

프랑스 공무원 노사관계의 초기 갈등유형과 법제도의 함의

趙 龍 晚

(建國大學校 法科大學 助教授)

< 目 次 >

I. 서론

1. 공무원제도
2. 공무원노동조합

II. 공무원 노사관계 초기 갈등의 유형과 사례

1. 사회보장제도의 개혁을 둘러싼 갈등
2. 파업권의 승인을 둘러싼 갈등
3. 청년연장 관련 갈등
4. 근로조건(보수 등)의 개선을 둘러싼 갈등

III. 공무원 노사관계 갈등해결을 위한 법제도

1. 단결권의 승인과 조합 활동에 관한 상세하고 명확한 기준의 확립
2. 파업권의 승인과 부분적 제한
3. 공무원참가제도(단체교섭과 협의)

IV. 결론 : 프랑스의 경험 및 제도의 함의

1. 요약 및 시사점
2. 갈등유형별 함의

參考文獻

Résumé

I. 서론

2005년 1월 27일에 제정된 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(법률 제7380호)이 1년 경과시점에서 시행될 예정이다. 지금까지 일부 현업공무원의 경우를 제외하고는 공무원 노동조합의 설립 및 가입·활동이 금지되었으나, 동 법

률의 시행으로 공무원의 노동기본권이 보장되기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고, 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위, 파업권의 인정 여부 등을 둘러싼 공무원 노사관계의 갈등은 여전히 계속되고 있다. 그리고 향후 전개될 단체교섭을 둘러싼 갈등 역시 예상된다.

이 글은 우리나라보다 앞서 공무원노동조합이 합법화된 프랑스에서 초기 공무원 노사관계의 대표적인 갈등유형 및 사례, 갈등해결을 위한 법제도의 내용을 고찰함으로써 우리에게 주는 함의를 도출하는데 목적이 있다. 노사관계의 역사와 문화가 근본적으로 다르기 때문에 프랑스의 경험과 제도가 그대로 적용될 수는 없겠지만, 향후 우리나라 공무원 노사관계제도의 바람직한 발전을 위한 고민의 단초를 제공하리라고 생각한다.

본론에 앞서 프랑스의 공무원제도와 공무원노동조합에 대해 개괄적으로 언급하고, 이어서 공무원 노사관계 초기 갈등의 유형과 사례, 갈등해결을 위한 법제도, 프랑스의 경험과 제도가 주는 함의의 순으로 서술한다.

1. 공무원제도

프랑스의 경우 3가지 종류의 공무원, 즉 국가공무원(fonction publique d'État), 지방공무원(fonction publique territoriale), 의료공무원(fonction publique hospitalière)이 있고, 그 수는 약 5백만 명에 이른다(2003년 말 기준). 전체 공무원 중 국가공무원은 51%, 지방공무원은 30%, 의료공무원은 19%를 차지한다.¹⁾

공무원 전체에 적용되는 일반법으로서 공무원의 권리와 의무를 정하고 있는 법률이 존재할 뿐만 아니라 국가공무원, 지방공무원, 의료공무원 각각에 적용되는 별도의 특별법이 있다. 사법관(판사 및 검사) 및 군인의 경우에도 별도의 법률에 의해 규율된다. 현행 공무원일반법(Statut général de la fonction publique)²⁾에 의하면, 공무원은 국가 또는 지방자치단체 등 해당 공공기관의 상설직(un emploi permanent)에 제급제도상의 일정한 지위를 갖고 임명된 자이다. 공무원도 직업생활자로서 근로자성이 부인되지 않지만 일반근로자와는 다른 특수한 지위를 갖고 있

1) 공무원부(Ministère de la Fonction publique)

홈페이지 (<http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique113.html>) 참조.

2) 공무원일반법은 4개의 법률로 구성되어 있다. 공무원의 권리와 의무에 관한 1983년 7월 13일 법률(83-634호)은 공무원일반법의 제1편(titre Ier)에 해당하며 전체 공무원들에게 적용된다. 1984년 1월 11일 법률(84-16호)은 공무원일반법의 제2편(titre II)으로 국가공무원에 적용되고, 1984년 1월 26일 법률(84-53호)은 공무원일반법의 제3편(titre III)으로 지방공무원에 적용되며, 1986년 1월 9일 법률(86-33호)은 공무원일반법의 제4편(titre IV)으로 의료공무원에 적용된다.

는 것으로 이해되고 있다. 공무원의 지위는 계약이 아니라 법령에 의해 정해지며, 관계법령의 개정으로 인해 그 지위가 변동된다.³⁾ 이러한 공무원지위의 특수성으로 인해 공무원의 권리의무 및 노동관계는 원칙적으로 공무원법에 의해 규율되고 있다.

프랑스의 공무원제도는 계급제의 성격이 강하다. 공무원은 그 자격에 따라 A, B, C, D 4개의 계층(catégorie)으로 구분되었으나, 1990년부터는 하위계층인 C와 D를 통합한 A, B, C 3개 계층으로 운영되고 있다. 이들 계층 간에는 구분이 엄격해서 계층에 따라 사회적 평가와 보수에 차등이 크며 신규채용시 학력을 제한하고 있다. 카테고리 A에 속하는 공무원은 대학교육 이상의 학력이 요구되며, 기획관리업무를 담당한다. 카테고리 B에 속하는 공무원은 고등학교 졸업자격증이 요구되고, 법령이나 정책의 집행업무에 종사한다. 카테고리 C에 속하는 공무원은 중등교육 이수증명서가 요구되고, 단순사무 및 기능 업무를 수행한다.⁴⁾

프랑스 공무원제도의 또 다른 특성으로 직종별공무원단(corps)제도(이하 직종단이라 함)를 들 수 있다. 국가공무원법 제29조에 의하면 직종단은 동일한 인사규칙의 적용을 받고 책임도가 유사한 직무를 수행하는 공무원들로 구성된다. 동일한 직종단에 속하는 공무원들은 비슷한 경력을 쌓으며 승진을 위해 상호경쟁하고 유사한 종류의 업무를 수행한다. 채용과 교육훈련의 기본단위이며 전보와 승진의 경로역할을 하는 직종단은 인력관리의 기본이라고 할 수 있다. 공무원의 경력과 신분상의 변화는 직종단을 매개로 하여 이루어진다. 각각의 직종단은 별개의 인사규칙을 갖고 있다. 국가공무원조직의 경우 이러한 직종단이 1천개가 넘는다. 다시 말해, 프랑스의 공무원조직은 개별적인 직급구분과 모집절차, 서로 다른 경력발전체계를 가진 수많은 직종단으로 세분화되어 있다.⁵⁾

2. 공무원노동조합

프랑스의 노동조합운동은 이념적 대립에 따른 통일과 분열의 역사를 거듭했다. 현재 대표적인 노동조합 중앙조직(national center)은 노동총동맹(CGT), 프랑스민주노동총동맹(CFDT), 프랑스기독교노동총동맹(CFTC), 근로자의 힘(FO), 프랑스관리직총동맹(CFE-CGC) 5개이다. 1895년에 최초의 전국조직으로서 결성된 CGT는

3) Jean-Marie Auby et Jean-Bernard Auby, *Droit de la fonction publique*, 2^e éd., Dalloz, 1993, p.40 참조.

4) 이상의 내용은 김영우, "프랑스 공무원제도의 경직성과 유연성 : 주변국과의 비교연구", 『한국행정학보』 제36권 제1호, 2002년 봄, 101면. ; 공무원부 홈페이지 (http://www.fonction-publique.gouv.fr/fp/emploi-public/trois_fp_index.html) 참조.

5) 이상의 내용은 김영우, 앞의 글, 104면 참조.

산별노조를 가맹단위로 하고, 사상적으로는 사회주의, 맑스주의, 무정부주의적조합주의를 기조로 하였다. 그 후 사상적 대립과 분열로 CFTC(1919년), FO(1947년), CFDT(1964년)가 각각 결성하여 오늘에 이르고 있다. 1944년에 결성된 CFE-CGC는 엔지니어, 관리직 등 화이트칼라층을 중심으로 하여 다른 4개 조직과는 다른 이데올로기적 배경을 갖고 있으며 현실주의운동에 철저한 조직이다.

프랑스에서 단결권(droit syndical)은 결사의 자유(liberté d'association) 보다 앞서 법적으로 승인되었다. 일반근로자의 단결권은 이미 1884년에 법적으로 인정되었다. 그렇지만 공무원노조는 민간부문 노조에 비해 그 역사가 짧다. 공무원들은 이미 19세기 말부터 상호부조를 목적으로 하는 직업단체를 결사의 자유의 틀 내에서 결성하였지만, 단결권이 법률에 의해 공식적으로 인정된 것은 1946년이다. 특히 1946년 프랑스 제4공화국 헌법은 “모든 인간(tout homme)은 조합활동을 통해 자신의 권리와 이익을 옹호하고 자신이 선택하는 조합에 가입할 수 있다”고 규정하였다.⁶⁾ 단결권의 주체를 ‘근로자’가 아닌 ‘모든 인간’으로 표현한 이유는 단결권의 보편성을 강조하기 위해서다.⁷⁾ 즉, 단결권은 공무원에게도 보장되어야 할 기본권으로 표현되고 있다.

