



제 433회 국회(임시회)
제2차기후에너지환경노동위원회

교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 영재교육기관 교원의 교원노조법 적용 등 〉

■ 정혜경의원 대표발의(의안번호 제2214977호)

2026. 3.

기 후에 너 지 환경 노동 위원 회

전문위원 한석현

목 차

I . 제안경위	4
II . 제안이유	4
III . 주요내용	5
IV . 검토의견	7
1. 교원의 범위에 영재교육기관 교원 포함(안 제2조제4호)	7
2. 교원 노동조합 정치활동 금지 규정의 삭제(안 제3조 삭제)12	
3. 영재교육기관 교원의 개별학교 단위 노조설립 허용 (안 제4조제2항)	17
4. 단체교섭 대상에 교육정책에 관한 사항 포함(안 제6조제1항) ..	20
5. 사립학교 단체교섭에 대한 시·도 교육감의 지도·감독 등 (안 제6조제1항제1호)	25
6. 단체협약 효력의 제한규정 삭제 및 법령 제·개정 등을 요하는 단체협약의 이행의무 강화(안 제7조)	28

I. 제안경위

2025년 12월 5일 정혜경의원이 대표발의한 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안은 2025년 12월 8일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유

현행 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」은 교원의 노동기본권 보장을 목적으로 제정되었으나, 「영재교육 진흥법」에 따라 영재학교 등에서 교육활동을 수행하는 교원은 법률상 교원의 정의에 포함되어 있지 않아 노동조합 활동에 참여할 수 없는 문제가 발생하고 있음. 이는 동일한 교육활동을 수행하면서도 제도적으로 배제되는 사각지대를 야기하여 헌법상 단결권 보장 취지에 부합하지 않는 결과를 초래하고 있음.

더군다나, 교원의 노동조합이 어떠한 정치활동도 할 수 없도록 한 현행 규정은 정당한 노조 활동까지 위축시키는 결과를 초래하고 있어, 교원의 노동기본권 보장은 전반적으로 많은 제약에 놓여 있는 상황임.

또한 현행법은 사립학교 설립·경영자가 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하도록 하고 있으나, 교섭에 응해야 하는 기간에 대해서는 별도로 정하고 있지 않아 교섭 개시 자체가 지연되거나 실질적으로 무력화되는 사례도 종종 발생하고 있음.

단체협약 체결 이후에도 그 이행이 실효적으로 담보되지 않고 있으

며, 협약 내용이 교육 규칙이나 정관, 학교 규칙의 제·개정 또는 예산의 편성을 요구하는 경우, 이를 반영하는 책임 주체의 역할이 법률상 분명하지 않아 합의 사항이 행정적 조치로 이어지지 못하는 문제도 지속 나타나고 있음.

이에 따라, 영재교육기관에서 근무하는 교원을 법률상 교원에 포함하여 단결권 보장의 사각지대를 해소하고, 사립학교 설립·경영자가 교섭 요구에 지체 없이 응하도록 하며, 시·도 교육감의 지도·감독 책임을 명확히 하고, 단체협약의 실질적 이행이 가능하도록 법적 근거를 마련하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 「영재교육 진흥법」 제12조제1항에 따른 교원을 교원의 정의에 포함하도록 하여, 영재교육기관에 종사하는 교원의 노동조합 활동을 법적으로 보장함(안 제2조제4호 신설).

나. 교원의 노동조합이 어떠한 정치활동도 할 수 없도록 한 규정을 삭제하여, 정당한 노조 활동이 위축되지 않도록 함(안 제3조 삭제).

다. 노동조합의 대표자가 교섭할 수 있는 사항에 교육정책을 포함하도록 하여 교원의 교육활동과 직결된 정책에 대한 의견 개진과 단체교섭이 가능하도록 함(안 제6조제1항).

라. 사립학교 설립·경영자가 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 지체 없이 교섭에 응하도록 하고, 시·도 교육감이 이를 지도·감독하도록 하여 교섭 절차의 실효성을 확보함(안 제6조제1항제1호).

마. 단체협약의 효력과 관련하여, 교육부장관, 시·도 교육감 및 사립 학교 설립·경영자는 교육 규칙, 정관, 학교 규칙의 제·개정 또는 예산의 편성을 요하는 단체협약의 내용에 대하여 관련 절차를 지체 없이 이행하도록 함(안 제7조제1항).

바. 단체협약의 내용 중 위임 사항에 대한 성실 이행을 요구하던 기존 조항을 삭제하여, 단체협약의 법적 실효성과 이행 책임을 명확히 함(안 제7조제2항 삭제).

IV. 검토의견

1. 교원의 범위에 영재교육기관 교원 포함(안 제2조제4호)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 교원의 범위에 「영재교육진흥법」에 따른 영재교육기관 교원을 추가하는 내용임.

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 법에서 “교원”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>4. 영재교육진흥법 제12조제1항에 따른 교원</u>

나. 검토의견

현행 「노동조합 및 노동관계조정법」 제5조는 근로자로 하여금 자유로이 노동조합을 조직·가입할 수 있도록 하면서, 공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다고 명시하고 있음.

이에 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 “교원노조법”이라 함)은 교원에 대하여 「유아교육법」에 따른 유치원 교원, 「초·중등교육법」에 따른 초등학교, 중학교, 고등학교 등의 교원,

「고등교육법」에 따른 대학 등의 교원을 열거하여 정의하고 있는바,¹⁾ 이들 교원의 경우 「노동조합 및 노동관계조정법」이 아닌 교원노조법에 따라 노동기본권이 보장됨.

한편, 「영재교육 진흥법」은 「초·중등교육법」상 학교와 별도로 영재학교 등을 설치·운영할 수 있도록 하고²⁾, 동법과 동법 시행령은 일정 요건에 해당하면 「초·중등교육법」에 따른 교원의 자격이 없더라도 영재학교의 교원으로 임용할 수 있도록 하고 있는바³⁾, 영재학교에 재직하는 교원의 경우 교원노조법의 적용을 받는지 여부가 불명확한 측면이 있음.

