

정부공동교섭과 행정부교섭의 효율적 추진 방안*

- 공무원노조법상 교섭창구 단일화 제도의 문제점과 개선방안을 중심으로 -

이 재 용**

〈국문초록〉

「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘공무원노조법’이라 한다)은 2005년 제정 당시부터 복수노조의 설립을 허용하였다. 민간에서는 2011년이 되어서야 사업(장) 단위의 복수노조 설립이 허용된 것과 큰 차이가 있다. 복수노조 허용으로 근로자의 노동조합 선택권은 확대되었으나 중복교섭 등 많은 우려 또한 제기되어 왔다. 이를 해결하기 위해 도입된 것이 교섭창구 단일화 제도이며 공무원노조법도 이에 관해 규정한다. 그러나 사업(장) 단위에서 ‘교섭대표노동조합’을 결정하기 위하여 정치한 절차와 규정을 두고 있는 노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노동조합법’이라 한다)과 달리 공무원노조법의 관련규정은 매우 불충분하다. 이는 고스란히 단체교섭의 지연과 노노갈등 및 노사갈등의 중요한 원인으로 작용하고 있다.

본고에서는 2006년 공무원노조법 시행 이후 ‘정부공동교섭’, ‘행정부교섭’ 등의 사례를 통해 드러난 현행 규정의 한계와 운영상의 문제점을 분석하고, 개선방안을 제시하고자 하였다. 교섭위원 선임에 둘러싸고 반복되는 교섭노동조합 간 갈등과 교섭지연, 조합원 수 비례 선임 등과 관련한 규정의 미비, 소수노조의 보호 문제 등은 본고에서 다룰 중요한 주제들이다. 본 연구가 향후 공무원노조법상 교섭창구 단일화 등 관련 규정의 정비에 많은 시사점을 줄 수 있기를 기대한다.

주제어 : 복수노조, 교섭창구 단일화, 교섭대표노동조합, 교섭위원 배분(선임), (교섭위원을 배분받지 못한) 소수노조의 보호

· 투고일 : 2020.04.07. / 심사일 : 2020.04.19. / 게재확정일 : 2020.04.24.

I. 들어가며

민간부문의 경우 사업(장) 단위에서 조직대상을 같이 하는 복수노조의 설립

* 이 글의 내용은 인사혁신처의 입장과는 관련 없는 필자 개인의 학술적 견해를 밝힙니다.

** 인사혁신처 행정사무관, 법학박사

이 전면 허용되고 교섭창구 단일화 절차가 마련된 것은 2011년 7월 1일 시행된 노동조합법(2010년 1월 1일 제정, 법률 제9930호)에 의해서였다. 노동조합법은 법 제29조의2 및 시행령 제14조의6 이하에서 교섭창구 단일화 절차에 대해 상세히 규정한다. 공무원노조법의 경우 2005년 1월 제정 때부터 복수노조를 허용하고 노동조합법과 마찬가지로 교섭창구 단일화 절차에 관해서도 규정하고 있었다. 법 제9조제4항 및 시행령 제8조가 그것이다. 다만 그 내용은 노동조합법에 비해 매우 미흡한 실정이다. 공무원노조법이 교섭창구 단일화에 관해 먼저 규정을 두었으나, 시행상의 문제점에 대해 입법자가 충분히 예견하지 못한 바가 크다. 반면, 노동조합법의 경우 1997년 제정 당시부터 산업별 또는 지역별 노동조합 등 초기업 단위에서의 복수노조 설립을 허용¹⁾한 이후 2010년 사업(장) 단위에서 복수노조 설립과 교섭창구 단일화 제도를 시행할 때까지 준비할 수 있는 시간이 있었기 때문에 교섭대표노동조합의 결정 절차를 입법에 정치하게 반영할 수 있었다.²⁾

그간 공무원노조의 단체교섭, 특히 대부분의 공무원노동조합이 참여하게 되는 ‘정부공동교섭’이나 행정부 단위에서 이루어지는 ‘행정부교섭’은 여러 가지 사정으로 활성화되지 못하였다.³⁾ 그러나 2006 행정부교섭과 2008 정부공동교섭이 2017년 12월 12일, 2019년 1월 21일 각각 11년 만에 타결되고, 현재 새로운 단체교섭이 진행되는 등 공무원노조와의 단체교섭이 본궤도에 오름에 따라 교섭창구 단일화를 둘러싼 문제점들도 향후 지속적으로 제기될 것으로 보인다.

본고에서는 ‘정부공동교섭’과 ‘행정부교섭’이 생산적이고 효율적으로 이루어질 수 있도록 현행 공무원노조법상 교섭창구 단일화 절차의 문제점을 파악하고 그 개선방안을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 제Ⅱ장에서는 먼저 그간 ‘정부공동교섭’과 ‘행정부교섭’의 진행과정을 창구단일화를 중심으로 검토한다.

- 1) 노사관계개혁위원회에서의 논의 경과와 개별 쟁점에 대한 경영계 및 사용자단체의 입장 등 상세한 내용은 이철수, “창구단일화·전임자 문제를 둘러싼 사회적 대화의 과정과 결과”, 「산업관계연구」, 제20권 제2호, 2010, 4면 이하 참조.
- 2) 물론 사업(장) 단위 복수노조 허용 이후에도 위헌론이 종식된 것은 아니다. 헌법재판소는 교섭창구 단일화 제도가 합헌임을 확인하였으나(헌법재판소 2012. 2. 24.자 2011 헌마 338 결정), 민주노총은 최근 제도 시행 10년을 맞아 위헌법률심판 제청 등 공론화를 재추진중이다(2020. 2. 14. 자 민주노총 보도자료, “기업단위 교섭강제, 복수노조 교섭창구단일화제도에 대한 민주노총 헌법소원 심판 청구” 참조).
- 3) 공무원의 근무조건이 대부분 법령사항이고 공무원노조법에서 정책결정에 관한 사항, 기관의 관리·운영에 관한 사항 등 비교섭사항을 직접 규정(공무원노조법 시행령 제4조)하고 있어 단체교섭을 통한 근무조건 결정이라는 본연의 목적 달성이 어려운 실정이다. 이러한 사정은 국가·지방공무원 공통의 근무조건 등을 결정하는 ‘정부공동교섭’이나 국가공무원에게 적용되는 근무조건을 결정하는 ‘행정부교섭’에서 더욱 두드러진다.

교섭창구 단일화에 장시간이 소요된 원인은 무엇이었는지 이로 인해 어떤 문제들이 야기되었고, 공무원노조의 관점에서 신속하고 효율적인 교섭진행이 왜 필요한지 등을 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 본격적인 논의를 시작하며 현행 공무원노조법상 창구단일화 관련 규정을 검토한다. 교섭창구 단일화 제도를 도입한 취지는⁴⁾ 노동조합법이나 공무원노조법이 크게 다르지 않음에도 법률의 규정 수준은 판이함은 앞서 언급한 바와 같다. 교섭창구 단일화에 관한 현행 공무원노조법의 규율 내용과 해석상 쟁점, 노동조합법과 비교해 볼 때 어떤 차이가 있는지 등을 함께 검토한다. 이어 제Ⅳ장에서는 ‘정부공동교섭’과 ‘행정부교섭’에서 교섭창구 단일화 절차가 제대로 작동되고 있는지를 실제 사례를 통해 살펴본다. 핵심 쟁점인 조합원 수에 비례한 교섭위원 배분 등과 관련한 고용노동부의 입장, 이러한 행정해석의 한계와 문제점 등을 살펴보고 관련 규정의 개선 방향 등을 제시하고자 하였다. 끝으로 제Ⅴ장에서는 이상의 논의를 종합하고 결론에 갈음하면서 현행 공무원노조법 시행령상 창구단일화 절차의 구체적인 개정 방안과 효율적인 정부교섭을 위한 기타 제도개선 방안을 제시하였다. 교섭위원의 선임 절차 지연을 방지하기 위해 조합원 수 비례에 의한 교섭위원 선임 기한을 설정하고, 조합원 수 확인 등 교섭노조의 협력의무와 노동위원회를 통한 확인 등 규정 신설, 고용노동부 행정해석을 반영한 구체적 비례 선임 방법을 시행령에 직접 규정하는 것 등이 주된 내용들이다.

Ⅱ. ‘정부공동교섭’ 및 ‘행정부교섭’에서의 교섭창구 단일화 사례

1. 기본개념

공무원노조법상 교섭창구 단일화 절차에 관한 본격적인 논의에 앞서 ‘정부교섭’, ‘정부교섭대표’, 정부교섭에 있어 교섭 및 협약체결 권한, ‘정부공동교섭’, ‘행정부교섭’ 등 구체적인 정부교섭의 유형 등 기본개념을 이해할 필요가 있다. 먼저 ‘정부교섭대표’는 정부교섭의 사용자측 당사자(주체)이다. 공무원노조법은

4) 사업장 단위에서 복수노조가 허용되면서 교섭절차를 노사자율에 맡겨둘 경우 단일화 여부를 둘러싼 노사갈등, 복수노조와의 중복교섭에 따른 근로조건 통일성 원칙 훼손, 노동조합 간 과도한 경쟁 및 분열 등이 예상됨에 따라 교섭창구 단일화를 통해 복수노조 설립에 따라 발생할 수 있는 노사관계 불안요인을 최소화할 필요가 있다는 것이다(고용노동부, 노조법 개정 설명자료, 2010.).

