

한국노동법학회 / 한국노사관계학회 / 한국노동경제학회
2011년 춘계공동학술대회

복수노조 시대의 노동

- ▣ 일 시: 2011년 3월 23일(수) 13:30~18:00
- ▣ 장 소: 한국언론진흥재단 프레스센터 19층 기자회견장

한국노동법학회 · 한국노사관계학회 · 한국노동경제학회

일 정

1:00 ~ 1:30 등 록

1:30 ~ 2:00 개 회 식

- 진행 : 정인섭 (숭실대 법대)
- 개회사 : 이철수 (한국노동법학회 회장, 서울대 법학전문대학원)
- 축 사 : 박재완 (고용노동부 장관)
- 축 사 : 최종태 (경제사회발전노사정위원회 위원장)

2:00 ~ 3:30 발 표

- 사회 : 최영기 박사 (경기개발연구원)
- 한국노동경제학회/ 복수노조 시대의 노동과 경제 조성재 박사 (한국노동연구원)
- 한국노사관계학회/ 복수노조 시대의 노사관계 노용진 박사 (서울과학기술대학교)
- 한국노동법학회/ 복수노조와 협약자율 김영문 교수 (전북대 법학전문대학원)

4:00 ~ 5:30 지정토론

- 박지순 교 수 (고려대 법학전문대학원)
- 배규식 박 사 (한국노동연구원)
- 이인재 교 수 (인천대 경제학과)
- 김선수 변호사 (법무법인 시민)
- 전운배 국 장 (고용노동부 노사협력정책국)
- 이동응 전 무 (한국경총)

5:30 ~ 6:00 종합토론

6:00 폐 회

목 차

[주제발표]

복수노조 시대의 경제와 노동

..... 조성재 (한국노동연구원 연구위원) / 1

복수노조 시대의 노사관계

- 미국의 노조간 조직경쟁을 중심으로 -

..... 노용진 (서울과학기술대학교 교수) / 41

복수노조와 협약자율

- 교섭창구단일화와 소수노조와 관련하여 -

..... 김영문 (전북대학교 법학전문대학원 교수) / 69

[지정토론]

이동응 전 무 (한국경총) 133

박지순 교 수 (고려대 법학전문대학원)

배규식 박 사 (한국노동연구원)

이인재 교 수 (인천대 경제학과)

김선수 변호사 (법무법인 시민)

전운배 국 장 (고용노동부 노사협력정책국)

[발표 1]

복수노조 시대의 경제와 노동

조 성 재 (한국노동연구원 연구위원)

- I. 문제 의식과 접근 방법
- II. 기존 복수노조 사업장의 노사관계
- III. 유노조 기업의 복수노조 결성 가능성
- IV. 무노조 기업의 (복수) 노조 결성 가능성
- V. 종합평가와 전망 및 과제
- VI. 맺음말

I. 문제 의식과 접근 방법

지난 13년여에 걸쳐 사업장 단위에서 복수노조를 허용할 것인지, 그리고 전임자에 대한 급여를 금지할 것인지를 둘러싸고 수많은 논란을 벌이고 세 차례에 걸친 연기를 거듭한 끝에 마침내 2010년 1월 1일 개정 법안이 통과되었다. 금년 7월 1일부터 사업장 단위 복수노조가 허용되기 때문에 현장의 혼란을 우려하는 목소리가 적지 않은데, 본고는 미래에 대한 보다 근거 있는 전망들을 통하여 노사정의 슬기로운 대처 방안 수립을 위한 토론거리를 제공하는 데 목적이 있다.

근거 있는 전망을 위하여 본고는 세 가지 접근법을 취하였다. 하나는 몇몇 대표적 사업장들을 방문하여 관계자들을 인터뷰하는 방식을 통하여 복수노조

허용이 기존 노사관계에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해 토론할 기회를 가졌다. 개별 사업장의 노사관계는 몇 가지 유형으로 구분될 수 있는데, 노사갈등형의 대표적 사업장으로서 현대자동차, 노사협력형 사업장으로서 LG전자와 현대중공업, 그리고 무노조 사업장으로서 삼성중공업을 각각 방문조사하였다. 그러나 이들 이외에도 필자의 십수 년에 걸친 현장조사 경험에 토대를 두고 본문 내용이 서술될 것이다.

두 번째는 통계적 분석을 실시함으로써 일반성과 엄밀성을 확보하고자 하였다. 이를 위하여 한국노동연구원의 사업체패널(WPS) 2007(2008년 조사) 자료를 활용하였다. WPS 2007은 1,744개 표본을 갖고 있으며, 가중치 적용시 30인 이상 40,398개의 사업체를 조사한 효과를 지닌다. 2007년 말 시점의 노·사 각각의 응답 내용을 교차분석하는 것을 통하여 제도 변화의 전제이자 토대로서 우리나라 노사관계가 어떤 양태를 보이고 있었는지, 그렇다면 그 연장선상에서 법제도 변화 이후 어떤 시나리오를 그려볼 수 있을지를 추정해 보았다.

세 번째는 기존 연구와 조사결과를 검토하였다. 사업체패널 조사는 복수노조 허용 이후 노사관계 변화에 초점을 둔 것이 아니기 때문에 현장의 관심 항목들을 포괄하고 있지 못하다. 법 개정 이후 현장의 전망과 기대를 조사한 것으로서는 조준모·진숙경(2010)과 이성희(2011)를 들 수 있다. 조준모·진숙경(2010)은 인사노무관리자를 대상으로 유노조기업 156개, 무노조기업 56개를 조사하였는데, 표본 자체가 대기업 중심으로 구성되어 있다. 이성희(2011)는 유노조기업만을 대상으로 하여 조사하였으나, 사용자답변 100개 표본과 더불어 노조 답변 106개 표본을 포함하고 있는 점에서 조준모·진숙경(2010)의 연구와 대비된다. 한편 최영기 외(2010)는 주로 해외사례를 중심으로 구체적으로 복수노조 하에서 노사관계가 어떻게 전개되어 왔는가를 연구하였기 때문에 선행연구로서 본고 작성에 큰 도움을 주었다. 이 밖에 전명숙 외(2006) 등 해외 사례에 대한 국내외 연구와 필자의 수차례 해외 사례 조사 경험을 반영하여 본문 곳곳에서 국제비교의 관점도 언급될 것이다.

2장에서는 우선 기존 복수노조의 경험을 통해볼 때 과연 노사협력은 저해될 것인지에 대한 전망을 수행한다. 3장에서는 기존 유노조 사업체들에서 복수노조가 어느 정도나 만들어질 것인가에 대해 나름대로의 예상을 시도해보며, 아울러 4장에서는 무노조기업의 노조 등장 가능성을 논의한다. 5장에서는 이들

논의와 기존 연구를 참조하여 향후 전망과 과제를 검토하며, 마지막으로 6장에서 연구 내용을 요약하고 몇가지 시사점을 강조하면서 글을 맺고자 한다.

II. 기존 복수노조 사업장의 노사관계

2011년 7월 이후 사업장 단위에서 복수노조가 허용될 경우 어떠한 노사관계가 전개될 것인가에 대해 해외 경험 이외에 국내 사례를 통해서도 추론이 가능하다. 더욱이 해외 경험의 경우 복수노조를 둘러싼 갈등이 이미 100여 년의 역사를 갖기 때문에 현재적 시점에서 우리에게 던지는 시사점이 많지 않을 수도 있다. 이미 우리나라에서도 인수합병이나 직종별 차이 등에 기초하여 다수의 복수노조가 존재하고 있었는데, 노사정위원회 등에서도 이에 대한 조사를 수행한 바 있다¹⁾.

<표 1> 종업원수 규모별 복수노조 존재 현황

			종업원수 규모				
			100 미만	100~299	300~999	1,000 이상	전 체
노동 조합 수	1개	빈 도	3,421	2,390	653	303	6,767
		종렬(%)	(88.6)	(96.1)	(92.5)	(90.4)	(91.6)
	2개	빈 도	438	97	53	29	617
		종렬(%)	(11.4)	(3.9)	(7.5)	(8.7)	(8.4)
3개	빈 도	0	0	0	3	3	
	종렬(%)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.9)	(0.0)	
전 체	빈 도	3,859	2,487	706	335	7,387	
	종렬(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	

1) 2009년에 필자도 공익위원으로 참여한 노사관계선진화위원회에서 법 개정과 관련한 다양한 내용을 검토하였고, 그 중 기존 복수노조 사례에 대해 관계자 경험을 들을 수 있었다. 자세한 것은 노사관계선진화위원회 활동보고서 참조.

이제 WPS 2007에 나타난 복수노조 현황을 살펴보면 <표 1>과 같다. 합병 여부와 무관하게 실질적으로 존재하는 노조의 개수에 대해 설문한 결과인데, 1개가 91.6%로 절대다수를 차지하지만 2개도 8.4%의 비중을 차지하고 있다. 종업원 규모로 보았을 때 1,000인 이상 초대형 기업에 복수노조가 상대적으로 높은 비율로 존재하는데, 100인 미만 소기업에서 그 비율이 11.4%로 가장 높은 것은 의외의 결과이다. 3개의 노조가 존재하는 사업장은 극히 드문 것으로 보인다. 여기서 표를 제시하지는 않았지만 복수노조의 분포는 제조업과 비제조업간에는 차이가 거의 없는 것으로 나타났다.

아울러 복수노조가 있는 경우 조직대상이 같은지에 대해 설문한 결과 2개 노조가 있는 사업체의 94.3%는 조직대상이 다르다고 응답하였다. 이는 기존 복수노조가 직종별로 달리 조직되거나 인수합병에 따라 다른 성격의 사업체를 인수한 데 따른 것으로 풀이된다. 거꾸로 5% 이상의 사업체에는 조직대상이 같으면서 복수노조가 존재한다는 것으로서 임금 등 근로조건과 관련하여 상당한 혼란이 벌어질 가능성이 있다.

다음으로 복수노조 가운데 직접고용 비정규직 근로자들만으로 구성된 노조가 있는지의 여부를 살펴본 결과 13.6%가 ‘예’라고 응답하였다. <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 1,000인 이상 초대형 기업보다 의외로 100~299인 중기업과 300~999인 대기업에 비정규직 노조가 존재하는 비율이 높게 나타났다.

<표 2> 복수노조 존재 사업체 중 비정규직 노조 존재 여부

			종업원수 규모				
			100 미만	100~299	300~999	1,000 이상	전체
비정규직 노조 존재	예	빈도	0	43	31	10	84
		종렬(%)	(0.0)	(43.9)	(59.6)	(32.3)	(13.6)
	아니오	빈도	438	55	21	21	535
		종렬(%)	(100.0)	(56.1)	(40.4)	(67.7)	(86.4)
	전체	빈도	438	98	52	31	619
		종렬(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

<표 3> 별도 조직 비정규직 노조의 실제 가입 비율 분포(노조 대표 응답)

			20% 미만	20~50%	50~70%	70% 이상	전 체
상급 단체	한국노총	빈 도	66	0	3	72	141
		횡렬(%)	(46.8)	(0.0)	(2.1)	(51.1)	(100.0)
	민주노총	빈 도	7	6	0	3	16
		횡렬(%)	(43.8)	(37.5)	(0.0)	(18.8)	(100.0)
	미가맹	빈 도	0	0	3	43	46
		횡렬(%)	(0.0)	(0.0)	(6.5)	(93.5)	(100.0)
	전 체	빈 도	73	6	6	118	203
		횡렬(%)	(36.0)	(3.0)	(3.0)	(58.1)	(100.0)

이번에는 분석 단위와 응답 주체를 달리하여 노조 대표 응답 가운데 비정규직 노조 유무에 대해 설문한 결과를 살펴보면 3.9%의 유노조 사업체에서 비정규직 노조가 별도로 조직되어 있는 것으로 나타났다. 또한 비정규직 근로자들의 실제 가입 비율은 20% 미만과 70% 이상으로 양 극단의 분포를 하는 것으로 나타났다. 20% 미만이 가입한 사업체의 비율은 한국노총과 민주노총 계열 등 상급단체별로는 큰 차이를 보이지 않았으나, 50% 미만 가입은 민주노총이 많았고, 70% 이상 가입은 한국노총 쪽이 많은 것으로 나타났다.

그렇다면 비정규직 노조를 포함한 복수노조의 존재가 노사관계에는 어떠한 영향을 미쳤을까? 이를 위하여 본고에서는 노사관계 협력 혹은 안정의 정도와 관련한 지수를 구성하고, 이에 영향을 미치는 요인들을 독립변수로 하는 탐색적인 회귀모형을 구성하였다.

종속변수인 노사관계 협력 분위기는 노사관계의 신뢰, 우호적 협상, 정보교환, 근로조건 협의 등과 관련하여 노측 대표와 사측 관리자 각각의 5점 척도 응답을 종합적·평균적으로 고려하는 지수를 구성하였다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 노·사가 모두 응답한 유노조 사업체의 가중치 적용후 평균값은 3.64로서 비교적 협력적인 양상을 나타냈다.

<표 4> 종속변수의 정의 : 노사관계 협력 분위기

표본수	제1 사분위수	제3 사분위수	평균값	중위수	표준 편차	최대값	최소값
658	3.375	4	3.643	3.75	1.888	5	1.5

1. 노사는 서로 약속을 잘 지킨다.
 2. 협상은 노사가 상호 신뢰하는 분위기에서 이루어진다.
 3. 노사간 정보교환이 잘 이루어진다.
 4. 근로조건에 중요한 변화는 대부분 노사가 공동으로 협의한다.
- 위 4개 질문에 대한 노·사의 5점 척도 응답을 합하여 8로 나눔.

다음 <표 5>의 모형 1은 이러한 노사관계의 협력 정도에 영향을 미치는 구조와 환경, 그리고 노·사의 전략 변수들을 함께 고려한 것이다. 회귀분석 결과에 의하면 비정규직 비율이 높을수록 노사관계는 대립적이며, 민주노총 사업장은 예측한 바와 같이 음(-)의 부호로서 갈등 양상을 짐작해 볼 수 있다. 기업별노조와 초기업단위교섭이 모두 양(+)의 부호를 보인 것은 다소 의외인데, 이는 한편으로 초기업단위교섭에 대각선교섭을 포함했기 때문이며, 다른 한편으로 우리나라에서도 조직과 교섭의 분리 현상이 이미 나타나 있을 가능성을 제기한다. 즉 기업단위에서 교섭을 할수록 오히려 노조의 현장력이 뛰어나서 쉽게 타결하기 어려운 반면, 초기업단위교섭의 경우 갈등의 외부화·평준화로 오히려 협력을 증진시킬 가능성이 높다는 것이다.

한편, 사측이 근로자들의 노조 가입을 방해할 것이라고 노측이 인식할수록, 다시 말해서 사용자의 노조 기피전략이 있거나 적어도 그렇다고 노조가 인식할 경우 노사협력은 부정적인 영향을 받는다. 공공정보는 사용자 측이 노·사·정 상급단체나 기타 노무관리자 모임 등에서 공적인 정보를 수집할 경우를 의미하는데, 이러한 외부 공공정보의 활용은 노사협력을 증진시키는 것으로 나타났다.

이제 이러한 기본 모형을 토대로 하여 복수노조의 존재가 어떠한 영향을 미쳤는가에 대해 살펴보자. 모형 2는 모형 1이라는 기본 모형에 독립변수로서 복수노조 존재 여부를 추가한 것이다. 이에 따르면 $Adj-R^2$ 값이 올라가는 가운데, 계수값은 1% 수준에서 유의하면서 음(-)의 부호를 나타냈다. 즉 복수노조

는 노사관계의 협력 분위기에 확실히 부정적인 영향을 미쳐왔다는 것이다.

<표 5> 기존 복수노조가 노사관계에 미친 영향

	모형 1			모형 2		
	추정치	표준오차	유의도	추정치	표준오차	유의도
절 편	3.427	0.235	***	3.501	0.232	***
로그 종업원수	0.030	0.024		0.021	0.024	
제조업	-0.010	0.052		-0.014	0.051	
여성 비중	0.237	0.125	*	0.200	0.123	
비정규직 비율	-0.543	0.132	***	-0.379	0.134	***
이직률	0.001	0.001		0.001	0.001	
기업별노조	0.135	0.048	***	0.125	0.048	***
초기업단위교섭	0.141	0.049	***	0.107	0.048	**
민주노총	-0.120	0.058	**	-0.164	0.057	**
로그 노조 역사	0.001	0.002		0.000	0.002	
계파 존재	-0.125	0.079		-0.033	0.080	
노조가입률	0.000	0.001		0.000	0.001	
대의원 조밀도	0.028	0.032		0.025	0.032	
사측 노조가입 방해	-0.234	0.037	***	-0.233	0.036	***
경영참여	0.030	0.045		0.040	0.044	
공공정보	0.277	0.057	***	0.271	0.056	***
사적 정보	0.069	0.050		0.088	0.049	*
기존 복수노조				-0.425	0.091	***
	Adj R-Sq	0.1712		Adj R-Sq	0.1997	

주:*** 1%, ** 5%, * 10% 수준에서 유의.

우리는 이미 사회보험노조와 2000년대 중반 항공사의 조종사노조와 일반노조의 사례²⁾ 등을 알고 있다. 아울러 필자가 2006년에 조사한 D사 사례 역시 흥미로운데, 기존 창원 공장과 서울 공장, 그리고 홍성에 또 추가로 공장이 건설되면서 2개 노조, 3개 지부 간에 전형적인 임금인상 누적 방식(leapfrogging)이 발생한 것이었다. 더욱이 이 기업은 일본계 다국적 기업으로서 다수의 일본인 파견자가 지나치게 높은 급여를 받는다는 불만까지 겹쳐 파업이 거듭되는 등 매우 갈등적인 노사관계를 나타냈다. 2~3년간 적자를 거듭하다가 일본인 사장의 적극적인 개별 면담에 힘입어 협력적인 관계로 전환된 경우이다.

결국 우리나라 노사관계 지형에서 사업장 단위 복수노조는 확실히 노사관계의 안정성을 해칠 가능성이 높다. 더욱이 다수의 복수노조가 존재하고 있는

2) 이에 대해서는 배규식 외(2006)를 참조.

프랑스나 이탈리아의 사례를 보았을 때 이념과 종교, 전략 등의 차이가 중첩되면서 다수 노조로 분화되어 온 역사적 과정을 보면 상급단체간 조직경쟁이 벌어질 경우 노사관계의 혼란은 불가피하다고 할 것이다. 그러나 역시 프랑스나 이탈리아의 사례, 그리고 전후 일본 노사관계의 경험을 살펴볼 경우 일정기간이 경과하면서 상호 존재인정의 문화가 형성되고, 결국 새로운 타협 질서를 낳을 가능성 또한 충분하다. 문제는 얼마나 빨리 이러한 가능성을 현실화시킬 것인가이다. 또한 기존 복수노조들의 경우 교섭창구 단일화라고 하는 제도적 틀이 없었기 때문에 더욱 혼란된 모습을 보였을 수도 있다.

Ⅲ. 유노조 기업의 복수노조 결성 가능성

유노조 기업의 복수노조 등장 가능성을 몇 가지 경로와 시나리오를 통해 추정해 볼 수 있다. 첫째는 계파의 분리 가능성이며, 둘째, 직종별 노조 등장 가능성, 셋째, 비정규직 노조의 분립 가능성, 넷째, 사측의 공격 전략에 의한 분리 가능성 등이다. 이 밖에 기업별 조직 여부, 초기업단위 교섭 등의 영향에 대해서도 분석을 전개할 필요가 있다.

<표 6> 소속 상급단체별 계파의 존재 여부

			상급단체			
			한국노총	민주노총	미가맹	전 체
계파의 존재 여부 (집행부와 다른 노동운동 그룹)	예	빈도	429	166	62	657
		종렬(%)	(10.4)	(7.5)	(6.3)	(8.9)
	아니오	빈도	3,705	2,059	924	6,688
종렬(%)		(89.6)	(92.5)	(93.7)	(91.1)	
	전 체	빈도	4,134	2,225	986	7,345
		종렬(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

WPS 2007에서 “현 집행부와 다른 노선을 가진 노동운동 활동 계파(의견 그

룹)가 존재합니까?”라는 질문에 대하여 8.9%의 사업체에서 ‘예’라고 응답하였다. 이를 상급단체별로 보면 한국노총 계열에서 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

그렇다면 계파가 존재하는 경우 얼마나 많은 계파가 활동하고 있을까? 다음 <표 7>에 의하면 한국노총 계열은 대체로 1개 정도의 집행부와 다른 계파가 존재하는 데 비하여 민주노총 계열의 경우 1개(52.4%) 이외에 2~3개 계파가 존재한다는 응답 비중도 43.4%에 달하였다. 이는 예를 들어 현대자동차의 계파 수가 10개 내외에 달하며, 전국적인 차원에서 이들이 3~4개 그룹으로 묶일 수 있다는 기존 연구(진숙경, 2008)에 부합하는 결과인 것으로 보인다. 흥미로운 것은 미가맹 노조들의 경우도 상당한 정도로 계파가 존재하고, 또 다수에 이르는 것으로 나타난 점이다. 이들 중 일부는 현대중공업이나 KT와 같이 과거 민주노총 계열에서 이탈한 세력일 가능성이 있다. 실제로 전인(2009)의 경우 모 대기업에 대한 심층연구를 통하여 2~3개 이상의 계파가 복수노조로 분리될 수 있음을 분석하여 보여주기도 하였다.

<표 7> 상급단체별 계파의 수

			상급단체			
			한국노총	민주노총	미가맹	전 체
집행부와 다른 노선 활동 계파의 수	1개	빈 도 종렬(%)	343 (80.0)	87 (52.4)	37 (58.7)	467 (71.0)
	2~3개	빈 도 종렬(%)	86 (20.0)	72 (43.4)	26 (41.3)	184 (28.0)
	4~5개	빈 도 종렬(%)	0 (0.0)	7 (4.2)	0 (0.0)	7 (1.1)
	전 체	빈 도 종렬(%)	429 (100.0)	166 (100.0)	63 (100.0)	658 (100.0)

그런데 이들 계파가 그대로 복수노조로 공식화될 것으로 보이지는 않는다. 즉 계파의 수만큼 복수노조가 만들어지지 않는 것이란 점이다. 그러한 점에서 몇 가지 조작적 정의와 시나리오가 필요하다. <표 8>은 그러한 시도 중의

하나이다. 공통전제를 보면 현 집행부 이외의 계파가 존재하고, 지난 위원장 선거에서 단독 후보가 아니었으며, 조합원들의 선거 참여율이 70% 이상인 조건을 설정할 수 있다. 이는 복수노조의 분립이 가능하기 위해서는 조합원들의 적극적인 참여와 지지가 반드시 필요하기 때문이다. 선거 참여율이 높을 정도로 계파간 경합이 선명하고 조합원들이 이에 대해 관심을 갖는 경우 계파의 존재가 복수노조로 분리될 필요조건을 충족한다고 볼 수 있다.

<표 8> 계파의 존재가 복수노조로 현실화할 시나리오

시나리오 1	시나리오 2
공통전제: 집행부 이외의 계파가 존재하고, 조합원들의 위원장 선거 참여율이 70% 이상이며, 지난 선거에서 단독 후보가 아닐 것	
위원장 임기가 길고, 연임하고 있으며, 교섭대표 선정에서 대의원대회나 총회를 통하지 않는 경우	초기업단위 노조이며, 초기업별 교섭을 수행한 적이 있고, 경영자가 노조 활동에 부정적이며, 일상 활동에서 상급단체의 의견을 많이 반영
예상 경로: 집행부 도전 세력을 중심으로 조직 경쟁 발생	예상 경로: 회사 측의 지원을 받는 기업별 노조의 발생

충분조건과 관련해서는 두 가지 정도의 시나리오가 가능할 것이다. 하나는 위원장 임기가 3년 등으로 긴 상태에서 현 집행부가 연임을 하고 교섭대표 선정 등에서 민주적 운영이 결여되어 있는 경우이다. 집행부 도전 세력은 일부 조합원들의 지지를 기반으로 새로운 노조를 결성할 수 있다. 두 번째 시나리오는 초기업단위 노조로서 초기업별 교섭을 수행한 적이 있고, 또 일상 활동에서 상급단체의 의견을 많이 반영하는 경우이다. 여기에 경영 측의 부정적인 대노조 인식은 이른바 협조노선의 기업별노조가 만들어질 수 있는 충분한 토양이 될 것이다.

WPS 2007 자료를 이용하여 공통전제를 만족시키는 노조를 계산해 본 결과 전체 노조의 7.2%가 해당되는 것으로 나타났다. 나아가 시나리오 1을 충족시키는 노조는 0.62%, 시나리오 2를 충족시키는 노조는 0.74%인 것으로 추정되었다. 이는 노조수로는 각각 46개와 54개로서 적지만은 않은 수치이다. 부분 집단별로

살펴본 결과 조합원수 기준으로는 300~999인 규모의 대형 노조에서 시나리오 1, 2 모두 상당한 가능성이 있는 것으로 나타났으며, 예상과는 달리 시나리오 1은 민주노총 계열에서, 그리고 시나리오 2는 한국노총 계열에서 나타날 가능성이 높았다.

그러나 면접 과정에서 확인한 바에 따르면 계파의 존재로 인한 복수노조 등장 가능성은 그 자체로서는 크지 않은 것으로 관계자들이 보고 있었다. 이는 복수노조로의 분리 정립이 과반수 노조가 될 가능성이 없는 상태라면 현재의 바뀐 제도하에서 중기적으로 고사될 가능성이 높기 때문이다. 즉 밖으로 나가는 것보다 안에서 만난 야당을 하는 편이 더 좋을 수도 있다. 또한 현대자동차의 경우 10여 개의 계파가 존재한다고 하더라도 원래는 두세 개의 원류로 재분류될 수 있고, 그 두세 개의 원류조차도 현재는 계파간 이념 구분 자체가 큰 의미를 갖지 않기 때문이기도 하다. 결국 계파의 존재만으로 복수노조 분립을 예상하는 것은 수월치 않으며 다른 요인들과의 결합 효과를 가늠해 보아야 한다.

다음으로 상정해 볼 수 있는 것이 직종별노조의 등장 가능성이다. 예를 들어 생산직 중심의 노조와 노사관계가 오랫동안 지속되어 오면서 상대적으로 사무관리직과 기술직 등의 불만을 해소하거나 제도적으로 순치할 가능성이 없다가 구조조정 등의 현안이 겹치면 직종별노조가 결성되는 것이다. 한편으로 신노동법에서는 교섭단위 분리와 관련하여 사용자에게 상당한 재량권과 우선권을 부여하고 있기 때문에 조합원 숫자상 생산직 노조를 견제하는 데 도움이 된다면 심지어 사용자가 사무관리직 노조 결성을 음성적으로 지원할 수도 있다.

그러나 현대자동차 관계자들과의 면담 과정에서 사무관리직은 모르겠지만, 영업직이나 정비직의 경우 복수노조로 분리될 가능성을 높게 평가하지 않았다. 그것은 현대자동차 계파가 바로 독립노조화하지 않는 것과 마찬가지로 생산직 이외의 직종 역시 분립이 그 자체로 번영을 약속하지 않을 뿐 아니라 생존조차 보장하지 못할 수도 있기 때문이다. 현대자동차 영업직과 정비직 등의 경우 생산직의 현장권력으로부터 간접적으로 도움을 많이 받고 교섭력이 강화되기 때문에 ‘뛰어나갈’ 이유가 없을 것이다. 그러나 다른 기업들의 경우는 반

대로 직종별 노조의 등장 가능성을 높게 평가하고 있었다. 현대자동차의 경우도 기술직의 경우는 별도 노조 설립 가능성이 적지 않은 것으로 보인다.

