

행정민주화를 위한 공무원 노사관계 활성화 방안

김선호 · 조경호
사회과학부 행정학전공 · 국민대

<요 약>

본 논문은 우리나라의 공무원 노사관계를 개략적으로 살펴 보고, 최근 공포된 공무원 직장협의회법의 성격을 알아 보고 이것이 향후 공무원 노사관계에 어떠한 영향을 줄 것인가, 그리고 한국 공무원 노동조합구성에 대한 인식조사를 바탕으로 공무원 노사관계를 어떻게 발전시켜 나가야 할 것인가 모색하여 보았다.

Vitalizing Public Sector Labor Relations for Administrative Democracy

Kim, Seon-Ho · Cho, Kyung-Ho
Professor of Public Administration · Kookmin Univ.

<abstract>

This paper reviewed public sector labor relations in Korea briefly, discussed about the nature and impact of recently promulgated the Public Employees' Association Act, and explored how to develop public sector labor relations based on the survey about organizing Korean public employee union.

I. 序 論

최근 우리나라 노사관계의 환경은 1991년 국제노동기구(ILO)에 가입 그리고 경제파탄으

로 야기된 국난을 맞아 크게 변화하고 있다. 특히 우리나라의 공무원 노사관계제도는 그동안 국제노동기준에 미달하는 실정인데 그 이유는 민간차원의 노동운동조차 제한되는 상황에서 전통적으로 높은 사회적 평가를 받으며 많은 권한과 특권을 가진 것으로 인식되고 국민에 봉사할 것을 의무로 하는 공무원이 자기의 권익을 위하여 노동조합을 결성하는 것은 용인될 수 없다는 인식이 지배적이었기 때문이다. 현행법상 단체활동을 인정받고 있는 공무원은 이른바 사실상 노무에 종사하는 공무원, 즉 철도청, 정보통신부 소속 현업기관과 국립의료원의 작업현장에서 노무에 종사하는 기능직 공무원 및 고용원에 한정되어 외국의 제도와 비교해 볼 때 우리나라의 일반공무원은 단결권이나 단체교섭권도 지니지 못하고 있다는 점에서 지나치게 노동기본권을 제한 받고 있는 것이 현실이다.

그러나 최근 민간부문의 활발한 노동운동에 자극을 받아 공무원도 근로자로서 자신의 권익신장을 목적으로 노동조합을 결성을 요구하고 있고, '96년 4월 신노사관계 개혁구상을 계기로 노사관계개혁작업이 진행되면서 차체에 공공부문의 노사관계제도도 개편되어야 한다는 논의가 활성화되었고 급기야 공무원 노조의 전신이라고 볼 수 있는 '공무원 직장협의회' 법안이 국회를 통과하여, 내년 1월 1일 부터 단계로 각 중앙부처와 지방자치단체를 단위로 하여 6급이하 공무원들의 공무원직장협의회를 구성할 수 있게 되었다. 직장협의회 구성은 공무원의 단결권을 사실상 허용하는 조치로 소속기관의 장과 근무환경의 개선, 업무능률향상, 고충처리 등을 협의할 수 있도록 하고 그 성실한 이행을 보장함으로써 공무원의 복무상 권익을 보호하기 위한 것이다.

본 연구는 우리나라의 공무원노사관계를 개략적으로 살펴 본 후, 최근 공포된 공무원 직장협의회법의 성격에 대하여 알아 보고 향후 어떻게 변모되어 갈 것인가, 그리고 한국 공무원의 공무원 노동조합 구성에 대한 인식 조사를 바탕으로 공무원 노사관계를 어떻게 발전시켜 나가야 할 것인가에 대한 제시를 하였다. 또한 미국 일본 및 서구의 공무원 노사관계를 살펴 봄으로써 우리나라 공무원 노사관계의 발전방향에 대한 시사점을 얻고자 하였다.

본 연구의 범위는 공무원 단체활동을 연구대상으로 하기 때문에 민간의 노사관계가 아닌 공무원의 노사관계에 초점을 맞추고 있다. 또한, 공무원 노사관계에 있어서 사용자인 정부를 협의로 해석하여 정부기관에 한정하여 국가기관, 지방자치단체, 및 그 하부기관에 근무하는 일반공무원을 구체적 연구대상으로 하였다. 따라서 광의로 해석할 경우의 정부기관에 속하는 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업, 정부출연기관, 등에 있어서의 노사관계는 연구대상에서 제외하였다.

II. 公務員 勞使關係의 概念 및 우리나라 公務員 勞使關係의 沿革

공무원 노사관계는 근로자인 공무원과 사용자인 정부간의 노사관계를 일컫는다. 일반적으로 공무원노동조합은 근로조건을 유지·개선을 위하여 공무원들이 조직하는 단체 또는 그 연합체를 의미하며 공무원단체와 같은 의미로 이해할 수 있다(오석홍, 1993 : p.680). 이와 같이 정의된 공무원 노동조합의 효용으로는 우선, 공무원들이 그들의 주장을 집단적으

로 표현하고 전달함으로써 공무원의 연대의식과 동료의식의 증진, 실적주의의 제도적 보호와 확충, 작업조건 개선, 그리고 물질적 이익이 증대된다는 것이다(Stahl, 1983).

또한 교섭과정을 통하여 의사전달통로가 마련됨으로써 권위적 풍토가 일신되고 상호간의 의사가 존중되는 행정의 민주화에 공헌할 수 있고 단체교섭의 결과로서 얻어지는 복지증진으로 인간적 가치인정, 귀속감, 성취감이라는 사회적 욕구가 충족됨으로써 결과적으로 사기가 제고될 수 있다는 것이다. 중요한 다른 하나는 공무원들은 노동조합을 통하여 그들의 집단적 의사를 관리층, 입법부, 국민에게 표시함으로써 근로조건 향상은 물론 그들에게 유리한 입법로비를 통하여 정치과정에서 압력단체의 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

우리나라 공무원 노사관계는 解放 直後부터 철도, 전력 등 현업부문에 노동조합이 결성되며 시작되었으나 1953년에 이르러서야 노동관계법 제정으로 근대적 노사관계 형성의 계기가 마련되었다. 1963년에 개정된 노동조합법과 노동쟁의조정법으로 공무원의 단결권과 공익사업에서의 단체행동권이 크게 제한되었고, 1980년에 개정된 노동쟁의조정법은 국가, 지방자치단체, 국공영기업체 근로자의 쟁의행위를 금지하였다. 그러나 1987년의 노동관계법 개정은 우리나라 공공부문 노사관계에 중대한 轉換點을 맞아 노동조합의 설립을 사실상 자유화하고, 國公營企業 근로자의 쟁의권에 대한 제한을 대폭 완화함으로써 공공부문 노사관계가 형성될 수 있는 계기가 되어 많은 新生勞組가 생겨났고 따라서 공공부문의 조합원 수도 크게 늘어났다. 그러나 1987년 노동관계법 개정시에도 공무원의 단결권 제한조항에 개정이 이루어지지 않아 정부기관 및 정부투자기관 등의 노사관계에는 큰 변화가 없었다. 이후, 단체행동이 금지되어 있는 철도기관사들이 정부수립 이후 최초로 파업을 벌이고 교원들이 법으로 금지되어 있는 노동조합을 결성하기도 하였다(박영범, 이상덕: 1990).

