

정책연구

2003-07

# 공무원 노동기본권 입법방향

조용만 · 문무기

## 목 차

요 약 .....	i
제 1 장 연구의 목적 .....	1
제 2 장 현행 공무원 노동관계법제 체계와 한계에 관한 법리적 검토 .....	5
제1절 공무원 노동관계법제의 체계와 형성 과정 .....	5
1. 공무원 노동관계법제의 체계 .....	5
2. 공무원 노동관계법제의 연혁 .....	10
제2절 공무원 노동기본권 제한이론과 헌법재판소의 합헌결정 .....	15
1. 공무원 노동기본권 제한의 논리 .....	15
2. 공무원 노동기본권 제한에 관한 헌법재판소의 합헌결정 .....	17
3. 소 결 .....	21
제3절 현행 공무원직장협의회법의 문제점 .....	25
1. 직장협회의의 법적 성격에서의 한계 .....	26
2. 직장협의회 설립·운영에서의 한계 .....	27
제 3 장 ILO 국제노동기준과 주요 외국의 공무원 노동기본권 제도 ..	30
제1절 ILO 국제노동기준 및 그 적용 사례 .....	30
1. 국제노동기준에 관한 일반적 이해 .....	30
2. 국제노동기준에서 결사의 자유가 갖는 의미 .....	36
3. 결사의 자유에 관한 ILO 협약의 주요 내용 .....	37
4. ILO 기준의 적용 사례 .....	44
제2절 주요 외국의 제도 .....	71
1. 단결권 .....	71
2. 단체교섭권 .....	79
3. 단체행동권 .....	85

제 4 장 공무원 노동기본권 보장관련 입법의 방향 .....	89
제1절 기존의 논의와 입법안 .....	89
1. 노사정위원회 ‘2·6 사회협약’ 성립과 그에 따른 후속 합의 실패 .....	89
2. 행정자치부의 공무원조합법(안) .....	93
3. 의원입법(안)-노조법개정(안) 및 공무원노조법(안) .....	94
4. 소  결 .....	96
제2절 바람직한 입법방안 .....	97
1. 노동기본권 보장의 범위 .....	98
2. 단결권 보장의 방향 .....	101
3. 단체교섭권 보장의 방향 .....	110
4. 기타의 문제 .....	118
 제 5 장 결  론 .....	 126
 참고문헌 .....	 129

## 요 약

(1) 헌법 제33조 제2항에 근거한 현행 공무원 노동관계법제는 공무원의 유형에 따라 서로 다른 세 가지의 체계로 구성되고 있다. 우선 헌법 제33조 제2항은 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 규정하고 있다. 이에 따라 공무원법(국가공무원법 및 지방공무원법 등), 공무원직장협의회법, 교원노조법 등에서는 각각 공무원의 노동3권에 관한 규정을 두고 있다. 그에 따르면 일반공무원의 경우에는 노동3권이 전면적으로 부인되는 대신에 공무원직장협의회를 통한 협의권이 보장되고, 교원인 공무원에 대해서는 단결권과 단체교섭권이 보장되며, 현업공무원의 경우에는 노동3권이 전면적으로 보장된다.

현행 공무원 노동관계법제는 역사적으로 세 가지의 시기를 거치면서 오늘에 이르고 있다. 즉, 1948년 제헌헌법 이후 1960년까지는 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 허용하는 시기였다. 그 다음으로 1961년 국가공무원법 개정 및 1962년 헌법개정을 시작으로 1987년 헌법개정에 이르기까지는 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 금지하면서 예외적으로 허용한 시기였다. 그리고 마지막으로 1987년 헌법개정을 시작으로 현재까지는 공무원 노동기본권의 회복을 위한 토대가 마련되고 구체적 입법논의가 계속 진행되고 있는 시기라고 할 수 있다.

(2) 공무원도 근로자라는 점은 일반적으로 인정되고 있지만 공무원의 지위 내지 직무의 특수성에 비추어 노동기본권을 제한·부정해야 한다는 이론으로 특별권력관계론, 국민전체봉사자론, 대상조치론, 공공복리론, 근로조건법정주의론·재정민주주의

론 등이 제시되어 왔다. 헌법재판소도 국민 전체의 봉사자라는 공무원 지위의 특수성과 직무의 공공성, 공무원 근로조건의 향상을 위한 국민 전체의 재정 부담, 공무원제도의 보호와 공공복리를 위한 여러 이해관계인의 권익 통합·조정 등에 근거하여 일반공무원의 노동기본권을 부인하는 공무원관계법이 현행 헌법에 합치된다는 입장을 취하였다.

그러나 국민 전체에 대한 봉사자라는 논리는 공무원과 국민 간의 대외적인 관계에 적용되는 것이지 근로제공을 중심으로 하는 사용자인 정부 등과의 대내적인 관계에 직접 적용되는 것은 아니라는 점, 노동기본권의 보장은 공공복리에 부합하는 것이기 때문에 인정되는 것인데 공공복리의 개념을 노동기본권의 제한 원리로 삼는 것은 모순이라는 점, 공무원의 근로조건이 국민의 재정 부담 때문에 궁극적으로 의회에서 결정되더라도 그것을 이유로 공정하다고 보는 것은 의제에 불과하고 공무원 노사관계도 노사자치 원칙에 입각한 자주적 해결이 배제되어서는 아니 된다는 등의 반론이 제기되고 있다. 그리고 입법부가 헌법에 근거하여 노동기본권이 보장되는 공무원의 범위를 정할 수 있는 입법 재량을 갖는다는 점을 부인할 수는 없지만, 그 경우에도 ‘기본권 최소 제한 및 최대 보장의 원칙’, ‘기본권의 본질적 내용 침해 금지의 원칙’이 준수되어야 한다는 점에서 일반공무원의 노동기본권을 전면적으로 부인하고 있는 공무원관계법에 대하여 합헌 결정을 내린 헌법재판소에 대한 비판이 가해지고 있다. 한편, 노사정위원회에서의 합의에 기초하여 공무원 노동조합을 허용하기 이전 단계의 조치로서 공무원직장협약법이 제정되었지만 그 법적 성격이 불명확하기 때문에 직장협약회는 공무원단결체로서 뿐만 아니라 공무원협의체로서도 제대로 기능하지 못하는 문제점을 안고 있다.

(3) 공무원의 단결권 보장과 관련하여 ILO 기준은 군인, 경찰, 정책결정 담당자, 관리업무담당 상급자, 고도의 기밀업무 종사자

의 경우 그 예외를 인정하고 있다. 그렇지만 ILO는 가능한 한 단결권이 폭넓게 보장되어야 한다는 입장에서 있다고 할 수 있다. 단체교섭권과 관련해서 ILO는 직무성격에 비추어 국가행정에서 직접 종사하는 공무원(즉, 정부부처 및 그에 준하는 기타 기관에 종사하는 공무원)의 경우 교섭권이 배제될 수 있음을 승인하고 있다. 쟁의권과 관련하여 ILO는 ‘국가의 이름으로 권한을 행사하는 공무원’의 경우에는 파업권이 배제될 수 있다는 일반 원칙을 제시하고 있다.

공무원의 노동기본권에 관한 주요 선진국의 제도를 보면, 우선 독일의 경우 공무원관계법에 의하여 그 신분이 법적으로 보장되고 근로조건이 법정되는 공무원에게도 단결권이 보장되고 있다. 그러나 단체교섭권과 단체행동권은 부정된다는 것이 일반적인 해석론이다. 프랑스의 경우에는 군인 등을 제외하고는 단결권이 폭넓게 인정되며 조합활동에 관한 사항을 상세히 공무원법령으로 규정하고 있다. 근로조건에 관한 단체교섭권은 인정되거나 법적 효력을 갖는 단체협약 체결권은 부인된다. 그렇지만 일부 공무원의 경우를 제외하고 단체행동권은 원칙적으로 인정되고 있다. 영국에서는 군인 등을 제외하고 단결권이 폭넓게 인정되며, 단체교섭 외에도 공무원의 근로조건을 결정하는 다양한 방식을 채택하고 있다. 법령에 의해 제한되는 경우를 제외하면 단체행동권도 원칙적으로 허용되며, 분쟁을 해결하기 위한 특별제도(예컨대, 공무원중재법원)를 마련하고 있다. 연방제도를 취하고 있는 미국의 경우 연방공무원과 주(州)공무원의 노동기본권을 규율하는 법률이 각각 다르지만, 연방 차원의 법률을 보면 단결권과 단체교섭권(협약체결권)을 원칙적으로 인정하면서 특히 그 적용이 배제되는 예외를 설정하고 있고, 단체행동권은 원칙적으로 금지하는 입장을 취하고 있다. 부당노동행위제도는 공무원 노동관계에도 적용되며 이러한 제도의 운영을 위한 특별기구(연방공무노동관계위원회)를 설치·운영하고 있고, 분쟁조정을 위한 별도의 기구(연방공무쟁의조정위원회)도 마련하고 있다.

일본의 경우 공무원에게는 직원단체를 조직·가입할 권리를 보장하고, 직원단체에 대해서는 당국과의 교섭을 인정하지만 단체협약 체결권은 부인하고 있으며 쟁의행위도 금지하고 있다.

(4) 공무원 노동기본권의 보장을 위한 입법방향은 노동기본권 보장의 범위, 단결권 보장의 방향, 단체교섭권 보장의 방향, 기타의 문제로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 노동기본권 보장의 범위와 관련하여, 노사정위원회에서 체결한 '2·6 사회협약'의 기본원칙과 행정서비스의 특수성 등을 감안하여 단결권과 단체교섭권은 허용하되 국민과의 관계에서 공무라는 행정서비스는 그 성격상 계속적으로 제공·유지되어야 할 필요가 있기 때문에 단체행동권은 제한하는 것이 가장 현실적인 선택방안으로 판단된다.

둘째, 단결권은 가능한 한 폭넓게 인정하는 것이 바람직하다. 군인·경찰 등을 제외한 모든 공무원에게 원칙적으로 단결권을 인정하되, 노조법상의 '사용자의 이익대표자'의 지위에 해당하는 자는 제외하는 것이 타당한 기준으로 될 것이다. 일정한 직급을 기준으로 하여 일률적으로 단결권을 제한하는 방식은 지나치게 형식적이고 단결권의 보편적 보장 원칙과도 부합되지 않는다. 공무원노조의 조직 형태는 '2·6 사회협약' 등의 합의에 따라 국가공무원은 전국단위, 지방공무원은 광역단위로 조직토록 하고, 조합활동에 관한 제반 사항 즉 전임자, 임원자격, 부당노동행위 등의 문제도 노조법의 규정을 준용하거나 별도로 이에 관한 상세한 규정을 마련할 필요가 있다.

셋째, 단체교섭의 구조는 '2·6 사회협약'의 기본원칙 및 노사정위원회의 합의사항에서 정한 노조 조직형태를 고려하여 국가공무원은 전국단위 통일교섭, 지방공무원은 광역자치단체별 지역교섭을 원칙으로 하되 공무원간 근로조건격차를 해소할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다. 정부의 정책결정 및 관리운영 사항이라고 할지라도 근무조건에 영향을 미치는 내용에 관해서는 교섭대상사항으로 인정하여야 할 것이다. 단체협약체결권

은 원칙적으로 인정하되 이로 인해 입법권한이 침해·제한되어서는 아니 되기 때문에 단체협약의 내용 중 법령·조례·예산에 의해 규정되거나 그 위임을 받아 규정되는 내용에 대해서는 그 법적 효력을 부인하고, 해당 기관장에게 그 이행을 위해 성실히 노력할 의무를 부담시키는 방안이 적절할 것으로 판단된다.

넷째, 기타의 문제로서 우선 공무원 노동관계 분쟁은 중앙노동위원회에 특별위원회를 설치하여 해결하는 것이 바람직하다. 중앙노동위원회의 그간 분쟁조정 경험과 노하우를 활용할 필요가 있기 때문이다. 분쟁 당사자인 중앙인사위원회 또는 행정자치부 등이 분쟁 해결의 기능까지 관할하는 것은 객관성의 측면에서 바람직한 모습이라고 볼 수 없다. 공무원 노동기본권을 보장하기 위해 특별법을 제정하는 방식을 취하더라도 노동관계 일반법인 노조법의 준용을 배제하여서는 아니 될 것이다. 그리고 입법의 시행시기와 관련하여, 현재 법외노조로서 공무원노조가 사실상 존재하고 활동하고 있는 측면을 고려하여 이를 합법화하는 입법조치는 가장 빠른 시일 내에 이루어지는 것이 바람직하다. 다만 사용자인 정부 또는 지방자치단체가 공무원노조의 교섭 및 조합활동에 대응하여 일정 정도의 준비 기간이 필요하다는 점을 감안하여 단체교섭 및 분쟁 해결절차 등과 관련된 사항의 시행시기를 필요최소한도의 일정 기간 동안 유예하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 공무원 ‘노동조합’이라는 명칭 사용을 금지하는 것은 노동계로부터 불필요한 반발과 마찰을 초래할 뿐 큰 실익이 없기 때문에 허용하여야 할 것이다. 마지막으로, 공무원노조와 공무원직장협의회간의 관계를 다시 정립할 필요가 있는데, 직장협의회는 공무원의 참여와 협력을 증진시키기 위한 근참법상의 노사협의체의 성격을 갖는 공무원협의체로 그 위상을 설정하고 그에 따른 내용을 충실하게 발전시킬 필요가 있다.



## 제1장 연구의 목적

헌법 제33조 제2항에 의하면 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.” 이러한 헌법규정에 근거하여 국가공무원법(제66조 제1항) 및 지방공무원법(제58조 제1항)은 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’(현업공무원)의 경우를 제외하고는 공무원의 노동3권을 부정하고 있다.

1989년에 일부 직종(군인, 경찰, 교정, 소방)을 제외한 6급 이하의 공무원에 대하여 노동기본권(단결권 및 단체교섭권)을 보장하는 법률안이 국회를 통과하였지만 당시 대통령의 거부권 행사로 좌절되었다. 1998년 공무원인 교원에게 단결권과 단체교섭권을 인정하는 ‘교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률’(이하 ‘교원노조법’이라 함)이 제정되었고, 일반 공무원들은 기관단위별로 직장협의회를 설립할 수 있도록 ‘공무원직장협회의 설립·운영에 관한 법률’(이하 ‘공무원직장협의회법’이라 함)이 제정되었다. 결국 현행 공무원관계법에서 공무원들의 대표체는 노동조합(현업공무원·교원)과 직장협의회(현업공무원·교원 외의 일반공무원)로 이원화되고 있다.

이에 따라 현업공무원과 공무원인 교원을 제외한 일반 공무원에게는 노동3권이 인정되지 않고 직장협의회라는 공무원협의체를 통해 관계법이 정하는 일정한 사항에 대해 협의할 수 있는 권한이 인정되고 있을 뿐이다.

이처럼 일부 공무원을 제외하고 노동기본권을 전면적으로 부정하고

## 2 공무원 노동기본권 입법방향

있는 현행법에 대한 비판이 국내외적으로 계속적으로 제기되어 왔다. 특히 ILO(국제노동기구)는 결사의 자유 원칙에 따라 공무원들에게 노동조합을 설립하고 가입할 수 있는 권리를 승인하는 조치를 가능한 빨리 취하도록 우리 정부에 대해 여러 차례 권고한 바 있다. 노동조합을 설립할 수 있는 공무원들의 권리를 부정하고 공무원들로 구성된 단체가 민간부문 근로자들의 노동조합과 동일한 이익과 특권을 향유하지 못한다는 것은 민간부문 근로자 및 그들의 단체와 비교할 때 정부가 고용하는 근로자 및 그들의 단체에 대한 차별이라고 ILO는 지적하고 있다.<sup>1)</sup> 그렇지만 ILO는 ‘국가의 이름으로 권한을 행사하는 공무원’의 경우 파업권이 금지될 수 있기 때문에 단결권 보장이 반드시 파업권에 대한 승인을 내포하는 것은 아니라는 입장을 아울러 제시하고 있다.<sup>2)</sup>

현재까지 공무원의 노동기본권 보장방안에 관한 논의는 지속적으로 이루어져 왔다. 1992년의 노동관계법연구위원회 및 1997년의 노사관계개혁위원회에서는 공무원의 노동기본권을 인정하자는 견해가 제시되었으나 입법화에는 실패하였다. 특히 1998년 2월 6일 노사정위원회에서 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’(이하 ‘2·6 사회협약’이라 함)이 체결되어 공무원의 노동기본권을 단계적으로 허용하기로 합의하였으나, 그 구체적인 내용과 방법을 두고 각 당사자간의 의견이 상충되는 부분이 적지 않아 결국 완전한 합의도달에는 실패하고 말았다.

그러한 상태에서 2002년 9월 18일 행정자치부가 공무원 노동기본권 보장을 위한 정부측 입법안을 작성하여 입법을 예고하였고, 국무회의의 의결을 거쳐 현재 국회 행정자치위원회에 ‘공무원조합의 설립 및 운영 등에 관한 법률안’(이하 ‘공무원조합법(안)’이라 함)이 계류되어 있는 상태이다. 또한 2002년 10월 24일에는 공무원에게도 일반 노동

---

1) CFA Report No. 327, Case No. 1865, Vol. LXXXV, 2002, Series B, No. 1, para. 485 concerning Complaints against the Government of the Republic of Korea presented by the Korean Confederation of Trade Unions(KCTU), the Korean Automobile Workers' Federation(KAWF), the International Confederation of Free Trade Unions(ICFTU) and the Korean Metal Workers' Federation(KMWF).

2) Ibid.

관계법인 ‘노동조합 및 노동관계조정법’(이하 ‘노조법’이라 함)을 원칙적으로 적용하자는 내용의 노조법개정안이 국회의원(이부영·신계륜 의원) 공동 입법발의로 국회에 제출되었으며 현재 환경노동위원회에 계류 중이다. 또 2002년 12월 4일에는 교원노조법에 준하여 공무원의 노동기본권을 보장하자는 내용의 ‘공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률안’(이하 ‘공무원노조법(안)’이라 함)까지 국회의원(이호웅 의원 외 21인) 공동발의로 환경노동위원회에 제출·계류 중인 상황이다.

이러한 상황에서 공무원의 노동기본권을 어떠한 내용으로 어느 정도까지 보장할 것인가 하는 문제가 최대의 현안과제가 되고 있다. 특히 단결권 보장의 범위(즉, 노조설립·가입이 가능한 공무원의 범위)와 내용, 공무원단결체의 명칭(즉, 노동조합이라는 명칭의 사용을 허용할 것인지의 여부), 단체교섭의 구조 및 교섭대상 사항, 단체협약체결권의 인정 여부 및 단체협약의 효력, 단체행동권의 인정 여부 및 인정시의 그 허용 범위, 분쟁조정제도, 노동조합과 직장협의회와의 관계 등이 쟁점사항으로 되고 있다.

지금까지 공무원 노동기본권에 관한 연구작업은 계속적으로 있었으나 이론적 검토(제한론과 비판론) 내지 외국 제도의 소개에 중점을 두었고 구체적인 입법방안에 관한 논의는 부족하였다. 본 연구는 공무원의 노동기본권 보장과 관련하여 바람직한 입법방안을 모색하는 데 초점을 두고 있다.

우선 제2장에서는 현행 공무원 노동관계법제의 체계와 형성 과정, 공무원 노동기본권 제한이론과 헌법재판소의 합헌결정, 현행 공무원직장협의회법의 한계에 대하여 살펴본다.

다음으로 제3장에서는 공무원의 노동기본권에 관한 ILO의 국제노동기준과 주요 외국의 제도를 고찰한다. ILO 협약의 주요 내용과 그 적용 사례를 통해 공무원 노동기본권에 관한 ILO의 입장을 종합적으로 검토한다. 아울러 주요 선진국(미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본)의 공무원 노동기본권제도를 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권) 영역별로 구분하여 그 내용과 특징을 살펴볼 것이다.

연구대상으로 삼고 있는 5개국은 노동기본권의 보장 범위와 내용의

#### 4 공무원 노동기본권 입법방향

측면에서 우리가 입법 정책적으로 참고할 수 있는 여러 가지 다양한 모델을 보여 주고 있다. 이러한 비교법적 검토는 현행법의 개정논의와 관련하여 유용한 시사점을 제공할 것이다.

제4장에서는 공무원 노동기본권 보장과 관련하여 향후의 입법방향을 제시할 것이고, 제5장에서는 이상의 논의를 종합 정리할 것이다.

## 제2장 현행 공무원 노동관계법제의 체계와 한계에 관한 법리적 검토

### 제1절 공무원 노동관계법제의 체계와 형성 과정

#### 1. 공무원 노동관계법제의 체계

헌법 제33조 제1항에 의하면, “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.” 그리고 헌법 제33조 제2항에서는 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 규정하고 있다. 근로자에게는 원칙적으로 노동3권이 보장되지만, 공무원인 근로자의 노동3권에 대해서는 법률이 정하는 자에 한하여서만 보장하겠다는 것이 현행 헌법이 취하고 있는 입장이다. 노조법 제5조에서도 “근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대해서는 따로 법률로 정한다”라고 규정함으로써 헌법이 규정하고 있는 바를 재확인하고 있다. 이러한 기본적 체계에 의거하여 공무원법(국가공무원법 및 지방공무원법 등), 공무원직장협의회법, 교원노조법 등에서는 각각 공무원의 노동3권에 관한 규정을 두고 있다. 그에 따르면 현재 일반공무원의 경우에는 노동3권이 전면적으로 부인되는 대신에 공무원직장협의회를 통한 협의권이 보장되고(공무원법 및 공무원직장협의회법), 교원인 공무원에 대해서는 단결권과 단체교섭권

## 6 공무원 노동기본권 입법방향

이 보장되며(교원노조법), 현업공무원의 경우에는 노동3권이 전면적으로 보장되는 등 공무원의 유형에 따라 상이한 법체계를 형성하고 있다.

### 가. 일반 공무원의 노동3권 전면적 부인 및 직장협의회를 통한 협의권 보장

국가공무원법 제66조 제1항 및 지방공무원법 제58조 제1항은 “공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다”고 규정하고 있다. 공무원법이 금지하는 ‘노동운동’의 의미에 대해 헌법재판소는 노동기본권 보장활동, 즉 “근로자의 근로조건 향상을 위한 단결권·단체교섭권·단체행동권 등 노동기본권을 기초로 하여 이에 직접 관련된 행위”<sup>3)</sup>라고 해석하고 있다. 노동운동이 허용되는 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’(현업공무원)의 범위에 대하여는 ‘국회규칙, 대법원규칙 또는 대통령령’을 정하도록 위임하고 있다(국가공무원법 제66조 제2항).

이처럼 예외적으로 노동3권이 허용되는 현업공무원을 제외한 나머지 일반 공무원(단, 교원 제외)은 공무원직장협의회법에 따라 기관단위<sup>4)</sup>로 하나의 기관에 하나의 직장협의회를 설립할 수 있다(공무원직장협의회법 제2조 제2항). 그러나 둘 이상의 기관단위에 걸쳐 하나의 직장협의회를 설립하거나 직장협의회간 연합협의회를 설립할 수는 없다(공무원직장협의회법 시행령 제2조 제2항). 직장협의회는 기관장과 당해 기관 고유의 근무환경 개선에 관한 사항, 업무 능력 향상에 관한 사항, 소속 공무원의 공무와 관련된 일반직 고충에 관한 사항,

3) 헌법재판소 1992. 4. 28. 선고, 90헌바27내지34 결정.

4) 직장협의회를 설립할 수 있는 기관단위는 기관장이 4급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원인 기관이 된다. 다만, 기관장이 5급 이하 공무원 또는 이에 상당하는 공무원인 기관의 경우에는 소속 공무원의 수, 지리적 특성 등을 고려하여 중앙행정기관의 장이 정하는 바에 따라 기관장이 5급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원인 상급기관에 통합하여 설립한다(공무원직장협의회법 시행령 제2조).

기타 기관의 발전에 관한 사항에 관하여 협의하는 것을 임무로 하고 있다(동법 제5조). 직장협의회에 가입할 수 있는 공무원의 범위는 6급 이하의 일반직 공무원<sup>5)</sup>과 기능·고용직 공무원이고, 공무원법에 의해 노동운동이 허용되는 공무원과 지휘·감독의 직책이나 인사·예산·경리·물품출납·비서·기밀·보안·경비 또는 자동차운전 기타 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원은 배제된다(동법 제3조). 직장협의회에의 가입이 금지되는 공무원의 범위에 대해서는 공무원직장협의회 시행령 제3조에서 구체적으로 규정하고 있다.<sup>6)</sup> 직장협의회에의 운영에 필요한 업무는 근무시간 외에 수행함을 원칙으로 하고 있고, 다만 협의회와 기관장의 협의는 협의회와 기관장의 합의에 의하여 근무시간 중에 이를 할 수 있도록 하고 있다(동법 제11조). 그리고 직장협의회에는 협의회의 업무를 전담하는 공무원은 둘 수 없도록 하여 협의회 전담공무원을 금지하고 있다(동법 제12조).

- 
- 5) 6급 이하의 일반직 공무원에 준하는 연구·특수기술직렬의 일반직 공무원과 특정직 공무원 중 재직경력 10년 미만의 외무행정직·외교정보관리직 공무원을 포함한다.
- 6) 시행령 제3조에 의해 직장협의회에의 가입이 금지되는 공무원의 범위는 다음과 같다. ① 노동운동이 허용되는 공무원 : 국가공무원법 제66조 제1항 단서 및 국가공무원복무규정 제28조의 규정에 의하여 사실상 노무에 종사하는 공무원, ② 지휘·감독의 직책에 종사하는 공무원 : 법령·훈령 또는 사무분장에 의하여 다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하는 모든 직책에 종사하는 공무원(직무대리자를 포함), ③ 인사업무에 종사하는 공무원 : 공무원임용령 제2조 제1호의 임용업무를 주된 업무로 수행하는 공무원(자료정리·타자 등 단순업무를 보조하는 자를 제외), ④ 예산·경리·물품출납업무에 종사하는 공무원 : 예산회계법 및 물품관리법에 규정된 업무를 주된 업무로 수행하는 공무원(자료정리·타자 등 단순업무를 보조하는 자를 제외), ⑤ 비서업무에 종사하는 공무원 : 비서업무를 실제 수행하는 공무원, ⑥ 기밀업무에 종사하는 공무원 : 외교·군사·감사·조사·수사·검찰사무·출입국관리·유선교환업무 등 기밀업무를 수행하는 공무원, ⑦ 보안·경비업무에 종사하는 공무원 : 청사관리기관 또는 부서, 교정시설, 보호시설 등에서 공공안전의 목적상 특정인 또는 특정시설에 대한 보안·경비업무를 수행하는 공무원, ⑧ 자동차운전 업무에 종사하는 공무원 : 자동차운전업무를 실제 수행하는 공무원, ⑨ 기타 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원 : 협의회에 관한 업무를 수행하는 공무원.

## 나. 교원공무원에 대한 단결권 및 단체교섭권의 보장

공무원인 교원(초·중·고교의 교원)<sup>7)</sup>에 대해서는 교원노조법에 의해 단결권과 단체교섭권이 허용되고 있다. 교원 노동조합의 설립은 특별시·광역시·도 단위 또는 전국 단위에 한하여 설립하도록 제한을 가하고 있다(교원노조법 제4조). 노조법에서는 노조설립 자유의 원칙에 따라 노조설립에 대한 별도의 제한을 두고 있지 않지만 교원노조법에서는 조직 단위를 시도 단위 아니면 전국 단위로 제한하고 있는 것이다. 이러한 제한은 교원의 임금·근무조건 등이 법령·예산 등에 의해 결정되고, 교원의 임용권은 시·도 교육감이 가지고 있는 등의 특수성을 고려한 것이다.<sup>8)</sup> 그 밖에도 교원노조법은 조합활동과 관련하여 일반 노동조합과는 다른 제한을 가하고 있다. 첫째, 교원노조의 정치활동은 금지된다(동법 제3조). 둘째, 조합 가입을 강제하는 유니언십제도가 허용되지 않는다(동법 제14조 제2항). 셋째, 임용권자의 허가가 있는 경우 노동조합의 업무에만 종사하는 전임자의 지위가 인정되지만 이러한 전임자의 전임 기간은 휴직 기간으로 처리되고 봉급의 지급도 금지된다(동법 제5조).

교원 노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항에 대하여 교육인적자원부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교를 설립·경영하는 자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가지며, 이 경우 사립학교의 경우에는 사립학교를 설립·경영하는 자가 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하여야 한다(동법 제6조 제1항). 전국 또는 시·도 단위의 단체교섭만이 허용되고 개별학교를 단위로 하는 교섭은 허용되지 않고 있다. 그리고 조직대상을 같이하는 둘 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에는 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여

7) 교원노조법의 적용대상이 되는 교원은 초·중등교육법 제19조 제1항에서 규정하고 있는 교원을 말한다. 다만, 해고된 자로서 노조법 제82조 제1항의 규정에 의하여 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 자의 경우에는 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지 이를 교원으로 본다(교원노조법 제2조).

8) 임종률, 『노동법』, 제3판, 박영사, 2002, 289쪽.



야 한다(동법 제6조 제3항).<sup>9)</sup> 노동조합의 교섭위원은 당해 노동조합을 대표하는 자와 그 조합원으로 구성하여야 한다(동법 제6조 제2항). 교섭권의 위임은 금지된다.

단체교섭의 결과 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 갖지 않는다(동법 제7조 제1항). 다만 교육인적자원부장관, 시·도 교육감 및 사립학교를 설립·경영하는 자는 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여서도 그 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력하여야 하며(동법 제7조 제2항), 그 이행결과를 다음 교섭시까지 상대방에게 서면으로 통보하여야 한다(동법 시행령 제5조).

쟁의행위는 금지된다. 교원 노동조합과 그 조합원은 파업·태업 기타 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 쟁의행위를 하여서는 아니 된다(동법 제8조). 단체교섭이 결렬된 경우 당사자 일방 또는 쌍방은 중앙노동위원회에 조정을 신청할 수 있고(동법 제9조 제1항), 중앙노동위원회가 제시한 조정안을 당사자 일방 또는 쌍방이 거부한 경우 또는 중앙노동위원회 위원장이 직권 또는 노동부장관의 요청에 의하여 중재에 회부한다는 결정을 한 경우 중앙노동위원회는 중재를 행한다(동법 제10조).<sup>10)</sup> 그리고 중앙노동위원회가 행한 중재재정(仲裁裁定)은 단체협약과 동일한 효력을 가진다(동법 제12조 제5항).

#### 다. 현업공무원에 대한 노동3권의 전면적 보장

‘사실상 노무에 종사하는 공무원’(현업공무원)에 대해서는 국가공무원법 등에 의해 예외적으로 노동3권이 전면적으로 보장된다. 현업공무원의 범위에 대하여는 ‘국회규칙, 대법원규칙 또는 대통령령’에서 정하

9) 다만, 교원노조법 부칙에 의해 이러한 교섭창구 단일화 요구는 2006년 12월 31일까지 적용된다.

10) 중앙노동위원회에는 교원 노동쟁의의 조정·중재를 전담하는 교원노동관계조정위원회가 별도로 설치된다. 그리고 교원의 노동쟁의에는 사적 조정·중재를 허용하는 노조법의 규정이 적용되지 않는다.

도록 위임하고 있다(국가공무원법 제66조 제2항). 이에 근거하여 대통령령은 ‘기능직 및 고용직 공무원으로서 정보통신부 및 철도청의 현업 기관과 국립의료원의 작업 현장에서 노무에 종사하는 자’(국가공무원복무규정 제28조)를 사실상 노무에 종사하는 자로, 대법원규칙은 ‘기능직 공무원 및 고용직 공무원’(법원공무원규칙 제91조)으로 규정하고 있다. 한편, 국회공무원의 경우에는 국회규칙에 해당하는 국회공무원 규정에서 아무런 규정을 두고 있지 않으며, 헌법재판소 공무원규칙은 대통령령인 국가공무원복무규정을 준용하고 있다(제2조). 결국 일부 공무원 즉, 현업 부서에서 사실상 노무에 종사하는 철도청, 정보통신부, 국립의료원 소속의 기능직·고용직 공무원에 한해서만 노동3권의 행사가 허용되고 있다. 지방공무원의 경우에는 지방공무원법 제58조 제2항에서 현업공무원의 범위를 조례로 정하도록 하고 있으나, 아직 노동기본권이 보장되는 지방공무원의 범위를 정하는 조례를 제정한 자치단체는 없는 것으로 파악되고 있다.

## 2. 공무원 노동관계법제의 연혁

공무원의 노동기본권에 관한 현행 공무원 노동관계법제도의 연혁을 살펴보면 크게 세 가지의 시기로 구분할 수 있다. 즉, 1948년 제헌헌법 이후 1960년까지 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 허용하는 시기, 그 다음으로 1961년 국가공무원법 개정 및 1962년 헌법개정을 시작으로 1987년 헌법개정에 이르기까지 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 금지하면서 예외적으로 허용한 시기, 그리고 마지막으로 1987년 헌법개정을 시작으로 노동기본권의 회복을 위한 토대가 마련되고 구체적 입법논의가 계속 진행되고 있는 시기로 구분할 수 있다.

### 가. 공무원 노동기본권의 원칙적 허용 시기

(1948년 제헌헌법~1962년 헌법개정)

1948년의 제헌헌법, 1953년에 제정된 노동조합법과 노동쟁의조정법 등에서는 일부 공무원을 제외하고는 기본적으로 공무원의 노동기본권

을 보장하는 법체계를 갖추고 있었다. 우선 1948년 제헌헌법은 “근로자의 단결·단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 인정된다”(제18조 제1항)고 규정함으로써 공무원의 노동기본권에 대한 별다른 제한 규정을 두지 않았다. 다만 1953년에 제정된 노동조합법 제6조 단서에서는 공무원 중 ‘현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리’의 노조결성을 금지하였고, 같은 해에 제정된 노동쟁의조정법 제6조 단서에서는 ‘단순한 노무에 종사하는 자 이외의 공무원’의 경우 단체행동권을 금지하였다. 그리고 1949년에 제정된 국가공무원법 제37조에서도 “공무원은 정치운동에 참여하지 못하며, 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 아니 된다”고 규정하였을 뿐 특별한 제한 조치를 명시적으로 규정하지 않았다.

이 시기의 특징은 노동기본권의 보장에 있어서 공무원과 일반 근로자를 특별히 구별하지 않고 원칙적으로 동일하게 취급하려고 하였다. 다만 현역군인 등 특수한 직종의 공무원에 대해서는 노동3권을 인정하지 않고, 단순한 노무에 종사하는 자 이외의 공무원에 대해서는 단체행동권을 부정하는 법률적 제한조치를 취하였던 것이다. 이처럼 노동기본권을 폭넓게 인정하려고 하였던 입법 태도는 그 당시 우리 사회의 현실에 비추어 볼 때 다소 이상적인 측면이 있었지만 보편적인 노동기준에 가급적 부합되게 하려는 노동관계법제 입안자의 의지가 반영된 결과라고 할 수 있다.<sup>11)</sup>

#### 나. 공무원 노동기본권의 원칙적 금지 및 예외적 허용 시기 (1962년 헌법개정~1987년 헌법개정)

공무원의 노동기본권을 원칙적으로 허용하였던 초기 법제의 기본틀은 경제개발을 국정의 최우선 과제로 삼기 시작하면서 근본적으로

11) 이는 최근 한국노동법학회 ‘2002년도 동계학술발표회’의 특별강연에서 노동법 제정과정에 직접 참여한 이항녕 변호사(전 홍익대학교 총장)의 증언을 통해서도 확인되었다. 즉, 노동법 제정 당시에도 ‘시기상조론’과 ‘입법필요론’간의 대립이 있었으나, 근로자들의 노동기본권을 최대한 보장함으로써 장기적으로 국가발전에 기여하게 할 필요가 있다는 의미에서 다소 이상주의적인 모습으로 입법화되었다고 한다(축조심의 과정을 거침).

변화되었다. 1961년과 1962년 국가공무원법의 개정을 통해 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’ 이외의 모든 공무원의 ‘노동운동’을 금지하게 된다. 즉 1961년에 개정된 국가공무원법 제37조에서는 “공무원은 정치운동에 참여하지 못하며 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 아니 된다”고 개정하였고, 1962년 법개정에서는 “단, 사실상 노무에 종사하는 공무원의 노동운동은 예외로 한다”는 단서조항을 제37조에 신설하였다. 또한 1962년에 개정된 헌법(제29조)에서는 “공무원인 근로자는 법률로 인정된 경우를 제외하고는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다”라고 규정하여 현업공무원 외에는 노동기본권을 전면적으로 제한하게 되었다. 그리고 1963년에는 국가공무원법, 노동조합법, 노동쟁의조정법을 개정하여 공무원관계법에서 공무원의 노동기본권을 일률적으로 규율토록 하였다.<sup>12)</sup> 한편 지방공무원에 대하여도 1963년 지방공무원법을 제정할 때 제58조에서 국가공무원법 제66조와 같이 공무원의 노동운동을 금지하는 규정을 두고, 1973년 3월 12일 개정시에 현행법과 같은 규정을 두었다. 사립학교 교원에 대하여는 1963년 사립학교법 제정시에 현행법과 같은 제55조와 제58조 제1항 제4호를 둬으로써 공무원과 함께 노동기본권을 박탈하였다. 한편 1980년 헌법개정에 의해 제31조 제1항 단서에서 “단체행동권의 행사는 법률이 정하는 바에 의한다”고 하고, 동조 제3항에서 “국가·지방자치단체·국공영기업체·방위산업체·공익사업장 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다”고 함으로써 근로자의 단체행동권 자체를 보다 더 엄격히 제한하게 된다.

이 시기에는 공무원을 일반 근로자와 완전히 구별하여 이들에 대한 노동기본권을 원칙적으로 금지하고, 다만 공무원관계법이 허용하는 범

12) 1963년 국가공무원법 전문 개정시 제66조(집단행위의 금지)에서 “공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 각 영으로 정하는 사실상 노무에 종사하는 공무원은 예외로 한다”고 규정하였다. 동시에 1963년의 개정 노동조합법 제8조는 근로자의 자유스러운 단결권 행사를 규정하면서 그 단서에 “다만, 공무원에 대하여는 따로 법률로 정한다”라고 규정하였다.

위, 즉 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’에 대해서만 노동기본권을 예외적으로 인정하는 입법 태도로 전환되었다. 즉 이 시기는 ‘공무원 노동기본권의 원칙적 금지, 예외적 인정’을 그 특징으로 하고 있다. 이러한 입법 태도의 변화는 종래 노동운동의 정치적 색채를 불식함과 동시에 경제개발을 통한 국가발전의 중추세력이 되어야 하는 공무원들의 일사불란한 조직체계가 필요했던 정책적 필요성이 반영된 결과라고 볼 수 있다.

#### 다. 공무원 노동기본권의 회복을 지향하는 시기 (1987년 헌법개정~현재)

공무원의 노동기본권을 엄격히 제한하였던 종래의 법제는 1987년 이른바 민주화의 흐름 속에서 커다란 변화를 맞게 된다. 1987년 헌법 개정에 의해 공무원의 노동기본권을 원칙적으로 인정하는 방향으로 전환되었다.<sup>13)</sup> 그리고 여소야대 정국하에서 성립된 1989년 노동법 개정안은 현역군인, 경찰공무원, 교정공무원, 소방공무원을 제외한 6급 이하의 공무원에 대하여 단결권과 단체교섭권을 보장하는 것이었다. 이 법률안은 당시 대통령의 거부권 행사로 결국 폐기되었지만, 공무원의 노동기본권 허용 여부와 관련한 논의는 계속되었다. 즉 1992년 노동관계법연구위원회 소위원회의 법률개정(안) 및 1997년 노사관계개혁위원회(노개위)의 공무원단결권보장방안(안)에서는 6급 이하의 일반직 공무원을 가입대상으로 하고 비서직, 안기부 등 특수기관 종사자, 현역군인, 경찰·교정·소방 등 특수직종 종사자 등은 가입대상에서 제외하는 방안을 마련하였으나 입법으로 이어지지 않았다. 결국 이 시기에는 민주화의 흐름 속에서 종전 개발경제 시대의 노동기본권에 대한 지나친 제한을 수정·탈피하는 차원에서 공무원에 대해서도 최소한의 노동기본권을 허용하여야 한다는 각계의 의견을 수렴하는 노

13) 1987에 개정된 현행 헌법 제33조 제1항에서 단체행동권의 행사에 관한 개별적 유보조항을 삭제하였고, 동조 제2항에서는 공무원에 대하여도 일부 규정하는 형태로 바꾸었으며, 제3항에서 단체행동권의 제한·금지 대상자를 대폭 축소시켜 국가·지방자치단체에 종사하는 근로자를 제외하였다.

력이 시작되었다. 그러나 몇 차례의 관계법률에 대한 개정 시도에도 불구하고 종전 법제의 기본적인 틀은 그대로 유지되었고, 이에 따른 ILO, OECD 등 국제기구와 국제노동단체, 국내외 노동단체 및 노동법학계의 비판이 이어졌다.

