 사업장에 하달하여 단체협약이나 취업규칙상의 근로조건을 저하시키거나 인원감축을 요구하였고, 특히 공기업에 대해서는 해외매각 내지 민영화방침으로 해당 근로자들로 하여금 고용불안의 위협을 느끼게 하여 노사관계의 경색을 이끌기도 하였다.

한편 정부는 국가의 예산편성권을 갖고 있기 때문에 이런 예산을 기초로 혹은 그 지원을 받아 운영하는 공공기관에서는 노사관계 역시 정부의 영향으로부터 사실상 벗어날 수 없는 한계가 있었다. 기관장은 국가의 예산에 관련되는 한 정부의 예산편성권에 구속을 받는 위치에 놓여 있고 단체교섭의 당사자로서 자신이 결정할 수 있는 여지가 없어 단체교섭에서 자유롭지 못한 상태에 있어 왔고, 노사간의 합의가 있더라도 사용자가 정부의 승인을 얻지 못하면 합의의 이행을 담보할 수 없는 경우도 있었다. 따라서 노사간에는 우회적인 방법이나 이면계약과 같은 비공식적인 이행방법이 사용되기도 하였다.

그러나 공공부문에 종사하는 근로자들에게는 민간부문의 근로자와 같이 헌법적으로 노동권이 부여되어 있는 바, 특히 자치적인 단

체협약 규율로 근로조건을 자주적으로 향상시킬 권리를 주장해왔다. 만일에 정부에서 직접적으로 각 공공기관의 노사관계에 영향을 미친다면 공공부문 근로자의 노동 3권은 형해화되고, 또한 정부는 공공기관이나 공기업을 설립한 이상 독립법인으로서 권한과 책임을 가질 수 있도록 자율적 결정 영역을 인정하여야 한다는 주장이었다. 또한 정부가 온갖 측면에서 공공기관과 공기업에 관여하고자 한다면 이런 운영상 발생하는 각종 책임도 정부가 부담하여야 마땅하고 노사관계에 있어서도 실질적 당사자로서 노동법상 사용자지위를 부담하여야 마땅할 것이라는 주장이 나올 수 있는 것이다.

따라서 본 연구자는 정부의 지나친 간여를 배제하여 공공부문 종사자들의 단체교섭이 내실을 기할 수 있는 방법을 모색하고자 한다. 이런 방안의 모색에 있어서는, 다음과 같은 사항들을 고찰할 필요가 있다고 본다.

① 먼저 공공부문의 단체교섭이 현행법상 제약을 받고 있는 각종 내용과 형태에 대하여 살펴보기로 한다. 여기서는 공공부문의 단체교섭을 공무원이 있는 정부기관의 경우와 정부출연기관의 경우, 정부투자기관의 경우로 나누어 고찰하기로 한다.

② 다음으로, 정부가 공공부문의 단체교섭에 영향을 미치는 사항의 하나로서 정부기관의 예산안편성이나 임금가이드라인설정 혹은 예산편성지침의 결정과 하달에 대하여 공공부문 근로자들의 의견을 반영할 수 있거나 실질적인 교섭권이 될 수 있도록 하는 방안은 없는 것인지 모색하기로 한다.

③ 나아가 정부가 공공부문 근로자의 근로조건에 대한 실질적인



결정권자로서 교섭에 영향을 미칠 경우, 근본적으로 단체교섭주체에 정부를 포함할 수 있는 가능성은 없는지 타진해 보는 것도 필요하다고 본다.

④ 아울러 현재처럼 정부예산이 확정된 후에 비로소 개최되는 단체교섭의 시기를 예산확정전인 9월이나 10월로 앞당겨서 기관장이 그 합의사항을 정부와 국회에서 관철할 수 있는 기회를 갖도록 하는 방안이 제기될 수 있는데 단체교섭의 실질적 내용성 확보 관점에서나 적정한 것인지 고찰하기로 한다.

## 2. 공공부문의 개념

공공부문의란 용어는 Public Sector의 번역된 표현으로 민간부문(Private Sector)의 대비되는 개념인데, 사실상의 개념이지 법률용어는 아니다.<sup>1)</sup> 따라서 공공부문에 어떤 통일적인 법적 효과가 존재하는 것은 아니고 기능적으로 파악되는 공익성의 특징에서 민간부문과 여러 면에서 차이가 있음을 드러내는 것 뿐이다. 그런데 공공부문의 노사관계에 관련된 문헌에서는 공공부문을 “정부가 실질적인 사용자역할을 할 수 있는 제기관”으로 정의하면서 협의로는 정부기관을, 광의로는 정부기관외에 정부투자기관, 정부출연기관 및 공공법인체 등을 포함시키고 있고,<sup>2)</sup> 일반적으로는 광의의 개념으로

1) 同擘 이광택, “공공부문 노동관계법의 개선방향”, 김치선 박사고회 기념논문(국제화시대의 노동법의 과제), 1994, 318면.

2) 박영범·이상덕, 공공부문의 노사관계, 1990, 16면; 同擘 이철수, “공공부문 노동관계에 관한 일고찰”, 노동법연구, 제5호, 1996, 118

이해되고 있다.<sup>3)</sup> 이처럼 광의의 공공부문을 고찰의 대상으로 삼을 경우에는 공무원을 중심으로 하는 정부기관의 경우와 정부출연기관의 경우, 정부투자기관 등의 경우로 나누어 법률관계 및 법률적 문제를 고찰하여야 한다.

독일에서는 공공업무(öffentlicher Dienst)의 개념이 주로 사용되고 있는데 공공업무의 개념은 어떤 주체의 공익적인 실질적 역할에 따라 파악되지 않고 형식적인 기준으로서 연방, 주, 지방자치단체 기타 공법적 법인<sup>4)</sup>에 고용된 자의 업무로 파악되고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 연방, 주, 지방자치단체와 근로계약을 맺은 민간 근로자(Angestellte, Arbeiter)와 직업훈련생(Auszubildener)들은 공공업무를 수행하는 것으로 판단되고 있고, 반면에 사법인에 고용된 자는 실질적으로 공무를 수행하더라도 공공업무에 포함되지 않는다.<sup>6)</sup>

면.

- 3) 김성우, “공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정”, 공공부문 노사관계 / 공익사업의 분쟁조정(노개위자료 1996.7.31), 2면 : “공공부문이 정부기관, 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업, 정부출연기관 및 정부재정기관 등을 망라하고 있다.” 고영주, “공공부문 노사관계 / 공익사업의 분쟁조정”, 공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정(노개위자료 1996.7.31). 10면 : “공공부문의 정의는 정부가 직·간접적으로 실질적인 사용자역할을 하는 기관으로서 정부기관, 정부투자·재투자기관, 정부출자기관, 정부출연기관, 지방공기업, 특수법인, 재단법인, 사단법인 형태의 공공법인체 등이다.”
- 4) 먼저 지역적 차원으로 파악되는 단체(Gebietskörperschaften)로서 공법인에 해당되는 것이 있는데, 일정한 지역에서 지속적으로 존재하는 사람들을 구성원으로 하고 고권하에서 이들이 통일적으로 결합되어 있는 연방, 주와 지방자치단체이다. 이외의 공법인으로 각종 공공재단이나 공공단체들이 있다(예를 들어 상공회의소 Handelskammern, Sparkassen).
- 5) Müller, Arbeitsrechtlichen Dienst, 3. Aufl., 1995, S. 2.

한편, 프랑스에서는 노동법전 L. 521-2조 이하에서 “공공업무 (services publics) 에서의 파업” 규정을 두고 있는데, 여기서는 명시적으로 국가, 지방 및 자치단체의 공무원과 공공업무의 관리를 맡은 공공 및 민간 기업·기관(organisme), 사업장(établissement) 및 공기업을 적용대상으로 정하고 있다.<sup>7)</sup> 동 조항에서 공공업무에 대해 구체적으로 정의를 하지 않아 그 개념은 법원의 판단에 맡겨져 있는데,<sup>8)</sup> 법원은 행정적 공공업무와 산업 혹은 상업적 공공 업무를 차별할 이유가 없다거나<sup>9)</sup> 민간 사업장(예를 들어 민간 교육기관)도 그 기능이 공공 업무를 수행하는 것이면 공공 부문에 해당된다는 판례를 내놓고 있다.<sup>10)</sup>

---

6) 국가에 의하여 사용되는 민사법상의 법인으로는 국가가 재정을 부담하지만 법적으로는 독립되어 있는 주식회사, 유한회사이다. 국가가 이런 민간회사를 사용하는 것은 공적 기관에 부과되는 규율을 피할 수 있고 국가의 책임이 제한되며 국가감독의 범위도 적기 때문에 국가에 의하여 사용된다. 그러나 이런 부분은 독일에서는 공공업무에 포함되지 않는다(Müller, a.a.O., S. 2).

7) Les dispositions de la présente section s'appliquent aux personnels civils de l'Etat, des départements et des communes comportant plus de 10,000 habitants ainsi qu'aux personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes et établissements sont chargés de la gestion d'un service public. Ces dispositions s'appliquent notamment aux personnels des entreprises mentionnés par le décret prévu à l'alinéa 2 de l'article L.134-1.

8) 1950년 6월 1일의 명령(Decré) 제134-1조에서 공기업 리스트를 예시하였지만 1982년 11월 13일자 법률과 1983년 7월 8일 명령(83-469호) 제4조에 의하여 삭제되어 다시 판례의 해석에 의하여 그 범위가 파악되고 있다.

9) cass.soc. 16 juellt 1997, BC V n. 269.

10) cass.soc., 25 juin. 1987 BC V n. 433.

생각컨대 공공부문은 공무원을 두고 있는 정부기관외에 정부가 재정지원을 하는 정부출연기관(예: 근로복지공단), 자본금을 투자한 정부투자기관(예: 한국전력공사) 등을 포함하는 광의의 개념으로 이해한다. 이런 점에서 공공부문은 독일의 형식적 기준(공법법인과 의 근로관계 유무)에 의한 공공업무의 개념 보다는 넓다고 할 수 있다. 그러나 다른 한편 민간 사업장으로서 정부의 예산과 관계없는 사립학교는 공공부문에 포함되지 않는 점에서 프랑스의 공익성을 기준으로 하는 개념보다는 좁다고 할 수 있다.

본 연구보고서의 주제인 “공공부문의 단체교섭에 관한 연구”에서는 1) 정부기관, 2) 정부출연기관 3) 정부투자기관 만을 주요 고찰 대상으로 삼고자 한다. 이런 3분야는 공공부문의 제반 사업장을 대부분을 포괄하고 있어서 공공부문을 대변하는데 큰 문제가 없다고 본다.

## 제2장 정부기관의 단체교섭

### 1. 공무원 노동조합

#### 1) 현업공무원의 노동 3권

헌법 제33조 2항은, “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권·단체행동권을 가진다”고 보장한다. 따라서 일정 범위내의 공무원인 근로자는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 갖는데 그 구체적인 범위는 법률에서 정하도록 한다. 따라서 노동 3권을 가질 수 있는 공무원의 범위는 입법자의 공평한 형성적 재량권에 놓여 있다.<sup>11)</sup> 여기서 입법자는 공무원의 국민전체에 대한 봉사자로서의 위치, 직무상 공공성, 합리적 공무원제도의 보장, 주권자인 국민의 공공복리를 동시에 감안하여야 한다.<sup>12)</sup>

국가공무원법 제66조 1항에서는 “공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니된다. 다만 事實上의 勞務에 從事하는 公務員은 예외로 한다”고 규정하여 사실상 노무에 종사하는 공무원만이 노동 3권을 가질 수 있게 되었다. 그리고 사실상의 노무에 종사하는 공무원의 범위에 대해서는, 동법 제66조 2항에서 “事實上 勞務에 從事하는 公務員의 범위는 국회규칙,

11) 입법자의 공평한 형성적 재량에 대해서는 김형배 역, 집단적 노사 분쟁의 규율에 관한 법률, 1990, 26면 이하 참조.

12) 헌재 1992.4.28 선고, 90 헌바 27 - 46, 92헌바 15(병합), 관보 1992.5.30, 126면 이하 참조.

대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회 규칙 또는 대통령령으로 정한다”고 하여 다시 하위규범에 위임하고 있다. 이에 따라 公務員勤務事項에 관한 規則 제28조는 “체신부 및 철도청소속의 현업기관과 국립의료원의 작업현장에서 노무에 종사하는 기능직 공무원 및 고용직 공무원으로서 다음 각호에 1 에 해당하지 않는 자에 한한다고 한다. 1. 서무·인사 및 기밀업무에 종사하는 자 2. 경리 및 물품출납사무에 종사하는 자 3. 노무자의 감독사무에 종사하는 자 4. 보안업무규정에 의한 보안목표시설의 경비에 종사하는 자 5. 승용자동차의 운전이 종사하는 자”로 구체화하였다. 법원공무원 규칙 제91조에서도 공무원근무사항에 관한 규칙 제28조와 동일하게 그 범위를 노무에 종사하는 기능직 공무원과 고용직 공무원에 한정하였다. 지방공무원법 제58조에서도 국가공무원법과 마찬가지로 “사실상의 노무에 종사하는 공무원”에 한하여 노동 3권을 가질 수 있게 하였고, 그런 공무원의 범위는 조례에 의하여 정하도록 하였다.<sup>13)</sup> 현재, 공무원노조로는 기능직 고용직 공무원들이 설립한 체신노조와 철도노조, 국립의료원노조가 존재하고 있다.

---

13) 부천시에서 주차단속에 종사하는 고용직공무원 27명으로 구성된 부천시자치노조가 1999. 11 경 설립되었는데, 관할 행정청은 부천시자치의회에서 조례를 제정하지 아니하여 그 범위가 한정되지 않았다는 이유로 설립신고서를 반려한 것이 있다. 그러나 생각건대, 조례는 지방공무원법에서 정한 “사실상의 공무원의 범위”를 구체화하는 것에 불과하므로 이런 조례가 없다 하더라도 경험칙에 비추어 위 고용직 공무원의 작업이 사실상 노무에 종사하는 것이 분명하다면 관할 행정청은 설립신고서를 교부해도 무방하다고 판단된다. 한편 부천시의회가 조례를 제정하지 않는 부작위행위(입법부작위)에 대해서 당해 조합원은 공무원의 단결권 보장을 이유로 헌법소원을 제기할 수 있다고 본다.

과거에 체신노조, 철도노조, 국립의료원노조도 구노동쟁의조정법 제12조 제2항에 의하여 쟁의행위를 할 수 없는 것으로 규율되어 있었으나 헌법 제33조 제2항이 일정한 범위의 공무원에게는 쟁의권을 포함하여 노동 3권을 인정하는 취지와 충돌하여 헌법재판소에 의해 위헌결정이 내려진 바 있고,<sup>14)</sup> 따라서 현행 노동조합 및 노동관계조정법에서는 구노동쟁의조정법 제12조 제2항과 같은 규정은 삭제되었다. 따라서 위 현업 공무원 노조는 단체행동권을 가지며 쟁의행위를 할 수 있다.

## 2) 일반 공무원의 노동조합 설립문제

현업 공무원 노동조합 외에 일반 공무원들의 노동조합 설립에 대하여도 논의가 오랜 동안 있어 왔다.<sup>15)</sup> 특히 1989년 3월 15일에는 임시국회에서 공무원의 단결권을 보장하는 내용의 노동조합법 개정안이 통과되었으나 대통령의 거부권 행사로 입법화되지 못하였다.<sup>16)</sup> 현재도 일반적으로 6급 이하의 공무원에 대해서는 단결권을

14) 헌재, 1993. 3. 11, 88 헌마. 5. 이에 대해서는 이광택, “공공부문 노동관계법의 개정방향”, 김치선박사고회기념논문집(국제화시대의 노동법의 과제), 1994, 324면 이하 참조.

15) 김형배·윤성천·임종률·하경효, 집단적 노사자치에 관한 법률-시안과 입법이유-, 1992, 51면 이하; 하경효, “ILO 기본협약과 노동법 개정방향”, 노동법학 4호, 1994, 191면; 윤성천, 노동조합법의 쟁점과 방향, 세계화과정에서의 노동법개정을 위한 워크숍(한국노동법학회 주최 1994. 12. 16) 자료, 27면(노동법률, 1995년 3월호, 115면 이하).

16) 동 개정안은 노동조합법 제8조에 “6급 이하의 공무원을 포함한 모든 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있고 단체교섭을 할 수 있다. 다만, 현역 군인, 경찰공무원, 교정

인정하되 군인, 경찰, 소방, 교정, 안기부소속직원 정도는 제외하도록 하자는 의견이 지배적이다.<sup>17)</sup> 다만 공무원의 쟁의행위에 대해서는 그 신분과 직무의 특수성을 고려할 때 제한하는 것이 납득될 수 있다고 한다.<sup>18)</sup> 이런 공통된 의견은 이미 노사정위원회에서 합의사항으로 채택되어 공무원직장협의회 설치 및 운영에 관한 법률이 제정되었고 공무원의 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론 수렴과 관련 법규의 정비 등을 고려하여 추진하기로 하였다.<sup>19)</sup>

생각건대, 빠른 시일내에 일반 공무원들에게도 단결권이 실질적

---

공무원, 소방공무원은 그러하지 아니하다”고 규정하는 것이었다. 이에 대한 대통령의 거부와 재심요구사유는, “공무원은 헌법상 국민에 대한 봉사자로서 영리목적의 사기업이나 다른 일반 공공적 성격의 단체에 종사하는 근로자에 비하여 공익추구 목적이 현전한 업무에 종사하고 있으며, 공무원의 근무관계를 노사관계의 측면에서 살펴볼 때 국민이 사용자에 해당하므로 보수 등 근무여건의 향상으로 인한 부담은 조세 등의 형태로 국민에게 귀착된다는 점을 감안하지 않을 수 없고 한편 보수 등 공무원의 근무여건은 국회의 예산이나 법령에 의하여 민주주의적 방식으로 결정하도록 보장하고 있기 때문에 일반적 근무관계에서 근로자의 권익을 보호하기 위한 수단으로서 인정된 노동 3권을 굳이 공무원의 근무관계에까지 적용할 필요성이 적음.”이었다(이상 참고자료는 노사관계개혁위원회, 공무원·교원의 노동권, 96. 7, 4면).

- 17) 윤성천, 전계논문, 27면; 한국노총, 한국노총노동관계법 개정에 관한 청원, 1993.9, 8면.
- 18) 하경효, 전계논문, 191면; 윤성천, 전계논문, 27면, 다만 기능직, 고용직 공무원에 대해서는 쟁의행위를 인정해야 한다고 함.
- 19) 노사정위원회, 합의사항 이행현황, 1999.8, 제71항. 향후계획에서는 “직장협의회 운영상황을 면밀히 분석하고 경제난 극복상황 및 공무원노조에 대한 국민적 공감대형성추이 등 제반 여건을 보아가면서 공무원노동조합 허용시기를 결정할 계획임”이라고 밝히고 있다.



으로 보장되도록 입법조치가 필요하다고 본다. 공무원노조설립을 인정하는 입법을 둘 경우에는 여러 나라의 예가 참고될 것인데, 특히 일본의 공무원노조에 대해서는 비판적 검토가 필요하다고 본다. 일본 국가공무원법 제108조의 2 제1항, 지방공무원법 제52조 제1항에서는 일반 공무원은 근로조건의 유지, 개선을 도모할 목적으로 직원단체를 조직하거나 가입할 수 있다고 한다. 그러나 노동조합이라는 명칭이 아닌 직원단체라는 별도의 명칭이 사용되고 있는 점은 노동조합간의 연대와 협력을 방해하는 요소가 될 수 있다고 본다.<sup>20)</sup>

또한, 공무원노조의 경우에 단체교섭권의 보장에 있어서 제한이 예상된다. 현행 교원노조의 설립 및 운영에 관한 법률 제7조와 같이 단체협약 내용중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다고 하는 조항이 도입될 여지가 크

---

20) 또한 일본 국가공무원법 제108조의 2 제3항 단서, 지방공무원법 제53조 제4항에서는 관리직에 종사하는 공무원은 관리직 이외의 직에 종사하는 일반 공무원과는 별개의 직원단체를 조직하여야 한다는 제한규정이나, 국가공무원과 지방공무원은 별개의 직원단체를 구성하도록 하는 규정(제53조 제4항에서는 직원단체가 등록을 받기 위한 요건으로 동일한 지방공공단체에 속하는 직원으로만 조직될 것을 요구한다)은 같은 공무원들 내에서의 단결체 조직형태를 선택하는 데 있어서도 제한요소로 파악되는 것이다. 뿐만 아니라 단체교섭권의 보장에 있어서 일본의 공무원직원단체는 근로조건이 아닌 관리운영사항에 대해서는 단체교섭이 금지되며(국공법 제108조의 5 제1항 및 지공법 제55조 제1항), 사용자는 단체협약을 체결할 독자적 권한이 없어서 단체협약에 구속력이 인정되지 않는 등 신사협정으로 남는 것이다(국공법 제108조의 5 조 제2항 및 지공법 제55조 제2항).

