

노총연구원 연구서 72

공공부문 단체교섭의 실태조사

강 충 호

한국노총 중앙연구원

● ● ●
발 간 사

지금 우리나라는 정치, 사회, 경제적으로 격심한 변화를 겪고 있습니다. 특히 97년말에 불어닥친 경제위기를 극복해나오는 과정에서 정부는 신자유주의에 입각하여 공공, 금융 등 경제 각 분야에 걸친 구조조정을 줄속적이고 일방적으로 추진함으로써 우리노동자들에게 엄청난 희생을 강요하고 있는 실정입니다.

한편, 그동안 우리나라의 공공부문은 정부주도의 경제정책의 산물로서 비약적으로 성장해왔지만, 정부의 지나친 개입과 통제로 인하여 정상적이고 자율적인 경영이 정착되지 못하였습니다. 이들 공 부문에 종사하는 노동자의 임금과 노동조건을 결정하는데 있어서도 정부는 예산지침 등을 통한 임금억제와 노동통제에만 주력하여 왔을 뿐, 실질적인 사용자로서 공공부문의 노동조건과 노사관계를 민간부문에 비해 모범적인 수준을 보장함으로써 전체 노사관계의 안정과 사회적 통합을 도모하는 이른 바 ‘모범적인 사용자(Good Employer)’로서의 역할을 방기해왔던 것입니다.

공공부문에 있어서 이러한 문제점이 집약적으로 나타나고 있는 분야가 바로 단체교섭일 것입니다. 일반적으로 노사간에 대등한 힘을 바탕으로 자율적인 교섭을 통해 노동자의 임금이나 제반 노동조건을 규정하게 되는 단체교섭제도는 자본주의 사회에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 노사간의 이해대립을 조정하고 여과시킴으로써 사회통합을 유지하는 수단이라는 중요한 기능을 담당하는 것입니

다. 때문에 각종 불합리한 법과 제도를 앞세운 정부의 노동배제적인 개입으로 인해 공공부문의 단체교섭이 유명무실화되는 것은 해당 기관이나 기업에서의 산업평화는 물론이고 우리사회전체의 합리적인 발전을 저해하는 요소가 아닐 수 없을 것입니다.

공공부문의 중요성에 비추어 이처럼 왜곡된 현실을 바로 잡기 위해서는 우선 여러 형태의 공공부문에서 단체교섭이 실제로 어떻게 진행되고 있으며, 어떠한 문제점이 있는지를 정확히 파악하는 일이 무엇보다도 급선무일 것입니다. 그런 점에서 이번 실태조사는 향후 공공부문의 단체교섭 및 노사관계 전반의 올바른 발전을 도모하는데 좋은 기초자료가 될 것으로 믿으며, 학업중에 잠시 귀국하여 바쁜 나날을 보낸 중에도 본 조사를 위해 애쓴 강충호 초빙연구원의 노고를 진심으로 치하하는 바입니다.

아울러, 이번 실태조사는 이미 지난해말에 우리 중앙연구원에서 진행되었던 '공공부문의 단체교섭에 관한 연구'의 연장 혹은 확대라는 성격을 지닌 만큼, 이들 연구결과들을 토대로 향후 보다 실천적인 대안들이 모색되기를 기대합니다.

2000년 7월

한국노동조합총연맹
위원장 이 남 순

<제 목 차 례>

I. 서 론	1
1. 문제제기	1
2. 연구의 범위 및 방법	2
II. 공공부문의 현황	5
1. 공공부문의 개념과 범위	5
2. 공공부문의 노사관계와 노동3권	9
3. 단체교섭제도 및 임금결정구조의 개괄	12
III. 공공부문 단체교섭의 실태	18
1. 정부기관	18
가. 정부기관의 노동조합 조직현황	18
나. 공무원의 단체교섭	20
다. 교원의 단체교섭	25
라. 비공무원의 단체교섭	27
2. 정부투자 및 출자기관	29
가. 정부투자기관	29
나. 정부출자기관	36
3. 재투자기관 및 지방공기업	39
가. 재투자기관	39
나. 지방공기업	41
4. 정부출연·위탁·보조 기관	43
가. 정부출연기관	43
나. 업무위탁 및 보조기관	47

5. 공동교섭 추진사례	49
가. 공무원노조협의회	49
나. 정부투자 및 출자기관 노동조합	50
다. 정부출연기관노동조합	54
라. 기타	55
IV. 외국의 공공부문 단체교섭제도	57
1. 영국	57
가. 공공부문의 고용 및 조직 현황	57
나. 정부기관의 단체교섭	60
다. 공기업의 단체교섭	62
라. 민영화이후 단체교섭제도의 변화	65
2. 미국	67
가. 공공부문의 고용 및 조직 현황	67
나. 연방정부의 단체교섭	70
다. 주(州) 및 지방정부의 단체교섭	72
3. 독일	76
가. 공공부문의 고용 및 조직 현황	76
나. 공무원의 고용조건 결정	78
다. 사무직 및 생산직 고용조건 결정	79
4. 일본	81
가. 공공부문의 고용 및 조직 현황	81
나. 일반공무원의 단체교섭	85
다. 국영기업 및 지방공기업의 단체교섭	86
라. 정부관계법인의 단체교섭	88
V. 공공부문 단체교섭제도의 개선방안	89
1. 공무원의 단체교섭	89

가. 단체교섭권 보장	89
나. 단체협약의 실효성 제고	90
다. 임금결정과정 개선	91
2. 공기업의 단체교섭	93
가. 예산지침의 철폐	93
나. 경영자율성 보장	95
3. 새로운 교섭방식 모색	97
VI. 결론	100
【부록】 공공부문 단체교섭 실태조사서	106

<표 차례>

<표 1-1> 조사대상 노동조합/직장협의회 명단	3
<표 2-1> 공공부문의 유형별 현황	7
<표 2-2> 90년대 공공부문 임금가이드라인 및 타부문의 평균임금 인상률 비교(%)	14
<표 2-3> 실제임금상승률 및 협약임금인상률 추이	15
<표 3-1> 공무원정원 변동 현황	20
<표 3-2> 제73차 정기 체신노사협의회 협정서(1999. 12. 9.)-발체	22
<표 3-3> 직장협의회와 노동조합의 비교	23
<표 3-4> 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관 현황	30
<표 3-5> A 공사의 99년도 임금협약 체결내역	35
<표 3-6> 정부투자기관 및 출자기관 노동조합의 단체협약 및 ..	38
<표 3-7> 정부출연연구기관들의 소속연구회별 분포 현황	44
<표 4-1> 80년대 이후 영국의 공공부문 고용추이	58
<표 4-2> 미국 공공부문의 고용추이	68
<표 4-3> 각 주별 단체교섭권 인정범위	74
<표 4-4> 독일 공공부문 종사자수 추이	77
<표 4-5> 독일 공공부문 노동자의 조직현황	78
<표 4-6> 일본의 공공부문 고용현황(1994)	8
<표 4-7> 일본 공공부문 노동조합 조직현황 (1996)	8

<그림 차례>

<그림 3-1> 정부투자기관의 임금결정 시스템	33
<그림 4-1> 영국철도의 단체교섭구조	64
<그림 4-2> 철도산업의 기업별 단체교섭제도	67
<그림 4-3> 미국 연방공무원의 임금결정방법	72

I. 서론

1. 문제제기

그동안 우리나라는 정부기관과 공기업으로 대표되는 공공부문의 규모나 비중이 비약적으로 성장해왔으며, 노사관계에 있어서도 그 역할과 중요성이 날로 증대해왔다. 특히 87년 노동자대투쟁을 거치면서 일반공무원을 제외한 대부분의 공공부문이 조직화되어 노동조합운동에 있어서도 중요한 세력으로 자리잡게 되었다.

이러한 공공부문의 노사관계는 정부가 실질적인 사용자라는 점에서 민간기업에서의 노사관계와는 다른 구조와 특징을 지니고 있다. 정부기관, 정부투자기관, 정부출자기관, 정부출연기관 등 정부의 지배정도나 조직형태에 따라서 다소간의 차이는 있지만, 노동3권에 대한 제약이 여전히 존재하는데다가 노동조건 또한 임금억제 등의 정부정책에 의해 직, 간접적으로 규정되고 있는 실정이다. 특히, 예산배정 및 경영진 선임 등이 정부에 의해 일방적으로 이루어질 뿐 아니라, 일상적인 경영이나 업무에 있어서도 정부의 규제로부터 자유로울 수가 없는 이들 공공부문에 있어서 노사간의 단체교섭은 그 자체가 많은 한계를 지닐 수밖에 없을 것이다.

그러다보니 공공부문의 단체교섭에서는 외부로 공표되는 공식적인 결과외에 이면합의와 같은 비공식적인 관행이 성행하고 있는 것으로 알려져 있지만 그 구체적인 실태와 내용은 여전히 베일에 가려져 있는 실정이다. 자율적 경영이 실현되지 않고 있는 상황에서 원만한 노사관계를 유지하기 위한 교육책으로서 이러한 비정상

적인 관행이 생겨났겠지만, 다른 측면에서 보면 노사모두가 이러한 비정상적인 관행에 의존하게 됨으로써 해당 공공부문의 노사관계를 구조적으로 왜곡시키게 되는 문제점을 안고 있는 것이다. 그러므로 공공부문의 단체교섭의 구조와 실상을 올바르게 파악하여, 그 문제점과 개선방안을 모색하는 일은 왜곡된 공공부문의 노사관계를 정상화시키고 나아가 우리나라의 노동조합운동 전체의 발전을 도모하는데 있어서 중요한 과제가 아닐 수 없는 것이며, 본 조사연구를 시작하게 된 목적도 바로 여기에 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

공공부문의 단체교섭구조를 이해하기 위해서는 공공부문의 유형별 실태는 물론이고 거기에 고용된 노동자의 노동기본권을 포함한 법률적 지위 등에 대한 이해가 필요할 것이므로 기존 자료를 중심으로 이를 개괄적으로 정리해 보았다. 이어 본격적인 현장조사에 앞서 공공부문의 단체교섭제도 및 임금결정구조를 개괄적으로 살펴봄으로써, 이들을 둘러싼 쟁점을 정리해 보았다.

현장조사는 정부기관, 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업, 정부출연기관 등 우리나라의 공공부문 전반에 걸쳐서 행해졌는데, 이를 위해 각 유형을 대표하는 20여개의 사업장을 조사대상으로 선정하였다. 조사대상 선정에 있어서는 대표성 뿐만 아니라, 한국노총 소속 조직과 민주노총 소속 조직의 분배도 함께 고려하였는데, 그 구체적인 대상은 다음과 같다.

<표 1-1> 조사대상 노동조합/직장협의회 명단

구 분	내 역
연합단체 (3)	정부투자기관노동조합연맹, 전국공공서비스노동조합연맹, 전국공공운수사회서비스노동조합연맹
정부기관 (4)	전국철도노조, 전국체신노조, 전국교직원노조, 서울시청노조,
공무원직장협의회 (4)	산업자원부, 부산직할시, 대구직할시, 광주직할시,
정부투자 및 출자기관 (5)	전국전력노조, 전국담배인삼노조, 한국가스공사노조, 한국방송공사(KBS)노조, 한국중공업노조,
재투자기관 및 지방공기업 (5)	한국통신공중전화, 한전기공, 지방공사 대구의료원, 서울도시개발공사, 서울지하철공사,
정부출연기관 (4)	한국산업인력공단, 근로복지공단, 전국연구전문노조, 교통개발연구원노조,
정부위탁 및 보조기관 (2)	한국마사회, 한국생산성본부,

대상 노동조합 간부와의 직접면담이나 전화인터뷰 혹은 설문조사를 통해 이루어진 현장조사의 구체적인 내용은 단체교섭시기, 교섭주체, 교섭방법, 교섭대상 및 범위, 교섭에 있어서 주된 쟁점, 이행방법, 임금결정 등 단체교섭의 거의 모든 요소를 포괄하였다. (부록으로 첨부된 실태조사서 참조). 특히 이들 단체교섭과정에 있어서 정부가 개입한 실례를 파악하고, 그 정도와 구체적인 형태 (예 산승인 등), 그리고 그것이 야기하는 영향이나 문제점을 분석하였으며, 아울러 공식적인 단체협약이나 임금협정 이외에 노사간에 어떠한 이면합의가 이루어지고 있다면 그 배경과 내용, 문제점도 함께 살펴보았다. 다만, 단체교섭과 긴밀하게 결합되어 있으면서 교섭의 연장과정이라고도 볼 수 있는 쟁의행위는 물론이고, 노동위원회 등에 의한 분쟁해결과정은 본 연구의 일차적인 범위를 넘어선다는

판단에서 제외하였다.

우리나라의 공공부문 단체교섭의 실태와 문제점을 보다 객관화시키기 위해서는 외국의 사례를 살펴볼 필요가 있을 것인 바, 우리나라 노사관계에 미치는 영향이 비교적 크다고 할 수 있는 영국, 미국, 독일, 일본 등 4개 선진국을 대상으로 삼았다. 이들 사례연구는 주로 국내에서 출간된 자료를 중심으로 진행되었는데, 기존의 연구들이 그 수준이나 대상시기에 있어서 상당한 편차가 있는 만큼, 이를 상호간에 비교가능한 형태로 재구성하였다. 즉, 고용추이과 노동조합을 중심으로 공공부문의 전체 현황을 살펴본 후, 그곳의 단체교섭실태와 임금결정과정에 대해서는 공무원과 공기업 종사자를 구분하여 개괄하였다.

끝으로 우리의 실태와 외국의 사례를 토대로 우리나라 공공부문 단체교섭의 문제점을 정리하고 이를 개선하기 위해 어떠한 대안들이 모색되고 있는지를 살펴보았다. 특히 현행의 제도적인 한계와 틀을 극복하기 위한 방안으로 시도되고 있는 공동교섭에 대해서는 그 동안의 경험과 현재 추진되고 있는 상황을 별도로 정리해 보았다. 나아가 공공부문의 단체교섭 구조개선이라는 측면에서 공동교섭의 주요 쟁점도 아울러 살펴봄으로써 향후 실천적인 대안을 모색해나갈 단초를 제공하고자 하였다.

Ⅱ. 공공부문의 현황

1. 공공부문의 개념과 범위

노사관계에 있어서 공공부문이라 함은 정부가 사용자 역할을 하는 각종 기관이나 기업을 총칭하는 개념인데, 여기에는 입법부, 사법부, 행정부로 구성된 정부기관과 다양한 형태의 공기업, 그리고 정부출연기관, 위탁기관, 공공법인체 등이 포함된다.

일반적으로 공기업은 ‘중앙정부 또는 지방자치단체 등 공공조직에게 직접적 또는 간접적으로 소유되어 일정한 통제를 받으며 재화 또는 용역을 생산, 판매하는 기업적 성격의 조직체’라고 정의되는데, 각 나라별로 자본축적과정과 경제에 대한 국가의 개입양태를 반영하여 다양한 형태로 존재한다. 우리나라의 경우 1960년대 이후 국가주도의 경제개발과정에서 많은 공기업들이 창출되었는데, 투자자급에 있어 국가와 사적부문간의 접근 정도에 따라 다양하게 분류되어 진다.

우선 출자자가 중앙정부나 지방자치단체냐에 따라 국가공기업과 지방공기업으로 양분되는데, 국가공기업은 법적 형태에 따라서 정부부처 형태를 띠는 정부부처기업과 주식회사의 형태를 지닌 회사공기업이 있다. 정부부처기업은 우정사업, 철도사업, 조달사업, 양곡관리사업 등 특별회계로 운영되는 4개 정부기업 혹은 국영기업을 말하며 국가공무원의 신분을 가진 직원이 직접 경영하고 있다. 회사공기업은 정부의 직접투자 유무를 기준으로 정부투자기관, 정부출자기관, 정부출연기관, 그리고 정부투자기관이나 출자기관이 일정

자본금을 투자하고 있는 재투자기관등으로 다시 세분된다 (경제기획원 1988).

정부투자기관은 정부가 납입자본금의 50% 이상을 소유하고 있는 공기업으로서 대개 특수공공사업을 수행하기 위하여 특별법에 의해 설립되며 정부투자기관 관리기본법에 의해 관리되어 진다. 이러한 투자기관은 인·허가제도와 같은 진입규제 뿐만 아니라, 수익성이 없는 기업을 사회공익적 필요에 의해 강제로 영위하게 하는 퇴출규제가 동시에 적용되는 경우가 많다. 정부출자기관은 정부가 납입자본금의 50%미만을 소유하고 있는 기업으로 정부투자기관 관리기본법의 적용대상은 아니지만, 개별 설립법이나 사업법에 근거하여 주무부처 장관의 통제를 받는다. 재투자기관은 정부투자기관이나 출자기관이 다시 투자한 기업으로서 각 기관별로 독립된 법령에 의해 설립되었기 때문에 정부의 직접적인 통제나 관리를 받지 않지만, 모회사인 정부투자기관이나 출자기관의 통제를 통해 간접적으로 영향을 받는다. 지방공기업은 대개 지역 주민생활에 필수불가결한 재화 및 용역을 생산, 제공하고 있는데, 주로 수도사업, 폐도사업, 자동차 운송사업, 가스사업, 의료사업, 주택사업, 시장사업, 도축장 사업, 통운사업, 택지조성사업 등을 행하고 있다. 이에는 법인격이 없는 행정조직의 일부로 운영되는 지방직영기업과 지방자치법, 지방공기업법에 근거하여 법인격을 부여받은 지방공사 및 공단으로 분류된다.

<표 2-1> 공공부문의 유형별 현황

구분	세부구분	내 용	고용인원	비고
정부 기관	국가공무원	일반행정 및 현업기관	149,208	일반행정 82,145 현업(체신/철도) 76,063
	지방 공무원	각 시/도 및 교육청	315,370	지자체 255,762, 교육청 59,608
	경찰/공안 공무원	법무, 경찰, 소방	115,258	
	교육 공무원		287,103	
	소계		866,939	
공 기 업	정부투자 기관	한국조폐공사 등 13개	57,183	
	정부출자 기관	담배인삼공사 등 13개	150,000	*인원수 추정.
	재투자 기관	한전기공(주 : 등 67개	50,000	*인원수 추정.
	지방 공기업	서울지하철 등 89개	30,349	지하철4, 의료원35, 도시개발11, 시설관리공단24, 제3섹터형공사9, 기타6
	소계	182개 기업	287,532	
정부 출연 · 위탁 · 보조 기관	정부출연 기관	산업연구원 등 105개	43,503	연구기관 55, 비연구기관 44, 비연구기관자회사 6
	정부위탁 기관	공무원연금관리공 단 등 68개	28,000	위탁기관 45, 자회사 23
	보조연구 기관	국방군사연구소등 15개	1,000	전체보조기관수는 27개 부처산하에 210개
	소계	188개 기관	72,503	
합 계			1,226,974	

주 : 공무원, 정부투자기관, 지방공기업 현황은 99년 12월 기준, 정부출연 및 위탁기관의 현황은 98년 11월 기준이며, 정부출자기관 및 재투자기관의 고용인원은 최근통계의 부재로 인해 박영범, 이상덕 (1990)의 자료를 근거로 추정한 수치임.

출처 : 1. 행정자치부, 공무원현황자료.

2. 기획예산위원회, 정부투자기관과 정부출자기관 현황, 1999.12.

3. 기획예산위원회, 정부출연·위탁기관 참고자료, 1998.8.11.

정부출연기관은 국가 또는 지방자치단체등의 예산 출연에 의해 설립되고, 기관운영에 필요한 상당분의 경비도 정부내 관련부처의 예산으로 지원되고 있는 기관을 말한다. 이는 연구업무와 같이 공익을 위해 반드시 있어야 할 서비스이나 수익성이 희박하여 그 업무를 담당할 민간기업이 존재하지 않으므로 각 기관별 설립근거법령에 의해 정부내 관련부처의 산하기관으로 설립된다. 정부위탁기관은 정부를 대신하여 등록·검사·허가 등 공공목적의 기능을 수행하는 기관이나 단체 및 그 자회사를 말하는데, 법령에 근거하여 회비, 수수료, 부담금 등을 징수하거나 특수 목적사업을 영위하여 기관운영수입을 충당한다. 이와 유사한 보조기관은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 또는 관련 법령의 규정에 따라 정부보조금을 지원받는 기관으로서, 공공목적 기능을 수행하기 위해 재정 또는 공적기금으로 부터 운영비나 사업비를 지원받고 있다. 이밖에 특수법인 형태의 공공법인체로서 은행들의 은행이라 할 수 있는 한국은행이 있으며, 재단법인이나 사단법인 형태의 공공법인체는 관계법에 의하여 기관운영에 필요한 재원을 정부의 보조없이도 충당하거나 정부의 보조금으로 재원의 일부를 충당하는 법인들이다.

2. 공공부문의 노사관계와 노동3권

공공부문 노사관계는 사기업의 그것과는 많은 차이를 보이고 있는데, 이는 공공부문의 실질적 사용자가 정부라는 점에 기인한다. 기업별 교섭체계를 제도화한 우리나라에서는 공무원을 제외하고는 공기업 노사관계에 있어 정부가 직접적인 근로계약의 당사자는 아니나 공기업의 지분을 상당부분 소유하고 있으며 예산편성 및 집행 지침, 일상적인 경영개입, 경영에 대한 사후적 평가 등을 통해 근로조건에 막강한 영향을 주므로 사실상의 사용자로 볼 수 있다. 이처럼 거의 모든 공공부문에서 실질적인 사용자인 정부는 그동안 정부 주도의 자본축적과 경제개발과정에서 노동배제적 노사관계를 구축하여 왔다. 이는 공기업 노동자의 노동3권을 제약하는 법률체계에 의해 제도화되었는데, 공무원의 단결권 제한, 사립교원의 단결권 제한, 공무원의 단체행동권 제한, 공익사업장의 쟁의 행위를 제한하고 일방적인 직권중재가 가능하도록 한 노동쟁의 조정법, 정부투자기관의 단체교섭을 실질적으로 제한하는 정부투자기관관리기본법 등에 의해 공공부문의 노사관계가 심히 왜곡되어 왔다.

우선 공무원의 경우에는 법률이 정하는 자에 한하여 노동3권을 갖는다고 헌법으로 규정하고 있다. 이에 따라 그동안에는 '사실상 노무에 종사하는 자'에게만 단결권과 단체교섭권만 부여되어 왔는데, 여기서 '사실상 노무에 종사하는 자'는 체신부, 철도청, 국립의료원의 작업현장에서 노무에 종사하는 기능직 공무원 및 고용직 공무원을 말한다.¹⁾ 이러한 법률적, 제도적 제약으로 말미암아 우리나라

1) 헌법 제33조 제②항, 구 노동조합법 제8조(노동조합의 조직과 가입의 제한), 국가공무원법 제66조(집단행위의 금지) 제①항 및 지

라의 공무원노조는 99년 7월에 교원노조가 합법화되기까지는 체신노조, 철도노조, 국립의료원노조 등 3개에 불과했다.²⁾ 그러나 단결권이 보장된 이들 공무원 노조에서도 정부의 예산통제로 인해 단체교섭권 행사에 많은 제약이 따르고 있으며, 97년에 새노동법이 제정되기 이전에는 단체행동도 금지하였었다.³⁾ 또한 국공립학교 교사뿐만 아니라 사립학교 교사도 교육공무원법과 사립학교법에 의해 오랫동안 노동3권이 부정되어 오는 가운데, 1989년에 전국교직원노동조합(전교조)이 결성되자 수많은 교사의 해직 등 엄청난 탄압이 가해졌다.

한편, 1989년 봄 당시의 여소야대 국회에서 군인, 경찰, 소방 공무원을 제외한 6급이하 일반직 공무원에게 단결권과 단체교섭권을 인정하는 법안이 통과되었으나 노태우 대통령의 거부권행사로 무산되고 말았다. 그 이후에도 공무원 및 교사의 단결권 보장을 요구하는 국내외 노동계의 요구가 지속적으로 제기되면서 결국 98년 2월

방공무원법 제58조 제①항, 공무원 복무규정 제28조(사실상 노무에 종사하는 공무원) 등 각종 법률로 공무원의 노동3권을 제한하고 있다.

- 2) 1986년에 정부투자기관이 되었다가 최근 민영화가 진행되면서 정부출자기관으로 전환된 담배인삼공사의 전신인 전매청의 경우도 '86년 이전까지 채무부산하의 정부기관으로 존재하는 동안에 공무원신분으로 노동조합을 조직하고 있었기 때문에 또 하나의 공무원노동조합이 있었던 셈이다.
- 3) 국가·지방자치단체 및 방위산업체에 종사하는 근로자는 쟁의행위를 할 수 없다고 규정한 구 노동쟁의조정법 제12조 제②항에 대한 체신노조등에 의한 위헌소송에서 헌법재판소는 93년 3월에 헌법불합치 결정을 내리고 95년말까지 헌법에 합치되게 개정토록 하였으나, 97년 3월 '노동조합 및 노사관계조정법'이 제정될 때까지 그러한 법개정은 이루어지지 않았다.

에 만들어진 노사정합의를 기초로 99년 7월부터 교원노조가 합법화되면서 단결권과 단체교섭권이 보장되기에 이르렀다.⁴⁾ 일반공무원의 경우에는 99년초 부터 노사협의회와 유사한 ‘공무원직장협의회’의 설립을 허용하였고, 노동조합의 설립도 조만간 허용한다는 방침이어서 오랫동안 소외되어온 공무원의 노동기본권이 조금씩 회복되어가고 있다.

정부투자기관 및 정부출연기관 노동자들에게는 법률상 노동 3권이 보장되어 왔으나 정부와 경영진의 통제로 인해 87년 노동자대투쟁이 있기까지는 노동조합을 결성하지 못하다가, 그후 전반적인 노동운동의 활성화에 힘입어 노동조합결성이 봇물처럼 이루어져 이제 대부분의 기관에 노동조합이 결성되어 있다. 그러나 1983년 10월에 제정된 ‘정부투자기관 관리기본법’의 규정에 의한 예산통제와 정부의 임금억제정책등에 의해 단체교섭권 행사에 상당한 제약을 받을 뿐 아니라, 공익사업에 해당하는 경우에는 강제중재제도 및 긴급조정제도로 인해 단체행동권마저도 사실상 박탈되고 있다.

지방공기업 가운데 지방직영기업 종사자들은 공무원 신분이므로 중앙정부의 공무원과 마찬가지로 노동3권이 인정되지 않는다. 다만 지방공사나 공단의 노동자에게는 형식적으로 노동3권이 보장되지만, 지방자치단체가 예산이나 인사를 통해서 직·간접적으로 통제를 하기 때문에 노사간의 자율적인 단체교섭이 이루어지기 어려우며, 공익사업에 해당하는 일부 지방공기업의 노동자들은 단체행동권도 제약을 받고 있다.

