「경영사학」 제32집 제4호(통권 84호)
(사)한국경영사학회
2017. 12. 31, pp. 155~178.

논문접수일 : 2017년 11월 22일
최종수정일 : 2017년 12월 19일
게재확정일 : 2017년 12월 30일

공무원 노동조합의 발전과 노사관계의 성격변화

서광석*·안종태**

요 약

본 연구는 주요 선진국의 공무원 노사관계의 역사·제도와 우리나라 공무원 노동조합의 발전 과정과 성격변화를 살펴보고, 이를 통해 현재의 우리나라 공무원 노동조합 및 노사관계에 관하여 문제점을 찾아, 그 문제점의 생성과정과 실태 등을 밝히고 그 개선방안을 모색하고자 한다.

우리나라 공무원 노사관계의 문제는 노동기본권의 범위와 우리나라만의 독특한 현상인 법내·법외노조, 그리고 단체교섭에서 나타난 공무원노조 조직의 분화를 중심으로 사회문제로 대두되고 있는 문제점들에 대한 개선방안을 다음과 같이 세 가지로 구분하여 그 대안들을 제시하고자 한다.

첫째, 공무원 노동기본권 범위는 노동기본권의 확대냐 축소냐의 문제로 국가에 대한 봉사와 신분보장을 특징으로 하는 직업공무원으로서의 지위와 근로자로서의 지위 문제가 그 근저에 있다고 볼 수 있다. 이에 대한 해결방안으로 국가조직의 운영을 위한 핵심 업무로 보기 어려운 대민 행정업무 등은 과감하게 현업업무로 전환하여 공공업무의 서비스를 향상시키고, 노동3권은 민간노조 수준으로 보장하며 국가의 독점적 행정업무를 대신하여 행하는 대리자인 공무원에게는 현 수준의 신분을 보장하고, 노동3권 보장의 미흡한 부문은 현 제도인 공무원직장협의회 기능을 강화하여 보완하면 될 것이다.

둘째, 법내·법외노조문제는 정부의 정치권력이나 정책의 문제로 야기되었기 때문에 새로운 정부가 들어선 현 상황에서는 정부가 국제노동기구(ILO)의 국제노동기준 등을 고려하여 정책적 차원에서 정부와 노조 상호간에 호혜적으로 신뢰를 가질 수 있는 제도적 해결방안을 강구하도록 해야 할 것이다.

셋째, 공무원노조 조직의 분화는 주로 법내·법외노조의 2원화와 중앙공무원과 지방공무원의 특성에 기인한 것으로 법내·법외노조문제의 해결은 공무원노조 조직분화에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

본 연구는 공무원노조 및 노사관계에 관한 문제점을 제기하고 그 해결방안을 제시하였다. 정부는 이러한 해결방안에 대한 관심에 앞서 현실적으로 활동하는 공무원노조 및 노조원을 정

* 강원대학교 대학원 경영학박사, every-51@hanmail.net, 제1저자.
** 강원대학교 경영대학 경영학과 교수, jtahn@kangwon.ac.kr, 교신저자.

부정책수행이나 행정서비스 제공의 진정한 파트너로 인식하는 전향적인 태도를 가지고 보다 긍정적이며 발전적인 노사관계를 정립해 나가야할 것이다.

〈주제어〉 공무원 노동조합의 발전, 공무원 노사관계 성격변화, 공무원의 노동3권, 공무원 노조 조직의 분화, 법내·법외노조의 2원화.

Ⅰ. 머리말

우리나라는 2005년 12월 제정 2006년 1월부터 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률이 시행됨으로써 공무원에 대한 노동기본권이 보장되기 시작했다. 이러한 공무원노동조합법(이하 공무원노조법으로 칭함)의 시행으로 현재 6급 이하 대부분의 공무원이 단결권과 단체교섭권을 보장받고 있다.

그런데 2006년 1월 공무원노조법 시행 후 2007년 12월 중앙단위에서 공무원노조와 정부 간 단체교섭과 최초의 단체협약이 체결[1]되는 등 공무원 노사관계가 형성되는 듯하였으나, 2008년 9월에 공무원노동조합총연맹(이하 공노총이라 칭함) 등 74개 노조가 두 번째로 단체교섭요구를 하였고, 2009년 8월에는 공무원노조 간 단일화에 합의하여 단일화가 된 교섭요구안을 제출하였음에도 2009년 이명박 정부이후 공무원 노사 간 단체교섭이 진행되지 못하고 있다. 또한 정부의 공무원노조에 대한 정책도 법내·법외노조로 이원화되었으며, 이와 함께 노정 간 관계가 공노총을 중심으로 협력관계와 전국공무원노동조합(이하 전공노라 칭함)을 중심으로 한 갈등관계의 양극화가 진행되어 오고 있다.

이에 본 연구는 우리나라 공무원노조의 역사적 발전과정과 현황, 그리고 공무원 노사관계의 형성과정과 성격변화를 중심으로 우리나라 공무원 노사관계와 관련한 현안문제인 공무원 노동기본권 확대문제와 노사관계의 2중 구조를 형성하고 있는 법내·법외노조문제에 대한 대책을 제시하여 공무원 노사관계 당사자인 정부와 공무원 노조와 관련하여 시사점을 도출하고자 한다.

따라서 우리나라 공무원 노사관계의 현안을 해결하기 위해 법·제도의 측면에서 기본적인 사항을 검토할 뿐만 아니라, 공무원의 노사문제를 주로 역사적인 측면에서 살펴보고 대안을 제시하기 위해 선진 5개국의 사례를 단체교섭에 관련된 제도적 특징과 동향 중심으로 검토하기로 한다. 그리고 우리나라 공무원 노사관계 성격변화의 배경이 된 정치적 상황과 더불어 현안을 시기적으로 구분하여 분석하고, 실증연구 포함

1) 2006년 9월 공노총 등 공무원노조가 단체교섭에 참여하고, 교섭창구 단일화를 거쳐 1년 이상 걸려 2007년 12월 제32차 본 계약이 체결되었다.

관련 자료를 중심으로 공무원 노동기본권인 단체교섭과 우리나라만의 독특한 현상인 법내·법외노조의 2원적 구조, 공무원노조조직의 분화 등에 한정하여 그 대안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 선진국의 공무원노조와 노사관계

각국의 공무원 노사관계의 형성과 변화의 역사에서 그 중심이 되어온 것은 보수 및 연금 등 근로조건, 신분보장 및 고용안정의 정도, 노동기본권의 보장 정도, 정치적 활동의 수용 정도 등으로 볼 수 있다. 노동자로서 공무원의 보수 등 근로조건의 개선, 공직자로서 신분보장과 고용안정 및 노동기본권의 제약, 정치적 활동의 제약정도는 국가별로 시대적 상황에 따라서 다르게 발전되어 왔다. 초기 공무원으로서 불안정한 신분으로 인해 정치적 활동에 영향을 많이 받던 공무원 노사관계는 직업공무원제의 확립과 그로 인한 신분보장과 정치적 중립을 요구받게 되었다(행전안전부, 2010). 근래에는 세계적 추세인 영·미식 행정개혁 모델인 신공공관리(new public management)[2] 조류의 영향으로 실적 중심의 관리와 함께 노동기본권에 관한 제약완화 등으로 선진 대부분 국가의 공무원 노사관계는 변화하고 있는 추세를 보이고 있다(한국노동연구원, 2013). 선진 대부분의 국가가 이러한 추세 등의 영향으로 공무원 노사관계는 시기·단계별로 특징적인 양태를 나타내고, 변화하고 있으며 각 국가별로 차이점과 공통점을 나타내고 있다. 이러한 각국의 사례는 우리에게 의미하는 바가 적지 않을 것이다.

주요 국가의 공무원 노동기본권 보장 현황을 중심으로 선진 5개국의 운영실태, 방식 등은 〈표 1〉과 같이 간략히 정리할 수 있고, 선진제국의 사례를 바탕으로 우리나라의 공무원 노사관계에 대한 현안 문제 해결의 시사점을 살펴볼 수 있다.

