ES j.d.2

국제 심포지움
"교원·공무원 노동기본권의 국제 기준"

International Symposium:
Trade Union Rights and Freedom of Association for Teachers and Government Employees

일시 : 1997.2.17 (월요일)
오후 2시 - 6시 30분

장소 : 국회의원회관 소회의실

주최
전국민주노동조합총연맹(KCTU)
Education International(국제교원노련)
Public Service International(국제공공노련)

주관
전국교직원노동조합(KTU)
전국병원노동조합연맹(KFHU)
전국전문기술노동조합연맹(KFPTU)

전국민주노동조합총연맹(KCTU) / 국제교원노동조합총연맹(EI)
국제공무원노동조합총연맹(PSI)

국제심포지움

"교원·공무원 노동기본권의 국제 기준"

International Symposium: "Trade Union Rights and Freedom of Association for Teachers and Government Employees"

일시 : 1997년 2월 17일
장소 : 국회의원회관 소회의실
National Assembly Members Hall Conference Room

14:00-14:30
환영 인사 및 소개
민주노총 위원장, 방문단 대표

사회 : 한스 잉글버트 국제공공노련 사무총장

14:30-15:30
"12월 26일 노동법의 문제점과 개정 방향 - 교원·공무원 노동 기본권을 중심으로"
(유상덕 전교조 부위원장)
"교원·공무원 노동 기본권의 국제 기준과 각국 사례"
Sheena Hanley, 국제교원노련 사무차장

16:00-17:30
패널 토의
"외국 교원/공무원 노조의 존재 유형" (박영기 서강대 교수)
"외국 교원 노조의 교섭 형태 - 일본 사례 (니시자와 일교조 부위원장)
"외국 교원 단체의 교섭 형태 - 미국 사례" (키쓰 가이거 NEA 전위원장·프레드 나우먼 AFT 부위원장)
"외국 공무원 노조의 쟁의권" (국제공공노련)
"사회·교육 개혁과 교원 노조의 역할" (Sharan Burrow 호주교원노조 위원장)
"공익 사업장 쟁의권 제한 문제" (김유미 병원노련 부위원장)

17:30-18:20
질의 응답 및 종합 토론
18:20-18:30
총괄 정리 - 사회자
18:30-19:30
다과회

주관 : 전국교직원노동조합(KTU)/전국병원노동조합연맹(KFHU)/전국전문기술노동조합연맹(KFPTU)
후원 : 프리드리히 에버트 재단(FES)

INTERNATIONAL SYMPOSIUM

Trade Union Rights and Freedom of Association for Teachers and Government Employees

Date:	February 17, 1997 (Monday)
Place:	The National Assembly Members Centre Conference Room
Sponsors:	Korean Confederation of Trade Unions
	Public Service International
	Education International
Coordination:	Korean Teachers and Educational Workers Union (Chunkyojo, KTU)
	Korean Federation of Hospital Workers Unions (KFHU)
	Korean Federation of Professional and Technicians Unions (KFPTU)
Supporting Org.:	Friedrich-Ebert-Stiftung

<Time Table>

14:00-14:30 **Welcome Greetings and Introduction**
(KCTU President, EI and PSI Representatives)

14:30-15:30 **Keynote presentation I** - by Yu, Sang Duk Vice-president, Chunkyojo/KTU
The Ramshackle Labour Law: the vanishing trade union rights and freedom of association for teachers and government employees
Keynote presentation II - by Sheena Hanley, Deputy General Secretary, EI
The International Standard on The Basic Trade Union Rights for Teachers and Government Employees

15:30-16:00 Coffee/Tea Break

16:00-17:30 **Panel Discussion** (10 minutes for each speaker)

- The Various Forms of Teachers and Government Employees Organisation (Prof. Park Young-ki)
- The Various Forms of Collective Bargaining for Teachers Union - The Japanese Experience (Kiyoshi Nishizawa, Vice-President, JTU)
- The Various Forms of Collective Bargaining for Teachers Union - The American Experience (Keith Geiger, former President, NEA, Fred Nauman, Vice-President, AFT)
- The Right to Strike for Government Employees Unions (PSI)
- The Role of Teachers Union in Social Reform and Education Reform (Sharan Burrow, EI)
- The Restriction on Right to Strike in Public Utilities Enterprisies (KIM, Yoo-Mee, Vice-President, KFHU)

17:30-18:20 **Q&A and Plenary Discussion**

18:20-18:30 **Summary by the Moderator**

18:30-19:30 **Reception**

제3차 국제노동조합 한국 총파업 연대 방문단

국제교원노련-국제공공노련 중심으로

방문단 구성 (총 10명[+4])

국제교원노동조합총연맹(Educational International, 5명)

Keith Geiger	미국교원연합(NEA) 전 위원장
Sharan Burrow	호주교원노조(AEU) 위원장
Kiyoshi Nishizawa	일교조(JTU) 부위원장
David Don	미국교원연맹(AFT) 국제국장
Sheena Hanley	국제교원노동조합총연맹 사무차장

국제공공노동조합총연맹(Public Service International, 4명)

Hans Engelbert	국제공공노련 사무총장
Ms Ulla Derwein	독일공공노조
Alan Jinkinson	영국 공공 노조
Hirosha Yoshizawa	국제공공노련 동경사무소
(Yamashida 외 4인	일본 전국의료)

교사 공무원 단결권, 그 문제점과 개선방향

유상덕 (전국교직원노동조합 부위원장)

1. 들어가는 말

한국의 노동운동의 발전과 교육운동을 지원하기 위해 한국에 오신 국제공공노련 (PSI), 세계교원노조총연맹 (EI)대표단 여러분들께 환영의 인사를 드립니다. 또한 노동법 개정논의가 한창 진행되고 있는 대한민국 국회에서 전교조와 민주노총을 대표해서 교사 공무원의 단결권 문제에 대해 발표할 수 있는 기회를 가진데 대해 대단히 기쁘게 생각하는 바입니다.

1991년 12월 한국이 ILO에 가입했을 때 한국정부는 이전보다 훨씬 무거운 짐을 지게 되었다. 당시 정부는 한국 민주노동운동의 성장을 반영하는 전국노동조합협의회, 업종회의등 후에 민주노조총연맹으로 발전하는 노동조합 연합조직들을 탄압하고 있었을 뿐만 아니라, 1989년부터 전국교직원조합 결성을 이유로 1500여명의 교사들을 해직시키고 100명이상의 교사들을 같은 이유로 구속시키는 심각한 노동운동 탄압을 자행하고 있었기 때문이다.

그러나 한국정부는 ILO에 가입하고서도 제87호조약등 주요한 ILO조약들을 국회에서 비준하지도 않고 노동운동에 대한 탄압을 조금도 누그러뜨리지 않았다. 그래서 전교조는 1992년 2월, ILO 결사의 자유 위원회에 '전교조 불인정 및 해직교사 복직에 관한 건'으로 한국정부를 제소했다.

그 이후 한국정부는 세계 대표적 노동탄압국가로 지목 받아 ILO집행이사회, 결사의 자유 위원회 및 UN사회권위원회로부터 전교조 탄압 중지와 교원노조 인정의 권고를 수차례에 걸쳐 매년 받아왔다. 특히 현 김영삼 정권이 들어서고 나서 전교조 해직교사들을 복직시키는 과정에서 '탈퇴각서'를 쓰게 하고 '신규채용 형식'으로 그나마도 약 200여명은 갖가지 이유로 누락시키면서 복직시키는 부당한 처사에 대해 국내는 물론 ILO결사의 자유 위원회로부터 강력한 권고를 받은 바 있었다.(95,3)

EI의 전신인 국제자유교원노조연맹(ICFTU)과 세계교직자총연맹(WCOTP)에서도 92년 3월과 6월 전교조 인정을 촉구하는 서한을 한국정부에 발송하는 등 여러 가지 노력을 하였고, 93년 9월에는 EI의 정식 회원국으로 가입했으며 이후 국제사회에서는 당당한 조직으로서 활동을 해오고 있다.

95년 9월, 한국정부가 OECD에 가입을 신청한 것을 계기로 교사 공무원 단결권 인정여부가 OECD가입의 선결조건 문제로 떠오르자 한국정부는 96년 5월 노사개혁위원회를 구성하여 교사 공무원 단결권 문제를 공식적으로 논의하기에 이르렀다.

그러나 1996, 10, 11 한국이 OECD가입국으로 초청되었을 때 당시 한국 노사개혁위원회의 결과는 국내의 복잡한 정치적 역학관계로 인해 극히 불투명했다. 따라서 OECD-TUAC (노조자문위원회)은 한국의 OECD가입에 즈음한 성명을 발표하여 한국정부에 노사개혁위원회의 결과와 관계없이 노동법의 주요부분 (제3자 개입 금지, 복수노조 금지, 교사 공무원 단

결권)을 ILO규범에 맞게 개정하기 위한 법안을 현 국회 회기 내에 제출할 것을 촉구했다.

한국이 OECD에 가입을 하고 96,11 노개위에서 노동법 개정안 1차 논의가 마무리되었는데 결과는 노동법의 주요한 부분들을 합의를 보지 못했다. 특히 공공부문 노조의 인정, 교원노조의 인정문제는 합의를 보지 못하고 정부로 넘겨졌는데 정부안을 만드는 과정에서 공무원노조는 유보되고 교사의 단결권은 더욱 심하게 왜곡된 채 그나마 국회에 제출되지도 않았고 나머지 법안들은 주로 경영계의 의견이 반영된 채로 왜곡되어 날치기로 통과하게 되었다. (1996, 12, 26)

이 발표문에서는 왜곡된 정부의 교사 공무원 단결권문제의 내용을 먼저 살펴보고, 정부의 그와 같이 완고한 논리는 어떤 것인지를 분석하여 본 심포지움의 논의의 전개를 돕고 아울러 올바른 법개정의 방향에 대해 생각해 보고자 한다.

2. 교사 공무원 단결권에 관한 정부의 개정안 내용

대한민국 헌법 제 33조 2항은 " 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다."라 하고, 헌법 제 37조 2항은 "국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용은 침해할 수 없다."고 하고 있다. ILO조약 87호 9조에서는 군대와 경찰을 제외한 모든 노동자들의 단결권을 보장하도록 하고 있고, 군대와 경찰의 경우도 국내법으로 엄격히 그 제한 범위를 규정짓도록 하고 있다.

한국은 1953년 노동법 제정당시에는 '현역군인, 군속, 경찰관리, 형무관리 및 소방관리'를 제외하고 모든 공무원이 노동조합을 결성할 수 있도록 하여 비교적 ILO기준에 접근하고 있었다.

그러나 1960년 4.19혁명후 교사 공무원의 노조결성을 5.16쿠데타로 짓밟은 후 1963년에 "공무원에 관해서는 따로 법률로 정한다"고 하고 국가공무원법 제66조와 사립학교법 제58조 등으로 교사와 공무원의 단결권을 박탈하였다.

그러나 1980년대의 사회민주화운동과 교사들의 교육민주화운동의 성장의 결과로 1989년 여소야대 국면에서 89년 3월 제145회 임시국회에서 노동법 개정안이 통과하게 된다. "6급 이하의 공무원을 포함한 모든 근로자는 자유로이 노동조합을 결성하거나 이에 가입할 수 있고 단체교섭을 할 수 있다. 다만 현역군인, 경찰공무원, 교정공무원, 소방공무원은 그러하지 아니하다." 다시 말해 임시국회에서는 교사 공무원의 단결권을 인정하였다. 그러나 이 법안은 노태우 대통령의 거부권으로 폐기되고 말았다.

그 법안이 임시국회를 통과하는 것을 보고 교원노조준비위원회를 결성했던 약 23,000여명의 교사들은 대통령의 거부권 행사로 법안이 폐기되는 것을 보고 수많은 토론을 거쳐 교원노조 결성을 강행하기로 결정했다. 한국의 노동법이 비록 교원노조를 부정하고 있지만 교원이 노동조합을 결성할 수 있는 권리는 세계적으로 인정된 기본권이기 때문이었다. 그 결과 전교조가 한국정부의 혹심한 탄압을 받고 지난 8년간 겪어온 사정은 이미 이 자리에 참석하신 분들은 다 아는 바이다.

1996년 11월 노사개혁위원회가 교사와 공무원의 노동기본권을 부정하며, 공무원의 단결권 문제는 제2차 제도개혁과제로 넘기고, 교원에 관해서는 특별법을 제정해서 불완전하게 교원

의 단결권과 제한적 교섭권을 인정하려는 것이었다.

그러나 이러한 노사개혁위원회의 불완전한 안을 가지고 정부에서 만들어 놓은 법안을 보면 그 안을 더욱 개악하여, 기존 '교원지위에 관한 특별법'을 일부 개정하여,

(1) 기존의 교육회를 복수로 조직할 수 있도록 하고 (지금까지는 단 하나의 교육회만 인정하되 노조는 불허하고있었음)
(2) 시. 도 교원단체는 관할구역 교원의 1/5이상, 연합교원단체는 10개 시.도 이상의 교원단체가 회원이어야 등록할 수 있으며 (이는 극심한 단체결성의 자유침해임)
(3) 교섭, 협의의 상대방인 교육감 도는 교육부장관이 등록허가 및 취소권을 가지며 (교섭권의 부정)
(4) 교원의 처우개선, 근무여건, 복지후생, 전문성 신장에 관한 사항만 협의할 수 있고 (교육여건, 교육정책 및 교육개혁에 대해서는 활동을 제외하여 단체활동의 폭을 제한)
(5) 교원의 단결활동에 관한 침해행위를 구제할 수 있는 조항은 두지 않고
(6) 그나마도 시행을 2년간 유예한다는 것이었다.

김영삼 정부는 이 법안조차도 아예 국회에 상정하지 않았기 때문에 노조가 아닌 복수교원단체조차도 부정하겠다는 의도를 명백히 드러내고 있다.

우리는 위와같이 교사 공무원의 단결권을 사실상 부인하는 정부의 조처에 심히 분개한다. 우리는 최소한 김영삼 대통령 자신이 야당총재시절에 앞장서서 개정했던 1989년 3월 임시국회를 통과한 법률 수준으로 노동법이 개정되어야 함을 주장하는 것이다. 그래야 김영삼 정부는 소위 문민정부라는 말이 과거 군사독재정권과 차별성이 있는 것이고, OECD가입국으로서 교사 공무원의 국제적 수준에도 부합하기 때문이다.

3. 교사 공무원의 단결권을 부정하는 정권 측의 논리

정권 측이 이토록 완강하게 교사 공무원의 단결권을 부정하는 이유는 무엇인가? 우선 그들이 주장하는 논리들을 분석해 보자.

1) 법률적 논리 --- 전체에 대한 봉사자, 특별권력관계론

1992,4,28 헌법재판소는 전교조 해직교사의 해직사유가 된 국가공무원법 제66조에 대한 위헌여부를 가리는 판결에서 동법이 헌법 제33조에 위배되지 않는다고 하면서 그 이유를,

-공무원은 임용주체가 주권자인 국민이기 때문에 국민전체에 대한 봉사자라는 특별한 지위에 있고,
-그 직무수행상 공공성, 공정성, 성실성 그리고 중립성 등이 요구되기 때문에 일반 근로자와는 달리 특별한 근무관계에 있다.(이하 생략)

현대 국민주권국가에서 공무원은 국민에 대해서는 '전체에 대한 봉사자'이지만 국가에

대해서는 '근로자'이며, 공무원이 '전체에 대한 봉사자'로서 행정을 집행하는 지위와 '근로자'로서 보호받아야 할 지위는 결코 모순되지 않는다. 공무원의 임면과 신분에 관한 제반 권리는 전적으로 정부 등 행정기관에 있기 때문에 공무원에 대한 사용자는 '국민'이 아니라 '국가기관'자체이다.

또 공무원에게 노동조합활동을 인정하면 그 직무상의 정치적 중립성과 공익성이 손상될 것이라는 주장이 있다. 사실은 역대 정권이 교사와 공무원을 정권유지의 수단으로 이용해 그야말로 공익성과 중립성을 해쳐온 것이 사실이다. 그러므로 진정한 의미에서 공무노동의 공익성과 중립성은 정권에 의해 부당하게 침해당하는 공익성과 중립성을 공무원들의 자주적인 단결활동을 통해 보호해야 한다는 주장이 더 설득력이 있다.

위와 같은 특별권력관계론에 의거한 공무원의 단결권 부정은 나치즘하의 전체주의 국가에서 나온 논리이며 국민주권국가의 기본권에 배치된다는 것이 국제적인 상식이다.

(2) 교사론적 논리 --- 성직론

정부가 특히 교사에 대해서 노동기본권을 부정하는 주된 논리는 전통적으로 유교적 가치관이 깊이 뿌리 박힌 한국사회에서 교사는 성직에 가까우므로 일반노동자와는 다르다는 것이다.

일반적 관념으로 생각할 때 아이들을 교육하는 교사(선생)와 작업현장에서 노동하는 노동자와는 차이가 없는 것은 아니다. 그러나 국민기본권의 문제는 일반적 관념에 의거하는 것이 아니라 사실상의 법률적 관계 즉 임금근로계약관계를 맺고 생활하고 있느냐의 여부에 의해 판단하는 것이 옳다.

또한 위와 같은 관념적 판단은 오히려 전통적으로 노동을 천시해온 유교적 가치관에 근거하여 노동에 대한 편견에서 벗어나지 못하고 있는 경우가 많다. 노동이란 어떤 대상에 작용을 가하여 새로운 가치를 창조하는 사회적 활동이다. 여기서 노동의 대상은 물질 뿐 만 아니라 사회와 인간까지도 대상이 될 수 있다. 교육활동은 그런 의미에서 엄연한 사회적 노동이다.

그러므로 교사는 법적으로 임금근로계약관계에 있는 근로자이며 사회적 노동을 행하는 노동자이다. 교사의 직책이 성스럽다는 것은 그러한 '사회적 노동'의 가치를 보다 높이 평가하는 데 사용되면 몰라도 교사의 정당한 기본권을 제약하는데 악용되어서는 안된다.

전교조는 한국사회에서 교사가 노동자임을 선포한 사실 자체만으로도 전통적으로 노동에 대한 천시풍조가 깊이 뿌리 박힌 사회에 노동의 신성함을 깨우치는 교육적 역할이 지대하다. 그런 의미에서 전교조는 교사로서 집단적으로 성스러운 직책을 수행하고 있는 셈이다.

