

공무원 노사관계의 분쟁처리 제도에 관한 실증적 연구: 관련자의 인식을 중심으로

배귀희*·강여진**·서원석***

공무원노동조합 설립은 이미 세계적으로 보편적 현상이 되고 있고 이에 발맞추어 우리나라도 2006년부터는 일반직 공무원에 대한 노동조합 설립이 합법화됨에 따라 6급 이하의 공무원들은 노동조합을 설립하여 단체교섭을 할 수 있게 되었다. 따라서 본 연구는 미국 및 영국의 공공부문 단체교섭과 분쟁해결방식을 살펴보고 향후, 우리나라의 단체교섭에서 발생할 수 있는 분쟁을 합리적으로 해결할 수 있는 방안을 관련자(공무원, 학자, 시민단체)의 실증분석을 통해 정책적 시사점을 제시하였다. 첫째, 분쟁조정기구로서 노사가 신뢰하고 존중할 수 있는 독립된 기관이 필요하다. 즉 미국의 FMCS처럼 어느 부처에도 소속되지 않는 공무원노동관계 위원회(가칭)를 신설해 독립성을 부여해 줌으로서 노사로부터의 두터운 신뢰를 얻을 수 있는 독립된 기구가 필요하다. 둘째, 조정·중재가 갖추어야 할 바람직한 기준으로 조정 및 중재능력, 중립성, 전문적인 조정·중재자의 자질 강화가 필요하다. 셋째, 공중의 일상생활 등 공공이익의 영향에 큰 사안이나 복잡하고 전문성이 요구되는 분쟁을 조정할 수 있는 진상조사 도입의 필요하다. 마지막으로 늘어나는 행정소송업무의 체계적 관리를 위해 중앙노동위원회 내에 송무담당관실 등 소송수행 전담부서를 신설하여 원활한 분쟁해결을 위한 소송수행자의 전문성 제고가 필요함을 시사한다.

주제어: 단체교섭, 분쟁조정기구, FMCS, 조정·중재, 진상조사

* University of Southern California에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 한국행정연구원에서 협력·갈등관리연구단 단장으로 재직 중이다(khb@kipa.re.kr).

** 명지대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 한국행정연구원에서 초청연구원으로 재직 중이다(yjkang@kipa.re.kr).

*** 연세대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 한국행정연구원에서 한국행정60년 연구기획단 단장으로 직중이다(swonseok@kipa.re.kr).

I. 서론

공무원노동조합의 설립은 이미 세계적으로 보편적 현상이 되고 있다. 국제노동기구는 각국에 공무원 노사관계에 대한 각종 규제를 완화하도록 촉구하고 있으며, 우리나라도 2006년부터 일반직 공무원에 대한 노동조합 설립이 합법화됨에 따라 6급 이하의 공무원들은 노동조합을 설립하여 단체교섭을 할 수 있게 되었다. 이에 따라 2006년 1월부터는 공무원의 노조설립이 합법적으로 인정되어 앞으로 노사간 단체교섭도 활발해 질 것이라고 판단된다. 또한, 노동기본권이 일반직 공무원에게 확대·적용됨으로써 초래될 수 있는 공무원 노사관계의 불안정에 대한 국민의 우려가 점증하고 있다. 제정된 공무원 노조법은 단결권 및 단체 교섭권은 인정하지만, 단체행동권은 유보함으로써 정부의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 단체행동을 전면 금지하고 있다. 우리보다 먼저 공무원노조와 단체교섭을 광범위하게 수용해 온 국가들도 일반적으로 공무원의 단체행동권은 유보하거나 매우 신중하게 제한하고 있는 것이 사실이다(하재룡, 2005). 그동안 공무원 노동조합의 허용범위와 수준을 놓고 많은 논란이 있었으나, 앞으로 시행될 공무원단체교섭을 효율적으로 진행하고 공무원의 분쟁을 합리적으로 해결하기 위해서는 일반적인 공무원노사관계의 기준선을 유지하면서, 구체적인 적용과 운용에 있어서는 공무원 노사관계의 특수성과 전문성을 충분히 반영할 수 있는 신축적인 방안을 모색할 필요가 있다(강여진, 2004: 3).

한국의 2005년 국정감사결과보고서는 지난 5년간 조정성립 건수가 평균 50%미만으로 저조하기에 노사분쟁에서 조정기능강화가 필요함을 지적하고 있다. 이처럼 조정과 중재기능을 강화해야 하는 것은 공공부문에서도 동일하다. 이와 함께 한국의 공공부문 단체교섭과 분쟁해결방식에는 중앙집권적인 교섭구조와 헌법기관별·부처별 교섭, 지자체 공동교섭 및 지자체별 교섭이 병존하는 혼합된 모델 즉 조정된 분권화된 모델이 무엇보다 필요하다(박태주, 2006). 우리나라의 경우, 단체교섭의 형태가 중앙정부, 부처 혹은 지방정부사이에서 다르게 나타날 수 있기에 미국과 영국의 모델에 기초한 분쟁해결메커니즘에 대한 연구가 필요하다. 미국의 경우는 연방정부와 주정부 공무원들의 단체교섭이 각각 다른 메커니즘에 의해 이루어 지고 있다. 연방공무원의 경우 단체교섭이 허용되나 그 범위가 제한

적이다. 교섭단위는 대부분 연방노사관계청(FRLA)에 의해 결정되며 연방정부 조직에 90여개의 노조와 65개의 연방집행기관이 단체교섭에 들어가고 4,000개의 교섭단위가 존재한다. 각 주정부 및 지방정부의 경우 단체교섭은 각 주의 노사관계법에 의해 통제를 받는다(전명숙, 2003). 영국의 경우는 Whitleysm에 바탕을 둔 중앙집권화된 단체교섭구조와 1980년대 신자유주의 성장과 더불어 단체교섭이 지방으로 분권화 되어가고 있다(박태주, 2006).

뿐만 아니라, 단체교섭이 결렬될 경우 분쟁해결 절차를 위해서 ① 별도의 쟁의조정절차를 두지 않는 경우(프랑스)와 ② 특별기구를 설치하여 단체교섭의 교착상태를 해결하기 위한 쟁의조정제도를 두는 경우(미국: 연방공무쟁의조정위원회(FSIP), 영국: ACAS)가 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 선행연구들은 향후 우리나라의 공무원단체교섭 결렬시 분쟁해결을 위한 정책적 시사점을 얻기위한 선진국의 노사분쟁해결에 관한 이론적인 연구에 그치는 실정이다(전명숙, 2003; 박은정, 2005; 원창희, 2003; 이철수·박은정, 2005; 조경호·문명재, 2006; 하재룡, 2005, 2006). 본 연구는 기존의 이론적인 연구의 한계를 극복하고 실증적인 분석을 통해 공무원노사관계의 분쟁해결을 위한 제도적 접근을 위한 정책적 제안을 제시하고자 한다.

현재 중앙노동위원회의 이러한 인식 하에 본 연구는 공무원노조의 합법화에 따라 앞으로 시행될 단체교섭에서 ‘사용자인 정부와 노조간에 노동분쟁이 발생할 경우 이를 합리적으로 해결할 수 있는 방안 및 절차는 어떻게 할 것인가’에 대한 입장과 해결방안이 무엇인지를 2004년 행해졌던 설문조사¹⁾를 통해 분석하고 이에 대한 정책적 함의를 제시한다.

미래의 공무원노사 분쟁·조정 제도의 발전 방안을 위해 먼저 미국·영국의 제도

1) 2004년에 행해졌던 설문조사를 활용한 이유는 비록 2006년 공무원노동조합이 합법화되기 전이라도 이미 공무원들이 1999년부터 공무원직장협의회로 활동하다 2002년 전공노와 공노총의 활동으로 전환되었으므로 큰 문제가 없다고 판단한 것이다. 실제로 1998년 노사정위원회의 합의에 의해 공무원직장협의회 설립 및 운영에 관한 법률이 제정되고 2000년부터 전국 공무원직장협의회발전재단연구회(전공연)를 통해 활동하다 2002년 공무원노조운동이 전공연에서 전국 공무원노조(전공노)의 전신인 전국공무원직장협의회총연합이 분리되었고 전공연은 지금의 공무원노조총연맹(공노총)으로 전환되었다. 비록 법외노조이긴 하지만 2006년 합법화되기 이전에서도 계속적으로 작은 규모의 공무원노조활동이 있어왔고 2006년 9월 공노총이 합법노조 설립신고를 하였다.

를 비교·분석한 후 우리나라의 분쟁처리기관인 중앙노동위원회를 중심으로 공무원의 분쟁을 합리적으로 해결할 수 있는 방안을 관련자의 실증분석을 통해 도출하여, 정책적 시사점을 제시할 것이다.

Ⅱ. 공무원 노사분쟁에 관한 이론적 배경

1. 노사분쟁의 개념

공무원노사협상의 가장 일반적 형태는 단체교섭(Collective Bargaining)이다. 단체교섭에 관한 연구는 파트너십의 목적에 대한 참여자의 인식을 연구할 수 있는 맥락을 제공한다. 강여진(2004)은 “단체교섭이란, 일방의 의사표시가 어떤 일정한 의사표시와 상대방의 반대의사를 표시로 전제로 하여 당사자의 의사표시가 어떤 일정한 목적의 합의점을 향하여 나아가는 과정이다.” 라고 정의하고 있다.

노사 분쟁 혹은 쟁의는 노사 간 단체교섭을 통한 합의를 도출하지 못할 때 발생한다. 적절하게 갈등을 해결하지 못하여 노사 간의 분쟁이 발생하면, 파업 등으로 인한 막대한 경제적 손실 및 사회의 불안정을 가져오게 된다. 이러한 문제를 사전에 막기 위한 노력에는 노사분쟁 예방, 조정, 중재 등이 있다.

2. 노사분쟁의 유형

단체교섭은 교섭의 당사자들에게 중요한 편익을 제공해준다. 그러나 단체교섭의 실패는 분쟁으로 이어지는데 이러한 분쟁 유형에는 이익분쟁과 권리분쟁이 존재한다. 이러한 분쟁의 유형은 단체협약 체결과정에서 향후 근로자의 노동관계상 새로운 이익 쟁취를 위한 단체교섭의 노력이 실패함으로써 발생하였는지 혹은 기존의 법이나 단체교섭상의 근로조건과 관련된 권리를 침해당했는지의 여부에 따라 구분된다. 이러한 분쟁유형의 구분에 있어서 전자는 이익분쟁, 후자는 권리분쟁이라 한다(이철수·박은정, 2005). 이익분쟁은 단체협약의 체결 갱신을 위한 분쟁 또는 근로조건 결정 및 집단적 노사관계의 운영에 관한 사항의 결정을 위한

분쟁의 형태로 나타난다(김홍영, 2005). 즉, 이익분쟁은 단체교섭이 결렬되었을 때 일어나게 되며, 이러한 이익분쟁의 핵심은 근로자 개인 또는 여러 근로자에게 타당한 권리가 주어지지 않는다는 데 있다. 단체교섭 시 교섭 당사자들이 상호이익의 증진을 위해 공통의 목적을 추구한다면, 이해에 기초한 협상(interest-based negotiation)은 협력적인 노사관계 협상을 증진시킬 것이다.

