미주와 유럽에 있어서의 공공부문 노사관계에 관한 고찰

이상덕*

Ⅰ. 서	2. 구체적인 민영화의 경향
Ⅱ. 공공부문의 의의	Ⅳ 공공부문 노사관계의 구체적 전개
1. ILO 협약과 권고	1 노사관계의 당사자
2 각국의 실제	2 공공부문의 단체교섭기구 및 절차
Ⅲ. 공공부문의 변화와 민영화	3 공공부문에서의 교섭의 결과
1 초국가적 관점에서 본 민영화의 현상	4 공공부문에서의 쟁의권의 범위
	v 결

Ⅰ. 서

공공부문은 국민경제 전반에 미치는 영향이 크고, 또한 공공부문의 노사관계는 향후 국내 노사관계의 전개방향에도 큰 영향을 미쳐왔고 앞으로도 미칠 것이다. 현재 우리의 공공부문의 노사관계는 경제의 효율화와 구조조정이라는 작업이 진행 중에 있어서 어느 때보다도 어려운 단계를 거치고 있다[1]. 그런데 이러한 공공부문의 노사관계에서의 문제들은 단지 우리나라에서만 특이한 현상은 아니고[2] 주요 국가에 있어서 어느 정도 공통적으로 안고 있는 과제라고 할 수 있다 우리는 여기에서 미주와 유럽국가에 있어서 공공부문의 노사관계를 검토해 보고자 한다.

과거 20년간 공공부문에 대한 정치적 태도와 공공부문 사용자의 역할에서의 중요한 변화가 관심의 대상이 되어 왔다.[3] 일반적으로 민영화라고 부르는 현상이 국가의 역

---

* 계명대학교 법학부 교수, 법학박사.

1) Sang Duk Lee, "Industrial Relations in the Public Sector in the Republic of Korea", Keimyung Law Journal, 2001.

2) Tiziano Treu, *Employees' Collective Rights in the Public Sector*, Kluwer Law International, 1994

3) T Treu et al, Public Service Labor Relations, ILO Geneva 1987.

------------(ed), *Employees' Collective Rights in the Public Sector*, Kluwer The Hague 1997

할을 새로운 관점에서 보게 만들었다. 공공부문의 사용자로서 전반적인 경제에 대한 개입과 소위 법률 기타 규정을 통해서 필수공익사업을 보장하는 성가신 문제에 대해서도 그 개입의 적합성과 적법성을 검토하게 만들었다.4)

각국에 있어서의 공공부문의 노사관계는 ILO의 기준을 어느 정도로 채택하고 적용하느냐에 따라 차이가 있을 수 있다. 공공부문의 노사관계와 관련되는 것으로서는 ILO 제87호 협약(결사의 자유 및 단결권의 보호)5), 제98호 협약(단결권 및 단체교섭권)6), 제135호 협약(근로자의 대표)7), 제151호 협약(노사관계--공공부문)8), 제154호 협약(단체교섭의 증진)9), 또한 이와 함께 ILO 제91호 권고(단체협약)10), 제159호 권고(공공부문에서의 근로조건결정을 위한 절차)11), 제163호 권고(단체교섭의 증진)12) 등이 있다.

일반적 배경에서 보면 ILO 회원국의 비준율은 특정한 협약 사이에서 중요한 차이를 나타내고 있다고 볼 수 있다. 이 논문에서 취급하고 있는 국가들 중 ILO 조약에 대한 그 비준의 정도를 보면, 무(뉴질랜드)에서 전부(스웨덴)에 이르기까지 그 형태는 다양하다 그러나 이러한 형식적 입장보다 더 중요한 것은 ILO 협약에 정한 기준들이 각 국내의 법과 실무에 어느 정도로 반영되어 있는가 하는 것이다 이 논문의 주제와 관련된 국제적 일치나 불일치의 모습은 2000년도 ILO 보고서에서 확인할 수 있다.13)

II. 공공부문의 의의

공공부문을 어떻게 파악하느냐 하는 입장은 ILO와 각국에 따라 차이가 있다. 공공부문을 파악하는 입장은 결국 공공부문에 대한 규율을 어떻게 하느냐 하는 것과도 관

4) 김태기/이영희, 「노동쟁의조정제도연구」 (한국노동연구원, 1989), 김치선, 「노동법총설」 (서울대학교출판부, 1988), 김형배, 「노동법」(박영사, 2004) 이병태, 「최신노동법」(현암사, 2003). 이상덕 외 3인, 「노동법(2) 집단적 노사관계법」(대명출판사, 2003) 임종률 「노동법」(박영사, 2004).
5) 1948년 7월 9일 채택 1950년 7월 4일 발효.
6) 1949년 7월 1일 채택 1951년 7월 18일 발효.
7) 1971년 6월 23일 채택 1973년 6월 30일 발효.
8) 1978년 6월 27일 채택 1981년 2월 25일 발효.
9) 1981년 6월 19일 채택 1983년 8월 11일 발효.
10) 1951년 6월 29일 채택.
11) 1978년 6월 27일 채택.
12) 1981년 6월 19일 채택.
13) 이 점에 관한 특정국가의 해당부분은 ILO 감시기구에서 제공하는 보고서에 잘 나타나 있다 이 보고서의 견해는 ILO의 입장을 나타내는 것은 아니다. 이 문서는 ILO의 website에서 찾아 볼 수 있다(www.ilo.org).