-
- 1) 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 “교원”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
1. 「유아교육법」 제20조제1항에 따른 교원
 2. 「초·중등교육법」 제19조제1항에 따른 교원
 3. 「고등교육법」 제14조제2항 및 제4항에 따른 교원. 다만, 강사는 제외한다.
- 2) 「영재교육진흥법」 제6조(영재학교의 지정·설립과 운영) ① 국가는 영재교육을 실시하기 위하여 고등학교과정 이하의 각급 학교 중 일부학교를 지정하여 영재학교로 운영하거나 영재학교를 설립·운영할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 영재학교의 지정·설립 기준 및 운영방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제7조(영재학급의 설치·운영)** ① 국가나 지방자치단체는 영재교육을 실시하기 위하여 고등학교과정 이하의 각급 학교에 교과영역의 전부 또는 일부에 대하여 영재학급을 설치·운영할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 영재학급의 설치기준 및 운영방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제8조(영재교육원의 설치·운영)** ① 시·도 교육청, 대학, 국공립 연구소, 정부출연기관 및 과학·기술·예술·체육 등과 관련 있는 공익법인은 영재교육원을 설치·운영할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 영재교육원의 설치기준 및 운영방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 3) 「영재교육 진흥법」 제12조(교원의 임용·보수 등) ① 교원의 임용권자는 영재교육을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 「초·중등교육법」 제21조에 따른 교원의 자격기준에도 불구하고 영재교육을 담당할 능력이 있다고 인정되는 사람으로서 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람을 영재교육기관의 교원으로 임용할 수 있다.
- 「영재교육진흥법 시행령」 제25조(영재학교 및 영재학급에 두는 교원의 임용) ① 법 제12조제1항에 따른 영재학교의 교원 및 영재학급에서 영재교육을 담당하는 교원(이하 “영재학급 교사”라 한다)의 임용기준은 별표 1과 같다.
- ② 제1항에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 「초·중등교육법」 제21조에 따른 교원의 자격이 없는 자를 영재학교에 임용할 수 있다.
1. 박사학위를 취득하거나 해당분야에 5년 이상 경력이 있는 석사학위 취득자로 영재교육을 담당할 능력이 있다고 인정되는 자
 2. 해당 분야에 특수한 능력을 보유하고 있어 영재교육을 담당할 능력이 있다고 인정되는 자

이와 관련하여, 최근 법원은 KAIST 부설 한국과학영재학교 교원이 교원노조법상의 교원에 해당하지 않는다고 판시⁴⁾하였으며, 이에 특별법에 근거하여 운영되는 교육기관의 교원들이 법적 사각지대에 놓여 있으며 이들의 노동기본권이 침해되고 있다는 지적이 제기됨.⁵⁾

이에 개정안은 교원노조법의 적용을 받는 교원의 범위에 「영재교육진흥법」에 따른 영재교육기관 교원을 추가하려는 것으로, 「초·중등교육법」 등의 교원과 동일하거나 유사한 교육역무를 수행하면서도 교원노조법의 적용을 받지 못하는 것으로 해석되는 교원의 노동기본권을 보장하고, 특별법에 근거한 교육기관 소속 교원이 법적 지위의 공백으로 인해 단결권, 단체교섭권 등의 권리에서 배제되는 문제를 해소할 수 있다고 보임.

다만, 개정안에 따르면 「영재교육진흥법」 상 영재교육기관인 영재학교, 영재교육원, 영재학급의 모든 교원이 교원노조법상의 교원으로 인정받게 되는데, 이들 기관의 경우 교과 교육을 주 업무로 하는 교원 외에도 연구업무를 중심으로 하면서 이를 지도하는 교원 및 외부 전문가로서 영재교육기관에 파견·겸임 근무하는 교원⁶⁾ 등 교원의 신분,

4) 서울중앙지법 2025.2.3. 선고 2024카합20066: 동 판결에서 법원은 한국과학영재학교 교원은 교원노조법 제2조에서 정의하는 범위에 포함되지 않으며, 특히 「한국과학기술원법」 제14조의 3제3항이 “과학영재학교의 학사·교원 및 운영에 대하여는 이 법에서 정한 경우를 제외하고는 「영재교육진흥법」을 따르고 「초·중등교육법」을 적용하지 아니한다.”고 명시하고 있으므로, 한국과학영재학교 교원은 「초·중등교육법」 상의 교원이 아니라고 판시함.(류춘렬·김동훈·유민희, 「과학기술특성화대학 부설 영재학교 교원노조의 단체교섭권에 대한 법적 쟁점과 개선방안: 한국과학영재학교(KSA) 사례를 중심으로」, 『한국교원교육연구』 제42권제3호, 2025.)

5) 류춘렬·김동훈·유민희, 「과학기술특성화대학 부설 영재학교 교원노조의 단체교섭권에 대한 법적 쟁점과 개선방안: 한국과학영재학교(KSA) 사례를 중심으로」, 『한국교원교육연구』 제42권제3호, 2025.

6) 「영재교육진흥법 시행령」 제28조(영재교육기관에의 파견·겸임근무 등) ① 영재교육기관

자격, 고용형태 등이 다양하게 구성되어 있음.

즉, 현행법 체계 하에서 교원은 일반적으로 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」에 따른 교원으로 정의되고 있다는 점을 고려할 때 개정안에 따를 경우 노동관계법에 영역에서만 교원의 범위가 확장되는 측면이 있음. 또한 「노동조합 및 노동관계조정법」이 교원의 노동기본권 보장 내용을 별도의 법률로 규율하도록 하는 것은 교원의 직무적 특수성을 고려하여 일반 근로자에 비해 상대적으로 제한된 범위에서 노동기본권을 보장하려는 취지인바, 개정안과 같이 교원의 범위를 확장하는 것이 이와 같은 법 취지에 부합하는지도 고려할 필요가 있겠음.

개정안에 대하여 고용노동부는 개별법에 따른 학교의 경우 법적 요건 및 지위, 관리·감독 주체 등 학교별 특수성을 고려할 필요가 있으므로, 교원노조법 적용 여부를 법률로 일률적으로 규정하기 보다는 해석으로 교원 여부를 검토하여 판단할 필요가 있으며, 필요한 경우 「초·중등교육법」 등 관련 법률 정비를 통한 입법적 보완 여부를 검토해야 한다는 의견임.

