

# 地方公務員의 行態發展에 關한 研究

## Behavior Development of Local Public Servants

李 恩 宰

(韓國地方行政研究院 地方行政研究室長)

### <目 次>

- I. 서 論
- II. 공무원단체의 개념 및 특수성
- III. 地方公務員의 實態
- IV. 公務員 行態의 展望
- V. 結 論

## I. 서 論

각 국가마다 모두 다른 행정환경을 갖고 있으나 공무원이 국민에게 봉사에 임하는 자세에는 거의 공통성을 갖고 있으며 또한 공무원도 근로자임을 주장하는 이론은 거의 같다. 이에 따라 공무원들은 자신들의 권익을 대변해 줄 노동조합을 결성하고자 많은 시도를 하였다. 이러한 경향은 선진자본주의 사회에서 더욱 그러하였는데, 영국과 미국의 경우는 우편배달인 연합을 1890년에 동시에 결성하게 되었다. 그 동기는 19C 후반에 일어난 공무원 제도의 개혁과 당시의 보수수준이 사기업에 비해 뒤떨어진데서 기인했다. 그러나, 이러한 공무원 단체의 성장 배경에는 많은 제약요인이 뒤따랐다. 그 중에 가장 중요한 것은 공직의 특수성에서 오는 것이었다.

우리나라는 우리의 특수한 사회 정치적 여

건 때문에 몇몇 현업기관을 제외한 일반 공무원의 단결권을 제약하고 있어 그들은 단체결성조차 못하고 있는 실정이다. 최근, 특히 건설부의 집단항명 사건은 공무원의 노동권 보장과 많은 관계를 지어볼 수 있다. 따라서, 본 연구에서 다루고자 하는 것은 공무원의 노동기본권에 관한 이론을 살펴보고 공무원 단체의 전망을 진단해보고자 한다.

## II. 공무원단체의 개념 및 특수성

### 1. 개념

우리나라에 있어서 공무원 노동조합이라는 용어는 매우 생소한 실정이다. 학자에 따라 공무원 노동조합 또는 공무원 단체라고 표현하고 있는 데 필자는 공무원 단체로 쓰고자 한다.

공무원 단체는 원칙적으로 공무원간의 연대의식(Solidarity)라 동료의식(comradeship)의 증진, 실적제도의 보호와 확충, 공무원의 근로조건, 지위 및 물질적 복지의 보호와 개선, 행정의 질적개선을 목적으로 조직하는 단체를 말한다. 근로조건은 노동자의 작업과 관

련된 사회적, 경제적 제조건을 뜻한다. 노사관계 측면에서 보면 정부가 사용자 역할을 하는 기관이고 소속 근로자는 공무원이 된다. 그러나, 사실은 사용자는 정부가 아니고 국민이 되어야 하므로 서로 상반되는 특성이 있음을 파악할 수 있다.

공무원 노조는 공무원의 복지증진과 사기 제고 나아가서는 행정발전에 기여할 수 있는 제도적 장치로서 현대인사행정에서 중요시하는 관리도구의 하나이다. 그러나, 민간부문의 노조와는 달리 공무원 노조는 많은 규제를 받고 있다. 즉, 민간기업에 있어서는 노동조합이 조직되고 있는 정도는 노동자의 구체적인 조합과 사용자간의 단체교섭에 기초한 노동협약에 의해 결정되고 있는 것이 일반적이다. 이것에 대한 정부 각 부처의 경우는 일반직원의 근무조건에 관해서는 민간기업의 노동자와 상이하어 노동협약에는 없는 의회가 규정하는 조례에 의한 것이다.

우리나라에서는 공무원단체의 조직을 원칙적으로 금지하고 사실상 노무에 종사하는 공무원에 대해서만 예외적으로 허용하고 있다. 노무에 종사하는 공무원이란 체신부, 전매청 및 철도청 소속의 현업기관과 국립의료원의 작업 현장에서 노무에 종사하는 공무원을 말한다. 이 분야에 근무하는 공무원 중에도 (1) 서무, 인사 및 기밀업무에 종사하는 자 (2) 경리 및 물품출납 사무에 종사하는 자 (3) 근로자의 감독사무에 종사하는 자 (4) 보안업무규정에 의한 보안목표시설의 경비업무에 종사하는 자 (5) 승용자동차의 운전예 종사하는 자는 가입할 수 없게 되었다.<sup>1)</sup>

## 2. 공무원 단체의 본질

직원단체나 노동단체가 존재하지 않는 일반공무원의 경우에 있어서 이들이 존재하는 단체의 경우와 동일한 경우로 직원의 근무조건 설정을 둘러싼 당국과 직원의 관계는 당연히 존재하는 것으로 구분되며 그 의미는 정부의 노사관계를 단순히 당국과 직원단체 또는 노동조합과의 관계에 한정할 필요가 없는 것이다.

어쨌든, 정부당국에 있어서는 공무원법을 시작으로 공무원의 노동기본권 관련 법령에 있어 기본이념이나 구체적인 취급에 정통한 것에 의해 적당하고, 양질의 노사관계의 확립을 꾀하는 일이 중요하다.<sup>2)</sup>

막상 정부에 있어 노사관계를 형성하는 일의 기본적 틀은 민간기업에 있어 그것과 대비하여 대단한 상위점이 있는 데에 특히 주의할 요한다. 그것은 헌법을 기점으로 하는 현행법제에 의해 규정된 것이다. 환언하면 입법에 이러한 규정이 있다.

헌법 제7조 제1항은 '공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며 국민에 대하여 책임을 진다.'라고 규정하고 있다. 이것은 공무원 전체에 해당하는 것이며 특히 일반직, 특별직을 구별치 않고 공통적이다. 예컨대, 공무원 전체에 관련된 보통의 원리로써 위치를 부여하고 있는 것이다.

막상 전국민의 봉사자란 무엇인가? 이것은 공무원이 국민의 신임에 의해 국정을 담당하

1) 국가공무원법 제66조, 공무원복무규정 제28조.

2) Dan C. Heldman, "Making Policy in Vacuum: The Case of Labor Relations". *Policy Review*, 10(Fall, 1979), pp.75-88.