다.<sup>21)</sup> 그러나 이것은 공무원노조의 협약자율기능을 형해화하는 것으로 공무원노조의 기능보장에 있어서 주의깊게 고찰하고 논의될 성질의 것이라 본다.

결론적으로, 생각건대 우선 현행 공무원근무사항에 관한 규칙 제 28조에 대해서 개정이 필요하다고 본다. 문제는 왜 동 규칙에서는 체신부, 철도청소속 현업기관, 국립의료원이라는 기관만을 한정하고 있는가 하는 점이다. 예를 들어 건설교통부, 문화관광부, 산업자원부, 농림부, 환경부 등 여타 부처에서 사실상 노무에 종사하는 공무원들은 위 3개 기관의 공무원과 달리 노동운동이 금지되어야 할 이유가 없기 때문이다. 공무원근무사항에 관한 규칙 제28조는 부령으로서의 재량의 범위를 넘어섰다고 보이며, 모든 부처에서 사실상 노무에 종사하는 기능직, 고용직 공무원을 대상으로 하되, 기능상 특별히 제외되어야 할 부처를 열거하는 형태로 개정되어야 할 것이다.

## 2. 공무원직장협의회의 설립 및 운영에 관한 법률에 대한 고찰

공무원의 단결권 보장과 관련하여 공무원직장협의회의 설립 및

---

21) 일본의 경우에도, 일반 공무원의 직원단체는 단체교섭을 하더라도 단체협약을 체결할 권한이 없고 당국도 단체협약을 체결할 권한이 없다(국가공무원법 제108조의 5 제2항). 또한 국가 사무의 관리·운영에 관한 사항은 교섭의 대상에서 제외된다(국가공무원법 제108조의 5 제3항).

운영에 관한 법률은 공무원의 단결권 보장의 중간단계 입법으로 볼 것인지 아니면 별도의 노사협의회제도 차원에서 파악해야 할 것인지 고찰할 필요가 있다. 먼저 동 법의 내용을 간단히 파악하고 이 문제에 대하여 보기로 한다.

1998년 2월 24일에 제정되어 1999년 1월 1일부터 시행된 이 법은 공무원의 근무환경 개선·업무능률 향상 및 고충처리 등을 위한 직장협의회의 설립 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조). 그리고 동법에서는 국가기관·지방자치단체 및 그 하부기관에 근무하는 공무원은 직장협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설립할 수 있다고 보장하는데(제2조), 협의회는 기관단위로 설립하되, 하나의 기관에는 하나의 협의회만을 설립할 수 있다고 제한하고 있다(제2조 제2항). 공무원은 자유로이 협의회에 가입하거나 탈퇴할 수 있고(제4조), 기관장은 협의회 조직 및 운영과 관련하여 소속공무원에 대하여 불리한 조치를 하여서는 아니된다고 밝히고 있다(제6조 제3항). 협의회를 설립할 수 있는 공무원의 범위 또한 제한되는데, 6급 이하의 일반직 공무원 및 이에 준하는 연구·특수기술직렬의 일반직 공무원, 특정직공무원중 6급 이하의 외무공무원, 기능직공무원, 고용직공무원, 일반직 공무원에 상당하는 별정직공무원으로 한정한다(제3조 제1항). 다만 여기서 국가공무원법과 지방공무원법에 의하여 노동조합설립이 가능한 사실상 노무에 종사하는 공무원과 지휘·감독의 직책이나 인사·예산·경리·물품출납·비서·기밀·보안·경비 또는 자동차운전 기타 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원은 협의회에의 가입권을 배제시키고 있다(동조 제2항). 협의사항으로는 1. 당해 기관의 고유한 근무환경 개선에 관한 사항<sup>22)</sup> 2. 업무능률에 관한 사항, 3. 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항 4. 기타 기관의 발전에 관한

사항을 협의하도록 한다(제5조 제1항). 한편 협의회는 협의회구성원의 의사를 고루 대변할 수 있는 협의위원을 선임하여야 한다(제5조 제2항). 기관장은 협의회가 문서로 명시하여 협의를 요구한 경우에 성실히 임하여야 하고, 협의회와 문서로 합의한 사항에 대하여 기관장은 최대한 이의 이행에 노력하여야 한다고 한다(제6조).

### 1) 동법의 노동법체계에서의 위치

위와 같은 공무원직장협의회법은 과연 헌법상 공무원의 단결권 보장차원에서 입법화된 것인지 여부에 관하여 분명하지 않은 문제가 있는 것이다. 이 법에 따른 공무원직장협의회도 공무원들의 권익을 확보를 위한 직원단체인지 아니면 공무원을 위한 노사협의회체가 하는 점도 불분명하게 되는 것이다.

법의 명칭으로 보면, 동법은 근로자의 처우 및 고충처리를 해결하고 기관운영에의 참가를 보장하는 소위 공무원들을 위한 노사협의회법으로 보여진다. 또한 그 법의 목적을 볼 때에도 공무원의 근무환경 개선·업무능률 향상 및 고충처리 등을 위한 노사협의회제도에 해당한다. 또한 그 법의 목적을 구체화하는 협의회의 기능에서도 기관의 고유한 근무환경 개선에 관한 사항 2. 업무능률에 관한 사항, 3. 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항 4. 기

22) 제1호의 “당해 기관의 고유의 근무환경 개선에 관한 사항”에 대한 규정은 순전히 공무활동에 있어서의 환경 개선으로서 작업방식에 대한 건의만 할 수 있는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 공무원직장협의회는 마땅히 공무원에 관한 사회적 사항으로서 근로시간, 해고, 감원 등 인사를 포함한 처우개선 부분으로 해석되어야 한다(참고, 독일 연방직원대표법 제76조 내지 제81조).

타 기관의 발전에 관한 사항을 협의할 수 있는 점에서 분명히 이것은 정부기관에서의 노사협의회 제도에 해당한다. 또한 협의회의 구성이나 협의위원의 편성이나 협의절차, 정기적 협의회수 등을 볼 때에도 역시 이것은 노사협의회제도임에 분명하다고 말할 수 있다.<sup>23)</sup>

그러나 다른 한편 공무원직장협의회를 각 기관에 설치하는 것이 아니라 설립할 수 있도록 하고 협의회의 가입범위를 제한하고 가입과 탈퇴의 자유를 보장한 것을 보면 이것은 공무원들의 직원단체를 설립하고 그 조직을 운영하도록 하는 공무원들의 단결권 보장차원에서 이해할 수 있고, 적어도 공무원의 권익보장을 위한 결사의 자유 차원에서 단결체를 이룬 것으로 볼 수 있다.<sup>24)</sup> 이런 점에서 공무원직장협의회법과 동 협의회의 정체는 불분명해지는 것이다.

생각건대, 공무원직장협의회법이 과연 어떤 법체계에 속하는가 하는 문제, 즉 집단적 노사관계법의 일부로서 노동조합법의 특별법으로 볼 것인가 아니면 협력적 노사관계법으로서 노사협의회제도의 특별법으로 볼 것인가 하는 문제에 있어서는 그 목적과 기능에 따라 판단하여야 한다고 할 것이다. 목적과 기능을 수행하기 위한 수단으로서 구성과 운영에 관한 부분은 이런 결정에 있어서 부차적인 요소라고 할 것이다. 따라서 이와 같이 혼재된 상태에 있는 공무원 직장협의회법은 전체적 노동법 체계의 확립차원에서 재정비해야 하는데, 공무원들을 위한 노사협의제도에 해당된다고 판단된다. 또한 공무원들의 노동권을 확보하는 단결체로 보기 힘든 것은, 분명히 직장협의회를 노동조합과 구별하면서 공무원노조의 결성은 2차적 이행과제로 남겨둔 노사정위원회의 논의과정을 고려할 때도 그러하고, 공무원의 단결체는 결국 단체교섭의 보장에서 그 실질적인 역

23) 이와 같은 입장, 김형배, 노동법, 제11판, 1999, 174면.

24) 이런 입장 이병태, 최신노동법, 신정판, 1999, 83면.

활과 기능에 있고 공무원의 근로조건에 관한 단체협약의 체결을 목적으로 하는 단체이므로 공무원직장협의회법에서 이런 협약규범의 형성기능이 전제되지 않은 점에서 공무원의 집단적 노동권 보장을 위한 법이라고 보기 어렵기 때문이다.

## 2) 동법에서 개정이 요청되는 사항

공무원직장협의회법은 공무원들의 노사협의체로서 모든 공무원들의 처우 등 인사결정과 고충처리를 제대로 보장하는 법이 되어야 할 것이다. 이와 같이 법의 성격이 분명히 파악된 경우에는 다시금 혼재된 사항을 구체적으로 걸러내어 추후 재정립되어야 할 것이다. 그런 사항들을 나열하면 다음과 같다.

① 공무원직장협의회법은 민간노사협의회에 대비될 수 있는 기구임에도 불구하고, 설립에 있어서는 자유설립주의를 채택하고 공무원의 가입의사에 기초하여 성립되는 準組合的 社團으로 규정하는 부분은 개정되어야 한다. 외국에서도 선례를 발견할 수 없는 특이한 형태를 취한 결과가 되므로 이 부분을 고쳐야 할 것이다. 그리고 민간부문의 노사협의회와 마찬가지로 공무원들이 있는 모든 기관에 의무적·일률적으로 “설치(設置)”되어야 한다.<sup>25)</sup> 근로자참여 및 협력증진법상의 노사협의회에 준하여, 공무원직장협의회는 각 기관별로 (다만 30명 이상을 단위로 하되, 그 이하의 인원으로 기관별로 분산되어 있는 경우에는 그 직상위기관을 단위로 함) 설치되어야 할 것이다.

25) 참고, 근로자참여 및 협력증진법 제4조(설치), 동 시행령 제2조; 동 법 제6조(구성) 및 제3조 제2호 근로자의 정의).

② 기관단위로 협의회를 설립하도록 강제하고 기관별로 하나의 협의회만을 설립할 수 있도록 제한하는 점은 전근로자대표기구로서의 성격에만 적합한 것으로서 현행법의 설립주의를 설치주의로 전환하였을 경우에 비로소 타당한 것이 된다. 그대로 가입의사에 기초한 사단의 관점을 고집한다면, 결사의 자유(조직수준, 조직형태)를 제한하는 점에서 비판받을 수 있다. 또한 공무원의 처우 개선과 같은 사항은 실질적으로 각 기관이 아니라 최상급기관에서 비로소 결정되는 특성이 있기 때문에, 최상급기관의 기관장에 상대되는 공무원중앙협의회가 있어야 한다고 본다. 독일 연방직원대표법(Bundespersonalvertretungsgesetz) 제53조 제1항에서는, 다단계의 행정 처리를 위하여, 중급기관에는 지역공무원협의회, 최상급기관에는 중앙공무원협의회를 설치한다고 규정한다.

③ 협의회는 목적에 나와 있듯이 기본적으로 노사대립구조가 아니라 노사협력을 전제로 하고 있는 것이므로 전근로자를 대표하도록 하여야 함에도 불구하고, 마치 노동조합의 경우와 같이 가입대상을 한정하며(동 법 제3조 제1항)<sup>26)</sup>, 특히 “인사·예산·경리·물품출납·비서·기밀·보완·경비·자동차운전 등”에 종사하는 공무원을 배제시키고 있다(동 법 제3조 제2항). 이런 공무원의 이익은 협의위원이 있을 수 없는 점에서 대표될 수 없기 때문에 전공무원 이익대표라는 노사협의회목적과 모순되며, 노사간의 관계를 오히려

26) 헌법 제33조 제2항에서는 노동3권의 향유 주체로서 공무원의 대상을 제한할 수 있도록 하고 있지만, 공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률은 헌법 제33조 제2항에 기초하고 있는 법이 아니라는 점에서, 동 법에서 공무원 6급 이하로 제한하여 협의회에 가입할 수 있도록 하는 것은 정당하지 않다.

대립적 구도로 몰아가는 오류를 범하고 있다.<sup>27)</sup> 따라서 이 부분은 모든 공무원들이 대표를 통하여 이익을 유지할 수 있도록 전 공무원이 각각 공무원직장협의회에 의하여 보호를 받도록 하여야 한다. 따라서 가입범위 규정은 삭제하고, 그 대신에 기관장 및 그를 대리하여 공무원에 대하여 지휘·감독의 권한을 행사하는 책임자를 기관장의 범주에 포함하도록 하여 노사협회가 가능하도록 보완하여야 할 것이다(근로자참여 및 협력증진법에서 사용자를 정의하는 것처럼 동 법에서도 기관장을 정의할 필요가 있다).

④ 동법은 이런 공무원직장협의회가 사용자인 기관장과 합의한 문건을 강제이행시킬 수 없는 신사협정에 불과한 것으로 전락시키고 있다. 여기서 공무원대표를 통한 공무원들의 요구사항의 수렴 내지 반영이라는 기본적인 기능은 기대하기 어렵게 된다. 공무원직장협의회는 명실상부 공무원분야에서의 공동협력제도를 목적으로 한 것으로 공동협력·공동결정차원에서 기관장과 공무원직장협의회가 합의한 문건은 반드시 이행이 될 수 있도록 구속력이 있어야 한다. 결코 기관장이 노력한다고 하는 신사협정화해서는 아니된다. 독일의 경우 연방직원대표법 제73조에서는 노무협정(Dienstvereinbarung)을 규정하고 기관장과 직원협의회가 공동으로 서명·날인하도록 한다.

⑤ 동법에서는 직장협의회 운영 체계상 포함되어야 할 부분이 흡결되어 있으므로 이에 대한 보완이 필요하다. 분쟁시 중재에 의한 처리절차<sup>28)</sup> 및 합의의 구속력 범위가 보완되어야 하며,<sup>29)</sup> 또한

27) 완충적인 역할을 할 수 있는 공무원(5급, 4급, 3급 등 고급공무원)이 없다는 점에서 기관에서의 분규 소지가 우려된다.

28) 실제로 노사간에 분규가 발생되었을 때 이를 어떻게 처리할 것인가



향후 있게 될 노동조합의 설립 및 운영 활동에 대해서 동 법은 영향을 미치지 않는다는 규정이 명시되어야 한다.<sup>30)</sup>

⑥ 이외에 동 시행령에서도 많은 문제점이 지적되는데 앞서 제시된 방향으로 개정되어야 한다. 먼저 문제되는 사항을 지적하면 다음과 같다 :

㉠ 협의회간 연합협의회를 금지하는 것(제2조 제2항)<sup>31)</sup>

㉡ 협의회설립증 제도(제4조 제3항, 제4항, 제5항)<sup>32)</sup>

---

가 하는 분쟁처리방법에 관한 보완이다. 협의회이기 때문에 논리적으로는 노사간의 불합의가 전제되지 않는다고 주장될 수 있지만, 합의가 가능하게 되어 있는 이상 그런 합의에 도달하기 위해 노사간의 대립이 충분히 예상될 수 있으므로 민간부문의 노사협의회와 같이 이러한 분쟁에 대하여는 별도로 중재위원회를 두어서 해결하도록 하여야 마땅하다. 참고 독일 연방공무원대표법 제 71조.

29) 동 직장협의회와 기관장간의 합의문건은 협의회에 가입한 공무원만이 아니라 당해 기관에 종사하는 전체 공무원에게 구속력이 있도록 개정되어야 한다. 현행 제도에서는 협의회가 가입 공무원만을 대표하는 것으로 되어 있기 때문에 그 합의문건도 가입공무원에게만 적용되는 것으로 해석될 수 있지만, 이것은 협의회제도의 취지에 부합된다고 볼 수 없다.

30) 근로자참여 및 협력증진법 제5조 참조.

31) 앞서 언급된 바처럼 공무원의 처우 개선과 같은 사항은 실질적으로 각 기관이 아니라 상급기관에서 비로소 결정되는 특성이 있기 때문에, 연합협의회의 구성을 통해서 상급기관과의 실질적인 협의가 이뤄질 수 있어야 한다고 본다.

32) 법률에서는 설립사실을 통보하는 것으로만 규정하고 있는데, 시행령에서는 “설립증”을 교부하게 되어 있고 설립증 교부에 앞서 그 심사를 하도록 되어 있다. 이것은 법률에서 정한 “통보”의 범위를 넘어서는 것이다. 또한 직장협의회는 설립(設立)되는 단체(團體)가 아니라 설치(設置)되어야 할 기구(機構)이기 때문에 설립증 교부

- ㉔ 그 설립증을 당해 기관장이 교부하도록 하는 점(제4조 제3항)<sup>33)</sup>
- ㉕ 협의회 대표자를 직장에 종사하는 전체 공무원중에서 선출하지 않고 협의위원중에서 선임하는 부분(제7조 제1항)<sup>34)</sup>
- ㉖ 협의회는 교섭단체가 아니라 협의를 목적으로 하기 때문에 매년 2회로는 부족하고 노사협의회와 같이 분기별로 1회 정도하는 것이 적절하다(제8조 제4항)<sup>35)</sup>
- ㉗ 협의회 전임공무원의 금지는 그 기능이 노조의 기능이 아닌 점에서 타당하지 않다(동법 제12조).<sup>36)</sup>

---

제도는 잘못된 것이다.

- 33) 그 교부주체가 당해 기관장인 점도 타당하지 못한 부분이다. 당해 기관장은 협의의 당사자이기 때문에 그 당사자가 자신의 상대(협의회)에 대한 자격을 평가하고 심사한다는 것은 대등성의 원칙상 인정될 수 없다. 이것은 행정자치부나 노동부와 같이 특정 부서에 설립을 통보하도록 하는 것이 타당하다.
- 34) 시행령에서는 소위 간선제를 강제하고 있다. 간선제를 택하여야 할 이유가 없기 때문에 전 종업원에 의한 직접 선거방식을 취하여야 한다고 본다.
- 35) 공무원직장협의회는 단체교섭을 행하는 교섭단체가 아니기 때문에 산업평화라든지, 평화의무라는 문제가 근본적으로 제기되지 않는다. 그렇다고 하면 어떻게 하여 1년에 한번 정도로 정기협의를 하도록 하는지 의문이다. 노사협의회법에서는 분기별로 협의를 하도록 하고 있고, 독일의 경우에는 매월 협의하도록 정하고 있다(독일 연방공무원대표법 제66조). 고충처리를 신속하게 처리하기 위해서도 1년에 1회는 적절하지 않다.
- 36) 동 법 제12조에서는 협의회 업무를 전담하는 공무원은 인정하지 않는다고 규정하고 있으나, 이것도 옳지 않다. 공무원직장협의회는 노사대립이나 노사자주성의 원칙 하에 공무원의 근로조건향상을 요구하고 그것을 관철하기 위해 교섭을 하거나 투쟁을 감행하는 그런 조직이 아니고, 노사협력적 차원에서 공무원의 경영참여와 동시에 처우개선을 목표로 하는 협력기구이므로 얼마든지

동 시행령의 개선방향으로는 무엇보다 1. 공무원중앙협의회도 인정되어 공통적인 복무규정이나 인사사항에 대하여 관여할 수 있어야 하고, 2. 설립통보제도는 폐지되어야 하며, 3. 직장협의회 대표자는 전체 공무원중에서 선출되도록 하고, 4. 협의회의 개최회수는 분기별 1회씩으로 규정하고, 5. 협의회 전임공무원 금지는 폐지하여야 한다. 이와 같이 법의 명칭과 목적에 맞게 내용을 통일화시켜야 할 것이다.

