

碩士學位論文

우리나라 公務員의 勞動基本權과  
勞組活動에 관한 研究

指導教授 韓 三 寅



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

奇 正 老

1995 年 12月

우리나라 公務員의 勞動基本權과  
勞組活動에 관한 研究

指導教授 韓 三 寅

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

1995 年 12月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻



奇正老의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

1995 年 12月 日

審査委員長\_\_\_\_\_ (인)

委 員\_\_\_\_\_ (인)

委 員\_\_\_\_\_ (인)

# 目 次

I. 序 論 .....	1
1. 研究의 目的 .....	1
2. 研究의 方法 및 範圍 .....	2
II. 公務員勞組活動의 理論的 考察 .....	4
1. 公務員勞組活動의 意義 .....	4
1) 公務員勞動組合의 概念 .....	4
2) 公務員勞動組合의 機能 .....	5
2. 公務員의 勞動基本權 .....	7
1) 公務員의 勤勞者性 .....	8
2) 公務員의 勞動基本權 .....	11
3) 公務員의 勞動基本權 制限의 理論的 根據 .....	15
III. 主要國家의 公務員勞組活動 比較分析 .....	23
1. 英國의 公務員勞組活動 .....	23
2. 美國의 公務員勞組活動 .....	28
3. 獨逸의 公務員勞組活動 .....	32
4. 프랑스의 公務員勞組活動 .....	36
5. 日本의 公務員勞組活動 .....	38
6. 國際勞動機構(ILO)와 公務員勞組活動 .....	42
7. 主要國家의 公務員勞組活動 比較分析 .....	49
IV. 우리나라의 公務員勞組活動 .....	51

1. 우리나라 公務員勞動運動의 展開過程 .....	51
1) 우리나라의 勞動運動 展開過程 .....	51
2) 公務員 勞動運動의 展開過程 .....	54
2. 우리나라의 公務員勞組活動 現況 .....	59
1) 公務員勞組活動에 대한 法體系 .....	59
2) 公務員勞組 現況 .....	61
3) 公務員勞組의 活動 .....	62
3. 公務員 勞組活動의 制約 要因 .....	64
1) 法制上の 問題點 .....	65
2) 環境的 制約要因 .....	69
4. 公務員勞組活動에 대한 意識 分析 .....	72
1) 公職觀과 公職에 대한 滿足度 .....	74
2) 公務員勞組活動에 대한 意識分析 .....	76
3) 公務員勞組活動에 대한 交叉分析 .....	79
4) 綜合的 整理 .....	84
V. 우리나라 公務員勞組活動의 發展方向 .....	85
1. 公務員勞組活動의 必要性 .....	85
2. 公務員勞組活動의 發展方向 .....	89
1) 公務員의 勞動基本權 許容擴大 .....	89
2) 公務員勞組關聯 法規의 整備 .....	94
3) 勞使協議制度의 導入 .....	95
VI. 結 論 .....	97
參考文獻 .....	100
英文抄錄 .....	105
附 錄 .....	108

## 表 目 次

< 表 1 > 日本 公共勤勞者の 勞動基本權 .....	39
< 表 2 > 登錄職員 團體의 組織率 등의 推移 .....	40
< 表 3 > 主要國家의 公務員 勞動基本權 現況 .....	49
< 表 4 > 公共部門 勞動組合 組織 推移 (1987-1991) .....	58
< 表 5 > 公務員勞動組合 加入 現況 .....	61
< 表 6 > 公共部門과 民間部門과의 全體 勞組加入率 比較 .....	62
< 表 7 > 所屬機關別 應答人員 .....	73
< 表 8 > 全體公務員과의 構成比 比較 .....	73
< 表 9 > 公務員을 職業으로 選擇한 理由 .....	74
< 表10 > 公職生活에 대한 滿足度 .....	75
< 表11 > 公職生活에 대한 社會的 評價 .....	75
< 表12 > 公職社會에서 改善이 필요한 사항 .....	76
< 表13 > 公務員勞組活動 許容擴大 .....	76
< 表14 > 一般職公務員의 勞動基本權 許容限界 .....	77
< 表15 > 職級別 公務員勞組活動 許容限界 .....	78
< 表16 > 職種別 公務員勞組活動 許容與否 .....	78
< 表17 > 公務員勞組活動에 參與意向 .....	79
< 表18 > 公務員의 罷業에 대한 見解 .....	79
< 表19 > 年齡別 贊成率 .....	80
< 表20 > 學歷別 贊成率 .....	80
< 表21 > 職級別 贊成率 .....	81
< 表22 > 公職 滿足度別 贊成率 .....	81
< 表23 > 男女別 參與意向 .....	82
< 表24 > 年齡別 參與意向 .....	82
< 表25 > 職級別 參與意向 .....	83

< 表26 > 公職 滿足度別 參與意向 .....	83
< 表27 > 年度別 公務員 報酬와 關聯指標 變動推移 .....	86
< 表28 > 政府와 國營·民間企業 報酬 比較 .....	87



# I. 序 論

## 1. 研究의 目的

전통적으로 공무원은 그 身分의 特殊性 때문에 일반기업의 근로자와 같이 노동운동을 할 수 없다는 것이 보편적인 인식이었다. 그러나, 최근에 와서 세계 각국은 공무원도 노무를 제공하고 보수를 받는 근로자이기 때문에 團體를 結成하고 그들의 基本的인 權利를 주장할 수 있다는 인식 아래 공무원의 勞組活動을 許容하는 趨勢에 있다.

그러나 우리나라는 정부 수립이후 오늘에 이르기까지 극히 제한된 공무원에 대해서만 노조활동을 허용하여 왔으며, 허용된 공무원노조의 활동도 활발하게 전개되지 못하였다.

이렇게 우리나라 공무원의 노동운동이 발전하지 못한 이유는 우리나라가 그동안 처해있던 정치·경제·사회적 여건이 민간부문의 노동운동까지도 억압하고 제한할 수 밖에 없었던 특수한 상황에 있었고, 전통적으로 공무원은 비교적 높은 社會的 評價를 받으며 많은 권한과 특권을 가진 것으로 인식되어 왔기 때문에 공무원이 노동운동을 한다는 것에 대한 이해가 부족한 상태에 있었기 때문이다.

그러나 우리나라도 지금은 정치·경제·사회적으로 엄청난 변화를 겪고 있다. 1987년이후 우리사회의 전반적인 民主化 趨勢 속에서 일반기업의 노동자들은 활발한 노동운동을 통해 높은 보수와 복지혜택, 강화된 신분보장을 받고 있는데 반해, 대부분의 공무원은 아직도 勞動組合 結成과 團體交涉을 할 수 있는 권리를 갖고 있지 못한 실정이다.

이에 상대적으로 불리한 입장에 처한 공무원들의 불만이 團體行動으로 나타나고 있다. 즉, 1988년과 1994년 6월 철도기관사들이 법으로 금지되어 있는 파업을 단행하여 사회에 파문을 던졌으며, 1989년에는 공무원이 대다수를 차지하는 교원들이 全國 敎職員勞動組合을 결성함으로써 국민들의 깊은 관심과 우려를 갖게 하였다.

철도기관사들의 파업은 정부의 강력한 대처와 국민의 협조로 커다란 혼란없이 해

결되었으나 공무원의 요구가 제대로 반영되지 않은 상태에서 종결되므로써 공무원의 노동운동 전반에 대해 근본적인 대책이 마련되지 않을 경우 공무원의 단체행동이 언제 또 다시 발생할지 알 수 없다.

이러한 대내적 환경변화와 아울러 우리나라가 1991년 國際勞動機構(ILO)에 가입하므로써 우리나라는 강제사항은 아니지만 국제노동기구가 요구하는 일정수준의 노동활동을 보장해야 하는 의무를 지게 되었다.

특히, 공무원의 노동권과 관련하여 우리정부가 結社의 自由를 반대하였다는 제소가 ILO에 접수되고, ILO는 공무원의 단결권을 보장할 것을 요구하는 勸告案을 우리정부에 보내므로써 우리나라도 公共部門 勞使關係에 대하여 선진국의 제도를 고려하지 않을 수 없게 되었으며, 현행 公共部門 勞使關係 關聯 法體系를 재검토하고 필요할 경우 이를 개정해야 할 시점에 와 있다.

또한, 1993년 3월 憲法裁判所는 勞動爭議調停法에서 공무원노조의 團體行動權을 금지한 것은 違憲이므로 1995년 말까지 이를 개정해야 한다는 결정<sup>1)</sup>을 내리므로써, 공무원의 노조활동에 대한 정책은 더이상 과거와 같이 통제위주로 제한할 수 없으며, 빠른 시일 안에 새로운 대안을 마련해야 할 것이다.

이와 같은 인식하에서 본 연구는 공무원의 勞動基本權과 주요국가의 公務員勞組活動에 대해 비교·분석하고 우리나라 공무원노조의 현황과 문제점을 파악하여 우리나라 공무원노조활동의 바람직한 방향을 제시해 보고자 함에 그 목적이 있다.

## 2. 研究의 方法 및 範圍

본 연구는 연구문헌에 의한 理論的 考察과 設問調査를 통한 實證的 分析의 方法을 竝行하였다.

문헌분석을 통해 공무원노조활동의 이론적 특성을 파악하고 각국의 공무원노조활동을 비교분석하며 우리나라 공무원노조의 현황과 문제점을 파악하였고, 공무원을 대상으로 한 설문조사를 실시하여 공무원노조활동에 대한 공무원 자신들의 의식을 조사·연구하였다.

1) 헌법재판소, 1993. 3.11 결정, 88 헌마 5.



본 연구는 총 6장으로 구성되어 있다.

第1章은 序論으로 研究目的과 研究方法을 다루었고,

第2章은 公務員勞組活動에 대한 이론적 고찰로서 公務員勞動組合의 概念과 機能, 공무원의 勞動基本權과 이를 制限하는 理論的 根據를 살펴보았다.

第3章은 일찍부터 공무원노조활동이 발달한 영국, 미국, 독일, 프랑스, 일본의 공무원노조활동 현황과 ILO협약에서 규정한 단체활동의 내용을 비교·분석함으로써 우리나라 공무원노조활동의 발전방향 모색에 시사하는 바를 도출하려 하였다.

第4章에서는 우리나라 公務員勞動運動의 展開過程과 現況을 살펴보고, 공무원노조에 대한 現行 法體系와 問題點 등을 考察함과 아울러 설문조사를 통해 공무원의 의식을 조사분석 하였다.

第5章에서는 설문조사결과 등을 토대로 하여 우리나라 公務員勞組活動의 必要性和 바람직한 發展方向을 제시하였다. 발전방향으로 공무원에 대한 勞動基本權을 擴大하고 公務員法 등 關聯法規를 整備하며, 勞使協議制의 導入 등을 검토하였다.

第6章은 結論으로 研究結果를 요약·정리하였다.



## II. 公務員勞組活動의 理論的 考察

### 1. 公務員勞組活動의 意義

#### 1) 公務員勞動組合의 概念

공무원은 國家와 特殊한 身分關係에 있기 때문에 국가에 충성하고 국민에게 봉사할 것을 의무로 한다고 여겨져 왔다. 따라서 엄격한 규율이 요구되고, 공익을 위하여 기본적인 권리에 대해 많은 제약을 받아 왔으나, 민간에 비해서는 상대적으로 安定된 身分과 社會的 地位를 보유하고 있었으며 名譽와 自負心을 갖고 있었다.

그러나 산업사회가 발전함에 따라 민간노동자에게 높은 보수와 복지혜택이 주어지고 노동자의 신분보장이 강화되므로써 공무원과 민간노동자 사이의 차이가 상대적으로 줄어들었으며, 정부조직의 비대화는 고위직과 하위직 공무원의 관계를 점차 非人間化시켜 의사소통의 기회가 붕괴되는 등 공무원사회를 둘러싼 여건이 민간부문에서 勞動運動이 발생하였던 때와 유사한 상황에 처하게 되었다. 더구나 노동조합의 활약으로 민간부문 노동자의 권익이 향상되는 것을 본 공무원들은 이에 자극을 받아 민간노동자와 같이 勞組活動을 시작하게 되었다. 즉, 정부가 공정하고 현명하여 공무원의 정당한 욕구와 권리를 충분히 보장해 준다면 이러한 공무원노조는 출현하지 않았을 것이나, 어떤 나라에서도 그러한 보장을 해주지 못하므로써 오히려 민간부문보다 불리한 입장에 있는 것이 공무원의 실정이었다. 따라서 공무원들이 그들 자신의 이익과 복지를 위해 단체를 조직하는 것은 자연스러운 현상이라 할 것이다.<sup>2)</sup>

이와 같이 현대산업사회의 산물로서 발생한 노동조합의 개념에 대하여 Sidney Webb은 “임금노동자가 그들의 노동생활의 제 조건의 유지 또는 개선을 목적으로 하여 조직한 항구적인 단체”라 하였고,<sup>3)</sup> 우리나라 노동조합법 제3조는 “노동조합이

2) Gus Tyler, "Why They Organization", Public Administration Review, Vol. 32, No.2 Mar/Apr., 1972, pp. 99-101.

라 함은 노동자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건을 유지·개선 기타 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다”고 규정하고 있다. 따라서 공무원노조의 개념도 이러한 범주를 벗어날 수 없으며, 다만, 민간부문의 노동조합에 비해 그 특수성이 인정되어 학자들에 따라 약간씩 다르게 정의되고 있다.

오석홍은 근무조건을 유지·개선을 위해 공무원들이 조직하는 단체 또는 그 연합체로 이러한 단체에는 여러 형태가 포함될 수 있지만 노동조합의 형태를 갖춘 공식적인 단체만을 지칭하는 것이라 하였고,<sup>4)</sup> 유석영은 공무원의 권익을 옹호하고 근무조건을 유지·개선하기 위해 조직되는 단체, 연합 또는 연합체를 말하는 것으로 노동조합의 형태를 갖춘 공식적인 조직으로 파악하고 있으며,<sup>5)</sup> 다른 학자들의 견해도 이와 대동소이하다. 영어로도 다양한 용어가 사용되고 있는데, 미국에서 발행된 행정학 사전에서는 “Public Employee Unions”라는 용어를 사용하고, 브리태니카 사전에서는 “Civil Service Union”이라는 용어를 사용하고 있으며, ILO협약에서는 “Public Employees’ Organization”이라는 용어를 사용하고 있다. 그외에도 “Public Service Union, Public Employee Union” 등의 용어가 혼용되고 있는데 최근에 미국에서는 이러한 용어를 정리하여 노동운동에 가장 적극적이고 고전적인 조직으로서 파업을 선호하는 조직을 “公務員勞動組合(Union)”, 정치적 활동을 강조하고 감독직도 포함하면서 파업을 상대적으로 덜 선호하는 조직을 “公務員團體交渉協會(Bargaining Association)”, 그리고 단체교섭에 임하지 않는 순수 친목회적인 조직을 “公務員非團體交渉組織(Nobargaining Organization)”이라 하는 등 보다 체계적으로 정의하였다.<sup>6)</sup>

공무원 노동조합이라는 용어 대신에 공무원단체라는 용어를 사용하기도 하나 본 연구에서는 공무원들이 조직하는 노동조합을 연구대상으로 파악하고자 한다.

## 2) 公務員勞動組合의 機能

3) 김진목, 「노사관계론」, 법문사, 1986, p. 71.

4) 오석홍, 「신인사행정론」, 박영사, 1984, p. 602.

5) 유석영, 「인사행정론」, 계명사, 1994, p. 442.

6) 한국행정연구원, 「ILO회원국의 공무원단체활동 비교연구」, 1995, p. 9.

노동조합은 노동자의 근로조건을 유지·개선하고 경제적·사회적 지위의 향상과 국민경제의 발전에 기여하는 데 목적이 있으며, 노동조합이 그 목적을 달성하기 위하여 담당하는 기능은 經濟的 機能, 共濟的 機能, 政治的 機能 등으로 크게 나눌 수 있다. 경제적 기능은 노동조합이 사용자측과의 교섭을 통하여 조합원의 경제적 이익을 추구하는 기능으로 영·미식의 단체교섭 방식과 독일, 일본의 경영참가제 또는 노사협의회 방식이 있다. 공제적 기능은 노동조합의 기능 중 가장 일찍부터 찾아 볼 수 있었던 기능으로 조합원 상호간에 상부상조하고자 하는 자치적 기능으로 볼 수 있으며, 정치적 기능은 개별적인 노조활동만으로 해결할 수 없는 문제를 풀기 위하여 정부나 의회를 상대로 정치적 활동을 하는 것으로 경제적 기능을 달성하기 위한 수단적 기능이라 할 수 있다.<sup>7)</sup> 이러한 기능 외에도 20C들어 독일을 중심으로 발달한 經營參加的 機能을 들 수 있다. 경영참가적 기능은 노동조합이 노동자를 대표하여 그들의 이익을 증진시키는 것을 목적으로 경영 또는 관리기능에 관한 의사결정에 참여하는 것으로, 이에 대한 접근방식으로는 기업의 소유권이나 이윤에의 참여를 의미하는 經濟的 民主化 方式과 경영의사결정에의 참여를 의미하는 經營管理上의 民主化 方式이 있다.<sup>8)</sup>

공무원노조의 기능도 이를 바탕으로 전개되고 있다. 공무원이 노조를 조직하는 목적은 국가에 따라 다소의 차이는 있으나, 勤務條件의 向上과 報酬의 引上 등 公務員의 福祉向上이 주된 목적이며, 그 외에도 공무원간의 連帶意識(Solidarity)과 同僚意識(Comradeship)의 增進, 實績制의 保護와 擴充, 行政의 質的 改善 등의 기능을 병행하고 있다.<sup>9)</sup> 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 공무원노조를 통하여 공무원들의 集合的인 意見을 정부나 입법기관에 공식적으로 표시할 수 있게 되어 공무원의 經濟的·社會的 地位向上에 도움이 될 수 있다.

둘째, 관리층에서는 공무원노조를 통하여 공무원들의 좋은 의견과 협조를 효과적으로 구할 수 있는 반면에, 공무원들 역시 그들의 단체기구를 통하여 자신들의 의사나 주장을 손쉽게 관리층에게 전달 할 수 있게 되어 결과적으로 조합원인 공무원과

7) 김진목 (1986), 전계서, pp. 101-106.

8) 상계서, pp. 168 - 174.

9) O.Glenn Stahl, Public Personnel Administration, N.Y., Harpper and Row, 1971, p. 267.

관리층간에 의사소통이 원활하게 이루어질 수 있다.<sup>10)</sup>

셋째, 공무원들 스스로가 노조활동을 통하여 그들 자신의 참여감, 소속감, 성취감 등을 증진시킬 수 있게 되어 공무원의 士氣昂揚에 보탬이 될 수 있다.<sup>11)</sup>

넷째, 공무원노조는 열심히 근무하여 행정발전을 이루고 공공봉사를 촉진하는 것이 공무원 자신의 지위를 향상시키고 이익을 보장하는 길이라고 믿고, 실적제의 유지·강화 등에 노력함으로써 職業公務員制 確立에 기여할 수 있게 된다.

다섯째, 공무원노조와 관리자층간의 대화와 협상을 통하여 서로의 이해를 촉구하게 되므로써 관리층의 일방적 의사결정을 방지하게 되어 行政組織 內部的 民主化에 도 도움이 될 수 있다.<sup>12)</sup> 또한, 공무원노조는 그 구성원들이 직업적인 행동규범으로부터 이탈되는 것을 막는 社會的 牽制作用을 담당하고, 나아가 구성원들의 직업윤리 확립과 자질향상을 위한 敎化活動을 전개하는 경우도 있다.<sup>13)</sup>

## 2. 公務員의 勞動基本權

노동기본권은 근로자에게 그 생존을 확보케 하기 위하여 인정되는 기본권으로 우리나라 헌법에서는 勤勞權 이외에 團結權, 團體交涉權 및 團體行動權을 보장하고 있는 바, 이를 일괄하여 勞動基本權이라 한다.<sup>14)</sup> 이 중 근로권은 국민이 노동의 권리를 갖는다는 취지의 宣言的 規定에 불과하며 법률적으로는 政治的 綱領을 표시한 것에 불과하지만, 다른 3권은 구체적 입법에 의하여 적극적으로 보장되고 있다. 그러나 노동3권의 보장은 절대적인 것이 아니고 사회전체의 이익에 의해 제약을 받고 있다.

이와 같은 노동기본권은 자본주의 경제체제하에서 노동자와 사용자의 不平等關係를 해소하고 경제적 약자인 노동자의 지위를 강화하여 勞使對等關係를 확보하며, 勞動力의 商品性을 유지시키는데 그 의의가 있다.

10) 박동서, 「인사행정론」, 법문사, 1987, p. 360.

11) 오석홍 (1983), 전계서, p. 605.

12) 박동서 (1987), 전계서, p. 363.

13) 오석홍 (1983), 전계서, p. 605. ; 이상윤, 「인사행정론」, 대왕사, 1993, p. 388.

14) 법학연구원편, 「법률학대사전」, 법학연구원, 1990, p. 266.

따라서 여기에서는 노동 3권을 중심으로 공무원의 노동기본권 관계를 파악하기로 한다.

#### 1) 公務員의 勤勞者性

현대 민주국가에서의 공무원은 국민전체에 봉사하는 國家機關의 構成員으로서의 지위에 선다. 우리나라의 경우도 현행 憲法 및 國家公務員法과 地方公務員法은 공무원이 특정한 국가기관에 소속되거나 특정한 계층의 국민, 특정정당의 이익을 위하여 봉사하는 자가 아니라 “國民全體에 대한 奉仕者”<sup>15)</sup>로서의 지위에 있음을 명시하고 있다.

따라서 일반 私法上의 僱傭關係에 있는 자와는 달리 일정한 권리의 제한이 가하여 짐과 아울러 身分保障과 政治的 中立性이 요구되며, 공무원으로서 特別한 義務가 과해지고 있다. 현재 우리나라 공무원은 일반근로자와는 달리 노동기본권을 향유하는데 많은 제약을 받고 있다. 이렇게 공무원에 대하여 노동기본권을 제한하는 현실이 당연한 것인지, 아니면 예외적인 현상인지를 규명하기 위해서는 먼저 공무원도 노동기본권의 보호대상인 근로자에 속하는지 여부를 밝혀야 한다.

공무원의 근로자성에 대한 논의는 1920년대에 독일에서 전개되어 현재까지 찬반 양론이 존재하고 있는 바, 이에 대한 견해들을 살펴보기로 한다.

##### (1) 否定說

카스켈(Kaskel)은 공무원 관계의 성립요건인 임명행위는 일방적인 公法上의 高權行爲이기 때문에 공무원은 마치 법인의 이사처럼 국가기관 그 자체이므로 공무원의 근로자성을 인정할 수 없다고 하였으며,<sup>16)</sup> 또한 일본에서는 헌법상의 노동기본권의 보장대상인 근로자는 사기업의 근로자이며, 국가와 특별한 관계에 있는 공무원은 對

15) 우리나라 헌법 제7조 제1항은 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며 국민전체에 대하여 책임을 진다” 라고 규정하고 있고, 국가공무원법 제 59조는 “공무원은 국민전체의 봉사자로서 친절 공정히 직무하여야 한다”라고 규정하고 있다.

16) 신인령, 「노동기본권연구」, 미래사, 1985, p. 159.

等한 去來와 私 有財產制를 前提로 하는 일반노동관계와는 아무런 관계가 없기 때문에 당연히 근로자성을 인정하지 않는다는 주장이 있다.<sup>17)</sup>

이러한 논리는 임명행위에 대한 당시의 公法學上의 理論을 그대로 노동법학에 도입한 것으로 오늘날의 민주국가에서는 용납될 수 없는 것으로 평가 되지만 아직도 독일이나 일본에서는 강력한 영향력을 갖고 있다. 이들 국가에서는 공무원이 노무를 제공할 의무를 지는 것은 사기업의 노동자와는 달리 국가의 主權發動으로서의 공법상 임용관계에서 기인된 것이라고 보고, 공무원의 임용관계를 “특별한 忠誠關係와 특별한 保護와 配慮”에서 구함으로써 종래의 否認說을 계승하고 있다.<sup>18)</sup>

## (2) 認定說

이에 반하여 진즈하이머(H.Sinzheimer)로 대표되는 인정설의 입장에서는, 공무원의 任用行爲가 일방적 고권행위에 기인한다 하더라도 당사자의 意思合致를 效力發生要件으로 하는 한 계약에 귀착되는 것이기 때문에 임용으로 발생하는 관계를 從屬勞動關係로 보지 못할 이유는 없으며, 따라서 일반근로자와 공무원간에는 아무런 본질적인 차이가 없다고 하였다.<sup>19)</sup> 또한 공무원이 노동기본권의 제약을 받을지라도 임금, 급료 등 노동의 대가로 지급되는 금전, 기타의 수입에 의해 생활하는 급여생활자로서의 요건을 갖추고 있는 한 근로자라 할 수 있다고 한다.<sup>20)</sup>

## (3) 綜合的 考察

공무원의 근로자성을 종합적으로 고찰함에 있어서는 공무원관계와 공무원 임용행위의 법적 성질에 대해 먼저 살펴보아야 한다.

먼저 부정설의 대표적 근거의 하나인 特別權力關係說은 오늘날 勤務雇傭關係를 전제로 하는 公法上의 勤務雇傭關係說이 등장하고 심지어 공무원관계를 私的 勤務關係로 인식하는 雇傭契約關係說이 등장하므로써 비판의 대상이 되고 있다.

17) 신현직, “공무원의 노동3권 제한”, 「경영경제」 제16집, 계명대학교 산업경영연구소, 1983, p. 233.

18) Arthur Nikisch, *Arbeitsrecht*, 2. Auf. Tübingen, Mohr, 1959, ss. 102 - 103.

19) 신인령 (1985), 전제서, pp. 159 - 160.

20) 김치선, 「근로자의 단결권」, 서울대출판부, 1970, p. 112.

또한 공무원 임용행위의 법적 성질에 대하여도 絶對的 單獨行爲說은 오늘날 통용되지 않고 雙方的 行政行爲說과 公法上契約說이 대립하고 있는 현실에서 볼 때 부정설은 비판의 여지가 많다고 생각된다.<sup>21)</sup>

결국 문제의 핵심은 공무원관계가 특별권력관계 내지 국민에 대한 봉사자라고 하는 “公共性”을 강조하느냐, 아니면 공무원도 노동의 대가로 보수를 받아 생계를 유지하는 “實質的인 勞動關係(從屬勞動關係)”를 강조하느냐에 달려 있다. 일반적으로 공무원의 근로자성을 부인하는 견해가 공무원 관계의 성립이 특별권력관계에 근거한다든지 공무원의 노동급부의무가 충성관계에 있다든지 하는 개념적 논의에 기반을 두고 있지만, 勞動法이 사용자의 지시 감독아래서 근로를 제공하는 이른바 人格的 從屬勞動關係를 規律하는 法人 이상,<sup>22)</sup> 그 노동관계의 성립계기 또는 근로관계에 있어서 특별한 의무는 공무원과 일반근로자 사이에 본질적 차이를 인정하느냐의 여부와는 직접적인 관련은 없다 할 것이며, 오히려 공무원도 노무를 제공하지 않으면 안되고 그 대가인 임금에 의해 생활하는 자임을 고려할 때 공무원은 근로자와 다를 바 없는 것이다. 따라서 공무원의 근로자성을 결정하는 본질적인 요소는 그 社會經濟的地位(經濟的 從屬性) 및 支配服從關係(人格的 從屬性)라는 從屬勞動關係의 存否에 있다 할 것이다. 우리나라의 경우도 현재 부정설이 없는 것은 아니지만 통설은 위와 같은 입장에서 공무원의 근로자성을 인정하고 있으며,<sup>23)</sup> 노동법상에도 “직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”를 노동자라고 규정하고 있으므로 공무원도 사실상 종속노동관계에 있는 노동자임을 부정할 수는 없을 것이다. 또한 우리 헌법에서도 제31조 2항에서 「公務員인 勤勞者는 . . . .」이라 규정하므로써 공무원도 근로자의 개념에 포함하고 있으며, 노동조합법 제 8조의 단서에서 공무원에 대한 특칙<sup>24)</sup>을 두고 있음도 이를 의미한다고 볼 수

21) 이상규, 「신행정법론(하)」, 법문사, 1988, pp. 171 - 174.

22) 고호성, “노동법상의 집단적 자치이론 - 협약법제와 교섭법제의 유기적 이해를 위한 시론 -”, 서울대 대학원 박사학위논문, 1995, p. 11.

23) 김치선 (1970), 전거서, p. 112.

24) 노동조합법 제8조는 “근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원에 대하여는 따로 법률로 정한다”라고 규정하므로써, 공무원에 대한 특칙을 두고 있다.



있다.

그러나 이와 같이 공무원의 근로자성을 인정한다는 것이 공무원관계의 여러 가지 특수성을 부인하고 일반근로자와 공무원을 완전히 동일하게 취급하여야 한다는 의미는 아니다. 공무원의 근로자성을 인정하지만 일반근로자와는 달리 특별한 규제가 있을 수 있는 여지가 있는 것이다.

## 2) 公務員의 勞動基本權

### 1) 團結權

단결권이란 공무원이 근로조건을 유지·향상을 위하여 단체를 구성할 수 있는 권리이다. 단결권은 법률로서 인정을 받기 전에 공무원들이 조합을 결성하고 그 권리를 주장하므로써 사후에 인정되는 것이 상례로 오늘날 상당수의 나라에서는 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 공무원노조를 구성할 수 있는 권리가 인정되고 있다.

공무원의 노조구성에 대하여는 부정론과 찬성론이 있다. 부정론자들은 정부활동은 민간부문과 구별되는 특수성을 가지고 있기 때문에 공무원노조의 활동을 제약하여야 한다고 주장하고 있으며 그 이론적 근거는 다음과 같다.<sup>25)</sup>

첫째, 공무원의 활동은 공익을 추구하는 것이며 공무원은 국민 전체의 봉사자이기 때문에 민간부문의 노동활동과는 구분되어야 하고, 정부활동과 공무원노조의 활동이 상충되는 경우 국민생활에 지대한 영향을 미치기 때문에 노동쟁의로 인한 정부기능의 마비는 허용될 수 없다는 것이다.