따라서 이러한 이익분쟁 해결에 있어서의 기본원칙은 1) 자주적 해결원칙, 2) 서비스절차로서의 조정이 있다(김홍영, 2005). 자주적 해결원칙은 노사분쟁의 해결에서 노조와 사용자의 자발적 해결을 의미하는 것으로서, 미국의 노사분쟁 해결 및 협상의 기본이 되는 원칙이다. 즉, 노조와 사용자가 자발적으로 분쟁을 해결하는 것이 정부나 강제적 이익중재 해결기구에 의한 분쟁 해결보다 더 낫다는 것을 의미한다. 노사분쟁에서는 제3자의 개입이 최소화되고 노사간의 단체교섭이 기초되어야 한다. 이러한 자주적 해결원칙에는 자발주의(Voluntarism)로 대립과 갈등을 완화시킴으로써 상호협력 관계로 전환시킬 수 있다는 가정이 전제되어 있다. 서비스 절차로서의 조정은 노동분쟁의 예방이나 해결을 위해 노조나 사용자가 아닌 공공기관이 자주적 해결을 촉진한다는 측면에서 정당화되고 있다. 이익분쟁에 관하여 우리나라의 중앙노동위원회가 조정서비스를 제공하는 것은 노사가 자발적으로 갈등을 해결하는 것을 도와줌으로써 그 의의가 있다고 하겠다(김홍영, 2005).

한편, 분쟁해결의 방법은 분쟁의 해결을 결정짓는 판정적 분쟁, 분쟁의 해결을 유도하는 조정적 분쟁해결, 분쟁해결의 유도과 결정을 동시에 수행하는 중재에 의한 분쟁해결 등 3가지로 구분할 수 있다(이철수·박은정, 2005). 판정적 분쟁해결은 1) 일반법원에 의한 분쟁 해결, 2) 노동법원제도를 통한 분쟁해결, 3) 준사법행정기구를 통한 해결 4) 중재제도를 통한 분쟁해결방법이 있다. 분쟁해결의 방법들은 분쟁해결을 결정해준다는 점에서 이익분쟁보다 권리분쟁에서 더 많이 사용되어진다. 조정적 분쟁해결은 노사가 조정안을 수락하는 경우에 그 조정이 단체교섭을 대신한다는 점에서 주로 이익분쟁의 해결을 위해 사용된다. 이러한 조정의 방법으로는 조정, 알선, 중재가 있다. 분쟁의 조정은 1) 일반법원이나 노동법원등 사법적 기구를 통한 조정, 2) 특별행정기구에 의한 조정, 3) 사적조정자에 의한 조정으로 분류된다. 중재에 의한 분쟁해결은 권리분쟁일 경우는 법원 등에서, 이익

분쟁일 경우에는 제3자가 중재안을 제시함으로써 갈등을 해결하고 단체교섭을 대신한다는 점에서 조정적 분쟁해결기구로서 작용한다.

3. 공무원 노동쟁의의 특수성²⁾

일반적으로 노동쟁의란, 일반사업장에서 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체 간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로 조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태”를 말한다(노조법 제2조 제5호). 일반 노조법은 쟁의조정 유형으로 조정(調整), 중재(仲裁), 및 긴급조정(緊急調整)을 규정하고 있으며, 노동위원회에 의한 공적 조정과 노동위원회가 아닌 사적 조정을 규정하고 있다. 또 필수공익사업의 조정에 관하여는 일반사업에 대한 특별규정 등을 두고 있다.

공무원 노동관계에 있어서 제기되는 노동쟁의에 대한 분쟁해결방안도 기본적으로 노조법상 쟁의조정제도의 규율을 받는다. 다만, 공무원의 노사관계는 사용자, 업무 및 근무조건 결정 절차의 특수성³⁾에 따라 일반 노동관계의 쟁의조정과 차이가 있다.

첫째, 공무원노조법안 제10조는 “노동조합과 그 조합원은 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행위를 하여서는 아니 된다.”고 하여 쟁의행위를 금지하고 있다. 민간부문의 노동조합의 경우, 단체교섭의 결렬시 쟁의조정을 통해서 해결하기도 하고 궁극적으로 쟁의행위를 통해서 해결할 수도 있다. 그러나 우리나라의 ‘공무원노조법안’에 의한 공무원노조는 쟁의행위가 금지되어 있기 때문에 단체교섭의 결렬시 공무원의 특수성에 맞는 해결방안을 모색할 필요가 있다.

공무원의 노동권의 보장범위는 국가별로 다르다⁴⁾. 국가마다 단체교섭권에 대

2) 김유선 외. (2004). 효율적인 공무원노사관계 운영방안 연구. 정책연구보고서. 행정자치부 pp. 94-99

3) 사용자특수성은 정부가 근무조건의 최종결정자가 아니고 민간부문에 비해 노·사 대결적 요소가 약하다. 업무의 특수성은 공공 서비스적 성격이 강하고 분쟁비용이 국민에게 전가되기 쉽다. 근무조건절차의 특수성은 공무원의 처우를 개선 및 적정화하기 위해서는 조세부담에 대한 합의 및 국민여론 수렴 등이 요구됨을 의미한다.

한 규정도 다르다. 각국의 사례를 보면, 공무원에게 실질적인 단체교섭권 대신 협의권을 인정하기 때문에 별도의 쟁의조정절차를 두지 않고 있는 경우(일본, 인사원 권고제도), 또는 특별 기구를 설치하여 단체교섭의 교착상태를 해결하기 위한 쟁의조정제도를 설정하는 경우(미국-연방공무쟁의조정위원회: FSIP, 영국-공무원 중재법원) 등이 있다. 우리나라의 ‘공무원노조법안’은 단체교섭이 결렬된 경우, 중앙노동위원회에 설치된 공무원노동관계조정위원회의 조정과 중재를 통하여 해결할 수 있도록 규정하고 있으며, 쟁의 행위 금지에 대한 대상조치로써 강제중재제도를 규정하고 있다.

둘째, 노동위원회에 의한 노동쟁의조정제도는 노사자치주의에 대한 국가의 서비스이다. 노사 당사자간에 교섭이 결렬되어 자주적인 해결이 불가능한 경우에 중립적이고 객관적인 제3자인 국가가 독립적인 기구와 절차를 통해서 그들의 단체교섭을 조력하고 분쟁을 원만하게 해결하여 궁극적으로 쟁의행위를 예방하는 공정서비스제도라고 할 수 있다. 이와 같이 노동쟁의조정제도가 존립할 수 있는 기반은 분쟁해결 기구의 중립성과 독립성 그리고 절차의 공정성에 있다.

그런데 공무원노사관계에 있어서 한 쪽 당사자라고 할 수 있는 사용자는 궁극적으로 정부(국가 또는 자치단체)라는 점에서 같은 정부기구인 노동부 산하의 노동위원회가 적절한 분쟁해결기구가 될 것인가라는 문제가 제기될 수 있다. 왜냐하면, 현재의 노동위원회는 실질적 요소라고 할 수 있는 인사권과 예산권에 있어서 독립성을 제대로 확보하고 있지 못하며, 노동부의 영향 아래에서 독립성을 보장받지 못하고 있기 때문이다. 따라서 공무원노사관계의 분쟁해결기구와 그 절차는 당사자인 정부로부터 독립적이며, 공익적인 관점에서 분쟁을 해결할 수 있는 기구와 절차가 요구된다.

4) 미국은 연방공무원의 경우 단결권과 단체교섭권(임금제외)이 부여되어 있지만 단체행동권이 허락되지 않고 있다. 주정부차원의 경우 29개주에서 단체교섭권을 인정하고 8개주에서 단체행동권을 인정하고 있다. 영국은 일반 공무원에게 단결권, 단체교섭권, 단체행동권이 허락되어 있다. 일본은 일반 공무원들에게 단결권과 단체교섭권대신 협의권이 보장되어 있다 (참고, 박태주, 2006).

Ⅲ. 미국·영국의 분쟁처리제도 와 우리나라의 분쟁처리제도

1. 미국의 분쟁처리제도

1) 미국의 분쟁처리제도의 발전

미국의 분쟁처리제도는 크게 민간부문의 분쟁처리제도, 공공부문 분쟁처리제도로 나눌 수 있다.

미국의 민간부문 분쟁처리제도는 전국노사관계법(NLRA: National Labor Relations Act)이라고 더 잘 알려진 1935년의 Wagner 법에 의해서 시작되었다(Webb, et al., 1987). 이 법은 근로자의 권리와 단체교섭에 관한 기본적인 규칙을 제정한 것으로, 사용자의 권한을 제한하고 단결권 및 단체교섭 권한을 부여함으로써 민간 기업 근로자의 권리를 보호하는 것이었다. 이러한 Wagner법을 통해 전국노사관계 위원회(NLRB: National Labor Relation Board)가 설립되면서 노동자들은 자유롭게 대표를 선택하고 부당노동행위에 대해 제재할 수 있는 권리를 갖게 되었다. 또한 1947년, Wagner 법의 기본 틀을 유지하면서 사용자의 단체 교섭력을 강화하는 방향으로 수정된 Taft-Hartley법은 노사간의 단체교섭에서 노사간 힘의 균형관계를 유지하기 위해 노조의 활동을 규제하였다. 이 Taft-Hartley법에 의해 독립기관(independent agency)으로 만들어진 연방조정알선국(FMCS: Federal Mediation and Conciliation Service)은 건강한 노사관계의 확립과 파업(Strike)과 직장폐쇄(Lockout) 등의 부정적 효과를 최소화 하는 것을 목적으로 삼고 있다. 1990년에 제정된 행정 분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)과 협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act)은 정부기관의 운영을 개선하고 소송업무에 소요되는 시간과 비용을 줄이기 위해 FMCS로 하여금 연방정부기관들에게 조정서비스와 훈련과정을 제공하도록 권한을 부여하였다(박영범, 1996).

미국의 연방공무원들에 대한 노동 권리는 Carter 대통령의 공무원 개혁법⁵⁾(Civil

5) 공무원개혁법(CSRA)의 중요한 조항은 고충의 정의에 포함되는 모든 문제들의 고충처리절차에 대한 협상에 있다. 공무원개혁법에서 규정하고 있는 공무원들의 노조활동은 감독직 위치에 있는 공무원들, 국가방위에 관련된 공무원들, 체신청직원들, 외교직 공무원, FBI, CIA, 감사원(GAO), 국가안전보장국(National Security Agency; NSA), TVA(Tennessee Valley Authority)관련

Service Reform Act)의 7장에 규정되어 있다. 이 법에 의해 공무원 노사관계를 다루는 ‘연방노사관계청’(FLRA: Federal Labor Relations Authority)이 설립되었다. FLRA는 행정부의 독립적인 기관(independent agency)으로서의 위치를 점하고 있고, 190만 명 연방정부 공무원들의 노사문제를 다루는 기관으로서 사법심사를 할 수 있는 권한을 가지고 있다.