(3) 경영상의 논리 --- 교사 노동권 인정 문제와 정리해고제의 결합

사학재단 경영자나 정보화시대에 대비한 교육개혁을 주장하는 사람들에 의해서 교사 노동기본권 문제는 정리해고제와 결합하여 고려해야 한다는 주장이 있다. 이것은 대단히 위험한 발상이다.

이러한 주장의 근저에는 첫째, 학교는 산업체에 필요한 노동력을 생산하는 곳이기 때문에 학교가 기업경영의 원리에 맞아야 하고 둘째, 기존의 타성에 젖은 교직사회의 풍토는 변화하는 정보화시대의 교육개혁에 걸림돌이 되기 때문에 사용자가 필요에 따라 이를 정리해고

할 수 있어야 한다는 것이다.

정부의 교육개혁안이 아래로부터의 의견수렴 없이 위로부터 일방적으로 강행되어 그 본질이 변형된 인력개발론에 근거한 자본의 이해를 반영하고 있다는 지적은 수없이 있어왔다. 이는 열린 교육으로 표방되는 각종의 정부지원을 받는 교육개혁 정책 속에나 혹은 교육정보산업이 의도하는 학교의 변화모델에서도 일관되게 경계해야할 관점이다.

그러한 의도를 가진 교육개혁을 이유로 기존 교직사회의 타성을 정리해고 형태로 해결하는 것은 잘못된 것이다. 교직사회의 타성은 그간 교원들의 교육권적 기본권(예를 들면 교과과정 편성권, 평가권등)이 국가에 의해 박탈당하고 지시명령위주의 입시교육에만 내몰린 데서 온 결과이다. 교직사회의 활기는 교원들에게 올바른 교육권적 기본권을 부여하고 그것을 자주적인 단결활동을 통해 스스로의 수준과 활기를 높이도록 해야 가능한 것이다.

(4) 정치 상황적 논리--- 분단체제라는 한국사회의 특수성

96년 11월 노사개혁위원회의 노동법 개정안이 정부로 넘어 가서 차관급 실무자회의가 열렸을 때, "교원노조는 한국이 통일되기 전에는 인정할 수 없다."는 발언이 나와 우리를 놀라게 했다.

89년 전교조 결성이래 전교조를 부정하려고 가해진 일관된 공격은 '좌경 용공'이데올로기 공격이었다. 정부가 일관되게 교사 공무원의 노조결성에 반대하는 이유로 분단 이데올로기를 이용하는 것은 교육을 분단체제의 유지 수단으로 보기 때문이다. 한국사회에서 교육문제, 교원노조 인정 문제가 분단체제 유지를 위한 이데올로기 문제로 되는 한 이는 합리적인 논리의 문제를 넘어선 정치역학관계의 문제가 된다.

교사 공무원 단결권 인정문제가 정치역학관계의 문제가 되면 앞에서 분석하고 논박한 법리적, 교사론적 혹은 경영학적 논리들은 종속적 변수밖에 되지 못한다. 실제로 노태우정권 시절 현직 노동부 장관은 사석에서이지만 '전교조 문제는 힘의 문제이다.'고 솔직히 털어놓는 것을 목격한 적도 있다.

사실 교사 공무원 단결권 인정문제는 역사적으로 보면 정치적인 문제였다.

1960년 4.19혁명후 집권 자유당이 붕괴하고 민주당 정권이 들어섰을 때 교사 공무원들이 노조를 결성했었고 이의 법적인 인정문제가 논란이 되었다. 당시 법무부에서는 찬성을 했으나 문교부는 반대했다. 그러다 5.16쿠데타로 해체의 비운을 맞는다.

1989년 전교조의 결성은 1987년 6월항쟁과 7,8,9월 노동자 대투쟁으로 형성된 분위기 속에서 발전된 사회운동의 결과물이다. 87년투쟁의 결과 여소야대의 국회가 성립되었고 따라서 교사 공무원의 단결권인정법안이 국회를 통과했으나 대통령 선거에서 야당 및 노동운동, 사회운동이 정권교체에 실패하여 결국 교사 공무원의 단결권마저 무산되었다.

1997년 현재 교사 공무원의 단결권 문제가 대두되고 있는 것은 국제사회의 변화에 맞춘 산업구조조정정책과 노동운동의 발전 (민주노총의 결성과 투쟁) 때문이다.

한국에서의 이문제는 자본과 국가권력 (그중 특히 수구적 보수정치세력)에 대항해 노동운동과 사회운동, 이를 지원. 매개하는 야당 정치세력이 각축하여 힘의 우열에 의해 판가름나는 문제이다. 지난겨울 총파업투쟁은 국민적 여론을 유리하게 획득해낸 민주노총 총파업투쟁의 전술적 승리로 끝났다. 그리하여 노동법 개정안에서 사라졌던 교사 공무원의 단결권 인정 문제가 다시 부활하게 되었다. 이와 같은 각축전 속에서 우리의 우방인 PSI, EI 및 각

국 교원노조대표의 지원은 우리에게 대단한 용기를 북돋아 주고 있다. 여러분들의 한국 노동운동에 대한 지원이 한국에서 노사관계가 단순히 힘의 논리에 의해서만 좌우되지 않고 합리적 설득논리에 의해 결정되는 수준으로 발전하는 데 많은 도움이 될 것으로 생각한다.

4. 맺음말

발표자는 교직원노조 활동을 하다 두 차례 구속된 적이 있다. 구속되어 수형 생활을 할 때마다 교도소에서 교도관들에게 대단히 친절한 대우를 받았다. 처음에는 교도관들이 교사여서 그렇게 친절히 대하는가 생각했는 데 나중에 알고 보니 교직원노조 결성을 해서 탄압받고 있기 때문에 잘해 준다는 것이었다. 그들은 비록 많은 수는 아니었지만 공무원인 교사가 노동조합을 결성한 것이 자기들 교정직 공무원들도 언젠가는 결성하게 될 공무원노조의 앞길을 개척하고 있다고 보고 있었다.

전교조는 현재 15,000여명의 정규조합원과 약 3만 명의 후원회원을 확보하여 비록 법외노조의 형태이지만 활발하게 활동하고 있다. 그리고 전교조는 전국에 16개 시.도 지부와 157개 시.군.구 지회를 가지고 있다.

그간 전교조는 교육개혁을 위해 지대한 공헌을 했다는 것이 국민적 여론이다. 실제로 정부 교육개혁안의 골자를 이루고 있는 교육예산 GNP 5%확보, 교과과정 편성의 자율화, 학교운영위원회 제도, 교육지방자치제도의 내용 등 전교조가 그간 꾸준히 주장하였던 것을 그대로 수용한 것들이 적지 않다. 또한 전교조로 인해 교원의 근무조건, 임금 및 교육환경이 간접적으로 향상된 것이 많다.

그리고 이번 노사개혁 국면에서 교사 공무원의 단결권 문제가 본격적으로 거론된 것도 그간 탄압을 받으면서도 실체로 자리잡고 있는 전교조 조직 때문이다.

이제 산업구조조정과 교육개혁의 시대를 맞아 전교조는 지금까지와는 달리 비판적 입장에 선 법외노조가 아니라 교육개혁의 주체로서 합법적 공간에서 보다 활발한 교육운동을 전개하기를 기대한다. 그리하여 국내에서는 민주노동운동의 한 주체로서 사회개혁에 앞장서고 밖으로는 세계교원노조총연맹의 한 주체이며 국제노동운동의 한 파트너로서 교육개혁과 사회의 민주화에 기여하고자 한다.

The Ramshackle Labour Law :

the vanishing trade union rights and freedom of association for teachers and government employees

Yu, Sang Duk
Vice-president
Chunkyojo/KTU
Seoul, 17 February 1997

(Abstract)

2. The content of the government's draft bill concerning the trade union rights and freedom of association for teachers and public servants

The Article 33, Clause 2 of the Constitution of the Republic of Korea states that public servants, only if allowed in accordance with the law concerned, have the right to organize, collective bargaining, and collective action. And Article 37, Clause 2 says that all the rights and freedom of the people can be restrained, where it is necessary for consolidating the national security or maintaining social order and public welfare, only by the law, and that in that case the essential contents of the rights and freedom should not be limited. The Article 87, Clause 9 of ILO Convention stipulates that all the workers except for the military and the police should be granted the right to organize, and that in case of the military and the police the scope of the restraint should be regulated strictly under the domestic law.

Korea, when it enacted the labor law in 1953, allowed trade union rights for all the public servants except for military personnel, civilian employee in the military, police officers, prison officers, and fire-fighters, which drew near to the standards set by the ILO.

1961 May coup, however, repressed the new trade union for teachers and public servants, which began to appear after the 1960 April students' revolution. In 1963 they revised the Constitution, inserting a new clause stating that trade union in public sectors shall be regulated in accordance with a separate law. Both in the Article 66 of the national public officials law and in Article 58 of the private school law, teachers and public servants were banned from organizing their own trade unions.

As a result of the growth of democratic movement and teachers' education democratization movement in 1980s, the National Assembly passed a revised labor bill in its 145th special session in March 1989. This bill recognized the right of teachers and

public servants to organize, stipulating that all the workers including the public servants of under the 5th level can organize and join trade unions freely, except for the military, police officers, prison officers and fire-fighter. But this bill was vetoed by the then-President Roh Tae-Woo.

Despite the Presidential veto, about 23,000 teachers, who began to form a preparatory committee for teachers' union, decided to push ahead the organization of the Korean Teacher and Educational Workers' Union. It was because the right of the teachers to organize their own union is the basic right accepted worldwide, though government of Korea denied it. How KTU was repressed on severely by government for the past eight years, is, I believe, well known by every one in this symposium.

In November 1996, the presidential commission on Industrial Relations Reform decided to deny the basic worker's rights of teachers and public servants, leaving the issue regarding the public officials for the next round of deliberations, and instead, proposed to grant teachers partial right to association and the limited right of collective bargaining by enacting a special law for teachers. But the government rejected this incomplete draft made by the presidential commission and decided, instead, to revise partially the special law on the status of the teachers:

(1) Multiple teachers' associations (not trade union) can be organized (Up to now with only one association recognized and no union accepted);
(2) To be registered, A Provincial or city level association needs to have its members more than one-fifth of teachers under its jurisdiction, and a national association more than 10 such provincial or city level associations as its member. (Severe violation of the right to association);
(3) Minister or Superintendent of the Education, counterpart for negotiation and consultation, have the right of the permission to registration and of the cancellation. (Denial of the right to collective bargaining);
(4) It can negotiate only for the improvement of the labor conditions, working environment, welfare benefits, professional enhancement. (Limiting the scope of the collective bargaining by excluding the activities regarding the education environment, education policy, and education reform);
(5) There is no provision to protect the activities of the trade union against the violation from the employer's side.; and
(6) Even then, the enforcement of the law will be suspended for two years.

Kim Young-Sam government, however, did not table even didn't send this bill at the National Assembly, revealing its intention to deny multiple teachers' association, let alone the trade union.
We are, therefore, very angry with the government's measures to deny, in fact, the basic rights of teachers and public servants. We claim that the vetoed labor law in 1989 must be revived because President Kim Young-Sam, then-opposition leader, voted for the law. By so doing, Kim Young-Sam administration can prove it-self to be a real

civilian democratic government, different from the previous military regimes.

3. Government's logic to deny the right of teacher and public servant to association

Why has government denied this basic right so stubbornly. Let me analyze their arguments.

1) Legal argument -- Service for the whole society, special power relationship

In April 28, 1992, the Constitutional Court ruled that, in its judgement on the possible unconstitutionality of the National Public Official Law Article 66, that the law does not violate the Constitution Article 33, citing the reasons such as,

- Public servant has a special status of serving for the whole people because he or she is chosen by the people,
- They have special working relationship different from the usual workers, because their job demands fairness, sincerity, and neutrality.

In a modern sovereign state, public servants can be viewed as serving the entire people from the viewpoint of the nation, but they should be regarded as workers from the viewpoint of the state. Therefore, the status of enforcing governance for the benefit of the whole is not consistent with that of states worker whose rights should be protected. Since all the rights regarding the appointment and dismissal of the public officials belong entirely to the administration concerned, their employer is not 'nation' but 'state apparatus' itself.

There is another argument that, if they are allowed to engage in union activities, it may damage political neutrality and public interest they are supposed to serve. The truth is that the past regimes has damaged its neutrality and publicness by using teachers and public officials as a tool of maintenance of political power. Therefore, it is more persuasive to insist that they should be protected through the democratic organization activities by themselves from the violation of the government. Such a denial of the right of association based on a theory of special power relationship draws from an authoritarian state under Nazism. It is in international common sense that it is incompatible with the basic rights of the sovereign state.

2) Argument of teacher as a priest

The main logic which the government has used in denying the labor rights of the teachers is that a teacher in Korean society with Confucian value system is similar to a priest, but different from usual wage worker. Generally speaking, there is some difference between a teacher teaching children and a worker working in a factory. But the issue of basic rights should be based not on general common sense but on the legal

relationship, that is, whether he or she concludes a wage contract or not.

Such a common sense argument based on the Confucian value system which underestimate the labor tends to prejudiced against labor. Labor is a social activity which creates new value by acting upon something. The object of labor can include society and human beings as well as the materials. The act of educating is, of course, a social labor in this context.

Accordingly, teacher is a worker with wage-contract relationship and conducting the social labor. The fact that the teachership is sacred should be used in emphasizing the importance of such social labor, but not be misused in limiting the basic rights of teachers.
KTU, by proclaiming that teacher is a worker, has played a great educational role in a society where labor has traditionally been held in low regard. In this sense, KTU has been carrying out its sacred job collectively as teachers.

3) Managerial argument : Recognition of teacher's right and combination of lay-off system

There is an argument that teacher's basic rights should be combined with the lay-off system. This argument has been raised by owners of the private schools and by some who are calling for educational reform in preparation for information age. This is a very dangerous idea.

This argument is based on the following logic: First, school should be run according to the principles of the corporate management because it is a factory producing labor force needed for industry, Second, the employer can lay off some employees when needed because the existing atmosphere of the school system becomes an obstacle to a reform in information age.

There have been many indications that government's education reform plan, without the bottom-up process, only reflect the interests of the business, based on the distorted personnel development theory. Caution is needed whenever we discuss the education reform plan inihated and funded by the government under the name of open education and the changing model of school designed by education-information industry.

It is wrong to try to solve the problem of the existing inertia of the teacher's profession, based on such a educational reform plan. The existing inertia is a result of the fact that teachers has been deprived of their educational basic rights (for example, curriculum arrangement, evaluation right and so on) and driven into an education aiming only at teaching students to pass the college entrance test. The vitality will be revived only if they are granted the educational basic rights and encouraged to step up their level through the democratic collective activities.

4) Argument reflecting political situation - peculiarity of Korean society as a divided nation

In November 1996, we were surprised at the remark at the vice-ministerial meeting working on a draft bill for the revision of the labor law that teachers' union should not be recognized until the reunification of the divided country. Since the establishment of the KTU in 1989, it has beed constantly subjected to McCarthyist attacks. The reason the government, using anti-communist ideology, has opposed the teachers' union is because it regards education as a means of keeping the divided system. As long as the recognition of teachers' union is turned into an issue of maintaining anti-communist system, it comes to be a political one undermining any reasonable debate.

Once this becomes a political issue, all the above arguments can be subject to this political argument. In fact, I remember in the Roh Tae-Woo administration that then labor minister revealed frankly in a private meeting that KTU is an issue of power struggle.

From the viewpoint of history, this issue has been the political one.
The April 19 revolution, in 1960 brought about the collapse of the ruling Liberal Party, and brought the Democratic administration in power. Teachers and public servants had organized their unions respectively and their recognition became an hot issue. At that time, the Ministry of Justice supported the unionising while the Ministry of Education was vehemently against. All these efforts came to naught as a result of repressive military coup of May 16 in 1963.

The establishment of KTU in 1989 was an achievement of the social movements in the wake of People's Uprising of June 1987 and of Workers' great struggle from July to September in that year. 1987 People's power brought us a National Assembly where opposition parties held a majority. However, opposition forces failed to bring about a change of political power in the presidential election. Though a bill to grant the basic rights of teacher and public servant was passed in the National Assembly, it was sabbotaged by a presidential veto.

In 1997, the freedom of association has again emerged as a serious social issue. It is because of the industrial restructuring policy keeping up with the international change and of growth of the trade union movement (launch of KCTU and its struggle).

This issue will be determined by the power struggle between the big business and conservative political forces on one side and labor movement, social movement, and opposition political forces who support this issue on the other side. The general strike this winter resulted in a tactical victory for the KCTU, which successfully gained popular support from all sectors of the society. As a result of this victory, the issue of recognition of right to association of teacher and public servant, which disappeared in the revised labor law, has resurfaced. Under such fierce confrontation, we are very much encouraged by the support from our colleagues such as PSI, EI and teachers' unions in many countries. I am sure that your assistance and support for Korean trade union movement will contribute greatly to the progressive development of industrial relations and basic labor and trade union rights in Korea.

(omission)

Presentation to the KCTU Symposium on the right of Teachers to Freedom of Association

Sheena Hanley
Deputy General Secretary
Education International
Seoul, 17 February 1997

Colleagues, on behalf of the 23 million members of Education International I bring you warm greetings. The President and General Secretary of EI also send their best wishes. It is indicative of the importance that the Executive Board of EI places on your struggle to achieve freedom of association and the right to bargain that they have sent the Vice-President, Sharan Burrow, and Executive Board member, Keith Geiger, to ensure that you are fully aware of our support for your cause. Our member organisations have also responded to your call and the Vice-Presidents of both the Japan Teachers Union and the American Federation of Teachers are also here today. Wherever teachers are denied their rights they can be sure of the solidarity of colleagues worldwide. We want to assure you that your struggle to have the same rights that our 23 million colleagues enjoy worldwide has earned you worldwide respect.

