

[사례연구]

노동위원회에 의한 단체협약의 해석 또는  
이행방법에 관한 견해의 제시\*

- 대상 재결: 중앙노동위원회 2020. 4. 13. 2020단협3 결정 -

Views on the Interpretation and Implementation of  
Collective Agreements by the Labor Relations Commission

- Target Adjudication: Central Labor Commission April 13, 2020,  
2020 Collective Agreements Decision 3 -

이재용\*\*  
Lee, Jae-Yong

목 차

- I. 단체협약의 해석 원칙
- II. 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 견해 제시
- III. 대상 재결에 대한 평석
- IV. 결론에 갈음하며

국문초록

단체협약은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체 간 단체교섭의 결과로서 근로조건 기타 노사관계의 제반사항에 관해 합의한 문서를 말한다. 단체협약은 그 본질이 계약이므로 당사자간의 의사합치를 요건으로 하는 것이나, 때로는 그 내

논문접수일 : 2020. 07. 16.

심사완료일 : 2020. 08. 11.

게재확정일 : 2020. 08. 11.

\* 이 글은 인사혁신처의 입장과는 관련 없는 필자 개인의 학술적 견해를 밝힙니다.

\*\* 법학박사·인사혁신처 행정사무관

용이 불명확하거나 불충분하여 해석 등을 둘러싼 노사 간 분쟁이 발생하는 경우도 적지 않다. 이러한 경우 계약해석에 관한 일반원칙에 따라 협약의 객관적·규범적 의미를 밝히는 것이 필요하다.

단체협약은 노사 간의 자치규범이기도 하다. 따라서 단체협약의 해석 등과 관련하여 당사자 간에 이견이 발생하는 경우에는 노사가 협의하여 결정하는 것이 원칙이다. 그러나 노사 간에 협의가 원만하게 이루어지지 않는 경우 이를 신속하게 해결할 수단이 필요하게 되는데, 이것이 노동위원회에 의한 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 견해 제시 제도이다[「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노동조합법’ 또는 ‘법’이라 한다) 제34조].

본고에서는 단체협약의 해석 및 이행방법 등에 관한 노동위원회의 견해 제시 사례를 검토하였다. 대상 재결에 대한 평석에서 언급할 것이나, 노동위원회는 견해 제시의 대상을 매우 제한적으로 판단하고 있다. 즉, 당사자가 이미 합의한 내용(명문 규정)에 대해서만 구체적인 해석이나 견해 제시가 가능하다는 입장이다. 또한 단체협약의 해석과 이행방법을 달리 구별하고 있지도 않다.

자치규범인 단체협약의 성격상 당사자가 합의하지 않은 내용에 대하여 노동위원회가 해석이나 이행방법에 관한 견해 제시를 하는 것은 새로운 단체협약의 형성 내지 의무의 창설과 다르지 않다는 점에서 대상 재결의 결론은 수긍할 수 있다. 그러나 대상 재결이 견해 제시 대상인지 여부를 판단함에 있어 교섭사항 등 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘공무원노조법’이라 함)의 특수성과 법령 및 협약에서 정한 절차적 요건의 준수 여부 등에 대해 충분히 검토하지 않은 점은 아쉬운 점이라 생각된다.

또한 현행법이 노동위원회에 의한 견해 제시 제도를 도입한 것은 노사갈등의 신속한 해소에 있는 만큼 보다 적극적으로 견해 제시를 하는 것이 필요하다고 본다. 이런 관점에서 명문의 규정을 전제로 하는 단체협약의 ‘해석’과 다르게 ‘이행방법’에 관한 견해 제시에 있어서는 노동위원회가 교섭과정, 협약 당사자가 의도한 바 등을 충분히 고려하여 좀 더 유연하게 견해 제시를 할 여지가 크다고 생각된다.

**주제어** : 단체협약의 해석 원칙, 처분문서, 근로자에 불리한 해석의 금지, 자치규범, 단체협약의 해석 및 이행방법에 관한 견해 제시

## 1. 단체협약의 해석 원칙

단체협약의 해석은 노사 간 합의인 단체협약의 내용을 명확히 확정하는 것<sup>1)</sup>이다. 단체협약의 법적 성격에 대해서는 계약설, 법규범설 등 다양한 견해가 제시되어 왔으나, 협약 당사자 사이의 계약의 일종으로 파악할 수 있으므로 그 해석과 관련해서는 법률행위의 해석에 관한 일반원칙들이 적용된다.<sup>2)</sup> 법률행위의 해석에 관한 일반원칙으로는 문리해석, 논리해석, 목적론적 해석, 유추해석, 확장 또는 축소해석 등이 논의되어 왔으나, 이하에서는 판례가 제시하고 있는 단체협약의 해석에 관한 원칙들을 중심으로 살펴보기로 한다.

### 1. 문언에 따른 해석

단체협약은 일종의 처분문서이다. 법률행위가 문서 자체에 의하여 이루어진 경우 그 문서를 처분문서라 하는데, 학설과 판례<sup>3)</sup>는 단체협약과 같은 처분문서는 그 성립의 진정함이 인정되는 이상 그 기재내용을 부정할 만한 분명하고도 수긍할 수 있는 반증이 없는 한 그 기재내용에 의하여 그 문서에 표시된 의사 표시의 존재 및 내용을 인정하여야 한다고 한다.<sup>4)</sup>

1) 따라서 어느 일방의 입장에 따른 해석이 아니라 노사쌍방에 모두 적용될 수 있는 객관적·규범적 의미를 밝히는 것이 중요하다(박경서, “단체협약의 해석기법 고찰”, 『노동법률』 제140호, 2003. 1. 63면).

2) 노동법실무연구회 편, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해(II)』, 박영사, 2015, 197면 이하 참조. 이에 대해 단체협약의 형식은 사인 간의 계약이지만 법률과 같이 계약 당사자가 아닌 조합원에게 직접 적용되므로(노동조합법 제33조제1항), 단체협약은 법률의 해석 방법에 따라 해석하여야 한다는 반대 견해가 있다[유성재, “단체협약의 해석 원칙 - 대법원 2011. 10. 13. 선고 2009다102452 판결(임금등) -”, 『노동판례백선』, 한국노동법학회, 박영사, 2015, 305면 참조]. 이 견해는 단체협약의 체계, 목적, 연혁 등을 고려하여 객관적으로 단체협약을 해석하여야 한다고 한다. 이런 의미에서 판례가 제시하는 ‘근로자에게 불리한 해석의 금지’ 등 단체협약의 해석 원칙은 법률행위의 해석에 관한 원칙으로는 적절하지 않다고 비판한다.

3) 대법원 1987. 4. 14. 선고 86다카306 판결, 대법원 1996. 9. 20. 선고 95다20454 판결, 대법원 2005. 9. 9. 선고 2003두896 판결, 대법원 2007. 5. 10. 선고 2005다72249 판결, 대법원 2007. 6. 14. 선고 2006다48489 판결, 대법원 2008. 11. 27. 선고 2007다1166 판결, 대법원 2011. 10. 13. 선고 2009다102452 판결 등.

이와 관련하여 대법원은 단체협약은 근로자의 근로조건을 유지·개선하고 복지를 증진하여 그 경제적·사회적 지위를 향상시킬 목적으로 노동자의 자주적 단체인 노동조합이 사용자와 사이에 근로조건에 관하여 단체교섭을 통하여 이루어지는 것이므로 그 명문의 규정을 근로자에게 불리하게 해석할 수는 없다고 한다.<sup>5)</sup> 가령 단체협약에 “회사는 근로자가 업무수행 중 야기한 과실로 인한 교통사고에서는 회사가 손해를 부담한다.”라고 규정되어 있는 경우 원심이 “증인 등의 증거에 비추어 이는 근로자가 업무수행 중 고의 내지 중대한 과실로 인하여 야기한 교통사고로 발생한 손해까지 면제하여 주는 취지라고는 해석되지 아니하고, 다만 근로자의 통상적인 업무수행상 야기될 수도 있는 이른바 경과실로 인한 교통사고에 관하여 근로자에게 그 손해배상책임을 묻지 아니한다는 것으로 해석함이 상당하다.”고 판시한데 대하여, 대법원은 “위와 같은 해석 원칙에 비추어 볼 때 위 규정은 근로자가 업무수행 중 그의 과실로 인한 교통사고로 인하여 회사가 입은 손해에 관하여는 그 과실이 경과실이나 또는 중과실이나를 구별하지 아니하고 회사가 이를 부담하고, 근로자에 대하여는 그 책임을 묻거나 구상권을 행사하지 아니하겠다는 취지로 해석함이 상당하다.”고 보았다.<sup>6)</sup>

다만 문언에 따른 해석으로 완전히 그 의미와 내용을 확정하기 곤란하거나 부적절한 결과가 얻어지는 경우가 발생할 수 있고 이런 경우에는 다른 보조적 해석방법이<sup>7)</sup> 병용되어야 한다. 나아가 대법원은 그 기재내용과 다른 명시적·묵시적 합의가 있었음을 인정할 수 있는 특별한 사정이 인정되는 경우에는 처분 문서라고 하더라도 그 기재내용과 다른 사실을 인정할 수 있고, 또 작성자의 법률행위를 해석함에 있어서도 경험법칙과 논리법칙에 어긋나지 않는 범위 내에서 자유로운 심증으로 판단할 수 있다<sup>8)</sup>고 한다.