다음으로 관리감독자층의 조직적 분화 가능성에 대해 살펴보자. <표 9>와 <표 10>은 반장급 근로자의 노조 가입자격이 있는지와 있다면 실제로 어느 정도나 노조에 가입했는지에 대해 설문한 결과이다. 일선 감독자(first line supervisor)가 노조원인지의 여부는 기업단위 협조적 노사관계가 구축되어 있을 경우 그러한 협조관계를 더욱 공고히 하는 의미가 있지만, 갈등적인 작업장 노사관계가 형성되어 있을 때는 이중 소속감으로 인한 혼란에 빠지면서 감독자가 제 역할을 하지 못하게 될 수도 있다. 분석 결과 가입자격을 부여한 것은 민주노총 사업장이 다소 많은 것으로 나타났으나, 실제 가입비율은 한국노총 쪽이 확연히 더 높은 것으로 드러났다. 이는 민주노총 사업장들의 경우 현장감독자의 상당수가 가입자격이 있음에도 불구하고 가입하지 않고 있다는 것을 의미하며, 그만큼 작업장내 갈등이 산재해 있음을 시사해 준다고 할 것이다.

<표 9> 반장급 근로자의 노조 가입자격 유무

		상급단체			
		한국노총	민주노총	미가맹	전 체
예	빈 도	2,439	1,440	583	4,462
	종렬(%)	(59.0)	(64.7)	(59.2)	(60.7)
아니오	빈 도	655	212	19	886
	종렬(%)	(15.8)	(9.5)	(1.9)	(12.1)
해당없음	빈 도	1,040	574	383	1,997
	종렬(%)	(25.2)	(25.8)	(38.9)	(27.2)
전 체	빈 도	4,134	2,226	985	7,345
	종렬(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

<표 10> 유자격 반장급 근로자의 실제 노조 가입 비율

		상급단체			
		한국노총	민주노총	미가맹	전 체
없 음	빈 도	114	317	72	503
	종렬(%)	(4.7)	(22.0)	(12.3)	(11.3)
20% 미만	빈 도	445	238	184	867
	종렬(%)	(18.2)	(16.5)	(31.5)	(19.4)
20% 이상~ 50% 미만	빈 도	130	221	111	462
	종렬(%)	(5.3)	(15.4)	(19.0)	(10.4)
50%이상~ 70% 미만	빈 도	25	40	21	86
	종렬(%)	(1.0)	(2.8)	(3.6)	(1.9)
70% 이상	빈 도	1,726	623	196	2,545
	종렬(%)	(70.7)	(43.3)	(33.6)	(57.0)
전 체	빈 도	2,440	1,439	584	4,463
	종렬(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

그렇다면 일선 관리자인 과장급의 경우는 어떠한가? <표 11>과 <표 12>에서 볼 수 있는 바와 같이 역시 가입자격은 민주노총 사업장에서 더 많이 부여하고 있지만, 실제 과장급의 노조 가입 비율은 한국노총 계열 노조들이 뚜렷이 더 높다. 그만큼 한국노총 사업장들의 경우 노사협조적 관계가 조직적으로도 뒷받침되고 있다고 볼 수 있을 것이다.

<표 11> 과장급 근로자의 노조 가입자격 유무

		상급단체			
		한국노총	민주노총	미가맹	전 체
예	빈 도	934	836	495	2,265
	종렬(%)	(22.6)	(37.6)	(50.3)	(30.8)
아니오	빈 도	2,356	843	168	3,367
	종렬(%)	(57.0)	(37.9)	(17.1)	(45.8)
해당없음	빈 도	845	546	322	1,713
	종렬(%)	(20.4)	(24.5)	(32.7)	(23.3)
전 체	빈 도	4,135	2,225	985	7,345
	종렬(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

<표 12> 유자격 과장급 근로자의 실제 노조 가입 비율

		상급단체			
		한국노총	민주노총	미가맹	전 체
없 음	빈 도	146	300	80	526
	종렬(%)	(15.6)	(35.8)	(16.2)	(23.2)
20% 미만	빈 도	188	206	207	601
	종렬(%)	(20.1)	(24.6)	(41.8)	(26.5)
20% 이상~ 50% 미만	빈 도	23	28	5	56
	종렬(%)	(2.5)	(3.3)	(1.0)	(2.5)
50% 이상~ 70% 미만	빈 도	59	48	8	115
	종렬(%)	(6.3)	(5.7)	(1.6)	(5.1)
70% 이상	빈 도	518	255	195	968
	종렬(%)	(55.5)	(30.5)	(39.4)	(42.7)
전 체	빈 도	934	837	495	2,266
	종렬(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

반장급과 과장급의 노조 가입 실태에 대한 이상의 분석은 매우 흥미로운 전망을 가능하게 한다. 민주노총 계열 사업장들에서는 일선 관리감독자들을 중심으로 하는 새로운 노조의 결성 가능성이 적지 않다는 점이다. 이는 일본의 1950, 1960년대 동맹계 노조들의 부상 과정에서 보아왔던 바와 유사한 상황이다. 즉 노사갈등의 와중에서 현장 관리감독자를 중심으로 제2노조가 결성되고 이들이 점차 중심적 위치를 차지하게 되는 과정이다. 역시 다른 직종별노조나 계파 분리에 의한 복수노조 등장 가능성과 함께 고찰할 필요가 있을 것이다.

한편 2000년대 이후 우리나라 노사관계에서 새로운 현상은 비정규직 노조의 등장이다. 1987년 체제를 바꿀 만큼 강력한 힘을 가진 것은 아니었지만, 기업 별로 성층화되고 파편화된 노사관계 시스템에서 노동시장 이중구조에 조용하는 노조가 등장하고 성장해 왔다는 점에서 점진적 변화의 씨앗이 될 개연성이 적지 않다고 할 것이다.

그렇다면 반대로 기존 노조들은 비정규직을 끌어안기 위하여 어느 정도나 노력해 왔을까? 우선 노조 규약상 비정규직에 가입자격을 주고 있는 노조는 약 17.0%인 것으로 나타났다. <표 13>에서 보는 바와 같이 이를 상급단체별로

구분해 보면 민주노총 계열 노조에서 가입자격을 부여하고 있는 비율이 월등히 높게 나타났다.

그러면 실제로 어느 정도나 가입해 있을까? 비정규직이 노조에 가입할 수 있는 규약이 있는 노조들만을 대상으로 한 설문에서 규약상 가입 허용에도 불구하고 48.4%는 가입하고 있지 않은 것으로 나타났다. 즉 비정규직의 노조 가입 비율은 20% 미만에서 70% 이상에 이르기까지 매우 분산된 분포를 보여준다. 의외로 한국노총 계열 노조들의 경우 일단 규약상 비정규직을 받아들이기로 하면 60% 이상의 비정규직이 노조에 가입하고 있는 것으로 나타났다. 이는 은행들을 중심으로 한 금융노조 등의 사례에서 본 바와 같은 경향이라고 할 것이다.

<표 13> 상급단체별 노조 규약상 비정규직 가입자격 부여 여부

			있다	없다	해당없음	전 체
상급 단체	한국노총	빈 도 횡렬(%)	389 (9.4)	2,931 (70.9)	814 (19.7)	4,134 (100.0)
	민주노총	빈 도 횡렬(%)	776 (34.9)	1,241 (55.8)	208 (9.3)	2,225 (100.0)
	비 가 맹	빈 도 횡렬(%)	82 (8.3)	605 (61.4)	299 (30.3)	986 (100.0)
	전 체	빈 도 횡렬(%)	1,247 (17.0)	4,777 (65.0)	1,321 (18.0)	7,345 (100.0)

비정규직이 노조에 가입할 수 있음에도 실제 가입 비율이 낮은 것은 고용불안 등과 결부되어 있는 것으로 보인다. 그러한 점에서 복수노조 허용에도 불구하고 향후 계약직 형태의 비정규직이 독자적인 노조를 결성하게 될 것인가는 여전히 불투명하다. 지역 일반노조 등 초기업단위 노조와 연계된 사업장 내 비정규직 지회 등의 형태가 나타날 가능성은 있다. 반대로 비정규직이 다수 존재하는 사업장의 경우 기존 노조가 규약을 개정하여 비정규직을 받아들일 가능성도 상당하다. 특히 기존에 규약으로 이들의 가입을 허용하지 않았던 한국노총 계열 사업장들에 대해 민주노총 계열 활동가들이 공격적으로 조직화를 시도할

경우 방어적 차원에서 비정규직 가입을 늘릴 가능성도 있다고 할 것이다.

<표 14> 비정규직 근로자들의 실제 노조 가입 비율 분포

			비정규직 근로자 노조 가입 비율					
			미가입	20% 미만	20%~50%	50%~70%	70% 이상	전 체
상급 단체	한국노총	빈 도	151	13	2	145	78	389
		횡 렬(%)	(38.8)	(3.3)	(0.5)	(37.3)	(20.1)	(100.0)
	민주노총	빈 도	375	189	119	33	60	776
		횡 렬(%)	(48.3)	(24.4)	(15.3)	(4.3)	(7.7)	(100.0)
비 가 맹	빈 도	78	0	1	0	3	82	
	횡 렬(%)	(95.1)	(0.0)	(1.2)	(0.0)	(3.7)	(100.0)	
전 체	빈 도	604	202	122	178	141	1,247	
	횡 렬(%)	(48.4)	(16.2)	(9.8)	(14.3)	(11.3)	(100.0)	

한편 복수노조와 무관하게 사내하청 노조가 존재하는지의 여부를 설문한 결과 3.2%의 사업체에 사내하청 노조가 존재하는 것으로 나타났다. 예상대로 종업원수 1,000인 이상 초대형 기업에 존재하는 비율이 높게 나타났다. 이들 역시 복수노조로 발전할 가능성이 있을까? 그러나 그 이전에 간접고용과 관련한 논란이 더 중요할 것으로 보이며, 그에 따라 그야말로 1사 1노조 혹은 복수노조를 선택하게 될 것이다.

<표 15> 사내하청(용역) 노조 존재 여부

			종업원수 규모				
			100 미만	100~299	300~999	1,000 이상	전 체
사내 하청 (용역)노 조 존재 여부	예	빈 도	0	10	5	6	21
		종 렬(%)	(0.0)	(5.3)	(4.2)	(9.7)	(3.2)
	아니오	빈 도	286	179	114	56	635
종 렬(%)		(100.0)	(94.7)	(95.8)	(90.3)	(96.8)	
전 체	빈 도	286	189	119	62	656	
	종 렬(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	

이상에서 다각적인 접근방식을 통해 복수노조의 등장 가능성을 추측해 보았다. 프랑스나 이탈리아와 같이 정치적 견해나 이념, 종교 등에 따라 분리되지 못하고 기업내 계파로 침전되어 있던 노동운동 내부 갈등이 그대로 복수노조로 전환될 것으로 보이지는 않는다. 그러나 비율은 적더라도 분명히 수십 개 이상의 노조가 계파 독립형 복수노조로 분리될 것이다. 물론 단일 요인이라기 보다는 비정규직 문제나 산별노조 문제 등 여타 문제와 결합되면서 전개되어 갈 것이다. 이러한 분리 과정과는 별개로 사용자 측의 추동에 의한 협조적 노조가 등장할 가능성도 있다. 그것은 기존 민주노총을 중심으로 하는 노동운동 세력이 관리감독자층을 성공적으로 조직 내부에 포섭해 오지 못했다는 사정과도 관련되어 있다. 사용자는 관리감독자층 이외에도 기술직이나 영업직 등을 활용하여 전투성이 강한 생산직, 기능직 노조를 견제할 가능성이 발생하였다. 그러나 사무관리직 노조는 그 자체로 다시 사용자에게 위협이 될 수 있기 때문에 새로운 직종별노조들의 등장은 사용자에게는 양날의 칼과 같이 작용할 것이다.³⁾

한편 복수노조는 진공 상태에서 등장하지 않고 과반수 대표제, 배타적 교섭제 하에서 등장해야 한다는 점에서 이상의 분석과 시나리오는 지나치게 상황을 낙관하고 있는 것일 수도 있다. 더욱이 신생 노조는 타임오프의 적용조차 받지 못하는 취약한 권력자원에 허덕일 것이다. 결국 이들을 지원할 수 있는 산별노조 등 초기업단위노조, 나아가 최상급단체의 역량이 중요할 것이며, 이는 다음 절에서 검토할 무노조 기업의 조직화에서도 마찬가지로 보인다.

IV. 무노조 기업의 (복수) 노조 결성 가능성

현재 우리나라의 노조 조직률은 10~11% 수준에 머물러 있지만, 경찰 자료

3) 관리감독직을 중심으로 제2노조를 결성하여 좌익 성향의 산별 노조를 분쇄한 일본의 대표적 사례는 닛산자동차이다. 그러나 이 과정에서 노조의 발언권이 강하여, 제2노조 자체가 또 다른 합리적 경영의 저해요인이 되기도 하였다. 결국 1980년대까지 사용자가 노조에 끌려다니다가 위원장의 비리 문제를 폭로하여 지도부의 교체가 이루어지게 되었다.

등을 이용한 노동조합의 수요와 공급에 관한 기존의 김유선(2002) 등의 연구에 따르면 우리나라도 잠재적인 조직률은 30~40% 수준에 달하는 것으로 나타난다. 이처럼 현실과 잠재적인 조직률 사이에 괴리가 있었던 요인 중 하나는 복수노조 금지 조항과 또 일부 기업의 완고한 무노조 방침도 큰 영향을 미쳤을 것이다.

실제로 무노조 기업에 기존에 노조가 없었던 이유는 제도나 사용자 전략 이외에 충분조건으로서의 노조 활동가가 부재했기 때문일 수도 있으며, 회사가 노사협의회를 성공적으로 운영했기 때문일 수도 있다. 배규식·심상완(2007)과 노용진(2007)의 연구에 따르면 무노조 기업의 고용관계도 몇 가지 유형으로 나뉘는데, 간단히 보자면 유사노조형 노사협의회형, 고유형 노사협의회형, 무노사협의회형(유명무실형 포함) 등으로 구분된다. 삼성중공업의 경우 비노조 경영 방침 때문에 노조 타이틀을 걸고 있지 않을 뿐이지, 사실상 노조와 다름없는 활동 내용을 보여주고 있다. 즉 전형적인 유사노조형 노사협의회형 고용관계라고 할 것이다.

무노조 기업의 고용관계에 관한 배규식 외(2007)의 선구적 연구는 이미 4년 여의 시간이 흘렀고, WPS 2005의 중간 버전을 사용하였기 때문에 완결된 연구라고 보기 어렵다. 따라서 본고에서는 WPS 2007을 사용하여 무노조 기업의 고용관계 특성을 파악하고, 그에 기반하여 무노조 기업의 복수노조 결성 가능성을 가늠해 보도록 하자.

우선 종업원수 규모별로 노사협의회가 실제로 존재하는가의 여부를 설문한 결과가 <표 16>에 정리되어 있다. 주지하다시피 우리나라는 30인 이상 기업의 경우 노사협의회 구성이 의무화되어 있지만, 실제로는 존재하지 않거나 사실상 존재하지 않는 것이나 다름없는 경우도 허다하다. 종업원수 30인 이상 사업체를 모집단으로 하는 WPS 2007 자료를 정리한 바에 따르면 47.2%의 사업체에만 노사협의회가 존재하고, 24.8%의 사업체는 있지만 유명무실하다고 응답하였다. 28.1%의 사업체에서는 노사협의회가 아예 없다고 응답하여 집단적 이해대변 기능이나 노무관리가 미발달한 경우가 적지 않음을 보여주고 있다. 사업체 규모별로 보면 50인 미만 사업체의 경우 노사협의회가 없다는 응답이 39.1%로 가장 높았으며, 300인 이상 대기업의 경우 예상대로 노사협의회가 있

다는 응답 비중이 75% 내외였다. 즉 기업 규모에 따라 노사협의회의 존재가 영향을 받고 있다.

<표 16> 종업원수 규모별 노사협의회 유무

	50 미만	50~99	100~299	300~999	1,000 이상	전 체
있다	5,048	6,162	3,582	626	148	15,565
종렬(%)	(34.4)	(51.2)	(68.0)	(75.1)	(74.5)	(47.2)
있지만 유명무실	3,890	2,970	1,122	168	36	8,187
종렬(%)	(26.5)	(24.7)	(21.3)	(20.1)	(18.3)	(24.8)
없다	5,738	2,906	562	40	14	9,260
종렬(%)	(39.1)	(24.1)	(10.7)	(4.8)	(7.2)	(28.1)
전 체	14,677	12,038	5,266	833	198	33,012
종렬(%)	(44.5)	(36.5)	(16.0)	(2.5)	(0.6)	(100.0)

다음으로 노사협의회나 노무 관련 이슈가 경영전략의 수립에서 중요한 고려사항 인가에 대한 5점 척도 설문 결과를 살펴보자. <표 17>에서 볼 수 있듯이 노사협의 회가 있는 사업체에서는 5점 척도 평균으로 3.23점으로 나타나 노무관련 이슈가 경 영전략 수립에서 비교적 중요하게 다루어지고 있는 것으로 보인다. 그러나 노사협 의회가 없거나 유명무실하게 운영되는 사업체에서는 ‘전혀 그렇지 않다’와 ‘그렇지 않은 편’에 대한 응답 비율이 높게 나타났다. 이로써 노사협의회의 존재와 노무관리의 경영전략 수립상 중요도가 긴밀한 상관성을 지님을 짐작케 한다.

이렇게 노사협의회가 존재하는가의 여부도 중요하지만, 노용진(2007)의 기존 연구에 따르면 노사협의회의 역할, 기능, 위상 등과 관련한 다각적인 분석을 통해 볼 때 임금인상 교섭 여부가 노사협의회의 실질화에 매우 중요한 지표인 것으로 나타난다. 따라서 노용진(2007) 연구를 다소 수정하여 <표 18>과 같이 무노조 기업의 근로자 이익대변조직 및 활동을 유형화해 보았다. 즉 노사협의 회가 존재하는 경우에도 사실상 임금인상 교섭을 수행하는 경우를 분리하여 유사노조형 노사협의회를 구분한 것이다. 이는 단협체결권, 전임자 유무, 심지어 파업권 등 다른 여러 활동이나 기능에 대한 판단을 임금인상 교섭 여부가

압도하기 때문이며, 기존 연구에 따라 이렇게 단순하게 유형화할 수 있음을 알게 되었기 때문이다.

<표 17> 노사협의회 유무별 노무관리 이슈의 경영전략상 중요도

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은편	보 통	그런편	매우 그런편	전 체	5점 평균	표준 편차
있다 횡렬(%)	137 (0.9)	1,829 (11.8)	8,176 (52.5)	5,085 (32.7)	338 (2.2)	15,565 (47.2)	3.23	3.54
있지만 유명무실 횡렬(%)	355 (4.3)	2,779 (33.9)	4,186 (51.1)	835 (10.2)	33 (0.4)	8,187 (24.8)	2.68	4.40
없다 횡렬(%)	981 (10.6)	1,989 (21.5)	5,036 (54.4)	1,248 (13.5)	7 (0.1)	9,260 (28.1)	2.71	5.37
전 체 횡렬(%)	1,473 (4.5)	6,596 (20.0)	17,397 (52.7)	7,167 (21.7)	378 (1.1)	33,012 (100.0)	2.95	4.41

<표 18> 무노조 사업체의 노사협의회 유형화와 분포

	빈 도	백분율	유형 특성
유사노조형	5,204	15.8	노사협의회가 존재하여 ‘합의’ 또는 ‘사실상 합의’로 2007년 임금인상률 결정
고유형	11,587	35.1	노사협의회가 고유한 기능에 주력
유명무실형	6,961	21.1	노사협의회가 있지만 유명무실하다고 응답
부재형	9,260	28.1	노조협의회가 없음

<표 18>에 따르면 우리나라 무노조 사업체 중 15.8%는 사실상 노조가 있는 것이나 다름없는 유사노조형으로 분류되었다. 이는 노용진(2007)의 16.8%와 거의 유사한 수치이다. 그러나 고유형 노사협의회형은 노용진(2007)의 52.0%보다 본고가 크게 낮은 35.1%로 나타났으며, 그만큼 유명무실형과 노사협의회 부재형이 커다란 비중을 차지했는데, 이는 본고가 데이터 클리닝이 완결된 자료에 대해 가중치를 엄밀히 적용하여 영세기업과 소기업의 비중이 적절히 반영되었

기 때문으로 풀이된다. 여하튼 노용진(2007)에서 3.8%에 불과했던 유명무실형이 본고에서는 21.1%로 상당한 비중을 차지하고 있다. 부재형은 노용진(2007) 27.4%와 유사한 28.1%로 나타났다.

이제 종업원수로 측정한 기업 규모별로 각 유형이 어떻게 분포되어 있는지를 살펴보자. <표 19>에 의하면 예상대로 사업체 규모가 작아질수록 부재형이나 유명무실형 노사협의회가 높은 비율로 분포하고, 사업체 규모가 커질수록 유사노조형과 고유형 노사협의회가 많이 분포하고 있다. 흥미로운 것은 종업원수 1,000인 이상 초대형 기업의 경우 고유형 노사협의회가 많은 반면에 300~999인 대기업의 경우 오히려 유사노조형이 상대적으로 높은 비중을 차지한다는 점이다. 이는 초대형 기업의 경우 노조 결성이 상대적으로 수월함에도 불구하고 여러 이유로 무노조 HRM이 발달하여 근로자 대의기구 발달이 지체되어 있을 가능성이 있는 반면에 대기업의 경우 근로자 의견수렴과 관련하여 애매한 위치에 있을 가능성을 제기한다.

<표 19> 종업원수 규모별 노사협의회의 유형 분포

	50 미만	50~99	100~299	300~999	1,000 이상	전 체
유사노조형	2,065 (14.1)	1,903 (15.8)	958 (18.2)	249 (29.9)	29 (14.7)	5,204 (15.8)
고유형	3,803 (25.9)	4,550 (37.8)	2,721 (51.7)	391 (46.9)	123 (62.0)	11,587 (35.1)
유명무실형	3,071 (20.9)	2,679 (22.3)	1,024 (19.5)	154 (18.5)	32 (16.2)	6,961 (21.1)
부재형	5,738 (39.1)	2,906 (24.1)	562 (10.7)	40 (4.8)	14 (7.2)	9,260 (28.1)
전체	14,677 (44.5)	12,038 (36.5)	5,266 (16.0)	833 (2.5)	198 (0.6)	33,012 (100.0)

다음으로 몇 가지 항목에 대한 분석을 통하여 본고의 유형화가 유용한지를 살펴보면서 논의를 풍부히 하도록 하자. <표 20>은 노사협의회 유형별로 근로

자대표의 선출방식을 정리한 것이다. 여기서 볼 수 있듯이 유사노조형의 경우 노조와 마찬가지로 직접선거로 대표를 선출하는 비중이 높은 반면에 유명무실형의 경우 회사 추천 인사를 근로자들이 사후 승인하거나 회사가 지명하는 비중이 높게 나타난다. 한편 고유형의 경우 유사노조형과 근로자대표 선출방식에서 큰 차이를 보이지 않아 노사협의회가 주어진 고유의 기능을 수행하는 경우 대표 선출방식에서부터 민주성이 담보되고 있음을 짐작케 한다.

<표 20> 노사협의회 유형별 근로자대표 선출방식

	직접선거	간접선거	회사 추천 근로자승인	회사 지명	기타	전 체
유사 노조형	2,571 (49.4)	993 (19.1)	1,058 (20.3)	520 (10.0)	63 (1.2)	5,204 (21.9)
고유형	6,163 (53.2)	1,901 (16.4)	2,295 (19.8)	1,201 (10.4)	27 (0.2)	11,587 (48.8)
유명 무실형	1,962 (28.2)	833 (12.0)	2,529 (36.3)	1,636 (23.5)	0 (0.0)	6,961 (29.3)
전 체	10,696 (45.0)	3,727 (15.7)	5,882 (24.8)	3,357 (14.1)	90 (0.4)	23,752 (100.0)

한편 노사협의회외의 경우 법적으로 전임자 활동이 보장된 것은 아니지만 사례 대상인 삼성중공업을 포함하여 다수의 무노조 기업에서 노사협의회 대표들이 유노조 기업의 전임자처럼 활동하는 경우가 적지 않다. 이러한 사정을 반영하여 <표 21>에서 볼 수 있는 바와 같이 유명무실형에서 유사노조형으로 갈수록 전임자가 있는 사업체의 비중이 높아져, 유사노조형의 경우 10개 중 1개 정도의 사업체에는 노사협의회 활동을 전담하는 근로자가 있는 것으로 나타났다. 이들은 만약 유노조로 전환되지 않을 경우 근로시간면제제도의 적용도 받지 않아 경우에 따라서는 유노조보다 양호한 환경하에서 근로자 대변 활동을 수행할 수도 있을 것이다.

<표 21> 노사협의회 유형별 고용관계 특성

	전입자 유무		고용안정 협약 유무		공식 고충처리 절차 유무		유형 분포 전 체
	예	아니오	예	아니오	예	아니오	
유사 노조형	502 (9.7)	4,702 (90.4)	946 (18.2)	4,258 (81.8)	3,136 (60.3)	2,068 (39.7)	5,204 (15.8)
고유형	793 (6.9)	10,794 (93.2)	1,585 (13.8)	9,911 (86.2)	7,366 (63.6)	4,222 (36.4)	11,587 (35.1)
유명 무실형	322 (4.6)	6,639 (95.4)	174 (2.7)	6,260 (97.3)	2,209 (31.7)	4,752 (68.3)	6,961 (21.1)
부재형	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	1,451 (15.7)	7,809 (84.3)	9,260 (28.1)
전 체	1,617 (6.8)	22,134 (93.2)	2,705 (11.7)	20,428 (88.3)	14,162 (42.9)	18,850 (57.1)	33,012 (100.0)

다음으로 외환위기 이후 노사관계의 최대 쟁점인 고용보장과 관련하여 노사협의회와 고용안정협약을 체결하였는가를 설문한 결과가 정리되어 있다. 이에 따르면 역시 유명무실형에서 유사노조형으로 올라갈수록 고용안정협약을 체결한 사업체의 비율이 높게 나타났다. 전체 평균으로 11.7%의 기업은 노조가 없음에도 불구하고 노사협의회를 통하여 고용안정협약을 맺고 있는 것으로 나타났다. 또한 근로자 개인의 고충을 처리하기 위한 공식 위원회나 공식 절차가 있는지의 여부를 설문한 결과, 유사노조형과 고유형 노사협의회에서는 60% 이상이 이러한 절차를 갖고 있는 반면에 노사협의회가 없는 부재형의 경우 고충처리 절차가 없는 사업체 비율이 84.3%에 달하였다.

이렇듯 무노조 기업의 고용관계는 노사협회의 존재 및 활성화 정도에 따라 유형화할 수 있는데, 그렇다면 유사노조형 노사협의회는 복수노조가 허용된 제도적 환경하에서 바로 노조 결성으로 전환될 것인가? 이를 알아보기 위하여 우선 무노조 기업 사용자들이 자신의 기업에 노조가 결성될 가능성을 어떻게 보고 있는가에 대한 설문 결과를 살펴보았다. <표 22>에서 보는 바와 같이 “전혀 없다”와 “별로 없는 편이다”가 각각 45.2%와 49.0%로 절대다수를 차

지한 가운데, “상당히 높다”가 0.8%로 가중치 적용 사업체수는 256개 정도이다. 규모별로 보았을 때 특히 종업원수 1,000인 이상 초대형 기업의 경우 노조 등장 가능성을 상대적으로 높게 보고 있는 것으로 확인되었다.

