

노총연구원 연구서 75

공무원직장협의회법에 관한 비교법적 고찰

김 상 호

한국노총 중앙연구원

본 논문에 수록된 모든 내용은
연구자들의 의견으로서
본 연맹의 공식적 견해가 아님.

• • •
발 간 사

공무원직장협회의 설립 및 운영에 관한 법률이 1998년 2월 24일에 제정되었고, 1999년 1월 1일부터 시행중에 있습니다. 또 이 법에 따라 현재 170여개의 공무원직장협회가 설립되어 약 4만명의 공무원이 이에 가입되어 있습니다. 따라서 이 법은 한 마디로 공무원에게 집단적으로 처우개선을 요구할 수 있는 기회를 제공한 점에서 큰 의의가 있고 그 역할이 기대된다고 할 것입니다.

그러나 이 법에 대해서는 여러 측면에서 상당히 많은 문제점을 지니고 있다고 비판이 가해지고 있습니다. 무엇보다도, 이 법이 공무원노조를 염두에 두고 공무원의 실질적인 노동단체를 허용한 것인지 아니면 “직장협의회” 명칭처럼 공무원들의 노사협의회를 보장한 것인지 그 자체가 불분명합니다. 그래서 단체교섭을 할 수 있는 것인지 아니면 확실하게 노사협의회를 보장하는 것인지 규명이 되어야 할 문제로 남아 있습니다. 또한 이 법에는 각종 정당하지 못한 규제들이 많이 포함되어 있는데, 대표적으로 협의회간 연합회의 설립을 금지하고 있는 점을 들 수 있습니다. 이로 인하여 공무원직장협의회에서는 시도 차원 내지 중앙차원의 협의회를 설립하지 못하고 규제를 피해 ‘발전연구회’라는 단체를 발족하여 운영하고 있습니다. 한편 지난 7월경에는 서울지방법원장이 서울지방공무원직장협의회 대표를 서부지원으로 전보 발령하여 당해 협의회 운영에 차질을 빚게 하고 당해 협의회대표의 활동에 부정적인 영향을 미친 경우도 있었습니다. 이에 대해 우리 노총을 비롯하여 공무원

직장협의회에서 항의를 한 바 있습니다만, 이런 부분에 대한 근본적 대책이 현실적으로 요청되고 있습니다.

이와 같은 문제점들을 해결하기 위해서는 공무원직장협의회법을 전폭적으로 개정하는 것도 필요하고, 아예 새롭게 공무원노조의 보장을 쟁취하는 것도 필요하다고 할 것입니다. 특히 공무원직장협의회 발전연구회나 우리 노총에서는 근본적인 문제의 해결방안으로 공무원노조의 허용이 있어야 한다고 보고 있습니다. 즉, 공무원도 노동자의 특성을 공통적으로 갖고 있는 점에 기초하여 공무원의 처우조건을 개선할 수 있는 단결권 등 집단적 노동권을 확보받아야 한다는 것입니다. 이미 과거 1989년 3월 임시국회에서는 공무원노조를 허용하는 노동조합법 개정안이 통과되었다가 당시 노태우 대통령이 의해 거부된 일도 있습니다. 다시 1996년 노사관계개혁위원회에서도 기본적인 공무원노조의 보장방안에 대해서 많은 논의가 이뤄졌었고, 1998년 제1기 노사정위원회에서도 공무원노동조합의 결성문제와 관련하여, ‘경제난 극복상황과 공무원노조에 대한 국민적 공감대 형성추이 등 제반여건을 보아가면서 허용시기를 결정하기로’ 합의한 바 있습니다. 우리가 볼 때, 현재의 우리나라 경제는 이미 외환위기를 극복하였고, 공무원직장협의회가 발족한 지 2년째인 지금, 공무원노조에 대한 국민적 공감대도 형성되었다고 판단됩니다. 이에 노총은 지난 8월, 내부에 “공직협지원 및 공무원노조법 제정 실무추진위원회”를 가동하여 공무원직장협의회 문제점을 제시하고 그 대응방안을 모색하고 있습니다.

이러한 시점에서 한국노총 중앙연구원에서 “공무원직장협의회법에 관한 비교법적 고찰”이라는 연구보고서가 나오게 된 데 대해 때

우 반갑게 생각합니다. 본 보고서에서는 독일과 프랑스의 공무원참가제도를 소개하고 우리나라의 공무원직장협의회제도와 자세히 비교하고 있습니다. 또한 공무원노조의 허용과 관련하여 제반 과제에 대한 소상한 설명을 곁들이고 있습니다. 이런 연구논문을 작성한 김상호 연구위원의 노고를 치하하는 바이며 아무쪼록 본 논문이 공무원직장협의회 지원과 공무원노조 확보 방안 마련에 유용한 자료가 되기를 바랍니다.

2000년 11월

한국노동조합총연맹
위원장 이남순

<제 목 차 례>

제1장 연구의 배경	1
제2장 공무원직장협의회법의 주요내용	4
1. 목적	4
2. 직장협의회의 ‘설립’	5
3. 협의회 설립절차	5
4. 가입범위	6
5. 가입과 탈퇴	7
6. 대표자 및 협의위원의 선임	8
7. 협의회와 기관장간의 협의	9
8. 협의사항	9
9. 협의결과로서의 합의사항의 이행	10
10. 상호간의 협력의무	11
11. 협의회에 대한 활동지원	11
12. 협의회에 대한 활동제한	12
13. 기타	12
제3장 공무원 직장협의회법에 대한 입법론적 고찰	14
1. 본 법은 공무원노동조합법인가 아니면 공무원노사협 의회법인가?	14
2. 민간부문의 노사협의회제도와 통일성 결여	16
1) 의무적 설치가 아님	17
2) 기관의 구성원 전원을 대표하는 기구가 아님	17
3) 그 기능이 노사협의회 협의기능에 비해 상당히 제한 되어 있음	18

4) 근로자참가제도로서의 완결성이 떨어짐	19
3. 직장협의회법과 동 시행령간에 일관성 결여	21
1) 시행령에의 포괄적 위임 문제	21
2) 상하위 법령간의 일관성 상실	22
3) 관련 국회규칙 등의 입법불비	23

제4장 독일 및 프랑스의 공무원참가제도와 비교

1. 독일 연방직원대표법	25
1) 공무원 및 공공근로자를 위한 근로자참가기구	27
2) 각 기관에 설치되는 직원협의회	28
3) 중층 행정관청구조에 대응하여 설치되는 중층의 직원대표기구	29
4) 공무원의 단체가 아니라 공무원대표기구인 직원협의회	31
5) 직군·직급 각 그룹별로 위원수를 배정함	32
6) 협의회위원에 대한 선거권, 피선거권 및 선거절차(비례대표제)	33
7) 직원협의회의 운영과 지원	37
8) 직원협의회 위원에 대한 특별보호	40
9) 전체 공무원으로 구성된 직원총회	41
10) 직원협의회와 기관장 간의 협력관계	42
11) 공동결정과 공동협력	43
2. 프랑스 공무원참가제도	46
1) 프랑스 공무원 법률관계의 특징	47
2) 최고협의회	52
3) 행정노사위원회	55
4) 공무기술노사위원회	57
3. 제도적 비교고찰	60
1) 협의회의 설립주의와 설치주의	60
2) 협의회 위원의 구성방식	61
3) 협의회간 연합회 설립금지 문제	62

4) 협의회운영업무는 근무시간외에 해야 하는가?	64
5) 협의회 전임공무원 허용문제	65
6) 직장협의회 위원에 대한 보호	67
7) 직장협의회 기능의 범위	69
8) 노사간 합의의 구속력 인정문제	71
제5장 공무원직장협의회법에 대한 개선방안	74
1. 공무원직장협의회법을 개정하는 방안	75
1) 기본적 개선방향	75
2) 공무원직장협의회법 개정안	76
2. 공무원노조설립 관련 각종 문제에 대한 고찰	98
1) 일반직 공무원 등을 위한 노동조합 설립 보장	98
2) 공무원노동조합법의 입법형태	100
3) 공무원노동조합법 제정시 고려할 점	103
제6장 결어	118
<참고문헌>	120

제1장 연구의 배경

공무원직장협회의 설립 및 운영에 관한 법률(이하 논문에서는 ‘공무원직장협회법’이라고 약칭한다)이 현재 시행중에 있고 이 법에 따라 공무원직장협회가 다수 설립되어 그 기능을 수행하고 있다.¹⁾ 이 법은 한 마디로 공무원에게 처우개선을 집단적으로 요구할 수 있는 기회를 제공한 점에서 큰 의의가 있다.

그러나 이 법에 대해서는 노동현장에서 여러 측면으로 상당히 많은 문제점을 지니고 있다고 비판하고 있다. 특히 이 법에 기하여 설립된 공무원직장협회들은 협의회간 연합회의 설립을 금지하는데 대해 강하게 반대하면서, 법적 규제를 피하기 위해 ‘발전연구회’라는 명칭의 상급단체를 발족하여 운영하고 있다.

또한 기관장이 공무원직장협회의 대표를 타 기관으로 전보발령하여 그 협회회의 운영에 차질을 빚게 하고 당해 협회대표의 활동을 제약한 데 대하여 부당한 처분이라고 주장하면서 이를 예방할 수 있는 법적 보완이 필요하다고 언급한 바 있다.²⁾

심지어 공무원직장협회들의 일부는 공무원직장협회법에 대한 무용론을 제기하면서 근본적인 문제의 해결방안으로 공무원노조의 보장을 주장하기도 한다.³⁾

본 논문에서는 수급자들에 의해 비판을 받고 있는 이런 공무원직장협회법에 대하여 다음과 같은 두 가지 관점을 가지고 접근하

1) 2000년 현재 공무원직장협회는 170여개가 전국적으로 설립된 것으로 파악된다.

2) 서울지방법원 공무원직장협회 대표에 대한 서부지원으로 발령한 사건.

3) 대구광역시 공무원직장협회에의 방문 및 면담속에서 확인된 부분임.

여 그 개선방안을 모색하고자 한다.

첫째 본 법은 국내법 법체계상 일관성을 유지하고 있어야 한다는 관점이다. 일반적으로 동 법은 공무원 단결체를 중심으로 하는 자주적 노사관계에 속하는 것인지 아니면 공무원 분야의 협력적 노사관계를 규율하는 노사협의제도의 하나로 볼 것인지 불분명하다는 지적이 있고, 학설상으로도 통일되어 있지 않기 때문에 이 부분은 중요한 문제에 해당한다.⁴⁾ 또한 일용 공무원노사협의제도를 보장한 것으로 가정할 때, 민간분야에서의 노사협의제도와 통일성이 유지되어 있는가 질문도 제기될 수 있다. 무엇보다도 노사협의회는 근로자 30인 이상의 모든 사업장에 의무적으로 “설치”하게 되어 있는데 반하여, 공무원직장협의회는 각 기관단위로 임의적으로 “설립”하게 되어 있어 근로자참가에 대해 서로 다른 방식이 취해지고 있음이 금방 발견되기 때문이다. 또한 법체계의 일관성 차원에서는 공무원직장협의회법과 그 시행령간에 통일성이 확보되어 있는가 하는 의문도 제기된다. 동법 시행령에서는 당연히 모법의 틀속에서 구체화하는 작업을 하여야 함에도 불구하고 모법에서 전제하고 있는 상호 협조적 관계를 자주적인 노사관계로 전환시키는 부분이 발견되기 때문이다.

두 번째는 동 법은 외국의 공공분야 직장협의회와 보편성을 유지하고 있어야 하지 않는가 하는 관점이다. 경우에 따라 차이점을 보이는 때에는 그런 차이에 어떤 합리적인 이유가 존재하여야 할

4) 대표적으로 이병태, 『최신노동법』, 1999, 83면에서는 본법을 공무원의 단결체를 보장한 법으로 이해하는 데 반하여 김형배, 『노동법』, 1999, 174면에서는 공무원의 노사협의제도로 이해한다.

것이다. 연구자는 다행스럽게도 독일에서 공무원참가제도로써 연방 직원대표법(Bundespersonalvertretungsgesetz)을 마련하고 있고, 프랑스에서 최고협의회, 행정노사위원회, 공무기술위원회와 같은 각종 공무원참가제도를 두고 있음을 발견하였다. 연구자는 우리 공무원 직장협의회법을 이런 선진외국의 법제에 비교함으로써 논리의 일관성에서 벗어난 부분을 발견하고 그 개선방향을 모색하는데 도움을 얻고자 한다.

본 논문에서는 위와 같은 관점을 가지고 공무원직장협의회법에 관한 입법론적 고찰을 하고자 하며, 그 방법론은 비교법적 방법론을 사용하기로 한다. 단순히 독일법과 프랑스법의 내용을 소개하는데 그치지 않고 부문별로 상세하게 비교하는 노력을 하고자 한다. 동시에 그 비교결과를 토대로 공무원직장협의회법의 개선방안을 제시하고자 한다. 따라서 그 서술의 순서로는 목차에서 밝힌 바와 같이,

1. 먼저 공무원직장협의회법의 내용을 간략하게 소개하고,
2. 다음으로 법체계상으로 볼 때 논리적으로 모순에 해당하는 조항들을 규명하고,
3. 독일과 프랑스의 공무원참가제도와 비교하여 그 해결방향을 모색하고,
4. 본 법에 대한 개선방안으로서 공무원직장협의회법의 개정안을 제시하고자 한다.
5. 나아가 최근에 논의되고 있는 공무원노조보장과 관련하여 고려되어야 할 문제에 대하여 의견을 제시하고자 한다.

제2장 공무원직장협의회법의 주요내용

1. 목적

1998년 2월 24일에 제정되어 1999년 1월 1일부터 시행된 공무원 직장협의회법은 공무원의 근무환경 개선·업무능률 향상 및 고충처리 등을 위한 직장협회의의 설립 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조). 여기서 ‘근무환경개선’은 노동법상 분명하지 못한 표현으로서 구체적으로 무엇을 의미하는지 모호하다. 따라서 일견 ‘근로조건’의 또 다른 표현으로 이해할 수도 있지만 근로조건의 핵심적 내용인 임금, 근로시간, 휴가 등과 같은 근로계약사항의 개선을 지칭하는 것으로는 보기에 어려움이 있고, 오히려 기관단위의 공무원의 업무수행과 관련된 제반 환경개선을 뜻하는 것으로서 이에는 주로 공무원의 업무수행을 위한 시설(업무공간/차량/컴퓨터)의 개선 및 편의의 제공(예를 들어 에어컨 설치/휴게실 설치), 기관의 내부운영과 관련된 공무원의 임용, 전보, 승진, 징계, 해직 등 인사사항에 대한 개선을 일컫는 것으로 해석된다. 그 다음 개념으로 ‘업무능률 향상’은 민간부문에서의 생산성향상과 같은 의미를 지닌다고 보여지며, ‘고충처리’는 노사협의제도의 주된 기능으로서 공무원의 불이익조치에 대한 이의제기와 구제를 받을 수 있는 절차를 뜻한다. 따라서 본 법은 공무원의 복지증진과 기관의 발전을 위한 노사협의제도의 보장을 목적으로 한다고 판단된다.

2. 직장협의회회의 ‘설립’

동 법은 먼저 국가기관·지방자치단체 및 그 하부기관에 근무하는 공무원은 직장협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설립할 수 있다고 협의회 설립의 자유를 보장한다(제2조). 따라서 행정기관외에도 국회나 법원, 선거관리위원회와 같은 헌법상의 기관들에도 협의회가 설립될 수 있다. 다만 동 법은 협의회는 기관단위로 설립하되, 하나의 기관에는 하나의 협의회만을 설립할 수 있다고 제한하고 있는데(제2조 제2항), 이러한 기관단위는 기관장이 4급 이상 공무원인 기관으로 되고 있다(동 시행령 제2조 제1항 1문). 기관장이 5급 이하인 기관의 경우에는 중앙행정기관의 장이 정하는 바에 따라 상급 기관에 통합하여 설립하도록 한다(동 시행령 제2조 제1항 2문).

동 시행령에서는 2 이상의 기관단위에 걸쳐 하나의 협의회를 설치하거나, 협의회간 연합회를 설립할 수 없다고 못박고 있다(제2조 제2항). 따라서 협의회간의 연대를 금지할뿐더러 협의회외 상급기관의 설치가 금지되고 있다고 보여진다.

3. 협의회 설립절차

협의회외 설립과 관련하여, 협의회를 설립하고자 하는 공무원은 설립취지, 설립총회의 개최일시·장소, 설립준비대표자 등이 기재된 설립안내문을 소속공무원들이 볼 수 있는 장소에 7일 이상 게시하

도록 하고(동 시행령 제4조 제1항), 기관장이 설립사실통보서를 접수한 때에는 3일 이내에 공무원직장협의회설립증을 교부하도록 한다. 다만, 설립사실통보서의 기재사항의 누락 또는 첨부서류의 미비 등으로 보완이 필요한 경우에는 20일 이내의 기간을 정하여 그 보완을 요구하고 설립준비대표자가 이를 보완하면 비로소 공무원직장협의회설립증을 교부하도록 한다(동 시행령 제4조 제4항). 그리고 공무원직장협의회설립증을 교부받은 날을 협의회 설립일로 본다(동 시행령 제4조 제5항). 설립사실의 통보시에 첨부하여야 할 서류로서 협의회규정이 있는 바, 동 협의회규정은 1. 명칭 2. 목적 3. 협의위원의 수에 관한 사항 4. 대표자와 협의위원의 선임방법·임기·후임자의 선임시기 등에 관한 사항 5. 회원에 관한 사항 6. 회의에 관한 사항 7. 협의회규정의 변경에 관한 사항 8. 규율에 관한 사항 9. 회계에 관한 사항 10. 해산에 관한 사항을 포함할 것을 요구한다(동 시행령 제5조).

4. 가입범위

협의회에 가입할 수 있는 공무원의 범위와 관련하여, 동 법은 6급 이하의 일반직 공무원 및 이에 준하는 연구·특수기술직렬의 일반직공무원, 특정직공무원중 6급 이하의 외무공무원, 기능직공무원, 고용직공무원, 일반직공무원에 상당하는 별정직공무원으로 한정한다(제3조 제1항). 다만 여기서 국가공무원법 제66조 제1항 단서 혹은 지방공무원법 제58조 제1항 단서에 의하여 노동조합설립이 가능한 사실상 노무에 종사하는 공무원과 지휘·감독의 직책이나 인

사·예산·경리·물품출납·비서·기밀·보안·경비 또는 자동차운전 기타 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원은 협의회에의 가입을 배제시키고 있다(동 조 제2항). 동 시행령에서는 이와같이 가입이 금지되는 각 부류의 공무원에 대해서 보다 자세하게 규율하는데, 국가공무원법 제66조 제1항 단서 및 국가공무원복무규정 제28조의 규정에 의하여 노동운동이 허용되는 공무원으로서 사실상 노무에 종사하는 공무원(현재 전국체신노동조합, 전국철도노동조합 및 국립중앙의료원노조 조합원들과 그 조직대상 공무원)은 공무원직장협의회에 가입할 수 없다(동 시행령 제3조 제1항 제1호). 또한 “기타 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원”이란 협의회에 관한 업무를 수행하는 공무원으로 한다(동 시행령 제3조 제1항 9호).⁵⁾

5. 가입과 탈퇴

공무원의 협의회에의 가입과 탈퇴는 자유롭고 가입(탈퇴)시 원서를 협의회 대표자에게 제출하도록 하는데(동 시행령 제6조 제1항), 다만 협의회에 가입한 공무원이 승진·전보·사무분장의 변경 등으로 협의회에 가입이 금지되는 공무원이 된 때에는 당해 인사명령일 또는 사무분장의 변경일에 협의회에서 탈퇴한 것으로 본다고 규정한다(동 시행령 제6조 제2항).

5) 지방공무원의 경우 직장협의회에의 가입이 금지되는 공무원의 범위는 각 지방자치단체 조례에서 정하고 있는데 대체로 동 시행령의 규정과 대동소이하다.

6. 대표자 및 협의위원의 선임

협의회의 대표자와 협의위원은 당해 기관의 협의회에 가입한 공무원중에서 선임하도록 하며 협의위원은 9인 이내로 제한한다(동 시행령 제7조 제1항). 협의회는 협의위원의 선임시 협의회 구성원의 의사를 고루 대변할 수 있는 협의위원을 선임하여야 한다(동 법 제5조 제2항). 즉, 협의회 구성원의 직종별·직급별·성별 비율 등을 고려하여 선임하도록 한다(동 시행령 제7조 제2항). 그러나 이 규정은 그 내용이 확정적이지 못하여 훈시규정에 불구하다고 보여지며, 따라서 이런 구성비율에 반한 협의위원 선임에 대해 무효를 주장할 수 없다고 본다. 다음으로 협의회 대표자와 협의위원의 선임방법에 대해서는 법령상 특별한 정함이 없고 각 협의회규정에서 자율적으로 정할 사항(동 시행령 제5조 제4호)이지만, 근로자의 참여 및 협력증진에 관한 법률(제6조 제4항 및 제7조 제1항)과 그 시행령(제3조 제1항)의 규정을 유추 적용한다면, 협의위원은 직선으로 선출하고 그 대표자는 협의위원중 호선에 의하여 대표자를 선임해도 무방할 것이다. 그러나 명시적 규정이 없으므로 대표자나 협의위원을 반드시 직선으로 선출하여야 하는 것은 아니다.

임기는 역시 각 협의회 규정으로 정하되, 2년을 초과할 수 없고 연임은 가능하다(동 시행령 제7조 제3항). 협의회의 대표자 또는 협의위원이 임기중에 교체된 경우에 후임자는 전임자의 잔여임기동안만 활동하도록 하고 다만 잔여임기가 3월 이내인 경우에는 별도의 임기를 보장한다.

7. 협의회와 기관장간의 협의

협의회가 협의를 요구하는 경우 기관장은 성실하게 협의에 임하여야 하고(동 법 제6조 제1항), 협의회도 상호 신의를 바탕으로 성실하게 임하여야 한다(동 시행령 제8조 제1항). 협의는 매년 2회 정기적으로 개최해야 하며, 필요한 경우에 수시로 협의할 수 있다(동 시행령 제8조 제2항). 협의회의 대표자는 기관장과 협의하고자 하는 경우 협의일 7일전까지 협의하고자 하는 사항을 기재한 문서로 기관장에게 요구하여야 한다(동 시행령 제8조 제3항). 기관장은 협의회와 직접 협의하여야 하고 예외적으로 공무수행상 부득이한 경우에 대리인에게 협의권을 위임하여 협의할 수 있다(동 시행령 제8조 제4항). 협의는 원칙적으로 공개하며 협의회와 기관장의 합의에 의하여 이를 공개하지 아니할 수 있다(동 시행령 제8조 제5항). 협의 회무의 기록 등의 업무를 담당하도록 협의회와 기관장은 각각 1명씩의 간사를 둘 수 있다(동 시행령 제8조 제6항). 협의 회의록은 3년간 협의회와 기관장 각각이 보존하여야 한다(동 시행령 제8조 제7항). 이와 같은 협의는 협의회와 기관장의 합의에 의하여 근무시간중에 이를 할 수 있다(동 시행령 제11조 제2문).

8. 협의사항

협의사항으로는 1. 당해 기관의 고유한 근무환경 개선에 관한 사

항 2. 업무능률에 관한 사항, 3. 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항 4. 기타 기관의 발전에 관한 사항을 협의하도록 한다(동 법 제5조 제1항). 앞서 언급한 바와 같이, “당해 기관의 고유한 근무환경 개선에 관한 사항”은 모호한 표현으로 구체적으로 무엇을 한정하는지 다툼의 소지가 있으나 사건으로는 기관 내에서의 공무원의 업무수행과 관련된 제반 환경개선을 뜻하고 이에는 주로 공무원의 업무수행을 위한 시설 내지 편의제공과 같은 사항과 기관의 내부운영사항으로 공무원에 대한 승진, 전보, 전출, 징계, 해직 등 인사 사항을 포함하는 것으로 해석된다.⁶⁾ 본 법은 기관에서의 행정공동체를 전제하는 것으로서, 단지 기관의 이익을 신장하는 것만이 아니라 그 구성원인 공무원의 이익신장도 추구하는 것이며 특히 이들에게 중요한 인사사항은 기관운영의 내부적 결정사항으로서 마땅히 그 협의대상에 포함되어야 한다고 본다. “업무능률에 관한 사항”은 앞서 언급한 바와 같이 생산성 향상을 위한 근로자들의 참여대상으로 각종 제안과 관련된 사항들을 말한다. “소속 공무원의 공무와 관련된 일반적 고충”은 앞서 언급한 바와 같이 공무원에 대한 불이익조치에 대한 이의제기절차로서 예컨대 기관장의 자의적 권한행사로 인한 고충이나 다른 상사의 권리남용으로 인한 고충과 같은 것이 포함된다고 보아야 할 것이다.

9. 협의결과로서의 합의사항의 이행

6) 독일에서는 공무원에 관한 사회적 사항으로서 배치전환, 해고, 감원 등 인사를 포함한 처우개선 부분을 공동결정대상으로 넣고 있다(연방직원대표법 제76조).

협약에서 도출된 합의사항은 문서로 작성하여야 하며, 소속공무원들에게 공지하도록 되어 있다(동 시행령 제9조 제1항). 합의한 사항은 노사간의 약속으로서 각자에게 구속력을 미쳐야 하나 현행법과 시행령에 따르면 최대한 이행에 노력하는 것으로 그치고 있다(동 법 제6조 제2항 및 동 법 시행령 제9조 제2항). 따라서 동 합의 문서는 신사협정에 불과하다.

10. 상호간의 협력의무

기관장은 협의회의 조직 및 운영과 관련하여 소속공무원에 대하여 불리한 조치를 취하여서는 아니된다(동 법 제6조 제3항). 협의회는 대표자·협의위원 또는 협의회규정의 변경이 있는 경우에 지체 없이 이를 기관장에게 통보하여야 하고, 회원의 변경이 있는 경우에는 반기별로 이를 기관장에게 통보하여야 한다(동 시행령 제10조 제2항). 또한 기관은 공무원에 대한 인사명령시 그 변동사실을 협의회에 통보하도록 한다(동 시행령 제6조 제3항).

11. 협의회에 대한 활동지원

기관장은 협의회가 요구하는 경우에 협의회의 활동을 위하여 당해 기관의 회의장소·사무장비 등을 사용하게 할 수 있다(동 시행

령 제13조).

12. 협의회에 대한 활동제한

협회의 운영에 필요한 업무는 근무시간외에 수행함을 원칙으로 한다(동 시행령 제11조). 협회에는 협회의 업무를 전담하는 공무원을 둘 수 없다(동 시행령 제12조).

13. 기타

동 법에서는 협회의 구성 및 운영에 관한 세부사항에 대하여 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 또는 조례로 정하도록 포괄적으로 위임하고 있다. 따라서 국가공무원의 직장협의회 구성 및 운영에 대해서는 동 법 시행령의 적용을 받지만 지방공무원의 경우에는 동 법 시행령의 적용을 받지 않고 각 지방자치단체에서 제정한 조례의 적용을 받는다. 대체로 각 지방자치단체의 관련 조례는 동 법 시행령과 큰 차이가 없으나 부분적으로는 차이를 나타내고 있다.⁷⁾

7) 부산광역시공무원직장협의회 설립 및 운영에 관한 조례 및 대구광역시공무원직장협의회 설립 및 운영에 관한 조례 각 제7조에서는, 회원의 제명의결시 진술권 부여라는 조항을 두고 있고 제9조에서는 공무원의 이의신청에 대한 조치 라는 조항을 두고 있는데 대통령령

동 법에는 법률위반에 대한 처벌조항이 마련되어 있지 않다. 동 법 제2조 제3항(설립사실의 통보), 제3조 제2항(가입금지대상), 제6조 제1항(기관장의 성실협회의무) 등 강제적 명령 형태를 취하고 있음에도 불구하고 이에 대한 형사 제재조항이 없어서 위반시에 처벌할 수 없다.

에서는 정하고 있지 않은 사항이다.

제3장 공무원직장협의회법에 대한 입법론적 고찰

1. 본 법은 공무원노동조합법인가 아니면 공무원노사협의회법인가?

공무원직장협의회의 설립 및 운영에 관한 법률은 과연 헌법상 공무원의 단결권 보장차원에서 입법된 것인지 아니면 공무원들의 참가제도차원에서 노사협의제를 보장한 것인지에 관하여 분명하지 않은 문제가 있다. 따라서 공무원직장협의회의 성격도 공무원들의 근로조건 개선을 위한 노동조합인지 아니면 공무원을 위한 노사협의기구인지 불분명하다.