4) 처분문서의 이러한 추정의 범위는 그 법률행위의 존재와 내용에 국한된다. 따라서 법률행위의 해석을 둘러싸고 당사자 간 이견이 있어 처분문서에 나타난 당사자의 의사해석이 문제가 되는 경우 일반 법률행위의 해석과 마찬가지로 문언의 내용, 그와 같은 행위가 이루어진 동기와 경위, 행위에 의하여 달성하려는 목적, 당사자의 진정한 의사 등을 종합적으로 고찰하여 논리와 경험칙에 따라 법률행위를 해석하여야 한다(엄동섭, “법률행위의 해석에 관한 판례분석”, 『서강법학』 제5권, 서강대학교법학연구소, 2003. 5, 87면 이하 참조).

5) 각주 3)의 대법원 판결들 참조.

6) 예컨대, 대법원 1987. 4. 14. 선고 86다카306 판결.

7) 목적론적 해석, 논리적 해석, 체계적 해석, 신의성실의 원칙(조리), 유추·확장해석 등이 그 예다.

## 2. 합리적 해석

문언 자체가 명확하지 않거나 문언 해석을 둘러싼 협약 당사자의 견해가 대립하는 경우 여러 사정을 고려하여 합리적으로 해석하여야 한다는 원칙이다.

이와 관련하여 대법원은 처분문서는 그 진정 성립이 인정되면 특별한 사정이 없는 한 그 처분문서에 기재되어 있는 문언의 내용에 따라 당사자의 의사표시가 있었던 것으로 객관적으로 해석하여야 하나, 당사자 사이에 계약의 해석을 둘러싸고 이견이 있어 처분문서에 나타난 당사자의 의사해석이 문제되는 경우에는 문언의 내용, 그와 같은 약정이 이루어진 동기와 경위, 약정에 의하여 달성하려는 목적, 당사자의 진정한 의사 등을 종합적으로 고찰하여 논리와 경험칙에 따라 합리적으로 해석하여야 한다고 한다.<sup>9)</sup> 또한 노동조합법 제34조제3항을 근거로 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관하여 단체협약 당사자의 견해 제시의 요청에 응하여 노동위원회가 제시한 견해(이에 대해서는 제Ⅱ장에서 상세히 살펴본다)는 중재재정과 동일한 효력을 가지는바, 중재재정서에 기재된 문언의 객관적 의미가 명확하게 드러나지 않는 경우에는 그 문언의 내용과 중재재정이 이루어지게 된 경위, 중재재정 절차에서 한 당사자의 주장, 그 조항에 의하여 달성하려고 하는 목적 등을 종합적으로 고찰하여 사회정의와 형평의 이념에 맞도록 논리와 경험의 법칙, 그리고 사회 일반의 상식과 거래의 통념에 따라 합리적으로 해석하여야 할 것이므로, 노동조합법 제34조제3항에 기하여 노동위원회가 제시한 견해 역시 같은 방법으로 그 객관적 의미를 해석하여야 한다고 하였다.<sup>10)</sup>

## 3. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 대법원은 단체협약 문언의 객관적 의미에 따라 해석하되, 그러한 문언의 객관적 의미가 명확히 드러나지 않는 경우 문언의 내

8) 대법원 1994. 5. 24. 선고 93다32514 판결.

9) 대법원 2007. 5. 10. 선고 2005다72249 판결, 대법원 2008. 11. 27. 선고 2007다1166 판결 등.

10) 대법원 2010. 1. 14. 선고 2009다68774 판결.

용, 단체협약을 체결하게 된 동기와 경위 등 당시의 상황, 단체협약의 조항에 의하여 달성하려는 목적, 단체협약의 다른 조항과의 관계 등을 종합적으로 고찰하여 합리적으로 해석하여야 한다는 입장이다.<sup>11)</sup> 이러한 해석원칙에도 불구하고 그 내용에 관해 당사자 간 다툼이 있는 때에는 노사가 협의하여 결정하여야 하나,<sup>12)</sup> 협의가 원만히 이루어지지 않는 경우 이를 간편히 해결할 수 있는 제도를 마련하고 있는데 노동위원회에 의한 단체협약의 해석 또는 이행방법에 대한 견해 제시 제도가 그것이다. 이에 대해서는 장을 바꾸어 살펴본다.

## II. 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 견해 제시

### 1. 의의 및 취지

단체협약의 해석 또는 이행방법에 관해 관계 당사자 간에 의견의 불일치가 있는 때에는 당사자 쌍방 또는 단체협약에 정하는 바에 의하여 어느 일방이 노동위원회에 그 해석 또는 이행방법에 관한 견해의 제시를 요청할 수 있고, 이 경우 노동위원회는 30일 이내에 명확한 견해를 제시하여야 하며, 제시된 견해는 노동위원회의 중재재정과 같은 효력을 갖는다(노동조합법 제34조).

단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 견해의 불일치는 집단적 권리분쟁에 해당하는 것으로 본래 법원의 사법심사 대상이라 할 것이나, 이 경우 분쟁이 장기화 될 수 있고 소송비용의 부담 등 현실적인 어려움도 발생한다. 이로 인해 노동위원회의 판단을 통해 분쟁의 신속한 해결을 도모할 필요가 있다는 지적에 따라 1996. 12. 31. 노동조합법 개정 시 신설된 제도이다. 대법원도 노동

11) 대법원 판결 중 (i) '단체협약의 체결 경위'를 주된 판단 요소로 하여 합리적 해석을 가한 것으로는 대법원 1996. 9. 20. 선고 95다20454 판결이 있으며, (ii) '단체협약 조항에 의하여 달성하려는 목적'을 주된 판단 요소로 하여 합리적 해석을 한 것으로는 대법원 2003. 9. 2. 선고 2003다4815 등 판결, 대법원 2011. 2. 10. 선고 2010도10721 판결 등이 있으며, (iii) '단체협약의 다른 조항과의 관계'를 주된 판단 요소로 하여 합리적 해석을 한 것으로는 대법원 1995. 4. 25. 선고 94누13053 판결, 대법원 2007. 6. 14. 선고 2006다48489 판결 등이 있다(노동법실무연구회 편, 전게서, 199면에서 재인용).

12) 관련 행정해석으로는 1997. 3. 29. 노조 01254-303 참조.

위원회에 견해 제시를 요청할 수 있도록 한 노동조합법 제34조는 노사 분쟁의 신속한 해결을 위하여 도입한 특별절차에 관한 규정이라고 설명한다.<sup>13)</sup>

다만, 본조에서는 “견해의 제시를 요청할 수 있다”고 규정하여 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 집단적 권리분쟁을 반드시 노동위원회의 견해 제시를 통하여 해결할 것을 강제하고 있는 것은 아니므로, 노동위원회에 견해 제시를 요청하지 않고 법원의 사법심사를 받는 방법으로 해결할 수도 있다.<sup>14)</sup>

## 2. 요청권자 및 절차

견해의 제시를 요청할 수 있는 자는 단체협약의 당사자이고, 단체협약의 적용을 받는 근로자는 이에 해당하지 않는다.<sup>15)</sup>

원칙적으로는 당사자 쌍방이 함께 요청하여야 하고, 다만 단체협약에서 어느 일방이 요청할 수 있는 것으로 정한 경우에는 당사자 일방이 요청할 수 있다(법 제34조제1항). 그러므로 단체협약에 근거 규정 없이 당사자 일방이 견해 제시를 요청할 수는 없다.