On October 5th, 1966 a Special Intergovernmental Conference on the Status of Teachers was held at UNESCO in Paris under the auspices of the then Director General, Mr. Rene Maheu. The conference was held because **"education is assuming a growing importance in the development of society."**

It dealt with the adaptation of school systems to the needs of modern societies. Teachers need higher and broader qualifications to be able to prepare young people to live and work in the context of increasingly complex economic and social societal structures. Since then society has become even more complex. Recent intergovernmental conferences, such as the UNESCO International Conference on Education held in Geneva in October 1996 and the ILO Sectoral Committee on Educational Personnel in April of 1996, which looked in particular at the situation concerning teachers when governments are involved in structural adjustment programmes, have recognised the need for teachers to participate in all aspects of education reform. It is now accepted that , if

teachers, through their unions, are not intrinsically involved in the restructuring of education, then the reforms will fail. We can document for you, case after case, where reforms are moving ahead with teachers as central players. This has occurred because unions have insisted that the role of the teachers and the recognition of the union be established clearly. It has been achieved through collective bargaining procedures.

The 1996 ILO-UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers and all of the subsequent intergovernmental meetings have unanimously concluded that teachers be provided with freedom of association. Let me quote from the recommendation, that has been recognised since 1996.

> ***"Taking into account the great diversity of the laws, regulations and customs which, in different countries apply to teaching staff, in particular according to whether the regulations concerning the public service apply to them.***
>
> ***Convinced that in spite of these differences similar questions arise in all countries with regard to the status of teachers and that these questions call for the application of a set of common standards and measures, which it is the purpose of this recommendation to set out,***
>
> ***Noting the terms of existing international conventions which are applicable to teachers, and in particular of instruments concerned with basic human rights such as the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948, the Right to Organise and Collective Bargaining Convention of 1949, the Equal Remuneration Convention, 1951 and the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 adopted by the ILO and the Convention against Discrimination in Education, 1960 adopted by UNESCO."***

All of these conventions apply to teachers. Nowhere in any international convention is there any doubt as to whether fundamental labour conventions apply to teachers. The ILO Convention of Freedom of Association guarantees all workers without distinction the right to organise, with the exception of the police and the armed forces.

In 1994, Education International took a case to the ILO, on behalf of Chunkyojo, on the right to organise. The conclusion of the ILO Committee on Freedom of Association, adopted by the Governing Body of ILO, of which the Government of Korea is a member, stated:

> ***"While aware of the importance attached to education by the Korean people, the Committee does not see how the students right to receive education can be encroached upon by allowing teachers to form and join organisations of their own choosing to protect their interests."***

The report continues

> ***"Furthermore the government's argument that Chunkyojo teachers violated national laws which prohibit their participation in trade union is not persuasive since these laws are not in conformity with the principles of Freedom of Association, as acknowledged by the Government itself. Considering that the government has expressed its determination to help achieve the ILO's objectives, the Committee would point out that the respect of principles of Freedom of Association by all member states is one such objective."***

The committee went on to deplore the fact that the Government did not re-instate all 1500 members of Chunkyojo who were dismissed.

Colleagues, it is too clear to all teachers worldwide have the right to Freedom of Association. Education International has member organisations in 148 countries of the world. In recent years we have filed only two cases to the ILO concerning the right of teachers to organise freely. They involved Korea and Kenya. In Kenya, primary and secondary teachers have the right to organise, but university professors have not been allowed to do so. The ILO was equally as strong in the case of Kenya as it was in the case of Korea and stated unequivocally that teachers at all levels of the education system must benefit from Freedom of Association.

It could not be clearer that the institution, the ILO, which operates on a tri-partite basis with governments, employes and workers reaching agreement

on Conventions, has stated that the teachers of Korea should have the right to organise. Teachers must be able to form unions, or associations. They can also decide not to organise if that is their choice, although we know how vulnerable that leaves individuals. That is what is meant by Freedom of Association. It means that those being represented decide how they will organise themselves and who will act on their behalf.

Since EI members in 148 countries and we have 275 member organisations, one is not required to have great mathematical skills to figure out that, in many countries, we have more than one organisation. This is the choice the teachers in the country make. In some countries teachers have formed professional associations and unions. In other countries there is more than one union. Again this is the choice of the teachers concerned. They are exercising their right to freedom of association.

In EI we are convinced that teacher organisations must deal with both professional and trade union issues. You cannot separate the two. Class size, the number of hours of work, the time allocated for preparation and marking and supervision etc. are all issues that affect the job that can be done by the teacher in the classroom. These issues concern our professional lives, just as the curriculum we teach, the materials provided and the necessity for children to be well provided for and cared for affect how they will achieve.

Resources devoted to education are a primary concern to unions. We negotiate for resources for the education system to ensure that we can maintain and improve the level of education services. we negotiate for salaries that will attract to and maintain highly qualified personnel in the teaching profession. Democratic, effective unions promote education as a human right for every child.

The organisation for Economic Cooperation and Development, where Korea is the newest member, is concerned at the increasing gap that is developing between the highest paid and low wage workers in many societies. Marginalised workers have become a major concern in many industrialised societies. The 1966 Human Development Report of the UNDP deals extensively with this issue. The OECD's 1996 employment outlook warns of such dangers and indicates that

"countries with wage floors and healthy payments are faring better

than their Anglo-Saxon counterparts. A low incidence of low paid jobs tends to be associated with higher rates of unionisation and collective bargaining, high minimum wages and generous welfare benefits."

The OECD has also clearly stated that it expected more of the Government of Korea in the legislation which was rushed through Parliament in late December. In its press statement following the special meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee of the OECD commented;

> *Mr. Groessen told the Council that the committee considered that certain elements of the law represented "a first step in the right direction" but "the reform, as it stands, does not fully meet the committment made by the Korean government concerning freedom of association and collective bargaining."*

We are sure that part of what is expected is that teachers and public servants have the right to organise freely as they have in other OECD countries.

Education International believes fully in this right for all teachers. Article 1 of the EI Constitution states that the aims of Education International shall be to further the cause of organisations of teachers and education employees, to promote the status, interests and welfare of their members, and to defend trade union and professional rights.

We also submit that our constitution requires us to promote the right to education for all persons without discrimination and to this end, to pursue the establishment and protection of publicly funded and controlled educational systems aimed at the democratic, social cultural and economic development of society and the preparation of every citizen for active and responsible participation in society.

These two objectives are not incompatible. If they were at least 148 countries of the world where we have member organisations would not have granted such rights to teachers. Strong teacher unions not only defend the rights of their members but they promote with equal conviction strong publicly funded

education that will help all children achieve their potential.

We can best do this strong democratic unions. International Conventions clearly give us this right. Governments that truly believe in democratic societies that have strong civil institutions provide teachers with the freedom to organise. Where governments pay lip service to democratic principles they do not provide the right for civil society to organise. One of the first groups such governments try to prevent from organising freely are teachers. We believe that Koreans want true democracy. We certainly know that teachers want to organise freely in organisations of their own choosing. We believe you have this right under international conventions and recommendations. We will offer you our solidarity to ensure that your right to free association, guaranteed under the UN Declaration of Human Rights is yours.

'교원의 노동기본권'에 대한 민주노총 국제 심포지엄 발제문

Sheena Hanley
국제교원노조총연맹 사무차장
1997년 2월 17일

2천 3백만 EI 조합원들을 대표하여 동지들에게 따뜻한 인사의 말씀을 드립니다. EI 위원장님과 사무총장님의 인사도 함께 전합니다. EI 집행위원회는 EI 부위원장이신 Sharan Burrow씨와 집행위원 Keith Geiger씨를 파견함으로써 단결권과 단체교섭권을 쟁취하려는 여러분의 투쟁에 중대한 관심을 표명하였습니다. 우리의 가맹조직 또한 여러분의 연대투쟁 호소에 호응하였습니다. 일본 교원노조와 미국 교사연맹의 부위원장님께서도 이 자리에 참석하셨습니다. 교사의 기본권이 부정된다면 그곳이 어느 곳이든 전세계 조합원들의 굳건한 연대가 있습니다.

1996년 10월 5일 '교사의 지위에 관한 정부간 특별회의'가 당시 유네스코 국장인 Rene Maheu씨의 주관하에 파리 유네스코 본부에서 열린 바 있습니다. 이 회의의 주제는 "사회의 발전에 교육의 중요성이 날로 커지고 있다"는 것이었습니다.

현대사회의 요구에 교육제도를 어떻게 적응시킬 것인가도 다루어졌습니다. 젊은 학생들을 날로 복잡다기해지는 사회·경제 구조속에서 제대로 교육시키려면 교사의 자질과 자격도 더욱 높아지고 폭 넓어질 필요가 있습니다. 이 회의 이후 더욱 심대한 사회적 변화가 일어났습니다. 최근의 정부간 회의들은 - 이를 테면 1996년 10월 제네바에서 열린 교육에 관한 유네스코 국제회의와 96년 4월에 있었던 교육 요원에 관한 ILO 부문위원회등 - 특히 정부가 주도하고 있는 구조조정 정책과정에서 교원들의 상태를 주목하고 각급 교육개혁에서 교원들의 적극적 참여가 필요하다는 것을 인정한 바 있습니다. 만약 교원들이 노조를 통하여 개혁과정에 적극 참여하지 않는다면 그 개혁이 실패로 끝날 수밖에 없다고 인정되고 있습니다. 우리는 교사들이 개혁과정에서 핵심적 역할을 하고 있는 많은 사례들을 구체적으로 제시할 수 있습니다. 이러한 일은 노조가 교원의 역할과 노조의 인정을 줄기차게 주장하였기 때문에 일어날 수 있었습니다. 이 모든 일들은 단체교섭과정을 통하여 이룩하였던 것입니다.

교원의 지위에 관한 1996년 ILO-UNESCO 권고안과 그 이후의 모든 정부간 회의에서도 교사의 단결권은 보장되어야 한다고 만장일치로 합의하였습니다. 96년 이래 인정된 권고안의 내용을 인용해 봅니다.

공공서비스부문에 관한 규정의 교사 적용여부에 따른 각국별 법령·규정·관습의 다양성을 고려할 때,

이러한 다양성에도 불구하고 모든 나라에서 교사의 지위에 관한 동일한 문제가 제기되는 것과, 이 문제들은 공동의 기준이 적용되어야 한다는 점을 확인하면서,

교사들에게 적용되는 현존하는 국제협약의 조건, 특히 기본적 인권과 관련된 협약의 조항을 주목한다. 즉, 1948년 집회 및 결사의 자유 협약, 1949 단결과 단체교섭권 협약, 1951년 동일임금 협약, 1958년 ILO가 채택한 차별(고용 및 직업) 협약, 1960년 유네스코에 의해 채택된 교육차별에 관한 협약 등이 그것들이다.

이상의 모든 국제협약들은 교사들에게도 적용됩니다. 어느 국제협약에서도 기본적 노동협약이 교사들에게도 적용될 수 있는가를 의심하는 대목은 없습니다. ILO 결사에 관한 협약은 경찰과 군대의 예외를 제외하고는 모든 노동자들이 차별없이 단결권을 가진다는 점을 확고히 보장하고 있습니다.

1994년 EI는 전교조를 대리하여 ILO에 단결권을 제소하였습니다. 한국정부도 가입하고 있는 ILO의 집행기구에 의하여 채택된 ILO 결사위원의 결론은 다음과 같습니다.

"한국국민들의 교육에 관한 중요성을 충분히 이해하면서, 본 위원회는 교사들에게 그들의 이익을 보호하기 위하여 그들 자신의 조직을 만들 권리를 허용한다고 해서 학생들의 수업권이 침해받는다고 보지는 않는다."

보고서는 계속합니다.

"덧붙여 전교조 교사들이 노조참여를 금지하는 법률을 위반했다는 정부의 주장은 설득력이 없다. 왜냐하면 이러한 법률은 정부조차 인정한 결사의 자유에 대한 기본원칙에 어긋나기 때문이다. 한국정부가 ILO의 목적을 달성하도록 노력하겠다는 다짐을 했다는 사실을 고려할 때 본 위원회는 모든 회원국이 결사의 자유 원칙을 존중하는 것이 그러한 목적중의 하나라는 것을 지적하지 않을 수 없다."

위원회는 1500여 해직교사들이 복직되지 않은 사실에 대하여 한국정부에 유감을 표시하였습니다.

동지여러분, 전세계의 모든 교사들이 결사의 자유를 가진다는 것은 너무나 명백한 사실입니다. EI는 전세계 148개국에 회원조직을 갖고 있습니다. 근년에 우리는 교사의 단결권에 대하여 단 두 건을 ILO에 제소하였습니다. 그 들은 한국과 케냐에 관련된 것입니다. 그러나 케냐에서는 초등과 중등 교사들은 노동조합을 조직할 수 있지만, 대학교수들은 허용되어 있지않습니다. 그럼에도 ILO는 한국의 사례에서와 마찬가지로 강력한 어조로 케냐정부에 대하여서도, 교육 제도내의 모든 교원들은

결사의 자유를 누려야 된다는 점을 강조하고 있습니다.

정부, 노동자, 그리고 사용자 3자가 합의하여 협약을 만드는 ILO와 같은 국제기구가 한국의 교사들이 단결권을 가져야 한다고 의견을 표명한 것보다 더 명백한 근거가 있을 수 있겠습니까. 교사들이 당연히 노조나 결사체를 만들 수 있어야 합니다. 개인으로 남는 것이 얼마나 무력한가를 우리는 잘 알고 있지만 노조를 만들지 않는 것이 그들의 선택이라면 그것조차 존중되어야 합니다. 이것이 바로 결사의 자유가 진정으로 의미하는 바입니다. 다시 말해서 어떤 조직을 만들 것인지, 어떤 대표자들을 뽑을 것인지를, 어떤 상급 단체에 가입하든지 그들이 스스로 결정하는 것을 의미합니다.

EI는 148개국에 275개의 회원조직을 갖고 있기 때문에 많은 나라에서 하나 이상의 조직이 있으리라는 것을 우리는 쉽게 짐작할 수 있습니다. 이것은 해당국의 교사들이 선택한 결과입니다. 어떤 나라들의 경우에는 교사들이 협의체와 노조를 만들어 왔습니다. 또 다른 나라들의 경우 둘 이상의 노조가 있습니다. 다시 한 번 이러한 현상들은 주체적 선택의 결과이며, 결사의 자유를 그들 나름대로 실천한 결과라 할 것입니다.

EI는 교사조직이 직업적 관심사와 노조 사업을 동시에 다루어야 한다고 확신합니다. 둘을 분리할 수는 없습니다. 학급 학생 수, 수업시간, 학습준비와 학생감독에 할당된 시간 등 이러한 문제들은 교실에서 교사의 업무수행에 영향을 미치는 문제들입니다. 마치 교과과정과 교재와 아이들이 준비상태가 그들의 성취에 영향을 미치는 것과 마찬가지로 위의 문제들 역시 교사들의 직업생활에 영향을 미칩니다.
교육에 투자되어야 할 모든 자원은 교원노조의 첫번째 관심사입니다. 우리가 협상하는 이유는 교육서비스의 질을 유지, 향상시키기 위해서입니다. 우리는 교직에 우수한 인재들을 끌어들일 수 있는 임금을 높이기 위하여 협상합니다. 민주적이고 영향력있는 교원노조는 모든 어린이를 위한 기본인권으로서의 교육을 진작합니다.

한국이 최근에 가입한 경제협력개발기구(OECD)는 많은 나라에서 고소득임금 소득자와 저임금 노동자사이의 차이가 커지고 있다는 사실에 주목하고 있습니다. 주변화하는 노동자들은 많은 선진국사회의 주관심사가 되고 있습니다. UNDP의 1996년 인간개발보고서는 이 문제를 광범위하게 다루고 있으며, OECD의 1996년 고용전망은 이러한 위험성을 경고하면서 다음을 시사하고 있습니다.

"임금하한제와 의료보험제가 있는 나라들이 앵글로-색슨 국가들보다 더 잘하고 있다. 높은 노조조직율, 단체교섭, 높은 최저임금과 각종 복지제도 등은 저임금 직업을 덜 발생시키는 데 영향을 발휘한다."

OECD는 또한 지난해 12월 한국 국회에서 통과한 법률안에 대하여 그 이상의 것을 기대하고 있었음을 한국정부에 명백히 표명하였습니다. 고용·노동 사회위원회

에 관한 특별회의는 성명서에서 다음과 같이 논평하였습니다.

"그로센씨는 위원회는 한국의 최근 개정된 노동법 몇 조항들이 '올바른 방향으로 가는 첫 걸음'을 시작했음을 나타내고 있지만, '전적으로 결사의 자유와 단체협약에 관한 한국정부의 공약을 만족시키지 못하고 있다'고 간주함을 집행이사회에 언급하였다."

한국의 교사와 공무원도 다른 OECD 국가에서처럼 단결권을 갖게 되리라는 기대가 분명히 있었다고 우리는 확신합니다.

EI는 교사들의 기본권을 철저히 신봉합니다. EI 규약 제 1조는 EI의 목적이 교사 및 교직원 조합의 대의를 촉진하고 조합원의 지위 · 이익 · 복지를 높이며, 교원노조와 직업적 권리를 진작하는데 있다고 밝히고 있습니다.

우리의 규약은 우리에게 모든 사람들이 차별없이 교육을 받을 권리를 강화하도록 요구하고 있습니다. 또 우리 규약은, 적극적으로 책임있게 사회에 참여하는 시민으로 성장하도록 하는 교육을, 민주적 · 사회문화적 · 경제적 발전을 목표로 공공적으로 투자되고 제도화된 교육을 보호하고 자리잡도록 우리에게 요구하고 있음을 강조하고 싶습니다.

이러한 두가지 목표는 서로 배치되는 것이 아닙니다. 만약 배치된다면 148개국이나 되는 나라들이 그러한 기본권을 교사들에게 허용할 수는 없었을 것입니다. 강력한 교원노조는 조합원의 권리를 보호하는 데 그치는 것이 아니라 그와 동일한 신념으로 모든 어린이들의 잠재력을 개발할 수 있는 공공교육을 강화하는 데 기여합니다.

