

문서번호 : 10-02-사무-05
수 신 : 노동부 장관
참 조 : 공무원노사관계과장
발 신 : 민주사회를 위한 변호사모임 (담당: 전명훈 간사 / T. 02-522-7284)
제 목 : [의견서] '교원의노동조합설립및운영등에관한법률' 일부개정법률안에 대한 민주사회를
위한 변호사모임 의견서
전송일자 : 2010. 2. 8.(월)
전송매수 : 총 6매

‘교원의노동조합설립및운영등에관한법률’ 일부개정법률안에 대한 민주사회를 위한 변호사모임 의견서

1. 민주사회를 위한 변호사모임(이하 민변)에서는 노동부의 ‘교원의노동조합설립및운영등에관한법률’ 일부개정법률안 입법예고(노동부 공고 제2010-46호)에 대하여 행정절차법 제44조에 따라 다음과 같이 의견을 제출하는 바입니다.

- 다 음 -

가. 예고사항에 대한 의견

- ‘교원의노동조합설립및운영등에관한법률’ 일부개정법률안에 대한 의견 : 반대(반대 사유 의견서 별첨)

나. 성명(단체인 경우 단체명과 대표자명), 주소 및 전화번호

- 단 체 명 : 민주사회를 위한 변호사모임 (회장 백승헌)
- 주 소 : 서울시 서초구 서초동 1555-3 신정빌딩 5층 민주사회를 위한 변호사모임
- 전화번호 : T. 02-522-7284 / F. 02-522-7285

다. 기타 참고사항 등

- 담당자 : 민주사회를 위한 변호사모임 전명훈 간사(T. 02-522-7284)

2. ‘교원의노동조합설립및운영등에관한법률’ 일부개정법률안에 대한 입법예고(노동부 공고 제 2010-46호)에 대한 반대 의견서를 첨부하오니 참고하시기 바라며, 행정절차법 제44조에 따라 처리 결과를 통지하여 주시기 바랍니다.

<별첨. ‘교원의노동조합설립및운영등에관한법률’ 일부개정법률안에 대한 민주사회를 위한 변호사모임 의견서>

‘교원의노동조합설립및운영등에관한법률’ 일부개정법률안에 대한 민주사회를 위한 변호사모임 의견서

1. 개괄

교원노동조합에 대한 교섭창구단일화 의무를 정하고 있는 교원의노동조합설립및운영등에관한법률(이하 ‘교원노조법’이라 합니다) 제6조 제3항의 효력이 2009. 12. 31.자로 종료됨에 따라 향후 교원노동조합의 단체교섭절차를 마련하기 위하여 교원노조법 일부개정법률안(이하 ‘개정안’이라 합니다)이 입법예고되었고, 노동부장관은 노동부공고 제2010-46호에 의하여 그 취지와 주요내용을 행정절차법 제41조에 따라 공고하였습니다. 이에 민주사회를 위한 변호사모임은 다음과 같이 개정안에 대한 의견을 제출합니다.

2. 개정안의 문제점

개정안 제6조 제5항은 “교육과학기술부장관, 시·도교육감 또는 사립학교 설립·경영자 연합단체는 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 교섭을 요구하는 노동조합이 둘 이상인 경우에 해당 노동조합에 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있다. 이 경우 교섭창구가 단일화될 때까지 교섭을 거부할 수 있다”고 정하고 있습니다.

가. 교섭창구 단일화는 노동조합의 단체교섭권의 본질적 내용을 침해합니다.

우리나라는 헌법상 단체교섭권이 각 노동조합에 보장되어 있는데다가 그동안 다수의 학설과 판례는 단체교섭을 노동3권 중에서도 가장 중핵적인 권리로 보아 왔습니다(대법원 1990. 5. 15. 선고 90도357 판결 등). 따라서 복수의 노동조합이 병존하는 경우에도 각 노동조합은 자신의 교섭권을 행사하는 것이 원칙이며, 사용자는 각 노동조합에 대해 노동조합이 가진 교섭권을 공동으로 행사할 것을 요구할 수 없으며, 복수 노동조합의 교섭권을 공동으로 행사하지 않은 것을 이유로 단체교섭을 거부할 수 없는 것입니다.

