



제439회 국회(정기회)
제1차 기후에너지환경노동위원회

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 초기업단위 교섭 제도화 〉

■ 정혜경의원 대표발의(의안번호 제2218471호)

2026. 9.

기후에너지환경노동위원회

전 문 위 원 이 화 실

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	5
1. 초기업 교섭 시 교섭창구 단일화 절차 적용 제외 (안 제29조의2)	5
2. 초기업별 교섭단위 지정 및 교섭창구 단일화 절차 적용 제외(안 제29조의6 신설)	12
3. 공공기관·정부기관 등 소속 근로자에 대한 정부 교섭의무 (안 제29조의7 및 제29조의8 신설)	20
4. 노정교섭 제도 도입(안 제29조의9 신설)	35
5. 업종별 노사교섭위원회 신설(안 제29조의10 신설)	44
6. 다양한 교섭방식 활성화를 위한 지원·노력 (안 제30조제4항 및 제5항 신설)	50

7. 단체협약 효력확장 제도 개편

(제36조 삭제 및 안 제36조의2 신설) 54

I. 제안경위

2026년 4월 21일 정혜경의원이 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안은 2026년 4월 22일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

한국사회의 노동시장은 기업규모별, 고용형태별, 성별, 산업별 등으로 심각하게 분절되어 있고 이러한 상황은 노동시장 내 차별과 불평등을 더욱 심화시키는 구조로 작용하고 있음. 이러한 노동시장 이중구조 문제는 디지털 산업전환, 급속한 고령화 시대 돌입 등 산업구조와 인력구조 변화와 맞물려 더욱 심각한 문제로 대두되고 있음.

이러한 상황을 해소하기 위해서는 오랜 기간 기업별 노사관계를 중심으로 형성되어온 노사관계 질서를 변화된 사회적 환경에 부합되게 산업별·초기업 교섭 질서로 전환해야 하고 노동조합의 교섭권을 최대한 보장하는 방향으로 법제도를 개선해야 함.

이에 산업별·초기업교섭을 촉진해 사업장 규모별, 고용형태별 격차를 축소하고 단체교섭권에서 배제되어 있는 취약노동자들에게 단체협약의 효력 확장을 통해 최소한의 노동권을 보장하려는 것임.

2. 주요내용

가. 산업별·업종별·지역별 교섭의 경우 하나의 사업 또는 사업장에 노동조합이 2개 이상인 때에도 해당 노동조합과 사용자단체가 산업별 또는 업종별·지역별 교섭을 하기로 합의하거나, 교섭대표노동조합을 자율적으로 결정하는 기한 내에 사용자가 교섭창구 단일화 절차를 거치지 아니하기로 동의한 경우에는 교섭창구 단일화 절차의 예외를 인정함(안 제29조의2).

나. 초기업단위 노동조합이 중앙노동위원회에 산업별·지역별·업종별 교섭 등 복수의 사업 또는 사업장을 포괄하는 초기업별 교섭의 단위 지정을 신청할 수 있도록 하고, 중앙노동위원회는 통일된 근로조건 형성의 필요성, 공통된 교섭의제의 존재 여부 등을 고려하여 그 단위를 지정할 수 있도록 하며, 이에 포함되는 사용자 및 사용자단체는 해당 교섭에 성실히 응하도록 하고, 이 경우 교섭창구 단일화 절차의 예외에 해당하는 것으로 봄(안 제29조의6 신설).

다. 공공기관 또는 지방공기업의 근로자들이 가입된 초기업단위노동조합의 대표자나 산업별 연합단체의 대표자는 근로자의 임금, 복지 등 근로조건 등에 관하여 국무총리·재정경제부장관 및 공공기관의 경우에는 주무기관의 장, 지방공기업의 경우에는 지방자치단체의 장(이하 “정부교섭대표”라 한다)과 단체교섭을 하여 단체협약을 체결할 권한을 가지며, 정부교섭대표는 이에 성실히 응하도록 함. 또한 정부교섭대표는 해당 공공기관 또는 지방공기업의 사용자와 공동으

로 사용자로 간주되며, 정당한 사유가 없는 경우 단체교섭 요구에 응하여야 하고, 사용자와 정부교섭대표는 교섭 요구를 받은 날부터 30일 이내에 교섭을 개시하도록 함(안 제29조의7 신설).

라. 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육기관 및 교육행정기관의 근로자(공무원 및 교원 제외) 등이 가입된 초기업단위노동조합의 대표자 또는 연합단체의 대표자는 근로조건 등에 관하여 정부교섭대표와 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 권한을 가지며, 정부교섭대표는 이에 성실히 응하여야 하고, 정당한 사유가 없는 경우 단체교섭 요구에 응하여야 하며, 사용자 및 정부교섭대표는 교섭 요구를 받은 날부터 30일 이내에 교섭을 개시하여야 함(안 제29조의8 신설).

마. 국가 또는 지방재정에 의해 임금 등이 상당 부분 충당되는 업종의 노동조합 등이 적정임금, 근로시간, 노동조합활동 보장을 위한 예산 또는 기금 편성 등에 관하여 노정교섭을 요구하는 경우 정부교섭대표는 이에 응하도록 하고, 정당한 이유 없이 교섭 또는 협약 체결을 거부하거나 게을리할 수 없도록 하며, 그 결과 체결된 노정협약은 해당 업종 또는 부문에 적용되는 근로조건의 기준으로서 효력을 가지도록 하고, 정부 및 지방자치단체는 협약 이행에 필요한 법령·조례 및 예산안 등을 제출하여야 함(안 제29조의9 신설).

바. 산업별 단체협약이 체결되지 못한 업종에 대하여 노동조합 또는 사용자단체의 요청이 있는 경우 고용노동부장관이 업종별 노사교섭 위원회를 구성하도록 하고, 해당 위원회는 일정 기간 내 단체협약

체결을 목표로 교섭을 진행하며, 기간 내 협약이 체결되지 않는 경우 고용노동부장관이 해당 업종의 근로조건 등에 관한 기준을 정하여 고시하도록 함(안 제29조의10 신설).

사. 국가 및 지방자치단체는 산업별·지역별 등 다양한 교섭방식이 활성화될 수 있도록 지원 및 노력을 하여야 하며, 그 절차 및 방법 등은 대통령령으로 정하도록 하고, 노동관계 당사자에게도 상호 협력의무를 부여함(안 제30조제4항 및 제5항 신설).

아. 단체협약의 효력확장 제도를 개편하여, 종전의 지역적 구속력 규정을 삭제하는 대신 중앙노동위원회가 산업·지역·업종 단위에서 단체협약의 전부 또는 일부를 다른 근로자와 사용자에게 확장 적용할 수 있도록 하고, 이 경우 해당 단체협약의 사회적 공익성을 고려하여 결정하도록 함(안 제36조 삭제 및 제36조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 초기업 교섭 시 교섭창구 단일화 절차 적용 제외

(안 제29조의2)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 하나의 사업 또는 사업장에 노동조합이 2개 이상인 때에도 해당 노동조합과 사용자단체(복수의 사용자의 연합도 포함)가 산업별 또는 업종별·지역별 교섭을 하기로 합의한 경우에는 교섭창구 단일화 절차의 예외를 인정함(안 제29조의2).

현행	개정안
제29조의2(교섭창구 단일화 절차) ① 하나의 사업 또는 사업장에서 조직 형태에 관계없이 근로자가 설립하거 나 가입한 노동조합이 2개 이상인 경우 노동조합은 교섭대표노동조합 (2개 이상의 노동조합 조합원을 구 성원으로 하는 교섭대표기구를 포함 한다. 이하 같다)을 정하여 교섭을 요구하여야 한다. 다만, 제3항에 따 <u>라 교섭대표노동조합을 자율적으로</u> <u>결정하는 기한 내에 사용자가 이 조</u> <u>에서 정하는 교섭창구 단일화 절차</u> <u>를 거치지 아니하기로 동의한 경우</u> <u>에는 그러하지 아니하다.</u> <u><신설></u>	제29조의2(교섭창구 단일화 절차) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----다음 각 호의----- -----.
	1. 해당 노동조합과 사용자단체(복수)

현행	개정안
<신설> ② ~ ⑩ (생략)	의 사용자의 연합을 포함한다)가 산업별 또는 업종별, 지역별 교섭 을 하기로 합의한 경우 2. 제3항에 따라 교섭대표노동조합을 자율적으로 결정하는 기한 내에 사용자가 이 조에서 정하는 교섭 창구 단일화 절차를 거치지 아니 하기로 동의한 경우 ② ~ ⑩ (현행과 같음)

나. 검토의견

한국사회의 노동시장은 기업규모별, 고용형태별, 성별, 산업별로 분절되어 있으며, 이러한 구조는 노동시장 내 차별과 불평등을 더욱 심화시키는 요인으로 작용하고 있음. 이러한 노동시장 이중구조 문제는 디지털 산업전환, 급속한 고령화 등 산업구조와 인력구조 변화와 맞물려 더욱 심화되고 있다는 지적이 있음.

이러한 문제를 해소하기 위해서는 오랜 기간 기업별 노사관계를 중심으로 형성되어온 노사관계 질서를 변화된 사회적 환경에 맞게 산업별·초기업 교섭 질서로 전환하고 노동조합의 교섭권을 최대한 보장하는 방향으로 법·제도를 개선할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있음.

이에 개정안은 기업별 교섭을 전제로 설계된 현행 교섭창구 단일화 제도가 산업별·업종별·지역별 교섭에 그대로 적용될 경우 사용자단체

와의 초기업교섭이 원활하게 이루어지기 어렵다는 점을 고려하여, 노동조합과 사용자단체(복수의 사용자의 연합도 포함)가 산업별·업종별·지역별 교섭을 하기로 합의한 경우에는 교섭창구 단일화 절차를 적용하지 않도록 하려는 것임.

현행 교섭창구 단일화 제도는 하나의 사업 또는 사업장에서 조직형태에 관계없이 근로자가 설립하거나 가입한 노동조합이 2개 이상인 경우 교섭대표노동조합을 정하여 교섭을 요구하도록 하는 것으로 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노조법”) 제29조의2에 규정되어 있으며, 2010년 법 개정으로 도입되어 2011년 7월부터 시행되었음.

개정안은 산업별·업종별·지역별 교섭에 합의한 경우에는 현행법상 교섭창구 단일화 절차를 적용하지 않도록 교섭창구 단일화 절차의 예외를 신설함으로써 초기업 교섭을 활성화하기 위해 교섭창구 단일화 제도를 정비하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행법상 기업별 교섭의 경우에는 교섭창구 단일화를 원칙으로 하면서 예외적으로 교섭단위 분리를 허용하고 있는 반면, 개정안은 초기업교섭의 경우에는 당사자가 산업별·업종별·지역별 교섭에 합의한 경우에는 바로 교섭창구 단일화 절차가 적용되지 않도록 하고 있으므로, 교섭수준에 따른 교섭창구 단일화 제도의 적용체계에 대해서는 추가적인 논의가 필요해 보임.

한편, 교섭창구 단일화와 관련해서는, 헌법 제33조제1항¹⁾이 단결권,

단체교섭권 및 단체행동권을 근로자의 기본권으로 보장하고 있다는 점을 고려할 때, 교섭창구 단일화 제도를 통해 교섭대표노동조합이 아닌 소수노동조합의 단체교섭권을 제한하는 것이 노동3권의 본질적 내용을 침해하여 위헌이라는 견해가 제시되고 있음.²⁾

반면, 헌법재판소는 교섭창구 단일화 제도와 관련하여 2012년 및 2024년 두 차례에 걸쳐 합헌 결정을 내린 바 있으며,³⁾ 교섭창구 단일화 제도가 효율적이고 안정적인 교섭체계의 구축과 통일적인 근로조건 형성이라는 공익을 달성하기 위한 제도로서 헌법에 위반되지 않는다고 판단하였음.

헌법재판소가 교섭창구 단일화 제도를 합헌으로 판단한 주요 논거는 다음과 같음.⁴⁾

첫째, 현행 노조법은 교섭창구 단일화로 인한 문제점을 보완하기 위해 사용자가 동의한 경우 개별교섭을 허용⁵⁾하고, 노동위원회의 교섭단

1) 대한민국헌법 제33조 ①근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

2) 김선수, 「복수노조 전임자 관련 개정법안, 쟁점과 평가」, 『노동사회』 통권 제150호, 한국노동사회연구소, 2010; 유성재, 「2010년 개정 노동법에 대한 입법론적 평가」, 『노동법학』 제34호, 한국노동법학회, 2010.

3) 헌법재판소 2012. 4. 24. 2011헌마338; 헌법재판소 2024. 6. 27. 2020헌마237

4) 이하의 헌법재판소 결정의 논거는 헌법재판소 2024. 6. 27. 2020헌마237 결정을 정리한 것임.

5) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조의2(교섭창구 단일화 절차) ① 하나의 사업 또는 사업장에서 조직형태에 관계없이 근로자가 설립하거나 가입한 노동조합이 2개 이상인 경우 노동조합은 교섭대표노동조합(2개 이상의 노동조합 조합원을 구성원으로 하는 교섭대표기구를 포함한다. 이하 같다)을 정하여 교섭을 요구하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 교섭대표노동조합을 자율적으로 결정하는 기한 내에 사용자가 이 조에서 정하는 교섭창구 단일화 절차를 거치지 아니하기로 동의한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항 단서에 해당하는 경우 사용자는 교섭을 요구한 모든 노동조합과 성실히 교섭하여야 하고, 차별적으로 대우해서는 아니 된다.

