
문서번호 : 14-01-노동-03

수 신 : 광주광역시공무원노동조합 위원장

발 신 : 민주사회를 위한 변호사모임 노동위원회 (위원장 권영국)
연락담당자 : 이현아 간사 (02-522-7284)

제 목 : 법외노조 전국공무원노동조합 산하조직으로의 조직형태 변경결의에 대한 질의 회신

전송일자 : 2014. 1. 9.(목)

전송매수 : 총 6매

○ 질의 사항

현재 광주광역시공무원노동조합은 광주광역시청에서 근무하는 공무원들을 조직대상으로 하는 기업별 노동조합으로, 전국공무원노동조합으로의 조직형태변경을 준비 중에 있습니다. 광주광역시에서는 전국공무원노동조합은 비합법단체여서 조직형태 변경은 위법하다는 취지로 주장하고 있습니다.

광주광역시공무원노동조합이 전국공무원노동조합으로 조직형태 변경하는 것이 법률상 가능한지 여부에 대하여 질의합니다.

○ 답변 내용

1. 법외노조인 전국공무원노동조합의 법적 지위

가. 법외노조로서의 '전국공무원노동조합'의 법적 지위

(1) 고용노동부장관이 '전국공무원노동조합'의 설립신고를 반려한 사유는 조합원 중 일부 조합원 자격이 없는 조합원이 포함되어 있다는 것이지, '전국공무원노동조합'이 "근로자 단체로서의 주체성·자주성·목적성 및 단체성"을 갖추고 있지 않다는 점에 근거한 것이

아닙니다.¹⁾

‘전국공무원노동조합’은 독자적인 규약 및 규약에 따라 선출임명된 임원진이 존재하는 공무원 노동자 단체로서, 조합원으로부터 조합비를 수령하여 공무원 노동조합으로서의 업무를 수행하고 있습니다. 따라서 설립신고 반려에 해당하는 형식적 사유 이외에는 노동조합으로서의 실질적 요건을 갖춘 ‘범외노조’에 해당합니다.

(2) 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제17조 제2항은 “공무원에게 적용할 노동조합 및 노동관계 조정에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 제3항에서 정하는 경우를 제외하고는 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있고, 같은 조 제3항은 「노동조합 및 노동관계조정법」 제7조를 공무원노동조합에 대한 적용에서 배제하지 않고 있습니다.²⁾

나. 범외노조의 법적 지위

(1) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제7조는 다음과 같이 규정하고 있습니다.

제7조(노동조합의 보호요건) ① 이 법에 의하여 설립된 노동조합이 아니면 노동위원회에 노동쟁의의 조정 및 부당노동행위의 구제를 신청할 수 없다.
② 제1항의 규정은 제81조제1호·제2호 및 제5호의 규정에 의한 근로자

1) 서울고등법원 2011. 2. 26. 선고 2010누25239 판결

“원고는 공무원노동조합 가입 대상에 해당하지 아니하는 해직자를 조합원으로 가입하도록 허용하거나, 가입 대상에서 배제되는 업무총괄자를 조합원에 가입시킨 것이므로, 피고가 위와 같은 사유를 들어 노동조합 설립 신고서를 반려한 이 사건 처분은 적법하다.”

2) 공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률

제17조(다른 법률과의 관계) ① (생략)

② 공무원에게 적용할 노동조합 및 노동관계 조정에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 제3항에서 정하는 경우를 제외하고는 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 정하는 바에 따른다. (단서 생략)

③ 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제4호라목 단서, 제24조, 제24조의2, 제29조, 제29조의2부터 제29조의5까지, 제36조부터 제39조까지, 제41조, 제42조, 제42조의2부터 제42조의6까지, 제43조부터 제46조까지, 제51조부터 제57조까지, 제60조제1항·제5항, 제62조부터 제65조까지, 제66조제2항, 제69조부터 제73조까지, 제76조부터 제80조까지, 제81조제2호 단서, 제88조부터 제92조까지 및 제96조제1항제3호는 이 법에 따른 노동조합에 대하여는 적용하지 아니한다.

의 보호를 부인하는 취지로 해석되어서는 아니된다.

③이 법에 의하여 설립된 노동조합이 아니면 노동조합이라는 명칭을 사용할 수 없다.