제8조제1항에서 “노동조합의 대표자는 그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지, 그 밖의 근무조건에 관하여 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장·인사혁신처장(행정부를 대표한다)·특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감 중 어느 하나에 해당하는 사람(이하 “정부교섭대표”라 한다)과 각각 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.”라고 하여 복수의 ‘정부교섭대표’를 규정한다. ‘정부교섭대표’는 공무원노조법상 최소 설립단위인 기관의 장 등에 해당되는 사람들이지만 실제 교섭에 있어 당사자는 이와 반드시 일치하는 것은 아니며 교섭요구사항에 대한 관리·결정권한을 갖는 자가 ‘정부교섭대표’가 된다(제8조제2항).

이처럼 공무원노조법상 ‘정부교섭대표’가 주체가 되어 공무원노조와 진행하는 단체교섭을 넓은 의미에서 ‘정부교섭’이라고 하는데, 구체적인 정부교섭의 유형은 다양하게 나타날 수 있다.⁵⁾ 가장 전형적인 모습은 최소 설립단위에 해당되는 기관의 장과 해당 기관을 조직대상으로 하는 노동조합이 소속 공무원들의 근무조건 등에 대해 교섭하는 것이다. 이를 통상 ‘기관교섭’이라고 한다. ‘행정부교섭’도 일종의 기관교섭이라고 볼 수 있으며, 행정부를 대표하는 ‘정부교섭대표’인 인사혁신처장이 행정부를 조직 단위로 하여 설립된 공무원노동조합(당사자)과 행정부 소속 국가공무원들의 근무조건 등(교섭대상)에 대하여 교섭하는 것을 말한다. 반면 ‘정부공동교섭’은 공무원의 보수 등 국가 및 지방공무원에게 공통되는 근무조건 등에 대하여 정부교섭대표(인사혁신처장)가 제공무원노조와 교섭하는 것을 말하는데,⁶⁾ ‘정부교섭’ 중 협약의 적용 대상이나 교섭참여노조의 범위 면에서 가장 넓고 중요한 교섭이라 할 수 있다. 통상 ‘정부교섭’이라고 할 때는 좁은 의미의 ‘정부교섭’ 즉 ‘정부공동교섭’을 의미한다.

5) 예컨대, 시군구 소속 공무원과 광역자치단체 소속 공무원 간의 인사교류 등에 관한 사항은 시군구 소속 공무원들의 근무조건에 해당되어 교섭대상이 되며, 이에 대한 관리·결정권한은 광역자치단체장에게 있으므로 시군구공무원노동조합 등은 광역자치단체장을 상대로 교섭을 요구할 수 있는 것이다. 관련 판결로는 대법원 2014. 12. 11. 선고 2010 두 5097 판결 [소위 ‘전남연맹’ 판결].

6) 고용노동부, 「공무원노사관계 업무매뉴얼」, 2014, 169면. ‘정부공동교섭’에 있어 ‘정부교섭대표’는 관행상 인사혁신처장이 담당하고 있다. 법문상 인사혁신처장은 행정부를 대표하므로 행정부교섭에 있어 정부교섭대표가 되는 데는 이론이 없으나 ‘정부공동교섭’에 있어 ‘정부교섭대표’가 되는 근거는 명확하지 않다. 생각건대 국가 및 지방공무원에게 공통되는 대표적인 근무조건인 보수·수당, 여비·후생복지, 복무 등에 대한 결정권한이 행정부에 있고 이 행정부를 대표하는 정부교섭대표로 인사혁신처장이 규정(제8조제1항)되어 있다는에서 근거를 찾아야 할 것으로 생각된다.

2. 교섭창구 단일화 사례

1) ‘정부공동교섭’

(1) 2006 정부공동교섭(2006. 8. 29. ~ 2007. 12. 14.)⁷⁾

공무원노조법 제정 이후 처음 이루어진 정부교섭이다. 2006년 8월 29일 전국교육기관기능직공무원노동조합과 전국교육기관공무원노동조합이 교섭요구를 하였고 이어 9월 11일 공무원노조법 제9조제3항 및 동법시행령 제7조제1항에 따라 정부가 교섭 요구사실을 공고하였고, 7일간의 교섭 요구 기간 중 공무원노동조합총연맹 등 10개 노조가 교섭에 참여하였다. 이들 노조에 교섭권을 위임한 노조들을 포함하면 총 39개 노조(조합원 수로는 4만6천명)가 최종 참여하였다. 9월 27일 정부는 교섭 요구를 한 교섭노동조합을 공고하였고, 노조에서는 각 조직을 배려하는 차원에서 교섭위원을 20인으로 증원해 줄 것을 요구하였으나 정부는 공무원노조법시행령 제8조제1항이 교섭위원의 수를 10인 이내로 할 것을 규정하고 있음을 들어 불가 입장을 고수하였다. 그러자 전국교육기관기능직공무원노동조합 등 7개 노조는 자체 위원장으로 구성된 7명의 교섭위원 명단을 제출하였고, 공무원노동조합총연맹 등 3개 노조도 10명의 교섭위원 명단을 별도 제출하였다. 이로 인해 교섭은 노조간의 이견을 자체 조정하는 과정에서 지연될 수 밖에 없었고, 결국 교섭노동조합이 확정된 이후 무려 7개월이 지난 2007년 4월 23일에서야 교섭위원 배분이 일단락되었다. 각 노조별로 제출한 교섭의제도 중복된 것이 많아 정부는 이를 조정해 줄 것을 요구하였으며 노조는 당초 700여건의 교섭의제를 362건으로 통합 정리하여 2007년 6월 7일 정부에 최종 제출하였다.⁸⁾ 이로써 2006년 정부교섭은 교섭창구 단일화를 마무리하고 예비교섭⁹⁾ 절차에 돌입하게 되었다.

7) 행정안전부, 「2006 정부교섭추진결과(상)」, 2009, 145면 이하 참조.

8) 최종 협약 체결시 수용 154건, 철회(삭제) 177건, 정책건의 31건 등으로 정리되었다.

9) 공무원노조법시행령 제9조(교원노조법시행령 제3조도 이와 유사한 규정을 두고 있다)는 “노동관계 당사자는 제8조제1항에 따라 교섭위원의 선임이 통보되면 지체 없이 교섭 내용, 교섭 일시, 교섭 장소, 그 밖에 교섭에 필요한 사항을 협의하고 교섭을 진행하여야 한다.”고 규정하여 예비교섭을 강제하고 있다. 이에 대해서는 법률에 관련 규정의 위임 근거가 없는 점, 예비교섭 절차의 필요성 여부는 당사자의 판단에 따르게 하는 것이 합리적이라는 점에서 임의규정으로 보아야 한다는 반대 견해가 있다(이준희, 「단체교섭법론」, 신조사, 2017, 323~324면).

(2) 2008 정부공동교섭(2008. 9. 16. ~ 2019. 1. 21.)¹⁰⁾

2006년 9월 16일부터 9월 18일에 걸쳐 법원공무원노동조합(조합원 8,266명), 전국공무원노동조합(조합원 48,901명), 전국민주공무원노동조합(조합원 59,115명), 공무원노동조합총연맹(조합원 42,805명), 전국교육기관공무원노동조합연맹(조합원 23,882명) 등이 교섭을 요구하였다. 이에 정부교섭대표인 행정안전부장관은 9월 23일 교섭 요구 사실을 공고하였고, 이어 10월 6일 교섭노동조합 및 교섭위원 선임요구 등 사실을 공고하였다. 최종 20개 노조가 교섭에 참여(교섭권 위임을 한 54개 노조를 포함할 경우 총 74개)하였으며 조합원 기준으로는 당시 전체 조합원 215,000명 중 96%에 해당하는 206,000명이 참여한 것이었다. 행정부를 조직단위로 설립된 행정부공무원노동조합(위원장: 정범희)도 공무원노동조합총연맹(공노총)에 교섭권을 위임하여 참여하였다.¹¹⁾ 교섭창구 단일화는 2008년 12월 4일부터 2009년 7월 21일까지 진행되었는데, 교섭위원(10명)의 선임은 2009년 2월 17일, 단일화된 교섭요구안은 7월 21일 각각 확정해 정부에 통보하였다.

(3) 2020 정부공동교섭¹²⁾(2019. 10. 22. ~)

2020 정부공동교섭은 직전 협약인 2008 정부공동교섭 단체협약의 유효기간 만료 3개월 전인 2019년 10월 22일 대한민국공무원노동조합총연맹(공노총), 전국공무원노동조합(전공노), 전국통합공무원노동조합(통합노조) 등 3개 노조가 교섭을 요구하였고 이어 교육청노동조합연맹(교육연맹), 한국공무원노동조합(한공노), 새공무원노동조합(새공노)이 교섭에 참여하면서¹³⁾ 개시되었다. 이후 교섭노조 간 창구단일화 논의가 진행되어 2020년 2월 20일 교섭위원 선임을 통보하였고, 4월 1일에는 전문, 본문 209조, 부칙 9조 등으로 구성된 단일화된 교섭요구안을 정부에 통보하면서 교섭준비절차를 마무리하였다. 그러나 창구단일화 과정에서 일부 소수노조가 교섭위원 미배정, 안전 미반영 등을 문제삼고 나서면서 예비교섭 등 본격적인 교섭절차 개시가 지연되고 있다.

