

韓国における公務員団体協約締結権の仕組みと運用状況

申 龍 徹

はじめに

1990年代末において省庁再編と相まって始まった21世紀にふさわしい公務員制度改革の波は、2008年の「国家公務員制度改革基本法」（法律第68号）の制定により一段落し、2009年秋の政権交代を踏まえ、新たな取り組みが進行中である。中でも、公務員の労働基本権の付与を軸とする労使関係制度検討会の議論は、戦後の公務員制度の方向性を転換させる大きな取り組みとして社会的な注目を集めている⁽¹⁾。

本稿では、こうした自律的労使関係制度の議論を踏まえ、2006年に公務員労働組合に対し協約締結権の付与が認められ、以降毎年、政府と公務員労働組合の間で勤務条件を対象とする協約締結をめぐる駆け引きが繰り返されている韓国の事例を紹介する。

韓国における公務員労使間の協約締結の法的根拠は、2005年に制定された「公務員の労働組合の設立及び運営等に関する法律」（法律第7380号）であり、2006年には史上初めての労使交渉が行われ、団体協約が締結された⁽²⁾。

しかし、韓国における2006年の協約締結権の付与には窓口の一元化など、制度上の様々な制限が付いており、その制限をめぐる政府と公務員労働組合の間、また、労働組合の間において様々な議論が展開されているのが現状である。ここでは、2006年からの団体協

(1) 労使関係制度の詳細に関しては、今泉勝「特集 新労使関係制度で報告 公務員改革本部 国会関与に応じた選択肢提示：一般公務員への協約締結権拡大」『地方行政』（10113）、[2009. 12. 28]。また、植村哲、仁井谷興史「地方公務員に関する労働基本権の在り方について(2) 労使関係制度検討委員会ワーキンググループにおける検討状況を中心に」『地方公務員月報』（554）[2009. 9]を参照されたい。

(2) 韓国における公務員労働組合の合法化過程及び法律条文については、拙稿「韓国における公務員制度の形成と改革(3) 公務員の労働基本権と公務員労働組合の現況」『自治総研』（325）、2005・11を参照されたい。また、団体協約締結権の制度化の過程及び運用に関しては、拙稿「韓国における公務員労使関係の形成：団体協約締結権の運用を中心に」『法学誌林』108(1)、2010. 7を参照されたい。

約の交渉過程を中心に公務員の労使関係における協約締約の仕組みとその内容を中心に述べることにしたい。

1. 公務員労使関係の管轄及び労働組合の設立

韓国における公務員の労働基本権に関する法的根拠は、憲法第7条（国民全体の奉仕者、職業公務員制度）及び第33条第1項（公務員の労働基本権の保障）にあり、関連法規として「労働組合及び労働関係調整法」（1997年制定）の適用を受ける。ただし、その第5条のただし書きにおいて、一般公務員及び教員に関しては別途に定めることが規定され、一般公務員に対しては「公務員の労働組合の設立及び運営等に関する法律」（公務員労働組合法）が、教員に対しては「教員の労働組合の設立及び運営等に関する法律」（教員労働組合法）が適用される。その上、国家公務員法・地方公務員法の諸規定が適用されている。この教員労働組合法及び公務員労働組合法はともに、労働者性については「労働組合及び労働関係調整法」の適用を受けるが、公務員の業務の特殊性を考慮し、立法形式としては特別法の形式となったため、法律の条文構成は最小限になっている。

現在の公務員の労働組合に関する法的な規定は、2006年1月施行の「公務員の労働組合の設立及び運営等に関する法律」（法律第7380号）であり、この法律は、「憲法の規定による公務員の労働基本権を保障するために公務員の労働組合の設立及び運営、団体交渉、紛争調整手続き等に関する事項を定めることにより、公務員の勤務条件と社会的・経済的地位の向上を図る。」ことをその目的としている。全18条文により構成されたこの法律の主な内容は、以下のとおりである。

- ① 公務員の労働組合設立の最小単位の規定（法第5条第1項）として、公務員労働組合は、国会・法院・憲法裁判所・選挙管理委員会、行政部（以上、憲法機関）、特別市、広域市、道、市、郡、区（以上、地方自治団体）を最小単位として設立することができること。
- ② 公務員労働組合の加入範囲（法第6条）として、公務員労働組合に加入できる公務員の範囲を6級以下の一般職公務員等とする一方、他の公務員に対し指揮・監督権を行使する公務員、労働組合との関係において行政機関の立場から業務を遂行する公務員などに対しては労働組合への加入を禁止すること。
- ③ 労働組合専任（専従）者の地位（法第7条）として、公務員は任用権者の許可を得

て労働組合の業務だけに従事することができるものの、その専任期間は無給休職とし、また、専任者であることを理由に身分上の不利益を受けないこと。

- ④ 代表者の交渉及び団体協約締結権（法第8条）として、公務員労働組合の代表者は労働組合に関する事項または公務員の報酬・福利その他の勤務条件に関する事項に対して、国会事務総長・行政自治部（現、行政安全部）等、政府側の交渉代表と交渉し、団体協約を締結する権限を持つようにするが、政策決定に関する事項や任用権の行使等、その機関の管理運営に関する事項として勤務条件と直接関連のない事項は交渉対象とならないことを明示すること。
- ⑤ 団体協約の効力等（法第10条）として、団体協約の内容のうち、法令・条例または予算によって規定されている内容は団体協約としての効力は認めないが、この場合、政府側の交渉代表に対し、団体協約の履行のために誠実に努力する義務を賦課すること。
- ⑥ 政治活動及び争議行為の禁止（法第4条及び第11条）として、公務員の労働組合とその組合員は、他の法令において禁じられている政治活動をすることができない上、ストライキなどの業務の正常な運営を阻害する一切の行為を禁ずること。

他方、公務員労働組合に関する中央政府の業務所管としては、法制度の整備・仲裁は「労働部」が担当し、交渉の担当は、一般公務員に対しては「行政安全部」が、教員に対しては「教育科学技術部」がそれぞれ主管である。すなわち、労働部においては公務員の労使関係・公務員労働組合法に関連する質疑応答及び指針の策定、労働組合の設立申告の審査及び運営の指導、その他の公務員労使関係に関連する政策及び制度の改善、関連する紛争の調整及び支援などが主な役割であり、主には「公務員労使関係課」が所管している。

表1 公務員の種類別の労働基本権

区分	対象		根拠法	団結権	団体交渉権	団体行動権	紛争解決機構
一般公務員	国公法（第2条）／地公法（第2条）のうち、現業・教員を除く。	労働基本権○	公務員労働組合法	○	○	×	公務員労働関係調整委員会
		労働基本権×		×	×	×	×
現業公務員	国公法（第66条）／地公法（第58条）のただし書きで規定する労務従事公務員		労働組合法	○	○	○	労働委員会
教育公務員	教員の公務員		教員労働組合法	○	○	×	教員労働関係調整委員会

行政安全部は国家公務員・地方公務員の報酬・福利厚生などの勤務条件の改善、公務員労働組合との団体交渉の担当・総括、地方自治団体の団体交渉の支援、公務員の労使関係の把握及び関連対策の策定などが主な役割であり、地方自治団体は当該公務員労働組合との団体交渉の実施、条例・規則などの制定、改正に関連する交渉要求に対する対策策定、公務員労働組合の管理が主な役割であり、行政安全部においては「公務員労使協力官」・「公務員団体課」・「地方公務員団体課」がそれぞれ担当している。

また、教員に関しては中央レベルでの交渉など教員労働組合への対応は教育科学技術部（教職発展企画課）において担当し、地方は市・道教育庁において対応している。

表2 公務員労働組合の設立現況（2009年8月31日現在、単位：人）

区 分		労働組合数	労働組合員数	
合 計		93	216,033	
連 合		8	—	
全 国		5	114,825	
法 院		1	8,266	
行政府		1	20,225	
地方自治 団 体	小 計	59	45,350	
	小 計	18	24,625	
	ソウル市	6	6,709	
	釜山市	1	3,569	
	大邱市	2	2,958	
	仁川市	4	1,605	
	光州市	2	1,689	
	大田市	5	3,214	
	蔚山市	1	1,221	
	京畿道	6	3,001	
	江源道	1	1,264	
	忠清北道	3	2,461	
	忠清南道	3	1,378	
	全羅北道	9	6,467	
	全羅南道	8	3,529	
	慶尚北道	—	—	
	慶尚南道	7	5,469	
	済州道	1	816	
	基礎（市・郡・区）		41	20,725
	教育庁（市・道）		19	27,367

（出典：公務員労使関係ポータルサイト、行政安全部、2010）

表3 公務員労働組合の現況（2009年8月31日現在、単位：人）

区分	名称	設立日	加入数	支部
連合(8)	公務員労働組合総連盟（公労総）	06/9/4	41,241	45
	全国市道教育庁公務員労働組合（教育庁労組）	06/5/16	23,882	14
	全羅北道公務員労働組合連盟（全北連盟）	06/9/1	6,283	9
	ソウル特別市公務員労働組合連盟（ソ公連）	06/11/21	852	2
	公務員労働組合全南連盟（全南連盟）	07/8/6	2,978	7
	韓国公務員労働組合連盟（韓公連）	07/11/16	3,898	4
	大田公務員労働組合連盟（大田連盟）	08/1/14	1,981	4
	ソウル地域公務員労働組合（ソウル連盟）	09/8/5	1,435	4
全国(5)	全国機能職公務員労働組合（機公労）	06/2/2	4,560	11
	韓国公務員労働組合（韓公労）	06/4/27	870	7
	全国民主公務員労働組合（民公労）	07/7/10	59,115	11本部、88支部
	全国公務員労働組合（全公労）	07/10/17	50,273	14本部、126支部
	全国広域自治団体公務員労働組合（広域自治労組）	08/7/18	7	7
法院(1)	法院公務員労働組合	07/7/3	8,266	5本部、27支部
行政府(1)	行政府公務員労働組合（行公労）	06/9/6	20,225	16

