

공무원 노사관계 평가와 전망*

채 준 호**

2023년 공무원 노사관계에 있어서 큰 쟁점으로는 공무원보수위원회에서의 공무원 임금인상을 둘러싼 노사(노정) 간 협의, 공무원보수위원회의 결정을 수용하지 않은 기재부(정부)와의 갈등, 공무원들에게 처음으로 도입 예정인 공무원 노동조합 근무시간 면제를 둘러싼 이견 등을 들 수 있다. 2023년의 주요 쟁점들은 2024년도 공무원 노사관계에서도 계속해 주요 현안이 될 가능성이 매우 커 보인다. 특히 공무원보수위원회의 설립과 운영과 관련해 새로운 법률안이 준비되고 있고, 이는 내년 총선 결과에 따라 급물살을 탈 수도 있을 것으로 예상된다. 이 법률안은 보수위원회에서의 합의 내용을 정부가 반드시 수용하도록 하고 있어, 법률안이 국회를 통과하면 공무원 노사관계뿐 아니라 공공부문 전체 노사관계에 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다.

I. 들어가는 말

현 정부 출범 이후 공공부문 전체에서 노동계와 정부 간 갈등은 조금 더 심화하고 있는 양상이다. 노동부 조직개편으로 공공노사정책국이 13년 만에 폐지되면서 산하 공무원노사관계과와 공공기관노사관계과가 공공노사관계과로 통합됐고, 공무직위원회의 활동 만료(3월 말), 경사노위 내 공공기관위원회 활동 중단 등 공공부문 노사관계 관련 행정지원 및 협의체계의 변화가 있어 왔다. 사실상 공공부문 내 노사 간 쟁점은 여전히 해결되지 않은 상황에서 이를 조율할 수 있는 제도적 기반이나 노사 간 신뢰는 약화되고 있는 국면으로 보인다.

이 글에서는 공공부문 노사관계 중에서도 2023년 공무원 노사관계를 평가하고 향후 전망에

* 이 글은 고용노동부 학술연구용역사업의 일환으로 수행한 『2023년도 노사관계 실태 분석 및 평가』 보고서 중 제6장의 내용을 요약·정리한 것이다.

** 전북대 경영학과 교수(chaejunho@gmail.com).

대해 논하고자 한다. 공무원 노사관계에 있어서 2023년의 큰 쟁점으로는 공무원보수위원회 활동을 통한 공무원 임금인상을 둘러싼 노사(노정) 간 협의, 공무원보수위원회의 결정을 수용하지 않은 기재부(정부)와의 갈등, 공무원들에 처음으로 도입 예정인 공무원 노동조합 근무시간 면제를 둘러싼 이견 등을 들 수 있다.

공무원보수위원회는 지난 문재인 정부에서 도입되어 운영되고 있으나 여전히 그 협의 결과가 정부의 권고안 정도로 인식되다 보니 그 위상이 흔들리고 있다. 2023년도에도 공무원보수위원회의 인상률은 기재부에 의해 수용되지 않았으며, 기재부가 일방적으로 결정한 안이 국무회의를 통과해 정부안으로 확정되었다. 공무원 노사관계에서도 임금이나 수당 등 각종 예산이 투입되는 정책 결정에 있어서는 인사혁신처나 행정안전부보다 기재부의 영향력이 강력함을 확인할 수 있는 대목이다.

공무원 근무시간 면제제도 도입과 관련한 쟁점 역시 2023년 하반기 공무원 노사관계의 가장 뜨거운 감자로 인식되고 있다. 공무원 노동조합들이 민간부문과 같이 노동조합 활동에 대해 근무시간 면제를 요구하고 이를 윤석열 대통령이 후보 시절 수용하면서 관련 제도의 시행이 급물살을 탔지만, 실제 제도를 시행하게 되면 오히려 현재보다 노동조합 활동이 위축될 가능성이 커 보인다. 이러한 우려를 예상하기에 공무원 노동조합들은 이들의 특성을 고려해 민간부문과는 차별화된 정책 도입을 강력히 요구하고 있다.

본 연구에서는 2023년 공무원 노사관계의 실태와 노사 간 쟁점을 살펴보고 2024년 공무원 노사관계를 전망하고자 한다. 이를 위한 연구방법은 크게 문헌 연구와 면접조사로 진행하였다. 문헌 연구는 노조 사업보고서, 회의자료, 토론회 자료집, 성명서, 보도자료 등을 활용하였으며, 공무원 노사관계 관련 정부 정책자료, 공무원 노동조합 자료, 언론 자료 등을 검토하였다. 면접조사(약 15명과 관련 쟁점에 대해 인터뷰를 진행)는 공무원 노·사 당사자, 산업 및 노사관계 전문가 등을 대상으로 진행하였다.

II. 공무원 노동조합 현황 및 조직별 주요 사업

1. 공무원 노동조합 현황

2006년 1월 공무원노조법 시행 이후 공무원노조 조직률은 지속적인 증가세를 유지하다, 2009년 (구)전국공무원노동조합에 대한 ‘노조 아님 통보’¹⁾ 등으로 감소하였으나 이후 지속해서 다시 증가세를 보이고 있다. 특히, 2018년에는 ‘전국공무원노동조합’이 합법화(2018. 3. 26.)되

면서 전체 조합원 수 및 조직률이 크게 증가했지만, 일부 자치단체 기관단위 노조가 전국단위 노조의 산하조직인 지부로 전환하는 등의 이유로 전체 조합 수는 일부 감소하였다.

〈표 1〉 공무원노동조합 조직현황(2012~2021)

(단위: 개소, 명, %)

	노동조합 수	조합원 수	조직률	가입대상 공무원 (천여 명)
2012	110	164,683	55.8	295
2013	122	179,615	60.9	295
2014	125	184,260	61.6	299
2015	144	192,831	64.1	301
2016	150	198,505	65.5	303
2017	155	203,558	66.5	306
2018	147	261,997	81.6	320
2019	142	297,221	85.2	349
2020	142	317,694	87.8	362
2021	151	351,830	74.1	475

주: 조직률 산정방식: 조합원수/가입대상 공무원 수
 자료: 고용노동부, 「전국노동조합 조직현황」(2023. 10. 18. 검색).