현재 공무원 영역에서 대표성을 인정받고 있는 노동단체는 7개로 CGT, CFDT, FO, CFTC, CFE-CGC, UNSA-FGAF-FEN, FSU이다. CGT 산하에는 공무원연맹총연합(Union générale des fédérations de fonctionnaires)이 있고, 국가공무원을 주된 조직대상으로 하고 있다. 20세기 초반에 존재하였던 공무원총연합(Fédération générale des fonctionnaires)이 1946년 CGT 소속의 공무원연맹총연합(Union générale des fédérations de fonctionnaires)으로 변경되었다.⁸⁾ 1947년 CGT의 소수파가 분리되어 CGT-FO를 결성하였지만 공무원연맹총연합(UGFF)은 CGT에 잔류한다. CGT에서 분리·독립한 CGT-FO, CFTC의 다수파가 분리·독립한 CFDT, 관리감독직을 조직대상으로 하여 별개도 조직된 CFE-CGC 산하에도 공무원노조연합체가 각각 존재한다. 전국교원연맹(FEN : Fédération de l'Éducation nationale)은 대표적인 5개의 노조중앙조직에 가입하고 있지 않으며, 여기서 이탈한 일부가 1992년 통일노조연맹(FSU : Fédération syndicale unitaire)를 결성하였다.⁹⁾ 전국

6) 프랑스의 현행 제5공화국 헌법(1958년)은 기본권에 관한 개별 조항들을 두고 있지 않으며, 헌법 전문(前文)에서 “프랑스국민은 1946년 헌법 前文에 의해 확인·보완된 1789년 인권선언이 정한 인권 및 국민주권원칙에 충실할 것임을 엄숙하게 선언한다”고 규정하고 있을 뿐이다. 그렇지만 이러한 헌법 전문에 근거하여 1789년 인권선언 및 1946년 헌법상의 기본권이 현행 헌법 하에서도 보장된다.

7) Jean-Maurice Verdier, *Syndicats et droit syndical*, tome 5, volume I, 2^e éd., Dalloz, 1987, p.212.

8) UGFF 홈페이지(<http://www.ugff.cgt.fr/reperes.htm>) 참조.

독립노조연합(UNSA : Union nationale des syndicats autonomes)은 1993년 전국교원연맹(FEN)과 공무원독립총연맹(FGAF : Fédération générale autonome des fonctionnaires) 등에 의해 창설되었다.¹⁰⁾

II. 공무원 노사관계 초기 갈등의 유형과 사례

1. 사회보장제도의 개혁을 둘러싼 갈등¹¹⁾

2차 세계대전이 끝난 직후 정부는 그 이전의 사회보장제도를 개혁하고자 하였다. 이전의 사회보장제도에 의하면 상공업 일반 임금근로자들은 보통조합에, 상공업 회사간부는 특별조합에, 공무원 및 특수직 종사자들은 각각 특수조합에, 농촌의 자영업자는 농업조합에 가입하도록 되어 있었다. 정부의 개혁안에 따르면 농업조합을 제외한 여타 조합을 폐지하고 가입자들은 일반조합이라는 새로운 조합에 가입하는 것이었다. 이른바 사회보장제도의 보편주의 및 단일주의의 실현을 목표로 한 것이다.

당시에 공무원이익을 대변하는 공식단체는 크게 3개가 있었다. 하나는 공무원연맹총연합(Union générale des Fédérations des Fonctionnaires, 이하 UGFF)으로 당시 프랑스 최대 노조였던 노동총동맹(CGT)의 산하 단체이다. 다른 하나는 공무원기독교노조연맹(Fédération des syndicats chrétiens de fonctionnaires, 이하 FSCF)으로 당시 CGT와 쌍벽을 이루고 있었던 프랑스기독교노동총동맹(CFTC)의 산하 단체이다. 마지막으로 전국공무원공제연합(Union nationale des mutuelles de fonctionnaires, 이하 UNMF)이다. UNMF는 노동조합은 아니고 일반적 결사체였으나 당시 공무원 가입자수는 제일 많았다.

정부 측의 개혁안에 따른 조합단일화와 기존 관리사무소의 통폐합은 곧 기존 공무원조합의 일반조합으로의 흡수와 공제조합사무소의 폐지를 의미했다. 정부안에 대해 UGFF는 찬성의 입장이었으나 UNMF는 공무원들만을 가입대상으로 하는 독

9) Hubert Landier et Daniel Labbé, *Les organisations syndicales en France*, Liaisons, 2004, p.182 참조.

10) Ibid.

11) 심창학, "프랑스적 조합주의 : 제2차 세계대전 직후의 공무원 사회보장제도 개혁과정을 중심으로", 『연세사회과학연구』, 제4권 가을호, 1998, 147면 이하 참조.

립적인 특수조합의 구성과 그 운영을 위한 기존 공제조합의 유지를 주장한다.

이러한 상황에서 정부는 관련 공무원단체와의 협상을 위해 두 차례의 공식적인 특별위원회를 소집하였다. 1946년 4월말에 소집되어 약 한 달간 진행된 1차 특별위원회에서 공무원단체들은 공무원특별조합의 구성을 주장하게 되는데 여기서 UGFF도 상급기관인 CGT의 의견과는 반대로 공무원의 일반조합 가입 안에 반대하고 특별조합 구성을 주장하는 UNMF의 의견에 동조하였다. 1차 특별위원회가 실패한 후 1946년 10월 정부는 2차 특별위원회를 소집한다. 여기서 기존 입장과는 반대로 UGFF는 공무원들의 특수조합구성에 반대하고 정부 측의 입장에 동조하여 공무원의 일반조합에의 무조건적 가입을 주장하게 되었으나, UNMF의 특수조합 구성 주장과의 타협점을 보지 못하고 결렬된다. 특별위원회의 소집이라는 방법을 통해 공무원단체들에게 자신의 입장을 관철시키려고 하였던 정부의 의도는 실패로 돌아갔지만 UGFF를 자기편으로 끌어들이는 데는 성공하였고, 이러한 양자의 관계는 향후 공무원사회보장제도의 개혁에 결정적 영향을 미치는 하나의 요인으로 기능한다.

특별위원회가 별다른 성과 없이 결렬되자 정부는 공무원단체들과의 선택적 협상이라는 방식을 취한다. 우선, 첫 번째 협상대상자는 UGFF였다. 정부는 정책입안과정에 UGFF의 대표자들을 참여시켜 공동 작업으로 공무원의 일반조합가입과 공무원 공제조합사무소의 폐지라는 합의에 도달하게 된다. 그리고 나서 정부는 UNMF를 협상대상자로 선택하였고, 협상 결과 공제조합사무소의 존속이라는 합의를 도출한다. 즉, 사회보장 특수조합은 폐지하여 공무원들은 사회보장 일반조합에 가입하되, UNMF 주장 중 하나인 공무원 사회보장운영기관은 기존의 공제조합을 유지하는 것으로 합의를 도출하였다. 기존 공제조합의 유지는 정부뿐만 아니라 UGFF도 반대한 사안이었지만, UNMF의 반대를 무마시킬 수 있는 가장 효과적인 대안은 공제조합기관의 유지라고 판단했던 것이다. 최종적으로 1946년 12월 말에 발표된 정부안(공무원사회보장제도의 수립에 관한 시행령)은 공무원단체들에 대한 국가의 개별협상의 결과물이라 할 수 있다. 정부는 개별협상을 통해 사회보장 특수조합의 폐지 및 공무원의 일반조합가입이라는 목적을 관철시켰고, 다만 공무원 사회보장운영기관은 기존의 공제조합을 유지하는 것으로 양보하였던 것이다.

2. 파업권의 승인을 둘러싼 갈등

1946년 이전에는 행정판례에 의해 공무원의 파업은 불법이자 파면징계의 대상이 되는 행위로 간주되었다. 이러한 판례의 입장은 1941년 공무원법에 의해서도

확인되었다. 공무원의 파업이 형사처벌의 대상이 되는가에 관해서는 논란이 있었지만, 일부 몇 가지 예외를 제외하고는 형사처벌이 가해지지 않는었다. 그러나 군인의 경우와 같이 법령이 공식적으로 형사처벌을 예정하고 있었던 경우에는 그렇지 않았다.¹²⁾

공무원의 파업권 승인 여부에 관하여 과거에 부인론과 옹호론이 대립하였다. 파업권부인론은 ① 파업은 공무의 계속성 즉, 일반이익을 위해 수행되는 공공활동은 정지되어서는 안 된다는 원칙에 반한다는 점, ② 파업은 공무원에게 적용되는 제급제도상의 복종원칙에 반한다는 점, ③ 공무원의 근로조건(복무조건)은 국가에 의해 일방적·재량적으로 정해지는 것이므로 사용자인 국가와 공무원 사이에서 이에 관한 거래(계약)의 여지는 존재하지 않는다는 점, ④ 공무원은 물적 이익과 법적 특권을 보유하고 있기 때문에 그에 상응하여 자신의 권리와 자유에 대한 제한을 수락하여야 한다는 점, ⑤ 국가는 사용자일 뿐만 아니라 공권력이므로 파업은 공권력에 대한 반역행위에 해당하고 파업이 일반화되는 경우에는 준혁명적인 성격을 띠게 된다는 점을 그 논거로 제시하였다. 이러한 부인론의 논거들은 공무의 특수성 및 공무원지위의 특수성을 이유로 한 것이었다.