1991년 12월에는 우리나라가 국제노동기구(ILO)에 가입함으로써, ILO가 요구하는 일정 수준의 노동활동을 가급적 보장해야 하는 의무를 지게 되었다. 그러나 우리나라의 공무원 단체활동 허용범위 및 활동수준은 국제노동기구가 정한 기준과는 현격한 차이가 있어, 최근에 ILO는 공무원들의 단결권을 보장하도록 요구하는 권고안을 한국정부에 보낸 바 있다. 따라서 공무원 노동기본권에 대한 대책은 더이상 과거와 같이 제한할 수 없으며, 빠른 시일 내에 공무원 단체활동을 우리 실정에 맞게 육성해 나가야 것이다.

III. 公務員 勞使關係의 特殊性과 勞動基本權

공무원의 노동기본권은 민간기업의 노동자와는 달리 일정한 제한을 두어야 한다는 것이다. 그 이유는 공무원은 국민전체의 봉사자이고(국민전체봉사자설), 공공이익을 위하여 근무하여야 하고(직무공공성론), 공무원의 임용행위가 일반 근로계약과 다른 공법상 특별한 계약이고 그 직무에서 공정성이 강조되는 특별권력관계이며(특별권력관계설), 그 처우는 법률상 예산상 제한을 받는다는 주장들이 공직의 특수성으로 받아들여지고 있고, 결국, 공무원의 단체활동에 대한 규제근거는 공무원의 職務性質上의 특수성에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 공무원의 노동기본권을 어느정도로 제한하느냐 하는 것은 나라마다 사정에 따라 다르다.

우리나라 헌법 제33조 제1항에 의하면 “근로자는 근로조건외의 향상을 위하여 자주적인 단결권 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”라고 규정함으로써 근로자의 단결, 단체교섭 및 단체행동(쟁의)을 할 수 있는 권리라는 노동3권을 기본적인 인권의 하나로서 보장한 것이다. 자본주의 사회에 있어서 노동자는 사용자와의 관계를 통하여 자기의 생존을 유지하고 생활을 향상시킬 수 밖에 없지만 자유로운 시민사회의 법원리인 자유로운 계약관계는 결과적으로 노동자의 생존을 위협할 수 있다고 볼 수 있다. 따라서 사용자로부터의 침해를 예상하고 이를 방지하기 위하여 근로자에게 단결권을 줌으로써 사용자와 실질적 대등관계로 단체교섭 및 단체행동을 통하여 노동관계를 자주적으로 형성하여 생활을 유지 향상시키기 위하여 노력하게 하는 것이 한편 사회발전에도 기여한다고 할 수 있다.

또한 헌법 제32조 제2항은 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 규정하여, 일부 공무원에 대해서만 노동3권을 인정하고 있다. 노동조합법 및 노동관계조정법 제5조에서는 “근로자는 자유로이 노동조합을 조직하고 가입할 수 있다. 다만, “공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다”고 규정하고 있으며, 국가공무원법 제66조 제1항과 지방공무원법 제58조 제1항은 “공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 集團的 行爲를 하여서는 아니된다. 다만 사실상 勞務에 종사하는 공무원은 예외로 한다”는 규정으로 공무원 노동권 제한을 구체화하고 있다. 즉 헌법과 법률에 의하면 공무원의 단결권은 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’을 제외하고는 인정되지 않고 있는 것이다(이철수, 강성태: 1997).

여기서 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’의 범위는 국가공무원 중 국회공무원에 대하여는 국회규칙, 행정공무원에 대하여는 대통령령, 사법부 공무원에 대하여는 대법원 규칙으로 정하고 지방공무원에 대하여는 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있다. 행정공무원 중 사실상 노무에 종사하는 자에 관하여는 公務員服務規程 제28조에 의해 “정보통신부 및 철도정 소속의 현업기관과 국립의료원의 직업현장에서 노무에 종사하는 기능직공무원 및 고용직공무원”으로 규정하고 있으며, 또 다시 서무 인사 및 기밀업무에 종사하는 자, 경리 및 불품출납사무에 종사하는 자, 노부자의 감독사무에 종사하는 자, 보안업무규정에 의한 보안목표시설의 경비업무에 종사하는 자, 승용자동차의 운전이 종사하는 자는 노동3권을 행사할 수 없다고 규정하고 있다. 이에 따라 현재 철도정, 정보통신부, 보건복지부 산하의 현업기관에 공무원 노동조합이 결성되어 있다.

일반공무원의 노동3권을 부인하는 국가공무원법 제 66조 제1항에 대하여 판례는 입법재량의 근거로 파악하여 그 헌법적합성을 긍정하는 입장이다. 그러나 이러한 판례에 대하여 가능한 일반적 법률유보조항의 정신, 즉 기본권 최소제한원칙과 본질적 내용침해금지원칙을 적용하여 노동3권이 제한되는 공무원의 범위를 최소화하여야 한다는 것이 학계의 비판이다(김유성, 1997).

다시말하면, 공무원의 특수성을 인정한다고 해도, 공무원의 노동3권에 대한 제약은 합리성이 인정되는 필요최소한의 제약이고, 직무의 공공성이 강한 것으로, 그 정지 폐지가 국민생활에 중대한 장애를 가져오는 것으로 이를 피하기 위하여 불가피한 제약이어야 하며(박홍규, 1995), 또한 공무원의 단체활동은 雙方向 意思疏通을 원활하게 하는 기제가 될 수 있고, 공무원의 士氣를 提高하는 효과가 있고, 행정개선 발전의 계기가 될 수 있다(오석홍,

1993)는 입장에서 보면 제33조 2항은 삭제되어야 한다는 것이 학계의 다수 의견이다.

또한, 우리나라가 ILO에 가입하였다는 점도 공무원의 단결권을 보장해야 한다는 중요한 이유가 되고 있다. 우리나라는 '91년 12월 9일 ILO의 회원국이 되었으며, 신규 가입국의 경우에는 기존의 협약을 비준할 의무는 갖지 않으나 가입 이후 채택한 협약에 대해서는 비준 여부에 대한 국내 절차를 따르게 되어 있고, 회원국이 일정 협약을 비준한 경우 이를 이행하기 위한 국제 조치사항을 보고하여야 하는데, ILO 이사회는 비준하지 않은 협약 중 기본적으로 중요하다고 생각되는 협약에 대하여 매년 보고서를 낼 것을 요청하고 있다. 우리나라는 아직 단결권 관련 주요 協約(제87호¹⁾, 제98호²⁾, 제151호³⁾)에 대해 비준하지 않고 있지만, ILO에 가입함에 따라 강제사항은 아니지만 ILO는 공무원의 단결권을 보장하도록 요구하는 권고안을 우리정부에 보낸 바 있어 ILO가 요구하는 일정 수준의 노동운동을 보장해야 할 것이다.