련되어 있다.

1. ILO 협약과 권고

공공부문에 대한 기능적 정의는 이미 언급한 ILO 협약에서부터 시작하고자 한다. 비록 초기의 두 협약(1948년 제87호 및 1949년 제98호)이 회원국에게 "국내법 또는 규정"14)에 의해서 군대 또는 경찰과 관련하여 규정될 수 있는 보호의 범위를 규정하고 있지만, 이 두 협약 중 어느 것도 공공부문의 차별적 정의를 규정하고 있지 않다. 제98호 협약 제6조는 명시적으로 "국가관리에 종사하는 공무원(public servants engaged in the administration of the State)" 의 개념과 관련하여 비록 더 이상의 정의는 없지만, "이 협약은 국가관리에 종사하는 공무원의 지위를 다루는 것도 아니고, 어떠한 방법으로도 그들의 권리나 지위를 손상시키는 것으로 해석되어서는 안 된다(This Convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State, nor shall it be construes as prejudicing their rights or status in any way)"고 규정하고 있다.

협약 제151호만이 공공부문의 정의를 위한 직접적 표현을 하고 있다. 그리하여 협약은 서문에서 1949년 단결권 및 단체교섭에 관한 협약은 특정한 부문의 공공근로자에게 적용되지는 않으며, 회원국 사이에 실무적 차이(예컨대 중앙 및 지방정부, 연방 및 주 정부의 각각의 기능 그리고 국영기업체 및 자치 내지 준자치 공공기구의 기능은 물론 근로관계의 성격에 대해서)와 함께 정치적 경제적 사회적 체제에 다양성이 존재한다는 것을 언급하고 있다. 그리하여 이 협약은 다음과 같은 중요한 언급을 하고 있다.

"1949년 단결권 및 단체교섭협약의 공무원에 대한 적용에서 발생하는 해석의 어려움, 및 일부 정부가 다수의 공공근로자를 배제하고 이 협약규정을 적용하는 경우에, ILO 감독기구의 감시는 물론 다수 국가에서 민간 및 공공근로 사이에서 발생하는 차이에 기인하는, 나아가 국제협약의 범위, 정의 및 목적에서 발생하는 특별한 문제들을 고려하면서...... "

실제규정에서 협약 제151호 제2조는 "이 협약의 목적을 위해서 공공근로자라는 용

---

14) 제87호 협약 제9조 및 제98호 협약 제5조.

어는 제1조에 의거 협약이 적용되는 자를 의미한다(For the purpose of this Convention, the term public employee means any person covered by the Convention in accordance with Article 1 thereof)"고 규정하고 있다. 따라서 제1조로 돌아가서 우리는 협약 제1조 제3항이 군대 및 경찰과 관련해서 협약 제87호 및 제98호에서 이미 확립된 상황을 반복하는 것임을 알 수 있다. 그러나 협약 제1조 제1항은 적용가능성과 관련하여 더 우호적인 ILO 규정이 그들에게 적용되지 않는 범위에서 공공기관에 고용된 모든 자에게 적용한다고 하고 있다.

그러나 이는 고급 근로자(high-level employees) 기타의 자와 관련하여 제1조 제2항의 유보에 따른다. 즉 이 협약에 규정된 보장이 그 기능이 통상적으로 정책결정이나 관리직이라고 간주되는 고급 근로자 또는 그 의무가 매우 기밀의 성격을 가지는 근로자에게 어느 정도로 적용되어야 하는 범위는 각국의 국내법이나 규정에 의해 결정된다.

2. 각국의 실제

우선 각국에서 나타나는 공통적인 현상은 넓은 의미에서 공공부문에 해당하는 용어를 사용하고 있다는 사실이다. 이와 같은 용어의 사용은 이미 Johannes Schregle에 의해 제시된 바 있는 공공부문 근로의 세 범주가 그 기본적인 틀이 될 수 있을 것 같다.[15] 이러한 분류는 공공부문을 공무원, 공기업, 정부출연기관, 기타 특수 사단·재단법인으로 분류하는 입장과도 일치하고 있다.[16]

Schregle가 말하는 첫 번째 영역 즉 "지방자치단체를 포함해서 중앙 및 지방정부에 주로 직원 또는 공무원으로 고용된 근로자"가 모든 국가에서 가장 중요한 특색이 되어 있는 것은 명백하다. 그러한 용어는 변할 수도 있다. 그러나 아마도 공무원이라는 관념은 이러한 사람들을 가장 잘 요약하는 것일 것이다. 게다가 어느 집단의 공무원이 다른 집단과 비교하여 이들(민간부문의 근로자)과 다르다는 것을 발견하게 된다면, 이는 자율적 규율체계에 의하건(독일의 관리 Beamte) 또는 다른 방법(私法的 규율에 의하기보다 公法的 규율에 의하는 경우)에 의하건 간에 차별적 취급을 보여 주는 영역이 될 것이다.