### 3. 정부기관의 단체교섭

현재 6급 이하의 일반직 공무원노조가 결성될 수 있는 제도적 여건이 마련되어 있지 않기 때문에 공무원노조가 없는 상황에서 공무원노조의 단체교섭권의 내용과 한계를 고찰하는 것은 실익이 없겠지만, 현행법상 현업에 종사하는 공무원들에게는 노동조합(전국 철도노동조합, 전국체신노동조합, 국립의료원노동조합)이 존재하고 있고, 나아가 민간분야의 경우와 마찬가지로 단체교섭권이 제한받음이 없이 보장되고 있어서 이들의 노동조합을 중심으로 하는 단체교섭권을 고찰하는 것은 실질적인 의미가 있다고 본다.

#### 1) 정부기관의 단체교섭상 결정권의 한계

---

그런 기능을 담당하는 공무원에게는 유상의 근로면제가 주어질 수 있는 것이다. 이것은 비교법적으로도 타당하다(독일 연방공무원대표법 제46조 제3, 4항에서는 공무원 300명에 대해 1명의 전임위원을 인정한다).

문제는 이런 현업 공무원의 임금 복리후생 등 근로조건에 대하여 각 중앙관서의 장이 실질적 결정권한을 갖고 있는가 하는 것이다.<sup>37)</sup> 각 관계 중앙관서의 장이 아니라 기획예산처가 예산안편성권을 가지고 있고 공무원의 보수, 후생복지, 정원의 관리에 대해서는 행정자치부가 결정권을 갖고 있기 때문에 이런 정부예산이나 공무원보수규정에 관련된 근로조건에 대해서 노사(예: 철도청과 전국철도노동조합)는 기획예산처나 행자부의 결정에 좌우될 수 밖에 없는 것이다.

특히 예산과 관련하여 공무원노조와 중앙관서 장에 의한 단체교섭은 사실상 제약을 받는 바, 예산이 결정되고 난 다음에는 근로조건 향상을 위한 단체교섭은 독자적인 성과를 가져오기 힘들기 때문이다. 헌법 제54조 제2항에 따라 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하여야 하고 헌법 제54조 제1항에 따라 국회는 동 예산안을 심의·확정하도록 한다. 구체적으로 보면, 예산회계법 제25조에서는 각 중앙관서의 장으로 하여금 매년 2월말까지 다음 연도 신규사업 및 기획예산처장관이 정하는 주요계속사업에 대한 사업계획서를 기획예산처 장관에게 제출하도록 하고, 기획예산처장관은 매년 3월 31일까지 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 각 중앙관서의 장에게 시달하도록 한다. 중앙관서의 장은 이런 예산안편성지침에 대해 구속을 받으며 이에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 예산요구서를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.

---

37) 同旨 김성우, 공공부문노사관계 / 공공사업의 분쟁조정, 1996. 7. 31., 3면.

기획예산처장관은 각 부처의 예산요구서에 의하여 예산안을 편성하고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다(제28조). 정부는 이 예산안을 회기연도 개시 90일전까지 국회에 제출하는 것이고 국회는 헌법 제54조 제1항에 따라 국가의 예산안을 심의·확정하는 것이다.<sup>38)</sup>

이와 같이 예산이 확정된 후에 노사가 개최하는 단체교섭은 이런 예산과 다르게 임금이나 복리후생비를 정한다는 것은 실제로 불가능하다. 따라서 노동조합과 중앙관서의 장이 체결하는 단체협약은 이런 예산내용을 확인하는 정도밖에 의미가 없게 되는 것이다.

여기서 실질적인 노사간의 단체교섭이 근로조건향상의 향상이라는 목적을 달성하도록 하기 위하여 여러 개선방안을 모색하여야 하는바, 첫째로는 공무원노조협의회와 정부간에 중앙단위의 단체교섭을 행하는 방식이 고려될 수 있고,<sup>39)</sup> 둘째로는 교섭시기를 국회예산심의절차 이전으로 하는 것도 고려해 볼 수 있다.<sup>40)</sup> 셋째로는 공무원 중앙노사협의회 기구를 설치하여 기획예산처·행정자치부와 공무원노조협의회간에 근로조건 등에 관하여 협의하도록 하는 방안을 제시할 수 있다.<sup>41)</sup>

38) 한편 철도사업, 통신사업과 같은 기업형태로 정부가 운영하는 정부기업(기업회계법 제1조, 제2조 참조)의 경우에는, 이와 같은 일반회계 외에 특별회계가 설치되어 적용된다(제3조).

39) 이런 견해를 대변하는 입장으로 김성우, 전계논문, 3면 : “중앙단위 단체교섭을 행하는 방식을 검토할 필요가 있다”; 고영주, 전계논문, 10면 : “공동사항에 대하여 집단교섭·통일교섭을 진행하되 정부가 일정 부분 실무적으로 참여하고 기관별·부문별 차이가 나는 부분은 보충교섭으로 해결해 나가는 방식을 제안한다.”

40) 고영주, 전계논문, 10면.

## 2) 단체교섭의 내실화를 위한 방안의 검토

### (1) 중앙단위의 단체교섭 방안

첫째 공무원노조협의회와 정부간에 중앙단위로 임금 등에 대한 단체교섭은 결국 기존의 일방적인 예산안편성방식을 겨냥한 것으로 노동조합대표의 참여를 통해 공무원의 의사를 반영하는 데 목적이 있다.

참고로 이와 유사한 과정을 거치는 외국례로서, 독일의 공공서비스운송노조(ÖTV)와 정부간의 교섭절차에 대해 보기로 한다. 연방·주 정부, 지방자치단체의 근로자가 엄밀한 의미로는 공무원이 아닌 점에서 우리나라와 차이는 있지만, 이 근로자들은 연방·주 정부, 지방자치단체와 근로관계를 맺고 있는 점에서 우리나라의 현업에 종사하는 공무원에 유사하다고 볼 수 있고 특히 그 예산편성이 정부가 결정한다는 점에 공통점이 있어서 큰 무리가 없다고 본다.

연방정부에 고용된 근로자의 경우 이들을 대표하는 노동조합(ÖTV)과 국가를 대리하는 연방내무부장관이 함께 단체교섭을 진행하고,<sup>42)</sup> 주정부와 지방자치단체에 고용된 근로자의 경우, 주정부

41) 전국철도노동조합에서도 한국노총에 이와 같은 내용으로 건의한 바 있다(전국철도노동조합 사업보고, 1999, 174면 : “철도노동조합에서는 예산과 공무원의 각종 근무제도를 직접 관장하는 기획예산처, 행정자치부와 공무원노조협의회간에 실질적 교섭이 될 수 있도록 공무원중앙노사협의기구를 설치요망한다”고 밝히고 있다.

42) BAT(Bundes-Angestelltentarifvertrag) 연방사무원단체협약의 경

의 사용자대표로는 독일주협약공동체(TdL)가 나서고<sup>43)</sup> 지방자치단체의 사용자대표로는 지방자치사용자단체협회(Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände)가 나선다.<sup>44)</sup> 다만 연방내무부장관과의 교섭결과는 연방의회의 비준을 받아야 효력을 발생하고, 주정부들과의 교섭결과는 독일주협약공동체(TdL)에서 60%의 찬성이 있어야 교섭안이 승인되며, 지방자치단체와의 교섭결과는 지방자치사용자단체협회에 26명으로 구성된 위원회의 비준을 받아야 한다.<sup>45)</sup>

이와 같은 중앙단위의 교섭방안은 이미 전국적 조직을 형성하고 있는 철도노동조합이나 체신노동조합과 같은 노동조합에서는 적절한 방안으로 생각해 볼 수 있다. 특히 공무원노동조합협의회를 구성하여 행정자치부와 기획예산처에 각종 건의를 하고 면담을 해서 의견을 제시한 경험이 있기 때문에 이런 방안은 가능한 하나의 방안이 될 수 있다. 그러나 다음과 같은 점에서 문제점을 갖고 있다고 본다.

- 먼저, 단체교섭의 당사자로는 중앙부서의 장과 노동조합이 존재하고 이들 양자간에서만 개별 교섭이 이뤄져온 상황<sup>46)</sup>에서 기획

우이다.

43) 대표적으로 MTL II(Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder) 독일주노동자기본협약이 있다.

44) 대표적으로 BMT-G II(Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe) 자치행정처 및 사업노동자를 위한 연방기본협약이 있다.

45) 서원석, ILO회원국의 공무원 단체활동 비교연구(KIPA 연구보고 94-03), 60면.

46) 예를 들어 전국체신노동조합의 1999년도 임금협약은 정보통신부장관과 체신노조위원장간에 1999. 2. 23 체결되어 1999. 12. 31까

예산처의 장관을 단체교섭 당사자로 이끌 수 있는가 하는 노동법상 한계의 문제가 있다. 기획예산처장관이 단체교섭에 임하지 않으려는 것은 충분히 예상가능한 일인데, 단체교섭에 임할 의무를 명시하는 규정이 있거나 단체교섭의 법리상 당사자에 포함됨이 명백할 때 비로소 중앙교섭의 당사자로서 기획예산처장관이 등장할 것이다.<sup>47)</sup>

- 또한, 위의 방식은 단체협약이 예산안이 결정되기 전에 합의될 경우 구속력을 갖지 못하고 국회의 승인을 얻어야 비로소 구속력을 갖게 되는 문제가 있다. 이처럼 단체협약의 효력을 국회의 승인에 좌우되도록 하는 것은 협약자치의 정신에 있어서나 단체협약 이행 강제 차원에 있어서나 바람직하지 않다고 본다.

- 반대로, 단체교섭이 예산이 확정된 후에 중앙단위의 교섭을 요구하여 노조측에서 예산변경을 요구하게 될 경우에는 근본적으로 예산의 변경을 내용으로 하는 단체협약의 효력을 제한하는 입법이 도입될 가능성이 있다. 미국 공직제도개선법(the Civil Service Reform Act of 1978)에서는 연방공무원의 단체교섭 활동을 보장하면서도 연방법의 개정을 수반하게 되는 항목에 대한 교섭은 불법이며, 기관의 활동과 업무분야, 급여액을 포함하는 예산, 그리고 정원 등은 교섭사항에서 아예 제외시키고 있다.<sup>48)</sup> 이런 식으로 예산에

지 효력을 갖고 있다(동 사업보고, 154면 참조).

47) 이에 대해서는 제4장 공공부문 단체교섭상 주체에 관한 문제 부분을 참고하기 바람.

48) 다만 연방정부 공무원중에서도 우정사업에 종사하는 자는 위 법의 적용을 받지 아니하고 국노동관계법의 적용하에 들어온다. 따라서 예산에 반하는 경우에도 근로조건에 관한 교섭이 허용된다. 이에 관한 국내문헌으로, 박영범·이상덕, 공공부문의 노사관계,



관한 한 단체협약의 효력을 부인하는 입법은 의회의 예산권만을 고려하고 노사자치의 보장은 배제하는 것으로서 형평성을 상실한 법률이라 할 것이다. 협약자치라는 것은 근본적으로 국가권력의 양보를 전제로 하는 것이므로 공무원 노사관계에서의 협약자치 보장은 어느 정도 예산절차에 있어서도 노사합의가 영향을 미칠 수 있는 여지를 요구하는 것이다.

- 그런데 이미 우리나라에서도 교원노동조합의 설립 및 운영에 관한 법률 제7조 제1항에서는 예산·법령·조례 등에 의해 결정되는 사항에 대해서는 단체협약의 효력을 부인하고 있는 바, 국회의 입법권·예산권 등을 침해하는 문제를 피하기 위하여 들어온 입법으로 이해되지만<sup>49)</sup>, 이런 입법은 규범적 부분의 규범력을 상실하게 하는 점에서 단결자유의 외형만을 남기고 협약자치의 본질을 형해화한 것이라고 할 것이다.<sup>50)</sup> 결국 이런 때에는 단체교섭에서는 복무규정이나 고충처리절차 등 부차적인 사항에 대한 교섭가능성만이 남게 될 것이다.

- 마지막으로, 이것은 쟁의권보장 차원에서도 검토가 필요한 부분이다. 만일에 단체교섭에서 정부예산안과 다른 수준으로 노조가 요구할 경우, 노동조합은 교섭사항을 관철하기 위하여 정부나 국민의 대의기관인 국회를 상대로 쟁의를 전개하게 되는데 현재 쟁의당

244면 참조; 노사관계개혁위원회, 전계자료, 14면; 박영기, 공공부문 노사관계 / 공익사업의 분쟁조정(노동관계법 개정을 위한 공개 토론회, 1996. 7. 31., 81면 참조.

49) 김소영, 교원의 노동조합설립 및 운영등에 관한 법률의 쟁점과 과제, 한국노동법학회, 변모하는 노사관계와 노동법의 과제(1999. 5. 9.), 12면.

50) 따라서 개정 논의가 필요한 부분이라고 사료된다.

사자를 당해 사업주로 한정하는 현행 제도하에서는 정부나 국회를 상대로 한 파업이 적법하지 못한 쟁의로 인정될 가능성이 있고 현실적으로도 국민과의 대결구도로 오해 내지 악용될 위험도 있다.

따라서 실질적인 근로조건 개선의 효과를 얻기 위해 예산편성절차에 공무원노조협의회가 참여하는 기회를 보장하는 것은 필요하다 하더라도 단체협약체결을 목적으로 하는 엄밀한 의미의 단체교섭은 현재와 같이 각 기관별로 진행하는 것이 적절하다 할 것이다.

## **(2) 교섭시기를 국회예산심의 이전으로 하는 방안**

현재 공무원노조와 해당 중앙관서의 장은 예산이 확정된 해의 다음 해 초에 단체교섭을 전개하고 있다. 따라서 단체교섭은 이미 확정된 예산의 범위를 넘어 임금수준을 인상한다든지 하는 것은 기본적으로 불가능하다. 중앙관서의 장은 그런 단체협약 부분에 대한 이행능력이 거의 없기 때문이다.

따라서 이러한 문제의 대안으로서는 예산이 확정되기 전에 단체교섭을 하여 단체협약을 체결하고 이런 단체협약내용은 예산의 확정에 의해 구속력을 갖도록 하는 방법이 제안될 수 있다.<sup>51)</sup>

이 방안은 현행법상 정부에서 예산안을 확정하여 국회에 제출하는 시기가 10월 이전이 되기 때문에(예산회계법 제30조), 단체교섭도 10월이전에 종결하는 것을 목표로 해야 할 것이다. 그런데 현재 각 중앙관서의 장이 예산요구서를 제출할 수 있는 시한은 5월

---

51) 고영주, 전계논문, 17면.

31일로 되어 있으므로(동법 제25조 제3항), 만일에 예산요구서에 노사간의 교섭결과를 반영시키고자 한다면, 각 중앙관서의 장과의 노사간의 교섭은 5월 31일 전에 개시되어야 할 것이다. 그러나 예산요구서에 노사간의 교섭결과를 포함시킨다 하더라도 그것은 얼마든지 기획예산처에 의하여 변경·수정될 수 있기 때문에 오히려 중요한 것은 6월부터 9월까지 사이에 기획예산처에 의하여 행해지는 예산안편성이다. 따라서 예산요구서에 노사간의 합의내용이 포함되어 있다하더라도 노동조합은 다시금 중앙관서의 장과 함께 기획예산처를 설득하는 과정이 필요하게 되며, 결국 이런 방안은 단체교섭과정이 예산안편성과정과 맞물리게 되어 예산안편성권자인 기획예산처나 국회의 승인에 영향을 받는다고 말할 수 있다.

여기서는 다음과 같은 문제들이 제기된다 :

- 먼저, 다음 해의 예산을 위한 편성지침이 기획예산처에 의해 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 시달되고(제25조 제3항), 중앙관서의 장은 이런 예산안편성지침에 구속을 받으면서 5월 31일까지 다음해 예산을 요구하게 되는데, 이런 단계에서 행하는 (다음해를 위한) 단체교섭은 그 논의내용이 역시 예산안편성지침에 구속받게 된다는 것이다. 따라서 단체교섭 내용자체가 예산안편성지침에 의해서 실질적으로 제한을 받는 문제가 있다. 특히 2000년도 예산안편성지침(1999. 3.)을 보면 인건비와 기본사업비를 99년 예산과 동일 수준으로 요구하도록 하여 인건비의 인상을 억제하고 있는데,<sup>52)</sup>

52) 참고, 기획예산위원회, 2000년도 예산안편성지침, 1999.3. 17면에서 는 다음과 같이 정하고 있다 : 3. 경비별 요구지침 (1) 인건비 □ **인건비는 '99. 5월 31일 현재의 정원에 정부조직 및 기능개편에 따른 변동사항을 반영하여 '99년도 보수표를 기준으로 요구**

이와 같이 예산안편성지침하에서 다음 해의 임금결정을 위한 교섭을 한다면 단체교섭이 난항을 겪게 될 가능성이 크다. 어떤 객관적인 지표(생산성 혹은 물가지수)가 아닌 기획예산처의 예산안지침이 절대적인 이유가 될 수 없기 때문이다.<sup>53)</sup>

- 다음으로, 중앙관서의 장과의 단체교섭에서 합의가 이뤄진 경우에도 그것은 확정적이지 못하다는 문제가 있다. 다시 말해서 설혹 양자간에 합의가 있다 하더라도 그것은 구속력이 없으며 다시 기획예산처의 결정을 통과하는 문제가 남는 것이다. 즉 노사는 기획예산처를 설득하여야만 단체교섭에서 합의한 사항이 예산과 함께 담보될 수 있는 것이다. 따라서 노동조합은 6월에서 9월까지 기획예산처와의 협의를 요구하고 설득해내야 하는 문제가 남는다. 여기서 기획예산처가 이런 협의요구에 응할 것인가 하는 제약요소가 있으며, 이를 입법으로 강제할 경우 어떤 실체적 근거로 기획예산처의 사용자성을 근거지울 수 있어야 한다.

- 또한, 예산을 편성하는 기획예산처의 입장에서는 모든 정부기관에 대해 일률적인 임금인상율을 고집할 가능성이 큰데, 이런 일률적인 수준과 다르게 각 정부기관별로 개별적으로 근로조건을 달리하고 그에 따라 예산배정을 기획예산처로부터 받는 것은 용이하지 않게 된다.

---

○ 보수수준은 예산편성과정에서 물가상승률, 민간부문과의 보수수준 비교 등을 통하여 결정하고 보수체계를 단순화 □ '99년도 예산의 기준경비중 명예퇴직수당, 초과근무수당, 직급보조비는 인건비에 포함하여 요구 □ 기타직 보수는 개별 근거법령 등에 의한 현원을 기준으로 요구. (2) 기본사업비 이하 생략.

53) 同擘 노개위, 공공부문 임금결정 / 공익사업의 분쟁조정(노동관계법 쟁점자료, 96-12), '96 7, 4면.

- 또한, 기획예산처가 교섭에 임하여 노동조합의 요구를 들어준다 하더라도 다시 예산안의 최종적 확정은 국회에 맡겨져 있기 때문에 구속력을 전제로 한 약속은 기획예산처 능력밖의 일이 된다.

- 마지막으로, 이런 경우에 노사간의 협상이 상당히 장기간 계속되는 단점이 있다. 예산편성단계에서의 중앙관서장과의 합의가 5월 31일 이전에 종료된다 하더라도 그 실효성을 확보하지 못하기 때문에 계속해서 12월, 국회의 예산안확정까지 근로조건의 논의를 이끌어야 하는 부담을 갖게 된다.

