

# KLSI

## ISSUE PAPER

제 125 호  
2020-6호  
(2020.03.16)

[www.klsi.org](http://www.klsi.org)

### 공무원 중앙단체교섭 진단 및 평가 -2008 정부교섭을 중심으로-

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

#### [목차]

1. 머리말
2. 2008 정부교섭의 경과와 진단
3. 2008 정부교섭 평가
4. 맺음말 - 개선 방안

#### 한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

[WWW.facebook.com/klsiedit](http://WWW.facebook.com/klsiedit)

## 〈요 약〉

2007년 정부와 공무원노조간 단체협약 체결 이후, 이명박·박근혜정부에서 중단됐던 정부와 공무원노조의 '정부교섭'이 10년 만에 재개되어 마무리되었다. 문재인정부 출범 이후 2017년 10월에 정부교섭이 시작되어, 2019년 1월 단체협약이 체결되었다. 이 글은 '2008 정부교섭'의 준비에서 마무리까지의 과정을 검토 평가한 것이다.

'2008 정부교섭'의 성과는 다음과 같다.

첫째, 임금교섭을 대체하는 "공무원보수위원회 구성·운영"이다. 공무원노조법은 공무원의 임금을 단체교섭을 통해 결정할 수 있도록 하나 공무원노조법이 시행된 이후 임금교섭은 한 번도 진행되지 않았다. 이번 교섭에서 '공무원 민관보수심의위원회'를 '공무원보수위원회'로 개편하여 단체교섭의 성격을 일정 정도 강화하였다.

둘째, 공무원 노사협의회 운영이다. 공무원노사관계에서 빈번히 분쟁 사안이 되고 있는 '교섭의제'를 둘러싼 갈등 해소를 위해서는 단체교섭 틀이 아닌 별도의 협의구조를 마련할 필요가 있다. 공무원노조와 정부는 공무원 근무조건과 복리증진에 관한 사항, 2008 단체협약 이행에 따른 제반문제 논의, 정책협의체 의제 등을 위한 공무원 노사협의회를 구성하기로 하였다. 협의회는 노·정부측 7인 이내 동수로 구성하며 반기별 1회의 정기 회의와 필요시 노사합의에 따라 수시 개최하기로 하였다.

셋째, 성평등과 여성공무원의 권리 확대이다. 모성보호 강화를 위해 휴일근무 제한 제도 등을 적극 활용하고, 유사산한 여성공무원에게 적절한 휴가 부여를 검토기로 했다. 이 밖에 공직사회 내 성평등 문화 정착을 위해 기관별로 성평등 전담기구를 설치·운영키로 하고 직장 내 성희롱·성폭력 예방 등을 위한 교육에 노조 의견을 수렴하기로 했다.

넷째, 하위직 처우 개선이다. 6급 이하 직급보조비를 6급 1만원, 7급 1.5만원, 8·9급 2만원으로 차등인상하기로 하였다. 또한 출장여비를 현실화하고 직급별 차등지급을 완화하기로 합의하였다. 국외여비(일비, 숙박비, 식비)도 직급별 차등지급제도를 개선하기로 하였다.

‘2008 정부교섭’의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 정부 교섭대표의 격상 필요성이다. 2018년 정부조직법 개편에 따라 인사혁신처장이 정부 교섭대표를 맡고 있는데, 과거에 비교하여 정부 내 위상이 낮고 권한이 적다, 이는 특정 사안에 대한 관계 부처간 이견 조정이 원활하지 않아 교섭 지연을 초래하는 원인으로 작용한다.

둘째, 정부의 불성실한 교섭 태도와 이에 따른 교섭 장기화이다. 정부는 국민정서, 예산 문제, 국회의결 사항 등을 이유로 책임을 회피한다. 또한 교섭대상 여부를 둘러싼 갈등은 반복적으로 표출되고 있다. 정부의 불성실한 교섭태도는 공무원노조에 대한 불신에 기반한 것으로 보인다.

셋째, 임금교섭과 단체협약의 분리이다. 한국의 공무원노사관계는 임금교섭과 일반 단체교섭을 어떻게 진행할 것인가에 대한 합의가 없었다. 임금교섭은 상반기에 마무리하고 일반 단체교섭은 하반기에 시작해서 연말까지 마무리하는 일정에 대한 합의가 필요하다.

넷째, 교섭의제의 집중화와 통합성이 요구된다. 10년 만에 단체교섭이 진행되다 보니 수십년 묵은 과제가 한꺼번에 요구안으로 제기되었다. 공무원노조 교섭단은 매년 교섭에서 차별화된 대표 상품을 제기하고 공론화해야 한다.

다섯째, 단체협약 약속 이행이다. 노동조합의 요구안을 관철하는 것만큼 합의 내용이 중요하다. 2007년 정부교섭에서도 여러 사안들을 정책협의를 통해 풀어가기로 하였으나 실현되지 않았다. 합의서의 이행 담보를 위한 적극적인 활동이 요구된다.

이밖에도 두 번에 걸친 ‘정부교섭’ 과정에서 단체교섭의 원활한 진행을 어렵게 하는 다양한 문제점들이 확인되었다. 법 제도의 제약, 노조의 분산성, 공무원 노사의 불신, 정책협의를 비활성화 등이 그것이다. 최소한 공무원 단체교섭의 정상화를 가로 막는 요인으로 지적되어 왔던 ‘교섭창구 단일화’, ‘교섭사항과 비교섭사항’의 기준, ‘중앙교섭과 기관교섭의 조율’ 등의 문제는 시급히 해결해야 한다.

# 공무원 중앙단체교섭 진단 및 평가<sup>1)</sup>

## -2008 정부교섭을 중심으로-

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

### 1. 머리말

우리나라 헌법 제33조 제1항은 근로자는 근로조건향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다고 규정하고 있으며, 이를 근거로 「노동조합 및 노동관계조정법(이하, 노조법)」에서 근로자는 자유롭게 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만, 공무원과 교원에 대해서는 근로자임에도 불구하고 그들이 가지는 공공성과 특수성으로 인해 직접 노조법을 적용하지 않고 따로 법률로 정한다고 규정하고 있다(제5조 단서). 노조법 제5조 단서에 따른 공무원의 노동기본권을 보장하기 위하여 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하, 교원노조법)」이 1999년 1월 29일 제정되어 1999년 7월 1일부터 시행되고 있으며 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하, 공무원노조법)」이 2005년 1월 27일에 제정되어 2006년 1월 28일부터 시행되고 있다. 교원노조법과 공무원노조법이 시행되고 있지만 노사관계의 ‘꽃’이라 할 단체교섭은 갈지자걸음을 하고 있다. 교원노조 중 최대 조직인 전국교직원노동조합의 단체교섭권은 법외노조 신분을 이유로 거부되었고, 공무원 정부교섭(중앙단체교섭)도 2007년 12월 14일 첫 단체협약이 체결된 이후 지난 10여 년 동안 진행되지 않았다.

그런데 문재인정부가 들어서면서 공무원 노사관계의 상황은 변화하고 있다. 문재인정부는 대선 당시 공무원노동운동 관련 해직자의 복직과 중단된 단체교섭의 정상화를 약속하였다. 이에 따라 지난 9년 동안 중단되어 있던 ‘2008 정부교섭’이 2017년 10월 27일 교섭대표 간 상견례를 통해 재개되었다. 이후 공무원노조와 정부는 5개월 동안 9차례의 예비교섭과 분과교섭, 실무교섭을 거쳐 2019년 1월, 10년간 막혀있던 ‘2008 정부교섭’이 마무리되었다.

이 글은 ‘2008 정부교섭’이라는 명칭에서 알 수 있듯이 지난 10여 년 동안 중단되었다가 2018년에 재개되었던 공무원 단체교섭을 진단 분석하여 그 개선 방안을 찾는 것을 목적으로 한다.

1) 이 글은 노광표(2019), 『공무원 단체교섭 연구』(대한민국공무원노동조합총연맹)의 일부를 발췌, 수정한 것임.

## 2. 2008 정부교섭의 경과와 진단

2007년 정부교섭 타결이후, 이명박·박근혜정부에서 중단되었던 정부와 공무원노조의 '2008 정부교섭'이 10년 만에 다시 시작되어 마무리되었다. 2008년 공노총·전공노·한국공무원노조 등은 공동교섭단을 꾸려 대정부교섭을 요구했지만 정부는 옛 민주공무원노조·법원노조의 법적 지위를 문제 삼아 교섭을 거부했고, 2009년 10월 예비교섭을 한 뒤 10년 가까이 단체교섭을 중단했다. 문재인정부 출범 후 2017년 10월에 중앙교섭이 다시 시작되어, 2019년 1월 단체협약이 체결되었다. 여기에서는 '2008 정부교섭'의 준비 및 교섭 그리고 마무리 과정을 살펴본다.

### 1) 교섭 준비기

공무원노조들의 '2008 정부교섭' 재개 요구는 2017년 대통령 선거 국면에서 본격화되었다. 대한민국공무원노동조합총연맹(이하 공노총)과 전국공무원노동조합은 2017년 4월 19일 '대선 요구 관철 및 대정부교섭 재개를 위한 공동대응' 기자회견<sup>2)</sup>을 개최하였다. 공무원노조들은 기자회견을 통해 양 노조의 대선 요구<sup>2)</sup>를 제시하면서 '2008 정부교섭'의 재개를 함께 요구하였다. 이후 문재인후보가 19대 대통령으로 당선되면서 공무원노조의 대정부 교섭 요구가 한층 더 강화되었다. 대선이후 공무원노조들은 2008 교섭 재개를 위한 실무 준비에 착수하였다. 공무원노조들은 2017년 6월 본교섭위원을 확정된 후 인사처에 명단을 통보하였고, 7월에는 본교섭위원 8인, 실무교섭위원 10인, 분과교섭위원 49인을 확정하였다. 2017년 8월에는 단체교섭안을 검토한 후 9월에는 정부에 교섭재개를 요구하였다

공무원노조들은 다음과 같은 공통 인식 아래 정부 교섭 준비에 들어갔다. 각 공무원노조마다 입장 차이가 있지만 정부교섭의 성공을 위해 10여 년 전인 2006년 정부교섭의 문제점을 반복하지 않아야 한다고 확인하였다.