IV. 主要國의 公務員 勞使關係 制度

각국의 공무원 노사관계는 그 국가의 정치 경제 사회적 여건에 따라 서로 다르게 발전하여 왔다. 미국에서는 1912년의 로이드 라 폴레트법(Lloyd La Follet Act)의 규정에 의하여 연방정부가 공무원조합의 결성을 승인하고 공무원의 단결권을 허용하였고, 1950년 들어서서 연방 및 주에서 공공부문의 조직화가 급증하면서 단체교섭 및 단체행동을 할 수 있는 권한을 요구함에 따라 1962년의 케네디 대통령의 대통령령 제 10988호에 의해 연방 공공부문 근로자 일반에 대하여 단결권 및 단체교섭권을 인정하게 되었다. 그리고 1969년 닉슨 대통령의 대통령령 제 11491호에 의하여 연방노사관계협의회(FLRC: Federal Labor Relation Council)를 창설하였고 1978년 공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act)에 의해 연방노사관계협의회를 폐지하고 연방노동관계국(FLRA: Federal Labor Relation Authority)을 신설하여 분쟁해결 등의 역할을 부여하였다(Kearney, 1992). 미국 공무원의 노동기본권의 내용을 요약하면 연방 일반공무원의 경우 단결권과 단체교섭권은 허용하되 단체행동권을 금지하고 있고, 지방공무원의 경우 다양한 규정이 존재하나 단결권은 허용하되 되는 것이 일반적이다.

영국의 경우는 1891년 우정성의 우편배달부연맹(Postmen's Federational)이 처음 구성된 이래 법률로 1946년 노동쟁의 및 노동조합법이 제정되어 공무원의 단결권을 인정하였다.

- 1) ILO는 1948년 제87호 '결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약'(Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention)에서 노동자가 노동조합을 결성가입하는 자유를 국가가 보장하며, 노동자의 이러한 자유에 아무런 제약을 가해서는 안 된다고 규정하고 있다.
- 2) 1949년에 채택된 제98호 '단결권 및 단체교섭권에 관한 협약'(Right to Organise and Collective Bargaining Convention)에서는 노동자의 단결권을 보장하는 제도를 만들며, 노동조건을 단체협약으로 결정하기 위한 단체교섭을 촉진하는 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다.
- 3) 1978년에 채택된 제151호 협약은 군인과 경찰, 정책결정의 지위에 있는 고급공무원 및 기밀업무에 종사하는 공무원에 한하여 국내의 특수한 사정에 따라 단결권을 제한할 수 있도록 규정하고 있어서, 그 외의 공무원들에게는 단결권을 보장하고 있다.

노동조합과 정부간의 단체교섭 방법은 청원에 의한 방법, 휘틀리협의회에 의한 방법, 그리고 직접교섭 방법이 있는데 휘틀리 협의회는 1916년 노사관계에 관한 재건위원회의 보고서에 따라 정부가 설립한 산업합동협의회로서 1919년 부터 행정부에 도입되었다. 영국에서는 쟁의행위를 금지하는 법률상 규정은 없고 다만 행정명령에 의해 파업은 복무규율 위반으로서 징계의 대상이 되고 있다.

일본의 공공부문 근로자들은 적용법규에 따라 일반국가공무원(국가공무원법, 급여법), 지방공무원(지방공무원법), 국영기업의 공무원 및 노동자(국영기업노사관계법), 지방공기업 근로자(지방공영기업노동관계법) 등 크게 네 부류로 구분되는데 경찰관, 해상보안청 직원, 소방관, 교도관, 自衛官을 제외한 모든 공무원과 공기업 근로자들에 대해서 단결권이 인정된다. 그러나 국가공무원법의 적용을 받는 근로자들은 노동조합이 아닌 '직원단체'를 결성할 수 있을 뿐이다. 직원단체는 근로조건을 유지개선을 목적으로 하는 단체이며, 관리감독하는 지위에 있는 직원이나 기밀사무를 취급하는 직원은 그 이외의 직원이 조직하는 직원단체에 가입할 수 없고, 자신들의 직원단체를 별도로 조직할 수 있다. 따라서 일반적 국가공무원과 일반적 지방공무원의 단체교섭권과 단체행동권은 인정되지 않는다.

다음 표와 같이 주요 선진국의 공무원 노동조합 결성과 활동에 대한 허용여부는 공무원의 종류에 따라서, 그리고 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 개별적으로 고려하여 범위를 정하고 있다. 일반공무원의 경우 단결권과 단체교섭권은 부여하고 있는 국가가 많으며, 독일과 일본에서는 협의권만 부여하고 있다. 단체행동권은 금지하고 있는 나라가 대부분이다. 국제노동기구의 조약의 기준은 공무원의 경우도 단결권과 단체교섭권은 보장되어야 한다는 것이고, 단체행동권은 각국의 사정에 따라서 금지될 수 있는 것으로 규정하고 있다. 다만 군인과 경찰 고급공무원 및 기밀업무종사자는 각국의 특수한 사정을 고려하여 단결권도 제한할 수 있도록 규정하고 있다.

주요 선진국의 공무원단체활동에 비교하여 우리나라의 경우는 단체활동의 허용범위가 너무 제한되어 있다는 점과, 현행의 제한을 인정한다 하더라도 그 기준이 직무의 공공성에 의거하여 허용의 기준을 정할 필요가 있다.

선진국 공무원의 노동기본권 허용 여부

국가	분 류	단 결 권	단체교섭권	단체행동권
영국	경 찰	단일 단체에만 가입 가능	허 용	형사벌의 대상
	일반공무원	허 용	허 용	징계 대상
독일	일 반 직	노무자 직 원	허 용	허 용
		관 리	허 용	협의권만 인정
	경 찰	허 용	협의권만 인정	불 허
미국	주·지방 공무원	각 주·지방정부마다 다양한 규정이 존재		
	연방공무원	허 용	허 용	불 허
불란서	일반공무원	허 용	허 용	허 용
	경찰·형무소 직원	허 용	허 용	불 허
일본	일반공무원	허 용	협의권만 인정	불 허
	경 찰	불 허	불 허	불 허
	현업기관	허 용	허 용	불 허

자료: 서원석, 'ILO 회원국의 공무원 단체활동 비교 연구' 한국행정연구원, 1994, p. 158.

V. 公務員 職場協議會

우리나라의 특수한 사정으로 인하여 공무원의 노조활동을 일반직공무원으로의 확대인정이 사실상 곤란한 실정이었으나 정부는 노사징위원회 합의 및 노사관계개혁위원회의 권고에 따라 공무원 단결권 보장방안을 전향적으로 수용하여 공무원 직장협의회 설립 운영에 관한 특별법을 지난 '98년 2월 24일 공포하였고 1999년 1월 1일 부터 시행하기로 하였다. 이것은 공무원의 단결권을 직장협의회와 공무원노동조합으로 이원화하고 1단계로 근무환경 개선, 업무능률 향상, 고충처리 등을 위한 직장협의회를 우선 설치 운영하고 적용기간을 거쳐 공무원노조를 추진하는 수순으로 이해된다.

노사징위원회의 타협으로 허용된 공무원의 단결권 보장은 공무원의 권리보장을 위한 장치로 그 내용을 살펴보면, 직장협의회를 국가기관, 지방자치단체 및 그 하부기관에 설립하되 기관단위로 하나의 협의회를 설립하도록 하고, 그 설립사실을 소속기관의 장에 통보토록 하였다(공무원직장협의회 설립 운영에 관한 특별법 제2조). 협의회에 가입할 수 있는 공무원의 범위는 6급 이하의 일반직공무원 및 이에 준하는 연구 특수기술직렬의 일반직공무원(제3조1항1호)과 특정직공무원 중 6급 이하의 외무공무원(제3조1항2호), 기능직 공무원

(제3조1항3호), 고용직공무원(제3조1항4호), 그리고 제1호의 일반직공무원에 상당하는 별정직공무원이 대상이 된다. 그러나 위 규정에도 불구하고 국가공무원법 제66조제1항 단서 및 지방공무원법 제58조제1항 단서의 규정에 의하여 노동운동이 허용되는 공무원과 지휘 감독의 직책이나 인사 예산 정리 물품출납 비서 기밀 보안 경비 또는 자동차운전 기타 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원은 협의회에 가입할 수 없도록 되어 있다.

