

프랑스 사용자단체의 대표성 제도와 단체협약*

손 영 우**

프랑스에서는 2014년 3월 및 2016년 8월 제정된 두 법률을 통해 사용자단체의 대표성 기준을 정하고, 2017년 6월 노동부에서 기준에 따라 사용자단체 대표성을 측정하여 발표했다. 사용자단체의 대표성이 우리나라를 포함한 여러 나라에서처럼 전통과 관행에 따라 노사 간의 상호합의를 통해 인정되고 있는 것과 달리, 프랑스에서는 대표성에 대해 법규를 통해 단체의 가맹 정도에 따라 주기적으로 부여·관리하는 방법을 도입했다. 이와 같은 프랑스의 대표성 규정 제도는 사용자단체 조직률 개념에 대한 확장된 인식, 사용자단체 대표성과 단체협약 효력확장제도 간의 연관성, 사회적 대화에 친화적인 단체협약 효력확장제도의 도입에 관한 주요한 시사점을 제공한다.

1. 머리말

사용자단체의 결성에 대해 선행연구들은 첫째 노조의 요구에 따라, 둘째 정부 정책에 참여·개입하기 위해, 셋째 산업 경쟁 시스템의 불안정을 해소하기 위해 만들어진다고 결정 요인을 밝히고 있다(이창근 외, 2019; 전인·서인덕, 2009; 김영두·노광표, 2005).

그렇다면 ‘한국에서는 왜 산업 수준에서의 사용자단체 결성이 더디고 늦나’라는 질문에 대해, 노사관계적 측면에서는 억압적인 노동체계에 따라 노조의 발달이 더디었고 국제적으로 최하위 층으로 분류되는 노조 가입률, 기업별 중심의 노사관계 특징이 지적되고, 산업정책 측면에서는 우리나라 산업정책 형성 과정에서 이해관계자에 대한 개방과 참여가 늦었기 때문이라는 설명이 존재한다. 시장 조절의 측면에서도 보호무역, 산업 육성 등 정부가 직접 시장 조정 역할을 주도하여 자율적 시장 경쟁 조절 체계가 형성되기 어려웠다는 견해가 있다.

* 이 글은 이정희 외(2020), 『사용자단체 의의와 역할』 중 제5장의 내용 일부를 요약·정리한 것이다.

** 경제사회노동위원회 전문위원(son2000@daum.net).

한편, 위의 조건들이 정부 정책의 변화, 노사관계의 변화에 따라 어느 정도 해소된 이후에도 다수 산업에서 사용자들이 단체교섭에 적극적이기보다는 단체교섭을 회피하는 전략을 고수하는 원인에 대해 제도적인 특징이 주목받고 있다. 즉, 사용자가 단체를 결성하여 적극적으로 단체교섭에 임할 제도적 동기가 부족하다는 점이다.

이와 같은 측면에서 단체협약 효력확장제도가 그 방안으로 언급되기도 한다. 단체협약의 효력확장제도는 이후 확장되어 적용될 협약에 영향을 미치기 위해 다수의 사용자가 교섭에 참여하도록 유도하는 동기가 된다는 것이다(조성재, 2018). 단체협약 효력확장을 위해서는 단체협약에 서명한 노사단체들의 높은 대표성이 요구된다. 왜냐하면 소수 적용 협약을 다수에게 확대 적용하기에는 협약의 정통성 문제가 제기되기 때문이다. 그리하여 한국의 낮은 노조 조직률과 노조 대표성이 낮은 협약 적용률의 근거가 되기도 한다. 하지만 프랑스의 사례는 노조의 대표성이란 언제나 가입한 조합원 수를 의미하는 것이 아니며, 협약 적용률에는 노조뿐만 아니라 사용자단체의 조직률 역시 중요한 역할을 한다는 점을 일러줬다(손영우, 2014; 조성재, 2018). 이와 같은 측면에서 프랑스의 노사단체 대표성 제도와 이에 근거한 단체협약 효력확장제도가 우리에게 던져 주는 시사점이 있다.

그렇다면 더 나아가 사용자단체에 대한 대표성 측정과 이것이 단체협약 체결 및 협약의 효력확장 과정에서 보여 주는 역할을 살펴볼 필요가 있다. 즉, 프랑스의 사용자단체 조직률은 얼마나 되는가, 혹은 만약 노조 조직률이 낮는데도 사용자단체 조직률이 높다면 그 이유는 무엇인가라는 질문에 대해서는 추측만 있을 뿐 설명이 부족했다.¹⁾

더욱이 프랑스의 사용자단체에 대한 연구는 우리나라에 많이 소개되지 않았다. 단지, 프랑스의 업종협약(조용만, 2008), 금속, 금융, 보건 등 주요 산업에서의 노사관계(은수미·박제성, 2009)에 대한 연구에서 사용자단체의 단면이 조명되었다. 문제는 이와 같은 사용자단체에 대한 연구 미비는 프랑스에서도 동일하게 나타나는 현상이라는 점이다(Offerlé, 2009).

때마침 2014년 3월 ‘직업훈련, 고용 및 사회적 민주주의에 관한 법률’과 2016년 8월 ‘노동과 사회적 대화의 현대화 및 직업적 경로의 보장에 관한 법률’²⁾을 통해 사용자단체의 대표성 기준을 정하고, 2017년 6월 노동부에서 기준에 따라 사용자단체 대표성을 측정하여 결과를 발표했다. 사용자단체의 대표성이 우리나라를 포함한 여러 나라에서처럼 전통과 관행에 따라 노사 간의 상호 합의를 통해 인정되고 있는 것과 달리, 프랑스는 법규를 통해 단체의 가맹 정도에 따라 주기적으로 관리하는 방법을 도입했다. 사용자단체의 대표성 기준 변경은 프랑스의 노사관계가

1) OECD Employment Outlook 2017에 따르면, 프랑스의 사용자단체 조직률은 70%가량으로 알려져 있는데, 이 개념이 의미하는 바가 무엇인지에 분명한 고찰이 부족했다.