먼저, 노동조합 간 창구단일화에 따른 기간 단축 및 갈등 예방이었다. 지난 시기 교섭창구 단일화에 따른 시간 낭비로 공무원노조 전체의 이익을 지키지 못했으므로 공무원노조 간 공조를 통해 창구단일화 문제의 시급한 해결이 필요함을 확인하였다. 둘째, 정부 교섭대표의 격상이다. 2006년 정부 교섭대표는 행정자치부 장관이었으나, 정부조직 개편에 따라 차관급인 인

2) 양대 공무원노조의 대선 과제는 다음과 같다. 공노총은 11대 과제로 "△공무원 노조법 개정, △공공부문 성과주의 폐지, △대정부 교섭 재개, △정부조직 개편 시 노조 참여, △공무원노동자의 기본권 보장, △공무원제도 개혁, △학교조직 법제화, △공공부문 일자리 창출, △국민안전시스템 구축, △공적연금 강화, △지방분권 강화"를 요구하였다. 전공노는 10대 과제로 "△노동조합 관련 활동 해직자 원직복직 특별법 제정, △전국공무원노동조합 설립신고, △공무원의 정치기본권 보장, △공직사회 성과퇴출제 폐기, △학교 행정실 법제화, △상하수도 등 민간위탁 반대/사회공공성 강화, △시간선택제 공무원제도 폐지, △임금·수당 현실화, △인사제도 개선, △공무원연금 제도 개선" 이다

사혁신처장으로 변경되었다. 효율적 교섭과 협약의 책임성을 담보하기 위해서는 국무총리가 정부의 교섭대표가 되는 법 개정이 필요함에 공감하였다. 다만, 법 개정이 쉽지 않은 점을 고려하여 관련 부처 책임자들이 교섭에 안정적으로 참여하는 방안이 필수적임을 확인하였다. 셋째, 정부의 불성실한 교섭태도 및 교섭 장기화이다. 정부측 교섭의원들의 잦은 변동, 불참, 이석(離席)에 따라 교섭이 안정적으로 진행되지 못하는 문제를 해결해야 했다. 넷째, 교섭 의제의 선별과 집중화를 통한 심층교섭이 진행되어야 함에 동의하였다. 하지만 10년 만에 재개된 교섭은 각 공무원조직별 이해관계의 차이로 노조의 요구안이 집중되지 못하였다. 다섯째, 2006년 단체협약 약속 불이행이다. 대표적으로 5월 1일 노동절 휴무실시(18조), 복무관련법령 재·개정 시 조합의견 청취(19조), 승진 시 호봉삭감제 개선(23조), 성과상여금제(28조) 및 초과근무수당제 개선(33조), 퇴직금제 개선(40조), 복지제도 확대(41조) 등을 꼽을 수 있다. 정부는 합의 이후에 실효성 있는 후속대책을 마련하지 않았다. 협약 체결도 중요하지만 이의 이행이 더 중요함을 확인하였다.

이상과 같은 상황 인식 속에서 노조 교섭위원들은 ‘2008 정부교섭’의 목표와 방향을 다음과 같이 구체화하였다. 전략 목표로 “①교섭대비 전술 역량 강화(워크숍, 시뮬레이션 등), ②중요 의제 중심으로 교섭한다. 이를 위해 ‘선택과 집중’, ‘우선순위 선정’, ‘당면 현안 중심의 문제 해결’을 꾀한다. ③핵심사항 위주로 신속히 마무리한다. ④교섭의제 보완 및 개발 후 차후 단체교섭에서 본격 논의” 한다. 교섭위원은 “본교섭위원회(10명), 실무교섭위원회(10명), 분과교섭위원회(56명)”으로 구성하기로 하고 각각 조직별 비율에 따라 배분하였다. 본교섭위원회와 실무교섭위원회는 “공노총(6명), 전공노(3명), 한공노(1명)”으로 하였고, 분과교섭위원회는 “공노총(29명), 전공노(21명), 한공노(6명)”로 구성하였다. 교섭위원 비율에서 보듯이 ‘2008 정부교섭’은 공노총과 전공노가 주도하였으며, 공노총이 사실상 대표권을 갖고 있었다.

〈표 1〉 본 교섭위원 명단

	노조측			정부측		
	소 속	직 책	이 름	소 속	직 책	이 름
1	공노총	위원장	이연월	인사혁신처	처장	황서종
2	공노총	단체교섭위원장	최빈식	기획재정부	제2차관	구윤철
3	공노총	교육청노조 위원장	오재형	교육부	차관	박백범
4	공노총	국공노 위원장	안정섭	행정안전부	차관	윤종인
5	공노총	광역연맹 위원장	김현진	보건복지부	차관	권덕철
6	공노총	시군구연맹 위원장	석현정	여성가족부	차관	이숙진
7	전공노	위원장	김주엽	국민권익위원회	부위원장(사무처장)	이건리
8	전공노	수석부위원장	이상원	인사혁신처	차장	정만석
9	전공노	부위원장	이승애			
10	한공노	위원장	박창진			
-	전공노	사무처장	최현오	인사혁신처	공무원노사협력관	연원정

정부교섭 틀은 세 영역으로 구분되는데 구성 및 역할은 다음과 같이 합의되었다. 먼저, 본교섭위원회에서 공무원노조의 임원과 정부측은 각 부처의 차관으로 구성되는데, 그 주된 임무는 “실무교섭위원회 합의사항 추진, 실무교섭위원회 미합의사항 집중교섭”이다. 실무교섭위원회의 임무는 “분과위원회 합의사항 추진과 분과위원회 미합의사항 중점교섭”이다. 분과교섭위원회는 “①조합활동(총칙포함) 등, ②인사 등, ③보수 등, ④후생복지 등, ⑤제도개선 등, ⑥근무조건 등 ⑦일반 행정 등” 7개 분야로 나누어지며 단체협약 요구안을 중심으로 분과위원회 차원의 합의 도출이 과제이다.

공무원노조와 정부는 2018년 5월 3일 예비 교섭을 체결하였는데, 그 내용은 <표 2>와 같다. 첫째, 교섭위원 수이다. 과거 각 영역별 교섭위원 수는 각 10명이었으나 이번에는 7~8명으로 축소되었다. “본교섭위원회 및 실무교섭위원회의 교섭위원은 정부와 조합 각 8명 내지 10명으로 구성하고, 분과교섭위원회의 교섭위원은 각 7명 내지 8명으로 구성한다.” 둘째, 정부측 교섭대표 위상이다. “본교섭위원회의 정부측 교섭대표위원은 인사혁신처장, 교섭위원은 교섭대표위원이 정하는 유관부처 차관급으로 하고, 조합측 교섭대표위원은 조합측이 본교섭 위원 중 선 임한 자로 한다.” 셋째, 교섭 성립 요건 강화이다. 정부측 교섭위원들이 다른 일정을 이유로 불참하거나 회의 중 이석하는 사태를 방지하기 위해 각 위원회의 교섭 성립 정족 수를 교섭위원 3분의 2 이상의 참석으로 강제하였다. 넷째, 회의 개최 주기이다. 합의서에 따르면 “본교섭위원회는 예비교섭 종료 후 상견례를 실시하며 단체협약 체결을 위해 개최한다. 실무교섭위원회는 모든 분과교섭위원회가 종료된 후 상견례를 개최하고 격주 1회 개최를 원칙으로 하되, 세부일정은 간사 간 합의에 의해 정한다.” 실제 교섭은 “분과교섭위원회→ 실무교섭위원회→ 본교섭위원회”의 상향식으로 진행되는 것을 알 수 있다.

<표 2> 2008 정부교섭 단체교섭 절차 등에 관한 합의서

<p>정부를 대표하는 인사혁신처장(이하 '정부'라 한다)과 2008 대정부공동교섭단(이하 '조합'이라 한다)은 「공무원의노동조합설립및운영등에 관한법률(이하, '공무원노조법'이라 한다)의 규정에 따라 2008년에 요구된 교섭의 원만하고 성실한 운영을 위하여 상호신뢰를 바탕으로 다음과 같이 합의한다.</p> <p>제1조【목적】 본 합의서는 정부와 조합 간에 공무원노조법에 의거 단체교섭을 효율적으로 진행하기 위하여 교섭단 구성, 진행방식·일시·장소 등 교섭에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조【교섭단의 구성과 기능】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 교섭단은 분과교섭위원회, 실무교섭위원회, 본교섭위원회로 구성한다.</li> <li>② 분과교섭위원회는 교섭의제별로 7개 분과를 구며, 예비교섭에서 상정된 의제를 잠정 합의하고, 미합의 사항을 교섭한 후 합의내용을 실무교섭위원회에 상정한다.</li> <li>③ 실무교섭위원회는 분과위원회에서 합의된 사항을 잠정합의하고, 미합의 사항을 교섭한 후 합의내용을 본교섭위원회에 상정한다.</li> <li>④ 본교섭위원회에서는 실무교섭위원회에서 합의된 사항을 추진하고, 단체협약을 체결한다.</li> </ol> <p>제3조【교섭위원】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 정부측 교섭위원은 중앙행정기관 소속의 공무원인 자 중 정부교섭대표가 정하는 자, 조합측 교섭위원은 교섭참가 노동조합 소속의 조합원인 자 중 조합측의 교섭대표가 정하는 자로 한다.</li> <li>② 본교섭위원회 및 실무교섭위원회의 교섭위원은 정부와 조합 각 8명 내지 10명으로 구성하고, 분과교섭위원회의 교섭위원은 각</li> </ol>
---

7명 내지 8명으로 구성한다.

