

노동기본권 보장을 위한

공무원노동법 개선방안 토론회

일시 : 2010. 9. 7.(화) 14:00-17:20

장소 : 정동 프란치스코회관 4층 강의실

주최 : 전국공무원노동조합, 민주사회를 위한 변호사모임,
국회의원 홍영표

후원 : 국회 환경노동위원회

토론회 일정 및 진행순서

- 일 시 : 2010. 9. 7.(화) 14:00-17:20
- 장 소 : 정동 프란치스코회관 4층 강의실
- 진행순서

시간	순서	내용	비고
14:00		개회	사회: 권영국 변호사 (민변 노동위원장)
14:00~14:30 (30분)		인사말 및 격려사	양성운 전국공무원노동조합 위원장 김선수 민주사회를위한변호사모임 회장 국회환경노동위원장 김성순
14:30~14:50 (20분)	발표	공무원노조법 개정안 설명	국회의원 홍영표
14:50~15:10 (20분)	발표	공무원 노동기본권 현황	홍성호 (공무원노조 정책연구소장)
15:10~15:40 (30분)	발제	공무원노동관계 판례법리와 공무원노조법 개정방향	정인섭 교수 (숭실대)
15:40~15:50 (10분)	휴식		
15:50~17:20 (90분)	토론	지정토론 및 종합토론	김인재 교수 (인하대) 이승협 박사 (한국기술교육대) 황인성 위원장 (충남도청공무원노동조합) 김윤태 (고용노동부 공무원노사관계과장) 강문대 변호사 (민변)
17:20	폐회		

■ 목 차

[인사말]	민주사회를 위한 변호사모임 회장 김선수	1
[격려사]	공무원노조는 공직사회 민주주의의 보루입니다 국회환경노동위원장 김 성 순	3
[발표문]	공무원노조법 개정안 인천시 부평구을 국회의원 홍영표	6
[발표문]	공무원의 노동기본권 현황 공무원노조 정책연구소장 홍성호	14
[발제문]	공무원노동관계 판례법리와 공무원노조법 개정방향 송실대 정인섭	25
[토론문]	공무원노사관계 법제도적 개선과제 인하대 김인재	46
[토론문]	‘공특법’에도 ‘근로시간면제제도’를 도입하라 충남도청공무원노동조합 황인성 위원장	61
[토론문]	한국기술교육대 HRD연구센터 이승협 박사	64
[토론문]	변호사 강문대	65



인사말

민주사회를 위한 변호사모임 회장 **김선수**

우리 사회에서 공무원노동조합이 합법성을 획득하는데 많은 투쟁과 희생이 있었습니다. 저희 ‘민주사회를 위한 변호사 모임’(약칭 민변)은 그 과정을 옆에서 함께 겪었습니다. 헌법재판소는 공무원노동조합을 금지하는 국가공무원법과 지방공무원법의 관련 조항에 대해 합헌이라고 결정하기도 했습니다. 그렇지만 공무원노동조합을 전면적으로 금지하는 것은 헌법에 위반될 뿐만 아니라 국제노동기준에도 어긋나는 것이기에 정부도 공무원노동조합을 인정하지 않을 수 없게 되었던 것입니다.

공무원노조법의 제정과정에서 직장협의회라는 변칙적인 형태로 노동조합을 회피하고자 하는 시도도 있었으나 결국 노동조합을 인정하지 않을 수 없었습니다. 다만 법률의 형태와 관련하여 특별법의 형태를 취할 것인지 일반노조법에 특수성을 반영하는 조항을 둘 것인지에 대한 논란이 있었으나, 공무원을 포함한 노동계의 요구와는 달리 특별법 형태로 입법되었습니다.

공무원노조법이 2006년 1월부터 시행된 지 4년 7개월 가량이 지났습니다. 그 사이에 여러 공무원노조가 결성되어 실질적인 활동을 해왔고, 지난해 말에는 세 개의 전국 규모 공무원노조가 통합하여 새로운 노조로 출범하기도 했습니다. 이 정도의 기간과 활동이면 공무원노사관계가 시행착오를 거쳐 안정화 단계로 접어들어야 할 것입니다.

그런데 최근에 전개되는 상황은 공무원노사관계가 앞으로 진전하기는커녕 오히려 후퇴하고 있는 것으로 보입니다. 신고제로 운영되어야 할 노동조합설립신고는 위헌적인 허가제와 마찬가지로 운영되고 있고, 노사 간의 교섭에 의하여 자주적으로 결정되어야 할 사항들이 입법 또는 행정관청에 의해 노동기본권을 제약하는 방향으로 일방적으로 결정

되며, 국민의 한 사람으로서 누려야 할 표현의 자유 행사에 대해 집단행위금지 위반이라는 이유로 형사처벌이 감행되고 있습니다. 국제노동기준에 비추어 보면 지극히 후진적인 상황이라고 하지 않을 수 없습니다.


이러한 후진적이고 비정상적이며 노동적대적인 상황을 개선하지 않고 우리 사회의 선진화를 말한다는 것은 어불성설입니다. 이런 상황에서 노동기본권의 보장이라는 관점에서 공무원노조법의 개선방안을 검토하는 것은 중요한 의미가 있다고 할 것입니다. 이에 우리 사회의 인권보장과 민주화를 위해 법률전문가단체로서 활동하고 있는 민변도 이번 토론회를 공동으로 주최하게 되었습니다.

최근에 대통령께서 ‘공정한 사회’라는 구호를 외치고 있습니다. 현대산업사회에서 ‘공정한 사회’의 최소한의 조건은 노동조합을 사회적 파트너로 인정하는 것입니다. ‘공정한 사회’가 빈 구호에 그치지 않으려면 공무원노동조합에 대해 가하고 있는 탄압과 제한을 하루 속히 철회하고, 오늘 이 자리에서 제시되는 합리적인 개선방안을 수용하여 법률을 개정하고 나아가 건설적인 노사관계를 만들어가야 할 것입니다.

마지막으로 바쁜 와중에도 수고를 해주신 발표자와 토론자 여러분, 그리고 토론회를 준비해주신 실무자 여러분들, 또한 이 자리에 참석해주신 방청객 여러분께 감사드립니다.

이번 토론회가 공무원노동조합이 정당한 사회적 파트너로 인정받고, 공무원노사관계의 획기적인 전환의 계기가 되기를 바랍니다.

감사합니다.



[격려사]

공무원노조는 공직사회 민주주의의 보루입니다

국회환경노동위원장 김성순

반갑습니다. 국회 환경노동위원장 김성순입니다.

민주적이고 깨끗한 공직사회 건설에 앞장서온 ‘전국공무원노동조합’과, 민권 및 인권 향상에 헌신해온 ‘민주사회를 위한 변호사 모임’, 그리고 노동전문가이신 홍영표 국회의원께서 공동으로 “노동기본권 보장을 위한 공무원노조법 개선방안”에 대한 정책토론회를 개최한 것을 매우 뜻 깊게 생각하며, 축하드립니다.

공무원노동조합은 공직사회 민주주의의 보루입니다. 공직사회의 변화와 개혁이 곧 대 국민 서비스 증진으로 이어집니다. 그간 어려운 여건에도 불구하고 공직사회의 변화와 개혁에 앞장서온 양성운 위원장을 비롯한 전국공무원노동조합 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사와 따뜻한 격려의 마음을 전합니다.

오늘 토론회는 공무원과 교원에게 보장되어야 할 노동기본권이 정부에 의해서 무리하게 축소 해석되어 노조활동에 제약을 가하는 정부의 공무원에 대한 노동기본권에 대한 문제점을 살펴보고, 노동기본권을 제약할 수 있는 공무원노조법의 개선방안을 모색하는 아주 의미 있는 토론회이며, 공무원들의 노동기본권을 보장하는 소중한 계기가 될 것으로 확신합니다.

이명박 정부 출범이후 노사관계의 선진화라는 미명아래 친기업 중심의 정책지향으로 말미암아 노동계의 의견이 상대적으로 무시되는 경향이 있고, 노사간의 자율성보다 정부의 직접개입이 늘어나고 있다는 지적이 있습니다. 노와 사의 관계는 적대적인 관계가 아니라 상생을 위한 상호협조적인 관계가 되어야 합니다. 고용노동부 또한 명실상부하게

노동자의 권익 보장에 심혈을 기울여야 하는데 현 정부는 그런 부분이 부족하다는 생각이 듭니다.

최근 노동계의 가장 뜨거운 이슈인 타임오프제와 관련한 정부의 행태를 보면 노사의 자율적인 협상을 보장하고 존중하여야 함에도 불구하고, 정부가 법적 근거도 미약한 타임오프 매뉴얼을 작성하여 강제하는 등 지나치게 과도하게 개입하여 노동조합 활동을 위축시키고, 노사간 자율협상을 더 어렵게 한다는 지적들이 많습니다.

그리고, 전국공무원노동조합의 노조설립과 관련해서도 정부가 지나치게 경직된 사고를 가지고 노동조합을 바라보고 있다는 생각을 지울 수 없습니다.

최근 고용노동부는 전국공무원노동조합이 제출한 노동조합 설립신고서를 해고 노동자가 가입되어 있다는 이유를 들어 노동조합 설립신고서를 반려하였습니다. 하지만 노조법에 노동자가 아닌 자의 가입을 금지한 것은 노동조합을 지배 개입하려는 목적으로 사용자나 사용자의 이익을 대변하는 자의 가입을 금지하여 노동조합의 자주성을 지키려는 것이 입법취지입니다. 특히 노동조합 설립허가제가 신고제로 바뀌었는데, 신고제의 취지에도 어긋나는 것이 아닌지, 매우 안타깝게 생각합니다.

전국공무원노동조합 설립을 수용하지 못하는 이유 중의 하나가 공무원노조법에 대한 해석의 차이라는 주장이 있고, 공무원노조법이 공무원의 노동기본권을 지나치게 제한하고 있다는 주장들이 학계와 노동계에서 나오는 있습니다.

정부에서는 공무원의 노동관계의 특수성을 고려해 노동기본권의 제한이 불가피한 측면이 있다고 보는 것 같습니다. 물론 공무원이라는 특수성을 무시할 수는 없습니다. 그렇다고 해서 국민의 기본권을 공무원이라고 해서 과도하게 제한하는 것은 문제가 있습니다.

현행 공무원노조법을 보면 조합원의 자격제한과 노동조합의 최소 설립단위와 복수노조의 교섭, 단체교섭 대상과 단체행동권을 제한하는 등 해석상 불명확 부분과 노동기본권을 과도하게 제한하는 측면이 있는데 이는 정부와 국회, 공무원노조 및 학계가 치열한 토론을 통해 노동기본권을 지나치게 제한하지 않는 방향으로 개선할 필요가 있다고 생각합니다.

그리고 공무원노동조합도 공무원 신분이라는 특수성을 감안할 필요가 있습니다. 왜냐하면 국민들 중 일부는 아직도 공무원이 노동조합을 만들면 불법파업을 하여 국민생활에 불편을 줄 수 있지 않나 하는 우려를 하고 있는 것 또한 무시할 수 없는 사실입니다.

공무원노동조합은 합법적인 노조활동을 통해 공무원이 노조를 만들어도 국민이 불편

하지 않으며, 오히려 공무원들이 국민을 위해 더 많이 노력하고 공무원 사회를 변화와 혁신을 이끌고 있다는 믿음과 지지를 받을 수 있도록 노력해야 할 것입니다. 특히 경기 침체의 장기화로 국민생활이 매우 어렵습니다. 그 어느 때보다도 공직사회가 국민생활을 돌보고 지원을 강화해야 할 시기입니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 공무원노동조합의 노동기본권이 부당하게 제한되지 않도록 제도를 개선하는 토론회로 승화되는 한편 전국공무원노동조합이 합법적으로 조속히 설립되기를 바라며, 앞으로 공무원노동조합이 잘못된 정부정책에 대해 당당하게 의견을 제시하고, 현업공무원의 처우를 개선하며, 공직사회를 혁신하고 변화를 이끌어 국민의 권익을 증진하는 데 힘써 주시기를 당부 드립니다.

토론회를 위해 애써주신 전국공무원노동조합과, 민변, 홍영표 국회의원께 거듭 감사드리며, 토론회에 함께 해주신 여러분 모두의 가정에 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

공무원노조법¹⁾ 개정안

인천시 부평구를 국회의원 **홍영표**

□ 법안 제안목적

- 공무원노조법의 미비점으로 인해 공무원노동관계에 불필요한 논란과 분쟁이 발생하고 있어, 현행 제도의 운영상에서 나타난 미비점을 개선·보완하기 위함

□ 주요 개정내용

- 불명확한 표현으로 해석상 논란을 낳는 노동조합 가입범위를 명확히 함
- 노-사간, 노-노간 분쟁을 야기하는 단체교섭 및 단체협약 관련 규정을 정비함
- 일반원칙에 반하거나 용어가 불일치하는 문제를 해결함

□ 개정 조항별 내용

(1) 다른 법령과 중복되는 부분 정리(안 제3조제2항 삭제)

- 현행법 제3조 제2항은 공무원노조법상의 활동이 다른 법령이 정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 할 수 없다는 것이나,
 - 해당 조문이 없다고 하더라도 공무원노조법상의 활동이 다른 법령이 정하는 공무원의 의무에 반하는 행위까지 할 수 있다는 의미로는 해석될 수 없음

1) 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률(법률 제7380호, 2005.1.27 공포, 2006.1.28 시행)

- 이에 본 조항을 삭제함으로써 옥상옥(屋上屋)식 중복표현을 정리

제3조 (노동조합 활동의 보장 및 한계)	제3조 (노동조합 활동의 보장)
<p>① 이 법에 의한 공무원의 노동조합(이하 “노동조합”이라 한다)의 조직 및 가입과 노동조합과 관련된 정당한 활동에 대하여는 국가공무원법 제66조제1항 본문 및 지방공무원법 제58조제1항 본문의 규정을 적용하지 아니한다.</p> <p>② 공무원은 노동조합의 활동을 함에 있어서 다른 법령이 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니된다.</p>	<p>이 법에 의한 공무원의 노동조합(이하 “노동조합”이라 한다)의 조직 및 가입과 노동조합과 관련된 정당한 활동에 대하여는 국가공무원법 제6조제1항 본문 및 지방공무원법 제58조제1항 본문의 규정을 적용하지 아니한다.</p>

(2) 가입범위에 대한 현실반영 및 명확화(안 제6조제1항·제2항)

- 국가공무원의 경우 5급이 실무를 담당하는 현실을 반영하여 현재 6급 이하로 규정되어 있는 직급제한을 5급 이하로 개정함
- ‘지휘감독업무총괄’, ‘행정기관의 입장에 서서’ 등 실제 적용에서 논란의 소지가 되거나 가입범위를 크게 제약하는 불명확한 표현을 명확히 함
- 교정·수사에 종사하는 공무원은 현행 시행령에 구체화되어 있는 바처럼 ‘주료’라는 제한을 법률 자체에서 설정하여 사법경찰권을 갖기 때문에 단결권이 제한되는 것으로 해석되는 현장의 문제점에 대응함
- 근로감독관·노동위원회 공무원의 경우에는 ILO 결사의자유위원회의 판단취지 및 국제노동기준, 우리나라에서 당사자의 단결권의 실태(노동부공무원노동조합)를 고려하여 전면 삭제함

제6조 (가입범위)	제6조 (가입범위)
<p>① 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위는 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 6급 이하의 일반직공무원 및 이에 상당하는 연구 또는 특수기술직렬의 일반직공무원 2. 특정직공무원중 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 외무행정·외교정보관리직공무원 3. 기능직공무원 4. 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 별정직공무원 및 계약직공무원 	<p>①좌동</p> <p>1~5호 <기준과 같음></p>

제6조 (가입범위)	제6조 (가입범위)
<p>5. 고용직공무원</p> <p>②제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 공무원은 노동조합에 가입할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다른 공무원에 대하여 지휘감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원 2. 인사보수에 관한 업무를 수행하는 공무원 등 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장에 서서 업무를 수행하는 공무원 3. 교정수사 그 밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원 4. 업무의 주된 내용이 노동관계의 조정·감독 등 노동조합의 조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원 	<p>6. <신설> 「국가공무원법」 제2조의 국가공무원 중 5급 일반직공무원과 그에 상당하는 외무행정·외교정보관리직 공무원, 별정직공무원 및 계약직공무원</p> <p>②제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 공무원은 노동조합에 가입할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 삭제 1. <u>인사노무에 관한 업무에서 일정한 권한과 책임을 가진 공무원</u> 2. 교정수사 그 밖에 이와 유사한 업무에 주로 종사하는 공무원 4. 삭제

(3) 단체협약에 따른 전임자 근거 마련(안 제7조제1항)

- 전임이 노사 간 합의에 의해 결정되어야 할 조합활동 보장의 일환이라는 점을 감안한다면, 이를 ‘임용권자의 동의’에 좌우되도록 하는 것은 단결권 보장의 취지에 부합하지 않음
 - 이에 전임을 단체협약에 의해 정할 수 있도록 함

제7조 (노동조합 전임자의 지위)	제7조 (노동조합 전임자의 지위)
<p>①공무원은 <u>임용권자의 동의를 얻어</u> 노동조합의 업무에만 종사할 수 있다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 동의를 얻어 노동조합의 업무에만 종사하는 자[이하 “전임자(전임자)”라 한다]에 대하여는 그 기간중 국가공무원법 제71조 또는 지방공무원법 제63조의 규정에 따라 휴직명령을 하여야 한다.</p>	<p>①공무원은 <u>임용권자의 동의를 얻거나 단체협약의 정함이 있는 경우에는</u> 노동조합의 업무에만 종사할 수 있다.</p> <p>② ~ ④항 현행과 같음</p>

제7조 (노동조합 전임자의 지위)	
<p>③국가 및 지방자치단체는 전임자에 대하여 그 전임기간중 보수를 지급하여서는 아니된다.</p> <p>④국가 및 지방자치단체는 공무원이 전임자임을 이유로 승급 그 밖의 신분예 관한 불이익한 처우를 하여서는 아니된다.</p>	

(4) 단체교섭 당사자·담당자 규정 개선(안 제8조제1항·제2항·제5항·제9조제1항)

- 현행법에서는 국가공무원의 노동조합에 대응하는 단체교섭은 대응하는 국가기관의 사무책임자를, 지방공무원의 노동조합에 대응하는 단체교섭은 대응하는 지방자치단체의 장을 정부교섭대표로 설정하고 있어 균형이 맞지 않음
 - 해당 규정을 단체교섭의 당사자·담당자 규정으로 명확히 함
- 교섭 및 협약체결의 기회균등을 도모하기 위해 노동조합과 정부교섭대표 모두 제3자에게 위임할 수 있는 근거규정을 마련함

제8조 (교섭 및 체결권한 등)	
<p>①노동조합의 대표자는 그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항에 대하여 <u>국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장·행정안전부장관(행정부를 대표한다)·특별시장·광역시장·도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 특별시·광역시·도의 교육감중 어느 하나에 해당하는 자(이하 “정부교섭대표”라 한다)와 각각 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 다만, 법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다.</u></p> <p>②정부교섭대표는 법령 등에 따라 스스로 관리하거나 결정할 수 있는 권한을 가진 사항에 대하여 노동조합의 교섭요구가 있는 때에는 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.</p>	<p>①노동조합의 대표자는 그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수복지 그 밖의 근무조건에 관한 사항에 대하여 <u>국회의장·대법원장·헌법재판소장·중앙선거관리위원장·국무총리(행정부와 그 밖의 국가기관을 대표한다)·특별시장·광역시장·도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 특별시·광역시·도의 교육감중 어느 하나에 해당하는 자(이하 “정부교섭대표”라 한다)와 각각 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.</u></p> <p>단서삭제</p> <p>②정부교섭대표는 노동조합이 교섭을 요구할 때에는 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.</p>

제8조 (교섭 및 체결권한 등)	
③ ~ ④ <생략> ⑤ 제2항 내지 제4항의 규정에 따라 정부교섭대표 또는 다른 기관의 장이 단체교섭을 하는 경우 소속공무원으로 하여금 교섭하고 단체협약을 체결하게 할 수 있다.	③ ~ ④ 현행과 같음 ⑤ 제1항 내지 제4항의 규정에 따라 단체교섭을 하는 노동조합과 정부교섭대표 또는 다른 기관의 장으로부터 교섭 또는 단체협약의 체결에 관한 권한을 위임받은 자는 위임한자를 위하여 위임받은 범위 안에서 그 권한을 행사할 수 있다.