2) 해당 법률 명칭은 각각 ‘Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative a la formation professionnelle, a l’emploi et a la democratie sociale’와 ‘Loi no. 2016-1088 du 8 aout 2016 relative au travail, a la modernisation du dialogue social et a la securisation des parcours professionnels’이다.

지속적으로 성장·진화하고 있음을 보여 주는 중요한 요인이 아닐 수 없다.

이 글은 2014년부터 도입되기 시작하여 2016년 한 차례 개정된 사용자단체 대표성 제도 개혁에 대한 소개를 통해 프랑스 단체협약 효력확장과 사용자단체의 대표성과의 관계를 조명하면서 우리나라에 대한 시사점을 얻고자 한다.

II. 사용자단체 대표성 제도

프랑스에서 대표성 개념이 공식적으로 정치적 공간에서 논의된 것은 단체협약 확장에 관한 1936년 6월 24일 자 법률 내 단체협약 서명 단체의 조건에 대한 조항에서였다.³⁾ 대표성이란 개념은 “불참자를 참여한 것으로 한다.”라는 의미를 지닌 라틴어 ‘repraesentare’에서 기원한 것으로, ‘특정 단체가 그가 속한 더욱 큰 공동체의 이름으로 말하고 행동하며 계약할 능력’으로 규정할 수 있다. 특히 사용자단체의 대표성은 만인효(erga omnes) 원리와 연관된다. 노사단체가 체결한 일반단체협약(convention collective)이 단체에 가입하지 않은 기업이나 노동자에게도 적용되는 만인효 효과는 협약에 서명한 단체의 대표성을 통해 인정되기 때문이다.

프랑스에서 사용자단체 대표성은 2017년 이전에는 관행에 따라 노사 간에 ‘상호 인정(entente mutuelle)’ 방식으로 진행되다가,⁴⁾ 2014년 3월 5일자 법률과 2016년 8월 8일자 법률을 통해 사용자단체 대표성 기준이 다음과 같이 마련됐다(노동법전 L2151-1). ‘사용자단체(organisations professionnelles d’employeurs)’는 L2131-1에서 규정하고 있는 특정인의 개인과 집단으로서 물질적·정신적 이해와 권리 보장, 연구를 위한 직능단체로서 ‘사용자조합(syndicats professionnels d’employeurs)’과 L2231-1에서 규정하고 있는 ‘협회에 관한 1901년 7월 1일자 법률’에 따른 ‘사용자협회(associations d’employeurs)’를 포함한다(L2151-1).

“사용자단체의 대표성은 다음과 같은 병합적 기준에 따라 결정된다.

1. 공화주의 가치 존중
2. 독립성

3) 직업단체의 대표성(representativity)에 대한 논의가 처음 거론된 것은 국제노동기구(ILO) 창설을 결정한 1919년 베르사유 평화협정에서라고 알려져 있다(Mouriaux, 1982). 여기에서 참여 대상을 논의하면서 ‘가장 대표성을 지닌 직업단체(organisations professionnelles les plus représentatives)’라는 개념이 제기됐다.

4) 전국·전 직업 수준에서는 당시 전국단체협약위원회(CNCC : Commission nationale des conventions collectives) 참여 단체에 대표성을 부여했다. 해당 기준은 다른 자문기관이나 동수기관의 의석 배정에도 사용됐다. MEDEF, CGPME, UPA 3단체가 전국·전 직업 수준에서 대표성을 인정받았다. 그 이유는 관행상 3단체가 실질적으로 노사관계를 형성하고 있었기 때문이다. 대표성에 대한 논쟁은 해당 주체들의 행정소송을 통해 조정됐다.

〈표 1〉 프랑스 사용자단체 현황

대표 단체 (전 직업)	MEDEF(Mouvement des entreprises de France, 프랑스기업운동) CPME(Confédération des petites et moyennes entreprises, 중소기업연합) U2P(Union des entreprises de proximité, 근린기업연합)
그 외 단체 (다직업)	UDES(Union des Employeurs de l'économie sociale et solidaire, 연대·사회적경제 고용주연합) FNSEA(Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, 전국농업경영자조합연합) FESAC(Fédération des entreprises du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma, 공연·음악·영상·영화 기업연합) Synhorcat(Syndicat national des hoteliers, restaurateurs, cafetiers, traiteurs, 전국호텔·레스토랑·카페·케이터링조합)

자료: 저자 작성.

3. 재정적 투명성
4. 교섭 수준을 포괄하는 직업·지리 영역에서 2년의 최소 연력
5. 활동과 경험에 따른 영향력
6. 교섭 수준⁵⁾의 가입 기업 수 또는 가입 기업이 고용한 노동자 수 측정에 따른 지지도”

특히 6항의 지지도 측정은 ‘자발적으로 사용자단체에 가입한 기업 수’ 혹은 ‘그들 기업이 고용한 노동자 수’에 따라 측정된다(L2151-1). 그런데 두 사항을 종합하는 것이 아니라 두 방식 중 하나를 선택한다. 구체적으로 사용자단체가 업종 수준에서 대표성을 지니기 위해서는 ① 앞의 L2151-1에서 규정한 1~5항까지의 사항을 만족하고, ② 업종 내 전국적으로 고르게 조직되고, ③ 업종 사용자단체 가맹 전체 기업 중 적어도 8% 이상의 기업이 해당 단체에 가입한 경우이거나 업종 전체 가맹 기업이 고용하고 있는 노동자 수 중 적어도 8% 이상의 노동자를 고용하고 있는 기업이 가입했을 경우여야 한다(L2152-1). 업종 사용자단체 대표성 역시 4년마다 재측정된다. 대표성 후보 등록 사용자단체는 등록 시 가입 기업의 수와 그들이 고용한 노동자의 수를 회계감사원의 증명을 받아 신청한다(L2152-5). 이때 노동자 수는 집계하는 해당 연도의 전년도 12월 기준 사회보장제도에 등록된 노동자의 수를 의미한다(R2152-6-1).