- ③ 본교섭위원회의 정부측 교섭대표위원은 인사혁신처장, 교섭위원은 교섭대표위원이 정하는 유관부처 차관급으로 하고, 조합측 교섭대표위원은 조합측이 본교섭위원 중 선임한 자로 한다.
- ④ 실무교섭위원회의 정부측 교섭대표위원은 인사혁신처 차장, 교섭위원은 유관부처 국장급으로 하고, 조합측 교섭대표위원은 조합측이 실무교섭위원 중 선임한 자로 한다.
- ⑤ 분과교섭위원회의 정부측 교섭대표위원은 유관부처 담당급으로 하고, 조합측 교섭대표위원은 조합측이 분과교섭위원 중 선임한 자로 한다.

**제4조【교섭위원 통보】**

- ① 정부와 조합은 교섭위원 명단을 최초 교섭예정일 3일전까지 상대방에게 통보하되 이후에는 변동 시에만 통보한다.
- ② 정부와 조합은 교섭위원 명단 통보 시 소속기관 및 단체, 직위, 성명, 전화번호 등의 내용을 기재하여야 한다.

**제5조【교섭일정 및 장소】**

- ① 본교섭위원회는 예비교섭 종료 후 상견례를 실시하며 단체협약 체결을 위해 개최한다.
- ② 실무교섭위원회는 모든 분과교섭위원회가 종료된 후 상견례를 개최하고 격주 1회 개최를 원칙으로 하되, 세부일정은 간사간 합의에 의해 정한다.
- ③ 분과교섭위원회는 격주 1회 개최를 원칙으로 하되, 세부일정은 간사간 합의에 의해 정한다.
- ④ 교섭은 근무시간 중에 개최하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 간사간 합의에 의해 조정할 수 있다.
- ⑤ 교섭 장소는 정부와 조합이 순차로 제공한다. 다만, 간사간 합의에 의해 조정할 수 있다.

**제6조【교섭의제 처리】**

- ① 정부와 조합은 조합이 제출한 교섭요구의제 중 예비교섭에 상정된 의제를 분과교섭위원회에 배정한다.
- ② 분과교섭위원회에서 교섭의제 배정에 이의가 있는 경우에는 분과교섭위원회의 간사간 합의에 따라 재배정한다.

**제7조【교섭의 성립요건】**

- ① 교섭 회의는 정부와 조합 각 교섭위원 3분의 2 이상의 참석으로 성립한다.
- ② 교섭 진행 중 일방의 참석 교섭위원 수가 3분의 2에 이르지 못한 경우 이미 진행된 교섭은 유효하되, 이후의 교섭은 성립하지 아니한 것으로 본다.

**제8조【정회 및 연기】**

- ① 교섭 중 일방 교섭대표위원의 요청이 있는 경우 상대방 교섭위원의 의견을 물어 정회할 수 있다.
- ② 정부와 조합 중 일방의 사정으로 인해 정해진 기일에 개최할 수 없는 경우에는 회의 2일 전까지 상대방에게 통보하여야 한다. 이 경우 간사간 합의에 의해 차기 회의일을 정한다.

**제9조【회의의 공개】**본교섭위원회와 실무교섭위원회 회의는 공개한다. 다만 정부와 조합 양측의 합의에 따라 비공개로 진행할 수 있다.

**제10조【참관인】**

- ① 정부와 조합은 본교섭위원회 및 실무교섭위원회에 각 15명 이내의 참관인을, 분과교섭위원회에는 각 7인 이내의 참관인을 참석하게 할 수 있다.
- ② 참관인은 정부측의 경우 공무원인 자, 노조측의 경우 교섭참가 노동조합 소속의 조합원인 자에 한하며, 교섭에 참여하거나 발언할 수 없다.

**제11조【회의의 기록 및 효력】**

- ① 정부와 조합은 원활한 교섭을 위해 본교섭위원회 에는 교섭위원 외 각 1인을, 실무교섭위원회 및 분과교섭위원회에는 위원회별 교섭위원 중 각 1인을 간사로 선정한다.
- ② 정부와 조합은 본교섭위원회와 실무교섭위원회에 한하여 녹음하고 속기록을 작성한다.
- ③ 분과교섭위원회와 실무교섭위원회는 매회 교섭 종료 후 양측 간사가 합의사항을 작성하여 서명한다.
- ④ 회의록 및 속기록, 녹취파일은 단체협약에 우선할 수 없으며 단체협약 해석상의 근거자료로만 활용할 수 있다.

**제12조【성실교섭 등】**

- ① 정부와 조합은 교섭 전 과정에 걸쳐 성실히 교서에 임하도록 한다.
- ② 교섭의 원활한 운영을 위해 교섭준비실 등 편의제공에 노력한다.

**제13조【합의서 작성】**단체협약서는 2부를 작성하여 교섭위원 전원이 서명 또는 날인한 후 정부와 조합 양측이 각 1부씩 보관한다.

**제14조【합의서의 해석】**



- ① 본 합의서의 해석에 이의가 있는 때에는 법률적 해석이나 정부와 조합의 합의에 따른다.
- ② 본 합의서에 정하지 아니한 사항에 대해서는 예비교섭위원회에서 협의하여 정한다.

2019. 5. 3.

정부측 예비교섭위원  
대표교섭위원: 권영민

노조측 예비교섭위원  
대표교섭위원: 이명교

## 2) 교섭기 : 실무교섭과 본교섭

### (1) 공무원노조의 요구안

정부와 공무원노조 간 상견례 이후 2018년 7월부터 분과교섭이 진행되었다. 공무원노조는 ‘10장 312개조 575항’에 달했던 교섭 요구안을 예비교섭을 통해 ‘7장 218개 조항’으로 조정했다. 단체교섭의 핵심 요구안은 다음과 같다.

첫째, 공무원의 노조 활동을 보장하고 노동기본권을 인정해야 한다. 원활한 조합 활동을 위한 각종 행정지원을 요구한다. 둘째, 공직사회의 개혁을 위해 균형인사와 같은 인사원칙이 만들어져야 하며 이를 위해 인사제도개선위원회를 설치해야 한다. 연구·지도직 등 직급체계와 근속승진제도를 개선하고 인사의 투명성을 제고하여야 한다. 직렬별 보직의 적정비율을 배치하고 평정제도 및 다면평가를 고려하여야 한다. 셋째, 보수의 현실화와 수당 개선이 필요하다. 공무원 연금의 독단적 운영을 금지하고 연금의 주체인 공무원(공무원노조)과 협의하여야 하며 직급간 보수격차를 적정화하여야 한다. 넷째, 일·가정 양립을 지원하기 위해 육아휴직 수당을 개선하고 결혼과 출산·육아를 위한 제도개선이 필요하다. 다섯째, 낙후된 후생복지를 위해 공무원 후생복지시설 설치 등을 지원하고 연금소득 공백 기간 해소방안을 고민해야 한다. 또한 건강검진을 강화하고 노동절 휴무를 인정해야 한다. 여섯째, 정부합동 평가를 개선하고 근무시간을 준수하고 시간외근무를 개선해야 한다. 대체휴무를 명문화하고 성과급에 대해 새로운 대안을 모색해야 한다. 일곱째, 공직사회 개혁을 위해 내부 고발자 보호제도를 운영하고 각종 정책수립 및 고충상담을 운영하고 쌍방향 평가제도의 도입과 적극행정에 따른 면책제도를 확대해야 한다. 또한 감사자료 요구 개선과 공직사회 내 비정규직의 정규직화에 대해 고민해야 한다. 여덟째, 단체교섭 및 노사협약에 대한 개선이 요구된다. 특히 교섭 불이행에 대한 처벌 규정과 단협 거부·해태 시 처벌조항이 마련되어야 한다.

### (2) 교섭 대상과 비교섭 대상

정부는 노조의 요구안에 대해 상당수가 비교섭 대상이라 이를 제외하지 않으면 교섭이 가능

하지 않다고 주장하였다. 정부는 공무원노조 요구안 총 553건 중 218건을 교섭대상으로 판단하고 나머지(약 60%)는 비교섭의제라 주장하였다. 반면 공무원노조는 정부가 교섭대상 유무를 형식논리로 판단하여 단체교섭을 형해화했다고 비판하였다.

교섭 시작과 함께 정부와 공무원노조는 교섭대상 여부를 둘러싸고 심각한 갈등을 빚었다. 이러한 갈등은 공무원노조법에서 비롯된 것이었다. 공무원노조법 제8조(교섭 및 체결권한 등)에서는 “국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항”은 교섭의 대상이 될 수 없다고 규정하고 있다. 이에 따라 사용자인 정부는 교섭 대상의 범위를 축소하려고 하며, 공무원노조는 이의 확대를 요구한다. 교섭의제를 둘러싼 단체교섭 갈등은 공무원노조법 시행이후 지속적인 갈등 사안이었다.

공무원노조 교섭단은 정부의 교섭의제 판단의 부당성을 다음과 같이 지적했다. “정부측 교섭 위원들은 예산편성, 정책결정, 기금운용이 필요한 사항에 대하여는 그것이 복지 또는 근무조건과 연관이 있다 하더라도 비교섭 대상임을 계속 주장할 뿐 노측 교섭위원들이 근무조건과 관련성을 나름대로 주장하여도 전향적인 교섭태도를 보이지 않았다. 공무원노조법의 관련 조문이 모호할 뿐만 아니라 비교섭 대상을 과도하게 규정하고 있어 이를 방패막이로 활용하는 정부측의 주장과 과도한 방어 전략으로 교섭을 고착상태로 내몰아도 마땅한 대응책을 마련하지 못하는 게 현실이었다.”

