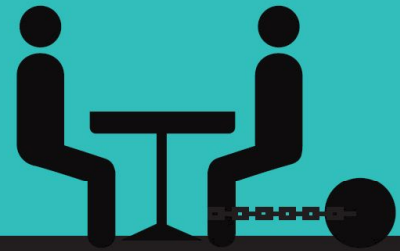


인사경영권



보호논리

의 허구와

노사자율 파괴정책

문제점과 대안 토론

- 성과연봉제, 불법지침 단협시정지도 사례를 중심으로

일시 **2016년 8월 31일(수) 오후 2시**

장소 **국회의원회관 제3세미나실**

주최 **환경노동위원회 야3당 국회의원실**

강병원 국회의원, 김삼화 국회의원, 서형수 국회의원, 이용득 국회의원,

이정미 국회의원, 한정애 국회의원 (가나다순)

주관 **전국민주노동조합총연맹**



순서

1부. 사전행사

공동주최 국회의원 인사

강병원 국회의원, 김삼화 국회의원, 서형수 국회의원,

이용득 국회의원, 이정미 국회의원, 한정애 국회의원

2부. 토론회

좌장 | 김경자 민주노총 부위원장

발제 1. | 송영섭 금속노조 법률원 변호사

최근 대법원 판례를 중심으로 본 단체협약 시정명령의 노사자율교섭 제한 현황과
제도개선 과제

발제 2. | 우지연 공공운수노조 법률원 변호사

성과연봉제 도입 지침과 불법지침을 통한 교섭권 제한의 문제점과 개선방안

발제 3. | 최은배 법무법인 엘케이비앤파트너스 변호사

판례에서 드러나는 인사경영권 보호 법리의 문제점과
노동권 보장을 위한 노사관계와 정부정책 재정립 제언

토론 1. | 박준형 공공운수노조 정책실장

공공기관 정상화 대책에서 성과연봉제 강제도입까지, 공공부문 교섭권 제한과 교섭권 보
장 방안

토론 2. | 노상헌 서울시립대학교 법학전문대학원

인사경영권 보호논리의 허구와 노사자율교섭 확대를 위한 제언

토론 3. | 정길채 더불어민주당 노동정책전문위원

토론 4. | 최강연 정의당 노동부 사무국장



인사글

강병원 국회의원
더불어민주당 | 환경노동위원회

안녕하십니까.

국회 환경노동위원회 소속 서울 은평을 국회의원 강병원입니다.

오늘 ‘인사경영권 보호논리의 허구와 노사자율 파괴정책 문제점과 대안토론’을 준비 해주신 환경노동위원회 야3당 의원님들과 민주노총 총연맹에 감사드리며, 발제와 토론을 위해 참석해주신 분들께도 감사드립니다.

노사관계의 제1의 원칙은 노사자율결정 존중이라 생각합니다. 그러나 근래 고용노동부는 노동법에도 없고 노동 법리에서도 거의 인정되지 않는 사회통념상 합리성이나 저성과자 해고 등을 행정지침으로 내리고 있습니다. 또 노동조합의 투쟁의 결과인 인사·경영권에 합의조항도 불합리하다는 자체 판단으로 개선하라고 요구하고 있습니다.

고용노동부의 행정지침을 근거로 단체협약을 개악하려 하여 노동시장은 더욱 혼란에 빠지고 있습니다. 그러나 다행스럽게도 최근 국가권익위원회에서는 고용노동부의 2대 지침이 행정규칙으로 오해될 소지가 많고 근로기준법의 입법취지를 약화시킬 우려가 있다고 하였습니다.

이제부터라도 고용노동부는 노동법의 근본 취지를 다시 한 번 환기하여 본연의 역할에 충실해야 할 것입니다.

저 역시 환경노동위원회 위원으로서 법률적으로 미비한 부분을 채워 나갈 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회를 위해 힘써주신 모든 분들께 감사드리며, 참석하신 모든 분들께도 거듭 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

인사글

김삼화 국회의원
국민의당 | 환경노동위원회



안녕하세요? 국민의당 국회의원 김삼화입니다.

오늘 「인사경영권 보호논리의 허구와 노사자율 파괴정책 문제점과 대안」 토론회 개최를 위해 수고하신 민주노총 관계자분들께 진심으로 감사를 드립니다.

발제를 맡아 주신 송영섭 변호사님, 공공운수노조 법률원의 우지연 변호사님, 법무법인 엘케이비앤파트너스의 최은배 변호사님과 지정토론을 해주신 공공운수노조의 박준형 정책실장님, 서울시립대 법학전문대학원 노상현 교수님 그리고 야당의 노동정책전문위원님들께도 감사의 인사를 드립니다.

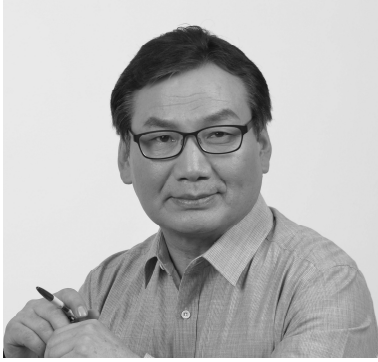
이번 토론회의 주제가 갖는 의미를 생각하며 발제문을 읽다보면 과연 현재 우리나라의 노사관계가 정상적인가에 대한 의문을 갖게 합니다. 그 이유는 이전 이명박 정부에서도 그러했지만 특히 현 박근혜 정부에 들어와서 노사자율은 사라지고 ‘노동개혁’이라는 이름으로 관치가 남용되고 그에 따른 노정갈등, 노사갈등이 증폭되었기 때문입니다.

국가인권위원회마저도 ‘쉬운 해고 수단으로 남용될 가능성이 있다’고 판단한 ‘공정인사지침’과 ‘취업규칙 해석·운영 지침’을 비롯하여 ‘공공부문 성과연봉제 지침’은 현행 근로기준법을 무력화시키고 있으며, 고용노동부의 단체협약 시정명령은 노사자율 원칙의 단체협약에 과도하게 개입하여 헌법이 보장하는 단체교섭권마저도 제한하고 있습니다.

박근혜 정부의 이러한 ‘비정상적인’ 노동정책의 추진배경에는 노동시장 이중구조 심화를 계기로 금융·공공부문과 민간 대기업의 노조를 기득권으로 규정하고 힘을 빼놓음으로써 보수층을 결집시킴은 물론 국민으로부터 고립시키려는 판단과 전략이 있는 것으로 보입니다.

한편 정부의 노동유연화 정책은 금융·공공부문과 민간 대기업 정규직 노조를 주요 대상으로 하지만 정작 효과는 교섭력이 현저히 낮은 중소기업 노조와 무노조 사업장의 노동자에게 가장 먼저 나타난다는 측면에서 노동운동의 분발과 고민을 생각하게 합니다.

다시 한 번 적절한 시기에 의미 있는 주제로 토론회를 준비해 주신 관계자 여러분과 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 감사인사를 드립니다. 감사합니다.



인사글

오늘의 토론은 관용과 연대의 소중한
자산이 될 것입니다

서형수 국회의원
더불어민주당 | 환경노동위원회

안녕하십니까? 더불어민주당 양산을 국회의원 서형수입니다.

수 십 년 만에 찾아온 긴 무더운 여름을 지나 어느 듯 가을이 성큼 앞에 와 있습니다. 우리 노동자 여러분에게 정의롭지 못한 노동관계의 고통스러운 질곡도 언젠가는 끝나리라 믿습니다.

제20대 국회개원 이후 수개월 동안 우리사회의 첨예한 갈등 속에서 국회도 그 치열한 현장의 중심이었습니다. 저도 이 중심을 지키고자 노력한 존경하는 동료들과 함께 하였습니다. 오늘 토론에서 다루어질 단체교섭권 혹은 노사자율교섭권의 불법적인 제한이나 침해 등도 상당기간 계속되어 온 가장 중요한 노동현안의 하나입니다.

기획재정부는 지난 6월 10일로 120개 공공기관의 성과연봉제 도입이 완료되었다고 발표한 바 있습니다. 반면, 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회 조사 결과로는 60개 기관이 취업규칙 개정, 노조합의 과정에서의 불법 강요와 절차 미비 등이 문제가 되고 있음을 알 수 있습니다.

무엇보다도 노사자율교섭권 침해는 헌법정신에 기초한 우리사회의 공화주의적 정신을 위협하고 있습니다. 또한 가장 첨예한 반휴머니즘적 일단이기도 합니다. 과반수 노조의 동의를 받지 않고 이사회 의결을 강행함으로써 법을 무력화시키고 있습니다. 근로기준법 제94조(취업규칙 불이익변경금지원칙)에 위반하고, 부당한 지시로 강압하는 등 정부 스스로가 근로기준법 제114조 위반의 책임에서 자유로울 수 없게 되었습니다.

더 나아가 고용노동부장관은 소위 ‘사회통념상 합리성’에 근거한 ‘취업규칙 지침’으로 근로관계에 직접적인 영향을 미침으로써 그 범위 내에서 ‘입법권과 사법권의 독립을 훼손하고 3권 분립을 침해화 하였습니다.

정부에 의한 이러한 불법성을 해소하기 위해 우리는 국회 입법 활동뿐만 아니라 다양한 권한과 수단을 활용하여 여러분들의 정당하고 합법적인 권리를 지키는 노력에 기여이 동참하고자 합니다. 그리하여 모두가 함께 조화로운 새로운 시대를 더불어 준비하고자 합니다.

인사글

이용득 국회의원

더불어민주당 | 환경노동위원회



안녕하십니까? 더불어민주당 환경노동위원회 이용득 의원입니다.

최근 인권위가 정부의 양대 지침에 대해서 근로기준법 취지를 악화시킬 우려가 있다는 의견을 표명했습니다. 인권위의 이번 권고가 시기와 내용 면에서 매우 아쉬운 점은 있지만, 정부의 양대 지침이 우리 헌법상 근로권의 취지를 훼손했다는 점을 명백히 했다는 점에서 환영하지 않을 수 없습니다.

법과 원칙을 강조했던 고용노동부도 이제는 좀 더 진중한 자세로 우리 헌법의 근로권과 노동권의 기본 취지를 다시금 되돌아 봐야 합니다. 기울어진 운동장에서 경영권과 노동권을 저울질 해왔던 사법부도 이제는 반성을 넘어서 원칙을 재정립해야 할 때가 아닌가 싶습니다. 오늘 이 자리가 이러한 지점을 명확히 할 수 있는 토론회가 되기를 바랍니다.

인사말을 쓰고 있는 오늘, 저는 창원과 울산의 조선업 노동자들과 사용자들을 만났습니다. 회사마다 사정은 달랐지만, 정부나 채권단의 압력에서 벗어나 노사가 자유롭게 상생의 논의를 할 수 있다면, 작금의 위기를 쉽게 풀어갈 수 있을 것 같다는 느낌을 받았습니다.

20대 국회가 시작된 지 불과 3개월밖에 지나지 않았지만, 언론이나 상임위장에서 노사가 체결한 단체협약에 대한 시정명령 이야기를 많이 들었습니다. “위법, 불합리한 단협을 개선 지도하겠다.”는 정부의 움직임이 지난해부터 있었지만, 최근 들어서 그 목소리가 점점 커지고 있어서 우려를 금할 길이 없습니다.

한편으로는 이런 생각을 해봅니다. 노조법에 따라서 노사가 신의에 따라서 권한을 남용하지 않고 성실하게 교섭한 결과물인 단협에 명백히 위법한 내용이 있다면, 그 단협 조항을 이행해야 하는 일방 당사자는 범법자가 될 수 있는데, 과연 어느 노사가 그런 단협에 합의할까? 설령 위법한 내용이 있다면, 과연 어떤 내용으로 얼마나 있을 수 있을까? 위법한 단협은 노조법에 의해서 행정관청이 노동위원회의 의결을 얻어 시정명령을 하면 되는데, 여기에 ‘불합리’한 단협에 대한 시정명령은 과연 어떤 법에 근거를 두고 하는 것일까? 인사경영권을 침해한다는 것의 구체적인 기준은 무엇일까? 하는 점입니다.

정부도 사법부도 모두 아직까지는 저의 이런 생각에 명확한 답을 주지 못하고 있다고 생각합니다. 오늘 이 자리가 이런 저런 저의 고민에 작은 해답을 찾을 수 있는 토론회였으면 합니다. 감사합니다.



인사글

이정미 국회의원
정의당 | 환경노동위원회

안녕하세요. 국회 환경노동위원회 이정미 의원입니다.

바쁘신 가운데 오늘 토론회에 참석해 주신 여러분들과 토론 진행을 위해 자료를 준비해 주신 발제, 토론자 여러분들께 감사의 말씀 드립니다.

정부가 지난 3월, 위법, 불합리한 단체협약 개선 지도계획을 발표하면서 각 지청이 전국의 1,500여개 사업장에 단협 개선권고 공문을 발송했습니다. 제목은 ‘단체협약 자율개선권고’ 였지만 내용은 ‘위법사항을 시정하고 결과를 제출’ 하라는 사실상의 시정명령 형식을 취했습니다.

특히 고용노동부가 불합리하다고 판단한 ‘징계권 노사동의’ 등은 시정명령 대상이 아닐 뿐만 아니라 개선권고를 하는 법적근거도 없습니다. 의심스러운 노동부의 노사관계 개입은 노사관계파탄 책임자라는 의혹을 자처하는 일입니다. 노사 자율교섭 원칙의 훼손은 결국 노동3권 보장과는 반대되는 정책이기 때문입니다. 노동부가 시정명령이라는 노조법을 내세워 공공연히 노사관계를 파괴하는 부당 개입을 하고 있다는 의혹이 확산되는 이유입니다.

노동부의 2대 지침 역시 부당한 노사관계 개입입니다. 국가인권위원회는 2대 지침이 ‘근기법상 근로자보호 입법 취지를 약화시킬 것’ 이라 경고했고, ‘2대지침은 행정규칙이 아니라 국민에 대한 안내서 혹은 참고자료 성격’ 에 불과하다는 점을 명확히 밝혔습니다. 그러나 이미 노동부는 2대지침을 가이드라인이라고 밝히면서도 행정규칙으로 오인되도록 운용한 결과, 공공기관에서 노조 동의 없이도 이사회 의결만으로 성과연봉제를 도입하도록 유도한바 있습니다.

노동부가 자율적 노사관계에 개입할수록 노사관계는 위협을 받습니다. 노사간 교섭의제는 행정력으로 좌우되어선 안 됩니다.

오늘 토론회가 노동3권을 보장하는 헌법 정신과 노사자율의 교섭원칙을 실현하기 위한 방도를 논의하는 계기가 되기를 바랍니다.

다시 한 번, 오늘 토론회에 참석해 주신 모든 노동자 여러분과 토론 참석자에게 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

인사글

한정애 국회의원
더불어민주당 | 환경노동위원회



안녕하십니까?

오늘 “인사경영권 보호논리 허구와 노사자율 파괴정책 문제점과 대안 토론회”에 참석해주신 여러분들께 감사의 인사드립니다.

현재 고용노동부는 위법 불합리한 단체협약 개선 지도계획이라는 명목으로 행정권을 남용하고 있습니다. 저는 노동조합과 의정활동 기간을 통틀어 노동부가 이처럼 발 빠르고, 신속하게 일을 처리하는 경우를 본 적이 없습니다.

단체협약의 위법여부에 대한 대법원 판결이 내려지자마자 단체협약 자율개선 권고를 남발하고 있습니다. 지난 4월부터 1,503건의 자율개선 권고 공문을 보내 자율적 노사관계에 개입하고 있습니다. 노동조합이 있는 사업장이 대략 3,400여 곳이라 하면 절반에 이르는 사업장에 권고 공문을 보낸 셈입니다.

노동부는 크게 두 가지 잘못을 자행하고 있습니다.

첫째는, 노동조합과 사용자의 단체협약을 자유롭고 자율적인 협정으로 인정하지 않고 관리와 감시의 대상으로 만들어 버린 것입니다. 한마디로 노사관계를 행정부의 힘으로 규율하겠다는 행정독재적 발상을 실천으로 옮긴 것입니다.

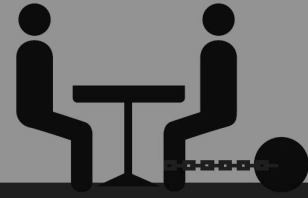
둘째는, 단체협약의 위법 불합리 판단의 자의성입니다. 위법한 사항만 최소한으로 시정하려 했다면, 이처럼 문제가 되지 않았을 것입니다. 그러나 이번 기회에 공공부문의 성과연봉제 도입과정에 드러난 노조동의권의 무력화 및 쉬운해고, 취업규칙 불이익 변경을 가능하게 하려는 목적을 숨기려고도 하지 않습니다.

그러다 보니 시정명령의 대상이 될 수 없는 합법적인 인사경영권 제한 조항에 대해 개선을 권고하는 무리수를 남발하고 있는 것입니다.

마지막으로 “인사경영권 보호를 위해 노동3권을 제약하게 되면 고용과 투자를 활성화시켜 장기적으로는 노동자들에게 유리할 수도 있다”는 논리를 펼치는 분들이 있습니다. 인사경영권은 주주들이 잠시 빌려준 권리이지만, 노동3권은 민주공화국의 유일한 권력인 국민의 권리입니다. 착각하지 마시길 바랍니다.

토론회에 참가해주신 모든 참석자들에게 다시 한 번 감사인사 드립니다.

인사경영권



보호논리의 허구와 노사자율 파괴정책 문제점과 대안 토론

- 성과연봉제, 불법지침 단협시정지도 사례를 중심으로

발제 1. | 송영섭 금속노조 법률원 변호사 12

최근 대법원 판례를 중심으로 본 단체협약 시정명령의 노사자율교섭 제한 현황과 제도개선 과제

발제 2. | 우지연 공공운수노조 법률원 변호사 46

성과연봉제 도입 지침과 불법지침을 통한 교섭권 제한의 문제점과 개선방안

발제 3. | 최은배 법무법인 엘케이비애프터너스 변호사 67

판례에서 드러나는 인사경영권 보호 범리의 문제점과 노동권 보장을 위한
노사관계와 정부정책 재정립 제언

토론 1. | 박준형 공공운수노조 정책실장 80

공공기관 정상화 대책에서 성과연봉제 강제도입까지,
공공부문 교섭권 제한과 교섭권 보장 방안

토론 2. | 노상헌 서울시립대학교 법학전문대학원 87

인사경영권 보호논리의 허구와 노사자율교섭 확대를 위한 제언

토론 3. | 정길채 더불어민주당 노동정책전문위원 91

토론 4. | 최강연 정의당 노동부 사무국장 95

최근 대법원 판례를 중심으로 본 단체협약 시정명령의 노사자율교섭 제한 현황과 제도개선 과제

송영섭 | 금속노조 법률원 변호사

1. 최근 고용노동부의 노사관계 개입현황

가. 경과

- 고용노동부 2008. 11월 “『단체교섭 및 단체협약 체결』 관련 지도지침” 발표
- 고용노동부는 2010년 부당노동행위 전수조사라는 명목으로 전임자 급여지급 및 운영비 원조 등의 사항과 관련하여 사업주들을 상대로 조사진행하여, 전임자 임금지급/운영비 원조 등을 이유로 사업주에게 단협시정을 지시 하였으며, 시정지시 미이행 사업장들을 중심으로 단체협약 세부내용을 검토하여 유일교섭단체 조항 등을 포함하여 노동위원회 의결을 거쳐 2010년 11월경 등 시정명령 행함
- 금속노조 인천지부 한국펄퍼지회, 충남지부 유성기업 등 7개 지회, 경주 및 포항지부 SIGP오토맥 등 15개 지회, 경기지부 두원정공지회에 행해진 시정명령에 대하여 단체협약 시정명령 취소소송 제기. 각 소송들 2016. 4. 29.자 대법원 판결을 끝으로 모두 재판 종료
- 고용노동부는 2015. 4. 15. 위법·불합리한 단체협약 시정지도 추진계획을 밝힌 데 이어 올해인 2016. 3. 28. 위법·불합리한 단체협약 개선 지도계획을 발표함
- 위 지침은 100인 이상 유노조 사업장의 단체협약 실태조사 결과를 바탕으로, 개선지도의 대상을 (1) 위법 사항(우선·특별 채용, 운영비 원조, 유일교섭단체, 단체협약해지권 제한 조항 등)과 (2) 인사경영권을 과도하게 제한하는 불합리한 사항(인사권 관련 해고·전직·전근 등에 대한 노조 동의조항, 경영권 관련 정리해고·구조조정·하도급비정규직 채용 등에 대한 노조 동의조항)으로 지목하고 있음
- 고용노동부는 이를 개선하기 위해 '자율 개선 권고, 지속적인 모니터링, 사업장 방문, 간담회 등 현장지도'를 하겠다고 밝힘.

- 고용노동부는 2016. 4. 18. 이후 금속노조 및 전국의 상당수 사업장을 대상으로 단체협약 “자율개선권고” 라는 이름의 공문 발송, 사업장 방문 등을 진행하고 있음.
- 고용노동부는 유일교섭단체, 우선·특별채용, 단협해지권제한, 노조운영비원조, 법령개정에 따른 위법사항 등을 위법한 단체협약의 내용으로 판단하고 자율개선 권고를 하고 있음.
- 고용노동부는 위법한 단체협약의 구체적인 내용이 무엇인지와 그 근거를 적시하면서, “임·단협 교섭 개시일로부터 60일 이내에 위법사항을 시정” 할 것을 명하고 있으며, 미개선 사업장에 대하여는 “노동위원회 의결 후 시정명령” 할 것임을 적시하고 있음.
- 또한 인사경영권을 과도하게 제한하는 불합리한 규정이라며 배치전환, 징계 등 노동조합의 합의(동의)규정 등을 자율적으로 개선하라고 명하였음
- 나아가 권고사항 개선 시 단체협약 체결일로부터 5일 이내에 단체협약을 고용노동부 지청에 제출하도록 명함.

나. 시정지도 및 자율개선권고의 문제점

[고용노동부가 자율개선 권고한 단체협약 조항별 현황]

구분		세부 내용
고용노동부가 위법하다고 한 사항	교섭단체	유일교섭단체
	채용	우선채용 (퇴직자, 산재, 질병 등 사유 무관)
	운영비원조	교섭위원, 조합간부 활동 등
	시설편의제공	장소 및 시설, 비품과 차량 등 제공
	최저기준미달	출산휴가, 육아휴직, 유사산 휴가, 퇴직급여, 최저임금 등
고용노동부가 위법은 아니나 불합리하다고 한 사항	인사경영권	징계 시 노조 합의
		적정인력 확보, 정리해고, 인사 등 노조 합의

고용노동부가 ‘위법사항’ 이라고 지목한 조항들 중에는 (i) 대법원에서 확정판결이 내려진 조항도 있지만, (ii) 사법부의 최종 판단이 내려지지 않은 채 현재 하급심이나 상고심에서 다투어지고 있는 조항이거나 (iii) 법원에서 적법하게 인정된 조항들도 있다. 따라서 일괄하여 명확한 위법사항이라고 단정하기 곤란하다.

특히 고용노동부가 ‘불합리사항’이라고 주장하는 ‘인사경영권 제한 조항(노동조합 동의 조항)’은 현행 법률과 판례 상 적법하게 허용되는 것들이다. 불합리사항은 단체협약 시정명령의 대상도 아니므로 고용노동부가 권고를 내릴 근거가 없을뿐더러 노사간의 협약자치에 부당하게 개입하는 것이다.

그럼에도 고용노동부가 일부 조항들을 빌미로 위 내용들을 뭉뚱그려 개선지도를 하겠다는 것은 결국 위법 시정이라는 본래의 목적에서 비롯된 것이라기보다는, 현 정부가 추진 중인 ‘쉬운 해고 도입(인사경영권 확대)’과 이를 위한 노동조합의 동의권 무력화를 위한 일종의 사전 작업이라고 할 수 있다.

고용노동부의 일련의 개입행위는 노동조합및노동관계조정법 제31조 제3항 단체협약 시정명령제도에 그 근거를 두고 있다. 행정관청에 단체협약의 위법여부에 대한 심사권과 그 시정명령권을 부여한 노조법 제31조 제3항이 갖는 법적 문제점과 개선방안, 그리고 최근 대법원 단체협약 시정명령 취소소송의 일련의 판례에서 나타난 법해석의 한계와 제도 개선방안에 대하여 살펴보려고 한다.

2. 단체협약 시정명령제도

가. 단체협약의 개념 및 기능

단체협약은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체가 노동조건 등에 관하여 합의에 의하여 서면으로 체결하는 협정으로서(노조법 제33조 제1항, 제34조 제1항), 개별적 노사관계 및 집단적 노사관계에 관한 기준을 설정함으로써 일정기간 노사관계를 안정시키는 기능을 한다. 단체협약에 대하여는 근로자의 보호와 노사관계의 안정이라는 노동정책상의 이유에서 법률로 특별한 법적 효력을 부여하고 있는 바, 단체협약 중 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준에 위반되는 취업규칙 또는 근로계약의 부분은 무효로 되며(노조법 제36조 제1항), 위와 같이 무효로 된 부분 또는 근로계약에 규정되지 아니한 사항은 단체협약에 정한 기준에 의하게 된다(노조법 제36조 제2항).

나. 단체협약의 헌법상 근거

헌법 제33조 제1항이 근로자에게 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 기본권으로 보장하

는 뜻은 근로자가 사용자와 대등한 지위에서 단체교섭을 통하여 자율적으로 임금 등 근로조건에 관한 단체협약을 체결할 수 있도록 하기 위한 것이다. 비록 헌법이 위 조항에서 '단체협약체결권'을 명시하여 규정하고 있지 않다고 하더라도 근로조건의 향상을 위한 근로자 및 그 단체의 본질적인 활동의 자유인 '단체교섭권'에는 단체협약체결권이 포함되어 있다(헌재 1998. 2. 27. 94헌바13 등 참조).

노동3권의 기본취지는 단체교섭을 중심으로 하는 집단적 노사자치에 있으므로 헌법 제33조, 제10조 및 제37조 제1항에서 일반적 행동자유권으로서 노사자치의 원칙 내지 단결자치의 원칙은 집단적 노사관계 전반을 규율하는 대원칙이며, 그 중 노사간 체결된 협약에 따라 노사관계가 규율된다는 협약자치의 원칙은 노사자치 원칙의 근간을 이룬다.

다. 단체교섭권에 대한 제한

노조법 제31조 제3항은 “행정관청은 단체협약 중 위법한 내용이 있는 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 그 시정을 명할 수 있다.” 라고 규정하고 있다. 노동조합과 사용자 사이에 단체교섭의 결과로 단체협약이 체결되는데, 당사자 쌍방이 합의한 단체협약의 내용에 대하여 행정관청이 위법여부를 심사하여 단체협약의 내용을 시정하라는 명령을 하는 것으로 헌법상 보장된 단체교섭권에 대한 제한규정이다. 그러므로 이러한 제한에는 헌법 제37조 제2항에 의하여 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리 등의 공익상의 목적에 한하여 노동기본권의 보장과 공익상의 필요를 구체적인 경우마다 비교하여 양자가 서로 적절한 균형을 유지하는 선에서 조화를 이루어야 하는 바, 자율적인 단체교섭을 통하여 체결된 단체협약에 대하여 노사관계의 제3자인 행정관청에 그 내용의 위법여부를 맡기는 것은 근로자의 단체교섭권 및 단체협약체결권을 형해화시키는 헌법상 과잉금지 원칙에 위반된다

(1) 목적의 정당성

노조법은 헌법에 의한 근로자의 단결권 · 단체교섭권 및 단체행동권을 보장하여 근로조건의 유지 · 개선과 근로자의 경제적 · 사회적 지위의 향상을 도모하고, 노동관계를 공정하게 조정하여 노동쟁의를 예방 · 해결함으로써 산업평화의 유지와 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정된 법률이다(노조법 제1조).

단체협약은 노사 사이에 다른 이해관계가 충돌하면서 상호 교섭과 양보를 통하여 합의에 이른 내용으로써 양 당사자가 준수할 것을 약속한 문서이다. 양 당사자가 합의한 내

용에 대하여 행정관청이 개입하여 그 내용에 합의한 당사자들에게 그 내용의 변경과 수정, 삭제를 요구하는 제도는 산업평화를 도모하는 것이 아니라 오히려 노사 간의 분란과 대립을 조장하고 있다는 점을 유념해야 한다.

(2) 수단의 적합성

당사자 쌍방이 체결한 단체협약의 내용과 관련하여 다툼이 있는 경우 즉 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관하여 관계 당사자간에 의견의 불일치가 있는 때에는 노동위원회에 그 해석 또는 이행방법에 관한 견해의 제시를 요청하여 노동위원회의 개입으로 분쟁을 해결하는 제도가 있다.

나아가 노동조합과 사용자 사이에 체결된 단체협약의 내용이 강행법규 및 공서양속에 반하는 경우 그 효력은 법원의 판결에 의하여 부인될 수 있다. 단체협약 중 반사회질서 법률행위에 해당하거나 강행법규(효력규정)에 위반되는 경우에는 일반 법률행위에 대한 사법심사절차와 동일하게 법원의 판결에 의해 규율하는 길이 얼마든지 있다.

특히 단체협약 규정은 동일한 내용이라든가 노사관계의 관행과 역사, 노사간의 힘의 역관계에 따라 구체적인 사안별로 그 의미가 다르게 평가될 수 있다. 예컨대 동일한 운영비 지급규정도 자주적인 활동을 영위하는 노동조합의 적극적인 요구의 결과로 체결되어 노동조합의 왕성한 활동에 기여하는 방향으로 활용되는 경우와 사용자의 노동조합 지배개입의 의사로 지급되고 그로 인하여 노동조합의 자주적인 활동이 제약되는 경우에 대한 법적 평가가 동일할 수는 없다.

요컨대, 단체협약의 위법성 여부는 문제되는 조항이 구체적으로 사건으로 발전하여 위법성 여부를 가릴 만한 성숙한 단계에 이르렀을 때 법원의 재판을 통하여 가려지는 것이 적절하다. 단체협약 시정명령 제도는 구체적인 사건이 발생하기도 이전에 단체협약 각 조항의 실제 효력 여부와 상관없이 추상적인 규범통제와 같은 형태로 그것도 행정관청에 의하여 수행된다는 점에서 기본권 제한의 수단의 적합성도 결여하고 있다.

(3) 최소침해성 및 법익균형성

단체협약의 내용과 관련하여 발생하는 노사간의 분쟁은 위에서 살펴본 바와 같이 단체협약의 해석과 이행방법이 문제되는 경우라면 노동위원회의 개입을 통하여, 단체협약 효력과 관련하여서는 법원에 의한 구체절차를 통하여 합리적으로 조정, 결정될 수 있다.

노동조합의 부당한 요구와 이에 답합하는 사용자에 의하여 단체협약이 강행법규에 위반하는 특수한 상황이 발생할 수도 있으나, 이러한 상황은 기본적으로 강행법규를 위반한 단체협약이 실제 개별적인 사안에 적용될 때 조합원들을 비롯한 관계 당사자들의 이익을 통하여 해결되어야 한다. 국가가 이와 같은 문제까지 헌법이 보장하고 있는 단체교섭권의 제한이라는 방법을 통하여 해결하고자 한다면 이는 근로자의 단체교섭권에 비해 지나치게 공익을 중시하는 것이라 아니할 수 없다.

헌법상 노동 3권 보장의 취지에 비추어 간과될 수 없는 또 다른 문제점은, 노사간의 자율적인 단체교섭을 통하여 체결된 단체협약 조항의 효력 유무를 행정관청의 후견적인 감시와 승인 여부에 맡기는 것은 노사간의 자율적인 교섭·타협의 조정과정을 거쳐 노사분쟁을 평화적으로 해결하고자 하는 노동3권 보장의 취지에 반하는 결과를 야기한다는 것이다. 이런 점에서 이 사건 조항은 노동기본권에 대한 제한에 따른 최소피해의 원칙 및 법익균형성도 결여되어 있다고 보아야 할 것입니다.

라. 소결

노동위원회 단협해석과 이에 대한 행정소송, 단체협약 규정의 효력에 대한 민사소송 등 사법적 구제절차 이외에 단체협약 시정명령제도가 굳이 필요한 이유를 찾자면 행정관청을 통한 단체협약의 위법사항에 대한 집단적이고 사전적인 예방을 들 수 있다. 그러나 단체협약은 기본적으로 노사가 자율적으로 합의한 문서로서 협약 당사자 스스로 그 효력을 용인한 것이고, 사후적인 사법심사를 통하는 경우 돌이킬 수 없는 생명, 신체에 대한 피해가 발생하는 것도 아니라는 점에서 행정관청의 개입의 필요성이 크지 않다.