전국·전 직업 수준에서 대표성을 지니기 위해서는 위와 유사하게 ① 앞의 L2151-1에서 규정한 1~5항까지 사항을 만족하고, ② 제조업, 건설, 산업 및 서비스 업종 모두에서 대표적 사용자단체들이 가입하고, ③ 사용자단체 가맹 전체 기업 중 적어도 8% 이상의 기업이 해당 단체에 가입한 경우이거나 전체 가맹 기업이 고용하고 있는 노동자 수 중 적어도 8% 이상의 노동자를 고용하고 있는 기업이 가입했을 경우여야 한다(L2152-4). 두 기준 중 하나를 충족하면 대표성을 부여받고, 이는 4년마다 재측정된다.

참고로, 노동조합의 경우에도 대표성 기준이 있다. 사용자 대표 제도보다 이전에 정비됐다.

5) 교섭 수준은 업종(L2152-1의 3) 또는 전 직업(L2152-4의 3)을 의미한다.

〈표 2〉 노조와 사용자단체 대표성 기준 비교

노조 대표성 기준 L.2121-1	사용자단체 대표성 기준 L.2151-1
1. 공화주의적 가치 존중	1. 공화주의적 가치 존중
2. 독립성	2. 독립성
3. 재정적 투명성	3. 재정적 투명성
4. 교섭 수준을 포괄하는 직업적·지리적 영역에서 2년의 최소 연력	4. 교섭 수준을 포괄하는 직업적·지리적 영역에서 2년의 최소 연력
5. 교섭 수준에서의 지지도 ⁶⁾	5. 활동과 경험에 따른 영향력
6. 활동과 경험에 따른 영향력	6. 교섭 수준의 가입 기업 수 또는 가입 기업이 고용한 노동자 수를 측정된 지지도
7. 노조원 가입 규모와 가맹비 납부 여부	

자료: 저자 작성.

2008년 8월 20일자 법률에 따라 4년마다 전국 및 전 직업 수준뿐만 아니라 업종 수준에서 노동조합 지지도가 측정된다. 지지도 측면은 다음의 선거를 통해 합산된다.

- 노사협의회 또는 단일 노동자 대표, 부채 시 노동자 대표 선출을 위한 선거 1차 투표 결과⁷⁾
- 노동자 11명 미만인 기업 노동자를 대상으로 한 소기업(TPE) 투표 결과

노동조합이 초기업 교섭 수준에서 대표성을 획득하려면 위의 선거 합산에서 최소 8% 이상을 득표해야 한다. 첫 번째 측정은 2013년에, 두 번째는 2017년에 이루어졌다. 두 번의 측정 결과, 전국·전 직업 수준에서 5개의 노조총연맹이 대표성을 획득·유지했다.

노사 단체의 대표성 기준을 비교하면 다음과 같다. 특히 양적 기준이 존재하는 조항은 노조 대표성의 5항, 사용자단체 대표성의 6항이다.

사용자단체의 대표성은 단체협약 교섭에서 중요한 역할을 하는데, 우선 초기업 수준의 단체협약은 반드시 하나 이상의 대표성을 부여받은 사용자단체의 서명이 있어야 유효하다. 특히 그 협약이 확장되기 위해서는 반드시 대표적인 사용자단체가 교섭에 참여한 협약이어야만 한다.

또한 사용자단체는 단체협약 효력확장에 대한 거부권을 행사할 수 있다. L2261-19에 따르면, 단체협약이 확장되기 위해서는 해당 수준에서 대표적인 사용자단체들에 가입한 모든 기업이 고용하고 있는 노동자 총수의 50% 이상을 고용한 기업들이 가입한 대표적인 사용자단체(들)의 반대가 없어야 한다.

그런데 여기에서 전체 기업과 노동자에게 확장 적용되는 단체협약의 유효성 여부가 결정되는 사용자단체의 대표성 기준 측정이 적용 대상 전체 기업이나 노동자를 모집단으로 하지 않고, 왜 단체 가입 기업이나 그 기업이 고용한 노동자를 대상으로 하고 있는가? 프랑스에서 단체

6) 기업 수준에서는 10%, 초기업 수준(업종 및 전 직업)에서는 8% 이상 획득한 노조에 대표성이 부여된다.
7) 상시노동자 11명 이상 기업에서 진행된다.

협약의 내용은 협약에 서명한 사용자를 중심으로 이들이 고용한 노동자에게 적용되기 때문에 우선은 사용자 단체는 사용자 단체에 가입한 사용자들을 대표해서 협약에 조인하기 때문이다. 또한, 확장 대상 전체기업을 모집단으로 한다면 해당 업종에 대표성을 인정받은 사용자단체가 없을 수 있기 때문에 단체협약이 존재하지 않았던 초기에는 고려할 수 있지만, 이미 대부분의 업종에서 단체협약이 존재하고 작동하고 있는 상황에서는 도입하기 어려운 방식이다. 단체협약이 작동하는 상황에서 해당 방식이 도입된다면 사용자단체 가입률이 매우 낮은 업종을 차별하는 효과를 가져온다는 지적이 있다(Auzero, Baugard et Dockès, 2019: 1312).