둘째, 공직은 사기업과 달리 모든 공무원이 국민에 대한 봉사자이며 따라서 모두가 被使用者라 할 수 있어 使用者와 被使用者의 구분이 명확하지 않기 때문에 勞使의 對立的 關係成立의 基礎가 微弱하다는 것이다.

셋째, 공무원의 근무조건 개선은 국민적 관심사이며, 입법적·정치적 통제를 받는 것이기 때문에 勞使協約으로 해결할 수 있는 성질의 것이 아니라는 것이다.

넷째, 공무원의 노동단체 가입 여부에 의한 근무조건 차별은 人事行政의 衡平性과 公正性의 원리에 어긋나는 것이기 때문에 허용될 수 없다는 것이다.

25) 이상윤 (1993), 전계서, pp. 386 - 387.

반면에 찬성론자들은 공무원노조의 활동이 수반하는 管理的 效用을 들어 공무원 노조의 구성을 허용하여야 한다고 주장한다. 그 이론적 근거로

첫째, 선진국의 예를 보면 공무원의 노조가 일반노동조합과 제휴하여 공동체의 이익을 꾀하고 당파적으로만 행동하는 경우는 거의 없었으며, 공무원들은 공정하고 중립적인 입장에서 그들의 의무를 집행하여 왔다.<sup>26)</sup>

둘째, 공무원의 처우개선 및 지위향상을 위해서는 공무원노조를 통하여 의사표시를 할 수 있어야 한다.<sup>27)</sup>

셋째, 민주주의의 기본질서는 集團의 多元性과, 集團間의 競爭과 均衡에 있기 때문에 공무원노조가 정부를 견제할 수 있는 힘을 갖는 것이 필요하다.

넷째, 공무원의 사기제고를 위해서는 합리적이고 효과적인 自己指向과 自己表現의 기회를 가져야 하는데 그렇게 하기 위해서는 단결권이 보장되어야 함을 들고 있다.<sup>28)</sup>

결론적으로 지나치게 국가업무의 특수성을 강조하여 공무원노조활동을 제약하는 경우 공무원의 권익을 탄압하게 되고 專制化할 가능성이 있으며, 반면 공무원노조의 지나친 자기이익 추구는 국가전체의 불이익을 초래할 수 있기 때문에 두 측면의 장단점을 상호 보완하면서 적절하게 균형을 유지하여야 할 것이다.

## (2) 團體交涉權



단체교섭권은 공무원에게 영향을 주게 될 보수, 근무조건 등의 개선과 관련된 주요 인사정책 문제에 관하여 管理層과 公務員勞組가 團體的으로 協議하고 양자의 협정에 따라 그 문제를 해결해 나가는 것을 말하며 인사정책 결정에 공무원들을 참여시켜 일방적이고 독단적인 정책결정을 지양하게 하므로써, 민주적인 인사행정을 행하고 공무원의 권익을 보호할 수 있도록 하는 활동이다.

여기에도 찬·반 양론이 대립되어 있다. 부정론자들은 공무원의 사용자는 전 국민이기 때문에 교섭에 있어서 사용자를 완전히 대표하거나 구속할 수 없으므로 공무

26) 박연호, 「인사행정신론」, 박영사, 1994, p. 701.

27) 이상윤 (1993), 전계서, p. 387.

28) 장지호, 「신인사행정론」, 박영사, 1984, p. 399.

원노조의 대정부 교섭권을 부정하고 있다.<sup>29)</sup>

반면에 찬성론자들은 이러한 견해에 대하여 행정부가 인사정책에 상당한 재량권을 갖고 있고 의회가 제정하는 법률의 대부분은 실질적으로 행정부의 제안이나 건의에 의존하고 있음을 들어 단체교섭권을 인정해야 한다고 주장한다.<sup>30)</sup> 이러한 경향은 行政國家化로 인해 국가기능이 확대됨에 따라 현저하게 되었으며 행정부와 단체교섭은 계속 확대될 전망이다.

실제로 공무원의 단결권을 인정하고 있는 나라에서는 대부분이 최소한의 단체교섭권을 인정하고 있으며, 효과적인 단체교섭은 관리층과 공무원 상호간의 목적이나 이익에 대한 이해를 용이하게 하고, 공무원노조가 제시하는 아이디어나 제안에 의해 관리층이 생각지 못한 새로운 것을 얻는 경우가 있다. 또한, 상호 협의과정을 거침으로써 동의와 이해를 촉진시키고 대립의 가능성을 감소시키는 물론, 공무원의 의견수렴으로 인사정책수립에 있어 관리층이 빠지기 쉬운 함정을 극복할 수 있는 등 행정관리에 많은 도움을 줄 수 있다.<sup>31)</sup>

### (3) 團體行動權

단체행동이란 공무원의 근무조건에 대한 단체교섭이 순조롭지 못하여 분쟁상태가 생긴 경우, 공무원단체가 怠業 또는 罷業 등 爭議行爲로 돌입하는 것을 말한다. 그러나 이러한 단체행동은 공익에 대한 침해가 크기 때문에 오늘날 극소수의 국가를 제외하고는 이를 인정하지 않고 있다. 단체행동의 허용여부에 대하여도 찬성론과 부정론이 대립하고 있는데 먼저 부정론자들의 논의의 근거는 다음과 같다.<sup>32)</sup>

첫째, 정부의 업무는 국민생활에 중대한 영향을 미치는 것이기 때문에 그 기능의 정지는 공공복리에 심각한 위협을 준다.

29) Leonard D.White Introduction to the Study of Public Administration, NewYork, Mac-Millan, 1955, p. 420.

30) Norman J.Powell, Personnel Administration in Government, N.J, Prentice Hall, 1956, p. 132.

31) 이상운 (1993), 전게서, p. 389.

32) Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government, NewYork, Henry Holt and Company, 1949, p. 897.

둘째, 공무원들이 자신의 목적을 달성하기 위한 수단에는 파업 이외에도 苦衷處理, 단체교섭, 국회와의 교섭 등 여러 가지 방법이 있으므로 파업과 같은 실행행사에 의해 정부와 국민을 구속하는 것은 法治主義에 違背된다.

셋째, 정부는 공무원에게 여러가지 혜택을 주고 있으므로 그 反對給付로서 공무원에게 파업금지를 요구할 수 있다.

그러나, 이와는 반대로 찬성론자들의 주장은 다음과 같다.

첫째, 모든 정부업무가 파업을 용납할 수 없을 만큼 긴급하고 중요한 것은 아니며 오히려 私企業 分野의 特定機能 — 예를 들어 운수회사 종업원의 파업 등 — 의 정지가 국민생활에 보다 직접적인 혼란을 야기할 수 있다. 이러한 측면에서 공동체에 심각한 위협을 가져올 수 있는 직종을 제외하고는 단체행동권을 허용해야 할 것이다. 33)

둘째, 공무원이 파업 이외의 방법으로 자신들의 목적을 달성할 수 있는 방법이 있다고 하나, 이러한 방법이 공무원들의 목적을 만족스럽게 해결하여 주지 못하기 때문에 파업이라는 무기는 필요하다. 파업 이외의 방법을 사용하여 그들의 목적이 거절된 때에는 파업을 할 수 있는 최종적인 권리가 부여되어야 한다. 만일 이 최종적 권리가 박탈된 경우에는 그들이 흡사되더라도 무방비 상태에 빠지고 만다. 34)

셋째, 정부가 공무원에게 여러 가지 혜택을 제공하기는 하나, 이는 자발적으로 정부나 의회가 베풀어 준 것이 아니라 공무원노조의 강한 압력에 의해 보다 나은 혜택을 제공한 것이며, 공무원이 조직화되기 이전에는 공무원의 보수나 근무조건 등에 대해 정부나 의회가 공무원들이 만족할 만한 혜택을 제공하지 않았다. 따라서 공무원들이 혜택을 받기 위해서 공무원노조는 최후의 수단으로 파업권이 요구되는 것이다. 35)

이상 찬·반 양론의 이론적 근거를 살펴 보았으나, 파업문제의 해결은 消極的 禁止 보다는 적극적인 인사관리, 근무조건 개선 등 積極的인 問題解決 方式이 效果的일 것이라 생각된다.

33) 장지호 (1984), 전계서, p. 409.

34) Norman.J.Powell, op.cit. p. 299.

35) Ibid, p. 298.

### 3) 公務員의 勞動基本權 制限의 理論的 根據

앞에서 언급한 바와 같이 공무원의 근로자성을 인정하여 노동기본권을 부여한다 하더라도 일반근로자와 동일하게 취급할 수는 없으며, 일반근로자와는 다른 특별한 규제가 있을 수 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 측면에서 공무원의 노동기본권 제한에 대해 많은 이론이 제기되고 있다.<sup>36)</sup> 대표적인 학설로 特別權力關係說, 國民全體의 奉仕者說, 職務의 公共性論, 代償措置說 등이 있으며, 그 외에도 여러 가지 학설이 있으나, 본고에서는 위에서 열거한 학설을 중심으로 고찰하고자 한다.

#### (1) 特別權力關係說

공무원은 그 자유의사에 의하여 국가와 특별권력관계에서 包括的 支配를 받는 지위에 있으므로, 국가와 일반 국민관계에서 보장되는 기본권은 그 범위내에서 제한되지 않을 수 없고, 따라서 국가에 대하여 특별권력관계에 있는 공무원의 노동기본권도 제한을 받는다는 주장이다.<sup>37)</sup>

본래 특별권력관계란 개념은 19C말경 독일의 立憲君主制 아래서 특수한 법률관계를 일방적으로 국가측에 끌어들여 公權力의 發動關係로 하고 일반권력 관계에서 타당한 法律留保의 原則을 排除하므로써, 행정부의 입법부에 대한 광범위한 독자적 활동영역을 확보하기 위하여 제창된 이론이다.

독일에서는 이를 공무원관계에 설정하므로써 공무원 관계를 국가행정에 대한 법

- 36) 공무원의 노동기본권 제한의 이론적 학설로 임종률 교수는 전체봉사자론, 특별권력관계론, 근무조건법정론, 대상조치론, 직무공정성론 등을 들고 있고, 신인령 교수는 특별권력관계설, 국민전체봉사자설, 공공복리에 우선제한설, 대상조치설, 국민생활 전체의 이익확보설, 필수적인 사업유지설 등을 들고 있다. 임종률, “공무원의 노동기본권”, 「전국공무원 노동조합의 발전방향 토론회」, 1988, pp. 110-115. ; 신인령(1985), 전게서, pp. 161-176.
- 37) 임종률, “공무원의 노동기본권”, 「전국공무원 노동조합의 발전방향 토론회」, 전국공무원 노동조합협의회, 1988, p. 111.

치주의 원리의 적용에서 제외하고 공법상 특별권력이라는 특수한 성격으로 파악하였으며<sup>38)</sup>, 2차대전 당시에는 한층 더 강화되어 나치에 대한 無定量的, 人格的 忠誠關係를 강요하기에 이르렀다.<sup>39)</sup> 그러나 2차대전 후에는 官權國家的 遺物로 反法治的, 非民主的이라 하여 많은 비판을 받고 있으며 이에 대한 부정론이 대두되고 있다.

즉, 오늘날과 같은 민주적인 헌법국가에서 국가의 권력에 단순히 복종만 하는 국민의 관계가 성립할 수 없는 것 처럼, 명령과 복종에 바탕을 둔 노예관계로서의 특별권력관계도 존재할 수 없다는 것이다. 다만 공무원관계는 一般權力關係만으로 설명할 수 없는 특수한 신분관계에 지나지 않는다 하여 “特殊身分關係” 또는 “特別行政法關係”라는 용어를 사용하고 있다.<sup>40)</sup>

그러나, 우리나라는 헌법상으로 공무원을 특별권력관계라는 개념으로 파악하지 않고 있음에도 공무원의 노동기본권을 가장 강력하게 제한하고 있으며, 그 근거를 특별권력관계에서 구하는 입장이 강하다. 이것은 우리나라 공무원법이 민주주의적 법제하의 역사가 짧고 우리의 사고방식에 前近代的인 官僚意識이 뿌리깊게 잔존하고 있는데 그 원인이 있다고 할 수 있다.<sup>41)</sup>

## (2) 國民全體의 奉仕者說

공무원은 국민전체에 대한 봉사자라고 규정되어 있는 헌법이나 공무원법 등의 규정을 근거로 공무원도 근로자이기는 하지만 일반근로자와는 다른 특수성을 가지므로 여기에서 기본권의 제한 근거를 찾으려 하는 주장이다.<sup>42)</sup>

즉, 공무원은 국민전체에 대한 봉사자로서 公共의 信託에 따라 무조건적의 忠誠義務를 부담하고 있는 것이므로 근로의 대가로 받는 급여 또는 경제적 이익을 받는 관계만을 중시할 수 없고, 국민의 公僕으로서의 봉사를 더욱 중시해야 하기 때문에 공무원의 노동기본권은 제한될 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라, 공무원의 근로조건은

38) 김치선 (1970), 전계서, p. 125.

39) 김도창, 「일반행정법론(상)」, 청운사, 1992, p. 260.

40) 상계서, p. 264.

41) 김치선 (1970), 전계서, p. 127.

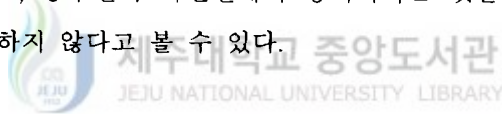
42) 신인령 (1985), 전계서, p. 164.

국민의 의사표시에 의해 법률로 정해지는 것이며, 정부가 결정할 수 있는 것은 아니라고 한다.<sup>43)</sup>

물론 현대민주주의 국가에 있어서 공무원은 국민전체의 봉사자라고 하는 데는 異論이 없다. 그러나, 공무원이 국민전체의 봉사자라고 하는 것은 공무원이 급부하여야 할 勞動의 性質을 말하는 것이지, 공무원이 노동관계의 본질에 있어서 봉사적이라야 하는 것은 아니다. 공무원이라도 국민의 일원으로서 최저한도의 문화생활을 할 권리가 있고, 이러한 인간다운 생활을 영위할 수 있는 근로조건을 요구할 수 있어야 한다.<sup>44)</sup>

따라서 공무원이 국민전체의 봉사자라는 개념은 國民全體의 幸福 또는 公共의 利益을 위하여 근무하여야 한다는 職務의 本質을 의미하는 것으로 해석해야 하며, 이런 점에서 일반근로자와는 다른 특수성을 지닌다.

그렇다고 그 특수성이 일반근로자와의 비교를 통해 강조될 성질은 아니고 민주행정의 확립이라는 측면에서 강조되어야 하며, 설사 공무원의 근무관계가 국민전체의 봉사자이기 때문에 일반근로자와는 다른 특수성을 가진다는 것을 공무원 자신이 인정한다 하더라도, 이러한 인정이 공무원의 노동기본권에 대한 제한을 승인한 것이라고는 할 수 없으므로, 공무원이 국민전체의 봉사자라는 것을 이유로 노동기본권을 제한하는 것은 적절하지 않다고 볼 수 있다.



### (3) 職務의 公共性論

직무의 공공성론은 공무원의 직무는 특히 공공성이 강하여 그 수행이 중단될 경우 공공의 이익 내지 국민생활을 중대하게 해치게 되므로 공무원의 노동기본권을 제한함이 마땅하다는 주장으로,<sup>45)</sup> 일본에서 2차세계대전 후 공무원의 노동기본권의 제약 내지 박탈의 근거로 일관되게 주장되어 왔다.<sup>46)</sup> 직무의 공공성론은 공무원의 職務性格이 公共性, 즉 公共福利를 위한 것이기 때문에 노동기본권이 제한되어야 한

43) 허영민, “노동기본권에 관한 연구”, 「전북대학교 논문집」 제18집, 1976, p. 11.

44) 최 식, 「신노동법」, 법문사, 1962, p. 195.

45) 임종률 (1988), 전제논문, pp. 115 - 116.

46) 佐藤英善, “公務員制度と 勞動基本權”, 「日本の 公務員」, 日本評論社, 1979, p. 226.

다는 점에서 公共福利에 의한 制限說과 유사하므로 여기서는 公務員勞組活動의 制限에 관한 같은 학설로 분류하고자 한다.

직무의 공공성론을 논함에 있어서는 공무원의 노동기본권을 제약할 수 있는 직무의 공공성으로 抽象的이고 一般的인 職務의 公共性이 아닌 具體的인 職務의 公共性의 문제가 제기되는 바, 이에 대한 日本의 判例 및 學說을 살펴보고자 한다.

직무의 공공성에 관한 일본의 판례는 대체로 두가지 유형으로 분류할 수 있다.<sup>47)</sup> 첫번째 유형으로, 一般的이고 抽象的인 職務의 公共性만으로 공무원의 노동기본권에 대해 제한을 가하는 것이 충분히 합리적인 이유가 있다고 판결한 「全農林警職法事件 判決」(最判 1973.4.25)과 「岩手縣教組事件 判決」(最大判 1976.5.21)이 그것이다. 두번째 유형은, 공무원의 노동기본권을 제약할 수 있는 근거로서의 직무의 공공성을 나름대로 具體的으로 열거한 유형으로 「全遞東京中郵事件 判決」(最判 1966. 10.26), 「都教組事件 判決」(最判 1969.4.2), 「佐賀教組事件 判決」(佐賀地判 1971.8.10), 「和教組事件 判決」(和歌山地判 1975.6.9)이 있으며 이들 판결에서 나타난 具體的 職務의 公共性은 i) 國民全體의 利益에 관계되고, ii) 그 關係方式은 直接的이어야 하며, iii) 그 영향으로 支障이 重大한 것이어야 하되, iv) 그 制約은 헌법과 노동기본권 보장의 취지에 비추어 必要 最小限이어야 한다고 하는 것이다.

다음 직무의 공공성에 대한 학설에 대해 살펴 보고자 한다.<sup>48)</sup>

野村晃 教授는 공무원의 濫行행위에 제약을 가할 수 있는 경우는 濫行행위가 일반국민 대중의 생활에 영향을 미칠 때에만 가능하고, 그 제약은 필요최소한의 원칙을 바탕으로 하여야 한다고 하면서, 국민생활에 미치는 영향에 따라 직무의 내용을 구체적으로 제시하고 있다.

첫번째 유형은 전매사업, 국유임야사업, 인쇄사업, 조폐사업, 알콜전매사업, 일반행정, 교육, 사법사무로 이 분야에서의 濫行행위는 국민생활에 직접적인 영향을 미치지 않기 때문에 노동기본권 제한의 여지는 없다고 한다.

두번째 유형은 窓口行政事務, 便益提供事業, 서비스기관, 의료·위생기관, 監視的業務, 범죄, 화재의 예방사업으로, 이를 다시 국민대중의 편익 또는 이익에 직접적인

47) 상계논문, pp. 227 - 228.

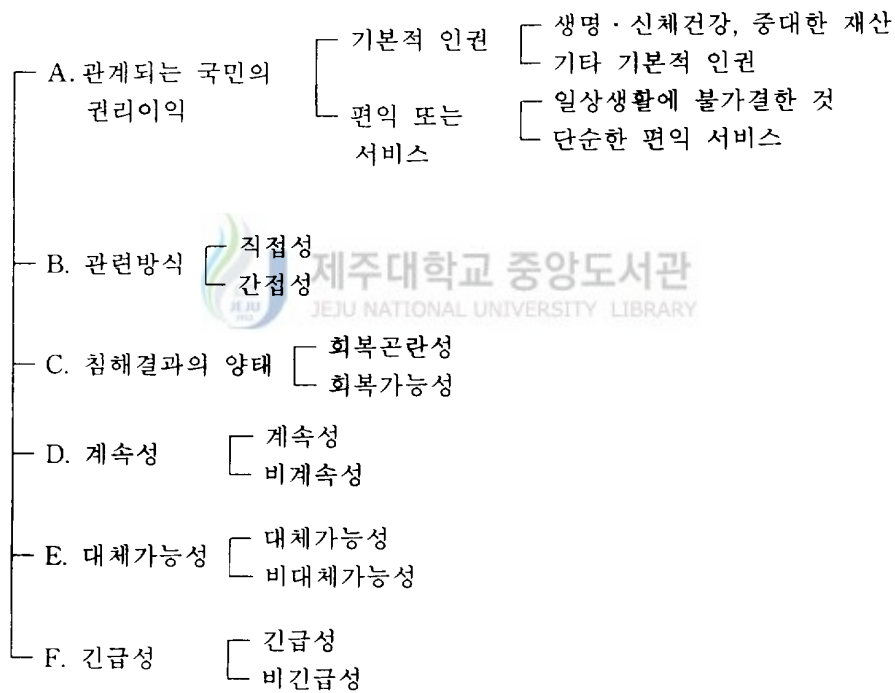
48) 상계논문, pp. 228 - 232.



영향을 준다고 생각되는 경우와 국민의 생명·신체 등에 직접적인 영향을 주는 경우로 구분한 후, 이 분야에서의 사업 및 사무의 정지는 대규모·장시간에 걸치지 않더라도 국민의 생명·신체 등에 직접적인 영향을 미치고 위험의 발생마저 예상되기 때문에 노동기본권이 제한될 수 있다고 하였다.

이에 반하여 佐藤 教授는 노동기본권과 직무의 공공성과의 관계를 검토하기 위하여는 우선 직무의 구체적 내용과 국민의 권리이익의 분석 없이는 노동기본권 제약의 원리일 수 있는 직무의 공공성을 논할 수 없다고 전제하고, 노동기본권 제약 원리의 판단 요소로 국민의 權利利益의 種類와 質, 그것이 關係하는 方式의 直接性, 侵害結果의 樣態, 職務의 繼續性, 직무의 代替可能性 및 緊急性을 제시하였으며,

< 그림 1 > 勞働基本權 制約原理의 判斷要素



이들 판단요소에 의해 爭議權 行使로 인한 직무의 停·廢가 국민의 권리이익에 어떠한 영향을 주는가라는 관점에서 노동기본권을 제약할 수 있는 직무를,

i) 국민의 생명, 신체건강 및 중대한 재산에 관계되고, 관련방식이 직접적인 직무,  
ii) 국민의 생명, 신체건강 및 중대한 재산에 관계되고, 관련방식은 간접적이나, 피해결과가 회복 곤란한 직무,

iii) 국민의 생명, 신체건강 및 중대한 재산에 관계되고 계속성이 있는 직무,

iv) 국민의 생명, 신체건강 및 중대한 재산에 관계되고, 관련방식은 직접적이나, 긴급성이 있는 직무,

v) 국민의 생명, 신체건강 및 중대한 재산에 관계되지만, 대체가능성이 있는 직무로써 쟁의권 행사에 의한 직무의 정폐를 실질상 회피할 수 있는 경우,

vi) 기타 기본적인 인권, 일상생활에 필요 불가결한 단순한 편익이라도 쟁의권 행사가 장기화 하므로써 국민생활의 기반자체를 위협하는 경우 등 6가지로 유형화 하였다.

이와 같은 직무의 공공성론은 현재로서는 가장 타당성을 가지는 학설이나, 이 학설을 받아들일 경우, 공무원의 노동기본권에 대한 제한은 공무원의 신분상 특성이 아니라 직무의 성격에 기인하기 때문에 공무원 전체에 적용되지 않고, 각각 근무의 양태 및 내용에 따라 구체적으로 결정되어야 한다는 한계를 갖고 있다.<sup>49)</sup>

#### (4) 代償措置說

공무원의 노동기본권은 그 자체가 목적이 아니고 근로조건을 유지·개선, 기타 경제적·사회적 지위의 향상을 목적으로 하는 것이므로 다른 제도에 의해 임금, 기타 근로조건이 보장되는 조치가 이루어 지는 경우에는 제한이 가능하다는 주장이다.

즉, 신분보장이나 不利益處分에 대한 救濟制度 등 공무원법상에서 정한 特別한 保護와 配慮가 이루어지거나 공무원의 근로조건에 관한 조치, 또는 공무원관계의 仲裁制度 등에 의하여 代償措置가 이루어 진다면 쟁의행위를 제한할 수 있다는 것이다.<sup>50)</sup>

49) 한국행정연구원 (1995), 전제서, p. 14.

50) 古西信夫, “公務員の組合”, 「新労働法 講座2」, 労働組合, 1967, p. 119.

그러나 이 주장의 문제는 현실적으로 필요한 대상조치들이 충분히 강구되어 있지 않다는 데 있으며, 이 조치의 充足性 與否에 대한 判斷은 누가 할 것인가도 어려운 과제이다. 또한 공무원이 노동기본권의 행사가 아닌 다른 제도를 통해 근로조건이 충분히 보장된다 하더라도 그것을 이유로 노동기본권을 제한할 수는 없다. 왜냐하면 이것은 어디까지나 권리행사의 유보에 지나지 않을 뿐, 권리의 부인이나 제한으로는 볼 수 없기 때문이다.

(5) 勤務條件 法定論<sup>51)</sup>

공무원도 근로자이지만 그 근무조건이 법률로 정해지기 때문에 노동기본권이 제한될 수 밖에 없다는 주장이다. 사용자인 정부는 공무원의 근로조건 등에 관하여 입법부의 결정에 따라야 하므로 공무원과 독자적인 단체교섭을 할 수 없으며, 공무원들이 정부를 상대로 단체교섭을 요구하는 것은 정치적 사항에 해당되므로 허용되지 않는다는 것이다. 이에 따르면 공무원에게는 단결권을 인정하더라도 단체교섭권과 단체행동권은 인정되지 않는다. 그러나, 공무원의 근로조건을 입법부에서 법률로 정한다는 것은 법률에 의한 행정을 강조한 것이지 법률로서 공무원의 지위향상을 억제 하려는 것은 아니기 때문에 절대적인 것이 아니며, 공무원의 근무조건이 법률로 결정된다는 이유만으로 공무원의 단체교섭권이나 쟁의권의 제한을 정당화 하기는 어렵다.

이외에도 國民全體利益確保說, 必須的 事業維持說, 財政民主主義論 등 여러 학설이 있지만 공무원 노동기본권 제한의 근거로서 충분한 法理性和 妥當性을 갖고 있지 못하다.

이상에서 공무원 노동기본권 제한에 대한 제 학설의 내용을 살펴보았다. 이에 대한 우리나라의 通說은 공무원 노동기본권은 公務員의 勤勞者性을 認定하는 한 원칙적으로 일반 근로자와 달리 취급될 수는 없는 것이며, 다만, 어느정도의 제한은 인정될 수 있으나, 그 制限은 어디까지나 例外的으로 限定되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 또, 노동기본권이 제한을 받는 근거도 신분적인 이유에서가 아니라, 직무가 공공성을 가지고 있다는 데 있으므로 공무원이라고 해서 일률적으로 노동기본권을

51) 임종률 (1988), 전계논문, pp. 112 - 113.

규제하는 것은 타당하지 않고 담당하고 있는 직무의 성질을 구체적으로 검토하여 필요한 경우에 한하여 제한되어야 할 것이라고 주장하고 있다.<sup>52)</sup>



52) 최 식 (1962), 전계서, p. 197.

### Ⅲ. 主要國家의 公務員勞組活動 比較分析

공무원노조활동은 일찍부터 민주화 전통을 확립한 선진 산업사회의 산물로서 오늘날 세계 여러나라에 보급되어 있으나 이에 대한 정책은 나라마다 차이가 있다. 즉, 나라마다 각기 다른 歷史的·文化的 特性을 갖고 있기 때문에 공무원제도가 다양하게 전개되고 있으며, 이에 따라 공무원의 노조활동도 각기 다른 제도와 인정범위를 보여 주고 있다.

이렇게 다양한 각국의 제도를 비교분석해 보는 것은 다른나라에서는 공무원제도와 노조활동 사이에서 발생하는 각종의 갈등과 문제점을 어떻게 조화롭게 해결하고 있는지를 알기 위한 것이다. 즉, 각 나라마다 사정이 다르기는 하지만 근본적인 해결의 이념은 비슷할 것이므로 이를 이해하는 것은 우리나라 실정에 맞는 적절한 방안을 강구하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

여기에서는 비교분석 대상국가를 공무원노조활동이 비교적 일찍부터 정착되어온 영국, 미국, 서독, 프랑스, 일본 등 5개 국가로 정하고 이들 국가의 공무원노조활동에 대하여 알아 보고자 한다.



#### 1. 英國의 公務員勞組活動

##### 1) 公務員勞組의 組織

영국에서 공무원 노동운동이 발생한 것은 19세기 중엽부터 였으나, 조합의 형식을 갖고 등장한 것은 1890년대 이후의 일이다. 즉, 1890년에 「포세트組合」, 1891년에 「郵便配達人聯盟」, 1892년에 「筆耕職員組合」 및 「稅務書記組合」이 결성된 것을 비롯하여, 1893년에는 「稅關監視聯盟」, 1894년에는 「檢査官協議會」가 결성되었으며, 이 무렵에 「政府被傭者聯盟協議會」와 「政府被傭者聯盟」이라는 연합체가

조직되었다.<sup>53)</sup>

이후 공무원조합은 行政機能의 擴大에 따른 공무원 수의 증가와 일반노동운동의 高揚에 자극을 받아 많은 발전을 하였으며, 그 선구적 역할을 한 것은 우편관계의 조합이었다.

오랜기간 열악한 근무조건에 시달린 우정성의 하위직원들은 우정배달인의 일치된 행동을 비롯하여 여러 가지 근무조건 개선을 위한 활발한 활동을 한 끝에 1890년 우정성장관으로부터 조합의 승인을 얻고, 1906년에는 단체교섭을 하는데 성공하므로써 다른 공무원의 조합활동에 강한 자극을 주었다.<sup>54)</sup> 초기의 공무원 조합은 광범위하게 조직되어 있었음에도 승인을 받은 조합의 수는 적었고 활동은 극히 미약하였다.

그러나, 1919년에 휘틀리(Whitley)협의회가 설치되고 정부가 공무원의 組合結成과 加入을 獎勵하게 되므로써 공무원 조합의 조직은 크게 확대 되었다.

