



제427회국회(임시회)
제3차환경노동위원회

교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 비교섭 사항 명시 〉

■ 서지영의원 대표발의(의안번호 제2208031호)

2025. 7.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 한석현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 비교섭사항 명시(안 제6조제1항 단서 신설)	2

I. 제안경위

2025년 2월 10일 서지영의원이 대표발의한 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안은 2025년 2월 11일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 교원 노동조합이 교섭하고 단체협약을 체결할 수 있는 권리에 대해 규정하고 있으나, 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」이 법령에 따른 정책결정사항, 기관의 관리·운영에 관한 사항을 교섭 또는 단체협약의 대상이 될 수 없도록 하고 있는 것과 달리 교섭 등의 대상에 예외 규정을 두지 않고 있음.

이에 따라 정책결정사항이나 학교의 관리·운영에 관한 사항임에도 교원의 근무조건이나 후생복지에 관련되어 있다고 폭넓게 해석되는 경우에는 교원 노동조합의 교섭 대상에 포함되어, 학생 및 학부모의 권리가 침해되는 등 불합리한 상황이 발생할 수 있음.

이에 법령 등에 따라 교육부장관, 시·도지사, 시·도 교육감, 국·공립학교의 장 또는 사립학교 설립·경영자가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없도록 규정함으로써 학생과 학부모의 권리가 침해되지 않도록 하려는 것임(안 제6조제1항 단서 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 비교섭사항 명시(안 제6조제1항 단서 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 법령 등에 따라 교육부장관, 시·도지사, 시·도 교육감, 국·공립학교의 장 또는 사립학교 설립·경영자가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항과 임용권의 행사 등 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항을 교원노동조합의 교섭 및 단체협약 체결 사항에서 제외하려는 것임.

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. <단서 신설>	제6조(교섭 및 체결 권한 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>. 다만, 법령 등에 따라 교육부장관, 시·도지사, 시·도 교육감, 국·공립학교의 장 또는 사립학교 설립·경영자가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항은 교섭의 대상이 될 수 없다.</u>

1. · 2. (생략)	1. · 2. (현행과 같음)
② ~ ⑨ (생략)	② ~ ⑨ (현행과 같음)

나. 검토의견

현행법은 단체교섭 대상으로 “노동조합 또는 조합원의 임금, 근무조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상”에 관한 사항으로 규정하고 있는데 반해, 단체교섭의 대상이 될 수 없는 사항(이하 “비교섭사항”이라 함)에 대해서는 구체적으로 규정하고 있지 않음.

따라서 교원노조의 단체교섭에서의 비교섭사항은 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.¹⁾

그러나 현행법 상 교섭사항의 범위에 대한 해석이 노·사간 달라 단체교섭사항에 대한 분쟁이 발생하고 교섭기간이 지연되며, 교육감의 의지 또는 노동조합의 교섭력 등에 따라 시·도간 교섭사항의 편차가 발생하는 등의 문제가 발생하는바, 이를 개선할 필요가 있다는 의견이

1) 고용노동부, 「교원노사관계 업무매뉴얼」, 2021.

제시되고 있음.²⁾

또한 교육정책 또는 교육과정 등과 관련한 사항이 교원의 근무조건과 관련 있다는 이유로 교섭의 대상이 되는 경우, 학생과 학부모의 교육권을 침해한다는 의견도 있음.³⁾

이에 개정안은 비교섭사항을 명시하고 있는 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」의 입법례⁴⁾와 같이 정책 및 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항을 비교섭사항으로 명시하려는 것으로, 교원노조 단체교섭사항의 명확성을 제고하고 관련 분쟁을 해소할 수 있다는 점에서 입법의 의의가 있음.

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

첫째, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」의 적용 대상은 공무원 신분인 국·공립학교의 교원 외에도 사립학교 교원이 포함되는바, 이들에 대해서도 공무원에 준하는 단체교섭권 제한을 하는 것

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

3) 뉴시스, “충북학부모단체 “전교조 단체교섭, 교육권 훼손””, 2014.11.19.; 파이낸스투데이, “황철규 서울시의원, ‘전교조 단체협약으로 교육권 침해… 서울시교육청 휘둘러선 안 돼’”, 2024.11.20.

4) 「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 국회의사총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장·인사혁신처장(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.

이 타당한지에 대한 고려가 필요하다고 보임.

현행 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」이 공무원의 단체교섭권에 일정한 수준의 제한을 두고 있는 것은 근로조건과 직·간접적으로 연관된 많은 사항이 헌법과 법률에 따른 행정주체의 권한과 책임에 관한 사항으로서 이를 교섭대상으로 할 경우 행정책임주의 및 법치주의원칙에 반할 우려로 인한 예외적인 규정으로, 일반 근로자의 경우 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따라 ‘노동조합 또는 조합원을 위한 사항’⁵⁾에 대해 단체교섭권을 인정받고 있음.