위 분리 제도⁶⁾ 및 교섭대표노동조합의 공정대표의무⁷⁾ 등을 규정하는 등 여러 장치를 두고 있음.

둘째, 모든 노동조합에게 독자적인 교섭권과 단체협약 체결권을 인정할 경우 동일한 사업장에서 복수의 단체협약이 체결되어 동일한 직업적 이해관계를 가진 근로자 사이에 근로조건의 차이가 발생할 수 있고, 교섭력이 약한 소수노동조합은 오히려 불리한 지위에 놓일 가능성이 있음. 또한, 사용자가 복수노조와의 동시 교섭의 어려움을 이유로 특정 노동조합과의 교섭만 우선 진행하거나 다른 노동조합과의 교섭을 지연할 가능성이 있으며, 노동조합 상호 간 과도한 경쟁으로 교섭력이 약화될 우려도 있음.

셋째, 교섭창구를 단일화하여 교섭을 진행하는 경우 효율적이고 안정적인 교섭체계를 구축할 수 있을 뿐만 아니라, 교섭대표노동조합이 확보한 협상 성과를 동일하게 향유함으로써 소속 노동조합에 관계없이 근로조건의 통일성을 확보할 수 있다는 공익이 인정됨.

한편, 개정안에 대하여 고용노동부는 ^①산업별·업종별·지역별 교섭에 대하여 교섭창구 단일화 절차를 적용하지 않는 경우 복수의 초기업노

6) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조의3(교섭단위 결정) ① 제29조의2에 따라 교섭대표노동조합을 결정하여야 하는 단위(이하 “교섭단위”라 한다)는 하나의 사업 또는 사업장으로 한다. ② 제1항에도 불구하고 하나의 사업 또는 사업장에서 현격한 근로조건의 차이, 고용형태, 교섭관행 등을 고려하여 교섭단위를 분리하거나 분리된 교섭단위를 통합할 필요가 있다고 인정되는 경우에 노동위원회는 노동관계 당사자의 양쪽 또는 어느 한쪽의 신청을 받아 교섭단위를 분리하거나 분리된 교섭단위를 통합하는 결정을 할 수 있다.

7) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조의4(공정대표의무 등) ① 교섭대표노동조합과 사용자는 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합 또는 그 조합원 간에 합리적 이유 없이 차별을 하여서는 아니 된다.

조와 개별적으로 교섭·협약을 체결해야 하므로 교섭비용이 증가하고 동일 기업 내에서도 가입 노조에 따라 근로조건이 달라질 우려가 있다는 점, ②초기업교섭 이후 기업별 교섭이 병행되는 현실에서 초기업 노조에 기업단위 교섭에서도 교섭창구 단일화를 적용하지 않는 것인지 불명확할 수 있다는 점⁸⁾ 등을 고려할 때, 노동조합과 사용자단체가 초기업교섭을 하기로 합의한 경우 교섭창구 단일화 절차를 일률적으로 배제하는 방안은 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

대구광역시교육청은 개정안에 따르면 초기업교섭의 주체가 초기업 노조로 한정되어 있지 않고 기업별노조에 대한 교섭창구 단일화 절차의 적용 여부도 명확하지 않아, 하나의 사업 또는 사업장에 초기업노조와 기업별노조가 병존하는 경우 서로 다른 교섭절차가 적용될 수 있으며, 이와 같은 불명확성을 이용하여 사용자가 교섭방식을 선별적으로 적용하는 등 교섭창구 단일화 제도가 악용될 우려가 있으므로, 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

경기도교육청은 개정안의 초기업교섭에 성실히 응하도록 하는 규정은 취약노동자 보호를 위한 취지로 이해되나, 노사자율주의 원칙과 상충될 우려가 있으므로 현장의 수용성을 높이기 위해서는 대화와 타협을 통한 자율적인 합의구조를 우선 확대해 나갈 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

8) 미적용 시에는 다수의 기업협약 체결로 교섭체계의 효율성이 저하되고 형평성 문제가 발생할 수 있고, 적용 시에는 초기업협약과 기업협약 간 우선관계 및 교섭권 행사에 관한 혼란과 분쟁이 발생할 우려가 있다는 의견

강원도교육청은 현행 교섭창구 단일화 제도는 복수노조 체제에서 교섭의 효율성을 높이고 노동조합 간 갈등을 방지하기 위하여 도입된 제도인데, 초기업교섭에 합의한 경우 예외를 인정할 경우 사업장 내 다른 소수노동조합의 교섭권이 침해되거나 노동조합 간 갈등이 발생할 우려가 있으므로 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

2. 초기업별 교섭단위 지정 및 교섭창구 단일화 절차 적용 제외 (안 제29조의6 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 초기업단위 노동조합이 중앙노동위원회에 산업별·지역별·업종별 교섭 등 복수의 사업 또는 사업장을 포괄하는 초기업별 교섭의 단위 지정을 신청할 수 있도록 하고, 중앙노동위원회는 통일된 근로조건 형성의 필요성, 공통된 교섭의제의 존재 여부 등을 고려하여 그 단위를 지정할 수 있도록 하며, 이에 포함되는 사용자 및 사용자단체는 해당 교섭에 성실히 응하도록 하고, 이 경우 교섭창구 단일화 절차의 예외에 해당하는 것으로 보도록 함(안 제29조의6 신설).

현행	개정안
<신설>	제29조의6(초기업별 교섭의 단위 신청) ① 초기업단위 노동조합(산업별·지역별·업종별로 구성된 노동조합을 말한다. 이하 같다.)은 중앙노동위원회에 산업별·지역별·업종별 교섭 등 복수의 사업 또는 사업장을 포괄하는 하나의 교섭의 단위(이하 “초기업별 교섭의 단위”라고 한다)를 지정할 것을 신청할 수 있다. ② 제1항에 따른 신청이 있는 경우, 중앙노동위원회는 신청 노동조합이 신청의 상대방인 복수의 사업 또는

현행	개정안
	<u>사업장에 대하여 산업·지역·업종 등 단위의 통일된 근로조건 형성의 필요성, 공통된 교섭의제의 유무, 다양한 교섭방식의 활성화 취지 등을 고려하여 초기업별 교섭의 단위를 지정할 수 있다.</u> ③ 제2항에 따라 중앙노동위원회가 <u>지정한 초기업별 교섭의 단위에 포함되는 사용자 및 사용자단체는 초기업별 교섭에 성실히 응하여야 한다.</u> ④ 제2항에 따라 중앙노동위원회가 <u>초기업별 교섭의 단위를 지정한 경우에는 제29조의2제1호의 합의가 있는 것으로 본다.</u> ⑤ 제1항부터 제4항까지에 따른 <u>초기업별 교섭에 관한 사항은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체 사이에 자율적으로 산업별·지역별·업종별 등의 방식으로 단체교섭을 하는 것에 영향을 미치지 않는다.</u> ⑥ 제1항에 따른 초기업별 교섭의 <u>단위 지정 신청 및 노동위원회의 결정 기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

나. 검토의견

현행법은 단체교섭 및 단체협약 체결의 당사자를 노동조합, 사용자 또는 사용자단체로 규정하고 있으며, 국가 및 지방자치단체로 하여금 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있어,⁹⁾ 현행법 체계에서도 초기기업단위 교섭은 가능함.

다만, 현재 우리나라에서는 초기기업단위 교섭과 단체협약 체결이 일반적이지는 않은데, 그 이유로는 이해관계가 다른 복수의 노동조합 및 다수의 노동자, 다수의 사용자 간 의사합치가 어렵다는 점,¹⁰⁾ 현행 노조법이 교섭창구 단일화의 교섭단위를 ‘하나의 사업 또는 사업장’으로 규정하고 있어 사실상 기업별 교섭 중심의 교섭구조를 형성하고 있다는 점,¹¹⁾ 초기기업교섭이 이루어질 경우 이중·삼중의 교섭, 교섭기간의 장기화 등의 부담으로 인해 기업들이 초기기업교섭을 기피한다는 점¹²⁾ 등이 제시되고 있음.

9) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제30조(교섭등의 원칙) ① 노동조합과 사용자 또는 사용자 단체는 신의에 따라 성실히 교섭하고 단체협약을 체결하여야 하며 그 권한을 남용하여서는 아니된다.

② 노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 정당한 이유없이 교섭 또는 단체협약의 체결을 거부하거나 해태하여서는 아니된다.

③ 국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다.

10) 김홍영, 「초기업 단체교섭과 단체협약의 법제화를 위한 법적 검토: 강제인가, 촉진인가」, 『2024년 한국고용노사관계학회 동계학술대회』, 한국고용노사관계학회, 2024.

11) 권오성, 「초기업별 교섭 촉진을 위한 단체교섭 법제도 개선 방안」, 『고려대학교 노동문제연구』 제45권, 고려대학교 노동문제연구소, 2022.

그러나 이에 대해서는 심화되고 있는 노동시장의 이중구조에 따른 근로조건 격차를 완화하기 위해서는 초기업단위의 교섭을 활성화할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있음.¹²⁾ 기업 규모, 고용형태 등에 따른 근로조건 격차가 심각한 상황에서 산업·업종별 교섭을 통한 통일적인 근로조건의 형성은 중소·영세기업 및 하청 노동자의 근로조건을 상향 평준화하고 노동시장 내 격차를 완화하는 효과적인 수단이 될 수 있다는 것임.

이에 개정안은 초기업단위 노동조합이 중앙노동위원회에 초기업별 교섭단위의 지정을 신청하면, 중노위가 이를 지정할 수 있도록 하고, 지정된 초기업별 교섭단위에 포함되는 사용자 및 사용자단체에 대하여 초기업별 교섭에 성실히 응할 의무를 부과하는 한편, 중노위가 초기업별 교섭단위를 지정한 경우에는 초기업교섭의 합의가 있는 것으로 보아 교섭창구 단일화 절차의 적용을 제외하려는 것임.

초기업단위 교섭은 산업·업종 내 노동자 간 임금 및 근로조건 격차를 완화하고 현행 기업별 교섭 체계에서 교섭력이 취약한 중소·영세기업 및 하청 노동자의 교섭권을 실질적으로 보장하는데 기여할 수 있다는 점에서, 개정안은 초기업단위 교섭 활성화를 위한 법적 근거를 마련하려는 취지로 이해됨.

12) 김영완(한국경총 노동정책본부장), 「초기업단위교섭 현황과 제도화 모색」, 『초기업단위 교섭 현황과 제도화 모색 국회 토론회』, 2018.11.1.

13) 권오성, 「초기업별 교섭 촉진을 위한 단체교섭 법제도 개선 방안」, 『고려대학교 노동문제연구』 제45권, 고려대학교 노동문제연구소, 2022.

다만, 개정안에 따르면 중노위는 초기업교섭을 실시할 교섭단위를 지정하고, 사용자 및 사용자단체는 그 단위에서 초기업교섭에 응하여야 하는 의무를 부담하게 됨. 이는 당사자의 자율적 합의에 따라 형성되어 온 교섭구조에 대한 중대한 변화를 가져올 수 있으므로, 국가의 노사관계 개입 범위의 적정성, 노사자치의 원칙에 미치는 영향을 검토하여, 노사 이해관계자 등을 포함한 충분한 사회적 합의를 바탕으로 논의할 필요가 있어 보임. 이와 관련하여 국제노동기구(ILO)는 교섭수준의 결정은 본질적으로 당사자의 재량에 맡겨져야 하는 사항으로, 법률이나 행정당국의 결정 등에 의해 강제되어서는 안 된다는 입장¹⁴⁾을 제시한 바 있음.

아울러 개정안의 체계·자구와 관련하여, 안 제29조의6제4항은 “제2항에 따라 중앙노동위원회가 초기업별 교섭단위를 지정한 경우에는 제29조의2제1호의 합의가 있는 것으로 본다.”고 규정하고 있으나, 인용 조문이 ‘제29조의2제1항제1호’에 해당하므로 이를 반영하여 조문을 정비할 필요가 있겠음.

한편, 개정안에 대하여 고용노동부는 중앙노동위원회가 초기업교섭의 단위를 지정하고 사용자 및 사용자단체에 해당 단위에서의 교섭을 의무화하는 것은, 노사자치의 원칙과 교섭수준의 결정은 노사의 자율에 맡겨져야 한다는 ILO의 입장에 반할 우려가 있고, 교섭창구 단일

14) ILO 결사의 자유 위원회 결정 요약집(제6판, 2018년)

1404. 제98호 협약 제4조에서 규정하고 있는 자유롭고 임의적인 단체교섭 원칙에 따르면 교섭수준의 결정은 본질적으로 당사자의 재량에 맡겨야 할 사항이며, 따라서 교섭수준은 법률, 행정당국의 판단 또는 노동 행정당국의 판정례에 의해 부과되어서는 아니 된다.