견해 제시의 요청은 당해 단체협약의 내용과 당사자의 의견 등을 기재한 서면으로 하여야 한다(노동조합법 시행령 제16조).

노동위원회는 견해 제시 요청을 받은 때에는 그 날부터 30일 이내에 명확한 견해를 제시하여야 한다(노동조합법 제34조제2항).

단체협약의 해석이나 이행방법에 관한 견해의 제시는 당해 노동조합의 소재지를 관할하는 노동위원회의 심판위원회에서 행하게 된다(노동위원회규칙 제16조제16호).

## 3. 효력

단체협약의 해석 또는 이행방법에 관하여 노동위원회가 제시한 견해는 중재

13) 대법원 2005. 9. 9. 선고 2003두896 판결.

14) 임종률, 「노동법」 제16판, 164면.

15) 임종률, 전게서, 164면.

재정과 동일한 효력을 가진다(노동조합법 제34조제3항).

따라서 노동조합법 제68조제1항에서 규정하고 있는 것처럼 노동위원회는 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 견해를 서면으로 작성하여 제시하여야 하고, 그 서면에는 효력발생 기일을 명시하여야 한다. 나아가 중재재정의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 가지므로(법 제70조제1항), 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관하여 노동위원회가 제시한 견해는 결국 단체협약과 동일한 효력을 가진다.

#### 4. 불복절차 및 불복사유

노동조합법 제34조에서는 위와 같이 노동위원회가 제시한 견해에 대하여 중재재정과 동일한 효력을 가진다고 규정하고 있을 뿐 노동위원회가 제시한 견해의 효력을 다투는 불복절차 및 불복사유에 관하여는 아무런 규정을 두지 않고 있다. 중재재정과 관련하여 노동조합법 제69조가 지방노동위원회 등이 행한 중재재정에 위법이나 월권이 있는 경우 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있고(제1항), 중앙노동위원회의 재심결정에 위법·월권의 불복사유가 있는 경우 행정소송을 제기할 수 있다(제2항)고 규정하고 있는 것과 구별된다.

이에 대해 지방노동위원회의 결정이나 중앙노동위원회의 재심 판정에 관한 일반적인 불복절차를 규정하고 있는 노동위원회법 제26조·제27조가 적용된다는 견해가 있으나, 대법원은 “노동조합법 제34조제3항은 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관하여 노동위원회가 제시한 견해는 중재재정과 동일한 효력을 가진다고 정하고 있으므로, 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 노동위원회의 제시 견해의 효력을 다투고자 할 때에는 노동위원회가 행한 중재재정의 효력을 다투는 절차를 정한 노동조합법 제69조에 의하여야 할 것<sup>16)</sup>이고, 노동위원회가

16) 각주 13)의 대법원 판결. 그러나 단체협약의 해석 또는 이행방법에 대한 노동위원회의 견해 제시는 집단적 권리분쟁과 관련하여 행해지는 것으로서 이 점에서 집단적 이익분쟁에 관하여 행해지는 중재재정과 그 성격이 다르므로 그 불복절차 역시 구별되어야 한다는 반론이 있다 즉 권리분쟁이라는 성격에 주목한다면 중재재정에 관한 불복절차가 아니라 지방노동위원회 등의 결정이나 중앙노동위원회의 재심 판정에 대한 불복절차를 규정하고 있는 노동위원회법 제26조 및 제27조가 준용되어야 한다는 것이다(도재형, “단체협약의 해석이행방법에 관한 노동위원회의 제시 견해에 대한 불복 방법 및 불복 사유선택권”, 「조정과 심판」 제25호, 2006. 5. 31, 63면).

단체협약의 의미를 오해하여 그 해석 또는 이행방법에 관하여 잘못된 견해를 제시하였다면 이는 법률행위인 단체협약의 해석에 관한 법리를 오해한 위법을 범한 것으로 노동조합법 제69조에서 정한 불복사유인 위법 사유가 있는 경우에 해당된다.”<sup>17)</sup>고 함으로써 불복절차와 불복사유에 관한 입법적 불비를 해소하였다.

위 판결의 취지에 따라 개정된 노동위원회규칙(2012. 7. 4. 개정) 제87조제3항은 당사자는 지방노동위원회의 견해 제시가 위법이거나 월권이라고 인정되는 경우에 한하여 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있다고 규정하고 있다.

따라서 관계 당사자는 지방노동위원회 또는 특별노동위원회가 제시한 견해가 위법 또는 월권에 의한 것임을 사유로 하여 견해의 송달을 받은 날로부터 10일 이내에 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있고, 중앙노동위원회의 재심결정이 위법 또는 월권에 의한 것임을 사유로 하여 견해의 송달 또는 재심결정서의 송달을 받은 날로부터 15일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다(법 제69조제1항·제2항).

단체협약의 해석 또는 이행방법에 관하여 노동위원회가 제시한 견해에 대하여 불복절차를 거치지 않거나 정한 불복절차를 거친 후 확정된 때에는 관계 당사자는 이에 따라야 하고(법 제69조제4항), 이를 위반하면 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(법 제90조).

### III. 대상 재결에 대한 평석

#### 1. 사안의 개요 및 경과

##### 가. 당사자

이 사건 신청인 ○○○○○노동조합(이하 ‘이 사건 노동조합’ 또는 ‘신청인’이라 함)은 2018. 3. 26. 설립되었으며 전국의 6급 이하 공무원으로 구성된 전국 단위 노동조합이며, ○○○○○○○○총연맹이 상급단체이며, 117,452명의 조합원이 가입해 있다. 피신청인 인사혁신처(이하 ‘이 사건 사용자’ 또는 ‘피신청인’

17) 각주 13)의 대법원 판결. 관련 판례 평석으로는 도재형, 전계논문, 61면 이하.

이라 함)는 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘공무원노동조합법’이라 함) 제8조제1항에 따라 행정부를 대표하는 정부교섭대표이며, 「정부조직법」 제22조의3(인사혁신처)에 따라 공무원의 인사·윤리·복무 및 연금에 관한 사무를 관장하는 국가기관이다.

#### 나. 이 사건의 경위

피신청인은 「공무원노동조합법」 제8조제1항에 따라 행정부를 대표하는 정부교섭대표로서 2019. 1. 21. 이 사건 노동조합 등 74개 공무원노동조합과 유효기간을 1년으로 하는 「2008 정부교섭 단체협약」(단체교섭 개시 연도를 기준으로 통상 2008 정부교섭이라고 함, 이하 ‘단체협약’이라 함)을 체결하였다.

이 사건 노동조합은 단체협약 만료 1개월 정도를 앞둔 2019. 12. 17. 충남지방노동위원회에 단체협약 제10조(공무원 관련 법령 제·개정 시 의견 수렴)의 해석 등과 관련 이 사건 노동조합과 피신청인 간에 의견의 불일치가 있다면서 단체협약의 해석 등에 관한 견해 제시를 요청하였는데, 단체협약 제10조는 “정부는 근무조건과 직접관련 있는 법령을 제·개정하고자 할 경우에는 조합의 의견을 수렴하고 최대한 반영되도록 한다.”라고 규정하고 있었다.

한편 이 사건 노동조합이 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 견해의 제시를 요청한 사유는 다음과 같다. 행정안전부장관이 2019. 10. 31. 복무기강의 강화, 생리휴가의 무급화 등을 골자로 하는 「지방공무원 복무규정」 일부 개정령(안)을 입법예고<sup>18)</sup>한 것과 관련, 위 단체협약 제10조의 의견 수렴은 「행정절차법」(제41조 이하)에 따른 입법예고 이전의 내부적 정책결정과정에서 실효성을 담보할 수 있는 방식으로 이뤄져야 함에도 피신청인과 단체협약의 이행의무가 있는 행정안전부장관<sup>19)</sup> 등은 행정절차법에 따른 입법예고가 단체협약 제10

18) 행정안전부 공고 제2019-603호(2019. 10. 31.) 참조. 지방공무원의 근무기강 확립을 위하여 주기적으로 복무실태를 점검하고 근무기강 확립을 위한 교육을 실시하는 등 출장 관리를 강화하고, 저출산 극복 지원을 위해 유·사산휴가, 배우자 출산휴가, 자녀돌봄휴가를 확대하여 임신·출산·육아 부담을 완화하며, 연가저축제 도입을 포함하여 연가 제도를 개선하는 등 지방공무원의 복무제도를 개선하려는 것이 주요 골자였다.

