

## 교수노동조합 법제화의 쟁점과 과제\*

고 전(제주대학교 교수)\*\*

### 요 약

이 연구는 헌법재판소의 헌법불합치 결정(2018.8.30. 2015헌가38)을 계기로 전개된 교수노동조합 법제화에 관한 것으로 그 쟁점을 분석하고 향후 교원노조법의 법 개정 과제를 제시하기 위하여 시도되었다. 헌법재판의 결과 헌법불합치 결정과 함께 당해 조항의 효력 기간이 2020년 3월 31일까지 한정됨에 따라 1년 반 이상 법 개정 작업이 이루어 졌으나 법안은 기한을 넘겨 5월 20일야야 국회 본회의에서 서둘러 통과되었고, 이어 조합원 자격 개정 등이 논의 중이다.

우선 교수의 노동기본권 보장 수준에 대한 판단 준거로서 기본권 제한의 논거와 판례를 평석하였다. 헌법 제31조 제6항의 '교원지위 법정주의'를 교원의 신분과 권리·의무·책임의 출발점이자 법적지위의 근간으로 분석하였다. 대학 교원과 초·중·고 교원 간, 그리고 국·공·사립대학 교원 간 신분과 근로조건에 있어서 현격한 차이가 있음을 살펴보았다. 법률에 의한 기본권 제한의 헌법적 한계는 제37조 제2항(목적상, 방법상, 형식상, 내용상 한계)이라 할 수 있다.

헌법재판소는 교원노조법이 사립대학 교수의 단결권을 부인하여 노동기본권의 본질적 내용을 침해한 것으로 판단하였고, 공무원인 국·공립 대학 교수의 경우 헌법이 제한의 가능 규정을 두고는 있으나, 이 역시 전면 부정한 것은 합리성을 상실한 과도한 것으로 입법형성권의 범위를 벗어나 헌법에 위반된다고 보았다. 물론 2명의 재판관은 교수지위의 차별성을 들어 합헌 의견을 내는 등, 여전히 교수의 근로자로서 지위에 대하여는 인식의 차이를 보였다.

주요 쟁점은 근거 법률(노동조합법, 교원노조법, 교수노조법) 측면, 대학교원의 인정 범위, 교수노조의 설립단위, 단체교섭의 구조, 교수노조의 금지 사항으로 나누어 각 법률안의 장단점을 비교해 보았다. 이어 통과된 신교원노조법을 위의 쟁점 사항에 비추어 평가해 보았다.

결론으로는 교수노조법 법제화 이후의 과제로서 입법과제, 정책과제, 의식측면의 과제를 제안했다. 입법과제로는 사립대학 교수의 특수성 반영과 금지사항에 대한 재정비를 제안했고, 단체교섭 사항으로 재분류 되어야 할 법령사항에 대한 검토 과제의 시급성을 지적했다.

[주제어] : 교수노동조합, 교원노조법, 근로기본권, 헌법불합치, 교섭단일화

\* 이 논문은 2020학년도 제주대학교 교원성과지원사업에 의하여 연구되었음

\*\* 교신저자(koj@jejunu.ac.kr)

■ 접수일(2020.08.26), 심사일(2020.09.14), 게재확정일(2020.09.29)

## I. 교수 노동조합 법제화의 배경 및 의의

교수들에게 노동조합을 인정할 것인가의 문제는 국가 부도 위기 속에서 허용된 전교조 합법화를 위한 교원노조법 제정(1999.1.29.) 당시에는 주목을 받지 못했다. 교수의 신분과 처우가 상대적으로 안정적이고 우대받는다고 여겨졌기 때문이다. 그러나 2000년대 초반 교수 계약 연봉제가 도입되고 비정규직등 임용방식이 다양해지고, 교수 업적평가와 성과급제를 통해 교수에 대한 통제가 강화되어 근로조건이 악화되자 민교협(민주화를위한전국교수협의회)은 교수노조를 범외노조로서 출범(2001.11.10)<sup>1)</sup> 시키기도 했다.

당시 교수노조 결성에 대해 지지자들은 과거와는 다른 교수의 근무조건과 사립대학재단으로부터 교수를 보호하기 위해 교수노조가 필요하다고 강조했다(오세철, 2001). 반면, 시기상조라는 반대론자들은 시장논리에 따른 대학 개혁의 요구는 대학의 질적 향상을 도모해야할 최소한의 사회적 요구여서 이것이 교수노조 설립의 정당성은 될 수 없으며, 대학에는 이미 교수의 이익을 대변할 교수회 등 대표조직이 존재하고 재임용 탈락은 30여명에 불과해 노조설립은 국민정서에 설득력이 약하다고 주장했다(추종길, 2001).

2007년 국가인권위원회 권고에 따라 국회에 계류 중이던 교수 포함시킨 교원노조법 개정안(이목희등)이 국회에서 심의되기도 했다. 이에 대해 한국대학교육협의회나 한국사립대학총장협의회등 사용자 측 단체들은 합법화에 따른 부작용을 우려하여 신중한 검토를 요청하였다.<sup>2)</sup> 허용될 경우 대학의 의사결정체제가 교수집단 중심으로 왜곡되며, 대학내 갈등이 확산되어 학생·학부모의 학습권이 침해되거나 경쟁력을 위한 대학발전전략 수립과 추진에 장애요인으로 작용하고, 국가의 대학구조개혁 추진에 역행한다고 보았다.

이러한 허용론과 시기상조론의 입장 차이는 이후 법 개정 논의과정에서 더욱 복잡하게 전개되었는데, 몇몇 국회의원안 및 정부안들은 현직 교원에의 한정 유무, 노조 설립 단위, 교섭창구 단일화, 그리고 전임자 제도 등에 걸쳐 입장 차이를 드러냈다.

교수노조 관련 선행연구는 교육부의 정책연구과제(김동원의, 2000)와 학위논문(이영, 이정삼), 몇 편의 학술지 논문<sup>3)</sup>, 그리고 입법과정에서 관계자 발표문<sup>4)</sup>에 한정적이다.

- 
- 1) 자세한 것은 진보평론(10호,2001.12)에 게재된 “전국교수노동조합 출범 선언문”(145-47) 참조.
  - 2) 대학교육(2007. 7·8)에 소개된 여론조사결과로서 일반인의 59%가 반대(찬성은 16.5%, 교수는 34.7% 반대, 51.2% 찬성, 학생은 45.8%반대, 36.7% 찬성)하고 있는 것으로 소개되었다.
  - 3) 고전(2000)은 교수노조의 금지는 교수 시민권의 본질적 권리의 박탈이라는 점에서 문제의 심각성을 지적하고 ‘교수지위 합리화’와 ‘교수노조 법제화’ 정책을 동시에 추진할 것을 제안했다. 김인재(2001)는 교원노조법이 아닌 일반 노동법 적용 방안과 가입범위에 강사 포함, 개별 대학 노조의 허용, 대학정책 사항의 근로조건 교섭 포함, 단체행동권 인정 등을 주장했다. 고부웅(2019)은 현재판결을 한국의 대학사와 노동운동사의 분기점으로 보면서 대학교수가 지배계급이라는 허위의식보다 노동계급의 유기적 지식인으로 자각할 것을 주문했다.
  - 4) 임재홍(2019,교수노조 수석부회장)은 노동3권과 노조의 정치활동 인정, 사립대학의 개별 교섭을 원칙, 고등교육정책의 단체협상 대상, 교섭창구 단일화 배제, 노동조합 전임자 보장, 단체협

20여년이 흐른 2018년 8월, 헌법재판소가 헌법불합치 판결(2015헌가38)을 통해 교수노조의 법제화는 허용되기는 하였으나 여전히 교수의 독립성과 자율성에 근거하여 반대한 두 명의 재판관처럼 교수노조의 설립 필요성에 대하여 다른 입장 또한 존재한다. 그간 입법부는 보수 진보 진영의 개정안과 정부제출 입법안 간의 합의를 이끌어 내지 못하고, 급기야는 현재의 개정입법 시한(2020.3.31.) 마저 넘겨 겨우 통과(2020.5.20.)시켰다.

이 연구는 교원노조법에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 판결의 취지를 분석하고, 이를 근거로 교원노조법의 주요 쟁점에 따른 해소 방향과 입법 과제를 제시하고자 한다. 우선, 현재의 노동기본 제한에 도출되는 교수지위에 관한 헌법정신을 쟁점 및 개정안의 판단과 도출 근거로 삼을 것이며, 쟁점으로는 가입자격, 결성단위, 단체교섭 방식, 노동기본권의 제한(쟁의행위 및 정치활동 금지) 등을 검토한다. 제안 과제는 한국 대학교수의 특수성 반영 차원에서 대학 내외의 교수에 대한 인식과 교수 자신이 갖는 구성원으로서 권리의식과 참여의욕 수준, 그리고 현재의 대학 내 의사결정구조와 과정에 중추적 역할을 하고 있는 교수회 및 대학평의회와의 역할 분담을 고려하여 논할 것이다.

