

대법원

제1부

판결

사건 2023추5122 조례안재의결무효확인

원고 서울특별시교육감

소송대리인 법무법인 진성

담당변호사 이재화 외 1인

피고 서울특별시의회

소송대리인 법무법인 소백

담당변호사 최원재 외 1인

변론종결 2025. 10. 16.

판결선고 2026. 1. 8.

주문

원고의 청구를 기각한다.

소송비용은 원고가 부담한다.

청구취지

피고가 2023. 9. 15.에 한 '서울특별시교육청 노동조합 지원 기준에 관한 조례안'에 대한 재의결은 효력이 없다.

이 유

1. 이 사건 조례안의 쟁의결 및 주요 내용

갑 제1호증부터 제19호증, 을 제1호증부터 제4호증(각 가지번호 포함)까지의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 다음 사실을 인정할 수 있다.

가. 피고는 2023. 7. 5. '서울특별시교육청 노동조합 지원 기준에 관한 조례안'(이하 '이 사건 조례안'이라 한다)을 의결하여 2023. 7. 6. 원고에게 이송하였다. 원고는 2023. 7. 26. 이 사건 조례안이 법률유보의 원칙에 위반될 소지가 있다는 등의 이유로 피고에게 재의를 요구하였으나, 피고는 2023. 9. 15. 이 사건 조례안을 원안대로 쟁의 결함으로써 이를 확정하였다.

나. 이 사건 조례안의 주요 내용은 다음과 같다.

1) 이 조례는 서울특별시교육감(이하 '교육감'이라 한다) 소관 교직원단체의 노동조합 활동을 보장하고 노사관계 발전을 도모하기 위하여 노동조합의 자주적 운영 또는 활동을 침해할 위험이 없는 최소한의 범위 내에서 노동조합 사무소 등의 지원에 필요 한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조).

2) '노동조합'이란 교육기본법, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 '교원노조법'이라 한다), 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 '공무원노조법'이라 한다), 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 '노동조합법'이라 한다)에 따라 조직 및 설립된 단체 또는 그 연합단체를 말하고(제2조 제1호), '노동조합 사무소'란 노동조합 활동을 위해 상시적으로 사용할 수 있는 일정한 공간을 말한다(제2조 제2호).

3) 이 조례는 서울특별시교육청 소속 교원 · 공무원 · 교육공무직으로 조직된 노

동조합(이하 '원고 소관 노동조합들'이라 한다)에 대하여 적용한다(제4조).

4) 교육감은 노동조합에 대하여 노동조합의 규모에 따라 노동조합 사무소, 노동조합 사무소 운영에 필요한 사무장비 및 전기·통신 등 시설을 예산의 범위에서 지원할 수 있고(제5조 제1항), 그 중 사무소는 상주 사무인력 1명당 기준면적 10m², 사무소 전용면적 합계 최소 30m²부터 최대 100m²의 범위에서 지원할 수 있다(제7조 제1항). 교육감이 제7조 제1항에 따라 사무소를 지원하는 경우 「서울특별시교육비특별회계 소관 공유재산 관리 조례」(이하 '서울시 공유재산 조례'라 한다)에 따른 유휴 공유재산을 우선 활용하여야 하고(제7조 제2항), 만일 유휴 공유재산이 없는 경우 민간 시설을 임차하여 노동조합에 사무소를 지원할 수 있으며, 그 지원 기준은 제7조 제1항의 범위를 초과할 수 없다(제7조 제4항).

2. 이 사건 조례안이 법률유보의 원칙 및 비례성의 원칙 등에 위반되는지

가. 원고 주장의 요지

1) 이 사건 조례안이 규정하고 있는 노동조합사무소 및 그 운영에 필요한 사무장비와 전기·통신 등 시설에 대한 지원 기준 및 한도 등은 단체교섭의 대상이고, 헌법 제33조가 보장하는 근로자의 단체교섭권 및 단체협약체결권은 법률로 제한할 수 있다. 그런데 이 사건 조례안은 법률의 위임 없이 위 사항들을 조례로 규정하고 있으므로 헌법 제37조 제2항, 지방자치법 제28조 제1항 단서에 따른 법률유보의 원칙에 위반된다.