이러한 상황 속에서 공무원의 노동기본권을 단계적으로 허용하기로 하는 사회적 합의가 1998년 2월에 성립하게 된다. 1997년 말 외환위기 이후 1998년 1월 15일에 발족된 노사정위원회는 동년 2월 6일에 공무원 노동기본권의 단계적 허용을 내용으로 이른바 “2·6 사회협약”을 도출함으로써 공무원 노동기본권의 회복을 지향하는 신호탄을 쏘아 올리게 된다. 그 내용을 보면 “정부는 공무원직장협의회 설치를 위한 관련법안을 1998년 2월 임시국회에 제출하고, 공무원의 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론수렴과 관련법규의 정비 등을 고려하여 추진”한다는 것이었다. 보다 구체적으로 살펴보면, “제1단계로 공무원에 대하여 직장협의회를 먼저 허용(1999년부터 시행)하고, 제2단계로 노동조합을 허용하기로 함”으로써 공무원의 노동기본권 보장이 단계별로 추진될 수 있도록 하였다. 또한 공무원 노동조합의 “구성을 국가공무원은 전국 단위, 지방공무원은 광역시·도 단위”로 구별하도록 하였고, 공무원 노동조합의 “기능에 있어서는 보수 기타 근무조건에 관한 단체교섭은 허용하되, 단체협약체결권 및 단체행동권은 인정하지 않기로 하였다. 아울러 그 “시행시기에 있어서는 국민 여론수렴 및 관련법규의 정비 등을 고려”하여 시행하기로 하였다. 이러한 노사정 합의에 따라 우선 노동조합의 설립이 금지되는 공무원에 대하여 소속기관의 장과 근무환경 개선·업무능률 향상·고충처리 등을 협의할 수 있도록 하고, 그 성실한 이행을 보장함으로써 공무원의 복무상 권익을 보호하고 국민에 대한 봉사자로서의 자긍심을 고취시키기 위한 직장협의회를 설립·운영할 수 있도록 하기 위하여 1998년 2월 24일 공무원직장협의법(법률 제5516호, 1999년 1월 1일부터 시행)이 제정되기에 이른다. 그리고 교원의 노동기본권을 보장함으로써 보편화된 국제노동기준을 준수하고 노사정위원회에서 합의한 교원의 노동기본권 보장방안을 존중하여 그 보장범위와 단체교섭의 구조 등을 정하기 위하여 1999년 1월 29일 교원노조법(법률 제5727호, 1999년 7월 1일부

터 시행)이 제정된다. 한편, ‘2·6 사회협약’에 따라 공무원 노동조합을 허용하기 위한 노사정위원회에서의 논의가 지속되었으나 구체적 이슈(노동조합 명칭 사용 여부, 노동3권의 보장 범위, 허용 시기 등)에 관한 이견대립으로 합의도달에 실패하게 되고, 결국 행정자치부가 공무원조합법(안)을 마련하여 2002년 10월 18일 국회에 제출하게 된다. 그리고 2002년 10월 24일에는 공무원도 노조법의 적용을 받도록 하는 의원발의(이부영·신계륜 의원 공동발의)의 노조법 개정안이 국회에 제출되었고, 2002년 12월 4일에는 의원발의(이호웅 의원을 대표로 한 국회의원 22인 공동발의)의 공무원노조법(안)이 국회에 제출되기에 이른다.

## 제2절 공무원 노동기본권 제한이론과 헌법재판소의 합헌결정

### 1. 공무원 노동기본권 제한의 논리

헌법 제33조 제2항은 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 규정함으로써 공무원도 근로자임을 전제하고 있다. 그리고 학설에서도 일반적으로 공무원의 근로자성(직업의 종류를 불문하고 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자)을 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 일반 근로자와 달리 노동기본권이 부인되는 논리가 제기되어 왔다. 즉 공무원과 국가·지방자치단체 및 국민간의 관계, 공무원의 신분·기능 및 노사관계의 특수성 등에 비추어 노동기본권을 제한·부정해야 한다는 이론으로 ① 특별권력관계론, ② 국민전체봉사자론, ③ 대상조치론, ④ 공공복리론, ⑤ 근로조건법정주의론·재정민주주의론 등이 제시되고 있다.<sup>14)</sup>

14) 공무원 노동기본권의 제한이론에 관한 이하의 내용은 김재기, 「공무원노동조합법제의 입법방향 - 단기적 입법방향을 중심으로」, 『노동법연구』, 제10호,

첫째, 특별권력관계론은 국가와 공무원 사이의 관계를 소위 특별권력관계로 파악하여 공무원의 노동기본권이 제한될 수 있다는 견해이다. 즉 공무원은 그 자유의사에 의하여 국가와의 소위 특별권력관계에서 포괄적 지배를 받는 지위에 있으므로 국가와 일반 국민간의 일반 권력관계에서 보장되는 기본권은 그 범위 내에서 제한될 수 있으므로, 공무원의 노동기본권은 이러한 이유에서 제한된다는 견해이다. 법률에 의한 기본권 제한의 일반원칙을 무시하고 기본권을 제한할 수 있는 이론적 근거는 특별권력관계 성립에 대한 ‘당사자의 동의’와 이 동의 속에 내포되어 있는 ‘기본권의 포기’라고 하는 것이다.

둘째, 국민전체봉사자론은 공무원 노동기본권 제한의 근거를 공무원은 국민 전체의 봉사자라는 이유에서 구한다. 공무원 노동기본권 제한의 근거로 헌법 제7조 제1항과 제2항의 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며 국민에 대하여 책임을 진다”고 하는 규정과 “공무원의 신분보장 및 정치적 중립성의 보장” 규정에서 찾을 수 있다고 한다. 이 견해는 공무원은 국민전체의 봉사자이므로 공무원 노동관계는 사적 근로관계와는 달리 공무원의 노동기본권을 제한할 수 있다고 보는 것이다.

셋째, 대상조치론(代償措置論)은 노동기본권 보장에 대치할 만한 제도적 조치 즉, 대상조치를 강구함으로써 이에 상응하는 노동기본권 제한이 가능하다는 견해이다. 근로자의 노동기본권은 그 자체가 목적이 아니라 근로조건 유지·개선 기타 경제적·사회적 지위를 향상시키기 위한 것이므로, 다른 제도에 의하여 임금 기타 근로조건이 보장되는 대상조치가 이루어지는 경우에는 그 제한이 가능하다는 입장이다. 예컨대 공무원법상 각종의 특별보호, 배려(직업공무원제도, 신분보장, 행정구제제도 등), 근무조건에 관한 행정위원회의 행정조치 또는 공무원 노동관계의 중재제도 등에 의하여 대상조치가 이루어진다면 공무원의 노동기본권을 제한할 수 있다는 것이다.

넷째, 공공복리론은 공무원 직무의 공공성 때문에 공공복리의 이념하에 공무원의 노동기본권을 특별취급하는 것은 당연하다는 입장이다.

---

서울대학교 노동법연구회, 2001, 274~277쪽에 수록된 글을 인용하였다.



국민의 모든 자유와 권리는 공공복리에 반하지 않는 한 입법 기타 행정상 침해할 수 없지만, 정부의 기능을 저해하고 국민생활의 행복과 질서를 해치는 공공부문 근로자의 쟁의행위는 일반근로자와 달리 특별한 취급을 받는 것은 당연하므로, ‘질서유지와 공공복리’를 위하여 쟁의권을 제한하기 위한 법률을 제정하는 것은 필요하다는 것이다.

다섯째, 근로조건법정주의론·재정민주주의론은 공무원 급여의 재원은 조세에 의해 마련되고, 근로조건은 노사간 단체교섭에 의해 결정되는 것이 아니라 원칙적으로 의회가 제정한 법률·예산에 의해 정해지므로 공무원의 쟁의행위는 국회의 의결권을 침해할 우려가 있다는 이론이다.

## 2. 공무원 노동기본권 제한에 관한 헌법재판소의 합헌결정

헌법재판소는 일반공무원의 노동기본권을 부인하는 국가공무원법 제66조 제1항이 현행 헌법에 합치된다고 판단하였다.<sup>15)</sup> 공무원에 대한 노동기본권 제한의 합헌성에 대하여 다음과 같은 논리를 내세웠다.

첫째, 헌법재판소는 국민 전체에 대한 봉사자라는 공무원의 지위의 특수성과 직무의 공공성을 들고 있다.

“공무원은 그 임용주체가 궁극에는 주권자인 국민 또는 주민이기 때문에 국민 전체에 대하여 봉사하고 책임을 져야 하는 특별한 지위에 있고, 그가 담당한 업무가 국가 또는 공공단체의 공공적인 일이어서 특히 그 직무를 수행함에 있어서 공공성·공정성·성실성 및 중립성 등이 요구되기 때문에 일반근로자와는 달리 특별한 근무관계에 있는 사람이다. 그리하여 우리 헌법도 제7조 제1항·제2항에서 ‘공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며 국민에 대하여 책임을 진다. 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다’고 규정하고 있고, 그 밖에 제29조 제1항·제2항에서 공무원의 불법행위 책임과 그에 대한 국가의 배상 의무 및 일정한 공무원에 대한 배상제한 규정을 두고 있으며, 제33조 제2항에서 근로기본권에 관하여 공무원에 대한

15) 헌법재판소 1992. 4. 28. 선고, 90헌바27내지34, 36내지42, 44 결정.

특별규정을 두고 있다. 우리 헌법이 위와 같은 규정을 두게 된 뜻은 바로 위에서 본 바와 같은 공무원의 지위의 특수성과 직무의 공공성에서 비롯되는 것이다. 위와 같은 헌법 조항들의 취지에 따라 제정된 공무원 관계법률은 정무직 등의 특별한 공무원이 아닌 한 공무원의 신분을 정권교체 등 외부의 영향을 받지 아니하게끔, 어떤 경우에도 정당한 이유와 적법한 절차에 따르지 아니하고는 그 의사에 반하여 해임 등의 불이익 처분을 당하지 아니하도록 하는 등 두텁게 보장하고 있다.”

둘째, 헌법재판소는 공무원 근로조건의 향상이 국민 전체의 재정 부담에 의해 뒷받침되므로 국가 또는 사회의 능력 범위 내에서 입법기관의 절차를 통해 합리적·합목적적으로 이루어져야 한다는 점을 제시하고 있다.

“공무원의 보수의 수준 등 근로조건의 향상을 위한 재정적 부담은 형식적으로는 국가 또는 지방자치단체가 부담하지만 궁극적으로는 조세 등을 통하여 실질적으로 국민 전체의 부담이 되는 것이다. 그러므로 공무원의 근로조건의 향상은 그것이 전체 국민의 복리 증진을 부당히 침해하지 아니하고, 그 시대의 국가 또는 사회공동체의 경제 수준 내지 담세 능력과 조화될 수 있는 범위 내에서 합리적으로 정해져야 하기 때문에 그 결정은 주권자인 전체국민을 대표하는 국회에서 민주적인 절차에 따라 입법과 예산의 심의·의결을 통하여 합목적적으로 이루어지는 것이다.”

셋째, 헌법 제33조 제2항이 공무원의 근로삼권을 제한하면서 노동3권이 보장되는 주체의 범위를 법률에 의하여 정하도록 위임하고 있는 의미에 대하여 헌법재판소는 ‘공무원제도의 보장·보호’와 ‘공공복리를 위한 여러 이해관계인의 권익 통합·조정’에 있다고 보았다.

“그 하나는 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 그 담당 직무의 성질이 공공성·공정성·성실성 및 중립성이 보장되어야 한다는 특수한 사정이 있으므로, 이러한 사정을 고려하여 전체국민의 합의를 바탕

으로 입법권자의 구체적인 입법에 의하여 공적이고 객관적인 질서에 이바지하는 공무원제도를 보장·보호하려는 것이다.

다른 하나는 입법권이 국가사회 공동체의 역사·문화에 따라 형성된 공무원제도의 유지·발전과 공무원제도의 다른 쪽 당사자로서 주권자인 전체국민의 복리를 고려하고, 헌법상 보장된 공무원제도 자체의 기본 틀을 해하지 않는 범위 내에서 그 제도에 관련된 여러 이해관계인의 권익을 서로 조화하면서 공공복리의 목적 아래 통합·조정할 수 있음을 의미하는 것이다.”

넷째, 현업공무원에 한정하여 노동기본권을 보장하고 있는 점에 대하여 헌법재판소는 헌법(제33조 제2항)이 입법권자에게 부여하고 있는 형성적 재량권의 범위를 벗어난 것이 아니기 때문에 헌법에 위반되지 않는다고 판단하였다.

“일반적으로 근로자의 노동3권은 우리 헌법이 추구하는 가치지표로서의 실질적인 평등이념, 재산권 보장 및 계약의 자유 등을 내용적으로 조화시키기 위한 헌법적 표현이라고 말할 수 있다. 그러므로 입법권자가 헌법 제33조 제2항의 규정에 따라 노동3권의 주체가 될 수 있는 공무원의 범위를 정함에 있어서는 노동3권을 보장하고 있는 헌법의 정신이 존중되어야 함은 물론 국제사회에 있어서의 노동관계 법규 등도 고려되어야 한다. 그러나 다른 한편, 근로자인 공무원의 직위와 직급, 직무의 성질, 그 시대의 국가·사회적 상황 등도 아울러 고려하여 합리적으로 결정하여야 한다. 이 때에 비로소 헌법상 근로자에 대한 노동3권의 보장을 통하여 실현되어야 할 가치질서와 합리적인 직업공무원제도의 유지·발전을 통하여 달성되어야 할 주권자인 전체국민의 공공복리의 목적이 적절히 조화될 수 있을 것이기 때문이다.

입법자가 고려하여야 할 위와 같은 여러 가지 입법상의 참작사유 등에 미루어 위 법률조항을 살펴볼 때, 위 법률조항이 노동3권이 보장되는 공무원의 범위를 사실상의 노무에 종사하는 공무원에 한정하고 있는 것은, 노동3권의 향유주체가 되는 공무원의 범위를 정함에 있어서 공무원이 일반적으로 담당하는 직무의 성질에 따른 공공성의 정도와 현실의 국가·사회적 사정 등을 아울러 고려하여 사실상의 노무에 종

사하는 자와 그렇지 아니한 자를 기준으로 삼아 그 범위를 정한 것으로 보여진다. 이러한 입법 내용은 앞서 본 바와 같이 헌법상 근로자에 대한 노동3권의 실질적 보장이 전제되고 있으면서도 헌법 제33조 제2항이 노동3권이 보장되는 공무원의 범위를 법률에 의하여 정하도록 유보함으로써 공무원의 국민 전체에 대한 봉사자로서의 지위 및 그 직무상의 공공성 등의 성질을 고려한 합리적인 공무원제도의 보장, 공무원제도와 관련한 주권자 등 이해관계인의 권익을 공공복리의 목적 아래 통합 조정하려는 의도와 어긋나는 것이라고는 볼 수 없다.

그러므로 위 법률조항은 입법권자가 노동3권의 향유주체가 될 수 있는 공무원의 범위를 정하도록 하기 위하여 헌법 제33조 제2항이 입법권자에게 부여하고 있는 형성적 재량권의 범위를 벗어난 것이 아니며, 따라서 헌법에 위반하는 것이라고 할 수는 없다.”

다섯째, 현업공무원에게는 노동기본권을 보장하면서 일반 공무원에 대해서는 이를 부정하는 법률조항에 관하여 헌법재판소는 신분을 이유로 한 차별이 아니라 합리적인 이유가 있고 헌법(제33조 제2항)에 근거한 것이기 때문에 평등원칙에 위반되지 않는다고 보았다.

“단순노무직에 종사하는 공무원이 아닌 공무원의 경우에는 일반적으로 그 직무의 성질이 고도의 공공성·공정성·성실성 및 중립성이 요구되고, 특히 청구인들과 같은 보통교육과정의 국·공립학교 교원인 교육공무원의 경우에는 교육이라는 직무의 특성상 고도의 전문성·자주성·중립성 및 사회적 책임성이 존중되어야 하며, 이에 따라 사용자인 국가 또는 지방자치단체(실질적인 사용자는 주권자인 전체국민이라 할 것이다)와 공무원은 바람직한 공무원제도의 승계·유지·향상 및 발전을 공동의 목적으로 하여 상호 협력·존중의 관계에 선다는 점을 고려한다면, 공무원의 근로관계는 근로자와 사용자의 이원적 구조 아래서 서로 투쟁과 타협에 의하여 발전되어온 노동법관계에 의하여 규율하는 것보다는 오히려 공무원의 지위와 직무의 공공성에 적합하도록 형성·발전되도록 하는 것이 보다 합리적이고 합목적적일 수 있다. 이러한 여러 사정을 종합하여 보면 위 법률조항이 사실상 노무에 종사하는 공무원에 대하여서만 노동3권을 보장하고 그 이외의 공무원들에 대하여는 노동3권의 행사를 제한함으로써 일반 근로자 또는 사실상 노무

에 종사하는 공무원의 경우와 달리 취급하는 것은 헌법 제33조 제2항에 그 근거를 두고 있을 뿐만 아니라, 위에서 본 바와 같은 합리적인 이유 또한 있다 할 것이므로 헌법 제11조 제1항에 정한 평등의 원칙에 위반되는 것이 아니다.”

### 3. 소 결

#### 가. 공무원 노동기본권 제한에 대한 비판론

공무원에 대한 노동기본권 제한을 긍정하는 이론에 대해서는 다음과 같은 비판이 가해지고 있다.

첫째, 특별권력관계론은 19세기의 절대주의적·관료적 입헌주의의 산물로, 제2차대전 후 독일에서는 물론 일본이나 우리나라에도 권위주의적 구시대 법이론이라 하여 많은 비판을 받고 있다.<sup>16)</sup> 공무원관계에 특수성이 있다고 하여 특별권력관계에 있는 것은 아니기 때문에 특별권력관계를 이유로 공무원의 노동기본권을 제한하려는 것은 절대주의 법이론의 잔재에 불과하다고 보는 것이 헌법학계의 지배적 견해이기도 하다.

둘째, 국민전체봉사론도 원래 공무원이 국민 전체의 봉사자라는 의미는 국민의 신탁에 의해 공무를 담당하기 때문에 국민 전체의 이익을 위해 직무를 행하여야 하고, 일부의 국민과 특정의 계층 내지 당파의 이익을 위해 행동하여서는 안 된다는 것을 의미하기 때문에 공무원이 국민과 주민을 접촉하는 경우(말하자면 대외적인 경우)에 취하여야 할 자세를 나타낸 것이지 공무원의 근로관계 즉, 노무제공을 주축으로 하는 내부적인 고용의 경우에 문제되는 노동3권과는 직접 관계를 갖지 않는 개념이라는 것이다.<sup>17)</sup> 요컨대 정부와 소속기관의 장들을 넘어서 ‘공극의 사용자’가 누구인지를 묻는 것은 적어도 노동법상으로는 무의미하다는 것이다.

셋째, 대상조치론은 기본권을 목적이 아닌 수단으로 본다는 점에서

---

16) 김재기, 앞의 논문, 274쪽.

17) 김재기, 앞의 논문, 275쪽.

문제가 있으며, 또한 대상조치는 노동기본권이 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상에 미치는 본래적 기능을 대행할 수가 없다는 점을 고려한다면 타당치 못하고, 또 대상조치의 ‘충분성’ 여부의 판단도 문제가 된다는 것이다.<sup>18)</sup> 또한 대상조치론은 노동기본권의 제한이 합리적이고 불가결하다고 판단되는 경우에 대상조치가 필요최소한도의 원칙 등에 의해 비로소 취할 수 있는 논의에 불과하다는 것이다.<sup>19)</sup>

넷째, 공공복리론에 대해서는 공공복리의 개념이 원래 자본소유권을 중심으로 한 시민적 자유를 제한하기 위한 개념으로 노동기본권의 보장 자체가 공공복리에 부합하는 것이기 때문에 인정한 것인데, 공공복리의 개념을 노동기본권의 제한원리로 삼는 것은 모순이고, 공공복리는 생활권적(사회권적) 기본권에서는 그 실천목표가 된다고 할 수 있으므로 공무원 노동기본권을 제한하는 근거로 원용될 수 없다고 한다.<sup>20)</sup> 공공역무(公共役務)의 개념 역시 오늘날 국영사업 내지 공영사업이 현저히 증가됨으로써 그 개념적 내포가 확대되어 결국 ‘직무의 공공성’으로 대체되었으며, 이러한 공공성은 일반근로자의 경우에도 존재한다는 것이다.

다섯째, 근로조건법정주의론·재정민주주의론에 대해서는 의회에 의해 결정되는 공무원의 근로조건이 공정하다는 것은 의제적인 것에 불과하고, 공무원과 사용자인 정부 사이에 노사관계가 현실로 존재한다는 사실을 긍정하여야 하며 그 관계는 노사의 자주적인 해결 원칙에 따라서 근로조건은 단체교섭에 의해 결정하는 것이 바람직하며 법률에 의해 결정하는 것은 오히려 자주적 해결수단으로서의 단체교섭을 좁히는 결과라고 비판한다.<sup>21)</sup> 또한 재정민주주의의 원칙은 본래 정부를 대상으로 하는 것이고, 공무원 근로조건에 세부사항에 이르기까지 법률에 의해 결정될 것까지 요구하는 것은 아니라고 보고 있다. 아울러 민간부문 시장에서도 독점적 대기업은 시장 자체를 지배하고 있어서 시장 억제력이 작용하지 않는다는 점을 지적하고 있다. 따라서

18) 김재기, 앞의 논문, 276쪽.

19) 이철수·강성태, 『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원, 1997, 11~17쪽.

20) 김재기, 앞의 논문, 276~277쪽.

21) 김재기, 앞의 논문, 277쪽.

시장 억제력의 유무는 일반근로자와 공무원의 노동기본권에 결정적인 차별을 설정하는 표지로 될 수 없다고 한다.

결국 공무원의 노동기본권을 인정할 것인지 또는 부정할 것인지, 더 나아가 공무원의 신분·기능 및 노동관계의 특수성을 감안하고 이를 근거로 노동기본권을 어느 정도로 제한할 것인지의 문제는 공무원 노동관계의 특수성에 관한 어느 하나의 이론에 대한 찬성 또는 반대만으로 설명하기에는 충분하지 않은 한계가 있다.

#### 나. 헌법재판소의 합헌결정에 대한 비판론

일반공무원에 대한 노동기본권 제한의 합헌성을 인정한 헌법재판소의 결정에 대해서도 노동법학계에서는 비판하는 입장을 보이고 있다. 즉, 우리 정부도 공무원이 헌법상 노동기본권의 향유주체라는 점에 대하여는 적극적으로 이를 부인하지 못하여 법개정의 필요성을 인정하고 있으므로, 국가공무원법 등의 현행 실정법을 이유로 공무원의 단결권을 부인하는 것은 지나친 형식논리에 지나지 않는다<sup>22)</sup>는 것이 그 취지이다. 구체적으로 살펴보면 헌법재판소에서 공무원의 신분·직무상의 특수성을 확인하는 헌법 제7조로부터 노동기본권 제한의 취지를 도출할 수 있다는 점에 대해서는 이론(異論)이 없는 것으로 보인다. 그러나 헌법 제33조 제2항에 의해 기본권 제한입법이 행해지는 경우라 하더라도 그것에 대하여 다시 제37조 제2항이 적용되어야 한다는 점이 제기되고 있다. 즉, 국회가 헌법 제33조 제2항을 근거로 공무원에 대한 노동기본권 제한입법을 하는 경우에도 제37조 제2항이 규정하는 합헌성 요건에 따른 기속(羈束)을 받아야 한다고 주장하고 있다. 제37조 제2항이 정하는 ‘최소한의 제한원칙’과 ‘본질적 내용 침해금지의 원칙’은 기본권의 자연권성에서 도출되는 당연한 명제이므로 그것은 기본권 제한에 관련되는 모든 입법재량에 대하여 적용되어야 한다고 보고 있다.<sup>23)</sup> 따라서 기존의 헌법재판소 결정은 공무원의 노동기

22) 김인재, “공무원 단결권 이제 보장하는 게 옳다”, 시민의 신문 2001. 7. 2.(제 398호) 참조.

23) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 1994, 255쪽, 371쪽; 김철수, 『헌법학개론』, 박

본권을 제한하는 법규정들이 ‘최소한의 제한원칙’과 ‘본질적 내용 침해 금지의 원칙’에 비추어 합헌성 여부를 검토했어야 함에도 불구하고 그 검토가 미진하다는 점을 지적하고 있다.

또한 헌법 제33조 제2항을 배타적인 헌법 직접적 제한으로 해석해야 할 필연성은 없으며, 오히려 노동기본권이 가지는 법적 의미와 그에 대하여 헌법이 취하는 기본입장에 비추어 공무원의 노동기본권을 제한할 수 있는 정도를 구체화한다는 점이 헌법해석에 있어서 보다 중시되어야 한다는 주장도 있다. 즉, 노동기본권의 법적 의미와 관련하여 그것이 가지는 이중적 성질을 고려할 필요가 있다는 것이다.<sup>24)</sup> 이러한 주장에 따르면, 노동기본권은 근로자에게 개인적인 권리나 이익을 부여하는 차원을 넘어 사회의 객관적 가치질서를 담보하는 의미를 가지는 것이다. 또한 헌법은 기본권에 대하여 그 자연권성을 인정하는 기초 위에서 최대보장의 원칙을 취하여 기본권의 제한은 그 필요성에 따른 최소한에 그쳐야 하고, 그 본질적 내용을 침해하여 기본권을 형해화(形骸化)하는 정도에 이르는 것이어서는 안 된다는 입장을 견지하고 있다. 그리고 근로자로서의 노동기본권을 향유하여야 할 공무원에 대하여 직무의 성격을 구별함이 없이 오직 그들의 신분이 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 공무원이라는 이유만으로 노동기본권을 전면적으로 박탈할 수도 있다는 것은 경제적·사회적 영역에 있어서 다른 근로자와 차별하는 것이며, 공무원이 국민 전체의 봉사자라는 점에서 다른 근로자와 다르다고 할지라도 근로자의 노동기본권은 그들의 생존권과 행복추구권의 보장을 위하여 필요불가결한 조건이므로, 공무원이 국민 전체의 봉사자라는 이유로 그들의 노동기본권을 박탈할 만한 합리적인 이유가 될 수 없다고 주장하고 있다. 또 공무원이 담당하는 직무에는 공공성이 있어서 그 정폐(停廢)가 국민생활 전체의 이익을 해치는 경우에는 노동기본권 제한이 허용된다고 하여도, 그 제한은 노동기본권을 존중하여야 할 필요성과 국민생활 전체의 이익을 유지·증진시켜야 할 필

영사, 1994, 236쪽, 289~290쪽 각 참조.

24) 이는 판례 및 학설의 일치된 견해이다. 권영성, 앞의 책, 328쪽; 헌법재판소 1991. 6. 3. 선고, 90헌마56 결정 각 참조.



요성을 비교·형량하여 필요최소한도의 제한이 되도록 하여야 한다<sup>25)</sup>는 것이다. 결국 이러한 비판논리에 따르면, 노동기본권의 제한 내지 박탈은 그 해당 근로자의 신분을 기준으로 할 것이 아니라 그가 종사하는 직무의 구체적인 내용과 성격을 검토하여 기본권 보장과 제한의 정도를 결정하여야 한다<sup>26)</sup>는 결론에 도달하고 있다. 따라서 국민의 안전이나 생명·건강 및 재산의 유지를 위한 필요최소한의 제한은 인정되어야 하겠지만, 현행 법체계가 채택하고 있는 ‘사실상 노무에 종사하는지 여부’라는 기준은 부적절한 기준이며 너무나 협소한 범위의 공무원에게만 노동기본권을 인정하는 것이므로 부당하다<sup>27)</sup>는 것이다.

### 제3절 현행 공무원직장협의회법의 문제점

1998년 노사정위원회에서의 합의(2·6 사회협약)에 따른 후속조치로 현행 공무원직장협의회법이 제정되었다. ‘2·6 사회협약’의 내용에서 알 수 있듯이 공무원직장협의회법은 공무원 노동조합을 허용하기 이전 사전단계의 조치로서 탄생하였다. 따라서 노동기본권의 보장이라는 관점에서 볼 때, 공무원직장협의회법은 그 태생적 한계를 갖고 있다고 할 수 있다. 그렇지만 협력적 노사관계의 촉진을 위해 노조법 외에 ‘근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률’(이하 ‘근참법’이라 함)이 존재하듯이 공무원 참여·협의를 활성화하기 위한 차원에서 공무원직장협의회법의 내용을 재검토할 필요도 있다.

25) 허영민, 「공무원의 노동기본권론—보장과 제약을 중심으로」, 『공법이론의 현대적 과제』, 구병삭박사 정년기념 논문집, 박영사, 1991, 724~729쪽 참조.

26) 신인령, 『노동기본권연구』, 미래사, 1987, 174~176쪽 참조.

27) 이철수·강성태, 앞의 책, 33~37쪽; 김인재, 「공무원 노동기본권의 회복을 위한 입법방향」, 공무원단결권 쟁취를 위한 토론회 자료, 2000 각 참조.

## 1. 직장협회의 법적 성격에서의 한계

현행법에서 직장협회는 공무원들을 대표하는 지위를 갖는다. 그렇다면 직장협회를 공무원의 단결체로 볼 수 있는가 하는 문제가 제기된다. 즉, 노동3권을 보장하고 있는 헌법 제33조 1항과 관련하여 단결권 보장의 일환으로 직장협회제도가 인정된 것인지 아니면 노동3권의 보장과는 무관하게 공무원의 참여·협력을 증진시키기 위하여 이른바 노사협의회제도에 준하여 인정되는 것인가 하는 점이다. 이는 현행 공무원직장협의회법이 어떠한 법적 성격을 갖고 있는가 하는 문제와 연관되어 있다.

공무원직장협의회법을 노사협의회법의 일종으로 보는 견해<sup>28)</sup>에 따르면, 공무원직장협의회는 노동조합과는 성격이 다르고 공무원직장협의회법은 그 내용상 실질적으로 헌법 제33조 제1항의 노동기본권에 근거한 법률이라고 할 수 없다고 한다. 반면에 헌법 제33조 제1항의 단결권·단체교섭권에 근거한 법률이라고 보는 견해<sup>29)</sup>에 따르면, 공무원직장협의회는 노사협의회와는 다른 단결권·단체교섭권 보장의 기초 단계라고 한다. 이러한 두 가지 견해의 중간적 입장에서는 일반 공무원에게 헌법상의 단결권을 본격적으로 인정한 것은 아니지만 직장협의회제도는 공무원의 단결권 인정 범위를 확장하는 데 초보적·과도기적 의미를 가진 제도라고 본다.<sup>30)</sup>

현행법상 공무원직장협의회는 실질적인 단체교섭권(협약체결권)과 단체행동권을 갖지 않기 때문에 헌법이 보장하고 있는 노동기본권을 온전히 향유하는 노조법상의 노동조합으로 보기는 어렵다. 한편 공무원직장협의회법의 목적에 비추어 볼 때 직장협의회는 근참법상의 노사협의회적인 성격을 띠고 있지만 그렇다고 직장협의회를 노사협의회와 동일한 것으로 보기 어려운 측면도 존재한다. 왜냐하면 본래 노사협의회는 전체 종업원의 대표기구로서 법령이 정하는 예외적인 경우가 아닌 한 그 설치가 강제되고 사용자와의 관계에서 정보공유 및 협

28) 김형배, 『노동법』, 박영사, 1999, 173~174쪽 참조.

29) 이병태, 『최신 노동법』, 현암사, 1999, 83~84쪽.

30) 임종률, 『노동법』, 박영사, 1999, 278쪽.

의를 목적으로 하는데, 직장협의회는 법이 정하고 있는 일정한 사항에 대한 협의를 목적으로 하는 기구이지만 그 설립 여부는 공무원들에게 위임되어 있고 가입 및 탈퇴의 자유를 개별공무원에게 보장하고 있기 때문이다.

결국 노사정위원회에서의 사회적 합의에 기초하여 공무원 노동조합을 허용하기 이전 사전단계의 조치로서 공무원직장협의법이 제정되었다는 점을 고려하면, 직장협의회는 노조법상의 노동조합에는 해당하지 않지만 헌법 제33조 제2항(법률이 정하는 공무원에 대한 노동3권 보장 규정)에 근거한 불완전한 의미에서의 근로자(공무원)단체로서 성격과 노사협의회적인 성격이 혼재되어 있는 것으로 파악할 수 있다. 향후 공무원 노동조합을 허용하는 입법조치를 취함에 있어서는 공무원직장협의회의 법적 성격을 보다 분명히 하는 조치가 아울러 병행되어야 한다. 공무원직장협의회가 그 설치 단위에 소속된 모든 공무원들을 대표하는 공무원협의체(노사협의회)로 기능할 수 있도록 그 성격을 입법적으로 분명히 하는 것이 바람직하다고 본다.

## 2. 직장협의회 설립·운영에서의 한계

공무원직장협의회법이 갖는 법적 성격의 불명확성은 직장협의회설립, 가입·탈퇴, 운영과 관련한 내용에 있어서 상당한 모순과 한계를 초래하고 있고, 현실적으로도 정부와 공무원들간 갈등의 원인을 제공하고 있다.

첫째, 이미 언급하였듯이 현행법상 직장협의회설립의 목적규정과 그 설립규정간에 부조화의 문제점을 내포하고 있다. 공무원직장협의회법은 “공무원의 근무환경 개선·업무능률 향상 및 고충처리 등을 위한 직장협의회설립 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로” 하고 있다(동법 제1조). 이러한 목적에 비추어 볼 때 직장협의회는 근참법상의 노사협의회적인 성격을 띤다. 그런데 근참법상의 노사협의회와 달리 직장협의회설치는 강제적이지 않고 임의적인 것으로 설정되고 있다(동법 제2조 제1항). 공무원직장협의회설립의 목적에 비추어 볼 때 근참법과 같이 직장협의회설치가 의무적이어야 함에도

불구하고 그 설립 여부를 공무원들의 의사에 위임하고 있다. 따라서 이러한 직장협의회 설립의 임의성은 법 자체가 추구하는 목적과 부합되지 않는 측면을 갖고 있다. 한편, 직장협의회는 기관 단위로 하나의 기관에 하나만을 설립할 수 있고 둘 이상의 기관 단위에 걸쳐 하나의 협의회를 설립하거나 협의회간 연합체를 설립할 수 없도록 제한하고 있다(동법 제2조 제2항 및 시행령 제2조 제2항). 직장협의회를 노사협의회에 준하는 성격을 갖는 공무원협의회로 상정하는 경우 이러한 설립의 제한은 일면 타당할 수 있다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 공무원직장협의회법이 제정된 사회적 배경을 감안할 때, 직장협의회는 공무원단결체에 준하는 성격 역시 갖고 있음을 부인하기 어렵다. 그렇기 때문에 현행법이 규정하고 있는 직장협의회 설립에 관한 제한 규정은 기관 단위 공무원협의체의 한계를 극복하려는 관련 공무원단체로부터의 반발을 야기하는 원인으로 작용하고 있다.

둘째, 현행법은 직장협의회 구성 범위를 제한함으로써 결과적으로 직장협의회는 공무원 대표기능에서 한계를 가질 수밖에 없다. 현재 직장협의회에 가입할 수 있는 자는 6급 이하의 일반직 공무원이나 기능직·고용직 공무원 등으로 한정되고, 인사·경리 등의 업무에 종사하거나 노동운동이 허용되는 공무원을 배제하고 있다(동법 제3조). 이러한 직장협의회 구성 범위 제한은 직장협의회를 공무원단결체로 상정할 때 일정 정도 타당할 수 있지만 노사협의회적 성격을 띠고 있다고 볼 때에는 바람직하지 않다. 공무원협의체로서의 직장협의회는 그것이 설치되는 단위에 소속된 전체 공무원들을 대표할 수 있는 지위와 기능을 갖고 있어야 하기 때문이다. 결국 현행법상 직장협의회는 공무원단결체로서 제대로 기능할 수 없을 뿐만 아니라 공무원협의체로서도 제대로 기능할 수 없게 되어 있다. 이는 제도적으로 공무원직장협의회 법의 법적 성격이 애매하게 설정되어 있다는 점에 기인하는 것이며, 현실에서도 직장협의회가 공무원 조직 내부의 갈등을 제대로 해소하지 못하는 결과를 초래하고 있다.

셋째, 현행법상 직장협의회가 노사협의회적 성격을 띠고 있음을 감안할 때 협의대상 사항의 범위가 좁게 설정되어 있고 정보 공유의 기능이 결여되어 있다는 문제점을 안고 있다. 공무원직장협의회법은 협

의사항을 4가지(당해 기관 고유의 근무환경 개선에 관한 사항, 업무능률 향상에 관한 사항, 소속 공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항, 기타 기관의 발전에 관한 사항)로 한정하고 있다(동법 제5조). 반면에 근참법에서는 협의대상 사항을 15가지로 열거(근참법 제19조 제1항)하고 있을 뿐만 아니라 사용자의 보고사항 4가지(근참법 제21조 제1항)를 규정하고 있다. 향후에는 직장협의회를 공무원협의체로 그 위상을 설정하여 협의사항을 보다 확대하고 정보공유 차원에서 보고사항을 신설할 필요가 있다.

### 제3장

## ILO 국제노동기준과 주요 외국의 공무원 노동기본권 제도

본 장에서는 우선 공무원 노동기본권에 관한 ILO의 협약과 그 적용 사례를 살펴본다. 이어서 주요 외국의 제도를 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)의 영역으로 구분하여 각각 고찰한다.<sup>31)</sup>

### 제1절 ILO 국제노동기준 및 그 적용 사례

#### 1. 국제노동기준에 관한 일반적 이해

1919년에 설립된 국제노동기구(ILO)는 2002년 9월 현재 175개 회원국을 두고 있고, 184개의 협약(convention)과 192개의 권고(recomm-

---

31) 이하의 내용은 조용만, “국제노동기준과노동법”, 『글로벌화와 노동』, 한국노동연구원 개원 14주년 기념토론회 발표집, 2002. 9. 12. 45쪽 이하; 서원석, 『ILO회원국의 공무원단체활동 비교연구』, 한국행정연구원, 1995, 158쪽 이하; 박태주 외, 『공공부문의 단체교섭 구조에 관한 연구』, 산업연구원, 2002, 55쪽 이하; 김재기, 「공무원 노조법제의 입법방향에 관한 연구-비교법과 국민의식 조사를 중심으로」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2000, 129쪽 이하; 조용만, 「프랑스공무원의 노동기본권」, 『노동법학』, 한국노동법학회, 2001, 135~154쪽; 「정책자료-외국의 공무원, 노동기본권 어디까지 보장받고 있나」, 『주간 경영과 노동』 2001년 8월호(통권 제505호); 이철수·강성태, 『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원, 1997, 65~240쪽 등을 참조하였다.

endation)를 채택하였다. ILO는 회원국 정부뿐만 아니라 노사대표가 동등한 자격으로 의사결정에 참여하는 것(삼자구성원칙)을 특징으로 하는 국제기구이다. ILO는 부정의, 고난, 궁핍을 초래하는 열악한 근로조건을 개선하기 위하여 국제기준을 채택하는 것을 일차적 목적으로 하여 1919년에 창설되었다. 1944년 필라델피아에서 열린 제26차 ILO 총회에서 채택된 'ILO의 목적에 관한 선언'(이른바 필라델피아선언)이 ILO 헌장의 부속문서로 포함되고 난 후, ILO의 국제기준 설정 권한은 사회정책, 인권 및 시민적 권리와 같은 보다 일반적인 사항을 포괄하는 것으로 확대되었다. 따라서 넓은 의미에서의 국제노동기준이란 위에서 언급한 근로조건 및 그 외의 일반적 사항에 대한 노·사·정 3자의 국제적 합의라고 볼 수 있다. 특히 ILO에 의해 만들어진 국제노동기준은 다른 국제법과는 달리 그 적용에 관한 감시절차가 마련되어 있고, 이러한 감시절차에 노·사·정이 참여한다는 점이 특징이다.

좁은 의미의 국제노동기준은 통상적으로 ILO가 채택한 협약과 권고를 말한다. 협약은 ILO 회원국에 의한 비준의 대상이 되는 국제적 조약이다. 권고는 구속력을 갖지 않는 문서이지만 대개 협약과 동일한 사항을 다루고 있고 회원국의 국내정책과 행위의 가이드라인을 설정하는 문서이다. 매년 개최되는 ILO 총회는 협약이나 권고보다는 덜 공식적인 문서에 대해 합의하기도 한다. 이러한 문서는 행동준칙(codes of conduct), 결의(resolution), 선언(declaration)의 형태를 띤다. 이러한 문서도 흔히 규범적 효력을 갖지만 좁은 의미의 국제노동기준에는 해당하지 않는다.

ILO는 결사의 자유, 강제근로, 균등대우, 아동노동 4개 분야의 총 8개의 협약을 기본협약으로 간주하고 있다. 결사의 자유 분야에서는 1948년 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약 제87호」<sup>32)</sup>와 1949년 「단결권 및 단체교섭권의 원칙 적용에 관한 협약 제98호」<sup>33)</sup>가 있다. 강제근로 분야에서는 1930년 「강제근로에 관한 협약 제29호」<sup>34)</sup>와

32) Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, No. 87.

33) Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively, No. 98.

34) Convention concerning Forced or Compulsory Labour, No. 29.

1957년 「강제근로 폐지에 관한 협약 제105호」<sup>35)</sup>가 있다. 균등대우 분야에는 1951년 「동일가치노동에 대한 남녀 동일임금에 관한 협약 제100호」<sup>36)</sup>와 1958년 「고용·직업관련 차별에 관한 협약 제111호」<sup>37)</sup>가 있다. 아동노동 분야에는 1973년 「고용이 허용되는 최저 연령에 관한 협약 제138호」<sup>38)</sup>와 1999년 「최악의 형태의 아동노동의 근절을 위한 금지 및 즉각적 행위에 관한 협약 제182호」<sup>39)</sup>가 있다.

2002년 9월 현재 175개 회원국 모두 기본협약을 1개 이상 비준하고 있고, 8개 기본협약을 전부 비준한 국가도 80개국(전체 175개 회원국 대비 비준율 45.7%)에 달하고 있다.

<표 1> ILO 기본협약의 회원국 비준 현황

(2002. 9. 현재 기준)

비준된 기준협약의 수	1	2	3	4	5	6	7	8
비준한 회원국의 수	2	4	5	9	17	21	37	80
전체 회원국(175개국) 대비 비준율	1.1%	2.3%	2.9%	5.1%	9.7%	12%	21.1%	45.7%

자료 : ILO(<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>) 내용 참고 작성

우리나라는 1991년 152번째 회원국이 된 이래 총 18개의 협약을 비준하였다. ILO 기본협약으로 분류되는 8개 협약 중 균등대우 및 아동노동 분야의 4개 협약은 비준하였지만, 결사의 자유 및 강제근로 분야의 4개 협약은 아직 비준하지 못하고 있는 상황이다.