19) 노동조합의 대표자는 공무원노동조합 제8조제1항에 열거된 정부교섭대표 중 교섭요구사항에

조에 따른 의견 수렴에 해당된다는 입장이므로, 이는 단체협약 해석에 있어 정부와 노동조합간의 의견이 불일치한다는 것이었다. 이에 대해 피신청인은 (i) 협약 만료 1개월을 앞둔 시점까지 신청인이 이 사건 단체협약 제10조의 해석과 관련 전혀 의견을 제기한 바가 없었던 점, (ii) 노동위원회에 단체협약의 해석 및 이행방법에 관하여 견해 제시를 요청하기 위해서는 단체협약 부칙 제6조(협약의 해석)에 따라 상호합의 등 노력이 선행되어야 하고(제1항), 견해 제시 요청 시 이를 피신청인에게 사전 통보하였어야 했음(제2항)에도 신청인은 이러한 의무를 전혀 이행하지 않았는바, 이는 노동조합법 제34조가 정한 요건을 갖추지 못한 것으로서 각하되어야 한다는 주장을 폈다.

#### 다. 초심 지방노동위원회의 판단<sup>20)</sup>과 재심 신청 경위

이 사건 초심 충남지방노동위원회는 신청인과 피신청인이 제출한 답변서 및 이유서, 심문회의에서 당사자 진술내용, 입증자료의 각 기재내용 등을 토대로, “의견 수렴의 시기와 방법에 대한 이 사건 견해의 제시 요청은 의견 수렴의 시기와 방법 등 단체협약에 명문화되지 않은 사항에 대하여 견해(해석)를 요청한 것으로, 노동위원회규칙 제60조제1항제4호의 ‘구제명령(해석요청) 대상이 아닌 경우’에 해당한다.”고 하면서 신청인의 견해 제시 요청을 각하하였다. 즉 단체협약에서 조합의 의견을 수렴하고 최대한 반영하도록 하고 있으나, 구체적인 ‘의견 수렴의 시기와 방법’에 대해서는 정한 바가 없으므로 신청인의 이 사건 견해의 제시 요청은 단체협약에 명문화되지 않은 사항에 대하여 견해(해석)를 요청한 것이며 따라서 구제명령의 대상이 될 수 없다는 것이었다.

이에 대해 이 사건 노동조합은 단체협약에서 의견 수렴의 시기나 방법을 구체적으로 특정하고 있지 않다 하더라도 노동위원회가 단체협약의 문언, 체결 동

대하여 관리·결정권한을 가진 정부교섭대표와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 갖는다(같은 조 제2항). 이 사건에서 문제가 된 「지방공무원 복무규정」 개정 등에 관한 권한은 법상 행정안전부장관에게 있으나, 행정안전부장관은 정부교섭대표가 아니어서 단체교섭의 당사자가 될 수 없으며, 행정부를 대표하는 인사혁신처장이 교섭 및 단체협약체결권과 협약에 대한 이행의무를 부담한다.

20) 충남지방노동위원회 2020. 1. 15. 판정 2019단협9.

기와 경위, 달성하려는 목적, 당사자의 진정한 의사 등을 종합적으로 살펴본 후 합리적 해석을 통하여 명확히 견해를 제시하였어야 함에도 불구하고, 단순히 명문화되지 않은 사항에 대한 견해를 요청하였다는 것만으로 각하 결정을 한 것은 법리오해 등의 위법이 있다며 재심을 신청하였다.

#### 라. 재심 중앙노동위원회<sup>21)</sup>의 판단

중앙노동위원회의 판단도 초심 지방노동위원회와 크게 다르지 않았다.

먼저, 이 사건 견해 제시 요청이 적법한지 여부에 대해 중앙노동위원회는 이 사건 견해 제시 요청은 단체협약에 명시되지 않은 사항에 대해 노동위원회에 그 내용을 형성 내지 창설할 것을 요구하는 요청으로 협약자치의 원칙에 반하며, 노동조합법 제34조의 입법 취지와 노동위원회법 및 노동위원회규칙에서 규정한 노동위원회의 권한과 기능에 비추어 볼 때, 노동위원회가 견해를 제시할 대상으로 보기 어렵다고 판단하였다.

이를 구체적으로 살펴보면, (i) 노동조합법 제34조가 규정하는 노동위원회의 견해 제시는 노동조합과 사용자 또는 사용자단체 사이에 단체협약을 체결하면서 단체협약에 구체적으로 규정한 사항의 해석이나 이행방법에 관하여 의견의 불일치가 있을 때 당사자 쌍방 혹은 단체협약에 정하는 바에 의하여 어느 일방의 요청에 따라 행하는 것이고, 노동위원회가 제시한 견해는 노동조합법 제34조제3항에 따라 중재재정과 동일한 효력을 가지며, 같은 법 제70조(중재재정 등의 효력)제1항에 따라 단체협약과 동일한 효력을 가진다. 이 점에서 보면 노동위원회가 단체협약의 규정이 추상적이거나 명시적 규정이 없는 사항에 관하여 구체적 내용을 정하여 견해를 제시하는 경우, 이 견해의 제시는 사실상 당사자가 자율적으로 정할 사항을 노동위원회가 대신하여 그 내용을 형성하는 것이 되어 협약자치의 원칙에 반하는 것이다.

(ii) 또한 노동조합법 제34조의 입법 취지는 당사자가 정한 단체협약 규정의 의미나 범위가 명확하지 않거나 여러 가지로 해석이 가능하여 그 해석이나 이행방법 등에 이견이 있는 경우 즉, 단체협약의 명시적 규정의 존재를 전제로

21) 중앙노동위원회 2020. 4. 13. 판정 2020단협3.

노동위원회는 해당 문언의 객관적 내용, 단체협약이 체결된 동기 및 경위, 노동조합과 사용자가 단체협약에 의하여 달성하려는 목적과 그 진정한 의사 등을 종합적으로 고려하여, 논리와 경험의 법칙에 따라 합리적으로 해석하여<sup>22)</sup> 그 내용을 명확히 하는 데에 있으며, 이를 넘어 당사자를 대신하여 단체협약의 내용을 형성 내지 창설할 권한을 부여하거나 의무를 부과한다고 보기 어렵다. 유효한 단체협약에 대해 당사자는 그 협약의 준수와 이행의 책임을 지게 되고 이를 위반한 사항이 노동조합법 제92조제2호에 해당할 경우 형사 책임까지 질 수 있다<sup>23)</sup>는 점에서 보아도 그렇다는 것이다.

(iii) 나아가 단체협약 제10조가 규정하는 ‘의견 수렴’의 일반적인 의미나 방법에 관하여는 의견의 불일치가 발생하기 어려우므로 이에 대하여는 노동위원회가 견해를 제시할 여지가 없다. 이 사건 노동조합은 나아가 의견 수렴의 시기를 행정절차법상의 입법예고 전으로 제한하고, 의견 수렴의 방법을 실효성 있는 방법으로 명확하게 하는 것이 필요하다고 주장하는바, 행정절차법 제41조(행정상 입법예고)가 규정하는 바와 같이 법령 등의 제·개정 등에 관한 일반적인 절차로서 입법예고의 절차가 있음에도 별도로 이 사건 단체협약 제10조에서 의견 수렴의 규정을 둔 취지나 형식적인 의견 수렴은 공무원의 근무조건 개선에 있어 의미를 갖기 어려운 점 등에 비추어 보면 위 주장의 타당성을 전적으로 부정하기는 어려우나, 한편 국민·주민이 납부하는 한정된 세금 및 이에 기하여 엄격한 절차를 거쳐 배분된 예산을 존립 및 활동의 기반으로 하고, 국가 및 국민·주민을 위한 각종 공적 기능을 수행하는 주체로서, 수많은 공무원들을 상대로 노동관계를 형성·이행하여야 하는 이 사건 사용자의 공적 입장을 감안하지 않을 수 없는바, 결국 의견 수렴의 구체적 시기 및 방법은 이 사건 노동조합과 사용자가, 「공무원노조법」 등 관계 법령이 규정하는 범위와 절차를 준수하며, 신의성실의 원칙에 따라 단체교섭을 하여 정하여야 할 것이다.