공무원직장협의회 설립 및 운영에 관련된 법률이라는 법의 ‘명칭’으로 보면, 동 법은 근로자의 처우 및 고충처리를 해결하고 기관 운영에의 참가를 보장하는 소위 공무원들을 위한 노사협의회법으로 볼 수 있다. 또한 그 법의 ‘목적’을 볼 때에도 공무원의 근무환경 개선·업무능력 향상 및 고충처리 등을 위한 노사협의회제도에 해당한다. 또한 그 법의 목적을 구체화한 ‘협의회의 기능’에서도 기관의 고유한 근무환경 개선에 관한 사항 2. 업무능률에 관한 사항, 3. 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항 4. 기타 기관의 발전에 관한 사항을 협의할 수 있는 점에서 분명히 이것은 정부기관에서의 노사협의회 제도에 해당한다. 또한 ‘협의회를 직종이

나 직급을 고려하여 구성하라고 하는 것'이나 '협의절차, 정기협의 회수' 등을 볼 때에도 역시 이것은 노사협의회제도임에 분명하다고 말할 수 있다.⁸⁾

그러나 다른 한편 공무원직장협의회를 각 기관에 '설치하는 것'이 아니라 '설립할 수 있도록 보장하는 것'과 협의회의 '가입범위'를 제한하고 '가입과 탈퇴의 자유'를 보장한 것, 그리고 특히 동 법 시행령 제5조에서 협의회에 '자주적이고 민주적인 운영'을 위하여 특정 기재사항을 기재한 협의회규정을 두도록 하는 점을 보면 이것은 공무원들의 직원단체를 설립하고 그 조직을 운영하도록 하는 공무원들의 단결권 보장차원에서 이해할 수 있고, 적어도 공무원의 권익신장을 위한 단결의 자유 차원에서 단결체를 이룬 것으로 볼 수 있다.⁹⁾

생각건대, 공무원직장협의회법을 노동법의 체계에서 자주적 노사

8) 이와 같은 입장, 김형배, 노동법, 제11판, 1999, 174면; 행정자치부, 공무원직장협의회 업무편람, 1999.12, (행정간행물 등록번호, 25600-12140-67-9811), 4면에서는 공무원직장협의회의 개념에 대하여 “근로자의 근로조건 유지·개선을 목적으로 하는 노동조합 및 노동관계조정법상의 단결체가 아닌 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률상의 노사협의회와 유사한 협의기구”라고 분명히 하고 있다. 다만, 제3면에서는 동 협의회의 관련법률로서 헌법 제33조 제2항 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”는 조항과 노동조합 및 노동관계조정법 제5조 “근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다.”는 조항을 제시하여 마치 공무원협의기구가 노동조합기능을 수행하는 듯한 오해소지를 남기고 있다.

9) 이런 입장 이병태, 최신노동법, 신정판, 1999, 83면.

관계법(노동조합 및 노동관계조정법)와 협력적 노사관계법(근로자 참가법)중 어디에 편재할 것인가 하는 문제는 법률의 목적과 기능에 따라 판단하여야 한다고 본다. 따라서 주된 목적과 기능이 근무환경개선과 업무능률향상이고 이를 위한 근로자의 참가인 점에서 동 법은 공무원들을 위한 노사협의회법인 것이다. 공무원노조라고 한다면 공무원의 “근로조건에 관한 단체협약의 체결”을 목적으로 하여야 하는데, 공무원직장협의회법에는 이런 근로조건에 관한 협약 규범형성을 그 기능속에 내포하고 있지 않다. 그리고 이러한 목적과 기능을 수행하기 위한 구체적인 방안으로서 협의회의 조직과 내부운영에 관한 부분은 이런 판단에 있어서 부차적인 요소라고 할 것이다. 따라서 공무원직장협의회법은 이와 같이 혼재된 상태에 있다 하더라도 기본적으로 공무원들을 위한 노사협의제도에 해당된다고 판단된다.¹⁰⁾ 이밖에도 직장협의회를 노동조합과 구별하면서 공무원노조의 결성은 2차적 이행과제로 남겨둔 노사정위원회의 논의과정도 이와 같은 판단을 뒷받침한다고 본다. 동법은 공무원의 참가법으로서 일관성을 유지하도록 개정되어야 할 것이다.

2. 민간부문의 노사협의회제도와 통일성 결여

공무원직장협의회법은 공무원들의 노사협의제도로써 공무원의

10) 2000년 9월 6일에 한국노총중앙연구원 주최로 본 연구자가 “공무원 직장협의회 제도의 문제점과 그 대응방안”이라는 주제로 발표한 바 있는데 토론자로 나온 이철수 교수(이화여대 법대교수)도 본 법을 공무원분야의 노사협의제도로 본다는 입장을 피력한 바 있다.

기관운영에의 참가 및 노사간 협력증진을 보장하는 법이라고 전체하고, 근로자의 참가 및 협력증진에 관한 법률과 비교한 내용을 보면 다음과 같다.

1) 의무적 설치가 아님

근로자의 참가 및 협력증진에 관한 법률에서는 상시 30인 이상인 모든 사업장에 의무적으로 노사협의회를 임의적으로 설치(設置)하도록 되어 있다.¹¹⁾ 그러나 공무원직장협의회 설립 및 운영에 관한 법률에서는 직장협의회를 기관별로 설치하도록 하지 않고, 공무원의 가입과 탈퇴가 인정되는 일종의 사단(社團)을 자유롭게 설립(設立)할 수 있다고 규정하고 있다. 공무원직장협의회가 정부기관에서의 노사협의회라면, 역시 의무적으로 기관별로 설치하도록 해야 일관성이 유지된다고 본다.

2) 기관의 구성원 전원을 대표하는 기구가 아님

근로자의 참가 및 협력증진에 관한 법률에서는 전 근로자를 위한 노사협의회로서 전체 근로자의 이익을 대표하도록 한다. 노사협의회는 노사 동수의 위원들로 구성된 협의기구이고 그 구성원인 근로자위원은 전체 근로자를 대표하는 것이다. 이와 같은 전근로자의 대표성은 조합원, 비조합원 관계없이 사업장공동체의 일원으로서

11) 참고, 근로자참여 및 협력증진법 제4조(설치), 동 법 시행령 제2조; 동 법 제6조(구성) 및 제3조 제2호 근로자의 정의.

모든 근로자의 경영에의 참가를 보장하는 점에서 타당한 것이다.

그러나 공무원직장협의회법에서는 노동조합의 경우와 같이 가입 대상 6급이하의 공무원들로 한정하며(제3조 제1항), 다시 6급 이하의 공무원중에서 “인사·예산·경리·물품출납·비서·기밀·보완·경비·자동차운전 등”에 종사하는 공무원을 배제시키고 있다(제3조 제2항). 따라서 이처럼 제한을 받는 공무원들은 기관장과 협의회간의 협의에 참여할 수 없고 협의위원도 없기 때문에 공무원참가제도의 취지에 부합하지 못하는 것이다.¹²⁾ 또한 이런 가입제한은 협의회의 성질과 상반되게 노사간의 관계를 오히려 대립적 구도로 몰아가는 점에서 그 목적에 합치하지 못하는 것이다. 따라서 근참법과 같이 가입범위의 제한규정은 삭제하여야 한다.

3) 그 기능이 노사협의회의 협의기능에 비해 상당히 제한되어 있음

노사협의회에서는 분기별로 1회 정기적으로 협의회를 갖는다. 반면에 직장협의회는 매년 2회의 협의를 갖도록 한다. 협의회는 구체적인 인사결정이나 운영결정에 관한 근로자의 의견을 반영하는 데 목적이 있으므로 잦은 협의를 통해 개개 조치나 계획설립에 참여할 수 있어야 한다.¹³⁾

12) 포괄적으로 공무원 5급에 대해 직장협의회에 의한 보호를 배제하는 것은 평등권 위반 소지가 있다고 본다.

13) 독일의 경우에는 매월 협의하도록 정하고 있다(연방직원대표법 제66조). 고충처리를 신속하게 처리하기 위해서도 1년에 2회는 적절하지 않다.

또한 노사협의회제도에서는 광범위한 협의사항을 보장하고 있다(근참법 제19조). 열거한 사항만도 14가지에 이르고, 그 내용도 근로자의 이해와 직접 연관이 되는 채용·배치 및 교육훈련(제2호), 인사·노무관리의 제도개선(제6호), 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙(제7호), 작업 및 휴게시간의 운용(제8호), 근로자의 복지증진(제13호) 등을 협의대상으로 제시한다.

이에 비하여 공무원직장협의회법에서는 1. 당해 기관의 고유한 근무환경 개선에 관한 사항 2. 업무능률에 관한 사항, 3. 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항 4. 기타 기관의 발전에 관한 사항만을 열거하므로써 그 대상도 상당히 한정적이고 그 내용도 분명하지 못하고 포괄적으로 되어 있다. 이외에 노사협의회 제도에서는 협의사항외에 합의를사항이나 보고사항을 마련하여 공동결정법으로 나아가는 모습이나 정보공유의 원칙을 천명하고 있음에 반해 공무원직장협의회법에서는 아예 이에 관한 규정이 빠져 있다.

4) 근로자참가제도로서의 완결성이 떨어짐

동 법에는 먼저 일체 처벌조항이 없다. 따라서 위와 같은 공무원의 참가제도에 반하는 행위에 대하여 형사적으로 제재할 수 있는 법적 기초가 마련되어 있지 않다. 근참법에서는 상시 30인 이상의 사업장에서 노사협의회설치를 방해하는 자에 대한 처벌, 협의회에서 의결된 사항을 정당한 사유없이 이행하지 아니하는 자에 대한 처벌, 근로자위원회에 대한 불이익한 처분행위를 시정하도록 하는 명령의 불이행에 대한 처벌, 자료제출의무를 다하지 아니한 사용자에

대한 처벌, 협의회를 정기적으로 개최하지 아니하거나 고충처리위원을 두지 아니한 사용자에 대한 처벌 등 제반 형사처벌 규정(제30조 이하)를 두고 있다. 공무원직장협의회법에서도 법률위반에 대하여 제재할 수 있는 규정이 마련되어야 하며 적어도 직장협의회 위원에 대한 불이익한 처분이나 정기적 협의 개최 해태에 관하여서는 형사제재가 있어야 할 것이다.

다음으로, 공무원직장협의회법은 노사간의 협의결과로 나오게 된 합의문건에 법적 구속력을 인정하고 있지 않다. 즉, 공무원직장협의회와 기관장이 합의한 문건은 기관장이 최대한 이의 이행에 노력하여야 한다고 하여 신사협정에 불과한 것으로 전락시키고 있다. 여기서 공무원대표를 통한 공무원들의 요구사항의 수렴 내지 반영이라는 기본적인 기능은 법적으로 담보하기 어렵게 된다. 반면에 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 제23조에서는, 근로자와 사용자는 협의회에서 의결된 사항을 성실하게 이행하여야 한다고 규정하고, 이를 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 자에 대하여는 1천만원이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다(제30조 제2호). 또한 민사상 계약위반을 이유로 하는 손해배상청구의 길도 열려 있다. 결국 공무원직장협의회법은 직장협의회를 법적 구속력이 없는 임의적 신사협정기구로 전락시키므로써 밀 빠진 근로자참여제도를 보장한 것에 불과하다고 말할 수 있다. 이런 점들은 본 법이 제도로서의 완결성을 구비하고 있지 못하다고 비판할 수 있는 근거가 된다.

3. 직장협의회법과 동 시행령간에 일관성 결여

1) 시행령에의 포괄적 위임 문제

먼저, 공무원직장협의회법은 단지 7개의 조항으로 직장협의회제도의 기본 틀만을 형성하고 있고, 직장협의회 구성과 운영에 관한 부분을 포함하여 실제적 내용은 시행령에 포괄적으로 일체 위임하고 있는 문제가 있다(제7조 참조). 심지어 이해관계당사자의 권리와 의무에 직접적으로 관련되는 사항들도 모법에서 규율하지 않고 시행령에서 규율하고 있다. “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 헌법 제75조에서 제한한 것과 같이 포괄적으로 위임받을 수 없을 뿐더러 국민의 권리·의무에 직접적으로 영향을 미치는 사항은 국민의 대의기관인 국회의 입법절차를 받아야 마땅한 것이다.

동 시행령 제2조 제2항에서 “협의회간 연합회를 설립할 수 없다”고 하는 것은 공무원의 협의회조직과 관련하여 중대한 제한을 가하는 것으로 모법에서 규정되었어야 마땅한 것이다. 또한 시행령 제7조 제3항에서 “협회의의 대표자와 협의위원의 임기는 협회의의 규정으로 정하되 2년을 초과할 수 없으며 연임할 수 있다”고 하는 것도 대표자의 임기와 둘러싼 분쟁을 규율하는 것으로 법률에서 마땅히 규정하였어야 할 것이다. 그런데 더욱 공교로운 것은 공무원들에게는 법률만이 아니라 하위법규를 포함하는 ‘법령’ 내지 ‘법규’를 준수하여야 할 성실의무(국가공무원법 제56조; 지방공무원법 제48조)가 있기 때문에, 이와 같은 시행령(지방공무원의 경우는 조례)도

충실하게 준수하여야만 하고 만일에 이런 시행령을 준수하지 않는 경우에는 징계처분(과면·해임·정직·감봉·견책)에 처해질 가능성이 크다(국가공무원법 제78조; 제69조). 그런 점에서 더더욱 시행령의 내용은 모법의 충분한 규제를 받는 가운데 오직 구체적인 사항만을 규율하였어야 마땅하다고 본다.

2) 상하위 법령간의 일관성 상실

이처럼 협의회 운영에 있어 실질적인 규제는 법률이 아닌 시행령에서 주도적으로 하고 있는데, 그런 만큼 모법에서 전제하는 협의회에의 참가 기능에 부합하지 않는 부분들이 발견된다. 즉, 모법은 목적과 기능을 통하여 공무원과 기관장 간의 노사관계를 협력적 관계로 설정하고 공무원의 기관운영에의 참여를 보장하는 데¹⁴⁾ 반해, 동 시행령에서는 직장협의회와 기관장 간의 자주적·대립적 관계를 전제로 노사관계를 규율하고 각종 규제를 가하기 때문이다. 예를 들면, 동 시행령 제5조에서 “협의회는 자주적이고 민주적인 협의회의 운영을 위하여 각 호의 사항을 기재한 협의회규정을 제정하여야 한다”고 정하는 것이나 동 시행령 제12조에서 “협의회에는 협의회의 업무를 전담하는 공무원은 둘 수 없다”고 하는 것은 노사간 자주성을 전제로 하는 것들이다. 직장협의회가 노동조합이 아니라면 굳이 자주성원칙을 견지할 필요가 없는 점에서 타당하지 않고 모법에서와 같이 노사공동체를 위한 협력적 관계가 유지되어야 한다. 즉 여기서 “자주적”이라는 표현은 삭제될 필요가 있고, 협의회전담 공무원을 둘 수 없다고 하는 규정도 오히려 적극적으로 기관장과의

14) 동 법 제1조, 제5조 제1항 및 제2항, 제6조 제1항.

협의회에 업무에 지장을 초래하지 않는 한도에서 최소한의 전담공무원을 둘 수 있다고 개정할 필요가 있다.

또한, 시행령에서 협의회간 연합회를 설립할 수 없다든지(제2조 제2항), 가입공무원의 승진 등으로 협의회가입금지 대상이 되는 경우 탈퇴를 간주한다는 규정(제6조 제2항)은 공무원직장협의회와 기관장간의 관계를 대립적 관계로 유도하고 있다고 할 것이다.

3) 관련 국회규칙 등의 입법불비

마지막으로 문제가 되는 것은 공무원직장협의회법 제7조에서 공무원직장협의회회의 구성 및 운영에 관하여 대통령령만이 아니라 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙, 혹은 조례로 정하도록 위임하고 있는 점이다. 그리고 위에서 언급한 것과 같이 직장협의회회의 실질적인 규율사항은 하위법규에서 정하고 있는데 이런 하위법규가 경우에 따라서는 입법이 불비되어 있는 것이다. 즉, 현재 국회규칙 등은 공무원직장협의회법의 하위 법규를 마련하고 있지 않다. 또한 지방자치단체의 조례도 각 지방자치단체별로 제정하지 않는 경우가 적지 않다. 따라서 몇몇 공무원직장협의회회의 경우에는 그 구성과 운영에 관한 법령의 적용이 없어서 기능상에 제약이 존재하고 있다. 이와 같이 관련 규율을 두고 있지 않은 국가기관이나 지방자치단체에 대해서는 이해관계 당사자가 헌법소원을 제기할 수 있다고 본다.

그러나 근본적으로 공무원의 참가제도를 모든 기관에 동등하게 보장하기 위해, 국회나 대법원, 헌법재판소와 같은 각 국가기관에서 정하게 할 것이 아니라 공무원직장협의회법의 시행령에서 통일적으

로 규율하도록 했어야 마땅하다고 본다. 필요한 경우에는 동 시행령에서 각 지방자치단체장의 규칙에 위임할 수 있다고 본다.

제4장 독일 및 프랑스의 공무원참가제도와와의 비교

독일에는 공공부문 근로자의 경영참가를 보장하는 연방직원대표법(Bundespersonalvertretungsgesetz)이 제정되어 있다. 이 법은 공법인에 종사하는 근로자(사무원/노무원)외에 공무원에게도 적용된다. 따라서 공무원의 기관운영에의 참가가 바로 동 법에 의하여 보장되고 있고, 노사간의 공동협력과 공동결정을 실현하고 있는 점에서 체계적이고 일관성을 유지하는 공무원 참가제도의 모범을 이룬다고 판단된다. 또한 프랑스에서는 1946년부터 공무원분야에 노사동수로 구성되는 행정위원회(commissions administratives paritaires)와 기술위원회(comité technique paritaire)를 각 직군별, 기관별로 설치하여 운영해 오고 있다. 이 제도는 공무원들만을 위한 것으로서 한국의 공무원직장협의회법을 투영하기에 적절한 거울을 이루고 있다고 보인다.

1. 독일 연방직원대표법

독일에는 민간부문의 근로자참가제도로써 대표적으로 경영조직법(Betriebsverfassungsgesetz)이 있지만 공공부문에서의 참가권은 이 법에 의하여 보장되지 못하고,¹⁵⁾ 별도로 연방직원대표법 및 각

15) 경영조직법 제130조에 따르면, 동 법은 연방, 주 기타 지방자치의 행

주의 직원대표법들에 의하여 보장된다. 동 법들은 공법상의 노무관계(Dienstverhältnis) 혹은 직업훈련관계에 놓여 있는 자에 적용되는데, 대체로 공법상 노무를 제공하는 근로자와 공무원에게 적용되고,¹⁶⁾ 이들이 試補나 직업훈련생도 연방직원대표법의 적용을 받는다. 연방직원대표법에 대한 독일 헌법상의 근거로는 독일 기본법 제74조 제12호(연방은 경제제도, 노동법, 사회보험제에 대한 경합적인 입법권을 갖는다). 제73조 제8호(연방은 연방이나 연방직속기관의 업무에 종사하는 사람들의 법률관계에 대한 배타적인 입법권을 갖는다), 제75조 제1호(연방은 주 기타 지방자치와 공법상 법률관계를 맺고 있는 자에 대해 오직 외곽에 해당하는 사항만을 정할 수 있다)이다. 이런 헌법적 근거는 연방공공사무소에 편입된 공무원의 참가에 관해서는 연방이 입법권한을 독점하고, 주에 소속된 공무원에 대해서도 그 외곽사항에 대해서는 입법할 수 있음을 설명해 준다. 따라서 본 논문에서는 이와 같은 입법권의 결과로 나온 연방직원대표법에 대해서만 개략적으로 소개하고자 한다. 비록 각 주의 직원대표법을 소개하지 못하지만 그 내용에 있어서는 거의 공통되기 때문에 독일의 공무원참가제도를 설명하는 데 큰 무리는 없다고 본다.

연방직원대표법은 1974년 3월 15일에 제정되었고, 제1편(제1조에서 제93조까지)은 연방차원의 공무에 종사하는 자의 대표에 관한 개개 사항을 규율하고, 제2편(제94조에서 제106조)은 주 차원에서

정기관이나 사단에 적용되지 않고 공법상의 시설이나 공법상 재단에도 적용되지 않는다고 한다. 따라서 공공부문에는 동 법이 적용되지 않는 것이다.

16) 법관도 동 법의 적용을 받는데, 다만 행정청에 설치된 경우나 연방법원에서 비법관적 업무를 수행하는 경우에 국한한다;

정할 입법에 관한 외곽사항이며, 주에 직접 적용되는 3개의 조문 (제107조에서 제109조)도 있다.¹⁷⁾

1) 공무원 및 공공근로자를 위한 근로자참가기구

독일에서 공무원(Beamte)이라는 말은 매우 제한적으로 사용되는데, 일반적으로 공무원은 그가 교부받은 임명장에 “공무원관계로 불림을 받은(unter Berufung in das Beamtenverhältnis)”이라는 문구가 있고, 실제로도 공법적 노무관계 및 신뢰관계속에서 불림을 받은 사람을 말한다.¹⁸⁾ 독일에서 공무원은 권한을 행사하는 일을 수행하며 따라서 그의 일은 임의로 사인에게 위임할 수 없게 되어 있다.¹⁹⁾ 이와 같은 권한을 행사하는 공무원에 대하여 연방직원대표법은 정부기관의 운영에 참여할 수 있는 길을 보장하는 것이다. 대표적으로 동 법은 공무원의 인사사항에 대하여 직원협의회(Personalrat)를 통해 협의 또는 공동결정의 형태로 참가한다. 다만 이와 같은 공무원은 아니지만 공무에 종사하는 사무원(Angestellte)과 노무원(Arbeiter)도 같은 기관에서 소속되어 있으면 기관운영에 동등하게 참가할 수 있다.

17) 따라서 각 주는 연방에서 정한 테두리내에서 기능하는 고유한 직원 대표법을 갖는다.

18) Müller, Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, 1995, Rdnr. 8.

19) 이와 관련된 규정으로는, Art. 33 Abs. 4 GG, § 2 Abs.

Beamtenrechtsrahmengesetz, § 4 Bundesbeamtengesetz, Beamtengesetz der Länder)

2) 각 기관에 설치되는 직원협의회

독일에서 공무원들을 대표하는 직원협의회는 각 기관(Dienststelle) 단위로 설치된다. 여기서 기관이라고 함은 관청(Behörde), 행정사무소(Verwaltungsstelle), 연방이나 연방직속의 공법인이 세운 사업행정처(Betriebsverwaltung)를 포함하고 심지어 연방법원(행정사무에 국한함)도 포함한다(제1조 및 제6조 제1항). 따라서 정부기관으로서의 관청에 직원대표기구가 설치될 뿐만 아니라 연방 공법인이 세운 각 사업행정처에도 직원대표기구가 설치된다. 따라서 이와 같은 기관(Dienststelle)은 포괄적인 개념이라고 할 수 있는데, 그 개념은 ‘직원대표기구를 설치함에 있어서 기준이 되는 행정조직적 통일체(verwaltungsorganisatorische Einheit)’라고 설명할 수 있다.

이와 같은 직원협의회가 설치되는 단위로서의 관청(Behörde)도 이런 기관의 한 종류로서 이해되고 있는데, 그 개념은 “공법상의 조직규범으로 형성되고 조직적으로 독립되고 관할권을 갖는 점으로 구체화되는, 대외적 법률행위로 형성되어진 행정기관²⁰⁾”이라고 설명되고 있다. 다만 여기서 주의할 것이 있는데, 국가가 사법상의 회사를 설립하여 경제활동에 관여하는 경우나 국가가 그 회사의 자본의 일부 혹은 전부를 확보하고 있는 경우, (이것은 공기업을 의미하는데) 공기업은 민간부문의 근로자참가법인 경영조직법의 적용을

20) Müller, a.a.O., Rdnr. 225: "Behörde ist das durch öffentlich-rechtliche Organisationsnorm geschaffene, organisatorisch verselbständigte und mit Zuständigkeiten zu konkreten, nach außen wirkenden Rechtshandlungen ausgestattete Organ der Verwaltung" 이것은 연방헌법재판소의 판례에 기초하고 있다(BVerfGE 10, 48). 다만 이와 같은 직원대표법상의 관청의 개념은 독일 행정조직법 제1조 제4항의 광의의 관청개념과 구별되어야 한다.

받는다는 점이다.²¹⁾

이와 같은 단위로서의 기관에 직원협의회가 설치되기 위해서는 당해 종사자(공무원, 사무원, 노무원 포함)가 최소한 5인 이상일 것을 요구한다. 이에 미달되는 경우에는 인접한 기관에 배속된다.²²⁾

3) 중층 행정관청구조에 대응하여 설치되는 중층의 직원대표기구

기관단위로 직원대표기구 설치시, 각 행정관청의 위계가 함께 고려되고 있다. 독일에서 행정관청은 일반적으로 중층적인 구조속에 있는 바, 이와 같은 중층적 구조에 들어 있는 것을 다른 말로는 위계적인 행정구조(hierarchischer Verwaltungsaufbau)라고 말한다. 중층적 행정관청은 양층으로 구성된 관청 및 3층으로 구성된 관청으로 나뉜다. 일반적인 행정관청의 구조는 3층으로 구성된 관청, 즉 전통적 행정관청구조(klassischen Verwaltungsaufbau)를 말한다. 위계적인 행정구조의 중요한 기준(Merkmal)은 상급관청이 하급관청이 내린 결정을 유보시키고 하급관청은 이와 같은 상급관청의 지시에 구속된다는 점이다.²³⁾ 양층의 구조를 가진 관청들은 상급관청과 하급관청으로 구분되는데 이런 양층 구조의 경우는 하급관청 및

21) Müller, a.a.O., Rdnr. 227.

22) 제12조(기관의 협의회 설치능력)

(1) 통상적으로 5인 이상의 선거권자가 있고 3인 이상이 피선거자격이 있는 기관에는 직원협의회가 설치된다.

(2) 제1항의 요건이 충족되지 않는 기관은 직상급기관에 의하여 상급직원대표기구와의 합의하에 인접 기관에 배속되어진다.

23) Müller, a.a.O., Rdnr. 229.

에 더 이상 관청으로서의 독자적 권한을 가진 기관이 없는 경우를 말한다. 삼층의 구조를 가진 관청들은 최상위관청, 중급관청, 하급관청(Oberste Dienstbehörde, Behörde der Mittelstufe, Unter Behörde)로 나뉜다. 그 하급관청에 다시 사무소(Stelle)가 있어도 그것만으로는 기관(Dienststelle)을 이루지 못하는 경우에는 직상급관청과 함께 기관을 이룬다(제6조 제2항 제1문 전단).

직원협의회는 이러한 각 기관에 설치되는 것이다. 한편, 하급관청에는 지역적으로 떨어진 부속사무소(Nebenstelle)나 기관일부가 설치될 수 있는데, 이들의 책임자가 독자적인 결정권을 갖지 못하기 때문에 원칙적으로 기관이 될 수 없지만, 예외적으로 ‘직원대표법상의 기관’이 될 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 즉, 종사자들이 여러 다른 부속사무소들과 연합하여 전체 종사자의 과반수의 동의가 있으면, 독자적인 기관이 되도록 한다. 이런 동의없이 기관을 가정하고 행하는 직원협의회 의원선거는 무효가 된다.²⁴⁾ 이런 직원

24) 독일 연방직원대표법 제6조(기관의 개념)

- (1) 본 법에서 기관이라 함은, 관청, 행정처 및 제1조에서 말하는 행정영업소 및 법원을 말한다.
- (2) 중등관청(Behörde der Mittelstufe)에 직접 복속되는 관청은 자신에 복속하는 事務所(Stelle)들과 함께 하나의 기관이 된다. 다만 행정조직에서 하위의 사무소가 그 기능범위 및 조직측면에서 볼 때 독립적인 경우에는 그 예외로 한다. 본 법에서 중등관청은 최상급관청에 직접 복속하고 있으면서 동시에 타 기관들이 자신에 복속하고 있는 관청을 말한다.
- (3) 기관과 지역적으로 떨어져 있는 부속기관 및 기관의 일부는 소속 종사자의 다수가 비밀투표로 독립된 기관을 찬성하는 경우에 독립된 기관으로 본다. 그 결정은 차기 선거 및 그 선거로 구성되는 직원대표기구의 임기동안 유효하다.
- (4) 연방 및 기타 단체와 연합한 기관에 있어서는 오직 연방업무에 임하는 종사자만 기관에 복속되는 사람으로 본다.

협의회를 별도로 종합직원협의회(Gesamtpersonalräte)라고 한다.