（出典：労働部資料、2010）

2. 公務員労使関係の基本的仕組み

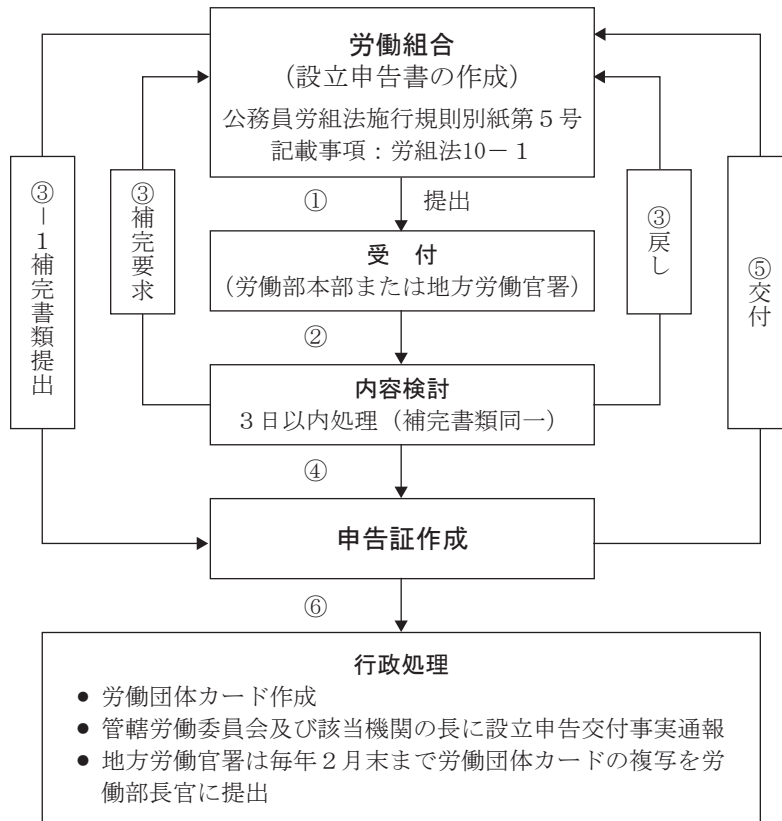
（1）労働組合の設立

公務員労働組合法における公務員の労働組合の設立単位は、国会・法院・憲法裁判所・選挙管理委員会・行政部（以上、憲法機関）、特別市・広城市・道・市・郡・区（以上、地方自治団体）である（公務員労働組合法第5条第1項）。

ここでの公務員の労働組合とは、①公務員が主体となり、②自主的に団結し、③勤労条件の維持・改善その他勤労者の経済的・社会的地位の向上を図ることを目的とし、④組織する団体またはその連合団体を指す（労働組合及び労働関係調整法第2条第4号）。

設立は、原則的には申告制である。労働組合を設立するためには「設立申告書」に規約を添付し、労働部長官または管轄地方労働事務所に提出するが、以下の場合はそ

図1 公務員労働組合の設立申請プロセス



の設立が認められない。すなわち、①使用者または常に使用者の利益を代表し行動する者の参加が許容される場合、②経費の主な部分が使用者から支援される場合、③共済その他の福利事業のみを目的とする場合、④公務員でない者の加入を許容する場合、⑤主に政治運動を目的とする場合などである。

法的な根拠によって設立された適法な労働組合の場合、①労働組合の名称の使用、②不当労働行為時における救済申請、③法人格の取得、④民事・刑事上の免責の認定などの法的効力の適用を受ける。

公務員の労働組合への加入資格（公務員労働組合法第6条）は、5級以上の一般公務員及び特定職、政務職、現業公務員、教員を除く、6級以下の一般職・技能職・別定職及び契約職を対象とするが、6級以下であっても指揮・監督職、人事など公務員労働組合との関係において行政機関（使用者）側の立場になる公務員及び類似業務従

事者は、労働組合及び労働関係調整法上の使用者の利益代表者に該当するとし、その加入が制限されており、その詳細は大統領令（施行令）において規定している。

公務員労働組合法は、労働組合の専従者についても規定（公務員労働組合法第7条）しており、労働組合活動の便宜を図るために公務員の労働組合専従を認めるが、任用権者の認可を得て、無給かつ休職扱いとする一方、この活動に対する身分上の不利益処分は禁じられている。

他方、公務員労働組合には毎年の労働組合の現況について通報する義務（労働組合及び労働関係調整法第13条第2項）があり、①前年度の変更された規約内容、②前年度に変更された役員の氏名、③前年度の12月31日現在の組合員の数が定期通報対象となっており、この通報を受けた当該の地方労働官署は「労働団体カード」に記載し、毎年2月末まで中央本部（労働部中央労使関係課）に提出することになっている。違反者については300万ウォンの罰金を科すことができる（労働組合及び労働関係調整法第96条第2項）。

（2） 団体交渉権の保障

団体交渉は労働組合の基本的な活動であり、使用者である行政機関に対し報酬・福利厚生その他の勤労条件に関する事項を交渉により決めるものである。労働組合及び労働関係調整法においては、使用者が労働組合の代表者との団体交渉を正当な理由なしで拒否・遅延する行為を不当労働行為として規定し、労働組合の団体交渉権を保護している。ただ、この不当労働行為に対する罰則規定がなく、実際の運営において効力を持っているとは言い難い。

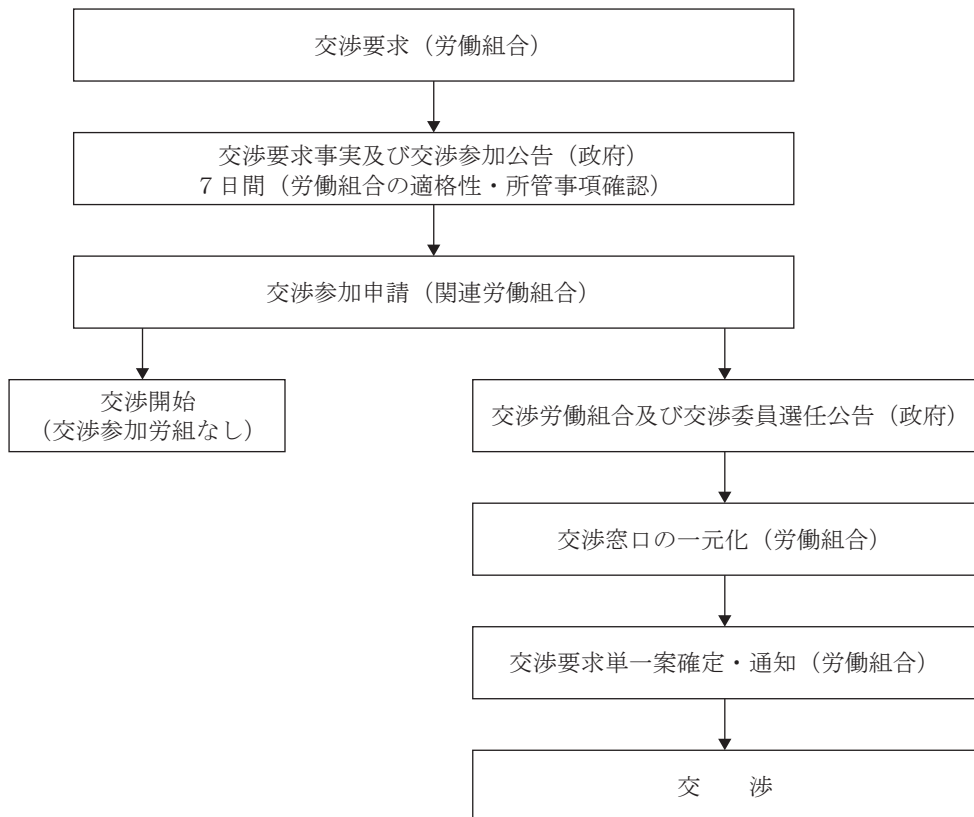
団体交渉における交渉対象は、報酬・福利厚生その他の勤務条件となっており、勤務条件と関連のない政策決定事項、任用権の行使などの機関の管理運営に関する事項（非交渉事項）は交渉対象から除かれている。ただ、後述するように、韓国の場合、公務員の報酬・福利厚生の多くは法令・予算関連事項であり、中央政府・国会での議論の結果として規定されることが多く、実際の交渉事項よりは政府による努力事項として交渉対象になる場合が多い。もちろん、法制度上においては法令・予算と関連する場合でも政府の交渉代表者は誠実に交渉に応じることが義務付けられている。

政府と公務員労働組合の交渉の場合、基本的には所属機関の長がもつ権限に対してのみ交渉が認められることから、国家公務員の場合は行政安全部長官をはじめ各憲法機関の長が所管する事項に対して交渉要求を出すことができる。

地方公務員の場合は、特別市長をはじめ、各級の地方自治団体の長に対し、教員の場合は各市・道教育庁の長に対し、それぞれ交渉を要求する。この際、交渉を要求する労働組合側の場合、交渉の要求が出されたことを示す政府公告があった日から1週間（7日）以内に交渉への参加意思を表明する必要がある、交渉への参加を表明した労働組合との間において窓口の一元化を進めることになる。窓口の一元化は、交渉上の混乱を避けるとともに、2つ以上の団体協約の締結により適用上の問題が発生する可能性があることから交渉窓口の一元化を義務付けた。ただ、教員の場合は、政府に対し交渉を要求する以前に、窓口の一元化が必要とされる。

公務員の労使関係における団体交渉に関する手続き、交渉委員の数などは別途の規定がなく、予備交渉段階において労使が協議を通じて決めるが、通常の場合、労使同数とし、各5～10名が望ましいとされる。