이 모든 일은 강력한 민주적 교원노조를 통할 때 가장 잘 이루어질 수 있습니다. 국제협약들은 이러한 권리를 우리에게 명확하게 부여하고 있습니다. 강력한 시민조직을 가진 민주사회를 진심으로 믿는 정부라면 교사들에게 단결권을 부여못할 이유가 없습니다. 정부가 민주적 원칙을 수사적으로만 되뇌인다면(lip service) 시민사회에 자주적 단결권을 주지는 않을 것입니다. 그런 정부가 자주적 단결권을 허용하기를 싫어하는 첫번째 그룹이 바로 교사들입니다. 우리는 한국인이 진정한 민주주의를 원한다고 믿습니다. 한국의 교사들은 자신들의 선택에 따라서 자유롭게 조직하기를 원한다고 우리는 알고 있습니다. 우리는 한국의 동지들이 국제협약과 권고안에 의하여 그런 권리를 가지고 있다고 믿고 있습니다. 우리는 유엔 인권선언에서 보장된 결사의 자유가 여러분의 것이라는 것을 확인하면서 동지들의 투쟁에 뜨거운 연대를 표시하는 바입니다.

国際シンポジウム：労働組合権と公務員の結社の自由

教員の団体交渉権の様々な形態：日本の経験

日本教職員組合
西澤　清

1　日本国憲法と公務員労働者

日本国憲法は、労働組合権について「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利はこれを保障する」（第２８条）としています。

また、労働基準法は、労働条件の決定について「労働条件は、労働者と使用者が対等の立場において決定するものである」としています。　その上にたって民間労働者には労働組合法が制定され、労働三権（団結権、協約権、争議権）は、保障されています。

公務員については、戦後すぐの労働運動が公務員組合が中核であり、飢餓賃金突破のゼネスト（2･1スト）が組織されたときに、占領軍の指示で中止を余儀なくされました。そして、「マッカーサー書簡」の指示により、政府は1948年に「政令201号」によりすべての公務員の争議行為を禁止しました。そして、国家公務員については国家公務員法（以下国公法）（1947年制定　48年争議行為の全面禁止が加わる）、地方公務員については地方公務員法（以下地公法）（1951年制定）によって、協約権、争議権は剥奪されました。

このことは、当然、憲法と矛盾することから、労働組合権の制限と憲法との関係は、法の改正、制定の時点で大きな問題になり、国は憲法に違反しないとして、労働協約権を前提とした争議権の代償として人事院（国）、人事委員会（都道府県）制度を設けました。

ところが、日本政府は、人事委員会制度が発足しても、人事院の給与引き上げ勧告に従いませんでした。公務員組合は政府に勧告を守るように運動を進めましたが、依然として守られないため「ストライキを禁止した代償制度が機能しない以上、ストライキ権は認められる」（人勧体制打破）として1965年からストライキ闘争に踏み切りました。これに対して行政当局は、組合役員の逮捕、起訴や、ストライキ参加者の処分が繰り返されました（日教組の処分者は累計で83万人になる）。それに対して、公務員組合は、処分者の救援体制を確立するとともに、ストライキ禁止条項は憲法違反であるとして裁判に訴えました。

1969年最高裁判所は、国公法の争議禁止規定は憲法28条に違反するとの判断を行いました。また、政府は国会で今後は人事院勧告を完全に実施すると約束しました。

ところが、国公法について1973年、地公法について1976年に争議行為の一律全面禁止は合憲である立場を逆転し現在に至っています。

また、1982年と、83年と政府は財政難を理由に人事院勧告を完全実施せず、公務員組合はストライキで対抗しました。この時も当局はストライキ参加者の処分を行ない、現在でも裁判が継続しています。

2　公務員の労働条件法定主義

日本では、公務員の給与その他の勤務条件（労働条件）は、国会で定める法律、条例によって定める「勤務条件法定主義」を採用しています。

国公法は「職員の給与は法律により定められる給与準則で支給する。」（63条1項）、「職員の勤務条件その他職員の服務に関し必要な事項は、人事院規則でこれを定めることが出来る」（106条1項）、「前項の人事院規則は、この法律の規定の趣旨に沿うものでなければならない（106条2項）としています。

地公法は、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める」（24条6項）、「職員の給与は、前条6項の規定に基づいて支給されなければならず、又、これに基づかずにはいかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない。」と定めています。

すなわち、行政当局と組合が協定を結ぶ道（交渉権）をこのようにして封じていますが、現実には、議会だけでものを決することにはならず、様々な場面で交渉が行われています。

3　公務員組合の交渉制度

当然であるが法定主義の立場に立っていても、賃金や労働条件を決定し、議会に提案するまでに様々に交渉が必要になってくる。そこで、国公法や地公法は次のように定めています。

(1)　職員団体の交渉権

国公法は「当局は、登録された職員団体から、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社交的又は厚生的活動を含む適法な活動に係わる事項に関し、適法な交渉の申し入れがあった場合においては、その申し入れに応ずべき地位にたつもに立つものとする。」（第108条の5）と定め地公法55条も同趣旨の規定をおいています。

(2)　書面協定交渉

地公法は「職員団体は、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に抵触しないかぎりにおいて、当該地方公共団体と書面による協定を結ぶことができる」（55条9項）と定め、法定主義と交渉権との調和をはかっています。

また、政府の公務員制度審議会（以下公制審）答申は、非現業職員の団体交渉権について「給与以外の勤務条件については、交渉の促進を図るものとする。このため、交渉に対応する当局側の体制を整備するものとする。交渉が不調の場合には、適当な機関の整備等による解決方法を考えるものとする。また、交渉の相手方についての争いがある場合も同様とする。なお、法律や条例が交渉の妨げにならないように配慮すると共に、当局と職員団体との間の話し合いの積み重ねにより、労使間の意思の疎通に務めるものとする。」としています。

(3)　交渉事項

交渉事項の範囲は、広範な勤務条件に関するすべての事項が含まれるのですが、公務員法は、国（地方公共団体）の「事務の管理及び運営に関する事項は、交渉の対象とすることはできない」（国公法108条の5、地公法55条の3）と定めています。

これを理由として当局は交渉の範囲をできるだけ狭め、交渉に応じないようにしてきます。しかし、公制審答申でも「管理運営事項と勤務条件の関係については、管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件は、交渉の対象になるものとする。」とし、最高裁判所の判例（1994年9月）も同趣旨を明らかにしています。

各都道府県段階の公務員組合は、組織率などその組織の力量が異なります。それらの影響による格差があり、慣行が累重され、交渉の範囲は一律ではありません。

4　賃金確定に至るまでの実際

こうした制度の中で、日本の公務員労働者は、賃金や労働条件の改善のために闘っています。賃金決定に至るまでの経過（年間）によってそれを説明します。

(1)　民間賃金相場の決定（春闘）

日本の労働者の賃金の基本的な相場は3月から5月にかけて闘われる春闘で決定されます。これは、企業別労働組合の弱点を克服し、労働者が連帯して使用者と交渉し賃金を確定する方式で、1950年代の後半に当時のナショナルセンターであった「総評」が確立した方式です。現在は「連合」がそれを引き継ぎ春闘を組織しています。

国公法では、「人事院は、毎年、少なくとも１回、俸給表が適当であるかどうかについて国会及び内閣に適当な勧告をしなければならない」とさだめております。具体的には民間との格差が5%開いたときとなっていますが現実にはそれ以下でも毎年勧告をしています。

この時期に公務員組合は、3月に政府・地方自治体・任命権者などに対して「賃金要求」を提出します。本来ならそこで有額回答を得るように努力していますが、人勧体制という壁を前にそれは出来ていず、人事院からは、春闘での民間相場に準拠して勧告をするという回答を、政府からは勧告を完全実施するという回答をとっています。

(2)　人事院に向けての交渉

春闘がほぼ終わると、公務員組合は独自に賃金相場を算定し、３月に提出した要求をさらに検討し、「民間賃金に準拠した要求」を決定し人事院と交渉をはじめます。

6月に入ると人事院は、各県の人事委員会を通じて、それぞれの地域の「民間相場」を集約をします。このとき、公務員組合と人事院の調査対象企業の規模が異なっており、その結果、人事院は低く算出されます。公務員組合は調査企業の規模を大きくするよう要求していますが現在でも解決していません。

(3)　人事院勧告と給与法の国会決定

こうした経過を受けて人事院は、8月上旬に政府・国会に国家公務員の賃金の引き上げについて勧告をします。それ以降は完全実施を求めて政府との交渉に入ります。

政府は9月から10月にかけて閣議決定をし、国会に給与法の改正を提案し、決定します。

(4)　地方確定闘争

各地方では、人事委員会は、国の人事院の作業が終わった資料に9月段階での新たな各地域の調査資料を付け加えて10月に地方自治体に勧告をします。それを基にして、各組合の独自要求を付け加え各県では、賃金交渉が始まります。妥結は11月から12月にかけて行なわれ、それに基づき12月議会で条例が改正されます。ここで初めてその年の４月にさかのぼって賃金が確定します。

(5)　地方確定闘争が行なわれる頃から次の春闘に向けての要求づくりが始まります。

日教組を中心にした賃金決定の仕組み、その中での協約権、争議権を中心に述べました。さらに、各職場での取り組みもありますが省略します。

以上

교원의 단체교섭권의 여러 가지 형태 : 일본의 경험

일본교직원조합 西澤 洛

1. 일본헌법과 공무원 노동자

일본헌법은 노동조합권에 대해 '노동자의 단결할 권리 및 단체교섭 그외의 단체행동을 할 권리를 보장한다'(제 28조)고 하고 있습니다. 또한 노동기준법은 노동조건의 결정에 대해 '노동조건은, 노동자와 사용자가 대등한 입장에서 결정하는 것이다'고 하고 있습니다. 그 위에 있는 민간노동자에게는 노동조합권이 제정되어 노동3권(단결권, 협약권, 쟁의권)을 보장하고 있습니다.

공무원에 대해서는 전후 곧바로 일어난 노동운동이 공무원조합이 중핵이 되어 기아임금돌파의 제네스트(2. 1 스트라이크)가 조직된 때에 점령군의 지시로 중지를 당했습니다. 그리고 '맥아더 서간'의 지시에 의해, 정부는 1948년에 '政令 201호'에 의거, 모든 공무원의 쟁의행위를 금지했습니다. 그리고 국가공무원에 대해서는 국가공무원법(이하 국공법. 1947년 제정, 48년 쟁의행위의 전면금지가 더해짐), 지방공무원에 대해서는 지방공무원법(이하 지공법. 1951년 제정)에 의해 협약권, 쟁의권을 박탈했습니다.

이것은 당연히 헌법과 모순되는 것이므로, 노동조합권의 제한과 헌법과의 관계는 법의 개정, 제정의 시점에서 커다란 문제가 되어, 국가는 헌법에 위반되지 않는 것으로 노동협약권을 전제로 한 쟁의권의 대가로서 인사원(단), 인사위원회(도도부현)제도를 설치했습니다.

그러나 일본정부는, 인사위원회제도가 발족해도 인사원의 급여인상 권고에 따르지 않았습니다. 공무원조합은 정부가 권고를 지키도록 운동을 전개했지만, 의연하게 지키지 않았기 때문에 '스트라이크를 금지한 대상제도가 기능하지 않는 이상, 스트라이크권은 인정될 수 있다.(인권체제타파)'라고 하여 1966년부터 파업투쟁에 들어서게 되었습니다. 이에 대해 행정당국은 조합임원의 체포, 기소와 파업 참가자의 처분을 반복하였습니다.(일교조의 처분자는 누계로 83만명이 된다.) 그에 대항해 공무원조합은 처분자의 구원체제를 확립함과 동시에 파업금지조항은 헌법위반이라며 재판에 소송했습니다.

1969년 최고재판소는 국공법의 쟁의금지규정은 헌법 28조에 위반된다는 판단을 했습니다. 또한 정부는 국회에서 이후 인사권고를 완전히 실시할 것을 약속했습니다. 그러나 국공법에 대해서는 1973년, 지공법에 대해서는 1976년에 쟁의행위의 일체 전면금지는 합헌이라는 입장으로 역전하여 현재에 이르고 있습니다. 또한 1982년과 83년에 정부는 재정권을 이유로 인사원 권고를 완전 실시하지 않아 공무원조합은 파업으로 대항했습니다. 이때도 당국은 파업참가자에 처분을 행하여 현재에도 재판이 계속되고 있습니다.

2. 공무원의 노동조건 법정주의

일본에서는 공무원의 급여 그 이외의 근로조건(노동조건)은 의회에서 정하는 법률, 조례에

의해 결정한다는 '근로조건법정주의'를 채용하고 있습니다.

국공법에는 '직원의 급여는 법률에 의해 정해진 급여준칙에 따라 지급한다'(63조 1항) '직원의 근무조건 그외의 직원의 복무에 관한 필요한 사항은 인사원 규칙으로 이를 정할 수 있다'(106조 2항)고 되어 있습니다.

지공법에는 '직원의 급여는 전조6항의 규정에 기초하여 지급되지 않으면 안된다. 또한 이에 기초하지 않는 어떠한 금전 또는 유가물에도 직원에게 지급해서는 안된다'고 정해져 있습니다.

즉 행정당국과 조합이 협정을 체결한 도(교섭권)를 이와같이 하여 봉쇄하고 있습니다만, 현실적으로는 의회에서만 일을 결정하는 것은 아니고 여러 가지 상황에서 교섭이 행해지고 있습니다.

3. 공무원조합의 교섭제도

당연한 일이지만 법정주의의 입장에 서더라도 임금이나 노동조건을 결정하여 의회에 제안하기까지는 여러 가지로 교섭이 필요하게 됩니다. 그래서 국공법이나 지공법은 다음과 같이 정해놓고 있습니다.

1) 의원단체의 교섭권

국공법은 '당국은 등록된 직원단체로부터 직원의 급여, 노동시간, 그외의 근무조건에 관하여 또한 이에 부대하여 사교적 또는 후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관계하는 사항에 관하여 적법한 교섭의 신청이 있는 경우에 대해서는 그 신청에 응할 지위에 있는 사람이 대응하는 것으로 한다'(제108조 5항)고 정하고 지공법 85조도 같은 취지의 규정을 취하고 있습니다.

2) 서면 협정교섭

지공법은 '직원단체는 법령, 조례, 지방공공단체의 규칙 및 지방공공단체의 기관이 정하는 규정에 저촉되지 않는 한에 있어 당해 지방공공단체와 서면에 의한 협정을 실시할 수 있다'(85조 8항)고 정해, 법정주의와 교섭권과의 조화를 꾀하고 있습니다.

또 정부의 공무원제도심의회(이하 공제심) 답신은 비현업직원의 단체교섭권에 대해 '급여이외의 근로조건에 대해서는 교섭의 촉진을 도모하기로 한다. 이로 인해 교섭에 대응하는 당국측의 체제를 정비하는 것으로 한다. 교섭이 순조롭지 못한 경우에는 적당한 기관의 정비 등에 의한 해결방법을 모색하기로 한다. 또한 교섭의 상대방에 대한 분쟁이 있는 경우도 마찬가지로 한다. 또한 법률이나 조례가 교섭의 방해가 되지 않도록 배려함과 동시에, 당국과 직원단체간 대화모임으로 실적을 쌓아 나감으로써 노사간 의사소통에 힘쓰도록 한다'고 하고 있습니다.

3) 교섭사항

교섭사항의 범주는 광범한 근로조건에 관한 모든 사항이 포함될 수 있습니다만, 공무원법에는 국가(지방공공단체)의 '사무의 관리 및 운영에 관한 사항은 교섭의 대상으로 할 수 없

다'(국공법 108조 5항, 지공법 88조 3항)고 정해놓고 있습니다. 이를 이유로 당국은 교섭의 범위를 되도록 좁게 해, 교섭에 응하지 않도록 하고 있습니다. 그러나 공제심 답신에서도 '관리운영사항과 근로조건의 관계에 대해서는 관리운영사항의 처리에 의해 영향을 받는 근로조건은 교섭의 대상이 된다'고 정하여 최고재판소의 판례(1994년 9월)도 동취지를 명확하게 하고 있습니다.

각 도도부현 단계의 공무원조합은 조직율 등 그 조직의 역량이 서로 다릅니다. 그것의 영향에 의한 격차가 있어 관행이 조정되어 교섭의 범위는 일률적이지 않습니다.

4. 임금규정에 이르기까지의 실제

이런 제도중에서 일본의 공무원노동자는 임금과 노동조건의 개선을 위해 노력하고 있습니다. 임금규정에 이르기까지의 경과(연간)에 따라 그것을 설명하겠습니다.

1) 민간임금상장의 결정(춘투)

일본의 노동자 임금의 기본적인 상장은 3월부터 5월에 걸쳐 행해지는 춘투에서 결정됩니다. 이는 기업별 노동조합의 약점을 극복하고 노동자가 연대하여 사용자와 교섭하여 임금을 확정하는 방식으로 1950년대의 후반에 당시의 내셔널센터였던 '총평'이 확립한 방식입니다. 현재는 '연합'이 그뒤를 이어 춘투를 조직하고 있습니다.

국공법에는 '인사원은 몇 년, 적어도 1회, 봉급표가 적당한가 아닌가에 대해 국회 및 내각에 적당한 권고를 하지 않으면 안된다'고 정해져 있습니다. 구체적으로는 민간과의 격차가 5% 벌어진 때로 되어있습니다만, 현실적으로는 그 이하여도 매년 권고를 하고 있습니다.

이 시기에 공무원조합은 3월에 정부, 지방자치체, 임명권자 등에 대해 '임금요구'를 제출합니다. 본래대로라면 여기에서 유액회답(有額回答)을 얻을 수 있도록 노력합니다만, 인권체제라고 하는 벽앞에서 그것은 가능하지 않고 인사원으로부터는 춘투에서의 민간상장에 준거하여 권고를 하도록 하라는 회답을, 정부로부터는 권고를 완전 실시하라는 회답을 받고 있습니다.

2) 인사원에 대한 교섭

춘투가 대강 끝나면 공무원조합은 독자적으로 임금상장을 산정하고, 3월에 제출한 요구를 더욱 검토하여 '민간임금에 준거한 요구'를 결정하여 인사원과 교섭을 시작합니다.

6월에 접어들면 인사원은 각 현의 인사위원회를 통해, 각 지역의 '민간상장'을 협(?)약합니다. 이때 공무원조합과 인사원의 조사대상 기업의 규모가 서로 다르기 때문에 그 결과 인사원에서는 낮게 산출됩니다. 공무원조합은 조사기업의 규모를 크게 하도록 요구하고 있습니다만, 현재에는 해결되고 있지 않습니다.