III. 사용자단체 대표성과 단체협약의 효력확장

1. 사용자단체 대표성 측정 결과

2014년 3월 5일자, 2016년 8월 8일자 법률에 따라 2017년 노동부와 고등사회적대화위원회(HCDS: Haut conseil du dialogue social)는 사용자단체 대표성 측정 사업을 진행했다.⁸⁾ 대표성 획득을 희망하는 사용자단체는 획득하고자 하는 대표성 수준이나 업종에 대해 후보 서류를 작성하여 제출한다. 이때 모든 신청 단체는 가맹사 수 및 가맹사 고용 노동자 수를 회계사의 공증을 받아 제출해야 한다. 집계를 담당하는 고등사회적대화위원회(HCDS)는 측정 후 2017년 4월 26일 사용자단체 가입 기업 약 42만 개가 1,200만 명 이상의 노동자를 고용하고 있다고 발표했다(Langevin, 2019: 8).

가맹사 수 집계는 특정 시점(2017년 측정의 경우는 2015년 12월 31일 기준)을 기준으로 1명 이상의 노동자를 고용하고 있는 기업 중 후보 신청 사용자단체에 가입하여 회비를 납부한 기업을 대상으로 했다. 만약 한 기업이 동일 산업에서 둘 이상의 후보 사용자단체에 가입했을 경우 두 번 이상 계산하게 되고, 한 기업이 별도 산업의 다른 두 개의 후보 사용자단체에 동시에 가입하고 있을 경우에도 동일하게 두 번 집계됐다. 가입 기업의 노동자 수는 가입 기업이 특정 시점(2014년 12월 중)에 사회보장제도에 등록된 고용계약을 가지고 있는 대상의 수이며, 한 명이 특정 기업에서 해당 기간 동안 두 가지 고용계약을 체결했더라도 한 번만 집계됐다(Langevin, 2019: 8).

8) HCDS는 2008년에 설립된 노동부 산하 기관으로 전문가와 노·사·정 대표 총 17인으로 구성되어 대표성 측정 뿐만 아니라, 구체적인 측정 기준과 방식 등 대표성 전반에 대한 논의를 2013년 1월 1일부터 2017년 4월 26일 까지 수십 차례 진행했다(Ministere du travail, 2017).

2017년 6월 22일 노동부령은 전 직업 수준의 사용자단체 대표성을 다음과 같이 규정했다.⁹⁾

〈표 3〉 전 직업 수준 사용자단체 대표성 측정 결과

	기업 수	노동자	기업 지수	노동자 지수	확장 반대 지수
MEDEF	123,632	8,557,341	29.45%	70.77%	70.82%
CPME	144,982	3,017,876	34.53%	24.96%	24.97%
U2P	150,605	509,362	35.87%	4.20%	4.21%
전 체	419,219	12,083,579			100.00%

자료 : Direction générale du travail.

전국·전 직업 수준에서는 프랑스기업운동(MEDEF), 중소기업연합(CPME), 근린기업연합(U2P)이 대표성을 인정받았다. 특히 근린기업연합은 가입 기업 고용 노동자 수는 8%를 넘지 않았지만, 가맹사 수로는 35.87%로 1위를 차지했다. 한편, 비대표 단체가 고용한 노동자 수를 제외한 확장 반대 지수는 프랑스기업연합이 70.82%를 점하여 단독으로 전국·전 직업 수준에서 단체협약 효력확장에 대한 거부권을 지녔다.

프랑스에서 ‘업종(branche professionnelle)¹⁰⁾에 대한 법적 정의는 없다(Langevin, 2019: 4). 관행상 하나의 단체협약을 적용받는 노동자와 기업의 묶음이라 할 수 있다. 업종은 고용, 노동, 임금조건 결정뿐만 아니라 직급별 최저임금, 직무 분류의 적용을 보장하고, 적용 영역에서 발생하는 기업 간의 경쟁을 조절하는 역할을 한다(L2232-5-1). 하나의 업종 노동자들의 고용과 노동조건을 규정하게 되는 효력확장 절차의 진행은 관행상 ‘거의 자동적으로(quasi-automatiquement)’ 행해졌다. 대부분의 협약은 서명될 때 이미 확장 여부가 예견되며 정부는 사전에 협약 내용에 대해 확장 관련 법적 심사를 진행한다. 특히 임금 관련 협약은 긴급 확장 절차의 대상이 되고, 협약에서 정한 임금 수준은 단지 협약 당사자뿐만 아니라 업종 전체에 적용되어 ‘협약에 따른 최저임금 설정’ 효과를 갖는다(Langevin, 2018: 1).

협약의 효력확장은 업종에 대한 전반적인 조정을 가져와, 근로조건이나 임금을 낮추어 기업 간 경쟁에서 우위를 점하는 ‘사회적 덤핑(social dumping)’의 실행을 막는다. 협약 효력확장의 경제적 영향으로 구매력과 노동조건은 증진되지만, 신규 중소기업의 시장 진입에 대한 장벽으로 작용하기도 한다고 지적된다(OECD, 2017).

결국 프랑스에서는 4개 기업 중 하나는 사용자단체에 가입해 있고, 노동자 3명 중 2명은 가맹기업에 고용되어 있다.

9) ‘Arrêté du 22 juin 2017 fixant la liste des organisations professionnelles d’employeurs reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel’.

10) 프랑스의 업종은 전체 산업이 300여 개로 구분되는 이른바 ‘소산별’의 형태라고 할 수 있다.

〈표 4〉 사용자단체 조직률

방식	가입 기업 기준	고용 노동자 기준
사용자 단체 조직률	24.5	68.5
- 중복 가입 문제 보정 후 계산		

자료 : Langevin(2019: 16).