4) 하지만 파업이나 태업과 같은 일체의 쟁의행위는 여전히 금지하고 있다 (교원의 노동조합설립 및 운영등에 관한 법률 제8조).

3. 단체교섭제도 및 임금결정구조의 개괄

위에서 살펴본 바대로 우리나라의 공공부문은 그 형태에 따라서 법률적 근거나 운영실태가 매우 다양한 만큼, 단체교섭제도나 임금결정구조도 일률적이지 않다. 우선, 공무원노동조합의 경우 정부내 소속부처별로 노사협의회를 두고 있으나 조합원의 처우 및 근로조건 개선에 소요되는 예산, 인사제도, 근무조건 등의 결정권을 재정경제원과 행정자치부(과거의 총무처)가 사실상 관장하고 있어 소속 장관이 자율적인 결정권을 행사할 수 없기 때문에 실질적인 단체교섭이 이루어지지 못하고 있다. 99년에 합법화된 교원노조의 단체교섭은 노사협의된 사항이라 할지라도 예산이나 관련법 규정에 저촉되는 부분은 효력이 없다고 법률로 정하고 있어서 단체교섭권이 제한될 소지를 안고 있다.⁵⁾

정부투자기관 및 출자기관이나 정부출연기관등에서의 단체교섭은 법률적인 제약은 없지만 임금인상 가이드라인이나 ‘정부투자기관관리기본법’에 의한 예산지침을 통해 정부가 직접 임금결정을 통제하는등 정부정책이나 제도를 통해 많은 제약이 가해져 왔다. 특히, 재정경제원(99년부터는 기획예산처)은 매년 10월 경 공기업 예산편성 공동지침을 하달하면서, 인건비의 증액한도를 명시함으로써 공기업의 임금인상수준의 한도를 정하고 있다. 비록 이러한 공동지침은 그 성격상 일종의 권고사항이어서 형식적으로는 개별 공기업의 이사회에서 예산을 확정하지만 실제 운영과정에서는 정부의 지침이 거의 그대로 적용되고 있다. 이사회내에 재정경제원과 주무부처 국장으로 구성된 당연직 이사가 실권을 쥐고 있으며, 사장 및

5) 교원의 노동조합설립 및 운영등에 관한 법률 제7조 제①항

이사들의 임면권이 대통령에게 있다는 점, 그리고 경영평가위원회에 의해 공기업에 대한 평가가 이루어질 시 이전의 공동지침 준수 여부가 중요한 평가항목이라는 점을 감안할 때, 개별 공기업에서 정부지침을 이행치 않기로 거의 불가능한 실정이다.⁶⁾ 이러한 공기업에서의 단체교섭은 기업별 형태의 노동조합이 해당기관의 경영자를 상대로 진행되지만, 무엇보다 해당기관 경영자가 정부의 통제로 인해 사용자측 교섭대표로서의 실질적인 권한을 갖지 못하여 자율적인 교섭이 이루어지지 않을 뿐 아니라 노사간에 합의된 사항에 대해서도 책임을 질 수 없다는 문제를 안고 있다.

단체교섭제도가 이처럼 구조적으로 왜곡되어 있는 상황에서 정부는 그동안 민간부문의 임금인상완화를 유도하고 물가안정을 꾀하기 위해 아래 표에 나타나 있듯이 정부투자기관이나 출연기관등 공공부문의 임금인상을 극도로 억제해왔다.

6) 정부는 99년 5월 정부투자기관의 자율경영을 확대한다는 취지하에 정부투자기관관리기본법을 개정하면서, 재정경제원 및 주무부처 관계국장을 당연직 이사로 참여하던 것을 폐지하고 상임이사는 주무장관이, 비상임이사는 기획예산처장관이 임면토록 하였다. 또한 경영실적평가는 종전의 경영평가위원회 대신 기획예산처에 설치된 '정부투자기관운영위원회'에서 행하도록 변경하였다. (법률 제5982호, 1999.5.24.)

<표 2-2> 90년대 공공부문 임금가이드라인 및 타부문의 평균 임금 인상률 비교(%)

연 도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
공무원 임금 인상률	12.7	9.8	3.0	6.2	6.8	9.0	5.0	0 (삭감)
*정부투자기관 임금가이드라인	5.0	5.0	3.0	5.4	5.0	8.0	5.0	-4.1
비농전산업의 임금인상률	17.5	15.2	12.2	12.7	11.2	11.9	7.0	-2.5

주 : 정부투자기관 임금가이드라인은 정부의 예산편성지침상의 인건비 증액 한도를 뜻하는데, 1995년까지는 기본급기준이었으나 1996년부터는 총액임금을 기준으로 삼고 있음.

출처 : 기획예산처 예산편성지침 및 노동부 매월노동통계조사보고서 각 연호, 체신노조 내부자료 등에서 재구성

위 표에서 나타나 있듯이 정부투자기관을 비롯하여 정부의 예산 지침을 적용받는 공기업의 임금인상 제한폭은 민간부문의 임금인상률은 물론이고 공무원임금인상률에도 못 미치는 것이어서 해당 공기업에 종사하는 노동자들의 격렬한 투쟁을 초래하였다. 그런가 하면, 경제위기로 IMF의 구제금융을 받게된 98년과 99년에는 임금총액을 각각 4.1% 및 4.3%(97년 대비) 삭감토록 함으로써 실제 임금 수준이 저하되는 결과를 낳기도 하였다.

이처럼 임금인상 수준이 정부의 가이드라인 한도내에서 사실상 미리 결정되어 버리기 때문에, 노사간의 임금교섭은 형식적인 절차로 전락하거나, 경우에 따라서는 수당신설 등 편법적인 방법을 통해 실질임금을 증대시켜주는 이면교섭으로 임금협상을 타결짓는 것이 관행화되어 이들 공기업에 있어서 단체교섭제도는 더욱 왜곡되는 악순환을 거듭하고 있는 것이다. 아래의 임금통계를 보면, 협약

상의 임금인상률과 실제 임금인상률이 매년 큰 차이를 보이고 있는데, 이렇게 되는 요인 중에는 공공부문에서의 이중적인 임금협약이 결정적인 역할을 했을 것으로 추정된다. 아울러 공기업의 임금체계는 기본급의 비중이 낮은 반면에, 기관별 고유수당 및 시간외 수당, 체력단련비, 복리후생비 등 복잡하고 다양한 수당이 큰 비중을 차지하고 있어서 임금체계마저 심히 왜곡되어 있는 것이다.

<표 2-3> 실제임금상승률 및 협약임금인상률 추이

(단위 : %, 비농전산업)

구 분	'87	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
실제상승율(A)	10.1	18.8	17.5	15.2	12.2	12.7	11.2	11.9	7.0	-2.5
협약인상율(B)	7.7	9.9	10.5	6.5	5.2	7.2	7.7	7.8	4.2	-2.7
격 차 (A-B)	2.4	9.8	7.0	8.7	7.0	5.5	3.5	4.1	2.8	0.2

출처 : 노동부 『매월노동통계조사보고서』 각년호/ 『임금타결결과보고서』 각년호

한편, 우리나라의 노동조합은 기업별 체제를 근간으로 하고 있기 때문에⁷⁾ 단체교섭 또한 개별 기업별로 이루어지는 것이 가장 일반적인 교섭방식이다. 이러한 기업별 교섭은 각 기업이나 사업장의 실정을 잘 반영시킬 수 있다는 장점이 없지는 않으나, 교섭비용이 과다하게 소요될 뿐 아니라 동종 또는 유사산업 내에서 기업간의

7) 이는 1980년 12월에 개정된 노동조합법에서 조직형태를 기업별로 강제한 것이 가장 큰 요인으로 지적되고 있는데, 1987년 11월의 법개정으로 조직선택의 자유가 보장된 이후 많은 조직에서 산업별노조의 전환을 시도하고 있지만 여전히 압도적 다수가 기업별노조에 머물고 있다.

임금 및 근로조건에 상당한 격차를 발생시키게 되어 노동운동의 통일과 연대조성에도 부정적인 결과를 초래하게 된다 (하경효, 1999, 13-32쪽). 이 때문에 많은 노동조합들이 기업별 교섭방식을 극복하여 노동조합의 교섭력을 제고하기 위하여 집단교섭, 공동교섭, 대각선교섭, 통일교섭 등 다양한 교섭방식을 활용해왔다. 우선 집단교섭은 다수의 기업별 노동조합이 연명으로 이에 대응하는 사용자 또는 사용자단체와 집단으로 교섭하는 형태를 말하는데, 노사관련 상급단체를 통해 노사 대표자들이 각각 수명의 교섭대표에게 교섭권을 위임하여 임금 등 주요사항을 타결하고 이를 바탕으로 기업수준에서 기업별 교섭을 통해 협약을 체결하게 된다.⁸⁾ 이와는 달리 공동교섭은 원래 산별노조와 산별노조의 지부가 공동으로 사용자와 교섭하는 것을 말하는데, 기업별 체제하에서는 단위노조가 상급단체에 교섭권을 위임한 후 상급단체의 간부와 단위노조의 간부가 함께 교섭에 참가하는 형태로 이루어진다. 또한 대각선교섭은 산업별노조 또는 교섭권을 위임받은 상급단체가 개별기업의 사용자와 교섭하는 경우를 말하며, 통일교섭은 산업별노조 (또는 교섭권을 위임받은 상급단체)가 이에 대응하는 사용자단체 (또는 교섭권을 위임받은 사용자단체)와의 교섭을 말한다. ⁹⁾

정부투자기관을 비롯한 공기업의 경우 앞서 지적한 대로 정부가 실질적인 사용자로서 개별기업 차원의 자율적인 교섭을 통제할 뿐 아니라, 임금수준이나 근로조건 역시 정부의 예산편성이나 각종 정

8) 우리나라에서는 면방업계를 비롯, 금융업종, 버스와 택시업계에서 현재 행해지거나 행한 적이 있다.

9) 이러한 통일교섭방식의 산별교섭은 최근들어 교섭구조가 분권화되고 있기는 하지만 노동조합이 산업별로 조직된 서구의 지배적인 교섭방식이며, 대각선교섭은 미국의 노사관계에서 흔히 행해지고 있다.

책에 의해 직·간접적으로 규정을 받기 때문에 이를 극복하기 위한 초기업 차원의 교섭방식이 적극적으로 모색되어 왔다. 주로 담당부처가 같거나 정부의 개입형태가 같은 기관들끼리의 집단 혹은 공동 교섭 방식을 통한 대정부 직접교섭이 추진되어 왔는데, 이에 대해 정부는 형식상 직접적인 사용자가 아니라는 점을 내세워 공동교섭을 회피해왔기 때문에 실제로 교섭이 이루어진 사례는 많지 않다. 그러자 최근 들어서는 기존의 기업별 노동조합을 산업별 조직으로 재편하여 정부에게 직접적인 교섭을 요구하는 사례가 점점 늘고 있는 추세이다.

Ⅲ. 공공부문 단체교섭의 실태

1. 정부기관

가. 정부기관의 노동조합 조직현황

우리나라는 오랫동안 공무원의 노동3권을 실질적으로 제한하여 왔기 때문에, 철도, 체신, 국립의료원에 고용된 기능직 공무원을 제외하고는 노동조합 결성이 금지되어 있다. 더우기 89년 당시 여소야대로 구성된 국회에서 6급이하 일반직 공무원들의 노동조합결성을 허용하는 노동법이 통과되었으나 대통령의 거부권행사로 무산된 바도 있다. 그러나 공무원들의 노동기본권 박탈에 대한 국내외 노동세력들의 비판과 개정요구가 잇따른 가운데, 경제위기 상황에서 집권한 김대중 정부는 IMF로부터 구제금융을 받는 댓가로 요구되는 전산업의 구조조정과정에서 예상되는 노동자들의 저항을 약화시킬 목적에서 발족한 노사정위원회를 통해 교원노조 허용과 공무원노조의 조기도입을 약속하였다. 이에 따라 지난 89년 5월에 조직된 이래로 엄청난 탄압과 희생을 겪어야만 했던 전국교직원노동조합이 99년 7월 1일부터 합법적인 노동조합으로 인정되게 되었고, 한국노총 산하에도 한국교원노동조합이 결성되게 되었다. 또한 공무원노조의 도입에 앞서 6급이하 일반직 공무원들의 권익보호를 위하여 공무원직장협의회 결성이 99년 1월 1일부터 허용되어 2000년 5월 30일 현재 전국적으로 약 100여개의 직장협의회가 구성되었고

날로 확대되어 가고 있다. 한편, 정부기관인 지방자치단체에 고용되어 있지만 공무원이 아닌 환경미화원들도 87년 이전부터 노동조합을 구성해왔다. 아울러 87년의 노동자대투쟁을 거치면서 국립대학교의 직원중 기성회비에 의해 그 재원이 충당되는 부문종사자나 시간강사들에 의한 노조결성이 급증하였는가 하면, 99년 3월에는 서울시와 각 구청에 소속되어 하수도관리, 공원녹지관리, 구내식당, 도로보수 등의 업무를 하고 있는 상용직 또는 일용직 신분의 노동자들이 ‘서울지역상용직노동조합’을 결성한 바 있다.

역시 서울시와 각 구청에 소속되어 버스전용차로지도, 쓰레기무단투기 단속, 행정보조, 민원업무, 방역, 공공근로감독, 주차관리 등을 담당하고 있는 기능직 및 고용직 공무원들도 99년 6월에 ‘서울지역지방자치단체노동조합’(자치노조)을 설립하였으나 서울시가 지방공무원법에 따른 조례를 마련하지 않아 아직 합법적인 노조로 인정을 받지 못하고 있다.¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고 9월에는 부산의 각 구청에 근무하는 고용직 공무원들도 참여하게 되면서 ‘전국지방자치단체노동조합’으로 조직을 재편하고, 이후 대구시 등 다른 지방자치단체로 조직을 확대해나가고 있다.

10) 지방공무원법에 의하면, 노동운동을 할 수 있는 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’의 범위는 조례로 정한다고 하고 있음에도 불구하고, 지방자치단체인 서울시가 아직 관련 조례를 만들지 않고 있으면서 조례미비를 들어 노조설립을 반려하는 것은 입법부작위에 해당하는 직무유기일 뿐 아니라, 노동기본권을 보장한 헌법정신에 비추어 위임입법의 한계를 벗어나 위헌적이라는 지적도 제기되고 있다. (노항래, 1999)

<표 3-1> 공무원정원 변동 현황

연 도	총 계	행 정 부			입법부	사법부	기 타 (현재· 선관위)
		소계	국 가	지 방			
1980	596,431	589,020	438,454	150,566	1,176	5,621	614
1985	670,637	660,032	461,945	198,087	1,935	7,758	912
1990	818,121	804,244	539,869	264,375	3,023	9,159	1,697
1995	905,390	889,762	558,489	331,273	3,040	10,475	2,113
1996	925,794	909,802	560,645	349,157	3,047	10,763	2,182
1997	934,247	917,642	561,952	355,690	3,047	11,350	2,208
1998	888,481	871,034	555,501	315,533	3,346	12,040	2,061
1999	880,989	862,933	547,563	315,370	3,346	12,650	2,060

* 교원은 국가공무원에 포함되며 99년말 현재 287,096이 재직중이고, 그 외에 교육자치단체에 소속된 59,608명은 지방공무원에 포함되어 있다.
출처 : 행정자치부 인터넷 홈페이지 ([http : //www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr))

나. 공무원의 단체교섭

1) 공무원 노동조합

먼저 현업공무원들로 구성된 철도, 체신, 국립의료원 노동조합의 경우, 노사간에 단체교섭을 통해 단체협약을 체결하는 등 기본적인 단체교섭권은 보장되고 있지만, 상하복명식 관료주의가 뿌리깊은 공무원사회의 특성상 노사가 대등한 입장에서 단체교섭권을 행사하기가 상대적으로 어려운 실정이다. 뿐만 아니라, 임금의 경우 정부 예산에 따라 조정되는 ‘공무원보수규정’에 의해 정해지고 있으며, 근로조건의 중요한 부분이 ‘공무원복무규정’으로 정해져 있어 노사간의 단체교섭에 의한 단체협약이나 임금협정의 실효성이 그리 높

지 않다. 즉, 단체협약의 내용 가운데 임금관련 부분은 공무원보수규정에 근거하고 있으며, 휴일 및 휴가 등 제반 근로조건 사항은 공무원 복무규정의 내용을 그대로 담고있거나 관계법령에 따른다는 식으로 규정하고 있는 것이다. 특히 단체협약서상에는 ‘임금의 종류, 계산방법 및 지급액등의 세부사항을 정하기 위하여 임금협약을 따로 체결한다’¹¹⁾고 규정하고 있지만, 개별노사간에는 임금교섭을 따로 행하지 않고 뒤에서 살펴 볼 공무원노조협의회차원에서 행정자치부와와의 비공식적인 접촉을 통해 노조측의 요구를 건의하는 수준에서 이루어지고 있다. 행정자치부는 정부의 예산이 국회에서 통과되고 나면, 예산항목중 공무원의 인건비 범위내에서 노조측의 건의를 일부 반영하여 매년 공무원보수규정의 개정을 통해 임금을 결정하고 있는 것이다.

단체협약은 노동조합대표와 해당부처의 장 (철도노조의 경우 철도청장, 체신노조는 정보통신부장관, 국립의료원노조는 보건복지부장관)의 서명으로 매2년마다 갱신되고 있지만, 노사간의 일상적인 현안은 단체교섭보다는 1년에 2회씩 정기적으로 개최되는 노사협의를 통해 논의되고 있다. (아래 최근의 체신노사협의회 협정서 참조) 이러한 노사협의회는 위원은 노사 각 10명 내외인데, 노조측은 위원장의 지명에 의해 집행간부 및 지방본부장급으로 구성되며 정부측은 해당부서 실무담당자 중에서 장관이 위촉하는 자들로 구성되고 있다. 체신노조의 경우 중앙단위의 노사협의회 이외에도 지방체신청단위로 지방노사협의회를 두고 지부단위에는 고충처리협의회를 두고 있는데, 이러한 각급의 노사협의회에서는 회의록 형태의 협정서가 체결되며 합의된 사항에 대해서는 단체협약에 준하는 효력을 갖는다고 하고 있다.

11) 전국체신노동조합 단체협약서 제 53조(임금협약)

<표 3-2> 제73차 정기 체신노사협의회 협정서 (1999. 12. 9.) - 발췌

안 건	협 의 결 과
○ 제도개선에 관한 사항 1. 합리적인 계급분포를 위한 상위계급 확보 2. 직종별 업무난이도에 따른 계급배정비율 형평성 유지 3. 근속승진 소요년수 단축 및 6급까지 확대 실시 4. 기능직 10급 전면폐지	○ 관계부처와 추진중, 최대한 노력 ○ 합의 ○ 관계부처 건의 ○ 관계부처 건의
○ 임금에 관한 사항 9. 자녀학비 보조수당 지급대상 대학생 까지 확대 지급 10. 당직비 인상	○ 관계부처 건의 ○ 합의
○ 근로조건에 관한 사항 11. 배달우편물 중간수도 대책 강구 12. 집배광역화시 안전사고 대책 및 작업환경 개선후 실시	○ 위탁운송방안 적극 추진 ○ 합의
○ 복리후생, 장비, 의화류에 관한 사항 14. 정보통신부 수련원 이용기회 확대 15. 우편장비(우편차량, 자동이륜차) 유지비 현실화	○ 검토 시행 ○ 예산범위내 적극 조치
○ 이행추구사항 2. 각종 목표사업 개인할당 지양 (제71차 정기 체신노사협의회 합의)	

2) 공무원직장협의회

한편, 일반직 공무원 노동조합의 전면적 도입에 앞서서 결성이 허용된 공무원직장협의회(공직협)는 아직은 초기단계여서 운영실태

가 미처 정립되어 있지 않은 상태이고, 각 소속기관의 성격에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다. 공무원직장협의회법 및 그 시행령에 따르면 협의회와 기관장은 매년 2회의 정기적인 협의를 통해 근무환경 개선, 업무능률향상, 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항, 기타 기관의 발전에 관한 사항을 협의하고, 이를 위해 협의회에 9명 이내의 협의위원을 두도록 규정하고 있다.

<표 3-3> 직장협의회와 노동조합의 비교

구분	직장협의회	노동조합
목적	-공무원의 근무환경 개선 -업무능률향상, 고충처리	-근로조건유지개선 -근로자의 경제적 사회적 지위 향상
협의(교섭)사항	-당해기관 고유의 근무환경개선에 관한 사항 -업무능률 향상에 관한 사항 -소속공무원의 고충에 관한 사항 -기타 기관의 발전에 관한 사항	-임금, 근로시간, 후생, 해고, 기타 대우 등 근로조건 전반에 대해 노사간 단체교섭 및 단체협약 체결
합의사항 불이행시 강제여부	-합의사항을 이행하지 않을 경우 강제할 수 없음	-노사간 단체교섭을 통해 체결된 단체협약은 법률과 같은 효력 -1천만원 이하의 벌금형 -노동위원회에 해석요청 및 이행방법에 관한 견해제시 요청 권한

출처 : 하재룡, 공무원노사관계의 발전방향, 한국정책학회 2000년도 하계 학술대회 (2000. 6. 16.) 주제발표 논문.

공직협 결성 첫해인 99년의 경우, 협의회결성을 주도한 공무원들 가입이 금지된 업무를 보하거나 아예 다른 곳으로 진출발령을 내리

는 등 설립자체에 대한 탄압에서부터, 농림부와 같이 기관장의 거부로 협의자체가 이루어지지 않거나 산업자원부의 경우처럼 협의가 이루어졌지만 기관장이 협의서에 서명을 하지 않는 등 다양한 사례들이 나타나고 있다. 그런 가운데 일부 협의회는 별도의 사무실을 확보하기도 하고, 대구광역시의 경우에는 협의회에서 제시한 11개 안건가운데 법률적 검토를 요하는 한가지 안건을 제외한 나머지 10개의 안건을 기관장이 수용하였을 뿐 아니라, 협의대상이 아닌 사항에 대해서는 별도의 건의사항으로 제출하는 등 나름대로 활발한 활동을 전개하고 있는 곳도 없지 않다. 뿐만 아니라, 전국단위나 지역별 연합회의 설립을 금하고 있는 제약에도 불구하고, 99년 6월부터 전국 공무원직장협의회 대표들이 모임을 갖고 정보교류 및 공직협의 향후 발전방향 등을 논의해 오던 중 금년 2월부터는 이를 정례화하여 ‘공무원직장협의회 발전연구회’를 발족하여 연대의 수준을 높여나가고 있는 등 어려운 여건이지만 공직협의 발전을 위해 나름대로의 노력을 경주하고 있다.

그러나 공무원직장협의회는 어디까지나 그 성격이 노동조합이 아니라 민간기업에서의 노사협의회와 유사하기 때문에 앞의 표에서 보듯이 단체교섭은 이루어지지 않고 있으며, 현행 법령에 의한 협의의 대상이 지나치게 제한적이어서 소속 공무원들의 처우 및 근로조건 개선에 별반 효과가 없다는 지적이 많이 제기되고 있어서 노동조합의 전면적 도입과 함께 노동3권의 완전한 보장이 절실히 요구되고 있다.¹²⁾

12) 지난 3월 18일 사법연수원에서 개최된 제8차 전국공무원직장협의회 간담회에서는 토론회에 참석했던 대부분의 대표자들이 현행의 불합리한 직장협의회제도의 개선과 조직확대가 시급하지만, 일반직 공무원들의 처우개선과 공직사회의 개혁을 보다 힘있게 추진해나가기 위해서는 공무원노동조합의 도입이 가장 중

다. 교원의 단체교섭

1960년 4.19 직후에 결성된 한국교원노동조합연맹이 이듬해의 군사쿠데타에 의해 강제로 해산된 이후 약35년 동안 교원들은 교육공무원법과 사립학교법에 의해 노동3권이 부정되어 왔다. 그러나 1987년의 노동자대투쟁을 경과하면서 교사들은 교육의 민주화와 자주성을 기치로 전국교사협의회를 조직하였고, 이어 1989년에는 전국교직원노동조합(전교조)을 결성하였다. 이후 전교조는 범의노조로서 활동하면서 1,500명이 넘는 교사들이 해직당하는 등 많은 탄압을 받아 오다가, 98년 2월에 체결된 노사정합의에 의한 관련법의 개정으로 99년 7월 1일 부터 합법화되기에 이르렀다. 교원노조가 합법화되는 과정에서 민주노총 소속의 전교조와는 별도로 한국노총 소속의 한국교원노동조합(한교조)이 설립되면서 이원화된 교원조직은 99년 7월 16일 공동으로 단체교섭 요구서를 제출하면서 단체협약 체결을 위한 공동교섭을 시작하였다.

전교조와 한교조는 공무원신분인 공립학교 교사들을 대표하여 12명의 공동교섭단을 구성하여 교육부측과 6차에 걸친 예비교섭을 가진데 이어 9월 8일에 교육부장관이 참석하는 제 1차 본교섭을 가졌다. 이후 11월 말까지 7차례에 걸쳐 교섭소위원회를 개최하였지만 노조측이 제시한 208개 조항의 요구안 중에서 교육부는 불과 75개 조항만을 교섭의제로 인정하는 등 난항을 겪는 가운데,¹³⁾ 교육부는

요한 과제라고 강조하였다.

13) 교육부는 본교섭에서 다룰 수 있는 의제로서 현행 ‘교원의 노동조합설립 및 운영등에 관한 법률’ 제6조 제①항의 “임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항”을 축소 해석해 교원의 경제적 지위에 국한된 사항만 다룬다는 입장이다.(교육부 복지 81811-94호 공문, 1999.10.8.)

노조측의 수차에 걸친 본교섭 요구에 응하지 않음으로써 교섭자체가 교착상태에 빠지게 되었다. 양 교원노조와 교육부 사이의 단체교섭이 이처럼 지지부진을 면치 못하고 있는 중에, 교육부는 노동조합이 아닌 기존의 한국교원단체총연합회(한국교총)을 상대로 한 교섭 및 협의를 통해 교원의 보수, 여비지급기준 등을 논의함으로써, 노동조합 고유의 교섭권한을 침해한다는 비난을 받기도 하였다.