요약하면, 이와 같은 방안을 따르는 경우에는 노동조합과 중앙관서의 장간의 교섭상 합의는 협약초안을 잡는 것에 불과하게 되고 기획예산처와 국무회의를 거쳐야 비로소 실체가 있는 단체협약안이 될 수 있는 것이며 마지막으로 국회를 거쳐야 완전한 단체협약으로서의 효력을 갖게 되는 것이라고 말할 수 있다. 한마디로 말하면 예산에 의해서 협약내용이 이행되는 만큼, 단체교섭 논의는 예산에 구속된다는 것이다. 결국 당해 중앙관서의 장에 의해서는 근로조건의 대강에 대해서만 약속받을 뿐 실제적인 확약은 얻지 못하게 되는 것이고 그 외의 기획예산처나 국회는 교섭을 통해 확약을 받기가 용이하지 않으므로 노사간 합의된 단체협약은 구속력을 갖지 못하는 한계에 노출된다고 본다.

### (3) 공무원 중앙노사협의회기구의 설치 방안

본 연구자는 단체교섭과 예산안편성을 구별하고, 예산안편성절차에 공무원노조협의회와의 협의를 거쳐서 공무원들의 요구를 수렴하

여 예산안이 편성되도록 하는 절차를 마련하는 것을 제안한다. 현재와 같은 일방적인 예산안편성이 아니라 노동조합의 의견을 듣고 정부가 예산안을 편성하는 것이다. 특히 공무원임금인상율의 결정에 있어서 정부가 일방적으로 결정할 것이 아니라 “공무원중앙노사 협의기구”에서 공무원노조로부터 의견을 듣고 결정하도록 하는 것이다. 현재 철도·체신·국립의료원의 경우 단체협약에 따라 소속 부처별로 노사협의회를 두고 있으나 위와 같은 예산안의 편성은 기획예산처·행정자치부에서 결정하므로 이들을 포함하는 중앙노사 협의기구가 필요한 것이다. 이 기구는 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률상의 중앙노사정협의회의 분과위원회로도 구성할 수 있으나, 노사정위원회의 특별위원회(노사정위원회법 제10조)로 설치하여 이런 협의기능을 정례화하는 것이 적절하다고 사료된다.<sup>54)</sup>

또한 공무원의 근로조건에 대해서는 법령(예 : 국가공무원법, 공무원보수규정, 공무원복무규정)으로 규정되어 있는 바 이런 법령의 개정시에는 공무원노조협의회가 참여할 수 있는 기회가 마련되어야 마땅하다. 독일 공무원의 경우에는 연방공무원법 제94조<sup>55)</sup>에 의하여 공무원노조는 공무원에 관련된 제반 규칙제정과정에서 그 초안 단계부터 참여할 수 있도록 보장하고 있다. 우리의 경우도 정년을

54) 노사정위원회에서는 이미 제3조 제2항에서 근로자의 고용안정과 근로조건 등에 관한 노동정책에 관한 사항(제1호)과 공공부문의 구조조정의 원칙과 방향에 관한 사항(제2호)을 협의하도록 하므로 공무원의 인건비에 관련된 예산안편성에 대한 협의도 가능하다고 본다.

55) Die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften sind bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zu beteiligen(관할노동조합의 상급단체는 공무원법관계의 일반적 규칙의 마련에 참여할 수 있다).

단축한다든지, 임금을 동결한다든지 할 경우에 공무원노조의 의견을 들어야 마땅한 것이다.<sup>56)</sup> 현행 공무원보수규정에 보면 공무원보수조정위원회가 설치되어 있는데(제52조) 우선적으로 공무원노조 협의회가 동 위원회에 위원으로 참여하여 공무원들의 의견을 제시할 수 있어야 한다고 본다.

또한 공무원노동조합협의회에서는 이런 협의된 예산안에 대해서는 관철하기 위하여 정당과의 로비를 적극적으로 진행할 필요가 있다고 본다. 이런 점은 독일의 경우에도 발견되는데 독일공무원연맹(DBB)은 먼저 내무부의 대표와 양측의 요구를 결정하기 위하여 비공식적 회의를 개최하고, 내무부는 다시 재무부와 협의하여 기초법률안을 작성한 후 이를 노조측에 제시하면, 그 뒤 노조는 기초법률안을 검토한 후, 미비한 점에 대하여 자신들의 요구사항을 주장하고 정당과 토의한다는 것이다.<sup>57)</sup> 바로 우리 공무원노조협의회에서도 국회의 예산안심의 뿐만 아니라 국가공무원법과 같은 공무원의 근로조건에 직접적인 법률의 개정에 대해서도 의견을 제시하고 이를 관철하기 위해 정당을 설득하는 노력을 적극적으로 펴야 할 필요가 있다고 본다.

그리고 단체교섭은 종전처럼 예산이 확정된 후에 각 부처별로 노사간에 진행되도록 하여 단체협약의 실효성 확보에 미진함이 없어야 한다고 본다. 종전과 같이 단체교섭은 예산이 확정된 후에 시작하는 것이 단체협약의 구속력을 보유하는데 바람직하다고 할 것이다. 비록 그 내용이 예산수준을 벗어나지 못한다고 하더라도

---

56) 민간부문의 경우, 취업규칙의 불이익변경시 노동조합의 동의를 얻도록 하고 있다.

57) 서원석, 전계자료, 62면.

단체협약 자체의 구속력을 포기하는 일은 없어야 한다고 본다. 예산편성에 있어서 각 중앙관서에서 독자적으로 집행할 수 있는 부분이나 예산규모가 늘어나고,<sup>58)</sup> 특히 인건비 부분에서 자율폭이 확대된다면 이런 한도에서 단체교섭은 실제로 의미가 있을 수 있기 때문이다.<sup>59)</sup>

요컨대, 예산과 관련하여, 매년 3월 31일자로 각 중앙부서에 하달되는 예산안편성지침의 성립에 있어서 공무원노조협의회가 의견을 제시할 수 있는 기회가 보장되어야 하고, 또한 6월 이후에 각 예산요구서에 따라 기획예산처에서 예산안을 편성함에 있어서도 공무원노조협회의 의견을 들으므로써 일방적인 예산안(인건비)편성이 아니라 쌍방의 협의를 거쳐 예산안이 편성되도록 하여야 한다고 본다. 이와 같이 단체교섭과 별도로 예산안편성을 위한 정부와 공무원노조협의회간의 중앙노사협의제도가 운영되는 것은 실질적으로 근로조건을 향상시키는데 필요한 부분이라고 생각한다.

---

58) 기획예산위원회, 전계자료, 4면 : 부처가 자율 편성하는 예산 규모가 2000년대에는 3조원이 된다고 한다.

59) 철도사업이나 체신사업은 정부가 기업형태로 운영하는 정부기업이므로(기업회계법 제1조 참고) 공공성외에 영리성을 추구하는 한, 그 수익에 대하여 현업공무원들을 참여시킬 수 있도록 인건비 항목에서 자율폭이 확보되어야 한다고 본다.



## 제3장 정부출연기관 및 정부투자기관의 단체교섭권

우리나라의 공공부문은 정부조직이외에도 정부출연기관, 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업, 특수법인 형태의 공공법인체 등 여러 형태가 있다. 정부출연기관은 그 공공성에 있어서 다른 제반 공공부문의 기관보다 더 강하고, 특히 국가가 재정을 전적으로 부담하는 점에서 그 정부의 개입정도가 크다고 보여지기 때문에 먼저 정부출연기관의 단체교섭권에 대하여 점검하고 그 다음에 정부투자기관의 단체교섭권에 대하여 고찰하기로 한다.

### 1. 정부출연기관의 단체교섭권

#### 1) 정부출연기관의 특징

정부출연기관은 관계법(혹은 민법)에 의하여 설립되어 기관운영에 필요한 상당분의 경비를 정부가 출연하고 있는 기관이다.<sup>60)</sup> 정부출연기관이 존재하는 이유는 외부경제성 등의 이유로 공익을 위해 반드시 있어야 할 서비스가 수익성의 희박으로 담당할 기업이 존재하지 않을 때 정부가 예산을 출연·지원하여 공공서비스를 확보하는 것에서 찾기도 한다.<sup>61)</sup> 정부에서 예산을 출연하기 때문에

60) 박영범 / 이상덕, 전게서, 17면.

61) 노개위, 공공부문 임금결정 / 공익사업의 분쟁조정(노동관계법 쟁점

중앙관서의 산하기관이 되는 것이며 이런 부분에서 정부 예산에 예속되고 독립적인 운영이 어렵다는 단점이 있다. 정부출연기관은 3분지 2가 연구소이고 그 외에 각종 관리공단<sup>62)</sup>이 있다(예 : 근로복지공단, 한국산업인력공단). 정부출연연구기관의 경우, 1999. 5. 24. 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률이 제정되어 기존에 각 개별법이나 민법에 의하여 설립된 연구기관을 동 법에 의한 정부출연연구기관으로 전환하였고 일괄하여 국무총리의 감독하에 두었다. 정부출연기관이 정부기관과 구별되는 것은 근로자가 공무원이 아닌 민간인으로서 민사법상의 근로계약을 체결한다는 점이다. 또한 정부출연기관은 정부조직과 독립된 법인체이며, 일체 비영리법인으로서 기관의 운영에 대해서는 각 설립 관계법<sup>62)</sup>과 민법상의 법인규정이 적용된다.

## 2) 종사자의 근로관계와 노동 3권

정부출연기관의 근로자는 공무원이 아닌 민간인이므로 정부가 근로계약 당사자인 공무원과는 달리 당해 기관장과 근로자간의 순수한 근로관계를 체결한다. 따라서 공무원법이나 공무원규정이 아닌 각 기관의 취업규칙을 통해서 통일적으로 근로자들의 계약내용이 규율된다(소위 기관내 인사규정, 복무규정, 보수규정). 또한 정부출연기관의 종사자는 법률에 의한 특별한 제한없이 노동 3권이 인정되는데, 다만 공익사업에 해당하는 경우에는 쟁의조정상 특칙(노조 및 노동관계조정법 제71조 이하)의 적용을 받을 수 있다. 그러

자료, 96-12), '96 7, 1면.

62) 정부출연연구기관의 경우, 정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 의하여 규율된다.

나 실제로 정부출연기관은 대부분이 연구기관이나 공단으로서 국민 경제에 필수적인 공익사업에 해당하지 아니하므로 이런 쟁의조정상 특칙의 대상에 들어오지 않는다. 따라서 정부출연기관 노조의 경우는 단체행동권의 행사를 통한 근로조건의 확보가능성이 공무원노조나 정부투자기관 노조보다는 넓게 부여되어 있다고 말할 수 있다.

### 3) 단체교섭 사항에 대한 정부의 사실상의 간여

문제는 정부는 근로자의 근로계약당사자도 아니고 특히 단체교섭시 노동조합의 상대방도 아닌데도 불구하고 각종 지침을 통하여 정부출연기관의 근로조건의 상한을 형성하고 있으며 이것은 기관장의 근로조건 결정권한의 사실상 부재로 연계되어 단체교섭에도 실제로 영향을 미친다는 것이다. 정부출연기관에 대한 정부의 간여는 국고의 출연 또는 보조에 의하여 운영되는 점에서 정당화될 수 있는 부분이 있으나, 정부가 지나치게 간여할 경우에는 당해 노사간의 단체교섭의 유명무실화로 나타난다는 데 문제가 된다. 간여하는 정부부처로는 각 중앙관서와 기획예산처를 들 수 있다. 중앙관서의 경우, ① 사업운영계획과 예산에 대한 승인 ② 직원의 인사 및 보수에 관한 규정의 제정 및 개정시 승인을 들 수 있다. 그리고 기획예산처의 경우는 정부의 예산편성권을 가지고 있기 때문에 정부출연기관의 예산편성에 대하여 실질적인 결정하는 점에서 간여하고 있다.

정부출연기관의 한 예로 근로복지공단의 경우를 보면, 산재보상보험법 제28조 제1항에서 “공단은 대통령령이 정하는 바에 의하여 매 회계연도의 사업운영계획과 예산에 관하여 노동부장관의 승인을

얻어야 한다”고 하고, 동 시행령 제18조 제1항에서는 노동부장관에게 예산요구서와 사업운영계획서 등을 제출하도록 한다. 따라서 근로복지공단이 제출하는 예산요구서는 노동부장관의 승인을 얻어야 하는데, 이에 앞서 기획예산처가 중앙행정기관(노동부)에 제시하는 예산안편성지침에 근로복지공단도 구속이 된다.<sup>63)</sup> 따라서 근로복지공단은 예산안편성지침에서 제시하는 인건비 부분을 그대로 반영하여 예산요구서를 작성하게 되고 이것이 중앙관서의 장인 노동부장관에게 제출되는 것이다. 또한 산재보상보험법 시행령 제20조에서는 “공단은 다음의 각 호에 관한 규정을 제정하거나 개정하고자 할 때에는 노동부장관의 승인을 얻어야 한다. 1. 공단의 조직 및 정원에 관한 사항 2. 임직원의 인사 및 보수에 관한 사항 3. 공단의 회계에 관한 사항 4.(생략)”을 정하고 있다. 따라서 정부출연기관의 노사간 단체교섭에서 위와 같이 정해진 예산상의 인건비를 초과하여 임금인상을 결정하는 것은 사실상 기대하기 힘든 상황이며 자율적으로 근로조건 향상에 합의하려 해도 기관장은 다시 집행예산에 대한 노동부승인 및 인사 및 보수에 관한 규정의 승인에 대한 부담을 안게 되는 것이다.

또한 정부출연연구기관의 경우를 보면, 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성 등에 관한 법률 제13조에 의하여 정부의 승인 하에 예산이 결정된다. 먼저 동 연구기관은 국무총리가 작성한 “예산요구기준(소위 예산편성지침에 해당함)<sup>64)</sup>에 따라 다음해의 예산

63) 기획예산처, 2000년 예산안편성지침, 1999. 3. 21면에서는 본 지침의 적용범위에서 “국가로부터 운영비 및 사업비의 일부 또는 전부를 보조출연받는 기관의 지출예산(준용)”이라고 밝히고 있다.

64) 참고, 기획예산처, 2000년 출연연구기관 예산편성 방향(대상: 연합연구회 소속 43개 출연연구기관), 1999. 8. 20. 주요내용: “기획예

요구서 및 사업계획서를 4월 30일까지 작성하여 연구회에 제출하여야 한다. “연구회”는 연구기관의 직상급기관으로서 사실상 정부기관인데<sup>65)</sup> 동 예산요구서 등을 심의하고 조정하며 이를 총괄하여 국무총리에게 제출하도록 하여야 한다. 국회의 예산확정에 따라 국가예산이 성립한 경우에도 연구기관은 다시 해당 사업연도의 예산 및 사업계획을 연구회에 제출하여 승인을 얻어야 한다(제6항). 따라서 각 연구기관은 연구회의 지도·감독을 받을 뿐만 아니라 예산에 있어서 요구단계부터 확정된 이후 집행단계에까지 연구회의 승인을

---

산처는 43개 정부출연연구기관의 경영혁신 및 연구실적을 2000년도 예산편성에 반영하여 '98년 이후 추진해온 경영혁신 노력을 더욱 가속화하기로 했음. 각기관의 경영혁신 및 연구실적에 대한 평가결과에 따라 인건비 및 연구비 지원을 차등화 ※ '98년 이후 출연연구기관 경영혁신 추진내용 ·연구기관간 유사중복기능 조정과 연합이사사회제도 신설 ·총래 지출소요에서 자체수입을 제외하여 출연금을 편성하던 방식에서 자체수입은 불고려하여 예산의 자율성 부여 ·'98년 연구비의 20~50%를 부처에 정책연구비로 계상하여 연구기관간 경쟁환경조성. ① **경영혁신 추진실적을 평가하여 우수기관은 인센티브 제공 5개 연구회소속 43개 출연연구기관의 계약제(15점) 및 연봉제(15점) 도입, 정년조정(15점), 퇴직금제도개선(15점), 성과평가시스템도입(15점), 인력 및 보직자감축(25점) 실태를 평가(총리실·연구회 합동, '99.7.22~28) 90점이상 받은 우수기관 10개에 대해 인건비 증가율을 기본 3%에 3% 추가 반영(총 1,012백만원)** - 우수기관 10개 : 청소년개발원, 행정연구원, 교육과정평가원, 직업능력개발원, 법제연구원, 기계연구원, 에너지기술연구소, 기초과학지원연구소, 전기연구소, 표준과학연구원 ② 연구실적에 따라 연구비를 차등지원(이하 생략).”

65) 각 연구기관을 지도·감독·평가하고 예산안심의권·예산승인권·연구원장의 임면권을 가진 기관으로 동법에 의하여 처음으로 설립되었다. 그 기능으로 보아 사실상 행정기관과 같다(제12조, 제13조, 제19조, 제24조, 제27조, 제28조 참조).

받도록 되어 있다. 또한 연구회에는 이사회가 설치되어 있는데, 당연직이사로 기획예산처 차관과 각 중앙행정기관의 차관들을 포함시키고 있다.

따라서 국무총리는 연구기관의 주무관청 및 예산요구기준의 작성기관으로서, 그리고 기획예산처와 중앙행정기관은 연구회라는 준행정기관을 통해서, 예산안 심의와 예산승인에 실질적으로 간여한다고 말할 수 있다.

이외에 기획예산처는 정부출연·위탁기관의 경영혁신계획(1998. 8. 17)<sup>66)</sup>이나 공공기관 퇴직금제도 개선방안('98.12.29)<sup>67)</sup>과 같은 별도의 지침<sup>68)</sup>을 통해 인원감축, 연봉제·계약제 도입, 정년단축 등 정부출연기관의 근로조건을 불이익하게 변경하도록 이끈 바 있다.<sup>69)</sup>

66) 참고, 기획예산처 공개자료([www.mpb.go.kr / data.htm](http://www.mpb.go.kr/data.htm)) 제49번. 또한 기획예산위원회는 이에 따른 세부추진계획을 각 부처로부터 제출받아 최종 확정(98. 9. 5)한 바 있음. 98년초 정원 63,173명의 26.1%인 16,470명을 2000년까지 감축할 계획을 세움.

67) 기획예산처 공개자료([www.mpb.go.kr / data.htm](http://www.mpb.go.kr/data.htm)) 제131번.

68) 이외에 기획예산위원회, 98. 9. 18. 정부출연(연)별 경영추진계획 및 실적 주요내용, 2면에서는 제도개선사항으로, 연봉제, 성과급, 계약제 등의 도입을 추진시키고 있음을 밝히고 있다; 기획예산처, 99. 9. 10. 정부보조기관 등 경영혁신 추진계획; 기획예산처, 99. 12. 14. 정부보조기관 등 경영혁신 추진계획 등이 작성되어 하달되었다. 여기서 “98년 인건비·경상비 예산 총액 대비 2000년 인건비·경상비 예산 총액 15% 수준 삭감. 단, 99년말까지 퇴직금 및 명예퇴직금제도를 개선한 기관은 예산사정에 따라 3% 인센티브 가산 가능”이라고 밝히고 있다.