## II. 노동기본권 제한의 논거와 판례 평석

### 1. 대학 교수의 법적 지위에 관한 헌법 정신

헌법 제31조 제6항에는 “...교원 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”는 교원 지위 법정주의가 기술되어 있다. 이런 법률유보는 기본권 형성적 기능과 기본권 침해적 기능을 동시에 갖는다. 다만, 헌법에까지 규정한 입법정신은 제한 목적보다는 교원 신분과 전문가로서 지위를 보장하여 국민의 교육기본권 보장에 기여토록 한다는 취지로 해석된다. 물론 과거 헌법재판소는 이 조항을 노동기본권 제한의 근거로 인용하기도 했다.

이어 교육기본법은 제14조 제1항에서 “학교 교육에서 교원의 전문성은 존중되며, 교원의 경제적·사회적 지위는 우대되고 그 신분은 보장된다”고 규정하고 제5항에서 “교원의 임용·복무·보수 및 연금 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로서 정한다”고 했다. 그러나 별도의 신분법(예컨대 ‘교원법’등)은 없고, 대신 국·공립학교 교원에 대하여는 ‘교육공무원법(1953)’이, 사립학교 교원은 사립학교법(1963)이 대신한다. 전자가 특정직 국가 및 지방공무원의 일종인 교육공무원이라면, 후자의 신분은 학교법인과의 사적인 계약관계를 맺은 계약근로자이다. 공인(公人)과 사인(私人)이라는 극단적인 차이가 있다. 설립별 신분의 차이에도, 권리·의무·책임관계에 있어서는 동일하게 취급하고 있다. 학

---

약의 노력의무가 아닌 편성·집행 절차 이행 의무화, 그리고 단체행동권의 인정 등을 제안했다.

교라는 공기(公器)에서 교육이라고 하는 공무(公務)를 수행하는 공직자로 본 것이다. 책임과 의무와 관련하여서는 모든 학교급별 모든 설립별 모든 직위별 교원이 국가공무원의 복무에 관한 규정을 적용·준용 받고 있다. 초중등교원과는 달리 대학교수에게는 허용되는 것은 정치운동(정당가입 및 선거운동)이고, 허용되지 않는 것은 교원노조이다.

<표 1> 교원지위 법정주의에 따른 교원의 신분 및 권리의무책임(신 교원노조법 적용)

법적 지위	형식(신분)	권리	의무 및 책임
대학 교원	국·공립 대학 교육공무원(국가공무원) ※공립(지방공무원)	-신분 및 정년보장 -단결권(교수회-무교섭권) -보수수당규정(대통령령) -근로2권, 개인정치운동 가	국가공무원 복무규정 적용(국공법55-67) -쟁의행위금지 -노조만 정치운동 금지(교원단체는 가능)
	계약근로자(비정년,강사)	-근무조건 임용계약에 의한 -근로3권(노동조합법-산별)	-복무는 계약관계에 따르나 통상 정규직에 준하며, 학습권 침해 단체행동시 징계가 가능
사립 대학 교원	정규 계약근로자	-신분 및 정년 관계적 보장(과원,폐과시 정원감축가능) -국공립교수 보수수준(법상) -근로2권, 개인정치운동 가	국공립학교 교원복무규정 준용(사립법55) -이하 국공립 정규 교수와 동일
	비정규 계약근로자	-국공립 비정규교수와 동일	-국공립 비정규 교수와 동일
초중등 학교 교원	국·공립 학교 교육공무원(국가공무원) ※일부경계특구학교교원, 교육전문직(지방공무원)	-단결권(교육기본법상 교원단체-한국교총 교섭협의) -보수수당규정(대통령령) -근로2권(장관교육감교섭)	국가공무원 복무규정 적용(국공법55-67) -쟁의행위금지(교원노조법-현직교원) -정치운동금지(개인,노조,교원단체 모두)
	계약근로자(비정년,강사)	-근무조건 임용계약에 의한 -근로3권(노동조합법-산별)	-복무는 계약관계에 따르나 통상 정규직에 준하며, 학습권 침해 단체행동시 징계가 가능
사립 학교 교원	정규 계약근로자	-신분 및 정년 관계적 보장(과원,폐과시 정원감축가능) -국공립교원 보수수준(법상) -근로2권(장관교육감교섭)	국공립학교교원복무규정 준용(사립법55) -쟁의행위금지(교원노조법-현직교원) -정치운동금지(개인,노조)
	비정규 계약근로자	-국공립 비정규교원과 동일	- 국공립 비정규교원과 동일

주 : 현재(2015헌가38)에 따르면 2015년 기준으로 사립대학 내 비정년트랙 전임교원의 비율은 20.6%에 이르고, 비정년트랙 교원의 급여수준이 정년트랙에 비하여 50%에 이르는 수준인 대학도 있는 것으로 언급함.  
 정부는 2020.6.30. 국회에 전직 교원의 경우 노조규약으로 허용하도록 교원노조법개정안을 제출하였음.  
 교원지위향상법상 교원의 보수 특별우대 원칙, 사립학교 교원의 보수수준의 국·공립교원 수준 유지 의무  
 정치적 중립의무(선동교육금지등)는 모든 교원의 의무이나, 대학교원에 한하여 정치운동(정당·선거) 허용  
 전 비정규교원은 노동조합 가입(산별노조)가능하나 학생학습권 침해시 집단행위금지(복무)적용 징계가 가능

## 2. 교수의 노동기본권 제한의 법리와 그 한계

최근 개정 교원노조법 이전의 교수는 교원노조법상의 노동2권도, 교육기본법상의 교원단체의 교섭·협의권도 제대로 인정받지 못하였다. 초중등학교 교원에 대하여 교원노

조법(1999)을 통해 보장한 단체교섭권을 보장하고, 사회·경제적 지위향상을 위한 교원지위향상법을 교육활동(교권) 보호에 관한 법률<sup>5)</sup>로 확대한 것과는 대조를 이루는 부분이다. 이번 교원노조법 개정을 통해 노동2권은 확보되었으나 조합으로서 정치활동은 다시 제한 받는 형국이 되었다. 개인 교수로서 정치활동을 인정한 것과는 대조적이다.

그렇다면 교수의 노동기본권을 제한하는 법리는 무엇이며 그 한계는 어디까지인가?

원로 노동법학자 신인령(1985:161)은 공무원의 노동기본권 제한 법리로, 국민전체 봉사자설, 공공복리설, 국민생활전체 이익보장설, 대상조치설, 필수적 사업유지설 그리고 특별권력관계설 등을 예시한다. 근로자의 근로관계의 본질적 동질성에 근거하여 공무원의 노동기본권에 대한 차별적 규제를 부정하는 학자(Sinzheimer)도 있다. 특수권력(신분)관계론은 공무원 기본권제한 논거의 통설적 견해이지만, 교원에게 적용할 경우 일반직 공무원과 동일하게 적용하는 것은 한계가 있다고 본다. 그 제한이 공무원 신분이라는 이유 이외에 학교 공교육의 수행자라는 업무의 특수성이 있기 때문이다.

법률에 의한 교수의 기본권 제한 역시 헌법상의 한계(제37조 제2항) 이내 이어야 한다. 즉, 교수의 기본권 제한시, 목적상 한계(국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여), 방법상의 한계(필요한 경우에 한하여), 형식상의 한계(법률로서 제한할 수 있으며), 내용상의 한계(본질적인 내용은 침해할 수 없다)가 지켜져야 하며 이것이 판단의 기준이다.

### 3. 교원노조법에 대한 현재 판결 및 평석

이번 사건은 ‘노동조합 및 노동관계조정법 제5조 단서 등 위헌제청(2018.8.30. 2015헌가38)’으로서, 전국교수노조의 설립신고(2015.4.20.)에 대하여 고용노동부가 반려한 처분을 내리자 교수노조가 장관을 상대로 처분취소 행정소송을 제기하면서, 위 조항의 위헌제청신청을 한바, 제청법원은 이 건을 헌법재판소에 위헌법률심판제청(2015.12.30.)을 하면서 표면화되었다. 심판대상은 교원노조법 제2조(이 법상 교원을 초·중·등 교육법상 교원에 한정 적용)였다.<sup>6)</sup> 현재는 제2조를 헌법불합치로 결정을 하면서 잠정 적용(2020.3.31. 기한)을 명하여 입법 촉구 형식을 취했다.<sup>7)</sup> 이에 따라 국회가 개정에 들어간 것이다.

