



제418회국회(정기회)  
제8차환경노동위원회

# 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

〈 단체협약의 구속력 확장 〉

■ 이수진의원 대표발의(의안번호 제2203801호)

2024. 11.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 손을춘

# 목 차

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| I . 제안경위 .....                | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....        | 1 |
| III . 검토의견 .....              | 2 |
| 1. 단체협약의 구속력 확장(안 제36조) ..... | 2 |

## I. 제안경위

2024년 9월 9일 이수진의원이 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안은 2024년 9월 10일 우리 위원회에 회부되었음.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 일정한 요건을 갖추는 경우 단체협약의 당사자인 사용자와 노동조합의 조합원이 아닌 사람에 대해서도 단체협약의 효력을 확장하여 그 구속력이 미칠 수 있도록 하고 있음. 즉 현행법 제35조는 하나의 사업 또는 사업장에서 동종의 근로자에 대한 일반적 구속력을, 현행법 제36조는 하나의 지역에서 종업하는 동종 근로자와 그 사용자에 대한 지역적 구속력을 규정하고 있음.

그런데 최근 노동형태가 다양화되면서 특수형태근로종사자, 플랫폼 종사자, 프리랜서 등 비정형노동자가 빠르게 증가하고 있음에도 불구하고, 이들의 노동기본권은 제대로 보장되지 못하고 있어 현행 지역적 구속력 제도를 지역뿐만 아니라 산업·업종에 대하여 공익성이 인정되는 경우 단체협약의 구속력을 확장할 수 있는 제도로 개편하여 실효성을 높일 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.

이에 단체협약의 구속력의 확대의 유형을 ‘지역’에서 ‘산업·지역·업종’으로 확대하여 단체협약이 없거나 불리하게 체결된 경우에도 동일 산업·지역·업종에서 동등한 조건의 단체협약이 적용되게 함으로써 열악한 지위에서 일하는 노동자의 권리를 보호하고자 함(안 제36조).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 단체협약의 구속력 확장(안 제36조)

##### 가. 개정안의 주요 내용

개정안은 단체협약의 구속력을 현행 ‘지역 단위’에서 ‘산업·업종 단위’까지 확대하고, 구속력의 확장 결정권을 현행 행정관청에서 중앙노동위원회로 변경하려는 것임.

| 현행                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>第36條(地域的 拘束力) ① 하나의 <u>地域</u>에 있어서 從業하는 同種의 勤勞者 3分の 2 이상이 하나의 <u>團體協約</u>의 적용을 받게 된 때에는 行政官廳은 당해 <u>團體協約</u>의 當事者의 雙方 또는 一方의 申請에 의하거나 그 職權으로 <u>勞動委員會</u>의 議決을 얻어 당해 <u>地域</u>에서 從業하는 다른 同種의 勤勞者와 그 使用者에 대하여도 당해 <u>團體協約</u>을 적용한다는 決定을 할 수 있다.</p> <p>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.</p> | <p>第36條(단체협약의 구속력의 확장) ① -----<u>산업·지역·업종</u>에-----<br/>-----<u>근로자의 근로조건</u>에 미치는 영향 등 공익성이 인정되는 경우 「노동위원회법」 제2조제1항에 따른 중앙노동위원회는-----<br/>-----의 하여 <u>산업·지역·업종</u>에서-----<br/>-----<u>단체협약의 전부 또는 일부를</u>-----<br/>-----.</p> <p>② <u>노동위원회</u>는-----<br/>-----.</p> |

## 나. 검토의견

단체협약은 노사자치주의의 산물이므로 단체협약을 체결한 노동조합의 조합원에게만 효력을 미치는 것이 원칙임.<sup>1)</sup>

그러나 현행법은 특정한 경우 단체협약의 효력을 확장시키고 있는바, ①하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자의 대하여도 당해 단체협약이 적용되도록 하고 있고,<sup>2)</sup> ②하나의 지역에서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청의 결정으로 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에게 대하여도 당해 단체협약을 적용할 수 있도록 하고 있는바<sup>3)</sup>, 전자를 ‘일반적 구속력’, 후자를 ‘지역적 구속력’이라 함.

이 중 지역적 구속력 제도의 경우, 일정한 지역에서 사용자 상호 간의 근로조건 저하 경쟁 및 이에 따른 불공정 경쟁을 방지하고, 소수근로자 및 노동조합을 보호하며, 노동관계법의 기본 목적이라고 할 수 있는 동종근로·동등대우 원칙을 단체협약이라는 매개를 통하여 지역적

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

2) 「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.

3) 「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 사용자에게 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.