〈표 2〉 공무원노동조합 조직현황(2021. 12. 31. 기준)

(단위: 개소, 명)

노동조합 수	조합원 수	조직률	비 고	
151	351,830	74.1%	일반노조법 적용을 받는 우정직공무원은 미포함	
	명칭(약칭)		설립일	조합원 수
연합단체	대한민국공무원노동조합총연맹(공노총)		2012. 7. 17	94,922
	공무원노동조합연맹(공무원연맹)		2012.10.18	67,130
	전국시군구공무원노동조합연맹(시군구연맹)		2013. 3. 25	36,589
	전국시·도교육청공무원노동조합(교육청노조)		2006. 5. 16	15,639
	전라북도공무원노동조합연맹(전북연맹)		2006. 9. 1	5,621
	공무원노동조합전남연맹(전남연맹)		2007. 8. 6	6,168
	대전공무원노동조합연맹(대전연맹)		2008. 1. 14	2,998
	서울지역공무원노동조합연맹(서울지역연맹)		2009. 8. 5	8,388
	충청남도공무원노동조합연맹(충남연맹)		2015. 5. 26	5,148

1) (구)전국공무원노동조합은 공무원이 아닌 자(해직자)의 노동조합 가입과 활동을 허용하여 노조법 시행령 제9조제2항에 따라 '공무원노조법상 노동조합으로 보지 아니함'을 통보받은 바 있다(2009. 10. 20.).

〈표 2〉의 계속

	명칭(약칭)	설립일	조합원 수
연합단체	경기지역공무원노동조합연맹(경기연맹)	2015.10.16	7,973
	교육청노동조합연맹(교육연맹)	2007.11.16	15,268
	공무원노동조합전국연맹(공노연)	2018. 2.20	26,029
	울산지역공무원노동조합연맹(울산연맹)	2018.12.11	21
	전국행정기관공무원노동조합연맹(전국연맹)	2018. 5.18	19,620
전국 단위	전국공무원노동조합(전공노)	2018. 3.26	150,667
	전국통합공무원노동조합(통합노조)	2015. 6.16	23,470
	한국공무원노동조합(한공노)	2006. 2. 2	526
	전국시도교육청일반직공무원노동조합(전일노)	2011.12.28	1,012
	전국비정규공무원노동조합	2017.10.27	40
	전국직종개편공무원노동조합	2015. 4. 1	26
	전국국·공립대학교교조노동조합(조교노조)	2021. 7. 6	919
	전국시간선택제공무원노동조합(시선제노조)	2021.12. 7	1,300
행정부	공채 시간선택제공무원 노동조합	2021. 9.17	2
	국가공무원노동조합(국공노)	2006. 9. 6	35,415
	전국소방안전공무원노동조합(소방노조)	2021. 7. 6	5,229
	소방을사랑하는공무원노동조합(소사공)	2021. 7. 6	3,962

자료 : 노동조합현황 정기통보서(2021. 12. 31. 기준) (2023년 10월 18일 검색).

2021년 7월 6일 공무원노조법 개정으로 공무원노조의 가입범위가 확대됨에 따라 2021년도 말 기준 조직원은 전년대비 일정 정도 증가하였음을 알 수 있다. 공무원노동조합 조직현황은 노동조합 정기현황 통보자료(최소 설립단위)를 기준으로 산정한 것이므로 전국단위 노조(헌법기관, 지방자치단체, 시도교육청 등이 포함)의 경우도 ‘1개소’로 산정되었음을 감안할 때 노동조합이 조직되어 있는 행정기관 수는 노동조합 수보다 더 많을 수 있다. 공무원노조법상 노동조합의 설립은 국회, 법원, 헌법재판소, 선관위, 행정부, 특별시, 광역시, 도, 특별자치도의 교육청을 최소단위로 하고, 연합단체 및 전국규모의 단위노조 설립도 가능하다. 이러한 최소 설립단위 기준으로 인해 새롭게 도입될 공무원 노동조합의 근무시간 면제제도 관련 다양한 쟁점이 존재한다(후술 참고).

2. 공무원 노조 사업 계획

2023년 공무원 노사관계의 최대 쟁점은 임금, 근무시간 면제제도 도입, 연금 이슈 등이었다.