5) 교원지위법에 교원예우에 관한 규정(대통령령)을 통합한 ‘교원의 지위향상 및 교육활동보호를 위한 특별법’(2015.12.31.제정, 2016.7.1.시행)으로 교권보호위원회를 설치하는 규정을 두었다.

6) 제청법원은 노동조합법 제5조 단서(근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다)도 심판대상으로 신청했으나, 현재는 주된 제청이유가 초·중·등 교원에 인정하는 노조를 교수에게 인정하지 않는 것이 위헌성이 있다고 본 점, 일반법인 노동조합법에 대하여 특별법인 교원노조법이 제정된 이상 교원노조법의 규율이 충분한지를 판단하는 것으로 충분한 점, 교수노조 설립문제와 관련된 개정 법률안은 교원노조법 제2조 개정안으로 발의되어 온 점 등을 고려하여, 법 제2조에 한정했다.

7) 단순위헌결정을 하여 당장 그 효력을 상실시킬 경우에는 초·중·등 교원들에 대한 교원노조 설립의 근거가 사라지게 되어 교원노조의 자주성과 주체성을 확보하는 데 기여하는 입법목적은

현재는 공무원이 아닌 대학(사립대학)의 교원의 단결권 침해가 헌법에 위배되는지에 대하여, 근로기본권의 핵심인 단결권조차 전면적으로 부정하는 것은 그 입법목적의 정당성을 인정하기 어렵고, 수단의 적합성 역시 인정할 수 없다고 판시했다. 설령 일반 근로자 및 초중등교원과 구별되는 대학 교원의 특수성을 인정하더라도, 대학 교원에게도 단결권을 인정하면서 다만 해당 노동조합이 행사할 수 있는 권리를 다른 노동조합과 달리 강한 제약 아래 두는 방법도 얼마든지 가능하므로, 단결권을 전면적으로 부정하는 것은 필요 최소한의 제한이라고 보기 어렵다는 것이다. 또 최근 들어 대학 사회가 다층적으로 변화하면서 대학 교원의 사회·경제적 지위의 향상을 위한 요구가 높아지고 있는 상황에서 단결권을 행사하지 못한 채 개별적으로만 근로조건을 향상을 도모해야 하는 불이익은 중대한 것이므로, 심판대상 조항은 과잉금지 원칙에 위배된다고 보았다.

다음으로 교육공무원인 대학(국·공립) 교원에 대하여 보더라도, 교육공무원의 직무수행의 특성과 헌법 제33조 제1항(근로3권) 및 제2항(공무원의 근로권)의 정신을 종합해 볼 때, 교육공무원에게 근로3권을 일체 허용하지 않고 전면적으로 부정하는 것은 합리성을 상실한 과도한 것으로서 입법형성권의 범위를 벗어나 헌법에 위반된다고 보았다.

그러나 2명의 재판관은 반대의견을 제출했다. 대학 교원은 헌법 및 법률로써 신분이 보장되고 임금 등 근로조건이 결정될 뿐 아니라, 학문의 자유의 제도적 보장을 통하여 초중등교원과 구별되는 독자성과 자율성을 보장받고 있으며, 대학자치의 주체로서 학사운영 전반에 걸쳐 의사결정과정에 참여한다는 것이다. 또한 초중등교원과 달리 대학 교원은 정당가입 및 선거운동 등이 가능하므로, 정치활동 및 각종 위원회, 정부기관 연구활동 등을 통하여 사회 정책 및 제도 형성에 폭넓게 참여할 수 있고, 노조형태의 단결체가 아니더라도 전문가단체 혹은 교수회 등을 통하여 사회적·경제적 지위 향상을 도모할 수 있다는 점에서 초중등교원과 구별된다고 보았다. 따라서 소수의견은 심판대상조항이 합리적인 이유가 있으므로 평등원칙에 위배되지 아니한다고 주장했다.

현재의 판결을 적용범위와 판단 근거, 헌법불합치 결정 형식으로 나누어 평석해 본다.

첫째, 현재는 '근로자'를 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자로 보아 교수의 근로자성을 인정했다. 즉, 공무원도 기본적으로는 근로3권의 주체가 된다는 뜻이다. 교수가 근로자인가라는 법적 논란을 종결시킨 판결이다.

둘째 심사기준으로, 현재의 다수의견은 (사립)대학 교원에 대해서는 과잉금지원칙 위배 여부를 기준으로, 교육공무원인 (국·공립)대학 교원에 대해서는 입법형성의 범위를 일탈하였는지 여부를 기준으로 나누어 심사했다. 반면, 소수 반대의견은 국·공·사립대학

---

달성하기 어려운 법적 공백 상태가 발생할 수 있고, 나아가 심판대상조항의 위헌적 상태를 제거함에 있어 대학 교원의 특성 등을 고려하여 대학 교원의 단결권 보장의 범위를 합리적으로 형성함에 있어서는 헌법재판소의 결정취지의 한도 내에서 입법자에게 재량이 부여되므로 입법자가 법률을 개선할 때까지 그 효력을 존속하게 하여 이를 적용할 필요가 있다는 취지이다.

상관없이 초중등교원과의 평등원칙 위배를 심사기준으로 삼은 차이를 보였다.

이 보다 앞서 제청법원은 위헌제청 이유로서 사립학교교원은 헌법상 노동기본권의 전면부정을 본질적 내용 침해로 보았고, 국·공·사립대학 교수에 대한 합리적 이유없는 차별로서 평등원칙 위배로 보고 제청했었다. 위헌의 판단기준은 청구인의 주장이유 혹은 제청법원의 제청 이유 외에도 현재는 심판대상 법률조항의 법적 효과를 고려하여 모든 헌법적인 관점을 종합적으로 검토해서 독자적으로 판단한다(허영, 2015: 234).

그러나 소수의견처럼 교수의 단결권 배제를 초중등 교원과의 평등원칙의 문제 및 차별의 합리성(사회적 경제적 지위와 근로조건에 있어서 차이나는 집단)만 가지고 위헌성을 논하기에는 불충분하다. 이미 노동법체계는 일반노동자와 공무원 및 교원 노조의 차별적 보장이 합헌적으로 규정되어 있는 상황이기 때문이다. 문제는 제한의 정도이다.

셋째, 사립대학 교수의 단결권 배제에 대한 위헌성 판단의 논거로서 다수 의견이 제시한 법현실의 변화는 배제 당시(1999.1.29. 교원노조법 최초 제정)와 차이가 있음을 적절히 잘 보여주었다. 즉, 단결권을 인정해야 할 상황변화로서 교원 임용제도가 전반적으로 대학 교원의 신분을 보호하기보다는 열악하게 만드는 방향으로 변천되어온 점을 지적했다. 2002년에 도입된 계약임용제(교육공무원법§11의4, 사립학교법§53의2③), 최근 대학의 구조조정과 기업의 대학진출로 단기계약직(비정년트랙, 2015년 사립대 전임교원의 20.5%, 보수는 정년트랙의 50%인 경우도 존재) 혹은 강의전담 교수가 증가하여 저임금과 신분불안이 확산될 우려가 커지고 있고 교원소청위의 재임용거부처분 청구 증가를 그 예로 들었다. 이를 종합할 때, 임금, 근무조건, 후생복지 등 교원의 경제적·사회적 지위향상 등을 위한 단결권의 보장은 필요한 상황에 이르렀고, 사립대학 교수의 단결권을 전면적으로 제한한 것은 필요이상의 과도한 제한으로 과잉금지 원칙 위반이라는 것이다. 입법목적의 정당성이나 수단의 적합성이 인정되지 않는다는 것이다. 다만, 국공립대학 교수와의 근무조건 차이나 같은 사립대학 간의 현격한 근무조건의 차이에 대하여 좀 더 깊이 있는 비교를 하지 못하여, 향후 단체교섭 구조의 차별화 입법 방향을 제시하지 못한 부분은 아쉬운 부분이다. 교수노조 불필요 논자들이 드는 교수협의회나 교수평의회 등의 역할이 이들 설립별에 따라 현격한 차이가 있는 현실도 마찬가지로 적용된다.

넷째, 현재는 교육공무원인 국·공립대학 교수의 단결권 제한에 대하여 입법형성권의 한계 기준에 따라 판단하였다. 현재에 따르면 “교육공무원은 교육을 통해 국민 전체에게 봉사하는 공무원의 지위를 가지고 있기는 하지만, 그 직무수행은 ‘교육’이라는 근로를 제공하여 교육을 받을 권리를 향유하는 국민들의 수요를 충족시킴으로써 국민의 복리를 증진시키는 특수성을 가지고 있는 것이고, 직업공무원관계의 특성인 공법상의 근무·충성 관계에 입각하여 국민과 국가의 관계 형성에 관하여 중요하고 독자적인 결정권을 갖는다고 볼 수는 없다. 이러한 교육공무원의 직무수행의 특성과 헌법 제33조 제1

항 및 제2항의 정신을 종합해 볼 때, 교육공무원에게 근로3권을 일체 허용하지 않고 전면적으로 부정하는 입법형성은 합리성을 상실한 과도한 것으로 허용되지 않는다.”고 보았다. 즉, 교원의 근로조건을 향상시키는 것은 국민의 교육기본권 수요의 충족자로서 특수성 면에서 공법상의 근무·충성관계와는 달라야한다는 것인데 타당한 지적이다.