1. 미국 공무원노조와 노사관계

연방제도로 구성된 미국은 연방정부는 연방공무원법, 주정부는 주공무원법, 그 밖에 하위 자치단체는 조례 등을 통해 공무원 노사관계를 규정하고 있다(Keamey, Richard C. 1992). 공공부문의 단결권은 헌법상의 기본권으로 보장되고, 단체교섭권 및 단체행동권은 헌법상의 기본권이 아니기 때문에 이를 제한하거나 금지할 수 있다.

2) 효율적 행정관리를 목표로 한 영미식 시장주의를 토대로 한 미국에서 시작된 신공공관리는 이미 1980년대부터 유럽에 도입되었다(Ferner, 1995: 112-115)

〈표 1〉 주요 국가의 공무원 노동기본권 보장 현황

국가	공무원종류	단결권	단체교섭	단체행동
미국	연방공무원	인정	인정(단, 임금 등 법정 근로조건 사항에 대해서는 제한)	불인정
	주정부공무원	인정	주마다 다름	주마다 다름
영국	일반 공무원	인정	인정	인정
	경찰 공무원	단일단체에만 가입가능	인정	형사처벌 대상
독일	관리 공무원	인정	불인정	불인정
	사무 노무원	인정	인정	인정
프랑스	공무원	인정	인정	불인정
	경찰공화국보안대	인정	인정	불인정
일본	일반공무원	인정	협의 건의권	불인정
	현업공무원	인정	인정(예산제약)	불허

출처 : 고용노동부(2017).

미국의 교섭구조는 정부당국, 노조, 연방노동관계위원회(FLRA)가 중심이 되는 3각 교섭구조를 특징으로 하는데 정부당국과 노조가 교섭을 주관하고, FLRA가 교섭제도의 운영, 교섭단위 결정, 교섭대표 인준, 부당노동행위 조정 등 교섭진행과 관련한 중립적 역할을 수행한다(행정안전부, 2010).

단체교섭의 내용은 근로조건의 개선에 관한 사항이어야 하며 근로조건에 영향을 미치는 인사정책, 관행, 기타사항이다(서원석·황성원, 2008). 이와 같이 연방정부는 기본적으로 단체교섭을 통한 근무조건 결정주의를 채택하고 있지만, 보수(임금)의 경우에는 예외적으로 법률(대통령)에 의해 결정하고 있다(행정안전부, 2010).

2. 영국 공무원노조와 노사관계

영국 공무원의 전통적 노사관계는 중앙 집중적 단체교섭 구조의 특징을 가지고 있으며, 중앙정부와 지방정부의 교섭이 처음부터 분리되어 진행되어 온 특징이 있다. 영국은 전통적으로 정부의 모범 사용자(good employer)로서의 역할을 강조하여 공공부문 노조활동을 장려한다. 또한 공무원 노사관계가 민간부문의 노사관계와 뚜렷한 차이가 없으며, 공무원 노사관계를 규율하는 특정한 법률이 제정되어 있지 않다. 영국

의 노사관계는 1979년 보수당 정권 출범이후에는 경쟁과 효율성을 중시하는 신공공경영의 강조와 노조에 대한 적대적인 정책으로 인해 공무원 노사관계도 크게 변하게 되었다(채준호, 2010). 1992년 '중앙공무원법'(Civil Service Act of 1992)의 개정을 통해 전체 중앙공무원에게 적용되던 기존의 임금교섭은 각 부처와 집행부서의 별도의 '위임교섭'(delegated bargaining)으로 대체되었다.[3] 이는 임금결정이 더욱 세분화되고 각 부처나 집행부서들은 각각 별도의 임금체계와 직급시스템을 가지게 되었음을 의미한다. 이러한 단체교섭의 파편화 경향은 1997년 볼레어 정권 이후로도 계속적으로 분권화된 또는 유연한 임금구조를 강조하며 유지되어 오고 있다(Kirkpatrick et al., 2005). 다만, 고위직 공무원, 교원, 군인, 판사, 국가의료서비스 종사자, 교도관 등의 임금은 임금평가기구(Pay Review Bodies, PRBs) 등의 별도 규정에 의해 정해진다(행정안전부, 2010).

3. 독일 공무원노조와 노사관계

독일의 공공종사자는 공무원과 비공무원으로 구분되고 있으며, 공공노사관계 역시 이원적 체제를 띠고 있다. 공무원의 근로조건 및 임금은 입법을 통해서 결정되지만, 비공무원인 사무직 종사자와 생산노동자의 근로조건과 임금은 단체교섭을 통하여 결정되는 큰 차이점이 있다(노광표 외 2인, 2003).

독일헌법에 의하면 단결권은 모든 국민들에게 보장되며 공무원들에게도 제한 없이 보장되고 있다.[4] 그러나 공직자의 권리는 천직공무원제[5]에 의해 결정되므로 공무원에게 단체교섭권과 단체행동권이 인정되지 않는다.

공무원의 단체교섭권과 파업권을 부정하는 대신에 국가는 공무원의 노동조건과 관련된 규범을 입법할 경우 연방공무원법[6]에 의해 사전에 공무원단체의 의견을 청취할 의무가 있으며, 공무원의 임금수준과 인상률은 정부가 일방적으로 결정한다.

또한 독일 공무원 노사관계는 제도적으로 노동 3권을 제한하고 있지만 이를 보완해주는 직장협의회의 이원적인 구조를 형성하고 있다(노동연구원, 2013). 이와 같은 제도의 운용에도 불구하고 현재 독일 공무원 노사관계는 영미식 행정개혁 모델인 신공

3) Winchester et., 1999, 45-46.
4) 독일헌법 제9조 3항 '근로조건 및 경제조건을 유지개선하기 위해 단결체를 구성할 권리는 누구에게나 그리고 어떤 직업에도 보장된다. 이 권리를 제한하거나 방해하려는 약정은 무효이며, 이를 목적으로 하는 조치는 위법이다'.
5) 천직공무원제도 : 평생고용, 충분보장, 충성복무, 정치적 중립.
6) 연방공무원법 제94조 : '국가는 공무원의 권리와 관련된 일반적 규범들을 입법하는 과정에서 공무원조합 상급단체들의 의견을 청취하여야 한다'

공관리에 기초를 둔 정부의 행정현대화 추진으로 공무원성(Beamtentum)[7]의 해체를 둘러싼 노사간 갈등이 확대되면서 전통적인 독일 공무원 노사관계의 급격한 변화를 초래하고 있다(이승협, 2006).

4. 프랑스 공무원노조와 노사관계

프랑스는 특정직인 공무원, 군인 및 도지사, 부지사외 경찰, 법관 등 모든 공무원에게 단결권이 보장되고 있다. 단체교섭의 경우 사전교섭의 기능을 하고 협정수준으로 체결되므로 사실상 법적 구속력을 가지고 있지 않지만 사전교섭에서 합의한 대로 근로조건에 관한 법 규정을 개정하고 있으므로 단체협약은 사실상 준수되고 있다고 볼 수 있다(한국행정연구원, 2008). 또한 공무원최고회의, 공무원인사관리위원회, 공무원전문위원회 등의 다양한 협의기구가 공무원법상 제도화 되어 있다. 이러한 협의기구는 단체교섭과 함께 이원적 노사관계를 이루는 제도로 노사관계를 노사 공동의 참여를 바탕으로 운영하는 기제로 안정적인 노사운영에 크게 기여하고 있다.

5. 일본 공무원노조와 노사관계

일본의 공무원에게는 단결권과 단체교섭권은 인정되지만 근무조건 결정방식은 단체교섭에 의해 노사가 결정하지 않고 '근무조건 법정주의'를 취하기 때문에 노조는 당국과 근무조건에 관해 교섭을 할 수는 있으나 단체협약을 체결할 권리는 없다.[8] 제도적으로 단체협약 체결권을 인정하지 않고 있으나, 인사원의 급여권고제도를 통하여 노동조합으로부터 희망사항과 의견을 지속적으로 청취하여 그 내용을 결정하고 있다. 또한 일부 지방자치단체에서는 지방자치단체와 노조사이에 교섭협의기구를 설치하고 협의과정을 통하여 노조와 지방자치단체는 협력적인 노사관계를 구축할 수 있었다(행전안전부, 2010). 일본도 1980년대 신자유주의에 기반을 둔 행정개혁의 영향으로 일본 공무원노조의 기반이 근본적으로 약화되면서 공무원 노사관계의 갈등의 원인이 되고 있다(노동연구원, 2013).