따라서 이 사건 노동조합이 견해 제시를 요청한 의견 수렴의 구체적인 시기와 방법은 노동위원회가 견해를 제시할 대상이 아니라고 할 것인바, 이는 노동위원회규칙 제60조(판정)제1항제4호가 규정한 “구제신청의 내용이 노동위원회

22) 대법원 2007. 6. 1. 선고 2005다37574 판결; 대법원 2014. 2. 27. 선고 2011다109531 판결 등.

23) 다만, 공무원노조법 제17조(다른 법률과의 관계)제3항은 그 적용을 배제한다.

의 구제명령 대상이 아닌 경우”에 해당되는 것으로 판단된다는 것이다.<sup>24)</sup>

다음으로 살펴볼 쟁점은 초심 지방노동위원회의 판단에 위법·월권이 있었는지 여부이다. 중재재정은 그 절차가 위법하거나 그 내용이 근로기준법 위반 등으로 위법한 경우 또는 당사자 사이에 분쟁의 대상이 되어 있지 않은 사항이나 정당한 이유 없이 당사자의 분쟁범위를 벗어나는 부분에 대하여 월권으로 중재한 경우와 같이 위법이거나 월권에 의한 것임을 이유로 하는 때에 한하여 불복할 수 있고, 중재재정이 단순히 노사 어느 일방에게 불리한 내용이라는 이유만으로는 불복이 허용되지 않는다.<sup>25)</sup> 이 사건 견해 제시 요청은 협약자치의 원칙에 반하며, 노동위원회규칙 제60조제1항제4호의 각하 사유에 해당하며 초심 지방노동위원회의 결론도 이와 동일하므로 그 결정에 심리가 미진하거나 법리를 오해한 위법은 없다.

결론적으로 이 사건 견해 제시 요청은 단체협약에서 명시되지 않은 사항에 대해 노동위원회에 그 내용을 형성 내지 창설할 것을 요구하는 요청으로 협약자치의 원칙에 반하며, 노동조합법 제34조의 입법 취지와 노동위원회법 및 노동위원회규칙에서 규정한 노동위원회의 권한과 기능에 비추어 볼 때 노동위원회가 견해를 제시할 대상이 아닌 것을 구하는 요청으로 노동위원회규칙 제60조제1항제4호의 각하 사유에 해당하고 초심 지방노동위원회의 결정도 이와 동일한 결론이므로 그 결정에 심리가 미진하거나 법리를 오해한 위법은 없다는 것이 중앙노동위원회의 판단이다.

## 2. 평석

### 가. 이 사건의 쟁점

재심 판정이 적절히 지적한 바와 같이 이 사건의 쟁점은 크게 두 가지이다. 첫째, 이 사건 노동조합의 견해 제시 등 요청이 적법한지 여부(초심 지방노동위

24) 중앙노동위원회는 견해 제시 요청이 부적법하므로 단체협약 제10조가 단체협약으로서 효력이 있는지(비교협사항 여부 등), 단체협약 제10조의 의견 수렴의 해석 및 이행방법에 관하여 노동위원회가 제시할 견해는 무엇인지 등 쟁점은 살펴볼 필요가 없다고 판단하였다.

25) 대법원 2009. 8. 20. 선고 2008두8024 판결.

원회의 판단에 위법·월권이 있었는지 여부도 결국 동일한 쟁점이라 할 수 있다)이다. 둘째, 견해 제시 요청이 적법(또는 가능)하다고 할 경우 노동위원회가 제시할 수 있는 견해는 무엇인지이다. 초심 및 재심 노동위원회 모두 이 사건의 견해 제시 요청이 단체협약에서 규정하지 않은 사항에 대하여 그 내용을 형성 내지 창설할 것을 요구하는 요청으로 협약자치 원칙에 반하는 것으로 부적법하다고 판단해 각하 결정을 하였음은 앞서 살펴본 바와 같다. 필자는 이러한 노동위원회의 결론에는 동의하나 판단의 근거가 된 법률요건에 대해 노동위원회가 좀 더 면밀한 검토를 했었어야 했다고 생각한다. 또한 노동조합법 제34조는 “단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 견해의 제시를 요청할 수 있다.”라고 병렬적으로 규정하고 있는바, 노동위원회의 판단처럼 단체협약의 해석과 이행방법에 관한 견해 제시가 모두 반드시 단체협약의 명시적 규정의 존재를 전제로 하여야 하는 것인지에 대해서도 의문이 있다. 사건으로는 단체협약의 해석은 명문의 규정을 당연히 전제로 한다고 볼 수 있지만 협약의 이행방법 등과 관련한 견해 제시는 반드시 이를 전제로 한다고 보아야 할 필연성은 없다고 생각하기 때문이다. 이런 관점에서 필자는 두 번째 쟁점 즉, 노동위원회가 단체협약 제10조의 의견 수렴의 ‘이행방법’에 관한 견해 제시를 할 수 있었다면 어떤 내용으로 견해를 제시하는 것이 합리적인지에 대해서도 검토해 보고자 한다.

#### 나. 이 사건 노동조합의 견해 제시 등 요청이 적법한지 여부

이 사건 노동조합의 견해 제시 등 요청은 단체협약에서 정하지 않은 사항에 대한 것으로서 구제명령의 대상이 될 수 없다는 것이 노동위원회의 판단이었으나, 필자는 다음과 같은 관점에서 부적법하여 각하되어야 한다고 생각한다. 첫째, 이 사건 노동조합의 견해 제시 요청은 법령과 단체협약이 정한 단체협약의 해석 등 견해 제시 요청의 요건을 갖추지 못하였다. 둘째, 노동위원회의 판단과 같이 단체협약에 명문화되지 않은 사항에 대한 해석을 구한 것으로 구제명령(해석요청)의 대상이 존재하지 않는다. 셋째, 신청인의 주장처럼 해석할 경우 단체협약 제10조는 행정기관의 입법권을 본질적으로 침해·제한하는 내용으로 애초에 단체교섭의 대상이 될 수 없는 것이고, 협약으로 이를 체결하였다 하더

라도 효력이 없는 것이므로, 결국 노동위원회는 해석 등 견해 제시 의무가 없게 된다는 점에서 부적법하므로 각하되어야 한다. 이하에서는 이들 사항에 대해 차례로 살펴보기로 한다.

(1) 단체협약의 해석 등 견해 제시 요청의 요건을 갖추지 못하였음

노동조합법 제34조제1항은 “단체협약의 해석 또는 이행방법에 관하여 관계 당사자 간에 의견의 불일치가 있는 때에는 당사자 쌍방 또는 단체협약에 정하는 바에 의하여 어느 일방이 노동위원회에 그 해석 또는 이행방법에 관한 견해의 제시를 요청할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

이와 관련 이 사건 단체협약 부칙 제6조(협약의 해석)는 협약의 해석 및 이행방법에 관한 의견의 불일치가 있는 때에는 정부와 조합이 상호 합의하여 결정함을 원칙으로 하고(제1항), 정부와 조합간의 상당한 노력에도 불구하고 의견 불일치가 이루어지지 않을 경우 일방이 노동위원회에 협약의 해석 등에 대한 견해 제시를 요청할 수 있으며, 이 경우 그 사실을 사전에 상대방에게 통보하도록 하고 있다(제2항).

한편 단체협약 부칙 제4조(협약의 이행)에 따르면 피신청인은 협약 체결일로부터 3월 내에 협약의 이행계획을, 협약의 유효기간 만료일 3월 전까지 이행상황을, 협약의 유효기간 만료일로부터 3월 내에 이행결과를 각각 이 사건 노동조합 등에게 통보하도록 하고 있으며, 피신청인은 이 사건에서 문제가 된 단체협약 제10조에 대해서도 이행계획(19. 4. 19.), 이행상황(19. 10. 21.)을 각각 통보하였던 것으로 확인된다.