또한 현재는 초중등 교원의 근로조건이 거의 법정되어 있어 안정적으로 근무할 수 있음에 반해, 교수 계약임용제 도입과 대학 구조조정 및 기업의 대학 진출 등 사회의 변화로 교육공무원인 대학 교원의 신분 및 임금 등 근로조건이 초중등교원에 비하여 법적으로 강하게 보장되고 있지 않은 현실에 비추어 교수의 경제적·사회적 지위향상을 위한 단결의 필요성을 전면적으로 부인하는 것은 합리적인 이유가 없다고 보았다. 사립 교수와 마찬가지로 교수협의회등이 있으나 연구와 교육에 관한 중요 의사결정 과정에 참여할 뿐이어서, 이런 제도가 있다는 이유만으로 교육공무원인 대학 교원의 임금, 근무조건, 후생복지 등 교원의 경제적·사회적 지위향상을 위한 단결의 필요성을 전면적으로 부인하는 것이 합리화 되지는 않는다고 보았다. 외국의 입법례를 보더라도 대학 교원에 대하여 단결권 자체를 인정하지 않는 경우는 찾기 어렵고, 다만 단체교섭의 방법 및 단체협약체결권 인정 여부 등을 일반 노동조합이나 초중등교원과 달리 규정하고 있다는 점 등도 지적하여 입법형성권의 범위를 벗어났다고 보았다.

다만, 현재는 국공립대 교수의 단결권의 금지의 논거로서 사립대학교수의 과잉금지 제한 논거와 유사한 이유를 들어 논증하였는바, 학교설립에 따른 차이점을 다소 간과한 측면이 있었다. 시간강사의 비중은 높으나 단기계약직 교수의 수는 사립대학의 20%대에 이르지 않는고, 대학평의회에 있어서 교수회 및 교수들의 의사결정권은 사립대학보다는 훨씬 강하다고 할 수 있다. 오히려 국·공립 교수의 경우 보수 및 수당이 법정화되어 있고, 과거 기성회계를 통한 수당성 경비였던 교육·연구·학생지도비가 교육부의 지급 지침에 의해서 조변석개하고 있다는 문제점을 지적하는 것이 더 현실적이었을 것이다. 정부 또한 임의단체인 국·공립대교수연합회(국교련)등을 교섭상대로 여기지도 않는 상황이다.

또한, 국·공립대학 교수들 간의 수입 간의 격차도 적지 않은 상황이며 우수 사립대학과 국·공립교수 간의 임금 격차는 공공연한 사실로서 공신력 있는 통계조차 없는 것이 현실이다. 다시 말해 근무조건과 이를 정하는 계약 및 법률관계에 있어서 국·공립 내부에서, 그리고 국·공립과 사립대학 간에 상당한 격차가 존재한다는 것이다. 이러한 근로여건 현실간의 격차는 노동조건의 단체교섭 단위에 반영되어야 실효를 거둘 수 있다.

다섯째, 현재의 2018년 8월의 결정유형은 헌법불합치결정과 잠정 적용 명령의 필요성에 따라 이 법의 효력 시한(=개정 시한)을 2020년 3월 31일로 한 입법촉구결정으로서 법의 안정성을 고려한 적절한 결정이었다고 본다. 다만, 입법부가 이를 무게 있게 받아들이지 못하고 19개월을 넘기고 서둘러 개정안을 의결한 점은 입법부의 직무해태였다.



### Ⅲ. 교수노조 법제화 논의와 쟁점 분석

#### 1. 헌법재판소 판결로 부터의 개정 가이드라인

첫째, 단결권 보장 방식에 있어서 교원노조법 개정 방식을 취했다. 법원이 제정한 위헌법률 안건은 교원노조법 제2조 이외에도 교원과 공무원에 관해서 별도로 정한다는 노동조합법 제5조 단서도 있었다. 그러나 현재는 후자는 심판에서 제외했다. 이는 현재가 교수노조의 법제화시 교수노조법이 아닌 교원노조법 개정 방식을 취했다는 뜻이다. 일반노조와 교원노조를 분리시킨 입법체계에 대해서는 합리성을 판단하지 않은 것이다.

둘째, 입법 방향으로서 '대학교원의 특성 고려'를 제시했다. "심판대상 조항의 위헌적 상태를 제거함에 있어 대학 교원의 특성 등을 고려하여 대학 교원의 단결권 보장의 범위를 합리적으로 형성함에 있어서는 헌법재판소의 결정취지의 한도 내에서 입법자에게 재량이 부여된다 할 것이다."고 하였다. 현재는 사립대 교수의 경우는 제청법원이 제기한 평등의 원칙 위반이 아닌 과잉금지 및 입법형성의 범위 이탈을 판단 준거로 삼았다.<sup>8)</sup> 초중등 교원과 같이 취급하여야 할 원칙보다는 달리 취급한 차별 정도의 합리성에 주목한 것이다. 역설적으로 대학교원은 초중등교원과 달리 취급하여야 하는 개정 입법의 방향을 내포하고 있다. 다만, 대학교원의 특수성의 구체적인 내용(사립대학과 국공립대학의 고용관계 및 대학 의사결정과정에서의 차이, 정규 및 비정규직간 차이 등)을 언급하지 않아 헌법재판소가 이와 관련된 입법 방향은 제시하지 못한 것으로 보인다.

셋째, 단체교섭구조는 대학별 혹은 전국단위를 예고했다. 현재는 헌법상 대학의 자율성 보장 정신에 따라 교수회가 주도하는 대학자치 활동이 존재하나 교육과 연구에 초점을 맞추고 있을 뿐, 교수의 근무조건에 대하여 교섭당사자로서 활동하지 못하는 한계를 지적했다. 또한 사립대학의 대학평의회(2019년 4월 국공립대학에도 전면 도입)가 대학내 의사소통을 위한 심의기구이기는 하나 교수의 임금이나 보수에 관하여 재단이나 장관과 협의할 하는 역할은 없다고 하였다. 즉, 향후 교수노조를 인정할 경우에 있어서 각 대학별로 총장 혹은 법인과 단체교섭을 해야 할 필요성과 전국수준의 교수노조의 경우에는 고등교육 전반에 관한 근무조건을 시정하는 파트너로서 역할이 필요하다는 점을 시사하고 있다. 이 점에서 기본적으로 대학별 교수노조와 전국단위 교수노조라는 설립단위와 교섭창구의 구상을 가이드라인으로서 제시하고 있다고 해석 할 수 있다.

8) 현재는 판결문에서 "평등원칙 위배에 관한 제청이유는 초중등 교원과 달리 대학 교원의 단결권 등을 인정하지 않는 것의 위헌성에 관한 주장으로서, 단결권 침해의 위헌성에 대한 주장과 실질적으로 같다고 할 것이므로 별도로 살펴보기 아니한다"고 진술하고 있다.

## 2. 국회 및 정부의 개정 법안의 개요

현재 판결 이전의 교원노조법 개정안(홍영표, 이정미, 이재정) 등은 주로 전교조를 법외노조로 만든 문제를 해결하기 위해 교원의 범위를 전직 및 해직 교원을 포함하는 개정이나 단체행동 금지를 완화하거나 교원노조의 정치활동을 허용하는 방안들이었다.

현재 판결(2018.8.30.) 직후 박경미의원등(2018.9.13. 더불어민주당)은 교원노조법상 교원의 범위를 고등교육법 제14조 제2항의 교원(총장 학장도 포함되는 문제)을 추가하는 개정안을 제출했으나, 이 개정안은 대안 반영으로 폐기(2020.5.20)되었다.

한정애의원등(2019.2.21. 더불어민주당)은 유치원교원과 대학교원의 가입을 허용하고, 전 학교급의 전직 교원에 대하여는 해당 노동조합의 규약으로 정하도록 하는 개정안을 제출했다. 이 안 역시 20대 국회 임기만료로 폐기(2020.5.29)되었다.

여영국의원등(2019.10.24. 정의당)은 유치원 및 대학교원(강사제외)을 포함시키고, 가입 자격은 전·현직 교원으로, 자격은 노조 규약으로 정하도록 제안했다. 일반노조와의 차이 없이 교섭창구 단일화 의무조항, 쟁의행위 금지조항, 노동쟁의 조정신청 등의 규정 삭제를 제안했고 노조 전임자의 경우 임용권자의 허가가 아닌 단협안 혹은 임용권자의 동의로 가능토록 하는 안이었는데, 역시 20대 국회 임기만료로 폐기(2020.5.29)되었다.