3) 인사원 권고와 급여법의 국회 결정

이러한 경과를 거쳐 인사원은 8월 상순에 정부, 국회에 국가공무원의 임금인상에 대해 권고를 합니다. 그 이후는 완전 실시를 추구하며 정부와의 교섭에 들어갑니다. 정부는 9월부터 10월에 걸쳐 각의결정을 하여 국회에 급여법의 개정을 제안하고 결정합니다.

4) 지방 확정 투쟁

각 지방에서는 인사위원회는 국가의 인사원의 작업이 끝난 자료에 9월 단계에서의 새로운 각 지역의 조사자료를 더하여 10월에 지방자치체에 권고를 합니다. 그것을 기초로 하여 각 조합의 독자요구를 더해 각 현에서는 임금교섭이 시작됩니다. 타결은 11월부터 12월에 걸쳐 행해지는데 이에 기초하여 12월 의회에서 조례가 개정됩니다. 여기에서 처음으로 그 해의 4월로 거슬러올라가 임금이 확정됩니다. 지방확정투쟁이 행해지는 즈음부터 다음의 춘투로 향한 요구가 만들어지기 시작합니다.

일교조를 중심으로 한 임금결정의 구조, 그 중에서 협약권, 쟁의권을 중심으로 서술했습니다. 이외에 각 직장에서의 대응도 있습니다만 생략합니다.

공공부문의 노동관계: 현황, 문제점 및 전망

Labor Relations in the Public Sector: Issues, Challenges and Prospects

박 영기 서강대학교 교수

공무원을 포함한 공공부문 종사자의 노동권이 새삼 새로운 노동관계 조성에 쟁점이 되고 있다.

우리 나라에서 공공부문 종사자의 노동권이 문제로 부상된 것은 물론 이번이 처음이 아니다. 1948년 헌법제정당시 이미 이익균점권과 함께 공무원의 노동권의 거론되었고, 1953년 노동관계법 제정 시에는 공무원 신분인 철도산업종사자의 노동권이 문제가 되어 현업공무원의 집단노동관계가 실정법에 반영되었기 때문이다. 당시의 쟁점은 건국에 따른 민주정체의 구색 갖추기로서 특히 기왕에 조합이 결성된 이른바 현업공무원의 노동권을 어느 수준까지 보장해야 할 것인지가 쟁점이었다. (주 1)

그러나 최근 다시 거론되고 있는 공공부문노동관계는 그 쟁점, 거론되는 배경 등 모두가 기왕의 그 것과 판이하여 주목된다. 물론 국제사회에서의 각종 규제에서 벗어나기 위한 것이 이를 새삼 거론하게 된 직접계기라는 것이 부정할 수 없는 사실이고 보면 오늘의 논의도 또 다른 차원의 구색 갖추기로 치부될 수도 있다. (주 2) 그러나 국제사회에서의 가중되는 규제 못지 않게 안정을 유지하고 성장을 지속하기 위해서라도 새로운 노동관계조성이 더 이상 미룰 수 없는 화급한 과제가 아닐 수 없게 되었으며, 또 새로운 환경에 부합되는 합리적이고 안정된 노동관계조성이 이를 거론하게 된 배경이라는 것이 정부측 설명이고 보면, 그리고 공공부문종사자의 기본권을 새로운 노동관계 틀 안에서 어떻게, 어느 수준까지 보장할 것인가를 정부차원에서도 검토하고 있음을 감안할 때 지난날의 경우와는 다르기 때문이다. (주 3)

〈공공부문의 노동권이 신노동관계조성에서 이같이 주요쟁점으로 부상된 것은 어쩌면 당연한 일이 아닌가 싶다. 최근 들어 나라마다 민간부문에서는 노조가입자수가 감소되고 있으나 공공부문의 조직노동자 수는 오히려 증가하고 있기 때문이다.〉지구가 하나의 경제단위(global economy)로 전환되면서, 각기 살아남기 위해 나라마다 갖가지 새로운 대응책이 강구되고 있다. 그리고 이들 대책 중에는 지난날의 내용과 정면 상치되는 정책도 적지 않다. 예컨대 미국의 경우 뉴딜(New Deal) 방식의 노동관계는 접어둔 채 경쟁력 제고를 위해 불가피하다는 이유로 의회가 "작업조 법(Teamwork Act)" 제정을 강행하는가 하면(1996년 7월 30일, 미하원) 대통령은 거부권을 행사하여 이를 폐기시키는 등 기존의 정책기조가 크게 흔들리고 있기 때문이다(주 4). 한편 이 같은 정책기반의 동요, 특히 경쟁력을 제고하기 위한 일련의 정책강구는 민간부문에서의 노조가입자수 감소와 정부부문에서의 조직율 상승을 촉발한 요인으로 작용하고 있는 것으로 거론되고 있다. 즉, 우선 살아남기 위해 능률제고에 장애가 되는 모든 규제를 "완화", 또는 "해제(deregulation)"하지 않을 수 없게 되자 시장기능에 저해가 되는 조합과 조합세력이 민간부문에서는 밀려나게 되었으나, 능률제고 못지 않게 "형평(equity)"과 "기본권"을 보장하는 것 또한 정부나 사회존립의 기반이고 보면 "능률과 형평"이 균형을 유지할 수 있기 위해 환경변화에 비교적 무관한 공공부문에서나마 형평을 강조하지 않을 수 없게 되고, 또 이로 인해 공공부문 종사자의 노조결성이 확산되는 것

으로 볼 수 있기 때문이다.

이 글에서는 공공부문노동관계의 현황, 노동기본권과 연관된 국제적 기준, 그리고 이 같은 기준조성의 배경인 각국의 실상, 특히 미국의 경우 공무원 등 공공부문종사자의 노동권이 어느 수준까지 그리고 어떤 근거로 보장되고 있는가를 살펴봄으로써 향후 이 분야 정책강구에 도움이 되고자 한다.

공공부문 노동관계의 현황

우리 나라의 경우 모든 공무원은 우선 "법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"고 헌법에 규정되어(제 33조 2항), 일부 공무원의 경우 노동권이 유보되어 있음을 분명히 하고 있다. 그러나 헌법에 명시된 이 같은 유보조항에도 불구하고 공무원을 "공무원인 근로자"라고 지칭함으로써 공무원도 근로자라는 점을 분명히 하고 있다.

한편 공무원에 대한 이 같은 기본권 보장을 근거로 노동조합법에서는 공무원의 노동권을 따로 법률로 정한다(노동조합법 제 8조)고 규정하고, 뒤이어 공무원 법에서는 사실상 노무에 종사하는 공무원에 한하여 노동3권을 인정(국가공무원법 제 66조 제 1항 및 지방공무원법 제 58조 제 1항)한다고 규정하고 있다. 그리고 공무원복무규정에는 사실상 노무에 종사하는 공무원으로 정보통신부, 철도청 및 국립의료원의 현업공무원 등이 이에 해당하는 것으로 명시되어 있다(공무원 복무규정 제 28조).

비록 일부 공무원의 경우 이같이 그 권리가 유보되어 있기는 하나 이같이 원칙상 보장되어 있는 단결권과는 달리 단체교섭과 단체행동 등 조합활동과 연관된 권리는 현업공무원의 경우에도 모두 유보되어 있는 것이 실정법상 규정이다. 즉 노동쟁의조정법에는 우선 국가, 지방자치단체에 종사하는 근로자는 사실상 노무에 종사하는 현업공무원이라 하더라도 노동쟁의행위를 할 수 없다고 규정하고 있으며, 뒤 이어 방위산업에 관한 특별조치법에 의해 방위산업체로 지정된 방산업체 종사자도 사실상 노무에 종사하는 공무원과 함께 단체행동권이 유보되어 있음을 명시하고 있다(쟁의조정법 제 12조).

한편 공공부문종사자의 또 다른 유형인 교원의 경우에는 단체행동권 뿐 아니라 단결권마저도 유보되어 있는 것이 실정법상 규정이다. 즉 국가공무원법이 적용되는 국·공립학교 교원의 단결권은 말 할 것도 없고(교육공무원법 제 53조), 사립학교교원도 그 복무에 관하여는 국.공립학교 교원에게 적용되는 규정을 준용한다고 규정함으로써(사립학교법 제 55조) 모든 교원은 단체행동권 뿐 아니라 단결권마저도 유보되어 있음을 명시하고 있다. 그러나 교원의 경우에는 노동조합이 아닌 교육회라는 교원단체를 조직 할 수 있도록 하고(교육법 제 80조), 이같은 교육회활동을 통해 교원의 전문성신장과 지위향상을 위해 교육감 또는 교육부장관과 교섭·협의 할 수 있도록 함으로써 노동기본권과는 상이한 협의권과 교섭권을 특별법 제정을 통해 보장하고 있다(교원지위향상을 위한 특별법 제 11조).

이상에서 살펴 본 실정법상 규제로 인해 모든 일반직공무원은 노동조합 뿐 아니라 어떠한 형태의 공무원단체도 현재 결성하지 못하고 있다. 그리고 공무원 스스로도 그 직책의 특수성으로 인해 노동3권을 보장받기 위한 활동을 자제하지 못하고 있는 것이 그간의 상황이다.

그러나 1988년 총선 결과 여소야대의 정국이 조성되고, 뒤 이어 공무원의 단결권 및 단체교섭권을 보장하는 노동조합법 개정안이 국회에서 통과(1989년 3월 15일)되었는데, 이같은 개정안의 국회통과는 공공부문 종사자의 노조결성에 대한 그간 크게 바뀐 사회적 인식을 반

영하는 것이며, 특히 공무원의 노동권보장을 부정하여 온 그간의 법규정이 더 이상 설득력이 없음을 시사하는 것이어서 주목된다. 1989년의 노동조합법 및 노동쟁의조정법 등 집단노동관계법개정안은 대통령의 거부권행사로 법제화되지는 못하였으나 이 개정안에는 "현역군인, 경찰공무원, 교정공무원, 그리고 소방공무원을 제외한 6급 이하의 모든 공무원"(노동조합법 제 8조)은 여타 모든 근로자와 함께 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다고 규정되어 있어 공무원의 노동기본권 보장에 대한 향후의 추이를 전망할 수 있게 한다. 한편 대통령이 이 개정안에 대해 거부권을 행사하지 않을 수 없고, 또 재심이 불가피하다는 이유로 정부에서 제시한 다음의 사유는 공무원의 노동권을 부정하게 된 그간의 논리가 요약된 것으로 볼 수 있어 주목된다. 즉,

> "공무원은 헌법상 국민에 대한 봉사자이기 때문에 영리목적의 사기업이나 다른 일반 공공적성격의 단체 종사자에 비하여 공익추구 목적이 현저한 업무에 종사하고 있으며, 공무원의 근무관계를 노사관계 측면에서 살펴볼 때 국민이 사용자에 해당하므로 보수 등 근무여건의 향상으로 인한 부담은 조세 등 형태로 국민에게 귀착된다는 점을 감안하지 않을 수 없고, 한편 보수 등 공무원의 근무여건은 국회에서 결정 또는 제정하는 예산이나 법령에 의하여 민주적 방식으로 마련되도록 보장되어 있기 때문에 일반 근무관계에서 근로자의 권익을 보호하기 위한 수단으로 인정된 노동3권을 굳이 공무원의 근무관계에까지 적용 할 필요가 적기 때문임"

한편 그간의 사회적 인식 변화에도 불구하고 조합결성의 조짐을 전혀 찾아볼 수 없는 일반직 공무원과는 달리 교원의 경우에는 1960년 4·19 직후 이미 교원노조를 결성하였으나, 1961년 군사정부에 의해 해체되었고, 1987년 6·29 이후 또다시 전국교직원노동조합(전교조)을 결성하였다. 그러나 전교조는 교원의 단결권을 부정하는 앞서 살펴 본 실정법상 규제로 인해 현재 합법성을 인정받지 못하고 있다. 그리고 사법부에서도 전교조를 조합으로 인정할 수 없다고 판결하고 있다. 즉 1,500 여명의 교원이 전교조 결성 또는 가입과정에서 실정법을 위반하였다는 이유로 해직 등 처벌을 받은 바 있는데, 이들 처벌받은 국·공립학교 교원중 일부가 처벌근거로 제시한 국가공무원법 제 66조 제 1항을 헌법에 위배된다 하여 소송을 제기하였으며, 이 같은 위헌제소에 대한 판결에서 대법원(주 5)과 헌법재판소(주 6)에서는 각기 다음 같은 이유를 들어 위헌의 다툼이 된 국가공무원법 66조가 합헌이고, 또 이 조항과 연관된 그간의 정부해석과 정부조치도 모두가 합헌이라고 판정하였기 때문이다. 사법부의 이 같은 판결근거는 앞서 살펴본 1989년 노동 관계법 개정안에 대한 정부측 재심사유와 함께 공공부문종사자의 노동권을 부정하는 정부측 논리로서 특히 주목된다: 즉,

헌법에 보장된 노동기본권에 우선하여 하위법인 교원지위에 관한 법을 우선 적용한 것이 합법인 이유(사립학교법 제 55조에 대한 합헌 결정. 1991년 7. 22)

- 헌법 제 31조 제 6항은 국민의 교육받을 기본적 권리를 보다 효과적으로 보장하기 위하여 보수 및 근무조건 등 "교원의 지위"에 관한 사항을 법률로 정한 것이며,
- 동 규정은 입법자가 교원지위의 특수성과 우리의 역사적 현실을 종합하여 공공의 이익인 교육제도의 본질을 지키기 위하여 결정한 것이므로 헌법 제 37조 제

2항에 위반된다고 할 수 없고,
- 사립학교교원의 노동3권 행사는 일반 근로자와 달리 취급하여야 할 합리적 이유가 있고, 사립학교 교원인 경우 공립학교 교원에 비해 불리한 것도 아니므로 평등원칙에 위반되지 아니하기 때문임

국가공무원법 제 66조가 헌법에 보장된 공무원의 노동기본권에 위배되지 않는 이유(헌법재판소, 92. 4. 28): 헌법 제 33조의 취지를 살펴 보건대;

- 공무원은 임용주체가 주권자인 국민이기 때문에 국민전체에 대한 봉사자라는 특별한 지위에 있고,
- 그 직무 수행상 공공성, 공정성, 성실성, 그리고 중립성 등이 요구되기 때문에 일반근로자와는 달리 특별한 근무관계에 있으며.
- 그 근무조건의 향상은 국민의 부담이 되어 입법과 예산에 의해 통제되는 등의 사정을 고려하여,
- 노동3권의 주체가 되는 공무원의 범위를 법률로 정하도록 입법권자에게 재량권을 부여한 것이므로 헌법에 위반되지 않는 것으로 해석되기 때문임.

이상에서 살펴본 실정법상 규정과 이에 대한 사법부의 해석으로 인해 현재 우리 나라에서는 공무원중 현업공무원 만이 유일하게 조합을 결성하여 활동하고 있다. 즉 체신부, 철도청 그리고 국립보건원의 현업공무원 만이 전국체신노동조합, 전국철도노동조합, 그리고 국립의료원노동조합을 각기 결성하여 제한된 조합활동을 전개하고 있다. 그리고 이들 조직은 공무원노동조합협의회를 구성하여 전체 현업공무원의 단합된 행동과 이해조절을 추구하고 있다. 1995년 말 현재 현업공무원중 조합가입자수는 약 5.4만 여명으로 집계되고 있는데 이는 90여만명에 이르는 전체 공무원중 불과 6% 만이 조합에 가입하고 있음을 뜻한다(주 7).

한편 또 다른 유형의 공공부문종사자인 교원의 경우에는 앞서 살펴본 바와 같이 1989년 23,000여명이 참여하여 전국교직원노동조합(전교조)을 결성하였으나 합법성을 인정받지 못하고 있으며, 국·공립학교 교원의 노동3권을 부정하는 국가공무원법(제 66조)과 사립학교교원의 노동3권을 부정하는 사립학교법 제 55조에 대한 위헌소송에서 이미 살펴 본 바와 같이 합헌으로 판시됨으로써 적어도 현행법상으로는 교원의 조합결성이 불가능한 것으로 해석되고 있다.

그러나 이 같은 실정법상 조합결성금지규정이나 그간의 정부측 해석과는 달리 교원노조(전교조)는 결성이래 각종 단체활동을 계속 활발하게 전개하고 있어 주목된다. 즉 법외단체로서 갖가지 불이익이 이어지는 가운데도 15,000여명의 교원이 조합원의 신분을 계속 유지하고 있으며, 전국에 산재된 약 30,000여명의 교원이 전교조 후원회원으로 참여하여 전교조에 대한 재정적 후원을 계속하고 있고, 또 이 같은 교원들의 적극적 호응에 힘입어 전교조는 결성이래 도합 15개 시도별 지부와 159개의 시군구별 지회를 각 지역과 지구에 설치하여 활동을 계속 확대하고 있기 때문이다. 그간 전교조는 조합결성에 관여한 것이 이유가 되어 해직된 1,500여 교원의 복직운동을 전개하여 1,400여명의 해직교원이 비록 원직은 아니지만 교직에 복귀할 수 있도록 작용하였는가 하면, 교원처우개선과 교육환경개선을 위한 각종 활동을 전개하고 있으며, 최근에는 합법적인 교원단체인 교총과 함께 교육개혁을 위한 각종

활동에 참여하고 있고, 특히 1992년에는 국제자유교원노조연맹(IFFTU) 그리고 1993년 9월에는 자유교원노조연맹과 교직자의 직능단체인 세계교직자총연맹(WCOTP)이 통합하여 결성된 국제교원노동조합총연맹(Education International, EI)에 정식가맹 됨으로써 불법단체로 규제 받고 있는 국내법상 위상과는 달리 국제사회에서는 조합으로서의 확고한 자리를 차지하고 있으며, 또 이 같은 국제노동계에서의 정통성(legitimacy) 인정과 지원에 힘입어 조합활동을 활발하게 전개하고 있기 때문이다(주 8).

국제적 기준과 관행

국제노동법전(International Labour Code)중 대표적 법원(source)은 물론 176개에 이르는 국제노동기구의 각종 협약(ILO Conventions)이다(주 9). 한편 ILO 협약중 공공부문의 노동권과 연관된 주요협약은 다음 6개로 집약될 수 있다:

결사의 자유와 단결권보호에 관한 협약
(Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 제 87호),
단결권과 단체교섭권에 관한 협약
(Right to Organize and Collective Bargaining, 제 98호),
고용과 직종에 있어 차별금지에 관한 협약
(Discrimination in Employment and Occupation, 제 111호),
근로자대표권에 관한 협약
(Workers' Representation, 제 135호),
공공부문 노동관계에 관한 협약
(Labour Relations in the Public Service, 제 151호),
공공부문에서의 단체교섭촉진에 관한 협약
(Collective Bargaining in the Public Service, 제 154호).