반면에 파업권옹호론은 ① 공무원들이 근로조건의 결정 및 업무의 관리에 점점 더 적극적으로 참여하게 됨에 따라 공무원제급제도상의 복종원칙은 후퇴하였다는 점, ② 민간부문에서 파업권이 승인되고, 다른 한편으로 민간부문 근로자의 지위와 상공업적 성격을 띠는 공공부문 근로자의 지위가 점차 근접해감에 따라 민간부문과 공공부문 양자간의 명백한 차이가 더 이상 존재하지 않게 되었다는 점, ③ 공무원에게 인정되는 단결권은 주요한 행동수단인 파업권이 보장되는 경우에 비로소 그 실효성을 가질 수 있다는 점, ④ 노동법의 영역에서 민간부문 근로자의 처지 개선으로 인해 일반근로자와 공무원간의 차이가 상당히 줄어들었다는 점, ⑤ 특정 행정부문에서(예, 국립박물관의 경비원)의 파업은 민간부문의 특정 파업(예, 제빵근로자의 파업)에 비하여 일방공중의 이익에 미치는 영향이 훨씬 덜하다는 점을 그 논거로 제시하였다. 이러한 옹호론의 논거들은 민간부분과 공공부분의 차이감소, 파업권 보장 없는 단결권의 비실효성, 민간부문의 파업이 행정부문의 파업보다 일반 공중에 미치는 영향력이 상대적으로 클 수 있다는 점 등을 이유로 한 것이다.¹³⁾

1946년 헌법(제4공화국 헌법)은 “파업권(le droit de grève)은 법률이 규율하는 범위 내에서 행사된다”고 규정하였다. 이러한 규정에 의해 공무원의 파업권 인정 여부에 관한 과거의 논란이 종식된 것은 아니었다. 특히 1950년에 일반 노동법에

12) 이상의 내용은 Jean-Marie Aubry et Jean-Bernard Aubry, op. cit., p.182.

13) 이상의 내용은 Jean-Marie Aubry et Jean-Bernard Aubry, op. cit., pp.181-182 참조.

서는 파업의 합법성이 법률에 의해 공식적으로 인정되었지만, 1946년에 제정된 공무원일반법은 1983년에 이르기까지 공무원의 파업에 대한 아무런 명시적인 규정을 두지 않았다(다만, 경찰, 군인, 교도관, 법관 등 특정 공무원의 파업을 금지하는 법률은 존재하였음). 그러나 학설과 판례는 헌법의 규정에 근거하여 공무원 파업의 합법성을 원칙적으로 인정하였고, 1963년 7월 31일 법률(공공부문에서의 파업방법에 관한 법률)에 의해 이러한 입장은 확인되었다.¹⁴⁾ 그리고 1983년에 개정된 공무원일반법은 공무원 파업권의 원칙적 승인을 명시적으로 언급하게 된다. 앞에서 언급한 파업권 옹호론 중에서도 특히 일반 공중의 이익에 미치는 민간부문에서의 파업의 영향력이 일정한 경우에는 행정부문에서의 파업보다도 클 수 있다는 주장이 설득력을 얻게 되어 공무원의 파업권이 승인되기에 이르렀다. 다만, 공무원의 파업이 일반 공중에 미치는 영향을 고려하여 일정한 제한이 가해지게 되었다.¹⁵⁾

파업권을 규정하고 있는 헌법의 표현에 따르면 파업권의 제한은 의회만이 할 수 있는 것으로 읽혀진다. 그러나 행정사건을 담당하는 최고법원인 국사원(Conseil d'État)¹⁶⁾은 1950년 7월 7일 드아엔느(Dehaene) 사건(도청 소속의 과장들에 대한 사전 파업금지령에도 불구하고 과장인 드아엔느가 파업에 참여하여 정직처분의 징계를 받은 사례)¹⁷⁾에서, 공무원의 파업권에 관한 일반입법이 부재하는 경우 정부는 자신의 규율권을 사용하여 파업권에 대한 제한을 가할 수 있다고 인정하였고, 이후 행정법원은 드아엔느 사건에서의 결론을 더욱 확대하여 소속 공무원의 파업을 제한하는 권한이 중앙부처, 시장, 공기관의 장, 국공립병원장 등 모든 기관에 속한다는 입장을 취하였다.¹⁸⁾

행정판례는 해당 기관이 소속 공무원의 파업을 제한할 수 있는 권한을 갖는다는 점을 인정하면서도 다른 한편으로는 이러한 권한이 무제한적일 수 없다는 입장을 취하고 있다. 즉, 해당 기관이 취할 수 있는 파업권에 대한 제한조치는 인적 또는 물적인 안전의 보호, 공공질서의 유지, 통신과 같은 필수서비스의 계속성보장 혹은 정치파업의 금지를 목적으로 하는 것이어야 한다.¹⁹⁾ 그리고 행정법원은 파업권 제

14) Jean-Marie Auby et Jean-Bernard Auby, op. cit., pp.182-183 참조.

15) Jean-Marie Auby et Jean-Bernard Auby, op. cit., p.182.

16) 프랑스의 경우 민형사사건을 담당하는 최고법원인 파기원(Cour de cassation)과 행정사건을 담당하는 최고법원인 국사원이 분리되어 있다.

17) Hélène Sinay, *La grève*, Dalloz, 1966, p.404.

18) 이상의 내용은 J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre et A. Taillefait, *Droit de la fonction publique*, 5e éd., Dalloz, 2005, pp.98-99.

19) 행정판례는 입법적 제한뿐만 아니라 행정에 의한 파업권의 제한이 가능하다고 보고 있다. 즉, 파업권과 일반이익의 충돌을 조정할 수 있는 입법이 부재하는 경우 공공서비스의 정상적 기능을 책임지고 있는 자(정부 또는 행정기관의 장 등)는 공공질서에 반하는 파업권의 남용적 행사를 방지하기 위한 제한조치 내지 파업에 의해 중단될 수 없는 필수업무(신체와 생명의 안전, 시설 및 재산의 보

한조치의 합법성 여부를 엄격하게 판단하는데, 그러한 제한조치는 오로지 불가결한 업무를 계속적으로 유지하기 위해 꼭 필요한 공무원들의 파업참가를 막기 위한 것으로 한정된다.²⁰⁾ 다시 말해, 불가결한 업무를 수행하지 않는 공무원의 파업참여를 제한하는 조치는 불법이라는 것이다.

3. 정년연장 관련 갈등

1953년 7월 정부는 공무원 및 공공부문의 퇴직연금비용을 절감할 목적으로 정년을 연장하는 법령 개정안을 발표한다. 동년 8월 4일 보르도 우체부들이 파업에 돌입하자 우편·전신·전화, 국가공무원, 공공부문 근로자, 철도, 전기, 가스에 이르기까지 파업이 확대된다. 8월 7일 파업자의 수는 2백만을 넘어섰다. 공무원최고회의가 개최되었지만 노동조합들은 참석을 거부하였다. 8월 10일 첫 번째 관련 법령이 관보에 게재되었다. 정부는 교원 및 우체국 일부 직에 대해서는 정년 5년 연장을 포기하는 대신에 철도 및 대부분의 우체국 직원에 대해서는 정년연장을 관철하였다. 파업이 격화되고 민간부문에까지 영향을 미치자 정부는 공공서비스 기능의 유지를 위한 조치를 취한다. 8월 12일 광부들이 파업이 돌입하고, 8월 15일에는 노정협상의 윤곽이 잡힌다. 8월 21일 정부와 노조중앙조직인 '프랑스기독교노동총동맹'(CFTC) 및 '근로자의 힘'(FO)간에 공식적 협상이 개시되었고, 정년 관련 규정의 철회에 관한 합의가 이루어진다.²¹⁾

1953년 8월 파업은 현대적 파업의 서막 내지 전주곡에 해당하는 것이었다. 파업의 주체(공무원) 및 파업의 목적(지위개선을 위한 법령의 철회)과 관련한 특징적 쟁점이 내포되어 있었던 것이다. 정부에 의해 일방적으로 공무원의 지위가 변경되는 것에 대한 불안과 공포는 우체부 및 여타 공무원들의 원한과 분노 및 근심을 불러일으켰다. 정부가 신뢰를 저버렸다고 하는 감정이 파업의 배경을 이루었고, 이러한 감정의 이면에는 '계약적인 사고 내지 심리'(psychologie contractuelle)가 자리하고 있었다. 왜냐하면, 공무원들은 사용자인 국가와의 자유로운 교섭에 의해 자신들의 지위개선에 도달할 수 있을 것으로 믿었기 때문이다. 그런데 8월 파업 이후 공무원들은 자신과 국가와의 관계가 사인(私人)간의 관계와는 조금 다르다는 것을 인

호, 계속적으로 유지되어야 할 핵심적 행정기능에 관련된 업무)에 관한 사항을 규칙으로 정할 수 있고, 이러한 규칙의 적법성 여부는 행정법원의 심사대상이 된다고 본다(Gérard Couturier, *Droit du travail 2 : Les relations collectives de travail*, PUF, 1993, pp.391-392 참조).