한동안 중단되었던 교원노조의 단체교섭은 해를 넘겨 지난 3월 27일에 본교섭이 재개된 이후로 몇차례의 교섭소위원회가 개최되었다. 재개된 교섭에서 노조측은 지난해의 요구안을 대폭 축소하여 총 157개조의 수정요구안을 제시하였으며, 1차 요구안에서 기본급 대비 10.2%인상과 함께 각 수당별 인상을 별도로 요구했던 것과 달리 총액대비 15.2%의 인상을 요구하였다.¹⁴⁾ 그러나 이에 대해 교육부는 정책부문을 교섭의제에서 제외할 것을 주장하고, 교섭의제 선정을 위한 협의와는 별도로 기합의된 75개의 의제에 대해서는 심의를 진행하자는 교원노조의 주장을 거부하고 모든 의제를 확정해야만 심의에 들어가겠다고 하는 등 교섭의제를 둘러싸고 노사간에 지리한 공방전이 계속되었다. 결국 양노조가 성실교섭을 촉구하는 삭발과 농성에 돌입하고 전국적인 집회를 개최하는 등 실력행사에 돌입한 가운데 6월 10일에 개최된 제4차 본교섭에서 단체협약을 체결함으로써 장장 1년여에 걸친 교원노조 최초의 단체교섭이 마무리될 수 있었다. 교육부와 교원노조간에 최초로 체결된 유효기간 1년인 단체협약 중 보수와 관련된 주요 내용은 다음과 같다.

14) 이밖에도 ①주당 수업시수 법제화 ②교장선출 보직제 ③유치원·초·중등 교원 수당차별 철폐 ④복직교사 원상회복 ⑤주5일제 수업 실시 ⑥교육환경개선과 교육재정 GNP 6%확보 등을 요구하였다.

- △ 생애수요를 반영하는 생활급 보수체계 도입 등 교원보수체계 개편안 마련(제9조)
- △ 기말수당 일부 본봉편입 추진(제10조), 초등 및 중등교원의 보수차이 해소(제11조)
- △ 보직교사수당 및 담임수당을 각각 6만원, 8만원으로 인상(제12조)
- △ 표준수업시수 설정(초등 22시간, 중학교 20시간, 고등학교 18시간) 및 초과수업수당 신설 추진(제13조)
- △ 양호교사의 보건활동수당 월3만원 신설(제15조)

한편, 사립학교에 재직중인 교사의 경우 각 학교의 재단이사회가 사용자임에도 불구하고, 교원노조법에 의해 국공립학교와 마찬가지로 개별학교 단위의 노조 설립이 허용되지 않고 있다. 때문에 양교원노동조합은 사립학교 재단법인들의 전국조직인 사학재단을 상대로 중앙교섭을 추진하고 있지만, 사학재단 측에서 사용자단체로서의 권한이 부재하다는 이유로 교섭단 구성을 거부하고 있어 단체교섭이 시작도 안되고 있다. 이에 전교조와 한교조는 2000년 2월 전국단위의 산별노조인 금융노조, 보건의료노조, 대학노조와 함께 ‘산별중앙교섭대책위원회’를 구성하고 산별중앙교섭의 법제화를 적극 추진하고 있다.

라. 비공무원의 단체교섭

지방자치단체에서 직영하고 있는 환경미화원의 경우, 정부기관내에서 특이한 교섭형태를 보이고 있다. 일부 민간청소업체에 의해 대행되고 있는 지역을 제외하고는 대부분의 지방자치단체에서 환경

미화원들을 직접 고용하여 청소업무가 이루어지고 있지만, 이러한 환경미화원들이 공무원신분을 갖는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체들이 직영하는 환경미화원들의 임금은 이들이 소속된 지방자치단체노동조합의 전국조직과 중앙정부가 교섭당사자로서 매년 임금교섭을 행한 결과를 반영한 ‘환경미화원 인부임 예산편성기준’에 의해 결정되고 있다.

이러한 노정교섭을 위해 매년 7-8월경 각 지방자치단체에 소속된 환경미화원들로 구성된 지방자치단체노동조합들의 연합단체인 전국연합노련 산하 전국지자체노조 대표자회의가 개최되는데, 여기서 노조측의 임금인상요구안을 포함한 교섭방침이 결정된다. 이 회의 결과 연합노련측에서 임금인상 및 처우개선 요구안을 행정자치부에 제출하면서 본격적인 노정교섭이 시작되는데, 노조측 교섭대표와 행정자치부의 담당부서(재정경제과)간에 실무교섭을 거쳐, 11-12월 경에 본교섭이 행해지고 있다.

본교섭은 통상 연합노련 위원장과 부위원장이 노조측 교섭대표로 참석하고, 행정자치부에서는 재정경제과장과 예산계장이 참석하다가 최종 교섭시에는 지방세제국장이 참석하고 있다. 하지만 이러한 노정교섭은 어디까지나 비공식적 교섭으로서 양측대표가 서명하는 별도의 합의서를 만들지는 않지만, 이 자리에서 합의된 임금인상내역이 매년말 행정자치부가 발표하고 있는 익년도의 ‘환경미화원 인부임 예산편성기준’에 그대로 반영되고 있다는 점에서 실질적인 임금교섭의 성격을 띠고 있는 것으로 보여진다.

한편, 중앙단위의 교섭에 의해 전국에 걸쳐 일률적으로 정해지는 임금과는 달리, 단체협약은 각 지방자치단체별 노사간의 교섭에 의해 체결되고 있다. 서울의 경우, 조합원인 환경미화원들이 25개 구청에 분산 소속되어 있는 까닭에 형식적으로는 서울시청노동조합과 서울시가 교섭을 행하고 있지만, 내용적으로는 25개 노조지부와 각

구청이 집단교섭을 하는 형태를 띠고 있다. 즉, 서울시는 각 구청으로부터 교섭권을 위임받으며, 서울시 폐기물관리본부장을 비롯하여 각 구청 청소과장이나 시민생활국장등 8명의 교섭대표단이 구성되고 있다. 노조측 역시 본조인 서울시청노조 위원장이 25명의 지부장 가운데서 8명의 교섭대표단을 임명하고 있는데, 이러한 노사 양측의 교섭대표 모두는 각 구청별로 순번제로 맡고 있는 실정이다. 단체협약의 유효기간은 2년이지만, 노사교섭은 매년 이루어지고 있는데, 교섭타결시까지 평균 2-3회, 기간으로는 약 1-2개월이 소요되고 있다. 최근 행정자치부의 지침으로 불거진 민영화문제가 노사간에 가장 중요한 쟁점이 되고 있다.¹⁵⁾

2. 정부투자 및 출자기관

가. 정부투자기관

정부투자기관이나 출자기관은 공기업의 총자본금 가운데 정부가 납입한 자본비율이 50% 이상인가 아닌가에 의해 나누어진다. 하지만 정부출자기관으로 분류된 공기업 가운데

15) 전국연합노동조합연맹, 99년도 활동보고서, 210-244쪽.

<표 3-4> 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관 현황

(1999. 12. 8.)

부처별	기관수	*투자출자기관	출 자 회 사 (재투자기관)
총 계	93	26	67
재 정 경제부	1	한국조폐공사 【투】	-
	3	한국담배인삼공사	한국인삼공사, 한국연초인삼홍 콩유한공사
문 화 관광부	2	한국관광공사 【투】	경주관광개발공사
	1	대한매일신보사	-
	5	한국방송공사	연합통신, KBS시설관리사업단, KBS영상사업단, KBS아트비전
농림부	1	농어촌진흥공사 【투】	-
	6	농수산물유통공사 【투】	한국냉장, 매일유업 *한국냉장의 자회사 : 노량진수 산시장 *매일유업의 자회사 : 매일뉴질 랜드치즈, 코리아후드서비스
정 보 통신부	11	한국전기통신공사	한국통신과워텔, 한국통신기술, 한국통신진흥, 한국공중전화, PC통신, 해저통신, 한국통신프 리텔(주), 한국통신산업개발, KTAI(미국법인), KTPI(필리핀 법인)
산 업 자원부	7	한국전력공사 【투】	한국전력기술, 한전기공, 한국 원전연료, 한전산업개발, 한전 정보네트웍 *한전정보네트웍의 자회사 : YTN
	3	한국석유공사 【투】	KCCL(영국캐пит 유전개발), KSL(인도네시아 유전개발)
	1	대한석탄공사 【투】	-
	1	대한광업진흥공사 【 투】	-

<표 3-4> 계속

산 업 자원부	1	대한무역투자진흥 공사 【투】	-
	5	한국가스공사	한국가스기술공업, 한국가스엔 지니어링, Korea LNG CO, 한국가스해운
	17	포항종합제철	포스틸, 포스코개발, 신세기통 신, 창원특수강, 포스에너지, 포스콘, 포철로재, 포스테이터, 포철산기, 포스에 이씨, 포스코홀스, 포항장재공 업, 포항도금강관, 포스코경영 연구소, 승광, 포스텍기술투자
	4	한국지역난방공사	한국지역난방기술, 안산도시개 발, 중국진황도동화열전유한공 사
	3	한국중공업	한중DCM, 연합기계할부금융
	1	대한송유관공사	
	1	한국종합화학	-
건 설 교통부	6	대한주택공사 【투】	(주)한양, 한양목재, 한양공영, 한국건설자원공영, 뉴하우징
	2	한국수자원공사 【투】	한국수자원기술공단
	4	한국도로공사 【투】	고속도로관리공단, 한국건설관 리공사, 고속도로정보통신공단
	2	한국토지공사 【투】	한국토지신탁
	2	한국감정원	한국부동산신탁
	2	대한주택보증(주)	대한토지신탁
	1	인천국제공항공사	-

주 1) 【투】 는 정부투자기관, 기타는 정부출자기관

출처 : 기획예산처 인터넷 홈페이지(<http://www.mpb.go.kr>)

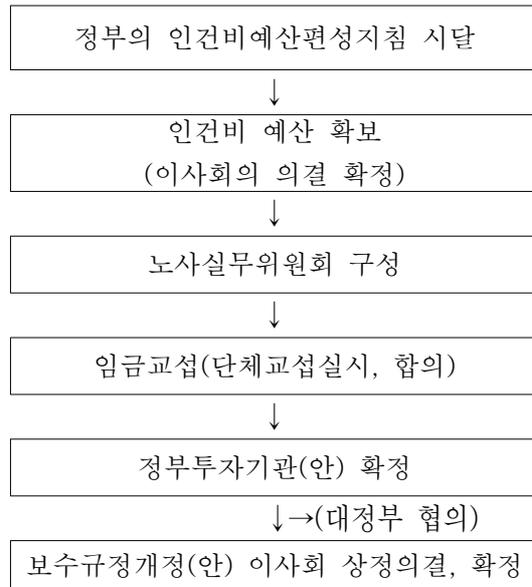
데 상당수는 다른 공기업을 통해서 정부가 간접적으로 출자하고 있기 때문에, 실제의 단체교섭이나 임금결정과정은 정부투자기관관리기본법을 통해 정부가 직·간접적으로 영향력을 행사하는 정부투자기관과 별반 다르지 않다. 16)

먼저 정부투자기관의 경우 정부투자기관관리기본법에 근거한 ‘정부투자기관 예산편성지침’을 통해 임금인상 가이드라인을 설정하고 있는데, 대통령이 임명권을 행사하고 있는 기관장이 이러한 예산지침을 위반하기란 불가능하다는 점에 비추어 거의 절대적인 구속력을 지니고 있다. 이 때문에 정부투자기관의 임금교섭은 예산지침으로 명시된 정부의 가이드라인 범위내에서 배정된 예산의 세목별 배분과정에 지나지 않게 되는 것이다. 17)

16) 담배인삼공사를 예로 들면, 99년말 현재 재정경제부를 통한 정부의 납입자본금 비율이 14% 밖에 되지 않아서 정부출자기관으로 분류되고 있지만, 국책은행인 중소기업은행 32%, 수출입은행 11%, 산업은행 8%, 그리고 여타 공기업의 출자지분을 모두 합하면 실질적인 정부의 지분이 약 80%에 이르는 명실상부한 정부투자기관인 셈이다.

17) 기획예산처가 시달한 ‘2000년도 정부투자기관 예산편성지침’(‘99.11.5)에 의하면, ①인건비는 정원감축분을 제외한 총인건비의 5.5%이내에서 증액하며, 총인건비의 3%수준을 일반예비비에 편성하여 경영혁신 추진실적 평가결과등에 따라 인건비로 전용할 수 있도록 하고 ②구체적인 증액방법은 투자기관이 자율 결정하되, 기획예산위원회의 공공기관퇴직금 개선방안(‘98.12.29.)에 따라 퇴직금제도를 개선하지 않은 기관은 퇴직금산정에 영향을 주지 않도록 증액분을 일시 복리후생비 등으로 편성 ③임원등 부서장에 대한 경영계약제, 2급 이상 및 계약직 직원에 대한 연봉제를 실시하고, 기관 특성에 따라 일반직원에 대하여도 연봉제를 확대 실시 ④기본상여금은 월 기본급의 300%를 계상하고, 경영실적 평가결과에 따라 차등지급되는 인센티브상여금은 월 기본급의

<그림 3-1> 정부투자기관의 임금결정 시스템



출처 : 노사관계개혁위원회, 공공부문 임금결정/공익사업의 분쟁조정, 1996.7.

대표적인 정부투자기관인 한국전력노조의 단체교섭은 대체로 3 단계에 걸쳐서 행해지고 있다. 우선 노사양측의 주장을 서로 확인하고 쟁점을 도출하는 실무교섭과정으로 주로 노사양측 실무자간의 비공개적인 접촉을 통해 이루어진다. 다음 단계는 본격적인 교섭을 통해 실무교섭결과를 확인하고 미합의된 쟁점사항을 재조정하는 단계로서, 노사양측 대표자를 제외한 8명의 교섭위원들이 참석하고

50%로 편성 ⑤결혼기념 휴가, 체력단련 휴가 등 과도한 유급휴가제도를 폐지하고, 주택대출금, 학자금, 경조사비, 개인연금, 사원임대주택 등 복리후생비 성격의 예산 폐지축소 등, 그 내용이 노사간의 교섭으로 정해야 할 사항까지 구체적으로 규정하고 있어, 단체교섭권에 대한 심각한 침해가 이루어지고 있다.

있다. 실무교섭에서 합의를 이루지 못한 쟁점들은 회사측의 입장보다는 정부측의 눈치를 보아야하는 사항들이 대부분인데, 대개는 본교섭 과정에서 정리가 된다. 마지막은 단체협약의 체결단계로 본교섭에서 정리된 협약안을 가지고 노사 양측 체결권자가 협약서에 서명함으로써 교섭은 종료된다. 그렇지만 협약 체결 즉시 협약내용이 실행되는 것은 아니다. 비록 단체협약의 규범력으로 보아 법률적인 효력이 없는 것은 아니나, 정부투자기관의 예산 및 조직 권한이 실질적인 통제기구인 이사회에 있기 때문에 노사간에 체결한 단체협약 내용이라도 이사회를 통과하지 못하면 실행이 곤란하다.

임금교섭은 매년 4-6월경 노사양측이 서로의 임금인상안을 가지고 협상을 시작하지만, 대개의 경우 이미 예산에 의해 짜여진 임금 가이드라인에 의해 형식적인 수준에서 타결이 된다. 실제로는 각종 수당의 조정이나 인상을 포함하는 보충협약을 통해 추가적인 임금 인상 효과를 얻는 경우가 많기 때문에 이러한 보충협약이 임금교섭의 주된 내용이 되고 있다. 일례로 A공사의 경우 99년도 임금교섭을 하면서 정부내 관련부서에 보고되는 공식적인 임금협약서 이외에 별도의 비공식적인 임금보충협약을 체결하고 있다. 아래의 비교표에서도 확인되듯이 이러한 보충협약의 내용은 본협약과는 상당한 차이가 나고 있다.

<표 3-5> A 공사의 99년도 임금협약 체결내역

항 목	임 금 협 약	임금보충협약
임금삭감	1997년 임금에서 8.6% 삭감	삭감된 임금 중 일부수당을 기본급화
퇴직금 제도	누진율 폐지	개인연금 추가지원으로 보전, 중간정산 실시
대학생자녀 학자금	종래의 무상지원에서 용자로 변경	-
경조사비	지급되는 재원을 종래의 예산에서 기금으로 변경	-
체력단련 휴가	폐지(연월차휴가 사용)	연월차휴가 사용에 따른 인건비는 제수당으로 활용
연봉제	1급사원 실시	매년 임금인상률 수준으로 인상

이렇게 임금교섭이 완료되면 각 기관은 교섭결과에 따라 보수규정 개정안을 마련하여 이사회에 검토, 의결을 거쳐서 시행된다. 이 과정에서 보충협약도 함께 검토되는데, 단체협약과 마찬가지로 보충협약의 내용이 이사회에서 부결되거나 사용자측이 합의사항을 성실히 이행하지 않음으로써, 이미 타결된 내용을 가지고 또다시 노사간의 분쟁이 재연되는 경우도 있다.¹⁸⁾

한편, 예산편성기간 동안 노동조합은 임금인상효과를 가져올 수 있는 예산항목의 편성을 노사협의회나 기타 경로를 통해서 해당기관에 요구하기도 하지만 법적인 강제력이 없어 실효성은 그다지 크

18) 기획예산처가 시달한 2000년도 정부투자기관 예산편성 지침에는 노사간의 이면계약등을 통한 편법적인 임금인상을 막기 위해 ‘인건비, 급여성 복리후생비, 경상경비의 증액전용은 이사회 의결을 거치고, 명칭여하를 막론하고 급여성 경비는 인건비 및 복리후생비의 비목에서 지급할 수 없도록’ 규정하고 있다.

지 않다. 일부 기관에서는 노사협의회가 수시로 개최되어 단체교섭이나 임금교섭의 보조수단으로서 운영되는데, 노조전임자수의 조정, 명예퇴직자 선정기준 및 보상, 승격 및 승급제도, 학자금이나 주택자금 등 단체교섭사항도 다루지고 있다.¹⁹⁾ 특히 98년 이후로 민영화와 구조조정 문제가 이들 정부투자기관 노사간에 주된 쟁점이 되면서, 노사협의를 통해 노사간의 입장차이를 조율하고 실질적인 합의를 모색해나가는 장으로 활용되는 사례가 많을 것으로 보인다.

나. 정부출자기관

정부출자기관은 정부지분이 50%미만이기 때문에 정부투자기관관리기본법의 적용을 받지 않지만 설립법이나 사업법에 근거하여 주무장관의 통제를 받으며 국정감사나 감사원 감사 등 외부기관의 감독도 받고 있어서 정부의 감독이나 통제로부터 완전히 자유롭지는 않다. 아울러 노사간에 합의된 사항에 대해서도 이사회 의결과 같은 특별한 승인절차는 없지만, 감사원의 특별감사등을 통해 정부가 노사교섭 결과를 통제하므로 정부투자기관과 마찬가지로 자율적인 교섭이 이루어지지 않는 실정이다.²⁰⁾

19) 전국전력노동조합, 98년도 사업보고서, 1999, 633-641쪽.

20) 감사원은 정부투자기관이나 출자기관에 대한 감사를 행할 시 예산지침을 벗어난 이면합의를 문제시하는 경우가 많은데, 이와 관련하여 한국노총은 지난 6월 16일에 발표한 '작금의 감사원 정부산하기관 특별감사는 명백한 노동기본권 침해다'라는 제하의 성명서에서 공공부문에 대한 감사원의 감사가 노동관계법이 보장한 노사자율로 마련된 단체협상 결과에 대한 것이 아니라 경영의 비효율성을 제고하는데 역점을 둘 것을 촉구한 바 있다.

하지만 정부출자기관의 단체교섭은 개별 기관별로 노동조합의 성향이나 역량에 따라 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 일례로 H중공업(정부지분 약 40%) 노동조합은 정부의 예산지침과는 상관없이 임금인상교섭을 전개하므로써 지난해의 경우 평균 4만4천원의 임금인상을 확보하였다. 이에 반해, H공사(정부지분 약27%)의 경우에는 단체협약서에 ‘공사는 예산편성시 임금 및 복리후생에 관한 사항에 대하여는 사전에 조합과 협의한다’고 명시하고 있지만, 임금교섭시 정부의 예산지침 범위내에서 인상률이나 방법을 논의하다 보니 지난해의 임금이 예산지침대로 평균 4.5% 삭감되었던 것이다. 이같은 차이는 노조측의 교섭준비 및 마무리과정에서도 나타나고 있는데, 어떤 노동조합은 노조측 교섭위원을 대의원대회를 통해 선출하고 교섭위원전원이 임금협정이나 단체협약에 서명하며, 교섭결과에 대해서도 조합원총회에서 인준을 거쳐 확정하는가 하면, 또 다른 노동조합은 위원장이 교섭위원을 임명하여 함께 교섭을 하지만 임금협정이나 단체협약은 위원장만의 서명으로 별도의 인준절차 없이 종결하고 있다. 대부분의 정부투자기관에서는 편법적 임금인상을 위한 이면계약이 보편화되어 있지만, 출자기관의 경우에는 개별 기관이나 노동조합의 특성에 따라 이를 활용하거나, 아예 이면합의 자체를 하지 않는 곳도 있다.

<표 3-6> 정부투자기관 및 출자기관 노동조합의 단체협약 및 임금협약 체결현황

노조명	단체협약	임금협약	소속 연맹
한국조폐공사	`97.10.8 ~ `99.10.7(2년)	`97.1.1 ~ (갱신까지)	
한국전력공사	`98.2.26 ~ 2000.2.25 (2년)	`98.12.16 ~ `99.12.15	한국 노총
대한석탄공사	`98.7.1 ~ `99.6.30(1년)	`98.10.1 ~ (갱신까지)	
대한광업진흥공사	`98.12.1 ~ 2000.11.30 (2년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	정투 노련
한국석유공사	`98.5.9 ~ `99.5.8(2년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	“
대한무역투자진흥 공사	`98.10.29 ~ `99.10.28 (1년)	`99.1.1 ~ `99.12.31	“
한국도로공사	`98.10.29 ~ `99.10.28 (1년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	공공건 설노련
대한주택공사	`99.1.1 ~ `99.12.31(1년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	정투 노련
한국수자원공사	`98.8.26 ~ 2000.8.25 (2년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	“
한국토지공사	`98.1.1 ~ `99.12.31(2년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	“
농어촌진흥공사	`97.7.1 ~ `99.6.30(2년)	`99.1.1 ~ `99.12.31	공공 연맹
농수산물유통공사	`98.7.1 ~ `99.6.30(1년)	`99.1.1 ~ `99.12.31	정투 노련
한국관광공사	`99.2.12 ~ 2001.2.11 (2년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	“
한국전기통신공사	`99.5.22 ~ 2001.5.21 (2년)	`99.1.1 ~ `99.12.31	공공 연맹
한국담배인삼공사	`98.11.17 ~ 2000.11.16 (2년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	한국 노총
한국가스공사	`98.9.4 ~ 2000.9.3(2년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	정투 노련

노조명	단체협약	임금협약	소속 연맹
대한송유관공사	`98.4.24 ~ 2000.4.23 (2년)	`99.1.1 ~ `99.12.31	공공 연맹
한국지역난방공사	`98.11.30 ~ 2000.11.29 (2년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	“
한국감정원	`96.12.1 ~ `98.11.30(2년)	`98.1.1 ~ `98.12.31	
인천국제공항공사	`99.4.9 ~ 2000.4.8(1년)	`99.4.9 ~ 2000.4.8	

출처 : 정부투자기관노동조합연맹, 제12차 중앙위원회 회의자료, 1999

3. 재투자기관 및 지방공기업

가. 재투자기관

주로 정부투자기관의 출자회사로 구성되는 재투자기관의 경우, 정부투자기관관리기본법이 적용되지 않고 상법에 의해 관리되기 때문에 정부의 경영실적평가 대상에서 제외되어 모(母)기업의 통제만 받는다. 하지만 정부가 간접적으로 자본출자를 하는 것을 근거로 재투자기관의 회계가 감사원의 감사대상이 되고 있는 만큼 그 운영이 정부의 간섭이나 영향력으로 부터 완전히 자유로울 수가 없다. 더우기 정부는 정부투자기관이 조직확장의 편법으로 출자회사를 설립하는 것을 억제하고 기존 출자회사의 관리에 있어서 기본방향이나 효율성 제고를 위해 ‘정부투자기관의 출자회사 설립 및 관리지침’을 제정하여 이들 출자회사의 사업계획수립에 간여하고 경영에 대한 감독을 실시하고 있다 (박영범, 이상덕, 1990, 105쪽). 그렇기

때문에 재투자기관의 단체교섭은 형식적으로는 노사간에 자율적으로 이루어지는 것처럼 보이지만, 그 이면에는 모기업은 물론이고 정부로부터도 직간접적인 간섭을 받을 수밖에 없는 구조이다.

우선 대부분의 재투자기관이 100% 정부투자기관 출자금으로 설립되었고, 사장의 임명권을 모기업 사장이 행사하는 등 인사권을 장악하고 있기 때문에 모기업인 정부투자기관의 방침에 어긋나는 단체협약을 체결하기란 사실상 어렵게 되어 있다. 더우기 인건비를 포함한 재투자기관의 운영비 역시 모기업에서 배정하는 예산에 의존하는 조건에서, 모기업은 자신들이 정부로부터 받는 예산지침에 의한 임금인상 가이드라인을 이들 재투자기관에도 그대로 적용하고자 하기 때문에 모기업보다 높은 임금수준이나 근로조건을 확보하기란 사실상 불가능한 실정이다. 이러한 정부와 모기업의 통제로 말미암아 재투자기관에서도 노사간의 이면합의를 통한 임금체계의 개편 등 편법적인 임금인상이 일반화되어 있는데, 더군다나 모기업인 정부투자기관보다는 예산운용의 여유폭이 적기 때문에 이를 둘러싼 노사간의 대립은 더욱 첨예해질 수 있다.

한편, 재투자기관의 운영예산은 정부의 예산지침에 의한 정부투자기관의 예산수립에 근거하여 배정되기 때문에 그 시기가 모기업보다 늦어질 수밖에 없으며, 그로 인해 매년의 임금교섭을 6월 경에 개시, 7-8월 경에 타결하여 당해년도의 1월 1일 부터 소급적용하게 된다. 대개의 임금교섭이 모기업이 정한 예산범위내에서 이루어지지만, 간혹 노사간의 교섭결과에 따라 모기업으로부터 추가예산을 배정받는 사례도 있다.²¹⁾ 일반적으로 노사간에 합의된 사항은 별도의 인준 절차를 거치지 않는지만, 회사측이 교섭결과는 물론이

21) 한국전기통신공사의 자회사인 (주)한국공중전화의 경우, 99년도에 노사간의 임금교섭 결과 모기업으로부터 배정받는 인건비예산을 추후에 증액시켰다.