10) 행정안전부, 「2008 정부교섭 진행일정 및 관련자료」, 2012.

11) 교섭노동조합 및 교섭위원노동조합 등 자세한 현황은 각주 7)의 책 106면 참조.

12) 통상 교섭요구 시점을 기준으로 명명하는 것이 그간의 관행이었으나, 2006 행정부교섭이나 2008 정부공동교섭처럼 무려 11년만에 타결된 사례가 있어 협약체결년도를 기준으로 부르는 것이 보다 합리적일 것으로 생각된다. 이에 따라 2019년 교섭요구에 따라 현재 진행 중인 정부공동교섭은 편의상 2020 정부공동교섭이라 부르기로 한다.

13) 공노총(84), 교육연맹(7) 등 산하노조 포함시 참여노조는 97개, 조합원 수는 279,707명으로 2008 정부교섭(74개, 206,000명) 대비 35.8%(조합원 수 기준)나 증가한 것이다.

2) 행정부교섭

(1) 2006 행정부교섭(2006. 10. 16. ~ 2007. 12. 12.)

당시 행정부를 조직단위로 설립된 유일한 공무원노동조합인 행정부공무원노동조합(위원장: 조호동, 조합원 16,107명)은 2006 정부공동교섭 개시 직후인 2006년 10월 16일 행정부노조 고유 교섭 요구사항(본문 67조, 정책제안 8건 포함)에 대하여 정부공동교섭과 별개로 행정자치부장관에게 단체교섭을 요구하였다. 당시 이미 정부공동교섭 요구가 들어온 상태였는데 전체 69개 의제 중 정부공동교섭과 중복되는 안건은 63건으로 불과 6건[제7조(교섭위원의 구성), 제16조(고용안정), 제22조(기능직공무원 제도 폐지), 제25조(노조임원 승진심사위원회 참관), 제36조(노동조합의 설립최소단위 개정), 제43조(불필요한 일 줄이기) 등]만이 중복되지 않는 것이었다.

행정부교섭의 별도 진행 여부에 대해 정부가 명확한 입장을 제시하지 않았고 이에 노조측은 2007년 1월 5일 서울지방노동위원회에 단체교섭 거부를 이유로 부당노동행위 구제신청을 하였는데, 이후 2007년 2월 2일 노사가 교섭개시와 구제신청 취하에 노사가 합의¹⁴⁾하면서 2006 행정부교섭은 비로소 개시되었다. 최초 교섭요구로부터 약 4개월여 만에 교섭이 궤도에 오른 것이다. 다만 이 때는 행정부공무원노동조합이 행정부 내 유일한 노동조합이었기 때문에 교섭창구 단일화는 특별히 문제되지 않았다.

(2) 2018 행정부교섭(2018. 9. 12. ~)

2018 행정부교섭은 공무원노조법 시행령 제6조에 따라 직전 2006 행정부교섭 단체협약 유효기간 만료 3개월 전인 2018년 9월 12일 국가공무원노동조합이 최초로 교섭을 요구하였고, 정부가 9월 14일 교섭 요구사실을 공고 후 9월 18일 통합공무원노동조합, 9월 19일 전국공무원노동조합이 각각 교섭에 참여하였다. 그러나 교섭창구 단일화 과정에서 교섭위원 선임 등을 둘러싼 3개 노조의 갈등이 표출되었고, 2019년 1월 31일 고용노동부 유권해석에 따라 교섭위원을 선임하기로 합의하면서 갈등은 봉합 국면으로 접어들었다. 2월 12일 국가공무원노동조합이 유권해석을 요청하였고 5월 24일 고용노동부의 관련 유권해석

14) 먼저 교섭순서에 있어서 향후 행정부공무원노동조합과의 교섭은 정부공동교섭 실시 후 추진하되 3개월 내에 정부공동교섭이 추진되지 않거나 6개월 이내에 정부공동교섭이 타결되지 않으면 행정부공무원노동조합과의 교섭을 재개하는 것으로 하고, 각 부처 등 17개 지부에 교섭권한을 위임함으로써 교섭공백의 문제를 해결한 것이었다.

이 나오면서 7월 8일 조합원 수에 비례 선임한 교섭위원과 단일화된 교섭의 제15)를 정부에 통보하고 7월 18일 예비교섭 절차에 돌입할 수 있었다. 종래 명확한 지침이 없던 교섭위원 비례선임 기준에 대해 불완전하나마 고용노동부의 행정해석¹⁶⁾이 제시되면서(이에 대해서는 제IV장 관련 사례에서 상세히 검토한다) 향후 이와 관련된 교섭노조 간의 갈등이 줄어들고 교섭절차도 신속히 진행될 것이라는 기대를 갖게 되었다.

3) 시사점

이상에서 살펴본 것처럼 교섭단위 내에 하나의 노동조합만이 있었던 2006 행정부교섭을 제외하면 정부공동교섭과 행정부교섭 할 것 없이 교섭창구 단일화 절차에만 7~9개월이 소요되는 등 교섭지연이 반복되었음을 확인할 수 있다. 교섭노동조합간 이해관계를 조정할 수 있는 성숙한 교섭문화가 정착되지 못한 상황에서 교섭창구 단일화(교섭위원의 선임) 책임을 전적으로 교섭노동조합에 맡겨놓고 있는 현행 공무원노조법의 한계가 그대로 드러난 것이라 하겠다. 이에 대해서는 제III장에서 노동조합법상 창구단일화 절차와 비교하면서 자세히 살펴볼 것이다.

이같은 교섭창구 단일화 절차의 비효율성은 누구보다도 공무원노조에게 바람직하지 않다. 교섭에 참여한 교섭노동조합들은 단체교섭의 지연으로 인한 조합원들의 불만에 직면하게 될 것이고 단체교섭 과정에서 노사갈등도 증폭될 가능성이 크다. 이 뿐만 아니다. 교섭에 참여하지 않은 노동조합이나 교섭 개시 이후 신설된 노동조합의 단체교섭권도 침해될 가능성이 커진다.¹⁷⁾ 공무원노조법은 교섭 요구 기간 내에 교섭을 요구하지 않은 노동조합의 교섭요구를 거부할 수 있도록 하고(시행령 제7조제4항), 정부교섭대표가 관련된 노동조합과 협약을 체결한 경우 협약 유효기간 중에는 그 단체협약의 체결에 참여하지 않은 노동조합이¹⁸⁾ 교섭을 요구하더라도 이를 거부할 수 있도록(법 제9조제5

15) 교섭위원은 국가공무원노동조합 8명, 전국공무원노동조합 2명이었고, 교섭요구안은 전문, 본문 138조, 부칙 10조 등 149조(339건)에 달하는 방대한 것이었다.

16) 고용노동부 공무원노서관계과-1759, 2019. 5. 24.

17) 노동조합법(시행령 제14조의10)과 달리 공무원노조법은 교섭대표노동조합의 지위 유지기간(2년) 및 그 상실 요건(1년 이내 단체협약을 체결하지 못한 경우) 등에 대하여 규정을 두고 있지 않다.

18) '단체협약의 체결에 참여하지 아니한 노동조합'이라 함은 그 문언 내용 그대로 단체협약 체결에 참여하지 아니한 모든 노동조합을 가리키는 것으로 단체협약에 체결된 이후 설립된 신설 노동조합도 당연히 포함된다. 따라서 신설된 노동조합의 현실적 단체교섭권은 차회 단체교섭 단계가 도래할 때까지 잠정적으로 그 권리행사가 제한되는 것으로 보게 된

항) 하고 있기 때문이다. 교섭에 참여하지 않은 노동조합들의 단체교섭권이 부당하게 장기간 제약받게 되는 상황이 생길 수 있다는 의미다. 이처럼 교섭창구 단일화 절차 지연의 피해는 고스란히 공무원노동조합에게 돌아간다는 점에서 정부공동교섭과 행정부교섭의 효율적 추진은 정부교섭대표 뿐만 아니라 전체 노동조합의 입장에서라도 필요한 것임을 알 수 있다.

그 밖에도 과도한 교섭의제와 이를 단일화하는 과정에서의 비효율과 노사갈등, 정부공동교섭과 행정부교섭의 의제중첩 등도 정부교섭의 효율성과 신속성을 저해하는 요인이 되고 있는바, 향후 이에 대한 개선도 필요하다.