따라서 어떠한 노동조합이라도 단체교섭권을 부정하는 것은 그 본질적인 내용을 침해하게 되는바, 복수의 노동조합에 대해 복수의 단체교섭권을 법률에 의해 하나로 통일적으로 행사하도록 강제하는 것은 필연적으로 소수노조의 단체교섭권을 형해화하게 될 것이므로, 헌법에 위반된다고 할 수 있습니다.

통상 교섭창구단일화의 취지¹⁾와 관련해서는, 주로 사업장 내에서 복수노조를 허용하였을 경우 노동조합 상호간의 파벌싸움과 과열경쟁으로 인한 단결력의 약화, 단체교섭의 어려움과 단체협약적용의 복잡성, 사용자측에 의한 어용노조 설립의 방지 등인바, 기업 내 복수노조가 허용됨으로써 발생할 수 있는 노노간 갈등, 단체교섭의 혼란 방지, 교섭비용 감소 등을 들고 있으나, 이는 모두 사용자의 편의를 위한 것으로서 헌법 제37조 제2항이 기본권 제한의 목적으로 명시하고 있는 ‘국가안전보장’이나 ‘질서유지 또는 공공복리’에 포함된다고 보기 어렵습니다.

또한 교섭창구단일화 제도로 침해되는 이익은 헌법상 보장된 기본권인 반면, 그로 인하여 달성하고자 하는 목적은 사용자의 편익에 불과하여 법익균형성 요건에도 위배됩니다. (이와 관련하여 ILO나 외국 입법례에 의하여도 교섭창구단일화를 인정하고 있는 예가 있으므로 교섭창구단일화 자체를 위헌이라고 보기 어렵다는 견해가 있으나, 단체교섭권이 헌법상 기본권으로 보장되고, 노동3권 중 단체교섭권이 중핵적인 권리라는 입장을 채택하고 있는 우리의 법제는 노동3권을 헌법으로 보장하고 있지 아니한 미국이나 영국은 물론이고 헌법상 단결권만 명문으로 보장하고 있는 독일, 단결권과 파업권만 명문으로 보장하고 있는 프랑스나 이탈리아와도 다르다고 할 것이며, 우리와 같이 헌법에 의하여 단체교섭권이 보장되고 있는 일본의 경우에는 복수노조의 독자적 교섭권을 인정하고 창구단일화 제도를 도입하고 있지 않습니다)

나. 초기업 단위 교섭에 대한 교섭창구단일화 강제는 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙에 위배됩니다.

노사관계 안정 또는 교섭비용 감소와 같은 교섭창구단일화 주장의 취지를 십분 감안한다고 하더라도, 노조와 사용자조직이 기업 밖에 존재하는 초기업별 단위노조의 병존의 경우 처음부터 창구단일화가 방지하고자 하는 상황이 발생한다고 보기 어렵고, 단체교섭권 제한의 범위는 가능한 축소하는 것이 바람직하다는 점에 비추어 볼 때, 초기업 단위의 교섭에 대하여 창구단일화를 강제하는 것은 수단의 적합성, 최소침해성 원칙에 반하는 것입니다.

특히 전국 또는 시도 단위로 교섭이 이루어지는 교원노사관계에서 군소노조 난립에 따른 교섭절차상 비효율 우려는 크지 않은 점, 오히려 경제적 이익의 공통성 달성을 위하여 보다 많

1) 판례는 구 노조법상 복수노조금지의 취지에 대하여, “조직대상을 같이하는 노동조합을 불허하는 노동조합법 제3조 단서 5호 규정의 입법취지는 복수노조를 허용하였을 경우 노동조합 상호간의 파벌싸움과 과열경쟁으로 인한 단결력의 약화, 단체교섭의 어려움과 단체협약적용의 복잡성, 사용자측에 의한 어용노조설립의 방지 등이라고 할 것(대법원 1993. 5. 25. 선고 92누14007 판결)”이라고 하였고 교섭창구단일화의 취지 역시 이와 동일하게 이해됨.

