



제427회국회(임시회)
제3차환경노동위원회

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 초기업단위 교섭의무 부여 등 〉

■ 정혜경의원 대표발의(의안번호 제2206998호)

2025. 7.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 한석현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	3
1. 사용자단체 범위 확대(안 제2조제3호)	3
2. 단체교섭 및 협약체결 대상 확대 및 단체협약체결권 제한 (안 제29조제1항)	8
3. 교섭창구단일화 제도 폐지 (안 제29조의2부터 제29조의5까 지 삭제 및 제41조제1항)	21
4. 초기업단위 교섭의무 부여(안 제29조의6 및 제29조의7 신설) ..	29
5. 공공기관 등의 정부 교섭의무 부여(안 제29조의8 신설)	34
6. 노정교섭 제도 신설(안 제29조의9 신설 및 제90조)	42
7. 다양한 교섭방식에 대한 지원 절차 및 방법 구체화 (안 제 30조제4항 신설)	49
8. 업종별 노사교섭위원회 및 원하청 공동교섭위원회 신설 (안 제30조의2, 제30조의3 및 제92조제4호 신설)	52
9. 집단적 기준 또는 개별계약이 단체협약에 정한 사항에 미달	

하는 부분에 한하여 무효임을 명시(안 제33조)	62
10. 초기업단위 단체협약 효력 우위(안 제33조의2 신설)	65
11. 단체협약의 효력 확장(안 제35조 및 제36조)	69
12. 운영비 원조 부당노동행위의 예외사유 추가(안 제81조제1 항제4호)	81

I. 제안경위

2024년 12월 27일 정혜경의원이 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안은 2024년 12월 30일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유

최근 노동시장에서 특수고용, 간접고용, 플랫폼 노동 등 비정규직 노동자는 계속하여 증가하고 있으며, 정규직과 비정규직 간 임금 등 격차 또한 더욱 커지고 있음. 2024년 8월 통계청에서 발표한 경제활동인구조사에 따르면, 비정규직 노동자는 845만 9천명으로 전년대비 1.2% 증가하였고, 정규직과의 임금 격차는 174만 8천원으로 전년대비 17만 3천원이 늘어나 역대최대치를 기록하고 있음. 이러한 노동시장의 이중구조를 해소하기 위해서는 산별교섭의 제도화를 통해 노동시장 구조의 개혁이 필요함.

이에 산별교섭을 활성화하고 효력확장 제도를 강화해 5인 미만 사업장 등 「근로기준법」이 적용되지 않거나, 노동조합을 만들기 어려운 노동자들의 근로조건에도 단체협약을 적용하도록 하여 소규모 사업장의 노동자, 비정규직 노동자의 권리를 보호하고, 노정교섭에 관한 사항을 신설하여 공공기관 노동자도 임금 등 근로조건 결정에 참여할 수 있도록 하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 일정한 산업, 업종 또는 지역을 단위로 하여 사용자들의 공동의 이익증진을 목적으로 설립된 단체로서 대외적인 대표성이 인정되는 단체, 산업단지 관리기관인 입주기업협의회 등을 사용자단체로 봄 (안 제2조).

나. 복수노조의 교섭창구 단일화를 폐지함(안 제29조의2).

다. 초기업단위 노동조합의 단체교섭을 활성화함(안 제29조의6).

라. 공공기관 등의 단체교섭 및 단체협약에 관한 사항을 신설함(안 제29조의8).

마. 단체협약들 간의 효력에 관한 사항을 신설함(안 제33조의2).

IV. 검토의견

1. 사용자단체 범위 확대(안 제2조제3호)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 “사용자단체”를 현행 ‘노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에게 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체’에서 ‘노동관계에 관하여 해당 단체의 정관과 관계없이 그 구성원인 사용자들의 의사를 대표하거나 조정하는 사용자의 단체’로 변경하여 정의하고, ①일정한 산업, 업종 또는 지역을 단위로 하여 사용자들의 공동의 이익증진을 목적으로 설립된 단체로서 대외적인 대표성이 인정되는 단체와 ②산업단지 관리기관인 입주기업협의회를 사용자단체로 보도록 하여 그 범위를 확대함.

현행	개정안
第2條(定義) 이 법에서 사용하는 용어의 定義는 다음과 같다. 1. 2. (생략) 3. “使用者團體”라 함은 勞動關係에 관하여 그 構成員인 使用者에 대하여 調整 또는 規制할 수 있는 權限을 가진 使用者의 團體를 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. 2. (현행과 같음) 3. “사용자단체”라 함은 노동관계에 관하여 해당 단체의 정관과 관계없이 그 구성원인 사용자들의 의사를 대표하거나 조정하는 사용자의 단체를 말한다. 이 경우 다음 각 목에 해당하는 단체는 사용자단체로 본다.

4. ~ 6. (생략)	<u>가. 일정한 산업, 업종 또는 지역을 단위로 하여 사용자들의 공동의 이익증진을 목적으로 설립된 단체로서 대외적인 대표성이 인정되는 단체</u> <u>나. 산업단지 관리기관인 입주기업협의회</u> 4. ~ 6. (현행과 같음)
--------------	---

나. 검토의견

현행법은 “사용자단체”를 ‘노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체’로 정의하고, 이에 해당하는 사용자단체에 단체교섭 및 단체협약 체결 권한을 부여하고 있음.¹⁾

현행 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노조법’이라 함) 상 사용자단체에 대하여 판례는 ①노동조합과 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 것을 목적으로 하여야 하며, ②구성원인 사용자에 대하여 통제력을 가지고 있어야 한다고 해석하여²⁾ 사용자단체의 목적성과 통제력을 기준으로 사용자단체 여부를 판단하고 있으며, 해당 기준 하에서 대형선저인망수산업협동조합의 사용자단체성을 인정한 바 있음.³⁾

1) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조(교섭 및 체결권한) ①노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.

2) 대법원 1979. 12. 28. 선고 79누116 판결

3) 대법원 1992. 2. 25. 선고 90누9049 판결

반면 서울시극장협회에 대해서는 “목적 및 사업에 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약을 체결하는데 관한 사항이나 노동관계사항을 규정한 바 없고, 상설극장의 대표자로서 원고협회에 회원으로 가입하지 않았거나 가입하였다가 제명되었다 하더라도 극장운영에 아무런 제한이나, 지장을 받지 아니한다는 취지의 사실을 인정함으로써 원고협회는 사용자 단체이기는 하나 노동관계에 관하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한과 통제력을 가졌다고 볼 수 없어서 이 사건 노동조합 분회와 의 사이에 단체교섭이나 단체협약을 체결할 상대방이 될 권능이 없는 자라 할 것”이라고 판시하였고,

한국음식업중앙회 여수시지부에 대해서는 “그 목적과 사업에 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약의 체결에 관한 사항이나 노동관계 사항을 규정한 바 없으며, …참가인들은 구성원들의 경제적 지위의 향상 등을 목적으로 하는 경제단체이지 노동조합에 대응하는 단체가 아니고, 그 정관 및 관행상으로 노동조합과 사이에 단체교섭 및 단체협약을 체결한 권한이 있다거나 이러한 권한을 구성원들로부터 위임받았다고 볼 수 없으므로 노동조합의 단체교섭요구에 응하여야 할 사용자 단체에 해당하지 않는다”고 판시한 바 있음.⁴⁾

즉, 이를 종합하면 판례는 정관 등에 사용자단체의 목적 및 사업으로 단체교섭 및 단체협약 체결을 명시한 단체로서, 구성원인 사용자들에 대한 제명 권한 등을 정관에 두어 통제력을 행사하는 단체들을 노

4) 대법원 1999. 6. 22. 선고 98두137 판결

조법상의 사용자단체로 해석하고 있음.

그러나 ①사용자들의 권익 옹호를 목적으로 하는 단체의 경우 단체교섭·단체협약 체결을 직접적인 목적으로 명시하지 않았다고 하더라도 노동관계에 관한 구성원들의 의견 조정 및 총회의 결정 등을 통한 입장 정리를 통해 단체교섭·단체협약 체결에 임할 수 있는바 단체교섭·단체협약 체결과 관련한 사용자단체의 목적이 명시적이지 않다고 하여 이들을 사용자단체로 보지 않는 것은 불합리하고, ②대법원의 해석은 과거 「노동조합법」이 “사용자단체”를 단체교섭과 관련하여 정의⁵⁾하고 있었던 것에 따른 것으로, 새로 제정된 현행 노조법⁶⁾은 노동관계 일반에 있어서 “사용자단체”를 정의하고 있으므로 포괄적인 의미에서 ‘노동관계에 관한’ 권한을 가지고 있는 경우에도 사용자단체로 보는 것이 타당하다는 의견이 제시됨.⁷⁾

이에 개정안은 노동관계에 관하여 단체의 정관과 관계없이 구성원

5) 舊 「노동조합법」 제33조 (교섭권한) ① 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 단체협약의 체결 기타의 사항에 관하여 교섭할 권한이 있다. 다만, 사용자단체와의 교섭에 있어서는 단위노동조합의 대표자중에서 그 대표자를 선정하거나 연명으로 교섭할 수 있다.

② 단위노동조합은 총회 또는 대의원회의 의결을 거쳐 당해 노동조합이 가입한 연합단체인 노동조합에 교섭을 위임할 수 있다.

③ 노동조합은 제2항의 규정에 의하여 교섭을 위임한 때에는 그 사실을 사용자 또는 사용자단체 및 행정관청에 통보하여야 한다.

④ 제1항 및 제3항에서 “사용자단체”라 함은 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다.

⑤ 사용자 또는 사용자단체는 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 성실한 단체협약체결을 정당한 이유없이 거부 또는 해태할 수 없다.

6) 1997년 법률 제5310호로 「노동조합 및 노동관계조정법」이 새로 제정됨.

7) 박제성, 「사용자단체의 법리 : 권한과 책임의 균형」, 『노동정책연구』 제19권 제4호, 한국노동연구원, 2019.; 정정임·김현기, 「사용자단체의 개념에 관한 소고」, 『노동연구』 제44집, 고려대학교 노동문제연구소, 2022; 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 I』, 박영사, 2023. 등을 종합하여 정리함.

인 사용자들의 의사를 대표하거나 조정하는 사용자의 단체를 사용자 단체로 정의하고, ①일정한 산업, 업종 또는 지역을 단위로 하여 사용자들의 공동의 이익증진을 목적으로 설립된 단체로서 대외적인 대표성이 인정되는 단체와 ②산업단지 관리기관인 입주기업협의회를 사용자단체로 보도록 명시하려는 것임.

2023년말 기준 초기업 노조가 772개 조직되어 있고, 초기업 조합원 수가 전체 조합원 수의 59.4%에 이르는 등⁸⁾ 초기업노조가 다수 조직되어 있음에도 불구하고 산별교섭이 제한적으로 이루어져 실질적으로 단체교섭은 기업단위로 이루어지고 있다는 점을 고려할 때 개정안과 같이 사용자단체를 폭넓게 인정함으로써 산업별·업종별·지역별 교섭을 촉진할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 따르면 사용자단체 중 단체협약 체결 등을 목적으로 하지 아니하여 사용자가 가입 시 단체협약 체결권한을 위임하였다고 보기 어려운 단체, 소속 사용자들에 대해 노사관계에 관한 영향력을 행사하지 못하는 단체 등 실질적으로 단체협약을 체결할 능력이 없는 단체의 경우에도 노조법상 사용자단체로 인정되는바, 이 경우 해당 사용자단체가 체결한 단체협약은 그 효력과 관련하여 분쟁 발생 가능성이 높아질 수 있고, 결과적으로 근로자의 단체교섭권이 침해될 수 있다는 점도 고려할 필요가 있겠음.

개정안에 대하여 고용노동부는 개별 사용자들이 교섭·협약체결 권한

8) 고용노동부, 『2023 전국노동조합 조직현황』, 2024.12.

을 자신들이 가입한 단체가 대신 행사하도록 허락하거나 교섭·협약체결 권한 행사의 법적 효과를 개별 사용자들이 받는 것에 동의한 바 없음에도 단체가 교섭·협약체결 권한을 행사하도록 하는 경우 개별 사용자의 자기결정권, 계약자유의 원칙 등 헌법상 기본권과 사법상 원리에 위배될 우려가 있다는 의견임.⁹⁾

2. 단체교섭 및 협약체결 대상 확대 및 단체협약체결권 제한 (안 제29조제1항)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 노동조합의 대표자로 하여금 노동조합 또는 조합원을 위하여 ①근로조건의 유지·개선에 관한 사항, ②조합활동, 단체협약의 이행, 노동3권 보장 등 집단적 노사관계에 관한 사항, ③그 밖에 근로자의 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항에 관하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가지도록 하려는 것임.

또한 개정안은 노동조합은 규약으로 단체협약 체결 전 사전 인준투표를 거치도록 하는 등 대표자의 단체협약 체결권을 제한할 수 있도록 하고 있음.

9) 이외에도 개정안에 대해 대한병원협회는 개별 사용자의 임금·근로조건에 대해 실질적 결정권한이 없는 사용자단체가 산별교섭 당사자가 됨으로써 산별교섭이 형식적으로 이루어질 수밖에 없어 교섭이 결렬될 가능성이 높고, 산별 교섭이 결렬될 경우 국민의 생명과 직결되는 보건의료 체계에 큰 차질이 발생할 수 있으며, 반대로 단체협약이 체결된다고 하더라도 근로조건을 일률적으로 규제할 경우에는 개별 병원의 재무상태나 지불능력 등 개별 병원의 특수성을 반영하기 어려워 도산하는 병원이 다수 발생할 수 있고, 개별 병원의 경영상태가 서로 다르기 때문에 통일 교섭 이후에도 지부·분회 단위로 이중·삼중 교섭을 해야 하는 번거로움을 초래할 수 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제출함.

현행	개정안
第29條(交渉 및 締結權限) ① 労働組合の代表者は 그 労働組合 또는 組合員을 위하여 使用者나 使用者團體와 交渉하고 團體協約을 체결할 權限을 가진다. ② ~ ④ (생략)	제29조(교섭 및 체결권한) ① 노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 다음 각 호의 사항에 관하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다. 다만, 노동조합은 규약으로 단체협약 체결 전 사전 인준투표를 거치도록 하는 등 대표자의 단체협약 체결권을 제한할 수 있다. 1. 근로조건의 유지·개선에 관한 사항 2. 조합활동, 단체협약의 이행, 노동3권 보장 등 집단적 노사관계에 관한 사항 3. 그 밖에 근로자의 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항 ② ~ ④ (현행과 같음)

나. 검토의견

(1) 단체교섭 및 협약체결 대상 확대

현행법은 “노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다”고 함으로써 단체교섭 및 단체협약 체결의 대상에 대해 ‘노동조합 또는 조합원을 위한 사항’으로 폭넓게 규정하고 있음.

다만, 헌법 제33조제1항은 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 하여 노동3권의 목적을 ‘근로조건의 향상’으로 규정하고 있는바 단체교섭 및 단체협약의 대상에 대한 판단도 이에 근거하여 이루어질 필요가 있음.