6. 시사점

이상 5개 선진국의 노사관계를 노동기본권인 단체교섭 등을 중심으로 간략히 살펴

7) 독일 공무원노사관계를 민간부문의 노사관계와 구별 짓는 요소로 국가에 대한 봉사와 신분보장을 특징으로 한다(이승협, 2006).
8) 국가공무원법 제108조의 5 제2항.

보면 미국의 경우는 노사협력을 위한 상설협력기구가 발달하였고, 영국의 경우는 중앙집중적 단체교섭구조 하에 노사협상의 연장된 형태로 중재제도가 이용되고 있다(채준호, 2009). 독일의 경우는 이원적 모델방식을 채택하고 협의기구로서 직장평의회 제도를 두고 있다. 프랑스는 노동3권 보장이 다른 나라에 비해 상당히 개방적인인 반면 이를 보완하기 위한 다양한 협의기구가 있다. 일본은 단체협약체결권이 보장되고 있지 않으나 급여권고제도와 교섭협의기구를 설치하여 이를 보완하고 있다. 선진 5개국의 예처럼 우리나라도 공식, 비공식의 위원회나 협의기구 등을 설치하여 공무원 노사관계와 관련된 법제도를 보완하고 노사 상호간에 협력적인 분위기 조성에 도움이 되도록 하여야 할 것이다

Ⅲ. 공무원의 노조결성과 노사관계의 성격

공무원 노사관계는 공공부문 노사관계에 속하며 사용자로서 정부와 공무원 신분의 근로자 사이에 형성되는 노사관계로 공무원의 근로자성을 인정하여 정부인 사용자와의 관계를 근로관계로 인정하는 것이다.[9] 공무원 노사관계에서는 공공의 재화 또는 서비스가 공공의 목적으로 제공되므로 시장의 원리가 적용되지 않는다. 또한 민간부문 노사관계와 달리 공무원의 신분으로 인해 국가공무원법이나 지방공무원법의 제한을 받고, 근로조건이나 보수결정에서도 정부의 예산상의 제약을 받지 않을 수 없다. 그런데 우리나라 공무원의 노사관계의 형성과 현황을 파악하기 위해서는 그 전제로 공무원 노사관계를 구성하고 있는 당사자들을 살펴볼 필요가 있다.

우선 당사자로 구성원인 사용자를 보면 공무원노조법 제8조 제1항에서 자세히 규정[10]하고 있다. 이와 같이 사용자를 법률상으로 구체적으로 명시하고 있는 것은 민간부문의 사용자와 달리 사용자로서 행정기관의 책임주체의 명확화를 기하기 위함이라 할 수 있다. 여기서는 또 다른 당사자[11]로서 대표적인 역할을 하는 공무원노조의 발전과정과 현황을 살펴보고 공무원 노사관계의 성격변화, 현황 등에 관하여 고찰하기로 한다.

9) 이희성(2006), 「공무원 노사관계의 현황과 발전방향」.
10) 행정부 – 행전안전부장관, 법원 – 법원행정처장, 국회 – 국회사무총장, 헌법재판소 – 사무처장, 중앙선거관리위원회 – 중앙선거관리위원회 사무총장, 광역자치단체 – 특별시장·광역시장·도지사, 기초자치단체의 경우 – 시장·군수·구청장, 16개 시도교육청 – 각 교육감 등이다.
11) 개별 공무원, 공무원노조 또는 그 지부와 지회 등을 말한다(김동원 외, 2013).

1. 공무원노조의 발전과정

1) 공무원노조의 역사

1948년부터 1960년 5.16쿠데타 전까지는 제헌헌법에 의해 공무원의 노동기본권이 원칙적으로 허용되었으나, 단순노무 종사자 이외의 공무원의 쟁의행위권을 제한하는 데 그치면서 철도노조(1947), 연초공장노조(1954), 체신노조(1958)가 결성되었다. 이후 이들 현업공무원노조 외에 국립의료원노조(1963)만이 활동하면서 이들은 처우개선을 목표로 전국공무원노동조합협의회(1966)를 결성하기도 하였으나, 실제 활동은 미미하였다(행정안전부, 2010).

1987년 민주화운동의 결과 헌법 제33조2항에 공무원노동기본권 보장의 헌법적 근거[12]가 적시되고 사회민주화 분위기에서 민간부문의 노동조합 결성과 활동이 급증하였다. 1998년 외환위기 직후 김대중 정부의 1998년 2.6사회협약에 의해 1999년 1월부터 각 기관(부처)별로 공무원직장협의회의 설립이 허용되면서 6급 이하 하위직 공무원들은 1948년 8월 정부수립 후 처음으로 조직화가 가능해졌고, 조직적인 목소리를 내게 되었다. 또한 1999년 7월에는 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(교원노조법)이 시행되었다(허만봉, 2010).

공무원직장협의회는 〈표 2〉와 같이 단체교섭권이 인정되지 않는 등 법률상의 제약은 있었지만, 합법적으로 공무원들의 집단적인 의사를 표출하는 창구로서 역할을 하였다. 그 후 일부 인사권 관련사항에 대해 제도 개선의견을 제안하는 등 역할 범위가 확대되었다. 그 결과 공무원직장협의회의 한계를 극복하기 위하여 2000년 2월 100여개 협의회 260명의 대표가 참석하여 '전국공무원직장협의회발전연구회(이하 전공연)'을 조직하였다.

전공연은 공무원직장협의회법의 법적 제한으로 전국조직을 결성할 수 없었기 때문에 '발전연구회'의 형태로 조직되었고, 이 조직은 이후 전국단위노조의 결성의 기초가 되었다. 2001년 2월 공동대표체제로부터 단일 대표체제로 전환한 '전국공무원직장협의회총연합'(전공련)을 발족시켰으며, 지역별로 지역단위의 연합체 결성을 활발하게 추진하였다. 전공연은 출범 이후 총선을 앞두고 공무원노조 허용을 공식적으로 요구하면서 2002년 3월 오늘의 공노총과 전공노의 전신인 '대한민국공무원노동조합총연맹'(대공련)과 '전국공무원노동조합'(전공노)의 두 조직으로 분리 설립되었다. 이 두 조직은 노조운동의 방향과 대정부와의 관계 설정, 지도부 구성 등에서 견해 차이로 분리되었고, 대공련은 2004년 4월에 설립된 '전국목민노동조합총연맹'과 2002

12) 헌법 33조 2항 '공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 가진다.'

〈표 2〉 공무원노동조합법과 공무원직장협의회법의 제도 비교

구 분	공무원노조법	공무원직장협의회법
성격 및 목적	◉ 공무원의 단결권(노동기본권)보장제도 공무원 근로조건에 관한 단체협약체결 목적	◉ 공무원의 노사협의제도 공무원의 근무환경개선 고충처리 목적
설립단위/ 설립신고	◉ 최소설립단위만 제한 복수노조 가능 - 국가직 : 헌법기관-지방직 : 시군구 ◉ 노동부장관에게 설립신고	◉ 기관단위 하나만 설립 가능 협의회간 연합체 불가 ◉ 소속기관장에게 설립사실 통보
가입범위	◉ 원칙 : 6급 이하 일반직, 기능직, 고용직공무원 ◉ 금지 : 인사·보수업무 종사 공무원, 지휘·감독 및 다른 공무원의 업무를 총괄하는 공무원 등	◉ 원칙 : 6급 이하 일반직, 기능직, 고용직 공무원 금지 : 인사·보수업무 종사공무원 등
교섭/ 협의구조	◉ 교섭사항에 대해 결정권한 있는 자와 교섭	◉ 협의회 대표와 소속 기관장

출처 : 이성희(2011), 공무원노사관계5주년 평가와 향후.

년 12월에 설립된 서울특별시공무원노동조합을 통합하여 2004년 7월에 공무원노동조합총연맹(공노총)을 결성하였다. 그러나 공노총과 전공노라는 법외노조[13]의 결성과 함께 이들 공무원단체와 정부 간에 노정갈등이 시작되었다.