화 절차가 적용되지 않는 초기업교섭을 일률적으로 강제할 경우 사용자에게 초기업교섭과 기업별 교섭이 중첩되어 교섭비용 증가, 노사관계 혼란 및 근로조건의 차이 등이 발생할 수 있으므로, 강제보다는 사용자가 자발적으로 초기업교섭에 참여할 수 있는 유인 마련이 필요하며, 정부는 초기업교섭 활성화 방안에 관한 연구용역과 노사·전문가의견수렴을 거쳐 제도 개선을 추진할 계획인 만큼, 개정안에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

또한, 부산광역시교육청은 현재 시·도교육청과 전국학교비정규직연대회의 간 집단교섭이 자율적으로 안정적으로 운영되고 있는 만큼, 국가가 개별교섭 선택을 제한하는 것은 노사자율 원칙을 훼손할 우려가 있고, 집단교섭의 강제화는 개별 단체협약의 특성을 반영하지 못하여 기존의 안정적인 개별 노사관계를 저해할 우려가 있으며, 서로 다른 경영환경을 가진 사용자 간 이해관계 조정과 다수 초기업노조와의 동시·별도 교섭으로 교섭기간이 장기화되고 행정적 부담이 증가하는 등 교섭의 효율성이 저하될 우려가 있고, 소수노조 보호장치 없이 초기업노조의 단체협약 체결 권한만 확대될 경우 소수노조의 단결권이 침해될 우려가 있으며, 산업별 근로조건의 획일적 설정은 사회적 갈등을 초래할 가능성이 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

대구광역시교육청은 초기업별 교섭단위 내에 복수의 초기업노조가 존재하는 경우 사용자단체가 여러 초기업노조와 개별적으로 교섭하고

단체협약을 체결해야 하므로 통일된 근로조건 형성이 어려워지고 노동시장 이중구조가 오히려 심화될 수 있다는 점, 교섭창구 단일화 절차가 없는 상태에서 개정안을 시행할 경우 노사관계의 혼란이 우려된다는 점, 개정안은 노사자치 원칙에 반하여 국가가 노사관계에 과도하게 개입하는 측면이 있으며, 초기업교섭을 활성화하기 위해서는 사용자에게 산별교섭을 강제하기보다 노동조합의 조직형태를 초기업노동조합으로 전환할 수 있는 방안을 마련하는 것이 바람직하다는 점에서 삭제의견을 제시하였음.

광주광역시교육청은 교육청에는 공무원노조법, 교원노조법 및 일반노조법 체계가 병존하고 있는 만큼 교육공무직에 대해서만 초기업교섭을 도입할 경우 교육청 내 노사관계 운영체계의 불균형과 노사 갈등을 초래할 우려가 있고, 쟁의행위 시 급식·돌봄 등의 공백으로 학생과 학부모에게 피해가 발생할 수 있다는 점에서, 교육의 자주성·전문성과 지방교육의 특수성을 감안해 지방교육자치단체 소속 노동조합은 적용 대상에서 제외할 필요가 있고,

안 제29조의6제4항은 중앙노동위원회의 초기업별 교섭단위 지정 시 초기업교섭에 관한 합의가 있는 것으로 간주하는데, 초기업별 교섭단위의 신청·지정 과정에서 사용자단체의 의견이 반영되지 않음에도 사용자단체와 초기업교섭에 관한 합의가 있는 것으로 인정하는 것은 사용자단체의 교섭권한을 축소하거나 무력화하는 결과를 초래할 수 있으므로 삭제할 필요가 있으며,

안 제29조의6제5항은 초기업교섭이 자율적인 단체교섭에 영향을 미치지 않는다고 규정하고 있는데, 동일하거나 유사한 의제에 대한 반복적인 교섭을 허용함으로써 교섭내용의 중복, 단체협약안 간 충돌 등의 문제가 발생할 우려가 있으므로 이를 해소할 수 있도록 수정할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

강원도교육청은 사용자의 의사와 무관하게 중노위가 결정한 단위에 따라 교섭의무가 강제되는 것은 사적자치의 원칙에 위배될 소지가 있고, 통일된 근로조건 형성 필요성, 공통된 교섭의제의 유무, 다양한 교섭방식의 활성화 취지 등은 판단기준이 모호하여 노사 간에 불필요한 갈등을 유발 가능성이 있으므로 삭제의견을 제시하였음.

3. 공공기관·정부기관 등 소속 근로자에 대한 정부 교섭의무 (안 제29조의7 및 제29조의8 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 공공기관, 지방공기업, 지방출자·출연기관의 근로자들이 가입된 초기업단위노동조합의 대표자 또는 연합단체의 대표자는 근로자의 임금, 복지 등 근로조건 등에 관하여 정부교섭대표¹⁵⁾와 단체교섭을 하여 단체협약을 체결할 권한을 가지며, 정부교섭대표는 이에 성실히 응하도록 함. 또한, 정부교섭대표는 해당 공공기관 또는 지방공기업의 사용자와 공동으로 사용자로 간주되며, 정당한 사유가 없는 경우 단체교섭 요구에 응하여야 하고, 사용자와 정부교섭대표는 교섭 요구를 받은 날부터 30일 이내에 교섭을 개시하도록 함(안 제29조의7 신설).

아울러 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육기관 및 교육행정기관의 근로자(공무원 및 교원 제외) 등이 가입된 초기업단위노동조합의 대표자 또는 공동·단체의 대표자는 근로자의 임금, 복지 등 근로조건 등에 관하여 정부교섭대표¹⁶⁾와 단체교섭을 하여 단체협약을 체결할 권한을 가지며, 정부교섭대표는 이에 성실히 응하도록 함. 또한, 정부교섭대표는 사용자로 간주되며, 정부교섭대표는 정당한 사유가 없는 경우 단체

15) (공공기관) 국무총리, 재정경제부장관, 해당 공공기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장
(지방공기업, 지방출자·출연기관) 해당 지방자치단체의 장

16) (중앙행정기관) 국무총리, 재정경제부장관, 해당 장관 및 해당 중앙행정기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장
(지방자치단체) 행정안전부장관 및 해당 지방자치단체의 장
(교육기관 및 교육행정기관) 교육부장관 및 해당 교육감

교섭 요구에 응하여야 하며, 사용자 및 정부교섭대표는 교섭 요구를 받은 날부터 30일 이내에 교섭을 개시하도록 함(안 제29조의8 신설).

현행	개정안
<신설>	제29조의7(공공기관 등의 단체교섭 및 단체협약 체결 등) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다), 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 “지방공기업”이라 한다), 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자·출연 기관(이하 “지방출자·출연기관”이라 한다)의 근로자 또는 해당 기관이 근로조건에 대하여 실질적 지배·결정을 행사하는 근로자들이 가입된 초기업단위 노동조합의 대표자 또는 해당 근로자들이 가입된 단위 노동조합이 공동 또는 연합하여 구성한 단체의 대표자는 근로자의 임금, 복지 등 근로조건과 그 밖의 대우에 관한 사항 및 이에 영향을 미치는 사항에 관하여 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 이 경우 국무총리, 재정경제부장관 및 해당 공공기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장이, 지방공기업 및 지방출자·출연기관에 대하여는 해당 지방자치단체의 장이 각각 정부교섭대표가 되며(이하 “정

현행	개정안
<신설>	<u>부교섭대표”라 한다), 정부교섭대표는 이에 성실히 응하여야 한다.</u> <u>② 국무총리, 재정경제부장관, 주무기관의 장은 해당 공공기관의 사용자와 공동으로, 지방자치단체의 장은 해당 지방공기업 사용자와 공동으로 각각 이 법에 따른 사용자로 본다.</u> <u>③ 제1항에 따른 초기업단위 노동조합 또는 산업별 연합단체가 공공기관 및 지방공기업의 사용자와 정부교섭대표에게 공동 또는 연합하여 단체교섭에 응할 것을 요구한 때에는 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.</u> <u>④ 제1항의 초기업단위 노동조합 또는 산업별 연합단체가 공공기관 및 지방공기업의 사용자와 정부교섭대표에게 단체교섭을 요구한 경우에 사용자는 30일 이내에 교섭을 개시하여야 한다.</u> <u>⑤ 제1항, 제3항 및 제4항에 따른 단체교섭의 절차, 공동교섭단의 구성 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> <u>제29조의8(정부기관 등의 단체교섭 및 단체협약 체결 등) ① 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육기관 및 교육행정기관의 근로자(「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」</u>

현행	개정안
	또는 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」의 적용을 받는 공무원과 교원은 제외한다) 또는 해당 기관이 근로조건에 대하여 실질적 지배·결정을 행사하는 근로자들이 가입된 초기업단위 노동조합의 대표자 또는 해당 근로자들이 가입된 단위 노동조합이 공동 또는 연합하여 구성한 단체의 대표자는 근로자의 임금, 복지 등 근로조건과 그 밖의 대우에 관한 사항 및 이에 영향을 미치는 사항에 관하여 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 이 경우 중앙행정기관에 대하여는 국무총리, 재정경제부장관 및 해당 장관 및 해당 중앙행정기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장이, 지방자치단체에 대하여는 행정안전부장관 및 해당 지방자치단체의 장이, 교육기관 및 교육행정기관에 대하여는 교육부장관 및 해당 교육감이 각각 정부교섭대표가 되며(이하 “정부교섭대표”라 한다), 정부교섭대표는 이에 성실히 응하여야 한다. ② 국무총리, 재정경제부장관은 해당 중앙행정기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장과 공동으로, 행정안전부장관은 해당 지방자치단체의 장과 공동으로, 교육부장관은 해당 교육

현행	개정안
	<u>감과 공동으로 각각 이 법에 따른 사용자로 본다.</u> <u>③ 초기업단위 노동조합이 정부교섭 대표에게 공동 또는 연합하여 단체 교섭에 응할 것을 요구한 때에는 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.</u> <u>④ 초기업단위 노동조합이 정부교섭 대표에게 단체교섭을 요구한 경우에는 해당 기관의 사용자 및 정부교섭 대표는 30일 이내에 교섭을 개시하여야 한다.</u> <u>⑤ 제1항, 제3항 및 제4항에 따른 단체교섭의 절차, 공동교섭단의 구성 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

나. 검토의견

현행 노조법은 “사용자”를 ‘사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자’로 정의하고 있으며, ‘근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자’도 그 범위에 있어서 사용자에 포함하고 있음.

그런데 공공기관·지방공기업·지방출자·출연기관(이하 “공공기관 등”)

의 경우 정부가 마련한 각종 지침¹⁷⁾ 등에 따라 근로자의 채용, 보수, 복리후생 등이 전반적으로 결정되고 있으며, 중앙행정기관·지방자치단체·교육기관 및 교육행정기관(이하 “정부기관 등”)의 경우에도 정부의 예산 편성과 정책 방향에 따라 업무의 내용과 범위, 임금 등 근로조건이 실질적인 영향을 받는 측면이 있어 개별 기관 및 사업주와의 단체교섭 및 단체협약만으로는 근로조건 개선에 한계가 있을 수 있음.

이에 대하여 정부가 지침 등의 형태로 임금인상률을 결정하는 등의 행위는 노동자의 단체교섭권을 침해하고 ILO 제98호 협약¹⁸⁾에 위배된다는 의견¹⁹⁾이 제시되고 있으며, 최근 ILO 결사의 자유 위원회는 공공기관 근로자의 보수, 복리후생 등을 정한 각종 지침에 대하여 해당 지침이 공공기관의 단체교섭에 실질적으로 개입하지 않도록 하기 위해, 지침 수립 과정에 공공기관 노동자를 대표하는 조직이 완전하고 의미 있게 참여할 수 있는 정기적인 협의 메커니즘을 구축할 것을 요청한 바도 있음.²⁰⁾

17) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」(기획재정부), 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」(기획재정부), 「지방공기업 인사·조직 운영기준」(행정안전부) 등

18) ILO 제98호 단결권 및 단체교섭 협약

제4조 필요한 경우에는 단체협약으로 고용조건을 규제하기 위하여 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체 사이에 자발적 교섭을 위한 메커니즘을 충분히 발전시키고 이용하도록 장려·촉진하기 위하여 국내사정에 적합한 조치를 취하여야 한다.

19) 이석, 「ILO 권고 이행과 민주적인 단체교섭 제도 어떻게 마련할 것인가」, 『ILO 권고 이행과 민주적인 단체교섭 제도 어떻게 마련할 것인가?』, 국회 토론회 자료집, 2023.9.19.

20) “The Committee requests the Government to establish a regular consultation mechanism that would allow the full and meaningful participation of the organizations representing workers of public institutions in the formulation on the matters raised in the complaint, so as to ensure that the guidelines issued at central level do not effectively interfere with collective bargaining in public institutions.”; Jerrfey Vogt, 「Understanding CFA Case No.3430(Rep.of Korea)」, 『ILO 권고 이행과 민주적인 단체교섭 제도 어떻게 마련할 것인가?』, 국회 토론회 자료집, 2023.9.19.