설훈의원등(2019.11.5. 더불어민주당)은 현직 유치원 및 대학교원(강사제외, 각종학교 교원 포함)을 포함시키고, 대학교원의 경우 대학, 시도와 전국단위로 설립할 수 있고 강사는 일반노동조합법을 적용하며, 교섭당사자를 당해 대학 총·학장, 사립대학설립·경영자, 시·도지사, 장관으로 규정에 설정했다. 이 법안은 강사의 노동조합법 적용을 명확히 하고 대학교원의 경우 개별 교섭원칙을 제한한 의의를 갖는다. 다만, 직전에 제출된 정부안에는 포함되었던 전직 교원을 포함하지 않았고, 쟁의행위 및 정치활동 금지에 관한 내용은 언급되지 않았다. 이 개정안은 대안반영으로 폐기(2020.5.20)되었다.

### 나. 정부 개정안

2019년 10월 4일에 제출된 정부 제출 개정안은 유치원 및 대학교원(강사는 노동조합법 적용 명기)을 포함하며, 전직 교원은 노조 규약으로 정할 경우 가능토록 했다. 설립단위는 유초중등 노조는 과거대로 시·도와 전국단위로, 대학의 경우는 여기에 학교단위를 추가했다. 교섭구조는 교섭을 요구받은 자가 창구를 단일화 하도록 요청할 수 있도록 했고, 단체협약 체결 후 유효기간 중에 참여치 않은 노조의 교섭요구를 거부할 수 있도록 했다. 이 안 역시 20대 국회 임기만료로 폐기(2020.5.29.)되었으나 대안(환경노동위원장안) 작성시 교섭창구 일원화 방안은 그대로 수용되어 개정에 반영되었다.

### 3. 주요 쟁점 분석 : 논거 및 이유

#### 가. 근거 법률(노동조합법 & 교원노조법 & 교수노조법)

교수노조의 허용을 어떤 법에 반영할 것인가의 문제로서 일반 노조와 동일하여야 한다면 노동조합법 적용을, 기존의 교원노조법의 특례수준으로 가능하다면 교원노조법을, 노동자나 초중등과 고용관계 및 근로조건에 큰 차이가 있어 특수성을 인정받기 위해서 교수노조법을 별도로 제정하는 세 가지 방식이 가능할 것이다. 헌법재판소가 교원노조법상 교수노조의 배제 규정을 헌법불합치로 결정한 이상, 교원노조법 개정을 통한 교수노조 법제화가 안정적인 법률체계를 위하여 상대적으로 자연스러운 것으로 판단된다.

#### 나. 대학 교원의 범위(강사 제외를 전제로 전직 교수 포함 유무)

적용받는 대상에서 현직 교수를 기본으로 한다(강사는 두터운 보호를 위해 일반노조법 적용). 전직 교수를 포함시킬 것인가에 대하여는 현직을 포함하는 법안(한정애안, 여영국안, 정부안)과 배제하는 법안(박경미안, 설훈안, 신교원노조법)으로 나뉘기도 했다. 국회 개정안에 대한 국회환경노동위원회 전문위원실은 과거 전교조가 제기한 헌법소원 당시(현직 한정 합헌결정)의 헌재 의견을 참고로 각각의 논거를 다음과 같이 소개했다.<sup>9)</sup>

- 전직 교원에 대해서도 조합원 자격을 인정해야 한다는 입장의 근거
  - 첫째, 교사는 다른 직종으로 전환이 어렵고 해직 교원의 조합원 금지는 단결권의 지나친 제한으로 일시적 실업 상태의 해직자나 구직 중 교사자격자의 가입을 제한할 필요가 없음
  - 둘째, 교원노조법상 쟁의행위와 정치활동이 금지되어있어서 해직 교원을 포함한다 하여 교원노조가 정치화되거나 교육의 공공성 및 국민의 교육받을 권리가 저해될 위험은 적음
  - 셋째, 전직 교원의 노조 가입을 금지할 근거로 범외노조 통보라는 가장 극단적인 행정조치가 이루어질 수 있고, 이는 노동조합의 자주성 보호라는 입법 목적과 배치될 수 있음
  - 넷째, ILO (협약87호; 결사의 자유, 단결권 보호)와 OECD는 해직 교원의 조합원 자격 인정을 요구하고 있고, 비교법적으로 사립 교원의 노동3권을 제한하는 예는 찾아보기 어려움
- 전직 교원 등의 교원 노조 가입을 제한해야 한다는 입장의 근거
  - 첫째, 교원이 아닌 자가 가입할 경우 교원노조의 자주성에 대한 침해는 중대한 것임.
  - 둘째, 교원의 근로조건과 직접 관련이 없는 자의 조합원 자격 배제를 단결권의 지나친 제한으로 볼 수 없고, 교직 희망자는 일반 노동조합법에 따른 조합 설립 및 가입 자유가 있음
  - 셋째, 해직 교원 포함시 개인적인 해고의 부당성을 다투는 데 교원노조를 이용할 우려
  - 넷째, 노동조합법에서도 근로자가 아닌 자의 노동조합 가입을 허용하지 않고 있는 상황에서 교원 노동조합법만 교원이 아닌 자의 가입을 허용하는 것은 부적절함.

생각건대, 전직자를 배제하는 것은 노조의 자주성을 보호하기 보다는 침해할 우려가

9) 국회 “교원노조법 일부개정법률안(한정애의원 대표발의) 검토보고서(김양건2019.7)”를 참조

있으며, 일체의 정치활동과 쟁의행위가 금지되어 있는 상황에서 전직자의 포함여부가 영향을 미친다고 보는 것은 지나친 기우이다. 일반 노조와 마찬가지로 조합원의 현직 제한 규정을 두지 않고 자격요건을 노조의 내규에 위임하는 방식이 무난할 것이다.

#### 다. 교수노조 설립 단위(전국·광역단위 적용 & 개별 대학단위 추가)

초중등 교원의 경우 광역 시·도와 전국단위로만 설립을 허용하고 있는바, 이를 그대로 적용할 것으로 보는 개정안(박경미안, 여영국안)이 있는가 하면, 대학의 근무여건이 대학마다 매우 다르므로 개별 단위로 노조설립을 허용하여 교섭토록 하여야 실효성 있는 단체교섭이 가능하다는 입장(국회제출안, 신교원노조법)이 있다. 현재 많은 부분이 고등교육법령에 근거하여 규정되어 있다는 점에서 입법정책 수립시 국·공·사립을 막론하고 전국수준의 교수노조를 통해 의견은 반드시 수렴되어야 한다. 현행 근로조건이 광범위하게 법정화되어 있어서 일정 부분 단체협약으로 전환되기 전까지는 법령 개정에 관한 협약을 위하여 전국 수준의 노조는 학교설립에 상관없이 필요할 것으로 판단된다.

#### 라. 단체교섭 구조(개별교섭 & 교섭창구 단일화)

단체교섭시 복수의 노조일 경우 연합하여 단일화 하자는 이유는 복수노조 설립에 따른 혼란을 방지한다는 명분으로 초중등 교원노조와 같은 방식이다(박경미, 한정애, 신교원노조법). 한정애 의원안은 노조로부터 교섭을 요구받았을 때에는 교섭을 요구받은 사실을 공고하여 관련된 노동조합이 교섭에 참여할 수 있도록 하는 의무를 부과했고, 참여하지 않은 노조는 후에 교섭을 요구하여도 이를 거부할 수 있도록 하여 단일화의 추진 의무를 노조 측이 아닌 교섭요구를 받은 장관, 교육감, 시·도지사, 사립설립·경영자에게 의무지운 점이 특색이다. 그러나 결국 교섭창구 단일화 방식은 마찬가지이다. 반면 대학별 단체교섭 방식을 취한 논거는 초중등과는 달리 대학별로 임금과 근무조건이 상이하기 때문이며, 단체교섭 창구가 단일화 하지 않은 것을 빌미로 사용자측이 교섭을 거부하거나 친 사용자노조(어용노조)를 통해 방해하는 것을 막을 수 있다는 점을 든다. 법안 중엔 초중등은 단일화, 대학은 대학별 단체교섭안을 제안하기도 했다(설훈안, 정부안). 또 다른 경우는 차제에 단일화 규정을 삭제하여 초·중·고등 교육기관 모두 일반 근로자와 마찬가지로 노동조합법상 단체교섭을 할 것을 제안(여영국안)하기도 했다.