2) 미국의 분쟁조정기구

민간부문 분쟁조정기구인 NLRB는 철도·항공 산업을 제외한 모든 민간부문의 노동조합활동을 보호하기 위한 취지에서 만들어 졌다. 또한 NLRB는 노조대표권 분쟁을 해결하고 노조대표 선거를 감독하는 것과 부당노동행위를 판정하는 역할 뿐만 아니라, 노사관계의 대부분을 규율하는 판례법 체계를 만드는 데 초점을 맞추었다(장화익, 2004).

연방조정알선국(FMCS)은 건강한 노사관계의 확립과 분쟁의 부정적 효과를 최소화 하는 것을 목적으로 삼고 있다. FMCS의 주요역할과 책임은 분쟁조정, 예방적 조정, 대안적 문제 해결, 중재서비스, FMCS의 보조금지급 프로그램 등이 있다⁶⁾.

공공부문 분쟁조정기구인 FLRA는 1) 본청 (Authority), 2) 사무처 (General Council), 3) 연방공무쟁의조정위원회(FSIP)의 총 3개의 부분으로 구성되어 있는데 (Bohlander, 1995), 본청은 단체교섭단위를 결정 하는 등 단체교섭에 관한 일반적 정책을 수립하면서, 부당노동행위의 소청을 듣는 역할을 한다. 사무처는 부당노

된 공무원들을 제외한 모든 공무원들에게 적용된다(Shafritz et al., 2001).

6) 이러한 프로그램을 살펴보면 다음과 같다(강여진, 2005: 33-41).

- ① 분쟁조정 (Contract Negotiation (Dispute) Mediation) : FMCS는 민간부문, 공공부문, 연방, 주정부, 지방정부에서 발생하는 노사의 단체교섭, 협약, 협상 혹은 분쟁을 조정한다.
- ② 예방적 조정 (Preventive Mediation) : FMCS의 예방적 조정활동에는 다양한 조직변화, 개인 혹은 그룹의 문제해결능력, 그리고 의사결정 기술을 포함한다.
- ③ 대안적 분쟁 해결 (Alternative dispute resolution) : FMCS는 대안적 분쟁해결을 위한 서비스를 제공하고 소송의 시간과 노력을 최소화하기 위해 종합적 문제해결과정을 제공하고 있다.
- ④ 중재서비스 (Arbitration service) : FMCS의 데이터베이스에는 1700명의 민간중재자들이 등록되어 있어 필요시 적재적소에 사람들을 배치할 수 있도록 되어 있다.
- ⑤ FMCS의 보조금지급 프로그램: 이 프로그램은 혁신적 방법을 통한 협력적 노사관계와 문제 해결을 유도하기 위해 자금과 기술적 도움을 제공하는 것이다.

동행위에 대한 불만사항들을 조사하고 본청으로 어떠한 부당노동행위 사건이 이송될지를 결정하는 역할을 한다. 마지막으로 연방공무쟁의조정위원회는 단체교섭의 교착상태를 해결하는 역할을 한다. 일반적으로, FLRA의 임무는 효율적이고 효과적인 정부를 위한 안정적이고 건설적인 노사관계 확립을 강화하는 것이다(Hernon et al., 2003). 따라서 FLRA의 기능과 역할은 1) 단체교섭의 단위(bargaining units)를 결정하고⁷⁾ 2) 노동조합의 선거를 감시하고, 3) 부당노동행위를 해결하고, 4) 중재판정을 위한 예외조항을 배제하고, 5) 노사협상의 중요 이슈를 결정하는 것이다(Kearney and Carnevale, 2001). FLRA는 준사법기관으로서 5년의 임기기간을 가진 3명의 위원들이 초당적으로 대통령에 의해 임명되고 모든 공무원 노사관계를 포함하는 업무를 수행한다. FLRA는 부당노동행위의 판정업무를 지역사무소의 행정법 심판관에게 위임할 수 있도록 되어있다. 때문에 노사당사자들은 지역사무소에 신청하고 판정에 불만이 있을 경우 중앙의 FLRA에 재심사를 신청할 수 있다(이철수·강성태, 1997). FLRA가 담당하는 부당노동행위 구제절차는 민간부문의 NLRA상의 NLRB가 담당하는 부당노동행위절차와 유사하다.

미국의 분쟁처리에 있어서 이익분쟁의 조정은 철도·항공 산업에 대해서는 전국조정위원회(NMB: National Mediation Board)가 담당하며, 이외의 민간부문에서는 연방알선조정청(FMCS)이 담당한다. 또 공공부문은 연방알선조정청과 연방공무쟁의조정위원회(FSIP: Federal Service Impasse Panel)가 담당하고 있다.

3) 미국의 분쟁해결절차

미국의 분쟁해결절차는 1)조정(mediation), 2)사실조사(fact-finding), 3)중재(arbitration)의 3단계를 거치게 되어있다. 통상적으로, 단체교섭이 민간부문에서 30일에서 60일까지 타결되지 못할 시에는 파업을 피하기 위해 중재자에게 요청하게 된다. 이때 중재자는 FMCS가 선정한다.⁸⁾ 독립적인 중재자들이 당사자들 사이에서 설득을

7) 교섭단위의 문제는 하나의 사업장에 복수의 노동조합이 존재할 경우 교섭창구를 단일화 하는 것을 의미한다. 이때 미국에서 교섭단위를 결정함에 있어서 반드시 하나의 사업장을 전제로 하지는 않는다. 이해관계의 공통성이 발견되면 다수의 사업장 또는 하나의 산업전체를 적정한 교섭단위로 묶는다(이철수, 2002).

8) 단체교섭 당사자들로부터 요청받지 못했다 할지라도 전국노사관계법(National Labor Relations Act: NLRA)에 의해 FMCS는 조정 기능을 수행할 수 있다(박영범, 1996).

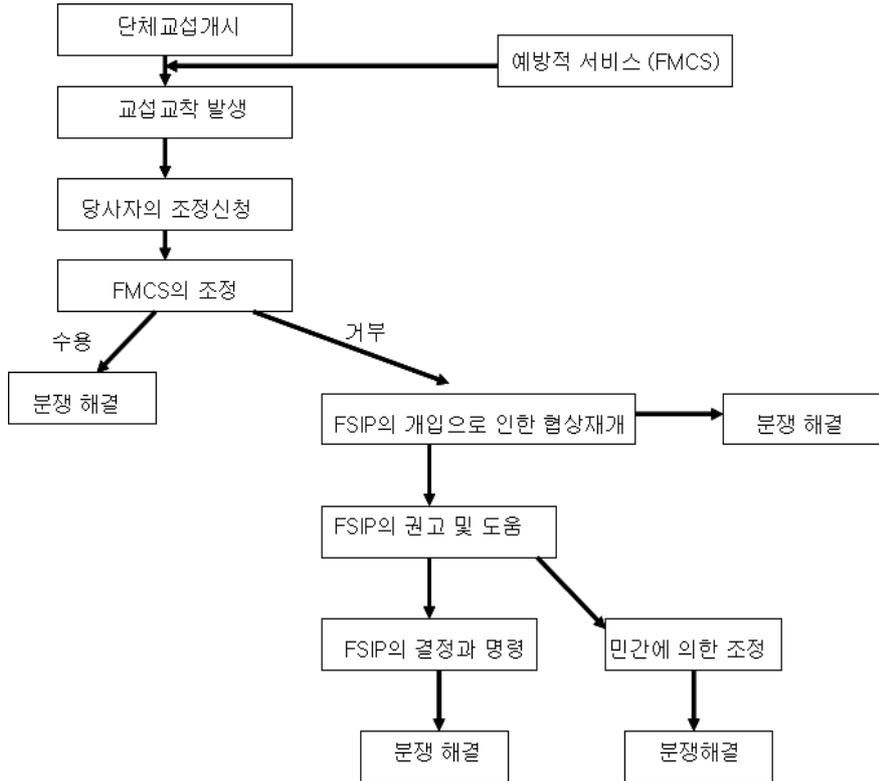
통해 합의를 유도해내지 못할 경우에는 사실조사가 시작되게 된다.

공공부문의 노동관계에서의 교섭상의 교착상태에서는 연방알선조정국(FMCS)의 조정이 제공된다. 만일 FMCS의 조정 및 기타 당사자들 간의 자발적인 해결절차가 허사가 될 경우, 연방공무쟁의조정위원회(FSIP)에 의한 조력이 제공된다(그림 참조 1). FSIP는 단체교섭이 타결되지 못하고 난항을 겪을 때, 원만한 해결을 위해 필요한 어떠한 행동도 취할 수 있는 포괄적 권한을 부여받고 있다. 다만, 당사자에게 구속력이 있는 중재재정을 내리는 중재절차는 노사쌍방이 합의에 의해 신청되고, FSIP가 승인하는 경우에만 가능하다. 단체협약의 해석 또는 이행에 관한 권리분쟁은 단체협약과정의 고충처리 절차에 의해 해결하도록 되어 있다⁹⁾(신수식 외, 2005). 당사자 해결원칙을 강조하는 FSIP는 노사 쌍방이 자율적으로 단체교섭의 교착상태를 해결할 수 있도록 해결 과정을 선택하여 설정한다(Bohlander, 1995).

사실조사는 준사법적 과정으로서 중립적인 3자에 의해서 파국에 이른 단체교섭에 대한 사실들을 점검하고 양당사자의 의견을 청취하는 것이다. 당사자들은 이를 토대로 발견한 사실들과 함께 권고사항(Recommendations)을 받게 된다(Kearney and Carnevale, 2001). 사실조사는 공식적인 청문회 형태로 준사법적과정이지만, 진상조사의 결정이 구속력을 갖지는 못한다. 사실조사는 노사 당사자들이 구속력 있는 중재를 원하거나 양 당사자들 중 어느 한쪽에서 FSIP에게 개입을 요청할 때 이루어진다. 이러한 사실조사가 성공적이지 못할 경우 사용하는 최후의 수단은 중재(Arbitration)이다.