(5) 신설노조의 단체교섭권 보장(안 제9조제5항)

- 단체협약 체결 이후 설립된 신설노조의 단체교섭권을 본질적으로 침해하는 문제를 해결함

제9조 (교섭의 절차)	
① 노동조합은 제8조에 따른 단체교섭을 위하여 노동조합의 대표자와 조합원으로 교섭위원을 구성하여야 한다. ② ~ ④ <생략> ⑤ 정부교섭대표는 제1항 내지 제4항의 규정에 따라 관련된 노동조합과 단체협약을 체결한 경우 그 유효기간중에는 당해 단체협약의 체결에 참여하지 아니한 노동조합이 교섭을 요구하더라도 이를 거부할 수 있다. ⑥ <생략>	① 노동조합은 제8조에 따른 단체교섭을 위하여 노동조합의 대표자와 조합원 그리고 제8조제5항에 따라 노동조합의 대표자로부터 교섭 또는 단체협약의 체결에 관한 권한을 위임받은 자로 교섭위원을 구성하여야 한다. ② ~ ④ <현행과 같음> ⑤ 좌동, 다만, 그 유효기간 중에 설립된 노동조합에 대해서는 그러하지 아니한다. <단서 신설> ⑥ <현행과 같음>

(6) 단체협약의 효력과 이행의무의 구체화(안 제10조제1항·제2항)

- 현행법은 법령·조례·예산의 제약을 받는 사항에 대해서는 단체협약의 효력을 부인하고, 그에 대한 성실히행노력의무만 규정하고 있음
- 개정안에서는 원칙적으로 단체협약으로서의 효력을 인정하되, 그 단체협약의 효력은 법률·예산 등 입법기관의 결정을 필요로 하는 경우와 명령·규칙 등 입법기관의 결정을

기다리지 않고 정부교섭대표인 기관 스스로 할 수 있는 경우로 나누어서 이행의무의 내용을 가능한 한 구체화하였음

- 입법기관의 결정을 필요로 하는 경우 기본적으로 입법기관의 결정에 맡김으로써 의회법률주의, 의회예산주의를 존중하는 원칙에 따름

제10조 (단체협약의 효력)	
①제9조의 규정에 따라 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다.	①정부가섭대표는 제9조의 규정에 따라 체결된 단체협약의 내용이 법률·조례의 개정 또는 예산의 편성·추가경정을 요하는 경우에는 그 개정안 또는 편성·추가경정안의 제출에 필요한 절차를 지체없이 이행하여야 한다.
②정부가섭대표는 제1항의 규정에 따라 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력하여야 한다.	②정부가섭대표는 제9조의 규정에 따라 체결된 단체협약의 내용이 명령·규칙의 개정을 요하는 경우에는 정부가섭대표는 그 명령·규칙을 개정하거나 그 개정의 권한을 가진 자에게 그 개정을 요청하여야 한다.

(7) 공익위원 구성의 일반원칙 준용(안 제14조제3항)

- 일반적인 중앙노동위원회의 공익위원과 자격을 동일하게 하여 시비를 방지함

제14조 (공무원노동관계조정위원회의 구성)	
① ~ ② <생략> ③제2항의 규정에 의한 공익위원은 노동위원회법 제6조 및 동법 제8조의 규정에 불구하고 공무원문제 또는 노동문제에 관한 지식과 경험을 갖춘 자 또는 사회적 덕망이 있는 자중에서 중앙노동위원회 위원장의 추천과 노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉한다. ④제3항의 규정에 따라 공익위원을 위촉하는 경우에는 노동위원회법 제6조제2항의 규정에 불구하고 당해 공익위원에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 본다.	① ~ ② <현행과 같음> ③삭제 ④공무원노동관계위원회의 공익위원을 위촉하는 경우에는 노동위원회법 제6조제2항의 규정에 불구하고 당해 공익위원에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 본다.

(8) 용어와 당사자 성격을 통일(안 제11조·제18조)

○ 일체의 행위라는 포괄적인 표현을 ‘쟁의행위’로 국한함(제11조)

제11조 (쟁의행위의 금지)	
노동조합과 그 조합원은 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 <u>일체의 행위</u> 를 하여서는 아니된다.	노동조합과 그 조합원은 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 <u>쟁의행위</u> 를 하여서는 아니된다.

○ 11조의 개칭에 맞춰 표현을 통일시킴

제18조 (벌칙)	
제11조의 규정을 위반하여 파업·태업 그 밖에 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.	제11조의 규정을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

(9) 부당노동행위 관련 벌칙의 노조법 준용(안 제17조제3항)

○ 부당노동행위 관련 벌칙의 적용에 있어서 노조법의 준용을 배제했던 점을 노조법이 준용되는 것으로 개정함

제17조 (다른 법률과의 관계)	
① ~ ② <생략> ③노동조합및노동관계조정법 제2조제4호라목 단서, 제24조, 제24조의2, 제29조, 제29조의2부터 제29조의5까지, 제36조부터 제39조까지, 제41조, 제42조, 제42조의2부터 제42조6까지, 제43조부터 제46조까지, 제51조부터 제57조까지, 제60조제1항·제5항, 제62조 내지 제65조, 제66조제2항, 제69조부터 제73조까지, 제76조부터 제80조까지, 제81조제2호 단서, <u>제88조부터 제92조까지</u> 및 제96조제1항제3호는 이 법에 따른 노동조합에 대하여는 적용하지 아니한다.	① ~ ② <현행과 같음> ③노동조합및노동관계조정법 제2조제4호라목 단서, 제24조, 제24조의2, 제29조, 제29조의2부터 제29조의5까지, 제36조부터 제39조까지, 제41조, 제42조, 제42조의2부터 제42조6까지, 제43조부터 제46조까지, 제51조부터 제57조까지, 제60조제1항·제5항, 제62조 내지 제65조, 제66조제2항, 제69조부터 제73조까지, 제76조부터 제80조까지, 제81조제2호 단서, <u>제88조, 제89조제1호, 제90조(제81조 위반 부분은 제외한다), 제91조, 제92조</u> 및 제96조제1항제3호는 이 법에 따른 노동조합에 대하여는 적용하지 아니한다.

(10) 벌칙적용 상 경과규정 마련(안 부칙 제2조)

- 벌칙 적용에 차이가 있는 경우 부칙에 벌칙적용에 관한 경과규정이 필요함

제17조 (다른 법률과의 관계)	
<p>제1조 (시행일) 이 법은 공포후 1년이 경과한 날부터 시행한다.</p>	<p>제1조 (시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조 (경과규정) 이 법은 이 법 시행 전에 행하여진 죄에 대하여도 적용한다. 다만, 종전의 규정을 적용하는 것이 행위자에게 유리한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

공무원의 노동기본권 현황

공무원노조 정책연구소장 **홍성호**

1. 들어가며

2006년 논란 속에 공무원의노동조합설립및운영등에관한법률(이하 공무원노조법)이 시행된 후, 이 법에 따라 설립신고된 공무원노조가 100여개에 달하고 있다. 하지만 공무원노조법이 태생적으로 안고 있던 문제는 결국 공무원노동관계의 실체마저 왜곡하는 원인이 되었다. 이는 13만 명 규모의 최대 노조인 전국공무원노동조합의 설립신고가 반려되는 현실에서도 짐작이 가능하다.

이에 이 글에서는 현 정부 들어 파행으로 치닫는 공무원노동관계의 현실을 확인하기 위해, 공무원 노동기본권을 제약하고 있는 주요사례를 살펴보도록 하겠다.

2. 행정안전부의 “공무원노조 불법관행 해소 계획”

2008.6. ‘공무원단체 불법관행 해소 추진계획’ 시행
2009.3. ‘2009 공무원노조 불법관행 해소 추진계획’ 시행
2010.2. ‘공무원노사 불법관행 해소 추진지침’ 시행

현 정부 들어 행정안전부가 연례행사처럼 시행하는 계획이다. 이는 공무원의 노조가입, 노조활동, 단체교섭 등 공무원노동관계 전반을 제약할 뿐 아니라, 개별 공무원 징계와 기

관(지자체 등) 행·재정적 불이익으로 연결되어, 공무원노조를 전 방위적으로 압박하는 수단으로 기능하고 있다.

1) 가입범위 관련

공무원의 단결권을 최대한 보장하는 국제적 기준²⁾과는 달리 현행 공무원노조법은 6급 이하 공무원에 대해서만 제한적으로 노조가입을 허용하고 있다.

더구나 행안부 계획을 살펴보면, 법에 따라 인정되던 조합원 가입범위조차 지침으로 제약하는 문제가 나타난다. 특히 공무원노조법 제6조제2항의 가입예외 조항을 극도로 확대 해석한 결과, 2009년 시행된 지침에는 다음과 같은 내용이 담겨있다.

<공무원노조 가입범위 등 적용기준 중>

- 6급공무원 중 다음의 경우에는 공무원노조 가입금지
 - 국과장 등을 보조하는 총괄(주무)담당
 - 고유업무 없이 지휘감독 또는 총괄업무에 종사하는 경우
 - 일부 고유업무와 지휘감독 총괄업무를 수행하는 경우
- ※ 고유업무에만 종사하는 6급은 노조가입 가능

이에 따르면 마치 다른 공무원의 업무수행을 지휘·감독하거나 총괄하는 업무에 ‘주로’ 종사하지 않고 자신의 고유업무와 병행하는 경우까지 노조가입이 금지된 것처럼 하여, 공무원의 단결권을 법령도 아닌 행안부의 지침으로 제약하고 있다.³⁾

6급 중 고유업무에만 종사하는 공무원은 거의 없는 것이 현실이기에, 행안부 기준대로 라면 6급 중 노조에 가입할 수 있는 사람은 극소수에 불과하다. 이와 같은 예외의 지나친 확장은 6급 이하 가입을 원칙으로 한 현행 공무원노조법의 취지마저 퇴색시키는 것이다. 또한 이런 정부의 태도에 따라 6급 공무원 중 이미 노조에 가입했던 3만여 명은 그 실제조차 부정되었다. (조합원 자격 유지시 징계 대상)

2) ILO이사회는 2009.3.25. 우리나라에 5급 이상 공무원의 단결권을 보장하라는 권고를 한 바 있다.

3) 이는 가입예외대상을 모법(母法)보다 확대하고 있다고 비판받는 시행령보다도 더욱 후퇴된 내용이다.

공무원노조법 시행령 제3조 제1호 나목. ‘훈령 또는 사무분장 등에 따라 부서장을 보조하여 부서 내 다른 공무원의 업무 수행을 지휘·감독하거나 총괄하는 업무에 “주로” 종사하는 공무원’

2) 전임자의 노동조합 활동

현행 공무원노조법에 따르면, 노조는 임용권자의 동의를 받아 노동조합 업무에 전념하는 전임자를 둘 수 있되, 전임자는 휴직을 하여야 한다.⁴⁾ 하지만 노조 전임자의 범위를 어디까지로 정할 것이냐를 둘러싸고 논란이 벌어졌고, 이는 결국 노동조합의 활동을 위축시키는 결과를 가져왔다.

2009년 행안부는 ‘불법노조전임자가 전국적으로 500여명으로 추정된다’⁵⁾고 주장하며, 전임자 현황 및 휴직처리 여부를 각 기관별로 점검·보고하도록 강제하였다. 그 결과 일선 업무 외중에 간간히 노조 활동을 하던 상당수 현장 간부들까지도 전임자로 분류되어 강제휴직(전임자)과 노조활동중단 둘 중 하나를 선택해야 했고, 이는 노조활동 약화로 이어졌다.

3. 노동부의 “공무원 단체협약 개선 추진계획”

행안부의 불법관행 해소계획과 더불어 2009년 노동부는 공무원의 단체협약의 위법 여부에 대한 기준과 계획을 발표·시행했다.⁶⁾ 이에 따르면 기체결된 전체 협약 내용(112개 14,915개 조항)의 22.4%(3,344개 조항)가 위법·비교섭·부당·기타 불합리한 사항에 해당한다.

<공무원 단체협약 개선 추진계획 중>

- 위법사항 : ① 노조간부 유급전임 인정, ② 노조 가입금지 대상 가입허용, ③ 노조활동 경비 원조(부당노동행위), ④ 근무시간 중 조끼 등 단체복 착용인정 등
- 비교섭사항 : ① 조합간부 전보·징계·보직변경시 노조와 사전협의 또는 합의, ② 승진심사 위원회에 노조 추천한 일정 수 위원 지명, ③ 법령·조례·규칙 제·개정시 노조와 협의 또는 합의, ④ 복지·후생 예산 편성시 노조와 사전 협의 등
- 부당한사항 : ① 노조와 협의로 성과상여금 균등 지급, ② 근무시간 중 각종 행사 참여 등 제한 없는 노조활동 보장, ③ 단체협약 유효기간 중 수시 보충교섭 인정 등

4) 이는 노조전임자의 임금은 노사자율로 결정하라는 ILO권고(2009.3.25)는 차치하고라도, 최근 노동계의 반발 속에 개정된 노동법상 타임오프 제도에도 미치지 못한다.

5) 2009 공무원노조 불법관행 해소 추진계획 중

6) 행안부는 불법관행 해소계획을 통해 지적된 단체협약을 불법으로 규정하고, 시정하도록 각 기관에 지시했다.

하지만 이는 노동조합 활동에 대한 정당한 단체협약 합의사항조차 위법·부당한 사항이라 하는가 하면, 관계법령이 허용하는 범위 내에서의 노사 당사자 자치주의에 입각한 정당한 단체협약 합의사항조차 위법·비교섭사항이라 함으로써 공무원노조의 단결권을 침해하고 나아가 단체교섭권까지 무력화했다.

더구나 이후 전개된 단체교섭에서 관련된 내용까지 비교섭사항으로 분류하여, 현재 공무원노조의 단체교섭은 거의 유명무실화된 상황이다.

4. 신문광고 게재, 집회 참여 등 표현의 자유 제약

공무원은 공직자와 국민으로서의 이중적 지위를 가지고 있어, 국민으로서의 기본권은 보장받되 직무에 따른 기본권 제한은 가능하다. 즉 직무와 관련한 정치적 중립을 훼손시키지 않는 범위 내에서 정치적 기본권은 보장되며, 특히 기본권 중 우월적 지위를 가지는 정치적 표현의 자유는 폭넓게 보장된다. 이는 헌법재판소 결정으로도 드러나는데, 헌법상 정치적 중립성이란 ‘국가기관으로서 직무를 집행함에 있어서의 중립성’을 의미하고, 또한 ‘직무와 관련하여나 그 지위를 이용한 행위’에 한하여 정치적 중립의무가 발생한다⁷⁾는 것이다.

한편 기본권 보장 측면과는 달리 헌법상 권력분립 측면에서도 정치자유 보장의 필요성을 찾을 수 있는데, 현대의 기능적 권력통제 모델에 따르면 정치세력의 견제를 위해 정치적 참정권, 정치적 표현의 자유 보장이 필요하다.

하지만 이러한 공무원, 그리고 공무원노조의 표현의 자유는 현 정부 들어 전면적으로 제약받고 있다.

7) 현재 2004헌나1 (노무현 전 대통령에 대한 탄핵사건) 결정, “공직자는 선거에서의 정치적 중립의무를 부과 받고 있으며, 다른 한편으로는 동시에 국가에 대하여 자신의 기본권을 주장할 수 있는 국민이자 기본권의 주체이다.”

8) 현재 2006헌마1096 (하남시장 등 자치단체장의 헌법소원사건) 한정위헌 결정. “선거에서의 공무원의 중립의무를 실현하고자 한다면, 공무원이 ‘그 지위를 이용하여’ 하는 선거운동의 기획행위를 막는 것으로도 충분하므로.. 이 사건 법률조항은 공무원의 지위를 이용하지 아니한 행위에까지 적용하는 한 헌법에 위반”, “‘그 지위를 이용하여’라는 개념은 공무원이 개인의 자격으로서가 아니라 공무원의 지위와 결부되어 행위가 행해지는 것”

1) 시국선언 관련 부당징계

지난 2009년 미국산쇠고기 수입을 둘러싸고 벌어진 국민적 저항은 각계각층의 시국선언으로 이어졌고 이윽고 전교조의 시국선언이 진행됐다.

하지만 공무원노조는 시국선언에 동참하기도 전에 대규모 징계사태에 휘말렸다. 시국선언을 불법시한 정부에 맞서 표현의 자유를 보장하라는 신문광고⁹⁾ 게재와 집회¹⁰⁾ 참가를 이유로 당시 민주공무원노조, 전국공무원노조, 법원공무원노조 등 3개 노조의 간부 105명에 대한 징계지시가 이뤄진 것이다.

결국 국가·지방 공무원법상 집단행위금지 위반 혐의로 노조 간부 14명에 대한 형사소송이 진행 중이며, 57명에 대해 징계처분(위원장 포함 18명 파면·해임)이 내려졌다.

2) 신문전단지 배포 관련 압수수색 및 조사

이는 일상적인 표현의 자유 억압으로 이어졌다. ‘국민의 공무원이 되겠습니다’ 제호의 신문 전단지 배포와 노동자대회 참석을 이유로, 노조 사무실 압수수색(2009.12.1)이 진행되었고, 노조 임원 5명을 비롯한 60명 간부에 대한 경찰·검찰 조사가 진행 중이다.

3) 정부정책 비판 금지

게다가 공무원노조의 정부정책 비판을 미연에 방지하겠다는 목적으로 국가·지방공무원 복무규정이 개정되었다. 이에 따라 공무원노조의 국가 및 지방자치단체 정책에 대한 반대가 금지되었다.

<국가공무원 복무규정 중>(신설 2009.11.30)

제3조(근무기강의 확립) ② 공무원은 집단·연명으로 또는 단체의 명의를 사용하여 국가의 정책을 반대하거나 국가 정책의 수립·집행을 방해해서는 아니 된다.

<지방공무원 복무규정 중>(신설 2009.11.30)

제1조의2(근무기강의 확립) ② 공무원은 집단·연명(連名)으로 또는 단체의 명의를 사용하여 국가 또는 지방자치단체의 정책을 반대하거나 국가 또는 지방자치단체의 정책 수립·집행을 방해해서는 아니 된다.

9) “정권이 아닌 국민의 공무원이 되고 싶습니다”는 제호의 신문전면 광고 게재(2009.7.13)

10) “민주회복·민생살리기 2차 범국민대회” 참가(2009.7.19)

5. 노조 설립신고 반려 및 일상적 노조활동 탄압

이러한 흐름 속에서 ‘전국공무원노동조합’의 설립신고가 3차례나 반려되고, 설립을 준비하기 위한 활동을 포함한 일상적 노조활동까지도 불법으로 탄압받고 있다.

