

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 노동조합 설립에 관한 법령 및 정책 개선 권고

주 문

국가인권위원회는 노동부장관에게 다음과 같이 권고한다.

1. 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노조법’이라 한다) 제2조 제1호 근로자 정의규정을 개정하고 노조법 제2조 제4호 라목의 단서 부분을 삭제할 것
2. 「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」(이하 ‘노조법 시행령’이라 한다) 제9조 제2항의 “이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함 통보” 부분을 삭제하고, 시정요구 불이행에 대한 제재는 보다 덜 침익적인 형태로 보완하는 방안을 모색할 것
3. 행정관청은 노동조합 설립을 위해 제출된 설립신고서와 규약에 한정하여 심사하되, 관련 법령에서 규정하고 있는 것 이외의 자료를 제출할 것을 임의적으로 요구하는 등의 광범위한 재량권을 행사하는 관행을 개선할 것

이 유

I. 권고배경

사용자와의 관계에서 약자인 근로자가 자신의 근로조건을 스스로 개선시켜 나아갈 수 있는 거의 유일한 수단이 바로 노동조합이라 할 것이다. 좀 더 나은 근로조건 확보 문제는 근로자 개인으로선 어렵지만 노동조합이란 단결체를 통해 집단적 해결이 가능할 수 있기 때문이다. 이러한 취지에서 우리나라가 가입한 국제인권규약인 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제22조와 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제8조는 “노동조합을 결성할 권리”를 명시하고 있으며, 현행 「헌법」도 제21조에서 결사의 자유의 허가 금지를, 제33조에서 단결권을 포함한 노동3권을 각각 명시하고 있다. 이러한 헌법규정에 따라 현행 노조법은 제5조에서 “근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다”고 노동조합을 설립할 자유를 보장하고 있다. 이러한 성격의 단결권에 대하여 ILO 결사의 자유위원회는 “단결권은 근로자의 권리 중에서 가장 우선적인(the foremost) 권리이며 그것 없이는 제87호 협약과 제98호 협약에서 보장하는 다른 권리들은 사문화될 수밖에 없는 필수적인 전제(the essential prerequisite)이므로 단결권은 보편적인 원칙으로 받아들여져야 한다”(General Survey, 1994, para. 44)고 하였다. 따라서 단결권은 국가의 부당한 간섭이나 영향을 받지 않고 자유롭게 노동조합을 결성할 수 있는 것이 그 핵심이며 다른 권리의 실현을 위해 반드시 전제되어야만 하는 권리로서 일시적인 행정편의에 의하여 이를 희생하거나 제한할 수는 없다(대법원 1992. 12. 22. 선고 91누6726, 헌법재판소 1998. 2. 27. 선고 94헌바13 참조).

현행 노조법 아래에서 근로자가 노동조합을 결성하고자 할 경우 만나는



첫 관문이 바로 노동조합설립신고제도이다. 이 제도는 노동조합 설립시 행정관청에 신고할 것을 요구하고 행정관청의 심사를 거쳐야만 비로소 신고증을 받을 수 있으며 이러한 신고증을 받지 못한 노동단체는 노동조합으로 인정받지 못하고 노동조합이란 명칭도 사용할 수 없음은 물론 법에서 인정하는 여러 가지 보호를 받을 수 없음을 그 내용으로 하고 있다. 최근 청년유니온의 설립신고 사건을 비롯하여 노동조합설립신고에 대한 행정관청의 반려사태가 발생하여 노동조합설립신고제도가 주요 노동이슈로 부각되면서 헌법상 기본권이자 국제인권규약이 인정하고 있는 노동조합을 자유롭게 설립할 권리가 과연 온전히 보장되고 있는지에 대한 사회적 관심이 증대되었다. 국가인권위원회는 2010. 5. 18. 노동조합설립신고제도에 대한 청년유니온의 진정(10-진정-0268500)을 접수하고 현행 노조법에 근거한 노동조합설립제도에 관한 법령 및 제도, 관행 등에 관하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조에 따라 검토하였다.

II. 판단기준 및 참고기준

「헌법」 제21조, 제33조, 제37조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제22조, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제8조를 기준으로 판단하고, 「세계인권선언」 제23조, ILO 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」(1948), ILO 제98호 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」(1949), ILO 결사의 자유위원회 Digest of Decision(1996, 2006), ILO 「노동에서의 기본적 원칙과 권리에 관한 선언(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)」(1998, 제86차 총회)등을 참고하였다.