20) J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre et A. Taillefait, op. cit., p.99.

21) 이상의 내용은 René Mouriaux, *Le syndicalisme en France depuis 1945*, Découverte, 2004, pp.23-24 참조.

식하게 된다. 물론 이러한 인식의 변화는 공공부문에 속하는 국유화기업의 근로자들이 근로계약을 체결하지만 그럼에도 불구하고 공무원의 신분을 갖는다는 점에 기인한다. 한편, 8월 파업은 공무원 파업 일반이 그러하듯이 그 이중적 성격을 갖는 파업이라는 특징을 갖는다. 그것은 직업적 성격의 파업이자 정치적 성격의 파업이었다. 8월 파업이 정부의 경제·재정적 정책을 문제 삼았던 것인 한에 있어서는 순수한 정치파업에 해당하지 않는다.²²⁾

다른 한편, 파업에 대응하여 정부가 취한 조치는 그 방대한 규모(21,000건의 징발령, 즉 업무복귀명령)²³⁾에도 불구하고 효과가 거의 없었다. 왜냐하면, 명령거부에 대한 제재가 이후에 철회되었고, 파업종료합의서에서 명시적으로 행정적 및 형사적 제재를 하지 않는 것으로 정하였기 때문이다(일부 공무원의 경우 제외).²⁴⁾

4. 근로조건(보수 등)의 개선을 둘러싼 갈등

1958년에서 1967년까지의 기간 동안에 이루어진 파업역사는 공공부문에서의 파업주도를 특징으로 한다. 1960년 프랑스국유철도(SNCF)의 파업, 1961년 공무원 전체의 파업, 1962년 철도·가스·전기·파리교통공단의 파업을 거치면서 점점증하다가 1963년에는 5주간 지속된 광부의 파업을 계기로 폭발적으로 증가하여 1953년 이후 최고치에 도달하게 된다. 광업의 경제적 장래 및 임금인상요구와 관련된 1963년 광부파업의 이면에는 사실상 대화(단체교섭)의 추구라고 하는 주된 목적이 자리하고 있었고, 그 후의 모든 파업에 있어서도 마찬가지였다. 의회는 파업의 절차와 방법을 제한하는 것(파업예고제의 도입과 파상파업²⁵⁾의 금지)으로 대응하였지만,

22) 이상의 내용은 Hélène Sinay et Jean-Claude Javillier, *Droit du travail : la grève*, tome 6, 2^e éd., Dalloz, 1984, pp.21-22 참조.

23) 징발은 2차 대전 중에 물자의 징발을 위하여 1938년 7월 11일 법으로 도입된 것이다. 징발권은 수상 및 해당 부처의 장관에게 있고, 군수 및 도지사에게 위임된다. 실제의 경우 징발권을 행사하는 것은 군수이다. 징발권이 행사되는 구체적인 모습을 보면, 우선 기관장(사용자)이 업무의 유지를 위하여 필요한 범위와 인원을 작성한 리스트를 군수에게 제출하면서 징발권의 행사를 요청한다. 그러면 군수는 그 리스트가 적절한 수준에서 작성되었는지 여부를 조사한 다음에 징발권의 행사를 거부할 수도 있고, 규모를 줄이거나 아니면 리스트 그대로 징발권을 행사할 수도 있다. 징발은 해당 근로자(공무원)에게 개별적으로 서면에 의하여 통지되어야 한다. 공공부문 파업에 대한 징발은 2차 대전 이후 몇 차례 시도된 바 있지만, 1963년 광산파업시 파업근로자들이 당시 포퓰리두 정부의 징발명령을 거부한 이후로 거의 사용되지 않았다. 징발은 공공서비스의 유지를 위해서만 인정될 뿐이며, 민간기업의 업무유지를 위한 징발은 허용되지 않는다. 이상의 내용은 박제성, "공공서비스 파업과 최소업무의 유지에 관한 프랑스의 법제", 『노동법연구』, 제16호, 서울대학교 노동법연구회, 2004, 124-125면 참조.

24) Hélène Sinay et Jean-Claude Javillier, op. cit., p.22.

25) 파상파업은 직종이나 부서 등에 따라 파업의 개시 및 종료의 시간을 달리하여 물결치듯이 파상적

그러한 요구의 준수를 촉진하는 것을 제외하고 파업의 흐름을 변화시키지는 못했다.²⁶⁾

정부는 공공부문(국·공유기업)에서의 보수결정에 관한 보고서(1964년 1월 1일)에 기초하여 새로운 절차를 도입하는 것에 의해 표출되는 불안을 중시시키려고 하였다. 그 절차는 3단계로 구성된다. 1단계는 노동조합대표와 사용자대표 동수로 구성되고 중립적인 인사가 주재하는 위원회에서 매년마다 전년도에 지급된 보수총액을 확인하고 해당 년도의 보수인상액을 정하는 것이다. 2단계는 각 공기업에 배정되는 보수총액을 결정하는 단계로서 정부가 보수인상률을 정한다. 정부는 일방적인 결정 권한을 갖지만 사전에 중앙조직인 노조들과 논의한다. 이와 관련하여 정부는 매년 말에 경제상황의 변화와 다음 해의 전망에 관한 정보자료를 노조들에게 제공하고, 인상률을 결정하기 이전에 노조들과 만나 협의한다. 3단계는 국·공유기업의 사용자와 노조들이 교섭을 통해 인상된 보수총액을 근로자간에 배분하는 단계이다. 이 단계에서 정부는 이러한 배분이 적정보수서열을 준수하면서 기업 전체 근로자들 위한 기본급인상이 이루어지도록 감독한다.²⁷⁾

위와 같은 보수결정의 새로운 절차에 대해 노동조합들은 비판적인 입장을 취하였다. 실질적으로 보수에 관한 교섭이 3단계에서만 이루어질 뿐이고 그것도 2단계에서 정부가 일방적으로 결정하는 보수인상률을 전제로 하여 행하는 교섭이기 때문에 진정한 의미에서의 교섭이라기보다는 사실상 교섭의 흉내 내기에 불과하다는 것이다. 그럼에도 불구하고 결론적으로 노동조합들이 위와 같은 새로운 보수결정절차에 참여하는 것을 거부하지는 않았고, 이러한 보수결정의 시스템은 이후에 공무원들에게도 그 영향을 미치게 된다. 즉, 1968년 첫 시도가 있는 후 1970년 이래로 몇몇 예외의 경우를 제외하고 정부와 공무원노조들 사이에 매년 보수에 관한 교섭을 행하고 채택된 합의서를 보수령으로 승인하는 관행이 확립된다.²⁸⁾ 이에 관한 보다 자세한 내용은 후술하는 부분(공무원참가제도의 하나로서 확립된 단체교섭제도)에서 언급한다.

III. 공무원 노사관계 갈등해결을 위한 법제도

으로 이루어지는 파업을 가리키는 말이다. 파업예고제 및 파상파업의 금지에 관한 보다 자세한 내용은 파업권에 대해 후술하는 부분을 참고하기 바란다.

26) Hélène Sinay et Jean-Claude Javillier, op. cit., pp.22-24.

27) Hélène Sinay et Jean-Claude Javillier, op. cit., pp.502-503.

28) Hélène Sinay et Jean-Claude Javillier, op. cit., p.24 참조.

1. 단결권의 승인과 조합 활동에 관한 상세하고 명확한 기준의 확립

1946년 이전까지만 해도 공무원들은 단결권을 갖지 않는 것으로 간주되었다. 대신에 1901년 법률에 근거하여 일반 결사체를 결성할 수 있는 권리는 보장되었기 때문에 그에 근거하여 공무원들은 자신들의 직업결사체를 조직하였다.

공무원의 단결권이 법에 의해 처음으로 보장된 것은 1946년 공무원일반법에 의해서다. 단결권 보장의 범위와 관련하여 공무원일반법은 “단결권은 공무원에게 보장된다. 공무원은 자유롭게 노동조합을 설립하고 그에 가입하며 조합활동임무를 수행할 수 있다”고 규정하고 있다. 원칙적으로 모든 공무원이 단결권을 향유한다. 경찰, 법관, 소방관, 교도관 등에게도 단결권이 보장된다. 다만, 특정 공무원의 경우에는 법에 의해 단결권이 부인되고 있는데 군인이 그 대표적인 예이다.²⁹⁾ 단결권이 부인되는 공무원은 일반 결사체를 구성할 수 있다. 한편, 지휘·감독의 직책이나 인사·예산·경리·기밀 등의 업무를 담당한다는 이유로 노조가입을 제한하는 공무원일반법상의 규정은 없다. 다음으로, 법에서는 단결권의 행사, 즉 조합활동과 관련해 상세히 규율하고 있다. 즉, 조합사무소의 제공 및 사용, 조합회의의 개최, 조합유인물의 게시 및 배포, 조합비의 징수, 조합활동수단의 보장(업무면제 등)에 관한 기준을 규정하고 있다. 이러한 기준은 공무원의 단결권행사(조합활동)를 보장할 필요성과 원활한 공무의 수행을 확보할 필요성 양자 간의 조화를 위한 것이다.³⁰⁾

2. 파업권의 승인과 부분적 제한

1946년 이전에는 공무원의 파업이 금지되었다. 공무원의 파업참가에 의해 근로관계는 종료된다는 것이 판례의 입장이었다. 1946년에 제정된 공무원일반법은 파업권을 명시적으로 승인하는 규정을 두지는 않았으나, 1946년 헌법규정으로부터 공무원의 파업권이 도출되는 것으로 간주되었다. 1946년 헌법(제4공화국 헌법)은 “파업권(le droit de grève)은 법률이 규율하는 범위 내에서 행사된다”고 규정하고 있다. 1983년에 개정된 공무원일반법 제10조에서도 “공무원은 법률이 규율하는 범위 내에서 파업권을 행사한다”고 규정하고 있다.