국가인권위원회는 2016. 8. 25. 고용노동부 2대 행정지침에 대하여 행정규칙이 아니라 일반 국민에 대한 안내서 혹은 참고자료 성격을 가지는 것으로 국민에 대한 법적 구속력이 없음에도 불구하고 ‘지침’이라는 용어를 사용해 그 내용을 홍보하고 전국 하급 행정기관에 시달해 해고 및 취업규칙 변경 관련 사업자 지도·감독·교육 기준으로 삼도록 한 잘못이 있고, 취업규칙 지침의 ‘사회통념상 합리성’에 대해서도 법원이 매우 제한적이고 엄격한 해석·적용 태도를 보이고 있음에도 불구하고 2대 지침이 제시한 기준 충족시 저성과자 해고, 근로자 동의 없는 취업규칙 불이익변경의 합리성이 인정되는 것으로 오해하거나 사용자가 근로자에게 압력을 행사하기 위한 수단으로 남용할 가능성이 있다고 결정하였다.

고용노동부가 내는 참고자료의 성격을 가지는 자료마저 노사관계를 규율하는 일정한 기준으로 작용하고 있는데, 불이행시 형사처벌 규정까지 있는 단체협약 시정명령은 그야말로 강력한 강제력을 가지고 있고, 시정명령이 남용됨으로 인해 노동조합은 단체협약 후퇴와 노사관계 파탄, 그로인한 노동조합의 조직력 약화라는 돌이킬 수 없는 피해를 입게 된다. 마땅히 노사간의 협상의 결과로서 체결된 단체협약은 법원의 사법심사를 통한 방법으로 그 효력이 판단되어야 하고, 행정관청의 자의적인 판단의 여지를 두어서는 아니 된다.

따라서 행정관청에 단체협약에 대한 위법여부에 대한 심사권과 그 시정명령권을 부여한 노조법 제31조 제3항은 노사자치의 원칙에 위배되고 헌법 제37조 제2항 기본권 제한에 대한 비례의 원칙에 위반되므로 삭제되어야 한다.¹⁾

3. 전임자 처우규정

가. 노조법 규정

제24조 (노동조합의 전임자)

- ① 생략
- ② 제1항의 규정에 의하여 노동조합의 업무에만 종사하는 자(이하 “전임자”라 한다)는 그 전임기간동안 사용자로부터 어떠한 급여도 지급받아서는 아니된다.
- ③ 생략
- ④ 제2항에도 불구하고 단체협약으로 정하거나 사용자가 동의하는 경우에는 사업 또는 사업장별로 조합원 수 등을 고려하여 제24조의2에 따라 결정된 근로시간 면제 한도(이하 “근로시간 면제 한도”라 한다)를 초과하지 아니하는 범위에서 근로자는 임금의 손실 없이 사용자와의 협의·교섭, 고충처리, 산업안전 활동 등 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 업무와 건전한 노사관계 발전을 위한 노동조합의 유지·관리업무를 할 수 있다.
- ⑤ 노동조합은 제2항과 제4항을 위반하는 급여 지급을 요구하고 이를 관철할 목적으로 쟁의행위를 하여서는 아니 된다.

1) 현재 2012. 8. 23. 2011헌가22, 행정관청이 노동위원회의 의결을 얻어 위법한 단체협약의 시정을 명한 경우 그 시정명령에 위반한 자를 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 한 ‘노동조합 및 노동관계조정법’ (1998. 2. 20. 법률 제5511호로 개정된 것) 제93조 제2호 중 “제31조 제3항의 규정에 의한 명령에 위반한 자” 부분(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)이 죄형법정주의, 과잉금지원칙에 위반되지 않는다고 결정한바 있으나, 헌법재판소에서 노조법 제31조 제3항의 위헌여부가 직접적으로 문제된 사례는 없다.

제81조 (부당노동행위)

1~3호 생략

4. ……노동조합의 전임자에게 급여를 지급하거나……

제92조 (벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제24조 제5항을 위반한 자

나. 단체협약 규정

[한국펄저]

제15조(전임자의 처우) ① 전임자의 전임기간은 근무한 것으로 인정하며, 일체의 불이익 처우를 하지 않는다.

③ 회사는 전임자의 임기가 만료된 이후 2주일간을 업무 인수인계 차원에서 유급휴가를 부여한다.

⑥ 전임자의 임금은 전임전 기본급 … 지급하며 …

[두원정공]

제13조 (전임자의 처우) ③ 전임자의 임금은 월급제로하며 전임기간 중은 통상근무로 간주하며 임금은 회사에서 지급한다.

다. 판결례

(1) 인천지방법원 2010구합4968 판결(한국펄저지회 사건)

만일 노조법 제24조 제2항과 제81조 제4호에 따라 노동조합 전임자에 대해 급여 지급이 아무런 조건 없이 금지된다고 해석할 경우 다음과 같은 이유에서 노동3권의 본질적 내용이 침해된다고 보지 않을 수 없다. 첫째, 노동조합의 전임자는 노조법 제24조 제1항에서 인정하는 바와 같이 근로자가 단결하여 근로조건을 유지·개선하고 사회·경제적 지위를 향상하기 위해 필요한 제도이고, 근로조건 유지·개선을 위해 사용자와 협의하고, 고충을 처리하며, 산업안전 활동을 하는 등 사용자가 행하여야 할 사업장 내 노무관리 업무 또한 수행하고 있다. 그리고 서구와 달리 기업 단위에서 노동조합 활동이 상시적으로

이루어지는 우리나라 현실에서, 특히 이 사건 회사와 같이 중소기업 단위 사업장에서 노동조합 전임자에 대한 급여 지급과 수령 금지는 사실상 노동조합 전임자를 둘 수 없게 하고 노동조합 활동의 근간을 흔들게 하여 근로자에게 보장된 노동3권이 실질적으로 보장되지 못하게 할 우려가 크다. 둘째, 전임자 급여 지급 금지 조항으로 말미암아 노동3권의 핵심적 요체인 노사자치와 집단 자치의 원리가 본질적으로 훼손된다. 이 전임자 급여지급금지 조항이 없다면 노동조합 전임자에 대한 급여 지급문제는 노동조합이 사용자와 교섭하여 자유로이 정할 수 있는 사항이었고, 이에 대해 국가가 간섭할 수는 없는 것이며, 단지 그 전임자 급여 지급이 부당노동행위로서 사용자의 노동조합 조직·운영에 대한 지배 내지 개입에 해당하는 경우에만 금지될 수 있을 따름이다.

따라서 이 사건 단체협약 가운데 전임자 처우 조항이 노조법 제24조 제2항과 제81조 제4호에 위반하여 위법한 것이라고 보기 위하여는 원고 노동조합이 자주성을 상실하여 이 사건 회사가 원고 노동조합의 조직·운영을 지배하고 개입하는 경우에 해당하여야 하는데 제출된 증거를 모두 종합해 보아도 원고 노동조합이 이러한 경우에 해당한다고 볼 증거가 부족하다.

(2) 대구고등법원 2011누1710판결(경주/포항지부 15개 지회 사건)

노조법 제24조 제2항, 제4항 및 제81조 제4항은 헌법에 위반되지 않는다. 노조법 제24조 제2, 4항은 위 규정을 위반한 노사간 협정의 사법상 효력을 부인할 수 있는 본래적 의미의 강행규정(법령 중의 선량한 풍속 기타 사회질서에 관계있는 규정)이라고 보기는 어렵다고 하더라도, 적어도 이에 위반되는 행위를 제한하거나 금지하여 이에 반하는 행위에 일정한 제재(이 사건 처분)를 가하는 이른바 행정상 금지법규에는 해당하는 것으로 보이므로 위 노조법 조항들을 단순히 임의적·훈시적 규정으로 볼 수 없다. 전임자 급여지급 조항은 위 노조법 규정에 위반된다.

(3) 대법원 2013두11789 판결(경기지부 두원정공지회 사건)

●1심 : 전임자 지급금지 규정의 적용대상인지를 판단함에 있어서 부당노동행위 인정에 관한 법리를 그대로 적용하여 사용자가 전임자에게 급여를 지급함으로써 노동조합의 조직·운영을 지배하거나 그에 개입할 여지가 있는지 여부를 기준으로 삼을 수 없다. 한편 노동조합법 제31조 제3항은 단체협약 중 위법한 내용이 있는 경우에는 행정관청이 그 시정을 명할 수 있다고만 규정하고 있을 뿐 위법한 부분의 사법적 효력에 따라 시정명령을 할 수 있는지 여부를 달리 정하고 있지 않으며, 일반적으로도 시정명령은 행정법규 위반에 의해 초래된 위법상태를 제거하는 것을 명하는 행정행위로서 그 행정법규 위반

행위가 사법상 무효인지 여부에 따라 시정명령의 대상적격이 결정되는 것은 아니다. 따라서 전임자처우 조항은 노조법 제24조 제2항에 위반되는 이상 그로 인하여 사법상 무효가 되는지 여부와 관계없이 시정명령의 대상이 될 수 있다.

⇒ 시정명령 적법

●2심 : 전임자금지 규정의 적용대상인지를 판단함에 있어서 부당노동행위 인정에 관한 법리를 그대로 기준으로 삼을 수 없다. 전임자처우 조항은 노조법 제24조 제2항에 위반되는 이상 그로 인하여 사법상 무효가 되는지 여부와 관계없이 시정명령의 대상이 될 수 있다. ⇒ 시정명령 적법

●3심 : 전임자에 대한 급여 지급을 정하고 있으므로 노동조합법 제24조 제2항, 제4항, 제81조 제4호에 위배된다.

⇒ 시정명령 적법

라. 타임오프에 대한 국제적인 기준 - 유급전임활동의 최저보장 기준

(1) 미국

미국의 노조전임자는 두 부류로 분류할 수 있다. 하나는 근로를 제공하면서 고충처리, 노동조합 홍보 등 조합원 관련 활동을 하는 ‘숍스튜어드’ (shop steward)이고, 또다른 부류는 유급휴직이나 유급휴가 등의 형태로 근로관계에 기한 근로제공을 하지 않고 근로관계를 떠나 노동조합 업무에만 종사하는 노동조합 임원(official)이 있다.숍스튜어드가 근로시간 중 근로제공을 하지 않고 유급처리를 받는 것을 ‘급여비삭감제도’ (no-docking)라고 하며, 노동조합 임원이 유급으로 휴무하는 제도는 ‘유급노조휴무’ (paid union leave)로 부르고 있다. 이처럼 미국에서 조합업무를 수행하기 위해 휴무하는 재직 근로자나 이직 근로자에 대한 급여지급이 지배개입의 부당노동행위에 해당될 가능성은 사실상 없고, 실제 그런 방식으로 규율되고 있지도 않다.

한편 테프트 하틀리법 제302조 (a)는 노조대표에 대한 사용자의 급여지급을 금지하고 있으나, 동조 (c)의 예외사유로 인하여 실제 문제가 되는 경우는 거의 없다. 즉, 제302조 (c)(1)에 따르면, 노조대표에 대한 사용자의 급여지급 금지를 정한 제302조 (a)와 (b)는 급여가 사용자에 대한 근로자의 업무수행의 “대가로” (as compensation for) 또는 그것을 “이유로 하여” (by reason of) 이루어지는 경우에는 적용되지 않는다고 규정하고 있고,

실제 대부분 판례도 위 예외조항을 근거로 쉐프스튜어드나 노동조합 임원에 대한 급여지급은 법 제302조 위반이 아니라고 일관되게 판시하고 있다.²⁾

(2) 영국

영국에서 노동조합 활동에 관한 규율은 노조승인협정이나 편의제공협정(facilities agreement)에 규정되어 있다. 이러한 협정이 체결되지 않을 경우 또는 체결되더라도 법령상 최저 조합활동이 보장되어 있다.

즉, 우리가 이 사건 법률조항에 의해 ‘타임오프의 상한’을 설정한 것과는 정반대로 ‘단체협약을 상회하는 타임오프 하한’을 보장하고 있는 것인데, 구체적으로 ① 조합 임원이 조합업무에 종사하거나 노동조합 교육에 참가하는 경우 유급의 근로면제가 인정되고{1992년 노동조합및노동관계(통합)법[Trade Union and Labour Relations(Consolidation) Act 1992] 제168조}, ② 일반 조합원이 조합활동에 참가할 경우에도 근로면제를 받을 수 있다(위 법 제170조 제1항). 다만 후자의 일반 조합원의 조합활동 참가는 근로면제만 인정되고 반드시 유급으로 처리해야 하는 것은 아니다.

영국은 우리나라 정부가 선진적 노사관계의 모범사례로 든 대표적인 나라이다. 그런데 정작 영국 노총은 전임자의 급여지급을 금지하고 이에 관한 단체교섭을 제한하는 것은 전혀 영국의 실정과 다르고, ‘ILO 협약에 반하는 퇴행적인 조치’라는 내용으로 우리 정부에 항의서한을 보낸바 있다.

(3) 독일

독일의 경우 종업원 5인 이상의 사업장에 대해서는 종업원평의회를 두고 이 업무에만 전념하도록 근로제공의무가 면제되는 전임자가 있다. 구체적으로 독일 경영조직법 제37조(§ 37, Abs. 2 BetrVG)에 의하면, 근로제공의무가 면제되는 종업원평의회 전임자 수는 종업원 300~600명까지는 1명, 601~1000명까지는 2명, 1001~2000명까지는 3명 등의

2) Int'l Ass'n Machinists & Aerospace Workers, Local Dodge 964 v. BF Goodrich Aerospace Aerostructures Group, 387 F.3d 1046, 1060(9th Cir. 2004) 판결에서는 쉐프스튜어드에 의한 근로자 고충 처리는 노동조합만이 아니라 사용자에게도 혜택이 되기 때문에(시간과 비용이 소요되는 소송의 회피와 분쟁의 평화적 해결) 사용자에 대한 근로로 볼 수 있다는 것을 근거로 하였습니다(재직 중에 있는 풀타임 쉐프스튜어드 사건). 한편 Caterpillar, Inc. v. International Union, UAW, 107 F.3d 1052(3rd Cir. 1997), cert. granted, 521 U.S. 1152 (1997), cert. dismissed, 523 U.S. 1015 (1998) 판결은 사용자에 대한 노무제공을 “이유로” 또는 그것에 대한 “대가로서” 지급되는 것인지 여부에 대하여 단체협약에서 정하는 한 법 제302조 위반은 아니라고 판시하고 있습니다(휴직 후 상급단체에 전임으로 근무하는 풀타임 쉐프스튜어드 사건).

형식으로 정해져 있고, 1만 명 이상의 사업장에 대해서는 종업원 2000명에 1명씩 근로면제를 받도록 하고 있는데 여기서 주의할 점은 단체협약이나 경영협정을 통하여 근로면제에 관해 별도로 정할 수 있도록 허용하고 있다는 점이다.

한편 독일에서는 1950년대 중반 이후부터 사업장에서 근로를 하면서 노조와 사업장내 조합원간의 중간역할을 하고, 노조와 종업원평의회 간의 연락업무도 담당하는 노조 신입자(Gewerkschaftliche Vertrauensleute)가 늘어나고 있는데, 이들 노조 신입자들은 사업장내의 노조원들의 이익대표자인 동시에 노조대변인 역할도 수행하고 있다.

이러한 노조 신입자는 종업원평의회 전임자와 같이 법적으로 근로의무가 면제되는 것은 아니지만, 단체협약에 따라 이들의 활동을 유급으로 인정하는 경향이 점차 확산되고 있고, 독일 판례에서도 노조연락책이 노조의 특정회합에 참여하는 경우에 유급으로 근로시간을 면제하는 것을 인정하고 있다.

(4) 프랑스

프랑스에는 우리나라의 노조전임자와 유사한 기능을 수행하는 기업단위 노조대표자(les delegues syndicaux)가 있다. 이들은 당해 기업의 근로자이면서 기업 내에 설치되어 있는 노조지부를 대표하여 기업내 단체교섭을 비롯하여 기업 내 노조지부와 관련된 각종 업무를 수행하는데, 이들은 선거에 의하여 선출되는 것이 아니라 상급단체 노조(syndicat representatifs)에 의해 임명된다. 이러한 노조대표자에 대한 근로면제는 근로자 50~150명까지는 월 15시간, 500명을 초과하는 경우에는 월 20시간을 부여하고, 교섭준비를 위해 연 10시간(1000명 이상의 기업은 연 15시간)을 따로 부여하도록 되어 있다(프랑스 노동법 제412-20조).

주목할 점은 프랑스 역시 영국, 독일 등과 마찬가지로 노사 간의 협약을 통해 노조대표의 수를 늘리거나 근로시간 면제를 더 확대하더라도 법은 이를 금지하지 않는다는 점을 명시하고 있다는 점이다. 따라서 프랑스에서는 일부 대기업의 경우 단체협약을 통해 우리나라의 노조전임자와 같이 회사로부터 급여를 지급받으면서 노조업무에만 전념하는 노조대표자도 인정되고 있다.

(5) 이태리

이태리에서는 1970년 법률 제300호 노동자권리법(Statuto dei diritti dei lavoratori) 제3장

에서 “조합활동”(Della’ attivita Sindacale)이라는 제목 하에 여러 가지 조합권을 보장하고 있다. 노조 전임자의 급여지급과 관련된 규정은 제20조(조합회의 유급제도), 제23조(조합활동을 위한 유급휴가권), 제24조(무급휴가권), 제30조(전국이나 주(州) 단위 회의참가를 위한 유급휴가권)를 들 수 있는데, 이태리 역시 영국, 독일, 프랑스와 마찬가지로 단체협약으로 법에서 정한 것보다 나은 조건을 결정할 수 있도록 명시하고 있다.

(6) 일본

일본 역시 전임자 급여지급을 금지하는 법률규정은 존재하지 않고, 전임자에 대한 급여지급 문제는 노사가 자율적으로 정하는 노사자치 영역에 속해 있고, 실제 공공부문이나 일부 대기업에 ‘비공식전임자’가 상당수 존재하는 것으로 알려져 있다. 참고로 북항 taxi사건 판결(1982.2.4)에서 대판 지재는 사용자의 노조에 대한 자금원조가 형식적으로는 지배개입으로서의 경비원조에 해당된다 하더라도 그것이 노조의 자주성을 상실하지 않고 노동자의 단결권을 침해할 염려가 없는 경우에는 부당노동행위로서의 경비원조에 해당되지 않는다고 판시하고 있다.

(7) 국제노동기구(ILO) 기준

노조전임자 급여지급과 관련된 국제노동기준은 ILO 제135호 근로자대표협약(1971년, 우리나라 2001년 12월 비준)과 제143호 권고를 들 수 있다. 제135호 협약 중 주요부분을 그대로 옮기면 다음과 같다.

제1조

기업의 근로자대표는 현행 법령, 단체협약 또는 기타 노사합의에 따라서 행동하는 한, 근로자대표로서의 지위나 활동을 이유로 또는 조합원이라는 이유나 노동조합 활동에 참가했다는 이유로 행해진 해고를 포함하여 그들에게 불리한 행위로부터 효과적인 보호를 받아야 한다.

제2조

1. 근로자대표가 그 직무를 신속·능률적으로 수행할 수 있도록 기업으로부터 적절한 편의가 제공되어야 한다.
2. 이 경우 국내 노사관계 제도의 특성 및 해당 기업의 필요, 규모, 능력을 고려하여야 한다.
3. 그러한 편의제공은 기업의 능률적인 운영을 방해해서는 안 된다.

편의제공의 방법이나 정도에 대해서는 다양한 해석이 가능하나, 적어도 이 사건 법률조항과 같이 전임자 급여지급을 전면 금지하여 부당노동행위로 규정하고, 이에 관한 단체교섭과 단체행동을 제한하는 입법이 위 협약과 권고에 위반된다는 것은 분명하고도 움직일 수 없는 사실이다.

이러한 사실은 ILO가 노조전임자 급여지급 문제는 단체교섭에 맡겨두는 것이 바람직하고 국가의 입법적 관여사항이 아니라는 점을 지적하면서 관련 규정의 폐지를 수 차례에 걸쳐 거듭 권고한 점에서도 구체적으로 확인된다.

1998년 3월, 제271차 이사회 보고서 : “전임자 급여지급의 문제는 입법적 개입의 문제가 아니며, …(중략)… 노조법 제24조 제2항을 폐지할 것을 잠정결론으로 권고”

결사의 자유위원회, 제327차 보고서(2002년) 487항 : “노조전임자 급여지급의 금지는 입법적 관여사항이 아니므로 현행 노조법 상의 관련규정을 폐지할 것을 권고”

2004년 11월, 제291차 이사회 보고서 : “전임자의 급여지급은 단체교섭에 맡겨두는 것이 적절한 방안”

결사의 자유위원회 제353차 보고서(2007년) : “노조 전임자에게 사용자가 임금을 지급하는데 대한 해결책을 모색하여 이 문제에 법적인 간섭이 없도록 할 것. 이를 통해 노동자와 사용자가 이 문제에 관해 자유롭고 자발적인 교섭을 진행할 수 있도록 할 것”

마. 개선방안

현행 노조법은 ① 전임자에 대한 급여지급을 전면금지하였을 뿐만 아니라(제24조 제2항), ② 노사가 단체협약을 통해 자율적으로 합의하더라도 근로시간면제심의위원회라는 행정위원회가 설정한 근로시간면제 한도를 초과할 수 없고(제24조 제4항), ③ 이에 관한 쟁의 행위 일체를 금지하고 이를 위반시 형사처벌의 위협(제24조 제5항, 제92조 제1호)까지 가함으로써 국가가 노조전임자 제도 및 전임자 급여지급 문제에 이중·삼중으로 개입하도록 하고 있다.

전임자 문제는 노사자율의 영역에 있고 아무런 제한 없이 전임자 급여를 금지하는 것은

노동3권의 핵심적 요체인 노사자체와 집단 자체의 원리가 본질적으로 훼손된다는 점, 전임자 급여지급을 통해 사용자가 노동조합의 조직과 운영을 지배, 개입함으로써 노동3권의 본질적 내용을 침해하고 노동조합의 자주성을 상실시키는 결과를 가져오는 것을 막기 위한데 그 취지가 있다는 점에서 전임자 급여금지규정은 노동조합이 자주성을 상실하여 전임자 급여지급이 사용자의 지배, 개입으로 해석될 수 있는 경우에 한하여 적용되어야 헌법에 합치하며, 만일 노동조합이 자주성을 잃지 않고 단결과 교섭력과 단체행동으로 사용자에게 획득하였으며 노동조합 활동 전반을 고려하여 전임자 급여지급이 오히려 노동3권의 신장에 기여하는 경우에는 노조법상 전임자 급여금지규정은 적용되지 않는다고 보아야 한다.

대법원은 전임자급여지급의 도입배경, 노사관계에 미치는 영향 등 노동조합 활동의 자주성 훼손여부에 대한 고려없이 전임자 급여금지규정을 형식적으로 적용하였는 바, 현행법은 이번 대법원 판결과 같이 노사자치의 원칙(헌법 제10조 및 제37조 제2항) 및 노동3권(헌법 제33조 제1항)을 근본적으로 부정하는 결과를 야기할 위험이 크다는 점에서 노조법 제24조 제2항, 제5항을 삭제하고, 같은 조 제4항은 근로시간 면제범위의 최소한을 보장하고 이를 초과하는 범위에 대해서는 노사 자율적 결정에 맡기도록 개정³⁾해야 한다.

4. 비전임자(교섭위원/ 조합간부) 처우 규정(근로시간면제한도 포함여부)

가. 인천지부 한국펄퍼지회 사건⁴⁾

●1심 : 피고는 이 사건 비전임자 처우 조항이 노조법 제24조 제2항과 제81조 제4호에 위반된다는 이유로 시정을 명하였는데, 노조법 제24조 제2항 규정과 제81조 제4호 중 노동조합 전임자에 대한 급여 지급에 관한 규정은 노동조합 전임자에게 급여지급을 금지하는 규정이지 이 사건 비전임자 처우 조항에 따라 급여가 지급되는 임시상근자, 선거관리위원장, 임원 입후보자와 같이 노동조합 전임자가 아닌 사람에게 급여지급을 금지하는 것까지 규정한 것은 아니다(앞서 본 바와 같이 노조법 제24조 제2항과 제81조 제4호는 노동3권의 본질적 내용을 침해할 우려가 큰 조항이어서 엄격하게 제한하여 해석하여야

3) 예컨대, 노조법 제24조 제4항을 “근로자는 사업 또는 사업장별로 조합원 수 등을 고려하여 제24조의2에 따라 결정된 근로시간 면제 기준(이하 “근로시간 면제 기준”라 한다)에 따라 임금의 손실 없이 사용자와의 협의·교섭, 고충처리, 산업안전 활동 등 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 업무와 건전한 노사관계 발전을 위한 노동조합의 유지·관리업무를 할 수 있다. 다만, 근로시간 면제기준 이상으로 단체협약을 정하거나 사용자가 동의하는 경우에는 그에 따른다.” 라고 개정.

4) 인천지법 2011. 9. 8. 선고 2010구합4968 판결, 서울고법 2012. 6. 20. 선고 2011누34162 판결, 대법원 2016. 1. 28. 2012두15821 판결

한다.(설령 이 사건 비전임자 처우 조항이 앞서 본 전임자 처우 조항과 같이 전임자에 대해 급여를 지급하는 것이라고 보더라도, 앞서 이 사건 전임자 처우 조항에 대해 노조법 제24조 제2항과 제81조 제4호를 적용할 수 없다는 것과 마찬가지로의 이유로 이 사건 비전임자 처우 조항에 대한 시정명령은 위법하다)

⇒ 시정명령 취소

●2심 : 노조법 부칙 제3단 단서의 이법 시행일은 2010. 7. 1.이므로 그 전에 체결된 단체협약은 유효기간까지 효력이 있다.

⇒ 시정명령 취소(고용노동부가 상고안하여 확정)

나. 충남지부 7개 지회 사건⁵⁾

●1심 : (1) 노조법 부칙 제3단 단서의 이법 시행일은 2010. 7. 1.이므로 그 전에 체결된 단체협약은 유효기간까지 효력이 있다.

(2) 이에 더하여 노조법 제24조 제4항이 노동조합 전임자가 아닌 비전임자에 대하여도 적용되는지에 관하여 보면, ① 2010. 1. 1. 개정되기 전의 노조법 제24조 제1, 2항은 비록 그 적용이 유예되기는 하였지만 노동조합 전임자에 대한 급여지급을 완전 금지하는 것으로 규정하였고, 2010. 1. 1. 개정된 노조법에서는 해당 조문들을 그대로 두면서 이에 추가하여 제24조 제4항에서 ‘근로시간면제 한도 내에서 근로자는 임금의 손실 없이 사용자와의 협의·교섭, 고충처리, 노동조합의 유지·관리 업무를 할 수 있다’ 라고 규정하고 있는바, 위 개정 과정에 비추어 볼 때 입법자의 의사는 완전히 금지하던 노동조합 전임자의 급여 지급에 관하여 사회적 합의를 통해 부분적인 금지로 완화하려는 데 있다고 봄이 상당한 점, ② 노조법 제24조 제4항에서 ‘노동조합 전임자’가 아닌 ‘근로자’라는 표현을 사용하고 있기는 하나, 노조법 제24조에서 전체적으로 ‘노동조합의 전임자’라는 제목 하에 제2항 및 제4항을 각 규정하고 있고, 제4항은 ‘제2항에도 불구하고’라는 표현을 사용하여 원칙과 예외 구조를 취하고 있는 점, ③ 비전임간부(대의원, 비상임간부)나 기타 조합원의 근무시간 중 노사협의회위원, 고충처리위원, 산업안전보건위원 등의 활동은 이미 다른 법률(근로자참여및협력법, 산업안전보건법 등)에 따라 유급으로 보장되므로 이에 대하여 굳이 노조법 제24조 제4항을 둘 필요가 없어 보이는 점 등을 종합하여 보면, 노조법 제24조 제4항은 ‘근로시간면제자’라는 개념을 창설한 것

5) 대전지법 2012. 1. 18. 선고 2011구합183 판결, 대전고법 2013. 1. 10. 선고 2012누483 판결, 대법원 2016. 3. 10. 선고 2013두3160 판결(금속노조 충남지부 유성지회, 나스텍지회, 세영테크지회, 한국분말야금지회, 대성엠피씨지회, 대한칼소닉지회, 세정지회 등 7개 지회)

이 아니라, 단지 같은 조 제2항의 예외로서, 그 적용대상을 노동조합 전임자로 한정한다고 봄이 상당하다.

⇒ 시정명령 취소

●2심 : (1) 노조법 제24조가 ‘노동조합의 전임자’라는 제목 하에 제2항 및 제4항을 각 규정하고 있고 제4항에서는 ‘제2항에도 불구하고’라는 표현을 사용하고 있기는 하나, 한편 ①노조법 제24조 제4항의 문언상 근로시간 면제 한도의 적용을 받는 자가 노동조합 전임자로 한정되어 있지 않고 ‘근로자’로 규정되어 있는 점, ②노조법 제81조 제4호 단서는 ‘근로자가 근로시간 중에 제24조 제4항에 따른 활동을 하는 것을 사용자가 허용함은 무방하다’고 규정하고 있는데, 전임자의 노동조합 유지·관리를 위한 활동에는 사용자의 허가가 필요없다는 점에서 위 단서 조항은 비전임자가 근로시간 면제 한도 내에서 근무시간 중 유급으로 노동조합 활동을 하는 것을 상정한 규정이라고 볼 수 있는 점, ③만약 노조법 제24조 제4항이 비전임자에게 적용되지 않는다고 보게 되면 비전임자의 근로시간 면제 한도에 관한 규정은 아예 존재하지 아니하는 것이 되는데, 여기에 원고 주장과 같은 해석이 더해진다면 노동조합으로서는 전임자 없이 또는 전임자 수를 늘리지 아니하고도 노동조합 활동에 필요한 인원과 시간을 유급으로 제한없이 확보할 수 있다는 결론에 이르게 되는데, 이는 사업주에게 과도한 부담을 줄 뿐 아니라 전임자 급여 지급 금지 및 근로시간 면제 한도 설정이라는 제도 자체를 무의미하게 만드는 해석이라 할 것인 점, ④ 비전임간부(대의원, 비상임간부)나 기타 조합원의 근무시간 중 노사협의회위원, 고충처리위원, 산업안전보건위원 등의 활동의 경우 이미 다른 법률(근로자 참여및협력법, 산업안전보건법 등)에 따라 유급이 보장되지만, 이처럼 다른 법률에 따라 유급이 보장되는 활동시간도 별도로 계산되는 것이 아니라 노조법 제24조 제4항 근로시간 면제 한도에 포함된다는 의미여서 비전임자에 대하여도 의미가 있는 규정이므로 위 조항이 반드시 전임자만을 염두에 둔 규정이라고 보기는 어려운 점 등을 종합하여 보면, 근로시간 면제 한도에 관한 노조법 제24조 제4항은 노동조합 비전임자에 대하여도 적용된다고 해석함이 상당하다.

(2) 다만, 부칙 제3조 단서의 “이법시행일”은 2010. 7. 1. 이므로 그 전에 체결된 단체협약은 유효기간까지 효력이 있다.

⇒ 시정명령 취소

다. 경주/포항지부 15개 지회 사건⁶⁾

6) 대구지법 2011. 6. 29. 선고 2010구합3420 판결, 대구고법 2014. 10. 24. 2011누1710 판결, 대법원 2016. 4. 29. 선고 2014두15092 판결(금속노조 경주/포항지부 SIGP오토백지회, 삼원강재지회, 한국수드케미지회, 상회

●1심 : 노조법 제24조 제4항은 타임오프 대상자에 대하여 ‘노조전임자’가 아닌 ‘근로자’라고 표시하고 있으므로 비전임자에 대하여도 타임오프제도가 적용된다.