이를 감안할 때 사립학교 교원의 경우 임용권자가 행정주체가 아니라는 점에서 공무원과 유사한 수준의 단체교섭권 제한이 이루어지는 것이 타당한지에 대한 검토가 이루어질 필요가 있겠음.

둘째, ILO 결사의자유위원회는 ‘사실상 국가의 행정에 종사하는 것으로 볼 수 없는 공무원’에 대하여는 정책 및 운영상 결정이 공무원의 근무조건과 관련되는 경우 단체교섭을 허용할 것을 권고⁶⁾한 바 있는 바, 공무원인 교원이 국가 행정에 종사하는 것이라고 보기 어려운 측

5) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조(교섭 및 체결권한) ① 노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.

6) ILO CFA, 346th Report (2007), Case No. 1865 (Republic of Korea)(사법정책연구원, 『결사의 자유에 관한 국제노동기구(ILO) 기본협약 비준과 노동법의 쟁점』, 2022.에서 재인용)

747. ... “국가의 정책결정”과 “그 기관의 관리운영”에 관한 사항에 대한 명확한 개념 정의가 없는 상황에서, 공무원노조법에서 그러한 사항에 관한 협의를 일절 금지하고 있음에 비추어 볼 때, 위원회는 정부에 대하여, 사실상 국가의 행정(the administration of the State)에 종사하는 것으로 볼 수 없는 공무원에 대하여 법을 적용하는 경우에는, 정책 및 운영상 결정의 결과가 공무원의 근무조건과 관련되는 한 이는 공무원노조와의 협상에서 배제되지 않도록 보장할 것을 요청한다.

면⁷⁾이 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

개정안에 대하여 고용노동부는 ^①현행법이 교원노조의 단체교섭 시 노동관계당사자가 교섭 내용 등 교섭에 필요한 사항에 관하여 교섭 개시 이전 협의하고⁸⁾, 교섭 과정에서 국민여론과 학부모의 의견을 수렴하도록 하고 있으며⁹⁾, 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 않는다고 규정¹⁰⁾하는 등 현행법에 따르더라도 노사간 합리적인 교섭의제 설정이 가능하고, ^②교원에는 민간 영역인 사립학교가 포함되어 있어 비교섭사항을 규정하는 경우 과도한 단체교섭권 제한이라는 논란이 있을 수 있으며, ^③결사의자유위원회 권고에 배치될 소지가 있는 법률 규정을 신설하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

한편, 개정안에 대하여 관련 기관과 단체들은 다음과 같은 의견을 제시하였음.

경기도교육청은, 정책결정 및 기관의 관리·운영 사항은 사용자의 고유 권한이며 학생의 학습권 및 학부모의 교육권과 밀접한 관계를 가지

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

1266. 위원회의 의견으로는 교사는 국가 행정에서 직원에 특유한 임무를 수행하지 않는다. ...

8) 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 시행령」 제3조(단체교섭 요구 및 절차 등) ⑥ 교섭노동조합과 상대방은 제5항에 따른 공고가 있는 경우 그 소속원 중에서 지명한 사람에게 교섭 내용, 교섭 일시·장소, 그 밖에 교섭에 필요한 사항에 관하여 협의하도록 하고, 교섭을 시작해야 한다.

9) 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제6조(교섭 및 체결 권한 등) ⑧ 제1항에 따른 단체교섭을 하거나 단체협약을 체결하는 경우에 관계 당사자는 국민여론과 학부모의 의견을 수렴하여 성실하게 교섭하고 단체협약을 체결하여야 하며, 그 권한을 남용하여서는 아니 된다.

10) 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 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.

므로, 교원노조의 지나친 교육정책 개입을 방지하고 불합리한 관행을 개선하기 위해 개정안이 필요하다는 의견임.

전국교직원노동조합은, ①교원의 근무조건은 교육정책 및 학생의 교육조건과 밀접한 관계가 있고, ②‘정책결정’ 및 ‘관리·운영’에 관한 사항은 그 개념이 모호하고 폭넓게 해석될 수 있으며, ‘근무조건과 직접 관련’의 의미가 불명확하여 교섭권 침해 소지가 크고, ③교권과 학생 인권의 균형, 정부의 일방적인 교육정책 발표에 따른 사회적 혼란 예방을 위해 현장의 합리적 의견들이 교육정책에 반영될 수 있어야 하므로 개정안에 대해 반대하는 의견임.¹¹⁾

교사노동조합연맹은, ‘정책결정’ 및 ‘관리·운영’에 관한 사항은 교원의 근무조건, 업무환경, 후생복지와 직·간접적으로 연계되어 분리될 수 없는바, 교원의 단체교섭 대상에 이를 포함하도록 보장하여야 하므로 개정안에 반대하는 의견임.¹²⁾

문 의 처
02)6788-5535

11) 교섭 대상에 ‘교육정책에 관한 사항’을 포함하는 수정안을 제시하였음.

12) 교섭창구 단일화 절차를 「노동조합 및 노동관계조정법」을 준용하는 수정안을 제시하였음.