図2 団体交渉のプロセス



団体交渉の対象をめぐる論争の大半は、非交渉事項に対する労使間の解釈である。すなわち、団体交渉の一般的な判断基準は、①政府交渉代表が処理または処分できる事項であること、②集団的な性格のもの、③公務員の勤労条件などに関連することなどである。公務員労働組合法では第8条第1項において「その労働組合に関する事項または組合員の報酬・福利厚生その他の勤務条件に関する事項」と規定しているが、この場合、①その労働組合に関する事項としては、組合費の一括控除（check-off）に関する事項、団体交渉・手続きに関する事項、勤務時間中の労働組合活動に関する事項、労働組合専従者に関する事項、労働争議の調整（調停・仲裁）に関する事項、労働組合室などの施設便宜の提供、機関の施設利用及び広報に関する事項などであり、②組合員の報酬・福利厚生その他の勤務条件に関する事項としては、報酬・手当・賞与金などに関する事項、教育・訓練に関する事項、公務員年金、災害補償などに関する事項、定年に関する事項、勤務時間・休憩・休日・休暇に関する事項、安全保健・福祉施設などの福利厚生などに関することなどである。

また、公務員労働組合法施行令（第4条）では「非交渉事項」として、①政策の企画または計画の立案などの政策の決定に関する事項、②公務員の採用・昇進及び転補などの任用権の行使に関する事項、③機関の組織及び定員に関する事項、④予算・基金の編成及び執行に関する事項、⑤行政機関が当事者である争訴（不服申請を含む。）に関する事項、⑥機関の管理・運営に関するその他の事項と規定している。具体的な例示としては、①法令の制定・改正を伴う立法政策などと関連する事項（団体交渉権及び団体行動権の保障など労働関係法の改正、労働組合の加入範囲の拡大（業務総括者の加入許容など）、有給労働組合専従者の認定など）、②人事管理の合理的な運営のための制度に関する事項（公務員職級制度、機関評価制度、多面評価制度、職位公募制度、勤務評定制度、国家考試など）、③任用権（採用・昇進・懲戒・褒賞など）の本質的な内容に関する事項、④労働組合に対する経費援助に該当する事項、⑤予算・基金の編成及び執行に関する事項、⑥その他の機関の管理・運営などに関する事項、⑦組織・定員に関する事項、⑧その他の公的秩序に違反する事項などがそれである⁽³⁾。ただ、任用権、政策決定に関する事項、管理・運営事項であっても勤務条件と直接関連する事項の場合はその限度内で団体交渉の対象となる。この非交渉事項に関して労使の間に異見が生じる場合は、労働部の解釈に沿って業務を処理すると

(3) 労働部、公務員労使関係マニュアル、2008：118～119頁。

される⁽⁴⁾。

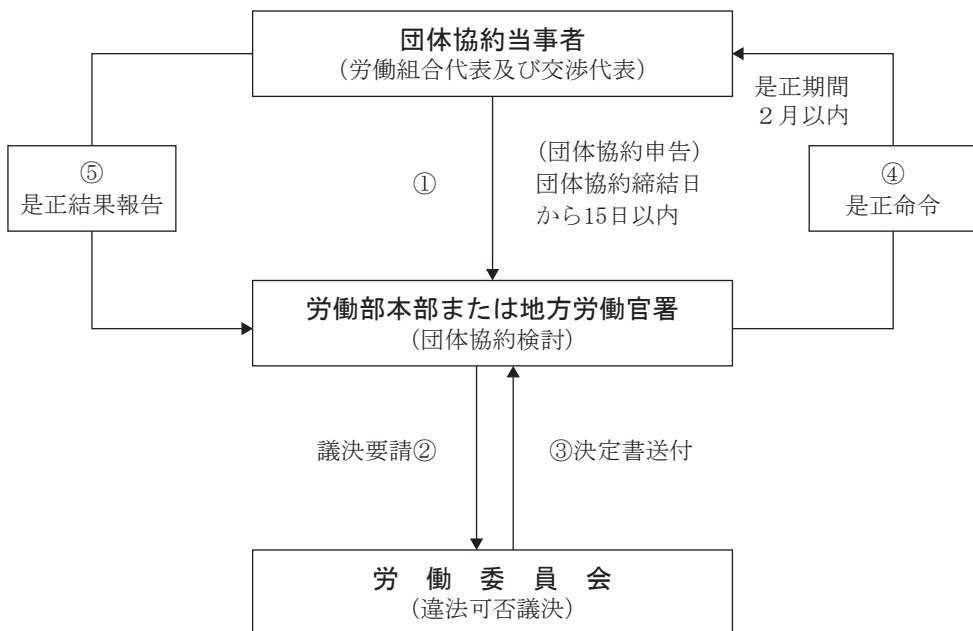
団体交渉によって締結された団体協約の有効期間は2年を超えることができず、自動延長協定や自動更新協定は置かないのが原則である。また、団体協約の有効期間中の再交渉は認められないが、法令の改正や組織再編などにより顕著な事情の変更が生じた場合はその限りではない。

団体交渉のうち、勤労条件その他の勤労者の処遇に関する事項に関する協約の効力は認められるが、予算や法令・条例により規定される内容及びその委任を受けて規定される内容についての団体協約はその効力が認められない（公務員労働組合法第10条第1項）。

(3) 団体協約の是正

団体協約が締結された場合は、締結日から15日以内に団体協約申告書に団体協約を添付し労働部（地方労働官署）に提出しなければならない（労働組合及び労働関係調整法第31条第2項）。

図3 団体協約の是正命令手続き



(4) 行政自治部、公務員団体業務関連指針、2006。

この団体協約のうち、違法な内容が含まれる場合は、是正命令を出すことができる（労働組合及び労働関係調整法第31条第3項）。

団体協約に対する是正命令は、労働委員会の議決を得て、具体的な違法内容を明記した団体協約是正命令書により団体協約の当事者である政府代表・労働組合代表に送付し、2カ月の是正期間内で是正を要求することができる。この是正命令に従わない場合は、労働組合及び労働関係調整法第93条第2号により500万ウォン以下の罰金に処することができる。

（4） 不当労働行為に対する救済制度

公務員の労働組合活動を実効性のあるものとして保障するために労働組合及び労働関係調整法における不当労働行為制度を導入・運営している。

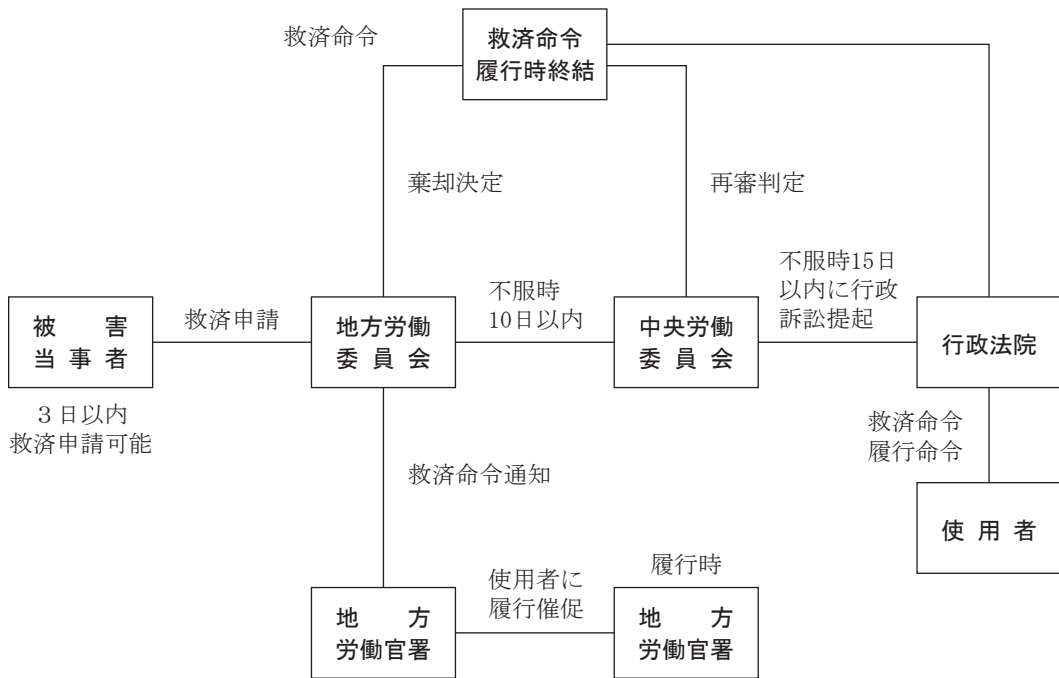
不当労働行為制度とは、使用者による労働基本権の不当な侵害行為を阻止し、憲法が定めている労働基本権の保障秩序を維持・保護することにより公正な労使関係の形成・定着を目的として設けられているものである。この不当労働行為の種類（労働組合及び労働関係調整法第81条）としては、①労働組合活動を理由とする不利益処分、②不利な雇用契約、③正当な理由なしで団体交渉を拒否・遅延する行為、④支配・介入、⑤報復的な不利益処遇などがある。

ただ、一般事業所の労働組合に対し認められている制限的なunion shop制度を公務員労働組合に適用する場合、公務員はその意思に反して免職されないと規定している国家公務員法第68条及び地方公務員法第60条の規定と相反するため公務員労働組合に対しては制限的なunion shop規定の適用が排除された。

不当労働行為は、使用者に対し禁止される行為であり、「機関の長、公務員に関する事項について機関の長のために行動する者」（公務員労働組合法第17条第2項）がその対象となる。

不当労働行為に対する救済は、大きく「行政手続きによる救済」と「争訴手続きによる救済」によって大別され、前者の場合は、不当労働行為があった日から3カ月以内に管轄する地方労働委員会に対し救済申請を行うことができる。後者は、訴請（国家公務員法第76条及び地方公務員法第67条による訴請審査請求）・行政訴訟（訴請審査の結果に不服する場合、90日以内）・損害賠償請求（行政訴訟に併合して申請）などがある。