Ⅲ. 현행 공무원노조법상 교섭창구 단일화 절차에 대한 검토

1. 교섭창구 단일화 절차의 도입 취지

사업장 단위에서 복수노조가 허용되면서 교섭절차를 노사자율에 맡겨둘 경우¹⁹⁾ 단일화 여부를 둘러싼 노사갈등, 복수노조와의 중복교섭에 따른 근로조건 통일성 원칙 훼손, 노동조합간 과도한 경쟁 및 분열 등이 예상됨에 따라 사업 또는 사업장 단위의 노동조합 설립 규제는 철폐하되, 교섭창구 단일화를 통해 복수노조 설립에 따라 발생할 수 있는 노사관계의 불안 요인을 최소화하기 위해서라고 본다.²⁰⁾ 교섭창구 단일화의 방식은 조합원을 대상으로 노·노갈등의 최소화를 통한 1사1교섭 유형을 선택하도록 함으로써 불필요한 교섭비용을 줄이고 노사관계의 안정화를 위한 효율화를 추구하는 제도적 장치이며, 단일화 절차에 참여한 소수노조의 발언권과 참여를 보장하기 위하여 ‘공정대표의무’와

다. 이러한 취지의 판결로는 서울행정법원 2009. 9. 28. 선고 2009 구합 10574 판결; 서울중앙지방법원 2009. 10. 21. 자 2009 카합 2569 결정; 서울중앙지방법원 2017. 11. 24. 자 2017카합81175 결정 등을 참조. 고용노동부의 행정해석도 이와 동일한 입장이다(공공노사관계팀-1774, 2007. 8. 28.).

19) 단체교섭의 절차와 방식은 노사가 자율적으로 결정하는 것이 바람직하며 이것이 일반적인 임법례이기도 하다. 노동조합법 제48조도 “노동관계 당사자는 단체협약에 노동관계의 적정화를 위한 노사협의 기타 단체교섭의 절차와 방식을 규정하고.....”라고 하여 단체교섭의 절차와 방식을 자율적으로 결정하여 단체협약에 명시하도록 하고 있다. 따라서 유독 단체교섭 창구단일화 절차에 대해서만 노동조합법 제29조 및 동법시행령 제14조의2 이하에서 상세한 규정을 두고 있는 것은 매우 이례적이라고 할 수 있다. 고용노동부는 교섭창구 단일화에 관한 규정을 강행규정으로 이해한다(고용노동부, 「사업(사업장) 단위 복수노조 업무매뉴얼」, 2010, 8면).

20) 고용노동부, 각주 4)의 자료, 2010.

‘교섭단위 분리’ 등 제도적 보완장치를 통해 교섭대표노동조합과 사용자에 대한 규제로서 의견개진·형평성을 실현하겠다는 것이라고도 설명한다.²¹⁾ 복수노동조합의 제도적 목적은 노동조합의 설립의 자유를 허용해줌으로써 노동의 조직화를 활성화하고 이로 인해 발생할 수 있는 문제를 제도적으로 규율하기 위하여 교섭창구 단일화를 설계하였으며, 그 보완을 위한 공정대표의무와 교섭단위 분리제도가 설계되었다는 것도 유사한 맥락이다.²²⁾ 다만 공무원노동법은 제17조제3항에서 노동조합법상의 창구단일화 규정(법 제29조의2 내지 제29조의5 및 시행령 제14조의2 내지 제14조의12)의 적용을 명시적으로 배제하고 있다.²³⁾

2. 공무원노동법상 교섭창구 단일화 절차

공무원노동법 제9조(교섭의 절차)제4항은 “정부교섭대표는 제2항과 제3항에 따라 교섭을 요구하는 노동조합이 둘 이상인 경우에는 해당 노동조합에 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있다. 이 경우 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있다.”고 규정한다. 구체적 교섭창구 단일화 절차의 내용은 시행령 제8조(교섭위원의 선임)가 구체적으로 규정하고 있는데, 교섭노동조합은 교섭노동조합 공고일로부터 20일 이내에 자율적인 합의로 교섭위원을 선임, 교섭노동조합의 대표자가 각각 서명 또는 날인한 서면으로 정부교섭대표에게 알려야 하며 이 경우 교섭위원의 수는 조직의 규모 등을 고려하여 정하되 10명 이내가 되도록 하여야 한다(제1항). 교섭노동조합이 둘 이상인 경우 교섭노동조합 간의 합의에 따라 교섭위원을 선임하되 제1항의 기간 안에 합의하지 못하였을 때에는 교섭노동조합의 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 하고 있다(제2항). 이처럼 공무원노동법상 교섭창구 단일화 절차는 교섭노동조합 간 자율적 합의(1단계), 미합의시 조합원 수 비례선임(2단계) 두 단계로 요약된다.

21) 이원희, “노사관계측면에서 바라본 교섭창구단일화제도의 현황과 시사점”, 『노동법포럼』, 제14호, 노동법이론실무학회, 2015. 2, 113면.

22) 이원희 각주 21)의 논문, 137면.

23) 명확한 이유를 확인하기는 어려우나 공무원노동조의 경우 높은 조직률에도 불구하고 공무원들의 노조활동에 대한 관심이 크지 않고, 기관 단위에서 복수노동조합이 설립되는 경우도 많지 않아 민간에서와 같은 극심한 혼란은 없을 것으로 예상했기 때문이라고 추정된다.

3. 해석상 쟁점

공무원노조법상 교섭창구 단일화는 노동조합법과 달리 과반수 또는 다수 노동조합에 우선권을 부여하기 보다 조합원 수에 비례한 공동교섭대표단을 구성하도록 함으로써 소수 노동조합도 가급적 폭넓게 교섭에 참여할 수 있도록 배려하고 있다는 것이 가장 큰 특색이다.²⁴⁾ 상기 규정과 관련하여 다음과 같은 해석상 의문이 제기된다.

첫째, 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임할 경우 교섭위원의 배분 방법이 문제된다. 현행 규정은 조합원 수 비례에 의한 선임 원칙만 규정하고 있을 뿐 구체적인 비례 선임의 기준 등에 대해 명확한 규정이 없다. 이로 인하여 교섭노동조합 간 갈등이 발생하고 창구단일화가 지연될 소지가 있다. 특히 교섭위원의 선임 시 일정한 비율(예컨대, 전체 조합원의 10%²⁵⁾-비례산출 시 1명) 미만인 노동조합(소위 ‘소수노조’)을 배제하거나 배려할 수 있는지 여부가 문제되는데, 2018 행정부교섭과 2020 정부공동교섭의 예에서도 확인된다.

생각건대 공무원노조법시행령 제8조제1항 후단에서 교섭위원의 수는 조직의 규모 등을 고려하여 10명 이내가 되도록 규정하고 있고 제2항은 “조합원 수에 비례하여 선임한다.”는 규정을 두고 있음을 볼 때, 원칙적으로 조합원 수의 10퍼센트를 기준으로 교섭위원 1명을 선임할 수 있도록 한 것으로 보인다. 다만 공무원노조법이 노동조합법과 달리 공동교섭대표단을 구성하도록 한 취지를 감안할 때, 구체적인 교섭위원의 선임방법과 소수노조에 대한 배제·배려 여부는 교섭노동조합의 수, 소속 조합원 현황 등 다양한 요소를 고려할 수 있다고 본다. 예컨대 (i) 소수노조가 하나인 경우에는 소수점 이하를 단순 비교해 그 값이 가장 큰 교섭노조에 추가 배정하는 방법, 소수노조에 교섭위원을 우선 배분하는 방법도 가능하다. (ii) 소수노조가 둘 이상인 경우 전체 소수노조의 이익이 적절히 대변될 수 있도록 소수노조의 소수점 이하 숫자를 모두 합친 값과 소수노조 아닌 교섭노동조합의 소수점 이하 숫자를 비교해 큰 쪽에 교섭위원을 배분하는 방법 등도 고려될 수 있을 것이다. 실제 적용 사례는 제Ⅳ장에서 상세히 살펴본다.

24) 그런 관점에서 여기서 조합원 수에 비례는 유일한 조건은 아니라 할 것이다.

25) 노동조합법은 과반수노조가 없는 경우 교섭요구 노동조합은 공동교섭단을 구성하여 사용자에게 교섭을 요구하도록 하고 있는데 이 때 공동교섭단에 참여할 수 있는 노동조합은 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합 전체 조합원의 10%이상인 노동조합으로 제한하고 있다(제29조의2제4항).