1) 노조 설립신고 반려

13만 명 규모의 공무원노조의 설립신고는 82명의 해직자와 8명의 업무총괄자가 조합원이 아닌 게 소명되지 않았다는 이유로 결국 반려됐다. 설립신고에 대한 보완요구(2009.12.4) 및 반려(2009.12.24) 후 조합원 총투표(2010.2.23~24)에 의해 다시 제출(2010.2.25)하였으나 설립신고 재반려(2010.3.3)된 것이다.

이후 공무원노조는 설립신고반려처분취소소송을 제기하여 현재 진행 중에 있으나, 전국 최대 규모인 공무원노조의 설립신고 반려는 공무원노동관계가 파행으로 치닫는 결정적 계기가 되었다.

2) 총투표 등 일상적 노조활동 탄압

사무실 폐쇄, 민중의례 징계 등 각종 노조활동에 대한 탄압이 있으나, 특히 눈여겨 볼 것은 설립신고를 준비하는 중에 진행된 일련의 총투표에 대한 방해와 그를 이유로 한 징계다.

- 공무원노조 통합과 상급단체 가입 조합원 총투표(2009.9.21-22) 관련
 - 민주노총 가입 불법화하며 행안부, 국정원 등 조직적 투표방해 진행 / 선관위 및 중앙행정기관에 대한 노조탈퇴 공작 진행
 - 총투표 선전활동을 이유로 29명 징계의결 요구
 - 울산남구 임원선거 홍보 관련 : 6명 형사기소

- 공무원노조 설립신고를 위한 조합원 총투표(2010.2.23-24) 과정에서도 과도한 행정력을 동원(행안부 및 지방노동청 일부)하여 투표과정을 감시·체증하는 등 부당노동행위 자행

현재 정부는 공무원노조가 설립신고를 하지 않은 불법단체(법외노조)라고 주장하며 각종 노조활동을 제약하고 있다. 하지만 설립신고 반려와 총투표 방해 등을 통해 알 수 있듯, 파행의 책임은 전적으로 현 정부에게 있다고 할 수 있다.

6. 마치며

우리사회에는 서구의 노사정 상생을 높이 평가하며 국내에서도 같은 결과가 도출되기를 바라는 경향이 있다. 하지만 ‘누울 자리를 보고 발을 뺏어라’라는 속담이 있다.

공무원노조법이 시행된 지 4년여, 안정화되어 공무원노동관계가 본궤도에 올랐어야 정상일 것이다. 하지만 공무원노동관계는 파행을 거듭하여, 이제는 해법을 찾기도 어려운 지경에 이르렀다.

많은 이가 주요한 이유로 현 정부의 반노동, 반공무원 정책을 지적한다. 하지만 문제의 발단은 흠결투성이 공무원노조법이었으며, 그 해결 또한 공무원노조법의 미비점을 해결해나가는 것으로부터 시작해야 한다.

그렇기에 공무원노조법에 대한 개선방향을 논의하는 이 자리는 더욱 소중하다. 비록 부족할지라도 보다 진전된 공무원노조법이라는 결실을 맺길 바란다. 더불어 ILO 등 국제적 논의 추세에 맞춰 공무원노동기본권을 신장시킬 수 있는 계기가 더욱 마련되길 바란다.

[별첨]

공무원노조 탄압현황

■ 표현의 자유 억압, 부당 징계 남발

- 시국광고 관련 부당 징계
 - “정권이 아닌 국민의 공무원이 되고 싶습니다” 제호의 신문전면 광고 게재 (2009.7.13)와 “민주회복민생살리기 2차 범국민대회”(2009.7.19) 참가를 이유로,
 - 노조 간부 16명 형사고발 : 14명 검찰 기소, 1심·항소심 진행 중(2010.8 현재)
 - 105명에 대해 징계요구 : 57명 징계처분(위원장 포함 18명은 파면·해임)
 - ※ 2010.4.6 행안부, 징계처리 미흡기관에 대한 기관경고, 검찰, 페널티 적용 ⇒ 자치단체장 권한을 침해하는 지방자치제도 훼손 행위

- 신문전단지 배포 관련 압수수색 및 수사
 - ‘국민의 공무원이 되겠습니다’ 제호의 신문 전단지 배포와 노동자대회(2009.11.8) 참석을 이유로,
 - 노조 사무실 압수수색 (2009.12.1) 진행
 - 노조 임원 5명을 비롯한 60명 간부 조사 진행

- 공무원노조 홈페이지 등 단속강화
 - 공무원노조 홈페이지 등 인터넷 상에서 복무규정, 정치적중립 의무를 어긴 공무원 개인에 대해 형사처벌 할 수 있도록 복무규정 개정 계획(3월), 5월부터 집중 단속 예정

- 각급 기관 공무원노조 홈페이지 접근 차단
 - 2010.3 행안부, 공무원노조 명의의 웹사이트에 대해 사무실 접속차단 및 기관 내·외부망과 연계 중단 공문 발송

■ 민중의례 금지

- 민주화운동 중 희생된 열사를 기리는 의례인 ‘민중의례’ 금지 공문 시행(2009.10) 및 통합노조 전 집행위원장에 대한 중징계(2010.5 징계의결)
 - ※ ‘임을 위한 행진곡’ 제창금지

■ 정부정책 비판 금지

- 국가 및 지방자치단체 정책에 대한 반대를 금지하는 ‘공무원복무규정’ 개정(2009.11)
 - ※ 선거관리위 공무원규칙 개정 및 선거관리위 공무원 윤리강령 제정(2009.11)
 - ※ 법원공무원규칙 개정 추진 : 대법원 최종 개정안 심의에서 제외(2009.12)

■ 조합비 원천공제 기준 강화

- 조합비 원천공제 기준을 강화하는 ‘공무원보수규정’ 개정(2009.12)
 - 조합비 원천공제 할 경우 1년 단위로 동의서 제출

■ 총투표 방해 등 정당한 노조활동 탄압

- 공무원노조 통합과 상급단체 가입 조합원 총투표(2009.9.21~22) 방해 - 민주노총 가입을 불법화하며 행안부, 국정원 등 조직적 투표방해 진행 / 선관위 및 중앙행정기관에 대한 노조탈퇴 공작 진행
 - 총투표 선전활동을 이유로 29명 징계의결 요구
 - 울산남구 임원선거 홍보 관련 : 6명 형사기소, 1심 진행중
 - 그 외 노조활동 관련 3명 징계확정
- 공무원노조 설립신고를 위한 조합원 총투표(2010.2.23~24) 과정에서도 과도한 행정력 동원(행안부 및 지방노동청 일부)하여 투표과정을 감시·체증하는 등의 부당노동행위를 자행

■ 각종 반 공무원노조 정책 시행

- 2010년 공무원노사 불법관행 해소 추진지침 시행(2010.2.1)
 - 기관별 자체 근절체계 확립·추진 후 행안부 일제점검 실시 : 기관별 ‘불법관행해소 추진단’ 구성 / 행안부 내 ‘불법관행해소 점검반’ 구성

- 미흡한 기관은 불이익 부여, 미온적 공무원에 대해 감독 책임
- 공무원단체협약 심사를 위한 ‘공무원 노사관계 자문단’ 구성·운영(2010.1)
- 공무원노조 홈페이지 단속 강화 (2010.3)
- 공무원노사불법관행신고센터 설치 (2010.3.2)

■ 공무원노조 관련 법률 개악안 발의

- 일부 국회의원, 국감 과정에서 전임자, 해고자 문제 및 공무원 정치중립, 상급단체 가입 금지 등의 문제를 전면적으로 제기
- 관련한 공무원노조법, 공무원법 개정안 발의 (공무원의 정치활동 금지 강화 및 벌칙 강화, 공무원노조 상급단체 가입금지, 선거관리위원회 공무원의 공무원노조 가입금지 등)

■ 구)전공노 설립신고 취소 및 사무실 폐쇄

- 노동부 : 4명의 해고자(관련자 6명임)의 노조 간부활동을 이유로 구)전국공무원노동조합에 대한 설립신고 취소(2009.10.20)
- 행안부 : 대정부교섭권 배제, 사무실 폐쇄(53개 지부 : 2009.11.24(1차) 2009.12.4(2차)), 기관별 단체교섭 중지 및 기 단협해지, 조합비 원천공제 금지, 전임자 업무복귀 등 조치

■ 노조 설립신고서 3차례 반려

- 공무원노조의 설립신고에 대해 보완요구(2009.12. 4) 및 반려(2009.12.24) 후 조합원 총투표(2010.2.23-24)에 의해 다시 제출(2.25)하였으나 다시 설립신고 재반려(2010.3.3)
 - ※ 노조 2010.3.9 설립신고반려처분취소 청구 행정소송 및 노동부장관 직권남용혐의 고발

■ 노조 자체를 “불법단체”로 규정

- 3.20 노조 출범식 방해 및 대량 징계 추진
 - 임원5명, 본부장 13명 등 18명 배제징계
 - 참가자 전원 징계 추진 중

- 노조 자체를 “불법단체”로 규정하고, 모든 행사 및 활동 불허

■ 행안부 노조활동 관련 추가 징계처분 및 기관경고·교부세삭감

- 행안부는 지난 3월 노조활동과 관련하여 실태점검(3.15-26)을 실시하여 기관경고 및 조합간부에 대한 중징계 등의 조치
- 특히 4개 기관(성북구, 과천시, 전주시, 부평구)에 기관경고를 하고 특별교부세를 삭감하기로 하고, 해당 지자체 간부들에 대해 책임을 물어 문책 등의 조치를 하는 한편, 공무원노조 활동에 대해 불법적 탄압을 일삼은 3개 기관과 관계자에 대해 표창과 인센티브를 주기로 함
 - 징계처분 : 중징계(4명), 경징계(5명), 훈계(7명)
 - 단협시정 및 승진심사규칙 개정(8곳), 기관경고 및 특별교부세 삭감(4곳)

■ 광주민주화운동 30주년 기념행사 방해

- 공무원노조는 5.18 30주년을 기념하여 ‘5.15 광주성지순례’를 진행하기로 함.
- 이에 행안부는 공무원노조가 불법단체임으로 다시 강조하며, 이번 행사를 불법집단행동으로 규정하고 중징계 등 엄정 대응할 것임을 천명(2010.5.6)
- 대회당일 현장채증반 운영(각 기관별 2명 씩 350명 규모), 현장채증 및 분석

■ 무리한 기획수사 및 정치탄압

- 2010.1 불법해킹 등을 통해 취득한 자료에 기초하여 공무원법 및 정치자금법 위반 혐의로 293명(공무원노조103명, 전교조190명)의 공무원노조·전교조 간부에 대한 기획수사 진행
 - 2010.3.2~ : 284명 검찰 송치 및 조사 진행
 - 2010.5.6 : 273명 검찰 기소 (공무원90명, 교사183명)
- 2010.5.23 정부는 6.2 선거를 앞두고 있는 시점에 유리한 국면을 조성하고자 하는 목적으로 217명(공무원83명, 교사134명)에 대해 파면·해임 중징계 요구
 - 공무원 83명 직위해제 및 배제징계(파면·해임) / 기소유예 6명 중징계
 - ※ 3.20 출범식 및 5.15 광주순례 기획주도 지부장급 간부 가중처벌
 - 교사 50명 파면, 84명 해임 / 기소유예자 6명 중징계

공무원노동관계 판례법리와 공무원노조법 개정방향

송실대 정인섭

1. 서론

공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률(이하 ‘공무원노조법’이라 함)이 2005.1.27. 공포되고 2006.1.28.부터 시행된지 벌써 4년반 정도의 기간이 경과하고 있다. 초기에는 공무원노동조합이 설립신고를 통한 법내노조화 방안에 적극적이지 않았기 때문에 사실상 공무원노조법의 규율은 사실상 공백상태라고 보아도 과언이 아니었지만 공무원 노동조합들이 법내노조가 되고, 실제로 단체교섭을 진행하여 단체협약을 체결해 왔고, 정부가 공무원노동조합에 대해서 다양한 대응조치를 취하고 이에 노동조합이 반발하고 있으며, 통합 노동조합 설립신고를 했으나 그 신고가 반려되는 복잡한 양상이 전개되고 있다.

이러한 경과 자체만을 볼 때에는 공무원노동관계의 구체적인 운용을 둘러싼 공무원노동조합과 정부의 갈등으로 공무원노동관계가 아닌 일반 노동관계에서 노사간의 대립양상으로서의 성격을 가지고 있지만, 이를 둘러싸고 적지 않은 소송이 제기되면서 공무원노조법의 규범적 의미에 대한 법원의 유권적인 판단도 점차 축적되고 있다.

한편 ‘우리나라’라는 특수상황에서 공무원노동관계 제도가 갖는 특별한 의미가 있다. 우리나라 전체의 노동관계에 대한 규범준수, 규범을 통한 노동관계의 합리화·민주화, 나아가서는 그것을 통한 사회관계 전반에서 공공부문 노동관계의 핵심을 이루고 있는 공무원노동관계 제도의 재검토와 재정비를 통해서 보다 거시적으로는 우리나라의 노사관계

제도의 전반의 개선에 대한 적극적인 전망을 가질 필요가 있다. 현재 국면에서 ‘모범적인 사용자로서의 정부’와 ‘모범적인 노동조합으로서의 공무원노조’의 역할과 의무를 기대할 수 있는 합리적인 제도의 재설계는 이러한 문제의식에 근거한 것이어야 한다.

이러한 문제의식에서, 이 발표에서는 공무원노동조합이 설립신고를 마치고 법내노조가 된 이후 실제로 공무원노조법의 공무원노동관계에 대한 규율의 대강과 앞으로 예상되는 영향을 헌법재판소 결정과 법원의 판결례에 대한 검토를 통해 공무원노조법의 개정의 필요성과 개정방향을 살펴보고자 한다.

2. 공무원노동관계 규율의 헌법적 근거

(1) 제도설정의 근본규범으로서의 헌법규정의 의의

현재 공무원노동관계를 규율하는 법적 기초는 공무원의 근로삼권에 대해서는 따로 법률로 정하도록 위임한 헌법 제33조 제2항이다. 공무원노동관계 설정과 규율의 헌법적 근거라고 할 수 있는 헌법 제33조 제2항의 의미내용에 대해서는 사실 우리나라에서 비록 최고규범인 헌법에 명시적으로 규정되어 있음에도 불구하고 사회전반적으로 충분한 합의를 기반으로 하고 있다고 보기는 어렵다.

그럼에도 불구하고 공무원의 노동삼권에 관한 법원·헌법재판소의 유권해석의 근거에 헌법 제33조 제2항에 있다는 사실은, 앞으로 공무원노동관계의 법제도적인 개선방안을 논의함에 있어서 헌법 제33조 제2항이 궁극적인 논의의 귀결점이 되지 않을 수 없는 가장 근원을 이루는 규범이라는 점을 항상 고려해야 하면서 공무원노동관계 법제도에 관한 논의의 근원에는 항상 헌법 규정의 타당성에 대한 검토가 전제되어야 한다는 것을 의미한다.

(2) 헌법 제33조 제2항에 대한 헌법재판소의 해석

① 규정형식

헌법개정과정에서 규정형식이 변화된 점에 대해서 헌법재판소는 특별한 의의를 인정하고 있지 않다.

공무원의 노동삼권에 대해서 일반 근로자와 다른 헌법이 직접 다른 규범을 설정하는 형식이 제일 처음 헌법에 나타난 것은 1962.12.26. 제6호 헌법개정시에 “공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권·단체교섭권 또는 단체행동권을 가질 수 없다.”라는 당시 제29조 제2항을 신설하면서부터이다. 이러한 표현형식은 일부 공무원을 제외하고서는 공무원에게는 노동삼권이 인정되지 않는다는 의미였고, 실제로 당시 국가공무원법, 지방공무원법은 사실상 노무에 종사하는 공무원 이외에는 일체의 노동운동을 금지하는 규정을 이렇게 헌법을 개정 이전에 이미 국가재건최고회의에서 신설하고 지금 현재까지도 그 기본 골격을 유지하고 있다.

반면에 현행헌법은 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”라고 일응 긍정적인 표현으로 바뀐 점이 있다. 하지만 실질적으로 양자의 차이는 없다는 점을 헌법재판소가 직접 확인하고 있다.

헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2003헌바51, 2005헌가5(병합) 결정 :

물론, 개정 전의 헌법 제33조 제2항은 “공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권·단체교섭권 또는 단체행동권을 가질 수 없다.”고 규정하고 있었음에 비하여, 현행 헌법은 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”로, 즉 부정적 표현에서 긍정적 표현으로 바뀌었으므로 위와 같은 개헌의 취지를 반영하여 국회는 공무원의 노동3권을 좀 더 적극적으로 보장하는 방향으로 입법을 하여야 한다는 정치적 부담을 진다고 해석할 여지는 있을 것이나, 위와 같은 헌법 개정을 전후로 하여 위험심사기준으로서의 헌법 제33조 제2항의 의미가 달라진다고 하기는 어렵다. 왜냐하면, 개정 전의 헌법 제33조 제2항은 공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 노동3권을 가질 수 없다고 규정하고 있었으므로 해석상 ‘법률로 인정된 자’만이 노동3권을 가질 수 있었고, 현행 헌법 제33조 제2항에 의하더라도 ‘법률이 정하는 자’에 한하여 노동3권을 가지는 것이므로 위와 같은 헌법의 개정에도 불구하고 ‘법률로 인정된 자’ 또는 ‘법률이 정하는 자’만이 노동3권을 가진다는 것을 표현하고 있다는 점에 있어서는 그 내용이 같기 때문이다.

1987년 개정 현행 헌법이 그 이전 이른바 ‘유신헌법’이나 제5공화국 헌법에 비하여 개선된 것이라는 주장이 있고 일정 부분 타당한 것도 맞지만, 적어도 공무원 노동삼권에 관한 한 1962년 헌법 개정 이후부터 현행 헌법에 이르기까지 아무런 차이도 없다는 것이 헌법재판소의 입장이다. 결국 공무원의 노동삼권에 대해서 현행 헌법이 취하고 있는

입장은 1960년대의 군부정권의 생각을 지금 현재까지 ‘헌법규범’으로 인정하고 있는 셈이다.

② 국회의 입법재량권

그 다음으로 문제될 수 있는 점은 노동삼권이 인정되는 공무원의 범위를 법률로 정하도록 위임하고 있는 부분인데, 이것은 헌법이 국회에게 광범위한 입법재량을 부여한 것으로 해석하고 있다. 그 근거는 공무원에게 노동삼권을 보장해야 한다는 규범적 요청보다 공무원제도라는 헌법상의 제도보장을 노동삼권에 대응하여 형량하여야 할 반대법의 내지는 우월한 법의으로 보는데 있다. 즉 헌법 조항은 공무원제도의 보장과 공무원의 노동삼권이라는 양자 사이의 조정을 국회가 가지는 광범위한 입법재량권을 통해서 구체화할 것으로 예정하고 있다는 것이다.