35) Convention concerning the Abolition of Forced Labour, No. 105.

36) Convention concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value, No. 100.

37) Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation, No. 111.

38) Convention concerning Minimum Age for Admission to Employment, No. 138.

39) Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour, No. 182.



<표 2> 우리나라의 ILO 협약 비준 상황

협약 번호	협 약 명	협약 성립연도	비준일
제 19호	산재보상에서의 내외국인 균등 처우	1925	2001.03.29
제 26호	최저임금결정제도의 수립	1928	2001.12.27
제 73호	회원의 건강검진	1946	1992.12.09
제 81호	근로감독	1947	1992.12.09
제 88호	직업안정 및 고용촉진사업 조직	1948	2001.12.27
제100호	동일가치노동에 대한 남녀 동일임금	1951	1997.12.08
제111호	고용·직업관련 차별	1958	1998.12.04
제122호	고용정책	1964	1992.12.09
제131호	개발도상국 특별고려하의 최저임금 결정	1970	2001.12.27
제135호	사업장 근로자대표의 보호 및 편의 제공	1971	2001.12.27
제138호	고용에서의 최저 연령	1973	1999.01.28
제142호	인적자원개발	1975	1994.01.21
제144호	국제노동기준 시행 촉진을 위한 삼자 협의	1976	1999.11.15
제150호	노동행정(역할·기능·조직)	1978	1997.12.08
제156호	가족부양 책임 있는 남녀근로자의 기회·처우 균등	1981	2001.03.29
제159호	직업재활 및 장애인 고용	1983	1999.11.15
제160호	노동통계	1985	1997.12.08
제182호	최악 형태의 아동노동 근절 위한 금지·즉각 행동	1999	2001.03.29

자료 : ILO(<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>) 내용 참고 작성

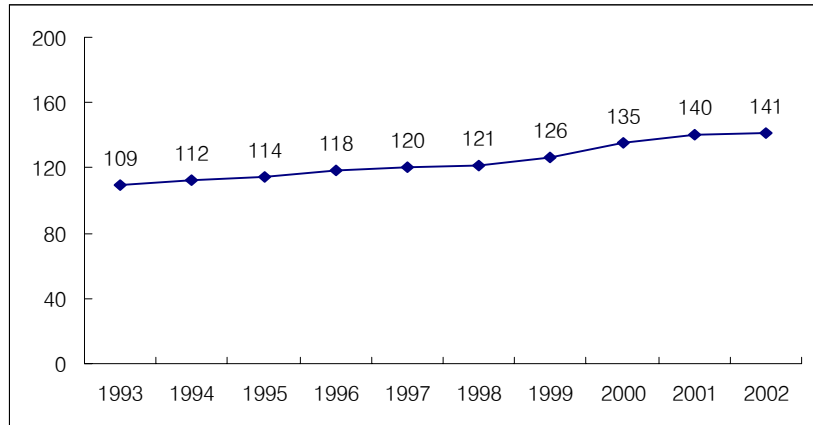
<표 3> 우리나라의 ILO 기본협약 비준 상황

협약	결사의 자유		강제근로		균등대우		아동노동	
	제87호	제98호	제29호	제105호	제100호	제111호	제138호	제182호
비준일	-	-	-	-	97.12. 8	98.12. 4	99. 1.28	01. 3.29

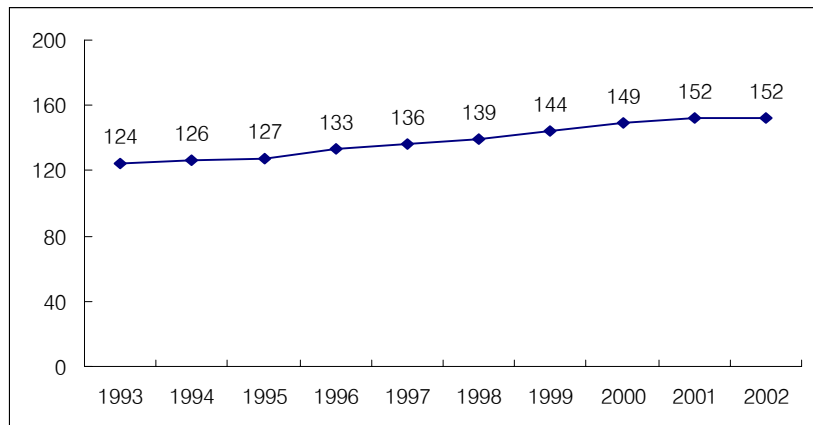
자료 : ILO(<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>) 내용 참고 작성

2002년 9월 현재 결사의 자유에 관한 제87호 협약 비준국은 141개국(비준율 80.6%), 제98호 협약 비준국은 152개국(비준율 86.9%)이다. 지역별로 보면 유럽과 아프리카 국가의 비준율이 높은 반면에 아랍권과 아시아 국가의 비준율은 낮다.

[그림 1] 제87호 협약 비준국의 추이



[그림 2] 제98호 협약 비준국의 추이

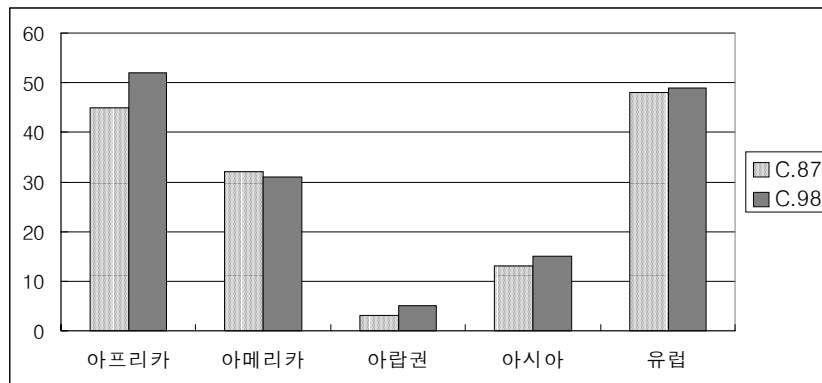


자료 : ILO(<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>) 내용 참고 작성.

<표 4> 지역별 87·98호 비준 현황

구 분	제 87 호	제 98 호	전 체
아프리카	45	52	97
아메리카	32	31	63
아 랍 권	3	5	8
아 시 아	13	15	28
유 럽	48	49	97

[그림 3] 지역별 87·98호 비준현황



자료 : ILO(<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>) 내용 참고 작성.

국제노동기준의 적용에 관한 ILO의 감독 제도에는 일반감독제도와 특별감독제도 두 가지가 있다. 일반감독제도에는 두 가지 유형의 절차, 즉 정기적이고 자동적으로 이루어지는 감독 절차(특히 협약권고적용전문가위원회에 의한 감독)와 진정(제소)이 있을 때 가동되는 감독 절차가 있다. 일반감독제도는 비준 협약이 제대로 적용되고 있는지의 문제에 초점을 두고 있는 제도이다. 특별감독제도로서는 ‘결사의 자유 위원회’(Committee on Freedom of Association : CFA)와 ‘결사의 자유에 관한 사실조사조정위원회’에 의한 특별한 감독 절차가 마련되어 있다. 이러한 특별감독제도는 결사의 자유가 갖는 중요성에도 불구하고 회원국이 결사의 자유관련 협약을 비준하지 않는 경우 감독할 수

있는 수단을 확보할 필요성 때문에 일반감독제도와는 별도로 마련된 것이다. 따라서 결사의 자유위원회는 협약을 비준한 국가와 비준하지 않는 국가 모두에 대한 진정사실을 조사할 수 있고, 이 경우 관계 당사국 정부의 동의를 요하지 않는다. 일반감독제도 및 특별감독제도를 통해 국제노동기준의 적용에 관한 감독기능을 수행하는 ILO의 감독기관은 사법기관이 아니다. 협약에 관한 최종적인 유권적 판단은 국제사법재판소만이 행할 수 있다(ILO 헌장 제37조). 그럼에도 불구하고 오랜 세월이 걸쳐 전문가위원회와 결사의 자유위원회가 협약·권고의 적용 및 진정(제소)된 사건의 처리를 통해 표명하였던 해석과 견해는 국제법적 구속력은 인정되지 않지만, 결사의 자유 분야에서 일종의 판례법(case law)을 형성하고 있고 이들 기관들은 사실상 유권적 해석·판단을 행하는 준사법적 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 국제노동기준에서 결사의 자유가 갖는 의미

국제노동기준에서 결사의 자유가 갖는 의미는 매우 크다. 그 이유로 다음의 네 가지를 들 수 있다.

첫째, ILO 헌장 전문(前文)에서는 결사의 자유원칙을 승인할 것을 명시하고 있다. 그리고 ILO의 목적에 관한 선언(ILO 헌장 부속서)에서도 ‘표현의 자유 및 결사의 자유가 중단 없는 진보를 위한 필수적인 사항’이라고 천명하고 있다.

둘째, ILO는 4개 분야(결사의 자유, 강제근로, 균등대우, 아동노동)의 총 8개 협약을 모든 회원국에 의해 비준·시행되어야 할 근로자의 권리에 있어서 근본적인 것으로 보고 있으며, 결사의 자유와 관련하여 제87호 협약(결사의 자유 및 단결권보호)과 제98호 협약(단결권 및 단체교섭권의 원칙 적용)을 기본협약으로 간주하고 있다.

셋째, 1998년 6월 18일 ILO 제86차 총회에서 채택된 ‘노동에서의 기본적 원칙과 권리에 관한 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)<sup>40)</sup>에서는, 모든 ILO 회원국들은 비록

40) 이 선언의 내용과 의미에 관한 자세한 내용은 Hilary Kellerson, “The ILO Declaration of 1998 on fundamental principles and rights : A challenge for

문제가 되고 있는 협약들을 비준하지 않았다고 하더라도 ILO에 가입하고 있다는 사실 그 자체로부터 ILO 헌장에 따라 기본적 권리에 관한 원칙을 성실하게 존중하고 증진시키며 실현하기 위한 의무를 갖는다고 규정하면서, 기본적 권리에 관한 원칙으로 ① 결사의 자유 및 단체교섭권의 효과적인 승인, ② 모든 형태의 강제근로의 폐지, ③ 아동노동의 금지, ④ 고용 및 직업에서의 차별 금지를 들고 있다(동 선언 제2조).<sup>41)</sup>

넷째, 다른 협약과 달리 결사의 자유와 관련해서는 결사의 자유위원회라는 특별감독기관이 ILO에 설치되어 있고, 동 위원회는 결사의 자유원칙 위반에 대한 진정(제소) 사건을 심의하고 필요한 경우 관계당사국에 대하여 권고를 할 수 있다. 이러한 결사의 자유위원회의 활동은 관계당사국의 협약 비준 여부 또는 조사활동에 관한 동의 여부와 무관하게 이루어진다. 그리고 ILO 결사의 자유위원회의 해석과 권고는 국제법적 의미에서의 구속력을 갖고 있지는 않지만 국제사회에서 무시할 수 있는 사실상의 영향력을 발휘하고 있다.

### 3. 결사의 자유에 관한 ILO 협약의 주요 내용

결사의 자유에 관한 ILO의 주요 협약은 1948년 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약 제87호」, 1949년 「단결권 및 단체교섭권의 원칙 적용에 관한 협약 제98호」, 1978년 「공공부문에서의 단결권 보호 및 고용조건 결정 절차에 관한 협약 제151호」<sup>42)</sup> 등이다.

---

the future”, *International Labour Review*, Vol. 137, No. 2, 1998, p.223 이하를 참고하기 바란다.

41) 이러한 4가지의 사항이 기본적 원칙으로 간주되어야 하는 이유는 동 선언의 전문(前文)에 나타나고 있다. 전문에 의하면, 경제적 성장은 필수적이거나 공평·사회적 진보·빈곤 근절에 충분한 것은 아니며, 사회적 진보와 경제적 성장 사이의 연관성을 유지하기 위해서는 노동에서의 기본적 원칙과 권리의 보장이 특히 중요한데, 이러한 원칙과 권리가 보장됨으로써 사람들은 기회의 평등에 기초하여 자유롭게 자신들이 그 산출에 기여하였던 부(富)에 대한 자신의 공정한 몫을 주장하고 자신의 인적 잠재력을 충분히 달성할 수 있게 된다는 것이다.

42) “Convention concerning Protection of the Right to Organise and Procedures

## 가. 제87호 협약 - 결사의 자유 및 단결권 보호

제87호 협약 제1부(part I)는 결사의 자유(freedom of association)에 관하여, 제2부(part II)는 단결권의 보호(protection of the right to organize)에 관하여 규정하고 있다. 제87호 협약이 정하고 있는 주요 내용은 ① 사전허가를 받지 않으며 어떠한 차별도 없이 스스로 선택한 단체<sup>43)</sup>를 설립하고 가입할 권리(제2조), ② 국내 또는 국제 수준에서 연합단체를 설립하고 가입할 권리(제5조), ③ 정부의 간섭 없이 단체의 규약·규칙의 작성, 대표자의 자유로운 선출, 단체의 운영·활동의 조직 및 그 계획을 수립할 권리(제3조), ④ 노사(단체)의 국내법 존중 의무 및 국내법은 협약이 보장하는 자유와 권리를 제한하지 않아야 한다는 점(제8조), ⑤ 단결권을 자유롭게 행사할 수 있도록 필요하고 적절한 모든 조치를 취하여야 할 협약 비준국의 의무(제11조) 등이다.

제87호 협약 제2조는 어떠한 차별도 없이(without distinction whatsoever) 단체를 설립하고 가입할 권리를 보장하고 있다. 즉, 결사의 자유는 직업, 성별, 피부색, 인종, 신념, 국적, 정치적 견해 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 민간부문의 근로자뿐만 아니라 공공부문 근로자(공무원 포함)에게도 보장되어야 한다는 것이다.<sup>44)</sup> 공무원에게도 자신들의 직업상 이익을 증진·옹호하기 위한 단체의 결성·가입의 권리가 보장된다. 다만 국내법령으로 결사의 자유의 보장범위를 별도로 정할 수 있는 범주로서, 제87호 협약은 군인과 경찰을 언급하고 있다(제9조). 다만 경찰과 군대의 구성원에 대한 단결권은 각국의 법률에 위임하고 있을 뿐이고 그것을 금지하고 있는 것은 아니기 때문에 경찰과 군대의 구성원에게 단결권을 인정한다고 해도 문제가 될

---

for Determining Conditions of Employment in the Public Service”, No. 151.

43) 제87호 협약에서 단체는 구성원의 이익 증진·옹호를 목적으로 하는 근로자 단체 또는 사용자단체를 의미한다(제10조).

44) ILO, *Freedom of Association : Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 3rd edition, 1985, para. 210. 이하에서는 이 문헌을 ILO(1985)로 인용함.

여지는 없다.<sup>45)</sup> 소방직과 교도직에 대해서는 아직도 논란이 계속되고 있다.<sup>46)</sup> 국내법령에 의해 결사의 자유보장으로부터 배제되는 자의 범위는 엄격하게 정해져야 한다. 예컨대, 군대 내의 제조업 사업장에 종사하는 민간근로자나 군인은행에 종사하는 민간직원에게는 단결권이 보장되어야 한다는 것이 ILO의 입장이다.<sup>47)</sup> 또한 상급의 관리직이나 정책결정 책임을 담당하는 공무원이 그렇지 않은 자들을 대표하는 노동조합에 가입하는 것을 금지할 수 있지만 이들에게는 그들 자신만의 단체를 설립할 수 있는 권한이 인정되어야 한다는 것이 ILO의 견해이다.<sup>48)</sup>

제87호 협약은 파업권에 대하여 명시적으로 규정하고 있지는 않지만 ILO는 파업권을 제87호 협약에 의해 보호되는 결사의 자유에 내재하는 당연한 권리로 보고 있다. 그러나 이러한 권리는 절대적인 것이 아니며 예외적인 상황에서는 제한될 수 있다는 점을 인정하고 있다. 즉, 국가의 이름으로 권한을 행사하는 공무원의 경우와 국민의 생명, 개인적 안전 또는 생명을 위태롭게 할 수 있는 엄격한 의미의 필수서비스의 경우에는 파업권이 제한 또는 금지될 수 있다.<sup>49)</sup> 그러나 이러

45) 실제로 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 독일, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴에서는 군대에도 일정한 단결권을 인정하고 있으며, 경찰에 대해서도 23개국에서 단결권을 인정하고 있다.

46) 소방직원의 단결권 제한 문제는 일본(일본은 소방직원의 단결권 문제를 놓고 20년 이상이나 끌어 왔으나 아직도 관계법령 '지방공무원법 52조 5항'을 개정하지 못하고 있다) 이 외에는 문제가 된 예가 별로 없으나, 교도소 직원에 대해서는 전문가위원회의 일반조사에 따르면, 7개국(카메룬, 말레이시아, 멕시코, 나이지리아, 파키스탄, 스리랑카, 스와질랜드)이나 문제가 되고 있다.

47) ILO, *Freedom of Association : Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Fourth(revised) edition, 1996, paras. 223~224. 이하 이 문헌을 ILO(1996)로 인용함.

48) ILO(1996), para. 230.

49) ILO(1985), para. 394. ; CFA Report No. 294, Case No. 1629, para. 262 concerning Complaint against the Government of the Republic of Korea presented by the Korea Trade Union Congress (KTUC), the International Federation of Building and Woodworkers (IFBWW), the World Confederation of Organizations of the Teaching Profession (WCOTP), the International Federation of Free Teachers Unions (IFFTU), the Korean

한 경우 분쟁 당사자들이 모든 단계에 참여할 수 있는 적절하고 공평하며 신속한 조정·중재절차(즉, 대상조치)가 마련되어야 하고,<sup>50)</sup> 강제중재(compulsory arbitration)는 허용될 수 있다.<sup>51)</sup> 한편, 결사의 자유위원회는 파업권의 금지 및 강제중재의 도입이 허용될 수 있는 필수서비스에는 의료, 전기·수도공급서비스, 전화서비스, 항공관제가 포함된다고 보았다.<sup>52)</sup> 그러나 방송, 석유 및 항만, 은행, 조세징수를 위한 컴퓨터서비스, 백화점 및 놀이시설, 금속 및 광업부문, 운송일반, 호텔업, 건설, 자동차제조, 항공기정비, 조폐, 국영인쇄, 술·소금·담배의 국가전매, 교육부문, 도시교통, 우편서비스 등은 필수서비스에 해당하지 않는다고 보았다.<sup>53)</sup> 다만 필수서비스는 고정불변의 절대적인 개념이 아니다. 파업이 일정한 기간 또는 특정의 범위를 넘어서 지속됨으로써 국민의 생명이나 개인적 안전 또는 건강을 위태롭게 하는 경우에는 엄격한 의미의 필수서비스에 해당하지 않는 서비스에서도 파업권이 제한될 수 있다.<sup>54)</sup>

#### 나. 제98호 협약 - 단결권 및 단체교섭권의 적용 원칙

제87호 협약이 노동조합의 자유가 공권력으로부터 침해당하지 않고 보호받도록 하는 것을 목적으로 하고 있다면, 제98호 협약은 노사간의 상호불간섭 원칙을 통해 노동기본권을 보호하고 있다. 즉, 제98호 협약은 반조합적 차별 금지와 단체교섭의 촉진에 주안점을 두고 있다. 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 반조합적 차별행위로부터의 적절한 보호가 이루어져야 한다. 특히 노조의 미가입·탈퇴를 고용조건으로 하는 행위, 조합원이라는 이유로 또는 조합활동(근로시간

---

Teachers' and Educational Workers' Unions(KTEWU).

50) ILO(1996), para. 547.

51) ILO(1996), para. 553.

52) ILO(1996), para. 544.

53) ILO(1996), para. 545.

54) CFA Report No. 265, Case No. 1438, para. 398 concerning Complaint against the government of Canada presented by the Canadian Labour Congress(CLC).



외 또는 사용자의 동의를 얻어 근로시간 내의 조합활동) 참여를 이유로 해고나 기타 불이익을 주는 행위는 금지된다(제1조). 둘째, 노사단체의 설립·운영에서 상호 간섭행위로부터의 적절한 보호가 이루어져야 한다. 특히 사용자(단체)의 지배를 받는 노조설립의 촉진행위 또는 그 통제하에 두기 위한 재정이나 기타의 지원행위는 금지된다(제2조). 셋째, 단체협약에 의한 고용조건의 규율을 목적으로 하는 노사간의 자주적 교섭(voluntary negotiation)의 발전·활용을 장려하고 촉진하기 위한 국내 사정에 적절한 조치를 취할 의무를 부과하고 있다(제4조).

단체교섭의 촉진을 규정하고 있는 제98호 협약 제4조는 단체교섭을 촉진할 의무를 비준국 전체에 부과하고 있는 규정이지만 다른 한편으로는 자주적인 교섭이 이루어지도록 하는 것이 최종목표이기 때문에 국가의 역할은 당사자에게 최대한으로 자주성을 허용하면서, 단체협약 체결을 가능하도록 하는 법적·행정적 조치를 강구하도록 하는 데 있다. 법률에 의해 단체교섭의 상대가 지정되거나 그 내용이 제한되거나 혹은 단체협약을 행정기관이나 재무당국의 사전승인 대상으로 하는 것은 이 협약의 취지에 어긋난다.<sup>55)</sup> 그렇지만 제98호 협약 제6조는 ‘국가행정에 종사하는 공무원(public servants engaged in the administration of the state)’을 동 협약의 적용 범위에서 제외할 수 있도록 하고 있다. 결사의 자유위원회의 입장에 따르면 국가행정에 종사하는 공무원은 그 직무의 성격에 의해 국가행정에 직접 종사하는 공무원(즉, 정부부처 및 그에 준하는 기타 기관에 종사하는 공무원)을 말한다.<sup>56)</sup> 이러한 범주

55) 국가에 따라 당사자간의 단체협약이 그 효력을 발생하기에 앞서 행정기관이나 법원 등에 승인을 받지 않으면 안 되도록 의무화하고 있는 경우가 있으나, 그것이 단체협약에 절차상 하자가 있는 경우와 노동법에서 정하고 있는 최저기준의 미달 여부를 체크하는 의미에서의 승인제도라면 무방하지만, 그렇지 않고 당국에 더 많은 재량권을 갖도록 한다면 제98호 협약과의 양립성이 문제가 된다. 이상의 내용은 ILO, Freedom of Association and Collective Bargaining, General Survey of the Reports on the Freedom of Association and the Right to Organize Convention (No.87), 1948 and the Right to Organize Collective Bargaining Convention (No. 98), 1949, International Labor Office, 1994, para. 251. 이하 동 문헌을 ILO(1994)로 인용함.

56) CFA Report No. 243, Case No. 1348, para. 398 concerning Complaint presented by the Latin American Central of Workers against the

의 공무원은 단체교섭권을 보장하는 제98호 협약의 범위에서 배제될 수 있다. 그러나 정부·공기업·독립의 공적 기관에 의해 고용된 근로자, 국유의 상·공업 기업 근로자, 우편·통신서비스의 근로자, 국영방송의 직원 등에게는 단체교섭권이 인정되어야 한다고 보았다.<sup>57)</sup> 다른 한편, 교섭대상사항과 관련하여 광의의 교육정책 방향은 관할 행정기관과 교원노조간의 교섭사항에 해당하지는 않는 것이 ILO의 입장이다.<sup>58)</sup>

#### 다. 제151호 협약 - 공공부문 노사관계제도

제151호 협약은 공무원<sup>59)</sup> 등 공공부문 근로자 및 근로자단체의 노동3권에 관하여 특별히 규정하고 있다. 제151호 협약의 적용 대상이 되는 공공부문 근로자(public employee)는 공공기관(public authorities)에 고용된 모든 자를 말한다(제1~2조). 단, 정책결정이나 관리직에 종사하는 상급의 근로자, 고도의 기밀적 성격의 직무에 종사하는 근로자, 군인 및 경찰에 대하여 본 협약이 보장하는 권리·자유가 적용할

---

government of Ecuador.

57) ILO(1996), paras. 794, 796, 797 and 800 참조.

58) ILO(1985), para. 631.

59) 공무원의 개념은 각국의 법제에 따라 크게 다를 수 있기 때문에 제6조의 적용이 사실상 약간의 문제를 야기하고 있다. 전문가위원회는 “국가행정에 종사하고 있는 공무원”이라는 협약 제6조의 영어 원문(스페인어 원문에서는 ‘국가의 행정에 종사하는 공무원’ 그리고 프랑스어 원문에서는 ‘공무원’)에 따라 이의 예외에 관해 한정적인 접근방법을 채택해 왔다. 넓은 범주에 있는 많은 근로자가 국가행정에 종사하고 있는 고급공무원과 같은 입장에 형식적으로 놓여 있다는 이유만으로 그들을 협약의 규정에서 제외한다는 것은 본 위원회로서는 허용하지 않는다. 따라서, 국가의 행정에서 그 직무상 직접적으로 고용되어 있는 공무원(예를 들면 정부 각 부처나 거기에 준하는 기관에 고용되어 있는 고급공무원이나 그 보조원)으로서 협약 범위에서 제외되어야 하는 자와 다른 한편으로는 정부, 기업 또는 공사·공단 등에 고용되어 있는 자로서 협약이 정하고 있는 보호를 받아야 할 자를 구별하지 않으면 안 된다. 이와 관련하여 공무원이 화이트칼라라는 사실만으로 ‘국가행정에 종사하는’ 공무원으로서의 요건을 ‘그 자체’로 간주해서는 안 된다”고 강조하고 있다. 이상의 내용은 ILO(1994), para. 200.

수 있는 범위는 국내법령으로 결정할 수 있다(제1조 제2항). 한편 공공부문근로자단체(public employees' organisation)는 공공부문 근로자의 이익증진·옹호를 목적으로 하는 단체를 말한다(제3조).

제151호 협약은 반조합적 차별행위로부터의 적절한 보호를 규정하고 있다. 특히 노조의 미가입·탈퇴를 고용조건으로 하는 행위, 조합원이라는 이유로 또는 정상적 조합활동에의 참여를 이유로 해고나 기타 불이익을 주는 행위는 금지된다(제4조). 공공기관으로부터의 공공부문 근로자단체의 완전한 독립 역시 보장되어야 한다. 단체의 설립·운영에서 공공기관의 간섭행위로부터의 적절한 보호가 이루어져야 하고, 특히 공공기관의 지배를 받는 노조설립의 촉진행위 또는 그 통제하에 두기 위한 재정이나 기타의 지원행위는 간섭행위로 금지된다(제5조). 그리고 공공부문 근로자단체에 대한 편의제공이 보장되어야 한다. 대표자로서 근무시간 중이나 근무시간 외에 그 직무를 신속하고 효과적으로 수행할 수 있도록 적절한 편의제공이 보장되어야 하는데, 다만 편의제공에 의해 관련행정이나 서비스의 효율적 운영이 저해되어서는 아니 되고, 편의제공의 종류와 범위는 단체교섭이나 기타 적절한 방법에 의해 결정 가능하다(제6조). 고용조건의 결정 절차에 관련하여 회원국의 관련 행정기관과 공공부문 근로자단체간의 고용조건에 관한 단체교섭제도 또는 고용조건의 결정에 공공근로자 대표의 참여를 가능하게 하는 기타의 방법이 발전되고 활용될 수 있도록 장려하고 촉진하기 위한 국내 사정에 적절한 조치를 취할 의무가 있다(제7조). 그리고 고용조건의 결정과 관련된 분쟁은 당사자간의 교섭이나 독립적이고 공정한 제도(예컨대, 관련 당사자들의 신뢰를 보장할 수 있는 방식으로 마련된 알선·조정·중재)를 통해 국내 사정에 적합하게 해결되어야 한다(제8조). 그 밖에도 공공부문 근로자는 다른 근로자와 마찬가지로 결사의 자유를 정상적으로 행사하는 데 필수적인 시민적·정치적 권리를 가지며, 단지 자신의 직무성격 및 지위로부터 발생하는 의무에 구속될 뿐이다(제9조).

#### 4. ILO 기준의 적용 사례

ILO 결사의 자유위원회에 결사의 자유 침해를 이유로 하는 제소가 이루어지고 있다. ILO는 우리나라와 관련하여 몇 차례의 권고를 내린 바 있다. 그 중에서 공무원의 노동기본권 보장과 관련된 사항을 보면, 결사의 자유위원회는 어떠한 차별도 없이 그리고 국내법상의 특수한 지위와 관계 없이 근로자들은 자신들의 이익을 옹호하기 위하여 스스로 선택하는 단체를 설립하고 이에 가입할 수 있어야 한다는 원칙에 대해 정부의 주의를 환기시키고 있다.

이하에서는 우선 공무원의 노동기본권과 관련하여 결사의 자유위원회에 제소된 다른 나라의 사건에서 제소인의 주장 및 위원회의 결정·권고의 구체적 내용을 살펴보고, 그 다음에는 결사의 자유위원회가 취하고 있는 입장을 쟁점별로 다시 정리하고자 한다.

##### 가. 결사의 자유위원회의 구체적 결정례

###### ◆ 일본노동조합총평의회(총평) 및 세계노동조합연맹 등 제소사건<sup>60)</sup>

###### 1) 제소인의 주장

일본 헌법 제28조가 보장하는 ‘근로자의 단결할 권리 및 단체교섭, 기타의 단체행동을 할 권리’가 근로자, 특히 정부의 정책에 반대하는 근로자에게 거부되어 있다. 즉 일본 국가공무원법(국공법) 및 지방공무원법(지공법)이 교직원·공무원 및 우편종사원을 포함하는 모든 정부 피용자에 대하여 일본 헌법 제28조에도 불구하고 노동조합에 참가할 권리, 파업권과 단체교섭을 행하고 단체협약을 체결할 권리를 부정하고 있다. 또한 이 법률은 노동조합법상의 부당노동행위에 대한 근로자의 보호 규정을 포함하고 있지 않기 때문에 결사의 자유를 침해하는 것이다.

---

60) 제12차 보고 제60호 사건(일본, 1950). 일본은 제87호 협약과 제98호 협약을 비준하였다.

2) 위원회의 권고

위원회는 교원, 공무원 및 우편종사원을 포함하는 모든 정부 근로자가 단결권을 거부당하고 있다고 하는 제소에 대하여, 그리고 문제의 법률이 일본 헌법 제28조에 의해 근로자에게 부여되는 단결권을 침해하는 것이라는 제소에 대하여 그 근거가 없다고 본다. 또한 교원, 공무원 및 우편종사원을 포함하는 모든 정부 근로자가 단체교섭 및 단체협약체결의 권리를 인정받지 못하고 있다는 제소를 입증할 만한 충분한 증거가 제공되지 않았다고 본다. 아울러 정부 직원에게 적용되는 법제가 부당노동행위에 대한 보호를 받고 있지 못하므로 노동조합의 권리를 침해하는 것이라는 점에 관해서 충분한 증거가 없다고 본다.

◆ 과테말라 라틴아메리카근로자총연합 제소사건<sup>61)</sup>

1) 제소인의 주장

정부에서 일하는 근로자들이 노조를 결성할 수 없고, 수백 명의 정부 근로자들이 그들의 권리를 보호받는 일 없이 해고되었다. 특히 교육근로자 노조는 자의적으로 해산되었을 뿐만 아니라 회원들의 기여금으로 조성된 4만 케찰(quetzales)에 이르는 노조의 자산이 몰수되었다.

2) 위원회의 권고

공무원 및 정부 피용인이 주체가 된 노조결성에 대한 제한이 과테말라 정부가 비준한 제87호 협약과 양립하지 않는다는 사실 및 제87호 협약과 합치하게 하는 추후 공무원 관계규정의 개정조치가 취해져야 할 필요성에 대해 과테말라 정부에 주의를 환기시키며, 이것이 반영되어 개정법규가 공포된 후 그 사항을 이사회에 통보할 것을 과테말라 정부에 요청한다.

◆ 일본총평, 기관차노동조합(기노), 전체신노동조합(전체), 국철노동

---

61) 제24차 보고 제144호 사건(과테말라, 1956).

조합(국노), 일본교직원노동조합(일교조), 전일본자치단체노동조합(자치노), 일본공무원노동조합공투회의(공무원공투) 등 제소사건<sup>62)</sup>

1) 제41차 보고(1960)

위원회의 권고: 공공기업체등노동관계법(공노법) 제4조 제3항 및 지공법 제5조 제3항의 규정은 이들 법률의 적용을 받는 기업의 경영자에 따라 노동조합에 대한 간섭을 용이하게 하는 것인지도 모른다. 일본이 비준한 1949년의 단결권 및 단체교섭권 협약(제98호) 제2조를 보다 완전하게 적용하기 위해서는 위의 규정을 폐지 또는 개정하는 것이 바람직하다.

2) 제54차 보고(1961)

제소인의 주장: ① 공노법 제17조는 공공기업체 및 국영기업에 고용되는 자에게 파업권을 부정하고 이 규정에 위반한 자가 제18조에 의거하여 ‘해고’되는 것은 일본 헌법 제28조에 규정되어 있는 파업권의 보장에 반하는 것이다. ② 공노법의 적용을 받는 산업 및 사업 중에는 파업을 불필요하게 금지하는 것이 있다. ③ 중재기구 자체가 비민주적으로 구성되어 있다. ④ 파업금지 위반을 이유로 ‘국노(國勞)’의 조합원 71명과 기관차노조의 조합원 4명이 징계처분을 받았다. ⑤ 경찰 및 소방 이외에 해상보안청 및 교도소 직원도 국가공무원법 제98조에 의해 단결권이 부정되고 있다. ⑥ ‘일교조’가 부인되고 있다. ⑦ 정부 또는 지방공공단체가 고용하는 공무원은 공노법의 적용을 받는 공적 피용자를 제외하고 단체를 결성할 수 있는데, 단체교섭 및 단체협약체결권이 배제되고 있다.

위원회의 권고: ① 공노법 제4조 3항과 ‘지공법’ 제5조 3항을 폐지할 의향을 표명한 일본 정부가 가까운 장래에 이 폐지를 실현할 수 있을 것을 희망한다. ② 필요불가결한 서비스 또는 직업에 종사하는 근로자의 파업이 제한·금지되는 경우, 그러한 금지 제도에는 조정절

---

62) 제32차 보고(1958), 제41차 보고(1960), 제54차 보고(1961), 제58차 보고(1961), 제64차 보고(1962), 제66차 보고(1962), 제72차 보고, 제179호 사건(일본, 1963).

차 및 중재재정에 의해 양 당사자를 구속하는 공평한 중재기관제도가 부수되어야 하며, 그러한 재정이 일단 내려진 때에는 완전히 그리고 신속하게 실시되어야 한다는 원칙에 대해 위원회가 부여하고 있는 중요성에 관하여 일본 정부에 주의를 환기시킨다. ③ 근로자는 스스로 선택하는 단결체를 설립하고 또 그에 가입하며, 자유롭게 그 대표자를 선출할 수 있다는 원칙에 대해 이사회가 부여하고 있는 중요성에 관하여 일본 정부에 주의를 환기시킨다. ④ 모든 국공유기업의 파업권 제한과 관련하여, 그 업무 중단이 공공의 곤란을 야기한다는 이유로 정말로 필요불가결한 기업과 이 기준에 의하면 필요불가결하지 않은 기업을 관계법률상 구별함이 없이 동일하게 취급하는 것은 적절하지 않다.

### 3) 제58차 보고(1961)

제소인의 주장: ① 노동조합 사무소에 대한 수색이 이루어지고 있다. ② 지공법상의 직원단체는 교섭 및 지방공공단체의 조례와 저촉되지 않는 협정을 체결할 권리를 갖지만 단체협약을 체결할 권리는 갖지 않는다. ③ 지방공영기업노동관계법(지공노법)의 개정법안에 의해 현재 풀타임의 조합 임원으로 근무하고 있는 지방공무원에게 적용되고 있는 ‘무급휴가’제도가 폐지된다.

위원회의 권고: ① 노조사무소의 수색은 통상의 사법기관이 당해 사무소에 통상의 법률상 범죄의 소추에 필요한 증거가 존재하고 있다고 추정하기에 족한 합리적 이유가 존재하는 것을 확인하고 영장을 발부한 후에, 그러한 수색이 당해 영장의 발부 목적에 한정된다는 조건하에서만 행해져야 한다. ② 파업이 금지되는 경우 다른 구제수단을 두어야 한다고 하는 원칙에 이사회가 시종 부여해 왔던 중요성을 재확인한다. ③ 지방공무원으로 지정되어 있지 않은 지방공공단체의 직원에 관한 사안에 관해서 구속력을 갖는 재정을 내리는 중재기구에 관해서 규정하도록 ‘지공노법’을 개정할 의향이라는 일본 정부의 의견에 유의할 필요가 있다. ④ 교섭은 인사원에 등록된 직원단체에 의해 서만 행해져야 한다고 규정하는 현재의 인사원 규정은 국가공무원법 개정법안의 규정에서 폐지될 것이라는 일본 정부의 설명에 유의해야

한다. ⑤ 조합 임원의 선거에서 필요로 하는 과반수의 투표에 관하여 근로자단체의 규약에 규정을 두는 것은 근로자단체 자신에 맡겨져야 한다고 하는 것은 일반적으로 승인된 원칙임을 일본 정부에 상기시킨다. ⑥ 임명권자인 지방 당국은 지역적 또는 전국적 단위의 어느 쪽으로 교섭하는가를 결정할 권리를 갖지만, 근로자는 지역적 또는 전국적 단계의 어느 쪽으로 교섭하든지 그 교섭에서 그들을 대표할 단체를 자기가 희망하는 바에 따라서 선택할 권리를 가져야 한다는 원칙을 재확인한다. ⑦ 반조합적인 차별대우(일교조), 국노 및 근로자의 국노에의 가입에 대한 간섭, 공무원단체의 교섭권 대상사항, 단체구성원의 범위의 제한, 지방공영기업 직원단체의 단체교섭, '자치노' 가입조합에 대한 간섭 및 조합비 일괄공제에 관한 단체교섭에 대한 입법적 간섭에 관한 본 위원회의 보고에 유의해야 한다.

#### 4) 제64차 보고(1962)

위원회의 권고: 일본 정부가 제87호 협약 비준의 의향을 표명하고 있는 사실을 고려하여 일본 정부에 대하여 동 협약의 비준까지 동 협약에 포함될 여러 원칙에 위반될 우려가 있는 조치를 취하는 것을 피하고, 특히 노동조합활동을 이유로 하는 체포·해고 또는 징계를 피하도록 노력할 것을 중용한다.

#### 5) 제66차 보고(1962)

제소인의 주장: ① 지방공무원법의 규제를 받는 단체에 관계되는 파업권이 부정되고 있으며 그 대상적 보호가 결여되고 있다. ② 자치노는 지방공무원법을 개정하여 체크오프의 실시를 금지하려고 한다.

위원회의 권고: ① 파업이 금지되는 경우에는 다른 구제수단을 설정해야 한다는 원칙을 재확인한다. ② 지방공무원으로 지정되어 있지 않은 지방공공단체의 직원에 관한 사안에 관해서 구속력을 갖는 재정을 내릴 중재기구에 관해서 규정하도록 지공노법을 개정할 의향이라는 정부의 이전의견을 상기하고, 지방공무원도 똑같은 기구의 범위 내에 포함시킨다는 보편적 관행의 채택 여부를 고려하도록 다시 일본 정부에 촉구한다. ③ 인사위원회의 수적 구성에 여러 이해가 공정하게



반영되는 것이 필요하다. ④ 임의적인 체크오프가 단체협약에 의한 교섭사항임은 일반적으로 승인된 관행이며, 사용자는 그러한 협약을 체결할지 여부에 관해서 자유를 갖는 것이 일반적이라는 견해를 제시한다. ⑤ 공무원단체의 교섭대상에 관한 주장과 관련하여, “교섭은 정계에 관한 사항을 포함하지 않는 것으로 한다는 인사원 규칙은 국가공무원법의 개정안이 성립될 때 폐지되고, 이 후 그러한 제한규정이 존재하지 않는 것이 된다는 일본 정부의 의견에 유의할 것”을 결정할 필요가 있다.

◆ 도미니카공화국에 대한 노동조합단체 제소사건<sup>63)</sup>

1) 제소인의 주장

일반적으로 공무원과 공공 당국에 고용된 자는 몇 가지 예외 외에는 노동입법에서 배제되어 있으며, 따라서 노동입법(1949. 7. 19. 법률 제2059호 노동법전 제3조)에 보장되어 있는 자유로운 결사의 권리가 박탈되고 있다.

2) 위원회의 권고

교원 및 공공부문 근로자의 노조결성권과 관련하여 ① 노동법전에 의거하여 두 개의 교원노조가 등록된 것에 유의할 것, ② 공무원이 그들이 직업상의 이익을 지키기 위해 결사를 조직하는 현재의 기회들에 관하여 수집된 정보에 유의할 것, ③ 모든 공무원의 노조결성권이 조만간 전면적으로 인정되는 조치들을 정부가 취하도록 촉구한다.

◆ 일본전체, 총평, 국제우편전신전화연맹(PTTI), 국제자유노조연맹(ICFTU) 등 제소사건<sup>64)</sup>

1) 제138차 보고(1973)

63) 제190차 보고 제672호, 768호, 802호, 819호, 822호, 847호 사건(도미니카, 1979)

64) 제138차 및 제139차 보고, 제725호 사건(일본, 1973).

제소인의 주장: 체신근로자에 관하여 단체교섭 해대, 반조합적 차별대우 및 쟁의행위 참가자에 대한 징계처분 등이 이루어지고 있다.

위원회의 권고: ① 노사는 성실하게 단체교섭에 임해야 하며, 이는 공공부문 또는 필수서비스와 같이 쟁의행위가 금지되고 있는 경우에 특히 중요하다. 더욱이 관리운영과 근로조건 쌍방에 관련된 사항에 관한 법규가 단체협약에 의한 개선을 방해해서는 안 된다. ② 조화로운 노사관계의 발전을 위해 모든 단계에서의 모든 반조합적 차별대우로부터 근로자에 대한 적절한 보호가 필요하다. 더욱이 파업에 참가한 근로자에 대해 과도하게 엄격한 징계처분의 적용과 징계처분이 관련 근로자의 경력에 초래할 결과상의 경직적 태도에 의해 조화로운 노사관계의 발전이 손상될 가능성도 있다.