이에 따르면 (i) 의견 수렴의 시기와 방법 등에 대해 피신청인은 “입법예고 등을 통해 노조의견을 수렴하겠다.”는 입장을 통보하였으며 이에 대해 신청인은 협약유효기간 중 단 한 번도 이의를 제기한 사실이 없었던 점, (ii) 노동위원회에 단체협약의 해석 등에 대한 견해 제시를 요청하기 전에 피신청인과 해당 조합에 대한 의견교환 또는 이견에 대한 협의를 제안하는 등의 노력을 달리 한 바도 없었으며, (iii) 견해 제시 요청에 앞서 이러한 사실을 사전에 피신청인에게 알리지 않은 채<sup>26)</sup> 일방적으로 노동위원회에 요청한 것으로 확인된다.

이상을 종합해 볼 때 이 사건 노동조합은 관련법령과 단체협약이 정한 절차

를 준수하지 않은 채 일방적으로 노동위원회에 단체협약의 해석 등 견해 제시를 요청하였고, 단체협약 유효기간 만료를 불과 1개월 앞둔 시점까지 단체협약의 이행 등과 관련 별다른 이의를 제기하지 않은 상황에서 급작스레 노동위원회에 대해 단체협약의 해석에 대한 의견의 불일치를 주장함으로써 협약 당사자로서 가져야 할 신의를 저버린 점이 인정된다. 더욱이 중앙노동위원회의 재심 절차 진행 이전에 이러한 하자를 치유함이 없이 중앙노동위원회에 재심신청을 한 점 등을 고려할 때 이러한 요청은 명백한 요건 불비에 해당되는바 신청인의 견해 제시 요청은 각하하는 것이 타당하다 할 것이다.

이와 관련 중앙노동위원회는 “단체협약에 그 해석 또는 이행방법에 관한 규정이 없어 당사자 쌍방이 합의 제출하여야 함에도 사용자 일방이 신청한 것은 당사자 부적격(노동위원회규칙 제60조제1항제3호) 및 요건 불비에 해당된다.”며 초심 결정을 취소하고 각하 결정을 한 사례가 있다.<sup>27)</sup>

(2) 구제명령(해석요청) 대상이 존재하지 않음

이 사건 노동조합은 “단체협약의 문언이 다소 명확하지 않거나 명시적으로 규정된 사항이 아니라 하더라도 최소한의 기준을 제시할 의무가 있다.”고 주장한다(재심이유서 5페이지 16~18줄). 그러나 판례가<sup>28)</sup> 실시하고 있는 것처럼 단체협약서와 같은 처분문서는 그 성립의 진정함이 인정되는 이상 그 기재내용을 부정할만한 분명하고도 수긍할 수 있는 반증이 없는 한 그 기재내용에 의하여 그 문서에 표시된 의사표시의 존재 및 내용을 인정하여야 한다.

또한 해석은 문언적 의미나 당사자의 내심의 의사를 보충하는데 그쳐야 하며 협약 당사자가 전혀 의도하지 않은 바에 대해서는 해석을 구할 수 없으며, 이는 해석의 사전적 의미를 넘어 당사자의 진정한 의사와 무관한 합의를 새로 만

26) 피신청인이 초심 심문회의에서 이를 주장하였고 신청인 측은 ‘팩스 송신 오류’가 있었다고 해명한 것으로 볼 때, 사실관계를 추정할 수 있다.

27) 중앙노동위원회 1998. 1. 7. 판정 97단협1.

28) 대법원 1996. 9. 20. 선고 95다20454 판결. “정년퇴직 후 본인의 요청에 의하여 1년간 촉탁직으로 근무할 수 있다는 단체협약 규정을 둔 경우 회사 사정을 고려하여 이를 받아들일지 여부에 대하여 회사가 재량권을 갖는 것으로 볼 수 없으며 회사는 이를 받아들일 의무가 있다.”고 본 판결이다. 이 판결에 대한 평석으로는 최봉태, “단체협약조항의 해석론”, 『1996 노동판례비평』, 민주사회를 위한 변호사 모임, 1997, 295면 이하 참조.

들어 내고 이행까지 강제하는 것과 다름이 없기 때문에 협약자치에 반한다.

중앙노동위원회도 당사자가 합의한 단체협약의 문언에 충실한 해석을 하고 있으며 예컨대 “단체협약 체결일 현재 상급단체 파견자 4명은 전임을 별도로 인정한다.”는 단체협약의 해석은 “현재 상급단체에 파견되어 있는 4명의 임기만료 때까지 한시적으로 전임자를 추가 인정하겠다는 것이지 향후 전임자 4명을 늘이기로 변경한 것으로 볼 수는 없다.”<sup>29)</sup>고 하며, “팀장 이상, 총무, 인사, 회계, 노무담당자를 사용자로 정의한 경우 회계직종 담당자는 사용자의 범위에 포함된다는 것이 문언상 명백한 바 이를 팀장급 이상 회계담당자로 해석할 수 없다.”<sup>30)</sup>고 하였다.

결론적으로 단체교섭에서 논의되거나 합의에 이르지 못하여 단체협약에 규정되지 못한 사항들에 대해서는 애초에 협약의 해석이나 이행방법에 관한 견해 제시를 요청할 수 없다는 것이 노동위원회의 기본적 입장이고, 그런 점에서 초심 지방노동위원회 및 중앙노동위원회가 “단체협약에 명문화되지 않은 사항에 대하여 견해(해석)를 요청한 것이므로, 노동위원회규칙 제60조제1항제4호 ‘구제 명령(해석요청) 대상’이 아닌 경우에 해당한다.”며 신청인의 청구를 각하한 것은 수긍할 수 있다.

(3) 입법예고 이전 사전 의견 수렴을 의무화하는 것으로 해석하면 단체협약 제10조는 무효가 되고, 노동위원회는 견해 제시 의무가 없음

공무원노조법 제8조(교섭 및 체결권한)제1항 단서와 같은 법 시행령 제4조(비교섭사항)에서는 공무원노사관계의 특수성을 고려해 국가·지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항은 원칙적으로 비교섭사항으로 규정하고, 다만 근무조건과 직접 관련 있는 경우에만 예외적으로 교섭대상이 될 수 있음을 분명히 하고 있다.

이와 관련 대법원과 헌법재판소는 기관의 관리·운영에 관한 사항이 단체교섭의 대상이 되려면 그 자체가 공무원의 공무를 제공하는 조건이 될 정도로 근무조건과 직접 관련된 것이어야 하며, 이 경우에도 기관의 본질적 권한을 침해·

29) 중앙노동위원회 2002. 1. 16. 판정 2001단협7.

30) 중앙노동위원회 2002. 7. 26. 판정 2002단협4.

제한하는 내용은 허용되지 않는다고 한다.<sup>31)</sup> 이와 관련 대법원은 “조례 및 규칙의 제정에 관한 사전협의 등을 요구하는 것은 기관의 입법정책권을 근거 없이 제한하거나 본질적으로 침해하는 것으로서 위법하다.”고 판시한<sup>32)</sup> 바 있다. 이는 법령 제·개정(절차 포함) 등 입법권은 행정기관이 전권적으로 행사하여야 할 권한에 속하는 것으로 단체교섭을 통해 이를 노동조합과 공유하는 것은 부적절하다는 헌법재판소의 결정 취지와 맥락을 같이 하는 것이며, 주무부처인 고용노동부의 입장도 이와 동일하다.<sup>33)</sup>

결론적으로 조합의 의견 수렴이 교섭대상이 될 수 있는지 여부는 별론으로 하더라도 이 사건 노동조합의 주장처럼 단체협약 제10조의 의견 수렴을 입법예고 이전의 내부적 정책결정과정에서의 포괄적인 협의 내지 합의 의무로 해석한다면, (i) 이는 행정기관의 입법권 등에 대한 본질적 제한·침해로서 현행법상 명백한 비교섭사항에 해당되며, (ii) 따라서 협약 당사자가 그러한 합의를 했다 하더라도 무효이고,<sup>34)</sup> (iii) 노동위원회가 그러한 무효인 협약에 대해 해석 등 견해 제시를 할 의무는 없다 할 것이므로, 견해 제시 요청은 역시 각하되어야 하는 것이다.