헌법은 전문과 단순한 개별조항의 상호관련성이 없는 집합에 지나지 않는 것이 아니고 하나의 통일된 가치체계를 이루고 있는 것이므로, 헌법의 전문과 각 개별규정은 서로 밀접한 관련을 맺고 있고, 따라서 헌법의 제 규정 가운데는 헌법의 근본가치를 보다 추상적으로 선언한 것도 있고, 이를 보다 구체적으로 표현한 것도 있어서 이념적·논리적으로는 규범 상호간의 우열을 인정할 수 있는 것이 사실이다. 그러므로 공무원제도의 보장과 공무원의 노동삼권에 대해서도 우월관계 내지는 대립되는 비교형량의 관계를 설정할 수 있다고 볼 여지가 전혀 없는 것은 아니다. 그러나, 그렇다 하더라도, 이 때에 인정되는 규범 상호간의 우열은 추상적 가치규범의 구체화에 따른 것으로 헌법의 통일적 해석에 있어서는 유용할 것이지만, 그것이 헌법의 어느 특정규정이 다른 규정의 효력을 ‘전면 부인’할 수 있는 정도의 개별적 헌법규정 상호간에 효력상의 차등을 의미하는 것이라고는 볼 수 없다. 이는 헌법재판소가 다른 제도(국가배상제도)의 해석에서도 인정하고 있는 바이다.¹¹⁾

이러한 헌법재판소의 해석은 헌법상의 제 규정을 가치통일적으로 조화롭게 해석·적용하기 위하여 개별 헌법규정의 의미를 제한적으로 해석하려는 것인데, 공무원제도와 공무원의 노동삼권의 관계에 대해서는 이러한 가치통일적인 조화로운 해석의 시도가 부족하다. 헌법이 직접적으로 기본권을 제한하는 형식의 규정이라는 점에서 군인등의 국가배상 청구권을 제한하는 규정이나 공무원의 노동삼권을 법률로 달리 설정할 수 있다는 규정은 기본적으로 동일함에도 불구하고, 전자에 대해서는 가치통일적인 조화로운 해석을, 후자

11) 헌법재판소 1995. 12. 28. 선고 95헌바3 결정; 헌법재판소 1994. 12. 29. 선고 93헌바21 결정 :

에 대해서는 가치를 ‘도외시’하거나 일응 ‘논외로 삼고’ 국회에게 아무런 제한없이 위임한 것으로 보고 있다. 이는 논리적으로 오류이다. 더군다나 판단의 틀을 달리 설정하는데 대해서는 아무런 특별한 이유도 제시하지 않다. 이는 단순한 오류라기보다는 정치적인 판단을 대신한 의도적인 간과이다.

헌법재판소가 이처럼 다소 의도적으로 공무원제도의 보장과 공무원의 노동삼권을 대립하는 법익으로 설정함으로써 다른 헌법 규정에 대한 해석과 달리한 점은 다음과 같은 판시에서 구체적으로 드러나고 있다.

헌법재판소 1992. 4. 28. 선고 90헌바27내지34, 36내지42, 44내지46, 92헌바15 결정

헌법 제33조 제2항이 공무원의 근로3권을 제한하면서 근로3권이 보장되는 주체의 범위를 법률에 의하여 정하도록 위임한 것은 다음과 같은 의미를 갖는다.

그 하나는 공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 그 담당 직무의 성질이 공공성·공정성·실성 및 중립성이 보장되어야 한다는 특수한 사정이 있으므로 이러한 사정을 고려하여, 전체 국민의 합의를 바탕으로 입법권자의 구체적인 입법에 의하여 공적이고 객관적인 질서에 이바지하는 공무원제도를 보장·보호하려는 것이다.

다른 하나는 입법권이 국가사회공동체의 역사문화에 따라 형성된 공무원제도의 유지·발전과 공무원제도의 다른 쪽 당사자로서 주권자인 전체 국민의 복리를 고려하고, 헌법상 보장된 공무원제도 자체의 기본틀을 해하지 않는 범위 내에서 그 제도에 관련된 여러 이해관계인의 권익을 서로 조화하면서 공공복리의 목적 아래 통합·조정할 수 있음을 의미하는 것이다.

공무원의 노동삼권을 보장하는 부분까지 포함된 공무원제도의 설정이 모든 헌법규정의 가치체계를 조화적으로 해석한 것이라고 보아야 할 것임에도 불구하고, 헌법재판소는 명시적으로 공무원의 노동삼권 보장의 규범적 필요성을 ‘공무원제도 자체의 기본틀을 해하지 않는 범위에서’ 설정되어야 하는 공무원제도보다 하위로 설정하고 있다. 공무원의 노동삼권이 법률적인 쟁점이 되었던 비교적 초기의 사건인 앞서의 헌법재판소의 결정은 공무원노조법이 구체화되고 그 공무원노조법의 헌법위반 여부가 다투어졌던 최근 공무원노동관계가 다투어진 다른 거의 모든 사건에서도 그 판단의 기본적인 골격은 그대로 유지되고 있다. 최근 헌법재판소 결정들은 종전 공무원의 노동삼권에 대한 입장이 거의 수정없이 그대로 답습하고 있으며 헌법재판소의 다수의견으로 확고하게 자리잡았음을 보여주고 있다.¹²⁾

‘노동삼권의 보장까지 포함된 공무원제도’가 아니라 이처럼 국회의 광범위한 입법재량이라는 미명하에 설정된 ‘공무원제도의 골격을 그대로 유지하는 한도에서의 노동삼권의 예외적인 보장’이라는 기본관념이 헌법재판소의 다수의견으로 굳어진 현재 상황에서 결국 공무원노동관계의 제도화는 광범위한 입법재량을 가진 국회의 은혜적인 선물 이상의 의미를 가질 수 없게 된 것이 현실이다.

③ ‘형상’이라는 이름의 ‘제한금지’

헌법의 해석상 기본권 제한법률의 헌법적합성을 논함에 있어서 가장 중요한 판단 지점의 하나가 기본권 제한의 정도이다. 헌법은 개인 내면에 속하는 양심의 자유를 제외하고는 사실상 모든 기본권이 국가안전보장질서유지·공공복리를 이유로 제한될 수 있는 가능성을 인정하고 있다. 즉 기본권은 보장되지만 제한될 수도 있다. 문제는 얼마나 제한할 수 있는가인데, 법률의 위헌성이 논란이 되는 국면에서 헌법적으로는 기본권을 제한하는 법률이라고 하더라도 그 한계가 있다는 규범적 요청은 과잉침해의 금지 원리로 구체화된다.

공무원의 노동삼권이 공무원이라는 신분의 특수성 때문에, 공무원제도 보장의 요청 때문에 제한될 수 있을 것이다. 이는 정도의 차이는 있을지언정 공무원이 아닌 일반 노동관계도 마찬가지이다. 흔히 상정할 수 있는 것으로 공익사업 내지는 필수공익사업은 사업 자체의 특수성 때문에 공익사업 내지 필수공익사업에 종사하는 근로자의 노동삼권이 제한되는 근거가 된다. 하지만 어디까지나 그것도 ‘제한’이어야 하며 ‘제한’에는 내재적 한계가 있다. 공무원노동관계라고 해서 하등의 차이가 있을 수 없다. 하지만 많은 헌법재판소 결정의 다수의견에서 알 수 있듯이 이러한 제한을 실질적으로 전혀 인정하지 않는다. 국회에게 광범위한 입법형성의 재량권이 있기 때문에 금지하는 내용의 입법도 역시 국회의 재량범위 내에 있다는 논리인 셈이다. 따라서 모든 기본권에 대해서 반드시 보장되어야 할 ‘과잉침해의 금지’ 요청을 명시적으로 배제하는 것이 헌법재판소의 입장이다.

12) 헌법재판소 2007.8.30. 선고 2003헌바51, 2005헌가5(병합) 결정(국가공무원법 관련 사건); 헌법재판소 2008.12.26. 선고 2005헌마971·1193, 2006헌마198(병합) 결정(공무원노조법 관련 사건); 헌법재판소 2008.12.26. 선고 2006헌마462 결정(공무원노조법 중 소방공무원 관련 사건).

헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2003헌바51, 2005헌가5(병합) 결정

공무원인 근로자 중 법률이 정하는 자 이외의 공무원에게는 그 권리행사의 제한뿐만 아니라 금지까지도 할 수 있는 법률제정의 가능성을 헌법에서 직접 규정하고 있다는 점에서 헌법 제33조 제2항은 특별한 의미가 있다. 헌법 제33조 제2항이 규정되지 아니하였다면 공무원인 근로자도 헌법 제33조 제1항에 따라 노동3권을 가진다 할 것이고, 이 경우에 공무원인 근로자의 단결권·단체교섭권·단체행동권을 제한하는 법률에 대해서는 헌법 제37조 제2항에 따른 기본권제한의 한계를 준수하였는가 하는 점에 대한 심사를 하는 것이 헌법원리로서 상당할 것이나, 헌법 제33조 제2항이 직접 ‘법률이 정하는 자’만이 노동3권을 향유할 수 있다고 규정하고 있어서 ‘법률이 정하는 자’ 이외의 공무원은 노동3권의 주체가 되지 못하므로, 노동3권이 인정됨을 전제로 하는 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙은 적용이 없는 것으로 보아야 할 것이다.

이러한 헌법재판소 입장은 공무원노동관계가 아닌 일반노동관계에 대한 판단에도 간접적인 영향을 미치고 있다. 특수경비원의 쟁의행위를 금지하고 있는 경비업법의 위헌여부가 다투어진 사례에서도 헌법재판소의 다수의견은 명시적으로 과잉금지원칙의 적용 자체를 배제하지 않고 과잉금지원칙 위반이 아니라고 판시하고 있기는 하지만 “특수경비원은 특수경비업자가 채용하는 것이므로 기본적으로는 공무원이 아니고 일반 근로자에 해당하나 앞서 본 바와 같이 업무의 내용은 공무원 특히 경찰공무원 내지 군인과 유사한 특성을 가지고 있다.”는 점이 중요한 판단근거로 제시되어 있다. 공무원이 아니라 공무원과 유사하다는 점이 과잉금지원칙의 구체화원칙 중 하나인 ‘침해의 최소성’을 긍정하기 위한 논리로 원용되어 있다.¹³⁾

다소 앞선 우려라는 지적을 받을지도 모르지만 공무원의 노동삼권을 금지하는 방향으로 ‘형성’할 수 있다는 논리의 경험이 일반근로자의 노동삼권의 어느 하나를 금지하는 방향으로 ‘형성’할 수 있다는 근거로 ‘원용’까지는 아니지만 그 배후에 존재하고 있다. 따라서 공무원노동관계제도는 이제는 단순히 공무원노동관계제도의 문제에 그치는 것이 아니라 일반노동관계제도에까지도 영향을 미치고 있음을 본다면 공무원노동관계제도의 개선의 필요성이 단순히 공무원노동관계제도의 문제에 그치는 것은 아니라는 문제의식의 공유가 시급히 필요하다.

13) 헌법재판소 2009.10.29. 선고 2007헌마1359 결정(경비업법 관련 사건).

(3) 헌법 개정의 문제

만일 헌법 제33조 제2항이 헌법 개정을 통하여 삭제되는 상황을 가정한다면, 이상에서 살펴 보았던 지금은 확고하게 헌법재판소의 다수의견으로 굳어진 법리의 근거는 없어진다. 그러한 상황이라면 일반 노동관계제도와 마찬가지로 공무원노동관계제도는 국회의 광범위한 입법형성의 재량권이라는 굴레에서는 상대적으로 자유롭게 된다. 하지만 이러한 상황이 되었다고 해서 공무원의 노동삼권이 아무런 제약도 받지 않는 무제한적인 기본권이 됨을 의미하는 것이 아님은 물론이다. 그러한 상황이라면 공무원 노동삼권의 본질적인 내용이 무엇이고 그 본질적인 내용까지 제한·금지하는 법률의 헌법적합성 여부라는 형식으로 일반 기본권과 마찬가지로 규범적 상황이 되고 지금 현재의 논의상황보다는 상대적으로 논의의 공간에 여유가 생기게 된다는 것을 의미한다.

공무원노동관계제도의 입법과정에서 일반노동관계와 기본적으로 같은 맥락에서 설정하는 방안과 특별법으로 설정하는 방안이 논의되었음은 주지의 사실이다. 그리고 이는 현행 공무원노조법 개정 문제에 있어서도 역시 공무원노조법을 폐지하고 일반노동관계와 기본적으로 같이 설정하는 방안과 공무원노조법을 개정하는 방안으로 서로 연결되는 문제이다. 사실 특수성을 감안하고 그 특수성에 대응할 필요성에 지나치게 경도된다면 교원·공무원 노동관계의 특수성 뿐만 아니라, 예컨대 산업별 특수성에 따른 노동관계제도(예, 제조업노조법-서비스업노조법등), 고용형태의 특수성에 따른 노동관계제도(예, 정규직노조법-비정규직노조법-실업자노조법) 등 수십수백가지의 노조법이 필요할 것이다. 하지만 한 나라의 노사관계제도를 이렇게 설계하는 것이 바람직하다고도 가능하다고도 보기는 어렵다.

2010.2. 공무원노조 정책연구소에 제출한 공무원노조법특별법연구팀의 보고서는 기본적으로 현행 헌법의 전제로 공무원노조법의 개정방안을 검토한 것이기는 하지만, 앞에서 살펴본 헌법 제33조 제2항에 대한 헌법재판소의 기본적 입장으로 대표되는 공무원노동관계에 대한 사회전반의식의 현실을 고려한다면 헌법 제33조 제2항의 폐지 내지는 헌법 제33조 제2항을 전제로 하더라도 “공무원노동관계도 기본적으로는 일반 노조법으로 규율한다”는 입법적 선택이 전제로 되지 않는 한 공무원노동관계제도의 개선에는 한계가 있을 수밖에 없다는 것이 필자의 개인적인 입장이다. 이 경우 일반 노조법에서 공무원노동관계에 대한 특칙으로는 ① 공무원노조법의 폐지 및 폐지법률의 시행에 관련된 경과조치, ② 공무원·교원에 대해서는 노동조합의 조직에 대해서 별도로 규정한다는 노조법 제5

조 단서의 삭제, ③ 근로기준법이 국가등에도 적용된다는 조항(근기법 제12조)과 마찬가지로의 확인적인 규정을 노조법에도 신설, ④ 예산법률 의회주의와 단체협약의 효력을 조정하는 원칙에 관한 규정의 신설, ⑤ 국가등의 사업을 공익사업의 하나로 신설 등의 문제가 논의되어야 할 것이다.

3. 공무원노동관계의 구체적 쟁점

2010.2. 공무원노조 정책연구소에 제출한 공무원노조법특별법연구팀의 보고서는 쟁점별로 나누어(① 조합원 자격, ② 노동조합의 최소 설립단위, ③ 조합활동, 전임, ④ 단체교섭의 구조, ⑤ 단체교섭 대상의 제한, ⑥ 복수노조 교섭구조, ⑦ 단체협약의 효력 제한, ⑧ 단체행동권, ⑨ 공무원 노동관계 조정, ⑩ 부당노동행위) 공무원노조법 개정시 고려해야 할 사항을 검토하였다.

여기에서는 공무원노조법의 구체적인 해석·적용이 문제된 판결례와 그 문제점을 통해서 그와 관련하여 발표자가 개인적으로 생각하는 공무원노조법의 개정필요성을 거론하는 방식으로 살펴보고자 한다.

(1) 통합공무원노조의 설립신고

종전의 전국공무원노동조합, 전국민주공무원노동조합, 법원공무원노동조합은 합병하여 전국공무원노동조합(이하 '통합공무원노조'라 함)을 결성하고 2010.2.25. 고용노동부장관에게 노동조합설립신고를 하였다. 이에 대해서 2010.3.3. 조합원 자격이 없는 해직공무원 82명과 다른 공무원의 업무수행을 지휘감독하거나 총괄하는 업무에 종사하는 업무총괄공무원이 가입되어 있음을 이유로 노동조합설립신고를 반려하였다. 이 반려처분의 취소를 구하는 소송에서 법원은 다음과 같이 판시하였다.

헌법 제33조 제2항, 노조법 제5조 단서, 공무원노조법 제17조 제2항을 체계적으로 해석하면, 공무원노조법은 노조법의 특별법이라 할 것인데, 특히 공무원노동조합의 가입범위를 정하고 있는 공무원노조법 제6조는 노조법 제2조 제4호의 제라목의 특별규정이라 할 것이고, 따라서 피고는 공무원을 조합원으로 하는 노동조합의 설립신고서의 수리 여부를 판단함에 있어서는 공무원노조법 제6조의 규정에 위반되는 자가 조합원으로 가입되어 있는지 여부를 심사할 수 있다. 나아가 그 심사방법에 관하여는 앞서 실시한 법리가 마찬가지로 적용되어, 피고에게 일반적으로 기대할 수 있는 적절한 방법에 의한 합리적인 판단으로서 그 해당여부를 결정하여야 한다.

국가공무원법 제2조나 지방공무원법 제2조에 따른 공무원자격을 유지하고 있는 자에 한정되는 것으로 해석함이 타당하다. …… 자주성이나 주체성을 해친다는 점에서는 근로자가 아닌 자가 형식적으로 노동조합에 가입된 경우나 형식상 노동조합에 가입되어 있지는 않으나 실질상 노동조합의 조합원으로 활동하는 경우나 마찬가지이므로, 노조법 제2조 제4호 제라목에 해당되는지 여부를 판단함에 있어서는 근로자가 아닌 자가 형식적으로 노동조합에 가입되어 있는지 여부뿐 아니라 근로자가 아닌 자가 실질적으로 조합원으로서의 활동을 하는지 여부까지 고려하여야 한다.

이 판결례는 그동안 공무원노조법의 운용상 가장 크게 쟁점이 되었던 해고된 공무원과 업무총괄공무원의 조합원 자격 여부에 관한 공무원노조법 규정의 타당성이 문제되고 그것이 집약적으로 표출된 가장 대표적인 사례이다. 나아가 앞으로 통합공무원노조의 법적인 지위를 좌우하게 될 사례이기도 하다.

해고된 공무원의 문제는 비록 공무원노조법에 국한된 쟁점은 아니다. 이는 일반노조법에도 있으며 해고된 자를 인위적으로 ‘중앙노동위원회 재심판정시까지’ 근로자 아닌 자로 취급해서는 안된다는 규율은 교원노조법에도 공무원노조법에도 거의 동일한 규정형식으로 유지되고 있다. 주지하듯이 이는 기업별노동조합의 조직형태가 법적으로 강제되고 있던 시기에 사용자가 해고수단을 통해서 노동조합의 설립 자체를 와해시키는 것을 방지하고자 신문용어가 지칭하는 바 철두철미한 군부독재를 사회가 이완시켜 성립시킨 이른바 1980년대 국회에서 ‘해고의 효력을 다두고 있는 자를 근로자 아닌 자로 해석하여서는 안된다’는 1987.11.28.자 제3966호로 개정된 일반 노조법에서 신설되고 그 이후 개정된 조항에서 유래하고 있다.

연혁적으로 보나 노조법의 가장 기본개념이라고 할 수 있는 근로자의 개념에 비추어 해고된 자를 조합원에서 배제할 수 있다거나 배제하지 않으면 안된다는 규범적 요청은 어디에도 없다. 어차피 문제는 조합원 중 일부의 자가 해고되었음을 이유로 노동조합설립신고를 반려해 왔던 1980년대 초반의 잘못된 실무관행에 있었던 것인데, 그 불똥이 해고된 자에게 미치게 되었고 이제는 노동조합의 조직 자체의 법내노동조합으로의 진입 자체를 막거나(통합공무원노조의 설립신고를 반려한 사안) 내지는 이미 법내노동조합으로 진입한 노동조합을 법외로 배제하려는 엄포를 놓는 근거로 활용되고 있다(해고된 자에게 조합원 지위를 인정하겠다는 교원노조와 관련된 사안). 해고된 자, 해고된 교원, 해고된 공무원의 지위 문제는 노동관계를 현재 취업 중인 자 내지는 기업별 노동관계로 국한하고자 했던 1980년대 제3자 개입금지의 유명일 뿐이다. 제3자 개입금지가 이미 규범적으로는 폐기되었다는 점을 본다면 일반노조법에서도 교원노조법에서도 공무원노조법에서도 이 조항은 삭제하는 것이 마땅하다.