기관장과의 협의사항은 당해기관 고유의 근무환경 개선에 관한 사항, 업무능률 향상에 관한 사항, 소속공무원의 고충에 관한 사항, 기타 기관의 발전에 관한 사항으로 협의회의 의사를 고루 대변할 수 있는 협의위원을 선임할 수 있다(제5조). 기관장은 협의회가 문서로 명시하여 협의를 요구한 경우 성실히 인하여야 하며 협의회와 문서로 합의한 사항에 대하여 기관장은 최대한 이의 이행에 노력하고 협의회의 조직과 운영과 관련하여 소속공무원에 대하여 불리한 조치를 할 수가 없다(제6조). 협의회의 구성 및 운영에 관한 세부사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙, 대통령령 또는 정한다(제7조). 동 법에 대한 시행령은 현재 정부에서 준비중이다.

1. 職場協議會의 性格

직장협의회는 공무원이 근로조건인 유지개선을 도모하기 위한 목적으로 조직한 단체 또는 그 연합체를 말하는 것으로 직원단체(employee organization)라고도 한다. 공무원 직원단체 제도는 일본에서의 경우, 노동조합법상의 노동조합과는 그 목적에 있어서 동일하지만 활동가능한 범위 및 구성원이 되기 위한 요건에 제한이 있다는 것이 다르다. 즉, 직원단체에는 단체협약을 체결할 권리가 인정되지 않는 것, 공무원에 쟁의권이 인정되지 않음으로써 쟁의행위도 금지된다. 또한 직원단체에는 open shop 제가 채택되고 있어, 단체로의 가입여부가 개인의 의사에 달려 있고 조합원이나 비조합원이나 같은 조건으로 고용되고 조합비 납부도 강요당하지 않는다. 또한 관리 감독 지위인 공무원 또는 기밀사무를 취급하는 공무원은 다른 공무원들과 노사관계에 있어서 입장이 다르므로 동일 직원단체를 조직하는 것이 불가능하다. 관리직원과 비관리직원과 함께 조직하는 단체는 공무원법상 직원단체라고 하지 않는다.

직원단체는 시행령 또는 조례에서 정하는 사항을 기재한 신청서에 단체규약을 첨부하여 등록을 신청할 수 있다. 이러한 등록제도는 직원단체의 조직운영이 자주적 민주적이라는 것을 공중하는 의미이고 등록 비등록에 의하여 직원단체의 권리에는 차이가 생기지 않는다. 그러나 등록을 하게 되면 적법한 교섭신청에 당국은 거부할 수 없고, 법인격을 취득함에 따라 재산취득, 계약체결 등의 경제활동을 직원단체의 이름으로 할 수 있을 뿐만 아니라 전임직원이 인정된다는 利點이 있다.

공무원의 근무조건 개선은 직원단체의 협의사항에 대하여 결정권한을 갖고 있는 당국과 협의에 의하여 실현되게 되는데, 이러한 협의는 노동법상의 단체교섭이라고 할 수 없다. 협의와 단체교섭과의 차이는 대상사항에 있어서 협의가 노사에 이해가 공통되는 업무능률 환경개선 등 주로 관리상의 사항들인 반면, 단체교섭에 있어서는 그 교섭사항이 노사간에

이해가 대립되는 사항으로 임금 근로시간 기타 근로조건에 관한 사항들이다. 또한 단체교섭의 경우 교섭이 결렬되면 당사자 간의 주장의 불일치로 인한 분쟁상태 즉, 노동쟁의에 들어가는 반면, 협의는 상호 참여와 협력관계에서 출발한 것으로 분쟁상태가 발생하지 않으며 단체행동을 할 수 없다.

협의의 결과, 직원단체와 당국과 의견이 일치되는 경우 법령, 조례 등에 저촉되지 않는 한 서면에 의한 협정을 체결할 수 있으나 단체협약은 체결되지 않는다. 왜냐하면 공무원이 조직하는 직원단체는 단체협약을 체결할 권리를 갖고 있지 않고 있기 때문에 직원단체의 단체협약체결능력은 없다. 그러나, 협의는 인정되고 당국은 협의에 응해야 할 지위에 있기 때문에 어떤 형태로든 문서가 교부되는 일이 있다. 이 서면에 의한 협정의 효력에 대한 판례는 일종의 신사협정으로 도덕적 구속력 밖에 인정하지 않으나 협의를 인정하면서 그 결과의 합의에 대한 구속력을 인정하지 않는 것은 타당성을 결하므로 통상 단체협약과 같은 규범적 효력은 없다 하더라도 일반 계약으로서의 효력은 인정해야 한다는 것이다(조석울, 1995).

3. 職場協議會의 影響

공무원 직장협의회 특별법은 공무원의 권리보장을 위한 진일보한 제도임에 분명하지만 공무원들의 가장 큰 관심사항인 급여문제는 협의사항이 될 수 없고, 또한 협의회는 노조가 아니기 때문에 합의가 이루어 지지 않는 경우 단체행동을 할 수 없으므로 직장협의회가 현실적으로 할 수 있는 일은 현재에도 해결가능한 고충사항에 대한 처리, 근무환경 개선 등에 머무를 전망이다. 직장협의회가 단체교섭권이 없는 상태에서 실적주의제도에 변화가 없고 인사결정은 일방적으로 이루어지게 되고 공무원 개인의 고충은 고충심사위원회나 관리층에서 개인적으로 처리될 것이다.

그러나 단체교섭권을 갖게 되는 형태로 발전할 경우, 때로는 공무원의 임명과 승진 및 해고 등의 결정에 있어서 주요한 결정 기준으로 능력 자격 성적을 사용하는 실적주의 원칙과 갈등이 발생되거나 협상과 타협으로 많은 인사결정이 협상테이블에서 이루어 질 가능성이 있다. 먼저 채용과 관련하여 공무원단체가 그 조직을 강화하기 위하여 안전성 확보 차원에서 단체구성원을 많이 확보하여야 하는데 이를 도와주는 제도로서 shop system이 있다. 그러나 이 제도는 실적제의 공개경쟁 원칙과는 대립된다. 승진에 있어서 공무원 단체는 대체로 연공서열에 대해 호의적이며, 외부로부터의 영입에 대한 반대의 견해를 가진다. 이러한 주장은 능력과 실적에 입각한 승진에 장애가 되고 외부 인재의 등용기회에 장애를 주어 조직이 침체될 가능성이 있다(Rabin et. al., 1994).