영국에서는 공무원의 단결권을 일반 근로자와 구별하여 규율하는 법률은 존재하지 않고 조합에 가입하는 것은 각자의 자유이다. 오히려 영국에서는 공무원의 의사를 충분히 대표하는 조합이 공무원과 관리자와의 관계를 원만하게 하여 왔고 근무조건에 관한 교섭을 효과적으로 하는데 크게 공헌하여 왔다고 믿기 때문에 공무원이 노조에 가입하는 것을 장려하고 있다.

조합은 等級(Grade)과 階級(Class)단위로 조직되어 있는 것이 보통이며 承認組合과 非承認 組合으로 구분된다. 승인은 다시 部處別 承認과 全國承認으로 나누어지며, 부처별 승인은 각부처에 관한 문제에 대해 해당 부처의 일정 공무원들을 대표하는 조합에 부여되고, 전국승인은 2개이상의 부처에 해당되는 경우로 大藏省에 의해 부여된다.

승인을 얻기 위하여는 그 조합이 관계직원을 대표하는 능력을 갖는다는 것을 입증하여야 하며, 승인조합은 소속직원의 이익에 대하여 당국과 협의할 권리, 근무조건에 대하여 체결되는 정식협정의 당사자로 되는 권리, 공무원 仲裁裁判所에 仲裁를

53) 국회도서관, 「각국의 공무원제도와 노동기본권」, 1970. pp. 9-15.

54) W.J.M.Mackenzie and J.W.Grove, Central Administration in Britain, London, Green & Co, 1957, p. 134.

요청할 권리를 갖는다.

이에 반해 비승인 조합은 당국에 비공식문서로 자유로이 진정할 수는 있으나 공식적인 교섭당사자로 될 수는 없다.

## 2) 團體交渉

공무원이 급여 기타의 근무조건에 대하여 당국과 협의·교섭하는 방법은 請願에 의한 방법, 휘틀리협의회에 의한 방법, 공무원조합에 의한 直接交渉方法 등 세가지가 있다.<sup>55)</sup>

### (1) 請願

먼저 청원에 의한 방법은 직접 상사에게 청원서로 苦衷을 호소하는 것으로서 19세기에 널리 사용되던 방법이다. 청원의 절차는 각 부처마다 조금씩 다르지만 청원 자체는 어느 부처나 오랜기간 관행에 의해 특권으로 인정되었다.

### (2) 휘틀리협의회

휘틀리협의회를 통한 노사협의 방식으로 교섭범위에 대한 명확한 구별기준은 존재하지 않지만, 모든 계급 및 등급에 관한 교섭에서 보편적으로 이 방법이 사용되고 있다.

휘틀리협의회는 管理者와 公務員勞動組合間의 交渉機構로서 1919년 설치된 기구이다. 영국은 1차대전 후 산업불황과 노사불안을 해결하기 위해 1916년 당시 하원의장 J.H. Whitley를 위원장으로 하여 노사관계에 관한 재건위원회를 설치 하였으며, 이 위원회의 보고서에 의해 노사 동수의 대표자로 구성되는 産業共同協議會(Joint Industrial Council)가 설립 되었다. 당초 정부는 이를 민간기업에만 적용시키고 정부의 被傭者에 적용하는 데는 반대하였으나, 정부가 민간기업에 모범을 보여야 한다는 차원에서 현업부문에서 먼저 채택하고, 그후 비현업공무원 조합의 압력에 의해 비현업부문에서도 이를 인정하게 되었다.

55) 국회도서관 (1970), 전게서, p. 16.

휘틀리협의회는 非現業部門의 協議會로 「全國協議會」, 「部處別協議會」, 「地區 및 事業所別 協議會」가 구성되어 있고, 現業部門의 協議會로는 「合同調停協議會」, 「部處合同協議會」 및 「事業所合同協議會」가 있으나, 여기서는 비현업부문의 협의회를 대상으로 설명하고자 한다

전국 휘틀리협의회는 1919년에 설치되었으며 정부측 위원 27명과 공무원 조합측 위원 27명 등 모두 54명으로 구성된다.

정부측 위원은 보통 상급직원 중에서 대장성장관이 임명하고 노동조합위원은 공무원조합의 全任職員이 임명되는 예가 많다. 의장은 정부측 위원이 맡고 부의장은 공무원조합측 위원이 맡고 있으나, 의장이 결석시는 다른 정부측 위원이 그 직무를 대행한다.

본 협의회의 협의사항은 ① 채용, 근무시간, 승진, 징계, 임기, 연금 등 근무조건에 관한 일반원칙의 결정, ② 공무원의 교육, 연수의 장려, ③ 사무기구 및 조직의 개선, ④ 공무원의 지위에 관련된 법안의 검토 등이 있다. 그러나 노사가 합의하였다 하더라도 내각이 승인을 하지 않으면 효력이 없다.

「부처별 휘틀리협의회」는 부처단위로 설치되며 해당부처에 관계되는 사항에 대한 협의를 한다. 부처별 협의회는 전국 협의회와 마찬가지로 정부측 위원과 공무원 조합측 위원으로 구성된다. 정부측 위원은 보통 해당부처의 고위직 공무원으로 장관이 임명하며, 조합측 위원은 그 부처의 노동조합에서 임명한다. 협의회의 기능은 전국협의회의 기능과 거의 비슷하나, 해당부처에 관계되는 범위에 한정됨은 말할 것도 없다. 협의회의 결정은 양측의 합의에 의하여 성립하고 의장 및 부의장이 서명하여 장관에게 보고하므로써 효력이 발생하며, 이 결정은 법률상 정부를 구속하지 않기 때문에 의회에 대한 정부의 책임을 해제하지 않는다.

지구 및 사업소협의회는 지방에 분산된 공무원을 갖는 부처에 설치된다. 구성 및 기능은 해당부처의 부처협의회가 정하며 특이한 점은 전국협의회로부터 완전 독립되어 있다는 점이다.<sup>56)</sup>

영국의 이러한 협의회제도는 정부와 공무원노동조합과의 대립을 완화하고 행정의 개선에 많은 공헌을 하였다고 한다. 현재 휘틀리협의회가 다루는 사업량은 종전에

56) 장지호 (1984), 전계서, p. 405.



비하여 훨씬 증대되고 있으며, 공무원의 노동조건에 관계되는 결정은 거의 모두 이 협의회를 통하고 있다. 이것은 협의회제도가 성공적으로 운영되고 있다는 것을 의미한다.<sup>57)</sup>

### (3) 勞動組合의 直接交渉

교섭의 직접당사자로 될 수 있는 조합은 앞서도 언급하였듯이 승인된 조합에만 한한다.

휘틀리협의회와 조합의 直接交渉 사이에 교섭사항의 뚜렷한 구별기준은 없으나, 공무원제도 전반에 관한 사항이나 공무원계급 전체에 해당되는 사항에 대하여는 전국휘틀리협의회에서 담당하고, 급여에 관한 사항 등 근무조건에 관한 중요한 사항은 직접교섭에 의해 처리되고 있다.

그러나, 동일사항에 대하여 직접교섭과 휘틀리협의회에 의한 교섭이 경합되어 행하여지는 일은 거의 없다.<sup>58)</sup>

### (4) 仲裁

휘틀리협의회에서의 협의 또는 공무원조합과의 직접교섭이 이루어지지 않을 경우에는 「公務員仲裁裁判所」에서 해결하고 있다.

중재재판소는 1936년 대장성과 전국휘틀리협의회, 공무원조합측과의 협정에 의해 설치되었으며 3명의 재판관으로 구성되어 있다.

중재에 회부되는 사항은 비현업직원의 급여에 관한 사항, 주간근무시간 및 휴가에 관한 사항에 한하며, 공무원 개개인에 관한 사항이나, 특정법에서 규율하는 연금은 중재의 대상이 되지 아니한다. 또, 정원, 출퇴근시간, 等級(Grade)에 관한 사항들은 管理事項으로서 중재의 대상이 되지 아니하고 최종의 결정권은 정부당국이 가진다.

중재절차는 공개로 진행되고 裁定에 대하여 재판관의 의견이 일치하지 않을 때에는 재판장이 결정하며, 이 결정은 法的 拘束力은 갖지 못하나 정부나 의회는 다같이

57) H.M.Treasary, Staff Relations in the Civil Service, London, Her Majesty's Stationery Office, 1985, pp. 12 - 13.

58) 峯村光郎, 「各國 公務員制度と 勞動基本權」, 日本勞動協會, 1965, pp. 38 - 39.

이를 존중하고 있다.<sup>59)</sup>

公務員仲裁裁判所에의 提訴는 非現業公務員에게만 인정되고 있으며, 現業公務員의 문제는 部處合同協議會에서 협의된다. 그러나, 여기에서도 합의에 이르지 못하는 경우에는 노사양측의 합의에 의해 「勞動裁判所」에 再訴할 수 있다.<sup>60)</sup>

### 3) 公務員의 罷業

공무원의 파업권을 일반노동자와 구별하여 특별히 규제하는 법률은 없다. 그러나, 대장성의 行政命令에 의하면 파업은 위법이 아니라 할지라도 공무원 服務規律을 위반하는 것으로서 징계의 대상이 된다.<sup>61)</sup> 특히 1919년 제정된 경찰법에는 경찰이 파업을 할 경우 형벌을 가해 왔으며, 1964년 경찰법이 강화되면서 警察職務의 不履行시에도 刑事的 制裁를 가하도록 하므로써 경찰관의 단체행동에 대해 강력히 규제하고 있다.

영국에 있어 70년대에 시작된 공공부문 노조의 투쟁적인 이미지는 50년~60년대의 안정적이고 예측가능하였던 공공부문 노사관계와 대비된다.

특히, 保守黨이 1979년에 집권한 이후 公共部門의 爭議活動이 顯著하게 增大되었으며, 80년대 들어서는 주로 임금문제와 관련하여 매년 전국수준의 쟁의행위가 발생하였다.<sup>62)</sup>

## 2. 美國의 公務員勞組活動

### 1) 公務員勞組의 組織

59) 국회도서관 (1970), 전계서, p. 25.

60) 한국행정연구원 (1995), 전계서, p. 50.

61) Norman. J. Powell, *op. cit.*, p. 196.

62) 한국행정연구원 (1995), 전계서, pp. 50 - 51.

미국 聯邦政府 및 각 州政府은 장기간에 걸쳐 정부와 공무원과의 관계를 민간기업에서의 노사관계와 구별하는 정책을 堅持해 왔다. 이는 정부와 공무원 관계가 資本家와 勞働者라고 하는 통상의 노동관계와는 달리 主權者 또는 主權者로부터 統治權의 委託을 받은 政府와 個人이라고 하는 특수한 관계에 있다는 이론과, 공무원에게 노동기본권을 부여하고 이것이 행사될 경우 公共秩序에 미치는 影響에의 威脅 등에 근거한 傳統的인 思考方式을 반영하는 정책이다.

미국에서 공무원의 노동조건 개선을 위한 운동은 대부분 의회에 대한 진정이나 로비스트들의 활동에 따라 발전되어 왔으나, 이러한 운동은 공무원 자신의 이익을 위해 직접 의회를 상대하여 청원을 하는 것을 금지한 1902년 및 1909년의 루즈벨트 대통령의 이른바 “緘口令”(Gag rule)에 의해 크게 위축되었다.

그러나 의회는 1912년 Loyed-La Fallette법을 제정하여 공무원들이 근무조건 개선을 목적으로 의회에 직접 진정할 수 있는 권리와, 이를 촉진하기 위한 단결권을 인정하였으며<sup>63)</sup>, 그후 노동조합의 강력한 지원 아래 당선된 케네디 대통령은 1962년 “勞使協力에 관한 大統領令”(The Executive Order NO.10988)을 발령하여 연방공무원의 단결권을 크게 신장시켰다.<sup>64)</sup>

그러나 미국의 州政府에 있어서는 단결권의 문제가 분명하지 않았다. 어떤 州에서는 명문으로 단결권을 인정하고 있었는가 하면, 어떤 州에서는 공무원의 단결권에 관하여 아무런 규정도 두지 않고 있었으며, 또 다른 곳에서는 공무원이 노조를 조직하거나 이에 가입하는 것을 명문으로 금지하고 있었다. 이러한 현상은 1960년대부터 변화하기 시작하여 지금은 대부분의 州政府에서 공무원의 단결권을 인정하고 있다.

## 2) 團體交涉

미국에서는 1960년대 이전까지는 공무원에게 단체교섭권을 인정하는 법률이 없었

63) 유 훈, “공무원의 노동운동에 관한 연구”, 「행정논문집」, 동국대학교 행정대학원, 1969, pp. 108 - 109.

64) 김흥기, “공무원의 정치적 중립성과 노동기본권에 관한 연구”, 「국민대학 논문집」 제14권, 1973, p. 227.

다. 특히 1937년 루즈벨트 대통령이 全國聯邦職員聯合會長(National Federation of Federal Employees)에게 보낸 서한에서 “公務員은 人事問題에 대해 法律에 의해 支配되고 引導되기 때문에 많은 경우에 制約을 받는다”고 하므로써 공무원의 단체교섭권을 부인하였다.

그러나 T.V.A, 본네빌동력청, 알래스카철도 등 연방공무원 조합의 대부분은 공식 또는 비공식으로 事實上의 協約 또는 協定을 체결하고 있었으며, 1945년 美合衆國 最高裁判所도 이와 같은 사실상의 협약 또는 협정의 적법성을 인정하였다.<sup>65)</sup>

미국에서 공무원의 단체교섭권을 최초로 인정한 법령은 1962년 1월 17일 발령한 케네디 대통령의 “勞使協力에 관한 大統領令”(大統領令 10988호)으로, 여기에서 인정된 단체교섭의 방법에는 排他的 承認(Executive recognition), 公式的 承認(Formal recognition), 非公式的 承認(Informal recognition)이 있으며 행정 각부처는 자기 부처에 있는 공무원노조에 대하여 이 세가지 승인방법 중 하나를 선택하여 단체교섭을 하도록 되어 있다.

승인방법의 차이는 조합이 갖고 있는 조합원의 수에 따라 구분하는데 排他的 承認은 조합이 속하는 부처의 과반수 이상을 대표하는 경우로 관리자와 단체협약을 체결할 수 있는 권리가 주어진다. 公式的 承認은 부처 공무원의 10% 이상을 조합원으로 가지고 있어야 하며, 이 경우 관리자는 인사정책의 승인 및 집행에 있어서 반드시 공무원노조와 정규적으로 협의해야 되고 협의회에서 제시되는 조합대표의 의견을 고려해야 한다. 또 非公式的 承認은 배타적 혹은 공식적 승인을 받을 자격이 없는 조합에 주어지며, 이경우 조합이 선정한 대표를 통하여 조합원에 관계되는 인사정책 내지 근무조건에 대하여 의견을 제시할 수 있는 권리가 주어질 뿐이다.<sup>66)</sup>

그후 1969년 대통령령 제11491호는 聯邦勞使關係委員會(Federal Labor Relation Council ; FLRC)를 설치하도록 규정하고, 노동부 차관에게 협상의 당사자를 결정하고 不當勞動行爲를 감시하는 역할을 부여 하였으며, 聯邦分爭處理委員會(Federal Service Impasse Panel ; FSIP)을 설치하여 直接 또는 眞相調査者나 仲裁者의 도움을

65) 국회도서관 (1970), 전제서, p. 55.

66) Felix A.Nigro and Lloyd G.Nigro, Modern Public Administration, New York, Harper and Row, 1980, pp. 354 - 357.

언어 분쟁을 처리하도록 하였다.

공무원노조에 대한 단체교섭은 이후에도 계속 보완되었으며 1978년 제정된 公務員制度改革法(Civil Service Reform Act)에 의해 공무원노조의 단체교섭권이 법적으로 보장받게 되었다.

이 법은 종전의 FLRC를 폐지하고 연방공무원에 대한 노사문제를 총괄하는 기능을 갖는 聯邦公務員勞使管理處(Federal Labor Relation Authority ; FRLA)를 신설하였다. FLRA는 행정부내에 설치되어 있는 獨立行政機關으로 교섭의 당사자 결정, 노동조합의 선거관리, 부당노동행위의 심사, 단체교섭의 대상에 대한 세부지침설정, FISP를 통한 분쟁의 해결 등의 역할을 담당한다.<sup>67)</sup>

연방공무원은 이 법에 의해 財政支出이 요구되지 않는 문제에 한하여 단체교섭을 할 수 있으나, 기관의 任務와 豫算, 組織, 雇傭人數와 內部保安에 관한 사항에 대하여는 단체교섭을 할 수 없다.

반면 州政府과 地方政府에 있어서는 1959년 Wisconsin州가 州 공무원의 단체교섭에 관한 법률을 통과시킨 이후 많은 州政府에서 이를 따르고 있으나, 각 州政府마다 그 내용과 양상이 다양하게 규정되어 있다. 대부분의 州에서는 임금과 노동시간, 기타 근로조건에 관해 광범위한 단체교섭을 할 수 있도록 규정하고 있으나, Alabama, Indiana, Georgia, Oklahoma, Maryland, Tennessee, Wyoming州는 경찰, 소방관 및 교원들에게만 단체교섭권을 허용하고 있다.<sup>68)</sup>

### 3) 公務員의 罷業

미국의 연방정부는 연방공무원의 쟁의권 행사를 금지하는 일반적인 법률을 갖고 있지 않았다. 따라서 연방정부는 연방공무원의 쟁의권 행사에 대하여 特別法을 制定하거나, 忠誠宣誓의 解釋, 關聯法規의 類推適用 등을 통해 부분적으로 공무원의 쟁의권을 금지하여 왔다.

67) Donald E. Klingner, "Federal Labor Relations After the Civil Service Reform Act", Public Personnel Mangement, Vol. 9, May/June, 1980, pp. 172 - 183.

68) 한국행정연구원 (1995), 전제서, p. 90.

그러나 1946년 미국 연방노조와 주 및 지방정부 노동조합이 美國公務員勞動組合 (United Public Workers of America) 이란 이름아래 통합하면서 이 새로운 통합조합의 규약에 공무원의 쟁의권을 정면으로 긍정하는 조항을 설정하므로써, 이에 대응하기 위하여 연방정부는 의회에 제출하려고 준비 중이던 豫算法案에 공무원의 쟁의권 행사를 사실상 금지시키는 조항을 부가하여 통과시켰다. 이것이 1946년의 이른바 “歲出法 附屬條項”이며 이 歲出法의 사상은 이듬해 공무원에 대한 일체의 쟁의행위를 금지하는 Taft-Hartley법을 제정하게 하였다.

Taft-Hartley법은 제305조에서 “合衆國 또는 公益法人을 포함하는 政府機關에 雇傭된 자가 罷業에 參加하는 것은 違法이며, 罷業을 행하는 자는 즉시 解雇되고 공무원으로서의 身分이 剝奪되어 향후 3년간 合衆國 또는 政府機關에 再雇傭 될 資格을 喪失한다”고 규정하므로써 공무원의 파업을 금지하고 있다.

나아가 연방의회는 1955년 연방공무원의 쟁의권 금지를 강화하기 위해 특별법으로 “不忠誠한 자의 政府에의 雇傭을 禁止하는 것에 관한 法律”을 제정하여 파업금지하는 불론 전 공무원은 취임 60일 이내에 동법을 위반하지 않는다는 취지의 宣誓를 행하고, 이 법에 위반한 자에 대하여는 형벌을 과한다는 내용을 규정하였다.<sup>69)</sup>

한편, 州政府의 경우 대다수의 州에서 공무원의 파업권을 법률로서 금지하고 있으나, Alaska, Hawaii, Minnesota, Montana, Oregon, Pennsylvania, Vermont, Wisconsin州에서는 예외적으로 파업을 인정하고 있다. 그러나, 파업을 인정하고 있는 州에서도 平和와 秩序維持 및 시민에 대한 公共業務의 持續性 確保를 위해 극히 制限된 범위 내에서 파업을 인정하고 있다.<sup>70)</sup>

### 3. 獨逸의 公務員勞組活動

#### 1) 公務員勞組의 組織

69) 국회도서관 (1970), 전계서, pp. 68 - 75.

70) 한국행정연구원 (1995), 전계서, p. 91.

독일의 공무원제도는 우리나라에서 말하는 공무원제도와는 차이가 있다. 독일에서는 공공업무에 종사하는자를 公務員(Beamte), 事務員(Angestellte), 勞務者(Arbeiter)로 나누고, 공무원을 사무원과 노무자와는 상이한 성격을 가진 집단으로 분류하려는 전통적인 제도를 갖고 있다. 즉 사무원이나 노무자는 一般私企業의 경우와 마찬가지로 被雇傭者의 개념에 상당한다고 파악하고 있으나, 공무원(Beamte)은 公法上의 勤務關係로써 그 地位의 特殊性을 인정, 特別한 規制를 가하고 있다.<sup>71)</sup>

이에 대한 구별기준으로 Hueck는 공무원도 노무를 제공하여야 하며 다른 사람에게 봉사하여야 한다는 점에서 피용자와 다른 점은 없고, 특히 경제적으로 볼 때 노동자와 극히 유사하지만 공무원의 경우 노무를 제공하는 의무가 피용자와는 달리 私的인 勞動契約에 의하는 것이 아니라 公法上의 任用關係에 의한 것이기 때문에 본질적인 차이가 있다고 하였으며, Kaskel은 공무원은 국가에 대하여 노동관계에 있는 것이 아니라 國家의 機關이며, 공무원의 인격 가운데는 國家의 一部가 具顯化하고 있기 때문에 공무원과 피용자와는 질적으로 차이가 있다 하였다.<sup>72)</sup>

또한 Nikisch는 공무원관계의 본질을 特別한 忠誠關係에서 구하여 양자를 구별하고 있다. 즉 공무원은 全人格을 국가에 바쳐야 하며, 이는 단순한 노무제공을 훨씬 넘는 것이기 때문에 국가로부터 特別한 保護와 配慮를 받는다고 하였다.

이에 반하여 Sinzheimer는 공무원의 임용이 계약에 의하는 것이며, 당사자의 동의를 필요로 하는 것이므로 공무원의 임용에서 생기는 관계는 노동관계이기 때문에 양자의 질적인 차이를 인정하지 않는다는 입장을 취한다.

이상에서 본 바와 같이 독일에서는 공무원에 대하여 제도상으로는나 학설상 그 특수성을 인정하였으나, 공무원과 사무원 사이에는 직무의 내용, 때에 따라서는 책임 등이 구별되지 않는 등 그 차이가 점차 작아지고 있어 제도적으로 이들을 구별하지 않는 방향으로 변화하였다.<sup>73)</sup>

독일에서 공무원에 대하여 단결권을 중심으로 한 노동기본권이 문제가 된 것은 바이마르 시대이다. 바이마르 헌법은 모든 공무원은 政治的 意思表現의 自由와 團結

71) 김치선 (1970), 전계서, p. 118.

72) 국회도서관 (1970), 전계서, p. 91.

73) 상계서, pp. 90 - 93.

의 자유가 있으며, 勞動條件 및 去來條件의 유지 개선을 위한 단결의 자유는 누구에 대해서도 또 어떤 직업에 있어서도 보장된다고 규정하므로써 공무원 관계를 일반노동자와 다르게 보던 관점이 후퇴하고 일반 노동관계로 보는 견해가 대두되었다. 이와 같은 단결권의 보장은 강대한 공무원노동조합의 성립을 가져왔으며 나아가 쟁의권까지도 요구하게 되었다.

공무원의 단결권은 나치체제를 거쳐 오늘에 이르고 있으나, 현행법은 바이마르 헌법과는 달리 공무원의 단결권에 대해 특별한 규정은 두지않고 있다. 그러나, 基本法 제9조 3항에 의해 보장되는 단결의 자유를 공무원에게도 적용하고 있으며, 聯邦公務員法은 기본법의 규정에 의거하여 제91조에서 “團結의 自由에 기초하여 公務員은 勞動組合 혹은 職能團體를 結成할 權利가 있다. 公務員은 법률이 규정하는 경우 외에는 그가 속하는 勞動組合 또는 職能團體에 代表權을 委任할 수 있으며, 勞動組合 또는 職能團體 活動 때문에 職務上의 處分 또는 其他 不利益한 處分을 받지 아니한다” 라고 규정하므로써 공무원의 단결권을 보장하고 있다.<sup>74)</sup>

독일의 경우 공공부문에서의 조합구조는 상당히 다양하다. 獨逸勞動組合聯盟(DGB)은 特定職業群을 排除하지 않으면서 공공·민간부문의 조직원을 동등하게 허용하는 조합이고, 獨逸勤勞者勞動組合(DAG)은 공공부문과 민간부문을 전문분야별로 묶는 職能組合이며, 獨逸公務員聯盟(DBB)은 공공부문 노동자만이 가입할 수 있는 조직이다.<sup>75)</sup>

## 2) 團體交渉

독일에서는 우리나라와는 달리 단체교섭권이 법적으로 보장되어 있지 않다. 단체교섭권이라는 개념자체가 노동법에도 존재하지 않으며 대신에 勞動協約締結能力이라는 개념이 사용되고 있다.

그러나, 공무원은 국가에 대한 公法上의 充實한 奉仕者임을 정한 基本法 제33조 제4항의 규정으로 인해, 공무원의 성격에 반하는 형태의 勞動協約締結은 인정되지

74) 김치선 (1970), 전제서, p. 120.

75) 한국행정연구원 (1995), 전제서, p. 55.



않는다는 견해가 통설로 되어 있어, 공무원의 노동관계에 대하여 직접 勞動協約이 체결된 사례는 없다.

공무원의 勞動協約締結과 관련하여 聯邦公務員法 제94조는 “公務員關係를 규율하는 一般的 規則을 제정함에 있어서는 당해 노동조합의 最上級聯合體를 함께 참여시켜야 한다”라고 규정하므로써 獨逸公務員聯盟(DBB)과 獨逸勞動組合聯盟(DGB)이 적법한 단체로 참여하고 있다.

그러나 여기에서의 참여는 노동조합이 공무원의 근무조건을 중심으로 한 規制의 決定에 參與하는 것이 아니고, 공무원에 대한 規制法案을 의회에서 심의하는 과정에서 노동조합이 의견을 진술하고 협의를 하는 형식으로 참여하는 것이다.

이와 같이 공무원은 직접 노동협약에 의해 노동관계를 규제할 수 없으나, 공무원과 같이 공무에 종사하는 사무원, 노무자는 모든 노동조건이 노동협약에 의해 규제되고 있으며, 이들이 협약에 의해 결정한 노동조건은 공무원의 노동관계에도 적지 않은 영향을 주고 있다.<sup>76)</sup>

### 3) 公務員의 罷業

독일에 있어서 공무원의 罷業權에 대해 직접적으로 금지하는 규정은 존재하지 않는다. 그러나 공무원의 파업은 공무원이 국가에 대하여 가지는 公法上的 忠誠關係와 상충되며 국가기관의 기능정지는 공공의 복지에 반하기 때문에 인정할 수 없다는 것이 지배적인 견해다. 이와 같은 생각은 聯邦公務員法 草案 제57조에서 “勤務의 回避 또는 停止는 勞動條件의 確保 또는 改善을 위한 것이라도 인정하지 아니한다”라고 한 조항이 공무원의 근무관계로 보아 당연한 것이기 때문에 삭제한 것과 같은 맥락으로 볼 수 있다.<sup>77)</sup>

따라서 공무원의 파업권은 없다고 보아야 하며, 파업과 유사한 행동도 금지되어 있다. 그러나, 1960년대 이후 파업과 비슷한 단체행동이 발생하였다. 1962년의 철도와 체신노조의 임금인상 투쟁과, 1969년 체신노조의 크리스마스 보너스 인상투쟁이

76) 국회도서관 (1970), 전계서, p. 102.

77) 상계서, pp. 103 - 104.

그 예이다.

공무원의 이러한 단체활동은 국민의 지지를 호소하는 것을 전략으로 하고 있어 정부를 곤란하게 만들며, 이에 대하여 정부는 공무원에게 개별적으로 징계를 하거나 관련공무원이 소속한 조직을 고소하는 방법으로 대응하고 있다.<sup>78)</sup>

사무원과 노무자의 경우도 파업에 대한 특별한 법률의 규정은 없으나, 聯邦勞動法院과 聯邦憲法裁判所는 이들의 파업행위가 적법한 노동조합에 의해 발생하거나 모든 절차를 거친 이후에 발생하고 근로조건을 개선하거나 그들의 이익이 침해받지 않기 위해서 행하는 경우 慣習法으로 그 합법성을 인정하고 있다.

그러나 이러한 경우에도 노조는 그들이 수행하여야 할 필수적인 업무는 계속 수행하여야 하고 公共分野를 緊急한 危機狀態에 놓이게 해서는 안된다는 입장을 취하고 있다.<sup>79)</sup>

#### 4. 프랑스의 公務員勞組活動

##### 1) 公務員勞組의 組織

프랑스에 있어서 공무원의 단결권은 1946년 제4공화국 헌법에서 처음으로 인정되었다. 물론 그 이전에도 체신, 세관관계 공무원 등 여러분야에서 공무원조합을 결성하여 활동을 하고 있었지만 이들 단체들은 노동단체로서의 적법성을 인정받지 못하였다. 그러나 1946년 헌법은 모든 노동자에 대하여 단결권을 인정하는 前文을 두었고, 이 憲法 前文을 기초로 하여 프랑스 최초의 公務員關係 一般法이라 할 수 있는 1946년 10월 19일법 제6조는 “누구나 組合活動을 통하여 자기의 權利나 利益을 擁護할 수 있고 또한 자기의 선택에 따라서 組合에 加入할 수 있다” 고 규정하므로써 공무원들도 정식으로 階級的 勞動者團體인 조합을 결성하고 자기의 노동조건에 대해 자유로이 교섭할 수 있게 되었다.<sup>80)</sup>

78) 한국행정연구원 (1995), 전계서, p. 69.

79) 상계서, p. 69.

80) 김치선 (1970), 전계서, p. 121.