⇒ 시정명령 적법

●2심 : (1) ①노조법 제24조는 “노동조합 전임자”라는 제목 아래 제1, 2, 3항에서 노동조합 전임자이 정의와 급여지급금지 원칙 및 사용자에 대한 노조전임자의 노조활동보장 등을 규정하고, 제4항에서는 노조전임자의 급여지급금지 원칙에도 불구하고 일정한 경우, 즉 단체협약으로 정하거나 사용자가 동의하는 경우에 근로시간 면제 한도내에서 근로자로 하여금 임금 손실없이 노동조합활동을 할 수 있도록 규정하여, 제1, 2, 3항에서는 ‘전임자’로, 제4항에서는 ‘근로자’로 규정하여 서로 다른 용어를 사용하고 있다. ②노조법 제81조 제4항에서도 ‘...노동조합의 전임자에게 급여를 지원하거나 노동조합 운영비를 원조하는 행위, 다만, 근로자가 근로시간 중에 제24조 제4항에 따른 활동을 하는 것을 사용자가 허용함은 무방하며...’로 규정하여 전임자와 근로자를 분명하게 구별하고 있다. ③노조법 제24조 제4항은 노조전임자에 대한 급여지급을 금지하는 대신 이에 따른 현실적인 노동조합 활동 위축을 막고 근로3권의 실질적 보장을 위해 일정한 ‘근로시간’ 범위 내에서 ‘근로자’가 유급으로 ‘노동조합 유지·관리업무’를 처리할 수 있도록 규정한 것이므로, 위 규정상의 ‘제2항에도 불구하고’를 ‘급여지급금지의 원칙에도 불구하고’로 해석할 수 있어 위 문언 때문에 위 ‘근로자’가 반드시 ‘노조전임자’만으로 한정해석된다고 볼 것은 아니다. ④오히려 노조법 제24조 제4항이 전임자에게만 적용된다고 본다면, 전임자는 사용자의 동의하에 근로계약에 따른 노무제공의무를 면하고 노동조합의 업무에만 종사할 수 있으나 그 대신 사용자로부터 애초부터 어떠한 급여도 지급받을 수 없는 자이므로 그 개념 자체로 전임자가 급여를 상실하게 된다고 볼 수는 없는데, 노조법 제24조 제4항은 ‘임금의 손실 없이...노동조합의 유지·관리업무를 할 수있다’고 규정하고 있어 전임자의 개념과 논리적으로 맞지 않는 문제가 생긴다. ⑤노조법 제24조 제4항의 ‘근로자’를 ‘노조전임자를 포함한 근로자’로 해석하면 근로시간 면제 한도 고시에서 정한 파트타임 노조전임자를 설명하기 용이하다. 만약 위와 같이 해석하지 아니하고 제4항의 ‘근로자’가 노조전임자만을 의미한다면 노조전임자도 아닌 일반 근로자는 제4항의 제한을 받지 아니하기 때문에 단체협약이나 사용자의 동의만 있으면 근로시간 면제 한도와 상관없이 무한정 노동조합활동을 할 수 있게 되고, 이러한 결과는 노조전임자 급여지급금지와 근로시간 면제제도를 도입한 취지 및 전임자의 급여지급을 관철할 목적으로 쟁의행위를 금지한 노조법 제24조 제5항의 취지를 몰각

금속지회, 청우지회, 케이씨오에너지지회, 일진베어링지회, 에코플러스지회, 대동산업지회, 오리엔스지회, 디에스지회, 인지컨트롤스경주지회, 넥스넥지회, 이너지오토모티브시스템즈지회, 대림지회 등 15개 지회)

하게 된다. ⑥ 노조법 제24조 제4항은 비전임간부(대의원, 비상임간부)나 기타 조합원의 근무시간 중 노사협의회위원, 고충처리위원, 산업안전보건위원 등의 활동의 경우 이미 다른 법률에 따라 유급이 보장되지만, 이처럼 다른 법률에 따라 유급이 보장되는 활동시간도 별도로 계산되는 것이 아니라 근로시간 면제 한도에 포함된다는 의미여서 비전임자에 대하여도 의미가 있는 규정이므로, 위 조항이 반드시 전임자만을 염두에 둔 규정이라고 보기 어렵다.

(2) 노조법 부칙 제3단 단서의 이법 시행일은 2010. 7. 1.이므로 그 전에 체결된 단체협약(인지컨트롤스경주 및 넥스텍 제외)은 유효기간까지 효력이 있다.

⇒ 시정명령 (일부) 취소

라. 경기지부 두원정공지회 사건⁷⁾

●1심 : (1) 노동조합법 제24조 제4항이 정하는 근로시간 면제 제도는 전임자를 포함하여 모든 근로자를 대상으로 한다고 봄이 상당하고, 전임자만으로 그 적용대상이 국한된다고 볼 수 없다.

(2) 노동조합법 제24조 제4항에 따른 근로시간 면제제도는 전임자를 포함하여 모든 근로자를 대상으로 한다는 점에서, 부분 전임자나 비전임 조합원이 유급으로 노동조합 활동을 할 수 있는 경우를 정하고 있는 비정임자처우 조항은 그로 인하여 근로시간 면제 한도를 벗어나게 되는 경우 등이 아니라면 이를 위법하다고 보기는 어렵다. 사용자와 노동조합이 근로시간 면제의 대상업무로 합의하여 정한 이상 그 업무가 명백히 해당 노동조합과 무관한 업무라는 등의 특별한 사정이 없는 한 이는 노동조합법 제24조 제4항에서 정하는 근로시간 면제의 대상업무에 포함된다고 해석함이 상당한데 ①두원정공과 원고 사이의 합의에 따라 유급처리가 인정되는 비전임 조합간부의 ‘조합활동’은 원칙적으로 근로시간 면제 대상업무에 해당하고, ②노동조합법상 노동조합에는 기업별 노동조합 이외에도 기능별·산업별 노동조합, 노동조합 연합단체 등이 포함되고, 직능별·산업별 노동조합이나 노동조합 연합단체 등의 업무는 그 하부 노동조합이나 소속 노동조합의 업무와 엄격히 분리되기 어려운 경우가 많다는 점에서 상급노조 등에서의 활동(이 사건 단체협약 제14조)도 특별한 사정이 없는 한 근로시간 면제의 대상업무에 해당한다고 봄이 상당하다. 결국 비전임자처우 조항이 예정하고 있는 업무는 모두 근로시간 면제 대상 업무에 해당한다. 다만, 비전임자 처우 조항은 유급으로 노동조합활동을 할 수 있는 시

7) 수원지법 2012. 8. 23. 선고 2011구합11892 판결, 서울고등법원 2013. 5. 15. 2012누33548 판결, 대법원 2016. 4. 15. 선고 2013두11789 판결

간의 한도를 정하고 있지 않으므로 실제로는 비전임자처우 조항에 따라 유급으로 노동조합 활동을 하는 시간이 근로시간 면제한도를 초과할 수 있다. 그러나 이는 사후적으로 근로시간면제한도가 제대로 준수되지 못한 문제일 뿐 비전임자처우 조항 자체에 있는 위법사유로 인한 것이라고 보기는 어렵다.

⇒ 시정명령 취소

(대전지법 판시와 다른 이유임. 비전임자 조항이 근로시간면제한도 적용대상이라는 전제)

●2심 : (1) 노동조합법 제24조 제4항, 제81조 제4항 단서 중 전단의 규정은 근로시간 면제를 받을 수 있는 대상을 “전임자”가 아니라 “근로자”로 명백히 규정하고 있다. 그리고 노동조합은 전임자가 없거나 설령 전임자가 있더라도 일반 조합원 중에서 사용자의 승낙을 얻어 유급으로 조합업무를 수행하도록 할 필요가 있을 수 있다. 또한 노동조합법 제24조 제4항이 전임자가 아닌 조합원에게는 적용되지 않는다고 해석한다면, 전임자가 아닌 근로자는 단체협약이나 사용자의 동의만 있으면 근로시간 면제한도의 적용을 받지 않은 채 무한정 유급으로 노동조합활동을 할 수 있다는 불합리한 결과를 발생한다. 따라서 노동조합법 제24조 제4항이 정하는 근로시간 면제 제도는 전임자를 포함하여 모든 근로자가 대상이 된다고 봄이 타당하다. 그리고 노동조합법 제24조 제4항의 범문상 근로시간 면제는 사용자와 협의·교섭, 고충처리, 산업안전 활동 등 노동조합법 또는 다른 법률에서 정하는 업무와 건전한 노사관계 발전을 위한 노동조합의 유지·관리업무를 위한 경우에 한하여 근로시간면제심의위원회가 심의·의결하여 고용노동부장관이 고시한 한도 내에서 허용된다는 것이 명백하다. 그런데 근로시간 면제조항은 임단협 조사위원, 교섭위원이 유급으로 노동조합활동을 할 수 있는 시간을 근로시간 면제한도 내로 제한하지 않고 이를 초과하는 것까지 허용하므로 노동조합법 제24조 제4항, 제81조 제4호에 위배된다.

⇒ 시정명령 적법

(2) 피고는 비전임 조합간부의 활동시간이 노동조합법 제24조 제4항에 따른 근로시간 면제 대상에 해당하지 않음을 전제로 근로시간 면제 한도 내에서 허용되는지를 고려하지 않고 이 조항에서 위와 같은 활동시간을 근무한 것으로 간주하는 것 모두를 사용자가 노동조합의 운영비를 원조하는 행위로서 노동조합법 제81조 제4호에 의해 금지되는 부당노동행위에 해당한다고 단정하였다. 조합간부 활동시간의 경우 노조법 또는 타법에서 정하는 업무 등을 하는 경우 근로시간 면제한도 내에서 허용되고 이 경우 부당노동행위에 해당하지 않는다. ⇒ 시정명령 취소

●3심 : (1) 노동조합법 제24조 제4항, 제81조 제4호 단서 중 전단의 각 규정은 근로시간

면제를 받을 수 있는 대상을 전임자가 아니라 근로자로 정하고 있으므로 근로시간 면제 제도는 전임자를 포함하여 모든 근로자가 대상이 되는 것이나, 이 사건 단체협약 제9조는 임단협 조사위원, 교섭위원이 유급으로 노동조합활동을 할 수 있는 시간을 노동조합법 제24조 제4항에서 정한 근로시간 면제 한도 내로 제한하지 않고 이를 초과하는 것까지 허용하므로 노동조합법 제24조 제4항, 제81조 제4호에 위배된다는 이유로 그에 대한 피고의 시정명령을 적법하다고 판단하였다. 원심의 위와 같은 판단은 정당.

(2) 단체협약 제10조는 비전임 조합간부가 유급으로 노동조합활동을 할 수 있는 시간을 노동조합법 제24조 제4항에서 정한 근로시간면제한도 내로 제한하지 않고 이를 초과하는 것까지 허용하고 있으므로 노동조합법 제24조 제4항, 제81조 제4호에 위배된다고 할 것이고, 피고는 원심에서 위 조항에 대한 시정명령의 근거로 노동조합법 제24조 제4항이 정하는 근로시간 면제 규정 위반을 추가하였으므로, 그에 대한 피고의 시정명령이 위법하다고 볼 수 없다.

=> 원심 파기환송 (시정명령 적법)

마. 개선방안

대법원이 문제된 사안의 교섭위원 등의 유급활동 기간을 교섭활동의 종료시까지로 하는 등 사실상 전임자와 유사한 정도에 이르렀다는 취지에서 그와 같이 판결한 것일 수도 있으나, 전임자 급여금지와 관련된 노조법 제24조는 노동3권을 제한하는 규정이고, 기본권 제한 규정에 대하여는 그 적용범위를 엄격하게 해석하여야 한다는 점에서 비전임자에 대하여까지 타임오프 대상에 포함시키는 것은 노조법의 문리해석의 원칙을 벗어나는 것이다.

두원정공 사건에서의 조사위원은 40일 이내, 교섭위원은 임단협 종결시점까지로 하고 조합요구시 연장할 수 있도록 하여 사실상 상당기간 전임자와 유사하게 활동하도록 되어 있고, 비전임 조합간부 전체에 대하여도 지회장의 요청 및 협의 후에 유급활동을 하도록 하면서 유급활동시간의 제한을 두지 않아 운영방식에 따라서는 사실상 전임자와 유사하도록 규정되어 있다. 비록 대법원은 근로시간면제제도에 대하여 ‘모든 근로자가 대상’이라는 표현을 사용하고 있으나, 당해 사건에서 조사위원, 교섭위원, 조합간부의 유급활동이 전임자와 유사하다는 점에서 제한을 가한 것으로 보아야 한다. 만약 비전임자의 유급활동이 전임자와 유사하게 운영되는 경우에는 비전임자의 유급활동으로 인해 근로시간 면제한도 설정이라는 법규정의 취지가 무의미하게 될 수 있기 때문이다.

전임자에 대한 급여지급과 조합원들의 근무시간 중 유급조합활동은 다른 측면에서 규율되어야 한다. 타임오프의 적용대상을 전임자 및 전임자와 유사한 비전임자(예컨대 전체 근로시간의 1/2 이상을 근로하지 않는 경우)로 한정되도록 하고, 그 외 조합원들의 일상적 유급조합활동이나 조합간부의 비상시적인 조합활동에는 적용되지 않는다는 취지의 법개정을 고려해볼 수 있다.

한편, 대전고법(충남지부 7개 지회 사건), 대구고법(경주/포항지부 15개 지회 사건)은 노사협의회의원, 고충처리위원, 산업안전보건위원 등의 이미 다른 법률에 따라 유급이 보장되는 경우에도 노조법 제24조 제4항의 근로시간 면제한도에 포함된다고 하였으나, 이는 소송목적물에 대한 판단이 아닌 판결이유 중 설시내용에 불과하다. 대법원에서 이에 대한 판시를 한 바는 없다. 근로시간면제제도는 노동조합 업무를 전담하는 노조전임자에 대한 급여의 일부 지급을 목적으로 한다는 점에서 노사협의회의원, 고충처리위원, 산업안전보건위원 등 다른 법률에서 구성 및 참여가 강제되는 사항에 대한 유급규정과는 그 취지가 다르다는 점에서, 노조법 제24조 제4항의 적용대상에서 다른 법률의 유급보장활동은 제외되도록 법개정이 필요하다.

5. 시설편의제공규정

가. 인천지부 한국펄퍼지회 사건⁸⁾

●1심 : 노조법 제81조 제4호 본문에 경비원조가 기재되어 있다고 하여 모든 경비원조가 부당노동행위에 해당하는 것이 아니다. 시설편의제공이 부당노동행위가 되기 위해서는 노동조합이 자주성을 상실하여 회사가 노조의 조직운동을 지배하고 개입하는 경우에 해당하여야 하는데 그렇게 볼 근거없다. ⇒시정명령 취소

●2심 : 노조법 제81조 제4호에서는 노동조합 운영비 원조를 금지하는 범위를 노동조합의 자주성을 침해할 우려가 있는 경우로 한정하고 있지 않으며 그에 대한 예외규정을 별도로 두고 있는 점에 비추어보면, 노동조합 운영비 원조 금지가 노동조합의 자주성 침해할 우려가 있는 경우에 한한다고 볼 수 없다.(원고가 들고 있는 대법원 판결은 노조 전임자 급여 지원 금지규정을 두고 있지 않았던 폐지 전 노조법이 적용된 사례로 원용에 적절

8) 인천지법 2011. 9. 8. 선고 2010구합4968 판결, 서울고법 2012. 6. 20. 선고 2011누34162 판결, 대법원 2016. 1. 28. 2012두15821 판결

치 않다.)

=> 시정명령 적법(1심 파기)

전임자 급여지원 규모를 노사협약에 의하여 점진적으로 축소하도록 노력, 그 재원을 노조 재정자립기금으로 사용하도록 한 구 노조법 부칙 제6조 제2항의 효력이 인정되어도, 이 사건 단체협약상 전임자에 대한 급여지원 규모가 축소되었다거나 그 축소된 부분이 단체협약 제16조의 조합재정자립기금에 해당한다고 볼 아무런 자료가 없으므로, 단체협약 내용(단체협 제16조 ‘노조 재정 자립기금 적립’ : 회사는 조합이 재정자립을 위하여 매월 30만원에 해당하는 금액을 조합재정자립기금으로 지급한다)이 이에 해당하는 것으로 볼 수 없다.

●3심 : 2심 판결 타당

(대법원은 이유 설명 없이 금속노조 측에서 원용한 대법원 1991.5.28. 선고 90누6392 판결⁹⁾과 본 사건은 그 사안이 다르다고만 설시함)

=> 시정명령 적법

나. 충남지부 7개 지회 사건¹⁰⁾

●1심 : 노조법 제81조 제4호에서 경비원조를 부당노동행위로 규정하고 있는 취지는 사용자나 근로자의 의도가 어떠한지 여부에 관계없이 교섭당사자로서의 노동조합의 자주성과 독립성을 침식할 ‘우려가 있는’ 행위를 금지하려는 데 있다고 봄이 상당하다. 위 규정은 본문에서 ‘근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위와 노동조합의 전임자에게 급여를 지원하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위’를 부당노동행위로 금지하면서도, 단서에서 ‘근로자가 근로시간 중에 제24조 제4항에 따른 활동을 하는 것을 사용자가 허용함은 무방하며, 또한 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 기타 재액의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부와 최소한의 규모의 노동조합 사무소의 제공은 예외로 한다’라고 규정하고 있는 것은, 노동조합의 자주성과 독립성을 침식할 우려가 없다고 볼 수 있는 일정한 한도의 경비 원조에 대해서는 부당노동행위로 보지 않겠다는 것인바, 이처럼 직접적인 지배·개입행위와 병렬적으로 간접적인 지배·개입행위를 규정하면서도 간접적인 지배·개입행위에 대하여만 단서로서 일정한 예외의 경우를 나열하고 있는 점에 비추어 보면, 위 단서는 앞서의 직접적인

9) 사용자의 노조간부에 대한 급여지급으로 인하여 조합의 자주성을 잃을 위험성이 현저하게 없는 한 부당노동행위가 성립되지 않는다고 봄이 상당하고, 특히 그 급여지급이 조합의 적극적인 요구 내지는 투쟁결과로 얻어진 것이라면 그 급여지급으로 인하여 조합의 자주성이 저해될 위험은 거의 없다고 보아야 할 것(대법원 1991.5.28. 선고90누6392판결)

10) 대전지법 2012. 1. 18. 선고 2011구합183 판결, 대전고법 2013. 1. 10. 선고 2012누483 판결, 대법원 2016. 3. 10. 선고 2013두3160 판결

지배·개입행위와 상응하는 정도의 간접적인 지배·개입행위가 아닌 경우, 즉 사회통념상 인정될 수 없는 경비 원조가 아닌 경우에 관한 예시적 규정으로서, 노동조합의 조합원인 근로자가 노동조합 활동을 하는데 필요한 최소한의 경비를 지원하는 경우를 예시한 것이라고 봄이 상당하다. 따라서 위 단서는 직접적인 지배·개입행위와 상응하는 정도의 간접적인 지배·개입행위가 아닌 경우, 즉 사회통념상 인정될 수 없는 경비 원조가 아닌 경우를 포함하는 것으로 폭넓게 해석할 필요가 있다. 따라서 조합사무실 유지운영비(전기료, 수도료, 냉난방비, 영선비), 차량 제공, 유류비 지원 등은 노조법 제81조 제4항 단서에 규정한 허용되는 편의제공에 포함되고, 노동조합 사무실 사용에 따른 수도 및 전기요금, 냉난방비 요금만을 명확하게 구분하기도 어려운 점 등에 비추어 보면, 노조법 제81조 제4항 단서에 포함된다고 봄이 상당하다. 따라서 제81조 제4항 본문의 부당노동행위에 해당하지 않는다.

⇒ 시정명령 취소

●2심 : ① 문언상 운영비 원조 금지의 범위가 노조의 자주성을 침해할 우려가 있는 경우로 한정되어 있지 아니하고 단서에서 예외로 규정한 “기금의 기부 및 사무소 제공”을 허용되는 원조행위의 예시적 열거로 보기도 어렵다. ② 법문에도 없는 조합의 자주성이 침해될 위험을 추가적으로 고려하여야 한다면 부당노동행위 여부가 불확정 개념에 좌우되어 기준이 불명확해지고 더구나 복수노조가 허용되는 상황에서 원조행위로 인하여 노동조합의 자주성과 독립성을 침식할 우려가 더 클 것으로 예상되는 점, ③ 원고는 주장의 근거로서 대법원90누6392판결을 들고 있으나 위 판결은 노조 전임자 급여지원금지 규정이 없었던 구 노조법하에서 전임자에 대한 급여지원이 운영비 원조로 인한 부당노동행위에 해당하는지 여부가 문제된 사안으로 그 후 노조법이 개정되어 전임자에 대한 급여지원이 이미 금지된 이상 위 판결을 원용하는 것을 적절치 않은 점. ④ 법개정으로 전임자에 대한 급여지원이 금지되었지만 운영비 원조에 대한 규정은 계속 존속하고 있기는 하나, 본래 노조 운영비 중 가장 큰 비중을 차지하는 부분이 전임자 급여이므로 조합 운영비와 전임자 급여가 전혀 별개의 항목이라고 볼수는 없는 것이고 오히려 복수노조가 허용되는 상황에서 노조의 자주성을 위하여 전임자에 대한 급여지원이 명시적으로 금지되었다면 전임자 급여외 다른 운영비지원도 역시 엄격하게 해석하는 것이 타당하는 점에 비추어보면, 노동조합의 운영비 원조가 부당노동행위에 해당하는 경우를 노동조합의 자주성이 침해될 현저한 위험이 있는 경우만으로 한정하기는 어렵다. 이 사건 각 단체협약에서 노동조합 사무실과 집기·비품의 제공을 넘어서 사무실 유지관리비, 차량과 그 관리비 및 유류비 등을 지원한다는 부분은 노조법 제81조 제4호에 위반된다.

⇒ 시정명령 적법 (1심 파기)

●3심 : 노조법 제81조 제4호 규정의 내용과 노동조합이 사용자에게 경제적으로 종속되거나 어용화되는 것을 막고 노동조합이 자주성을 확보하고자 하는 노동조합법 관련 규정의 입법 취지를 종합하여 보면, 노동조합법 제91조 제4호 단서에 따라 허용되는 범위를 넘어 주기적이나 고정적으로 이루어지는 운영비 원조 행위는 노동조합 전임자에 대한 급여 지원 행위와 마찬가지로 노동조합법 제81조 제4호 본문에서 금지하는 부당노동행위라고 보아야 하고, 설령 그 운영비 원조가 노동조합의 적극적인 요구나 투쟁으로 얻은 결과라고 하더라도 달리 볼 수 없다.

=> 시정명령 적법

다. 경주/포항지부 15개 지회 사건¹¹⁾

●1심 : 노동조합의 운영비를 원조하는 행위에 해당하면 그 자체로 부당노동행위가 되고, 별도로 노동조합의 자주성을 침해할 위험성이 있는지 판단할 것을 요하지 않는다. 노조법 제81조 제4호 단서의 규정은 노동조합의 자주성을 침해할 위험성이 없는 경우를 예시적으로 열거한 것이므로 사무소와 함께 통상 비치되어야 할 책상, 의자, 전기시설 등이 비품과 시설을 제공받는 것은 허용되지만, 사회통념상 인정될 수 없는 비용을 지급받는 것은 금지된다고 할 것이다. 이 사건 시설·편의제공조항은 사회통념상 인정되는 최소한의 사무실 및 필수적인 비품의 제공을 넘어서, 통신비, 전기·수도요금 등 사무실 유지비, 사무용품, 매월 일정량의 휘발유, 조합간부에 대한 직책수당 등을 지급하도록 정하고 있어 노조법 제81조 제4항 단서에서 허용되는 경우에도 해당하지 않는다.

⇒ 시정명령 적법

●2심 : 이 사건 단체협약들과 단체협약 별도합의서의 시설편의제공조항 중 노동조합 사무실과 집기·비품의 제공을 넘어서 사무실의 유지관리비, 차량과 그 관리비 및 유류비 등을 지원한다는 부분은 노동조합법 제81조 제4호 본문이 정한 부당노동행위에 해당하는 운영비를 원조 행위를 내용으로 하는 것이어서 위법하다.

⇒ 시정명령 적법

라. 경기지부 두원정공지회 사건¹²⁾

11) 대구지법 2011. 6. 29. 선고 2010구합3420 판결, 대구고법 2014. 10. 24. 2011누1710 판결, 대법원 2016. 4. 29. 선고 2014두15092 판결
12) 수원지법 2012. 8. 23. 선고 2011구합11892 판결, 서울고등법원 2013. 5. 15. 2012누33548 판결, 대법원 2016. 4. 15. 선고 2013두11789 판결

●1심 : ‘최소한의 규모의 노동조합사무소의 제공’은 부당노동행위에 해당하지 않는 것으로 규정하고 있는 노동조합법 제81조 제4호 단서는 근로자가 노동조합 활동을 하는데 필요한 최소한의 경비를 지원하는 경우를 예시한 것으로 봄이 상당하므로, 노동조합사무실 외에 근로자가 노동조합 활동을 하는데 필요한 최소한의 경비를 지원하더라도 그로 인하여 노동조합의 자주성을 잃을 위험성이 없는 경우라면 이를 부당노동행위에 해당한다고 볼 수 없다.

업무용차량 1대의 제공과 그 유지관리비의 부담, 조합원 복지후생사업을 위한 장소·시설·수송수단의 제공으로서, 두원정공의 회사 규모나 원고 내 두원정공 지회의 규모 등에 비추어 볼 때 그러한 편의제공은 노동조합 활동에 필요한 최소한의 경비지원에 해당하거나 노동조합의 자주성을 저해할 위험성이 거의 없는 성격의 운영비 지원에 해당하는 것으로 보일 뿐이고, 이와 달리 그 편의제공으로 인하여 원고가 자주성을 상실한 현저한 위험이 있다고 볼 수 없다.

⇒ 시정명령 취소

●2심 : 노동조합의 운영비를 원조하는 행위에 해당하면 그 자체로 부당노동행위가 되고, 별도로 노동조합의 자주성을 침해할 위험성이 있는지 판단할 것을 요하지 않는다. 또한 이 사건 시설편의제공 규정이 노조법 제81조 제4항 단서에서 허용되는 경우에도 해당하지 않는다.

⇒ 시정명령 적법

●3심 : 원심은 사용자가 조합활동을 위한 업무용 차량을 노동조합에 제공하고, 차량의 유지관리비를 부담하도록 한 이 사건 단체협약 제16조 제1항과 노동조합이 조합원을 위하여 소비조합(매점) 등을 운영함에 있어 장소, 시설, 수송수단 등을 제동하도록 한 이 사건 단체협약 제81조 제2항은 노동조합법 제81조 제4호 본문이 정한 부당노동행위에 해당하는 운영비 원조 행위를 내용으로 하는 것이어서 위법하다고 보아 그에 대한 피고의 시정명령이 적법하다고 판단하였다. 원심의 위와 같은 판단은 정당.

⇒ 시정명령 적법

마. 개선방안

과거 대법원은 모든 경비원조가 부당노동행위에 해당하는 것이 아니고, 그 운영비 원조가 노조의 적극적인 요구나 투쟁으로 얻은 결과로서 실질적으로 노동조합의 자주성이 저해되었거나 저해될 구체적 위험이 없는 이상 부당노동행위가 아니라고 하였으나(실질설), 이 사건에서는 복수노조가 허용되는 상황에서 노조의 자주성을 위하여 전임자에 대

한 급여지원이 명시적으로 금지되었다면 전임자 급여 외 다른 운영비지원도 역시 엄격하게 해석하는 것이 타당하는 전제에서 운영비를 원조하는 행위에 해당하면 그 자체로 부당노동행위가 되고, 별도로 노동조합의 자주성을 침해할 위험성이 있는지 판단을 요하지 않는다(형식설)고 판단하였다. 이로써 노동자의 노동3권의 보호를 목적으로 하는 부당노동행위 제도가 단체협약 시정명령의 근거로 전용(轉用)되면서 오히려 노사 자치의 원칙을 침해하는 주범이 되어버렸다.

그러나 부당노동행위제도의 근본취지에 비추어 노동3권을 훼손하지 않는 편의제공, 더 나아가 노동조합이 적극적으로 요구하여 쟁취한 사항에 대하여까지 부당노동행위로 볼 수는 없고, 만약 노조법이 그와 같은 의미라면 이는 헌법상 노동3권 규정에 위배되어 위헌이라고 보아야 한다. 지배·개입의 부당노동행위는 노동조합의 자주성을 훼손하는 것이므로 시설편의제공은 그 자체가 문제인 것이 아니라 그 제공으로 인하여 자주성이 침해되는 것을 경계해야 하고, 오히려 편의제공이 노동조합의 적극적인 투쟁과 요구로 이루어진 것이라면 노동조합의 자주성 훼손과는 무관하다는 점에서 부당노동행위에 해당하지 않는다고 보는 것이 타당하다.

현행 노조법 제81조 제4호는 노동조합에 대한 지배·개입을 규제하기 위한 규정임에도 불구하고 운영비 원조행위를 병렬적인 방식으로 규정함으로써 이번 대법원 판결과 같이 노동조합에 대한 지배·개입에 해당하지 않는 운영비 지급, 노동조합의 투쟁을 통해 확보한 운영비 등 노조운영에 필요한 각종 편의제공에 대한 노사합의까지 침해할 위험성을 내포하고 있다. 노조법 제81조 제4호 후단 ‘노동조합의 전임자에게 급여를 지원하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위’를 삭제하고, 전임자 급여지급 및 운영비의 일부에 대한 원조는 부당노동행위에 해당하지 않음을 명시하는 방향¹³⁾으로 법개정이 필요하다.

한편, 대법원 판결에 따르더라도 노동조합 사무실과 집기, 비품 및 시설 제공, 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 기타 재액의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부는 금지 대상이 아니며, 노동조합이 위수탁계약을 통하여 사내외 구관(사업자관기, 매점 등) 등을 임대하고 운영권을 위탁하는 것은 민사계약으로 유효하다.

13) 예컨대, 노조법 제81조 제4호 “근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위. 다만, 전임자에게 급여를 지급하거나 운영비의 일부를 지급하거나 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 기타 재액의 방지와 구제등을 위한 기금의 기부, 노동조합사무실 제공 등은 예외로 한다.” 라고 개정.

6. 해고자 조합원 자격규정

가. 단체협약 규정

[펠저]

제5조(조합원의 자격과 가입) ② 해고의 효력을 다투고 있는 자가 노동위원회나 법원에 구제신청 및 소송을 제기한 경우 그 확정판결 때까지 조합원이 아닌 자로 해석할 수 없으며, 회사 내 출입과 활동을 제한할 수 없다.(단, 직접생산을 방해해서는 안된다.)

[유성기업]

제4조(조합원의 자격과 가입) ② 해고의 효력을 다투고 있는 자는 대법원 판정시까지 조합원이 아닌 자로 해석할 수 없으며, 정상근무 시간 내에 회사출입을 제한할 수 없다.

나. 인천지부 한국펠저지회 사건¹⁴⁾

●1심 : 노조법 제2조 제4호 라목 단서 조항의 취지와 노조법상 근로자 개념 등을 종합하여 고찰하면, 이 단서 조항은 기업별 노동조합 형태에서 이루어지는 노동조합결성과 조합 활동에서 특정 근로자를 사업장에서 배제시킴으로써 노동조합 결성을 봉쇄하고 노동조합 활동을 막으려는 사용자측의 부당한 노동3권 침해를 막고자 하는 것으로서 그와 같이 해고의 효력을 다투는 자에게 기업 단위 노동조합 설립과 활동을 보장하게끔 하기 위한 현실적 필요에서 마련된 규정에 불과하고, 그 단서에 해당하지 않는 노조법상 근로자(이 사건의 경우 이 사건 해고자 조합원 자격 조항에 따라 회사가 조합원으로 인정해야 하는 근로자, 즉 법원에 소송을 제기하여 해고의 효력을 다투는 근로자)를 조합원으로 인정할지 여부는 노동조합과 사용자가 자유롭게 단체교섭과 단체협약을 통해 따로 정할 수 있는 것이며, 여기에 국가가 개입하여 조합원으로 인정하는 사람을 조합원에서 배제시키라고 시정을 명할 수는 없다.

⇒ 시정명령 취소

●2심 : 노동조합법 제2조 제4호 단서 라목에 의하면, 근로자가 아닌 자는 노동조합에 가입할 수 없는데, 여기서 말하는 ‘근로자’라 함은 특별한 사정이 없는 한 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자에 한정됨이 원칙이다(대법원 2011. 3. 24. 선고 2007두4483 판결)... 산업별 노동조합인 경우 사용자로부터 해고되어 소송을 통해

14) 인천지법 2011. 9. 8. 선고 2010구합4968 판결, 서울고법 2012. 6. 20. 선고 2011누34162 판결, 대법원 2016. 1. 28. 2012두15821 판결

해고의 불법성을 다투고 있는 자도 노동조합법 제2조 제4호 단서 라목의 근로자에 포함되어 조합원 자격을 가진다고 볼 특별한 사정이 있다고 보아야 한다.

⇒ 시정명령 취소

●3심 : 노조법 제2조 제4호 라목 단서(해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 한 경우에는 중앙노동위원회의 재심 판정이 있을 때까지 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다.)은 기업별 노동조합의 조합원이 해고되어 근로자성이 부인되는 경우에만 한정적으로 적용된다. 2심 판결의 이유에 적절하지 않은 부분이 있으나 결론은 타당하다.(→노조법상 근로자는 원칙적으로 특정 사용자와의 고용관계를 전제하지 않음. 원칙적으로 특정한 사용자에게 고용될 것을 요구하고 예외적으로 초기기업별노조인 경우 해고의 불법성을 다투는 자에 대하여 인정하는 것인 잘못된 해석이나, 결론에 있어 동일하다는 지적임. 다만 대법원의 취지가 노조법 제2조 제4호 단서 라목의 ‘근로자’를 특별한 사정이 없는 한 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자에 한정된다고 한 것이 적절하지 않다는 것인지, 산업별 노동조합인 경우 해고의 불법성을 다투고 있는 자에 한하여 특별한 사정이 있다고 보는 것이 적절하지 않다는 것인지 불명확함)

=> 시정명령 취소

다. 충남지부 7개 지회 사건¹⁵⁾

●1심 : 초기기업별노조의 조합원 자격은 노동조합이 자유롭게 정하는 것이고 노조법에서 해고자의 조합원자격을 배제할 근거가 없다.

⇒ 시정명령 취소

●2심 : 초기기업별노조의 조합원 자격은 노동조합이 자유롭게 정하는 것이고 노조법에서 해고자의 조합원자격을 배제할 근거가 없다.