2. 업종 내 단체협약 효력확장 절차와 불가분의 관계인 대표성

협약에 ‘서명할 수 있는 대표성을 갖춘다는 것’은 무엇을 의미하는가? 역사적으로 보면, 단체 교섭에서 당사자의 대표성이 제기되는 것은 단체교섭의 결과인 단체협약의 내용이 당사자들뿐만 아니라 직접 가입하지 않은 자에게도 적용될 수 있다는 ‘확장’을 염두에 두고 법적 범주에서 구성된 것이다(Maggi-Germain, 2012: 23). 1936년 6월 노사단체 대표성의 법적 규율에 대한 최초의 논의가 만인효 효과(effet erga omnes)를 가져오는 단체협약 효력확장제도 도입과 함께 논의된 것도 같은 맥락이다. 당시 확장 메커니즘은 업종이나 직종을 겨냥했으며, 상공업 분야에 한정됐다.¹¹⁾ 그리하여 법에 따라 노동부 장관은 관련 노사단체의 확장 요구에 따라 해당 지역에서 혹은 전국 협약일 경우 전국에서 상공업 분야의 업종(branche)에서 가장 대표적인 노사단체 대표로 구성되는 통합협의회를 소집했다. 그 결과, 단체협약은 하나의 계약(contrat)이 아니라 민간 기관에 의해 협약 방식으로 만들어진 입법행위(acte législatif)라고 분석되기도 했다(Bonnard, 1937: 58; Maggi-Germain, 2012: 26에서 재인용).

결국, ‘대표성을 갖춘다’는 것은 무엇보다도 ‘사회적 대화를 발전시키는 혹은 이와 조응하는 산업 내 규제자’가 된다는 점이다. 대표적 노사는 해당 산업의 기업에서 실질적으로 고용·노동 관계를 관리하는 규칙을 제정할 수 있다. 충돌이 발생할 경우, 합의에 근거한 권한이 준거가 된다. 노사는 특히 직업 및 훈련 측면에서 노동시장을 상호 관리하게 되고, 산업 내 임금 및 노동조건과 관련하여 기업 간의 경쟁 관계를 조정하게 된다.

이와 같은 산업의 규제자 역할은 단체협약 효력확장제도를 통해 더욱 강화된다. 이 절차를 통해 해당 산업의 단체협약이 장관령에 따라 적용 범위 내 모든 노사에 적용되고, 이어서 서명 단체에 가입하지 않은 기업에도 적용되도록 한다.

확장 절차는 정부가 필요하다고 판단하여 개시하거나 협약에 서명한 대표 노사단체 중 하나가 서명한 서면 양식을 통해 개시된다(L2261-20). 확장 요청은 협약 신고와 동시에 이루어질 수 있다. 업종 협약의 범위는 노사가 정하지만, 확장 시 그 범위를 확인하는 것은 정부의 몫이다. 따라서 확장 시 노동부 장관은 업종의 경계를 분명히 하고 서로 다른 업종 간의 경계가 겹

11) 1950년 2월 11월 법률에 따라 농업 노동자, 가사 노동자, 공무원으로까지 확대된다.

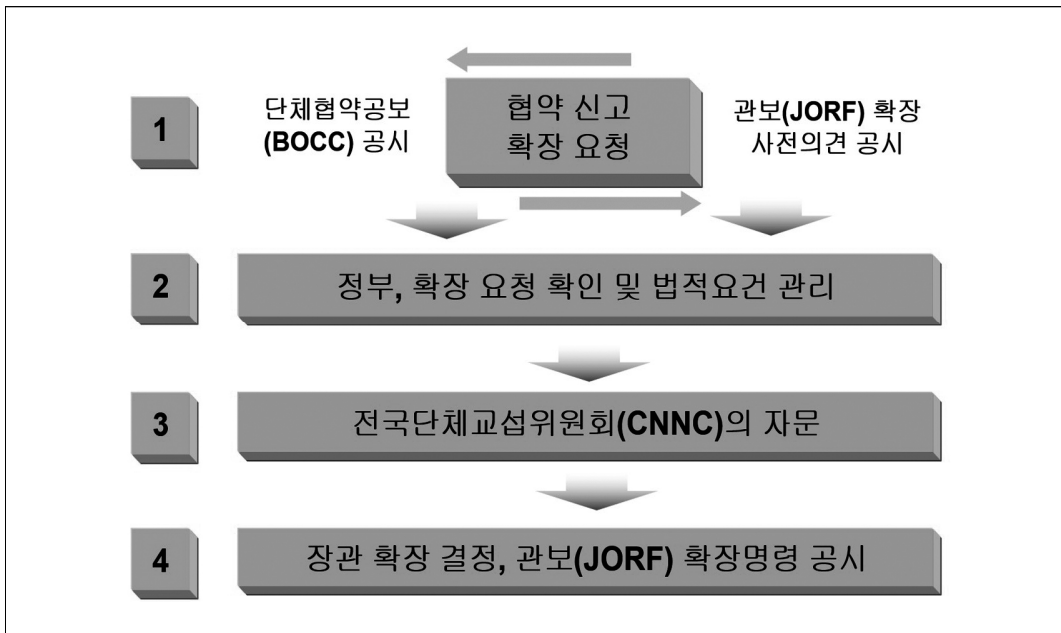
치지 않도록 해야 한다.

단체협약이 확장되기 위해서는 해당 협약 내용이 노동부가 검사하는 법적 의무를 충족해야 한다. 2017년 9월 22일자 노동 행정명령(ordonnances Travail) 제1조는 노동부 장관이 전문가 그룹을 통해 협약 확장의 경제적, 사회적 결과를 예측하도록 규정했다.

노동자 측에서는 확장 이전 업종 협약이 유효하도록 하기 위해 최소 30%의 지지도를 획득한 하나 이상의 대표 노조의 서명이 있어야 하고, 과반수 지지를 획득한 대표 노조의 반대가 없어야 한다.