<표 22> 무노조 사업체의 노조 결성 가능성(사측 응답)

			전혀 없다	별로 없는 편이다	어느 정도 있는 편이다	상당히 높다	기 타	전 체
종업원 수 규모	100 미만	빈 도 횡렬(%)	12,684 (47.5)	12,586 (47.1)	1,157 (4.3)	238 (0.9)	50 (0.2)	26,715 (100.0)
	100~299	빈 도 횡렬(%)	1,930 (36.7)	2,978 (56.6)	356 (6.8)	0 (0.0)	2 (0.0)	5,266 (100.0)
	300~999	빈 도 횡렬(%)	253 (30.4)	464 (55.8)	111 (13.3)	4 (0.5)	0 (0.0)	832 (100.0)
	1,000 이상	빈 도 횡렬(%)	42 (21.2)	133 (67.2)	9 (4.5)	14 (7.1)	0 (0.0)	198 (100.0)
	전 체	빈 도 횡렬(%)	14,909 (45.2)	16,161 (49.0)	1,633 (4.9)	256 (0.8)	52 (0.2)	33,011 (100.0)

<표 23> 무노조 사업체의 노조 필요성(노측 대표 응답)

			전혀 그렇지않 다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다	전 체
종업원 수 규모	100 미만	빈 도 횡렬(%)	446 (24.5)	754 (41.5)	463 (25.5)	156 (8.6)	0 (0.0)	1,819 (100.0)
	100~299	빈 도 횡렬(%)	115 (14.0)	539 (65.8)	105 (12.8)	60 (7.3)	0 (0.0)	819 (100.0)
	300~999	빈 도 횡렬(%)	15 (20.0)	32 (42.7)	22 (29.3)	6 (8.0)	0 (0.0)	75 (100.0)
	1,000 이상	빈 도 횡렬(%)	10 (14.3)	47 (67.1)	12 (17.1)	1 (1.4)	0 (0.0)	70 (100.0)
	전 체	빈 도 횡렬(%)	586 (21.1)	1,372 (49.3)	602 (21.6)	223 (8.0)	0 (0.0)	2,783 (100.0)

<표 24> 무노조 사업체의 노조 결성 가능성에 대한 노·사 응답의 교차표

			노조 필요성 (노측 응답)					
			전혀 그렇지않 다	그렇지 않은편이 다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다	전 체
노조 결성 가능성 (사측 응답)	전혀 없다	빈 도 횡렬(%)	298 (32.5)	401 (43.7)	194 (21.1)	25 (2.7)	0 (0.0)	918 (100.0)
	별로 없는 편이다	빈 도 횡렬(%)	283.0 (16.7)	958.0 (56.6)	310.0 (18.3)	143.0 (8.4)	0.0 (0.0)	1,694 (100.0)
	어느 정도 있는 편이다	빈 도 횡렬(%)	4 (2.4)	13 (7.7)	98 (58.0)	54 (32.0)	0 (0.0)	169 (100.0)
	상당히 높다	빈 도 횡렬(%)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	전 체	빈 도 횡렬(%)	585 (21.0)	1,372 (49.3)	602 (21.6)	222 (8.0)	0 (0.0)	2,781 (100.0)

이번에는 이러한 사측 응답과 노측 응답의 교차표를 만들어 보았다. 앞서 말했듯이 두 개의 설문은 완전히 대칭적으로 이루어지지 않았기 때문에 제한적으로 해석할 필요가 있다. “그렇지 않은 편이다”(노측)와 “별로 없는 편이다”(사측)의 교차항이 최대 빈도를 보인 가운데, 사측의 “어느 정도 있는 편이다”는 응답과 노측의 “보통이다” 이상 응답이 겹치는 사업체가 152개(98+54) 정도이다. 이들 사업체의 경우 상당한 정도로 노조가 결성될 가능성이 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이 사업체에서 노조가 등장할 경우 최고경영자들은 이를 용인할 것인가? 문제는 최고경영자의 용인 여부가 아니라 조속히 교섭에 대한 준비 태세를 갖추어야 하는 점일 것이다. 그러나 단기적으로는 조합원수가 늘지 않도록 회유, 협박에 나서거나 그것도 여의치 않을 경우 관리감독자를 중심으로 제2노조를 만드는 방법 등도 활용될 것으로 보인다. 실제 무노조기업의 조직화가 100여 개를 넘고, 또 그것이 유의미한 조직물을 담보한 탄탄한 조직으로 정립되기까지는 상당한 시일이 소요될 수도 있다.

앞서 살펴본 무노조 기업을 유형별로 보면 노조 결성 가능성은 어떻게 해석

될까? 사측 응답을 기준으로 이를 살펴본 것이 <표 25>이다. 여기서 볼 수 있듯이 4점 척도 평균값이나 지문별 백분율에서 각 유형의 차이는 두드러지지 않는다. 이는 유사노조형이 그대로 노조로 전환될 것이라는 예상이 선부를 수 있다는 사실을 함의한다.

<표 25> 유형별 무노조 사업체의 노조 결성 가능성(사측 응답)

	전혀 없다	별로 없는 편	어느정도 있는 편	상당히 높다	전 체	4점 평균값	표준편차
유사 노조형	2,220 (42.7)	2,720 (52.3)	265 (5.1)	0 (0.0)	5,204 (15.8)	1.62	2.94
고유형	4,852 (41.9)	5,843 (50.4)	638 (5.5)	254 (2.2)	11,587 (35.2)	1.68	3.39
유명 무실형	3,046 (43.8)	3,602 (51.8)	310 (4.5)	0 (0.0)	6,958 (21.1)	1.61	3.43
부재형	4,791 (52.0)	3,996 (43.4)	421 (4.6)	2 (0.0)	9,210 (27.9)	1.53	3.78
전 체	14,909 (45.2)	16,162 (49.0)	1,633 (5.0)	256 (0.80)	32,960 (100.0)	1.61	3.41

그렇다면 무엇이 무노조 기업의 노조 결성 가능성을 좌우할 것인가? 이를 위하여 탐색적으로 회귀분석을 실시하였다. 종속변수는 노무관리자가 응답한 4점 척도 노조 결성 가능성에 대한 응답이다. <표 26>은 그 결과를 보여주는 것인데, 모형 3에서 보는 바와 같이 사업체의 객관적 특성들을 보여주는 구조 변수들 가운데 종업원수만이 유의도를 확보하였다. 종업원수가 많은 대기업일 수록 노조 결성 가능성이 높다는 것은 수용할 만한 결과이다. 다음으로 사용자의 인사노무 전략과 관련한 몇몇 변수들을 집어넣었는데, 노무관리 이슈가 경영전략상 중요할수록 노조 결성 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이는 노무 관리에 중점을 둘수록 노조가 결성될 것이라고 해석되기보다는 역인과관계가 작용하고 있는 것으로 해석해야 할 것이다. 즉 노조 결성 가능성이 높은 기업에서 노무관리 이슈를 중요하게 다루고 있을 개연성이 높다는 것이다. 교육훈

런 실시가 노조 결성 가능성을 높이는 것으로 결과가 나온 것 역시 역으로 해석해야 할 것이다. 즉 교육훈련을 하지 않는 기업은 노조 결성 여부가 그다지 중요하지 않은 사업체일 개연성이 있다는 것이다.

<표 26> 무노조 사업체의 노조 결성 가능성에 대한 회귀분석 결과

	모형3			모형4		
	계수값	표준오차	유의도	계수값	표준오차	유의도
절 편	1.1835	0.6475	*	1.1579	0.6481	*
로그 종업원수	0.0448	0.0269	*	0.0421	0.0273	
제조업	-0.0071	0.0417		-0.0076	0.0420	
여성 비중	-0.0843	0.0811		-0.0802	0.0812	
비정규직 비중	0.1155	0.0930		0.1176	0.0931	
이직률	0.0001	0.0003		0.0001	0.0003	
로그 총근로시간	-0.0640	0.1553		-0.0536	0.1557	
업무자율성	0.0148	0.0329		0.0131	0.0329	
임금수준	-0.0230	0.0322		-0.0210	0.0323	
노무 이슈 중요도	0.0509	0.0254	**	0.0479	0.0260	*
내부 장기육성	-0.0271	0.0224		-0.0285	0.0225	
전략적 HRM	0.0399	0.0291		0.0402	0.0291	
교육훈련 실시	0.1470	0.0555	***	0.1477	0.0555	***
고용안정협약	-0.1656	0.0692	**	-0.1678	0.0706	**
고충처리 공식 절차	0.1339	0.0417	***	0.1259	0.0436	***
경영계획 참여 정도	-0.0194	0.0173		-0.0210	0.0175	
노사협의회 의견수렴	0.0954	0.0429	**	0.0968	0.0429	**
유사노조형 노사협의회				-0.0181	0.0601	
고유형 노사협의회				0.0399	0.0483	
	Adj R-Sq	0.0441		Adj R-Sq	0.0434	

주:*** 1%, ** 5%, * 10% 수준에서 유의.

한편 기존 노사협의회의 성과 및 행태와 관련한 변수들을 고려한 결과에서도 고충처리 공식 절차가 존재하고 근로자대표가 사전에 노사협의회 안전과 관련한 의견을 수렴하는 사업체가 노조 결성 가능성이 높은 것으로 나타났다.

이는 이미 유노조와 유사한 환경 및 행태를 보인 곳에서 그대로 노조 결성이 이루어질 가능성이 높다는 것을 시사한다.

그러나 노사협의회와 고용안정협약을 체결한 사업체의 경우 노조 결성 가능성이 낮아진다는 응답은 이상의 해석과는 반대 방향이다. 즉 고용안정협약으로 대표되는 근로자 포섭에 대한 사용자의 노력이 노조 예방 효과가 있다는 점이다.

모형 4는 여기에 앞서 분석한 무노조 기업의 유형을 더미 변수로 집어넣은 것이다. 모형3과 모형4 모두 $Adj-R^2$ 값이 매우 낮고, 더욱이 유형과 관련한 더미 값을 넣어도 그 값이 오히려 떨어지고 있다. 또한 계수값의 유의도도 확보되지 못한다. 이로써 앞의 교차표에서 언급한 바와 같이 무노조 기업의 노사협의회 활성화 정도는 그 자체로 노조 결성 여부에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 보인다. 모형3과 모형4 모두 모델의 설명력이 매우 낮기 때문에 무노조 기업의 노조 결성 가능성은 사업체패널 설문이 포괄하지 못하는 변수들로 설명되어야 할 것이다. 그런데 그것은 무엇인가? 사업체패널의 설문 항목이 중요한 경영 및 인사노무 관련 변수들을 상당수 포괄했다고 가정하면 무노조 기업의 노조 결성 가능성은 매우 불안정하고 예측하기 어려운 변수들의 영향을 받는다고 보아야 할 것이다.

V. 종합평가와 전망 및 과제

이상의 논의와 조준모·진숙경(2010), 이성희(2011), 최영기 외(2010) 등의 조사 결과를 종합해보면 다음 그림과 같은 유형화가 가능함을 알 수 있다⁴⁾. 기

4) 조준모, 최영기 등의 기존 연구 이외에 김동원 외(2010) 역시 복수노조 허용 이후 우리나라 노사관계에 커다란 파란이 일어날 것이라고 보지 않는다는 점에서 필자와 의견을 같이 한다. 이성희(2011)는 이와는 달리 복수노조 허용이 현장에서 적지 않은 혼란을 초래할 가능성이 있다는 점에 방점이 찍혀있다. 그러나 상징적 조직화와 언론의 집중조명, 일부 조직의 호들갑이 상승작용을 일으킨다고 하더라도, 구조적, 추세적 측면에서 노동운동의 수세적 입지와 퇴조기를 역전시킬 가능성은 없어 보인다. 다만, 최영기 외(2010)가 강조하는 대로 노동운동이 새로운 활로를 찾게 된다면 노사관계 역시 새로운 단계로 진입하게 될 것이다. 그러나 그 방식이 이하에서 논의하는 대

존에 법적 제약으로 인하여 사업 또는 사업장 단위에서 단일노조로 존재하거나 노조가 없던 사업장에서 향후 제도 변화에 따라 다섯가지 유형 정도의 분화가 나타날 것이다.

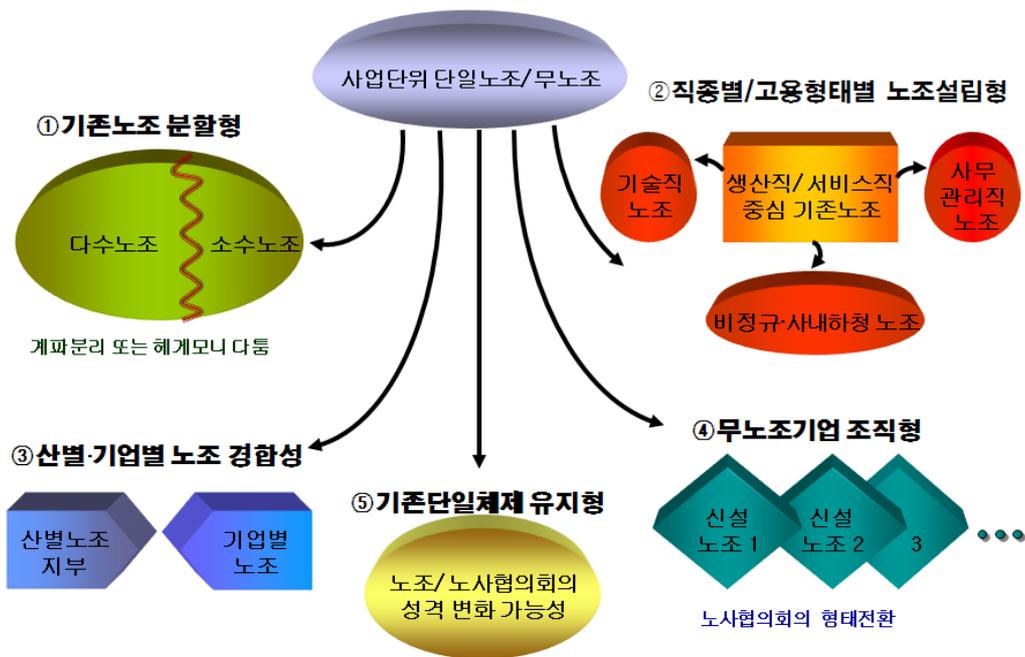
첫째, 기존 노조가 분할되는 경우이다. 이는 단일 노조 내 계파로 활동하거나 지도부와 헤게모니 다툼을 하던 그룹들이 독자적인 노조로 분립하는 경우이다. 동일한 조직대상을 상대로 선명성 경쟁을 벌이거나 조합원에 대한 서비스 경쟁을 벌일 가능성이 높다. 그러나 과반수를 차지한 노조를 중심으로 2~3년내 재정리될 가능성도 있다. 다만, 소수노조가 다수노조의 상급단체와 다른 상급단체 산하로 편입되면서 상급단체간 조직경쟁 양상으로 전개될 가능성도 상당히 높은 것으로 보인다. 결과적으로 온건합리적 다수노조에 대해서는 원칙과 투쟁을 강조하는 소수노조가 대비되고, 반대로 투쟁적 다수노조에 대해 회사의 음성적 지원을 받는 소수노조가 헤게모니 장악을 위해 지속적인 싸움을 걸어올 가능성도 상존할 것이다.

둘째, 직종별, 고용형태별로 노조가 신설되거나 분리되는 경우이다. 생산직 노조의 강한 힘에 밀려 제 목소리를 내지 못해왔던 사무관리직이나 기술직의 독자노조 설립이 잇따를 가능성이 있다. 이들은 자신들의 이해를 대변해줄 조직이 없는 상태에서 인사고과에 따른 정기적 퇴출 압력, 혹은 희망퇴직 등의 사실상 강요에 시달려온 경우도 있으며, 다른 한편으로는 생산직에 비하여 임금과 복지 수준에서도 상대적으로 적은 혜택을 받아왔다는 불만을 갖고 있을 수 있다. 더욱이 외환위기 이후 민간부문이든 공공부문이든 정원을 매우 타이트하게 운영하면서 노동강도 강화와 장시간노동(잔업수당 없는 서비스잔업!)에 노출된 그룹도 적지 않을 것이다. 한마디로 기존 노조원에 비하여 상대적 박탈감을 갖고 있는 여타 직종의 독자적 노조 설립 가능성은 매우 높다. 이들이 독자노조를 결성하여 이를테면 임금인상 요구를 강화할 경우 적정한 직종간 임금차이는 어느 정도가 합당한지에 대한 논란이 수년내 큰 쟁점이 될 것이다. 그러나 직종 특성상 사무직이나 기술직의 경우 조직력이나 전투성을 갖기 어려워 실제 가능성이 얼마나 현실로 전화될지는 지켜보아야 할 것으로 보인다.

로 제3노총 방식인가는 토론의 여지가 있다.

다. 그러한 점에서 경영위기 등을 계기로 한 명예퇴직(고용조정)이나 근로조건 후퇴 시기 등이 조직화가 집중되는 기간이 될 수 있다. 한편 고용형태별 노조의 경우 기존에도 비정규직 노조 등이 존재했으나, 최근 사내하청을 둘러싼 갈등에서 볼 수 있듯이 직접고용 비정규직 이외에 간접고용 비정규직 등으로 조직 대상이 확산되고 조직화가 활성화될 가능성을 의미한다. 이는 앞서도 언급한 바와 같이 독자적인 움직임보다는 정규직 소수노조 등과의 연대나 통합에 의하여 세력을 넓혀갈 가능성이 더 높은 것으로 보이며, 그러한 점에서 역시 상급단체들의 조직화 방침이나 전략이 중요한 요소로 작용하게 될 것이다.

<그림 1> 복수노조 시대의 유형별 분화 가능성



셋째, 산별노조와 기업별노조 경합형은 첫째 유형이나 일부 둘째 유형과도 중첩될 수 있으나, 노-노-사간 다툼의 양상은 사뭇 다르게 전개될 수 있다. 이미 민주노총 금속노조 사업장들을 중심으로 이러한 유형이 등장하고 있는 것으로 보이며, 철도공사의 경우 반대의 현상을 경험하고 있기도 하다. 우리나라

는 기업별 노사관계 시스템을 기본 특징으로 해왔으나, 외환위기를 계기로 산별노조가 대거 등장하고 조직이 확대되어 지역별, 업종별 노조를 포함한 초기업단위 노조의 조합원수 비중이 53%(2009년)로 기업별 노조 조합원수를 앞서고 있다. 그럼에도 불구하고 법제도가 산별노조의 지부를 포함하여 사업 또는 사업장 단위에서 교섭창구를 단일화하도록 요구하고 있기 때문에 초기업단위 노조나 교섭의 중앙집중성은 약화될 것으로 전망된다. 이는 기존에도 보건의료노조 이외에는 산별 중앙교섭에 힘이 실리지 않았었다는 점을 고려하면 향후 이러한 경향이 더욱 고착될 것임을 의미하는 것이다. 다만, 노동운동의 대응 여하에 따라서는 시기집중투쟁 등을 통하여 산별교섭과 유사한 효과가 나타날 가능성도 배제하지 못한다.

넷째, 무노조기업에 노조가 결성되고, 심지어 복수의 노조가 등장할 가능성과 유형이다. 다만, 기존에도 법적 제약없이 조직화가 가능했음에도 불구하고 노조가 없었다는 것은 노조의 필요성이 약하거나 조직주체가 없거나, 사용자의 인사노무관리가 성공적이었음을 의미하는 것으로 사업장 단위 복수노조 허용으로 일거에 조직이 급속히 확대될 것으로 보이지 않는다. 다만, 삼성과 포스코그룹 계열사 등은 이미 오랫동안 노동계가 조직화에 공을 들여왔기 때문에 복수노조 허용을 계기로 노조가 등장할 개연성이 높다. 그러나 이들이 어느 정도의 조합원을 포괄하게 될 것인지는 불투명하다. 앞서도 언급한 바와 같이 그러한 점에서 소수의 조합원들을 근거로 한 상급단체의 조직화 방침이 중요한 요소로 작용하게 될 것이다.

다섯 번째는 기존과 마찬가지로 단일 노조 혹은 무노조가 유지되는 유형으로서, 가장 많은 수가 여기에 해당될 것으로 예상된다. 그러나 앞선 유형들과 복수노조 조직화 움직임을 고려하면서 이들도 조직대상을 넓히거나 조합원 가입자격을 확대하거나, 아니면 유사노조형으로 노사협의회의 활동성을 높여갈 가능성은 상당히 높다고 판단된다.

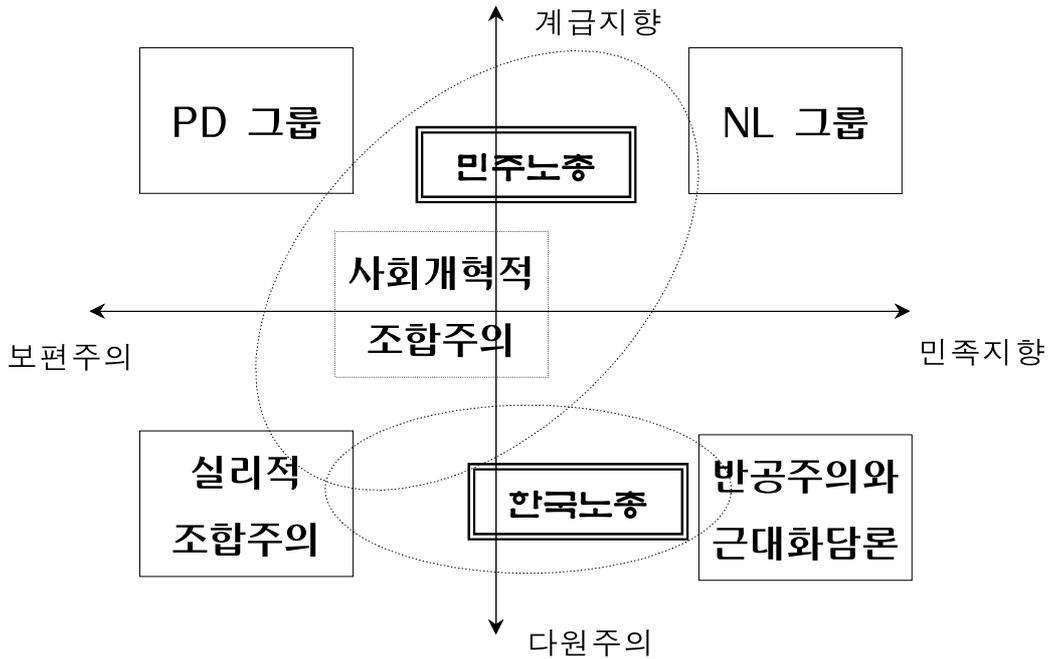
이들 다섯가지 유형중 기존 노조와 관련된 것은 세가지인데, 이들은 상호 중첩되어 나타날 수도 있다. 또한 유노조뿐 아니라 무노조 사업장들에서 전국적인 조직화 움직임 혹은 복수노조와 교섭창구 단일화를 둘러싼 갈등 전개 양상을 지켜보면서 신중하게 모습을 드러낼 세력도 상당수 존재할 것이다. 그러

한 점에서 선도적인 조직화 세력 이외에 잠재적인 조직화 세력이 어느 정도나 되는지의 여부와 조직화의 계기가 어디서 주어질 것인가 등도 중요하게 검토해보아야 할 지점이다. 2011년 하반기를 지나면서 성공과 실패의 경험들이 쌓이는 것을 보아가며, 국회의원 선거와 대통령 선거가 있는 2012년에 상징적 조직화가 잇따를 가능성에 주목할 필요가 있다.

상급단체와 관련하여 양대노총의 경쟁관계는 불가피하게 발생하게 될 것이다. 그러나 위 첫 번째 유형과는 달리 두 번째 직종별 분리나 세 번째 산별대 기업별 노조의 경합에서는 의외로 양대노총의 충돌이 많지 않을 수도 있다. 어느 유형이던지 양대노총 어느 쪽에도 가입하지 않은 미가맹 노조들이 크게 늘어날 가능성이 있다. 미가맹 노조에 속한 조합원수는 2005년 9만 3천명에서 지난 5년간 급속히 증가하여 2009년에는 31만 2천명, 전체 조합원의 19%에 달하고 있다. 복수노조 환경은 이들의 가속적 증가를 초래하게 될 것이다.

그러나 그것이 제3노총으로 조직화될 것인가는 또 다른 문제이다. 다음 <그림 2>에서 볼 수 있듯이 양대노총이 포괄하고 있는 이념적 기반이 상당히 넓기 때문에 제3노총이 자신의 기반으로 삼고 정체성을 확립할 수 있는 공간이 많지 않다. 한국노총이 관료주의적이어도 현장의 다원적 요구에 기반한 실리주의와 실용주의의 뿌리가 깊으며, 마찬가지로 민주노총의 경우도 상당히 큰 폭의 실리주의를 포괄하고 있기 때문이다. 민주노총의 경우 현장파, 중앙파, 국민파의 흐름을 포괄하고 있고, 또한 물리적 기반도 주요 재벌 사업장과 공공부문 사업장들을 대표하면서 심지어 노사담합적 행태도 보이고 있기 때문에 행태적 측면에서 전투성을 강조한다는 것만으로 이들 이념적, 물리적 기반이 쉽게 허물어지지 않을 것이다. 마찬가지로 한국노총 역시 사업적 노조주의(business unionism)의 전통을 통하여 조직 내외적 네트워크가 강고할 뿐 아니라 역사적 전통과 적지 않은 자산들을 소유하고 있기 때문에 제도 변화에 적응하고 변신하기 위한 노력에 진력할 것으로 보인다.

<그림 2> 양대 노총의 이념 지형



요컨대 최영기 외(2010)의 시각과는 달리 필자는 3노총의 등장 가능성이 당분간 높지 않다고 본다. 그것은 복수노조 하에서 새로 등장하거나 기존 노조와 분리정립할 노조들중에서 양대노총으로 흡인되지 않는 상당수의 단위노조들은 현재와 마찬가지로 미가맹노조 형태로 파편화되어 존재할 것임을 의미한다. 이들 20% 이상의 조합원들을 묶어줄 새로운 이념 공간과 노조 활동방식이 창출되지 않는 한 대내외적 정당성과 자기정체성을 갖는 3노총은 조직되기 어려울 것으로 보인다.

한편 복수노조 하에서 파업이 증가할 것인지의 여부는 기존 연구들이 주의 깊게 검토한 사안인데, 개정된 노동법 하에서는 과반수노조가 파업 진행절차를 책임지고 소수노조는 독자적인 파업권한이 없기 때문에 파업은 오히려 줄어들 것으로 예상된다. 이는 기존에도 이미 파업성향이 크게 낮아져왔다는 점을 고려하면 공식적, 대중동원식 파업은 줄어드는 추세가 계속될 것임을 의미한다. 참고로 1996~2005 10년간 OECD 평균 파업성향(근로자 1,000명당 파업

으로 인한 근로손실일수)은 42, EU 평균은 50이었는데, 2009년과 2010년 우리나라의 파업성향은 39와 28에 불과하다.

문제는 지난 10여년과 마찬가지로 앞으로도 제도화된 틀 밖에서 쟁의가 빈발하고 장기분규로 비화할 가능성이 높다는 점이다. 기존에도 사내하청이나 특수고용 등을 둘러싼 갈등이 이른 바 악성분규화하고 구속자와 손배가압류 증가, 한편으로 고공농성과 투신 등에까지 이르고 있었는데, 향후에도 사업 단위로 교섭이 제한되고 특히 사내하청의 경우 원청의 책임을 둘러싼 공방이 지속되면서 법외 투쟁은 더욱 확대되지 않을까 우려된다.