둘째, 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하는 경우에도 교섭노동조합 대표자 각각의 서명 또는 날인이 반드시 필요한지가 문제된다. 합의에 의한 교섭위원의 선임이 결렬되어 조합원 수에 비례하여 교섭위원을 선임하면서 일부 교섭노동조합이 불만을 갖고 서명이나 날인을 거부하는 경우가 있을 수 있다. 공무원노조법시행령 제8조제1항은 20일 이내에 10명 이내의 교섭위원을 선임하여 교섭노동조합의 대표자가 각각 서명 또는 날인하여 정부교섭대표에게 알리도록 규정하고 있고, 이것이 제2항이 규정하는 두 가지의 교섭위원 선임 방법(합의 또는 비례 선임) 모두에 적용된다고 본다면 이 때에도 교섭노동조합 대표의 서명 또는 날인은 원칙적으로 필요하다고 해석된다. 그런데 교섭노동조합 대표자 각각의 서명 또는 날인이 반드시 필요한지는 교섭위원이 선임되지 않은 노동조합의 대표자의 서명 또는 날인이 없다는 이유로 정부교섭대표가 공무원노조법 제9조제4항에 따라 교섭창구 단일화가 완료되지 않은 것으로 보아 교섭을 정당하게 거부할 수 있는지에 대한 판단에서 문제가 되는데, 이에 대해서는 교섭노동조합 대표자 각각의 서명 또는 날인을 받을 수 없었던 경우, 교섭창구 단일화 절차가 합리적으로 완료됐는지 여부 등 구체적인 사실관계를 종합적으로 고려하는 것이 필요하다고 본다. 예컨대, 조합원 수에 비례한 교섭위원 선임의 객관성·합리성²⁶⁾이 인정되고 서명 또는 날인 거부가 전체 노조의 교섭권을 부당하게 침해하고 교섭을 지연시키는 경우로 판단될 경우에는 일부 교섭노동조합 대표의 서명만으로도 교섭진행이 가능하다고 보아야 할 것이다.²⁷⁾

26) 교섭위원 선임을 위한 협의절차를 충분히 거쳤는지, 교섭위원 통보서에 서명을 거부한 교섭노동조합이 합리적인 사유 없이 조합원 수 확인을 위한 자료제공 등에 협조하지 않았는지, 객관적 조합원 수를 기준으로 교섭위원을 선임하였는지 여부 등이 판단기준이 될 것이다(고용노동부, 각주 16)의 행정해석).

27) 유사한 취지의 행정해석으로는 고용노동부 공공노사관계팀-2104, 2006. 10. 26. 참조. 이에 따르면 “교섭노동조합간에 자율적인 창구단일화가 이루어지지 않을 경우 공무원노조법시행령 제8조제1항 및 제2항에서 규정한 바와 같이 조합원 수에 비례하여 교섭단을 구성하여야 할 것인데 교섭단 구성에 참여하고자 하는 노동조합이 교섭단 구성의 근거가 되는 조합원 수 확인을 위해 다양한 노력을 했음에도 불구하고, 일부 노조가 합리적인 이유없이 조합원 수 확인에 필요한 자료제시를 거부하는 등 창구단일화 절차에 협조하지 않아 교섭단 구성이 사실상 불가능하게 되어 장기간 교섭이 이루어지지 못할 경우, 관련 노동조합은 조합원 수와 관련된 객관적인 자료를 근거로 교섭단을 구성하고 조합원 수 확인에 필요한 관련 자료 등을 첨부하여 정부교섭대표에게 통보할 수 있다.”고 한다. 이 경우 정부교섭대표는 창구단일화가 노노간에 자율적인 합의에 의해 이루어져야 함에도 불구하고, 부득이 교섭을 희망하는 관련 노동조합의 요청에 의하여 조합원 수 확인의 필요성 및 관련 노동조합이 제출한 조합원 수 관련 자료 등을 확인·검토하고 합리성이 있다고 인정하는 경우, 교섭단 구성에 동의하지 않은 노조에 그 사실을 통보하고, 일정기간 소명의

4. 노동조합법상의 교섭창구 단일화 절차와 비교

노동조합법상 교섭창구 단일화 절차는 크게 교섭요구노동조합의 확정 절차와 교섭대표노동조합 결정 절차로 나누어 볼 수 있으며, 좁은 의미의 교섭창구 단일화 절차인 교섭대표노동조합 결정 절차는 다시 다음 4단계로 진행된다(노동조합법 제29조의2).

첫째, 자율적 교섭대표노동조합 결정 단계이다(제1항). 다만 여기서 교섭대표노동조합은 하나의 노동조합 뿐만아니라 2개 이상의 노동조합 조합원을 구성원으로 하는 교섭대표기구(예컨대, 공동교섭대표단)가 될 수도 있다.²⁸⁾

둘째, 과반수 노동조합이며 자율적 교섭대표노동조합 결정에 이르지 못한 경우 교섭창구 단일화에 참여한 노동조합의 전체 조합원 과반수로 조직된 노동조합이 교섭대표노동조합으로 결정된다(제3항). 세부 절차는 노동조합법시행령 제14조의7에서 상세히 규정하고 있다.

셋째, 전체 조합원의 과반수로 조직된 노동조합이 없거나 과반수로 조직된 노동조합이라 주장하는 노동조합이 있었으나 노동위원회가 과반수에 미달한다고 결정한 경우에 교섭창구 단일화에 참여한 모든 노동조합이 자율적 공동교섭대표단을²⁹⁾ 구성할 수 있다. 공동교섭대표단 구성에 참여 가능한 노동조합은 교섭창구 단일화에 참여한 노동조합 전체 조합원의 100분의 10 이상인 노동조합으로 제한된다(제4항).

넷째, 자율적인 공동교섭대표단의 구성에 이르지 못한 경우에는 노동위원회가 해당 노동조합의 신청에 따라 조합원의 비율을 고려하여 공동교섭대표단을

기회를 부여할 수 있을 것이나 소명의 기회를 부여했음에도 불구하고 합리적인 이유없이 소명을 하지 않을 경우, 교섭단 구성을 요청한 관련 노동조합의 교섭단과 교섭을 할 수 있다 한다.

28) 이러한 입장으로는 이준희, 각주 9)의 책, 350면; 김용진, “복수노조 하에서의 교섭창구단일화제도 -교섭창구단일화제도에 대한 해석론을 중심으로-”, 『노동법포럼』, 제7호, 노동법이론실무학회, 2011. 10, 167면. 반대 입장으로는 조상균, “개정노조법상 교섭창구단일화방안을 둘러싼 문제”, 『노동법논총』, 제18호, 한국비교노동법학회, 2010. 4, 173면.

29) 과반수노동조합이 없는 경우 공동교섭대표단 제도를 둔 것 자체에 문제를 제기하는 견해가 있다. 노동조합법 제29조제2항에 따르면 교섭권한과 단체협약 체결 권한을 가지는 것은 교섭대표노동조합의 대표자인데 노동조합법 제29조의2에서는 자율적 교섭대표노동조합(제2항)이나 과반수노조(제3항)와 달리 공동교섭대표단을 교섭대표노동조합으로 명시하고 있지 않아, 문언상으로는 단체교섭권은 있으나 단체협약체결권은 부여되어 있지 않다는 점을 지적한다(이승욱, “교섭창구단일화제도 시행 3년의 평가와 제도 개선 방향”, 『노동법포럼』, 제14호, 노동법이론실무학회, 2015. 2, 19~21면). 이 견해는 공동교섭대표단 자체가 자신의 이익을 대변하기 위한 소수노조의 난립을 영속화하는 제도적 장치가 될 수 있다는 점도 지적한다.

결정할 수 있다(제5항).

이상에서 살펴본 것처럼 노동조합법은 교섭대표노동조합 결정을 위한 교섭창구 단일화 절차에 대해 매우 정치하게 규정하고 있으며, 과반수 노동조합의 결정 등과 관련 노동위원회가 조합원 수 등에 대한 조사·확인 등 교섭창구 단일화를 둘러싼 교섭참여노동조합 간 분쟁을 예방하고 조정할 수 있는 다양한 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 교섭대표노동조합과 사용자에 대하여 교섭창구 단일화에 참여한 노동조합(예컨대, 소수노조)이나 조합원을 차별할 수 없도록 공정대표의무(제29조의4)를 부여하는 점도 공무원노조법과 차이가 있다. 교섭창구 단일화 절차가 사실상 교섭노동조합들에 일임되어 있고 이로 인한 소모적 갈등이 빈번한 공무원노사관계에 시사하는 바가 크다 하겠다.

[표 1] 노동조합법상 교섭대표노동조합 결정

단계	결정방법	형태
제1단계	자율적 교섭대표노동조합	교섭대표노동조합 또는 교섭대표기구(공동교섭단)
제2단계	과반수 노동조합	교섭대표노동조합
제3단계	공동교섭대표단(교섭창구단일화에 참여한 노동조합의 전체 조합원 100분의10 이상 노동조합으로 제한) ① 자율적 구성 ② 노동위원회의 결정에 의한 구성	공동교섭단 (교섭대표기구)

IV. 정부교섭 교섭창구 단일화 사례에 대한 검토

1. 2018 행정부교섭의 경우

1) 경과

교섭노동조합은 국가공무원노동조합(위원장: 안정섭, 조합원 25,300명, 80.9%), 전국공무원노동조합(위원장: 김주엽, 조합원 5,550명³⁰⁾, 17.8%), 통합공무원노동조합(위원장: 이충재, 조합원 410명, 1.3%) 등 3개였다. 2018년 9월 27

30) 행정부를 설립단위로 하는 국가공무원노동조합과 달리 전국공무원노동조합과 통합공무원노동조합 등은 전국단위노동조합이다. 따라서 행정부교섭 창구단일화를 위한 조합원 수 산정 시에는 전체 조합원이 아닌 행정부 소속 조합원만 반영된다.