또한 사용자 측에서도 협약 자체는 하나 이상의 대표적 사용자단체의 서명으로 이뤄지지만 관행상 거의 자동적으로 협약의 효력이 확장되며, 확장 전 협약이 적용되고 있는 50% 이상의 노동자를 고용한 사용자단체는 확장에 대해 거부할 수 있다.

[그림 1] 단체협약 효력확장 절차



자료 : 프랑스 노동부.

2017년에 실시한 사용자단체 지지도 측정에 따르면 노동자의 3분의 2를 고용하는 기업의 4분의 1이 사용자단체에 가입했다. 업종 협약 적용 확대를 통해 나머지 기업의 4분의 3과 노동자의 3분의 1에 적용할 수 있도록 한다. 아래 <표 5>는 2003~2010년 동안 업종 수준에서 효력확장을 요청받은 단체협약의 수를 나타낸다. 임금 관련 협약뿐만 아니라 다양한 의제의 협약들이 효력확장을 요청받았다.

〈표 5〉 업종 내 단체협약 효력확장 요청 수

(단위: 개)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
임금협약	278	319	362	433	412	477	421	336
기타 의제	367	458	535	454	473	486	661	637
전 체	645	777	897	887	885	963	1,082	973

자료: BDCC, Dufresne et Maggi-Germain(2012).

한편, 효력확장제도에서 확장 절차(procédure d'extension)와 구분되는 확대 절차(procédure d'élargissement)가 있다.¹²⁾ 확대제도는 노동부 장관이 노조 혹은 사용자단체가 미약하거나 부재하여 업종이나 지역에서 협약 체결이 불가능한 경우 대표 조직의 요구나 정부 주도(전국단체교섭위원회 위원 다수의 반대가 없을 시) 이미 적용되고 있는 다른 지역 또는 업종의 협약을 의무적으로 적용할 수 있도록 한 제도이다(L2261-17). 이때 적어도 5년 동안 협약 체결이 없거나 이에 대한 부속 조항이 없을 시 노조나 사용자단체가 미약하거나 부재한 것으로 간주한다(L2261-18).

이와 같은 확장제도에 대해 사용자들은 어떤 입장을 가질까? 뒤프렌과 마이-제르맹의 연구에 따르면, 프랑스기업운동(MEDEF)과 중소기업연합(CPME)은 단체협약 효력확장제도에 대해 개선될 여지가 있지만 절대로 그 자체를 부정하지 않는다. MEDEF 관계자는 “확장제도는 국가가 협약 이행을 보장하는 일종의 지원”이라 간주하고, “확장제도는 노사에 자율성을 부여하면 서도 동시에 단체협약에 규범적인 성격을 부여할 수 있도록 한다”고 평가했다(Dufresne et Maggi-Germain, 2012). 특히 모든 업종이 교섭 의무 의제에 대해 동일하게 제약을 받게 되는 것이 중요하다고 주장했다. 무엇보다 확장 절차는 임금 협약에 매우 중요한데, 왜냐하면 만약 협약이 업종 전체에 적용되지 않는다면 업종 최저임금에 대해 지금까지처럼 쉽게 서명할 수 없기 때문이다.

업종 사용자들도 확장제도에 대해 우호적인데, “정부는 사용자단체가 해당 부문 사용자의 100%를 대표하지 않는다는 것을 알고 단체협약의 일관된 적용을 보장하기 위해 확장제도를 시행한다. 실제로 결사의 자유가 우세하다. 우리는 프랑스 사용자단체로서 대표성 제도가 필수적이고 행정적 확장 방식에 대해 긍정적 견해를 가지고 있다”(Dufresne et Maggi-Germain, 2012)고 응답했다. 자주 언급되는 확장 메커니즘의 또 다른 장점은 ‘경쟁 왜곡을 방지하는 것’이다. 업종사용자들은 실제로 확장제도가 없다면, 협약을 통한 규율이 가맹사와 비가맹사 간의 불평등을 불러올 위험이 있다고 지적했다(Dufresne et Maggi-Germain, 2012).

12) 이 글에서는 사용자단체의 대표성과 단체교섭 확장을 중심으로 다룬다. 노사단체가 부재한 업종의 협약 확대에 관해서는 손영우(2014)를 참조.

다만, 효력확장 과정에서 유보, 배제 등과 같은 노동부 판단은 경우에 따라 교섭 중 노사 당사자의 계약 내용을 왜곡할 수 있다고 지적한다. “정부는 협약 내용이 적용되는 환경을 변화시킬 수 있는 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 현행 법령에 위배되는 특정 조항을 거부하는 것 외에도, 노동부는 특정 조항을 해석하고 법의 규정을 넘어서 조치를 취하는 경향이 있다”고 업종 사용자 대표는 주장했다(Dufresne et Maggi-Germain, 2012).

3. 확장제도의 부정적 효과와 개선 논의

국제노동기구(ILO)는 다음과 같은 경우에 한해 효력확장이 이루어져야 한다고 권고한다(ILO, 1951; Hayter and Visser, 2018).

- a) 단체협약이 이미 충분히 대표할 수 있는 다수의 사용자와 노동자를 대상으로 하는 경우
- b) 단체협약에 서명한 다수의 노조 혹은 사용자단체가 효력확장을 요구한 경우
- c) 단체협약이 적용될 사용자와 노동자가 사전에 확장 효과에 관해 예측이 가능한 경우

결국 효력확장은 원칙적으로 단체교섭의 자발적인 성격을 보존하는 한에서 이루어져야 한다는 것이다.

효력확장제도는 협약 적용률이 하락하는 것을 막기 위해 사용된다. 협약 적용률의 상승은 근로조건을 개선하고 불평등을 완화하는 효과가 있다. 더불어 단체교섭 제도의 안정성을 가져오기도 하고 직업훈련이나 재교육 프로그램 같은 단체협약의 공공재 성격을 유지시키기도 한다. 또한 인력 운영, 교육, 건강, 안전, 기술 도입, 보험, 퇴직연금, 성과 관련 우대 조치 분야에서 바람직한 운영을 가져오기도 한다(De Ridder et Euwals, 2016; OECD, 2017).