요컨대 전반적인 노동운동의 퇴조기 속에서 한국 노동운동의 전투성은 약화되어 왔으며, 법제도적으로 교섭창구 단일화와 소수노조 파업권 제한 등으로 인하여 향후 노-노-사 간 분쟁은 기존 갈등 양상과는 달리 법적 쟁송이나 상급단체 수준의 성명전, 혹은 정책대결 등으로 변환되어갈 것이다. 과반수를 차지하는 다수노조를 중심으로 새로운 질서가 빠르면 2~3년 내 길어도 5~6년 내에 정착되어갈 것으로 예상된다. 문제는 이러한 공식적 다툼이 포괄하지 못하는 사내하청이나 특수고용 등과 관련한 분쟁이다. 이는 노동시장 쟁점과 함께 별도로 다룰 필요가 있다.

<표 27> 노사관계활동의 세가지 수준

수준	사용자	노동조합	정부
장기전략과 정책결정	경영전략 투자전략 인적자원전략	정치적 전략 대표권 전략 조직전략	거시경제 및 사회정책
단체교섭 및 인사노무정책	인사노무정책 협상전략	단체교섭 전략	노동법과 노동행정
작업현장 및 개인/조직관계	관리스타일 근로자참가 직무설계 및 작업조직	단체협약 관리 근로자참가 직무설계 및 작업조직	근로기준 근로자참가 개인의 권리보장

자료 : Kochan, Katz & McKersie(1986)

한편 기업 내에서 노-노-사간 분쟁이 법이나 제도, 혹은 노동위원회 절차 등에 의존하는 것으로 충분한가? 향후 분명히 인사노무담당자나 노무사, 변호사, 관련 학자, 노동위원회 관계자 등은 바빠질 것으로 보이지만, 이들은 KKM(Kochan, Katz & McKersie, 1986) 이론에서 보자면 중간수준이 비대해진다는 것을 의미할 뿐이다. 이른 바 글로벌 경쟁시대에 경쟁력과 근로자 삶의 질을 양립시킬 수 있기 위해서는 최고경영층 수준과 작업장 수준에서 근로자 포섭적인 전략과 혁신친화적인 작업방식들이 꾸준히 개발되지 않으면 안된다. 복수노조 환경 하에서도 작업장혁신이나 공정한 배분 제도의 유지, 그리고 근로자들의 목소리 수렴을 잘 할 수 있는가의 여부는 여러 노조간 갈등을 방지할 뿐 아니라 집단적 분규를 그야말로 ‘찾잔 속의 태풍’(최영기 외, 2010)으로 제한하면서 사업체가 앞으로 나아가는 길이 될 것이다. 여전히 복수노조가 상당수 존재하고 있는 영국을 사례로 하여 제도의 힘만큼이나 고성과작업시스템(HPWS; high performance workplace system) 도입을 둘러싼 주체들의 전략적 선택을 강조하는 Edwards & Sengupta(2010)의 논의는 그러한 점에서 시사적이다.

VI. 맺음말

이상에서 제도 변화에 따른 다양한 가능성을 탐색적으로 살펴보았다. 이번 제도는 지난 20여 년간 진행되어 온 기업별 노사관계하의 파편화와 양극화를 재확인하고 오히려 더욱 심화시킬 가능성도 있다. 그러나 반대로 기본권 확대에 따라 다양한 각도에서 복수노조가 등장할 수도 있다. 계파의 분리, 비정규직 별도 조직화, 그리고 직종별 노조의 등장 등이다. 반대로 사용자가 주도하는 관리감독자 중심의 제2노조들이 등장할 수도 있다. 어느 쪽이라고 하더라도 어떠한 상급단체 산하로 편입되는가, 혹은 연대를 맺는가는 대단히 중요할 수 있다.

더욱이 지난 10여 년간 굴곡 속에서도 지속되어 온 산별노조 운동이 새로운 국면을 맞을 수도 있다. 분명 교섭단위가 기업 혹은 사업체 단위로 파편화됨

에 따라 산별 중앙교섭의 힘과 위상은 현저히 약화될 것이다. 그러나 거꾸로 생각하면 보건의료노조에 비하면 금속노조나 금융노조의 경우 기존에도 산별 중앙으로의 구심력보다는 지부나 지회로의 원심력이 더 강했던 특성들을 안고 있었다(조성재 외, 2009). 그럼에도 불구하고 산별이라는 외피를 벗어버리기는 그나마 남은 노조의 힘을 유지할 방도도 없고 노동운동의 정치세력화도 요원해지기 때문에 산별노조는 신규 조직화에 주력해 나가면서 정책역량 확충과 홍보전략 강화를 병행해 나갈 것으로 보인다.

한편 유노조와 무노조 사업체는 상호 영향과 견제 효과를 지니기 때문에 한국의 노동체제를 분석함에 있어서 동시에 고려해야 한다. 특히 우리나라와 같이 노조조직률이 10% 내외에 불과한 실정에서는 더욱 그러하다. 탐색적으로 무노조 기업의 고용관계에 대한 분석을 몇 가지 측면에서 수행해 본 결과 노사협의회의 존재와 기능 등에 따라 네 가지 유형으로 구분될 수 있음을 확인하였다. 그 중 유사노조형이 제도 변화에 따라 노조 결성으로 전환될 것인가에 대해 검토해 보았으나, 직결 가능성은 그다지 높지 않은 것으로 보인다. 이는 그동안 무노조 기업의 고용관계가 유사노조형이든 고유형이든 노사협의회를 통하여 나름대로의 타협, 혹은 심지어 담합 질서를 구축해 왔었다는 것을 시사한다. 제도적 환경이 변한다고 하여 이러한 기존 질서를 급속히 재편해야 할 이유가 없다면 적지 않은 비용을 치러야 하는 노조 결성으로 나아가지 않을 수 있다. 더욱이 일부 무노조 사업장에서는 전임자도 보유하고 파업권도 확보한 상태인데, 근로시간면제와 같은 법적 규제를 사서 받을 이유가 없다. 다만 1,000인 이상 초대형 기업보다 300~999인의 대기업에서 노조 결성 가능성이 오히려 높게 나타난 점은 주목할 필요가 있으며, 초대형기업에서도 부분적인 조직화는 분명히 시도될 것으로 보인다.

이상의 분석 결과를 볼 때 유노조 기업이든 무노조 기업이든 몇 개의 상징적인 조직화에 성공한 것을 토대로 정치적 입지를 확보하는 데 주력하는 운동이 전개될 가능성이 높다. 이는 기존의 조직, 교섭, 파업투쟁 등의 양태와는 다른 저항도 투쟁이 일상화되고 현장의 힘보다는 법률과 정책의 힘에 보다 의존하는 운동방식이 나타날 가능성도 적지 않음을 의미한다. 특히 이번 개정법에 따라 파업이 어려워진 사정을 고려하면 더욱 그러하다. 결국 중앙 상급단

체 수준의 성명전이 일상화되면서 현장에서는 고용을 비롯한 근로조건을 지키려는 개별적이거나 국지적인 분쟁이 빈발할 가능성도 높다. 이는 노사간 힘의 불균형이 심해질수록 뚜렷해질 것이다. 사용자는 과거와 같은 전투적 노조들에 직면할 확률은 줄어들겠지만, 각종 소송과 국지적인 소모전으로 인해 적지 않은 갈등관리 비용을 치러야 할지도 모른다.

1987년 이후의 긴 흐름 속에서 보면 1998년에서 2010년까지는 정규직 조합원수를 줄이는 방식에 의하여, 그리고 남은 자들을 기업별 시스템 내로 포섭하는 방식에 의하여 사용자들의 힘의 우위가 확보되었다면, 그 바깥에서 성장해 온 산별노조 운동과 비정규 노동운동이 과거와 다른 방식으로 기존 시스템에 도전하는 양상이 전개되어 왔다. 전임자 관행이 근로시간면제제도로 바뀌고 사업장 단위에서 복수노조가 허용되는 향후에도 이러한 추세가 계속되고 심지어 더욱 강화될 가능성이 높다.⁵⁾

정책적 시사와 관련하여 법률 서비스의 수요가 많아질 것이라는 점은 분명하다. 노동위원회 서비스 강화를 통한 노사자치주의 지원 시스템이 더욱 중요해지는 시대가 도래하고 있다. 그런데 노사 자치보다 법에 의한 해결이 우선하는 것은 바람직하지 않다. 노사 자치주의가 정책의 골간이 되기 위해서는 우리나라 노사관계 시스템의 중심과 주변간의 관계가 정확히 이해될 필요가 있다. 그것은 노사관계뿐 아니라 노동시장 구조에 대한 이해도 요구되는 작업이다.

대안과 관련하여 한가지 언급하고자 하는 것은 업종별, 지역별 노사정협의회와 같은 중범위 수준(meso-level)의 협의를 활성화하고 혁신 의제를 꾸준히

5) 작년도 발표문에서 필자는 “노조법 개정이 노동시장에 미치는 효과는 무엇인가? 지난 10여년간 우리나라 노동시장의 최대 특징 중 하나는 광범한 아웃소싱 현상이며, 많은 경우 이것이 비정규직 문제와 결합되어 나타나기도 하였다. 교섭창구단일화를 사업 또는 사업장 단위로 한정하게 되면서 사용자가 아웃소싱을 하려는 유인은 더욱 커진 것으로 판단된다. 예를 들어 생산직의 숫자를 줄여나가게 되면 보다 유연한 입장을 갖는 사무직이 조합원에서 차지하는 비중은 더욱 커지게 될 것이다. 그러나 이는 근로조건 결정과 관련한 비효율을 높일 가능성이 있으며, 노동운동의 산별화를 촉진할 것이다. 그럼에도 불구하고 산별화는 결코 쉬운 과제가 아니기 때문에 아웃소싱 트렌드를 역전시키기는 어려울 것이다. 전반적으로 노동시장의 분단 효과는 더욱 강화될 가능성이 높으며, 대기업 내부노동시장의 소수 정예화가 촉진되는 가운데, 기업규모간 근로조건 격차가 더욱 확대될 우려가 있다.”고 이미 언급한 바 있다.

발굴하여 전파하는 것이다. 기업과 사업장 단위로만 국한되고 파편화된 노사 관계는 결국 시장의 폐해를 전혀 보정하지 못하는 결과를 낳게 될 것이다. 단 체교섭 제도와 관행이 분산적으로 이루어질수록 전국적, 그리고 지역과 업종 단위에서의 사회적 대화는 그 필요성이 더욱 커질 것으로 전망된다.

<참고문헌>

- 김동원 · 김승호 · 임상훈 · 유병홍 · 손동희(2010), 『2010년도 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부
- 김유선(2002), “노조가입 결정요인”, 한국노동경제학회, 『노동경제논집』, 제25권 1호
- 노용진(2007), “무노조기업의 근로자이익대표성 : 노사협의회를 중심으로”, 배규식 외(2007), 『무노조기업의 고용관계』, 한국노동연구원
- 배규식 · 심상완(2007), “무노조기업의 제도적 환경과 구조적 특징”, 배규식 외(2007), 『무노조기업의 고용관계』, 한국노동연구원
- 배규식 · 조성재 외(2006), 『2006년 항공업종 노사관계 실태분석 및 평가』, 노동부/한국노동연구원
- 이성희(2011), “복수노조 시대의 노사관계 전망 실태조사”, 이성희 · 김정한 · 조성재 · 손영우 · 권현지(2011), 『복수노조 및 전임자 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 제2장
- 전명숙 · 윤문희 · 김삼수 · 정병기 · Roland Zullo(2007), 『복수노조 환경하의 노사관계연구』, 한국노동연구원.
- 전 인(2009), “복수노조 허용에 따른 현장 노사관계의 도전과 기회 : 대기업 경제주의 노동조합의 의식조사 사례 중심-”, 한국노동연구원, 『노동정책연구』, 제9권 제2호
- 조성재 · 은수미 · 박제성 · 권현지 · 이상호 · 오학수 · 유병홍(2009), 『산별교섭의 이론과 실제 - 산업별 · 국가별 비교를 중심으로-』
- 조성재(2010), “복수노조 · 전임자 관련법 개정 후 노사관계”, 노동관련 3대 학회(한국노사관계학회, 한국노동경제학회, 한국노동법학회) 발표문, 프레스센터, 2010. 3. 23.
- 조준모 · 진숙경(2010), “복수노조 시대의 노사관계 전망 및 HR 현황”, 한국노사관계 학회 2010년 통계학술대회 발표문

진숙경(2008), 『노동조합 내부 민주주의와 현장조직 - 현대차, 기아차, 대우차
현장조직 사례를 중심으로-』, 한국노동연구원

최영기·조준모·이승욱·김삼수·노용진·배규식(2010), 『선진 주요국의 복수
노조 운용실태에 관한 연구』, 한국노사관계학회

Edwards, Paul., and Sukanya Sengupta(2010), Industrial relations and economic
performance, Colling & Terry ed.(2010), *Industrial Relations - Theory and
Practices*, 3rd ed. John Wiley & Sons, Ltd.

Kochan, Thomas A., Harry C. Katz & Robert B. McKersie(1986), *The
Transformation of American Industrial Relations*, Basic Books

[발표 2]

복수노조 시대의 노사관계 — 미국의 노조간 조직경쟁을 중심으로 —

노 용 진(서울과학기술대학교 경영학과 부교수)

1. 들어가는 말
2. 미국의 배타적 교섭제도와 기업단위 복수노조의 제한
3. 복수노조와 조직경쟁
4. 연구의 요약과 우리나라 복수노조 상황에 대한 시사점

본 연구는 문헌연구를 통해서 미국의 복수노조와 노조간 조직경쟁 경험을 정리하였다. 미국은 하나의 교섭단위에 하나의 교섭대표만을 인정하는 배타적 교섭제도로 인해서 교섭단위 내에서는 복수노조가 존립할 여지가 없지만, 산업별 등 초기업단위에서는 복수노조가 존재하고 있다. 미국의 노조간 조직경쟁은 크게 AFL과 CIO의 대립기, AFL-CIO의 통합 이후 국면, AFL-CIO와 CTW의 대립기 등 3 국면을 통해 발전해왔다. AFL과 CIO 통합의 핵심적인 목적은 노조간 조직경쟁의 불식이었기 때문에 AFL-CIO의 통합 이후 제정된 불가침규약은 노조간 조직경쟁을 억제하는데 상당한 효력을 발휘해왔다. 그 결과 이 시기에는 지역독립노조와 AFL-CIO 가맹노조간 조직경쟁이 일부 존재하는 정도였고, 전체적으로 노조간 조직경쟁은 최소한으로 억제되었다. 그러나 2005년 이후 노동조합의 조직률 회복방안과 주도권을 둘러싸고 AFL-CIO와 CTW간 조직분열이 발생한 이후 미국의 노동조합간 조직경쟁이 치열해지고 있다. 그러나 최근의 노조간 조직경쟁은 전체적으로 노동조합의 정체국면에서 발생하고 있어서 노동조합운동에 활력을 불어넣어주거나 노사관계의 불안요인으로 작용하고 있지는 않다. 마지막으로 미국의 복수노조 운용 경험이 주는 시사점이 논의되었다.

▶ 주제어: 미국 노사관계, 복수노조, 중복노조, 조직경쟁, 노총 통합

1. 들어가는 말

금년 7월 1일부터 우리나라에서도 복수노조가 허용되고 있다. 복수노조의 허용이 향후 우리나라 노사관계에 어떤 영향을 미칠 것인가에 관한 불확실성이 높기 때문에 새로운 복수노조 시대를 불안하게 바라보는 시각들이 존재하고 있다. 노동계는 복수노조의 허용으로 인해 노동조합들이 사분오열되는 것이 아닐까 우려하고, 경영계는 노사관계가 다시 불안정해지고 노동조합 조직화의 새로운 바람이 부는 것은 아닐까 걱정을 하고 있다. 복수노조 시대는 우리에게는 미답의 세계이지만 세계적으로는 대부분의 국가에서 복수노조가 허용된 관계로 다수 국가들의 복수노조 경험이 축적되어 있기 때문에 다른 나라들의 복수노조 경험이 우리나라 복수노조 시대의 노사관계 전망과 그 운용을 위한 유익한 정보와 판단 근거들을 제공해줄 것으로 기대된다. 이러한 문제의식에서 이 글은 문헌연구를 통해서 미국 노동조합들의 조직경쟁과 그에 대한 대응방식들을 정리하고, 그것을 통해서 우리나라 복수노조 시대의 노사관계 운용에 대한 함의를 도출하는데 목적을 두고 있다.

우리나라에서 초점이 되고 있는 복수노조는 조직대상이 중복되는 복수의 노동조합을 의미한다. 그러나 미국에서는 이러한 유형의 복수노조가 교섭단위를 이루는 사업단위에서는 존재하지 않는다. 그 주된 이유 중 하나는 근로자 과반수의 동의를 통해 인준된 하나의 노동조합만이 사측과 단체교섭을 할 수 있는 배타적 교섭제도 때문이다. 예외적으로 보건의료산업이나 항공산업에서처럼 하나의 사업 내에 복수의 노조들이 존재하는 경우도 있지만, 그 노조들도 조직대상을 서로 달리하며 각각 독립적인 별개의 단체협약을 체결하고 있기 때문에 우리나라에서 현안이 되고 있는 복수노조와는 성격이 다른 것들이다. 미국에서는 전자처럼 조직대상이 중복된 복수의 노동조합들을 dual unionism(중복노조)으로, 후자와 같이 조직대상을 달리 하는 복수의 노조를 multiple unionism(복수노조)로 부르고 있는데, 본 연구에서는 우리나라의 관행적 용법에 따라 전자의 dual unionism을 복수노조로, 후자의 multiple unionism을 병립노조로 번역하여 사용하고자 한다.

미국의 노사관계에서 기업 단위 복수노조는 존재하지 않지만 산업이나 직종 등의 초기업단위에서는 복수노조(dual unionism)가 존재한다. 기업별 노조에 익숙해서 기업 내 노사관계를 중심으로 보게 되는 우리들의 눈에는 미국에는 복수노조가 허용되지 않는 것으로 보일 수가 있지만, 노동조합 단위가 산별이나 직종별인 미국 자체의 눈으로 보면 미국에서도 복수노조가 법적으로 허용되고 있는 것이고, 단지 노동조합의 교섭창구를 단일화하고 있을 뿐이다. 따라서 미국의 노사관계에서도 복수노조와 노조간 조직경쟁 문제가 발생할 제도적 환경이 존재하고 있다고 할 수 있다. 다만, 복수노조의 존립 단위가 기업 내가 아니고 산업, 업종 등의 초기업단위라는 점에서 차이가 있을 뿐이다. 미국 노사관계의 이러한 특성 때문에 본 연구에서는 산업별, 직종별 차원의 복수노조와 노조간 조직경쟁을 중심으로 미국의 복수노조 경험을 정리하고자 한다.

법적으로 복수노조의 조직이 허용되고 있음에도 불구하고 미국에서는 복수노조의 수가 제한적이었는데, 그 이유는 AFL-CIO 등 노동조합 총연맹이 가맹 노동조합들의 관할권(jurisdiction) 규정과 다른 노동조합에 대한 조직침탈 금지 등의 내적 규제를 통해서 복수노조의 난립을 통제해왔기 때문이다. AFL-CIO의 자율적 규제에도 불구하고 복수노조와 노조간 조직경쟁 문제는 미국 노동조합을 끊임없이 괴롭혀 왔는데, 그 이유는 AFL-CIO의 통합 이전부터 존속되어 왔던 직종노조와 산업노조의 조직대상 중첩, 초기 관할권 설정 이후 산업구조의 변화와 노동조합의 조직범위 확대, 노동조합운동의 규제력 한계 등의 요인들 때문이다. 더구나 2000년대 중반에 서비스노동조합(SEIU)을 중심으로 AFL-CIO를 탈퇴하고 Change to Win(이하 CTW)이라는 새로운 노동조합총연맹을 결성하면서 복수노조 문제와 노조간 조직경쟁이 한층 더 심각해지고 있다.

미국의 복수노조들이 산별노조나 직종별 노조 형태를 취하고 있다하더라도 노조간 조직경쟁이 이뤄지는 장은 배타적 교섭대표권 획득을 둘러싼 사업단위의 노사관계이다. 사업 단위 내의 조직경쟁은 미조직사업장의 신규 조직화를 둘러싼 노조간 조직경쟁이나 조직사업장의 기노조에 대한 조직침탈(raid) 등의 형태를 취하게 된다¹⁾. 이와 같은 조직경쟁들은 직접적 경쟁이라 불리는데, 그

1) 미국에서는 이와 같이 서로 경합을 벌이는 복수의 노조들을 경쟁노조(rival unionism)라고 부르고 있다(Stout, 1995).

와 같은 직접적 경쟁 외에 사업 단위를 넘어서서 업종이나 산업, 지역 차원에서 둘 이상의 노조들이 조직경쟁을 벌이는 상황(시장경쟁)을 상정할 수 있지만, 본 연구에서는 직접적인 조직경쟁만을 분석의 대상으로 삼고자 한다.

이 글의 나머지 절들은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제 2 절에서는 복수노조의 제도적 환경 요인으로서 미국의 단체교섭제도를 살펴보고, 제 3절에서는 각각 미국의 복수노조 및 조직경쟁의 역사적 전개 과정과 현황을 살펴보고자 한다. 마지막으로 제 4절에서 본 장의 연구결과를 요약하고 우리나라에 주는 시사점을 정리하고자 한다.

2. 미국의 배타적 교섭제도와 기업단위 복수노조의 제한

미국의 단체교섭모형은 배타적 교섭제도와 분권주의에 기초를 두고 있다 (Block, 2006). 교섭대표는 그 교섭단위 내의 모든 유자격 근로자들에 의한 인준투표를 통해서 결정되고 이 절차를 통해서 결정된 노동조합이 그 교섭단위 내의 모든 근로자들을 대표하여 단체교섭을 체결하고 있다. 따라서 해당 교섭단위 내 근로자들의 근로조건 결정을 위해서 사용자는 반드시 교섭대표권을 가진 노동조합만을 단체교섭의 대상으로 삼아야 하고, 어떤 다른 노조와 단체협약을 체결해서는 안 된다. 이런 특성 때문에 해당 교섭단위 내의 과반수 근로자들로부터 교섭대표권을 획득한 노동조합과 체결된 단체협약은 그 노조의 인준에 반대한 근로자들에게도 적용된다. 위와 같이 하나의 교섭단위에 하나의 교섭대표만을 허용하는 배타적 교섭대표제는 하나의 교섭단위 내에 조직대상이 중복되는 복수노조(dual unionism)의 존재를 불가능하게 만들고 있다.

미국에서 적정 교섭단위는 기업, 사업장, 한 기업 내의 복수 사업장, 한 사업장 내의 직종 등으로 결정될 수는 있지만, 대체로 하나의 사업단위로 결정되는 경향이 있다. 미국에서 적정 교섭단위를 결정하는 기본 원리 중 하나는 이해의 공통성(community of interest) 기준에 있다. 이해의 공통성은 일반적 기준이기 때문에 그것을 판별하는 기준이 필요한데, 그 기준들로는 임금 등 근

로조건의 유사성, 직무의 유사성과 기능적 통합성, 감독의 유사성, 지역적 근접성 등이 사용되고 있다. 그 밖에 해당 산업이나 직종에서 전통적인 노동조합 조직방식, 그리고 노사 당사자들의 희망사항 등도 교섭단위 결정에서 반영되고 있다. 어쨌든 이러한 기준들을 사용하여 선정한 적정 교섭단위는 대체로 사업 단위로 결정되는 경향이 있다. 미국에서 교섭단위는 노조인준 선거단위와 일치하기 때문에 교섭단위가 지나치게 크게 설정되면 노동조합이 대표선거를 신청하기 위해 필요한 조합원 인원수 확보와 인준선거에서의 승리가 더 어렵게 되고, 너무 협소하게 설정되면 단체교섭의 파편화가 발생하게 된다. 교섭단위가 사업단위 중심으로 결정되는데 노동조합도 크게 반대하지 않게 된 배경에는 이런 사정이 놓여 있다. 그 결과 미국의 교섭구조는 매우 높은 안정성을 가지게 되었는데, 그로 인해서 미국의 노동조합들은 산업별교섭이나 업종별 교섭 등 초기업단위 교섭구조를 도입하려는 시도조차 하기 힘들게 되었다. 각 교섭단위의 협약들이 복수 단위의 협약으로 묶이지 않는 한 해당 교섭단위 이상을 망라하는 근로조건의 결정은 있을 수 없기 때문이다. 이와 같은 단체교섭제도의 특성은 실리주의 노동조합의 이념과 함께 미국의 노동조합운동 내에 교섭구조를 둘러싼 논쟁이나 노선투쟁 그리고 그로 인한 조직분열이 없는 한 배경을 이루고 있다.

미국에서도 교섭단위가 어떻게 설정되는가에 따라 하나의 사업장 내에 병립노조가 존재할 수는 있다. 첫째로, 항공사, 병원 등의 업종에서는 근로자들이 이해가 서로 이질적인 직종들로 구성되어 있기 때문에 적정 교섭단위가 직종별로 구분되고 있다. 그 결과 항공사나 병원 등의 업종에서는 노동조합이 직종별로 조직되기 때문에 한 사업장 내에 하나 이상의 노조들이 존재하게 된다. 그러나 이들 복수의 노조들은 서로 이질적인 직종들로 구성되어 있고 별개의 교섭단위와 별개의 단체협약을 가지고 있기 때문에 상호작용이 높지 않은 별개의 노조들이라고 보는 것이 타당하다. 둘째로, 하나의 기업이 전국적으로 여러 개의 사업체를 가지고 있으면서 여러 개의 사업을 가지는 경우인데, 적정 교섭단위가 사업별로 결정되기 때문에 하나의 기업에 복수의 교섭단위들이 존재하게 된다. 그러나 이 경우에 하나의 노동조합이 모든 교섭단위의 교섭대표권을 획득하게 되면 병립노조 상황이 발생하지 않지만, 교섭단위별로

서로 다른 노조들이 교섭대표권을 획득하는 경우에는 병립노조가 존재할 수 있게 된다.

미국의 경우 기본적으로 근로자의 선거에 의해서 교섭대표를 결정하는 구조를 가지고 있는데, 노조인준선거를 신청하기 위해서는 노동조합이 해당 교섭단위 근로자들의 30% 이상을 조합원으로 조직하고 그것을 입증할 수 있는 증거를 제시해야 한다. 마지막으로 어느 노동조합이 교섭대표 인준을 받기 위해서는 해당 교섭단위에서 투표권이 있는 근로자 전체의 과반수로부터 동의를 받아야 한다. 특정 비율의 근로자들이 authorization card나 Membership card에 서명을 하면 그 노동조합을 교섭대표로 인준해주는 card check 제도가 적용되는 경우도 있는데, 그것은 사측이 동의한 경우에 한한다.