나아가 Schregle의 두 번째 분류는 "필수용역을 제공하는 공적으로 소유된 기관의 근로자"로 파악하게 된다. 이 경우는 각국의 사정에 따라 많은 차이가 있다. 부분적으

15) J. Schregle, "Labour Relations in the Public Sector", (1974) 110 International Labour Review 381
16) 박영범/이상덕, 「공공부문의 노사관계」 (한국노동연구원, 1990) 73쪽 이하

로 이러한 차이는 "민영화"가 어느 정도로 진행되었느냐 하는데 달려 있고 나라에 따라서는 특히 영국과 같은 경우는 이러한 과정이 상당한 정도 진행이 되었다. 그러나 전통적으로 국가독점사업은 私法에 의하기보다는 公法의 규율을 받고 있다. 유럽공동체 차원에서 이러한 변화의 상황에서 국가의 산물(the emanation of the State)[17]이라는 명분으로 이러한 새로운 개념을 발전시키게 된 것은 바로 이 부류의 집단에 대한 것이다.

세 번째로는 국가가 전부 또는 대부분을 소유하고 있는 상업적, 농업적 및 공업적 기업의 근로자로서 Schregle가 제시한 마지막 분류이다. 이러한 상황은 1973년부터 상당히 달라졌다. 국유화된 기업이라고 하는 고전적 관념은 4반세기 전에 그러하였던 것보다 더 드문 경우가 되었다. 더구나 그 경향은 종전의 공공부문의 영역을 민간부문으로 재배치하는 국가영역의 후퇴라고 하는 방향으로 나타나고 있다.[18] 공기업을 민영화시키는 것이 경쟁력강화의 한 방안이기도 하지만 최근 우리의 경우는 공적자금을 기업에 투입하는 정책수단이 동원되고 있어 이러한 경향과는 대조를 이루고 있다.

Ⅲ. 공공부문의 변화와 민영화

민간부문 근로자와 비교하여 어떠한 과정으로 공공부문 근로자들이 차별적 취급을 받게 되었는가에 대한 연구가 시도되었다. 그러나 특정집단을 말하기에 앞서서 과거 20여 년간 전 세계적으로 국가에 의해 진행되어온 민영화라는 어려운 문제를 언급하지 않을 수 없다. 이는 현대적 목적을 위해 공공부문의 경계를 확정하는 데에 도움을 주고자 하여 행해졌고 , 또한 전 세계적으로 괄목할 만한 일관성을 가지고 있다.

1. 초국가적 관점에서 본 민영화의 현상

"민영화"는 과거 20년간의 주요한 특색이었던 것으로 인정된다. 또한 그러한 과정이 공공부문의 노사관계나 노동계에 어떠한 영향을 주었는지 하는 결과에 대해서는 아직

17) 이러한 관념은 법적 규제수단의 정확한 수규자를 지목하기 위하여 공동체의 필요에 의해 발전되었다 이는 특히 유럽공동체의 Directive가 회원국을 상대로 할 때 사용되었으며 길고 복잡한 역사를 가지고 있다 Foster v British Gas(Case C-188/89)

18) 이 주장은 1979년부터 1990년 사이에 영국 수상 Margaret Thattcher에 의해서 정기적으로 행해졌다. Alan C Neal, "Industrial Relations, Including Collective Disputes, in the Public Sector", *Labour and Social Security*, 2000, p 6, Treu, *Employees' Collective Rights in the Public Sector*, Kluwer, 1997

일반적으로 결론이 내려져 있지는 않다. 논의의 시작은 1996년 OECD가 제출한 다수의 보고서가 그 기초가 될 수 있을 것이다.[19] 이는 다음과 같은 결론을 내리고 있다.

"현재의 민영화의 물결이 비록 거의 20년 가까이 세력을 얻어 온 경제사상과 경제정책의 변화를 반영한 것이라고 해도, 민영화 계획은 더 비대해졌고 그 국가의 수도 더 많아졌다. 1980년대에 있어서조차 정책결정자들은 정부는 본질적으로 정부에 속하는 핵심적인 소수의 활동(질서유지, 국가방위, 시장규제 등등)만을 강조해야 한다고 결론을 내리고 있었다. 반면에 민간부문의 자원배분에 관한 수많은 결정을 유보한 채, 오직 공적 소유권에 대한 태도는 적어도 OECD 국가 내에서는 서서히 변화하고 있었다."

그러나 이에 대해서는 두 개의 예외가 있었다. 첫째 영국정부가 1980년대 전반에 걸친 광범한 노력을 시작하였고, 그 기간 동안 거의 모든 경쟁기업이 민영화되었다[20]. 둘째 1986년부터 1987년 사이에 1991년까지 지속할 계획으로 대규모 민영화를 개시하였다. 이는 대규모 국유화에 뒤이은 것이었는데, 1988년 정권교체로 중단되었다.

이러한 현상들이 지역적으로 한정되어 있거나 또는 경제발전의 한 단계는 아니다. 또한 주로 유럽이나 북미의 선진공업국에 한정된 것은 아니었다. OECD 보고서에 의하면 민영화는 OECD 국가에 의해서보다는 통상 안정화, 탈규제화, 및 구조개혁의 광범위한 계획의 일부로서 개발도상국에 의해 강력하게 추진되었다. 이러한 계획은 IMf와 세계은행의 지원을 받아 종전의 국가보호주의적 발전에 대한 대체시장원리를 추구했다. 그 경제적 성과는 만족스럽지 못했다. 마찬가지로 1989년 이후 중부 및 동부 유럽의 과거 공산주의 국가들이 시장경제로의 전환을 위해서는 민영화가 필수적이라고 결론을 내리게 되었다. 많은 문헌과 보고서들로부터 민영화가 세계적으로 다양하게 진행된 것은 분명하다.