한편, 교육부는 현재 교육부 소관 7개 영재학교의 경우 일반적인 영재학교의 운영에 「초·중등교육법」을 적용하고 있다는 점에서 해당

의 장은 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 교원, 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 또는 다른 법률에 의하여 설립된 고등교육기관의 교원, 국·공립연구소의 임·직원, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 또는 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의한 정부출연연구기관 또는 법률에 의하여 설립된 정부출연기관의 임·직원을 파견받거나 겸임근무하게 하여 영재교육을 담당하게 할 수 있다.

영재학교의 교원은 「초·중등교육법」 상의 교원으로 볼 수 있는바 개정의 실익이 크지 않다는 의견이고, 과학기술정보통신부는 과학기술정보통신부 소관인 한국과학영재고등학교는 설립·운영의 특수성이 있어 현행 법체계와의 정합성 여부 등에 대한 추가적인 검토가 필요하다는 의견임.⁷⁾

7) 이외에도, 대구교육청은 개정안에 따르면 퇴직 등과 같은 당사자 신분 변동에 따른 처리 방안의 부재 등 교원노조법 제정 취지에 부합하지 않고, 나아가 학교급별로 상이한 교원노조 설립 방식 등 교원노조법 내에서도 상충되는 상황이 발생하는 등 법적 안정성을 훼손시킬 수 있다는 의견이며, 인천교사노조는 개정안의 취지에 공감하나 개정안에 따르면 교원의 범위가 과도하게 확장될 우려가 있어 영재교육기관에 종사하는 사람 중에서도 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」에 따른 교원 자격을 갖춘 자로 한정하는 방안을 대안으로 검토할 필요가 있다는 의견임.

2. 교원 노동조합 정치활동 금지 규정의 삭제(안 제3조 삭제)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 교원의 노동조합은 어떠한 정치활동도 하여서는 아니 된다는 정치활동 금지 규정을 삭제하는 내용임.

현행	개정안
제3조(정치활동의 금지) 교원의 노동조합(이하 “노동조합”이라 한다)은 어떠한 정치활동도 하여서는 아니 된다.	<삭 제>

나. 검토의견

「헌법」 제7조제2항은 “공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하고, 「국가공무원법」 제65조8) 는 공무원의 정치 운동을 금지하는 한편, 이를 위반하는 경우 형

-
- 8) 「국가공무원법」 제65조(정치 운동의 금지) ① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다.
② 공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 다음의 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
 2. 서명 운동을 기도(企圖)·주재(主宰)하거나 권유하는 것
 3. 문서나 도서를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것
 4. 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나, 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 것
 5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
- ③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나, 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.
④ 제3항 외에 정치적 행위의 금지에 관한 한계는 대통령령등으로 정한다.

벌을 부과하며⁹⁾, 기타 「정당법」 및 「공직선거법」 등에서도 공무원과 교원의 정치활동을 규제¹⁰⁾하고 있음.

한편, 「헌법」 제31조제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.”고 규정하고, 「교육기본법」 제6조제1항¹¹⁾ 및 제14조제4항¹²⁾ 및 「사립학교법」 제58조제1항¹³⁾은 교육이 정치적인 목적으로 이용되는 것을 방지하기 위한 각종 규정을 마련하고 있음.

한편, 교원노조법 제3조는 교원노조의 정치활동을 전면 금지하고 있

9) 「국가공무원법」 제84조(정치 운동죄) ① 제65조를 위반한 자는 3년 이하의 징역과 3년 이하의 자격정지에 처한다.

② 제1항에 규정된 죄에 대한 공소시효의 기간은 「형사소송법」 제249조제1항에도 불구하고 10년으로 한다.

10) 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 16세 이상의 국민은 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.

1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석비서관·비서관·비서·행정보조요원, 국회 상임위원회·예산결산특별위원회·윤리특별위원회 위원장의 행정보조요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체대표의원의 행정비서관, 국회 교섭단체의 정책연구위원·행정보조요원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분)제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다.

2. 「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 교원을 제외한 사립학교의 교원

3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자

4. 「공직선거법」 제18조제1항에 따른 선거권이 없는 사람

「공직선거법」 제9조(공무원의 중립의무 등) ① 공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(機關·團體를 포함한다)는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.

11) 「교육기본법」 제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.

12) 「교육기본법」 제14조(교원) ④ 교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니 된다.

13) 「사립학교법」 제58조(면직의 사유) ① 사립학교 교원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 해당 교원의 임용권자는 그 교원을 면직시킬 수 있다.

4. 정치운동을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지도·선동하였을 때

는데, 이는 일반 노동조합이 ‘주로 정치운동을 목적으로 하는 경우’만이 금지되고 있는 점¹⁴⁾과 비교할 때 강한 금지의무를 부여하고 있음.

헌법재판소는 교육의 정치적 중립성에 대하여 “교육이 국가권력이나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 아니할 뿐만 아니라(교육의 교육적 중립), 교육이 그 본연의 기능을 벗어나 정치영역에 개입하지 않아야 한다는 것(교육의 정치적 중립)을 의미한다”고 설시¹⁵⁾한 바 있으며, 교원노조법 제3조는 교원노조의 조합원이 노동조합을 통해 교육의 정치적 중립성을 훼손하는 것을 금지한 것으로 볼 수 있음.

그러나 교원노조법 제3조에 대해서는 ①‘일체의’ 정치활동을 금지하는 것은 지나치게 포괄적이고 광범위하여 헌법상 명확성 원칙에 위반되고, 정치적 기본권의 최소한이라고 할 수 있는 정치적 표현의 자유를 박탈하여 과잉금지원칙에 위반되며, 다른 노동조합과 달리 교원노조에 대해서만 정치활동을 금지하여 평등원칙에 위배되는 등 위헌 소지가 있고, ②이미 「정당법」과 「공직선거법」 등에서 공무원과 교원의 정치활동을 규제하고 있어 교원노조의 정치활동 금지는 이중규제에 해당하며, ③2020년 교원노조법 개정으로 대학의 교원도 교원노조법을 적용받게 되어 교수노조의 정치활동이 금지¹⁶⁾되나, 「정당법」에

14) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “노동조합”이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합 단체를 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.
마. 주로 정치운동을 목적으로 하는 경우

15) 헌재 2014. 8. 28. 2011헌바32

16) 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 “교원”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 「유아교육법」 제20조제1항에 따른 교원