반면에 경쟁, 고용, 기업의 성과에 관해서는 부정적 영향을 가져올 수 있다고 지적됐다(OECD, 2017). 특히 협약 내 업종의 다수 기업의 경제적 상황을 고려하는 조항이 없을 경우, 노사에 의해 합의되지 않은 효력확장의 경우 이와 같은 부정적 영향은 극대화된다.

협약 서명 사용자단체가 상대적으로 생산성이 높은 대기업만을 대표하는 경우(즉 지불 능력이 높은 경우), 단체협약은 생산성이 상대적으로 뒤쳐진 기업이나 인력과 생산성이 급격히 증가하고 있지만 투자가 필요한 신생 기업에 적합하지 않은 최저 임금 및 기타 조건을 규정할 수 있다. 또한 행정적인 확장은 경쟁에 대한 장벽이 될 수 있다. 가령, 투자가 줄어든 시장에서 확고히 자리잡은 기업이 새로운 진입자 및 다른 경쟁자를 축출하기 위해 효력확장을 사용하여 그들이 교섭하지도 않은, 그들이 시장에 자리잡기 어렵게 만드는 조건을 부과하는 경우이다(OECD, 2017).

그렇다고 해서 단체협약 적용률을 낮추는 것이 대안은 아니다. 오히려 ‘거의 즉각적으로’ 효

력이 확장되는 협약에 서명한 사용자단체의 대표성을 높이는 방안을 도입할 필요가 있다는 점이 강조되고 있다(OECD, 2017).

구체적으로 부정적인 효과를 최소화하면서도 장점을 최대화할 수 있는 행정 확장 절차 개혁을 위한 옵션들은 다음과 같다(OECD, 2017).

첫째, 행정 확장 이전에 보편적 이익의 관점에서 비용과 혜택을 잘 이해하기 위한 사전 평가를 하는 것이다.

둘째, 행정 확장에 따른 경제·사회 효과 평가를 수행하고 이해관계자에게 자문을 진행할 ‘독립 협의회’를 설치한다.

셋째, 분명하고 객관적인 기준에 따라 서명 단체의 대표성 문턱을 설정한다.

넷째, 부정적 효과에 가장 많이 노출된 기업을 보호하기 위해 행정 확장 조치의 예외도 고려할 수 있다. 기업 상황의 다양성을 고려하여 예외 조항을 두거나 업종 단체협약의 확장을 한시적으로 유예하는 방안도 제안하고 있다.

결국, 효력확장제도의 부정적인 효과를 보완하기 위해서는 효력확장의 축소가 아니라 노사단체 대표성의 보완을 통해 해결해야 한다는 것이다.

IV. 맺음말

프랑스의 대표성 규정 사례는 다음과 같은 시사점을 제공한다.

첫째, 사용자단체 조직률에 대한 사고를 넓혀 준다. 사용자단체 조직률은 가입 기업의 수라고 생각하는 관념을 가입 기업이 고용한 노동자의 수로까지 확장했다. 오히려 단체협약 효력의 적용이나 확장의 조건이나 결과를 염두에 둔다면 가입 기업의 수보다 가입 기업이 고용하고 있는 노동자의 수가 더욱 중요한 요인이라 할 수 있다.

둘째, 사용자단체 대표성에 대한 측정 사례이다. 프랑스는 사용자단체 대표성을 부여하기 위해 측정 대상을 사용자단체에 가입한 기업과 그들이 고용하는 노동자로 하고 있다. 업종 교섭에 참여하려는 사용자단체가 가맹 기업 중 일정 정도를 차지하고 있다면 교섭에 참여하여 서명하고 이들이 맺은 협약이 업종 전체에 확장될 수 있는 정통성을 지니고 있다고 간주하는 것이다. 물론 전체 가맹 기업들이 고용한 노동자 중 50% 이상을 고용한 기업이 가입한 사용자단체는 확장에 대해 거부권을 행사할 수 있다. 하지만 이 역시 업종 전체 노동자가 아니라 사용자단체 가입 기업이 고용한 노동자를 분모로 상정하고 있다는 점은 향후 더욱 세심한 법철학적 고찰이 필요한 지점이라 할 수 있다.

셋째, 사용자단체의 대표성과 효력확장 간의 관계에 대한 고찰의 계기를 마련해 주었다. 효력확장제도에 대한 고민은 대표성 논의와 함께 전개되어야 함을 의미한다. 한국에서 대표성에 관한 논의는 제한적인 효력확장제도와 더불어 발달되지 못했다. 한국의 효력확장제도는 그의 존재 여부 자체가 논쟁의 대상일 정도로 매우 제한적인데,¹³⁾ '일반적 구속력(노조법 제35조)'으로 불리는 '사업장 단위의 효력확장제도'와 '지역적 구속력(노조법 제36조)'이라 불리는 '지역 단위의 효력확장제도'가 있다. 먼저 일반적 구속력과 관련하여 확장은 하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때, 당해 사업 또는 사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자에 대해서도 당해 단체협약이 적용된다. 즉, 하나의 사업(장)에 체결된 단체협약을 적용받는 자(조합원)가 반수 이상이면 나머지 반수 이하의 조합 가입 자격이 있는 비조합원에게도 단체협약이 확장 적용된다는 것이다. 이때, 확장 적용이 되는 부분은 단체협약 중 임금 등 근로조건에 관한 부분(규범적 부분)에 한정된다.