69) 대표적으로, 기획예산처 공보관실, 정부출연·위탁기관 퇴직금제도 개선 추진현황(1999. 12. 31), 1면 : “기획예산처는 '98년부터 경영

혁신을 추진중인 114개 정부출연·위탁기관 중 지금까지 73개 기관(64%)이 법정퇴직금 누진제를 폐지하고 지급률을 1년당 1개월로 개선했다고 밝혔다. 정보통신부(8개 기관)는 '99년 상반기중 이미 전 기관이 퇴직금 제도를 개선 완료하였으며, 노동부(8개 기관)의 경우에도 '99. 12. 29까지 전 기관이 개선 완료하였음. 이와 같은 개선 현황은 '99. 7월 실태조사시(완료 30%)에 비해 상당히 개선된 것으로서 2000년초까지는 전 기관이 완료될 것으로 전망됨" 이라고 기술하고 있다;

또한 기획예산처는 99년 7.7.에서 7. 16일까지 정부출연·위탁기관 129개를 대상으로 경영혁신 실태조사를 실시하였는데, 근로조건에 관련되는 결과를 소개하면 다음과 같다(출처, 기획예산처 공보관실, 정부출연·위탁기관 경영혁신 실태조사 결과주요내용, 99. 8. 24) : < 부문별 추진실적 > □ 조직·인력 정비, 민영화·민간위탁, 경쟁체제 도입, 준조세 정비 부문은 경영혁신방안대로 차질없이 추진 ○ 당초 계획을 상회하는 조직·인력 정비 시행중 - '98년에는 당초 계획 8,373명을 초과하는 9,947명(전체 정원의 15.7%)을 감축 - '99년에도 4,156명(6.6%)을 감축 추진중 ※ 2000년 계획 2,367명(3.7%) 포함시 총 16,470명(26%) 감축 전망 ○ 자산 매각 등 민영화·민간위탁, 경쟁체제 도입 등 적극 추진 - 에너지관리공단 집단에너지시설 위탁, 공항주차관리(주) 매각 등 ○ 방만하게 운영되던 명예퇴직제도를 114개 기관(88.4%)이 개선 완료 □ 다만, 인건비 절감, 퇴직금제도 개선 부문은 노사협약이 이루어지지 않아 시행 지연 ○ 복리후생비 등 인건비 절감은 39개 기관(30.2%) 미완료 ○ 퇴직금제도 개선의 경우 77개 기관(59.7%) 미완료 <조치계획> □ 경영혁신 지연사례에 대한 조치 ○ 즉시 시정조치하도록 하고 그 결과를 기획예산처에 제출 - 법령개정, 노사협약사항 등은 조기 이행계획 수립·제출 □ 경영혁신 우수기관에 대한 인센티브 부여 ○ 내년도 출연기관 인건비 예산 차등 지원 - 인건비 예산을 직접 국고지원하지 않는 위탁기관 등에 대하여는 주무부처가 출연기관에 준하여 조치 ○ 경영혁신 우수기관은 2000년 『경영혁신대회』 본선심사 대상에 포함 - 담당자에 대하여는 별도 표창 실시 □ 「경영혁신 추진계획('98. 8. 17)」에 포함되

따라서 정부출연기관의 기관장은 임금을 포함한 제반 근로조건에 있어서 자율적으로 결정하는 데 제한을 받고 있다 할 것이고 정부출연기관의 노사간 단체교섭은 이와 같은 정부의 규제를 벗어나는 내용을 담기 힘들다 할 것이다.

#### 4) 비판적 고찰

이러한 정부의 간여에 의한 출연기관의 단체교섭상 한계 문제에 대하여는 공공부문에 종사하는 민간근로자의 단체교섭권 보장 관점에서 비판할 수 있다. 대표적으로 ILO, 결사의 자유위원회의 결정서에 따르면<sup>70)</sup> 공공부문의 근로조건 결정에 있어 분쟁조정 수단으로서 단체교섭권이 보장되어야 한다고 밝히고 있고<sup>71)</sup>, 정부에의 예산권존재가 단체협약의 이행을 부인하는 효과를 가져서는 안 된다고 밝히고 있다.<sup>72)</sup> 만일에 이미 체결된 단체협약의 이행을 배제시키는 정부의 예산권 행사라면 그것은 자유로운 단체교섭 원칙과 합치하지 않는다고 한다.<sup>73)</sup> 공공기관이 국가의 예산에 의존하는 한 법률에 의하여 임금상한선(wage ceilings)이 설정되는 것 자체가 반대될 것은 아니고 재정부장관이 단체교섭개시에 앞서 이와 같

---

지 않은 신설기관 등은 별도의 경영혁신계획 수립 추진 ○ 신설기관, 보조기관, 부처 소속 출연연구기관 등 □ 앞으로도 수시 실태 조사를 실시하여 철저한 점검·확인 ○ 출연·위탁기관 경영혁신이 조속히 마무리될 수 있도록 현장에서 지속적 독려.

70) Freedom of association, digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1996.

71) N. 893.

72) N. 894.

73) N. 895.



은 임금상한선을 존중할 것을 요청하며 보고서를 제출하는 것은 비판받을 일이 아니지만,<sup>74)</sup> 일방적으로 임금인상율을 제시하거나 처벌을 통하여 압력수단의 사용을 금지시키므로서 교섭가능성을 배제하는 것은 단체교섭의 원칙상 정당화될 수 없다고 한다. 중요한 것은 공공기관의 단체교섭에서 노사가 자유롭게 의견을 제시하고 단체협약을 체결할 수 있어야 하며, 결국 단체교섭의 보장의 필요성과 국가의 예산권편성의 중요성간에 조화를 모색하는 노력이라고 한다.<sup>75)</sup>

이러한 관점에서 보면, 적어도 중앙관서의 장이 각 정부출연기관의 실행예산과 제 규정에 대한 승인권을 행사하는 부분이나 기획예산처가 예산편성에 있어서 일방적으로 동결 혹은 5%과 같은 임금인상율을 제시하는 것, 나아가 퇴직금제도 변경과 같이 근로조건의 문제에 있어서 변경지침을 내리는 것은 비판의 대상에 들어올 수 있다고 할 것이다.

##### 5) 개선 방안의 검토

개선 방안의 기본적인 방향은 ILO 결사의 자유위원회가 제시한 것처럼 단체교섭의 필요성과 국가의 예산권간의 조화를 모색하는 것이 되어야 할 것이며, 이러한 방향에서 제시된 안으로는 다음과 같은 견해들이 발견된다.

---

74) N. 896.

75) N. 899.

### (1) 집단교섭 방안

출연기관 사용자대표들이 사용자단체를 구성하여 공동사항에 대해 집단교섭·통일교섭을 진행하되 정부가 일정 부분 실무적 참여하고 기관별·부문별 차이가 나는 부분은 보충교섭으로 해결해 나가는 방식이 제안되기도 한다.<sup>76)</sup>

이런 방안은 실질적인 단체교섭권을 확보하는데 있어서 효과적이라고 말할 수 있다. 특히 정부출연기관 노동조합의 경우에는 단체행동권에 거의 제한을 받지 않기 때문에 공동대응하는 것은 단체교섭의 내실화에 도움이 된다고 볼 수 있다. 특히 근로조건의 불이익변경을 기획예산처의 일방적인 지침을 통해 관철해 가는 것은 이러한 집단적 대응이 저지 효과를 가져올 수 있다고 본다.

그러나 출연기관 기관장들이 사용자단체를 구성하는 것이나 정부가 관련 당사자로 교섭에 참여하는 것은 그들의 의사에 달려 있는 것이어서 결국 정부출연기관 노동조합은 산별조직화나 공동교섭을 통해 이를 유도하여야 하는 문제가 남는다고 본다. 또한 정부가 교섭당사자로 포함될 경우 정부를 상대로 교섭하는 것이 과연 교섭상 유리한가 하는 부분이 점검될 필요가 있다. 왜냐하면 단체교섭에 정부가 개입하여 오히려 사용자측의 교섭력이 강화될 가능성도 있기 때문이다. 그리고 각 기관의 재량권이 인정될 경우 개별교섭에 의하여 근로조건을 실질적으로 향상시킬 기회를 갖게 된다는 것도 함께 고려될 필요가 있다고 본다.

---

76) 고영주, 전계논문, 17면.

### (2) 교섭시기를 국회예산심의 이전으로 하는 방안<sup>77)</sup>

임금교섭을 국회에서 예산을 확정하기 전에 진행하는 방안이 고려될 수도 있다. 즉 예산편성에 있어서 정식의 교섭으로 노동조합의 의견을 반영한다는 것이다.

그러나 이런 경우에는 국회에서 예산을 승인하지 않을 경우 그 해결방법을 어떻게 할 것인가 하는 문제를 갖게 된다.<sup>78)</sup>

생각건대, 정부의 승인과 국회의 예산안심의 및 결정에 단체교섭과 단체협약이 좌우되게 하는 결과를 가져오는 점에서 적정한 방안으로 보이지 않는다. 즉 정부출연기관이나 정부출연기관장단체들과의 단체협약은 국회의 예산이 확정될 때까지 구속력을 갖지 못하게 되므로 실효성을 상실하게 된다고 볼 수 있다. 따라서 종래와 같이 단체교섭시기는 예산이 확정된 후에 개시하는 것이 협약의 구속력 보장 관점에서 바람직하다고 생각된다.

### (3) 외부용역에 의한 자체수입의 확보

정부출연기관은 외부용역에 의하여 별도 예산을 마련할 필요가 있다고 지적하는 의견이 있다.<sup>79)</sup> 외부용역에 의한 자체 수입이 있는 경우, 기관장은 그 일부를 인건비 예산으로 전용할 것을 신청할

77) 김영주, 전계논문, 10면.

78) 노개위, 공공부문 임금결정 / 공익사업의 분쟁조정(노동관계법 쟁점자료, 96-12), '96 7, 4면.

79) 노개위, 공공부문 임금결정 / 공익사업의 분쟁조정(노동관계법 쟁점자료, 96-12), '96 7, 3면.

수 있다는 것이다.

이 방안은 현실성이 있는 안으로서 적극 추진할 수 있는 방안이라고 본다. 또한 여기서는 정부출연기관의 자체 수입인 만큼 중앙관서에서도 기관장의 재량권을 존중할 가능성이 크다고 본다. 이미 정부출연연구기관에 대해서는 자체 수입에 관해 재량권을 상당 부분 존중하는 것으로 보인다. 또한 기획예산처는 중앙관서의 장에 대하여 일정 정도의 자율적 처분이 가능한 예산규모를 인정하고 있는데, 정부출연기관의 기관장에게도 일정한 정도 예산을 자율적으로 집행하고 운영할 수 있는 재량권을 주어야 한다고 본다.

이런 관점에서 정부의 예산 및 각종 규정에 대한 승인 절차도 가능한 한 축소될 필요가 있다. 예컨대 국고에 의한 출연예산부분에 대해서만 승인권을 가져야 할 것이고, 근로조건에 직접 관련되는 각종 인사규정, 보수규정의 제·개정에 대해서는 정부가 “승인”하는 정도로 강력하게 개입할 것이 아니라 “통보”를 받는 것으로 완화하여 기관장의 근로조건 결정권을 존중하여야 한다.

#### **(4) 노동조합 협의회와의 협의를 거친 예산편성지침**

문제는 정부의 예산승인 및 제 규정의 승인에 있어서 일방적으로 지침을 하달하고 정부출연기관에 복종을 요구하는 것이라고 본다. 따라서 이 부분을 개선하여야 하는데, 그 방안으로 예산이 확정되기에 앞서 정부출연기관노조들이 협의회(정부출연기관노조협의회)를 구성하여 기획예산처와 함께 다음 연도 예산중 인건비 부분에 대하여 사전협의할 수 있는 기회를 갖는 것이 필요하다고 본다. 이와 같이 예산편성 자체에 대해 노동조합의 이해가 있는 경우에

는, 그 다음 해에 있게 되는 각 기관별 임금교섭도 보다 용이하고 순탄하게 진행될 수 있을 것이라 예상할 수 있다. 설혹 노동조합과 정부간에 이견이 있다고 하더라도 단체교섭이 아니기 때문에 노동조합협의회에 의한 쟁의권행사는 나타나지 않는다고 본다.

이와 별도로 단체교섭은 종래와 같이 각 출연기관별로 진행되는 것이 실제로 노동조합에게 이익이 있다고 본다. 출연기관별로 자체 수입이 있을 경우, 이를 기초로 추가적인 임금인상효과를 노릴 수 있기 때문이다. 이를 위하여 노동조합은 쟁의권 행사를 통해서 사용자를 압박할 수 있다.

## 2. 정부투자기관의 단체교섭권

### 1) 정부투자기관의 특징

정부투자기관이라 함은 정부가 총자본금의 5할 이상을 출자한 기관을 말한다(정부투자기관관리기본법 제2조).<sup>80)</sup> 대부분 한국전력공사, 대한주택공사, 한국수자원공사와 같이 공사의 명칭을 갖고 있어서 실무에서는 공기업이라고 칭하기도 한다.<sup>81)</sup> 정부투자기관관리

80) 이외에 정부가 납입자본금의 5할 미만을 출자한 기업은 정부출자기관이라고 한다. 이 정부출자기관은 공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률의 적용을 받는다(예 : 한국가스공사). 이외에 정부투자기관이나 정부출자기관이 재투자한 자회사(한국전력공사의 한전기공)와 출자회사(포항종합제철의 신세기통신)가 있다.

81) 다만 지방공기업은 정부투자기관에 해당되지 않는다. 지방공기업으로는 대표적으로 서울지하철공사가 있다.

기본법에서는 별표로 정부투자기관을 직접 예시하고 있다(현재 13개가 있다).<sup>82)</sup> 동 법에서는 정부투자기관에 대해 정관기재사항을 정하고(제8조), 이사회를 설치하도록 한다(제9조).

## 2) 종사자의 근로관계와 노동 3권

정부투자기관의 근로자는 공무원이 아닌 민간인이므로 정부가 근로계약 당사자인 공무원과는 달리 당해 기관장과 근로자간의 순수한 근로관계를 체결하며 특히 당해 기관장은 취업규칙을 통해서 일률적으로 근로자들의 계약내용을 규율한다(예 : 인사규정, 복무규정, 보수규정).<sup>83)</sup> 또한 정부투자기관의 종사자는 별도의 제한없이 노동 3권이 인정된다. 다만 공익사업에 해당하는 경우에는 쟁의조정상의 특칙의 적용을 받을 수 있어서 실제로 쟁의권의 행사가 제한될 여지가 크다(노조 및 노동관계조정법 제71조). 예를 들어 한국전력공사의 경우 그 사업이 필수적 공익사업에 해당하므로 강제 중재의 대상이 된다.<sup>84)</sup>

82) 정부투자기관, 정부출자기관, 자회사, 출자회사 현황에 대해서는 기획예산처 공개자료 ([www.mpb.go.kr / data.htm](http://www.mpb.go.kr/data.htm), 324번)에서 찾아 볼 수 있다.

83) 다만 동법 제18조에서는, 투자기관의 임원 및 대리급이상의 직원은 형법 129조 내지 제132조(수뇌, 제3자 뇌물제공, 사후수뇌, 알선수뇌)에 있어서 공무원으로 본다고 규정한다. 그러나 이것은 민간인으로서 근로자의 지위를 변경시키지 아니한다.

84) 노동조합 및 노동관계조정법 제71조 제2항(필수적 공익사업) 제2호 수도·전기·가스·석유정제 및 석유공급사업.

### 3) 단체교섭에 대한 정부의 제한

정부투자기관의 단체교섭에 있어서 문제는 정부가 정부투자기관 관리기본법에 의하여 지나치게 투자기관에 개입하므로써 노사간의 자율적 단체교섭이 침해받는다라는 것이다.<sup>85)</sup> 이런 점은 1. 예산편성 지침, 2. 이사회 구성, 3. 정부투자기관운영위원회의 경영실적평가로 나타난다.

#### (1) 예산편성지침

정부투자기관관리기본법 제21조에 따르면 기획예산처장관은 투자기관의 예산편성에 관한 지침을 작성하여 이를 투자기관의 사장에게 통보할 수 있다고 한다.<sup>86)</sup> 이 예산편성지침에는 정원, 인건비, 복리후생비 등에 대한 구체적인 지침이 담겨져 있고 정부투자기관의 임금가이드라인의 근거가 되고 있다. 동법 제22조에 따르면, 각 정부투자기관장은 경영목표와 예산편성지침에 따라 다음 회계연도의 예산을 당해 회계연도 개시전까지 편성하여 확정되도록 하여야 한다고 규정하고 있다(제1항). 투자기관사장이 편성한 예산은 이사회의 의결로 확정되는데 그 결과는 기획예산처, 주무부처, 감사원에 보고되어야 한다(동조 제2항, 3항). 구체적으로 2000년도 정부투자기관 예산편성지침(1999.11. 5), 2면 이하를 소개하면 다음과 같다 :

85) 同旨 고영주, 전계논문, 15면.

86) 구법(1999년 2월 개정 이전) 제21조에서는 경제기획원장관은 매년 10월 31일까지 다음 회계연도의 각 투자기관의 예산편성에 공통적으로 적용되는 사항에 관한 지침을 작성하여 이를 투자기관 사장에게 통보하여야 한다고 규정하였으나 이를 완화한 것으로 판단된다.

## 2) 주요 항목별 지침

## ① 정 원

- ◎ '98.8.4 기획예산위원회의 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획」에 따라 2000년 정원을 조정하고, 감축 인원의 인건비는 6개월분을 계상한다.
- 인력감축계획이 외부위탁·사업이관 등 사업조정이 아닌 경우 실질적 인력절감 효과가 나타나도록 추진한다.

## ② 인건비

- ◎ 사장의 연봉을 포함한 2000년 인건비 예산은 '99년 변경 예산에서 '99년 및 2000년(6개월분) 정원감축분을 제외한 **총인건비의 5.5%이내**에서 증액하여 편성한다.
- 총인건비는 예산항목에 관계없이 잡급직원의 인건비, 퇴직급여충당금, 인센티브상여금을 제외한 모든 인건비와 급여성복리후생비의 합계액을 말한다.
- 구체적 증액방법은 투자기관이 자율 결정하되, 공공기관 퇴직금 제도 개선방안('98.12.29, 기획예산위원회)에 따라 퇴직금 제도를 개선하지 않은 기관은 퇴직금 산정에 영향을 주지 않도록 **증액분을 일시 복리후생비 등으로 편성**한다.
- ◎ 임원 등 부서장에 대한 경영계약제, 2급 이상 및 계약직 직원에 대한 연봉제를 실시하고, 기관 특성에 따라 일반직원에 대하여도 **연봉제**를 확대하여 실시한다
- 대상직위에 대하여 업무비중, 책임도, 업무난이도 등을 감안하여 등급별로 연봉액의 범위를 설정하고 업무성과 평가에 따라 연봉액을 차등결정한다
- 등급의 수, 등급별 연봉액, 성과평가방법 등 구체적 시행 방안은 이사회의 의결을 거쳐 결정한다



- 연봉제가 임금인상의 수단으로 활용되지 않도록 연봉액 등을 결정한다

◎ 상여금

- 기본상여금은 월 기본급의 300%를 계상한다
- '99년도 경영실적 평가결과에 따라 차등 지급되는 인센티브상여금은 월 기본급의 500%로 편성한다
  - 인센티브상여금은 예비비에 계상하되, 경영실적평가 결과에 따른 지급이외에 타 용도로 사용할 수 없다
- 인센티브 상여금 지급시 실제 지급액의 70%이상에 해당하는 금액을 기관의 내부평가에 따라 차등하여 지급한다.
- 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획」 보다 정원을 추가로 감축하여 운영하는 경우 실제 절감되는 1연분 인건비 범위내에서 정원감축에 기여한 자에게 인센티브상여금으로 활용할 수 있다

- ◎ 퇴직급여충당금은 공공기관 퇴직금 제도개선방안('98.12.29, 기획예산위원회)에 따라 산정된 당해연도 소요액을 반영한다.

③ 경비

- ◎ 결혼기념 휴가, 체력단련 휴가 등 과도한 유급휴가제도를 폐지하여 불요부급한 예산지출을 억제한다.
- ◎ 주택대출금, 학자금, 경조사비, 개인연금, 사원임대주택 등 복리후생비 성격의 예산은 감사원의 공기업 특별감사결과 등을 감안하여 불합리한 부분은 폐지축소하여 편성한다.

④ ~ ⑤ 생략

⑥ 예비비

- ◎ 총인건비의 3%수준을 일반예비비에 편성할 수 있다.
- 동 재원은 '99년말까지 퇴직금제도 및 복리후생제도 개선실적을 포함한 경영혁신 추진실적 평가 결과 등에 따라 인건비로 전용할 수 있으며 그 외에 타용도로 전용할 수 없다.