다음으로 업무총괄 공무원 문제는 현행 노조법의 시급한 개정을 필요로 하는 문제이다. 비록 그 근원에는 전술한 바와 같이 헌법 제33조 제2항을 광범위한 입법재량의 헌법적 근거로 삼는 인식이 있기는 하지만,¹⁴⁾ 현행 공무원노조법이 설정한 공무원노동조합의 조합원 자격에 관한 규정의 개정이 필요할 것이다. 업무총괄 공무원의 문제를 해석함에 있어서 법원이 이를 일률적으로 배제하고 나아가 노동조합설립신고반려처분 자체의 정당성까지 인정하기에 이른 이유는 무엇보다도 공무원노조법상 ‘업무총괄 공무원’의 범위가 노동조합의 자주성 요건에 비하여 과도하게 설정되어 있기 때문이다. 물론 그러한 조항을 제대로 해석하지 않은 법원의 판례법리에 해석론으로서 오류가 없는 것은 물론 아니다. 하지만 해석론상의 문제보다 더 결정적인 것은 조직의 위계성이라는 측면에서 공무원조직은 가장 대표적인 조직이라는 사물의 본성에 반하는 공무원노조법이다. 조직의 최말단에 있는 공무원이 아닌 한 공무원이라면 누구나 ‘다른 공무원에 대한 지휘감독권

14) “이러한 입법내용은 헌법상 근로자에 대한 근로3권의 실질적 보장을 전제하면서도 헌법 제33조 제2항이 근로3권이 보장되는 공무원의 범위를 법률에 의하여 정하도록 유보함으로써 공무원의 국민 전체에 대한 봉사자로서의 지위와 그 직무상의 공공성 등을 고려한 합리적 공무원제도의 보장 및 공무원제도와 관련한 주권자 등 이해관계인의 권익을 공공복리의 목적 아래 통합 조정하려는 의도와 어긋나는 것이라고 볼 수 없다. 그러므로 위 법률조항은 헌법 제33조 제2항이 공무원 신분의 특수성과 수행하는 업무의 공공성을 고려하여 단결권 및 단체교섭권의 향유주체가 될 수 있는 공무원의 범위를 정하도록 하기 위하여 입법자에게 부여하고 있는 형성적 재량권의 범위를 일탈한 것으로 볼 수 없고, 따라서 헌법에 위반되는 것이라고 할 수 없다.”(헌법재판소 2008.12.26. 선고 2005헌마971·1193, 2006헌마198(병합) 결정)

을 행사하는 공무원'이다. 따라서 대립적인 공무원노동관계에서 공무원노동조합의 자주성을 염두에 둔 조합원 자격의 제한이라면 최소한 노동관계에서 '국가나 지방자치단체의 입장에서 그 이익을 대표하여 행동하는 공무원'에 국한하여 조합원 자격을 제한하면 충분할 것이다(현행 공무원노조법 제6조 제2항 제1호의 개정). 나아가 공무원의 인사보수에 관한 업무를 수행하는 공무원의 경우도 일률적으로 조합원 자격을 부정해야 할 근거가 없음에도 불구하고 과도하게 설정되어 있다. 따라서 인사보수에 관한 업무나 노동관계의 조정·감독에 관한 업무를 수행하는 공무원이라고¹⁵⁾ 하더라도 제1호에 해당하지 않는 공무원에게는 널리 조합원 자격을 인정하는 것이 타당하다(공무원노조법 제6조 제2항 제2호, 제4호의 삭제).

이외에도 일정한 범위의 공무원에게 인정되지 않는 단결권도 인정해야 할 필요성이 있다. 예컨대 특정직 공무원 중에서 소방직 공무원을 배제한 공무원노조법 제6조 제1항 제2호,¹⁶⁾ 교정·수사에 종사하는 공무원을 일반적으로 배제한 공무원노조법 제6조 제1항 제3호, 지방공무원 중 노동운동이 허용되는 공무원의 범위를 구체화하지 않은 지방자치단체 조례의 입법부작위도¹⁷⁾ 해결되어야 할 것이다.

특히 통합공무원노조의 경우 설립신고와 맞물려 있기 때문에 차원을 달리하기는 하지만 교원노조에 대해서 그리고 통합이전 공무원노조에 대해서 남발되거나¹⁸⁾ 남발이 예고되고 있는 '법상의 노동조합으로 보지 아니함'의 통보처분에 관련된 일반노조법 규정은 연혁(1988.4.15. 대령령 제12429호 시행령 개정으로 신설)을 보더라도 합당한 법적인 근거도 없고 그 자체가 노동조합을 해산하거나 법외노조로 규정하는 효력이 없음에도 불구하고 마치 실질적으로 노동조합의 설립신고를 허가제로 운영하는 근거처럼 잘못 받아들여지고 있으므로 해당되는 시행령 규정(노조법시행령 제9조 제3항)을 속히 삭제하여야 할 것이다.

(2) 노동관계의 단위

광역자치단체가 기초자치단체 소속 공무원의 근무조건이 광역자치단체의 권한 밖의

15) 근로감독관과 노동위원회 조사관의 배제에 대해서 헌법재판소는 합헌이라는 입장임(헌법재판소 2008.12.26. 선고 2006헌마518 결정).

16) 헌법재판소는 합헌이라는 입장임(헌법재판소 2008.12.26. 선고 2006헌마462 결정).

17) 헌법재판소 2009.7.30. 선고 2006헌마358 결정.

18) 그 문제점이 다투어졌지만 통합전 공무원노조가 이미 합병으로 소멸되었다는 이유에서 실질판단을 받지 못했던 바 있다(서울행법 2010.4.8. 선고 2009구합44960 판결).

사항임을 이유로 공무원노조 연합단체의 단체교섭 요구를 거부한 일이 있었다. 이에 대해서 전남지노위는 단체교섭의무를 인정, 중노위는 단체교섭의무를 부정하였지만 서울행정법원과 서울고등법원은 광역자치단체도 정부교섭대표로서의 지위를 갖고 있다는 판결을 내렸던 바 있다.

서울고법 2010.2.10. 선고 2009누9828 판결

① 공무원노조법은 …… 특정 공무원 노조에 대응하는 단체교섭 의무자를 특정 정부교섭대표로 한정하지 않음으로써 무용한 교섭을 방지하고 더욱 효율적인 교섭을 가능하게 하여 국민, 지방자치단체 주민에게 미치는 불편을 최소화하고 공무의 안정적 운영을 확보할 수 있도록 하고 있는 점, ② 공무원노조법 제17조 제2항은 …… “사용자”의 개념과 “당해 공무원이 소속되어 있는 기관의 장”의 개념을 대응시켜 규정하고 있으면서도, 공무원노조법 제8조를 신설하고, 노동조합법 제30조제1항 및 제2항의 “사용자”는 “정부교섭대표”로 본다 고 하여 공무원노조법상 “정부교섭대표”는 경우에 따라서 “당해 공무원이 소속되어 있는 기관의 장”과 일치하지 않을 수도 있음을 간접적으로 나타내고 있는 점, ③ (공무원노조법의 교섭창구단일화 규정들을 보면: 인용자) 교섭창구의 단일화가 요구되는 노동조합의 범위를 조직대상을 같이 하는 경우로 한정하고 있지 아니한 점 등에 비추어 보면, 공무원노조법 제8조제1항에 정부교섭대표로 열거된 자는 교섭을 요구하는 노동조합이 자신의 기관에 소속된 공무원으로 구성되는 노동조합이 아니라 할지라도 교섭의무를 부담하는 정부교섭대표의 지위에 있게 된다고 해석함이 상당하다.

이 판결례는 공무원노조법상 공무원노조의 조직단위 및 단체교섭관계에 대한 규정을 근거로(물론 다른 몇가지 근거도 포함하여) 이 사건에서 광역자치단체의 단체교섭의무를 인정한 사례이다. 흔히 인사기준을 단체교섭의 대상사항으로 인정한 사례로도 더 많이 인용되기는 하지만 공무원노조법이 예정하고 있는 단체교섭관계에 대해서 많은 시사점을 갖고 있는 판결례라는 점이 더 주목된다. 특히 이 사건은 여전히 대법원(특별2부 사건 번호 2001두5097)에 계류 중이어서 최종적인 판단이 어떻게 내려질 것인지 선불리 예측하기 어렵다.

원래 어떠한 노동관계에서 조직의 단위 및 단체교섭의 단위가 어떻게 설정될 것인지의 문제는 법이나 제도가 결정할 문제는 아니다. 오히려 법이나 제도는 조직 및 단체교섭 단위의 설정 문제에 관한 한 중립적인 입장이 필요하다. 단위의 설정은 노사간, 특히 노

동조합 조직간 이해관계가 대립될 수 있다. 그렇지만 이는 반드시 노사간 자율적인 단체 교섭과 노동조합간의 합리적인 경쟁을 통해서 결정되어야 할 문제이다. 따라서 기업별 노동조합의 조직을 강제하는 기본적인 입장에서 있으면서 연합단체의 단체교섭을 제한하고 있었던 종전 1980년대 초반의 노조법은 노동삼권을 현저하게 침해한 것이었으며, 단체교섭 체계의 효율화 필요성의 견지에서¹⁹⁾ 최소설립단위를 제한하고 있는 현행 공무원노조법, 교원노동관계와 일반노동관계의 특수성을 강조하여 사업장(학교) 단위의 노동관계에서 발생할 수 있는 노사갈등에 대한 염려에서²⁰⁾ 전국단위 노동조합 설립을 강제하고 있는 현행 교원노조법은 모두 개정되어야 한다.

한편 이미 최초 시행 당시부터 노동조합의 복수주의를 허용하고 있는 공무원노조법은 교원노조법과 함께, 교섭창구 단일화에 관련된 규정을 두고 있는데, 그 운용경험이 일반 노조법의 교섭창구 단일화에 미칠 영향을 고려해 볼 때 중요한 의의가 있다. 그렇지만 법원은 기존 노동조합의 단체교섭에 참가하지 않은 신설 공무원노동조합의 단체교섭 요구를 인정하지 않아²¹⁾ 공무원노조법이 설정하고 있는 교섭창구 단일화의 구체적인 규정의 해석에 치중하여 노동조합의 복수주의가 갖는 기본취지보다는 교섭창구 단일화의 구체적인 조항의 해석적용에 치중하는 측면도 보여주고 있다. 이를 보더라도 조직 및 단체 교섭의 단위, 나아가 교섭창구의 단일화와 관련된 제반 법제도적인 규율은 모두 삭제하고 전적으로 노사간의 자율, 노동조합간의 합리적인 경쟁에 맡기는 것이 건강한 노동관계를 형성할 수 있는 기반이 될 수 있을 것이다.

(3) 단체교섭의 대상사항

2004.5.24. 행정자치부(현재의 행정안전부)가 토요일휴무제의 실시에 즈음하여 동절기 단축근무의 폐지를 내용으로 하는 복무조례개정표준안을 각 자치단체에 송부하여 조례 개정시 이를 반영하도록 요구한 일이 있었다. 이에 자치단체 공무원노조(공무원노조법에 의한 설립신고 이전의 노조)가 자치단체의 장을 행정자치부의 충실한 ‘개’로 비유하면서 시위를 벌인 일이 문제되어 금지된 집단행위를 하였음을 이유로 징계처분을 받았던 바 그 효력을 다투어진 사례가 있었다. 법원은 여러 가지 논거를 들어서 징계처분의 효력을 인정하였다. 이 사건은 공무원노조의 시위방법이 다소 이례적이었고 일부 자치단체에서

19) 헌법재판소 2008.12.26. 선고 2006헌마518 결정.

20) 헌법재판소 2006.12.28. 선고 2004헌바67 결정.

21) 서울행법 2009.8.28. 선고 2009구합10574 판결 (항소없이 확정).

는 징계에까지 이르지 않았지만 이 사안에서는 징계에까지 이르게 되었다는 점에서 주목을 받은 사례이기는 하지만 사실 그 판시 내용 중에는 단체교섭의 대상사항에 관해 주목하지 않으면 안되는 중요한 판단을 포함하고 있다. 그 부분은 다음과 같다.

대법원 2009.6.25. 선고 2006두16762 판결

조례로 정한 지방공무원의 근무시간은 시장과 공무원 등이 협의나 교섭으로 정할 수 없어 단체교섭의 대상이 될 수 없는 점 등 제반 사정을 감안하면, 공무원들이 토요일휴제 도입에 따른 후속조치를 내용으로 하는 조례개정안을 단체교섭으로 정할 것을 요구하기 위해서 시장의 면담거절의사를 무시하고 사택에 찾아가 행위는 지방공무원법 제58조 제1항에 의하여 금지되는, ‘공익에 반하는 목적을 위하여 직무전념의무를 해태하는 등의 영향을 가져오는 집단적 행위’에 해당한다고 볼 수 있다.

공무원노조법이 비교섭대상에 대해서 정하고 있는 부분은 “법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항”이다(공무원노조법 제8조). 이 사건 판결에서 언급하고 있는 “단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용”은 단체교섭의 대상 자체가 되지 않는 것이 아니라 일반노조법에서 규정하는 바와 같은 단체협약으로서의 효력을 갖지 않을 뿐이다(공무원노조법 제10조 제1항). 이 사안은 어차피 공무원노조법이 적용되는 사실관계도 아니다. 이 사안이 문제된 것은 설립신고를 하기 이전 단계의 공무원노조일 뿐이다. 법원이 선부르게 적용되어서는 안될 법률을 적용한 것은 비난 받아야 할 일이다. 물론 이 사건에서 법원은 공무원노조법을 ‘적용’하고 있는 것은 아니다. ‘아예 단체교섭의 대상도 아닌 사항에 대해서 단체교섭을 요구하려고 자치단체의 장을 개로 비유하면서 까지 한 시위’를 강하게 감정적으로 비난하려는데 있다. 비록 앞서 언급했던 하급심 판결례 중에는 여러 가지 구체적인 근거를 들어서 인사기준이 공무원노조 연합단체가 광역자치단체에 대해서 요구하는 단체교섭의 대상이 될 수 있다고 인정한 사례도 있기는 하지만,²²⁾ 법원은 단체교섭의 대상 문제에 관해서는 이처럼 공무원노조법의 규정 내용 자체보다 더 심한 편견에 사로잡힌 판례를 확고히 가지고 있다.

이 판례법리의 연원은 사실 공무원노조법보다는 더 뿌리가 깊다. 그것은 단체교섭의

22) 서울고법 2010.2.10. 선고 2009누9828 판결

대상은 의무적 교섭사항, 임의적 교섭사항, 위법 교섭사항 세가지가 있다는 미국법리에 대한 편파적·의도적 왜곡에서 비롯된 것인데, 법원은 이미 정리하고 문제도 단체교섭의 대상이 되지 않으며 정리하고 문제를 경영상의 결정의 문제로까지 격상시켜 그것을 다루는 쟁의행위의 정당성을 부정하고 있다. 따라서 사실 공무원노조법이 대폭 개정된다고 해서, 심지어 헌법 제33조 제2항이 폐지되어 공무원노동관계도 일반노조법의 규율을 받게 된다고 해서, 공무원노동관계에서 단체교섭 대상 문제가 획기적으로 개선될 전망은 매우 어둡다.

어쨌건 이와 같은 일반노동관계에서 판례법리에 뿌리깊게 자리잡은 문제점을 타개해 낼 수 있는 연결고리가 되기 위해서라도, 공무원노동관계의 단체교섭 대상과 단체협약의 효력의 상관관계를 면밀하게 설정할 필요가 있다. 나아가 행정법 내지는 구체적인 근무조건의 이행에 이르는 공법상의 당사자로서의 [임용권자-공무원의 관계]와 공무원노동관계에서 [사용자-공무원노조]의 관계를 가능하면 일치시키는 방향으로 설정할 것인지 아니면 공무원노동관계의 특수성을 강조하는 방향으로(현행 공무원노조법은 ‘정부교섭대표’라는 개념을 창설함으로써 후자의 입장에서 서 있는 것으로 보인다) 설정할 것인지도 문제될 것이다. 만일 이를 명확히 하지 않으면 정부교섭대표가 단체교섭의무를 진다고 하더라도 그것이 규범적 효력을 갖기에는 또 다른 중간매개개념이 필요하며, 그것이 분명하지 않은 경우에는 단체교섭의 당사자가 누구인지, 그 단체교섭을 통해서 체결된 단체협약에 대해서 공무원노동관계에 적합한 ‘법률적’ 이행의무를 부담하는 자가 누구인지 불분명하게 될 것이다.

물론 그것을 제대로 설계하는 것은 헌법재판소가 인정하였던 바 국회의 광범위한 입법재량에 맡겨질 문제는 아니며 공무원노동관계의 경험과 사례의 축적을 통하지 않는 한 제대로 설정될 수 없다. 공무원노조법의 개정 내용은 그러한 새로운 공무원노동관계의 경험과 사례의 축적을 지지하는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

하나의 방안으로는 현행공무원노조법의 단체교섭의 당사자 및 절차 그리고 단체협약의 효력에 관한 명시적인 규정보다는 이 부분에 대해서 공무원노동관계 당사자가 대등한 입장에서 장기간 협의하여 합리적인 매뉴얼을 정하고 그 매뉴얼은 법적인 효력보다는 당사자 나아가 국민일반에 대해서 설득력을 높일 수 있도록 그 위반에 대한 사회적 비난을 기대하는 것이 차라리 타당하다. 물론 의회법률주의·의회예산주의의 견지에서 단체협약의 효력에 대해서는 최소한의 조정을 가능하게 할 수 있는 절차는 공무원노조법 자체에 마련될 필요가 있을 것이다.

(4) 공무원의 일반적 의무와 조합활동의 관계

교원노조, 공무원노조의 조합원이 이른바 ‘시국선언’과 관련하여 징계처분을 받기에 이른데 대해서 이른바 유죄판결이니 무죄판결이니 하면서 논란이 가열되었던 바 있다. 구체적인 판시에 다소의 차이는 있지만 대부분의 유죄판결의 기본취지는 시국선언이 교원노조법과 공무원노조법이 금지하는 정치활동이며 공무원복무관련법률위반이 인정된다는 취지였다.²³⁾ 또한 공무원노조의 사무소 폐쇄조치의 정당성, 내부통신망을 이용하는 의사표시, 국가나 지방자치단체의 정책에 대한 비판활동을 이유로 한 징계나 형사처벌의 타당성, 교원에 관한 사례이기는 하지만 경력인정 문제에서 전임기간의 취급문제²⁴⁾ 등 일견 직접적인 연관성은 없는 듯 보이지만 공무원노조 그리고 그 조합원으로서의 지위와 활동에 대한 기본적인 인식에 있어서 여전히 혼란이 존재하고 있다.

이들테면 시국선언사건에서는 개인적인 정치적 표현의 자유와 공무원으로서의 지위에서 발생하는 특수한 의무의 긴장관계가 문제되었듯이, 결국은 더 구체적으로는 공무원노조 조합원으로서의 활동이 공무원으로서의 일반적인 복무관계 및 그에 부수하는 것으로 인정되는 제반 의무와 긴장관계에 서는 경우 어떻게 취급할 것인지 아니면 일반적인 의미에서의 관공서의 이용관계 내지는 조합활동 시간 및 그 기간의 취급이라는 아주 구체적이고 세부적인 차원에서 일일이 그 한계가 설정되어야 할 문제이기도 하다.