따라 대학교원의 정당 가입 등이 허용¹⁷⁾된다는 점에서 개인에게 허용된 정치활동의 자유가 집단에서는 금지되는 모순이 발생하는 점 등을 감안하여 삭제가 필요하다는 주장이 제기되고 있음.¹⁸⁾

이에 개정안은 교원노조의 정치활동을 전면적으로 금지하는 현행 규정을 삭제하는 것으로, 교원의 노동조합 활동을 함에 있어 정치적 기본권을 폭넓게 행사할 수 있도록 보장하려는 의미가 있음.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 헌법재판소는 2014년 교원노조법 제3조의 위헌 여부에 관하여
①교원노조법 규정이 비록 ‘일체의’ 정치활동을 금지하고 있지만 입법 목적 등을 고려할 때 교원의 경제적·사회적 지위 향상을 위한 활동 및 일정한 범위 내 교육정책과 관련된 정치적 의견표명이 허용된다고 해석하는 한 명확성원칙에 위반되지 않고, ②교원의 행위가 미성숙한 학생들의 인격형성에 지대한 영향을 미칠 수 있는 점, 교원노조의 이름으로 대규모로 행해지는 정치적 표현행위가 건전한 세계관·인생관을 형성할 능력이 미숙한 학생들에게 편향된 가치관을 갖게 할 우려가 있는 점, 학생들의 교육을 받을 권리가 중대한 침해받을 수 있는 점 등을 고려할 때 과잉금지원칙에 위반되지 않으며, ③교육의 정치적 중립성 요청으로 인해 교원노조의 업무·활동에 강한 정치적 중립을 요

2. 「초·중등교육법」 제19조제1항에 따른 교원

3. 「고등교육법」 제14조제2항 및 제4항에 따른 교원. 다만, 강사는 제외한다.

17) 「정당법」 제22조제1항제1호는 공무원과 사립학교 교원의 정당가입을 제한하면서도, 「고등교육법」에 따른 총장 또는 학장, 교수·부교수·조교수·강사의 정당가입은 허용하고 있음.

18) 신인수, “국제수준에 부합하는 교원노조법 개정안”, 「교원의 노동기본권 보장과 교육혁신을 통한 교원노조법 개정 방안 국회토론회 자료집」, 2020.8.18.

구받을 수밖에 없고, 교원의 근로조건 향상을 위한 활동 등은 교원노조에도 허용되는 점 등을 볼 때 평등원칙 위반되지 않는다는 점 등을 들어 합헌결정을 내린 바 있음.¹⁹⁾

둘째, 개정안과 같이 교원노조법의 정치활동 금지규정이 삭제된다고 하더라도 교원노조의 조합원인 교원에게는 「국가공무원법」, 「교육기본법」, 「사립학교법」, 「공직선거법」 및 「정당법」 등의 정치적 중립과 관련된 규정이 그대로 적용되어 해당 법률에 따른 정치적 활동은 여전히 금지된다는 점을 감안할 필요가 있음.

개정안에 대하여 고용노동부는 ^①교원노조법 제3조는 교원노조법 제정 당시 노사정위원회의 합의('98.10.31.)에 따른 것이라는 점과 함께 교원의 특수한 신분, 국민의 학습권 보호, 헌법재판소의 합헌 결정, 단체로서의 교원 노동조합의 정치활동은 교원 개인의 정치활동보다 영향력이 크다는 점 등을 고려할 때 사회적 공감대를 토대로 추진할 필요가 있으며, ^②교원의 정치활동과 관련하여 다수의 법률에서 관련 규정을 두고 있어 교원노조법 상 정치활동 금지 규정이 삭제된다고 하더라도 타 법률에 따른 교원의 정치적 활동은 여전히 금지되므로, 개정안의 내용은 관련 법률의 개정 여부 및 내용 등과 연계하여 검토할 필요가 있다는 의견임.²⁰⁾

19) 헌재 2014. 8. 28. 2011헌바32; 동 결정에서 4인의 재판관은 합헌의견을, 3인의 재판관은 각하의견을, 나머지 2인의 재판관은 위헌의견을 제시하였음.

20) 경기교육청·충북교육청·대구교육청은 법 개정에 신중할 필요가 있다는 의견을 제시하였으며, 인천교사노조는 개정안은 정치적 중립의무와 노동조합의 정당한 활동을 구분함으로써 과도한 기본권 제한을 완화하고 국제노동기준 및 헌법상 비례원칙에 부합하는 제도 개선이라는 점에서 타당하다는 의견을 제시하였음.

3. 영재교육기관 교원의 개별학교 단위 노동조합 허용 (안 제4조제2항)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 개정안에 따라 교원의 범위에 추가되는 영재교육기관의 교원의 경우 개별학교 단위, 시·도 단위 또는 전국 단위로 노동조합을 설립할 수 있도록 하는 내용임.

현행	개정안
제4조(노동조합의 설립) ① (생략)	제4조(노동조합의 설립) ① (현행과 같음)
② 제2조제3호에 따른 교원은 개별학교 단위, 시·도 단위 또는 전국 단위로 노동조합을 설립할 수 있다.	② 제2조제3호·제4호에----- ----- ----- -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

나. 검토의견

현행 교원노동조합은 노동조합의 설립 단위와 단체교섭 권한을 「유아교육법」 및 「초·중등교육법」에 따른 교원과 「고등교육법」에 따른 교원을 구분하여 규정하고 있음.

이에 따라 유치원 및 초·중·고등학교 등의 교원은 시·도 단위 또는 전국 단위로만 노동조합을 설립하고 교육부장관, 시·도 교육감, 전국

또는 시·도 단위로 연합한 사립학교 설립·경영자와 교섭할 수 있도록 하고, 대학 등의 교원은 시·도 또는 전국 단위 외에도 개별학교 단위로 노동조합을 설립할 수 있도록 허용하면서 교육부장관, 시·도지사, 국·공립학교의 장 또는 사립학교 설립·경영자와 교섭할 수 있도록 하고 있음.²¹⁾

현행법이 개별 학교 단위의 노조설립에 대하여 유치원 교원 및 초·중등 교원과 대학 교원을 달리하고 있는 것은 유치원 교원 및 초·중등 교원의 경우 임금·근로조건 등이 전국 단위로 획일적으로 결정되며 임용권도 시·도 교육감이 가지는 등의 특수성²²⁾이 있는 반면 대학의 경우 학교별로 근로조건 등이 상이하다는 점을 감안한 것임.