한편, 정부기관 등에서 근무하고 있는 공무원근로자와 공공부문에 종사하는 기간제근로자, 파견근로자, 용역근로자, 민간위탁근로자 등은 공무원과 유사한 업무를 수행하면서도 차별적 처우를 받고 있어 이를 개선하기 위해 국가 차원의 통일적인 기준 마련의 필요성이 제기되고 있음. 이와 관련하여 국가인권위원회는 2020년 ‘중앙행정기관 무기계약직 근로자의 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고’를 통해 전담부서·기구를 통한 인사·노무의 통합 관리·운영체계를 마련할 것 등을 권고한 바 있으며, 이러한 맥락에서 2026년 3월 「공무직위원회 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정되기도 하였음.²¹⁾

이에 개정안은 공공기관 등 및 정부기관 등의 근로자로서 공무원 신분이 아닌 근로자와 기타 공공부문에 종사하는 파견근로자, 민간위탁근로자, 용역근로자 등이 국무총리, 재정경제부장관 등 정부교섭대표와 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 수 있는 권한을 부여하려는 것으로, 근로자의 근로조건에 실질적으로 영향력을 행사하는 주체와의 직접적인 단체교섭을 허용함으로써 단체교섭권을 폭넓게 보장할 수 있다는 의의가 있음.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 현행 노조법은 사용자를 ‘사업주, 사업의 경영담당자 또는 그

21) 공무직위원회의 설치 근거를 법률에 규정하여 위원회를 상시적·안정적으로 운영함으로써 공공부문의 일반 근로자와 공무원근로자 등과의 차별적 처우를 방지하고 근로환경을 개선하기 위한 지속적인 대화와 협의를 수행하기 위함
[시행 2026. 9. 18.] [법률 제21474호, 2026. 3. 17., 제정]

사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자'와 '근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자'로 정의하고 있고, 단체교섭의 상대방 또한 '사용자나 사용자단체'로 명시하고 있는바, 국무총리 등 정부교섭대표를 사용자로 간주하고 공공기관 등의 근로자 또는 정부기관 등의 공무원 근로자 등의 초기업단위 노동조합이 정부교섭대표와 직접 단체교섭 및 단체협약을 체결하도록 하고, 이를 거부하거나 해태할 경우 부당노동행위 규정에 따라 형사처벌²²⁾을 부과하는 것이 현행법 체계상 적합한지에 대하여 검토가 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 개정안은 교섭사항으로 근로자의 임금, 복지 등 근로조건뿐만 아니라 '기타 대우에 관한 사항'과 '이에 영향을 미치는 사항'까지 규정하고 있음. 이로 인해 근로조건과 직접적인 관련이 없는 국가 또는 지방자치단체의 정책결정에 관한 사항까지 교섭대상에 포함될 경우 정부교섭의 대상과 정부의 고유한 정책결정 권한의 경계가 불분명해질 우려가 있다는 점에서, 국가나 지방자치단체의 독립적인 권한이라고 할 수 있는 정책결정에 관한 사항이 노동조합과의 교섭의 대상이 되는 것이 적절한지에 대한 고려가 필요하다고 보임.

22) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제81조(부당노동행위) ① 사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “不當勞動行爲”라 한다)를 할 수 없다.

3. 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 단체협약체결 기타의 단체교섭을 정당한 이유없이 거부하거나 해태하는 행위

제90조(벌칙) 제44조제2항, 제69조제4항, 제77조 또는 제81조제1항의 규정에 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

이와 관련하여, 현행 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」은 ‘법령 등에 따라 국가나 지방자치단체가 그 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항, 임용권의 행사 등 그 기관의 관리·운영에 관한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항’을 교섭대상에서 제외²³⁾하고 있으며, 헌법재판소가 해당 규정에 대하여 “국가 또는 지방자치단체가 행정책임주의 및 법치주의원칙에 따라 국민 또는 주민의 위임을 받아 자신의 권한과 책임 하에 전권적으로 행사하여야 할 사항으로, 만일 이 사항들을 교섭대상으로 한다면 이는 곧 헌법 및 법률 규정에 의하여 행정주체에게 주어진 일련의 권한과 책임에 대해 노조와 나누는 것이 되어 행정책임주의 및 법치주의원칙에 반하게 된다”²⁴⁾고 판시한바 있다는 점을 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 안 제29조의8제1항은 교육부장관 및 교육감을 교육기관 및 교육행정기관에 대한 정부교섭대표로 규정하고, 같은 조 제4항에서는 교육부장관과 교육감을 이 법에 따른 공동 사용자로 간주하는 규정을 두고 있음. 다만, 개정안의 적용대상인 교육기관에는 「고등교육법」에 따른 대학(국·공립대학)도 포함될 수 있다는 점에서 개정안의 정부

23) 「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.

24) 헌법재판소 2013.6.27. 2012헌바169

교섭대표 관련 규정이 교육기관의 유형별 교섭체계를 충분히 반영하고 있는지에 대한 논의가 필요해 보임.

넷째, 그 밖에 개정안의 체계 자구와 관련하여, 다음과 같이 체계상 미비점이 있으므로, 조문 전체의 용어와 구조를 통일하고, 대응 관계를 일관되게 재정비할 필요가 있어 보임.

먼저, 안 제29조의7 및 제29조의8은 각각 ‘정부교섭대표’²⁵⁾라는 약칭을 사용하고 있으나, 각 조문에서 의미하는 대상이 서로 다르므로 해당 약칭이 각 조문에 한정하여 적용됨을 명확히 하거나, 서로 다른 명칭을 사용하는 등 해석상 혼란을 방지할 필요가 있음.

다음, 안 제29조의7제1항 및 제29조의8제1항은 모두 단체교섭 요구주체를 ‘초기업 단위 노동조합과 단위 노동조합의 공동 또는 연합단체’로 규정하고 있으나, 이후 제3항 및 제4항에서는 ‘초기업 단위 노동조합과 산업별 연합단체’(안 제29조의7제3항·제4항) 또는 ‘초기업 단위 노동조합’(안 제29조의8제3항·제4항)으로 상이하게 규정하고 있으므로, 양자가 동일한 주체를 의미하는 것인지, 아니면 적용대상을 다르게 하는 것인지 명확히 하여 조문을 정리할 필요가 있겠음.

구분	제1항의 교섭주체	제3항·제4항의 교섭주체
안 제29조의7	초기업 단위 노동조합, 단위 노동조합의 공동 또는 연합단체	초기업 단위 노동조합, 산업별 연합단체
안 제29조의8	초기업 단위 노동조합, 단위 노동조합의 공동 또는 연합단체	초기업 단위 노동조합 -

25) 이하 “정부교섭대표”라 한다.

다음, 안 제29조의7제3항·제4항 및 제29조의8제3항·제4항은 공동·연합 교섭 요구의 상대방 및 교섭개시의무의 수범자를 ‘사용자 또는 정부교섭대표’로 규정하고 있으나, 조문 내부와 조문 상호 간 교섭 요구의 상대방과 교섭개시의무의 수범 대상이 일관되지 않게 규정되어 있으므로, 이에 대한 정비가 필요해 보이고, 아울러 각 조문의 제2항에서 정부교섭대표 등을 공동 사용자로 간주하고 있는 규정과의 체계적 정합성도 함께 검토할 필요가 있음.

구분	제3항의 교섭요구의 상대방	제4항의 교섭개시의무
안 제29조의7	사용자와 정부교섭대표	사용자
안 제29조의8	정부교섭대표	사용자 및 정부교섭대표

다음, 안 제29조의7제5항 및 제29조의8제5항은 대통령령에 위임하는 사항으로 ‘공동교섭단의 구성’을 규정하고 있으나, 본문에서는 공동교섭단의 개념이나 구성방식에 관한 언급이 없으므로, 위임규정과 본문 사이의 대응관계도 다소 불명확한 측면이 있어 이에 대한 정비가 필요해 보임.

다음, 안 제29조의7은 제1항에서 적용대상을 공공기관, 지방공기업, 지방출자·출연기관 세 유형으로 규정하고 있으나, 이후 제2항의 공동사용자 간주 규정, 제3항의 단체교섭 요구 및 의무, 제4항의 단체교섭 개시의무 등에는 ‘지방출자·출연기관’이 누락되어 있으므로, 조문 간 적용대상의 일관성을 확보할 필요가 있겠음.

다음, 안 제29조의7제1항 후단은 정부교섭대표와 대상기관을 규정하면서, ‘국무총리, 재정경제부장관 및 해당 공공기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장이, 지방공기업 및 지방출자·출연기관에 대하여는 해당 지방자치단체의 장이 각각 정부교섭대표가 된다’고 규정하고 있으나, 문언상 ‘공공기관에 대하여는’이라는 문구가 누락된 것으로 이해되므로 이를 명시할 필요가 있음.

대상 기관	정부교섭대표
(공공기관)	국무총리, 재정경제부장관, 해당 공공기관 주무기관의 장
지방공기업 및 지방출자·출연기관	해당 지방자치단체의 장

다음, 안 제29조의8제1항은 정부교섭대표의 범위를 규정하고 있는데, 중앙행정기관의 경우 ‘국무총리, 재정경제부장관, 해당 장관 및 해당 중앙행정기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장’을 정부교섭대표로 하고 있으나, ‘해당 장관’과 ‘해당 중앙행정기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장’이 사실상 동일하여 중복 규정된 것인지, 서로 다른 기관을 의미하는 것인지 문언상 명확하지 않은 측면이 있으므로, 이에 대한 정비가 필요해 보임.

한편, 개정안에 대하여 고용노동부는 개정안이 ①공공기관 및 중앙행정기관 등26)의 근로자에 대하여 국무총리 등27)을 일률적으로 사용자

26) ▷ 안 제29조의7: 공공기관, 지방공기업, 지방출자·출연기관
▷ 안 제29조의8: 중앙행정기관, 지자체, 교육기관 및 교육행정기관

27) ▷ 안 제29조의7: 국무총리, 재정경제부장관, 해당 공공기관의 업무를 관장하는 주무기관의

로 보아 교섭의무를 부과하고 있으나, 이는 노조법상 사용자 개념에 부합하지 않으며 과도한 책임을 부과한다는 점, ②공공기관 등과 정부교섭대표에게 공동 또는 연합하여 교섭에 응하도록 강제하는 것은 헌법상 자기결정권과 ILO 제98호 협약상 당사자 자치²⁸⁾ 원칙에 반할 우려가 있다는 점, ③교섭요구 후 30일 이내에 교섭을 개시하도록 의무화하는 것은 현행법에 없는 규정일 뿐 아니라 노사자치 및 교섭창구 단일화 절차와도 배치될 수 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

이와 유사한 취지에서 서울특별시, 대구광역시교육청, 광주광역시교육청, 강원도교육청도 삭제의견을 제시하였음.

서울특별시는 안 제29조의7과 관련하여, 지방자치단체는 지방공기업, 지방출자·출연기관에 대하여 예산편성, 지도·감독, 경영평가 등 제한적 권한을 행사할 뿐 개별 근로자의 인사·복무·임금지급을 직접 결정하는 사용자는 아니므로, 지방자치단체의 장을 정부교섭대표 또는 공동사용자로 의무적으로 간주할 경우 권한과 책임의 불일치가 발생한다는 점, 초기업교섭은 기관별 재정여건, 임금체계, 인력운영상황 등을 종합적으로 고려해야 함에도 개정안은 이를 충분히 반영하지 않은 채 지방자치단체를 초기업 교섭구조에 당연 편입시키고 있다는 점 등

장, 해당 지방자치단체의 장

- ▷ 안 제29조의8: 국무총리, 재정경제부장관, 해당 장관 및 주무기관의 장, 행정안전부장관, 지방자치단체의 장, 교육부장관, 교육감

28) ILO 결사의 자유 위원회 결정 요약집(제6판, 2018년) 1314 문단: “제98호 협약 제4조에 확립된 단체교섭의 자유롭고 임의적인 성격이 보장되도록 하기 위하여 단체교섭 과정에서 당사자의 자치를 존중하는 것의 중요성을 강조하였다.

을 고려할 때, 삭제가 필요하다는 의견을 제시하였음.

또한, 안 제29조의8와 관련해서는, 현행 노조법상 근로조건을 실질적·구체적 지배·결정하는 자는 사용자가 되어 단체교섭·협약체결 절차가 적용될 수 있음에도 공공부문만 별도로 교섭·협약체결 규정을 신설하는 것은 기존 사용자성 판단 체계 및 단체교섭 제도와 중복·충돌할 소지가 있다는 점, 공공부문의 근로형태,²⁹⁾ 재원 구조, 사업 목적을 구분하지 않고 일률적으로 교섭을 의무화할 경우 행정현장의 혼란과 예산편성권 및 자치입법권의 제약을 초래할 우려가 있다는 점, 공공부문 노동자의 처우개선은 「공무직위원회 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 위원회 운영을 통해 합리적 개선방안을 보완해 나가는 것이 타당하다는 점 등을 고려하여 삭제가 필요하다는 의견을 제시하였음.

대구광역시교육청은 개정안이 안 제29조의2 단서 및 제29조의6와 결합하여 실질적으로 교섭창구 단일화 제도를 폐지하는 효과를 발휘하는데, 이 경우 정부교섭대표와 사용자가 복수의 초기업노조와 각각 단체교섭을 진행하고 단체협약을 체결해야 하도록 함으로써 노노갈등과 노동시장 분절을 초래할 우려가 있으므로, 삭제가 필요하다는 의견을 제시하였음.

광주광역시교육청은 교육청에는 공무원노조법, 교원노조법 및 일반노조법 체계가 병존하고 있는 만큼 교육공무직에 대해서만 초기업교섭을 도입할 경우 교육청 내 노사관계 운영체계의 불균형과 노사 갈

29) 공무직, 기간제, 축탁직, 공공형 일자리 참여자 등

등을 초래할 우려가 있고, 정의행위 시 급식·돌봄 등의 공백으로 학생과 학부모에게 피해가 발생할 수 있다는 점에서, 교육의 자주성·전문성과 지방교육의 특수성을 감안해 지방교육자치단체 소속 노동조합은 적용 대상에서 제외할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

강원도교육청은 직접적인 고용관계가 없는 국무총리, 장관 등을 사용자로 간주하는 것은 사용자 개념을 지나치게 확대하여 책임범위에 혼란을 유발할 가능성이 있고, 교육감은 교육·학예에 관해 독립적 인사·재정권을 갖고 있음에도 교육부장관을 공동사용자로 설정하는 것은 교육의 자주성·전문성 및 지방교육자치의 원칙을 훼손할 우려 있다는 점에서 삭제가 필요하다는 의견을 제시하였음.