판례 또한 이를 감안하여 “단체교섭의 대상이 되는 단체교섭사항에 해당하는지 여부는 헌법 제33조 제1항과 노동조합법 제29조에서 근로자에게 단체교섭권을 보장한 취지에 비추어 판단하여야 하므로 일반적으로 구성원인 근로자의 노동조건 기타 근로자의 대우 또는 당해 단체적 노사관계의 운영에 관한 사항으로 사용자가 처분할 수 있는 사항은 단체교섭의 대상인 단체교섭사항에 해당한다고 봄이 상당하다.”고 판시한 바 있음.¹⁰⁾

다만, 현행법은 ‘노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와 단체협약체결 기타의 단체교섭을 정당한 이유없이 거부하거나 해태하는 행위’를 부당노동행위로 규정¹¹⁾하고, 이를 위반한 사용자를 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으므로¹²⁾, 단체교섭 및 단체협약체결 대상의 범위를 명확히 할 필요성

10) 대법원 2003. 12. 26. 선고 2003두8906 판결

11) 「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.

1. · 2. (생략)

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

4. · 5. (생략)

12) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제90조(벌칙) 제44조제2항, 제69조제4항, 제77조 또는 제81조제1항의 규정에 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

이 제기됨.

이와 관련하여 학계는 미국에서 판례에 의해 정립된 이른바 ‘3분론’을 받아들여 ①임금·근로시간과 그 밖의 근로조건으로서 취업규칙 등의 사항으로 사용자에게 단체교섭의무가 있는 사항인 ‘의무적 교섭사항’, ②노동조합과 근로자의 내부관계 등에 관한 사항으로서 사용자에게 단체교섭의무는 없으나 사용자가 임의로 단체교섭에 응할 수 있는 사항인 ‘임의적 교섭사항’, ③차별적 대우, 노동조합에 대한 지배·개입 등을 내용으로 하여 단체교섭을 할 수 없는 사항인 ‘위법적 교섭사항’으로 구분하는 견해가 일반적이며,¹³⁾ 판례 또한 이에 따르는 것으로 보임.¹⁴⁾

이 중 ‘의무적 교섭사항’의 경우 노동조합이 그 대상에 대한 단체교섭 제의를 하는 경우 사용자가 그 단체교섭을 정당한 이유 없이 거부하면 부당노동행위가 성립되고, 그 사항에 대한 단체교섭이 결렬되는 경우 쟁의행위를 할 수 있는바, 현행 노조법 제2조제5호가 “노동쟁의”를 ‘근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치’로 명시¹⁵⁾하고 있다는 점을 고려하여 고용노동부는 근로조건의 결정에 관한 사항이 의무적 교

13) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』, 박영사, 2023.

14) 대법원 1996. 2. 23. 선고 94누9177 판결 : “...노조전임제는 노동조합에 대한 편의제공의 한 형태로서 사용자가 단체협약 등을 통하여 승인하는 경우에 인정되는 것일 뿐 사용자와 근로자 사이의 근로계약관계에 있어서 근로자의 대우에 관하여 정한 근로조건이라고 할 수 없는 것이고, 단순히 임의적 교섭사항에 불과하여 이에 관한 분쟁 역시 노동쟁이라 할 수 없으므로...”

15) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
5. “노동쟁의”라 함은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체(이하 “노동관계 당사자”라 한다)간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 이 경우 주장의 불일치라 함은 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다.

섭사항이라고 해석하고 있음.¹⁶⁾

노조법이 노동쟁의의 개념요소로 하고 있는 ‘근로조건의 결정’은 노동관계 당사자 사이에 그들의 권리의무를 새로이 형성하기 위한 단체협약의 체결 등의 과정에서 단체협약조항에 포함시킬 내용의 결정에 관한 분쟁인 ‘이익분쟁(의사결정분쟁)’¹⁷⁾만이 포함되며, 노동관계 당사자 사이에 그들의 권리의무를 이미 형성하고 있는 근거가 되는 기존의 근로계약·단체협약·노동법규의 해석·적용·이행에 관한 분쟁인 ‘권리분쟁(법률분쟁)’¹⁸⁾은 포함되지 않는다는 것이 다수의 견해인바,¹⁹⁾ 이에 따르면 의무적 교섭사항은 이익분쟁사항에 한정되며 권리분쟁사항에 대해 사용자는 교섭할 의무가 없다고 할 것임.

그러나 의무적 교섭사항에 해당하는지 여부는 헌법 제33조제1항과

16) 고용노동부, 『집단적 노사관계 업무매뉴얼』, 2022.

가. 의무적 교섭사항(규범적 부분)

- ☐ 의무적 교섭사항은 사용자가 노동조합의 단체교섭 요청에 응할 의무가 있는 사항으로, 정당한 이유없는 교섭거부·해태시 부당노동행위가 되며, 그 대상사항에 대하여 단체교섭이 결렬되는 경우 노동쟁의 조정신청 및 쟁의행위의 대상이 되는 사항임
 - 임금, 근로시간, 휴일·휴가, 재해보상, 안전보건 등 근로조건의 결정에 관한 사항이 이에 해당됨
 - 해고사유 및 해고의 절차에 관한 부분도 해당됨

나. 임의적 교섭사항(채무적 부분)

- ☐ 임의적 교섭사항은 사용자에게 교섭의무가 없으나 임의로 교섭에 응하여 단체협약의 내용으로 할 수 있는 사항이고,
 - 노동조합 활동에 관한 사항, 조합비 공제 및 근로시간면제자에 관한 사항 등 주로 집단적 노사관계에 관한 사항이 이에 해당됨
- ☐ 임의적 교섭사항에 대해 교섭을 거부하거나 해태하더라도 부당노동 행위가 되지 아니하며, 그 대상사항에 대하여 단체교섭이 결렬되더라도 노동쟁의 조정신청 및 쟁의행위를 할 수 없음

17) 임금인상, 근로시간 변경, 해고의 기준 변경 등이 해당

18) 체불임금 청산, 해고자 복직, 단체협약 이행, 부당노동행위 구제 등이 해당

19) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 I』, 박영사, 2023, 487면 및 490면.

노조법 각 조문의 체계적인 해석을 통해 규명되어야 하는바, 노조법이 단체교섭의 대상을 ‘노동조합 또는 조합원을 위한 사항’으로 명시²⁰⁾하고 있고, 노동조합의 목적으로 ‘근로조건외 근로조건외의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모’함을 규정²¹⁾하며, 단체협약의 내용에 관하여 ‘근로조건외 기타 근로자의 대우에 관한 기준’으로 포괄적으로 규정²²⁾하고 있다는 점을 감안할 때 노동쟁의의 대상과 의무적 교섭사항을 동일하게 해석하여 ‘근로조건외 결정’에 관한 사항으로 한정하는 것은 노동관계 당사자의 교섭력과 자주적 문제해결 능력을 지나치게 제한하는 것으로 바람직하지 않다는 의견이 제기되고 있음.²³⁾

또한 의무적 교섭사항을 ‘근로조건외 결정’에 관한 사항으로 한정하는 경우 노동조합 활동에 관한 사항 등 집단적 노사관계에 관한 사항이 임의적 교섭사항으로 분류되며, 고용노동부 또한 이같이 해석하고 있으나,²⁴⁾ 노조법이 노동관계 당사자가 노동관계의 적정화를 위한 노

20) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조(교섭 및 체결권한) ① 노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.

21) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “노동조합”이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건외의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.

가. 사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우

나. 경비의 주된 부분을 사용자로부터 원조받는 경우

다. 공제·수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우

라. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우

마. 주로 정치운동을 목적으로 하는 경우

22) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제33조(기준의 효력) ① 단체협약에 정한 근로조건외 기타 근로자의 대우에 관한 기준에 위반하는 취업규칙 또는 근로계약의 부분은 무효로 한다.

23) 이준희, 「권리분쟁 사항과 단체교섭 사항에 대한 재검토」, 『노동법논총』 제40집, 한국비교노동법학회, 2017.

사협의 기타 단체교섭의 절차와 방식을 단체협약에 규정하도록 하고 있다는 점²⁵⁾을 고려할 때 집단적 노사관계와 관련한 사항을 의무적 교섭사항으로 해석하여야 한다는 의견도 제기됨.²⁶⁾

이에 개정안은 단체교섭 및 단체협약 체결 대상에 ①근로조건을 유지·개선에 관한 사항, ②조합활동, 단체협약의 이행, 노동3권 보장 등 집단적 노사관계에 관한 사항, ③그 밖에 근로자의 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항으로 명시함으로써 현행법 상 의무적 교섭사항으로 해석되고 있는 근로조건의 결정과 관련한 사항 외에도 권리분쟁에 관한 사항 및 집단적 노사관계에 관한 사항, 기타 근로자의 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항을 의무적 교섭사항으로 명시하려는 것으로, 근로자의 단체교섭권을 폭넓게 보장할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 고려가 필요함.

첫째, 개정안은 “노동쟁의”의 개념조항을 개정하지 않은 채 의무적 교섭사항을 확대하고 있는바, 현행 노조법이 파업·태업 등 쟁의행위²⁷⁾를 하기 위해서는 반드시 조정 또는 중재절차를 거치도록 하고 있으며,²⁸⁾ 조정 및 중재의 대상으로 노동쟁의를 규정하고 있는 점²⁹⁾을 고

24) 고용노동부, 『집단적 노사관계 업무매뉴얼』, 2022.

25) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제48조(당사자의 책무) 노동관계 당사자는 단체협약에 노동관계의 적정화를 위한 노사협의 기타 단체교섭의 절차와 방식을 규정하고 노동쟁의가 발생한 때에는 이를 자주적으로 해결하도록 노력하여야 한다.

26) 하갑래, 『집단적 노동관계법』, 중앙경제, 2018.

27) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
6. “쟁의행위”라 함은 파업·태업·직장폐쇄 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 말한다.

28) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제45조(조정 및 중재의 전치) ② 쟁의행위는 제5장제2절 내지 제4절의 규정에 의한 조정절차(제61조의2의 규정에 따른 조정종료 결정 후의 조정절차를 제외한

려할 때 현행법상의 노동쟁의의 대상으로 분류되지 않는 권리분쟁에 관한 사항이나 집단적 노사관계에 관한 사항과 관련하여 노동조합이 쟁의행위를 통해 단체행동권을 행사하는 것이 적법한 것인지에 대한 다툼이 발생하고 현장에서의 혼란이 발생할 수 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

둘째, 개정안은 의무적 교섭사항으로 ‘기타 근로자의 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항’을 명시하고 있는데, 이 경우 사용자가 결정하기 어려운 경제·사회적 쟁점이 의무적 교섭사항에 포함되어 이에 대한 교섭을 거부하면 형사처벌 대상이 될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있겠음.

개정안에 대해 고용노동부는 ①노사 간 채권·채무에 관한 사항, 사용자의 경영권에 관한 사항, 사용자의 처분권한이 없는 정치적·정책적 사항에 대해서까지 파업이 가능해져 사용자의 조업권이 과도하게 침해될 우려가 있으므로 이에 따른 사용자의 방어권 확대도 함께 고려할 필요가 있고, ②사용자에게 처분권한이 없는 사항에 대해 교섭의무 및 형사처벌을 부과하는 것은 자기책임 원칙에 위배될 우려가 있다는 의견임.

다)를 거치지 아니하면 이를 행할 수 없다. 다만, 제54조의 규정에 의한 기간내에 조정이 종료되지 아니하거나 제63조의 규정에 의한 기간내에 중재재정이 이루어지지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

제63조(중재시의 쟁의행위의 금지) 노동쟁의가 중재에 회부된 때에는 그 날부터 15일간은 쟁의행위를 할 수 없다.

29) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제53조(조정의 개시) ① 노동위원회는 관계 당사자의 일방이 노동쟁의의 조정을 신청한 때에는 지체없이 조정을 개시하여야 하며 관계 당사자 쌍방은 이에 성실히 임하여야 한다.

(2) 단체협약체결권 제한

현행 노조법 제정 전 舊 「노동조합법」 제33조제1항은 “노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 단체협약의 체결 기타의 사항에 관하여 교섭할 권한이 있다”고 규정하여 노동조합 대표자에게 교섭권만을 명시하고 협약체결권한은 명시하지 않았음.

이에 많은 노동조합들이 규약으로 이른바 ‘총회인준투표제’를 규정하여 조합원 총회의 의결을 거쳐야만 단체협약을 체결할 수 있도록 하였으며, 이에 대하여 다수 학설은 당시 「노동조합법」의 법 문언상 단체협약체결권이 명시되지 않았고, 단결자치의 원칙상 규약이나 총회의 결정에 의하여 노동조합 대표자 등의 권한을 제한할 수 있다는 점 등을 근거로 하여 총회인준투표제를 유효한 것으로 보고 있었음.³⁰⁾

그러나 대법원은 “대표자 또는 수임자가 단체교섭의 결과에 따라 사용자와 단체협약의 내용을 합의한 후에 다시 그 협약안의 가부에 관하여 조합원 총회의 결의를 거쳐야만 한다는 것은 대표자 또는 수임자의 단체협약체결권한을 전면적, 포괄적으로 제한함으로써 사실상 단체협약체결권한을 형해화하여 명목에 불과한 것으로 만드는 것”이라고 판시하였음.³¹⁾

이에 1997년 국회는 노조법을 다시 제정하면서 노동조합의 대표자

30) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』, 박영사, 2023.

31) 대법원 1993. 4. 27. 선고 91누12257 판결

가 단체교섭권 뿐만 아니라 단체협약 체결권도 가짐을 명시하였고,³²⁾ 헌법재판소는 해당 조문에 대해 “비록 이 사건 법률조항으로 말미암아 노동조합의 자주성이나 단체자치가 제한되는 경우가 있다고 하더라도 이는 근로3권의 기능을 보장함으로써 산업평화를 유지하고자 하는 중대한 공익을 위한 것으로서 그 수단 또한 필요·적정한 것이라 할 것이므로 헌법에 위반된다고 할 수 없다”고 설시한 바 있으며,³³⁾ 이후 여러 대법원 판례 또한 인준투표제는 노조법 취지에 위반된다고 판시하였음.³⁴⁾

다만, 최근 판례는 총회의 의결을 거쳐 조합원들의 의견을 수렴한 후 단체교섭을 하거나 단체교섭을 하는 과정에서 사용자와 실질적인 합의에 이르기 전까지 총회의 의결을 거치는 것은 허용된다고 판시한 바 있으며,³⁵⁾ 이후 판례에서는 노동조합이 조합원 의사를 반영하기 위

32) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조(교섭 및 체결권한) ① 노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.

33) 헌법재판소 1998. 2. 27. 선고 94헌바13·26,95헌바44(병합)

34) 대법원 2002. 11. 26. 선고 2001다36504 판결 : 노동조합의 대표자 또는 수임자가 단체교섭의 결과에 따라 사용자와 단체협약의 내용을 합의한 후 다시 협약안의 가부에 관하여 조합원총회의 의결을 거쳐야 한다는 것은 대표자의 단체협약체결권한을 전면적·포괄적으로 제한함으로써 사실상 단체협약체결권한을 형해화하여 명목에 불과한 것으로 만드는 것이어서 노동조합및 노동관계조정법 제29조 제1항의 취지에 위반된다.