III. 판단

위에서 본 바와 같이 현행 노조법은 자유설립주의 원칙을 선언하면서 동시에 노동조합설립신고제도를 채택하고 있다. 그리하여 근로자가 노동조합을 설립하고자 하는 경우 설립신고서에 규약을 첨부하여 행정관청에 신고할 것을 요구하고 있다. 이에 따라 행정관청의 심사를 거친 경우에만 신고증이 교부되고 신고증을 교부받지 못한 단체는 노동조합이란 명칭조차 사용할 수 없음은 물론 노조법이 규정하고 있는 각종 권리와 혜택을 향유할 수 없다(노조법 제7조 등). 이와 같은 신고주의는 노동조합의 자유로운 설립을 제약하기 위함이 아니라 노동조합을 자주성과 민주성을 갖춘 조직으로 육성하기 위한 목적을 달성하기 위해 지도·감독에 철저를 기하기 위한 노동정책적인 고려에서 마련된 것이다(대법원 1997. 10. 14. 선고 96누9829 판결; 대법원 1993. 2. 12. 선고 91누12028 판결 등 참조).

위와 같은 취지에도 불구하고 현행 노동조합설립신고제도는 기본적으로 행정관청의 심사 결과에 따라 노동조합에게 법적 지위와 권한이 부여되게 되므로 본래 의미의 신고제를 넘어 실질적으로 노동조합의 설립을 통제하는 허가제와 같은 제도적 장치로서 기능할 위험과 소지를 내포하고 있다. 이러한 점은 노동조합의 자유로운 조직을 규정하고 있는 헌법 제33조와 노조법 제5조의 취지 및 ILO 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」 제2조가 규정하고 있는 노동조합 설립의 사전승인 금지에도 부합하지 아니할 수 있다. ILO 결사의 자유 위원회도 “등록절차가 오래 걸리고 복잡하거나 관할 관청에게 폭넓은 재량권을 인정하는 것은 노조 설립에 중대한 장애요인이며 결사의 자유를 사문화시키는 것”으로 보고 있다(Digest of Decision, 1996, para. 244, 260, 296). 이와 같은 ILO의 권고는 현행 노동조합설립신고제도가 초래할 수 있는 위험에 대하여 적절하게 지적하고 있다. 따라서 노동조합설립신고제도가



사실상 근로자의 결사의 자유를 사문화시키는 것이 아니라 제도의 본래의 취지대로 노동조합을 자주성과 민주성을 갖춘 조직으로 육성하기 위한 지도·감독을 위해서 운용되도록 하기 위해서는 현행 노조법의 관련 조항 및 관행을 다음과 같이 세 가지 측면에서 개선하는 것이 바람직하다고 판단된다.

첫째, 노조법상 근로자 개념을 둘러싼 논란을 해소하기 위해 노조법 제2조 제1호 근로자 정의규정을 개정하고 노조법 제2조 제4호 라목(“근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우. 다만, 해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우에는 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지는 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다”)의 단서부분을 삭제하는 것이 필요하다.

이 두 규정이 노동조합설립신고와 관련하여 특히 문제로 된 까닭은 노동조합의 결격사유 가운데 가장 다툼이 많은 사유로 “근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우”가 작용하고 있기 때문이다. 이 규정과 관련하여 우선 문제가 되는 사항은 여기서의 “근로자”는 누구를 말하는가에 있다. 근로기준법과 노조법은 각각 “근로자”에 관한 정의규정을 두고 있다. 근로기준법은 최저 근로조건 기준의 강제를 목적으로 하는 만큼 현실적으로 사용종속관계에 있는 자만을 대상으로 함에 비하여, 노조법은 노동3권의 보장을 목적으로 하기 때문에 그 대상을 현실적 취업자에 한정할 이유가 없다. 따라서 노조법에서 말하는 “근로자”에는 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자뿐만 아니라, 일시적으로 실업상태에 있는 자나 구직중인 자도 포함된다(대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결 참조). 위 두 규정과 관련하여 다음으로 문제가 되는 사항은 위 라목 단서이다. 이 단서는 기업별노조 형태가 일반적인 우리나라 현실을 반영하여 해고의 효력을 다투는 경우 중앙노동위원회 재심판정이 있을 때까지 근로자 지위를 인정해주어 사용자의 해고에 의해 노동조합설립 또는 존속이 저지되는 것을 막아 사용자의 부당노동행위로부터 근로자의 단결권을 보장하고 있다. 그러나 일정한 사용자에의 종속관계를 조합원의 자격