1948년 ILO 제 30차 총회에서 채택된 제 87호 협약에 따르면 모든 근로자는 "아무런 구분 없이 그리고 사전 승인 없이 (without distinction whatsoever and without prior authorization) 스스로 선택하는 단체에 가입할 수 있는 권리가 있다(제 87호 제 2조)"고 명시되어 있는데, 이 같은 단결권보장이 교원은 물론 공무원 등 모든 공공부문 종사자에게도 적용되는 것으로 ILO 에서는 해석하고 있다(주 10). 그리고 교원이나 공무원의 경우 그 직종 또는 신분의 특수성을 이유로 단결권을 유보할 경우 이와 연관된 그간의 사례를 통해 ILO 에서는 이 같은 조치가 단결권보장 원칙에 위배되는 것으로 해석하고 있다(주 11).

그러나 모든 공공부문 종사자에게도 제한 없이 적용되도록 보장하고 있는 이 같은 단결권이 군인과 경찰의 경우에는 "그 적용범위를 자국의 법률과 규정에 따라 결정 할 수 있다"고 규정되어(ILO 협약 제 87호 제 9조 1항, 제 98호 제 5조 1항) 경찰과 군인의 단결권과 단체교섭권은 ILO에서도 회원국이 재량권에 의해 각기 제한할 수 있다는 유보적인 입장을 취하고 있다(주 12).

모든 노동자의 단결권을 보장하기 위한 협약이 이같이 이미 1948년에 채택되었음에도 불구하고 적지 않은 ILO회원국의 경우 60년대에 이르러서도 "공무원은 국가주권을 대행하는

특별한 신분관계와 행정행위를 수행하는 특수직"이라는 이유를 내 세워 단결권 보장을 유보하여 온 것이 그간의 실상이다. 이로 인해 1978년 국제노동기구에서는 또 다시 새로운 협약(제 151호)을 체결하고 "그 직무가 일반적으로 정책입안이나 관리기능으로 간주되는 상위직 종사자 또는 고도의 기밀유지를 요하는 직종종사자(high-level employees whose functions are normally considered as policy-making or managerial or to employees whose duties are of highly confidential nature)"(제 151호 제 1조 2항)에 한하여 회원국은 법으로 이들 공무원의 단결권을 유보할 수 있다고 규정함으로써 공무원을 포함한 모든 공공부문종사자의 단결권은 유보 없이 보장되어야 한다는 원칙을 재차 천명하고 있다.

그러나 노동기본권중 단결권은 이 같이 제한 없이 보장하도록 명시하고 있는 ILO 에서도 단체교섭권이나 단체행동권의 경우에는 다소 유보적 입장을 취하고 있다. 예컨대 단체교섭권에 관한 ILO 협약(제 98호)중 "단체교섭의 장려 및 촉진에 관한 조항(제 4조)"은 국영기업과 공공부문종사자에게는 유보 없이 적용된다고 명시되어 있으나 "국가 운영에 종사하는 공무원(public servants engaged in the administration of the state)"의 경우에는 이 같은 규정이 배제될 수 있다(제 98호 제 6조)는 예외규정을 두어 일부 공무원의 교섭권에 대한 차별조치나 예외적 규제를 사실상 인정하고 있다.

따라서 국가운영에 종사하는 공무원이 아닌 여타공무원 그리고 특히 공공기업 또는 국영방송국직원, 그리고 교육기관의 행정직 종사자 등 독립적인 공공단체에 고용된 정부기관종사자일 경우에는 어떤 직무에 종사하던 직무의 특수성을 이유로 "단체교섭 촉진에 관한 원칙"에서 배제될 수 없다는 것이 ILO의 규장이다(주 13).

이상 살펴 본 노동권에 관한 국제적 기준을 요약하면,

첫째, 국제기준에서도 단결권과 단체교섭권은 이를 구분하여 보장하고 있으며,

둘째, 단결권은 모든 공무원에게 유보 없이 적용되는 것을 원칙으로 하고 있으나,

셋째, 단체교섭과 행동권은 공공기관을 직접 대리하여 직무를 수행하는 상위직 공무원을 제외한 나머지 공무원에 한하여 적용되는 것으로 규정되어 있다.

그리고 넷째, 단체교섭권이나 행동권은 공무원 신분인 철도, 우편 및 통신분야의 현업공무원 및 기타 공공부문 종사자에게만 제한 없이 적용되며, 또 군 관할 하에 있는 민간인 종사자에게도 이 같은 원칙은 적용되는 것이라고 규정되어 있다.

따라서 최근 우리 나에서 쟁점이 되고 있는 방위산업종사자의 단체교섭 및 단체행동권의 경우 국제적 규정이나 기준은 이를 제한할 수 없다는 것이 일반적 해석이다(주 14).

공공분야 노조조직의 최근 동향

세계 공산품시장이 미국의 일방적 지배에서 벗어나기 시작한 1970년대 이래 경쟁은 나라마다 한층 격화되었다. 그리고 이로인해 경쟁력제고에 부담이 되는 노동조합은 나라마다 민간부문의 경우 감소되고 공공부문에서는 오히려 증가되고 있는 것이 최근 공통된 경향이다.

공공부문종사자의 이 같은 노조조직률상승은 물론 여러 측면에서 설명될 수 있다. 그리고 계속 증가하고 있는 공무원수는 나라마다 공무원노조의 확산을 촉발한 주요 배경이 아닐 수 없다. 예컨대 미국의 경우 연방정부, 주정부 및 각종 지방자치단체에 고용된 공공부문종사자

총 수가 1940년까지만 하더라도 약 4.3백만 명으로 전체 임금노동자중 9.6%에 불과하였으나, 1960년에는 8.4백만으로 근 2배가 증가하였고, 60년대 말에는 12.5백만으로 급증하였다. 특히 1976년에는 15백만으로 증가하여 전체 급여소득자중 18%에 이르는 것으로 집계되고 있다. 그러나 이 같은 급증현상도 1970년대 후반부터는 공무원수 급증에 대한 납세자의 반발로 20여 년이 지난 1994년 말에 이르러서도 불과 1백만 명이 증가한 16백만 여명으로 집계되고 있다(주 15).

정부부문종사자의 이 같은 급증현상도 물론 여러 면에서 설명될 수 있는데 미국의 경우에는 특히 다음 사유가 크게 작용한 결과로 분석되고 있다(주 16): 즉, 1) 인구증가(1940 - 70 기간중 미국 의 전체인구는 55%가 증가하였음)와 함께 공공부문의 수요가 폭발적으로 증가하였기 때문이며; 2) 테크놀로지의 발전과 생활수준 향상으로 모든 국민이 "삶의 질"을 한층 의식하게 되어 공해문제, 항공운수 그리고 각종 대중운송수단과 보건분야 등 새로운 분야에 대한 정부관여가 불가피하게 되었기 때문이며; 그리고 3) 사회구조변화로 인한 정부의 역할이나 정부에 대한 국민의 기대가 크게 변하고 있는 가운데 정부기능이 점차 불분명하게 되고 있기 때문인 것으로 해석된다.

한편 미국에서도 정부부문종사자중 조합가입자수는 1956년 노동성 노동통계국(BLS)이 이를 집계하기 시작한 이후부터 비로소 정확하게 파악되고 있는데, 1956년에는 미국 전체공무원(연방정부, 주정부 및 그 밖의 지방자치단체)중 915천명(주로 연방정부종사자인 우정산업, 조선소, 그리고 조병창종사자), 8년 후인 1964년에는 150여만 명, 1993년 말에는 650여만으로 집계되고 있다. 특히 최근에는 연방정부공무원 뿐 아니라, 주정부, 각종 지방자치단체에 고용된 기술직 종사자, 동물원 등 공공시설관리직종사자, 교도소직원, 소방관, 교원, 그리고 정부에 고용된 일반 노동자 등 다양한 직종의 종사자가 조합에 가입하고 있는 것으로 파악되고 있다(주 17).

한편 공공부문종사자의 이 같은 노조가입자수 급증현상은 '60년대이래 민간부문의 노조조직률이 격감하였음에도 불구하고 전체조합원수가 오히려 증가 또는 적어도 같은 수준을 유지할 수 있게 한 주요 요인으로 분석된다. 미국의 경우 최근 들어 조합원수가 계속 감소되고 있는 조직은 전국철강노조(USWA), 미국합동자동차노조(UAW), 전국전기공노조(IBEW) 등 예외 없이 민간부문의 노동조합인데 반하여 급속히 증가하는 조직은 모두가 각종 공무원 노동조합이기 때문이다. 예컨대 미국지방자치단체공무원노조연합(The American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME))의 경우 1961년 불과 21만 여명이던 조합원수가 1993연말에는 120여만 명으로 증가하였으며, 최근 몇해동안은 매주 근 1,000여명이 증가한 것으로 분석되고 있다. 1961년 불과 6만 여명이던 미국교원노조(American Federation of Teachers)의 조합원수도 30 여 년이 지난 1993년에는 근 10배가 증가하여 55만 여명의 거대한 조직으로 성장하였고, 정부직영 방위산업종사자가 중심인 미국정부기관종사자노조연합(The American Federation of Government Employees, AFGE)도 냉전체제 붕괴로 방위산업이 침체된 최근에는 그 성장세가 비록 둔화되었으나 동서간 긴장이 극심하던 1970년대에 급증하여 현재 22만 여명의 공직자가 이에 가입된 것으로 파악되고 있다(주 18).

한편 350여만 명에 이르는 각종 직능단체 특히 단체교섭과 협약체결 등 사실상 조합활동을 하고 있는 정부부문종사자의 직능단체 회원을 조직노동자수에 포함시킬 경우 그 수는 근 1000여만 명 이른다. 직능단체중 가장 큰 조직은 물론 200여만 명의 교원이 가입된 그리고 사실상 조합활동을 전개하고 있는 미국교련(National Education Association, NEA)이며, 60여만 명 주정부공무원이 가입한 정부공무원협회(Assembly of Government Employees), 25

만 여명의 간호사가 가입된 전국간호사협회(American Nurses Association, ANA), 15만 여명의 전국경찰관 단체인 전국경찰동우회(Fraternal Order of Police) 등이 포함되며, 또 이들 모든 조직은 민간부문 노조와는 달리 그 회원수가 최근에도 계속 증가하는 것이 공통된 특징이다(주 19).

비록 최근 들어 공공부문 노조조직의 회원수가 이같이 급증하고 있으나 서유럽 대부분의 국가와 비교하면 미국 공공부문노조의 조직률은 아직도 낮은 편이다. 즉 전체 공공부문종사자 1,600여만 명 중 조합가입자수는 650여만 명 조합가입가능자중 불과 40% 정도이며, 각종 직능단체 가입자수를 포함(350여만 명 중 물론 순수한 직능단체로서 조합과는 무관한 조직도 있기 때문에 이들을 포함시킨다는 것 자체가 무리일 수도 있음)한다 하더라도 그 비율은 62% 에 불과하기 때문이다. 따라서 공공부문종사자중 80% 이상이 조직화되어 있는 영국, 스웨덴, 덴마크 또는 노르웨이 등 국가와는 비교될 수 없는 낮은 수준이며, 전체 공직자중 2/3 이상이 조합에 가입된 캐나다에 비해서도 극히 낮은 수준이기 때문이다(주 20).

한편 대부분 공업국가의 경우 공무원을 포함한 공공부문종사자의 노조조직률이 이같이 높다는 것은 OECD 가입 등 우리 나라가 국제사회에 적극 진출하여 국제적 교류가 증대될 경우 우리 나라 공무원의 조직화추이나 공공부문에서의 조합위상을 시사하는 것이어서 주목된다.

조직률 급증의 배경

정부부문 종사자의 노조가입이 최근들어 이 같이 증가하고 또 공무원을 비롯한 모든 직종의 공공부문종사자가 조합에 가입하게 된 배경은 나라마다 물론 같을 수 없다.

최근들어 납세자의 저항과 일부 정부영업부서의 민영화(privatization)로 인해 그 증가세가 둔화되고는 있으나 미국에서 공무원의 노조가입자수가 급증한 이유는, ㄱ) 공공부문종사자의 노동권에 관한 법규정 변화, ㄴ) 공공부문종사자의 고용조건 저하, 그리고 ㄷ) 공업문화의 확산과 함께 급변한 사회의식 등 요인이 맞물려 작용한 결과로 분석되고 있다(주 21): 즉,

첫째. 공공부문종사자의 조합결성을 금지 또는 규제하던 그간의 법규정이 최근에는 기본권을 보장하는 방향으로 전환되고 있기 때문이다. 이 같은 정책변화는 미국에서 공무원노조의 급속한 확장을 촉진한 가장 큰 원인이 아닐 수 없다. 우선 1962년 미국연방정부종사자를 대상으로 케네디 대통령은 대통령령(Executive Order) 제 10988호를 제정하여 연방정부공무원의 노조결성과 정부기관과의 단체교섭을 허용하였다. 1962년의 대통령령에는 전체종업원의 조합참여정도에 따라 ㄱ. 공식승인, ㄴ. 비공식승인, 그리고 배타적승인 등 다양한 조합승인(recognition)제도를 규정하고 있는데, 배타적승인을 확보한 조합(가입가능한 공무원중 적어도 10% 이상이 요구하여 총회를 소집한후 해당 단위 공무원중 과반수 이상이 찬성할 경우)일 경우 해당부서 공무원의 "인사정책과 관행" 그리고 "고용조건"에 영향을 미치는 여러 사항을 해당기관 대표와 교섭할 수 있도록 보장하고 있다. 그러나 민간부문과는 달리 "조합강제가입제도". "예산과 연관된 사항". 그리고 해당 기관에서 활용하는 "기자재" 즉 생산방식 등에 대한 교섭은 금지되어 있으며, 또 교섭을 거부할 경우 부당노동행위(unfair labor practice)가 되는 이른바 의무적교섭사항(mandatary bargaining issues)은 규정되어 있지 않

다. 교섭이 결렬될 경우에도 차상급기관에 분쟁해소를 요청하는 것이 유일한 해결방법으로 제시되어 있어 사실상 분쟁해소장치가 결여된 상황이었다. 그러나 대통령령 제 10988호는 그 내용이 비록 불비하였으나 1930년대 뉴딜 정책(New Deal policy)의 일환으로 제정된 전국노동관계법(National Labor Relations Act, The Wagner Act, NLRA)과 함께 공공부문종사자의 노조결성을 촉진한 획기적인 입법으로 평가되고 있으며, 그 결과 공무원노조가 급성장한 것으로 거론되고 있다(주 22).

1970년에는 그간 조합과의 관계가 불편하던 공화당 출신의 닉슨 대통령이 노조와의 관계를 개선하기 위해 대통령 령을 보완함으로써 공무원노조는 한층 급속하게 성장할 수 있게 되었다. 즉 새로운 대통령령(제 11491호)에 의하면 그간 사실상 별 의미가 없던 공식승인과 비공식승인 등의 구분을 없애고 해당기관 종사자중 과반수 이상이 찬성할 경우 모든 조직이 배타적승인(exclusive recognition)을 취득할 수 있도록 개정되었으며, 또 법에 대한 세부해석은 3인으로 구성된 연방노동관계위원회(Federal Labor Relations Council, FLRC)에 위임하였다. 따라서 해당 기관장이 노조와 연관된 모든 분쟁을 결정하던 1962년의 규정과는 달리 노조결성 및 교섭단위확정, 그리고 총회소집권 등을 FLRC 관할사항으로 위임함으로써 조합활동과 연관된 모든 분쟁이 한층 합리적으로 해소될 수 있게 되었다.

이와함께 대통령령 제 11491호에는 교섭이 결렬될 경우 이를 조정하기 위한 연방분쟁조정패널(Federal Services Impasses Panel)도 독립기관으로 설치하고, 필요할 경우 최종적이며 구속력(final and binding)있는 중재에 의해 모든 분쟁을 조정하도록 규정하였다.

1978년에는 1970년의 대통령령, 그리고 공무원과 각 정부기관의 권리와 의무를 명시한 공무원제도개선법(Civil Service Reform Act)이 하나의 법으로 제정되었는데, 이 법 제 7장(Title VII)에는 연방노동관계위원회(FLRC) 대신 준사법기관인 연방노동관계기관(Federal Labor Relations Authority, FLRA)을 설치하도록, 그리고 노동부차관을 상임위원으로 보임하여 전국노동관계국(NLRB)과 동일한 기능을 가름하도록 하고 있다.

제도개선법(CSRA)에는 이 밖에도 몇 가지 획기적인 개선책이 도입되어 있는데, 특히 고충처리나 중재를 전제로 교섭가능사항(permissial bargaining issue)이 대폭 확대됨으로써 공무원노조의 기능을 크게 확대시켰다. CSRA에서는 노조가 공무원의 해고, 강등 및 장기정직 등에 관해서도 교섭할 수 있도록 보장하고 있으며, 조합이 요구할 경우 해당 연방정부기관은 당사자의 서면동의를 전제로 조합비도 일괄공제 할 수 있도록 허용하고 있다. 그리고 정부측 교섭대표의 교섭시간을 유급으로 처리할 경우 조합대표의 교섭시간도 반드시 유급으로 인정하도록 규정함으로써 충실한 교섭추진을 제도적으로 보장(교섭이 결렬될 경우 막후교섭에 투여된 소요시간도 유급으로 처리하도록)하고 있다.

연방공무원을 대상으로 한 이같은 기본권보장에 고무되어 주정부에서도 공무원의 기본권을 보장하는 법개정이 최근 급속히 증가되고 있다. 즉 1962년 대통령령 (제 10988호) 제정당시만 하더라도 주정부공무원의 교섭권을 법으로 보장한 주는 위스칸신이 유일한 주였으나(1959년 법제정), 현재는 40여개 주에서 이를 법으로 보장하고 있으며, 아라스카, 미네소타, 몬타나, 오레곤, 펜실베니아, 버몬트 및 위스칸신 등 9개 주에서는 비록 그 내용은 각기 다르지만 공무원의 단체행동권도 보장하고 있다.