35) 대법원 2013. 9. 27. 선고 2011두15404 판결 : ① 이 사건 규약 제24조 제1항 제2호와 같은 규약 제68조 제1항 전단이 원고의 대표자인 위원장이 단체교섭의 결과에 따라 사용자와 단체협약의 내용을 합의한 후 다시 협약안의 가부에 관하여 조합원 총회의 의결을 거친 후에만 단체협약을 체결할 수 있는 것으로 한정한 것인지 불분명한 점, ② 원고의 대표자인 위원장은 총회의 의결을 거쳐 조합원들의 의견을 수렴한 후, 수렴한 의견을 반영하여 단체교섭을 할 수 있고, 단체교섭을 하는 과정에서도 사용자와 실질적인 합의에 이르기 전까지는 총회의 의결을 거칠 수도 있다고 보이는 점, ③ 기록상 원고의 대표자인 위원장이 사용자와 단체교섭을 하고 단체협약의 내용에 합의한 후 단체협약을 체결하기에 앞서 다시 협약안의 가부에 관하여 조합원의 의견을 수렴하는 절차로서 총회를 거친 경우가 있었다고 볼 만한 자료가 제출된 바도 없는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 규약 제24조 제1항 제2호와 같은 규약 제68조 제1항 전단이 노동조합 대표자의 단체협약 체결권한을 전면적·포괄적으로 제한하는 규정으로서 노조법 제29조 제1항에 위배된다고 보기는 어렵다.

해 규약 등에서 단체협약 체결 시 내부 절차를 거치도록 하는 등 노동조합 대표자의 단체협약 체결권을 절차적으로 제한하는 것은 허용된다고 판시하였고,³⁶⁾ 고용노동부도 이러한 판례의 입장에 따라 노조법을 해석하여 적용하고 있는바,³⁷⁾ 노동조합의 규약을 통해 내부적 절차의 일환으로 단체협약에 대해 사전 인준투표를 거치는 절차를 두는 것은 허용되고 있음.

한편, 대법원은 최근 판례에서 교섭대표노동조합이 사용자와 마련한 단체협약 잠정합의안에 대하여 찬반투표 절차를 거치는 경우 소수노동조합의 조합원들에게 동등하게 절차에 참여할 기회를 부여하지 않거나 그들의 찬반의사를 고려 또는 채택하지 않았더라도 절차적 공정대표의무³⁸⁾를 위반하지 않았다고 판시한바, 대법원은 그 주요 이유 중 하나로서 규약으로 잠정합의안에 대하여 찬반투표를 거치도록 규정하고 있더라도 이는 내부적인 절차일 뿐이며 법률상 요구되는 절차는 아니라는 점을 들었음.³⁹⁾

36) 대법원 2014. 4. 24. 선고 2010다24534 판결·대법원 2018. 7. 26. 선고 2016다205908 판결 : 노동조합이 조합원들의 의사를 반영하고 대표자의 단체교섭 및 단체협약 체결 업무 수행에 대한 적절한 통제를 위하여 규약 등에서 내부 절차를 거치도록 하는 등 대표자의 단체협약체결 권한의 행사를 절차적으로 제한하는 것은, 그것이 단체협약체결권한을 전면적·포괄적으로 제한하는 것이 아닌 이상 허용된다고 보아야 한다.

37) 고용노동부, 『집단적 노사관계 업무매뉴얼』, 2022.

38) 「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.

39) 대법원 2020. 10. 29. 선고 2017다263192 판결 : 교섭대표노동조합이 사용자와 단체교섭 과정에서 마련한 단체협약 잠정합의안(이하 ‘잠정합의안’이라고 한다)에 대하여 자신의 조합원 총회 또는 총회에 갈음할 대의원회의 찬반투표 절차를 거치는 경우, 소수노동조합의 조합원들에게 동등하게 그 절차에 참여할 기회를 부여하지 않거나 잠정합의안에 대한 가결 여부를 정하는 과정에서 그들의 찬반의사를 고려 또는 채택하지 않았더라도 그것만으로는 절차적 공정대표의무를 위반하였다고 단정할 수 없다. 그 이유는 다음과 같다.

(1) 교섭창구 단일화 제도의 취지나 목적, 노동조합법 제29조 제2항의 규정 내용과 취지 등을 고려하면, 교섭대표노동조합의 대표자는 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합 및 조합원

결국 이를 종합할 때 판례의 태도는 사전 인준투표제를 내부적인 절차로서 두는 것은 허용되나 노동조합의 대표자는 단체협약체결권을 가지므로 인준투표의 결과에 기속되는 것은 아니며 인준투표를 거치지 아니하거나 불완전하게 실시하는 등 절차적 하자가 있다고 하더라도 단체협약의 효력은 외부적으로 유효하며 단지 노동조합 내부적인 책임만 있다고 보고 있음.⁴⁰⁾

개정안은 노조법에 노동조합이 규약으로 단체협약 체결 전 사전 인준투표를 거치도록 하는 절차를 두는 등 대표자의 단체협약체결권을 제한할 수 있도록 명시하려는 것임.

단체협약의 실질적 귀속주체는 근로자이므로 단체협약은 조합원들이 형성한 노동조합의 의사에 기초하여 체결될 필요가 있다는 점, 노

전체를 대표하여 독자적인 단체협약체결권을 가지므로, 단체협약 체결 여부에 대하여 원칙적으로 소수노동조합이나 그 조합원의 의사에 기속된다고 볼 수 없다.

(2) 교섭대표노동조합의 규약에서 잠정합의안에 대하여 조합원의 찬반투표를 거치도록 규정하고 있더라도, 이는 해당 교섭대표노동조합 소속 조합원들의 의사결정을 위하여 마련된 내부적인 절차일 뿐이지, 법률상 요구되는 절차는 아니다.

(3) 노동조합법 제29조의2는 교섭창구 단일화 절차를 규정하고 있고, 그 위임에 따른 노동조합 및 노동관계조정법 시행령 제14조의7에서는 교섭대표노동조합 확정에 필요한 조합원 수 산정 기준 등에 관한 상세한 규정을 두고 있다. 그리고 노동조합법 제41조 제1항 후문은 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합의 전체 조합원의 찬반투표 절차를 거친 경우에만 쟁의행위를 할 수 있다고 정하고 있다. 그러나 잠정합의안에 대한 찬반투표와 관련해서는 이러한 찬반투표를 거칠 것인지 여부는 물론이고, 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합별로 찬반투표 실시 여부, 실시기관, 실시방법 및 정족수 등에 관하여 각기 다른 규약상 규정을 두고 있는 경우 이를 어떻게 조율할 것인지 등에 관하여 노동조합법 및 같은 법 시행령에서 아무런 규정을 두고 있지 않다.

40) 대법원 2018. 7. 26. 선고 2016다205908 판결 : 노동조합의 대표자가 위와 같이 조합원들의 의사를 결집·반영하기 위하여 마련한 내부 절차를 전혀 거치지 아니한 채 조합원의 중요한 근로조건에 영향을 미치는 사항 등에 관하여 만연히 사용자와 단체협약을 체결하였고, 그 단체협약의 효력이 조합원들에게 미치게 되면, 이러한 행위는 특별한 사정이 없는 한 헌법과 법률에 의하여 보호되는 조합원의 단결권 또는 노동조합의 의사 형성 과정에 참여할 수 있는 권리를 침해하는 불법행위에 해당한다고 보아야 한다.

→ 대법원은 본 판례에서 내부적 절차를 거치지 않고 체결한 단체협약이 원칙적으로 유효하다는 전제 하에 대표자가 조합원들에 대해 불법행위를 한 것으로 판단하고 있음.

조법 제16조가 ‘단체협약에 관한 사항’을 총회의 의결사항 중 하나로 명시⁴¹⁾하고 있고, 같은 법 제22조가 노동조합의 조합원은 균등하게 그 노동조합의 모든 문제에 참여할 권리와 의무를 가진다고 규정⁴²⁾하고 있다는 점 등을 종합적으로 고려할 때 개정안과 같이 단체협약에 대한 사전 인준투표를 법률에 명시함으로써 노동조합의 대표자가 노동조합 조합원의 의사와 다르게 단체협약을 체결하는 것을 방지하고 노동조합 조합원의 단체교섭권을 폭넓게 보장할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안은 노동조합 대표자의 단체협약 체결권 제한을 명시하고 있는바, 헌법재판소는 노동조합의 대표자에게 최종적인 단체협약체결권을 위임할 것인지는 입법자의 입법형성의 자유에 속한다고 하면서도, “노사간의 타협과 양보의 결과로서 합의가 도출되었더라도 다시 노동조합총회의 의결을 거쳐야만 비로소 그 합의의 효력이 발생할 수 있도록 하는 것은 근로자의 의사를 존중하는 것이기는 하나, 사용자가 결정권한이 없는 노동조합대표자를 상대로 하여 성실하고도 진지하게 교섭에 임하리라는 것을 기대하기는 어렵게 되고, 이로 말미암아 근로

41) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제16조(총회의 의결사항) ①다음 각호의 사항은 총회의 의결을 거쳐야 한다.

1. 규약의 제정과 변경에 관한 사항
2. 임원의 선거와 해임에 관한 사항
3. 단체협약에 관한 사항
4. 예산·결산에 관한 사항
5. 기금의 설치·관리 또는 처분에 관한 사항
6. 연합단체의 설립·가입 또는 탈퇴에 관한 사항
7. 합병·분할 또는 해산에 관한 사항
8. 조직형태의 변경에 관한 사항
9. 기타 중요한 사항

42) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제22조(조합원의 권리와 의무) 노동조합의 조합원은 균등하게 그 노동조합의 모든 문제에 참여할 권리와 의무를 가진다. 다만, 노동조합은 그 규약으로 조합비를 납부하지 아니하는 조합원의 권리를 제한할 수 있다.

3권의 헌법적 목적을 실현하기 위한 절차로서의 단체협약제도의 기능이 크게 저해되어 노동영역에서의 산업평화가 위협받을 수 있다 할 것이다.”⁴³⁾고 설시한 바 있다는 점을 참고할 필요가 있겠음.

개정안에 대해 고용노동부는 사용자가 결정권한이 없는 대표자를 상대로 성실하고 진지하게 교섭에 임하는 것을 기대하기 어려워 단체협약제도의 기능이 크게 저해될 수 있고, 노조 대표자의 단협체결권을 전면적·포괄적으로 제한하는 것은 사실상 단협체결권을 형해화하여 명목에 불과한 것으로 만드는 것이어서 위법하다고 판시한 대법원 판례⁴⁴⁾를 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

3. 교섭창구단일화 제도 폐지

(안 제29조의2부터 제29조의5까지 삭제 및 제41조제1항)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 사업장 내 2개 이상의 노동조합이 존재하는 경우 교섭대표노동조합을 정하여 교섭을 요구하도록 하는 교섭창구 단일화 제도를 폐지하는 내용임.

현행	개정안
제29조의2(교섭창구 단일화 절차) ① 하나의 사업 또는 사업장에서 조직	<삭제>

43) 헌법재판소 1998. 2. 27. 선고 94헌바13·26,95헌바44(병합)

44) 대법원 2013. 9. 27. 선고 2011두15404 판결

형태에 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.

③ 교섭대표노동조합 결정 절차(이하 “교섭창구 단일화 절차”라 한다)에 참여한 모든 노동조합은 대통령령으로 정하는 기한 내에 자율적으로 교섭대표노동조합을 정한다.

④ 제3항에 따른 기한까지 교섭대표노동조합을 정하지 못하고 제1항 단서에 따른 사용자의 동의를 얻지 못한 경우에는 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합의 전체 조합원 과반수로 조직된 노동조합(2개 이상의 노동조합이 위임 또는 연합 등의 방법으로 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합 전체 조합원의 과반수가 되는 경우를 포함한다)이 교

섭대표노동조합이 된다.

⑤ 제3항 및 제4항에 따라 교섭대표 노동조합을 결정하지 못한 경우에는 교섭창구 단일화 절차에 참여한 모든 노동조합은 공동으로 교섭대표단(이하 이 조에서 “공동교섭대표단”이라 한다)을 구성하여 사용자와 교섭하여야 한다. 이 때 공동교섭대표단에 참여할 수 있는 노동조합은 그 조합원 수가 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합의 전체 조합원 100분의 10 이상인 노동조합으로 한다.

⑥ 제5항에 따른 공동교섭대표단의 구성에 합의하지 못할 경우에 노동위원회는 해당 노동조합의 신청에 따라 조합원 비율을 고려하여 이를 결정할 수 있다.

⑦ 제1항 및 제3항부터 제5항까지에 따른 교섭대표노동조합을 결정함에 있어 교섭요구 사실, 조합원 수 등에 대한 이의가 있는 때에는 노동위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노동조합의 신청을 받아 그 이의에 대한 결정을 할 수 있다.

⑧ 제6항 및 제7항에 따른 노동위원회의 결정에 대한 불복절차 및 효력은 제69조와 제70조제2항을 준용한다.

⑨ 노동조합의 교섭요구·참여 방법, 교섭대표노동조합 결정을 위한 조합

원 수 산정 기준 등 교섭창구 단일
화 절차와 교섭비용 증가 방지 등에
관하여 필요한 사항은 대통령령으로
정한다.

⑩ 제4항부터 제7항까지 및 제9항의
조합원 수 산정은 종사근로자인 조
합원을 기준으로 한다.

제29조의3(교섭단위 결정) ① 제29조의
2에 따라 교섭대표노동조합을 결정
하여야 하는 단위(이하 “교섭단위”
라 한다)는 하나의 사업 또는 사업
장으로 한다.

② 제1항에도 불구하고 하나의 사업
또는 사업장에서 현격한 근로조건
차이, 고용형태, 교섭 관행 등을 고
려하여 교섭단위를 분리하거나 분리
된 교섭단위를 통합할 필요가 있다
고 인정되는 경우에 노동위원회는
노동관계 당사자의 양쪽 또는 어느
한쪽의 신청을 받아 교섭단위를 분
리하거나 분리된 교섭단위를 통합하
는 결정을 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 노동위원회의 결정
에 대한 불복절차 및 효력은 제69조
와 제70조제2항을 준용한다.

④ 교섭단위를 분리하거나 분리된
교섭단위를 통합하기 위한 신청 및
노동위원회의 결정 기준·절차 등에
관하여 필요한 사항은 대통령령으로
정한다.

제29조의4(공정대표의무 등) ① 교섭대

<삭 제>

<삭 제>

표노동조합과 사용자는 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합 또는 그 조합원 간에 합리적 이유 없이 차별을 하여서는 아니 된다.

② 노동조합은 교섭대표노동조합과 사용자가 제1항을 위반하여 차별한 경우에는 그 행위가 있는 날(단체협약의 내용의 일부 또는 전부가 제1항에 위반되는 경우에는 단체협약 체결일을 말한다)부터 3개월 이내에 대통령령으로 정하는 방법과 절차에 따라 노동위원회에 그 시정을 요청할 수 있다.