한편 직원협의회법 제53조 제1항에서는, “다단계의 행정처리를 위하여, 중급기관에는 지역직원협의회(Bezirkspersonalräte), 최상급 기관에는 중앙직원협의회(Hauptpersonalräte)를 설치한다”고 규정한다. 따라서 최상위관청에는 산하 전체 공무원들을 위한 중앙직원협의회가 설치되고, 중급관청에는 산하 공무원들을 위한 지역직원협의회가 설치되는 것이다. 다만 여기서 주의할 것은 각 최상급기관, 중급기관에는 그곳에서 종사하는 공무원들을 위한 일반 직원협의회도 동시에 설치된다는 점이다.

이러한 점들을 고려할 때 독일의 직원협의회(Personalrat)는 행정관청의 중층구조에 대응되도록 설치되어 있다고 말할 수 있다. 즉 관청과 동일하게 직원협의회도 상호 위계속에서 기능을 수행하도록 조직되어 있는 것이다.

4) 공무원의 단체가 아니라 공무원대표기구인 직원협의회

독일의 직원협의회는 전 공무원을 포함한 전체 기관종사자의 대표기구로서 이들이 선출한 협의회위원들로 구성된 회의체기구이다. 따라서 공무원 노동조합과 같이 공무원의 단체가입 의사에 기초하는 社團이 아니며, 오직 법률에서 정한 기능을 수행하는 근로자대표기구일 뿐이다. 한편 독일의 직원협의회는 해당 기관에 소속된 모든 공무원들로 구성된 것이라고 이해하는 것도 잘못된 것이다. 마치 노조의 대의원회가 조합원들을 대표하는 대의원들의 모임인 것처럼, 직원협의회는 직원들을 대표하는 협의회위원들로 구성된 기구이다.

협의회위원의 수는 기관의 규모에 따라 연방직원협의회법에서 다음과 같이 정하고 있다(제16조):

선거권을 가진 직원이 5인에서 20인까지는 위원 1명,

21인에서 50인까지는 3명,

51인에서 150인까지는 5명,

151인에서 300인까지는 7명,

301인에서 600인까지는 9명,

601인에서 1000인까지는 11명,

1001인부터 5000인까지 1000인당 2명을 추가하고, 5001인부터는 2000인당 2인을 추가한다. 다만 최대 위원수는 31인이다. 여기서의 특징은 그 수가 홀수로 되어 있다는 점이다.²⁵⁾

5) 직군·직급 각 그룹별로 위원수를 배정함.

독일에서는 관청에 공무원과 일반 근로자로서 사무원과 노무원이 종사하고 있고, 따라서 공무원외에 이런 민간인들도 함께 기관 운영에의 참여를 보장하고 있다. 이를 위해서 연방직원협의회법 제 17조에서는 기관에 각기 다양한 종사자그룹이 있고 각 그룹에 최소 3인 이상으로 구성되면, 각 그룹은 비율에 따라 직원협의회에서 대표되도록 한다고 규정한다. 여기서 그룹은 일반적으로 공무원그룹, 사무원그룹, 노무원그룹을 뜻한다.

따라서 실제에 있어서 위원의 선거는 이런 그룹별로 나뉘어 실시되며, 선거위원회는 위와 같은 비례투표제(Grundsätzen der Verhältniswahl)에 의한 선거따라 각 그룹에 배당되는 위원석을 결

²⁵⁾ Müller, a.a.O., Rdnr. 242.

정한다. 다만 각 그룹에 대해서는 최소한 다음과 같은 수의 위원석을 부여하도록 한다:

당해 그룹에 종사하는 자가 51인 미만인 경우, 1인의 위원;

51인에서 200인까지인 경우, 2인의 위원;

201인에서 600인까지인 경우, 3인의 위원;

601인에서 1000인까지인 경우, 4인의 위원;

1001인에서 3000인까지인 경우, 5인의 위원;

3001인 이상인 경우, 6인의 위원을 둔다.

따라서 기관에 종사하는 사람의 수가 600인 경우에, 협의회 위원의 수는 9인이 있게 되는데, 이중에서 공무원그룹이 250인이라고 하면 적어도 3인의 위원이 배정되는 것이다.

6) 협의회위원에 대한 선거권, 피선거권 및 선거절차(비례대표제)

選舉權者는 당해 기관에 종사하는 자로서 選舉日을 기준으로 만 18세에 달한 모든 직원이다(기관장도 포함한다). 다만 선거일 기준으로 무급휴가를 6개월 이상 실시한 자는 선거권이 없다. 시보상태에 있는 공무원도 자신의 소속 관청에서 선거권을 행사한다. 한편 협의회위원(Mitglieder)으로 피선될 수 있는 자격은 일단 선거권을 가져야 하고, 선거일 기준으로 상급기관의 사업영역에 6개월이상 소속되어 있어야 한다. 다만 기관장과 기관의 인사사항에 관하여 독자적 결정권을 가진 자는 직원대표의 피선거권을 갖지 못한다.

선거절차는 먼저 선거위원회를 구성하는 것으로 시작한다. 임기가 만료되기 8주전에 직원협의회는 선거위원 3인을 선출하여야 한

다. 만일에 직원협의회가 선출하지 않으면 기관장이 3인 이상의 직원의 신청 혹은 대표적 노조의 요청을 받아 직원전체회의를 소집하고 여기서 선거위원회를 구성한다.

선거위원회는 협의회위원의 후보추천을 받는데, 독일의 직원협의회는 비례투표제로 위원을 선출하기 때문에 개개 위원의 후보의 추천을 받는 것이 아니라 후보자가 순위대로 기입된 후보명단(Vorschlaglist)을 제출받는다. 이러한 후보명단은 소속 직원들과 노동조합이 제출할 수 있는데 소속 직원들이 선거후보를 내세우는 경우에는 그들의 5%의 지지서명을 얻어야 한다.²⁶⁾ 다만 50명 이상의 지지가 있으면 이런 비율과 관계없이 언젠가 가능하다. 선거는 비밀·직접·보통 선거로 하며, 비례투표제이므로 직원들은 A명단, B명단, C명단 등 다수의 명단에서 하나의 명단을 선택한다. 각 명단 별로 지지된 비율에 따라 배당된 위원수에 따라 위원이 선출된다.

예 1) 기본원리

900명의 직원이 있는 기관의 경우 11명의 위원을 선출할 수 있는데, A명단이 500표, B명단이 300표, C명단이 100표의 지지를 받았다면, A에 6명, B에 4명, C에 1명이 배당되고, 각각 명단에서는 명단에 올라와 있는 순서대로 위원이 결정된다.

A명단(500표)	B명단(300표)	C명단(100표)
1순위-500 (ok)	1순위-300 (ok)	1순위-100 (ok)
2순위-250 (ok)	2순위-150 (ok)	2순위-50

26) 제19조 제4항; Grabendorff/Illberz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz (kommentar), 9. Aufl. §19, Rdnr. 42. 노조가 추천하는 경우에는 조합수임인 2인의 서명으로 족하다고 한다.

3순위-166 (ok)	3순위-100 (ok)
4순위-125 (ok)	4순위-75 (ok)
5순위-100 (ok)	5순위-60
6순위-83.3 (ok)	
7순위-71.4	

다만 후보명단이 하나만 추천된 경우에는 각 후보자에 대한 선거가 있게 되는데, 단순다수결로 선출한다.

예2) 그룹별 선거(Gruppenwahl)의 경우

일반적으로 기관의 직원들이 공무원그룹과 사무원그룹 노무원그룹으로 나뉘어 있는 경우, 위원의 선거는 이런 그룹별로 나뉘어 실시된다. 예를 들어 공무원의 수가 1000명이 넘어 공무원그룹차원에서 위원의 선거가 있는 경우, 최소한 5명의 위원이 배정되는데, A명단이 440표, B명단이 320표, C명단이 170표의 지지를 받았다면, A명단에 2명, B명단에 2명, C명단에 1명이 배당되고, 각각 명단에서는 명단에 올라와 있는 순서대로 위원이 결정된다.

A명단(440표)	B명단(320표)	C명단(170표)
1순위-440 (ok)	1순위-320 (ok)	1순위-170 (ok)
2순위-220 (ok)	2순위-160 (ok)	2순위-85
3순위-146.6		

예3) 합동선거(Gemeinschaftswahl)의 경우

400명의 직원이 있는 기관의 경우, 전체 협의회 위원수는 9명이 되는데, 그 중에 공무원그룹에 5명이 배정되고 사무원그룹에 2명, 노무원그룹에 2명이 배정된다고 하면, 다음과 같이 합동선거를 하

는 경우에 아래의 방식으로 위원들이 선정된다.

먼저 종합적인 명단이 A, B, C 3개로 다음과 같이 제출된 경우,

A명단	B명단	C명단
1순위-공무원	1순위-사무원	1순위-노무원
2순위-공무원	2순위-사무원	2순위-노무원
3순위-공무원	3순위-사무원	3순위-노무원
4순위-사무원	4순위-공무원	4순위-사무원
5순위-사무원	5순위-공무원	5순위-사무원
6순위-사무원	6순위-공무원	6순위-공무원
7순위-노무원	7순위-공무원	7순위-공무원
8순위-노무원	8순위-노무원	8순위-공무원

투표에서 직원들이 A명단에 170표, B명단에 146표, C명단에 84표를 주었다면,

다음과 같이 위원이 그룹별로 정해진다.

-순서를 정하는 방식-

A명단(170표)	B명단(146표)	C명단(84표)
1- 170 (1번)	1- 146 (2번)	1 - 84 (4번)
2- 85 (3번)	2- 78 (5번)	
3- 56.6 (6번)	3- 48.6 (7번)	

선정 순서는 170, 146, 85, 84, 78, 56.6, 48.6의 순서가 되며, 공무원의 5명은 이 순서에 따라 A명단에서 2명(1순위, 2순위), B명단에서 2명(4순위, 5순위), C명단에서 1명(6순위)이 나오고,

사무원의 2명은 A명단에서 1명(4순위), B명단에서 1명(1순위)이 나오며,

노무원의 2명은 A명단에서 1명(7순위), B명단에서 1명(8순위)이 나오는 것이다.

이와 같은 선거는 4년마다 치루며 일률적으로 3월 1일에서 5월 31일 사이에 실시한다(제27조). 선거비용은 일체 기관인 관청에서 부담한다(제24조 제2항 1문).

7) 직원협의회의 운영과 지원

직원협의회에는 집행부(Vorstand)를 두도록 하는데, 그 집행부에는 각 그룹(공무원, 사무원, 노무원)의 대표가 반드시 포함되어야 한다(제32조 제1항). 집행부는 일상적인 협의회업무를 수행하여야 하며. 이런 일상업무는 직원협의회의 의결이 요구되지 않는 일로서 동 협의회의 결정 범위내에서 이미 해결될 수 있는 것들을 말한다. 직원협의회는 집행부원중에서 의장을 결정하는데 의장은 그 집행부만이 아니라 직원협의회를 대표한다. 다만 어떤 사안이 오직 한 그룹에만 한정된 것일 경우에는, 그 의장이 그 그룹에 소속하지 않으면, 집행부위원으로서 해당 그룹에 속한 집행부원과 함께 대표한다.

직원협의회의 회의는 비공개로 한다. 회의는 통상 근로시간중에 한다. 다만 직원협의회는 회의시간을 정할 경우 공무수행에 차질이 없도록 고려하여야 한다. 또한 기관장에게 그 회의시간에 대한 사전양해가 있어야 한다(제35조). 직상급 직원협의회인 지역협의회의 위원중 4분의 1의 신청이 있거나 직원협의회소속 그룹 직원들의 과

반수찬성이 있으면 노조수임인도 협의권자로서 동 회의에 참여할 수 있다(제36조). 회의의 의결은 직원협의회는 위원이 반수 이상 참여한 경우에만 의결할 수 있고, 직원협의회는 위원들의 단순다수결로 의결한다. 기권은 거부로 간주하고 가부동수일 경우에도 건의안은 부결된 것으로 본다(제37조). 독일에서는 기관 내에 공무원외에 사무원, 노무원들도 함께 종사하는 바, 전체 공동된 사항은 직원협의회에서 공동으로 협의하고 의결한다. 특정 그룹의 소속원들에게만 관련되는 사항은 직원협의회는 공동결의를 거친 후에 동 그룹의 위원들만이 의결에 소환된다(제38조).

또한 독일에서는 연소자 및 직업훈련생과 중증장애인 그리고 비상시 종사자들²⁷⁾을 위해서 별도의 대표기구가 존재하는데 각각의 대표는 직장협의회 모든 회의에 협의차원에서 참여할 수 있다. 직장협의회는 각 회의에 대하여는 기록을 남겨야 하며 적어도 결정내용과 그에 해당하는 표결결과를 포함하여야 한다(제41조).

직원협의회는 근로시간중에 직원들과의 면담시간을 들 수 있다. 면담시간은 직원들의 개인적 사정이나 고충을 청취하는 시간이다.

27) 독일 연방직원대표법 제65조(非常時 종사자의 대표기구)

(1) 직원협회의 운영시기에 최대 6개월의 기간만을 예정하여 사용된 종사자의 수가 잠정적으로 20여명을 상회할 만큼 증가한 경우에 비상시 종사자는 비밀선거로써

21명에서 50명의 비상시 종사자가 있으면 1명 대표,

51명에서 100여명의 비상시 종사자가 있으면 2명 대표,

(2) 100명 이상의 비상시 종사자가 있으면 3명 대표를 선출한다. 직원협의회는 선거위원회를 정하고 그 의장을 정한다. 이 밖에 대표의 선출에 대하여는 제13조 제1항 및 제3항, 제14조, 제17조 제6항 및 제7항, 제19조, 제24조 제1항 제1문 및 제2문, 제2항 및 제25조는 최상급 관청의 관할영역과 공무의 영역에도 준용되며 다만 소속기간에 관한 규정은 예외로 한다.

직원협의회는 기관의 장과 합의하에 그 시간과 장소를 결정한다(제 43조).

직원협의회는 활동으로 인한 비용은 기관에서 부담한다. 협의회 위원이 업무수행에 필요한 출장을 가는 경우에는 연방출장비용법에 따라 출장에 사용된 비용에 대한 보상권을 가진다. 출장보상금은 (A 15 직급의) 공무원에 적용되는 규정에 따라 산정된다. 또한 직원협의회는 회의, 면담시간 및 업무수행을 위하여 필요한 범위 내에서 업무용 비품과 사무요원(Büropersonal)을 사용할 권한을 가지고, 모든 기관은 적절한 정도로 장소가 문건계시와 건의 및 의견수렴을 위해 직원협의회에 제공하도록 되어 있다(제44조). 이렇게 모든 비용은 기관에서 부담하기 때문에 직원협의회가 자신의 목적을 위해 종사자(공무원, 사무원, 노무원)으로부터 분담금을 징수하거나 수령할 수 없다(제45조).

직원협의회 위원은 협의회의 일을 명예직으로서 무보수로 수행한다. 따라서 협의회의 업무를 이유로 추가적인 보수를 요구할 수 없게 되어 있다. 그러나 협의회의 업무를 통상적으로 수행하기 위하여 부득이 하게 결과된 공무의 停止는 급여의 감액을 가져오지 못하도록 한다. 또한 협의회 업무의 이행을 위해 통상 근무시간을 초과하여 업무를 수행한 경우에는 추후에 그에 상응하게 공무를 면제시키도록 한다.

나아가 직원협의회 위원은 공무원로부터 전적으로 면제될 수도 있다. 기관의 규모와 종류를 고려하는데, 공무가 면제되는 위원의 선정에 있어서 직원협의회는 먼저 집행부(Vorstand) 위원을 고려하고 이어서 이들을 대리할 수 있는 보충위원을 고려하며 마지막으로 여타 위원들을 고려한다. 동시에 각 그룹별로 각 그룹을 대표하는 위원들도 골고루 배려하도록 한다. 이런 전적으로 공무가 면제되는

규모는 연방직원협의회법에서 직접 규정하고 있다:

기관에 소속된 사람의 수가 300명에서 600명이면 1명,
 601명에서 1000명까지 2명,
 1001명에서 2000명까지 3명,
 2001명에서 3000명까지 4명,
 3001명에서 4000명까지 5명,
 4001명에서 5000명까지 6명,
 5001명에서 6000명까지 7명,
 6001명에서 7000명까지 8명,
 7001명에서 8000명까지 9명,
 8001명에서 9000명까지 10명,
 9001명에서 10,000명까지는 11명으로 한다.

10,000명을 초과하는 기관에서는 추가되는 2,000명당 1명의 비율로 공무가 전적으로 면제된다. 이 수준은 법정기준으로서 통상의 수준을 제시한 것이며, 직원협의회와 기관장은 당사자간의 합의로 제1항 및 제2항의 정함과 달리 정할 수 있다(소위 공무협정(Dienstvereinbarung)에 대한 임의성을 가진 법규이다).

또한 직원협의회 위원에게는 직원협의회 업무에 필요한 지식을 습득할 수 있도록 급여의 계속적 지급하에 교육시설 및 훈련시설의 참여할 수 있도록 하고 있다.

8) 직원협의회 위원에 대한 특별보호

직원협의회 위원에 대한 징계해고, 배치전환, 전출에 대해서는 직원평의회 동의 필요(제47조). 다만 징계해고의 경우, 직원평

의회가 동의를 거부하거나 동의 요청일로부터 3일 내에 의견을 밝히지 아니하면, 행정법원은 그 징계해고가 모든 정황을 고려할 때 타당하다고 할 경우, 기관장의 신청에 기해 협의회의 동의를 갈음하는 결정을 내릴 수 있다. 이 때에 비로소 동 위원은 비로소 해고될 수 있는 것이다. 행정법원에의 신청절차에서 관련 근로자는 참가인의 지위에 놓인다.

협의회 위원이 자신의 의사에 반하여 배치전환되거나 진출되는 것도 그 조치가 직원협의회의 지위에도 불구하고 업무상 중대한 이유로 인해 불가피한 경우로 제한한다.

9) 전체 공무원으로 구성된 직원총회

직원총회는 기관에 종사하는 공무원을 포함하여 전체 직원으로 구성한다. 총회는 직원협의회의 의장(Vorsitzenden)이 진행하는데, 비공개로 한다. 직무 관계상 전직원의 공동 회합이 개최될 수 없을 경우에는 부분적 직원회의를 개최하여야 한다(제48조). 직원총회는 직원협의회 소집하는데 기관장이 요청하는 경우, 위원선거권을 가진 종사자 4분의 1의 요청이 있는 경우에 소집한다. 다만 직원협의회는 매년 직원총회에서 활동보고를 하여야 한다(제49조). 이와 같은 직원총회는, 원칙적으로 근로시간중에 개최되어야 한다. 그리고 직원총회에의 참석을 이유로 급여상의 감액을 할 수 없도록 하고, 다만 기관의 공무상 이유로 근로시간외에 총회를 개최하여야 할 사정이 있는 경우에는 그 시간에 상당하게 공무로부터 면제시켜야 한다(제50조).

직원총회에서 공무원 및 기타 직원들은 직원협의회에 의안을 제

시할 수 있고 직원협의회의 결정에 대한 자신의 입장을 표시할 수 있다. 직원총회는 기관이나 그 공무원에 직접 관련되는 모든 사항, 특히 단체협약사항, 급여사항, 사회적 사항 등도 취급할 수 있다.

직원총회에는 당해 기관에서 대표적인 노동조합의 수임인이나 사용자단체의 수임인들이 참여할 수 있고 기관장도 그 총회에 참여할 수 있다. 이런 점에서는 직원대표법은 기본적으로 공무원대표기구와 기관장간의 관계를 협력적 관계로 전제하고 있음을 알 수 있다.

10) 직원협의회의와 기관장 간의 협력관계

기관장과 직원협의회의는 최소 1개월에 1회 회의를 하여야 한다. 동 회의에서는 양자가 사안에 대해 진지한 자세로 합의에 도달하도록 노력하고 절충안을 모색하여야 한다(제66조 제1항). 양자는 기관의 업무와 평화를 해칠 수 있는 모든 것을 금하여야 하고 특히 쟁의행위권을 행사할 수 없다(제66조 제2항).

이와 같은 협력적 관계속에서 직원협의회의는 법률과 단체협약을 충실하게 준수하여야 하고, 그 기관에 대표되는 노조와 사용자단체와의 협조속에서 공무원을 비롯한 공무 종사자의 복지(Wohl)를 증진시키고 기관의 발전을 도모하는 것이다(제2조).

직장협의회의가 구체적으로 해야 할 임무로는 다음과 같다(제68조 제1항):

1. 기관과 공무종사자에게 이득이 되는 사항들을 기관장에게 신청하는 조치를 취한다.
2. 또한 각종 협약, 협정, 기타 규정의 이행을 감독한다.

3. 또한 직원협의회는 공공종사자들의 건의나 고충을 청취하고 권한내 사항인 경우에는 책임자와의 협상을 통해 그 해결에 영향을 미친다.
4. 또한 동 협의회는 어려운 사람들, 전과자, 노령인, 중증장애인과 같은 사람들의 편입(Eingliederung)을 신청하고,
5. 그들의 직업상 장려조치를 제안한다.
- 5a. 또한 남녀간의 고용상의 차별을 철폐하고
6. 외국인들의 기관내에의 편입을 촉진하고 내국인과의 원만한 관계를 형성하도록 도모한다.
7. 또한 연소자 및 직원훈련생대표기구와 공조해서 연소자들의 요구사항이 실현될 수 있도록 협조한다.

11) 공동결정과 공동협력

직원협의회는 대표적인 기능은 공동결정(Mitbestimmung)과 공동협력(Mitwirkung)이다. 공동결정은 기관장의 조치가 반드시 직원협의회는 동의를 얻어야만 하는 것을 의미한다. 공동협력은 직원협의회는 협의를 거치는 것을 뜻한다.

연방직원협의회법에서는 공동결정에 있어서 사무원, 노무원의 공동결정사항과 공무원의 공동결정사항을 구별한다. 본 논문의 주된 고찰대상인 공무원의 공동결정사항을 보면, 주로 공무원의 인사에 대한 사항(Personalangelegenheit)들이 발견된다. 예를 들면 공무원의 채용, 임용, 전보, 배치전환, 전출에 대해서는 직원협의회와 공동결정하여야 한다고 하고(제76조 제1항),²⁸⁾ 다만 공무원의 징계에

28) “다만 급여등급 16급 이상의 고급공무원에 대해서는 적용을 배제한

대해서는 공동협력으로 한다(제78조 제1항 3호). 또한 노사간의 협정에서 미리 정한 경우에는, 노사는 직원훈련에 참여하는 공무원의 선발, 공무원의 인사관련 질의사항, 평가기준, 채용·배치전환·직군변경(Umgruppierung), 해고에 관한 지침제정, 공무원에 대한 손해배상청구행사에 대해서도 공동결정하여야 한다고 한다(제76조 제2항). 직원협의회는 이런 공동결정사항에서 동의권을 행사할 수 있는데 그 동의를 거부하는 데에는 합리적인 사유가 있어야 한다(제77조 제2항). 구체적인 사유로는 1. 기관장의 조치가 제반 법규 및 단체협약 등에 위반하거나 2. 이해관계인이 부당하게 불이익을 받게 되거나 3. 공무원 등이 위법하게 기관의 평화를 깨뜨릴 수 있는 그런 사정이 있는 경우이며, 그 경우에 직원협의회는 동의를 거절할 수 있다. 따라서 직원협의회의 동의권은 남용해서는 안되도록 내재적으로 제한되어 있다고 말할 수 있다.

다음으로, 공동협력사항은 무엇보다도 1. 기관의 공무원에 관한 규정의 제정에 있어서 노동조합이 참여하지 않은 경우에 참여하여 협의하는 것, 2. 기관의 전부 또는 일부의 해체, 제한, 이전, 통합, 3. 공무원에 대한 징계절차, 4. 시용공무원의 비자발적 해고, 5. 조기퇴직 등이 있다. 이런 사항에 대해서 직원협의회는 의견을 제시하고 협의할 수 있고, 그런 조치가 부당한 경우에는 이의를 제기할 수 있다(제78조 제1항, 제2항).

한편, 같은 공동협력차원에서 직원협의회는 청문권도 가지는데 대표적으로 인사에 관련된 요구가 세출입예산에 반영되기 전에 청문을 요구할 수 있고 인사계획에 대하여도 청문권을 가지며, 사무공간의 변경이나 작업진행의 변경시에도 청문권을 가진다(제78조 제3항, 제4항, 제5항).

다.”

다음으로 공동결정의 절차를 보면, 기관장이 근로일 10일간의 기간을 정하여 직원협의회의 동의를 구하고, 직원협의회는 이 기간동안에 동의 여부에 대한 결정을 내려야 하는데 문서로 거부하는 의사표시가 없으면 그 조치는 공정한 것으로 의제된다. 직원협의회가 거부하여 의견이 불일치가 있게 되면, 그 직상급기관에 그 사안을 제출하도록 되어 있는데 여기서도 해결이 되지 않으면 별도의 화의기구의 중재를 받는다. 공무원의 경우에는 화의기구는 중재안을 제시하여 최상급관청에 권고하고 최상급관청이 그 사안을 종결하도록 한다. 화의기구는 최상급 관청에 설치하며 노사 각각 3인의 배석위원과 양측의 합의에 의한 중립적 위원들로 구성된다. 화의기구의 중재회의는 비공개로 진행되고 그 결정은 표결로 이뤄진다.

공동협력절차로는, 먼저 기관에서 의도된 조치로서 그 협의대상인 것은 시행에 앞서 직원협의회에 통보되도록 한다. 통보된 날로부터 10일 내에 의견을 표명하지 아니하면 그 조치는 공정한 것으로 간주된다. 반대로 이의를 제기하는 경우에는 기관은 직원협의회에 그에 대한 답변을 포함하여 그 조치의 결정을 직원협의회에 통보하여야 한다. 직원협의회는 통보를 받은 날로부터 3일 내에 상급기관에 그런 결정에 대한 재심을 요청할 수 있고, 재심을 요청한 경우에 상급기관은 상급의 직원협의회와 협의를 한 후 재심을 결정한다.

2. 프랑스 공무원참가제도

프랑스 1946년 헌법 전문 제8항을 보면, “모든 노동자는 자신의 대표를 통하여 근로조건에 관한 집단적 결정과 기업의 경영에 참여한다”고 되어 있다. 이런 경영참가의 원칙은 민간부문에 적용될 뿐만 아니라 공공부문에 적용되는 것인데,²⁹⁾ 공무원을 위한 경영참가기구로는 전국적 차원에서 최고협의회가 있고 각 하부조직 내지 기관 단위에 행정노사위원회와 공무기술위원회가 있다.³⁰⁾

최고협의회, 행정노사위원회, 공무기술위원회의 설명에 앞서 프랑스에서 공무원의 노사관계의 특수성을 간략하게나마 파악하고 각 내용을 보기로 하자.

29) J.M. de Forges, Droit de la fonction publique, 1997, n. 93.

30) Loi n° 83-643 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, Art. 9: Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière. Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent(공무원은 자신의 대표의 참여를 통해 공무의 조직과 운영, 법규원칙의 확립, 자신의 경력과 관련된 개별 결정의 심사에 있어 참여한다. 공무원들은 자신이 향유하거나 조직한 사회·문화 활동, 스포츠, 레저의 규정과 관리에 참여한다).

1) 프랑스 공무원 법률관계의 특징

(1) 공무원의 개념

국가기관이나 지방자치단체 등 공공기관에 종사하는 요원에는 공무원이 가장 많이 있고 그 외에 정식공무원이 아닌 공무수행요원(agents non-titulaires)들도 있다. 그런데 독일과는 달리 동일한 사업장내에 공무원과 공무수행요원이 함께 근무하지는 않고 기관별로 국가기관이나 지방자치단체에는 거의 공무원들만이 종사하고 공단(각종 사회보장기금)이나 공공사업장과 같은 곳에 공무수행요원이 종사한다.