는 국민의 사용자이며 국민의 이익을 위해 직무를 수행해야 하는 것을 의미하며, 일부 소수자 아닌 당파의 이익을 위해 행동하지 않는 것을 의미한다.<sup>3)</sup>

결국 공무원은 일당 일파의 이익에 편재하지 않고 항상 공정·중립의 관점에 서서 국민 또는 주민 전체에 공통하는 이익을 위해 봉사적 정신을 가지고 근무하지 않으면 안되는 것을 요구하고 있다.

이와 같이 헌법상의 요청을 받아 공무원 등의 신분 등에 관해서는 공무원법 등에 있어서 특별히 취급되고 있다. 첫번째로, 분한(分限)조항에 의한 신분보장이다. 즉, 공무원법에 규정된 내용에 의하면 그 의향에 반해 면직 또는 강임 될 수 없으며 또한 동법 또는 조례에 규정된 사유에 의하면 그 의향에 반해서 휴직 될 수 없으며 특히 조례에 규정된 사유에 의하면 그 의향에 반해 강급 되지 않는 것이다.

민간기업의 노동자의 경우에는 고용계약의 최장기간은 원칙으로 1년이며, 기간이 규정되지 않은 계약은 30일 전에 해고 예고를 행하는 것에 의해 해약하는 일이 가능한 것으로 되어 있으며 법률상 그 신분은 반드시 보장 되어 있다. 이와 같이 민간기업의 노동자와 비교하여 공무원에게 특별히 신분보장이 되어 있는 것은 전체의 봉사자인 공무원이 일당일파의 이익에 편향하지 않고 본래공정에 더해서 중립적인 행정의 수행에서 안정적으로 근무할 수 있게하기 위한 것이다.

둘째로, 공무원의 임용은 수험성적, 근무성적, 그 밖의 능력의 실적에 기초해서 수행하

는 것으로 되어 있다. 즉 공무원의 임용은 법률에 의해 어디까지나 성적주의의 원칙에 기초한 능력본위의 것이 되지 않으면 안 된다. 이것은 전체 봉사자로서 공무원이 주민의 신임에 기초해서 행정을 하는 한 능률적으로 수행하는 것을 확보할 수 있다는 것을 기초로 하기 때문이다.

세째로, 일정의 정치적 행위를 행하는 것을 금지하고 있다. 이것은 공무원은 전체 봉사자로서 공정의 이익을 이해 근무하는 것이며 결코 일당일파의 이익을 위해 근무하는 것은 아니라는 요청이다. 또한 직원자신의 신분을 안정·유지시키는 것에서 요청되는 것이다. 요컨대, 공무원이 정치활동을 행하면 그것만은 어떠한 정치적 영향을 받기 쉬운 상황에 놓여질 위험성이 크기 때문이다. 따라서, 정치적 행위의 제한을 하는 것은 직원을 정치적 영향에서 보호하여 한층더 신분의 안정을 보호하는 것이다.

### 3. 공무원단체의 특성

일반적인 노동조합의 특성은 社團性, 계속성, 경제성, 이익추구, 자주성, 민주성, 사회적 책임 등을 들 수 있으나 공무원 단체는 이와 다른 몇가지 특성을 들 수 있다.

첫째로, 사기업에서 이윤추구를 목적으로 하는 대신 공무원 단체를 포함한 공공부문은 양질의 서비스를 제공하는 데 그 목적을 두고 있다. 특히, 공무원은 국민전체의 봉사자로서 공익을 추구함과 동시에 국민에 대한 서비스제공자이므로 사기업의 노사관계에 비해 대항적인 관계가 희박하다.

둘째로, 헌법이 三勸으로 나누어져 정책결

3) Richard C. Kearney, Labor Relations in The Public Sector, (New York : Marcel Dekker Inc, 1984), PP. 7-8.

정, 정책집행을 그들이 하도록 하여 권한 배분이 잘 이루어지는 Check and Balance체제를 이루고 있어 공무원 단체의 협상과정이 불명확하다.<sup>4)</sup>

세째로, 공무원이 사용하는 재원의 조달이 국민으로부터 다양하게 얻어지므로 공무원들의 근로조건만 복지의 개선을 주장하는 데 있어 막대한 영향을 미치지 못하고 사기업의 노동단체와 비교하여 약할 수 밖에 없는 형편이다.

네째로, 공무원의 근무시간, 임금, 또는 다른 근무조건에 대해서는 고급관리에 의해서 결정되지 않고, 전국가격적으로 국회에서 다루어지고 있으므로 실제로 공무원 단체의 협상은 의회와 직접적으로 갖어야 하는 특성을 갖고 있다.

마지막으로, 정부 각부처의 노사관계 법제와 직접연결된 노동기본권의 제한이다. 민간기업의 노동자와 상이하여 쟁의행위를 금지하고 있다. 이와 같이 민간기업의 노동자의 경우와 상이한 공무원이 헌법 제7조의 적용을 받는 근로자임에도 불구하고, 노동기본권의 제한을 받는 기본적 이유는 공무원이 전체의 봉사자로서 국민전체에 대한 봉사를 제공한다는 지위의 특수성과 직무의 공공성에서 구하고 있는 것이다. 이러한 관점에서 사용자로서의 주민에 대한 쟁의행위를 행하는 것이 금지된다. 또한, 일반 직원의 근무조건은 의회의 규정조례에 의한 것으로서 이 결정방식과 기본적으로 상용되지 않는 노동협약의 체결권이 부정되고 있는 것이다.

이와 같은 법제하에서는 전면적인 노동기

본권이 인정되고 있는 민간기업의 노동자와의 사이에 있어 노사관계가 정부에 있어 그것과의 사이에는 다양한 측면에서 차이가 있음을 예측할 수 있다.