2) 설령 노동조합사무소 및 그 운영에 필요한 사무장비 등 지원에 관한 사항을 조례로 정할 수 있다고 하더라도, 이 사건 조례안은 상주 사무인력을 기준으로 노동조합사무소 지원 면적 등을 정하고 접근성이 떨어지는 유휴 공유재산을 우선 활용하도록

함으로써, 노동조합의 활동을 위축시키고 사무소 소재지 선택권을 침해하여 비례성의 원칙에 위반된다.

나. 판단

1) 이 사건 조례안이 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 정하고 있는지

가) 지방자치법 제28조 제1항은 '지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 별칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다'고 규정하고 있다. 이는 국민의 자유와 권리를 제한함에 있어 법률유보의 원칙을 선언한 헌법 제37조 제2항에 근거한 것으로서(대법원 1995. 6. 30. 선고 93추83 판결 참조), 헌법 제37조 제2항에서 정한 법률유보의 원칙은 '법률에 의한' 규율만을 뜻하는 것이 아니라 '법률에 근거한' 규율을 요청하는 것이다(헌법재판소 2010. 10. 28. 선고 2007헌마890 결정 참조). 그리고 법률의 위임 없이 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 정한 조례는 그 효력이 부인된다(대법원 2012. 11. 22. 선고 2010두19270 전원합의체 판결 등 참조).

나) 노동조합법 제29조 제1항은 노동조합의 대표자에게 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 부여하고 있다. 또한 공무원노조법 제8조 제1항은 공무원 노동조합의 대표자가 '노동조합에 관한 사항 또는 조합원의 보수·복지, 그 밖의 근무조건에 관한 사항'에 관하여, 교원노조법 제6조 제1항은 교원 노동조합의 대표자가 '노동조합 또는 조합원의 임금, 근무조건, 후생복지 등 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항'에 관하여 각 교육감 등과 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다고 규정하고 있다.

위와 같은 관련법령의 문언과 내용 등에 비추어 보면, 노동조합사무소 제공에 관한 사항은 공무원노조법 제8조 제1항의 '노동조합에 관한 사항' 및 교원노조법 제6조 제1항의 '노동조합의 경제적·사회적 지위 향상'에 관한 것으로 공무원 노동조합 및 교원 노동조합에 대하여도 단체교섭대상에 해당한다(대법원 2014. 12. 11. 선고 2010두5097 판결 참조).

다) 이 사건 조례안은 원고로 하여금 노동조합사무소 및 그 운영에 필요한 사무장비와 전기·통신 등 시설을 노동조합의 규모에 따라 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 규정하면서(제5조 제1항), 사무소 지원의 범위를 상주 사무인력 1명당 기준면적 10m², 사무소 전용면적 합계 최소 30m²에서 최대 100m²로 정하고, 사무소를 지원할 경우 서울시 공유재산 조례에 따른 유휴 공유재산을 우선 활용하도록 하면서, 만일 유휴 공유재산이 없는 경우에는 위 지원의 범위에서만 민간 시설을 임차하여 노동조합에 사무소를 지원할 수 있다고 정하고 있다(제7조 제1항, 제2항, 제4항).

이 사건 조례안은 원고가 원고 소관 노동조합들에 제공하는 노동조합사무소의 면적을 제한하고 있다. 이에 따라 원고의 단체교섭 상대방이자 주민인 원고 소관 노동조합들은 단체교섭대상인 노동조합사무소 제공에 관한 단체교섭 과정에서 사무소의 면적에 대하여 원고와 자유롭게 교섭하고 단체협약을 체결할 권리가 제한받게 된다. 더구나 공무원노조법 제10조 제1항, 교원노조법 제7조 제1항은 단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용 등은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다고 규정하고 있다. 따라서 원고 소관 노동조합들 중 공무원·교원으로 구성된 노동조합들이 원고와 사이에 이 사건 조례안에서 정한 면적을 초과하는 노동조합사무소를 제공받는 내용의 단체협약을 체결하더라도, 이는 단체협약으로서의 효력이 없게 된다.

결국 이 사건 조례안은 주민인 원고 소관 노동조합들의 단체교섭권을 제한하므로, 이에 관하여는 법률의 위임이 있어야 한다.