이어 1958년 6월3일 개정된 제5공화국 헌법도 前文에서 1946년 憲法 前文에 의해 확인된 人間的 權利와 國民主權을 尊重할 것을 명시함으로써 1946년 憲法의 단결권을 그대로 계승하였다. 또한 憲法改正과 더불어 制定한 1959년 2월 4일의 命令 제14조에서는 공무원노조에게 法人格을 取得할 수 있는 자격과 訴訟 當事者로서의 자격을 부여하였고, 공무원조합은 특히 공무원의 신분에 관한 一般的 處分 및 공무원의 集團的 利益을 침해하는 個別的 處分에 관하여는 行政裁判所에 訴를 提起할 수 있다고 규정함과 동시에 공무원조합에 관한 규제는 勞動法典의 규정에 의하도록 하는 등 공무원도 일반노동자와 같이 단결권이 인정됨을 명시하였다.

이와 같은 제도적 장치로 인해 프랑스에서는 공화국보안대 및 경찰관까지도 단결권에 대하여는 법제도상 일반노동자와 동일하게 취급을 받게 되었다.<sup>81)</sup>

## 2) 團體交涉

프랑스에 있어서 단체교섭권이라는 법적 개념은 존재하지 않는다. 그러나 단결권의 승인에는 단체교섭권의 승인을 포함하며, 단체교섭은 이른바 勞動協約을 締結할 수 있는 권리로 되어 왔다.<sup>82)</sup>

단체교섭의 방법에는 조합에 의한 直接交涉과 공무원법에 규정된 協議會에 의하는 방법의 두가지가 있다. 그러나 공무원의 단체교섭사항은 소수의 사항에 한정되어 있어 직접교섭에 의하는 경우는 거의 없다.

협의회는 중앙정부 공무원을 위한 전반적인 정책을 마련하고 공공부문 노조에 적용되는 법적 원칙을 조정하는 권한을 갖는 사용자 대표로서의 임무를 수행하며 政府側과 職員側이 각각 同數로 參與한다.<sup>83)</sup>

## 3) 公務員의 罷業

81) 한국행정연구원 (1995), 전계서, p. 72.

82) 국회도서관 (1970), 전계서, p. 130.

83) 노준환, “각국 공무원노동조합의 비교 고찰”, 「전국공무원노동조합의 발전방향 토론회」, 전국공무원노동조합협의회, 1988, p. 167.

1946년 제4공화국 헌법이 공포되기 전까지는 공무원 뿐만 아니라 공무에 종사하는 모든 노동자에 대하여 파업이 금지되었으나, 1946년 헌법이 그 前文에서 파업권은 법률이 정하는 범위내에서 모든 노동자에게 인정된다고 선언하므로써 공무원을 포함한 공공노동자의 파업권이 원칙적으로 합법화 되었다.<sup>84)</sup>

그러나 공무원은 公共의 利益을 增進하여야 할 의무가 있고 국가와의 관계가 命 令服從 關係라는 법이론에 의해 파업권의 제한을 받고 있다. 그 예로 1950년 知事의 罷業 禁止命令을 위반한 공무원의 징계처분에 관한 「드웨느」 판결에서 “公益을 위해서 공무원의 爭議權은 制限될 수 있으며 爭議 禁止命令에 不服한 자는 懲戒處分할 수 있다”라고 판결하였으며 이 판례는 오늘날까지 존중되고 있다.<sup>85)</sup>

1963년에는 公共部門의 罷業規制에 대한 법률이 제정되었다. 이 법은 공공부문의 파업행위를 규제한 최초의 법률로서 공공부문 노동자는 爭執行爲시 사용자에게 이를 미리 예고하여야 하고 동일 營造物內의 다른 작업장 또는 동일 지방의 다른기업에 영향을 미치는 형태의 파업행위를 금지 하였으며, 이를 위반할 경우 엄격한 제재를 가하도록 하였다.

또한 공화국 보안대, 경찰관, 교도관, 재판관, 군인 등은 특별법에 의해 파업권이 금지되고 있으며 이들 특정공무원이 파업을 할 경우에는 징계처분을 받게 된다. 그러나, 실제로 공무원의 파업은 자주 발생하고 있다. 1988년 10월에도 간호원, 체신종사원, 교원, 철도종사원, 전기, 가스분야 종사원 등 공무원의 대규모 파업으로 프랑스 전역에 걸쳐 공공서비스 업무가 중단된 사례가 있다.<sup>86)</sup>

## 5. 日本의 公務員勞組活動

### 1) 公務員勞組의 組織

84) 한국행정연구원 (1995), 전계서, p. 81.

85) 노준환 (1988), 전계논문, p. 169.

86) 상계논문, p. 169.

日本憲法 제28조는 근로자의 노동기본권을 보장한다고 규정하고 있으며, 공무원도 당연히 근로자에 포함되는 것으로 해석하고 있었다. 그러나, 1948년 맥아더가 總理大臣에게 보낸 書翰에서 공무원의 爭議行爲 및 團體交渉을 制限하는 조치를 취하라는 요구에 의해 일본정부는 政令 201號를 제정하여 공무원의 爭議行爲와 團體交渉을 제한하였으며, 동년 12월에 개정된 국가공무원법에 이를 반영하고 대신 職員團體에 대한 규정을 둠으로써 일반공무원은 노동법의 적용대상에서 제외 되었다.<sup>87)</sup>

국가공무원법 제108조는 “직원은 조합 기타 단체를 결성하거나 이에 가입할 수 있다”고 규정하므로써 일반직 공무원의 단결권을 명문으로 인정하고 있다. 그러나 경찰직원, 소방직원, 해상보안청직원, 교도소직원 및 방위청 직원은 직무의 성질상 직무수행의 엄정중립과 공정성을 요하기 때문에 직원단체를 결성하거나 이에 가입할 수 없으며, 이를 위반한 자에 대하여는 제재를 가하고 있다.

< 표 1 >

日本 公共勤勞者の 勞動基本權

대 상	단 결 권	단체교섭권	쟁 의 권
국가공무원 급여법 적용대상인 일반직 (비현업)	허 용	금 지	금 지
특별급여법 적용대상인 국영 기업체 (현업)	허 용	허 용	금 지
지방공무원 일반행정직 (비현업)	허 용	금 지	금 지
지방공기업체 (현업)	허 용	허 용	금 지
경찰·소방수·형무관리 및 기타	금 지	금 지	금 지

자료 : 한국노동연구원, 「공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제」, 1994, p. 72.

직원단체 결성에 있어 행정상의 중요한 결정을 수행하는 “管理職員등”<sup>88)</sup> 과 일반공

87) 유 훈 (1969), 전계논문, p. 115.

88) 각 성청의 중요한 결정을 수행하는 직원 또는 직원의 임면 결정에 관여하는 직

무원과는 동일한 단체를 결성할 수 없으며, 법률에서 정하는 요건을 충족한 직원단체는 人事院에 등록을 신청할 수 있다.

등록제도는 직원단체가 국가공무원법에서 정하는 요건을 충족한 민주적이고 자주적인 것임을 인사원이 公證하는 것이며, 등록에 의해 당국과의 교섭 등에 있어서 안정된 노사관계의 확립을 기대하고 있는 것이다.

1992년 말 현재 등록된 직원단체의 총수는 2,839개 단체이고 조직인원은 251,903인으로 管理職員 등을 제외한 정원의 61.4%를 차지하고 있다.<sup>89)</sup>

< 표 2 >

登録職員團體의 組織率 등의 推移

(단위 : 명)

구 분	'88년도	'89년도	'90년도	'91년도	'92년도
등록직원단체수	2,747	2,765	2,800	2,814	2,839
조 직 인 원	253,256	253,345	253,474	251,816	251,903
조 직 율(%)	61.4	61.6	61.7	61.4	61.4

자료 : 인사원, 「공무원백서」, 1993, p. 135.

또 登録職員團體가 法人格을 갖고자 할 경우 관련 法의 規定에 의해 단체의 규약을 認證받고 登記하는 것으로 법인이 될 수 있으며, 등록된 직원단체에는 소속청의 장의 허가를 받아 직원단체의 업무에 全的으로 從事하는 직원을 둘 수 있다. 이와같이 專任從事하는 직원은 5년의 범위내에서 직원단체의 업무만 전적으로 수행 할 수 있는 在籍專從과 일일 또는 시간단위로 하여 연간 30일의 범위내에서 직원단체의

원 등 직원단체와의 관계에 있어서 당국의 입장에 서서 직무를 수행하는 직원을 “관리직원 등”으로 지정하고 있으며, 이들만으로 직원단체를 구성할 수 있으나, 일반직원과는 같이 직원단체를 구성할 수 없도록 되어 있다. (인사원, 「공무원백서」, 1993, pp. 133 - 134.)

89) 상계서, p. 134.

업무에 종사할 수 있는 短期從事가 있다.<sup>90)</sup>

국가공무원 중 우정, 산림, 인쇄, 조폐업무에 종사하는 現業公務員과 地方公營企業에 종사하는 공무원은 노동조합법의 적용을 받아 노조를 결성할 수 있으며 이에 가입할 수 있다.

## 2) 團體交渉

국가공무원법 제108조의 5에 의하면 “당국은 등록된 직원단체로부터 급여, 근무시간, 기타의 근무조건에 관하여 또는 社交的, 厚生的 활동을 포함한 적법한 활동에 관계된 사항에 대하여 교섭의 신청이 있는 경우에는 그 신청에 응해야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 여기에서 말하는 단체교섭은 대체로 團體協約을 체결하는 권리를 포함하지 않는 점에서 일반의 단체교섭권 보다는 제한되어 있다.

교섭의 대상은 직원의 처우를 포함하여 근무조건에 관하여 교섭할 수 있는 것으로 되어 있으나, 일본에 있어서 급여는 법률에 의해 정해지는 給與準則에 의해 결정되기 때문에 국회에서 정하여야 하고, 그 변경에 관하여는 인사원이 정부에 대해 勸告를 행하는 것으로 되어 있기 때문에 직원단체는 실질적으로 懇談會 形式의 會合이 인정되어 있는데 지나지 않는다.<sup>91)</sup>

인사원은 직원의 근무조건에 관한 권고, 기준의 제정·개폐등을 행할 때에는 직원단체 기타의 공무원 조합과의 회견을 통하여 직원의 의견, 요망 등을 들어 이를 의회와 내각에 권고하여야 한다.

인사원의 권고는 일반직 비현업의 국가공무원을 대상으로 하고 있지만 실질적으로 특별직 국가공무원, 지방공무원을 포함하는 공무원 전체에 영향을 미치고 있으며 회견내용을 의회와 내각에 권고하여 반영하므로써 공무원의 이해관계를 보호하고 있다.

1992년의 경우 직원단체 등과의 회견은 418회를 수행하였으며, 회견내용은 주로 調整手當 支給地域에 관한 支給比率의 適正化를 비롯한 給與制度의 改善, 超過勤務

90) 상계서, p. 136.

91) 국회도서관 (1970), 전계서, p. 151.

減縮問題에 관한 것이었다.<sup>92)</sup>

한편, 現業의 국가공무원들도 맥아더서한에 의해 단체교섭권이 박탈되었다. 그러나 1948년 公企業 및 國營企業體勞動關係法(公勞法)이 제정되면서 단체교섭권을 되찾았으며 일선 지방공무원도 1952년의 地方公營企業勞動關係法(地公勞法)에 의하여 단체교섭권이 다시 부여되었다.<sup>93)</sup>

### 3) 公務員의 罷業

비현업의 일반직 공무원은 同盟罷業, 怠業 기타의 爭의행위를 하지 못하며 정부활동의 능력을 저하시키는 怠業的 行爲를 하여서는 안된다. 또한 이러한 위법적 행위를 기도하거나 共謀, 教唆, 煽動해서도 안된다. 爭의행위 또는 태업적 행위를 한 공무원은 법령에 의해 보유하는 임명상의 권리, 즉 俸給을 받을 權利, 恩給을 받을 權利 등을 국가에 대해 주장할 수 없으며 이를 共謀, 教唆, 煽動하거나 企圖한 자는 3년이하의 징역 또는 10만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

4개 현업공무원, 地方公營企業職員 및 단순 노무직원도 공공기업체등노동관계법 및 지방공영기업노동관계법으로 爭의행위를 금지시키고 있으며, 공공기업체 등은 작업장을 폐쇄하여서는 안된다고 되어 있다.

그럼에도 일본의 국영기업 노조는 임금문제로 종종 불법적인 노동쟁의를 전개하여 왔다. 즉 이들은 중재요청 중에도 파업을 감행하여 노조지도자가 징계를 받기도 하였으나, 1975년 이후부터는 점차 노동분쟁이 감소하는 경향을 보이고 있다.<sup>94)</sup>

## 6. 國際勞動機構(ILO)와 公務員勞組活動

92) 인사원 (1993), 전계서, p. 137.

93) 한국노동연구원, 「공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제」, 1994, p. 72.

94) 한국행정연구원 (1995), 전계서, p. 108.



## 1) ILO의 역할

ILO는 근로조건을 개선하고 근로자의 權益保護와 福祉增進을 통하여 社會正義를 실현하며 세계의 항구적인 평화 달성에 공헌하고자 1919년 4월 11일 설립된 국제기구로서, 協約 및 勸告를 통해 근로자의 권익을 향상시키고 단체활동을 제도적으로 정착시키도록 권장하는 國際勞動基準을 提示하는 임무를 수행하고 있다. 또한 근로자들이 누려야 할 기본권리를 보장·보호하고 근로자의 생활수준을 높임과 동시에 이들의 생명과 건강을 지키기 위해 노력하며 노사가 동반자적 관계를 인정하고 국가정책의 결정과 집행에 정당한 영향력을 행사하여 노동정책을 발전하도록 도와준다.<sup>95)</sup>

ILO는 協約(Convention)·勸告(Recommendation)를 채택함과 동시에 이것이 잘 시행되고 있는지를 감독하고 회원국간의 기술협력을 촉진하며, 노동문제와 관련된 연구·교육 및 출판활동을 하고 있다.

ILO는 1992년말 현재 173개 협약과 179개의 권고를 채택하였으며<sup>96)</sup>, 協約批准을 회원국들에게 강요하지는 않지만 비준한 협약상의 의무수행여부를 감독하기 위해 「協約勸告適用 專門家委員會」, 「協約勸告適用總會委員會」 등을 두고 있다. ILO 회원국은 총회에 의한 협약권고의 채택후 1년(예외적인 경우에는 18개월) 이내에 그것을 입법기관 또는 당해 사항에 대해 권한있는 기관에 제출하여야 하며, 협약에 대해 권한있는 기관의 동의를 받은 국가는 협약의 정식비준을 ILO에 통지하고 그 규정을 실시하기 위한 필요한 조치를 취해야 한다.

반면에 비준을 얻지 못하였을 경우에는 이사회가 정하는 기간내에 자국의 입법, 행정적조치, 단체협약, 기타의 조치에 의해 조약내용을 어느정도 실시하고 있는지를 명시하고 조약이 비준되지 못한 사유를 보고하여야 한다.<sup>97)</sup>

95) 상계서, p. 19.

96) 협약은 비준하면 국제적으로 법적 의무를 이행하여야 하는 구속력을 지니나, 권고는 다만 국내조치의 참고가 되므로 비준의 문제가 없다.

97) 국회도서관, 「ILO가입과 노동법 개정문제」, 1991, p. 2.

## 2) ILO會員國의 義務<sup>98)</sup>

ILO에 가입한 회원국은 협약의 批准과 勸告의 受諾, 年次報告書의 提出 및 分擔金 納付義務를 진다. 이러한 의무 가운데서 가장 중요한 것은 조약의 비준과 권고의 수락이다.

ILO협약의 비준여부는 각 회원국의 자유의사에 달려있지만 일단 특정협약을 비준하게 되면 그 협약에 羈屬된다. 협약의 비준은 일반적으로 1년 후에 효력이 발생하여 구속력이 생기게 되므로 회원국은 이 때까지 협약규정과 일치하도록 국내조치를 취해야 한다. 만약 현행 국내법 또는 행정조치가 협약규정에 위반된 경우는 이것을 폐지 또는 개정해야 하며, 필요하다면 새로운 법령을 제정하거나 행정조치를 강구하여야 한다.

그러나 협약이 국내법과 동일한 효력을 갖도록 보장한 회원국에서는 협약을 비준하면 일반적으로 비준을 위한 별도의 조치가 필요없다. 회원국이 협약을 비준한 후에 ILO를 탈퇴하더라도 당해 협약을 폐지하지 않는 한 당해협약의 실시 의무와 현상 의무는 계속 이행하여야 한다.

신규가입국의 경우에는 기존의 협약을 비준할 의무는 갖지 않으나, 가입이후 채택한 협약에 대해서는 비준 여부에 대한 국내절차를 이행하여야 한다.

회원국이 협약의 규정들을 실시하기 위한 일련의 국내조치를 한 경우 그 내용을 보고해야 하는데, 인권과 관련된 주요협약의 경우는 2년에 한번씩, 기타 협약은 4년에 1번씩 보고한다. ILO이사회는 비준하지 않은 협약 중 기본적으로 중요하다고 생각되는 협약에 대하여 매년 보고서 제출을 요청하고 있다. 더욱이 비준된 협약과 관련하여 진정서가 ILO에 제출된 경우, 회원국은 이에 대한 해명서 제출 및 해당기관 조사에 협조해야 한다.

ILO에 대한 분담금은 회계년도별로 회원국의 인구, 외화획득의 정도 등을 감안하여 결정하는데 일반적으로 UN의 분담율을 기초로 해서 정한다. 1992년도 주요국의 분담금 비율을 보면 미국이 25%로 가장 많고 일본이 11%로 다음을 차지하고 있다. 전체 회원국 가운데 1%이상 지급하는 국가는 17개국으로 ILO분담금의 86%를 납부

98) 한국행정연구원 (1995), 전계서, pp. 23 - 25.

하고 있으며, 우리나라의 경우 1992년도 UN분담율은 0.6% 수준에서 결정되었다.

### 3) ILO協約批准 實態<sup>99)</sup>

1992년말 현재 ILO는 173개의 협약과 179개의 권고를 채택하였는데 173개 협약 중 100개 이상을 비준한 국가는 전체 회원국 중 스페인, 프랑스, 이탈리아 3개국에 불과하다. 일본은 39개의 협약을 비준하고 있어서 평균 비준협약수인 37개를 약간 상회하고 있으며 미국은 11개의 협약만 비준하고 있다.

이에 반해 우리나라는 1946년 시애틀에서 개최된 제28차 회의에서 채택한 제73호 健康診斷協約, 1947년 제네바에서 열린 제30차회의에서 채택한 제81호 勤勞監督協約, 1964년 제네바에서 개최된 제48차 회의에서 채택한 僱傭政策協約 등 3개만을 비준하고 있는 실정이어서 노동조건 개선과 노조활동을 보장해야 한다는 국제적 압력을 받고 있다.

ILO가 채택한 협약과 권고 중 가장 기본적으로 꼽히는 것으로는 주로 단결권과 관련된 것으로서 그 가운데서도 특히 “結社의 自由 및 團結權 保障에 관한 協約(제87호)”과 “團結權 및 團體交涉權에 대한 原則의 適用에 관한 協約(제98호)” 및 “公共部門에 있어서의 團結權 保護 및 僱傭條件 決定節次에 관한 協約(제151호)” 등이다.

이들 주요 협약별 비준현황을 보면 노사가 사전허가 없이 단체를 설립하고 이에 자유롭게 가입 탈퇴할 권리와 노사의 자율적 운영을 보장하는 제87호 협약은 1992년말 현재 독일, 프랑스, 영국, 일본 등 102개국이 비준하였으나, 미국, 싱가포르 등 51개국은 비준하지 않은 상태이며, 反勞組 差別行爲로부터 노동자를 보호하고, 상호 간섭으로부터 노사관계를 보호하며 노사의 자주적 교섭을 위한 장치를 마련해야 한다고 규정한 제98호 협약은 프랑스, 독일, 영국, 일본 등 116개국이 비준한 반면에 미국, 캐나다, 싱가포르 등 37개국이 비준하지 않고 있다.

또한 군인 및 경찰, 상급관리직 공무원, 기밀취급자 등을 제외한 모든 공공부문 종사자에게 노조의 가입·탈퇴를 고용조건으로 하지 못하고, 노조에 가입하거나 노

99) 상계서, pp. 25 - 31.

조활동을 한 이유로 해고 또는 불이익을 받지 않도록 하는 제151호 협약은 영국, 스웨덴, 핀란드 등 24개국이 비준하였으나, 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 129개국은 비준하지 않았다.

#### 4) ILO協約이 규정하는 公務員勞組活動

ILO가 채택한 협약과 권고중 가장 기본적으로 꼽히는 것은 단결권에 관련된 것이다. 결사의 자유의 보장은 ILO가 존속하고 유효한 활동을 계속해 나가는데 있어서 가장 중요하게 여기는 원칙으로 ILO는 창설이후 지금까지 경제발전의 정도나 경제·사회체제의 차이에 관계없이 각국이 공통적으로 반드시 지켜야 할 결사의 자유에 관한 기준을 분명히 하고 이를 보호하는 것을 스스로 기본적인 사명으로 삼아 왔다.

결사의 자유 및 단결권을 다룬 ILO협약중 가장 기본적인 것은 제87호(결사의 자유 및 단결권 보장에 관한 협약)와 제98호(단결권 및 단체교섭권에 대한 원칙의 적용에 관한 협약) 협약으로 제87호 협약에서는 노동자의 단체가입권을 무차별적으로 인정하면서 군대와 경찰에 대해서는 그 적용범위를 국내의 법률 또는 규칙에 의하도록 하므로써 공무원의 단체가입권을 인정하였으며, 제98호 협약에서는 사용자나 사용자단체의 반조합적 차별 대우를 금지하고 자주적 단체교섭을 권장하는 원칙을 규정하고 있다.

이상의 두개 협약은 공무원들에 대한 노동기본권의 적용 여부에 대한 관심을 제기하였고, 그 결과 1978년 협약 제151호로 “공공부문에 있어서의 단결권보호 및 고용조건 결정절차에 관한 협약”이 통과되었다.<sup>100)</sup>

제151호 협약은 공공부문에 종사하는 공무원 중 政策決定 또는 管理任務를 맡고 있는 상급직 직원과 高度의 機密性을 띠는 직무에 종사하는 직원, 그리고 군대와 경찰을 제외한 모든 종사자에 대해 단결권을 보장하고 이들에 대한 반조합적 차별 대우를 금지하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.(제1조)

제3조에서는 공무원단체(Public Employees' Organization)를 공무원의 이익을 증진하고 발전시키기 위한 목적으로 조직된 단체 또는 그 연합체로 정의를 내리고 있

100) 국제노동연구소, 「ILO와 단결권」, 돌베개, 1991, pp. 290-294.

으며, 제4조에서는 공공부문 노동자는 공무원노조에 가입하므로써 어떠한 차별도 받지 않도록 보호되어야 하고, 공무원노조에 가입탈퇴할 것을 고용조건으로 하는 것에 반대하며, 공무원노조 가입원이라는 이유 또는 단체의 정상적 활동에 참가하였다는 이유로 해고되거나 기타 불이익을 받지 않을 것을 규정하고 있다.

또, 공무원노조는 공공당국으로부터 독립된 상태에서 그 활동을 보호받고, 특히 공공당국이 재정적 또는 기타의 수단에 의해 공무원노조를 지원하므로써 통제권을 행사하려는 행위를 간섭행위라고 제5조에서 규정하고 있으며, 제7조에서는 고용조건을 결정하는 과정에 노조대표가 참여하는 것을 가능케 하는 제도의 확립을 장려하고 촉진시키기 위하여 필요한 경우에 적절한 조치를 강구할 수 있도록 하였다.

또한 제8조에서는 분쟁해결은 국내상황에 따라서 조정·알선·중재와 같은 독립적이고 공평한 제도를 통하여 해결되도록 촉구하였다.

마지막으로 제9조에서는 공공부문 노동자에 대해서도 다른 노동자와 마찬가지로 결사의 자유를 정상적으로 행사하는데 필요한 市民權 및 政治的 權利를 認定함과 동시에 그러한 권리는 오로지 그 직무의 성격과 지위로부터 생기는 의무로 인해서만 구속될 수 있다고 규정하고 있다.

결론적으로 본 협약은 경찰, 군인, 고급공무원, 기밀업무 종사자를 제외한 공무원의 단결권은 보장되어야 함을 규정하고 있고, 단체교섭의 절차마련에 정부가 적극적으로 나서야 할 것을 규정하고 있으나 공무원의 직무 특성에서 나오는 책무의 범위 내에서 단체활동이 허용됨을 규정하고 있다.

#### 5) ILO의 基準適用 監視制度

結社의 自由와 團結權의 保護는 ILO가 세계 각국에서 이행하여야 할 신성한 의무라고 설정한 基本的人權에 속한다. 따라서 ILO는 협약과 권고에 명시된 의무를 회원국들이 제대로 준수하는지 여부를 감시하고 있다. ILO의 감시절차에는 모든 협약 및 권고에 적용되는 一般監視節次와 이와는 별도로 단결권에 관한 문제에만 특별히 적용되는 特別監視節次가 있다.

일반감시절차는 회원국이 비준한 협약의 적용상태를 정기적으로 감시하는 정기절

차와 진정 또는 제소에 의한 경우가 있으나 일반감시절차 아래서는 회원국들이 단결권에 관한 협약을 비준하지 않을 경우 이들 조약의 적용상태를 감시하는 것이 불가능하기 때문에 결사의 자유를 보호하기 위한 특별절차가 마련되었다. 특별감시절차는 단결권에 관한 감시절차로 협약의 비준여부와 관계 없으며, 眞相調査 調停 委員會에 의한 감시절차와 結社의 自由 委員會에 의한 감시절차가 있다.<sup>101)</sup>

(1) 眞相調査 調停 委員會

진상조사 조정 위원회는 전문가 9인으로 구성되며, 결사의 자유에 관한 협약의 비준에 관계없이 ILO에 가입한 모든 국가에 대하여 이사회가 회부한 단결권 침해에 관한 제소를 심리하되 關聯政府의 事前同意를 필요로 한다. 또한 ILO회원국은 아니지만 UN회원국인 국가에 대하여 UN 경제사회이사회에 제출된 제소는 관련정부가 동의하면 이 위원회에 이첩된다. 진상조사 조정 위원회는 기본적으로 조사기구이지만 관련정부와의 동의하에 해당 문제의 해결가능성을 검토할 수 있다.

(2) 結社의 自由 委員會

결사의 자유 위원회는 1951년 설치된 것으로 정부, 사용자, 노동자대표 각 3인씩 9명으로 구성되며, 결사의 자유에 관한 협약의 비준과 관련정부의 동의에 관계없이 모든 ILO회원국에 관한 제소를 취급한다. ILO에 제출하는 제소는 직접 관련이 있는 정부의 전국적 단체 혹은 국제사용자단체 및 노동자단체가 대표자의 서명을 받아 서면으로 제출하여야 한다. 결사의 자유의 위원회는 회부된 내용을 체계적으로 검토하여 단결권이 침해당하고 있다고 판단될 때에는 이사회로 하여금 관련정부에 대해 그 나라의 법률이나 관행의 개정을 요구할 것을 건의하여 왔으며, 해당 국가에서는 이러한 권고에 따라 필요한 조치를 취하고 있다. 이러한 사실은 동 위원회가 사법적인 기관은 아니지만 단결권 보호를 위해 많은 효과있는 일을 하고 있음을 알 수 있다.

101) 국제노동연구소, 상계서, pp. 31 - 38.

## 7. 主要國家의 公務員勞組活動 比較 分析

이상에서 살펴본 바와 같이 주요 선진국 공무원의 노동기본권은 그 나라의 전통과 정치사회적 여건에 따라 다르게 전개되어 온 것을 알 수 있으며 이를 정리하면 <표3>과 같다.

표에서 나타난 바와 같이 대부분의 국가가 단결권을 보장하고 있으며 단체교섭권도 대부분 허용하고 있으나, 일본, 독일처럼 협의권만을 부여하는 국가도 있다. 반면에 단체행동권은 대부분의 국가에서 금지하고 있다.

< 표 3 > 主要國家의 公務員 勞動基本權 現況

국 별	직 중	단결권	단체교섭권	단체행동권
영 국	일반공무원	○	○	징계대상
	경찰	○	○	×
	군인	×	×	×
미 국	연방공무원	○	○	×
	주및 지방공무원 군인	×	×	×
독 일	공무원	○	협의권만 인정	×
	사무원,노무자	○	○	○
	경찰	○	협의권만 인정	×
프 랑 스	일반공무원	○	○	○
	경찰	○	○	×
	군인	×	×	×
일 본	일반공무원	○	협의권만 인정	×
	현업공무원	○	○	×
	경찰	×	×	×
ILO조약	경찰,군인,고급공무원, 기밀종사자	국내법규에 의해 규정 (각국 사정에 따라 제한가능)		
	일반공무원	○	교섭의절차와 제도마련	×

공무원의 노조활동에 관한 각국의 공통적인 특징으로 대표적인 것은, 공무원은 국민전체에 대한 봉사자이고 공무원의 직무는 공공성을 띄고 있으며 공무원관계는 국가와의 명령복종관계라는 공직의 특수성 때문에 공무원노조활동을 인정하지 않았다는 점이다. 공무원들도 처음에는 노조의 필요성을 느끼지 못하다가 민간부문에서 성공적인 노조활동으로 일반노동자의 지위가 향상됨에 따라, 이에 자극을 받아 스스로 노조를 결성하여 정부에 대한 자신들의 요구를 대표하게 되었고, 정부는 이러한 공무원의 요구를 사후에 법적으로 인정하는 형태로 전개되어 왔다. 또한 공무원의 노동기본권 보장에 있어 처음에는 단결권만 인정되었으나, 점차적으로 단체교섭권과 단체행동권이 보장되었다.

노동기본권의 보장대상도 나라별로 약간의 차이는 있으나, 군대·경찰 등 특수한 업무를 수행하는 공무원에 대하여는 인정하지 않고 있으며, 현업직과 육체노동자들이 먼저 조직을 결성하고 그후에 일반직 공무원이 이에 가세하였다.