즉, 노동조합의 실질적 요건을 갖추고 있으면서 설립신고의 형식적 요건만을 갖추지 못하고 있는 노동조합은 노동3권의 주체가 될 수 있는 법적 지위를 가짐과 아울러, 「노동조합 및 노동관계조정법」이 법외노조에 한하여 적용하도록 규정하고 있는 사항이 아니라면 관련 규정들의 적용을 받게 된다고 해석할 수 있습니다.³⁾

(2) 헌법재판소도 법외노조의 지위와 관련하여 “실질적인 요건은 갖추었으나 형식적인 요건을 갖추지 못한 근로자들의 단결체는 노동조합이라는 명칭을 사용할 수 없음은 물론 그 외 법에서 인정하는 여러 가지 보호를 받을 수 없는 것은 사실이나, 명칭의 사용을 금지하는 것은 이미 형성된 단결체에 대한 보호 정도의 문제에 지나지 아니하고 단결체의 형성에 직접적인 제약을 가하는 것도 아니며, 또한 위와 같은 단결체의 지위를 ‘**법외의 노동조합**’으로 보는 한 그 단결체가 전혀 아무런 활동을 할 수 없는 것은 아니고 어느 정도의 단체교섭이나 협약체결 능력을 보유한다 할 것이므로, 노동조합의 명칭을 사용할 수 없다고 하여 **헌법상 근로자들의 단결권이나 단체교섭권의 본질적인 부분이 침해된다고 볼 수 없다**”(헌법재판소 2008. 7. 31. 자 2004헌바9 결정 노동조합및노동관계조정법 제7조제3항 등 위헌소원)라고 판시하여, 법외노조의 경우에도 단체교섭이나 협약체결능력을 보유한다고 판단하였습니다.

(3) 법원은 「노동조합 및 노동관계조정법」 제7조의 해석 및 이른바 ‘**법외노조**’의 법적 지위와 관련하여 다음과 같이 판단한 바 있습니다.

서울행정법원 2005. 4.21. 선고 2004구합35356 판결 【노동조합설립신

3) 사법연수원, 위 책, 91면, 대법원 1997. 2. 11. 선고 96누2125 판결도 이를 간접적으로 긍정하고 있습니다 (원심의 실시 취지는 전기협이 그 실시와 같은 여러 가지 점에서 노동조합으로서의 실질적 요건을 갖추지 못 하였으므로 단체교섭권이나 쟁의행위의 정당한 주체로 될 수 있는 노동조합이라고 볼 수 없다는 것이지, **노동조합법상의 노동조합이 아닌 근로자의 단결체는 무조건 단체교섭권 등이 없다는 것은 아니므로**, 이와 다른 전제에서 원심판결을 비난하는 주장 부분은 받아들일 수 없다).

고필종교부처분취소】

(4) '노동조합법상 노동조합'의 법적 지위

(나) 즉, 노동조합법은 법내노조에 한해서만 적용되는 일정한 사항을 규정 하면서 법내노조를 특히 '법에 의하여 설립된 노동조합'이라고 표현하고 있는데 이러한 법내노조에 한하여 노동위원회에 노동쟁의의 조정 및 부당노동행위의 구제를 신청할 수 있고(제7조 제1항), 노동조합이라는 명칭을 사용할 수 있으며(제7조 제3항), 세법이 정하는 바에 따라 조세의 면제 혜택을 받도록 한 것(제8조, 지방세법 제290조) 등이 그것이다(헌법재판소 1993. 3. 11. 선고 92헌바33 결정 참조).

(5) 법내노조가 아닌 근로자단체의 법적 지위

(가) 반면 어떠한 근로자단체가 노동조합법에 의하여 설립신고된 법내노조가 아니라 하더라도, 헌법 제33조 제1항, 노동조합법 제2조 제4호 본문 의 규정에 의하여 근로자단체로서의 주체성·자주성·목적성 및 단체성을 갖추고 있다면(이하 '법외노조'라고 한다), 그 자체로서 헌법상 단결권 등 근로3권의 보장에 의한 법적보호를 받게 되므로, 개별적인 하위 법률규정의 유무에 불구하고 그러한 근로자단체의 정당한 결성·활동 등의 권리를 행사할 수 있고, 그러한 권리행사에 대하여는 민·형사상의 면책효과가 생기며, 그러한 단결체의 정당한 결성·활동 등의 권리에 대한 침해는 위법성이 있는 불법행위 등을 구성하여 사법적인 구제대상이 된다 할 것이다.