현재 프랑스에서 공무원은 크게 국가공무원과 지방공무원, 의료공무원으로 대별된다. 공무원의 공통된 특징은 국가기관으로부터 임용(titularisation)을 받는 점에 있는데, 임용은 대상자의 직업적 상황에 대한 특별한 보호를 보장하는 법적 행위(acte juridique)를 뜻하며 일자리(공무)의 보장(garantie de l'emploi)과 경력유지의 보장(garantie d'une progression de carrière)을 포함한다. 이런 임용 방식은 애초에 군인의 임관에서 유래되었는데, 점차 국가공무원, 법관, 지방공무원, 의료공무원, 입법공무원 등에게로 확대되었다. 그 특징은 인원감축 등의 원인으로 공무가 보장되지 않는 경우에도 계속해서 직급(grade)에 남아 경력을 유지한다는 데에 있다.³¹⁾ 공무

31) 일자리를 보장하는 임명(nomination)과는 달리, '직급에 소속되어 행정기관에 계속 머물러 있음'을 의미한다. 만일에 일자리만을 보장한다고 할 경우에는 그 일자리의 수를 감축하는 때에는 해당 요원의 해고가 당연히 뒤따른다는 점을 고려할 때 비로소 일정 직급에 계속 머무르게 하는 임용의 특징이 나타난다. 예를 들어 1983-4년 지방공무원제도에 관한 개정이 있기까지 그들은 1952년 4월 28일 법

원의 개념은 과거 행정법 차원에서 사용된 것으로 상시적 공무에 임명되고 국가 중앙행정기관이나 국가공공사업소에서 일정한 직급에 임관되는 자를 뜻했다. 이런 공무원의 개념은 판례에 그 기원을 두고 있는 바, 국가위원회³²⁾는 공무원의 개념과 관련하여 다음의 두가지 요소를 규명했다: 하나는 법률에 의하여 창설되는 상시적 공무를 확보한다는 점과 다른 하나는 행정기관의 의사(해당자를 계속적으로 사용하려는 의사)와 그 해상자의 이에 상대되는 권리를 개념화하여 “임용”의 요소로 정리한 점이다.

지방자치단체의 공무원은 원래 일반 공무원의 범주에 있지 않고 실제로 규율내용은 동일하였다 하더라도 별도의 법률 혹은 조례에 의하여 규율되었었다(1952년 4월 28일 법률). 지방공무원은 1983년 7월 13일 법률에 의하여 공무원일반규정의 적용 속에 들어오게 되었다(제2조 참조). 법관과 군인은 아직도 일반 공무원이 아닌 특수한 공무원으로 분류되는 바, 법관은 종신성이 보장되는 점, 파업권이 배제되는 점 등에서 일반 공무원과 차이를 보이고, 군인은 일반 공무원들보다 엄격한 의무(상명하복, 파업금지)의 적용을 받는다는 점이다.

오늘날 일반적으로서 국가공무원과 지방공무원 및 의료공무원, 특수직으로서 법관과 군인은 채용이후 바로 그 고용상 조건이 일체 행정관청에 의하여 일방적으로 결정되는데 바로 이것은 공무원의 법률관계가 법정관계로 이해되는 기본 토대가 되고 있다. 양자간의 교섭으로 계약내용이 정해지지 못하는 점³³⁾이나 정부는 공공의 필

률에 따라 일자리만을 보장받았는데 일자리의 감축이 있자 해고를 당해야 했었다(J.M. de Forges, précité, p.86).

32) CE 9 mars 1923.

33) CE 6 fév. 1963; CE 23 janv. 1981.

요성에 따라 공무원의 승진이나 기타 이익에 영향을 미칠 법령을 변경할 수 있는 점³⁴⁾에서도 공무원과 국가기관간의 관계는 계약관계가 아니라 법정관계로 이해하는 것을 뒷받침한다.³⁵⁾

34) CE 4 mai 1960.

35) 제3공화국까지는 공무계약에 의한 관계로 이해되었었다. Winkell 사건 (CE 7 août 1909, GATA n. 23)에서는 공무원의 파업은 금지된다는 판결을 내렸는데, 이런 결론을 이끈 데 사용한 논리는 바로 계약법리였다. 즉 공무원의 신분보장 근거는 공법계약이며 따라서 공무는 계속해서 제공되어야 하며 당연히 파업도 배제되는 것이라 하였다. 만일에 파업을 한다면 공무원은 공법계약에서 비롯된 신분보장에 더 이상 머물러 있을 수 없다는 판결이었다. 이런 계약적 관계에 기초한 판결의 논리는 후에 국가위원회에서도 많이 인용되었고 상당히 수긍되었다. 그러나 이런 계약적 관계에 기초한 이해는 오늘날 더 이상 유지되지 못하고 폐기되었는데, 그 한계는 계약이 법률관계의 형성측면에서만 작용하고 당사자의 의무내용은 일방적으로 법규에 의하여 채워지는 점, 변경에 있어서도 그들의 동의가 요구되지 않는 점, 특히 교섭과 계약적 결정의 대상이 되어야 할 급여부분에서조차도 법규에 의하여 일방적으로 결정되는 점에 있었다(국가위원회 판례 CE 2 mars 1949에서도 행정기관은 관계인의 동의없이도 자유롭게 권리, 의무의 내용 심지어 보수수준도 일방적으로 변경할 수 있다고 판시하였고, 또한 행정법원에서는 이런 계약상의 문제(체결, 이행, 해지)를 행정법원의 관할대상으로 하였다). 현재 계약적 관계는 공법계약에 의한 공무수행요원의 경우에만 남아 있다.

따라서 현재 프랑스에서 공무원의 관계는 단순한 계약적 관계가 아니고, 공법적인 규율관계로 보고 있고, 이런 입장을 주장한 학자로는 Duguit와 Hauriou가 있다. 그들은 공무원은 계약적 상황에 있지 않고 공법적인 법규상황에 놓여 있다고 보았다. 당시 공무원의 파업과 관련하여 국가위원회는 1937년에 파업은 위법하다고 결론을 내렸지만, 그 논거는 계약적 관점에서 본 것이 아니고 파업 공무원은 보호 법규의 적용밖에 놓여 있다는 법정관계에서 본 것이다(CE 22 oct, 1937). 결론에 차이는 없지만 그 논거가 계약이 아니라 법규라는 점에 큰 의의가 있는 것이다. 공무원채용에 있어 공무원은 행정

(2) 사용자

프랑스 1958년도 헌법 제20조에서는 수상은 행정을 관장한다고 규정하고 있다. 따라서 주요 행정문제는 수상이 관장하는 것으로 되어 있다. 그러나 총리의 관장하에 공무원장관(ministère le la fonction publique)이 별도로 설치되어 공무원이나 공무원조직에 대한 사용자로서의 역할을 수행하며 공무원관련 각종 법령의 안을 제출하는 기능을 한다.

국가공무원과 관련하여, 총리산하 부처의 감독을 받는 일반행정기관공무원총괄처(direction générale de l'administration et de la fonction publique, 이하 공무원총괄처로 약칭한다)가 설치되어 공무원의 인사행정을 담당하고 있다.³⁶⁾ 공무원총괄처에는 150명 정도의 공무원이 있는데 국가공무원과 관련되는 법규부문, 배치 및 훈련부문, 현대화 및 자질 부문의 3 분야로 나뉘어 있고, 그 주된 기능으

기관과의 법률관계 형성에 대해 자유로운 선택을 할 수 있지만 행정기관은 이와 반대로 어느 특정인을 인적 관점에서 선택하는 것도 없고 단지 일반 공개시험을 붙은 사람을 당연히 사용하할 뿐인 점에서 위와 같이 공무원관계를 법정관계로 이해하는 것이 타당함을 알 수 있다. 나아가 공무원의 법률관계를 약정관계가 아니라 법정관계로 이해하게 되는 순간, 법률에서 공무원에게 파업을 허용하는 규정을 두는 경우(1983년 7월 13일 법률 제10조)에는, 공무원도 파업권을 행사할 수 있는 것이고 그것이 그 법정관계의 위반이 아님을 납득할 수 있는 것이다.

- 36) 1945년까지는 공무원에 관한 법적, 재정적 조치의 행사는 재정부장관(ministère de la Finances)이 관장하였었다. 해방후 행정혁신 차원에서 공무원처(direction de la fonction publique)가 행정수반의 산하에 설치되었는데, 그곳에서 관장하기 시작하였다. 1959년에는 일반행정기관공무원총괄처(direction générale de l'administration et de la fonction publique)로 명칭이 바뀌었다.

로는 공무원각종 정책의 결합, 공무원관계법령의 정비, 전체 행정학교의 감독, 국가공무원최고협의회(conseil supérieur)의 사무국의 운영이 있으며 무엇보다도 공무원관계법령의 각 행정관청에서 준수여부를 감독하고 관계법령의 안을 작성한다. 따라서 동 부처는 기본적으로 공무원의 개별적인 사항들에는 관여하지 않고, 다만 법령에 따라 행정관청이 문의하는 법률적 심의나 관장사항에 들어오는 분쟁문제를 예외적으로 다룬다.

국가공무원과 관련하여, 또 하나의 중요한 정부 부처가 있는데 그것은 재경부(ministère de l'Économie et des Finances) 산하의 예산처(direction du budget)이다. 예산처에는 공무원에 관련된 재정적 문제를 일체 관장한다. 공무원관련법규의 개정으로 인한 예산상의 부담을 관리하고 근로자와의 교섭이 예산법과 정부정책에 따라 확정된 예산의 범위내에서 이뤄지고 있는지를 감독한다. 예산처장은 특히 고용의 확대에 관해서 중요한 역할을 한다; 각 부처의 장관은 예산안마련단계에서 향후 필요로 하는 일자리의 수와 성격에 대하여 직접 예산처장과 협의를 하여야 하는 것이다. 또한 예산처장은 나아가 공기업이나 공공사업장의 인력정책에 대해서도 산하理財局(direction du trésor)를 통해 감독기능을 수행한다.

지방공무원과 관련하여, 내무부(ministère de l'interne)에 있는 지자체총괄처(direction générale des collectivités locales)가 국가공무원의 공무원총괄처와 유사한 기능을 수행한다. 다만 국가의 지방자치단체에 대한 감독의 틀 속에서 이런 기능이 이뤄지는 부분에서 약간 다른 점이 존재한다. 지자체총괄처는 공무원총괄처와 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

의료공무원과 관련하여, 사회사업전국연대부(ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale)에 있는 의료처(directions des

hôpitaux)도 위의 부처와 동일한 기능을 수행한다. 의료공무원들에 적용될 각종 법령을 준비하고 모집, 교육, 인사관리, 재교육 등을 준비한다. 또한 동 부처는 산하 의료기관의 협력과 통제의 기능도 수행한다.

2) 최고협의회(conseils supérieurs)

최고협의회는 중앙단위에서의 노사협의기구이다. 공무원전체에 관련되는 정책적 사항에 대하여 정부와 공무원대표가 협의한다. 공무원의 유형에 따라 국가공무원을 위한 최고협의회, 지방공무원을 위한 최고협의회, 의료공무원을 위한 최고협의회로 나뉜다. 법관과 군인을 위한 최고협의회는 법령에 의하여 별도로 구성되어 있으나 규모가 작기 때문에 기본 유형에 포함되지 않는다.

국가공무원최고협의회는 국가공무원법에서 정하고 있는데³⁷⁾ 수

37) J.M. de Forges, précité, p. 131; Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat(Journal Officiel du 12 janvier 1984) Art. 13: Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat comprend, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires. Il est présidé par le Premier ministre qui veille à l'application de la présente loi. Le Conseil supérieur connaît de toute question d'ordre général concernant la fonction publique de l'Etat dont il est saisi, soit par le Premier ministre, soit à la demande écrite du tiers de ses membres. Il est l'organe supérieur de recours en matière disciplinaire, d'avancement et en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle(1984년 1월 11일 제84-16호 국가공무원

상의 주재하에 운영되며, 노사동수의 대표 각각 20명씩으로 구성된다. 행정기관을 대표하는 위원 20명, 대표적 노조들에 의하여 선임된 공무원대표위원 20명으로 구성된다. 모든 위원은 임기가 3년이며 동 협의회는 국가기능과 관련된 모든 사항에 대하여 협의하고 의견을 제시할 수 있다. 협의의안은 수상이 제기할 수 있고 위원 정족수의 3분의 1의 찬성에 의하여 제기될 수도 있다. 다만 동 위원회는 다음의 몇몇 사항에 대하여는 의무적으로 협의를 하여야 한다: 국가공무원의 전체에 영향을 미치는 법률과 명령의 안, 특수직 공무원규칙에 있어서 일반원칙을 벗어나는 계획안, 부처를 초월한 직군관련 법령안, 직급(grade)과 공무(일자리)의 분류계획안, 국가공공서비스의 상황에 관한 연례보고서.³⁸⁾ 동 위원회는 회의의 목적에 따라 전체 회의외에 사측인 기관대표들을 위한 회의, 노측인 공무원대표들을 위한 회의를 운영한다. 그 내부에 상설기구로 재심위원회를 둔다(아래 참고).

지방공무원최고협의회 및 의료공무원최고협의회는 국가공무원최고협의회와 동일한 원칙에 따라 기능한다. 지방공무원최고협의회는 지방자치단체를 대표하는 자 1인에 의하여 주재되며, 대표적 노조들에 의하여 선임된 공무원대표위원 20인과 지방자치단체장, 지방

법 제13조: 국가공무원의 최고협의회는 노사동수로 행정기관대표와 공무원의 노조대표로 구성된다. 동 협의회는 본 법의 적용을 감독하는 수상이 주재한다. 동 협의회는 국가공무원에 관한 일반 규율에 대한 제반 문제를 다루며, 그 회의는 수상에 의하여 혹은 협의회 위원의 3분의 1의 서면요청에 의하여 소집한다. 동 협의회 징계에 대한 재심사항, 승진사항, 전문적 능력부족으로 인한 해고사항에 대한 최고기관이다).

38) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, Art. 13. alinéa 2; décret n° 82-450 du 28 mai 1982. Art. 2.

의회, 지역협의회 등에 의하여 선출된 행정기관대표위원 20인으로 구성된다. 의료공무원최고협의회는 국가회의의장(Conseiller de l'État)에 주재되며, 노조에 의해 선임된 18인의 공무원대표위원과 관할 부처, 행정협의회 및 의료기관장들을 대표하는 18인의 의료기관대표위원들로 구성된다. 그 기능은 국가공무원최고협의회와 동일하다.

이러한 최고협의회에 참여하는 공무원대표위원들은 대표적 노동조합에 의하여 선임되는 자로서 20명 내지 18명의 위원석은 각 대표적 노조의 대표성에 따라 배당된다. 여기서 문제로서 제기되는 것이 각 노조에 몇 명의 대표위원을 부여할 것인가 하는 것인데, 1982년 전에는³⁹⁾ 대표위원 의석에 관해서는 수상령에서 직접 규정 하였지만 현재는 각 직군별로 설치되는 행정노사위원회 (commissions administratives paritaires)의 공무원대표위원 선거결과에서 나온 득표수에 따라 노조대표성을 파악하여 의석을 배분하고 있다(비례적 배분). 국가공무원최고협의회의 경우 공무원대표위원을 선임할 수 있는 대표적 노조로는 7개가 인정되고 있고 지방공무원최고협의회의 경우 이런 대표적 노조로는 6개가 있다.

최고협의회 산하의 재심위원회: 각 최고협의회에는 그 중앙에 특별기구를 두고 있는 바, 그 중에 하나가 재심위원회이다. 재심위원회에 대해서 간략하게 소개하고자 한다. 재심위원회는 공무원의 인사, 징계 등 개별적 결정에 관하여 공무원의 고충처리 차원에서 보장하는 최종심의기구이다. 동 위원회에는 공무원대표위원들이 참여하기 때문에 공무원의 입장을 충분히 항변할 수 있는 기회가 마련되어 있다. 최고협의회가 공무원행정의 일반 사항을 다룬 것이 원칙이나 그 예외적인 기능으로서 하부 기관에서 내려진 구체적 인사

39) 노조의 대표성에 대한 판단은 1950년 2월 11일 법률에 의거하여 법원에서 심사하였었다.

결정에 대한 재심의 기구이다⁴⁰⁾

3) 행정노사위원회(commissions administratives paritaires)

1946년 10월 19일 공무원법에 기원을 두고 설립된 행정노사위원회 공무원의 인사관리에의 참여를 기본으로 하는 제도이다.⁴¹⁾ 행정

40) 동 재심위원회에 대해서는 여러 가지 문제점이 지적되었다(J.M. de Forges, précité, n.103).

첫째, 지방공무원최고협의회에도 재심위원회가 1984년 1월 26일 법률에 의하여 창설되었지만 그 재심위원회가 내린 결정은 판단의 오류를 이유로 행정법원에 의하여 거의 대부분 취소되었는데 그런 취소의 배경은 동 위원회의 결정이 사실상 공무원들에게 지나치게 유리하게 내려진 것으로 비추어진 데 있다. 따라서 1987년 7월 13일 법률은 징계에 관련된 재심제도를 별도로 두는 대신 기존의 재심위원회를 폐지한 것이다. 즉 재심위원회에는 공무원들의 관점에 지나치게 치우칠 위험성이 있다는 것이다.

둘째, 행정관청에서는 공무원의 공무 평가를 내리는데, 재심위원회에 참여하는 공무원들의 심사방식으로 행정관청의 중요결정을 제한하는 결과가 된다고 할 때에 결국 행정관청의 고권성 유지와 충돌이 되지 않느냐는 문제이다.

셋째, 원칙적으로 최고협의회는 공무원의 일반적 사항에 대하여 심의하게 되어 있는 반면에 그 산하 재심위원회는 개별적이고 특정된 사안을 다루도록 되어 있는 점에서 예외적인 기능으로만 인정되어야 한다는 점이다.

41) 현재 국가공무원의 경우 1984년 1월 11일 제84-16호 법률 제14조에 의하여 행정노사위원회의 근거가 마련되어 있고 지방공무원의 경우, 1984년 1월 26일 제84-53호 법률 제28조에 의하여 근거가 마련되어 있으며, 의료공무원의 경우 1986년 1월 9일 제86-33호 법률 제17조

노사위원회는 공무원의 각 직군(corps)별로 존재하며⁴²⁾ 동 위원회는 노사동수로, 행정기관에서 지명된 기관대표위원(représentant de l'administration)과 대표적 노동조합에 의하여 추천되어 공무원들에 의해 선출된 공무원대표위원(représentant du personnel)으로 구성되어 있다. 선거절차는 일반 선거절차와 비례적 대표방식에 의해 이뤄진다.⁴³⁾ 대표위원들의 임기는 3년이다. 대표적인 노동조합은 후보자의 명단을 제출하도록 하는 바, 원칙적으로는 다른 노조조직도 후보자추천권을 갖지만 실제에 있어서는 행사하는 경우가 거의 없다. 행정노사위원회는 각 직군의 관리에 대해 책임을 맡고 있는 자에 의하여 주재되며 그 기능은 기본적으로 협의이다. 행정위원회의 협의기능은 행정기관의 권한의 한계를 명확하게 하는데 기여하지만, 그 기능이 행정기관의 정상적인 운영에 본질적 고권을 침해하는 것은 인정되지 않는다. 그러나 동 위원회의 협의는 사전적으로 협의하는 것이며, 공무원의 인사에 영향을 미치는 개별적인 모든 결정에 앞서 행하여져야 할 의무적 협의(consultation obligatoire)이다. 즉 임용(titularisation), 평가(notation), 직군상의 승진(avancement), 파견(détachement), 휴직(disponibilité), 전보

에 의하여 마련되어 있다. 하위법령으로는 행정노사위원회에 관한 명령이 있다(décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires).

42) décret n° 82-451 du 28 mai 1982 Article 2: Une commission administrative paritaire est créée par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre intéressé pour chaque corps de fonctionnaires(제2조 행정노사위원회는 수상 및 관계장관 공동령에 의하여 공무원의 각 직군별로 창설된다); 전국적으로 약 1700여개 정도 있다.

43) décret n°82-451 du 28 mai, 1982; décret n°85-1003 du 19 sept. 1985; décret n°91-790, 14 aout, 1991.

(mutation), 해임(démmission), 직업적 능력의 부족으로 인한 해고(licenciement pour insuffisance professionnel), 노조교육을 위한 휴가(congé pour formation syndicale)등에 대하여 협의한다. 만일에 협의를 하지 않게 되면 행정 결정에 위법성 문제가 제기된다.⁴⁴⁾ 이외에 임의적 협의사항으로서 공무원의 단시간근로요청에 대한 거부 및 직업훈련을 받기 위한 부재승인에 대한 거부시 여타 개인적 결정문제에 관한 사항에 대해서도 협의를 개최될 수 있다.

또한 행정노사위원회는 특별한 징계의 경우를 제외하고 일반 징계위원회에 참여한다. 다만 이 경우 행정노사위원회는 징계대상이 된 공무원보다 최소한 동급이상인 되는 공무원대표위원들만을 보낼 수 있다. 그 목적은 하급의 대표에 의하여 상급자가 판단되는 일이 없도록 하므로써 공무원간의 위계를 존중하려는 데 있다.

이와 같은 행정노사위원회는 인사관리의 투명성을 보장하는 목적을 가지며 기본적으로 공무원들을 인사에 관련된 자의적 권리행사로부터 벗어나 있게 하려는 목적이 있는 것이다. 그런데 행정노사위원회의 협의는 공무원대표위원이 속한 직군과 그들의 태도에 따라 다양하게 나타나며, 이론적으로는 중립적이라 하지만 실제에 있어서는 대표위원들이 지나치게 공무원들의 입장에 끌려가는 태도를 보이기도 하고 행정기관에 개인적으로 영향력을 미치려 한다는 비판을 받기도 한다.

4) 공무기술노사위원회(comités techniques paritaires)

공무기술노사위원회는 행정노사위원회와는 달리 일체 공무원 개

44) CE 17 avril 1970.

인의 개별적 인사사항에 대해서는 취급하지 않는다. 동 위원회도 1946년 10월 19일 법률에 설립되었고 민간부문의 기업위원회 (comité d'entreprise)가 하는 것처럼 공공서비스 조직 및 운영에 대한 공무원참가기능을 수행한다.⁴⁵⁾ 그런데 이런 공동관리자 (co-gestionnaire) 정신은 그 기능이 단순 협의에 불과하여 제대로 실현되지 못하였다. 그래서 공무기술노사위원회에 대한 대폭적인 수정이 필요했는데 1982년 이후 의무적 협의사항이 확대되면서 그런 수정이 이뤄졌다. 공공서비스의 일반적 조직, 근로방식과 기술에 대한 현대화프로그램, 인사에 관한 세칙(응모·경력관리의 방식, 동일 직군내에서의 훈련·승급·이동 방식, 공무원의 직무의 한정), 보건 및 안전 등에 대해 의무적으로 협의를 하게 되었다. 국가공무원의 경우에는 이외에 능률향상수당수준 및 여타 보상금수준을 결정함에 있어서도 협의를 하여야 한다.

국가공무원이나 의료공무원에 있어서 공무기술위원회는 최고위원회와 같이 노사동수로 구성되며, 공무상 책임을 맡고 있는 기관 대표위원들과 대표적 노조조직에서 임명된 공무원대표위원들로 구성한다. 그러나 지방자치단체의 경우 지방자치단체장이 다수 존재하기 때문에 이들의 기관대표위원은 비례적 대표방식에 의하여 선출한다.⁴⁶⁾

45) 현재 국가공무원의 경우 1984년 1월 11일 제84-16호 법률 제15조에 의하여 공무기술노사위원회의 근거가 마련되어 있고, 지방공무원의 경우, 1984년 1월 26일 제84-53호 법률 제32조에 의하여 근거가 마련되어 있으며, 의료공무원의 경우 1986년 1월 9일 제86-33호 법률 제23조에 의하여 마련되어 있다. 하위법령으로는 공무기술노사위원회에 관한 명령이 있다(décret n°82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires).

46) Loi n°84-53 du 26 janv. 1984, Art. 32.

공무기술노사위원회는 의료공무원의 경우를 제외하고는 항시 의무적으로 설치되어야 하는 것은 아니다. 의료공무원의 경우에는 공무기술노사위원회를 설치하거나 혹은 사업장단위로 사업장기술위원회를 설치할 수 있고 전국적인 차원에서 전국기술노사위원회를 설치할 수 있다.

국가공무원의 경우에는 각 부처별로 공무기술노사위원회가 설치되며⁴⁷⁾ 중앙행정기관의 인사처, 중앙공무 및 외부공무를 관장하는 각각의 행정처 내지 총괄행정처, 관할부처산하의 국립공공사업장의 각 행정처 내지 총괄행정처에 중앙공무기술위원회가 설치된다.⁴⁸⁾ 기타 공무의 구분에 따라 별정공무기술노사위원회, 광역공무기술노사위원회, 지방공무기술노사위원회, 지국공무기술노사위원회 등이 설치될 수 있다.

지방공무원의 경우에는 50인 이상을 두고 있는 각 지방자치단체나 산하 사업장에는 의무적으로 공무기술위원회를 설치하여야 한다. 지방공무원의 관리를 맡은 지방본부(centre départemental)에도 공무기술노사위원회를 설치하여야 한다. 모든 경우에 공무기술노사

47) décret n°82-452 du 28 mai 1982, Art. 2: Dans chaque département ministériel, un comité technique ministériel est créé auprès du ministre par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre intéressé(각 부처에는 부처공무기술위원회가 수상 및 관계장관 공동령에 따라 설치된다).

48) décret n°82-452 du 28 mai 1982, Art. 3: Sont également créés, dans la même forme, des comités techniques centraux auprès du directeur du personnel de l'Administration centrale, auprès de chaque directeur ou directeur général d'administration comportant des services centraux et des services extérieurs ainsi qu'auprès de chaque directeur ou directeur général d'établissements publics de l'Etat dépendant du département ministériel intéressé.

위원회는 지방자치단체나 산하 사업장의 행정권을 맡은 자에 의하여 주재된다.

3. 제도적 비교고찰

1) 협의회의 설립주의와 설치주의

독일 직원대표법에서는 우리나라 근참법상의 노사협의회와 유사하게 모든 기관에는 직원협의회를 설치하도록 하고 있다(제12조). 여기서 기관(Dienststelle)은 행정조직적 통일체(verwaltungsorganisatorische Einheit)로서 공공부문의 각 사업장 외에 정부기관인 관청(Behörde)을 포함하며, 그 직원협의회 설치의 단위개념으로 사용되고 있다. 따라서 독일에서는 모든 기관에 공무원들을 위한 직원협의회가 당연히 설치된다. 직원협의회는 민간부문의 경영협의회처럼 기관에 속하는 전체 직원(공무원/사무원/노동원)을 대표하며, 이들에 의하여 선출된 협의회위원들로 구성된다. 따라서 노동조합과 같이 어떤 사단을 설립하도록 하는 것이 아니라, 공무원 등을 대표하는 위원들로 구성된 대표기구(Vertretungen)를 설치하는 것이다. 프랑스에는 1946년 10월 19일 공무원법 이후 공무원의 인사관리에의 참여를 위한 행정노사위원회가 각 공무원직군(corps)⁴⁹⁾별로 기관대표위원과 공무원대표위원 동수로 설치되어 있고 인사 외의 기타 경영참가를 위해 각 기관별로 공무기술노사위

49) 공무원의 직군이라는 점에서 우리의 각 기관단위와는 개념이 다르다. 즉 어떤 기관의 경우에는 다수의 직군을 가질 수 있다.

원회가 설치되어 있다. 따라서 프랑스의 행정노사위원회와 공무기술노사위원회도 공무원의 경영참가를 위한 공무원대표기구로서 각 단위별로 “설치”되는 것이다.

한편 우리 나라의 직장협의회법에서는 기관단위로 협의회를 “설립”하도록 하고 기관별로 하나의 협의회만을 설립하도록 제한하고 있다. 또한 6급 이하의 공무원만이 이런 협의회에 가입할 수 있도록 그 가입범위를 한정한다. 이런 협의회설립주의는 공무원의 자발성에 기초하는 것으로 협의회가 自律的 社團으로서의 성격을 갖게 하는 데 특징이 있다. 그러나 여기서는 가입한 공무원의 이익확보 기능을 하기 때문에 독일의 직원협의회나 프랑스의 행정노사위원회, 공무기술노사위원회와는 달리 전 근로자의 대표기구로서의 기능을 할 수 없고, 가입하지 않은 공무원들의 이익은 어떻게 보호하는가 하는 문제가 여전히 남는다.

따라서 협의회제도가 공무원에게 근로자참가의 기회를 보장하는 것이라면 모든 공무원이 협의회를 통해 대표되어야 하고, 특히 직장협의회가 설립되지 않은 공무원들에게도 근로자참가를 보장하기 위해서 직장협의회 설치주의로 전환되어야 한다고 본다.