따라서 예산편성지침은 정부투자기관 직원의 정원, 인건비, 연봉제, 상여금, 퇴직충당금, 복리후생비 등에 대해 구체적인 지침을 제시하고 있다고 말할 수 있다. 이런 점에서 예산편성 공통지침은 동법 제3조에서 밝힌 정부투자기관의 자율경영원칙<sup>87)</sup>에 반한다고 할 것이다. 이어서 이와 같은 지침을 각 정부투자기관에서 이행하여 편성하고 확정된 2000년 예산을 보면 다음과 같다(기획예산처공보관실, 정부투자기관 2000년 예산확정, 2면 이하).

● 인건비는 **5.5%** 증액편성이나 인력감축분 감안한 총인건비는 '99년 대비 1.6% 증가로 나타남

(253억원) : 1조6,110억원 → 1조6,363억원

※ 2000년 인력감축 (△2,391명) : 관련 예산 715억원 절감

	'99말	2000말
°정원	61,091	58,700
°감축인원(비율)	△4,940(△7.0%)	△2,391(△3.9%)

● 특히 **퇴직금누진율 폐지**에 따른 법정퇴직금 제도 개선으로 퇴직급여충당금 예산이 '99년 대비 70.9% 감소(△4,200억원) : 5,916억원('99) → 1,716억원

이와 같이 예산편성지침과 예산확정결과를 보면 예산편성지침이 정부투자기관의 자율경영원칙을 제한하고 정부가 직접적으로 간여하는 형태가 됨을 알 수 있다.

이와 같은 정부의 정부투자기관 예산편성지침에 대하여 단체교

87) 정부투자기관관리기본법 제3조에서는 투자기관의 책임경영체제의 확립을 위하여 투자기관의 자율적 운영은 보장된다고 규정하고 있으나 위와 같은 예산편성지침은 매우 구체화되어 있어서 자율적 운영원칙에 반한다고 보인다.

섭권의 침해를 이유로 노동조합에서는 헌법소원을 제기한 바 있다. 헌법재판소<sup>88)</sup>는 1993년 11월 25일 예산편성공통지침이 단체교섭에 미치는 효력에 관해 다음과 같이 입장을 피력한 바 있다 :

“정부투자기관 예산편성공통지침은 각 정부투자기관의 출자자인 정부가 정부투자기업의 경영합리화와 정부출자의 효율적인 관리를 도모하기 위하여 예산편성에 관한 일반적 기준을 제시하여 출자자로서의 의견을 개진한 것에 지나지 아니한다 할 것이고 이는 마치 주식회사인 일반 사기업의 주주가 그 경영진에 대하여 경영에 관한 일반적 지침을 제시하는 것과 방불하다고 할 것이다. 그렇다면 이러한 예산편성지침 통보행위는, 성질상 정부의 그 투자기관에 대한 내부적 감독작용에 해당할 뿐이고, 국민에 대하여 구체적으로 어떤 권리를 설정하거나 의무를 명하는 법률적 규제작용으로서 공권력 작용에 해당한다고 할 수는 없다... 위 예산편성지침은 이미 위에서 실시한 바와 같이 사용자측이라고 할 수 있는 정부가 그 투자기관에 대하여 내부적 행위로서 임금에 관한 예산편성의 공통지침을 시달하여 임금협상에 관한 유도적 기준만을 제시한 것이지 단체교섭에 직접 개입하거나 이를 강제하는 것이 아니다...”

즉, 예산편성지침은 단지 권고의 의미일 뿐 구속력은 없는 것으로 단체교섭에 직접 개입하지 않는 것이라고 보고 있다.

그러나 생각건대, 현행 정부투자기관관리기본법 제22조에서는 정부투자기관 사장으로 하여금 예산편성지침에 따라 차기년도 예산을 편성하도록 규정하고 있고 앞서 소개한 바와 같이 실제의 예산편성

88) 92헌마 293, 헌재판례집 V, 2집, 510면 이하.

지침 내용과 그 관철된 결과를 보면 단순히 유도적인 기준과 같은 권고로 보기는 힘들다. 따라서 이와같은 예산편성지침은 단체교섭에 직접적인 영향을 미친다고 할 것이다. 특히 위 헌법재판소의 결정에 대하여 이견을 보인 헌법재판관들 4인의 반대견해는 보다 현실에 맞는 판단이라고 본다.

- 한병채, 이시윤, 김양균 재판관의 반대견해 :

“다수의견의 견해는 정부투자기관이 정부의 내부기관이라는 것을 전제하고 있는 것인데 정부투자기관은 정부의 한낱 기관이 아니고 별개의 기업체인 법인이고 이러한 의미에서 정부의 감독작용이라 하여도 그 내부작용이 아니라 정부와는 별개의 법인체에 대한 대외적인 작용이다. 근로자측으로 볼 때에는 이 지침 때문에 단체교섭의 행사과정에서 새로운 항목의 수당신설은 교섭대상으로 할 수 없으며 임금의 3% 이상 인상은 교섭대상에서 제외하여야 하는 제약을 받게 된다는 의미에서 단체교섭권의 주체인 청구인들에게 불이익하게 영향을 미치는 공권력의 행사로 보아 헌법소원의 대상이 되어야 한다.”

- 변정수 재판관의 반대의견 :

“경제기획원 장관이 정부투자기관의 사장에게 예산편성공통지침을 통보하는 것 또한 공기업의 주체인 정부투자기관에 대한 국가의 감독권 행사의 하나로서 공권력 행사에 해당된다. 예산편성공통지침은 공기업주체에 대한 감독기관의 내부적인 지시인 것은 틀림없으나 그 지시내용은 1993년도 인건비 예산은 현행 총액기준 보수 대비 3% 내에서 인상한다. 기본급은 3% 인상한다... 기본상여금은 연

간 300%를 계상한다는 등, 근로자가 임금인상이나 처우개선에 관하여 한계선을 제시하는 내용이어서 근로자의 생존권에 관계되는 사항이고, 그것이 그대로 시행되면 앞으로 임금협상을 위한 단체교섭에 의하여서도 더 이상의 임금인상이나 처우개선은 기대하기 어렵게 만들고 있는 내용이며 위 예산편성공통지침은 그대로 실시될 것이 틀림이 없을 것이므로 정부투자기관의 근로자 단체인 청구인들로서는 정부투자기관의 사장이 위 공통지침에 따라 1993년도 예산편성을 할 것을 기다릴 것 없이 공통지침의 통보행위(공권력행사)에 의하여 그들에 대하여 사실상 기본권침해의 위험성이 이미 발생하였다고 보아 헌법소원을 제기할 수 있다고 보아야 한다.”

생각건대, 정부투자기관이 별도의 기업체인 법인이고 정부의 예산편성지침에 의한 작용은 별개의 법인에 대한 대외적 작용임에 틀림이 없고, 2000년 예산편성지침처럼 그 내용이 매우 구체화되어 있어 근로자의 임금인상의 한계선을 제시하고 퇴직금제도의 변경이나 복리후생제도의 변경을 일방적으로 이끌고 있다면 본 지침은 근로조건에 대하여 직접적인 영향을 미치고 있다고 할 것이다. 또한 그 지침이 그대로 이행되는 결과로 보아 이와 같은 상황에서 단체교섭에 의하여 더 이상의 임금인상이나 처우개선은 기대하기 어렵다는 점에서 예산편성지침체도는 정부투자기관 노사간의 단체교섭 내용을 형해화하고 있다고 할 것이다.

## (2) 이사회의 구성

이외에 정부투자기관관리기본법에서는 각 기관에 이사회를 두도록 하는데 사장은 이사회의 대표로서 사장추천위원회의 추천에 따라 주무장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고<sup>89)</sup> 상임이사는

관할 주무장관이 임명하도록 하고 있으며 비상임이사는 기획예산처 장관이 임명하도록 되어 있다.<sup>90)</sup> 이와 같이 대통령, 주무장관, 기획예산처장관의 임명에 의하여 구성되는 이사회에서 차기년도 예산을 심의·의결한다는 것은 곧 기획예산처와 주무부처의 의사가 결정적인 영향력을 미친다는 것을 뜻한다.<sup>91)</sup> 근로자들에게 있어서 임금, 복리후생에 관련되는 인건비 예산도 이처럼 기획예산처의 영향력하에서 결정되고, 또한 이런 이사회에서 직원들의 임금 및 근로조건과 관련되는 내규(보수규정, 인사규정 등)를 제·개정할 수 있는 점에서도(제9조 제1항 10호), 노동조합은 이런 임금이나 근로조건 사항들에 대한 개선을 추진할 경우 그 상대방인 사장의외에 이사회와 정부에 대해서도 의견을 관철시켜야 하는 처지에 놓여 있다고 할 것이다.

### (3) 정부투자기관운영위원회에 의한 경영실적평가

정부투자기관관리기본법 제4조에서는 투자기관의 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획예산처에 정부투자기관운영위원회를 두는데, 1. 경영실적평가 2. 사장 및 상임이사의 해임건의 3.

89) 제13조의 2 ①사장은 제13조의 3의 규정에 의한 사장추천위원회의 추천에 따라 주무장관의 제청으로 대통령이 정한다.

90) 제13조의 2 ② 사장의외 상임이사는 사장의 제청으로 주무부장관이 임명하고, 비상임이사는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간전문가중에서 사장이 제청하고 운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처장관이 임명한다.

91) 구정부투자기관관리기본법에서 사장 및 이사장을 대통령이 임명하고 이사중에 주무부처 주무국·실장을 당연이사로서 두어 이사회에 참여시킨 것보다는 상당히 큰 자율성을 부여한 것으로 볼 수 있으나, 여전히 대통령과 장관들이 임명권을 보유하고 있는 한, 정부투자기관은 이들의 영향력하에 놓여 있다고 할 것이다.

비상임이사의 임면 4. 감사의 임명제청 5. 경영공시에 관한 사항 6. 기타 투자기관의 관리에 관하여 대통령령이 정하는 사항 등을 의결하도록 한다. 정부투자기관운영위원회는 기획예산처장관, 재정경제부차관, 투자기관의 업무를 주관하는 부의 차관, 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 민간위원 5인으로 구성하고, **동 위원회의 위원장은 기획예산처장관이**, 부위원장은 재정경제부차관이 된다.

정부투자기관운영위원회는 정부투자기관에 대하여 경영실적을 평가할 수 있도록 되어 있다. 먼저 정부투자기관사장은 다음 연도의 경영목표를 설정하여 10월 31일까지 기획예산처장관 및 주무부장관에게 제출하여야 한다. 매년말에는 당해 연도의 경영실적보고서를 작성하여 다음연도 3월 20일까지 국회·기획예산처장관 및 주무부장관에게 제출하여야 한다. 기획예산처장관은 동 운영위원회의 위원장으로서 경영실적보고서와 사장이 체결한 계약사항의 이행에 관한 보고서를 토대로 투자기관의 경영실적을 평가한다. 투자기관의 공익성, 경영목표의 달성도 및 능률성을 객관적으로 측정하는 원칙하에서 기획예산처장관이 정한 투자기관의 경영실적의 평가방법에 의해 평가한다. 기획예산처장관은 경영실적평가를 6월 20일까지 종료하고 그 결과를 국회와 대통령에게 보고하는데, 경영실적평가 결과 경영실적이 저조한 투자기관에 대하여는 사장 및 상임이사의 임면권자(대통령과 주무부의 장관)에게 그 해임을 건의할 수 있도록 되어 있다.

따라서 정부투자기관의 경영진은 기획예산처를 중심으로 하는 정부투자기관운영위원회에 의하여 강도높은 평가를 받는 상황에 놓여 있다고 말할 수 있다. 이것은 경영의 효율성 차원에서 긍정될

수 있는 측면이 있으나, 문제는 순수한 경영사항외에 인사에 관련된 사항으로서 근로자들의 근로조건에 직접적인 관련사항에 대하여도 평가한다는 것이다. 즉 근로조건에 관한 사항의 변경을 요구하고 그 이행여부를 평가하는 것인데, 이것은 근로조건의 저하를 이끌고 협약자율을 침해하는 점에서 문제가 될 수 있다.

예를 들어 기획예산처는 공공기관 퇴직금 제도 개선방안(98년 12월 29일 기획예산위원회)과 2000년도 정부투자기관예산지침을 통하여 계속해서 퇴직금의 누진제 폐지를 강제하고 있다. 기획예산처에서 나온 공기업퇴직금제도개선추진현황(1999, 12, 31, 1면)을 보면, 다음과 같다.

기획예산처는 경영혁신 대상 공기업 20개 중 지금까지 17개 공기업(85%)이 법정퇴직금 누진제를 폐지하고 지급률을 1년 1개월로 개선했다고 밝혔다.

○ **한국관광공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사를 제외한 전 기관이 퇴직금 누진제 폐지**

※ 한국가스공사는 정부지침대로 지급중

□ 퇴직금 누진제는 감사원감사와 국정감사에서 꾸준히 문제점으로 지적되어 온 사항으로

○ 정부는 '98.12.29일 국무회의에서 확정하여 퇴직금제도 개선안을 마련한 바 있음

- 기준급여 : 기본급+ 상여금+ 제수당 → 평균임금

- 지급률 : 누진제 → 1년 1개월

□ **나머지 공기업들도 금년중 모두 누진제를 폐지할 것으로 전망됨.**

기획예산처가 예산지침 및 기타 퇴직금제도개선방안과 같은 지침을 내리고 이를 이행하지 않는 경우 경영진의 문책은 이미 공포된 사실이므로,<sup>92)</sup> 이와 같이 근로조건의 변경을 강력하게 추진하고



그 이행여부를 정부투자기관운영위원회에서 평가한다면 협약자율의 핵심인 단체교섭을 직접적으로 약화시키는 결과가 된다고 할 것이다.

결론적으로 정부투자기관장은 형식적으로 보면 협약체결능력은 있어도 사실상으로는 정부의 지침이나 관여에 관계없이 독자적으로 결정할 능력은 없다고 할 것이다. 또한 정부투자기관의 자율적 운영원칙은 있으나, 실제의 재량권이 협소하여 정부투자기관의 독자적인 임금교섭은 거의 어렵다고 할 것이다.

#### 4) 개선방안

##### (1) 기본방향

###### ① 정부개입의 제한과 각 기관장의 재량권보장

이와 같은 문제점에 대한 개선방안을 찾는데 있어서는 정부투자기관의 공공성이 충분히 고려되어야 할 것이다. 정부투자기관은 소위 공기업으로서 정부의 감독하에 있는 기업(private enterprise with public control)이다. 공기업에는 공공성의 특징이 있는 점에서부터 사회에 공공서비스를 제공하고 내용이 타당하고 가격이 적정

---

92) 한국일보, 2000년 1월 1일, 2면 기사(윤순환 기자) “기획예산처는 이에 앞서 퇴직금누진제를 올해안에 폐지하지 않을 경우 구조조정 부진기관으로 지정, 경영진을 문책하고 내년 예산에서 일반 예비비에 편성된 총인건비의 3%를 인건비로 전용할 수 없도록 했다”.

해야 할 것을 요청받고 있다.<sup>93)</sup> 이런 특성으로부터 정부가 개입하는 것은 부정할 수 없다. 특히 정부투자기관의 임금인상이 기업의 생산성보다 높을 경우 공공서비스요금의 인상으로 나아가는 점에서 정부가 지나친 임금인상 부분에 대해서도 어느 정도 개입하는 것은 긍정될 수도 있다. 그러나 공기업도 일반 기업과 같이 영리를 추구하는 점에서 민간 기업과 다를 바 없다는 점도 고려되어야 한다. 이런 점에서 정부투자기관의 생산성이 허용하는 한도내에서는 임금인상이 보장되어야 하는 것이다. 공기업이 흑자경영을 유지하고 있는데에도 불구하고 기획예산처에서 일방적으로 임금을 동결시키거나 임금인상률 5.5%와 같은 상한선을 강제하는 것은 별도의 법인체를 설립한 애초의 취지에도 반하고 공공성에 의해서도 납득될 수 없다. 결국 정부의 공기업에 대한 개입에는 일정한 한계가 설정되어야 한다는 것은 중요한 개선방향이 될 수 있다. 말하자면 사전적으로 지침을 통해 직접 개입하는 것이 아니라 자율적 재량을 부여하고 사후적으로 평가를 통해 책임을 묻는 것이 타당하다고 할 것이다.

## ② 정부투자기관의 근로조건·인사에 대한 존중

다음으로 정부는 직접 투자기관을 운영하는 것이 아니라 별도의 법인체를 설립하여 일정 부분 투자하는 것이므로 출자자로서 인정되는 정도에서만 개입하여야 하지 직접 경영상 지침을 하달하거나 나아가 직원들의 임금 등 근로조건과 정원, 인원감축 등 고용에 대하여 관여하는 것은 출자자로서의 지위, 즉 감독자로서의 지위를 벗어나는 것이다. 특히 예산편성에 있어서 인건비 항목에 있어서

93) 峯村光郎, 公勞法の理論と實際, 1977, 33面 以下.

획일적인 상한선을 제시하거나 퇴직금제도의 개선을 주도하거나 복리후생비항목을 축소하거나 연봉제를 유도하거나 하는 것은 더 이상 출자자의 지위에서 정당화될 수 있는 행위가 아니다. 투자기관 경영진 스스로가 이런 부분을 개선하고자 하는 것은 납득되지만 정부가 전 공기업에 대해서 일률적으로 이런 근로조건관련 제도의 변화를 이끄는 것은 협약자율을 위해 중립을 지켜야 할 정부로서 정당화될 수 없는 부분이다.<sup>94)</sup>

94) 기획예산처가 공기업 근로자들의 제반 이익을 축소시키는 한 예로서 다음과 같은 자료를 제시하고자 한다. 기획예산처공보관실에서 발표한 “공기업사장단 간담회개최” 보도자료에 따르면, 기획예산처는 1999년 공기업 경영혁신 추진실적을 최종점검하고 2000년 공기업 경영혁신 추진의 기본방향에 대해 논의하기 위하여 공기업 사장단 간담회를 개최하였다 한다(‘99.12.29(수) 12 : 00). 그 간담회에서 보고되고 논의된 내용을 보면, 다음과 같다 : “그 동안의 공기업 경영혁신 실적을 요약하면, 공기업 구조조정으로, ‘98 ~ ‘99 까지 32,257명의 인원이 감축되어, ‘99년까지의 계획(31,328명)을 초과달성하였고(103%), 2000년까지 계획인원(41,269명)에 대비하면 78% 달성한 것”이라고 한다. “전 기관이 ‘99년도 인력조정 목표를 달성하였고, 자회사 정리는 19개의 자회사가 민영화 또는 통폐합되어 계획대로 추진중으로, 남해화학(종합화학), 한국통신카드(한국통신) 등 11개 자회사 민영화가 되었고, ICO투자관리(한국통신), 한양산업(주공) 등 8개 자회사 통·폐합되었다”고 한다. 또한 “임시직 및 고문·자문 인력운영 효율화의 실적으로는 임시직은 총 1,834명 감축, 고문·자문 감축인원은 36명으로 목표(29명) 초과 달성한 것”이라고 보고하였다. 또한 연봉제 실시로서 1급이상 간부직원에 대하여 전 기관이 연봉제를 실시하였다고 하였다. 운영시스템 혁신으로, 정부투자기관관리기본법을 개정(‘99.2.5)하여 정부이사제를 폐지하고, 비상임이사제, 사장계약제를 도입하는 등 자율책임경영을 구현하고 경영공시제도를 도입하여 투명경영 기반 확보하였다는 보고도 있었다. 동 회의에서 陳稔기획예산처장관은, 어려운 여건속에서 공기업 개혁을 위하여 노력을 경주한 공

## (2) 개선 방안의 검토

### ① 중앙단위 교섭에 대한 고찰

단체교섭구조에 대한 제안으로서 교섭구조를 중앙화, 단일화하여 공공부문 노조협의체와 정부간의 중앙단위교섭이 제시되기도 한다.<sup>95)</sup> 또는 일단 이와 같이 공동사항에 대해서는 집단교섭을 진행하되, 정부가 일정 부분 실무적 참여하고 기관별·부문별 차이가 나는 부분은 보충교섭으로 해결해 나가는 방식이 제안되기도 한다.<sup>96)</sup>

---

기업 경영진의 노고를 치하하고, “향후에도 공기업 개혁의 기본원칙과 방향에 따라 경영혁신을 차질없이 지속적으로 추진해 주기를 당부”하였다고 한다. 기획예산처는 내년에도 “인력조정, 자회사정리 등 경영혁신은 계획에 따라 지속적으로 추진하고, 민간에서 수행하는 것이 효율적인 업무에 대하여 적극적으로 외부위탁을 추진할 계획”이라고 하였다. 기획예산처는 앞으로 민영화 및 경영혁신 추진상황을 지속적으로 점검·평가함으로써 공기업이 국민에게 진정으로 봉사하는 기관으로 거듭날 수 있도록 노력해 나갈 것이라고 하였다.