이상에서 보듯이 현재의 공무원노조법은 교섭대상과 비교섭대상을 획일적으로 구분하여 단체교섭의 영역을 제한하는 문제점을 드러내고 있다. 이의 해결을 위해서는 국제 수준에 조응하는 법적 정비가 필요하다. 다만 노사교섭은 협의를 촉진하는 방향에서 그 대안을 마련해 나가야 한다. 무엇을 교섭 대상으로 할지 말지는 공무원 노사가 자율적으로 확장해야 할 영역이다.

### (3) 분과교섭과 실무협의회

〈표 3〉은 ‘2008 정부교섭 일정’이다. 2018년 4월까지 예비교섭을 통해 “2008 정부교섭 단체교섭 절차 등에 관한 합의서”를 도출한 노사는 2018년 7월 2일 “2008 정부교섭 본교섭위원 상견례”를 개최하였다. 공무원노조 교섭단은 정부 서울청사에서 정부교섭대표인 인사혁신처장과 ‘단체교섭 재개 상견례’를 가졌는데, 상견례는 10년간 중단됐던 ‘2008 대정부교섭의 재개’를 공식적으로 알리는 자리였다. 동 행사에서 인사혁신처장은 지난 10년간 중앙교섭이 진행되지 못한 것에 대해 유감을 표명하였다<sup>3)</sup>. 상견례이후 2018년 7월부터 총 218개 의제를 7개

3) “정부와 공무원노조 간의 본교섭이 그동안 제 기능을 못 해온 데 대해 정부 교섭대표로서 심심한 유감의 말을 전한다. 문재인 정부에서는 공무원 노사관계가 대립과 반목의 악순환을 끊고 상생과 협력의 관계로 발전하도록 노력하겠다. 공직은 주권자인 국민을 섬기고 봉사하는 자리이기에 노사가 상생하면서 국민의 뜻을 헤아리는 노력을 해나가면 좋겠다. 상견례는 노사 간 상호 존중과 이해를 넓혀가는 중요한 계기가 될 것이다.”

분과로 나누어 교섭을 진행하였다. 그 결과 2008 단체교섭은 공무원노조의 교섭 재개 요구 이후 마무리까지 약 1년 반의 시간이 소요되었다.

〈표 3〉 2008 정부교섭 일정

일시	내용
2008. 9	대한민국공무원노동조합총연맹, 전국공무원노동조합 등 74개 공무원 노조가 참여함. 교섭 시작
2009. 10	일부 노조가 교섭에 참여하는 데 적격하지 등과 관련된 법적 분쟁을 이유로 중단됨
2017. 8. 29	공노총 차원 2008 대정부교섭 재개 촉구
2017. 10. 27	2008 대정부교섭 대표간 상견례
2017. 10. 30~11. 27	노·정 예비교섭 간사단 회의(1~3차)
2017. 12. 19~18. 4. 27	노·정 예비교섭 회의(1~9차)
2018. 5. 3	2008 정부교섭 단체교섭 절차 등에 관한 합의서
2018. 7. 2	2008 정부교섭 본교섭위원 상견례 개최
2018. 7. 3	2008 대정부 공동교섭단 분과교섭위원 워크숍 개최
2018. 7. 11~ 11. 30	2008 정부교섭 분과교섭 진행 * 총 218개 의제 7개분과로 나누어 교섭진행(분과별 평균 4.8회) * 분과교섭위원 56명(공노총 29명, 전공노 21명, 한공노 6명)
2018. 11. 26~12. 18	2008 정부교섭 실무교섭 진행(1~3차)
2019. 1. 21	2008 정부교섭 본교섭(협약체결)

자료: 공노총 내부 자료, 인사혁신처 보도자료(19.01.22)

공무원노사는 본교섭위원 상견례(18.07.02) 후 7개 분과로 나누어 분과교섭을 진행하였다. 분과는 “1분과(조합 활동), 2분과(인사), 3분과(보수), 4분과(복무), 5분과(연금 복지 등), 6분과(성평등), 7분과(교육 행정)”로 운영되었다. 정부는 분과교섭에 참여하는 교섭위원에 대하여 업무시간 중 활동을 보장하였다.

그런데 분과교섭에서도 비교섭대상 논란은 지속되었고, 교섭은 매우 더디게 진행되었다. 분과교섭은 2018년 7월부터 11월까지 약 5개월 동안 진행되었는데 교섭 진척 정도는 분과별로 편차가 컸다. 분과교섭이 더 이상 진전되지 않자, 공무원노조 교섭단은 분과교섭의 중단과 실무교섭으로 전환을 요구하였다. 노조는 분과교섭에서 정부측 교섭위원의 빈번한 교체, 과도한 비교섭사항 주장 등에 항의하여 4차례의 회의 이후 중단을 선언하였다. 공무원노조는 정부측 교섭위원의 잦은 변경으로 교섭의 연속성을 유지할 수 없었다고 주장한다. 정부 교섭위원 52명 중 10명(19.2%)이 변경되었고, 이 중 분과 교섭대표 2명, 간사 2명이 변경되었다. 이와 함께 지나친 비교섭대상 분류가 분과별로 제기되었다. 예를 들어 7분과의 경우 의제 21건 중 조합측에서 철회한 1건을 제외한 나머지 전체 의제가 비교섭사항이라 주장하여, 7분과 교섭은 더 이상 진행될 수 없었다. 정부도 공무원노조의 의견을 수용하여 실무교섭으로 쟁점 사항을 넘길 수밖에 없었다.

분과위원회에서 추인되어 실무협의회로 올린 의제들 중 합의된 사안은 <표 4>와 같다. 분과교섭협의 사항 중 눈에 띄는 것은 6급 이하 실무직공무원의 보수현실화, 출장여비의 현실화 및 직급별 차등지급 완화이다. 4분과(복무)에서는 여성보호 방안이 특징적인데 “①임신초기 유·사산 휴가 확대 방안 마련, ②임신 중 여성공무원의 보건의료 비용 효율적 사용방안 강구, ③12개월 미만의 영유아를 가진 여성공무원 등의 의사에 반한 휴일근무 금지” 등이다. 또한 6분과(성평 등)에서는 “성평등 전담기구 설치·운영과 여성관리자 임용목표제 강화”가 합의되었다.

<표 4> 2008 정부교섭 합의 사항

	주요 합의 내용
1분과 (조합 활동)	① 예산의 범위 내에서 합리적 기준에 따른 조합사무실 지원 ② 조합원의 근무조건 및 복지증진에 관한 사항 등을 합의하기 위한 '공무원노사협의회' 구성·운영
2분과 (인사)	① 조합원 직무능력 강화를 위한 장단기 교육계획 수립·시행 및 조합의 의견수렴 ② 실무직 공무원의 재산등록 요건 단계적 개선
3분과 (보수)	① 6급 이하 실무직공무원의 보수 현실화 ② 출장여비의 현실화 및 직급별 차등지급 완화 ③ 특수지근무수당 제도 개선
4분과 (복무)	① 임신초기 유·사산 휴가 확대 방안 마련 ② 임신 중 여성공무원의 보건의료 비용 효율적 사용방안 강구 ③ 12개월 미만의 영유아를 가진 여성공무원 등의 의사에 반한 휴일근무 금지 ④ 공직 내 부패 발생 예방 및 청렴한 공직사회 구현을 위한 부패행위 신고 의무화
5분과 (연금 복지 등)	① 퇴직예정공무원의 사회공헌 및 적응을 위한 재교육, 전직지원 프로그램 마련 ② 재직기간 20년 미만의 순직 공무원에 대한 보상 및 유족 보호강화 ③ 공무원의 건전한 여가생활 및 자기계발 등의 지원을 위한 맞춤형 복지제도 개선
6분과 (성 평등)	① 직장 내 성희롱·성폭력 예방 및 금지 ② 성평등 전담기구 설치·운영 ③ 여성관리자 임용목표제 강화 ④ 선거사무 종사자에 대한 정당한 보상 실시
7분과 (교육 행정)	① 교육감 소속공무원 등의 근무조건 관련 논의를 위해 교육부장관과의 협의회 개최 ② 병설유치원 설치 학교 근무하는 공무원에게 겸임수당 지급

이후, 2018년 11월부터 분과별 협의결과를 토대로 실무협의회가 운영되었다. 실무협의회에서도 공무원 노사 간 공방이 전개되었으나, 공무원노조도 더 이상 시간을 끌 수 없다는 현실적 판단 아래 분과교섭 합의결과를 존중하는 수준에서 “2008 정부교섭 실무협의회 합의서”를 도출하였다.

<표 5> 2008 정부교섭 실무협의회 합의서

<input type="checkbox"/> 분과교섭 합의의제 <input checked="" type="radio"/> 분과교섭에서 합의한 191건에 대해 잠정 합의함[붙임]  <input type="checkbox"/> 실무교섭 상정의제 <input checked="" type="radio"/> 실무교섭 상정의제 26건에 대해 아래와 같이 합의하고, 제11조(조합활동 보장) 의제는 소위원회에 위임하여 본교섭 전에 합의를 추진한다.
--

전 문

정부와 공무원노동조합(이하 “조합”이라 한다)은 상호 신의성실과 대등의 원칙, 헌법과 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하 “공무원노동조합법”이라 한다)을 토대로 노동조합에 관한 사항, 조합원의 보수복지, 그 밖의 근무조건 및 조합원의 제반 지위 향상을 통해 국민들에게 공공복리 증진을 도모할 수 있도록 다음과 같이 단체협약을 체결한다.

제6조(공무원의 근무조건 관련 법령 제개정 시 의견수렴) 정부는 근무조건과 직접 관련 있는 법령을 제개정하고자 할 경우에는 조합의 의견을 수렴하고 최대한 반영되도록 한다.