이상과 같이 이 사건 노동조합의 견해 제시 요청은 교섭대상과 비교섭사항을 준별하고 있는 현행법의 취지, 법령 제·개정 등 기관의 관리·운영에 관한 사항에 대한 공무원노조의 교섭인정범위 등에 관한 법리를 오해한 것으로 부적법하다고 생각된다.

#### 다. 단체협약 제10조의 의견 수렴의 시기·방법에 관한 합리적 해석

이 사건 노동조합의 견해 제시 등 요청은 기존 노동위원회의 판단기준 등에 비추어 볼 때 견해 제시의 대상이 아니라 봄이 합당하고, 또한 법령과 단협에서 정한 절차를 준수하지 않았을 뿐 아니라, 견해 제시를 구하는 내용 자체가

31) 대법원 2014. 12. 11. 선고 2010두5097 판결; 헌법재판소 2013. 6. 27. 2012헌바169 결정.

32) 대법원 2017. 1. 12. 선고 2011두13392 판결.

33) 고용노동부, 「단체교섭대상 등 판단 업무 매뉴얼」(2019. 5.), 22면.

34) 헌법재판소, 각주 31)의 결정.

공무원노조법상 비교섭사항으로 협약에 규정될 수 없는 내용이라는 점에서 부적법한 것임을 살펴보았다. 이하에서는 이러한 견해 제시 요청이 적법(또는 가능)하다고 전제하였을 경우 노동위원회가 제시할 수 있는 합리적인 견해는 무엇인지를 살펴보기로 한다. 이는 단체교섭 과정과 협약체결 및 이행과정에 나타난 당사자의 의사해석의 문제로 귀착된다.

생각건대, 노동위원회가 이 사건에서 문제가 된 의견 수렴의 시기·방법 등과 관련한 견해 제시를 할 경우 (i) 단체협약 해석에 관한 일반원칙, (ii) 단체협약의 문언과 교섭과정, (iii) 협약체결 이후 이행상황, 당사자 간의 관계 등 정황을 종합적으로 고려해 볼 때, “입법예고 이전의 단계에서 실효성을 담보할 수 있는 방법<sup>35)</sup>으로 이행되어야 한다.”는 이 사건 노동조합의 주장은 받아들이기 어려운 것으로 판단된다.

앞서 언급한 바와 같이 단체협약서와 같은 처분문서는 그 성립의 진정함이 인정되는 이상 그 기재내용을 부인할 만한 분명하고도 수긍할 수 있는 반증이 없는 한 그 처분문서에 기재되어 있는 문언대로의 의사표시의 존재 및 내용을 인정하여야 하고, 의사표시 해석에 있어 당사자의 진정한 의사를 알 수 없다면 당사자의 내심의 의사보다는 외부로 표시된 행위에 의해 추단된 의사로 해석함이 마땅하다.<sup>36)</sup>

이미 살펴본 바와 같이 이 사건 단체협약 제10조는 “정부는 근무조건과 직접 관련 있는 법령을 제·개정하고자 할 경우에는 조합의 의견을 수렴하고 최대한 반영되도록 한다.”고 명시하고 있으나, 구체적인 의견 수렴의 방법이나 시기는 정한 바가 없고, 교섭 및 협약 체결·이행과정에서 이 사건 노동조합이 위 조항에 대한 의견을 제시한 바도 없었던 것으로 확인된다.

이에 반해 피신청인은 법령 제·개정 시 사전협의 등 이 사건 노동조합의 요구가 비교섭사항임을 교섭 초기부터 명백히 한 것으로 보이며, 입법예고 등을 통한 의견 수렴을 교섭에서 일관되게 주장한 것으로 보인다. 또한 협약체결 이후 단체협약 부칙 제4조에 따라 이행계획, 이행상황 등을 제출하면서 단체협약

35) 그 의미가 명확하지는 않으나, 이 사건 노동조합의 주장 사실 등을 종합해 볼 때 법령 입안 이전 단계의 ‘사전협의’ 내지 ‘사전협의’ 등을 의미하는 것으로 보인다.

36) 대법원 1995. 2. 10. 선고 94다16601 판결; 1996. 4. 9. 선고 96다1320 판결.

제10조와 관련해서는 입법예고 등을 통해 지속적으로 의견 수렴을 하겠다고 통보한 바 있으며, 이에 대하여 신청인이 아무런 이의를 제기하지 않은 점도 고려하여야 한다.

결국 단체협약에서 구체적 이행시기·방법을 정하지 않았고 이행과정에서도 신청인이 이견을 제시한 바가 없었다면 이에 대해 이행의무자인 피신청인에게 재량을 부여한 것으로 보는 것이 상식과 경험칙에 부합되고, 입법예고 등에 의하여 의견을 수렴하는 등 그 이행방법 또한 상당하다고 인정되므로 적어도 협약 불이행의 문제는 발생하지 않은 것으로 보아야 할 것이다.

이 사건 노동조합의 의견 제시 요청의 발단이 되었던 「지방공무원 복무규정」 개정과 관련한 일련의 과정도 살펴볼 필요가 있다. 위 규정의 소관부처인 행정안전부에서는 2019. 10. 31. 부터 2019. 12. 11. 까지 무려 40일간의 입법예고를 통해 노동조합 등의 의견을 성실히 수렴하고자 노력한 사실이 확인된다. 이와 관련 이 사건 노동조합은 2019. 11. 5. “행정안전부의 일방적이고 안하무인적인 개정 반대, 지극히 도발적 행위로 개정 시도를 철회할 것, 오만하고 불손하며 방자한 태도”라는 표현 등과 함께 “적극 반영될 수 있도록 조치하여 주시기 바랍니다.”라는 의견서를 제출하였을 뿐이다.

이 사건 노동조합이 공무원으로 구성되어 있기 때문에 입법과정과 입법예고 등 절차가 갖는 의미와 효용에 대해 누구보다 잘 알 것이라는 점, 그럼에도 불구하고 사전 의견 수렴 절차로서 입법예고가 갖는 의미는 도외시한 채 입법예고 이전의 내부 정책결정과정 참여만을 주장하고 정작 법상 보장된 입법예고 기간 중 의견 제시에는 소홀히 하였다는 점, 특히 협약 유효기간을 1개월 앞둔 시점까지 아무런 이의를 제기하지 않다가 뒤늦게 해당 조항의 해석 등 관련 이의를 제기함으로써 협약 당사자로서 상대방에 대한 신의를 저버린 점 등도 이러한 판단에 고려되었을 것이라고 생각된다.

끝으로 신청인은 ‘관련법령에 따른다.’라고 규정한 단체협약 제16조, 제17조와 달리 제10조에 이러한 내용을 규정하지 않은 것은 행정절차법에 따른 입법예고 외에 입법예고 이전의 정책결정과정에서의 협의 등을 염두에 둔 것이라는 주장을 펴고 있으나, 교섭과정에서 이런 논의가 이루어졌다는 사실을 뒷받침하는 증거가 전혀 제시된 바가 없고, 교섭과정에서 거론된 사실도 없다는 점에서

체결된 단체협약의 문언을 보충하는 ‘협약 체결의 동기’나 ‘당사자의 내심의 의사’로서의 가치를 부여하기는 어렵다고 생각된다.

#### 라. 소결

이상에서 살펴본 바처럼 이 사건 노동조합의 견해 제시 요청은 법령과 단체협약이 정한 협약의 해석 및 견해 제시 요청 요건을 갖추지 못한 것일 뿐 아니라, 단체협약에 명문화되지 않은 사항에 대한 해석(견해 제시)을 구하는 것으로서 구제명령 대상이 존재하지 않으며, 비교섭사항에 대한 합의의 존재를 주장하는 것으로서 결과적으로 해당 조항을 무효가 되게 하는 해석을 구하는 것이란 점에서 노동위원회는 이에 대한 해석 의무가 없으므로 각하되는 것이 타당하다고 생각된다.

설령 노동위원회가 해석 등 견해를 제시하는 경우에도 교섭과정, 협약체결 및 이행과정 등을 종합적으로 고려할 때 단체협약 제10조의 의견 수렴은 피신청인의 주장처럼 입법정책권을 침해하지 않는 범위 내에서 입법예고 절차 등에 따른 의견 수렴을 의미한다고 보는 것이 합리적 해석이라고 생각된다.