은 이해관계자들의 참여와 목소리가 반영되는 것이 바람직하다는 점 등을 고려하면 초기업 단위의 교원노사관계에서 교섭창구단일화 강제는 아무런 근거가 없다고 할 것입니다.

노동부 역시 2005. 복수노조 교섭창구 관련 연구보고서에서 “그간의 논의 내용, 특히 1999년 정부법안에서 여실히 드러나는 바와 같이 근로조건의 결정권이 있는 독립된 사업 또는 사업장에 2이상의 노동조합이 조직되어 있는 경우에 한하여 창구단일화를 예정하고 있기 때문에, 교원노조와 같이 초기업적 차원의 교섭의 경우는 창구단일화의 대상에 포함되지 않으며, 결국 특정 사용자가 교섭응락의무를 부담하는 사업장 차원의 교섭에 국한하여 창구단일화를 행해야 할 것이다”²⁾라고 한 바 있습니다.

다. 교섭창구단일화 의무를 부과하면서도 그 절차, 방법 등에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않은 것은 헌법 제37조 제2항의 법률유보원칙에 위반됩니다.

앞서 살펴 본 바와 같이, 초기업 단위 교섭에 대한 교섭창구단일화 강제 자체가 과잉금지원칙에 반하여 위헌적인 것이지만, 개정안은 한 발 더 나아가 그와 같이 교섭창구단일화 의무를 부과하면서도 그 구체적 절차, 방법 등에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 않습니다.

즉, 개정안은 교섭을 요구하는 노동조합이 둘 이상인 경우에 해당 노동조합에 교섭창구의 단일화가 되지 않으면 사용자는 교섭을 거부할 수 있다고 하면서도, 합의에 의하여 교섭창구단일화가 이루어지지 않을 경우 달리 교섭위원의 수 등을 정하는 기준에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않습니다.

그러나 이는 현행 교원노조법 하에서도 교섭 파행의 가장 주요한 원인으로 지적되었던 부분입니다. 즉, 현행 교원노조법은, 교섭창구단일화와 관련하여, 법 제6조 제3항에서 “조직대상을 같이하는 2이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에는 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 한다”는 내용이 전부였고, 교원노조법시행령 역시 제3조 제1항에서 “노동조합의 대표자는 단체교섭을 하고자 하는 때에는 상대방에게 교섭개시예정일 30일 전까지 서면으로 통보하여야 한다. 조직대상을 같이 하는 2이상의 노동조합이 설립되어 있는 때에는 노동조합의 대표자는 연명으로 상대방에게 통보하여야 한다”, 제5항에서 “조직대상을 같이 하는 2이상의 노동조합이 설립되어 있는 때에는 합의에 의하여 교섭위원을 선임하되, 합의하지 못하는 때에는 노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임한다”는 규정만을 두고 있었는데, 위와 같이 교원노조법이 교섭위원을 합의 또는 조합원수 비례에 의하여 선임

2) 노동부, 2005. 복수노조 교섭창구단일화 쟁점분석 및 의견수렴, 13면 참조

한다는 것 외에 조합원 수 산정에 관한 분쟁해결절차, 교섭단의 의사결정방법, 단체협약 체결의 방식 등에 대하여 아무런 규정을 두지 않은 결과, 어느 한 노조가 하나라도 협조를 하지 않는 경우 교섭요구 자체는 물론 교섭진행 및 협약체결이 불가능한 구조가 될 수밖에 없었습니다. 그리고 지난 수년 간 실제로 사용자에게 노조 간 교섭창구가 단일화되지 않았다는 이유로 단체교섭을 거부할 수 있는 빌미를 제공하고, 교섭절차를 지연시키거나 정당한 사유 없이 교섭을 거부하는 목적으로 악용되어 왔습니다.