③ 노동위원회는 제2항에 따른 신청에 대하여 합리적 이유 없이 차별하였다고 인정한 때에는 그 시정에 필요한 명령을 하여야 한다.

④ 제3항에 따른 노동위원회의 명령 또는 결정에 대한 불복절차 등에 관하여는 제85조 및 제86조를 준용한다.

제29조의5(그 밖의 교섭창구 단일화 관련 사항) 교섭대표노동조합이 있는 경우에 제2조제5호, 제29조제3항·제4항, 제30조, 제37조제2항·제3항, 제38조제3항, 제42조의6제1항, 제44조제2항, 제46조제1항, 제55조제3항, 제72조제3항 및 제81조제1항제3호 중 “노동조합”은 “교섭대표노동조합”으로 본다.

第41條(爭議行爲의 제한과 금지) ① 노

<삭 제>

제41조(쟁의행위의 제한과 금지) ① --

동조합의 정의행위는 그 조합원(제29조의2에 따라 교섭대표노동조합이 결정된 경우에는 그 절차에 참여한 노동조합의 전체 조합원)의 직접·비밀·무기명투표에 의한 조합원 과반수의 찬성으로 결정하지 아니하면 이를 행할 수 없다. 이 경우 조합원 수 산정은 종사근로자인 조합원을 기준으로 한다. ② (생략)	-----조합원----- ----- ----- -----. ----- -----. ② (현행과 같음)
--	---

나. 검토의견

현행법은 하나의 사업 또는 사업장에서 조직형태에 관계없이 근로자가 설립하거나 가입한 노동조합이 2개 이상인 경우 교섭대표노동조합을 정하여 교섭을 요구하도록 하여 교섭창구단일화 제도를 규정하고 있는바, 동 제도는 2010년 노조법 개정으로 도입되어 2011년 8월부터 현재까지 시행되고 있음.

헌법 제33조제1항이 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 근로자의 기본권으로 보장하고 있으므로 노동3권은 모든 노동조합이 향유하여야 함에도 불구하고 교섭창구단일화 제도를 통해 교섭창구를 단일화하도록 함으로써 교섭대표노동조합에서 탈락한 노동조합(이하 ‘소수노동조합’이라 함)의 단체교섭권에 대한 본질적인 침해라는 점에서 위헌이라는 견해가 제시되고 있음.⁴⁵⁾

45) 김선수, 「복수노조 전임자 관련 개정법안, 쟁점과 평가」, 『노동사회』 통권 제150호, 한국노

이에 개정안은 교섭창구단일화 제도와 관련된 노조법 제29조의2부터 제29조의5까지의 규정을 삭제함으로써 교섭창구단일화 제도를 폐지하려는 것으로, 소수노동조합의 단체교섭권을 보다 적극적으로 보장하기 위한 취지임.

다만, 헌법재판소는 교섭창구단일화 제도와 관련하여 2012년 및 2024년 두 차례에 걸쳐 합헌 결정을 내린바 있으므로,⁴⁶⁾ 개정안을 심사함에 있어 이를 종합적으로 고려할 필요가 있겠음.

헌법재판소가 교섭창구단일화 제도를 합헌으로 판단한 주요 논거는 다음과 같음.⁴⁷⁾

첫째, 현행 노조법은 교섭창구단일화로 인한 문제점을 보완하기 위해 사용자가 동의한 경우 개별교섭을 허용⁴⁸⁾하고, 교섭단위 분리가 가능하며⁴⁹⁾, 교섭대표노동조합에게 공정대표의무를 부과⁵⁰⁾하는 등 여러

동사회연구소, 2010; 유성재, 「2010년 개정 노동법에 대한 입법론적 평가」, 『노동법학』 제34호, 한국노동법학회, 2010.

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

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

48) 「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.

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

② 제1항에도 불구하고 하나의 사업 또는 사업장에서 현격한 근로조건의 차이, 고용형태, 교섭 관행 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.

장치를 두고 있음.

둘째, 모든 노동조합에게 독자적인 교섭권과 협약체결권을 인정하는 자율교섭제도를 채택하더라도 하나의 사업장에 둘 이상의 협약이 체결·적용되게 되면 동일한 직업적 이해관계를 갖는 근로자 사이에 근로조건 차이가 발생하고, 특히 교섭력이 약한 소수노동조합의 경우는 동일한 근로를 제공하면서도 열악한 지위에 머물게 될 가능성이 있으며, 사용자가 여러 노동조합과의 동시다발적인 교섭의 어려움을 들어 자신이 선택한 특정 노동조합과의 교섭이 진행 중인 것을 이유로 다른 노동조합과의 교섭을 연기하는 등 사실상 장기적으로 교섭에 응하지 아니함으로써 오히려 노동조합을 불리한 지위에 서게 할 위험도 있고, 복수의 노동조합 사이에 과도한 경쟁을 하는 경우 그 세력다툼이나 분열로 교섭력을 현저히 약화시킬 우려도 있음.

셋째, 교섭창구 단일화를 이루어 교섭에 임하게 되면 효율적이고 안정적인 교섭체계를 구축할 수 있게 됨은 물론 교섭대표노동조합이 획득한 협상의 결과를 동일하게 누릴 수 있어 소속 노동조합에 관계없이 조합원들의 근로조건을 통일할 수 있게 됨으로써 얻게 되는 공익이 크다고 볼 수 있음.

한편, 개정안의 체계·자구와 관련하여, 개정안은 교섭창구단일화 제도와 관련된 조문인 노조법 제29조의2부터 제29조의5까지를 삭제하면

50) 「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.

서 해당 조문을 인용한 다른 조문들의 정비를 미비하게 한 측면이 있으므로, 향후 심사 과정에서 이를 정비할 필요가 있음.⁵¹⁾

개정안에 대해 고용노동부는 헌법재판소가 2012년 및 2024년 두 차례에 걸쳐 교섭창구단일화 제도에 대해 합헌 결정을 한 이유와 함께 교섭창구단일화 제도는 2010년 노사정 합의에 따라 도입된 이후 현재까지 약 15년 간 안정적으로 운영되며 현장에 안착된 상황이라는 점 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 의견임.

4. 초기업단위 교섭의무 부여(안 제29조의6 및 제29조의7 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 산업별·지역별·업종별로 구성된 초기업단위 노동조합이 산업별·지역별·업종별 교섭수준에 해당되는 사용자 또는 사용자단체에게 단체교섭을 요구하는 경우 사용자 또는 사용자단체는 이에 성실히 응하도록 하고, 사용자단체에 가입되지 않은 사용자는 사용자단체를 구성하거나 연합하여 교섭에 응할 의무를 부여함.

한편, 교섭에 응하여야 하는 사용자단체 또는 공동교섭단의 적정 교

51) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조(교섭 및 체결권한) ② 제29조의2에 따라 결정된 교섭대표노동조합(이하 “교섭대표노동조합”이라 한다)의 대표자는 교섭을 요구한 모든 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.

제89조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제37조제2항, 제38조제1항, 제42조제1항 또는 제42조의2제2항의 규정에 위반한 자
2. 제85조제3항(제29조의4제4항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 구제명령에 위반한 자

섭단위를 조정할 필요가 있다고 인정되는 경우 노동위원회는 노동관계 당사자의 양쪽 또는 어느 한쪽의 신청을 받아 적정 교섭단위를 조정하는 절차를 개시할 수 있도록 함.

현 행	개 정 안
<신 설>	제29조의6(초기업단위 노동조합의 단체교섭) ① 초기업단위 노동조합(산업별·지역별·업종별로 구성된 노동조합을 말한다. 이하 같다)이 산업별·지역별·업종별 교섭수준에 해당하는 사용자 또는 사용자단체에게 장소 및 시간을 특정하여 단체교섭을 요구하는 경우 사용자 또는 사용자단체는 이에 성실히 응하여야 하며, 사용자단체에 가입되지 않은 사용자는 사용자단체를 구성하거나 연합하여 교섭에 응하여야 한다. ② 제1항에 따라 연합하여 교섭에 응하는 사용자는 초기업단위 노동조합이 공동교섭단 구성을 요구한 때에는 정당한 사유 없이 이를 거부하여서는 아니 된다.
<신 설>	제29조의7(초기업단위 단체교섭의 교섭단위 결정) ① 제29조의6에 따른 단체교섭 요구와 관련하여 교섭에 응하여야 하는 사용자단체 또는 공동교섭단의 적정 교섭단위를 조정할 필요가 있다고 인정되는 경우 노동위원회는 노동관계 당사자의 양쪽 또는 어느 한쪽의 신청을 받아 적정 교섭단위를 조정하는 절차를 개시할 수 있다. ② 적정 교섭단위를 조정하기 위한 신청 및 노동위원회의 조정 절차 등에 관하여는 제5장 노동쟁의의 조정에 관한 장을 준용한다.

나. 검토의견

현행법은 단체교섭 및 단체협약 체결의 당사자로 노동조합, 사용자 또는 사용자단체로 규정하고 있는바 초기업단위교섭이 가능하도록 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 함을 명시하고 있음.⁵²⁾

다만 현재 우리나라에서는 초기업단위 교섭과 단체협약체결이 일반적이지는 않은데, 그 이유에 대하여 서로 이해관계가 다른 복수의 노동조합 및 다수의 노동자, 다수의 사용자 간 의사의 합치가 어렵다는 점⁵³⁾, 노조법이 교섭창구단일화의 교섭단위를 ‘하나의 사업 또는 사업장’으로 규정하고 있어 사실상 기업별 교섭이라는 특정한 교섭구조를 강제하는 효과를 발생시킨다는 점,⁵⁴⁾ 초기업교섭을 하는 경우 이중·삼중의 교섭, 교섭 장기화, 다중 파업⁵⁵⁾ 등의 문제가 발생하여 기업들이

52) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제30조(교섭등의 원칙) ① 노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 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.

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

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

55) 매 교섭단계에서 파업권을 확보할 수 있어 다중 파업 가능

초기업교섭을 기피⁵⁶⁾한다는 점 등이 제시되었음.

그러나 최근 심화되고 있는 노동시장의 이중구조화에 따른 근로조건 격차를 완화하기 위해서는 초기업단위 교섭을 활성화해야 한다는 지적이 있음.⁵⁷⁾

이에 개정안은 초기업단위 노동조합이 사용자 또는 사용자단체에게 단체교섭을 요구하는 경우 사용자 또는 사용자단체는 이에 성실히 응하도록 하고, 사용자단체에 가입되지 않은 사용자는 사용자단체를 구성하거나 연합하여 교섭에 응할 의무를 부여하며, 노동위원회가 적정 교섭단위를 조정할 수 있도록 하려는 것임.

초기업단위 교섭을 하는 경우 산업·업종 내 노동자간 임금격차를 완화할 수 있고 교섭비용을 절감할 수 있다는 점에서 장점이 있는바 개정안은 법률에 초기업단위 교섭 활성화를 위한 근거를 명시한다는 점에서 입법의 의의가 있음.

다만, 개정안은 사용자단체에 가입되지 않은 사용자에게 사용자단체를 구성하거나 연합하여 교섭에 응할 의무를 부여하고, 연합하여 교섭에 응하는 사용자는 초기업단위 노동조합이 공동교섭단 구성을 요구한 때에는 정당한 사유 없이 이를 거부하지 못하도록 하는 등 사용자에게 사용자단체 구성 의무와 초기업교섭에 응할 의무를 부여하고 있음.

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

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

이와 관련하여 ILO 제87호 협약은 근로자 및 사용자로 하여금 스스로 선택하여 단체를 설립할 권리를 가진다고 명시⁵⁸⁾하고 있고, ILO 제98호 협약은 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체 사이의 자발적 교섭 원칙⁵⁹⁾을 규정하고 있는바,

ILO 결사의 자유 위원회는 교섭수준의 결정은 본질적으로 당사자의 재량에 맡겨야 할 사항이며 교섭수준이 법률, 행정당국의 판단 등에 의해 부과되어서는 안 되고⁶⁰⁾, 교섭수준의 결정은 본질적으로 당사자의 재량에 맡겨야 할 사항이며 사용자에게 의한 특정 수준에서의 교섭 거부를 결사의 자유에 대한 침해로 판단하지 않는다⁶¹⁾고 한 바 있음.

이를 종합할 때 개별 사용자에게 사용자단체의 조직을 강제하거나 초기업교섭에 응할 의무를 부여하는 것은 ILO의 결사의 자유 원칙과 자유롭고 자발적인 단체교섭 원칙에 위반될 여지는 없는지에 대한 검토가 이루어질 필요가 있겠음.

개정안에 대해 고용노동부는 개정안이 사용자에게 초기업단위 교섭

58) ILO 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약

제2조 근로자 및 사용자는 어떠한 차별도 없이 사전 인가를 받지 않고 스스로 선택하여 단체를 설립하고 그 단체의 규약에 따를 것만을 조RJS으로 하여 그 단체에 가입할 수 있는 권리를 가진다.

59) 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.

60) 『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.

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

1405. 교섭수준의 결정은 본질적으로 당사자의 재량에 맡겨져야 할 사항이다. 따라서 위원회는 사용자에게 의한 특정 수준에서의 교섭 거부를 결사의 자유에 대한 침해로써 판단하지 않는다.

및 이를 위한 사용자단체 구성을 강제하는 것은 헌법상 자기결정권과 결사의 자유를 침해할 우려가 있고 ILO 협약 위반 소지도 있으며, 기업별 노조 및 교섭 관행이 장기간 지속되어 온 우리나라 상황에서 초기기업단위 교섭을 강제할 경우 2중·3중 교섭에 따른 교섭비용 증가, 중복적 파업에 따른 혼란 발생이 우려된다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

5. 공공기관 등의 정부 교섭의무 부여(안 제29조의8 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 공공기관 또는 지방공기업의 근로자들이 가입된 초기기업단위 노동조합 등의 대표자에게 근로조건이나 근로조건에 영향을 주는 사항에 관하여 국무총리, 기획재정부장관 등 정부교섭대표와의 단체교섭 및 단체협약 체결권을 부여하되,

국무총리, 기획재정부장관, 주무기관의 장은 해당 공공기관의 사용자와 공동으로, 지방자치단체의 장은 해당 지방공기업의 사용자와 공동으로 각각 사용자로 보며,

정부교섭대표에게 체결된 단체협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용에 대하여는 이를 이행하기 위하여 필요한 예산안 및 기금관리계획안, 법령 및 조례의 제·개정안을 국회 또는 해당 지방자치단체 의

회에 제출할 의무를 부여하는 내용임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제29조의8(공공기관 등의 단체교섭 및 단체협약 체결 등) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 지정된 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다) 또는 「지방공기업법」 제2조제1항에 따라 「지방공기업법」이 적용되는 기업(이하 “지방공기업”이라 한다)의 근로자들이 가입된 초기업단위 노동조합의 대표자 또는 해당 근로자들이 가입된 단위 노동조합이 가입한 산업별 연합단체의 대표자는 근로자의 임금, 복지 등 근로조건 및 기타 대우에 관한 사항과 이에 영향을 주는 사항에 관하여 국무총리, 기획재정부장관 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공공기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장, 해당 지방공기업을 관장하는 지방자치단체의 장(이하 “정부교섭대표”라 한다)과 단체교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가지며, 정부교섭대표는 이에 성실히 응하여야 한다. ② 국무총리, 기획재정부장관, 주무기관의 장은 해당 공공기관의 사용자와 공동으로, 지방자치단체의 장은 해당 지방공기업의 사용자와 공동으로 각각 사용자로 본다. ③ 제1항의 초기업단위 노동조합 또는 산업별 연합단체가 공공기관 및 지방공기업의 사용자와 정부교섭대표에게 공동 또는 연합하여 단체교섭에 응할 것을 요구한 때에는 사용자와 정부교섭대표는 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다. ④ 제1항의 초기업단위 노동조합 또는 산업별 연합단체가 공공기관 및 지방공기업의 사용자와 정부교섭대표에게 단체교섭을 요구한 경우에 사용자와 정부교섭대표는 30일 이내에 교섭을 개시하여야 한다. ⑤ 정부교섭대표는 제1항에 따라 체결된 단체협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용에 대하여는 이를 이행하

	<u>기 위하여 필요한 예산안 및 기금관리계획안, 법령 및 조례의 제·개정안을 국회 또는 해당 지방자치단체 의회에 제출하여야 한다.</u> <u>⑥ 제1항, 제3항 및 제4항에 따른 단체교섭의 절차 및 공동교섭단의 구성 등에 관하여 필요한 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 있으므로 공공기관 또는 지방공기업의 경우 사용자는 해당 기관의 장으로 해석되며, 이에 따라 현재 공공기관의 단체교섭 및 단체협약 체결은 개별 공공기관·지방공기업 단위로 이루어지고 있음.