헌법은 법률에 의한 파업권의 규율 내지 제한 가능성을 이미 예정하고 있었다. 그러나 민간부문의 경우 파업의 법적 효과(예컨대, 파업에 의한 근로계약의 정지

29) Jean-Marie Aubry et Jean-Bernard Aubry, op. cit., p.177 참조.

30) 보다 자세한 내용은 조용만, “프랑스 공무원의 노동기본권”, 『노동법학』 제13호, 한국노동법학회, 2001, 139면 이하를 참고하기 바란다.

등)에 관한 일반원칙만이 규정되어 있을 뿐이고, 파업권을 일반적으로 제한하는 법규정은 존재하지 않는다.³¹⁾ 반면에 공무원의 경우에는 파업권의 승인 여부에 관한 오랜 논쟁이 있었다. 현재는 공무원의 파업권을 원칙적으로 승인하면서도 일부 공무원(공화국기동대, 경찰, 법관, 교도관, 군인 등)에 대해서는 파업권을 전면적으로 부인하고 있으며,³²⁾ 파업의 절차와 형태에 대한 일정한 제한을 가하고 있다.³³⁾

3. 공무원참가제도(단체교섭과 협의)

1946년 헌법에 의하면 “모든 근로자는 자신의 대표를 통해 근로조건에 집단적 결정 및 기업경영에 참가한다.” 헌법이 인정하는 ‘대표자를 통한 근로조건에 결정 및 기업경영에의 참가권’은 민간부문에서 노동조합을 통한 단체교섭과 종업원대표를 통한 협의제도로 이원화되어 있다. 공무원의 경우에도 민간부문과 유사한 이원화된 참여구조(즉, 단체교섭 및 협의)가 확립되어 있다. 그러나 공무원 지위의 특수성으로 인해 공무원 단체교섭제도는 민간부문과는 다른 특징을 갖는다.

(1) 단체교섭

현행 공무원일반법에 의하면 “공무원노동조합은 보수결정 이전에 전국적 단위에 서 정부와 사전교섭(négociations préalables)할 수 있는 자격을 가지며, 관리운영을 담당하는 기관과 해당 단위에서 근로조건 및 업무편성에 관한 문제들에 대하여 논의할 수 있는 자격을 갖는다.”³⁴⁾ 현행법은 공무원노동조합의 교섭권을 인정하고 있

31) 보다 자세한 내용은 이승욱·조용만·강현주, 「쟁의행위 정당성의 국제비교」, 한국노동연구원, 2000, 86면 이하를 참고하기 바란다.

32) Gérard Lyon-Caen, Jean Pélissier et Alain Supiot, *Droit du travail*, Dalloz, 1998, p.1075. 헌법재판의 기능을 담당하고 있는 헌법원(Conseil constitutionnel)은 일부 공무원의 파업권에 대한 입법적 제한이 공역무의 계속적 제공유지를 위한 것으로 헌법에 반하지 않는다고 보았다(Conseil constitutionnel, Décision n°79-105, 29 juillet 1979, Louis Favoreu et Loïc Philip, *Les grands décisions du conseil constitutionnel*, 5^e éd., Sirey, 1989, p.381 참조). 그리고 1980년대에 제정된 항공관제(1984년), 방송(1986년) 관련 법령에서는 파업에 의해 정지되어서는 아니 되는 필수업무(service minimum)를 설정하였고, 이러한 필수업무는 파업에 의해 그 기능이 정지될 수 없도록 제한하였다(Bernard Teyssié, *Droit du travail 2 : Relations collectives de travail*, 2^e éd., Litec, 1993, p.541 참조).

33) 보자 자세한 내용은 조용만, 앞의 논문, 144면 이하를 참고하기 바란다.

34) Art. 8, alinéa 2, Loi n°83-634 du 13 juillet 1984 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée par loi n°2001-397 du 9 mai 2001 (2001년 5월 9일 법률 제 2001-397호에 의해 개정된 1984년 7월 13일 공무원의 권리·의무에 관한 법률 제8조 제2항).

다. 그러나 그 범위는 매우 한정적이다. 교섭사항을 보수로 제한하고 있을 뿐만 아니라 교섭범위도 전국단위의 교섭으로 제한된다. 또한 교섭의 결과 체결되는 협정도 법적 효력을 갖는 진정한 의미의 단체협약이 아니다. 모든 공무원에게 적용되는 공무원일반법 제4조는 “공무원은 행정과의 관계에서 법령이 정하는 지위와 상황에 속한다”고 규정하고 있고, 이는 노동관계에 관한 일방적 결정권한이 최종적으로 사용자(중앙정부, 지방정부 등 공권력)에게 있음을 의미한다.³⁵⁾ 즉, 공무원의 지위와 근로조건은 법령에 의하여 정해지고 계약(거래)의 대상이 되지 않는다는 원칙 때문에 공무원 단체교섭은 민간부문과는 다른 특수성을 갖는다.

공무원 단체교섭의 역사에서 교섭이 시작된 것은 1968년이다. 1968년 6월 국가공무원의 보수·근로시간·단결권에 관한 협정이 체결된 이후 1970년부터 매년 보수에 관한 교섭이 관행적으로 이루어졌고, 1983년 공무원일반법이 제정된 뒤에는 국가공무원뿐만 아니라 지방공무원과 의료공무원의 보수에 관한 교섭이 이루어졌다. 1982년부터는 보수교섭정책과 예산제도의 병존이 어렵게 되었다. 1988년 공무원 보수교섭에 관한 보고서에서는 교육훈련, 인사이동, 개별평가방식과 같은 다른 사항에 대한 교섭을 권고하였다. 1989년 2월 정부는 이러한 권고를 받아들여 보수 외의 사항에 관한 각 단위별 분권화교섭의 행정지침을 하달한다. 그러나 같은 해 공무원노조들의 반발이 있고 난 후 교육부와 건강부 등에서 보수교섭이 이루어졌고, 보수등급을 개정하는 협정이 전체 공무원들에게 확대 적용된다. 최근까지 전국적 차원에서 이루어진 교섭과 협정에서 다른 사항들은 다음과 같다. 첫째, 전체 공무원(국가공무원, 지방공무원, 의료공무원)과 관련된 것으로 ㉠ 1990년 2월 9일 협정에 의한 7개년에 걸친 보수등급의 개혁, ㉡ 1996년 7월 16일 협정에 의한 퇴직휴가제의 창설, ㉢ 1996년 5월 14일 및 2000년 7월 10일 협정에 의한 비정규직의 해소가 있다. 둘째, 국가공무원과 관련된 것으로 ㉠ 1989년, 1992년, 1996년 기본협정에 의한 교육훈련, ㉡ 1994년 7월 28일 협정에 의한 안전·보건, ㉢ 2001년 10월 9일 협정에 의한 장애인고용이 있다. 중앙부처 단위에서도 협정이 체결되기는 하였지만 몇 가지 예외를 제외하고는 대부분 위기관리에 관한 사항이다. 셋째, 지방공무원과 관련하여 전국교섭에 의한 체결된 협정은 1990년 2월 8일 교육훈련에 관한 협정이 유일하다. 넷째, 의료공무원과 관련된 것으로 ㉠ 1988년 10월 21일 협정에 의한 보수, 근로조건, 사회적 대화, 교육훈련, ㉡ 1991년 11월 15일 협정에 의한 보수, 인원, 야간근무, 수습교육훈련(formation initiale), 승진, ㉢ 2000년 3월 14일 협정에 의한 근로조건, 병원노사관계의 현대화 및 사회적 대화,

35) Jacques Fournier, *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, La Documentation française, 2002, p.38.

④ 2001년 3월 21일 협정에 의한 공무원경력의 재평가가 있다.