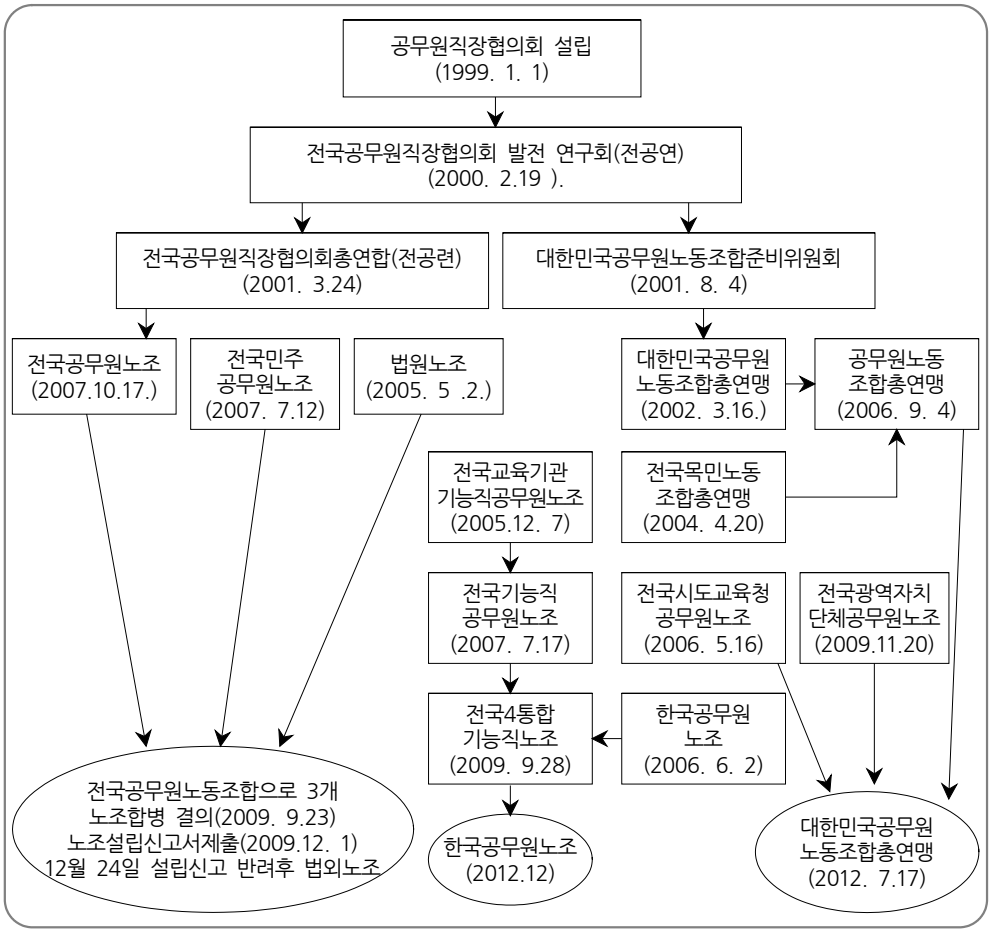
2003년 출범한 노무현 정부는 공무원노조법 제정을 추진하였는데, 노동3권 보장 주장에서 전공노는 노동3권 모두를, 공노총은 단결권과 단체교섭권을 주장하는 등 대정부 대응전략이 차이가 나타나면서, 공무원 노조운동노선의 분화가 시작되었다. 2006년 1월 공무원노조법 시행이후 노조설립신고를 유예했던 공무원노조 중 공노총은 2006년 9월경 설립신고를 하면서 법내노조가 되었고, 법외노조를 고집하던 전공노는 내부적으로 법내파와 법외노조로 분열되다가 2007년 법내파가 전국민주공무원노조(민공노)를 설립하면서 법내노조로 전환하였다. 민공노와 분리된 법외노조였던 전공노도 마침내 2007년 10월에 법내노조로 전환하면서 공노총, 전공노, 민공노의 삼자구도로 바뀌었고 모든 공무원노조가 합법적인 노조로 전환하였다.

2008년 이명박 정부의 출범 후 신공공관리의 영향으로 대대적인 인원감축과 공무원연금의 개악 등 공무원사회에 대한 본격적인 구조조정이 시작되면서 사회공공성공무원 노동자들의 위기의식이 커져갔고, 정부를 상대로 한 공동행동에 대한 요구가 생

13) 공무원노조법이 2006년 1월부터 시행되었으므로 두 조직은 일종의 단체개념으로 법상 노조가 아님.

겨나기 시작하였다. 2009년 1월부터 공무원노동조합간 통합의 분위기가 본격적으로 구체화되어 전국공무원노동조합과 2007년 분열되었던 전공노와 민공노는 2009년 9월에 법원노조와 함께 통합하였다. 또한 조합원투표로 이들 조직은 상급노조로 민주노총에의 가입을 결정하였다. 2010년 9월 전공노는 공무원이 아닌자(해직자)의 조합원 자격유지를 인정하는 규약을 제정하였는데, 고용노동부는 노조법 시행령 제9조 2항에 따라 전공노에 공무원노조법상 노조 아님을 통보하였다. 그 결과 전공노는 2007년 10월 적법노조가 된지 2년여 만에 법외노조가 되었고, 그 동안 노동부에 조합설립 신고를 했으나 2017년 10월 아직까지도 합법적인 노조가 못되고 비공식적으로 활동을 하고 있는 실정이다.

〈그림 1〉 공무원노조 조직발전경로



출처 : 김동원 외 5인(2013), 「한국의 노사관계」에서 보완정리

한편 공무원노조의 조직 확대는 공노총을 중심으로도 진행되었는데, 2011년 12월 교육청노조와 광역연맹을 통합하는 대한민국공무원노동조합총연맹 창립총회를 열고 2012년 9월에 기존 노조의 대표자로 구성된 3인 공동위원장의 과도체제로 제1대 공노총 출범식을 가졌다. 공노총은 3개 노조의 통합에 대한 입장으로 합리적 노사관계를 지향하는 창조적 노동운동과 직능별 연맹체를 기본으로 하는 총연합단체 건설을 주장하면서 진보적 성향의 전공노와는 다른 노선을 명확히 하였다.

〈그림 1〉에서와 같이 2012년 12월 법외노조인 전공노, 전국통합기능직 노조인 한국공무원노조, 공노총의 3개 그룹으로 크게 나누어져 왔는데, 특히 전공노계와 공노총 중심으로 노정간의 관계가 법과 원칙을 주장하는 정부의 정책으로 인해 법내노조와 법외노조의 이원화로 고착화하는 양상을 보여 오고 있다.

2) 공무원노조 조직현황

2006년 1월 공무원노조법 시행 이후 공무원노조 조직률은 지속적인 증가세를 유지하다 2008년 72.1%의 조직률(현업공무원 및 교원인 공무원은 제외된 숫자인 가입대상 공무원 290,000명 대비 조합원 수 215,537명)을 나타내고 있다. 전공노에 대한 노동부의 법외노조 아님 통보 후 전공노 조합원이 빠지면서 2009년에는 조직률이 53.1%(조합원 수 158,910명)로 하락했다. 2015년부터 시군구 단위를 중심으로 단체교섭의 필요성으로 지역별 단위노조 설립신고가 증가하면서 2016년 말에는 〈표 3〉과 같이 공무원노동조합은 150개, 조합원은 198,505명으로 조직률이 65.5%로 상승하였다. 법외노조인 전공노의 약 100,000명의 조합원을 고려하면 가입대상 공무원 수(303,000명) 대비 조직률은 98%가 넘는 것으로 추정할 수 있다.

〈표 3〉 전체 조합수 및 조합원수 현황

(단위 : 개소, 명, %)

구분	2009년 12월	2010년 12월	2011년 12월	2012년 12월	2013년 12월	2014년 12월	2015년 12월	2016년 12월
조합수	95	96	99	110	121	125	144	150
조합원수	158,910	164,147	165,566	164,703	179,606	184,260	192,831	198,505
조직률	53.1	55.6	56.1	55.8	60.08	61.6	64.1	65.5

주) '법상 노조'로 인정받지 못하고 있는 전공노 미포함
출처 : 고용노동부(2017), 2017년판 고용노동백서.