그러나 공공기관의 경우 정부가 마련한 각종 지침⁶²⁾ 등에 근로자의 채용, 보수, 복리후생 등을 전반적으로 정하고 있어 개별 공공기관·지방공기업 단위의 단체교섭 및 단체협약 체결에 한계가 있을 수 있는바 이에 대하여 정부가 지침 등의 명목으로 임금인상률을 결정하는 등의 행위는 공공기관 노동자의 단체교섭권을 침해하고 ILO 제98호 협약에 위배⁶³⁾된다는 의견이 있음.⁶⁴⁾

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

63) 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.

또한 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 의미있게 참여할 수 있는 정기적인 협의 메커니즘을 구축할 것을 요청한 바도 있음.⁶⁴⁾

이에 개정안은 공공기관, 지방공기업 근로자들이 가입한 초기업단위 노동조합이 국무총리, 기획재정부장관 등 정부교섭대표와 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 수 있는 권한을 부여하려는 것으로, 공공기관 근로자의 근로조건에 실질적으로 영향력을 행사하는 주체와의 직접적인 단체교섭을 허용함으로써 단체교섭권의 폭넓은 보장을 할 수 있다는 의의가 있음.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 현행 노조법이 사용자를 ‘사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자’로 정의하고 있고, 단체교섭의 대상 또한 ‘사용자나 사용자단체’로 명시하고 있으며 대법원이 단체교섭 의무를 부담하는 사용자에 대하여 ‘근로

64) 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.

65) “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.

자와의 사이에 사용종속관계가 있는 자, 즉 명시적이거나 묵시적인 근로계약관계를 맺고 있는 자⁶⁶⁾로 해석하고 있다는 점을 종합적으로 고려할 때 공공기관·지방공기업의 초기업단위 노동조합이 정부교섭대표와 직접 단체교섭 및 단체협약을 체결하도록 하고, 이를 거부하거나 해태하는 것을 형사처벌⁶⁷⁾하는 것이 법 체계상 적합한지에 대하여 검토가 이루어질 필요가 있음.

둘째, 개정안은 교섭사항으로 근로조건 뿐만 아니라 ‘기타 대우에 관한 사항’과 ‘이에 영향을 주는 사항’을 규정하고 있어 근로조건과 직접 관계되지 않는 국가나 지방자치단체의 권한으로 행하는 정책결정에 관한 사항 등도 교섭사항에 포함될 수 있는바, 국가 및 지방자치단체의 독립적인 권한이라고 할 수 있는 정책결정에 관한 사항이 노동조합과의 교섭의 대상이 되는 것이 적절한지에 대한 고려가 필요하다고 보임.

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 관

66) 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다40935 : ... ‘사용자’라 함은 근로자와의 사이에 사용종속관계가 있는 자, 즉 근로자와의 사이에 그를 지휘·감독하면서 그로부터 근로를 제공받고 그 대가로서 임금을 지급하는 것을 목적으로 하는 명시적이거나 묵시적인 근로계약관계를 맺고 있는 자를 말한다 할 것인데...

67) 「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.

한 사항으로서 근무조건과 직접 관련되지 아니하는 사항'을 교섭대상에서 제외⁶⁸⁾하고 있으며, 해당 조문에 대해 헌법재판소가 “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”⁶⁹⁾고 실시한 바 있다는 점을 참고할 필요가 있겠음.

셋째, 개정안은 정부교섭대표에게 단체협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용에 대하여는 이를 이행하기 위하여 필요한 예산안 및 기금관리계획안, 법령 및 조례의 제·개정안을 국회 또는 해당 지방자치단체 의회에 제출할 의무를 부여하고 있으나, 정부의 법률안 및 예산안 제출권은 헌법에 따른 정부의 고유한 권리⁷⁰⁾이며, 예산안·법령·조례의 최종 권한은 국회와 지방자치단체 의회가 각각 가지고 있다는

68) 「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 국회의사무총장·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.

69) 헌법재판소 2013.6.27. 2012헌바169

70) 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.

점⁷¹⁾을 고려할 필요가 있음.

참고로, 「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 단체협약으로서의 효력을 부인⁷²⁾하고 있으며, 해당 규정에 대하여 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.⁷³⁾

개정안에 대하여 고용노동부는 사용종속관계에 있지 않은 근로자들에 대해 국무총리 등에게 교섭의무를 부과하면서 교섭거부·해태 시 형

71) 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.

72) 「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.

73) 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.

사처벌까지 부과하는 것은 법체계에 부합하지 않는 측면이 있고, 개정안이 교섭사항을 지나치게 포괄적으로 규정함으로써 어떤 사항에 대해서까지 교섭을 해야 하는지 예측이 불가능하며, 이를 토대로 형사처벌을 하는 것은 명확성의 원칙에 반하여 헌법상 죄형법정주의에 위배될 우려도 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견이고,

기획재정부는 현행 노조법 취지에 따라 근로계약의 당사자인 해당 공공기관이 단체교섭 및 협약체결 시 사용자로 응할 필요가 있고, 기획재정부장관 등이 공공기관의 근로자와 단체교섭 등의 당사자가 되는 것은 공공기관의 자율·책임 경영을 원칙으로 하는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 체계와도 부합하지 않는다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

6. 노정교섭 제도 신설(안 제29조의9 신설 및 제90조)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 평균임금의 전부 또는 50% 이상이 「국가채정법」, 「지방채정법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따른 회계 및 기금을 재원으로 충당된 업종의 근로자로 구성된 연합단체인 노동조합 등이 적정임금, 생활안정을 위한 근로시간 확보 및 노동조합활동을 위한 근로시간면제 보장을 위한 예산 또는 기금 편성에 관하여 노정교섭을 요구하는 경우 국무총리, 기획재정부장관, 해당 주무기관 또는 지자체의 장 등 노정교섭대표로 하여금 이에 응할 의무를 부여하고, 노정교섭대표가 정당한 이유 없이 노정교섭 및 협약체결을 거부하거나 해태하는 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하며,

노정교섭의 결과 체결된 노정협약은 노사간의 단체협약에 우선하고, 그에 미치지 못하는 단체협약의 내용은 무효로 하되, 노정교섭대표에게 노정협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용에 대하여는 이를 이행하기 위하여 필요한 예산안 및 기금관리계획안, 법령 및 조례의 제·개정안을 국회 또는 해당 지방자치단체 의회에 제출할 의무를 부여하는 내용임.

현행	개정안
<u><신설></u>	제29조의9(노정교섭) ① 전년도 직종별 노동자 중 「근로기준법」 제2조제1항제6호에 따른 평균임금의 전부 또는 100분의 50 이상이 「국가재정법」 제4조에 따른 회계 또는 제5조에 따른 기금, 「지방재정법」 제9조에 따른 회계 또는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제2조에 따른 기금을 재원으로 충당된 업종의 근로자(제29조의8제1항의 근로자를 제외한다)로 구성된 연합단체인 노동조합, 2 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 걸치는 단위노동조합 또는 그 단위노동조합의 연대체가 적정임금, 생활안정을 위한 근로시간 확보 및 노동조합활동을 위한 근로시간면제 보장을 위한 예산 또는 기금 편성에 관하여 노정교섭을 요구하는 경우 노정교섭대표는 이에 응하여야 한다. ② 제1항에 따른 노정교섭대표는 다음 각 호와 같다. 1. 국가 회계 또는 기금만이 재원인 경우: 국무총리, 기획재정부장관, 「정부조직법」 제27조부터 제45조까지의 규정에 따라 해당 업종의 사무를 관장하는 주무기관의 장 2. 국가 회계 또는 기금과 지방자치

단체 회계 또는 기금이 공동 재원인 경우: 행정안전부장관

3. 둘 이상의 지방자치단체 회계 또는 기금이 재원인 경우: 「지방자치법」 제169조제1항에 따른 관계 지방자치단체간의 행정협의회(이하 이 조에서 “협의회”라 한다)의 회장

4. 하나의 지방자치단체 회계 또는 기금만이 재원인 경우: 해당 지방자치단체의 장

③ 노정교섭대표자는 정당한 이유 없이 노정교섭 또는 노정협약의 체결을 거부하거나 해태하여서는 아니 된다.

④ 노정교섭의 결과 체결된 노정협약은 노사간의 단체협약에 우선하고, 그에 미치지 못하는 단체협약의 내용은 무효로 한다. 다만, 일부의 지방자치단체만이 참여한 협의회 또는 특정 시·도와 체결한 노정협약은 해당 지역 내에서만 노사간 단체협약에 우선한다.

⑤ 노정교섭대표는 노정협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용에 대하여는 이를 이행하기 위하여 필요한 예산안 및 기금관리계획안, 법령 및 조례의 제·개정안을 국회 또는 해당 지방자치단체 의회에 제출하여야

第90條(罰則) 第44條第2項, 第69條第4項, 第77條 또는 제81조제1항의 規定에 위반한 者は 2年 이하의 懲役 또는 2千萬원 이하의 罰金에 處한다.	한다. ⑥ 제1항에 따른 노정교섭의 절차 및 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제90조(벌칙) 제29조의9제3항, 제44조제2항----- ----- ----- -----.
--	--

나. 검토의견

국가 및 지방자치단체가 수행하는 사업 중 사회서비스분야⁷⁴⁾⁷⁵⁾ 등 업종의 경우 국가 및 지방자치단체의 업무위탁·보조금 지급을 통해 민간이 주체가 되어 사업을 추진하고 있음.

이 경우 정부의 재원규모와 정책에 의해 서비스의 내용과 범위, 임금 등 근로조건에 실질적으로 영향을 받음에도 해당 근로자는 근로조건의 상당 부분을 스스로 결정하기 어려운 사업주와 단체교섭 및 단체협약을 체결할 수밖에 없는바 이들 업종의 경우 국가 및 지방자치단체를 포함한 초기업단위의 중층적인 교섭구조가 요구된다는 의견이 제시되고 있음.⁷⁶⁾

74) 「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.

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

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 노정교섭대표로 하여금 이에 응할 의무를 부여하고, 노정협약에 노사간의 단체협약보다 우선하는 효력을 부여하며, 노정협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용 등에 대해서는 이를 이행하기 위한 예산안 및 법률안 등의 제출의무를 부여하려는 것임.

개정안은 정부로부터의 위탁 및 보조를 통해 공공서비스를 제공하고 있음에도 근로조건에 실질적인 영향력을 행사하는 당사자와 교섭을 할 수 없는 근로자들의 근로조건 개선의 어려움을 해소할 수 있다는 입법적 의의가 있음.

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 있다고 보이는바, 개정안이 노정교섭을 거부·해태한 노정교섭대표를 처벌하는 규정을 두고 있다는 점을 감안할 때 법 적용 대상을 보다 명확히 규

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

정할 필요는 없는지에 대한 고려가 필요하다고 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 및 예산안 제출권은 헌법에 따른 정부의 고유한 권리⁷⁷⁾이며, 예산안·법령·조례의 최종 권한은 국회와 지방자치단체 의회가 각각 가지고 있다는 점⁷⁸⁾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 단체협약으로서의 효력을 부인⁷⁹⁾하고 있으며, 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.⁸⁰⁾

77) 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.

78) 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.

79) 「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.

개정안에 대하여 고용노동부는 예산·기금 편성은 헌법에 따라 부여된 정부의 고유 권한으로, 재정건전성, 국민부담 최소화 등 법상 원칙⁸¹⁾에 따라 편성되어야 하는바 정부의 예산편성권 침해 및 예산편성 원칙 위배의 우려가 있고, 평균임금의 전부 또는 50% 이상이 국가·지자체의 회계·기금을 재원으로 충당된 업종의 근로자가 누구인지 명확히 알 수 없어 교섭 거부 시 노정교섭대표에게 형사처벌을 부과하는 것은 헌법상 자기결정권과 죄형법정주의에 위배될 우려도 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

80) **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 재정의회의주의원칙을 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.

81) 「**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 예산과정에서의 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.

7. 다양한 교섭방식에 대한 지원 절차 및 방법 구체화

(안 제30조제4항 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 현행법 제30조제3항⁸²⁾이 “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.”고 규정한 내용을 구체화하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 지원과 노력을 위한 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임 규정을 마련하는 내용임.

현행	개정안
第30條(交渉등의 원칙) ① ~ ③ (생략) <신설>	제30조(교섭등의 원칙) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 제3항에 따른 국가 및 지방자치단체의 지원과 노력을 위한 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

82) 「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.

나. 검토의견

현행 노조법 제30조제3항은 국가와 지방자치단체가 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 지원하고 노력할 의무를 규정하고 있음.

우리나라는 2021년 ILO 제98호 협약을 비준하면서 이에 맞추어 노조법을 개정할 바, 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”고 규정한 것을 반영한 것임.

다만, 동 조항은 국가와 지방자치단체의 의무를 규정하면서 이를 구체화하지 않아 실질적으로 기능하지 못하고 있으므로 위임규정을 신설하여 구체적 지원방안을 시행령에 마련할 필요가 있다는 의견도 제시됨.⁸³⁾

이에 개정안은 국가 및 지방자치단체의 지원과 노력을 위한 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하려는 것으로, 헌법재판소가 노동3권을 “근로자의 권리행사의 실질적 조건을 형성하고 유지해야 할 국가의 적극적인 활동을 필요로 한다”⁸⁴⁾고 설

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

84) 헌법재판소 1998. 2. 27. 선고 94헌바13 : 근로3권의 성격은 국가가 단지 근로자의 단결권을 존중하고 부당한 침해를 하지 아니함으로써 보장되는 자유권적 측면인 국가로부터의 자유 뿐이

시한 점에 비추어 볼 때 다양한 교섭방식에 대한 국가와 지방자치단체의 적극적인 지원이 이루어지고 결과적으로 근로자의 단체교섭권이 폭넓게 보장될 수 있는 입법적 의의가 있음.