2. 구체적인 민영화의 경향

각국 정부가 민영화에 정력적으로 힘을 쏟았다는 것은 전통적인 공공부문의 급격한 축소에 그 의미가 있다. 그 도전은 각 국가에 있어서 근로자에게 제공된 보호의 정도와 각국에 있어서의 경제발전의 정도에 따라 차이가 있다. 그러나 발생하는 문제는 많

---

19) OECD, *Privatisation Trends in OECD Countries*, OECD, Paris, 1996.
20) 박병호역, 「대처-혁명 영국은 소생할 것인가」 (아태변협출판국, 1990).

왔다.

여기에서 가장 활발하게 진행된 논의는 공공부문의 정의와 어느 분야가 되었든지 그 내부에 속해 있는 근로자의 범주에 대한 것이었다. 따라서 정부정책수립자들 사이에서 일반적으로 받아들여지는 태도인 OECD가 제시하는 "정부에 내재적으로 속해 있는 소수의 핵심적 활동"이라는 관념을 주의해 볼 필요가 있다. 이미 언급된 핵심적 부분의 두 요소 즉 공공질서의 유지와 국가방위는 대다수의 국가의 자료에서 취하고 있는 입장이다.[21] 그러나 이 관념에 포함되어 있는 핵심중의 하나인 국가의 시장규제는 가장 흥미 있는 부분이다. 이 범주는 이미 4반세기 전에 Schregle가 제시한 것이다.

그러나 실제적이고 기능적인 관점에서 볼 때, OECD에 의해서 확인 된 경향 중 중요한 것은 슈레글러의 세 번째 영역과 관련하여 국가영역의 극적인 후퇴 즉 국가가 유일 또는 다수의 소유자로서 전통적으로 근로관계를 제공해 왔던 영역을 말한다. 동시에 슈레글러가 제시한 두 번째 영역 즉 필수 용역을 제공하는 공적 소유기관의 근로자에게서도 국가통제의 실질적 후퇴가 있었다. 두 번째 영역과 관련된 변화의 증거는 민영화, 구조조정, 경제적 민주주의에 관하여 ILO가 수행한 연구에서 볼 수 있다.[22]

과거 20년 동안에 공공부문의 규모와 범위에 근본적 변화가 발생하였고 결국 공공부문은 축소된 영역 속에서 전개되게 되었다.

Ⅳ. 공공부문 노사관계의 구체적 전개

1. 노사관계의 당사자

노사관계 당사자 중 사용자측은 근로자들에게 임금 및 근로조건을 향상시켜 주더라도 근로조건을 중앙에서 통제하고 정책의사결정 집단을 배제하려는 의도가 보인다. 근로자측은 특히 근로자의 대표기구를 통해서 단결권을 유연하게 행사하려는 경향이 보인다.

---

21) S. Bace, L Bordogna, G della Rocca & DWinchester. *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, modernization, or inertia?* (London 1999), OECD, *State-Owned Enterprises, Privatisation, and Corporate Government in OECD Countries*(March 1997), OECD, *Privatisation Trends in OECD Countries*(June 1996).

22) ILO 웹사이트에서 풍부한 자료를 참조할 수 있다(www.ilo lrg). C Evance-Clock & A Samorodov, *The employment impact of privatization and enterprise restructuring in selected transition economies*(Working Paper No. 16).

(1) 사용자

각 국가체제의 특정한 구조는 다양한 형태를 보여주고 있다. 상당수 국가에서 공공부문 단체교섭과정에 정부기관(예컨대 재무부. 내무부 또는 그 유사의 기관)의 직접개입이 목격되고 있다. 확실히 교섭과정에서 중앙행정기관이 사용자를 대표하는 역할을 맡는 것이 보통이다. 그럼에도 불구하고 이러한 기관 대신에 이러한 목적을 위해서 특정기구를 창설하는 경우가 보통이다. 특히 사용자인 국가를 대리하여 활동하는 중앙교섭기관을 두는 현상은 많은 국가에서 발견된다. 이러한 경향은 또한 최근 많은 국가의 개혁에서 발견되고 있다. 실질적인 교섭에 있어서 재무부의 영향은 실질적이고 고도의 내부적 한계가 됨을 알 수 있다(각국의 보고서에 그러한 암시가 나타나 있다)

(2) 근로자

각국의 자료에 따르면 이미 민간부문에서 발달한 패턴을 반영하는 경향이 현저함을 볼 수 있다[23]. 특히 중앙집권화 된 "최고위층" 즉 북유럽 국가들의 역사적인 민간부문 발전의 전형적인 형태의 등장을 덴마크와 스웨덴의 공공부문 조직기구에서 찾아 볼 수 있다. 반면에 대표자나 다수의 대표를 지칭하는 특정기구에 호소하는 경우는 프랑스, 이탈리아, 스페인 등에서 발견되는 공공부문 노사관계의 특색이다. 전통적으로 뉴질랜드와 영국과 같은 복수체제에서는 또한 공공부문에도 복수노조가 존재하고 있다. 반면에 미국 National Labor Relations Act 하에서 민간부문에 발달한 배타적 교섭체제 등의 특징은 점차 미국의 연방 및 주의 공공부문에 도입되고 있다 그럼에도 불구하고 최근 다수의 국가에 있어서 공공부문 활동에서의 변화는 근로자대표의 형식에 재고를 요하게 되었다. 즉 스웨덴에서처럼 더 효과적으로 단체교섭의 영향을 집중시키기 위해서 수적으로 더 큰 대표기구를 위한 운동의 명목으로, 또는 이탈리아에서처럼 항상 존재하는 분열화의 문제를 말하기 위한 것이거나 어느 쪽이던 간에 재고를 요하게 되었다.[24]