4. 노정교섭 제도 도입(안 제29조의9 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 국가 또는 지방재정에 의해 임금 등이 상당 부분 충당되는 업종의 노동조합 등이 적정임금, 근로시간 확보, 근로시간면제 보장을 위한 예산 또는 기금 편성 등에 관하여 노정교섭을 요구하는 경우 정부교섭대표는 이에 응하도록 하고, 정당한 이유 없이 교섭 또는 협약 체결을 거부하거나 게을리할 수 없도록 하며, 그 결과 체결된 노정협약은 해당 업종 또는 부문에 적용되는 근로조건의 기준으로서 효력을 가지도록 하고, 정부 및 지방자치단체는 협약 이행에 필요한 법령·조례 및 예산안 등을 제출하도록 함(안 제29조의9 신설).

현행	개정안
<신설>	제29조의9(노정교섭) ① 전년도 업종별 근로자 중 「근로기준법」 제2조제1항제6호에 따른 평균임금의 전부 또는 100분의 50 이상이 「국가재정법」 제4조에 따른 회계 또는 같은 법 제5조에 따른 기금, 「지방재정법」 제9조에 따른 회계 또는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제2조에 따른 기금을 재원으로 하는 업종의 근로자(제29조의8제1항의 근로자는 제외한다)로 구성된 연합단체인 노동조합, 2 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 걸

현행	개정안
	<u>치는 단위 노동조합 또는 그 연대체는 적정임금, 생활안정을 위한 근로시간 확보 및 노동조합활동을 위한 근로시간면제 보장을 위한 예산 또는 기금의 편성에 관하여 정부교섭대표에게 노정교섭을 요구할 수 있으며, 정부교섭대표는 이에 응하여야 한다.</u> ② 제1항에 따른 정부교섭대표는 다음 각 호와 같다. 1. <u>국가 회계 또는 기금만이 재원인 경우: 국무총리, 재정경제부장관, 「정부조직법」 제23조부터 제48조까지에 따라 해당 업종의 사무를 관장하는 주무기관의 장</u> 2. <u>국가 회계 또는 기금과 지방자치단체 회계 또는 기금이 공동 재원인 경우: 행정안전부장관</u> 3. <u>둘 이상의 지방자치단체 회계 또는 기금이 재원인 경우: 「지방자치법」 제169조제1항에 따른 관계 지방자치단체 간의 행정협의회(이하 “협의회”라 한다)의 회장</u> 4. <u>하나의 지방자치단체 회계 또는 기금만이 재원인 경우: 해당 지방자치단체의 장</u> ③ <u>정부교섭대표는 정당한 이유 없이 노정교섭 또는 노정협약의 체결을 거부하거나 게을리하여서는 아니 된다.</u>

현행	개정안
	④ <u>노정교섭의 결과 체결된 노정협약은 해당 업종 또는 부문에 적용되는 근로조건 등에 관한 기준을 정하는 협약으로서의 효력을 가지며, 노사 간의 단체협약은 노정협약의 취지와 내용에 부합하도록 체결되어야 한다.</u> ⑤ <u>정부 및 지방자치단체는 노정협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용에 대하여 이를 이행하기 위하여 필요한 예산안 및 기금관리계획안, 법령 및 조례의 제정·개정안을 국회 또는 해당 지방자치단체의회에 제출하여야 한다.</u> ⑥ <u>제1항에 따른 노정교섭의 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

나. 검토의견

국가 및 지방자치단체가 수행하는 사업 중 사회서비스 분야³⁰⁾ 업종은 국가 및 지방자치단체의 업무위탁 또는 보조금 지급을 통해 민간

30) 「사회보장기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

이 주체가 되어 사업을 추진하는 경우가 많음.³¹⁾

이 경우 정부의 재원 규모와 정책 방향에 따라 서비스의 내용과 범위, 임금 등 근로조건에 실질적인 영향을 받음에도, 해당 근로자는 근로조건에 상당 부분을 스스로 결정하기 어려운 사업주와 단체교섭 및 단체협약을 체결할 수밖에 없는 구조인바, 이러한 업종의 경우 국가 및 지방자치단체를 포함한 초기업단위의 중층적인 교섭구조가 요구된다는 의견이 제시되고 있음.³²⁾

이에 개정안은 평균임금의 전부 또는 50% 이상이 국가 또는 지방자치단체의 예산과 기금으로 충당된 업종의 근로자가 초기업단위 노동조합을 구성하거나 노동조합의 연대체를 구성하여 노정교섭을 요구하는 경우 국무총리 등 노정교섭대표에게 이에 응할 의무를 부여하고, 노정협약에 일정한 규범적 효력을 인정하는 한편, 노정협약 중 법령·조례 및 예산에 의해 규정되는 내용 등에 대해서는 이를 이행하기 위한 법률안·조례안 및 예산안 등의 제출의무를 부과하려는 것임.

개정안은 정부의 위탁 또는 보조를 통해 공공서비스를 제공하고 있음에도 근로조건에 실질적인 영향력을 행사하는 당사자와 직접 교섭을 할 수 없었던 근로자의 근로조건 개선에 기여할 수 있다는 점에서 입법적 의의가 있음.

31) 동 분야에 종사하는 근로자는 대표적으로 요양보호사, 아이돌보미, 노인생활지원사, 장애인활동지원사, 보육교사 등이 있음.

32) 박주영, 「돌봄노동자 노동권 보장의 기본 방향과 정책적 과제」, 『돌봄노동의 실태와 노동권 보장&제도개선 방안 토론회 자료집』, 2022.11.18.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 노정교섭의 대상이 되는 요건으로 ‘평균임금의 전부 또는 50% 이상이 국가 또는 지방자치단체의 예산과 기금으로 충당된 업종’을 규정하고 있으나, 평균임금의 50% 이상을 국가재원으로 충당하는지 여부를 업종 단위로 명확하게 구분하기 어려운 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있어 보임.

둘째, 개정안은 노정교섭의 대상으로 ‘예산 또는 기금 편성’을 규정하고 있고, 노정협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용 등에 대해서는 노정교섭대표로 하여금 이를 이행하기 위한 예산안 및 법률안 등의 제출의무를 부여하고 있는데, 정부의 법률안 제출권 및 예산안 편성권 등은 헌법에 따른 정부의 권한³³⁾이며, 예산안·법령·조례의 최종적인 의사결정 권한은 국회와 지방자치단체 의회가 각각 가지고 있다는 점³⁴⁾을 고려할 필요가 있음.

참고로, 현행 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」은 단체협약의 내용이 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용이거나 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용인 경우 단

33) 대한민국헌법 제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.

제54조 ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.

34) 대한민국헌법 제40조 입법권은 국회에 속한다.

제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

체협약으로서의 효력을 인정하지 않고 있음.³⁵⁾ 이와 관련하여 헌법재판소는 공무원 근무조건의 대부분은 헌법상 국민 전체의 의사를 대표하는 국회에서 법률, 예산의 형태로 결정되는 것으로서 그 범위 내에 속하는 한 정부와 공무원노동단체 간의 자유로운 단체교섭에 의하여 결정될 사항이라 할 수 없다고 실시한 바 있음.³⁶⁾

셋째, 개정안은 노정교섭의 결과 체결된 노정협약은 해당 업종 또는 부문에 적용되는 근로조건 등에 관한 기준을 정하는 협약으로서의 효력을 가지며, 노사 간의 단체협약은 노정협약의 취지와 내용에 부합하도록 체결하여야 한다고 규정하고 있는데, 이는 노정협약에 사실상 상위규범적 효력을 부여하는 것으로 볼 여지가 있음.

그런데 단체교섭권은 헌법 제33조제1항³⁷⁾이 보장하는 노동3권의 핵

35) 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제10조(단체협약의 효력) ① 제9조에 따라 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다.

36) 헌법재판소 2008. 12. 26. 2005헌마971 : 헌법 제7조 제2항은 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하여 직업공무원제도를 규정하고 있고, 직업공무원제도 하에서 공무원의 신분은 헌법에 의해 보장되며, 근무조건은 국회가 제정하는 법률로 정해지게 된다. 또한 헌법 제54조 제1항은 국회가 국가의 예산안을 심의·확정한다는 재정의회주의원칙을 규정하고 있는바, 공무원의 보수는 국가예산으로 지급되는 것이므로 보수결정의 최종적인 권한은 국회가 가지게 된다. 이상의 헌법규정에 의하면, 헌법은 공무원의 보수 등 근무조건에 관한 사항은 최종적으로 국회가 결정하도록 의도하고 있다고 볼 것이고, 공노법은 이러한 헌법정신에 따라 공무원 노사관계의 당사자인 정부교섭대표와 노조 대표자 간의 단체협약에 국회의 결정권을 배제하는 최종적 효력을 인정하지 않고 있는 것으로 볼 수 있다. 공무원의 경우 민간부문과 달리 근무조건의 대부분은 헌법상 국민 전체의 의사를 대표하는 국회에서 법률, 예산의 형태로 결정되는 것으로서, 그 범위 내에 속하는 한 정부와 공무원노동단체 간의 자유로운 단체교섭에 의하여 결정될 사항이라 할 수 없다. 따라서 노사 간 합의로 체결한 단체협약이라 하더라도 법률·예산 및 그의 위임에 따르거나 그 집행을 위한 명령·규칙에 규정되는 내용보다 우선하는 효력을 인정할 수는 없다. 그리고 조례는 지방의회가 제정하는 것으로 해당 지방자치단체와 그 공무원을 기속하므로, 단체협약에 대하여 조례에 우선하는 효력을 부여할 수도 없다.

37) 대한민국헌법 제33조 ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

심적 내용으로서, 근로자와 사용자가 자율적인 교섭을 통하여 근로조건을 결정하는 데 그 본질적 의의가 있음. 이와 같이 노정협약이 이후 체결되는 단체협약의 내용을 사실상 구속하도록 하는 것은 노사 당사자의 자율적인 단체교섭을 통하여 근로조건을 결정할 수 있는 범위를 제한할 가능성이 있다는 점에서 검토가 필요해 보임. 이와 관련하여 학계에서는 복수의 단체협약이 경합하는 경우에도 당사자의 의사자치에 기초하여 개별 기업 차원에서 체결된 단체협약이 우선하여 적용되는 것이 헌법상 단체교섭권의 취지에 부합한다는 견해가 제시되고 있다는 점도 고려할 필요가 있음.³⁸⁾

한편, 개정안에 대하여 고용노동부는 예산·기금의 편성은 헌법에 따라 부여된 정부의 고유 권한으로, 「국가재정법」 상 재정건전성, 국민부담 최소화 등의 원칙³⁹⁾에 따라 이루어져야 하는바, 개정안은 정부의 예산편성권 침해 및 예산편성 원칙 위배의 우려가 있고, 사용자에게 단체협약 체결이라는 결과까지 사실상 강제하는 것은 위헌의 소

38) 박귀천, 「독일 산별노조의 실태와 주요 법적 쟁점에 관한 고찰」, 『법학논집』 제15호, 이화여자대학교 법학연구소, 2011.

39) 「국가재정법」 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산을 편성하거나 집행할 때 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용할 때 재정지출 및 「조세특례제한법」 제142조의2제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 「성별영향평가법」 제2조제1호에 따른 성별영향평가의 결과를 포함하여 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.
6. 정부는 예산이 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제2조제5호에 따른 온실가스(이하 “온실가스”라 한다) 감축에 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

지⁴⁰⁾가 있으며, 정부·지자체에 근로조건의 결정 등에 관한 사항이 아닌 정부의 예산·기금 편성 자체에 관한 사항까지 교섭하도록 하는 것은 노동조합법상 교섭사항의 범위를 벗어날 우려가 있고, 노정협약이 개별 단체협약보다 근로자에게 유리하다고 단정할 수도 없는 상황에서 일방적인 기준으로서 효력을 부여하는 것은 타당하지 않으므로, 신중하게 검토할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

또한, 기획예산처는 개정안에서 노정교섭의 대상을 전년도 평균임금의 50% 이상이 국가회계 등으로 충당되는 업종으로 규정하고 있으나, 그 범위가 지나치게 광범위하여 정부 보조금을 받는 다양한 민간영역⁴¹⁾ 노조까지 포함될 가능성이 있고, 해당 노조가 정부를 상대로 직접 노정교섭을 하게 될 경우 원래 민간이 부담하여야 할 노사합의에 따른 비용과 임금보장 책임이 국가에 전가될 우려가 있으며, 노정협약의 결과를 예산 등에 의무적으로 반영하도록 하는 것은 정부의 예산 편성권을 제약하고 재정운용의 경직성을 초래할 우려가 있으므로 해당 규정을 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

지방자치단체도 대체로 유사한 취지에서 삭제의견을 제시하였음.

서울특별시는 노정교섭은 노·정 간 의견을 조율하는 협의적 성격이

40) 헌법재판소 2002.12.18. 2002헌바12 : 노동조합법 제81조(부당노동행위) 제3호에서는 ‘사용자가 단체협약체결 기타의 단체교섭을 정당한 이유없이 거부하거나 해태하는 경우’ 형사처벌토록 하고 있는데 이는 사용자로 하여금 단체교섭 및 단체협약체결을 일방적으로 강요하는 것은 아니며 “정당한 이유 없이 거부하거나 해태”하지 말 것을 규정한 것일 뿐이고, 어차피 노사간에는 단체협약을 체결할 의무가 헌법에 의하여 주어져 있는 것이므로, 이 사건 조항이 기본권 제한에 있어서 최소침해성의 원칙에 위배된 것이라고 단정할 수 없다.