〈표 3〉 전국공무원노동조합 2023 사업계획

<p>① 임금 인상 쟁취</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 조합원 의견을 수렴하여 공무원노동자 적정임금 쟁취 및 부당한 공무원 임금·수당체계 개선 투쟁 전개 - 최저임금 투쟁을 공무원노조의 투쟁으로 전개, 청년조합원 생존임금 쟁취 투쟁 확대 전개 - 직무성과급제 등 성과중심 보수체계 확대 저지 전개 - 보수위 참여 여부, 위상 강화 및 노정교섭구조 제도화, 공공부문 확대 참여문제 등은 정세에 따라 판단하되 교섭과 투쟁 병행 유지 - 민주노총의 임금·일자리·공공성 강화 투쟁을 공무원노조의 투쟁으로 조직하여 민주노총 총파업 투쟁에 복무
<p>② 공적연금 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원연금 소득공백 해소를 위한 대안 마련 및 입법 사업 : 국민연금 소득공백 및 정년연장 논의와 연계한 여론화 사업 전개 - 연금 관련 국회 연금개혁특위 및 정부 개악안 저지와 공적연금 강화를 위한 선도적 투쟁 전개
<p>③ 공무원노동자 권리 쟁취</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 공공행정 인력 축소 저지(공무원 인력축소 5개년 계획 철회) - 선거사무제도 개선 사업 지속 전개(2021~2022년 성과에 이어 투표시간 단축, 선거사무수당 인상, 공보물 전자화 등) - 현장 요구에 기반한 제반 공무원 노동조건 개선 사업 전개
<p>④ 정치기본권 쟁취 투쟁</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정치기본권 관련 하반기 국회 입법 쟁취를 목표로 상반기 공론화 사업, 하반기 집중 사업 전개 (후원 제한 철폐 등 통과 가능한 안을 중심으로 한 집중 공략 검토) - 정치기본권 이슈화를 위한 기획투쟁 모색 - 법제도 개선 투쟁과 함께 공무원노조 직접정치 실현을 위한 제도 등 중장기 로드맵 마련
<p>⑤ 노동기본권 쟁취 투쟁</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ILO 핵심협약 발효에 따른 노동기본권 의제화 사업 지속 - 공무원법 및 공무원노조법의 한계를 구실로 한 노조탄압(가입범위 제한, 단협 시정, 전임자 문제, 회계투명성, 총투표 관련 수사·징계 등) 대응 및 노조법 개정 추진 - 근무시간면제(타임오프)제도 첫 실시에 따른 대응 및 제도개선안 쟁취 - 해직자복직특별법 개정

자료 : 전국공무원노동조합(2023).

전국공무원노조는 2023년 슬로건을 “임금에서 연금까지! 불평등 타파! 국가책임 강화! 조합원의 힘으로 승리하는 공무원노조!”로 정한 바 있다.²⁾

공무원노동조합연맹(공무원연맹) 역시 전공노의 사업계획 내용과 대동소이한 ① 공적연금 개악저지 및 공무원연금 소득공백 해소방안 쟁취, ② 공무원노동자의 정치기본권 강화, ③ 공무원보수위원회 법제화로 교섭력 담보, ④ 공무원연맹 위상 강화를 위한 조직강화 활동 내실화, ⑤ 노동개악 저지를 위한 대국회 및 연대사업 강화 등 5개 핵심과제를 선정했다.³⁾ 공무원노동조합총연맹(공노총)의 경우, 2023년 사업 목표를 ① 조합원의 삶을 책임지는 공노총, ② 국민으로서 노동자로서 기본권 쟁취, ③ 굳건하고 강력한 공노총 건설 등으로 설정하고, 세부사업을 연금투쟁, 보수 및 교섭투쟁, 노동기본권 쟁취(타임오프 등), 정치기본권 쟁취, 조직강화, 정책역량 강화, 홍보 강화 등으로 정한 바 있다⁴⁾.

Ⅲ. 공무원 노사관계 쟁점

1. 공무원보수위원회를 통한 보수 협의

2023년 공무원보수위원회는 6월 26일 1차 본위원회를 시작으로 같은 달 29일 1차 소위원회와 7월 5일 2차 소위원회, 13일 3차 소위원회, 14일 2차 전체회의, 19일 3차 전체회의까지 치열한 논의를 거쳐 2024년도 임금인상률에 합의했다.

공무원보수위원회에 참여하고 있는 공노총과 전공노는 공무원 임금 정액 인상과 정액 급식비 및 각종 수당의 현실화를 요구했다.⁵⁾ 양대 공무원노조는 2024년 임금 요구안으로 ① 기본급 37만 7,000원 정액 인상, ② 정액 급식비 8만 원 인상(한 끼 1만 원), ③ 6급 이하 직급보조비 3만 5,000원 인상, 초과근무수당·연가보상비 근로기준법 적용 등을 요구했다. 공무원 노동조합은 보수가 낮아 공직을 그만두는 공무원이 해마다 1만 명이 넘어가고, 공무원 경쟁률도 그

2) 전국공무원노동조합(2023), 「2023년 전국공무원노동조합 사업계획서」, 전국공무원 노동조합.

3) 공무원노동조합연맹(2023), 「2023년 사업계획」, 공무원노동조합연맹.

4) 공무원노동조합총연맹(2023), 「2023 공노총 사업계획」, 공무원노동조합총연맹.

5) 2023년 공무원보수위원회 노조 위원 구성과 관련해 공무원 노동조합 간 갈등이 있었다. 한국노총 소속의 공무원 노동조합연맹은 공무원보수위원회 참여를 요구하였으나 공노총과 전공노가 이를 수용하지 않음으로써 공무원연맹은 위원회에 참여하지 못했다. 결국 공무원보수위원회를 둘러싼 노노 간 갈등은 2023년 말 경사노위 내 설치 예정인 ‘공무원근무시간면제심의위원회’ 구성에서도 불거져 노동조합 참여 위원의 결정을 둘러싼 갈등은 지속되고 있다. 특히 공노총과 공노총에서 탈퇴해 한국노총에 가입한 공무원연맹 간 갈등의 골이 깊어지고 있다.

어느 때보다 떨어지고 있다는 점과, 생활 물가는 날이 갈수록 치솟아 점심 한 끼 가격이 1만 원이 넘어가고 있지만 공무원 정액 급식비는 한 끼 6,360원에 불과하다는 점 등을 강조했다.