고 교섭과정에서 중요한 사항에 대해서는 모기업의 승인을 받고 있는 것으로 보인다.

나. 지방공기업

지방공기업 중에서 독립적인 법인격을 갖추고 있는 공거나 공단의 경우에는 지방자치법, 지방공기업법 또는 자치단체의 조례에 근거하여 중앙정부와 지방자치단체의 감독을 받게 되는데 반해, 법인격이 없는 지방공기업은 조직이나 인사에 있어서 독립성을 누리지 못하고 지방행정조직의 일부로 운영된다. 대개의 지방공기업은 후자처럼 지방정부가 자신의 행정조직의 일부로 설립해서 직영하였으나, 지방자치제도의 도입 및 정부의 기능축소와 맞물려 독립적인 법인체로 바꾸고 있는 추세이다. 대부분의 경우 지방자치단체의 자체예산이나 중앙정부의 지원으로 설립되지만,²²⁾ 향후 운영비의 대부분은 자체수입으로 충당해나가게 된다. 그러나 형식적으로는 독립된 법인체임에도 불구하고 사장의 인사권을 지방자치단체장이 행사하고 있으며, 예산편성지침이나 이사회를 통해 기업내의 주요 의사결정과정에 중앙정부와 지방자치단체가 영향력을 행사하고 있어서 자율적인 경영이 실종되고 있다.²³⁾

22) 지하철과 같이 대규모 자본이 소요되는 경우에는 설립을 위해 많은 내국채나 외채를 끌어들이므로써 이후 운영과정에 적지 않은 부담으로 작용하고 있다.

23) 지방자치단체의 예산 및 인사권을 갖고 있는 행정자치부는 지방공기업법에 의해 지방공기업에 대해서도 경영지도 및 감독권을 가지면서 매년 ‘지방공기업 예산편성지침’을 시달하고 있다. (지방공기업법 제23조 제③항, 제66조의2)

이러한 점은 임금이나 단체교섭 시 중앙정부나 지방자치단체가 정한 인건비예산 범위내에서 논의가 진행되고, 결정과정에서도 경영진이 결정권을 갖지 못하고 유관 지방자치단체의 사전 승인을 거쳐야만 합의가 이루어지는 데서도 확인된다. 몇년전 까지만 하더라도 지방공기업법에서 지방공사나 공단의 임직원급여 및 퇴직수당 지급기준을 개정할 시 관할 지방자치단체의 사전승인을 받도록 하였었는데, 96년말의 법개정으로 이같은 제도가 폐지된 이후에도 직원들의 급여인상 시 여전히 지방자치단체의 눈치를 보고 있는 것이다. 또한, 행정자치부가 매년 시달하는 ‘지방공기업 예산편성지침’은 지방공기업의 구조조정이나 부서운영비편성 등 경영사항은 물론이고 임금총액이나 복리후생적 임금의 삭감 등 노사간의 교섭사항까지도 규정하고 있어 자율적인 단체교섭에 심각한 장애요인이 되고 있는 것이다.

사정이 이렇다 보니 대부분의 지방공기업 노동조합은 해당기업의 경영진보다는 유관 지방자치단체장을 상대로 한 직접적인 단체교섭을 요구하거나 추진하고 있지만, 파업으로 인해 시민생활에 큰 불편이 야기되는 등 특별한 경우에만 노사간의 중재역할을 행하는 것을 제외하고는 지방자치단체가 직접 교섭당사자로 나서지는 않고 있다. 이를 극복하기 위해 지방공기업 노동조합들은 여타 공공부문 노동조합들과의 연대활동을 강화하는 한편, 소속 지방자치단체별 또는 유사한 업종별로 협의회를 구성하여 공동교섭을 추진하고 있다.²⁴⁾

24) 일례로서 서울지하철노조, 서울시도시개발공사노조, 강남병원노조, 서울농수산물공사노조 등 서울시산하의 지방공기업들은 92년부터 ‘서울시투자기관노동조합협의회 (서투노협)’을 구성하여 연대활동을 해오면서 서울시와 공동교섭 추진하고 있다.

4. 정부출연·위탁·보조 기관

가. 정부출연기관

정부의 예산출연에 의해 중앙행정기관의 산하기관으로 설립된 정부출연기관은 각종 국책연구기관과 관리공단 형태의 비연구기관으로 나누어지며, 각 기관의 설립근거법령과 민법의 비영리법인에 관한 규정을 근거로 운영되어 왔다.

먼저 정부출연연구기관은 제3공화국 시절 경제개발계획을 뒷받침하기 위하여 66년에 한국과학기술연구원의 설립을 시작으로 70-80년대를 거치면서 그 수가 늘어났다. 그 결과 98년에 기획예산처가 경영혁신에 착수할 당시에는 18개 정부부처에 소속된 총 59개의 연구기관에 18,503명의 인원이 종사하고 있었으며, 출연금 규모가 1조원을 넘고 예산도 연 2조 4천억원에 달했다. 정부는 98년부터 이들 출연연구기관들에 대해 대대적인 경영혁신을 추진하는 한편, 99년에는 ‘정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’을 제정하여 감독기관을 국무총리로 일원화하였다. 즉, 국무총리 산하에 연구분야별로 경제사회연구회, 인문사회연구회, 기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회 등 5개의 연구회를 신설하여 이들 출연연구기관의 제반 운영이나 연구실적 등을 감독하도록 하였다.

<표 3-7> 정부출연연구기관들의 소속연구회별 분포 현황

연구회 명칭 (소속기관수)	소속 연구기관
경제사회연구회 (14)	한국개발연구원, 한국산업연구원, 한국보건사회연구원, 교통개발연구원, 국토연구원, 한국조세연구원, 에너지경제연구원, 한국노동연구원, 한국환경정책평가연구원, 과학기술정책연구원, 대외경제정책연구원, 정보통신정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국농촌경제연구원
인문사회연구회 (9)	통일연구원, 한국형사정책연구원, 한국교육과정평가원, 한국직업능력개발원, 한국법제연구원, 한국여성개발원, 한국청소년개발원, 한국교육개발원
기초기술연구회 (4)	한국과학기술연구원, 한국천문연구원, 기초과학지원연구소, 생명공학연구소
공공기술연구회 (9)	한국항공우주연구소, 한국자원연구소, 한국표준과학연구원, 한국해양연구소, 한국건설기술연구원, 산업기술정보원, 한국에너지기술연구소, 한국철도기술연구원, 연구개발정보센터
산업기술연구회 (7)	한국한의학연구원, 한국식품개발연구원, 한국화학연구소, 한국생산기술연구원, 한국기계연구원, 한국전자통신연구원, 한국전기연구소
기타 정부출연 연구기관 (12)	한국국방연구원, 국방과학연구소, 한국지방행정연구원, 한국정신문화연구원, 한국원자력연구소, 등

출처 : 각 연구회 인터넷 홈페이지

관계법령에 의해 설립된 비연구 출연기관에는 재외동포재단, 한국학술진흥재단, 중소기업진흥공단, 근로복지공단, 한국산업인력공단 등과 같이 대개가 **재단이나 **공단이라는명칭을 갖고 있다. 98년 현재 자회사를 포함한 50개의 비연구출연기관에 2만5천여명의

인원이 종사하고 있으며, 연간 운영예산의 약 20%인 3조4천억원 정도를 정부출연금으로 지원하고 있다.

이러한 정부출연기관의 노동자는 법률상 민간인 신분이고 대개의 경우 공익사업에도 해당되지 않기 때문에 노동3권이 완전히 보장되어 있다. 하지만 정부의 각종 지침과 예산상 제약으로 인해 단체교섭을 비롯한 제반 노사관계는 민간부문과는 매우 상이하다. 무엇보다도 정부출연기관은 그 운영비나 사업비등 기관소요경비의 거의 대부분을 정부출연금에 의존하고 있는데, 이는 각 기관이 주무부처나 소속 연구회에 제출하는 예산요구서를 근거로 책정된 정부의 출연금예산에서 교부되고 있다. 비연구출연기관의 예산요구서는 기획예산처가 제시하는 예산안편성지침의 구속을 받는 주무부처의 승인을 받아야 하며, 연구기관의 경우에는 국무총리가 작성한 예산요구기준에 근거하여 작성, 제출하고 해당 연구회의 승인을 얻어야 하므로, 정부출연기관의 예산편성은 중앙정부의 직접적인 통제하에 이루어지고 있는 것이다.²⁵⁾

뿐만 아니라, 출연연구기관의 경우에는 감독기관인 연구회의 이사회에 차관급 공무원이 당연직 이사로 참여하며,²⁶⁾ 비연구출연기관의 이사회에도 주무부처의 국장급이 당연직 이사로 참여하여 해당기관장의 인사, 예산 및 사업계획 등 제반 운영과 관련된 의사결정을 실질적으로 주도하고 있다. 이밖에도 정부(기획예산처)는 정부

25) 기획예산처는 연구회에 소속된 43개 정부출연연구기관을 대상으로 하는 ‘2000년 출연연구기관 예산편성 방향’(1999.8.20.)이라는 지침을 통해, 각 연구기관의 경영혁신 및 연구실적에 따라서 인건비 및 연구비를 차등 지급하는 방향으로 예산을 편성하겠다는 방침을 밝히고 있다.

26) 정부출연연구기관등의 설립운영 및 육성에 관한 법률 시행령 (대통령령 제16553호, 1999.9.15.) 제15조.

출연·위탁기관의 경영혁신계획 (1998.8.)이나 공공기관 퇴직금제도 개선방안(1998.12.)과 같은 별도의 지침을 통해 인원감축이나 임금제도 변경 등 근로조건에 관련된 사항까지도 매우 구체적으로 제시함으로써 노사간의 자율적인 단체교섭의 범위를 실질적으로 제한하고 있다.²⁷⁾

정부출연기관의 임금교섭 시기는 항상 전년도 국회에서 예산이 확정된 이후에 이루어지는데, 각 기관은 정부의 출연금예산을 근거로 노조측과 교섭을 하게 된다. 여기에다 정부가 출연기관의 예산편성지침을 통해 임금인상 가이드라인을 책정하고 있어 노사간의 자율적인 임금교섭을 저해하고 있다. 앞서 살펴본 대로 일종의 정부기관이라 할 수 있는 출연기관의 성격에 비추어 볼 때, 개별기관의 경영진이 예산운용에 있어서 자율적인 재량권을 행사하기란 거의 불가능하므로 임금교섭의 결과는 대부분 정부지침대로 결정될 수밖에 없다.

그 때문에 이들 출연기관에서도 정부투자기관과 마찬가지로 노사간의 이면계약이나 편법적인 예산전용 등 비공식적인 방식을 통한 임금인상 및 근로조건 개선이 관행화되어 있다. 일례로 지난 98년말에 기획예산위원회(현재의 기획예산처)가 시달한 공공기관 퇴직금제도 개선방안에 따라 정부출연 및 위탁기관에서도 기존의 퇴직금누진제의 폐지가 추진되었는데, 99년말까지 퇴직금누진제가 폐지된 73개 기관들의 대부분은 이에 대한 반대급부로서 기획예산처가 제시한 종전퇴직금 채무확정 및 퇴직금채무의 임금변동을 적용, 퇴직금포함 임금항목의 근로기준법상의 평균임금 적용이라는 방침을 그대로 따른 경우는 거의 없었다.²⁸⁾

27) 김상호, 공공부문의 단체교섭에 관한 연구, 1999, 37-42쪽.

28) 그 대신, 기존 퇴직금의 중간정산 및 향후 손실분에 대한 보상이 행해졌는데, 그 보상책으로는 상여금 등의 임금인상, 개인연금

나. 업무위탁 및 보조기관

국가적으로는 필요하나 정부가 직접 수행하기 보다는 민간에서 수행하는 것이 바람직한 공공적 업무들을 통상 민간기간이나 단체들에 위탁하여 수행되어 왔는데, 여기에는 정부로부터 직접적인 예산지원은 거의 받지 않고 관계법령에 근거하여 회비, 수수료, 부담금 등을 징수하거나 특수 목적사업을 영위하여 기관운영수입을 조성하는 업무위탁기관과 ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’ 또는 관련 법령에 따라 정부보조금이나 공적 기금으로부터 운영비, 사업비 등을 지원 받는 정부보조기관이 있다. 98년 현재 업무위탁기관은 공무원연금관리공단, 한국마사회, 방송위원회, 대한상공회의소 등 68개 기관에 2만8천여명이 종사하고 있으며, 일부 기관에 대해서 총 1천억원 정도의 정부예산이 지원되지만 그 비율은 전체 운영비의 1%에 불과하다. 이에 비해 정부보조기관에는 국방군사연구소, 평화문제연구소 등 15개의 연구기관과 한국자유총연맹, 새마을운동중앙본부, 가족계획협회 등과 같이 다양한 비연구보조기관이 포함되어 있는데, 그 수는 98년 현재 총 27개 부처산하에 210개에 달하며, 정부보조금 규모는 약 2천억원 정도이다.

형식적으로는 엄연히 민간기관(단체)인 이들 업무위탁기관이나 정부보조기관들도 정도의 차이는 있지만 경영진의 임명(승인) 등을 통해 관련 정부부처의 직·간접적인 개입이 이루어지고 있는데, 최근에는 정부에 의해 강도높은 구조조정 및 경영혁신의 대상이 되고 있기도 하다. 즉, 기획예산처는 98년 8월에 ‘정부출연·위탁기관 경영혁신 추진계획’을 발표하고 19개의 기관을 폐지 또는 통폐합하고,

가입, 퇴직수당 지급 등 각 기관의 형편에 따라 다양한 방법이 채택되고 있다.

28건을 민영화하거나 민간에 위탁하며, 전체 133개의 대상기관에 대해 조직축소, 인력감축, 경상비 삭감을 추진해 나가고 있다. 뿐만 아니라, 99년 9월에는 '정부보조기관등 경영혁신 추진계획'을 통해 19개의 보조기관을 포함한 49개 대상기관에 대해서 기관폐지와 민영화등의 경영혁신을 강도 높게 추진해나가는 한편, 인건비와 복리후생비의 조정과 퇴직금제도의 개선을 통해 경상비와 인건비 예산총액을 대폭 삭감토록 하고 있다. 이러한 정부주도의 경영혁신과 주무부서에 의한 일상적인 직·간접적인 개입은 노사간의 단체교섭에도 일정한 영향을 미치고 있다.

먼저, 산업자원부 산하 정부보조기관인 한국생산성본부는 매년 3월경에 임금교섭을 개시하여 4-6월 경에 종결되는 것이 보통인데, 교섭력을 제고하기 위해 공공연맹 (99년 이전에는 공익노련)에 교섭을 위임하여 연맹과의 공동교섭을 추진해 왔다.²⁹⁾ 이러한 임금교섭에서는 경상비의 약 20%정도를 정부보조금에 의존하고 있는 현실을 반영하지 않을 수 없으며, 실제로 정부의 경영혁신지침이 시달된 98년에는 임금인상분을 반납해야 했다.

대표적인 위탁기관이라 할 수 있는 한국마사회는 한국마사회법에 근거하여 무자본 특수비영리 법인으로 설립되어서, 정부의 재정 지원 없이 사업을 통한 수익금으로 제반 경비를 충당할 뿐 아니라 일정 금액을 축산발전기금이나 농어촌복지지원기금으로 사회에 환원하고 있다. 이처럼 수익을 내고 있음에도 불구하고, 정부의 경영혁신지침에 의해 지난해에는 다른 기관들과 마찬가지로 실질임금이 삭감되었다.

이들 두 기관 모두 단체교섭과정에서 임금인상과 관련하여 이면

29) 통상 5-7명으로 구성되는 노조측 교섭대표단에 연맹간부 2명이 포함되어 교섭에 직접 참여하고 있다.

합의를 했던 경험이 있는데, 이는 노사간에 단체교섭을 통해 합의된 사항일지라도 경영진이 정부 주무부처로부터 사전 혹은 사후에 승인을 받고 있는 현실에서 교섭결과에 대한 정부의 제재나 불이익을 피하기 위한 교육지책이었다 할 수 있을 것이다.

5. 공동교섭 추진사례

가. 공무원노조협의회

현직 공무원이라는 신분상의 제약과 정부예산 및 관련 정책에 의해 직접적으로 구속을 받고 있는 현실에서 개별노동조합 단위의 단체교섭활동이 지니는 근본적인 한계를 극복하기 위하여 현존하는 3개의 노동조합은 60년대 후반부터 ‘공무원노조협의회’를 결성하였지만 80년대 중반까지만 해도 가맹 3개 공무원노조간의 상설협의기구의 성격에 지나지 않았다. 그러나 87년 노동자대투쟁 이후 노동운동의 폭발적인 성장과 변화에 힘입어 기존의 공무원노조협의회의 기능을 활성화하여 대정부교섭창구로 활용하기 시작하였다. 이후 매년 7월경에 공노협이 제출하는 ‘공무원처우개선건의서’를 토대로 년중 3-4회에 걸쳐 공노협과 행정자치부와의 협의가 이루어지고 있는데, 공노협에서는 의장과 부의장을 맡고 있는 3개 노동조합의 위원장과 개별노조에서 파견하고 있는 간사장 등이 참석하고, 행정자치부는 장관이나 차관 이외에 인사 및 급여담당 공무원이 참석하고 있다. 물론 이같은 협의가 여전히 비공식적이고 정례화되지도 않았을 뿐 아니라 합의를 도출하는 단체교섭이 아니라 3개 공무원

노조의 공통된 요구를 건의서 형태로 전달하는 초보적인 수준에 불과하지만, 공무원들의 처우개선과 관련하여 나름대로의 역할을 수행하고 있는 것으로 보여진다. 일례로 지난 89년도에는 적극적인 활동을 통해 현업공무원의 임금을 21.5%인상시키기도 하였는데, 이는 그해의 일반직 공무원의 보수인상률 9.7%에 비해 월등히 높은 수준의 인상률이었다. 이밖에도 승진최저년수를 넘긴 기능직 과반수를 1등급 승진시키고 수위, 행정보조원 등 채용된 지 3년이 지난 고용직을 기능직으로 특채시켰으며, 직무수당을 연금산정기준에 포함시키는 등의 성과를 거두기도 하였다 (박영범, 이상덕, 1990).

현재 공무원노조협의회는 매년 행정자치부에 제출하는 ‘공무원처우개선 종합건의서’를 통해 ① 국영기업체 수준의 임금보장, ② 자녀학비보조금 지급범위 확대, ③ 기능직 공무원의 상위등급 확대, ④ 공무원 정년 연장제도 부활, ⑤ 초과근무수당의 현실화, ⑥ 년가보상비산출 및 지급방법 개선, ⑦ 6급이하 공무원들의 노동3권 보장 등을 요구하고 행정자치부 장관이나 재정경제부 또는 기획예산처 장관과의 면담이나 간담회 자리를 마련하여 이의 실현을 위한 대정부활동을 전개하고 있다. 나아가 지금까지 비공식적인 관행으로 이루어지고 있는 노정협의를 상설화하여, 3개의 공무원노동조합과 재정경제부 및 행정자치부가 공동으로 참여하는 ‘공무원 중앙노사협의기구’의 설치를 요구하고 있다.³⁰⁾

나. 정부투자 및 출자기관 노동조합

한국전력공사를 비롯한 18개 정부투자기관노조는 88년 4월에 ‘정

30) 전국체신노조와 전국철도노조의 각 년도 사업보고서

부투자기관노조협의회'를 결성하여 1981년 국보위에 의해 강제로 하향조정된³¹⁾ 퇴직금누진율이나 산정기준을 원상태로 환원시키는 공동투쟁을 전개한 바 있다. 이러한 연대활동의 경험을 토대로 건교부 산하의 4개의 투자기관 노동조합³²⁾의 주도로 97년 5월에 설립된 정부투자기관노동조합연맹 (정투노련)은 설립 이듬해인 98년도 임금교섭에서 정부의 예산편성지침에 의한 임금가이드라인 (4.1% 임금삭감)에 맞서 노련소속 모든 단위노조들로부터 교섭권을 위임받아 정부를 상대로 공동교섭을 시도하였다. 그러나 교섭이 지지부진하게 진행되는 가운데 정부가 공기업 구조조정을 강력히 추진하는 바람에 공동교섭을 마무리하지 못하고 교섭권을 단위노조에 도로 되돌려 주면서 무산되고 말았다.

정투노련은 99년에도 정부의 임금삭감 기도에 맞서 12개 단위노조로 부터 교섭권을 위임받아 임금인상 5%를 요구하면서 공동교섭을 추진하였다. 6월초부터 5차례에 걸쳐 정부측과의 교섭이 이루어졌지만 내실있는 교섭이 이루어지지 못하였고, 노동위원회의 조정 결과도 성실교섭을 권고하는 수준에 그쳤다. 이어 7월부터 속개된 공동교섭도 실무회의만 수차례 열렸을 뿐 진전이 없다가 연말에 가서야 '99년도 인건비 예산은 4.3% 감액하되, 보전책을 강구한다'는 내용의 공동협약을 맺을 수 있었다.³³⁾

처음으로 공동교섭을 성사시켰지만 합의내용이 기대에 미치지

31) 당시 국보위는 정부투자기관의 퇴직금 누진제가 지나치게 과도하다며, 공무원수준으로 삭감토록 경제기획원 등의 관련 정부부처에 지시하였고, 정부의 지시를 받은 각 기관은 노동조합과의 노사협의회를 통해 삭감을 유도하였다.

32) 한국토지공사노조, 한국도로공사노조, 대한주택공사노조, 한국수자원공사노조를 말하는데, 그후 한국도로공사노조는 관련 자회사노조들과 함께 '전국공공건설노동조합연맹'을 별도로 설립하였다.

33) 정부투자기관노동조합연맹, 「'99년도 연맹 임금협상계획」 (1999.11.).

못하자 정투노련은 2000년도 임금교섭은 일단 단위노조별로 진행하되, 공동요구안 (총액임금 12.8% 인상)의 관철을 위해 4월에 교섭을 집중하고 5월 조정신청을 거쳐 5-6월에는 노총과 결합한 총력투쟁을 전개한다는 방침아래 기업별로 임금교섭을 진행해나가고 있다. 또한 낙하산인사 및 연봉제 도입저지, 근무성적 평가제도 합리화, 구조조정 저지, 주40시간 노동제 쟁취 등을 2000년도 단체협약 갱신의 공동목표로 설정해 놓고 있다.³⁴⁾

정투노련과는 별도로, 민주노총산하의 공익노련 등 3개의 공공부문 노동조합연맹이 99년 4월에 통합하면서 설립된 공공운수사회서비스노동조합연맹(공공연맹)은 설립직후부터 공공부문의 실질적인 사용자인 정부와의 직접적인 교섭 등을 요구하며 파업투쟁을 전개하였으나 가시적인 성과를 거두지는 못하였다.³⁵⁾

한편, 83년 정부투자기관관리기본법의 제정으로 인해 한국산업은행, 중소기업은행, 국민은행, 한국주택은행 등 4개의 국책은행도 정부투자기관으로서 예산편성지침이나 경영평가제도에 의해 정부의 사전 및 사후적 통제와 감독을 받게 되었다. 이에 따라 정부는 국책은행에 종사하는 노동자들의 임금에 대해 '84년 동결, '85-'86년 각각 3%인상으로 제한한 데 이어 3저 호황기에 접어든 '87년도에도 호봉습급분을 포함하여 임금인상을 3%이내로 제한하기에 이르렀다. 이에 금융노련은 1987년에 국책은행노동조합협의회와 국책은

34) 정부투자기관노동조합연맹 기관지 「정투노련」 제14호 (2000.3.29.)

35) 이를 위해 공공연맹은 소속 단위노조로 부터 구조조정저지를 위한 대정부교섭권과 99임단투 교섭권을 위임받았는데, 대정부교섭이 무산되자 분과위원회 단위의 공동교섭 혹은 대각선교섭을 통해 전년도(98년)의 임금총액 삭감분(4.1%)의 환원과 주40시간 노동제 등을 목표로 한 임금 및 단체교섭을 추진한 바 있다. 공공운수사회서비스노동조합연맹, 「공공연맹, 99임단투 방침」, 1999.5.

행경영자협의회 간의 공동단체교섭위원회의 부활을 통해 공동임금교섭을 추진하였다. 그러나 공동교섭 첫해인 87년에 공동단체교섭위원회에서 노사간에 합의한 임금인상에 대해 정부가 기존지침을 고수하면서 이를 승인하지 않자 노동조합간부들이 무기한 농성에 돌입하는 등 우여곡절을 겪은 끝에 정부가 제한한 3%를 훨씬 상회하는 임금인상을 쟁취하였던 것이다. 그 후 4개의 국책은행 노사는 공동단체교섭위원회는 임금과 함께 단체협약도 공동으로 체결하는 가 하면, 시중은행들도 공동으로 임금교섭을 행하는 등 금융산업에 있어서 공동교섭은 하나의 관행으로 정착되어 가는 듯 하였다. 그러나 기존 4개의 국책은행 가운데 국민은행과 주택은행이 95-96년을 거치면서 민영화되었고, 97년말에 시작된 경제위기와 구조조정 의 태풍으로 98년도의 임금교섭이 무산되면서 국책은행의 공동교섭은 그 의미를 상실하였다.

더욱이 87년 11월에 정부의 납입자본금이 50%이상이어서 정부투자기관으로 분류되어 온 한국방송공사(KBS)가 언론자유 및 공정정보도 보장을 이유로 정부투자기관관리기본법의 적용대상에서 제외되고 일부 국책은행의 민영화가 추진되자, 전국금융노련과 산하 국책은행노동조합 협의회는 다른 시중은행과의 경쟁을 위한 경영자율화를 주장하며 국책은행들에 대한 동법의 적용제외를 추진한 결과, 97년의 법개정을 통해 금융기관도 정부투자기관관리기본법의 적용대상에서 제외되게 되었다.³⁶⁾

36) 정부투자기관관리기본법 제2조(적용범위) 제②항

다. 정부출연기관노동조합

한편, 정부출연기관은 80년대 중반까지만 해도 노동조합이 거의 없었기 때문에 임금이나 노동조건이 해당 경영진이나 주무부처에 의한 일방적으로 결정되었다. 그러나 87년 노동자대투쟁을 겪으면서 많은 연구기관에 노동조합이 결성되면서 연구 및 근로조건 개선을 위한 활동이 활발하게 전개되었다. 그러자 정부는 정부출연기관 종사자의 신분을 공무원화함으로써 노조활동을 금지시킬 구상을 하기도 하고, 정부출연기관 노사간에 체결된 단체협약의 일부내용을 시정하지 않을 경우 기관장문책, 예산통제, 연구기능조정 등을 통한 강경 대처를 결의하는 등 강경대응으로 일관하였다.³⁷⁾

정부의 이러한 태도에 맞서기 위해 정부출연기관 노동조합들은 ‘연구전문노동조합협의회’를 구성하고 88년말에 산하 10개 노동조합들이 연구의 자율성 보장과 근로조건 개선 등을 요구하며 연대파업을 감행하기도 하였다. 이처럼 활발한 연대활동의 결실로써, 89년 10월에 정부출연연구기관 노동조합들이 주축이 된 전국연구전문노동조합연맹(‘전문노련’)이 설립되었다. 이후 대덕연구단지에 소재한 13개 연구기관노동조합들이 94년 4월 기업별노조를 해산하고 전국과학기술노동조합이라는 전국 최초의 소산별 단일노조를 결성한 데 이어, 97년에 추진한 집단교섭의 결렬로 10일간의 연대파업을 경험한 나머지 15개 정부출연기관노동조합들도 그해 9월에 전국연구전문노동조합이라는 단일조직으로 재편하여 민주노총산하의 공공연맹에 가입함으로써 연대활동의 수준을 한층 높여나갈 수 있는 토대를 마련하였다. 이들 연구기관과는 달리, 대부분의 비연구 출연기관들은 한국노총산하의 공공서비스노동조합연맹에 소속되어 있다.