41) 사회복지 및 보육·돌봄 서비스 업종, 고용보험기금으로 지원되는 민간 직업훈련기관 종사자, 학교 문화예술강사, 자활근로 및 노인일자리 참여자 등 포함 가능성

강한데 이를 법률상 교섭 및 협약체결 의무로 규정하는 것은 자율적인 노사관계 형성에 부담이 될 수 있으며, 노정협약의 내용을 예산안 및 조례안 등에 의무적으로 반영하도록 하는 것은 예산편성권 및 의회의 심의·의결권과 충돌할 우려가 있으므로 삭제가 필요하다는 의견을 제시하였음.

대구광역시교육청은 개정 노조법 제2조에 따라 확장된 공동사용자와 단체교섭을 진행할 수 있는 제도적 장치가 이미 마련되어 있는 만큼, 별도의 노정교섭 제도를 신설할 필요성에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

강원도교육청은 정부 및 지방자치단체의 예산편성권을 제한하는 것은 헌법 및 지방자치 원리와 충돌할 우려가 있고, 기존 단체교섭 대상 사항을 노정교섭의 대상으로 규정하여 제도 중복이 발생할 수 있으며, 노정협약을 단체협약보다 우선하도록 하는 것은 단체교섭권을 제한할 우려가 있으므로 삭제가 필요하다는 의견을 제시하였음.

5. 업종별 노사교섭위원회 신설(안 제29조의10 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 산업별 단체협약이 체결되지 못한 업종에 대하여 노동조합 및 사용자단체의 요청이 있는 경우 고용노동부장관이 업종별 노사교섭위원회를 구성하도록 하고, 해당 위원회는 일정 기간 내 단체협약 체결을 목표로 교섭을 진행하며, 기간 내 협약이 체결되지 않는 경우 고용노동부장관이 해당 업종의 근로조건 등에 관한 기준을 정하여 고시하도록 함(안 제29조의10 신설).

현행	개정안
<신설>	제29조의10(업종별 노사교섭위원회의 설립 및 구성) ① 고용노동부장관은 산업별 단체협약이 체결되지 못한 업종으로서 대통령령으로 정한 업종의 근로자들로 구성된 연합단체인 노동조합, 2 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 걸치는 단위노동조합 또는 그 연대체 및 사용자단체가 단체교섭을 요청하는 경우 업종별 노사교섭위원회(이하 “노사교섭위원회”라 한다)를 구성하여야 한다. ② 노동조합 등의 대표자는 제1항에 따라 노사교섭위원회를 구성하려는 경우 고용노동부장관에게 서면으로 요청하여야 한다.

현행	개정안
	③ <u>노사교섭위원회는 구성된 날부터 1년 이내에 교섭을 마치고 단체협약을 체결하여야 하며, 이 기간 이내에 단체협약이 체결되지 아니할 경우 고용노동부장관은 노사의 의견을 들어 해당 업종의 근로조건 및 노사관계(적정임금, 근로시간, 휴게와 휴일, 근로시간면제를 포함한다)에 대한 기준을 정하여 고시하여야 한다.</u> ④ <u>그 밖에 노사교섭위원회의 구성, 운영, 교섭절차 및 유효기간 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

나. 검토의견

현행 「근로기준법」 제4조는 “근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다”고 규정하여 노사대등의 원리를 명시하고 있으며, 헌법재판소는 “노동조합에 대한 단체교섭권 보장은 사회적 약자인 근로자가 사용자와의 사이에 대등성을 확보하여 적정한 근로조건을 형성할 수 있도록 하는 수단”이라고 판시한 바 있음.⁴²⁾

다만, 노조 조직률이 낮은 영세사업장이 많거나 기업 단위의 교섭만으로는 업종 전체의 저임금 문제를 해소하기 어려운 경우 등과 같이

42) 헌법재판소 2012. 4. 24. 선고 2011헌마338

노사 간 대등성이 확보되기 어려운 상황에서는 정부가 해당 업종의 단체교섭을 촉진하고, 업종 전체의 최소기준을 마련할 수 있는 제도적 기반을 조성하여 노동조건의 보호를 담보할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있음.⁴³⁾

이에 개정안은 산업별 단체협약이 체결되지 못한 업종에 대하여 노동조합 등과 사용자단체가 단체교섭을 요청하는 경우 고용노동부장관이 업종별 노사교섭위원회를 구성하도록 하고, 이를 통해 단체협약이 체결되지 못한 경우에는 근로조건 및 노사관계 기준을 고시하도록 함으로써 업종별 최소한의 노동조건을 보장하려는 취지로 이해됨.

현행 노조법이 국가 및 지방자치단체에게 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력할 의무를 부여⁴⁴⁾하고 있다는 점을 고려할 때, 국가가 업종별 단체교섭의 활성화를 지원하기 위한 제도적 기반을 마련한다는 점에서 개정안의 입법적 의의가 있다고 하겠음.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 검토가 필요함.

첫째, 모든 근로자는 헌법에 따라 자유롭게 단체교섭할 권리가 있으며, ILO의 제98호 협약 제4조는 단체교섭과 관련하여 임의적 교섭 원

43) 이정희·박제성·박종식·손영우, 『업종별 단체교섭 활성화 방안』, 한국노동연구원, 2022.

44) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제30조(교섭등의 원칙) ③ 국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다.

칙⁴⁵⁾을 규정하고 있음. 그런데 개정안은 단체협약이 체결되지 못한 업종에 대해 국가가 업종별 노사교섭위원회를 구성하여 단체교섭 및 단체협약을 체결하도록 하고, 1년의 기한 내 단체협약이 체결되지 않는 경우 국가가 근로조건 등에 대한 기준을 정하여 고시하도록 하고 있는바, 이러한 내용이 근로자의 단체교섭권을 제한하거나 ILO 제98호 협약상 임의적 교섭 원칙에 저촉될 우려는 없는지 등에 대한 종합적인 고려가 필요하다고 보임.

이와 관련하여 ILO 결사의 자유 위원회는 당사자 간 합의가 이루어지지 않은 경우 단체교섭의 쟁점 사항을 중재당국에 의해 해결하도록 규정하는 것은 임의적 교섭 원칙과 부합하지 않는다고 한 바 있으며,⁴⁶⁾ 단체협약안에 대한 공공당국의 개입은 그것이 전적으로 기술지원이 아닌 한 임의적 교섭 원칙에 부합하지 않는다⁴⁷⁾고 한 사례도 있으므로, 참고할 필요가 있겠음.

둘째, 안 제29조의10제1항은 업종별 노사교섭위원회의 구성 대상이 되는 업종을 ‘산업별 단체협약이 체결되지 못한 업종으로서 대통령령

45) ILO 제98호 단결권 및 단체교섭 협약

제4조 필요한 경우에는 단체협약으로 고용조건을 규제하기 위하여 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체 사이에 자발적 교섭을 위한 메커니즘을 충분히 발전시키고 이용하도록 장려·촉진하기 위하여 국내사정에 적합한 조치를 취하여야 한다.

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

1416. 당사자 간 합의가 이루어지지 않은 경우, 단체교섭의 쟁점 사항은 중재 당국에 의해 해결되어야 한다고 규정한 조항은 제98호 협약 제4조에 포함된 임의적 교섭 원칙과 부합하지 않는다.

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

1428. 단체협약안에 대한 공공당국 대표자에 의한 개입은, 그것이 전적으로 기술지원이 아닌 한, 제98호 협약 제4조의 정신에 부합하지 않는다.

으로 정한 업종'으로 규정하고 있는바, 노사 간 교섭력의 불균형으로 자율적인 산업별 교섭이 형성되지 못한 취약 업종을 의미하는 것으로 이해될 여지는 있겠으나, 어떠한 업종이 이에 해당하는지 법률에서 대강을 정하지 않고 대통령령에 전부 위임하여 그 대상이 명확하지 않은 측면이 있음. 또한, 안 제29조의10제4항에서는 노사교섭위원회의 구성·운영, 교섭절차 및 유효기간 등에 관한 사항도 법률에서 기본적인 기준을 제시하지 않은 채 대통령령에 위임하고 있는바, 위임의 범위와 기준을 법률에 보다 구체적으로 규정할 필요가 있는지에 대하여 검토가 필요해 보임.

한편, 개정안에 대하여 고용노동부는 정부가 개별적인 교섭에 개입하여 교섭·협약체결을 강제하는 것은 헌법상 자기결정권과 계약자유의 원칙을 침해할 우려가 있고, 1년간 단체협약을 체결하지 못했다고 하여 정부가 개별 업종의 근로조건 등을 직접 결정하여 이를 강제하는 것은 단체교섭권과 단체행동권을 침해하는 결과를 초래하며, ILO협약에 위배될 소지도 있어 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

또한, 대구광역시교육청은 개정안이 국가로 하여금 후견적 역할을 넘어 자치와 자율을 기반으로 운영되어야 할 노사관계에 과도하게 개입하도록 하는 측면이 있으며, 산업별 노사관계의 기준은 필요한 경우 경제사회노동위원회 등을 통한 노사정 사회적 대화와 합의를 통해 마련하는 것이 바람직하다는 점에서 해당 규정은 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

같은 취지에서 강원도교육청은 노사 간 합의가 이루어지지 않은 경우 고용노동부장관이 근로조건에 관한 기준을 정하여 고시하도록 하는 것은 국가가 노사관계에 직접 개입하는 것으로서 노사 자율주의의 근간을 훼손할 우려가 있으므로, 해당 규정을 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

아울러, 한국공인노무사회는 노사교섭위원회의 구성에 관하여 개정안이 단순히 대통령령에 위임하고 있을 뿐, 노사 간 구성의 균형성, 공익위원의 자격 및 의결절차 등에 관한 기본적인 기준을 법률에 규정하고 있지 않다는 점을 지적하면서, 공인노무사·변호사·노동법학자·노동경제학자 등 노동관계법령에 관한 전문성을 갖춘 자가 공익위원으로 참여할 수 있도록 법률에 명시할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

6. 다양한 교섭방식 활성화를 위한 지원·노력(안 제30조제4항 및 제5항 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 국가 및 지방자치단체는 산업별·지역별 등 다양한 교섭방식이 활성화될 수 있도록 지원 및 노력을 하여야 하며, 그 절차 및 방법 등은 대통령령으로 정하도록 하고, 노동관계 당사자에게도 상호 협력 의무를 부여함(안 제30조제4항 및 제5항 신설).

현행	개정안
第30條(交渉등의 원칙) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u> <u><신설></u>	第30條(交渉등의 원칙) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체의 지원과 노력의 절차 및 방법 등은 대통령령으로 정한다.</u> <u>⑤ 노동관계 당사자는 제3항에 따른 다양한 교섭방식을 활성화하기 위하여 서로 협력하여야 한다.</u>

나. 검토의견

현행 노조법 제30조제3항은 국가와 지방자치단체로 하여금 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고, 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력할 의무를 규정하고 있음.⁴⁸⁾

우리나라는 2021년 ILO 제98호 협약을 비준하면서 이에 맞추어 노조법을 개정하였으며(2021. 1. 5. 개정), 동 조항은 해당 협약 제4조가 “필요한 경우에는 단체협약으로 고용조건을 규제하기 위하여 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체 사이에 자발적 교섭을 위한 메커니즘을 충분히 발전시키고 이용하도록 장려·촉진하기 위하여 국내사정에 적합한 조치를 취하여야 한다”⁴⁹⁾고 규정한 것을 반영한 것임.

그런데 노조법 제30조제3항은 국가와 지방자치단체의 의무를 선언적으로 규정하고 있을 뿐 이를 구체화하기 위한 절차나 지원방안을 두고 있지 않아 실질적으로 기능하지 못하고 있으므로, 위임규정을 신설하여 구체적 지원방안을 시행령에 마련할 필요가 있다는 의견도 제시되고 있음.⁵⁰⁾

이에 개정안은 국가 및 지방자치단체의 지원과 노력을 위한 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하려는 것으로, 이는 노조법 제30조제3항의 취지에 따라 기업별·산업별·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 촉진하기 위한 구체적인 개선방안을 도출하기 위한 제도적 기반을 마련하려는 조치로 이해됨.

48) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제30조(교섭등의 원칙) ③ 국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다. <신설 2021. 1. 5.>

49) 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약 제4조

“Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or employers’ organisations and workers’ organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements.”

50) 박주영, 「불평등 양극화 극복을 위한 초기업교섭 활성화 필요성과 제도개선 방향」, 『불평등 양극화 해소를 위한 산별(초기업)교섭 활성화 방안 토론회』, 2023.5.4.

또한, 헌법재판소가 노동3권에 대하여 “근로자의 권리행사의 실질적 조건을 형성하고 유지해야 할 국가의 적극적인 활동을 필요로 한다”⁵¹⁾고 판시한 점에 비추어 볼 때, 개정안을 통해 다양한 교섭방식에 대한 국가와 지방자치단체의 적극적인 지원을 제도화함으로써 근로자의 단체교섭권을 폭넓게 보장할 수 있다는 점에서 입법적 의의가 있을 것으로 보임.