전공노 위원장은 공무원 임금인상 관련 집회에서 ‘그동안 정부는 열심히 국민을 위해 봉사하면 어느 정도 먹고 살게 해주고 노후도 책임지겠다 하더니 공무원 연금을 파탄 내고 물가상승률에도 미치지 못하는 임금을 강요하며 공무원들의 생존권을 위협하고 있다’고 지적했다. 또 다른 공무원 노조간부는 ‘고위직과 하위직 임금 양극화를 심화시키는 불합리한 정률제 임금구조에 현장 공무원들은 깊은 좌절감에 빠져 있다. 우리는 높은 보수를 달라는 것이 아니라 최소

〈표 4〉 공무원보수위원회 노동조합 요구사항

1	2024년 공무원 임금 인상	<ul style="list-style-type: none"> * 2021~2023년 실질소득 감소분(누적 7.4%)과 2024년 소비자물가 전망치(2.5%)를 감안하여 9.9%를 인상하되 정액으로 지급(7.4%+2.5%) * 노조 요구안 : 정액 37만 7,000원(9.9%) 												
2	정액급식비 인상	<ul style="list-style-type: none"> * 2024년 1월부터 정액급식비를 80,000원 인상하여 지급 □ 지급금액(개선) <ul style="list-style-type: none"> - 현행 : 14만 원(1식 6,363원) ※ 정액급식비 14만 원/1월로 1월 근무일 22일 계산 시 한 끼 식사비 6,363원 - 개선 : 22만 원(1식 10,000원, 8만 원 인상) □ 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 근래 식당 물가인상 등으로 메뉴별 3,000~4,000원 인상된 상황으로 7,000~8,000원으로 제대로 식사하기 어려움 - 2022년 4분기 평균 식대 결제금액이 9,633원으로 전년 동 기간 대비 약 16% 상승(식신e식권이 분석한 통계) 												
3	초과근무수당 정상지급	<ul style="list-style-type: none"> * 초과근무수당 산식을 민간과 동일하게 ‘통상임금(월)×1/209×초과근무시간×150%’로 개정 □ 지급금액(개선) <ul style="list-style-type: none"> - 현행 : 직급별 기준금액×55%×초과시간×150% - 개선 : 통상임금(월)×1/209×초과시간×150% ※ 현재는 초과근로수당이 정규 근무시간 단가의 82.5%로 감액되어 지급되고 있음. 												
4	6급 이하 공무원 직급보조비 인상	<ul style="list-style-type: none"> * 6급 이하 공무원의 직급보조비를 각 35,000원씩 인상 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th></th> <th>6급</th> <th>7급</th> <th>8·9급</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>현행</td> <td>185,000원</td> <td>180,000원</td> <td>175,000원</td> </tr> <tr> <td>개선</td> <td>220,000원</td> <td>215,000원</td> <td>210,000원</td> </tr> </tbody> </table>		6급	7급	8·9급	현행	185,000원	180,000원	175,000원	개선	220,000원	215,000원	210,000원
	6급	7급	8·9급											
현행	185,000원	180,000원	175,000원											
개선	220,000원	215,000원	210,000원											
5	연가보상비 산식개선	<ul style="list-style-type: none"> * 연가보상비 산식을 민간과 동일하게 ‘통상임금(월)×1/209×8×연가보상일수’로 개정 □ 지급기준(개선) <ul style="list-style-type: none"> - 현행 : 월봉금액의 86%×1/30×연가보상일수 - 개선 : 통상임금(월)×1/209×8시간×연가보상일수 □ 문제점 <ul style="list-style-type: none"> - 법적 근거 없는 ‘1/30’과 ‘감액조정률 86%’ 적용 - 민간은 통상임금을 기준으로 하고 있는데, 공무원에게는 봉급액을 기준으로 산정하여 차별적으로 적용 												

자료 : 공무원 노동조합 내부자료(2023).

한 생활임금을 반영해 달하는 것'이라고 주장했다.⁶⁾ 이에 대해 정부는 정부수립 이후 공무원의 임금을 정액으로 인상한 적이 없다면서, 정액 인상에 대한 지속적인 거부 의사를 보여 보수위원회에서의 논의가 난항을 겪었다. 1차 소위원회에서는 정부가 2024년도 공무원 임금인상률을 3.8%로 제시하여 노동조합의 임금인상에 대한 기대를 키운 측면이 있었으며, 이후 정부는 1차 소위원회 안은 공식적인 정부안이 아니라고 3.8%안을 철회하기도 하였다. 이는 당초 최저임금 인상률이 최소 5% 전후는 될 것이라는 예측에 기반한 정부의 입장이 최저임금 인상폭이 예상보다 낮아지면서 변화한 것으로 보인다.

7월 25일 열린 보수위 4차 전체회의에서 노조·정부·전문가 위원들은 내년 적정 공무원 보수 인상안을 두고 막판 논의를 벌였다. 그 결과 전문가 위원들이 '5급 이상 2.3%, 6급 이하 3.1% 인상안'을 제시했고, 정부가 이에 동의하면서 노조·정부·전문가 위원들이 표결을 진행해 찬성 7, 반대 5로 내년 공무원 임금 인상안이 결정됐다. 이에 공무원노조는 '결정된 보수 인상률은 청년 공무원들이 공직사회에 머물 수 있는 수치가 아니다. 최대한 몇 프로라도 올리기 위해 버텼지만 결과물이 정부안에서 거의 변하지 않아 분노스럽다'라고 규탄했다. 양대 공무원노조는 기자회견문을 통해 '공무원 노동자의 현실을 제대로 반영하지 못한 보수위 임금 인상안에 대해 강력히 유감을 표명하며 정부는 지금 당장 120만 공무원 노동자 앞에 석고대죄하라'며 일방적인 보수위 운영과 공무원 생존권을 외면한 윤석열 정부를 규탄했다.⁷⁾ 하지만 결과적으로 정부가 직급별 차등 인상안을 수용하면서 저근속·저직급 공무원들에 대해 더 높은 임금인상률 적용을 수용했기 때문에 노동조합으로서는 정액 인상안을 관철하지 못했지만, 일정 정도 성과가 있었던 것으로 평가할 수 있다.

내년도 임금인상안 이외에도 공무원보수위원회에서 노·정이 상호 합의한 주요 안건은 ① 7~9급 하위직 공무원 임금 추가 인상안 논의, ② 정액급식비 1만 원 인상, ③ 6급 이하 직급보조비 2만 원 인상, ④ 초과근무수당 및 연가보상비 산식 개선에 대해 공무원보수위 산하 협의기구에서 지속 논의, ⑤ 하위직 공무원 처우개선을 위한 TF 구성 등이 있다.