### IV. 결론에 관하여

대상 재결이 초심 지방노동위원회 결정과 동일하게 이 사건 노동조합의 단체협약 해석 또는 이행방법에 관한 견해 제시 요청이 노동위원회의 구제명령 대상이 아닌 경우로 판단, 각하 결정을 내린 것은 타당한 결론이라 판단된다. 다만 초심 및 재심 중앙노동위원회 모두 각하 요건을 판단함에 있어서 법령상 신청 요건(단협상 관련 규정 포함)이나 공무원노사관계에 있어 교섭대상 제한 등 법리에 관한 세밀한 검토를 생략한 채, 단지 단체협약에서 규정한 사항이 아니므로 해석 및 견해 제시의 대상이 존재하지 않는다는 형식적 논증을 통해 각하라는 결론을 이끌어 낸 것에 대해서는 아쉬움이 있다.

아울러 노동조합법 제34조에서는 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관한 견

해 제시를 요청할 수 있도록 하고 있는바, 견해 제시에 있어서는 양자를 달리 취급할 여지도 있다고 생각된다. 즉, 단체협약의 ‘해석’의 경우 당연히 명문의 규정의 존재를 전제로 하는 개념이지만 ‘이행방법’에 관한 견해 제시는 반드시 명문의 규정을 전제로 하는 것으로 볼 필연성은 없기 때문이다. 예컨대, 노사 당사자가 차기 단체교섭에서 이에 관한 논의를 해 결정토록 한다든가,<sup>37)</sup> 현행 단체협약의 종합적인 해석 등을 통해 노동위원회가 이행방법을 구체적으로 제시하는 것도 가능하다고 보여지기 때문이다. 예컨대, 이 사건 단체협약 제18조는 공무원노사협의회<sup>38)</sup>의 구성 및 운영 등에 관하여 규정하고 있는데, 제1항은 공무원노사협의회는 기능으로 “본 협약의 이행에 따른 제반 문제를 협의”하기 위한 목적을 규정하고 있는바, 이를 통해 노사 당사자가 협약의 이행 등에 관한 방법을 논의하는 것도 가능했다고 생각된다. 이것이 협약 당사자간의 협약자치와 분쟁해결의 원칙에 부합되는 것일 뿐만아니라, 동시에 단체협약의 해석 또는 이행방법에 대한 견해 제시와 관련 법률이 상정하고 있는 노동위원회의 적극적 역할에도 부합되는 것이라고 생각된다.

## 참고문헌

- 김형배, 「노동법」, 제25판(전면개정판), 박영사, 2016.  
 임종률, 「노동법」, 제16판, 박영사, 2018.  
 중앙노동위원회, 「심판업무 매뉴얼」, 2019.  
 김도형, “노동위원회의 중재재정에 대한 불복범위와 불복사유”, 「행정재판실무 편람(Ⅱ)」, 서울행정법원, 2002.  
 김선수, “노동위원회의 중립성·전문성 강화 방안”, 「노동법포럼」 제16호, 노동법이론실무학회, 2015. 11.

37) 예컨대, 서울지방노동위원회 2005. 6. 14. 판정 2005단협3. “단체협약 제14조제1항은 상급단체 전임에게도 동일하게 적용되어야 할 것으로 보여지고 다만, 향후 교섭 시 상급단체 전임자의 수 등에 제한을 두는 것이 바람직할 것으로 보인다.”

38) 다만 이러한 협약 규정에도 불구하고 협약 만료일 이전까지 공무원노사협의회는 구성 등과 관련한 논의는 없었던 것으로 확인된다.

- 김선수, “노동위원회의 역할과 과제 - 심판기능을 중심으로 -”, 「노동법학」 제 29호, 한국노동법학회, 2009. 3.
- 노병호, “노동위원회 신뢰제고와 활성화를 위한 제언”, 「법학연구」 제27권 제2호, 충북대학교 법학연구소, 2016. 12.
- 도재형, “단체협약의 해석·이행방법에 관한 노동위원회의 제시 견해에 대한 불복 방법 및 불복 사유선택권”, 「조정과 심판」 제25호, 2006. 5.
- 박경서, “단체협약의 해석기법 고찰”, 「노동법률」 통권 제140호, 중앙경제사, 2003. 1.
- 박동국, “단체협약의 이해와 해석방법”, 「노동법률」 통권 제308호, 2017. 1.
- 박은정, “미국·일본·한국 노동위원회제도에 대한 연혁적 고찰”, 「노동법학」 제 61호, 한국노동법학회, 2017. 3.
- 방준식, “교섭단위분리제도의 실제적 운영과 법적 과제 - 부산지방노동위원회 2015. 6.17. 2015단위19 현대중공업 교섭단위 분리 결정 -”, 「노동법포럼」 제20호, 노동법이론실무학회, 2017. 2.
- 엄동섭, “법률행위의 해석에 관한 판례분석”, 「서강법학연구」 제5권, 서강대학교 법학연구소, 2003. 5.
- 유성재, “단체협약의 해석 원칙 - 대법원 2011. 10. 13. 선고 2009다102452 판결(임금등) -”, 「노동판례백선」, 한국노동법학회, 박영사, 2015.
- 이상희, “우리나라 노동위원회 운영 현황과 과제 - 심판회의제도를 중심으로 -”, 「노동법논총」 제45집, 한국비교노동법학회, 2019. 4.
- 조윤희, “노동위원회의 견해 제시에 대한 불복사유”, 「행정재판실무편람(IV)」, 서울행정법원, 2004.
- 최봉태, “단체협약조항의 해석론”, 「1996 노동판례비평」, 민주사회를 위한 변호사 모임, 1997.
- 최석환, “일본의 노동위원회 제도와 최근의 동향”, 「노동법포럼」 제18호, 노동법이론실무학회, 2016. 7.

[Abstract]

**A Case Study: Views on the Interpretation and  
Implementation of Collective Agreements by the Labor  
Relations Commission**

- Target Adjudication: Central Labor Commission April 13, 2020,  
2020 Collective Agreements Decision 3 -

**Lee, Jae-Yong**

*Deputy Director, Ph.D.in Law, Ministry of Personnel Management*

Collective agreements are documents that have been agreed on as a result of collective bargaining between trade unions and employers or employers' organizations, regarding working conditions and other issues related to industrial relations. Collective agreements require contractual agreement between the parties because the nature of the agreement is a contract, but sometimes the dispute between labor and management over interpretation etc. arises because the content is unclear or insufficient. In this case, it is necessary to clarify the objective and normative meaning of the agreement in accordance with the general principles of contract interpretation.

Collective agreements are also the norms of autonomy between labor and management. Therefore, it is a principle that labor and management will decide in case of disagreement between the parties regarding the interpretation of collective agreements. However, if consultation between labor and management does not occur smoothly, a means to quickly resolve it is needed, and this is a system for presenting opinions by the labor relations commission (Article 34 of the Trade Unions and Labor Relations Adjustment Act).

This study reviewed cases of opinions presented by the labor relations commission regarding the interpretation and implementation of collective agreements. This study will mention it in detail in the review of target adjudication, but the labor relations commission considers the target of opinion presentation very limited. That is to say, it is a position that specific interpretation or opinions can be given only to the contents already agreed by the parties. It also does not differentiate between interpretation and implementation of collective agreements.

In view of the nature of collective agreements, which are self-governing norms, the conclusion of target adjudication can be accepted in that it is the formation of new collective agreements or the creation of obligations to give opinions on how to interpret or implement content that the parties have not agreed to. However, it is regrettable that the target adjudication has not been exquisitely reviewed in determining whether or not to present a target for presenting opinions regarding the specificity of the civil service union law (such as negotiations), statutes, and non-compliance with procedural requirements set forth in agreements.

In addition, it is thought that it is necessary to actively present opinions as the current law introduced the labor relations commission's opinion presentation system in order to resolve the labor-management conflict. In this perspective, unlike the 'interpretation of collective agreements' that presupposes stipulations of regulations, the labor relations commission may have room to be more flexible in presenting opinions by considering the negotiation process and the intention of the parties to the agreement.

**Key words** : principles of interpretation of collective agreements, disposition documents, prohibition of interpretation against workers, self-governing norms, presenting opinions on the interpretation and implementation methods of collective agreements