37) 박영범, 이상덕, 공공부문의 노사관계, 1990, pp.181-187.

현재 대개의 정부출연기관에서 기업별 교섭이 이루어지고 있는 가운데, 이미 소산별로 재편된 전국과기노조나 연구전문노조의 경우에도 아직까지는 본조단위의 본격적인 통일교섭이 행해지지 못하고 대각선교섭이나 공동교섭이 제한적으로 행해지고 있는 실정이다.³⁸⁾ 이러한 현실을 극복하고자 연구전문노조는 연구기관은 연구회 단위로 집단교섭을, 그리고 비연구기관은 별도의 집단교섭을 벌여나감으로써 궁극적으로는 정부를 상대로 한 직접교섭을 추진하고 있다.

라. 기타

위에서 살펴본 바대로 정부투자기관과 정부출연기관 등 같은 유형에 속하는 공공부문 노동조합별로 공동교섭을 추진해 오는 과정에서 이들은 정부의 개입, 지배가 모든 공공부문의 노사관계에 공통되는 요인인 만큼 이에 맞서기 위해서는 보다 큰 틀의 연대조직이 필요하다고 인식하게 되었다. 그리하여 정부투자기관을 비롯한 각종 공기업 노동조합과 정부출연기관 및 위탁기관 노동조합 등 공무원노조를 제외한 모든 공공부문 노동조합 조직이 망라되어서 94년 11월에 ‘공공부문노동조합대표자회의(공노대)’를 결성하기에 이르렀다. 공노대는 ‘임금가이드라인 철폐’, ‘임금결정구조 개선’, ‘공공부문 노동자의 노동3권 완전보장’ 등을 내걸고 대정부투쟁과 직접교섭을 추진하였으나, 공노대 자체가 실질적인 교섭주체가 되지는

38) 연구전문노조의 경우, 연전노조가 교섭주체로서 교섭권 및 체결권을 갖고 있지만 실제로는 지부단위로 이루어지는 교섭에 본조의 교섭대표가 결합하는 방식으로 단체교섭이 행해지고 있으며, 임금이나 단체협약의 체결도 지부단위별로 이루어지고 있다.

못하고 소속 조직들에 대해 공동임금인상요구안을 토대로 한 공동 임투를 지도하는 수준에 머물러야 했다. 이러한 공노대는 96년에 가입노조수만도 65개(조합원 124,934명)에 달하였고, 이외에도 62개 노조(조합원 21,492명)가 참관조직으로 참여하는 등 공공부문노조의 거의 대부분인 127개노조(조합원 146,426명)를 포괄하는 명실상부한 조직체로서 공공부문 노동운동에 있어서 중요한 역할을 하였다.

공노대로 결집하여 연대활동을 전개하였던 많은 공공부문 노동조합들이 97년 이후로 소산별단위의 연맹이나 단위노조로 개편함에 따라 공노대가 소멸되었으나, 여전히 존재하는 예산지침과 경제위기를 빚자한 일방적인 구조조정 정책에 맞서기 위해 98년에 50여개의 노동조합들이 참여하여 ‘정부산하기관노동조합협의회(정산협)’를 결성하여 연대활동을 모색해 왔다.³⁹⁾

지방공기업의 경우, 서울지하철노조를 중심으로 서울시도시개발공사, 강남병원노조, 서울농수산물공사 등이 ‘서울시투자기관 노동조합협의회’를 구성하여 서울시와 공동교섭 추진중이고, 병원노련에 가맹된 29개 지방공사 의료원노조들의 연대기구로서 ‘전국지방공사 의료원노조협의회’가 구성되어 있다. 이밖에도 서울지하철노조, 부산교통공단노조, 전국기관차협의회 등 궤도산업노동자들은 94년 ‘전국지하철 노동조합협의회(전지협)’를 결성하여 연대활동을 하기도 하였다.⁴⁰⁾

39) 최근에는 현재의 정산협을 확대하여 그동안 정산협에 참여하지 않았던 체신, 철도 등 한국노총 소속의 다른 공공부문 노조들도 참여하는 ‘공공부문 노조협의회(공노협)’를 9월 정기국회 이전까지 발족하기로 하고 실무적인 준비를 해나가고 있다. (매일노동뉴스, 제2020호, 2000.6.21.)

40) 전지협은 97년 6월에 ‘전국민주철도지하철노동조합연맹(민철노련)’이라는 공식적인 조직으로 재편되었다가, 99년 4월 공익노련

IV. 외국의 공공부문 단체교섭제도

1. 영국

가. 공공부문의 고용 및 조직 현황

영국에 있어서 공공부문은 중앙정부, 지방공공기관, 그리고 공기업 등 세가지로 분류되는데, 우선 중앙정부는 공무원, 군인 및 국가의료서비스(NHS) 종사원을 고용하고 있고, 지방공공기관은 교육, 사회서비스, 경찰, 소방 등 공공서비스분야로 구성되어 있다. 공기업은 아래 각 분야별 고용인원 변동추이에서도 나타나듯이 80년대 이후 대처정부에 의한 민영화정책으로 인해서 지금은 대부분 민영화가 이루어졌지만 전통적으로 석탄, 항공, 운수, 전기, 가스산업 등을 포괄하고 있었다. 공기업의 민영화와 함께 기존의 정부업무나 공공서비스 분야에 대해서도 지속적인 민영화 혹은 외주화(Out-sourcing)가 추진되어 있어서 2차대전 이후 급속히 확대되었던 공공부문의 규모는 날로 축소되어 가고 있다. 이러한 공공부문에서의 노사관계는 정부가 ‘모범적인 고용주(Good Employer)’로서 고용인에게 적절한 임금과 근로조건을 보장하고 노동조합의 결성을 적극 장려하였기 때문에 비교적 안정되어 왔다. 그러나 76년부터 공공부문의 지출을 억제하기 위한 예산계약(Cash Limits)이 도입되고 80년대에 들어선 보수당정부가 노동법개악을 통한 반노동조합

등과 통합하여 ‘공공운수사회서비스노동조합연맹(공공연맹)’을 창립하였다.

정책을 추진하는 가운데, 공공부문의 임금결정에 있어서도 민간부문과의 비교원칙 대신에 지불능력을 우선적인 기준으로 적용하는 등 모범적인 고용주의 전통은 완전히 퇴색하였다.

<표 4-1> 80년대 이후 영국의 공공부문 고용추이 (단위 : 천명)

연 도	중앙정부	지방공공기관	공기업	합계	총고용에 대한 비율
1961	1,790	1,869	2,200	5,859	24.0%
1971	1,966	2,652	2,009	6,627	26.9%
1981	2,419	2,899	1,867	7,185	29.3%
1986	2,327	3,010	1,187	6,534	26.4%
1991	2,177	2,948	747	5,872	23.7%
1996	987	2,651	1,512*	5,150	19.9%

* 국립의료서비스에서 독립된 자치의료원(NHS Trust) 종사자 1,102,000명 포함.

출처 : 오건호, 민영화전후 영국 철도산업의 단체교섭제도 변화에 대한 연구, 서울대 사회학과 박사학위논문, 1999, 79쪽.

한편, 영국의 노사관계는 전통적으로 자치주의(Voluntarism)에 입각하고 있어서 노동3권에 대한 법률적인 규제가 거의 없는데, 80년대에 보수당정부에 의한 일련의 노사관계법 개정을 통해 노사관계를 규제하는 법적장치가 강화되어 왔다. 전통적으로 직종별, 산업별로 조직되는 노동조합의 조직률도 80년대 이후로 지속적으로 하락되고 있는데, 공공부문의 조직률도 최근들어 많이 하락하였지만 민간부문에 비해서는 여전히 높은 편이다.⁴¹⁾ 공무원들의 경우에도 자유롭게 노동조합을 조직, 가입할 수 있는데, 대개의 공무원 노동

41) 1979년의 공공부문 노조조직률은 82.4%로써, 전산업평균 53.6%에 비해 월등히 높아서 영국전체 노동조합원수의 40.9%를 차지하고 있다. (박영범, 이상덕, 1990)

조합은 직급이나 직종별로 조직되며 그 규모는 다양하다. 대표적인 노동조합으로는 중앙·지방공무원협회(National and Local Government Officers' Association : NALGO)와 전국공공고용인노동조합(National Union of Public Employees : NUPE), 의료서비스 고용인연맹(Confederation of Health Service Employees : COHSE), 전국광부노동조합(National Union of Mineworkers : NUM) 등이 있었는데, 이들 중에서 NALGO, NUPE, COHSE가 1993년에 UNISON이라는 단일조직으로 연합하여 조합원 140만을 가진 영국 최대의 조직이 되었다.

이처럼 영국의 노동조합은 일찍부터 직종별, 산업별로 조직되었기 때문에 단체교섭 역시 직종별 혹은 산업별 전국단위의 중앙교섭이 근간을 이루어왔다. 특히 공공부문의 경우 1916-18년에 활동한 휘틀리위원회(Whitley Committee)가 바람직한 노사관계를 위해서는 산업별 교섭구조가 정착되어야 한다고 권고한 데 따라, 중앙정부 및 지방공공기관에 휘틀리협의회(Whitley Council)가 설치, 운영되었고, 제2차 세계대전 이후에 국유화된 석탄, 항공, 운수, 전기, 가스 및 철강산업 등과 이시기에 설립된 국가의료서비스(NHS)에도 휘틀리모델이 도입됨으로써 중앙집중적 교섭구조가 정착되었던 것이다. 최근 들어 많은 공기업들이 민영화되었고 공공부문에서도 사업장단위의 노사관계가 강조되면서 기업이나 사업장단위의 단체교섭의 비중이 높아지고 있다.

또한 2차대전 이후에 정부가 주요산업을 국유화하면서 이들 공기업에 대해 노동자조직을 인정하고 그 조직과 임금 및 노동조건에 대하여 협의할 것을 법적으로 강제하기도 하였는데, 그 결과 단체교섭의 적용을 받는 노동자의 비율에 있어서 공공부문은 90년에 88%로써 50%내외의 민간부문보다 월등히 높게 나타나고 있다.

나. 정부기관의 단체교섭

공무원이라 할지라도 임금이나 근로조건에 대해 사용자인 정부측과 단체교섭을 할 수 있으며, 대개의 경우 중앙단위의 산별교섭을 통해 이루어진다. 노동자측 교섭주체는 다양하게 존재하는 공무원조직 가운데서 해당 부처나 중앙정부(재무부)의 승인(Recognition)을 받은 조직에 한해서만 당국과 협의할 권리, 근무조건에 대해 체결되는 단체협약의 대표자가 되는 권리, 공무원중재재판소에 중재를 요청할 권리 등이 부여된다. 중앙정부의 사용자 대표역할은 공무원의 급여와 인력에 관한 업무를 관장하는 재무부(Ministry of Treasury)가 담당한다. 지방공공기관의 단체교섭은 전국단위에서 공동으로 이루어지고 있는데, 이를 위해 시공공기관협의회(Association of Metropolitan Authorities : AMA), 군협의회협회(Association of County Council : ACC) 등이 연합사용자단체의 역할을 하고 있다.

그러나 이러한 중앙 및 지방 정부기관의 단체교섭구조는 80년대 이후로 적지않은 변화를 겪게 된다. 우선 보수당 정부는 중앙 및 지방의 정부기관들에 대해 중앙정부가 정한 예산총액 범위내에서 지출규모를 결정토록 하는 예산제약(Cash Limits)정책을 더욱 강화함으로써 임금교섭에 일정한 제약이 가해지게 되었다. 다른 한편으로, 1992년부터 상당수의 중앙정부기구를 경영과 인사관리에 자율적인 권한을 갖는 집행기관(Agency)으로 전환하였으며, 지방의 공공서비스조직 중에서도 상당수의 주변서비스가 민간기업에 하청되는 등 대대적인 구조개편이 이루어짐으로써 종래의 단체교섭 단위나 주체가 달라지게 되었다. 특히 공무원제도의 개혁에 의해 현업공무원은 94년부터, 그리고 고위직을 제외한 일반공무원은 96년부터

터 임금결정권한이 정부내 각 부서 및 집행기관에 위임되었기 때문에 이들 중앙정부 공무원의 임금결정은 각 부처단위의 노사교섭을 통해 이루어지고 그 인상시기도 부처에 따라 달라지게 되었다. 반면에 지방공무원의 경우에는 여전히 일반사무직과 현업직으로 나누어 전국단위의 교섭을 통해 결정되고 있다.

또한 이 시기에는 그동안 중앙정부가 운영해 오던 국가의료서비스(NHS) 조직의 대부분이 지역에 기반하여 독립적으로 운영되는 자치의료원(NHS Trust)으로 재편됨에 따라 보건사회부장관을 상대로 하는 전국단위의 중앙교섭이 폐지되고 지역별 교섭으로 전환되었다. 이보다 앞선 1987년에는 그동안 전국교섭을 통해 임금이나 고용조건이 결정되어 온 초등학교 및 중등학교 교사의 임금을 정부가 직접 결정하도록 함으로써⁴²⁾ 관련 노동조합의 단체교섭권을 실질적으로 제한하기도 하였다.

한편, 임금이나 노동조건 이외의 사항에 대해서는 노동조합차원의 단체교섭보다는 휘틀리협의회(Whitley Council)를 통한 노사협약이 주로 활용된다. 이러한 휘틀리협의회는 노사대표가 동수로 참여하는데, 공무원제도 전반이나 모든 공무원에 관계되는 사항은 '전국휘틀리협의회'에서, 일부 공무원과 관련된 사항은 '부처별 휘틀리협의회'나 '지구 및 사업소별 휘틀리협의회'에서 논의된다. 협의회는 노동자측 대표는 주로 노동조합에 의해 구성되며, 회의는 1년에 4회 이상 언제든지 개최할 수 있다. 전국협의회에서는 ①임용, 근무시간, 승진, 복무규율, 보수, 퇴직연금 등의 근무조건에 관한 기본원

42) 이들의 임금은 정부내의 독립기관인 '급여조정심의위원회 (Pay Review Body)'의 권고에 따라 결정되는데, 교사외에도 고위직 공무원, 군인, NHS 소속 간호원, 의원 등의 임금이 이러한 방식에 의해 결정되고 있다 (행정자치부, 외국의 공무원 보수제도, 1999).

칙 ②공무원의 재교육에 관한 사항 ③조직의 개선과 관련된 사안 ④공무원의 지위에 관련된 사안등을 토의하고 있다. 그러나 이 협의회에서 노사가 합의한 사항에 대해 내각이 승인을 하지 않으면 효력이 없을 뿐 아니라, 의회의 승인을 요하는 사항은 내각이 의회의 승인을 받아야 하기 때문에 단체협약보다는 구속력이 약하다.⁴³⁾

다. 공기업의 단체교섭

공기업의 사용자는 해당 공기업의 이사회에 대하여만 책임질 뿐 관련정부기관에 대해서는 보고의무만 있기 때문에 노동조합과는 비교적 자율적인 교섭을 행하게 된다. 하지만, 공기업 경영자가 정부의 정책기조와 상충되는 방향으로 기업경영을 할 수 없으며, 때로는 정부가 소득정책을 통해 임금결정과정에서 개입하기도 한다. 이러한 공기업은 그 대부분이 독점기업이었기 때문에 전국단위의 산업별교섭이 자연스럽게 정착되었지만, 대개는 작업장 수준에서 전국단위까지 다단계의 교섭구조를 갖고 있었다.

대표적인 공기업이었던 영국철도(British Rail)의 경우를 보면,⁴⁴⁾ 전국단위의 최고 교섭기구인 철도전국교섭위원회(Railway Staff National Council : RSNC), 직종별 교섭단위인 철도직종교섭위원회(Railway Staff Joint Council : RSJC), 철도공사의 조직구조에 따라 지구별로 구성된 5개의 지구교섭위원회(Sectional Council : SC), 그리고 작업장수준에서 교섭을 벌이는 작업장교섭위원회(Local

43) 서원석, ILO회원국의 공무원 단체활동 비교연구, 한국행정연구원, 1995, pp.44-45.

44) 이 부분과 아래의 민영화이후 영국철도의 단체교섭제도의 변화는 주로 오건호 (1999)의 논문을 참고하였다.

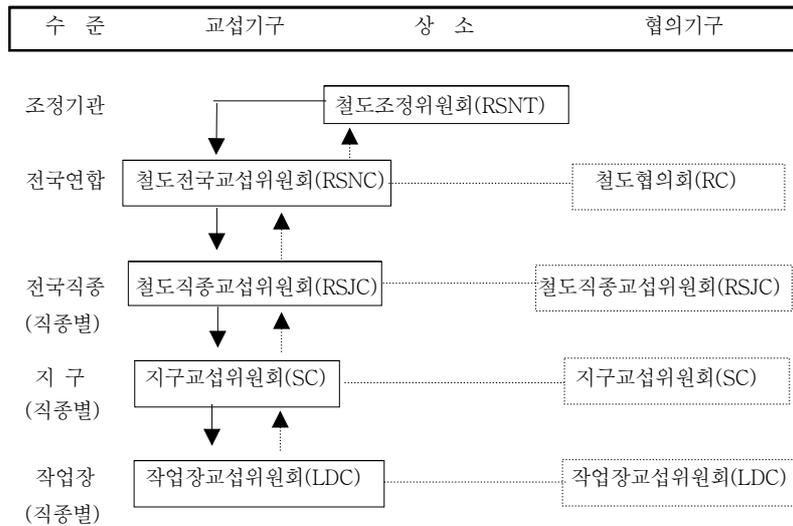
Department Committee : LDC)등 4단계의 교섭구조로 이루어져 있다. 철도관련 3개노동조합⁴⁵⁾이 공동으로 참여하는 전국교섭위원회(RSNC)는 임금이나 노동시간, 휴가 등 주요 노동조건을 결정하는 단위이며, 직종별로 직제개편이나 채용규모 등을 결정하는 직종별 교섭위원회(RSJC)는 사무직, 기관사, 운행시설직 등의 분야별로 구성되고 해당분야의 조합원을 많이 가진 노동조합이 교섭에 주도적으로 참여하였다. 지구교섭위원회(SC) 역시 4개의 직종별 교섭테이블로 나누어져 운영되는데, 전국수준의 교섭기구에서 정해진 합의 내용을 지구수준에 적용하고 지구내의 인원감원이나 승진문제 등을 결정한다. 작업장교섭위원회(LDC)는 역이나 기지 등의 철도작업장에 직종별로 설치된 교섭단위로서 작업배치, 작업시간배정, 식사시간, 각종 작업관련 수당, 휴일배정, 작업안정 등 구체적인 사안들을 다룬다. 이들 지구교섭위원회나 작업장교섭위원회는 전국단위의 노동조합이 직접 간여하지 않고, 현장에서 선출된 교섭위원이나 작업장위원(Shop Steward)들에 의해 주도되고 있다. 일반적으로 하위의 교섭단위에서 해결이 안되면 직상위의 기구로 상소되는데, 이들 4개의 교섭단위에서도 해결이 안된 안건들은 외부인사들로 구성된 철도조정위원회(Railway Staff National Tribunal : RSNT)에서 최종적으로 조정,결정 된다.

한편, 직종교섭위원회, 지구교섭위원회, 작업장교섭위원회 등 3개

45) 철도산별노조(National Union of Railwaymen : NUR), 기관사노조(Associated Society of Locomotive Engineering and Firemen : ASLEF), 철도사무직노조(Transport Salaried Staffs' Association : TSSA)를 말하는데, 이 가운데 NUR 은 1990년에 영국선원노조 (National Union of Seamen : NUS)와 통합하여 철도선원노조(National Union of Rail, Maritime and Transport Workers : RMT)로 재편되었다.

의 교섭기구는 동시에 협의기구로서도 기능하는데, 노사 양측이 안전들을 교섭과 협의안건으로 구분한 후 교섭안건은 양측이 합의를 도출하는 교섭으로 진행하고 협의안건들은 일방의 의견을 듣고 이해를 구하는 방식으로 진행된다. 이와는 달리 전국수준의 노사협의기구로서 철도협의회(Rail Council : RC)가 구성되어 있는데, 여기서는 철도공사의 경영진이 매분기마다 노동조합대표들에게 사업이나 운영계획, 재정상태, 운송요금정책, 투자계획 등을 설명하는 형식으로 운영되었다.

<그림 4-1> 영국철도의 단체교섭구조 (1956-1991)



출처 : 오건호, 민영화전후 영국 철도산업의 단체교섭제도 변화에 대한 연구, 서울대 사회학과 박사논문, 1999, 134쪽.

라. 민영화이후 단체교섭제도의 변화

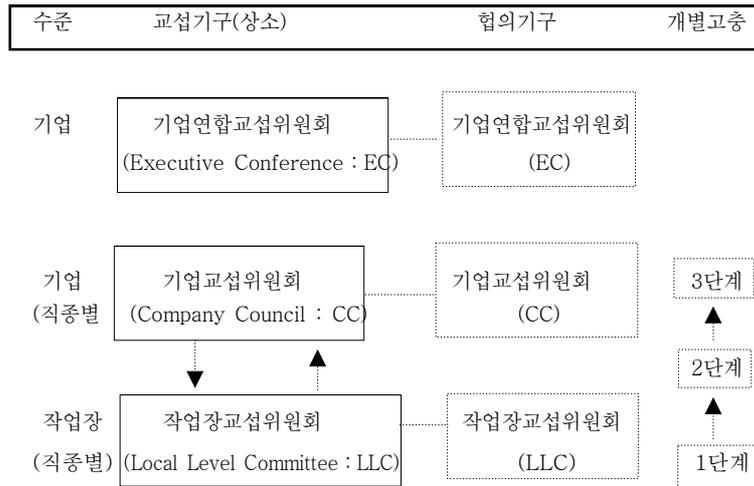
앞서 지적한대로 80년대 이후 보수당 정부에 의한 노동법개정과 공기업의 민영화로 인하여 공공부문 전반의 노사관계에도 많은 변화가 일어났다.⁴⁶⁾ 영국통신을 제외한 대부분의 공기업이 여러개의 민간회사로 분할민영화되었기 때문에 단체교섭제도도 전통적인 전국수준의 중앙교섭이 없어지거나 그 기능이 축소되고 기업별교섭이 확산되는 탈중앙화 현상이 두드러지게 나타났다. 앞서 살펴본 철도산업에서 이러한 변화는 민영화가 본격화 된 1994년 보다 훨씬 이전부터 추진된 철도산업의 상업화 및 구조조정 과정에서부터 시작되었다. 즉, 철도산업의 효율성을 높인다는 취지에서 1982년에 기존의 지역별 조직을 5개의 사업부문별로 재편하면서 시작된 상업화가 어느정도 정착되어 가자, 정부와 철도공사는 1988년에 기존의 중앙교섭을 일방적으로 해체하고 지역교섭을 강화하는 단체교섭제도의 재편을 시도하였던 것이다. 이러한 철도공사측의 시도는 철도산별 노동조합의 즉각적이고도 대대적인 반대투쟁을 초래하여 일단 백지화되었다. 그러나 각 사업부문을 독립적인 이윤센터로 전환하는 또한차례의 조직개편이 단행되고, 민영화계획이 확정되는 1992년에도 단체교섭구조를 재편하려는 공사측의 집요한 시도 앞에 부분적인 개편이 이루어지게 되었는데, 그 내용은 전국교섭은 유지하되 철도산업내 최상위 조정기구였던 철도조정위원회(RSNT)를 폐지하고 종전의 직종교섭위원회와 지구교섭위원회를 8개의 사업부문과 50여개의 이윤센터별 교섭기구로 대체하였다. 또한 상위기구로의 상소

46) 79년부터 18년동안 연속 집권하였던 영국의 보수당 정부는 closed shop 제도의 불법화, 단체행동권의 제약 등 신자유주의적 노동정책을 통해 노동조합운동을 약화시켰다. (임무송, 1997)

권을 작업장교섭위원회에게만 한정함으로써 이들 중간단위, 특히 이윤센터교섭위원회(Profit Centre Council : PCC)의 의사결정 권한과 기능을 강화하는 일종의 과도기적인 형태의 타협안이었다. 아울러 전국적 협의기구인 철도협의회(RC)는 영국철도위원회(BRC)로 그 명칭을 변경하였으며, 재편된 교섭기구들은 이전과 마찬가지로 협의기구로서의 역할을 병행하도록 하였다. 그후에 철도공사는 1994년부터 본격적인 민영화가 시작되어 97년까지 각 사업부문 혹은 지역별로 80여개의 독립 민간회사로 분할 매각되었다. 이러한 과정에서 철도공사는 자신들이 참여하는 종래의 전국교섭을 1996년부터 폐지한다고 일방적으로 통보하였고, 이에 대해 노동조합들은 기업별교섭 불응전략으로 맞섰지만 철도사무직노조(TSSA), 기관사노조(ASLEF), 철도선원노조(RMT)가 차례로 기업별 단체교섭을 수용하면서 오랜 관행이었던 전국교섭은 사라지고 개별기업교섭이 중심적인 교섭구조로 자리잡게 되었다.

그후 철도산업에 새롭게 정착된 교섭구조는 다음과 같이 3단계로 이루어져 있다.