9) 김인재, 공무원노동기본권의 회복을 위한 입법방향(<http://education.sangji.ac.kr/%7Eijkim/articles/b001028.html>)

<그림 1> 미국의 공무원 노사분쟁 조정 절차: FSIP의 개입과정을 중심으로¹⁰⁾

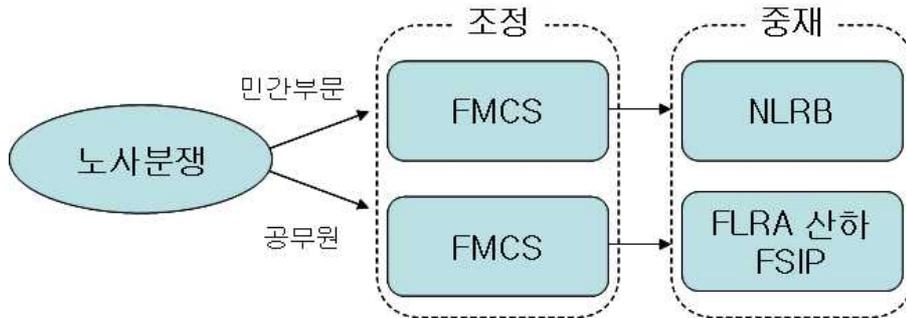


중재¹¹⁾에는 1)이익중재(Interest arbitration)와 2)고충처리중재(Grievance Arbitration)가 있다. 이익중재는 당사자들이 합의를 이루지 못할 때 사용되어지는 중재형태이고 단체교섭을 통한 합의를 도출하기 위해 당사자들의 차이를 해결하는 방법이다. 고충처리중재는 계약 내용의 적용과 해석에 대한 민간부문의 분쟁을 해결하는데 사용되어진다. 중재는 제3자에 의한 구속력 있는 중재로 이루어져야 하며, 노사협상의 계속적 과정으로 이해되어야 한다(Teple and Moberly, 1979).

10) 본그림은 기본적으로 하재룡(2006) 논문과 Bohlander (1995)의 논문을 통합해 저자들이 재구성한 것이다.

11) 미국에서는 노사 간에 체결된 단체협약의 95%가 중재조항을 포함하고 있고, 그중 99%의 협약이 협약기간 중 개개의 분쟁에 대해 쌍방이 아닌 일방당사자가 중재신청을 할 수 있도록 되어 있다.

<그림2> 미국의 노사분쟁처리 메커니즘



2. 영국의 분쟁해결제도

1) 영국의 분쟁해결제도의 발전

분쟁해결을 위해 영국은 1974년 노사관계법(Industrial Relations Act)에 의해 자문 알선중재청(Advisory, Conciliation and Arbitration Service: ACAS)을 설립하였다. ACAS는 노사분쟁을 예방하고 해결하며 작업장에서의 화합적인 노사관계를 구축하기 위해 독립적이고 중립적인 서비스를 제공함으로써 조직의 성과와 효과를 제고하는데 그 목적을 두고 있다. (허찬영, 1999; 원창희, 2003). ACAS의 자문기능은 법률적 근거에 의해서 ACAS가 설립되고 난 1년 후인 1975년에 추가되었다. 영국에서는 사용자가 노동조합을 교섭의 파트너로 인정하는 것은 사용자의 판단에 달려있다. 때문에 노조측에서는 사용자에게 노조를 자발적으로 인정하는 것이 유익하다는 사실을 설득함으로써 단체교섭의 파트너로 인정될 수 있었다. 영국은 1997년 이후에야 비로소 사용자가 노조를 인정하도록 하는 강제적인 인정조항을 도입하였다.

2) 영국의 분쟁해결기구

자문알선중재청(ACAS)의 주요기능은 1) 조인과 알선을 통한 분쟁의 예방과 해결, 2) 고용법원에 제소된 사건 및 제소의 가능성이 있는 사건들에 대한 알선, 3) 노

사관계 당사자에 대한 정보와 조언의 제공 및 노사관계의 진작을 위한 노력 등이 다(박은정, 2005). ACAS의 의장은 통산성 장관이 임명하고, 영국노동조합협의회와 영국산업연맹이 추천하는 각각 4인의 위원과 학계를 비롯한 노사관계 4인 등 총 12인의 위원으로 구성된다. 조직으로는 13개 지방사무소에 노동법, 노사관계, 노무관리 관련 사항에 대해 공공 문의처를 개설하여 전화상담 서비스도 제공하고 있다(원창희, 2003).

3) 영국의 분쟁해결절차

자문알선중재청(ACAS)은 1975년에 제정된 고용보호법 2조에 의해 단체적인 조정을 담당하며 조정이 실패하면 고용보호법 3조에 의해 중재에 나서게 되는데 중재에 회부되기 위해서는 노사 모두 동의해야만 가능하다. ACAS는 분쟁당사자들에게 화해나 중재과정에 강제로 참여하게 할 수 없다. 또한 중재나 화해는 분쟁당사자들의 자발적인 요청에 의해 자문알선중재청의 중재나 화해서비스를 받을 수 있다(Blain et al., 1987). ACAS는 부당해고와 같은 개인 고용에 관한 권리와 자문과 같은 화해서비스를 제공하는데 많은 시간을 소모한다. ACAS가 부당해고를 통한 개인의 권리 침해에 대한 제소가 접수되면, ACAS는 공무원 중재재판소(Civil Service Arbitration Tribunal: CSAT)로 사건이 회부되기 전에 고용자와 피고용인 사이에 적극적인 화해를 위한 노력을 해야만 한다. 중재재판소는 부당해고, 남녀 및 인종에 관한 차별, 출산 및 육아 휴가등 광범위한 법률적 판단을 하고 있다. 이에 반해 ACAS는 단체교섭에 관한 의무나 권리에 대한 해석 및 적용에 대한 분쟁이 발생했을 때, 최종 법률적 판단을 하는 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee: CAC)로 회부되기 전에 화해를 위한 노력을 해야 한다. 그러나 1980년대 이후에는 단체교섭에 관한 의무나 권리가 대부분 폐지되거나 의미가 상실되어서 중앙중재위원회의 최종 법률적 판단이 대부분 사용되지 못하고 있다(Blain, et al., 1987; 조경호·문명재, 2006). 커다란 분쟁이 발생했을 때는 ACAS의 중앙본부에서 직접 사건을 담당하지만 대부분의 작은 분쟁 혹은 작은 단체교섭 주체들에 의한 분쟁의 경우는 ACAS의 9개 지역사무소에서 관장하고 있다. ACAS에 의해 이루어지는 대부분의 화해는 조정이나 중재 전에 이루어지고 있다. 화해가 실패하면, 분쟁의 당사자들에 의해 조정이나 중재가 진행되게 된다. 중재까지 가는 경우가 있기는 하지

만 거의 드물게 발생하고 있다.

영국에서는 중재나 조정이 법률에 의한 강제적인 구속력을 갖고 있지는 않다. 이러한 이유로 인해 자발적인 단체교섭이 대부분이고 단체교섭 시 발생하는 노사간의 분쟁해결에 있어서 3자에 의한 화해, 조정, 중재가 일반적으로 보편화 되어 있지 않다. 따라서 영국에서는 3자가 개입해 분쟁을 해결하는 것을 최소화하려는 노력이 지배적이다. ACAS는 자발적인 분쟁해결원칙 때문에 비강제적이고 보완적인 역할을 하게 된다. ACAS의 조정과 중재노력에도 불구하고 정부와 공무원 노조간 교섭이 결렬될 경우 어느 일방의 제소에 의해 공무원중재재판소(Civil Service Arbitration Tribunal: CSAT)나 특별한 단체교섭권리에 대한 중재를 담당하는 중앙중재위원회(CAC)를 통해 분쟁을 해결할 수 있도록 되어 있으나 이것 역시 1980년 이후에는 활용도가 높지 않다.(Blain, et al., 1987; 조경호·문명재, 2006). 강제성을 가진 중앙중재위원회(CAC)에서도 벌금과 명령과 같은 제재기능이 없다(Towers, 1997).

또한 영국에서는 사용자가 노동조합을 교섭의 파트너로 인정하는 것은 사용자의 판단에 달려있다. 단체협약이 체결되더라도 그것이 법률적으로 구속력을 가지는 것은 아니다. 따라서 노조가 사용자로부터 자발적인 인정을 얻는데 실패할 경우 중앙중재위원회(CAC)에 적절한 교섭단위와 더불어 해당 교섭단위에 속한 노동자의 다수가 인정할 것을 지지한다는 것을 근거로 교섭당사자 지위를 신청할 수 있다. 중앙중재위원회는 만일 교섭단위내의 다수의 노동자가 이미 인정을 원하는 노조일 경우 그 노조를 교섭단위내의 종업원을 대표하는 단체교섭의 당사자로 선언할 수 있다. 그렇지 않을 경우 중앙중재위원회(CAC)는 투표를 한다.

3. 우리나라의 분쟁처리제도: 중앙노동위원회내 공무원노동관계조정위원회

2006년 1월 26일부터 ‘공무원노조법’이 시행됨으로써 공무원도 노동조합을 통해 근무조건이나 근무환경개선에 의견을 개진할 수 있는 합법적인 장이 마련되었다. 이것은 공기업 등에서 노동조합의 활동이 강화되고 있는 현 추세에서 공공부문의 노사관계가 주요 노사관계의 현안으로 등장하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 ‘공무원노조법안’이 있음에도 불구하고, 공무원 노사분쟁이 발생할

경우 현 노동위원회가 실질적으로 새로운 행정수요에 맞춘 기능을 제대로 발휘할 수 있을지는 의문이다. 때문에 공무원을 포함한 공공부문의 노사관계 특성에 맞춘 조정기법 개발, 업무처리 지침 제정, 위원 및 심사관 교육 등의 전문화된 조정 및 중재 서비스 제공을 위한 시스템 구축이 필요하다.

현재 한국의 분쟁조정기구는 중앙노동위원회이다. 이것은 노·사·공익대표 3자로 구성된 합의제 행정관청이다. 중앙노동위원회의 기능은 노사간 이익 및 권리 분쟁에 대해 조정과 심판기능이다. 현재, 중앙노동위원회는 업무별로 부문별위원회¹²⁾를 두어 사건을 처리하고 있다. 한편 우리나라의 공무원노조법 11조는 공무원의 단체행동권을 전면 유보하고 있다. 공무원노사관계에서 분쟁이 발생하는 경우 분쟁조정의 1차적인 책임을 중앙노동위원회에 부여하고 있으며 공무원분쟁조정을 전담할 공무원노동관계조정위원회의 신설을 규정하고 있다(하재룡, 2006).

그 동안 공무원노동쟁의의 분쟁조정기구에 대하여는 ① 별도의 기구를 신설하는 방안(공무원노동관계특별조정위원회), ② 기존의 노동위원회를 직접 활용하는 방안, ③ 중앙노동위원회에 공무원노동관계조정위원회를 설치하는 방안, ④ 중앙인사위원회에 특별위원회를 설치하는 방안, ⑤ 분쟁조정절차를 인정하지 않는 방안(단체협약체결권과 단체행동권을 인정하지 않는 경우) 등이 논의되어 왔다. ‘공무원노조법안’은 공무원 노사관계의 특수성과 노동분쟁해결의 전문성이라는 양 측면을 고려하여 중앙노동위원회에 공무원노동관계조정위원회를 둔 것으로 보인다. 공무원노동관계조정위원회는 공무원노동관계의 조정중재를 전담하는 7인 이내의 공익위원으로 구성되며, 공익위원은 중앙노동위원회의 위원장의 추천과 노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉하도록 하였다(하재룡, 2006).