⇒ 시정명령 취소

●3심 : 2심대로 확정

⇒ 시정명령 취소

라. 경주/포항지부 15개 지회 사건¹⁶⁾

15) 대전지법 2012. 1. 18. 선고 2011구합183 판결, 대전고법 2013. 1. 10. 선고 2012누483 판결, 대법원 2016. 3. 10. 선고 2013두3160 판결

●1심 : 원고 조합과 같은 산업별 노동조합은 일정한 사용자에 대한 종속관계를 조합원의 자격요건으로 하지 아니하므로, 동일한 산업에 종사하는 여러 사업장에 고용된 근로자들이 조합원으로 가입할 수 있고, 심지어 해고되거나 일시 실직 상태에 있더라도 조합원으로 가입하여 활동하는 것이 허용된다. 그러나 이 사건 단체협약들은 원고 조합원 전부에 게 전용되는 것이 아니라 원고 조합원들 중 각 단체협약의 당사자인 각 회사에 소속된 근로자들(그 회사에서 해고된 근로자 포함)에 한하여 적용되는 것인 점에 비추어 볼 때, 이 사건 해고자 조합원자격 조항은 이 사건 단체협약들의 당사자가 아닌 회사를 상대로 근로자임을 주장하는 자가 원고 조합의 조합원 자격이 있는지 여부를 정한 것이 아니고, 이 사건 단체협약들의 당사자인 각 회사를 상대로 근로자임을 주장하는 자가 원고 조합의 조합원 자격이 있는지 여부를 정한 것이라고 해석함이 상당하므로, 이 사건 단체협약들에 대하여는 노조법 제2조 라목 단서가 적용된다고 볼 것이다. 초기업별노조의 규약과 달리 단체협약에 대하여는 노조법 제2조 라목 단서가 적용되므로 중노위 재심판정시까지 조합원 지위에 있다.

⇒ 시정명령 적법

●2심 : 초기업별노조의 조합원 자격은 노동조합이 자유롭게 정하는 것이고 노조법에서 해고자의 조합원자격을 배제할 근거가 없다.

⇒ 시정명령 취소/고용노동부 상고하지 않음

마. 개선방안

노조법 제2조 4호 라목 단서의 적용대상을 ‘노동조합 규약상 사업장 소속 근로자만으로 가입대상을 한정하고 있는 경우’로 특정하고, 후단의 내용도 ‘해고의 효력을 다투고 있는 자를 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다’ (이전 노동조합법)라고 하여 규정을 명확히 할 필요가 있다고 본다.¹⁷⁾

16) 대구지법 2011. 6. 29. 선고 2010구합3420 판결, 대구고법 2014. 10. 24. 2011누1710 판결, 대법원 2016. 4. 29. 선고 2014두15092 판결

17) 예컨대, 노조법 제2조 4호 라목 “근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우. 다만, 노동조합 규약에서 사업 또는 사업장 소속 근로자만으로 가입대상을 제한하고 있는 경우에도 해고의 효력을 다투고 있는 자를 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다.” 라고 개정.

7. 단체협약 해지 제한규정

가. 충남지부 7개 지회 사건¹⁸⁾

●1심 : 본래 단체협약은 노사 자치의 원칙이 적용되는 영역으로서 이에 대하여 국가가 개입할 수 없으므로 단체협약의 구속력에 관하여 노사간 자율적으로 정한 경우에도 원칙적으로 국가가 이에 개입할 수 없으나, 그럼에도 법률로써 그 단체협약의 해지권에 관하여 위와 같이 규정하고 있는 이유는 단체협약으로 자동연장조항을 두는 경우 일방의 해지권을 인정함으로써 종전의 단체협약에 부당하게 장기간 종속되는 것을 방지하기 위한 것이므로, 이러한 취지에 비추어 볼 때 위 노조법 제32조 제3항은 정책적인 강행규정이라고 봄이 상당하다. 이 사건 단협해지제한규정은 노사 쌍방이 새로운 단체협약 체결을 위해 노력함에도 불구하고 노사간의 의견불일치로 인하여 그 체결이 지연되는 경우, 노사 쌍방이 새로운 단체협약 체결의 의지없이 교섭이 이루어지지 않아 새로운 협약이 체결되지 않는 경우 뿐만 아니라 사용자·노동조합 일방이 부당하게 교섭을 지연하는 등 노사간의 신뢰를 위반하는 행위로 인하여 새로운 협약을 체결하지 못하는 경우에도 그 단체협약의 해지 가능성을 원천적으로 배제함으로써 어떠한 예외도 인정하지 아니하고 유효기간 만료 후의 단체협약 체결권을 미리 제한하거나 박탈하는 내용을 담고 있으므로 노조법 제32조 제3항에 위반된다.

⇒ 시정명령 적법

●2심 : 단체협약 해지 가능성을 원천적으로 배제하는 것으로서 강행규정인 노조법 제32조 제3항에 위반된다.

⇒ 시정명령 적법

●3심 : 단체협약의 유효기간을 제한하는 노동조합법 제32조 제1항, 제2항이나 단체협약의 해지권을 정한 노동조합법 제32조 제3항 단서는 모두 성질상 강행규정이라고 볼 것이어서, 당사자의 합의에 의하더라도 단체협약의 해지권을 행사하지 못하도록 하는 등 그 적용을 배제하는 것은 허용되지 아니한다. 이 사건 각 단체협약 해지권 제한 조항은 단체협약 해지의 가능성을 원천적으로 배제함으로써 유효기간 만료 후의 단체협약 체결권을 미리 제한하거나 박탈하는 것을 내용으로 하고 있으므로 강행규정인 노동조합법 제32조 제3항 단서에 위반된다.

⇒ 시정명령 적법

18) 대전지법 2012. 1. 18. 선고 2011구합183 판결, 대전고법 2013. 1. 10. 선고 2012누483 판결, 대법원 2016. 3. 10. 선고 2013두3160 판결

나. 경주/포항지부 15개 지회 사건¹⁹⁾

●1심 : 단체협약으로 해지권을 제한하는 것은 강행규정에 반하여 허용되지 않는다.

⇒ 시정명령 적법

●2심 : 노사 쌍방이 새로운 단체협약 체결을 위해 노력하였음에도 노사간의 의견 불일치로 인하여 그 체결이 지연되는 경우, 노사 쌍방이 새로운 단체협약이 체결되지 않은 경우뿐만 아니라 사용자노동조합 일방이 부당하게 교섭을 지연하는 등 노사간의 신뢰를 위반하는 행위로 인하여 새로운 협약을 체결하지 못하는 경우에도 그 단체협약의 해지가능성을 원천적으로 배제함으로써 어떠한 예외도 인정하지 아니하고 유효기간 만료 후의 단체협약 체결권을 미리 제한하거나 박탈하는 내용을 담고 있으므로, 강행규정인 노조법 제32조 제3항에 위반된다.

⇒ 시정명령 적법

●3심 : 단체협약의 유효기간을 제한하는 노동조합법 제32조 제1항, 제2항이나 단체협약의 해지권을 정한 노동조합법 제32조 제3항 단서는 모두 성질상 강행규정이라고 볼 것이어서, 당사자의 합의에 의하더라도 단체협약의 해지권을 행사하지 못하도록 하는 등 그 적용을 배제하는 것은 허용되지 아니한다.

⇒ 시정명령 적법

다. 개선방안

노조법 제32조 제3항 단서 후단에서는 “당사자 일방은.....종전의 단체협약을 해지할 수 있다.” 라고 규정하고 있다. 어떠한 조건에서는 단체협약을 “해지하여야 한다” 고 강제하는 것이 아니라, “해지 할 수 있다” 라고 하여 당사자가 해지할 지 여부를 자유로이 선택하도록 규정하고 있다. 노조법상 단체협약에 대한 해지권을 행사할지 여부는 온전히 노사 당사자의 자유의사에 따르도록 규정되어 있는 바, 이 사건 단체협약은 위와 같이 노사 당사자가 행사여부를 자유로이 선택할 수 있는 단체협약 해지권에 대하여 쌍방 모두 그 행사를 제한하자는 것이다.

노조법상 해지권 규정을 둔 취지는 원칙적으로 당사자간 합의에 따라 자동연장 협정의

19) 대구지법 2011. 6. 29. 선고 2010구합3420 판결, 대구고법 2014. 10. 24. 2011누1710 판결, 대법원 2016. 4. 29. 선고 2014두15092 판결

유효성을 인정하되, 예외적으로 단체협약의 목적(=적절한 근로조건을 유지하고 노사관계의 안정을 도모)에 반(反)하는 경우에 협약의 효력을 종료시킬 필요가 있어서 둔 조항인바, 노사 쌍방이 새로운 단협 체결을 위해 노력함에도 불구하고 노사간의 의견의 불일치로 인하여 체결을 하지 못하는 경우나 노사 쌍방이 새로운 단협 체결의 의지가 없이 교섭이 이루어지지 않음으로 인하여 새로운 협약이 체결되지 않는 경우에 노사가 합의한 해지제한을 부정할 이유는 없으며 일방이 부당하게 교섭을 지연하는 등 노사간의 신뢰를 위반하는 행위로 인하여 새로운 협약을 체결하지 못하는 경우에는 사정변경 내지 권리남용에 따른 해지가 가능하다는 내용의 합헌적법해석이 가능하다고 보이나, 대법원은 곧바로 위법으로 보고 말았다.

단체협약의 유효기간을 최장 2년으로 제한한 입법 취지가 그 유효기간을 일정한 범위로 제한하여 단체협약의 내용을 시의에 맞고 구체적 타당성 있게 조정해 나가도록 하자는 것이고, 단체협약 해지를 규정한 노조법 제32조 제3항 단서는 당사자가 장기간의 구속에서 벗어날 수 있도록 하는 한편 당사자로 하여금 새로운 단체협약의 체결을 촉구하기 위한 것이라는 점(대법원 2015. 10. 29. 선고 2012다71138 판결)에서, 새로운 단체협약을 체결하기 위한 당사자 일방의 교섭노력이 있거나 교섭이 진행중인 경우에도 단체협약을 해지하고 노사간 분쟁을 야기하는 것은 단체협약 해지를 규정한 노조법의 입법취지에 반한다.

따라서 새로운 단체협약을 체결하기 위한 당사자 일방의 교섭노력이 있는데도 불구하고 상대방이 이를 정당한 이유 없이 거부하거나 게을리 하는 경우 혹은 단체교섭이 진행 중인 경우 등 단체협약 해지의 합리적인 사유가 없는 경우에는 해지할 수 없도록 해야 한다²⁰⁾. 이는 새로운 단체협약 체결을 촉구하기 위한 단체협약 해지가 오히려 새로운 단협체결을 막고 정당한 노동조합활동을 방해하기 위한 수단으로 악용되는 것을 방지하고자 함이다.

한편, 단체협약 해지는 새로운 단체협약의 체결을 위한 범위내에서 효력이 인정될 수 있으며 노동조합의 정당한 권리를 침해하고 노동조합의 존립기반을 위태롭게 하는 것은 단체협약 해지를 인정하는 취지에 위반된다. 따라서 단체협약이 해지된 경우에도 새로운 단체협약이 체결될 때까지는 그 체결을 위해 노동조합이 활동하는 데 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항과 관련된 종전 단체협약의 효력은 유지되는 것으로 보도

20) 예컨대, 노조법 제32조 제3항 단서로 “다만 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 새로운 단체협약을 체결하기 위한 당사자 일방의 교섭노력이 있는데도 불구하고 상대방이 이를 정당한 이유 없이 거부하거나 게을리 하는 경우, 2. 단체교섭이 진행 중인 경우” 라고 하여 단체협약 해지의 사유를 일정하게 제한하도록 개정.

록 규정하여 최소한의 노동조합의 존립기반을 보호하여야 한다.

8. 마치며

충남 아산에 위치한 갑을오토텍 회사는 소위 ‘Q-p 전략 시나리오’ 라고 하여 민주노조를 파괴하기 위해 불법파업을 유도하는 등의 부당노동행위를 자행하였고 그로 인해 노동조합이 쟁의행위를 하고 있는데, 몇 일 전 회사는 단체협약해지통보와 함께 고용노동부의 자율시정권고를 근거로 배치전환, 징계절차에서의 노동조합의 참여 등 단체협약 규정이 위법·불합리하다면서 개정을 요구하고 나섰다. 단체협약 해지를 하지 않기로 합의한 단체협약 규정이 있음에도 불구하고 고용노동부 시정명령과 대법원 판결까지 들면서 단협해지통보, 단전·단수 통보, 단체협약의 각종 규정 개악통보로 인하여 노사관계는 혼돈으로 빠져들고 있다.

이처럼 고용노동부 시정명령으로 인한 노사간 불필요한 마찰과 분란은 매우 심각하게 발생되고 있다. 고용노동부의 무분별한 시정지도와 시정명령의 남발이 야기한 결과이다.

그러나 단체협약을 둘러싼 노사관계는 노사자치의 원칙에 입각해서 운영되고 국가권력의 개입의 필요최소한에 그치는 것이 바람직하다. 기본권의 가치와 법적기준보다 정책집행의 효율성과 신속성을 우선시하는 행정관청이 단체협약의 실질적 효력에 대한 심사권을 갖게 하는 것은 위험하고 바람직하지도 않으며, 결코 노사관계의 발전과 산업평화 유지에도 도움이 되지 않는다. 끝.

성과연봉제 도입 지침과 불법지침을 통한 교섭권 제한의 문제점과 개선방안

우지연 | 공공운수노조 법률원 변호사

1. 정부 지침의 추진경과와 내용

가. 고용노동부(이하 '노동부')의 이른바 '2대 지침'

1) 추진경과

- '쉬운 해고'와 '취업규칙 불이익변경 요건 완화'는 당초 2014년 12월 전경련, 경영자총연합회, 대한상공회의소, 중소기업중앙회, 무역협회, 벤처협회, 중견기업연합회, 소상공인연합회 등 8개 단체가 정부에 제출한 153건의 '규제기요틴 과제' 중 노동부 소관사항에 포함된 과제²¹⁾
- 2015. 12. 11. '직무능력 중심의 인력운영방안 모색을 위한 전문가 토론회', 2015. 12. 16. 노동부 주최 「2016년 경제정책방향」에서 '취업규칙 변경 및 근로계약 해지 등의 기준·절차 명확화를 위한 지침 및 근로계약 전반에 관한 제도개선 방안 마련'을 2016.1월 중 실행계획으로 제시
- 형식적으로는 노사정협의를 거쳐 추진하겠다고 밝혔으나, 지난 해 9월 노사정합의문에서는 근로계약 및 취업규칙 변경관련 사항을 명확히 하되 정부는 일방적으로 시행하지 않고 충분한 노사정협의를 거치도록 하였음에도 불구하고, 노동계의 반발을 무릅쓰

21) 정부는 2014. 12. 28. 국무조정실 주관으로 경제단체 부단체장과 관계부처 차관들이 참석하는 규제 개혁 민관합동 회의에서 검토 결과를 공유하고 추진방안을 확정하였고 당시 23건이 추가 논의가 필요한 것으로 평가되었는데, 그중 고용노동부 소관사항인 ① 업무성과 부진자에 대한 해고요건 완화 ② 취업규칙 불이익변경 요건 완화 ③ 임금피크제 법제화 ④ 경영상해고 요건 완화 ⑤ 기간제 사용기간 규제 완화 ⑥ 파견 업종 및 기간 규제 완화 ⑦ 근로시간단축 규제 유연화 ⑧ 통상임금 부담 완화 등에 대해서는 추후 경제사회발전노사정위원회를 통해 추진하기로 결정

고 2015. 12. 30. ‘전문가 의견수렴 간담회’를 개최하는 형식으로 2대 지침(초안)을 일방적으로 발표

- 2016. 1. 19. 한국노총의 노사정 합의 파기 선언 직후 2016. 1. 20. 신년 부처별 대통령 업무보고 다음날인 2016. 1. 22. 2대 행정지침 발표

2) 내용

○ 『공정인사지침』

- 헌법 제32조 제3항은 “근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”고 규정하고, 근로기준법 제23조는 해고에 “정당한 이유”를 규정하고 있으며, 법원은 해고의 ‘정당한 이유’에 관해 “사회통념상 근로계약을 계속시킬 수 없을 정도로 근로자에게 책임 있는 사유”라고 해석하고 있는 바, 현행 법률 하에서는 단지 ‘저성과’만을 이유로 해고할 수 없다는 것이 학계와 법원의 일반적인 견해임에도, 노동부는 채용, 인사평가, 보상관리(임금체계), 교육훈련과 배치전환, 퇴직관리 등 근로계약 전 과정을 성과주의 패러다임으로 개편한다는 명목 하에 ‘저성과만을 이유로 한 통상해고’의 도입을 시도하면서, 이를 마치 일반적 법리이거나 확립된 판례인 것처럼 제시하는가 하면 (지침 109면 이하 업무수행능력의 현저한 결여는 근로제공 의무를 불완전하게 이행하는 것으로 근로계약의 해지사유에 해당함 ; 지침 78면 ‘업무능력 결여 근무성적 부진 등을 이유로 한 해고’를 통상해고의 한 유형으로 소개) 나아가 지침이 제시한 기준만 충족하면 그 정당성이 인정된다고 안내하고 있음 (지침 109면 이하 “업무능력 결여, 근무성적 부진 등”은 통상해고사유에 해당 ; 근로자의 업무능력의 결여 근무성적 부진 등은 업무명령 위반 비위행위 등 별도의 징계 사유가 없더라도 통상해고 사유가 될 수 있음)

○ 『취업규칙 해석 및 운영지침』

- 노동부는 근로감독관이 취업규칙 관련 심사나 분쟁의 예방·해결, 지도 업무를 수행함에 있어 해석기준을 제시하기 위한 목적에서 마련된 종전의 ‘취업규칙 해석 및 운영 지침’에 『제2편 정년 60세 시대 임금체계 개편에 따른 취업규칙 변경 판단』이란 항목을 추가하여, 판례의 법리에도 없는 이른바 ‘경영권’을 도입하여 자의적인 해석을 시도하면서, 마치 그것이 판례의 태도인 양 왜곡하는가 하면(지침 65-66면 “사업주가 임금 지급방식이나 임금체계 자체를 바꾸는 것은 노무관리나 생산성 향상 등 경영상 필요에 기초한 것으로서 원칙적으로 취업규칙의 불이익변경으로 볼 수 없음, 성과중심의 임금체계를 도입하는 것은 인력운용의 효율성을 도모하는 등 사용자의 경영 판단에 관한 사항으로서 그 자체로는 근로조건의 불이익한 변경으로 볼 수 없음”), 아무

런 이유의 제시도 없이 ‘기본적 근로조건 사항’ 인 임금을 경영권 사항으로 보면서 사용자가 임금체계를 일방적으로 변경할 수 있다는 매우 위험한 결론으로 나아가고 있음

또한, 예외적으로 엄격하게 인정되어야 할 ‘사회통념상 합리성’ 이론을 오히려 마치 그것이 원칙인 것처럼 전면화하고(지침 65면 “사업주가 임금 지급방식이나 임금체계 자체를 바꾸는 것은 원칙적으로 취업규칙 불이익변경에 해당하지 않음”), 아무런 이유의 제시도 없이 임금의 삭감을 초래하는 임금피크제 도입을 불이익 변경이 아니라거나 사회통념상 합리성이 있다고 자의적으로 판단하고 있으며(‘동 지침’ 61면 “기존 정년 시점 이후 임금피크제를 도입한 경우에도 … 불이익이 크다고 보기 어려움”, 62면 “합리적 수준에서 임금피크제 등 임금체계 개편이 이루어지는 경우 취업규칙 변경의 필요성은 인정될 수 있음”, 63면 “… 동종 다른 기업 또는 사회 일반적으로 기대되는 합리적인 임금 수준과 비교하여 낮지 않을 경우에는 상당성이 인정될 수 있음, 특히 … 변경 내용이 일응 상당하다고 볼 수 있음”), 판례 법리에도 없는 새로운 법리를 제시하는 데까지 나아가고 있음(64면 “노동조합이 합리적 대안 없이 반대하는 등으로 협의가 이루어지지 않는 경우에는 … 사회통념상 합리성을 인정할 수 있는 요소가 될 수 있음, “66면 근로자에게 차별 없이 공정한 기회를 보장하는 임금 제도를 도입하면서 합리적이고 공정한 평가 제도를 통해 어떤 근로자도 일정한 성과를 내면 임금이 높아질 수 있는 기회가 보장되어 있다면 사회통념상 합리성이 인정될 수 있음”)

나. 기획재정부의 공공부문 성과연봉제 권고안 추진경과

1) 추진경과

- 2010. 6. 「공공기관 성과연봉제 권고안」 2급 이상 간부직에 대한 성과연봉제 도입
- 2015. 1. 「2단계 공공기관 정상화 추진 방향」 중점 과제의 하나로 성과연봉제 확대 제시
- 2016. 1. 28. 기획재정부(이하 ‘기재부’) 공공기관운영위원회, 성과에 따른 공정한 보수 지급과 조직·개인별 목표의 연계관리를 통해 조직문화 변화 및 생산성 제고를 명분으로 「공공기관의 성과연봉제 권고안(이하 ‘성과연봉제 권고안’)」 확정.
- 「공공기관의 성과연봉제 권고안」의 성과연봉 관련 주요 내용 : 2010. 6. 도입한 간부직 성과연봉제를 비간부직까지 확대하고, 기본연봉의 차등을 도입하며, 다양한 유형의 수당들을 폐지하고 성과연봉의 재원으로 전환함으로써 성과연봉의 비중 및 차등폭을 늘리는 것을 주요 내용으로 함.

구분		현행	개선(권고안, 2016)
대상		2급 이상(전체 직원의 약 7%)	4급 이상(전체 직원의 약 70%)
기본연봉 차등		2%(±1%)	1~3급: 3%(±1.5%) 4급: 미적용
성과연봉	비중	20%(준정부기관)~30%(공기업)	1~3급: 20%(준정부기관)~30%(공기업) 4급: 15%(준정부)~20%(공기업)
	차등	2배	1~4급: 2배

- 2016. 2. 25. 기재부 ‘2016년 공공기관 기관장 워크숍’, 「공공기관 성과연봉제 확대 인센티브 방안」 발표
- 조기 이행 기관에 대한 인센티브: ① 향후 경영평가 반영(배점 확대 및 가점 부여), ② 성과급 추가 지급(기본월봉의 최대 50%)
- 미이행·지연 기관에 대한 패널티: ① 총인건비 인상률 삭감 또는 총인건비 동결, ② 정원, 예산 등 협의 시 불이익 부여
- 2016. 2. 금융위원회, 금융공공기관 기관장들과의 간담회에서 금융공공기관 전 직원을 대상으로 성과연봉제 도입 결정
- 기획재정부 제도기획과-143(2016.3.3.)호, 국토교통부 창조행정담당관-783(2016.3.4.)호 및 창조행정담당관-1311(2016.4.12.)호 등을 통해 ‘공공기관 성과연봉제 확대 인센티브(패널티) 부여 방안’ 시달.
- 금융위원회, 2016. 4. 29. 금융기관들에 성과연봉제 패널티 부여 방안에 대해 공식문서로 통보.
- 2016. 6. 16. 공공기관운영위원회, 116개 공기업과 준정부기관을 대상으로 ‘2015년도 공공기관 경영실적 평가 결과’를 심의·의결.
- 공기업 30곳과 준정부기관 90곳 등 120개 공공기관이 모두 성과연봉제 확대 도입했다고 발표. 2016. 4. 성과연봉제를 조기 도입한 40개 기관 가운데 공기업 5곳, 준정부기관 9곳 등 총 14곳이 지난해 평가결과에 비해 더 높은 등급으로 상향조정. 준정부기관에서 A(우수)등급을 받은 6개 기관 가운데 5개 기관이 성과연봉제 조기도입 기관. 나머지 76개 기관 가운데 상향조정된 곳은 공기업 5곳, 준정부기관 20 등 총 25곳으로 더 낮은 비율을 기록.

2) 더불어민주당 실태조사 결과

○ 2016. 5. 11. ‘공공·금융부문 성과연봉제 관련 불법·인권유린 실태에 대한 더불어민주당 진상조사단’ 구성, 5. 24.~6. 7. 8개 기관²²⁾ 실태조사.

○ 위법, 불법 및 인권 침해 사례 확인

- 조사기관 모두 과반수 노조가 있음에도 ‘취업규칙 불이익 변경’에 따른 법적 절차인 과반수 노조의 동의를 받지 않고 직원 동의서를 근거로 이사회 의결을 강행한 것을 확인.
- 직원 동의서 징구 과정에서 부서별 할당을 부여하거나, 찬·반 여부를 인사 평가에 반영하겠다는 부당한 지시로 강압, 그럼에도 직원들의 동의가 저조하자 적게는 3번에서 많게는 11번이나 상급자에 의한 면담이 강제 되는 등 강압적인 동의서 징구가 있었음을 확인. 심지어 관련 이사회 개최 일자를 유출했다는 이유로 관련부서 직원들의 카톡 내역까지 요구하면서 카톡 내용을 복구시키는 프로그램까지 가동하기도 함(철도시설공단).
- 금융공기업 사측은 노사합의로 만들어진 금융사용자협의회를 금융위원회 지시로 일방적으로 탈퇴하여 중앙산별교섭이 무산되는 사태 발생
- 법률자문과 달리 이사회에는 왜곡된 정보를 제공하여 회의에 참석한 이사들이 잘못된 정보에 기초하여 의사결정 유도한 사례도 발견(철도시설공단, 기업은행, 자산관리공사 등 다수)
- 기타 공공기관으로 분류되어 필수 도입 사업장(공기업 및 준정부기관 120개)이 아님에도 강압적으로 진행되었는데, 그 배경에는 기재부 지침과 별도로 4. 29.자 시달된 금융위원회 지침이 있었던 것을 확인함

3) 양대 노총 조사 결과

- 양대 노총 공공부문 공대위 5개 산별연맹 산하 공공기관의 ‘성과(해고)연봉제 도입 관련 불법행위 사례’²³⁾는 별첨 자료와 같음.
- 2016. 6. 7. 기준 전체 52곳 중 불법 노사합의 4곳, 노조 동의 없는 이사회 일방 의결 48곳, 고소고발 진행 중 10곳, 예정 42곳.
 - 성과연봉제 확대 도입을 결정한 공공기관 120곳 중 54곳(45%)은 이사회 의결만 거친 것으로 확인²⁴⁾

22) ① 산업은행, ② 한국중부발전, ③ 기업은행, ④ 수산자원관리공단, ⑤ 자산관리공사, ⑥ 주택금융공사, ⑦ 한국철도시설관리공단, ⑧ 보훈복지병원

23) 더불어민주당 진상조사보고서, 291~298면.

24) http://www.naeil.com/news_view/?id_art=200186

다. 노동부의 ‘임금체계 개편을 위한 가이드북’

○ 노동부가 2016. 8. 18. 발표한 『임금체계 개편을 위한 가이드북(이하 가이드북)』은 원칙적으로 ‘임금체계 개편은 근로조건의 결정에 관한 사항이므로 단체교섭대상이 된다’고 하면서도, 뚜렷한 근거를 제시하지 아니한 채 (i) 사용자가 임금체계 개편을 위한 단협 개정을 요구한 것이라면 교섭을 진행하여 결렬되더라도 노조가 ‘쟁의행위에 돌입할 수 없다’거나, (ii) 사용자가 취업규칙을 통해 임금체계 개편을 추진하는 것은 취업규칙 변경에 관한 절차일 뿐이므로 노조가 ‘단체교섭에서 요구하거나 결렬을 이유로 쟁의행위에 돌입할 수 없다’거나 (iii) 설령 기존 단협에 취업규칙 불이익 변경시 노조와의 합의조항을 두고 있는 경우라도 실질적으로 이는 취업규칙의 변경 절차일 뿐이므로 ‘쟁의행위에 돌입할 수 없다’거나 (iv) 노사가 합의하에 보충교섭의 의제로 삼아 교섭을 진행하더라도 ‘쟁의행위에 돌입할 수 없다는 취지로 단체교섭대상(단체행동권)의 범위를 좁히는 해석을 제시함으로써 교섭이나 쟁의의 여지를 봉쇄하고자 시도하고 있음 (63쪽 이하). 그러나 이는 후술하는 바와 같이 헌법 및 노동조합및노동관계조정법에 부합하지 아니하는 해석이며, 사용자 측의 일방적 근로조건 개악에 대항하여 노동조합이 대등한 지위에서 근로조건의 유지, 개선을 요구할 수 있도록 정당하게 보장된 단체교섭권과 단체행동권을 자의적인 기준으로 박탈하는 것에 다름 아님

라. 소결론

- 이상을 요약하면, 성과주의 임금체계 개편(이와 연동된 성과퇴출제 도입)에 있어서 정부의 입장은 ‘일방강행’으로 요약될 수 있음.
- 이를 위해 노동부는 기본적인 근로조건인 임금을 그 근거조차 모호한 이른바 ‘경영권 사항’으로 주장하는가 하면, 판례에 의하여 적법유효하게 인정되는 ‘고용과 임금에 관한 노사합의조항’을 아무런 근거 없이 불합리한 단체협약으로 규정하면서 시정권고하는 권한남용²⁶⁾으로 나아가고 있음.
 - 또한 사용자의 ‘취업규칙 제·개정권’을 ‘단체교섭권’보다 앞세우면서 단체교섭권을 박탈하는가 하면, ‘불이익 변경’을 협소하게 축소해석하고, 명문에도 없는 ‘사회통념상 합리성론’을 확대적용하여 취업규칙 변경 시 갖추어야 할 요건을 완화하는 등

25) 더불어민주당 진상조사보고서, 291~298면.

26) 제31조(단체협약의 작성) ③ 행정관청은 단체협약중 위법한 내용이 있는 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 그 시정을 명할 수 있다.

으로 법령의 기준에 부합하지 않는 해석을 남발하고 ‘일방적 근로조건 변경’을 부추기고 있음.

- 이러한 시도는 결국 단체교섭권 및 근로조건 대등결정원칙의 형해화와 집단적 근로조건 결정시스템의 붕괴로 이어질 것이며, 현재 공공부문의 ‘성과연봉제 불법이사회 강행’을 둘러싼 노사관계 파행이 대표적인 사례.

2. 공공부문 성과연봉제의 일방강행이 갖는 법률적 문제점

- 단체교섭권 및 근로조건 대등결정권 침해

가. 임금체계는 단체교섭의 대상

- 헌법 제33조 제1항은 ‘근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.’고 규정하여 노동3권을 보장하고, 노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노조법’) 제2조 제5호는 노동쟁의를 ‘임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태’로 정의하고 있음. 즉, 우리 헌법과 노조법은 사용자에 의한 교섭요구인지 노동조합에 의한 교섭요구인지 여부를 구분하지 아니하며, 취업규칙 개정여부나 그 내용의 유불리 여부를 불문하고 ‘임금’이라는 근로조건 결정에 관한 사항에 관하여는 노사 간의 자율적인 단체교섭 및 단체행동이라는 틀을 통해 형성하도록 예정하고 있으며, 이는 노동조합이 조직되어 있는 사업장이라면 헌법상 당연히 보장되어야 할 질서임

- 성과연봉제의 도입 여부 및 그 구체적인 내용은 임금 체계 내지 임금 지급 결정방법과 임금수준에 관한 것으로서 기본적 근로조건에 해당하며, 의무적 단체교섭 대상사항에 해당함. 대법원²⁷⁾도 사용자의 일방적 성과급제 실시에 반발하여 쟁의행위를 한 알리안츠 파업 사건에서, 성과급제는 임금협상 및 단체협약에서 논의되어야 하는 근로자의 임금체계를 전면적으로 변경하는 결과를 가져오므로 근로조건 결정에 관한 사항이고 의무적 단체교섭대상이자 정당한 쟁의행위의 목적이라고 판시한 원심 판결²⁸⁾을

27) 대법원 2012. 1. 27. 선고 2009도8917 판결.