(나) 그리하여 법외노조는 근로3권의 주체가 될 수 있는 법적 지위를 가짐과 아울러 노동조합법이 법내노조에 한하여 적용하도록 규정하고 있는 사항이 아니라면 노동조합의 설립·관리·해산 등에 관한 사항을 규율하고 있는 관련 규정(제13조 내지 31조)의 적용도 받게 된다고 할 것이다. 이는 노동조합법이 제2조에서 노동조합의 정의규정을 두면서 그 자체에서는 노동조합의 설립에 관한 형식적 요건을 규정하고 있지 아니하고, 법내노조에 한하여 노동위원회에 노동쟁의의 조정 및 부당노동행위의 구제를 신청할 수 있다고 하면서도(제7조 제1항), 이것이 노동조합법 제81조 제1호·제2호 및 제5호의 규정에 의한 근로자의 보호를 부인하는 취지로 해석되어서는 아니된다는 규정(제7조 제2항)을 두고 있는 점에서 뒷받침된다고 할 수 있다.

(다) 한편, 노동조합의 하부단체인 분회나 지부가 독자적인 규약 및 집행

기관을 가지고 독립된 조직체로서 활동을 하는 경우 당해 조직이나 그 조합원에 고유한 사항에 대하여는 독자적으로 단체교섭하고 단체협약을 체결할 수 있고, 이는 분회나 지부가 노동조합법시행령 제7조의 규정에 따라 그 설립신고를 하였는지 여부에 영향을 받지 아니한다 할 것인데(대법원 2001. 2. 23. 선고 2000도4299 판결, 2002. 7. 26. 선고 2001두5361 판결 등 참조), 이러한 법리에 의하면, 노동조합의 하부단체인 분회나 지부 역시 설립신고라는 형식적 요건을 갖추지 아니하였다 하더라도 실질적인 요건을 갖춘 이상 적어도 산별노조 자체의 규약상 요건과 절차에 합치하는 위임이나 규약의 규정에 의한 권한부여가 있는 범위 내에서는 법외노조에 해당한다 할 것이다.

(라) 따라서 법외노조는 노동조합법상의 노동위원회에 노동쟁의의 조정 및 부당노동행위의 구제를 신청할 수 있는 권리(제7조 제1항), 노동조합이라는 명칭을 사용할 수 있는 권리(제7조 제3항)를 제외하고는 노동조합법의 적용을 받는다 할 것이므로, 임시총회의 소집절차에서도 노동조합법 제18조가 적용된다고 할 것이다.

(4) 이른바 법외노조의 법적 지위와 관련하여, 대법원도 “그 설립신고를 하였는지 여부에 영향을 받지 아니한다”(대법원 2001. 2. 23. 선고 2000도4299 판결, 2002. 7. 26. 선고 2001두5361 판결 등 참조)는 점을 인정하고 있습니다.

따라서 위 서울행정법원 2005. 4.21. 선고 2004구합35356 판결의 판단과 같이, 합병으로 신설된 전국공무원노동조합은 ‘법외노조’로서 근로3권의 주체가 될 수 있는 법적 지위를 가짐과 아울러 노동조합법이 법내노조에 한하여 적용하도록 규정하고 있는 사항이 아니라면 노동조합의 설립·관리·해산 등에 관한 사항을 규율하고 있는 관련 규정의 적용을 받는다고 할 것입니다.

2. 전국공무원노동조합으로의 조직형태 변경이 가능한지 여부

가. 위 1항에서 살핀 바와 같이 전국공무원노동조합은 법외노조로서 근로3권의 주체가 될 수 있는 법적 지위를 가진다 할 것입니다. 따라서 광주광역시공무원노동조합이

전국공무원노동조합의 산하조직으로 조직형태를 변경하는 것은 가능합니다.

- 나. 광주광역시공무원노동조합이 조직형태 변경을 결의하는 것은 노동조합이 자주적으로 결정할 사안이므로, 광주광역시청에서 광주광역시공무원노동조합의 조직형태변경 결의를 위한 대의원대회 개최, 총투표의 실시 등을 차단방해하는 것은 광주광역시청 소속 공무원들의 헌법상의 단결권과 노동조합의 활동을 방해하는 불법행위인 동시에 '노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위'로서 부당노동행위에 해당합니다. 끝.

2014. 1. 9.

민주사회를 위한 변호사모임 노동위원회
위원장 권영국