원래 일반 노동관계에서도 조합활동의 정당성이라는 문제는 사용자의 노무지휘권 내지는 시설관리권과 서로 대립하기 때문에 사용자의 동의 내지는 단체협약에 의한 합의가 그 정당성의 근거가 된다. 사실 공무원노동관계라서 아무리 그 특수성이 있다고 하더라도 그 본질은 다르지 아니하다. 공무원노조의 조합원인 공무원이 관공서의 시설을 이용하거나 업무에 종사하여야 할 시간을 이용하는 형태로 조합활동을 하는 경우 그 정당성의 한계도 마찬가지로 국가 또는 지방자치단체와 공무원노조의 합의에 따르도록 하는 것이 원칙이다. 따라서 일반노동관계에서도 전임자에 대한 급여지급을 금지하는 법률이 강행적으로 시행되고 있는 것이 현실이지만 하루 빨리 조합활동의 보장과 그 한계라는 각도에서 이는 전적으로 공무원노동관계에서 협의 및 합의의 대상으로 맡기는 인식의 전환이 필요할 것이다.

이처럼 합의에 의해서 조합활동의 정당성이라는 공간이 확보된다면 소모적으로 공무

23) 대전지법홍성지원 2010.2.11. 선고 2009고단606 판결; 청주지법 2010.3.9. 선고 2009고단2072 판결; 수원지법 2010.4.14. 선고 2009고단4584 판결 등.

24) 대법원 2009.2.26. 선고 2008우26 판결.

원노조 조합원의 집단적이건 개인적이건 의사표시가 공무원노조에게 금지된 정치활동이므로 공익에 반하고 따라서 시국선언은 유죄라는 악순환의 고리를 끊을 수 있을 것이다. 나아가 교원노조법과 공무원노조법, 그리고 일반노동자에 관한 법률로 경비업법이 쟁의행위의 금지를 규정하고 있는데 쟁의행위의 금지에 대해서 근본적으로 국가나 지방자치단체가 수행하는 사업의 특수성이라는 견지에서 일반노동관계에서의 공익사업 내지는 필수공익사업의 하나로 보아 쟁의행위에 대한 특수한 규율이 필요할지는 모르지만 전면 금지하고 있는 현행법에 대해서도 새로운 검토가 필요할 것이다. 만일 이러한 합의가 가능하다면 그에 의해서 조합활동이건 쟁의행위이건 열려진 공간에서 정당한 범위의 것에 대해서는 다시 원론으로 돌아가서 공무원 복무관련법률에서 요구하는 노동운동의 금지와 같은 제반 복무의무가 다시 적용되는 악순환에서 비롯되는 소모에서 벗어나 건강한 공무원노동관계까지 포함된 공무원제도의 발전적 설계가 가능하리라고 본다.

구체적으로는 가장 우선적으로 전임의 근거에 대해서 단체협약에 의해 그 정당성의 근거를 설정할 수 있도록 추가할 필요가 있으며, 일반노조법의 민사면책, 형사면책에 관한 규정에 준하여 공무원노동조합의 조합활동에 관해서는 공무원복무관련법률상의 제반 복무의무에 관한 규정의 적용을 배제할 필요가 있다. 그렇게 하더라도 정당성의 범위를 벗어난 조합활동에 대해서 공무원복무관련법률을 적용하는 현재의 법률실무와 다를 바는 하나도 없다. 다만 그러한 적용배제의 명시적 선언을 통해서 공무원 조합활동으로서의 정당성에 대한 신중한 판단을 가능하게 하는 계기가 될 수 있을 것으로 본다.

(5) 모범적 사용자이어야 할 정부의 부당노동행위

국가와 지방자치단체는 노동정책을 세우고 집행하는 기관임은 물론이다. 하지만 적어도 공무원노동관계에서는 그 일방 당사자로서의 지위가 가장 중심적인 지위이다. 그러한 일방 당사자인 국가와 지방자치단체가 체결한 단체협약의 효력을 스스로 부정하는 사례가 발생하고 있다.

2009년에 노동부(현재의 '고용노동부')는 '단체협약 위법 여부 등 판단 및 조치 기준', '공무원 단체협약 개선 추진계획'에 따라 2008년말 기준 체결된 공무원 노동조합의 단체협약에 약 30여개 단체협약에 대해서 시정명령을 발하였다. 이는 2009년 이후 공무원노동관계를 가장 악화시킨 사례인데, 법원은 이를 철저히 법령상의 단체협약시정명령의 법적 효력이 문제로만 파악하고 있다. 아래는 그 대표적인 판시이다.

서울행법 2010.4.16. 선고 2009구합42069 판결

① 법령 또는 조례의 위임을 받아 제정한 자치단체규칙이나 규정은 단체협약에 우선하며, ② 근무조건 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 사항과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 사항은 정부와 공무원노동단체 간의 단체교섭 대상에 해당하지 아니하며, ③ 공무원에 대한 임용권의 행사에 관한 사항은 공무원의 근무조건과 직접 관련된 것이라 볼 수도 없어 단체교섭의 대상이 될 수 없으며, ④ 노동조합의 운영비의 원조는 경비원조의 부당노동행위에 해당하며, ⑤ 근무시간 중의 단체복 착용은 법률규정상 금지되는 공무원의 단체행동에 해당할 여지가 있고 공무원의 직무수행의무, 품위유지의무에 반하므로, 이러한 사항을 내용으로 하는 공무원 노동조합과 지방자치단체간 체결된 단체협약의 시정명령은 적법하다.

한편 단체협약 뿐만 아니라 노동조합의 내부문제라고 할 수 있는 조합원의 범위에 대해서도 마찬가지로의 양상이 벌어지고 있다. 법원은 행정안전부의 ‘공무원단체 불법관행 해소지침’ 또는 ‘공무원노조 가입범위 등 적용기준’과 같은 지침의 형태로 여러 행정기관 및 자치단체에게 법준수를 촉구하고, 경고하며 제재하는 조치를 시기별·단계별로 시행하고 그 추진실적을 제출하도록 하고 있다. 공무원노조가 이를 부당노동행위라고 주장하였지만 법원은 이를 공무원노동관계 일방 당사자로서의 지위에 크게 유념하지 않고 단순히 법령의 해석적용한 것으로 부당노동행위가 아니라고 판시하고 있다. 그 중 특히 조합원이 아닌 공무원이 후원회원의 형태로 활동하지 못하도록 한 조치에 대해서 판단한 다음과 같은 판시는 그 대표적인 예이다.

서울행법 2009.9.3. 선고 2009구합5985 판결

서울행법 2009.7.17. 선고 2009구합5060판결

공무원노조법에 의하여 허용되지 않는 공무원의 노동조합 가입은 금지되어 있으므로, 형식적으로는 조합원이 아닌 후원회원의 외형을 취하였다고 하더라도 후원금 납부와 의결권 행사를 통하여 실질적으로 조합원과 별반 다르지 않을 정도의 활동을 하는 탈법행위를 금지하는 것은 관련 법률의 취지에 따른 것으로서, 이를 들어 원고(공무원노조, 인용자)들의 조직 또는 운영에 지배하거나 개입할 의사에 기한 것이라고 보기는 어렵다.

이 문제는 결국 실질적으로 그 선결문제라고 할 수 있는 당해 단체협약, 조합규약 자체의 적법성 여부에 좌우될 것이다. 하지만 여기서 간과해서는 안될 측면이 있다. 단체협약에 대한 행정관청의 시정명령이 노조법에 처음 규정된 것은 1980.12.31, 법률 제3350호 개정 노조법이 단체협약의 내용 중 위법부당한 사실이 있는 경우 행정관청이 노동위원회 의결을 얻어 그 변경 또는 취소를 명할 수 있도록 한 때부터이다(구노조법 제34조 제3항). 이 조항은 그 뒤 1996.12.31, 법률 제5244호로 제정된 노동조합및노동관계조정법에서 ‘부당’이 삭제되었고 ‘변경 또는 취소’는 ‘시정’으로 개정되고 한때 노동부장관의 권한으로 규정했던 시기를 거쳐(1996.12.31, 법률 제5244호 제정시부터 1998.2.20, 법률 제5511호 개정 이전까지) 현행법에 이르고 있다. 이러한 연혁만 보더라도 노사당사자의 합의로 체결된 단체협약에 대해서 행정관청이 행정처분으로 개입하는 것이 노사자치에 대한 과도한 침해라는 반성적 고려가 있었음을 알 수 있다. 더군다나 국가권 지방자치단체권 공히 넓은 의미에서의 공무원노동관계에서는 일방 당사자라는 측면을 고려한다면, 시정명령이라는 법조문에 명시된 외관을 이용하고 있을 뿐이지 실질적으로는 합의로 성립된 단체협약을 일방적으로 파기하는 것과 다를 바 없다는 비난에서 자유로울 수 없다. 이렇게 합의의 일방적 파기를 남발하는 정부에게서 공무원노동관계의 모범적 사용자로서의 정부의 모습을 기대하거나, 그러한 일방적 파기를 정당하다고 판시하는 법원에게서 규범의 최종적 수호자로서의 사법부의 모습을 기대하기는 어려울 것이다. 뿐만 아니라 ‘국가는 본성상 범죄를 행할 수 없다’는 생각에서인지 부당노동행위에 관한 노조법 규정을 준용함에 있어서 벌칙의 적용은 예외로 하고 있다.

2010.2. 공무원노조 정책연구소에 제출한 공무원노조법특별법연구팀의 보고서의 제안과는 달리, 개인적으로는 부당노동행위에서 벌칙적용을 공무원노동관계에도 준용하여야 하며, 따라서 국가나 지방자치단체가 공무원노동관계에서 부당노동행위를 한 경우에는 벌칙이 적용되어야 한다는 입장은 아니다. 부당노동행위에 대한 벌칙적용 자체에 대해서 개인적으로 회의적인 입장이기 때문이다. 다만 공무원노동관계에서 부당노동행위제도가 어떻게 운영되고 국가나 지방자치단체가 공무원노동관계의 일방 당사자로서 얼마나 모범적 사용자가 되기 위해서 노력하는지 여부는 결국 우리나라 노사관계 전반에 영향을 미칠 것이라고 보기 때문이다. 부당노동행위 벌칙적용에 있어서 예외를 설정하는 공무원노조법이라면 역시 마찬가지로 단체협약이나 조합규약에 대한 시정명령에서도 일반노동관계와는 다른 특칙을 설정하거나 적어도 그 시정명령이 가능하더라도 실제로 시정명령을 하지 않아서 사문화된 것이나 마찬가지로 운영하는 것이 맞지 않을까 생각한다. 누구

도 자신의 문제에 있어서 판정자가 될 수 없다는 것은 노동관계의 설정 문제를 떠나서 자연적 정의이다.

4. 결론

이상 공무원 노동삼권 논란의 근거에 있는 헌법 제33조 제2항의 문제점, 현행 공무원 노조법의 운영에서 비롯된 쟁송사건에 대한 최근 판결례의 문제점을 통해서 공무원노조법의 개정에 필요한 기본적인 문제의식을 발표자 나름대로 정리해 보았다. 발표자가 내세우는 주장의 자세한 근거까지 제시하지는 못했으며, 나아가 판례의 문제점 지적을 통해서 개정의 필요성을 제시한다는 발표문의 기본구도 때문에 2010.2. 공무원노조 정책연구소에 제출한 보고서를 작성하는 과정에서 접한 방대한 공무원노동관계 운영의 현실태에 대한 체계적인 분석도 상당 부분 누락되었다. 다만 공무원노조법의 문제점은 판례에서 가장 집약적으로 표출된다는 견지에서 판례의 문제점에 대한 나름대로의 비판을 소개함으로써 공무원노조법의 개선방향에 대해서 도움이 될 수 있는 작은 아이디어를 제시하는 기회가 되기를 기대한다.

이 발표문에서 공무원노조법의 문제라고 거론된 많은 쟁점들은 헌법 규정 문제까지도 포함해서 사실 일반노조법에서도 마찬가지로 쟁점이 되고 있는 사항들이기도 하다. 그만큼 공무원노동관계에서 현재 발생하고 있는 문제상황은 우리나라 노동관계 전반에 걸친 문제상황이기도 한 측면이 있다. 발표자가 원론적으로는 “일반노동관계와 마찬가지로 설정한다”는 것이 공무원노조법 개정에 대해서 가지고 있는 제안의 기본개념이기는 하지만 역시 그것만으로 문제가 완전히 해결되지는 않을 것이라는 한계도 지적해 두고자 한다.
(끝)

공무원노사관계 법제도적 개선과제

인하대 김인재

1. 공무원 노동기본권 보장의 입법형식 : 특별법의 한계

- 공무원 노동기본권 보장의 입법형식에 대하여, ‘일반법’(「노동조합 및 노동관계조정법」의 개정)으로 해야 한다는 주장과 ‘특별법’(「공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률」 제정)으로 하겠다는 주장이 대립되었음.
- ‘입법형식’은 (그 자체가 본질적인 문제는 아닐 수도 있지만) 공무원의 노동기본권 보장의 수준과 밀접한 관련성을 갖고 법해석방향에도 영향을 미치게 됨.
 - 일반노조법에 의하는 경우에는 일반근로자와 거의 동등한 수준의 노동기본권 보장을 기할 수 있는 반면에, 특별법에 의하는 경우에는 업무(또는 신분)의 특수성을 이유로 공무원의 노동기본권 보장범위가 부당하게 협소하게 될 가능성이 높음. 결국 2005년에 제정된 「공무원노조법」은 이러한 비판이 단순히 우려가 아님을 확인해 주고 있음.
 - 입법에서 예상하지 못한 법해석의 문제가 발생한 경우에, 일반법에 의하는 경우에는 공무원의 노동기본권 보장이라는 보편적 원리의 유추해석이 힘을 얻겠지만, 특별법에 의하는 경우에는 공무원 노동관계의 특수성에 근거한 노동기본권 제한이라는 특수한 논리전개가 힘을 얻을 가능성이 크게 됨.
- 공무원의 노동기본권을 「공무원노조법」이라는 특별법으로 규율함으로써 공무원노조

의 가입범위와 조직형태 및 법해석론에 있어서 여러 문제점이 발생함.

- 일반 노조법에 의하는 경우에는 공무원과 일반 근로자의 노동조합의 조직형태와 가입범위에 관한 장벽이 없게 되어 공무원들만의 노조를 결성할 수도 있고, 일반 노조에 공무원이 가입하거나 공무원노조에 일반근로자가 가입할 수도 있으나, 「공무원노조법」에 의한 공무원노조(단위노조)에는 공무원이 아닌 자의 가입이 허용되지 않으며 일반 노동조합에 공무원의 가입도 허용되지 않게 됨.
 - 「공무원노조법」에 의하는 경우에, 민간 근로자의 공무원노조에의 참가가 일률적으로 금지됨으로써(즉 공무원과 비공무원 근로자로 구성된 노조의 설립금지) 정부기관이나 자치단체에 공무원과 비공무원 근로자가 함께 고용되어 있는 경우에 이들을 포괄하는 노조의 설립이 금지됨.
 - 정부의 업무를 위탁받은 정부산하기관이나 정부투자기관 등 (비공무원) 공공부문의 노동조합과 공무원 노동조합이 통일적인 조직을 지향하고자 할 때에 특별법이 장애가 됨. 또 만약 노조가입이 허용되는 공무원이 민간부문의 노동조합에 가입하게 되는 경우에 그 공무원과 노동조합에 미치는 법적 효과가 문제됨.
- 공무원의 노동기본권 보장은 일반 노조법을 개정하여 그 동안 노동기본권을 금지하였던 조항을 개폐하고 공무원 노동관계의 특수성과 관련된 내용을 반영하는 것이 바람직한 입법형식임.
- 공무원 노동관계의 특수성도 단결권 분야에서는 거의 존재하지 않으며, 주로 단체교섭·단체협약·단체행동(쟁의행위) 분야에서 문제됨. 그 중에서도 단체교섭과 협약 체결의 방법 또는 절차에 있어서 일반 근로자에 비하여 특수성이 있을 수 있는데, 이에 대해서는 예를 들어 「공공부문 단체교섭 및 단체협약에 관한 특례법」 등을 통해서 해결할 수 있음. 또 쟁의행위의 인정 여부에 대해서도 일반 노조법에 따로 규정을 삽입할 수 있음.

2. 최소 설립단위

- 일반 근로자들의 경우에 ‘근로조건의 결정권이 있는 사업·사업장’ 단위가 노동조합의 실질적인 최소 설립단위로 되는 점을 고려할 때, 지방자치단체의 경우에 시·군·구를

최소 설립단위로 하는 것은 크게 문제되지 않을 수 있으나, 행정부의 경우에 각 행정부처 단위의 노조설립을 금지하는 것은 문제가 될 수 있음.²⁵⁾

- 공무원노조법과 같이 최소 설립단위를 제한하는 경우에 (그것이 바람직한가의 여부는 별개로 하고) 중앙행정부처 단위의 노조설립이 불가능함.
- 또 중앙부처, 광역자치단체 또는 기초자치단체 산하기관인 사업소 등이 다른 중앙부처 또는 자치단체의 같은 직종의 공무원들로 구성된 노동조합을 설립할 수 있는가가 논쟁이 될 수 있음.

○ 공무원노조의 설립단위(조직형태)도 일반 근로자들의 노동조합과 마찬가지로 공무원들의 자주적 선택에 맡기는 것이 바람직한 입법태도임

- 외국의 경우에는 대부분 조직형태에 관한 법적 규제를 가하지 않고 있음.

3. 공무원노조의 가입범위

○ 공무원의 ‘종류(직종)’ 중 정무직공무원과 특정직공무원은 모두 노조가입이 제한되어 있으나, 특정직공무원 중 경찰공무원, 소방공무원, 군무원 등의 단결권을 부인하는 것은 적절치 않음.

- 정무직공무원은 모두 노조가입이 금지되고, 일부 외무공무원을 제외한 특정직공무원²⁶⁾도 모두 노조가입이 금지되어 있음. 특정직공무원 중 교원인 교육공무원은 이미 교원노조법에 의하여 노조가입이 허용되어 있음.
- 일부 외무공무원을 제외한 특정직공무원을 모두 노조가입범위에서 제외하는 것은 문제가 있음. 특정직공무원 중에서도 경찰공무원, 소방공무원, 군무원 등의 경우에 직무의 특수성으로 인하여 단체행동권을 제한하는 방안을 고려할 수 있는 것이지

25) 법률로 특정 조직형태나 최소 설립단위를 규정하지 않는 것이 바람직한 입법태도라고 하더라도, 공무원의 분류와 인사교류 등에 따라 국가공무원과 지방공무원으로 분리되어 있는 공무원조직체계의 현실에 비추어 볼 때 공무원노조는 행정기관별 조직형태 보다는 단일노조의 조직형태가 공무원조직과 공무원관계의 특수성을 반영하는 바람직한 조직형태라고 할 수 있다.

26) 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(국공법 제2조제2항제2호 및 지공법 제2조제2항제2호).