요건으로 하는 기업별 노동조합의 경우와는 달리 산업별·지역별·직종별 노동조합과 같은 초기업별 노동조합의 경우에는 특정한 사용자에의 종속관계를 조합원의 자격요건으로 하고 있다고 볼 수는 없다. 이러한 점에 비추어 이 단서 조항은 기업별 노동조합의 조합원이 사용자로부터 해고됨으로써 근로자성이 부인될 경우에 대비하여 마련된 규정으로서 이와 같은 경우에만 한정적으로 적용되고 일정한 사용자에의 종속관계를 필요로 하지 않는 산업별·지역별·직종별 노동조합 등의 경우에까지 적용되는 것은 아니다(대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결 참조). 한편 ILO 결사의 자유 위원회도 해고된 근로자 및 실직자의 조합원의 자격 유지를 부정하고 있는 노조법 제2조 제4호 라목에 대하여 “조합원 자격요건의 결정은 노동조합이 그 재량에 따라 규약으로 정할 문제이고 행정당국은 노동조합의 이러한 권리를 침해할 수 있는 어떠한 개입도 하여서는 아니 된다”(제327차 보고서, 2002, para. 490)고 하면서 “조합원이 해고됨으로써 그 자가 자신의 단체 내에서 조합활동을 계속하지 못하도록 함은 반조합적 차별행위의 위험성을 내포하는 것이며, 노동조합 임원이 조합원이 아니라는 이유로 노동조합의 유효성을 문제 삼거나 노동조합설립신고를 거부하는 결과를 초래하고 있으므로, 해당 법규정을 폐지함으로써 결사의 자유 원칙 위반상황을 신속하게 종결할 것”(제307차 보고서, 1997, para. 224, 333; 제353차 보고서, 2009, para. 749(c)(v))을 권고하였다.

그러나 노동행정실무를 담당하는 노동부는 노조법상의 근로자의 범위에는 현실적으로 취업관계에 있는 자만 해당한다는 입장을 취하고 있어 이를 둘러싼 논란이 끊이질 않고 있다. 그러므로 일시적으로 실업상태에 있는 자나 구직 중인 자, 해고된 자를 포괄하는 것으로 노조법 제2조 제1호 근로자 정의규정을 개정하여 조합원 자격 시비를 해소하고 노조법 제2조 제4호 라목 단서를 폐지하는 것이 바람직하다.

둘째, 노조법 시행령 제9조 제2항의 “이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함

통보” 부분을 삭제하고, 시정요구 불이행에 대한 제재는 노조법상 향유할 수 있는 권리의 일시정지, 예를 들어 노동위원회에 노동쟁의의 조정신청권의 제한과 같이 보다 덜 침익적인 형태로 보완하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

노조법 시행령 제9조 제2항에 따르면, 이미 신고증을 교부받은 노동조합이라 할지라도 노조법 제2조 제4호 단서에 해당하는 경우가 발생하면 시정할 것을 요구하고, 시정요구 불이행시 그 노동조합에 대하여 ‘이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함’을 통보하도록 규정하고 있다. 이러한 ‘이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함’의 통보는 설립신고반려와 동일하게 노조법에 의하여 설립된 노동조합에게 인정되는 일체의 지위를 부정한다. 이러한 통보는 국민의 권리와 의무에 직접 영향을 미치는 행정처분에 해당되므로 헌법 제37조 제2항이 규정하는 과잉금지의 원칙에 따라 침해되는 헌법상의 기본권이 제한되는 효과와 범위가 최소화되어야 한다. 그런데 이 통보조치는 행정서비스 이용에 있어서의 불이익 및 조합 활동에 있어서의 일정한 제약 등 다른 제재의 방법을 강구하기 보다는 신고증 철회와 같이 노동조합의 지위 자체를 원천적으로 부정하는 가장 침익적인 방법으로 제재를 가하고 있다. 다시 말하면 행정관청이 결격사유의 경중 및 그 밖의 구체적인 사정을 종합적으로 고려하지 아니하고 일괄적·기계적으로 이러한 통보조치를 취하는 경우 이로 인해 노동조합이 받는 불이익과 피해는 매우 심대한 반면 이를 통하여 실현되는 공익 사이에 상당한 비례가 있다고 보기에 어렵다. 그러므로 행정관청의 시정요구를 노동조합이 불이행할 경우, 이에 대한 제재로서 일괄적·기계적으로 ‘이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함’과 같은 통보를 취하는 방식이 아니라, 노동행정서비스 이용을 제한하는 형태와 같은 노조법상 향유할 수 있는 권리를 일시 정지시키는 방식을 통해 행정상 불이익을 줌으로써 노조법상 요건을 충족하도록 촉진시키는 방법이 바람직할 것으로 판단된다. 이와 같은 내용의 제도의 운용이 노동조합을 자주성과 민주성을 갖춘 조직으로 육성하기 위한 노동조합설립신고의 본래의

취지에 부합할 것이다.