이러한 현상은 공무원의 경우 직종이 비교적 통일적이어서 결속력이 높고 조직화가 용이하다는 점이 작용한 것으로 볼 수 있다. 설립신고 기준 조직형태별 현황은 〈표

4)와 같이 연합단체가 12개, 전국단위 노동조합은 6개 노조 56,175명이며, 헌법기관 2개 노조 9,376 명, 중앙행정기관은 1개 노조 25,200명, 지방자치단체는 104개 노조 73,899명, 교육청은 25개 노조 33,856명으로 나타나고 있고, 상급단체와 관련하여 한국노총에 가입되어 있는 공무원노조(연합단체, 단위노조 포함)는 2개(한국공무원노동조합연맹 및 소속 단위노조)조합원 수는 4,593명으로 전체 조합원수의 2.3%이다. 민주노총에 가입되어 있는 공무원노조는 법외노조인 전공노가 2009년 9월에 가입한 이후로 2016년 12월 현재 없는 상태이다.

〈표 4〉 공무원노동조합 조직형태별 조합수 및 조합원수 현황(2016년 12월 31일)

(단위 : 개소, 명)

구분	합계	연합단체	전국	헌법기관	행정부	자치단체	교육청
노동조합수	150	12	6	2	1	104	25
조합원수	198,505	-	56,175	9,376	25200	73.898	33,856

주) '법상 노조'로 인정받지 못하고 있는 전공노 미포함
출처 : 고용노동부(2017), 2017년판 고용노동백서.

2. 공무원 노사관계의 성격변화

우리나라의 경우 공무원 노사관계는 1948년 제헌헌법 때인 정부수립 후부터 공무원 노사관계에 관한 법제가 있었으나, 실제로 노조가 설립되고 공무원 노사관계가 형성된 것은 1987년 민주화운동의 결과 이후로 볼 수 있다. 보다 구체적으로는 우리나라의 공무원 노사관계는 크게 공무원노조법 시행 전과 후로 나누어 생각할 수 있고, 서구와 다른 독특한 정치상황을 고려하여 집권정치권력에 따른 시대와 정부의 성격에 따라 법 제도와 조직변동을 중심으로 구분할 수 있다. 따라서 제1공화국인 이승만 정부부터 최근의 박근혜 정부까지의 공무원 노사관계의 형성과 발전과정을 시기적으로 구분하여 〈부표 1〉과 같이 각 시기별 법 제도와 노조활동을 고찰하기로 한다.

1) 제1공화국 이승만 정부와 제2공화국 장면정부(1948~1961)

1948년 7월에 제정된 제헌헌법 제18조 1항에 의하면 당시부터 공무원의 노동기본권이 원칙적으로 허용되었다고 볼 수 있다. 즉 현행헌법 제33조 제2항과 같은 공무원 특례규정이 없었다. 또한 1953년에 제정된 노동조합법 제6조와 노동쟁의조정법 제5조 제1항을 근거로 보면 이 시기는 노동기본권 보장에 있어서 공무원과 일반근로자를 원칙적으로 동일하게 취급했다고 볼 수 있다. 다만 현역군인 등 특수직종 공무원에

대해 노동3권을 인정하지 않고, 단순한 노무에 종사하는 이외의 공무원에 대해 법률상 단체행동권을 제한하였다.

2) 제3, 4, 5공화국(5.16군사 쿠데타 이후 전두한 정부)

이 당시 정부는 경제개발 및 국가발전을 우선 과제로 하면서 공무원을 일반 근로자와 완전히 구별하여 일반 공무원의 노동권이 부정되고, 사실상 노무에 종사하는 공무원에게만 예외적으로 노동기본권이 허용되었다. 즉 예외적 인정이라는 기준으로 사실상 노무에 종사하는지의 여부를 기준으로 하는 구도가 현재까지 계속되고 있다.

3) 노태우·김영삼 정부

공무원의 노동기본권을 지나치게 제한하였던 기존의 법제는 1987년 개정된 헌법 제33조 1항에서 단체행동권의 행사에 관한 개별적 유보조항을 삭제하였고, 동조 제2항에서는 공무원에 대해서도 일부 긍정하는 형태로 바뀌었다. 제3항에서 단체행동권의 제한금지 대상자를 대폭 축소시켜 국가·지방자치단체에 종사하는 근로자를 제외하였다. 이때 공무원노동권 입법화를 시도하였으나 노태우 대통령의 거부권 행사로 폐기된 일이 있었다. 1992년 문민정부의 김영삼 정부가 들어섰고, 1996년 6월 김영삼 대통령은 참여와 협력을 바탕으로 「신 노사관계구상」을 발표하는 등 공무원의 노동권 보장에 관심을 표명하였으나 실현되지 못하고 종전 법제의 테두리를 벗어나지 못하였다. 이로 인해 ILO, OECD 등 국제기구, 국내외 노동단체 및 노동법학계의 비판이 계속 제기되었다.

4) 김대중 정부(1998~2002)

1998년 외환위기 직후 노사정위원회의 '2·6사회적 협약'에서 김대중 정부는 '정부는 공무원직장협의회 설치를 위한 관련법안을 1998년 2월 임시국회에 제출하고, 공무원의 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론수렴과 관련법규의 정비 등을 고려하여 추진'한다고 하였다. 2·6협약에 의해 공무원노조의 전 단계로 공무원직장협의회를 먼저 1999년부터 시행하고 제2단계로 노동조합을 허용하기로 하는 등 공무원의 노동기본권 보장을 추진하기로 하였다. 그 이후 1999년 1월부터 각 기관(부처)별로 공무원직장협의회가 설립되었고, 6급 이하 하위직 공무원들은 공식적인 조직화를 하여 조직적인 목소리를 낼 수 있게 되었다.

공무원직장협의회의 활동이 활발해지면서 행정기관별로 설립되었던 직장협의회들 중에 일부는 협의기능 중심의 직장협의회의 조직과 기능을 개선하기 위해 우선 법적 제약에도 불구하고 전국차원의 연합조직을 결성하였다. 2002년 3월 16일 대한민국공

무원노동조합총연맹(대공련)[14]을, 3월 24일 전국공무원노동조합(전공노)을 결성하였다. 이들 법외노조의 결성 후 이들 공무원단체와 노조갈등이 본격화되기 시작하면서 정부와의 대응전략의 차이로 공무원노조운동 노선의 법내노조인 공노총과 법외노조인 전공노의 이원화가 진행되었다.

5) 노무현 정부(2003~2008)

2003년 출범한 노무현 정부는 공무원노조법 제정을 추진하였는데, 이 과정에서 정부와 노조추진세력 간에 공무원노조법의 입법형식 및 내용을 두고 노정갈등이 빈번하게 발생하였다. 이는 대응전략의 차이로 공무원단체들 가운데 전공노는 노동3권을 모두 요구한 반면에, 공노총은 단결권과 단체교섭권을 요구하였다.

2004년 12월 31일 공무원노조법이 국회를 통과하여 2005년 1월 27일 공포되었고, 1년 유예기간을 거쳐 2006년 1월부터 시행되었다. 공무원노조법이 시행되면서 정부는 2006년 4월부터 노조설립신고를 하지 않는 공무원노조와의 교섭거부, 불법집단 행동 시 단호한 조치로 노조사무실 폐쇄, 불법 공무원노조와 체결한 단체협약 파기 등 노조합법화를 위한 정책을 지속적으로 시행하였다.

법외노조에 대한 정부의 압박에도 불구하고 전공노는 일반노조법의 특별법 형태로 제정된 공무원노조법의 재개정을 요구하면서 법외노조를 고집하였다. 이러한 상황에서 설립신고를 보류해온 공노총은 2006년 9월 경 설립신고를 통해 법내노조로 전환하였다. 법외노조를 고수하던 전공노 내부에서 조직진로에 대한 이견으로 법내파와 법외파로 분열하기 시작하였고, 2007년 7월 법내파가 민공노를 설립하면서 별개의 조직인 법내노조로 전환하였다. 잔류하던 법외노조인 전공노 또한 내부의 논란과 외부의 압력 등으로 2007년 10월에 법내노조로 전환하게 된다. 이와 같이 2007년 10월 이후 공무원노조는 공노총, 민공노, 전공노 삼자 모두 합법노조로 전환을 하게 되고 정부를 상대로 9월에 시작한 단체교섭은 12월 14일 단체협약을 체결하였다(김동원 외, 2013).