28) 서울남부지방법원 2008. 9. 23. 선고 2008고단1572 판결(서울남부지법 2009. 8. 12. 선고 2008노1686 판결): 회사가 도입하고자 하는 성과급제가 비록 단순 임금지급방법에 관한 것뿐만 아니라 직무, 직급제도, 평가제도, 승진제도, 보상제도를 포함하는 인사전반에 관한 것이 포함되어 있다고 하더라도, 그 성과급제의 도입은 임금협상 및 단체협약에서 협의되어야 하는 근로자의 임금체계를 전면적으로 변경하는 결과를 필연적으로 가져오는 점, 실제로 노사 양측은 성과급제의 도입을 위해 계속적으로 협상해 온 점에 비추어 보면, 성과급제의 도입이 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없는 경영주체에 의한 고도의 경영상의 결단에 속하는 사항이라 단정하기 어렵다...(중략)...노조의 2008. 1. 23.자 파업은 쟁

확정하였음

- 성과연봉제의 도입 여부는 취업규칙 개정의 문제이기 이전에 근본적으로 임금체계라는 하나의 ‘집단적 근로조건 결정’에 관한 문제임. 우리 법은 ‘집단적 근로조건의 결정원리’에 관한 단체교섭과 취업규칙, 노사협의회 제도 가운데 단체교섭(단체협약)의 효력우위를 인정하고 있고,²⁹⁾³⁰⁾ 따라서 취업규칙에 관련 정함이 있는 경우라 하더라도 노동관계 당사자는 얼마든지 단체교섭을 통해 취업규칙을 상회하는 보다 유리한 근로조건의 형성을 도모할 권리가 있음.
- 단체협약은 개별 근로계약보다 상위의 규범으로서 근로조건에 관한 사항에 있어서는 강행적 효력을 가지므로 개별 근로자가 사용자와 자유로이 연봉에 관한 합의를 하거나 사용자가 일방적으로 취업규칙을 변경하더라도 단체협약 상 임금체계보다 불리한 경우 단체협약상 임금체계가 적용됨

- 법원도 회사 측이 (i) 4조 3교대 실시 자체는 사용자의 고유한 인사경영권의 행사로서 단체교섭의 대상이 될 수 없음을 이유로 노조와의 교섭 없이 근무체계를 일방적으로 변경·시행하고, (ii) 임금조정에 관련해서는 회사의 원칙과 여건에 따라 알아서 하면 될 것이므로 단체협약 사항이 아니라고 대응한 이후 일방적으로 급여인상율을 결정하여 지급한 사안에서, 취업규칙은 회사와 근로자의 개별적 법률관계를 규율하는 등으로 회사가 일방적으로 작성·변경할 수 있는 것이고, 집단적 근로관계를 규율하고 헌법상의 노동 3권의 하나로 보장받는 단체교섭권에 의하여 체결된 단체협약과는 그 성질을 달리하므로, 만일 사용자가 취업규칙에 따라 노사 관계를 규율하면 충분하다는 이유로 노동조합과 단체교섭할 의사 없이 단체교섭 자체를 거부하거나 해태하는 것은 노동조합법 제81조 제3호의 부당노동행위에 해당한다고 판시함³¹⁾

의행위 중 회사의 일방적인 성과급제의 실시에 반발하여 실시된 것으로... 목적 및 절차에 있어 정당하다.

29) 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 제5조(노동조합과의 관계) 노동조합의 단체교섭이나 그 밖의 모든 활동은 이 법에 의하여 영향을 받지 아니한다.

30) 노동조합및노동관계조정법 제33조(기준의 효력) ① 단체협약에 정한 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준에 위반하는 취업규칙 또는 근로계약의 부분은 무효로 한다.

②근로계약에 규정되지 아니한 사항 또는 제1항의 규정에 의하여 무효로 된 부분은 단체협약에 정한 기준에 의한다.

31) 전주지방법원 2011. 12. 9. 선고 2011노227 판결: 위 각 인정사실에 의하면, 이 사건 회사는 ○○노조 측과 2008. 9. 26. 제1차 교섭을 시작으로 1년이 넘는 2009. 11. 30. 진행된 총 20차 교섭에 이르기까지 외관상 수차례 단체교섭에 응하기는 하였으나, 단체교섭 회의록 작성요구에 계속적으로 응하지 아니하고, ○○노조측이 제시한 단체협약 요구안에 관하여 전반적으로 수용불가 입장을 표명하며, 전부 수용이 불가능하다면 이에 대응한 회사의 단체협약 수정안 제시 및 일부라도 합의할 수 있는 안이 있다면 합의를 하자고 계속적으로 제안하는 ○○노조 측의 요청도 계속하여 거부하면서, 집단적 근로관계를 규율하고 헌법상의 노동 3권의 하나로 보장받는 단체교섭권에 의하여 체결된 단체협약과는 그 성질을 달리하며 회사와 근로자의 개별적 법률관계를 규율하는 등으로 회사가 일방적으로 작성·변경할 수 있는 취업규칙에 따라 노사 관계를 규율하면 충분하고 또한 노동관계법령상에 근로자에 대한

○ 법원은 ‘임금’ 뿐만 아니라 ‘임금체계에 관한 취업규칙 개정’도 노사가 협의 또는 합의해야 할 대상으로 정하고 있는 사항이라면 의무적 단체교섭 대상에 해당한다고 보고 있음. 즉, 사용자가 소속 근로자들의 근로조건에 영향을 미치는 취업규칙의 제·개정에 관하여 노동조합과 사전 협의하도록 하는 내용의 단체협약을 체결하였다면, 그러한 ‘취업규칙의 개정’ 자체도 단체교섭의 대상이 된다는 것임.³²⁾³³⁾

○ 결국 사용자에게 의한 성과연봉제 실시는 임금 등 ‘기본적인 근로조건’의 결정에 관한 사항’인 동시에 나아가 ‘노동조건에 영향을 미치는 규정의 개정에 관한 사항’으로서 어느 모로 보나 사용자가 단체교섭을 거부할 수 없는 의무적 단체교섭 대상에 해당한다고 할 것임.

권리 보호가 이미 되어있음을 이유로 ○○노조와 단체교섭할 의사 없이 단체교섭 자체를 거부하거나 해태하였음을 인정할 수 있고, 이와 같은 이 사건 회사의 단체교섭 태도 등을 앞서 본 법리에 비추어 보면 이 사건 회사는 정당한 이유 없이 ○○노조 측과의 단체교섭을 거부하거나 해태하였다고 볼 것이므로 피고인의 이 부분 주장은 이유 없다.

32) 서울고등법원 2005. 4. 29. 선고 2004누8462 판결(벽산엔지니어링 사건): 취업규칙은 사용자가 일방적으로 정할 수 있는 것이기는 하지만, 이 사건에 있어서는 참가인 회사의 단체협약 제8조에서 참가인 회사가 원고 조합원의 근로조건과 관계있는 취업규칙을 작성하거나 변경하고자 할 때에는 노동조합과 사전협의를 하여야 한다고 규정되어 있...으므로 취업규칙의 개정이 단체교섭의 대상이 아니라는 참가인 회사의 주장은 이유 없고, 참가인 회사와 원고 조합(중전)의 위원장 사이에서 ... 연봉제 도입에 관한 논의가 있었던 것만으로는 참가인 회사와 원고 조합(중전) 사이에서 연봉제를 도입하는 내용의 위 취업규칙의 개정에 관하여 사전협의를 있었다고 할 수 없고, 달리 이를 인정할 증거가 없다. 한편, 사용자가 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 단체협약 체결, 기타의 단체교섭을 정당한 이유 없이 거부하거나 해태하는 행위를 함으로써 그 단체교섭의무 등을 위반하였을 경우에는 노조법 제81조 제3호 소정의 부당노동행위에 해당한다 할 것이고, 여기에서 사용자가 단체교섭의 의무를 부담하는 교섭대상이 되는 사항은 근로조건의 결정에 관한 사항과 그 밖에 근로자의 경제적·사회적 지위향상을 위하여 필요한 노동조합과 활동이나 단체협약의 체결 등 근로조건의 결정에 영향을 미치는 노동관계에 관한 사항을 가리킨다 할 것인데, 참가인 회사가 42명의 노동조합원들을 포함한 약 89명의 직원들을 상대로 사직서를 제출받고 새로이 연봉제 근로계약을 체결한 움직임이 있자 원고 조합(중전)은 2001. 1. 26.과 같은 달 30일, 같은 해 3.6 등 수회에 걸쳐 참가인 회사 측에 ‘호봉제에서 연봉제로 임금체계를 일방적으로 변경하고자 개별 근로자에게 사직서 및 연봉제 동의서 제출을 요구하는 행위를 중지하고 연봉제 급여규정의 제정에 관하여 노조와 협의해 줄 것’을 요구하는 내용의 공문을 보냈음에도, 참가인은 원고 조합(중전)의 이러한 요구를 무시한 채 2001. 3. 1, 취업규칙 제49조(급여의 구성) 단서에 ‘단, 연봉적용 근로자는 연봉제 급여규정을 별도로 정하여 운영한다’고 규정하고 이에 따른 연봉제 급여규정을 새로 만든 다음 이를 원고 조합(중전)에 통보만 하였는바, 사정이 이와 같다면, 위 취업규칙에 연봉제 급여규정을 둔 것이 조합원들에게는 적용되지 않는다고 단정할 수 없는 이 사건에 있어서 참가인이 단체교섭의 의무를 부담하거나 사전협의를 하여야 할 대상에 해당한다고 보아야 할 것이므로, 참가인으로서 원고 조합의 단체교섭이나 사전협의를 요구를 거부할 수 없음에도 불구하고 정당한 이유 없이 이를 거부한 경우에 해당한다고 할 것이어서...(중략)... 이는 노조법 제81조 제3호 소정의 부당노동행위에 해당한다.

33) 법원은 “공공기관인 한국건설기술연구원이 노동조합과 체결한 단체협약 등에서 직원평가제도와 관련하여 평가항목의 반영비율 및 세부 시행사항을 정할 때에는 노동조합과 합의하기로 한 사안에서, 연구원이 노동조합과 합의 없이 개정 시행하고 있는 평가제도 개선안은 단체협약에서 정한 절차를 위반하여 제정된 것이므로 효력이 없다”고 보아 그 효력을 부인하였음(의정부지방법원 고양지원 2012. 2. 3. 선고 2011가합3374 판결).

나. 임금체계는 ‘집단적 동의’의 대상

- 취업규칙에서 정한 근로조건과 복무규율은 근로자에게 생존 보장과 인격 발현에 지대한 중요성이 있음에도 사용자가 이를 일방적으로 결정할 수 있도록 하는 것은 근본적인 문제가 있음. 헌법 제32조 제1항의 근로권³⁴⁾, 제32조 제3항³⁵⁾의 인간의 존엄성을 보장하는 근로조건 기준의 법정주의, 제33조 제1항의 노동3권³⁶⁾, 근로기준법 제4조의 근로조건 대등 결정 원칙, 노동조합 및 노동관계조정법 제1조³⁷⁾ 등에 비추어 보면 근로조건은 노사가 공동으로 합의하여 결정하는 것이 원칙이라 할 수 있음.³⁸⁾
- 법원도 근로기준법에서 취업규칙의 불이익변경에 근로자의 집단적 동의를 받도록 한 것은 ① 집단적인 근로조건 대등 결정의 원칙 이외에도 ② 근로기준법의 기본원리로서 근로자 보호의 정신, ③ 기득이익 보호의 원칙, ④ 근로조건을 통일적 규율을 위한 규범적 요청에 따른 것이라고 밝히고 있음. 위 네 가지 규범적 요청 중 집단적 동의 요건의 직접적 근거가 되고 집단적 동의의 주체, 방법, 효력 등을 실질적으로 좌우하는 원칙은 집단적 근로조건 대등 결정의 원칙임.³⁹⁾ 이러한 논거에서 살펴볼 수 있는 판례의 기본 입장은 근로조건은 어디까지나 근로자와 사용자의 합의를 통하여 변경이 가능하다고 보는 것임.
- 결국 사회경제적으로 우월한 지위에 있는 사용자에게 대하여 노동조합 또는 근로자의 단결체를 통하는 경우에 대등한 교섭력을 확보하는 것이 가능하고, 근로조건 결정에 대하여 근로자의 단결체가 그 중심적인 역할을 할 것이 요구되는 것임.

3. 개선방향

가. 공공부문 노사관계 왜곡 문제의 해결방향

34) 헌법 제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다.

35) 헌법 제32조 ③ 근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.

36) 헌법 제33조 ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

37) 제1조(목적) 이 법은 헌법에 의한 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장하여 근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모하고, 노동관계를 공정하게 조정하여 노동쟁의를 예방·해결함으로써 산업평화의 유지와 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

38) 김선수, ‘임금피크제 도입을 위한 취업규칙 변경 관련 행정지침’, 개정국회법과 고용노동부의 행정지침 국회토론회 자료집(2015. 6. 17.)

39) 노동법실무연구회, 『근로기준법주해 III』, 박영사, 2010, 479면.

1) 공공기관 이사회 결의를 통한 성과연봉제 도입의 효력

- 성과연봉제의 도입을 결의한 이사회는 공공기관 경영진, 사용자측의 의사결정기구임. 공공기관 이사회가 근로기준법상 적법한 절차(불이익 변경 시 근로자 측의 집단적 동의, 집단적 동의주체 및 동의 방법의 적법성 등)를 거치지 않은 상태에서 결의를 통해 성과연봉제를 도입하더라도 이는 근로기준법 제94조 제1항 단서 위반으로 무효로 평가됨.⁴⁰⁾
- 1980년 신군부의 강압적 지시에 따라 공공기관이 퇴직금 누진제를 단수제로 변경하면서 근로자 과반수의 집단적 동의를 받지 않고 이사회 의결만으로 변경하여 민주화된 이후 법원에서 무효 판결을 받았었음. 그러한 역사적 경험을 반복할 가능성이 높음. 당시 정부의 지시에 따라 불가피하게 퇴직금 누진제를 단수제로 변경했다는 사정만으로는 사회통념상 합리성을 인정할 수 없다고 판단했음.⁴¹⁾ 기재부, 노동부, 금융위원회 등 정부의 지시에 따라 성과연봉제가 도입되었다는 사정만으로 사회통념상 합리성이 인정되지는 않을 것으로 보임.
- 따라서 정부는 공공기관 노동조합을 배제한 일련의 성과연봉제 도입과정의 문제점을 직시하고 불법성 논란이 끊이지 않고 있는 이사회 일방의결사항을 철회하고, 공공부문의 임금체계를 원점에서부터 다시 논의하는 것이 문제해결의 출발점.

2) 공공부문 노사관계에서 단체교섭권

- 헌법 제33조 제1항은 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고, 같은 제2항은 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고, 같은 제3항은 “법

40) 한인상, 『공공기관 성과연봉제 도입 관련 노동법적 쟁점』(국회입법조사처 입법조사회답), 13면

41) 대법원 1994. 6. 24. 선고 92다28556 판결. “이 사건 퇴직금규정을 개정한 것이 당시 다른 정부 투자기관에 비하여도 지급률이 현저히 높은 피고 회사의 퇴직금제도를 개선하여 정부투자기관마다 상이하게 시행되고 있는 퇴직금 누진제도를 통일하고, 국민경제에서 큰 비중을 차지하고 있는 피고 회사의 경영합리화를 이루려는 정부의 지시에 따라 변경 전의 재직기간에 대한 퇴직금 지급률은 종전의 규정에 의하도록 둔 채 장래에 향하여만 퇴직금 누진율을 하향조정한 것이고, 동시에 임금을 10% 인상하였으며, 종전에는 퇴직금 산정의 기초가 되는 평균임금에 산입되지 않던 상여금과 연월차수당을 새로이 산입키로 하였고, 그 개정절차에 있어서도 노사협의회 근로자위원들의 동의를 얻은 바 있다 하더라도 임금인상은 연례적인 것으로 보여지고, 상여금이나 연월차수당을 퇴직금 산정을 위한 평균임금 계산에 산입하였다는 것만으로 근로자들의 기득권 침해를 보상하기에 충분하다고 할 수 없으므로 위와 같은 사정만으로는 거기에 근로자집단의 동의를 얻지 않아도 될 만큼 사회통념상의 합리성이 있는 것으로 인정하기 어렵다.”

률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다”고 규정하고 있음. 즉 헌법은 공무원인 근로자와 주요방위산업체 근로자의 노동3권에 대하여만 특별한 제한규정을 두고 있을 뿐, 공무원이 아닌 공공부문 근로자의 노동3권에 대하여 어떠한 제한도 두고 있지 않으므로, 일반 근로자의 노동3권과 마찬가지로 보장됨.

○ 그런데 공공기관은 정부기관에 속하지 않는 독립기관이며, 그 경영의 자율성이 보장이 원칙이나(공공기관운영에 관한 법률 제3조), 실제로는 법률상 행정권한의 일부를 위탁받아 수행하고 예산상 지원을 받는 특성으로 인해 정부의 통제를 받고 있으며, 공공부문 노사관계의 문제점 중 하나는 관리체계의 존재나 예산상의 제약, 감독관청의 지나친 개입 등으로 인하여 단체교섭제도가 무력화된다는 점임.

○ 헌법재판소는 정부의 예산편성지침, 공공기관 선진화방안(정상화 방안) 등이 다투어진 사례에서 위 지침(방안)은 “출자자인 정부가 효율적인 관리를 도모하기 위하여 의견을 개진하는 것” 내지는 “사용자측이라고 할 수 있는 정부가 유도적 기준을 제시한 것”에 불과하다고 판시하면서 “노동조합 등 청구인들은 이와 별도로 그들의 권익을 향상시키기 위하여 각 기관의 장에 대하여 단체교섭권을 행사할 수 있는 것”이며, 위 통보행위 자체로 헌법소원의 대상이 되는 공권력 행사에 해당한다고 볼 수 없다(각하)는 입장을 견지하였음.⁴²⁾ 그러나 실제 정부의 각종 지침은 노사관계에서 노동조합과 대향적 관계에 있는 공공기관 사용자를 구속하고 있으므로, 공공기관의 단체교섭에 직·간접적인 영향을 미치게 됨. 나아가 최근 정부는 공공부문 성과연봉제 권고안을 비롯한 각종 지침을 따르지 아니할 경우 각종 예산 상 및 경영평가 상의 불이익⁴³⁾을 결부시킴으로써 단순히 임의적 협력을 구하는 행정지도로서의 한계를 넘어서고 있음.⁴⁴⁾ 또한 법원은 공공기관의 유형 중 하나인 준정부기관의 경우에서 ‘노동조합이 기관장에 대하여 단체교섭권을 행사한 결과 단체협약이 체결되더라도, 정부가 예산편성지침 등 기준에 어긋난다는 이유로 이사회 의결과 주무장관의 승인을 거치지 않으면 취업규칙이 무효가 되고 그와 같은 내용의 단체협약이 무효’라고 판단하고 있기도 함(대법원 2015. 1. 29. 선고 2012다32690 판결).

42) 헌법재판소1993. 11. 25. 자92헌마293 결정, 헌법재판소2002. 1. 31. 자2001헌마228 결정, 헌법재판소 전원재판부 2011. 12. 29. 2009헌마330 결정

43) ○ 「공공기관 성과연봉제 확대 인센티브 방안」

- 미이행·지연 기관에 대한 패널티: ① 총인건비 인상률 삭감 또는 총인건비 동결, ② 정원, 예산 등 협의 시 불이익 부여

44) 제48조(행정지도의 원칙) ① 행정지도는 그 목적 달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다.

② 행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

- 이렇듯 근로조건의 핵심인 인사 및 임금체계에 관한 사항에 대하여 정부 지침이 직접 간접적인 영향을 미치게 되는 결과, 협상의 당사자인 공공기관의 사용자는 사실상 정부의 대리인에 불과하여 실질적인 권한이 없게 되고, 노동조합으로서도 사용자가 아닌 정부를 상대로 단체교섭을 요구할 수도 없으므로 교섭구조의 불일치가 생기게 되어 근로3권의 헌법적 목적을 실현하기 위한 절차로서의 단체교섭 제도의 기능은 크게 저해되고 있는 실정임.
- 그렇다면, 최소한 정부가 직접 교섭을 하거나(공공기관 노동조합이 정부에 교섭을 요구할 정책적 통로를 마련하거나 교섭의무를 지을 법적 근거를 마련하는 등)⁴⁵⁾ 공공기관 노동자들이 자신들의 근로조건에 영향력을 미치는 정부의 지침에 개입하고 다룰 수 있는 방법을 부여하는 것이 타당함
- 결국, 공공부문 임금체계의 문제는 개별 사용자나 근로자에 대한 도입 압박이나 사용자 측의 내부 의사결정기구인 이사회에 일방적인 결정이 아니라 대등한 지위에 있는 노동조합과의 대화를 통해 노-정 교섭 및 사회적 합의로 풀어나가야 할 것임

나. 행정작용에 대한 통제 방안 마련과 권리구제의 폭 확대

1) 행정권의 한계와 비공식적 행정작용의 증가

- 국민의 권리와 의무에 관한 사항은 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률로 정해야 하나, 법률로 모든 사항을 일일이 구체적으로 규정하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 행정부가 ‘법을 집행하는 과정에서 법률을 보충’ 할 수밖에 없고, 이러한 필요성 때문에 우리 헌법은 행정입법의 영역을 인정하고 있음. 또한, 행정각부의 장은 헌법이 정하는 행정각부를 지휘·감독하는 지위에 있는 책임자로서 행정부의 업무를 수행하기 위하여 ‘소관 법률의 집행에 필요한’ 내부지침이나 관련 법령의 해석 기준 등을 제·개정하고 시행할 수 있는 것임. 다만 이러한 행정권의 행사에는 일정한 ‘한계’가 있을 수밖에 없으며, 행정권한이 그러한 한계를 무시하고 자의적으로 남용될 경우 국민의 기본권을 침해할 뿐만 아니라 법치행정 원칙을 위반함으로써 민주주의 체제를

45) 공무원의 경우 근무조건 법정주의에 따라 주요 근무조건은 대부분 예산과 법령, 조례 등에 의해 정해져 있는데 이의 제·개정은 단체교섭의 당사자인 정부교섭대표가 아닌 입법권자이기에 단체협약의 한계가 발생하기는 하지만, 최소한 행정부의 자의가 아닌 입법과 정부교섭대표와의 교섭에 의하여 근로조건이 결정됨

위협하게 될 것이므로, 따라서 행정은 법률이 정한 권한의 범위 내에서, 법률에 근거하여, 법률에 위배되지 않아야하는 근본적인 한계를 지니며, 이러한 법치행정은 행정의 자의로부터 국민을 보호하는데 그 뜻이 있음.

○ 그런데, 행정지침 중에는 행정규칙에도 해당하지 않는 ‘비공식적 행정작용’에 해당하는 것들이 있음. 법령이 노동부장관 또는 소속 공무원에게 어떠한 권한도 부여하고 있지 않은 경우 노동부장관이나 소속 공무원이 집행해야 할 사무가 존재하지 않는 경우임. 이러한 경우에 만들어진 행정지침이나 업무매뉴얼 또는 가이드라인 등은 ‘국민에게 일정한 작위, 부작위의 의무를 부과함이 없이 특정한 상대방의 의사형성에 영향을 줌으로써 상대방이 행정주체의 기대에 부응하는 행동을 하도록 유도하는 행정수단’으로서의 ‘비공식적 행정작용’의 범주에 속하는 일종의 ‘행정지도’임.

○ 행정지도는 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 상대방인 국민에게 임의적인 협력을 요청하는 비권력적 사실행위로서,⁴⁶⁾ 조성적 행정지도와 조정적 행정지도 및 규제적 행정지도로 구분됨. 행정지도는 사실상 강제력을 갖는 경우가 많음에도 상대방의 임의적인 협력을 구하는 비권력적인 작용이라는 점에서 법적 근거가 없어도 가능하다고 보아 자의적으로 발동되어 국민의 권익을 침해할 가능성이 있고, 비권력적 작용이라는 이유로 행정쟁송이나 국가배상청구가 인정되기 어려워 권익구제에 어려움이 있음.⁴⁷⁾

2) ‘비공식적 행정작용’을 통한 노사관계 부당개입

○ 헌법 제32조 제3항은 “근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”고 규정하고 있으며, 해고 기타 징벌에 관한 사항과 임금체계에 관한 취업규칙 변경절차는 강행규정임. 그 법적 성격이나 정체조차 알 수 없는 ‘지침(가이드북)’으로 ‘현장에서 지켜야 할 법 기준’을 제시한다는 발상 자체가 매우 위험한 것임. 그런데 하물며 고용노동부가 ‘행정지침’으로 ‘법률’과 다른 해고의 기준이나 임금체계 변경의 요건을 설정하는 것은, 법률 및 판례 해석의 통일성을 기해서 행정청 내부 담당자들의 행위를 통제·지도하는 법해석준칙의 한계를 넘은 것이고, 법률에 없는 사항을 규율하거나 법률의 내용을 변경 내지 왜곡시키는 행정작용으로서 허용될 수 없는 것이며⁴⁸⁾, 그 자체로 헌법과 법률에 위배되는 것임.

46) 행정절차법 제2조 제3호는 ‘행정지도’에 대하여 “행정기관이 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용”을 말하는 것으로 규정하고 있다.

47) 박균성, 『행정법 강의』 제9판, 박영사, 2012, 366~367면.

48) 허영, 앞의 책, 1004~1008면.

○ 현행 노동관계법령은 고용노동부 장관에게 ‘해고의 정당성’이나 ‘취업규칙 변경의 유효성’과 관련한 어떠한 권한도 부여하고 있지 않으며, 따라서 현행 근로기준법상 ‘해고의 정당성’이나 ‘취업규칙 변경의 유효성’ 판단과 관련하여 고용노동부 장관 및 소속 공무원이 집행해야할 사무는 존재하지 않음. 그러므로 노동부의 2대 지침은 행정입법의 전통적인 유형인 법규명령에 해당하지 않음은 물론 행정규칙의 개념에도 포섭되기 어려움⁴⁹⁾. 그렇다면, 고용노동부가 마련하고자 하는 지침은 법적 구속력이 있는 ‘행정입법’으로서의 ‘지침’이 아니라 결국 ‘(국민에게) 일정한 작위, 부작위의 의무를 부과함이 없이 특정한 상대방의 의사형성에 영향을 줌으로써 상대방이 행정주체의 기대에 부응하는 행동을 하도록 유도하는 행정수단’으로서의 일종의 ‘비공식적 행정작용’의 범주에 속할 뿐이고, ‘법적 구속력’이 존재하지 않음.

○ 국가인권위원회는 (1) 고용노동부의 2대 지침은 행정규칙이 아니라 일반 국민에 대한 안내서 혹은 참고자료 성격을 가지는 것으로 국민에 대한 법적 구속력이 없음에도 ‘지침’이라는 용어를 사용해 그 내용을 홍보하고 전국 하급 행정기관에 시달해 해고 및 취업규칙 변경 관련 사업자 지도·감독·교육 기준으로 삼도록 함으로써 구속력 있는 기준으로 오인하게 할 가능성이 있고, (2) ‘저성과자를 이유로 한 통상해고’에 대해서는 관련 판례가 많지 않아 법원의 정당한 판단 법리가 명확히 확립됐다고 보기 어려우며, 취업규칙 지침의 ‘사회통념상 합리성’에 대해서도 법원이 매우 제한적이고 엄격한 해석·적용 태도를 보이고 있음에도 노동부가 2대 지침에서 개별 판례를 근거로 제시한 기준과 절차를 충족할 경우 해고 및 취업규칙 불이익 변경의 정당성이 인정될 수 있는 것으로 안내하고 있는 것은 근로자 보호입법 취지를 약화시킬 가능성 있음을 취지로 의견표명을 의결함(국가인권위원회 2016. 8. 26. 고용노동부 2대 지침 의견표명의 건)

○ 이러한 지침(가이드북)은 법적 효력이 전혀 없지만, 노동현장에서는 강력한 구속력을 갖기 때문에 법률 개정의 곤란이나 애로를 회피하기 위한 탈법적 수단으로 활용되고 있음. 법적 구속력이 수반되지 않는 근로자 보호의 법적 기준에 부합하지 않는 이러한 안내서 내지 참고자료가 국민을 ‘사실상 구속’하게 된다면, 법치주의의 관점에서 간과할 수 없는 문제를 야기하게 됨. 비공식적 행정작용은 법이 예정하지 아니한 행위형식이기 때문에 법치주의의 이념적 기초가 되는 자의성 배제·법적 안정성·예측가능성의 기능을 약화시킬 우려가 있고, 이로 인하여 노동기본권을 침해받은 노동조합과 근로

49) 권오성, “행정지침에 의한 근로조건 규율의 문제점”, 『노동법 3개 학회 공동 토론회- 9·15 대타협과 법적 쟁점』, 국회 환경노동위원회 소속 의원실(김영주·이석현·우원식·이인영·은수미·장하나·한정애 의원실)·한국노동법학회·서울대학교노동법연구회·한국비교노동법학회, 2015. 10. 14., 4~5면.

로자들이 취할 수 있는 적절한 행정구제수단이 존재하지 않는다는 문제점이 있음. 입법기관(국회)과 사법기관에 의한 적절한 통제책 마련이 필요함.

다. 월권적 행정작용에 대한 통제

‘비공식적 행정작용’에 의한 노동기본권 침해의 문제를 해결하기 위해서는 월권적 행정작용에 대한 통제 방안 마련과 권리구제의 폭 확대가 필요함

○ 국회에 의한 통제 :

행정부의 견제하는 것은 국회의 기본적인 직무에 해당하며, 행정입법은 국회의 위임에 근거해서 그 범위 내에서만 가능하므로 행정입법이 법률의 취지 또는 내용에 합치하는지 여부에 대해 감시하고 그에 대해 수정·변경을 요구하는 것은 국회의 당연한 직무범위에 속함. 소관 상임위원회인 환경노동위원회가 근로기준법 등 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하는 지침 등에 대하여는 노동부장관에게 수정·변경을 요구할 수 있고, 이 경우 노동부장관은 수정·변경 요구 받은 사항을 처리하고 그 결과를 소관 환경노동위원회에 보고할 수 있어야 할 것임.

- 국회의 통제권을 실효성 있게 확보하기 위해서는 거부권이 행사된 국회법 제98조의2를 여야합의로 개정된 취지에 따라 새로이 입법하는 방안이 고려될 수 있을 것임
- 노동부장관이 근로기준법에 위반되는 내용의 행정지침을 만들어 시행하는 것은 ‘직무수행에 있어 법률을 위배한 때’에 해당하는 것으로 볼 수 있으므로 노동부장관에 대해 탄핵소추를 할 수 있고, 노동현장의 평화를 파괴하고 불확실성과 갈등을 가중하는 것으로서 노동부장관에 대한 해임건의를 하는 방안도 제안될 수 있음.

○ 사법기관에 의한 통제 :

노동부 지침, 매뉴얼, 가이드라인 중에는 근로기준법과 노조법 등 노동관계법의 엄격한 해석기준에 비추어 부당한 내용을 담고 있는 경우가 흔히 있음. 법원에 의하여 그 위법성이 인정된 경우도 있었음. 통상임금에서 복리적 성격의 수당이나 1개월을 초과하는 기간 단위로 지급되는 상여금 등을 통상임금에서 제외한 통상임금지침이 대표적임. 그러나 실무상 구체적인 쟁송 자체가 어려운 경우가 대부분임. 자의적으로 발동되어 국민의 권익을 침해할 가능성이 있는 행정지도 등에 대한 사법적인 권리구제의 폭이 확대되어야 할 필요가 있을 것임(행정쟁송이나 국가배상청구 등).

별첨

공공기관의 ‘성과(해고)연봉제 도입 관련 불법행위 사례’⁵⁰⁾

연 번	기관명	불법유형	주요 내용
52	한국문화예술위원회	노조 동의 없이 이사회 의결	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조합원투표 부결(63%) 이후 5. 2. 경영진은 노조사무실을 찾아가 노조위원장을 감금하고 합의하지 않으면 나가지 못할 것이라고 겁박, 노조위원장 직인(도용)으로 합의서에 날인 ○ 6. 4. 노조 동의 없이 이사회 일방 의결
51	한국소비자원	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 6. 3. 노조 동의 없이 이사회 일방 의결
50	인천국제공항공사	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노조동의 없이 이사회를 개최(5. 31.)하여 성과연봉제 확대(안) 의결
49	중소기업진흥공단	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5. 31. 1차 본교섭 진행. 이 자리에서 수차례 성실교섭 및 교섭을 통한 합의. 일방시행 않겠다 약속하고 당일 저녁 서면 이사회 열어 일방 의결
48	축산물안전관리인증원	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노사합의 압박으로 조합원 찬반투표 했으나 2차례나 부결 ○ 5. 31. 노조 동의 없이 이사회 서면 의결
47	한국가스공사	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5. 30. 노조 동의 없이 이사회 강행하였으나 노조의 이사회 참관 발언에 설득된 사외이사 요청으로 정회하였으나, 31. 새벽 긴급 이사회 소집하여 의결 강행
46	한국가스안전공사	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노조 반대에도 불구하고 노조 동의 없이 5. 31. 이사회 소집하여 일방 의결
45	한국환경공단	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과반수노조의 동의 없이 일방 이사회 의결(5. 31.)
44	국민건강보험공단	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5. 30. 노조와 임금교섭 진행 중 노사합의 없이 이사회 서면 의결
43	국민연금공단	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노조와 임금교섭 진행 중 ○ 5. 30. 오전 이사회 개최하였으나 조합원의 반대를 피해 긴급 오후 4시 서면 이사회 개최, 가입자대표 이사의 반대 의사에도 불구하고 서면 의결
42	근로복지공단	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교섭권 위임에 따른 연맹의 교섭 요구에 대하여 일방적으로 교섭 거부(5. 23., 5. 24., 5. 25.) ○ 과반수 노조 있음에도 개별 강제 동의서 징구 ○ 직원대상 사측 호소문 발표 - 지배개입 행사 ○ 직원대상 찬반투표 실시 결과 95.5% 압도적 반대에도 불구하고, 노사합의 없이 이사회 서면 의결(5. 30.)
41	한국공항공사	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5. 31. 노조 동의 없이 이사회 일방 의결

50) 더불어민주당 진상조사보고서, 291~298면.