보수는 교섭의 범위에서 가장 쟁점이 되는 노조원의 이익과 가장 직결되는 사항이지만 정부의 경우 예산교섭에 나선 기관의 대표자들이 예산편성과 결정권한을 가지고 있지 않기 때문에 배제시키는 것이 일반적이다. 특히 각 중앙부처나 지방자치단체에서 보수가 교섭의 대상이 된다면 자치단체간의 보수형평성도 문제가 될 수 있을 것이다. 민간에서 단체교섭에 의해 결정되는 임금, 근로시간 등의 근로조건들이 공무원의 경우에는 법령에 의하

여 형평성을 갖도록 체계적인 보수체계에 의하여 결정되는 것이 원칙일 것이다. 그러나 공무원단체는 가능한한 많은 내용을 단체교섭의 대상으로 하려고 할 것이고 영향력은 점차 커지리라 예상된다. 특히 6급 이하가 대다수를 차지하는 지방자치단체의 경우, 선출 단체장이 이들의 주장을 무시하기 힘들고 또한 1단계로 직장단위로 만들어 지는 직장협의회가 연합체로 발전될 경우 영향력이 커지리라 예상된다.

반면 원래 공무원 단체로서 구성원의 이익을 옹호하려는 이기적인 동기가 실적주의의 유지 강화와 결부되어 행정발전을 촉진하는 압력단체로 작용될 수 있기 때문에 공무원 단체활동을 인정하는 것이 실적제 원칙에 위배되는 것은 아니고 오히려 도움을 줄 수 있다고 볼 수 있으며, 실행과정에서 어떻게 양자를 조화시킬 것인가가 과제로 남는다.

VI. 韓國 公務員의 公務員 勞動組合 構成에 對한 認識⁴⁾

1. 민주행정 실현을 위한 수단적 가치로서의 공무원 노동조합 설립에 대한 인식

1) 공무원 노동조합 설립에 대한 일반적 인식

응답자의 69.5%가 공무원 노조 설립에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났으며, 응답자의 11.3%만이 공무원 조조 설립에 대해 부정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 공무원 노조 설립에 대한 태도는 5급이상 상위직과 6급이하 중하위직 응답자 공히 찬성하는 방향으로 나타났다. 이 같은 결과는 하위직으로 갈수록 자신들이 인사는 물론 부처의 중요한 의사결정에 참여하지 못한다는 인식 때문에 자율적인 행동원리에 따라 공직생활을 하고 싶은 강한 태도를 반영하고 있기 때문에 지극히 당연한 것이다.

같은 쟁점에 대해 중앙부처에 근무하는 응답자와 지방자치단체에 근무하는 응답자간의 인식의 차이를 살펴본 결과 지방직 응답자가 국가직 응답자에 비해 공무원 노조 설립에 대해 상대적으로 강한 찬성을 하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 지방자치가 활성화되면서 지방직 공무원은 국가직에 비해 광범위한 자율권을 누리게 되었으며 지방의 인사정책이나 기관에 관한 중요한 의사결정에 그들의 요구를 체계적으로 반영시키고자 하는 의사의 반영으로 나타난 결과이다.

4) 한국 일반직공무원들이 공무원 노동조합에 대한 인식을 조사하여 분석하였다. 이에 대한 조사는 한국 공무원 가치관을 조사하는 작업의 일부로서 수행되었으며(조정호;1997: 68-73), 조사의 체계에 관한 구체적인 설명은 “선환기의 공무원 가치관”(1997)을 참조하기 바란다.

<표1> 공무원노조 설립에 대한 일반직공무원의 인식 ; 빈도 (%)

항 목	매우 찬성	약간 찬성	보통	약간 반대	매우 반대	평균값 (SD)
일반직의 공무원 노동조합 설립은 반드시 필요하다.	172 (36.8)	153 (32.7)	88 (18.8)	22 (4.7)	31 (6.6)	3.89 (1.16)

<표2> 공무원 노조 설립에 대한 상위직/중하위직, 국가직/지방공무원의 인식

상위직 / 중하위직	상위직 평균	중하위직 평균	t - 값	prob.
	3.60	3.97	-2.62	.009
국가직 / 지방직	국가직 평균	지방직 평균	t - 값	prob.
	3.70	4.31	-5.39	.000

주) 항목은 "일반직의 공무원 노조 설립은 반드시 필요하다."이며, 매우부정(1) --- 매우긍정(5)의 순서로 점수화하였다.

2) 공무원 노동조합 설립 시기에 대한 인식

응답자의 약 60%가 1996년 현재시점에서 5년이내에 공무원 노조가 설립되어야 한다고 응답했으며, 응답자의 3%정도만이 동일이후 시기로 공무원 노조 설립을 연기해야한다고 응답하였다. 즉 응답 공무원의 대부분이 일반직의 공무원 노조 설립에 대해 매우 긍정적이고 유연한 사고를 가지고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이에 대해 적극적인 인사정책적 대비가 필요한 것으로 보인다. 이 질문에 대해 직급간, 직종간 응답의 차이는 통계적으로 유의하게 나타나지 않았기 때문에 따로 설명하지 않았다.

<표3> 공무원노조 설립 시기에 대한 일반직공무원의 인식 : 빈도(%)

항 목	당장	5년이내	10년 이내	통일후	모름
일반직의 공무원 노조를 설립한다면 그 시기는 언제가 좋겠습니까?	86 (18.4)	207 (44.2)	63 (13.5)	16 (3.4)	96 (20.5)

* n = 468

2. 공무원노조 설립의 필요성은 간접적으로 제기하는 설문 결과들

공무원에 대한 의식조사는 그 동안 지속적으로 이루어져 왔다. 그 중에서도 한국행정연구원에서 1992년(서원석·김광주, 1992)과 1995에 실시했던 조사(조성한, 1996)는 공무원들의 공직생활 경험과 한국행정의 발전방향을 모색하는데 매우 시사성이 높다고 평가된다.5)

5) 1992년 조사는 2,944명의 공무원 표본에 대해 수행되었으며, 표본집단은 일반직 공무원 뿐만아니라 모든 종류의 공무원이 망라되어 있다. 1995년 조사는 한국행정연구원 주관으로 <현대리서치>가 대행하여 1,836명의 징무직을 제외한 모든 종류의 공무원들에게 시행되었다.

아쉬운 점은 공무원 노조의 설립에 관해 직접적으로 질문한 항목이 150여개의 전체 항목 중에 포함되지 않았다는 것이다. 하지만 암묵적으로, 그리고 간접적으로 공무원 노조의 필요성이 제기되는 조사결과들이 보이고 있어 이 글에서 인용하기로 한다.

1) 공직생활의 불만 이유

1992년 조사와 1995년 조사에서 공통적으로 응답 공무원들은 낮은 보수 때문에 공직생활을 불만스럽게 생각하는 것으로 나타났다. 물가상승의 위험과 재정 부족으로 공무원 보수문제는 공무원의 자율적 의사결정에 의해 다루어지기보다는 정치적 결정에 의존해 왔다. 공직사회가 자율화, 민주화로 가는 현 시대에 적합한 방향으로 인사제도가 개혁되어야 함을 단적으로 보여주는 조사 결과라 아니할 수 없다. 특히 우리 나라 공무원 보수는 민간기업체의 임금수준을 결정짓는 중요한 잣대가 되고 있어 물가연동적인 체계가 되지 못하고 있다. 1992년 조사에서 공무원 보수 인상이 어려운 이유로 응답 공무원의 40%가 물가상승 또는 민간기업의 임금인상 우려 때문이라 답한 것도 이 때문이다.(서원석·김광주, 1992:94). 공무원 스스로 공무원 보수 수준에 대한 자율적인 연구와 조사를 할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요한 것도 이 때문이다.