그러나 생각건대, 이런 간담회내용에 대해서는, “경영혁신=인력감축, 민영화, 연봉제”로 이해하고 추진하는 기획예산처의 기본정책방향에 상당히 큰 문제가 있다고 본다. 기존 근로자들의 고용유지, 실업방지, 종래의 근로조건의 존중은 전혀 고려되지 않고 오히려 이런 것들은 개혁의 대상으로 몰아가는 의도는 흑백논리적 사고에 기초하고 있다고 할 것이다. 또한 정부가 순수사용자본리만을 강화하는 것이 과연 국민에게 진정 봉사하는 길인지 의문이며, 다른 한편으로 고용인력을 늘리려는 정부(노동부)의 노력과 상치되는 부분이라고 할 것이다.

95) 김성우, 전계논문, 5면, 소위 중앙단위 단체교섭방식이다.

96) 고영주, 전계논문, 17면.

생각건대, 중앙단위에서의 교섭방식은 일률적인 근로조건을 형성하는 점에서는 긍정적인 부분이 있으나 각 기관별로 재량권을 확보해서 실질적인 근로조건을 향상시키는 관점에서는 부정적인 측면도 존재한다. 또한 중앙단위의 교섭방식에 있어서 협상 파트너로 정부, 특히 기획예산처장관이 예상되겠지만 과연 그 장관을 교섭상대방으로 포섭할 수 있는가 하는 것도 노동법상 해결되지 않는 문제로 남아 있다. 이처럼 기획예산처장관이 교섭당사자로서 나선다 하더라도 그 경우에는 노동자의 권익을 확보하고자 하는 노동조합과 국민의 재산을 관리하는 정부간의 맞대결로 비춰진다는 점에서 주의해야 할 부분이 있다고 본다. 그것보다는 예산안편성지침과 관련하여 정부투자기관노동조합협의회와 정부간의 협의를 거쳐서 예산안편성지침을 마련하고, 실제의 교섭과 쟁의권행사는 개별 기관별로 진행하는 것이 보다 효과적이라고 판단된다. 특히 기관별로 교섭을 진행한 경우에 근로조건에 관한 노사간의 주장의 불일치가 있을 경우, 노동조합의 쟁의행위로 인한 의사의 관철이나 조정기구에 의한 조정안이나 중재기구의 재정<sup>97)</sup>은 정부의 일방적 예산편성과 다르

---

97) 일본에서는 급여총액제에 의한 당사자능력의 제한이 역시 문제되는데, 4 현업기관을 포함한 국영기업은 직원에게 지급되는 급여원칙이 국회의결을 거친 당해 연도의 예산에서 정해진 액수를 넘어서는 안되는 것이 원칙이다(국영기업노동관계법 제16조 제1항). 다만 그 예외로서 중재재정에 의한 의한 것으로 주무장관의 인가 혹은 대장상(재무부장관)의 승인을 받으면 다른 항목으로부터의 전용이나 예비비지출로 조달할 수 있게 하고 있다(국가가 경영하는 기업에 근무하는 직원의 급여 등에 관한 특례법 제5조). 따라서 이 제도는 4 현업 춘기 임금인상교섭이 매년 중재재정으로 결말을 보게 되는 하나의 주된 원인이 되었다고 말할 수 있다. 일본의 국영기업노동관계법의 내용에 관한 국내문헌으로는 이철수, 전개논문, 157면 이하를 소개한다.

게 결과될 수 있는 점에서 개별 기관별로 진행하는 것이 보다 유리하다고 본다 또한 투자기관장에게 예산상의 재량권(현재 예비비를 인건비의 3% 한도에서 허용하고 있다)이 보다 넓게 확보되는 경우에는 사실상 민간기업과 다를 바 없이 개개 기업의 실적에 따라 근로조건의 개선가능성이 열려 있다고 본다. 협약자치에 의한 근로조건의 개선 가능성이 예산결정과정과는 별도로 확립되어야 한다는 생각이다.

## ② 예산편성시 노동조합 협의회의 의견을 들어야 함

일반적으로 정부투자기관 단체교섭제도에 있어서 개선되어야 할 당사자로는 거의 정부가 지목되고 있다.<sup>98)</sup> 문제에 대한 처방으로 정부의 임금가이드라인 정책과 정부투자기관 등에 대한 예산편성지침제도를 폐지하여야 한다는 견해가 제시되거나, 정부가 투자기관별 특성에 맞게 경영자의 교섭권한을 탄력적으로 확대하고 사후 관리감독기능을 주로 하여야 한다는 견해가 제시되기도 한다.<sup>99)</sup>

생각건대, 예산안편성지침 자체를 폐지하여야 한다는 의견에 대해서는 동의하기 어렵다. 왜냐하면 공기업의 공공성을 전면적으로 부인하기 어렵고 현실적으로도 공기업예산을 확정할 수 밖에 없는

98) 김성우, 전계논문, 2면, 5면 : “공공부문 노사관계가 불안정한 이유는 정부의 권위주의적 통제에 원인이 있고 자율적 교섭력의 부재에 있다는 것이다”; 문해성, 공공부문 노사관계 / 공익사업의 분쟁조정, (공공부문 노사관계/ 공익사업의 분쟁조정, 노개위 회의자료 1996.7.31.), 29면 : 정부가 투자기관의 규모, 노동의 질, 세계화 수준, 부가가치 창출정도, 생산성 향상실적 등의 구별없이 일률적으로 규제하는 데 원인이 있다는 것이다.

99) 문해성, 전계논문, 31면.

정부로서는 부득이하게 임금인상에 대해서도 권고하는 정도의 적정 선을 제시할 수 밖에 없기 때문이다.<sup>100)</sup> 문제는 임금가이드라인을 일방적으로 결정하여 하달하고 이를 관철하는 것이나 예산편성지침을 전 사업장의 특수성을 고려하지 아니하고 강요하는 부분이다. 따라서 이런 일방적이고 권위주의적인 부분을 고치는 것이 보다 효과적이라고 보인다. 즉 인건비에 관한 한, 일방적인 예산안편성지침이 아니라 노사간의 협의를 거친 편성지침이어야 하고, 동시에 투자기관별로 경영자의 재량권을 확대하고 특히 교섭권한을 행사할 수 있는 실질적인 결정권을 부여하는 것은 아주 필요한 부분이라고 본다. 정부는 투자기관장의 자율적 노사관계 운영을 존중하고 서비스의 공공성과 경영의 효율성을 제고하기 위한 사후 평가, 감독기능으로 축소되어야 할 것이다.

### ③ 기획예산처의 근로조건 사항에 대한 관여금지

앞서 언급한 바와 같이 기획예산처는 인건비의 상한선을 제시하는 것 외에도 퇴직금누진제의 폐지, 결혼기념 휴가, 체력단련 휴가 등 과다 유급휴가제도를 폐지, 주택대출금, 학자금, 경조사비, 등 복리후생비예산의 폐지·축소 등 근로조건에 대하여 직접 관여하고 이를 관철하고 있다. 이것은 계약법적으로 볼 때 사용자가 아닌 정부가 직접 근로조건에 관여하는 행위로서 계속 반복되고 관행화할 경우 근로관계상의 사용자성을 성립시킬 수 있는 기초가 된다. 또한 기획예산처는 인원감축, 연봉제 실시 등으로 각 정부투자기관의

100) 이 부분은 ILO, 결사의 자유위원회 결정서(Freedom of association, digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1996), N.896 에서 인정하고 있다.

노사관계에 깊이 관여하는 바 이것 또한 사용자성을 형성하는 요소가 될 수 있다고 본다. 따라서 기획예산처는 근로조건에 관하여 변경을 가져오는 지침의 하달을 중단하여야 한다고 본다.



## 제4장 공공부문 단체교섭상 주체에 관한 문제

### 1. 문제의 제기

정부기관, 정부출연기관, 정부투자기관의 단체교섭에서 공통적으로 발견되는 것은 형식적으로 보면 사용자가 아닌 정부부처(특히, 기획예산처)가 교섭내용인 근로조건에 결정적인 영향을 미친다는 것이다. 여기서 적극적으로 정부를 실질적 교섭당사자로서 사용자에게 포함시킬 수 없는가 하는 문제제기를 하게 된다. 단체교섭상의 주체는 좁게 보면 사업주, 공공부문의 경우 기관장이 되며, 기관장은 형식적으로 보면 공공부문 종사자의 근로계약 당사자가 된다. 현업공무원의 경우 해당 중앙관서의 장이 되고, 교육공무원의 경우 교육부장관이 되며, 정부출연기관의 경우 기관장이 되고 정부투자기관의 경우 공사사장이 해당된다. 그러나 넓게 보면 이들 공공부문 종사자들의 근로조건에 관해 결정권한을 가진 자로 볼 수 있으며 현업 공무원의 경우 행정자치부 장관이나 기획예산처 장관이, 정부출연기관이나 정부투자기관의 경우 해당 중앙관서의 장이 근로조건에 결정적인 영향력을 미친다고 하면 실질적 사용자로서 단체교섭의 주체에 포함될 여지가 있는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이, 관계중앙관서나 기획예산처가 근로자의 근로조건에 직접적으로 영향을 미치는 형태를 정리하면 다음과 같다.

- 현업 공무원에 있어서 기획예산처의 예산편성지침과 행자부에 의한 각종 공무원규정의 개정·변경에 의한 영향
- 정부출연기관에 있어서 정원, 직원의 인사 및 보수규정에 대한 중앙

#### 관서의 승인

- 정부출연기관의 예산편성에 있어서 기획예산처의 편성지침과 중앙관서의 승인.
- 정부투자기관의 예산편성에 있어서 기획예산처의 임금, 복리후생비 등 인건비의 상한선 및 퇴직금누진제의 변경, 복리후생적 급부의 폐지 등 요구
- 정부출연·투자기관의 경우, 기획예산처에서 인원감축, 임금삭감, 민영화, 계약제·연봉제 등 경영혁신지침을 하달하여 임금감축, 고용상실 등 근로자의 근로조건의 저하로 나아가는 것등을 들 수 있다.

## 2. 단체교섭 당사자로서의 사용자의 범위에 관한 논의

### 1) 관례와 학설

단체교섭 당사자로서의 사용자에 관한 관례의 입장은 대체로 사용자가 명시적인 근로계약 당사자이거나 근로자들이 사실상 종속적 관계에서 근로를 제공하고 그 대가로 임금을 지급하는 등 묵시적인 계약당사자 일 것을 요구하는 등 엄격한 입장을 취하고 있다(소위 근로 계약설 내지 사용종속설)<sup>101)</sup>.

101) 대판, 1993. 11. 23., 92누 13011(항운노조사건); 다만, 92 헌마 293, 1993. 11. 25결정에서 헌법재판소는 “위 예산편성지침은 이미 위에서 실시한 바와 같이 **사용자측이라고 할 수 있는 정부가 그 투자기관에 대하여 내부적 행위**로 임금에 관한 예산공통지침을 시달”한 것이라고 하여 정부가 정부투자기관의 사용자 범주에 포함되는 것으로 판단하고 있는 것처럼 보이고 있다;

한편 학설중에는 단체교섭 당사자는 근로계약 당사자와는 달리 이해하고 평가해야 한다는 관점에서 “실질적으로 사용자권한을 행사하는 자로서 근로조건의 전부 또는 일부에 대하여 구체적 영향력 내지 지배력을 미치는 자라”고 보는 유력한 견해<sup>102)</sup>가 있다. 또한 일본에는 노조의 단결목적에 관련하여 대항관계에 있는 자가 단체교섭 당사자가 결정될 수 있다는 입장도 있다(대항관계설).<sup>103)</sup>

---

한편, 근로자에 대한 사용자성에 대한 판결로는 대판 1999. 7. 12. 99 마 623(은마아파트사건); 1972. 11. 14, 선고 72다 895 판결; 1996. 6. 11. 선고 96 누 1504 판결들이 적어도 묵시적 근로계약관계라도 있어야 한다는 입장이 있다; 더 나아가 대판, 1986. 8. 19. 83다카 657(동아건설사건)에서는 더 넓게 사실적 계약관계의 입장에서 사용자개념을 확대한 것으로 생각된다. 이 판례도 결국 근로계약관계를 전제로 사용자성을 인정하고 있다고 말할 수 있다.

102) 김형배, 『항운노조 조합원과 사용자 사이의 법적 관계』, 1996, 395면: “헌법상의 이념은 노무를 제공하고 그 대가로서의 임금을 받아 생활해 가는 근로자를 보호하고자 하는 것으로서 반드시 사용자와의 개별적인 근로계약체결을 전제로 하지 않는다고 판단된다”; \_\_\_\_\_. 노동법, 585면: “구체적인 사용자의 판단기준으로는 i) 업무에 대한 지휘·명령권 내지 작업의 계속성 유무, ii) 해당 근로자가 기업조직의 틀 속에 편입되는지 여부, iii) 해당 근로자의 노무에 대한 대가의 지급 유무 등을 들 수 있다”고 한다; 이병태, 최신훈노동법, 243면: “근로계약상의 당사자만이 아니고 당해 노동조합의 구성원인 근로자의 근로조건에 영향을 미치는 모든 사람이 포함된다(중노위 1994. 2. 23. 93 부노 161). 종속회사의 노동조합에 대해 지배회사도 사용자가 될 수 있다; 김용호, 사용자 범위의 확대에 관한 법리, 1998. 6, 송실대박사학위논문 136면 이하.

103) 馬渡 淳一郎, “조일방송판결의 의의와 그 판결이 항운노조근로자의 집단적 노사관계에 미치는 影響”, 노동법학, 1996년, 2면 이하 참조; 김용호, 전계논문, 67면 이하 참조.

노동부에서도 아파트사건과 관련하여 입주자대표회의가 공동주택관리령에 의거할 때 순수히 아파트입주자들의 의결기관임에도 불구하고 사실상 근로조건을 결정하는 점에서 실질적인 사용자로 볼 수 있다는 행정해석을 내리므로써 사용자개념을 확대하는 입장에 동조하고 있다고 볼 수 있다.<sup>104)</sup>

따라서 지배력설이나 대항관계설의 입장에서는 기획예산처가 예산편성지침이나 2차 공기업민영화 및 경영혁신계획이나 공공기관 퇴직금 제도개선방안과 같은 조치로 구체적인 임금이나 인력감축, 퇴직금제도나, 결혼기념휴가·체력단련휴가제나, 주택대출금·학자금과 같은 복리후생제도의 변경을 이끈 경우에는 그 부분에 관하여 단체교섭 당사자로 볼 수 있는 여지도 있다.

104) 근기 68207-1872 시행일자 1998. 8. 6. : “주택관리업체가 비록 외형상으로는 아파트 입주자대표회의로부터 아파트 관리업무를 수탁받아 관리하고 있을 지라도 입주자대표회의가 상당기간 동안 관리업무 종사자의 채용·해임·승진·배치전환·징계 등 인사 조치에 대하여 이를 최종적으로 결재하거나 공식적으로 당해 아파트를 위탁관리하는 주택관리업체(또는 관리소장)에게 특정인을 채용·해임 등 인사조치토록 지시·요구하는 경우 또는 관리업무 종사자에게 정기적으로 지급되는 임금·각종수당·퇴직금 등 회계 처리에 있어 최종 결재권을 행사하는 등 입주자대표회의가 사실상 근로자를 사용하며 지휘·감독을 하였다면 외형상 위탁 관리 형태에도 불구하고 노사관계는 사실행위에 따라 판단되어야 하므로 그러한 범위 내에서는 입주자대표회의도 당해 아파트 관리업무에 종사하는 근로자와의 관계에 있어서 근로기준법상의 사용자로서의 지위를 갖는다고 할 수 있을 것입니다.” 이러한 입장은 법무부에서도 취하였고(문서번호 법심 61010- 477 시행일자 1998. 7. 29), 서울지방노동청에서도 유지된 입장이다(문서번호 감독 68213-17782, 시행일자 1998. 8. 21).

생각건대, 정부출연기관이나 정부투자기관과 같이 별도의 법인체가 존재하는 경우, 기획예산처가 예산편성지침과 같은 지침을 하달하고 이를 관철시킨 것이 집단적인 근로조건에 영향을 미쳤다 하더라도 이런 예산지침만으로 기획예산처가 당해 투자출연기관의 종사자에 대하여 구체적인 지시권을 행사하거나 어떤 기획예산처 조속속에 포함시키거나 혹은 근로조건을 직접 변경 결정하거나 임금 및 수당을 지급해 온 것이 아닌 한, 사용자로 보기에 힘들다고 본다. 예산편성지침이나 구체화된 경영혁신 지침이 감독관청의 권위주의적 형태로 나타나거나 반노동자 정책을 채택한 점에서 강하게 비판받을 수 있는 요소는 많지만, 그것만 가지고는 단체교섭 당사자의 지위가 성립한다고 보기에는 무리가 있다. 다만, 현업공무원의 경우에 기획예산처와 행정자치부가 공무원보수규정 혹은 예산승인을 통해 실제로 임금수준 등 근로조건을 결정한다든지 혹은 정부출연연구기관의 경우, 연구회가 산하 연구기관의 원장을 선임하고 당해연도의 예산을 승인하며 각종 평가와 조정조치를 내릴 수 있는 부분에 있어서는 단체교섭상 당사자로서 사용자에 해당될 여지가 있다고 본다.

## 2) 외국례

독일의 경우, 연방정부와 근로계약을 맺은 민간인(Angestellte / Arbeiter)들의 경우 이들의 노동조합인 ÖTV는 연방내무부장관과 단체교섭을 진행한다. 그 결과 BAT, MTL II, MTB II와 같은 단체협약이 체결되어 존재한 것이다. 그러나 정부가 별도의 기업을 세운 경우에는 정부가 직접 경영하지 않는 만큼 교섭상의 당사자 지위도 갖지 않는 것으로 보인다. 한편 정부

가 공무원의 사용자로서 볼 수 있는 공무원관계에서는 공식적인 단체교섭은 아니지만, 공무원의 처우에 관한 규정의 제정 및 개정에 있어서 공무원노조와 내무부장관간에 협의가 있는 것으로 파악된다(연방공무원법 제94조 참조).<sup>105)</sup> 이러한 부분은 우리의 경우 현업에 종사하는 공무원의 노조가 행정자치부에 대해 단체교섭에 임할 것을 요구할 경우, 외국의 예로서 제시될 수 있다고 사료된다.

프랑스의 경우, 프랑스 정부가 역시 공기업에 대해 각종 지침을 통해서 영향을 미친다고 하는데 FO(노동자의 힘 총연맹)와 CFDT(프랑스민주노동총동맹) 각 간부에 따르면, 각 공기업노조가 법적으로

---

105) 본 연구자는 1999. 9. 21. DGB를 방문하여 단체협약담당자 슐텐 씨에게 공공부분 특히 공기업에서의 단체교섭 주체가 누구인가 하는 질문을 했다. 그에 따르면 일반적으로 공기업의 경우 사장과 노동조합이 그 교섭당사자라고 하고, 독일에서도 정부가 그 공기업에 대한 감독자로서 영향을 미치는데 노동조합이 정부당국자에게 교섭을 요구하는 바는 없다고 하였다. 다만 협약당사자로서 정부가 포함되는 경우가 있는데, 그 경우는 명시적으로 그 근로자(Angestellte / Arbeiter / Ausbildende)가 정부와 근로관계를 맺고 있거나 공무원의 경우라고 한다. 이때에는 국가(연방정부나 주정부) 또는 지방자치단체가 당사자로 나선다는 것이다. 또한 독일에서 정부의 공무원봉급동결로 노사간에 갈등이 종종 있는데, 내무부가 공무원의 봉급을 2000년도 및 2001년도 2년간 법률로 동결할 것이라고 발표하자 ÖTV를 중심으로 1999. 9. 14. Berlin의 내무부앞에서 공무원들이 시위를 한 바 있고, 노조에서는 이와 같은 의도를 협약자율에 대한 침해(Eingriff in die Tarifautonomie)이며, 봉급독재(Besoldungsdiktat)라고 표현하였다고 한다. 또한 öffentliche Kasse(공공예금)의 경우 재정상의 곤란을 일체 근로자들에게 전가하여 고용을 단축하고 임금을 감축하고 있다고 비난받은 바 있다고 하였다.