다만, 노조법 제30조제3항이 실질적으로 기능하지 못하는 이유는 행법이 단체교섭을 사업장 단위로 하도록 규정⁵²⁾하고 있기 때문으로 해당 조항이 실질적으로 기능하게 하려면 이와 관련한 노조법의 다른 규정의 개정이 이루어져야 한다는 의견⁵³⁾이 있고, 개정안이 초기업노조의 단체교섭권 확대를 위한 내용도 포함하고 있으므로,⁵⁴⁾ 이러한 점을 종합적으로 고려하여 심사할 필요가 있겠음.

한편, 개정안에 대하여 고용노동부는 국가·지자체가 기업별 교섭뿐

51) 헌법재판소 1998. 2. 27. 선고 94헌바13 : 근로3권의 성격은 국가가 단지 근로자의 단결권을 존중하고 부당한 침해를 하지 아니함으로써 보장되는 자유권적 측면인 국가로부터의 자유 뿐이 아니라, 근로자의 권리행사의 실질적 조건을 형성하고 유지해야 할 국가의 적극적인 활동을 필요로 한다. 이는 곧, 입법자가 근로자단체의 조직, 단체교섭, 단체협약, 노동쟁의 등에 관한 노동조합관련법의 제정을 통하여 노사간의 세력균형이 이루어지고 근로자의 근로3권이 실질적으로 기능할 수 있도록 하기 위하여 필요한 법적 제도와 법규범을 마련하여야 할 의무가 있다는 것을 의미한다.

52) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조의3(교섭단위 결정) ① 제29조의2에 따라 교섭대표 노동조합을 결정하여야 하는 단위(이하 “교섭단위”라 한다)는 하나의 사업 또는 사업장으로 한다.

53) 김기우, 「「노동조합 및 노동관계조정법」 제30조제3항 신설의 취지와 정책적 함의」, 『노동정책연구』 제23권 제1호, 한국노동연구원, 2023.

54) 안 제29조의6(초기업별 교섭의 단위 신청) ① 초기업단위 노동조합(산업별·지역별·업종별로 구성된 노동조합을 말한다. 이하 같다.)은 중앙노동위원회에 산업별·지역별·업종별 교섭 등 복수의 사업 또는 사업장을 포괄하는 하나의 교섭의 단위(이하 “초기업별 교섭의 단위”라고 한다)를 지정할 것을 신청할 수 있다.

만 아니라 산업·지역별 등 다양한 교섭방식이 활성화될 수 있도록 지원하는 방안을 구체화할 필요가 있다는 점에 대해서는 공감하면서도, 초기업교섭 활성화는 국정과제로 추진되고 있는 만큼, 정부는 초기업 교섭을 활성화하기 위한 방안에 대해 연구용역을 수행 중이며, 그 결과를 토대로 노사 및 전문가 의견수렴을 거쳐 구체적인 방안을 마련할 계획이므로, 연구용역 결과 등을 바탕으로 법·제도 개선방안을 논의할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

또한, 한국공인노무사회는 안 제30조제4항에 국가 및 지방자치단체의 지원 내용으로 사용자단체 가입 및 산업별·초기업 교섭에 참여하는 사업주에 대한 세제 지원, 공공조달 가점 부여, 교섭비용 일부 지원, 노무관리 컨설팅 지원 등을 규정하고, 같은 조에 국가 및 지방자치단체가 취약계층 근로자와 영세사업주가 산업별·초기업 교섭 및 단체협약 효력확장 절차에서 공인노무사·변호사 등 노동관계법령 전문가의 조력을 받을 수 있도록 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다는 규정을 신설할 것을 제안하였음.

7. 단체협약 효력확장 제도 개편

(제36조 삭제 및 안 제36조의2 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 현행 단체협약의 효력확장 제도를 개편하여, 종전의 지역적 구속력 규정을 삭제하는 대신 중앙노동위원회가 산업·지역·업종 단위에서 단체협약의 전부 또는 일부를 다른 근로자와 사용자에게 확장 적용할 수 있도록 하고, 이 경우 해당 단체협약의 사회적 공익성을 고려하여 결정하도록 함(안 제36조 삭제 및 제36조의2 신설).

현행	개정안
第36條(地域의 拘束力) ① 하나의 地域에 있어서 從業하는 同種의 勤勞者 3分の 2 이상이 하나의 團體協約의 적용을 받게 된 때에는 行政官廳은 당해 團體協約의 當事者の 雙方 또는 一方의 申請에 의하거나 그 職權으로 勞動委員會의 議決을 얻어 당해 地域에서 從業하는 다른 同種의 勤勞者和 그 使用者에 대하여도 당해 團體協約을 적용한다는 決定을 할 수 있다. ② 行政官廳이 第1項의 規定에 의한 決定을 한 때에는 지체없이 이를 公告하여야 한다. <신설>	<삭제> 제36조의2(단체협약의 효력확장) ① 중앙노동위원회는 단체협약 당사자의

현행	개정안
	<u>쌍방 또는 일방의 신청에 의하여 관련된 산업·지역·업종에 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에게 해당 단체협약의 전부 또는 일부를 적용한다는 결정을 할 수 있다. 이 경우 중앙노동위원회는 효력확장을 신청한 단체협약의 내용의 사회적 공익성을 고려하여 결정하여야 한다.</u> <u>② 제1항에 따른 중앙노동위원회의 효력확장을 위한 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

나. 검토의견

(1) 단체협약 효력확장 제도 개요

단체협약은 노사자치주의의 산물이므로 단체협약을 체결한 노동조합의 조합원에게만 효력을 미치는 것이 원칙임.⁵⁵⁾ 그러나 현행법은 특정한 경우 단체협약의 효력을 비조합원 등에게까지 확장하는 제도를 두고 있음.

첫째, 하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는

55) 하갑래, 『집단적 노동관계법』(개정 5판), (주)중앙경제, 2018, 381면.

사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자의 대하여도 당해 단체협약이 적용되도록 하고 있고,⁵⁶⁾ 이를 ‘일반적 구속력’이라고 하며, 둘째, 하나의 지역에서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청의 결정으로 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용할 수 있도록 하고 있으며,⁵⁷⁾ 이를 ‘지역적 구속력’이라고 함.

이처럼 단체협약 효력확장은 다수의 근로자가 하나의 단체협약을 적용받고 있음에도 소수의 미조직근로자 등이 협약 적용을 받지 못하는 경우에 이들의 근로조건 보호를 위하여 협약 외 근로자도 단체협약의 적용을 받도록 하는 제도로, 현행법상 일반적 구속력과 지역적 구속력은 각각 ‘동종의 근로자 반수 이상’ 및 ‘동종의 근로자 3분의 2 이상’이라는 근로자의 양적 대표성을 요건으로 하고 있음. 참고로 ILO의 「단체협약에 관한 제91호 권고(1951년)」도 단체협약의 효력 확장을 위한 요건 중 하나로 ‘단체협약이 이미 다수의 사용자와 근로자에게 적용되어 관할 당국이 충분한 대표성이 있다고 인정’⁵⁸⁾할 것을 명

56) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제35조(일반적 구속력) 하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 단체협약이 적용된다.

57) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제36조(지역적 구속력) ① 하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.

② 행정관청이 제1항의 규정에 의한 결정을 한 때에는 지체없이 이를 공고하여야 한다.

58) (a) that the collective agreement already covers **a number of the employers and workers** concerned which is, in the opinion of the competent authority, sufficiently representative

시하고 있음.⁵⁹⁾

우리나라의 경우, 노동조합 조직 대상 근로자 수 대비 조합원 수로 나타낸 노동조합 조직률은 2024년 기준 13.0%로, 주요 국가와 비교하면 영국(22.0%), 일본(16.2%), 독일(14.1%)보다는 낮고, 호주(12.2%)와 미국(9.9%)보다는 높은 수준으로 나타남. 특히 기업 규모별로 보면 300명 이상 기업이 35.1%인 반면, 30명 미만 기업의 조직률은 0.1%에 불과해 소규모 사업장의 노동조합 조직률이 현저히 낮게 나타나고 있음.⁶⁰⁾ 이에 기업 내부에서 정규직과 비정규직 간 분절구조와 초기업적 차원에서 중소기업 근로자의 열악한 근로조건 문제를 완화하기 위하여 단체협약 효력확장제도를 활용하여야 한다는 의견이 제기되고 있으며,⁶¹⁾ 개정안은 이러한 문제의식과 취지를 반영하여 단체협약의 효력확장 제도를 개편하려는 것으로 이해됨.

59) ILO의 단체협약에 관한 제91호 권고(1951년) 제5조의 내용은 다음과 같음.

- (1) 확립된 단체교섭 관행을 고려하여 적절한 경우, 각 국가의 여건에 적합하게 결정된 국내법령에 따라 단체협약의 전부 또는 일부를 산업 및 지역에 속하는 모든 사용자와 근로자에게 확대 적용하기 위한 조치를 취해야 한다.
- (2) 국내법령은 다음의 요건에 따라 단체협약 효력을 확장할 수 있다.
 - (a) 단체협약이 이미 다수의 사용자와 근로자에게 적용되고 있어서 관할 당국에 의해 충분히 대표성이 인정될 것
 - (b) 일반적으로 단체협약 당사자인 하나 이상의 노사단체가 연장 요청을 할 것
 - (c) 단체협약의 효력 확장 전에 단체협약의 효력 확장에 의해 단체협약이 적용될 사용자와 근로자에게 의견을 제출할 기회를 제공할 것

60) 고용노동부, 「2024 전국노동조합조직현황」, 2025.12.

61) 강선희, 「단체협약 효력확장제도의 재조명」, 『노동법학』 제50호, 2014.

< 기업 규모별 노동조합 조직현황(2024년) >

(단위 : 명)

구 분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자수(A)	12,023,000	4,321,000	2,187,000	3,161,000
조합원수(B)	16,509	54,648	117,385	1,109,589
노동조합 조직률(B/A)	0.1%	1.3%	5.4%	35.1%

자료 : 고용노동부, 「2024 전국노동조합조직현황」, 2025.12.

(2) 지역적 구속력 삭제 및 산업·업종·지역적 구속력 확장 적용

현행법상 지역적 구속력 제도는 하나의 지역에 지배적인 노동조합과 사용자단체가 많지 않은 우리나라의 노사관계 현실에서는 거의 활용되지 않고 있는데,⁶²⁾ 이로 인해 현행 제도가 사실상 사문화되어 있다는 지적이 제기되고 있음.⁶³⁾ 구체적으로는 ①현행 제도는 단체협약의 효력을 ‘지역’ 단위로만 확장하도록 하고 있어 제도의 활용 범위와 효과가 제한적이라는 점, ②‘하나의 지역의 동종근로자 2/3 이상’이 하나의 단체협약을 적용받는다는 요건은 기업별 단체협약이 주를 이루는 우리나라의 여건상 충족하기에 지나치게 엄격하다는 점, ③지역적 구속력 결정 사건의 처리가 각 지방노동위원회에 분산되어 이루어짐에 따라 효력확장에 관한 일관되고 신뢰성 있는 판단기준이 마련되지

62) 한 연구 결과에 따르면, 1998년 이후 약 25년간 노동위원회에서 지역적 구속력 결정에 관한 의결 현황이 기록된 사건은 10여건 내외임. 박주영, 「단체협약 적용률 제고를 위한 단체협약 효력확장제도의 재고찰」, 『산업노동연구』 30권 2호, 2024, 95면.

63) 강주리, 「단체협약 효력확장 제도의 재검토 - 사업 네트워크에서의 단체협약 효력확장 적용 방안을 중심으로-」, 『한국노사관계학회 학술대회』 vol.2023. no.2., 한국고용노사관계학회, 2023. 111면.

어렵다는 점, ④확장의 요건과 대상을 ‘하나의 단체협약’으로 규정하고 있어, 집단·공동교섭을 통해 합의된 내용을 바탕으로 기업별 단체협약을 체결하는 경우 이를 ‘하나의 단체협약’으로 포섭하기 어렵고 이 과정에서 기업별로 일부 다른 내용의 단체협약을 체결하는 경우 효력확장의 대상이 불명확해질 수 있다는 점 등 다양한 지적이 있음.⁶⁴⁾

개정안은 이와 같은 문제의식을 반영하여, ①효력확장의 단위를 현행 ‘하나의 지역’에서 ‘관련된 산업·지역·업종’으로 확대하고, ②효력확장의 요건을 ‘동종 근로자 2/3 이상이 하나의 단체협약을 적용받는 경우’에서 ‘해당 단체협약 내용의 사회적 공익성’으로 변경하며, ③효력확장의 결정 주체를 기존 노동위원회 의결 및 행정관청 결정에서 중앙노동위원회로 변경하고, ④효력확장의 대상을 당해 단체협약의 ‘전부 또는 일부’로 확대하려는 내용임.

개정안은 중소 영세사업장 근로자나 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 근로자 등 노동조합의 조직 결성이 어려운 근로자의 근로조건 개선에 기여할 수 있다는 점에서 입법적 의의가 있는 것으로 보임.