---

23) European Institute of Public Administration for the 32nd Meeting of the Directors-General of the Public Service, "Practice of social partnerships in the public service of EU Member States", Munich, Germany, 20-21 May 1999

24) Gustav Svensson, "Industrial relations, Including Collective Disputes, in the Public Sector", Labour Law and Social Security, 2000, Sweden, Andre Alvarado-Dupuv, "Die Beziehungen Zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, Einschliesstich Tariflicher Auseinandersetzungen in Oeffentlichen Sektor Oesterreiches", Austria, Francisca Ferrando, "Spanish Law on Strikes in Essential Services", Spain, W Black, "Labor Relations in the Public Service in the Federal Republic of Germany", T Treu ed, *Public Services Labor Relations Recent Trends and Future*

(3) 공공부문 노사관계에서 배제된 집단

공공부문 노사관계의 특징은 누가 노동법에 관련된 권리와 보호를 받고 누가 그 보호를 받을 수 없는지를 결정하는 공공사용자로서의 역할과 관련하여 가지는, 국가의 일방적 권한이다. 이 사실은 두 가지 중요한 현실을 반영한다.

첫째로 직접적으로 참여하는 당사자의 하나로서 국가를 포함하는 어떠한 노사관계 체제의 발전에 대한 한계로서 정치적 정책 및 의사결정에 있어서의 우월성을 국가는 확인한다. 일반적으로 말해서 공공부문에서의 권리와 자유는 원래 국내에서 경제세력 간의 경우처럼 힘의 대결에 의해서 획득된 것이 아니다. 오히려 이것들은 그러한 권한을 분할하거나 양도하는데 명백한 이익이 없는 국가에 의해 마지못해 양도된 것이다

둘째로 그 공무원 사이에 노사간계의 규율을 위한 체제를 발전시키기 위해 행정권이 주권의 일부를 양도하거나 분할하는 결정을 하는 경우에 있어서 조차, 이것은 단지 일시적인 의욕을 반영할 뿐이다. 국가가 노동조합조직, 공동규제의 형식, 다양한 목적추구를 위한 쟁의행위에의 호소 등과 같은 현상을 인내할 준비를 해야 하고, 그 정도는 일정한 자신감, 인지된 안정성, 국가정치체제의 상대적 성숙성 그 자체를 가리키게 된다. 그러나 인내는 성급하고 단기적인 충동이나 이러한 관념을 해치게 될 국가경제 및 사회적 통제에 대한 정치적 인기 및 압력의 흐름에 의해 점차 취약해진다.

이 점에 관하여 인내의 수준은 과거 10년간 국가나 지역에 따라 극적으로 변하였다. 이것은 1989년이래 종전의 중부 및 동부유럽의 사회주의 국가에서 명백한 사례이다. 이것은 각 국의 자료에 의거 단기 혹은 장기간에 걸쳐 독재나 군사통치를 받은 경우에 근본적 특징으로서 강조되고 있다 이것은 아르헨티나와 도미니카 공화국과 같은 라틴 아메리카에서는 물론 그리이스, 포르투갈, 스페인 등 유럽에서의 경험도 포함하고 있다.[25]

국가의 인내심이 낮은 명백한 경우로서는 군대 및 국가안전업무 담당자에 대한 조직 및 대표권 부여 문제에서 볼 수 있다.[26] 거의 모든 국가에서 이 집단은 일반적 권

Perspects, Internatıoal Labor Offıce, Geneva, 1987, Hesselbalch, *Labour Law and Industrıal Relatıons ın Denmark,* kluwer, 1999, Treu, *Labour Law and Industrıal Relatıons ın Italy,* Kluwer, 1998.

25) Domıngo Gıl, "Relacıones Industrıales, Incluyendo Dısputas Colectıvas en Sector Publıco", *Labour Law and Socıal Securıty,* 2000, Domınıcan republıc, Menachen Goldberg, "Employees Collectıve Rıghts ın the Publıc Sector", Israel, Stephen Blumenfeld, "Publıc Sector Industrıal Relatıons", New Zealand; Octavıo Raccıattı, "Relacıones, Industrıales Incluyendo Dısputas Colectıvas", en el Secto Publıco, Uruguay; Wıllıam B. Gould, "Industrıal Relatıons ın the Publıc Sector", USA.

26) 이 집단의 문제에 대해서는 특히 ILO 협약 제87호 제9조에 언급되어 있다

리에서부터 단결권까지 반드시 배제되어 있고, 어떤 형태의 쟁의행위도 금지되는 것이 규범이다.

그러나 국내 법질서를 보면, 민간 경찰과 사법부의 운영을 통해 참여적 노사관계권리로부터 이들을 배제시키는 것이 반드시 그 결과는 아니다.27) 쟁의권이 이러한 집단의 구성원에게 부적합하다고 생각되는 반면에, 국가의 인내는 비록 실질적으로 제한적인 경우이기는 하지만, 단결권을 제한적으로 허용하는 경우도 있다.