“1. 양대 노총 공공부문 공대위 5개 산별연맹 산하 조직 사례만 취합한 것임.

2. 6. 7일자 기준(불법 도입 날짜 역순임).

3. 불법 노사합의 4곳, 노조 동의 없는 이사회 일방 의결 48곳, 고소고발 진행 중 10곳, 예정 42곳.

4. 금융공기업의 경우 사측은 아래 문서(산업금융과 - 387[‘16.04.29])등 증거가 있음에도 금융위원회의 외압을 전면 부인하였음.

5. 공기업의 경우 또한 아래의 정부부처(국토부 창조행정담당관-1311[‘16.04.12]) 문서가 있음에도 불구하고 정부부처의 외압을 부인하고 있음.”

연 번	기관명	불법유형	주요 내용
40	한국국토정보공사	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4월부터 노조와의 임단협 교섭 진행 중 ○ 5. 30. 노조 동의 없는 이사회 일방 의결 시도. 노동조합이 항의하러 이사회 장소로 찾아 갔으나 공지된 장소가 아닌 다른 장소에서 비밀리에 이사회 개최하여 일방 의결
39	한국교육학술정보원	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노조 동의 없이 규정관리심의위원회 및 이사회 개최(5. 30.)하여 성과연봉제 확대(안) 의결 ○ 불이익변경 시 노사합의, 임금체계 변경 시 단체교섭의 방식으로 결정하도록 되어 있는 단체협약 위반
38	한국수출입은행	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융위가 자본 확충 책임론을 내세워 강하게 압박 ○ 4, 5월 중 성과연봉제 도입 설명회 수차례 시도 ○ 일방적 이사회 의결(5. 30.)
37	한국시설안전공단	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노조 동의 없이 이사회를 개최(5. 30.)하여 성과연봉제 확대(안) 의결 ○ 불이익변경 시 노사합의, 임금체계 변경 시 임금체계변경위원회를 노사동수로 구성하여 결정하도록 되어 있는 단체협약 위반
36	한국장애인고용공단	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교섭권 위임에 따른 연맹의 교섭 요구에 대하여 일방적으로 교섭 거부(5. 13, 5. 23, 5. 24, 5. 25.) ○ 단협 유효기간 만료(6. 10.)를 사유로 단협 해지 및 전임자 복귀명령을 무기로 노조 압박 중 ○ 노조가 이사회 장소 점거했으나, 장소 변경하여 일방 의결(5. 30.)
35	한국전력기술주식회사	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5. 30. 노조 동의 없이 이사회 일방 의결
34	한국조폐공사	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5. 30. 노조 동의 없이 이사회 일방 의결
33	한국콘텐츠진흥원	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노조가 전 조합원 투표로 성과연봉제 관련 권한을 집행부에 위임했음에도 교섭 요청에도 응하지 않고 5. 30. 서면 이사회 개최하여 일방적으로 의결
32	한국승강기안전기술원	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교섭권 위임에 따른 연맹의 교섭 요구에 대하여 일방적으로 교섭 거부(5. 13, 5. 23, 5. 24, 5. 25.) ○ 과반수노조의 동의 없이 일방 이사회 의결(5. 27.)
31	한국정보화진흥원	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5. 27. 노조 동의 없이 이사회 일방 의결
30	사학연금관리공단	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5. 21. 성과연봉제 관련 1차 본교섭 진행. 교섭을 통해 합의를 이끌겠다 약속해놓고 5일후 5. 26. 이사회 일방 통과 시킴. ○ 노조 반발하자, 장소 옮겨(알려지지 않음) 이사회 진행
29	한국석유공사	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노조 동의 없이 이사회를 개최(5. 26.)하여 성과연봉제 확대(안) 의결
28	한국산업안전보건공단	〃	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과반수노조의 동의 없이 일방 이사회 의결(5. 26.) ○ 본사 앞에서 천막농성 진행

연 번	기관명	불법유형	주요 내용
27	여수광양항만공사	”	○ 노조 동의 없이 이사회를 개최(5. 25.)하여 성과연봉제 확대(안) 의결
26	신용보증기금	”	○ 4. 18. 금융노조 위원장과 이사장의 면담 약속(오후 3시) 로비에서 사측 의전까지 받았으나 약속 5분 전 금융위 국장급 인사가 이사장에게 직접 전화하여 면담에 응하지 말 것을 종용 ○ 5. 25. 일방적 이사회 의결 ○ 찬반투표 실시결과 97.2%의 압도적 반대로 집계 5. 28.
25	한국토지주택공사	”	○ 사측은 과반노조가 있음에도 부(部) 단위로 설문조사를 실시하여 노조집행부 압박 및 동의 종용 ○ 형식적 의견 수렴 목적으로 전국 동시다발 설명회 시행 ○ 긴급 이사회 열어 2016년 말까지 노조동의 후 시행 단서 붙여 안건통과(4. 29.) ○ 단서 조항 삭제 후 이사회 재의결(5. 27.)
24	한국산업인력공단	”	○ 연맹의 교섭 요구에 대하여 일방적으로 교섭 거부(5. 13, 5. 23, 5. 24, 5. 25) ○ (5월 초) 사측에서 간부들에게 “조합원 찬반투표를 5. 19. 실시할 예정이니 개별 면담을 통해 찬성여론 조성 독려”하라는 공문 발송 ○ 5. 24. 오전 8시 외부 호텔에서 기습적 이사회 의결
23	한국수자원공사	”	○ 노조 동의 없이 이사회를 개최(5. 24.)하여 성과연봉제 확대(안) 의결
22	중소기업은행	”	○ 4월 부행장 주재, 지점장 설명회 시도(노조 저지 무산) ○ 5월 본부장 주재, 전국 지점 성과연봉제 설명회 진행 ○ 사측의 불법동의서 징구(5. 23.) 계획 정보 입수 후 5. 20. 노조 성과연봉제 반대실명동의서 징구(89.1%반대) ○ 5. 23. 사측의 불법동의서 징구, 같은 시각 노조에서 전 조합원 반대 투표(96.8% 반대)에도 일방적 이사회 결의
21	한국관광공사	”	○ 5. 23. 사전공지 없이 기습적으로 이사회 의결, 과반노조 동의도 받지 않은 불법 도입일 뿐 아니라 임금체제 개편 시 동의를 거치도록 되어 있는 단체협약 위반
20	한국도로공사	”	○ 노조동의 없이 이사회를 개최(5. 23.)하여 성과연봉제 확대(안) 의결
19	기술보증기금	”	○ 성과연봉제가 취업규칙 불이익 변경 사항임을 사전인지 하였음에도 불구하고 불법하게 이사회 의결(5. 20.)
18	한국주택금융공사	”	○ 성과중심 문화확산 노사합의 촉구서 작성 및 게시(4.19) ○ 부점별 성과연봉제 확대 찬반 의향 파악(4.27~28) ○ 성과중심 문화확산 인식현황 조사 기명 실시(5.2~3) ○ 조합원 총회에서 85.1%의 반대로 부결(5.4) ○ 하반기 인사기준을 조기 공시 직원 압박(5.16) ○ 노동조합의 동의없이 일방적 이사회 의결(5.20)

연 번	기관명	불법유형	주요 내용
17	한국철도시설관 리공단	"	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5. 16. 대규모 인사전보 계획 통보 도입 강요. ○ 5. 18. 전 직원 간담회 시행, 노조위원장 간담회 참석 봉쇄, 간담회 불참자(198명) 불이익 협박문자 발송/불참 및 지각 직원 확인서 제출 강요 ○ 5. 19. 단체협약 해지 통보 ○ 5. 20. 기습적 이사회 개최 취업규칙 불법 개정
16	주택도시보증공 사	"	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4. 27. 노동조합 반대에도 불구하고 회사는 기습적으로 온라인 인식조사(찬반투표)를 실시. 노조 사장실 점거로 온라인 투표는 중단(일부 부서장 아침저녁으로 팀원들에게 투표 참여를 종용한 사실이 확인됨) ○ 5. 9. 노동조합 실시 찬반투표 결과 90.2%의 압도적 반대에도 불구하고, 5. 17. 비밀리 일방적 이사회 의결
15	한국산업은행	"	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융위가 조선산업 구조조정 책임론을 내세워 강하게 압박 부서별 강제 동의서 징구, 불법 강압 인권유린 발생 ○ 직원 찬반투표 실시결과 94.9% 압도적 반대에도 불구하고, 동의 없이 이사회 의결(5. 17.) ○ 불법동의서 징구 관련자 전원 고소 <ul style="list-style-type: none"> - 회장, 부회장, 본부장, 부서장, 지점장, 인사팀장 등 180명
14	한국고용 정보원	"	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용부 차관 주재 산하 기관장회의 직후, 사측은 노조 동의 없이 관련 인사규칙 개정(4. 28.) ○ 교섭권 위임에 따른 연맹의 교섭 요구에 대하여 일방적으로 교섭 거부(5. 13, 5. 23, 5. 24, 5. 25.)
13	보훈복지의료 공단	"	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이사장 등 관리자가 총동원되어 노조지부장을 직접 찾아가거나 하루 수십 통의 전화·문자로 동의 강요 ○ 관리직원 6명이 노조지부장 자택을 찾아가 2시간 동안 초인종을 누르며 동의를 압박 ○ 동의를 끝까지 거부하자 집단동의 절차 없이 서면 이사회 개최(5. 2.)
12	인천항만공사	불법 동의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조합원투표 부결(63%) 이후 5. 2. 경영진은 노조사무실을 찾아가 노조위원장을 감금하고 합의하지 않으면 나가지 못할 것이라고 겁박 ○ 사측은 위원장이 떠난 후 사무국장을 폭언과 함께 겁박하였고, 결국 노조위원장 직인(도용)으로 합의서에 날인 후 명예 퇴직서 제출과 함께 잠적
11	한국광물자원공 사	노조 동의 없이 이사회 의결	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노조 동의 없이 시행세칙 변경
10	한국수산자원 관리공단	불법 동의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5. 2. 이사장, 위원장이 공석 상태 노조 수석부위원장과 대의원 감금 후 동의 강요. 수석부위원장 강압에 의해 사퇴 ○ 사측은 대의원들에게 비조합원으로 근무하도록 인사발령을 낸다며 협박 하여 대의원 연서명으로 동의서를 작성하고, 이사회를 개최하여 의결

연 번	기관명	불법유형	주요 내용
9	한국자산관리 공사	노조 동의 없이 이사회 의결	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융위 자체 선도기관 지정 전방위적 압박 ○ 사측은 5. 2. 불법 · 일방적 전직원 대상 동의서 징구 ○ 노조지부는 5. 2. 사장을 부당노동행위로 부산지방노동청에 고발, 조합원 긴급 찬반투표 실시(80.4% 반대) ○ 찬반투표 반대에도 불구하고, 사측은 일방적으로 이사회 의결(5. 10.)
8	한국남부발전	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과연봉제 강압을 위해 사측은 정원 구조조정내용이 담긴 조직효율운영방안 TF를 구성하겠다고 노조를 압박 ○ 노조동의 없이 이사회를 개최(4. 29.)하여 성과연봉제 도입 안 의결
7	한국중부발전	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사측은 개별동의서 징구(4. 11.~4. 25.) ○ 동의서에 동의를 강요하거나 목표량 요구(서울화력본부), 군에 입대한 직원들을 찾아가 동의서 징구(보령화력본부) 조합원에 수첩 던지는 폭력사건(서천화력지부) ○ 개별동의서 징구결과 과반동의에 실패하였음에도 사측은 도입방식을 수정하여 이사회 의결(4. 29.)
6	한국지역난방 공사	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과연봉제 도입은 노동조합의 동의가 필요한 사안임에도 이사회 개최(4. 29.) 사규개정 강행 ○ 노조에서 반발하자 노조동의 없이 이사회 개최시간·장소를 바꿔(모 호텔) 이사회 의결
5	부산항만공사	”	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사측이 기습적으로 항만위원회를 개최(4. 20.)하여 처리하려 하였으나, 노조의 반대로 무산 ○ 노조는 4. 26. 사측이 항만위원회 의결을 강행할 경우 법적 대응할 것임을 문서로 밝혔으나, 사측은 항만위원회를 긴급 개최(4. 28.)하여 성과연봉제 도입 의결
4	예금보험공사	불법 동의	○ 노조가 4. 27.찬반투표를 진행한 결과 부결되었음에도, 위원장이 권한을 남용하여 조합원 동의 없이 새로운 안을 경영진과 합의
3	한국남동발전	노조동의 없이 이사회 의결	○ 노조 동의 없이 본사(진주)-지부(분당) 화상회의로 이사회 개최(4. 28.)
2	한국서부발전	”	○ 노조 동의 없이 이사회 개최(4. 28.)
1	한국감정원	불법 동의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사측은 4. 12. 불법적으로 전 직원 여론조사 실시 ○ 사측은 4. 22. 불법 · 기습적으로 찬반투표 실시, 비밀투표 보장되지 않는 온라인투표 방식(72% 찬성) ○ 사측은 권한 없는 자의 명의로 임시 지부조합원 총회 개최를 요구, 임시의장 선출하고 찬반투표 결과를 추인, 권한 없는 임시의장과 합의

판례에서 드러나는 인사경영권 보호 법리의 문제점과 노동권 보장을 위한 노사관계과 정부정책 재정립 제언

최은배 | 법무법인 엘케이비엔파트너스 변호사

1. 판례에서 보이는 인사경영권 보호 법리

가. 경영권 일반, 구조조정을 목적으로 한 쟁의행위 불가 원칙 천명(대법원 2003. 7. 22. 선고 2002도7225 판결⁵¹⁾)

헌법 제23조 제1항 전문은 ‘모든 국민의 재산권은 보장된다.’ 라고 규정하고 있고, 제119조 제1항은 ‘대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.’ 라고 규정함으로써, 우리 헌법이 사유재산제도와 경제활동에 관한 사적자치의 원칙을 기초로 하는 자본주의 시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 선언하고 있다. 헌법 제23조의 재산권에는 개인의 재산권뿐만 아니라 기업의 재산권도 포함되고, 기업의 재산권의 범위에는 투하된 자본이 화체된 물적 생산시설뿐만 아니라 여기에 인적조직 등이 유기적으로 결합된 종합체로서의 ‘사업’ 내지 ‘영업’도 포함된다. 그리고 이러한 재산권을 보장하기 위하여는 그 재산의 자유로운 이용·수익뿐만 아니라 그 처분·상속도 보장되어야 한다. 한편, 헌법 제15조는 ‘모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.’ 라고 규정하고 있는바, 여기에는 기업의 설립과 경영의 자유를 의미하는 기업의 자유를 포함하고 있다. 이러한 규정들의 취지를 기업활동의 측면에서 보면, 모든 기업은 그가 선택한 사업 또는 영업을 자유롭게 경영하고 이를 위한 의사결정의 자유를 가지며, 사업 또는 영업을 변경(확장·축소·전환)하거나 처분(폐지·양도)할 수 있는 자유를 가지고 있고 이는 헌법에 의하여 보장되고 있는 것이다. 이를 통틀어 경영권이라고 부르기도 한다.

그러나 물론 기업의 이러한 권리도 신성불가침의 절대적 권리일 수는 없다. 모든 자유와 권리에겐 그 내재적 한계가 있을 뿐만 아니라, 헌법 제23조 제2항이 ‘재산권의

51) 재판장 박재윤, 주심 이용우. 한국가스공사 파업 사건.

행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.’라고 규정하고 있고, 기업의 이러한 권리의 행사는 경우에 따라 기업에 소속된 근로자의 지위나 근로조건에 영향을 줄 수 있어 근로자의 노동3권과 충돌이 일어날 수 있기 때문이다.

경영권과 노동3권이 서로 충돌하는 경우 이를 조화시키는 한계를 설정함에 있어서는 기업의 경제상의 창익과 투자의욕을 훼손시키지 않고 오히려 이를 증진시키며 기업의 경쟁력을 강화하는 방향으로 해결책을 찾아야 함을 유의하여야 한다. 왜냐하면 기업이 쇠퇴하고 투자가 줄어들면 근로의 기회가 감소되고 실업이 증가하게 되는 반면, 기업이 잘 되고 새로운 투자가 일어나면 근로자의 지위도 향상되고 새로운 고용도 창출되어 결과적으로 기업과 근로자가 다 함께 승자가 될 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 문제의 해결을 위해서는 추상적인 이론에만 의존하여서는 아니되고 시대의 현실을 잘 살펴 그 현실에 적합한 해결책이 모색되어야 한다.

이러한 관점에 서서 오늘의 우리 나라가 처하고 있는 경제현실과 오늘의 우리 나라 노동쟁의의 현장에서 드러나는 여러 가지 문제점 등을 참작하면, 구조조정이나 합병 등 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 경영주체의 경영상 조치에 대하여는 원칙적으로 노동쟁의의 대상이 될 수 없다고 해석하여 기업의 경쟁력 강화를 촉진시키는 것이 옳다. 물론 이렇게 해석할 경우 우선은 그 기업에 소속된 근로자들의 노동3권이 제한되는 것은 사실이나 이는 과도기적인 현상에 불과하고, 기업이 경쟁력을 회복하고 투자가 일어나면 더 많은 고용이 창출되고 근로자의 지위가 향상될 수 있으므로 거시적으로 보면 이러한 해석이 오히려 전체 근로자들에게 이익이 되고 국가경제를 발전시키는 길이 된다. 뿐만 아니라 근로기준법 제31조는 구조조정 등으로 인한 정리해고에 관하여 그 요건을 엄격하게 규정하고 있고, 근로자들과의 사전협의를 필수적인 절차로 규정하고 있으며, 그 효력에 대하여는 사법심사의 길이 열려 있다. 또한, 근로자참여및협력증진에관한법률은 경영사항을 포함한 광범위한 영역에서 노·사가 협의하도록 제도화하고 있다. 이러한 사정을 종합하여 보면 위와 같은 해석이 결코 노동3권의 본질적인 내용을 침해하거나 헌법 및 노동관계법의 체계에 반하는 해석이라 할 수 없다.

대법원은 이미 기업의 구조조정의 실시 여부는 경영주체에 의한 고도의 경영상 결단에 속하는 사항으로서 이는 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없고, 그것이 긴박한 경영상의 필요나 합리적인 이유 없이 불순한 의도로 추진되는 등의 특별한 사정이 없는 한 노동조합이 그 실시를 반대하기 위하여 벌이는 쟁의행위에는 목적의 정당성을 인정할 수 없다는 입장을 누차 밝혀왔고(대법원 2002. 2. 26. 선고 99도5380 판결, 2003. 2. 11. 선고 2000도4169 판결, 2003. 2. 28. 선고 2002도5881 판결, 2003. 3. 14. 선고 2002도5883 판결, 2003. 3. 28. 선고 2002도6060 판결 등), 상고이유는 이러한 대

법원의 입장을 변경해 달라는 취지인바, 위에서 본 바와 같은 이유로 오늘의 우리 나라의 현실에서는 위 견해를 변경할 수 없다.

나. 근로자의 상벌, 징계 등

- 근로자의 상벌 등에 관한 인사권은 사용자의 고유 권한으로서 그 범위에 속하는 징계권 역시 기업운영 또는 근로계약의 본질상 당연히 사용자에게 인정되는 권한이기 때문에 그 징계규정의 내용이 강행법규나 단체협약의 내용에 반하지 않는 한 사용자는 그 구체적 내용을 자유롭게 정할 수 있고, 그 규정이 단체협약의 부속서나 단체협약 체결 절차에 준하여 제정되어야 하는 것은 아니다(대법원 1994. 9. 30. 선고 94다21337 판결).
- 기업질서는 기업의 존립과 사업의 원활한 운영을 위하여 필요불가결한 것이고 따라서 사용자는 이러한 기업질서를 확립하고 유지하는 데 필요하고도 합리적인 것으로 인정되는 한 근로자의 기업질서위반행위에 대하여 근로기준법 등의 관련 법령에 반하지 않는 범위 내에서 이를 규율하는 취업규칙을 제정할 수 있고 단체협약에서 규율하고 있는 기업질서위반행위 외의 근로자의 기업질서에 관련한 비위행위에 대하여 이를 취업규칙에서 해고 등의 징계사유로 규정하는 것은 원래 사용자의 권한에 속하는 것이므로 단체협약에서 “해고에 관하여는 단체협약에 의하여야 하고 취업규칙에 의하여 해고할 수 없다”는 취지로 규정하거나 “단체협약에 정한 사유 외의 사유로는 근로자를 해고할 수 없다”고 규정하는 등 근로자를 해고함에 있어서 해고사유 및 해고절차를 단체협약에 의하도록 명시적으로 규정하고 있거나 동일한 징계사유나 징계절차에 관하여 단체협약상의 규정과 취업규칙 등의 규정이 상호 저촉되는 경우가 아닌 한 사용자는 취업규칙에서 새로운 해고사유를 정할 수 있고 그 해고사유에 터잡아 근로자를 해고할 수 있으며 비록 단체협약에서 해고 사유와 해고 이외의 징계 사유를 나누어 구체적으로 열거하고 있다 하더라도 취업규칙에서 이와 다른 사유를 해고 사유로 규정하는 것이 단체협약에 반하는 것이라고 할 수 없다(대법원 1994. 6. 14. 선고 93다26151 판결, 대법원 1999. 3. 26. 선고 98두4672 판결 등).
- 근로자에게 징계사유가 있어 징계처분을 하는 경우에 어떠한 처분을 할 것인지는 원칙적으로 징계권자의 재량에 맡겨져 있으므로, 그 징계처분이 위법하다고 하기 위하여서는 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 징계권자에게 맡겨진 재량권을 남용한 것이라고 인정되는 경우에 한하고, 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃은 처분이라고 하려면 구체적인 사례에 따라 직무의 특성, 징계사유가 된 비위사실의 내용과 성질 및 징계에 의하여 달성하려는 목적과 그에 수반되는 제반

사정을 참작하여 객관적으로 명백히 부당하다고 인정되는 경우라야 한다(대법원 2014. 11. 27. 선고 2011다41420 판결).

다. 전보 등 인사

- 근로자에 대한 전보나 전직은 원칙적으로 인사권자인 사용자의 권한에 속하므로 업무상 필요한 범위 내에서는 사용자는 상당한 재량을 가지며 그것이 근로기준법 등에 위반되거나 권리남용에 해당되는 등의 특별한 사정이 없는 한 유효하고(대법원 1989. 2. 28. 선고 86다카2567 판결, 대법원 1997. 12. 12. 선고 97다36316 판결 등 참조), 전보처분 등이 권리남용에 해당하는지 여부는 전보처분 등의 업무상의 필요성과 전보 등에 따른 근로자의 생활상의 불이익을 비교·교량하여 결정되어야 하고, 업무상의 필요에 의한 전보 등에 따른 생활상의 불이익이 근로자가 통상 감수하여야 할 정도를 현저하게 벗어난 것이 아니라면 이는 정당한 인사권의 범위 내에 속하는 것으로서 권리남용에 해당하지 않는다고 보아야 하며(대법원 1991. 10. 25. 선고 90다20428 판결, 대법원 1995. 10. 13. 선고 94다52928 판결 등 참조), 전보처분 등을 함에 있어서 근로자 본인과 성실한 협의절차를 거쳤는지의 여부는 정당한 인사권의 행사인지 여부를 판단하는 하나의 요소라고는 할 수 있으나, 그러한 절차를 거치지 아니하였다는 사정만으로 전보처분 등이 권리남용에 해당하여 당연히 무효가 된다고는 볼 수 없다(대법원 1995. 5. 9. 선고 93다51263 판결, 대법원 1997. 7. 22. 선고 97다18165, 18172 판결 등). (대법원 2009. 3. 12. 선고 2007두22306 판결)
- 기업이 그 활동을 계속적으로 유지하기 위하여서는 노동력을 재배치하거나 그 수급을 조절하는 것이 필요 불가결하므로, 대기발령을 포함한 인사명령은 원칙적으로 인사권자인 사용자의 고유권한에 속한다 할 것이고, 따라서 이러한 인사명령에 대하여는 업무상 필요한 범위 안에서 사용자에게 상당한 재량을 인정하여야 하며, 이것이 근로기준법 등에 위반되거나 권리남용에 해당하는 등의 특별한 사정이 없는 한 위법하다고 할 수 없다(대법원 2002. 12. 26. 선고 2000두8011 판결, 2005. 2. 18. 선고 2003다63029 판결 등 참조). (대법원 2006. 8. 25. 선고 2006두5151 판결)

라. 경영상 이유 해고

긴박한 경영상의 필요에 의하여 하는 이른바 정리해고의 실시는 사용자의 경영상의 조치라고 할 것이므로, 정리해고에 관한 노동조합의 요구내용이 사용자는 정리해고를 하여서는 아니된다는 취지라면 이는 사용자의 경영권을 근본적으로 제약하는 것이 되어 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없고, 단체교섭사항이 될 수 없는 사항을 달

성하려는 쟁의행위는 그 목적의 정당성을 인정할 수 없다(2001. 4. 24. 선고 99도4893 판결⁵²⁾).

마. 사업 부서 폐지 등 구조조정

- 회사가 그 산하 시설관리사업부를 폐지시키기로 결정한 것은 적자가 누적되고 시설 관리계약이 감소할 뿐 아니라 계열사와의 재계약조차 인건비 상승으로 인한 경쟁력 약화로 불가능해짐에 따라 불가피하게 취해진 조치로서 이는 경영주체의 경영의사 결정에 의한 경영조직의 변경에 해당하여 그 폐지 결정 자체는 단체교섭사항이 될 수 없다(대법원 1994. 3. 25. 선고 93다30242 판결).
- 정리해고나 사업조직의 통폐합 등 기업의 구조조정의 실시 여부는 경영주체에 의한 고도의 경영상 결단에 속하는 사항으로서 이는 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없고, 그것이 긴박한 경영상의 필요나 합리적인 이유 없이 불순한 의도로 추진되는 등의 특별한 사정이 없는 한, 노동조합이 실질적으로 그 실시 자체를 반대하기 위하여 쟁의행위에 나아간다면, 비록 그 실시로 인하여 근로자들의 지위나 근로조건의 변경이 필연적으로 수반된다 하더라도 그 쟁의행위는 목적의 정당성을 인정할 수 없다(대법원 2002. 2. 26. 선고 99도5380 판결. 한국조폐공사 파업 사건).
- 앞서 가.항에서 언급한 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002도7225 판결 판시.

바. 반대 취지(1) - 경영 사항에 대한 단체교섭 대상 가능성 승인⁵³⁾

단체협약 중 조합원의 차량별 고정승무발령, 배차시간, 대기기사 배차순서 및 일당기사 배차에 관하여 노조와 사전합의를 하도록 한 조항은 그 내용이 한편으로는 사용자의 경영권에 속하는 사항이지만 다른 한편으로는 근로자들의 근로조건과도 밀접한 관련이 있는 부분으로서 사용자의 경영권을 근본적으로 제약하는 것은 아니라고 보여지므로 단체협약의 대상이 될 수 있고 그 내용 역시 헌법이나 노동조합법 기타 노동관계 법규에 어긋나지 아니하므로 정당하다(1994. 8. 26. 선고 93누8993 판결).

사. 반대 취지(2) - 특정인에 대한 인사 요구 내지 인사 조치 철회 요구의 단체교섭 사항 승인

비록 원고들이 이 건 쟁의행위를 함에 있어 피고 연구소장의 퇴진을 요구하였다 하더

52) 현대자동차 사안. 같은 취지 대법원 2011.1.27. 선고 2010도11030 판결(쌍용자동차 파업 사건)

53) 주로 2000년 이전 판시들임. 2000년 이후 이러한 판시를 직접 행한 판결은 그다지 찾기 어려움.

라도 이는 부차적인 것이고 주된 목적은 원심이 인정한 바와 같이 위 소외인들에 대한 파면 처분이 노동조합의 핵심적 관심사항인 연구자율수호운동을 주동한 것에 대한 보복조치라고 하여 이의 철회를 구하는 것이고 기록에 의하면 그 뜻은 조합원의 근로조건의 개선요구에 있다고도 볼 수 있어 이는 단체교섭사항이 될 수 있는 것이라 할 것이므로 이 건 쟁의행위는 그 목적에 있어 정당하다고 보아야 할 것임에도 불구하고 원심이 이 건 쟁의행위의 목적이 정당하지 못하다고 한 판단은 쟁의행위 목적의 정당성에 관한 법리를 오해한 위법이 있다(대법원 1992. 5. 12. 선고 91다34523 판결)

2. 경영권론⁵⁴⁾

가. 서

노동3권과 달리 헌법은 사용자의 경영권을 기본권으로 규정하고 있지 않음. 그럼에도 불구하고 사용자들 스스로나 경영계 일반에서는 경영권을 하나의 권리로 인정되는 것으로 인식하고 있음. 하지만 이것이 법적인 권리로 수용되는지 문제는 헌법의 통일적인 체계나 법적인 근거를 기초로 세심하게 따져야 할 문제임.⁵⁵⁾

경영권이라고 하면 흔히 사용자가 기업 경영에 필요한 기업시설의 관리·운영 및 인사 등에 관하여 가지는 일체의 권한이라는 광범위하고도 막연한 의미로 사용되는 경향이 있음. 사용자 측에서는 경영자가 누구를 위하여 무엇을 어떻게 생산할 것인가에 대한 배타적 의사결정권으로서 경영자에게 귀속되는 일체의 권리이고, 그 내용은 다양하나 그 권리들은 합리적 기업운동을 위하여 상호 밀접한 관계를 지니고 있는 것으로서 통일적·입체적으로 파악되는 것이라고 함.⁵⁶⁾

나아가 더 구체적으로 말하면 기계·물자·돈 등의 물질 자원을 관리 하는 관리권과 인적 자원인 작업인력을 지휘하는 지휘권, 기업 내·외의 환경에 대응해 가는 대응권 등이 그 내용으로 거론되고 있으며, 일반적으로 경영자의 배타적 결정영역에 속하는 것으로서 반대의 합의가 없는 한 단체교섭과정에 부칠 필요가 없는 사항 또는 헌법상의 재산권보장에 기하여 경영자에게 당연히 귀속되는 권리라고 말하고 있음.

54) 이하 이 부분 논의는 노동법실무연구회, 노동조합 및 노동관계조정법 주해 (I), 박영사(2015), 608면 이하(정진경 집필 부분)를 인용하였음.

55) 김성진, 경영권의 단체교섭대상여부, 노동법학 45호, 한국노동법학회(2013), 193면

56) 이철수, “단체교섭의 대상사항과 이른바 ‘경영전권사항’”, 국제화시대의 노동법의 과제—김치선박사고회기념논문집, 박영사(1994), 336면. 노동법실무연구회, 노동조합 및 노동관계조정법 주해 (I), 박영사(2015), 608면(정진경 집필 부분)에서 재인용.

하지만, 이러한 경영권이 단순히 사실상의 개념을 넘어 법 개념으로 존재하는 것인가, 법 개념이라고 한다면 통상의 권리의 하나인가, 아니면 권리는 아니라고 하더라도 일종의 법적인 힘인가, 나아가 이를 근거로 하여 단체교섭을 거부할 수 있는 것인가에 관하여는 논란이 있음.

나. 배타적 경영권설

경영권은 실체성을 갖는 권리이며 사용자의 고유권한이기 때문에 노동3권과 같이 경영권도 사용자의 고유권한으로서 존중되어야 한다는 배타적 경영권설이 있음. 우리나라 헌법과 법률이 노동3권과 함께 사유재산권도 보장 또는 전제하고 있으므로, 기업주체로서의 사용자는 원칙적으로 근로자의 인사 및 기업의 경영에 관한 사항을 자기의 책임 하에 결정할 수 있는 권리가 있고, 이러한 인사·경영권은 기본적으로 사용자의 고유권한으로서 근로자가 간여할 수 없는 것이라고 함.

이러한 논리는 사용자의 경영권을 헌법상의 재산권보장에 기한 것으로서 근로자의 노동3권과 같이 독립된, 그리고 이와 동등한 헌법상의 권리로 파악하여, 경영권에 관한 사항을 의무적 교섭대상으로 하게 되면 경영권의 본질적 내용을 침해하여 자본주의체제 하에서의 사유재산제도를 부정하는 결과를 초래하므로 경영권의 본질적 부분에 대하여는 그것이 비록 근로조건에 영향을 미치는 경우라도 의무교섭대상에 해당되지 아니하고 경영자가 일방적으로 행사할 수 있다고 함.⁵⁷⁾

다. 사실상 개념설

이에 대하여 경영권은 법률상의 권리가 아니며 사용자 측에서 근로자의 노동3권에 대항하기 위해 마련한 이념적인 산물로서의 관념적인 용어이고, 어떤 특정인 또는 집단이 생산설비에 대한 소유권 혹은 주주로서의 과점적 지위에 기초하여 기업에 대하여 지배력을 행사하는 현상을 의미하는 것일 뿐이라는 사실상의 개념설이 있음.⁵⁸⁾

기업 또는 경영이 하나의 통일적 조직체라는 성격이 있고, 근로의 제공도 조직화된 노동으로서 원활한 업무수행을 위한 일정한 기업질서 하에서 이루어진다는 사실은 부인할 수 없으나, 이는 사용자의 생산시설 등의 물적 시설에 대한 권한과 근로계약에 대한 노무지휘권이 생산수행이라는 목적수행을 위하여 행사되고 있는 상태를 의미하는 것에 불과하고, 생산의 장(場)인 기업이나 그 질서도 경제적·기술적 성격을 가지는 개념에 불과하며, 그것이 권력적 요소를 포함하는 경영권이라는 포괄적 권한의 법

57) 이상운, 노동법(제13전면개정판), 법문사(2013), 695면.