인준선거가 복수의 노조들 사이의 대표선거로 치러질 때 노조간 조직경쟁이 발생하게 된다. 이것은 미조직사업장에서 복수의 노조들이 인준선거 신청을 하는 경우나 유노조사업장에서 다른 노동조합이 복수로 인준신청을 하게 되는 경우에 발생하게 된다. 그 중 후자의 조직경쟁은 조직침탈(raid)이라 불리는 것인데, 미국에서 나타나는 노조간 조직경쟁의 가장 일반적 형태이다. 참고로, 미국의 노조간 인준선거에서는 해당 노조뿐 아니라 비노조 선택항도 포함되어 있다. 미국의 유노조 사업장에서 다른 노조의 교섭대표 선거 신청은 단체협약 만료일 90일 전부터 60일 전까지의 기간에만 허용되어 있는데, 이런 특성 때문에 단체협약의 유효기간이 장기화되는 경향이 있다.

3. 복수노조와 조직경쟁²⁾

노조간 조직경쟁은 노동조합의 독점적 지위 약화와 노동조합 조직화를 촉진하는 경쟁환경의 조성이라는 양 측면을 가지고 있지만, 미국의 노동조합들은 전통적으로 개별 노동조합들에 대한 독점적 관할권 부여와 조직경쟁의 규제를 신성시하는 경향을 보여 왔다(Dworkin and Fain, 1989). 그 결과 미국 노동조합

²⁾ 미국 노동조합들의 조직경쟁에 관해서는 노용진(2010)에 간략하게 정리되어 있음.

운동의 지배적 시각은 노조간 조직경쟁이 노동조합운동에 조합원의 순증가를 가져다주지 않고 조합원의 이전만을 낳게 되는 불필요한 낭비적 경쟁이고, 그로 인한 노동조합의 내부 분열은 근로자들의 교섭력을 훼손할 뿐이라는 입장이었다.

노동조합의 조직경쟁을 경계하는 시각이 지배적이었음에도 불구하고 미국에서 노조간 조직경쟁이 사라지지 않았고 시기적 상황에 따라 가변적인 모습을 보여 왔다. 미국의 노동조합은 직종별 조직형태를 취하고 있었던 AFL계열 노동조합들과 산업별 조직형태를 취하고 있었던 CIO 계열 노동조합들로 혼합되어 있기 때문에 노동조합의 조직범위 또는 관할권(jurisdiction)이 모호해서 노조간 조직경쟁이 발생할 잠재적 요인을 안고 있었다. AFL-CIO의 통합이 관할권에 관한 각 노동조합의 기득권을 인정하는 선에서 출발하였고, 그 이후 각 노동조합들이 자신의 관할권을 일반노동조합으로 확대하는 움직임을 보이면서 관할권의 중첩 현상이 더욱 증가하였다. 가령, 조직대상을 모든 근로자에게 개방하는 일반노조의 비율을 보면 노조의 조직범위 확대를 알 수 있는데, 일반노조가 1955년에는 50개 노조 중 5개에 불과했지만 1982년에는 약 28 개였으며, 특히 대규모 노동조합 20 개 중 16 개가 일반노조임을 주장하고 있었다(Seeber, 1984).

이처럼 미국의 노동조합들은 조직경쟁의 잠재적 불씨를 안고 있었는데, 이것을 규율한 것은 미국 노동조합 총연맹들이었다. 노동조합간 조직경쟁과 그에 대한 내부규율은 AFL과 CIO의 대립기, AFL-CIO의 단일체제, AFL-CIO와 Change to Win(이하 CTW)의 대립기 등 3 가지 국면을 거쳐왔는데, 여기서는 AFL과 CIO의 대립기에 관한 논의는 AFL과 CIO 통합의 맥락 속에서 간략하게 살펴보고 AFL-CIO의 단일체제와 AFL-CIO와 CTW의 대립기 등의 복수노조 상황에 관해서 집중적으로 살펴보고자 한다.

가. AFL과 CIO의 조직경쟁과 AFL-CIO의 통합

1930년대 이전의 미국 노동조합은 직종별 노동조합 중심이었고, 그 노조들

의 전국총연맹조직은 AFL이었다. 당시 AFL 노조들은 직종별 조직이었기 때문에 관할권이 분명하게 구분되어 있었다. 이 노조들은 기본적으로 숙련공들의 노동조합이었고, 그것들의 교섭력이 조합원들의 높은 숙련에 근거하고 있었다. 그런데 20세기에 들어서면서 철강이나 자동차산업처럼 대량생산방식이 확산되면서 반숙련공과 미숙련공 등 한 산업 내 모든 근로자의 조직화를 주장하는 산별노조 운동이 등장하게 되었다. 초기에는 AFL도 United Mine Workers나 Brewery Workers 등과 같은 산별노조들의 가입을 허용했으나 1930년대에 AFL 집행부의 보수화와 함께 산별노조운동에 대해서 배타적인 태도를 보이게 되었다. 반면에 산별노조들은 당시의 대공황을 경과하면서 조합원 감소를 경험하였고, 그 결과 산업 내 다수 근로자를 조직하지 않는 한 산별노조운동이 중대한 위기에 봉착할 수 있다는 생각을 하면서 산별노조운동을 더욱 강하게 주장하게 되었다. 직종별 노조와 산별노조의 갈등은 1935년에 결국 United Mine Workers, International Typographers, Amalgamated Clothing Workers Union, International Ladies Garment Workers Union 등의 산별노조들이 AFL에서 축출되었고, 그들 산별노조들 외에 United Textile Workers, Hatters, Cap and Millinery Workers, Mine, Mill and Smelter Workers, Oil Workers 등이 가세하여 산별노조들의 총연맹체인 CIO를 결성하게 되었고, 그것을 계기로 AFL과 CIO의 두 노총간 경쟁체제로 전환되었다. 그 때 이후 양 노총들은 상대방 노조들이 조직되어 있는 산업이나 직종에 중복노조를 인가해주었고, 그로 인해서 산업이나 직종 차원에서 조직대상이 중첩된 복수노조들이 다수 탄생하게 되었다.

이 때는 미국의 노동관계법인 Wagner Act의 도입 직후로서 미국에서 노동조합운동이 가장 활발하고 신규조직화도 가장 왕성했던 시점이었다. 따라서 노조간 조직경쟁이 주로 신규조직화를 둘러싼 시장경쟁 형태를 취하고 있었지만, 조직침탈(raid)의 형태도 취하고 있었다. AFL-CIO 통합 직전인 1951-52년 기간 동안 AFL과 CIO 사이에 발생한 조직침탈은 그 단면을 보여주고 있다. 즉, AFL-CIO의 통합을 추진했던 실무위원회의 보고에 따르면, 그 기간 동안에 1,246건의 조직침탈이 발생했는데, 그 중 CIO 측이 약 700건을 시도했고, 나머지 약 550건은 AFL이 시도했다(Monterosso(1990)에서 재인용). 그 조직침탈

에 관여된 근로자수는 366,470 명인데, 그 중 실제로 가맹노조를 변경한 근로자는 62,504 명이었다. 변경된 62,504 명 중 35,000 명은 AFL로, 27,000 명은 CIO로 적을 옮겼다.

AFL과 CIO의 대립기에 양 노총은 각각 자신의 가맹 노동조합간 조직경쟁을 규제하는 규약을 가지고 있었다. 가맹 노조간 조직침탈을 규제하는 협약을 먼저 제정한 곳은 CIO였다. CIO의 협약은 1951년에 도입되었는데, 그것은 내부조직분규협약(*Internal Organizational Disputes Agreement*)이라 명명되었다. 당시 새로운 노조형태를 추구했던 CIO 노조들은 대규모 노조들을 중심으로 관할권의 산업별 경계를 무시하고, CIO로부터 인가받은 산업 외에 인근 산업까지를 포괄하는 관할권을 설정하고 있었다. 그에 따라 미조직사업장의 조직화에서 CIO 가맹 노조간 충돌이 발생할 수가 있었는데, 이에 대한 규제를 마련하고자 하는 것이 당시 CIO 협약의 주된 목적이었다. 따라서 CIO 협약은 각 노동조합의 관할권을 정리하여 다른 노조의 관할권을 침범하지 못하도록 하는 것(즉 노조간 시장경쟁)까지를 규제하는 것이 아니고 동일한 미조직 사업장의 근로자들에 대한 복수노조간 직접적 조직경쟁을 규제하였던 것이다. 이 협약의 도입 이전에는 어느 한 쪽의 노동조합이 NLRB에 대표선거를 신청하고 다른 노조가 그 노조를 침탈자라고 소송을 제기하게 되면 대표선거에서의 투표결과를 통해 해소되는 과정을 거쳤지만, CIO 협약이 도입된 이후에는 그것이 CIO 내에서 조정과 중재를 통해 해결되었다. 즉, CIO 협약은 먼저 경합중인 노조들이 모여서 대표선거를 치를 단일노조를 선택하는 조정 과정을 거쳐야 하고, 이 조정이 실패로 끝나게 되면, 산업노조국장(*Director of the Industrial Union Department*)이 분규노조들의 회합을 소집하여 조정을 시도하는 절차를 거치게 된다. 이 모든 노력이 실패로 끝나면, 그 분쟁은 최종적으로 구속력 있는 중재에 회부되어 결정되게 되었다. 이 때 중재자들은 다음 요소들을 포함하여 모든 관련 사실과 정황을 고려하도록 되어 있었다: (1) 관련 노조들의 지부설립 허가증(*charter*) 또는 관행적인 조직범위 (2) 각 노조의 기존 조직범위(산업, 지역, 특정한 공장 등) (3) 관련 근로자들에 대한 각 노조의 서비스 제공 능력 등. 대부분의 CIO 가맹노조간 분쟁은 조직범위의 확장 및 중복에서 발생하는 것이기 때문에 (1)은 고려대상에서 제외되는 경향이 있었고, 결국 각 노조가

근로자들에게 서비스를 제공할 수 있는 능력을 통해서 판단되는 경향이 있었다. 이와 관련해서 주로 고려되었던 요소들은 그 지역에 조직된 지역지부의 수, 직원의 수, 사무실 설비 등이었다.

가맹 노조들의 관할권이 더 명확하게 확립되어 있었던 AFL도 1954년에 가맹 노조간 조직경쟁을 규제하는 방안으로서 Internal Disputes Plan을 도입하였다. AFL의 내부분규 조정플랜은 가맹노조간 관할권 분규해결을 위한 수단으로서 중재와 조정 절차를 제공하고 있는데, 그 플랜에 서명한 노조들에게 적용되었다. AFL의 내부분규 조정플랜은 업무 부과, 미조직사업장의 조직권, 기존 교섭권에 대한 침해, 다른 AFL 노조로부터의 조직원 탈취 등에 관한 분쟁 등을 다루고 있다. CIO와 달리, AFL의 경우에는 지부설립허가권(charter right), 관습적인 조직범위, 과거의 중재 판례, 규약, 집행위원회의 결정 등에 많이 의존하고 있다. 이처럼 조직경쟁에 대한 규제의 내용이 AFL과 CIO 사이에 일정한 차이를 보이고 있는데, 그것은 관할권이나 조직화의 우선순위 등에 차이가 있기 때문이었다.

AFL과 CIO는 1935년의 분열 이후 양노총 사이에 수차례 재통합 논의가 있었다. 통합이 노동조합 운동의 정치적 역량과 조직 효율성을 높일 것이라는 기대를 가지고 있었지만 번번이 무산되었다. 그러다가 양노총의 두 위원장이었던 Green(AFL)과 Murray(CIO)가 사망한 이후 1953년부터 통합이 급물살을 탔는데, 그 핵심적인 작업이 양노총간 조직경쟁의 즉각적 종식을 위한 협약이었다. 그것을 위해 양노총의 가맹노조간 조직경쟁 상황을 검토하기 위한 실무 위원회가 지명되었는데, 그 검토 결과는 앞서 살펴본 것처럼 양노총간 치열한 조직경쟁이 벌어지고 있지만 조직전환에 따른 순 변화는 8,000 명(관여된 근로자의 2%) 밖에 되지 않는 것으로 나타났다. 결과적으로 값비싼 조직경쟁 비용에도 불구하고 그것은 어느 쪽에도 순이익을 가져다주지 않는다는 점을 확인하면서 AFL과 CIO 사이의 불가침협약안이 도출되었고, 1953년 AFL과 CIO의 대의원대회는 각각 그 합의안을 만장일치로 통과시켰다.

노조간 조직침탈 금지의 논거는 이 협약의 전문에 실려 있다. 즉, 조직침탈은 노조간 적대감뿐 아니라 근로자와 공공의 복지를 침해하고 있어서, 결국 압도적 다수의 조직침탈은 불안감과 불만족, 분열을 낳으면서 실패하게 될 것

이라는 요지로 작성되어 있다. 그런 시도가 성공한 곳에서조차 시간과 금전의 낭비가 발생하며 노동운동의 힘과 역량 증가에 기여하는 바가 전혀 없는 바, 그 자원과 정력을 미조직근로자의 조직에 힘쓸 필요가 있다는 점 등이 이 협약의 배경이었다.

1953년 AFL과 CIO 사이에 체결된 협약은 기본적으로 AFL 가맹노조와 CIO 가맹노조 사이의 불가침(no raiding) 협약이다. 따라서 AFL 가맹노조간, 그리고 CIO 가맹노조간 조직침탈 금지는 앞서 살펴본 것처럼 각 노총별로 그 전에 이미 만들어져 있었던 협약의 적용을 받고 있었다. 1953년 AFL과 CIO간 협약이 가지고 있는 또 한 가지 특징은 그것이 기존 노동조합 조직에 대한 침탈을 금지하는 것이지 미조직 사업장에 대한 신규조직화에 대한 조직경쟁을 규제하고 있는 것은 아니라는 점이다. 참고로, AFL-CIO에서 신규조직 사업장에 대한 규제는 1987년에 가서야 제정되게 된다. 마지막으로, 이 협약은 AFL과 CIO의 통합 이전에 각 노조들이 가지고 있었던 관할권에 관한 기득권을 그대로 보장하고 있다(AFL-CIO 규약 3조 2항).

1953년의 AFL-CIO 협약은 그 합의안에 서명한 노조들에게만 적용되는데, 그 협약에 서명을 하지 않은 노조들이 상당수 존재하고 있었다. 즉, 1954년 서명 결과 110개의 AFL 가맹노조 중 65 개, CIO의 가맹노조 32 개 중 29개만이 그 합의안에 서명을 하였다. 서명을 하지 않았던 대표적인 노조들은 당시 조직침탈로 악명을 떨치고 있었던 Teamsters와 Carpenters(이상 AFL), 그리고 Steelworkers(CIO) 등이다. AFL에 비서명노조가 많은 이유는 AFL 노조들이 전통적인 숙련공 노조 형태(Craft union)를 선호하고, 산업노조인 CIO에 대한 거부감, 그리고 기존에 명확하게 확립되어 있었던 관할권에 익숙한 노조들이 많았기 때문이다.

어쨌든 AFL-CIO의 합의안은 AFL-CIO 통합 이후 조직침탈을 줄이는데 부분적으로 성공을 했다. 양 노총이 통합되었던 1955년에 AFL-CIO 가맹노조 사이의 조직경쟁이 595건 있었는데, 그것이 1956년에 458건, 1957년에 360건, 1958년에 297건, 1959년에 267건 등으로 점차 줄어들고 있었던 것이다(Troy, 1961).

나. AFL-CIO의 내부 규제와 조직경쟁

AFL-CIO의 노조간 조직경쟁의 규제는 AFL-CIO의 통합 이후 두 번의 큰 변화를 겪었다. 그 하나는 1959년 조직침탈금지 규약(현재의 규약 20조)을 제정한 것이고, 다른 하나는 1987년 미조직사업장에 대한 신규조직 시 발생하는 조직경쟁 규제 규약(현재의 규약 21조)의 제정이다.

AFL-CIO의 모든 가맹노조 사이의 조직침탈을 금지하는 규약은 1959년 AFL-CIO 대의원대회에서야 비로소 채택되었는데, 그것의 발효는 1962년부터 시작되었다. 이 조항은 1954년의 협약과 달리 그에 대한 서명 여부와 상관없이 모든 회원노조, 그 지역지부 및 다른 하위 조직단위에 적용되었다. 규약 20조는 조직침탈을 금지하고 있을 뿐 아니라 그와 관련된 조직분규가 발생하게 되면 그에 대한 조정과 중재 등의 분규해소 절차를 제공하고 있다. 이 규약에 의한 조직분규해소 절차는 다음과 같다. 먼저 AFL-CIO의 공식 인사(federation official)에 의한 조정이 제공된다. 이 조정을 위해 AFL-CIO 위원장은 노동운동에 식견이 높은 사람을 조정관으로 지명하고, 분규 중인 노동조합들에게 이 조정관과 만나도록 명령을 내리게 된다. 조정관의 지명 후 14일 이내에 조직분규가 자발적인 합의로 해결되지 않으면 다음의 중재단계로 넘어가게 된다. 여기서 중재는 위원장이 집행위원회의 동의를 얻은 후 지명하는 공정 중재단(panel of impartial umpire)에게 맡겨지게 된다. 중재단은 중재를 위해 먼저 청문회를 개최하고 나서 중재에 들어가게 되는데, 그 중재 결과는 절대적 구속력을 가지는 것은 아니지만 패소자의 승복이 기대되고 있다. 패소자가 그 결정에 불복하는 경우에는 중재결정 후 5일 이내에 집행위원회(Executive Council) 산하의 3인 소위원회(subcommittee)를 통해서 항소할 수 있게 되는데, 해당 소위원회가 그 항소를 기각하게 되면 중재 결정이 구속력 있는 최종 결정이 된다. 그러나 소위원회에 의해서 그 항소가 기각되지 않으면, 위원장은 12명의 부위원장들로 구성된 항소위원회를 구성하는데, 이 항소위원회가 중재 심판의 결정을 인준하거나 또는 변경할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이 집행위원회의 결정은 최종적이고 구속력이 있기 때문에 그것에 기초하여 위원

장은 패소한 노조에게 조직침탈의 즉각 중지 명령(cease and desist order)을 내려야 한다.

패소자가 최종적이고 구속력이 있는 결정을 따르지 않으면, AFL-CIO는 그 노조에게 처벌을 내릴 수 있다. 처벌은 AFL-CIO의 서비스나 설비 이용 금지, AFL-CIO의 정책 결정이나 규약에 따른 보호 금지, AFL-CIO의 결정에 불복하는 노동조합에 대한 다른 노조들의 지원 금지, 불복 노조에 대한 다른 노조들의 조직침탈 허용 등이다. 실제로 잘 활용되는 것은 아니지만, 금전적 배상이나 AFL-CIO로부터의 제명도 처벌 리스트에 포함되어 있다. 금전적 배상은 피해를 입은 노조에게 조직분규 처리절차 비용, 상실 조합비 또는 기타 손실비용을 충당하기 위한 것이다.

이상에서 살펴본 조직경쟁에 대한 AFL-CIO의 규율은 AFL-CIO 가맹노조간 조직침탈을 현저하게 줄였던 것으로 확인되고 있다. 가령 AFL-CIO 가맹노조간 조직침탈건수가 1964년에 24건, 1969년에 14건, 1974년에 23건, 1979년에 14건, 1984년에 7건, 1989년에 10건 등으로 현저하게 줄어들고 있다(Monterosso, 1990). 1967년 AFL-CIO 대의원대회의 집행위의 보고에 따르면, 그 조항의 효력이 발생된 1962년 이후 AFL-CIO 내에 701건의 조직분규가 제기되었으나 약 60% 정도가 조정(mediation)에 의해서 해결되었고, 81건이 공정한 중재인(impartial umpire)의 결정에 회부되었다. 그 중 61건이 거절되었고 4건은 철회되었으며 8건은 집행위에 회부되었으며 나머지 5건은 계류 중이었다. 결국 오직 42건만이 규약을 준수하지 않는 것으로 귀결되었다(Monterosso, 1990에서 재인용).

1987년 도입된 규약 21조는 노동조합간 조직권한 결정에 관한 절차(Procedures for Determining Organizing Responsibilities)라고 명명되어 있는데, 이것은 미조직 사업장의 신규 조직 시 발생하는 조직분규를 해소하기 위한 조정과 중재의 절차이다. 이 규정의 제정 이후 AFL-CIO 회원노조들은 특정한 근로자집단을 조직하기 위해서는 먼저 AFL-CIO로부터 독점적 조직권한을 인정받아야 하게 되었다. 이 때 복수의 노조들이 동일한 사업장을 조직하게 되어서 노조간 조직분규가 발생하게 되면 그것은 먼저 조정에 회부되고, 조정을 통해서 합의에 이르지 못하면 공정중재인(Umpire)에 의한 중재에 회부되어야

한다. 공정중재인(Umpire)의 중재결정은 다음과 같은 두 가지 조건에 입각해야 한다. 첫째, 한 노동조합이 다른 노동조합보다 먼저 해당 근로자 집단을 조직하려는 적절한 조직운동을 시작했어야 하고 그 노동조합이 그 근로자집단을 성공적으로 조직할 승률이 합리적인 수준을 넘어야 한다. 둘째 그 노동조합이 다른 노동조합보다 해당 근로자 집단으로부터 과반수의 지지를 받을 가능성이 현격하게 높아야 한다. 이것을 판단하기 위해 심판은 그 노조가 해당 근로자 집단에 대한 조직 범위, 해당 근로자들에게 서비스를 제공할 수 있는 잠재역량 등 관련요소들을 고려하게 된다. 이 때 그 노조가 이상의 조건들을 충족하지 못했다고 판단되면, 중재인(Umpire)은 그 노조에게 그 근로자집단에 대한 신규조직 독점권을 인정하지 않고, 다른 관련 노동조합들에게도 그 근로자집단을 조직할 수 있는 여지를 남겨두게 된다.

AFL-CIO의 내부 규제는 AFL-CIO 가맹노조간 조직경쟁을 규율하는데는 상당 부분 성공했지만, 비가맹노조와의 조직경쟁까지 불식한 것은 아니다. 이 당시에 AFL-CIO 가맹하지 않은 노조들이 전국적으로 광범위하게 산재해 있었는데, 그것들은 대부분 지역독립노동조합들(Independent Local Unions)이었고, 이들 지역독립노조와 AFL-CIO 가맹노조간 조직경쟁이 존재했기 때문이다. 가령 Odewahn & Scott(1989)는 노동조합간 조직침탈건수가 1974-1983년 사이에는 121건, 1983-86년 사이에는 73건으로 보고하고 있는데, 이들 숫자에서 위에서 본 AFL-CIO 가맹노조간 조직침탈을 제외하면 지역독립노조와 AFL-CIO 가맹노조간 조직침탈건수를 추정해낼 수 있다. 이들 지역독립노조들은 대부분 기업별 형태를 취하고 있었기 때문에 외형상으로는 우리나라의 기업별노조와 유사한 형태를 취하고 있었지만, 우리나라 노조들에 비해서는 훨씬 더 온건하고 교섭력이 약한 노조들이었다. 그럼에도 불구하고 이들은 기본적으로 기업단위로 조직되어 있었기 때문에 이들 노조들과 AFL-CIO 가맹노조간 조직경쟁이 기업노조와 초기업단위 노조간 조직경쟁의 단면을 보여주기 때문에 그것을 여기에 간략하게나마 살펴보고자 한다³⁾.

지역독립노조의 연원은 1920-30년대에 번성하였던 기업노조(company union)

3) 이하에 살펴보는 지역독립노조는 주로 Jacoby(2001)를 참조하였음.

에 있다. 기업노조는 초기 와그너법의 엄격한 적용과 함께 전국적인 초기업단위노조의 지부가 되거나 해체되면서 대부분 사라지게 되되었지만, 일부가 고용주로부터 재정적 독립성을 강화한 채 살아남게 되었다. 그 이후 기업노조에 대한 와그너법 관련 조항 해석의 엄격성이 완화되고, 이어서 Taft-Hartley Act(1947년)에 의해서 그 조항 자체가 완화된 형태로 개정된 이후 1950년대까지 지역독립노조의 숫자가 계속 증가 추세를 보이게 되었다. 그 결과 50년대 후반-60년대 초반에는 지역독립노조의 숫자가 상당한 수준에 도달했는데, 1961년의 BLS 조사에 따르면 지역독립노조의 숫자는 1277 개, 조합원은 452,000 명 정도였다. 이들 지역독립노조는 전국단위의 초기업단위 노조가 침투하기 어려운 영역을 중심으로 조직되어 있는데, 주된 대상들은 사무직 근로자와 대도시 밖의 소규모기업 근로자들이었다.

지역독립노조는 기업 단위로 조직되었기 때문에 우리나라의 기업별노조와 유사한 특성을 가지고 있었다. 그것은 기업 내의 내부노동시장 지향적인 인사정책을 강화하게 만드는 경향이 있었고, 기업간 임금격차를 강화하기도 하였다. 이들 노조들은 다른 노조와 연계성을 갖지 않기 때문에 비공식성이 강하였고, 직접 민주주의적 성격도 강한 편이었는데, 이와 같은 비공식성 때문에 노동조합의 성격이 위원장의 성격에 의해서 좌우되는 경우가 많았다. 이들 지역독립노조들은 전반적으로 온건하고 보수적인 성향을 보였는데, 노사분규에 들어가는 경우가 거의 없었고 고용주의 권위에 도전하는 경우도 드물었다. 이들 중에는 상대적으로 강경한 노조들도 존재했지만 전국노조보다는 여전히 온건한 편이었으며, 이들이 주로 사용하는 전략 중 하나는 전국노조에 가입하겠다는 협박을 사용하여 고용주를 압박하는 것이었다.

한편 지역독립노조의 장점은 그것들이 전국노조보다 더 저렴한 조합비(전국노조의 1/6 ~ 1/4 수준)로 서비스를 제공하고 있다는 점에 있었다. 동시에 그것은 재정적으로나 조직적으로 전국조직으로부터 독립성을 가지고 있기 때문에 기업간 임금격차를 허용하는 등 해당 기업의 근로자들의 이해 추구에 더 직접적으로 다가갈 수 있고, 전국노조보다 직접 민주주의의 원칙을 적용하기 용이한 점도 장점이라고 할 수 있다. 이들 기업의 임금 프리미엄은 노동조합에 의해서 얻어진 것이라기보다는 이들의 높은 숙련에 기초를 둔 것이지만,

지역독립노조에는 전국노조와 같은 기업간 임금표준화 전략이 없기 때문에 이 임금프리미엄이 보호되는 측면이 있는 것이다.

이런 특성 때문에 이들 지역독립노조들은 일부 근로자들, 특히 보수적이고 친경영적인 성향을 가진 근로자들이 선호했던 노동조합의 형태이었고, 그것이 지역독립노조의 존립근거가 되었다. 이들 근로자들이 지역독립노조를 선호했던 이유들은 (1) 지역의 독립노조의 지도부가 지역문제를 더 잘 알고 있으며, (2) 지역노조 집행부의 관심은 지역적인 이슈이며, (3) 지역독립노조는 회비를 모두 자신이 사용할 수 있도록 보유하며, (4) 독립노조는 다른 전국노조의 규약을 따를 필요가 없으며, (5) 지역의 독립노조가 노조를 유지하려는 동인이 더 순수하게 받아들여지고 있었기 때문이다(반면에 전국노조는 비즈니스기관과 같은 느낌을 주고 있었다).