하지만 정부는 공무원보수위원회의 합의 사안을 수용하지 않은 채 8월 29일 국무회의에서 2024년도 공무원 임금인상률을 2.5%로 결정하였으며, 직급별 차등 인상안도 수용되지 않았다. 기재부는 이러한 정부의 결정에 대해 명확한 이유조차 설명하지 않았는데, 이는 여전히 공무원 임금인상과 관련한 결정권은 기재부의 고유 권한으로 인식하고 있기 때문으로 보인다. 이 같은 정부의 결정은 공무원보수위원회가 구성되고 정부 내 주요 국장 5명이 참여하는 노사공 논의구의 합의사항도 기재부의 영향력 앞에서 무력화되고 있음을 보여준 것이다. 공무원보수위원회

6) 민중의 소리(2023. 7. 9.자), 「공무원노조 임금인상 쟁취 총결기투쟁 “자존감 짓밟는 원흉은 윤석열 정부”」, <https://vop.co.kr/A00001636382.html>

7) 노동과 세계(2023. 7. 26.자), 「기재부 투쟁으로 공무원 생존권 투쟁 이어간다」, <https://worknworld.kctu.org/news/articleView.html?idxno=503099>

가 지난 문재인 정부에서 처음 출범할 당시부터 노동조합과 공익위원들이 요구했던 기재부의 참여는 여전히 이루어지지 않고 있다. 공무원 노동조합들은 공무원보수위원회의 합의를 수용하지 않은 정부, 특히 기재부를 강력히 규탄하기도 하였다.

2023년 말 현재, 공무원 노동조합들은 국회 행안위원장인 김교홍 의원실과 협의해 ‘공무원보수위원회 설치 및 운영에 관한 법률안’을 준비하고 있다. 관련 법률안에 따르면 공무원보수위원회는 국무총리 산하로 위상이 격상되고 사용자인 국가, 노동자인 공무원, 전문가가 협상을 통해 공무원보수를 결정하는 방식을 제안하고 있다. 특히 현재의 공무원보수위원회가 인사혁신처 훈령에 따라 존재하고 기획재정부에 권고하는 수준에 머물고 있어 기재부가 권고안을 무시하는 문제를 방지하기 위해 법정 기구로서 공무원보수위원회의 심의·의결 절차를 거친 보수안을 정부가 받도록 하고 있다.⁸⁾ 만약 본 법안이 국회를 통과하면 향후 공무원 노사관계에 있어 가장 큰 변수가 될 것으로 보이며, 이는 공무원 노사관계뿐 아니라 실질적으로 공무원 임금인상을 적용받는 공공부문 전반에도 크게 영향을 미칠 것으로 예상된다. 2024년 공무원보수위원회 법률안 논의가 공무원 노사관계의 핵심 쟁점이 될 것으로 예상되는 이유다.

〈공무원보수위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안 주요 내용(김교홍 의원 대표발의)〉

- 가. 국가, 지방자치단체, 공무원 및 그 밖에 공무원보수위원회에 참여하는 사회 주체는 서로에 대한 신뢰를 바탕으로 성실하게 심의에 임하고 그 위원회의 심의 결과를 최대한 존중할 책무를 규정함(안 제2조).
- 나. 공무원보수위원회를 국무총리 소속으로 두고, 공무원에게 지급하는 봉급의 수준과 인상을, 공무원의 수당의 조정 등 공무원 보수에 관한 사항을 심의·의결하도록 함(안 제3조).
- 다. 공무원보수위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 총 27명의 위원으로 구성하되, 위원장과 부위원장은 공익을 대표하는 위원 중에서 인사혁신처장이 행정안전부장관과의 협의를 거쳐 제청하는 사람을 국무총리가 임명 또는 위촉하도록 하고, 위원은 공무원을 대표하는 위원 9명, 국가와 지방자치단체를 대표하는 위원 9명, 공익을 대표하는 위원 9명을 국무총리가 임명 또는 위촉하여 위원회를 구성하도록 함(안 제4조).
- 라. 위원장, 부위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하고 연임할 수 있도록 하되, 국가와 지방자치단체를 대표하는 위원의 임기는 임명 당시의 직위에 재직 중인 기간으로 함(안 제6조).
- 마. 공무원보수위원회의 회의는 국무총리나 행정안전부장관 또는 인사혁신처장이 소집을 요구하는 경우 등에 소집하고, 원칙적으로 위원회에서 의결은 공무원을 대표하는 위원이 3분의 1 이상 출석한 회의에서하도록 함(안 제7조제1항 및 제4항).
- 바. 공무원보수위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 공무원보수위원회가 위임한 특정 사항에 관하여 공무원보수위원회의 심의·의결에 갈음하여 심의·의결하는 소위원회를 둘 수 있도록 하되, 공무원 봉급인상을 및 수당 등 공무원 보수 조정에 관한 사항 등 중요 사항은 소위원회가 심의 결과를 공무원보수위원회에 보고하고 그 의결을 거치도록 함(안 제8조제1항).

8) 김교홍 의원실(2023), 공무원보수위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안.

- 사. 공무원보수위원회가 심의·의결하는 때에는 공무원이 성실히 직무에 전념하고 적절한 품위를 유지하는데 필요한 생활비, 물가 수준, 그 밖의 사정을 고려하되 공무원의 보수가 민간의 중견기업 근로자의 임금에 상응하는 수준 이상이 되도록 노력하여야 한다는 원칙을 규정함(안 제10조).
- 아. 행정안전부장관과 인사혁신처장은 다음 연도에 적용할 봉급 인상을 및 수당 조정 내용 등을 반영한 공무원 보수안(報酬案)을 작성하여 매년 3월 31일까지 공무원보수위원회에 심의를 요청하여야 하며, 늦어도 7월 31일까지 공무원보수위원회의 의결을 거친 보수안을 행정안전부장관과 인사혁신처장에게 제출하도록 함(안 제11조).
- 자. 국회사무총장 등과 행정안전부장관 및 인사혁신처장은 공무원보수위원회의 심의·의결 절차를 거친 보수안을 최종 의결된 내용에 따라 지체없이 다음 연도 소관 예산안과 소관 공무원 보수 관련 법령 개정안에 반영하도록 함(안 제12조).