58) 김유성, 노동법 II, 법문사(2001), 137면 등.

적 승인의 계기가 되는 것은 아니라고 함. 결론적으로 경영권은 실정법상의 권리가 아닌 사실상의 개념에 불과한 것이고 사용자는 이를 이유로 단체교섭을 거부할 수 없다고 함. 이 견해는 배타적 경영권설은 소위 관리·운영 사항이라는 단체교섭으로부터 자유로운 영역을 설정함으로써 경영에 대한 노동조합의 관여를 배제하기 위하여 만들어진 허구화된 정책적·실천적 법개념으로서, 그 사회적 기초가 변화하여 근로자의 경영 참가가 보편화되고 있는 오늘날에는 그 기초를 상실하였다고 함.⁵⁹⁾

3. 경영권의 절대불가침성 논리의 문제점

가. 노동조합의 발전 역사

노동조합의 활동은 기본적으로 기업 경영에 제약을 가하는 것이 필연적임. 노동조합의 역사는 단체교섭을 통하여 기업 경영에 도전해온 역사임. 나아가 단체교섭 대상은 계속하여 확대되고 있음. 현재 가장 전형적인 교섭 사항에 속하는 해고나 임금 등 근로조건도 처음에는 이른바 경영 전권에 속하는 사항이었음. 이러한 점을 보면, 경영권을 이유로 경영에 관한 사항을 교섭사항에서 배제한다고 하는 논리는 노동3권 발전의 궤적을 볼 때 타당성이 없음.

나. 기본권 상호간에는 본질적으로 내용상 충돌이 불가피함.

설령 경영권을 대법원 판례(앞서 가장 첫머리에 든 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002도 7225 판결)와 같이 헌법상 재산권 보장, 헌법상 경제질서 조항, 직업 선택의 자유 등을 기초로 권리성을 인정하더라도, 또다른 헌법상 기본권인 헌법 제33조의 노동3권 조항, 즉 근로자의 근로조건·사회적 경제적 지위 향상을 위해 단결권·단체교섭권·단체행동권과 충돌은 예정되어 있고, 그 기본권 충돌에 대하여는 법익 형량, 규범조화적 해석 등 법리에 따라 조화와 균형을 찾아야 함. 이러한 점에서 경영권이라 불리우는 기업의 경영 권능은 본질적으로 노동3권과 사이에서 조화와 균형을 이루어야 함.

그 조화점은 근로자의 근로조건·사회적 경제적 지위 향상과 관련한 경영 사항에 대하여는 근로자의 단결체와 협의하여 교섭하여야 하며, 근로조건과 근로자의 사회적 경제적 지위 향상과 관련하여서는 기업 경영에서 근로자의 관련 요구를 반영하여야 한다는 것으로 귀결된다고 할 것임. 이렇게 해석하는 것이 ‘공공복리에 적합한 재산

59) 이병태, 최신 노동법(제9전정판), (주)중앙경제(2008), 215면; 이철수, “단체교섭의 대상사항과 이른바 ‘경영전권사항’”, 국제화시대의 노동법의 과제—김치선박사 고회기념논문집, 박영사(1994), 358면 등

권 행사' 이며(헌법 제23조 제2항에서 말하는 공공복리), '균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다' 는 헌법 제119조 제2항상 경제 질서와 제도 원리에 부합하는 해석임.⁶⁰⁾

다. 경영권이라고 불리우는 내용의 실체는 권리가 아니라 기업 지배라는 사실 현상의 종합에 불과함.

한편, 우리가 사용하는 경영권이라는 용어는 어떤 특정인 또는 집단이 생산시설·자재 등에 대하여 가지는 물권과 특허 등 지적재산권에 대한 물권 유사 권리, 근로계약에서 비롯하는 채권적 권리(노동력의 이용권), 주주로서 가지는 과점적 지위에서 기업

60) 이러한 점에서 유형별로 경영전권사항인지, 단체교섭사항인지 여부를 다음과 같이 분류한 김성진, 위 논문, 222면 이하 논의는 의미가 있다고 사료됨.

5) 유형별 검토

① 기업의 설립은 설립당시 근로자들이 존재하지 않으므로 경영전권사항이다.

② 사업체의 양적인 확장에 해당하는 투자, 합병, 사업장의 신설 등은 사업체의 확장에 따라 일반적으로 인적자산의 확장이 수반되므로 경영상의 결정은 주로는 새로운 인적자원에 영향을 미치고, '경영상 결정 당시'의 인적자원에 미치는 영향은 간접적이고 부수적일 뿐이므로 그러한 결정은 경영전결권 사항이다.

③ 사업체의 폐지에 관한 결정은 사업의 폐지결과와 함께 그 인적자산도 소멸되는 것이 일반적이므로 단체교섭의 대상이 되는 조합원들이 존재하지 않는 이상, 경영전권사항이다.

④ 사업체의 일부 감축에 해당하는 사업의 일부 양도, 사업의 일부 폐지, 사업의 통폐합, 기업의 분할 등에 관한 결정 그 자체는 단체교섭의 대상이 되지 않는다. 다만, 소멸되는 사업체의 부분으로서의 인적자산은 소멸하더라도 전체로서의 사업이 유지되는 이상 근로관계가 잔존하게 되는 인적자원(개별 조합원)의 해고 등 근로조건의 문제는 남게 되므로 경영상의 결정이 아닌 그 후속 인사문제는 단체교섭의 대상이 된다.

⑤ 사업체의 양적 감축을 수반하지 않는 구조조정에 관한 결정(근로자들만을 대상으로 하는 경영상 해고)은 사업체가 존속되는 상태에서, 구조조정 결정 당시의 조합원들의 근로조건에 직접적인 영향을 미치므로 단체교섭의 대상이 된다.

⑥ 신기계의 도입·설비의 개선, 생산방법, 운수업체의 차량배치, 공장사무소의 이전, 회사의 조직변경, 배치전환 등은 기존 사업체가 유지되는 상태에서의 변동에 해당하므로 그로인해 근로조건에 영향을 끼치는 경우 단체교섭사항으로 인정된다.

⑦ 경영진에 대한 인사, 기업이윤의 분배 및 기금의 출연은 기존 근로자들의 근로조건에 영향을 미칠 수 있는 경영정책에 관한 의사를 표출하여 해당 경영진의 임면에 관한 결정이 직접 기존 근로자들의 근로조건에 영향을 끼치는 경우에는 단체교섭의 대상이 될 수 있다.

⑧ 기업의 경영방침의 변경은 그것이 기존 근로자들의 근로조건에 영향을 끼치는 경우에 한해 단체교섭의 대상이 된다.

⑨ 신규 인력의 채용은 기존 인적자원에 직접적인 관련성이나 근로조건의 영향이 없으므로 단체교섭의 대상이 아니다.

⑩ 제품가격의 결정, 영업정책의 변경, 수주량의 조절, 생산물량의 조절요구 등은 기존 근로자들의 근로조건에 간접적인 영향을 미치는데 그치므로 단체교섭의 대상은 아니다.

에 대하여 가지는 지배력을 행사하는 현상을 지칭하는 것에 불과함. 이와 같은 물권적, 채권적 권리와 기업 지배력은 은 모두 기업이 사회 안에서 담당하는 재화·용역 등의 생산과 가치 창출이라는 목적 수행을 위해 행사되고 있는 상태를 의미할 뿐임.⁶¹⁾ 그 외 사용자가 경영과정에서 가지는 포괄적인 지배력은 위 권리에 기반하여 결과적으로 보이는 사실적인 현상에 불과함.⁶²⁾ 그런 의미에서 경영을 법적으로 분해하면 사용자가 기업 시설(물건, 지적재산권 등)의 소유권과 근로계약에 따른 노무지휘권을 결합하여 재화·용역의 생산 등 영리 활동을 해나가는 활동에 불과함.

라. 헌법이 보장하는 재산권은 상대적 권리에 불과함.

경영권을 불가침성을 강조하는 견해는 경영권의 근거로서 재산권 보장을 들고 있으나 생산수단에 대한 소유권으로부터 경영권이라는 권리가 당연하게 도출되는 것은 아님. 경영권의 실체는 생산시설에 대한 소유권, 지적재산권 등 무체재산권, 노동력의 처분을 포괄하는 것으로서 재산법적 관계 이외에, 이와 이질적인 노동법 권리의무 관계를 포함하는 것으로서 그 소유물의 사용·수익·처분권이 도출될 뿐이고 그것의 사용·수익을 위하여 타인에게 의무를 부과할 수는 없음. 재산권은 재산에 대한 처분권은 수반하지만 그 사용에 타인의 협력을 요하는 경우에는 사람들은 오직 그 자신의 동의에 의해서만 관리되고 명령될 수 있음. 이 때 타인의 동의가 없으면 그 협력을 강제할 수 없고, 따라서 재산권은 단순한 처분권으로 축소되고 만다 할 것임.

이러한 점에서 기업 내부에서 경영권이란 기업 시설의 소유자가 타인으로서 근로자의 협력을 기초로 그 근로자에게 지휘하고 명령함으로써 시설을 사용·수익함으로써 재화·용역을 생산하는 것이며 이러한 점에서 노사간의 관계에서 상대적으로 형성되는 유동적인 권능임.⁶³⁾

마. 서구 등 선진국에서는 노동자의 경영 참가가 이미 법제화되었음.

1970년대 이후 서구에서는 근로자의 기업 참가와 협조가 중시되어, 독일·프랑스·스웨덴과 같은 나라에서는 노동자의 경영 참가를 법제화하였음. 그러한 경영의 공동 결정을 통하여 산업민주주의·경영민주주의를 추구함으로써 산업평화를 실현하고 있으며, 1974년 노동자의 경영참가에 관한 국제노동기구 오슬로 회의에서 “근로자의 경영 참가 제도는 이제 실시할 것인가, 말 것인가의 문제가 아니라 어떻게 실시할 것인가

61) 도재형, “구조조정에 대항하는 쟁의행위의 정당성”, 노동법률 148호(2003. 9.), 23면.

62) 이병희, 이병희, “경영사항의 단체교섭 및 쟁의행위 대상성”, 재판자료 118집 노동법실무연구, 법원도서관(2009), 333면.

63) 정진경, 위 논문 84면 이하 참조.

가의 문제이다.” 라고 선언하기에 이르렀음.

4. 노사대등 교섭 원칙과 인사경영권 - 근로조건과 근로자의 사회적 · 경제적 지위 유지와 관련이 있는 경우에는 경영에 관한 사항도 단체교섭의 대상이 된다고 보는 것이 옳음.

가. 단체협약상 기업 경영 사항에 관한 합의 조항은 무수히 존재함.

이미 상당수의 단체협약이 조합간부의 인사, 기계설비의 자동화, 하도급, 경영상 이유로 하는 해고, 공장 이전 등의 경영 사항에 관하여 노동조합과 사전 협의나 합의, 또는 사전통보 등을 하도록 규정하고 있음. 이러한 사항에 대하여 인사경영권을 들어 위법하다고 보기 위하여는 인사경영권이 절대불가침의 권리이고 노동3권에 의해 제한될 수 없는 권리라고 보아야 하는데, 이를 재산권 보장 조항 등 헌법 규정을 근거로 하더라도 헌법 제23조 제1항 단서(재산권의 내용과 한계는 법률로 정한다), 제23조 제2항(재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 행사하여야 한다), 제119조 제2항(국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다) 등을 볼 때 도저히 성립할 수 없음.

나 .경영권 개념은 단체교섭 범위를 제한하기 위해 선형적으로 작출된 개념에 불과

사용자가 주장하는 기업 내 활동의 전 영역을 포괄하고 법적으로는 모든 개개 사용자의 권리를 그 구성요소로 포섭하며 단체교섭활동의 범위를 선형적으로 제약하는 경영권 개념은 그 법적 근거가 불분명하고, 단체교섭사항과 대립하는 고정적 · 절대적 의미의 경영 사항은 노동기본권에 대하여 경영권에 따른 제한을 인정하지 아니한 우리 헌법 체제 하에서 인정되기 어려움.

다 .절대권에서 상대권으로

나아가 경영권 불가침론자가 근거로 내세우는 재산권 자체가 상대적인 권리에 불과함. 근대입헌주의헌법 하에서 재산권은 신성불가침의 권리로서 전국가적인 천부인권으로서의 성격을 갖는 것으로 이해되었고 이러한 재산권보장의 절대성과 계약의 자유는 근대자본주의사회 및 근대시민사회의 법적인 지주가 되었음. 하지만 20세기에 들어와 자본주의의 발달에 수반한 부의 편차는 금심한 계급 대립을 초래하여 사회적 불

안 상태를 조성하였고, 개인주의적 재산권의 관념은 수정받게 되었으며 재산권도 사회전체의 복리를 위하여 제한할 수 있는 권리로 보게 되었음. 바이마르 헌법 제153조 제1항은 “소유권은 헌법에 의하여 보장된다. 소유권의 내용과 한계는 법률로 정한다.”고 규정하였고, 제3항은 “소유권은 의무를 수반한다. 소유권의 행사는 동시에 공공복리에 이바지하여야 한다”고 규정하였음. 이로써 재산권을 천부의 권리로 보던 사상은 사라지고 소유권의 근거는 단지 단체주의적 사상 또는 사회적 법치국가의 입장에 의하여 기초되게 되어, 재산권에 관해서는 그밖의 자유권과는 달리 전국가성을 인정하지 아니하고 그 권리의 내용과 한계를 국법에 의하여 규정하게 되었음. 재산권은 자연권에서 실정권으로 격하되었고, 개인의 경제적 영역에 대한 국가적 태도도 종래의 불간섭주의에서 적극적인 간섭주의로 전환되었음.

라. 경영 사항에 관한 단체교섭 대상성 가부는 구체적 법익 형량을 통해

어떠한 범위의 사항에 관하여 사용자의 단체교섭응낙의무가 인정되느냐의 문제는 포괄적인 경영권의 설정을 통한 원리론적 확정이 아니라 근로조건 결정에서 노사의 실질적 대등화와 노사관계에 관한 노사자치의 촉진 등 헌법과 노동법이 보장한 단체교섭권의 목적과 사용자가 갖는 근로계약에 기한 사용자의 노무지휘권, 기업의 물적 시설에 대하여 갖는 소유권에 기한 시설관리권, 법률의 수권에 의한 징계권 등 권리와 사이에서 구체적 법익 형량을 통하여 해결되어야 하는 문제임. 교섭 사항의 범위는 문제된 사항이 근로조건과 근로자의 사회적·경제적 지위 향상과 어느 정도 관련되는지의 관점에서 판단되어야 하며, 합병·영업양도·신기술 도입·생산 체제나 판매 체제의 개편·하도급 등의 경영에 관한 사항도 근로조건의 유지·개선이나 근로자의 사회적·경제적 지위와 관련이 있는 경우에는 원칙적으로 단체교섭 사항이 된다고 보아야 함.

5. 결론

이상의 논의를 통하여, 판례상 보이는 인사경영권 보호 법리와 그 문제점을 지적하고 노동3권과 기업의 기업 경영 사이에 보이는 충돌에 대하여 노사대등 원칙을 확립하고 인사경영에 관한 문제에서도 근로자의 근로조건과 사회적·경제적 지위 유지와 관련이 있을 때에는 단체교섭 대상이 되고, 그 교섭 결과에 따른 단체협약 체결은 당연히 이루어져야 한다는 논의를 개진하였음.

이러한 논의를 통하여 노사관계 당사자가 보다 조화로운 헌법상 가치와 노동3권이 지

향하는 근로자의 근로조건과 사회적·경제적 지위 향상을 위한 바람직한 노사교섭을 이룰 수 있기를 바랍. 아울러 인사경영권을 침해하는 이유로 인사와 경영 문제에 관하여 노사가 합의한 단체협약에 시정명령을 내려 노사자치를 침해하는 정부정책 또한 이러한 관점에서 사라지기를 바랍.

(2016. 8. 26. 작성)

공공기관 정상화 대책에서 성과연봉제 강제도입까지, 공공부문 교섭권 제한과 교섭권 보장 방안

박준형 | 공공운수노조 정책실장

- 고용노동부 2008. 11월 “『단체교섭 및 단체협약 체결』 관련 지도지침” 발표
 - 발제문이 지적하는 인사·경영권 논리에 대한 비판, 정부에 의한 노사자율교섭 제한과 직접 개입의 문제점 및 성과연봉제 도입 지침의 문제점에 대한 지적에 동의함
 - 아래 토론문에서는 정부와 사용자의 이러한 논리가 이명박 정부부터 박근혜 정부에 이르기까지 공공부문 노사관계에서 어떻게 강요되어왔는지를 살펴봄
 - 특히 정부가 최근 공공기관 성과연봉제를 강행하는 과정에서 불법행위가 횡횡하고 있는만큼, 그 양상과 문제점, 해결방안에 대한 의견을 제시하고자 함

1. 공공기관운영제도의 문제점

- 공공기관에서 단체교섭권의 제한은 노동법 상 문제만은 아니며, 정부의 일방적 지배구조와 긴밀히 연관되어 있음
- 공공기관운영법은 기획재정부장관 소속의 공공기관운영위원회가 경영지침, 경영평가에 대한 사항을 심의·의결하도록 하고 있음, 경영지침에는 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등이 포함됨
- 경영지침의 일환인 예산편성지침, 예산집행지침은 공공기관 총인건비의 항목과 구성, 인상률, 임금피크제, 성과급 등에 대한 세부적인 사항을 모두 규정하고 있음(공기업·준정부기관에는 적용, 기타공공기관에는 준용하도록 하고 있으나, 사실상 동일하게 적용되며, 지방공기업에 대해서는 유사한 내용으로 행정자치부의 예산편성기준이 적용됨), 이에 따라 정부 부처의 일개 내부 행정지침을 통해, 법적 근거도 없이 수십만명의 공공부문 노동자의 단체교섭권이 형해화되고 있는 상황임
- 경영평가에서는 경영평가편람에 따라 예산편성지침의 준수여부를 구체적으로 평가하며, 평가결과에 따라 직원의 경영평가 성과급이 큰 폭의 차이로 지급되며 기관장 해임까지 조치할 수 있음. 특히 인건비의 세부항목까지 관리하는 경영실적보고서작성

지침에 따라 평가가 진행되기 때문에, 매우 구체적인 임금항목 및 복리후생비 등이 통제됨

- 감사원은 예산편성지침(예산집행지침), 경영평가편람(경영실적보고서작성지침) 등을 근거로 사후적인 감사를 진행하며, 이들 지침 및 평가기준을 위반한 경우 담당자 문책은 물론, 인건비 회수, 경영평가 결과의 사후 수정(이에 따른 성과급 환수) 등의 조치를 진행하도록 함
- 이러한 여러 단계의 감독에 따라 공공기관의 운영 전반에 대해서 매우 구체적인 부분까지 정부가 감독함. 문제는 지침-평가-감사에 이르는 전체 관리체계에서 노사 간 단체교섭 대상인 임금·노동조건을 구체적으로 다루면서도 단체교섭에 의한 결정방식은 배제되어 있다는 점임
- 임금·노동조건에 대한 사항은 실질적으로 정부의 공공기관 지배구조, 관리정책으로 결정되지만 노사 간 단체교섭권은 개별 기관 노사 간의 기업별 교섭에만 보장된 모순으로 인해 공공기관노동자의 단체교섭권은 실질적으로 보장되고 있지 못한 것임

2. “공공기관 선진화·정상화 정책”과 단체교섭권 침해

(1) 이명박 정부, “공공기관 선진화 정책”

- 이명박 정부의 ‘공기업 선진화 정책’은 인력감축, 기관 통폐합 등 하드웨어 구조조정 및 보수·조직·사업구조 개편 등 소프트웨어 구조조정 병행
- 2009년, 기획재정부는 정부 각 부처를 통해 소속 공공기관의 단체협약 개정현황을 월 단위로 점검. △인사·경영권 △노조활동 관련 △임금·복리·후생 △단체교섭 및 노동쟁의 등의 항목을 중심으로 단협을 개정하도록 함
- 이명박 정부 하에서 공공부문 단체교섭의 특징으로는, △정부 지침에 근거한 전면적인 단협 개악안 제출, △정부의 강력한 개입과 사용자들의 공동 대응, △‘전임자임금 중단’과 ‘단협해지’ 위협, △단체교섭의 장기화와 노사갈등 증가 등을 들 수 있음
- 정부가 요구한 단체협약 개정에 노동조합이 협조하지 않을 경우 정부와 사용자는 단체협약 해지로 대응하여, 30여개 공공기관의 단협해지 사태로 대거 이어진바 있음
- 결과적으로 이명박 정부를 거치면서, 정부가 인사·경영권 제한이라고 판단하고 삭제하도록 한 공공기관 단체협약 조항은 상당수가 폐지되고 말았음
- 당시 공공운수노조의 분석 결과, 이명박 정부하에서 단체협약은 다음과 같이 변화하였음 : △단체협약 조항 평균 6.9개 축소, △조합가입 범위, 유니온숍, 해고조합원 자격, 규정변경 등 후퇴, △조합활동, 전임자, 시설편의 제공 등 축소, △노동조합의 인사관련 참여 축소, △휴일·휴가 축소, 복리후생 축소, △통상임금 범위 축소, 퇴직금

특례, 연봉제 위한 변경, △단체교섭 사용자 의무, 쟁의행위시 각종 보호조항 축소
 - 정부의 인사·경영권 논리는 결과적으로 광범위한 단체협약 개악으로 이어지고, 자율적 노사관계를 파괴하였다는 것을 확인할 수 있음

(2) 박근혜 정부, “공공기관 정상화 정책”

- 박근혜 정부는 이명박 정부의 정책을 계승하면서도 임금·성과급을 수단으로 노사관계에 대한 통제 강화, 일련의 정책패키지를 “공공기관 정상화 정책”이라는 명칭으로 추진

시기	주요 정책	추진 명분
2014년	복리후생 감축	공공기관 부채문제 해결
2015년	임금피크제	청년고용 창출
2016년	성과연봉제, 저성과자 퇴출제	공공기관 효율화, 노동개혁 선도

- 이러한 정책 시행을 압박하기 위하여 예산편성지침 등에 반영은 물론 별도의 지침을 시행하고 감독하였음.

①기획재정부 지침 결정 → ②이행여부 따라 인센티브·패널티 부여 → ③경영평가 반영

- 2014~2015년, 기획재정부는 이러한 정책을 이행하기 위해 각 공공기관에서 노사 단체교섭을 통해 협약을 체결할 것을 압박. 기획재정부의 지침이 사실상 공공기관 임금·노동조건을 결정하기는 하지만 법적으로는 개별 기업별 단체협약 체결이 필요하기 때문

- 정부 지침 압박을 위한 공공기관 인센티브, 패널티(2014~16)

○ 2014년

- 중점관리 대상기관의 경우, 부채 방만 기관별로 각각 우수 기관을 선정하여 추가성과급(직원대상 월기본급의 30%) 지급
- 실적부진 기관에 대해서는 기관장과 상임이사의 해임을 건의
- 단체협약 미타결 등 방만경영 개선 노력이 부진한 기관은 '15년도 임금 동결
- * 최종적으로 12곳이 임금동결 처분 후, 2015년 초기 도입기관에 대해 일부 조정

○ 2015년

- 임금피크제 도입 여부 및 시기에 따라 공공기관의 경영평가에 차등
- 도입 여부와 속도를 반영해 경영평가에서 최대 3점(2점+가점 1점)의 차이
- 임피제 도입시기에 따라 내년도 임금 인상률을 차등 적용하는 방안을 검토 중임

- 전체 공공기관중 금년 내 임피제 미도입 기관은 임금 인상률을 1/2이상 삭감, 기타공공기관은 금년 중 도입시기별로 내년 임금 인상률을 차등
- * 결과적으로 10월을 넘겼다는 이유로 출연연 24개의 2016년도 총액인건비 중 임금인상률 0.75% 삭감

○ 2016년

① 조기 이행 성과급 지급

- 4월 이행시 : (공기업) 기본월봉의 50%, (준정부) 기본월봉의 20%
- 5월 이행시 : (공기업) 기본월봉의 25% (준정부) 기본월봉의 10%

② 경영평가 가점 부여 : 이행시기별로 최대 1점

- 추가 인센티브 : 공기업은 기본월봉의 15~30%, 준정부는 기본월봉의 10~20% 범위내에서 평가를 거쳐 결정
- (패널티) 공기업의 경우 ' 16년 6월말까지, 준정부기관은 ' 16년 12월말까지 성과연봉제 확대 도입 미이행시 ' 17년도 총인건비를 동결, 기관장 등 임원에 대하여는 성과연봉제 이행여부를 기관장 평가 등 반영하고, 미이행시 ' 17년도 경영평가 성과급 감액

③ 임금동결, 총인건비 인상률 차등

- (공기업·준정부기관) '성과연봉제 권고안 미이행 기관' 은 ' 17년 총인건비 동결
- (지방공기업) 도입시기별로 ' 17년 총인건비 인상률 차등 적용(10월 도입: 25% 삭감, 11월 도입: 50%삭감, 12월 도입: 75%삭감, 연내미도입: 100% 삭감)

④ 기타 미이행기관 불이익

- 성과연봉제 이행여부를 기관장 평가(연임여부) 반영
- 재정인센티브 회수(지방공기업), 경영평가 감점(공통)

- 이러한 공식적인 인센티브, 패널티 외에도 노사합의(노조의 수용)를 압박하기 위해 해당 기관의 정원, 예산, 업무와 기구(구조조정) 등에 영향을 주겠다는 비공식적 압박 만연(기획재정부가 소관부처 압박→감독기관인 부처에서 각 공공기관 압박→노조에는 정부 지침 거부 시 구조조정 압박)
- 지난 보수정권 10년간 공공기관 노사관계에 대한 개입은 점점 강화되다가 최근에는 성과연봉제 도입을 위해 노골적인 불법을 자행하는 단계에 이르렀음
- 지난 이명박 정부에서 주로 경영평가, 단협해지를 통한 압박 방식을 활용했다면 박근혜 정부는 2014~2015년 인센티브와 함께 임금 동결까지 지시하는 직접적인 교섭권 침해로 발전(?)하였고, 급기야 2016년에는 단체교섭대상인 임금체계에 대해 이사회 일방 강행(취업규칙 불이익 변경)까지 자행, 2015년 이전에는 형식적으로라도 노사간 단

체협약 합의를 압박하였으나, 2016년 들어서는 그 조차도 무시하는 단계에 이른 것.

※ 각 공공기관의 불법적 이사회 강행 현황에 대해서는 본 토론회 우지연 변호사의 발제문 참고

- 특히 취업규칙 불이익 개정을 이사회를 통해 일방적으로 결정하는 행태는 노조의 단체교섭권을 무시하고 노조법을 명백히 위반하는 행태임. 일선의 공공기관 사용자들은 이러한 결정이 위법소지가 있다는 것을 알고 있으면서도 정부가 요구하는 일정에 맞추기 위해서 정책을 강행하고 있는 것임

3. 공공부문 단체교섭권 보장 방향

o 민주노총의 제도개선 요구

- 민주노총은 공공부문 교섭권 보장에 대해 아래와 같은 정책요구와 이에 따른 노조법 개정안을 제시한 바 있음(‘2016년 민주노총 요구와 과제’ , 49쪽)

○ 정부 및 부처 기관장, 지방자치단체장 교섭 참여 및 의무 부여

- 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에 따라 지정된 공공기관 또는 지방공기업법에 따른 지방공기업의 노동자들이 가입된 초기업단위 노동조합의 대표자에게는 국무총리, 기획재정부 장관 및 공공기관의 운영에 관한 법률상 공공기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장, 해당 지방공기업을 관장하는 지방자치단체의 장과 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 부여하고, 정부교섭대표는 이에 성실히 응할 의무를 부여함

○ 사용자 범위 확대

- 국무총리, 기재부 장관, 주무기관 장은 해당 공공기관의 사용자와 공동으로, 지방자치단체 장은 해당 지방공기업 사용자와 공동으로 각 노조법 제2조 제2호의 사용자로 보도록 함

○ 공공부문 정책협의 틀 구성

- 공공부문 주요 정책에 관한 정부-공공부문 노조 간 정책협의 틀 구성

- 공공부문 노동자의 단체교섭권 보장을 위해서는 민주노총의 요구안과 같이 ①노조법 개정을 통해 사용자 범위를 확대하는 입법적 해결과 함께, ②단체교섭에 준하는 노정 협의를 제도화, 실질화하는 방안이 병행 추진될 필요가 있음

※ 산하 공공기관노조의 단체교섭권을 집중하고 있는 공공운수노조는 정부(기획재정부 장관, 행정자치부장관, 고용노동부장관)에 대해 성과·퇴출제 관련 사항에 대한 노정교섭을 공개적-공식적으로 요구하였음(9.1. 교섭 개최를 요구하고 있으나 아직 정부

로부터는 회신이 없음)

o 단체교섭 외 노(사)정 협의구조의 가능성

- 국제노동기준에 따르더라도 ILO 협약 151호 및 154호는 공공부문 노사관계 및 단체교섭을 보장하도록 하고 있을 뿐 아니라 다양한 공공부문 이슈에 대해서 단체교섭에서 다룰 것을 권고하고 있음. 올해 “ILO 공공부문 단체교섭 과제에 대한 세계포럼”에서도 △단체교섭은 공공부문 사용자와 공공부문 노동자의 권리와 책임을 규정하는 구체적인 사회적 대화 방식이며, △임금과 노동자의 안전을 비롯한 다양한 의제들은 단체교섭을 통해 결정될 수 있다는 점, △단체교섭은 신뢰를 바탕으로 진행돼야 하며, 양질의 공공서비스를 제공하기 위한 교섭 당사자의 공동책임을 분명히 해야 한다고 결론내림

- 노조법 상 사용자 범위를 확대하는 입법적 대안 이전이라도 특히 공공부문의 중층적 지배구조와 다수의 이해관계자를 고려할 때 실질적인 권한을 가지면서도 유연한 교섭, 협의구조는 의미가 있음. 그러나 박근혜 정부의 일방적인 정책강요, 지난해 노사정위 합의과정과 이후 파행을 볼 때, 행정부가 직접 추진하거나 노사정위원회를 통해서도 의미있는 협의가 힘든 것이 현실

- 예를 들어, 2014년 노사정위 산하에 구성된 ‘공공부문발전위원회’는 임금피크제 등 현안에 대해서 협의하였으나 정부는 지침의 수정보완도 없이 일방적으로 정책을 강행하였음. ‘공공부문발전위원회’는 이후 매년 예산편성지침 결정과정에서 노정협의를 진행하기로는 하였으나, 정부의 전향적인 태도가 없다면 실효성을 갖기 어려울 것임

- 입법적 대안 이전에라도 노(사)정협의를 추진한다고 할 때, 국회를 통한 협의방식도 검토할 수 있을 것임. 공공부문 산별노조(연맹)를 아우르는 <양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회>는 노정 간 쟁점 해결을 위해 국회를 통한 논의기구 구성을 제안한 바 있음(2014~15년)

o 최근 성과연봉제 노정 갈등과 단체교섭의 필요성

- 2016년 성과연봉제와 관련된 쟁점에 대해서는 9월 공공부문 노조의 최대규모 파업이 예정되어 있음. 이렇게 파업 규모가 확대되는 것은, 개별 기업별로 제한되어있는 단체교섭이 노사간 쟁점을 해결하는 실질적인 기능을 하지 못하는 상태에 빠져들었다는 점, 이에 따라 노동조합은 정부를 상대로 하는 투쟁을 전개할 수 밖에 없다는 데 이유가 있음

※ 9월 하반기 연쇄파업 확산 : 공공노련(5천명, 9.22.), 금융노조(10만명, 9.23.), 공공운수노조(6만명, 9.27~무기한), 보건의료노조(1만명, 9.28~), 공공연맹(5천명, 9.29.)

o 국회를 통한 사회적 협의 가능성

- 문제는, 이러한 갈등을 해결해야할 단체교섭 제도가 노조-정부 간에는 작동하고 있

지 못하다는 점이며, 현 정부의 태도로 보아 노-정 간 직접적, 실질적인 단체교섭이 작동하기를 기대하기도 어려움이 있음

- 따라서 국회를 통한 노정 협의, 혹은 사회적 논의의 장을 형성하는 방법을 검토하는 것도 필요함. 공공부문의 단체교섭 의제는 (기업별)사용자-노동조합만의 쟁점이 아니며 다양한 사회적 이해관계자가 있으므로, 민의를 대변하는 국회가 주도하는 가운데 논의하는 방안은 의미가 있을 것임

- 최근 성과연봉제에 대한 파업까지 예고된 노정 간 쟁점에 대해서도 국회(관련 상임위) 내 위원회를 구성하고 논의하는 방안 등을 검토할 수 있을 것임

※ 참고로, 2013년12월30일, 철도노조의 23일 간 파업이 종료되면서 철도노조 위원장은 새누리당 및 민주당과 함께 국회국토교통위원회에 철도발전소위원회를 구성하기로 합의. 다만 이 소위원회는 실질적인 권한을 부여받지 못하고 정부 여당이 협조하지 않으면서 사회적 합의(결론)을 내리지 못한 한계가 있었다는 점에서 유의해야 할 것임

인사경영권 보호논리의 허구와 노사자율교섭 확대를 위한 제언

노상헌 | 서울시립대

I. 고용노동부의 단체협약 시정지도의 목적

고용노동부(2015. 4. 15)는 상시 100인 이상 사업장의 단체협약(3,000여개)을 조사하여 법에 위배되거나 과도하게 인사·경영권을 제한하는 단체협약에 대해 시정명령 등 필요한 조치를 취한다고 발표함.