6) 이명박 정부(2008~2013), 박근혜 정부(2014~2016)

2008년 2월 이명박 정부가 출범한 후 '법과 원칙의 준수'를 일관되게 주장해 왔으며 그에 따라 고용노동부는 2009년도에 이어 20010년도에도 불합리한 노사문화 및 관행개선을 주요 내용으로 하는 노사관계 정책을 지속적으로 추진하였다. 또한 공무원 노사관계의 당사자인 행정안전부도 2010년 이래 공무원 노사관계 선진화계획을

14) 대공련은 2006년 9월 2004년 4월에 조직된 전국목민노동조합총연맹과의 통합으로 공무원노동조합총연맹(공노총)이 되었다.

수립·추진하면서 법과 원칙의 공무원 노사관계 대 원칙을 엄정하게 적용하고자 하였다(김동원 외 5인, 2013).

이러한 정부의 대 공무원 노사정책은 공무원 노사관계를 소통과 협력 또는 갈등과 대립의 2개의 양상으로 이원화하는 결과를 초래하게 되었다. 또한 이 시기는 공무원 노조의 통합이 활발하게 진행되었는데, 2007년 7월에 분열되어 설립된 민공노와 전공노는 2009년 9월 법원노조와 함께 다시 통합하면서 상급단체로서 민주노총 가입을 결정하였다. 당시 통합한 전공노는 전체 공무원노조 가입 가능한 공무원 약 23만 명 대비 약 11만 명으로 거의 절반에 이르는 조직이었다. 한편 공무원노조의 또 다른 통합은 공노총을 중심으로 이루어졌는데, 2010년 11월 경 광역연맹과 교육청노조 등 민간노동단체에 가입하지 않고 공무원 중심의 자주적인 노동조합 결성에 참여하고자 하는 조직을 대상으로 통합합의서에 3개 조직이 서명하였고, 2012년 6월 대한민국공무원노동조합총연맹(공노총)으로 출범하였다. 이와 같이 공무원노조는 2017년 현재까지 크게 법외노조인 전공노, 전국통합 기능직노조인 한국공무원노조, 공노총으로 3분되어 오고 있다.

3. 공무원 노사관계의 문제점

지난 10년 간 우리나라 공무원노사관계의 최대 현안인 공무원노사관계에 있어서 최대 쟁점으로 아직도 계속 중인 법외노조 인정문제를 둘러싼 갈등은 우리나라 공무원 노사관계가 여전히 제도화의 길로 접어들지 못하고 있다는 것을 시사한다(한국노동연구원, 2013). 이 과정에서 공무원조직의 특성은 소속 부서인 중앙부처의 국가직 공무원인가, 지방자치단체의 지방직공무원인가, 지방직 내에서도 광역자치단체 소속인가, 기초지자체 소속인가에 따라 공무원조직의 분화를 초래하고 있다. 따라서 법내·법외노조의 인정문제와 관련하여 중앙정부와의 단체교섭, 법외노조 인정, 공무원노조의 조직분화를 구분하여 고찰하기로 한다.

1) 단체교섭 관련

정부는 조합원의 경제적 지위 향상에 초점을 두고 정치적 중립 또는 탈정치적 입장을 견지하고 정부와의 빈번한 교류를 통해 공무원노조의 요구를 효율적으로 전달하려는 데 주력하고 있는 공노총 중심의 합법노조와는 상생협약을 체결하는 등 상호 간에 협력적 파트너십을 형성해 왔다. 반면 노동운동적 측면에서 공무원의 경제적 지위 향상 외에 사회적·정치적 지위 향상을 꾀하고 민노총에 가입하는 등 단일산별노조를 지향하는 전공노와는 갈등관계가 계속되어 왔다(김동원 외 5인). 또한 단체교섭과 관련하

여 이명박 정부에서는 2008년 9월에 공노총 등 74개 노조가 2차로 교섭요구를 했고, 2009년 9월 공노총, 민공노, 전공노 등 모두 74개 노조가 총 320개의 조문을 가지고 정부 측에 교섭을 요구하면서 단체교섭이 시작되었다. 그 결과 공무원노조 간 단일화에 합의하고 공무원노조 측에서 단일화 된 교섭요구안을 제출했으나, 교섭위원 적격성 문제 등으로 현재까지 중앙단위의 단체교섭은 진행되지 못하고 있다.

2) 법외노조

법외노조문제와 관련하여 교육공무원의 노동조합인 전국교직원노동조합(전교조)의 경우를 들 수 있는데, 1987년 전국교사협의회를 결성한 후 이를 발전시켜 1989년 2월 19일 전국교직원노동조합을 결성하였다. 이 당시 전교조는 합법단체로 인정받지 못하고 1500여명이 파면·해임 등으로 교단을 떠난 후 문민정부인 김영삼 정부가 들어서면서 조건부 복직방침으로 해직되었던 교사들이 다시 복직하였고, 김대중 정부에 와서 '교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률'(약칭 교원노조법)을 제정(1999.1.6.)하고 공포(법률 제5727호, 1999.1.29.)함에 따라 1999년 7월 1일부터 전교조는 합법화되었다(김은주, 2008; 허만봉, 2010). 그러나 2013년 이명박 정부에 의해 다시 법외노조가 된 전교조의 문제도 함께 해결해야 할 문제이다. 전공노의 법외노조문제는 2009년 10월 노동부로부터 법외노조 통보를 받고 법외노조가 되었으며, 전교조가 주장하는 법외노조 문제는 박근혜 정부 시절인 2013년 10월 고용노동부가 전교조에 법외노조 통보를 하면서 시작되었다.

3) 공무원 노사관계에서의 공무원노조 조직의 분화

공무원노조의 조직은 크게 보면 합법·불법을 기준으로 법내노조와 법외노조의 2개 조직으로 나누어져 있다고 볼 수 있다. 또한 공무원노조법상의 설립단위인 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체 등을 기준으로 다시 세분하여 구분할 수 있다. 사실상 양분되고 있는 법내·법외노조와 공무원노조 설립단위와 관련하여 보면 광역지자체 공무원들은 주로 공노총이 많은 반면, 기초지자체 수준에는 전공노가 거의 다수인 것으로 나타나는데 조직 간의 경계는 조합원들의 경계에 따라 항상 변화할 수 있는 유동성과 불확실성을 특징으로 한다(박준식, 2014).

서광석(2016)의 '이중몰입이 협력적 노사관계에 미치는 영향에 관한 연구'에 의하면 중앙공무원이 지방공무원에 비해 정도의 차이는 있지만 조직몰입과 노조몰입의 하위변인인 조직몰입의 계속적 몰입과 규범적 몰입, 노조몰입의 경우 노조활동에서는 조절효과가 비교적 잘 나타나고 있다. 이러한 실증분석은 중앙공무원과 지방공무원의 조직분화의 사례를 나타내고 있는 것이다. 그 이외에 행정부 독립노조, 중앙행정기관,

광역자치단체, 기초자치단체, 교육청 등에서 나타나고 있는 하나의 설립단위에서의 복수노조의 등장은 공무원노조의 조직변화에 더욱 영향을 미칠 것이다.

Ⅳ. 공무원 노사관계의 개선방안

공무원은 국가직 공무원이든 지방직 공무원이든 공무원법에 의해 특별한 신분으로 정년보장, 일반근로자와는 차별화된 연금혜택 등을 보장받고 있는 상황에서 정부를 위해 일한다고 생각하는 많은 노조원들이 정부를 상대로 근로자임을 주장하며 근로자로서의 노동기본권의 확대를 주장하고 있는 실정이다. 특히 법외노조 인정 문제도 근저에는 노동기본권의 확대가 주요 이슈이므로 결국 노사관련 법제도의 개선과 밀접한 관련이 있다고 본다. 선진제국의 입법과 선행연구 등을 고려한 노사관계 개선방안과 우리나라만의 독특한 법외노조문제 해결에 대한 견해를 제시하고자 한다.