<표4> 공직불만이유에 대한 1992ssu과 1995년 조사의 비교

구분	1992년 조사	1995년 조사
낮은 보수	1,584(54.5)	928(50.5)
인사 불공정	172(5.9)	97(5.3)
승진적체	442(15.2)	229(12.5)
과중한 책임부담	51(1.8)	37(2.0)
복지혜택 미흡	137(4.7)	109(5.9)
권위적 분위기	165(5.7)	130(7.1)
낮은 사회적 평가	143(4.9)	64(3.5)
국민의 비판	19(0.7)	31(1.7)
지나친 개인희생의 요구	101(3.5)	53(2.9)
취약한 업무환경	65(2.2)	127(6.9)
상관과의 동료간의 불화	11(0.4)	3(0.2)
기타	16(0.6)	28(1.5)
부응답	38	

* 자료 ; 한국행정연구원 1992년, 1995년 공무원 인식조사 보고서(서원석·김광주,1992; 조성한, 1996)

아울러 위의 조사들에서 공무원 사기 양양을 위한 선결조건에 대해 응답 공무원들은 '보수인상' '승진기회확대' '인사의 공정성 확보' '행정의 민주화' 등을 공히 많이 응답하고 있다. 하지만 전통적으로 행정의 중요한 가치로 인정받고 있는 '행정의 정치적 중립 강화'에 대해서는 1992년 조사에서 전체 응답자의 1.7%(서원석·김광주, 1992: 71), 1995년 조사에서 전체 응답자의 0.4%만이 공무원 사기 양양을 위해 중요하다고 답하고 있어(조성한,

1996: 93) 이제 행정의 정치적 중립이 공무원들의 사기 제도에 별 도움이 되지 못하는 것으로 조사되었다.

공무원 노조 설치의 제한은 바로 행정을 가치 중립적 기제로 보는 전통적인 정치행정문화로부터 나온다. 공직사회는 통제 중심에서 서비스 중심으로 급변하고 있으며, 공무원 자신들도 이제 공직을 사회의 특징적인 계층으로 이해하기보다는 하나의 직업으로 인식하기 시작하고 있다는 보고도 계속적으로 나오고 있다. (a public servant as a citizen rather than as a social class). 많은 공무원들은 이제 자신들의 운명에 결정적인 영향을 미치는 다양한 의사결정에 참여하기를 원하고 있으며, 공무원으로서보다는 근로자로서 대접받기를 원하고 있는지도 모르는 일이다. 이러한 사실은 위에서 인용한 조사 결과에서도 공통적으로 나타나고 있다.

<표5>를 보면, 1992년과 1995년 조사에서 거의 변동 없이 응답 공무원들은 부서의 인사정책 결정과정에 참여하지 못하고 있는 것으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 민주행정은 개인의 자유로운 행동원리에 따라 행정이 이루어지며(자유민주성), 집단간의 형평성이 보장되는 행정(평등민주성), 그리고 근무 부서의 중요한 의사결정에 모든 구성원이 참여할 수 있도록 보장되는 행정체계(대중민주성)가 모두 충족될 때 가능하다. 우리 나라의 행정은 바로 이 세가지 본질적인 조건들을 갖추지 못하고 있는 것으로 파악되고 있어 이들을 제고시키는 방향으로 행정의 체계가 전환되어야 한다. 물론 공무원으로서 지켜야 할 본분과 공무원이기 때문에 제한되는 기본권이 있다. 하지만 민주정부하의 공무원들은 사회적 이익과 증가하는 영향뿐만 아니라 직업생활인으로서 가져야 할 기본적 권리를 요구하기에 이른 것이다. 그 권리들은 합의제적 의사결정, 합의상달의 행정문화 등으로 구현되는데 이들을 성취하는 중요한 수단적 기제로 조합 결정권의 보장이 중요한 이슈로 제기되고 있는 것이다.

<표5> 인사정책 결정과정에서의 참여도

구 분	1992년 조사	1995년 조사
아주 많이 참여한다.	135(4.7)	60(3.3)
상당히 참여하는 편이다.	462(16.0)	243(13.2)
가끔 참여한다.	693(23.9)	486(26.5)
별로 참여하지 못한다.	903(31.2)	565(30.7)
거의 참여하지 못한다.	702(24.2)	483(26.3)

VII. 結 論

전통적으로 공무원 노동조합은 공무원이 갖는 신분관계의 특수성 때문에 결성할 수 없다는 인식이 지배적이었으나, 요사이 많은 국가에서 공무원도 노동자라는 인식이 일반화됨에 따라 공무원들도 그들의 권익신장을 목적으로 하는 노동조합을 결성하여 사용자인

정부와 교섭할 수 있는 권리를 인정받는 추세이다. 그러나 우리나라 공무원 단체활동에 있어서 지적되고 있는 문제점은 다른 외국의 노동조합에 비해 단체활동의 허용범위가 너무 제한되어 있다는 점과 현행의 제한을 인정한다 하더라도 그 기준이 합당하지 못하다(박동서, 1990). 우리 법체계에서 공무원 역시 근로자임은 이미 본 바와 같고 이러한 공무원 근로자의 노동기본권의 제한은 타당성이 없으므로 國家公務員法과 地方公務員法 등의 관련 법규를 개정하여 화이트칼라 직무를 수행하는 공무원들도 대거 대상에 포함시켜야 할 것이다.⁶⁾

많은 사람들이 공무원 단체활동의 문제에 대하여 장기적으로는 공무원의 단체활동이 허용되어야 한다는 점에 동의함에도 불구하고 공무원은 국민전체에 대한 봉사자로서 직무수행상 공공성·중립성이 요구되고, 국민정서상 공무원이 자신의 권익을 주장하는 것이 용인되지 못하고, 우리나라의 현실이 남북이 대치되어 있기 때문에 일반근로자와 같은 차원에서 노동기본권을 부여하기란 어렵다는 주장이다. 그러나 국민의 공무원에 대한 의식도 점차 변화되고 있으며, 따라서 공무원 단체활동이 초래 할 수 있는 否定的인 영향을 최소화하는 방안만 마련이 된다면 공무원 단체활동에 대한 우려도 불식 될 수 있을 것이다.

또한, 국제적 노동기준, 세계적 경향 등으로 볼 때 공무원에 대해서도 단결권과 더불어 단체교섭권을 인정하는 것이 일반적인 추세다. 단체교섭권이 없는 단결권이라는 것은 사실상 무의미하기 때문이다. 그러나 공무원의 복무와 임금을 포함한 근로조건은 대부분이 법으로 정해지는 사항이고 예산의 제약을 받기 때문에 초기에는 교섭대상을 제한할 수밖에 없다. 그러나 경험의 축적과 노사관계의 원만한 제도화가 이루어지는 정도에 따라 그 대상을 점차로 확대해 나가야 할 것이다. 그러나 단체행동권과 관련하여 우리나라의 경우 전반적인 노사관계의 안정화수준이나 여러 여건으로 볼 때 현업공무원을 제외한 다른 공무원에게 단체행동권까지 부여하는 것은 무리일 것이다.

대립적인 노사관계가 아니라협조적 노사관계의 정착을 위한 제도 중에서 중요한 것은 근로자의 참여제도이다. 근로자의 동기부여와 참여확대를 통하여 생산성 향상과 직무만족을 동시에 추구하여야 한다. 그러기 위해서는 바람직한 의사결정 참가제도, 노사간 공유가치의 도출, 노동생활의 질향상(QWL) 프로그램, 교육훈련강화 등을 통하여 협력분위기를 조성하는 것이 필요하다.