공무원교섭의 발전은 법과 현실과의 괴리를 보여주는 것이라고 할 수 있다. 사용자인 정부와 공무원노조 사이에 체결된 협정은 그것이 보수에 관한 것이든 기타 사항에 관한 것이든 실정법상 아무런 효력을 갖지 않기 때문이다. 물론 현실에서 교섭이 갖는 점증하는 역할을 입법적 또는 판례상으로 반영하기 위한 노력이 있었지만, 이는 공무원일반법의 적용을 받는 공무원과 일반 노동법의 적용을 받는 근로자들이 함께 근무하는 우체국이나 프랑스텔레콤과 같은 공기업의 특수상황과 관련된 것이다. 예외적으로 의료공무원의 경우 2002년 1월 17일 법률(사회현대화법률)이 교육훈련, 근로조건 개선, 고용·직업자격의 관리, 직업정형의 승인 등에 관한 사회계획을 해당 사업장 내에서 기관장과 대표적인 노조들 사이에 교섭하도록 규정하고 있지만, 교섭결과 체결되는 협정의 법적 효력에 관해서는 규율하고 있지 않다. 결국 국가 중앙부처 및 행정기관과 지자체에서의 노동관계결정과 관련하여 단체교섭의 위상과 그 법적 효력의 문제는 여전히 해결되지 않고 남아 있다.

근로조건 중에서도 중요한 사항인 보수에 관한 교섭을 중심으로 그 내용을 보다 자세히 보면 다음과 같다. 공무원의 보수는 정부가 내각결정으로 보수령(테크레)을 개정하는 것에 의해 정해지며 다만, 예산항목에 공무원보수가 반영되기 때문에 예산안의 승인이라는 형태로 의회의 관여를 받게 된다.³⁶⁾ 그런데 전통적으로 프랑스 정부는 공무원의 보수를 결정하기에 앞서 관행적으로 노동조합과 사전에 교섭하고 합의서를 체결하였다. 그렇지만 정부와 노동조합들 사이에 체결되는 합의서는 정부를 구속하는 법적 효력을 갖지 않으며 일종의 신사협정의 성격을 갖고 있을 뿐이다.³⁷⁾ 노동조합과의 사전교섭은 인정되지만 보수의 결정은 국가의 일방적 권한에 해당하기 때문이다. 결국 노동조합의 단체교섭권은 정부가 공무원 보수인상을 결정하고 예산안에 반영하여 의회의 승인을 받도록 사실상 압력을 가하는 수단으로 기능한다. 법적인 관점에서 볼 때 공무원 보수에 관한 노동조합과의 사전교섭 및 합의서의 체결은 정부에 의한 보수결정 및 의회의 승인을 위한 예비적 행위에 불과하다. 보수에 관한 합의서가 법적 구속력을 갖기 위해서는 그 내용이 법령으로 반영되어야 한다. 과거 죠스팽(Jospin)정부(좌파정부)는 공무원의 보수에 관한 노동조합들과의 교섭을 중단하고 2002년까지 적용될 보수인상률을 1.2%로 일방적으로 결정하였고, 2000년부터 2002년에 걸친 정부의 이러한 일방적 보수결정은 지난 30년 동안에 그 전례를 찾아볼 수 없는 일이라고 노동조합들이 강력하게 비판하였었다.³⁸⁾

36) 勞働省勞政局勞働法規課編著, 『フランスの勞使關係法制』, 日本勞働研究機構, 1992, 173쪽.

37) Jean-Marie Auby et Jean-Bernard Auby, op. cit., p.136 참조.

(2) 공무원협의기구를 통한 협의

현행 공무원일반법에 의하면, “공무원은 공무원협의기구에서 자신의 대표자들을 통해 공공서비스의 조직화 및 운영, 공무원관계법규의 형성, 공무원지위의 특실변경관련 개별적 인사결정의 검토에 참여한다.”³⁹⁾ 보수에 관한 사항에 대하여 노동조합은 교섭권을 갖지만 해당 법령이 정하고 있는 일정한 사항들에 대해서는 공무원협의기구에서 의무적으로 협의하도록 규정하고 있다. 이러한 협의제도는 1946년 제정된 공무원일반법에 의해 창설되었고, 1980년대의 개혁에 의해 그 역할의 확대 및 일반화가 이루어졌다. 협의제도가 창설되기 이전에는 공무원계급제원칙과 법령에 의한 공무원지위·대우결정원칙을 엄격하게 파악하는 것에 의해 공무원의 참여·협의체의 발전이 이루어지지 못했다.⁴⁰⁾

공무원협의기구는 행정을 대표하는 자와 공무원을 대표하는 자 동수로 구성된다. 국가공무원의 경우에는 수상이 주재하는 국가공무원최고회의(Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat)가 국가공무원에 관한 일반적인 모든 문제를 취급하며, 특히 정부가 제출하는 공무원관계법령의 제·개정안, 공무원교육훈련정책방향 등을 협의한다.⁴¹⁾ 그리고 지방공무원과 의료공무원의 경우에도 각각 별도의 공무원최고회의를 구성하고 있다. 각 공무원최고회의는 매우 유사한 법규의 적용을 받지만, 그 구성이나 권한에 있어 상호간에 약간의 차이가 있다. 예를 들어, 지방공무원최고회의의 경우 사용자를 대표하는 자들은 지방행정권에 의해 선출되지만, 국가공무원최고회의와 의료공무원최고회의의 경우에는 정부가 지명한다. 또한 국가공무원최고회의와 의료공무원최고회의는 특정한 인사결정(징계, 승진 등)과 관련한 불복심회의의 권한을 갖지만 지방공무원최고회의는 그렇지 않다.⁴²⁾

공무원최고회의 외에 공무원협의기구로 공무원인사관리위원회(Commission Administrative Paritaire)와 공무원전문위원회(Comité Technique Paritaire) 등이 있다. 공무원인사관리위원회(CAP)가 설치되는 단위는 공무원의 종류에 따라 다르

38) 프랑스 총연합단체의 하나인 '근로자의 힘'(FO) 소속의 공무원연합단체 홈페이지(http://www.fo-fonctionnaires.fr/Textes/NT_349/salaires.htm)상의 내용을 참고하였다.

39) Art. 9, alinéa 1, Loi n°83-634 du 13 juillet 1984 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée par loi n°2001-397 du 9 mai 2001 (2001년 5월 9일 법률 제 2001-397호에 의해 개정된 1984년 7월 13일 공무원의 권리·의무에 관한 법률 제9조 제1항).

40) J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre et A. Taillefait, op. cit., p.66.

41) Art. 2, Décret n°82-450 du 28 mai 1982 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat modifié par décret n°99-754 du 27 août 1999 (1999년 8월 27일 데크레에 의해 개정된 1982년 5월 28일 국가공무원최고회의에 관한 데크레 제2조).

42) J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre et A. Taillefait, op. cit., p.67.

다. 국가공무원의 경우 전국적 차원에서 직종단별(les corps de fonctionnaires)로 설치되지만, 지방공무원의 경우에는 지자체 차원에서 직종단 내의 공무원 상·중·하 위 계층별(A, B, C)로 설치된다. 의료공무원의 경우에는 관리직을 위한 하나의 전국적 위원회가 구성되어 있고, 그 외에 해당 사업장이나 도(道) 단위에서 직종별로 설치된다. 공무원인사관리위원회의 권한은 동일한데 공무원지위의 득실변경에 관한 개별적 인사결정(임용, 승진, 근무평가, 파견, 휴직, 징계, 면직 등)의 문제를 다룬다.⁴³⁾ 한편, 공무원전문위원회(CTP)는 개별적 인사결정의 문제를 다루지는 않으며, 업무편성에 관한 일반적 문제, 업무운영의 일반적 조건, 업무방식·기술의 현대화계획 및 이러한 계획이 직원의 지위에 미치는 영향, 안전 및 보건, 성과급수당의 지급기준 등에 관하여 협의한다.⁴⁴⁾ 국가공무원의 경우 중앙부처별로 하나 이상이 설치되어 있다. 지방공무원의 경우에는 50명 이상의 공무원을 사용하고 있는 지자체별로 하나가 설치된다. 의료공무원의 경우에도 사업장별로 하나 설치된다.

공무원협의기구에서 공무원들을 대표하는 자는 노동조합(대표적 노동조합들을 의미함)에 의해 후보자로 추천되어 공무원들의 직접선거를 통해 선출되거나(공무원 인사관리위원회 및 지방공무원전문위원회의 경우) 또는 노동조합에 의해 지명된 자(국가공무원최고회의 및 국가의료공무원전문위원회의 경우)이다. 즉, 공무원들은 공무원협의기구에서 노동조합을 통해 대표되고 있다. 공무원협의기구 내에서 공무원 대표 의석은 공무원인사관리위원회의 공무원대표 선거결과를 고려하여 노동조합들 사이에 비례원칙에 따라 배분된다.⁴⁵⁾

IV. 결론 : 프랑스의 경험 및 제도의 함의

1. 요약 및 시사점

프랑스 공무원제도는 공무원 3분제(국가공무원, 지방공무원, 의료공무원)에 기초

43) Art. 25, Décret n°82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires modifié par décret n°2000-201 du 6 mars 2000 (2000년 3월 6일 데크레에 의해 개정된 1982년 5월 28일 공무원인사관리위원회에 관한 데크레 제25조).

44) Art. 12, Décret n°82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires modifié par décret n°2001-376 du 27 avril 2001 (2001년 4월 27일 데크레에 의해 개정된 1982년 5월 28일 공무원전문위원회에 관한 데크레 제12조).

45) Ibid.