다만, 노조법 제30조제3항이 실질성을 가지지 못하는 이유는 현행법이 단체교섭을 사업장 단위로 하도록 규정⁸⁵⁾하고 있기 때문으로 해당 조항이 실질적으로 기능하게 하려면 이와 관련한 노조법의 다른 규정의 개정이 이루어져야 한다는 의견⁸⁶⁾이 있고, 개정안 또한 초기업노조의 단체교섭권 확대를 위한 법 개정을 함께 하고 있는바, 이를 종합적으로 고려하여 심사할 필요가 있겠음.

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.

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

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

8. 업종별 노사교섭위원회 및 원하청 공동교섭위원회 신설 (안 제30조의2, 제30조의3 및 제92조제4호 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 산업별 단체협약이 체결되지 못한 업종으로서 업종의 월 평균임금, 근로장려금을 지급받은 근로자의 비율, 상시 10인 미만 근로자 사용 사업장 비율, 30세 미만 또는 60세 이상 근로자 비율 등이 일정한 요건을 충족하는 업종의 근로자로 구성된 연합단체인 노동조합 등과 사용자단체가 단체교섭을 요청하면 고용노동부장관은 직종별 노사교섭위원회를 구성하도록 하고,

건설위탁, 정보프로그램 작성 또는 역무의 공급에 관한 용역위탁 등 업종 중 원하청 공동단체협약이 체결되지 못한 일정한 업종의 근로자로 구성된 연합단체 등과 사용자단체가 교섭을 요구하면 고용노동부장관은 원하청 공동교섭위원회를 구성하도록 하는 내용임.

노사교섭위원회·공동교섭위원회는 해당 직종의 노동조합 등과 사용자 또는 사용자단체로부터 추천된 동수의 노사를 대표하는 사람으로서 각각 5인에서 10인까지의 인원과 고용노동부장관이 임명한 3명의 독립위원(위원장 및 노사 대표자 각 1명)으로 구성함.

노사교섭위원회·공동교섭위원회는 구성된 날부터 1년 이내에 교섭을 마치고 단체협약을 체결하여야 하며, 이 기간 이내에 단체협약이 체결

되지 않는 경우 고용노동부장관은 노사의 의견을 들어 해당 업종의 근로조건 및 노사관계에 대한 기준을 정하여 고시하고, 동 고시의 내용을 준수하지 아니한 자는 1천만원 이하의 벌금에 처함.

현행	개정안
<신설>	제30조의2(업종별 노사교섭위원회의 설립 및 구성) ① 고용노동부장관은 산업별 단체협약이 체결되지 못한 업종으로서 다음 각 호에 해당하는 업종의 근로자들로 구성된 연합단체인 노동조합, 2 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 걸치는 단위노동조합 또는 그 연대체 및 사용자단체가 단체교섭을 요청하는 경우 직종별 노사교섭위원회(이하 “노사교섭위원회”라 한다)를 구성하여야 한다. 1. 전년도 해당 업종의 전체 근로자의 월 평균임금이 전년도 임금근로자 월 평균임금의 100분의 60 미만인 경우 2. 전년도 해당 업종의 전체 근로자 중 「조세특례제한법」 제100조의2에 따른 근로장려금을 지급받은 근로자의 비율이 100분의 20을 초과하는 경우 3. 전년도 해당 업종의 상시 10인 미만 근로자를 사용하는 사업장의 비율이 100분의 30을 초과하는 경우

4. 전년도 해당 업종의 근로자 중 30세 미만 또는 60세 이상 근로자의 비율이 각 100분의 20을 초과하는 경우

② 노동조합 등의 대표자는 제1항에 따라 노사교섭위원회 구성을 요청하고자 할 경우 고용노동부장관에게 서면으로 요청하여야 한다.

③ 제1항, 제2항에 따른 노사교섭위원회 구성에 관한 요청을 받은 고용노동부장관은 30일 이내에 제1항 각 호에 해당하는지를 판단하여야 한다. 이 경우 고용노동부장관은 제1항 각 호에 해당하지 않으면 요청을 기각하고, 해당하면 노사교섭위원회 구성을 결정하여야 한다.

④ 제3항에 따른 노사교섭위원회 구성 결정이 있는 경우 고용노동부장관은 그로부터 30일 이내에 노사교섭위원을 선임하여야 한다. 이 경우 노사교섭위원은 해당 직종의 노동조합 등과 사용자 또는 사용자단체로부터 추천된 동수의 노사를 대표하는 사람으로 구성하고, 각 대표의 수는 5인에서 10인까지로 하며, 노동조합 등과 사용자 또는 사용자단체가 노사교섭위원을 추천하지 아니할 경우에는 고용노동부장관이 임명하는 자로 한다.

⑤ 고용노동부장관은 노사간 의견 대립을 조정하기 위하여 노사교섭위

<신 설>

원회에 3명의 독립위원을 임명한다.
이 경우 독립위원은 위원장 및 노사
를 대표하는 사람 각 1명으로 한다.

⑥ 노사교섭위원회는 구성된 날부터
1년 이내에 교섭을 마치고 단체협약
을 체결하여야 하며, 이 기간 이내
에 단체협약이 체결되지 아니할 경
우 고용노동부장관은 노사의 의견을
들어 해당 업종의 근로조건 및 노사
관계(적정임금, 근로시간, 휴게와 휴
일, 근로시간면제를 포함한다)에 대
한 기준을 정하여 고시하여야 한다.

⑦ 그 밖에 노사공동위원회의 구성,
운영, 교섭절차 및 제6항에 따른 고
시의 내용 및 유효기간 등에 필요한
사항은 대통령령으로 정한다.

제30조의3(원하청 공동교섭위원회의
설립 및 구성) ① 고용노동부장관은
「하도급거래 공정화에 관한 법률」
제2조제9항에 따른 건설위탁, 같은
조 제12항제1호에 따른 정보프로그
램 작성 또는 역무의 공급에 관한
용역위탁 등 원하청 구조가 일반화
되어 같은 조 제2항에 따른 원사업
자가 같은 조 제3항에 따른 수급사
업자의 근로자의 근로조건 향상과
노사관계 개선에 관하여 실질적으로
결정할 수 있는 지위에 있으나 원하
청 공동단체협약이 체결되지 못한
업종에 대하여 해당 업종의 근로자
들로 구성된 연합단체인 노동조합,

第92條(罰則) 다음 各號의 1에 해당하는 者는 1千萬원 이하의 罰金에 處한다. 1. ~ 3. (생략) <신설>	<u>2 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 걸치는 단위노동조합 또는 그 연대체(이하 “노동조합등”이라 한다) 및 사용자단체가 단체교섭을 요구하는 경우 원하청 공동교섭위원회(이하 “공동교섭위원회”라 한다)를 구성하여야 한다.</u> <u>② 제1항에 따른 공동교섭위원회의 구성과 운영, 단체협약의 체결, 해당업종의 근로조건 및 노사관계에 관한 고시에 대하여는 제30조의2제2항부터 제7항까지 규정을 준용한다.</u> 제92조(벌칙) ----- ----- --. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. <u>제30조의2제7항 및 제30조의3제2항에 따른 고용노동부장관의 고시의 내용을 준수하지 아니한 자</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 실시한

바 있음.⁸⁷⁾

다만 근로자의 다수가 저소득·소규모 사업장·저연령·고령 등 사회적 약자인 업종에서의 산업별 단체교섭 및 원하청 공동단체교섭 등의 경우 노동조합과 사용자·사용자단체 간 대등성이 확보되기 어려운 측면이 있는바, 노사 간 힘의 대등성이 확보되지 않은 경우에는 정부가 해당 업종의 단체교섭 촉진을 위한 위원회를 구성하여 운영함으로써 노사 대등성을 확보할 필요가 있다는 의견이 제시됨.⁸⁸⁾

이에 개정안은 산업별 단체협약이나 원하청 공동단체협약이 체결되지 못한 업종 중 일정한 요건에 해당하는 업종의 근로자로 구성된 연합단체 등과 사용자단체가 단체교섭을 요청하는 경우 고용노동부장관으로 하여금 직종별 노사교섭위원회·원하청 공동교섭위원회를 구성하도록 함으로써 교섭력이 약한 노동자들의 단체교섭권을 폭넓게 보장하려는 것임.

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 부여⁸⁹⁾하고 있다는 점을 고려할 때 국가가 산업별 교섭을 촉진하기 위한 지원을 한다는 점에서 개정안의 입법적 의의가 있음.

87) 헌법재판소 2012. 4. 24. 선고 2011헌마338

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

89) 「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.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 모든 근로자는 헌법에 따라 자유롭게 단체교섭할 권리가 있으며, ILO의 제98호 협약 제4조는 단체교섭과 관련하여 임의적 교섭 원칙⁹⁰⁾을 규정하고 있는바, 단체협약이 체결되지 못하고 있는 업종 등에 대해 국가가 주도하여 위원회를 구성하여 단체교섭 및 단체협약을 체결하도록 하고, 1년의 기한 내 단체협약이 체결되지 않는 경우 국가가 근로조건 등에 대한 기준을 정하여 고시하도록 하는 개정안의 내용이 근로자의 단체교섭권을 침해할 여지가 없는지, 또는 ILO 제98호 협약에 위배되지는 않는지 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,⁹¹⁾ 단체협약안에 대한 공공당국의 개입은 그것이 전적으로 기술지원이 아닌 한 임의적 교섭 원칙에 부합하지 않는다⁹²⁾고 한 사례도 있으므로, 참고할 필요가 있겠음.

90) 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.

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

1404. 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.

92) 『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.

둘째, 개정안은 위원회가 단체협약을 체결하지 못한 경우 고용노동부장관으로 하여금 해당 업종의 근로조건 및 노사관계에 관한 사항을 직권으로 정하여 고시하도록 하고 있으며, 이를 위반한 경우 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있는바 형벌을 법률에 근거하여 부과하여야 한다는 죄형법정주의에 위배되는 것은 아닌지에 대한 고려가 필요함.

참고로, 헌법재판소는 “처벌법규의 위임은 특히 긴급한 필요가 있거나 미리 법률로써 자세히 정할 수 없는 부득이한 사정이 있는 경우에 한정되어야 하고 이러한 경우일지라도 법률에서 범죄의 구성요건은 처벌대상인 행위가 어떠한 것일 것이라고 이를 예측할 수 있을 정도로 구체적으로 정하고 형벌의 종류 및 그 상한과 폭을 명백히 규정하여야 한다”⁹³⁾고 실시한 바 있고, ‘단체협약을 위반한 자’에 대하여 1천만원 이하의 벌금을 규정하였던 舊 「노동조합법」⁹⁴⁾에 대하여 죄형법정주의에 위반하여 위헌이라는 결정을 내린 바 있음.⁹⁵⁾⁹⁶⁾

93) 헌법재판소 1991. 7. 8. 91헌가4 : 위임입법에 관한 헌법 제75조는 처벌법규에도 적용되는 것이지만 법률에 의한 처벌법규의 위임은, 헌법이 특히 인권을 최대한으로 보장하기 위하여 죄형법정주의와 적법절차를 규정하고, 법률(형식적 의미)에 의한 처벌을 특별히 강조하고 있는 기본권보장 우위사상에 비추어 바람직스럽지 못한 일이므로, 그 요건과 범위가 보다 엄격하게 제한적으로 적용되어야 한다. 따라서 처벌법규의 위임은 특히 긴급한 필요가 있거나 미리 법률로써 자세히 정할 수 없는 부득이한 사정이 있는 경우에 한정되어야 하고 이러한 경우일지라도 법률에서 범죄의 구성요건은 처벌대상인 행위가 어떠한 것일 것이라고 이를 예측할 수 있을 정도로 구체적으로 정하고 형벌의 종류 및 그 상한과 폭을 명백히 규정하여야 한다.

94) 법률 제3966호 「노동조합법」 제46조의3 (동전) 제34조제1항의 규정에 의하여 체결된 단체협약 또는 제38조의 규정에 의한 결정에 위반한 자는 1,000만원이하의 벌금에 처한다.

95) 헌법재판소 1998. 3. 26. 96헌가20 : …단체협약의 구체적 내용을 일일이 범죄구성요건으로 규정하는 것은 입법기술상 곤란할지도 모르나 적어도 처벌법규인 이상 단체협약의 내용 중 그 위반에 대한 처벌을 가하고자 하는 사항을 최소한이나마 특정하여 이를 명확히 규정하였어야 하는데도 불구하고, 이 사건 법률조항은 이러한 노력없이 단지 막연히 “단체협약……에 위반한 자”라고만 규정하고 있을 뿐인 것이다. …죄형법정주의가 지니고 있는 법치주의, 국민주권 및 권력분립원리의 의미를 고려할 때, 무엇이 범죄이며 그에 대한 형벌이 어떠한 것인가를 입법부가 제정한 형식적 의미의 법률로써 정하여야 한다는 원칙은 엄격하게 해석하여야 할 것이므로 설

셋째, 원하청 공동교섭위원회와 관련하여, 개정안은 ‘원하청 구조가 일반화되어 원청이 하청근로자의 근로조건 향상과 노사관계 개선에 관하여 실질적으로 결정할 수 있는 지위에 있는 업종’으로 규정하고 있으므로 이에 해당하는 업종의 원청 사용자는 하청 근로자와 단체교섭을 할 의무를 부여받게 되는데, 원하청 관계에서 원청 사용자가 하청근로자와 단체교섭을 할 의무를 부여하는 것이 타당한지에 대하여 현재 여러 논의가 이루어지고 있다고 보이는바, 향후 개정안 심사 시 이를 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있다고 보임.

현행 노조법은 사용자로 ‘사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자’로 규정하고 있으며, 이에 대하여 판례는 원칙적으로 사용종속관계에 기초한 근로계약의 당사자인지를 고려하여 사용자 여부를 판단하면서도 “근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자”가 사용자에

사 단체협약에 법규범적 성격이 있음을 부인하지 아니한다 하더라도 이를 국회가 제정한 형식적 의미의 법률과 동일시할 수는 없으므로...

96) 현행법은 이를 반영하여 단체협약의 내용 중 처벌의 대상을 구체화하여 정하고 있음.

「노동조합 및 노동관계조정법」 제92조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제31조제1항의 규정에 의하여 체결된 단체협약의 내용중 다음 각목의 1에 해당하는 사항을 위반한 자

- 가. 임금·복리후생비, 퇴직금에 관한 사항
- 나. 근로 및 휴게시간, 휴일, 휴가에 관한 사항
- 다. 징계 및 해고의 사유와 중요한 절차에 관한 사항
- 라. 안전보건 및 재해부조에 관한 사항
- 마. 시설·편의제공 및 근무시간중 회의참석에 관한 사항
- 바. 쟁의행위에 관한 사항

해당한다고 하여 원청의 사용자성을 인정⁹⁷⁾한 사례가 있음.