자료 : 김교홍 의원실(2023).

2. 공무원 근무시간 면제제도 도입

공무원노조 근무시간 면제제도를 허용하는 개정안이 2022년 5월 국회 본회의를 통과했고, 6월 10일 관련법이 공포되어, 2023년 12월 11일부터 시행된다. 현행법은 공무원 노동조합 업무 전임자에 대해서 전임기간 중 무급으로 휴직하도록 하고 있다. 즉, 공무원 노동조합은 민간부문과 달리 근무시간 면제제도를 적용받지 못하고 있었으나 관련법 개정을 통해 이를 적용받게 된 것이다. 과거 지속적으로 공무원의 노동권이 민간부문과 비교해 적절하게 보장받지 못하고 있다는 비판이 있었고, 윤석열 대통령이 후보 시절 한국노총을 방문해 공무원들의 근무시간 면제제도 적용을 약속하고 새로운 정부가 출범하면서 관련 제도가 도입된 것이다.

개정된 공무원노조법에서는 공무원의 정당한 노조활동을 보장하기 위하여 공무원에 대해서도 단체협약으로 정하거나 정부교섭대표가 동의하는 경우 근무시간 면제시간 및 사용인원의 한도를 초과하지 아니하는 범위에서 보수의 손실 없이 정부교섭대표와의 협의·교섭, 고충처리, 안전·보건활동 및 노조의 유지·관리업무 등을 할 수 있도록 근무시간 면제제도를 도입하였다(제7조의2 제1항).

근무시간 면제 시간 및 사용인원의 한도를 정하기 위하여 공무원근무시간면제심의위원회를 경제사회노동위원회에 설치하고, 공무원근무시간면제심의위원회는 노동조합 설립 최소 단위를 기준으로 조합원의 수를 고려하되 공무원 노사관계의 특성을 반영하여 근무시간 등의 면제 한도를 심의·의결하도록 하고 있다(제7조의2 제2항 및 제3항). 정부교섭대표는 전년도에 노동조합별로 근무시간을 면제받은 시간 및 사용인원, 지급된 보수 등에 관한 정보를 공개하여야 한다(제7조의3).

2023년 8월 말부터 공무원 근무시간 면제제도 도입을 위한 실태조사가 진행 중이며, 공무원

노동조합들은 이에 대해 매우 민감하게 주시하고 있다. 그 주요 이유는 현재 공공연하게 근무시간 면제를 받아 공무원 노동조합 활동을 하는 노조 간부들의 운신 폭이 공무원의 근무시간 면제제도가 공식화되면 상당히 위축될 수 있다고 판단하고 있기 때문이다. 물론 '공무원근무시간면제심의위원회(공무원근심위)'에서 면제 기준을 어떻게 결정하느냐에 달렸지만, 결과적으로 현재의 노조 활동은 위축될 가능성이 높아 보이는 것이 사실이다. 또한 경사노위 공무원위원회 내 주도권을 잡고 있는 공무원연맹(경사노위에 참여하고 있는 노동조합)이 공노총이나 전공노의 공무원근심위 참여에 대해 부정적인 태도를 보이면서 향후 공무원 노동조합 간 공무원근심위 구성과 논의를 둘러싼 갈등이 심화할 가능성이 있다.

〈공무원 근무시간 면제제도 도입관련 쟁점〉

- 근무면제시간의 사용범위
 - (핵심 쟁점) 출장, 공개처리의 승인 범위 확대 → 「공무원복무규정 예규」 정비 또는 단협 규율
 - 노조전임자와 구분되는 근무시간면제자의 사용범위 규정 문제
- 근무면제자 고시
 - (핵심 쟁점) 국민 알권리[정부주장] vs 개인정보침해[노조주장] 침해
 - [요구] 공공기관(알리오) 공개 방식: 총계적(면제시간, 사용인원, 비용) 방식 필요
- 근무면제시간 산출 관련: '경사노위 공무원·교원 근무시간면제심의위원회 결정 시안'
 - (조합원 수 공개) '원천징수명세서', '자동이체' 확인
 - (합리적 구간설정) 민간과 다른 공무원·교원노조 특성을 고려한 구간 설계
 - [요구] (상급단체 파견활동자) 연합단체 규모별 근무시간면제자 별도 산출

공무원 근무시간 면제제도 도입 관련 노동조합의 요구사항은 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선, 노동조합은 공무원노조, 정부, 전문가 3자 협의기구를 사전에 운영하기를 요구한 바 있다. 법 시행일 이전에 3자 간에 충분한 사전 협의를 통해 공무원노조 특수성, 근무시간 면제제도 운영 방향에 대해 검토를 마치고 법 시행일 이후에 신속하게 3자 합의를 할 수 있도록 준비가 필요하다는 뜻이었으나, 결과적으로는 이러한 사전협의체는 제대로 운영되지 못했다. 이에 대한 이유로는 뒤늦게 실시되고 있는 실태조사, 정부 내 공무원 근무시간 면제제도 도입을 책임지고 있는 전담부서의 부재, 공무원 노동조합 간 이견 등을 들 수 있다.