제13조(노동기본권 보장) 정부는 공무원노동조합 등에 따른 조합원의 노동기본권이 최대한 실현될 수 있도록 한다.

제17조(공무원의 의무 개정) 품위 유지의 의무 등에 대한 구체적 기준 등과 관련하여 차기교섭에서 논의한다.

제39조(보수제도의 개선) 정부는 제52조에 따라 구성·운영하는 위원회에서 봉급 및 수당제도의 합리적 개선을 위하여 조합과 지속적으로 논의한다.

제52조(보수조정을 위한 의견수렴 등) ① 정부는 공무원 처우개선과 보수제도의 근본적 개선사항 등을 논의하기 위하여 「공무원보수위원회」를 구성·운영한다.

② 제1항에 따라 설치되는 「공무원보수위원회」는 전문가(공익위원을 포함한다), 관계부처 공무원 및 조합원으로 구성하며, 위원 중 조합원과 관계부처 공무원은 동수로 한다.

③ 「공무원보수위원회」의 구성·운영과 관련한 세부사항은 별도 규정으로 정한다.

제67조(시간외근무수당) 정부와 조합은 시간외근무수당의 합리적인 개선방안 마련을 지속적으로 노력한다.

제71조(공무원연금 제도 개정 등) ① 정부는 공무원연금제도의 근본적 개정을 하는 경우, 공직사회 구성원의 의견을 반드시 수렴하고 반영하도록 노력한다. ② 전항의 실현을 위해 연금제도 개정에 대한 논의기구 구성 시 조합의 참여를 보장한다.

제72조(퇴직금제도의 개선) 정부는 공무원의 퇴직금제도를 공무원 연금제도와 연계하고 민간과의 형평성 등을 고려하여 합리적 개선방안을 강구한다.

제117조(장기근속공무원의 휴직제도) 장기근속공무원의 자기개발휴직 제도 개선에 대해 차기교섭에서 지속적으로 논의한다.

제119조(가사휴직제도) ① 가사휴직 제도의 개선에 대해 차기교섭에서 지속적으로 논의한다.

제142조(근로자의 날) 정부는 근로자의 날(노동절) 등을 포함하여 공무원의 휴식권을 보장할 수 있는 방안을 강구한다.

제160조(근무시간 외 행사시 의견수렴) 정부는 근무시간 외의 각종행사에 조합원을 동원하는 경우 조합의 의견을 적극적으로 수렴하여 진행할 수 있도록 한다.

제167조(성과상여금제도 개선) 정부는 조합의 의견을 수렴하여 성과상여금 제도에 대해 논의한다.

제168조(총액인건비제 개선) 정부는 시도교육청과 관련된 총액인건비제 개선시 시도교육청 및 조합의 의견을 수렴한다.

제175조(임기제공무원 제도개선) ① 정부는 임기제공무원제도가 취지에 맞게 운용되도록 제도를 정비할 경우 조합의 의견을 반영할 수 있도록 한다.

제211조(국공립학교 운영위원회 내실화 등) 본 협약 제219조에 따라 설치되는 협의회에서 관련 사항을 지속적으로 논의한다.

제217조(후생복지 증진) 정부는 시도교육청에서 근무하는 공무원의 후생복지가 향상될 수 있도록 노력한다.

제229조(학교환경위생관리자 지정) 본 협약 제219조에 따라 설치되는 협의회에서 관련 사항을 지속적으로 논의한다.

부 칙

제2조(협약의 유효기간) 이 협약의 유효기간은 체결된 날부터 1년으로 한다.

2018. 12. 18

### 3) 교섭 타결 및 마무리

2019년 1월 21일 정부와 공무원노조는 해양수산부 대회의실에서 노사 양측 교섭위원이 참석한 가운데 협약 체결식을 갖고, 11년 간 진행된 ‘2008 정부교섭’을 마무리하였다. ‘2008 정부교섭’은 정부가 공무원노조들(국가 및 지방공무원 포함)과 진행하는 중앙단체교섭으로, 이번 교섭에는 공노총, 전공노 등 주요 공무원노조가 대부분 참여하여 공무원노조법 시행(2006년) 이래 두 번째로 단체협약을 체결하였다. 이번 교섭의 가장 큰 의미는 10년 만에 정부와 단체 교섭을 재개하여 하위직 공무원들의 당면 현안을 해결하고 향후 교섭을 위한 교두보를 확보했다는 점이다.

공무원 노사가 서명한 단체협약의 주요 내용은 공무원의 근무조건과 복리증진에 관한 사항을 협의하기 위하여 ‘공무원노사협의회’를 설치·운영하기로 하고, 공무원 보수와 수당제도의 합리적 개선을 위해 정부와 노조가 지속적으로 논의하기로 하였다. 또한 공무원의 자질 향상과 역량 강화를 위해 신규공무원·승진자 등에 대한 교육을 강화하며, 출장비·당직비 현실화와 휴가제도 개선을 위하여 노력하기로 하였다. 임산부 등 모성보호 강화를 위해 휴일근무 제한 제도 등을 적극 활용하도록 하고, 유·사산한 여성공무원에게 적절한 휴가를 부여하는 방안을 추가 검토하기로 하였다. 공직 내 성평등 문화 정착을 위해 기관별로 성평등 전담기구를 설치·운영할 수 있도록 하고, 직장 내 성희롱·성폭력의 예방 등을 위한 교육 등에 노조의 의견을 수렴하기로 하였다.

이밖에도 “원천징수제도 개선”, “공무원 재해보상 심사 시 노조참여 보장”, “장애인 공무원 근무지원 확대”, “선거사무 종사자에 대한 정당한 보상실시”, “장·단기 교육계획 수립·시행 및 조합의 의견수렴”, “재직기간 20년 미만의 순직공무원에 대한 보상 및 유족보호 강화”, “퇴직 예정공무원 사회공헌 및 적응 프로그램 마련”, “특수지 근무수당 제도 개선”, “교육감 소속공무원 등의 근무조건 관련논의 교육부장관과 협의회 개최”, “병설유치원 설치학교에 근무하는 공무원에게 점임수당 지급”, “다면평가 활성화 추진”, “공무원 노동기본권 제도개선 추진”, “교육 행정의 합리적 운영 모색”, “임기제공무원 제도개선” 등을 정책추진 과제로 확정하고 그 방안을 함께 모색하기로 하였다.

〈표 6〉 2008 정부교섭 단체협약 주요 사항

항목	주요 사항
조합활동 및 근무조건에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부는「노동조합 및 노동관계조정법」이 규정하는 부당노동행위를 하지 아니한다.</li> <li>• 근무조건과 직접 관련된 법령 제·개정 시 조합의 의견을 수렴하고 최대한 반영한다.</li> <li>• 정부는 합리적 기준에 따라 조합에 조합사무실 등을 지원할 수 있다.</li> <li>• 노동절 휴무 등을 포함하여 공무원의 휴식권을 보장하는 방안을 강구한다.</li> <li>• 조합원의 근무조건 및 복리증진 등에 관한 제반문제를 협의하기 위해 노·정 동수로 공무원노사협의를 구성·운영한다.</li> </ul>
인사 및 보수에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령화시대에 대비하여 정년퇴직 후의 소득공백 해소 방안 마련을 위해 조합과 협의한다.</li> <li>• 공무원 처우 개선과 보수제도의 근본적 개선사항 등을 논의하기 위하여 노·정 동수로 공무원보수위원회를 구</li> </ul>

	<p>성 운영한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부는 조합의 의견을 수렴하여 성과상여금 제도에 대해 논의한다.</li> <li>• 정부와 조합은 시간외 근무수당의 합리적인 개선방안 마련을 지속적으로 추진한다.</li> </ul>
연금·후생복지에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원연금제도의 근본적 개정을 하는 경우, 공직사회 구성원의 의견을 반드시 수렴하고 반영하도록 노력한다. 논의기구 구성 시 조합의 참여를 보장한다.</li> <li>• 공무원의 퇴직금제도를 공무원연금제도와 연계하고 민간과의 형평성 등을 고려하여 합리적 개선방안을 강구한다.</li> <li>• 공무원의 노후생활 보장을 위하여 적절한 소득대체율을 유지할 수 있도록 노력한다.</li> <li>• 맞춤형 복지점수 상향 등 맞춤형 복지제도 개선을 추진한다.</li> </ul>
모성 보호 및 성평 등에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「영유아보육법」에 따라 직장보육시설을 설치하며, 그 설치·운영에 관한 사항은 조합과 협의한다.</li> <li>• 육아시간 보장을 위해 근로시간단축 제도를 시행하고, 신청자에게 불리한 처우를 하지 아니한다.</li> <li>• 정부는 직장 내 성희롱·성폭력, 폭언·폭행 등의 행위가 발생하지 않도록 하여야 한다.</li> <li>• 범부처의 성평등 정책을 심의·조정하는 위원회를 설치, 운영한다.</li> <li>• 관리직 공무원 중 여성 비율을 2022년까지 중앙 본부 과장급(4급) 21% 이상, 지방 과장급(5급) 20% 이상 되도록 한다.</li> </ul>
교육행정에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도교육청과 관련된 총액인건비제 개선 시 시도교육청 및 조합의 의견을 수렴한다.</li> <li>• 교육청 공무원과 대학 공무원의 근무조건과 관계되는 사항을 논의하기 위해 조합과 교육부장관과의 협의회를 연 1회 개최한다.</li> </ul>
기타 제도 개선사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 읍·면·동 선거관리위원회의 상급 선거관리위원회 선거사무 대행에 대하여 정당한 보상을 한다.</li> <li>• 실무직 공무원의 재산등록 요건을 단계적으로 개선할 수 있도록 합리적인 방안을 모색한다.</li> <li>• 조합에서 업무 추진과정 중 나타난 불필요한 일에 대하여 제안할 경우 정부는 그 내용을 적극 활용하여 행정 간소화를 추진한다.</li> </ul>

그런데 2008 단체교섭 합의 과정은 순탄하지 않았다. 공무원노조는 단체교섭에 임하는 정부의 완고한 입장과 태도를 비판하며 집회 및 항의 시위에 나섰다. “이번 교섭 과정 중에 사용자 측인 정부는 일방적인 임금 결정을 강행하고, 성과급제 폐지 등 노조의 요구에 미온적으로 대처하는 등 교섭 자체를 불성실하게 운영해 노조의 강력한 항의를 받았다.” 2019년 10월 2일 공노총, 전공노, 한공노 등 공무원노조들은 성과주의 폐기 약속 불이행·일방적 임금인상안 결정·불성실 교섭 ‘공무원 제(諸) 단체 문제인정부 규탄대회’를 진행하였다. 공무원노조의 투쟁은 단체협약 체결이후에도 계속되었는데, 그것은 합의 사항에 대한 정부의 불이행에 따른 것이었다. 단체협약으로 새로 구성된 공무원보수위원회는 2019년 7월 노사 간 정액급식비 2만원 인상에 합의했으나 기획재정부는 집행 시기에 임박해 정액급식비 인상이 어렵다는 거부 의사를 통보해, 노사 간 합의는 물거품이 되었다.