## 2) 제139차 보고(1973)

제소인의 주장: ① 일반적으로 일본 정부(체신부)가 노동기본권에 관한 국제노동기준의 준수를 교묘하게 회피하였고, 일본이 비준한 협약 제87호 및 제98호의 특정 조항을 구체적으로 위반하였다. 특히 체신부는 체신근로자 대표노조인 '전체(全遞)'와의 성실한 단체교섭을 계속 거부하였다. 일본 체신부가 근로자의 단결권, 노조선택권 및 반조합적 행위에 대해 적절한 보호를 받을 권리에 개입하고 이를 제한하였다. ② 임금·근로시간·휴일 등의 기본적 사항에 관해서도 전체와 적절한 단체교섭을 하는 것이 체신부에 의해 거부되고 있다. ③ 직무분담과 직무분류, 승진, 훈련 및 징계를 포함하는 기타 사항이 체신부에 의해 단체교섭사항으로 인정되고 있지 않다. ④ 지방 또는 현장 단위에서의 교섭이 체신부에 의해 거부당하고 있다. ⑤ 체신부는 근로자가 자유로이 조직을 선택할 권리를 지속적으로 침해하였다.

위원회의 권고: ① 사용자 및 조합 쌍방이 성실히 교섭해야 한다는 원칙의 중요성은 쟁의행위에 호소하는 것이 금지되어 있는 공공부문 또는 필수서비스에 있어서 특히 중요하다. ② 관리·운영과 근로조건 쌍방에 관계되는 사항에 관한 법규의 존재가 일본에의 현행 제도에 비추어 단체협약에 의한 개선을 방해하는 것이어서는 안 된다. ③ 체신근로자에 관한 반조합적 차별대우가 행해지지 않을 것을 보장하도

를 요청한다. ④ 쟁의행위 참가자에 대한 징계처분에 관한 제소 및 징계처분의 적용에 관하여, 쟁의행위 참가자에 대한 제재의 적용에서 발생하는 보수상의 항구적인 불이익 및 관련 근로자의 경력에 대한 불이익한 결과에 관해서 일본 정부에 시사한 것을 상기하고자 한다.

◆ 일본총평, 자치노, 일교조, 전국전기통신노동조합(전전통), 공무원공투, 전국인쇄국노동조합(전인쇄), 전조폐노동조합(전조폐), 알콜전매노동조합(알콜전매), 전전매노동조합(전전매), 전임야노동조합(전임야), 전농림노동조합(전농림) 등 제소사건<sup>65)</sup>

#### 1) 제소인의 주장

쟁의행위 참가자에게 부과된 징계처분, 반조합적 행위, 지방공무원회에서 운영되고 있는 인사위원회 및 공평위원회, 직원단체의 등록제도, 단체협약의 법적 효력, 소방직원의 단결권, 재판소직원의 파업권, 단체교섭의 약체화 및 노동조합활동에의 개입 등이 이루어지고 있다.

#### 2) 위원회의 권고

지방공무원이 스스로 선택하는 단체를 효과적으로 설립할 수 있으며, 이 단체들에게 그 대표하는 근로자의 이익 증진 및 옹호에 관해 충분한 권리를 인정하도록 필요한 개혁 변화를 검토하는 것이 바람직하다는 사실에 일본 정부의 주의를 환기시킨다.

소방직원의 단결권에 관한 주장과 관련하여 제87호 협약의 규정은 이러한 부류의 직원을 동 협약 제9조에 의거하여 단결권에서 제외하는 것은 아니라고 하는 「협약·권고의 적용에 관한 전문가위원회」의 견해를 일본 정부에 지적한다. 그러나 단결권과 파업권은 별개의 문제라는 점 및 단결권이 반드시 파업권을 포함하는 것은 아니라는 점도 상기시킨다.

◆ 캐나다대학강사협회연맹, 정부근로자조합, 대학근로자조합, 간호

---

65) 제139차 보고, 제737호 내지 제744호 사건(일본, 1973)

직업노조연맹, 퀘백주공무원노조, 퀘백중앙교사노조, 국제교원노조연맹, 세계교직조직연맹, 세계노동연맹 등 제소사건<sup>66)</sup>

1) 제소인의 주장

퀘백주 공무원을 대표하는 직업단체에 대해 1982년 6월 23일부터 발효된 공공부문 급여에 관한 주법률 제70호는 노동기본권을 심각하게 침해하였으며, 결사의 자유위원회가 정부에게 그 법을 폐지하도록 권고할 것을 요청한다. 1982년 12월 31일부터 1983년 3월 31일까지 단체협약을 3개월 연장하는 것은 관계 당사자에게 노동법 제107조에 근거한 쟁의권 행사를 금지하는 결과가 된다. 동 법률 제70호는 고용 정책에 관한 한, 근로조건을 집단적으로 교섭하기 위하여 근로자협회 내에서 참가하기로 한 근로자들에 대한 반조합적 차별 법률이다. 노조가 대표하는 자들의 생존 및 근로조건의 개선을 추구하는 노동기본권을 제한하고 단체협약의 3개월 연장 기간 동안 쟁의행위를 금지하고 근로자들로부터 그들의 직업적 이익을 방어할 합법적 수단을 박탈하므로, 이 법은 협약 제98호 제4조 및 협약 제87호 제3조에 반한다. 국제노동조합조직, 즉 IEF TU, WCOTP, WCL은 1983년 2월 26일 교사 파업을 억압하는 특별법 제111호에 대해 제소를 제기하였는데, 이는 임금 감액, 노동량 증가 및 직원 감축에 항의하기 위해 소집되었다.

2) 위원회의 권고

국가 재정 정책상의 요구가 단체협약보다 우선한다고 하는 법률 제 105호에 의거한 3년간의 급여 제한은 너무 장기간이다. 조화로운 노사관계의 회복을 위해서는 상호신뢰의 분위기 속에서 문제된 근로자의 근로조건을 결정하기 위해 정부가 관계부문에서 단체교섭을 계속해야 한다. 법률 제111호에 관하여 위원회는 교사들이 엄격한 의미의 필수적 업무에 종사하지 않으므로 교사들은 쟁의권을 향유해야 한다는 것을 환기시킨다. 결론적으로 위원회는 캐나다 정부에게 쟁의권의 정지와 1985년까지 교사들에 부과된 노동기본권에 대한 제한이 존속

66) 제230차 보고 제1171호 사건(캐나다 퀘백정부, 1983). 캐나다는 제87호 협약, 제98호 협약, 제151호 협약 및 제154호 협약을 비준하였다.

되지 않도록 보장하는 조치를 취할 것을 요구한다.

◆ 덴마크노조연합(LO), 봉급근로자 및 공무원연맹(FTF) 등 제소사건<sup>67)</sup>

1) 위원회의 권고

단체교섭에서 정부가 개입하고 이에 따른 단체협약의 효력 연장에 관한 1985년의 법에 관하여, 위원회는 단체교섭 절차에 법적 개입을 포함하는 조치는 비상시 단기간 동안만 취해져야 한다는 의견을 제시한다. 또한 장래에 자유로운 단체교섭에 개입하거나 쟁의행위를 통한 근로자의 경제적·사회적 이익을 옹호하기 위한 권리를 제한하는 어떠한 유사한 조치도 취해지지 않을 것을 촉구한다.

◆ 스페인공공근로자독립노조연맹 제소사건<sup>68)</sup>

1) 제소인의 주장

기업내 근로자의 대표기구 선거행위에 대한 기준을 설정하는 1986년 6월 13일의 칙령 제1311호가 행정당국의 비조직 공공근로자들에게는 그들의 노조대표 선출을 허용하였으나 공공근로자에게는 이러한 권리를 부여하고 있지 않다고 공공노련(CSIF)은 주장한다. 제소 노조는 이러한 칙령이 국가 내에서 새로운 통일노조를 설립할 의도를 방해하는 것으로 정부측 노조인 일반근로자노조(UGT)를 위한 차별이며, 이는 협약 제151호에 반하는 것이라고 생각한다.

2) 위원회의 권고

위원회는 정부가 장차 국가학교위원회의 노조연맹 집단의 구성원에 대한 대표성의 범주에 관한 고려, 즉 교육부문에서 주로 전국적 수준

---

67) 제243차 보고 제1338호 사건(덴마크, 1986). 덴마크는 제87호 협약, 제98호 협약을 비준하였다.

68) 제256차 보고 제1399호 사건(스페인, 1988). 스페인은 제87호 협약, 제98호 협약, 제151호 협약 그리고 제154호 협약을 비준하였다.

에서 대표성이 있는 다수조직 또는 조직이 제외되지 않을 것을 고려하도록 요청한다. 아울러 국방부가 일방적으로 민간인에게 군무원의 신분을 부여하여 이들이 결사의 자유에 관한 1985년의 법률 제11호에 의거 노동기본권을 행사할 수 없게 되었다는 주장에 대해 정부에게 답변해 줄 것을 요청한다.

◆ 덴마크병원 의사협회 제소사건<sup>69)</sup>

1) 제소인의 주장

덴마크 아동병원협의회(AJHD)는 덴마크 정부를 상대로 결사의 자유에 대한 침해로 제소하였다. 덴마크 의회가 1987년 5월 8일 법률 제246호로 ‘공중보건업무에 있어서 아동병원 의사의 작업계획 및 그들의 단체협약의 개정 및 연장’을 통과시킨 것은 정부가 협약 제87호, 제98호, 제151호를 위반한 것이다. 또한 자신이 당사자인 단체협약의 강제적 개정이나 연장은 충분히 단체교섭권을 행사할 기회를 남겨 놓지 않은 일방적인 정부의 조치였으며, 입법적 개입은 사실상 아동병원 의사들이 파업권 행사를 할 수 없도록 한 것이다.

2) 위원회의 권고

위원회는 아동병원 의사들에 적용되는 단체협약을 법률로 개정 또는 연장하는 것은 덴마크가 비준한 협약 제98호 제4조에 의거 근로조건을 규율할 목적을 하는 자유스러운 단체교섭의 권리와 일치하지 않는다고 생각한다. 그러나 이 사건의 경우 아동병원 의사들의 파업을 종료시킨 입법적 개입이 쟁의권에 관한 국제노동기구 원칙의 침해라고 생각되지는 않는다.

◆ 필리핀세계교직원단체연맹(WCOTP) 제소사건<sup>70)</sup>

1) 제소인의 주장

69) 제265차 보고 제1421호 사건(덴마크, 1989).

70) 제278차 보고 제1570호 사건(필리핀, 1991).

세계교련은 필리핀 공립학교 교사들의 단결권이 제한되고 있다고 주장한다. 특히 교사들의 근로조건에 직접 관련된 사항에 대하여 공립 학교에서 20일간 파업을 행한 3,000여 명의 교사를 처벌한 것에 주목한다.

## 2) 위원회의 권고

위원회는 1990년 9월 17일부터 20일간의 파업에 참가한 교사들이, 근로자 및 그 단체의 단결권을 허용하는 일반적으로 승인된 원리로부터 제외되는 근로자 집단이 아니라고 생각한다. 따라서 정부로 하여금 국내법하에서 그들의 특별신분이 무엇이든지 교사들에게 파업권 행사를 허용하는 필요한 조치를 취할 것을 요청한다. 아울러 쟁의행위를 이유로 공무원에게 제재를 가하는 것이 조화로운 노사관계 발전에 유익하지 않다는 점을 고려하여, 정부에게 정직 및 해고 명령을 교육부가 재검토하고, 관계 교사에게 급여의 손실 없이 복직을 보장하는 조치를 취할 것을 요구한다.

### ◆ 스페인독립노조연맹과 공무원노조연맹(CSI-CSIF) 제소사건<sup>71)</sup>

#### 1) 제소인의 주장

독립노조연맹과 공무원노조연맹(the Confederation of Independent Trade Unions and Trad Union Confederation of Civil Servants; CSI-CSIF)은 노동자위원회(the Worker's Commission; CC.OO)와 노동총연맹(the General Union of Workers; UGT)이 마드리드 자치단체와 단체협약 및 공무원 문제 등을 검토하기 위한 단체교섭위원회의 설치에 관해 자신들 몰래 사전동의한 것은 부당하다며 제소하였다.

#### 2) 위원회의 권고

위원회는 제소인 단체가 단체교섭위원회의 설립 및 향후의 교섭과정에 참여했음을 확인하였다. 제소 단체는 스페인 사법당국에 앞서 제

---

71) GB. 267/7 - 305차 보고(1996년 11월), 사건번호 1815(스페인) : 최종보고.

소하였던 것을 보류하였고, 마지막 단체협약은 1994년 12월 27일이었으며 자신들에 의해 승인되었다는 것을 확인하였다.

◆ 아르헨티나정부근로자조합(ATE) 제소사건<sup>72)</sup>

1) 제소인의 주장

조합활동으로 인하여 해고된 임원에 대하여 복직시키지 않음으로써, 미구엘 휴고 로조(Miguel Hugo Rojo)가 노동조합 활동에 대한 보복을 받고 있다.

2) 위원회의 결정

위원회는 노동조합원 자격 혹은 합법적인 노동조합 활동을 이유로 고용상 어느 누구도 권익의 침해를 받아서는 안 된다는 것을 계속 주장하고 있다.

◆ 캐나다노동회의(CLC) 및 캐나다공무원연맹(PSAC) 등 제소사건<sup>73)</sup>

1) 제소인의 주장

1995년 CLC는 캐나다 정부가 PSAC의 15만명과 수많은 캐나다의 연방공공부문 근로자들에게 불리한 No. C-76법안의 공포(예산이행법, 1995년)로 단체교섭의 범위를 제한함으로써 제87호 협약, 제98호 협약 및 제154호 협약을 위반하였다고 주장한다. 이 법에 의해서 직업보장 및 고용조정과 관련되는 어떠한 조항도 교섭으로부터 금지된다.

2) 위원회의 권고

위원회는 3년의 기간 동안 직장안정에 관한 문제에 대한 근로자단체와의 교섭을 위한 어떠한 잠재적인 교섭도 금지하고 있는 법안 No. C-76에 대하여 유감을 표시하면서, 캐나다 정부에게 직장안정에 관한

---

72) GB. 268/6 -306차 보고(1997년 3월), 사건번호 1867(아르헨티나) : 중간보고.  
아르헨티나는 제87호 협약과 제98호 협약 및 제151호 협약을 비준하였다.

73) GB. 268/6 -306차 보고(1997년 3월), 사건번호 1859(캐나다) : 최종보고.



협상에 대하여 더 이상의 제한을 부과하는 것을 삼가할 것을 촉구한다.

위원회는 캐나다 정부가 이전의 사건번호 1800에서의 권고를 이행하지 않는 것에 대하여 유감을 표시하면서, 정부에게 당사자의 신뢰를 확보할 수 있고, 그들에게 조정이나 중재에 호소할 것을 허용하도록 하는 절차의 창설을 신중하게 고려할 것을 촉구한다.

◆ 아르헨티나연금수령자 및 은퇴근로자 사회서비스기구노동조합(UTI) 제소사건<sup>74)</sup>

1) 제소인의 주장

UTI(연금수령자 및 은퇴근로자 사회서비스기구노동조합)은 단체교섭을 위하여 1985년 이래로 노동조합의 승인을 요청하여 왔지만 거절당하였다. 1991년 장관은 기존의 다른 노동조합이 두 개 존재한다는 이유로 승인을 거절하였다.

2) 위원회의 권고

위원회는 UTI를 즉각 승인하도록 하는 조치를 취할 것을 촉구한다. 그리고 미래에 어느 조직이 등록이나 승인을 요청하는 경우에, 관할 행정당국은 그러한 요청을 정당한 이유가 없는 한 지체 없이 바로 수락할 수 있는 조치를 취할 것을 아르헨티나 정부에 촉구한다.

◆ 스페인노동총연맹공무원조합(FSP-UGT), 국립교원조합(FETE-UGT), 노동자위원회공무원노련(CC.OO) 등 제소사건<sup>75)</sup>

1) 제소인의 주장

정부가 일방적으로 공공부문 근로자들의 급여(보수)를 인상하지 않을 것을 결정한 것은 스페인법과 ILO의 기준에 반하는 것으로, 단체교섭권에 대한 부인이다. 이러한 일방적인 결정은 불법적일 뿐만 아니

74) GB. 269/4 -307차 보고(1997년 6월), 사건번호 1872(아르헨티나) : 최종보고.

75) GB. 270/7 - 308차 보고(1997년 11월), 사건번호 1919(스페인) : 최종보고.

라 불공정하다.

2) 위원회의 권고

위원회는 1997년도에 결정된 공무원 보수 동결을 유감으로 생각한다. 관련 법률에 따라 스페인 정부는 공무원의 고용조건을 결정하기 위하여 단체교섭을 할 것을 희망한다.

◆ 전일본국립의료노동조합(전의노) 제소사건76)

1) 제소인의 주장

관계법상 현재 공무원에 대하여 파업이 금지되어 있지만 단체교섭권은 인정되고 있으며, 1992년부터 국립의료원(national medical institutions)이 단체교섭을 거부하고 있다. ‘전의노’는 1993년 겨울 이후로 노동조합활동이 매우 제한되어 왔다. 노동조합을 약화시키기 위하여 노동조합의 집행부를 다른 병원으로 체계적으로 인사이동시키고 있다.

2) 위원회의 권고

위원회는 전의노가 그 기능을 적절히 효과적으로 수행하기 위하여 적절한 설비들을 제공받을 수 있도록 할 것과 노조 전임자가 작업장에서 합리적으로 접근할 수 있도록 용인될 것을 요구한다. 또 전의노 구성원 또는 전임자의 정당한 조합활동에 대한 제한이 없도록 해야 한다.

◆ 베네주엘라자치구 및 미란다주직업소방대원노조(SINPROBOM) 제소사건77)

1) 제소인의 주장

---

76) GB. 270/7 - 308차 보고(1997년 11월), 사건번호 1897(일본) : 최종보고.

77) GB. 270/7 - 308차 보고(1997년 11월), 사건번호 1902(베네주엘라) : 최종보고. 베네주엘라는 제87호 협약과 제98호 협약을 비준하였다.

베네주엘라 정부는 최근 2년간 소방대원의 단결권을 부인하는 일련의 법규정을 제정하였다. 소방대원이 경비조직체로 구분되는 결과, 단결할 권리로부터 배제되어야만 한다는 것은 소방대원의 결사의 자유에 불이익하다. 또한 단체교섭을 할 권리도 배제되어 있다.

## 2) 위원회의 권고

위원회는 경찰과 군대를 제외하고는 모든 공무원은 그들 스스로 선택하고 그들 구성원의 이익을 방어하기 위하여 일반 민간부문 근로자와 마찬가지로 단결체를 결성할 수 있다는 제87호 협약과 단체교섭권도 향유함을 상기한다. 그러나 소방대원은 엄격한 의미에서는 필수서비스에 속하기 때문에 파업권은 제한될 수 있다. 따라서 법적·실질적으로 소방대원이 단결권과 단체교섭권을 가질 수 있는 조치가 필요하며, 파업권이 제한되는 경우에는 그들의 이익을 위하여 적절한 대상조치가 주어져야 한다.

### ◆ 아르헨티나정부근로자조합(ATE) 제소사건<sup>78)</sup>

#### 1) 제소인의 주장

다른 노동조합 지도부에 대하여는 벌칙이 부과되지 않았는데, 로조(M. H. Rojo)씨에 대해서만 제재가 가해진 것은 명백한 차별이다. 반노동조합적 이유에 의한 노동조합 임원에 대한 전직과 그에 따른 해고가 문제된다.

#### 2) 위원회의 권고

위원회는 정부에게 로조(M. H. Rojo)에게 그 이전지위였던 노동조합 임원으로서의 복직을 위한 필요한 조치를 취하고, 만약 시간의 경과로 불가능하다면 그가 완전한 보상을 받도록 조치를 취할 것을 요구한다.

---

78) GB. 272/5 - 310차 보고(1998년 6월), 사건번호 1867(아르헨티나) : 최종보고.

◆ 칠레교사협의회 제소사건<sup>79)</sup>

1) 제소인의 주장

공공부문에 있어서 이전의 관행과는 달리 1998년에 임금인상 기준으로 생산성을 고려하지 않은 정부의 조치는 단체교섭의 절차에 있어서 일정한 결함이 있다. 또한 행정당국이 기밀문서에 의한 반노동조합적인 행위를 하였다.

2) 위원회의 권고

공공부문 노동조합이 1998년 임금조정에 관한 협상에 있어서 충분한 시간을 가지지 못하였고 이것은 단체교섭의 정신에 상반되는 것이다. 따라서 위원회는 정부에게 공공부문 노동조합이 단체교섭을 수행하는 동안에 그들의 근로조건을 협상하기 위한 합리적인 기간을 허락하기 위하여 충분한 주의가 주어질 것을 요구한다.

◆ 파나마 라틴아메리카근로자총연합(CLAT) 제소사건<sup>80)</sup>

1) 제소인의 주장

1997년 말 107명의 교육부문 노동조합의 지도자와 학교 교사 5명이 파나마법에 의해서 보장되는 공무원의 파업권에도 불구하고, 6일간의 파업 후에 해고되었다.

2) 위원회의 권고

위원회는 1997년 7월 29일 교원노조와 파나마 당국간에 체결된 단체협약을 주목한다. 그 단체협약으로 해고되었던 교사들이 원직에 복직되었다는 점에 주목한다. 장래에는 당국이 합법적인 파업을 수행하거나 수행할 것을 시도하였음을 이유로 벌칙을 받는 사람이 없어야

---

79) GB. 272/5 - 310차 보고(1998년 6월), 사건번호 1946(칠레) : 최종보고. 칠레는 제87호 협약, 제98호 협약 및 제151호 협약을 비준하지 않았다.

80) GB. 272/5 - 310차 보고(1998년 6월), 사건번호 1932(파나마) : 최종보고. 파나마는 87호 협약, 98호 협약을 비준하였다.

한다는 원칙에 따를 것을 희망한다.

◆ 덴마크교원노조(DUT), 봉급근로자 및 공무원연맹(FTF) 등 제소사건<sup>81)</sup>

1) 제소인의 주장

단체협약에 근거하여 고용된 교사들에게는 파업권이 인정되고 있는 반면 덴마크의 법적 상황 특히 공무원 관련 덴마크법에 의해 시공무원으로 고용된 교사들의 자유로운 단체교섭이 방해받고 있고 쟁의행위도 금지되고 있다.

2) 위원회의 권고

교육부문에 종사하는 근로자들은 필수서비스 혹은 공공서비스의 정의에 포함되지 않는다. 따라서 공무원으로서 구분된다 하더라도 모든 교사들이 파업권을 향유할 것을 보장하는 필요조치를 정부가 취할 것을 요청한다. 또한 정당한 파업을 행하거나 또는 하려고 시도한 것으로 어느 누구도 처벌을 받아서는 아니 되고, 금지되는 경우에만 파업에 대한 제재를 가할 수 있다는 것을 환기하고자 한다.

◆ 스페인근로자노동조합(USO) 제소사건<sup>82)</sup>

1) 제소인의 주장

대표성에 있어서 두 개의 노조에 관한 편견이 존재한다. 노동조합의 참여가 이루어지고 있는 기능과 영역에 대하여 고려하지 않았기 때문에, 경제·사회협회의 구성을 결정하기 위한 기준은 객관성, 적절성, 합리성 및 비례성에 부합하지 않는다. 경제·사회협회의 참여가 노동총동맹(UGT)과 노동자위원회(CC.OO)에게만 제한되도록 하는 행정부에 의한 기준이 진정으로 객관적이고 합리적인가라는 의문을 제기한다.

81) GB. 273/6/1 - 311차 보고(1998년 11월), 사건번호 1950(덴마크) : 최종보고.

82) GB. 273/6/1 - 311차 보고(1998년 11월), 사건번호 1968(스페인) : 최종보고.

2) 위원회의 권고

위원회는 1985년 기본법 제11조에 의해 경제·사회협의회에 가장 대표조직이라고 간주되는 위의 노동조합 조직들만이 참여할 권리를 가지는 것은 근로자들이 단체를 선택함에 있어서 부당하다고 할 수 없고, 소수의 대표조직들이 그들 구성원들의 이익을 방어하는 것을 방해하지 않는다고 생각한다.

◆ 포르투갈정부기술근로자노조(STE) 제소사건<sup>83)</sup>

1) 제소인의 주장

STE는 포르투갈이 비준한 제151호 협약 제7조 및 국내법에 따라 공무원은 그들의 고용조건에 관련하여 집단적으로 교섭할 권리가 있음을 강조한다. 또한 공공부문에 있어서 고용조건에 대한 협상과 파업권에 관한 국내법과 제151호 협약뿐 아니라 이러한 권리와 파업노동자의 대체를 금지하고 있는 포르투갈 헌법을 정부와 국립항만수로안내협회(the National Institute of Port Pilotage)가 준수할 것을 요구한다.

2) 위원회의 권고

위원회는 1998년 1월 8일에 2.75% 인상된 임금을 제소하여 노동조합이 승인하였음을 관찰하고, 이러한 상황으로 볼 때 협회의 조치가 협약 위반이 아니라고 생각한다. 아울러 포르투갈 법령이 파업시에 그들을 대체하는 근로자의 고용을 금지하는 특별한 규정을 포함하고 있음을 지적한다.

◆ 브라질근로자단일중앙조합(CUT) 제소사건<sup>84)</sup>

---

83) GB. 274/8/1 - 313차 보고(1999년 3월), 사건번호 1983(포르투갈) : 최종보고. 포르투갈은 제87호 협약, 제98호 협약 및 제151호 협약을 비준하였다.

84) GB. 276/7/1 - 318차 보고(1999년 11월), 사건번호 2016(브라질) : 최종보고. 브라질은 제87호 협약은 비준하지 않았지만 제98호 협약은 비준하였다.

1) 제소인의 주장

1998년 1월부터 파라나 주정부는 주정부에 의하여 수행되는 개혁에 대한 노동조합의 저항과 관련하여 조직화된 43,000명 교사의 노동조합비 공제를 중지하였다. 이러한 조치는 1998년 후반부터 다른 공공부문의 노동조합에도 확대되었다. 이러한 반조합적 조치는 헌법, 국내법령 그리고 국제협약을 위반하는 것이다.

2) 위원회의 권고

사용자에 의한 노동조합비 공제는 결사의 자유를 침해하는 것이 아니지만, 수 개월 동안의 노동조합비 공제는 노동조합에 경제적 손해를 야기할 수 있다. 따라서 노동조합 조직에 경제적인 어려움을 유도하는 체크오프의 철회는 노사관계의 조화로운 발전에 도움이 되지 않는다는 점을 상기할 때, 관련된 노동조합이 그들 구성원의 승인을 증명하는 한 그러한 공제에 필요한 조치를 취하여야 하고 공제된 조합비를 노동조합에게 적절하게 양도할 것을 요구한다.

◆ 아르헨티나정부근로자조합(ATE) 제소사건<sup>85)</sup>

1) 제소인의 주장

주 입법부에 의해 채택된(헌법 및 협약 등을 통해 단체교섭권을 부여하는) 법률(Act, 23328)을 부에노스아이레스 주지사가 명령(No. 33/01)으로 거부권을 행사했고, 이러한 명령은 단체교섭에 주행정부관리가 관여할 수 있도록 하는 것이어서 자유스럽고 자발적인 단체교섭 원칙에 위반된다.

2) 위원회의 권고

위원회는 국가 및 주 입법부에 의한 거부권 및 국가 또는 주정부의 결정사항에 대해서는 다룰 수 없고, 규약 및 입법기초를 위한 ILO 사무소의 기술적 원조 등에 따라 부에노스아이레스 주공무원들의 단체

85) GB. 282/6 - 326차 보고(2001년 11월), 사건번호 2117(아르헨티나) : 최종 보고

교섭권을 고려할 수 있는 적절한 조치를 취할 것을 요구한다. 아울러 부에노스아이레스의 공공부문 근로자들에게 단체교섭권이 부여되어 있지 않다는 것을 고려하여 제98호, 제151호 및 제154호 협약의 규정에 따라 부에노스아이레스의 공공부문 노동자들의 단체교섭권을 해치지 않을 적절한 조치를 해 줄 것을 아르헨티나 정부에게 요구하고, 그러한 근로자들을 위한 새로운 법안을 기초함에 ILO 사무소의 기술적인 원조를 요청한다.

◆ 파라과이정부근로자노련(CESITEP), 국제공공노련(PSI) 등 제소사건<sup>86)</sup>

1) 제소인의 주장

노동조합 임원에 대한 해고와 전직(인사이동)으로 노동조합연맹의 해산 위협이 가해지고 있다.

2) 위원회의 권고

위원회는 정부(법무부장관심사위원회)가 조합원인 블랑카 알바레즈(Blanca Alvarez)의 반조합적 전근과 관련하여 결정을 내릴 것인지의 여부를 확실히 하고, 만일 그녀의 전근이 그녀의 노동조합원으로서의 지위 때문이라거나 적법한 노동조합활동의 결과라고 결론을 내린다면, 임금을 지급하고 그녀를 복직시킬 것을 촉구한다. 노동조합원인 리고베르토 고메즈(Rigoberto Gomez)의 해고와 관련하여 위원회는 정부가 리고베르토 고메즈의 해고의 근거를 제시하고, 만일 이것이 그의 노조행위와 관련된 것이라면, 임금을 지급하고 그녀를 복직시킬 것을 촉구한다. 노동조합인 CESITEP를 해산하고 그 의장인 바레토 메디나(Barreto Medina)를 해고한 것과 관련하여 위원회는 정부와 원고측이 추가로 요청된 자료를 보내 주지 않았다는 점에 대해 유감스럽게 생각한다.

---

86) GB. 284/8 - 328차 보고(2002년 6월), 사건번호 2036(파라과이) : 최종보고. 파라과이는 제87호 협약과 제98호 협약을 비준하였다.



◆ 아르헨티나교원연맹(CTERA), 라틴아메리카교육문화근로자연맹(FLATEC) 등 제소사건<sup>87)</sup>

1) 제소인의 주장

교육부장관이 주 교육 및 사교육을 필수서비스로 구분하는 결의안을 통하여 교육근로자들의 파업권을 침해하였다. 그리고 CTERA는 리오하(La Rioja) 지방의 행정당국이 노동조합에 가입한 교사들로부터 노동조합비를 공제하지 않았다고 주장한다.

2) 위원회의 권고

위원회는 교육분야를 필수서비스로 구분하는 칙령(No. 480/01)은 위헌이라고 법원이 선언한 것을 주목한다. 위원회는 파업권이 제한되거나 금지되는 경우를 상기시키면서 교육 분야는 엄격한 의미에서의 필수서비스에 포함되지 않는다는 점을 지적한다. 또 AMP 구성원으로부터 노동조합비를 공제하지 않았고, AMP 임원의 휴가에 대하여 거부한 것이 반조합적 사실이라면 노동조합비 공제와 휴가의 향유를 보상하기 위한 필요한 조치를 취하여야 한다.

◆ 일본노동조합총연합(연합), 공무원노동조합연락회(공무원연락회), 국제자유노련(ICFTU), 국제공공노련(PSI), 국제운수노련(ITF), 국제건설노련(IFBWW), 국제교육노련(EI), 국제공공근로자연맹(INFEDOP), 전국노동조합총연합(전노련), 일본자치제노동조합총연합(자치노련) 등 제소사건<sup>88)</sup>

1) 제소인의 주장

이전에도 일본은 공공부문에 있어서 제87호 협약과 제98호 협약을 위반하였고 정부는 계속하여 ILO의 권고를 무시하였다. 최근 공공부

---

87) GB. 285/9(part I) - 329차 보고(2002년 11월), 사건번호 2157(아르헨티나) : 최종보고

88) GB. 285/9(Part II) - 329차 보고(2002년 11월), 사건번호 2177, 2183(일본) : 중간보고.

문에서의 개혁 절차는 그 상황을 더욱 악화시킬 것이다. 일본에서 공무원의 기본권을 엄격하게 제한하고 있는 국가공무원법이 제정된 2차 대전 이후 노동법은 기본적으로 변화되지 않았으며, 다른 공무원을 포함하는 이후 제정된 법률 또한 심각하게 그 노동기본권을 제한하고 있다. 현행 및 예정된 공공부문의 개혁뿐만 아니라 그것을 계획하고 개발함에 있어서 절차나 방법 등이 문제된다. 즉 공공부문 법령안 등이 근로자의 단체와 적절한 협상 없이 입안되고, 현행 공공부문 관계법을 악화시키며 적절한 보상 없이 공무원의 노동기본권을 제한하고 있다.

## 2) 위원회의 권고

일본 정부는 공무원의 노동기본권에 관한 현행의 제한을 유지하기 위한 의도를 제고하여야 한다. 완전하고 솔직하고 의미 있는 협의회가 조속히 관계 당사자와 함께 개최되어야 한다. 이러한 협의회는 일본이 제87호 협약과 제98호 협약을 위반한 법령, 그리고 혹은 실제관행에 관한 다음의 주제들을 소개하여야 한다. 소방대원과 교정공무원에게 그들 스스로 선택한 단체를 창설할 권리를 부여하여야 한다. 공무원이 사전허가와 같은 조치 없이 그들 스스로 선택한 단체를 창설할 수 있도록 지방 차원에서 등록제도를 수정하여야 한다. 공무원 노동조합에게 노조 전임자에 관한 규약을 스스로 제정할 수 있도록 허가하여야 한다. 국가 행정부서에 직접적으로 종사하지 아니하는 공무원에게 단체교섭권과 파업권을 부여하여야 한다. 결사의 자유의 원칙에 따라 합법적으로 단체교섭권이나 파업권이 제한·금지되는 근로자들에게 적절한 절차와 기구를 창설해 주어야 한다. 정당하게 파업권을 행사하는 공무원이 과중한 민사상 혹은 형사상 처벌을 받지 않도록 하기 위하여 법령을 수정하여야 한다. 공공부문에 있어서 교섭대상에 관하여 노동조합과 의미 있는 대화를 할 것을 일본 정부에 요구한다.

나. 공무원 노동기본권에 관한 ILO 결사의 자유위원회의 입장

1) 단결권과 조합활동권

ILO 결사의 자유위원회는 공무원의 단결권 보장이 자유스러운 노동조합 결성 및 단결 선택의 자유가 보장되는 것이어야 한다고 요청하고 있다. 즉 자유스럽게 노동조합을 결성할 수 있는 권리는 공공부문 근로자에 대하여 차별없이 인정되어야 한다<sup>89)</sup>고 하고 있다. 또 이러한 단결권을 향유할 수 있는 공공부문 근로자에는 교원,<sup>90)</sup> 소방대원<sup>91)</sup> 및 교정공무원<sup>92)</sup>이 포함되어야 하며, 근로자인 공무원들이 자신들의 단결체를 자유스럽게 선택할 수 있어야 한다<sup>93)</sup>고 하였다. 한편 공무원단결체에 대한 등록제도는 사전허가제와 같은 효과를 초래함이 없이 공무원이 스스로 선택한 노조를 설립할 수 있도록 운영되어야 한다<sup>94)</sup>고 요청하였다. 동시에 정부조직에서 근무하고 있는 근로자들에 대한 자유스러운 노조결성권을 보장하여야 하며, 이를 위해 노동조합을 조직했다는 것을 이유로 하는 공공부문 근로자의 해고, 조합 해산 및 조합자산 몰수<sup>95)</sup>가 ILO 제87호 협약에 위반한다는 사실을 환기시키고 있다.

ILO 결사의 자유위원회는 단결권의 구체적인 실현으로서, 노동조합 활동을 이유로 공무원을 포함한 공공부문 근로자들을 체포·해고하거나 징계하는 것은 부당하다<sup>96)</sup>고 보고 있다. 또한 노동조합 사무소에

89) 도미니카공화국에 대한 노조단체 제소사건(1979); 아르헨티나 연금수령자 및 은퇴근로자 사회서비스기구노동조합 제소사건(1997).

90) 스페인공공근로자독립노조연맹 제소사건(1988); 필리핀 세계교직단체연맹 제소사건(1991).

91) 베네주엘라 자치구 및 미란다주 직업소방대원노조 제소사건(1997).

92) 일본연합 등 제소사건(2002).

93) 일본총평 등 제소사건(1973). 동 사건에서는 단결권과 파업권은 별개이며, 단결권이 반드시 파업권을 포함하는 것은 아니라고 명시하고 있다.

94) 일본연합 등 제소사건(2002).

95) 파테말라 라틴아메리카근로자총연합 제소사건(1956).

96) 일본총평 등 제소사건(1962, 제64차 보고); 아르헨티나정부근로자조합 제소사건(1997); 일본연합 등 제소사건(2002).

대한 수색은 관련법률상 범죄 성립의 의심이 증거에 의하여 확실히 입증된 경우에 발부된 수색영장의 범위 내에서 이루어져야 한다<sup>97)</sup>고 하였다. 또한 단결권 행사로서의 조합활동과 관련하여 일체의 반조합적 차별행위를 금지하고 있다. 즉 공공기관의 경영자에 의하여 노동조합에 대한 간섭을 용이하게 할 수 있는 법률은 이를 폐지하거나 개정하는 것이 바람직하다<sup>98)</sup>고 보고 있다. 아울러 노동조합의 기능을 효과적으로 수행하기 위한 설비의 제공이 이루어져야 하며, 노조 전임자가 작업장에서 합리적으로 접근하고 활동할 수 있도록 용인되어야 한다<sup>99)</sup>고 하였다. 또 노동조합 임원에 대한 휴가부여를 거부한 것은 반조합적 행위<sup>100)</sup>에 해당한다는 견해를 제시하였다. 특히 노조활동을 이유로 부당하게 전직·해고된 노조 전임자에 대해서는 반드시 복직시켜야 하며, 시간의 경과로 복직이 불가능한 경우에는 완전한 보상조치가 이루어져야 한다<sup>101)</sup>는 점을 강조하고 있다. 한편 조합비 공제(check-off)와 관련하여 종래에 실시하고 있던 조합비 공제의 철회가 노동조합의 경제적 손해를 야기할 경우에는 이를 방지할 수 있는 필요한 조치를 취해야 한다<sup>102)</sup>는 점에 주의를 환기시키고 있다.

## 2) 단체교섭권 및 협약체결권

ILO 결사의 자유위원회는 단체교섭권 행사에 있어서도 당사자들간의 자유스러운 교섭수행을 적극 권고하고 있다. 즉 단체교섭의 자격을 등록된 근로자단체에만 부여하는 것은 부당하며, 근로자는 교섭구조 및 교섭단체를 자유스럽게 선택할 권리를 가져야 한다<sup>103)</sup>고 보고 있다. 그러나 대표성이 인정되는 노동조합만이 단체교섭기구에 참여토록

97) 일본총평 등 제소사건(1963, 제58차 보고).

98) 일본총평 등 제소사건(1960, 제41차 보고).

99) 일본국립의료원노조 제소사건(1997).

100) 아르헨티나교원연맹 등 제소사건(2002).

101) 아르헨티나정부근로자조합 제소사건(1998); 파라과이정부근로자노조연맹 제소사건(2002).

102) 브라질근로자단일중앙조합 제소사건(1999); 아르헨티나교원연맹 등 제소사건(2002).

103) 일본총평 등 제소사건(1963, 제58차 보고).

제한하는 것은 노동기본권 침해에 해당하지 않는다<sup>104)</sup>는 점도 지적함으로써 복수노조의 경우 교섭창구 단일화를 위한 특정한 방식이 단체교섭에 참여할 수 있는 기회 그 자체를 본질적으로 침해하지는 않는 것으로 해석하였다. 한편 쟁의행위가 금지될 수 있는 공무원 및 필수서비스 부문의 경우에는 노사간 성실한 교섭이 무엇보다 중요하다<sup>105)</sup>는 점을 강조하고 있다. 특히 공공부문에서의 단체교섭 과정에 대한 정부의 개입은 비상시 필요한 최소한의 기간 동안만 취해져야 한다<sup>106)</sup>고 하였다. 또한 단체협약체결권의 보장과 관련하여 단체협약의 내용을 법률로써 개정하거나 그 효력을 연장하는 것은 단체교섭의 권리를 보장하고 있는 제98호 협약의 취지에 부합하지 않는다<sup>107)</sup>는 점에 주목하고 있다.

ILO 결사의 자유위원회는 단체교섭의 대상사항에 대한 기준을 비교적 유연하게 해석함으로써 그 범위를 확대하고 있다. 즉, 단체교섭의 대상사항에는 고용안정,<sup>108)</sup> 조합비 공제 및 징계에 관한 사항이 포함되어야 한다<sup>109)</sup>는 입장을 보이고 있다. 특히 공공기관의 관리·운영과 공공부문 근로자의 근무조건 양자에 모두 관련된 사항에 대해서도 단체교섭 및 단체협약 체결이 금지되어서는 안 된다<sup>110)</sup>는 견해를 제시하였다. 따라서 동 위원회는 공무원인 근로자의 근무조건과 밀접하게 연계되는 사항이라면, 비록 공공기관의 관리·운영 또는 인사사항에 해당된다 하더라도 단체교섭의 대상사항에 포함될 수 있다는 견해를 명확히 제시하고 있다.

104) 스페인근로자노동조합 제소사건(1999).

105) 일본전체 등 제소사건(1973(제138차 보고, 1973(제139차 보고)); 캐나다대학강사협회연맹 등 제소사건(1983); 스페인노동총연맹공무원조합 등 제소사건(1997); 칠레교사협의회 제소사건(1998); 아르헨티나정부근로자조합 제소사건(2001); 일본연합 등 제소사건(2002).

106) 덴마크노조연합 등 제소사건(1986)

107) 덴마크병원의사협회 제소사건(1989).

108) 캐나다노동회의 등 제소사건(1997).