図4 不当労働行為の救済



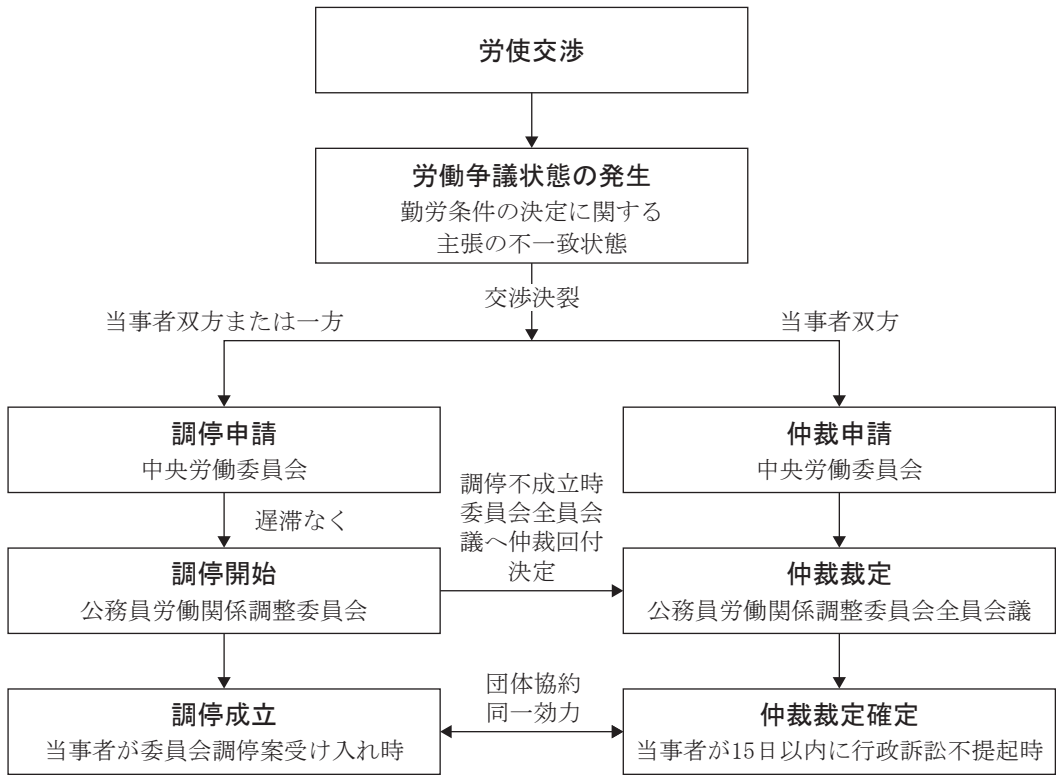
(5) 紛争の処理：調停・仲裁

公務員の労働組合に対しては公務員労働組合法第11条において「ストライキなど業務の正常的な運営を阻害する一切の争議行為を禁じる。」と規定しており、違反した場合は5年以下の懲役または5,000万ウォン以下の罰金に処することができる。そのため、公務員の労働争議に対する代償措置として、中央労働委員会に7人以内の公益委員によって構成される「公務員労働関係調整委員会」（公務員労働組合法第14条）を設置し、公務員の労働争議を調整（調停・仲裁）することにした。

ここでの「労働争議」とは、「労使間の賃金・勤労時間・福祉・解雇その他の処遇などの勤労条件の決定に関する主張の不一致により発生する紛争状態」を指す（労働組合及び労働関係調整法第2条第5項）。また、「調停」とは、労働委員会という公的機構が労働争議を迅速かつ公正に解決し、公務員の労使関係の当事者の間に紛争悪化を防止するための一連の手続きを意味する。

他方、仲裁制度は「調停」とは異なり、労使の当事者を拘束する法律上の効力がある処分として労働争議の調停手続きの1つの類型であり、調停が双方または一方の申

図5 労働争議の調停・仲裁のプロセス



請によるものであるのに対し、仲裁は双方の申請または公務員労働関係調整委員会全員会議での仲裁回付決定により開始される。調停が労使の間の当事者の両方の自律的な受け入れ意思によって効力を発揮するのに対し、仲裁の場合は当事者が当然受け入れなければならない、不服の場合は、15日以内に行政訴訟を提起することができる（公務員労働組合法第16条第1項）。

労働争議の代償措置として設けられた「公務員労働関係調整委員会」（教員の場合は、教員労働関係調整委員会）は、公務員の労働争議の社会的重要度を勘案するとともに公務員の労働争議の調整における専門性を考慮し、紛争の早期解決のために労働部傘下の中央労働委員会の管掌となった。全員会議と小委員会によって構成され、全員会議は、①全国にわたる労働争議の調停事件、②仲裁回付の決定、③仲裁裁定を主に担当し、委員長と3人の委員により構成される小委員会では、全員会議の掌握事務のほか調停事件を担当する（公務員労働組合法第15条）。

3. 団体協約の交渉過程（2006～2007）

以下では、史上初めての団体協約を締結した2006年の政府との交渉過程を中心に検証する。

2006年1月の公務員労働組合法の施行に伴い、同年8月29日に全国教育機関技能職公務員労働組合から政府に対し交渉の要求が出され、同年9月11日には公務員労働組合総連盟（公労総）など39の労働組合から交渉参加の意思が示された。各労働組合の間における議論の末、公労総を含む全10の組合（教育連盟、行政部公務員労働組合、技能職公務員労働組合、韓国公務員労働組合、韓国教育連盟、大邱北区、江西区、忠南、革新ソウル教育庁）による代表団に交渉権が委任された。

その後、委任された労働組合の間に、交渉のための窓口一元化に向けた議論が交わされ、2007年4月の労働組合側の交渉委員の選任により本格的な政府交渉が始まった。この時、労働組合側から政府側に出された交渉要求の議題は、総・附則にかかわる議題が35、分野別議題が327の計362であり、分野別としては、人事（84議題）・一般行政（72議題）・福利厚生（61議題）・報酬（57議題）・教育（53議題）の順であった。

労働組合側（全国教育機関機能職公務員労働組合）から政府に対し、「労働組合の代表者は交渉開始予定日の30日前まで中央政府レベルの交渉対象事項を労働組合の設立申告証複写とともに提出する。」という規定に基づき、交渉要求書が提出されたのは2006年8月26日であった。

その後、交渉要求事項の公告として、交渉要求事実を公告し、交渉希望の労働組合に対し7日以内に交渉参加申請することとなった。また、交渉参加労働組合の公告及び交渉委員の選任要求として、交渉参加の労働組合の公告及び公告日から20日以内に交渉委員を選任・通報することとなった。

その上、交渉委員の選任により交渉窓口の一元化が図られ、交渉する労働組合は、10人以内の交渉委員を選任、労働組合の代表者が署名・捺印した書面を政府に提出することが求められた。

しかし、この窓口一元化に向けた作業は難航した。まず、交渉参加を希望する労働組合の規模、組織対象、要求条件などが異なる状態において窓口を一元化する問題はその合意点を見出せないまま長期間にわたり消耗的な論争が続き、時間の浪費と労働組合の間の葛藤が助長された。すなわち、政府に対し交渉参加を要求した労働組合39団体のうち、交渉

権を委任された10団体は、10人の交渉委員の配分、選任するための公式・非公式の会合が続いた結果、2007年4月23日に至って、公務員労働組合総連盟（公労総）の8名、その他の労働組合の2名による交渉委員が決まった。

表4 2006年の政府交渉経過

日 程	内 容
2006/1/28	公務員労働組合法施行
2006/8/29	労働組合の交渉要求書提出（全国教育機関機能職公務員労働組合）
2006/9/11	団体交渉の要求事実及び交渉参加公告（9/11～9/12）
2006/9/27	交渉労働組合及び交渉委員選任公告
2007/4/23	労働組合側の交渉委員選任通報
2007/5/3	交渉要求労働組合との初めての実務的接触
2007/5/11	第1次予備交渉の実施
2007/5/16	第2次予備交渉の実施
2007/5/22	第3次予備交渉の実施
2007/6/7	第4次予備交渉の実施
2007/6/13	第5次予備交渉の実施
2007/6/21	予備交渉の成立
2007/7/5	本交渉（顔合わせ）の実施
2007/7/9	実務交渉（顔合わせ）——労働組合側の不参により決裂
2007/8/16	実務交渉（顔合わせ）の実施
2007/8/27	7つの分科委別の交渉開始（8/27～11/1、計31回、平均4.5回）
2007/10/5	第2次実務交渉の実施
2007/10/16	第3次実務交渉の実施
2007/10/25	第4次実務交渉の実施
2007/10/31	行政自治部事務次官主催 政府合同交渉関連部署の対策会議
2007/11/1	第5次実務交渉の実施
2007/11/8	第6次実務交渉の実施
2007/11/15	第7次実務交渉の実施
2007/11/21	行政自治部事務次官主催 政府合同交渉関連部署の対策会議
2007/11/22	実務交渉の成立
2007/11/30	行政自治部長官主宰 政府合同交渉関連部署の対策会議
2007/12/4	第2次本交渉の実施
2007/12/11	行政自治部長官主宰 政府合同交渉関連部署の対策会議
2007/12/14	第3次本交渉の実施及び協約締結の調印式実施

（出典：行政自治部資料、2008）

また、交渉のための窓口の一元化だけではなく、交渉議題の確定をめぐる調整も難航し、要求された計362の議題のうち、その後の分科交渉委員会の条文整理過程において撤回・削除された議題だけで95議題であった。

交渉準備チームでは、2007年5月以降、同年6月21日までの間に6回の予備交渉を通じて、交渉日時・場所、交渉の進行方式、会議録の作成方法、交渉状況の公開可否、参観人の人数・資格などの調整を行った。この中で、交渉は、予備交渉、分科委員会交渉、実務委員会交渉、本交渉の順に行うことが決まった。