2) 이 사건 조례안에 대하여 법률의 위임이 있는지

가) 법률에서 조례에 위임하는 방식에 관해서는 법률상 제한이 없고, 조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이며, 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있으므로, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없다(대법원 2021. 8. 12. 선고 2017추5022 판결 참조). 나아가 법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하지 않은 채 조례로 정하도록 포괄적으로 위임한 경우나 법률규정이 예정하고 있는 사항을 구체화·명확화한 것으로 볼 수 있는 경우에는 지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 각 지역의 실정에 맞게 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있다(대법원 2002. 3. 26. 선고 2001두5927 판결, 대법원 2022. 4. 28. 선고 2021추5036 판결 등 참조).

나) 헌법이 노동3권을 기본권으로 보장하는 뜻은 근로자가 사용자와 대등한 지위에서 단체교섭을 통하여 자율적으로 단체협약을 체결할 수 있도록 하여 근로조건 등에 관한 노사의 실질적 가치를 실현하기 위함이다(대법원 2020. 8. 27. 선고 2016다248998 전원합의체 판결 참조). 노사의 실질적 가치라는 목적을 달성하기 위해서는 노동조합의 자주성이 전제되어야 한다. 이에 따라 노동조합법 제81조 제1항 제4호는 노동조합의 자주성을 확보하기 위하여 운영비 원조행위를 부당노동행위로 규정하면서 단서에서, '최소한의 규모의 노동조합사무소의 제공' 행위 등을 예외적으로 허용하고 있

다. 그리고 노동조합법 제81조 제1항 제4호는 공무원 노동조합 및 교원 노동조합에도 적용된다(공무원노조법 제17조 제2항, 교원노조법 제14조 제1항).

노동조합법 제81조 제1항 제4호 단서가 노동조합사무소 지원과 관련된 구체적 내용을 일일이 정하고 있지는 않다. 그러나 이 사건 조례안은 주민의 대표기관인 지방의회인 피고가 헌법이 보장하는 포괄적인 자치권을 기반으로, 노동조합법 제81조 제1항 제4호의 위와 같은 내용, 취지 등에 따라 해당 지역의 노동조합의 수와 규모, 사무실 임차료 수준, 해당 지방자치단체의 예산 및 공유재산 관리 현황 등을 종합적으로 고려하여, 원고가 원고 소관 노동조합들에 대하여 사무소를 지원할 경우 그 자주성을 저해하지 않을 정도의 '최소한의 규모의 노동조합사무소'에 관한 구체적 기준을 정한 것으로, 노동조합법 제81조 제1항 제4호에 근거하여 그 법률규정이 예정하고 있는 사항을 구체화·명확화한 것으로 볼 수 있다.

한편 법률의 유보가 있는지를 판단함에 있어서는 앞서 살핀 바와 같이 이 사건 조례안이 노동조합사무소의 제공과 관련하여 원고의 제공행위를 일정 범위 내에서만 허용하고 있고, 결국 원고가 원고 산하 노동조합들과 교섭하는 단계에서 적용된다는 점을 고려할 필요가 있다.

다) 헌법 제117조 제1항 전단은 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리한다고 정하여 지방자치단체가 재산을 관리할 수 있음을 명시적으로 규정하고 있다. 그리고 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 '공유재산법'이라 한다) 제94조의2 제2항에 따르면, 지방자치단체는 행정안전부장관이 정하는 공유재산 및 물품의 운영기준에 따라 공유재산과 물품의 관리·처분·수입 및 지출에 관한 사항을 조례로 제정·운영할 수 있다.

이 사건 조례안 제7조는 지방자치단체가 행정안전부장관이 정하는 공유재산 및 물품의 운영기준에 따라 정한 지방자치단체 소유 공유재산의 관리에 관한 사항에 해당한다. 그러므로 헌법 제117조 제1항, 공유재산관리법 제94조의2 제2항에도 그 포괄적인 위임의 근거를 두고 있다고 할 수 있다.

라) 따라서 이 사건 조례안이 법률유보의 원칙에 반한다는 원고의 주장은 이유 없다.