### Ⅲ. 地方公務員의 實態

우리나라의 경우 한국 노총에 가입하고 있는 것은 철도, 체신, 국립의료원 노조인 데, 이는 1987년 4월 1일자로 전매청이 전매공사로 전환되어 4개 노조에서 3개 노조로 줄어든 결과이다.<sup>5)</sup> 1987년 12월 말 현재 국가공무원 477,146명, 지방공무원 216,451명 총 693,597명 중에서 철도 노조원 31,041명, 체신 노조원 21,180명, 국립의료원 노조원 약간 명으로 전체 공무원의 약 7%에 해당하는 인원이 공무원 노조에 가입하고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 수치는 국가공무원 수 487,417명, 지방공무원 수 3,222,019명에<sup>7)</sup> 공무원 노조원 수 '84 1,490천명, '85에 1,475천명인<sup>8)</sup> 일본의 경우에 비추어 볼 때 매우 낮은 수치이다. 이러한 수치상의 차이는 일본과 우리나라의 공무원노조에 대한 시각 차이에서 비롯된다.

우리나라의 경우에는 해방 전후부터 있었던 공무원 단체도 인정을 하지 않았고, 더군다나 이후 계속된 노동탄압 정책은 공무원 노조의 결성을 어렵게 했다. 4.19혁명후 민주

5) 철도청이 92년 민영화되면 공무원노조는 체신과 국립의료원 둘만 남게 된다. 입법조사원보, 국회사무처, 1989. 10, p.73.

6) 한국노동조합총연맹, 1988년도 사업보고, p.5.

7) 지방공무원 급여통계원편, 소화 60년 지방공무원 급여의 실태, 소화 61년, 동경: 지방재무협회, p.3, p.687.

8) 조일연감, 조일신문사, 1987, p.624.

4) Milton Derber, "Who Negotiates for the Public Employer," Public Employer Negotiation (Chicago: Public Personnel Association, 1969), PP. 52-83.

화의 바람이 불 때 교원노조의 성립시도가 있었으나 장 면정권에 의해 부정되었고 이후 등장한 군사 정권은 헌법 유보조항으로 공무원의 단체 결성을 막았었다. 이후 6.29선언에 이어 87년 10월에 개헌이 되자 이 조항은 법률 유보 조항으로 위임되어 법률의 개정만으로 공무원 단체가 결성될 수 있는 가능성이 생겼으나 전교조 문제에서 보여진 바와 같이 정부의 단호한 대처로 새로운 공무원 노조의 결성이 사실상 불가능하다.

일본의 경우는 공무원의 쟁의 행위에 대해서는 법률로 금지하고 있으나 경찰, 소방, 교도, 해상 보안청 근무 직원 외의 공무원은 임의로 단체를 결성하거나 가입할 수 있으며 보수, 근무시간 그 외 기타 근무 조건 등에 관하여 단체교섭을 할 수 있도록 되어 있어 우리나라에 비해 공무원 노조결성이 자유로운 것이다.

이러한 것은 전세계적인 추세로 미국의 경우 1912년 Lloyd-La Follette법 이후 연방 공무원의 노조결성이 허용되었고, 주 및 지방 자치단체의 경우에도 현재 40여개의 주와 컬럼비아 특별구에서 허용하고 있어 공무원의 노조 결성이 일반적인 양상을 띠어 가고 있다.<sup>9)</sup> 단체교섭은 연방공무원의 배타적 승인을 받은 공무원 조합을 통하여 행하나 주의 공무원은 각 주의 법에 따라 다르며 쟁의권은 연방공무원의 경우 전면 금지하고 있으며 주의 경우도 6개 주를 제외하고는 주 공무원의 쟁의 행위는 금지하고 있다.

유럽 제국의 경우 모든 공무원에게 단결권

을 부여하여 사기업 노동자와 노조결성에 있어서는 차이가 나지 않으며 단체교섭은 영국의 휘틀리 협의회와 공무원조합 사이에서 이루어지나 서독은 고용원과 노무자를 제외한 공무원에게 노동협약체결의 능력이 부여되지 않고 있고 프랑스의 경우 공무원은 원칙적으로 단체 교섭권이 있지만 법령에 의해 근무조건 등이 일반적으로 정해지므로 그 범위내에서는 노동체결권이 없다고 한다. 쟁의권은 영국의 경우 사기업 노동자와 마찬가지로 그 권리가 보장되고 독일은 공무원 파업을 규제하는 법률은 없으나 국가에 충성의무와 근무관계는 양립할 수 없다는 것이 통설이며 실제로 독일노동총동맹은 쟁의 실시 준칙에서 경찰관, 소방관, 군인 등을 제외시키고 식량생산, 수도 등 불가결한 업무에 관해서는 파업을 제한하고 있다. 프랑스도 민간인과 같은 파업권을 가지나 실제로는 공공 서비스의 중요성 때문에 개별 입법이나 행정권, strike 규제법 등 여러가지로 이를 제한하고 있다.<sup>10)</sup>

## 1. 경제적 상황

공무원의 보수는 공무원의 근무에 대한 금전적 보상으로서 봉급 및 각종 수당을 포함하는 개념으로(공무원 보수 규정) 공무원의 사기 및 행정능률과 직접적인 관련이 있다고 할 수 있다. 보수가 많을 때는 우수한 인력을 유입할 수 있으나 국민의 세금부담이 과중해질 우려가 있고 보수가 적을 때는 국민의 세금부담이 적어지더라도 우수한 인력을 사기업체에 빼앗겨 싸구려 행정 서비스를 받을

9) F. A. Nigro. L. G. Nigro, The New Public Personal Administration, Itasoa : F. E. Peacock Publishers, Inc., 1986, p.11.

10) 한국지방행정연구원, 각 국의 공무원 제도비교, 1986, pp.203-235.

우려가 있다. 이렇듯 공무원의 보수수준은 국민의 담세 능력과 양질의 행정서비스 제공이라는 이율 배반적인 두가지 목표 사이에서 적정하게 결정되어야 할 것이다.

1988년 예산을 보면 총 예산 17조 4,644억 원중 공무원의 보수가 3조 1,775억원으로 약 21%에 이르러 예산상 높은 비중을 차지하고 있으나 공무원의 보수 수준은 사기업체나 정부산하 공기업체에 크게 못 미치고 있고, 실제로 공무원 자신들은 이러한 낮은 보수를 개선할 아무런 제도 자체를 갖고 있지 못해 불만이 쌓여도 해결할 수 없는 상태이다. 89년 6월 22일 경제기획원이 조사한 88년 대졸 사무직 임금 비교에 의하면 <표 1> 공무원의 임금은 처음 1년은 시중은행의 2/3수준이고 제조업과는 비슷한 수준이나 10년이 경과하면 시중은행의 1/2수준으로 떨어지고 제조업 수준보다도 떨어지는 것을 알 수 있다.