交渉団の構成と役割については、①労使各7人の委員と各1人の幹事により構成する分科委員会（7つの分科）：交渉議題の可否選択など、②労使各10人の委員と各幹事1人により構成する実務交渉委員会：分科委員会の合意事項の暫定合意、分科委員会の未合意事項の協議、重要議題の本交渉上程、③労使各10人と各1人の幹事により構成する本交渉委員会：実務委員会の未合意事項の交渉、団体交渉の締結などが決まった。

その後の政府交渉委員の顔合わせ（政府交渉委員の紹介、労働組合側の提案説明及び政府側の立場表明）を経て、同年8月24日からは実務交渉委員会による実務交渉が開始され、交渉の効率的な進行のために362の議題を7つの分科委員会に分け協議することとした。

こうした議題の分科委員会別の分類とともに、労働組合自らが法的な観点から非交渉対象と判断した労働・経済・人事・老人・放送通信・地方分権・政治・司法・統一安保・その他の分野の政策議題については「国政刷新政策建議事項」（計37議題）として提出する

表5 分科委員会の主要交渉議題

分科委員会	主 要 議 題
第1分科	報酬の任意控除の禁止、総額人件費制の実施保留、組織再編の事前協議、公務員数の増員、非正規職公務員の正規職転換、公共部門アパートの原価公開
第2分科	各種委員会参加、組合活動中の公務上の災害認定、組合事務室及び事務機器などの支援、専従者賃金
第3分科	監査活動への参加、清廉委員会&監査委員会への参加、内部告発者の保護
第4分科	出産休暇の拡大、年金改正議論の中止、年金公団の運営への参加及び透明性確保
第5分科	公務員定年の平等化（60歳）、法定昇進所要最低年数の短縮、勤続昇進6級まで拡大、4～9級の階級構造廃止、上位職級及び定員の増員
第6分科	公務員報酬の現実化、職級別の号俸上限の廃止、昇進時の号俸削減禁止、大学生子女に対する学費補助手当の支給、成果賞与金予算の削減及び賃金福祉予算への転換
第7分科	初中等教育法、地方教育自治法、地方教育財政交付金法施行規則の改正、私立学校技能職の勤務経歴100%認定、各級学校の公務員勤務時間の調整

こととなった。

7つの分科委員会のうち、もっとも難航した分科委員会は第5分科委員会であり、計90の議題のうち、①補職管理、②出産休暇及び育児休職者の差別禁止、③妊婦保護、④育児休職、⑤家族看護休職制度の実施、⑥技能職の不合理な差別の改善などの6件を除き合意形成に失敗した。

団体交渉において労働組合側が提出した362議題の中で、労働組合がもっとも重点を置いた核心的な議題は、①公務員の定年の平等化（60歳）、②公務員年金制度の改善、③成果賞与金制度の改善、④報酬交渉原則の明文化、⑤学校勤務教員と行政職員の勤務時間調整の5つであった。このうち、①の定年平等化は6級以下の公務員にとっては名分と実利を併せ持った案件であり、社会的にも賛同を得ている事項であった。すなわち、この下位職位の定年延長は1998年のIMF危機当時引き下げとなったものを戻すものであり、職級ごとに定年を差別する国はなく、国家人権委員会においてもこの定年差別は改善すべき事案として勧告されており、高齢化社会に必要な政策であるとの主張であった。

また、その他の合意事項としては、組合費などの一括控除への協調、退職予定者の教育実施、号俸制度の改善、オーダーメイド型福祉制度の拡大、組合活動の保障及び不当労働行為の禁止、技能職の人事上の不合理な差別改善、超過勤務手当に対する合理的な発展方向の模索、出産休暇及び育児休職者の不利益禁止などであった。

その上、6級勤続昇進制度の実施、技能職廃止と一般職への統合、技能職6・7級定員の増員、公務員数のOECD水準への増員、公務員報酬改善委員会への参加保障、国民参加予算制度の導入、警察・消防公務員の職場協議会の加入許容などは非交渉事項となり、政府に対する政策建議議題として提案されることとなった。

こうした手続きによる交渉の結果、2007年12月には、政府と労働組合の間で初めての団体協約が締結された。この時の団体協約は、要求された362議題について、154件は受け入れ、177件は要求の取り下げ、そして31件は「政策建議」としての扱いとなった。

表6 団体交渉の協議状況

区分	議題 件数	合 意									未合意 (本交渉 上程)	
		総計	受け入れ			政策建議			撤回・削除			
			小計	分科	実務	小計	分科	実務	小計	分科		実務
総計	362	339	131 (58)	113 (47)	18 (11)	31	19	12 (7)	177	146	31 (19)	23 (5)

2007年12月の団体協約は、前文と6つの章、附則として構成され、第1章は「総則」（6条文）、第2章は「組合活動及び勤務条件に関する事項」（15条文）、第3章は「人事及び報酬に関する事項」（13条文）、第4章は「保健安全と母性に関する事項」（4条文）、第5章は「福利厚生に関する事項」（6条文）、第6章は「教育行政に関する事項」（7条文）、そして附則（6条文）であった。このうち、団体協約のもっとも重要な部分である第3章「人事及び報酬に関する事項」の内容は次の表7のとおりである。

表7 団体協約の中の人事及び報酬関連事項

区 分	内 容
類似経歴などの認定 (第22条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 契約職組合員の年俸算定時、一般職の場合と同一な類似経歴の認定 ● 公務員の号俸算定時、非正規職の類似経歴認定は人事政策の方向及び予算事情などを総合的に考慮・検討
号俸制度改善 (第23条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 昇進時の号俸削減制度を緩和できるよう積極検討 ● 号俸昇給時、月単位の改善を積極検討
補職管理 (第24条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 公務員の人事法令に従い所属公務員に対する合理的な補職管理の実施 ● これに反する差別禁止
公務員定年制度 (第25条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 6級以下公務員の定年延長など合理的な改善方を模索し、このプロセスに組合員の意見を積極的に収斂
技能職の不合理な差別改善 (第26条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 勤務条件と直接関連のある人事基準を設定するに当たって技能職の組合員が不合理な差別を受けないようにする
賞罰制度の合理的な改善 (第27条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 公的審査が客観的・合理的な基準によって運営できるように補完
成果賞与金の改善方案 (第28条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 成果賞与金制度に対し組合員の意見を収斂し、その改善方案を持続的に模索する
報酬の定義 (第29条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 報酬は俸給とその他の各種の手当を合算した金額
報酬決定時の意見収斂 (第30条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 2009年度公務員の報酬水準に関連して2008年の上半期中に組合と協議、意見を収斂し最大限の反映に努力
報酬の実現化 (第31条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家財政の状況、物価水準、経済成長率及び民間の賃金水準などを総合的に考慮し、段階的に実現化できるように努力
年暇補償費 (第32条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 関連規定などに従い予算の範囲内において支給するように努力
超過勤務手当 (第33条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 超過勤務手当制度に対する合理的な発展方向を模索
出張費の実現化及び均等支給 (第34条)	<ul style="list-style-type: none"> ● 公務遂行に従う出張費の段階的な実現化及び職級別の差別化の緩和に努力

(出典：李哲洙ほか、韓国労働研究院、2008：112頁)

4. 公務員労使関係の専門家の育成プログラム

2006年の法制化に伴い合法化された公務員の労使関係は、1年足らずの間に、政府と労働組合との団体交渉による団体協約の締結が相次ぐことにより大きな前進を成し遂げた。すなわち、同年1月の公務員労働組合法の施行以降、2007年8月までの間、101団体の労働組合が設立し、組合員は12万7,000人に達しており、53の組合から交渉要求が出され、うち19の団体において協約が締結された。

しかし、この過程において締結された協約のうち、一部の内容に対しては「非交渉対象」または国民的な情緒に相応しくない事案が含まれていることが明らかになり、交渉における政府側の交渉担当者の専門能力の欠如がその原因として指摘された。それは、多年にわたり経験を積んできた公務員団体の指導部に比べ経験・専門性が不足しており、労使関係の建設的な発展に向けては、交渉担当者の専門性向上が緊急課題として浮上してきた。

この時期に指摘された問題点は、①公務員全体を対象とした労使関係の基本認識のための労使教育の不在（インターネットなどにおける労働組合側の広報物による否定的な認識の蔓延）、②労使業務担当者の専門性強化のための教育体系の構築の必要（労働組合の交渉経験に比べ専門能力が欠如）、③一部の教育機関に依存した講義式の集合教育の体系（各級機関の実情にあった多様な労使関係の基本教育が困難、公務員・一般国民及び国際社会との共感形成の不足）などであった。

表8 教育機関別の労使教育課程の比較

区分	韓国労働研究院	地方革新人材開発院	中央公務員教育院	市・道公務員教育院
対象	全公務員 (幹部、実務者、一般、団体幹部及び会員)	全公務員 * 地方公務員中心 (幹部・実務者)	全公務員 * 中央公務員中心 (幹部・実務者)	当該市・道公務員 (実務者)
性格	労働教育専門 労使中立的教育		公務員教育専門 使用者中心教育	
目標	労使関係の認識強化 実務能力の向上 労使協働の意識向上		労使関係の認識強化 実務能力の向上	
課程	基本課程 深化課程 特別課程	基本課程 専門課程	基本課程	実務課程 (7つの市・道開設)
運営	2005年以降	2005年以降	2007年新設	2006年以降

(出典：行政自治部、「公務員労使教育の革新方案」、2007)

もちろん、こうした交渉における専門能力の必要性は以前から指摘されていた事項であるが、法制化のスピードに対応できないまま実際の交渉に突入したのが現状であった。すなわち、2004年以前は法外の労働組合の対策の一環という位置付けから業務担当者中心の説明会・討論会・ワークショップなどが開かれ懸案の課題に関する研修が行われた。