### 3. 2008 정부교섭 평가

2008 정부교섭은 지난 10년 동안 단절되었던 공무원 단체교섭을 복원하여 10여년 만에 단체협약을 체결했다는 점 자체가 평가할 대목이다. 하지만 지난 시기 교섭이 이루어지지 않았다는 것은 그 만큼 공무원노사관계가 비정상적인 상태에 놓여 있었음을 반증한다. 2006년부터 공무원노조법이 시행되고 있지만 공무원노조법상 보장된 단체교섭은 인정되지 않았고, 공무원

의 보수는 노조와의 협의조차 없이 일방적으로 결정되는 상황이 지난 시기 공무원노사관계의 현주소였다. 이런 점에서 2008 정부교섭은 ‘비정상의 정상화’를 꾀한 첫 걸음이었다고 평가할 수 있다.

## 1) 성과

첫째, 임금교섭을 대체하는 “공무원보수위원회 구성·운영”이다. 공무원노조법은 공무원의 임금을 단체교섭을 통해 결정할 수 있도록 하나 공무원노조법이 시행된 이후 임금교섭은 한 번도 진행되지 않았다. 공무원의 임금은 ‘공무원 민관보수심의위원회’의 의견을 받아 정부(기획재정부)가 결정하는 방식이었다. 이번 교섭 결과 ‘공무원 민관보수심의위원회’를 ‘공무원보수위원회(이하, 보수위원회)’로 개편하여 공무원 임금결정의 타당성과 합리성을 높이기로 하였다. 보수위원회의 구성은 “공무원노조 5명, 정부 5명, 공익위원 5명”으로, 단체교섭의 성격을 일정 정도 보장한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 공무원노사협의회 구성이다. 공무원 단체교섭은 법제도적 한계로 노사간 자율적인 협의가 쉽지 않은데, 그 이유는 법에 규정되어 있는 비교섭대상 문제이다. 공무원노사관계에서 발생하는 다양한 쟁점을 해결하고 협력적 관계를 촉진하기 위해서는 노사 간 긴밀한 대화 및 협의구조가 필수적이다. 특히 공무원노사관계에서 빈번히 분쟁 사안이 되고 있는 ‘교섭의제’를 둘러싼 갈등 해소를 위해서는 단체교섭 틀을 벗어난 별도의 협의구조를 마련할 필요가 있다. 이러한 정책협의 또는 사회적 대화기구들은 영국, 독일, 미국, 프랑스 등 외국 공무원노사관계에서 공통적으로 확인되는 내용들이다. 이런 상황을 반영하여 공무원노조와 정부는 공무원의 근무조건과 복리증진에 관한 사항, 2008 단체협약 이행에 따른 제반문제 논의, 정책협의체 의제 등을 논의하기 위한 공무원 노사협의회를 구성하기로 하였다. 협의회는 노·정부측 7인 이내 동수로 구성하며 반기별 1회의 정기 회의와 필요시 노사합의로 수시 개최하기로 하였다.

셋째, 성평등과 여성공무원의 권리 확대이다. 모성보호 강화를 위해 휴일근무 제한 제도 등을 적극 활용하고, 유사산한 여성공무원에게 적절한 휴가 부여를 검토키로 했다. 이 밖에 공직사회 내 성평등 문화 정착을 위해 기관별로 성평등 전담기구를 설치·운영키로 하고 직장 내 성희롱·성폭력 예방 등을 위한 교육에 노조 의견을 수렴하기로 했다. 육아휴직 관련 수당이 인상되었는데, 상한액은 100만원에서 120만원으로 하한액은 월 50만에서 70만원으로 증액되었다. 또한, 아빠 육아휴직 보너스(아빠의 달 수당)가 신설된다. 부부가 순차적으로 육아휴직을 하는 경우 두 번째 육아휴직자의 급여를 통상임금의 100%를 지급하기로 하였다.

넷째, 초과근무수당 개선 소위원회 구성 및 운영이다. 공무원노조는 요구안 “제4장 보수” 제 67조 제1항과 제2항에서 시간외근무에 대한 적절한 보상을 요구하였다<sup>4)</sup>. 정부는 시간외 근무

4) 즉, “제67조(시간외근무수당 등의 지급) ①정부는 다음 각 호와 같은 공무원 보수 관련 지침이 근로기준법을 위반하지 아니하도록 시정한다. 1. 휴일 및 야간근무수당 적용에 있어 일반대상자 배제, 2. 시간외근무 등에 있어 1일 1시간 공제, 1일 4시간, 월 67시간 상한제, 3. 수당의 15할의 할증률 감소, 4. 기타 근로기준법 위반사항”과 “제67조 제2항 ②정부는 시간외근무수당 등의 기준액



수당 조정 및 인상에 대해 공감하면서도 민간부문 노동자와 동일하게 근로기준법을 적용하는 것에 대해서는 반대하였다. 다만, “초과근무수당 개선 소위원회”을 보수위원회 산하에 설치, 운영하여 공직사회에 적합한 대안을 모색하기로 합의하였다. 이에 따라 2019년 하반기 노조측 4명, 정부측 4명, 전문가 4명 등 총 12명으로 시간외근무수당 산정방식 등 초과근무수당제도 개선방안 마련을 위한 T/F가 발족하였다. 하지만 T/F는 출범 2개월 만에 공무원노조의 반발로 중단되었다. 공무원노조는 통상임금의 50% 이상 가산금을 지급받는 민간 노동자들과 달리 기준 호봉 봉급액의 55%만을 지급받는 초과근무수당의 문제점을 지적하며 민간 노동자와 같은 기준을 적용하라고 요구하였다. 정부는 전문가 위원들이 제시한 안(案)이 적절하지 않다며 거부하고 '공무원 초과근무수당 제도 개선방안' 연구용역을 발주하여 장기적으로 문제를 풀어 가자고 주장하였다.

다섯째, 하위직 처우 개선이다. 6급 이하 직급보조비를 6급 1만원, 7급 1.5만원, 8·9급 2만원으로 차등인상하기로 하였다. 이는 봉급인상을 1.8%에 처우개선분 반영, 2%이상 인상효과를 갖으며, 9급 1~3호봉의 경우 처우개선분과 최저임금 인상분을 반영하면 10% 인상 효과를 갖는다. 또한 출장여비를 현실화하고 직급별 차등지급을 완화하기로 합의하였다. 국외여비(일비, 숙박비, 식비)도 직급별 차등지급을 제도개선하기로 하였다.

이상에서 보듯 2008 중앙교섭은 하나의 완결된 단체교섭이 아닌 지난 10년 동안 중단되었던 단체교섭을 다시 복원하는 징검다리의 역할이었다. 공무원노조 입장에서는 임금교섭을 대체할 수 있는 '공무원보수위원회'를 구성하였다는 점이 가장 큰 성과이고, 창구단일화 문제를 노조간 협의를 통해 신속하게 해결하였다는 점이 노노갈등을 예방하고 노조의 단결을 높인 성과로 평가할 수 있다.

## 2) 문제점

첫째, 정부 교섭대표의 격상 필요성이다. 2018년 정부조직법 개편에 따라 인사혁신처장이 정부 교섭대표를 맡고 있는데, 과거에 비교하여 정부 내 위상이 낮고 권한이 적다, 이는 특정 사안에 대한 관계 부처 간 이견 조정이 원활하지 않아 교섭 지연을 초래하는 원인으로 작용한다.

둘째, 정부의 불성실한 교섭 태도와 이에 따른 교섭 장기화이다. 정부는 국민정서, 예산문제, 국회의결 사항 등을 이유로 책임을 회피한다. 교섭대상 여부를 둘러싼 갈등은 반복적으로 표출되고 있다. 정부의 불성실한 교섭태도는 공무원노조에 대한 불신에 기반 한 것으로 보인다.

셋째, 임금교섭과 단체협약의 분리이다. 한국의 공무원노사관계는 임금교섭과 일반 단체교섭을 어떻게 진행할 것인가에 대한 공통의 합의가 없다. 그 결과 공무원의 임금이 결정되는 10월에 임금교섭을 어떻게 할지 논의하는 의미 없는 사후 행위가 진행된다. 임금교섭은 상반기

을 근로기준법상 통상임금에 준용하도록 현실화한다.”을 요구하였다.

에 마무리하고 일반 단체교섭은 하반기에 시작해서 연말까지 마무리하는 교섭 일정에 대한 조정 합의가 필요하다.