이에 2006. 9. 노동부는 위와 같은 교원 단체교섭의 고착상태를 개선하기 위하여 교원노조법 개정안을 발의하였고 같은 해 11. 이를 수정한 정부안³⁾이 제출되었는데, 당시 정부안은 “중앙노동위원회를 통한 단체교섭단 결정절차”를 신설하면서 “(1) 현행 단체교섭위원 선임방식은 노동조합 사이에 합의가 곤란한 경우 조합원수에 비례하여 단체교섭위원을 선임하도록 규정하고 있으나 조합원 수 산정 등에 관한 분쟁해결 절차가 미비하여 원활한 단체교섭위원 선임이 곤란함. (2) 이에 단체교섭위원 선임에 대한 노동조합 사이의 합의에 의한 단체교섭위원 선임이 곤란한 경우에 단체교섭을 요구한 노동조합이 중앙노동위원회에 단체교섭단의 결정을 신청하여, 중앙노동위원회에서 관련 노동조합으로부터 조합원수 관련 자료를 제출받아 조합원수를 확인하여 단체교섭위원을 결정하는 절차를 신설함. (3) 중앙노동위원회를 통한 단체교섭위원 선임이 이루어지도록 함으로써 관련 분쟁 예방 및 단체교섭의 효율적 실시가 가능할 것으로 기대됨”이라고 그 주요 내용을 밝히고 있습니다.

위와 같이 교섭창구 단일화의 의무화는 근로자와 노동조합의 단체교섭권을 제한하는 것이므로 법률유보원칙에 따라 반드시 법률에 근거가 있어야 하고, 교섭창구 단일화 여부 뿐만 아니라 그 방법과 절차 등도 단체교섭권 행사에 있어서 핵심적 사항에 해당되므로 적어도 그 대강을 법률에 규정할 것이 요구된다 할 것입니다. 따라서 교섭창구단일화 의무만을 규정한 채 교섭창구단일화 절차·방법 등 일체의 내용을 규정하고 있지 않은 개정안은 헌법 제37조 제2항의 법률유보원칙에 반하여 위헌의 소지가 크다고 할 것입니다.

3. 결어

종래 교원노조법 제6조 제3항은 교원노동조합에 대하여 교섭창구단일화 의무를 부과하면서도, 동 조항의 효력을 노동조합및노동관계조정법(이하 ‘일반노조법’이라 합니다)상 복수노조 실시 유예기간과 연동하여 정함으로써 교섭창구단일화 의무화 여부를 불확정한 상태로 두어

3) 위 정부안은 2007. 4. 19. 국회환경노동위원회까지 통과되어 같은 해 7. 3. 본회의 안건으로까지 채택되었다가 한나라당의 반대로 통과가 무산되고 2008. 5. 23. 제17대 국회가 폐회됨으로써 자동 폐기되었습니다.

왔습니다. 그러나 교원노조법 시행 이후 약 10년이 경과한 현재, 불완전한 교섭창구단일화 절차는 교원노조의 단체교섭권 자체를 형해화 시키기에 이르렀으며, 이로써 교원노동조합은 2006년 이후 단 한 차례의 교섭조차 진행하지 못하고 있는 상황입니다.

따라서 앞서 살펴 본 바와 같은 초기업 단위 교원노사관계에서 교섭창구단일화의 취지, 지난 10년 동안 교원노동조합의 교섭창구단일화 사례 등에 비추어 볼 때, 교원노동조합에 대한 교섭창구단일화를 강제하는 법률안은 철회되어야 할 것입니다.

견해를 달리하여 초기업 단위 교원노조에도 교섭창구 단일화의 필요성을 인정한다고 하더라도, 적어도 그 내용이 오히려 일반노조법보다 모호하거나 불분명한 것이어서는 안 되므로, 일반 노조법의 내용을 준용하는 수준까지는 조정될 필요가 있습니다.

2010년 2월 8일

민주사회를 위한 변호사모임
회장 백 승 현