109) 일본총평 등 제소사건(1962, 제66차 보고).

110) 일본전체 등 제소사건(1973(제138차 보고, 1973(제139차 보고)).

## 3) 단체행동권 및 분쟁조정

단결권·단체교섭권을 최대한 보장하여야 한다는 점과 달리, ILO 결사의 자유위원회는 단체행동권의 보장과 관련하여서는 유연한 태도를 보이고 있다. 즉 단결권과 단체행동권은 별개이며, 단결권의 보장이 반드시 파업권의 보장을 포함하는 것은 아니다<sup>111)</sup>라는 사실에 주의를 환기시키고 있다. 아울러 공공보건업무에 종사하는 병원 의사들의 파업에 입법적으로 개입하여 이를 종료시킨 경우는 쟁의권에 대한 국제노동기구의 원칙에 반하지 않는다<sup>112)</sup>는 입장을 보임으로써, 전체 공중의 생명·신체 및 안전에 관련된 업무에 종사하는 근로자의 단체행동(파업)에 대해서는 일정한 제약이 가해질 수 있음을 인정하고 있다. 그러나 교원,<sup>113)</sup> 공공기업체 및 국영기업체에 고용된 근로자의 파업권을 부정하고 파업에 참가한 근로자를 해고하는 등 과도하게 징계하는 것은 부당하다<sup>114)</sup>고 보고 있다. 또한 공공부문 근로자들에 대한 파업권을 제한할 경우 그 업무의 중단이 공공에 심대한 곤란을 야기시키는 경우와 그렇지 않은 경우를 엄격히 구분하여야 한다<sup>115)</sup>는 점을 확인함으로써, 단체행동권의 제약에 신중을 기할 필요가 있음도 잊지 않고 있다. 다만 공공부문 근로자의 파업시 대체근로자 투입을 국내법이 허용하는 경우는 파업권의 침해에 해당하지 않는다<sup>116)</sup>고 하여, 합리적인 기준을 설정한 법률에 근거하여 시행되는 대체근로는 허용될 수 있음을 지적하고 있다.

ILO 결사의 자유위원회는 공공부문 근로자의 단체행동권 행사에 다소 신중한 입장을 보이고 있다. 그러나 파업권의 제한에는 반드시

---

111) 일본총평 등 제소사건(1973).

112) 덴마크병원 의사협회 제소사건(1989).

113) 캐나다대학강사협회연맹 등 제소사건(1983); 필리핀세계교직원단체연맹 제소사건(1991); 덴마크교원노조 등 제소사건(1998); 아르헨티나교원연맹 등 제소사건(2002).

114) 일본전체 등 제소사건(1973, 제138차 보고; 1973, 제139차 보고); 동 사건에서는 엄격한 징계처분이 조화로운 노사관계 발전을 저해할 수 있음을 우려하고 있다.

115) 일본총평 등 제소사건(1963, 제54차 보고).

116) 포르투갈정부기술근로자노조 제소사건(1999).

일정한 보완조치가 수반될 것을 요구하고 있다. 즉 필수사업에 종사하는 공공부문 근로자의 파업이 제한·금지되는 경우, 그 대상조치로서 공정하고 중립적이며 신뢰할 수 있는 분쟁조정(중재)기구에 의하여 당사자간의 쟁점이 해결될 수 있어야 한다<sup>117)</sup>는 점을 누차 강조하고 있다. 따라서 동 위원회의 입장에서는 공무원이 수행하는 업무의 특수성을 감안하여 단체행동권을 제한·금지하는 경우에는 반드시 객관적이고 당사자가 신뢰할 수 있는 공정한 분쟁조정기구에 의해 쟁점이 해결될 수 있도록 하여야 한다고 하겠다.

## 제2절 주요 외국의 제도

### 1. 단결권

공무원의 단결권에 대해서는 폭넓게 인정하고 있는 것이 일반적 경향이라고 할 수 있다.

첫째, 공무원을 포함한 근로자의 단결권을 헌법상의 기본권으로 보장하고 있는 대표적인 나라로 독일과 프랑스가 있다. 독일 기본법(Grundgesetz; GG) 제9조 제3항에 의하면, “근로조건 및 경제조건의 유지·개선을 위하여 단결체를 결성할 권리는 누구에게나 그리고 어떠한 직업에도 보장된다. 이 권리를 제한하거나 방해하려는 약정은 무효이며, 이를 목적으로 하는 조치는 위법이다.” 프랑스의 경우 1946년 제4공화국 헌법 전문(前文)에서는 “모든 인간(tout homme)은 조합활동에 의하여 자신의 권리와 이익을 옹호하고 스스로 선택한 조합에 가입할 수 있다”고 규정하였다. 단결권의 주체를 ‘모든 인간’으로 표현한 이유는 단결권의 보편성을 강조하기 위해서이다.<sup>118)</sup> 1958년 현행

117) 일본총평 등 제소사건(1963(제54차 보고, 1962(제66차 보고)); 캐나다노동회의 등 제소사건(1997); 베네주엘라자치구 및 미란다주 직업소방대원노조 제소사건(1997).

118) Jean-Maurice Verdier, *Syndicats et droit syndical*, tome 5, volume I, 2°

프랑스 제5공화국 헌법은 기본권에 대한 개별적인 조항을 두고 있지 않지만 그 전문(前文)<sup>119)</sup>을 통해 1789년의 인권선언 및 1946년 헌법에서 보장한 기본권이 그대로 보장되는 것임을 선언하고 있다.

둘째, 단결권이 보장되는 공무원의 범위와 관련하여 직무의 성격상 일정한 법적 제한이 가해지는 경우가 있다. 프랑스의 경우 공무원법상 경찰, 법관, 소방관, 교도관 등 원칙적으로 모든 공무원이 단결권을 향유하지만, 특정 공무원의 경우에는 법에 의해 단결권이 부인되고 있는데 군인이 그 대표적인 예이다.<sup>120)</sup> 그러나 군인의 경우에도 일반 결사체를 구성할 수 있다. 영국의 경우 단결의 조직형태에 대한 법적 제약이 없으며, 공공부문 근로자의 단결을 제약하거나 그 조직형태를 제한하는 특별한 법규도 존재하지 않는다.<sup>121)</sup> 다만 군인에 대해서는 단결권이 인정되지 않으며, 경찰관은 1919년의 경찰법에 의해서 단 하나의 단체 즉 경찰연맹(Police Federation)에만 가입할 수 있다.<sup>122)</sup> 일본의 경우 일반 국가공무원 및 지방공무원은 국가공무원법(국공법) 제108조의 2 제1항 및 지방공무원법(지공법) 제52조 제1항에 따라 직원단체를 결성할 수 있다.<sup>123)</sup> 그러나 경찰, 소방직원, 해상보안청직원,

éd., Dalloz (Paris), 1987, p.212.

119) “프랑스 국민은 1946년 헌법에 의해 확인·보완된 1789년의 인권선언이 정한 인권 및 국민주권 원칙에 충실할 것임을 엄숙히 선언한다”고 규정하고 있다.

120) Jean-Marie Aubry et Jean-Bernard Aubry, *Droit de la fonction publique*, 2<sup>e</sup> éd., Dalloz (Paris), 1993, p.177 참조.

121) 그러나 역사적으로는 ‘국왕에 의하여 고용된 공무원’에 대하여 조직상의 제약이 있었다. 즉 1927년의 노동쟁의 및 노조법(Trade Dispute and Trade Unions Act)에서는 국왕에 의하여 고용된 공무원들의 단결을 국왕에 의해 고용되지 않은 자를 포함하는 단체 또는 그 연합단체에 가입하는 방식을 금지하였다. 그러나 이러한 제한은 1946년의 노동조합 및 노동쟁의조정법에 의하여 폐지되었고, 이로써 공무원들을 포함한 공공부문 근로자들은 민간부문 근로자들과 동일한 단결권을 보장받게 되었다.

122) 1979년 집권한 보수당 정권은 노동조합 특히 공공서비스노조를 약화시키기 위한 일련의 법률적·행정적 조치를 취하였다. 1984년 종합정보부(General Communications Headquarters; GCHQ)의 4,000여 조합원들에게 노동조합 탈퇴를 명하고, 조합 탈퇴자에게 1,000파운드의 보상금을 지급하는 한편 끝까지 조합 탈퇴를 거부한 18명의 조합원을 해고한 바 있다. 그러나 1997년 노동당이 집권하면서 해고자들은 복직되었으며 노동조합도 인정되었다.



교도소 근무자 등의 공무원에게는 단결권이 보장되지 않고 있다(국공법 제108조의 2 제5항, 지공법 제52조 제5항). 또 국가공무원 중 내각총리대신, 국무대신, 재판관, 국회직원, 방위청직원 등 특별직 공무원 및 지방공무원 중 공선 또는 지방공공단체 의회의 선거, 의결, 동의에 따라 임명되는 공무원, 지방공영기업의 관리자 등 특별직 공무원들은 국공법과 지공법의 적용에서 배제되기 때문에 직원단체를 결성하거나 가입할 수 없다(국공법 제2조 제3, 5항, 지공법 제3조 제3항, 제4조 제2항).<sup>124)</sup> 국영기업, 지방공영기업에서 근무하는 공무원은 국영기업노동관계법(국노법)과 지방공영기업노동관계법(지공노법)에 따라 노동조합을 조직할 수 있지만, 관리직 직원은 국공법과 지공법상의 직원단체만을 조직할 수 있다.<sup>125)</sup> 비현업의 지방공무원이면서 단순노무직에 종사하는 공무원(‘단노직원’)은 지공법상의 직원단체 또는 현업직원과 같은 노동조합 중 선택할 수 있다. 직원단체에 대한 가입의 자유는 인정되지만 소극적인 가입의 자유도 인정되며(국공법 제108조의 2 제3항, 지공법 제52조 제3항), 직원단체 구성원에 대해서는 일정한 제약을 가하고 있다.<sup>126)</sup>

123) 공무원법은 “공무원은 자신의 근로조건을 유지·개선을 도모할 목적으로 단체를 조직하거나 또는 그러한 단체에 가입할 수 있다. 공무원이 조직·가입하는 이러한 단체 또는 그 연합체를 ‘직원단체’라고 한다”고 규정함으로써, 노동조합이라는 명칭 대신에 직원단체라는 명칭을 사용토록 하고 있다.

124) 결국 국가공무원은 각 성·청별로 경찰직원, 소방직원, 해상보안청직원, 감옥직원을 제외한 직원만으로 직원단체를 결성하거나 2개 성에 걸치는 직원을 대상으로 직원단체를 결성할 수 있다(국공법 제108조의 3 제4항). 지방공무원은 동일한 지방공공단체에 속하는 직원들로만 직원단체를 조직하여야 한다(지공법 제53조 제4항).

125) 구체적으로 어떠한 직무를 담당하는 자가 관리직에 해당하는지에 관하여는 인사원규칙(국가공무원)과 인사위원회 규칙 또는 공평위원회규칙(지방공무원)으로 정한다. 예컨대 인사원규칙 17-1(관리직원 등의 범위)에서는 ‘각 성·청의 본성·청에 근무하는 직원에 관하여는 과 이상의 조직의 장, 총괄의 과장 보좌 및 인사·예산 등 담당직원 등이 해당된다’고 규정한다.

126) 즉, 관리직 직원과 비관리직 직원은 별개의 직원단체를 조직하여야 하며(국공법 제108조의 2 제3항 단서, 지공법 제52조 제3항 단서) 구체적 기준에 대해서는 인사위원회 규칙 또는 공평위원회 규칙으로 정하도록 하고 있다. 관리직 공무원에는 ① 중요한 행정상의 결정을 행하는 직원, ② 중요한 행정상의 결정에 계획·참여하는 관리직 지위에 있는 직원, ③ 직원

셋째, 조합활동에 관한 기준을 법령으로 규정하고 있기도 하다. 프랑스의 경우 공무원의 단결권 행사에 관한 1982년 5월 28일 시행령(Décret) 제82-447호에서는 조합활동과 관련한 규정 즉, 조합사무실의 제공·사용,<sup>127)</sup> 조합회의의 개최,<sup>128)</sup> 유인물의 게시·배포,<sup>129)</sup> 조합비

---

의 입면에 관하여 직접적인 권한을 가지는 감독적 지위에 있는 직원, ④ 그 직무상의 의무와 책임이 직원단체의 구성원으로서의 성의와 책임에 직접적으로 저촉된다고 인정되는 감독적 지위에 있는 직원, ⑤ 기타 직원단체와의 관계에서 당국의 입장에 따라야 하는 직무를 담당하는 직원 등이 해당된다. 또 국가공무원과 각 지방공공단체의 지방공무원은 별개의 직원단체를 조직하여야 한다(지공법 제53조 제4항). 또 현직 공무원이 아닌 자는 직원단체에 참여할 수 없다(국공법 제108조의 3 제4항, 지공법 제53조 제4항).

- 127) 노동조합에 대하여 조합사무소를 제공할 법적 의무를 규정하고 있다. 즉, 공무원 수가 50명 이상인 행정기관은 해당기관에 조합지부를 결성하고 있는 가장 대표적인 노조들이 가능한 한 별개의 조합사무소를 사용할 수 있도록 조치하여야 하며, 이것이 곤란한 경우에는 공동사무소를 제공하여야 한다. 아울러 공무원 수가 500명 이상인 행정기관의 경우 각 대표적 노조에게 별도의 사무소를 제공하여야 한다. 다만, 동일한 연합단체 또는 총연합단체에 소속된 노조는 동일한 사무소를 사용하여야 한다. 또 조합사무소는 통상적으로 행정기관의 건물 내에 위치하여야 하며, 건물 외부에 위치할 경우 행정기관은 사무소의 입차료를 지원하도록 하고 있다.
- 128) 노동조합은 근무시간 외에 행정기관 건물 내부에서 조합회의를 개최할 수 있는데, 근무시간 내에 개최하는 경우 업무를 수행하지 않는 공무원 또는 회의참석을 위해 특별허가를 받은 공무원만이 회의에 참석할 수 있다. 따라서 가장 대표적인 노동조합들은 근무시간에 1시간을 초과하지 않는 범위에서 월례보고회를 개최할 수 있다. 조합회의의 개최는 업무의 정상적인 운영을 저해하거나 행정기관 이용자들에게 해당 기관의 업무시간을 단축하는 결과를 초래하여서는 안 된다. 또한 회의개최 1주일 이전에 회의개최를 신청하여야 한다.
- 129) 조합 유인물은 전용 게시관에 게시되어야 한다는 원칙이 적용되고 있다. 게시되는 건물의 행정 책임자에게는 게시된 문서의 사본을 제출하거나 문서의 종류 및 그 내용에 관한 사항을 통지하여야 한다. 아울러 게시되는 문서가 조합지부에 의해 작성된 경우에는 해당 기관의 부서장에게, 전국적 단위의 노동조합에 의해 작성된 경우에는 중앙행정의 부처장에게 사본의 제출 및 그 내용에 관한 통지를 하여야 한다. 조합 유인물은 행정 건물 내부에서 공무원들에게 배포할 수 있지만 일반인에게 개방되지 아니한 장소이어야 한다. 또한 업무 시간에 배포되는 경우에는 근무 중에 있지 않거나 업무면제를 받은 자에 의해서만 배포가 가능하다.

의 징수<sup>130)</sup> 및 조합활동 수단의 보장(업무면제,<sup>131)</sup> 조합회의 등 참석 시간, 조합 파견) 등을 규율하고 있다. 독일의 경우에도 연방공무원법 제89조 제2항<sup>132)</sup>에 의거하여 비전임 임원에게 조합활동 참가를 위한 일시 유급휴가를 허가하고 있다.<sup>133)</sup> 영국의 경우 노동조합의 전임자와 관련하여 장기간 조합업무에 종사하기 위해 휴직할 경우 MOT<sup>134)</sup>와 사전협의가 필요하다는 원칙이 적용되고 있다. 이 경우 공무원의 신분은 그대로 유지하고 파견으로 인정하며 파견기간은 최장 5년이다. 급여, 퇴직연금 부담금, 사회보장 보험료는 조합이 부담한다. 일본의 경우 직원단체에 대해서는 등록제도(국공법 제108조의 3, 지공법 제53

130) 공무원의 임금에서 조합비를 공제하여 노동조합에게 인도하는 것은 금지된다. 이는 민간노동법과 동일하다고 할 수 있는데, 조합비는 조합활동의 일환으로 행정 건물 내에서 조합비 징수 활동이 가능하다.

131) 전임자의 활동보장과 관련하여 업무면제의 기준은 매년 다음과 같은 기준에 따라 해당 부처의 장관이 정한다. 먼저 기준은 공무원 수에 따라 정하여지는데, 예를 들어 공무원 수가 25,000명을 초과하지 않는 경우에는 350명당 1명의 전임이 허용된다. 이에 따라 전임자의 수는 노동조합의 대표성을 고려하여 노동조합들 사이에 배분된다. 또한 노동조합은 조합 임원들 가운데서 업무면제를 향유하는 자를 자유롭게 지정할 수 있다. 그러나 특정 공무원에 대한 업무면제가 행정의 원활한 운영과 부합하지 않는 경우, 장관 또는 부서장은 해당 노동조합에게 다른 공무원을 선정할 것을 요구할 수 있다.

132) “연방정부는 전 항의 경우(요양휴가) 이외에 기타의 사유에 의한 휴가를 허가할 수 있으며, 이 휴가 기간 중 급여의 지급 여부 및 정도에 관해 결정한다”고 규정하고 있다.

133) 또한 비전임 임원에게 조합활동참가를 위한 일시 유급휴가도 허가하고 있는데, 노조 전임자의 임금과 사업비는 기본적으로 조합비에서 충당하고 있다. 실제로 독일공무원노조 사무총국에 약 100여명의 상근 간부가 근무하고 있고, 상근 간부는 정치담당(선거에서 당선된 간부)과 전문 인력(연맹에서 고용)으로 구분된다. 이 가운데 정치담당도 전임 이전 정부로부터 받던 임금을 독일공무원노조에서 동일하게 지급받고 있으나 활동비는 추가로 받지 않는다. 정치담당은 전임 기간 직장을 휴직하고 노조활동에 전념할 수 있으며 여건에 따라 직장에 복귀할 수도 있다. 전임 종료 후 원대복귀가 가능하며 노조활동의 공적과 개인의 능력에 따라 승진하거나 동일한 직책으로 복직한다(안봉술, 『독일 공공부문 노조에 관한 연구』, 한국노총, 2001, 128쪽).

134) 조합 승인권자를 말한다. 우리나라 재무부 기능에 행정자치부의 일부 기능이 포함되어 있다(행정자치부, 『하위직 공무원의 권익신장을 위한 방안 연구』, 2002, 109쪽).

조)를 적용하고 있으며 등록 여부는 직원단체의 자유이지만, 등록된 직원단체에 대해서는 당국과의 교섭 자격(국공법 제108조의 5 제1항, 지공법 제55조 제1항)이 인정된다. 그러나 후술하는 바와 같이 공무원으로 조직된 직원단체의 경우 단체협약을 체결할 권리가 없기 때문에 근무시간 중 조합활동을 협약으로 규정하는 것이 불가능하다. 따라서 전임자에 대해서는 인원 수, 전임기간, 전임자의 지위 등에 있어서 법률, 조례 또는 규칙으로 여러 가지 제약을 가하고 있다.<sup>135)</sup> 한편, 전임을 허가받은 직원은 그 허가기간 동안 휴직자가 되며, 국가 또는 지방 공공단체로부터 어떠한 급여도 지급되지 않는다. 유효기간은 5년을 초과할 수 없으며 그 기간은 퇴직수당의 산정에 기초가 되는 근무기간에 포함되지 않는다(국공법 제108조의 6 제5항, 지공법 제55조 제5항).<sup>136)</sup> 그러나 전임자 이외의 자의 근무시간 중 조합활동은 ‘관행’으

135) 즉 공무원법에서 직원은 직원단체의 업무에만 오로지 종사하여서는 아니 된다고 규정하고 있다(국공법 제108조의 6 제1항, 지공법 제55조 제1항 본문). 그러나 공무원의 직원단체에도 민간부문의 노조와 마찬가지로 임원 전임의 필요성이 인정되기 때문에 임원 전임을 허가받을 수 있는 예외를 규정하고 있다(국공법 제 108조의 6 제1항 단서, 지공법 제55조 제1항 단서). 공무원 직원단체에서 재직 전임의 허가를 받기 위해서는 ① 등록된 직원단체의 업무에 종사할 것, ② 임원일 것, ③ 직원단체의 업무에 오로지 종사할 것, ④ 관할청장의 허가를 받을 것 등의 요건이 필요하다(국공법 제108조의 6, 지공법 제55조의 2). 허가되는 인원 수 및 허가기간은 공무의 적정한 운영을 확보하기 위한 필요성 및 당해 직원단체의 활동의 실태 등을 고려하여 사용자가 일방적으로 정한다. 아울러 재직 전임의 허가절차로는 ① 직원은 재직 전임의 허가를 요청할 경우 관직, 성명, 소속직원 단체명, 소속직원 단체에서의 역·직명, 소속직원 단체의 업무에 전적으로 종사할 기간을 기재한 신청서를 관할청장에 제출한다. ② 관할청장은 재직 전임을 허가하는 취지와 허가기간을 명시한 문서를 교부하여 허가한다. ③ 관할청장은 직원의 신청에 따라 재직 전임의 유효기간을 변경할 수 있다.

136) 구체적으로 살펴보면 인사원 규칙(17-2 제6조) 또는 직원단체의 등록에 관한 조례(단기종사 요건)에서는 ① 직원은 등록직원 단체의 임원, 대의원회 등 의결기관·투표관리기관·자문기관의 구성원으로서 근무시간 중에 직원 단체업무에 종사하기 위해서 소속기관장의 허가를 얻어 단기종사가 가능하다. ② 단기종사 허가는 직원의 신청에 따라 관할청장이 부여한다. ③ 단기종사허가는 공무에 지장이 없는 것으로 인정될 때에는 1일 또는 1시간을 단위로 유효기간을 정해 허가한다. ④ 단기종사허가의 유효기간은 1년에 30일을 초과할 수 없다. ⑤ 단기종사허가를 받고자 할 때에는 관직, 성명, 직원

로 묵인되어 왔다.<sup>137)</sup> 미국에서 공공부문 근로자의 단결권을 법적으로 승인한 것은 1978년에 제정된 연방공무개혁법(the Civil Service Reform Act)인데,<sup>138)</sup> 동법에서는 부당노동행위제도(Unfair Labor Practice)를 규정하고 있다. 즉 사용자인 정부기관이 노동조합의 조직, 단체교섭 등 공공부문 근로자의 권리행사에 있어서 공공부문 근로자를 간섭, 방해 또는 강제하는 행위를 하거나 고용·고용보장, 승진 기타 근로조건에 있어서 차별함으로써 노동단체의 구성원이 되는 것을 장려하거나 방해하는 행위를 할 경우, 이는 부당노동행위가 된다(U.S.C. 제5권 제7116조 (a)). 부당노동행위에 대해서는 민간부문의 전국노동관계위원회(NLRB)에 비견되는 연방공무노동관계위원회(Federal Labor Relations Authority; FLRA)<sup>139)</sup>에 그 구제를 신청할 수 있다.

---

단체명과 그 단체에서의 직함, 종사할 업무의 내용, 종사할 기관을 기재한 신청서를 제출하여야 한다. ⑥ 단기종사허가를 받은 직원은 허가 유효기간 중 직무에 종사할 수 없다. ⑦ 단기종사허가를 받아 직무에 종사하지 않은 기간은 그 기간 만큼 급여에서 제외한다는 등의 세부적인 내용을 규정하고 있다.

137) 입법적으로는 1966년 공무원법의 개정으로 비전임자가 근무시간 중 조합활동을 할 여지가 크게 축소되었다. 즉, 이 법개정으로 “직원은 급여를 받으면서 직원단체를 위해 활동해서는 안 된다”라는 규정이 신설되었다(국공법 제 108조의 6항, 지공법 제55조의 2 6항). 따라서 국가공무원의 경우 인사원 규칙에서 근무시간 중 조합활동을 인정하지 않지만 직원단체의 “규약에 기초하여 설정된 의결기관, 투표관리기관 또는 자문기관의 구성원”으로서의 업무에 한해 인정하고, 이 경우 급여는 감액하지만 근무시간 중 조합활동을 어느 정도 인정하고 있다(인사원 규칙 17-2 제6조 1, 7항).

138) 와그너법은 민간부문의 노동관계에 적용되는 법이며 동법이 적용되는 사용자에서 미국 연방, 미국 연방정부가 소유하는 회사, 연방준비은행, 주 또는 주의 하부 정치 조직을 제외하였기 때문에, 정부에 고용되어 있는 근로자에 대해서는 와그너법 체제가 구축된 이후에도 여전히 헌법상의 단결의 자유 외에는 단체교섭권 및 단체행동권을 보장하는 법령이 존재하지 않았다. 그러나 1950년대에 들어서 연방 및 주에서의 공공부문 근로자의 조직화가 급증하면서 공공부문 노동조합들이 정부에 대해 단체교섭을 요구하기 시작하였다. 결국 1962년 케네디 대통령의 대통령령 제10988호에 의해 연방공공부문 근로자 일반에 대해 단결권 및 단체교섭권을 인정하게 되었으며, 이는 1969년 닉슨 대통령의 대통령령 제11491호에 의해 개정된 후 1978년에 제정된 연방공무개혁법에 의해 연방법률 차원에서 정비되었다. 동법은 현재 연방법률(U.S.C.) 제5권 제72편으로 편제되어 있다.

139) FLRA는 연방공무개혁법상의 규정에 의해 교섭단위 결정, 배타적 교섭단체

넷째, 공무원노조의 조직체계는 국가마다 상이한 형태를 보이고 있다. 독일에서 하나의 행정기관이나 공기업에 근무하는 근로자일지라도 하나의 노조에 통일적으로 조직되어 있지 않고, DGB(독일노동조합총연맹), DAG(독일사무직근로자노동조합), DBB(독일공무원노동조합) 등 전국중앙연맹 소속의 복수의 노동조합에 분산되어 조직되어 있다. 한편, 연방의 공공부문 근로자에 대하여는 내무장관이, 주의 공공부문 근로자에 대해서는 독일 주정부사용자단체(Tarifgemeinschaft Deutscher Länder), 기초자치체인 지방정부 소속의 공공부문 근로자에 대하여는 독일 지방정부사용자단체(Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände)가 사용자로서의 역할을 담당하고 있다. 영국의 경우 국가 공무원들은 주로 직종(class)과 직급(grade)에 따라 여러 형태의 노동조합을 구성하거나 가입하고 있다.<sup>140)</sup> 지방정부의 공무원들도 직종에 따라 주로 몇 개의 노동조합으로 조직되어 있다.<sup>141)</sup> 복수노조주의(multi unionism)의 일반화에 따른 노동조합들간의 상호 경쟁적인 측면을 해결하기 위해서 공무원 노동조합들은 상급연합회의체인 공무원 노동조합협의회(the Council of Civil Service Union; CCSU)를 통해 상호 조정하고 있다. 한편 보수당 정부의 정책과 그에 따른 노동조합

---

의 선거 감독, 부당노동행위의 구제, 규정의 제정 및 중재제정의 검토 등에 있어서 연방 공공부문 노동관계에 대한 제반 업무에 관할권을 갖는 행정기구이다. FLRA는 대통령이 상원의 동의를 받아 임명하는 3명의 위원으로 구성되며, 위원 외에 동 위원회의 소속으로 대통령이 상원의 동의를 받아 임명하는 사무총장(General Counsel)이 있다. FLRA가 담당하는 부당노동행위 구제 절차 역시 NLRA의 규정에 따른 NLRB의 구제 절차와 매우 유사하다.

140) 즉, CPSA(국가공무원; 과학·기술, 경영직)는 서기직 및 비서직을 중심으로 조직되었고, SCPS(국가공무원)는 하위직 및 중간관리직을 중심으로, IPCS는 전문직 및 특수직을 중심으로, IRSF(세무서)는 서기직, 비서직 및 중간관리직을 중심으로, CSU는 보조직(타자·사환 등)을 중심으로, POA는 교도관을 중심으로, NIPSA는 북아일랜드 공무원을 중심으로, FDA는 고위관리직을 중심으로 조직되어 있다.

141) 즉, 육체근로에 종사하는 공무원들로 조직된 NUPE, 일반 노동조합인 TGWU와 GMBATU, 사무직 공무원들에 의해 독점적으로 조직된 NALGO, 교사들의 노동조합인 NUT 및 NHS의 직원이 다수 가입하고 있는 독립 산별노조인 COHSE 등이 그것이다.

활동의 위축은 노동조합의 통합을 가속화하여 전국 및 지방정부공무원노동조합(NALGO), 전국공무원노동조합(NUPE) 및 의료서비스노동조합(COHSE)이 1993년 UNISON을, UCW와 NCU가 1993년 통신노동조합인 CWU를, 그리고 SCPS, CSU, IRSF 및 CPSA가 통합하여 1998년 초 공공 및 상업서비스노동조합(PCS)을 창립하였다. 이러한 통합 거대노동조합들은 모두 영국노동조합회의(TUC)에 가입되어 있으며 이들은 TUC 전체 조합원의 약 30%를 차지하고 있다. 프랑스의 경우 공무원노동조합은 전국조직인 CGT(프랑스노동총연맹), CGT-FO(노동자의 힘-프랑스노동총동맹), CFTD(프랑스민주총동맹), CFTC(프랑스기독교노동총동맹), CGC(관리직총동맹), FEN(전국교원연맹) 등에 분산하여 가입하고 있다. 역사적으로 프랑스 노동조합운동은 이념적 지향의 차이에 따른 분열을 거듭하여 왔기 때문에 상부단체의 경우 조직결합의 주된 요소는 노동조합 성향의 동일성 여부이다.

## 2. 단체교섭권

단체교섭권과 관련해서는 국가에 따라 ① 교섭권 자체를 부인하는 경우(독일), ② 관행에 의해 교섭권을 승인하는 경우(영국), ③ 근로조건에 관한 교섭권은 인정하지만 협약체결권을 부인하는 경우(프랑스와 일본), ④ 교섭권과 협약체결권을 모두 인정하지만 일정한 제한을 가하고 있는 경우(미국)가 있다.

첫째, 공무원의 단체교섭권 자체가 부인되는 대표적 국가는 독일이다. 독일에서 연방공무원과 주공무원의 근로조건은 각각 연방공무원법과 공무원관련 주법(州法)에 의해 정해진다. 다만, 공무원의 근로조건을 정하는 법령의 입법단계에서 공무원 노동조합에게 일정 정도의 ‘관여권’을 인정하고 있고,<sup>142)</sup> 이러한 ‘관여권’이 인정되는 노동조합은 단위노동조합이 아니라 전국적 중앙조직인 상급단체에 한정된다. 일반적으로 전국적인 조직인 DGB와 DBB에게 이러한 관여권 행사를 인정

142) 연방공무원법 제94조는 역사적 관행에 따라 “공무원법상의 제 관계를 규율하는 일반적인 규정을 준비함에 있어서 당해 노동조합의 상급연맹체(Spitzenorganisation)를 관여하게 한다”고 규정하고 있다.

해 주고 있다.<sup>143)</sup> 그러나 단체협약체결권은 부인된다는 것이 통설이며 판례<sup>144)</sup>의 태도이다. 그 근거는 기본법 제33조 제4항이 공무원과 국가의 관계를 공법상의 충성복무관계(Treudienstverhältnis)로 규정하고 있어 공법상의 근무관계 및 충성관계에 있는 공무원의 성격에 반하는 단체협약체결은 공무원 노동조합에게 인정되지 않는다는 것이다. 다만, 1955년에 제정되고 1974년에 개정된 직원대표법(Personalvertretungsgesetz)에 의하여 공무원의 인사에 관한 사항 등에 대한 공동 결정권 및 징계·면직, 조직적 사항에 대한 관여권이 인정되고 있다.<sup>145)</sup>

둘째, 관행상 단체교섭권을 인정하는 대표적인 나라는 영국이다. 영국에서 단체교섭권은 법률상의 권리로서 적극적으로 보장되는 것이 아니라 오랜 관행으로서 인정되어 오고 있다. 또한 교섭의 결과 합의된 내용에 관해서는 ‘신사협정’으로서 법적인 구속력이 없는 경우가 많다. 물론 1992년 노사관계법(TULRCA) 제179조에서는 서면으로 체결된 단체협약에 법적으로 집행 가능하도록 명시규정을 둘 수 있는 방법을 인정하고 있지만, 그러한 특약규정은 관행상 별로 이용되고 있지 않다. 이상에서 설명한 점들은 민간부문과 공공부문에 모두 공통되는 점이다. 공무원 및 공공부문 근로자의 임금 기타 근무조건을 결정하는 방법은 다양하여, 임금조사기구(Pay Review Bodies)에 의한 방법,<sup>146)</sup> 지수연계제도(Indexation System)에 의한 방식<sup>147)</sup> 및 승인된

143) DGB측은 공무원에 대해서도 일반 근로자와 마찬가지로 단체교섭권이 인정되고 단체협약에 의하여 공무원 및 비공무원인 사무직 근로자와 노동직 근로자가 함께 규율되어야 한다고 요구하고 있다. 그러나 DBB는 현재의 관여 권한에 대체적으로 만족하면서, 다만 그 협의의 정례화 및 법안 초안작성 과정에서 반영이 안 된 노동조합측의 의견을 의회에 보고하도록 할 것 등의 절차 개선을 바라고 있다.

144) 1954년 11월 28일의 연방헌법재판소 판결이 대표적인 예이다.

145) 독일 공공부문 근로자의 경영참가제도에 관하여 자세한 사항은 이철수·강성태, 앞의 책, 199~208쪽 참조.

146) 임금조사기구는 수상이 임명하는 9인 이내의 위원으로 구성되며, 근로자 대표조직(노동조합 또는 전문직 협회)과 정부(재정부 및 관련부처) 및 사용자 조직에서 제출한 자료를 기초로 독립적으로 자료를 검토하고 조사를 수행한 다음 임금·근로조건에 관한 권고안을 작성한다. 권고안은 수상과 관련



노동조합에 의한 직접교섭 방식 등이 활용되고 있다. 전통적으로 공무원의 보수 결정은 세번째 방식, 즉 고도로 집중화된 전국교섭시스템과 전국적으로 단일한 임금구조 및 임금결정에 있어서의 형평성원리로 특징지을 수 있는 직접교섭 방식, 즉 휘틀리협의회(Whitley Council)에 기초한 교섭이었다.<sup>148)</sup> 그러나 1960년대 중반 이래 고도의 인플레이션과 18년간에 걸친 보수당 정권의 집권으로 단체교섭의 분권화, 단체협약 적용범위의 축소, 할당된 예산에 기초한 지급능력에 따른 임금결정 및 성과급(Performance-Related Pay : PRP)의 도입 등과 같은 정책적 수단에 의해 상당한 변화를 겪게 되었다.<sup>149)</sup>

셋째, 근로조건에 관한 단체교섭권은 인정되지만 협약체결권이 부인되는 대표적인 국가는 프랑스와 일본이다. 프랑스의 경우 1983년의 공무원일반법 제8조 제2항<sup>150)</sup> 및 제9조 제1항<sup>151)</sup>을 통해 노동조합의 임금교섭권과 기타 근로조건 등에 관한 협의권을 보장하고 있다. 그러나 공무원의 지위와 임금 등의 근로조건은 원칙적으로 법령에 의해서 정해지며 계약(거래)의 대상이 되지 않는다는 특수한 원칙 때문에 교

---

부처 장관에 의해 의회에 보고되며, 정부로서는 이 권고안을 수용하여야 할 의무는 없으나 ‘그렇게 하지 않은 명백하고 당연한 이유(clear and compelling reasons not to do so)’가 없는 한 권고안을 이행하여 왔다.

- 147) 경찰관과 소방관의 임금결정 방식이다. 경찰관의 임금은 민간부문 사무직 임금인상률의 중위수준에 맞춰 임금을 인상하며, 소방관에 대해서는 ‘전국 소득조사(National Incomes Survey: NIS)에 보고된 생산직 근로자의 상위 10% 수준에 맞추어 임금을 결정한다.
- 148) 1916년 당시 하원의장인 휘틀리를 중심으로 설치된 ‘노사관계에 관한 재건 위원회’가 발표한 보고서를 1919년 정부가 승인한 것을 기초로 한다. 이는 노사동수의 협의회에서 상호간의 대립적인 이해를 조정하는 교섭방식으로 서, 전형적인 단체교섭방식 이외에 협의방식을 정책적으로 도입한 것이라고 하겠다.
- 149) 이에 대한 자세한 내용은 박태주 외, 앞의 책, 82~88쪽 참조.
- 150) “공무원 노동조합은 보수결정 이전에 전국적 단위에서 정부와 사전교섭(les négociation préalables) 할 수 있는 자격을 가지며, 관리를 담당하는 기관과 해당 단위에서 근로조건 및 업무편성에 관한 문제들에 대하여 논의할 수 있는 자격을 갖는다”라고 규정하고 있다.
- 151) “공무원은 공무원협의기구에서 자신들의 대표자들을 통하여 공역무의 조직화 및 운영, 공무원관계법규의 형성, 공무원 지위의 특실변경관련, 개별적 인사결정의 검토에 참여한다”라고 규정하고 있다.

섭의 상대방인 정부를 법적으로 구속하는 단체협약체결권은 인정되지 않는다. 현실적으로 노동조합과 중앙정부는 단체교섭의 결과에 대하여 협정을 체결하지만, 이러한 협정은 법적인 구속력이 없는 ‘신사협정’에 불과하다. 따라서 이러한 신사협정의 체결은 정부의 보수 결정 및 의회의 승인을 위한 예비적 행위에 불과하다. 그러나 정부는 협정에서 합의된 내용을 대부분의 경우 준수하여 왔다.<sup>152)</sup> 한편 프랑스에서는 단체교섭권과 별개로 협의권이 공무원참여제도의 일환으로 인정되고 있다. 즉, 행정 하부조직에서 최상층 조직에 이르기까지 협의기구(행정대표와 공무원대표 동수로 구성되는 공무원협의체)의 설치를 의무화하고 있다. 이 제도를 통하여 공무원의 인사·교육훈련, 공무원 관련 법령·규칙의 제·개정, 업무편성 및 운영 등 공무원의 직업 생활에 영향을 미치는 일반적 사항들에 대한 협의를 진행하고 있다.

일본의 경우 직원단체는 국공법 제108조의 5 및 ‘지공법’ 제55조의 규율에 따라 국가 또는 지방공공단체와 근로조건 등에 관하여 교섭을 한다. 그러나 직원단체에게는 단체협약체결권이 배제된 교섭권만 인정될 뿐이다. 즉, 공무원 직원단체에 인정되는 교섭은 당사자간에 구속력을 갖는 단체협약의 체결을 전제로 하지 않으며, 교섭결과에 대하여 법적 구속력이 인정되지 않는다. 교섭당사자로서 공무원측은 등록된 직원단체이고, 사용자측은 교섭사항을 적법하게 관리하고 정하는 당국이다. 당국은 교섭에 응할 의무는 있으나 단체협약을 체결할 권한은 없다. 급여, 근로시간 기타 근무조건, 사회적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관련된 사항을 교섭대상으로 하지만<sup>153)</sup> 관리·운영사

152) 그러나 최근 조스팽(Jospin) 정부는 공무원의 보수에 관한 노동조합들과의 교섭을 중단하고 2002년까지 적용될 보수율을 1.2%로 일방적으로 결정하였다. 이에 대해 2000년부터 2002년에 걸친 정부의 이러한 일방적 보수 결정은 지난 30년 동안 그 전례를 찾아 볼 수 없는 일이라고 노동조합들이 강력히 비난하고 있다.

153) 공무원들의 직원단체와 당국 사이에서 교섭대상이 될 수 있는 사항은 ① 직원의 급여, 근무시간 기타 근무조건에 관한 사항 ② 이에 부대하여 사교적 또는 후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관계되는 사항이다(국공법 제108조의 5 제1항, 지공법 제55조 제1항). 구체적으로는 급여, 근무시간, 휴식, 휴일, 휴가, 배치전환, 승급, 면직, 휴직, 안전위생, 재해보상 등에 관한 사항을 말한다.

항<sup>154)</sup>은 제외된다. 지방공무원의 직원단체는 교섭결과를 서면협정으로 체결할 수 있지만 합의사항이 법령, 조례, 지방공공단체의 규칙 및 규정에 저촉되지 않아야 하며(지공법 제55조 제9항), 당사자 쌍방의 이행의무도 근무조건 법정주의의 원칙상 법률상의 구속력이 없는 도의적인 것으로 이해될 뿐이다.

넷째, 단체교섭권과 협약체결권이 모두 인정되지만 일정한 제한을 가하고 있는 대표적인 국가는 미국이다. 1978년에 제정된 연방공무개혁법(the Civil Service Reform Act)이 규정하는 단체교섭권에는 단체교섭의 결과 합의된 사항을 구속력 있는 단체협약으로 체결할 수 있는 권한까지 포함된다(U.S.C. 제5권 제7103조(a)(12)). 그러나 군인, 외무공무원,<sup>155)</sup> 연방 내외의 안보나 정보수집 업무를 담당하는 기관(FBI, CIA)에 고용된 공공부문 근로자, 연방공공부문 근로자의 노사관계를 규율하는 기관(FLRA, FSIP)에 고용된 공공부문 근로자, 일반 회계국에 고용된 공공부문 근로자, 미국 외에서 고용된 외국인 근로자, 감독직·관리직·기밀직 근로자 및 인사업무(단순 사무업무 종사자 제외)에 종사하는 공공부문 근로자 등에게는 단체교섭권이 인정되지 않는다. 연방 공공부문 근로자들에게 인정되는 단체교섭 구조는 연방노동관계법(NLRA)상의 단체교섭 구조와 매우 유사하다. 즉, 적정교섭단위<sup>156)</sup> 내의 공공부문 근로자들로부터 과반수의 지지를 받는 노동

154) 구체적인 관리·운영사항(지방공공단체의 경우)으로는 ① 지방공공단체의 조직에 관한 사항, 행정의 기획·입안·집행에 관한 사항 ② 직원 정수 및 그 배치에 관한 사항, 인사권의 행사에 관한 사항 ③ 예산의 편성에 관한 사항 ④ 지방세·사용료 등의 부과징수에 관한 사항 ⑤ 지방공공단체가 당사자인 불복신청 및 소송에 관한 사항 ⑥ 재산 및 공공시설의 취득·관리·처분에 관한 사항 등이다. 이들 사항이 교섭사항에서 제외되는 이유로는 행정의 조직·운영의 기본적인 정책사항이어서, 행정기관이 법령에 의거하여 자기의 권한과 책임으로 집행하여야 하기 때문에 그것을 노사가 교섭에 의해 좌우하는 것이 허용되지 않는다는 것이 제시되고 있다.