넷째, 교섭의제의 집중화와 통합성이다. 10년 만에 단체교섭이 진행되다 보니 수십년 묵은 과제가 한꺼번에 교섭 요구로 등장하였다. 또한 공무원 각 조직별, 직종별 요구안이 조정되지 않고 제기되다 보니 요구의 집중성이 부족하였다. 정부교섭이 거의 없었고, 공무원노사관계 초기여서 앞으로도 이런 상황이 반복될 것으로 보인다. 하지만 공무원노조 교섭단은 매년 교섭마다 차별화된 대표 상품을 만들어 교섭을 집중화할 필요가 있다. 이렇게 될 때 요구의 명분과 타당성이 사회적으로 공유되고 이의 실현을 위한 공무원노동자들의 힘의 결집이 가능하다.

다섯째, 단체교섭 약속 이행이다. 요구안을 관철하는 것만큼 합의 사항 준수가 중요하다. 2007년 정부교섭에서도 여러 사안들을 정책협의를 통해 풀어가기로 했으나 실현되지 않았다. 합의서의 이행 담보를 위한 적극적인 활동이 요구된다. 조합원들이 체결된 단체협약의 주요 내용을 잘 알 수 있도록 홍보와 교육활동이 필요하다. 공무원노조가 단체협약 내용을 이행하도록 만드는 동력은 조합원들의 관심과 행동에서 출발하기 때문이다.

여섯째, 공무원보수위원회의 파행적 운영이다. 이번 단체교섭에서는 공무원보수위원회를 두고 그 산하에 “초과근무수당 개선 소위원회”를 설치하여 본 교섭에서 다루지 못해 이월된 과제들을 풀어가기로 합의하였다. 공무원 보수 인상율에 대한 합의 관철과는 달리 초과근무수당은 외부 전문위원들의 조정안을 정부가 수용하지 않아, 공무원노조가 공무원보수위원회의 참여 중단을 선언하였다. 임금교섭의 새로운 대안은 만들었으나 그 운영은 진통을 겪고 있다.

#### 4. 맺음말 - 개선방안

2008년 공무원 정부교섭이 10년 만에 마무리되었다. 이번 정부교섭에서도 단체교섭의 원활한 진행을 어렵게 하는 다양한 문제점들이 다시 한 번 확인되었다. 법·제도의 문제, 노조의 분산, 노사의 불신, 정책협의를 비활성화 등이 정부교섭의 정상화를 어렵게 하는 요인으로 작용하였다.

##### 1) 교섭 대상과 비교섭 사항

공무원단체교섭에서 맞닥뜨리는 첫 난관은 공무원노조가 중요하게 요구하는 교섭 의제들이 현행법상 교섭 대상이 아니라는 점이다. 이에 따라 단체교섭의 실효성 논란이 발생하고, 단체교섭에 대한 조합원의 기대가 약화되고 있다.

정부는 교섭사항과 비교섭사항을 기계적으로 구분하여 단체교섭의 범위를 축소할 뿐 아니라 노사 간 자율적으로 체결한 단체협약까지 시정명령을 남발하여 단체교섭 자체를 파탄으로 몰

아가고 있다<sup>5)</sup>. 이의 위반 사례로는 “△다면평가 위원 선정 방법 및 인원은 조합과 협의하여 결정한다. △시는 노동조합 간부(지부장, 부지부장, 회계감사위원장, 사무국장, 지회장)에 대한 인사발령 시 노동조합과 협의한다. △구는 일정한 여건을 갖춘 기능직 공무원을 일반직 공무원으로 전직할 수 있도록 노력한다. △기관은 조합 간부에 대한 인사발령, 징계 등 중요사항에 대하여 노조와 협의한다.” 등이다. 이상과 같은 행정규제는 노사 간 자율교섭을 억제할 뿐 아니라 공무원노조의 역할을 경제적 기능으로만 한정하여 사실상 노조의 적극적 역할을 축소하는 결과로 귀결될 가능성이 크다.

단체교섭의 교섭대상 문제의 해결을 위해서는 두 가지 방안이 강구되어야 한다. 먼저, 공무원노조법 제8조(교섭 및 체결 권한 등)의 교섭대상 규정을 개정하여 교원노조법과 동일하게 바꾸어 노사 간 교섭의제에 대한 자율적 권한을 부분적으로 강화하는 방법이다. 교원노조법 제6조(교섭 및 체결 권한 등)는 “노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원의 임금, 근무조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관하여 교육부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교 설립·경영자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 이 경우 사립학교는 사립학교 설립·경영자가 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하여야 한다.”고 규정하고 있다. 두 번째로는 교섭사항 제한에 따라 제기된 비교섭사항을 해결하기 위해서는 노사 간 자율적 ‘정책협의’를 강화하는 것이다. 이를 위해 2008 정부교섭에서 합의된 ‘공무원노사협의회’를 정기적으로 개최하여 노사 간 갈등 요인을 사전에 해소하고, 노조의 정책 요구를 함께 논의하고 토론할 수 있는 대화의 장을 마련할 필요가 있다.

## 2) 단체협약의 이행, 단체교섭 시스템의 조율 등

첫째, 단체협약의 효력과 이행의무의 구체화가 필요하다. 단체교섭의 촉진을 위해서는 노사 간 자율적으로 맺은 단체협약의 효력과 이행의무 방안이 마련되어야 한다. 현행 공무원노조법은 제10조(단체협약의 효력)에서 “①제9조에 따라 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다. ②정부교섭 대표는 제1항에 따라 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실하게 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다.

공무원단체교섭의 특수성을 고려한다고 하더라도 “단체협약의 효력과 관련하여 비록 그것이

5) 정부(고용노동부)는 2010년 10월 발간 한 “공무원 단체교섭 대상 관련 판단 기준”에서 교섭의제 내용에 따라 유형별로 “①교섭 사항: 노동조합에 관한 사항, 조합원의 보수·복지·그 밖의 근무조건에 관한 사항, ②교섭금지 사항: 교섭이 금지되어 있는 위법·비교섭 사항, ③부당한 사항: 교섭금지 사항으로 볼 수 없으나, 그 내용 및 정도가 과도한 경우, ④기타 불합리한 사항: 위법·부당, 공익을 해하는 내용은 아니나, 교섭대상으로 적절치 아니한 사항”로 구분하고 있다. 이에 기초하여 “공무원 노사 간에 임의로 교섭금지 사항에 대해 단체협약을 체결하였다면, 공무원노조법이 명시적으로 교섭의 대상으로 금한 사항에 대하여 합의를 한 것이므로 ‘위법’하며, 비록 그 내용이 임용권 등 기관의 관리·운영에 관한 권한의 본질적인 내용을 침해하지 않고, 선언적 의미에 불과한 내용이라 할지라도 이와 같은 규정 역시 공무원노조법 등에서 정한 위법한 교섭의 결과라 할 것이므로 ‘위법’하다고 규정하고 있다.

예산과 관련된 사안이라도 확정된 예산의 범위 내에서 타결된 것이라면 체결권을 부여할 수 있는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 노사가 맺은 단체협약은 원칙적으로 단체협약으로서의 효력을 인정하되, 그 단체협약의 효력은 법률·예산 등 입법 기관의 결정을 필요로 하는 경우와 명령·규칙 등 입법기관의 결정을 기다리지 않고 정부교섭대표인 기관 스스로 할 수 있는 경우로 나누어 이행의무의 내용을 가능한 한 구체화하고, 입법기관의 결정을 필요로 하는 경우의 회법률주의, 의회예산주의의 요청을 존중하는 원칙에 따를 필요가 있다.

둘째, 단체교섭의 조율 문제이다. 현재 정부(중앙)교섭과, 기관(행정부·지자체·교육청·국회 등) 교섭이 양립되어 있는 상황에서는, 기관단위 고유사항과 전국단위 공통사항이 혼재되어 논의되는 중복 문제가 제기된다. '2008 정부교섭' 요구안 중 상당수는 기관 교섭 사안이었다. 민간부문의 산별교섭과 비교하면, 공통사항에 대한 산별교섭이 타결된 후에 기관(사업장)별로 고유사항에 대한 교섭이 진행된다. 따라서 공무원도 기관 단위 고유사항과 전국단위 공통사항 교섭을 분리하여 논의될 수 있는 단체교섭 구조를 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부중앙교섭이 안정적으로 제도화되어야 하며, 그 일정이 규칙화될 필요가 있다. 요약하면, 공무원 교섭모델은 정부(중앙)교섭을 기본으로 하면서, 기관별 교섭을 보충적으로 채택하는 이원적인 구조 모델(two-tier structure model)이 적절하다<sup>6)</sup>.

셋째, 단체교섭 대표와 교섭위원의 위상 및 직급이다. 정부교섭에서 교섭대표와 교섭위원의 직급 문제는 실용적인 접근이 필요하다. 공무원노조는 단체교섭의 활성화를 위해 부처의 의사결정권자인 장관 등 고위직의 참석을 선호한다. 외국의 경우, 대부분의 국가에서 교섭대표는 기관장 등 권한을 가진 책임자가 담당하지만, 실무 교섭에 있어서는 담당 전문가가 참여하여 교섭을 진행한다. 외국의 경우 전문가들은 이 분야에 오랫동안 경험을 쌓은 분이며, 따라서 노사 간에도 잘 알고 있는 관계 속에서 교섭이 진행되며, 효율적으로 교섭이 진행될 수 있다. 따라서 교섭 당사자의 직급이 문제가 아니고, 전문성에 입각하여 교섭능력이 뛰어나고, 해당 업무를 직접 담당하여 잘 알고 있는 전문가가 당사자로 참여하는 것이 중요하다.