일반해고 기준·절차, 공공기관 임금피크제 의무화 및 직무·성과급 중심의 임금체계 개편 등에 관한 지침 등을 제정한 고용노동부는 단체협약상 인사·경영권과 관련된 규정이 지침 적용에 있어 걸림돌이 될 것으로 예상됨에 따라 이를 정리하고자 하는 의도도 보임.

하지만, 단체협약 내용의 ‘위법·불합리한’ 기준이 불명확하고, 위법·불합리하다는 것을 하나의 개별 규정만으로 볼 것이 아니라 단체협약 전체 내용과 타협과정 및 결과 등을 고려하여야 하며, 자율적 노사교섭에 의한 단체협약 내용에 대해서 정부가 직접적으로 개입하는 것은 새로운 노사·노동간의 갈등을 야기할 가능성이 적지 않음.

II. 정부의 인사경영권 보호논리와 문제점

정부가 이해하는 인사경영권의 개념은 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002도7225 한국가스공사파업사건 판시에 근거함. 즉 “헌법 제15조, 제23조1항 전문, 제119조 제1항 등 규정들의 취지를 기업활동의 측면에서 보면, 모든 기업은 그가 선택한 사업 또는 영업을 자유롭게 경영하고 이를 위한 의사결정의 자유를 가지며, 사업 또는 영업을 변경(확장, 축소, 전환)하거나 처분(폐지, 양도)할 수 있는 자유를 가지고 있고 이는 헌법

에 의하여 보장되고 있는 것이다. 이를 통틀어 경영권이라 부르기도 한다”는 포괄적 경영권에 입각하고 있음.

이러한 경영권의 개념을 전제로 정부의 인사경영권 보호논리는 다음과 같음.

첫째, 경영의 효율성 확보이다.

기업의 조직변경, 사업영역 확장·축소, 기업의 합병·분할·양도, 신기술 도입 등 신속한 의사결정이 필요함에도 불구하고 단체협약상 (과도한) 인사경영에 관한 규정은 경영상 신속한 의사결정을 어렵게 함. 또한 왜곡된 노조의 참여구조는 경영권에 대한 통제로 작용하여 기업의 원활한 활동을 저해함으로써 경쟁력 약화 및 외국인투자 회피 요인이 된다고 봄.

둘째, 고용창출 특히 청년들의 일자리를 마련하고, 비정규직에 대한 배려와 노동시장 양극화의 완화이다.

현재 경제의 투자·소비 부진이 계속되고 있으며, 기업의 수익성이 갈수록 악화되어 구조조정과 같은 기업경쟁력 유지를 위한 경영합리화 조치의 필요성이 커지고 있으나, 기업들이 노동조합과 체결한 단체협약에서 인사경영권을 제한하는 규정들이 걸림돌이 되고 있음. 이러한 장애를 해소하면 청년 일자리 창출과 정규직·비정규직의 양극화를 완화하는 데에 도움이 된다고 함. 요컨대 강성 노조가 인사경영에 참여하면서 기득권 유지에 급급하고, 취약계층에 대한 배려가 부족하여 고용의 양극화가 심화되었다는 견해임.

셋째, 인사경영권을 침해하는 규정은 회사의 분할·합병, 양도·인수, 휴·폐업 시 노조의 사전 동의(협의) 조항 및 신규채용, 비정규직의 비중 결정, 인사이동, 승진·승급, 징계, 구조조정 시 노조의 동의(협의) 규정 등이며, 이를 해결해야 한다.

이러한 정부의 인사경영권 보호논리는 경영권 편향적이고, 노동권에 대한 몰이해에서 근거한다고 볼 수밖에 없음.

(1) 노동이 전제되지 않는 재산권 행사와 노동과 결합한 경영권 행사를 구분해야 함. 경영의 실체는 자본과 함께 근로자의 노동력이 유기적으로 결합함으로써 성립되는 개념으로 노동을 배제하는 경영은 성립할 수 없음. 따라서 노동의 관여를 완전히 배제하는 경영전권사항이라는 것은 실제로 존재하기 어렵고, 자본과 노동권의 구체적인 이익의 조정 문제가 남게 되는 것임(발제문 참조).

(2) 청년 일자리 창출과 비정규직 보호가 노조의 경영참가로 인해 방해된다는 발상에

는 문제가 있음. 청년층의 고용 문제는 복합적인 원인이 작용하고, 특히 기업들의 채용형태에서도 그 원인이 있음. 기업들은 필요한 노동력을 직접 채용보다는 하도급 등을 통한 간접고용을 이용하거나, 직접 고용하여도 정규직 보다는 기간제 등 비정규직을 선호함. 이러한 고용 상황으로 인하여 정규직의 일자리는 증가하지 못하여 청년층은 취업하지 못하거나 고용불안과 저임금에 시달리는 비정규직에 종사하게 됨.

또 비정규직 확산과 양극화가 기존 노조의 책임으로 할 수 있는지 의문임. 물론 대기업 강성 노조가 조합원의 기득권 유지를 위해 비정규직에 대한 배려가 부족했거나 애써 외면하는 경우가 없다고 할 수 없지만, 노동시장 양극화를 완화하기 위해서는 노조의 인사경영에 관한 참여 배제보다는 비정규직을 양산하는 법과 제도를 정비할 필요가 있고, 비정규직의 차별적 근로조건을 해소하기 위해서는 동일(가치)노동 동일임금이 실현되도록 법제화해야 함.

(3) 상시적 구조조정으로부터 근로자를 보호하기 위해서는 노조의 인사경영 참여가 필수적임.

기업에서 집단적인 경영상 해고(정리해고)보다는 인사평가(저성과자) 및 성과급, 희망퇴직 등의 상시적인 구조조정으로 인해 정년을 채우고 퇴직하는 근로자의 비율이 매우 낮으며, 노동위원회 또는 법원에서 다투는 저성과자에 대한 직위해제와 전보, 해고에 관한 분쟁이 다발하고 있음. 상시적인 구조조정을 둘러싼 분쟁을 미연에 방지하기 위해서는 노조의 참여가 필수적임.

고용노동부는 2016. 1. 22. 계속되는 저성과자를 해고할 수 있는 판단기준과 절차를 담은 공정한 인사(일반해고)지침과 임금피크제를 도입할 수 있는 취업규칙 요건 완화(사회통념상 합리성)에 관한 지침을 같은 달 25.부터 시행한다고 발표함. 오히려 이 지침이 현장에서 합리적이고 정합적으로 운용되기 위해서는 노조의 참여가 불가결함.

Ⅲ. 노사자율교섭을 확대하기 위한 제언

첫째, 원칙으로 돌아가자.

헌법이 보장하는 노사자치주의는 노사간에 세력균형이 중요하며, 대화와 타협으로 노사문제를 푸는 것임. 헌법에 근거한 노사자율교섭의 기본원칙은 노사대립·갈등의대가 아닌 노사협조·공존공영의 원리에 입각하여 문제를 해결하는 것임.

근로계약 및 고용관계는, 계약자유원리가 근로자의 단결권을 통하여 근로자의 생존권 확보라는 관점에서 수정되어야 하고, 동시에 단결권에 의해 계약자유가 양보될 수 있다는 것으로 성립됨(片岡昇, 『団結と労働契約の研究』, 有斐閣, 1959, 213쪽). 다시 말하면 단결권의 핵심은 단체교섭권이고, 단체교섭은 노동조합이 사용자의 경영전권사항이라고 주장해온 인사·경영에의 참여(간섭)로부터 시작됨.

둘째, 정부는 노동법이 정립된 고용사회의 공정한 중재자의 역할을 다하여야 한다.

고용사회에 대한 법적 정의가 있는 것은 아니지만, 고용사회란 기본적으로 근로의 제공과 임금의 지급이라는 근로계약관계로 이루어진 사회를 말하고, 나아가 보다 적극적으로 고용과 근로를 통해 가치 있는 사회적 존재로써 인정하고 이를 제도적으로 보장하는 사회를 의미함.

고용사회의 사령탑 역할을 하는 고용노동부가 합리적 노사관계, 상생의 노사관계를 만들기 위해 건설적인 정책을 마련하려는 고민을 계속해야함. 즉, 단체협약의 제정·개정, 노사 자율교섭의 영역이고, 공정한 중재자의 역할을 담당하는 정부는 교섭과 협상에 대한 자문과 기법 등의 서비스를 제공하여 효율적으로 교섭이 진행되도록 도와주는 것임. 이를 위해 노사관계 전문가 풀을 마련하고, 전문가의 자문서비스가 활용될 수 있도록 정책적인 지원방안을 강구하는 것임.

셋째, 산별교섭단위에서 단체협약의 인사경영권 제한 조항을 검토할 필요가 있음.

노사 힘의 균형이 실현되고, 세력균형 속에서 노사 모두에게 이익이 되는 상호주의 관점에서 단체협약상 인사경영권 제한 조항을 산별교섭단위에서 검토하여 불필요한 논쟁이나 분쟁을 불식시킬 필요가 있음.

인사경영권 보호논리의 허구와 노사자율 파괴정책 문제점과 대안 토론 - 토론문

정길채 | 더불어민주당 노동정책전문위원

□ 발제문 검토의견

- 제1발제 : 단체협약 시정명령제도의 삭제
 - 행정관청이 단체협약 중 위법한 내용이 있는 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 그 시정을 명할 수 있도록 한 「노조법」 제31조 제3항을, 고용노동부가 월권·남용하고 있다는 것에 대하여는 공감함
 - 동조항은 단체협약의 내용 중에 강행규정에 위반되는 내용이 있는 경우 위반되는 부분은 사법상 무효가 되어 효력이 없지만, 이를 방치할 경우 단체협약 중 위법한 내용이 그대로 적용될 위험성이 있어 행정관청에 시정명령 권한을 부여⁶⁴⁾한 것으로 볼 수 있음
 - 발제자가 지적한 것처럼, 단체협약은 노사 자치의 원칙에 의한 것이고, 협약 내용 중 위법·부당한 것이 있으면 협약 당사자가 이를 스스로 시정하거나 무효·취소를 주장할 수 있을 것임. 행정관청에 시정명령권을 부여하는 것은 재검토될 필요가 있다고 봄
 - 입법취지를 최대한 감안하더라도, 「노조법」 제31조 제3항은 ‘단체협약 중 위법한 내용’에 대하여, 즉 강행법규에 대하여 그 대상으로 하고 있음에도 불구하고, 고용노동부가 지침 형식을 빌어 노사자치의 원칙을 훼손하고 있는 상황에 대한 재제 규정도 필요하다고 봄
- 제1발제 : 전임자처우규정 중 급여지급 금지 및 이를 위한 쟁의행위 금지 삭제와, 근로시간면제제도를 최소한 보장(초과는 노사자율)으로의 개정
 - 더민주는 제19대 국회 당론으로 전임자임금지급은 노사간 자율적 교섭의 대상임을 확정하고 추진하여 왔음

64) 노동법실무연구회, 노동조합 및 노동관계조정법 주해Ⅱ, 박영사, 53면 참조

- 다만, 급여지급금지 규정을 삭제하면서 근로시간면제제도를 병존시키는 것에 대하여는 좀 더 포괄적으로 검토가 필요함
- 제1발제 : 비전임자(교섭위원/조합간부) 근로시간면제제도 포함 개정
 - 더민주는 제19대 국회 당론으로 전임자임금지급은 노사 간 자율적 교섭의 대상이며, 비전임자의 노조활동 관련시간의 보장도 동일한 입장임
 - 다만, 근로시간 면제제도와 다른 법률의 구성 및 참여가 강제되는 노사협의회 위원들에 대하여 근로시간면제제도 적용대상에 제외되도록 하자는 안에 대하여, 일관된 입장정리가 필요해 보임
- 제1발제 : 시설편의제공규정 개정
 - 발제자가 지적하는 것처럼 경비원조가 부당노동행위에 해당되는지에 대하여는 실질설의 입장에서 판단하는 것이 타당하다고 봄
 - 다만, 운영비의 일부에 대한 원조를 부당노동행위에 해당하지 않음을 명시하는 방향의 입법안에 대하여는 신중한 검토가 필요함
- 제1발제 : 해고자 조합원 자격규정에 대한 개정
 - 노동조합의 소극적 요건 중 해고자의 조합원 자격요건을 기업별노조에 한정시키되 중노위가 아닌 해고의 효력을 다투는 자(대법원?)로 확대하자는 것에 대하여 공감함 (제19대 국회 당론)
- 제1발제 : 단체협약 해지 제한규정의 개정
 - 더민주는 제19대 국회 당론으로, 발제자가 지적한 것과 같은 단체협약의 해지 제한규정의 개정이 필요하다는 입장을 추진해 왔음
- 제2발제 : 국회에 의한 통제
 - 국회에 의한 통제로 제19대의 국회법 제98조의 2의 개정의 재추진 필요성에는 공감
 - 「근로기준법」 위반되는 내용용의 행정지침 시행하고 있는 노동부장관에 대한 탄핵소추나 해임건의안에 대하여는 당내 의견수렴이 필요함

□ 기타(사건)

- 박근혜정부가 추진하고 있는 현재의 노동개악안(새누리당 5법 + 2개의 행정지침)은

경제계의 오랜 민원사항을 수용한 것임

- 2014.3월 환노위 노사정소위에 △한국경영자총협회 △중소기업중앙회 △대한상공회의소가 제출한 “노사관계 개선 관련 경제계 의견”에 따른 추가 요구 8개 사항은 다음과 같음

I. 개별적 근로관계법 분야

- ① 경영상해고 요건 완화 - 경영합리화의 필요로 완화, 사전협의기간 30일로 축소, 우선재고용의무 삭제
- ② 취업규칙 불이익변경 요건 완화 - 사회통념상 합리성 동의요건 완화
- ③ 업무성과 부진자에 대한 해고 요건 완화 - 업무성과 부진자 해고의 정당성 인정
- ④ 파견근로 범위 및 사용기간 예외사유 확대 - 파견근로범위 확대(현행 Positive → negative 방식으로 전환, 사용기간 예외사유 확대(고소득 전문직 근로자))

II. 집단적 노사관계법 분야

- ① 대체근로금지 제도 개선 - 필수공익사업장은 물론 일반사업장도 대체근로 전면 허용
- ② 사업장내 쟁의행위 금지 - 일체 금지
- ③ 직장폐쇄 요건 합리화 - 사전적·예방적 직장폐쇄 인정, 사후신고제도를 도입
- ④ 부당노동행위제도 개선 - 노조도 부당노동행위의 주체로 인정, 사용자 부당노동행위에 대한 과도한 처벌규정을 삭제하거나 완화

- 박근혜정부 국무조정실에서 발표한 규제기요틴 관련 보도자료를 보면, 경제단체들이 건의한 과제들 중, 정책목적이 서로 상충되거나 경제주체간 이해관계 대립으로 보다 신중한 검토가 요구되어 추가논의를 거치기로 한 23건 중 주요 노동관계 관련 내용은 다음과 같음

10	기간제 사용기간 규제 완화	고용부	법률	사회
11	파견 업종 및 기간 규제 완화	고용부	법률	사회
12	근로시간 단축 규제 유연화	고용부	법률	사회

13	업무성과 부진자에 대한 해고 요건 확대	고용부	비법령	사회
14	취업규칙 불이익 변경 요건 완화	고용부	비법령	사회
15	경영상해고 요건 완화	고용부	법률	사회
16	대체근로 사용 제한 규제 개선	고용부	법률	사회
17	통상임금 부담 완화	고용부	법률	사회
18	임금피크제 법제화	고용부	법률	사회
19	외국인근로자 고용제도 개선	고용부	비법령	사회
20	지나치게 까다로운 외국인근로자의 재입국 요건 완화	고용부	법률	사회

○ 자유경제원 등이 지난 3월 9일 개최한 ‘노동정책 연속토론회’ 등의 발제와 토론에 따르면, 파업시 대체근로 허용 등을 “불균형한 노동법을 바로잡고 시장의 정상화를 이루는 것”으로 저성장을 탈피하는 첫걸음이라는 언급. 제19대 국회에서 추진되지 않는 노동개악 제2라운드(노사정소위 및 규제기요틴 중 미제출부분)가 제20대 국회에서 예상됨

○ 이의 추진을 위해, 박근혜정부는 법적 구속력이 없는 지침이라는 ‘마술봉’을 산업현장에 휘두르고 있는 것으로 보임. 입법적 대응도 중요하지만, 이러한 공세를 극복하기 위한 산별교섭체제 정비 등을 통해 수세적 국면의 전환포인트를 만들어 낼 필요가 있을 것으로 보임

인사경영권 보호논리의 허구와 노사자율 파괴정책 문제점과 대안 토론 - 토론문

최강연 | 정의당 노동부 사무국장

I. 발제 1. 관련

1. 노동조합및노동관계조정법(이하 노조법)의 기본원리인 협약자치

(1) 헌법상 노동기본권으로서 노동권

- 헌법은 ‘노동의 권리’와 ‘노동3권’을 기본권으로 각각 규정하고 있고, 노동3권은 노동자들이 집단적으로 집단적 단결과 교섭 및 쟁의행위를 통해 그 보다 나은 노동조건을 스스로 형성해 내도록 하고 있음

(2) 노조법의 기존원리는 ‘노사자치주의’와 ‘조합민주주의’

- 협약자치란 단체협약의 당사자가 단체교섭을 통해 어떤 내용 또는 기준으로 합의할 것인지에 대해 자율적으로 결정할 수 있음을 의미함

2. 단체협약 시정명령제도의 문제점

(1) 노조법 제31조 제2항, 제3항(→단결차치에 반하는 규정)

제31조(단체협약의 작성) ② 단체협약의 당사자는 단체협약의 체결일부터 15일 이내에 이를 행정관청에게 신고하여야 한다. <개정 1998.2.20.>

③ 행정관청은 단체협약중 위법한 내용이 있는 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 그 시정을 명할 수 있다. <개정 1998.2.20.>

제93조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.2. 제21조 제1항·제2항 또는 제31조제3항의 규정에 의한 명령에 위반한 자

- 노동행정 편의를 위해 신고의무를 넘어 시정까지 명할 수 있도록 한 것은 단결자치의 원칙에 반하는 과도한 간섭임

(2) 단협 시정명령 조항 및 시정명령 위반 시 처벌조항 삭제해야¹⁾

- 당사자 쌍방이 합의한 단체협약 내용의 내용에 대하여 고용노동부가 위법 여부를 심사하여 단체협약의 내용을 시정하라는 명령을 하는 것은 헌법상 보장된 단체교섭권에 대한 제한에 해당하고 나아가 과잉금지의 원칙에 위배됨
- 노사합의로 위법한 내용의 단체협약을 체결한 현실적인 가능성도 낮을 뿐만 아니라 설혹 그렇다하더라도 노사자치에 근거한 견제에 의해 충분히 통제 가능함
- 행정관청의 단체협약에 대한 시정명령 조항(노조법 제31조 제3항) 및 지나치게 모호한 규정으로서 죄형법정주의에 한할 가능성이 큰 ‘시정명령 위반 시 처벌조항’(노조법 제93조 제2호)도 삭제해야 마땅함.

3. 단체교섭권을 제약하는 행정관청의 단체협약 시정명령권

- ILO 제98호 협약(단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약)을 포함한 ILO 핵심협약 비준 필요

(1) 단체교섭권의 제약과 ILO 협약 제 98호 협약²⁾

- ILO 제98호 협약 등에 따르면 사용자와 집단적으로 교섭할 권리는 단결의 자유의 본질적 구성요사이므로 노동단체는 그들이 대표하는 근로자의 노동 조건과 삶의 수준을 향상시키기 위하여 자주적으로 교섭할 권리를 가진다.

따라서 국가 및 공공당국은 이러한 권리를 제약하거나 적법한 행사를 방해하는 행위를 해서는 안된다.

- ILO 결사의 자유위원회는 단체협약의 준수를 금지하거나 재교섭을 요구하는 행정적 입법적 개입과 관련³⁾해서는 “당사자가 자유롭게 체결한 단체협약을 당사자 동의 없이 법령으로 정지하거나 시정하는 것은 자유 및 자율교섭의 원칙을 위반하는 것이다. “라고 밝히고 있음

- 결국 핵심적인 것은 단체협약 내용의 위법성 및 불합리성 여부는 최종적으로 사법부의 판단에 맡겨져야 하는 것이고 행정부는 입법부가 사전에 결정할 사안이 아니며 단지 일반적인 공익을 고려한 설득만이 가능하다할 것

1) 고용노동부 임금·단체교섭 지도개입행위의 위법성(김선수 변호사, (2016.05.24.)) p.30 참고, 정의당의 확정된 당론이 아닌 개인의견임

2) 결사의 자유 관련 ILO 핵심협약 비준을 위한 법제도 개선 과제 및 실천방안(조경배 순천향대학교 법학과 교수)

3) Ibid., paragraph 876(Rubin, Neville, Code of International Labour Law(Vol.1)(Cambridge University Press, 2005, p.341)

(2) 20대 국회에서 ILO 핵심협약 반드시 비준⁴⁾

진단

- 우리나라는 ILO 가입국 중 국제협약 비준 정도를 볼 때 120위에 그치고 있음. 1991년에 ILO에 가입한 뒤 지금까지도 우리나라에서 노동기본권은 여전히 불충분하여 노사관계가 대응하지 못한 원인을 제공하고 있음. 공무원·교사·교수 노동기본권과 사내하청, 특수고용 등 비정규직 노동자의 권리는 여전히 보장되지 않고 있음.
- 사업장단위 복수노조 허용과 필수공익사업장 직권중재 제도가 개정되긴 했으나, ‘교섭창구 단일화 강제방안’과 ‘필수유지업무 제도’로 바뀌어 계속해서 기승을 떨치고 있음. ILO가 규정한 국제적 기준 침해의 대표적인 사례로 꼽히는 노조활동에 대한 형사처벌과 과도한 손해배상-가압류 등도 그치지 않고 있음.
- ILO가 정한 총 189개 협약 중 2012년 현재 한국 정부가 비준한 ILO 협약은 고작 28개, 협약비준율은 12.7%로 185개 ILO 가입국 중 120위에 그치고 있음. 특히 ILO 핵심협약인 △결사의 자유 협약(87호 98호)과 △강제노동 금지 협약(29호 105호)은 국제사회의 거센 요구에도 불구하고 비준되지 않고 있음. 또한, 4개 우선협약인 △공업 및 상업부문에서 근로감독에 관한 협약, △고용정책에 관한 협약, △농업부문 근로감독에 관한 협약, △국제노동기준의 이행을 촉진하기 위한 협약 역시 3개만 비준한 상태임.

약속

- 결사의 자유, 강제노동 금지 관련 핵심협약 즉각 비준, 우선협약 등 비준

II. 발제 2. 관련

1. 위법한 일반해고·취업규칙 행정지침 폐기⁵⁾

진단

- 정부는 지난 1월 22일 ‘저성과자 해고지침’을 『공정인사 지침 : 직무능력과 성과 중심의 인력 운영을 위한 가이드북』이란 이름으로 발표함. 근로계약의 체결부터 고용기간 중 인사평가, 근로계약의 해지(해고)까지 인사의 전 과정을 사용자가 자의적으로 설정한 기준을 적용하여 노동자들을 일상적으로 해고할 수 있도록 하는 ‘쉬운 해고’ 지침임. 일부 직종을 제외하고 계량적인 성과평가 지표를 일률적으로 적용하기는 불가능함. 따라서 ‘공정해고’라고 이름붙인 일반해고 지침은 오히려 ‘공정

4) 정의당 제20대 총선 정의로운 정책공약집-정의로운 대한민국 p.39 참조

5) 정의당 제20대 총선 정의로운 정책공약집-정의로운 대한민국 p.16~17 참조

성’ 논란과 사회적 갈등만 양산할 것임.

● 일반해고 지침은 평범한 직장인들을 직장내 괴롭힘이라는 고통 속으로 몰아넣고 있음. 노동자들이 회사의 괴롭힘을 못이겨 스스로 사표를 내도록 하는 선제적 구조조정 수단으로 활용되고 있음. 최근 금융권에서 희망퇴직 거부자들을 잉여인력으로 분류해 기존 업무와 무관한 부서로 전환 배치하거나 직무역량향상 프로그램에 투입하여 비난을 받은 바 있음. 정부 지침은 저성과자 해고에 앞서 배치전환, 교육훈련 등을 해고를 회피할 수 있는 합리적인 기회인 것처럼 위장하고 있음. 하지만 정부 지침은 잦은 전환배치로 인해 성과개선을 방해하는 것이며, 업무와 무관하거나 사직을 유도하는 교육참여를 강제하는 것은 노동자에 대한 괴롭힘을 통한 학대해고를 허용하는 것임. 이는 근로기준법 제23조의 정당한 해고 등의 제한을 위반한 것이므로 무효로 규정한다고 개정할 필요가 있음.

● 한편, ‘취업규칙 불이익 변경 지침’은 임금피크제 도입 또는 임금체계 변경으로 임금·근로조건이 저하될 경우에 필요한 노조 또는 근로자 과반수의 집단적 동의절차를 제거하여 사용자가 일방적으로 노동자들의 임금을 삭감할 수 있도록 길을 터주는 제도임. 우리나라의 경우 노조 조직률이 10%에 불과하다는 점에서 대다수 노동자들은 사용자의 일방적인 임금 및 노동조건 저하 결정에 따른 피해를 입게 됨. 정부는 행정지침으로 노동조건 불이익 변경시 필요한 근로기준법(제94조 제1항 단서) 조항을 무력화시키고 있음. 취업규칙은 무노조 사업장 노동자들의 임금 및 근로조건을 사용자가 일방적으로 저하시킨다는 점에서 노사 대등의 원칙을 훼손하는 만큼 취업규칙 제·개정시 집단적 동의절차, 예를 들어 노조 또는 근로자 대표와 합의를 거치도록 명문화할 필요가 있음.

● 2대 지침은 해고와 취업규칙의 요건을 완화하여 개별노동자들의 노동기본권을 침해하는 내용을 담고 있으면서도 △ 법률이 아닌 지침의 형식으로 마련되었다는 점, △ 지침을 제정할만한 법률상 위임규정이 없다는 점, △ 현행 법령·판례를 왜곡하고 있다는 점 등을 고려할 때 위법하고 부당함. 일선 근로감독관의 업무처리를 위한 내부규정에 불과하여 법적 구속력이 없으나 노동관계법령의 해석·적용의 실질적인 기준으로 취급되어 노·사 당사자에게 막대한 영향을 미치고 있는 만큼 즉각 폐기되어야 함.

● 정부는 2대 지침 발표에 뒤이어 공공부문에서 쉬운 해고와 성과주의 도입을 관철하기 위해 1월 26일 ‘국가공무원법’ 개정안을 국무회의에서 의결하고, 28일에는 공공기관운영위원회를 열어 ‘공공기관 성과연봉제 권고안’을 확정함.

약속

- 근로기준법 제23조 (해고 등의 제한) 개정 : 사용자가 이를 회피할 목적으로 노동자를 배치전환, 교육훈련 명령, 폭언·폭행 등 괴롭힘을 행사할 경우 해당 인사명령 무효화
- 학대 해고 가해자에 대한 손해배상 및 가해자를 옹호한 사용자에게 대한 과태료 부과
- 취업규칙 공동결정제도 도입 : 취업규칙 제·개정시 노조 또는 근로자대표와 합의
- 입법권 무력화시키는 행정지침 남발 규제를 위한 국회법 개정
- 국가공무원법 개정 등으로 공공부문의 성과 퇴출제 저지

2. 근로기준법 일부개정법률안 (정의당 이정미의원 대표발의 예정)

(1) 제안이유

- 현행법은 취업규칙 법제 관련 사용자가 일방적으로 작성하는 취업규칙 뿐만 아니라 불리한 변경 여부를 판단하는 권한을 사용자에게 부여하고 있음. 이러한 일방성은 취업규칙에 관한 분쟁을 촉진하는 요소가 될 수 있음.
- 지난 5월, 공공기관이 노동조합의 동의를 거치지 않고 이사회 의사결로만 취업규칙을 변경한 한 사례가 대표적임.
- 취업규칙의 불리한 변경에 대한 합법성을 ‘불리한 변경’의 판단과 ‘집단 동의’의 2단계를 거쳐 판단하게 한 복잡한 구조가 갈등의 소지를 크게 만듦.
- 이에 취업규칙을 작성할 때에는 의견청취를 요건으로, 변경할 때에는 동의를 요건으로 하여 법적 분쟁의 여지를 줄이고자 하는 것임. (안 제94조).

(2) 근로기준법 제 94조 제1항 개정 내용

- 근로기준법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제94조제1항을 다음과 같이 개정한다.

- ① 사용자는 취업규칙을 작성할 때에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.

(3) 신·구조문 대조표

현 행	개 정 안
제94조(규칙의 작성, 변경 절차) ①사용자는 취	제94조(규칙의 작성, 변경 절차) ① 사용자는

<p>업규칙의 <u>작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 <u>근로자에게 불리하게</u> 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.</u></p> <p>② (생략)</p>	<p>취업규칙을 작성할 때에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 <u>(삭제)</u> 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.</p> <p>③ (현행 제2항과 같음)</p>
--	---

Ⅲ. 발제 3. 관련

1. 노동조건 개선과 밀접히 관련된 사항은 모두 단체교섭의 대상

- 헌법 제 33조: 노동자가 ‘근로조건을 향상을 위하여 단체교섭권을 행사’ 할 수 있도록 보장하고 있음
- 노조법: 노조의 설립목적(노조법 제2조 제4호)을 ‘근로조건을 유지개선과 기타 경제적 사회적 지위향상’으로 규정, 노동쟁의 정의(노조법 제2조 제5호)를 ‘임금, 근로시간, 복지, 해고, 기타 대우 등 근로조건에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태’라 하여 해고 등의 인사문제도 노동조건과 관련된 사항이면 단체교섭의 대상임을 분명히 하고 있음
- 단체교섭의 보장 취지와 목적에 비추어 볼 때 ① 노동조건에 관한 사항 ② 노조활동에 관한 사항 ③ 기타 노동자의 지위 향상과 직간접적으로 관련되는 사항은 폭넓게 단체교섭의 대상이 됨

2. ‘노동이사제’에 대한 적극적·공세적 접근⁶⁾ 필요

(1) 노동자 경영 참가의 필요성

- 기업의 사회적 책임 담보, 노사가 경영상황에 대해 공유하고 논의하는 새로운 노사관계모델 마련
- 인사·경영권 사항이라는 이유로 노동자들의 기업 의사결정 과정 참여를 막는 것은 경영정보 비대칭으로 인해 합리적 선택 부재 가능성, 노사갈등 유발

(2) 노동이사제(노동자 경영참가방식 중 의사결정참여)

- 유럽의 보편화된 제도, 유럽연합 회원국은 2001년 유럽회사법 채택에 따라 노동자

6) 정의당의 확정된 당론이 아닌 개인의견임

의 경영참여 권리를 인정유럽연합 27개 회원국 가운데 18개 국가는 ‘노동자 대표의 이사회 등 경영참여’를 제도적으로 보장

- 유럽연합은 ‘기업의 사회적·경제적 결정에 대해 정보를 제공받고 협의할 수 있는 노동자의 권리’를 기본권 헌장(제27~28조)에 명시
- 서울시 투자·출연기관 ‘근로자 이사회’ 10월부터 도입 예정

(3) 노동이사제에 대한 충분한 토론과 장기적 입법 마련 필요

- 서울시에서 시행하려고 하는 노동이사제는 근거 법령이 부재한 상태에서 조례와 해당 기관의 정관에 관련 사항을 명시하는 방식으로 도입 예정
- 지속가능성이 담보될 수 있도록 장기적 전망을 갖고 공론화를 통한 세밀한 입법 마련 필요