6) 직장협의회 가입 공무원 범위가 6급이하로 제한되어 있는데 여기에서 제외된 공무원들 만으로 공무원 단체를 조직하는 것을 허용해야 할 것이다.

<參考文獻>

1. 국내문헌

- 김유성 (1997), 「노동법II: 집단적 노사관계법(전징판)」, 서울: 법문사.
 박동서 (1990), 「인사행정론」, 서울 : 법문사.
 박영범, 이상덕 (1990), 「공공부문의 노사관계」, 한국노동연구원.
 박홍규(1995), 「노동법론」, 서울: 삼영사.
- 서원석(1994), 「ILO 회원국의 공무원 단체활동 비교 연구」, 한국행정연구원.
 서원석, 김광주(1992), 「공무원의 의식과 행태에 관한 연구」, 한국행정연구원.
 오석홍 (1993), 「인사행정론」, 서울 : 박영사.
 이원덕, 이규용, 홍성호 역(1997), 「유럽의 노사관계」, 한국노동연구원.
 이철수, 강성태 (1997), 「공공부문의 노사관계법」, 한국노동연구원.
 조경호(1997), 「전환기의 공무원 가치관」, 서울:집문당
 조석울 역(1996), 「일본의 노동조합법」, 정일출판사.
 조성한(1996), 「행정에 관한 국민과 공무원의 인식조사」, 한국행정연구원 연구보고 95-14.

2. 외국문헌

- Coleman, Charles J. (1990), Managing Labor Relations in the Public Sector, Jossey-Bass Publishers, Inc.
 Kearney, Richard C. (1992), Labor Relations in the Public Sector(2nd ed.), Marcel Dekker, Inc.
 Rabin, Jack et. al., (1994), Handbook of Public Labor Relations, Marcel Dekker, Inc.
 Stahl, O. Glenn (1983), Public Personnel Administration, Harper & Row.
 Williams, A & Giardina, E.(1993), Efficiency in the Public Sector, Hampshire : Edward Elgar.

“행정민주화를 위한 공무원 노사관계 활성화 방안”에 대한 논평

박 맹 우

울산광역시 내무국장

1. 서 두

오늘 김선호, 조경호 두분 교수님께서 발표하신 내용을 보면 공무원 노사관계의 연혁에서부터 특수성 외국사례 직장협의회 성격과 영향, 공무원 노조건설에 대한 인식등 공무원 노사관계의 전분야에 걸쳐 소상하게 분석.정리하셨고 나름대로 객관성 유지에 애쓴 흔적을 느낄 수 있습니다.

저는 주제발표의 대표분의 논지에 대해 공감한다는 말씀을 먼저 드리고 학자가 아닌 현역 공무원인 만큼 학문적이 아닌, 현실적으로 경험하고 느끼고 있는 공무원 사회의 기능과 분위기를 바탕으로 공무원 노사관계에 대한 소견을 간략히 피력하겠습니다.

제가 드리는 말씀은 어디까지나 제 개인적인 소견이며 시청의 의견이거나 공무원 전체의 의견이 아님을 말씀 드립니다.

2. 공무원의 노동3권

모든 공무원노동조합을 인정할 것인가? 인정한다면 노동3권중 어디까지 인정할 것인가? 먼저 결론부터 말씀드리면 아직은 모든 공무원노동조합의 인정은 시기상조라고 생각합니다. 정치, 경제, 사회 모든 부문에 걸쳐 보다 선진화된 시기에, 대화와 토론 그리고 협상의 문화가 보다 정착된 시기에 가서 신중히 검토할 문제라고 생각합니다.

왜냐하면 공공이익, 국민전체 이익을 위해 존재하는 공무원이, 국민에 대한 봉사를 주임무로 하는 공무원이, 국가와 특별권력 관계에 있는 공무원이 공직사회 내부문제에 의해 만에 하나 국민에 대해, 국가에 대해 오히려 피해를 주는 결과를 초래한다면 이것은 공무원의 궁극적인 존립 자체를 스스로 부정하는 모습이기 때문입니다. 물론 공무원 노조를 인정한다고 해서 무조건 그런 것은 아니고 뒤에 말씀드린 노동 3권중 어디까지 인정할 것인가에 따라 다르겠습니다만, 만에 하나 가능성을 염려해서 드리는 말씀입니다.

조직중 가장 방대한 조직을 가지고 있고, 국가의 골격을 이루는 공무원 조직이 행여 흔들려서 한때라도 제기능을 못한다면 엄청난 국가적.국민적 손실을 가져올 수 있다는 가능

성을 결코 간과해서는 안될 것입니다. 따라서 모든 공무원에 대한 노동조합의 인정은 앞서 말씀드린 것처럼 보다 성숙된 시기에 신중히 검토해야 할 것으로 생각합니다.

그러면 시기가 와서 노동조합을 인정할 때에 그 권리능력을 어디까지 인정 할 것인가? 결론적으로 단결권과 단체교섭권까지는 인정되어야 하고 어떤 경우에도 단체행동권 허용되어서는 안된다는 것이 저의 기본적인 생각입니다. 주제발표 내용처럼 단체교섭권이 없는 단결권은 그 의미가 적기 때문에 이는 인정하되, 단체행동권은 앞서 말씀드린 것 처럼 공무원 존립 자체와 반하기 때문에 허용되어서는 안될 것입니다.

극단적인 예를들면, 그럴리아 없겠지만 소방을 담당하는 소방관이 단체행동에 돌입한다면, 소방관 스스로의 목적은 달성 할지 몰라도 그로인해 입는 국민의 생명과 재산에 대한 손실은 누가 책임지겠습니까? 그렇다면 공무원도 기본권을 가진 한사람의 국민이고 직장인인데 불합리한 권리침해나 차별대우등을 그냥 감수해야 하는가?

위와 같은 이유로 공직사회에 충분한 노동3권을 다 인정할 수 없는 만큼 많은 공무원의 의사가 특히 하위직 공무원들의 의사가 공직사회 운영에 반영 될 수 있는 다양한 장치, 예를 들면 고충처리위원회, 공식 비공식적인 상하간 대화의 장, 주기적인 건의 수렴 등을 활성화 할 필요성이 절실하다고 생각합니다. 바로 이런 맥락에서 전격적으로 인정된 것이 공무원직장협의회라고 생각합니다.

3. 공무원 직장협의회

종래 어떠한 공식협의체를 인정않던 공직사회의 예에 비추어 보면 직장협의회의 인정은 공무원의 근로에 관한 기본권보호에 진일보 했다는 면에서 획기적인 의의를 갖는다고 생각합니다. 그러나 아직은 이에대해 하위규범이 마련되지 않아 직장협의회가 구체적으로 어떤 모습으로 태어날 지는 분명치 않습니다. 다만 앞서 말씀드린 여러 가지 이유로 해서 직장협의회가 “노동조합”처럼 운영되어서는 안되며 전국적인 협의체를 형성하여 구성된 자선들만의 이익을 주장함으로써 외부적으로는 국가적 손실을 끼치고 내부적으로는 공직사회의 기강이나 분위기가 굴절되는 모습으로 나타나도 안된다고 생각합니다. 따라서 직장협의회 협의 사항이나 기능 그리고 그 성격이 명료해야 하며, 경험축적이 없는 상태에서 허용된 최초의 시도인 만큼 가능한 단계적으로, 순수한 협의체로 시작해서 점진적으로 그 기능과 협의 범위를 넓히는 것이 바람직하다고 생각합니다.