로 정부당국자에게 교섭을 요구할 근거는 없다고 한다. 프랑스에서 교섭내지 협약의 당사자는 분명히 공기업책임자(Directions générales)에 한정된다고 한다.<sup>106)</sup>

106) 본 연구자는 다음과 같은 조사활동을 하였다. 9월 28일 프랑스 CGT-FO(노동자의 힘) 산하 전기가스연맹(EDF / GDF)을 방문하여 M. Kao에게 먼저 한국의 공공부문의 한 현안에 대해 설명하였다. 그리고 본 연구자는 프랑스전력의 경우 민영화로 인하여 고용위기의 문제가 제기된 바 있는가 하는 질문을 하였다. 그는 벨기에에 진출한 프랑스전기에서 바로 이런 고용감축의 문제가 제기된 바 있는데, 정부가 바로 이와 같은 지침을 결정하므로써 고용이나 근로조건에 영향을 미치는 것은 한국이나 프랑스나 마찬가지라고 하였다. 그러나 공무원들의 경우가 아니면 직접 단체교섭의 테이블에 정부가 참여하는 것은 아니고 민간부문에 서처럼 교섭당사자는 노조와 공기업 사장에 한정된다고 하였다. 실질적으로 고용이나 근로조건에 영향을 미치는 정부라 하더라도 법적으로는 회사의 대주주에 해당하므로, 정부를 직접 경영책임자로서 교섭의무를 부담한다고 보기는 어렵다고 하였다. 따라서 교섭이외의 다른 자리에서 그리고 다른 방식으로 설득하고 때에 따라서는 저항하고 압력을 가할 수 밖에 없으며 일단 직접적인 영향을 미칠 수 있는 대상은 공기업 대표가 된다고 하였다. 나는 또한 교섭절차에 있어서 우리나라는 교섭이 있기 전에 이미 예산이 확정되는 바람에 그 예산을 초과하는 근로조건의 향상은 사실상 요구하기 어려운 점이 있다는 언급을 하고 프랑스의 경우에는 과연 어떻게 되는지 알고 싶다고 하였다. 그런데 프랑스에서는 임금에 대해서 매년 교섭을 하게 되어 있고 이외에 임금이외의 사항에 관해서는 직종, 산별교섭이 복잡하고 다양하게 공존하고 있어서 일률적으로 언급하기 어렵다고 하였다. 다만, 정부에서 정한 예산은 실제로 공기업의 노사관계를 제한하는 영향력을 미치고 있는 것은 우리나라와 마찬가지라고 한다. 또한 본 연구자는 9월 29일 CGT-FO(노동자의 힘) 산하 철도연맹(SNCF)을 방문. Rémi Aufrère와 Pigeon에게 다시 한번 공공부문에 관한 국내현안으로서 한국전력의 부분적 해외매각에 관계

다만 프랑스의 경우, 파업이 반드시 교섭과 연계되어 있지 않기 때문에 정부의 결정이 구체적으로 근로자들의 이익에 변경을 가져올 경우에는 정부를 대상으로 하는 파업도 가능하다고 한다(예, 97년 겨울 프랑스철도의 파업).

따라서 우리나라의 경우, 정부투자기관 노조가 교섭상대방으로서

---

된 소식을 전달하고 프랑스 철도에서는 이와 같이 정부가 직접 고용이나 근로조건에 관여하는 경우는 없는가 하는 데 대하여 질문하였다. 이에 대하여 단체교섭에서 정부가 직접 교섭당사자로서 참여하는 경우는 적다고 답하였다. 또한 단체교섭의 순서는 한국처럼 먼저 예산이 확정되고 그 후에 노사교섭이 진행되는 것만은 아니라고 하였다. 여러 기업별 직종별 전국적 교섭 등 다양한 차원에서 교섭이 있기 때문이라고 하였다. 다만 기업별차원에서는 임금과 관련하여 사용자는 연례교섭의 의무를 부담한다고 말하였다. 9월 30일 이어서 본 연구자는 CFDT의 법률담당 서기를 만나 보다 구체적으로 공공부문의 교섭주체 대하여 질문하였다. 그녀는 분명하게 말하기를 프랑스에서는 전력과 같은 공기업의 경우 그 기업의 책임자가 교섭에 나서지 실질적인 영향을 미치는 정부당국자가 직접 교섭에 임하는 경우는 없다고 하였다. 연구자는 이어서 그렇다면 근로자나 노동조합의 경우 정부가 내린 결정으로 인하여 근로자들이 불이익을 안게 되었을 때 이를 저지하기 위하여 파업을 시도한다고 하면 그것은 적법파업인가 하는 것을 질문하였다. 그녀의 대답은 그런 파업은 적법 파업에 해당하는데, 바로 근로자들의 근로조건에 영향을 미치는 한 그 원인이 정부의 결정에서 오는 기업의 결정에서 오는 파업을 감행할 수 있다고 답하였다. 즉 프랑스에서는 교섭권과 파업권이 서로 독립적으로 작용하는 부분을 인정하여 파업에 타당한 이유가 있으면 파업을 허용하는 곳이라고 이해되었다. 반면에 우리나라는 교섭을 전제로 하는 파업권 보장으로 이해되고 있기 때문에 교섭 상대방의 의사에 관한 문제에 파업권행사가 제한되고 있다고 말할 수 있다.



설득시키고 압박을 가할 수 있는 대상은 공기업의 사장이나 해당 기관장에 한정하는 것으로 보아야 무리가 없다고 본다. 정부 역시도 각종 지침의 하달을 통해 공기업 사장이나 기관장을 압박하고 있는 상황에 있다고 말할 수 있다.

정부에 대하여는 단체교섭과 파업에 의한 압박이 아니라 정치적 압력이나 여론형성, 항의방문, 농성, 시위 등의 수단을 사용해야 할 것이다. 또한 정부투자기관 노동조합들은 협의회 활동을 활성화하여 정당과의 제휴 및 로비를 통해서 실질적인 효과를 얻도록 노력할 필요가 있다고 본다.

### 3. 소결

정부출연기관이나 정부투자기관과 같이 별도의 법인체가 존재하는 경우에, 기획예산처가 예산편성지침과 같은 지침을 하달하고 이를 관철시킨 것만으로는 부족하고, 특정 투자·출연기관의 종사자에 대하여 구체적인 지시권을 행사하거나 혹은 근로조건을 직접 변경·결정하거나 임금 및 수당을 지급한 경우에 비로소 교섭상 사용자에게 해당된다고 판단된다.

다만 정부기관의 경우, 중앙관서(예: 철도청)외에 기획예산처와 행정자치부가 단체교섭의 주요대상이라 할 임금 기타 근로조건에 관련되는 인건비예산안을 승인하고 공무원임금수준을 직접 결정하는 점에서 이들 부처도 공무원노조와의 단체교섭의 당사자 범위에 포함될 수 있다고 본다. 또한 정부출연연구기관의 경우 “연구회”도 산하 연구기관의 실행예산을 승인하고 평가와 조정조치를 내리고

원장을 선임할 수 있는 점에서 단체교섭상 당사자로서 사용자에게 해당될 여지가 크다고 본다.

## 제5장 결어

우리 나라 공공부문의 근로조건에 있어서 정부, 특히 기획예산처의 영향력이 크게 미치고 있음을 이 번 연구에서 확인할 수 있었다. 기획예산처는 공무원의 경우만이 아니라 정부출연기관, 정부투자기관에 대해서도 예산편성지침과 각종 근로조건 관련 지침을 통하여 근로조건에 영향을 미친 바 있고, 특히 기획예산처가 경영혁신 계획의 이름하에 인력감축, 퇴직금누진제의 폐지, 복리후생제도의 축소를 이끈 것은 근로조건에 영향을 미친 대표적인 사항이라고 할 수 있다. 1회로 그친 것이 아니라 같은 내용의 지침을 지속적으로 하달하고 빠짐없이 점검하여 이 지침에 정부산하기관이 따르도록 관철한 방식도 단순 권고 지침의 하달이 아니라 근로조건에의 변경을 직접적으로 주도한 것으로 보는 데 기여하고 있다. 이와 같이 기획예산처가 공공부문의 근로조건에 관하여 변경을 꾀한 것은, 현장의 노사관계에서 “공공부문에 있어서 일방적 구조조정의 저지”라는 운동목표를 설정하고 추진한 데에서도 확인할 수 있고, 최근에 제정된 노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률 제3조에서 “공공부문 등의 구조조정의 원칙과 방향 등에 관한 사항”을 동 위원회 협의사항에 넣은 데에서도 확인할 수 있다.

이와 같이 정부가 공공부문에 대해서 근로조건에 관해 영향을 미치는 것은 공공부문의 노사관계, 특히 헌법상의 단체교섭권 보장에 의한 근로조건에의 유지·향상의 관점에서 보면, 교섭권 자체의 형해화를 이끈다는 문제가 제기되지 않을 수 없다.<sup>107)</sup> 공공부문의

107) 한편 공공부문의 구조조정을 피함에 있어서도 과연 급작스럽게

단체교섭이 보다 내실있게 회복시키기 위한 개선방향을 결론적으로 요약하면, 다음과 같다 :

- 1) 공무원의 경우, 일방적인 임금결정은 중단되어야 하고 그에 앞서 공무원노조협의회와 협의를 거쳐야 한다.
  - 이와 같은 공동협약에 의한 인건비 예산은 노사가 국회의 승인을 받기 위해 정당을 설득시키는 노력을 전개할 수 있다고 본다.
  - 현재와 같이 개별 기관별 단체교섭은 지속되는 것이 필요하다고 본다. 국회의 승인으로부터 협약자율의 독자적 영역을 유지하여야 하고 정부기업의 생산성향상에 따른 현업공무원들의 임금향상의 기회가 있을 수 있기 때문이다.
  
- 2) 정부출연기관의 경우, 마찬가지로 일방적인 임금가이드라인의 결정은 철폐되어야 하고 노동조합대표들과의 공동협약을 거친 임금

---

일방적으로 구조조정하는 것만이 효과적인 것인가 하는 의문을 제기한다. 특히 일방적 구조조정은 노동계의 반발을 억누르고 진행되는 점에서 경제회복후에 노동계가 다시금 고율의 임금보상을 요구하고 결국 구조조정의 효과가 반감될 수 있기 때문이다. 또한 기획예산처가 정부출연기관에 있어서 98년초 정원 63,173명의 26.1%인 16,470명을 2000년까지 감축할 계획을 세우고 이를 관철해 나간 것은 결국 26.1%의 일자리를 줄이는 결과가 되는데, 정부의 일자리를 증대 정책과 상치되는 것 아닌가 하는 의문이 생긴다. 일방적이고 강제적인 지침에 의해서가 아니라 사전에 노사간의 협의를 거치고서 단계적으로 구조조정을 진행하여 근로자들의 자발적인 양보를 이끌었어야 하고 근로자들만의 피해의식을 최소화하였어야 한다고 본다. 경기가 회복되면 다시금 양보하고 희생을 치렀던 부분에 대한 보상을 강하게 요구하려 들 것이다.

인상수준이 예산편성지침에서 제시되어 할 것이다.

- 정부출연기관(특히 연구기관)은 정부지원외에 외부 용역 사업에 의한 별도의 수입을 마련하기 위한 노력을 하여야 하고 이런 별도 예산을 전제로 하면 단체교섭은 의미가 있을 수 있다고 본다.
- 중앙관서는 정부출연기관의 보수규정, 복무규정 등 독립법인의 내규까지 승인하려 해서는 아니되고, 예산과 관련되지 않는 불필요한 관여는 피하여야 할 것이다.
- 교섭시기를 국회승인이전으로 앞당기는 방안이 있어서는 단체협약을 신사협정화하는 위험을 고려하여야 한다. 이것은 협약자율을 형해화하는 것으로 피하여야 할 사항이다.
- 정부출연기관의 경우 단체행동권에 대한 제약이 거의 없기 때문에 단체행동권의 행사에 의하여 근로조건 개선을 확보할 수 있고, 여기서는 공동교섭에 의한 공동대처가 효과적이라고 본다.

3) 정부투자기관의 경우, 기획예산처의 예산편성지침은 인건비와 관련하여 정부투자기관 노동조합 협의회의 의견을 먼저 듣고 작성되어 일방적 임금가이드라인을 하달되는 일이 없어야 한다.

- 기획예산처는 정부투자기관, 정부출연기관 등에 대해 퇴직금제도, 복리후생제도 등 근로조건 사항을 변경하려고 지침을 내려서는 아니된다. 이것은 각 기관장의 경영결정으로 남겨 두어야 하고 노사간의 결정사항으로 남겨 두어야 한다.

마지막으로 공공부문 단체교섭의 주체의 문제와 관련하여, 현업 공무원들의 경우에 기획예산처와 행정자치부가 단체교섭의 대상이라고 할 수 있는 임금 기타 근로조건에 대하여 인건비에 관련된 예

산을 승인하고 실제로 공무원의 임금수준을 결정하는 점에서 각 중앙관서의 장외에 단체교섭의 당사자 범위에 포함될 수 있다고 사료된다. 다만 실제로 기획예산처와 행정자치부를 교섭시켜 중앙단위의 교섭을 진행할 것인가 하는 결정에 있어서는 이들 부처가 포함되므로써 오히려 사용자의 단체교섭력이 강화되고 노동조합측에 불리하게 작용할 수 있다는 점이 고려될 필요가 있다고 본다.

### <참고문헌>

- 고영주, “공공부문 노사관계 / 공익사업의 분쟁조정”, 공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정(노개위자료 1996.7.31). 10면 이하.
- 김성우, “공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정”, 공공부문 노사관계 / 공익사업의 분쟁조정(노개위자료 1996.7.31), 1면 이하.
- 김소영, 교원의 노동조합설립 및 운영등에 관한 법률의 쟁점과 과제, 한국노동법학회, 변모하는 노사관계와 노동법의 과제 (1999. 5. 9.), 1면 이하.
- 김용호, “사용자 범위의 확대에 관한 법리”, 1998. 6, 송실대박사 학위논문.
- 김형배, 노동법, 제11판, 1999.
- \_\_\_\_\_, 향운노조 조합원과 사용자 사이의 법적 관계, 1996.
- \_\_\_\_\_, 집단적 노사분쟁의 규율에 관한 법률, 1990.
- 김형배·윤성천·임종률·하경효, 집단적 노사자치에 관한 법률 -시안과 입법이유-, 1992.
- 노사관계개혁위원회, 공무원·교원의 노동권(노동관계법 쟁점자료, 96-11), 96. 7.
- 노사관계개혁위원회, 공공부문 임금결정 / 공익사업의 분쟁조정 (노동관계법 쟁점자료, 96-12), '96 7.
- 문해성, “공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정”, 공공부문 노사관계 / 공익사업의 분쟁조정(노개위자료 1996.7.31), 29면 이하.
- 박영기, “공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정”, 공공부문 노사관계 / 공익사업의 분쟁조정(노개위자료 1996. 7. 31)., 81면 이하.
- 박영범·이상덕, 공공부문의 노사관계, 1990,
- 서원석, ILO회원국의 공무원 단체활동 비교연구(KIPA 연구보고 94-03).

- 이광택, “공공부문 노동관계법의 개선방향”, 김치선 박사고회기념논문(국제화시대의 노동법의 과제), 1994, 318면 이하.
- 이병태, 최신노동법, 신정판, 1999, 83면.
- 이철수, “공공부문 노동관계에 관한 일고찰”, 노동법연구, 제5호, 1996, 118면 이하.
- 윤성천, 노동조합법의 쟁점과 방향, 세계화과정에서의 노동법개정을 위한 워크숍(한국노동법학회 주최 1994. 12. 16) 자료면(노동법률, 1995년 3월호, 115면 이하).
- 하경효, “ILO 기본협약과 노동법 개정방향”, 노동법학 4호, 1994, 183면 이하.
- 馬渡 淳一郎, “조일방송관결의 의의와 그 관결이 향운노조근로자의 집단적 노사관계에 미치는 影響”, 노동법학, 1996년, 1면 이하.
- 峯村光郎, 公勞法の理論と實際, 1977.
- Müller, Arbeitsrechtlichen Dienst, 3. Aufl., 1995.
- Le code du travail annoté, 1998.
- Freedom of association, digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1996.

#### 기타 참고자료

- 기획예산위원회, 정부출연·위탁기관의 경영혁신계획, 1998. 8.17.
- 기획예산위원회, 공공기관 퇴직금제도 개선방안, 1998.12.29.
- 기획예산처, 2000년도 예산안편성지침, 1999.3.
- 기획예산처, 2000년도 정부투자기관 예산편성지침, 1999.11. 5.
- 기획예산처, 2000년 출연연구기관 예산편성방향, 1999.8.20.
- 기획예산처, 정부출연·위탁기관 퇴직금제도 개선추진현황, 1999.12.31.



기획예산처, 정부출연·위탁기관 퇴직금제도개선추진현황,  
1999.12.31.

기획예산처, 공기업퇴직금제도개선추진현황, 1999.12.31.

기획예산처, 공기업사장단 간담회개최 보도자료, 1999. 12.  
29.

전국철도노동조합, 사업보고, 1999.

전국체신노동조합, 1998년도 사업보고, 1999

한국일보, 2000년 1월 1일 2면 기사.

[저자 약력]

金 湘 鎬

- 주요약력

고려대 법대 법학과

고려대 대학원 법학박사

저작권 심의조정위원회 연구원('89. 7 ~ '95. 3)

현 한국노총 중앙연구원 책임연구원('95. 3 ~ 현재)

- 주요저서 및 논문

- 북한저작물의 권리보호에 관한 연구('90, 저심위)
- 남북문화교류와 저작권('92, 저심위)
- 전자출판과 저작권('94, 저심위)
- 비조합원의 집단적 노동관계법상 지위('95, 한국노총 중앙연구원)
- 세계화의 흐름에 대한 노동법적 대응(공저, '95, 한국노총 중앙연구원)
- 복수노조하에서의 단체교섭('96, 한국노총 중앙연구원)
- 단체협약국제비교('97, 한국노총 중앙연구원)
- 노조전임자의 법적 보호에 관한 연구('98, 한국노총 중앙연구원)
- 아파트근로자의 고용승계에 관한 연구('99, 한국노총 중앙연구원)
- 협약자치의 한계에 관한 연구('99. 7, 박사학위논문)
- 고용위기하에서의 협약자치에 관한 고찰('99 한국노총 중앙연구원)
- 산별조직화와 산별노사관계에 관한 법적 고찰('99 한국노총 중앙연구원)
- 학술·예술·정보분야에 종사하는 근로자의 보호문제('99 한국노총 중앙연구원)

노총연구원 연구서 66

---

### 공공부문의 단체교섭에 관한 연구

---

1999년 12월 22일 인쇄

1999년 12월 31일 발행

---

발행인            朴 仁 相

---

발행처            한국노동조합총연맹  
주 소             서울시 영등포구 여의도동 35번지  
                      (代) 02-782 -3884

---

등 록             81. 8. 21 (13-31호)

---

인 쇄             삼 영  
                      (代) 02 - 2279 - 6292

---

가격 : 5,000원