155) 국무부, 국제개발처, 국제교류처, 연방국제개발협력처, 농업개발부, 상업개발부 등에 고용된 외무공무원들이다.

156) 전문직 공공부문 근로자에게는 단체교섭권이 인정되에도 불구하고 적정 교섭단위를 형성하기 위해 전문직 공공부문 근로자의 과반수가 일반 공공부문 근로자와 동일 교섭단위에 포함되는 것을 찬성하지 않을 경우, 일반 공공부문 근로자와 동일한 교섭단위를 구성할 수 없다(U.S.C. 제5권 제7112조 (b)(5)).

조합이 배타적 교섭대표가 되며, 이들이 정부기관과 근로조건에 관하여 단체교섭을 행하고 그 결과 합의된 내용을 구속력을 갖는 서면의 단체협약으로 작성한다. 한편, 교섭단위 내의 공공부문 근로자의 투표로 과반수의 지지를 받는 배타적 교섭대표가 당해 정부기관 내에 존재하지 않는 경우에는 연방공무노동관계위원회(FLRA)가 설정한 기준에 합치하며, 당해 정부기관 근로자의 상당수를 대표하는 노동조합에게 당해 정부기관이 전국적 협의권(national consultation right)을 부여한다(U.S.C. 제5권 제7113조).<sup>157)</sup> 다른 한편 공무개혁법상의 단체교섭 제외 사항으로는 ① 기관의 임무와 예산, 조직, 고용인의 수와 내부 안전 사항에 관한 것, ② 고용, 배치, 지휘, 일시해고(정직, 해고, 강등, 감봉 및 징계 등)등 관리자의 권리에 관한 사항, ③ 업무분담, 계약에 의한 결정, 임무수행에 필요한 인원의 선발에 관한 사항, ④ 직위에 임명하는 것, ⑤ 긴급시 필요한 임무수행에 관한 사항 등이다. 특히 사용자의 경영권 사항 중 교섭대상이 아닌 사항에는 ① 정부기관의 임무, 예산, 조직구성, 공무원의 수, 내부적 안전관행을 결정하는 권한, ② 정부기관 근로자의 고용, 보임, 기획, 일시해고, 고용유지 또는 정직, 면직, 감급, 감봉 및 근로자에 대한 징계권, ③ 공무원에 대한 임무부여, 정부기능의 외부 위탁 결정, 승진 등 인사권의 행사 등이 포함되고 있다(U.S.C. 제5권, Government Organization and Employees). 반면 사용자의 경영권 사항 중 예외적으로 사용자의 결정으로 단체교섭이 가능한 범위로서 ① 허용적 교섭사항으로서 조직의 부서별로 할당되는 인원의 배치와 업무유형, 직급, 근로시간 또는 업무수행에 필요한 기술, 방법, 수단에 관한 사항, ② 절차적 사항으로서 경영권 행사에 필요한 절차에 관한 사항, ③ 불이익 금지를 위한 교섭사항으로서 경영권 행사에 따라 근로자가 기존에 누린 근로조건에 불이익을 당하는 경우(U.S.C. 제5권 제7106조) 등이 제시되고 있다.<sup>158)</sup>

157) 전국적 협의권을 인정받은 노동조합에 대해서는 정부기관으로부터의 근로조건 변경제안과 관련한 정보제공 및 근로조건 변경제안에 대한 입장·권고의 제출 기회가 보장된다. 이에 대해 정부는 최종결론을 내리기 전에 제출된 입장·권고를 고려하여야 하며, 정부측의 최종결론에 대한 이유를 당해 노동조합에게 서면으로 고지하여야 한다.

158) 미국대사관 자료, 미국 12470-D003821문서, 2001.7.18.

### 3. 단체행동권

단체행동권과 관련하여 국가에 따라 ① 법령 또는 해석상 공무원의 쟁의행위를 원칙적으로 금지하는 경우(일본, 미국, 독일), ② 원칙적으로 쟁의행위를 허용하면서 특정 직무를 담당하는 공무원에 대해서는 법령에 의해 부인하는 경우(프랑스, 영국)가 있다.

첫째, 법령이나 해석상으로 공무원의 쟁의행위를 원칙적으로 금지하는 대표적인 나라는 일본, 미국, 독일이다. 일본의 경우 일반공무원의 쟁의행위는 법률에 의해 전면적으로 금지된다. 파업뿐만 아니라 태업 기타 업무의 정상적 운영을 저해하는 일체의 행위가 금지된다(국공법 제98조 제3항, 지공법 제37조 제2항). 또한 이러한 금지되는 쟁의행위를 공모, 교사 또는 선동하는 행위도 처벌된다(국공법 제110조 제1항, 지공법 제61조 제4호). 쟁의권이 금지되므로 쟁의조정절차도 별도로 없고,<sup>159)</sup> 다만 대상조치로 인사원의 권고제도가 있다. 인사원은 내각의 소관하에 있으며, 총재를 포함한 3인의 인사관으로 구성된 합의체기관이다. 인사원의 주요 업무로는 인사행정의 공정성 확보 및 국가공무원의 급여 기타 근무조건 개선 권고 등이 있으며, 매년 1회 이상 공무원 봉급표의 적정성 여부를 심사하여 국회 및 내각에 보고하거나 급여의 5% 이상을 증감할 필요가 있을 때에는 이를 권고하도록 하고 있다. 실제로 인사원의 권고는 국가공무원 및 지방공무원의 임금 결정에 중요한 준거기준으로 작용하고 있으며, 단체협약체결권이 있는 국영기업체, 지방공영기업체, 공제연금 수급자, 은급수급자(군인), 특별직 공무원, 농협직원, 사회복지관계 직원, 사립학교 교직원 및 정부기관의 직원에 까지 직접적인 영향을 미칠 만큼 중요한 의미를 지니고 있다.<sup>160)</sup>

미국의 경우에도 연방공무개혁법에 의하면 연방정부에 대하여 파업을 하거나 파업권을 주장하거나 파업권을 주장하는 노동조합의 조합원인 자는 공공부문 근로자의 지위를 유지할 수 없으며 벌칙이 부과

159) 노동관계조정법의 규정이 일반공무원에게 적용되지 않음을 명시하고 있다(국공법 부칙 제16조, 지공법 제58조 제1항).

160) 일본 공공부문의 교섭구조 및 교섭과정에 대한 자세한 내용은 박태주 외, 앞의 책, 308~321쪽 참조.

된다(U.S.C. 제5권 제7311조, U.S.C. 제18권 제1918조). 또한 1969년의 대통령령 제1149호에서는 연방공공부문 근로자의 파업을 부당노동행위로 금지하였고, 그 내용은 1978년의 연방공무개혁법에서도 유지되었다. 현행 연방공무개혁법에는 공공부문 근로자의 파업을 금지하는 규정이 상당수 존재하고 있다.<sup>161)</sup> 교섭상의 교착상태에 대해 연방공무개혁법은 쟁의조정제도를 설정하고 있다. 즉, 우선적으로 태프트-하틀리법(Taft-Hartley Act, the National Management Relations Act)에 의한 연방알선조정국(FMCS)의 조정이 제공되며, FMCS의 조정 및 기타 당사자들간의 자발적인 해결 절차가 무위에 그칠 경우 연방공무쟁의조정위원회(the Federal Service Impasses Panel; FSIP)<sup>162)</sup>에 의한 조력이 제공된다. FSIP의 조정절차는 노사 일방의 신청에 의해 개시될 수 있다. 다만, 당사자에게 구속력이 있는 중재재정을 내리는 중재절차는 노사 쌍방이 합의에 의해 신청되고, FSIP가 승인하는 경우에만 가능하다(U.S.C. 제5권 제7119조).

독일에서는 일반 근로자의 경우와 마찬가지로 공무원에 대해 쟁의권을 특별히 제한하거나 반대로 이를 보장하는 헌법 또는 연방공무원법상의 명문규정이 존재하지만 공무원의 쟁의행위는 당연히 금지된다고 해석하는 견해가 통설이다. 일반적으로 공무원의 쟁의행위는 국가

---

161) 이를 간략히 정리하면, 파업참가자, 파업권 주장자 및 파업권을 주장하는 노동조합임을 알고 있는 조합원에 대해 해고의 대상으로 삼는 제7311조, 이에 해당하는 자의 벌금 또는 금고를 규정하고 있는 제18권 제1918조, 위에 해당하는 자를 연방공무개혁법상의 공공부문 근로자 개념에서 제외한다는 제7103조 (a)(2)(v), 파업하는 노동조합 및 파업의 수행, 원조, 참가를 강요하거나 의무를 부과하는 노동단체에 대한 노동단체 개념에서의 제외를 규정하고 있는 제7103조 (a)(4), 파업, 업무중단, 태업 또는 업무장해를 초래하는 피케팅의 지시, 참여 또는 그러한 행동을 지지하지 않고 지지하는 노동단체의 부당노동행위를 규정하고 있는 제7116조 (b)(7) 등이 있다.

162) FSIP는 연방공무노동관계위원회(FLRA)에 부속 설치된 기구이지만, 그 구성원인 위원장 및 최소 6인의 위원들은 대통령에 의해 별도로 임명된다. 위원들의 임기는 각각 6년이나 신분보장을 받지 않으며, 대통령의 재량으로 해임될 수 있다. 정부 기능 및 노동관계 전문가들인 위원들을 통해 FSIP(또는 그 대리인)는 교섭의 교착상태를 조사하고, 그 해결을 위한 절차(사실조사, 청문회, 참고인 소환) 수행 및 권고를 행하거나 당사자들에 대한 직접적인 조력을 행한다.

에 대한 공법상의 근무 관계 및 충성 관계와 양립되지 않으며, 공무원의 근무조건은 법률에 의하여 정해지고, 국가기관의 업무의 정폐(停廢)는 공공복리에 반할 뿐 아니라 공무원의 파업은 국가와 국민에게 압력을 가하게 된다는 점 등이 그 근거로 제시되고 있다.<sup>163)</sup>

둘째, 원칙적으로 쟁의행위를 허용하면서 특정 직무를 담당하는 공무원에 대해서는 법령에 의해 부인하는 대표적인 나라는 프랑스와 영국이다. 프랑스에서는 공무원을 포함하여 공공부문 근로자에게 원칙적으로 쟁의권이 인정된다. 다만, 현행 헌법에서 재확인하고 있는 1946년 헌법 전문(前文)<sup>164)</sup> 및 1983년의 공무원일반법 제10조<sup>165)</sup>를 통하여 공무원을 포함한 공공근로자의 파업권을 규율·제한할 수 있는 가능성을 열어 두고 있다. 특별법에 의하여 파업권을 가지지 못하는 공무원은 공화국보안대(1947년 법), 경찰관(1948년 법), 교도관(1958년 정령), 재판관(1958년 정령), 항공관제관(1964년 법 및 1984년 법), 내무부 통신부서 직원(1968년 법), 군인(1972년 법) 등이다. 또한 각 행정부의 내규를 통하여 파업에도 불구하고 업무가 정지되어서는 아니 되는 ‘최소업무’의 영역을 설정하고 있으며, 관례에서도 필수적인 공공역무를 확보한다는 측면에서 파업권의 행사가 제한될 수 있는 법리를 형성하고 있다. 한편 쟁의행위가 인정되는 공무원의 경우에도 민간부분과 달리 일정한 제한을 가하고 있다. 즉 파업절차에 대한 제한으로 파업개시 5일 전에 노동조합은 파업의 이유, 파업의 일시와 장소 및 기간을 해당 기관의 장이나 사용자에게 알려야 하고, 이러한 파업예고기간 중에 이해관계 당사자들은 교섭할 의무를 갖는다.<sup>166)</sup> 그리고 파업형태에

163) 그러나 1960년대부터 시작된 공무원의 근무조건 개선을 위한 집단적 행동으로서의 준법투쟁이라든지 1969년 프랑크푸르트 및 한센주에서의 최초의 공무원 파업 등과 같은 예외적인 쟁의행위가 실제로 발생한 바 있고, 이에 대해 정부도 불법적인 행동이라고 경고만 하였을 뿐 참가 공무원에 대한 제재 처분 등이 발생한 예가 거의 없었다.

164) “파업권(le droit de gréve)은 법률이 정하는 범위 내에서 행사된다”라고 선언하고 있었다.

165) “공무원은 파업권을 규제하는 법률의 범위 내에서 행사한다”라고 규정하고 있다.

166) 프랑스 노동법전 L.521-3조.

대한 제한으로 직종·직무 또는 부서 등에 따라 파업의 개시 및 종료 시간을 달리하여 연쇄적으로 이루어지는 파상파업(*grève tournante*)은 금지된다.<sup>167)</sup>

영국의 경우 공무원이라는 이유로 파업권을 특별히 금지 또는 제한하는 입법은 없다. 공공부문도 민간부문과 마찬가지로 1906년 및 1965년 노동쟁의법에 의해 민·형사상의 면책이 보장되었기 때문이다.<sup>168)</sup> 다만 경찰에 대해서는 1919년의 경찰법에 의해 파업에 대하여 형사처벌을 과해 왔으며, 1964년 개정법에서는 경찰직무 불이행시에도 형벌을 과하도록 하여 쟁의행위에 대한 금지가 강화되어 왔다. 또한 공공부문과 민간부문의 구별 없이 특정사업부문 예컨대, 가스·수도·전기 공급사업의 경우 및 우편사업의 경우 등에 대하여는 파업에 대한 별도의 법률규정들이 있다. 1975년의 공모죄 및 재산보호법(*Conspiracy and Protection of Property Act*) 제41조, 1919년의 전기공급법(*Electric Supply Act*) 제5조 및 제31조, 1953년의 우편법(*Post Office Act*) 제58조, 1920년의 긴급권한법(*Emergency Power Act*) 등이 그것이다. 사용자인 정부당국과 공무원노조 간의 교섭 결렬 또는 휘틀리협의회에 의한 합의가 불가능한 경우 어느 일방의 제소에 의하여 ‘공무원중재법원(*Civil Service Arbitration Tribunal*)’을 통해 분쟁을 해결하고 있다. 공무원중재법원의 관할사항은 비현업공무원의 급여에 관한 사항, 주간 근무시간, 휴가에 대한 사항에 한정된다. 중재절차는 공개로 진행되며, 법관의 의견이 일치하지 않을 때 주심판사가 결정한다. 이 결정은 법적 구속력을 갖지 않으나 관례상 존중되고 있다. 공무원중재법원에의 신청은 비현업공무원에 대해서만 인정되고, 현업공무원의 문제는 ‘노조합동협의회’에서 협의한다. 여기에서도 합의에 이르지 못할 경우에는 노사 양측의 합의에 의하여 ‘노동법원(*Industrial Court*)’에 제소할 수 있다.<sup>169)</sup>

167) 프랑스 노동법전 L.521-4조 참조.

168) 그러나 보수당 집권 이후 1980년 고용법, 1982년 고용법, 1984년 노조법, 1988년 고용법, 1990년 고용법 및 1993년 노동조합 개혁과 고용권에 관한 법의 제·개정을 통하여 노동조합의 쟁의행위에 대한 규제를 강화하였다.

169) 서원석, 앞의 책, 50쪽.



## 제4장 공무원 노동기본권 보장관련 입법의 방향

### 제1절 기존의 논의와 입법안<sup>170)</sup>

#### 1. 노사정위원회 ‘2·6 사회협약’ 성립과 그에 따른 후속 합의 실패

1998년 1월 15일 발족된 노사정위원회는 동년 2월 6일 ‘2·6 사회협약’을 체결한다. 그 내용을 보면 “정부는 공무원직장협의회 설치를 위한 관련법안을 1998년 2월 임시국회에 제출하고, 공무원의 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론수렴과 관련법규의 정비 등을 고려하여 추진”한다는 것이었다. 보다 구체적으로 살펴보면 “제1단계로 공무원에 대하여 직장협의회를 먼저 허용(1999년부터 시행)하고, 제2단계로 노동조합을 허용하기로 함”으로써 공무원의 노동기본권 보장이 단계별로 추진될 수 있도록 하였다. 또한 공무원 노동조합의 “구성을 국가공무원은 전국 단위, 지방공무원은 광역 시·도 단위”로 구별하도록 하였고, 공무원 노동조합의 “기능에 있어서는 보수 기타 근무조건에 관한 단체교섭은 허용하되, 단체협약체결권 및 단체행동권은 인정하지 않기로 하였다. 아울러 그 “시행시기에 있어서는 국민 여론수렴 및

---

170) 이하의 내용은 한국노동연구원, 『한국의 노사관계발전방안 연구(I)』, 노동부 정책연구용역사업 보고서, 2002, 176쪽 이하.

관련법규의 정비 등을 고려”하여 시행하기로 하였다.

한편, 1998년에 제정된 공무원직장협의회법에 따라 조직된 각 공무원직장협의회는 동법의 기본 목적인 단위 행정기관 내에서 공무원들의 근무환경 개선 및 고충처리에 그 역할이 집중되었다.<sup>171)</sup> 그러나 1998년 노사정합의의 기본 목표인 공무원노동조합 결성에 대한 법·제도적 한계를 절감한 각급 공무원직장협의회의 지도부들은 전국적 연대조직의 필요성을 제기하기 시작하였다. 이에 따라 2000년 2월 19일에는 100여 개의 공무원직장협의회가 모여 6급 이하 공무원의 친목 단체인 “전국공무원직장협의회발전연구회(전공연)”를 결성하였다. ‘전공연’은 성격상 단위 직장협의회간의 연구모임으로서 12인의 공동대표(상임대표 5인) 형식을 취하고 있었으며, 법 테두리 내에서 직장협의회 발전에 위한 정보교환·연구논의 등의 건전한 활동을 표방하였다. 그러나 공무원노동조합의 발전속도를 둘러싼 의견 불일치로 2001년 3월 24일 사실상 전국 단위의 공무원노조 준비체제인 “전국공무원직장협의회총연합(전공련)”과 2001년 8월 4일 “대한민국공무원노조준비위원회(공노준)”가 각각 결성되어<sup>172)</sup> 공무원노동조합 건설을 위한 본격적인 활동을 시작하였다. 특히 ‘전공련’은 성격상 직장협의회의원합체로서 지도체제를 종래 공동대표에서 단일대표체제로 전환하였을 뿐 아니라, 그 활동도 “노동기본권 회복을 위한 공무원의 복리증진”, “조직 및 역량확대” 등 노동조합으로서의 활동을 중심으로 전개하였다.

당초 ‘전공련’의 노조결성 움직임에 대해 정부에서는 불법으로 규정하고 위법사항에 대해서는 사법조치를 강구하는 등 강력하게 대응하여 왔으나, 2001년부터는 청와대를 중심으로 ‘공무원노조를 허용하겠다’는 의지를 표방하는 등 공무원노조에 대해 전향적인 자세를 보인 바 있다. 노사정위원회에서도 2000년 6월과 2001년 4월 ‘공무원의 노

171) 구체적으로는 사무실 환경미화, 휴게실 설치, 탁구대 등 운동기구 매입 등과 같은 근무환경 개선에 치중되고 있으며, 기타 활동으로는 공무원 개인의 고충 상담 정도에 그치고 있는 것으로 파악되고 있다.

172) 2001년 말 현재 공무원직장협의회의 조직은 이미 ‘전공련’(가맹 직장협의회 60여개, 회원 14,000여명)과 ‘공노준’(가맹 직장협의회 80여개, 회원 28,000여명)으로 양분된 상황이었다.

동기기본권 보장방안'을 2000년 및 2001년도 의제로 채택하여 논의를 계속하였다. 또한 2001년 7월 5일 노사관계소위원회 개최시 '공무원노동기본권분과위원회'를 구성하기로 합의한 후 이를 중심으로 하여 본격적인 논의가 진행되었다. 특히 2002년에 들어오면서 연내 입법도 가능하다는 정부측의 태도 표명과 함께 2002년 2월 27일 정부 단일안이 제출되면서 공무원 노동기본권 보장이 상당한 진전을 보이는 듯하였다. 그러나 정부 측 단일안에 대한 노동계 측의 반응은 상당히 부정적이었으며, 정부도 공노준이 2002년 3월 16일 "대한민국공무원노동조합총연맹(공노련)"<sup>173)</sup>을, 전공련이 2002년 3월 23일 "전국공무원노동조합(전공노)"<sup>174)</sup>를 각각 출범시키는 과정에서 창립대회조차 불허하였다. 특히 전공노 지도부에 대하여 고소·고발 및 형사처벌을 강행하는 등 공무원노동조합 결성을 불법으로 간주하는 자세를 유지함에 따라 노정간의 갈등이 계속되었다.

이러한 갈등에도 불구하고 노사정위원회를 중심으로 하는 공무원노동기본권 관련논의는 공무원노조의 실체가 가시화된 이후부터 오히려 탄력이 붙게 되었다. 즉 정부측(행정자치부, 중앙인사위원회 및 노동부의 실무자)과 노동계(공무원직장협의회 대표 자격으로 참여하는 공노련 및 전공노<sup>175)</sup> 실무자) 간의 협의가 상당한 정도로 진행되었는데, 특히 노사정위원회 상무위원회를 중심으로 연내 입법을 위한 발빠른 움직임을 보이기 시작하였다. 아울러 '2·6 사회협약'이 제시한 공무원의 단결권 보장이라는 기본목표에 대해서는 노·정 모두가 일정 수준에서 동의하고 있기 때문에 비교적 쉽게 의견 접근을 이룰 수 있을 것으로 예상되기도 하였다. 실제로 노사정위원회를 통한 논의과정에서

173) 사실상 한국노동조합총연맹(한국노총) 계열의 조직이라고 보아야 할 '공노련'은 창립일 현재 63개 직장협의회, 17,000여명의 공무원들이 가입해 있으며 2002년 4월까지 126개, 30,000여명이 참여한 것으로 알려졌다.

174) 사실상 전국민주노동조합총연맹(민주노총) 계열이라고 보아야 할 '전공노'는 단일노조로서 전국 65,715명의 공무원이 참여한 것으로 알려지고 있다. 현재 전공노는 11개의 지역본부와 2개의 직능본부 등 13개 본부체계를 구성해 놓은 상태이다.

175) 초기에는 한국노총 및 '공노련'을 중심으로 협의가 진행되었으나 5월 이후 '전공노' 실무자도 참여하게 되었다.

정부측과 노동계(한국노총)간에 의견이 접근된 사항을 살펴보면, 조직 대상(직종은 ‘공공의 안녕·질서유지 업무’ 및 ‘행정기관의 관리·운영 업무’ 제외, 직급은 ‘관리직을 제외한 6급 이하’), 조직형태(국가공무원 은 전국 단위, 지방공무원은 광역 시·도 단위), 정부측 교섭당사자(전국단위는 중앙인사위원회 위원장, 지역 단위는 광역단체장), 교섭대상 (보수, 기타 근무조건에 관한 사항), 복수노조(교섭장구 단일화를 전제로 허용), 입법 형식(특별법 제정) 및 공무원직장협의회와의 관계(선택의 폭을 넓히기 위해 계속 존치해야 하나, 법 제정 후 추후 경과를 보아 가면서 존치 여부 검토) 등으로<sup>176)</sup> 당초 의견접근이 쉽지 않을 것으로 예상되던 쟁점사항까지 다수 포함되어 이러한 전망을 더욱 밝게 하였다. 그러나 2002년 상반기에 문제되었던 발전노조(發電勞組)의 불법파업에 대한 정부의 강경대처 방침이 공무원노조 결성과 연계되는 상황이었고, 노조 명칭 사용 여부<sup>177)</sup>에서부터 노동기본권의 보장 범위,<sup>178)</sup> 허용 시기,<sup>179)</sup> 노조 전임자 인정 여부,<sup>180)</sup> 분쟁조정기

176) 노사정위원회, 「상무위원회 활동현황 보고자료」, 2002. 7. 5. 참조.

177) 정부는 공무원의 특수성과 국민 정서를 고려해 노동조합 명칭을 사용하는 것을 배제하고 ‘공무원단체’ 또는 ‘공무원조합’이라는 명칭을 사용해야 한다고 주장하고 있으나, 노동계(한국노총)는 1998년 ‘2·6 사회협약’에서 노동조합이라는 명칭을 사용토록 한 만큼 양보할 수 없다고 주장하고 있다(노사정위원회, 앞의 자료 참조).

178) 정부는 단결권과 단체교섭권만을 허용하고 협약체결권 및 단체행동권을 배제할 것을 주장하고 있으나, 노동계는 협약체결권은 인정되어야 하며, 다만 교원노조법을 준용하여 예산·법령에 관한 사항은 단체협약의 효력을 제한할 수 있다고 맞서고 있다(노사정위원회, 앞의 자료 참조).

179) 정부는 행정자치부가 입법주체가 되어 노사정위원회의 합의를 토대로 연내 입법화하되 시행은 법 제정 후 3년 정도 유예하는 것이 바람직하며, 유예기간 중 공무원직장협의회 활성화 방안(동 협의회와 연합체 설립 허용 등) 마련을 통해 노조 허용에 대비한 사전준비 작업이 필요하다고 보고 있다. 반면 노동계는 2002년 내 입법화가 이루어져 2003년 7월부터 시행하되, 유예기간 동안 법에 저촉되지 않는 범위 내에서 노조결성을 위한 사전준비 활동을 허용해야 한다고 주장하고 있다(노사정위원회, 앞의 자료 참조).

180) 정부측은 노조 전임자를 인정하지 않는 것이 원칙이지만 노조활동에 지장을 주지 않는 수준의 time-off제를 활용해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 노동계는 최소한의 유급 전임자와 병행하여 time-off제를 허용해야 한다고 주장하고 있다(노사정위원회, 앞의 자료 참조).

구<sup>181)</sup> 등 노조활동 전반에 걸쳐 노정간의 이견대립이 첨예하여 쉽게 합의점에 도달하지 못한 채 논의를 계속하였다. 그러다가 결국 2002년 7월 22일 ‘주 5일 근무제’ 실시에 대한 노사정위원회에서의 협상결과와 함께, 공무원노동기본권 보장 문제에 대해서도 끝내 위의 쟁점사항에 대한 의견차이를 좁히지 못하고 완전한 합의도달에 실패하고 말았다.

## 2. 행정자치부의 공무원조합법(안)

노사정위원회에서의 논의결과를 이송받은 정부는 행정자치부가 주관이 되어 2002년 9월 18일 공무원조합법(안)을 마련하고 입법예고 등의 절차를 거쳐 10월 18일 국회에 제출하였다. 이에 따르면 “공무원의 권익향상을 위한 요구의 증대 등 행정환경의 변화에 맞추어 그 동안 노사정위원회를 중심으로 논의된 결과와 여론조사 결과 등을 기초로 6급 이하의 일반직공무원 등 일정범위의 공무원으로 하여금 공무원단체인 공무원조합을 설립하여 근무조건에 관한 단체교섭을 할 수 있도록 함으로써 공무원의 권익과 행정의 효율성 향상에 이바지할 수 있도록” 한다는 기본 목표를 설정하고 있다.

그 구체적인 내용으로는 첫째, 공무원은 헌법상 국민 전체에 대한 봉사자인 점을 고려하여 단체의 명칭을 ‘공무원조합’이라고 하였다. 둘째, ‘공무원조합’은 국가공무원은 전국 단위, 지방공무원은 특별시·광역시·도 및 시·군·구 단위로 구성되고, 효율적인 교섭을 위해 중앙인사위원회위원장·특별시장·광역시장·도지사·시장·군수·구청장 등이 교섭권한을 갖도록 하였다.<sup>182)</sup> 셋째, 공무원조합 가입이 허용되

181) 정부는 단체교섭권까지만 인정되므로 별도의 분쟁조정기구는 불필요하다는 입장을 견지하고 있으나, 노동계는 중앙노동위원회 내에 특별위원회 형식으로 구성되는 별도의 분쟁조정기구가 반드시 필요하다는 입장을 견지하고 있다(노사정위원회, 앞의 자료 참조).

182) 당초 행정자치부가 입법예고한 공무원조합법(안)에서는 지방공무원의 경우 광역자치단체(특별시·광역시·도) 단위로 공무원조합을 설립하게 하고 교섭권한도 광역자치단체장이 갖는다는 것이었으나, 국무회의를 거치면서 기초자치단체까지 그 설립 범위와 교섭권한이 확대되었다.

는 공무원은 6급 이하의 일반직 공무원과 이에 준하는 별정직·계약직 공무원 및 기능직·고용직 공무원 등이며, 그 중에서도 철도·체신 등 현업노조 대상자나 다른 공무원에 대해 지휘·감독권을 행사하는 공무원 및 인사·예산·공안·질서업무 종사자 등은 가입대상에서 제외되도록 하였다. 넷째, 공무원조합에 대해서는 단결권과 단체교섭권(단체협약체결은 제외)만 인정되며 파업, 태업 등 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 행위는 허용되지 않는다. 다섯째, 공무원이 아닌 자들로 구성되는 노동조합에의 가입 및 노동단체와의 연합체 결성을 금지한다. 여섯째, 조합 전임자는 임용권자의 허가를 얻어 5년 이내의 무급휴직으로 인정되며, 공무원조합에 대해서는 노조법의 적용을 배제하는 것<sup>183)</sup> 등이 주요 골자이다. 이에 대해 ‘전공노’ 측은 2002년 10월 9일 토론회를 개최하고 행정자치부의 공무원조합법(안)이 공무원 노동기본권의 보편적 보장, 기본적 인권의 최대한 보장, 국제적 수준에의 부합 및 자주적 결정권의 최대한 보장 등의 기본원칙에 비추어 볼 때 크게 미흡한 수준인 것으로 평가하였다. 또한 현재의 공무원조합법(안)대로 입법이 될 경우 국제사회는 물론 국내의 각 노동·시민단체로부터의 격렬한 비판에 직면하게 될 것임을 경고하였다.<sup>184)</sup>

### 3. 의원입법(안) - 노조법개정(안) 및 공무원노조법(안)

행정자치부가 입법예고한 공무원조합법(안)에 대한 노동계 및 사회단체들의 반발이 격렬하게 제기되는 가운데, 2002년 10월 24일에는 이부영·신계륜 의원이 공동발의하고 41인의 국회의원이 찬성한 노조법개정안이 국회에 제출되었다. 이에 따르면 “공무원도 그들이 맡은 업무의 특수성을 감안하더라도 노동법상의 근로자로서의 법적 지위를 가지며, 사회·경제적으로도 자신들의 근로조건을 유지개선을 위한 자

183) 노조법의 적용 배제(동법(안) 제13조 제2항) 부분은 행정자치부의 당초 입법예고(안)에서는 존재하지 않았지만, 국무회의를 거치는 과정에서 새롭게 삽입되었다.

184) 김선수, 「정부의 공무원조합법안에 대한 검토」, 공무원·교수 노동기본권 보장과 정부 입법안 평가 토론회 자료, 2002, 참조.

주적인 단결체를 결성할 권리를 가지므로, 종전에는 공무원의 노동조합의 조직·가입은 노조법의 적용에서 제외하였으나 앞으로는 공무원도 노조법의 적용을 받도록 하여 공무원의 노동기본권을 보장하고 그들의 권익을 도모”한다는 기본 목표를 설정하고 있다. 구체적인 내용을 보면, 첫째, 노조법 제5조 단서를 삭제함으로써, 공무원의 노동조합 조직·가입에 대해서도 노조법의 적용을 받도록 한다. 둘째, 보수 등 근로조건이 법령이나 예산에 구속받게 되어 있는 공무원 단체협약의 실효성을 확보하기 위하여, 단체협약 중 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준이 법령·조례 및 예산에 의한 기준보다 유리한 기준은 법령·조례 및 예산에 의한 기준보다 우선하여 적용되도록 한다. 셋째, 단체행동권이 제한되는 자의 범위에 현역군인, 경찰공무원, 소방공무원, 교정공무원을 추가로 포함시킨다는 것 등이다.

한편, 지난 12월 4일에는 이호웅 의원을 대표로 국회의원 22인이 공동발의한 공무원노조법(안)이 국회에 제출되었다. 이에 따르면 국제적 환경 변화와 국제사회에 대한 제도 개선 약속 및 1998년의 ‘2·6 사회협약’에 따라 공무원에게도 헌법 제33조 제2항에 의한 노동기본권을 보장함으로써 권익향상을 도모하고 공직사회의 민주화와 투명성 제고 및 국가발전에 이바지하게 할 것을 그 제안 이유로 제시하고 있다. 주요내용을 보면, 첫째, 공무원은 전국 단위 또는 시·도 단위에 한하여 노동조합을 설립할 수 있도록 하고, 둘째, 공무원노동조합에 가입할 수 있는 범위는 6급 이하의 일반직 공무원과 이에 준하는 공무원으로 한정하였다. 셋째, 공무원노조의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원의 임금·근로조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항을 재정경제부장관, 헌법기관의 장 등과 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 갖도록 하였다. 넷째, 단체협약 중 법령·예산 또는 조례에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 부정하고, 다섯째, 공무원노조와 그 조합원은 파업·태업 기타 업무의 정상적인 운영을 저해하는 일체의 쟁의행위를 할 수 없도록 하였다. 여섯째, 단체교섭이 결렬될 때에는 중앙노동위원회에 조정을 신청할 수 있도록 하고, 중노위가 신청 또는 직권에 의하여 중재를 개시할 수 있도록 하며, 중노위에 그

노동쟁의를 조정·중재하기 위한 공무원노동관계조정위원회를 두도록 하였다.

#### 4. 소 결

1998년의 ‘2·6 사회협약’은 단순한 노사 당사자간의 약속 이상의 의미를 지니고 있다. 즉, IMF 외환위기라는 사상 초유의 국난을 극복하는 과정에서 국민적 여론수렴과 관련법규의 정비 등을 종합적으로 고려하면서, 공무원에 대하여 노동기본권을 점진적으로 그러나 현실적·구체적으로 보장하기로 합의하였다는 점에서 특별한 의미를 부여할 수 있다. 특히 대통령의 공약사항일 뿐 아니라 노동계 측에서 양대 노총이 모두 참여한 가운데, 그 구체적인 실시방법과 내용까지 세부적으로 합의하였다는 점에서 그 의미는 더욱 부각된다. 2년여에 걸친 노사정위원회에서의 논의 결과 비록 세부적인 사항에 있어서 일부 의견대립이 첨예한 사항이 남아 있기는 하지만, ‘2·6 사회협약’의 기본정신에 바탕을 두고 있다고 하겠다. 따라서 행정자치부의 공무원조합법(안) 역시 노사정위원회에서의 논의결과에 기초한 사항을 충실히 반영한 범위 내에서는 긍정적 의미를 부여할 수 있다.

그러나 행정자치부의 공무원조합법(안) 중에서 ‘2·6 사회협약’의 합의사항 및 노사정위원회에서의 의견접근 부분과 상이한 내용이라든지, 특히 지난 10월 24일 의원발의의 노조법개정안에 대해서는 일정한 비판이 가능할 것이다. 먼저 행정자치부의 공무원조합법(안)에서는 공무원단체의 명칭을 ‘노동조합’이 아닌 ‘조합’으로 설정하고 있고, 조직대상을 ‘기초자치단체’로까지 확대하고 있다. 또한 교섭대상에 있어서 보수 기타 근무조건에 관한 사항이라 하더라도 “국가 또는 지방자치단체의 정책결정에 관한 사항, 조직·인사·예산편성 등 관리에 관한 사항을 제외”하고 있다. 따라서 공무원 노동기본권 인정과 관련한 기본원칙을 제시하고 있는 ‘2·6 사회협약’의 기본정신 및 합의사항을 위반하고 있을 뿐 아니라, 노사정위원회에서의 의견접근 사항에 대해서도 이를 반영하지 않고 행정자치부의 입장을 고수하고 있다는 점에서 비판을 면하기 어렵다. 지난 10월 24일 의원발의의 노조법개정안



은 그 구체적인 내용에 있어서 ‘2·6 사회협약’은 물론 노사정위원회 를 통한 합의사항과도 일치하지 않는 측면이 많다는 점에서 비판의 여지가 있다. 즉, 공무원에게 노동조합 결성을 허용함에도 불구하고 그 구성, 기능 및 시행시기에 있어서 일반 근로자들의 노동조합과는 일정한 차이를 둔다고 하는 것이 ‘2·6 사회협약’ 및 노사정위원회에 서의 논의사항의 기본 골격이다. 이에 비해 의원발의의 노조법개정안 은 이러한 기본원칙을 고려하지 않고 있다. 또한 조직대상, 정부측 교섭당사자, 복수노조, 입법형식, 직장협의회와의 관계 등과 같은 합의사 항 및 노조 전임자, 분쟁조정기구 등과 같은 의견대립 사항에 대한 분 명한 정리 없이 노동관계 일반법인 노조법을 적용토록 함으로써 법 시행 후 공무원노동관계상 논란의 불씨를 제공하고 있다.

한편, 12월 4일 의원발의의 공무원노조법(안)은 그 취지와 내용에 있어서 행정자치부의 공무원조합법(안) 및 10월 24일 의원발의의 노 조법개정안이 지니고 있는 문제점을 상당부분 해소하였을 뿐 아니라, 노조법과의 관계 등 각 쟁점사항에 대한 세부적인 내용을 규정함으로 써 법 시행상의 논란이 최소화될 수 있도록 배려한 결과라는 점에서 긍정적으로 평가된다. 다만, 공무원 노동조합의 가입범위와 설립단위 및 정부측 교섭당사자 등의 문제에 있어서는 보다 면밀한 검토를 요 한다고 하겠다.

## 제2절 바람직한 입법방안<sup>185)</sup>

공무원의 노동기본권을 보장하기 위한 입법을 행함에 있어서 노동 기본권(노동3권)을 어느 범위까지 인정할 것인가, 공무원노조에 가입 할 수 있는 공무원의 범위를 어디까지 설정할 것인가, 공무원노조의 조직형태와 전임자 등 조합활동의 내용을 어떻게 규율할 것인가, 단체 교섭의 방식과 교섭사항을 어떻게 정할 것인가, 단체협약 체결권을 인

185) 이하의 내용은 한국노동연구원, 앞의 보고서, 216쪽 이하.

정할 것인가 등이 문제된다. 그 밖에도 분쟁해결을 위한 제도를 어떻게 마련할 것인가, 공무원 노동기본권을 보장하는 입법형식(특별법 또는 일반법)은 어떤 것이 바람직한가, 공무원 단결체의 명칭은 무엇으로 하고 언제부터 허용할 것인지, 공무원직장협의회와의 관계는 어떻게 설정할 것인지 등이 문제된다.

### 1. 노동기본권 보장의 범위

공무원 노동기본권의 보장 범위에 관하여 지금까지의 논의를 살펴보면 단결권 및 단체교섭권(단체협약체결권 포함)은 인정하되 단체행동권은 인정하지 않는 견해가 우세하다.<sup>186)</sup> ILO의 국제노동기준이나 주요 외국의 입법례를 보더라도 공무원에게 노동3권 모두를 제한 없이 전면적으로 보장하는 경우는 드물다. 즉 단결권은 군인, 경찰, 정책결정·관리·기밀업무 담당 공무원 등을 제외하면 대부분의 나라에서 인정되고 있지만, 일부 공무원에게 단체교섭권(협약체결권 포함)을 인정하지 않는 경우(미국)<sup>187)</sup> 및 단체교섭권은 인정하면서 협약체결권을 부정하는 나라(일본)도 있다.

체결된 단체협약의 법적 구속력을 인정하지 않는 나라도 있다(영국, 프랑스 등). 특히 단체행동권의 경우에는 당해 공무원이 담당하고 있는 직무의 특수성을 고려하여 이를 인정하지 않거나 제한하는 경우가 많다.<sup>188)</sup> 행정자치부의 공무원조합법(안)에서는 단결권과 단체교섭권

186) 1953년 제정 노동쟁의조정법 제6조 단서는 사실상 노무에 종사하는 공무원 이외에는 단체행동권을 인정하지 않았고, 1989년 개정법안에서도 가입대상 공무원에게 일률적으로 단결권과 단체교섭권만을 보장하기로 하고, 단체행동권을 금지하였다. 노사정위원회도 1998년에 “공무원의 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론수렴과 관련법규의 정비 등을 고려하여 추진하되, 단체행동권은 인정하지 않는다”고 합의한 바 있다.

187) 미국의 경우에는 군인, 외무공무원, 연방내외의 안보나 정보수집 업무를 담당하는 기관(FBI, CIA)에 고용된 공공부문 근로자, 연방공공부문 근로자의 노사관계를 규율하는 기관(FLRA, FSIP)에 고용된 공공부문 근로자, 일반회계국에 고용된 공공부문 근로자, 미국 외에서 고용된 외국인 근로자, 감독직·관리직·기밀직 근로자 및 인사업무(단순 사무업무 종사자 제외)에 종사하는 공공부문 근로자 등이 이에 해당한다.

만 인정되고 단체협약체결권은 인정되지 않으며(제9조), 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적 운영을 저해하는 일체의 행위(업무 저해행위)도 금지하고 있다(제12조 제1항). 12월 4일의 공무원노조법(안)은 단결권과 단체교섭권(협약체결권 포함)은 인정하되 법령·조례 및 예산으로 규율되는 단체협약의 내용은 그 법적 효력을 부정하고(제7조) 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적 운영을 저해하는 일체의 ‘쟁의행위’도 금지하고 있다(제8조).