2) 협의회 위원의 구성방식

독일의 직원협의회(Personalrat)는 공무원을 포함한 전체 기관종사자들이 선출한 직원대표위원들로만 구성된 대표기구이다. 민간부문의 경영조직법에 따라 구성되는 경영협의회(Betriebsrat)와 동일하게 공무종사자의 참가를 위한 근로자대표기구인 것이다. 이 직원협의회는 기관장과 대등하게 공동결정 및 공동협력의 기능을 수행

하는 것이다. 반면, 프랑스의 행정노사위원회나 공무기술위원회는 노사동수로 구성된 협의체이다.⁵⁰⁾ 또한 프랑스 등 위원회들에서 회의 주재는 행정책임자나 기관장이 하도록 되어 있다. 이런 점에서 기관장의 영향력이 독일의 경우보다 강하게 미치는 구조라고 볼 수 있다. 한편 우리나라의 직장협의회는 현재 사단성에 기초하여 공무원단체의 형태를 취하고 있기 때문에 적절한 비교대상이 된다고 볼 수 없지만 구성방식으로만 보면 독일의 직원협의회와 유사하다고 볼 수 있다. 하지만 우리나라 민간부문의 노사협의회에서는 프랑스 이 경우처럼 노사동수의 근로자위원, 사용자위원으로 구성한다.

이와 같이 협의회의 위원구성에 있어서는 공통점이 발견되기 보다는 각 제도상의 차이점이 드러나는 바, 이 분야는 입법정책적 결정의 대상이라고 본다. 다만 우리나라의 노사관행에 맞게 적절한 형태로 정리되어야 할 것인데, 민간부문의 노사협의회가 노사동수로 구성되고 장래에 공무원노동조합과 기능상 중복 방지를 고려한다면, 노사동수의 구성방식을 채택하여야 마땅하다고 본다.

3) 협의회간 연합회 설립금지 문제

독일의 연방직원대표법에서는, 기관(Dienststelle)이 상하관계속에서 중층으로 구성되어 있는 만큼 직원협의회도 중층구조속에서 설치되고 조직적 위계속에서 기능을 수행하도록 짜여져 있다. 즉 동법 제53조 제1항에서는, “다단계의 행정 처리를 위하여, 중급기관에는 지역직원협의회, 최상급기관에는 중앙직원협의회를 설치한다”고

50) décret n°82-451 du 28 mai, 1982 Art. 5; décret n°82-452 du 28 mai 1982 Art. 6.

규정한다. 독일의 관청은 최상위관청, 중등관청, 하위관청의 3층 구조로 파악되는데 이런 위계에 상응하게 직원협의회도 중앙직원협의회, 지역직원협의회가 설치되고, 일반 직원협의회가 그 아래에 배치되어 있다. 따라서 최상위관청에는 중앙직원협의회가 하급관청의 공무원들에게 공통된 규율사항을 결정하며 중등관청에는 지역직원협의회가 당해 광역관할내의 공통된 사항에 참여하고 있는 것이다. 프랑스의 경우에도, 국가공무원들을 위한 공무기술노사위원회는 각 부처에 설치될 뿐더러 중앙행정기관 인사처에는 중앙노사위원회의 형태로 설치되며, 지방공무원들의 경우 50인 이상을 두고 있는 각 지방자치단체나 산하 사업장에는 의무적으로 공무기술위원회를 설치하면서 동시에 지방본부에도 설치하도록 하여 독일과 같이 공무원조직의 위계에 맞추고 있다.⁵¹⁾ 또한 프랑스에는 전국적 차원에서의 공무원 경영참가기구로서 최고협의회(conseil supérieur)가 국가공무원, 지방공무원, 의료공무원 별로 설치되어 공무원에 관한 법령안, 직군 조정계획 및 승진계획, 연례보고서에 대한 사전 협의를 행하고 있다.

반면에 우리 나라의 공무원직장협의회법 시행령에서는 협의회간 연합협의회의 설립을 금지한다(제2조 제2항). 따라서 기관단위로 설립되는 협의회가 타 기관이나 상급기관의 협의회와 조직적으로 연계되는 일은 불가능하게 되어 있다. 그러나 공무원의 처우개선이나 고충처리와 같은 사회적 사항은 4급 기관장이 해결할 수 있는 것은 상당히 제한되어 있고 직상급기관이나 최상급기관에서 비로소 결정된다. 따라서 직장협의회도 상급협의회를 두어 상급기관과의 협의회가 이뤄져야만 실질적인 공무원 참가가 실현된다고 할 것이다. 즉

51) J.M. de Forges, précité, S. 137; décret n°82-452 du 28 mai 1982, Art. 3.

실질적 협의기능을 보장하려면 오히려 연합회의 설립을 장려하는 법규가 있어야 마땅한 것이다. 따라서 우리 나라 공무원직장협의회 시행령에서 연합협의회의 설립을 금한 것은 그 타당한 이유를 찾기가 힘들다고 하겠다.

4) 협의회운영업무는 근무시간외에 해야 하는가?

독일의 연방직원대표법 제35조 제2문 이하에서는 “직원협의회 회의는 통상 근로시간중에 한다. 직원협의회는 회의를 정할 때에는 공무수행에 차질이 없도록 고려하여야 한다. 기관장에게는 회의의 일시에 대하여 사전에 양해가 있어야 한다”고 규정한다. 여기서 직원협의회 회의는 직원협의회(근로자대표위원들만의 대표기구) 자체의 회의를 의미하는데 바로 이런 협의회운영업무를 근무시간 중에 하는 것을 뜻한다. 이로 인한 사용자의 비용부담은 노사간의 공동체적 협력관계에서는 얼마든지 이해될 수 있다. 프랑스의 경우에도 행정노사위원회의 위원들에게는 그 기능의 수행에 필요한 편의를 충분히 제공받고 부재의 허락이 주어지는 등 회의 참석 및 준비를 위한 배려가 주어지고 있다.⁵²⁾

52) décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires Article 39 : Toutes facilités doivent être données aux commissions administratives paritaires par les administrations pour leur permettre de remplir leurs attributions. En outre, communication doit leur être donnée de toutes pièces et documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission huit jours au moins avant la date de la séance. Une autorisation d'absence est accordée aux représentants du personnel pour leur

그러나 공무원직장협의회법 시행령 제11조에서는 “협의회의 운영에 필요한 업무는 근무시간외에 수행함을 원칙으로 한다. 다만, 협의회와 기관장의 협의는 협의회와 기관장의 합의에 의하여 근무시간 중에 이를 할 수 있다”고 규정한다. 이것은 직장협의회와 기관간의 관계를 자주적 관계로 전제하고 직장협의회 운영업무는 근무시간외에 수행하도록 하는 것이라고 생각된다.

5) 협의회 전임공무원 허용문제

permettre de participer aux réunions de ces commissions, sur simple présentation de leur convocation. La durée de cette autorisation est calculée en tenant compte des délais de route, de la durée prévisible de la réunion, et augmentée d'un temps égal à cette durée afin de mettre les intéressés en mesure d'assurer la préparation et le compte rendu des travaux de la commission, sans que ce temps puisse excéder deux journées. Les membres des commissions administratives sont soumis à l'obligation de discrétion professionnelle en ce qui concerne tous les faits et documents dont ils ont eu connaissance en cette qualité(행정기관은 행정노사위원회에 그 권한행사를 위한 모든 편의를 제공하여야 한다. 또한 그 임무수행을 위하여 필요한 모든 자료와 문건에 의한 정보를 회의전에 그들에게 제공하여야 한다. 공무원의 대표에게는 행정노사위원회의 회의 참석이 가능하도록 그 회의소집서의 제시가 있으면 부재의 허락이 주어져야 한다. 동 부재허락기간은 이동시간과 예상회의시간, 회의작업의 준비와 숙고를 위하여 관계자료를 다루는 시간에 상응한 정도를 고려하여 산정되어야 하며 2일을 넘지 않아야 한다. 행정노사위원회의 위원들은 업무수행과정에서 지득한 사실과 정보 일체에 대하여 비밀을 유지하여야 할 의무를 부담한다).

독일의 연방직원협의회법 제46조 제3항은 “직원협의회 위원들은 기관의 규모와 종류를 고려해서 자신들의 통상적 협의회 업무 수행에 공무면제가 필수적이라고 할 때에는 공무로부터의 면제가 될 수 있다”고 하고, 제4항에서는 공무로부터 전적으로 면제되는 직원협의회 위원의 수는 공무원 300명-600명에 1명, 601-1000명에 2명, 1001-2000명에 3명, 2001-3000명까지는 4명, 3001-4000명은 5명, 4001-5000명은 6명, 5001-6000명은 7명, 6001-7000명은 8명, 7001-8000명은 9명, 8001-9000명은 10명, 9001-10000명은 11명으로 정하고 있다. 10,000명을 초과하는 기관에서는 2,000명당 1명의 비율로 공무가 면제되도록 한다. 여기서의 공무면제는 매월 소비보상수당(Aufwandsentschädigung)⁵³⁾이 지급되는 것을 전제로 하는 공무면제이므로 결국 해당 위원의 급여는 기관에 의하여 계속 지급되는 것을 뜻한다. 반대로 연방직원협의회법에서는 직원협의회가 공무원들에게 일체 기여금을 부담시키거나 금전을 징수하지 못하도록 하고 있다.⁵⁴⁾ 프랑스의 경우에는 법령으로 협의회 전임공무원을 둘 수 있다든지 둘 수 없다든지 하는 규정이 발견되지 않는다. 다만, 행정노사위원회와 기술노사위원회에는 각각 사무국(secrétariat)을 두도록 하고 사무국장은 기관측의 요원이 맡고 그 부국장은 공무원 대표위원 중에서 맡도록 하고 있다.⁵⁵⁾

53) 김재기, “공무원노동조합법제의 입법방향에 관한 연구”, 서울대박사 학위 논문(2000.3), 97면에서는 특별공무수당이라고 번역하였다.

54) 연방직원대표법 제45조(금전부과의 금지) 직원협의회는 자신의 목적을 위해 근로자로부터 하등의 기여금을 징수하거나 수령해서는 아니된다.

55) décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires Article 29: Le secrétariat est assuré par un représentant de l'administration qui peut n'être pas membre de la commission. Un représentant du personnel est désigné par

반대로 우리나라 공무원직장협의회법 시행령 제12조에서는 “협의 회에는 협의회의 업무를 전담하는 공무원은 둘 수 없다”고 규정한다. 여기서 동 시행령은 공무원직장협의회와 기관간의 관계를 자주 적 관계로 설정하고 협의회의 업무를 전담하는 공무원을 두지 못하도록 하는 것으로 이해된다. 그러나 이처럼 전임공무원을 아예 금지하는 것에는 타당한 이유가 없다고 보며, 독일처럼 적정규모에서는 무급이든 유급이든 근로면제를 인정하여야 한다고 본다. 또한 독일과 같이 제한된 범위에서는 유급의 근로면제도 가능하다고 본다.

6) 직장협의회 위원에 대한 보호

독일 연방직원협의회법 제47조에서는, 직원협의회 위원의 즉시해 지, 배치전환, 전출에 대한 보호규율을 정하고 있는 바, 직원협의회 위원에 대한 즉시해지, 배치전환, 전출에 대하여는 직원협의회의 동

la commission en son sein pour exercer les fonctions de secrétaire adjoint(사무국은 동 위원회의 위원이 아닌 자로서 기관을 대표하는 자에 의하여 보장된다. 공무원 대표위원은 부사무국장의 기능을 하기 위해 동 위원회에 의해 그에 임명된다). décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif comité techniques paritaire Art. 19:=. Dans tous les comité. un secrétariat permanent est assuré par l'un des agents qui y représentent l'administration. Un représentant du personnel est désigné par le comité en son sein pour assurer les fonctions de secrétaire adjoint(모든 기술노사위원회에는 상설사무국이 기관을 대표하는 요원 1인에 의하여 보장되며, 공무원 대표위원은 부사무국장의 기능을 하기 위해 동 위원회에 의해서 동 보직에 임명된다).

의를 요건으로 하고 있다. 이런 동의를 받지 아니한 기관장의 인사 조치는 무효이며 기관장은 이를 반드시 관철시켜야 할 경우 동의에 갈음하는 행정법원의 결정을 얻도록 하고 있다. 이런 경우에는 직원협의회 위원이 그 업무수행으로 인하여 기관장으로부터 불이익한 처분을 받는 경우가 거의 봉쇄되어 있고 기관장이 정당한 이유없이 그 협의회 위원을 타 기관으로 발령할 가능성이 거의 없게 된다고 말할 수 있다. 한편 프랑스의 경우 행정노사위원회와 공무기술노사위원회의 공무원위원에 대한 특별한 신분보장 조항이 발견되지 않는다. 그러나 프랑스의 모든 공무원에게는 임용, 승진, 파견, 대기발령, 전보, 해임, 해고시 행정노사위원회와의 사전협의를 의무지워져 있고,⁵⁶⁾ 특히 징계시에는 모든 징계서류에 대한 정보권과 방어를 위한 조력권이 보장되어 있으며, 반드시 모든 징계는 징계위원회에 참여하는 행정노사위원회의 사전협의를 거칠 것이 요구되는 등, 강한 보호절차가 마련된 것을 감안하면,⁵⁷⁾ 공무원대표기능을 하는 위

56) 사전협의를 하지 않는 경우 그 인사결정의 위법성이 성립한다고 한다(국가위원회 판례, CE 17 avril, 1970). J.M. de Forges, précité, p. 135.

57) 행정노사위원회가 징계위원회를 구성에 관여하며 징계위원의 반은 공무원대표위원이다. 참고, Loi n° 83-643 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, Art. 19; 국가공무원의 경우에 징계에 대한 보호절차에 관한 내용으로는, Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Article 67: "Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après avis de la **commission administrative paritaire** siégeant en conseil de discipline et dans les conditions prévues à l'article 19 du titre Ier du statut general. Cette autorité peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publics la décision portant sanction et ses motifs"(징계권은

원들을 위한 별도의 보호가 없어도 무방하다는 생각이 든다.

우리나라 공무원직장협의회법 제6조 제3항에서는, “기관장은 협의회의 조직 및 운영과 관련하여 소속 공무원에 대하여 불리한 조치를 하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정을 위반하는 기관장의 결정에 대하여는 어떤 제재방안도 마련하고 있지 않고, 얼마든지 이런 조항을 벗어나서 인사조치를 할 여지도 남아 있다. 따라서 이러한 규정만으로는 직장협의회 위원에 대한 보호가 충분하게 이뤄진다고 보여지지 않는다. 예를 들어 서울지법에서 협의회대표를 맡았던 법원공무원을 서울지법법원장이 서부지원으로 발령할 경우에 그 대표는 임기를 남기고 있음에도 불구하고 더 이상 협의회대표로서 역할을 할 수 없게 된다.

7) 직장협의회 기능의 범위

독일의 연방직원대표법 제76조 제1항에서는 협의기능에서 더 나아가 공동결정(Mitbestimmung)의 대상으로서 공무원의 개별적 이익에 관련된 사항을 규정하고 있다. 대표적인 사항을 들면, “채용·임용, 보다 높거나 낮은 평가를 받는 작업으로의 이전, 배치전환(Versetzung), 장소변경을 가져오는 동일 기관내의 이동, 3개월 이

임명권을 갖는 관청에 기속되나 그 권한은 징계위원회에 참여하는 행정노사위원회의 견해를 거친 후에 행사되며 총괄규정 제1편 제19조의 요건에 맞게 행사된다. 동 관청은 처벌의 내용과 그 이유를 담은 결정을 공개할 것인지 여부는 징계위원회의 의견을 듣고 결정할 수 있다); 동 법에 대한 시행령으로는 다음이 있다. décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

상의 진출 등”이 있다. 또한 동 조 제2항에서는 공무협정(Dienstvereinbarung)에 의하여 추가할 수 있는 사항으로는, “직업 훈련에 참가할 공무원의 선발, 공무원에 대한 평가의 기준설정, 공무원진행의 편의를 도모하는 조치, 새로운 근로방법의 도입문제, 직류의 재조정문제(Umgruppierung), 해지방침의 제정” 등을 열거하고 있는 것이다. 프랑스의 행정노사위원회도 공무원의 인사전반에 대하여 광범위한 사전협의권을 보장받고 있다. 파견⁵⁸⁾, 휴직⁵⁹⁾, 근무평정⁶⁰⁾, 승진⁶¹⁾, 전보이동⁶²⁾, 징계⁶³⁾, 면직⁶⁴⁾ 등에 관하여 행정노사위원회와 의무적으로 협의하여야 하는 것이다.⁶⁵⁾ 이와 같은 행정노사위원회의 협의기능은 공무원의 경력관리에 있어서 투명성을 보장하는 데 목적이 있고 기관장의 자의적인 권한 행사로부터 보호하는데 있다.⁶⁶⁾ 한편 공무기술노사위원회는 1946년 이래 민간부문의 기업위원회와 같이 공공서비스의 조직과 운영에 참여하는 기능을 수행해 왔는 바, 1982년 이후에는 의무적으로 동 위원회의 의견을 들어야 하는 다음과 같은 사항들이 추가되었다: 서비스의 일반조직,

58) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. Art. 45: "Le détachement est prononcé sur la demande du fonctionnaire ou d'office; dans ce cas, la CAP est obligatoirement consulté“(파견은 공무원 혹은 기관의 요청에 따라 발령한다; 이 경우 행정노사위원회와 의무적으로 협의되어야 한다).”

59) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, Art. 51.

60) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, Art. 55.

61) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, Art. 58.

62) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, Art. 60.

63) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, Art. 67.

64) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, Art. 70.

65) J.M. de Forges, précité, p. 135.

66) J.M. de Forges, précité, p. 135.

작업기술수단의 변경프로그램, 특례규정(statuts particulières), 보건 및 안전문제, 작업능률향상수당의 기준, 각종 보상금의 수준.⁶⁷⁾ 또한 동 위원회에는 기관장이 매년 기관 및 서비스의 사정에 관한 보고서를 작성하여 통보하도록 되어 있다.⁶⁸⁾

반면, 우리 나라 공무원직장협의회법 제5조에서 정하는 공무원직장협회의 기능으로는, 협의사항에 1. 당해 기관의 고유한 근무환경 개선에 관한 사항, 2. 업무능률에 관한 사항, 3. 소속공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항 4. 기타 기관의 발전에 관한 사항 등, 상당히 모호하면서도 제한된 범위로 대상을 정하고 있다. 어느 하나 명시적으로 협의하여야 하는 대상이 규정되어 있지 않고 해석에 의하여 비로소 구체화될 수 있게 한 것이다.⁶⁹⁾ 독일의 연방직원협의회법에서 보장하는 인사사항에 대한 공동결정은 아예 엄두조차 내고 있지 못하다고 할 것이다.

협의사항은 보다 구체화할 필요가 있고 특히 그 협의대상에는 공무원의 채용, 임용, 승진, 전보, 전출 등 인사에 관한 사항이 명시되어야 한다. 또한 의결사항이나 보고사항도 가능한 한도에서 포함시키도록 노력하여야 할 것이다.

8) 노사간 합의의 구속력 인정문제

독일의 연방직원대표법은 제73조에서 기관장과 직원협의회간의

67) Déret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires Art. 12, Art. 13, Art. 14.

68) Déret n° 82-452 du 28 mai 1982, Art. 15.

69) 이에 대해서는 제2장 공무원직장협의회법의 주요내용을 참고할 것.

협정을 공무협정(Dienstvereinbarung)으로 개념화하면서 공동으로 서명·날인하도록 하고 그에 대하여는 법적 구속력을 인정한다. 한편, 프랑스에서는 독일과 달리 협의기능을 주로 하기 때문에 행정노사위원회, 공무기술위원회가 참여위원 과반수에 따라 결정을 내리지만 그것은 기관장을 직접 구속하지 않고 기관장에 대한 위원회의 의견으로 제시되고 있다.⁷⁰⁾ 따라서 이 부분에서 독일과 프랑스는 차이를 보이고 있다고 할 것이다.

70) décret n°82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires, Art. 32: "Les commissions administratives sont saisies par leur président ou sur demande écrite signée par la moitié au moins des représentants du personnel de toutes questions entrant dans leur compétence. Elles émettent leur avis à la majorité des membres présents. S'il est procédé à un vote, celui-ci a lieu à main levée. Les abstentions sont admises. Toutefois, à la demande de l'un des membres titulaires de la commission, le vote a lieu à bulletin secret. En cas de partage des voix l'avis est réputé avoir été donné ou la proposition formulée.

Lorsque l'autorité compétente prend une décision contrairement à l'avis ou à la proposition émis par la commission, cette autorité doit informer la commission des motifs qui l'ont conduite à ne pas suivre l'avis ou la proposition(행정위원회는 의장 혹은 공무원 대표중 반 이상의 서명을 받은 요청에 의하여 권한내에 들어오는 모든 문제를 취급한다. 동 위원회는 참석한 위원의 과반수에 의하여 의견을 발표한다./ 표결에 들어가는 경우에는 거수로 결정한다. 기권은 허용된다. 다만 동 위원회의 정규위원 1인의 요구가 있으면 비밀투표로 결정한다. 표결이 동수로 나뉘는 경우에는 동 견해는 결정된 것 혹은 표명된 제안으로 간주한다./ 관할 관청이 동 위원회가 제시한 의견 혹은 표명한 제안에 반대되는 결정을 내린 경우에는 그 의견 혹은 제안을 따르지 못하는 이유를 동 위원회에 통보하여야 한다).“

한국의 공무원직장협의회법은 기관장이 협의회와 문서로 합의한 때에는 최대한 이의 이행에 노력하여야 한다고 하여 법적 구속력을 인정하지 아니하고 단순한 신사협정으로 보장하고 있다(제6조 제2항). 게다가 프랑스와 같이 철차적으로 반드시 협의를 거치도록 하여 강력한 협의제에 의한 통제시스템(의무적 협의권보장)을 두고 있지도 않다. 이런 상황에서 합의문서의 신사협정화는 직장협의회 제도 자체를 형해화할 위험이 있다고 본다. 일단 독일의 방식대로 직장협의회와 기관장간에 합의할 수 있게 한 경우에는 그 합의는 준수될 수 있도록 법적 구속력이 부여되어야 할 것이다.

제5장 공무원직장협의회법에 대한 개선방안

본 장에서는 이와 같이 법체계상 문제점을 지니고 있고 독일이나 프랑스의 법제와도 차이점을 많이 드러내는 공무원직장협의회법에 대하여는 이를 개선하는 차원에서 동 법을 개정하는 방안을 제시하고자 한다.

한편 이런 문제점이 많은 법률을 개정하기 보다는 아예 공무원노동조합의 설립을 보장하여 공무원노조중심의 노사관계를 보장하여야 한다는 의견도 있을 수 있다. 특히 현재 공무원직장협의회에서 활동하는 공무원들은 공무원노동조합이 비로소 존립할 때에만 공무원의 노사관계가 실질적으로 정립될 수 있다는 관점에서 공무원노동조합의 설립보장을 요구하고 있다. 따라서 아래에서는 이 부분에 대해서도 그 방향을 모색해 보기로 한다.

그런데 여기서는 공무원노동조합의 설립이 조기에 허용되어 공무원노조와 직장협의회가 병존하게 될 경우, 이 양자간의 관계는 어떻게 되는 것인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 이 문제에서는 민간부문에서처럼 노동조합과 노사협의회의 2원적 체제가 병존하는 방안이 제시될 수도 있고, 공무원노조를 중심으로 근로조건 확보 기능과 참가기능을 통합적으로 보장하는 방안이 제시될 수 있다. 아래에서는 이런 부분에 대해서도 고찰하고자 한다.

1. 공무원직장협의회법을 개정하는 방안

1) 기본적 개선방향

지금까지 공무원직장협의회법에 대해 지적된 문제점과 시사점들을 기초로 도출되는 기본적인 개선방향은 다음과 같다:

첫째, 현행 공무원직장협의회법은 일관성이 있게 공무원의 노사협의회제도로 정리되어야 한다; 그리하여 공무원의 근로자참가를 보장하여야 할 것이다.

둘째, 현재의 협의회 설립주의는 전체 공무원의 대표성, 노조로의 혼돈 등 직장협의회 본래 성격에 맞지 않는 많은 문제점들을 내놓기 때문에 민간부문의 노사협의회제도와 같이 모든 기관에 협의회를 설치하는 “설치주의”로 바뀌어야 한다.

셋째, 이와 같은 설치주의하에서 협의회는 일부 공무원들이 아닌 기관의 모든 공무원에 대한 대표성이 확보되어야 하므로, 6급 이하 공무원의 가입제한은 철폐되어야 한다; 즉 협의위원은 골고루 모든 직급에서 선출되어야 하므로, 경우에 따라서는 기관장이 아닌 “5급 이상의 공무원”들도 협의위원을 통해 대표될 수 있어야 할 것이다.

넷째, 공무원직장협의회가 공무원의 기관운영참가가 제대로 실현되도록 그 기능을 강화시켜야 한다; 이를 위해서는 단지 협의사항을 보다 구체화하고 공무원의 이익에 직접 관련되는 사항을 포함하여야 한다.

다섯째, 정부기관에서의 각종 운영 결정은, 기관단위로 내려지는 것이 아니라 위계적 상하 조직 속에서 내려지므로 이런 결정에의 참가를 목적으로 하는 직장협의회도 이런 조직구조에 맞게 중층구

조로 설치되어야 한다; 이를 위해서는 협의회간 연합회의 설치가 반드시 필요하다.

여섯째, 공무원직장협의회는 노동조합과는 달리 기관을 중심으로 하는 노사공동체를 전제로 해서 함께 협력하고 공동의 이익을 증진하는 것이므로 오히려 직장협의회 업무운영시간은 근로시간으로 간주하고 전임공무원도 적정규모에서는 허용하는 규정이 필요하다.

일곱째, 공무원직장협의회는 노동조합과 별개의 법정 근로자대표제도이므로 공무원노조의 설립, 단체교섭 등의 노동조합활동에 대해서도 영향을 미쳐서는 안된다는 점이다.

이와 같은 개선방향은 공무원직장협의회를 공무원노조와는 명백히 구분되게 하고, 공무원의 근로자참가기구로 기능할 수 있게 하는 의의가 있는 것이다. 따라서 공무원노동조합 설립보장 문제는 별도로 논의되어야 하고, 단체협약을 통하여 공무원의 근로조건을 향상시키는 공공부문 협약자치문제도 별도로 논의되어야 한다.

2) 공무원직장협의회법 개정안

아래에서는 위와 같은 개선방향을 보다 구체화하여 공무원직장협의회법 개정안을 제시하고자 한다. 먼저 법률의 정식 명칭은 “공무원직장협의회 설치와 운영에 관한 법률”로 하는 것이 적절하다고 본다. 여기서는 우리나라의 근참법에 의한 노사협의회제도와 독일의 연방직원대표법 및 프랑스의 공무원참가제도가 그 성문화과정에서 참고가 되었음을 알린다.

(1) 공무원의 근로자참가제도로서의 확립 - 제1조(목적)

현행 공무원직장협의회법의 제1조(목적)은 “공무원의 근무환경 개선·업무능력 향상 및 고충처리 등을 위한 직장협의회 설립 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 하고 있다. 그러나 이 규정은 앞서 언급한 바와 같이 근무환경 개선이라는 모호한 표현으로 직장협의회 설립의 실체를 불분명하게 하고 있다. 제1조는 다음과 같이 분명하게 규정될 필요가 있다.

제1조(목적) 이 법은 공무원의 복지증진, 공정한 인사 실시·고충처리·업무능력 향상을 위한 공무원참가기구로서 직장협의회 설치와 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

개정안에서는 분명히 근로자참가기구로서의 성격을 분명히 하면서, 주된 목표를 공무원에 대한 복지증진·공정한 인사·고충처리·업무능력향상으로 설정하는 것이다. 이와 같은 목표를 설정하는 이유는 공무원의 입장에서는 기관단위에서 실현가능한 복리후생적 급부를 실현하고 특히 기관장의 인사권행사에 대해 공무원대표가 참여함으로써 공정한 인사권행사를 확보하는 것이 가장 중요하다고 판단되기 때문이다. 또한 사후적으로는 인사문제를 포함하여 공무원의 처우에 관한 불만을 공무원대표의 참가속에서 해소할 수 있는 기회를 보장하는 것도 중요하다. 한편 기관의 입장에서는 근로자참가를 통해 기관 업무의 능력을 향상시키는 것이 중요할 것이기 때문에 업무능력향상이 포함되어야 한다.

이러한 점은 근참법에서 노사협의회가 근로자의 복지증진과 기

업의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다는 것(제3조 제1호)과 일맥상통하고, 독일의 연방직원대표법에서 “기관과 직원대표기구는 법률과 단체협약을 충실하게 준수하면서 기관 종사자의 복지를 증진시키고 기관의 임무의 수행을 위해서 협력한다”고 하는 기본원칙 조항(제2조 제1항)과도 맥을 같이 한다.

또한 프랑스의 행정노사위원회가 공무원의 인사에 관한 참여를 보장하고 공무기술위원회가 경영참가기구로서 공무의 조직 및 기능에 참여시키는 것을 목적으로 하는 것과도 일맥상통한다.