<表 1>

<88년 각급 기관 대졸 사무직 임금 비교>

분류	근속년수	
	1년	10년
시 중 은 행 (고졸여자)	630 (350)	1,184 (567)
산 업 은 행	707	1,180
기타국채은행	637	1,132
투 자 기 관	629	972
제 조 업	415	697
공 무 원	416	635
	(7급3호봉)	(6급7호봉)

\*단, 기본급+제수당+상여급+보수성 복리비

자료출처 : 정부 투자기관 보수 결정

방향보고서 : 1988. 12 시중은행 임금 협상 간사은행인 서울신탁은행 자료 표준자 모델 임금 조사 보고서(대한 상의) 및 매월 노동 통계조사보고서(노동부) 활용

조선일보 89. 6. 23일자에서 재인용

또한 한국노총의 88년 최저생계비가 4인 기준으로 671,828원이었는데 10년 근속하의 6급 7호봉의 공무원 보수는 635천원으로 최저생계비에도 미치지 못한다는 것을 보여주고 있다. 더군다나 지방공무원의 경우 대졸학력의 공무원 보다 고졸이하의 공무원이 많고 직급에 있어서도 6급이하의 하위직에 치중되어 있어 실제 보수액은 표보다 훨씬 적을 것이라는 것을 알 수 있다. 이렇게 지방공무원(전체 공무원도 마찬가지이지만)의 보수수준이 낮지만 보수체계에 그들의 목소리를 반영할 수 있는 제도적 장치가 존재하지 않는다.

또한 공무원의 보수 인상률과 가계비 상승률을 비교해 보면 <표 2> 82년과 86년을 제외하고는 매년 공무원의 보수인상률 보다 가계비 상승률이 더 높아 공무원의 경제적 불안감을 알 수 있다. 특히, 전체공무원 중 생계비에 미달하는 보수를 받는 공무원이 전체 공무원 중 32.7%에 달한다는 보고도 있어 공무원 보수문제의 심각성을 알 수 있다.<sup>11)</sup>

<表 2>

구 분	'81	'82	'83	'84	'85	'86
공무원보수인상률	17.0	9.9	7.6	2.7	5.2	9.6
가계비상승률	23.5	9.5	9.3	8.5	7.7	5.8

자료:총무처연보 1987, p.199에서 재작성

11) 행정개혁위원회, 행정개혁에 관한 건의, 1989. 7, P.

공무원의 보수는 국가 공무원법, 지방 공무원법, 공무원 임용령, 공무원 보수 규정, 공무원 수당 규정 등에 규정되어 있는 것처럼 일반의 표준 생계비, 민간의 임금, 기타 사정을 고려하여 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 상응하도록 정하여야 하나 우리나라 공무원의 경우 최저생계비 수준에도 못미치는 공무원이 많고, 처우개선 등 예산편성과 관련되어 있는 것은 경제기획원과 총무처에 의해 일방적으로 진행되고 있어 공무원의 목소리가 전달되지 못해 한국노총 등에서 하위직 노동자의 처우 개선 등에 대해 대신 건의할 정도이다. 1989년의 경우 공무원 봉급은 9% 정도 인상되었으며 1990년에 들어와서도 역시 9% 정도 인상했는데 이러한 낮은 수준의 인상은 89년, 90년의 경제위기가 지나친 임금인상에서 기인한다는 정부측의 시각을 보여주는 것으로 앞으로 사용자 우위의 노사관계정립을 위한 정지작업이라 할 수 있다.<sup>12)</sup>

## 2. 사회적 상황

공업화의 결과로 사기업분야에서 새로운 중간계층이 비대해지고 화이트칼라계층이 프롤레타리아화하는가 하면 블루칼라계층의 일부에서는 부르조아화현상이 일어나 사회계층의 구성을 복잡화 하는 데 이러한 현상은 공무원 사회에도 마찬가지로이다. 과거의 공무원 즉 관료는 보통 사무직으로 화이트칼라계층에 속한다고 인식되었는데 현재의 공무원사회는 복잡화되어 공무원이라고 전부 사무직

의 화이트칼라계층이라고 단정지을 수 없다.

지방공무원의 경우 1986년 한해동안 일반직 6,181명, 기능직 622명, 고용직 5,831명, 별정직 620명이 신규채용되었는데<sup>13)</sup> 이중 기능직과 고용직이 차지하는 비율이 약 50% 가까이 되어 사기업체의 블루칼라에 해당하는 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 실제로 이들 직종의 업무는 단순하고 반복적인 일이 많아 지방자치단체에 고용되어 있을 뿐 사기업체에서의 업무형태와 유사한 형태를 띠고 있다. 또한 일반직의 경우에도 5급 이상이 상급직의 신규채용인원은 93명에 불과하고 6급이하가 신규채용의 대부분을 차지하고 있다. 즉, 6급의 경우 33명, 7급은 472명, 8급은 315명, 9급은 4,758명으로 지방공무원의 경우 9급 등 하위직의 채용이 압도적이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 피라밋형식인 공무원 조직상 불가피한 면도 있으나 지방공무원의 상급직이 국가공무원에 의해 거의 독점되어 있고 국가공무원에 비해 지방공무원이 차별받는 데에도 원인이 있다고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 이러한 현상은 다른 직종에도 마찬가지로 기능직인 경우 1-5등급이 27명으로 소수인데 비해 6-10등급이 595명으로 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

결국 지방공무원에도 하위직이 주로 충원되고 지방자치단체의 고위공무원이 주로 국가공무원으로 충원되고 있는 현실은 공무원 사회에도 중앙정부와 지방정부사이에 계층적인 분화가 이루어지고 있고, 고용직 등 단순노동종사자들은 점점 사기업체의 블루칼라

12) 김장호, "한국경제와 임금구조 ; '임금원칙론의 국민경제적비판' 사회와 사상, 1990. 2. 통권 제 18호, p. 291.

13) 총무처연보, 1987, p.158.