또한 대부분 공무원의 쟁의행위가 금지되고 있음에도 실제 보수 및 근무조건과 관련한 쟁의행위가 단행된 사례는 나라마다 공통된 사항이다. 이러한 쟁의행위에 대해 정부는 공무원노동조합의 요구를 받아들여 적절한 조치를 취하고 있으며, 이러한 특징들은 앞으로 우리나라 공무원노조활동의 허용대상과 범위를 검토하는데 시사하는 점이 많다고 하겠다.





## IV. 우리나라의 公務員 勞組活動

앞에서는 공무원제도의 특성, 공무원과 노동기본권과의 관계분석을 통해 공무원노조가 갖고 있는 특수성과 한계 및 문제점을 개괄적으로 살펴보았고, 그 다음 주요선진국의 공무원노조활동의 실태를 파악해 보았다. 여기에서는 이러한 공무원노조활동이 우리나라에서는 어떻게 전개되고 있는지를 분석하기 위하여 우리나라 공무원 노동운동의 변천과정과 현재 허용되고 있는 공무원노조의 현황 및 제약요인들을 살펴보고, 공무원들은 공무원의 노조활동에 대하여 어떤 생각을 갖고 있는지 설문조사를 통해 알아 보고자 한다.

### 1. 우리나라 公務員 勞動運動의 展開過程

#### 1) 우리나라의 勞動運動 展開過程

##### (1) 政府樹立前

역사적 산물로서의 노동기본권은 각국의 산업자본주의의 발전과정에서 성립하였다. 즉 산업사회는 그 사회의 정치체제가 무엇이든 상관없이 勞動者와 經營者를 創出해 내며 필연적으로 노사관계를 탄생시킨다.

우리나라의 산업자본주의는 서구의 自生的이며 自律的인 발전과정을 거친 古典的 資本主義와는 달리 일본제국주의 침략에 의해 식민지하에서 他律的으로 發展하여 왔다. 따라서 임금노동이라는 노사관계가 본격적으로 출현한 것은 일제 식민지하에 서이고 이때부터 근대적인 의미의 노동조합이 발생하였다.

그러나 일제는 우리나라에 대해 각종 노동관계 統制立法을 시행하였고, 특히 일본에서 勞動彈壓法으로 시행하고 있던 治安維持法을 우리나라에도 적용, 노동조합운동을 탄압하므로써 진정한 의미의 노동조합운동이 발달하지 못하고 抗日 獨立運動의

性格을 띄고 전개 되었다.<sup>102)</sup>

이러한 경향은 해방 이후에도 노동운동이 노동자의 이익을 대변하기 보다는 이데올로기의 대립으로서 정치적 성격을 띄게 하는 원인이 되었다.

1945년 우리나라가 해방이 되고 정치적·사회적 혼란기를 틈타 일제말기 지하로 잠적했던 左傾主義者들은 地下運動에서 얻은 鬪爭의 體驗을 통해 1945년 11월 5일 韓國勞動組合全國評議會(全評)을 결성하고 京電勞組를 비롯하여 鐵道, 遞信, 海運 등 전국 중요 사업장에 조직체를 갖고 사회 각분야에 침투하는데 성공하였다.

이에 크게 자극을 받은 右翼陣營은 全評傘下 勞動組合에 대응하고 민주적 반공투쟁을 담당할 노동단체를 만들기로 의견을 모으고, 1946년 3월 10일 大韓獨立促成勞動總聯盟(大韓勞總)을 조직하였다.<sup>103)</sup> 그러나 全評은 경제투쟁보다는 정치투쟁의 영역에서 활발한 활동을 전개하였고, 大韓勞總은 反資本 보다는 反共·反全評 鬪爭에 일관하므로써 노동조합이라기 보다는 정치권력의 비호아래 이루어진 반공단체로서의 성격을 가진 것이었다.

이후 전평은 1946년과 1947년 두차례에 걸쳐 남한의 경제질서를 교란하기 위해 전국적인 總同盟罷業을 단행하였으나, 대한노총의 저지에 의해 실패하므로써 마침내 1947년 괴멸하고 대한노총이 노동운동의 주류가 되었다.<sup>104)</sup>

## (2) 政府樹立後



1948년 8월 15일 대한민국 정부수립과 동시 대한노총은 비로소 노동운동 본연의 자세로 돌아와 본격적인 활동을 전개하고자 하였으나, 내부의 주도권 싸움으로 자기 기능을 다하지 못하고 점차 자유당의 御用團體化 하므로써, 이때부터 우리나라의 노동조합이 어용의 역사를 기록하기 시작했다.

헌법제정 이후 노동조합운동의 합법성은 보장되었으나 노동관계 제 법률이 제정되지 못한 상태에서 6.25전쟁이 일어남에 따라 1953년에 가서야 勞動組合法, 勞動爭議調停法, 勞動委員會法 및 勤勞基準法이 제정·공포되므로써, 이때부터 노동운동이

102) 신인령 (1985), 전계서, pp. 57 - 59.

103) 전국체신노동조합, 「체신노동조합운동사」, 1990, p. 45.

104) 신인령 (1985), 전계서, pp. 61 - 62.

제도적으로 보장받게 되었으며 노동조합은 비록 낮은 단계의 수준이나 합법적으로 성장하기 시작하였다.

그러나 노조의 상층부인 대한노총은 어용화되어 自由黨의 基幹團體로 전락하므로써 이에 반발하는 세력이 등장하여 1959년 全國勞動組合協議會(全國勞協)을 결성하였고, 이들 두 단체는 4.19혁명후 韓國勞動組合總聯盟(韓國勞總)으로 合併하였으나, 5.16군사 쿠데타로 6개월만에 해산하였다.<sup>105)</sup>

5.16이후 노동관계법은 政府布告습에 의해 효력이 정지당하고 기존 노동조직은 해체되었으며 군사정부는 노동관계법을 전면개정하여 노동기본권의 행사를 크게 제한하였다. 그럼에도 불구하고 60년대의 경제성장과 급속한 산업발전으로 인하여 비로소 노동자의 자각에 의한 노동운동이 시작되었다.

그러나 70년대에 들어서면서 1971년의 國家非常事態宣布에 따른 “國家保衛에 관한 特別措置法”에 의해 노동운동은 또 다시 큰 시련을 겪었으며 이는 10월유신으로 이어져 70년대 말까지 노동운동은 극도의 제한을 받아왔다.

이와 같이 70년대의 노사관계는 정상적인 불만해소의 통로가 막힘으로써 오히려 과격화 되었으며, 각 産別勞組의 연합체인 韓國勞總은 노동자의 권익보호라기 보다는 정부측의 정치적 목적에 따라서 활동을 전개한 경우도 있었다.<sup>106)</sup>

10.26사태로 인해 유신체제의 官主導의 경직된 노동정책은 더 이상 지탱할 힘을 잃어 버렸고, 그동안 억압되어 있었던 노동자들은 각 사업장에서 신규노조의 결성과 쟁의행위를 통한 권익확보 등 실질적인 노동3권을 행사하기 시작하였다.

그러나 비상계엄령의 확대와 國家保衛非常對策委員會의 설치에 이은 5공화국의 탄생으로 노동운동은 다시 위축 되었다. 제5공화국 정부는 노동관계법을 개정하여 勞組設立申告 制度의 強化, Union Shop제도의 폐지, 쟁의행위의 극단적 제한, 第三者 介入禁止 등을 통해 노조활동에 대한 국가의 개입을 강화하였고 이로 인해 노사간 힘의 불균형이 심화되었다.

이러한 노동운동의 양상은 1987년의 6.29선언 이후 변화하였다. 6.29선언 이후 불

105) 상계서, p. 67.

106) 서원석, “한국 공무원의 단체활동에 관한 인식분석적 연구”, 연세대 대학원 박사학위논문, 1990, p. 96.

과 3개월 간에 발생한 노동쟁의는 무려 3,600여건으로 20여년 동안의 노동쟁의 발생 건수를 크게 웃돌았으며, 노동조합의 설립이 대폭적으로 증대하고 조직노동자 수가 크게 증가하므로써 실질적인 노동조합 운동은 이때부터 새로이 전개된 것이라고 할 수 있다.<sup>107)</sup>

한편, 1989년 3월 노동조합법이 개정되어 노동조합의 형태가 자유로와짐에 따라 零細事業場을 중심으로 業種別 地域勞組가 등장하기 시작하였고, 일용직 근로자 등 以前에는 노조를 결성할 수 없었던 노동자들도 노동조합을 결성하였다. 노동조합의 투쟁양식은 해를 거듭할수록 “先籠城 後交渉”에서 “遵法鬭爭”으로 바뀌었고, 요구사항도 “勞組設立認定”에서 “賃金·福祉問題”로 바뀌게 되었으며, 노조의 관심도 경영 참여까지 확대되었다. 1990년대에 접어들면서 노사분규는 소강상태를 보이고 있으며, 노동조합의 조직율도 크게 둔화 추세를 나타내고 있다.<sup>108)</sup>

## 2) 公務員勞動運動의 展開過程

### (1) 公務員 勞動組合의 結成

우리나라의 공무원노동조합은 全評傘下의 철도·체신노조 등에서 시작되었다. 그러나 전평이 사회혼란을 야기시켜 미군정 당국에 의해 불법화 되었고, 철도의 파업 수습을 계기로 전국노조의 시급성을 절감한 노총에서는 전국적인 철도노동조합의 연맹체 조직에 착수, 1947년 1월 18일 大韓勞總運輸部聯盟을 창립하므로써 우리나라 최초의 합법적인 공무원노동조합이 탄생하였으며,<sup>109)</sup> 이는 오늘날 全國鐵道勞動組合의 母體가 된다.

철도노조는 1954년 제7차 대회에서 조직을 대폭 정비하여 전국 25개 地區勞組를 局廠 단위인 10개 노조로 개편하고 1955년 8월 18일 사용자인 교통부와 단체협약을 체결하는데 성공하였다.<sup>110)</sup>

현재 全國鐵道勞動組合은 組合本部와 11개 支部, 188개 分會로 조직되어 있으며,

107) 상계논문, pp. 96 - 97.

108) 한국행정연구원 (1995), 전계서, p. 130.

109) 전국철도노동조합, 「철노 30년사」, 1977, pp. 25 - 26.

110) 상계서, p. 310.

全國代議員大會를 최고의결기관으로 하고 그 밑에 6개 委員會가 있다. 지부는 서울 지방청 등 5개 지방청과 3개 공작부, 철도청본부 및 비공무원으로 구성된 勸業會와 商會지부 등 11개 지부이다.

1953년 노동관계법령 공포후 최초로 등장한 공무원 노동조합은 전매청의 공장노동자들로 구성된 노동조합이다. 전매사업장에서 노동조합 결성을 시도한 것은 정부 수립 후인 1948년 9월이었으나, 여러 가지 이유로 실패한 후 1954년 6월 전주지방전매청을 기점으로 청주, 서울, 대구 등 4대공장에 노동조합을 조직하였다. 이들 조합은 결성 이후 각각 독자적인 활동을 통해 많은 업적을 남겼으나, 단체교섭의 어려움을 극복하기 위해 1958년 7월 전매청 노동조합연합회를 결성하였다.<sup>111)</sup>

또 다른 공무원 노동조합인 체신노동조합은 1958년 3월에 결성되었다. 체신분야도 全評傘下에 通信勞動組合이 있었으나, 전평의 해체 이후 이에 대한 인식이 좋지않아 노동조합결성을 공식화 하는데 상당한 어려움이 있었다. 체신노조는 결성이 끝나자, 곧이어 체신청의 행정구역 단위로 지부를 결성키로 하고 서울 등 4개 지부를 결성하였다.<sup>112)</sup> 현재 체신노동조합은 組合本部와 7개 地方本部, 共濟組合勞組, 郵政振興會勞組, 直轄濟州分室 및 4개 直轄支部로 구성되어 있으며, 지방본부 산하에 213개 지부, 1944개 분회가 있고 직할지부 산하에 44개 분회가 있다. 조합원은 '95년 3월 현재 25,874명으로 대부분 기능직공무원이고 別定郵遞局 集配員이 10% 상당을 차지한다.

이들 3개 공무원노동조합은 대한노총의 산하단체로 결성시기와 배경이 서로 비슷하였으나, 현재 우리나라에서 인정되고 있는 공무원노동조합 중의 하나인 國立醫療院 勞動組合은 그 배경이 전혀 다르다.

국립의료원 노동조합은 1963년 3월 8일 결성되었는데, 다른 국공립의료기관 및 행정기관에도 작업현장에서 노무에 종사하는 자가 많았음에도 유독 국립의료원에만 노동조합이 결성된 것은 국립의료원이 미국과 스칸디나비아 3국의 주도하에 설립되었기 때문에 그 영향을 받아 허용된 것이다.<sup>113)</sup>

111) 전국전매노동조합, 「전매노조 30년사」, 1979, pp. 5 - 18.

112) 전국체신노동조합 (1990), 전계서, pp. 65 - 70.

113) 김중양·김명식, 「주해 국가공무원법」, 고시계, 1992, p. 259.

국립의료원 노동조합은 대의원대회를 최고의결기관으로 위원장, 부위원장, 사무장이 있으며 사무장 산하에 총무부, 기획부, 조사통계부, 조직부, 교섭부, 법규부, 쟁의지도부, 부녀부 등 8개부가 있다. 조합원은 192명으로 다른 공무원노동조합에 비해 규모가 적고 여러 가지 제약조건이 많아 활동범위에 한계가 있으나, 공무원노동조합협의회에 참여하여 활동을 전개하고 있다.

공무원 신분으로 대정부 교섭활동에 따르는 공동문제를 협의하기 위한 기구로 全國公務員勞動組合協議會가 1966년 1월 26일 결성되어 현재까지 활동하고 있다. 이 협의회는 당초 鐵道勞組, 專賣勞組, 遞信勞組가 확대개편된 全國郵電通信勞組, 國立醫療院勞組 등 4개 노동조합이 가입하였으나, 전매청의 공사화와 한국전기통신공사의 설립으로 현재는 철도노조, 체신노조, 국립의료원노조의 3개 노동조합이 가입하고 있다.<sup>114)</sup>

공무원노동조합협의회는 철도, 체신노조위원장이 격년제로 위원장을 맡고 있으며, 봉급, 인사문제 등 공무원 처우개선에 관한 공동 관심사를 정부측과 협의하고 있다.

## (2) 公務員의 勞動運動

1948년에 탄생한 제1공화국은 당시의 國際的 力學關係 등의 이유로 노동3권을 보장하였다. 따라서 공무원도 노동관계법을 적용받을 수 있었으며, 1950년 2월 11일 제정된 僱傭員規程은 國家公務員法에 규정된 “單純한 勞務에 종사하는 公務員”의 범위와 근무조건, 기타 복무에 관한 규정을 명시하였다.<sup>115)</sup>

1953년 제정된 勞動組合法은 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리, 소방관리를 제외한 공무원은 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있도록 하였다. 그러나 勞動爭議調停法은 공중의 일상생활에 필수 불가결한 운수, 전기, 통신, 수도, 가스, 의료 또는 공중위생사업 및 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업은 공익사업으로 지정할 수 있도록 하고 이들 업무에 종사하는 자는 쟁의행위를 할 수 없도록 하였다.

114) 전국공무원노동조합협의회, 「사업보고」, 1988, pp. 6 - 9.

115) 한국행정연구원 (1995), 전계서, p. 131 .

한편 교원의 경우는 노동조합 결성이 금지되지 않았음에도 정부의 금지조치로 노동조합결성이 구체화 되지 못하였다. 특히 1959년 3월 16일 법무부와 보사부는 공동 명의로 순수한 노무종사자 이외의 공무원에 대하여는 노동조합에 가입할 수 없도록 하는 조치를 취했다. 이러한 정부의 조치에도 불구하고 4.19혁명 이후 교원노조가 결성되었으나, 過渡政府는 교원의 노조결성이 국가공무원법 및 교육공무원법 위반이라는 이유로 해체를 지시하였고, 교원노조는 이에 대항하여 행정소송을 제기하는 등 노사간에 마찰이 일어나 정부는 교원의 생활권익을 위해 단결권은 인정하나 단체행동은 인정하지 않는다는 조건으로 교원노조를 인정하였다.

자유당 치하에서 억압당하였던 공무원 노조의 욕구는 4.19이후 분출되면서 단체교섭이 활발해 졌다. 1960년 6월 전국철도노조연맹은 전국대의원 대회 이후 정부측과의 교섭에 실패하자 곧바로 쟁의에 돌입하였고, 뒤이어 체신노조와 전매노조가 동맹 파업을 단행하자, 정부는 이들 3개 공무원노조와의 협상을 통해 임금을 인상하여 주므로써 쟁의행위가 일단락 되었다.<sup>116)</sup>

5.16이후 제3공화국 정부는 국가공무원법을 개정하여 공무원은 정치활동에 참여하지 못하며 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 못하도록 하였다. 그렇지만 “사실상 노무에 종사하는 공무원”의 노동운동은 예외로 인정하였다. 이후 헌법개정을 통해서 일반노동자에게는 노동3권을 인정하였으나, 공무원은 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없도록 하였다.

제4공화국에서도 노동자의 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권은 법률이 정하는 범위 안에서 인정하되, 공무원은 법률로 인정된 자를 제외하고는 노동3권을 가질 수 없도록 하였다. 또한, 국가기관, 지방자치단체, 국영기업체, 공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 노동자의 단체행동을 법률로 제한할 수 있도록 하여 노동권을 제약받는 노동자와 공무원의 범위가 확대 되었다.

제5공화국에서도 공무원은 종전과 같이 법률로 인정된 자를 제외하고는 노동3권을 가질 수 없었다. 더구나 國公營企業體, 防衛産業體에 근무하는 노동자들도 법률이 정하는 바에 의해 단체행동권을 제한하거나 인정하지 아니할 수 있도록 하였으며, 공익사업의 경우 쟁의 발생시 冷却·斡旋期間을 연장하는 등 노동운동을 한층

116) 상계서, pp. 131 - 132.

제약하였다.

1987년 6.29선언 이후 우리사회는 각 부문에 걸쳐 민주화·자율화가 추진되었다. 이에 따라 전반적인 노동운동의 활성화와 함께 공공부문의 노동운동도 급속히 신장되었으며, 공공기관과 노동3권이 허용된 일부 정부기관에서는 노조 조직율이 급격히 증가하였다.<sup>117)</sup>

< 표 4 >                    公共部門 勞動組合 組織推移 (1987 ~ 1991)

(단위 : 명)

구 분	1987. 6	1988. 12		1991. 12	
	조합원수	조합원수	조직율	조합원수	조직율
정부기관					
- 공무원	49,389	49,210	99.9	50,456	97.5
- 비공무원	12,886	17,412	95.4	19,407	94.6
공기업	115,709	184,913	88.2	183,695	86.0
- 정부투자기관	107,398	136,361	88.4	137,092	98.7
- 정부출자기관	6,738	7,743	98.6	8,629	26.5
- 재투자기관	1,573	31,270	86.8	26,607	91.2
- 지방공기업	0	9,539	84.0	11,367	84.2
정부출연기관	1,343	14,063	64.1	18,434	75.8
정부재정지원기관 (특수·재단·사단법인)	0	28,818	66.1	24,571	69.2
공공부문 전체	179,347	294,416	86.5	296,563	92.3
전 국	1,050,201	1,707,456	22.0	1,803,408	19.8

자료 : 한국노동연구원, 「공공부문노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제」, 1994, p. 9.

또한 노동조합법이 1987년 11월에 개정되어 지방공기업, 정부투자기관 노동자의 團體交涉權 留保條項이 철폐되면서 법적인 측면에서도 공공부문 노동자의 노동3권이 신장되었다.

117) 한국노동연구원 (1994), 전게서, p. 8.



파업 발생건수를 보면 1987~1989년 사이에 발생한 7,000여건의 노사분규 중 공공 부문에서 발생한 노사분규는 100건 미만으로 공공부문에서는 아직 파업이 별로 일어나지 않았다. 그러나, 서울지하철공사, 한국방송공사 등 공공기관에서 대규모 파업이 발생하여 우리사회의 주요 현안으로 대두되었다. 한편 1988년 이후 법적 신분이 공무원인 일부 공립학교 교원들이 현행 법체계에서는 不法人 勞組(全國敎員勞動組合協議會)를 결성, 노동3권의 보장을 요구하였으나, 정부당국은 기존법의 준수를 요구함으로써 일부 교사들이 해직되거나 구속되기도 하였다. 그러나 전교조 활동으로 인하여 정부는 공립학교교원을 포함한 교원들의 근로조건을 교원 대표자들과 협의하도록 교육법을 개정하였다.<sup>118)</sup>

또한 1994년 6월 24일에는 철도 기관사들이 처우개선을 요구하며 파업을 단행했다. 철도 기관사의 파업은 정부의 강경한 대처와 국민의 성숙한 자세를 통해 커다란 혼란없이 끝났으나 철도 기관사들이 요구한 사항은 관철되지 않고 파업이 종결되므로써, 앞으로 공무원 노동운동 전반에 대한 근본적인 대책이 마련되지 않을 경우 또 다시 이러한 사태가 발생할 소지를 안고 있다.<sup>119)</sup>

## 2. 우리나라의 公務員勞組活動現況 중앙도서관



### 1) 公務員勞組活動에 대한 法體系

우리나라 공무원의 노동기본권에 대해 制憲憲法은 제18조에서 “勤勞者의 團結, 團體交涉權과, 團體行動의 自由는 法律의 範圍內에서 保障된다” 라고 규정하므로써 공무원의 노동기본권을 보장 하였고, 1953년 3월에 제정된 노동조합법 제6조에서는 노동자는 자유로이 노동조합을 조직하거나, 이에 가입할 수 있으며, 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리는 예외로 한다고 하였다. 그러나, 5.16이후 제5차 개정헌법에서 공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권, 단체교섭권,

118) 상계서, p. 9.

119) 한겨레신문, 1994년 6월 24일자 1면, 1994년 7월 3일자 사설.

단체행동권을 가질 수 없도록 하였고, '63년 4월 17일 개정된 노동조합법에서도 공무원에 대하여는 노동조합에의 가입을 법률로 따로 정하도록 하였다.

현행 헌법은 제33조 제2항에서 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 하므로써 공무원의 勞動基本權을 法律로 留保하였으며, 헌법의 法律留保에 따라 국가공무원법은 제66조에서 사실상 노무에 종사하는 공무원을 제외한 공무원은 노동운동 기타 공무이외의 일을 위한 集團的 行爲를 할 수 없도록 하였다. 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위는 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 공무원 복무규정에는 사실상의 노무에 종사하는 공무원의 범위를 정보통신부 및 철도청 소속의 현업기관과 국립의료원의 작업현장에서 노무에 종사하는 기능직 공무원 및 고용직 공무원으로 하되, ① 서무·인사 및 기밀업무에 종사하는 자, ② 경리 및 물품출납사무에 종사하는 자, ③ 노무자의 감독사무에 종사하는 자, ④ 보안업무규정에 의한 보안목표시설의 경비업무에 종사하는 자, ⑤ 승용자동차의 운전이 종사하는 자는 제외하고 있다. 지방공무원법도 제58조에서 집단행위를 원칙적으로 금지하되 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 하였으며 노무에 종사하는 공무원의 범위는 조례로 정하도록 하고 있다.

또 법원공무원규칙에서는 제91조에서 사실상의 노무에 종사하는 공무원의 범위를 행정부 공무원과 유사하게 정하였으나, 행정부와 달리 승용차운전에 종사하는 자를 사실상 노무에 종사하는 공무원으로 보고 있다. 그러나 국회인사규칙에는 제53조에서 사실상 노무에 종사하는 공무원의 범위를 별도의 규정으로 정한다고 하였음에도 실제 국회인사규정에는 이러한 내용이 없다.

여기에서 “사실상의 노무”의 개념은 육체노동을 통한 직무수행의 영역으로서 공무원의 주된 직무를 정신활동으로 보고 이에 대비되는 육체활동에 종사하는 공무원에게 집단행위를 인정한 것이나, 실제로는 일제때부터 존속되어온 철도·체신노조를 사후 추인한 규정에 불과하며<sup>120)</sup>, “예외로 한다”의 뜻은 노동기본권이 사실상 보장된다는 것이므로 단체행동권까지 포함하고 있으나, 노동쟁의조정법 제12조는 國家·地方自治團體 및 防衛産業에 關한 特別措置法에 의하여 지정된 방위산업체에 종사

120) 김종양·김명식 (1992), 전거서, p. 258.

하는 근로자는 쟁의행위를 할 수 없도록 규정하므로써 공무원의 쟁의행위를 금지하고 있다.

또한 국가공무원법 제66조 제5항 및 지방공무원법 제58조에서는 공무원노동조합의 원활한 업무운영을 위하여 노조에 가입한 자는 소속장관의 허가를 받아 조합업무에 전념할 수 있도록 하였다. 專任이란 근무시간 중 本來職務를 離脫하여 조합의 업무에만 종사하는 경우를 말하며 전임 허가권자인 소속장관은 국가공무원법 제32조의 임용권과는 달리 소속기관장에게 위임할 수 있는 근거가 없기 때문에 소속장관이 직접 타당성 여부를 심사 결정하여야 한다.<sup>121)</sup>

## 2) 公務員勞組 現況

현행법 체계하에서 활동하는 공무원노동조합은 철도청소속의 「전국철도노동조합」, 정보통신부 소속의 「전국체신노동조합」, 보건복지부 소속의 「국립의료원 노동조합」 등 3개 노동조합이다.

< 표 5 >

公務員勞動組合 加入現況

(94.12.31 현재)

기 관	정 원(명)	현 원(명)	가입인원(명)	가 입 율(%)
합 계	53,437	53,074	51,629	97.2
정보통신부	23,557	23,229	22,493	96.8
국립의료원	284	281	192	68.3
철 도 청	29,596	29,564	28,944	97.9

자료 : 총무처, 「총무처 연보」, 1995, p. 169.

이들 조합에 가입된 공무원의 총 수는 1994년 12월 31일 현재 51,629명으로 노동조

121) 상계서, p. 260.

합 가입이 허용된 공무원에 대한 가입비율은 평균 97.2%이며, 국립의료원 노동조합이 68.3%로 가장 낮고 철도노동조합이 97.9%로 가장 높게 나타나고 있다.<sup>122)</sup>

이와 같이 현재 공무원단체 가입인원은 가입 대상인원의 97.2%로 높은 가입율을 보여주고 있으나, 전체 공무원중에서 차지하는 비율은 극히 미미하다. 1994년 말을 기준으로 볼 때 공무원 총수는 907,598명으로 전체공무원에 대한 노조가입율은 5.6%에 불과하며, 기능직공무원과 고용직공무원 전체(205,152명)에 대한 비율도 25.1%에 불과하는 등 공무원의 노조가입율은 아주 낮음을 알 수 있다.

이에 비해 선진 외국의 통계를 보면 공공부문의 노조가입율이 민간에 비해 훨씬 높게 나타나고 있다. 즉, 미국을 제외한 대부분의 국가들은 공공분야에서 매우 높은 노조가입율을 나타내고 있으며, 민간 또는 전체노조 가입율과의 차이도 크다.<sup>123)</sup>

< 표 6 > 공공部門과 民間部門과의 全體 勞組加入率 比較

구 별	공공분야	민간분야	전 체	년 도
영 국	80%		55%	1979
독 일	75%		38%	1982
프랑스	75%		25%	1972
미 국	23.1%	23.4%		1978
일 본	66.9%	25.3%		1982

자료 : Beaumont, Public Sector Industrial Relations, 1992, p. 45. ; 한국행정연구원, 「ILO회원국의 공무원단체활동 비교연구」, 1995, 전계서, p.138에서 재인용.

### 3) 公務員勞組의 活動

122) 총무처, 「총무처 연보」, 1995, p. 169.

123) 한국행정연구원 (1995), 전계서, p. 137.

공무원 노동조합은 조합의 內實化를 기하기 위한 조직활동, 조합원 특히 간부에 대한 敎育宣敎活動, 조합원의 후생증진을 위한 복지활동, 각국의 노동조합과의 유대 강화나 정보교환을 위한 국제활동 등 각 소속기관 내에서 고유의 활동을 하고 있다.

그러나 각 조합의 공통된 사항에 대하여는 公務員勞動組合協議會를 통해 조합원과 조합원이 아닌 공무원 전체의 이익을 대변하는 역할을 하고 있다.

공무원노동조합협의회회의 주된 활동내용을 보면 주로 報酬에 관련된 處遇改善을 위한 활동과, 組合員의 身分保障, 權利伸張을 확대하기 위한 법개정 활동 등으로 나누어 볼 수 있다. 구체적으로 1994년에는 現業公務員의 處遇改善을 위한 綜合建議書를 작성, 정부에 제출하고 이를 실현하기 위해 총무처장관 경제기획원장관 등 정부 측과의 교섭활동을 전개하였고, 아울러 민자당과 민주당 등 정당관계자와의 간담회를 가졌으며, 公務員年金基金 枯渴을 이유로 공무원에게 불리한 방향으로 연금법 개정을 검토하고 있다는 언론 보도후 총무처 장관을 긴급 면담, 이를 해명토록 요구하고 年金法의 改憲을 반대한다는 입장을 밝혔다.<sup>124)</sup>

공무원노동조합협의회에서 마련한 현업공무원처우개선 종합건의서의 내용은 다음과 같다.<sup>125)</sup>

- ① '95년도 공무원보수의 15.3% 인상
- ② 기능직 10등급 폐지
- ③ 6급이하 공무원 노동운동 보장
- ④ 공무원 중앙노사협의기구 설치
- ⑤ 기능직 공무원 승진제도 개선
- ⑥ 기능직 직급명칭 “等級”을 “級”으로 개정
- ⑦ 정원 통합운영제도 개선
- ⑧ 근속호봉을 35호봉으로 확대조정
- ⑨ 체력단련비 250%로 인상
- ⑩ 장기근속수당의 인상 및 봉급화
- ⑪ 현업작업 장려수당, 위험근무수당, 초과근무수당 현실화

124) 전국체신노동조합, 「사업보고」, 1995, pp. 229 - 234.

125) 상계서, pp. 197 - 216.