일 정부의 교섭 요구사실의 공고 후 이들 3개 노동조합은 2018년 10월부터 2019년 1월까지 교섭위원 선임 등을 위한 협의를 진행하였으나 합의에는 실패하였다.³¹⁾ 결국 조합원 수에 비례한 교섭위원 선임에 의하여야 하는 상황에 봉착하였는데, 당시에는 조합원 수 비례 선임의 기준이나 참조할만한 선례가 없는 상황이어서 교섭노동조합 간의 갈등은 불가피하였다. 사실상 처음으로 조합원 수에 비례한 교섭위원 선임이 이루어지게 되었는데, 2019년 1월 31일 교섭노동조합들은 교섭노동조합 및 교섭위원 선임요구 공고일(2018년 9월 27일) 기준 조합원 수를 바탕으로 고용노동부 유권해석에 따라 교섭위원을 선임하는데 합의하였으며 이에 따라 2019년 2월 12일 국가공무원노동조합이 고용노동부에 유권해석을 요청하였다.

2) 고용노동부의 유권해석³²⁾

고용노동부는 교섭위원의 수는 교섭노동조합들의 교섭참여 가능성을 최대한 높이기 위해 공무원노조법 시행령 제8조에서 정한 선임 가능한 교섭위원 최대 인원인 10명으로 보았고 조합원 수 비례에 따른 구체적 교섭위원 선임 기준을 다음과 같이 제시하였다.

제1단계로 교섭노동조합별로 조합원 수 비율에 따른 “비례인원”을 산출한다[단, 인원 산출 시 소수점 이하 표시(비교)는 사례별 상황에 맞게 적용한다].

제2단계에서는 비례인원 값 중 “정수”에 해당되는 인원을 먼저 배정한다.

제3단계는 정수 배정 후 남은 소수점 자리에 해당되는 인원을 배정하게 되는데 정수가 없는 노조(소수노조)들의 소수점 이하 산출인원 합과 정수가 있는 노조들의 소수점 이하를 비교하여 큰 순으로 추가 배정한다(10명까지).

제4단계로 소수노조들에 배정된 인원은 소수노조간 합의에 의하여 선임하고 합의가 이루어지지 않은 경우에는 산출인원이 큰 소수노조에 배정한다. 소수노조가 둘 이상인 경우에 해당되며, 소수노조가 하나 뿐인 경우에는 제3단계에서 종료된다.

31) 2008년 11월 5일 국가공무원노동조합이 국가공무원노동조합 7명, 전국공무원노동조합 3명으로 하는 교섭위원 명단을 최초 통보하였으나, 통합공무원노동조합이 소수노조에 대한 배려를 주장하며 교섭위원 1명 배정을 요구하였고 이견을 계속 좁히지 못하면서 논의는 표류하였다.

32) 고용노동부, 각주 16)의 행정해석.

3) 적용

상기 기준을 2018 행정부교섭에 적용하면 다음과 같은 결과를 얻게 된다.

[표 2] 교섭위원 선임 결과

교섭참여노조	조합원	비율(%)	제1단계	제2단계	제3단계	배정
			비례산출 인원	정수	소수점	
국가공무원노동조합	25,300	80.9	8.093②	8	0	8
전국공무원노동조합	5,550	17.8	1.775①	1	1	2
통합공무원노동조합	410	1.3	0.131③	0	0	0
합계	31,260	100				10

4) 검토 및 비판

우선 고용노동부 행정해석은 그동안 명확한 근거가 없었던 조합원 수 비례 기준 선임에 관한 기준을 정립하였다는데 의의를 찾을 수 있다. 다수노조의 교섭권 보호와 소수노조에 대한 배려를 적절히 조화시키려고 노력한 점도 확인된다. 다만 아쉬운 점도 있다. 특히 과반수 노동조합 등 다수 노조에게 우선권을 부여하는 노동조합법과 달리 공무원노동조합은 다수 공무원노동조합의 참여를 전제로 교섭노동조합들이 공동교섭기구를 구성(교섭위원 선임)하도록 하고 있다. 이 점에서 교섭대표노동조합이 교섭참여노동조합들을 대표하여 교섭권을 행사하고 다만 소수노동조합의 이익이 대변될 수 있도록 공정대표의무를 부담하는 노동조합법과 차이가 있다. 또한 행정부교섭이나 정부공동교섭의 경우 교섭내용이 전체 공무원 조직을 대변하는 내용이라는 점에서 특정 노조가 교섭위원 배분을 독점하여야 할 필요성도 적고 바람직하지도 않다. 이러한 점들을 고려한다면 비례선임의 기본 취지에 어긋나지 않는 범위에서 소수노조를 보다 적극적으로 배려하는 노력이 필요하다고 생각된다. 예컨대, 2018 행정부교섭처럼 소수노조가 한 개인 경우에는 소수노조에 대한 배려 등 공무원노동조합의 입법취지를 고려하여 그 소수노조에 교섭위원을 우선 배정하는 것도 가능할 것이다. 교섭절차의 지연이나 다수노조의 교섭권을 과도하게 제한·침해함이 없이 소수노조에 대한 배려를 조화할 수 있는 방법이기 때문이다.

또 하나 지적할 것은 조합원 수 산정과 관련한 개별 쟁점들에 대해서는 명확한 입장을 제시하지 않았다는 점이다.³³⁾ 사실 2018 행정부교섭에서는 교섭

33) 고용노동부 행정해석의 평가·문제점 등 상세한 내용은 줄고, “2018 행정부교섭의 법적·

노동조합 간에 교섭위원 선임 등 공고일 기준 조합원 수를 상호 인정하기로 하는 합의가 존재하였기 때문에 조합원 수를 둘러싼 복잡한 논란이 제기되지는 않았다. 기본적으로 입법의 불비 탓이고 사례에서도 직접 문제가 된 것도 아니긴 하나 향후 이런 문제들이 중요한 쟁점이 될 여지는 충분하다. 예컨대, 조합원 수의 산정 시점, 어떤 기준에 따라 파악한 조합원 수를 인정할 것인지, 조합원 수와 관련해 교섭노동조합 간에 이견이 있을 경우 이를 누가 어떤 방법에 의하여 해결할 것인지 등에 대해서는 침묵하고 있다. 그러나 2018 행정부교섭에서도 확인하였듯이 조합원 수를 상호 인정하기로 하는 합의가 존재하는 경우에도 교섭위원 배분에 불만이 있는 교섭노동조합이 사후에 조합원 수 공개나 조합원 명부 확인 등을 주장하며 이의를 제기할 가능성은 늘 존재한다. 노동조합법이 과반수 노동조합의 확인이나 교섭참여노동조합 간에 자율적인 공동교섭단 구성에 이르지 못한 경우 노동위원회가 교섭참여 노동조합들의 의견을 조율해서 직접 공동교섭단을 구성하도록 하는 등 교섭창구 단일화와 관련한 중요한 공익적 기능을 수행하도록 하고 있음은 시사하는 바가 크다고 생각된다.

2. 2020 정부공동교섭의 경우

1) 경과

2020 정부공동교섭은 앞서 살펴본 2018 행정부교섭과 달리 소수 노동조합이 둘 이상인 점이 특색이다. 전국공무원노동조합, 대한민국공무원노동조합총연맹 등 6개 교섭노동조합들은 2019년 11월 7일부터 2020년 2월 17일까지 10차례 교창구 단일화를 위한 협의를 진행하였으나, 교섭위원 선임 합의에 실패하였다. 그러나 2019년 11월 12일 열렸던 제2차 교섭창구 단일화 회의에서 교섭노동조합들은 1차 회의 때 제출한 조합원 수를 상호 인정하기로 한 합의가 있었고, 이에 따라 전국공무원노동조합은 2020년 2월 20일 조합원 수에 비례하여 선임한 교섭위원을 정부에 통보하였는데, 그 내용은 전국공무원노동조합(4)-대한민국공무원노동조합총연맹(4)-통합공무원노동조합(1)-교육연맹(1)과 같았다. 이어 4월 1일에는 대정부교섭단 명의로 단일화된 의제도 통보하였다. 그러나 일부 노조가 교섭창구 단일화 논의에 지속적으로 불참하면서 갈등을 빚었고,

실무상 쟁점 -교섭창구 단일화, 지부교섭 위임, 절차합의서 등을 중심으로-, 「법학연구」, 제19권제3호, 한국법학회, 2019, 510면 이하 참조.

이후 교섭위원 선임과 해당 노조의 교섭요구안이 단일화된 교섭의제에 반영되지 않은 점을 들어 단체교섭권의 침해를 주장하는 등 진통을 겪으면서 예비교섭 등 본격적인 교섭에는 돌입하지 못하고 있다.

2) 적용

2020 정부공동교섭에 참여한 7개 교섭노동조합이 제출한 조합원 수에 고용노동부 행정해석이 정한 배분 기준을 적용하면 아래와 같은 결과를 얻을 수 있다.