개정안은 영재교육기관의 교원의 경우 대학 교원과 같이 개별학교 단위로도 노동조합을 설립할 수 있도록 하려는 것으로, 영재교육기관

21) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제4조(노동조합의 설립) ① 제2조제1호·제2호에 따른 교원은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 단위 또는 전국 단위로만 노동조합을 설립할 수 있다.

② 제2조제3호에 따른 교원은 개별학교 단위, 시·도 단위 또는 전국 단위로 노동조합을 설립할 수 있다.

제6조(교섭 및 체결 권한 등) ① 노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원의 임금, 근무조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관하여 다음 각 호의 구분에 따른 자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.

1. 제4조제1항에 따른 노동조합의 대표자의 경우: 교육부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교 설립·경영자. 이 경우 사립학교 설립·경영자는 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하여야 한다.

2. 제4조제2항에 따른 노동조합의 대표자의 경우: 교육부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 국·공립학교의 장 또는 사립학교 설립·경영자

22) 헌법재판소 2006. 12. 28. 선고 2004헌바67 결정 : 동 결정례에서 현재는 사립학교의 경우에는 개별 학교법인이 교원의 임용권을 갖고 있으나 현행 교육법제는 공적인 제도보장으로서의 교육을 담당하는 교원을 그 소속을 묻지 아니하고 일반 국민에 대한 봉사자로 보고 있고, 교육의 전문성과 관련하여 공·사립학교 교원을 가리지 아니하고 동등한 처우를 하도록 규율하고 있어 국가가 교원임금에 대하여 재정지원을 함으로써 공·사립이 모두 보수를 비슷한 수준에서 유지하고 있다고 실시하였음.

이 학교별로 설립 주체와 운영 구조가 상이하다는 점을 반영한 것으로 보임. 특히 과학기술정보통신부 소관인 한국과학영재고등학교는 현행법상 「초·중등교육법」에 따른 학교 교원노조의 단체교섭 대상자로 규정되어 있는 교육부장관, 시·도 교육감 등을 사용자로 해석하기 어려운 측면이 있으나, 이러한 특수성을 고려한 것으로 보임.

다만, 헌법재판소는 「초·중등교육법」에 따른 교원에게 개별학교 단위로 노동조합을 설립할 수 없도록 하는 것은 ①교원의 근로조건이 각 학교법인별로 크게 다르지 아니한 점, ②교원의 지위를 통일적으로 보장할 필요가 있는 점, ③교원의 노사관계가 일반 노사관계와는 다른 특수성을 지니는 점 등을 모두 고려하여 개별 학교차원의 교섭으로 인한 혼란을 방지하고자 하는 것이라고 설시²³⁾한 바 있으므로, 이를 고려할 때 영재교육기관의 교원에게 「초·중등교육법」에 따른 교원과 달리 개별학교 단위 노조 설립을 인정하는 것이 형평성과 효율성 측면에서 타당한지에 대한 고려가 이루어질 필요가 있다고 보임.

개정안에 대해 고용노동부는 개정안과 현행 법체계와의 정합성, 교섭의 효율성, 일반 유·초·중등학교와의 형평성 등을 고려할 때 재검토가 필요하다는 의견이며,

교육부는 초·중등 교원의 교원노조와 교육부장관 또는 시·도 교육감이 체결한 단체협약은 관할 국공립학교 교원 모두에게 영향을 미치며, 공립 영재학교 또한 동일한 상황으로, 영재학교 교원에 대해서만 대학

23) 헌법재판소 2006. 12. 28. 선고 2004헌바67 결정

교 교원과 동일하게 개별학교 단위 노조 설립 및 교섭을 인정하는 것은 비효율적이며 형평성에도 어긋난다는 의견임.

4. 단체교섭 대상에 교육정책에 관한 사항 포함(안 제6조제1항)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 교원 노동조합이 교섭하고 단체협약을 체결할 수 있는 사항으로 ‘교육정책에 관한 사항’을 추가하는 내용임.

현행	개정안
제6조(교섭 및 체결 권한 등) ① 노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원의 임금, 근무 조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관하여 다음 각 호의 구분에 따른 자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.	제6조(교섭 및 체결 권한 등) ① ----- ----- ----- ----- --- <u>향상 및 교육정책에</u> ----- ----- ----- -----.
1. · 2. (생략) ② ~ ⑨ (생략)	1. · 2. (생략) ② ~ ⑨ (현행과 같음)

나. 검토의견

현행법은 단체교섭 대상으로 “노동조합 또는 조합원의 임금, 근무 조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상”에 관한 사항으로 규정하

고 있고, 단체교섭의 대상이 될 수 없는 사항에 대해서는 구체적으로 규정하고 있지 않음.

따라서 교원노조의 단체교섭에서의 교섭사항은 법률의 해석에 따르고 있는바, 이와 관련하여 고용노동부는 교육정책에 관한 사항이나 교원의 승진, 승급, 재임용 심사기준 등 교육행정기관의 관리·운영 등에 관한 사항은 관련 법령에 의거한 행정기관 스스로의 직무로서 원칙적으로 교섭대상은 아니나, 다만 그 사항 중 근로자의 임금, 근로조건, 후생복지 등과 밀접하게 관련되는 사항은 그 범위 내에서 단체교섭의 대상이 될 수 있다고 해석하고 있음.²⁴⁾

즉, 이에 따르면 교육정책에 관한 사항 중 근로자의 임금, 근로조건 등과 밀접하게 관련되는 사항만 제한적으로 단체교섭을 할 수 있는 것으로 해석되는바, 교육정책이 교원의 근로조건과 얼마나 관련되어 있는지에 대한 판단이 모호함에 따라 단체교섭사항에 대한 분쟁이 발생하고 교섭기간이 지연되며, 노동조합의 교섭력에 따라 시·도간 교섭사항의 편차가 발생하는 등 문제가 발생한다는 지적이 있음.²⁵⁾

이와 관련하여, 교육현장에 적합한 교육을 위해 교육정책에 대한 교원의 적극적인 의견을 개진할 수 있도록 제도적 통로를 마련할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있음.²⁶⁾

24) 고용노동부, 「교원노사관계 업무매뉴얼」, 2021.