(2) 모든 기관에 의무적으로 설치 - 제2조(설치)

현행법 제2조 제1항에서는 “국가기관·지방자치단체 및 그 하부 기관에 근무하는 공무원은 직장협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설립할 수 있다”고 하고, 제2항에서는 “협의회는 기관단위로 설립하되, 하나의 기관에는 하나의 협의회만을 설립할 수 있다”고 하며, 제3항에서는 “협의회를 설립한 때에는 그 대표자는 소속기관의 장(이하 “기관장”이라 한다)에게 설립사실을 통보하여야 한다”고 규정한다. 그러나 이런 설립원칙은 설립의 의사를 가진 자들에 대해서만 참가를 보장하는 것으로 일부 공무원들만의 참가를 의미하게 되는 점에서 적정하지 않으므로, 언급한 바와 같이 모든 기관에 의무적으로 협의회를 설치하는 것이 타당하다고 할 것이다.

제2조(설치) ① 모든 국가기관·지방자치단체 및 하부기관(이하 “국가기관 등”이라고 한다)에는 직장협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설치한다.

② 협의회는 기관단위로 하나의 기관에 하나의 협의회를 설치한다.

③ 협의회를 설치할 수 있는 기관은 기관장이 4급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원인 기관으로 한다. 다만 기관장이 5급 이하인 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 다른 기관과 통합하여 설치할 수 있다.

① 모든 국가의 “기관”에 협의회를 일률적으로 설치함으로써 공무원이 어느 기관에서 복무하든 또 어떤 업무를 보든 관계없이 동등하게 근로자참가의 혜택을 보장한다. 또한 행정기관만이 아니라 입법기관, 사법기관에서도 그리고 지방자치단체에서도 공무원이 복무하는 한, 그 기관운영에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 설치주의는 근참법에서 “사업 또는 사업장” 단위로 설치하도록 하는 점과 공통되는 것이고 독일의 직원협의회, 프랑스의 행정노사위원회, 공무기술위원회와도 동일한 것이다.

이와 같이 설립주의가 아니라 設置主義를 택하는 경우에는 협의회는 더 이상 단체가 아니며 직장내의 직원대표기구가 된다. 따라서 여기서는 더 이상 공무원의 가입이나 탈퇴라는 것이 필요하지 않게 된다.

다음으로 기관단위로 하나의 기관에 하나의 협의회만을 설치하도록 하는데, 왜냐하면 근로자의 참가는 기관을 중심으로 하는 노사공동체를 전제로 하기 때문이다. 또한 공무원의 주된 이익이라고 할 수 있는 인사에 관한 사항은 일률적인 기준에 따라 모든 공무원

에게 공통적으로 규율되므로 인사권에의 참여도 단일한 공동체속에서 이뤄지는 것이 바람직하다고 할 것이다.

또한 여기서는, “기관”단위의 개념이 분명하게 정립되어야 하는바, 그것은 공무원의 복리증진, 인사 사항에 있어서 일정한 결정권을 행사할 수 있는 기관으로 한정하여야 한다. 현행 시행령 제2조 제1항에서는 협의회를 설치하는 기관단위는 기관장이 4급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원인 기관만이 될 수 있도록 하는데 이것은 적절하다고 본다. 또한 기관장이 5급 이하인 경우에는 소속공무원의 수, 지리적 특성 등을 고려하여 상급기관에 통합하여 설치할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 내용은 현행법처럼 대통령령에서 정하도록 하지 말고 모법에서 직접 규정하는 것이 바람직하다고 본다.

독일에서는 직원협의회 설치의 단위로서 “기관”이라는 관청, 법원, 행정사무소, 행정영업소를 포함하는 개념을 사용한다.⁷¹⁾

(3) 전 공무원을 대표하는 직장협의회 - 제3조(협의회의 전공무원대표성)

현행법 제3조에서는 협의회에 가입할 수 있는 공무원의 범위를 구체적으로 열거하고 있다. 그러나 기관단위로 일률적으로 협의회를 설치하고 그 협의회가 해당 기관소속 전체 공무원을 대표할 경우에는, 공무원의 가입문제가 제기되지 않기 때문에 이 가입범위규정은 삭제하여야 마땅하다. 그리고 그 위치에는 협의회가 전체 공무원을 대표한다는 것을 명시할 필요가 있다. 따라서 개정안에서는

71) Müller, Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, 3. Aufl., 1995, Rdnr. 225.

현행법 제3조를 삭제하고 그 자리에 “협회의 전공무원대표성”을 다음과 같이 명시하도록 한다:

제3조(협회의 전공무원대표성) 협회는 당해 기관에 속한 전체 공무원을 대표한다. 다만 여기서의 공무원은 기관장과 공무원에 관하여 기관장을 위하여 행위하는 자를 제외한다.

협회의 전체 공무원대표성을 명시하는 이유는 모든 공무원에게 동등하게 근로자참가의 기회를 제공하기 위한 점에 있다. 그가 기관의 일원이라는 이유만으로 기관운영에의 참가가 보장되는 것이다. 따라서 6급 이하의 공무원에 대해서만 대표되었던 현행 법률과는 달리 5급, 4급, 3급의 공무원들도 이익이 대표되어질 수 있는 것이다. 다만 단서에서와 같이, 기관장과 공무원에 관하여 기관장을 위하여 행위하는 자를 제외하여야 하는데, 그 이유는 노사관계의 구조상 부득이하게 협회와 상대방이 되는 기관장을 위하여 행위하는 자는 협회에 의하여 대표된다고 볼 수 없기 때문이다. 독일이나 프랑스에서도 직급을 이유로 근로자참가의 대상에 제한을 두지 않는다.⁷²⁾

72) 특히 독일의 경우 직원협회는 전 종업원들을 대표한다. 공무원, 사무원, 노무원을 포함하며 심지어 고급공무원도 포함한다. 연방직원대표법중 제13조 제1항은 “選舉權者는 選舉日을 기점으로 만 18세에 달한 전 종사자로 하되, 다만 법관의 결정으로 인하여 종사자가 공무상 선거권과 표결권을 보유하지 못하는 경우에는 예외로 한다. 선거일 기점으로 무급휴가를 6개월 이상 실시한 종업원은 선거권이 없다”고 규정하고 있기 때문이다. 다만 기관장의 대리인과 기관의 인사사항에 관하여 독자적 결정권을 가진 자는 직원대표위원의 피선거권을 갖지 않는다고 규정하여 피선거인에서 제한한다(제14조 피선거권).

한편, 공무원외에 민간인으로서 기관에 종사하는 자의 경우에 그들도 포함할 것인가를 진지하게 검토하여야 한다. 독일의 경우에는 기관에 종사하는 자에는 공무원외에 사무원과 노무원이 다수로 존재하기 때문에 이들을 당연히 포함시킨다. 그러나 우리나라는 거의 대부분 공무원만이 종사하기 때문에 민간인들을 협의회에 포함시키는 것은 거의 고려하지 아니하였다.⁷³⁾ 계약에 의하여 기관에 민간인들이 사용되는 경우에는 이들이 공무원직장협의회에 의해서 함께 대표될 수 있게 하는 방안과 이들을 위한 별도의 협의기구를 인정하는 방안을 고려할 수 있다고 본다.⁷⁴⁾

(4) 노동조합과의 관계 - 제3조의 2(신설)

현재 공무원 노동조합이 설립되어 있지 않아서 노동조합과 직장협의회제도간의 관계가 문제가 되고 있지 않지만 공무원노조가 발족될 경우에는 바로 양자의 관계가 대체적인 관계인가 아니면 병존

73) 프랑스에서도 1983년 7월 13일 법률(Loi n° 83-643 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) 제3조에서 행정업무를 담당하는, 국가기관이나 지방자치단체 및 공공사업장에서는 정식의 공무원만을 사용하도록 강제하고 있어서 행정기관에는 거의 정식 공무원만이 복무한다; 예외적으로 전문적인 능력을 요하는 업무가 있는 경우나 공무를 수행하는 자들이 일신상의 사유로 잠시 휴직을 하는 경우에 이를 보충하는 차원에서 공법계약차원에서 사용되는 민간인들(공무수행요원, agent non-titulaire)이 있다(참고, CFTD Guide de vos droit, p. 64).

74) 독일 직원협의회에서는 정규의 사무원과 노무원은 같은 직원협의회에 포함시키지만 상시 종사하지 아니하는 근로자들의 경우는 별도의 대표협의기구를 인정하되 전체 직원협의회에서는 협의자격으로 그 대표위원이 참여하게 한다(연방직원대표법 제65조, 제40조 제2항 참조).

적 관계인가가 문제가 될 것이다.

제3조의 2 (노동조합과의 관계) 노동조합의 단체교섭 기타 모든 활동은 이 법에 의하여 영향을 받지 아니한다.

근참법상의 노사협의회의 경우와 같이 공무원직장협의회제도가 공무원 노조의 활동을 방해하지 않고 각각 독자적인 기능을 할 수 있음을 명시하는 조항이 필요하다. 독일의 연방직원대표법 제2조 제3항에서도 직원협의회제도가 노동조합의 활동에 영향을 미치지 않는다는 것을 명시적으로 보장하고 있다.⁷⁵⁾

(5) 협의회의 구성: 노사동수 혹은 공무원대표위원들만으로 구성할 것인가 - 제4조(구성) ①항

현행 공무원직장협의회법 제4조는 공무원의 가입과 탈퇴이지만, 직장협의회 의무적 설치시에는 가입 또는 탈퇴 문제는 제기되지 않으므로 이는 삭제하고 다음과 같은 사항을 그 자리에 규율한다: 직

75) 연방직원대표법 제2조(충실한 협력, 노조의 접근권보장)

- (1) 기관과 직원대표기구는 법률과 단체협약을 충실하게 준수하면서 그 기관에 대표되는 노조와 사용자단체와의 협조속에서 종사자의 복지를 증진시키고 기관에 의무지워진 임무의 수행을 위해서 협력한다.
- (2) 이 법에서 정하고 있는 임무의 완수와 기관에서 대표되는 노조의 권한의 행사를 위하여 노조 수입자는 기관장 혹은 그의 대리인의 지시하에 기관에의 출입을 보장받으며, 다만 기관운영상 혹은 강행적 안전규칙상 혹은 공무원관련비밀의 유지를 위해 부득이한 경우에는 그 예외로 한다.
- (3) 노동조합 및 사용자단체의 임무, 특히 각 구성원의 이익확보행위는 이 법에 의하여 영향을 받지 아니한다.

장협의회의 구성. 다만 여기서는 직장협의회를 근참법상의 노사협의회나 프랑스의 공무원참가기구⁷⁶⁾처럼 노사동수의 위원들로 구성할 것인가 아니면 독일의 직원협의회와 같이 공무원의 대표위원만으로 구성할 것인가 하는 문제가 제기된다.

노사동수로 구성하면 직장협의회는 노사협력기구로서 노사협력적 측면이 강하게 부각된다고 할 것이지만, 현재와 같이 공무원의 대표위원만으로 구성되게 한다면 공무원집단의 이익대표적 성질이 강하게 나타난다고 생각된다.

생각건대, 민간부문의 노사협의회와 공무원분야의 직장협의회간에 통일성을 유지하는 차원에서는 노사동수로 구성하는 방안이 적절하다고 본다. 또한 공무원들로만 구성되는 공무원노동조합의 구성과 차별성을 유지하는 차원에서도 노사동수가 적절하다고 본다.

제4조(구성) ① 협의회는 공무원과 기관을 대표하는 동수의 위원으로 구성하되, 기관의 규모에 따라 각 3인 이상 10인 이내로 한다. 규모별 적정 위원의 수에 대하여는 대통령령으로 정한다.

협의회위원(여기서 ‘협의위원’이라는 용어는 적절하지 않다⁷⁷⁾)은 공무원의 이익을 대표하는 위원과 기관의 이익을 대표하는 위원으로 구분될 수 있다. 각각을 ‘공무원대표위원’, ‘기관대표위원’으로 부를 수 있다고 본다. 그 수는, 노사협의회의 경우와 같이 각각 3인

76) 프랑스의 행정노사위원회나 공무기술위원회는 노사동수로 구성된 협의체이다(décret n°82-451 du 28 mai, 1982 Art. 5; décret n°82-452 du 28 mai 1982 relatif comités techniques paritaires Art. 6).

77) 반드시 협의만을 하는 것이 아니기 때문에 협의위원이라고 할 것이 아니라 협의회의 구성원으로서 협의회위원이라고 하는 것이 타당하다.

이상 10인 이내로 할 수 있지만, 기관의 규모에 따라 구체적인 위원의 수는 노사간의 합의로 정할 수 있도록 하여야 한다고 본다.

(6) 협의회 위원에 대한 선거절차 - 제4조 ②, ③, ④(신설)

협의회위원에 대한 선거절차가 중요한 문제이다. 다음과 같이 구체화할 수 있다.

- ② 공무원을 대표하는 위원(이하 ‘공무원대표위원’이라 한다)은 공무원의 직접·비밀·무기명투표에 의하여 선출되어야 한다.
- ③ 당해 기관에 대표되는 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합은 공무원대표위원의 후보자를 추천할 수 있으며, 당해 기관의 일반 공무원은 전체 공무원의 5% 이상의 지지 서명을 얻어 후보자를 추천할 수 있다. 후보자를 추천할 경우에는 공무원의 일반직·기능직·고용직 각각의 비율을 고려하여 추천하도록 노력하여야 한다.
- ④ 공무원대표위원은 다수의 표를 득한 후보자순으로 선출한다.

협의회위원은 기본적으로 직접, 비밀, 무기명 투표에 의하여 선출하는 것이 타당하다. 협의회에 의하여 대표되는 모든 공무원에 대해서는 대표위원에 대한 선거권을 보장하는 것이 타당하다. 다만 기관장과 공무원에 관하여 그를 위해서 일하는 자는 협의회에 의하여 공무원의 입장이 대표된다고 보기 힘들기 때문에, 민간부문의 노사협의회에서처럼, 선거권을 부여하지 않는 것이 타당하다고 본다. 기관장과 그의 대리인들은 기관대표위원으로 역할을 하는 이상

공무원대표위원의 선출에 관여하는 것은 대등한 노사구도에 훼손을 끼칠 가능성이 있다고 본다.⁷⁸⁾

다음은 위원의 선거와 관련하여 노사협의회처럼 위촉권을 노동조합이 가질 것인가 하는 문제가 있다. 노사협의회는 과반수로 조직된 노동조합이 노동조합의 대표자와 노동조합이 위촉하는 자가 위원이 될 수 있도록 하지만, 만일에 공무원노조가 광역단위로 설립될 수 있는 노동조합이 된다고 하면 그 대표자와 노조 위촉위원이 모든 하부기관의 공무원대표위원이 될 수 없기 때문에 그 방법은 현실적인 것이 되지 못한다. 따라서 위촉권을 갖는 방안보다는 후보자를 추천할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다고 본다. 독일의 직원협의회나 프랑스의 행정노사위원회에서는 공통적으로 노동조합이 후보자에 대한 추천권을 갖는 방식을 취하고 있다.

다음으로 노동조합이 후보자에 대한 추천권을 갖는다고 할 경우에 프랑스와 같이 노조가 추천권을 독점하는 방식과 독일과 같이 일반 공무원들도 추천할 수 있게 하는 방식을 함께 고려하여야 한다. 평등권위반 문제를 피하기 위해서는 일반 공무원들도 추천할 수 있게 하는 것이 안전한 방법이라고 본다. 다만 일반 공무원들의 경우에는 후보자추천에 있어서 5% 내외의 지지서명을 요구하여 투표가 분산되는 일이 없도록 제어할 필요가 있다고 본다.

다음으로 단위 기관에 소속된 공무원의 구성이 일반직·기능직·고용직으로 서로 직종을 달리하고 있으므로 이들은 그 대표의

78) 독일의 직원협의회 경우에는 기관장을 포함하여 모든 종사자가 선거권을 가진다(연방직원대표법 제19조). 하지만 여기서는 직원협의회가 공무원대표들로만 구성된 기구인 점에서 우리나라의 협의기구와 다르다는 것을 인식할 필요가 있다.

선출에 있어서 고려되어야 마땅하다. 혼시적 규정이지만 실제에 있어서는 충분히 그 취지가 반영될 수 있다고 본다. 더 나아가 독일의 경우와 같이 그룹별 위원의석을 배당하는 방법도 고려할 수 있지만 시행이 매우 복잡해 질 수 있기 때문에 일단은 단순한 형태로 시행하는 것이 필요하다고 본다.

마지막으로 선출방법에 있어서는, 독일이나 프랑스와 같이 후보자명단에 대한 투표를 하고 그 표결결과에 따라 각 명단에 의석을 배정하는 방법(즉, 비례대표제)을 고려할 수 있으나 이 또한 상당히 복잡한 선출방식이기 때문에 장래의 과제로 넘기는 것이 적절하다고 본다. 따라서 단순 다수대표제로 해서 다수표를 득한 후보자순으로 선출하는 방법이 무난하다고 본다.⁷⁹⁾

(7) 공무원대표위원의 임기 - 제4조 ⑤, ⑥(신설)

공무원대표위원의 임기는 다음과 같이 정한다.

- ⑤ 공무원대표위원의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있다.
- ⑥ 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 보충위원은 종전 선거에서 다수표를 득표한 순으로 결정한다.

현행 공무원직장협의회법에서는 2년으로 정하고 있으나 3년으로 하는 것이 노사협의회와의 비교에서나 노동조합의 임원의 경우와

79) 다만 복수노조하에서 노조간의 경쟁이 불가피하게 된다고 할 경우에는 비례적 투표 방식도 고려할 수 있다고 본다. 왜냐하면 이 경우에는 후보자 개인별의 경쟁이 중요한 것이 아니라 노조간의 집단적 경쟁이 더 중요하기 때문이다. 비례투표제에 대해서는 독일의 사례에서 자세하게 설명하였다.

비교하더라도 적절하다고 본다. 보충위원은 전임자의 잔임기간으로 하고 종전 선거에서 다수표를 득표한 순서대로 보충한다.

(8) 협의회 의장 - 제4조의 2(신설)

협회의 운영 및 회의진행을 위해서는 협회에 의장이 있어야 한다. 그런데 이 부분에 있어서는 국가기관의 高權性이나 조직의 位階를 고려하여 기관장으로 하여금 협의회회의를 주재하도록 할 것인가 하는 문제가 있다. 프랑스의 경우에는 공무원의 법률관계가 일반 근로자와는 달리 계약관계가 아닌 법정관계⁸⁰⁾이기 때문에 이런 집단적 협회에 있어서도 상하의 위계가 전제되어야 한다고 보고 있다. 그러나 독일의 경우에는 이런 공무원의 특수한 신분관계를 고려하면서도, 대등한 구조로 노사간의 공동결정과 공동협력을 보장한다. 따라서 우리나라의 협의회 운영에 있어서도 의장은 반드시 기관장에게 주어진다 고 규정할 이유는 없다고 본다. 오히려 민간부문의 노사협의회와 동일하게 노사 어느 쪽에서도 맡을 수 있도록 하는 것이 타당하다고 본다.

제4조의 2(협회의 의장) ① 협회에 의장을 두며 의장은 위원중에서 호선한다. 이 경우 공무원대표위원과 기관대표위원 각 1인을 공동의장으로 할 수 있다.

② 전항의 공동의장인 공무원대표위원은 선거에서 최다득표수를 얻은 자로 한다.

협의회 의장은 위원중에서 호선하여 선출하도록 하며, 노사가 번갈아 가며 의장직을 수행할 수 있다고 본다. 다만 공무원의 입장을

80) 앞의 프랑스 공무원의 법률관계를 참조.

통일적으로 정리할 수 있도록 공동의장을 두도록 하는데, 선거에서 최다득표수를 얻은 자가 공동의장이 되도록 하는 것이 타당하다고 본다. 공동의장은 노사협의회에서도 시행하고 있는 부분이다.

(9) 협의회의 운영 - 제4조의 3(신설)

제4조의 3(회의 등) ① 협의회의 각 위원은 상호 신의를 바탕으로 성실하게 회의에 임하여야 한다.

② 협의회의 회의는 3개월 마다 정기적으로 회의를 개최하여야 한다.

③ 협의회는 필요에 따라 임시회의를 개최할 수 있다.

④ 의장은 협의회의 회의를 소집하며 그 의장이 된다.

⑤ 의장은 노사일방의 대표자가 회의의 목적 사항을 문서로 명시하여 회의 소집을 요구한 때에는 이에 응하여야 한다.

⑥ 의장은 회의 개최 7일 전에 회의일시, 장소, 의제 등을 각 위원에게 통보하여야 한다.

⑦ 회의는 공무원대표위원과 기관대표위원의 각 과반수의 출석으로 개최하고 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

⑧ 회의는 원칙적으로 공개한다. 다만, 협의회의 의결에 의하여 공개하지 아니할 수 있다.

⑨ 노사 쌍방은 회무기록 등의 업무를 담당하도록 하기 위하여 각각 1명씩의 간사를 둘 수 있다.

1. 개최일시 및 장소

2. 출석위원

3. 협의내용 및 의결된 사항

4. 기타 토의사항

⑪ 협의회는 그 조직과 운영에 관한 규정을 제정하고 그 협의회의 설치일로부터 15일 이내에 행정자치부장관에게 제출하여야 한다.

⑫ 당해 기관의 소속 공무원은 협의회 의장에게 회의록의 열람을 요청할 수 있다.

협의회의 운영은 근참법상의 노사협의회의 운영에 관한 부분을 대폭 원용하였다. 공무원직장협의회나 노사협의회나 각기 분야만 서로 다르지 회의 운영방식에 차이를 둘 이유가 없기 때문이다. 다만 회의록의 비치에 있어서는 국가기관의 특성상 정보의 유출 등 새로운 문제가 유출될 수 있기 때문에 현행법처럼 회의록을 작성에서 보존만 하는 것으로 하고, 다만 공무원은 의장을 통해서 회의록을 열람할 수 있도록 보장하는 방안을 고려할 수 있다고 본다.

⑩ 중급 및 상급 협의기구의 설치 - 제4조의 4 신설

제4조의 4 (중급협의회와 상급협의회의 설치) ① 제2조 제1항에 따라 직장협의회를 둔 기관의 직상급기관에는 중급협의회를 설치하고 그 직상급기관에 상급기관이 있으면 상급협의회를 설치한다.

② 중급협의회의 공무원대표위원은 당해 중급기관의 관할에 소속되는 공무원들에 의하여 선출되고, 상급협의회의 공무원대표위원은 상급기관의 관할에 소속되는 공무원들에 의하여 선출된다.

제4조의 4 (중급협의회와 상급협의회의 설치) ① 제2조 제1항에 따라 직장협의회를 둔 기관의 직상급기관에는 중급협의회를 설치하고 그 직상급기관에 상급기관이 있으면 상급협의회를 설치한다.

② 중급협의회는 공무원대표위원은 당해 중급기관의 관할에 소속되는 공무원들에 의하여 선출되고, 상급협의회는 공무원대표위원은 상급기관의 관할에 소속되는 공무원들에 의하여 선출된다.

③ 협의회 위원 선거절차, 협의회 의장, 협의회 운영 등에 관해서는 제4조 제1항, 제2항, 제3항, 제4항, 제4조의 2 제1항, 제2항, 제4조의 3 제1항 내지 제10항을 준용한다.

④ 중급협의회는 하부 소속 기관에서 직접 결정할 수 없는 사항에 대하여 당해 직장협회의 신청이 있는 경우에 한하여 회의를 개최한다. 상급협의회는 중급협회의 신청에 의하여 회의를 개최한다.

상하위계로 조직된 국가기관의 업무영역을 고려하여 직장협회의 상급 협의기구를 설치한다. 대체로 기관의 조직에 상응하게 4급 기관장의 기관에 직상급기관이 있으면 그곳에 중급협의회를 설치하게 되고, 다시 그 위에 상급기관이 있으면 상급협의회를 설치할 수 있다고 본다. 중급·상급 협의회의 공무원대표위원은 각 당해 기관의 관할에 소속되는 공무원들에 의하여 선출되어 구성될 수 있다고 본다. 구체적인 사항은 협의회에 적용되는 사항을 준용할 수 있다고 본다. 기능에 있어서는 별도의 협의사항을 갖지는 아니하고 하부의 협의회에서 협의할 수 없는 사항에 한하여 그 신청을 받아 협의하도록 하는 것이 적절하다고 본다. 독일의 경우에도 지역협의회(Bezirkpersonalrat)와 중앙직원협의회(Hauptpersonalrat)는 하부 기관에서 해결하지 못한 사안(공동결정 및 공동협력 사안)을 재차 심의하는 기능을 한다.⁸¹⁾ 프랑스의 경우에도 최고협의회가 있으며 그

81) 독일 연방직원대표법 제69조(공동결정절차) (1),(2) 생략 (3) 회의에 도

내부기구로 재심위원회(Commission de recours)를 두고 있다.

(11) 협의회의 기능 -제5조 ①, ②, 82) ③항

달하지 못한 경우에는 기관장이나 직원협의회는 근로일 6일내에 동 사항을 상급대표기구가 있는 직상급기관에 제출할 수 있다. 공법상 사단법인(Körperschaften), 시설(Anstalten)이나 재단(Stiftungen)인 경우에는 최상급관청으로서 조직상 운영을 담당하는 최상급기관 (oberste Organ)에 신청할 수 있다. 이런 한계가 불분명한 경우에는, 관할상급연방관청이 그 사건을 처리할 담당 기관을 지정한다. 제2항은 준용한다. 기관장이 제1문에 따라 사건을 직상급기관에 신청하는 경우, 기관장은 그 이유를 밝혀 직원협의회에 통보하여야 한다. (4) 최상급관청과 그곳에 있었던 당해 직원대표기구간에 하등의 화의가 도출되지 못한 경우에는 화의기구(Eigungsstelle/제71조)가 재정으로 결정한다. 화의기구는 제77조 제2항의 사항에서 (직원협의회) 동의 거부에 대한 이유가 있는지를 확인한다. 화의기구는 화의기구의 재정을 받고자 한다는 이해관계인의 의사표시가 있는 후 2개월 이내에 결정을 내린다. 제76조, 제85조 제1항 제7호의 경우에는, 화의기구가 최상급관청의 입장과 다른 경우 그 결정의 내용을 동 관청에 권고한다. 최상급 공무원청은 이 때에 비로소 종국적 결정을 내린다. 이하 생략.

독일 연방직원대표법 제72조(공동협력절차) (1),(2),(3) 생략. (4) 하부 기관의 직원협의회는 (당해 기관의) 재정통지를 받은 후 근로일 3일 내에 상급대표기구가 있는 상급기관에 심급순서에 따라 재심신청서와 함께 그 사안을 제출할 수 있다. 상급기관은 그곳에 있는 상급대표기구와 협의를 한 후 재심을 내린다. 여기서 제69조 제3항 제2문, 3문은 준용한다. 직원협의회는 신청서 부분을 기관에 송달한다. (5) 제4항에 따라 신청서가 제출되면 의도되었던 조치는 受審機關의 재정이 있을 때까지 정지한다. 이하 생략.

82) 현행법 제5조 제2항은 협의회 위원의 선임에 관한 조항인데 이것은 제5조(협의회의 기능)에서 규율될 것이 아니라 협의회위원의 구성(개정안 제4조 제3항 2문)에서 함께 규율될 것이므로 조문을 변경하였다.

현행법상 협의회의 기능으로 협의의 사항은 기관에 고유한 근무 환경 개선, 업무능률의 향상, 공무와 관련된 고충의 처리, 기타 기관의 발전에 관한 사항으로 되어 있다. 이러한 모호하고 포괄적인 사항은 아래와 같이 구체화시킬 수 있다고 본다.

제5조(협의회의 기능) ① 각 협의회가 협의하여야 할 사항은 다음과 같다.

1. 공무원의 임용, 승진, 배치, 징계
2. 공무원의 교육훈련
3. 인사관리의 제도적 개선
4. 구조조정으로 인한 공무원 인력의 배치전환, 재훈련, 해직 등의 고용조정의 일반원칙
5. 공무원의 복지증진
6. 기관의 업무능률향상
7. 소속 공무원의 공무와 관련된 일반적 고충에 관한 사항
8. 기타 기관의 발전에 관한 사항

② 협의회는 당해 기관에서 직접 협의할 수 없는 사항에 대하여는 회의 개최일로부터 2주내에 문서로써 그 상급 기관에 설치된 중급협의회에 협의를 신청하여야 한다. 중급협의회는 산하 협의회에 그 결과를 통보하여야 한다.