#### 마. 교수노조의 금지사항(단체행동권 & 정치활동)

교원노조법상 파업, 태업 또는 그 밖의 업무의 정상적인 운영을 방해하는 어떠한 쟁의행위도 해서는 안된다(제8조). 동시에 교원노조는 어떠한 정치활동도 하여서는 안된다

(제3조). 이에 대하여 여영국안을 제외한 국회 제출안, 정부안, 신교원노조법은 모두 교수노조에도 금지하고 있다. 교수노조(임재홍안) 측의 제안은 정치활동 허용(초중등교원노조가 어렵다면 대학교수노조에 한해)하는 규정을 신설할 것과 일체의 쟁의행위 금지라는 과잉금지보다는 유치원과 초중등교원노조의 교육활동을 노동조합법(제71조)상 공익사업으로 분류하여 그 범위 내에서 인정하고, 대학교원노조의 경우에는 노동조합법(제4장)상 쟁의행위를 보장하는 방식으로 제안한 바 있다. 대학교원의 경우 노동3권을 보장하더라도 학생들의 교육권보장에는 방해가 되지 않는다고 보는 서울행정법원 결정문(위헌법률심판제청, 2015.12.18.결정, 2015아11475)의 입장을 반영하여 제안이다. 그러나 이들 금지조항은 신교원노조법에는 반영되지 않았다.

**<표 2> 교수노조 법제화에 대한 쟁점별 논거와 관련 법안 비교**

	쟁점	논거	법안
근거법률	교원노조법 개정	-교원노조법 체계유지, 교수특성반영 가능	-전국회의원안 정부개정안
	노동조합법 적용	-노동3권의 완전한 보장 가능	-현재판결 이전 교수노조
	교수노조법 제정	-초중등교원, 일반노동자와는 근무관계다름	-학계에서 이론상 논의
교원범위	현직교수	-전직포함시 교원노조 자주성 침해우려	-박경미, 설훈, 신교원노조법
	전직교수포함(내규)	-공공성저해우려무, ILO, OECD인정요구	-한정애, 여영국, 정부안
	강사제외	-강사에겐 일반노조법적용이 보다 유리	-국회제출안, 신교원노조법
설립단위	광역·전국	-초등교원과 동일(법령 근무조건 다수)	-박경미, 여영국안
	광역·전국·개별	-강사에겐 일반노조법적용이 보다 유리	-국회제출안, 신교원노조법
교섭구조	창구연합 단일화	-복수노조설립에 따른 혼란 방지	-박경미, 한정애, 신교원노조법
	개별대학 단체교섭	-대학별로 다른 근무조건의 반영	-설훈, 정부안(초등은 단일)
	노동조합법 적용	-창구단일화는 당사자 협의가 우선	-여영국(모든 단일화 삭제)
금지사항	쟁의행위, 정치활동	-대학생 학습권 보호 차원에서 필요	-국회제출안, 신교원노조법
	정치활동 허용	-교수 개인의 정치활동 허용 연장선	-교수노조안(허용규정 신설)
	쟁의행위 허용	-공익사업 범위 내 쟁의행위 가능	
	노동조합법 적용	-쟁의, 정치활동과 대학생 학습권 별개	-여영국(금지규정 삭제방식)

주 : 교수노조안은 국회토론회(이정미의원공동주최, 2019.4.25.)시 임재홍(전국교수노조수석부위원장)의 발표내용

## IV. 신 교원노조법에 대한 평가

### 1. 신 교원노조법(2020.6.9.) 개관 및 특징

제377회 국회(임시회) 제1차 고용노동소위원회(2020.05.11.)는 박경미 의원등이 발의(2018.9.13.)한 교원노조법 일부개정법률안과 설훈의원 등이 발의(2019.11.5)한 2건의 법률안을 심사한 결과 각각 본회의에 부의하지 않기로 하고, 각 법률안의 내용 중 일부를 통합·조정하여 위원회 대안을 마련했다. 같은 날 환경노동위원회는 앞의 고용노동소위

위원회에서 심사보고 한 대로 이를 위원회 대안으로 제안하기로 의결했다.

제2조는 교원의 범위에 유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법에 따른 교원(강사는 제외)을 포함시켰다. 신설된 제4조 제2항은 유아교육법 및 초·중등교육법에 따른 교원은 시·도 단위 또는 전국 단위로 교원 노동조합을 설립할 수 있으나, 새로이 고등교육법에 따른 교원은 시·도·전국 단위 외에 개별 대학 단위 설립을 허용했다. 유·초·중등학교 교원노조 대표자는 교육부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교 설립·경영자와 교섭할 수 있고, 교수노조 대표자는 교육부장관, 시·도지사, 국·공립학교의 장 또는 사립학교 설립·경영자와 교섭할 수 있도록 제안했다(안 제6조제1항). 교섭의 효율성을 위하여 둘 이상의 노동조합이 교섭을 요구하는 경우 교섭창구를 단일화 하도록 요청할 수 있도록 했다.

신교원노조법의 특징은, 첫째 교원노조의 가입 대상을 대학교수로 확대하고, 과거 유아교육법 제정으로 누락되었던 유치원 교사를 포함시켰다. 그러나 전직교원을 포함한 한정에 의원안, 전직 정규 및 기간제 교원, 교사자격자로서 학교근무 경력자를 포함한 홍영표 및 이정미 의원안과는 차이가 있었다. 박경미, 정부안, 설훈 의원안 처럼 현직 교원에 한정하였다. 초중등 교원노조와의 가장 큰 차이점은 학교단위 노조의 설립을 허용하고 단체교섭에 있어서도 학교단위 교섭을 규정하고 있는 것으로 많은 사립대학의 입장을 고려한 조치라고 판단된다. 교섭창구에 있어서는 초중등과 동일하게 교섭창구 단일화를 요구하고 있고, 이와 관련하여 사용자에게는 교섭사실 공고와 참여 독려의 의무를 부가하였고, 노동조합은 창구단일화에 응해야하고, 사용자측은 공고된 단체교섭에 응하지 않은 교수노조에 대하여 협약 효력기간 중 단체교섭 거부권을 행사할 수 있도록 규정 했다. 초중등에 적용되고 있는 일체의 정치활동의 금지 조항은 개인 대학교수의 정치활동이 허용되고 있음에도 교수노조에 대하여 허용되지 않았다.

## 2. 신 교원노조법에 대한 반응

전교조와 교수노조는 신교원노조법 통과 직후 공동으로 성명서를 내고 개악(改惡)된 것으로 규탄했다. 이미 두 단체는 정치활동과 쟁의행위 금지조항의 삭제, 가입대상자 결정에 대한 노조 자율성 인정, 전임자에 대한 최소한의 장치 보장, 교육정책 및 학문정책의 교섭대상 포함, 창구단일화 조항 삭제 등을 요구했었다. 해직 교원 조합원 자격을 인정하지 않은 점, 복수노조 허용으로 어용노조의 설립 가능성을 열어준 점, 정치활동과 쟁의행위 금지를 대학까지 확장시킨 점등을 지적했다.

전국국공립대학교수노동조합(국교조, 2019,10.25창립)은 입장문을 통해서 사용자에게 교섭창구 단일화 권한을 준 것은 단체교섭 무력화 조치인 점, 대학 자율권을 훼손하는 정책을 요구하거나 동조하는 실질적인 사용자측 관계자인 중앙행정기관이 배제된 점, 교수노조의 정치활동을 금지한 미숙한 법개정, 노동3권의 핵심인 단체행동권을 보장하

지 않은 점 등을 지적했다. 한국사립대학교수노동조합(사교조)은 입장문(2020.5.19.)을 통해, 교수의 가입허용과 학교별 단체교섭은 환영하나 유초중등 사립교원의 학교별 교섭허용과 사용자 교섭 강제방안이 필요하고, 자율교섭에 문제가 없는데 교섭권 제약을 시행령에 위임한 것은 위헌적이며, 법적 불비로 인해 노조의 단체교섭권 침해가 없도록 입법이 필요하며, 정치활동 금지조항을 삭제할 것을 요구했다.

### 3. 각 쟁점별 신교원노조법에 대한 평가

첫째, 교원노조법 개정 방식 면에서 고용노동부의 입법발의의 한계를 드러냈다. 이 법에 대한 불합치 판결에 따라 개정방식을 취한 것은 당연하다. 그러나 교수노조와 초중등 교원노조는 여러 면에서 차이가 있다. 국공립이 다수를 차지하는 초중등에 비해 80% 이상이 사립이라는 점, 교수의 근무조건이 확연히 다르고, 학생이 성년이라는 점 또한 노조활동의 제약에 큰 차이가 있다. 교원노조법의 개정 주무부처가 교육부(단체교섭 당사자)가 아닌 고용노동부인 점은 교육적 특성을 반영하는 입법에 한계로 작용한다.