공무원의 파업권을 이같이 법으로 보장하고 있는 9개 주의 파업권 행사와 연관된 세부규정을 요약하면 다음 표 와 같다:

표. 공무원의 파업권을 보장하고 있는 미국내 9개 주와 해당 법의 주요내용

아라스카	경찰관 및 교도관 등 법집행관과 소방관을 제외한 모든 주정부 공무원의 파업을 인정하고 있음. 주민의 안전을 위협하지 않는 범의내에서 공공시설관리자, 제설관계종사자, 및 공립학교 교원의 파업도 보장하고 있으며, 주민의 안전을 해치는지 여부는 고등법원에서 이를 결정하도록 되어 있고, 또 법원에서 안전에 위협이 된다고 판정할 경우 분쟁은 중재에 회부하도록 되어 있음. Alaska Statutes' Titles 14 and 23 (1970년 제정)
하와이	분쟁실태조사보고서가 발표된 후 60일이 경과하고, 10일간의 파업에고 기간이 지난 후에만 모든 공무원은 파업 할 수 있음. 한편 하와이 노동관계국(HLRB)에서 해당 부서나 직종이 민생과 직결된 필요불가결(essential)한 것이 아니라고 판정된 경우에 한해 파업 할 수 있음. HLRB는 민생의 안전을 위협할 가능성이 있다고 판단할 경우 파업중지를 명할 수 있으며, 모든 공무원노조는 공무원 건강기금에 대한 정부측 기여액 인상을 위한 목적으로는 파업 할 수 없음. Hawaii Revised Statutes, Chapter 89 (1970년 개정)
이리노이	경찰관, 소방관, 교도관 및 의료관련 공무원을 제외한 모든 주공무원의 파업이 보장되어 있음. 다만 공무원(주립교육기관 교원 포함)의 파업은 ① 조합에 가입한 공무원(교원)에 한하며, ② 협약의 유효기간이 만료되고, ③ 모든 조정이 실패한 후, 그리고 ④ 5일 간의 파업에고기간이 경과된 후에만 가능함. 단 주민의 건강과 안전에 위협이 된다고 판단 될 경우 정부는 파업중지를 명 할 수 있음. Illinois Public Acts 1012 and 1014 (1984 개정)
오레곤	경찰관, 소방관, 교도관, 의료분야공무원 및 통신분야공무원을 제외한 공무원에 한하여 파업권 행사가 인정됨. 공무원이 파업할 경우에는 실태조사보고서가 발표된지 30일과 10일 간의 파업 예고기간이 경과한 후에만 가능함. 주민의 보건, 안전 또는 복지에 위협이 된다고 판단될 경우 파업중지가처분(injunsction)을 해당정부부서는 법원에 요구할 수 있으며, 이 경우 법원은 쟁의를 중재에 회부하는 결정을 할 수 있음. 한편, 파업을 주도하는 노동조합이 정부, 해당기관, 또는 공무원고용관계위원회(Public Empoloyment Relations Board)의 인정(recognition)을 얻지 못한 조직일 경우에는 파업할 수 없음. Oregon Revised Statutes, Section 243(1963년 제정)

몬타나	소방관을 제외한 모든 주정부 공무원의 파업권이 보장되어 있음. 단 간호사의 경우 30일 간의 파업예고기간이 경과된 후, 그리고 150 km 이내에 위치한 인근 의료기관 종사자가 파업하지 않을 경우에 한해 파업할 수 있음. Montana Compiled Laws. Chapter 31 and 32 (1969년 및 1973년 제정)
오하이오	경찰관, 소방관 및 고속도로 순찰자를 제외한 모든 공무원의 파업권이 보장되어 있음. 단 10일 간의 파업예고 기간이 경과된 후 가능하며, 주민의 안전과 보건을 위협할 경우에는 정부가 파업중지를 명할 수 있으며, 파업중지를 명령한 경우에는 주정부 조정관(mediator)입회하에 또다시 분쟁당사자는 60일간 교섭해야 함. Ohio Revised Code Chapter 4117 in 1984
미네소타	비밀을 취급하는 공무원, 관리적공무원, 그리고 공익(essential) 분야에 종사하는 공무원을 제외한 모든 공무원의 파업권이 보장되어 있음. 단 단체협약의 유효기간이 만료되고, 직권조정(mediation)기간이 경과된 후에만 파업할 수 있음. 교원의 경우에는 이상 조건 이외에도 분쟁당사자중 어느 일방이 중재에 회부 할 것을 거부하거나, 해당정부기관이 중재재정의 이행을 거부한 경우에 한하여 파업 할 수 있음. Minnesota Statutes Annotated, Chapter 179 (1984년 개정)
펜실베니아	교도관, 정신병원경비원 및 법원직원을 제외한 모든 공무원의 파업이 인정됨. 단 공무원의 파업은 실태조사가 끝나고 모든 조정절차가 실패한 후에 한하여 보장되며, 해당 정부기관은 파업이 주민의 보건, 안전, 복지를 현저하게 위협(present danger)한다고 판단할 경우 법원에 파업중지가 처분을 신청 할 수 있음. Pensylvania Act 111,195 및 288(1967년 제정, 1968년및 1970년 각기 개정)
버몬트	모든 주정부 공무원의 파업권은 유보되어 있으나 주정부 산하 자치단체에 종사하는 공무원은 파업할 수 있음. 단 이들의 경우에도 실태조사보고서가 발표된 후 30일이 경과하고, 분쟁당사자가 쟁의를 중재에 회부할 것에 반대한 경우에 한해 인정되며, 주민의 보건, 안전 및 복지를 위협하지 않을 경우에 한하여 보장됨. Vermont Statutes Annotated, Titles 6,16 and 21(1969년 제정 1973년 개정)

<자료>

* Aaron Benjamin, et al, Public Sector Bargaining (2nd ed.), Industrial Relations Research Association Series, Washington D.C., Bureau of National Affairs, 1988.

* Leap. Terry L. Collective Bargaining & Labor Relations, 2nd ed, Prentice Hall, 1995 pp 657-658

두 번째 이유는 공공부문종사자의 계속되는 고용조건악화를 들 수 있다. 그간 고용조건이 별로 개선되지 않은 공공부문과 달리 민간부문에서는 고용조건이 계속 대폭 개선되어 공공부문종사자의 불만이 고조되고, 이로인해 노조가입자 수가 급증한 것으로 볼 수 있기 때문이다(주 23).

미국의 경우에도 1960년대 까지는 공공부문종사자의 고용조건이 민간부문에 비해 월등히 좋았거나 아니면 적어도 같은 수준을 유지하여 온 것으로 파악되고 있다. 그러나 1960년대 후반 부터는 별로 개선되지 않은 공공부문과는 달리 민간부문의 고용조건은 계속 대폭 개선됨으로써 공공부문과 민간부문 간 고용조건에 별 차이가 없거나, 아니면 민간부문의 고용조건이 공공부문의 경우를 오히려 웃돌게 됨으로써 공공부문종사자의 불만이 크게 고조되었고, 또 그 결과 노조가 확산된 것으로 분석되기 때문이다. 예컨대 작업시간의 경우 1960년대 말 까지만 하더라도 공공부문이 민간부문에 비해 월등하게 짧았고, 또 휴일이나 휴가기간은 공공부문이 상대적으로 많거나 장기간이던 것이 일반적이었으며, 특히 직장보장일 경우 민간부문과는 비교 안 될 정도로 완벽하던 것이 공공부문의 고용수준이었다. 그러나 이 같은 공공부문종사자의 상대적 우위가 '60년대 이래 민간부문의 지속적인 개선으로 사실상 실종되었을 뿐 아니라, 민간부문종사자의 고용조건이 공공부문을 오히려 크게 웃돌게 됨으로써 공공부문종사자의 불만이 고조되었고, 또 이같은 불만이 교섭권 보장이라는 새로운 법제정을 계기로 조합결성을 초래한 것으로 분석되기 때문이다.

끝으로, 세 번째 요인은 모든 기존질서나 제도에 대한 저항으로 집약되는 새로운 사회의식의 확산을 들 수 있는데 특히 이같은 저항의식이 공공부문종사자의 불만과 맞물려 노조결성을 촉진한 것으로 보이기 때문이다. 즉 1960-70년대를 풍미하던 모든 기존제도와 질서에 대한 조직적인 저항이 공무원의 고용조건에 대한 불만을 한층 자극하여 공공부문종사자의 급속한 조직화현상을 가속시킨 것으로 볼 수 있기 때문이다. 바꾸어 말하여 공공부문종사자의 노조활동을 부정하던 그간의 관행과 이에 대한 강한 불만이 결과적으로 공공부문종사자의 기본권회복을 오히려 굳혀 놓는 계기가 되었으며, 또 이를 근거로 결집된 힘이 조합결성을 한층 촉진한 것으로 볼 수 있기 때문이다.

공공부문의 조직화가 급속히 확산된 1960년 그리고 70년대는 미국역사상 사회적갈등이 극심하던 기간으로서, 이 기간중 조직적저항이나 비판에서 벗어난 기존제도나 질서는 사실상 전무하였다고도 말할 수 있다. 예컨대 흑인, 라틴계 등 소수민족, 소비자, 그리고 환경보호단체 등이 주축이 된 민권운동, 성차별을 철폐하기 위한 여권운동, 월남전 반대가 도화선이 된 학생운동, 그리고 심지어 동성연애자와 노인들마저도 집단활동을 통해 그들의 권익보호를 요구하였으며, 이같은 전환기적 혼란속에서 계속 저하되는 고용조건을 개선하고, 누적된 불만을 해소하기 위해 공공부문종사자가 조합을 결성하고 집단활동을 전개하게 된 것은 오히려 당연한 귀결로 보여지기 때문이다. 한편 이같은 전환기적 환경 속에서 급성장한 미국의 공무원노조는 조합원의 적극적인 집단활동 참여와 사회적 호응에 힘입어 사실상 적지않은 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

물론 공공부문종사자의 조합결성을 촉진한 요인은 이밖에도 관점과 시각에 따라 각기 달리 거론될 수 있다. 예컨대 비교적 일사분란하던 그간의 조직체계가 능률제고를 외면할 수 없는 환경으로 전환되자 리스트럭춰잉(restructuring), 리엔지니어링(reengineering), 그리고 다운사이징(downsizing) 등에 의해 급격하게 붕괴 또는 취약성을 노출하게 되었으며, 이로 인해 공무원도 신분을 위협받게 되었고, 또 이같은 위협은 조합결성을 한층 촉진하였다고도 볼 수 있으며, 물가상승으로 인한 납세자의 조세저항도 결과적으로 공공부문의 합리화압력을 가중시켜 고용조건 저하나 고용불안의 가속화를 초래하였고, 이를 우려하게 된 공공부문종사자의 자구책강구가 노조결성으로 이어진 것으로도 분석될 수 있기 때문이다. 이와는 달리 급증한 공공부문종사자수, 특히 전통적 공복개념과는 거리가 먼 다양한 유형의 공직이 조성되고 또 이들 직종에 자기주장이 강한 새로운 유형의 공직자가 충원됨으로써 노조결성이 한층 촉진된 것으로도 분석될 수 있다.

공공부문종사자의 단체행동권

미국에서도 정부당국은 물론 사회적인식도 공공부문종사자의 단체행동에 대해서는 일관되게 부정적인 것으로 보아 왔으며, 따라서 이를 규제하여 온 것이 그간의 상황이다. 이로인해 1960년대에 이르러서도 공직자파업에 대한 이같이 부정적인 정부정책은 연방법 뿐 아니라 주법, 판례, 그리고 법 일반이론 등 모두가 분명히 불법"인 것으로 해석된다고 Barret and Lobel 등은 말하고 있다(주 24). 그러나 공공부문 종사자의 단체행동권을 이같이 부정하여 온 그간의 정책이 향후에도 계속 이어질 것으로 기대하기 어려운 것이 오늘의 상황이다.

우선 공무원의 파업건수는 앞서 살펴 본 바와 같이 정부의 규제정책에도 불구하고 최근들어 오히려 계속 증가하고 있다. 1979년에는 최다수인 593건을 기록하고 있다(주 25). 그러나 공직자가 파업할 경우 이를 처벌하도록 규정하고 있는 법조항이 미국에서는 사실상 사문화되어 온 것이 그간의 상황이다. 예컨대 연방정부 공무원이 파업할 경우 5년 이하의 징역형과 파면 혹은 벌금형에 처할 수 있도록 규정되어 있으나 유죄가 선고되어 복역한 조합간부는 오히려 예외에 속하는 것이 그간의 상황이다(주 26).

법과 현실이 이같이 괴리를 보여 온 것은 공직분야의 파업이 비록 불법으로 규정되어 있으나, 이들 법규정이 정치적 배려로 인해 적용되지 않았음을 시사한다. 더구나 주정부 공무원의 파업을 합법적으로 보장하는 주도 최근들어 증가되고 있으며, 또 이같은 변화는 공직자파업에 대한 사회인식이 크게 변하고 있음을 시사하게 된다(주 27). 이 같은 변화로 인해 연방의회 의원중에도 주민의 안전을 크게 해칠 일부 한정된 직종의 공공부문종사자를 제외한 모든 공직자의 파업권을 보장해야 한다는 노동계 입장에 동조하는 의원이 적지 않다(주 28).

그러나 미국에서 법에 금지된 공직자파업이 그간 모두 처벌없이 묵인되어 온 것은 물론 아니다. 예컨대 전국에 산재된 11,550여명의 항공관제사가 당초 아무 제제를 받지않고 처음으로 파업한 11년 후인 1981년 8월 급여인상(평균 년봉 35,000불에서 40,000불)과 작업시간 단축을 이유로 또 다시 파업을 감행하자 레이건(Ronald Reagan) 당시 대통령은 파업에 가담한 관제사 모두를 해임하였고, 또 이들의 조합인 항공관제사노조(Professional Air Traffic Controllers Organization, PATCO)의 대표권도 박탈하여 파업후 새로 채용된 관제사는 이제 PATCO가 아닌 전국관제사협회(National Air Traffic Controllers Association, NATCA)가

이들을 대표하게 되었기 때문이다.

그러나 정부의 공직부문종사자 파업에 대한 이같은 강경한 대응이 오히려 공직자노조의 감정어린 파업을 유발할 수 있다 하여 이를 우려하는 학자도 적지않다. 그리고 이들은 공직자파업을 금지한 그 간의 법이 사실상 효력이 없었음을 내세워 경찰 및 소방관 등 불가결한 직종종사자를 제외한 모든 공직자에게 파업권을 보장해야 한다고도 말하고 있다. 공공의 안전과 보건을 위협하는 공직자의 파업은 제 3자에 의한 중재에 의해 조정되어야 하며 또 이같은 중재는 중재자에 의한 임의결정이 아닌 당사자의 최종제안중 하나를 택하도록 하는 택일적 중재(final offer arbitration)방식이어야 한다고 이들은 말하고 있다(주 29). 공직자의 쟁의권을 보장하는 것이 실은 현실을 수용하는 것에 불과하며, 또 이같은 현실수용이야 말로 질서유지를 위해 불가피하다는 것이 이들의 주장이다. 즉 공직자에게도 파업권이 보장될 때 정부당국도 비로소 이들과 "성실하게 교섭"할 것이며, 또 정부가 성실하게 교섭에 임할 때 공공부문의 노동관계도 안정이 유지될 수 있기 때문이라는 것이 이들의 주장이다. 더구나 같은 직종에 종사하는 사립학교 교원, 민간부문의 운송분야종사자, 그리고 각종 기술분야 종사자에게는 파업권을 부여하고, 정부에 고용된 동일직종 종사자의 파업권은 부정한다면 형평의 원리에 어긋날 뿐 아니라 교섭력에도 불균형이 초래되어 결과적으로 불합리한 차별이 조성되고, 이로인해 불필요한 또 다른 갈등을 유발할 수 있기 때문이라는 것이 이들의 주장이다(주 30).

한편 공직자의 파업권은 법리상 그리고 노동관계의 안정을 위해 보장될 수 없다는 그간의 논리를 정리하면 다음과 같다(주 31):

1. 다양한 이익집단 간에 조화와 균형을 조성하는 것이 정부의 역할인데 이를 위해서는 정부가 반드시 결정권(주권)을 행사할 수 있어야 한다. 따라서 공무원의 파업권을 인정할 경우 정부는 이같은 결정권(주권)을 포기하는 결과가 되기 때문이며,

2. 정부부문종사자의 파업이 합법화되어 대체불가능한 공무원의 다양한 서-비스 생산이 중단될 경우 이는 곧 전체사회에 손실과 부담으로 이어질 것이고,

3. 정부부문종사자의 파업을 인정할 경우 이들의 파업을 예방하기 위해 때로는 예산 마저 외면된 채 이들의 급여가 때로는 인상되고 처우가 개선될 수도 있어 주권침해는 물론 3권분립의 기본원칙마저 위협받게 되며,

4. 모든 공직자는 파업이 불법이라는 것을 수락한 후 그 직무에 고용된 것이므로 이같은 당초 약속은 반드시 지켜져야 하기 때문이고,

5. 공직자가 파업할 경우 공직자의 서-비스 제공을 전제로 세금을 납부한 납세자의 권리와 공직자와 납세자 간의 약속이 파기됨으로써 주권재민의 원칙이 손상될 수 있기 때문이며,

6. 공직자의 파업권이 보장될 경우 정치적 힘이 이들 공직자노조에 과다하게 집중되어 행정행위의 왜곡화현상이 초래될 수 있고,

7. 민간부문에서의 파업은 직장폐쇄로서 교섭력의 균형을 유지할 수 있으나 공직부문에서는 이같은 직장폐쇄가 불가능한 것이므로 교섭력의 형평을 유지할 수 없게 되며, 끝으로

8. 공공부문의 독점적특성은 결국 이 부문이 불가결한 공익부문 임을 입증하는 것이기 때문에 이들의 조업중단은 있을 수 없다는 등의 주장으로 대별될 수 있다.