법외노조 문제와 공무원 조직의 분화 등과 관련 된 주요한 선행연구인 이장원·조강윤(2014)의 공무원 노사관계의 실태 파악 및 진단을 위한 연구를 보면 전공노 조직의 주축인 지방공무원이 중앙공무원보다 특별히 사회공공성 노선, 민간부문과의 연대, 파업의 필요성에 대해 더 강한 입장이 아니라고 하였으며, 기초자치단체의 경우 노사관계가 정부보다 더 협력적이라 하였다. 또한 법외노조조차도 그렇게 이념적이고 과격한 방식의 노동운동을 추구하기보다 자기 이익을 지키고 실리를 추구하는 경향이 많다고 하였다. 뿐만 아니라 김기인(2014)도 지방공무원 노동조합 활동의 효과성에 관한 실증연구에서 지자체 공무원의 경우 공무원노조가 행정 발전보다는 자신들의 경제적·사회적 지위향상에 더 관심이 많다고 주장했다.

1. 노사관계

독일의 경우 업무영역은 행정관리공무원과 현업직 종사자로 나누어지는데 국가의 핵심 업무를 담당하는 공무원에게는 현행의 직업공무원제를 보장하고 공무원의 업무의 성격을 중심으로 현업직의 경우는 사무직과 생산직으로 나뉘며 이들에게는 민간부문 노사관계가 그대로 적용되고 있다(이승협, 2007). 이러한 독일의 제도를 참고하여 우리나라의 공무원 노사관련 제도를 보완하기 위해 원용하는 것이 노동기본권의 보장범위에 대한 노사 간의 충돌을 완화하는 방안이 될 것이다.

즉, 국가조직의 운영을 위한 핵심 업무로 보기 어려운 대민 행정업무 등은 과감하게 현업업무로 전환하여 공공업무의 서비스를 향상시키고, 노동3권은 민간노조수준으

로 보장하고 국가의 독점적 행정업무를 대신하여 행하는 대리자인 공무원에게는 현 수준의 신분[15]을 보장하고, 노동3권 보장의 미흡한 부문은 현 제도인 공무원직장협의회 기능을 강화하여 보완하면 될 것이다. 이는 외국선진국들에 비해 노사협의를 위한 기구가 부족한 상황에서 노사협력에 크게 도움이 될 것이다. 이와 같은 이분법적 방안은 독일식 방안과 아주 흡사하나 구체적인 내용은 입법과정에서 우리나라의 현실을 충분히 고려하여야 법제화할 필요성이 있을 것이다.

2. 법외노조 문제해결 방안

선행연구에서 나타난 바와 같이 법내노조와 법외노조는 그렇게 이념성이나 노사활동의 효과성에서 별 차이가 없고(이장원·조강윤, 2014; 서광석·안종태, 2015), 법외노조인 전공노도 단체교섭 등 실제 노조활동도 수행하고 있다(유병홍 외, 2014). 이러한 연구 등을 보면 법외노조 인정문제는 그간 보수성향 정부인 이명박·박근혜 정부의 불인정정책이 크게 영향을 미쳤다고 본다. 이명박 정부와 박근혜 정부에서 파생된 공무원노조와 교원노조의 법외노조 인정문제는 노조설립요건인 노동조합의 등록문제가 원인이 되었고, 정치권력의 성향과 법원 등 사법기관의 견해 차이가 가장 큰 걸림돌이 되었으므로 진보성향의 새로운 정부가 들어선 현 상황에서 정부는 국제노동기구(ILO)의 국제노동기준 등을 고려하여 정책적 차원에서 정부와 노조 상호간에 호혜적으로 신뢰를 가지고 노력하면 해결될 것으로 본다. 구체적인 방안으로는 정권차원에서 협의회를 구성하여 상생적 노정관계를 지향하면서 상호신뢰를 바탕으로 해결해야 할 것이다.

3. 공무원노조조직의 분화

공무원노조 조직의 분화는 주로 법내·법외노조의 2원화와 중앙공무원과 지방공무원의 특성에 기인한 것인데, 법내·법외노조문제의 해결은 공무원노조 조직분화에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 또한 중앙공무원과 지방공무원의 조직분화 현상은 법제도와 업무 등이 주요 원인이므로 이는 법제도적인 측면에서 접근하는 것이 공무원노조조직 분화를 완화하는데 도움이 될 것이다.

15) 신분보장의 내용으로는 우리나라에서 행하는 현 수준의 복지혜택을 들 수 있다.

V. 결 론

공무원법에 의한 공무원신분과 노조법에 의한 근로자성을 요소로 하는 공무원 노사관계의 이원성과 우리나라만의 독특한 법적 차별성으로 나누어진 2개의 법내·법외노조의 문제를 선진5개국의 법제도와 실태, 우리나라 공무원 노사관계의 태동과 변천, 시기별 정부정책과 관련된 실태 등을 통해 살펴보았다.

우선 공무원 노사관계를 개선하기 위한 방안으로 국가조직의 운영을 위한 핵심 업무로 보기 어려운 대민 행정업무 등은 과감하게 현업업무로 전환하여 공공업무의 서비스를 향상시키고 노동3권은 민간노조 수준으로 보장하고, 국가의 독점적 행정업무를 대신하여 행하는 대리자인 공무원에게는 현 수준의 신분을 보장하여 노동3권 보장의 미흡한 부문은 현 제도인 공무원직장협의회 기능을 강화하여 보완하면 될 것이다. 공무원 노사관계에서 법내·법외노조 문제의 기본 배경에는 법외노조의 인정조건을 둘러싼 정부와 노조의 인식 격차가 자리를 잡고 있다.

이제 정부는 공무원노조 및 노조원을 정부정책에 대한 반대세력이나 귀찮은 존재가 아닌 정책수행이나 행정서비스 제공의 진정한 파트너로 인식하는 전향적인 태도를 가지고 선진화된 노조관련제도를 도입하며 이를 통해 발전적이고 불신이 아닌 상호간에 존중과 신뢰를 가지고 새로운 노사관계를 정립해 나가야 할 때가 되었다(하미승, 2012). 특히 우리나라만의 독특한 현상인 법외노조 문제를 해결하기 위한 방안으로는 건국이후 우리나라의 정치적 상황과 밀접한 연관성이 있으므로 공무원 노사문제와 관련하여 미완의 거대 법외노조와 정권차원에서 협의회를 구성하고 상생적 노·정관계를 구축하면서 상호신뢰를 바탕으로 법외노조문제를 해결해야 할 것이다.

본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재 신청되지 않았음을 확인함

〈부표 1〉 우리나라 공무원의 각 시기별 노동법과 노사관계 성격

시기	1948~1961	1962~1986	1987~1997	1998~2002	2003~2008	2009년 이후
정치상황	제헌의회 (1,2공화국)	군사정권 (3,4,5공화국)	노태우, 김영삼정부(문민)	정권교체, 김대중정부(국민)	노무현 정부(참여)	정권교체(이명박정부) (박근혜정부)
제도화 흐름	공무원 노동기본권인정	공무원노조부정	공무원노동권 입법화시도기	공무원직장협의회 설치. 공무원노조결성시도	공무원노조법 시행.	공무원노조의 이원화 (법내 · 법외노조)
법제관련 사항	제헌헌법 제18조 1항(1948. 7.17) 노동조합법 제6조(1953). 노동쟁의조정법 제5조제1항	헌법(1962)개정으로 사실상 노무종사자(철도노조, 체신, 전매)와 국립의료원(1963)만 활동. 국가공무원법 개정(37조 단서)	공무원노동권 헌법개정 (33조2항)	1998년 2.6사회협약에 근거 공무원직장협의회설립운영에 관한 법률제정(1999)	공무원노조법 통과(2004), 2006년 시행	정부조직법 일부개정 (2013. 03. 23)
노동권 인정범위	모든 노동자의 노동3권보장. 공무원특례규정(현행 헌법 33조 2항) 없음	공무원의 노동권은 원칙적 금지와 예외적 허용	공무원 노동권기본권보장의 헌법적 근거마련	직장협의회인정으로 단결권은 보장되었으나 단체교섭권 및 단체행동권은 부정됨	단결권, 단체교섭권 일부보장 정치활동금지	-
노조조직화 정도	철도노조(1947), 전매노조(1954)체신노조(1958) 등 3개 현업공무원노조와 국립의료원 노조	전국공무원노동조합협의회(1963)결성; 활동미미	국제기구(ILO, OECD)와 국내노동법학계 등 내외부의 촉구	기관별 공무원직장협의회 결성	2002년 전공노 등 결성 2004년 공노총 결성 2006년 민노총, 2007년 전공노 합법화	통합노조 시도 공노총-교육청노조, 광역단체노조와 협력관계. 전공노-민공노, 법원노조와 통합하고 민노총 가입.
단체교섭 등					2007년 1차 단체교섭을 통한 협약체결 2008년 2차 단체교섭요구	2012년 5월 말 노사 간 교섭위원 문제로 잠정중단(대 정부교섭)