<그림 4-2> 철도산업의 기업별 단체교섭제도 (1996년 이후)



2. 미국

가. 공공부문의 고용 및 조직 현황

미국의 공공부문은 연방정부와 주·지방정부로 대별되며, 유럽국가들과는 달리 공기업의 비중은 매우 미미하다. 연방정부차원의 공공부문은 중앙행정기관 뿐 아니라 우편사업을 담당하는 연방우체국(US Postal Service)과 테네시계곡개발공사(TVA) 등의 정부회사나 독립기구도 포함되는데, 이들에 종사하는 공무원들의 법률적 지위는 같다. 그리고 주(State) 및 시(City), 군(County), 읍(Town) 등

지방정부의 공공부문은 행정조직이외에 상하수도, 전력, 교통, 가스, 공항 등 각 정부가 운영하는 공공사업이나 경찰, 소방서, 학교 등의 공공기관들로 구성되어 있다. 특히 대부분의 공립학교와 공립병원은 주 및 시·군 단위의 교육위원회와 같은 독립적인 지역행정단위에 의해 운영된다.

<표 4-2> 미국 공공부문의 고용추이 (단위 : 천명)

년 도	비농전산업	연방정부	주·지방정부	공공부문의 비중
1955	50,641	2,187	4,72	13.6%
1965	60,765	2,378	7,696	16.6%
1975	76,945	2,748	11,937	19.1%
1985	97,692	2,873	13,421	16.6%

출처 : 박영범, 이상덕, 1990.

이들 공공부문의 노사관계는 정부구조의 분권화로 인해 매우 다양하고 분권화되어 있다. 즉, 연방헌법에 노동3권에 대한 규정이 없고 각 주정부가 독자적으로 노사관계 제도와 법률을 제정하며, 시, 군 등의 지방행정단위에게도 상당한 자율성을 위임하고 있다. 때문에 연방정부와 주·지방정부간에는 물론이고 각 주나 지방정부간에도 노사관계법, 노동정책 등이 상당히 차이가 난다. 우선, 연방정부에 고용된 대부분의 공무원들은 연방공무개혁법(the Civil Service Reform Act of 1978)에 의해 단결권 및 단체교섭권이 인정되지만 단체행동은 금지되고 있다. 그러나 정부회계국(Government Account Office), 연방수사국(FBI), 중앙정보국(CIA), 국가안전기구(National Security Agency)의 노동자는 단체교섭권을 인정받지 못하며, 군인은 단체교섭권 및 여타의 노동조합활동이 허용되지 않는다.

주·지방정부에 고용된 공공노동자들의 노동3권에 대해서 노동조합의 조직이나 가입자체를 금지하지는 않지만 단체교섭권이나 단체행동권 인정여부는 각 주(州)별로 매우 다양하다. 일례로 공공부문 노동자의 단체교섭권을 인정하고 있는 주는 1993년 현재 40개에 이르지만, 그중 일부에서는 구속력을 갖는 단체협약 체결을 전제로 한 단체교섭권이 아닌 협의권만 인정하고 있는 곳도 있다. 또한 대부분의 주는 단체행동권을 금지하고 있으나 11개의 주는 일정한 조건하에서 파업을 허용하고 있기도 하다.

민간부문과 마찬가지로 공공부문의 노동조합들도 단결권이 보장되기 이전부터 직종별, 산업별로 조직되어 투쟁을 통해 합법적인 노동조합으로 인정받게 되었다. 60년대 초 케네디대통령에 의해 전면적으로 합법화된 연방정부의 공무원노조는 91년 현재 전체 공무원의 약 60%를 대표하며 실제 조합원수는 약 37% 정도이다. 이러한 연방정부공무원의 노동조합에는 미국정부피용자연맹(American Federation of Government Employees : AFGE) 등의 연합노조, 전국재무성피용자노조(National Treasure Employees Union : NTEU) 처럼 행정부처단위로 설립된 조직, 미국우체국직원협회(American Postal Workers Union : APWU)와 같은 직종별 조직, 그리고 금속노조협의회(Metal Trades Council) 와 같이 산업별 조직등 다양하게 조직된 80여개 노동조합이 연방정부에서 대표권을 행사하고 있다.

한편, 주 및 지방정부의 공무원들은 대부분 전국단위의 직종별 노조로 조직되어 있는데, 1987년의 통계에서 각 직종별 조직률을 보면 소방관(64.9%)이 가장 높고 이어 교원(58.1%), 경찰관(53.7%), 환경미화원(50.2%), 복지요원(48.9%), 고속도로요원(44.4%), 병원요원(38.6%), 기타(36.2%)의 순으로 나타나고 있다. 대표적인 노동조합들로서는 각 지방단위의 교육위원회에 속하는 교원들로 구성된

전국교육협회(National Education Association : NEA - 조합원 약 2백만명), 미국주·군·시·피용자연맹(American Federation of State, County, and Municipal Employees : AFSCME - 조합원수 약 1백만명), 경찰관협회(Fraternal Order of Police : FOP - 조합원수 약 23만명), 국제소방관협회(International Association of Fire Fighters : IAFF - 조합원수 약 15만명) 등이 있다.

나. 연방정부의 단체교섭

일부 행정기관을 제외한 대부분의 연방정부공무원에게는 1962년 케네디당시 제정된 대통령령과 1978년에 제정된 연방공무개혁법에 의해 민간부문과 마찬가지로 구속력있는 단체협약을 체결할 수 있는 단체교섭권이 보장되어 있다. 연방정부의 단체교섭에서는 대통령이 임명하는 특별행정기구인 연방노동관계위원회(Federal Labor Relations Authority : FLRA)의 역할이 중요한데, 교섭단위의 결정, 배타적 교섭단체의 선거 감독, 교섭거부 등의 부당노동행위구제, 중재재정의 검토 등 교섭과 관련된 제반업무를 담당한다.⁴⁷⁾ 먼저 단체교섭의 단위는 임금이나 노동조건, 노동자의 조직범위 등 이해관계의 공통성을 감안하여 결정되는데, 대개의 경우 산업별 혹은 직종별로 정해진다. 이러한 각 연방정부의 교섭단위에 있어서 노조측 대표는 민간부문과 마찬가지로 배타적 교섭제도(Exclusive Bargaining Representation)⁴⁸⁾에 의해 결정된 하나의 대표노동조합

47) 민간부문에 대해서는 전국노동사관계위원회(National Labor Relations Board : NLRB)가 같은 역할을 담당하고 있다.

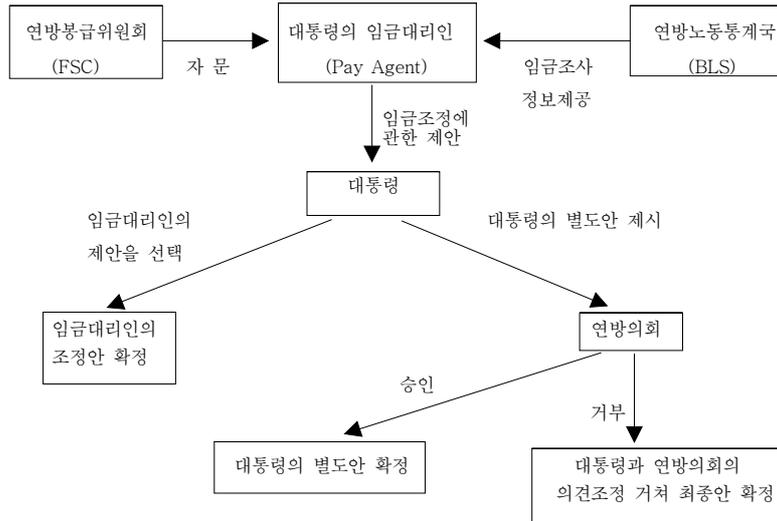
48) 이는 각 교섭단위에 소속된 모든 노동자들의 선거를 통해 과반수의 지지를 획득한 하나의 노동조합만이 사용자측과 단체교섭

이며, 사용자는 연방정부의 각 기관(Agency)이 담당하게 되는데 단체교섭을 거부하는 행위는 부당노동행위가 되어 FLRA의 구제대상이 된다. 일례로 최대의 연방공무원 조직이라 할 수 있는 미국정부 피용자연맹(AFGE)은 1991년 현재 무려 962개의 교섭단위에서 대표권을 행사하고 있는데, 이를 통해 조합원수의 3배가 넘는 642,315 명의 연방정부공무원을 대표하고 있다.

단체교섭의 대상에 대해서는 테네시계곡개발공사(TVA)와 연방우체국(USPS) 등 일부 연방기구를 제외하고는 임금 및 복지성 급여에 관하여 노사가 교섭을 할 수 없으며, 인사체계 개편 및 정치활동도 교섭대상에서 제외된다. 대부분의 연방정부공무원의 임금은 노사간의 단체교섭에 의해서가 아니라, 연방정부가 전국임금정책위원회(National Wage Policy Committee)와 연방봉급위원회(Federal Salary Council)의 권고를 토대로 현장직과 일반직 연방공무원의 임금조정안을 만들어 연방의회의 승인을 통해 최종적으로 결정된다. 이 과정에서 민간부문의 임금수준을 참고하는 ‘비교임금의 원칙(Principle of Prevailing Wage)’을 적용하고 있으며, 관련노조를 임금결정과정에서 참여시켜 임금교섭권이 없는 연방공무원들의 의사를 반영하고 있다. 노동조합의 참여는 전국임금정책위원회(NWPC)와 연방봉급위원회(FSC)에 위원으로 각각 참여하고 있을 뿐 아니라, 각종 임금조사기구에도 참여하고 있다. TVA나 USPS와 같이 노사간의 단체교섭에 의해 임금이 결정되는 경우에도 비교임금의 원칙에 의하여 교섭이 이루어지고 있다.

을 할 수 있도록 하는 제도로서, 복수노조하에서 교섭창구의 단일화를 도모하기 위한 방안으로 와그너법(National Labor Relations Act 1935)에 의해 규정되었다. (하경효, 단체교섭구조 개선방을 위한 연구, 노사정위원회, 1999, 37-53쪽.)

<그림 4-3> 미국 연방공무원의 임금결정방법



출처 : 박영범, 미국 공공부문의 노사관계와 임금결정방법에 관한 연구, 1996, 31쪽.

다. 주(州) 및 지방정부의 단체교섭

앞서 언급하였듯이 주 및 지방정부 공무원들의 단체교섭권 인정 여부는 각 주정부마다 다른데, 60년대초에 연방정부공무원들에 대해서 단체교섭권이 부여되면서 자신들이 고용한 공무원들에게도 단체교섭권을 인정하는 주가 늘어나기 시작하였다. 그리하여 1993년 현재 40여개의 주에서 주(州)공무원, 시·군·읍 등의 지방공무원, 경찰, 소방관, 교원 등의 공공부문 노동자들 전부 또는 일부에 대해 단체교섭권이나 협의권을 인정하고 있는데, 그 중에서 소방관과 교원이 가장 일반적으로 단체교섭권이 인정되는 분야이다. 그러나 일부 주(州)에서는 단체교섭권을 인정하면서도 실제 노사간의 단체교

섭(Collective Bargaining or Negotiation)이 단순한 협의(Meeting and Conference)수준에서 이루어지는 경우가 있는가 하면(예 : 뉴욕주), 협의권만 인정하고 있지만 실제로는 단체교섭과 거의 유사하게 진행되는 경우(예 : 캘리포니아주)도 있다.

<표 4-3> 각 주별 단체교섭권 인정범위 (1992년 현재)

구 분	해당되는 주(州)	비 고
모든 공공부문에 단체교섭권을 인정 (22)	알래스카, 코네티컷, 델라웨어, 플로리다, 하와이, 일리노이, 아이오와, 메인, 메사추세츠, 몬타나, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴멕시코, 뉴욕, 오크하이오, 오리건, 로드아일랜드, 사우스다코타, 버몬트, 워싱턴, 위스콘신	메인과 몬타나주는 교원에 대해 단체교섭권 및 협의권을 사안별로 인정
일부를 제외한 나머지 공공부문에 단체교섭권 인정 (4)	네바다, 오크라호마 - 주공무원 제외 미시간 - 주공무원에게는 협의권만 인정 네브래스카 - 교원에게는 협의권만 인정	
단체교섭권을 일부 공공부문에만 인정 (6)	아이다호(소방관,교원), 켄터키(경찰,소방관), 메릴랜드(지방공무원, 교원), 테네시(교원), 텍사스(경찰,소방관), 와이오밍(소방관)	
단체교섭권은 인정하지 않고, 전 부문 또는 일부에 대해 협의권만 인정 (4)	알리바마(소방관,교원), 조지아(소방관), 미주리(주지방공무원,소방관), 웨스트버지니아(전 공공부문)	

모든 공공부문에 단체교섭권이나 협의를 공식적으로 인정하지 않음 (9)	애리조나, 아칸소, 콜로라도, 루지애나, 미시시피, 노드캐롤라이나, 사우드캐롤라이나, 유타, 버지니아	
기타 (5)	캔사스, 캘리포니아, 노드다코타 - 교원만 단체교섭권 인정하고 나머지 부문은 협의권만 인정 미네소타 - 모든 공공부문에 단체교섭권과 협의권 사안별로 인정 인디애나 - 교원에게만 단체교섭권과 협의권을 사안별로 인정 펜실베니아 - 경찰과 소방관에게는 단체교섭권을 인정하고 나머지 부문은 단체교섭권과 협의권을 사안별로 인정	

출처 : 박영범, 미국 공공부문의 노사관계와 임금결정방법에 관한 연구, 1996.

단체교섭권이 인정된 경우에는 연방정부공무원의 경우와 마찬가지로 교섭단위와 교섭대표를 결정하게 되는데, 다만 이러한 과정에서 요구되는 제반 업무는 연방정부의 FLRA나 민간부문의 NLRB가 아니라 주정부내의 노동부나 총무처 등이 담당하거나 별도로 설치된 중립적인 기구에서 주관하고 있다. 교섭단위는 각 주의 실정에 따라 정해지는데, 일반적으로 직종별(현장직 또는 사무직), 직급별(관리자), 업종별(교원, 간호사, 소방관, 경찰관 등)로 정해진다. 각 교섭단위의 교섭당사자는 노조측의 경우 배타적 교섭제도에 따라 소속된 모든 공무원의 비밀투표를 통해 과반수의 지지를 얻은 하나의 노동조합에게만 단체교섭권이 주어지고, 사용자는 주정부내 특정 행정기관, 주지사, 시장, 교육위원회, 대학이사회 등 해당기관별로 다양하다.

단체교섭의 대상과 관련하여서는 대부분의 주들이 임금, 노동시간, 기타 노동조건 등으로 포괄적으로 규정하고 있는데, 일부 주에서는 노동조건 중 일부만을 교섭사항으로 하거나(예 : 인디애나주는 ‘임금, 근로시간, 부가급부로서의 급여’만을 교섭대상으로 규정), 인사고과제도 등 경영권에 행당되는 사항을 교섭대상에서 제외시키는 주(예 : 알래스카주는 ‘공공사용자의 기능 또는 목적을 나타내는 일반적 정책’을 교섭대상인 노동조건에서 제외)도 있다.⁴⁹⁾ 하지만, 일단 임금교섭권이 주어진 경우 노사간의 자율적인 교섭을 보장하고 이를 통해 노사간에 합의된 사항은 입법기관에서도 존중된다.

3. 독일

가. 공공부문의 고용 및 조직 현황

독일의 공공부문은 사업장의 소유관계가 공공소유냐 민간소유냐에 따라 구분되는 것이 아니라, 그 사업이나 일의 성격이 공적이나 사적이나에 따라 정의된다. 이러한 공공부문 노동자는 일반적으로 연방정부, 주정부, 시정부에 종사하는 공무원(Beamte)과 우편통신, 철도 등 공공서비스분야에 종사하는 사무직(Angestellte), 생산직(Arbeiter) 노동자들로 구성되어 있다. 공무원에 대해서는 공법상의 의무관계에 의한 특수한 규제를 하지만 공공서비스분야의 노동자는 민간부문의 노동자와 같은 피고용자의 개념을 적용시키고 있다. 하

49) 이철수, 공공부문 노동관계에 관한 일고찰, 노동법연구 제5호, 1996.

지만 민간부문 노동자와는 달리 공무원은 임명과 함께, 그리고 사무직과 생산직은 근속 15년 이후에는 종신고용을 보장받고 있다.

이러한 공공부문은 전후 경제발전과정에서 국가의 역할이 비교적 확대되고 사회복지 분야가 팽창하던 1960-80년 사이에 급격히 증대하였다. 1990년 10월 독일 통일이후에는 공공부문 합리화의 여파로 공무원이 많이 줄었지만 사무직은 오히려 증가하였다. 1993년 현재 전체 취업자수의 약 18%에 달하는 650만명의 노동자가 공공부문에 종사하고 있는데, 이를 분야별로 세분하면 연방정부 60만명, 주정부 251만명, 시정부 188만명, 우편통신 64만명, 철도 42만명, 기타 45만명 등으로 분포되어 있다.

<표 4-4> 독일 공공부문 종사자수 추이 (단위 : 천명)

구 분	1983년	1993년
공무원	2,130	1,980
사무직	1,360	2,300
생산직	1,040	1,090
합 계 (전체취업자중 비중)	4,530 (16.6%)	6,500 (17.9%)

출처 : 강수달, 독일공공부문 노사관계의 구조와 동향, 한국노동연구원, 1997,

노동 3권에 있어서 공무원은 단결권만 보장되어 있지만, 여타의 공공부문 노동자는 민간부문과 마찬가지로 단결권은 물론이고 단체교섭권과 단체행동권에 대해서도 특별한 제약이 없다. 1993년 현재 전체 공공부문 종사자의 75%인 430만명 정도가 조직화되어있어 전체산업의 평균 조직률 38%에 비해 두배 가까이 높는데, 이들 공공부문 노동조합의 조직현황은 다음 표와 같다. 이 가운데 대표적인 조직인 독일노동조합총연맹(DGB)에는 약 80여만명의 공공부문 노

동자를 포함한 조합원수가 200만명이 넘는 공공서비스운수노동조합(ÖTV)과 그외 철도노조(Eisenbahner), 우편노조(DPG), 경찰노조(Polizei), 교원학술노조(GEW)등이 있으며, 조합원중에서 일부가 공공부문에 종사하는 매체노조(Medien), 상업금융노조(HBV)도 소속되어 있다.

<표 4-5> 독일 공공부문 노동자의 조직현황 (1993년 말 현재)

구 분	독일공무원 연맹(DBB)	독일노동조합 총연맹(DGB)*	독일사무직 노동조합(DAG)	계
공공부문 종사 자 조합원 수	70만명	340만명	20만명	430만명
가입자의 신분	공무원	공무원(76만 명), 사무직, 생산직	사무직	75% (조직률)

출처 : 강수돌, 1997.

나. 공무원의 고용조건 결정

공무원의 임금이나 고용조건은 법률로써 규정되고 있기 때문에, 단체교섭을 통해 이를 결정할 수는 없다. 그러나 실제에 있어서 노동조합은 다양한 방식으로 사용자인 정부측과 노사교섭을 행하고 있는데, 여기에는 공식적인 방법과 비공식적인 방법이 있다. 우선 공식적인 방법은 연방무원법에 의해 규칙제정시 초안단계에 참여할 기회가 부여되어 있는 것을 활용하여, 노동조건에 영향을 미치는 일반법률이나 규칙제정과정에서 자신들의 요구를 주장하고 정당들과의 토의를 통해 이를 반영해나가고 있다. 그러나 이것이 공무원들의 권익향상을 위해 실효성이 없다는 이유로 최대조직인 공공운

수교통노동조합(ÖTV)은 이 과정에 참여를 앓고 있는 실정이다. 그 대신에 사무직이나 생산직에 대한 단체교섭을 통해 공무원들의 근로조건에 간접적으로 영향을 주는데 주력하고 있다. 이밖에도 실제 법제화단계에서 노동자들에게 유리한 환경을 조성하기 위해 연방의회나 정당을 대상으로 비공식적인 로비활동을 전개하는데, 이들 입법기관에 근무하는 조합원들의 역할로 인해 공무원노조의 이해가 비교적 잘 반영되고 있다.

다. 사무직 및 생산직 고용조건 결정

공무원과 달리 공기업성격의 공공서비스분야에 종사하는 직원이나 노무자들은 사용자인 정부측과 1년에 한번씩 단체교섭을 행하고 있는데, 협약의 유형은 기본합의(Grundlage Vereinbarung)와 보통합의(Allgemeine Vereinbarung)의 두가지로 구분된다. 기본합의는 약 5년 동안의 효력이 있고 직위의 분류와 같은 비경제적 문제를 주로 다루며, 보통합의는 대개 1년 6개월 동안 유효하며 임금 등 경제적 문제를 다룬다. 임금의 경우 사무직은 연방사무직 임금협약이 연방정부, 주정부, 시정부의 모든 사무직에게 공통적으로 적용되지만, 생산직에게는 실제내용은 유사하지만 세가지의 서로 다른 협약이 존재한다. 때문에 생산직단체교섭은 노동자들이 소속된 기관에 따라서 연방정부, 주(州)정부, 지방정부 등 3개의 단위에서 이루어지게 되는데, 복수의 노동조합이 단일교섭팀을 구성하지 않으면 별도로 교섭이 행해진다.⁵⁰⁾

50) 실제로 공무원들을 조직하고 있는 대표적인 노동조합인 공공운수노동조합(OTV)과 독일직원노동조합(DAG)가 70년대 중반까지

먼저, 연방정부차원의 단체교섭은 교섭의 실무는 내무부장관이, 재정적 책임은 재무부장관이 지도록 이분화되어 있으며, 교섭결과는 연방의회에 의해 비준을 받아야만 효력이 발행되는데 의회는 노사간의 합의사항에 대해 대체로 수정없이 비준하고 있다. 주(州)정부의 단체협상은 '독일주단체협약연합'에 의해 수행되는데, 11명으로 구성된 통제기구에서 60%의 찬성으로 교섭안이 비준된다. 그리고 시정부의 교섭기구인 '지방사용자연맹'은 26명으로 구성된 위원회를 두고 교섭에 대한 감독과 비준을 행하고 있다. 이들 세기구는 공동으로 교섭할 법적인 의무는 없지만 실제로는 연합하여 노조측과 협상을 하고 있는데, 노조측은 사용자측의 교섭력 약화를 위해 이러한 연합을 분열시켜 개별교섭을 행하기도 한다.

교섭시기에 대해서는 사무직과 생산직의 노동조건이 단체교섭을 통하여 결정되고 나면, 그 결과를 반영하여 공무원의 노동조건이 결정되는 것이 1965년 이래로 관례화되어 왔다. 하지만 80년대 중반부터는 공공부문의 사무직과 생산직의 단체교섭에 앞서서 정부가 공무원의 노동조건을 결정함으로써 이를 다른 공공부문 노동자들에게 영향을 미치려고 시도하고 있다.

한편, 민간부문 노동자들과 마찬가지로 이들 공공부문 노동자들도 1974년에 제정된 연방직원대표법(Bundespersonalvertretungsgesetz)에 의해 '노동자공동결정제도'가 적용되고 있다. 민간부문과는 달리 전체기업수준에서의 공동결정권⁵¹⁾은 없지만, 공공부문의 각 사업장

는 직원에 대해 공동협상을 전개하였으나, 1976년의 협상과정에서 양 노조가 심각한 불화를 겪은 후로는 개별적으로 교섭을 해왔다. 그러다가 1994년에 양 조직간에 협조협약이 체결되면서 현재에는 다시 공동으로 협상을 행하고 있다. (서원석, 1995).

51) 1976년의 공동결정법에 의하면, 사기업의 규모가 500명 이상이면 감사회의 1/3을 노동자대표로 구성하고, 2,000명 이상되는 기업

에도 직원평의회(Personalrat)를 두고 노동시간, 휴식시간, 초과 노동시간, 연간 유급휴가, 임금지불, 직업훈련, 취업규칙, 산업안전, 복리후생시설 등 작업관련 사항은 물론이고, 신규채용, 해고, 징계 등과 관련한 인사 및 경영에 관한 사항에 대해서 사용자측과의 협의를 통해 직장협약(Dienstvereinbarung)을 체결할 수 있는데, 이는 노조 조합원 여부를 불문하고 노사양측에 일정한 구속력을 지닌다. 이러한 직원평의회는 경영내 인사, 노무관리, 작업관리 등 제반사항들에 관해 정보권, 청문권, 협의권, 동의권, 공동결정권 등 다양한 차원의 경영참여권을 법적으로 보장받고 있다.

4. 일본

가. 공공부문의 고용 및 조직 현황

일본의 공공부문은 공무원, 관계법인, 비정규직공무원 등으로 대별되는데, 공무원은 국가공무원 및 지방공무원으로 구성된다. 국가공무원은 다시 비현업 일반공무원, 군인등 특별공무원, 그리고 4개의 국영기업(우정, 임야, 인쇄, 조폐)에 종사하는 현업공무원을 포함하고 있다.⁵²⁾ 지방공무원은 주로 경찰, 소방수, 교원, 미화원, 의료

에서는 1/2을 노동자대표로 구성하도록 하고 있다. (강수돌, 1997)

52) 과거에는 이른바 3공사(국유철도, 전매사업, 전신전화사업) 5현업(우정, 인쇄, 조폐, 임야, 알코올전매)이 여기에 해당되었으나, 83년 알코올전매를 시발로, 84년에 전매사업과 전신전화사업이 민영화된 데 이어 86년에는 국유철도가 8개의 회사로 분할 민영화

종사자 등 지방 공공서비스에 종사하는 일반 및 특별직 공무원과 지방공기업에 종사하는 노동자들로 구성된다. 관계법인은 중앙정부나 지방자치단체가 출자하거나 예산지원을 하는 공적기관을 말하는데 여기에 소속된 노동자는 준공무원의 신분을 지닌다. 이러한 공공부문 노동자들은 민간부문 노동자들에게 적용되는 노동조합법이 아니라 각 분야별로 국가공무원법, 지방공무원법, 국영기업노동관계법(1986년 이전까지는 공공기업노동관계법), 지방공영기업노동관계법 등의 이른바 ‘관공노동법’의 적용을 받는다.

<표 4-6> 일본의 공공부문 고용현황 (1994)

구 분		인 원 수	비 고
국가 공무원	특별직	약 32만8천명	군인, 입법부, 사법부
	일반직	약 51만1천명	비현업공무원
	국영기업직원	약 32만5천명	우편사업, 국유임야사업, 인쇄사업, 조폐사업 등 4현업
지방 공무원	일반행정	1,174,514	지방자치단체
	특별행정	1,680,530	경찰, 소방, 교사 등
	공영기업	427,448	철도사업, 자동차운송사업, 전기사업, 가스사업, 수도사업 등
관계 법인	정부관계법인	약 15만명	일본은행 및 기타 정부은행, 일본방송공사(NHK), 등
	지자체관계 법인	약 12만명	자치시 고속도로공사 등
비정규 직 공무원		약 100만명이상	임시직, 비상근직
합 계		572만명	전체노동자 5,243명의 약11%

출처 : 강순희, 일본 공공부문의 노사관계, 한국노동연구원, 1996.