25) 노동법이론실무학회, 『공무원·교원노조의 단체교섭 관련 실태조사 및 제도개선방안 연구』, 고용노동부 연구용역결과보고서, 2015.

26) 한국노동조합총연맹, 더불어민주당 노동존중실천 국회의원단, 『2023 교사 대투쟁이 남긴 과제 : 교육 정책 및 입법의 전문성 강화 : 교사 정치기본권 회복 국회토론회』, 2024.7.17.

개정안은 이를 반영하여 교육정책에 관한 사항에 대해서는 근로조건 등과의 관련성과 무관하게 교원노조의 단체교섭 대상이 될 수 있도록 하려는 것인바, 교육정책과 관련한 사항의 단체교섭 대상 여부에 대한 분쟁을 해소하고 교육현장의 전문성을 갖춘 교원이 교육정책 형성 과정에 제도적으로 참여함으로써 교육정책의 합리성과 수용성을 제고할 수 있다는 점에서 장점이 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 사항에 대한 고려가 필요하다고 보임.

첫째, 개정안은 근로조건과 직접 관계되지 않는 교육정책에 관한 사항도 단체교섭의 대상이 될 수 있도록 하는 내용이나, 교육정책은 국민의 학습권과 직접적으로 연관되어 헌법과 법률에 따라 국가 등에 정책결정 권한이 부여된 영역이라는 점에서, 근로조건과 관련성 없는 교육정책 결정에 관한 사항까지 노동조합과의 단체교섭 대상으로 확대하는 것이 적절한지에 대한 고려가 필요하다고 보임.

이와 관련하여, 현행 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」은 ‘법령 등에 따라 국가나 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항’을 교섭대상에서 제외²⁷⁾하고 있으며, 해당 조문에 대해 헌법재판소가 “국가 또는

27) 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제8조(교섭 및 체결 권한 등) ① 노동조합의 대표자는 그 노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지, 그 밖의 근무조건에 관하여 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장·인사

지방자치단체가 행정책임주의 및 법치주의원칙에 따라 국민 또는 주민의 위임을 받아 자신의 권한과 책임 하에 전권적으로 행사하여야 할 사항으로, 만일 이 사항들을 교섭대상으로 한다면 이는 곧 헌법 및 법률 규정에 의하여 행정주체에게 주어진 일련의 권한과 책임에 대해 노조와 나누는 것이 되어 행정책임주의 및 법치주의원칙에 반하게 된다”²⁸⁾고 설시한 바 있다는 점을 참고할 필요가 있겠음.

둘째, ILO 결사의자유위원회는 “교육정책의 기본방향에 관한 결정은, 이러한 사항에 대해 교원단체와 협의하는 것이 통상적일 수 있지만, 권한 있는 당국과 교원단체 사이의 단체교섭 사항은 아니다.”²⁹⁾라는 입장과, “교육부문과 관련하여, 교섭대상에서 제외될 수 있는 교육정책의 전체적 기준 결정에 핵심적으로 관련되는 사항과 교섭대상이 되어야 하는 근무조건과 관련한 사항 사이에는 구별이 이루어져야 한다.”³⁰⁾는 입장을 밝히고 있는바, 근무조건과 관련 없는 교육정책 사항은 단체교섭 사항이라기보다는 협의의 대상으로 하는 것이 바람직하다는 취지의 입장을 제시하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

개정안에 대하여 고용노동부는 ①교육정책은 행정기관이 결정·집행

혁신처장(행정부를 대표한다)·특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감 중 어느 하나에 해당하는 사람(이하 “정부교섭대표”라 한다)과 각각 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 다만, 법령 등에 따라 국가나 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다.

28) 헌법재판소 2013.6.27. 2012헌바169

29) 『ILO 결사의 자유 위원회 결정 요약집(제6판, 2018년)』 1302.(317면)

30) 『ILO 결사의 자유 위원회 결정 요약집(제6판, 2018년)』 1303.(317면)

할 사항으로 국민의 학습권과 직접 관련이 있어 이를 교섭 대상으로 한다면 행정책임주의 및 법치주의 원칙에 반하게 될 우려가 있고, ② 교육정책은 학생들 간 형평성을 고려하여 통일성 있게 운영되어야 하나, 이를 노사 합의로 결정하게 되면 교섭 단위별로 교육정책이 상이하거나 상충될 수도 있어 현장의 혼란 및 학습권 침해 우려가 있으므로, 교육정책에 관한 사항을 일률적으로 교섭 대상으로 하기보다는 근무 조건과의 직접적인 관련성 등을 고려하여 개별적으로 교섭 대상 여부를 판단할 필요가 있다는 의견임.³¹⁾

31) 개정안에 대하여 경기교육청·광주교육청·경남교육청·대구교육청·충북교육청은 교육정책은 국민의 학습권과 관련이 있고 행정기관이 법령 등에 근거하여 자신의 권한과 책임으로 결정·집행할 사항이라는 취지로 개정안에 반대 의견을 제시하였으며, 인천교사노조는 교원의 교육활동은 교육정책과 직결되어 있음에도 현행법은 단체교섭의 범위를 협소하게 해석할 여지가 있으므로, 개정안에 따라 교원의 전문성과 현장성이 교육정책에 반영되는 제도적 통로를 마련하여 교육정책의 실효성과 현장 적합성을 높일 수 있다는 찬성 의견을 제시하였음.

5. 사립학교 단체교섭에 대한 시·도 교육감의 지도·감독 등 (안 제6조제1항제1호)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 유치원 및 초·중·고등학교 교원 노동조합의 단체교섭 요구 시 사립학교의 설립·경영자가 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하는 경우 이를 ‘지체 없이’ 하도록 하고, 시·도 교육감으로 하여금 이를 지도·감독하도록 하는 내용임.

현행	개정안
제6조(교섭 및 체결 권한 등) ① (생략)	제6조(교섭 및 체결 권한 등) ① (생략)
1. 제4조제1항에 따른 노동조합의 대표자의 경우: 교육부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교 설립·경영자. 이 경우 사립학교 설립·경영자는 전국 또는 시·도 단위로 <u>연합하여</u> 교섭에 응하여야 <u>한다</u> .	1. ----- ----- ----- ----- -----지체 없이 연합하여-----하고, 시·도 교육감은 이를 지도·감독하여야 한다.
2. (생략)	2. (현행과 같음)
② ~ ⑨ (생략)	② ~ ⑨ (현행과 같음)

나. 검토의견

현행법은 유치원 및 초·중·고등학교 교원 노동조합의 단체교섭 요구 시 사립학교의 설립·경영자가 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응하도록 하면서 시한 등을 규정하고 있지 않음.