지역독립노조가 존립할 수 있었던 또 한 가지 이유는 경영진의 암묵적 지원이 있었기 때문이다. 미국 노동운동의 전반적 상승기였던 50년대 이전까지는 지역독립노조가 전투적이고 강력한 전국노조의 대안으로 기능할 수 있다는 판단이 있는 경우, 또는 그것이 근로자의 목소리를 대변함으로써 근로자들의 고충처리나 근로자들의 참여 촉진에 기여하는 등 참여경영의 기제로 활용될 수 있다고 여겨지는 경우 경영진의 암묵적 지원을 얻을 수 있었다. 그러나 1950년대가 경과하면서 AFL-CIO의 통합에 따른 전국노조의 온건화, 전국노조의 조직화 유인력 약화, 지역독립노조보다 더 온건한 형태의 참여기제 개발 등의 계기를 거치면서 경영진의 지역독립노조에 대한 지원도 점차 줄어들어 가게 되었다. 더구나 지역독립노조에 대한 전국노조의 반복적인 조직침탈 노력으로 그것이 전국노조의 지부로 전환되는 과정을 보면서 지역독립노조가 전국노조 조직화의 발판이 될 수도 있다는 판단도 지역독립노조에 대한 경영진의 지원 전략을 수정하게 만드는 요인이 되었다. 그 결과 경영진들의 노사관계전략이 지역독립노조를 기반으로 한 산업노조회피전략에서 무노조전략으로 선회하게 되면서 독립지역노조도 서서히 쇠퇴의 길을 걷게 되었다.

1950년대까지만 해도 지역독립노조들은 AFL-CIO 가맹노조와의 조직경쟁에서 더 높은 승률을 보였던 것으로 확인되고 있다(Krisolov, 1954; Troy, 1960). 가령 1948-58년 기간 중 벌어졌던 전국노조의 조직침탈에 대한 지역독립노조

의 승률은 54%였으며(Troy, 1960), 반대로 전국노조에 대한 지역독립노조의 조직침탈에서 지역독립노조의 승률은 2/3 정도였다(Krisolov, 1954). 그러나 1960년대에 접어들면서 AFL-CIO 가맹노조들의 지속적인 조직침탈 노력으로 일부는 전국노조의 지부가 되었고, 또 일부는 경영자의 지원이 끊기면서 자진 해체를 겪으면서 지역독립노조는 하향추세로 접어들었고, 1970년대 이후에는 그것들이 미국 노사관계의 미미한 부분으로 전락하게 되었다. 참고로, 독립지역노조가 포함된 복수노조간 인준선거는 1964년 387건, 1969년 265건, 1970년에 140건, 1979년에 46건, 1984년에 48건, 1989년에 39건 등으로 점차 감소하여 왔다(Monterosso, 1990).

다. CTW와 AFL-CIO의 분열과 조직경쟁⁴⁾

AFL-CIO와 CTW의 공식적 분열은 2005년에 발생했다. 즉, 2005년 5월 Teamsters(IBT), Laborers(LIUNA), Service Employees(SEIU), United Food and Commercial Workers(UFCW), UNITE-HERE 등 5개 노동조합이 Change to Win Federation을 발족한 것이 그것인데, 그 발족 직후 2001년 AFL-CIO를 탈퇴했던 Carpenters와 United Farm Workers(UFW) 등 2개 노조가 가세하여 총 7개 노동조합으로 확대되었다. 그 이후 2009년에 Carpenters와 UNITE-HERE가, 2010년 LIUNA 등이 CTW에서 탈퇴함으로써 2010년 9월 현재 International Brotherhood of Teamsters(IBT), Service Employees International Union (SEIU), United Farm Workers of America(UFW), United Food and Commercial Workers International Union(UFCW) 등 4개 노조만이 남아 있다. 참고로, CTW에서 탈퇴했던 노동조합들 중 UNITE-HERE와 LIUNA는 AFL-CIO에 재가입하였다.

AFL-CIO로부터 CTW의 분리 독립은 표면적으로는 일단 미국 노동조합의 전반적 하락세에 어떻게 대응할 것인가라는 입장 차이에서 비롯되고 있다. 1995년 미국 노동조합운동의 부흥을 기치로 내걸고 AFL-CIO를 장악했던 Sweeney 집행부의 조직화 노력에도 불구하고 노조조직률은 계속 하락하면서 2005년에

⁴⁾ Masters et al(2006), Estreicher(2006) 등을 참조하여 작성하였음.

는 민간부문 조직률이 8.5%까지 하락하였다. 이와 같이 지속적으로 하락하는 노동조합운동에 활력을 불어넣기 위한 개혁이 필요하다는 기치를 걸고 SEIU의 Stern 위원장이 2003년 New Unity Partnership(이하 NUP)라는 개혁블록을 창립한 것이 AFL-CIO와 CTW의 분열에 대한 단초를 제공하였다.

AFL-CIO와 CTW의 분열 한 가운데 미국 최대 노조인 SEIU가 위치하고 있다. CTW의 주도세력이 SEIU일뿐 아니라 AFL-CIO 위원장인 Sweeney도 SEIU의 전직 위원장 출신이다. SEIU는 미국에서 가장 빨리 성장하는 대표적인 노동조합이다. 그 노조는 1970년대에도 조직화에 수입의 45%를 투입하는 등 미조직근로자의 조직화에 주력해왔는데, 이러한 조직화 노력을 통해 1999년 캘리포니아의 Home Care Workers 74,000 명을 조직하는 등 성공적인 조직화를 일궈냈다. 그 결과 SEIU는 2010년 현재 230만 정도의 조합원을 가지고 있으며, 미국에서 가장 큰 의료노조(110만 명 정도), 최고 규모의 부동산서비스노조(20만 명 정도), 제2위의 공공서비스노조(100만 명 정도)를 자랑하고 있다. 이처럼 빠른 성장은 미국 노동조합 내에서 SEIU의 발언권을 높이게 되면서 이차로 Sweeney의 AFL-CIO 집행부 장악의, 그리고 이차로 Stern 위원장이 주도하는 NUP 조직화의 토대가 되었다.

AFL-CIO Sweeney 집행부의 조직화 노력이 성공적인 모습을 보이지 않으면서 NUP는 미국 노동조합의 구조개혁 위에서만 노동조합의 조직화가 가능하다는 진단을 내리게 된다. 즉, NUP는 미국 노동조합의 현주소는 지나치게 많은 소규모 노동조합들(60 개 정도)이 난립하고 있어서 규모의 경제를 창출할 수 없는 구조적인 문제를 가지고 있기 때문에 노동조합들을 하나의 산업, 하나의 업종, 하나의 노동시장을 포괄하는 20 개 정도의 대형 노동조합들로 통합할 필요가 있다고 보고 있었다. AFL-CIO도 노동조합의 통합을 통한 대형화에 반대를 하는 것은 아니었지만, 노동조합들의 자발적 협약에 근거해야 한다고 보는 점이 NUP와 달랐다. 자발적 협약에 의한 노동조합의 구조 개혁은 더딜 것이기 때문에 AFL-CIO 노동조합들은 노동조합운동의 부활을 위한 가장 시급한 과제를 노동법의 개정과 그것을 위한 정치운동 참여에서 찾고 있었다. 반면에 NUP는 노동조합의 구조개편이 하향식으로 의식적으로 이뤄져야 한다고 보고 있으며, AFL-CIO가 느슨한 연합체로서 구속력 있는 조직이 아니어서 노

동조합의 구조 개혁을 이끌어 내기에 부적합한 조직이기 때문에 AFL-CIO의 개혁이 요청되고 있다고 보고 있었다.

NUP는 일단 AFL-CIO 내의 한 정치블록으로 존재하면서 다수파를 결집하여 집행부를 장악하려고 노력했다. 그러나 2005년 선거에서 Sweeney 위원장의 당선을 막는데 실패한 직후 CTW를 결성하게 되면서 AFL-CIO와 CTW의 분열이 공식화되었다. 참여 노동조합의 수는 많지 않았지만, SEIU와 Teamster 등이 북미에서 가장 큰 노조들이기 때문에 조합원수에서는 CTW가 미국 전체 노동조합원수의 48%에 해당할 정도로 큰 비중을 차지하고 있다. CTW도 한 산업이나 업종에 하나의 노조만이 존재해야 한다는 NUP의 운동노선을 계승하고 있다. 이 점과 관련해서 CTW는 규약에 여러 가지 사실과 정황에 비추어 해당 산업의 근로자들의 이해를 가장 잘 봉사하는 가맹 노동조합에게 해당 근로자들을 조직할 독점적 권한을 부여해야 한다고 명시하고 있다. 그러나 이 주장이 CTW 가맹 노동조합들이 전통적인 관할권 밖의 다른 산업에서 조직화를 시도하지 않을 것이라는 의미로 받아들여지는 것은 아니다. 가령, CTW의 가맹노조인 Teamster는 움직이는 물체가 존재하는 모든 산업으로 관할권을 확대하는 일반노조 경향성을 그대로 유지하고 있기 때문이다.

CTW는 자신의 활동을 신규노조의 조직화 방식에 대해서 집중할 것이며, 그것을 위해 CTW는 우선 조합비의 75%를 조직화에 투입할 것임을 천명하고 있다. 반면에 AFL-CIO는 조합비 기금의 30%를 조직화에 사용해야 한다고 주장하고 있었다. 여기서 AFL-CIO의 월 조합비는 조합원 1인당 65센트인데, CTW의 인당 월 조합비는 25센트여서 CTW가 주장하는 신규조직화 예산은 AFL-CIO가 주장하는 바와 큰 차이가 있는 것은 아니다. 다만, AFL-CIO 노동조합들이 실제 신규 조직화 예산으로 사용하는 비율은 조합비의 5% 정도로 알려지고 있기 때문에 이 예산에 비해서는 많이 증액될 전망이다.

CTW는 AFL-CIO의 존립 근거였던 조직경쟁금지조항(규약 20조와 21조)이 노동조합 조직화에 장애가 되고 있다고 주장하고 있다. 앞서 살펴보았듯이, 이들 조항들은 노동조합의 관할권에 관한 기득권을 존중하고, 나아가 신규 조직화의 경우에도 특정 분야 근로자의 조직화에 대한 독점적 권한과 조직화 능력 입증을 AFL-CIO의 결정에 따라야 하도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 노동

조합들이 명확하게 구분된 관할권에 따라 조직을 확대해갈 때에는 심각한 문제를 낳지 않지만 대규모 노조들이 전통적인 관할권을 벗어나서 인접 산업이나 관련 산업의 노조들을 흡수하고 일반노조로 전환되어 갈 때에는 그 규정은 사실상 선착순을 의미하게 되었다. 이것은 관할권이 모호해진 공공부문에서 가장 극심하게 나타나고 있다.

CTW도 노동조합운동의 분열에 의해 사용자들의 분리정책에 말려들고, 그럼으로써 ‘하향경쟁(race to the bottoms)’에 빠져서는 안 된다고 주장하고 있다. 그러나 그 구체적인 방법론에 있어서는 AFL-CIO의 규약 20-21조와 차이를 보이고 있다. CTW가 주장하는 방식의 요지는 첫째로 핵심 산업에서 조직률이 현저하게 높은 노조를 확인하고, 둘째로 핵심 산업에서 그 노조들의 장기적인 조직화 프로그램을 간섭으로부터 보호할 수 있는 근로조건 표준을 개발하며, 셋째로 그 산업에서 현저하게 높은 조직률을 보이는 노조들로 산업조정위원회(Industrial Coordinating Committee)를 구성하게 하고, 이 산업조정위원회로 하여금 신규 조직화의 주도권, 근로조건 표준의 설정, 다른 노조들의 표준 허물기 등을 막는 방법 등을 강구하게 하자는 것 등이다. 이 주장의 요체는 강력한 핵심노조들을 중심으로 노동조합운동을 재편하자는 것으로 요약될 수 있다. CTW의 이런 입장에서는 AFL-CIO의 규약 20-21조는 허약한 노조들의 존재를 허용함으로써 한 산업 내에 복수의 노조 상황을 허용하게 되고, 그럼으로써 해당 산업의 근로조건 표준 저하를 허용하고 있다는 것이다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이 CTW는 기본적으로 대규모 노동조합을 중심으로 노동조합 구조를 개편하는데 초점을 맞추고 있다. CTW 가맹노조들이 기존 노조들에 대한 조직침탈에는 관심이 없다고 주장하고 있지만, 이상에서 살펴본 CTW 주장의 핵심에는 소규모 노조들에 대한 합병 의지가 강하게 깔려 있다. 그리고 CTW는 규약에서도 AFL-CIO 노조에 대한 조직침탈의 여지를 남겨 두고 있다. CTW는 AFL-CIO처럼 자기 회원 노조들 사이의 조직침탈에 대해서는 금지협약을 유지하고 있는데, AFL-CIO 노조에 대해서는 연대협약(solidarity charters)을 맺은 곳에 대해서만 조직침탈을 금지하고 나머지 AFL-CIO 노조들에 대해서는 조직침탈을 허용하고 있다. 참고로 AFL-CIO 노조들 중 Metal Trades Department은 CTW 전체와, 그리고 AFSCME는 SEIU,

UFCW 등과 불가침협약을 맺고 있을 뿐, 나머지 다수의 AFL-CIO 노조는 CTW와 연대협약을 맺고 있지 않다.

마지막으로 조직경쟁에서 CTW가 취하고 있는 사용자측에 대한 태도가 노사협조주의에 기초하고 있다는 점이다. 즉, CTW는 노사간 적대적 관계가 어느 쪽에게도 이득이 되지 않을 것이기 때문에 가치부가적인 노동조합을 포용해야 한다고 주장하고, 그것을 조직경쟁의 유력한 무기로 활용하고 있다. 이 점은 AFL-CIO와 CTW의 조직경쟁이 노조운동의 후퇴기에 발생하고 있기 때문에 사용자측의 입장이 노조간 조직경쟁에 중요하게 작용하고 있다는 점을 의식하고 있는 정책인 것으로 판단된다.

CTW와 AFL-CIO의 분열 이후 CTW 노조들과 AFL-CIO 노조 사이에 조직침탈이 꽤 많이 벌어졌다. 그 중에서 SEIU가 조직경쟁에 가장 적극적이고 활발하였는데, 그것은 2007-2009년 사이에 SEIU는 New York State Nurses Association(NYSNA), Federacion Maestros de Puerto Rico(FMPR), Engineers and Architects Association(EAA), California Nurses Association(CNA), United Healthcare West(UHW), UNITE HERE 등의 조직침탈에 관여하였다. 여기서 UNITE HERE는 CTW 가맹 노조인데, 내부의 조직분규가 발생하면서 일부는 SEIU에 합병되고 나머지는 AFL-CIO로 소속을 옮기게 되었다.

이상의 조직분규 중 주목을 가장 많이 받은 것이 SEIU와 CNA간 조직분규이기 때문에 그 조직경쟁 사례에 대해서 아래에서 간략하게 소개하고자 한다. 이 사례는 양노조 어느 쪽도 조직침탈이나 신규노조 조직화에 성공하지 못하고 상호 방해로 끝난 사건이며, 협박과 폭력 등도 동원된 조직분규 사건이었다.

SEIU는 앞서 살펴본 서비스노동조합이고 CNA는 AFL-CIO에 소속된 캘리포니아간호사노조(California Nurses Association)이다. CNA는 원래 1903년 설립된 캘리포니아간호사협회라는 전문가단체였으나 노동조합의 성격이 많이 강화된 간호사노조이다⁵⁾. 노조의 이름은 캘리포니아로 지정되어 있지만 조직은 50 개

5) CNA는 원래 미국간호사협회의 한 지부이다. ANA는 제2차 세계대전 말기에 경제안정프로그램(economic security program)을 채택하였는데, 그것이 공세적인 단체교섭 지향 프로그램이었다. 이 프로그램을 통해 ANA는 회원들의 경제적 기준, 프로그램, 법률적 권고 등을 개발하기 위해 경제

주에 분포하고 있으며 조합원수는 약 8.6만 명이다. 2009년 CNA는 the United American Nurses, Massachusetts Nurses Union 등과 연대하여 15만 명의 National Nurses United를 조직하였다.

SEIU와 CNA는 모두 보건의료산업의 근로자들을 조직하고 있는데, 중분류 산업 중에서 보건의료산업(SIC80)이 복수노조간 인준선거의 비율과 수치가 가장 높으며, 동일 산업 내에서 활동하는 복수노조의 수가 가장 많은 산업이다. 주된 이유는 보건의료산업 중 비영리병원은 종전에는 노동조합의 조직화가 허용되지 않았다가 1974년의 Public Law 93-363(NLRA의 수정법)에 의해 노동조합 조직화가 허용되면서 신규조직화가 매우 활발하게 이루어졌으며, 동시에 보건의료산업이 여러 가지 직종의 근로자들로 구성되어 있어서 다수의 노조들이 노조 조직화에 나서게 되었기 때문이다. 미국 서부의 보건의료산업 조직화는 1930년대 말부터 SEIU(당시는 Building Service Employees Unions)에 의해서 시작되었다. 한편 뉴욕주에서는 United Public Workers가 뉴욕 지방자치 병원과 몇몇 자발적 병원들을 조직했는데, 그 노조는 CIO로부터 축출된 이후 팀스터 노조와 합병했고, 그 이후에도 계속 병원을 조직했다. 동부지역의 경우 Retail Wholesale and Department Store Workers(RWDSU)의 LOCAL 1199(후에 District 199로 바뀌었다가 SEIU에 통합됨)가 보건의료산업 근로자들의 조직화에 동력을 제공하였다. 뉴욕에서는 Local 1199, 팀스터노조, SEIU 외에도 AFSCME(American Federation of State, County, and Municipal Employees) 등도 보건의료산업의 근로자들 조직화에 적극적인 활동을 전개해왔다.

보건의료산업에서 이처럼 다수의 노조가 활발한 조직활동을 전개하고 있기 때문에 노조간 조직경쟁이 발생할 가능성이 가장 높은 분야라고 할 수 있다. 여기서 대표적인 두 노조는 SEIU와 CNA인데, SEIU는 보건의료산업에 종사하는 모든 직종의 근로자들을 조직하고 있음에 반해 CNA는 간호사들만을 조직

복지위원회(Commission on Economic General Welfare)를 설립하였다. 이 위원회의 활동은 가시적 성과를 내지는 못했지만, 훗날 ANA의 일부가 노동조합으로 전환하는 기반을 만들어주었다. ANA의 지부들이 단체교섭을 추구한 것은 비영리 병원에도 노동조합의 조직화가 허용되었던 1974년 이후의 일이다. 노동조합 지향성을 가졌던 대표적인 지부가 바로 CNA이다. 참고로 ANA는 여전히 대부분의 예산과 노력을 전통적인 전문직 이슈를 해결하는데 투입하고 있어서 노동조합적 성격이 약한 편이다.

하는 노동조합이다. 참고로 SEIU가 조직하고 있는 간호사수는 8.0만 명 정도이다. 여기서 SEIU는 하나의 산업에 하나의 노조를 주장하고 있었기 때문에 간호사직종만을 조직하고 있는 CNA와 정면으로 대립할 가능성을 안고 있었다. 그리고 노동조합의 운동노선 측면에서도 CNA가 SEIU보다 훨씬 더 전투적이고 대립적인 성격을 가지고 있었기 때문에 두 노조간에는 노선갈등의 측면도 존재하고 있었다.

CNA와 SEIU는 서로 크고 작은 충돌을 겪어 오다가 CNA가 2008년 3월 SEIU의 신규조직화를 방해하는 캠페인을 벌이면서 두 노조간 조직분규가 격렬해지기 시작했다. 당시 SEIU는 Ohio주 소재 9개 병원(모두 Catholic Healthcare Partners System 소속 병원들임)에서 8,300명 정도의 조합원을 조직하기 위한 인준선거에 돌입하고 있었는데, CNA가 SEIU와 그 인준선거를 비판하는 유인물을 유포하였다. 여기서 CNA의 주된 비판 내용은 그 인준선거가 노조에 의해서가 아니라 병원 경영진과 SEIU의 담합(sweetheart deal)에 기초한 경영진의 요청에 의해 치뤄지는 선거라는 점에 있었다. 그에 대한 SEIU의 주장은 노조 조직화에 대한 고용주의 격렬한 반발로 조직사업이 실패하는 사례들을 목격하면서 신규 노조 조직화를 위해서 Catholic Healthcare Partners와 신사적인 캠페인을 벌이고 격렬하고 전면적 조직화 노력을 하지 않을 것을 약속하는 합의였다는 것이다. 어쨌든 그 유인물 배포 결과 그 인준선거는 취소되었고 SEIU의 노조조직화는 실패로 끝나게 되었다.

이에 격분한 Ohio주의 Catholic Healthcare Partners 소속 근로자들이 2008년부터 CNA 간부들에게 전화를 걸어 협박을 하거나 캘리포니아 간호사들에게 우편물 보내기 캠페인, 캘리포니아 남부지역, 그리고 이어서 북부의 병원들을 방문하여 반CNA 유인물 돌리기, CNA 간부의 집에 들이닥쳐서 토론을 요구하기, CNA를 비난하기 위한 웹사이트 설치 등의 준폭력적 활동을 벌이게 되었다. 그리고 마침내 2008년 4월 SEIU의 조합원 및 직원 수백 명이 CNA 위원장이 연사로 등장하는 Labor Notes Conference에 난입한 폭행사건이 발생하게 되었다.

2009년 SEIU와 CNA와 SEIU간 평화협정의 체결과 함께 이 조직분규는 종료되었다. 양자는 추후 보건의료노조 조직화 방향에서도 합의를 보았는데, 간호

사들은 CNA가 조직하기로 하고 그 밖의 다른 직종들은 SEIU가 조직하는 것으로 정리하면서 상대 조직을 침탈하지 않을 것임을 천명하였다. 그리고 마지막으로 플로리다에서 두 노조가 공동으로 간호사노조를 조직하기로 하였다.

4. 연구의 요약과 우리나라 복수노조 상황에 대한 시사점

이상으로 이 글은 미국의 복수노조와 노조간 조직경쟁 사례에 대해서 살펴보았다. 미국은 하나의 교섭단위에 하나의 교섭대표만을 인정하는 배타적 교섭제도로 인해서 교섭단위 내에서는 복수노조가 존립할 여지가 없지만, 산업별 등 초기업단위에서는 복수노조가 존재할 가능성을 가지고 있다. 그러나 미국 노동조합 총연맹들이 전통적으로 회원노조간 조직경쟁을 억제하는 내부 규율을 통해 노조간 조직경쟁을 억제해왔다. 그럼에도 불구하고 산업구분의 변화, 노동조합들의 일반노조화 등을 거치면서 전통적인 관할권 구분이 불분명해지게 되었고 더구나 총노총의 분열로 인해서 노조간 조직경쟁이 지속되어 왔다.

미국의 노조간 조직경쟁은 크게 AFL과 CIO의 대립기, AFL-CIO의 통합 이후 국면, AFL-CIO와 CTW의 대립기 등 3 국면을 통해 발전해왔다. AFL과 CIO 통합의 핵심적인 목적은 노조간 조직경쟁의 불식이었기 때문에 AFL-CIO의 통합 이후 제정된 불가침규약(20조와 21조)은 노조간 조직경쟁을 억제하는데 상당한 효력을 발휘해왔다. 그 결과 이 시기에는 지역독립노조와 AFL-CIO 가맹노조간 조직경쟁이 일부 존재하는 정도였고, 전체적으로 노조간 조직경쟁은 최소한으로 억제되었다. 그러나 2005년 이후 노동조합의 조직률 회복방안과 주도권을 둘러싸고 AFL-CIO와 CTW간 조직분열이 발생한 이후 미국의 노동조합간 조직경쟁이 새로운 국면에 접어들고 있다. 그 결과 노동조합 내부의 조직경쟁 규율이 무너지게 되면서 노동조합간 조직경쟁이 치열해지고 있다. 다만, 최근에 CTW와 AFL-CIO간 통합 논의가 물밑에서 진행되고 있다는 소문이 돌리고 있어서 이 조직경쟁도 조만간 해소될 가능성이 있다. 어쨌든 미국

의 최근 조직경쟁은 전체적으로 노동조합의 쇠퇴국면에서 발생하고 있는 조직경쟁이라고 할 수 있다.

복수노조와 노조간 조직경쟁이 노동조합운동에 활력을 줄 것인가가 미국의 노사관계 학계나 노동계에 가장 큰 쟁점을 이루고 있다. 노조간 조직경쟁은 한편으로 노조의 단결력 약화와 노동조합의 독점적 권한 약화를 함축하고 있지만, 동시에 노조간 경쟁적 압력에 의해서 노동조합 조직의 민주화와 조합원에 대한 서비스 개선, 신규조직화 등을 촉진하는 측면도 존재한다. 그 중 어떤 측면이 더 지배적이게 될 것인가는 노동조합운동의 성장국면과 관계가 깊은 것으로 추측된다. 즉, 노동조합운동이 활발한 성장국면에 있을 때에는 노조간 조직경쟁이 노조 조직화와 노조 활동을 더욱 촉진하는 경향이 있는데, 반대로 노조운동이 정체 또는 쇠퇴국면에 있을 때에는 노조간 조직경쟁이 노동조합의 분열을 촉진하는 측면이 부각되고 있다. 가령, 미국에서 복수노조와 조직경쟁이 가장 활발했던 시점은 AFL과 CIO가 분열되어 있었던 1935-54년의 기간인데, 이때는 노동조합 조직화가 가장 활발했던 시기이기도 한다. 현재도 조직경쟁이 가장 활발한 산업은 의료산업인데, 이 분야는 동시에 노동조합 조직화가 가장 활발한 곳이기도 하다. 그러나 조직경쟁과 조직운동의 활성화 중 어느 쪽이 원인이고 어느 쪽이 결과인가는 분명하지 않다. 직관적으로는 서로 영향을 주고 있는 것으로 보이지만, 굳이 한 쪽을 고르라면 노동조합 활동이 활발한 곳에서 조직경쟁이 치열할 가능성이 더 높아 보인다. 가령, 최근 CTW에 의한 조직경쟁의 촉발이 있어도 조직의 활력이 생기지 않고 있음은 그 점을 시사하고 있다. 이 점에서 노조간 조직경쟁은 노동조합의 공세국면과 수세국면에 따라서 복수노조가 노동조합운동에 미치는 영향이 다를 가능성이 있음을 알 수 있다. 공세국면에서는 그것이 노동조합운동의 활성화에 기여할 가능성이 높지만, 수세국면에서는 노동조합의 교섭력과 조직역량을 약화시킬 가능성이 있다. AFL과 CIO가 경쟁하던 1930-50년대 조직경쟁과 AFL-CIO와 CTW가 경쟁하는 2000년대의 조직경쟁 사이의 차이는 이러한 국면 차이를 반영하고 있는 것으로 보인다. 이런 점에서 향후 우리나라에서 복수노조의 허용이 노동조합운동에 어떤 영향을 미칠 것인가를 예측하기 위해서는 먼저 우리나라 노동조합운동이 어떤 국면에 있는가를 판단할 필요가 있다.

동일한 논리로, 복수노조의 허용이 얼마나 노사관계의 불안정을 초래할 것인가도 노동조합운동의 성장국면과 관련이 높을 것으로 보인다. 앞서 살펴본 것처럼, 노동조합운동의 성장국면에서는 복수노조가 선명성 경쟁을 통해서 노동조합의 교섭력을 강화하게 되고 그만큼 노사관계가 불안정해질 가능성이 크다. 반면에 노동조합운동의 정체 또는 쇠퇴국면에서는 복수노조는 노동조합의 분열을 의미하게 되고 친기업적 성향을 갖는 근로자들이 일부 존재하기 때문에 노동조합이 노사관계의 불안정화를 초래할 수 있을 정도의 영향력을 확보하기가 어려워지게 된다. 복수노조 상황에서 CTW의 SEIU가 노사협조주의를 표방하고 있는 점, 사용자측의 유지전략이 있는 경우 취약한 지역독립노조도 조직경쟁에서 생존할 수 있는 점 등이 그 가능성을 시사해주고 있다.