[표 3] 교섭위원 선임(예시)

구분		합계	전공노	공노총	A	B	C	D
1단계	조합원수(명)	279,707	117,452	109,543	25,750	25,000	1,500	462
	조합원비율(%)	100	42	39.2	9.2	8.9	0.5	0.2
	비례인원(명)	10	4.2	3.9	0.9	0.9	0.05	0.02
2단계	정수배정	7	4	3	0	0	0	0
3단계	소수 추가 배정	소수비교		0.2	0.9	1.87 * 합의로 자율 선임(2)		
		배정인원	3	0	1			
4단계	소수노조 미합의 시				1	1	0	0
최종		10	4	4	1	1	0	0

※ 전공노, 공노총 외 4개 소수노동조합은 편의상 A, B, C, D로 표현

3) 검토 및 비판

2020 정부공동교섭의 경우 조합원 수에 비례한 교섭위원 선임 기준 등에 관한 고용노동부의 행정해석에 따라 교섭위원 배분이 이루어진 것으로 보여 적절성은 크게 문제되지 않을 것으로 판단된다. 그러나 이와는 별개로 또다른 많은 문제점들이 확인되었다.

첫째, 합의 정신의 실종이다. 현행 공무원노조법은 교섭위원의 선임에 있어 교섭노동조합간의 합의를 우선하고 있으나, 교섭노동조합간 협의는 매우 형식적으로 진행되고 있다. 교섭위원 배분이 확실한 노동조합들은 협의를 의례적인 것으로 받아들이고 교섭위원 선임을 요구하는 소수노조와의 협의에 적극적으로 나서지 않는 모습이 확인된다.³⁴⁾ 협의를 통해 가능한 다수의 노동조합들이

34) 2020 정부공동교섭 대정부교섭단은 교섭노조간 10차 협의 후 조합원 수에 비례한 교섭위

교섭에 참여할 수 있는 길을 열어주고 소수노조에 대한 배려가 적절히 이루어져야 한다는 공무원노조법의 입법정신이 매몰되고 있다. 반면 소수노조도 합의 결과에 승복하기 보다는 반발하는 경향이 강하다.

둘째, 조합원 수 확인을 둘러싼 분쟁 가능성도 여전하다. 2018 행정부교섭과 마찬가지로 교섭노동조합 간에 상호 제출한 조합원 수에 대하여 인정하기로 하는 합의가 이루어졌으나, 이후 조합원 수에 대해 이의를 제기하는 상황이 반복되고 있고, 일부 교섭노동조합의 경우 직전년도의 조합원 수와 현격한 차이가 있는 등 조합원 수를 둘러싼 불신이 커지고 있어 이로 인한 분쟁발생 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 조합원 수 산정 시점과 기준, 조합원 수에 이견이 있는 경우 해결방법, 조합원 수 확인의 주체 등에 대해서도 보다 명확히 규정할 필요가 있다 하겠다.

V. 맺음말 - 결론에 갈음하며

1. 교섭창구 단일화 절차의 개선 방향

교섭지연의 가장 큰 원인이 되고 있는 교섭위원의 선임 절차를 신속하게 진행하고, 교섭노동조합간 분쟁 발생을 줄이기 위하여 현재 행정해석 형태로 있는 교섭창구 단일화 절차를 공무원노조법시행령 제8조에 규정하여 법규범으로 승인하고,³⁵⁾ 입법상 미비점들도 보완할 필요가 있다. 구체적인 개정 방안은 다음과 같다.

첫째, 조합원 수에 비례한 교섭위원 선임 기한을 신설한다. 공무원노조법시행령 제8조제1항은 교섭노동조합 공고일부터 20일 이내에 교섭위원을 통보하

원 명단을 정부측에 통보하였는데, 이는 고용노동부가 정부교섭대표의 구체적인 교섭개시 가능여부에 대하여 “교섭노조가 교섭위원 선임을 위한 협의절차를 충분히 거쳤는지”를 하나의 판단기준으로 제시한 바 있고, 앞선 2018 행정부교섭에서 10차에 걸친 교섭창구 단일화 협의 후 조합원 수 비례에 의한 교섭위원 선임 통보를 하였던 선례를 참고한 것으로 보인다.

35) 행정해석의 법원성을 부인하는 것이 일반적인 견해이다. 그러나 관련 판례도 집적되지 않은 상황에서 입법을 주도하고 법을 집행하는 고용노동부의 행정해석은 단순한 법해석 이상이며 사실상 법률에 준한다고 할 수 있다(장우찬, “노사관계 매뉴얼의 문제점과 내재적 한계 - 복수노조와 교섭창구 단일화절차에서의 시사점을 중심으로-”, 『노동법학』, 제57호, 한국노동법학회, 2016, 181~182면). 또한 재판작용 등을 통해 사실상의 해석규준으로서 기능을 한다는 점도 부인할 수 없다(김형배, 『노동법』, 박영사, 2015, 104면).

도록 하고 있고, 같은 조 제2항은 제1항에 따른 선임은 합의를 원칙으로 하되 합의하지 못하면 조합원 수에 비례에 의할 것을 규정할 뿐, 조합원 수 비례에 의한 교섭위원 선임의 기한에 대해 별도의 규정을 두고 있지는 않다. 대부분 경우 20일의 기한 내에 합의가 용이하지 않고 이 기간 이후에도 교섭노동조합 간 협의를 이어갈 필요가 있으나 이를 무한정 허용하는 것은 신속한 교섭창구 단일화에 반하므로 제3항을 신설해 “제2항 후단에 따른 교섭위원의 선임은 제1항 전단에 따른 기간 종료일부터 30일 이내에 해야 한다.”는 규정을 두는 것이 좋을 것으로 생각된다.

둘째, 조합원 수 확인 관련 현행법의 미비점을 보완할 필요가 있다. 일차적으로 교섭노동조합들 간에 조합원 수 확인을 위한 기준, 방법 등을 협의하여 결정할 수 있도록 하고, 관련 자료 등의 제출 기타 협력의무를 부여할 필요가 있다. 예컨대, 제4항을 신설하여 “교섭노동조합은 제2항 및 제3항에 따른 교섭위원이 신속하게 선임될 수 있도록 조합원 수 산정 시점, 산정 기준, 이견이 있을 경우 확인 방법, 기타 필요한 사항에 관하여 상호 성실하게 협력하여야 하며 관련자료 제출 등에도 적극 협조하여야 한다.”고 규정할 수 있을 것이다.

셋째, 노동위원회의 역할을 신설할 필요가 있다. 교섭노동조합 간의 자율적인 협의 등을 통한 해결이 곤란한 경우 교섭노동조합의³⁶⁾ 신청에 의해 노동위원회가 이를 결정하도록 하는 방법이다. 중립적 기관인 노동위원회에 대한 노동조합들의 신뢰가 전제되어 있다. 우선 제5항을 신설하여 “제4항에도 불구하고 교섭노동조합 간 조합원 수에 대한 이견으로 제3항(신설)에 따른 기간 안에 교섭위원을 선임하지 못할 경우에 교섭노동조합은 관할 노동위원회에 조합원 수 확인을 신청할 수 있다.”고 규정하고, 이어 제6항(신설)에서는 노동위원회에 의한 조합원 수 확인 절차를 규정하는 것이다. 노동조합법시행령 제14조의7 제4항 및 제8항 등이 규정하는 노동위원회에 의한 교섭대표 노동조합 결정 관련 내용들이 참고가 될 수 있는데 “제5항(신설)에 따라 조합원 수 확인 신청이 있는 경우 노동위원회는 신청서 접수일로부터 20일 내에 조합원 명부(조합원의 서명 또는 날인이 있는 것으로 한정한다) 등 고용노동부령으로 정하는 서류를 제출하게 하거나 출석하게 하는 방법으로 조합원 수를 조사·확인하여 교섭노동조합에 통보하여야 한다. 다만 그 기간 안에 확인하여 통보하기 어려운 경우에는 20일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있으며³⁷⁾, 교섭노

36) 최소한의 절차적 정당성을 확보하는 의미에서 전체 교섭노동조합 과반수 참여를 요건으로 하는 것도 고려해볼만 하다.

37) 다만, 1차에 한해 20일의 기간을 연장할 수 있도록 하는 경우에도 현실적으로 조합원 수

동조합은 노동위원회의 통보일로부터 7일³⁸⁾ 이내에 교섭위원을 선임하여 정부교섭대표에게 통보하여야 한다.”고 규정할 수 있을 것이다.

끝으로 이상과 같이 조합원 수 확인 등이 완료되면 행정해석에서 제시하고 있는 구체적 비례선임의 방법과 교섭개시의 요건 등을 반영(제8항 신설)하면 될 것이다.

2. 효율적인 정부교섭을 위한 그 밖의 개선 필요 사항

정부공동교섭은 공무원단체교섭 중 참여 노조의 범위, 협약의 적용을 받는 조합원의 수, 교섭의제 수 등 모든 면에서 가장 광범위하고 중요한 정부교섭이다. 과거 ‘정부공동교섭’과 ‘행정부교섭’의 의제중복 등이 문제된 바 있고, 현재 진행되고 있는 2018 행정부교섭과 2020 정부공동교섭도 예외는 아니다.³⁹⁾ 공무원의 근무조건이 결정되는 구조나 협약적용 범위 등을 고려할 때 전체 공무원의 공통적 근무조건에 관한 사항에 대한 정부공동교섭을 먼저 진행하고 이후 행정부교섭 등 기관단위교섭이 진행되는 것이 바람직하고,⁴⁰⁾ 가능하면 교섭주기를 조정할 필요성도 있다. 다만 어느 정도 교섭기간이 겹치는 것이 불가피하다면 행정부교섭에서는 국가공무원에 국한되어 적용되는 사항들에 대해서만 교섭하고, 지방자치단체 소속 공무원 등에게 공통적용되는 사항은 정부공동교섭을 통하여 결정하도록 조정하는 것이 필요하다.