また、2005年以降は公務員労働組合法の制定に伴い制度の広報や懸案に関する説明中心の労使教育が行政自治部・労働部及び各級の行政機関において行われた。労使関係に関する教育課程が開設されるのもこの時期であったが、体系的な取り組みではなかった。

政府は、2006年10月に開かれた「国政懸案政策調整会議」において、労使の間における交渉能力を高めるための教育を「行政自治部」と「労働部」が共同で推進することを決め、2007年2月には行政自治部と労働部の間で「公務員労使関係発展協約」(MOU)の締結を、同年3月には行政自治部・労働部・韓国労働教育院・地方革新人材開発院が参加する「公務員労使関係教育協議会」を構成するなど、労使関係に関する教育の必要性は政府内においても大きな課題であった。

こうした一連の過程の結果として、2007年5月には政府全体における労使関係の教育体系の構築及びすべての公務員を対象とする労使関係教育推進を主な内容とする「生産的な公務員の労使関係構築方案」が国務会議に報告された。同年8月に行政自治部から出された「公務員の労使関係の革新方案」はこうした流れに沿ったものであった。

他方、教育体系の問題の以外にも、2005年からの教育課程においては、①労使関係の標準的・基準的な教材及び運営プログラムなどのコンテンツ不足(e-ラーニング教育、討論会、職場教育などに活用する基本教材の不足)、②教育対象別の多様な教育課程の開発不足(機関長及び幹部、担当者、労働組合、一般職員などの対象別の差別化が困難)、③公務員の労使関係に関する専門家(講師)の不足及び地域偏在(地方所在の行政機関及び公務員の教育機関は優秀な講師の確保が困難)などの課題も指摘され、早急の対応が求められた。

こうした課題を解決するための方策として、「生産的な公務員労使関係の定着のための基盤構築」に向け3つの政策目標、すなわち、①公務員労使関係の認識転換、②労使関係の管理力量の強化、③労使教育のインフラ整備が示された。

まず、①の公務員労使関係の認識転換では、労使教育の対象を業務担当者から全公務員に拡大、教育対象者の水準・実情に配慮した多様な教育方案の模索を基本的な方向として、全公務員を対象とした教育の実施、公務員団体の労使教育参加を支援、国民及び国際社会に対する広報が推進課題として挙げられた。

②労使関係の管理力量の強化では、公務員団体業務担当者を対象とする専門的な教育体系の構築及び多様な学習機会の提供拡大を基本方針として、業務担当者の専門教育体制の構築、ユビキタス型の学習体系の構築、オンライン・コミュニティの活性化をその推進課題とした。

そして、③労使教育のインフラ整備では、労使関係と関連する機関の間の労使教育に関する協力体系の確立、教育コンテンツの拡大及び民間部門との協力による教育基盤の強化を基本方針として、具体的な推進課題として、労使教育の協力体制の構築、労使教育のコンテンツの多様化・内実化、民間部門との協力・連携の強化が挙げられた。

表9 労使関係業務担当者の現況（2007年3月末現在）

区分	計	中央部処	地方自治団体		憲法機関	教育機関
			広域	基礎		
合計	1,244	118	99	966	13	48
幹部	593	64	32	460	5	32
実務者	623	49	57	494	7	16
専門職	28	5	10	12	1	—

表10 労使関係の教育の役割分担

区分	主な役割
行政自治部	<ul style="list-style-type: none"> ● 機関長・副機関長、幹部公務員（4級以上）の特別教育主管 ＊市郡区（市道別）、教育庁（教育部）、憲法機関（機関別）推進 ● 公務員団体の業務担当者の協議体運営 ● 公務員労使関係ポータルサイトの運営、e-ニュースレター発行
労働部	<ul style="list-style-type: none"> ● 公務員労使関係制度の研究・改善 ● 公務員労使関係業務マニュアルの制作・配布 ● 公務員労使関係広報資料の制作・普及
韓国労働教育院	<ul style="list-style-type: none"> ● 教材、プログラム（e-ラーニング教育含む）、講師確保、開発、普及 ● 労使関係の関連機関の協議体運営 ● 公務員労使関係の教育課程の運営 —— 基本課程、専門課程、深化、補修課程、特別課程
行政機関（中央部処、地方自治団体、教育庁、憲法機関）	<ul style="list-style-type: none"> ● 職場教育などを活用した所属公務員の労使認識の強化 ● 業務担当者の体系的な教育課程履修による業務の専門性強化 ● 公務員団体の幹部及び会員に対する教育参加支援
公務員教育院	<ul style="list-style-type: none"> ● 公務員労使関係の教育課程運営 ＊中央公務員教育院：中央部処の業務担当者対象 ＊地方革新人材開発院：地方自治団体の業務担当者対象 ＊市・道公務員教育院：市・郡・区の業務担当者対象 ＊その他公務員教育院：機関の実情に沿った運営方案検討 ● 新規採用者、昇進者課程に労使関係の科目を編成 ● その他の長・短期教育課程に労使関係の科目編成を検討

表11 公務員労使関係の教育課程の運営現況（2009年12月末現在、単位：人）

区 分	2005	2006	2007	2008	2009
合 計	495	2,762	9,661	8,815	17,008
韓国労働研究院 (労働行政研修院)	455	1,953	8,250	6,040	10,829
地方革新人材開発院 (地方行政研修院)	40	571	900	857	2,360
中央公務員教育院	—	—	40	1,013	2,532
市・道公務員教育院	—	238	471	—	—
法務研修院	—	—	—	—	136
内部教育*	—	—	—	905	671
講義支援**	—	—	—	—	480

(*)内部教育には、市・道協議会、幹部公務員歓談会、圏域別討論会、専門委員ワークショップ、中央部処ワークショップが含まれる。

(**)講義支援には、市・道ワークショップ、教育機関（全南公務員教育院、山林人材開発院、水産人材開発院）、内部教育（郵政労働組合）が含まれる。

(出典：行政自治部資料2005－2007、行政安全部資料2008・2009)

表12 労働行政研修院のカリキュラム（教員核心管理者課程、2010）

教 科 目	教 育 内 容
教員労使関係の現況と発展課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 教員の労使関係の現況と特徴 ● 教員の労使関係の核心争点 ● 労働問題の本質と中心価値
労働関係法のイシュー及び争点解説	<ul style="list-style-type: none"> ● 教員労働関係法の争点説明 ● 労働関係法のイシューの事例別討議
団体交渉及び交渉技法	<ul style="list-style-type: none"> ● 市・道教育庁別の団体交渉比較研究 ● 団体協約関連の争点及び事例 ● 外国の教員団体の交渉事例 ● 交渉の意味と手続き ● 交渉技法の紹介と事例説明 ● Win-Win交渉の理論と事例
双生の労使関係のためのリーダーシップ研究事例	<ul style="list-style-type: none"> ● 労使関係を見る観点の転換 ● 包容、尊重、信頼のパートナーシップ形成
労使のパートナーシップ構築のための役割と課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 教員の労使関係の革新・成功要因分析 ● 教員の労使関係の成功事例分析 ● 労使関係のパートナーシップ構築のための核心管理者の役割
教養講座	<ul style="list-style-type: none"> ● 健康、笑い講座など
文化活動	<ul style="list-style-type: none"> ● 映画鑑賞、情報交換など

(出典：韓国労働研究院「教員労使関係教育2010年度」)

5. 公務員労使交渉の論点

前述したように、2006年1月からの公務員労働組合法は、制定当時からいくつかの制度上の問題点を抱えたまま施行となった。すなわち、制定当時から指摘されていた問題点としては、①特別法の形態なのか、労働法に含めるかの問題、②労働法の一つである公務員労働組合法と行政法である国家公務員法などとの関係、③団結権・団体交渉権・団体行動権と関連した労働基本権の保障範囲の問題、④組織形態をどの単位まで認めるのかに関する問題及び加入対象の問題、⑤団体交渉の対象、具体的な手続きと当事者問題、⑥不当労働行為の規定適用問題、⑦特殊な紛争調整機構を認めるか否かなどの問題がそれである⁽⁵⁾。

また、公務員労働組合法の施行（2006）以降に発生している公務員の労働関係紛争の特徴は、①公務員労働組合法上の制約による紛争の複雑化であり、その代表的な事例として、団体交渉の対象事項への該当可否をめぐる紛争、団体交渉の当事者の該当可否をめぐる紛争、政府の交渉代表側の団体交渉権の委任をめぐる紛争、団体協約の効力をめぐる紛争、紛争調整時の合意事項の履行をめぐる紛争がそれである。次は、②集団的な労使関係のルールによって生じる紛争であり、代表的な事例として、労働組合の認定、団体交渉の構造ないし方式、団体交渉の対象（議題）、交渉窓口の一元化、団体交渉の手続きなど集団的な労使関係のルールに対する多様な内容の紛争である。

そして、③公的な紛争解決制度に対する信頼形成の不足であり、公務員労働組合が調整の公正性・有用性に対する信頼形成ができないまま、調整申請を行わずに不法的な争議行為による実力の行使によって解決しようとする傾向が高いことである⁽⁶⁾。

他方、最大の公務員組合である「公務員労働組合総連盟」は、現行の法制度の問題点を次のように整理している。（1）団結権においては、①組合員の加入範囲（事実上労務に従事する公務員と教員の排除、職級と職種・職務の性格による過度な制限、包括的な制限規定の問題）、②労働組合設立の最小単位（民間労働組合との格差）、③労働組合の専従者（公務員法上の専従者の認定、指針による専従者活動制約の問題）を指摘している。次の（2）団体交渉については、①交渉当事者と担当者（団体交渉の当事者、当事者の適格の問題）、②交渉事項と非交渉事項（交渉事項、非交渉事項の明示）、③複数労働組合の交渉

(5) 公労総「公務員労組の労使関係の発展方向に対する研究報告書」2009：121頁、韓国国会環境労働委員会「公務員の労働組合設立及び運営等に関する法律案審査報告書」2004。