- ⑫ 가족수당 인상 및 지급대상 연령 20세로 연장
- ⑬ 대학생자녀 학비보조수당 지급
- ⑭ 연금법 개정(체력단련비 등의 보수월액화, 퇴직수당 인상)
- ⑮ 공무원 정년 연장
- ⑯ 공무원복무규정 개정(경조특별휴가범위 확대)
- ⑰ 육아휴직제도 신설 및 유아시설 설치
- ⑱ 공무원 1일 8시간 근무제 확립 및 주 5일근무제 검토
- ⑲ 공상환자 치료비 개선
- ⑳ 현업관서 초과근무수당의 비과세 소득범위 확대

이중 體力鍛鍊費 250%로 인상, 長期勤續手當인상, 育兒休職制度新設, 주 5일근무제 등은 '95년부터 시행되고 있어 공무원노동조합협의회 등의 활동이 조합원 뿐만 아니라 전체공무원의 처우개선을 위해 많은 기여를 하고 있다는 것을 알 수 있다.

주된 활동방법으로는 각종 문제에 대해 건의안을 작성 정부에 제출하거나 서명운동을 전개하고 국민들을 대상으로 홍보활동을 전개하고 있다.

노사협의 활동으로는 中央勞使懇談會와 각 기관의 간담회가 있다. 중앙노사간담회는 정기적으로 개최하고 있으며 주로 공무원의 처우개선을 위하여 협의를 진행한다. 참석자는 정부측에서 總務處 次官과 服務·厚生·組織·給與에 관계되는 局·課長 및 財政經濟院의 豫算關係局長이 참석하며, 조합측에서는 公務員勞動組合協議會議長團이 참석한다. 각 기관의 간담회는 주로 재정경제원, 총무처 등 정부기관 및 정당이 함께 참석하고 처우개선에 대한 협조요청이 주된 논의사항이다.

그러나 이 간담회는 공식적인 노사협의 기구로 인정되지 못하고 있어 공노협에서는 보다 공식적인 노사협의 기구로 재정경제원, 총무처 및 공노협으로 구성되는 중앙노사협의 기구를 설치해 줄 것을 건의하고 있다.<sup>126)</sup>

### 3. 公務員勞組活動의 制約要因

126) 상계서, p. 202.

## 1) 法制上の問題點

우리나라 공무원노조활동에 있어 지적되고 있는 문제점은 단체활동의 범위가 너무 제한되어 있으며, 현행의 제한을 불가피한 것으로 받아들여 인정한다 하더라도 그 기준이 합리적으로 결정되지 않았다는 점이다.

현행 헌법은 근로자의 노동3권은 보장하면서 노동3권을 허용할 수 있는 사람의 범위에 관해서 헌법적 한계를 명시하고 있을 뿐 아니라 주요 방위산업체 근로자의 단체행동을 제한하는 등 헌법 스스로가 이미 노동3권에 대하여 여러 가지 제약을 가하고 있다.

따라서 근로자의 노동3권은 이와 같은 헌법적 제약의 테두리 안에서 보장되고 있다. 문제는 노동3권을 보장하는 헌법규정과 “國民의 모든 自由와 權利는 國家安全 保障, 秩序維持 또는 公共福祉를 위하여 필요한 경우에 한하여 法律로서 制限 할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 本質的인 內容을 侵害할 수 없다”는 헌법 제37조 제2항과의 관계에서 입법권자가 노동3권을 어느 정도까지 법률로 제한할 수 있는가 하는 점이다.

헌법 제37조 제2항은 근로자의 단결권과 단체교섭권 및 단체행동권을 제한하는 경우의 한계 조항을 뜻하기 때문에, 국가안전보장 등을 위해서 필요한 경우 최소한의 범위내에서만 법률로서 단결권과 단체교섭권 및 단체행동권을 제한할 수 있고, 그 경우에도 권리의 본질적인 내용은 침해할 수 없다고 한 것이다. 따라서 過剩禁止의 原則을 어긴 지나친 제한, 예컨대 노동조합의 조직을 금지하거나, 노동조합의 내부적 인사문제까지 국가가 간섭하는 행위, 단체교섭과정에 국가권력이 부당하게 간섭해서 단체교섭의 자율성을 침해하는 행위 등은 이들 권리의 본질적 내용을 침해할 가능성이 크다고 볼 수 있다.

또, 헌법 제33조 제2항은 노동3권의 주체가 될 수 있는 공무원인 근로자의 범위를 정하는데 있어서의 기준을 제시하는 규정이라고 볼 수 있기 때문에, 입법권자가 공무원인 근로자의 노동3권에 관해서 규율하는 경우에도 노동3권을 보장하는 헌법정신을 충분히 존중해서 되도록 넓은 범위의 공무원이 노동3권을 향유할 수 있도록 해야 할 것이며 어떤 경우에도 모든 공무원의 노동3권을 전면적으로 부정하는 입법

은 허용되지 않는다고 본다. 이는 공무원의 노동3권을 인정하는 것은 헌법이 이미 보장하는 것이기 때문에 입법사항이 아니고, 단지 노동3권의 주체가 될 수 있는 공무원의 범위만이 입법사항이기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때 현행법이 체신부 및 철도청 소속의 현업기관과 국립의료원의 작업현장에서 노무에 종사하는 기능직 및 고용직공무원에 한해 노동3권을 누릴 수 있도록 그 범위를 극히 제한한 것은 문제가 있다고 생각된다.<sup>127)</sup>

다음은 공무원 복무규정 제28조에서 정한 “사실상 노무에 종사하는 공무원” 범위에 관한 문제이다.

사실상 노무의 개념은 육체노동을 통한 직무수행의 영역으로서, 공무원의 주된 직무를 정신활동으로 보고 이에 대비되는 신체활동에 종사하는 공무원에게 집단행위를 인정하는 것이나, 실제로는 일제시대부터 존속되어온 철도, 체신노조를 사후 추인한 규정에 불과하다. 그러나, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 이들 기관 이외에도 많이 있음에도 합리적이고 객관적인 기준도 없이, 단지 이전부터 노동조합활동이 존재하였다는 이유만으로 기득권을 인정하는 것에 불과한 범주지정은 불합리하므로, 다른 유사한 사실상 노무에 종사하는 근로자성을 지닌 모든 직급으로 확대하여 법률에 의한 기본권제한 일반원칙 및 헌법상의 평등 정신을 유지하여야 할 것이다.

국민의 기본권 제한은 직접 법률에 의하거나 법률에 근거한 법규명령에 의해서만 가능하며, 그 경우에도 법률 또는 법규명령은 一般的·普遍的이어야 함은 말할 것도 없다. 더욱이 모법에서 정한 기본권제한의 정도를 훨씬 뛰어넘는 範圍의 制限을 위임명령에서 정하고 있는 것은 委任命令의 限界를 逸脫한 것이 아닌가 하는 문제도 있다.

즉, 국가공무원법 제66조 제1항의 위임내용은 사실상 노무에 종사하는 공무원이 어떤 자인가 하는 문제이지 그중의 일부를 제한하여 선별하라는 취지의 위임이라고 볼 수 없다. 따라서 이는 위임명령에서 정할 사항이 아니고 적어도 법률이 직접 규정하여야 할 것이다.

또, 헌법 제33조 제2항은 공무원에 대하여 법률이 정하는 자에 한하여 노동3권을 갖도록 규정하고 동조 제3항에서 주요 방위산업체에 근무하는 근로자의 단체행동권

127) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 1994, pp. 491 - 493.



만을 법률이 정하는 바에 의하여 제한하거나 인정하지 않을 수 있다고 하므로써, 본조에 의해 노동3권이 허용되고 있는 사실상 노무에 종사하는 공무원은 단체행동까지 보장된다고 볼 수 있음에도 공무원의 쟁의행위는 노동쟁의조정법 제12조의 규정에 의해 금지되고 있다.

이에 대하여 체신노조에서는 1988년 10월 27일 전국공무원노동조합협의회회장 명의로 동 규정의 위헌여부에 대한 憲法訴願 審判請求를 제기하였으며, 憲法裁判所는 1993년 3월 11일 노동쟁의조정법 제12조 제2항 중 국가·지방자치단체에 종사하는 근로자에 대해 쟁의권을 부정하고 있는 것은 헌법 제32조 제1항의 규정에 “違反”되는 것은 아니나 “不尙致”하다고 판단하고, 국회의 신중한 검토가 필요한 점을 고려하여 1995년 12월까지 새로운 입법을 해야하며, 그 이후에는 효력을 상실한다는 결정을 내렸다.<sup>128)</sup>

즉, 노동쟁의조정법 제12조는 헌법 제33조 제2항의 규정과 저촉되고 충돌되는 것으로 헌법 제37조 제2항의 一般的 法律留保條項에 의하여서도 정당화될 수 없는 것이지만, 헌법 제33조 제2항의 규정은 일부 공무원에게는 단체행동권을 주지 않는다는 것을 전제하고 있으므로 합헌적인 면도 포함되어 있기 때문에 합헌의 상태가 되도록 재정비되어야 한다고 주장하면서 구체적으로 그 立法方向까지 제시하고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 현행 헌법 제33조 제2항의 규정은 공무원의 경우에 “一定한 範圍內”의 공무원이 노동3권을 가진다는 것을 전제로 하고 있고 그 구체적인 범위만을 법률에 위임하고 있어 違憲的 要素가 있지만, 동시에 “모든” 공무원에게 노동3권을 준다는 취지가 아니라 일부 공무원에게는 단체행동권을 주지 않는다는 것도 전제하고 있으므로 合憲的인 면도 있음에도, 노동쟁의조정법의 조항이 “모든” 공무원에게 단체행동권을 일률적으로 부인하고 있음은 확실히 현행법에 저촉되는 것이라고 지적하고 있다. 즉, “일정한 범위내”의 공무원에게 단체행동권을 주는 입법이었다면 위헌이 아니지만, 공무원 일반에 금지하는 조항만 정하였기 때문에 위헌성이 있다는 것이다.<sup>129)</sup>

128) 헌법재판소, 「헌법재판소 판례집」 제5권 1집, 1994, p. 60.

129) 이에 대하여 소수의견(변정수 재판관)은 노동3권을 개별적 권리로 보장해서는 별 의미가 없고 한 묶음의 권리로 보장하여야만 권리로서의 가치가 있다고 주장

헌법재판소는 이러한 문제를 시정하기 위하여 3가지 개선방안을 제시하고 있다.

첫째, 사실상의 노무에 종사하는 공무원의 쟁의권을 전면 부여하던 舊法狀態로의 還元과,

둘째, 쟁의권을 주되 전체이익과의 조화를 위하여 그 行使要件과 節次를 신설하는 보완방안,

셋째, 기존의 입법형태와는 달리 종사하는 직종이 아니라 職域을 기준으로 하여 選別的으로 爭議權을 附與하는 방안 등 이다.

첫번째 방안은 노동쟁의조정법 제12조 제2항을 폐기하여, 사실상의 노무에 종사하는 공무원에게는 단체행동권을 허용하는 방안이고, 두번째 방안은 사실상의 노무에 종사하는 공무원에게 단체행동권을 부여하되, 그 행사요건과 절차를 구체적으로 설정하는 방안이다. 예를 들면, 행사목적이 근로조건향상을 위한 것이어야지 인사정책 등 근로조건 외적인 사항에 관여를 위한 것이어서는 안된다는 등의 명확한 한계의 획정, 단체교섭권의 행사 등 목적달성에 다른 선택수단이 없을 때에 한하여 쟁의권의 행위가 정당화 될 수 있다는 것의 명시, 혹은 그들의 쟁의행위가 사회통념에 비추어 부당하게 장기화 할 우려가 있거나, 그 규모로 보나 성질의 특수성에 비추어 국민의 生存權의 利益을 해치고 국민생활에 중대한 장애를 가져올 현저한 우려가 있는 경우에는 全體利益의 保護의 見地에서 금지시키되, 그와 같은 우려의 유무는 불편부당한 위치의 중립적 지위의 기관 등으로 하여금 판정케 하는 등 조절·통제 조치를 병설하는 입법방안을 말한다.

그리고 세번째 방안은 국가공무원 및 지방공무원 중 단체행동권을 부여할 자를 “사실상 노무에 종사하는 자”라는 기준과는 다른 기준을 따르는 방안이다. 이것은 사무직과 노무직간의 구분인 화이트칼라 근로자와 블루칼라 근로자의 구분이 오늘날에는 반드시 엄격한 것이 아니고 점차로 불투명해지고 상대화하는 경향으로 가고

하면서, 헌법 제33조 2항에서 공무원이라는 이유만으로 그 직무의 성격을 구별함이 없이 노동3권을 박탈하는 것은 헌법자체의 문제점으로 제시하고 있다. 또한 국가공무원법에서 사실상 노무에 종사하는 공무원에 한정하여 노동 3권을 향유하게 한 것은 지나치게 좁은 것이며, 입법론적으로 현역군인, 경찰, 교도, 소방공무원을 제외한 모든 공무원에 대하여 노동기본권을 보장하는 방향으로 법을 개정하여야 한다고 주장하였다.

있는데 따른 것이다. 세번째 방안에 의할 때는 立法技術的으로 현행법 제12조 제2항은 원칙규정으로 두면서 여기에 의거하여 일정한 범위의 공무원에게는 단체행동권을 부여하는 내용의 예외규정을 새로이 병설하는 것이다. 다만, 이 경우 기존의 국가공무원법 제66조, 지방공무원법 제58조의 규정을 현행 그대로 방치해 둘 수는 없을 것이고, 그 규정의 수정 내지는 재조정이 필연적이다.

이러한 헌법재판소의 결정 내용을 자세히 살펴보면 현행 법체계가 내포하고 있는 문제점을 지적하면서 새로운 입법을 통하여 공무원 단체활동에 대한 전반적인 제도의 재정립 필요성을 역설하고 있다.

노동부는 이와 관련하여 '95년말까지 노동쟁의조정법을 개정하여 현업공무원의 단체행동권을 법적으로 인정하되, 쟁의가 발생하였을 때 신속히 중재와 조정을 할 수 있도록 하는 특례조항을 함께 입법할 것을 검토하고 있으며, 또 쟁의신고 후 冷却期間을 일반사업장의 10일보다 긴 15일로 연장하고 勞動部長官이 緊急調停權을 행사할 수 있도록 하는 방안을 강구할 계획이다.<sup>130)</sup>

## 2) 環境的 制約要因

공무원의 노조활동은 그 나라의 사회적 환경에 의해 커다란 영향을 받는다. 이러한 환경요인에 대해 학자들의 견해는 약간씩 차이가 있으나, 일반적으로 정치경제적 요인, 민간의 노동운동, 공무원노조활동에 대한 국민의 의식 및 공무원 자신들의 의식을 들 수 있다.

여기서는 우리나라에 있어 이러한 환경요인들이 공무원노조활동에 어떤 제약요인으로 작용하고 있는지를 살펴보고자 한다.

### (1) 公務員勞組活動에 대한 政治圈의 視角

우리나라 정치체제는 自由民主主義體制를 갖추었음에도 최근까지 혼란과 독재의 연속으로 집착되어 왔다. 특히, 제3공화국 이후 5공화국까지의 정치체제는 권력구조의 균형이 상실되었고 社會的 投入機能은 극도로 제한되었다. 더구나 3·4·5공화국

130) 동아일보, 1995년 1월 9일자, 2면.

체제는 사회집단과 조직의 활동을 국가가 강력히 통제하면서 국가중심 구조로 편성하였고, 노동조합에 대하여는 국가가 강제력으로 억압·통제하는 등 갈등의 존재자체를 부정적으로 인식하여 왔다.

이와 같은 정치상황에서 우리나라의 노동조합은 국가의 노동배제 정책에 대응하여 反體制 勢力으로 형성되어 왔기 때문에 민주적 성향과 정치적 성향이 강하였으며<sup>131)</sup>, 이러한 특성은 노조에 대한 정부와 정치권의 부정적 인식에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

### (2) 노동조합에 대한 국민의 잘못된 認識

우리나라는 노동운동에 대해 잘못된 인식을 하고 있는 국민이 많다. 즉, 해방후의 左·右翼 勞動團體의 理念鬭爭과 노동운동에 대한 정부의 왜곡된 선전으로 노동운동에 부정적인 경향이 많았다. 더구나 공산주의와 대치하고 있는 우리나라의 현실이 그러한 생각을 뒷받침하여 더욱 노동운동에 대한 제약을 가하고 있으며, 최근에도 정부의 노동운동 탄압에 악용되고 있다. 그 예로 '94년 6월 철도기관사들의 파업시 철도청은 “파업의 배후에는 革社勞라는 左翼革命組織이 있다”는 유인물을 배포하고 기관사들의 파업이 容共行爲라고 매도하였다.<sup>132)</sup>

### (3) 民間 勞動運動의 沈滯

우리나라의 노동운동은 해방전에는 항일독립운동의 성격을 띄었고, 해방후에는 다시 좌우익의 정치적 대립속에서 정치의 희생물이 되고 말았다. 따라서 진정한 의미의 노동운동이 발전되지 못하였다. 특히 1970년대에 들어와서는 국민경제의 필요와 국가안보상의 이유로 「國家保衛에 관한 特別措置法」을 제정하여 노동3권 가운데 단체행동권과 단체교섭권을 전면으로 부정하였으며, 이러한 사정은 제5공화국에 와서도 마찬가지였다. 이처럼 민간에서의 노동운동의 침체는 공무원노동조항을 제약하는 중요한 요인이 되었다.<sup>133)</sup>

131) 김호진, 「한국정치체제론」, 박영사, 1990, pp. 530-531.

132) 한겨레신문, 1994년 6월 23일자, 15면.

133) 서원석 (1990), 전제논문, p. 106.

#### (4) 傳統的 家父長的 公職觀

우리나라는 이조시대의 儒敎的 理念에 따른 가부장적 관료제의 영향으로 아직 그 전통적 행태에서 벗어나지 못하고 있다. 국민에 대한 봉사보다는 統治者나 上官에 대한 忠誠을 重視하는 이러한 부정적 요인을 제거하지 못하는 한 행정의 민주화·능률화를 달성하기는 어려우며, 공무원이 그들의 단체활동의 권리를 보장받는 데도 커다란 장애가 되고 있다.

#### (5) 公務員 自身の 認識不足

노동조합은 소외된 노동자들이 그들의 권리를 보장받기 위한 투쟁을 통하여 얻어지는 것이다. 따라서 공무원들이 공무원노동조합의 필요를 인식하고, 그것을 구성하려는 동기를 가지고 있는지의 여부가 공무원노조 활동의 발전에 중요한 요인이 된다. 우리나라는 1960년 교원단체결성을 위한 격렬한 운동이 일어났으나, 5.16이후 교원단체가 불법화된 후로는 이러한 권리보장을 요구하는 운동을 한동안 찾아볼 수 없었다. 그러나 1987년 6월 29일 이후에는 두차례에 걸친 철도기관사의 파업, 판사들의 집단서명사태, 소수 군인의 양심선언 등 공직사회에도 많은 변화가 일어났으며, 이러한 변화는 공무원들도 노조활동에 대해 긍정적으로 생각하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 환경적 제약속에서 공무원노조활동이 활발하게 전개되는 것을 기대하기는 어려우며, 오히려 우리나라의 특수한 현실로 보아 공무원노조활동은 제한하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.<sup>134)</sup>

즉, 공무원도 생활인, 직장인인 만큼 보수 등 근무여건 개선과 복지증진을 위하여 공무원의 의사를 집약·대표할 수 있는 제도적 장치가 필요함은 인정되나,

① 공무원은 국민전체의 봉사자로서 직무수행의 공공성·중립성이 요구되는 특별한 근무관계에 있으므로 일반근로자와 같은 차원에서 노동기본권을 부여하기는 어렵고,

② 우리나라의 전통적 유교사상은 공무원은 牧民官으로서 자신을 희생하여 국민을 위해 봉사하도록 요구하고 있고, 이러한 사상이 우리 국민의 의식을 지배하고 있

134) 한국노동연구원 (1994), 전계서, pp. 40 - 42, pp. 61 - 62.

어, 공무원이 자신의 권익을 스스로 주장하는 것은 國民情緒上 容認되지 못하며,

③ 현실적 국가상황을 보더라도 남과 북이 대치상태에 있는 국가적 현실에서 볼 때, 우리나라의 공무원은 다른 어느 국가의 공무원보다 국가와 사회안정을 유지하는 기둥으로서의 역할이 더욱 요구되고 있으며,

④ 지난 '87년이후 민간부문에서 발생한 많은 파업으로 국가경제에 막대한 손실을 초래하는 등 공공부문 노사관계의 準據의 틀이라 할 수 있는 민간부문의 노사관계가 아직 안정되지 않은데 대한 국민의 우려가 크며,

⑤ 동양의 전통문화는 사용자와 근로자의 관계를 대립관계로 인식하지 않고 정으로 이어지는 가족관계로 인식하고 있으며, 공직사회에서는 職員 懇談會와 苦衷處理 制度 등을 통해 인사·처우 등 각종 근무조건과 신상문제에 대해 상담을 하고 있다.

⑥ 또한, 공무원에 대한 단결권 허용은 공무원사회의 기본인 位階秩序 및 紀綱의 弛緩이 급속히 진전되고,

⑦ 60년대 이후 정부주도의 경제개발 결과 공무원조직이 비대해졌고, 정부가 행사 하였던 규제 및 인·허가권이 자율과 경쟁의 시대를 맞아 민간에 이양되거나 대폭 완화되어야 함에도, 利益集團으로서 공무원노조가 결성될 경우 불필요한 組織의 維持 要求가 제기될 수 있기 때문에 공무원의 노조활동은 제한되어야 한다는 것이다.



#### 4. 公務員勞組活動에 대한 意識分析

지금까지 문헌분석을 통해 공무원노조활동의 이론적 특성과 각국의 공무원단체활동을 비교, 분석하였으며, 우리나라의 공무원노조활동 현황과 제약요인들을 살펴 보았다.

여기서는 우리나라 공무원들은 공무원노조활동에 대해 어떤 견해를 갖고 있는지를 파악하여 발전방향을 모색하는데 참고하기 위해 설문조사를 통한 실증적 분석을 하고자 한다. 실증적 연구의 대상이 되는 공무원은 모든 직종과 직급의 공무원을 대상으로 하였으나, 여러 가지 여건상 공무원중 가장 많은 비율을 차지하는 일반직 공무원을 중심으로 무작위 추출 하였다.

설문조사는 주로 공무원교육기관을 통해 교육생을 대상으로 하였으며, 나머지는 해당기관을 직접 방문하여 조사하였다. 설문지는 조사대상자의 사회인구학적 특성과 공직생활에 대한 만족도 및 공무원노조활동에 대한 인식으로 나누어 구성하였으며, 총400매를 배포하였지만 이중 380부가 회수되어 통계처리 가능한 362부에 대해 분석하였다.

분석된 응답자의 소속기관별 구성은 <표7>과 같으며 1994년을 기준으로 한 우리나라 공무원의 직종별 구성비와 설문조사 응답자의 구성비는 <표8>과 같다.

< 표 7 > 所屬機關別 應答人員

구 분	기 관 별	인 원	비 율
중앙행정기관	총리실외 26개부처청	159	43.9
지방자치단체	경기도청 및 31개시군	196	54.2
기 타	국회등 3개기관	7	1.9
계		362	100

< 표 8 > 全體公務員과의 構成比 比較

구 분	전체공무원 구성 (%)	응답자 구성 (%)
일반직	293,100명 (32.3)	343명 (94.7)
별정직	14,445 ( 1.6)	1 ( 0.3)
교육직	282,823 (31.2)	- ( - )
경찰·소방직	108,153 (11.9)	5 ( 1.4)
기능직	194,311 (21.4)	13 ( 3.6)
기 타	14,766 ( 1.6)	- ( - )
계	907,598 (100.0)	362 (100.0)

<표8>에서 보다시피 설문조사 응답자는 일반직 공무원을 주 조사대상으로 하였기 때문에 우리나라 전체공무원의 구성비와는 엄청난 차이를 보이고 있으며 전체공무원의 대표성을 나타내기 보다는 일반직 공무원의 견해가 상대적으로 많이 대변되

있다는 한계를 가진다.

설문조사의 결과는 SPSS/PC+ 프로그램을 사용하여 분석하였으며 분석결과는 다음과 같다.

1) 公職觀과 公職에 대한 滿足度

먼저 공무원을 직업으로 택한 이유에 대해서 가장 많이 지적하고 있는 것이 “신분보장”이다. 구체적으로 전체 응답자 362명중 44.8%에 해당하는 162명이 공무원을 직업으로 선택한 이유로 “신분보장”을 들고 있으며, 그 다음이 “국민에 대한 봉사”(15.7%)를 지적하고 있다.

< 표 9 > 公務員을 職業으로 選擇한 理由

내 용	응답자 수	비 율(%)
신분보장이 잘되는 직업	162	44.8
경제적으로 안정된 생활	27	7.5
국민에 대한 봉사와 사명	57	15.7
정시 출퇴근 등 근무조건	30	8.3
다른직장을 구하기 어려워	46	12.7
기 타	33	9.1
무 응 답	7	1.9

공직생활에 대한 滿足度에 대하여는 “매우 만족한다”가 3.6%, “약간 만족한다”가 51.4%로 반수 이상이 공직생활에 만족하고 있는 것으로 나타났으나, “그저 그렇다”라고 응답한 사람들(24.9%)을 특별히 불만이 없는 집단으로 본다면, 공직생활에 긍정적인 응답을 한 사람이 많은 것으로 판단할 수 있다.

이와 같은 결과는 1992년 실시된 韓國行政研究院의 설문조사 결과(표10 참조)와 비교해 볼때 공직에 대한 만족도가 매우 높아진 것을 알 수 있으며 공무원의 만족도가 상승한 것은 그동안 공무원의 보수가 상당히 현실화 되고, 신분이 안정된 데



따른 것으로 보인다.

< 표 10 > 公職生活에 대한 滿足度

내 용	응 답 자	한국행정연구원
매우 만족한다	13 ( 3.6)	60 ( 2.0)
대체로 만족한다	186 (51.4)	1,019 (34.6)
그저 그렇다	90 (24.9)	1,082 (36.8)
약간 불만이다	58 (16.0)	578 (19.6)
매우 불만이다	15 ( 4.1)	192 ( 6.5)

공직생활에 대한 만족의 이유로는 “신분보장과 안정성”이 51.1%로 가장 많았으며, 반대로 불만 이유로는 “낮은 보수”(47.2%)와 “권위적 분위기”(15.7%), “인사의 불공정”(11.9%)의 순으로 지적하고 있으나, “낮은 보수”에 대한 응답율이 한국행정연구원에서 조사한 결과(54.5%)에 비해서 많이 줄어 들었음을 알 수 있다. 그러나, 아직도 과반수에 상당하는 응답자가 “낮은 보수”를 불만요인으로 지적하고 있는 것은 공무원의 보수가 보다 현실화 되어야 한다는 것을 지적하고 있는 것이다.

공직에 대한 社會的 評價에 대해서는 응답자의 43.9%가 “낮다”라고 응답한 반면, 19.1%만이 “사회적 평가가 높다”고 응답하였다. 그러나 “보통”이라고 응답한 사람이 36.7%임을 감안할 때 공직에 대한 사회적 평가가 그리 낮지는 않은 것으로 나타나고 있다.

< 표 11 > 公職에 대한 社會的 評價

내 용	응 답 자	비 율 (%)
아주 높다	4	1.1
비교적 높다	65	18.0
보통이다	133	36.7
비교적 낮다	131	36.2
아주 낮다	28	7.7
무 응 답	1	0.3

마지막으로 공직사회에서 改善이 必要한 事項에 대하여 알아 보았다. 이에 대해서

응답자의 48.1%가 “보수 및 후생복지 향상”을 지적하였고, 그 다음으로 “권위적인 분위기”(17.1%), “근무환경의 개선”(14.6%)을 들고 있다.

< 표 12 > 公職社會에서 改善이 必要한 事項

내 용	응 답 자	비 율 (%)
근무환경의 개선	53	14.6
신분의 안정성 제고	9	2.5
보수 및 후생복지 향상	174	48.1
권위주의적 분위기 쇄신	62	17.1
행정의 효율성 증진	35	9.7
인사의 공정성 보장	27	7.4
기 타	1	0.3
무응답	1	0.3

따라서 공무원들이 가장 큰 불만요인으로 지적하고 있는 낮은 보수를 적정한 수준으로 보장해 주는 것이 공무원의 사기 제고를 위해 시급한 과제임을 알 수 있다.

2) 公務員勞組活動에 대한 意識分析

현재 철도청, 정보통신부 및 국립의료원에 근무하는 공무원 중 사실상 노무에 종사하는 공무원에게만 허용되고 있는 공무원 노조활동을 다른 공무원에게 확대허용하는 문제에 대하여는 응답자의 77.9%가 찬성하고 있으며, 17.7%만이 이에 반대입장을 나타냈다. 이와 같은 결과는 '90년 조사한 설문조사 결과와 비슷한 수준으로 공무원의 대부분은 공무원 노조활동의 허용확대를 희망하고 있는 것으로 나타났다.

< 표 13 > 公務員勞組活動 許容 擴大

내 용	응 답 자	'90 조사결과 *
찬 성 한 다	282 (77.9)	383 (78.2)
반 대 한 다	64 (17.7)	103 (21.0)
잘 모르겠다	16 ( 4.4)	—

자료 : 서원석, “한국공무원의 단체활동에 관한 인식 분석적 연구”, 연세대학교

대학원 박사학위 논문, 1990, p. 114.

찬성의 이유로는 “공무원의 권익과 복지증진”을 가장 많이 지적하고 있으며(49.8%), 그 다음으로 “행정내부의 민주화”(20.3%)와 “공무원도 근로자이기 때문”(20.3%)임을 지적하고 있다.

반면에 반대의 이유로는 공무원노조가 구성되면 “압력단체화 하여 행정의 능률을 저해하기 때문”이라는 견해가 42.2%로 가장 많고, “국민전체의 봉사자”(35.9%)와 “공권력을 행사하는 특성”(18.8%)을 그 다음으로 지적하고 있다.