한국의 중앙노동위원회는 많은 성과에도 불구하고 기본적으로 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 노동위원회의 독립성의 결여이다. 노동위원회는 노동부의 소속기관으로, 준사법적 기능 수행을 위해 필요한 독립성이 확보되지 못해 노사 쌍방으로부터 불신을 받고 있다. 반면 미국의 FMCS는 독립규제위원회로 운영됨으로 인해 노사로부터의 신뢰를 받고 있어 조정자로서의 역할을 충분히 발휘하고 있다. 둘째, 한국의 노동위원회는 심판과 조정이 이원화되어 있지만 업무비중

12) 부문별위원회로는 심판위원회, 조정위원회, 특별조정위원회, 중재위원회, 교원노동관계조정회의 및 공무원노동관계 조정위원회가 있다.

은 조정보다는 심판업무에 치우쳐 있어 조정의 전문성이 상대적으로 약화되었다 (하재룡, 2006). 세째, 우리의 조정제도가 사후적 조정제도 위주의 조정시스템에 있다. 제 3자의 조정이나 사전적, 예방적 조정이 거의 불가능 하다. 노동위원회의 조정분야를 살펴보면, 근로자 수 규모별 조정 성립률은 99인 이하 규모의 사업장에서 조정 성립률(64.3%)이 가장 높으며, 5000인 이상 사업장의 조정 성립률(32.1%)이 가장 낮다 (전운기, 2006). 공무원 노조는 본질적으로 근무조건이 동일한 단일 업종으로 구성되기 때문에 사실상 산별노조로서의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 때문에 공무원노조와 같이 규모가 큰 사업장은 노동위원회에서 조정이 성립하기 어려울 것으로 전망된다. 또한 현재 노동쟁의 조정은 조정신청 이후에만 조정기간 내 조정 서비스를 제공할 수 있는 제도적 한계를 가지고 있어 사전 예방 및 사후조정서비스의 중요성을 강조하면서도 법적 근거가 없어 분쟁의 예방적·사후적 활동에 제약을 가지고 있다 (강여진, 2004). 넷째, 노동위원회의 조정위원들도 주로 현직 교수나 법조인 혹은 노무관리나 노조경험자들로 이루어져 있어 조정기능의 전문성을 확보하지 못하고 있다. 또, 조정이 이루어지지 않을 경우 개시되는 중재는 중재인의 중재재정이 구속력을 가지고 있지만, 동시에 이러한 중재는 당사자의 자발적인 협상과 합의를 우선시 하는 단체교섭의 원칙에 반하고 있다.

IV. 공무원 단체교섭 분쟁조정기구 및 조정방식에 관한 실증조사

1. 조사 설계와 방법

1) 조사 설문의 구성

본 설문지는 단체교섭이 결렬될 경우 미국과 영국의 독립된 기관에서 조정·중재를 하는 사례를 토대로 우리나라의 중앙노동위원회의 분쟁 해결과정에서 필요한 요소가 무엇인지를 중심으로 구성되었다. 구체적으로, 본 연구는 공무원노조

의 합법화에 따라 사용자인 정부와 노조 간에 노동분쟁이 발생할 경우 이를 해결할 수 있는 방안 및 절차는 어떻게 할 것인가에 대한 입장과 해결방안이 각기 어떻게 다른지를 관련자(공무원, 학자, 시민단체)를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문지의 질문은 분쟁조정기구 및 분쟁조정방식(분쟁조정기구, 분쟁조정기관이 갖추어야 할 바람직한 기준, 조정·중재자가 갖추어야 할 바람직한 자질, 진상조사, 행정소송제도) 등에 관한 기존 문헌과 논의를 토대로 작성하였다. 각 질문문항은 명목척도(nominal scale)와 서열척도(ordinal scale)로 이루어졌으며, 서열수준을 보다 객관적으로 측정하기 위해 5점 리커트 척도를 사용하였다(전혀 동의하지 않는다-1점, 동의하지 않는다-2점, 보통이다-3점, 동의한다-4점, 전적으로 동의한다-5점).

<표 3-1> 설문구성 내용

범주	측정문항	척도유형
분쟁해결기구 및 분쟁조정방식	·공무원 노동문제를 전담할 분쟁조정기구	명목
	·공무원 분쟁조정기관이 갖추어야 할 바람직한 기준	서열
	·조정·중재자가 갖추어야 할 바람직한 기준	서열
	·진상조사를 두는 것에 대한 인식	서열
	·행정소송을 두는 것에 대한 인식	서열

2) 조사대상의 선정 및 표본의 특성

본 연구의 조사대상 집단은 크게 공무원집단과 비공무원(시민단체 및 학계)으로 구분하였다. 공무원집단의 조사대상은 중앙부처와 기초 및 광역단체에 근무하는 공무원을 모집단으로 하여 직종별로 표집 하되 모집단의 특성과 본 연구의 목적을 염두에 두고 유의추출 하였다.

또한 공무원과 더불어 비공무원인 학계·시민단체를 조사대상으로 선정하였다. 학계·시민단체는 공무원들의 편협한 이해관계나 정부의 막연한 불안감에 구애받지 않아 원활한 공무원단체교섭과 분쟁조정방식에 대해 한국의 현실과 시대적 흐름을 감안한 보다 객관적인 평가를 내릴 것으로 기대된다. 학계·시민단체를 조사대상으로 삼는 것은 일반시민들이 공무원단체의 구성과 활동에 관한 세부적 사항을 숙지하지 못하고 있는 경우가 많을 것이란 판단 때문이다.

설문지의 배포 및 회수는 2004년 10월 10일부터 10월 26일까지 17일간 실시하였다. 설문지는 총 820부를 배부하여 그 중 654부를 회수하여 통계처리가 불가능한 설문지를 제외한 592부를 통계처리로 활용하였으며, 배포와 회수는 직접방문 및 우편조사를 통해 이루어졌다. 먼저 공무원집단은 중앙부처의 공무원(행정자치부, 중앙인사위원회, 노동부, 보건복지부, 산업자원부, 문화관광부, 정보통신부, 농림부)의 부처별로 각각 480부를 배부하고, 이중 351부가 회수가 되었고, 대한민국공무원노동조합총연맹을 통해 80부를 배부하여 33부가 회수되었다. 비공무원 집단은 인사행정학자를 중심으로 130부를 배부하여 105부를 회수하였고, 시민단체는 경실련과 시민참여연대 총 130부를 배부하여 103부가 회수되었다.

통계분석은 각 문항에 대해 변수의 집단별 차이를 점검하기 위해 일부에 대해서는 분산분석과 교차분석 및 카이검정을 실시하였다. 연구대상자의 기본적 특성을 살펴보면, 전체응답자 중 남성이 443명으로 전체의 74.8%이며, 여성은 149명으로 25.2%를 차지하고 있다. 이 외 응답자의 인구통계학적 특성은 다음<표 3-2>과 같다.

<표3-2> 설문조사 응답자의 분포

변수	구분	빈도	비율	변수	구분	빈도	비율
성별	남성	443	74.8	소속 기관	행정자치부	38	9.9
	여성	149	25.2		노동부	56	14.6
연령	20대	59	10.0		중앙인사위원회	45	11.7
	30대	291	49.2		보건복지부	51	13.3
	40대	194	32.8		산업자원부	37	9.6
	50대이상	48	8.1		문화관광부	55	14.3
학력	고졸이하	36	6.1		정보통신부	22	5.7
	전문대졸	40	6.8		농림부	47	12.3
	대학졸	335	57.0		광역자치단체	22	5.7
	대학원졸	177	30.1		기초자치단체	11	2.9
직급 (공무원)	9급	20	5.2	근무 기간 (공무원)	5년 이하	61	15.8
	8급	16	4.2		6-10년	83	21.6
	7급	81	21.1		11-15년	122	31.7
	6급	147	38.4		16-20년	72	18.7
	5급	97	25.3		20년 이상	47	12.2
	4급 이상	15	3.9				
	기타	7	1.8				
가입 단체	직장협의회	151	39.6	직업	공무원	384	64.9
	전공노	31	8.1		학계	105	17.7
	공노총	43	11.3		시민단체	103	17.4
	비가입	156	41.0				

2. 조사결과 분석

1) 분쟁조정기구

<표3-3>은 공무원 노동문제를 전담할 분쟁조정기구로서 가장 적합한 방안에 대하여 전체응답자의 61.7%가 “어느 부처에도 소속되어 있지 않는 특별위원회를 신설”(시민단체, 68.3%, 학자, 68.6%. 공무원 [노조가입자, 57.0%, 노조미가입자, 59.7%])”하자는 응답이 가장 많고 그 다음이 32.6%가 “중앙노동위원회 내에 공무원노동관계조정위원회를 신설”(공무원 [노조가입자, 37.2%, 노조미가입자, 34.

4%], 시민단체, 28.7%, 학자, 23.8%의 순)하자는 의견으로 나타났다. 이러한 응답 결과는 공무원노사관계에 있어서 한 쪽 당사자라고 할 수 있는 사용자는 궁극적으로 정부(국가 또는 자치단체)라는 점에서 같은 정부기구인 노동위원회가 적절한 분쟁해결기구가 될 것인가라는 문제가 제기될 수 있다는 것이다. 따라서 공무원노사관계의 분쟁해결기구와 그 절차는 당사자인 정부로부터 독립적인 기구 그리고 공익적인 관점에서 분쟁을 해결할 수 있는 기구와 절차 등이 요청되는데, 미국의 연방노사관계청(FRLA)의 연방공무쟁의조정위원회(FSIP)처럼 어느 부처에도 소속되어 있지 않는 독립된 기구를 두는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

<표3-3>분쟁조정기구에 대한 인식

단위: 명 (%)