되면서 공공부문에서 민간부문으로 전환되었다.

우선 현업공무원과 일부 직종⁵³⁾을 제외한 국가공무원과 지방공무원은 사실상의 노동조합인 직원단체를 결성할 수 있지만, 단체협약체결권이 배제된 교섭권만 인정되며 파업 등의 단체행동은 금지된다. 하지만 국영기업이나 지방공영의 직원인 공무원에게는 단결권 및 단체교섭권은 보장되지만, 역시 단체행동은 금지하고 있다. 이밖에 정부관련 특수법인이나 공익법인 및 지방공사들을 포괄하는 관계법인에 종사하는 노동자들에 대해서는 민간부문과 동일하게 노동3권을 보장받지만, 우리나라의 정부출연기관이나 정부투자기관과 유사하게 정부로부터 예산이나 재정통제를 받기 때문에 단체교섭권이 일정정도 제한받고 있다.

일본의 노동조합은 정치적 이념에 따라 일본노동조합총평의회(總評), 동맹(同盟), 연합(連合) 등으로 이합집산을 거듭해 왔는데, 민간부문의 노동조합보다 전투성이 강했던 공공부문 노동조합이 전체 노동조합운동을 주도해왔다. 이러한 공공부문 노동조합의 조직형태는 민간부문과 같이 기업별노조가 일반적인데, 국가공무원은 각 행정조직별로 조직되고 지방공무원은 지방자치단체별로 노동조합이 결성되어 있으며, 정부나 지방자치단체에 소속된 관계법인은 각 사업체별로 노동조합을 결성하고 있다. 하지만 같은 정부부처에 소속된 공무원이라 할지라도 현업공무원과 비현업공무원과 같이 직무의 내용이 다른 경우에는 적용되는 노동관계법이 다르기 때문에 별도의 노동조합을 결성한다.

80년대 중반을 지나면서 일본전신전화공사, 전매공사, 국철 등 종전의 국영기업들이 대거 민영화되면서 1989년 이들 관공노조(官公勞組)가 주축이 되었던 총평이 보수적인 연합에 흡수통일되면서 일

53) 경찰, 해상보안청직원, 교도관, 소방직원 등의 공무원은 국가공무원법에 의해 직원단체나 노동조합의 조직이나 가입이 금지되어 있다.

본노동조합총연합회(連合)가 탄생하였다. 하지만 국가공무원 노조를 중심으로 한 상당수는 연합에 반대하는 공산당계의 전국노동조합총연합(全勞連)과 사회당계의 전국노동조합연락협의회(全勞協)에 가맹하여 활동하고 있다.

이들은 또한 정치적 이념이나 직종이 비슷한 노조들끼리 다양한 협의체나 공동투쟁조직을 구성하여 연대활동을 전개해나가고 있다. 현재 연합내에는 과거 총평계의 국영기업노조의 협의체인 국영기업노동조합협의회(公勞協), 동맹계의 국영기업과 공무원, 지방조직들의 협의체인 전일본관공노동조합협의회(全官公), 총평계의 국가공무원, 지방공무원 및 정부관계법인 노조의 협의체인 일본공무원노조공투회의(公務員共闘) 등이 관공부문연락회산하에 조직되어 있으며, 전노련내에도 공무원노조연락회를 통해 공공부문 노조들간에 연대활동이 이루어지고 있다.

<표 4-7> 일본 공공부문 노동조합 조직현황 (1996) (단위 : 천명)

구 분	일본노동조합	전국노동조합	전국노동조합	기 타	합 계
	총연합회 (連合)	총연합회 (全勞連)	연락협의회 (全勞協)		
국가공무원	92	135	1.9	43	259
지방공무원	1,272	328	186	138	1,869
국영기업	260	2.4	0	0.8	264
지방공기업	165	16	9.5	16	196
합 계	1,789	481.4	197.4	197.8	2,588

출처 : 강순희, 1996.

나. 일반공무원의 단체교섭

일반공무원의 교섭은 국가공무원법과 지방공무원법에 의해 규정되고 있는데, 우선 교섭당사자로서 노조측은 등록된 직원단체여야 하고 사용자측은 교섭사항을 적법하게 관리하고 정하는 중앙 및 지방정부 당국이 된다. 교섭사항은 급료, 근로시간 기타 근무조건, 사회적·후생적 활동을 포함하되 ‘관리 및 운영에 관한 사항’은 교섭에서 제외되고 있는데, 일반적으로 행정기관의 조직, 행정의 기획, 입안, 집행, 인사권의 행사, 예산의 편성, 공공시설의 취득이나 처분 등이 이러한 관리운영사항에 해당된다.⁵⁴⁾ 가장 결정적인 한계는 단체협약을 체결할 수 없다는 점인데, 때문에 교섭결과에 대해 구속력이 인정되지 않는다. 또한 직원단체의 교섭제외에 대해 사용자측인 정부당국이 이에 응할 의무는 있으나, 설령 거부하더라도 부당노동행위가 아니므로 노동위원회를 통한 구제대상에서 제외되고 있다. 비현업 일반공무원의 임금결정과정을 보면, 국가공무원은 독립된 행정기관인 국립인사원(人事院)의 권고에 대하여 국회의 동의를 받은 법률로써 정해지며, 지방공무원은 지방인사위원회(공평위원회)의 권고를 기초로 지방의회가 의결하는 지방조례로써 정해진다. 인사원은 물가상승이나 민간부문의 임금상승으로 인해 기존 급여표의 보수기준보다 5%이상의 변동요인이 생기면 민간부문과의 급여대등성과 공공부문 내부의 형평성이라는 원칙하에 이들 공무원의 급여조정을 행하도록 되고 있는데, 실제로는 매년 급여인상을 권고해 왔다. 이러한 국립인사원의 권고는 비현업 국가공무원의 임금을 직접적으로 결정하기 때문에 나머지 국가공무원이나 지방공

54) 이철수, ‘공공부문 노동관계에 관한 일고찰’, 노동법연구 제5호, 1996.

무원에게도 영향을 미치게 되며, 정부관계법인의 직원, 각종 연금수혜자 및 지역별 최저임금, 나아가 생산지 쌀값이나 기타의 공공요금 등 사회진반에 걸쳐 광범위한 영향을 미치게 된다. 55)

이상과 같이 비현업 일반공무원의 단체교섭권이 법률적으로 제한을 받고 있을 뿐 아니라, 임금이나 고용이 정부에 의해 일방적으로 결정되고 있기 때문에, 공무원노조들은 개별기관별 교섭과 병행하여 연대활동을 통해 중앙정부와의 교섭을 추진하고 있다. 앞서 언급한 연합(連合)내 관공부문연락회 산하의 공무원노조연락회나 전노련(全勞連)내의 공무노조연락회가 관련 정부부처를 상대로 하여 일반공무원들의 근로조건 개선을 위한 교섭활동을 해나가는 것이다. 특히, 인사원의 임금권고에 앞서 이들은 상급단체나 산하단위 노조와 연대하여 춘계임금교섭시기에 인사원은 물론이고 총무처나 대장성 등과 임금 및 노동조건에 대하여 협의를 하고 있는데, 여기서 대강의 합의가 이루어지고 있다. 아울러 인사원의 권고가 나온 이후에도 노동조합은 이에 대한 자신들의 요구를 제출하고 사실상의 교섭을 벌이게 되는데, 그 과정에서는 임금 이외에 수당신설, 휴가 및 노동시간, 고용보장 등이 집중적으로 논의된다.

다. 국영기업 및 지방공기업의 단체교섭

국영기업이나 지방공영기업에 종사하는 현업공무원의 노동조합은 민간부문과 마찬가지로 해당기업을 상대로 단체협약체결권이 있는 단체교섭을 할 수 있으며, 사용자측이 노조측의 단체교섭제의를 거부하는 것은 부당노동행위로서 노동위원회에 의한 구제대상이 된

55) 강순희, 일본의 공공부문 노사관계, 한국노동연구원, 1996.

다. 그러나 현업공무원 노동조합의 단체교섭은 민간부문의 단체교섭과는 달리 다음과 같이 일정한 제약이 가해지고 있다. 먼저, 단체교섭사항에 대한 제한이 있는데, 승진이나 면직 등의 개별적인 인사는 교섭대상에 포함되지 않고 그 기준만이 교섭대상이 되며, 비현업 일반공무원의 교섭처럼 ‘관리운영사항’도 단체교섭의 대상에서 제외하고 있다.

또한 단체협약의 효력에 대해서도 제한이 가해지고 있는 바, 국영기업의 임금은 국회의결을 거친 당해연도의 예산에 정해진 급여총액을 초과할 수 없으며, 이를 초과할 때에는 국회의 승인을 받도록 하고 있다. 다만 중앙노동위원회가 중재재정한 경우에는 대장성장관의 승인을 받아 타항목으로부터 이전하거나 예비비의 지출에 의해 조달 할 수 있도록 하였기 때문에, 국영기업이나 민영화 이전의 3공사들의 춘투교섭이 매년 노동위원회의 중재재정까지 가서 결말이 나는 경우가 많다. 이러한 경향은 정부가 이들 기업의 노사양측이 담합에 의해 과도한 임금인상을 할 것을 우려하여 단체교섭에 의한 결정을 기피하게 되고, 노사양측도 예산재량권의 제약을 피하면서 노동위원회의 조정과정에서 실질적인 교섭을 행할 수 있다는 측면에서 중재재정을 활용하기 때문으로 보인다 (강순희, 1996).

지방공영기업의 단체교섭에서도 예산에 정해진 직원의 급여를 초과하여 다른 경비에서 전용해야 할 경우에는 지방의회의 의결을 거쳐야 한다. 또한 단체협약이나 중재재정의 내용이 기존의 조례나 규칙에 저촉될 경우에는 지방자치단체장이 이의 개정 또는 폐지를 추진하도록 규정하고 있다.

한편 이들 국영기업의 경우 기업규모가 크고 사업범위도 전국적이므로 노동조합조직은 중앙본부, 지부, 분회 등과 같이 중첩적으로 되어 있고, 단체교섭 역시 여러 단계에 걸쳐 행해진다. 이 경우에는 중앙단위의 교섭을 통해 기본적인 단체교섭절차를 정하고 이에 근

거해서 지부, 분회의 단체교섭이 이루어지게 되는데, 단체협약을 체결하기 위해서는 권한있는 상부기관의 허가를 받아야 하므로 실제로는 상부기관에 교섭을 이관하는 사례가 많다. 또한 비현업 일반 공무원 노동조합과 마찬가지로 이들 공기업노조 역시 관공부문연합회 산하의 국영기업부회 차원에서 주로 노동성이나 중앙노동위원회와의 교섭을 통해 현업공무원의 근로조건개선을 도모하고 있다.

라. 정부관계법인의 단체교섭

정부관계법인은 공공부문이면서도 민간부문과 동일하게 노동조합법이 적용되어 노동3권이 보장되고 있다. 하지만 우리나라의 정부투자기관이나 정부출연기관과 유사하게 이들의 임금교섭도 정부의 가이드라인이라 할 수 있는 인사원 권고안과 예산상의 제약하에서 이루어진다. 그렇기 때문에 연합에 소속된 정부관계법인노조연합(政勞連, 조합원수 3만3천여명)은 기업별 교섭의 한계를 극복하기 위하여 정부를 상대로 한 직접교섭을 추진하고 있다. 이러한 대정부 직접교섭은 기업별 교섭과 병행하여 1963년 이래로 대장성을 상대로 1년에 두차례 정도 교섭을 하고 있으나, 아직까지 대장성은 교섭당사자로서의 명확한 입장을 표명하지 않고 있다. 이와는 별개로 정노련(政勞連)은 산하의 기업별 노동조합으로부터 교섭권을 위임받아 40여개 기관의 연합단체인 정부관계법인연합(政法連)을 상대로 공동교섭을 행하여 조합원들의 초임이나 보너스에 대해 실질적인 영향력을 발휘하고 있다.

V. 공공부문 단체교섭제도의 개선방안

1. 공무원의 단체교섭

가. 단체교섭권 보장

우리나라의 경우 일부 현업공무원을 제외한 대부분의 일반공무원에 대해서 단체행동권이나 단체교섭권은 물론이고 노동조합을 결성할 수 있는 단결권마저 보장되지 않고 있다. 이와 관련하여 앞에서 살펴본 4개 선진외국의 사례를 보면, 공무원의 단체행동권을 일정정도 제한하거나 경찰, 군인 등 몇몇 직종에 대해서는 노동조합 결성도 금지하고 있기는 하다. 하지만 4개국 모두가 일반공무원의 단결권은 광범위하게 보장하고 있으며, 이들 공무원 노동조합의 단체교섭권 또한 교섭범위나 협약체결여부 등 구체적인 내용은 나라별로 차이가 있지만 다양한 방식을 통해 대체적으로 인정되고 있다.

우리나라에서 공무원의 단결권과 단체교섭권을 인정하는 문제는 지난 89년에 당시의 여소야대 국회에서 입법이 통과되었으나 대통령의 거부권행사로 무산되는 등 오랫동안 논란이 있어 왔다. 그러던 중 98년 초에 체결된 노사정합의를 통해 일반직 공무원에 대해 단체교섭권이 없는 직장협의회 결성을 허용하면서, 노동조합은 ‘직장협의회 운영상황을 면밀히 분석하고 경제난 극복상황 및 공무원노조에 대한 국민적 공감대 형성추이 등 제반 여건을 보아가면서 허용시기를 결정할 계획’임을 밝힌 바 있다.⁵⁶⁾

56) 노사정위원회, 합의사항 이행현황, 2000.4, 제70항.

노동계에서는 교원노조가 이미 합법화되었고, 외국에서도 공무원 노조를 인정하고 있다는 점을 들어 공무원노조의 조기도입을 주장하면서 이미 ‘공무원노조준비위원회’까지 구성해놓고 있는 실정이다. 아울러 지난 5월에 전국에서 최초로 대구시공무원직장협의회가 공무원노조 도입을 건의한데 이어, 한달후인 6월에는 공무원직장협의회 전국적 연대기구인 ‘전국공무원직장협의회 발전연구회’도 공식적으로 정부에게 ‘공무원노조에 대한 부정적 자세를 버리고 조속히 공무원노조를 허용하라’고 요구하는 등 직장협의회차원에서도 공무원노조 도입을 적극 추진해나갈 것으로 보인다.⁵⁷⁾

나. 단체협약의 실효성 제고

노동조합을 인정하고 있는 현업공무원이나 교원의 경우에도 앞에서 살펴본 것처럼 단체교섭권 행사에 많은 제약이 따르고 있다. 먼저 현업공무원의 경우, 임금, 근무시간, 휴일, 휴가 등 제반 근로조건에 관한 사항이 단체협약보다는 ‘공무원 보수규정’이나 ‘공무원 복무규정’등 각종 정부규정에 의해 일차적으로 결정되기 때문에 그만큼 단체교섭이 형식적으로 진행되고, 그 결과로서 체결되는 단체협약 또한 유명무실해 질 수밖에 없다는 한계를 지니고 있다.⁵⁸⁾ 현행 공무원노동조합의 단체교섭이 이처럼 형식적으로 이루어지고 있는 반면에, 임금을 제외한 제반 근로조건이나 복리후생에 관한 사항은 매년 정기적으로 개최되고 있는 노사협의회를 통해서 논의되고 있다. 즉, 공무원이라는 신분상의 제약과 특수성으로 인해 노사

57) 매일노동뉴스, 2000.6.19.

58) 공무원복무규정의 내용을 문구하나 틀리지 않고 그대로 옮겨 놓은 단체협약서 조항들도 많이 있다.

협의회 중심의 교섭구조가 오랜 관행이 되고 있는 것인데, 이런 기형적인 관행에서 벗어나 단체교섭을 내실화하고 단체협약의 실효성을 확보하기 위해서는 관련제도의 개선은 물론이고, 정부당국과 노조지도부의 인식전환과 노력이 함께 요구되고 있다.

또한 교원노조의 경우에는 단체협약의 내용 중에 ‘법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용’ 이나 ‘법령·조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용’은 단체협약으로서의 효력을 갖지 못한다고 규정하고 있으며, 실제의 교섭과정에서도 교육부는 교섭대상으로 규정된 ‘조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항’을 매우 협소하게 해석하여 교섭의제를 놓고 1년여의 진통을 겪은 끝에 지난 6월 10일에서야 교원노조 최초의 단체협약이 체결되었던 것이다. 이에 대해 교원노조는 ‘조례의 범위를 법령에 위임을 받아 제정된 조례로 한정하고, 위임된 규정의 범위를 법령에 의한 것으로만 한정’하고, ‘단체협약에 위반되는 교육부고시 및 훈령 등과 지방자치단체장의 규칙이나 각급 공·사립학교의 학칙은 무효로 함’으로써 단체협약권을 강화할 것을 주장하고 있다.⁵⁹⁾

다. 임금결정과정 개선

공무원의 경우 국민이 낸 세금으로 조성되는 국가의 예산이 임금의 재원이 된다는 점에서 그 임금결정과정은 민간부문과 다를 수 밖에 없을 것이나, 문제는 예산상 공무원의 인건비를 편성하고 확정하는 과정에 해당 공무원들의 요구나 의사가 얼마나 반영되는가

59) 이일권, ‘교원노조법은 개정되어야 한다’, 산별중앙교섭공동대책위원회 주최, 산별중앙교섭 정책토론회 (2000.5.10.) 토론자료.

하는 점이다.

이와 관련하여 앞장에서 살펴본 외국의 사례를 보면, 우선 영국은 공무원들의 급여를 종래에는 중앙단위의 임금교섭을 통해 일률적으로 결정하였으나, 94년 및 96년부터 현업공무원과 일반직 공무원의 임금결정권한을 각 부처별로 위임한 결과 오늘날에는 부처별 교섭을 통해 결정하고 있다. 한편, 미국, 독일, 일본의 중앙정부 공무원은 대개가 예산으로 정해지는 임금에 대한 직접적인 교섭권은 없지만, 이를 결정하는 각종위원회에 노조대표가 참여하거나 (미국), 공무원의 임금이나 근로조건을 규정하는 연방급여법의 개정과정에 노동조합이 참여하거나 (독일), 공무원의 임금조정폭을 권고하는 인사원을 상대로 공무원단체들이 연대하여 비공식적인 협의를 하는 (일본) 등, 임금결정과정에 공무원 대표가 직·간접적으로 참여하여 공무원들의 이해와 요구를 반영해나가고 있는 것이다. 이러한 과정을 통해 공무원의 임금조정폭이 정해지면, 이를 반영한 공무원 인건비 예산(안)에 대해 의회는 특별한 일이 없는 한 그대로 승인하고 있다.

그런데, 우리나라의 경우는 노동조합이 인정되지 않는 일반직 공무원의 임금결정은 물론이고 노동조합이 조직되어 있는 현업직 공무원들의 임금결정 역시 국회에서 승인받은 예산범위내에서 ‘공무원보수규정’의 개정을 통해 정부가 일방적으로 결정하고 있다. 비록 정부가 공무원 인건비를 포함한 국가예산(안)을 편성하는 과정에서 현행 3개의 공무원노조들로 구성된 공무원노조협의회차원에서 정부당국과 비공식적인 협의나 건의활동을 행하기는 하지만, 실질적인 의견반영은 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 때문에 현행의 공무원노조협의회와 기획예산처등 정부당국과의 비공식적인 협의기구를 ‘공무원중앙노사협의회’로 상설화하여, 공무원의 임금과 근로조건 등을 실질적으로 논의하고 그 결과를 예산(안)에 반영할 것을

요구하고 있다.⁶⁰⁾ 아울러 향후 일반직 공무원노조가 합법화될 경우에는 교원을 포함한 모든 공무원노조가 연대하여 임금 및 근로조건 일반에 대해 총리실을 상대로 중앙단위에서 공동으로 교섭하는 방안도 제기되고 있다.

2. 공기업의 단체교섭

가. 예산지침의 철폐

정부투자기관의 경우 정부투자기관관리기본법에 의해 정부(기획예산처)가 일률적으로 시달하는 예산편성지침의 적용을 받고 있기 때문에 개별기관별 노사간에 자율적인 교섭이 행해질 수 있는 여지가 없다. 이점은 정부투자기관과 유사한 예산편성지침이 시달되고 있는 지방공기업이나 정부출연기관도 마찬가지이다. 이처럼 예산편성지침이 이들 공기업이나 정부출연기관의 단체교섭에 직접적인 영향을 미치고 있는 것이 엄연한 현실임에도 불구하고, 헌법재판소는 위헌이 아니라고 판결하고 있으며,⁶¹⁾ 노동부 역시 최근까지도 공공

60) 전국철도노동조합 및 전국체신노동조합의 각년도 사업보고서 내용 중 공무원노조협의회 활동사항 참조.

61) 92년에 중소기업은행 노동조합이 제기한 위헌소송에 대하여 헌법재판소는 “예산편성지침에 임금에 관한 부분이 포함되어 있다 하더라도 이는 사용자측이라고 할 수 있는 정부가 그 투자기관에 대하여 내부적 지시로서 임금에 관한 예산편성의 공통지침을 시달하여 임금협상에 관한 유도적 기준을 제시한 것이지 단체교섭에 직접 개입하거나 이를 강제하는 것은 아니다”고 판결하였

부문에 대해 소관부처의 예산편성지침을 근거로 노사간 임금교섭이 타결되도록 지도한다는 방침을 밝히고 있다.⁶²⁾

이에 대해 그동안 해당 노동조합들은 정부의 예산지침 철폐를 요구하는 연대활동을 지속적으로 전개해왔으며, 최근 들어 일부 정부투자기관 노동조합에서는 해당 경영진으로 하여금 예산지침에 구애받지 말고 소신껏 노사교섭에 임하도록 촉구하는 사례도 있지만, 정부의 예산지침이 조만간 폐지될 것 같지는 않다. 그런 만큼 예산지침의 직접적인 대상이 되고 있는 정부투자기관은 물론이고, 이에 의해 간접적인 영향을 받는 정부출자기관이나 재투자기관, 그리고 별도의 예산지침에 의해 제약을 받고 있는 지방공기업 등 관련 공기업의 모든 노동조합들이 예산지침철폐를 위해 보다 적극적으로 대응해나갈 것이 요구되고 있다.

한편, 이러한 예산지침이 공공부문의 단체교섭을 왜곡시키고 있다는 지적과 비판이 끊임없이 제기되자 98년 2월에 체결된 노사정 합의를 통해 '정부는 정부투자, 출연기관 및 지방공기업 운영의 자율·책임 경영을 보장하고 효율성을 제고토록 하며, 관련예산편성지침, 민영화 등 주요 정책수립시 노사대표의 의견을 적극 수렴, 정책에 반영토록 노력한다'고 약속한 바 있다.⁶³⁾ 그러나 지금껏 이러한 약속은 이루어지지 않고 있는 가운데, 최근 기획예산처에서 2001년부터 자율경영을 실현하는 기관은 선별적으로 예산지침의 적용대상에서 제외하겠다는 방침을 밝히고 있으나 그 실현여부는 아직 불투명한 실정이다.

다 (92헌마 293, 93.11.25.).

62) 노동부, 2000년도 임금교섭 권고방향, 2000.3.

63) 노사정위원회, 합의사항 이행현황, 2000.4, 제67항.

나. 경영자율성 보장

이러한 예산편성지침이 공기업의 단체교섭에 있어서 사전적인 제약요소라면, 노사간의 교섭결과에 대해 이사회가 승인절차를 두고 있는 것은 사후적인 제약에 해당할 것이다. 이처럼 공공부문의 단체교섭을 사전, 사후적으로 규제하는 제도적인 장치가 많다는 것은 기관장이나 경영진의 자율적인 재량권이 그만큼 협소하여 해당 기관의 조건에 맞는 능동적이고 책임있는 교섭을 하기가 어렵다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라, 노사가 이미 체결한 단체협약이나 임금협약이 이사회에서 거부될 경우 노사관계는 첨예한 대립으로 치닫거나 노사간의 신뢰상실로 인해 기관장의 교섭력은 더욱 약화될 가능성도 없지 않다.⁶⁴⁾

공기업 경영진의 낙하산식 임명과 이에 따른 비전문적, 관료적 경영형태도 이들 공기업에서의 자율적인 단체교섭을 저해하는 요인으로 지적될 수 있다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체에 의해 임명되는 정부투자기관과 지방공기업의 경영진은 경영능력과 상관없이 대부분 전직관료나 정치적 배경을 가진 인사 중에서 낙하산식으로 임명되고 있어서, 경영의 효율성 확보와 수익성 제고를 위한 전문적인 경영기법을 지니지 못하는 경우가 많다. 문제는 이처럼 정치적인 배경을 가진 기관장일수록 단체교섭과정에서 감독기관인 정부의 눈치를 더욱 의식하게 됨으로써, 결과적으로 공공부문의 노사관계

64) 실제 교섭과정에서는 노사양측 모두 정부의 지침을 벗어난 노사 합의가 불가능한 현실을 이해하고 있기 때문에, 지침범위를 벗어나는 부분에 대해서는 비공식적인 이면계약 등 편법을 사용하고 있는데, 이러한 경우 보충협약이라는 서면합의서를 작성하기도 하지만 아예 구두로만 합의하는 경우도 있어 나중에 그 이행을 둘러싸고 노사간에 마찰이 생기기도 한다.

를 더욱 왜곡시킨다는 점이다.

사정이 이렇다보니 이들 공기업 단체교섭에서 노조측은 형식적인 경영진을 상대로 하는 교섭이 실효성이 없다는 판단하에 실질적인 사용자인 정부를 직접 상대로 하는 대정부교섭을 추진하거나 요구하고 있는 형편이다. 그러나 정부가 직접 임금을 지급하고 관련 법규를 통해 제반 노동조건을 전일적으로 결정하고 있는 공무원과는 달리 별도의 법인체로서 경영진이 구성되어 있는 이들 공기업이나 정부출연기관의 경우에는 정부가 단체교섭의 당사자로서의 지위를 가질 수 있는가에 대해서는 법리적 혹은 현실적인 문제가 없지 않다. 65)

이와 관련하여 외국의 사례를 보면, 우리나라와 마찬가지로 정부기업이나 공기업에 대해 정부가 예산지원을 하지만 기업경영은 경영진에게 일임함으로써, 단체교섭이나 노사관계에 관한 정부의 개입을 최대한 억제하고 있다. 그렇기 때문에 이들 국가의 공기업 노동조합은 정부를 상대로 한 직접적인 교섭을 요구할 이유가 없는 것이며, 실제에 있어서도 그러한 일은 거의 일어나지 않는다.