둘째, 대학 교원의 범위를 현직 교수 한정했는데 곧이어 고용노동부에 포함시키는 개정안이 발의되었다. 비록 대법원의 전교조 법외노조 재판이 진행 중이긴 했으나 선제적이지 못한 소극적 대처였다. 현재가 제시한 규정 효력 만료기한(2020.3.31.)도 넘겼었다.

셋째, 설립단위를 대학, 시도, 전국 단위로 하여 유초중등과 차별화 한 점은 평가할만하다. 특히 대학 간 근무조건이 차이가 현격한 사립대학의 관점에서 그러하다. 그러나 복수노조 허용에 따른 단일화 및 향후 교섭구조에 미칠 영향이 우려된다. 국공립의 경우 예산과 정원은 기획재정부 소관이어서 교육부와의 교섭만으로는 역부족일 것이다.

넷째, 단체교섭 구조는 교섭 창구를 단일화하였으나 교섭불능이 지속될 우려도 있다. 복수노조에 따른 혼란 방지를 위해 창구를 단일화해도 교섭지연의 원인이 될 수 있다. 교섭 공고에 참여치 않은 노조는 사후에 교섭요구를 거부토록 하여 실효성을 담보하고자 했으나 여전히 교섭창구 단일화를 응대자가 요구한다는 점에서 지연될 수 있다.

다섯째, 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 않는 대신, 교육부장관, 시·도 교육감 및 사립학교 설립·경영자는 그 내용이 이행될 수 있도록 성실하게 노력할 뿐이다. 따라서 단체교섭에 의한 근무조건이 큰 변화는 기대하기 어렵다. 따라서 법령사항 중 단체협약 가능한 사항에 대한 검토가 대두될 것이다.

여섯째, 교수노조에 대하여 일체의 단체행동권과 정치활동이 금지된 부분이다. 이번 개정에서 검토가 가장 미흡한 부분이 바로 이 부분인데 노조의 단체 교섭력을 좌우하는 중요 영역이다. 개별 교수에게 정당가입과 선거운동이 예외적으로 허용되고 있는 가운데, 이들의 결사체인 교수노조에게 정치활동을 금지한 것은 비논리적이다. 아마도 교수

집단에 의해 입법부나 행정부에 가해질 정치적 압력을 우려한 부분도 있다고 본다. 범위 역시 과거 초기 교원노조법에서 표현된 ‘일체의 정치활동’은 ‘어떠한 정치활동’으로 개정되기도 했지만(쟁의행위도 마찬가지), 여전히 지나치게 포괄적이어서 그 자체가 위헌성을 내포하고 있다. 정의당 및 교원노조에서 제안한 노동조합법상 공익사업 범위 내의 쟁의행위 허용 방식으로도 가능하므로 재검토가 필요한 사안이다.

종합하면, 신교원노조법은 헌법불합치를 해소하기 위한 노동기본권 보장에는 기여한 것이었으나, 대학별 노조 설립을 허용한 것을 제외하면, 대학교수의 특성을 교원지위 법정주의에 입각하여 충분히 반영한 개정으로 평가하기엔 미흡함이 많았다.

<표 3> 신교원노조법 개정 내용에 대한 평가 및 의미 해석

신교육법	평가	비고
교원범위 (현직교수에 한정, 강사제외,유치원포함)	-전직포함에 대한 입법논의 미반영 (유치원교원 포함, 강사는 제외) -재판중인 전교조법외노조 사건 감안 -현재판결 취지를 형식적으로 반영	-강사의 노동조합법 적용 무언급 (정부안은 가입범위에 언급4조의2) -고용노동부 입법예고(2020.5.28.) 전직자 인정(노조규약으로 정함)
설립단위 (대학,시도,전국단위)	-유초중등과 대학간 근무조건 차별화 -대학단위 노조통해 사립대학개선효과 -교섭구조와 연계된 설립단위 설계미흡	-복수노조 허용에 따른 대책필요 -전국교섭구조에 대한 재정비필요
교섭구조 (교섭요구 공고의무 창구단일화 요구권 단일화시 응대의무 미참여노조 거부권)	-교섭사항 권한자에게만 교섭요구 가능 -교섭창구 단일화 과정시 응대자 의무 (서면교섭 요구받은 사실의 공고의무) -복수노조 교섭요구시 단일화 요청가능 (창구단일화시 교섭에 응할 의무) -미참여노조에 대하여는 교섭요구거부 (교섭에 전 노조 참여토록 독려효과)	-복수노조요구시 응대자가 단일화 여부를 결정하는 구조는 동일 (미단일화시에도 교섭가능 여지) -여전히 단일화 방법은 블랙홀임 -교섭절차 대통령령 위임 유지 -국민여론학부모의견 수렴, 권한남용 금지의무 유지(대학생 무언급) -타 장관(설립주체,예산담당) 재고
금지사항 (쟁의행위,정치활동 금지규정유지)	-교수 개인의 정치활동과는 별개인식 -교수집단의 정치적 압력행사 우려 -공익사업 범위 내 쟁의행위 미수용	-최소한 ‘어떠한’ 정치활동 및 쟁의행위라는 표현은 포괄적 제한 -노동조합법상 공익사업 준용검토

주 : 김병욱의원등은 2020.6.30. 국회에 교원단체의 설립 및 운영등에 관한 법률안을 제출(한국교총 중심 법안)  
정부는 2020.6.30. 국회에 전직 교원의 경우 노조규약으로 허용하도록 교원노조법개정안을 제출하였음  
홍준표의원등은 2020.7.29. 국회에 현직 한정, 정치활동 금지위반 벌칙(3년이하 징역 또는 3천만원 벌금),  
장관의 노조해산권(폭력·파괴행위등 3회 이상 쟁의행위하면 노동위 결정)등 교원노조법개정안을 제출함

## V. 결론 : 교수노조 법제화 이후의 과제

### 1. 입법 과제

첫째, 쟁점 사항 해소를 위한 교원노조법의 개정이 추진되어야 한다. 교수노조와의 교



섭창구의 단일화 방법은 향후 교수 노사관계의 안정여부를 좌우하는 중요한 관건이 될 것이다. 사용자로서 교육부 이외에도 정부예산 주무부서인 기획재정부와 대학설립주체가 되는 해당 부처 장관 역시 포함되어야 하고, '근무조건과 직접 관련된 교육정책'은 교섭의제에 포함되어야 한다. 쟁의행위 및 정치활동의 허용 범위로서 초중등의 경우는 노동조합법상의 공익사업에 준용하는 방식을, 대학은 학생의 학습권을 침해하지 않는 범위 내를 상정해볼 수 있다. 최종적 입법과제는 헌법정신에 따른 교원신분법 제정이다.

둘째, 법령 사항 중 단체교섭 대상 및 배제 사항이 재정리 되어야 한다. 대부분의 근로조건이 법령화된 현 상태로는 단체협약의 실효성을 담보할 수 없다. 각 교원노조 급별로 법령이 아닌 단체협약에 따를 사항을 가려내어 재정비해야 협약이 가능하다. 이때, 개별 대학 간 단체협약화 하였을 초래될 수 있는 근무조건의 격차도 고려해야 한다.

셋째, 대학의 자율성(대학자치)을 보장한 헌법정신의 실현을 위해 후속 조치가 있어야 한다. 현재 교육기본법이나 고등교육법 어느 조항에도 대학의 자율성이나 대학자치라는 용어는 찾아볼 수가 없다. 대학평가와 교수업적평가 등 대학의 책무성이 점차 법제화되어 가는 것과는 대조적이다. 사립대학의 공공성 함양 차원에서 의무적으로 도입되었던 대학평의회 제도를 국립대학에까지 의무화한 결과, 구성원 참여라는 명목 하에 교수회는 지도력을 잃고 형식적인 통과의례의 회의체만 남아있는 경우가 많다. 교수노조를 법적인 기구로 할 경우에도 지금까지 대학운영의 주체적 역할을 해온 교수회 및 교수평의회에 대한 법적 위상도 고려되어야 한다. 초중등학교에서 한국교총과 전교조가 갈등을 빚고 있듯이, 대학에서도 교직원단체 간 갈등을 손 놓고 보고 있어서는 곤란하다.

## 2. 정책 과제

첫째, 당사자 간 협의를 통해 교섭사항 및 절차에 관한 시행령이 마련되어야 한다. 이는 소수 연구자들의 정책연구의 산물로서 추진될 수 있는 것도 아니고, 정무적인 판단에 의해서 배려와 배제 차원의 전략적 설계에 의해서는 더더욱 안된다. 교원노조 정책은 가상의 수혜자가 있는 것이 아니라 교원노조라는 명백하고 현실적인 당사자가 있는 문제이다. 충분한 협의와 합의 과정을 거쳐 단계적으로 추진할 필요가 있다. 초중등 교원노조에 있어서 단체교섭 없는 십 수 년이 대학 교수노조에서도 반복되어서는 곤란하다. 헌법소원 당사자인 전국교수노동조합을 비롯하여 국교련이 만든 국교조, 사교련이 설립한 사교조 등, 다양한 교수노조들의 의견을 적극적으로 수렴하여야 할 것이다.