이상의 추론에 비추어 볼 때, 우리나라에서 복수노조의 허용이 우리나라 노사관계에 어떤 영향을 미칠 것인가는 그것이 우리나라 노사관계의 성장국면을 바꿀 정도의 위력을 가지고 있는가에 달려 있다. 그 동안 우리나라 노동조합운동도 노조 조직률의 지속적 하락 등을 경험하면서 정체국면에 돌입하고 있다고 평가할 수 있는데, 이번 복수노조의 허용 초기에 그 동안 복수노조 금지로 조직화가 어려웠던 사무직근로자 등에서 조직화가 성공하고 그것이 노동조합운동의 국면을 전환할 정도로 큰 위력을 가지게 된다면 복수노조의 파급력이 상당히 커지고 노사관계의 불안요인으로 작용할 것으로 보인다. 그러나 그것이 노사관계의 성장국면을 전환할 정도가 아니라면 그것은 단기적 현상이고, 장기적으로는 노동조합의 약화가 초래될 가능성이 높다. 그러지 않아도 작은 규모의 기업단위 노조가 복수의 노조들로 분열되게 되면 장기적으로 노동조합의 약화 가능성은 상당히 크다고 할 수 있다.

이상의 전망에 비추어 볼 때, 향후 노동조합운동의 전략적 선택이 무엇보다도 중요한 것으로 보인다. 법적인 복수노조 허용이 되돌릴 수 없이 확정되게 되면, 그 이후에는 복수노조 문제가 노동계가 현재처럼 양노총으로 분화되어 존속할 것인가 아니면 통합의 방향으로 갈 것인가로 집약되며 양노총의 통합 과정에서 중요한 단계 중 하나는 양노총 소속 노동조합간 불가침조약의 체결이라는 점을 미국의 복수노조 경험은 말해주고 있다.

참고문헌

- 노용진(2010) 미국의 복수노조, 『월간 노동리뷰』 제69호(2010년 12월호), pp.32-43
- Block, R., N.(2006) Industrial Relations in the United States and Canada, in Morley, M. J., P. Gunnigle and D. G. Collings(eds.) *Global Industrial Relations*, Routledge, London and New York
- Dworkin, J., B. and J., R. Fain(1989) Success in Multiple Union Elections: Exclusive Jurisdiction vs. Competition, *Journal of Labor Research* 10, pp.91-102
- Estreicher, S.(2006) Disunity within the House of Labor: Change to Win or to Stay the Course?, *Journal of Labor Research*, 27(4), pp.505-511
- Jacoby, S. M.(2001) Unnatural Extinction: The Rise and Fall of the Independent Local Union, *Industrial Relations*, Vol. 40, No. 3, pp.377-404
- Krisolov, J.(1954) Raiding Among the "Legitimate" Unions, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 8, No. 1, pp.19-29
- Masters, M. F. and R. Gibney(2006) The AFL-CIO v. CTW: The Competing Visions, Strategies, and Structures, *Journal of Labor Research*, 32(4), pp. 473-504
- Monterosso, C.(1990) *The Effects of the Rise and Decline of Rival Unionism on the American Labor Movement*, ILR School, Bachelor Dissertation, Cornell Univ.
- Odehahn, C. and C., Scott(1989) An Analysis of Multi-union Elections Involving Incumbent Unions, *Journal of Labor Research*, 10, 2, pp.197-206
- Seeber, R.(1984) *The Expansion of National Union Jurisdictions, 1955-1982*, Unpublished Dissertation, Cornell University
- Stout, S., K.(1995) *Union Competition to Organize Healthcare Workers 1972 to 1991*, Unpublished Dissertation, Cornell University

Troy, L.(1960) Local Independent and National Unions: Competitive Labor Organizations, *Journal of Political Economy*, Vol. 68, pp.487-506

Troy, L.(1961) Local Independent Unions and the American Labor Movement, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 14, pp.331-349

[발표 3]

복수노조와 협약자율

- 교섭창구단일화와 소수노조와 관련하여 -

김 영 문 (전북대 법학전문대학원)

- I. 들어가며
- II. 법적 사실 - 복수노조설립의 가능성
- III. 노동조합 난립 방지장치로서의 교섭창구
단일화 제도의 역할과 평가 - 1교섭
- IV. 교섭창구 단일화와 협약 단일화 - 피해의
최소성과 1협약
- V. 결론

I. 들어가며

2010년 1월 1일의 노동법 개정에 의해 2011년 7월 1일부터는 사업장 단위에서 조직대상을 같이 하여도 복수노조가 가능한 시대가 열리게 되었다. 이러한 사업장 단위 복수노조의 허용은 기존의 1기업1노조 원칙에 중대한 영향을 미치게 되고, 노사관계 전체는 물론 우리 사회에 미치는 파장효과도 클 것으로 예상된다. 물론 이 개정법률의 적용과 관련하여 관계당사자의 이해관계는 그 복잡짓기가 어려울 정도로 각 기업마다, 각 노동조합마다 이해관계가 첨예하게 대립된다. 예를 들어 강한 투쟁력을 갖는 제1노조를 상대하는 기업은 협조적인 제2노조를 복수노조로 갖기를 희망할 것이고, 지금까지 노조가 없던 기업은 복수노조 설립을 인용하면서도 노조가 난립하는 것보다는 단일의 노조를

교섭의 상대방으로 갖기를 원하게 될 것이다. 중소, 영세기업의 근로자처럼 그동안 노동조합이 없던 기업의 근로자나, 어용노조는 있었지만 사업장 단위 복수노조 금지의 원칙 때문에 이익대변을 받지 못했던 기업의 근로자는 신규노조의 설립을 원하게 될 것이다. 또한 노동조합으로부터 거의 이익대변을 받지 못하였던¹⁾ 비정규직 근로자들도 노동조합을 결성하려 할 것이다. 그러나 동시에 복수의 노동조합간 경쟁으로 인하여 노노간 갈등이 첨예하게 대립할 소지도 다분하다. 이미 여러 기관들은 사업장 단위 복수노조의 시행으로 노동조합의 분열과 대립, 신규노조의 급증, 단체교섭 구조의 재설정, 법률상 분쟁의 확대 등 많은 문제발생을 예고하고 있다.

이와 같이 복수노조 허용에 대한 이해관계는 노사간, 노노간에 매우 복잡하게 얽혀 있어서 개정법이 시행되기도 전에 재개정 논의가 나올 정도로 이 법이 예정대로 시행될 것인지, 아니면 다시 한번 재개정을 거치게 될 것인지,²⁾ 재개정되면 어떠한 내용으로 재개정될 것인지는 아무도 예상할 수 없다. 그러나 정부도 또한 재개정에 대해 단호하게 반대하며,³⁾ 이미 사업장(사업장)단위 복수노조 업무매뉴얼을 작성·공표하여 개정법을 그대로 시행한다는 입장이다.

이러한 예상하기 어려운 상황에서도 사업장 단위 복수노조 제도가 실현되어 다양한 근로자들의 이해관계가 대변될 수 있도록 하는 것이 현행법의 목적일 것이다. 그러나 사업장 단위 복수노조 제도는 그 자체가 목적은 아니다. 노동조합 설립과 활동에 제한을 두지 않고 근로자들이 원하는대로 노동조합을 결성할 수 있도록 하되, 소수노조의 난립으로부터 발생하는 교섭상의 혼란을 피하기 위하여 교섭창구단일화 제도를 두는 것이 현행법의 큰 골자이기 때문이다. 그러나 이러한 사업장 단위 복수노조 제도를 허용했음에도 불구하고 그것이 진정으로 근로자들의 이익을 집단적으로 대변하지 못한다면 이 제도는 형식적으로는 단결자유를 보장하는 듯하면서도 실질적으로는 노동조합의 본연의 목

1) 전체 비정규근로자의 약 3%만이 노동조합을 결성하거나, 정규직노조와의 공동보조에 의하여 이익대변을 받아 온 것으로 조사되고 있다.

2) 이미 한국노총은 집행부 교체에 따라 복수노조에 대한 전면적 재개정을 천명한 바 있다. 한국경제, 2011.1.26일자 참조.

3) 고용노동부 보도 해명자료 참조.

적이자 존립의 근거인 헌법 제33조의 ‘근로조건의 유지와 개선’에는 실패한 것이 될 것이다. 헌법 제33조를 근거로 한 단결체로서의 목적은 일반 결사체의 그것과는 다른, 근로자의 집단적 단체를 통하여 근로조건 등의 개선과 유지를 도모함으로써 노동생활의 질서를 만드는 것이므로 복수노조가 근로조건의 유지와 개선이라는 특수목적 달성을 못한다면 복수노조제도는 기능의 실패뿐만 아니라, 목적달성의 실패로 인하여 입법자의 입법형성재량에 의해 만들어진 복수노조제도는 반(反)헌법적 결과를 만들게 되는 것이다. 물론 근로자 단결체는 근로조건 유지와 개선을 위한 단체협약, 즉 노동생활의 질서를 만들 수 있다는 제33조의 헌법적 명령으로부터 이 단결체의 목적이 배타적 목적이 되어야 하고 다른 목적을 추구해서는 안된다는 것을 의미하지는 않는다. 헌법 제33조의 단결체는 이 특수목적 달성을 추구하는 단체 이외에 민법상의 사단, 헌법상의 결사체로서의 성질도 갖기 때문에 그들의 특수목적인 ‘근로조건의 유지와 개선’을 넘어 다른 목적활동으로 확장할 수도 있다.⁴⁾ 그러나 반대로 ‘근로조건의 유지와 개선’이라는 특수목적 달성을 수행하려는 의사가 없는 단결체는 진정한 의미의 단결체가 아닌 것으로서 헌법 제33조의 보호범위에 들어와서는 안된다. 그런 점에서 현행 노동조합법 제2조 제4호의 노동조합의 정의규정도 노동조합의 목적성으로서 ‘근로조건의 유지·개선’을 분명하게 밝히고 있다.

그렇다면 근로자들의 결사체나 단체 또는 집단, 연합체 등 어떤 형태로든 결속·결집한 단체에게 단결권을 보장하여도 그것이 ‘근로조건의 유지와 개선’이라는 단결체의 특수목적 달성을 현실적으로 달성하지 못하는 경우에 이 단체도 헌법 제33조의 보호범위에 들어오는가, 그리고 이를 구체적으로 실현하기 위하여 입법자의 형성재량에 의하여 만들어진 단순법률로서 노동조합및노동관계조정법(이하 ‘노조법’이라 한다)의 보호범위에 들어오는가 하는 문제가 제기된다. 노동조합의 설립과 성립에 관하여 일정한 요건을 세우는 법률의 규정이나 판례법은 이 문제의 해결에 관련되어 있다. 그리하여 우리의 입법은 노조법 제2조 제4호를 통하여 명문의 규정으로 단결체의 한 형태인 노동조합의 실질적인 성립요건으로서 ‘근로자 주체성’, ‘자주성’, ‘근로조건 유지와 개선 등의 목적성’, ‘2인 이상의 조직과 단체성’을 들고 있다. 이에 더하여 독일의 경

4) MünchHandbuch-Arbeitsrecht, Löwisch/Rieble, § 243, Rn. 4 참조.

우는 근로자의 단결체의 한 형태인 노동조합의 실질적인 요건에 대해서 명문으로 규정하지는 않았지만, 대체입법자로서 판례는 헌법상 보장된 단결체로서, 그리고 입법자의 입법형성 재량에 의해서 규율되어야 하는 노동조합은 일정기간 동안 공동의 목적을 위하여 임의로 결집된, 그리고 조직화된 의사형성에 복종하는 단체로서 근로조건 유지와 개선이라는 단체의 특수목적으로부터 ‘자주성’, ‘독립성’ 이외에 ‘초기업성’, ‘협약능력’, ‘협약의사’, ‘협약법, 쟁의행위법, 조정법 등에 대한 구속력 인정’, ‘사회적 상대방에 대한 압력과 대응압력을 행사할 수 있을 정도의 사회적 힘’(soziale Mächtigkeit) 등의 요건 등을 부가하고 있다. 특히 노동조합이 헌법상의 단결권을 향유한다고 하여도 초기업적으로 조직되지 않으면, 그리고 협약을 체결할 능력이 없으면, 이를 입증하는 하위 기준으로서 사회적 상대방인 사용자에게 압력과 대응압력을 행사할 수 있을 정도의 사회적 힘이 없으면 협약능력이 없는 것으로 보아 단체협약법상의 노동조합으로서 인정하지 않았다.

따라서 만일 복수노조 허용 하에서 노동조합이 이러한 기준들, 특히 초기업성, 협약능력, 사회적 힘의 요건들을 충족하지 못하여 협약능력이 없다면 단체교섭할 수 없으며, 단체협약의 체결도 할 수 없다고 해야 할 것이다. 이러한 문제가 일어날 소지가 다분한 영역 중의 하나가 복수노조 하에서의 소수노조의 난립문제이다. 2인 이상이면 누구나 노동조합을 결성할 수 있는 현행법 하에서 노동조합으로서의 자격이 인정된다고 하여도 위에서 들고 있는 노동조합의 협약능력이 결여되어 실질적으로 상대방에 대하여 압력이나 대응압력을 행사할 정도의 사회적 힘이 없다면, 따라서 노동조합의 특수목적인 근로조건 유지와 개선을 위한 단체교섭과 단체협약을 체결할 능력이 없다면 앞에서 본 바와 같이 아무리 복수노조를 인정한다고 하여도 근로자들이 단결권을 행사하여 집단을 이룬다고 하여도 단결자유 보장의 본연의 목적인 ‘근로자들의 근로조건 유지와 개선을 위한 노동생활의 규율로서 단체협약의 체결’을 달성할 수 없다.

이 글은 이 점에 주목하여 2011년 7월 1일 적용이 예정된 복수노조 제도 하에서 교섭창구단일화에 대한 논란의 중심이 되는 위헌론을 다루며, 소수노조 난립이 우려되는 경우 대응방안을 살펴보는 것을 목적으로 하는데, 이 중 1교

협1협약의 문제, 말하자면 교섭창구단일화의 위헌론으로부터 촉발된 안정적 노사관계의 틀이 무엇인가와 관련하여 노동조합과 사용자가 선호할 수 있는 (?) 기본모델로서 1사->1노조->1교섭->1협약 중 1교섭과 1협약의 문제를 현행 제도를 비교하면서 바람직한 제도가 무엇인지를 살펴보기로 한다. 자율적 교섭제도를 취하면서도 실제 현실에서는 1사1노조로 진행된 일본과 규범적으로는 복수노조를 허용하면서도 실제로는 단일화된 통합노조와 협약단일화의 경험을 거치면서 다시 복수노조와 단결체간 경쟁과 복수협약제도를 인정하는 독일의 경험은 우리에게 많은 시사를 한다. 이러한 비교법적 경험으로부터는 복수노조와 관련하여 노동조합의 진화가 규범적인 테두리에도 불구하고 노동현실에 즉응하여 정반대의 길로 갈 수도 있는지를, 말하자면 규범과 제도 보다는 노동조합의 정책과 노동현실의 요청으로부터 전혀 다른 길로 갈 수 있는지를 언제나 염두에 두어야 할 것이다. 그렇게 되어 간다면 그것은 아마도 노동조합이 규범에 앞서있는 살아있는 생명체와 같은 것이기 때문일 것이다.

II. 법적 사실 - 복수노조설립의 가능성

소수노조 난립 문제에 대응하기 전에 먼저 법적 사실로서 살펴보아야 하는 문제는 사업장 단위 복수노조가 허용된다면 어느 정도로 복수노조가 설립될 것인가, 어느 형태로 상황이 전개될 것인가 하는 점이다. 무엇보다 예상되는 상황 중의 하나는 현재는 노조활동이 활발하지 않은 사무관리직, 연구개발직 등에서 신규노조의 설립이 활발할 것이고, 직종·직급별 노조 설립이 있을 것이며, 기존의 노조가 분화·분리될 수 있고, 기업별 노조와 산별노조 산하조직이 병존하고, 무노조 사업장에서의 노조설립 등이 예상된다.

이와 관련하여 노동부는 노조설립이 지금보다 약 10% 증가할 것이라고 예상한다. 한국경영자총협회도 현재 10.1% 정도에 머무르고 있는 노조조직률이 1980년대 말의 20% 수준에 이를 것으로 전망한다.⁵⁾

5) 데일리안 2011.2.4일자 김영배, 신춘특별기고 참조.

금속노조의 자체 설문조사도 산하 50% 이상의 지회·지부에서 3년 이내 복수노조가 병존할 가능성이 있다고 보고, 완성차 지부를 포함한 1,000인 이상 사업장의 경우 복수노조 병존 가능성이 95%에 이를 것으로 전망하고 있다. 보건의료노조의 자체설문조사도 조사에 응한 68%의 지부에서 향후 3년 이내에 복수노조가 병존할 것이라고 전망하고 있고, 병원사업의 특성상 간호사와 여타 직종의 임금 및 근로조건 격차가 커서 직종별로 복수노조 병존가능성이 타 산업보다 클 것으로 예상하고 있다.

이에 반하여 한국노동연구원이 2009년 212개 기업 인사·노무담당자를 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 노조 조직률에 가장 직접적인 영향을 미치는 변수인 무노조 기업 조직화 가능성은 매우 희박한 것으로 나타났다. 무노조 기업에 노조가 설립될 가능성이 ‘전혀 없다’에는 58.9%, ‘별로 없다’에는 37.5%로 나타났고, 노조설립 가능성이 ‘상당히 높다’는 항목에 응답한 기업은 하나도 없는 것으로 나타났다.⁶⁾

2006년도 이강국·조준모·홍수경의 실증연구에 따르면⁷⁾ 기업단위 복수노조 허용시 복수노조가 설립될 가능성이 높다고 답변한 경우는 27.9%로 나타났다. 108개 사업장의 노사관계 당사자를 대상으로 한 설문조사에서 복수노조 하에서 노조설립 가능성을 묻는 질문에 ‘가능성이 크다고 응답한 비율은 평균 27.9%이지만, 사용자가 42.1%로 노조의 13.7%보다 3배 정도 높은 것으로 나타났다. 조합규모별로는 100인 미만의 사업장에서는 복수노조설립가능성이 크다는 응답은 8.3%에 지나지 않았지만, 1,000인 규모 이상의 기업에서는 46.1%가 가능성이 크다고 응답하였다.

한편 2010년도 노동조합이 존재하는 사업장 중 근로자 100인 이상의 사업장 206개를 대상으로 한 이성희의 조사에 따르면⁸⁾ 복수노조 설립가능성에 대해서는 노사 모두 높을 것으로 예상하는 가운데, 전체적으로는 3년 이내에 복수노조가 설립될 것이라고 예상한 답변이 37%에 달하였고, 실제로 복수노조 설

6) 한국노동연구원.

7) 이강국·조준모·홍수경, 복수노조 설립 등에 따른 사업장 제비용 변화에 관한 연구, 노동부 연구용역보고서, 2006 참조.

8) 이성희, 복수노조 법시행 효과 실태조사 및 정책과제, 제16차 노사협력정책 선진화 포럼(고용노동부), 2010.11.17, 22면 이하 참조.

립 추진주체와 설립의지라는 구체적인 근거를 가지고 복수노조 설립가능성을 확인한 결과 복수노조설립가능성은 7%에서 최대 31%, 특히 복수노조추진주체가 있고, 복수노조를 설립할 의지가 있는 경우는 7%정도로, 말하자면 가시권 안에 들어와 있는 복수노조설립가능성은 7%~14%에 달하는 것으로 나타났다.

이상과 같은 상반된 조사결과에도 불구하고 다음과 같은 점은 짚고 넘어가야 할 것이다. 먼저 이들 조사들은 현재 복수노조의 존재를 전제로 한 실태조사라기보다는 앞으로 법이 시행될 경우 복수노조 설립가능성에 대한 전망치와 예상치를 말하고 있다. 따라서 실제로 복수노조가 시행될 경우 그러한 예상치대로 복수노조가 설립될 것인지는 현재로서는 정확하게 예단할 수 없다. 둘째는 복수노조 설립가능성이 대략 평균하여 10%에 지나지 않는다고 하여도, 이는 조사대상 사업장의 10%에서 복수노조설립이 가능하다는 것을 의미할 뿐이다. 실제로 그 10% 사업장에 어느 정도 숫자의 근로자들이 관련될 것인지, 그리고 조사대상 사업장이 대기업인 경우 조사상 1개의 사업장으로 분류되지만, 산업에 미치는 영향이 커다랗고 노동조합 활동이 전 산업에 미칠 정도로 주도적인 사업장인 경우 복수노조의 설립가능성 자체가 노사관계의 안정과 경제에 미치는 효과가 클 수 있다. 말하자면 10%대의 복수노조설립 가능성에도 불구하고 개별사례 상황에 따라서는 복수노조 설립 자체가 노사관계와 산업에 미치는 영향이 클 수도 있다는 것이다. 셋째로는 이 10%대의 복수노조 설립가능성은 우리나라 노사관계 진화와 발전의 특성상 선도그룹의 발전추이를 보아 후발적으로 제도변화를 수용한다는 점에서 가시적으로 복수노조를 설립할 가능성을 보여주는 숫자일 뿐, 복수노조를 먼저 설립한 사업장의 발전과 상황의 변화에 따라 잠재적으로 복수노조를 설립할 수 있는 경우까지를 상정한다면 복수노조에 관련되는 사업장의 규모는 더욱 클 것으로 전망된다. 넷째는 큰 틀에서 그러한 전망치가 나왔다고 하더라도, 그리고 전체 근로자의 78%를 차지하고 있는 근로자 100미만의 중소기업 사업장 근로자의 노동조합 조직률이 1%에 그치고, 노동조합이 대기업 중심으로 조직되어 있다고 하여도, 미시적이고 개별사례 상황에 따라서는 복수노조 설립의 경향에 편승하여 중소기업 사업장의 근로자들이 지역일반노조나 합동노조를 결성할 가능성을 배제하지 못하며, 대기업의 경우도 노동조합 조직에 포함되지 않았던 연구직과 사무직에서

의 복수노조의 등장도 무시할 수 없는 노조변화의 변수들이다. 또한 복수노조가 아직 시행되기도 전에 기존노조로부터 분화되어 복수노조를 결성하여 교섭을 요구하는 개별사례⁹⁾도 보고되고 있다. 이상과 같은 점을 종합하면 복수노조가 허용·실시되는 경우 나타나는 다양한 노사관계의 전개와 함께 그것이 가져오는 사회·경제적 파급효과는 무시할 수 없으며, 복수노조 허용이 가져오는 혼란, 특히 그 중에서 노동조합의 난립으로 인한 부작용에 대해 어떻게 대처해야 하는가도 중요한 이슈가 되리라 생각된다.

Ⅲ. 노동조합 난립 방지장치로서의 교섭창구단일화 제도의 역할과 평가 - 1교섭

1. 현행법의 내용

개정 노조법은 교섭창구단일화 제도를 도입하여 하나의 사업(사업장)에 하나의 단체협약이 적용(?)되도록 함으로써 복수노조 허용에 따른 중복 교섭 등 교섭질서의 혼란과 근로조건의 통일성 훼손과 노동조합간 과도한 세력 다툼 및 분열과 같은 산업현장의 혼란을 방지하고자 한다. 따라서 교섭창구단일화의 입법목적은 교섭상의 혼란을 극복하고 단일협약을 통한 근로조건의 통일이 그 주된 목적이다.

현행법은 교섭창구단일화 절차를 통해 교섭대표노조를 선정하여 사용자와 교섭하는 구조를 취하고 있다. 따라서 하나의 사업(장) 소속의 근로자가 가입한 노동조합이라면 다른 노조와 조직대상이 중복되는지, 노동조합의 조직형태가 어떤 것인지 관계없이 모든 노동조합이 교섭창구단일화 절차에 참여해 하나의 대표노조를 선정해야 한다. 다만, 예외적으로 교섭요구 노동조합이 확정

⁹⁾ 예컨대 K고속버스 사례와 J지역버스노조 사례 등. 특히 K고속버스의 경우 수십년 간 파업이 없어 노사화합의 리딩케이스로 소개되는 회사인데, 기존노조에 반발하여 복수노조 설립의 조직분규가 발생하고 있다.

된 날부터 14일 이내에 노동조합의 개별교섭 요구에 대해 사용자가 동의한 경우에는 그 노동조합은 사용자와 각각 교섭하여 개별적으로 단체협약을 체결할 수 있다. 따라서 교섭창구단일화를 주축으로 하지만, 노동조합이 개별교섭을 원하면 사용자의 동의를 전제로 개별적인 단체협약이 가능하므로 하나의 사업장 내에 협약복수주의(Tarifpluralität) 내지 복수협약이 가능하도록 되어 있다. 다만, 이 복수협약제도가 단결자유의 헌법적 보장과 노조설립자유주의의 관점에서 왜 사용자의 동의를 그 전제조건으로 해야 하는지에 대해서는 규범적으로 문제의 소지가 있다. 원래 단체교섭은 단체협약능력이 있는 단체라면, 즉 사용자에게 압력이나 대응압력을 행사하여 근로조건의 유지와 개선을 관철시켜 단체협약을 체결할 힘이 있으면, 다시 말하면 근로자 측에서 사회적 힘(soziale Mächtigkeit)이 있으면 사용자의 동의와 관계없이 교섭을 할 수 있도록 하는 것이 단체교섭의 본래 모습이기 때문이다.¹⁰⁾ 사용자가 동의하면 교섭을 하고 그렇지 않으면 교섭을 할 수 없다는 모습은 근원적으로 노동조합의 성립요건으로서 자주성의 원칙에 정면으로 위배되는 것이다.

한편 현행법상 교섭창구단일화 절차는 참여노조를 확정하는 단계와 참여한 노조 중에서 대표노조를 결정하는 단계로 구분된다. 전자는 특정 사업(장)의 단체협약이 만료되기 전 3개월이 되는 날로부터 어느 한 노동조합이 사용자에게 교섭을 요구함으로써 개시된다. 교섭을 요구받은 사용자는 그 사실을 사업(장)에 공고하면, 공고기간 내에 다른 노동조합이 교섭참여 신청을 하고, 참가신청한 노동조합을 사용자가 확정해 공고함으로써 교섭창구단일화 절차에 참여하는 노동조합을 확정한다. 이러한 교섭창구 절차에 참여하지 않은 노동조합은 교섭참여를 포기한 것으로 간주되어 다음 교섭창구 단일화시점까지는 사용자와 별도로 교섭할 수 없으며, 조정신청 및 쟁의행위, 공정대표의무 위반시정신청도 하지 못한다.

10) 협약능력을 위한 전제조건으로서 노동조합은 상대방에 대해 압력과 대응압력을 행사할 충분한 사회적 힘이 있어야 한다고 한 독일 연방노동법원의 판결 참조(BAG 16.11.1982, 10.9.1985, AP Nr. 32, 34 und 36 zu § 2 TVG) 상세하게는 Löwisch/Rieble, TVG Kommentar, Vahlen, 1992, S. 195ff 참조. 그러나 협약능력의 요건으로서 '사회적 힘'의 요건이 단결자유의 헌법적 보장의 관점에서 노동조합간 경쟁과 노동조합의 단결의 자유를 침해한다는 점에서 비판적으로 Kathrin Giere, Soziale Mächtigkeit als Voraussetzungen für die Tariffähigkeit, Diss., S. 51ff. 참조.

교섭에 참여할 노조가 확정되면 이들을 대상으로 대표노조를 결정한다. 이것이 이른바 교섭창구단일화 절차의 중심을 이루는 것으로서 현행 노조법은 3 단계를 설정하고 있다.