둘째, 공무원 노동조합들(주로 공노총과 전공노)은 행정부(중앙부처) 근무시간 면제 범위 설정 시 고려할 사항으로 행정부의 특수성을 고려해야 한다고 주장한다. 법령에는 근무시간 면제와 관련해 노동조합의 최소 설립단위 기준으로 조합원 수를 고려하되, 조직형태, 교섭구조, 범위 등 공무원 노사관계의 특성을 반영하게 되어 있다. 노동조합 설립 최소단위 기준으로 근무

시간 면제 범위를 설정하게 되면 행정부는 2020년 기준 74만 6천 명 국가공무원 중 경찰 15만 명, 교원 37만 명, 기타 6천 명 등을 제외하더라도 약 22만 명이 노조 가입대상이 된다. 2020년 기준 지방공무원 29만 명과 숫자가 비슷한 규모이다. 행정부는 1개 단위로 배정하고, 지방자치단체는 240여 개의 단위로 배정하고, 교육청은 17개 단위로 배정한다면 행정부 공무원 노동조합만 매우 불리한 상황이 된다는 점을 강조하고 있다. 예를 들어, 민간부문 근무시간 면제 기준을 적용하면 100인 이하의 노동조합에 1명(연간 2,000시간 면제)의 전임자를 둘 수 있고, 이를 지자체에 적용하면 240개 노동조합에 약 200명 이상의 전임자 활동이 보장된다. 하지만 행정부를 하나의 노동조합으로 본다면 행정부 내 국가공무원노동조합(국공노)의 경우 35,000명의 조합원이 있지만 근무시간 면제 한도 최고 구간(15,000명 기준, 36,000시간)을 적용받아 약 18명의 전임자를 확보할 수 있게 된다. 지방자치단체와 행정부 간 같은 공무원 신분이면서도 소속 기관에 따라 조합원 수에 비례한 근무시간 면제를 적용받을 수 없게 되는 문제가 발생하게 되는 것이다.

공무원 노동조합은 노동조합 설립 최소단위가 가입대상 인원과 상관없이 설정되어 있어 동일한 기준으로 근무시간 면제 범위를 설정하는 것은 형평성에 어긋난다는 견해를 보인다. 지방자치단체 등의 경우 정부교섭대표나 노동조합 설립 최소단위 결정 방식이 임용권(인사권) 중심으로 결정된 것을 감안하여 행정부 노조도 각 부·처·청·위원회·대학교의 임용권(인사권)자와 합의하여 근무시간 면제 범위를 설정하는 것이 필요할 수 있다. 이러한 이유로 공노총과 전공노는 각 부·처·청·위원회·대학교를 노동조합 설립 최소단위 개념으로 보아야 함을 강조한다.

셋째, 근무시간 면제 운영 시 이중적 지위에 있는 공무원에 대한 특별한 고려가 필요하다고 주장한다. 예를 들어, 소방공무원은 소방청 소속 국가직 공무원이면서 광역시도지사의 인사권 및 업무지휘권 아래에서 근무하고 있고, 지방의회 공무원에 대해서는 의회 의장이 임용권(인사권)을 행사하고 있음에도 노동조합 설립 최소 단위에 지방의회는 없다. 소방공무원은 소방청장과 단체교섭뿐만 아니라 광역시도지사와 단체교섭을 진행할 예정이고, 지방의회 공무원은 기존 처럼 지자체 노조에 가입하고 있으나 그 숫자가 지자체 조합원 수에 비해 매우 적다. 이중적 지위에 있는 공무원의 근무시간 면제 합의를 위해서는 임용권(인사권)이 있는 자와 공동 교섭할 수 있도록 강제하여야 할 필요가 있다는 것이 해당 공무원 노동조합의 요구사항이다.

넷째, 공무원 노동조합들은 근무시간 면제 활용 범위 확대를 요구하고 있다. 법령에는 정부교섭대표와 협의, 교섭, 고충처리, 안전, 보건, 노동조합 유지 관리를 위하여 근무시간 면제가 가능하게 되어 있다. 하지만 공무원노조는 기관별 교섭 외에 대정부교섭을 진행하고 있다. 2020년 대정부교섭은 현재까지 3년 넘게 진행 중이고, 단체협약 체결까지 앞으로도 시간이 필요해 보인다. 대정부교섭 단체협약에는 노사협의회 및 공무원보수위원회 운영, 공무원연금 협

의, 교육감 소속 공무원과 대학 소속 공무원의 근무조건과 관계되는 사항을 논의하기 위해 조합과 협의회 운영에 관한 내용도 포함된다. 공무원은 법령과 예산에 의해 노동조건이 대부분 결정되고 있기에 실질적인 노동조건은 대정부교섭 및 협의회에서 논의되고 있으며, 행안부장관의 동의하에 행안부와 공무원노조 간 정책협의체도 운영하고 있다. 행정부교섭 단체협약에는 노사상생협의회 운영, 공무원연금공단 사업설명회 진행이 포함되어 있는 등 공무원 노동조합은 실질적인 활동이 기관 차원을 넘어서는 활동에 집중되는 특성을 보인다.

근무시간 면제 활용 범위에 대정부교섭 준비 및 진행, 대정부교섭 단체협약에 의한 각종 협의회 준비 및 진행, 정부와 노조 간 협의 등을 위해 당해 기관 내 근무시간 면제뿐만 아니라 정부교섭대표와 교섭, 협의 등도 근무시간 면제 활용 범위에 포함하여야 함을 공무원 노동조합이 주장하는 이유다. 즉, 공무원 노동조합은 상급단체(산별노조, 연맹, 총연맹 등)에서 공무원 노동조건 협상을 주로 진행하고 있으므로 상급단체에 별도 근무시간 면제 부여가 필요하다고 주장한다. 민간부문에서는 상급단체에서의 근무시간 면제를 별도로 허용하지 않고 있기에 관련 논의가 공무원근심위에서 어느 정도 논의될 수 있을지는 여전히 미지수다.