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

으로 실현하려는 데 있음.<sup>4)</sup>

우리나라의 경우, 노동조합 조직 대상 근로자 수 대비 조합원 수로 나타낸 노동조합 조직률은 2022년 기준 13.1%로 나타나 주요 국가 대비 낮은 수준으로 나타나고 있고,<sup>5)</sup> 특히 사업체 규모별로 살펴보면 소규모 사업장의 노동조합 조직률이 낮은 것으로 나타나고 있는바, 개별 기업 단위를 벗어난 단체협약 구속력 확대를 통해 단체협약 적용률을 제고하고 소규모 사업장 근로자의 열악한 근로조건에 관한 문제를 해결할 수 있다는 의견이 있음.<sup>6)</sup>

#### < 사업체 규모별 노동조합 조직현황(2022년) >

(단위 : 명)

| 구 분           | 30명 미만     | 30~99명    | 100~299명  | 300명 이상   |
|---------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| 임금근로자수(A)     | 12,058,000 | 4,187,000 | 2,149,000 | 3,011,000 |
| 조합원수(B)       | 7,734      | 56,245    | 122,017   | 1,111,163 |
| 노동조합 조직률(B/A) | 0.1%       | 1.3%      | 5.7%      | 36.9%     |

자료 : 고용노동부, 「2022 전국노동조합조직현황」, 2023.12.

그러나 현행법 제36조의 지역적 구속력 제도는 하나의 지역에 지배적인 노동조합과 사용자단체가 많지 않은 우리나라에서는 거의 활용되지 않아<sup>7)</sup> 사문화되고 있다는 지적이 제기됨.<sup>8)</sup>

4) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』(제2판), 박영사, 2023, 555면.

5) 2022년 기준 영국 22.3%, 독일 16.5%, 미국 10.1% 일본 16.5%(고용노동부, 「2022 전국노동조합조직현황」, 2023.12.)

6) 강선희, 「단체협약 효력확장제도의 재조명」, 『노동법학』 제50호, 2014, 209면.

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

동 제도에 대해서는, ①현행 제도 하에서는 단체협약의 효력을 ‘지역’ 단위로만 확장하도록 하고 있으므로 그 효과가 제한적이고, ②‘하나의 지역의 동종근로자 2/3 이상’이 하나의 단체협약을 적용받는다는 요건은 기업별 단체협약이 주를 이루는 우리나라의 여건상 충족하기에 지나치게 엄격하며, ③사건의 처리가 각 지방노동위원회로 분산됨으로써 효력확장의 일관되고 신뢰성 있는 기준이 마련되기 어렵고, ④확장의 요건과 대상이 ‘하나의 단체협약’으로 규정되어 있으나, 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 확장의 대상이 불명확해진다는 등의 다양한 의견이 제시되고 있음.<sup>9)</sup>

개정안은 이와 같은 의견을 반영한 것으로, 내용을 세부적으로 살펴보면 ①효력 확장의 단위를 현행 ‘하나의 지역’에서 ‘하나의 산업·지역·업종’으로 확대하고, ②확장의 요건을 ‘동종 근로자 2/3 이상이 하나의 단협을 적용받는 경우’에서 ‘동종 근로자의 근로조건에 미치는 영향 등 공익성이 인정되는 경우’로 변경하며, ③확장의 결정주체를 기존 노동위원회 의결 및 행정관청 결정에서 중앙노동위원회로 변경하고, ④확

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

9) 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

장의 대상을 당해 단체협약의 ‘전부 또는 일부’로 하고 있음.

### <현행법과 개정안 비교>

| 항목         | 현행                                                                                                 | 개정안                                                                                                                 |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 확장<br>단위   | 하나의 지역                                                                                             | 하나의 산업·지역·업종                                                                                                        |
| 확장<br>요건   | 하나의 지역에서 종업하는<br>동종 근로자 2/3 이상이 하나의<br>단협을 적용받게 된 경우<br>(= 확장대상 단협 : 동종근로자 2/3<br>이상이 적용받는 하나의 단협) | 하나의 산업·지역·업종에서 종업하는<br>동종 근로자의 근로조건에 미치는<br>영향 등 공익성이 인정되는 경우<br>(= 확장대상 단협 : 동종근로의 근로조건에<br>미치는 영향 등 공익성이 인정되는 단협) |
| 확장<br>신청   | 당해 단협의 당사자의 쌍방 또는<br>일방이 행정관청에 신청                                                                  | 당해 단협의 당사자의 쌍방 또는<br>일방이 중앙노동위원회에 신청                                                                                |
| 확장<br>결정절차 | 행정관청이 당사자의 확장신청에<br>따라 또는 직권으로 노동위원회에<br>의결요청 → 노동위원회의 의결<br>→ 행정관청이 확장 결정                         | 중앙노동위원회가 확장 결정                                                                                                      |
| 확장<br>사항   | 당해 단체협약<br>* 규범적 부분에 한해 확장되는 것으로 해석                                                                | 당해 단체협약의 전부 또는 일부                                                                                                   |
| 확장<br>공고   | 확장 결정을 한 행정관청이 공고                                                                                  | 확장 결정을 한 노동위원회가 공고<br>* 제1항에서 확장 결정의 주체를 “중앙노동<br>위원회”로 규정하였으나, 제2항에서는 공고<br>주체를 “노동위원회”로 달리 규정                     |

개정안에 따르면 중소 영세사업장이나 플랫폼을 통해 노무를 제공  
하는 근로자 등 노동조합의 조직 결성이 어려운 근로자의 근로조건  
개선에 기여할 수 있다는 점에서 바람직한 측면이 있음.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 검토가 필요함.