만약 일반공무원에게 노동기본권을 보장해 줄 경우, 노동기본권의 허용한계에 대하여는, 단체교섭권까지 보장해 주자는 의견이 52.2%로 가장 많고 단체행동권까지 보장해야 한다는 응답자도 25.7%나 되었다. 이 결과도 '90년 실시한 설문조사 내용과 비슷하며 공무원의 노동기본권 허용한계에 대해 시사하는 점이 크다.

< 표 14 > 一般職公務員의 勞動基本權 許容限界

내 용	응 답 자	'90조사결과 *
단결권만 보장	64 (17.7)	91 (24.9)
단체교섭권까지 보장	189 (52.2)	230 (46.9)
단체행동권까지 보장	93 (25.7)	91 (18.6)
불 허용	9 ( 2.5)	41 ( 8.4)
무 응 답	7 ( 1.9)	—

자료 : 서원석, “한국공무원의 단체활동에 관한 인식분석적 연구”, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 1990, p. 115.

공무원 노조활동의 직급별 허용한계에 대하여는 6급이하까지 허용해야 한다는 견해가 37.3%로 가장 많았고, 5급이하 공무원까지 허용해야 한다는 주장도 29.6%나 되었으며, 1급공무원까지 허용해야 한다는 응답자도 38명으로 10.5%나 되었다. 반면에 7급이하 및 기능직만 허용하여야 한다는 견해는 전체응답자의 14.9%밖에 안되어 대부분의 공무원은 적어도 6급이하 공무원에 대해 노동기본권을 부여하는 것이 바람직하다고 생각하고 있다.

< 표 15 >

職級別 公務員勞組活動 許容限界

내 용	응 답 자	비 율 (%)
기능직 공무원만 허용	18	5.0
7급이하 공무원만 허용	36	9.9
6급이하 공무원만 허용	135	37.3
5급이하 공무원만 허용	107	29.6
4급이하 공무원만 허용	19	5.2
1급공무원까지 허용	38	10.5
무 응 답	9	2.5

직종별 노조활동 허용여부에 대하여 기능직 공무원(96.9%), 일반직 공무원(91.7%), 교육공무원(59.9%)에 대하여는 노조활동을 허용해도 좋다고 응답한 사람이 과반수가 넘었으며, 특히 일반직과 기능직 공무원은 대다수의 응답자가 노조활동을 허용해도 좋다고 하였으나, 경찰·소방공무원(28.2%), 교정직공무원(32.9%), 군인·군무원(8.8%) 등 국가안보와 사회질서를 위한 특수업무에 종사하는 공무원에 대하여는 노조활동을 허용하지 않는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이다.

< 표 16 >

職種別 公務員勞組活動 許容與否

직 종	허 용 (%)	허용불가(%)	무응답 (%)
일반직공무원	332 (91.7)	26 ( 7.2)	4 (1.1)
교육공무원	217 (59.9)	141 (39.0)	4 (1.1)
경찰·소방공무원	102 (28.2)	256 (70.7)	4 (1.1)
교정직공무원	119 (32.9)	239 (66.0)	4 (1.1)
군인·군무원	32 ( 8.8)	325 (89.8)	5 (1.4)
기능직공무원	350 (96.7)	8 ( 2.2)	4 (1.1)

공무원노조가 결성될 경우 공무원노조의 역할에 대하여는 근무환경의 개선이나 복리증진을 위한 활동이 36.7%로 가장 많고 보수인상 등 처우 개선을 위한 활동이 32.6%로 나타났다.

공무원노조활동이 허용될 경우 참여의향에 대하여는 “적극 참여하겠다”는 응답자



(1) 公務員勞組活動 許容 擴大

공무원노조활동 허용 확대에 대한 견해를 年齡別로 보면 20대는 82.3%, 30대는 86.6%가 찬성한다고 응답하므로써 찬성 응답자가 절대적으로 많았으나, 40대는 77.2%로 떨어졌고, 50대는 42.2%만이 찬성한다고 응답하므로써 연령층이 높을수록 공무원노조활동 허용 확대에 반대하는 입장을 나타내고 있다.

< 표 19 > 年齡別 贊成率

구 분	계	찬성한다	반대한다	잘 모르겠다
20 대	96 (100.0)	79 (82.3)	10 (10.4)	7 (7.3)
30 대	142 (100.0)	123 (86.6)	13 ( 9.2)	6 (4.2)
40 대	79 (100.0)	61 (77.2)	16 (20.3)	2 (2.5)
50 대	45 (100.0)	19 (42.2)	25 (55.6)	1 (2.2)

학력별로는 고졸이하가 82.9%, 전문대학 졸업자가 84.5%의 찬성율을 보인데 반해 대학졸업자는 76.9%, 대학원이상 졸업자는 63.3%만이 찬성하는 등 학력이 낮은 사람일수록 공무원의 노조활동에 적극적인 견해를 가지고 있음이 나타났다.

< 표 20 > 學歷別 贊成率

구 분	계	찬성한다	반대한다	잘 모르겠다
고졸이하	123 (100.0)	102 (82.9)	16 (13.0)	5 (4.1)
전문대졸	58 (100.0)	49 (84.5)	7 (12.1)	2 (3.4)
대 졸	121 (100.0)	93 (76.9)	22 (18.2)	6 (4.9)
대학원이상	60 (100.0)	38 (63.3)	19 (31.7)	3 (5.0)

職級別로 보면 4급이상 공무원은 26.3%만 공무원의 노조활동 허용확대에 찬성하고 68.4%는 반대입장을 표명하였고, 5급 공무원은 56.1%가 찬성하였다. 반면 6급공무원은 97.3%가 노조활동 허용확대에 찬성하였고, 7급은 91.2%, 8~9급은 82.3%가 찬성하였으나, 의외로 기능직공무원은 76.9%만 찬성 하였다.

이와 같은 분석결과는 상위직으로 갈수록 공무원노조활동에 대해 부정적이며, 6·

7급 공무원이 가장 관심이 많은 계층이라는 것을 나타내고 있다.

< 표 21 > 職級別 贊成率

구 분	계	찬성한다	반대한다	잘모르겠다
4급이상	19 (100.0)	5 (26.3)	13 (68.4)	1 ( 5.3)
5 급	66 (100.0)	37 (56.1)	26 (39.4)	3 ( 4.5)
6 급	37 (100.0)	36 (97.3)	1 ( 2.7)	0 ( - )
7 급	102 (100.0)	93 (91.2)	7 ( 6.8)	2 ( 2.0)
8·9 급	119 (100.0)	98 (82.3)	12 (10.1)	9 ( 7.6)
기능직	13 (100.0)	10 (76.9)	2 (15.4)	1 ( 7.7)
계	356 (100.0)	279 (78.4)	61 (17.1)	16 ( 4.5)

公職滿足度別로 보면 공직에 대해 “매우 만족한다”라고 응답한 공무원은 61.5%가 노조활동 허용 확대에 찬성하는 것으로 나타났고, “약간 만족한다”라고 응답한 공무원은 70.4%가 찬성한 반면 “약간 불만”이라고 한 사람은 93.1%, “매우 불만이다”라고 응답한 공무원은 92.3%가 찬성하는 것으로 나타나므로써 공직에 대한 만족도가 공무원노조활동에 커다란 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

즉, 공직에 대한 만족도가 높을수록 공무원단체 활동을 부정적으로 보는 경향이 강하고 만족도가 낮을수록 공무원노조활동이 필요한 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

< 표 22 > 公職滿足度別 贊成率

구 분	계	찬성한다	반대한다	잘모르겠다
매우 만족한다	13 (100.0)	8 (61.5)	5 (38.5)	0 ( - )
대체로 만족한다	186 (100.0)	131 (70.4)	47 (25.3)	8 ( 4.3)
그저 그렇다	90 (100.0)	75 (83.3)	7 ( 7.8)	8 ( 8.9)
약간 불만이다	58 (100.0)	54 (93.1)	4 ( 6.9)	0 ( - )
매우 불만이다	15 (100.0)	14 (93.3)	1 ( 6.7)	0 ( - )

(2) 公務員勞組活動에 대한 參與意向



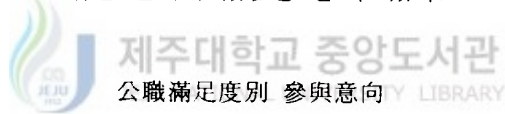


서 직급이 높을수록 노조활동에 대한 참여의향이 낮은 것으로 나타났다.

< 표 25 > 職級別 參與意向(一般職)

구 분	계	적극적 참여	소극적 참여	참여 않겠다	잘모르 겠다	무응답
4급이상	19 (100.0)	2 (10.5)	8 (42.1)	7 (36.8)	1 ( 5.3)	1 ( 5.3)
5급	66 (100.0)	12 (18.2)	37 (56.1)	13 (19.7)	3 ( 4.5)	1 ( 1.5)
6급	37 (100.0)	11 (29.7)	24 (64.9)	0 ( - )	1 ( 2.7)	1 ( 2.7)
7급	102 (100.0)	44 (43.1)	54 (52.9)	3 ( 3.0)	0 ( - )	1 ( 1.0)
8.9급	119 (100.0)	37 (31.1)	69 (58.0)	3 ( 2.5)	6 ( 5.0)	4 ( 3.4)

이를 공직만족도별로 보면 공직에 대해 “매우 불만이다”라고 응답한 사람은 93.3%가 노조활동에 참여하겠다고 하였고 “약간불만”인 사람도 91.3%가 참여하겠다고 응답하였으나, “약간 만족한다”라고 응답한 사람은 12.9%, “매우 만족한다”라고 응답한 사람은 15.4%가 노조활동에 참여하지 않겠다고 응답하므로써 공직만족도와 공무원노조활동 참여는 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다.



< 표 26 >

구 분	계	적극적 참여	소극적 참여	참여 않겠다	잘모르 겠다	무응답
매우만족	13 (100.0)	4 (30.8)	7 (53.8)	2 (15.4)	0 ( - )	0 ( - )
약간만족	186 (100.0)	49 (26.3)	101 (54.3)	24 (12.9)	7 ( 3.8)	5 ( 2.7)
그저그렇다	90 (100.0)	27 (30.0)	55 (61.1)	2 ( 2.2)	4 ( 4.5)	2 ( 2.2)
약간불만	58 (100.0)	22 (37.9)	31 (53.5)	3 ( 5.2)	1 ( 1.7)	1 ( 1.7)
매우불만	15 (100.0)	9 (60.0)	5 (33.3)	1 ( 6.7)	0 ( - )	0 ( - )

#### 4) 綜合的 整理

공무원에 대한 설문조사 결과 우리나라 공무원의 공직생활에 대한 만족도는 55.0%가 만족한다고 응답하므로써 대체로 만족하는 것으로 나타났다. 이는 1992년 한국행정연구원에서 조사한 결과(36.6%)에 비해 공직에 대한 만족도가 매우 높아진 것으로, 만족의 이유는 신분보장이 가장 많은 응답을 차지 하였고, 불만의 이유로는 낮은 보수를 지적하는 공무원이 많았다. 따라서, 보수를 적정한 수준으로 보장해 주는 것이 공무원의 사기제고를 위해 시급한 과제임을 알 수 있다.

공무원의 노조활동 허용 확대에 대하여는 77.9%가 찬성하고 있으며, 단체교섭권 까지 인정하자는 응답자가 52.2%로 다른 응답자 보다 많은 수를 차지하고 있다. 직급별 허용범위로는 6급이하 공무원까지 허용하자는 주장이 37.3%, 5급이상 공무원까지 허용하자는 공무원이 29.6%로 나타나, 적어도 6급이하 공무원의 노조활동은 허용해야 한다고 생각하고 있다. 직종별로는 일반직, 기능직 공무원의 경우 대다수가 노조활동 허용을 지지하고 있으며, 교육공무원에 대하여도 59.9%가 허용해도 좋다고 응답하고 있으나, 경찰·소방·교정직 공무원 등 특수한 분야에 근무하는 공무원에 대하여는 노조활동을 허용하기 곤란하다는 입장이 강하다.

또한, 공무원노조활동이 허용될 경우 참여의향에 대해서는 적극참여가 30.7%, 소극참여가 55.0%로 85.7%에 해당하는 공무원이 참여하겠다고 한 반면, 참여하지 않겠다고 응답한 공무원은 8.8%에 불과하며, 공무원의 파업에 대하여는 대부분 부정적 견해를 갖고 있는 것으로 나타났다.

공무원노조활동에 대한 교차분석결과 노조활동 허용확대에 대하여는 연령과 직급이 낮고, 공직에 대한 불만이 많은 사람일수록 노조활동을 지지하는 비율이 높게 나타났다으며, 공무원노조에 대한 참여의향도 연령과 직급이 낮고 공직생활에 불만이 많은 사람일수록 참여의향이 높게 나타나고 있다.

## V. 우리나라 公務員勞組活動의 發展方向

앞장에서 우리나라의 공무원노조활동의 현황과 제약요인에 대하여 고찰하여 보았다. 아울러 공무원에 대한 설문조사를 통해 공무원들은 공무원노조에 대해 어떻게 생각하는지를 조사해 보았다.

공무원노조가 결성되어 제대로 활동하고 바람직한 效用을 발휘할 수 있으려면 행정체제의 내외에 걸쳐서 그것을 뒷받침해 줄 수 있는 조건이 갖추어져 있어야 한다. 필요한 여건이 갖추어져 있지 않으면 공무원노조가 형성되기도 어려울 뿐만 아니라 단체가 조직되더라도 적극적인 효용은 기대할 수 없으며, 공무원노조가 잘못된 여건 속에서 잘못 운영될 때에는 효용보다 오히려 그 폐해가 더 클 것이기 때문이다.

따라서 본 장에서는 앞에서 고찰한 내용과 설문조사 결과 등을 토대로 하여 우리나라 공무원노조활동의 필요성과 발전방향을 모색해 보고자 한다.

### 1. 公務員勞組活動의 必要性



앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 공무원은 우리나라의 특수한 사정으로 인해 노조활동에 많은 제약을 받아왔다. 그러나 공무원의 노조활동을 제한하여야 한다고 주장하는 사람들도 현 시점에서 당장 공무원의 노동기본권을 허용하기는 곤란하지만 장기적으로 산업사회의 진전에 따라 국민의 의식이 달라지고, 민간부문의 노사관계가 안정되며, 남북간의 평화가 정착되는 등 국내외 여건이 성숙되면 6급이하 공무원의 노동기본권 보장 등 보다 발전적인 변화가 있을 것으로 보고 있다.

이와 같이 장기적으로는 공무원노조활동이 활성화 되어야 한다는 점에 대체로 동의하고 있음을 감안할 때 현 시점에서 공무원의 노조활동을 어떻게 하여야 할 것인가 하는 문제가 대두된다.

즉, 世界化를 指向하는 우리의 현실과 국내외 사정을 감안할 때 더이상 공무원노

조활동을 현재와 같이 억압상태로 방치해 둘 수는 없으며 점차 공무원의 노조활동을 인정하는 방향으로 개선해 나가야 할 것이다.

1) 公務員의 權益保護

공무원노조는 앞에서 검토한 바와 같이 공무원 보수수준의 개선 등 근무조건 개선에 능동적인 역할을 한다는 것을 알 수 있다. 현재 우리나라의 공무원법 제46조를 보면 “공무원의 보수는 일반의 표준생계비, 민간임금, 기타사정을 고려하여 직무의 난이도 및 책임의 정도에 적용하도록 계급별로 정한다”라고 규정되어 있다.

공무원 개인에 있어서 보수는 자신의 가족생활을 유지하고 부를 축적하는 수단이며, 또한 조직 내외에 자신의 위신 또는 지위를 결정해 주는 요소이다. 따라서 공무원은 보다 많은 보수를 받기를 원하며 적정하지 못한 보수수준에 대하여는 불만을 갖게된다. 그러나 우리나라 공무원의 보수는 대체로 GNP 상승율과 가계비 상승율에 못미치고 있으며 (표 27 참조), 민간에 비하여 크게 미달하기 때문에 공무원의 불만 요인이 되고 있다.<sup>135)</sup>

< 표 27 > 年度別 公務員 報酬와 關聯指標 變動推移

구분 \ 년도	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94
공무원보수인상율	11.0	13.8	13.9	12.7	9.8	3.0	6.2
소비자물가상승율	7.1	5.7	8.6	9.3	6.2	4.8	6.2
G . N . P 성장율	19.1	12.3	20.9	20.1	11.4	11.2	14.1
가 계 비 상 승 율	11.8	25.0	22.1	14.5	15.3	7.2	13.5

- 주 : 1. G.N.P성장율 : 경상가격기준('94년은 잠정치임, 한국은행).  
 2. 가계비상승율 : 도시봉급자 연평균 실태가계비(통계청).  
 3. '93년도 공무원 보수는 7월 1일부터 인상('93년 말까지 인상분 반납).

자료 : 총무처, 「총무처 연보」, 1995, p. 203.

135) 1992년 한국행정연구원에서 공무원 2,944명에 대한 설문조사에서 공직생활에 대한 불만이유를 물어본 결과 “낮은보수”라고 응답한 사람이 54.4%로 가장 많았고(한국행정연구원, 「공무원 보수체계 합리화 방안에 관한 연구」, 1992, p. 126.), 본 연구를 위한 설문조사에서도 47.2%로 가장 많았다.

< 표 28 >

政府와 國營·民間企業 報酬比較

(단위 : %)

구분 \ 직급별	평 균	상위직	중간관리직	하위관리직	하위직
공무원/국영기업	63.6	56.5	53.9	71.5	72.4
공무원/대기업	70.0	43.4	64.6	83.7	88.4
공무원/금융기관	56.2	41.2	49.9	62.5	71.2
공무원/중소기업	81.5	58.9	78.8	95.1	93.1
공무원/기업평균	70.8	52.2	65.1	81.7	84.1

자료 : 행정개혁위원회, 「행정개혁에 관한 건의」, 1989, p. 273.

또한 공무원의 업무량과 보수수준에 대하여 민간인과 공무원을 대상으로 한국행정연구원에서 실시한 설문조사 결과를 보면 공무원들은 86.8%가 업무에 비해 보수가 적다고 대답하였으며, 민간인들도 절대다수인 84.8%가 공무원의 보수가 업무에 비해 많지 않다는 견해를 갖고 있는 등 전체적으로 보수가 적다고 생각하고 있다.<sup>136)</sup>

이와 같이 낮은 보수수준은 공무원의 사기를 저하시키는 물론 부정부패의 위험까지 있는 것이다. 따라서 조합을 결성하여 현재 정부에서 일방적으로 결정하고 있는 보수결정 체계를 공무원노조와 협의할 수 있도록 하여야 할 것이다.

공무원노조는 보수 이외에도 자신들의 근무환경 개선을 위해 정부에 건의하고 정부와 협의하는 등 많은 활동을 할 수 있으며, 이러한 공무원노조의 활동은 공무원의 권익보호와 행정의 능률화에 기여할 것이다.

2) 行政內部的 民主性 向上

Fredrick C.Mosher는 공무원 노동조합이 자신에 관계되는 사항의 결정에 참여할 기회를 제공해 주며, 권위에 대항하여 자신의 주체를 인식하게 되고, 또한 근로조건을 개선하여 인간의 존엄성을 실현시키기 때문에 민주성을 강조한다고 한다.<sup>137)</sup>

136) 한국행정연구원 (1992), 전게서, pp. 114 - 126.

특히, 우리나라 공무원은 전통적으로 家父長的 官僚體制의 영향을 받아 權威主義的인 上下關係를 형성하고 있었기 때문에, 합리적이고 효과적인 행정을 수행하지 못하였다. 따라서 공무원의 노조활동을 인정하여, 이를 통해 공무원의 의견을 대표하고 非民主的이고 權威的인 要素를 排斥하는 등 민주적 행정풍토를 조성함이 바람직하다.

### 3) 民間勞動者와의 隔差 解消

민간부문의 노동조합 활동이 신장됨에 따라 정부기관과 다른 부문간의 노동기본권 보장은 상당한 괴리가 발생하였다. 1987년 이전, 민간부문에서도 노동운동이 침체되고 있었을 때에는 민간부문과 공무원과의 차이가 별로 나타나지 않았으나, 1987년 이후 민간부문은 과거의 통제에서 벗어나 활발한 노동운동을 전개하였고, 그에 따라 근로자의 권익이 많이 신장되었다.

그러나, 공무원의 경우는 기본권의 보장이나, 권익신장에 있어서 뚜렷한 변화가 없었으며, 이로 인해 민간과의 괴리현상은 더욱 심화되었다. 따라서 공무원들은 相對的 剝奪感을 解消하고 민간과의 격차를 줄이기 위해 공무원노조에 대한 관심을 갖게 되었으며, 이러한 관심은 공무원노조의 필요성을 인정하는 계기가 될 것이다.

### 4) 公務員의 身分保障과 政治的 中立性의 確保

공무원의 지위는 그 성질상 정치적 영향력을 받기 쉬우며, 또한 여러 가지 요인으로 신분의 위협을 많이 받는 위치에 있다. 따라서 신분을 강력하게 보장하여 행정의 능률을 향상시키고 공무원의 개인적 권리를 보호하여야 할 필요성이 있다. 우리나라의 경우에는 庶政刷新과 淨化運動으로 많은 공무원이 자리를 떠난 일이 있었기 때문에, 공무원노조를 인정하여 공무원에 대한 정치적 영향력을 최소한 줄이고, 신분을 보장받게 할 필요가 있으며, 이는 인사행정의 근본이념인 實績制 確立에 기여할

137) Fredrick C. Mosher, Democracy and the Public Service, N. Y, Oxford Univ.Press, 1968, pp. 199 - 201.

수 있을 것이다.

## 5) 世界化의 必要性

우리나라는 지금 산업화의 단계로 접어들고 있고, 조만간 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development ; 경제협력개발기구)회원국이 될 전망이다.

또한, 우리나라가 1991년 ILO에 가입하고 공무원 노동기본권과 관련하여 우리 정부가 結社의 自由를 위반하였다는 제소가 ILO에 접수된 상황에서, 강제사항은 아니지만 ILO가 요구하는 일정수준의 노동운동을 보장해야 하는 의무를 지게 되었으며, WTO(World Trade Organization ; 세계무역기구)의 출범과 함께 국제사회에서는 勞動條件과 貿易規制를 連繫시키는 불루라운드에 대한 논의가 진행되고 있기 때문에, 우리나라의 국제적 위상으로 보아 공무원노동조합활동에 대해 더 이상 억압 통제할 수 없으며, 국제사회가 요구하는 최소한의 수준이라도 지키기 위해 國內勞動法을 國際勞動基準에 一致하도록 어느정도의 개정을 고려하여야 할 것이다.<sup>138)</sup>

## 2. 公務員勞組活動의 發展方向



### 1) 公務員의 勞動基本權 許容擴大

#### (1) 環境的 要因의 變化

우리나라는 전통적으로 공무원이 높은 사회적 평가를 받으며 권한과 특권을 가진 것으로 인식되어 왔기 때문에 공무원이 단체활동을 하는 것에 대한 이해가 부족하였고, 우리가 처해있는 정치·경제·사회 전반적인 여건이 민간부문의 노동운동까지도 억압하고 제한을 가하는 어려운 여건속에 있었기 때문에, 그동안 한정된 범위의 공무원에 대하여만 노동기본권이 허용되어 왔고, 허용된 공무원들의 활동도 활발하

138) 한국노동연구원 (1994), 전계서, p. 18.

게 전개되지 못하였다.

그러나 최근 민간부문의 활발한 노동운동과 공무원들의 공무원단체에 대한 의식의 변화로 여러분야에서 공무원의 조직적인 행동이 발생하고 있으며, 이러한 공무원의 조직적인 행동은 공무원의 노동운동 전반에 대한 근본적인 대책이 마련되지 않을 경우 언제라도 다시 발생할 우려가 있다.

또 우리나라의 공무원노조활동 허용범위 및 수준은 ILO가 정한 기준과는 현격한 차이가 있어 공무원의 노동조건 개선과 노조활동의 보장이 필요하다는 국제적인 압력을 받고 있으며, 국내에서도 1993년 3월 憲法裁判所는 勞動爭議調停法에서 공무원의 단체행동권을 금지한 것은 위헌이므로 1995년까지 동법을 개정해야 한다는 결정을 내렸다.

이러한 상황에서 공무원노조활동에 대한 정책은 더이상 과거와 같은 制限的 統制爲主의 틀 속에서 안주할 수 없으며, 새로운 이해와 인식을 통해 우리나라 실정에 맞는 공무원노조활동의 모형을 찾아 점진적이고 구체적인 개선방안을 마련하여야 할 것이다.

## (2) 許容範圍 擴大의 前提條件

우리가 공무원의 노조활동을 확대 허용하기 위해 대상공무원의 범위와 활동내용을 정함에 있어, 공무원노조가 그 효용을 최대로 발휘할 수 있도록 여러가지를 고려하여야 한다. 그 고려사항으로

첫째, 공무원제도의 근본을 위협하지 않아야 한다.

둘째, 국민의 이익을 부당하게 해치지 않는 범위내에서 인정되어야 한다. 공무원은 국민에 대해 책임을 지고 국민전체에 봉사할 의무가 있으므로 민간기업과 똑같은 수준으로 허용을 할 수는 없을 것이다. 그러나, 그 제한의 근거는 공익을 해치지 않는 범위내에서 최소한의 제한이어야 함은 말할 것도 없다.

셋째, 공무원이라는 신분이나 법적인 관계를 이유로 일률적인 제한이 아니라 담당업무의 공공적 성격에 따라 허용의 범위와 한계가 결정되어야 한다. 오늘날에는 민간부문의 근로자의 직무가 공무원보다 공공성이 강한 경우가 있는 반면에, 공무원의 직무라도 공공성이 강하지 않는 경우도 있다. 따라서 일률적으로 규제하는 것은 부



당하고 각 직무의 공공적 성격을 검토하여 직종별, 직급별로 제한의 내용을 판단하여야 한다.

넷째, 공무원의 위치에 따라 그 범위가 결정되어야 한다. 정책결정과정에 있어 자신의 의사를 반영할 수 있고, 결정에 대하여 책임을 지거나 결정권을 갖는 감독직의 경우는 상대적으로 노조활동을 허용하지 않아도 좋으나, 단순노무직 종사공무원과 일상적 업무를 수행하는 공무원의 경우는 노조활동을 허용할 필요가 있다.

다섯째, 노조활동의 허용은 점진적으로 확대해나가는 것이 바람직하고 현실적이다. 일단 노동기본권이 주어진 이후에 사정에 의해 이를 다시 제한하려 한다면 그 과정에서 상당한 반발이 예상되며, 정책의 효율성 또한 제한될 우려가 있기 때문이다. 따라서 비교적 열악한 환경속에 있고 공공성이 상대적으로 덜한 공무원 집단으로부터 서서히 허용해 나가야 할 것이다. 외국의 경우 단결권이 보장되고 그후에 단체교섭권이 인정되는 역사적 과정을 겪고 있는 것이 이를 대변해 준다.

### (3) 公務員勞組活動 許容範圍

#### ① 一般職 公務員

현재 우리나라의 공무원은 經歷職과 特殊經歷職으로 나누고 있으며, 經歷職 公務員은 이를 다시 一般職, 特定職 및 技能職 公務員으로 나누며, 特殊經歷職 公務員은 政務職, 別定職, 專門職 公務員 및 雇傭職 公務員으로 나누어 진다.

경력직 공무원은 實績과 資格에 의해 임용되고 身分이 保障되는 공무원으로 평생토록 공무원으로 근무할 것이 예상되는 공무원이다.

이중 일반직 공무원은 일반행정, 기술, 연구업무를 담당하며 직군·직류별로 분류되는 공무원으로서 그 계급은 1급내지 9급으로 구분되며, 공무원중의 공무원이라 할 수 있다.

일반직 공무원은 보통 5급이상을 상위직 공무원으로 칭하며, 이들은 정책결정의 지위에 있거나 그 보조역할을 수행하는 반면, 6급이하의 정책결정사항의 집행에 보다 많은 업무의 중점이 주어진다고 볼 수 있다.

일반직 공무원에 대한 노조활동 허용여부에 대하여 1990년 실시한 설문조사 결과를 보면 서울시민은 60.7%가 찬성하였고, 공무원 자신들도 73.7%가 공무원노조활동

에 찬성하였다.<sup>139)</sup> 또한 본 연구를 위한 설문조사에서도 91.7%가 일반직 공무원의 노조활동에 찬성하였으며, 직급별로는 6급이하까지 허용하자는 주장이 37.3%로 가장 많았다. 또한 노조활동을 허용할 경우 허용한계에 대하여 단체교섭권까지 보장해주어야 한다는 의견이 52.2%나 되었다. 이는 일반직 공무원의 노조활동 허용에 대해 매우 긍정적이고 노조활동에 대한 기대감이 상당히 존재하고 있음을 나타내는 것으로 볼 수 있다.

선진 각국에서도 일반직 공무원에 대하여는 대부분 노조활동을 인정하고 있음을 볼 때, 우리나라도 일반직 공무원의 경우 6급이하 공무원에 대하여는 서서히 노조활동을 허용해 나가야 할 것으로 생각된다. 활동의 범위는 공무원자신들이 단체교섭권까지 허용할 것을 희망하고 있으므로, 단결권과 단체교섭권을 보장하되, 처음에는 단체교섭의 대상을 일부 제한하고 경험이 축적됨에 따라 단계적으로 교섭대상을 확대해 나가는 것이 바람직 할 것이다.<sup>140)</sup>

### ② 技能職 公務員

기능직 공무원은 '94년말 현재 194,311명으로 전체 경력직 공무원의 22%를 차지하며, 그 계급은 1등급에서 10등급까지 이지만, 철도, 통신부문을 제외하고는 5등급이상의 고위직은 없는 실정이다. 따라서 공무원노조활동 허용과 관련한 직급별 논의의 의미가 없으며 모든 직급에 대하여 노조활동을 허용하는 것이 바람직하다.

공무원에 대한 설문조사 결과도 전체의 96.7%가 기능직 공무원의 노조활동 허용에 찬성하고 있다. 활동의 범위는 기능직 공무원이 별도의 단체를 구성하지 않는 한 일반직 공무원과 동일한 형태로 보장하는 것이 바람직 할 것이다.