한 계급제적 성격이 강한 제도이고, 직종단제도를 운영하는 있는 점이 특징이다, 특히 직종단은 동일한 인사규칙의 적용을 받고 유사한 직무를 수행하는 공무원들로 구성되는 인사관리의 기본단위이다. 이러한 직종단을 기초로 해서 공무원협의기구의 하나인 공무원인사관리위원회가 설치·운영되고 있다. 인사관리의 기본단위가 세분화되어 있기 때문에 그에 따른 인사규칙의 제정과 운영이 다원화되어 통일성을 기할 수 없는 단점은 있지만, 공무원의 직종과 직무에 따른 특수성을 충실히 반영할 수 있는 이점이 있다. 이처럼 인사관리의 기본단위를 상세히 나누고, 그 단위에 적용되는 인사규칙을 별도로 만들며, 그 운영을 위한 공무원협의기구를 설치·운영하고 있는 점이 프랑스제도로부터 우리가 시사 받을 수 있는 바다.

프랑스의 노동조합운동은 전통적으로 이념적인 대립에 따른 통일과 분열의 역사를 거듭하여 오늘에 이르고 있고, 공무원 영역에서 대표성을 인정받고 있는 노동단체도 7개나 된다. 이러한 복수노조주의 전통은 40-60년대 공무원노조의 초기적 단계에서 많은 분쟁을 초래하였으나, 몇몇 공무원 노사갈등 사례에서 때때로 정부가 협상의 상대방을 전략적으로 선택하여 그 해결의 돌파구를 마련하는 계기로 기능하기도 하였다. 예컨대, 1946년 공무원 사회보장개혁과 관련하여 전체 공무원노조들과의 공식적 협상이 결렬되자 정부는 정부정책에 동조하는 노조와 개별협상을 통해 합의점을 도출하였고, 이어서 다른 노조와의 개별협상을 통해 절충적인 타협을 하게 된다. 복수노조가 일반화된 상황에서는 프랑스의 경험에서 보는 바와 같은 전체협상과 개별협상의 적절한 배합을 통한 갈등해결이 유용할 수 있음을 시사한다.

공무원의 단결권행사와 관련하여 프랑스는 조합활동의 수단과 기준(즉, 조합사무소, 조합회의, 조합유인물의 게시 및 배포, 조합비징수, 조합활동을 위한 업무면제 등)을 법령으로 상세히 정함으로써 이를 둘러싸고 발생할 수 있는 갈등의 여지를 제도적으로 줄이려고 하였음을 확인할 수 있다. 특히 공무원 조합활동이 소속 기관 내부에서 이루어지는 경우에는 기관장이 갖는 업무명령권한 및 시설관리권한과 자주 충돌할 수밖에 없는데 프랑스는 조합활동에 관한 기준을 법령에서 상세히 규정함으로써 이를 둘러싼 갈등을 사전에 방지하고, 공공기관의 서비스를 이용하는 국민과의 관계에서 공익을 보호하고자 하는 점이 우리에게 시사하는 바라고 볼 수 있다.

프랑스의 경우 공무원의 지위와 대우는 법령에 의해 정해지고 거래(계약)의 대상이 되지 않으며 공공서비스는 계속적으로 유지되어야 한다는 전통적 사고와 원칙 때문에 단체교섭권 및 파업권의 승인 여부를 둘러싼 갈등이 심하였다. 그러나 그러한 갈등을 거쳐 종국적으로는 단체교섭제와 협의제로 이원화된 공무원참가제도의 확립 및 파업권의 원칙적 보장(일부 공무원의 경우 파업금지)에 이르게 된다. 다만,

정부는 단체교섭의 결과에 법적으로 구속되지 않으며 보수 등 근로조건을 법령으로 일방적으로 결정할 수 있는 권한을 갖지만, 일단 합의한 사항은 극히 예외적인 경우를 제외하고는 준수하여 왔다. 그리고 파업과 관련하여 정부 및 해당 기관은 국민의 일반이익 보호차원에서 필수적인 공공서비스의 유지를 위해 필요로 되는 행정조치(불가결한 서비스를 담당하는 공무원들에 대한 파업참가제한 등)를 취할 수 있는 권한을 갖는다. 위와 같은 점들을 종합적으로 고려할 때, 프랑스의 공무원 노사관계 갈등해결제도는 교섭권과 파업권을 부정하였던 근거가 되었던 전통적 사고와 원칙을 완전히 포기하지 않으면서도, 교섭과 파업을 통해 지위·제도개선을 열망하였던 공무원들의 욕구를 조화시키고자 노력하였던 역사적 산물이라고 볼 수 있다. 특히 보수 등 좁은 범위의 근로조건에 대해서는 단체교섭제도를 통해 해결하고, 그 외의 공무원 관련 인사문제나 제도·정책적 사항은 공무원협의제도를 통해 해결하는 프랑스의 이원적인 시스템은 우리에게 시사 하는 바가 크다. 공무원의 신분 및 지위가 법령으로 정해지는 제도 하에서는 단체교섭제도를 통한 갈등해결에 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 그러한 한계를 극복하기 위한 공무원참가제도의 창설이 필요하고, 이와 관련 프랑스제도는 향후 우리가 새로운 제도를 설계함에 있어서 눈여겨 볼만한 많은 점들을 시사하고 있다.

위에서 언급하였듯이 프랑스는 단체교섭과는 별개로 공무원협의기구를 통한 협의의 통로로 공무원관련 갈등을 해소하는 제도적 시스템을 구축하였다. 특히 이러한 공무원협의기구(공무원최고회의, 공무원인사관리위원회, 공무원전문위원회 등)의 설치·운영은 공무원의 종류(국가공무원, 지방공무원, 의료공무원)에 따라 전국적 내지 지역적 단위에서 행정기관별, 공무원 직종별 혹은 공무원 계급별로 다원화되어 있는 점이 특징이다. 그리고 이러한 공무원협의기구에서 공무원들을 대표하는 자들은 공무원노조들이 추천한 자들 가운데 공무원들이 직접 선출한 자 혹은 공무원노조들이 지명한 자로 구성되기 때문에 프랑스의 공무원협의제도는 사실상 공무원노조들을 협의의 상대방으로 포괄하는 시스템으로 기능하고 있음을 확인할 수 있다.

다른 한편, 프랑스는 다른 국가들과는 달리 공무원의 파업권을 원칙적으로 인정하고 있다. 이는 프랑스제도가 갖는 독특한 점이라고 할 수 있다. 그러나 프랑스에서 공무원 파업권의 승인은 공익을 위한 불가결한 공공서비스의 계속적 제공·유지를 전제로 하는 부분적 승인이지 공익에 우선하는 파업권의 전면적 보장이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 그리고 파업에 의해 중단되어서는 아니 되는 업무가 무엇인가는 법원에 의한 통제가 있기는 하지만 원칙적으로 해당 기관의 장이 직권으로 정할 수 있다는 점 역시 유념하여야 한다. 또한 프랑스의 경우 다른 나라에 비해 파업권 일반에 대한 매우 우호적인 사회적 전통과 인식이 있었기 때문에 공무

원의 파업권이 인정될 수 있었다는 점을 간과하여서는 아니 된다.

2. 갈등유형별 합의

(1) 법제도적 갈등

프랑스의 경우 초기단계에서 공무원 노사관계를 둘러싼 법제도적 갈등은 단체교섭권과 파업권의 승인 여부를 둘러싼 것이었다. 단체교섭권은 제한된 범위(교섭사항 및 교섭단위의 한정)에서 법적으로 승인되었지만, 진정한 의미의 협약체결권은 부인(법적 구속력이 없는 신사협정에 불과)되는 것으로 정리되었다. 파업권은 원칙적으로 승인되었지만, 공공서비스의 계속적 제공·유지차원에서 파업권이 부인되거나 제한될 수 있는 것으로 정리되었다. 교섭권 및 파업권을 둘러싼 갈등의 제도적 정비 이후 공무원의 지위와 처우에 관한 법제도적 갈등의 상당 부분(예, 행정의 조직화 및 운영, 공무원관계법규, 공무원 지위의 득실변경 등)은 공무원협의기구에 의한 해결을 도모하고 있다. 공무원협의기구(공무원최고회의, 공무원인사관리위원회, 공무원전문위원회 등)는 전국적 내지 지방적 차원에서 직종별, 기관별로 다원화되어 있으며, 공무원노조의 교섭제도가 확립되기 이전 시기에 일찍이 마련되었다. 공무원의 지위와 처우에 관한 사항이 법령에 의해 결정되고 거래(계약 내지 교섭)의 대상이 되지 않는다는 전통적 이론 내지 원칙에 의해 위와 같은 협의제도의 조기 확립은 불가피하였다. 그러나 교섭제도가 공식적으로 승인된 이후에도 법정 교섭사항의 한정 및 법령에 의한 공무원지위·처우결정원칙으로 인해 교섭제도와 협의제도의 병존이 계속되고 있고, 협의기구의 공무원노조의 직·간접적인 참여를 허용하고 있다. 이러한 프랑스의 경험은 우리에게 다음과 같은 함의를 준다. 첫째, 단체교섭에 의해 해결되기 곤란한 공무원의 지위 및 대우에 관한 제반의 광범위한 갈등사항을 해결하기 위한 협의제도의 확립이 필요하다. 둘째, 협의기구는 전체 공무원을 대표하는 대화채널이 되어야 한다. 따라서 협의기구는 일부 공무원들의 이해관계를 대변하는 협소한 기구로서의 위상을 가져서는 아니 된다. 셋째, 협의기구의 공무원노조의 참여를 허용하되, 전체 공무원들의 일반적 의사에 근거하지 않고 공무원노조가 협의의 채널을 독점하는 사태는 회피되어야 한다. 넷째, 협의는 전국적, 지방적 차원에서 직종별 내지 기관별로 다차원적으로 전개될 수 있어야 하고, 협의의 다원화에 따른 불협화음을 조정할 수 있는 체계의 확립이 필요하다. 다섯째, 협의사항은 공무원의 개별적·집단적 근무관계사항, 공무원제도 및 행정의 조직·운영사항 등을 포괄하는 광범위한 것이 될 수 있어야 한다. 여섯째, 교섭사항과 협의사항이

중첩되거나 그 구분이 곤란한 경우가 있을 수 있기 때문에 교섭과 협의의 상호 유기적 관련성을 유지하기 위한 노력이 필요하다. 다시 말해, 협의내용을 교섭시에 고려하고 교섭내용을 협의시에 고려하여 최종적 결정이 이루어져야 한다.