첫째, 개정안은 단체협약 효력 확장의 요건 중 ‘동종 근로자 2/3 이  
상’이라는 양적 요건을 ‘동종 근로자의 근로조건에 미치는 영향 등 공  
익성 인정’이라는 질적 요건으로 전환하고 있는바, 요건의 추상성으로

인한 문제는 없는지 검토가 필요하다고 보임.

앞서 살펴본 바와 같이 노동조합 조직률이 13.1%에 불과한 상황을 고려해 볼 때 ‘동종 근로자 2/3 이상이 하나의 단체협약 적용’이라는 양적 요건은 현실적으로 달성되기 어려울 수 있으며, 특히 건설·화물 운송 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 이를 고려한 것임.

그러나 이러한 점을 감안하더라도 양적 요건을 완전히 배제하고 질적 요건만을 고려하도록 하는 것은 결정기관의 판단에 따라 오히려 단체협약 효력 확장을 어렵게 하는 요소로 작용할 우려도 있으며, ILO의 단체협약에 관한 제91호 권고<sup>10)</sup>에서도 ‘단체협약이 이미 다수의 사용자와 근로자에게 적용’<sup>11)</sup>될 것을 단체협약 효력 확장의 요건 중 하나로 명시하고 있다는 점도 고려할 필요가 있겠음.<sup>12)</sup>

---

10) R091 - Collective Agreements Recommendation, 1951([https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R091](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R091))

11) (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

12) 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

둘째, 개정안은 단체협약 효력 확장의 범위를 ‘산업·지역·업종에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자’로 규정하고 있는바, 그 범위에 대한 입법정책적 고려를 통해 이를 명확히 할 필요는 없는지에 대한 검토가 필요함.

현행법 제36조의 ‘당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자’에 대하여, 다른 동종의 근로자가 미조직 근로자인 경우 단체협약이 확장 적용된다는 것은 통설이므로, 개정안에 따르더라도 노동조합에 가입하지 않은 미조직 근로자는 단체협약 효력 확장의 대상이 된다고 할 것임.

다만, 동종의 근로자가 다른 노동조합에 가입하고 있는 경우에 대해서 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<sup>13)</sup>

학계에서는 ①판례와 동일한 의견으로서 다른 노동조합이 별도의 단체협약을 체결하고 있으면 해당 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 존중하여 단체협약 효력 확장 대상이 되지 않는다고 하는 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 획일

---

13) 대법원 1993.12.21. 선고 92도2247 판결

화를 통해 부당경쟁을 방지하고자 하는 제도의 취지를 감안하여 단체협약 체결여부와 상관 없이 효력 확장의 대상이 된다는 견해,<sup>④</sup>노동조합의 노동3권을 존중하여 단체협약의 체결여부나 유·불리를 불문하고 효력 확장의 대상이 되지 않는다는 견해 등 다양한 견해가 제시되고 있음.<sup>14)</sup>

즉, 개정안의 내용에 따르면 동종의 근로자가 다른 노동조합에 가입하고 그 노동조합이 별도의 단체협약을 체결한 경우 단체협약 효력의 확대 적용 여부가 불명확하고 이에 대한 다양한 의견이 제시되는 등 법 적용에 혼선이 발생할 우려가 있다고 보이는바, 다른 노동조합에 가입한 동종의 근로자의 적용 여부에 대한 입법정책적인 고려를 통해 이를 개정안에 반영할 필요는 없는지에 대한 검토가 필요하다고 보임.

개정안에 대해 고용노동부는 ①‘동종 근로자 2/3 이상’의 요건을 삭제하는 것은 단체협약 효력확장의 취지와 상반되고 ILO 의 기준에도 부합하지 않는 측면이 있으며, ②단체협약의 효력을 과도하게 확장할 경우 기업 간 경영여건 차이나 대·중소기업 간 지불 능력 차이 등 개별 사업장의 특성을 고려할 수 없게 되고, ③공익성이 인정되는 경우가 무엇인지 모호하여 결정기관의 자의적인 판단에 따라 확장 여부가 달라질 수 있으며, ④산업·업종의 기준이 불명확하여 현장에서 혼란과 갈등이 발생할 우려가 있다는 점을 종합적으로 고려할 때 신중한 검토

---

14) 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

가 필요하다는 의견임.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5535 |