그러나 우리나라는 역할 분담과 권한 위임이 상대적으로 취약한 관료적 공직문화의 영향으로 최고 책임자의 교섭참여를 주장하는 경향이 있다. 실무전문가들이 참여하여 구체적인 협상을 실질적으로 진행하고 나서, 최종 협약의 체결은 대표급에서 하는 실용적인 교섭을 진행하는 외국과 비교하면, 이러한 최고책임자의 참여 요구는 비실용적이라는 것을 알 수 있다. 우리나라의 이런 문제는 최고 책임자가 교섭 권한을 위임하지 않는 문제와 결부되어 있다. 따라서 우리나라도 전문가들에 대한 권한위임과 책임 부여를 통해 해결해 나가야 하며, 이러한 토대에서 전문가에 의한 효율적인 교섭이 진행되도록 유도해 나가야 한다(서원석·채준호 외, 2008).

6) 우리나라는 중앙집권적 국가구조, 공무원의 처우와 근로조건이 대부분 중앙에서 결정된다는 점, 공무원노조가 산별연맹(노조)의 조직형태를 취하고 있다는 점, 그 동안 공공부문의 분산적 교섭모델이 비효율성을 극대화하고 소모적인 분쟁 등을 야기한다는 점을 종합할 때 교섭 모델은 중앙교섭을 기본으로 하면서, 기관별 교섭을 보충적으로 채택하는 이원 구조가 적합하다(박대주, 2002).

### 3) 공무원 노사의 인식 전환

공무원 단체교섭이 활성화되지 않는 원인으로 법제도적 요인과 함께 인지적 요인이 차지하는 비중이 크다. 노사갈등의 인지적 요인들은 상대방에 대한 왜곡된 이해와 차단된 의사소통, 노사 양 당사자 사이의 적대적 감정 등으로 설명될 수 있다. 인지적 갈등 요인들은 이해관계자 사이의 불신을 야기함으로써 협력적 노력을 저하시키며 갈등의 폭을 더 확대시키는 주요 원인이다. 같은 구조적 환경 속에서도 갈등이 확대되는 기관이 있는 반면, 내부적으로 갈등을 완화하는 기관이 상이하게 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다. 공무원노사관계에서 나타나는 갈등의 많은 부분은 법제도적 영역과 함께 노사관계 양 당사자 사이의 신뢰 및 믿음의 결여에 있다. 사용자인 정부는 공무원노조를 “공직사회 변화와 개혁”을 위한 대등한 파트너로 인정하지 않고 있으며, 노동조합 역시 정부(및 자치단체장)에 대한 신뢰를 보이지 않고 있다.

민간기업과 달리 공무원노사관계에서 정부가 갖는 노사관계에 대한 전략적 선택(strategic choice)은 노사관계의 지형을 결정한다. 현재 정부부처 주요 관리자들은 공무원노조의 부정적 요소에 착목한 나머지 공무원노동조합의 공직사회 변화 및 순기능에 대해서는 관심을 보이지 않는다. 이 결과 공무원노조에 대한 태도는 무관심 내지는 방관자적 태도에 머무르고 있다. 정부는 공무원노조와의 단체교섭이 공무원 노동자의 동의를 통해 변화를 합법화시키는 수단이라는 자각이 필요하다. 노동조합도 과거의 억눌려왔던 욕구와 바람을 한꺼번에 보상받으려는 보상 심리 때문에 성급하고 무리한 집단행동으로 자신의 요구를 관철시키고자 하는 경우가 있다. 그 결과 실질적으로는 아무런 성과 없이 손해만을 자초할 수도 있다. 진정한 상생적 노사관계의 정립을 위해 노동조합은 자기 규제적이고 합리적인 의식과 관행의 형성을 위한 노력이 필요하며, 공무원에 대한 노동기본권을 허용했어도 공무원으로서의 지위를 갖춘 이상, 국민에 대한 책임과 의무는 반드시 이행되어야 하기 때문에, 권리행사와 의무 이행이라는 노동기본권과 공익 간 조화와 균형을 이루어 나가는 노력이 필요하다(김민석, 2007).

마지막으로 새로운 교섭 모델의 정착이다. 문제의 해결을 위해서는 이해기반 교섭 모델이 정착되어야 한다. 이를 위해 노사 양 당사자 간의 상호 신뢰와 “정보 공유, 열린 의사소통, 신의 성실의 원칙” 등이 준수(遵守)되는 경험이 축적되어야 한다. 또한 노사 쌍방 모두 전통적 교섭 방식에 대한 전환 요구가 강력해야 한다. 볼렌더와 네이버(1999)는 전통적 교섭에서 이해기반 교섭으로 전환하기 위해서는 “첫째, 적대적이었던 노사관계를 협력적으로 변화시키고자 하는 노사 쌍방의 강한 열망, 둘째, 혁신적인 사고와 상호이익의 결과들을 도출해 낼 새로운 교섭철학을 도입하고자 하는 필요성, 셋째, 비적대적인 교섭기법들을 사용함으로써 복잡한 교섭이슈들을 해결하고자 하는 열망이 필요하다”고 말한다. 우리도 이제 갈등과 대립에 기초한 교섭모델에서 참여와 협력을 촉진할 수 있는 교섭모델로의 전환이 요구되는 시점이다(8).

7) 공무원노동조합도 민간기업과 구별되는 공무원노동조합운동의 특성을 반영하는 운동노선을 추구하여야 한다. 공무원노조운동의 기반인 공공부문은 무엇보다도 공공서비스의 제공으로 특징 지워지며, 이러한 특징은 공공서비스 노동운동주의(public service unionism)의 주요한 원천이 된다.

## 참 고 문 헌

- 고용노동부, 2019, 「공무원 단체교섭 대상 판단 업무 매뉴얼」.
- 김민석, 2007, 「공무원 노사관계, 이제부터 시작이다」. 중앙경제. 노동법률 제16호 통권190호 (3월)
- 김유선·노광표 외, 2004, 「효율적인 공무원 노사관계 운영방안 연구」, 행정자치부 정책연구보고서
- 김인재, 2010. “최근 공무원 노사관계의 법적 쟁점과 과제”, 『노동법학』 제36호.
- 김인재·노광표, 2010, 『공무원보수 결정제도의 현황과 개선방안』, 공무원노동조합총연맹.
- 노광표 외, 『교원노조 단체교섭 해외사례 연구』, 서울특별시교육청, 2011
- 노광표, 2011. “공무원노조 단체교섭과 공무원 노조법 개선방안”, 공무원노동조합총연맹 등 2008 대정부교섭단·국회의원 홍희덕 외 주최, 「2008 대정부교섭토론회: 대정부 교섭 무엇이 문제인가」 발제문.
- 박길상, 1998. 『공무원·교원의 노동관계법에 관한 연구』, 한양대학교 법학박사학위 논문
- 박태주, 2002. “공무원 단체교섭 구조의 설계: 집중되고 조정된 모델을 향하여”, 『동향과 전망』 제53호.
- 서원석·채준호 외, 2008, 『정부교섭의 효율적인 운영방안 연구』, 한국행정연구원
- 유병홍·박태주·송태수·김영호·김성환·곽상신, 2014. “법외노조의 단체교섭: 전공노 사례를 중심으로”, 『산업노동연구』 제20권 제1호
- 비셔, 켈리, 1996. “유럽단체교섭의 추세와 다양성”, 송종래 편, 『한국과 EU국가들의 노사관계: 구조적 특성과 EU진출 한국기업의 대응』, 법문사.
- Freeman, Richard B. 1986. Unionism comes to the public sector. *Journal of Economic Literature*, 24.
- Hirschman, A. O., 1971. *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- ILO (International Labour Office), 2013. *Collective Bargaining in the Public Service: A Way Forward*, Geneva.

8) ILO 핵심협약 기준을 계기로 공무원에게 적용되었던 과거의 규범 및 관행을 전면적으로 재검토할 필요가 있다. 그 대표적인 사례가 공무원의 정치활동 문제이다. 'ILO 협약·권고 적용에 관한 전문가위원회(이하 전문가위원회)'가 2월 8일 발표한 보고서에서 교사·공무원의 정치활동을 일체 금지하는 국가공무원법 65조가 정치적 견해를 기초를 둔 차별을 금지하는 ILO 111호 협약 위반이라는 판단을 내놓았다. 전문가위원회는 한국정부가 1998년 비준한 111호 협약(고용·직업상 차별 금지)을 이행 여부를 지속적으로 검토해왔고 비정규직·여성노동자·이주노동자에 대한 차별을 지속하는 법·제도·관행을 개선할 것을 여러 차례 권고한 바 있다. 111호 협약 불이행은 전문가 위원회 보고서에 수록된 사례 중 24개를 선정하여 심의하는 ILO 총회 기준적용위원회에 이미 4차례나(2009년, 2013년, 2014년, 2015년) 올라 심각한 문제로 다뤄졌다. 이번 보고서에서 전문가위원회는 2015년 마지막으로 심의한 '정치적 의견에 기초한 차별'에 해당하는 교사·공무원 정치활동 금지 관련 법 조항을 심층 검토한 후 구체적 개선 방안을 제시했다.

- Johnston, P., 2000. The Resurgence of Labor as Citizenship Movement in the New Labor Relations Environment, *Critical Sociology* 26, 1/2.
- Katz, H. C. and Kochan, T. A., 1992. *An Introduction to collective bargaining and industrial relations*, McGraw-Hill, Inc.
- Kochan, Thomas A. and Harry C. Katz., 1988. *Collective Bargaining and Industrial Relations: From theory to policy and practice*. Irwin.
- Lewin, D., Feuille, P., Kochan T. A., and Delaney, T. J., 1988. *Public sector labor relation: Analysis and readings*. Lexington Books.
- Traxler, F. 1998. Collective Bargaining in the OECD: Developments, Preconditions and Effects. *European Journal of Industrial Relations*, 4(2).