출처 : 행정안전부(2010) 「선진외국의 공무원 노사관계 안정화 경험과 시사점 연구」를 바탕으로 재구성

참고문헌

강은미·안종태(2015). 작업장 혁신과 조직성과 간의 관계에 있어서 노조지위의 조절효과, 기업경영연구, 22(1), 43-59.

김기인(2014). 지방공무원 노동조합 활동의 효과성에 관한 영향요인 분석, 지방정부연구, 18(1), 775-776.

김동원·김영두·손동희·유병홍·정경은(2013). 한국의 노사관계, 박영사.

김성희·박재범·조주림·김진숙(2009). 공무원 노사관계의 현황 및 발전방안, 전국공무원노동조합 정책연구소.

김은주(2008). 초등교사론, 강원, 도서출판 강호.

노광표·박장현·인수범(2003). 외국 공무원노조의 조직과 교섭, 한국노동 사회연구소, 17.

노광표(2006). 법외노조를 선택한 공무원노조의 나아갈 길. 노동사회, 5, 10-19.

노광표(2011). 공무원노조의 사회적 역할-공공성과 연대성 구현이 핵심과제이다-, 전공노 9주년 기념토론회.

노광표·홍주환(2008). 공무원노동조합 조직 연구, 한국노동연구원.

박용철·임상훈(2013). 내부노동시장과 기업별 노동조합의 발전사, 경영사학, 28(2). 25-48.

박준식(2014). 공무원노조의 합법화 문제와 상황 진단, 노동리뷰, 1. 5-25.

백광기(2015). 미국 노사관계의 시대별 변천, 경영사학, 30(1). 5-34.

서광석·안종태(2015). 지방공무원의 노조몰입이 노사안정에 미치는 영향: 노조법적 지위의 조절효과, 대한경영학회, 28(10), 2591-2612.

서광석(2016). 공무원의 이중몰입이 협력적 노사관계에 미치는 영향: 소속 기관 성격의 조절효과. 강원대학교 박사학위논문.

서원석·황성원(2008). 공무원 노사관계 안정화를 위한 제도 개선 연구, 한국행정연구원.

유병홍·박태주·송태수·김영호·김성환·곽상신(2014). 법외노조의 단체교섭: 전공노 사례를 중심으로, 산업노동연구, 20(1), 135-163.

이승협(2006). 신자유주의 행정개혁과 독일 공무원 노사관계의 변화: 공공서비스 노동의 특징을 중심으로, 산업노동연구, 12(1), 337-374.

이장원·박준식·조강윤(2013). 공무원 노사관계의 현황과 발전방안, 한국노동연구원.

이장원·조강윤(2014). 공무원노조 및 조합원 실태조사 결과, 월간노동리뷰. 26-38.

이희성(2009). 공무원 노사관계의 현황과 발전방향, 원광법학. 25(3), 351-376.
임채성(2012). 전전기 일본 노사관계의 전개와 노동위원회의 형성 및 발전, 경영사학, 27(2), 69-93.
채준호(2010). 영국공무원 단체교섭제도의 한국적 함의, 산업관계연구. 20(4), 27-56.
하미승(2012). 정부기관 노동조합제도의 운영성과 진단 및 개선방안 연구, 한국인사행정학회보. 11(3), 79-117.
하재룡(2005). 공무원 노사협력 증진 방안 연구, 한국사회와 행정연구, 16(3), 29-57.
허만봉(2010). 교직단체의 교섭구조에 관한 연구, 강원대학교. 박사학위논문.
노동부(2007). 공무원 노사관계·정책제도 국제비교 연구.
고용노동부(2017). 2017년판 고용노동백서, 698.
한국노동연구원(2013). 공무원 노사관계의 현황과 발전방안.
한국행정연구원(2008). 정부교섭의 효율적인 운영방안 연구. 60.
행정안전부(2010). 외국의 공무원 노사관계－독일·프랑스－.
행정안전부(2010). 선진외국의 공무원 노사관계 안정화 경험과 시사점 연구, 행정안전부 연구용역보고서
Ferner, Anthony(1995). Public sector industrial relations in Europe. in Industrielle Beziehungen, 2, 117-127.
Kearney, Richard C.(1992). Labor relations in the public sector(2nd ed.), New York: Marcel Dekker, Inc..
Kirkpatrick, I. and Hoque, K.(2005). 'The Decentralisation of Employment Relation of in the Britsh Public Sector'. Industrial Reatios Journal, 36(2)
Shaw & Clark, and R. T. Clark(1972). Collective bargaining and politics in public employment, UCLA Law Review, 19, 887-1051.
Winchester, D. and Bach, S.(1999). 'Transformation of Public Service Employment Relations' in Bach, S., Bordogna, L., Rocca, G, and Winchester, D. (eds.) Public Service Employment Relations in Europe(london; Routede).

The Development of Civil Servant Union and the Changes on Labour Relations in Korea

Kwang-Suk Seo*·Jong-Tae Ahn**

Abstract

This explores the history and system of labor relations of civil servants of the major advanced countries and the development process of labor union. in addition to the changes in Korea. Through these studies by finding problems and clarifying on creation process and the actual condition. I try to find out solution to improve the current problems of labor relations in Korea.

In this paper, those problems of civil servant labor relations are limited to the realm of the basic labor rights security, the workers' rights of association, collective bargaining and collective action pursuant to the Constitution, the approval of the unique non-registered union in our country and the differentiation of civil servant union.

Firstly, labor relations of the civil servants are the problems of expansion or reduction. Also it is at the root of the problem of the status as a civil servant and a worker. As a solution to this problem, our government should convert the public administrative tasks that are difficult to be seen as the major task into field tasks boldly for raising public service and the three labour rights should be guaranteed at the level of the private union. And for public servants who are acting as agents on behalf of government to execute the national core tasks the current status guarantee should be preceded. The insufficiency of the labour right guarantee may be reinforced by strengthening the function of the current public workplace council.

Secondly, because the non-registered union, "The Korean Government Employees' Union" problem is caused by the government' political power or policy problems.

In the current situation when new government located, if our new government

* Ph.D., in Business Administration, Graduate School Kangwon National University.
** Professor, School of Business Administration, Kangwon National University.

takes into account consideration the international labor standards of International Labor Organization(ILO) and try to arrange the non-registered union problem mutually with a mutual beneficial trust between the government and the non-registered union, the Korean Government Employees' Union, the problem may be solved by their conference.

Thirdly, the differentiation of civil servant union organization mainly is due to double structure registered union and non-registered union, the nature of central government and local government. Resolving of the problem of the non-registered union, The Korean Government Employee' Union is to improve even the differentiation of civil servant union organization affirmatively.

This study raises the problems of civil union and labor relations and presents the solutions of those.

Before taking interest in these solutions, the government needs to establish affirmative and promising labor-management relations, having a forward thinking attitude of regarding the government officials and trade union officials as a true partner on government policy accomplishment and offering of administrative service.

〈Key Words〉 The development of Civil Servant Union, The Change of Civil Servant Labor Relations, Three Labor Rights of Civil Servant, Union, The Differentiation of Civil Servant Union Organization Double Structure of Registered Union and Non-registered Union.