한편, 지역적 구속력은 하나의 지역에 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에 행정관청이 당해 단체협약의 당사자 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 지역에 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대해서도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다. 이 역시 확장 적용되는 부분은 단체협약 중 임금 등 근로조건에 관한 부분(규범적 부분)에 한정된다.

이상의 한국 상황을 프랑스 제도를 빌려 설명한다면, 한국에서는 대표성을 프랑스처럼 서명 단체에 대해 직접적으로 규율하지 않고, 단체협약이 적용되는 노동자 규모를 통해 규정하고 있다고 할 수 있다. 결국, 일반적 구속력을 위해서는 과반의 적용이, 지역적 구속력을 위해서는 3분의 2 이상 적용이라는 각각 상이한 대표성 규정이 있다고 할 수 있다.

과거 관행에 따라 제도가 만들어지고, 만들어진 제도는 또한 향후 관행을 만드는 데 영향을 미친다. 한국과 같이 단체협약 효력확장이 단체협약 내용을 이미 적용받는 노동자 규모를 근거로 했을 경우, 사용자가 단체협약의 효력확장을 막기 위해서는 단체교섭의 참여가 아니라 불참을 통해 단체협약의 적용 범위를 축소시켜야 한다. 즉, 사용자단체의 교섭 회피 전략을 부추기도록 작동할 수 있다.

이에 비해 프랑스의 사례는 사용자단체의 대표성을 가입 기업을 대상으로 부여하고 대표성에 따라 협약확장제도를 두어, 개별 사용자들은 어차피 결과적으로 확장되어 적용받을 협약에 대해 교섭 시부터 영향력 행사를 위해 참여하고 단체 가입의 동기를 갖게 되는 제도적 효과를 가진다고 볼 수 있다. 이상과 같이 프랑스식 확장제도는 국가가 주도하여 협약을 장려하는 협약의 자유 및 국가 개입주의가 결합된다. 이는 노사 관련 제도를 새로이 도입할 경우, '사회적

13) 다수의 국제 연구에서 한국은 미국, 영국, 덴마크, 스웨덴과 더불어 단체협약 효력확장제도가 없는 국가로 분류된다(OECD, 2017; ICTWSS Database version 5.1. Amsterdam 2016).

대화 친화 제도'에 대한 고민이 필요한 오늘날 중요한 시사점을 제공한다. **KLI**

[참고문헌]

- 김영두·노광표(2005), 『사용자단체 연구』, 한국노총 중앙연구원.
- 손영우(2014), 「프랑스에서는 왜 단체협약적용률이 높은가?」, 『국제지역연구』, 17(4), pp.35~68.
- 은수미·박제성(2009), 「프랑스의 업종교섭 구조와 최근 동향」, 조성재 외, 『업종교섭의 이론과 실제: 산업별·국가별 비교를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 이정희 외(2020), 『사용자단체 의의와 역할』, 한국노동연구원.
- 이창근 외(2019), 『사업자단체의 사용자단체성 연구』, 민주노총 정책연구원.
- 전인·서인택(2009), 「금속 및 보건의료산업의 사용자단체 구성과 산별교섭 대응」, 『산업관계연구』, 19(1), pp.1~35.
- 조성재(2018), 「격차 축소를 위한 노사관계 시스템 전환 과제」, 조영철 외, 『양극화 해소를 위한 기업규모 간 임금격차 축소 방안』, 경제사회노동위원회.
- 조용만(2008), 「프랑스의 업종교섭과 업종협약」, 배규식 외, 『유럽의 업종 단체교섭과 단체협약 연구』, 한국노동연구원.
- AGFPN(2020), *Rapport annuel 2019: Utilisation des crédits du Fonds pour le financement du dialogue social*, AGFPN.
- Auzero, Gilles, Dirk Baugard et Emmanuel Dockès(2019), *Droit du travail*, 33e édition, Dalloz.
- Bonnard, Roger(1937), “Syndicalisme, Corporatisme et Etat Corporatif”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Tome LIV. n°1, pp.58-123.
- Combexelle, Jean-Denis(2013), *Rapport sur la réforme de la représentativité patronale*, Direction générale du travail.
- De Ridder, Maarten et Rob Euwals(2016), “What are the Wage Effects of Extending Collective Labour Agreements? Evidence from the Netherlands”, *CPB Background Document*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- OECD(2017), “Les extensions administratives des accords de branche en France: Effets et pistes de réformes”.
- Dufresne, Anne et Nicole Maggi-Germain(2012), “L’extension des conventions et accords

- collectifs de travail en France: Entre interventionnisme étatique et liberté conventionnelle”, *Revue WSI-Mitteilungen* Heft 7/2012, pp.534-540.
- Hayter, Susan et Jelle Visser(2018), “The Application and Extension of Collective Agreements: Enhancing the Inclusiveness of Labour Protection”, in Susan Hayter & Jelle Visser (eds.), *Collective Agreements: Extending Labour Protection*, ILO.
- ILO(1951), “Record of Proceedings, International Labour Conference, 33rd Session 1950”, International Labour Office.
- Langevin, Gabin(2018), “Les extensions des accords de branche: quels sont les entreprises et les salariés concernés?” *DARES analyses*, n°053, nov. 2018, DARES.
- _____ (2019), “Adhésion aux organisations patronales: une mesure de la couverture patronale”, *Document d'études* n° 228, DARES.
- Maggi-Germain, Nicole(2012), “Fonctions et usages de la représentativité patronale”, *Travail et Emploi*, n°131, pp.23-45.
- Ministère du travail(Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social)(2017), “La première mesure de l'audience patronale”, Dossier de Presse.
- Mouriaux, René(1982), *La CGT*, Editions du Seuil.
- MEDEF(2019), “Le MEDEF, premier réseau d'entreprises de France”, MEDEF.
- Offerlé, Michel(2009), *Sociologie des organisations patronales*, La Découverte.