### ③ 教育公務員

교육공무원은 현재 法外勞組로서 全教組가 결성되어 있어서 이미 團體化의 단계에 가 있는 직종이다. 물론 전교조가 공무원들만의 조직이 아니고 사립학교 교원들을 포함하고 있으나, 사립학교 교원은 국공립학교 교원의 규정을 그대로 준용해서

139) 서원석 (1990), 전개논문, p. 148.

140) 한국노동연구원 (1994), 전개서, p. 75.

적용받고 있음을 감안할 때, 정부에서는 이를 공무원노조활동의 문제로 인식하고 있으며, 다른 공무원에게의 파급효과를 우려하여 교사들의 노동운동을 금지하고 있다.

교육공무원에 대한 노조활동 허용여부에 대하여는 전체설문조사 대상자의 59.9%만이 찬성하고 있다. 이와같이 찬성율이 낮은 이유는 전통적으로 교육을 담당하고 있는 교사를 노동자로 생각하기 보다는 신성시하고 있는 점 때문이라고 생각된다.

교육공무원의 노조활동 허용여부는 현재도 논란이 첨예하게 대립되어 있다. 정부측의 입장은 단결권은 인정하되 단체교섭권은 사실상 협의나 건의수준으로 그 범위를 제한한다는 입장이다. 이에 따라 1991년 5월 31일 “敎員地位向上을위한特別法”을 제정하여 교원의 처우개선, 근무조건 개선 및 복지후생과 전문성 신장에 관한 사항을 교섭·협의대상으로 하였다.

그러나 교육공무원들은 근무여건에 대한 불만이 다른직종의 공무원보다 많으며 다른 공무원에 비해 일찍부터 노조활동에 대한 필요성을 인식하고 실질적으로 이를 행사한 경험이 있음을 비추어 볼 때, 단결권과 단체교섭권을 인정하되, 다만 단체행동권은 제한을 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

#### ④ 警察·消防公務員 등

경찰·소방공무원 등 특수한 업무를 수행하고 있는 공무원에 대하여는 외국에서도 국민생활에 미치는 영향을 고려하여 많은 제한을 가하고 있다. 영국과 프랑스가 단체교섭권까지 보장하고 있고, 서독은 협의권만을 인정하며, 미국은 주마다 인정하는 범위가 다르다.

그러나, 우리나라의 경우 일반직공무원과 교육공무원의 노조활동도 금지되고 있는 현실에서 이들에 대한 논의는 시기상조라고 할 수 있다. 앞의 설문조사 결과도 경찰·소방공무원에 대해서는 28.2%, 교정직공무원에 대해서는 32.9%만이 노조활동 허용에 대해 찬성하고 있음이 이를 말해주고 있는 것이다.

그러나, 앞으로 우리나라에서 일반직공무원 등에 대한 노조활동이 허용될 경우 경찰·소방직공무원 등에 대하여는 노동기본권제한에 상응하는 보상방안이 강구되어야 할 것이다.

## 2) 公務員勞組 關聯法規의 整備

현재 우리나라에서 공무원노조활동에 관한 법률로는 憲法을 비롯하여 公務員法, 勞動組合法 및 勞動爭議調停法이 있다.

우리나라 헌법은 제한적이거나 공무원의 노동기본권을 인정하고 있으나, 국가공무원법과 노동조합법 등에서 이를 제한하고 있다는 것은 이미 앞서도 언급한 바 있다. 따라서, 공무원노조활동의 허용확대를 위해서는 먼저 현행 법규의 체계적인 개편이 전제되어야 함은 말할 것도 없다.

법규의 개편방향으로는 첫째, 기존의 노동쟁의조정법의 위헌성만을 제거하고 이제까지의 정책방향을 유지하는 방안이 있으나, 이는 현행의 제한적인 구조를 계속 유지하는 가장 소극적인 방법으로 채택하기 어렵다.

두번째로 국가공무원법과 지방공무원법 등의 관련법규를 함께 체계적으로 개정하여 노조활동을 허용하는 공무원의 기준을 사실상의 노무에 종사하는 자가 아닌 다른 합리적인 기준을 도입하는 방안이다.

헌법재판소의 결정에서도 지적하고 있는 것처럼 노동운동의 양상이 화이트칼라와 블루칼라의 구분이 없이 전개되고 있는 현실을 고려해 볼 때, “사실상의 노무에 종사”의 기준은 시대착오적인 기준이라 할 수 밖에 없으므로, 현대의 이론과 상황에 적합한 제도의 마련과 합리적인 기준의 모색이 필요하다.

그 구체적인 기준으로 직무의 공공성이 현저하여 그 업무가 정지될 경우 공공의 이익내지 국민생활에 중대한 위험이 될 것으로 판단되는 공무원에 대하여는 제한하되, 그 외의 공무원에 대하여는 노조활동을 허용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

이에 대하여 헌법재판소는 경찰, 군인, 교도관, 소방관과 같이 종사하는 업무가 직접적으로 국가안전보장이나 질서의 유지와의 관련성, 국민경제와 국민의 정상생활에 미치게 될 해악의 정도, 공중보건과의 직결성, 수도·에너지·생필품·쓰레기청소 등 국민의 생존권 문제와 관계되는 본질적인 것인가의 여부 등을 표준으로 제시하고 있다.<sup>141)</sup> 이 방안은 공무원의 노동운동 대상범위를 새롭게 결정해야 하기 때문

에 공무원노조활동 허용에 획기적인 계기가 될 수 있다.

### 3) 勞使協議制度의 導入

#### (1) 現行 勞使協議制度

현재 우리나라에는 공무원들의 노사관계를 전담하는 기관이 없다. 노조활동이 인정되고 있는 철도, 체신, 국립의료원의 노동조합은 법에 정한 단체협약에 따라 소속 부처별로 노사협의회를 두고 있으나, 조합원의 처우개선 및 근무조건 개선에 소요되는 예산, 인사제도 및 근무조건 등의 결정권이 총무처와 재정경제원이 사실상 관장하고 있어 소속장관이 결정권을 행사할 수 없기 때문에 현실적으로 공무원 노동조합은 공식적인 기구는 아니지만 관계기관과의 간담회를 통해 상호간 의사를 교환하고 있다.

이러한 현행 제도는 교섭의 당사자가 전권을 부여받지 못하고 교섭의 범위가 제한되고 있기 때문에 효과적인 교섭을 하지 못하고 있다.

#### (2) 中央勞使協議機構 設置

노사관계가 보다 성숙되고 역사가 깊은 나라의 예로 보면, 노사가 투쟁보다는 협의에 의해 대립을 미리 예방하는 노사협의제도가 발전되어 있다. 영국의 “휘틀리협의회”가 대표적인 예이고, 프랑스에도 이와 유사한 기능을 하는 “同數協議會”가 있으며, 독일에는 職員代表法에 의해 설치된 “中央職員協議會”와 “地方職員協議會”가 있다. 미국은 노사협의제 보다는 단체협상에 의한 해결방식을 선호하여 “聯邦公務員勞使管理處”가 단체교섭을 감독·관리하고 분쟁이 있을 경우 해결하는 역할을 수행하고 있다.

노사협의제는 보다 성숙된 노사관계의 제도이기도 하지만, 특히 공무원에 있어서의 노사관계는 공공성이라는 특성을 갖고 있으므로 더욱 노사협의제를 통해 과격한 대립과 갈등을 해소하여 공익을 보호할 필요가 있다.

141) 헌법재판소 (1994), 전제서, p. 75.

따라서 공공기관의 교섭구조는 현재와 같이 사업장 단위로 노사협의회를 구성하여 소속 기관장이 해결할 수 있는 부처내의 문제를 해결하도록 하고, 공무원 전체에 관한 사항에 대한 공무원노사관계 전담기구를 설치하여 그 기구와 교섭하도록 하는 방안을 모색해야 할 것이다.

전국공무원노동조합협의회에서도 1994년 재정경제원과 총무처 그리고 전국공무원노동조합협의회로 구성하는 중앙노사협의기구를 설치해 줄 것을 건의한 바 있다.

중앙노사관계 전담기구는 獨立合議制 形式과 非獨立單獨制의 두가지 형태로 설립될 수 있으나, 일본의 人事院(NPA)같은 제도를 도입하는 것도 하나의 대안일 수 있다. 현재 우리나라는 총무처가 공무원의 인사에 관한 사항을 총괄하고 있으나, 공무원에게 노동기본권이 보장 된다면 독립적이고 중립적인 별도의 기구를 설립하여 이 기구를 통해 현안문제를 해결하도록 하는 것이 바람직하다.<sup>142)</sup>

또한 공무원에 대하여는 향후 상당기간 단체행동권을 허용하지 않고 그대신 노사간 의견불일치의 경우 공정한 해결을 위해 第3의 中立的 機構에 의한 調停仲裁制度를 발전시키는 것이 바람직하며, 이를 위해 “公務員 勞動委員會”를 발족시켜 분쟁을 전담케 하는 것이 좋다고 생각된다.

여기서 제시한 조정안에 불복할 경우 파업에 돌입할 수 있겠으나, 공무원의 파업은 공공의 이익과 질서유지에 중대한 영향을 미치므로, 緊急調停制度를 활용하여 국민생활에 영향을 미치지 않으면서도 공무원의 노동기본권을 침해하지 않는 방안을 강구하여야 할 것이다.<sup>143)</sup>

142) 한국노동연구원 (1994), 전계서, p. 20.

143) 상계서, p. 63.

## VI. 結 論

앞에서 본 바와 같이 공무원노조는 勤勞條件의 維持·改善을 위하여 공무원들이 조직하는 단체로 근무조건 개선과 보수 인상 등 공무원의 복지향상을 주목적으로 하면서 공무원 상호간의 連帶意識과 同僚意識의 增進, 實績制의 保護와 擴充, 行政發展과 行政의 民主化를 위한 기능도 병행하고 있다.

공무원노조활동에 대하여 주요선진국은 단결권과 단체교섭권은 대체로 보장하고 있으며, 단체행동권은 금지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 우리나라의 공무원노조활동은 허용범위가 너무 제한되어 있으며, 그 제한의 기준도 합리적이지 못하다.

우리나라는 현행법상 철도청, 정보통신부 및 국립의료원의 현업부서에 근무하는 사실상 노무에 종사하는 기능직 공무원에 대하여만 공무원노조활동이 인정되어 있고 그 외의 공무원은 노동기본권을 보장받지 못하고 있다.

그 이유는 직무의 공공성과 공무원은 국민전체의 봉사자라는 身分上의 特殊性을 이유로 하는 일반적 제한 외에, 우리나라의 特殊한 行政文化에 기인한 것으로 생각된다.

그러나, 행정은 진공속에서 이루어 지지않고 그를 둘러싼 여러 환경들의 복합적인 상호작용과 영향속에서 변화되고 발전되어 간다.

공무원의 노동운동도 마찬가지이다. 세계적인 추세와 그 나라가 처해 있는 정치, 경제, 사회, 문화적 여건에 따라 다양하게 전개되고 있다. 최근들어 우리사회의 급격한 변화는 민간부문에서 노동운동의 활성화를 가져 왔고, 노동운동에 대한 국민들의 인식변화를 가져왔으며, 공무원들로 하여금 점차 노동운동에 대한 관심을 고조시키는 방향으로 전개되고 있다. 공무원에 대한 설문조사결과 공무원의 노조활동 허용을 확대하여야 한다는 견해가 77.9%나 되는 것이 이를 말해주고 있다.

또한 우리나라는 지금 선진 산업국가의 단계로 접어들고 있고 정부는 世界化를 國政目標로 설정하고 政府組織의 改編과 公職社會에 競爭體制를 導入, 작지만 강한 정부체제를 갖추어 나아가기 위해 노력하고 있다.

이러한 상황에서 우리나라는 공무원의 노사관계에 대하여 다른 선진국의 제도를 고려하지 않을 수 없다. 우리나라는 1991년 12월 국제노동기구(ILO)에 가입하였음에도 ILO가 요구하는 조약 중 겨우 3개만을 비준하고 있어 아직도 많은 분야에서 노동조건 개선과 노조활동의 보장이 필요하다는 국제적 압력에 직면하고 있으며, 특히, 공무원의 노동기본권에 대하여는 결사의 자유를 위반 하였다는 제소가 ILO에 접수된 상황이므로, 우리 정부로서는 국내노동법이 국제노동기준에 일치하도록 어느 정도의 개정을 고려하여야 할 시점에 와 있다고 생각된다. 즉, 國家公務員法, 地方公務員法 및 勞動爭議調停法을 동시에 개정하여 공무원의 노동기본권 보장을 확대하는 등 현실에 맞는 제도를 확립해 나가야 할 것이며, 장기적으로 경찰·소방·군인·교정직공무원 등 특수한 분야에 근무하는 공무원을 제외한 공무원 중 6급이하 공무원에 대하여는 단결권과 단체교섭권을 허용하고 中央勞使協議機構 設置 등 단체교섭을 위한 제도를 마련하여야 할 것이다.

그러나, 앞에서 언급한 바와 같이 공무원노조가 공무원의 권익보호를 위해 필요성이 인정되기는 하지만, 공무원노조가 그 효용을 최대로 발휘하기 위해서는 몇가지 전제조건을 고려하지 않을 수 없다.

첫째, 공무원노조는 공무원제도의 근본을 위협하지 않아야 하고 국민의 이익을 부당하게 해치지 않는 범위내에서 인정되어야 한다. 따라서 일반근로자와 똑같은 수준으로 보장될 수는 없으며, 제한이 불가피하나 그 제한은 공익을 해치지 않는 범위내에서 最小限의 制限이어야 한다.

둘째, 공무원의 담당직무의 공공적 성격과 공무원의 위치에 따라 허용기준이 합리적으로 정해져야 한다.

셋째, 공무원의 노동기본권의 허용은 점진적으로 확대해나가는 것이 바람직하고 현실적이다. 일단 노동기본권이 주어진 이후 사정에 의해 이를 다시 제한하려 한다면 상당한 반발과 정책의 효율성이 떨어질 우려가 있기 때문이다. 또한 공무원의 단체행동권은 국민생활에 미치는 영향이 크기 때문에 인정하지 않는 것이 바람직하다고 생각된다.

결론적으로 우리나라에 있어서 공무원노조활동은 파업을 비롯한 逆機能을 最小化시킬 수 있는 제도와 管理機能을 確保해 가면서 우리나라의 여건과 행정문화에 적



합한 모형을 개발하여 체계적으로 발전시켜야 할 것이다.

이와 관련해서 첫째 공무원의 노동기본권 허용확대가 바람직하고, 둘째 공무원노조와 관련된 법규의 정비가 행해져야 하며, 셋째 노사협의체의 도입 등을 검토해 보아야 할 것이다.

끝으로, 본 연구는 우리나라의 공무원노조활동의 현황과 발전방향을 모색하기 위해 수행 되었으나, 공무원의 입장에서 연구가 진행되므로써 일반 국민의 견해를 반영하지 못하였으며, 공무원에 대한 설문조사도 일반직 공무원에 치중하므로써 전체 공무원의 견해를 대표하지 못하였다는 한계를 갖고 있다.



## 參 考 文 獻

### < 國內文獻 >

#### 1. 單行本 및 刊行物

- 구병삭, 「헌법법원론」, 박영사, 1984.
- 국제노동연구소, 「ILO와 단결권」, 돌베개, 1991.
- 국회도서관, 「각국의 공무원제도와 노동기본권」, 1970.
- , 「ILO가입과 노동법 개정문제」, 1991.
- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 1991.
- 김도창, 「일반행정법론」, 청운사, 1992.
- 김중양·김명식, 「주해국가공무원법」, 고시계, 1992.
- 김진목, 「노사관계론」, 법문사, 1986.
- 김철수, 「헌법법학개론」, 박영사, 1990.
- 김치선, 「근로자의 단결권」, 서울대 출판부, 1970.
- 김호진, 「한국정치체제론」, 박영사, 1990.
- 박동서, 「인사행정론」, 법문사, 1987.
- 박연호, 「인사행정신론」, 박영사, 1994.
- 법학연구원, 「법률학대사전」, 1990.
- 신인령, 「노동기본권 연구」, 미래사, 1985.
- 오석홍, 「인사행정론」, 박영사, 1983.
- 유석영, 「인사행정론」, 계명사, 1994.
- 이상규, 「신행정법론」, 법문사, 1988.
- 이상윤, 「인사행정론」, 대왕사, 1993.
- 장지호, 「신인사행정론」, 박영사, 1984.
- 전국공무원노동조합협의회, 「사업보고」, 1988.

- 전국전매노동조합, 「전매노조30년사」, 1979.
- 전국철도노동조합, 「철노30년사」, 1977.
- 전국체신노동조합, 「사업보고」, 1995.
- , 「체신노동조합운동사」, 1990.
- 총무처, 「미국연방 공무원제도」, 1993.
- , 「총무처연보」, 1995.
- 최 식, 「신노동법」, 법문사, 1962.
- 한국노동연구원, 「공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제」, 1994.
- 한국행정연구원, 「ILO회원국의 단체활동 비교연구」, 1995.
- , 「공무원의 의식과 행태에 관한 연구」, 1992.
- , 「공무원 보수체계 합리화방안에 관한 연구」, 1992.
- 행정개혁위원회, 「행정개혁에 관한 건의」, 1989.
- 허 영, 「한국헌법론」, 박영사, 1994.
- 헌법재판소, 「헌법재판소 판례집」 제5권 1집, 1994.

## 2. 論 文

- 고호성, “노동법상의 집단적 자치이론 - 협약법제와 교섭법제의 유기적 이해를 위한 시론 -”, 서울대 대학원 박사학위논문, 1995.
- 김재훈, “공무원의 노동기본권에 관한 연구”, 서울대 대학원 석사학위논문, 1988.
- 김홍기, “공무원의 정치적 중립과 노동기본권에 관한 연구”, 「국민대학논문집」 제14권, 1973.
- 노준환, “각국 공무원 노동조합의 비교 고찰”, 「전국 공무원노동조합의 발전방향 토론회」, 전국공무원노동조합협의회, 1988.
- 박동서, “공무원단체”, 「사법행정」 제6권 7호, 1969.
- 백상기, “한국공무원의 노동기본권에 관한 연구”, 「행정연구」, 영남대부설 행정연구소, 1975.
- 서원석, “한국공무원의 단체활동에 관한 인식분석적 연구”, 연세대 대학원 박사학

위논문, 1990.

송 복, “사회문화적 변화와 노사관계”, 「복지사회와 노사관계」, 아산사회복지단, 1989.

신현직, “공무원의 노동3권 제한”, 「경영경제」 제16집, 계명대학교 산업경영연구소, 1983.

원용철, “공무원의 노동권에 관한 소고”, 「서울산업대학 논문집」 제8집, 1974.

유 훈, “공무원 노동운동에 관한 연구”, 「행정논문」 창간호, 동국대학교 행정대학원, 1969.

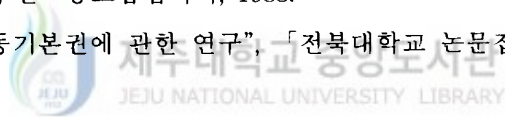
이숙재, “우리나라 공무원 노동조합에 관한 연구”, 인하대학교 대학원 석사학위논문, 1988.

이혜원, “한국공무원 노동조합에 관한 연구”, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 1988.

안용철, “한국공무원의 노동3권과 노사협의제에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1990.

임종율, “공무원의 노동기본권”, 「전국 공무원노동조합의 발전방향 토론회」, 전국공무원노동조합협의회, 1988.

허영민, “노동기본권에 관한 연구”, 「전북대학교 논문집」 제18집, 1976.



## < 外國文獻 >

### 1. 歐美文獻

Arthur Nikisch, Arbeitsrecht, 2. Auf, Tübingen, Mohr, 1959.

David T. Stanley, "New Patterns in Public Personnel Administration", Public Personnel Review, Vol.25, No.2, 1964.

Donalld E. Klingner, "Federal Labor Relations After the Civil Service Reform Act", Public Personnel Management, Vol.9, May/June, 1980.

- F. Ridley and J. Blondel, Public Administration in France, London, Routledge & Kegen Paul, 1969.
- Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, Modern Public Administration, NewYork, Harper and Row, 1980.
- Fredrick C. Mosher, Democracy and The Public Service, NewYork, Oxford Univ. Press, 1968.
- Gus Tyler, "Why they Organigation", Public Administration Review, Vol.32, No.2, Mar/Apr., 1972.
- H. M. Treasury, Staff Relations in the Civil Service, London, Her Majesty's Stationary Office, 1985.
- Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government, NewYork, Henry Holt and Company, 1949.
- Leonard D. White, Introdution to the Study of Public Administration, NewYork, Mac Millian, 1955.
- Norman J. Powell, Personnel Administration in Government, N. J., Prentice Hall, 1956.
- O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, NewYork, Harper & Row, 1971.
- Rovert E. Catlin, "Shold Public Employees Have the Right to Strike?", Public Personnel Review, Vol.29, No.1, 1968.
- Saul Frankel, "Employee Relations in the Public Service", Public Personnel Review, Vol.25, No.4, 1964.
- W. J. M. Mackenzie and J. W. Grove, Central Administration in Britain, London, Green and Co, 1957.

## 2. 日本文獻

- 寄本勝美, "自治體 労働運動 における 職場改革", 「日本の 公務員」, 日本評論社, 1979.

- 古書信夫, “公務員の 組合”, 「新労働法講座 2」, 労働組合, 1967.
- 菅野和夫, “公務員 團體交渉の 法律政策”, 「法律學雜誌」 제98권 제11호, 1981.
- 峯村光郎, 「各國公務員制度と 労働基本權」, 日本労働協會, 1965.
- 盛秀雄, “公務員の 爭議行爲 - 全農林警職事件”, 「法學研究」, 大阪學院大學,  
1983.
- 小原昇, “縦割り 地方公務員 勞使關係法と 團結權”, 「法學林誌」 제89권 제34호,  
1992.
- 室井力, “現代公務員の 人權狀況”, 「日本の 公務員」, 日本評論社, 1979.
- 人事院, 「公務員白書」, 人事院, 1993.
- 佐藤英善, “公務員制度と 労働基本權”, 「日本の 公務員」, 日本評論社, 1979.
- 中山和久, “行政の 効率化と 公務員労働運動”, 「日本の 公務員」, 日本評論社,  
1979.



---

## Summary

# The Basic Labor Right and Union Activities of Public Employees

Ki, Jung-ro

*Graduate School of Public Administration  
Cheju National University  
Cheju, Korea  
Supervised by Professor Han, Sam-in*

The public employees organization is composed of officials for enhancing their welfare, maintaining and improving working conditions. Also, it aims at mutual solidarity and comradeship of public employees, protection and expansion of the merit system, development of public administration and democratization.

For public employees in developed countries, the right of organization and the right of negotiation are generally granted, but the right of strike is mostly restricted. However, the scope of collective bargaining permitted to the public employees of Korea is overly restricted, and the standards of permission are often irrational.

According to the related laws, no public official shall do any collective bargaining for any labor activities other than public services, except in case of those who are actually engaged in labor, namely, technical officials

in National Railroad Administration, Ministry of Information-Communication, and National Medical Center.

However, the radical changes of social condition recently have brought activation of labor movement in private sector and national concerns, also increasing interests of public officials on labor movement. As a result of survey on public employees, 77.9 % of public officials agreed to permission on collective bargaining of public employees.

Being in the course of developed countries, the Korean government have great interest in globalization. It makes an effort to establish a small and strong government, through restructuring and competitiveness.

In this situation, we have to concern about the relationship between labor and management of the developed countries. Despite of joining the International Labor Organization(ILO) in December, 1991, the rights for collective bargaining granted to Korea's public employees were found to fall so seriously short of the ILO standards in both the scope and the level. Especially, the ILO recently issued a resolution to demand Korean government for granting its employees the right of association. It is time for Korea should amend the related laws according to the permissible standards recommended by ILO.

Therefore, The National Civil Service Act, Local Civil Service Act, and Labor Dispute Mediation Act should be amended for expanding the basic labor rights of public employees. The right of organization and the right of collective negotiation should be allowed to public officials of GradeVI, except for public employees in special sectors as police, fire, military, and prison officials. Also, It is desirable that the government should establish the Central Labor-Management Consultation Committee for the collective bargaining.

As stated above, the public employees organization need to protect



---

the rights and interests of public employees, but the following precondition should be considered for the improvement of related systems.

First, the public employees organization should be recognized while there is no harm to public interests.

Second, reasonable level of the right of collective bargaining should be determined according to each employees role and effect on the public interests.

Third, it is desirable and realistic to expand gradually the permissible scope of basic labor rights. However, the right of strike should not be allowed because of the effects on public life.

In conclusion, the models for collective bargaining of public employees under present political situation and bureaucracy should be developed systematically with minimizing the side effects as a strike.



< 부 록 >

설 문 지

안녕하십니까 ?

바쁘신 업무중에 귀중한 시간을 빼앗아 죄송합니다.

저는 “우리나라 공무원의 노동기본권과 공무원단체”에 대한 연구를 통해 공무원단체의 활성화 방안을 제시하고자 공무원 여러분을 대상으로 설문조사를 하고 있습니다.

평소 공무원단체(공무원노조)에 대하여 생각하고 계신 바를 성의껏 답변하여 주시기 바랍니다.

아울러 이 설문지 내용은 학문적 목적 이외에는 사용되지 않을 것임을 약속드립니다.

감사합니다.

1995. 4.

제주대학교 행정대학원 기 정 로



1. 귀하께서 공무원을 직업으로 선택하신 이유는 ?

- ① ( ) 신분보장이 잘 되는 직업인 것 같아서
- ② ( ) 경제적으로 안정된 생활을 할 수 있을 것 같아서
- ③ ( ) 국민에 대한 봉사와 사명이 매력적으로 느껴져서
- ④ ( ) 정시 출·퇴근 등 근무조건이 좋을 것 같아서
- ⑤ ( ) 다른직장을 구하기 어려워
- ⑥ ( ) 기타 (

2. 귀하는 공직생활에 대해 어떻게 생각하십니까 ?

- ① ( ) 매우 만족한다
- ② ( ) 대체로 만족한다
- ③ ( ) 그저 그렇다
- ④ ( ) 약간 불만인 편이다
- ⑤ ( ) 매우 불만이다

3. 귀하는 공직생활의 어떤 측면에 대해 만족하십니까 ?

- ① ( ) 공익에 대한 봉사      ② ( ) 주요정책에의 참여
- ③ ( ) 신분보장과 안정성      ④ ( ) 적절한 보수
- ⑤ ( ) 후생복지 혜택      ⑥ ( ) 높은 사회적 평가
- ⑦ ( ) 시간적 여유      ⑧ ( ) 권한과 영향력

4. 귀하는 공직생활의 어떤 측면에 대해 불만이십니까 ?

- ① ( ) 낮은 보수      ② ( ) 권위적 분위기
- ③ ( ) 인사의 불공정      ④ ( ) 과중한 업무부담
- ⑤ ( ) 낮은 사회적 평가      ⑥ ( ) 지나친 개인의 희생요구
- ⑦ ( ) 복지혜택 미흡      ⑧ ( ) 기타 ( )

5. 공직에 대한 우리국민들의 평가는 어떻다고 생각하십니까 ?

- ① ( ) 아주 높다      ② ( ) 비교적 높다      ③ ( ) 보통이다



4. 일반공무원에게 노동기본권을 보장한다면 노동기본권의 허용 한계는 ?

- ① ( ) 단결권 (노조결성 및 가입권)
- ② ( ) 단결권과 단체교섭권(협약체결권)
- ③ ( ) 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권(파업권)
- ④ ( ) 노동기본권을 인정하여서는 안된다

5. 우리나라 공무원의 단체활동(노동조합활동)을 허용할 경우 직급별 대상범위는

- ① ( ) 기능직 공무원만 허용해야 된다
- ② ( ) 7급이하 공무원만 허용해야 한다
- ③ ( ) 6급이하 공무원만 허용해야 한다
- ④ ( ) 5급이하 공무원만 허용해야 한다
- ⑤ ( ) 4급이하 공무원만 허용해야 한다
- ⑥ ( ) 1급공무원까지 허용해야 한다

6. 공무원의 단체활동(노동조합활동)을 허용할 경우 직종별 대상범위는 ?

- |            | 허용해도 좋다 | 허용하면 안된다 |
|------------|---------|----------|
| ① 일반직공무원   | ( )     | ( )      |
| ② 교육공무원    | ( )     | ( )      |
| ③ 경찰·소방공무원 | ( )     | ( )      |
| ④ 교정직공무원   | ( )     | ( )      |
| ⑤ 군인·군무원   | ( )     | ( )      |
| ⑥ 기능직공무원   | ( )     | ( )      |

7. 공무원의 단체활동이 허용될 경우 공무원 노조의 역할로 가장 중요하다고 생각되는 것은 무엇입니까 ?

- ① ( ) 보수인상 등 처우개선을 위한 활동
- ② ( ) 공정한 인사운영을 위한 활동
- ③ ( ) 근무환경개선이나 복리증진을 위한 활동

- ④ ( ) 정부의 업무를 효율적으로 수행하는데 도움을 주는 활동
- ⑤ ( ) 기 타 ( )

8. 공무원의 단체활동이 허용된다면 귀하는 ?

- ① ( ) 적극적으로 참여하겠다.
- ② ( ) 적극적인 활동은 안하더라도 참여는 하겠다.
- ③ ( ) 참여하지 않겠다.
- ④ ( ) 잘 모르겠다.

9. '94년도에 철도청에 근무하는 공무원들이 파업을 감행한 사례가 있었습니다. 귀하께서는 공무원의 파업에 대해 어떻게 생각하십니까 ?

- ① ( ) 모든 공무원의 파업권은 인정하여야 한다
- ② ( ) 군인을 제외한 공무원의 파업권은 인정하여야 한다
- ③ ( ) 군인,경찰,소방공무원을 제외한 공무원의 파업권은 인정하여야 한다
- ④ ( ) 군인,경찰,소방,교정직공무원을 제외한 공무원의 파업권은 인정하여야 한다
- ⑤ ( ) 모든 공무원은 파업을 해서는 안된다



— 바쁘신 데 귀중한 시간을 내주셔서 감사합니다 —