3) 이 사건 조례안이 비례성의 원칙 등에 위반되는지

가) 노동조합법 제81조 제1항 제4호 단서는 '최소한의 규모의 노동조합사무소의 제공' 등과 '그 밖에 이에 준하여 노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험이 없는 범위에서의 운영비 원조행위'를 허용하고 있다. 여기서 '노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험'이 있는지 여부는 그 목적과 경위, 원조된 운영비의 내용, 금액, 원조 방법, 원조된 운영비가 노동조합의 총수입에서 차지하는 비중, 원조된 운영비의 관리 방법 및 사용처 등 여러 사정을 고려하여 판단하여야 한다(헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2012헌바90 결정 참조).

사용자인 원고가 노동조합사무소를 제공하는 경우에도 '노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험'이 없어야 할 것이겠으나, 위와 같이 노동조합법은 여타 운영비 원조행위와 달리 노동조합사무소를 제공하는 경우에는 '최소한의 규모'만을 허용하고 있을 뿐이다. 즉 교육감을 비롯한 사용자는 노동조합에게 반드시 노동조합사무소를 제공하여야 할 법적 의무를 부담하는 것이 아니고, 오히려 '최소한의 규모'를 초과하는 노동조합사무소 제공 행위를 할 경우 노동조합법에 따른 구제명령 및 형사처벌 등의 대상이 될 수 있다(노동조합법 제82조, 제83조, 제84조, 제90조).

나) 한편 '노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험'이 있는지를 판단함에 있어 여러 사정을 종합적으로 고려한다고 하더라도 이에 대한 기준을 설정함에 있어서는 일정한 범위 내에서의 취사선택은 불가피하다.

이 사건 조례안 제6조는 원고로 하여금 노동조합 사무소의 상주 인원뿐만 아니라, 노동조합의 수입 대비 월차임 부담수준, 노동조합의 규약에 따른 조합활동, 그 밖에 원고가 노동조합을 지원하기 위하여 필요하다고 인정하는 사항을 고려하여 노동조합을 지원하는 기준을 마련하여야 한다고 규정하고 있다. 이어서 이 사건 조례안 제7조 제1항은 사무소 지원의 범위를 상주 사무인력 1명당 기준면적 $10m^2$, 사무소 전용면적 합계 최소 $30m^2$ 에서 최대 $100m^2$ 로 정하고, 제7조 제2항은 교육감이 제7조 제1항에 따라 사무소를 지원하는 경우에 서울시 공유재산 조례에 따른 유휴 공유재산을 우선 활용하도록 하고 있다.

다) 위와 같은 노동조합법 제81조 제1항 제4호 단서와 이 사건 조례안의 내용 등을 모두 종합하여 보면, 이 사건 조례안이 상주 사무인력, 유휴 공유재산 활용 가능성 등을 고려하여 노동조합사무소 지원 기준 등을 정함에 따라 노동조합 스스로가 원하는 규모와 위치의 노동조합사무소를 지원받지 못하게 된다고 하더라도, 그러한 사정만으로 노동조합의 자율성이 위축된다거나 비례성의 원칙에 위반된다고 할 수 없다.

라) 따라서 이 사건 조례안이 비례성의 원칙 등에 반한다는 원고의 주장 역시 받아들이기 어렵다.

3. 이 사건 조례안이 원고의 권한을 침해하는지

가. 원고 주장의 요지

이 사건 조례안은 원고가 원고 소관 노동조합들에 대해 지원할 수 있는 사무소의 규

모 및 지원 범위 등을 정함으로써 원고가 그 노동조합들과 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 권한을 침해하고, 이 사건 조례안 제7조는 원고로 하여금 노동조합에 사무소를 지원할 경우 서울시 공유재산 조례에 따른 유휴 공유재산을 우선 활용하도록 하고 지원되는 사무소의 면적도 제한하고 있어 원고가 서울특별시교육비특별회계 소관 공유재산을 관리할 권한을 침해한다.

나. 판단

1) 이 사건 조례안은 원고가 노동조합과 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 권한을 본질적으로 침해한다고 볼 수 없다. 그 이유는 다음과 같다.

가) 헌법 제33조 제1항은 근로자는 노동3권을 가진다고 규정하고 있고, 제33조 제2항은 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 노동3권을 가진다고 규정하고 있다. 위 헌법규정들을 구체화하여 노동조합법 제29조 제1항은 노동조합에 단체교섭권을 부여하고 있고, 공무원노조법 제8조 제1항 본문 및 교원노조법 제6조 제1항 역시 노동조합에 대해 단체교섭권을 부여하고 있다.