이에 사립학교들이 단체교섭을 요구받은 후에도 교섭단 구성의 어려움 등을 이유로 교섭에 응하지 아니하더라도 별다른 제재를 할 수 없는바, 사학재단의 교섭회피 수단으로 활용된다는 지적이 있음.³²⁾

실제로, 교원노조법이 1999년 제정된 이후 교원노조는 사립학교에 대해 지속적으로 단체교섭을 요구하였으나 사립학교들은 이에 응하지 않았으며, 2003년 전교조 대전지부에서 제기한 부당노동행위 구제신청 결과 노동위원회가 교섭거부 행위를 부당노동행위로 인정한 후 이에 대한 법적 다툼 끝에 2005년 교섭을 시작하였고, 2007년 대전지역 사립학교 단위 단체협약을 최초로 체결하는 등 어려움이 있었음.³³⁾

이에 개정안은 사립학교 설립·경영자로 하여금 ‘지체 없이’ 연합하여 교섭에 응하도록 하고, 시·도 교육감으로 하여금 사립학교 단체교섭을 지도·감독하도록 함으로써 사립학교 단위 단체교섭의 원활한 개시와 진행을 도모하고, 사용자 측의 교섭 지연 또는 회피를 방지하여 단체교섭의 실효성을 제고하려는 취지로 이해됨.

32) 이태만, 「교원노조의 단체교섭 구조 개선에 관한 연구(사용자측 교섭당사자를 중심으로)」, 『노동법포럼』 제4호, 노동법이론실무학회, 2010.4.

33) 노동법이론실무학회, 『공무원·교원노조의 단체교섭 관련 실태조사 및 제도개선방안 연구』, 고용노동부 연구용역결과보고서, 2015.

다만, ILO의 제98호 협약 제4조는 단체교섭과 관련하여 임의적 교섭 원칙³⁴⁾을 규정하고 있고, ILO 결사의 자유 위원회가 단체협약안에 대한 공공당국의 개입은 그것이 전적으로 기술지원이 아닌 한 임의적 교섭 원칙에 부합하지 않는다³⁵⁾고 한 사례도 있는바, 사립학교 단체교섭을 시·도 교육감이 지도·감독하도록 하는 것이 적절한지에 대한 검토도 이루어질 필요가 있겠음.

개정안에 대하여 고용노동부는 ①사립학교는 다수의 설립·경영자 간 교섭단 구성에 상당 기간이 소요될 수 있으므로, ‘지체 없이’ 연합하도록 하는 것은 현실적으로 어려운 측면이 있고, ②시·도 교육감이 사립학교의 단체교섭을 지도·감독하도록 하는 경우 사립학교 설립·경영자의 자율성 및 독립성 등을 침해할 수 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견임.³⁶⁾

34) ILO 제98호 단결권 및 단체교섭 협약

제4조 필요한 경우에는 단체협약으로 고용조건을 규제하기 위하여 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체 사이에 자발적 교섭을 위한 메커니즘을 충분히 발전시키고 이용하도록 장려·촉진하기 위하여 국내사정에 적합한 조치를 취하여야 한다.

35) 『ILO 결사의 자유 위원회 결정 요약집(제6판, 2018년)』

1428. 단체협약안에 대한 공공당국 대표자에 의한 개입은, 그것이 전적으로 기술지원이 아닌 한, 제98호 협약 제4조의 정신에 부합하지 않는다.

36) 개정안에 대하여 경기교육청·대구교육청·경남교육청은 시·도교육감이 단체교섭을 지도·감독하도록 하는 것은 사립학교 설립·경영자의 독립성, 자율성, 자치권, 경영권을 침해할 수 있다는 의견을, 광주교육청은 사립학교 설립·경영자의 여건에 따라 지체없이 연합하는 것은 한계가 있다는 의견을, 인천교사노조는 개정안이 교섭절차의 실효성을 제고하고 단체교섭권이 형해화되는 문제를 구조적으로 개선한다는 점에서 필요성이 크다는 의견을 각각 제시하였음.

6. 단체협약 효력의 제한규정 삭제 및 법령 제·개정 등을 요하는 단체협약의 이행의무 강화(안 제7조)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 교육부 장관, 시·도 교육감 및 사립학교 설립·경영자로 하여금 체결된 단체협약의 내용이 법령·조례 등의 제·개정 또는 예산의 편성을 요하는 경우 이를 지체 없이 이행하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제7조(단체협약의 효력) ① 제6조제1항에 따라 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다.	제7조(단체협약의 이행) 교육부 장관, 시·도 교육감 및 사립학교 설립·경영자는 제6조제1항에 따라 체결된 단체협약의 내용이 법령·조례·교육 규칙·정관·학교 규칙의 제·개정 또는 예산의 편성을 요하는 경우에는 제·개정 또는 편성 절차를 지체 없이 이행하여야 한다.
② 교육부장관, 시·도지사, 시·도 교육감, 국·공립학교의 장 및 사립학교 설립·경영자는 제1항에 따라 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실하게 노력하여야 한다.	<삭 제>

나. 검토의견

현행법은 단체협약이 체결되었다고 하더라도 그 내용이 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용이거나 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용인 경우 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다고 규정하고 있음. 다만, 현행법은 효력이 없는 단체협약의 경우에도 교육부장관 등은 그 내용이 이행될 수 있도록 성실하게 노력할 의무만을 부여하고 있음.

이는 급여, 복무 등 교원을 포함한 공무원의 근무조건이 예산이나 법령 등으로 규정되기 때문에 단체협약이 이 부문에 효력을 미침으로 인하여 자칫 국회·정부와 지방의회·지방자치단체의 법령제정권이나 조례·규칙 제정권, 예산안 편성 및 심의·확정권 등이 침해될 소지를 차단하기 위한 취지로 해석됨.