③ 중급협의회에서 직접 협의할 수 없는 사항에 대하여는 회의 개최일로부터 2주내에 문서로써 그 상급기관에 설치된 상급협의회에 협의를 신청하여야 한다. 상급협의회는 산하 중급협의회에 그 결과를 통보하여야 한다.

④ 협의회는 제1항의 각호의 사항에 대하여 제4조의 3 제7항에 따라 의결할 수 있다.

노사협의회의 협의사항에 준하여 공무원에게도 이런 협의의 기

회가 주어져야 한다(제1항 제1호 내지 5호). 그리고 그 대상에는 무엇보다도 공무원의 채용, 임용, 승진, 전보, 전출, 징계 등 인사에 관한 사항이 포함되어야 한다고 본다. 독일의 직장협의회에서 행하는 공동결정의 주요대상은 바로 이와 같은 인사사항이며, 프랑스의 행정노사위원회에서 참여하는 의무적 사전 협의제도 바로 이와 같은 인사사항을 대상으로 한다.

본 법안에서는 포함되지 아니하였으나 장래에는 의결사항과 보고사항도 설치하는 것을 고려할 필요가 있다고 본다. 그런 경우에는 단지 공무원의 인사만이 아니라 광범위하게 기관의 조직과 운영에 관한 참가가 보장되는 결과가 된다고 본다.

다음으로, 협의회에서 노사가 해결할 수 없는 사안이 있을 수 있다. 예를 들어 4급의 기관장은 소속 공무원의 임용, 승진, 배치, 징계에 대한 권한을 가지고 있지 않는데, 이런 경우에 당해 직장협의회는 그 사안에 관련된 심의를 제대로 할 수 없는 것이다. 이런 때에는 그 협의회에서는 그 직상급기관의 중급협의회에 협의를 신청할 수 있어야 하고, 만일에 중급협의회에서도 그 사안에 대하여 협의할 수 없는 경우에는 상급협의회에 재차 신청할 수 있어야 한다고 본다.

본 법안에서는 기본적으로 협의기능을 보장하는 것이지만 협의의 과정에서 노사간의 의결도 가능하므로 그 근거를 법률내에 마련할 필요가 있다. 노사협의회제도에서도 이와 동일하게 규정하고 있다(제19조 제2항).

(12) 기관장의 성실한 협의응락의무 - 제6조 ①항(삭제)

현행법 제6조 제1항에서는 “기관장은 협의회가 문서로 명시하여

협의를 요구한 때에는 성실히 임하여야 한다”고 규정한다. 내용상 적당하고 타당한 규정이다. 다만 개정안에서는 협의회를 노사동수로 구성하고 그 회의의 개최에 대해서는 의장에게 권한을 부여하였으므로 제4조의 3 제5항에 의하여 대체된다고 본다. 개정안 제2항에서는 분기별 정기회의를 갖도록 하고, 제5항에서는 그 경우 “의장은 노사일방의 대표자가 회의의 목적 사항을 문서로 명시하여 회의 소집을 요구한 때에는 이에 응하여야 한다”고 정하였다.

(13) 합의의 이행의무 - 제6조(의결된 사항의 이행)

현행법에서는 합의한 사항에 대하여 기관장이 최대한 이행에 노력하는 것으로 되어 있으나 법적 구속력을 인정하지 않는 점에서 문제가 발생되기 때문에 다음과 같이 개정안을 마련하였다.

제6조(의결된 사항의 이행) 기관장과 공무원은 협의회에서 의결된 사항을 성실히 이행하여야 한다.

협의를과정에서 일단 의결된 사항에 대해서는 그 준수를 통해서 실현시켜야 하며 이런 이행이 뒤따를 때에만 의결의 의미가 있고 공무원의 참가도 그 가치를 다한다고 본다. 다른 한편 의결이 강제되는 어떤 특별한 대상이 있는 것이 아니기 때문에 그 구속력을 부여하는 것은 적당하다고 본다.

노사협의회제도에서도 이와 같은 규정을 두고 있고, 독일의 연방 직원협의회법 제73조, 제74조⁸³⁾에서도 공무원협정에 이와 같은 구속

83) 독일 연방직원대표법 제73조(공무협정/Dienstvereinbarung)

(1) 공무협정은 이 법에 의하여 명시적으로 규정한 범위에서 허용된다. 공무협정은 기관 및 직원협의회에 의하여 공동으로 체결되며,

력을 인정하고 있다.⁸⁴⁾

(14) 공무원대표위원회에 대한 불이익처분 금지- 제6조의 2 관련

현행법 제6조 제3항에서는 기관장은 협의회외의 조직 및 운영과 관련하여 소속공무원에게 불리한 조치를 하여서는 아니된다고 규정한다. 그러나 개정안에서는 다음과 같이 협의회 운영에 참여하는 공무원대표위원회에 대한 불이익처분금지로 바뀔 필요가 있다.

제6조의 2(공무원대표위원회에 대한 불이익처분 금지) 기관장은 협의회위원으로서 직무수행과 관련하여 공무원대표위원회에 불이익한 처분을 해서는 아니된다.

협의회는 노사동수로 구성된 협의기구이므로 그 협의기구에 위

서면으로 기록하여야 하고 양자에 의하여 서명하고 적정한 방식으로 공고한다.

(2) 보다 넓은 영역에 적용되는 공무협정은 작은 영역에 적용되는 공무협정보다 효력상 앞선다.

동 법 제74조(결정에 대한 이행)

(1) 직원협의회가 참여한 결정은 개별적으로 달리 정함이 없으면 기관이 이를 이행한다.

(2) 직원협의회는 일방적인 행위로 기관운영에 영향을 미쳐서는 아니된다.

84) 프랑스 법제는 이와 달리 그 합의에 구속력을 인정하는 법규정을 두고 있지 않다. 따라서 그 합의는 신사협정이라고 볼 수 있는데, 이것은 프랑스에서 공무원을 일반 근로자와는 명백히 구분하고 이에 대해서는 강력한 신분상 보호를 제공하는 공법규정이 존재하기 때문에 이런 사적 약정을 인정하지 않는 배경에 기인한다. 대신에 철저하게 공무원관계 입법 과정에 반드시 공무원노조대표를 참여시킨다.

원으로 참여하는 자에 대한 불이익처분금지가 그 규율내용이 되어야 하는 것이다.

(15) 포괄적 위임 문제의 해결 - 제7조(시행령) 관련

현행법 제7조에서는 협의회 구성에 관한 사항과 협의회 운영에 관하여 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소 규칙, 중앙선거관리위원회 규칙·대통령령 또는 조례로 정한다고 하고 있다. 그 결과 하위법규에서 실질적인 사항을 포괄적으로 규율하는 문제를 낳고 있다. 그러나 개정안과 같이 시행령을 모법에서 직접 규율하면 이와 같은 문제는 없게 된다고 본다. 또한 동 법은 대통령령이 아닌 국회규칙, 중앙선거관리위원회 규칙, 지방자치단체의 조례 등에서 각각 규율하도록 하여 직장협회의 운영에 관한 부분이 통일적으로 규율이 되지 못하고, 어떤 기관의 경우에는 입법을 해태하고 있는 현상까지 나타나므로, 다음과 같이 대통령령에서 일괄 시행령을 마련하는 것이 타당하다고 본다.

제7조(시행령) 이 법의 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

기타, 처벌조항으로 근로자참여및협력증진법 제30조, 제31조, 제32조에 준하여 입법하여야 한다고 본다.⁸⁵⁾

85) 근참법에서 정하는 1천만원 이하의 벌금 대상(제30조)으로는, 협의회 설치를 정당한 이유없이 하지 않는 것, 협의회에서 의결된 사항을 정당한 이유없이 이행하지 않는 것, 5백만원 이하의 벌금에 처하는 대상(제31조)으로는 사용자가 근로자위원에 대한 불이익처분행위가 있어 노동부장관이 시정명령을 내리거나 근로자위원의 선거에 개입

하는 행위가 있어 노동부장관이 시정명령을 내렸음에도 이를 준수하지 않는 행위와, 사용자가 법률에 따라 부담하는 정보자료제공의무를 이행하지 않는 것이다. 2백만원 이하의 벌금에 처하는 대상(제32조)으로는 사용자가 분기별 회의를 개최하지 아니하거나 협의회규정을 제정하거나 변경한 경우 15일 이내에 노동부장관에게 제출하지 않은 행위를 규정하고 있다.

2. 공무원노조설립 관련 각종 문제에 대한 고찰

1) 일반직 공무원 등을 위한 노동조합 설립 보장

현업 공무원 노동조합 외에 일반 공무원들의 노동조합 설립문제에 대하여도 논의가 오랜 동안 있어 왔다.⁸⁶⁾ 특히 1989년 3월 15일 임시국회에서는 공무원의 단결권을 보장하는 내용의 구노동조합법 개정안이 통과되었으나 대통령의 거부권 행사로 입법화되지 못한 경우도 있었다.⁸⁷⁾ 수년전부터 일반적으로 6급 이하의 일반직 공

86) 김형배·윤성천·임종률·하경효, 집단적 노사자치에 관한 법률-시안과 입법이유-, 1992, 51면 이하; 하경효, “ILO 기본협약과 노동법 개정방향”, 노동법학 4호, 1994, 191면; 윤성천, “노동조합법의 쟁점과 방향”, 세계화과정에서의 노동법개정을 위한 워크숍(한국노동법학회 주최 1994. 12. 16) 자료, 27면(노동법률, 1995년 3월호, 115면 이하); 이철수·강성태, 공공부문의 노사관계법, 1997, 22면 이하; 김재기, “공무원노동조합법제의 입법방향에 관한 연구”, 서울대박사학위 논문(2000.3).

87) 동 개정안은 노동조합법 제8조에 “6급 이하의 공무원을 포함한 모든 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있고 단체교섭을 할 수 있다. 다만, 현역 군인, 경찰공무원, 교정공무원, 소방공무원은 그러하지 아니하다”고 규정하는 것이었다. 이에 대한 대통령의 거부와 재심요구사유는, “공무원은 헌법상 국민에 대한 봉사자로서 영리목적의 사기업이나 다른 일반 공공적 성격의 단체에 종사하는 근로자에 비하여 공익추구 목적이 현저한 업무에 종사하고 있으며, 공무원의 근무관계를 노사관계의 측면에서 살펴볼 때 국민이 사용자에 해당하므로 보수 등 근무여건의 향상으로 인한 부담은 조세 등의 형태로 국민에게 귀착된다는 점을 감안하지 않을 수 없고 한편 보수 등 공무원의 근무여건은 국회의 예산이나 법령에 의하여

무원에 대해서는 단결권을 인정하되 군인, 경찰, 소방, 교정, 국정원소속직원 정도는 제외하도록 하자는 의견이 지배해 왔다.⁸⁸⁾ 또한 공무원의 쟁의행위에 대해서는 그 신분과 직무의 특수성을 고려할 때 제한하는 것이 납득되어 왔다.⁸⁹⁾ 이런 공통된 의견은 이미 1998년 노사정위원회에서 합의사항으로 채택되어 공무원의 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론 수렴과 관련 법규의 정비 등을 고려하여 그 허용시기를 결정하기로 한 바 있다.⁹⁰⁾

공무원들의 일부는 공무원직장협의회 제도를 시행한 지 1년 반이 넘은 이 때에 공무원노동조합의 설립을 인정받아야 한다고 주장하고 있다. 특히 앞서 살펴 본 바와 같이 공무원직장협의회 제도가 내용상 많은 제약과 한계를 갖고 있는 점을 이유로 성격이 보다 분명하고 노사간의 실질적 교섭이 가능한 공무원노조가 보장되어야 한다고 요구하고 있다.

민주주의적 방식으로 결정하도록 보장하고 있기 때문에 일반적 근무관계에서 근로자의 권익을 보호하기 위한 수단으로서 인정된 노동 3권을 굳이 공무원의 근무관계에까지 적용할 필요성이 적음.”이었다(이상 참고자료는 노사관계개혁위원회, 공무원·교원의 노동권, 96. 7, 4면).

88) 윤성천, 전계논문, 27면; 한국노총, 한국노총노동관계법 개정에 관한 청원, 1993.9, 8면.

89) 하경효, 전계논문, 191면; 윤성천, 전계논문, 27면, 다만 기능직, 고용직 공무원에 대해서는 쟁의행위를 인정해야 한다고 함; 이철수·강성태, 공공부문의 노사관계법, 한국노동연구원, 36면에서는 근로자의 신분을 기준으로 할 것이 아니라 공무원이 종사하는 직무의 구체적인 내용과 성격을 검토하여 제한하여야 한다고 본다.

90) 노사정위원회, 합의사항 이행현황, 1999.8, 제71항. 향후계획에서는 “직장협의회 운영상황을 면밀히 분석하고 경제난 극복상황 및 공무원노조에 대한 국민적 공감대형성추진 등 제반 여건을 보아가면서 공무원노동조합 허용시기를 결정할 계획임”이라고 밝히고 있다.

생각건대, 21세기를 맞은 이 때에 일반 공무원들에게도 단결권이 실질적으로 보장되어야 한다고 본다. 노사정위원회의 합의사항에서 밝힌 경제난 극복도 상당히 실현되었고 공무원의 노조설립을 반대할 수 있는 뚜렷한 명분도 존재하지 않기 때문이다. 따라서 현재 이와 같이 공무원노조의 설립이 보장될 시기에 도달하였다고 전제하고, 공무원노조의 운영과 노사관계를 규율하는 법률을 어떻게 제정하고 공무원 노사관계에는 어떤 문제점들이 있으며 또한 이를 어떻게 규율하여 그런 문제를 해결할 것인가 하는 점들을 다루기로 한다.

2) 공무원노동조합법의 입법형태

첫 번째 문제는 공무원노조의 설립을 보장하는 법률을 어떤 형태를 취하여 제정할 것인가 하는 문제이다. 이런 문제에 대한 예상 가능한 해결방안으로는, 다음과 같이 여러 방안이 제시될 수 있다.

1. 일반 노동법이라고 할 수 있는 노동조합 및 노동관계조정법 제5조 등을 개정함으로써 허용하는 방안,
2. 노동조합 및 노동관계조정법에 별도의 장·절을 마련하여 공무원노조관계 특례조항을 설치하는 방안
3. 공무원노조의 설립 및 운영에 관한 법률을 마련하는 방안
4. 일본처럼 국가공무원법과 지방공무원법에 관련규정을 두는 방안도 있다.

첫째 방안은 현재 노동조합 및 노동관계조정법 제5조 단서에서 “공무원과 교원에 대하여는 노조의 조직과 가입과 관련하여 따로

법률로 정한다”고 하고 있어서 바로 이 부분을 삭제하므로써 노조 설립의 금지를 없애는 방안이다. 그리고 일반 노동조합의 경우와 동일하게 동 법의 적용을 받으면 된다는 방안이다. 그러나 공무원 노동조합은 기관의 조직적 특성상 하부기관이 독자적으로 결정할 수 있는 근로조건사항이 거의 없는 관계로 노조의 설립단위가 각 기관 단위로 정해지기보다는 중앙부처 내지 광역단위로 제한될 가능성이 있고, 단체교섭을 하더라도 그 상대방이 국가기관 내지 지방자치단체라는 특성 때문에 교섭주체나 내용에 한계가 있다든지 노사간의 의견불일치시에도 공무원의 지속적인 행정급부 제공의무로 인하여 쟁의권을 행사하기가 용이하지 않다든지 하는 등 특수한 문제가 많이 있기 때문에 노조법 제5조 등을 개정하는 것만으로는 부족하다고 할 것이다. 따라서 노동조합 및 노동관계조정법의 일반적인 규율을 조절하는 차원에서 공무원노조관계 특례조항을 설치하는 방안이나 교원노조법처럼 별도의 법률을 제정하는 셋째 방안이 현실적인 것으로 다가오게 된다.

넷째의 국가공무원법이나 지방공무원법에 관련 규정을 설치하는 방안은 공무원의 노동권 보장 측면 보다는 오히려 공무원의 특수한 지위에 기초하여 공무원의 노동권을 제한하는 측면이 주로 고려될 가능성이 있는 점에서 바람직하지 않다고 본다. 실제로 일본의 국가공무원법 제108조의 2 제1항, 지방공무원법 제52조 제1항에서는 노동조합이라는 명칭이 아닌 직원단체라는 별도의 명칭을 사용하도록 하고 있고 국가공무원법 제108조의 5 제1항, 지방공무원법 제55조 제1항에서 일반직 공무원은 단체협약의 효력을 단지 신사협정으로서 규율하는 등 본질적 부분에 대한 제한을 가하고 있기 때문에⁹¹⁾ 국가공무원법이나 지방공무원법에 설치하는 것은 이러한

91) 또한 일본 국가공무원법 제108조의 2 제3항 단서, 지방공무원법 제

가능성을 열어두는 점에서 적절하지 못하다고 본다.

따라서 둘째 내지 셋째 방안으로 노동조합 및 노동관계조정법내에 공무원노조에 관한 특례조항이나 특별법을 제정하는 경우에는 노동조합의 설립단위를 정하는 문제, 가입범위의 문제, 단체교섭의 주체, 특히 노동조합의 교섭상대방인 기관을 구체화하는 문제, 단체협약의 효력 문제, 분쟁조정절차 문제 등이 고려될 필요가 있다.

둘째 방안과 셋째 방안중 어느 것이 더 적절한가 하는 질문에 있어서는 가능하면 공무원노조와 일반 노동조합과의 통합적인 규율이 바람직하다는 관점에서 두 번째의 입장이 적절하다고 말할 수 있다. 그러나 특별조항과 일반조항의 관계에서 특별조항이 정하지 않은 것은 일반조항이 적용된다는 법원칙을 고려할 때 노조 및 노동관계조정법내에 특례조항을 두는 것이나 특별법을 제정하는 것이나 근본적인 차이가 없다고 생각된다.

53조 제4항에서는 관리직에 종사하는 공무원은 관리직 이외의 직에 종사하는 일반 공무원과는 별개의 직원단체를 조직하여야 한다는 제한규정이나, 국가공무원과 지방공무원은 별개의 직원단체를 구성하도록 하는 규정(제53조 제4항에서는 직원단체가 등록을 받기 위한 요건으로 동일한 지방공공단체에 속하는 직원으로만 조직될 것을 요구한다)은 같은 공무원들 내에서의 단결체 조직형태를 선택하는데 있어서도 제한요소로 파악되는 것이다. 뿐만 아니라 단체교섭권의 보장에 있어서 일본의 공무원직원단체는 근로조건이 아닌 관리운영사항에 대해서는 단체교섭이 금지되며(국공법 제108조의 5 제1항 및 지공법 제55조 제1항), 사용자는 단체협약을 체결할 독자적 권한이 없어서 단체협약에 구속력이 인정되지 않는 등 신사협정으로 남는 것이다(국공법 제108조의 5조 제2항 및 지공법 제55조 제2항). 일본의 공무원노조에 대해서는, 이철수, “공공부문 노동관계에 관한 일고찰”, 노동법연구, 제5호, 1996, 145면 이하 참조.

3) 공무원노동조합법 제정시 고려할 점.

(1) 동 법의 목적

이 법의 목적은 공무원의 근로조건 기타 경제적·사회적 지위 향상을 위한 공무원 분야에서의 협약자치를 보장하는 것이 되어야 한다. 따라서 공무원직장협의회에서의 근로자참가와는 구분되는 것이며, 공무원에게 유리한 근로조건을 확보를 목적으로 하는 만큼 자주적 내지 독립적 노사관계를 전제로 한다. 공무원직장협의회체도를 폐지할 것인가 아니면 존치하게 할 것인가에 따라서 1원적 노사관계 혹은 2원적 노사관계의 구도가 형성되게 되는데, 공무원노동조합의 주된 기능이 공무원분야에서의 근로조건에 관한 자율적 규범형성이라고 하면 이와 별도로 공무원직장협의회 기관운영에의 참가기능은 요구된다고 본다. 따라서 민간부문의 노동조합과 노사협의회와 같이 공무원부문에서도 공무원노동조합과 직장협의회가 양립하는 것이 타당하다고 본다. 특히 공무원의 단체교섭 관계가 광역단위에서 형성된다고 하면 각 소속 기관단위에서는 직장협의회에 의하여 공무원의 이익을 보호하고 의견이 수렴될 필요가 있다. 독일의 경우에도 광역의 공무원노동조합과 별도로 기관별로 직원협의회가 설치되어 있다.⁹²⁾

92) 독일의 공무원노동조합으로는 대표적으로 Deutsche Beamtenbund (독일공무원연맹)을 그 예로 들 수 있는데, 이 연맹에는 Deutsche Jutizgewerkschaft(독일법무노조), Deutsche Steuer-Gewerkschaft (독일조세노조), Gewerkschaft der Sozialverwaltung(사회행정노조),

(2) 노동조합의 설립단위

공무원노조의 설립단위로는 기본적으로 공무원들의 자율적인 결정사항이다. 따라서 법률에서 어떤 조직형태로 강제하는 것은 단결 자유의 보장관점에서 바람직하다고 볼 수 없다. 따라서 기본적으로 어떤 단위에서 조직할 것인가 하는 것은 전적으로 노동조합의 자유에 맡겨야 한다고 본다.

다만, 공무원노조의 기능이 제대로 발휘되도록 권유하는 차원에서 그 바람직한 모델로서 제시될 수 있는 공무원노조의 형태는 대규모의 전국적 노조라고 본다. 왜냐하면 공무원의 근로조건은 공무원보수규정과 같이 국가의 법령에 의하여 통일적으로 규율되는 특성이 있기 때문이다. 이런 관점에서는 4급 이상의 기관장을 기준으로 해서 각 기관에 노조를 설립하게 하는 것보다는 교원노동조합법과 같이 광역의 시도 단위 이상으로 설립하게 하는 것이 더 바람직하다고 본다.

한편 공무원은 크게 국가공무원과 지방공무원으로 대별되고 다시 국가공무원은 법원공무원이나 국회공무원 등으로 구별되기 때문에 공무원노조도 각기 공무원조직에 따라 별도로 설립하는 것이 적절하다고 본다. 공무원이 소속되는 기관(중앙부처, 지방자치단체, 사법기관, 입법기관)의 특성에 기초하여 노조조직을 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라 각 기관별로 설치되는 공무원직장협의회와 노동조합간의 긴밀한 협조적 관계를 고려할 때에도 이런 공통점이 확보

Verband der Beamten der Bundesanstalt für Arbeit(연방고용청공무원단체) 등이 가맹되어 있다. 앞서 언급한 바와 같이 독일에는 5인 이상의 종사자를 둔 기관(Dienststelle)에는 직원협의회(Personalrat)가 설치된다.

되어야 한다고 보이기 때문이다.⁹³⁾

노조의 설립절차로서 누구에게 설립신고를 하는가 하는 문제가 있는데, 이것은 노동부가 민간부문이든 공공부문이든 모든 노사관계를 통할하여 감독하는 것이 바람직하다는 점에서 역시 노동부에 설립신고를 하는 것이 적절하다고 본다.

(3) 노동조합의 가입범위

6급 이하의 공무원으로 한정한다는 것이 오래 전부터의 공통된 인식이었으므로⁹⁴⁾, 이를 존중하여 6급 이하의 공무원으로 제한하도록 하는 것이 무난하다고 본다. 다만 여기서 공무원에 가입할 수 있는 자들을 한정함에 있어 적극적으로 열거하는 positive 방식과 6급 이하의 공무원은 모두 노조에 가입할 수 있지만 군경 공무원이나 소방·교정 공무원 등과 같은 자들은 제외되도록 하는 negative 방식이 있다고 본다. 후자의 방식은 보다 많은 공무원의 가입을 보장하는 측면에서 바람직하다고 본다.

또한 여기서는 다시 지휘, 감독의 직책이나 예산, 경리, 비서, 보

93) 참고로, 김재기, 전계논문, 239면에 따르면, “과거 노사관계개혁위원회 제22차 전체회의(1997.12.23.)에서는 공무원노조의 단체교섭과 관련하여 교섭의 상대방으로서 국가공무원노조는 조합원들의 근무조건을 통일적으로 교섭하기 때문에 총무처 등 관계부처로 구성된 교섭단과 교섭을 할 수 있도록 하고, 지방공무원 노조는 광역자치단체(특별시, 광역시·도)와 교섭하도록 한다고 의결한 바 있다”고 한다.

94) 노사관계개혁위원회, 노동관계법개정요강 토의자료, 1996.9.16, 43면. 법개정요강소위의 공익위원안에서는 조직대상의 범위를 일반직 6급 이하 기능직 및 고용직 공무원으로 하되, 군인, 경찰, 소방, 교정 등의 특수직종과 안전기획부 등 특수기관 근무 공무원은 제외토록 하였다.

안, 경비 등에 종사하는 공무원에 대해서는 6급 이하의 공무원이더라도 제외되는 것이 납득될 수 있다. 다만 이들이 형식적으로 이런 업무영역에 속한다고 해서 반드시 가입이 배제되어야 할 대상이라고는 단정할 수 없으므로 구체적으로 전체의 정황을 보아 판단을 내릴 수 있도록 ‘각 기관의 장과 공무원에 관하여 그를 위하여 행위하는 자’라고 해서 가입을 제한하는 것이 타당하다고 본다.

(4) 상급단체의 인정

일반적으로 노동조합은 크게 두 가지로 분류되고 있다. 조합원들로 구성된 진정한 의미의 노동조합과 노동조합을 구성원으로 하는 연합단체이다. 단결의 자유에 따라 공무원들은 민간인들과 같이 노동조합을 설립할 수 있을 뿐더러 이런 노동조합을 구성원으로 하는 노조 연합단체(소위 노동조합연맹)을 발족할 수 있는 것이다. 공무원분야에서 이런 상급단체를 인정하는 실익은 단위 노동조합과 행정기관간의 단위에서 노사가 자율규범을 형성할 수 없는 사항(법령에 의하여 결정되는 보수수준, 인사 원칙, 후생복지제도 등)들이 얼마든지 예상되기 때문이다. 예컨대 중앙부처에 노동조합이 설립된다고 해도 그 노조와 중앙부처기관장은 공무원보수규정으로 정해지는 보수수준에 관하여 교섭할 수 있는 능력이 없는 것이다. 따라서 노동조합들은 공동으로 연맹을 조직하여 국가공무원에 일률적으로 적용되는 보수수준의 결정에 관여할 수 있어야 하고 또 지방공무원들의 보수수준을 결정함에 있어서도 관여할 수 있어야 한다.

기관장의 입장에서도 예를 들어 중앙부서 기관장이 교섭당사자로 나선다 할 경우, 소속공무원의 보수 등 핵심적 근로조건에 결정권이 없는 것이 대부분이다. 이럴 경우에 노동조합은 오히려 그 결

정권한을 가진 부처의 장관과의 교섭을 요청할 것인 바, 기관장들도 이런 요구에 대응하여 사용자단체로서 기관장협의회와 같은 위원회를 구성할 필요성이 있다고 본다. 이미 존립하는 현업공무원 노조인 전국철도노동조합이나 전국체신노조의 경우에도 보수수준의 개선에 대해 철도청장이나 정보통신부장관외에 기획예산처장관이나 행자부장관과의 협상을 요구한 바 있다. 또한 광역시·도 단위의 지방자치단체의 경우에도 중앙정부의 예산지원을 받고 동시에 중앙정부의 예산편성지침에 의해 근로조건에 영향을 받는 경우에는, 이런 한도에서 당해 기관장과의 교섭외에 행정자치부·기획예산처와의 협상이 요구될 수 있는 것이다. 이런 협상을 일괄하여 해결하기 위해서는 기관장협의회(예, 관계장관협의회)의 설립이 적극적으로 고려될 수 있다.⁹⁵⁾

(5) 단체교섭의 당사자로서 사용자의 범위

집단적 노동관계법상 사용자책임을 부담하는 자는 일차적으로 당해 기관장으로 파악되지만, 기관장이 아니면서도 실질적으로 기관내 공무원의 근로조건의 결정에 영향을 미치거나 지배력을 행사

95) 독일에서는 연방장관들은 일종의 commission(재무부장관도 이에 포함되어 있음)을 구성하고, 내무부장관은 이와 같은 장관위원회에서 논의한 사항을 가지고 노동조합최상급단체와의 협의에 응한다고 한다(독일 2000. 9. 13, Köln에서 노조교섭전문가 Horst Küster씨를 만나 본인이 직접 들은 설명). 한편, 주정부에서 종사하는 노무원의 단체협약으로 독일의 주노동자기본협약 MTL II(Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder)의 경우, 주정부의 사용자대표로는 독일주협약공동체(TdL/Tarifgemeinschaft deutscher der Länder)이 나선다.