구 분	시민단체	학자	공무원		전체
			노조가입자	노조미가입자	
1) 중앙노동위원회 내에 공무원 노동관계조정위원회 신설	29(28.7)	25(23.8)	83(37.2)	53(34.4)	190(32.6)
2) 어느 부처에도 소속되어 있지 않는 특별 위원회 신설(미국예)	69(68.3)	72(68.6)	127(57.0)	92(59.7)	360(61.7)
3) 분쟁조정절차를 인정하지 않는 방안(일본)	3(3.0)	8(7.6)	13(5.8)	9(5.8)	33(5.7)
합 계	101(100.0)	105(100.0)	223(100.0)	154(100.0)	583(100.0)

$$\chi^2=9.026, p=0.172$$

2) 분쟁조정기관이 갖추어야 할 바람직한 기준

<표3-4>는 공무원 분쟁조정과정에서 조정기관이 갖추어야 할 바람직한 기준이 어떠한 것이 적합한지를 조사하였다. 조사결과, “노사양측으로부터의 공정성”(4.4041)이 가장 높고, 그 다음으로 “책임성”(4.2461), “정부기관으로부터의 독립성”(4.2192), “전문성”(4.2131), “민주성”(4.1527), “예방활동”(3.8045)의 순으로 매우 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 또한, 분쟁조정기관이 갖추어야 할 바람직한 기준들 가운데 공정성, 전문성, 민주성과 예방활동에 대해서는 시민단체, 학자, 그리고 노조가입자와 노조미가입자들 사이에 인식의 차이가 없이 받드

시 갖추어야 할 중요한 기준임을 알 수 있었다 (참고 <표3-4>). 그러나 독립성과 책임성에 있어서 집단 간의 차이를 보이고 있다¹³⁾. 비록 집단간 차이가 나타나지만 모두다 독립성과 책임성을 중요시 하고 있고 차이는 중요시하는 정도의 차이로 볼 수 있다. 모두 특히 <표3-5>에서 나타난 바와 같이 독립성에 관한 차이는 노조가입 공무원들과 노조 미가입 공무원들과의 인식의 차이에서 나타난 것이다. 노조 미가입 공무원들의 경우 조정기관의 독립성에 대한 심각한 고민이 없어 노조가입 공무원들 간의 인식의 차이가 나타났다고 볼 수 있다. 이와 함께 책임성에 관한 인식의 차이에서도 시민단체와 공무원들은 분쟁조정기관의 책임성을 중요한 요소로 인식하고 있지만 학자들은 상대적으로 낮게 응답하고 있다. 학자들이 지적인 기준 중 책임성이 상대적으로 독립성, 공정성, 전문성과 민주성보다 낮게 나타나고 있는데 이것은 분쟁조정기관의 앞으로의 발전방안을 고려한 응답으로 판단된다. 즉, 학자들의 판단에 분쟁조정기관의 독립성, 공정성, 전문성, 민주성 확보가 상대적으로 급한 선결과제로 여겨졌기 때문이라고 판단된다.

이러한 응답결과를 놓고 볼 때, 분쟁조정기관으로서 갖추어야 할 바람직한 기준은 노사간 갈등을 해결하는 준사법적 기능을 수행하고 있는 중요한 기구로서 제 기능을 수행하기 위해서는 독립적인 기구의 형태를 띠어야 할 것으로 판단된다. 독립성을 확보하기 위해서는 행정부로부터 독립성이 보장될 수 있도록 노동위원회는 노동부의 영향 하에서 벗어나야 하고, 가능한 한 어느 부처에도 소속되어 있지 않는 독립된 기구로 재편성되어야 할 것으로 판단된다.

13) 본 연구에서 보수적 방법인 Scheffe 검정법을 이용해 분석하였다.

<표3-4> 분쟁조정기관이 갖추어야 할 바람직한 기준에 대한 인식

단체	구분	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률	순위	
1) 정부기관으로부터의 독립성	시민단체	102	4.2745	.7197	3.182	.024	③	
	학자	104	4.1442	.7428				
	공무원	노조가입자	225	4.3333				.8814
		노조미가입자	153	4.0654				1.0555
	합계	584	4.2192	.8882				
2) 노사양측으로부터의 공정성	시민단체	102	4.3725	.6367	.547	.651	①	
	학자	104	4.3365	.7052				
	공무원	노조가입자	225	4.4489				.7896
		노조미가입자	153	4.4052				.9136
	합계	584	4.4041	.7908				
3) 전문성	시민단체	102	4.1176	.7872	.950	.416	④	
	학자	104	4.1827	.7342				
	공무원	노조가입자	225	4.2756				.8208
		노조미가입자	151	4.2053				.8893
	합계	582	4.2131	.8189				
4) 민주성	시민단체	102	4.2157	.7529	.616	.605	⑤	
	학자	104	4.0673	.8037				
	공무원	노조가입자	224	4.1384				.9767
		노조미가입자	153	4.1895				.8410
	합계	583	4.1527	.8748				
5) 책임성	시민단체	102	4.4020	.7481	4.956	.002	②	
	학자	104	3.9808	.8242				
	공무원	노조가입자	222	4.2928				.8401
		노조미가입자	153	4.2549				.8776
	합계	581	4.2461	.8406				
6) 예방활동	시민단체	102	3.8627	1.0248	.622	.601	⑥	
	학자	104	3.8942	.7995				
	공무원	노조가입자	220	3.7455				1.1738
		노조미가입자	152	3.7895				.9534
	합계	578	3.8045	1.0306				

<표 3-5> 분쟁조정기관이 갖추어야 할 바람직한 기준에 대한 인식에 대한 사후검증

	집단(I)	집단(J)	평균차(I-J)
정부기관으로부터의 독립성	노조가입자	노조미가입자	.2680**
책임성	시민단체	학자	.4212**
	노조가입자	학자	.3120**

** p<.05

3) 조정·중재자가 갖추어야 할 바람직한 자질

현재 공무원노동관계조정위원회는 공무원노동관계의 조정·중재를 전담하는 7인 이내의 공익위원으로 구성하며, 공익위원은 노동위원회법 제6조(노동위원회의 구성 등) 및 동법 제8조(공익위원의 자격기준 등)의 규정에도 불구하고 공무원 문제 또는 노동문제에 관한 지식과 경험을 갖춘 자 또는 사회적 덕망이 있는 자 중에서 중앙노동위원회 위원장의 추천과 노동부장관의 제청으로 임명한다고 규정하고 있다(공무원노동조합법안 제13조 제2항·제3항). <표3-6>는 공무원 노동관계의 조정·중재자가 갖추어야 할 바람직한 자질에 대한 응답결과이다. 응답결과 “조정 및 중재능력”(4.4778)이 조정·중재자가 갖추어야 할 바람직한 자세로 나왔고 그 다음의 “중립성”(4.4210), “균형감각”(4.2821), “전문적인 지식”(4.2581), “윤리·도덕성”(4.2196)의 순으로 나타났다. <표3-7>에 나타나 있듯이, 조정·중재가 갖추어야 할 바람직한 자질로서 시민단체나 학자들은 중립성, 전문적인 지식, 조정 및 능력을 가장 바람직한 것으로 인식하고 있는 반면, 포용력이나 균형감각, 윤리·도덕성은 공무원들 보다는 다소 낮은 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 공무원들 역시 조정 및 중재능력, 중립성, 균형감각, 전문적인 지식 등의 순으로 나타나 시민단체, 학자, 공무원의 인식의 차이는 다소 있으나 공통적으로, 인식하고 있는 조정·중재가 갖추어야 할 바람직한 자질로서 조정 및 중재능력, 전문적인 지식, 중립성으로 판단된다.

이러한 결과를 놓고 볼 때, 조정 및 중재능력을 갖춘 인력을 확보하기 위해서는 노사관계에 대한 유능한 전문가와 전공의 다양성을 기할 필요성이 있다고 판단된다. 이를 위해서는 정부의 지원 하에 분쟁조정관련 학회 및 협회, 각 대학과 대학

원의 공무원노사관계 분쟁조정관련 프로그램을 신설하여 조정 및 중재자를 양성하여야 할 것으로 판단된다.

<표3-6> 조정·중재자가 갖추어야 할 바람직한 자질에 대한 인식

단체	구분	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률	순위	
1) 중립성	시민단체	102	4.3431	.8731	.574	.632	②	
	학자	105	4.4000	.7416				
	공무원	노조가입자	222	4.4730				.8649
		노조미가입자	153	4.4118				.9215
	합계	582	4.4210	.8602				
2) 전문적인 지식	시민단체	102	4.0882	.8337	2.726	.043	④	
	학자	105	4.2095	.7165				
	공무원	노조가입자	225	4.2800				.8220
		노조미가입자	153	4.3725				.8182
	합계	585	4.2581	.8088				
3) 조정 및 중재능력	시민단체	102	4.1765	.8134	2.775	.041	①	
	학자	105	4.2190	.8318				
	공무원	노조가입자	226	4.7035				2.7818
		노조미가입자	153	4.5229				.7529
	합계	586	4.4778	1.8463				
4) 포용력	시민단체	101	3.8515	.8762	6.010	.000	⑥	
	학자	105	3.8476	.8060				
	공무원	노조가입자	225	4.1378				.9419
		노조미가입자	153	4.2092				.8244
	합계	584	4.0548	.8885				
5) 균형감각	시민단체	102	4.2157	.7396	7.417	.000	③	
	학자	105	3.9810	.7593				
	공무원	노조가입자	225	4.3778				.8262
		노조미가입자	153	4.3922				.7884
	합계	585	4.2821	.8029				
6) 윤리·도덕성	시민단체	102	4.1176	.7745	2.336	.073	⑤	
	학자	105	4.0857	.8673				
	공무원	노조가입자	223	4.2287				1.0808
		노조미가입자	153	4.3360				.8792
	합계	583	4.2196	.9470				

<표 3-7> 조정·중재자가 갖추어야 할 바람직한 자질 인식에 대한 사후검증

	집단(I)	집단(J)	평균차(I-J)
전문적 지식	시민단체	노조미가입자	.2843*
포용력	시민단체	노조미가입자	.3577**
	학자	노조미가입자	.3615**
균형감각	학자	노조가입자	.3968***
	학자	노조미가입자	.4112***

* p<.1, ** p<.05, *** p<.01

4) 진상조사 절차도입에 대한 인식

현행 공무원 노조 법안은 단체교섭이 결렬되는 경우 노동쟁의 해결방안으로 조정과 중재를 두고 있다. <표3-6>은 현재 미국과 같이 분쟁조정절차에 있어서 조정과 중재절차의 중간단계인 진상조사(fact-finding) 절차를 두는 것에 대해 전체 응답자의 66.7%가 “동의하는 것”으로 응답한 반면, 10.3%만이 “동의하지 않는 것”으로 응답하였다. 특히 학자(79.0%)와 시민단체(74.7%)가 매우 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

<표3-8> 진상조사 절차도입에 대한 인식

구 분	시민단체	학자	공무원		전체
			노조가입자	노조미가입자	
1) 전혀 동의하지 않는다	3(2.9)	4(3.8)	8(3.5)	4(2.6)	19(3.2)
2) 동의하지 않는다	6(5.8)	10(9.5)	11(4.8)	15(9.7)	42(7.1)
3) 보통이다	17(16.5)	8(7.6)	68(29.7)	43(27.9)	136(23.0)
4) 동의한다	68(66.0)	69(65.7)	120(52.4)	81(52.6)	338(57.2)
5) 전적으로 동의한다	9(8.7)	14(13.3)	22(9.6)	11(7.1)	56(9.5)
합 계	103(100.0)	105(100.0)	229(100.0)	154(100.0)	591(100.0)