(6) 李哲洙ほか、2008：131頁以降参照。

窓口一元化が指摘されている。(3)団体協約については、①団体協約の効力制限、②団体協約の履行方案の模索が、(4)団体行動権については、①労働組合活動の保障範囲と限界、②争議行為の全面禁止、③政治活動の全面禁止が、そして(5)その他としては、①紛争調整機構及び紛争調整機能（公務員労働関係調整委員会）、②政府の不当労働行為時の刑事処罰排除問題（労働組合法第88条～第92条の適用除外）である⁽⁷⁾。

ところが、こうした法制度的な問題点の他に、公務員の報酬と勤労条件の多くが予算・法律・条例によって法定化され、団体協約の実効性を制限していることに問題の本質がおかれていると言える。すなわち、公務員の報酬体系は大きく「号俸制」と「年俸制」（1999導入）によって大別され、後者の年俸制は、「固定給的な年俸制」（次官級以上の政務職）・「成果給的な年俸制」（一般職・別定職の4級課長級以上の公務員と契約職公務員）・「職務成果給的な年俸制」（上級公務員団所属公務員）に分けられる⁽⁸⁾。

この報酬に関する法的な根拠は、国家公務員法及び国家公務員報酬規定（地方公務員法及び地方公務員報酬規定）であり、基本的な仕組みは職種別に12種類が設けられている俸給表による「俸給」と32種の手当等によって構成されている⁽⁹⁾。すなわち、26種の手当と6種の実費補償が加わり、一般的な報酬が決定される。

報酬支給に関する通則的な規定である同報酬規定は、第1章「総則」、第2章「賞与手当」、第3章「家計保全手当」、第4章「特殊地勤務手当」、第5章「特殊勤務手当」、第6章「超過勤務手当など」、第6章の2「実費補償」、第7章「補足」の全7章で構成されている。

こうした俸給と手当による公務員の報酬は、公務員報酬規定第3条第2項により、行政安全部の所管として民間の賃金実態調査や他の統計、経済成長率、物価水準などを考慮し、政府の財政運営計画と連動しており、政府案として国会に提出され、国会の審議を通じて改正される仕組みである⁽¹⁰⁾。1999年には「公務員報酬現実化5カ年計画」（1999～2004）が進められ、民間の賃金水準との比較において100%を目指した。その結果、2006年には91.8%、2007年には89.7%、2008年には89.0%に達している。また、成果給が支給

(7) 公労総、2009：123～138頁。

(8) 上級公務員の成果給については、行政安全部、上級公務員団人事運営マニュアル、2009：242頁以下参照。

(9) 12種の俸給表は、一般職・公安職・研究職・憲法研究官・指導職・技能職・雇用職・1種／2種雇用職・警察／消防官・小中高教員・大学教員・軍人である。

(10) 金判錫ほか、新人事行政論、大栄文化社、2009：488～489頁。

される場合は、「職務成果契約」及び「公務員の成果評価等に関する規定」によって評価結果が反映される仕組みとなっており、その反映割合は所属長官が決める。

以上のような報酬決定システムの下では、報酬と勤労条件についての労使間の団体協約はその機能を発揮できないというのが現実である。すなわち、報酬及び手当の水準は、労使間の交渉の事項であっても、法律・予算・条例に関連する事項の場合はその効力を認めないこと（公務員労働組合法第10条）となっているために、団体協約を締結する意味を見出すのがなかなか難しいという指摘である。そのため、団体協約により決まった勤労条件その他の勤労者の処遇に関する基準が法令や予算の定めた基準より有利な場合、政府や地方自治団体の長は団体協約の締結後に、例えば10日以内にその事由を添付し国会や地方議会に付議しその承認を求めることができるとし、国会や議会の承認がある時はその団体協約は締結日に遡及し効力を認めるなどの提案が行われている⁽¹¹⁾。

表13が示しているように、韓国における公務員の報酬及び勤務条件の多くは法制度による改正を必要とする法定事項であり、その運用においては強力な中央集権的政策運営が行われているため地方自治団体の長が交渉対象となった場合、その裁量で交渉できる交渉範囲は非常に狭くなっている。例えば、地方自治団体の長がその裁量において交渉できる範囲は、休職・表彰・名誉退職者の選定のみであり、その他は、中央政府が決定した予算や規定などの範囲においてのみ交渉・協約ができるため、その範囲は極めて狭い。団体交渉・団体協約により得られる報酬または勤務条件の改善が見込めないこうした現状のために、団体交渉の内容がより政策的・政治的な方向に流れていく傾向にあることが指摘されている。

他方、輸出に頼らざるを得ない韓国社会にとって安定的かつ持続的な経済成長のためには労使関係の安定化・先進化は不可欠な要素であり、その労使関係の先進化のためには公共部門の労使関係の先進化がまずその規範として定着されるべきだというのが現在の李明博政府の労使関係先進化の主内容である。こうした労使関係の先進化に向けた議論は必然的に現在の公共部門の労使関係の制度的な枠組みについて多くの改善が前提であり、下記の表14が示しているように、個々の事案の検討すべき課題についての提案が行われている。

このような検討は、公務員が行う公務特殊性に対する配慮から公務員の勤労者性に対する配慮への方向転換を図るものであるが、こうした積極的な内容のまま法改正が行われる保証はなく、特殊性と一般性の間のせめぎ合いがしばらく続くと考えられる。

(11) 公労総、2009：159頁。

表13 任用及び勤労条件における政府間業務分担

区 分		中央政府	地方自治体	
人 事	定 員	一般基準	○	
		具体的な策定		
		時限的な機構の設置	○ (行政安全部承認)	
	採 用	試 験	5級以上新規	○ 市・道：行政安全部承認 市・郡・区：市・道承認
		新規任用方法	○	6-7級新規任用 6-8級昇進、6-9級全職 機能職新規任用、昇進、全職
		契約職採用		○ (予算・定員範囲内)
		専門職採用		○ (予算範囲内)
	昇 進	試用期間	○	
		昇進方法・昇進基準	○	
		勤務評価委員会設置		○ (規定による)
	免 職	勤務評定		○ (規定による)
		職権免職基準	○	
	懲 戒	基準・手続きなど	○	
	職 位 解 除	基準・手続き	○	
	休 職	休職基準	○	
民間勤務休職計画			○	
降 任		○		
表 彰			○	
定 年		○		
名 誉 退 職	一般基準	○		
	名誉退職者の選定		○	
報 酬	報 酬	俸給、号俸、昇給、手当	○	
	手 当	計算及び支給方法	○	
	成 果 賞 与 金	支給基準・方法・手続き	○	
		その他の必要事項		○ (中央政府決定範囲内)
	時 間 外 手 当	支給基準・方法	○	
		その他の必要事項		○ (中央政府決定範囲内)
職 務 遂 行 実 費 補 償	一般基準	○		
	実費支給		○ (予算範囲内)	
雇 用 職 の 志 願 退 職 手 当	一般基準	○		
	細部事項		○	
勤 労 時 間	勤 務 時 間	○		
	休 日	○		
	休 暇	○		
服 務 規 程	服 務 規 程		○ (法令以外の事項)	
訓 練	訓 練	企画・調整・監督	○	
		基本教育訓練	○ (市・道教育訓練機関)	
		専門教育訓練(職場訓練)	○	
保健・休養・安全・厚生			○	
提案制度		○		

(出典：蘆ジギョイ、「地方自治団体の労使関係の形成実態」、韓国労働研究院、2007：15頁)

表14 公共部門における団体交渉構造の再編争点

区 分		検討すべき対案
再 編 方 向		<ul style="list-style-type: none"> ● 政府：脱交渉化及び公益専門家の指針設定（労働部：労使政公の協議及び経営自律保障） ● 労働組合・研究者：重層的な交渉構造への転換
重層的な交渉構造	団体交渉の構造	<ul style="list-style-type: none"> ● 3層構造（中央／代表産別－業種－機関／支部） ● 2層構造（中央／代表産別－機関／支部）
	中央協議への参加主体	<ul style="list-style-type: none"> ● 労働組合・政府代表に制限 ● 労組・政府代表と公益専門家及び市民団体の参加拡大 ● ＊国会政党の参加可否
	中央協議の位置付け	<ul style="list-style-type: none"> ● 労使政委員会の傘下機構 ● 別途の労政協議体 ● 国会付属の政策協議体
	中央協議の拘束力	<ul style="list-style-type: none"> ● 単一基準の指針・強制力の付与（機関別の成果インセンティブ追加） ● 一定幅の指針・基準（賃金引上げ）新設 ● 最低基準の指針として機能、機関別の自律交渉の保障
	部門交渉の編成基準	<ul style="list-style-type: none"> ● 機関特性／財政出处 ● サービス提供分野（＊該当する民間機関の参加可否） ● 主管部処 ● 市・道地域別
	部門交渉の進行方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 団体交渉と政策協議の区分 ● 団体交渉と政策協議の統合
	部門交渉の使用者代表	<ul style="list-style-type: none"> ● 使用者団体の構成可否（統一交渉 vs. 集団交渉） ● ＊政府代表の参加可否（政策協議関連）
	協議事項の履行方法	<ul style="list-style-type: none"> ● 法的な強制措置の導入 ● 中央／部門別協議時の政府の責任当局が参加
	労使紛争の解決機構	<ul style="list-style-type: none"> ● 現行の労働委員会内の公共部門と設置・運営 ● 独自の公共部門の労働紛争解決機構の設立・運営
	交渉構造再編の推進方法	<ul style="list-style-type: none"> ● 全面的な再編の法制化 ● 労政合意による段階的な再編

（出典：労使政委員会資料、2007）

6. 関連法令の改正動向

2010年を労使関係における先進化の元年と位置付けている李明博政府においては労働関係の法制度の改正を進めている。法改正及び組織再編の詳細は以下のとおりである。

（1）労働組合及び労働関係調整法の改正（法律第9930号、2010年1月）

2010年1月に一部改正された「労働組合及び労働関係調整法」の主な改正理由は、1997年の「労働組合及び労働関係調整法」の制定時に、事業または事業場単位におい

て労働組合の設立の事由を保障し、使用者が労働組合の専従者に対し給与を支給することを禁止する内容を規定し2002年1月から施行した。この法律は、その後2回の改正（2001年3月、2006年12月）の改正により、次の改正は2010年1月からとなった。