그러므로 우리나라에서 정부투자기관이나 출자기관, 지방공기업 등의 공기업이나 정부출연기관의 단체교섭이 실효성을 가지기 위해서는 해당기관의 경영진이 자율적으로 책임경영을 할 수 있는 제도적인 방안이 무엇보다 시급히 마련되어야 할 것으로 보인다. 이번 조사에 참여한 대다수의 노조간부들도 ‘정부당국이 직접 교섭당사자로 나서지 않을 바에는 경영진에게 자율적인 예산편성권한을 포함한 경영자율성을 최대한 보장해야 한다’고 주장하고 있다. 이에 대해 기획예산처는 최근에 99년도 정부투자기관 경영실적평가 결과

65) 이점에 대하여는 김상호 (공공부문단체교섭에 관한 연구, 한국노동연구원, 1999)의 책 67쪽-76쪽을 참조.

를 발표하면서 ‘경영개선실적이 우수한 기관에 대해서는 인사·조직·예산상의 자율권을 확대해 나감으로써 자율·책임경영체제 기반구축을 적극적으로 뒷받침할 계획’임을 밝히고 있다.⁶⁶⁾

3. 새로운 교섭방식 모색

우리나라는 1980년에 군부에 의해서 기업별 노동조합체계가 강제된 이후 기업별 교섭이 단체교섭제도의 근간을 이루어왔다.⁶⁷⁾ 그러나 공공부문에 있어서는 정부가 여러가지 제도적 장치를 통해 노사관계에 직·간접적으로 개입하고 있는 상황이어서 이러한 개별 기업단위의 교섭은 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없는 것이었다. 공공부문에서 기업별 교섭을 극복하기 위한 노력이 가장 지속적이고도 치열하게 모색된 것도 바로 이러한 이유 때문일 것이다. 이러한 모색은 대개 유사한 업종이나 관련 기관들끼리 공동임금요구안이나 공동단체협약안을 토대로 기업별로 교섭을 하되 교섭일정 및 투쟁일정을 통일하는 공동임투 수준에서 시작하여, 최근에는 단체교섭권의 사전위임을 통한 공동교섭으로 발전되어 가고 있다.

이 가운데 교섭권 사전위임을 통한 공동교섭은 임단협을 시작하기 전에 소속된 상급단체(대부분 산별연맹)에 교섭권을 위임하고 연맹에서는 유사업종끼리 공동교섭단을 구성하여 집단교섭을 요구하게 되는데, 사용자측이 교섭주체의 미비 등을 이유로 이를 거부

66) 기획예산처, 1999년도 정부투자기관 경영실적평가 결과, 2000.6.

67) 60년대와 70년대의 노동조합도 조직적으로는 산별노조의 형식을 취하고 있었지만, 단체교섭은 산별단위가 아니라 기업별 혹은 사업장별 교섭이 주축이었다 (하경효, 1999).

할 경우에는 대각선교섭 혹은 공동교섭을 추진하고 있다. 이러한 교섭권위임을 통한 공동교섭 전술은 참가조직을 구속할 수 있는 수단이 없는 공동임투가 갖는 한계를 극복함으로써 산별노조로의 발전을 위한 공동경험을 축적한다는 점에서 적잖은 의미를 지니고 있기는 하다. 하지만 상대방인 사용자측이 공동교섭에 응하지 않거나, 노조 진영에서도 교섭권을 위임하지 않고 개별교섭을 고집할 경우 공동교섭을 유지할 수 있는 강제수단이 미흡하다는 점에서 분명한 한계를 지니고 있는 것 또한 사실이다.

이러한 교섭방식과 관련하여 노동부는 매년 임금교섭 권고지침을 통해 임금교섭이 국민경제적으로 도움이 되는 방향으로 진행될 수 있도록 유도하고 있다. 이에 따라 1990년 까지는 섬유, 운수 등 공동교섭이 가능한 업종에서는 공동교섭방식을 적극 활용할 것을 권고하였지만, 1991년부터는 이러한 업종별 공동교섭을 권고하는 지침은 제시되지 않고 있다. 그런 가운데 금년(2000년)에는 ‘노조와 사용자단체의 조직형태에 따라서 교섭당사자간의 합의에 의해 기업별 교섭, 업종별·지역별 공동교섭, 대각선 교섭 등 다양한 교섭방법을 활용토록 지도한다’는 방침을 밝히고 있다.⁶⁸⁾

한편, 노조측의 교섭력을 높일 수 있는 가장 효과적인 공동교섭 방식에 대해 20개 공공부문 노조간부들의 의견을 조사해 본 결과, 정부투자, 출자, 출연, 위탁 등 공기업노조는 대체로 정부의 개입방식이 유사한 기관들끼리 공동교섭을 추진하는 방안을 선호하고 있는 것으로 나타났다. 아울러 공공부문에 있어서는 정부가 실질적인 사용자이기 때문에 그동안 관련 노동조합들은 정부와의 직접적인 교섭을 지속적으로 추구해왔는데, 이번 조사에 참여한 대부분의 노조간부들도 단체교섭의 내실화를 위해서는 정부와의 직접교섭이 필

68) 노동부, 2000년도 임금교섭 권고방향, 2000.3.

요하다고 인식하고 있었다.

또한 이번 조사에서 민주노총 산하노조들의 경우에는 상급단체 위임을 통한 공동교섭보다는 산별노조건설을 통한 공동교섭을 선호하고 있는 것으로 나타났으며, 실제로 그동안 전국과학기술노조를 필두로 하여 전국연구전문노조, 전국의료산업노조 등 소산별 단일노조들에서 사용자측과의 통일교섭 또는 공동교섭을 추진해왔다. 그러나 민간부문에 있어서는 사용자단체의 미비를 이유로, 공공부문은 정부의 책임회피로 인해 산업별 교섭이 이루어지지 못하고 여전히 기업별이나 사업장별 교섭체제가 유지되어 오고 있는 실정이었다. 이러한 상황을 극복하고자 전국금융산업노조, 전국의료산업노조, 전국대학노조, 전국교직원노조, 한국교원노조 등 5개 산별노조는 금년 3월초에 ‘전국산별중앙교섭대책위원회’를 구성하고 산별노조단위의 중앙교섭을 정착시키려고 노력하고 있다. 이들은 기업별 교섭이 논리와 정책보다는 힘의 대결과 정치적 판단중심의 소모적인 방식이라고 지적하면서, 비용절감과 교섭내용의 내실이 다져질 수 있는 산별 중앙교섭의 법제화를 정부측에 요구하고 있다. 69)

69) 노동일보 2000년 4월 5일자.

VI. 결론

노사관계에 있어서 정부의 역할은 일반적으로 조정자적 입장에서 공동선을 증진하는 것과 직접적인 사용자로서의 역할이라는 두 가지로 구분된다 (김정환, 1999). 전자는 노동시장정책, 최저근로기준 설정, 분쟁조정제도 설정, 그리고 노동자의 인권보호 등으로 구체화되며, 후자와 관련해서는 공공부문의 노동조건과 노사관계를 민간부문에 비해 모범적인 수준을 보장함으로써 전체 노사관계의 안정과 사회적 통합을 도모하는 이른 바 ‘모범적인 사용자(Good Employer)’의 모습이 요구되어 왔다.

영국의 사례를 보면, 정부는 공공부문의 ‘모범적인 사용자’로서 노동조합의 조직을 의무화하고 민간기업에 종사하는 노동자들 보다 더 나은 임금과 노동조건을 보장하고자 노력함으로써, 이들 공공부문의 노사관계는 오랫동안 거의 노동쟁의가 발생하지 않는 등 민간부문에 비해 훨씬 안정되고 협조적인 특징을 지닐 수 있었다. 80년대 들어 보수당정부가 종래의 ‘모범적인 사용자’로서의 역할을 포기하고 공공부문을 포함한 노동운동 전반에 걸쳐 신자유주의적인 공세를 전개함에 따라 공공부문의 노사관계는 점차 대립적인 양상으로 변모하였다는 사실에서 정부의 태도가 공공부문의 노사관계를 규정하는 결정적인 요인임을 확인할 수 있는 것이다.

그러면 우리의 현실은 어떠한가? 정부가 실질적인 사용자로서 예산 및 인사를 통해 공공부문의 노사관계에 직접적으로 개입하고 있음에도 불구하고, 공공부문의 노동조건과 노사관계가 민간부문에 비해 특별히 모범적이거나 발전적인 요소를 찾아보기란 어렵다. 뿐만 아니라 정부는 그동안 공공부문에 종사하는 노동자를 통제할 목

적으로 노동기본권행사를 일정하게 제한하는가 하면, 단체교섭의 운용에 있어서도 제도적으로 여러 가지 제약을 가하므로써 공공부문의 노사관계를 심각하게 왜곡시켜 오고 있다.

일반적으로 단체교섭은 자본주의 사회에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 노사간의 이해대립을 조정하고 여과시킴으로써 사회통합을 유지하는 수단이라는 중요한 기능을 담당해 왔다. 그러나 모든 제도가 그렇듯이 단체교섭제도 역시 대내외적인 환경변화에 부응할 때만이 그 유효성이 담보될 수 있다는 관점에서 어떠한 교섭구조가 장기적으로 교섭비용을 낮추고 노동자들의 삶의 질 향상, 기업의 생산성 향상, 나아가 국가경쟁력을 달성할 수 있을 것인가에 대해 노사정간의 진지한 논의가 있어야 할 것이다.

이러한 문제의식에 입각하여 진행된 이번 조사연구를 통해 우리나라에서 공공부문 단체교섭이 어떻게 행해지고 있으며 무엇이 문제인가 하는 점들은 나름대로 정리를 할 수 있었다. 아울러 개괄적이기는 하지만 선진외국의 사례들과의 비교를 통해 어떤 개선책을 찾아낼 수 있을지에 대한 단초도 부분적으로 발견할 수 있었다. 그러나 본 연구가 갖는 실태조사적인 성격과 시간적인 제약, 그리고 연구자의 능력의 한계로 말미암아 보다 구체적이고 실천적인 대안까지는 제시하지 못한것은 아쉬움으로 남는다. 앞으로 현장간부들을 중심으로 공공부문 단체교섭의 새로운 대안을 모색하기 위한 체계적이고 건설적인 논의와 실천을 기대한다.

<참고문헌>

- 강수돌, 독일공공부문 노사관계의 구조와 동향, 한국노동연구원, 1997.
- 강순희, 일본의 공공부문 노사관계, 한국노동연구원, 1996.
- 국책은행노동조합협의회 및 서울지역정부출연기관노동조합협의회, 공공부문 노사관계 재정립을 위한 토론회(1993.9.1.) 자료집.
- 기획예산위원회, 정부출연·위탁기관 경영혁신계획, 1998.8.
- _____, 공공기관 퇴직금제도 개선방안, 1998.12.
- 기획예산처, 2000년도 예산안 편성지침, 1999.3.
- _____, 2000년도 출연연구기관 예산편성방향, 1999.8.
- _____, 2000년도 정부투자기관 예산편성지침, 1999.11.
- _____, 2000년도 세출예산집행지침, 2000.1.
- _____, 1999년도 정부투자기관 경영실적평가 결과, 2000. 6.
- 김상호, 공공부문의 단체교섭에 관한 연구, 한국노총 중앙연구원, 1999.
- 김우영, 민영화와 노사관계, 한국노총 중앙연구원, 1996.
- 김정한, 단체교섭 구조변화와 정책과제, 한국노동연구원, 1999.
- 김태기, 단체교섭의 절차와 기법, 한국노동연구원, 1993.
- 노동부, 전국 노동조합 조직현황, 1998.
- _____, 2000년도 임금교섭 권고방향, 2000.3.
- _____, 노정국, 연봉제 및 성과배분제 실태조사 결과보고서, 2000.3.
- 노동정책연구소, 일본 노동운동의 이해-전개과정과 희망, 1993.
- 노사관계개혁위원회, 공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정, 노동관계법 개정을 위한 공개토론회 (1996.7.31.) 자료.

- _____ , 공공부문 임금결정/공익사업의 분쟁조정, 1996.7.
- _____ , 공무원·교원의 노동권, 1996.7.
- 노사정위원회, 합의사항 이행현황, 2000.4.
- 노향래, '정부가 악질 사용자라니', 노동사회 99년 9월호, 한국노동사회연구소.
- 류경석, 산업별 교섭구조 전환에 관한 연구, 고려대학교 노동대학원 석사학위논문, 1997.
- 박영범, 미국 공공부문의 노사관계와 임금결정방법에 관한 연구, 한국노동연구원, 1996.
- 박영범, 이상덕, 공공부문의 노사관계, 한국노동연구원, 1990.
- 박영범, 가멜로 노리엘 편, 공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제, 한국노동연구원, 1994.
- 산별중앙교섭공동대책위원회, 한국사회에서 산업별 교섭의 전망과 가능성 모색, 산별중앙교섭 정책토론회(2000. 5. 10.) 자료집.
- 서울지방법원 공무원직장협의회, 공직사회 변화를 위한 공무원직장협의회 역할, 제8차 전국공무원직장협의회 간담회(2000.3.18.) 자료.
- 서원석, ILO회원국의 공무원 단체활동 비교연구, 한국행정연구원, 1995.
- 이종훈, 공기업 노사관계의 주요쟁점과 정책대응, 한국노동연구원, 1997.
- 이철수, '공공부문 노동관계에 관한 일고찰', 노동법연구, 제5호, 1996. pp.118-164.
- 임무송, 영국의 노동정책 변천사, 한국노동연구원, 1997.
- 전국과학기술노동조합, 과기노조 '94 임금교섭경과 및 향후 대응

방침, 1994. 6.
 전국공공부문노동조합대표자회의, 96년도 공노대 임단협 투쟁지
 침, 1996.1.
 전국공공운수사회서비스노동조합연맹, 공공연맹 99임단투 방침,
 1999.5.
 _____, 2000년 공공부문 예산편성
 지침 관련 공공연맹 검토의견, 1999.11.
 _____, 2000년 단체협약 비교자료
 집, 2000.
 전국금융노동조합연맹, 각 년도 사업보고서, 1987-1999.
 전국연합노동조합연맹, '99년도 활동보고서, 2000.
 전국전력노동조합, 98년도 사업보고서, 1999.
 전국철도노동조합, 철도노사협정서수록집, 1992.
 _____, 각 년도 사업보고서, 1995-1998.
 전국체신노동조합, 공무원의 노동기본권, 1992.
 _____, 각 년도 사업보고서, 1997-1998.
 정부투자기관노동조합연맹, '99년도 연맹 임금협상 계획, 1999.11.
 _____, 정부투자기관 단협 비교자료집, 1999.
 하경효, 단체교섭구조 개선방안을 위한 연구, 노사정위원회 연구용
 역보고서, 1999.
 하재룡, 공무원노사관계의 발전방향, 한국정책학회 2000년도 하계학
 술대회(2000. 6. 16.) 주제발표 논문.
 한국노동경제학회, 공공부문의 임금 및 근로조건/공공부문의 노사
 관계 쟁점과 과제, '96년도 한국노동경제학회 춘계정책토론
 회(1996. 3.8.) 자료.
 한국노동연구원, 주요국의 단체교섭에 관한 국제심포지움, 1991.
 한국노동조합총연맹, 지방공기업에 대한 행정자치부 예산지침의 문

- 제점과 개선방안, 1999.4.
- _____ , 2000년도 정부투자기관 예산편성지침(안)의 문제점, 1999.11.
- 행정자치부, 2000년 지방공기업 예산편성지침, 1999.8.
- _____ , 2000년도 지방공사·공단 예산편성 보완지침, 1999.11.
- _____ , 공무원직장협의회 업무편람 (1차 증보판), 1999.
- _____ , 외국의 공무원 보수제도, 1999.
- _____ , 2000년 지방공사·공단 설립 및 운영지침, 2000.2.

【 부 록 】

공공부문 단체교섭 실태조사서

< 일반현황 >

1. 노동조합명 : (노동조합)
2. 조합원수 : (명) - 남자 (명), 여자 (명)
3. 조직률 (조합원수/전체 직원수) : (%)
4. 조합원의 평균연령 (세) 및 평균 근속년수 : ()년 ()개월
5. 가입제도 : ①오픈 샵 ②유니온 샵 (조건 :) ③기타 ()
6. 공공부문의 유형은 ?
①정부기관 ②정부투자/출자기관 ③재투자기관 ④지방공기업
⑤정부출연기관 ⑥기타 (정부위탁, 재단법인, 사단법인) ()
7. 정부(중앙 및 지자체) 혹은 모기업의 지분 :
투자주체 (), 지분 (%)
8. 인건비를 포함한 재정의 원천은 ?
①전액 정부출연 ②전액 자체수입 ③일부 (%) 정부예산 및
일부 자체수입

9. 정부내 유관부서 혹은 감독부처 : (부 과), 혹은 ()

10. 정부가 경영에 개입하는 방식은 ?

- ① 관련기관이 일상업무에 직접 개입
- ② 경영진(사장)을 통한 간접적 영향력 행사
- ③ 이사회를 통한 지배, 통제
- ④ 경영평가 및 회계감사를 통한 통제
- ⑤ 근로감독
- ⑥ 기타 ()

11. 정부가 감독, 통제, 영향력을 행사하는 항목은 ? (복수응답 가)

- ① 예산수립 및 운용
- ② (이)사장 등 고위직 인사 : (직위 -)
- ③ 사업이나 투자계획 수립
- ④ 인력감축 및 구조조정
- ⑤ 임금제도 및 근로형태 등 근로조건 변경 : (사례 -)
- ⑥ 단체(임금)교섭 및 협약체결
- ⑦ 기타 ()

12. 해당기관장 (사장 또는 이사장)의 임면권은 ?

- ① 대통령 ② 관련부처 장관 ③ 이사회 ④ 주주총회 ⑤ 모기업 사장
- ⑥ 기타 ()

13. 단체교섭과 임금교섭 : 분리 혹은 병행 ?

- 협약의 유효기간 : 단체협약 ()년, 임금협정 ()년

< 단체교섭 >

14. 교섭단위 : ①사업장별 ②기업별 ③중앙단위의 공동교섭
④기타 ()

15. 교섭제의 시기 : 협약만료 () 일)전

16. 교섭당사자(대표)

- 노 조 측 () 명) :

- 사용자측 () 명) :

*사용자측 교섭대표가 해당기관의 장 (사장 또는 이사장)이 아닌
경우 그 이유는 ? ()

17. 노조측 교섭대표

- 선임방식 : ①위원장 임명 ②대의원대회 선출 ③조합원총회 선
출 ④기타 ()

- 권한은 : 교섭권 (), 체결권 ()

18. 교섭대표가 교섭권만 갖는 경우 교섭결과에 대한 인준 기구는 ?

①조합원총회 ②대의원대회 ③운영위원회 ④상집위원회 ⑤기
타 ()

19. 교섭요구안 수립 및 확정 :

- 요구안 작성 기준 : ①상급단체의 교섭지침 ②유사기관의 단협
③조합원 여론 ④기타 ()

- 요구안 작성 주체 : ①교섭위원단 ②집행부 ③외부전문가와 협
의 ④기타

- 요구안 확정 : ①조합원총회 ②대의원대회 ③운영위원회 ④상
집위원회 ⑤교섭대표단 ⑥특별한 절차를 거치지 않음

20. 단체교섭의 교섭사항 ?

- ①임금문제 ②근로조건 ③인사문제 ④복지문제 ⑤노조활동
- ⑥경영실적 ⑦기타 ()

21. 사용자측의 정보제공 ?

- ①생산/매출 실적 ②경영이익 ③경영/투자 방침 ④인사정책
- ⑤산업 및 경제동향 ⑥기타 ()

22. 교섭안건의 처리 및 타결방식은 ?

- ①단계적 방식 : 어떠한 안건이 타결될 때까지 다른 안건으로 넘어가지 않는 방식
- ②일괄타결방식 : 모든 안건이 타결될 때까지 개별 안건을 타결시키지 않는 방식
- ③절충방식 : 비교적 합의하기 쉬운 안건부터 먼저 해결하고, 어려운 안건은 일괄타결하는 방식
- ④기타 : ()

23. 교섭회수 및 소요기간은 ? 평균 (회) 및 (일)

24. 단체협약의 서명날인자는 ?

- ①위원장만 ②교섭위원전원 ③기타 ()

25. 막후교섭 ?

- 언제 :
- 누가 :
- 어떻게 :

26. 이면합의 ?

- 주된 내용 :
- 방식 (서면작성 여부 등) :

- 공개 여부 :
- 이행 강제수단 :

27. 향후 단체협약 갱신시 역점 둘 사항 ?

- ①근로조건 개선 (임금, 노동시간, 휴일/휴가) ②정부간섭 배제
- ③경영참가 확대 ④고용안정 확보 ⑤노조활동 강화 ⑥구조조정 및 민영화 저지 ⑦복지제도 확충 ⑧기타 ()

< 임금교섭 >

28. 직급·호봉별 임금현황 (급여규정 등 임금자료 요망)

- 승진기준 및 연한 :
- 호봉조정 기준 :

29. 임금체계 및 구조

- 체계 : ①연공급 ②직무급 ③직능급 ④혼합형 ⑤기타 ()
- 지급방식 : ①연봉제 ②월급제 ③주급제 ④시급제 ⑤기타 ()
- 연봉제가 시행되고 있다면, 적용 직급의 범위는 ? ()
- 기본급이 임금총액에서 차지하는 비중은 ? (%)

30. 임금인상시 호봉승급분 포함여부 ?

31. 임금교섭 시기 : (월) 개시 - (월) 종결

32. 지난해(99년도)의 임금인상은 ?

- 정액 (원) 혹은 정율 (%)

33. 지난해 임금협상 결과는 ?

- ①IMF로 시달된 경영혁신방침에 의해 임금삭감이 있었다.
- ②경영혁신지침외에 예산편성지침에 의거 임금삭감이 있었다.
- ③예산지침에 의해 복리후생분야(학자금, 경조사비등)의 축소가 있었다.
- ④예산지침에도 불구하고 실질 임금인상 효과를 거두었다.
- ⑤사용자측과의 합의에도 불구하고 체불된 임금이 있다.
- ⑥기타 ()

34. 임금요구안의 수립 기준은 ?

- ①상급단체의 임금지침 ②생계비 실태조사 ③조합원 여론 ④ 유사 업종과의 임금격차 ⑤기업경영실태 및 전망 ⑥정부의 예산/ 임금 지침 ⑦우리나라 경제/물가 현황 ⑧기타 ()

35. 임금교섭 범위 및 내용 ?

- ①정부의 예산과 상관없이 임금인상을 및 방법 논의
- ②정부의 예산 범위내에서 임금인상을 및 방법 논의
- ③인건비 예산 범위내에서 임금인상방법 (기본급, 수당, 상여금 등) 논의
- ④기타 ()

36. 임금결정 절차 및 형식은 ?

- ①노사간에 합의되면 별다른 절차 없이 그대로 확정
- ②노사간에 합의된 내용에 대해 정부의 승인을 거쳐서 확정
- ③노사간에 합의된 내용을 바탕으로 이사회 의결을 통한 보수 규정개정으로 확정
- ④기타 ()

37. 금년도 임금협상시 역점사항은 ?

- ①기본급인상 ②제수당인상 ③상여금인상 ④임금구조개선 ⑤후생 복지확충 ⑥기타

< 기타 >

38. 단체교섭(임금교섭 포함)과 관련한 최근의 쟁의행위

- 기간 : 199 년 ()월 ()일 부터 ()월 ()일 까지

- 쟁의유형 ()

- 노동쟁의발생신고 여부 :

39. 구조조정 현황

- 인력감축 ()

- 직제개편 ()

- 노동강도 강화 ()

- 기타 ()

40. 노동조합의 경영참가

①예산 편성 ②해고 등 인사 ③구조조정 및 민영화 ④투자 및
사업계획 ⑤기타 ()

41. 정부와의 직접적인 교섭

- 필요하다면 그 이유는 ?

- 바람직한 교섭방식은 ?

42. 사용자측의 교섭권한을 제고하기 위한 방안은 무엇이라고 생각
하는가 ?

43. 노조측의 교섭력을 높일 수 있는 가장 효과적인 공동교섭방안
은 ?

①정부내 감독부서가 같은 기관별로 공동으로 해당부서와 직접
교섭

②정부의 개입방식이 유사한 기관들끼리 (투자/출자/출연/위탁
등) 공동교섭 추진

- ③상급단체 위임을 통한 공동교섭
- ④산별노조건설을 통한 공동교섭
- ⑤기타()

44. 상급단체로의 교섭권위임에 대한 조합원의 정서나 사용자측의 태도는 ?

- 조합원 :
- 사용자 :

45. 단체교섭과 노사협의회 관계 ?

- ①임금이나 근로조건과는 무관한 주제를 다루며, 단체교섭과는 전혀 별개로 운영
- ②다루는 주제, 협의방식, 효력 등에서 단체교섭과 동일하게 운영
- ③단체교섭에서 타결되지 않은 사항 주로 다루며, 단체교섭의 보조수단으로 활용
- ④기타 : ()

46. 노사협의회 협의대상은 ?

- ①임금문제
- ②근로조건
- ③인사문제
- ④복지문제
- ⑤노조활동
- ⑥경영실적
- ⑦기타 ()

47. 노사협의회 협의사항의 효력은 ?

- ①단체교섭과 동일한 효력
- ②성실하게 이행
- ③노사협의회법에 따름
- ④특별한 규정이 없음
- ⑤기타 : ()

48. 공공부문에서의 노사간 단체교섭제도의 개선방안은 ?

[약력 및 주요저서]

서울대학교 공과대학 졸업
서울시립대학교 도시행정대학원 도시계획학 석사
한국노동연구원 노사관계고위지도자과정 수료
영국 리즈대학 교통관리학 석사
현 영국 리즈(Leeds)대학 노사관계학 박사과정
현 국제운수노련(ITF) 택시분과 위원
현 한국노총 중앙연구원 초빙연구위원
전 전국택시노동조합연맹 기획국제부장

- 택시운송사업의 시장진입규제에 관한 연구(1997)
- Taxi deregulation : An international comparison(1998)

노총연구원 연구서 72

공공부문 단체교섭의 실태조사

2000년 7월 10일 인쇄	
2000년 7월 15일 발행	
발행인	이 남 순
발행처	한국노동조합총연맹
주소	서울시 영등포구 여의도동 35번지 (代) 02-782 -3884
등록	81. 8. 21 (13-31호)
인쇄	삼 영 (代) 02 - 2279 - 6292

가격 : 5,000원