14) 한국지방행정연구원, 지방공무원의 의식구조와 인사행정의 개선방향, 1986. 1. 31. p.121.

(생산직 노동자)와 유사해지고 있다고 할 수 있다.

### 3. 법률적 상황

우리나라 법률의 공무원 노조에 대한 태도는 지극히 규제적인 입장을 취하고 있다. 제1공화국의 헌법에서는 근로자와 노동 3권이 보장되어 있을 뿐 공무원의 노동 3권에 대한 규정이 없어 헌법의 해석과 국가 공무원법의 해석을 둘러싸고 많은 논란이 있었다. 1953년 보사부에서는 노동조합조직 금지조항에 교육공무원이 해당되지 않는다는 유권해석을 내리기도 했으나 1959년에는 이전의 해석을 번복하고 순수한 노무 종사자이외는 노동 3권을 전면부인하고 있어 교원노조결성에 지극히 소극적이었다.

4.19이후 학원의 민주화와 교육의 민주화를 표방한 교원노조결성이 제시 되자 이 때에도 다시 합법성 시비가 일어났다. 이 합법성시비는 정부내에서도 입장이 정리되지 않아 문교부장관은 교원노조결성이 국가 공무원법과 교육 공무원법 위반이라 하는가 하면 보건사회부에선 교원노조를 인정한다는 발언을 하였고 경상남도지사는 “교원노조는 민주도정 뿐만 아니라 민주국정에도 도움이 된다.”고 하여 그 혼란을 가중시켰다. 그러나 재차 정부의 공식입장이 교원노조는 불법이라고 규정되자 교원노조의 즉각 해체지시를 내리고 노동조합법을 개정하여 공무원의 노조결성을 봉쇄하려고 시도하기도 하였다.<sup>15)</sup>

15) 변명희, “60년대 교원노조운동의 성립과 전개과정”,서관모. 심성보 외, 현단계 한국사무직노동운동, 서울:태암, 1989, pp.132-145.

그러나 이러한 합법성 시비도 5.16쿠테타 이후에는 무의미하게 되었다. 제3공화국의 헌법에서는 공무원은 법률로 인정된 자외에는 노동 3권을 가질 수 없게 하였고 노동조합법은 공무원에 관한 사항을 공무원법에 위임하고 공무원법에서는 집단행동을 금지하여 공무원의 노동 3권에 대한 논란을 마무리 지었다. 이러한 헌법과 법률의 규제는 제4공화국과 제5공화국에 들어 더욱 심해져 헌법에서 제3공화국과 마찬가지로 법률로 인정된 자를 제외하고는 노동 3권을 가질 수 없고 또한 노동 3권이 보장된 공무원이라 할 지라도 단체행동권을 행사할 수 없게 규정하여 이전 보다 노동운동이 더 어렵게 되었다.

제6공화국 헌법에 와서는 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 노동 3권을 가질 수 있다, 라고 규정하고 있어 법률의 개정이 따를시 공무원 노조가 생길 가능성이 엿보이고 있다. 헌법에서 공무원의 단체행동권의 제한 규정이 없어졌고 사기업체에서의 단체행동권 제한대상도 주요 방위 산업체로 한정되어 제5공화국 헌법 보다 다소 진일보한 모습을 보여주고 있다.

그러나 개별 법률에 보면 아직도 지방공무원 노조의 성립가능성은 요원하기만하다. 지방공무원들의 노조 결성은 최상위법인 헌법에서 제한 규정 뿐만 아니라 지방공무원법에 의해서도 제한을 받고 있다. 지방 공무원법 제 58조는 공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단행위를 금지하고 있고, 단서에서 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’은 제외시키고 있다. 사실상 노무에 종사하는 지방공무원의 범위는 각 지방자치단체의 조례로 정하기로 되어 있으나 「영리 업무의 한계

및 사실상 노무에 종사하는 지방공무원 범위에 관한 건(대통령령)」 제3조에서 「노무, 인사, 물품출납, 경리, 비밀 또는 노무자의 감독 사무에 종사하는 자를 제외한 현업기관의 작업현장에서 근무하는 자」로 규정하고 있어 조례는 실제적인 의미를 갖지 못한다 할 것이다. 또한 지방 공무원법 82조에는 58조의 위반시의 벌칙 규정까지 두고 있어 지방공무원의 노조결성이 있을 처벌의 대상이 됨을 밝히고 있다.

이 외에도 공무원의 노조결성을 사실상 규제하는 입법으로 국가안보법상의 반국가단체의 구성죄(제3조), 반국가단체의 찬양고무죄(7조) 등이 있으며 집회와 시위에 관한 법률 제3조 1항의 3 “공공의 안녕질서 유지에 관한 단속 법규에 위반하거나 위반할 우려가 있는 집회 또는 시위” 1항의 4 “현저히 사회불안을 야기시킬 우려가 있는 집회 또는 시위” 금지 등이 공무원의 노조결성을 가로 막고 있다.

1989년 봄부터 사회문제가 된 전국교직원 노동조합의 결성기도가 실패한 이유중의 하나가 아직 공무원의 노조결성이 법률적으로 보장받고 있지 못해 실정법을 위반한 데에 있다는 분석이 있고 보면 현재의 지방공무원 노조의 결성도 관계 법률의 대폭적인 개정없이는 실정법 위반 문제로 큰 어려움이 따르리라 생각된다.

#### 4. 정치적 상황

최초의 공무원노조인 철도노조는 해방직후 우익정치세력의 반공단체로서 결성되었기에 조합원의 이익보다는 정치권의 이익에 따라

움직였다. 해방후 노동계가 일제시대 이래 노동운동을 해온 사회주의자들에 의해 장악되어 있었고, 45년 11월 5일에는 전평까지 결성되어 전국적인 과업을 주도해 가자 이에 위기감을 느낀 우익진영에서는 대한노총을 결성하였다. 대한노총이 결성되기는 하였으나 상부조직부터 만들어진 까닭에 하부조직이 미약하여 전평과 대결하는 데 열세에 놓이자 미군정과 우익정치단체의 후원에 1946년 5월 12일 대한노총 운수부 경성공장 지부연맹을 창설하게 된 것이다. 이 우익노조가 전평산하 좌익철도노동조합을 타도하는 데 결정적인 역할을 하여 우익의 정치적입지를 넓혀주자 이에 대한 반대급부로 현재까지 전국철도노조로 존립하게 된 것이다. 이 처럼 우리나라 공무원노조의 결성에는 노조원자신의 필요성보다는 정치권의 필요성이 결정적으로 중요하다는 것을 알 수 있다. 때로는 정치권의 노동정책이 탄압에서 유화국면으로 바뀔 때 공무원사회에서도 4.19이후에의 교원노조운동과 6.29이후 전교협에 이어 전교조운동과 같은 것이 발생하기도 하나 정치적인 필요성을 느끼지 못하는 정부에 의해 강제로 해산되는 비운을 맛보기도 한다.