(2) 경제적 갈등

프랑스의 경우 경제적 갈등은 보수결정을 둘러싼 갈등이 대표적이었다. 공무원의 근무조건은 법령에 의해 정해지고 거래(계약)의 대상이 되지 않는다는 전통적 원칙 때문에 교섭권이 법제도적으로 승인된 것은 비교적 최근(1983년)이다. 그렇지만 법에서는 교섭사항으로 보수만을 언급하고 있고, 교섭의 결과로 체결되는 합의서는 아무런 법적 구속력이 없는 신사협정에 불과하다. 그럼에도 불구하고 교섭권이 법으로 승인되기 이전 시기에도 정부는 관행적으로 노동조합과 보수에 관한 교섭을 행하였다. 교섭권이 법으로 승인된 이후에는 보수 이외의 근무조건에 관한 사항(예, 휴가제, 비정규직, 교육훈련, 안전·보건 등)에 대해서도 비정기적으로 교섭과 합의를 행하였고, 정부는 합의된 사항을 준수하였다. 이러한 합의준수는 의회 다수를 점하는 정파에 의한 정부 내각의 구성 때문에 촉진되는 측면도 없지 않다. 그럼에도 불구하고 프랑스 정부는 노동조합의 교섭권이 공식적으로 승인되지 않았던 시기에도 노조를 대화의 파트너로 인정하여 교섭하였고, 법이 예정하고 있지 않는 비교섭사항에 관해서도 필요한 경우 비정기적으로 노동조합과 교섭하였으며, 합의한 사항은 이를 정치적으로 관철하였고, 노조와의 교섭 내지 합의 없이 정부가 일방적으로 결정한 경우도 있었다. 이러한 프랑스의 경험을 통해 우리는 다음과 같은 합의 내지 교섭을 얻을 수 있다. 비교섭사항이라는 이유만으로 노동조합과의 대화를 거부하는 것은 바람직하지 않다는 점, 합의사항은 이를 정치적으로 관철·준수함으로써 상호 신뢰를 형성하여야 한다는 점, 합의 내지 상호 이해를 위한 대화·교섭은 성실하게 하되 합의할 수 없는 사항에 대한 양보 및 사후 불이행은 오히려 공무원 노사관계의 파탄을 초래할 수 있다는 점 등이다. 다른 한편, 우리의 경우 지방공무원 관련 단체교섭이 지자체별로 분권화됨에 따라 동일 직종·직급 공무원간 불합리한 대우차이가 지역간에 발생할 수 있기 때문에 이를 피하기 위한 사전적 조정·협조의 체계를 전국 내지 광역단위에서 지자체와 노조 모두가 모색할 필요가 있다.

(3) 정치적 갈등

프랑스의 경우 파업 일반론적 차원에서 헌법기관의 결정권한을 침해하거나 국내

의 정치문제와 관련하여 정부가 취한 결정에 반대하는 순수한 의미의 정치파업은 불법이다. 공무원노사관계에 있어서도 행정기관의 장은 소속 공무원이 정치파업에 참여하는 것을 금지할 수 있는 권한을 갖는다. 그러나 근로자의 직업이익에 직접적 영향을 미치는 정부의 경제·사회정책에 반대하는 경제적 성격을 갖는 정치파업까지 불법으로 보지는 않는다. 공무원의 경우 정부는 사용자의 지위를 겸하고 있기 때문에 공무원노사갈등은 경제적 성격과 정치적 성격을 동시에 갖는 경우가 많다. 그러나 공무원의 파업권이 전면적으로 금지되는 우리의 상황에서는 프랑스처럼 공무원 파업의 성격을 순수한 의미의 정치파업과 경제적 성격의 정치파업으로 구별할 실익이 적다.

다른 한편, 파업이 아니라고 조합활동의 일환으로 이루어지는 노조의 정치적 행위(예, 특정 정당 내지 후보자의 지지 등)가 우리의 경우 현실에서는 더욱 문제될 수 있는데, 조합원인 공무원 개인의 정치적 자유의 한계를 벗어나는 위법한 정치·선거운동(정치 및 선거에서의 중립의무 위반)은 노조의 집단적 결의에 의한 것일지라도 범위반의 책임으로부터 자유로울 수 없다.

< 參 考 文 獻 >

- 김영우, “프랑스 공무원제도의 경직성과 유연성 : 주변국과의 비교연구”, 『한국행정학보』, 제36권 제1호, 2002.
- 박재성, “공공서비스 파업과 최소업무의 유지에 관한 프랑스의 법제”, 『노동법연구』, 제16호, 서울대학교 노동법연구회, 2004.
- 심창학, “프랑스적 조합주의 : 제2차 세계대전 직후의 공무원 사회보장제도 개혁과정을 중심으로”, 『연세사회과학연구』, 제4권 가을호, 1998.
- 이승욱·조용만·강현주, 『쟁의행위 정당성의 국제비교』, 한국노동연구원, 2000.
- 조용만, “프랑스 공무원의 노동기본권”, 『노동법학』, 제13호, 한국노동법학회, 2001.
- 勞働省勞政局勞働法規課編著, 『フランスの勞使關係法制』, 日本勞働研究機構, 1992.
- Bernard Teyssié, Droit du travail 2 : Relations collectives de travail, Litec, 1993.
- Gérard Couturier, Droit du travail 2 : Les relations collectives de travail, PUF, 1993.
- Gérard Lyon-Caen, Jean Pélissier et Alain Supiot, Droit du travail, Dalloz, 1998.
- Hélène Sinay, La grève, Dalloz, 1996.
- Hélène Sinay et Jean-Claude Javillier, Droit du travail : la grève, Dalloz, 1984.
- Hubert Landier et Daniel Labbé, Les organisations syndicales en France, Liaisons, 2004.
- Jacques Fournier, Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique, La Documentation française, 2002.
- Jean-Marie Auby et Jean-Bernard Auby, Droit de la fonction publique, Dalloz, 1993.
- J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre et A. Taillefai, Droit de la fonction publique, Dalloz, 2005.
- Jean-Maurice Verdier, Syndicats et droit syndical, Dalloz, 1987.

Louis Favoreu et Loïc Philip, Les grands décisions du conseil constitutionnel, Sirey, 1989.

René Mouriaux, Le syndicalisme en France depuis 1945, Découverte, 2004.

Résumé

Conflits sociaux et droit des relations sociales dans la fonction publique en France

Cho, Yong-Man

(Professeur de droit, Konkuk Université)

Jusqu'en 1946, les fonctionnaires étaient considérées comme ne disposant pas du droit syndical. C'est du statut général de 1946 qu'est venu la première reconnaissance. Les fonctionnaires peuvent créer librement des syndicats. Les différents avantages matériels et facilités statutaires consentis aux organisations syndicales sont prévus par quelques dispositions des statuts généraux, et par les décrets.

Jusqu'en 1946, les fonctionnaires étaient privés du droit de grève. Le droit de grève des fonctionnaires a été considéré comme découlant de la disposition du Préambule de 1946. La loi du 13 juillet 1983 énonçant dans son article 10, que «les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le règlementent». Des textes de nature législative ont privé certains fonctionnaires du droit de grève. La jurisprudence administrative a admis que le pouvoir de limiter la grève de leurs personnels appartenait à toutes les autorités hiérarchiques, en vérifiant que seuls sont privés de la possibilité de faire grève les agents indispensables pour assurer les activités indispensables.

La logique statutaire implique que la condition des fonctionnaires n'est pas négociée : elle est fixée unilatéralement par les autorités détentrices du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire. Pourtant, spécialement depuis les années 1970, une véritable politique contractuelle s'est développée, en ce sens que l'habitude s'est prise d'organiser des discussions régulières entre le gouvernement et les principales organisations syndicales sur les

grands problèmes et notamment sur les questions salariales. Selon l'article de la loi du 13 juillet 1983, «les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisatin du travail».