법리적으로 보면 공무원에게도 원칙적으로 노동기본권이 인정되어야 한다는 점에 대하여 이론(異論)의 여지가 없다. 또한 일반적으로 노동기본권은 단결권·단체교섭권 및 단체행동권의 세 부분으로 구성되어 있으며, 노동기본권간의 관계에서 보면 각각 개별적인 존재의의를 가지면서 법리적으로 3자가 유기적으로 긴밀하게 연계된다는 것이 학설·판례의 일치된 견해이다.<sup>189)</sup> 즉 단결권은 노동기본권의 핵심요소이면서 결사의 자유의 연장으로서 어떤 경우에도 그 제한은 기본권의 본질적 내용을 침해할 가능성이 있을 뿐만 아니라, 근로조건의 유지 개선을 목적으로 하는 단결체에 단체교섭권과 단체행동권이 보장되지 않는다면 단결권 그 자체가 유명무실해질 수 있다.<sup>190)</sup> 특히 노동기본권의 속성상 협약체결권이 보장되지 않는 단결권과 단체교섭권은 그 기능이 형해화될 가능성이 높다.

그러나 근로자의 노동기본권을 ‘하나의 권리로 구성하느냐’ 또는 ‘둘 내지 셋의 권리로 구성하느냐(필요에 따른 제한, 보장)’라는 것은 논리 필연적인 결론이 아니라 입법정책상의 문제라고 할 수 있다.<sup>191)</sup> 즉

188) 일본총평 등 제소사건(1973)에서 ILO 결사의 자유위원회는 단결권과 파업권은 별개이며, 단결권이 반드시 파업권을 포함하는 것은 아니라는 결론을 내리고 있다.

189) 다만, 3자간의 중심을 어디에 둘 것인지에 대해서는 단체교섭권중심론이 다수설·판례의 입장이다.

190) 구 노동쟁의조정법 제12조 제2항의 헌법불합치 결정에서 헌법재판소는 헌법 제33조 제2항에 의하여 단결권이 인정되는 공무원에 대하여는 노동기본권이 모두 보장되어야 한다고 판시한 바 있다(헌법재판소 1993. 3. 11. 선고, 88헌마5 결정, 노동쟁의조정법에 관한 헌법소원).

191) 김유성, 『노동법 II』, 법문사, 1997, 32쪽 참조.

노동기본권을 ‘전면적으로 인정할 것인가’ 또는 ‘필요에 따라 부분적으로 인정(제한)할 것인가’의 문제는 각 나라마다의 상황과 공무원 체계의 특성 등을 고려하여 결정할 수 있는 것이며, 이는 제 외국의 입법례에서도 그대로 나타나고 있다. 다만 노동기본권의 속성을 고려해 볼 때 공무원의 노동기본권을 제한함에 있어서는 그 본질적 내용을 침해하지 않는 필요최소한의 제한에 그치는 것이 바람직하다는 점을 잊어서는 안 될 것이다.<sup>192)</sup>

결국 공무원에게도 원칙적으로 노동기본권을 인정하되 직종, 직무상의 특수성에 기인하는 일정한 제한이 불가피할 것으로 보인다. 국민과의 관계에서 공무라는 서비스는 그 성격상 계속적으로 제공되어야 할 필요가 있다. 또한 공공부문의 특성상 민간부문과 달리 쟁의행위에 대항하는 수단으로서의 직장폐쇄를 단행하기가 현실적으로 불가능하다는 점을 감안하여야 한다. 이러한 점에서 쟁의행위에서의 ‘무기대등성의 원칙’이 적용될 여지가 적다.

따라서 ‘2·6 사회협약’의 기본원칙과 공무서비스의 특수성 등을 감안하여 단결권과 단체교섭권은 허용하되 단체행동권은 인정하지 않는 방안을 우선적으로 생각할 수 있다. 이에 따를 경우 단결권 및 단체교섭권의 보장이라는 보편화된 국제노동 기준에 부합하면서, 동시에 공무원의 직무 정폐(停廢)로 인한 국가 기능의 저해 및 사회적 악영향을 최소화할 수 있는 장점이 있다. 다만 노동기본권의 제한 내지 부정은 그 해당 공무원의 신분·직급을 기준으로 할 것이 아니라 직종·직무의 구체적인 내용과 특성을 고려하여 노동기본권 보장 및 제한의 필요성을 종합적으로 비교·형량하고 그 구체적인 범위와 정도를 신중하게 결정하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 문제에 대해서는 다음의 각 쟁점에서 논의하고자 한다.

192) ILO 결사의 자유위원회는 공무원 및 공공기업체에 고용된 근로자에 대한 파업권을 부정하고 정당한 파업에 참가한 근로자를 해고하는 등 과도하게 징계하는 것은 부당하다(일본 전체신노동조합 등 제소사건 1973년 제138차 보고, 1974년 제139차 보고)고 보았다. 또 공공부문 근로자들에 대한 파업권을 제한할 경우 그 업무의 중단이 공공에 심대한 곤란을 야기하는 경우와 그렇지 않은 경우를 엄격히 구분하여야 한다(일본총평 등 제소사건 1963년 제54차 보고).

## 2. 단결권 보장의 방향

### 가. 조직대상(조합원) 인정 범위

공무원노동조합의 결성을 허용하는 경우에 조직대상을 어디까지로 할 것인가에 대한 논란이 있어 왔다. 종래의 논의를 살펴보면 주로 6급 이하의 공무원에 대해서는 단결권 등 노동기본권을 인정하되 그 이상의 직급에 해당하는 공무원에 대해서는 단결의 자유를 인정하지 않겠다는 견해가 우세하며 군인, 경찰관, 소방관 및 교도관 등의 특수 직종에 해당하는 공무원 역시 노동기본권을 인정하지 않는다는 견해가 많다.<sup>193)</sup> 행정자치부의 공무원조합법(안) 제6조 및 12월 4일의 공무원노조법(안) 제4조 역시 6급이라는 직급을 공무원 단결체 가입범위 결정의 일차적 기준으로 삼고 있으며, 지휘·감독권자 및 국가안전보장, 공공의 안녕·질서유지 업무에 종사하는 공무원을 가입대상에서 제외하고 있다.<sup>194)</sup> 이와 같이 공무원노조의 가입범위를 논할 때, 일반적으로 공무원의 구분(국가공무원법 제2조 및 지방공무원법 제2조 참조)에 따라 공무원의 직종을 중심으로 가입대상을 논의하는 경우와 공무원의 직급에 따라 일정 직급(계급)을 기준으로 가입대상을 논의하는 경우가 종래의 주요 쟁점이었다. 이에 비해 ILO 협약 및 제 외국의 입법례에서는 공무원이 담당하는 직종·직무(군인, 경찰, 정책결정·관리·기밀업무 담당 공무원 등)에 따른 단결권 제한은 있으

193) 1953년 제정 노조법 제6조에서는 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리 외에는 모두 노동기본권이 보장되었지만, 1961년 국가공무원법 개정으로 사실상 노무에 종사하는 공무원 이외에는 노동기본권이 전면 제한된 이후, 1989년 노동법개정안에서는 현역군인, 경찰공무원, 교정공무원, 소방공무원을 제외한 6급 이하의 모든 공무원에 대하여 단결권과 단체교섭권을 보장하고자 하였다. 1997년 노개위의 공무원단결권보장방안(안)에서도 6급 이하의 일반직 공무원을 가입대상으로 하고 비서직, 안기부 등 특수기관 종사자, 군인, 경찰 등 특수직종 종사자 등은 가입대상에서 제외하기로 하였다. 1998년 노사정위원회에서는 이에 관한 직접적인 언급이 없었으나 공무원노조의 전(前) 단계적인 공무원직장협의회에의 가입대상을 6급 이하의 공무원으로 하고, 일정한 업무에 종사하는 공무원을 그 대상에서 제외하였다.

194) 다만, 12월 4일의 공무원노조법(안) 제2조 제1항에서는 특정직과 정무직을 공무원의 개념에서부터 제외하고 있다.

나,195) 특정 직급(계급)을 기준으로 제한하는 경우는 찾아보기 힘들다.

먼저 직종과 관련하여 경력직의 일반직 공무원(기술·연구직종 포함), 기능직 및 특수경력직의 고용직 공무원에 대하여는 논란의 여지가 없지만, 경력직 중 특정직<sup>196)</sup>에 속하는 경찰관, 소방관, 교도관 및 군인인 공무원에 대하여는 논의가 있어 왔다. 1953년 제정의 노조법에서도 위 4개 직종의 공무원에 대하여는 단결권을 제한할 수 있다는 규정을 둔 바 있다. 이들은 국가안전보장, 공공의 안녕 및 질서유지에 관한 업무에 종사함으로써 직무의 공공성이 현저하거나, 일반 공무원에 비하여 그 담당직무가 국민의 생명·신체·건강 및 안전에 직접적인 영향을 미치는 직종에 종사하고 있기 때문에 노동기본권의 특수한 제한을 인정할 수 있을 것이다. ILO 협약 및 제 외국의 입법례(미국, 프랑스, 일본 등)에서도 군인, 경찰 등과 같이 국민의 생명·신체·건강 및 안전에 직접적인 영향을 미치는 업무를 담당하는 공무원에 대해서는 단결권의 제한을 허용하고 있다. 그러나 단결권부터 부인할 것이 아니고 직무 성질상 제한의 필요성에 비례하여 단체교섭권 내지 단체행동권을 제한하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.<sup>197)</sup>

문제는 공무원의 종류 중 경력직에 속하는 기타 특정직 공무원 및 특수경력직에 속하는 정무직,<sup>198)</sup> 별정직 공무원,<sup>199)</sup> 계약직 공무원<sup>200)</sup>

195) ILO 결사의 자유위원회의 결정에 따르면 소방대원(베네수엘라 자치구 및 미란다주 직업소방대원노조 제소사건(1997)) 및 교정공무원(일본 령고 등 제소사건(2002))에 대해서는 단결권을 제한할 수 없다고 한다.

196) 법관·검사·외무공무원·경찰공무원·소방공무원·교육공무원·군인·군무원 및 국가정보원의 직원과 공립의 대학 및 전문대학에 근무하는 교육공무원 및 지방소방공무원과 기타 특수분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률이 특정직공무원으로 지정하는 공무원 등이 이에 해당된다.

197) 이철수·강성태, 앞의 책, 18쪽 참조.

198) 선거, 국회의 동의, 정치적 결정 등에 의하여 임용되는 차관급 이상의 공무원과 기타 다른 법령이 정무직으로 지정하는 공무원을 말한다.

199) 특히 비서관·비서 기타 다른 법령이 별정직으로 지정하는 공무원 등이 이에 해당한다. 이들은 국가기능 중 업무의 특수성으로 경력직 공무원으로는 직무수행과 임용이 곤란하여 채용·면직을 보다 자유롭게 할 수 있도록 하기 위해 휴직, 직위해제, 소청, 정년, 승진, 전보, 전직 등의 인사제도가 적용되지 않는다.

200) 국가와 채용계약에 의하여 일정한 기간 동안 전문지식이 요구되는 업무에

을 공무원노조의 가입대상에서 제외하여야 할 것인가이다. 먼저 특정직 공무원 중 교육공무원은 이미 교원노조법에 의하여 노조가입이 허용되어 있고, 6급 이하의 외무공무원 및 일반직 공무원에 상당하는 별정직 공무원은 공무원직장협의회 가입대상으로 되어 있다는 점을 고려할 때, 노조 가입대상 공무원을 일반직, 기능직, 고용직 공무원으로 한정하는 것은 합리성이 부족하다. 계약직 공무원의 경우에는 임용계약의 형식만 다를 뿐 계약의 실질적 내용에 따라서는 일반직 공무원과 동일한 경우도 있을 수 있고, 외국의 사례에서도 공무원의 임용계약형식에 따라 노동기본권에 차등을 두는 경우는 없다.<sup>201)</sup> 따라서 공무원의 종류에 따라 공무원 노조의 가입대상을 일률적으로 제한하는 것은 적절치 않으며, 성질상 특수경력직 중에서 정무직 및 일부(정무직형·위원회위원형·비서직형) 별정직 공무원 정도가 노조 가입대상에서 제외될 수 있을 것이다.

공무원의 담당 직무와 관련하여 그 동안 지휘·감독의 직책이나 인사, 예산, 경리, 비서, 안전, 보안 등 특수직무에 종사하는 공무원은 공무원노조에 가입해서는 안 된다는 의견이 많았고, 행정자치부의 공무원조합법(안)에서도 이를 따르고 있다.<sup>202)</sup> 반면 12월 4일의 공무원노조법(안)에서는 다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하는 직책에 종사하는 공무원만을 가입대상에서 제외하고 있다. ILO 협약 및

---

종사하는 공무원이 이에 해당된다.

201) 예를 들어 독일의 연방공무원법 제91조 제1항에서도 “공무원은 단결의 자유에 의거하여 노동조합 또는 직능단체를 구성할 권리를 갖는다. 공무원은 법률에서 별도의 정함이 없는 한 소속된 노동조합 또는 직능단체에 대표권을 위임할 수 있다”고 규정하고 있다. 또한 동조 제2항에서는 “공무원은 누구든지 자신이 가입한 노동조합 또는 직능단체를 위한 활동을 이유로 직무상 불이익한 처분을 받거나 불이익한 대우를 받지 않는다”고 규정하여 단결활동을 보장하고 있다.

202) 이에 따라 6급 이하 일반직, 기능직, 고용직 공무원 및 이에 상당하는 별정직·계약직 공무원에 해당하더라도 지휘·감독권을 행사하는 직책이나 인사, 예산, 경리, 물품출납, 비서, 기밀, 보안, 방호, 운전 기타 국가안전보장, 공공의 안녕 및 질서유지에 관한 업무에 종사하는 공무원 등의 노조가입이 금지된다. 다만 행정자치부의 공무원조합법(안)에서는 철도·체신 등의 현업 노조 대상자 및 공무원의 종류나 직군·직렬 등 직무분야별 노조설립은 금지되고 있다.

제외국의 입법례(미국, 일본 등)에서도 공무원이 담당하는 직무가 정책결정·관리(지휘·감독)·기밀업무에 해당하는 경우에는 단결권을 제한하고 있다. 현행 노조법 제2조에서도 사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우에는 노동조합으로 보지 않는다고 규정하고 있다(동법 제2조 제4호 가목).<sup>203)</sup> 따라서 공무원의 담당직무에 있어서 노조법상 노동조합의 결격요건, 즉 “사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자”에 해당하는 공무원은 그 가입대상에서 제외된다고 하여야 할 것이다.

한편 종래의 논의에서는 공무원노조의 조직대상이 되는 공무원을 일정한 직급 즉, 일반직을 기준으로 6급 이하의 공무원에 대해서만 노동기본권을 인정하고자 하는 경향이 강했다. 노사정위원회에서의 합의 사항과 행정자치부의 공무원조합법(안) 및 12월 4일의 공무원노조법(안)도 마찬가지다. 그러나 공무원에 대한 노동기본권 인정범위에 있어서 일정 직급을 기준으로 설정하는 이러한 경향은 우리나라에 국한된 특수성이 크게 반영되는 부분이라고 하겠다.<sup>204)</sup> 즉 담당 직무를 중심으로 관리직인지의 여부에 따라 노조가입 여부를 결정하는 ILO 및 외국의 입법례(미국, 일본 등)에 비해, 전통적으로 우리나라 공무원 제도는 계급제의 바탕 위에 다양한 직위분류제적 요소를 가미한 형태로 운영되어 왔기 때문에<sup>205)</sup> 일반직을 기준으로 5급 이상 즉, 사무관

203) 그리고 노동부의 해석도 위에 예시된 자들이 여기에 해당한다고 한다(1987. 4. 15, 노조 01254 - 6139 참조).

204) 독일의 경우에는 장관, 영국의 경우에는 차관급이 노동조합원인 경우가 있을 정도로 고급공무원도 노동조합에 많이 가입해 있다(이철수·강성태, 앞의 책, 191쪽 참조). 특히 영국의 PCS 산하조직인 FDA의 경우에는 대부분의 조합원들이 고위공직자(Senior Civil Servants)로 구성되어 있다. 이 경우 FDA에 소속된 특정 고위공직자는 하위직 공무원들로 구성된 노동조합과의 교섭에서는 사용자측 위원이 되지만, 자신이 속한 노동조합이 정부와의 교섭을 진행할 경우에는 조합측 교섭위원으로 활동한다고 한다.

205) 이에 따라 공무원의 채용에 있어서 신규로 임용되는 공무원은 일정한 계급군의 최하위 계급으로 임용되며, 특정 계급 외에는 외부채용을 허용하지 않고 내부승진이나 전보를 통해 공직내부의 공무원만을 해당 직위에 충원하여 왔다. 이에 대해 행정의 전문성 강화, 부서간 인사교류 활성화 및 경쟁에 따른 공무원 자질향상과 정부의 생산성 제고를 목표로 도입된 것이 1999년 5월 국가공무원법과 정부조직법 개정을 통해 도입된 개방형직위제도이다.



급에 해당하는 공무원이 실제로 관리자로서의 위치에 있는 경우가 많았다고 하겠다. 따라서 공무원의 직급 중 명칭상 사무관급에 해당되지 않는 6급 이하의 공무원에게만 근로자성을 인정하려는 경향이 강하지만, 오늘날 공무원조직의 확대에 따라 서기관 및 사무관에 해당하는 공무원들도 업무관계에 있어서 중간관리자에 해당할 뿐 사실상 하급 공무원에 대한 관리책임을 지는 위치에 있지 않은 경우가 많다. 반대로 지방관서의 경우에는 6급 이하의 공무원이 기관장 내지 관리직을 맡고 있는 경우도 있을 것이다. 따라서 공무원노조의 가입대상에 대해 특정 직급 즉, 5급 이상의 공무원들을 획일적으로 가입대상에서 제외하여야 할 논거는 약하며 현실적으로도 적절치 않은 측면이 있다고 하겠다.

결국 공무원 중 부처의 장, 기관의 장 또는 고위직 공무원과 같이 관리자 내지 지휘·감독권자로서의 직책을 가지는 자의 가입 제한대상 여부는 앞에서 언급한 노조법 제2조 제4호 가목이 설정하는 결격요건 즉, '사용자 내지 사용자의 이익대표자'인지의 여부에 의하여 해결하는 것이 불필요한 노사간의 논란을 막기 위해서도 바람직하다고 하겠다. 구체적인 범위는 공무원노조의 규약 또는 단체협약으로 그 범위를 정할 수도 있겠지만 미국과 같이 정책결정과정에 참여할 수 있는지의 여부, 기안책임자인가의 여부 및 통솔범위가 어느 정도인가의 문제 등에 따라 판단하거나, 일본과 같이 중요한 행정상의 결정, 계획 및 참여 여부, 직원의 임면·징계 또는 복무, 급여 기타 근무조건에 대한 관련 여부 등을 기준으로 설정할 수 있을 것이다.

#### 나. 노동조합의 조직형태 및 조합활동

먼저 공무원노동조합의 조직형태와 관련하여 노사정위원회에서는 조직형태에 관하여 국가공무원인 소속 부처를 초월한 전국 차원의 노동조합을, 지방공무원인 광역자치단체 차원의 지역노동조합을 설립할 수 있고, 각 부처와 기초자치단체 및 그 하부행정기관별로 노조를 설립할 수 없도록 하고, 다만 현업공무원노조는 기존의 조직형태를 유지할 수 있도록 허용한다고 합의한 바 있다. 그러나 행정자치부의 공무

원조합법(안)에서는 당초 이를 원칙적으로 따르고 있었지만(제2조 제1항), 국무회의를 거치는 과정에서 시·군·구 등의 기초자치단체에도 노동조합이 조직될 수 있도록 허용하고 있다. 반면 공무원의 종류나 직군·직렬 등 직무분야별 공무원만으로 한정된 공무원노조 결성을 금지하고 있고(동조 제2항), 민간노조와의 연대 역시 금지되고 있다(제12조 제2항). 12월 4일의 공무원노조법(안)에서는 국가공무원과 지방공무원을 구분하지 않고 전국단위 또는 특별시·광역시·도 단위로만 노동조합을 설립할 수 있도록 하여(제3조), 국가공무원과 지방공무원이 하나의 노조조직에 가입할 수 있는 여지를 허용하고 있다.

법리적으로 보면 공무원노동조합의 조직형태는 일반 근로자들과 마찬가지로 공무원인 근로자들 스스로의 자유로운 선택에 맡기고 법률에 조직형태에 관한 명문의 규정을 두지 않는 것이 원칙적 측면에서는 가장 바람직하다. 즉 기본적으로 노조 조직형태는 근로자들의 선택의 자유에 속하는 사항이므로(노조법 제5조), 조직형태를 제한하는 규정은 단결선택권을 제한할 여지가 있는 것으로 이해하는 것이 학설·판례의 일반적인 경향이다. 외국의 입법례를 보더라도 일본을 제외하면 노조 조직형태에 관한 아무런 법적 제한을 설정하지 않는 것이 일반적이다. 또 공무원들이 각 부처와 기초자치단체 및 그 하부 행정기관별로 노조를 설립하는 것은 물론 공무원의 종류나 직군·직렬 등 직무분야별 공무원만으로 한정된 공무원노조 결성을 금지하는 것도 설립단위를 둘러싼 불필요한 갈등을 초래할 소지가 많다고 하겠다.

다만 공무원의 분류와 인사교류 등 공무원 조직체계의 현실에 비추어 볼 때, 국가공무원과 지방공무원은 각각 분리된 조직형태를 띠게 될 가능성이 높고 이 경우에 지방공무원은 광역단위의 조직형태가 바람직할 것이다. 외국에서도 국가공무원과 지방공무원은 조직적으로 구분되어 있는 경우가 많다. 또 '2·6 사회협약' 및 노사정위원회에서의 합의사항이 그러할 뿐 아니라 일선기관에서의 노사갈등을 최소화할 수 있고 효율적인 교섭을 통한 교섭비용 절감의 효과도 크기 때문이다. 특히 지방공무원의 경우 노조조직이 기초자치단체로 세분화될 경우 단결력 강화를 위한 공무원노조간의 연대 또는 민간노조와의 연대 등 다양한 형태의 연대욕구가 분출할 가능성이 높다. 그러나 행정자치

부의 공무원조합법(안)은 연합단체의 법적 성격에 대한 규정이 없고, 민간노조와의 연대 역시 금지되고 있기 때문에 불필요한 갈등의 소지가 있다. 참고로 교원노조법 제4조 제1항도 노조조직 및 교섭단위를 전국 또는 특별시·광역시·도 단위로 광역화함으로써 노조결성 초기 단계의 교섭의 난맥상과 일선 학교에서의 노사갈등을 최소화하고 있다.

한편 행정자치부의 공무원조합법(안)에서는 공무원의 직무를 수행하지 않고 노동조합의 업무에만 종사하는 전임공무원의 취임을 원칙적으로 금지하되, 5년 범위 내에서의 무급휴직을 임용권자의 허가를 받도록 하고 있다(제8조 제1항 내지 제3항).<sup>206)</sup> 또한 공무원노조의 정치활동을 전면적으로 금지하면서(제12조) 기타 조합원·임원의 자격, 조직강제 및 부당노동행위 등 조합활동권 보장문제에 대해서는 명문 규정을 두지 않고 제13조 제2항에서 노조법의 적용을 막고 있다. 12월 4일의 공무원노조법(안)에서는 단체협약으로 정하는 경우 휴직명령을 받은 무급전임자를 인정하되, 전임기간에 대한 제한은 두지 않고 있다(제5조). 한편 조합원·임원의 자격, 부당노동행위제도에 있어서는 교원노조법을 준용하여 노조법을 적용하되 조직강제는 노조법의 적용을 배제하였다(제2조, 제14조).

그러나 노조전임자 문제를 포함하여 해고자의 조합원·임원의 자격 및 부당노동행위 등 조합활동권 보장과 관련한 문제에 대해서는 원칙적으로 노조법의 규정을 준용하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이와 같은 문제들은 노동조합의 일상적인 활동뿐 아니라 노조조직의 유지·강화를 위해 필수적인 사항들이기 때문에,<sup>207)</sup> 행정자치부의 공무원조

206) 아울러 전임자의 수, 휴직 등에 관하여 필요한 사항은 각종 헌법기관의 규칙, 대통령령 및 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다.

207) ILO 결사의 자유위원회에서는 조합활동보장과 관련하여 일체의 반조합적 차별행위를 금지하고 있다. 즉, ① 노동조합에 대한 간섭을 용이하게 할 수 있는 법률의 폐지·개정, ② 노동조합의 기능을 효과적으로 수행하기 위한 설비의 제공, ③ 노조전임자의 접근·활동 등이 필요하다고 하였다. 특히 ④ 노동조합 임원에 대한 휴가부여를 거부한 것은 반조합적 행위에 해당하며 ⑤ 노조활동을 이유로 전직·해고된 노조전임자에게는 복직 또는 보상 조치가 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있다. 한편 ⑥ 조합비공제(check-off)의 철회가 노동조합의 경제적 손해를 야기하지 않도록 해야 한

합법(안)과 같이 아무런 명문규정을 두지 않으면서 노조법의 적용까지 막고 있는 것은 노사간에 불필요한 마찰을 불러일으킬 가능성이 매우 높다. 구체적으로 살펴보면, 해고자의 조합원 자격문제는 노동조합의 결격사유로서 “근로자가 아닌 자의 가입허용”(노조법 제2조 제4호 라목) 여부와 관련된 것으로 종래 학설·판례상 논란이 많았으나, 1997년 노조법 개정으로 “노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지 근로자가 아닌 자로 해석해서는 안 된다”는 단서가 신설됨으로써 일단락되었다. 일본에서도 이와 유사한 방식으로 문제를 해결하고 있다.<sup>208)</sup> 또 앞에서 살펴본 외국의 입법례를 보더라도 노동조합의 활동을 보장하기 위한 근무시간 중 조합활동, 조합사무소의 제공 및 조합유인물의 게시·배포에 관한 규정을 두는 경우(프랑스, 일본 등)가 있으며,<sup>209)</sup> 미국의 경우에는 민간부문의 부당노동행위제도를 공공부문에 원칙적으로 적용하고 있다.<sup>210)</sup> 따라서 공무원노동조합의 활동을 위한 최소한의 규정을 마련하는 것이 바람직하며, 부당노동행위제도도 노조법을 준용하여 공무원 노동기본권의 실효성을 담보할 수 있도록 할 필요가 있다. 특히 부당노동행위제도는 공무원 개인의 권익보호와 행정질서의 확립을 목적으로 공무원의 부당한 인사상 처분 등을 구제하는 소청심사위원회제도와 달리 노동기본권을 보장하는 것이 주된 기능이며,<sup>211)</sup> 특

---

다고 하였다.

- 208) 즉 공무원으로 조직된 직원단체의 구성원은 현직의 공무원이어야 하나, 예외적으로 소속공무원이었던 자가 면직처분을 받은 후 1년 이내인 경우이거나 또는 그 기간 내에 면직처분에 대하여 불복을 신청하거나 소송을 제기하여 결정이나 판결이 확정되지 않은 경우에는 구성원으로 남아 있을 수 있다.
- 209) 외국에서의 일반적인 시각은 노동조합의 활동을 보장하기 위한 최소한의 조치는 노사관계의 안정 및 노사협력을 끌어낼 수 있는 유효적절한 방법으로 보는 경우가 많다.
- 210) 일본의 경우에도 공무원이 직원단체의 구성원이거나 직원단체를 결성하려 하거나 직원단체에 가입하려고 하거나 또는 직원단체의 정당한 행위를 하는 것을 이유로 그 공무원에게 불이익한 취급을 하는 것을 금지하고 있어서, 민간부문의 부당노동행위유형 중 불이익취급과 유사한 보호를 하고 있다. 그러나 공무원 노사관계에서는 특별한 구제제도가 없다는 차이가 있고, 결과적으로 노동조합법이 적용되지 않으므로 노동위원회에 그 구제를 신청할 수 없다.

히 노동관계전문기구인 노동위원회가 이를 전담하고 있다는 측면에서도 행정자치부 등에 소속되어 있는 소청심사위원회보다 전문성과 객관성을 담보할 수 있는 여지가 크다고 하겠다. 노조전임자의 임금지급 문제에 대해서는 현행 노조법 규정의 시행준비 상황에 따라 결정될 수 있는 여지가 남아 있기는 하지만, 노조전임자 수에 대한 한계설정 문제와 함께 공무원관계법상의 '직무전념의무'를 고려하면 '무급휴직'은 불가피한 측면이 인정된다. 다만, 조직강제의 문제는 그 자체가 오늘날 논의의 대상이 되고 있으며, 각 공무원법의 공무원에 대한 신분보장 규정과 관련하여 문제가 야기될 수 있기 때문에 신중한 검토가 필요하다.<sup>212)</sup> 참고로 교원노조법 제5조도 무급휴직을 통한 전임자를 인정하고 있지만 전임기간에 대한 제한은 없다. 해고자의 조합원 자격에 대해서는 제2조의 규정을 통해 노조법 제2조 제4호와 같은 해결방식을 보이고 있으며, 부당노동행위제도에 대해서는 노조법의 준용규정(제14조 제1항)을 통해 이를 적용하고 있다. 다만, 조직강제에 있어서는 노조법의 적용을 배제(제14조 제2항)하고 있다.

211) 대법원 1991. 5. 28. 선고, 90누6392 판결(제물포버스여객사건) 참조.

212) 김인재교수는 공무원의 신분보장제와 모순되므로 노조법의 특례로서 조직강제제도를 배제하는 것이 합리적이라는 입장을 취하고 있고, 김재기교수도 이에 찬동하고 있다(김인재, 앞의 토론회 자료, 34쪽 ; 김재기, 앞의 학위논문, 273쪽 각 참조). 1996년의 노동관계법연구위원회 건의안에서는 유니언숍은 공무원의 신분보장제와 모순되므로 오픈숍을 명문화한다는 견해를 제시한 바 있다. 1997년의 노사관계개혁위원회의 공무원단결권 보장방안에서도 가입과 탈퇴의 자유를 보장하고, 공무원의 신분보장제와 모순되므로 유니언숍을 인정하지 않는다는 입장을 취하고 있다. 한편 일본에서도 현재 공무원의 노동기본권 보장 확대와 관련하여 논의가 진행 중이다. 이에 대해 집권자민당은 공무원의 신분보장제도를 폐지하는 대신 공무원의 노동기본권을 전면적으로 허용하는 방안을 검토 중인 것으로 알려지고 있다(한국 ILO협회, 국제노동, 2001. 8. 7~10쪽 참조).

### 3. 단체교섭권 보장의 방향

#### 가. 단체교섭의 방식과 교섭대상사항

공무원노조의 경우에 임용관계 및 근무관계의 특수성으로 인하여 교섭구조에 관한 논의가 제기될 수 있다. 과거 노사관계개혁위원회에서는 공무원노조의 단체교섭권과 관련하여 “교섭의 상대방으로서 국가공무원노조는 조합원들의 근무조건을 통일적으로 교섭하기 때문에 총무처 등 관계부처로 구성된 교섭단과 교섭할 수 있도록 하고, 지방공무원 노조는 광역자치단체별로 교섭하도록 한다”고 의결한 바 있다.<sup>213)</sup> 행정자치부의 공무원조합법(안)에서는 국가공무원은 중앙인사위원회위원장 등이, 지방공무원의 경우에는 각 지방자치단체장이 정부측 교섭당사자로 나서며(제9조 제1항), 교섭권한을 공무원노조 이외의 단체나 개인에게 위임할 수 없도록 하고 있다(동조 제4항). 또한 복수의 노동조합이 조직된 경우에는 교섭창구를 단일화하여야 하며(동조 제5항), 교섭을 원칙적으로 연 1회(노사합의시 1회 추가)로 제한하고 있다(동조 제6항). 한편 12월 4일의 공무원노조법(안)에서는 재정경제부장관 등이 단체교섭의 정부측 당사자가 되며, 재정경제부장관은 중앙인사위원장·기획예산처장관·행정자치부장관·노동부장관으로 교섭위원단을, 특별시장·광역시장·도지사는 시·도지사협의회를 구성하여 교섭에 응하도록 하고 있다. 또한 조직대상을 같이하는 두 개 이상의 노동조합이 설립된 경우에는 교섭창구 단일화를 요구하고 있다(제6조).

외국의 입법례를 보면 국가공무원의 경우에는 대부분의 국가에서 총괄교섭기구를 통한 통일교섭의 형태를 택하고 있는 것이 일반적이며, 지방공무원의 경우에는 각 기관장에게 분권화되는 경우(일본, 영국 등)와 중앙정부 또는 광역자치단체장에게 집중되는 경우(프랑스,

213) 노사관계개혁위원회, 공무원단결권보장방안, 1997. 12. 23. 자료 참조; 참고로 교원노조법 제6조는 교원노조의 교섭상대방으로 교육부장관, 시·도 교육감, 전국 또는 시·도 단위로 연합한 사립학교를 설립·경영하는 자를 예정하고 있다.

독일, 미국 등)로 나누어지고 있다. 이러한 경향은 원칙적으로는 노조 조직형태에 따른 것이기는 하지만, 교섭의 효율성 및 공공부문 노사관계상의 힘의 균형 등과 같은 일정한 정책적 결정에 따른 원인으로 작용하고 있다고 하겠다.

일반적으로 민간부문에 있어서 구체적인 단체교섭구조를 어떻게 형성할 것인가는 노동관계 당사자가 자율적으로 결정하는 것이 원칙이며, 공무원노조의 경우에도 특별히 다르지 않을 것으로 본다. 즉, 공무원노조의 조직형태에 대응하는 사용자가 단체교섭의 상대방으로서 노조의 단체교섭 요구에 응할 의무가 있다. 따라서 이론적으로는 국가공무원에 대해서는 중앙정부가 사용자이고 지방공무원은 각 지방정부가 사용자이지만, 일정직급을 기준으로 대통령과 소속부처의 장으로 임용권자가 나뉘어지고, 실질적인 근무관계상의 사용자는 소속부처의 장 또는 소속기관의 장이 이에 해당하게 된다. 또 그 동안의 관례에 의하면 공무원의 근로조건 중 대부분은 소속기관에 관계없이 정부가 일률적으로 정하여 왔다. 그러나 공무원노조와 정부 사이의 단체교섭구조는 노동조합의 조직형태에 따라 결정되는 것이 타당하며, 현실적으로는 국가공무원노조와 지방공무원노조의 각 사용자에 해당하는 중앙정부와 각 지방정부가 단체교섭의 당사자가 될 것이다.<sup>214)</sup> 따라서 '2·6 사회협약의 기본원칙 및 노사정위원회의 합의사항에서 정한 노조 조직형태를 고려하면서, 동시에 노사정위원회에서의 정부측 교섭당사자에 관한 합의사항에 따라 교섭을 진행하는 것이 바람직하다고 하겠다. 즉 국가공무원은 중앙인사위원회위원장 등을 상대로 전국적인 통일교섭을, 지방공무원의 경우에는 광역자치단체장을 상대로 한 지역별교섭을 진행하게 될 것이다.

다만 행정자치부의 공무원조합법(안)과 같이 기초자치단체장이 교섭담당자로 나와 각 기초자치단체별 공무원노조와 교섭하는 경우, 각

214) 다만 공무원 근로조건에의 통일성 유지라는 관점에서 본다면 중앙정부가 지방공무원노조의 단체교섭 상대방이 될 수도 있을 것이다. 또 각 공무원 노조의 부·처·청·하부기관 내지 시·군·구 지부 또는 분회는 노조로부터 교섭권을 위임받아 해당 기관의 장과 단체교섭을 행할 수 있을 것이다. 만일 각 부처 단위 또는 행정기관 단위의 공무원노조가 결성된다면 그에 대응하는 부처의 장 또는 기관의 장이 교섭상대방인 사용자가 될 것이다.

조직단위별 세부적 쟁점사항에 대한 논의는 가능하겠지만 교섭을 담당하는 일선기관장의 역량에 따라 교섭결과가 상이하게 되어 이를 사후 조정해야 하는 문제가 있을 뿐 아니라, 조합측이 연합체를 구성하여 교섭을 요구할 경우에 각 기관장의 대응력에 한계가 있을 수 있다. 특히 각 기관장의 처분권한성의 한계 및 노조의 단결력 강화를 위한 연대경향과 관련하여 보면 기초자치단체에서의 교섭은 사실상 유명무실해질 가능성이 크다고 하겠다. 아울러 교섭권한의 민간 단체(개인)에의 위임금지 및 교섭의 연 1회 원칙 등은 교섭권한위임의 법적 성격<sup>215)</sup> 및 현실적으로 이루어지고 있는 단체교섭의 실태에 비추어 볼 때, 불필요한 노사갈등을 증폭시킬 우려가 큰 것으로 보인다.<sup>216)</sup>

한편, 12월 4일의 공무원노조법(안)에 따른 경우 교섭단 및 협의회를 통한 교섭의 효율성을 제고할 수 있다는 측면에서는 바람직하나 재정경제부장관을 중심으로 하는 교섭위원단의 구성이 강제됨으로써 사실상 교섭을 통일교섭방식으로 유도하는 측면이 있다. 즉 국가공무원의 경우에는 근무수준을 통일적으로 결정할 수 있는 장점은 있으나 각 부처·기관만의 독특한 쟁점을 해결할 수 있는 자율성을 해칠 우려도 배제할 수 없다. 반면 지방공무원의 경우에는 협의회 운영을 통해 지방자치단체의 재정상황에 따른 근무조건상의 격차를 최소화하기 위해 노력할 수 있겠지만, 협의회에서의 교섭사항에 대한 내부결정에도 불구하고 부처·기관간 교섭결과가 상이하게 되는 경우 사후조정 문제를 피할 수 없다. 따라서 교섭위원단 또는 협의회 구성은 교섭상황과 필요에 따라 임의적으로 결정할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 아울러 국가공무원과 지방공무원, 지방공무원 중에서도 각 지역간 재정격차에 따른 근무조건 격차를 해소할 수 있는 조정방안을 마련하는 것이 필요하다.<sup>217)</sup>

215) 일반적으로 단체교섭권한의 위임을 금지하는 규정은 단체교섭권의 본질적 내용을 침해하는 것으로서 원칙적으로 무효라고 해석되고 있다.

216) ILO 결사의 자유위원회에서도 공공부문의 성실교섭을 강조하면서, 단체교섭 과정에 대한 정부의 개입은 비상시 필요한 최소한의 기간 동안만 취해져야 한다(덴마크노조연합 등 제소사건, 1986)고 하였다.

217) 이와 관련하여 일본의 인사원 권고제도 및 이탈리아의 ARAN(Agenzia per la Rappresenza sindacale nel pubblico impiego)에 의한 교섭방식을 참고



교섭창구 단일화 문제는 현재 2006년 말까지 구체적인 방안을 마련하기 위해 상당한 논의가 진행되고 있고, 공무원 노동조합도 민간부문 노동조합의 경우와 달리 볼 특별한 필요성이 없을 것으로 생각된다. 따라서 원칙적으로 노조법의 규정에 따르되, 교섭창구 단일화에 대한 구체적 방안이 마련되면 이를 공무원 노동관계에 맞게 수정·보완해 나가는 것이 타당할 것으로 보인다.<sup>218)</sup>

한편 공무원노조의 단체교섭 대상사항에 대해서는 '2·6 사회협약'의 기본원칙 및 노사정위원회를 통한 논의과정에서 공무원의 보수, 기타 근무조건에 관한 사항으로 의견이 접근된 바 있다. 그러나 행정자치부의 공무원조합법(안)에서는 원칙적으로 이에 따르되, 국가 또는 지방자치단체의 정책결정에 관한 사항, 조직·인사·예산편성 등 관리에 관한 사항은 제외시키고 있다(제9조 제1항). 12월 4일의 공무원노조법(안)에서는 '노동조합 또는 조합원의 임금·근무조건·후생복지 등 경제적, 사회적 지위향상에 관한 사항'을 단체교섭의 대상으로 상정하고 있다(제6조 제1항). 외국의 입법례를 보면 대부분의 나라에서는 이에 대한 특별한 제한규정을 두고 있지 않으나 미국과 일본의 경우처럼 정책결정, 조직·인사 등의 관리·운영사항 및 예산관련 사항을 교섭제의 대상으로 규정하는 경우도 있다. 다만 제 외국의 경우에도 공직사회 민주화 등과 같은 요구는 노동조합의 본질적 존재의의와 관련된 사항으로서 정부정책에 대해 이와 관련된 요구가 계속되어 왔고, 결과적으로 민주적 정책운영에 기여하게 되었다는 점은 부인할 수 없을 것이다.

현행 노조법에서는 단체교섭의 대상사항에 대한 명문규정을 두지

---

할 필요가 있다. 특히 ARAN은 중앙공무원, 지방공무원, 의료, 교육, 대학, 연구소 및 공공기구에 대한 16개 부문별 전국교섭 및 지방·부처별 교섭을 주도하는 법정기구(1983년 법으로 설립)로서, 예산확정 이후 실시하는 조정된(coordinated) 교섭모형을 제시하고 있다.

218) ILO 결사의 자유위원회에서도 대표성이 인정되는 노동조합만이 단체교섭기구에 참여하도록 제한하는 것은 노동기본권 침해에 해당하지 않는다(스페인 근로자노동조합 제소사건, 1999)는 점을 지적함으로써, 복수노조의 경우 교섭창구단일화를 위한 특정한 방식이 단체교섭에 참여할 수 있는 기회 그 자체를 본질적으로 침해하지는 않는 것으로 해석하였다.