<표3-9> 진상조사 절차도입에 대한 집단간 인식

단위: 명 (%)

	구분	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률	
진상조사	시민단체	103	3.7184	.8215	1.975	.117	
	학자	105	3.7524	.9383			
	공무원	노조가입자	229	3.5983			.8611
		노조미가입자	154	3.5195			.8649
	합계	581	3.6261	0.87174			

5) 행정소송제도

현행 공무원노조법안은 단체교섭이 결렬되는 경우 노동쟁의 해결방안으로 조정과 중재를 두고 있는데 구속력 있는 최종 중재가 위법하거나 월권에 의한 것이라고 인정하는 경우 양 당사자가 행정소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있다. <표3-8>은 진상조사와 더불어 행정소송제도를 두는 것에 대해 조사하였다. 응답 결과 전체응답자의 58.1%가 “동의하는 것”으로 나타났으며, “동의하지 않는다”는 응답도 19.8%로 나타났다. 특히 시민단체와 학자의 인식을 적극적으로 행정소송제도를 두자는 견해가 많은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 <표3-7>와 <표3-9>에 나타난 진상조사와 행정소송제도를 두자는 견해에 동의하는 응답이 많은 것은 우리나라의 경우 조정보다는 중재에 의해 해결할 것을 기대하는 제도로서 법안에서 설계되어 있는바, 중재의 실효성을 높이기 위한 제도적·운영상의 보안을 할 필요가 있다는 사실을 알려준다. <표3-9>에서와 같이, 행정소송제도에 대한 시민단체와 노조가입자사이에 약간의 인식의 차이를 보이고 있다. 비록 모두다 긍정적으로 대답을 하고 있지만 상대적으로 시민단체에서 이에 대한 필요성을 강조하고 있다. 아마도 노조가입자들은 강제중재에 대한 부담감에서 기인했을 것이라 판단된다.

<표3-10> 행정소송제도에 대한 인식

구 분	시민단체	학자	공무원		전체
			노조가입자	노조미가입자	
1) 전혀 동의하지 않는다	4(3.9)	4(3.8)	20(8.7)	4(2.6)	32(5.4)
2) 동의하지 않는다	7(6.9)	24(22.9)	30(13.1)	24(15.6)	85(14.4)
3) 보통이다	18(17.6)	11(10.5)	63(27.5)	38(24.7)	130(22.0)
4) 동의한다	64(62.7)	56(53.3)	102(44.5)	70(45.5)	292(49.5)
5) 전적으로 동의한다	9(8.8)	10(9.5)	14(6.1)	18(11.7)	51(8.6)
합 계	102(100.0)	105(100.0)	229(100.0)	154(100.0)	590(100.0)

<표3-11> 행정소송제도 두는 것에 대한 집단간 인식차이

단위: 명(%)

	구분	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률	
행정소송	시민단체	102	3.6569	.08756	3.934	.009	
	학자	105	3.4190	.10376			
	공무원	노조가입자	229	3.2620			.06951
		노조미가입자	154	3.4805			.07884
	합계	590	3.4153	.04180			

<표3-12> 행정소송제도 두는 것에 대한 집단간 인식 차이에 대한 사후검증

	집단(I)	집단(J)	평균차(I-J)
행정소송	시민단체	노조가입자	.3949*

* p<.05

V. 결론 : 분석결과의 요약 및 정책적 시사점

1. 분석결과의 요약

본 연구는 미국 및 영국의 공공부문의 단체교섭과 분쟁해결방식을 살펴보면서, 향후 우리나라의 단체교섭에서 발생할 수 있는 분쟁을 합리적으로 해결할 수 있는 방안을 관련자(공무원, 학자, 시민단체)의 실증조사를 통해 분석하였다.

실증 분석결과, 공무원 노사분쟁을 전담할 분쟁조정기구로서 61,7%가 "어느 부처에도 소속되어 있지 않는 특별위원회 신설"이 가장 적합한 것으로 나타나고 있다. 분쟁조정기관이 갖추어야 할 바람직한 기준으로는 "노사양측으로부터의 공정성", "전문성", "민주성", "예방활동"의 순으로 매우 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 조정·중재자가 갖추어야 할 바람직한 자질로써는 "조정 및 중재능력", "중립성", "균형감각"의 순으로 매우 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 또한 행정소송제도를 두는 것에 대해 58.1%가 동의하는 것으로 나타났다.

2. 정책적 시사점 및 연구의 한계

본 실증조사를 통해 공무원 단체교섭의 분쟁을 합리적으로 해결할 수 있는 방안을 위한 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

1) 공무원 분쟁조정기관의 독립성 제고

현재 중앙노동위원회는 노사간 갈등을 해결하는 준사법적 기능을 수행하고 있는 중요한 기구로써 분쟁조정기관이 갖추어야 바람직한 기준은 노사가 신뢰하고 존중할 있는 독립된 기관이 필요하다. 그럼에도 불구하고 현재의 중앙노동위원회는 노동부장관 소속기관으로 분쟁해결기관이 반드시 갖추어야 할 독립성을 결여하고 있어 노사쌍방으로 불신을 받고 있고(박석윤, 1994; 박승두, 1995) 또한 실질적인 요소라고 할 수 있는 인사권과 예산권에 있어서 독립성을 제대로 확보하고 있지 못하고 있다. 노사분쟁을 신속·공정하게 처리하고 노사관계당사자가 이를 자율적으로 해결할 수 있도록 지원하며 건전한 노사관계의 정착을 도모하기 위해서는 노동위원회가 공정한 조정을 통한 중추적 역할 수행에 그 역량을 다하여야 할 것이다. 이를 위해서는 노동위원회의 기능이 보다 실효성을 가질 수 있도록 노동부로부터 완전한 독립을 제도적으로 보장받아야 할 것이다. 노동위원회가 독립성 확보를 위해서는 첫째, 행정부로 독립성이 보장될 수 있도록 노동위원회는 노동부의 영향하에서부터 벗어나야 한다. 또한, 미국의 FMCS나 연방노사관계청(FRLA)의 연방공무쟁의조정위원회(FSIP)와 같이 공무원노사관계위원회(가칭)를

만들어 독립성을 부여해 노사로부터의 두터운 신뢰를 바탕으로 균형잡힌 조정능력을 충분히 발휘할 수 있도록 노동위원회 자체를 보다 독립적인 행정기관으로 변화시키는 노력이 필요하다(하재룡, 2006). 둘째, 중앙노동위원회의 위원장은 노동부장관의 제청이 아닌 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 형태를 취함으로써 노동위원회에 대한 대외적 신인도를 상승시켜야 할 것이며, 셋째, 노동부에서의 인사과건이 배제되고 신규인력을 공채를 통해 노동법 등 노동문제를 전공한 자를 충원하고 자체적 인사이동의 형태를 취해야 할 것이다. 구체적으로 그 동안 노동위원회 운영과정에서 중앙노동위원 위원장의 인사권이 유명무실화한 점, 지노의 위원장의 지위가 노동부 국장급의 순환보직 경로로 활용된 점, 과장급 이하 심사관의 순환보직 관행으로 전문성을 제고시키지 못하고 근무의욕을 떨어뜨린 점 등의 제반 문제점을 해소하기 위해서라도 무엇보다 인사권의 노동위원회의 위원장의 갖는 것이 무엇보다 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 유능한 인재를 활용하려면 노동위원회에서 승진기회가 주어져야 하고, 노동위원회의 단위로 인사평정을 하여 승진자를 선발하는 인사독립성 제고가 필요하다. 또한 중앙노동위원회를 실질적으로 독립시켜 준사법적 기관으로서 위상과 면모를 갖추게 해야 할 것으로 판단된다. 이를 통해 잦은 인사교류로 인한 전문성의 약화를 방지하고, 사무국의 전문성과 위상을 강화하고 독립적으로 인사를 채용할 수 있도록 하며, 자체 연수 프로그램의 개발과 교육의 실시 또는 변호사 자격자를 독자적으로 선발할 수 있도록 하는 조치도 함께 강구해야 할 것이다,

2. 조정·중재자의 전문성 및 중립성 제고

노동위원회가 노사당사자로부터 신뢰를 확보하고 노사관계의 안정과 발전을 위해서는 조정·중재자의 자질 강화가 무엇보다 필요하다. 이를 위해 조정·중재자가 할 바람직한 기준으로 조정 및 중재능력, 중립성, 전문적인 조정·중재가 필요하다.

현재, 우리나라 노동위원회의 중요 업무는 심판과 조정으로 이원화되어 있고 업무비중도 조정보다는 심판쪽에 크게 치우쳐 있어 조정의 전문성 및 중립성 확보가 시급한 것으로 지적되고 있다(하재룡, 2006). 따라서 조정위원의 전문성 및

중립성 제고를 위해서는 첫째, 조정능력이 있는 사람을 위원으로 확보하고, 이들이 조정에 전념할 수 있도록 위원과 사무국의 조직 및 인사제도를 마련함은 물론, 조정자가 조정서비스를 효과적으로 제공할 수 있는 정보지원시스템 구축과 등이 필요하다. 또한 조정위원이나 심사관의 협상 및 조정기법을 향상 시킬 수 있는 교육 프로그램을 만들어야 할 것이다. 조정의 전문성을 제고하기 위한 근본적인 방안은 상근 조정관제도의 도입과 함께 조정을 전담하는 별도의 기관을 만드는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 조정능력은 경험과 함수관계를 갖고 있어 조정관들이 조정에 전명하고 조정의 노하우가 조정기관에 축적될 수 있도록 만들어야 하기 때문이다. 둘째, 공익위원의 중립성을 강화하기 위해 위촉방식을 개선할 필요가 있다. 현재에는 노동조합 및 사용자단체에서 공익위원 추천권과 투표권을 부여하고 있어, 보다 전문적이고 중립적인 인사들보다는 노사단체에서 선호하는 인사들이 공익위원으로 위촉될 가능성이 높다. 심판회의의 중립적인 판단을 구하기 위해서는 이를 구성하는 공익위원들의 중립성이 담보되어야 할 것이다. 공익위원 중립성 확보를 위해서는 공익위원의 직무상 의무 외에 공익위원의 면직·해촉관련 근거규정을 마련하고, 위원회에 대한 교차 삭제식 위원선전방안 등을 검토할 필요가 있다. 또한 노동위원회의 공정성을 위해 공익위원의 제척 기피신청제도가 도입되었으나 노사양측에서 이의 악용 내지 남용소지가 있다는 점에 대해서는 노동위원회의 위원장이 사건당사자에게 기피신청을 할 수 있음을 알려줌과 기피신청을 악용 또는 남용할 수 없음을 아울러 주지시킬 필요가 있다. 셋째, 조정에 의해 원만한 분쟁조정이 이루어지지 않을 경우, 이차적으로 중재가 개시될 수 있다. 조정과 달리 중재는 중재인의 중재재정이 구속력을 갖기 때문에 분쟁을 최종적으로 종결시킬 수 있는 장점이 있지만, 동시에 당사자의 자발적인 협상과 합의를 우선시하는 단체교섭의 원칙에 반한다는 단점을 지니고 있다. 이는 공무원노조에 단체행동권이 없기 때문이다. 따라서 객관적이고 신뢰할 만한 제3자에 의해 교섭결렬 상태가 해결되어야만 한다. 현재 중앙노동위원회내에 공무원노동관계조정위원회의 전원회의 결정에 의해 중재가 개시되면 조정위원 중에서 중재위원을 선정하여 중재를 수행하게 된다. 이러한 상황에서 공무원노사분쟁은 무분별한 남용으로 인해 조정보다는 중재에 의해 해결될 가능성이 높을 것으로 예상된다(하재룡, 2006: 233-234). 따라서 공무원노사분쟁의 무분별한 남용을 견제하고, 노사당

사자의 신뢰성을 확보하기 위해서는 공무원노사관계에 전통한 전문가의 인력풀을 확보 할 수 있는 현실적인 방안이 필요하다. 이를 위해서는 공무원노동분쟁의 특수성을 고려한 전문적인 판단을 가능하게 하는 직무교육, 법리의 축적, 연수 프로그램이 개발이 필요하다.