64) 강선희, 「단체협약 효력확장제도의 재조명」, 『노동법학』 제50호, 2014; 강주리, 「단체협약 효력확장 제도의 재검토 - 사업 네트워크에서의 단체협약 효력확장 적용 방안을 중심으로-」, 『한국노사관계학회 학술대회』 vol.2023. no.2., 한국고용노사관계학회, 2023.; 박주영, 「단체협약 적용률 제고를 위한 단체협약 효력확장제도의 재고찰」, 『산업노동연구』 30권 2호, 2024 등을 중심으로 재정리

<현행법과 개정안 비교>

항목	현행	개정안
확장 단위	하나의 지역	관련된 산업·지역·업종
확장 요건	하나의 지역에서 종업하는 동종 근로자 2/3 이상이 하나의 단협을 적용받게 된 경우 (= 확장대상 단협 : 동종근로자 2/3 이상이 적용받는 하나의 단협)	해당 단체협약 내용의 사회적 공익성 을 고려 (= 확장대상 단협 : 사회적 공익성이 인정되는 단협)
확장 신청	당해 단협의 당사자의 쌍방 또는 일방이 행정관청 에 신청	당해 단협의 당사자의 쌍방 또는 일방이 중앙노동위원회 에 신청
확장 결정절차	행정관청이 당사자의 확장신청에 따라 또는 직권으로 노동위원회에 의결요청 → 노동위원회의 의결 → 행정관청이 확장 결정	중앙노동위원회가 확장 결정
확장 사항	당해 단체협약 * 규범적 부분에 한해 확장되는 것으로 해석	당해 단체협약의 전부 또는 일부

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 개정안은 단체협약 효력확장의 요건 중 ‘동종 근로자 2/3 이상’이라는 양적 요건을 ‘해당 단체협약 내용의 사회적 공익성’이라는 질적 요건으로 전환하고 있는바, 요건의 추상성으로 인한 문제는 없는지 검토가 필요해 보임.

앞서 살펴본 바와 같이 노동조합 조직률이 13.0%에 불과한 상황을 고려하면, ‘동종 근로자 2/3 이상이 하나의 단체협약 적용’이라는 양적

요건은 현실적으로 달성하기 어려운 측면이 있음. 특히 건설·화물운송 등 임시·일용직 고용형태 또는 방송·출판·예술·IT 등 간접고용·특수고용형태 종사자 비율이 높은 업종의 경우 노동조합 가입이 어려워 양적 요건을 충족하기 어려운 경우가 많다는 점에서, 개정안은 이러한 노동 현실을 고려한 것으로 이해됨.

그러나 이러한 점을 감안하더라도 양적 요건을 완전히 배제하고 ‘사회적 공익성’이라는 질적 요건만을 고려하도록 하는 것은 결정기관의 판단에 따라 오히려 단체협약 효력확장을 어렵게 하는 요소로 작용할 우려가 있으며, ILO의 단체협약에 관한 제91호 권고⁶⁵⁾에서도 ‘단체협약이 이미 다수의 사용자와 근로자에게 적용’⁶⁶⁾될 것을 단체협약 효력확장의 요건 중 하나로 명시하고 있다는 점 등도 다각적으로 고려할 필요가 있겠음.⁶⁷⁾

둘째, 개정안은 단체협약 효력확장의 범위를 ‘관련된 산업, 업종 또는 지역에 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자’로 규정하고 있

65) R091 - Collective Agreements Recommendation, 1951(https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R091)

66) (a) that the collective agreement already covers **a number of the employers and workers** concerned which is, in the opinion of the competent authority, sufficiently representative

67) ILO의 단체협약에 관한 제91호 권고(1951년) 제5조의 내용은 다음과 같음.

- (1) 확립된 단체교섭 관행을 고려하여 적절한 경우, 각 국가의 여건에 적합하게 결정된 국내법령에 따라 단체협약의 전부 또는 일부를 산업 및 지역에 속하는 모든 사용자와 근로자에게 확대 적용하기 위한 조치를 취해야 한다.
- (2) 국내법령은 다음의 요건에 따라 단체협약 효력을 확장할 수 있다.
 - (a) 단체협약이 이미 다수의 사용자와 근로자에게 적용되고 있어서 관할 당국에 의해 충분히 대표성이 인정될 것
 - (b) 일반적으로 단체협약 당사자인 하나 이상의 노사단체가 연장 요청을 할 것
 - (c) 단체협약의 효력 확장 전에 단체협약의 효력 확장에 의해 단체협약이 적용될 사용자와 근로자에게 의견을 제출할 기회를 제공할 것

는바, ‘관련된’의 의미에 대한 해석에 따라 효력확장의 범위가 달라질 수 있다는 점, ‘동종의 근로자’에 대하여 해당 근로자가 다른 노동조합에 가입하여 해당 노동조합이 별도의 단체협약을 체결한 경우에도 해당 근로자에게 단체협약의 효력을 확대 적용할지 여부에 대한 다양한 견해가 제시되고 있다는 점 등을 종합적으로 고려하여 단체협약 확대 적용 범위에 대하여 논의할 필요가 있겠음.

먼저, ‘관련된 산업, 업종 또는 지역’과 관련하여, 개정안은 관련성에 관한 판단 기준은 제시하고 있지 않은바, 이 경우 관련성을 주장하는 당사자와 부인하는 당사자 간 단체협약 확대 적용에 대한 다툼이 증가하고 혼선이 발생할 가능성이 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

다음, ‘동종의 근로자와 그 사용자’와 관련하여, 현행법 제36조의 해석상 다른 동종의 근로자가 미조직 근로자인 경우 단체협약이 확장 적용된다는 것이 일반적인 견해이므로,⁶⁸⁾ 개정안에 따르더라도 노동조합에 가입하지 않은 미조직 근로자는 단체협약 효력확장의 대상이 된다고 볼 수 있음. 그러나 동종의 근로자가 다른 노동조합에 가입하고 있는 경우에 대해서는 일관된 해석이 확립되어 있지 않은 상황임.

판례는 “협약 외의 노동조합이 독자적으로 단체교섭권을 행사하여 이미 별도의 단체협약을 체결한 경우에는 그 협약이 유효하게 존속하고 있는 한 지역적 구속력 결정의 효력은 그 노동조합이나 그 구성원인 근로자에게는 미치지 않는다고 해석하여야 할 것”으로 판시하였으나,⁶⁹⁾

68) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』, 2023, 557면.

학계에서는 ①판례와 같이, 다른 노동조합이 별도의 단체협약을 체결하고 있으면 해당 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 존중하여 단체협약 효력 확장 대상이 되지 않는다는 견해, ②다른 노동조합이 별도의 단체협약을 체결하고 있는 경우에도 그 단체협약이 확장 적용되는 협약의 내용보다 불리한 내용을 담고 있으면 단체협약의 효력 확장 대상이 된다는 견해, ③기업 간 근로조건의 획일화를 통해 부당경쟁을 방지하고자 하는 제도의 취지를 감안하여 단체협약 체결여부와 상관 없이 효력 확장의 대상이 된다는 견해, ④노동조합의 노동3권을 존중하여 단체협약의 체결여부나 유·불리를 불문하고 효력 확장의 대상이 되지 않는다는 견해 등 다양한 의견이 제시되고 있음.⁷⁰⁾

즉, 개정안의 내용에 따를 경우, 동종의 근로자가 다른 노동조합에 가입하고 그 노동조합이 별도의 단체협약을 체결한 경우 단체협약 효력의 확대 적용 여부가 명확하지 않고 이에 대한 다양한 의견이 제시되고 있는 만큼 법 적용 과정에서 혼선이 발생할 우려가 있다고 보임. 따라서 다른 노동조합에 가입한 동종의 근로자를 단체협약 효력확장의 대상으로 할 것인지 여부를 입법적으로 명확히 규정할 필요는 없는지에 대해서도 검토가 필요해 보임.

한편, 개정안에 대해 고용노동부는 ①‘동종 근로자 2/3 이상을 요건

69) 대법원 1993.12.21. 선고 92도2247 판결

70) 강선희, 「단체협약 효력확장제도의 재조명」, 『노동법학』 제50호, 2014, 250면, 박주영, 「단체협약 적용률 제고를 위한 단체협약 효력확장제도의 재고찰」, 『산업노동연구』 30권 2호, 2024, 93-94면, 하갑래, 『집단적 노동관계법』(개정 5판), (주)중앙경제, 2018, 390-391면을 중심으로 정리

으로 하는 지역적 구속력을 삭제하면서, 대표성에 대한 별도의 요건 없이 사회적 공익성만을 요건으로 하는 산업·지역·업종에 대한 효력을 확장하는 것은 단체협약 효력확장의 취지와 맞지 않고, ILO가 제시하는 기준과도 맞지 않는 측면이 있으며, ②산업·업종의 개념 및 동일성 여부, 사회적 공익성 여부가 불명확함에 따라 효력확장의 대상이 되는 단체협약에 해당하는지, 효력확장의 적용을 받는 근로자인지 등을 둘러싸고 현장의 혼란, 갈등이 발생할 우려가 있으며, ③현행 단체협약 효력확장 제도 개편과 관련해서는 국정과제로 설정되어 있어 정부는 이에 관한 연구용역을 실시하고 있는 만큼 연구용역 결과 등을 토대로 노사·전문가 의견수렴을 거쳐 구체적인 방안을 마련할 계획이므로 이를 토대로 법·제도 개선 방안을 논의할 필요가 있다는 점 등을 종합적으로 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

또한, 대구광역시교육청은 개정안이 단체협약 효력확장 여부의 판단 기준을 ‘사회적 공익성’을 제시함에 따라, 국가의 자의적 판단을 배제할 수 없고, 해당 단체협약을 강제로 적용받게 될 노사 모두의 수용성을 저해할 수 있으므로, 삭제가 필요하다는 의견을 제시하였음.

광주광역시교육청은 교원노조법과의 관계, 사립학교의 경영자율성, 공익성 판단기준의 명확성 등을 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음. 구체적으로는 ①교원노조법이 지역적 구속력 규정을 교원노조에 적용하지 않도록⁷¹⁾ 한 취지와 충돌할 우려가 있고, ②

71) 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제14조(다른 법률과의 관계) ② 「노

사립학교의 재정·경영상황을 고려하지 않은 단체협약이 확장 적용될 경우 사립학교의 경영자율성과 교육현장의 안정성을 저해할 수 있으며, ③단체협약 효력확장의 요건인 ‘사회적 공익성’의 판단기준이 불명확하여 중앙노동위원회의 자의적 판단과 분쟁이 발생할 우려가 있다는 의견임. 이에 교육 분야의 특수성을 반영한 공익성 판단기준을 법령에 명확히 규정하고, 이해관계자 의견수렴을 거친 후 제도를 재검토할 필요가 있으며, 효력확장 결정권을 중앙노동위원회에 부여하는 것이 적정한지에 대해서도 검토가 필요하다는 의견임.

강원도교육청도 단체협약에 참여하지 않은 다른 근로자·사용자에게까지 협약 효력을 강제로 확장하는 것은 국민의 권리를 과도하게 침해할 수 있고, 지역적 구속력 규정을 삭제하고 산업·업종 단위로 범위를 확대하는 것은 현장의 다양한 사정을 무시하는 결과를 초래할 수 있으므로, 삭제가 필요하다는 의견을 제시하였음.

아울러, 한국공인노무사회는 단체협약 효력확장제도는 단체협약 체결에 참여하지 아니한 사용자와 근로자에게까지 협약의 효력을 미치는 강행 규범인 만큼, 효력확장 여부의 결정기준, 이해관계자 의견청취 절차, 영세사업장 등에 대한 적용 특례 및 이의신청 등 권리구제 절차를 법률에 명시할 필요가 있다는 의견을 제시하였음. 구체적으로

동조합 및 노동관계조정법」 제2조제4호라목, 제24조, 제24조의2제1항·제2항, 제29조제2항부터 제4항까지, 제29조의2부터 제29조의5까지, 제36조부터 제39조까지, 제41조, 제42조, 제42조의2부터 제42조의6까지, 제43조부터 제46조까지, 제51조부터 제57조까지, 제60조제5항, 제62조부터 제65조까지, 제66조제2항, 제69조부터 제73조까지, 제76조부터 제80조까지, 제81조제1항제2호 단서, 제88조, 제89조제1호, 제91조 및 제96조제1항제3호는 이 법에 따른 노동조합에 대해서는 적용하지 아니한다.

는 안 제36조의2제1항에 효력확장 여부를 결정할 때 고려하여야 할 사항으로 노사단체의 대표성, 단체협약 내용의 합리성 및 영세사업장에 미치는 영향 등을 규정하고, 같은 조에 중앙노동위원회의 공청회 또는 의견청취 절차와 중소기업 영향평가 실시,⁷²⁾ 일정 규모 미만 사업장에 대한 적용유예 또는 일부 조항의 한시적 적용 면제,⁷³⁾ 효력확장 결정에 대한 이의신청 및 공인노무사·변호사의 조력을 받을 수 있는 절차⁷⁴⁾ 등을 신설할 것을 제안하였음.

문 의 처
02)6788-5535

72) ▷ 제2항: 중앙노동위원회는 효력확장 결정에 앞서 공청회 또는 의견 진술 기회를 부여하여야 하며, 효력확장 대상 단체협약에 따른 중소기업 영향 평가를 실시하여야 한다.

73) ▷ 제3항: 일정 규모 미만의 사업장 또는 사업자에 대하여는 효력확장 결정에서 적용유예 또는 일부 조항의 한시적 적용 면제를 인정할 수 있다.

74) ▷ 제4항: 효력확장 결정에 이의가 있는 자는 결정의 통지를 받은 날부터 30일 이내에 중앙노동위원회에 이의를 신청할 수 있고, 그 이의신청 절차에서 공인노무사 또는 변호사의 조력을 받을 수 있다.