이승만 정권하에서 시작된 교원노조운동은 4.19이후에는 전체교원 83,490명 중 18,678명이 가입하여 22.37%의 높은 노조가입율을 보여 각계 각층으로부터 많은 지지를 받았는데 이러한 지지중에 정치권의 동향을 살필 수 있는 것으로 민주당 조재천의원의 발언을 들 수 있다. 1960년 7월 29일의 선거에서 집권여당이 확실히 되던 민주당 선전부장 조재천은 “정치적으로 중립을 지키는 한 교원노조결성은 가능하며 발전할 것이다”라고 하여

교원노조의 합법화를 시사하였으나 민주당 정부가 들어선 이후에는 오히려 불법화 시키는 법안이 제출되기도 해 공무원노조에 대한 정치권의 시각을 알 수 있다.<sup>16)</sup>

최근에 있었던 전교조파문도 노조결성을 전후해서는 교과지도연구수당, 주임수당, 교육전문직수당 등을 신설한다고 하였으나 막상 국회예산에는 한푼도 반영되지 않아 정치권의 무성의를 드러내며 1,600여명의 해직자만 양산해내 전교조로 인한 교육문제해결은 손도 못되고 말았다. 또한 전교조파문시에는 교원단체에 대한 각 당간에 법률안이 마련되기도하여 당시 민정당, 공화당은 교원노조의 불허를, 평민·민주 양당은 노조결성을 허용하되 단체행동권을 유보하자는 입장으로 한 때는 활발한 협상이 이루어지기도 하였으나<sup>17)</sup> 90년 2월 9일 3당 합당으로 민자당이 탄생하자 이제는 그러한 법률안들도 무의미하게 된 것이다.

이외에도 新思考에 입각한 구국의 결단이라는 3당 합당이후의 임시국회에서 거대여당은 지방자치법 부칙에 규정된 90년 6월 30일 까지의 지방의회선거를 위한 지방의회선거법을 정당추천제 문제를 핑계로 통과시키지 않아 새삼 조속한 지방자치제 실시에 대한 우려를 자아내게 한다. 구국의 결단이라는 3당 합당이후 정치권은 더욱 혼미해지고, 최근 거대여당을 등에 업고 노동관계 법률을 개정하려는 움직임과<sup>18)</sup> K. B. S 사태에 즉각적인

공권력을 투입하는 등 정부의 노조에 대한 시각이 변해가는 요즘 지방공무원단체의 형성에 정치권이 호의적인 반응을 보이리라고 기대하기는 당분간 어려울 것 같다.

## IV. 公務員 行態의 展望

### 1. 現代행정에 있어 公務員의 역할

현대행정발전을 위한 공무원의 역할은 매우 중요하다. 그 이유는 이들 현대 행정의 직접적 구성요소 중에서도 공무원은 (1) 현대 행정에 있어서 가장 뛰어난 전문적 기술, 기능, 지식 등의 보유자이고 (2) 행정의 중요한 주체로서 지역주민과 가장 밀접하게 접촉할 수 있는 존재이며 (3) 지역주민의 대다수를 구성하는 임금근로자와 거의 동등한 사회적, 경제적 상태에 놓여져 있기 때문이다. 이와 같은 특질을 가진 공무원은 단순한 행정의 집행관으로서 만이 아니라 현대행정의 가장 능동적인 추진자로서의 역할을 수행해야 하는 것으로 기대된다.

공무원이 현대행정의 추진자로서 주민의 사회적 공동업무의 담당자로서 사실 공적노동의 담당자로서 자기를 실현하기 위해서는 이러한 국민과의 분단과 적대를 극복하고 지역주민과 공무원과의 깊은 연대를 구성하지 않으면 안된다. 그를 위한 조직적, 과학적 운동이 실천되지 않으면 안되는 것이다.

공무원과 주민과의 연대를 연결하기 위한 수단으로 실시되었던 대표적인 것이 미국의 Township이다. 즉, 주민을 위한 업무 구축을 위해서는 적어도 다음과 같은 제조권이 이루어

16) 변명회, 전계논문, p.135.

17) 이신국, "전교조는 현실이다", 인권과 정의, 1990. 1. 제 161호, p.29.

18) 조선일보, 1989. 5. 24자 보도.

19) 한겨레신문, 1990. 4. 7자 보도.

어저야 한다.

첫째로, 중앙집권적 관료에 의한 지배를 타파해야 한다. 즉 기관위임사무의 폐지를 전제로 하는 행정사무와 재원의 민주적재배분 및 민주주의적 재정조정제도의 확립이 필요하다.

둘째로, 지역의 중소영세경영을 압박하고 자연환경을 파괴하고 지역주민의 생활을 위협할 것 같은 대기업의 무정부활동 등에 규제를 가하고 지역경제의 자주적, 종합발전 혹은 지역주민생활의 유지·확충을 도모하기 위한 정책이 입안·실행되는 체제를 보장해야 한다.

세째로, 행정의 특권과 이권을 근본적으로 근절시키기 위한 조치 예를 들어, 현재 잘 실시 되지 않고 있는 정보의 전면공개, 민주적이고 종합적인 공공사업의 배분기구, 정책결정에의 유효한 참가, 또한 주민요구가 민주적 종합적으로 행정에 반영되는 체제의 확립 등이 취해져야 된다.<sup>20)</sup>

이들은 현대행정에 있어서 공무원이 실제로 국민에게 서비스를 제공하기 위한 최저의 조건이다. 그러나, 이들 모든 조건을 만들기 위해서는 주민 자신의 노동, 생활, 통치면에 있어서 전면적 발달이 필요하다. 그 이유는 점차적인 행정은 소생산자들의 통치역량에 의거하고 있는 것 처럼, 현대행정은 국민의 능력 발전에 의존하는 수밖에 없기 때문이다.