しかし、根本的な補完がないまま2010年1月から施行される場合、事業または事業場単位において勤労条件の統一のための交渉窓口の一元化手続きに対する効力が問題となり、また労働組合の専従者に対する給与支援を禁止することにより中小企業の労働組合の活動が委縮される可能性が指摘されている。

従って、事業または事業場単位の労働組合の設立規制を撤廃し交渉窓口を一元化することにより勤労条件の統一性の確保及び交渉が効率的に行われるようにし、また、労働組合の専従者給与の使用者支給禁止原則の下で例外的に賃金の損失なく使用者との協議・交渉、苦情処理、産業安全活動などと健全な労使関係の発展のための労働組合の維持・管理業務ができるようにし、合理的な労使関係が産業の現場に定着できるようにするための方策が必要であった。

この法律の改正による主な変更内容は、①組合員の数などを考慮し勤労時間免除審議委員会が審議・議決したとおり、労働部長官が告示する限度を超過しない範囲において勤労者は賃金の損失なしに使用者との交渉・協議、苦情処理、産業安全活動など、この法律または他の法律が定める業務と健全な労使関係の発展のための労働組合の維持・管理業務ができ、これを違反し給与支給を要求しこれの貫徹を目的とする争議行為を禁ずる（法第24条の第3項・第4項・第5項、第24条の2の新設、法第81条第4号、法第92条）、②1つの事業または事業場において2つ以上の労働組合がある場合、その労働組合は交渉代表労働組合を決めて使用者に交渉を要求することができ、使用者が交渉窓口の一元化を必要としないことを同意する場合はそれに従う（法第29条の2第1項新設）、③労働組合の間の交渉代表労働組合を決めて、決まらない場合は交渉窓口の一元化の手続きに参加した労働組合の全体組合員数の過半数で組織された労働組合がある場合はその労働組合が、ない場合は共同交渉代表団が交渉代表労働組合になり、交渉代表労働組合に対し当事者の地位を付与する（法第29条の2第2項から第8項まで、第29条の5、第41条後段、第42条の6第1項新設）、④交渉単位は1つの事業または事業場とし、著しい勤労条件の格差、雇用形態、交渉慣行などを考慮し労働委員会の決定により交渉単位を分離することができる（法第29条の3新設）、⑤交渉代表労働組合ではない労働組合と組合員に対する不合理な差別を防止するために交渉代表労働組合と使用者に公正代表義務を負荷し、これを違反する場合は、労働委

員会を通じて救済ができるようにする（法第29条の4新設、法第89条の第2号）である。

（2） 労働組合及び労働関係調整法施行令の改正（2010年2月）

2010年1月の「労働組合及び労働関係調整法」の一部改正に伴い、同年2月には同施行令の内容の一部も改正された。同施行令の改正理由は、使用者の労働組合専従者の賃金支給禁止の原則の下で例外的に勤労者の賃金の損失なしに使用者との協議・交渉などの業務ができるように「勤労時間免除審議委員会」を設け、1つの事業または事業所単位において勤労者が設立または加入した労働組合が2つ以上ある場合に交渉窓口を一元化する内容の「労働組合及び労働関係調整法」の一部改正に伴い勤労時間免除審議委員会委員の資格基準・委嘱方法及び勤労時間免除審議委員会の運営に関する事項と事業または事業場単位における細部的な交渉窓口一元化の手続き及び交渉単位の分離決定手続きを定めるなど、法律から委任された事項とその施行に必要な事項を定めるための一部改正である。

その主な変更内容は、以下のとおりである。

- ① 勤労時間免除審議委員会委員の委嘱方法及び資格基準（令第11条の3及び第11条の4の新設）として、法律の委任に従い勤労時間免除審議委員会委員は労働関係学問を専攻した者で大学または研究機関において教員または研究院として5年以上勤務した経歴を持つか3級または3級相当の公務員であった者で、労働問題に関して学識と経験が豊富な者のうちから政府が推薦する者と全国的な規模の労働団体、構成団体がそれぞれの団体の前・現職の役員または労働問題専門家のうちから推薦した者を労働部長官が委嘱する。
- ② 交渉窓口の一元化の手続き（令第14条の2から第14条の9まで新設）として、
 - (i) 労働組合は法律の委任により該当の事業または事業場の団体協約がある場合、その有効期限満了日以前の3カ月になる日から使用者に交渉を要求することができ、使用者はその交渉要求事実を公告し、他の労働組合に対して交渉に参加できるようにしなければならない、
 - (ii) 交渉要求の労働組合が確定した後の14日の間、自律的に交渉代表労働組合を決定することができるようにし、もし自律的に交渉代表労働組合が決まらない場合には交渉窓口の一元化の手続きに参加した労働組合の全体組合員の過半数によって組織された労働組合が自律的な一元化期限満了日から5日以内に使用者に通知し、他の労働組合が過半数か否かに対して異議を提起した場合は

労働委員会において組合員数を確認しそれに対する決定ができるようにする、(iii) 自律的な交渉代表労働組合を決定することができない場合は、その期限満了日から10日以内に、労働委員会の確認の結果、過半数の労働組合がない場合は労働委員会の決定通知後の5日以内に自律的に共同交渉代表団を構成することとし、これを構成することができない場合は労働組合の申請に従い労働委員会において共同交渉代表団の構成を10人以内にし、その決定ができるようにする。

- ③ 交渉代表労働組合の交渉代表期間（令第14条の10の新設）として、(i) 交渉代表労働組合はその決定された時から団体協約の有効期間が2年の場合は団体協約の有効期間満了日から、団体協約の有効期間が2年未満の場合は当該団体協約の効力発生日から2年間交渉代表労働組合の地位を維持できるようにする、(ii) 交渉代表労働組合として決定された日から1年間の間に団体協約を締結することができない場合は新しい交渉窓口の一元化手続きの開催ができるようにする、④ 交渉単位の分離決定の手続き（令第14条の11新設）として、交渉単位の分離の決定申請は交渉窓口の一元化の手続きが進行中の期間外に行うようにし、労働委員会の交渉単位の分離決定の前に労働組合の交渉要求がある時には交渉単位の分離決定がある時まで交渉窓口の一元化の手続きの進行が停止になるなどである。

(3) 教員の労働組合の設立及び運営等に関する法律の一部改正（2010年1月）

今回の改正は、教員の労働組合の設立及び運営等に関する法律（法律第5727号）の附則第2項の規定により同法律第6条第3項の団体交渉の手続き規定が2009年12月31日を持って効力が喪失することに伴い、今後の団体交渉の過程において発生する可能性のある混乱を最小化するために教員の労働組合の交渉手続きなどの関連規定を新設することが目的である。その主な内容としては、①教員の労働組合の団体交渉の手続き及び方法を公務員の労働組合の設立及び運営等に関する法律における交渉手続きを準用し、新たに規定する、②教員が不当労働行為の救済申請時における教員訴訟の審査を制限する規定を削除する、③改正法律により新しい交渉手続きが新設されたことにより従前の法律の第6条第3項の効力期間を定めている附則第2項を削除する、がそれである。

(4) 労働部とその所属職制の改正（2010年2月）

今回の組織改正は、労働組合及び労働関係調整法の改正に伴うもので、労使関係の

先進化の推進のために労使協力政策官・勤労基準局・産業安全保健局を「労使政策室」に統合し、その傘下に労使協力政策官・勤労基準政策官・産業安全保健政策官・公共労使政策官を置く。また、時限的な組織として「労使関係先進化実務支援団」を設置・運営するとともに、総合職場体験館の設立事業を円滑に遂行するために職業体験館設立運営団の存続期間を1年延長する一方、その他の補完点を改善するための改正であった。

おわりに：労使関係の先進化に向けて

2006年の公務員労働組合法の施行は、戦後からの公務員制度を大きく転換させる画期的な出来事である。以前にも指摘しているように、祖国の近代化を標榜し、政治的自由より経済的自由を優先した権威主義体制の下でのエリートとしての公務員は、国民の奉仕者というイメージよりは権力への奉仕者としてのイメージが強く、自らを労働者としにくい堅い職業観を堅持してきた。

しかし、こうした伝統的なエリート公務員とは異なる組織文化を有する公務員もその存在意義を高めてきており、2004年からの地方分権改革の推進による分権社会の構築過程においてはより市民に近い生活の現場、公共サービスの現場において働く公務員の声が反映できる労使関係システムの構築が急務となってきた。

公務の特殊性からサービスの一般性により重点を置く市場主義の政策が流行るようになった1990年代以降の世界的な労使関係の変化という側面を踏まえ、公務員の労使関係においての団体協約締結権の付与という政策選択はその方向性においては間違ったものではない。ただ、その制度化や運用において、あまりにも重い規制を制度化した嫌いがあることは否めない。

また、団体交渉の対象である報酬と勤務条件に対する法制度による縛りが強い現状に対する補完的な措置が揃っていない部分も健全な労使関係の発展を妨げていると指摘せざるを得ない。特に、OECDなどにおける公務員の労使関係を基準として制度設計を行った法律制定時の議論から逸脱し、従来の集権的な行政管理の一環として公務員の労使関係を眺めようとする視点に傾斜しているといえる。

主要な国政課題である「労使関係の先進化」のために公務員の労使関係が規範となるべきだという発想が現実社会においてその実を結ぶためには、制度的な縛りそのものを含め、

当事者間の労使交渉において調律できる中身が制度的に保障される必要がある。責任は、自律と選択に伴うものである。

(シン ヨン Chol 法政大学大学院政策創造研究科准教授)