단결권 자체를 부인하는 것은 옳지 않음.²⁷⁾

- 공무원의 ‘직급’과 관련하여 5급 이상의 일반직공무원과 그에 상당하는 별정직공무원 및 계약직공무원의 노조가입을 금지하는 것은 단결권의 과도한 제약임.
 - 일반직을 기준으로 6급 이하 공무원만 근로자성이 인정되는 듯이 보이나, 오늘날 이사관, 부이사관 및 사무관에 해당하는 공무원들도 업무관계에 있어서 중간관리자에 해당할 뿐 하급공무원에 대한 관리책임의 위치에 있지 않은 경우가 많음. 반대로 지방관서의 경우에는 6급 이하의 공무원이 기관장 내지 관리직을 맡고 있는 경우도 있음.
 - 특정 직급(5급)을 기준으로 일률적으로 공무원노조의 가입범위를 제한하는 것은 부적절함. 노조법의 일반원칙에 따라 ‘사용자의 이익대표자’²⁸⁾의 지위에 있는 공무원으로서 노조활동을 하는 것이 본래의 담당업무를 처리하는 것과 충돌하여 양립이 불가능한 지위에 있는 자에 한하여 노조의 자주적 판단(조합규약)에 의하여 가입범위에서 제외하도록 하는 것이 올바른 입법태도.²⁹⁾
- 6급 이하의 공무원 중에서 특정한 ‘직무(지휘·감독의 직책이나 인사·예산 등 특수 직무에 종사 등)’를 획일적으로 가입범위를 제한하고 있는 것은 단결권에 대한 과도한 제약임.
 - 일반 사기업의 노사관계에서는 사용자들의 영업비밀 등으로 인하여 이들에 대한 노조가입자격을 제한할 필요성이 있을지 모르지만, 더욱 중요한 ‘공무’를 담당하는 공무원들의 노조가입이 인정되는 마당에 일정한 업무를 담당하는 공무원은 일률적으로 가입범위에서 제외하는 것은 형평성이 문제될 수 있음. 따라서 공무원노조법 제6조제2항과 제4항의 규정에 따라 대통령령으로 정하는 ‘가입제외 공무원의 범

27) 헌법재판소(2008.12.26. 2006헌마462결정)는 소방공무원을 노동조합 가입대상에서 제외한 공무원 노조법 제6조 제1항 제2호가 소방공무원의 단결권을 침해한다는 신청에 대하여 합헌결정을 내렸으나 그 타당성이 의심스러움.

28) 공무원노조법이 일정한 직급을 기준으로 일률적으로 가입범위를 제한하는 것에 대한 대안으로서 노조법의 ‘사용자의 이익대표자’의 개념을 제시하고 있지만, 일반 노조법에서 이 개념은 지나치게 포괄적인 기준이고 실무에서도 상당히 넓게 해석됨으로써 다수의 사무관리·전문직 근로자들의 노조결성 내지 노조가입이 제한되고 있는 상당한 문제점을 가지고 있는 기준이라는 점을 인식할 필요가 있다.

29) 단결권 측면에서만 본다면, 상위직 또는 관리직 공무원들로만 조직되는 노조를 금지할 이유가 없다고 본다.

- 위를 정하는 경우에 직무 성격을 이유로 그 범위를 폭넓게 인정해서는 아니 됨.
- 정부자료에 의하면, “다른 공무원의 업무를 총괄하는 자”는 법령 등에 의해 지휘 감독의 직책을 부여받은 것은 아니나, 훈령·사무분장·업무분장 등에 의하여 기관장 또는 부서장을 보조하여 “담당” 또는 “팀장”으로서 부서내 다른 공무원의 업무를 지휘·감독하거나, 총괄하는 공무원 (시군구, 중앙행정기관· 시도 소속기관 6급 “담당”의 경우, 법령상 지휘·감독의 지위에 있지 아니하나, 과내 업무분장 또는 사무분장 규정 등에 의해 다른 공무원의 업무를 총괄관리(일부사무 전결, 검토, 협조, 감사시 연대책임 등)하는 공무원으로서 그 규모는 행정부 전체 6급이하 공무원 288,662명중 3만8천여명에 이룸.

○ 국제기준 상 문제점

- 공무원의 종류(직종)·직급·직무 등을 기준으로 노동조합에의 가입범위를 일률적으로 제한하는 공무원노조법의 규정은 공무원을 포함한 모든 근로자에게 차별없이 단결권, 즉 노동조합의 설립 및 가입의 자유가 보장되어야 한다는 ILO 제87호 협약 제2조에 위반될 소지가 있음.
- ILO는 군안·경찰 및 중요한 정책결정이나 관리를 담당하는 고위직 공무원 또는 고도의 기밀업무를 담당하는 공무원에 대해서만 국내법에 의한 단결권의 예외를 인정하고 있음(제87호 협약 제9조제1항, 제151호 협약 제1조제2항).
- 공무원의 종류·직급·직무 등에 따라 노동조합에의 가입 자체를 금지하고 있는 외국의 입법례는 거의 없음.³⁰⁾ 모든 공무원에 대한 단결권(결사의 자유)은 제한없이 인정하고, 단체교섭권에 대한 제한을 가하고 있을 뿐임.

○ 공무원의 단결 그 자체는 결사의 자유에 다름 아니며, 특히 공무원노조법과 같이 쟁의행위가 일체 금지되어 있는 법제에서는 노동조합의 결성과 가입이라는 단결권의 행사를 제한해서는 안 됨

- 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위를 공무원의 종류(직종)·직급·직무에 따라 법령에서 일률적으로 제한하는 공무원노조법의 입법태도는 적절치 않음.³¹⁾

30) 다만, 일본에서는 경찰직원, 해상보안청직원, 교도소직원, 자위대원, 방위청직원, 판사, 소방직원의 직원단체 결성을 금지하고 있다.

31) 1953년 제정 노동조합법에서는 현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리와 소방관리 외에는 모든 공무원에게 노동기본권이 보장되었다(제6조). 1989년 노동조합법 개정안에서는 현역군인, 경찰공무원, 교정

- 입법론으로는 공무원의 노조결성을 제한하는 법률규정(국가공무원법 제66조, 지방공무원법 제58조 및 노조법 제5조 단서)을 삭제하는 것으로 충분하고, 노조법 제2조제4호에서 노동조합의 결격요건에 해당하는 사유, 즉 같은 호 가목의 표현대로 “사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자(중요한 정책결정이나 관리를 담당하는 고위직 공무원)”에 해당하는 공무원만 가입범위에서 제외되는 것으로 해석(ILO 제151호 협약 제1조제2항 참조).
- 구체적인 가입범위의 제한은 법령에 획일적으로 그 범위를 정하는 것보다는, 공무원노조가 자주적인 조합규약으로 정하는 것이 바람직함.
- 현행 법체계를 유지하는 경우에도 공무원노조법 제6조제2항제1호의 “다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원” 부분과 동법시행령 제3조제1호의 해당 부분을 삭제하여야 함
- 동법 제6조제2항제2호의 경우에도 “원칙적으로 그 사항에 대한 결정권한 내지 책임을 갖고 있는 자”로 한정하는 것이 바람직함. 단순 업무보조자도 아니면서 그렇다고 결정책임 권한을 갖고 있지 않은 자가 광범위하게 포함됨으로써 단결권 제한의 문제가 발생할 수 있기 때문.
- 동법 제6조제2항제3호와 관련해서도 기본권최대보장과 최소제한의 원칙상 전통적인 ‘공안공무원’인 경찰·군인 공무원을 제외하고는 노조가입을 부인하는 것은 ILO 제87호 협약에 반함. 소방공무원과 교도공무원을 비롯하여 각종 시설과 수사업무에 종사하는 공안직군 공무원의 근로조건 열악성은 이미 공지의 사실이 되어 있음. 이들에게 단체행동권도 없는 노조가입을 부인하여야 할 이유가 없음.

4. 단체교섭의 구조와 절차

1) 단체교섭의 당사자·담당자

- 공무원노조법은 교섭당사자를 헌법기관별로 구분하여 해당 기관의 사무총장 등으로

공무원, 소방공무원을 제외한 6급 이하의 모든 공무원에 대하여 단결권과 단체교섭권을 보장하였다. 그 후 1997년 노개위의 공무원의 단결권보장방안(안)에서는 6급 이하의 일반직 공무원을 가입대상으로 하고 비서직, 안기부 등 특수기관 종사자와 군인, 경찰 등 특수직종 종사자 등은 가입대상에서 제외하기로 하였다.

정해 놓고 있는데, 교섭당사자는 공무원노조의 조직형태에 따라 자율적으로 결정되는 사항임.

- 전국단위 노동조합과 교섭을 할 때에 정부 각 부처의 대표자들로 구성되는 ‘정부 교섭위원회’를 구성하게 하고, 국무총리가 정부교섭위원단의 교섭대표가 되어 단체교섭을 하여야 하고, 교섭사항과 관련된 해당 부처의 장이 포함되어야 함.

○ 중앙행정부처의 모든 공무원으로 조직되어 있는 공무원노조의 경우에 교섭담당자를 행정안전부장관으로 한 점은 문제가 있음.

- 6급 이하의 중앙행정부처 공무원은 소속된 장관이 임용권자가 되고 각 부처가 독립적으로 운영되고 있는 점, 행정안전부 장관은 공무원의 근무관계, 복무 및 복지, 인사보수 등에 관한 업무만을 담당하고 있으며 예산은 기획재정부장관 등의 업무로 분장되어 있는 점 등 때문에, 국무총리가 행정부 공무원노조의 교섭담당자가 되거나 관련 부처의 장관들로 구성된 ‘정부교섭위원회’가 교섭담당자가 되어야 함.

2) 교섭권의 위임

○ 공무원노조법은 정부교섭대표 또는 기관의 장은 소속공무원으로 하여금 교섭하고 단체협약을 체결할 수 있게 함으로써 교섭권의 내부위임이 가능하게 하였으며(법 제8조제5항), 다른 정부교섭대표 또는 결정권한이 있는 다른 기관의 장에게도 교섭권과 협약체결권을 위임할 수 있도록 하고 있음(법 제8조제3항 후단 및 제4항 후단).

- 공무원노조의 단체교섭에 있어서 정부측 교섭담당자는 정부조직 내에서 단체교섭권의 위임이 가능하게 되어 있음.

- 노동조합은 ‘이 법에 따라 설립된 노동조합의 대표자와 조합원’으로 교섭위원을 구성하도록 하고 있고(법 제9조제1항), 아울러 법 제17조제3항은 노조법 제29조제2항(단체교섭권의 위임)의 적용을 배제하고 있음. 이 규정들에 의하여 노동조합의 제3자에 대한 교섭권의 위임이 가능한지 또는 금지되는지는 명확하지 않음. 노조법 제29조제2항의 적용배제가 교섭권의 당연한 위임금지로 해석되지는 않기 때문.

- 노조측 교섭위원단은 당해 노동조합의 대표자와 조합원으로 한정하지 않고 다른 공무원노조의 대표자 또는 조합원에게도 교섭권의 위임이 가능함.

○ 공무원노조법 제17조제3항에 의하여 노조법 제29조제2항이 적용제외되고 있기 때문

에, 공무원노조는 공무원노조가 아닌 노동조합 또는 그 조합원에 대해서는 교섭권의 위임이 금지되어 있다고 해석될 수도 있음.

- 공무원노조도 민간기업의 노조를 포괄한 상급단체에 가입할 수 있고, 교섭력의 강화를 위하여 상급단체에 교섭권을 위임할 필요가 있다는 점에서 공무원노조의 자주적 결정에 의하여 공무원노조가 아닌 자에게 교섭권을 위임하는 것을 금지하는 듯한 법의 태도는 적절치 않음.

3) 교섭창구의 단일화

- 공무원노조법은, 정부교섭대표는 교섭을 요구하는 노동조합이 2 이상인 경우에는 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있고, 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있도록 하고 있음(법 제9조제3항·제4항). 나아가 정부교섭대표는 관련된 노동조합과 단체협약을 체결한 경우, 그 유효기간 중에는 당해 단체협약의 체결에 참여하지 아니한 노동조합이 교섭을 요구하더라도 이를 거부할 수 있음(법 제9조제5항).
- 공무원노조법은 복수의 공무원노조 간의 창구단일화를 자율에 맡기고, 자율적인 교섭창구 단일화가 되지 않을 경우에는 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 하고 있음(공무원노조법시행령 제8조³²⁾).
 - 시행령에 단일화방법을 정하는 것은 단체교섭의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 한 법 제9조제6항은 그 위임의 근거로 부족함.
 - 교섭창구 단일화는 노조의 단체교섭권의 제한 문제이기 때문에 그 방법은 법률에 규정되어야 함.

32) 시행령 제8조(교섭위원의 선임) ①교섭노동조합은 제7조제3항의 규정에 따른 공고일부터 20일 이내에 교섭위원을 선임하여 교섭노동조합의 대표자가 각각 서명 또는 날인한 서면으로 정부교섭대표에게 통보하여야 한다. 이 경우 교섭위원의 수는 조직의 규모 등을 고려하여 정하되, 10인 이내가 되도록 하여야 한다.

②제1항의 규정에 따른 교섭위원의 선임에 있어 교섭노동조합이 2 이상인 경우에는 교섭노동조합 간의 합의에 따라 교섭위원을 선임하되, 제1항 전단의 규정에 따른 기간 안에 합의하지 못하는 때에는 교섭노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하여야 한다.

5. 교섭사항과 비교섭사항

- 공무원노조법 제8조제1항과 노조법 제29조제1항의 표현상 차이로 인하여 공무원노조는 그 이외의 사항에 대해서는 단체교섭을 할 수 없는 것으로 해석될 소지가 있음.
 - 공무원노조법은 “법령 등에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 행정기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 않는 사항”은 교섭의 대상이 될 수 없다고 명시(법 제8조제1항 단서).
 - 구체적으로 동법시행령 제4조제1항은 “정책의 기획 또는 계획의 입안 등의 정책결정에 관한 사항, 공무원의 채용·승진·전보 등 임용권의 행사에 관한 사항, 기관의 조직·정원에 관한 사항, 예산·기금의 편성·배정에 관한 사항, 그 밖에 기관의 관리·운영에 관한 사항”을 비교섭사항으로 정하고 있음.
 - 근무조건에 ‘직접’ 관련된 정책결정사항 또는 관리운영사항에 대해서만 교섭사항으로 하고 있는 공무원노조법은 일반 근로자의 노동조합에 비하여 교섭사항을 제한하고 있음.
 - 법의 규정을 문리대로 해석하면, 이른바 정책결정사항 및 관리운영사항은 원칙적으로 교섭사항이 될 수 없으나, ‘근무조건’과 ‘직접’ 관련된 경우에 한하여 교섭사항이 될 수 있음. 근무조건과 무관한 정책결정사항 등에 대한 교섭요구로 정책결정의 지연을 물론 교섭사항 여부를 둘러싼 노사갈등 및 교섭지연을 우려하기 때문.

- 민간부문의 이른바 ‘경영·인사사항’이 의무적 교섭사항인가 여부가 문제되는 것처럼, 공무원노조의 경우에 정부의 정책결정 및 관리운영사항이 교섭사항이 될 수 있는가가 문제. 정책결정사항이나 관리운영사항이 반드시 공무원의 근무조건과 무관한 사항이라고 할 수만은 없으며, 인사권에 관한 사항이라도 승진이나 전보의 기준처럼 근무조건에 관련된 사항은 교섭사항에 포함시킬 수 있듯이 정책결정사항이나 관리권한사항이라도 근무조건에 영향을 미치는 경우에는 단체교섭 대상사항이 되어야 함.³³⁾
 - 어떤 내용이 교섭사항이 되는가에 대해서는 일반 노동조합의 경우든 공무원노조든

33) 일반 근로자의 경우에는 경영·인사사항이라도 그것이 근무조건에 영향을 주는 경우에는 단체교섭의 대상이 된다고 보는 것이 지배적 학설의 입장이다.

사용자와 노조 사이에 다툼을 피할 수 없는 갈등임. 노동조합은 보다 널리 근로관계와 관련된 사항을 모두 단체교섭사항에 포함하려는데 대하여, 사용자는 이를 좁히려 하기 때문.

- 시행령 제4조제1항은 정부교섭대표의 정당한 교섭거부사유를 명시한 것 이상의 특별한 의미는 없음. 법 제8조 단서를 반대해석하면 “근무조건과 직접 관련되는 사항”에 대해서는 단체교섭을 할 수 있기 때문에 비교섭대상을 명시한다고 하더라도 이 사항의 ‘근무조건과의 직접 관련성’은 항상 노사간에 분쟁의 대상이 될 것이기 때문.

6. 단체협약의 효력

- 공무원노조법에 의하면, 단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하며, 정부교섭대표는 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력하도록 하고 있음(법 제10조).
- 정부교섭대표는 법 제10조에 의하여 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 단체협약에 대한 이행결과를 다음 교섭시기까지 상대방에게 서면으로 통보하여야 함(동법 시행령 제9조).
 - 민간부문의 경우에 노조와 단체협약이 체결되면 개별 근로계약에 우선하는 효력이 인정되지만, 공공부문의 경우에 법령·예산 등의 형태로 주요 근무조건이 결정되므로 교섭결과 합의된 사항에 법령·예산에 우선하는 효력을 인정하기 어렵기 때문이라고 함. 현실에서 공무원의 보수 등은 대부분 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되고, 이들은 국회나 지방의회의 의결 또는 승인을 받게 되어 있음.
- 단체협약의 내용이 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용이라고 해서 단체협약의 효력을 일률적으로 부인하는 것은 타당하지 않으며, 국회 내지 지방의회의 권한과의 관계에서 합리적인 해결책으로 강구할 필요가 있음.
 - 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용이 단체협약으로 체결된 경우에는 국회나 지방의회의 의결을 얻어야 그 효력이 발생하는 것(정지조건)으로 처리
 - 단체협약으로 정한 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준이 법령이나 예산으

로 정한 기준보다 유리한 경우에는 정부나 지방자치단체의 장은 단체협약체결 후 예를 들어 10일 이내에 그 사유를 첨부하여 국회나 지방의회에 부의하여 그 승인을 구하도록 하고, 국회 또는 의회의 승인이 있을 때에는 그 단체협약은 체결일에 소급하여 효력을 발생하도록 함.

- 법령·조례의 위임을 받아 정해지는 기준보다 유리한 내용이 단체협약으로 체결된 경우에는 그 단체협약은 확정적으로 효력을 발생하는 것으로 보고 정부나 지방자치단체의 장은 법령·조례의 위임을 받아 규정되는 기준을 당해 단체협약에 정한 기준에 합치하도록 개정하도록 함.³⁴⁾
- 공무원노조법시행령 제9조에서 정하는 성실히행노력의무를 좀 더 구체적으로 규정하여야 함. 또 이행결과 통보를 다음 교섭시기까지 통보하는 것은 너무 늦음. 단체협약 체결후 일정 기일로 한정하여야 함.

7. 단체행동권(쟁의행위)

- 단체행동권은 단결권과 단체교섭권의 실효성을 담보하는 권리로서 그것을 부인하는 것은 노동기본권 자체를 형해화시키는 결과를 낳음.³⁵⁾
- 공무원노조에게 쟁의권을 인정할 것인가 여부는 국제적 기준의 관점에서 검토할 수 있음.
 - ILO는 단체행동권 특히 파업권은 근로자 및 근로자단체의 기본권의 하나로서, 제 87호 협약이 보장하는 ‘근로자단체의 활동에 관한 권리’(제3조제1항) 및 ‘근로자의 이익을 증진·옹호’하기 위해 이용가능한 수단(제10조)에 포함되는 것으로 파악하여, 결사의 자유 내지 단결권의 일환으로 당연히 보장되는 것으로 보고 있음.
 - ILO는 ‘공공당국의 대리인인 공무원’이나 ‘엄격한 의미에서의 필수적인 사업에 종

34) 외국의 경우에 단체협약의 법령에 대한 상위적 효력을 인정하여 단체협약이 법령의 개폐적 효력을 갖게 하거나, 법령이 상위적 효력을 가지고 있으나 일단 단체협약이 체결되면 입법권자가 이에 상치하는 내용의 법령을 개정하여야 하는 법적 의무를 지게 하는 입법례가 있다. 전자의 입법례로 미국의 Hawaii Rev. Stat. §89-19 (1996)와 Ill. Ann. Stat. §5 ILCS 315/15 (1999), 후자의 입법례로 일본의 지방공기업노동관계법 제8조 제1항이 있다.(이상윤, 「교원노동조합의 단체교섭 대상」, 한국노동법학회 2000년도 하계학술대회 『교원노동조합의 노동기본권』 발제문, 2000. 6. 23, 46면 참조)

35) 헌재 1993. 3. 11.결정 88헌마5.