그러나 공무원의 근무조건 대부분은 법률·예산 등에 따라 결정되므로, 이와 관련된 내용에 대해 일률적으로 효력을 부인하는 것은 타당하지 않으며, 사실상 단체협약이 사문화되고 형해화되는 결과를 초래한다는 지적이 있음.³⁷⁾

이에 개정안은 단체협약의 내용이 법령·조례 등의 개정 또는 예산의 편성 등과 관련이 있는 경우에도 그 효력을 부인하지 아니하고, 교육부장관 등으로 하여금 관련 절차를 지체 없이 이행하도록 의무를 부

37) 조창중, “공무원노조법의 문제점 및 개정 제언”, 『공무원 노동기본권 보장을 위한 국회토론회 자료집』, 2023.8.1.

여함으로써 교원의 단체교섭권을 폭넓게 보장하고 단체협약의 구속력을 강화하려는 것임.

다만, 헌법이 법률과 예산의 권한을 국회에³⁸⁾, 조례의 권한을 지방자치단체 의회³⁹⁾에 각각 부여하고 있다는 점을 감안할 때 교육부장관 등에게 권한 없는 사항의 절차 이행을 의무화하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요하다고 보임.

이와 관련하여, 헌법재판소는 교원노조법과 동일한 내용을 담고 있는 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제10조제1항⁴⁰⁾ 대하여 ^①현행 헌법 조항에 비추어 볼 때 헌법은 공무원의 보수 등 근무조건에 관한 사항은 최종적으로 국회가 결정하도록 의도하고 있고, 공무원노조법은 이러한 헌법정신에 따른 것이며, ^②공무원 근무조건의 대부분은 헌법상 국민 전체의 의사를 대표하는 국회에서 법률, 예산의 형태로 결정되는 것으로서 그 범위 내에 속하는 한 정부와 공무원노동단체 간의 자유로운 단체교섭에 의하여 결정될 사항이라 할 수 없고, ^③동 조항은 법령·조례·예산 등과 저촉되는 부분에 한하여 단체협약으로서의 효력만 부인할 뿐 교섭 자체를 할 수 없게 하거나 단

38) 대한민국헌법 제40조 입법권은 국회에 속한다.

제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

39) 대한민국헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

40) 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제10조(단체협약의 효력) ① 제9조에 따라 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다.

② 정부교섭대표는 제1항에 따라 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실하게 노력하여야 한다.

체협약을 체결하지 못하도록 하고 있지 않고, 정부교섭대표에게 비효력사항에 대해서도 그 내용을 이행하기 위해 노력할 의무를 부과하고 있다는 점에서 공무원의 단체협약체결권을 침해하지 않는다고 결정한 바 있으므로, 이를 참고할 필요가 있겠음.⁴¹⁾

개정안에 대하여 고용노동부는 ①개정안에 따른 경우 입법권과 예산권이 침해될 우려가 있고, ②교육 규칙, 정관, 학교 규칙의 경우 임용권자의 재량권의 범위 내에 있다고 볼 여지도 있으나, 규칙 등의 경우 법률·예산의 집행을 위한 것으로 여전히 입법권과 예산권을 침해할 우려가 있으며, ③동일한 내용을 규정하고 있는 「공무원노조법」과의 형평성을 고려할 필요가 있는바 신중한 검토가 필요하다는 의견임.⁴²⁾

41) 헌법재판소 2008. 12. 26. 2005헌마971 : 헌법 제7조 제2항은 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하여 직업공무원제도를 규정하고 있고, 직업공무원제도 하에서 공무원의 신분은 헌법에 의해 보장되며, 근무조건은 국회가 제정하는 법률로 정해지게 된다. 또한 헌법 제54조 제1항은 국회가 국가의 예산안을 심의·확정한다는 제정의회의원칙을 규정하고 있는바, 공무원의 보수는 국가예산으로 지급되는 것이므로 보수결정의 최종적인 권한은 국회가 가지게 된다. 이상의 헌법규정에 의하면, 헌법은 공무원의 보수 등 근무조건에 관한 사항은 최종적으로 국회가 결정하도록 의도하고 있다고 볼 것이고, 공노법은 이러한 헌법정신에 따라 공무원 노사관계의 당사자인 정부교섭대표와 노조 대표자 간의 단체협약에 국회의 결정권을 배제하는 최종적 효력을 인정하지 않고 있는 것으로 볼 수 있다.

공무원의 경우 민간부문과 달리 근무조건的大部分은 헌법상 국민 전체의 의사를 대표하는 국회에서 법률, 예산의 형태로 결정되는 것으로서, 그 범위 내에 속하는 한 정부와 공무원노동단체 간의 자유로운 단체교섭에 의하여 결정될 사항이라 할 수 없다. 따라서 노사 간 합의로 체결한 단체협약이라 하더라도 법률·예산 및 그의 위임에 따르거나 그 집행을 위한 명령·규칙에 규정되는 내용보다 우선하는 효력을 인정할 수는 없다. 그리고 조례는 지방의회가 제정하는 것으로 해당 지방자치단체와 그 공무원을 기속하므로, 단체협약에 대하여 조례에 우선하는 효력을 부여할 수도 없다.

한편, 위 법률조항은 법령·조례 또는 예산 등과 저촉되는 부분에 한하여 단체협약으로서의 효력만 부인할 뿐, 교섭 자체를 할 수 없게 하거나 단체협약을 체결하지 못하도록 하고 있지는 않고, 같은 조 제2항에 의하면 정부교섭대표에게 제1항의 규정에 따라 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 내용에 대하여 그 내용이 이행될 수 있도록 성실히 노력할 의무를 부과하고 있다. 그리고 위 성실이행의무에 따라 공노법 시행령 제10조(단체협약의 이행을통보)는 정부교섭대표로 하여금 법 제10조 제1항의 규정에 따라 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니하는 단체협약의 내용에 대한 이행결과를 당해 단체협약의 유효기간 만료일 3월 전까지 상대방에게 서면으로 통보하도록 하고 있다.

이상의 점들에 비추어, 위 법률조항이 국회의 입법재량권의 한계를 일탈하여 청구인들의 단체협약체결권을 침해한다고는 보기 어렵다.

42) 개정안에 대하여 경기교육청, 광주교육청, 대구교육청, 충북교육청은 개정안이 입법권을 침해

문 의 처
02)6788-5535

할 수 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.