이와 같이 공무원이 국민의 발전을 담당하고 국민의 통합능력을 촉진하도록 한다면, 우선 공무원들 스스로가 전면적 발전과 공무담당자로서의 발전이 이루어져야 한다. 그런데

오늘날 많은 공무원들이 저임금과 업무과중, 행정의 Sectionalism과 연수의 양적 질적 부족 등에 의해 그 전면적 발달이 저해 되고 있다.

공무원의 전면발전이란 우선 무엇보다도 개개의 행정분야에 있어서의 전문성과 통합성을 어떻게 통일할 것인가 하는 점에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 현대 행정의 공무원으로서 이미 공공업무를 수행하기 위한 조건으로서 위에서 서술한 것 처럼 (1) 사회성원의 균질성 (2) 사회성원과 공무수행자의 동질성 (3) 공무수행에 있어서의 책임성과 주민에 의한 통제 등이다. 이러한 기본조건을 실현하기 위해서는 전문성과 통합성의 통일, 관리부분과 현업부분(field work)의 통일, 그것을 유지하는 민주주의적 직장 조성을 지향하는 공무원의 조직적 운동을 연결하여 공무원의 전면발전 또는 공무원과 국민과의 민주주의적 연대를 형성하는 데 있다.<sup>21)</sup>

## 2. 공무원에 대한 기대

새로운 행정의 형태에 기초한 모든 공무는 변화되지 않으면 안된다. 공무원에게 요구되는 것은 무엇보다도 공무원으로서의 자각과 한 시민으로서의 자각이 그 출발점의 기본이다.

6.29선언 이후 행정개혁이 close-up되고 전국적으로 주민·시민·노동자 운동이 탄생되었다. 이와 같은 움직임의 배경에 전문노동자로서의 지식을 가진 주민운동과의 공동투

20) Felix A., Nigro, and Lloyd G. Nigro Modern Public Administration 4th ed. (New York : Harper and Row, 1977), pp.7-15.

21) Jay M., Shafritz and Albert c, Hyde, eds. Classics of Public Administration (Ⅲ : Moore Publishing Co., 1978), PP. 420~450.

쟁을 근로자로서 추구하는 단계가 왔다.

그러나, 공무원과 노동자로서의 양면성의 상이함, 이제 그 첫번째의 중요한 일면은 시민으로서의 성격에 대한 인식이 충분하게 되었다. 관료적인 공무원상과 노동자상이 서로 다른 양면성이 표출되어지고 있다. 따라서, 시민·공무원·노동자로서의 삼면성의 모순과 긴장감이 새로운 공무 style의 창조는 필수불가결하다. 현대 행정에서 요구하고 있는 새로운 공무원상은 공무원이 시민을 선도하여 육성한다는 의식에서 벗어나야 하는 것은 분명하다. 현대 행정에서 공무원에게 기대하는 것은 적어도 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째로, 현대사회의 복잡화, 고밀화의 사회에서 제기되는 문제의 해결을 곤란하게 하고 있으며, 단일의 전문지식이나 교양만으로는 대응할 수 없게 되어있다. 예를 들어 Case worker에서 보는 바와 같이 구빈적인 사회복지의 지식이나 사고로는 생활보장의 근본 대책을 보장 할 수 없다. 또한 청소년 행정에 있어 지금까지의 청소년 선도를 중심으로 한 교양위주의 전문가를 오히려 많은 폐해를 초래하고 있다. 경제행정에 관해서는 중소기업 금융 정책의 지식만을 가진 공무원은 지역경제·자립의 중추적문제점을 해결할 수 없는 것이다.

따라서, 현대행정은 고도의 전문성이란 interdisciplinary한 종합적 지식과 전문성을 동시에 요구하고 있다. 공무원의 질이란 이처럼 기성행정의 틀을 초월한 전문성과 실현능력이 동시에 요구되고 있는 것이다.

둘째로, 지방공무원에 관계되는 것이다. 국가공무원, 지방공무원의 업무 내용은 다양하

며, 일반적으로 국가공무원이 고학력이며 높은 전문성과 넓은 시야와 정보를 갖고 있는데 비해 지방공무원은 그렇지 못한 데 대한 complex를 일소하는 것이다.

중앙정부의 업무의 질과 지방정부의 업무의 질은 상대적으로 다르다. 자치단체에서는 보다 시민형, 지역형의 업무의 질이 요구되며 그 점에 관한 한 국가공무원에 열등한 것이 아닌 지역의 전문가가 되지 않으면 안된다. 지역정책의 입안자로서, 실무담당자로서 중앙 각 부처의 전문가 보다 탁월한 가능성이 더 높다. 현대의 행정이 국가의 기관위임사무, 보조금 행정 등에 의해 중앙정부의 업무가 획일화 되었으며, 그 보조업무화되고 있는 속박에서 자치단체에 있어 공적업무는 잠재성을 시민사회속에서 해방시키는 것이 필요하다.

이와 같은 의미에서 지방시대를 맞이한 공무원은 스스로 긍지를 갖지 않으면 안된다.

셋째로, 민간노동과의 비교에 있어 열등한 점이다. 행정사무의 민간위탁화의 논의가 끊이지 않는 원인이 바로 여기에 있는 것이다.

공적업무와 민간업무와의 사이에는 법적으로 다양한 구별이 되고 있지만, 양자는 완전히 질적인 비우호적인 것은 아니다. 특히, 순수공권력행정 이외의 시민 서비스 행정의 분야에 있어서 경쟁적으로 존재하고 있어 좋은 특성을 보이고 있다. 이러한 가운데 공공업무와 민간업무와는 그 공공적 역할의 실현성, 효율성, 경제성에 있어서도 경쟁관계에 있는 것은 당연한 실정이다.