사하는 자'에 한해서만 파업권의 제한이 허용될 수 있다고 함.

- 공무원의 쟁의권을 무제한적으로 인정할 경우 대국민 행정서비스와 국가안전 및 공공 질서유지 등에 중대한 장애가 발생할 우려가 있다는 사실을 부정할 수 없으나, 그렇다고 하여 공무원의 쟁의권을 완전히 박탈하기보다는 기본적 인권에 해당하는 쟁의권은 원칙적으로 인정하고 위와 같은 요청에 부응하기 위한 합리적인 규율방식을 찾아야 함.
 - 직무 자체가 고도의 공공성을 가지는 현역군인·경찰공무원·교정공무원·소방공무원의 경우에는 쟁의권을 인정하지 않을 수도 있지만, 일반공무원의 경우에는 쟁의행위 자체를 전면적으로 금지하는 것은 기본권제한에 관한 비례의 원칙에 위배됨.
 - 노조법 제38조 제2항과 제42조 제2항에서 쟁의행위 중의 보안작업과 안전보호시설의 가동이 중지되지 않도록 규율하고 있는 것과 마찬가지로, 쟁의행위기간 중이라 하더라도 대국민서비스가 중단되지 않도록 규율하는 방식이 합리적인 해결책이 될 수 있음.
 - 공무원의 쟁의행위가 대국민서비스의 중단을 초래하는 방법으로 이루어지는 경우에는 해당 행정관청이 쟁의행위중지명령을 발하고 이에 위반하면 벌칙을 적용하도록 한다면 쟁의행위로 대국민서비스가 중단되는 등의 사태를 방지할 수 있음.
 - 일반공무원의 쟁의행위를 완전히 금지하는 방식이 아니라, 필수업무에 대한 쟁의행위만을 제한하는 방식도 고려할 수 있음. 예를 들어 “(공무원)노동조합과 그 조합원은 국민에 대한 업무(서비스)를 중단 또는 정지하는 파업 또는 태업을 하여서는 아니된다”는 규정형식을 취할 수 있음.
- 공무원의 쟁의권(쟁의행위)과 일상적 조합활동으로서의 단체행동 내지 집단행동과 혼동하는 경향이 있음.
 - 대다수의 견해는 헌법상 단체행동권과 쟁의권(쟁의행위)을 구별하여 ‘업무의 정상적 운영을 저해하지 않는 단체행동’을 인정하고 있음.
 - 공무원노조법 제11조에 의하여 쟁의행위가 금지된다고 하여, 일상적 조합활동으로서 단체행동(집단행동)까지 금지되는 것으로 해석하여서는 아니 됨.
 - 나아가 공무원 또는 공무원노조의 집단행동은 헌법상 일반적 행동의 자유로서 인정되어야 함. 그럼에도 불구하고 현행 국가공무원법 제66조제1항 및 지방공무원법

- 제58조제1항에서는 ‘공무원의 집단행위’를 금지하고 있으며³⁶⁾, 이 조항과 법 제11조의 규정에 따라 ‘공무 이외의 집단행위’를 모두 불법시하고 있다. 공무원노조법 제11조의 경우에는 위에서 제시한 대안에 의해 위헌성을 면한다고 하더라도, 국공법 제66조제1항과 지공법 제58조제1항의 규정은 그 위헌성을 면키 어렵다. ‘공무 이외의 집단행위’라고 하더라도 그것이 구체적으로 공무원의 직무상 의무에 위반되는 경우에 한하여 책임을 물을 수 있기 때문.
- 공무원의 노동기본권 보장에 충실하려면 동시에 국공법 제66조제1항과 지공법 제58조제1항의 규정을 삭제하여야 함.

8. 정치활동

- 공무원노조법 제4조 : 노동조합과 조합원은 다른 법령에 의하여 공무원에게 금지되는 정치활동을 하여서는 아니된다.
 - 공무원노조와 조합원의 정치적 의사표현의 자유를 과도하게 제약되는 방향으로 해석되고 있음.
- 공무원노조법 제3조제2항 : 공무원은 노동조합의 활동을 함에 있어서 다른 법령이 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니된다.
 - 공무원의 노조활동을 불필요하게 제약하는 요인으로 작용할 수 있음.
- 공무원노조의 정치활동 금지조항(동법 제4조)을 삭제하거나 합리적인 범위로 제한하여야 한다.
 - 공무원과 공무원노조가 정당에 가입 또는 관여하거나 공무원의 지위를 이용하여 공직선거에 영향을 미치는 행위 등을 제외한 일반적인 정치적 의사표현의 자유가 제약되지 않도록 명확하게 금지되는 정치활동의 범위를 규정하여야 함.
- 공무원노조의 조합활동을 제약할 가능성이 있는 40여개의 법령에 산재되어 있는 공

36) 공무원노조법 제3조제1항을 올바르게 해석한다면, 공무원노조와 조합원의 집단행위가 ‘노동조합과 관련된 정당한 행동’에 해당하는 경우에는 국공법 제66조제1항과 지공법 제58조제1항의 적용을 받지 않게 될 것이다.

무원의 법령상 의무에 관하여 재검토가 필요함.

- 공무원과 공무원노조의 법령상 의무를 보다 명확하게 제한적으로 규정할 필요가 있음.

- 공무원과 공무원노조의 정치활동의 범위와 제한되는 정치활동의 내용에 관하여 외국 의 입법례를 참고하여야 함.

9. 부당노동행위에 대한 규제

- 공무원노조법 제17조는 노조법상 노동위원회의 구제명령 절차(노조법 제81조 내지 제86조)만 준용할 뿐 사용자의 단체교섭 거부, 단체협약의 불이행, 확정된 구제명령 불이행에 대한 형사처벌 조항(노조법 제90조) 및 과태료 조항(노조법 제95조)의 적용을 배제하고 있음. 또 노조법 제92조 규정의 준용을 배제하고 있어, 사용자가 단체협약을 체결한 이후 단체협약을 준수하지 않더라도 형사고소/고발이 불가능하다

- 노조법의 부당노동행위제도를 준용하는 것의 의미가 퇴색되고 있음. 사용자가 단체교섭을 거부하거나 단체협약을 이행하지 않아 공무원노조가 노동위원회에 구제신청을 하여 노동위원회가 구제명령을 내린 경우 사용자가 이를 이행하지 않더라도 전혀 법적인 문제가 발생하지 않음.

- 파업권이 보장되지 않은 공무원노조법 체계에서 정부교섭대표가 단체교섭을 거부하거나 단체협약을 이행하지 않는 등 악의적으로 부당노동행위를 하더라도 공무원노조로서는 합법적으로 대응할 수 있는 수단이 없게 되고, 그 결과 단체교섭권이 형해화됨. 형사처벌 조항의 적용을 배제하는 것은 민간부문 사용자와 형평성 문제가 제기

- 공무원노조와 조합원에 대한 부당노동행위를 한 사용자에 대하여 형사처벌 조항을 준용하여야 함

10. 쟁의행위에 대한 형사처벌

- 공무원노조법은 쟁의행위금지조항(공무원노조법 제11조) 위반에 대하여 과중한 형벌을 부과하고 있음 : 법 제18조. 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금.
 - 금지되는 쟁의행위의 범위가 지나치게 광범위하여 쟁의행위금지 위반에 대한 형사처벌은 죄형법정주의 및 비례의 원칙에 위반되어 위헌의 소지가 있음. 쟁의행위 금지규정 위반에 대한 형사처벌을 삭제하거나 대폭 완화하여야 함.
 - 공무원노조의 단체행동권을 금지하여 처벌규정을 둘 필요성이 인정된다고 하더라도, 그 행위를 보다 명확하게 제한적으로 특정하여야 함. 예를 들어, 대국민서비스의 중단을 초래하는 방법으로 쟁의행위가 이루어져 권한 있는 기관이 중지명령을 하였음에도 불구하고 이를 위반하는 경우에 형벌을 부과할 수 있도록 함.
 - 형사처벌이 가능한 경우에도 형량을 합리적으로 조정하고 자유형은 반드시 배제되어야 함.

‘공특법’에도 ‘근로시간면제제도’를 도입하라

충남도청공무원노동조합 **황인성** 위원장

▷ 2010.6 고용노동부에서 근로시간면제 한도적용 매뉴얼, 지침 마련 통보

1. 정부의 도입배경 등 주요 홍보내용을 살펴보면

- 그간 우리나라의 경우 노조전임자 급여는 노동조합에서 부담하는 것이 당연함에도 사용자가 전적으로 지급해 온 불합리한 관행이 만연
 - '97년 노조법에 노조전임자 급여지급 금지 규정을 도입한 이후 3차례에 걸쳐 13년간 유예하면서 노사자율로 전임자를 축소토록 하였으나 오히려 전임자 수가 계속 증가
 - 반면, 노조전임자 급여지급 금지 규정 시행 시 중소기업의 노동조합을 중심으로 노동운동이 위축될 것이라는 우려도 제기

- 이에 따라 노사공동의 건전한 노조활동을 보장하면서 불합리한 노조전임 관행을 개선하기 위해 '09.12.4 노사정 합의를 통해 근로시간면제 제도를 도입
 - 근로시간면제제도는 기본적으로 노사공동의 이해관계에 속하는 노동조합의 활동에 대해 유급처리를 인정하는 선진적인 제도임.
 - * 협의.교섭, 고충처리, 산업안전, 건전한노사관계발전을위한노조유지.관리업무
 - 산업현장의 노사는 근로시간면제심의위원회가 심의의결한 바에 따라 노동부장관

이 고시한 근로시간면제 한도의 범위내에서 근로시간면제 수준을 자율적으로 정하게 됨.

○ '10.1.1 노조법 개정'에 이어 '10.5.14 근로시간면제 한도가 고시됨'으로써 우리나라 노사관계의 패러다임이 획기적으로 전환 될 수 있는 제도적 틀이 완비됨.

- 노동운동의 자주성과 민주성이 높아지고 경영관리의 합리성과 투명성 증대로 우리 노사관계가 선진화되는 출발점이 될 것임.

⇒ 이와 같이 민간 노조에 대하여 노사관계 선진화를 위하여 정부에서 '근로시간면제 제도'를 적극적으로 홍보하면서도 공무원 노조에는 이를 적용하지 않는 것은 '차별'과 '모순'임.

2. 우리 공무원 노동조합의 입장은

ILO(국제노동기구)에서도 보장하는 전임자 임금 지급규정을 정부는 '97년 노조법에 노조전임자 급여지급 금지 규정을 도입한 이후, 3차례에 걸쳐 13년간 유예하면서 노사자율로 전임자를 축소하도록 하였으며,

공무원의 경우 '98.2.6 노사정위의 사회적 대타결을 거쳐' 99.1.1부터 공무원직장협의회 설치가 가능하였고, '05.1.27 '공무원의 노동조합설립및운영등에관한법률'이 제정되어 '06.1.28부터 공무원노조법이 시행되었으나, 공무원노조법 제정 당시, 노조법은 전임자 급여지급 금지 규정의 유예기간이었으므로 '근로시간면제제도'에 대한 법적 근거가 없었다.

그러나, 정부는 노조전임자 급여지급 금지 규정 시행(2010.1.1)을 앞두고 '09.12.4 노사정 합의를 통해 '근로시간면제제도'를 도입하기로 결정하고, '10.1.1 노조법 개정'에 이어 '10.5.14 근로시간면제 한도가 고시됨'으로써 우리나라 노사관계의 패러다임이 획기적으로 전환 될 수 있는 제도적 틀이 마련되었다고 홍보하면서 '10.7.1 부터 시행하였다.

따라서, 그동안 “노조전임자 급여지급 금지” 규정으로 공무원노조동자에게 강제된 ‘공무원의노동조합설립 및 운영등에관한법률’을 개정하여 ‘근로시간면제제도’를 도입하고, 공무원노동자가 정당한 조합활동을 위한 업무면제(전임자제도), 조합회의 참석을 위한 시간보장, 공무원협의기구 참석을 위한 시간보장, 노동조합으로의 파견 등의 제도를 적용해야 할 것이다.

정부는 공무원노동조합에 대하여 노동3권중 파업권을 제외한 노동2권을 주었다고 하나, 형식적인 법으로 제한된 ‘단결권’과 ‘단체교섭권’조차 실질적으로 정부가 관여하고 압박하고 있어, 공무원 노사 상생의 문화정착을 위해 올바르게 이끌어 가고 있는지 의구심마저 든다.

이에, 우리 공무원 노동조합은 공무원 노동운동의 자주성과 민주성이 높아지는 가운데, 정부는 공무원 노조전임자에 대한 차별적 요소를 해소하고 공무원노사 관계가 선진화되는 출발점이 될 수 있도록 ‘근로시간면제 제도’ 도입을 위한 ‘공특법’ 개정을 서둘러야 할 것이다.



[토론문]

한국기술교육대 HRD연구센터 **이승협** 박사

※ 별도 자료로 첨부

홍영표 의원의 '공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부 개정 법률안'을 중심으로 토론 의견을 밝힙니다.

1. 총론적 평가

홍영표 의원의 '공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부 개정 법률안'(이하 '공무원 노조법 개정안'이라고 함)은 현행 공무원 노조법 중 공무원 노조의 활동을 제약하는 독소조항을 개정하는 내용을 담고 있어 대체로 바람직한 방향에 서 있는 것으로 보입니다.

그러나 일부 개정안의 경우 현실적 상황을 지나치게 고려하여 제한적인 내용만을 담고 있어 한계가 있는 것으로도 보입니다. 이하 조문별로 그 의미를 살펴보도록 하겠습니다.

2. 제3조 제2항의 삭제에 대하여

가. 공무원 노조법 제3조 제2항³⁷⁾은 공무원 노조법 제정 당시부터 논란이 되었던 조항입니다. 당시 민주노동당 측 야당 측이 지적한 내용은, 공무원 노조법은 다른 법령이 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 제한된 조건과 범위 내에서 특별히 허용하는 특별법적인 성격을 갖는 것인데, 그런 공무원 노조법 내에 위와 같은 조항을 두는 것은 공무원 노조법의 특수성과 제정 의미를 부정하는 것이라고 하는 것이었습니다.

나. 공무원이 공무원 노조 활동 과정에서 ‘다른 법령이 규정하는 공무원의 의무’를 위반하는 행위를 하였을 경우 그 행위가 정당한 노조 활동으로서 용인되어야 할 것인지 아니면 그 범위를 벗어난 위법행위인지는 사후적인 사법심사로서 충분히 판단되어질 수 있고, 그것이 기본권을 상호 조화적으로 보장하는 것이므로 바람직한 것이라고 할 수 있습니다.

다. 따라서 위 조항을 삭제하는 내용의 개정안은 매우 바람직한 것으로 판단됩니다.

3. 제6조 제1항의 개정에 대하여

가. 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위에 ‘국가공무원 5급’을 포함시킨 것은 노조 가입 범위를 확대시킨 것으로서 그 자체로서는 바람직한 것이라고 볼 수 있습니다.

나. 그러나 ‘4급 이상’ 및 ‘지방공무원 5급’을 노조 가입 대상에서 일률적으로 배제시킨 것은 문제라고 할 수 있습니다. 4급 이상의 가입 문제는 현재 공무원 노조가 직면하고 있는 다른 문제들에 비하면 그 시급성이 덜하므로 향후 구체적인 개정안을 마련해 나가면 될 것이므로 공무원 노조법 개정안에 그 문제까지 포함시키지 않은 것은 이해가 됩니다. 그러나 국가공무원 5급만을 노조 가입 대상에 포함시키고 지방공무원 5급은 배제한 것은 다소 작위적이게도 보이고 또 국가공무원과 지방공무원을 차별하는

37) “공무원은 노동조합 활동을 함에 있어서 다른 법령이 규정하는 공무원의 의무에 반하는 행위를 하여서는 아니 된다.”

것으로도 보여 문제가 있는 것으로 보입니다.

다. 공무원 노조법 개정안이 위와 같이 마련된 것은 국가공무원 5급과 지방공무원 5급이 수행하는 업무에서 차이가 있다는 점을 고려한 것으로 보이는데, 그 점은 제6조 제2항을 통해 합리적으로 조정할 수 있으므로, 일단 제5급은 국가공무원이든 지방공무원이든 모두 노조 가입 대상에 포함시키는 것이 바람직한 것으로 보입니다.

4. 제6조 제2항의 개정에 대하여

가. 개정안이 제1호와 제4호를 삭제하고, 제3호의 내용에 ‘주요’라는 문구를 삽입하는 것은 바람직한 것으로 보입니다.

나. 그러나 기존 제2항의 내용을 수정한 부분은, 오히려 노조 가입 범위를 줄이는 것으로 해석될 여지가 있으므로 재고될 필요성이 있습니다.

5. 제7조 제1항의 개정에 대하여

공무원 노조의 전임자를 단체협약에 의해서도 임명할 수 있도록 한 것은 현실에도 부합하고 노조법의 규정에도 부합하므로 바람직한 것으로 판단됩니다.

6. 제8조의 개정에 대하여

가. 국가기관의 정부교섭대표자를 국가기관의 사무책임자에서 그 단체의 장으로 한 것은 바람직한 것으로 보임.

나. 정부교섭대표의 교섭 의무에 대해 그 범위를 한정하고 있는 내용을 삭제한 부분도 바람직하다고 평가할 수 있음.

다. 정부교섭대표뿐만 아니라 노동조합도 제3자에게 위임할 수 있는 근거를 마련한 것도 바람직한 것으로 보임.

7. 제9조 제1항의 개정에 대하여

가. 제9조 제1항은 제8조를 개정한 것으로 인한 조문을 정리한 것인데, 개정안 본문 중의 ‘그리고’를 ‘또는’으로 변경하는 것이 취지에 부합하는 것으로 보임. 교섭권의 위임은 임의적인 사항이어서 위임받은 자가 있을 수도 있고 없을 수도 있는데, ‘그리고’로 연결하면 교섭위원의 구성에 있어 위임받은 자가 반드시 포함되어야 하는 것으로 오인될 우려가 있음.

나. 일반 노조법에 복수노조의 단체교섭의 창구 단일화 규정이 그대로 존치하고 있는 가운데 공무원 노조법 개정안에 그에 대한 개정 내용을 담는 데는 어려운 점이 많을 것으로 보이지만, 공무원 노조의 경우 일반 노조와는 다른 특성이 많이 있으므로 공무원 노조법에서 우선적으로 단체교섭의 창구 단일화 문제를 시정해 나가는 것도 필요할 것으로 보임.

8. 제10조의 개정에 대하여

가. 단체협약과 법령, 조례, 명령, 규칙의 효력 조정 문제가 매우 어려운 문제임은 분명함. 그렇지만 어느 하나의 효력을 완전히 부정하는 것으로 그 문제를 해결하는 것은 매우 부적절하다고 할 것임. 그런데 현행 공무원 노조법은 단체협약의 효력을 완전히 부정하는 내용을 담고 있어 그 문제점이 심각함.

나. 이에 개정안이 정부교섭대표의 권한이 미치지 못하는 법률, 조례, 예산에 대한 것과 정부교섭대표의 권한이 미치는 명령, 규칙에 대한 것을 구분하여 규범조화적인 해결을 시도하고 있는 것은 바람직한 것으로 보임.

다. 정부교섭대표가 개정안에서 적시한 의무를 이행하지 않았을 경우 그 이행을 강제하는 방법에 대한 내용은 포함되어 있지 않은데, 그에 대한 내용을 포함시키는 것이 필요할 것임. 현재 공무원노조법은 노조법 제92조(단체협약 불이행시 벌칙 규정)을 준용하고 있지 않은데, 그 규정을 준용하게 하는 것도 하나의 방법일 것으로 보임.