군대, 경찰, 및 사법부 이외에도 일정 범주의 추가적 집단이 특별취급을 위해 선택되기도 한다. 이는 덴마크, 이스라엘, 그리고 스웨덴에서와 같이 고위 정무직(예컨대 중앙정부의 장관)을 포함할 수도 있을 것이다. 그러한 사례들은 외교관, 영사관, 형사기관 직원 및 은행원(우루과이)은 물론 국방부직원(브라질)의 경우에 각각 유사한 종류의 예외적인 취급을 볼 수 있다.

2. 공공부문의 단체교섭기구 및 절차

각국의 단체교섭기구를 보면, 우선 그 한 극단적인 형태로 도미니카공화국의 예를 볼 수 있다. 여기에서는 진정한 공무원의 경우 실제적으로 단체교섭은 존재하지 않는다. 이는 독일의 경우와 대조를 이루는데, 여기에서는 대부분의 공공부문이 완전한 단체교섭을 할 수 있으나 관리(Beamte)의 경우는 이 권리에서 배제되는 중간적인 형태를 가지고 있다. 이에 반해 다른 한편으로는 영국의 경우와 같이 장기간 확립된 체제가 있다. 여기에서는 민간부문과 완전히 동일한 것이 규범의 상황이다 이러한 상황은 이스라엘도 국가설립 시부터 마찬가지이다.

그러나 대부분의 국가들이 현재 공공부문의 단체교섭에 대해서 개혁을 진행 중이다. 대부분의 국가들이 그 개혁의 방향을 점차 민간부문의 체제를 그 방향으로 삼고 있다. 개혁은 두 집단으로 나누어 볼 수 있다.

첫째 공공부문의 단체교섭 능력의 개혁을 민간부문 단체교섭의 일부분만을 보장하는 방향으로의 개혁이다. 이러한 상황은 아르헨티나(특정한 법규정의 예외가 존재), 프랑스, 스페인, 및 우루과이(1985년 독재의 종료 이후) 등에서 찾아볼 수 있다.

여기에 공공부문에서의 단체교섭체제를 민간부문의 그것과 광범위하게 유사한 방향으로 도입한 사례가 있다. 이 범주에는 오스트리아, 체코 공화국, 덴마아크(고급 공무원제외), 이탈리아, 뉴질랜드, 그리고 스웨덴이 있다. 미국의 경우도 연방의 법규정과

27) ILO 제87호 협약 제9조, ILO 제98호 협약 제5조의 적용에서 비교해보면 알 수 있다.

50개 주 중 41개 주의 경우는 이러한 범주[28]에 포함시킬 수 있을 것이다. 미국의 경우 사용자가 자발적으로 노조를 인정하지 않는 이상 노조는 교섭권을 획득하기 위한 선거를 거쳐야 단체교섭권을 가질 수 있다. 선거를 치르려면 선거구를 정해야 하는데 이 선거구는 단체교섭단위와 거의 일치한다[29].

입법론적으로 단체교섭의 형태가 법 또는 다른 형식을 취하느냐 하는 것이 관심의 대상이 된다. 특히 단결의 자유를 허용하고, 단체교섭의 진행에 대한 규칙을 설정하고, 나아가 그 교섭성과를 합의로 작성하는 과정을 규율하는 법규범이 강조되고 있다.

여기에서 민간부문의 경험을 공공부문에 적용한 국가는 영국이다. 여기에서는 민간부문과 공공부문의 차이가 거의 없다. 민간부문에서 발달한 Common Law 또는 기타 법규정은 모두 공공부문에도 적용된다. 이와는 대조적으로 동일한 방식이 민간부문, 공공부문 양쪽에 모두 적용된다고 적극적으로 분명하게 설명하는 경우도 있다(뉴질랜드, 이스라엘). 다른 예로서는 공공부문의 단체교섭을 부정하는 국가도 있고, 우회적으로 표현을 하고 있으나 실질적으로는 전혀 그러한 권리를 허용하지 않은 것과 동일한 결과를 가져오는 국가도 있다.

3. 공공부문에서의 교섭의 결과

각국이 교섭의 결과에 대해서 어떠한 입장을 취하느냐 하는 것을 보기로 하자. 우선 교섭결과의 성격(司法的이건 아니건 간에)에 관하여, 각국의 자료가 거의 모두 단체교섭 또는 단체협약이라는 용어를 기꺼이 사용하고 있음을 주목할 필요가 있다[30]. 이는 ILO나 또는 다른 어떤 초국가적 차원이건 간에 국제적 규율 차원에서 채택한 용

---

28) 미국의 경우 대부분의 민간부문 노사관계는 연방법인 전국노사관계법(NLRA)에 의해 통일적으로 규제되나 공공부문근로자는 체신근로자를 제외하고는 NLRA가 적용되지 않는다 미국 공공부문근로자의 단체교섭은 연방정부와 주 및 지방정부 차원에서 각기 상이한 법령에 근거하여 이루어지고 있다 대표적인 연방정부차원의 노사관계법으로는 1978년 공무원개혁법(Civil Service Reform Act), 우편재조직법(Postal Reorganization Act)이 있고, 주 및 지방정부근로자는 그들이 속해 있는 각 주의 노사관계법에 의해 규율된다, 전명숙, 「미국공공부문노동운동과 단체교섭 및 분쟁해결방식에 관한 연구」(한국노동연구원, 2003), 27쪽 이하 참조.