는 자가 있다고 할 경우 그도 그 부분에 한하여 교섭당사자로서의 사용자책임을 부담하여야 하지 않는가 하는 문제가 있다. 특히 부당노동행위제도의 수급자로서 혹은 단체교섭의 응락의무자로서 실질적 사용자의 개념에 포섭될 수 있는 별도의 기관장이 파악될 수 있는 것이다. 예를 들어 철도노조의 경우 교섭상대방으로서 사용자는 철도청장이 되지만, 철도청 공무원의 보수 기타 근로조건의 결정에 있어서는 기획예산처장관이나 행정자치부장관이 각종 예산편성권(정부조직법 제23조)을 통해 혹은 공무원의 인사관리 및 후생복지에 대한 결정(동 법 제32조)을 통해 실질적인 지배력을 행사하므로 이와 같은 사용자책임의 주체가 될 여지가 큰 것이다.

일반 노동조합법에서의 학설에 따르면, 단체교섭 당사자로서의 사용자에 관한 판례의 일관된 입장은 적어도 근로계약에 관한 묵시적인 의사표시라도 있어야 한다고 하여 소위 근로계약설 내지 사용종속설에 입각하고 있지만,⁹⁶⁾ 학설중에는 단체교섭 당사자는 근로계약 당사자와는 달리 이해하여야 한다는 관점에서 “실질적으로 사

96) 대판, 1993. 11. 23., 92누 13011(항운노조사건); 다만, 92 헌마 293, 1993. 11. 25결정에서 헌법재판소는 “위 예산편성지침은 이미 위에서 실시한 바와 같이 사용자측이라고 할 수 있는 정부가 그 투자기관에 대하여 내부적 행위로 임금에 관한 예산공통지침을 시달”한 것이라고 하여 정부가 정부투자기관의 사용자범주에 포함되는 것으로 판단하고 있는 것처럼 보이고 있다;

한편, 근로자에 대한 사용자성에 대한 판결로는 대판 1999. 7. 12, 99 마 623(은마아파트사건); 1972. 11. 14, 선고 72다 895 판결; 1996. 6. 11. 선고 96 누 1504 판결들이 적어도 묵시적 근로계약관계라도 있어야 한다는 입장이 있다; 더 나아가 대판, 1986. 8. 19. 83다카 657(동아건설사건)에서는 더 넓게 사실적 계약관계의 입장에서 사용자개념을 확대한 것으로 생각된다. 이 판례도 결국 근로계약관계를 전제로 사용자성을 인정하고 있다고 말할 수 있다.

용자권한을 행사하는 자로서 근로조건의 전부 또는 일부에 대하여 구체적 영향력 내지 지배력을 미치는 자”로 보는 유력한 견해⁹⁷⁾도 있다. 또한 일본에서는 노조의 단결목적에 관련하여 대항관계에 있는 자가 단체교섭 당사자로 결정될 수 있다는 입장도 있다(대항관계설).⁹⁸⁾

따라서 지배력설이나 대항관계설에 입각하여 판단할 경우에는 기획예산처와 행정자치부는 공무원의 경우에 예산승인 혹은 공무원 보수규정의 개정을 통해 보수 등 근로조건을 결정하는 한, 부당노동행위제도의 수급자 및 단체교섭 당사자에 해당된다고 본다.

독일의 경우를 보면, 공무원은 아니지만 연방정부와 근로계약을 맺은 민간인(Angestellte / Arbeiter)들의 경우에 이들의 노동조합인 공공서비스운수교통노조(ÖTV)는 ‘연방내무부장관’과 단체교섭을 진행한다. 그 결과 BAT(연방사무원단체협약), MTL II(주노동자기본

97) 김형배, 『항운노조 조합원과 사용자 사이의 법적 관계』, 1996, 395면: “헌법상의 이념은 노무를 제공하고 그 대가로서의 임금을 받아 생활해 가는 근로자를 보호하고자 하는 것으로서 반드시 사용자와의 개별적인 근로계약체결을 전제로 하지 않는다고 판단된다”; _____, 노동법, 585면: “구체적인 사용자의 판단기준으로는 i) 업무에 대한 지휘·명령권 내지 작업의 계속성 유무, ii) 해당 근로자가 기업조직의 틀 속에 편입되는지 여부, iii) 해당 근로자의 노무에 대한 대가의 지급 유무 등을 들 수 있다”고 한다; 이병태, 최신노동법, 243면: “근로계약상의 당사자만이 아니고 당해 노동조합의 구성원인 근로자의 근로조건에 영향을 미치는 모든 사람이 포함된다(중노위 1994. 2. 23. 93 부노 161). 종속회사의 노동조합에 대해 지배회사도 사용자가 될 수 있다; 김용호, ”사용자 범위의 확대에 관한 법리“, 1998. 6, 송실대박사학위논문 136면 이하.

98) 馬渡 淳一郎, “조일방송판결의 의의와 그 판결이 항운노조근로자의 집단적 노사관계에 미치는 影響”, 노동법학, 1996년, 2면 이하 참조; 김용호, 전계논문, 67면 이하 참조.

협약)⁹⁹⁾, MTB I (연방노동자기본협약)와 같은 단체협약이 체결되어 나오는 것이다. 또한 내무부가 공무원의 봉급을 2000년도 및 2001년도 2년간 법률로 동결할 것이라고 발표하자 ÖTV를 중심으로 1999. 9. 14. 베를린의 내무부앞에서 공무원들이 시위를 하고, 노조에서는 이와 같은 의도를 협약자율에 대한 침해(Eingriff in die Tarifautonomie)이며, 봉급독재(Besoldungsdiktat)라고 비난한 사건도 있었다. 이처럼 정부부처가 다르다 하더라도 공무원노조에 대한 상대방으로서 기획예산처나 행정자치부는 실질적 사용자개념에 포섭된다고 보여진다.

따라서 입법시에는 이 부분에 대한 충분한 고려가 있어야 하는바, 적극적으로 기획예산처와 행정자치부에 대해서는 단체교섭응락 의무자로서의 지위를 부과할 수 있다고 본다.

(6) 단체교섭 보장과 법규 및 예산과의 관계

공무원노조의 단체교섭권 보장과 관련하여는 심각한 문제가 있다. 단체교섭의 결과로 단체협약이 체결되면 노사당사자는 이에 대한 법적 구속력하에 놓이게 되지만, 동시에 사용자라 할 수 있는 국가기관이나 지방자치단체는 공무원의 보수 등 근로조건에 대하여 법규로 제정하고 특히 국가예산 내지 지방예산에 구속을 받는다는 것이다. 따라서 단체교섭 및 단체협약은 실질적으로 공무원보수규정 등 법령에 의하여 제한을 받고, 특히 예산부분에 관한 한 기관장은 자유롭지 못하여 예산과 협약내용이 상이할 경우 기관장은 그

99) 상세한 내용에 대하여는 다음의 논문에서 그 내용을 파악할 수 있다: 김상호, 『단체협약국제비교 I -단체협약에 의한 경영참가를 중심으로-』, 한국노동중양연구원, 1997, 44면 이하.

이행을 담보할 수 없다는 문제가 제기되는 것이다.

이와 같은 문제는 우리나라에서만 국한된 것이 아니어서 여러 나라에서 그에 대한 해결방안들이 다양하게 제기되었는데,

일본의 경우에는 단체교섭권을 대폭 양보하여 기관장에게 단체협약을 체결할 권한을 부인하고 단지 사실상의 단체교섭권만을 인정하고 있다.¹⁰⁰⁾ 따라서 기관장은 법적으로 구속을 받지 아니하며 그 교섭결과를 법규 제정시에 반영하도록 노력할 책무만을 지게 되는 것이다.

미국의 경우에는 주정부의 경우 단체협약은 체결하도록 하되 그 효력은 입법기관의 승인을 득한 경우에 비로소 인정하는 방법을 취한 예가 발견된다.¹⁰¹⁾ 이것은 단체협약의 체결을 일응 보장한 점에서 교섭권이 보다 존중되는 의미가 있다고 보여진다.

프랑스의 경우에는 1983년 7월 13일 법률 제8조 제2항에서 “공무원노조조직은 전국적 차원에서 정부와 보수인상의 결정에 앞서 사전교섭을 진행할 수 있는 자격과 각기 다양한 차원에서 공무원행정을 책임지는 기관들과 근로조건과 근로의 조직에 관한 문제를 논의할 수 있다”고 규정하고 있다. 따라서 정부는 거의 매년 교섭에 임하여 왔는데¹⁰²⁾ 공무원장관(Ministre de la fonction publique)이 당

100) 일본 국가공무원법 제108조의 5 제2항.

101) 이철수, “공공부문의 노사관계 연구”, 130면에서는 뉴욕주와 캘리포니아주의 경우 단체협약의 효력은 입법기관의 승인이 있어야 비로소 효력을 갖게 된다고 한다.

102) 프랑스 공무원노조의 단체협약의 체결은 1968년도 노동운동의 영향에 의하여 정부가 체결한 약정인 1968년도 6월 2일 Quidnot의 선언(protocoles)에 연유한다. 이 후 공무원노조에게 각종 제도개선의 확정시에 참여할 수 있는 기회를 부여하여 노동조합의 권리, 공무원 직급분류조치, 각종 사회정책적 조치에 관한 1970년 9월 14일

사자로 나선다고 한다. 그러나 그 합의는 대체로 노사가 존중하지만 그것이 법적 구속력을 보장하지는 못한다고 한다. 따라서 소위 신사협정이라고 말할 수 있다.¹⁰³⁾ 한편 노조대표가 20명으로 위원을 구성하여 참여하는 최고협의회(conseil supérieur)는 공무원지와 관련된 법령의 제정 및 개정 참여한다.¹⁰⁴⁾

독일의 경우에는 아예 단체교섭을 언급하지 않고 실질적으로 법규제정시 사전협의절차를 거치는 것으로 정하고 있다. 즉 연방공무원법 제94조에서는 “관할권이 있는 노조의 최상급조직은 공무원법틀관계에 대한 일반적 규율의 기초작업시에 참여할 수 있다”고 한다.¹⁰⁵⁾ 따라서 내무부장관은 그런 법령의 제정과 관련하여 재무부

지침(l'instruction du 14 sept. 1970 relatives à l'exercice des droits syndicaux, des mesures de reclassement des fonctionnaires ou des mesures à caractère sociale)을 마련하였다. 1971년 이후부터는 주로 공무원의 임금수준 및 임금구조에 대한 협의(concertation)가 있었고 이후 매년 이런 협의를 하였는데 1977, 1984, 1986, 1987년에는 합의에 도달하지 못하고, 1973~1975, 1988, 1990, 1991, 1993년에는 합의 내지 선언(protocol)에의 서명 1982, 1983, 1985년에는 요결(relevés de conclusion) 혹은 결정요지(relevés de décision)로 마친 바 있다.

103) J.M. de Forges, précité, p. 73: “공공부문 특히 공무원의 경우에도 민간부문에서처럼 보수나 대우가 단체교섭과 단체협약에 의하여 규율되는 가능성이 있다(이태리, 프랑스의 경우). 그런 교섭과 협약은 전국적 차원에서 정부와 주요 공무원노조들간에 체결된다. 그러나 그 내용이 어떠한 것이든 그것이 계약적 성격의 약정이라고는 볼 수 없는 것이다. 그것은 도의적 차원의 약속(engagements moraux) 내지 정치적 약속이며, 법적 구속력이 있는 것이 아니고 언제나 이행이 된다고는 볼 수 없는 그런 것이다.”

104) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, Art. 13. alinéa 2; décret n° 82-450 du 28 mai 1982 Art. 2; 앞쪽의 프랑스공무원참가제도 참고.

장관 등이 포함된 장관위원회에서 먼저 논의한 사항을 가지고 노동조합과의 협의에 응하고 그 다음에는 일반 법령의 제정과 같이 연방의회(Bundestag)나 연방참의원(Bundesrat)에서 결정된다고 한다.¹⁰⁶⁾ 공무원의 대우에 관한 법규의 제정시 정부가 일방적으로 결정하지 아니하도록 한 점에서 의미가 있다고 보여지나 교섭과 협약 체결이 없는 점에서 미흡한 부분이 있다고 보여진다.

생각건대, 현재 현업에 종사하는 공무원들의 노동조합이 향후하고 있는 그 정도의 단체교섭권은 일반적인 공무원 노조에 대해서도 동일하게 인정되어야 한다고 본다. 즉 일반 공무원노조에 대해서도 단체교섭의 기회를 갖고 그 결과 합의되는 단체협약을 체결할 수 있도록 하여야 한다는 것이다(즉, 공무원노조대표자에게 교섭권과 체결권을 보장함). 다만 그것은 관련 보수규정의 제정이나 예산의 편성과는 별도로 단체교섭과 협약체결이 진행된다는 것이기 때문에, 법규가 이미 새로운 규정을 통해 인상을 확정된 이후에 단체교섭을 하거나 다음 연도 예산이 확정된 이후에 단체교섭을 한다고 하면 이것은 단순히 법에서 정해진 것을 반복하여 협정하는 완전히 형식적인 교섭에 지나지 않는다고 비판을 받을 수 있다. 그러나 예산편성에 있어서 각 중앙관서에서 독자적으로 집행할 수 있는 부분이나 예산규모가 늘어나고,¹⁰⁷⁾ 특히 인건비 부분에서 자율폭이 확대된다면 이런 한도에서 단체교섭은 실제로 의미가 있을 수 있다고

105) "Die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften sind bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zu beteiligen."

106) Horst Küsters씨의 설명.

107) 기획예산위원회, 2000년도 예산안편성지침, 1999.3, 4면 : 부처가 자율 편성하는 예산 규모가 2000년대에는 3조원이 된다고 한다.

본다.¹⁰⁸⁾

반면에, 이러한 교섭의 형해화 문제의 대안으로서는 예산이 확정되기 전에 단체교섭을 하여 단체협약을 체결하고 이런 단체협약내용은 예산의 확정에 의해 구속력을 갖도록 하는 방법이 제안될 수 있다.¹⁰⁹⁾ 그러나 이 경우에는 단체협약자율이 독자적으로 기능되는 것이 아니라 예산편성과정과 맞물리게 되어 편성권자인 기획예산처나 승인권자인 국회에 영향을 받는다고 말할 수 있다. 이런 점에서 단체협약 자체가 잠정협약으로 전락하는 위험이 있다고 말할 수 있다. 생각건대, 이러한 방법보다는 처음에 제시한 것과 같이 독자적인 협약자치를 보장하는 방안이 아예 단체교섭권을 포기하는 일본과 같은 방안이나 단지 단체협약을 잠정협정으로 전락시키는 방안보다는 그래도 교섭권확보에 충실한 방안이라고 말할 수 있다.

한편, 이런 교섭권의 형해화에 대한 보완으로서 예산편성시에도 노동조합 연합단체와 충분한 협의를 거치도록 하는 방안을 도입할 필요가 있다. 프랑스와 독일에서는 노동조합의 최상급조직이 공무원의 처우와 관련되는 법규의 제정이나 개정시에 참여할 수 있게 하는 것이다.¹¹⁰⁾ 우리나라에도 공무원보수규정에서 보면 공무원보수조정위원회가 설치되어 있는데(제52조) 무엇보다도 공무원노조들의 대표자들이 동 위원회에 위원으로 참여하여 공무원들의 의견을

108) 철도사업이나 체신사업은 정부가 기업형태로 운영하는 정부기업이므로(기업회계법 제1조 참고) 공공성외에 영리성을 추구하는 한, 그 수익에 대하여 현업공무원들을 참여시킬 수 있도록 인건비 항목에서 자율폭이 확보되어야 한다고 본다.

109) 고영주, “공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정”, 공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정(노개위자료 1996. 7. 13), 17면.

110) 이에 대하여는, 김상호, “공무원노조기능에 관한 해외사례 -독일과 프랑스를 중심으로-”, 노동포럼(한국노총 발행) 창간준비호, 44면 이하를 참조.

제시할 수 있어야 한다고 본다. 또한 현재 국가 예산의 편성에 있어서 정부가 일방적으로 결정하여 통보하는 형태를 취하고 있으나¹¹¹⁾ 이와 같이 정부 일방의 예산편성에 대해서도 공무원의 보수에 관한 부분에서는 노조의 참여가 보장되어야 한다. 즉 기획예산처장관으로 하여금 예산안을 편성하는 단계에서 노동조합의 의견을 경청하게 하는 것이 필요하다. 이 경우 노동조합은 연합단체를 통하여 효율적으로 의견을 제시할 수 있을 것이다.¹¹²⁾

(7) 정의행위권의 제한문제

공무원의 신분과 그 직무의 특성상 헌법상의 단체행동권은 법률에 의하여 제한될 수 있다. 이것이 통설적 입장이고 국민 전체의

111) 구체적으로 예산편성 과정을 보면, 예산회계법 제25조에 따라 각 중앙관서의 장은 매년 2월말까지 다음 연도 신규사업 및 기획예산처장관이 정하는 주요계속사업에 대한 事業計劃書를 기획예산처장관에게 제출하여야 하고, 기획예산처장관은 매년 3월 31일 까지 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음, 다음 연도의 예산안편성지침을 각 중앙관서의 장에게 시달한다. 다시 중앙관서의 장은 이런 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 豫算要求書를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출한다. 기획예산처장관은 각 부처의 예산요구서에 의하여 예산안을 편성하고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다(제28조). 정부는 이 예산안을 회기연도 개시 90일전까지 국회에 제출하는 것이고 국회는 헌법 제54조 제1항에 따라 국가의 예산안을 심의·확정한다.

112) 전국철도노동조합에서도 한국노총에 이와 같은 내용으로 건의한 바 있다(전국철도노동조합 사업보고, 1999, 174면 : “철도노동조합에서는 예산과 공무원의 각종 근무제도를 직접 관장하는 기획예산처, 행정자치부와 공무원노조협의회간에 실질적 교섭이 될 수 있도록 공무원중앙노사협의기구를 설치요망한다”고 밝히고 있다.

봉사자로서의 공무원의 위치도 부인할 수 없는 부분이 있고 그의 쟁의행위는 곧바로 국민생활에의 불편으로 이어지므로 공무원의 파업은 제한될 필요가 있다는 것은 수긍되는 부분이 많다.¹¹³⁾

그러나 이런 입장이 곧바로 법률에 의하여 공무원노조가 일체의 파업권을 금지하는 것을 정당화하는 것은 아니라고 본다. 특히 프랑스의 경우는 공무원의 법률관계를 일반 근로자와는 달리 신분보장을 내용으로 하는 법정관계로서 파악하면서도 명시적인 법률로서 공무원의 파업권을 인정하고 있기 때문이다. 즉, 프랑스에서도 1946년 이전까지는 파업이 계속적인 공무집행의 원칙(principe de la continuité)에 반한다는 점에서 공무원의 쟁의행위권을 금지하였지만¹¹⁴⁾ 1946년도 프랑스 헌법의 전문에서 파업권은 법률에서 정한 한도에서 행사된다는 규정이 포함되고 그 파업권은 민간분야만이 아니라 공공분야에서도 인정되어야 한다는 인식이 형성되자 실정법에서 정한 한도내에서는 공무원들도 파업권을 갖는다고 인식되기에 이르른 것이다(소위 Dehaene사건).¹¹⁵⁾ 다만 이런 파업권으로 인하여 국가기능이 마비되는 일을 방지해야 한다든지 파업권을 남용을 방지하는 차원에서 법률로 그 행사를 제한할 수 있음도 인정하였다. 결국 이런 배경속에서 프랑스의 법률은 공무원의 파업권을 보장하되,¹¹⁶⁾ 국민의 건강과 재산의 안전을 보장하는, 최소한 공공서

113) 이철수강상태, 전게서, 43면 이하 참조; 신분이 아닌 종사하는 업무의 성격이 국가안전보장이나 질서 유지와 관련성, 국민경제 및 국민의 정상생활에 미치는 영향을 고려하여 제한되어야 한다고 한다.

114) 1909년 5월의 체신공무원의 파업에 대하여 국가위원회는 공무계약의 위반을 이유로, 1937년의 다른 체신공무원의 파업에 대해서 국가위원회는 파업공무원은 신분보장을 하는 공법의 적용을 포기한 것으로 간주하여 파면조치를 인정하였다.

115) CE Ass. 7 juillet. 1950.

비스는 제공해야 할 의무(obligation de service minimum)를 부담하는 가운데 파업권을 행사하도록 제한한 것이다.¹¹⁷⁾

우리나라의 공무원도 바로 헌법에서 단체행동권을 보장받고 있기 때문에 기본적으로 단체행동권의 행사를 보장하는 차원에서 입법이 되어야 하고 다만 국가기관, 지방자치단체 등 공공기관의 기능수행이 계속 유지되는 한도내에서 행사하도록 제한할 수 있다고 본다.

116) 1983년 7월 13일 법률 제10조: 공무원은 법률에서 정한 범위에서 파업권을 행사한다.

117) Loi n° 84-1286 du 31 decem. 1984.

제6장 결어

공무원의 노사관계제도에 있어서는 무엇보다도 공무원노조와 공무원직장협회의 관계를 어떻게 설정할 것인가가 중요하다. 사견으로는 공무원노조와 직장협회는 병존되는 것이 바람직하다고 보는데, 전자가 공무원의 근로조건 향상을 목적으로 한다면 후자는 공무원의 근로자참가를 보장하는 것으로서 기능상 차별성이 있기 때문이다.

이와 연관된 문제로서 공무원노조는 어느 단위에서 설립이 허용되는가 하는 것도 중요하다. 공무원직장협회가 기관단위로 설치된다고 할 때 공무원노조는 전국적 단위 혹은 광역의 단위에서 조직이 되어 실질적인 기능이 중복되는 일이 없어야 하기 때문이다.

현재의 공무원직장협회제도는 앞서 밝힌 바와 같이 많은 문제가 있기 때문에 근로자참가기구로서 재정립되어야 한다. 또한 협의회를 사단의 “설립”과 같이 단결체로 전제하는 방식이 아니라 모든 기관에서 전 공무원을 대표하는 기구로서 “설치”하는 방식으로 수정되어야 한다. 그리고 협회의 주요 기능으로서 협의대상에는 공무원의 인사에 관한 사항들이 반드시 포함되어야 한다. 이러한 개정방향은 바로 독일 및 프랑스의 공무원참가제도와 비교한 결과이기도 하다. 이들 국가는 공통적으로 공무원에게 기관의 운영에 대한 참가할 수 있는 기회를 충분히 부여하고 있었다.

다음으로 공무원노조의 경우에 단체협약체결권이 주어지느냐 하는 것도 매우 중요한 문제이다. 앞서 서술한 바와 같이 형식적인 것에 불과하게 될 여지가 있는 협약체결권이라도 현업공무원노조나

공기업 내지 정부출연기관 노조와 동일하게 부여되어야 한다고 본다. 교섭시기도 예산 전단계에서 행해지는 것보다는 지금과 같이 예산이 확정된 다음에 개개 부처별 혹은 광역단체별로 행해지는 것이 독자적인 교섭권과 체결권 확보에 바람직하다고 본다. 장래에는 각 부처나 자치단체에서 독자적으로 처분할 수 있는 예산부분이 늘어날 수도 있기 때문이다.

동시에 이런 형식적 교섭의 가능성에 대한 보완책으로서 예산의 확정 전에 공무원노조연맹과 기획예산처 및 행정자치부간에 충분하고 실질적인 협의를 거칠 수 있는 기회가 마련되어야 한다고 본다. 정부가 일방적으로 공무원의 보수규정을 정하는 것이 아니라 프랑스의 최고협의회 기능이나 독일 연방공무원법 제94조처럼 공무원 노조들의 의견을 듣고 예산을 편성하고 법령을 제정하는 것이 되어야만 노사관계의 안정에 도움이 된다고 보여지기 때문이다.

<참고문헌>

- 고영주, “공공부문 노사관계 / 공익사업의 분쟁조정”, 공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정(노개위자료 1996.7.31). 10면 이하.
- 김상호, 『단체협약 국제비교 I -단체협약에 의한 경영참가를 중심으로-』, 1997.
- 김용호, “사용자 범위의 확대에 관한 법리”, 1998. 6, 숭실대박사학위논문.
- 김재기, “공무원노동조합법제의 입법방향에 관한 연구”, 서울대박사학위 논문(2000.3).
- 김형배, 『노동법』, 제11판, 1999.
- _____, 『항운노조 조합원과 사용자 사이의 법적 관계』, 1996.
- _____, 『집단적 노사분쟁의 규율에 관한 법률』, 1990.
- 김형배·윤성천·임종률·하경효, 『집단적 노사자치에 관한 법률-시안과 입법이유』 -, 1992.
- 노사관계개혁위원회, 『공무원·교원의 노동권』 (노동관계법 쟁점자료, 96-11), 96. 7. 96-12), '96 7.
- 서원석, 『ILO회원국의 공무원 단체활동 비교연구』 (KIPA 연구보고 94-03).
- 이광택, “공공부문 노동관계법의 개선방향”, 김치선 박사고회기념논문(국제화시대의 노동법의 과제), 1994, 318면 이하.
- 이병대, 『최신노동법』, 신정판, 1999, 83면.
- 이철수, “공공부문 노동관계에 관한 일고찰”, 노동법연구, 제5호, 1996, 118면 이하.
- 이철수·강성태, 『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원, 1997.

윤성천, 노동조합법의 쟁점과 방향, 세계화과정에서의 노동법개정을 위한 워크숍(한국노동법학회 주최 1994. 12. 16) 자료(노동법률, 1995년 3월호, 115면 이하).

하경효, “ILO 기본협약과 노동법 개정방향”, 노동법학 4호, 1994, 183면 이하.

馬渡 淳一郎, “조일방송관결의 의의와 그 관결이 향운노조근로자의 집단적 노사관계에 미치는 影響”, 노동법학, 1996년, 1면 이하.

峯村光郎, 公勞法の理論と實際, 1977.

CFDT, Guide de vos droits, 2000.

Freedom of association, digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1996.

Grabendorff/Illberz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz (kommentar), 9. Aufl., 1999.

J.M. de Forges, Droit de la fonction publique, 1997.

Müller, Arbeitsrechtlichen Dienst, 3. Aufl., 1995.

- 기타 참고자료

기획예산처, 2000년도 예산안편성지침, 1999.3.

노사관계개혁위원회, 노동관계법개정요강 토의자료, 1996.9.16.

전국철도노동조합, 사업보고, 1999.

전국체신노동조합, 1998년도 사업보고, 1999

행정자치부, 공무원직장협의회 업무편람, 1999.12, (행정간행물 등록번호, 25600-12140-67-9811),

Bundespersonalvertretungsgesetz (Stand: 28.3.1999)

Bundesbeamtengesetz (Stand: 31.3.1999)

décret n° 82-450 du 28 mai 1982 relatif au Conseil supérieur de
la fonction publique de l'Etat

décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions
administratives paritaires

décret n°82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques
paritaires

Loi n° 83-643 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations
des fonctionnaires,

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires
relatives à la fonction publique de l'Etat

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispositions statutaires à la
fonction territoriale.

[저자 약력]

金 湘 鎬

- 주요약력

고려대 법대 법학과

동 대학원 법학박사

저작권 심의조정위원회 연구원('89. 7 ~ '95. 3)

한국노총 중앙연구원 책임연구원('95. 3 ~ '2000. 5)

같은 중앙연구원 연구위원('2000. 6 ~ 현재)

- 주요저서 및 논문

- 남북문화교류와 저작권('92, 저작권심위)
- 비조합원의 집단적 노동관계법상 지위('95, 한국노총 중앙연구원)
- 세계화의 흐름에 대한 노동법적 대응(공저, '95, 한국노총 중앙연구원)
- 복수노조하에서의 단체교섭('96, 한국노총 중앙연구원)
- 노조전임자의 법적 보호에 관한 연구('98, 한국노총 중앙연구원)
- 협약자치의 한계에 관한 연구('99. 7, 박사학위논문)
- 산별조직화와 산별노사관계에 관한 법적 고찰('99, 한국노총 중앙연구원)
- 학술·예술정보분야에 종사하는 근로자의 보호문제('99, 한국노총 중앙연구원)
- 프랑스 기간제·파견제·단시간제 근로자 보호관련 규정(번역, 2000, 한국노총 중앙연구원)

노총연구원 연구서 75

공무원직장협의회법에 관한 비교법적 고찰

2000년 11월 18일 인쇄

2000년 11월 23일 발행

발행인 이 남 순

발행처 한국노동조합총연맹
주소 서울시 영등포구 여의도동 35번지
(代) 02-782 -3884

등록 81. 8. 21 (13-31호)

인쇄 성문사
(代) 02 - 2268 - 0520

가격 : 5,000원