셋째, 행정관청은 노동조합 설립을 위해 제출된 설립신고서와 규약에 한정하여 심사하되, 관련 법령에서 규정하고 있는 것 이외의 자료를 제출할 것을 임의적으로 요구하는 등의 광범위한 재량권을 행사하는 관행을 개선하는 것이 필요하다. 현행 노조법의 규정에 따르면, 행정관청은 설립신고서와 규약을 심사하고 3일 이내에 신고증을 교부하거나 보완 요구 또는 반려한다. 행정관청의 심사 대상은 설립신고서나 규약의 기재사항 누락(노조법 제12조 제2항)과 노동조합의 결격사유 해당여부(노조법 제12조 제3항), 사업장내 복수노조 해당여부(노조법 부칙 제7조, 2011. 6. 30. 까지)에 대한 심사로 구분할 수 있다. 이러한 심사가운데 서류의 구비여부 및 기재사항의 누락여부와는 달리 노동조합 결격사유 및 복수노조에 해당된다고 판단하는 경우 설립신고서를 반려하여야 하므로, 이에 대한 행정관청의 심사는 노조설립에 있어 매우 중요한 과정이 되고 있다. 이러한 심사과정에서 노동조합설립신고제도가 본래의 취지대로 운영되어 노동기본권이 제대로 구현되도록 필요한 환경을 조성한다는 노동정책적 고려를 실현하기 위해서는 노동조합설립신고에 대하여 행정기관의 관여는 최소한의 형식적 심사에 그치도록 해야 한다. 왜냐하면 ILO 결사의 자유 위원회가 위에서 본 바와 같이 “등록절차가 오래 걸리고 복잡하거나 관할 관청에게 폭넓은 재량권을 인정하는 것은 노조 설립에 중대한 장애요인이며 결사의 자유를 사문화시키는 것”이기 때문이다. 이러한 취지에서 행정관청은 제출된 설립신고서와 규약에 한정하여 심사하고 관련 법령에서 규정하고 있는 것 이외의 자료를 제출할 것을 임의적으로 요구하는 등의 광범위한 재량권을 행사하는 관행을 개선할 필요가 있다. 이러한 심사과정이 불충분할 경우에는 노조법 제21조가 규정하고 있는 규약 및 결의 처분의 시정명령 제도를 통해 노동조합의 설립이후 사후적으로 해결할 수 있다.

IV. 결론

이상에서 본 바와 같이 현행 노조법에 따른 노동조합설립신고제도는 ILO 결사의 자유 위원회가 지적한 바와 같이 “노조 설립에 중대한 장애요인이며 결사의 자유를 사문화”시킴으로써 사실상 허가제와 같이 운영될 위험을 예방하고 제도의 본래 취지대로 운영되어 노동기본권이 제대로 구현되도록 필요한 환경을 조성할 수 있는 정책적인 수단으로 운영되어야 한다. 이를 위해서는 노동조합을 조직·가입할 수 있는 “근로자”의 정의와 범위를 규정하고 있는 노조법 제2조 제1호와 제2조 제4호 라목의 단서와 시정요구의 불이행에 대한 통보를 규정한 노조법 시행령 제9조 제2항 등을 개정하는 것이 필요하다. 이와 아울러 행정관청이 심사를 하는 과정에서 노동조합 설립을 위해 제출된 설립 신고서와 규약에 한정하여 심사하고 관련 법령에서 규정하고 있는 것 이외의 자료를 제출할 것을 임의적으로 요구하는 등 광범위한 재량권을 행사하는 관행이 개선되어야 한다. 이와 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2010. 9. 30.

위원장 현 병 철

위원 최 경 숙

위원 유 남 영

위원 문 경 란

위 정본입니다.

2010. 10. 19.

국 가 인 권 위



의사담당 임 경 숙