29) 최영기 외 3인, 「노사관계모델에 관한 국제비교」 (한국노동연구원, 2003), 16쪽

30) 그러나 용어의 사용에 있어서 주의를 할 필요가 있다. 국가에 따라서는 단순히 합의(agreement)라는 용어를 수입해 쓰기도 하고, 경우에 따라서는 단체협약이라는 용어를 구속력이 없는 경우를 나타내기도 한다. 반면에 경우에 따라서는 더 약한 형태의 양당사자 절차를 묘사하기도 한다. 국가에 따라서는 민간부문 공공부문 모두 같은 용어를 쓰기도 하고 공공부문을 민간부문과 구별하는 의미에서 다른 용어를 사용하기도 한다(프랑스).

어와 일치하고 있다.

그러나 각국의 자료에서 보이는 가장 중요한 것은 공공부문의 교섭결과를 구분하는 각국의 입장이 유사 공법절차임을 표현하고 있다는 것이다. 또한 비사용자로서 국가가 베풀어준 규제장치의 중요성을 강조하고 있다.

그러나 각 국가의 경우를 살펴보면 많은 현상들이 민간부문의 단체협약과 유사함을 확인할 수 있다. 공공부문 협약의 구속력(기본적인 채권법적 의미에서)은 다양하게 여러 체제에서 확인할 수 있다 여기에는 아르헨티나, 체코 공화국, 덴마아크, 이스라엘, 뉴질랜드, 그리고 스웨덴 등이 있다. 아르헨티나, 체코 공화국, 도미니카 공화국은 이러한 협약효과의 연장에 관한 규정을 두고 있는데 이는 프랑스의 고전적인 확장표준과 선을 같이 한다. 이러한 규범적 접근은 영국의 사례에서 보듯이 common law의 전통과 비교해 볼 수 있다. 영국에서 단체협약은 신사협정으로 간주된다.

대부분의 국가에서 공공부문 단체협약은 민간부문에서와 같이 확정된 효력기간을 가지고 있는데, 그 기간은 거의 대부분 1년 또는 2년이다. 이스라엘만은 단체협약의 효력요건으로서 형식적 등록을 요구하고 있고, 반면 아르헨티나는 승인을 요건으로 한다. 오스트리아의 경우 협약은 연방통일청(Federal Unification Office)에 제출되어야 한다. 또한 아르헨티나, 덴마아크, 독일, 이스라엘 또는 스페인에서와 같이 알선·조정·중재에 관한 형식적 절차규정이 공공부문에서는 훨씬 다른 형태를 취하게 되고, 이 경우 국가의 개입가능성은 항상 직접적이 된다.

휴전협정 또는 소위 평화협정과 관련하여 오스트리아(임금협정), 덴마아크, 뉴질랜드, 스웨덴, 그리고 우루과이 모두 어떠한 형태의 평화의무를 두고 있고, 반면에 아르헨티나에 있어서는 당사자가 원하는 경우 산업평화 의무조항을 삽입하는 것이 당사자에게 열려 있다. 체코 공화국에서는 평화의무는 불문의 도덕률로 묘사되고 있다.

따라서 이상에서는 민간부문에서 발달한 당사자 사이의 협약을 고려하면서 유사한 수단을 통하여 공공부문 단체협약에 대한 분석을 시도해 보았다.

4. 공공부문에서의 쟁의권의 범위

협약에 도달하도록 의미 있는 제재를 가하거나 협상 과정에서의 차이를 해결하도록 고무시키는 등 쟁의권의 중요성은 과소평가 될 수 없다. 그러나 쟁의권의 문제는 민간부문에서 보다는 공공부문에서 훨씬 더 복잡하다. 여기에는 국가이익, 필수사업, 또는 국가에 대한 충성심 등 고려되어야 할 요소가 많다.

미국의 경우 대다수의 공공부문근로자에게 파업권이 허용되지 않는다. 연방정부근

로자는 다양한 법규정-공공법(Public Law), 공무원개혁법(Civil Service Reform Act), 및 국방부령(Department of Defense Directive) 13541-에 의해 파업이 금지된다. 파업에 참가한 연방정부근로자는 즉시 해고될 수 있으며, 3년 동안 연방부문에 재취업할 수 있는 자격을 상실한다[31].

도미니카 공화국은 명시적으로 쟁의행위를 금지하고 있다. 그러나 실제로 이 나라에서 파업은 발생하고 있다 미국의 경우 연방은 물론 37개 주가 파업을 금지하고 있다. 조사된 다른 모든 국가는 쟁의권의 전부 또는 일부를 공공부문 근로자에게 인정하고 있다.

아르헨티나[32], 브라질[33], 체코 공화국, 스웨덴과 같은 특정한 체제에서는 일반적으로 또한 공공부문과 관련하여 특별히 헌법적 권리로서 쟁의권이 인정되어 있다. 그러나 그러한 헌법적 권리의 인정은 쟁의행위를 허용한 법률의 규칙대로 행사되어야 한다는 단서조항과 함께 규정되어 있다. 이러한 예는 전술한 아르헨티나, 브라질, 체코 공화국, 스웨덴의 경우에서 볼 수 있다. 이 점에서 단체협약은 중요한 역할을 할 수 있고, 이 경우 단체교섭과정 그 자체에서 당사자의 합의를 통한 산업적 합의의 규칙을 설정할 수 있다. 공공부문에서 일반적으로 쟁의권에 부과하는 제한은 국가에 따라 변한다.