둘째, 교수노조와의 단체협약 이행을 위해 교육부 및 대학의 시스템이 준비되어야 한다. 동시에 원활한 단체협약의 체결에서 이행, 그리고 조정을 위해서 필수적으로 갖추어야 할 조직과 인력에 대해서도 시행령은 규정해야한다. 노조 측에서는 전임자에 대한 사

항을 일반노조와 동등하게 하거나(단협사항 혹은 사용자의 허가 아닌 동의), 일차적으로 강의시수 혹은 보직으로 인정하는 방안 등 현실적인 대안들에 대하여 검토가 필요하다.

셋째, 주기적으로 교수노조 현황 및 인식에 관해 조사를 실시하고 결과를 정책에 반영해야 한다. 고용노동부 홈페이지에 탑재된 초중등 교원노조의 조직현황 자료는 연합단체 2곳, 전국단위 4곳, 시도단위 9곳의 대표자, 설립일, 조합원수 통계가 전부이다. 범의단체로 존재해온 교수노조에 대해서는 지금까지의 보고나 통계가 전혀 없다. 교원노조에 대한 주기적인 통계조사가 실시하고, 그 특징을 교수노조 정책에도 반영해야 한다.

### 3. 의식(意識) 측면의 과제

첫째, 근로2권의 권리 주체로서 교수의 권리의식 및 참여의욕이 향상되어야 한다. 2019년 국교편 산하 국교조를 발족하는 과정에서 가장 어려웠던 점은 대학교수들의 참여를 얻어내는 일이었다. 교수 중에는 현재의 헌법불합치 판결이 있었는지조차 모른 채, 초중고 교사처럼 교수가 노조를 만들어야만 하는지에 대해 의문을 가진 이도 적지 않다. 근로자로서 권리의식이 박약하다는 뜻이다. 동시에 권리의식이 있는 경우라 할지라도 교수회나 교수노조의 활동은 교수의 기본적인 권리이자 의무라는 인식도 부족하다. 국교조 성명서에서 “권리위에 잠자는 자를 누가 보호해 주겠는가”는 이를 대변한다.

둘째, 대학내 거버넌스 변화에 따른 구성원 간의 역할기대와 인식을 재고시켜야 한다. 대학은 교수의 전유물이 아닌지 오래되었다. 교육과 연구는 교수회의 전담 사항이라는 말도 옛말이다. 학칙은 대학평의원회에서, 예산은 대학재정위원회에서 다루는데 교수의 주도로 결정되는 것도 아니다. 교수와 학생의 관계도 사제관계라기보다 계약관계로 되어가고 있다. 이제 제자들은 교수가 강의시간을 자신들과 충분한 상의 없이 바꾸었다며 교수를 인권위원회에 투서하거나 국민의 소리에 댓글을 올리는 세상이 되었다.

셋째, 교수직과 대학에 대한 고정관념을 극복하여야 한다. 무엇보다도 교수노조 법제화에 있어서 가장 큰 걸림돌은 교수자신의 지위 인식이다. 사회지도자적 입장이나 윤리적 지위만을 고수하느라 근로자로서 지위를 소홀히 해서 안된다. 동시에 교수에 대한 사회의 역할 기대, 즉 교수관(教授觀)에는 전문가이며 인격자로서의 지위도 있지만 법률적으로는 공무원이나 이에 준하는 공직자로서 지위도 존재한다. 이번 교수노조의 법제화는 교수에 대하여 근로자로서 지위를 법적으로 인정한 것이다. 교수직도 전문직과 근로직간 상호배타적이 아닌 다원적 측면으로 바라보아야 하는 시대가 되었다는 뜻이다.

## 참고문헌

- 고부응. (2019). 노동자로서의 교수-그람시의 지식인론의 관점에서. **비평과이론**, 24(3). 한국비평이론학회. 5-34.
- 고전. (2020). 교원노조법 제2조 헌법불합치 결정(2015헌가38)에 대한 판례 분석. **교육법학연구**, 32(2). 대한교육법학회. 1-25.
- 고전. (2001). 교수 계약 임용제의 문제점과 과제. **미래교육연구**, 13(1). 연세대학교육연구소. 124-148.
- 고전. (2000). 교수노조론과 입법 정책의 과제. **교육법학연구**, 12. 대한교육법학회. 1-35.
- 고전. (1998). 교원의 노동기본권 관련 헌법재판 연구, **한국교육**, 25(1). 한국교육개발원
- 고전. (1999). 교원노조 법제화의 의의와 쟁점. **교육행정학연구**, 17(3). 한국교육행정학회
- 고전 외. (1999). 교원의 노동기본권과 학습권의 조화방안 연구. 교육부 정책과제 보고서
- 김동원, 고전, 윤광희. (2000). 교수노조 관련 연구. 교육부 정책과제 보고서(2000-특-21)
- 김미영. (2019). 미국 대학교원 단체의 전개와 단체교섭권 연구. **한국노동법학**, 72. 한국노동법학회. 115-137.
- 김신복 외. (1999). 교수 계약제임용 및 연봉제 실시방안. 교육부 정책과제 보고서
- 김용갑. (1997). 대학교수 기간임용제의 위헌성에 관한 연구. **교육법학연구**, 9. 대한교육법학회. 194-213.
- 김인재. (2001). 공무원노조와 교수노조의 결성과 합법화 방향. **노동법연구**, 1. 서울대학교 노동법연구회. 291-330.
- 박원우. (2000). 교수봉급체계의 현황과 문제점. **대학교육**, 105. 한국대학교육협의회.
- 신인령. (1985). **노동기본권연구**. 서울: 미래사.
- 신현직. (1991). 대학교원의 신분에 관한 법제. '91 교수워크샵자료. 한국대학교육협의회.
- 오세철. (2001). 올바른 교육 개혁의 주체-교수노조. **대학교육**, 109. 92-96.
- 이상윤. (2013). 대학 구성원의 교육법·노동법 및 사회보장법상 지위. **연세공공거버넌스 와법**. 연세대 법학연구원. 3-34.
- 이영. (2002). 선진국 교수노조의 비교 고찰 및 그 시사점에 관한 연구. 석사학위논문. 고려대학교
- 이정삼. (2006). 대학교원의 노동3권에 관한 연구. 석사학위논문. 울산대학교.
- 임재홍. (2019). 전국교수노동조합의 교원노조법 개정안. 국회토론회 자료집(2019.4.25).
- 정재황. (1995). 교원의 권리·지위에 관한 헌법재판소 판례 경향. **한국교육법연구**. 한국교육법학회
- 최홍엽. (2011). 집단적 노사관계법상의 근로자 개념. **비교노동법논총**, 21. 한국비교노동법학회. 195-227.
- 추종길. (2001). 교수 노조 결성의 명분과 정당성은 있는가?. **대학교육**, 109. 97-100.
- 허영. (2015). **헌법소송법론(제10판)**. 서울: 박영사.
- 日本労働法學會編. (1958). **労働法講座(第6卷)**. 東京: 有斐閣.

## ABSTRACT

### Issues and Tasks in Legislation of the Professor's Union

Ko, Jeon(Professor, Jeju National University)

The purpose of this study is to analyze and present the issues of the revision of the Teachers' Union Act(hereinafter referred to as TUA) to guarantee Professor's Rights to Labor(hereinafter referred to as PRL).

The Constitutional Court ruled that the TUA(2018) was inconsistent with the spirit of the Constitution. The reason is that Article 2 did not recognize the professor's right to join the Union. This is the background of this research.

For this research purpose, this article analyzed the advanced researches about the revision of TAU(National Assembly) and the literatures on the Constitutional Court's Case Study, and the opinions of the professors' (out-of-law) unions.

This article composed of five chapters; The Background of Professors' Unions, Arguments of the Restriction of PRL, Discussions on Legislation of Professor's Union, Evaluation of the new TUA, and Conclusion.

The main point of the Constitutional Court Case is that Article 2 of the TUA violates Article 37(2) of the Constitution(The freedoms and rights of citizens may be restricted by Act only when necessary for national security, the maintenance of law and order or for public welfare. Even when such restriction is imposed, no essential aspect of the freedom or right shall be violated).

The main issues include the form of law, the scope of recognition of professors, the establishment of the professors' union, the structure of collective bargaining, and the prohibition(Strike and Political Activities).

As a conclusion, this study proposed legislative tasks, policy tasks and consciousness tasks. The most important task is to reflect the characteristics of private university professors.

**[Key words] Professor's Union, Teachers' Union Act, Basic Rights to Labor, Unconformity to the Constitution, Unification of Negotiation**