이 직장협의회가 당초 취지대로 잘만 운영되면 대화와 토론의 문화가 정착되고, 하의상달의 체계적 통로가 형성되므로써 회기에애한 분위기를 바탕으로 공직사회의 진취성과 생산성 향상에 크게 보탬이 되고 나아가 공직자들의 궁극적 목표인 공익추구와 사회봉사에도 큰 기여를 할 수 있을 것으로 판단됩니다. 구성원 자체의 이익을 옹호하려는 이기적인 동기이지만 실적주의 강화와 결부되어 행정의 민주적 발전을 촉진할 것이라는 김선호 교수의 의견에 동감합니다.

따라서 정부에서 하위규범을 정할때는 이러한 공직사회의 특성과 현실 여건, 특수 of 정서 들을 종합적으로 분석 판단하여 작지만 알찬 협의회가 될 수 있도록, 미래를 위한 경험 축적의 장이 될 수 있도록 세심한 배려를 하여야 할 것입니다. 그리하여 궁극적으로는 공무원도 이롭고 국가에도 이로운 그러한 직장협의회가 될 수 있도록 해야 할 것입니다. 마지막으로 저로서는 하위직 경험이 없으므로 하위직의 입장에서는 충분히 다른 의견이 있을 수 있다는 것을 부언합니다.

“행정민주화를 위한 공무원 노사관계 활성화 방안”에 대한 논평

오문완

울산대, 법학

발표문의 기본적인 시각과 논점에 대해 동감한다. 또한 제시하고 있는 대안에 대해서도 찬동한다. 다만, 공무원의 노동관계를 보는 시각에 대해서는 다른 시각에서의 접근도 있다는 점을 지적하고 싶다.

발표문에서도 소개하고 있듯이 우리 현행법체계에서 공무원의 노동운동을 제한하는 법리로 법원이 들고 있는 주된 근거는 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자라고 하는 부분(헌법 제7조 1항)이다. 그러나 헌법상 공무원의 ‘국민 전체에 대한 봉사자’라는 규정은 본래 공무원이 군주나 집권세력 또는 특정계급 등 ‘일부의 이익’에만 봉사해서는 안된다는 것이지 공무원에게 정부의 모든 기능에 대한 절대적 복종의무를 과한 것은 아니다. 공무원은 ‘국민’에 대하여는 봉사자이고 ‘국가’에 대하여는 근로자이다. 국민 전체에 대한 봉사자로서 행정의 민주적·능률적 운영을 도모해야 할 지위와 근로자로서 보호받아야 할 지위는 모순관계에 있는 것은 아니다. 헌법 제7조 1항은 민주주의 정치질서 확보를 위한 법적 표현이며 구체적으로는 관료기구의 민주화의 방향에서 이해되어야 할 개념일 뿐 근로자의 노동기본권을 제한하는 논리로 원용될 수는 없다.

한편 헌법재판소에서 합헌결정을 내린 주된 근거가 된 것은 직업공무원제도를 보장하는 헌법 제7조와 공무원의 근로삼권에 대한 개별적유보조항인 헌법 제33조 제2항이다. 헌법재판소는 양자 중 공무원제도보장을 근로삼권에 대하여 형량되어야 할 반대법익으로 위치시키고, 개별적유보조항은 그 양자간의 법익조정에 있어서 국회가 가지는 광범한 입법재량의 근거로 파악하고 있다.

이러한 판례의 입장에 대하여 학설에서는 국회의 입법재량론과 관련하여 다음과 같이 비판하고 있다. 국회가 헌법직접적유보조항(헌법 제33조 제2항)에 근거하여 근로삼권 제한 입법을 하는 경우에, 일반적법률유보조항(헌법 제37조 제2항)에 근거하는 경우와는 달리, 근로삼권의 ‘제한’을 넘어 ‘금지’까지 할 수 있는 입법재량을 가지는 점은 인정된다. 그러나 헌법직접적유보조항을 보면 공무원의 경우 근로삼권이 금지될 수 있다고 규정하고 있을 뿐 금지되는 공무원의 범위를 어떻게 정하여야 할 것인가에 대해서는 침묵하고 있다. 판례

는 그곳이 바로 국회의 임의적 재량이 기능하는 공간이라고 보고 있다. 그러나 거기에 대해서도 가능한 한 일반적법률유보조항의 정신 즉 기본권의 최소제한원칙과 본질적내용침해금지 원칙은 적용되어야 한다. 왜냐하면 이 두 원칙은 기본권의 자연권성(헌법 제10조·제37조 제1항 참조) 내지 기본권최대존중의 원칙에서 도출되는 헌법의 기본원칙인 만큼, 가능한 한 널리 적용되어야 하기 때문이다.

생각컨대 헌법 제33조 제2항으로부터 곧바로 광범한 입법재량이 허용된다고 보기는 어려울 것이다. 왜냐하면 이 규정은 공무원의 근로자성이 부인될 수 없음을 명시하고 있고, 그 문언 또한 제33조 제3항과 비교하여 볼 때 근로삼권의 제한보다는 보장을 지향하는 형식을 취하고 있기 때문이다. 그러므로 제33조 제2항에 근거하는 입법재량은 모규정인 제33조 제1항의 문언 취지에 따라 엄격히 제한되는 것으로 해석되어야 할 것이다.

이처럼 입법재량이 제한된다는 입장에 서면 공무원의 근로삼권을 제한하는 법률 형성에 대하여 기본권의 최소제한원칙과 본질적내용침해금지원칙이 적용되게 된다. 여기서 최소제한의 원칙이라 함은 기본권제한입법이 타당하려면 제한의 필요성이 있을 것과, 그 경우에도 규제방식(정도)·범위·규제위반에 대한 제재가 최소한에 그쳐야 한다는 원칙을 말한다. 그러므로 적용을 긍정하는 입장에서는 공무원에 대한 근로삼권제한법률이 헌법에 적합하기 위한 많은 요건을 요구하게 된다.

그 중 입법연혁과 관련하여 특히 주목할 만한 것은 근로삼권이 제한되는 공무원의 범위이다. 기본권최소제한의 원칙에 따르면 그 제한의 근거가 되는 법익과의 비교형량을 통하여 구체적으로 권리의 제한범위가 정해져야 한다. 따라서 직무의 중단이 국민생활에 미치는 불이익과 근로삼권제한으로 인하여 공무원이 입게 되는 불이익을 구체적으로 비교형량하여 그의 근로삼권 제한범위를 결정하여야 하는 것이다. 이러한 요청에 부응하려면 적어도 공무원이 담당하는 직무의 성질을 고려하여 근로삼권의 제한여부와 정도를 개별적으로 검토하여야 할 필요가 있다. 이러한 점에서 볼 때 사실상 노무에 종사하는 자를 제외한 공무원 일반에 대하여 일률적·전면적으로 근로삼권을 배제하는 현행 국가공무원법상의 범위획정기준은 타당하지 않다.

이러한 관점에 선다면 공무원의 노동기본권의 보장은 현재와는 상당히 다른 방향으로, 다른 모습으로 바뀔 수 있을 것이다.