그러나 이는 노조법 제81조제1항제4호⁹⁸⁾의 지배·개입의 부당노동행위와 관련한 것으로, 이와 관련하여 대법원의 판결 법리는 지배·개입의 부당노동행위에 한정된 법리로 보아야 한다는 견해도 있음.⁹⁹⁾

다만, 원청에 하청근로자와의 단체교섭 의무를 부여할 수 있는지와 관련하여, 최근 중앙노동위원회가 CJ대한통운이 전국택배노조의 단체교섭을 거부한 것은 부당노동행위에 해당한다고 판정한 사례가 있고¹⁰⁰⁾, 이에 대하여 진행 중인 행정소송 항소심(서울고등법원)에서 원청의 사용자성이 인정¹⁰¹⁾되었으며 2025년 현재 대법원에 계류 중이므로, 향후 논의의 추이를 살펴 개정안 심사에 반영할 필요도 있다고 보임.

개정안에 대하여 고용노동부는 정부가 개별적인 교섭에 개입하여 교섭·협약체결을 강제하는 것은 헌법상 자기결정권과 계약자유 원칙을 침해할 우려가 있고, 원하청 공동교섭위원회의 경우 원청이 하청근로자와 법적 관계가 없음에도 교섭·협약체결을 강제하는 것은 원청의

97) 대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결

98) 「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.

4. 근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위와 근로시간 면제한도를 초과하여 급여를 지급하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위. 다만, 근로자가 근로시간 중에 제24조제2항에 따른 활동을 하는 것을 사용자가 허용함은 무방하며, 또한 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 그 밖에 재해의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부와 최소한의 규모의 노동조합사무소의 제공 및 그 밖에 이에 준하여 노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험이 없는 범위에서의 운영비 원조행위는 예외로 한다.

99) 임동환·이승길, “원·하청관계에서 원청의 단체교섭의무”, 『노동법논총』 제55집, 한국비교노동법학회, 2022.

100) 중앙노동위원회 보도참고자료, 「중노위, 씨제이대한통운이 전국택배노조의 단체교섭 요구를 거부한 것은 부당노동행위에 해당」, 2021.6.2.

101) 한국경제, “‘택배기사-원청 직접 단체교섭’ 판결에…”대리점마다 천차만별인데”, 2024.1.24.

재산권과 자기결정권을 침해할 우려도 있으며, 1년간 단체협약을 체결하지 못했다고 해서 정부가 개별 업종의 근로조건 등을 직접 결정하여 이를 강제하는 것은 단체교섭권과 단체행동권을 침해하는 결과를 초래한다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

9. 집단적 기준 또는 개별계약이 단체협약에 정한 사항에 미달하는 부분에 한하여 무효임을 명시(안 제33조)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 단체협약이 우선 적용되어야 할 대상을 현행 ‘취업규칙 또는 근로계약’에서 ‘집단적 기준(사업장협정을 포함) 또는 개별계약(근로계약 포함)’으로 확대하고, 해당 집단적 기준 또는 개별계약에 우선하여 단체협약이 적용되는 부분은 단체협약에 ‘미달하는 부분’에 한한다는 점을 명시하는 내용임.

현행	개정안
第33條(기준의 효력) ① 團體協約에 정한 勤勞條件 기타 勤勞者의 待遇에 관한 기준에 위반하는 就業規則 또는 勤勞契約의 부분은 無效로 한다. ② 勤勞契約에 規定되지 아니한 사항 또는 第1項의 規定에 의하여 無效로 된 부분은 團體協約에 정한 기준에 의한다.	제33조(기준의 효력) ① 근로자의 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 집단적 기준(사업장협정을 포함한다) 또는 개별계약(근로계약을 포함한다)이 단체협약에 정한 사항에 미달하는 부분은 무효로 한다. ② 제1항의 집단적 기준 또는 개별계약(이하 “근로계약등”이라 한다)에 정의되지 아니한 사항 또는 제1항의

규정에 의하여 무효로 된 부분은 단체협약에 정한 기준에 의한다.

나. 검토의견

현행법은 단체협약에 정한 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준에 위반하는 취업규칙 또는 근로계약의 부분을 무효로 하고, 무효로 된 부분은 단체협약에 정한 기준에 의하되, 근로계약에 규정되지 아니한 사항에 대해서도 단체협약에 정한 기준에 따르도록 하여 단체협약의 규범적 효력을 인정하고 있음.

다만, 현행법은 단체협약의 규범적 효력이 미치는 범위를 ‘취업규칙 또는 근로계약’으로 한정하여 좁은 범위로 규정하고 있으며, 단체협약의 효력이 우선 적용되는 요건을 ‘단체협약에 위반한 경우’로 규정하고 있어 취업규칙 또는 근로계약이 단체협약보다 근로자에 유리한 경우의 법 적용 방식에 대하여 명확하지 않은 측면이 있음.

현행법에 대하여 지적되고 있는 사항은 구체적으로 다음과 같음.

‘취업규칙’과 ‘근로계약’에 대하여, 동 개념은 「근로기준법」에 따른 것이나 대법원이 노조법상 근로자 개념을 「근로기준법」 상의 근로자 개념보다 넓게 판단함에 따라 「근로기준법」 상의 근로자에는 해당하지 않으나 노조법상 근로자에는 해당하는 골프장 캐디¹⁰²⁾ 또는

102) 대법원 2014. 2. 13. 선고 2011다78804 판결

학습지교사¹⁰³⁾ 등 노무제공자들이 사용자와 체결한 각종 집단적 협정과 노무제공계약이 각각 ‘취업규칙’과 ‘근로계약’에 해당하는지 여부가 명확하지 않다는 의견이 제기됨.¹⁰⁴⁾

‘단체협약에 위반한 경우’의 해석과 관련하여, 해당 규정을 이른바 ‘유리성 원칙’에 따라 단체협약이 근로계약 또는 취업규칙보다 근로자에게 유리하게 규정되어 있는 경우에만 단체협약의 우선 적용을 할 것인지가 문제되며, 이에 대하여 「근로기준법」이 취업규칙과 근로계약의 경우 취업규칙에서 정한 기준에 미달하는 경우에만 무효로 규정¹⁰⁵⁾하고 있다는 점을 들어 현행법의 문언상 단체협약에 대해서는 유리성 원칙 적용을 할 수 없다는 견해도 제시되고 있으므로 이를 ‘기준에 미달하는 경우’로 개정하여 입법적으로 명확히 하여야 한다는 의견이 제기됨.¹⁰⁶⁾

개정안은 이와 같은 의견을 종합적으로 반영하여, 단체협약의 효력이 우선적으로 적용되는 대상을 사업장협정을 포함하는 집단적 기준과 근로계약을 포함하는 개별계약으로 확장하고, 단체협약에 정한 사항에 미달하는 부분만을 무효로 하여 단체협약을 적용하는 것으로 하

103) 대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598 판결

104) 박주영, 「불평등 양극화 극복을 위한 초기업교섭 활성화 필요성과 제도개선방향」, 『불평등 양극화 해소를 위한 산별(초기업) 교섭 활성화 방안 토론회』, 2023.; 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』, 박영사, 2023.

105) 「근로기준법」 제97조(위반의 효력) 취업규칙에서 정한 기준에 미달하는 근로조건을 정한 근로계약은 그 부분에 관하여는 무효로 한다. 이 경우 무효로 된 부분은 취업규칙에 정한 기준에 따른다.

106) 강선희, 「단체협약과 취업규칙의 관계와 유리성 원칙」, 『노동법학』 제45호, 한국노동법학회, 2013.

려는 것으로, 개별 근로자의 교섭력 부족을 보완하기 위해 단체협약을 우선적으로 적용하도록 규정한 현행법의 취지를 살리고 근로자의 권익을 보호할 수 있을 것으로 보임.

다만, 단체협약과 집단적 기준 및 개별계약 간 유리성 원칙을 인정하는 경우 사용자와 개별 조합원 간 근로조건에 관한 개별교섭을 통해 단체협약보다 유리한 근로조건이 일부 조합원에게 허용됨으로써 노동조합의 단결권과 단체교섭권이 상당 부분 침해될 수 있다는 의견¹⁰⁷⁾도 있으므로, 참고할 필요가 있겠음.

10. 초기업단위 단체협약 효력 우위(안 제33조의2 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 노동관계 당사자가 교섭수준을 달리하는 복수의 단체협약을 체결할 경우 초기업수준 단체협약보다 불리한 내용의 단체협약을 체결할 수 없도록 하고, 이 규정을 노동관계 당사자가 단체협약을 체결한 이후에 더 높은 수준의 단체협약을 체결하는 경우에도 적용하되,

근로자에게 단체협약의 당사자를 달리하는 복수의 단체협약의 효력이 미치는 경우, 그 근로자가 가입한 노동조합의 단체협약을 우선 적용하며, 근로자가 복수의 노동조합에 가입한 경우 유리한 조건의 단체협약을 우선 적용하는 내용임.

107) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』, 박영사, 2023.

현행	개정안
<신설>	제33조의2(단체협약들 간의 효력) ① <u>노동관계 당사자가 교섭수준을 달리 하는 복수의 단체협약을 동시 또는 순차로 체결하는 경우, 더 높은 수준의 산업·지역·업종 등을 적용범위로 하는 초기업수준 단체협약의 기준보다 근로자에게 불리한 내용을 포함하는 단체협약을 체결할 수 없다.</u> ② <u>제1항의 규정은 노동관계 당사자가 단체협약을 체결한 이후에 더 높은 수준의 단체협약을 체결하는 경우에도 적용된다.</u> ③ <u>근로자에게 단체협약의 당사자를 달리 하는 복수의 단체협약의 효력이 미치는 경우, 그 근로자가 가입한 노동조합의 단체협약을 우선 적용하며, 복수의 노동조합에 가입한 경우 유리한 조건의 단체협약을 우선 적용한다.</u>

나. 검토의견

개정안은 사용자에게 초기업단위 교섭의무를 부여(안 제29조의6 및 제29조의7 신설)하고, 단체협약의 효력을 확장하여 단체협약을 체결한 노동조합에 가입하지 않은 근로자에게도 단체협약의 효력이 발생하도록 하고 있음(안 제35조 및 제36조).

이에 따라 기업별 노조와 초기업노조에 복수로 가입한 근로자에게 각각의 노동조합이 개별적으로 체결한 복수의 단체협약의 효력이 각각 미치거나, 초기업노조 또는 기업별 노조 중 하나의 노조에만 가입한 근로자가 단체협약의 효력 확장에 의해 복수의 단체협약을 적용받는 경우 등 하나의 근로관계에 유효한 다수의 단체협약이 적용되는 이른바 ‘단체협약의 경합’이 발생할 가능성이 높아짐.

개정안은 단체협약의 경합에 대비하여 교섭수준별 단체협약의 효력상 우선 순위를 정하고, 같은 근로자에게 복수의 단체협약이 효력을 미치는 경우 어떠한 단체협약이 우선적으로 적용되는지에 대하여 명확히 하려는 것임.

노동시장의 이중구조화에 따른 근로조건의 격차를 완화한다는 개정안의 초기업단위 교섭 의무화의 입법 목적을 고려할 때 개정안과 같이 초기업단위 단체협약이 효력상 우선함을 명시함으로써 교섭력이 약한 소규모 노동조합이 개별 사업장과 단체협약을 체결할 때 초기업단위 단체협약보다 불리한 조건으로 단체협약을 체결하는 것을 방지하는 입법적 의미가 있다고 보임.

또한 개별 근로자에게 복수의 단체협약의 효력이 미치는 경우 유리한 단체협약을 적용하도록 함으로써 근로자의 권익 향상을 도모할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 단체협약의 경합 시 당사자의 의사 자치에 기초하여 기업차원에서 체결된 단체협약이 우선적인 효력을 갖는 것이 헌법 제33조제1항¹⁰⁸⁾의 정신에 부합하며, 단체협약의 본질이 법규범과 같은 규범적 효력을 갖고 있다는 점에서 법규범의 충돌 시 적용되는 특별법(기업 단위 단체협약) 우선의 원칙을 적용하는 것이 타당한바, 비록 초기 기업 단위 단체협약이 개별 기업 단위 단체협약보다 유리하다고 해도 적용 대상 근로자나 사업장의 특수성이 반영된 기업 단위 단체협약에 우선할 수 없다는 의견¹⁰⁹⁾이 있으며, 이와 같은 견해가 산별노조가 일반화되어 있는 독일의 통설이자 독일연방노동법원의 입장¹¹⁰⁾이라는 점을 고려할 필요가 있음.

둘째, 개정안은 근로자가 복수의 노동조합에 가입한 경우 유리한 조건의 단체협약을 우선 적용하도록 규정하고 있는데, ‘유리한 조건의 단체협약’의 기준이 불명확한바 향후 법 적용 시 해석상 혼란이 발생할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

예컨대, 복수의 단체협약 중 상대적으로 임금에 관하여 유리한 단체협약과 근로시간에 관하여 유리한 단체협약의 2개 단체협약이 있는 경우, 이 중 근로자에게 유리한 부분만을 취사하여 선택하여 적용하는

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

109) 박종희·이승욱, 「산별노조 운영 및 활동에 관한 법 해석상의 문제점과 개선방안」, 노동부 연구용역보고서, 2003.; 유성재, 「단체협약의 경합·병존과 단일 단체협약의 원칙」, 『노동법학』 제29호, 한국노동법학회, 2009.

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

것이 가능한지 명확하지 않으며, 두 단체협약 중 하나를 선택할 경우에도 어떠한 기준으로 선택하여야 할지 여부가 불명확하다는 점을 고려할 필요가 있음.

개정안에 대하여 고용노동부는 개정안은 기업별 노조의 단체교섭권을 침해할 우려가 있고, 기업 간 경영여건 차이나 대중소기업 간 지불능력 차이 등 개별 사업장의 특성을 고려할 수 없게 되어 오히려 기업경쟁력 약화나 경영악화 등에 따른 성과, 고용 등에 부정적 영향을 미칠 우려도 있어 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

11. 단체협약의 효력 확장(안 제35조 및 제36조)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 단체협약으로 특별히 정한 바가 없는 경우 해당 사업장에 종사하는 모든 근로자에 해당 단체협약의 효력이 미치도록 하되, 다만 해당 단체협약의 적용 범위에 속하지 않는 근로자 또는 별도의 단체협약의 적용을 받는 근로자는 제외하도록 하는 내용임.

또한 중앙노동위원회로 하여금 단체협약 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하여 관련된 산업, 업종 또는 지역에 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 해당 단체협약의 전부 또는 일부를 적용한다는 결정을 할 수 있도록 함.