다음 공무원단체교섭의 가장 큰 문제점이자 효율성을 저해하는 원인 중 하나로 지목되고 있는 과도한 교섭의제 수 문제이다. 이는 역설적이게도 공무원들의 근무조건은 대부분 법령사항으로 교섭을 통해 결정할 수 있는 사항이 많지 않고, 공무원노조법이 교섭대상 뿐만아니라 비교섭사항을 직접 규정(시행령 제4조)하고 있다는 것과 무관하지 않다. 이로 인해 교섭창구 단일화 절차에 이어 본격적인 교섭을 위해 필요한 사항을 정하는 예비교섭에서 비교섭사항 등

확인이 용이하지 않을 수 있다. 공무원노조법은 가입대상을 6급 이하로 규정하면서 6급 이하라도 업무 내용 등에 따라 다시 가입이 제한되는 경우(예컨대, 법 제6조제1항제1호의 ‘업무총괄자 등’)가 있어 조합원 수 확인에 더하여 조합원 자격과 관련한 문제 제기가 있을 경우 노동위원회가 이를 일일이 확인하여 판단하는데 어려움이 있을 수 있기 때문이다.

38) 노동위원회의 통보에 따라 소수노조 내에서 교섭위원 배분이 필요한 경우 등에 최소한의 시간이 필요할 수 있음을 고려한 것이다.

39) 2020 정부공동교섭 의제 428건 중 2018 행정부교섭 의제와 중복되는 것이 174건(41%), 2008 정부공동교섭과 중복되는 안건이 253건(59%)에 달한다.

40) 고용노동부, 각주6)의 책, 2014, 170면.

에 대한 노사간 대립으로 긴 시간이 또다시 허비되고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 공무원 노사 모두 교섭에 관한 경험이 일천하고 교섭관행이 충분히 정착되지 않은 원인도 크지만 비교섭사항 등 판단에 있어 주무부처인 고용노동부의 적극적 역할도 필요하다고 생각된다.

끝으로 소수노조에 대한 배려 문제에 대해서도 좀 더 관심을 기울일 필요가 있다. 정부공동교섭과 행정부교섭의 사례를 돌아보면 소수노조에 대한 교섭위원 배분에 다수를 점유한 노동조합들이 매우 소극적이었음을 확인할 수 있다. 조합원 수 비례에 관한 고용노동부 행정해석이 현장에서 뿌리내리고, 소수노조의 반발 등으로 인한 교섭지연과 노노갈등 등이 재연되지 않으려면 교섭의 전 단계에서 소수노조의 목소리가 적절히 대변될 수 있어야 한다. 교섭위원 선임 과정에서 소수노조 배려는 물론, 교섭요구안의 적극적 반영, 하위 교섭단계에서의 교섭위원 배분, 협약 체결 후 협약의 이행에 있어 참여를 보장해주는 것이 필요하다.⁴¹⁾ 공무원노조법은 노동조합법과 달리 교섭대표노동조합이나 사용자의 공정대표의무에 대해 규정하고 있지 않으므로 교섭당사자들의 자발적인 노력이 더욱 필요하다.

41) 이런 관점에서 단체교섭을 협약체결을 목적으로 하는 단체교섭과 기타의 단체교섭(노동조합법 제81조제3호 참조)으로 이원적으로 이해하는 견해가 관심을 끈다. 이 견해는 후자의 단체교섭은 단체협약화하는 것이 적당하지 않은 사항이나 협약의 적용, 이행과정과 관련한 각종 문제, 단체협약에서 정하지 않은 사항이지만 근로조건 등에 중요한 영향을 미칠 수 있는 문제 등을 논의할 수 있다고 한다(이준희, “교섭창구 단일화 체제 하에서 소수노조가 갖는 단체교섭권의 범위”, 『노동법포럼』, 제18호, 노동법이론실무학회, 2016, 92면 이하 참조). 2006 행정부교섭의 결과 설치된 ‘정책협의체’, 2008 정부공동교섭에 따른 ‘공무원노사협의회’ 등이 이러한 목적의 수행과 관련된다고 볼 수 있다.

[참고문헌]

- 고용노동부, 공무원노사관계 업무매뉴얼, 2014.
- 고용노동부, 노조법 개정 설명자료, 2010.
- 고용노동부, 사업(사업장) 단위 복수노조 업무매뉴얼, 2010.
- 김용진, “복수노조하에서의 교섭창구단일화제도-교섭창구단일화제도에 대한 해석론을 중심으로-”, 『노동법포럼』, 제7호, 노동법이론실무학회, 2011.
- 김판석·연원정, “정부와 공무원노동조합의 단체교섭 사례 연구: 정부교섭을 중심으로”, 『한국인사행정학회보』, 제18권 제2호, 2019.
- 김형배, 노동법, 박영사, 2015.
- 박종희, “교섭창구 단일화 제도의 시행에 따른 쟁점 및 그에 대한 합리적 해결방안에 관한 연구”, 『고려법학』, 제71호, 고려대학교 법학연구원, 2013.
- 손향미, “교섭창구단일화제도 시행에 따른 법적·실무적 쟁점”, 『노동법학』, 제39호, 한국노동법학회, 2011.
- 이상윤, 노동법, 법문사, 2015.
- 이승욱, “교섭창구단일화제도 시행 3년의 평가와 제도 개선 방향”, 『노동법포럼』, 제14호, 노동법이론실무학회, 2015.
- 이원희, “노사관계측면에서 바라본 교섭창구단일화제도의 현황과 시사점”, 『노동법포럼』, 제14호, 노동법이론실무학회, 2015.
- 이준희, “교섭창구 단일화 체계 하에서 소수노조가 갖는 단체교섭권의 범위”, 『노동법포럼』, 제18호, 노동법이론실무학회, 2016.
- 이준희, 단체교섭법론, 신조사, 2017.
- 이철수, “창구단일화·전임자 문제를 둘러싼 사회적 대화 과정과 결과”, 『산업관계연구』, 제20권 제2호, 한국고용노사관계학회, 2010.
- 이철수·이승욱·정인섭·손향미, 공무원단체 업무매뉴얼, 행정자치부, 2004.
- 인사혁신처, 2006 행정부교섭의 의미와 향후 과제, 2018.
- 임종률, 노동법, 제15판, 박영사, 2017.
- 장우찬, “노사관계 매뉴얼의 문제점과 내재적 한계(복수노조와 교섭창구 단일화절차에서의 시사점을 중심으로)”, 『노동법학』, 제57호, 한국노동법학회, 2016.
- 정영훈, “복수노조 교섭창구단일화제도의 위헌성에 대한 검토”, 『노동법연구』, 제31호, 서울대학교 노동법연구회, 2008.
- 조상균, “개정 노조법상 교섭창구단일화 방안을 둘러싼 문제”, 『노동법논총』, 제18호, 한국비교노동법학회, 2010.

조상균, “복수노조하에서의 소수조합의 법적 지위”, 『노동법논총』, 제23집, 한국비교노동법학회, 2011.

중앙노동위원회, 복수노조 업무 매뉴얼, 2018.

하갑래, 집단적 노동관계법, 중앙경제, 2016.

행정안전부, 2006 정부교섭 추진결과(상), 2009.

행정안전부, 2008 정부교섭 진행일정 및 관련자료, 2012.

[Abstract]

Effective Promotion Strategies of Joint Government Bargaining and
Executive Branch Bargaining

- Focusing on the Problems and Improvement Measures of the Unified
Bargaining Channel System under the Civil Service Union Law -

Lee, Jae-Yong*

The Civil Service Union Law has allowed the establishment of multiple unions since the enactment in 2005. On the other hand, it was not until 2011 that private unions were allowed to establish multiple unions at the workplace level. Workers' union options have been expanded by allowing multiple unions, but there have been many concerns, such as overlapping negotiations. The bargaining channel unification system was introduced to solve this, and the Civil Service Union Law provides for this. However, unlike the private sector, which has established procedures and regulations to establish bargaining representative trade unions at the workplace level, the relevant provisions of the Civil Service Union Law are very insufficient.

This study attempted to analyze the problems of the existing regulations revealed through cases such as joint government bargaining and executive branch bargaining, and suggest improvement strategies. Recurring conflicts between bargaining participation trade unions around the appointment of bargaining committee members, the issue of protection of minority unions, and the lack of regulations related to the proportional appointment of members are important topics to be addressed in this study.

Keywords : multiple unions, unified bargaining channels, bargaining
representative trade unions, distribution(appointment) of bargaining
members, protection of minor unions with no assigned bargaining
members

* Ph.D. in Law / Deputy Director of Ministry of Personnel Management