3. 진상조사 도입의 제고

공중의 일상생활 등 공공이익에 영향에 큰 사안이나 복잡하고 전문성이 요구되는 분쟁을 조정할 때 활용된다. 진상조사는 여론을 통한 분쟁조정방식으로 중대한 분쟁사안을 조정함에 있어 유용하게 활용될 수 있다. 특히, 복잡하고 중대한 사안의 경우에는 중재를 통해 직접개입하기보다는 진상조사를 통해 분쟁당사자에게 입장을 충분히 설명할 수 있는 기회를 보장하고 중요한 이해관계자인 국민(또는 주민)의 의견을 수립할 수 있으며, 이를 통해 당사자간 자율타결을 유도할 수 있다는 점에서 신중히 도입해 볼 필요성이 있다고 판단된다.

진상조사제도를 설계하기 위해서는 우선 전문성을 갖춘 진상조사관계인 풀을 형성하는 것이 무엇보다 필요하다. 우리나라는 아직까지 조정전문가를 양성하는 체계가 갖추어져 있지 않지만, 전문성 있는 진상조사관계인을 양성하는 방안을 장기적으로 심도 있게 검토할 필요성이 크다 판단된다. 우리나라에 진상조사제도가 도입한다면, 공무원조정위의 위원이 진상조사를 관장하거나 외부전문가로 하여금 관장케 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 다만 법 시행 초기에는 공무원 조정 위원회의 역할이 강화될 필요가 있으므로 외부 전문가에 의존하기 보다는 위원 중 1인이 직접 관장하는 방안이 바람직하다고 판단된다. 이를 통하여 노사당사자로 하여금 자율적인 타결을 이루도록 여론의 압력을 형성하는 과정으로서 최종보고서가 구속력을 갖고 있지 않더라도 실질적으로 해결을 압박하는 여론이 형성되면 공공부문 노사는 이를 무시할 수 없게 된다. 이러한 진상조사는 분쟁사안에 대한 여론을 형성함으로써 노사 당사자가 분쟁해결에 보다 노력할 가능성이 크다고 판단된다.

4. 행정소송의 제고

2006년부터 공무원노조가 합법화되게 됨에 따라 공무원 노사분쟁조정 업무를 중앙노동위원회의 공무원노사관계 특별조정위원회에서 담당하게 되어 있다. 따라서 이를 위한 특별조정위원 선임, 공무원 노사관계의 특성에 맞는 동향 파악 및 사전예방, 조정기법 및 절차 등 실무적 준비가 시급한 실정이다. 그러나 현재로서는 이러한 공무원 노사관계 분쟁의 조정을 위한 준비를 전담할 별도의 조직의 없는 상태인데, 이를 위한 인적 및 물적 투자가 요된다 할 것이다. 특히 공무원노조 법안이 기초자치단체에까지 단체교섭을 허용하고 있기 때문에 적용 초기 단계에서는 전국차원의 분쟁보다는 지역적 차원의 분쟁이 빈발할 것으로 예상되는데, 이에 관한 실무적 배려와 준비가 실급하다고 판단된다(이철수, 2006). 이를 위해서는 중앙노동위원회 내에 소송수행 전담부서의 신설 및 소송수행자의 전문성 제고가 필요하다. 늘어나는 행정소송업무의 체계적 관리를 위해 송무담당관실 등 소송수행 전담부서를 신설하여 원활한 분쟁해결을 위해 소송수행자의 전문성 제고가 필요하다고 판단된다.

공무원 노사관계의 제도화와 안정화를 위해서는 노사 양 당사자간 상호 승리하는 윈-윈 전략을 도모하여야 한다. 즉 정부 측 사용자는 노사관계 선도자로서 스스로의 역할을 자각하고 이를 실현하기 위한 의식의 전환 및 제도적인 정비를 꾀하여야 한다. 공공부문의 노사관계를 대립과 갈등이 아니라 동의를 바탕으로 한 참여적 노사관계로 구축하기 위해서는 단체교섭구조를 통한 집단적 의사소통의 제도화를 꾀하는 것이 중요하다. 다른 한편 노동조합 출범에 따른 갈등을 최소화하기 위해 단기적으로는 제도적 정비, 장기적으로는 공직사회 임무와 역할에 대한 전략적 프로세스와 아젠다를 준비하고 선점해 나가야 할 것이다.

본 연구의 한계 및 향후 발전과제를 밝히면 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서 사용되는 연구대상의 표본은 중앙부처에 치우쳐 있으며, 공무원의 직급별·성별 비교분석이 없다. 향후에는 단체교섭 실시 후 지방자치단체를 포함한 더 많은 표본을 수집하여 연구의 객관성을 높여야 할 것이다.

둘째, 본 연구에서는 공무원 개개인의 공무원노사관계에 대한 개념정립이 명확하지 않은 상태에서 공무원 단체교섭의 분쟁조정방식에 대한 설문조사가 이루어

진 부분이 있다. 향후에는 단체교섭의 실시가 이루어진 이후 분쟁발생시 단체교섭담당자를 대상으로 보다 명확한 설문조사가 이루어져야 할 것이다.

셋째, 연구결과의 일반화를 도모하기 위해서는 자료수집의 정보원을 보다 다양화하여야 할 필요가 있다. 따라서 향후에는 보다 효과적인 질문과 조사대상자의 응답결과를 좀 더 풍부하게 전달하기 위해서 본 연구에서 사용한 설문지 방법 이외에 심층면접이나 실험·준실험과 같은 자료수집방법을 병행하는 복수방법론을 사용하여 신뢰성과 타당성을 높일 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

- 강여진. 2004. 《상생적 공무원 노사관계 구축방안》. 서울: 한국행정연구원.
- 강여진. 2005. 《공무원 노사관계 전문인력 역량분석》. 서울: 한국행정연구원.
- 김유선·김인재·노광표·김종진. 2004. 《효율적인 공무원노사관계 운영방안 연구》. 행정자치부.
- 김홍영. 2005. “이익분쟁의 효율적 해결방안”. 《노동법연구》 18: 115-144.
- 박영범. 1996. 《미국공공부문의 노사관계와 임금결정방안에 관한 연구》. 서울: 한국노동연구원.
- 박은정. 2005. “노동분쟁조정제도의 개선방향: 노동위원회 역할을 중심으로”. 《조정과 심판》. 23:22-38.
- 박태주. 2006. 《공무원단체교섭구조의 국제비교 및 한국에의 함의》. 서울: 한국노동연구원.
- 신수식·김동원·이규용. 2005. 《현대 고용관계론》. 서울: 법문사.
- 원창희. 2003. “노사분쟁의 예방적 조정”. 《산업관계연구》. 13(1): 15-32.
- 이철수. 2002. “복수노조하의 단체교섭제도”. 《노동법강의》. 서울: 법문사.
- 이철수·강성태. 1997. 《공공부문의 노사관계법》. 서울: 한국노동연구원.
- 이철수·박은정. 2005. “노동분쟁해결시스템의 현황과 과제”. 《노동법 연구》. 18: 67-113.
- 장화익. 2004. 《미국노동법제의 이해》. 서울: 한국노동연구원.
- 전명숙. 2003. 《미국 공공부문 노동운동과 단체교섭 및 분쟁해결방식에 관한 연구》. 서울: 한국노동연구원.

- 전운기. 2006. 《노동위원회 현황과 좌표》. 서울: 중앙노동위원회.
- 조경호·문명재. 2006. “공공부문 노사갈등 해결방안 연구: 영·미 사례를 중심으로”. 2006년도 한국행정학회 하계학술대회.
- 중앙노동위원회. 2004. 《노동위원회 연보》. 제6호
- 하재룡. 2005. “공무원 노사협력 증진 방안 연구”. 《한국사회와 행정연구》. 16(3): 29-57.
- 하재룡. 2006. “공무원 분쟁조정기구의 개혁방향”. 《정책분석평가학회보》. 16(2): 213-238
- 허찬영. 1999. “영국의 노사분규 예방 사례: 노사분규 예방을 위한 국제 포럼”. 《한국노동교육》. 37-75.
- Bohlander, G. 1995. “The Federal Service Impasses Panel: A Ten-Year Review and Analysis”. *Journal of Collective Negotiations*. 24(3):193-205.
- Blain, N. Goodman, J. and Lowenberg, J. 1987. “Mediation, Conciliation and arbitration: An International Comparison of Australia, Great Britain, and the United States”. *International Labor Review*. 126(2): 179-198.
- Hernon, P., Shuler, J. A. & Dugan, R. E. 2003. *U.S. Government on the Web: Getting the Information You Need*. 3rd ed. Westport: Library of Congress.
- Kearney, R. C. & Carnevale, D. G. 2001. *Labor Relations in the Public Sector*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Shafritz, J. M., Riccucci, N. M., Rosenbloom, D. H. & Hyde, A. C. 2001. *Personnel Management in Government*. 4th ed. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Teple, E. R. & Moberly, R. B. 1979. *Arbitration and Conflict Resolution*. Washington, D.C.: Bureau of National Affairs.
- Towers, B. 1997. *The Representation Gap: Change and Reform in the British and American Workplace*. Oxford: Oxford University Press.
- U. S. FMCS. 2003. *56th Annual Report*. Itacha: Cornell University available at digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/89.
- Webb, L. D., Greer, J. T., Montello, P. A. & Norton, M. S. 1987. *Personal Administration in Education: New Issues and new Needs in Human Resource Management*. Columbus: Merrill Publishing Co.