공적업무에 민간업무가 없는 공공성이 취약함에서부터 사업과 노동의 효율성이 민간보다 열등한 것은 수단이 없다는 이유로는

점차 통하지 않게 된다. 또한 효율성에 있어 열등한 것으로도 공공성, 시민성에 있어 충분히 그것을 보충할 가치가 있는가 없는가 하는 것은 최종적으로는 국민의 선택에 맡겨야 한다. 한가지 더 첨부한다면, 공무원의 공적 업무의 성질은 특권적 신분으로서의 공무원은 전체 봉사자로 되어 민간직업인의 노무와 근본적으로 차이가 있다. 이와 같은 의미에서 무엇보다 문제가 되는 것은 새로운 공공업무를 담당하는 공무원상과 노동의 질적 전환인 것이다.

### 3. 공무원 단체의 과제

#### 1) ILO의 권고

1987년의 공무원 노동기본권 탈환 투쟁의 확대와 그것을 지지한 여론의 배경에는 International Labor Organization(ILO:국제노동기구)상의 권고, 노동기본권의 존중을 강조한 점이였다. 우선 ILO투쟁에 관해서 말하면 확실히 국제여론의 동향에 민감한 우리나라의 정치상황으로서 대단히 효과적인 것이었다. 따라서 ILO의 권고 등은 분명히 국제양식이 있는 충고이며 충분히 경청하여 존중되어야 한다. 그 자체가 직접 법적 구속력을 갖는 것은 아니어서 그것에 기초한 국내법의 개정을 필요로 한다.

따라서, 지금 현재 일부 현업기관을 제외한 지방공무원을 포함한 일반 공무원의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 제한은 위헌이므로 이에 대해 제한금지규정을 위하여 노력할 필요가 있다. 또한 현업기관의 공무원단체 측에서는 쟁의행위의 전면금지 규정에 관한 별도의 해석이 있어야 한다. 국제무대의 경제발전

국으로 손꼽히는 우리나라가 이와 같이 공무원의 노동권을 규제하는 것은 수치스러운 일이라 생각된다. 특히 내년부터 지방자치가 실시되면 지방공무원의 단결이 필히 예상되어 지므로 정부차원에서는 이를 대비한 정책이 시급히 마련되어야 한다.

#### 2) 입법구상의 구축과 실현의 조건

공무원 노동단체의 대부분은 입법구상의 대강을 요약하여 이 범위에서 법개정을 향한 운동의 재편이 이루어져야 한다. 거의 모든 것이 원칙으로 민간 노동자 병행으로 또 직무의 성질에 대응한 인정의 제약도 있는 특성을 갖는 입법이 만들어져야 한다.

특히, 가장 문제시 되는 쟁의행위는 이론적으로 보아도 국민생활과의 관계에서 Strike를 어떻게 예고해야 되는지, 또 국민의 생명, 신체에 위협을 초래하는 듯한 동맹파업의 금지규정을 설정하는 것이 과연 옳다고 할 수 있는지가 의문이다. 그러나 노동자의 생존권 실현을 위한 것으로서 타인의 생명, 신체에 직접 위협을 초래하는 것까지도 허락해서는 안 된다.

공무원 단체의 중국적 목표인 무조건적 쟁의권보장을 위해서는 여론의 변화에 많은 역점을 두어야 한다. 물론, 국민은 공무원의 노동운동을 그렇게 반갑게 여기지 않을 것이다. 이를 극복하기 위해서 이들의 파업논거의 반대를 충분히 일반대중에게 이해시키고 설득시키지 않으면 안된다. 이와 같은 쟁쟁에 승리하기 위해서는 모든 단체구성원에게 요구할 수는 없지만 적어도 단체간부는 노력이 필요하다. 판에 박힌 논의는 단체내부에는 적용되어도 외부에는 거의 이해되지 않을 것이다.

## V. 결 론

앞에서 본 바와 같이 우리나라 공무원 단체는 체신부, 전매청, 철도청의 현업기관에서만 인정되어 있고 그 외의 공무원은 노동 3권을 모두 인정받지 못하고 있는 실정이다. 그 이유는 공익성의 강조와 공무원의 신분상 특수성을 이유로 하는 일반적 제한론 외에 우리나라의 특수행정문화에 기인한 것으로 보고 있다.

이와 같이 유명무실 하다시피 한 우리나라의 공무원 노동단체를 활성화 하고 발전시키기 위해서는 공무원의 단결권확대가 가장 궁극적인 방법이 될 것이다.

이를 위해서 정부나 공무원은 조금 적극적인 태도를 보여야 할 것으로 본다. 즉 공무원은 노동단체를 통하여 권익을 보호하고 직업 공무원제를 정착시키며 정부는 정부대로 공무원의 사기를 앙양시켜 공무원의 질을 향상시켜야 한다. 따라서, 정부와 공무원은 이를 위해 많은 관심을 갖고 준비를 해야 한다.

### <參考文獻>

- 변명희, “60년대 교육노조운동의 성립과 전개과정”, 서울: 태암, 1989.
- 이신국, “전교조는 현실이다,” 인권과 정의 (161), 1990. 1.
- 국가공무원법 제 66 조, 공무원 복무규정 제 28 조
- 한국노동조합 총연맹, 1988년도 사업보고
- 한국지방행정연구원, 각국의 공무원제도 비교, 1986
- 한국지방행정연구원, 지방공무원의 의식구조와 인사행정의 개선방향, 1986. 1.
- 행정개혁위원회, 행정개혁에 관한 건의 1989. 7.
- Heldman, Dan. C. “Making Policy in Vacuum: The Case of Labor Relations”, Policy Review, 1979. 10.
- Kearney, Richard. C. Labor Relations in the Public Sector, New York: Marcel Inc, 1984.
- Derber, Milton Public Employer Negotiation, Chicago: Public Personnel Association, 1969.
- Nigro, F. A. and L. G. Nigro, The New Public Personnel Administration, Itasoa: F. E. Peacock Publishers. Inc, 1986.
- Shafritz Joy. M. and Albert. C. Hyde, Classics of Public Administration, Moore Publishing Co, 1978.
- 김장호, “한국경제와 임금구조; 임금원칙론의 국민 경제적 비판”, 사회와 사상(18), 1990. 2.