않고 있다. 판례 및 학설은 ‘근로자의 임금·근로조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항’으로서 사용자의 경영권을 본질적으로 침해하는 사항은 단체교섭의 대상이 될 수 없는 것으로 보고 있다.<sup>219)</sup> 다만 근로자의 근로조건과 밀접하게 연계되어 있거나 사용자가 스스로 단체교섭의 대상으로 삼아 협약을 체결하는 것에 대해서는 위법한 것이 아닌 한 그 효력을 인정하고 있다.<sup>220)</sup> 교원노조법 제6조 제1항에서도 “노동조합 또는 조합원의 임금·근로조건·후생복지 등 경제적·사회적 지위향상에 관한 사항”을 단체교섭 대상으로 규정하고 있다. 공무원노동조합의 단체교섭 대상사항에 있어서도 민간부문 및 교원노조의 그것과 다르지 않은 것이 원칙이라고 하겠다. 다만 공무원노조의 단체교섭 대상사항 결정기준에 관하여는 민간부문에서의 논의 즉, 경영특(전)권성, 사용자 처분권한성, 근로조건 밀접성 등에 의해 판단되는 것이 적절한지가 문제라고 하겠다. 또한 민간부문의 이른바 ‘인사·경영사항’이 의무적 교섭사항인가가 문제되는 것처럼, 정부의 정책결정 및 관리운영사항이 제외될 것인가 하는 문제가 있다. 공무원노동조합의 교섭사항 중 정책결정사항이나 관리권한 사항은 교섭사항에서 제외하자는 의견이 강하지만,<sup>221)</sup> 이들 사항이 반드시 공무원의 근로조건과 무관한 사항이라고 단정할 수는 없다. 또 인사권에 관한 사항이라도 승진이나 전보의 기준처럼 근무조건과 밀접하게 관련된 사항은 교섭사항에 포함시킬 수 있듯이, 정책결정사항이나 관리권한사항이라도 결과적으로 근무조건에 영향을 미치는 경우에는 단체교섭 대상사항이 될 수 있는 여지가 남아 있다.<sup>222)</sup> 예를 들어 승진,

219) 대법원 2001. 4. 24. 선고, 99도4893 판결(현대자동차사건); 대법원 2002. 1. 11. 선고, 2001도1687 판결(국민건강보험공단사건) 등 참조.

220) 대법원 1992. 9. 25. 선고, 92다18542 판결(영창악기제조사건) 참조.

221) 과거 노동관계법연구위원회는 관리운영에 관한 사항은 단체교섭 사항에서 제외하자고 제안한 바 있으며, 노사관계개혁위원회도 정책결정사항이나 관리권한사항에 관해서는 교섭할 수 없도록 하는 안을 의결한 바 있다(노사관계개혁위원회, 1997. 12. 23. 자료 참조).

222) 관리·운영사항과 직원의 근무조건 등에 관계되는 사항은 사정의 성질상 밀접 불가피하게 관련하여 서로 표리의 관계에 서 있는 것이 적지 않으며, 따라서 그러한 경우에는 관리운영사항에 관하여 당국이 행하는 집행 그 자체는 교섭의 대상이 될 수 없지만, 그 집행의 결과로서 근무조건에 영향이 있

배치전환 등의 개별 및 구체적인 결정은 임명권자의 권한행사에 해당 되기 때문에 관리운영사항으로서 교섭대상이 안 되지만, 그러한 결정의 일반적 기준인 인사기준의 설정과 관련한 논의는 교섭대상이 될 수 있다고 하겠다.<sup>223)</sup> 다만 공직사회의 민주화 내지 민주적 정책운영 등은 공무원노동조합이 수행해야 할 궁극적 목표가 되겠으나, 이를 교섭사항으로 하여 정부 당국과의 협약체결 등을 통해 일시에 해결될 사항으로 보기는 어려울 것이다.

#### 나. 협약체결권 인정 여부 및 단체협약의 효력

공무원 노동기본권의 보장범위에서 파생되는 문제로서, 공무원노조의 단체교섭권을 인정할 경우에 협약체결권을 배제함으로써 교섭만을 행할 권리, 즉 사실상의 협의권만을 인정하는 것이 바람직한가, 또는 단체협약을 체결하더라도 그 법적 구속력을 배제함으로써 단순한 ‘신사협정’에 그치게 하는 것이 바람직한가라는 문제가 있다. 공무원의 급여 등 근무조건 상당 부분이 법령·조례 등에 의해 법정되어 있거나 국가나 지방자치단체의 예산 및 재정지출과 관련되어 있기 때문이다. ‘2·6 사회협약’이 제시하는 기본원칙은 물론 행정자치부의 공무원조합법(안)에서도 교섭사항에 대한 협약체결은 금지되고 있다(제9조 제1항 단서).<sup>224)</sup> 반면, 12월 4일의 공무원노조법(안)에서는 공무원 노

---

을 때에는 그 영향이 있는 근무조건의 면에 관하여는 그 한도에서 교섭의 대상이 될 수 있다(일본 神戸地裁 1988. 2. 19. 판결(兵庫縣教委 단체교섭거부 사건)).

223) ILO 결사의 자유위원회도 대상사항의 범위를 확대하고 있다. 즉, 단체교섭의 대상사항에는 고용안정(캐나다 노동회의 등 제소사건, 1997), 징계에 관한 사항(일본총평 등 제소사건, 1962, 제66차 보고)이 포함되어야 하며, 공공기관의 관리·운영과 근로자의 근무조건 모두에 관련된 사항도 단체교섭 및 단체협약체결이 금지되어서는 안 된다(일본전국체신노조 등 제소사건; 1973, 제138차 보고, 1974, 제139차 보고)고 보고 있다.

224) 과거 노사관계개혁위원회는 공무원의 보수 기타 근무조건 및 인사관리기준에 관한 단체교섭은 허용하되 단체협약의 체결은 허용하지 않는다고 의결한 바 있다. 이에 반하여 교원노조법에서는 단체협약체결권을 인정하고 있으며(동법 제6조), 다만 “단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정

동조합의 대표자가 단체교섭 및 단체협약체결을 할 수 있는 권한을 갖도록(제6조 제1항) 하고 있다. 다만 단체협약의 내용이 법령·조례 및 예산에 의해 규정되거나 법령·조례의 위임을 받아 규정되는 경우 그 법적 효력을 부정하되, 재정경제부장관에게 그 성실히 이행 노력의무를 부과하고 있다. 외국의 입법례를 보면 일부 공무원에게 단체교섭권(협약체결권 포함)을 인정하지 않는 경우(미국)는 물론, 단체교섭권을 인정하면서 협약체결권을 부정하는 나라도 있으며(일본), 체결된 단체협약에 법적 구속력을 인정하지 않는 나라도 많다(영국, 프랑스 등). 또 단체협약과 법령의 내용이 상치하는 경우에 대하여는 법령의 상위적 효력을 인정하는 것이 일반적이거나, 단체협약에 대하여 일정한 우선적 효력을 부여하는 입법례도 있다.<sup>225)</sup> 따라서 각 나라마다의 특수한 사정에 따라 입법정책적으로 결정되고 있다고 하겠다.

노동법적 법리에서 보면, 노동조합에게 단체교섭을 허용하면서 그 결과 타결된 내용을 협약으로 체결할 수 없도록 한다는 것은 노동기본권 보장체계의 근간을 흔드는 것이며, 단체교섭권을 형해화시키게 된다.<sup>226)</sup> 노동법에서 단체협약은 민법상 계약과 달리 “근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준”에 대해서는 일반적인 계약과는 달리 규범적 효력을 부여하고 있다(노조법 제33조). 아울러 단체협약상 “협의”조항과 “합의·동의” 조항은 양자를 엄격히 구분하는 것이 학설·

---

되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서 효력을 가지지 아니하며”, 사용자 측은 “그 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력하여야 한다”고 규정하고 있다(동법 제7조).

225) 예컨대 ① 단체협약에 대하여 법령에 대한 상위적 효력을 인정하여 단체협약이 법령의 개폐적 효력을 갖는 경우(Hawaii Rev. Stat. §89-19, 1996; Ill. Ann. Stat. § ILCS 315/15, 1999 등) 및 ② 법령이 상위적 효력을 갖고 있으나, 일단 단체협약이 체결되면 입법권자가 이에 상치하는 내용을 법령을 개정하여야 하는 법적 의무가 부여되는 경우 등이 있다(일본 ‘지공법’ 제8조 제1항). 이상윤, 『교원노동조합의 단체교섭 대상』, 『노동법학』, 제10호, 한국노동법학회, 2000, 122쪽.

226) 노동법의 일반원칙에서 단체교섭(사실행위)과 단체협약체결(법률행위)은 하나의 권리개념 즉, 단체교섭권 속에서 이해되고 있다. 특히 노조대표자의 단체교섭권에는 단체협약체결권이 포함된다고 보는 것이 관례(대법원 전원합의체 1993. 4. 27. 선고, 91누12257 판결(쌍용중공업사건))의 입장이며, 이는 현행 노조법 제29조에 의해 명문화되었다.

판례의 일치된 견해이다.<sup>227)</sup> 한편 단체협약의 효력확보와 관련하여 노조법에서는 별칙규정(제92조)으로 단체협약의 이행을 강제하고 있다.<sup>228)</sup> 따라서 단체교섭권의 본질적 내용을 실현하기 위해서는 단체협약체결권을 인정하는 것은 물론, 체결된 단체협약의 법적 효력도 인정함으로써 단체교섭을 통한 노사간의 약속에 대한 성실한 이행을 담보하는 것이 가장 바람직하다고 하겠다.

그러나 문제는 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 사항에 대한 교섭이 이루어진다 하더라도 그 합의사항에 대한 협약체결을 강제해야 할 것인가라는 점과 함께, 단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용에 대한 법적 효력을 인정할 것인가 여부이다. 공무원노조의 단체교섭의 결과로 체결된 단체협약은 이미 공무원의 보수 등 근로조건을 정한 법령·조례나 예산에 구속받게 되기 때문에, 공무원 노사당사자의 실질적 교섭력 내지 교섭의지를 확보하기 어렵다는 현실적 한계를 지니고 있음을 부정할 수 없다.<sup>229)</sup> 이러한 한계를 극복하기 위해 교섭의 결과로 체결된 단체협약의 실효성이 확보할 수 있는 법 조항이 현실적으로 필요하다는 주장<sup>230)</sup>도 있지만,

227) 즉, 단순히 ‘협의’에 불과할 경우에는 사용자가 그 결과에 대한 법적 이행의무를 지지 않으며, 사용자로서의 상당한 재량의 여지를 확보하게 된다. 반면, ‘합의·동의’의 경우에는 노조측의 권리포기나 합의거부권 남용의 경우가 아닌 한 사용자는 반드시 노조와의 합의 내지 동의에 근거하여야 할 법적 의무를 지게 된다(대법원 1992. 9. 25. 선고, 92다18542 판결, 영창약기제조사건; 대법원 1992. 12. 8. 선고, 92다32074 판결, 한국중천전전화산업사건; 대법원 1993. 7. 13. 선고, 92다52063 판결(대림자동차공업사건)).

228) 이러한 별칙규정에 대한 헌법재판소의 위헌결정(헌법재판소 1998. 3. 26. 선고, 96헌가20 결정(한일이화사건)) 이후 단체협약 위반사항을 6개 항목으로 구체화하여 협약의 실효성을 확보하였다(2001. 2. 노조법 개정).

229) 공무원노동조합의 협약체결권 및 그 효력과 관련하여 고려해야 할 사항으로 는 현재 우리나라 현업공무원 노동조합의 경우에 협약체결권에 관한 아무런 제한이 없으나, 공무원보수규정에 의해 정해지는 보수 부분에 대하여는 사실상 단체협약이 체결되지 않고 있다는 사실이다. 제도적으로 장치가 마련되었음에도 불구하고 현실적으로 활용되지 않는 사례를 보여주고 있는 것이라고 생각된다.

230) 한국노총 중앙연구원, 「공무원직장협의회제도의 문제점과 그 대응방안」, 한국노총 중앙연구원 월례토론회, 2000, 85쪽. 한국노총의 입법안에서는 단체협약체결권을 명문으로 인정하고(안 제5조), “단체협약이 조합원에게 보다

노사관계가 성숙된다는 전제하에서는 프랑스나 영국의 경우처럼 노사간에 합의된 사항에 대하여 공무원의 근로조건 등을 정한 관련 법령을 개정하는 정부의 성실한 이행조치를 통해서 이 문제가 해결될 수도 있을 것이다.

결국 ‘2·6 사회협약’의 기본원칙 및 행정자치부의 공무원조합법(안)에 따른 경우 단체협약과 법률·조례 및 예산·정책결정 사항과의 충돌을 예방하면서 협약이행과 관련한 분쟁 및 그에 따른 사회적 악영향을 최소화할 수 있는 장점이 있지만, 협약체결권을 부정할 경우 단결권과 단체교섭권 자체가 형해화(形骸化)될 가능성이 높다.<sup>231)</sup> 따라서 교원노조법 제6조와 같이 원칙적으로 협약체결권을 인정하되, 동법 제7조와 같이 단체협약의 내용 중 법령·조례·예산에 의해 규정되거나 그 위임을 받아 규정되는 내용은 그 법적 효력을 부인하고, 해당 기관장에게 그 이행을 위해 성실히 노력할 의무(보다 구체적인 예를 들어 법령·조례 개정안의 상정 또는 추가경정예산안의 편성과 같은 구체적 노력의 이행)를 부담시키는 방안을 고려할 필요가 있다.

#### 4. 기타의 문제

##### 가. 공무원 노동관계 분쟁해결제

공무원의 직무는 공공성이 현저하고 공무서비스는 원칙적으로 중단 없이 계속적으로 제공되어야 하는 것이 원칙이기 때문에 단체행동권이 부정될 가능성이 크다. 민간부문과는 다른 이러한 특수성을 고려할 때 공무원 노동관계 분쟁을 해결하기 위한 제도 역시 달리 설정될 필요가 있다. 외국의 사례를 보더라도 미국(연방공무쟁의조정위원회), 영

---

유리한 근로조건을 포함하는 경우에는 공무원에 관한 법령, 조례 및 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용에 우선하여 적용된다”(안 제7조 제1항)라는 규정을 두고 있다.

231) ILO 결사의 자유위원회에서도 단체협약의 내용을 법률로써 개정하거나 그 효력을 연장하는 것은 단체교섭의 권리를 보장하고 있는 제98호 협약의 취지에 부합하지 않는다(덴마크 병원의사협회 제소사건, 1989)는 점을 강조하고 있다.

국(공무원중재법원), 일본(인사원) 등은 공무원 노동관계 분쟁을 전담하는 독립적인 기구를 설치·운영하고 있다. 그리고 공무원 노사관계의 특수성을 감안한 독립적이고 전문적인 분쟁해결제도의 마련은 단체행동권의 제한에 대한 대상조치로서 꼭 필요한 것이기도 하다.

행정자치부의 공무원조합법(안)에서는 공무원조합과 사용자측 교섭 당사자간의 교섭이 난관에 봉착할 경우 중앙인사위원회, 행정자치부 등에 설치되는 ‘공무원조합교섭조정위원회’에 조정을 신청할 수 있도록 하고, 관계 당사자는 동 위원회의 조정안을 존중하도록 규정하고 있다(제11조). 12월 4일의 공무원노조법(안)에서는 중앙노동위원회에 공무원노동관계조정위원회를 설치하여 동 위원회가 분쟁조정을 담당하고(제9조, 제11조), 당사자의 신청 또는 중앙노동위원회 위원장의 직권으로 중재가 개시되는 중재제도를 두며(제10조, 제12조), 부당노동행위와 관련하여 노동위원회에 구제가 신청된 경우에는 공무원관계법상의 소청심사제도를 배제하도록(제13조) 하고 있다. 한편 부당노동행위의 구제, 공무원 노동관계상의 쟁의조정 등 공무원 노동관계 업무를 전담할 특별기구로 (가칭)공무원노동관계특별위원회를 대통령 직속기구로 설치할 것을 주장하는 견해<sup>232)</sup>도 있다.

분쟁해결제도를 마련함에 있어서는 공무원 노동관계의 특수성이 고려되어야 할 뿐만 아니라 분쟁해결기구의 전문성과 객관성이 담보될 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 현행 교원노조법이 취하고 있는 분쟁해결제도를 상기할 필요가 있다. 교원노조법에 의하면 단체교섭이 결렬된 경우 당사자 일방 또는 쌍방이 중앙노동위원회에 조정을 신청할 수 있고(동법 제9조 내지 제10조, 제12조), 중앙노동위원회에는 교원의 노동쟁의를 조정·중재하기 위한 ‘교원노동관계조정위원회’가 설치되고 있다(동법 제11조). 교원의 노동관계는 민간분야의 일반적 노동관계와는 다른 특수성을 갖고 있지만 사용자측 당사자인 교육인적자원부 등에 분쟁해결기구를 별도로 두지 않고 중앙노동위원회가 분쟁을 해결하도록 하고 있는 것이다. 중앙노동위원회는 전문적인 분쟁해결기관으로 지금까지 많은 분쟁조정의 경험과 노하우를 축적하고

232) 김재기, 앞의 학위논문, 275쪽.

있다. 공무원 관련 노동분쟁 역시 중앙노동위원회 내에 특별위원회를 설치하여 해결하도록 하는 것이 보다 바람직하다. 중앙인사위원회, 행정자치부 등에 분쟁해결을 위한 특별위원회를 설치하는 방안은 분쟁의 당사자가 분쟁해결의 기능까지 관할한다는 점에서 그 객관성·독립성에 커다란 의문이 제기되지 않을 수 없다. 한편, 공무원 노동관계 분쟁 해결제도로써 조정제도 이외에 중재제도를 두어야 하는가 하는 문제가 제기된다.<sup>233)</sup> 교원노조법은 중앙노동위원회 위원장이 직권으로 또는 노동부장관의 요청에 의거하여 중재에 회부할 수 있는 직권 중재제도를 설정하고 있다(동법 제10조 제3호). 공무원서비스의 계속적 보장 원칙에 비추어 공무원의 단체행동권이 제한될 수밖에 없는 사정을 감안할 때 단체교섭 교착상태를 해결하기 위한 최후수단 및 대상 조치로서 강제중재를 불가피하게 인정할 수밖에 없을 것이다. 그러나 이 경우에도 당사자의 조정신청에 의한 조정절차를 배제하고 직권중재제도만을 두는 것은 바람직하지 않다고 본다. 분쟁해결에 있어서도 일차적으로는 당사자의 의사가 존중될 필요가 있기 때문이다.

#### 나. 노동기본권 보장을 위한 입법방식

공무원 노동기본권을 보장하는 입법방식과 관련하여, 일반 노동관계법의 적용을 받게 하는 방법(예컨대 10월 24일의 노조법개정안)과 특별법을 제정하는 방법(예컨대 행정자치부의 공무원조합법안 및 12월 4일의 공무원노조법안) 등이 있다. 외국의 입법례를 보면 영국을 제외하고 대부분의 국가에서 특별법(즉, 공무원관계법)을 통해 규율하

233) 현행 노조법상 필수공익사업의 경우 조정이 성립될 가망이 없을 경우 특별조정위원회의 중재회부 권고에 따라 중앙노동위원회 위원장이 직권으로 중재에 회부할 수 있다(노조법 제71조 내지 제75조). 또한 공공성이 현저하고 국민경제 및 국민의 일상생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 경우에는 중앙노동위원회 위원장의 견해를 얻어 노동부장관이 긴급조정을 결정할 수 있고, 이 경우에도 조정이 성립될 가망이 없다고 판단되면 특별조정위원회의 중재회부 권고에 따라 중앙노동위원회 위원장이 직권으로 중재에 회부할 수 있다(동법 제76조 내지 제80조). 그러나 외국의 입법례를 보면 대부분의 국가들은 강제중재제도를 활용하고 있지 않으며 긴급조정の場合에도 상당히 신중한 입장을 취하고 있다.



고 있다. 다만 일본에서는 공무원관계법에서 그 부칙을 통해 일반법인 노동관계법의 적용을 배제하고 있다. 우리나라의 경우 기존의 논의에서는 특별법 형식을 취하는 방안이 다소 우위를 보여 왔다. 한편 오랜기간 동안 진통을 겪고 탄생한 교원노조법이 내용적으로 일반법인 노조법을 상당 부분 준용하면서 특별법의 형식을 취한 선행사례도 참고가 될 수 있을 것이다.

특별법 형식으로 입법하자는 견해는 국가기관을 교섭상대방으로 하는 점, 쟁의권을 행사할 수 없으며 단체협약과 다른 법령 및 예산과의 관계를 설정하는 등 공무원노사관계의 특성을 고려하여 별도의 법률을 모색하는 것이 바람직하다고 주장한다.<sup>234)</sup> 실제로 공무원의 직무상 특수성에서 기인하는 사항을 규정하기에 적합하고 단체협약과 법령·예산의 관계 등에 관한 사항은 특별법의 형식을 취하는 것이 명료하다. 일반 노동관계법을 개정하여 공무원의 노동기본권을 보장하는 경우와 같은 법기술상의 난점을 면할 수 있어서 입법과정상 간편하다는 장점 역시 부정할 수 없을 것이다. 그러나 교섭상대방이 국가기관인가 아닌가 하는 점은 입법형식에 관계없는 사항으로 공무원노조의 조직형태에 따라 사용자 측의 교섭담당자가 결정되는 문제이며, 단체협약과 다른 법령 및 예산과의 관계설정 때문에 특별법의 형식을 취해야 한다는 것도 논리필연적인 결론은 아니다. 따라서 공무원법과 노조법 등의 관련 조항만을 개정함으로써 일반 노동관계법에 의해서도 그 규율이 가능할 수 있다.<sup>235)</sup> 또 특별법의 형식을 취함으로써 일반 근로자에 비해 과도한 노동기본권의 제한이 이루어질 우려가 있다는 점도 상기해야 할 것이다. 결국 문제는 일반법인지 또는 특별법인지의 형식상의 문제가 아니라 공무원 노동관계의 특수성을 감안하면서 그 속에서 발생할 수 있는 현실적인 문제를 규율하는 데 얼마나 효율적으로 대응할 수 있고, 이를 위해 얼마나 진지하게 법규정간의 관계를

234) 한국노총 중앙연구원, 앞의 글, 79쪽.

235) 공무원의 노동기본권을 확일적으로 제한하고 있는 국가공무원법 제66조와 지방공무원법 제58조를 개정하고(‘노동운동’금지 부분을 삭제), 노조법 제5조 단서를 삭제함으로써 공무원도 노조법상 근로자로서 노조법상의 규제를 받게 하는 것도 고려할 수 있다.

검토했느냐에 달려 있다고 하겠다. 다만 특별법을 제정하더라도 여기에 특별히 정하지 않은 사항에 대해서는 노동관계에 대한 일반법인 노조법 등의 적용을 받게 되는 것이 법리적 원칙이다. 또한 일본의 입법례와 같이 일반 노동관계법의 적용을 배제하거나, 기타 제 외국의 경우처럼 공무원관계법에서 세부적인 노동관계를 규율하는 어느 경우를 보더라도 모두 상당히 세부적인 사항을 규정하고 있다는 사실도 주목해야 한다. 행정자치부의 공무원조합법(안)과 같이 대단히 원칙적인 사항만을 규정한 채 사실상 발생하고 있는 공무원 노동관계상의 쟁점사항들을 법의 영역 밖에 방치하거나 이를 보완한다는 목적에서 입법적 근거도 없이 시행령 또는 시행규칙으로 규율한다면 이는 명백한 입법적 결함이자 노동기본권에 대한 부당한 침해라는 논란의 소지를 발생케 할 것이다. 특히 현행 노동관계법이 비록 가장 이상적인 법률은 아니라고 하더라도 법 제정 이후 수많은 논란과 시행착오를 거치는 가운데 현재의 모습을 갖추게 된 것은 우리 산업사회의 특성을 가장 잘 반영하고 있기 때문이라는 점도 고려하여야 할 것이다.

#### 다. 공무원 단결체의 명칭

공무원 단결체의 명칭 문제는 노사정위원회 논의과정에서 합의에 도달하지 못한 대표적인 사안이다. 행정자치부는 ‘노동조합’이라는 명칭 사용에 반대하였으며 그 대신에 ‘공무원조합’이라는 명칭을 주장해왔고, 공무원조합법(안)에서도 이를 명백히 하고 있다. 그에 반해 한국노총이나 ‘전공노’ 등은 행정자치부의 입장을 강력하게 비판하면서 ‘공무원노동조합’이라는 명칭을 포기할 수 없다고 맞섰다.<sup>236)</sup> 12월 4일의 공무원노조법(안)에서는 공무원 단결체를 ‘노동조합’으로 명시하고 있다.

236) 행정자치부는 ‘공무원조합’이라는 명칭을 사용할 경우 허용시기를 1년으로 앞당기고 노동기본권 인정 범위에서도 교원노조 수준의 협약체결권을 보장할 수 있다는 입장인 반면, 한국노총은 ‘노동조합’을 사용할 경우 허용시기 및 노동권 인정범위에서 행정자치부의 요구조건에 유연하게 접근할 수 있다는 입장이다.

‘2·6 사회협약’에서는 공무원직장협의회를 먼저 허용하고 그 다음 단계로 ‘노동조합’을 결성할 수 있도록 한다는 것이었다. 제 외국의 입법례를 보더라도 일본의 경우를 제외하고 공무원 단결체의 명칭을 법적으로 민간부문 노동조합과 달리 특별히 규정하는 경우는 없다.<sup>237)</sup> 또한 일반 노동관계법이 아닌 특별법에 의한 노동기본권의 보장 및 단체행동권의 부인 등 행정자치부가 주장하였던 제반 사항이 입법(안)의 내용 속에 상당 부분 반영되고 있는 상황에서 ‘노동조합’이라는 명칭을 사용할 수 없게 하는 것은 이미 조직·활동 중에 있는 사실상의 공무원노조들을 설득함에 있어 많은 한계가 있어 보인다. ‘공무원조합’이라는 이름으로 단결권을 허용하는 것보다는 ‘노동조합’이라는 명칭의 사용을 허용하는 것이 명분과 실리 모두를 취한다는 점에서 바람직하다. ‘노동조합’이 아닌 다른 명칭으로 공무원 단결체를 허용하였을 경우 노동계로부터 불필요한 반발과 마찰을 초래할 뿐 큰 실익이 없다.

#### 라. 공무원노조의 허용 시기

단결체의 명칭 문제뿐만 아니라 공무원 노동기본권을 보장하는 법률의 시행시기에 관해서도 정부와 노동계간에 입장차이가 크다.<sup>238)</sup> 행정자치부의 공무원조합법(안) 부칙에서는 2006년 1월 1일부터 시행하는 것으로 그 유예기간을 설정하고 있다. 반면 12월 4일의 공무원노조법(안)에서는 그 부칙에서 2003년 7월 1일부터 시행하는 것으로 규정하고 있다. ‘2·6 사회협약’에서는 ‘국민에 대한 여론수렴 및 관련

237) 물론 법규정과 달리 일본에서도 공무원 단결체들은 일반적으로 ‘노동조합’이라는 명칭을 사용하고 있고 법적으로 이를 제한하고 있지도 않다.

238) 정부는 행정자치부가 입법 주체가 되어 노사정위원회의 합의를 토대로 연내 입법화하되 시행은 법 제정 후 3년 정도 유예하는 것이 바람직하며, 유예기간 중 공무원직장협의회 활성화 방안(동 협의회 연합체 설립 허용 등) 마련을 통해 노조허용에 대비한 사전 준비작업이 필요하다고 보고 있다. 반면 노동계는 2002년 내 입법화가 이루어져 2003년 7월부터 시행하되, 유예기간 동안 법에 저촉되지 않는 범위 내에서 노조결성을 위한 사전 준비활동을 허용해야 한다고 주장하고 있다.

법규의 정비를 고려하여 시행'한다고 하여 시행시기를 확정하지는 않았다.

입법의 시행시기는 원칙적으로 정책적 판단사항에 속한다고 볼 수 있다. 당장의 시행에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위하여 단계적 시행 또는 일정 기간 시행시기 유예 등의 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 방안은 행정기능상의 충격을 완화하고 시행착오로 인한 피해를 예방·최소화할 수 있는 장점이 있다. 그러나 이러한 단계적 시행이나 시행시기의 유예에 따른 공무원 조직 내부의 갈등, 기존 공무원노조의 반발 등이 초래될 수 있다. 특히 공무원노조를 단계적으로 허용하기로 한 노사정위원회에서의 합의(1998년 2월 6일)가 있고 난 후 이미 상당한 기간이 경과하였다는 점을 간과하여서는 아니 된다. 입법 후 장기간에 걸쳐 단계적으로 시행하거나 그 시행을 유예하게 되면 국내외적으로 공무원의 노동기본권 보장에 대한 우리 정부의 의지가 사실상 없는 것으로 비취질 수 있다. 1997년에 기업단위 복수노조의 허용과 관련하여 그 시기를 2002년으로 규정하였다가 2001년 법개정에서 다시 2007년으로 늦추었던 것에 대한 ILO 등의 비판적 입장을 상기할 필요가 있다. 현재 법외노조로서 공무원노조가 사실상 존재하면서 활동하고 있는 측면을 고려할 때 이를 합법화하는 입법조치는 가장 빠른 시일 내에 이루어지는 것이 바람직하고, 다만 사용자인 정부 또는 지방자치단체가 공무원노조 활동에 대응한 일정 정도의 준비기간이 필요하다는 점을 감안하여 단체교섭 및 분쟁 해결절차 등과 관련된 사항의 시행시기를 일정 기간 유예(예컨대 최대 1년의 범위 내)하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

#### 마. 공무원직장협의회 법제 위상·성격의 재설정

현행 공무원직장협의회제도의 법적 문제점에 관해서는 이미 검토한 바와 같다. 그렇지만 공무원노조가 합법화된 이후에도 공무원직장협의회는 계속 존치될 필요가 있다. 공무원직장협의회제도가 폐지될 경우 공무원 단결체의 한계를 극복할 수 있는 제도적 장치가 없어지며, 특히 공무원 단결체가 조직되지 않은 기관에 소속되거나 공무원 노동조

합에 가입하지 않은 공무원들의 권익향상을 기할 수 없기 때문이다. 다만 현행 공무원직장협의회 문제점들이 해소되어 일반 사업장의 노사협의회와 같은 정상적인 기능을 할 수 있도록 필요한 사항에 대한 법개정이 선행되어야 한다.

공무원에 대한 노동조합 결성이 허용될 경우 공무원노동조합과 현행 공무원직장협의회간의 관계설정이 문제될 수 있다. 그러나 민간부문과 마찬가지로 노사관계상의 쟁점을 해결하는 두 수레바퀴의 역할을 수행하는 것으로 보아야 할 것이다. 즉 공무원인 근로자의 근로조건과 관련한 일반적인 사항에 대해서는 노동조합을 중심으로 해결하도록 함으로써 사회적 합의의 정신을 살리되, 현행 공무원직장협의회는 근참법상의 노사협의회와 같이 근로자의 참여와 협력을 바탕으로 정부와 공무원 공동의 이익을 증진하고 공무원 사회의 평화를 도모하는 기능을 수행하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

## 제5장 결론

현행 헌법은 일반근로자와 마찬가지로 공무원에게도 노동기본권(노동3권)을 보장하여야 한다는 원칙을 천명하고 있다. 국제노동기구(ILO)의 제87호 협약도 ‘어떠한 차별도 없이’ 단체를 설립하고 가입할 권리(즉, 결사의 자유)의 보장을 규정하고 있다. 공무원이라는 특수한 신분 그 자체만을 이유로 노동기본권을 부정하는 것은 우리의 헌법규범체계뿐만 아니라 보편적인 국제노동기준에 부합하지 않는다. 그렇지만 공무원이 담당하는 직무의 특수성, 그리고 법령에 의한 공무원 근로조건 결정의 특수성 등을 감안할 때, 일반 근로자의 노동기본권과 공무원의 노동기본권을 동일하게 평가할 수 없는 측면도 역시 존재한다. 현행 헌법도 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 규정함으로써, 입법부인 국회에 공무원 노동기본권의 보장에 관한 일정한 입법재량을 부여하고 있다. 그러나 입법부가 갖는 입법재량도 ‘기본권 최소 제한의 원칙’, ‘기본권 최대 보장의 원칙’이라는 기본적 틀 내에서 행사되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 일반 공무원(현업공무원과 공무원인 교원을 제외)에게 노동기본권을 인정하지 않고 단지 직장협회의 설립을 통한 협의권만을 보장하고 있는 현행 공무원법 체계는 바람직한 것으로 평가하기 어렵다.

일반 공무원의 노동기본권을 보장하기 위한 입법을 마련함에 있어서는 최소한 다음과 같은 기본적 사항이 고려되어야 할 것이다. 우선

노동기본권 중에서도 단결권만큼은 최대한 보장되어야 한다. 오늘날 단결의 자유는 보편적으로 승인되어야 할 인권으로서의 성격을 띠고 있기 때문이다.

다음으로 단체협약 체결권에 대한 일정한 제약이 불가피하게 승인될 수밖에 없지만 협약체결권 자체를 전면적으로 부정하여서는 아니 된다. 민간부문의 단체교섭에서 사용자는 근로조건 등의 결정에 관한 최종적인 권한을 갖고 있지만, 공무원의 근로조건 결정에서는 엄밀한 의미에서의 사용자(중앙정부와 지방정부) 외에도 입법권한을 갖고 있는 국회와 지방의회가 개입할 수 있는 권한을 갖는다. 공무원에 대한 단체교섭권의 보장이 입법권한을 침해·제약할 수 있는 권리를 승인하는 것은 아니기 때문에 이러한 범위 내에서 단체협약 체결권에 대한 일정 정도의 제한이 가해질 수 있다. 그러나 단체협약 체결권 자체를 전면적으로 부인하는 것은 단체교섭권의 본질적 내용을 침해하는 것이기 때문에 타당하지 않다.

그 다음으로 단체행동권을 부정하더라도 그에 상응하는 합리적이고 공정한 대상조치가 마련되어야 한다. 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자라는 특수한 신분을 갖고 있지만 이러한 신분 때문에 단체행동권이 부정되는 것이 아니라 국민과의 관계에서 공무원이 담당하는 직무(행정서비스)는 계속적으로 제공·유지되어야 하기 때문에 제약을 받는 것이다. 이러한 제약에 상응하는 대상조치로서 공무원 노동관계 분쟁을 해결하기 위한 객관적이고 공정한 절차를 마련하여야 하고, 이러한 절차에 이해관계 당사자인 공무원노조가 적극적으로 참여할 수 있어야 한다.

한편 공무원 노동기본권의 허용은 실무상의 준비를 위한 필요최소한의 시간을 감안하더라도 가급적 빠른 시일 내에 이루어져야 한다. 현실적으로 존재하는 공무원노조를 법외노조로 방치하여 갈등구조를 장기화시키는 것은 바람직하지 않기 때문에 이를 합법화하는 조치가 우선적으로 이루어져야 한다. 다만 단체교섭이나 분쟁 해결절차의 마련 등을 위한 실무상의 최소 준비기간을 확보하기 위한 입법적 배려는 있어야 할 것이다. 그러나 이러한 입법적 배려가 단체교섭권의 행사를 장기간 부당하게 제약할 정도에 이르러서는 아니 될 것이다.

마지막으로 단체교섭제도와는 별개로 공직사회에서의 공무원 참여와 협력을 활성화하고 확대하기 위한 차원에서 공무원직장협의회제도를 발전시켜야 한다. 이러한 점에서 현행 공무원직장협의회는 법적 위상 내지 성격과 그 내용을 다시 설정할 필요가 있다.



## 참고문헌

- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 1994.
- 김상호, 「공무원노조의 노동3권 보장에 관한 고찰」, 『노동법학』, 제12호, 한국노동법학회, 2001.
- 김선수, 「정부의 공무원조합법안에 대한 검토」, 공무원·교수 노동기본권 보장과 정부 입법안 평가 토론회 자료집, 2002.
- 김유성, 『노동법 II』, 법문사, 1997.
- 김인재, 「공무원 노동기본권 회복을 위한 입법방향」, 민주노총 주최 공무원 단결권 쟁취를 위한 토론회 자료집, 2000. 10.
- , 「공무원 단결권 이제 보장하는 게 옳다」, 시민의 신문(제398호), 2001. 7. 2.
- 김재기, 「공무원 노동조합법제의 입법방향에 관한 연구」, 서울대 박사학위논문, 2000.
- , 「공무원노동조합법제의 입법방향—단기적 입법방향을 중심으로」, 『노동법연구』, 제10호, 서울대학교 노동법연구회, 2001.
- 김정환, 『일본공무원 노사관계연구』, 한국노동연구원, 2001.
- 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 1994.
- 김형배, 『노동법』, 박영사, 1999.
- 문무기, 「공무원직장협의회 운영에 관한 조례의 위법성 여부」, 『노동판례비평』, 민주사회를 위한 변호사모임, 2001.
- 박길상, 「공무원·교원의 노동관계법에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위논문, 1998.
- 박태주 외, 『공공부문의 단체교섭 구조에 관한 연구』, 산업연구원, 2002.
- 서원석, 『ILO회원국의 공무원 단체활동 비교연구』, 한국행정연구원, 1995.
- 신인령, 「한국 공무원의 단결권 보장」, 민주노총 주최 공무원노동조합

- 합법성 쟁취를 위한 국제심포지엄 자료집, 2000. 11.
- 안봉술, 『독일 공공부문 노조에 관한 연구』, 한국노총, 2001.
- 유성재, 「독일법상 공무원의 노동기본권」, 노사정위원회 발표자료, 2001. 9. 4.
- 이광택, 「공무원의 노동기본권 확보방안」, 한국노총 주최 공무원 노동기본권 보장에 관한 토론회 자료집, 2001. 7.
- 이병태, 『최신 노동법』, 현암사, 1999.
- 이상윤, 「교원노동조합의 단체교섭 대상」, 『노동법학』, 제10호, 한국노동법학회, 2000.
- , 「미국의 공무원노조」, 노사정위원회 발표자료, 2001. 9. 7.
- 이원희·이상덕, 『공공부문 노사관계관련 ILO 결사의 자유위원회 판정사례집』, 한국노동연구원, 1994.
- 이철수·강성태, 『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원, 1997. 3.
- 이철수, 「공무원 단결권 보장방안」, 『'97 노사관계 개혁 참고자료집』, 노사관계개혁위원회, 1997. 12.
- 임종률, 『노동법』, 제3판, 박영사, 2002, 289쪽.
- 조용만, 「프랑스 공무원의 노동기본권」, 『노동법학』, 제13호, 한국노동법학회, 2001.
- , 「국제노동기준과노동법」, 『글로벌화와 노동』, 한국노동연구원 개원 14주년 기념토론회 발표집, 2002. 9.
- 한국노동연구원, 『한국의 노사관계발전방안 연구(I)』, 노동부 정책연구용역사업 보고서, 2002.
- 한국노총 중앙연구원, 「공무원직장협의회 제도의 문제점과 그 대응방안」, 한국노총 중앙연구원 월례토론회, 2000.
- 허영민, 「공무원의 노동기본권론—보장과 제약을 중심으로」, 『공법이론의 현대적 과제』, 구병삭박사 정년기념 논문집, 박영사, 1991.
- 公務員關係判例研究會 編, 『公務員労働の理論と實務V—交渉(團體交渉)を巡る諸問題』, 三協法規, 2000.
- 公務員労働組合連絡會, 『'99年公務員労働者の生活實態と意識に関する調査報告書』, 1999.

- 管野和夫, 『労働法(第5版)』, 弘文堂, 1999.
- 人事院, 『平成11年度版 公務員白書』, 1999.
- 21世紀行政機構研究会, 『中央省廳等改革』, 國政情報センター, 1999.
- 日本公務員労働組合共闘會議, 『99年人事院勧告の解説—その内容と問題點』, 1999.
- 日本労働法學會 編, 『現代労働法講座(15)—官公労働法』, 総合労働研究所, 1980.
- 日本労働研究機構, 『わが國主要民間・官公勞單産の組織と機能に関する實証的調査研究』, 1997.
- Bach et al., *Public Service Employment Relations in Europe*, London: Routledge, 1999.
- Beaumont, P. B., *Public Sector Industrial Relations*, London & New York, Routledge, 1992.
- Corby, Susan & White, Geoff. *Employee Relations in the Public Sector*, London & New York, Routledge, 1999.
- Hilary Kellerson, “The ILO Declaration of 1998 on fundamental principles and rights : A challenge for the future”, *International Labour Review*, Vol. 137, No. 2, 1998,
- Jean-Marie Auby et Jean-Bernard Auby, *Droit de la fonction publique*, 2<sup>e</sup> éd., Dalloz (Paris), 1993.
- Jean-Maurice Verdier, *Syndicats et droit syndical*, tome 5, volume I, 2<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1987.
- Kearney, Richard C., *Labor Relations in the Public Sector*, New York, Marcel Dekker, Inc., 1992.
- Keller, B., “Germany: Negotiated change, modernization and the challenge of unification”. In Bach, S., Bordogna, L., Rocca, G. D. and Winchester, D. (eds.), *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?* London: Routledge, 1999.
- ILO, *Freedom of association and collective bargaining*, 226th

Session, 1983.

\_\_\_\_, *Freedom of association and collective bargaining*, Report III (Part 4B), 81th Session, 1994.

\_\_\_\_, *Freedom of Association : Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 3rd edition, 1985.

\_\_\_\_, *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 4th(reversed) edition. Geneva, 1996.

◆ 執筆陣

- 조용만
  - 서울대 법학 박사
  - 한국노동연구원 연구위원
  - 現 건국대 법과대학 교수
  
- 문무기
  - 서울대 법학 박사
  - 現 한국노동연구원 전문위원

공무원 노동기본권 입법방향
----------------

- |           |   |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일   | 2002년 10월 10일 초판<br>2003년 4월 7일 재판  |
| ▪ 발 행 인   | 이 원 덕   |
| ▪ 발 행 처   | <b>한국노동연구원</b><br>☎ 1510-0110 서울특별시 영등포구<br>여의도동 16-2 중소기업회관 9층<br>☎ 대표 (02) 782-0141 Fax (02) 786-1862 |
| ▪ 조판·인쇄   | 성문인쇄사 (02) 2272-7553  |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일  |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호  |

© 한국노동연구원      정가 6,000원