위와 같은 헌법 제33조 제1항, 제2항 및 노동조합법 등 관련 법률 조항들의 문언과 그 취지에 비추어 볼 때, 헌법이 보장하는 노동3권은 근로자 근로조건 유지·향상을 위한 기본권으로의 의미를 갖고, 특히 헌법과 관련 법률에 의한 단체교섭권의 보장은 사용자에 대하여 단체교섭의 응낙 및 성실한 단체교섭을 의무로서 요구할 수 있는 권리로 보장하고 있는 것이라 할 수 있다. 따라서 관련 법률에 따라 사용자에게 인정되는 단체교섭 및 단체협약 체결권한은 단지 근로자가 사용자에 대하여 단체교섭의 응낙 및 성실한 단체교섭을 의무로서 요구할 수 있는 권리에 대응하여 갖는 권한일 뿐이다.

나) 나아가 노동조합법 제81조 제1항 제4호는 원칙적으로 노동조합에 대한 지

배 · 개입과 운영비 원조를 사용자의 부당노동행위로 보아 이를 금지하면서도 '최소한의 규모의 노동조합사무소의 지원' 등은 노동조합의 자주적 운영을 저해하지 않고 오히려 노동조합의 운영 및 활동에 도움이 될 수 있다고 보아 부당노동행위의 예외로 허용하고 있다. 그러므로 이 사건 조례안이 원고 소관 노동조합들에 대하여 지원되는 사무소의 규모, 지원의 구체적 내용 등을 규정하고 있다고 하더라도, 이는 원고가 노동조합들과 단체교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 원고로부터 박탈하려는 취지라고 할 수도 없다.

다) 따라서 이 사건 조례안이 원고가 노동조합과 단체교섭하거나 단체협약을 체결할 권한을 본질적으로 침해한다고 하기도 어렵다.

2) 또한 이 사건 조례안 제7조는 원고가 공유재산을 관리할 권한을 본질적으로 침해한다고 볼 수 없다. 그 이유는 다음과 같다.

가) 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조는 교육감이 교육 · 학예에 관한 각종 사무를 관장하는 것으로 규정하고 있다. 공유재산법 제14조 제1항은 지방자치단체의 장은 소관 공유재산을 관리 · 처분할 수 있는 것으로 규정하고 있고, 제98조는 교육 · 과학 및 체육에 관한 사항 또는 교육비특별회계에 관한 사항에 대하여는 '지방자치단체의 장'을 '교육감'으로 보도록 규정하고 있다. 그러므로 교육감에게는 지방자치단체 소관 교육 관련 공유재산의 관리에 관한 각종 사무를 관장할 권리가 인정된다.

한편 지방자치법 제13조 제2항 제1호 (자)목은 공유재산의 관리를 지방자치단체의 사무로 정하고 있고, 공유재산법 제94조의2 제2항은 지방자치단체로 하여금 공유재산과 물품의 관리 등에 관한 사항을 조례로 제정 · 운영할 수 있도록 규정함으로써 공유재산의 관리가 조례에 의해 규율될 수 있음을 예정하고 있기도 하다.

나) 이 사건 조례안 제7조 제1항, 제2항은 원고가 노동조합사무소를 지원할 경우 서울시 공유재산 조례에 따라 유휴 공유재산을 우선 활용하도록 하고 지원되는 사무소의 면적을 정하고 있는 등 원고의 권한을 제한하고 있다. 그러나 이는 유휴 공유재산이 남아 있는 경우에는 이를 노동조합사무소로 우선적으로 활용할 수 있도록 하여 노동조합사무소 지원에 과도한 예산이 투입되는 것을 방지함과 아울러 지방자치법 제137조 제1항의 건전재정 운영 원칙을 준수하기 위한 취지로 보인다. 이 사건 조례안 제7조 제3항이 유휴 공유재산을 활용하여 노동조합사무소를 지원하는 경우 사용료를 감면할 수 있도록 한 것은 노동조합에 이익을 주는 내용이기도 하다.

다) 따라서 이 사건 조례안 제7조가 원고의 공유재산 관리권한을 본질적으로 침해한다고 볼 수 없다.

4. 결론

원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하고, 소송비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 신숙희

주 심 대법관 노태악

대법관 서경환

대법관 마용주