Ⅴ. 결

이상에서 보아온 바와 같이 미주 및 유럽의 국가들은 공공부문의 노사관계에서 모두 다양한 모습을 보여주고 있다. 단체교섭권을 모두 인정하는 나라부터 이를 일부만 인정하거나 인정하지 않는 나라까지, 또한 쟁의권의 경우에도 이를 전부 인정하는 나라, 일루만 인정하거나 인정하지 않는 나라에 이르기까지 그 형태는 다양하다.

미주 및 유럽국가의 공공부문 노사관계에 있어서 과거 20년간 민영화라는 커다란 변화를 겪었다. 그 결과는 공공부문의 축소로 나타났고 나아가 공공부문 노사관계의 법적 취급을 민간부문과 동일하게 할 것인가, 아니면 공공부문에 특수한 독자적 법률관계를 설정할 것인가, 하는 문제에 직면하게 되었다. 국가의 역할은 은혜적 입장을 취하기도 하고 공적 사용자 이외에 국가라는 지위를 이용하여 또는 국가이익, 국가방

31) 전명숙, 전게서, 35쪽 이하 참조.
32) 아르헨티나 헌법 제14조.
33) 1988년 브라질 헌법 하에서 인정.

위, 필수공익사업, 또는 고위직급 등을 이유로 공공부문에서의 공공근로자의 권리와 의무를 제한 내지 배제시키기도 한다. 그러나 역사적인 방향의 흐름은 민간부문에서와 같은 권리·의무의 보장이라고도 생각된다

이러한 문제의 해결을 위해 제3부문이 대안으로 제시되기도 하였다.[34] 과거 공공부문이었던 영역이 민영화됨으로써 국가의 영역이 축소되는 결과가 발생할 때 국가는 여기에 어떻게 반응하였던가 하는 것을 보았다. 우리나라의 경우 소위 경쟁력 강화를 위한다는 명분으로 공공부문의 민영화가 진행되고 있으며 이 과정에서 심각한 노사관계의 불안이 발생하고 있다. 미주 및 유럽에서의 경험은 우리의 공공부문 노사관계의 미래에 참조가 될 수 있을 것 같다. 공공부문의 구조조정을 위해서 민영화를 포함한 다양한 고려는 적어도 가능성은 검토해 볼 수 있는 것이 아니냐 하는 조심스런 판단을 해 본다.

미주 및 유럽에서의 공공부문의 변화는 어느 정도 공통적인 현상이고 우리의 공공부문 노사관계의 변화도 일부 그러한 경향을 보이기도 하였다. 그러나 이러한 경향은 많은 문제점을 가지고 있다고 보이며, 다방면에서 재검토되어야 할 것이다. 나아가 우리의 미래를 위하여 적극적으로 대처하고 방안을 마련하여야 할 것이며, 또한 여기에서도 아시아적 가치를 훼손하지 않도록 함으로써 변화하는 시대에 우리의 주체를 잃지 않도록 노력하여야 할 것이다

이상덕

공공부문(public sector) 민영화(privatization)

노사관계(industrial relations) ILO협약(ILO convention)

필수공익사업(essential services)

34) M Fredland & S Sciarra(eds), *Public Services and Citizenship in European Law Public and Labour Law Perspectives*, Oxford, 1998, p 177

[ABSTRACT]

A Study on the Industrial Relations in the Public Sector in America and Europe

Lee, Sang-Duk

It is the best part of two decades since a study of industrial relations in the public sector looked at the international scene in the early part of the 1980's. During the time which has passed since that study, attention has been focussed upon perceived significant shifts in political attitudes towards the public sector and in respect of the role of the public employer. In particular, what is generally described as the phenomenon of "privatization" has been viewed as dramatically recasting the role of the State and its subsidiary public authorities in relation to the very desirability of public involvement in productive industries, the need for (or problems inherent in) overall national economic control through such involvement or through the proportion of the overall national workforce dependent upon the public as employer, and the always vexed problem of guaranteeing so-called "essential services" through legal or other regulatory controls for designated sectors of the national economy.

In terms of the law. as a regulatory instrument within the public sector, it has been seen that direct control is exercised by the State through the legislative process and in the form of special decrees, regulations, or prohibitions, which are not found (or, at the lowest, are not found to anything like the same extent) in the "free collective bargaining" arena of the private sector. The dual role of the State - as public employer and as legislator - makes this a particularly significant matter, especially when one observes the full armoury of State intervention arraigned at the disposition of the employer party on the industrial relations stage. Where collective bargaining is allowed to give

rise to public sector collective agreement, the fruits of that bargaining often require further formalised ratification processes, while some parts of the classical content of collective bargains in the private sector are simply not left within the sphere of influence of the public sector parties.

The possibility of constructing a frame of reference in terms of a "third sector" is offered, between "private" and "public, in order to "draw a line between citizens as employees and citizens as consumers".

In our country, however, each process of privatisation has not been satisfactory. They have many problems within. And we should devote our selves to keep our own values of Asia