한편 공직자의 파업권도 보장되어야 한다는 그간의 논리를 대별하면 크게 다음같이 요약될 수 있다: 즉

1. 단체행동권은 노동기본권중 한 부문이며, 단결권도 이같은 단체행동권이 보장될 때 비로소 그 실효를 기대할 수 있는 것이고 보면 노동기본권을 보장하기 위해 당연히 단체행동권도 보장해야 하며,
2. 경찰, 소방관 등 일부 한정된 부문의 공직자를 제외하고는 공무원이라 하더라도 모두가 공공의 복리와 민생안정에 불가결한 직종이라 말 할 수 없고,
3. 최근 공공부문의 적지않은 부문이 민영화(privatization)되고 있음은 모든 공직이 민생안정과 직결된 것이 아님을 입증하는 것이며, 정부가 관장하는 청소, 위생, 도로보수 등 업무의 경우 모두가 민간부문으로의 대체될 수 있는 직종이기 때문이며, 더구나 민간부문의 이들 분야 종사자에게는 쟁의권을 보장하고 같은 직종의 공공부문종사자에게는 이를 부정한다면 형평성이나 일관성을 잃게 되어 설득력을 내세울 수 없게 되고,
4. 정부가 파업에 가담한 공공부문종사자의 처우를 부당하게 대폭 인상할 우려가 있다고 하나 실은 이와는 반대로 이들을 해직하고 대체인원마저 고용할 수 있는 것이 법 내용이며, 그간의 상황임을 감안할 때 이에 상응하는 단체행동권이 보장되어야 비로소 형평이 조성될 수 있기 때문이며,
5. 공공분야의 모든 분쟁을 파업권이 부정된 채 직권중재를 통해 해결할 경우 분쟁의 자율적 해결이나 성실한 교섭도 실종되어 결과적으로 갈등의 잠재화가 초래되어 보다 큰 갈등이 조성될 것이기 때문이며,
6. 공공부문종사자가 파업할 경우 조업중단기간중 파업에 가담한 공직자에게 급여지급은 물론 일부 복지도 강구할 의무가 없게 되므로 조합에는 이에 상응하는 단체행동권이 마땅히 보장되어야 하고, 끝으로
7. 공공부문종사자의 쟁의권 유보가 주권재민과 민생안정을 위해 불가결하다고 하나, 유권자인 소비자는 파업에 대한 정부의 대응정책을 기준으로 공직자를 선출할 될 수 있는 것이고 보면, 또 공공부문의 조합도 사회적 호응없이 파업할 수 없음을 감안할 때, 그리고 공공부문종사자의 파업권은 그 자체가 개방된 민주사회에서 정부에 영향을 미치는 각종 정치적 압력중 하나라고 할 때 이들의 파업권도 반드시 보장되어야 한다는 등의 이유로 집약될 수 있다.

이상 공직자의 파업권을 보장 또는 부정하려는 주장은 각기 시각과 입장에 따라 물론 달리 해석될 수 있다. 그러나 최근의 추세는 공직자에게도 파업권이 보장되어야 한다는 쪽으로 기울고 있는 것이 대다수 공업국의 실상이어서 주목된다(주 32)

맺는 말

노동관계를 개편 또는 보완할 경우 정부역할이 법의 제정이나 제정된 법의 집행으로 한정될 수 없다는 것은 재언할 필요도 없다. 공무원을 포함한 정부부문 종사자에게 어떤 정책과 제도를 강구하느냐에 따라 정부내 노동관계는 물론 전체 노동관계의 모습도 달라질 것이기

때문이다. 바꾸어 말하여 제아무리 이상적인 노동관계를 설계하고 이를 법으로 강요한다 하더라도 정부는 처음부터 제외된다면 그같은 정책은 설득력을 잃게되어 실효를 기대하기 어려울 것이기 때문이다. 더구나 환경변화로 경영유연성이 그 어느 때 보다도 필요하게 된 민간부문 사용자에게는 각종 새로운 부담을 강요하면서 환경변화에 비교적 무관한 정부는 당초에 그같은 규제에서 제외된다면 형평을 잃게 되어 그 실행에도 어려움을 겪게 될 것으로 예상되기 때문이다.

물론 법을 제정하고 집행하는 정부역할이 고용주체나 사용자로서의 정부역할과 언제나 일치될 수는 없는 일이며 오히려 상충되는 경우가 일반적이다. 그리고 이같이 상충되는 기능을 가름하게 될 때 부담이 되는 모든 의무를 정부 스스로 솔선수범한다 할 때 새로운 제도나 관행이 무리없이 정착되리라는 것도 자명한 일이다. 따라서 기본권을 보장하고 인적자원을 효율적으로 활용하기 위해 노동권 보장이 바람직하고 또 불가피하다 하더라도 정부 스스로 앞장서 이를 실천하지 않는다면 그 실효를 기대하기 어려우리라는 것을 예상할 수 있게 된다. 더구나 경영효율성 제고에 반드시 도움이 된다고 말 할 수 없는 노조결성이나 조합활동을 경쟁력제고에 여념이 없는 민간부문에서는 지키도록 강요하면서 정부는 처음부터 이같은 법 적용에서 제외된다면 법 내용상 형평을 잃게되어 부도덕하다는 비난마저 면할 수 없게 되며, 따라서 그 적용은 한층 어려움을 겪게 될 것으로 예상되기 때문이다. 그리고 우리의 경우 고용질서나 노동관계가 실은 정부에 의해 주도되어 온 것이 그간의 실상이며, 또 노·사·정, 세 노동관계 당사자 중 의사결정은 물론 절대적인 영향력이 아직도 정부의 전유물이고 보면 정부의 솔선수범은 새로운 제도나 관행의 정착을 위해 불가결한 요건이 아닐 수 없게 된다.

이 같은 맥락에서 보면 새삼 거론되고 있는 노동관계의 제도개선도 공공부문의 노동관계를 어떤 식으로 규정하고 공무원을 포함하는 공공부문종사자의 노동권을 어느 수준까지 그리고 어떤식으로 보장하느냐에 따라 그 설득력은 물론 성과도 좌우될 것 임을 시사하게 된다. 그리고 새로운 노동관계는 능률제고 뿐 아니라 기본권 보호에도 도움이 될 때 비로소 설득력을 내세울 수 있을 것이며, 또 이같이 "형평과 효율"이 균형을 이룰 때 국제적기준에 부합되고, 당사자 모두에게 그리고 특히 노동자에게도 설득력을 지닐 수 있게 되며, 나아가 외부로부터의 불필요한 규제도 예방될 수 있음은 새삼 말 할 필요도 없다.

<각 주 해석>

1. 당시는 교통부 산하 철도산업종사원 만이 유일하게 조합을 결성하고 있었으며, 법 제정(1953) 이후인 1958년 체신부(현 정부통신부)의 현업공무원이 전국체신노조를, 1959년 재무부 외청인 전매청(현 담배인삼공사) 현업공무원이 전국전매노조, 보사부 산하 국립의료원 종사자가 국립의료원노동조합, 그리고 1963년 시청 상하수도사업소 및 청소부문의 일부 현업공무원이 전국연합노조 지부를 결성하였음.

2. 1992년 우리나라가 국제노동기구(ILO)에 가입된 이래 ILO에서는 도합 4차례에 걸쳐 한국의 노동관계법이 ILO 기준에 위배된다하여 조속한 개정을 요구한 바 있으며, - ILO 결사의 자유위원회 계류사건번호 1629호 및 1865호 참조 - OECD 고용노동사회관계위원회(Employment, Labour and Social affairs Committee, ELSAC)와 노동조합자문위원회(Trade Union Advisory Council, TUAC)에서도 한국이 OECD에 가입하기 앞서 ILO 기본협약에 부합되도록 현행 노동관계법을 개정하도록 요구하고 있기 때문이다(TUAC 1966년 22호 공문 참조).

3. 1996년 5월 정부는 기업환경에 부합되는 신노동관계를 조성하기 위해 노사관계제도개선위원회(노개위)를 구성하고 공공부문의 노동관계 등을 6대 정책과제로 채택한 후 1996년 7월 31일 이에 관한 공청회를 개최한 바 있음. 노동부, 대통령의 신노사관계구상, 1996. 5. 및 매일경제신문 1996. 8. 1.

4. George Hagglund, Team Act Veto, 1996. 8. 16,
Internet, hagglundg@workers.uwex.edu. 참조

5. 대법원판례 1990. 4. 10, 90도 제 32호, 대판 1990. 7. 30, 90도 제 961호.

6. 헌법재판소 판결 1992. 4. 28..

7. 한국노총, 1996년도 사업활동보고서.

8. 전국교직원노동조합 편, 전교조 합법화를 위한 자료모음, 1996. 5.

9. 국제노동기구에서 체결된 협약은 1995년말 현재 176개 이며 이밖에도 근 180여개의 각종 권고(recommendations)가 있는데 이들 협약과 권고는 국제노동법전의 주요 법원이 되고 있다.

10. ILO, Freedom of Association, Digest of Decisions and Principles of the Governing Body, para 213, 서강대학교 부설 산업문제연구소 역, 결사의 자유 편람, 서강대 출판부, 1992. 12월 간.

11. ILO 전게서, para 215.

12. ILO 전게서, para 221.

13. ILO 전게서, para 588 및 589.

14. ILO 전게서, para 602 및 603.

15. Trejo, Stephen J., "Public Sector Unions and Municiple Employees",
Industrial and Labor Relations Review, Oct. 1995, p. 166.

16. Loewenberg. Joseph J, et al, *Collective Bargaining in Government, Englewood Cliffs*, N.J. Prentice Hall, 1972. p. 3.

17. Leap, Terry L., *Collective Bargaining and Labor Relations*, 2nd ed.,
Prentice Hall, 1995. p. 13.

18. The Bureau of National Affairs(BNA), Inc., *Directory of U.S. Labor Organization*, 1994-95 edition, Washington D.C. 참조.

19. BNA, *Directory of U.S. Labor Organization*, 전게서 참조.

20. Leap, *Collective Bargaining and Labor Relations*, 전게서, pp. 635-638.

21. Sloane. Arthur A., et al, *Labor Relations*, 2nd ed., Prentice Hall, N.J. 1994, pp. 40-44.

22. Loewenberg, *Collective Bargaining in Government,* 전게서, p. 57.

23. Brooks, Thomas R, *Toil and Trouble*, 2nd ed., N.Y. Dell, 1971, p. 306.

24. Barret. Jerome T., and Lobel, et al, "Public Sector Strikes - Legislative and Court Treatment", Monthly Labor Review 97, no. 9, September 1974, p. 19.

25. Levine, Marvin J., et al, *Labor Relations in the Public Sector*, Salt Lake City, Brighton, 1979, p. xv.

26. New York Times, September 22, 1974, Sec. E. p. 2.

27. 14개 주중 9개 주는 실정법으로, 나머지 주는 판례 또는 관례에 의해 보장하 고 있음.

28. Schneider. B.V.H., "Public Sector Labor Legislation - An Evolutionary nalysis", in Benjamin Aaron at el, ed., *Public Sector Bargaining*, 2nd ed., ureau of National Affairs, Washington D.C., 1987, pp. 46-66.

29. Taylor. Benjamin J., et al, *Labor Relations Law*, 5th ed., Prentice Hall, New Jersey, 1987, p. 644.

30. Sloane Arthur A., *Labor Relations,* 전게서, p. 46.

31. Leap. Terry L., *Collective Bargaining and Labor Relations,* 전게서, pp. 640-641 참조.

32. Aaron Benjamin, "The Future of Collective Bargaining in the Public Sector" in Aaron Benjamin et al eds., *Public-Sector Bargaining*, 2nd ed., The Bureau of National Affairs, Washington D.C., 1988, p. 319.

OECD COMMITTEE REVIEWS KOREAN LABOUR LEGISLATION

Secretary-General Donald Johnson has released the following information:

The OECD Committee for Employment, Labour and social Affairs has reported to the governing body of the OECD, the Council, that it acknowledges the efforts of the Korean authorities to reform labour legislation but considers that the new labour law does not fully meet the Korean government's commitments on freedom of association and collective bargaining.

The Committee, which follows labour policy in member countries, met Wednesday to review the new labour legislation passed in South Korea on 26 December. The Chair of the Committee, Deiter Grossen, reported Thursday to the Council.

Mr. Grossen told the Council that the Committee considered that certain elements of the law represented "a first step in the right direction " but 'the reform, as it stands, does not fully meet the commitments made by the Korean government concerning freedom of association and collective bargaining."

Mr. Grossen said the Committee was pleased that the Korean authorities are prepared th reconsider the term of the new revised labour laws and encouraged by the announcement that the trade unionists currently in prison in connection with recent protests would be released and that the warrants for arrest of other union leaders would be suspended.

The Council asked the committee to continue to monitor the progress of reform of labour legislation in Korea.

Paris, 23 January 1997

경제개발협력기구(OECD)위원회 한국의 노동법 개정을 검토

경제개발협력개발기구 (OECD) 사무총장 도널드 존스턴씨가 다음 사항을 발표하다:

경제개발협력기구(OECD)의 고용, 노동, 사회문제(Employment, Labour and Social Affairs: ELSA)위원회는, 한국 정부의 노동관계법 개정을 위한 노력은 인정하지만 결사의 자유와 단체교섭권에 관한 한국 정부의 의무를 완전히 이행하는 것으로 간주 할 수 없다고 경제개발협력기구(OECD)의 이사회(the governing body)에 보고하였다.

회원국에서 실행되고 있는 노동정책을 검색하는 고용, 노동, 사회문제(ELSA)위원회가 수요일에 회의를 열어 지난해 12월 26일 한국에서 통과된 새로운 노동법을 검토했다. 고용, 노동, 사회문제 (ELSA)위원회 의장인 디이터 그로센 (Dieter Grossen)씨가 목요일에 이사회 (the governing body)에 그 회의 결과를 보고했다.

그로센씨는 위원회는 한국의 새로운 노동법의 어떤 요소들은 "올바른 방향으로 첫 걸음"을 시작했음을 나타내고 있지만, "한국 정부가 개정한 노동법은 전적으로 결사의 자유와 단체협약권을 만족시키지 못하고 있다" 고 판단하고 있다고 집행 이사회에 언급하였다.

그로센씨는, 고용, 노동, 사회문제(ELSA)위원회는 한국의 관계 당국이 새로운 노동법 조항에 대한 재검토 작업을 하기로 한 것에 대하여 환영의 뜻을 표명하면서, 고용, 노동, 사회문제(ELSA)위원회는 한국정부가 완전한 결사의 자유와 단체교섭권을 보장하려는 하나의 징표로써 모든 이해관계 당사자들과 대화를 재개할 것을 고무하였다. 고용, 노동, 사회문제 (ELSA)위원회는, 노사관계에 관한 발전적인 자세와 관행의 개혁을 촉진시킬 노사관계개혁 위원회가 공개토론을 고무시키는 중요한 역할을 수행할 수 있다는 점을 강조하였다.

사무총장은 경제협력개발기구(OECD)의 회원국들은 한국 대통령이 개정된 노동법의 조항에 대하여 재검토를 언급한 점에 대하여 환영의 뜻을 표명했다고 전하며, 그 회원국들은 모든 이해당사자들이 새로운 개정을 위해 대화를 추구할 것을 권고했다. 최근의 시위에 관련하여 구속된 노동조합 간부들이 석방되고 사전구속영장에 대한 유예를 실행한다는 발표에 위원들은 특히 고무되었다.

집행 이사회는 위원회에 한국에서의 노동법 재개정 과정을 계속적으로 감시해 달라고 요청하였다.

29개 경제개발협력기구 회원국들 : *호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코슬로바키아 공화국, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이태리, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국*

THE WHITE HOU

WASHINGTON

August 20, 1996

Mr. Keith Geiger
National Education Association
1201 16th Street, N.W.
Washington, D.C. 20036-3290

Dear Keith:

Thank you for writing to me. I am sorry I was unable to respond sooner. My Administration shares your concerns that Korea's labor laws and practices are not fully consistent with those of other Organization of Economic Cooperation and Development members or with the standards of the International Labor Organization.

As you may know, our major concerns with Korean labor law pertain to the prohibitions against unionization, multiple trade unions, third-party intervention, and public service unionization, and also to the excessive use of administrative authority. We have strongly encouraged Korea to address these concerns and to make specific and realistic commitments to deal with the shortcomings.

I am pleased to note that Korea has since announced the formation of a Presidential Commission to recommend changes in the Korean labor relations system. We consider this a small step in the right direction, but continue to seek specific commitments from Korea to bring its labor law and practices up to the OECD and ILO standards.

Although the OECD review of Korea will address many issues, please be assured that we continue to stress that Korea's actions to correct shortcomings in its labor laws will enhance its prospects for OECD membership.

Sincerely,

Bill Clinton

6-4

백 악 관

워싱턴

1996년 8월 20일

키쓰 가이거 (Keith Geiger)
미국 교원 연합 (National Education Association)
1201 16th Street, N.W.
Washington, D.C. 20036-3290

친애하는 키쓰,

보내주신 서신에 감사드리며 보다 일찍 답신을 하지 못한 것 죄송합니다. 저희 행정부는 한국의 노동법과 관행이 경제협력개발기구(OECD)의 다른 회원국의 노동법과 관행, 국제노동기구의 규범과 완전히 일치하지 못하다는 귀 단체의 우려에 같이 하고 있습니다.

잘 아시고 계시겠지만 한국의 노동법과 관련하여 우리가 가장 우려하는 것은 노동조합의 결성금지, 복수 노조 금지, 제3자 개입, 그리고 공공서비스 노동조합 결성을 금지하고 있는 것과 행정당국의 공권력 행사가 과대하다는 점 입니다. 우리는 한국(정부)에게 이러한 문제점들을 직시하고 이를 해결하기 위하여 구체적이고 현실적인 약속을 할 것을 강력하게 촉구하였습니다.

한국(정부)가 최근 노사관계제도의 개혁을 위해 노사관계개혁대통령자문위원회를 설치할 것이라고 발표한 것에 고무되었습니다. 우리는 이러한 조치가 올바른 방향을 향한 초보적인 조치라고 생각하지만 한국 정부가 노동법과 관행을 경제협력개발기구(OECD)와 국제노동기구(ILO)의 규범에 맞추어 개정하겠다는 구체적인 약속을 할 것을 지속적으로 촉구하고 있습니다.

한국의 가입과 관련하여 경제협력개발기구(OECD)는 여러 문제에 대해 심의할 할 것이지만 우리는 노동법의 문제를 해결하는 것이 한국의 경제협력개발기구 가입을 더욱 용이하게 할 것이라는 점을 계속해서 강조할 것이라는 점을 확인하는 바 입니다.

빌 클린턴