마지막으로, 공무원 노동조합들은 정치기본권, 파업권 등이 제한된 공무원은 노사 협의·교섭이 노동조건 개선을 위한 유일한 방법이므로 민간의 기준을 그대로 적용해서는 안 되며, 공무원의 경우 민간부문보다 많은 근무시간 면제가 주어져야 한다고 주장한다. 또한 민간 사업장에 비교하면 공무원의 근무지 수는 매우 많다. 행정부는 전국에 근무지가 분포되어 있고, 지자체 및 교육청 또한 동일 광역시도 내에 많은 근무지에서 근무하고 있다. 이 때문에 공무원 노동조합들은 민간 기준의 2개 이상 광역시도에 근무하는 조합원이 있는 경우 근무시간 면제 시간 가중치를 주는 부분은 공무원노조에 적용하기에는 부적합하며, 공무원은 근무지 수가 많은 기관에 근무시간 면제 시간 가중치를 주는 것이 합리적이라는 태도를 보인다.

한편, 공무원 수는 정원과 예산 관리를 통해 통제되고 있고, 민간 기업처럼 1만 명 이상 되는 정부기관은 거의 없다. 행정부를 각 부·처·청·위원회·대학교 단위로 근무시간 면제 시간을 배정한다면 사실상 1만 명 이상 구간대는 논의할 대상이 아니다. 공무원 노동조합의 조직규모를 고려하면 가장 많이 형성되어 있는 500~1,500명 구간대에 근무시간 면제 시간을 얼마나 배정할 것인지가 주된 논의 사항이 될 것으로 보이며, 민간 기준과 상관없이 공무원 특수성을 반영한 새로운 기준 마련이 필요해 보인다.

위와 같은 공무원 노동조합들의 요구에 대해 직접적인 당사자인 고용노동부, 인사혁신처, 행정안전부 등은 지금까지 근무시간 면제제도 도입과 관련해 명확한 방향성을 가지고 있는 것으로 보이지 않는다. 또한 어느 부처도 이 이슈에 대해 책임지는 모습을 보이지 않는다. 고용노동부는 관련 법률을 관장하고 있어 공무원근심위에도 직접 참여하지 않는다는 입장이고, 인사혁신처 역시 법령을 가지고 있지 않아 본인들이 이 이슈를 주도할 수 없다는 태도를 보인다. 행정

안전부는 공무원 근무시간 면제의 기준이 마련되면 지자체에서 기준을 준수해서 운영하면 되지, 본인들이 제도의 주체가 아니라는 견해를 보인다. 2023년 12월 개최될 예정인 공무원근심위의 논의가 쉽게 합의점을 찾지 못할 것으로 예상되는 이유이다. 노동조합 역시 현 정부의 노동개혁 방향성을 고려하면 굳이 서둘러서 근무시간 면제에 대해 합의할 필요성을 크게 느끼고 있지는 않은 듯 보인다. 관련 이슈는 2024년 상반기까지는 공무원 노사관계에 있어 가장 뜨거운 감자가 될 것으로 판단된다.

IV. 평가와 전망

공무원 노사관계에 있어서 2023년의 큰 쟁점으로는 공무원보수위원회 활동을 통한 공무원 임금인상을 둘러싼 노사(노정) 간 협의, 공무원보수위원회의 결정을 무시한 기재부(정부)와의 갈등, 공무원들에 처음으로 도입 예정인 공무원 노동조합 근무시간 면제를 둘러싼 이견 등을 들 수 있다. 공무원보수위원회는 지난 문재인 정부에서 도입되어 운영되고 있으나 여전히 그 협의 결과가 정부의 권고안 정도로 인식되다 보니 그 위상이 흔들리고 있다. 2023년도에도 공무원보수위원회의 인상률은 기재부에 의해 무시되었으며, 기재부가 결정한 안이 국무회의를 통과해 정부안으로 확정되었다. 공무원 노사관계에서도 임금이나 수당 등 각종 예산이 투입되는 정책 결정에 있어서는 인사혁신처나 행정안전부보다 기재부의 영향력이 강력함을 확인할 수 있는 대목이다.

공무원 근무시간 면제제도 도입과 관련한 쟁점 역시 2023년 하반기 공무원 노사관계의 가장 뜨거운 감자로 인식되고 있다. 공무원 노동조합들이 민간부문과 같이 노동조합 활동에 대해 근무시간 면제를 요구하고 이를 윤석열 대통령이 후보 시절 수용하면서 관련 제도의 시행이 급물살을 탔지만, 실제 제도를 시행하게 되면 오히려 현재보다 노동조합 활동이 위축될 가능성이 커 보인다. 이러한 우려를 예상하기에 공무원 노동조합들은 이들의 특성을 고려해 민간부문과는 차별화된 정책의 도입을 강력히 요구하고 있다.

2023년의 주요 쟁점이었던 공무보수위원회를 둘러싼 논쟁과 공무원 근무시간 면제 관련 쟁점은 2024년도에도 여전히 주요 현안이 될 가능성이 매우 커 보인다. 특히 공무원보수위원회의 설립 및 운영과 관련해 새로운 법률안을 준비하고 있고, 이는 내년 총선 결과에 따라 관련 논의가 급물살을 탈 수도 있을 것으로 예상된다. 이 법률안은 보수위원회에서의 합의 내용을 정부가 반드시 수용하도록 하고 있어, 법률안이 국회를 통과하면 공무원 노사관계뿐 아니라 공공부문 전체 노사관계에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

공무원 근무시간 면제제도의 논의 역시 공무원 근심위 구성에서부터 순탄치 않으리라고 예상되어 2024년 상반기까지는 가장 중요한 노사관계 쟁점이 될 것으로 보인다. 한편 공무원 연금과 관련된 논의는 2023년 거의 이루어지지 않았으나, 연금 개혁은 현 정부의 주요 국정과제로서 내년부터 본격적인 논의가 진행될 것으로 보인다. 이에 따라 공무원 연금제도 개편을 둘러싼 공무원 노사 간 갈등도 피하기 어려울 것으로 예상된다. **☐**