현행	개정안
第35條(一般的 拘束力) 하나의 사업 또는 事業場에 상시 사용되는 同種의 勤勞者 半數 이상이 하나의 團體協約의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 事業場에 사용되는 다른 同種의 勤勞者에 대하여도 당해 團體協約이 적용된다.	제35조(일반적 구속력) 단체협약을 체결한 사용자의 사업 또는 사업장에 종사하는 근로자의 근로조건 및 대우에 관한 사항에 대하여 해당 단체협약으로 특별히 정한 바가 없는 경우에는 해당 사업장에 종사하는 모든 근로자에 해당 단체협약의 효력이 미친다. 다만, 해당 단체협약의 적용 범위에 속하지 않는 근로자 또는 별도의 단체협약의 적용을 받는 근로자는 제외한다.
第36條(地域的 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의 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와 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.	제36조(단체협약의 효력확장) ① 중앙노동위원회는 단체협약 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하여 관련된 산업, 업종 또는 지역에 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 해당 단체협약의 전부 또는 일부를 적용한다는 결정을 할 수 있다. 이 경우 중앙노동위원회는 해당 단체협약 내용의 사회적 공익성을 고려하여 확장 여부와 그 범위를 결정하여야 한다. ② 제1항에 따른 단체협약의 효력확장을 위한 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 검토의견

(1) 단체협약 효력 확장 제도 개관 및 개정안의 취지

단체협약은 노사자치주의의 산물이므로 단체협약을 체결한 노동조합의 조합원에게만 효력을 미치는 것이 원칙임.¹¹¹⁾

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,¹¹²⁾ ②하나의 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 있는바¹¹³⁾, 전자를 ‘일반적 구속력’, 후자를 ‘지역적 구속력’이라 함.

현행법상 일반적 구속력 제도와 지역적 구속력 제도는 각각 ‘동종의 근로자 반수 이상’ 및 ‘동종의 근로자 3분의 2 이상’이라는 근로자의

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

112) 「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.

113) 「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.

양적 기준을 부여하고 있는바, 이는 ILO의 단체협약에 관한 제91호 권고가 ‘단체협약이 이미 다수의 사용자와 근로자에게 적용’¹¹⁴⁾될 것을 단체협약 효력 확장의 요건 중 하나로 명시하고 있다는 점을 고려한 것임.¹¹⁵⁾

우리나라의 경우, 노동조합 조직 대상 근로자 수 대비 조합원 수로 나타낸 노동조합 조직률은 2023년 기준 13.0%로 나타나¹¹⁶⁾ 주요 국가 대비 낮은 수준으로 나타나고 있고,¹¹⁷⁾ 특히 기업 규모별로 살펴보면 소규모 사업장의 노동조합 조직률이 낮은 것으로 나타나고 있는바, 기업 내부에서 정규직과 비정규직 간 분단구조의 문제점과 초기업적 차원에서 중소기업 근로자의 열악한 근로조건에 관한 문제점을 극복하기 위하여 단체협약 효력확장제도를 활용하여야 한다는 의견이 있는바, 개정은 이를 반영한 것임.¹¹⁸⁾

114) (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

115) 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

116) 고용노동부, 「2023 전국노동조합조직현황」, 2024.12.

117) 2022년 기준 영국 22.3%, 독일 16.5%, 미국 10.1% 일본 16.5%(고용노동부, 「2022 전국노동조합조직현황」, 2023.12.)

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

< 기업 규모별 노동조합 조직현황(2023년) >

(단위 : 명)

구 분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자수(A)	12,296,000	4,170,000	2,178,000	3,096,000
조합원수(B)	17,134	56,204	120,436	1,107,528
노동조합 조직률(B/A)	0.1%	1.3%	5.6%	36.8%

자료 : 고용노동부, 「2023 전국노동조합조직현황」, 2024.12.

(2) 일반적 구속력 제도 확대

일반적 구속력 제도와 관련하여, 현행법은 적용 요건 및 적용 대상으로 ‘동종의 근로자’를 규정하고 있으며, 이에 대하여 판례는 “단체협약의 규정에 의하여 그 협약의 적용이 예상되는 자”로 일관되게 판시¹¹⁹⁾하고 있음.

이와 관련하여, ①노동조합에 공개적으로 가입하기 어렵거나 배제된 취약노동자가 단체협약 효력확장 혜택을 원천적으로 누리지 못하게 하고, ②‘동종의 근로자 반수 이상’이라는 요건 성립 여부를 판단하는 데에도 불명확성을 초래하는 문제점이 있다는 등의 의견이 제시됨.¹²⁰⁾

이에 개정안은 일반적 구속력의 적용 기준을 근로자에서 사용자로 전환하여, 사용자가 단체협약을 체결한 경우 해당 사용자의 사업 또는 사업장에 종사하는 모든 근로자에게 해당 단체협약의 효력이 원칙적

119) 대법원 1987. 4. 28. 선고 86다카2507 판결 등

120) 강선희, 「단체협약 효력확장제도의 재조명」, 『노동법학』 제50호, 2014.; 박주영, 「단체협약 적용률 제고를 위한 단체협약 효력확장제도의 재고찰」, 『산업노동연구』 30권 2호, 2024 등을 중심으로 재정리

으로 미치도록 하려는 것임.

일반적 구속력 제도의 취지가 헌법상 사회국가원리에 있다고 보는 견해¹²¹⁾에 입각할 때, 개정안과 같이 원칙적으로 사업장 내 단체협약을 모든 근로자에게 효력확장을 하도록 함으로써 노동3권의 행사가 곤란하거나 노동조합에 가입하기 어려운 근로자 등 노동약자를 보호하고 근로조건의 이중구조를 개선할 수 있다는 점에서 입법의 의의가 있겠음.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 단체협약 효력 확장의 요건을 실질적으로 삭제하고 있는데, 이는 ILO의 단체협약에 관한 제91호 권고가 단체협약 효력 확장의 요건으로 ‘다수의 사용자와 근로자에게 적용’, ‘대표성 인정’, ‘노사단체의 요청’, ‘사용자·근로자의 의견제출’ 등을 명시하고 있다는 점과 부합하지 않는 측면이 있음.¹²²⁾

둘째, 일반적 구속력 제도와 관련하여 비조합원이 다수 근로자의 협

121) 강선희, 「단체협약 효력확장제도의 재조명」, 『노동법학』 제50호, 2014; 일반적 구속력 제도의 취지에 대해서는 ①노동조합의 단결력을 유지·강화하여 노동조합을 보호하는 제도로 보는 견해, ②사업장 내 동일근로·동일근로조건을 실현하여 약자를 보호하는 제도로 보는 견해, ③근로조건의 통일을 기하기 위한 제도로 보는 견해 등 다양한 의견이 제시되고 있음.(노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』, 박영사, 2023.)

122) 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

약에 편승하는 것을 허용하며, 조합가입의 이익을 훼손시키는 것으로 노동조합의 이익에 반하는 경우가 많으므로 일반적 구속력의 적용은 가능한 한 억제되어야 한다는 견해¹²³⁾도 있다는 점도 참고할 필요가 있음.

고용노동부는 개정안에 따르면 특정 당사자가 체결한 법적 효과를 그와 무관한 제3자에 대해서까지 아무런 요건제한 없이 미치도록 하는 것은 법체계에 맞지 않으며 ILO 권고 취지에도 부합하지 않고, 사업장에 적용되는 단체협약이 복수인 경우 그 효력의 우열을 둘러싸고 갈등이 초래될 우려가 있으며, 조합원과 비조합원 간 구분이 무의미해짐으로써 노동조합 가입 유인이 현저히 낮아져 오히려 노조 조직력 약화 가능성도 존재한다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

(3) 지역적 구속력을 산업·업종·지역적 구속력으로 확장

현행법상 지역적 구속력 제도는 하나의 지역에 지배적인 노동조합과 사용자단체가 많지 않은 우리나라에서는 거의 활용되지 않아¹²⁴⁾ 사문화되고 있다는 지적이 제기됨.¹²⁵⁾

구체적으로, ①현행 제도 하에서는 단체협약의 효력을 ‘지역’ 단위로

123) 박홍규, 『노동단체법』, 삼영사, 2002.

124) 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.)

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

만 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.¹²⁶⁾

개정안은 이와 같은 의견을 반영한 것으로, 내용을 세부적으로 살펴보면 ①효력 확장의 단위를 현행 ‘하나의 지역’에서 ‘관련된 산업·지역·업종’으로 확대하고, ②확장의 요건을 ‘동종 근로자 2/3 이상이 하나의 단협을 적용받는 경우’에서 ‘해당 단체협약 내용의 사회적 공익성’으로 변경하며, ③확장의 결정주체를 기존 노동위원회 의결 및 행정관청 결정에서 중앙노동위원회로 변경하고, ④확장의 대상을 당해 단체협약의 ‘전부 또는 일부’로 하고 있음.

126) 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	행정관청 이 당사자의 확장신청에 따라 또는 직권으로 노동위원회 에 의결요청 → 노동위원회의 의결 → 행정관청 이 확장 결정	중앙노동위원회 가 확장 결정
확장 사항	당해 단체협약 * 규범적 부분에 한해 확장되는 것으로 해석	당해 단체협약의 전부 또는 일부

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 ‘해당 단체협약 내용의 사회적 공익성’이라는
질적 요건으로 전환하고 있는바, 요건의 추상성으로 인한 문제는 없는
지 검토가 필요하다고 보임.

앞서 살펴본 바와 같이 노동조합 조직률이 13.0%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 권고¹²⁷⁾에서도 ‘단체협약이 이미 다수의 사용자와 근로자에게 적용’¹²⁸⁾될 것을 단체협약 효력 확장의 요건 중 하나로 명시하고 있다는 점도 고려할 필요가 있겠음.¹²⁹⁾

둘째, 개정안은 단체협약 효력 확장의 범위를 ‘관련된 산업, 업종 또는 지역에 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자’로 규정하고 있는바, ‘관련된’의 의미에 대한 해석에 따라 효력 확장의 범위가 달라질

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

128) (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

129) 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

수 있다는 점, ‘동종의 근로자’에 대하여 해당 근로자가 다른 노동조합에 가입하여 해당 노동조합이 별도의 단체협약을 체결한 경우에도 해당 근로자에게 단체협약을 확대 적용할지 여부에 대한 다양한 의견이 제시되고 있다는 점 등을 종합적으로 고려하여 단체협약 확대 적용 범위에 대한 입법정책적 고려를 통해 이를 명확히 할 필요는 없는지에 대한 검토가 필요함.

‘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 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

한편, ‘동종의 근로자와 그 사용자’와 관련하여, 현행법 제36조의 해석상 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 판시하였으나¹³⁰⁾

학계에서는 ^①판례와 동일한 의견으로서 다른 노동조합이 별도의 단

130) 대법원 1993.12.21. 선고 92도2247 판결

체협약을 체결하고 있으면 해당 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 존중하여 단체협약 효력 확장 대상이 되지 않는다고 하는 견해,^② 다른 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 견해가 제시되고 있음.¹³¹⁾

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 명시하여 반영할 필요는 없는지에 대한 검토가 필요하다고 보임.

개정안에 대해 고용노동부는 ^①‘동종 근로자 2/3 이상’의 요건을 삭제하는 것은 단체협약 효력확장의 취지와 상반되고 ILO의 기준에도

131) 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

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, ③산업·업종의 개념 및 동일성 여부, 사회적 공익성 여부가 불명확하여 현장에서 혼란과 갈등이 발생할 우려가 있다는 점을 종합적으로 고려할 때 신중한 검토가 필요하다

12. 운영비 원조 부당노동행위의 예외사유 추가(안 제81조제1항제4호)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 운영비 원조 부당노동행위의 예외사유에 ‘노동조합사무소의 제공’ 외에 ‘사업장 내 방송통신시설의 사용’, ‘사업에 활용되는 디지털 플랫폼의 사용’을 추가하는 내용임.

현행	개정안
第81條(不當勞動行爲) ① 使用者는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “不當勞動行爲”라 한다)를 할 수 없다.	제81조(부당노동행위) ① ----- ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. 勤勞者가 勞動組合을 組織 또는 운영하는 것을 支配하거나 이에 介入하는 행위와 근로시간 면제한도를 초과하여 급여를 지급하거나 勞動組合의 運營費를 원조하는 행	4. ----- ----- ----- -----

는 활동을 침해할 위험이 없는 범위에서의 운영비 원조행위의 경우에는 예외적으로 허용하고 있음.

한편, 최근 법원이 사용자가 회사 전산망을 활용해 노동조합 활동을 하는 것을 금지하는 것이 전산망 시설관리권에 따른 합리적인 범위 내의 제약으로서 허용될 수 있다고 판시¹³³⁾하는 등의 사례가 있었는 바, 노동조합 활동을 위해 사내 방송통신시설 및 디지털플랫폼의 사용이 필요함에도 불구하고 사용자가 시설관리권을 이유로 사용을 제한·금지하는 경우가 발생하고 있음.¹³⁴⁾

이에 개정안은 허용되는 운영비 원조행위로서 ‘사업장 내 방송통신시설의 사용’과 ‘사업에 활용되는 디지털플랫폼의 사용’을 명시하려는 것으로, 근로자의 노동3권이 보다 폭넓게 보호될 수 있을 것으로 보임.

다만, 판례는 ‘단체교섭의 결과로 또는 확립된 노사 관의 관행에 의하여 노동조합이 사용자의 시설을 이용해 온 경우로서 그 시설이 노동조합의 운영에 긴요한 것이지만 기업의 운영에는 그다지 현저한 지장을 주지 아니하는 경우에는 원칙적으로 사용자는 노동조합의 시설이용을 수인하여야 할 것’이라고 설시¹³⁵⁾하고 있는바, 현행법 체계와 판례 하에서도 일정 수준의 사업장 내 방송통신시설 또는 디지털플랫폼 등

133) 서울중앙지방법원 2015. 7. 14. 선고 2014카합1207 결정 : 사내 전산망의 메일 송수신 기능을 이용하는 것을 포함한 신청 취지상의 조합활동은 유인물 배포 등과 같이 일시적·일회적인 활동이 아니라 계속적·반복적으로 이루어지는 활동이어서 이 사건 전산망에 대한 상당한 수준의 이용을 수반할 수밖에 없고, 이는 채무자의 정당한 시설관리권에 대한 상당한 제약을 초래하게 된다.

134) 경향신문, “‘노조 가입권유 이메일’ 일방 삭제한 삼성전자”, 2020.1.30.

135) 서울행정법원 2015. 9. 3. 선고 2014구합75209 판결 : 동 판결은 대법원 2016. 8. 18. 선고 2016두37386판결로 확정되었음.

의 사용은 허용되고 있다는 점을 참고할 필요가 있겠음.

개정안에 대하여 고용노동부는 개정안이 예외사유로 추가하고자 하는 내용은 사용자가 시설관리권이 제약되지 않는 한도에서 동의 가능한 부분으로, 현행법 하에서도 노동조합의 자주성을 침해하지 않는 범위에서 사용자가 사업장 시설 사용을 허가할 수 있고, 현행법이 노동조합은 스스로 마련한 재원으로 활동하는 것을 원칙으로 하되 사용자의 운영비 원조를 예외적으로 허용하고 있는 취지를 고려하여 운영비 원조의 예외사유 추가는 사용자의 시설관리권, 불필요한 노사갈등 발생 가능성 등을 종합적으로 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5535