제1단계는 자율적 단일화의 단계로서 교섭요구 노동조합이 확정된 날로부터 14일 이내에 교섭요구 노동조합 사이에서 자율적으로 교섭대표노동조합을 정하여 사용자에게 통보하고 사용자와 교섭할 수 있다. 이 단계는 일본처럼 모든 노동조합이 교섭을 요구할 수 있는 자율교섭이 아니라, 교섭대표를 자율적으로 정한다는 의미에서 자율적 단일화의 단계를 의미한다.

그러나 노동조합간 이해관계가 대립될 가능성이 크기 때문에 자율적으로 교섭대표를 정한다는 것은 현실적으로 기대하기 어려울 것이다. 따라서 자율적으로 교섭대표를 정하지 못하면 제2단계에서 과반수 노조를 교섭대표 노조로 정한다. 물론 여기서 말하는 과반수 노조는 해당 사업(장) 전체 근로자의 과반수로 조직된 노동조합을 의미하는 것이 아니라, 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합 구성원 전체를 총괄할 때 이 중 과반수를 차지하는 노동조합을 말한다. 과반수노조 확정절차는 과반수 노조라고 생각되는 노동조합이 사용자에게 과반수 노조임을 통지하고 사용자가 이를 공지함으로써 확정된다. 물론 이러한 공고에 대해 이의가 있는 다른 노동조합은 노동위원회에 과반수 노동조합에 대한 이의신청을 제기할 수 있으며 이 경우 노동위원회는 노동조합별 조합원 수를 확인하여 과반수 노조를 확정한다. 그러나 제2단계에서도 이 과반수 노동조합이 대표가 되어 단체교섭을 체결하면 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합과 그 구성원에 대해 단체협약의 효력이 동일하게 구속력을 갖기 때문에 하나의 사업(장)에서 단체협약은 단일화된다.

제3단계는 제2단계에서 과반수 노조가 없는 경우 교섭창구단일화 절차에 참가한 노동조합의 전체 조합원의 10% 이상인 노동조합들로 공동교섭대표단을 구성한다. 공동교섭대표단은 먼저 노동조합들이 자율적으로 결정하도록 하고, 안될 경우에는 노동위원회에 공동교섭대표단 구성결정을 신청하고 노동위원회는 최대 10명 이내에서 조합원 비율을 고려하여 공동교섭대표단에 참여하는 인원수를 결정한다. 이렇게 자율적이든 노동위원회에 의하든 구성된 공동교섭

대표단은 일종의 교섭대표노동조합 지위에서 사용자와 단체교섭을 하여 단체협약을 체결한다. 공동교섭대표단이 하나의 사업(장)에서 적용될 단체협약을 체결하는 한 협약은 단일화될 것이다. 이러한 절차에 의해서 결정된 교섭대표노동조합은 약 2년 동안 그 사업(장)의 모든 노동조합을 대표하여 사용자와 단체교섭을 할 수 있다. 그리고 교섭대표 노동조합은 단체교섭 등에 있어서 대표권을 행사할 때는 모든 노동조합과 조합원의 이익을 합리적인 이유없이 차별하지 않고 공정하게 대표할 ‘공정대표의무’를 부담한다.

이와 같이 현행법상 하나의 사업 또는 사업장에서 조직형태와 관계없이 복수노조가 병존하는 경우 노조법에서 정한 교섭대표를 정하지 않으면 사용자가 각 개별노동조합의 개별교섭요구를 거부하더라도 부당노동행위에 해당하지 않는다. 공동교섭단의 경우도 조합원 수가 교섭창구단일화 절차에 참가한 노동조합의 전체 조합원 100분의 10미만인 소수노동조합은 공동교섭대표단에 참여하지 못하여 사용자가 동의하지 않는 한 단체교섭을 할 수 없다. 또한 개정 노조법은 교섭창구단일화의 대상을 ‘하나의 사업 또는 사업장에서 조직형태에 관계없이 근로자가 설립하거나 가입한 노동조합이 2개 이상인 경우’로 하고 있기 때문에 사업장 단위 복수노조가 금지되었던 구법 하에서도 개별적인 단체교섭권을 행사할 수 있었던 초기업별 노동조합이나 조직대상이 중복되지 않았던 노동조합도 개별적인 단체교섭권을 행사할 수 없게 되어¹¹⁾ 교섭창구단일화는 이들 노동조합의 단체교섭권 침해를 야기하게 되어 위헌 논의가 끊임없이 제기되는 상황이다.

2. 교섭창구단일화의 위헌성 논쟁

이와 같이 교섭창구단일화를 위한 현행법제도가 소수노조의 단체교섭권을 침해하기 때문에 위헌이라는 주장이 노동계¹²⁾와 일부 실무가와 학자들에 의해

¹¹⁾ 이러한 지적으로는 이미 이미 김철희, 복수노조 창구단일화의 법리적 문제점 및 노조환경의 변화, 노조법 개정과 노동운동의 대응: 민주노총 긴급토론회 자료집, 2010.1.15, 21면 참조; 같은 견해로 조상균, 개정 노조법상 ‘교섭창구단일화 방안’을 둘러싼 문제, 노동법노총 제18집(한국비교노동법학회), 2010, 166면 참조.

서 주장되고 있다. 또한 이에 대해 합헌론도 또한 강하게 주장되고 있다. 현재의 복수노조에 대한 논의구조에서는 앞으로 시행될 복수노조 제도의 내용, 문제점, 보완되어야 할 점 등으로 집중된 것이 아니라, 이 제도를 시행할 것인가 말 것인가로 축약되어 있고, 이 제도의 시행여부와 관련하여 대표적 논의구조가 교섭창구단일화의 위헌론이다. 말하자면 교섭창구단일화의 위헌론이 복수노조 제도 시행의 열쇠를 쥐고 있는 논의구조가 형성되어 있는 셈이다. 아래에서는 이와 같이 노사가 중요하다고 생각하는 문제에 대해서 검토하기로 한다.

1) 위헌론

노동계는 대체로 교섭창구단일화가 신설되는 소수노조를 무력화하는 위헌적 제도라고 본다. 합법적으로 설립된 노조에게 단체교섭권을 배제할 어떠한 헌법적 근거도 존재하지 않으며, 배타적 교섭제도를 취하는 미국에서도 이로 인한 노노간 다툼과 부당노동행위 시비로 교섭 자체가 원활하게 이루어지지 않아 제도의 개정을 추진할 정도라는 것이다. 말하자면 노동계 위헌론의 법리적 핵심은 교섭창구단일화 제도는 소수노조의 단체교섭권을 침해한다는 것이다. 그러한 침해는 현행법의 교섭창구단일화의 3단계 구조 하에서도 과반수 노조가 있는 경우에는 과반수 미달 노조의, 과반수 노조가 없는 경우는 100분의 10 미만 소수노조의 교섭권을 부정하고, 그 결과 단결권조차 형해화하여 위헌이라는 것이다.¹³⁾ 과반수 노조가 없는 경우 100분의 10 미만의 소수노조는 단체행동권 조차도 박탈당한다는 것이다.¹⁴⁾

또한 교섭창구단일화로 인하여 단체교섭권을 제한하기 위해서는 일반적 법

12) 민주노총은 노조전임자 임금지급 금지와 복수노조 창구단일화 조치가 ILO 결사의 자유 협약 제 87호와 제98호를 위반하였다고 ILO 결사의 자유위원회(CFA: Committee of Freedom of Association)에 기존 진정 Case No. 1865에 대한 추가정보를 제출한 바 있다.

13) 같은 견해로는 유성재, 2010년 개정 노동법에 대한 입법론적 평가, 노동법학 제34호(한국노동법학회), 2010.6, 16면 이하 참조.

14) 무엇보다 김선수, 복수노조·전임자 관련 개정법안, 쟁점과 평가, 노동사회 2010년 1·2월, 28면 이하 참조.

를유보로서 헌법 제37조 제2항에 근거하여 목적의 정당성, 방법(수단)의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 내용으로 하는 과잉금지원칙을 준수해야 하는데, 현행법의 교섭창구단일화는 과잉침해금지의 원칙에 위배된다는 것이다. 말하자면 교섭창구단일화 규정은 구체적으로 이러한 비례성의 원칙의 4가지 기준을 충족하지 못하여 위헌이라는 것이다. 먼저 목적의 정당성은 헌법 제37조 제2항에 의한 기본권 제한은 “국가안전보장이나 질서유지 또는 공공복리”를 위한 것이어야 하는데, 교섭창구단일화는 노사관계 안정이나 교섭비용 감소 등 사용자의 편의를 위한 것으로서 목적이 정당하지 않다는 것이다. 교섭창구단일화의 목적인 노사관계 안정을 공공복리로 보아 목적이 정당하다는 견해도 공공복리 개념은 생존권적 기본권에 대해서는 실천목표가 된다는 점에 비추어 단체교섭권은 공공복리를 실현하기 위한 기본권이지 공공복리에 의하여 제한되는 기본권이 아니라는 것을 논거로 합헌론을 비판한다. 또한 교섭창구단일화는 사용자가 부담해야 할 교섭비용을 노동자에게 전가한다는 점에서 수단의 적정성을 위배하였다는 것이다. 피해의 최소성과 관련해서는 개정 노동법은 소수노조의 단체교섭권과 단체행동권을 최소화할 수 있는 방법이 얼마든지 가능했음에도 이를 전면적으로 부정한다는 것이다. 그러한 피해의 최소 방안으로서는 교섭대표노조를 교섭‘당사자’가 아니라, 교섭‘담당자’로 설계하는 방안, 교섭대표에 의한 교섭대상을 규범적 부분으로 한정하는 방안, 교섭단위를 사업이 아니라 동일한 조직대상으로 제한하는 방안, 단일화 대상 노조에서 초기업단위노조를 제외하는 방안 등이 있을 수 있다는 것이다. 법익의 균형성이 충족되기 위해서는 보호하려는 공익이 침해하는 사익보다 커야하는데 교섭창구단일화에 의해서 침해되는 것은 헌법상 보장된 기본권이지만, 이득을 보는 것은 사용자의 편익에 불과하다는 것이다. 이는 사익의 보호를 위해 기본권을 침해하는 것으로서 법익균형성의 요건을 정면으로 위반한다는 것이다. 비교법적인 관점에서 ILO나 외국입법례도 교섭창구단일화를 인정하므로 위헌이 아니라는 견해에 대해서도 우리 헌법은 단체교섭권을 명문으로 기본권으로 인정하고 있고, 대법원도 단체교섭권이 중핵적인 권리로 보고 있으므로 단체교섭권에 대한 헌법적 보장이 없는 국가들과 비교할 수는 없으며, 따라서 단체교섭권을 제한하는 교섭창구단일화 제도는 소수노조의 단체교섭권을 침해하

는 것으로서 위헌이라는 것이다.¹⁵⁾

또한 다른 각도에서 위헌론을 전개하는 견해도 있다.¹⁶⁾ 즉, 조합원 과반수로 조직된 노동조합이 존재하는 사업 또는 사업장의 소수노동조합은 사용자의 별도의 동의가 있거나 다른 노동조합과 자율적으로 공동교섭단을 결성할 수 있는 경우를 제외하고는 단체교섭에 전혀 참여할 수 없게 되어 단체교섭권의 본질적 부분을 침해한다는 것이다. 물론 현행법이 자율적으로 교섭대표를 정할 수 있도록 하였기 때문에 소수노조의 단체교섭을 전적으로 배제한 것은 아니라는 생각도 가능하나, 자율적으로 교섭대표를 정하는 것이 현실적으로 쉽지 않기 때문에 이 제도는 소수노동조합의 단체교섭권을 보완하기에는 충분한 대상조치에 해당하지 않아 위헌의 소지가 있다는 것이다. 또한 현행법상 교섭대표노조 대표자의 공정대표의무를 통해 소수노동조합도 교섭권을 행사하는 간접적인 효과는 있지만, 이 공정대표의무는 소수노조에 대한 합리적 이유없는 차별에 대한 구제를 가능하게 할 뿐 단체교섭 본래의 기능을 대신할 수는 없다는 것이다. 특히 교섭대표가 특정 안건을 단체교섭에서 전혀 논의하지 않은 경우 공정대표의무는 기능을 하지 못하여 교섭창구단일화에 대한 충분한 대상조치가 되지 못한다는 것이다. 그리고 교섭창구단일화에 의해 만들어진 단체협약이 전체 근로자에게 적용되는 경우에는 교섭창구단일화가 전체 근로자의 이익대변을 하므로 국가는 공공복리를 이유로 정당하게 교섭창구를 단일화할 수 있지만, 교섭창구단일화의 결과 만들어지는 단체협약이 조합원에게만 효력이 있는 경우에는 공공복리를 이유로 교섭창구단일화에 대해 국가가 개입하는 것은 정당성이 낮다고 한다. 이 경우 단체협약이 조합원에게만 적용되는 경우 노동조합의 활동은 공공복리 활동도 아니며, 따라서 교섭창구단일화는 헌법 제7조 제2항의 일반적 법률유보에 의해서도 정당화되지 않는다는 것이다.

이상과 같은 위헌론을 요약하면 교섭창구단일화 제도는 소수노조의 단체교섭권을 침해하였는 바, 그 근거는 - 비교법적인 관점에서 - 단체교섭권을 입

¹⁵⁾ 이상의 주장은 김선수, 앞의 글, 참조. 유성재, 2010년 개정 노동법에 대한 입법론적 평가, 27면도 조합원과 과반수로 조직된 노조가 존재하는 사업 또는 사업장의 소수노조는 사용자의 별도의 동의가 있거나 다른 노조와 자율적으로 공동교섭단을 결성할 수 있는 경우를 제외하고는 단체교섭에 전혀 참가할 수 없어 단체교섭권의 본질적 부분을 침해하여 위헌이라고 본다.

¹⁶⁾ 이에 관해서는 유성재, 앞의 글, 16면 이하 참조.

법으로 제한하는 것은 원칙적으로 허용될 수 없으며, 입법으로 제한하는 경우에도 과잉금지의 원칙을 위반해서는 안되는데 현행법상의 교섭창구단일화 규정은 과잉금지원칙을 위반하였다는 것이다. 또한 교섭창구단일화는 공공복리에 의해서도 정당화될 수 없으며, 현행법은 충분한 대상조치를 마련하지 않아 위헌의 소지가 많다는 것이다.

2) 합헌론

이러한 위헌론에 대해 합헌론의 주장도 나름대로 논거를 가지고 전개된다. 먼저 합헌론은 단체교섭권은 제한이 불가능한 절대적 기본권이 아니라, 다른 헌법상의 기본권과 마찬가지로 일정한 제한을 받을 수 있으며, 다수의 단체교섭권이 경합하여 단체교섭권 자체의 목적을 저해하는 사태가 발생하는 경우에는 이를 조정하기 위한 입법정책을 모색하는 것을 반드시 위헌이라고 볼 수는 없다는 것이다.¹⁷⁾ 근로3권 보장의 핵심이 효과적이고 합리적인 단체협약의 체결에 있으므로 교섭창구를 단일화하여도 교섭에서 배제되는 소수노조의 근로자는 교섭대표가 체결한 단체협약의 적용영역으로 들어올 수 있으며, 특히 단체협약 구속력 확장제도에 의해서 교섭에서 배제되는 소수조합의 조합원도 협약의 적용영역에 들어올 여지가 있으므로 크게 불리하지 않다고 본다.¹⁸⁾ 또한 (배타적 교섭대표) “선거에 참여한 노동조합은 선출된 교섭대표에 교섭권을 위임하기로 한 셈이고, 참여하지 않은 조합은 교섭권을 포기한 셈이므로 이

17) 무엇보다 임종률, 노동법 제8판, 박영사, 2009, 23; 이승길, 노조전임자와 복수노조와 관련된 노조법 개정과 그 패러다임 전환, 강원법학 제30권, 2010, 298면 이하; 이철수, 복수노조·전임자 문제 어떻게 풀 것인가? 한국의 노동, 근원적 해법 모색을 위한 대토론회 자료집, 2009.9.18, 7면은 교섭창구단일화 제도는 그 성격상 어떠한 방식으로 설계하든 소수노조의 교섭권이 일정하게 제한될 수 밖에 없기 때문에 위헌논란에서 자유로울 수 없어 이를 위헌성과의 ‘불편한 동거’라고 표현하고 있다. 이는 교섭창구단일화 제도의 위헌성을 인정하면서도 정책적 필요성 때문에 위헌성을 감수해야 한다는 것으로서 헌법재판소도 위헌판단을 하지는 않을 것이라고 본다. 그러나 이에 대해 김선수, 앞의 글, 30면은 헌법재판관들의 헌법·인권감수성을 지나치게 무디게 본 것으로서 이들에 대한 모독이라고 본다.

18) 배타적 교섭제도의 합헌성을 위하여 김형배, 노동조합의 대표성과 제2노조의 문제, 노동법학 제2호, 1989, 27; 김유성, 노동법 II, 1997, 32면; 임종률, 단체교섭 및 노동쟁의와 노동관계법, 노동관계법의 제문제, 1988, 52면 참조.

제도가 단체교섭권의 침해가 되지 않는다는 견해도 있다.¹⁹⁾

비교법적으로 ILO의 ‘결사의자유위원회’에서도 복수노조 자체의 금지와 관련하여 단일노조 내지 통일노조를 입법으로 강제하는 것, 말하자면 복수노조 금지를 입법적으로 규율하는 것은 문제이지만, 몇 가지 안전장치 하에 어느 단위에서 가장 대표적인 조합을 그 단위의 유일한 교섭주체로 인증하는 제도는 허용해도 무방하다고 본다.²⁰⁾ 특히 ILO는 이미 제87호 제2조의 해석과 관련하여 모든 노조의 단체교섭권한이 침해되지 않도록 해야 함을 지적하면서도, 배타적인 교섭권을 인정하는 제도도 다음과 같은 장치가 마련되어 있다면 ‘가장 대표적인 노조(the most representative union)’에게만 교섭권한을 부여하는 것을 용인하고 있다.²¹⁾ 즉, 복수의 노동조합이 존재하는 경우 i) 독립적인 기구에 의해 대표노조의 인정(certification)이 이루어지고, ii) 해당 교섭단위 내의 근로자 과반수 투표를 거쳐 대표노조가 선택되며, iii) 충분한 득표에 실패한

19) 배타적 교섭대표제도와 관련하여 무엇보다 임종률, 앞의 논문, 52면 이하.

20) 조상균, 단체교섭제도의 현재와 미래, 전남대학교 출판부, 2004, 165면. 최근의 보도에 따르면 ILO도 우리나라의 교섭청구단일화 제도에 대해서 긍정적인 입장을 취하고 있는 것으로 보인다. 한국 노동계에서 제기된 교섭청구단일화 제도에 대한 비판에 대해서 ILO는 복수노조를 법으로 강제적으로 금지시키는 것은 단결의 자유를 침해하는 것으로서 문제가 심각하지만, 복수노조의 시행으로 근로자 개인의 단결권이 보장되면 이것으로 족하며, 교섭권을 어떻게 할 것인가는 국가 상황에 따라 다르기 때문에 그 나라의 문화와 실정에 맞는 체계를 갖추는 것이 바람직한데, 노조들이 교섭창구를 단일화하는 것이 정책실현에 훨씬 효율적이라고 본다. 특히 ILO 결사의 자유위원회는 “사용자가 사업장 내의 주요 노조들 또는 가장 대표적인 노조를 인정하는 것은 고용 조건에 대한 단체협상 절차를 위한 기본토대다. 협력적인 단체협상을 촉진하고 노사분쟁을 방지하기 위해서는 가장 대표적인 노조 선정을 위한 관행이 정착되어야 한다”고 한다. 이에 관해서는 한국경제, 2월 22일자 보도 참고.

21) 2006년도 ILO 결사의 자유위원회는 가장 대표적인 노조에 의한 배타적 노사협상 시스템과 복수노조에 의한 복수의 단체협약 체결 시스템은 모두 결사의 자유 원칙에 부합한다고 한다. 이미 para 950, 2006 CFA Digest 참조. 또한 사용자가 사업장 내의 주요노조들 또는 가장 대표적인 노조를 인준하는 것도 고용조건에 대한 단체협상 절차를 위한 기본 토대라고 보고 있다. (“Recognition by an employer of the main unions represented in the undertaking, or the most representative of these unions, is the very basis for any procedure for collective bargaining on conditions of employment in the undertaking”). 이미 para 953, 2006 CFA Digest. 다만 CFA는 대표노조에 배타적 협상권을 부여한다고 하여도 소수노조의 존립이 방해되어서는 안되고, 소수노조도 노조활동 수행이 허용되어야 하며 최소한 해당 노조 조합원을 위하여 발언하고, 조합원을 대표할 수 있는 권리는 가져야 한다고 지적한다.(para 975, 2006 CFA Digest) 이는 교섭청구단일화는 인정하더라도 기타의 소수노조로서의 존립과 교섭 이외의 활동과 이익대변은 보장되어야 한다는 것을 의미하는 것이라고 본다.

노조가 일정기간 경과 후 새로운 투표를 요구할 수 있는 권한이 보장되고, iv) 승인된 대표노조 외의 노조가 일정기간 경과 후 새로운 투표를 요구할 수 있는 권한이 보장되는 조건이라면 배타적 교섭대표제도 용인될 수 있다는 것이다.²²⁾ 그러나 보다 근본적인 합헌론은 단체교섭권의 본질로부터 나온다는 것이다. 즉, 노동조합에 대하여 헌법상 단체교섭권을 보장하는 규범적 구조 하에서도 단체교섭권 등의 규범적 보장이 반드시 단체교섭권 행사의 독립성 보장을 당연히 의미하는 것은 아니라는 견해도 있다.²³⁾ 이 견해에 의하면 헌법상 보장된 노동기본권의 행사가 사용자가 가지는 재산권 등 헌법상의 기본권과 충돌하는 경우 양자가 조정되어야 하는 것처럼 각 노동조합이 가지는 헌법상의 권리가 상호 경합하고 충돌할 경우에는 역시 조정의 대상이 될 수 있다는 것이다. 따라서 헌법상 단체교섭권을 구체적으로 어떠한 범위에서 어떠한 방법으로 보장하는지는 입법정책에 맡겨 있다는 것이다. 그리하여 단체교섭권의 현실적인 행사는 헌법상 노동기본권 보장의 근본적인 목적인 근로자의 사회경제적 지위 향상에 부합하는 방식으로 이루어져야 하는 것으로서, 노동조합이 단체교섭권을 행사한 결과가 대사용자와의 관계에서 전체 근로자 집단의 집단적 교섭력을 저해하는 것으로 나타날 개연성이 높고 그것이 제도의 산물이라면 교섭력의 균형을 위하여 법이 개입하여 이를 시정하여야 한다는 것이다.²⁴⁾ 이러한 교섭력의 균형을 위하여 교섭권을 제한하는 입법자의 정책은 사적 자치의 영역에 속하는 노사간의 거래를 교섭력의 불균형을 시정하기 위하여 법이 개입하여 단체교섭권을 제도적으로 조성하고 있는 입법정책과 동일한 모습이라고 본다.

말하자면 이 견해는 단체교섭권이 제한이 불가능한 절대적 기본권이 아니라, 조합원을 위한 교섭력의 강화와 각 노동조합의 단체교섭권의 충돌로 인한 근로자의 지위약화 우려의 경우와 같이 일정한 경우에는 입법자의 개입이 정당화되며, 따라서 단체교섭권을 제한하는 교섭창구단일화제도는 정당한 입법자의 개입으로서 합헌이라는 것이다.

22) ILO para 969.

23) 이승욱, 기업별 복수노조와 교섭창구의 단일화. 노동법학 21호(한국노동법학회 2005.12, 32면 이하 참조.

24) 이승욱, 같은 곳, 32면.

3) 현행법 규정의 합헌성

(1) 전제조건

그렇다면 오는 7월 1일 시행이 예정된 교섭창구단일화 제도는 위헌인가 합헌인가? 위헌이라고 본다면 기업단위 복수노조 허용과 교섭창구단일화라는 2대 중심축의 하나가 무효가 되어 지금까지의 입법적 노력에도 불구하고 복수노조에 대한 법개정 논의를 다시 시작하여야 할 것이고, 합헌이라면 교섭창구단일화에 대한 논의를 접고 복수노조를 일단 시행하면서 후속적으로 보완해야 할 규정들을 논의해야 할 것이다.

그러나 교섭창구단일화의 위헌성에 대한 논의에 있어서는 규범적으로 검토해야 할 것들과 현실적으로 고려되어야 할 관점들, 따라서 법정정책적인 것을 구별해서 생각하여야 할 것이다. 예를 들면 노동조합과 그 조합원들의 입장에서는 - 어용노조가 아닌 한 - 자신들의 노조가 강한 노조로서 교섭대표가 되기를 원할 것이고, 사용자의 입장에서는 - 비용을 발생하게 하는 - 여러 노조들과 수차례의 교섭을 하는 것보다는 교섭을 단일화하여 조기에 단체교섭을 종결하고 생산에 전념하기를 원할 수도 있다. 이러한 경우에는 노사의 이해관계가 일치하여 단일노조 -> 단일교섭 -> 단일협약으로 가는 것이 보다 현실적인 것이라고 볼 수 있다. 그러나 복수노조 자체를 포기하고 단결력을 향상시키기 위하여 노조들이 자발적으로 하나의 강한 집단으로 뭉쳐 단일교섭을 하고 단일협약을 관철시키는 것은 법적으로 통제할 수 없는, 따라서 위헌론의 시비에서부터 자유로운 노사당사자의 노동조합과 협약정책의 문제이고, 현실적인 문제이다.²⁵⁾ 그러나 이러한 단일노조->단일교섭->단일협약으로 가는 것을

²⁵⁾ ILO, para 319는 복수노조 자체를 입법적으로 금지하는 것과 노조가 자발적으로 단일노조로 통합하는 것을 구별하여 다음과 같이 강조한다. 즉, “국가가 제정한 법으로 인해 노조 독점이 이루어지는 것과 법규의 직간접적인 영향을 받지 않은 상태에서 노동조합들이 자발적으로 하나의 집단을 이루는 것에는 본질적인 차이가 있다. 근로자들과 고용주들이 보통 다수의 경쟁하는 노조를 원하지 않는다는 사실 자체만으로 국가의 개입이 정당화되지는 않으며, 법에 의한 개입은 더더욱 정당화되지 못한다. 작은 규모의 노조 다수가 경쟁을 하는 구조에서 오는 문제를 피하기 위해 strong trade union movement를 추진하고자 하는 정부의 생각은 이해가 가나, 노조들이 자발적으로 하나의 강한 집단으로 뭉치는 것을 격려하는 편이, 법으로 인한 의무적 통합보다 낫다는 입장이다. 후자의 경우 근로자들의 결사의 자유에 대한 권리를 앗아가며, 국제회의에서 정한 원칙에

법적으로 규제하는 것은 규범적인 것으로서 위헌론은 이를 대상으로 한다. 그러나 이 교섭창구단일화의 위헌론이나 합헌론이 교섭창구단일화 규정에 대한 헌법적 통제를 대상으로 한다면 헌법의 정치규범성²⁶⁾이나 개방성 등을 고려할 때 질서관념이나 법정책적 요소, 현실적합성 등도 위헌과 합헌을 근거지우는 기준이나 요소가 될 수 있기 때문에 위헌판단은 현실적합성과 입법자의 법정책적 고려, 이해관계 당사자의 정책적 고려 등을 배제할 수는 없다.

(2) 절대적 기본권으로서의 단체교섭권?

교섭창구단일화가 소수노조의 단체교섭권을 침해한다는 것이 위헌론 주장의 키워드이다. 그렇다면 규범적으로 현행 교섭창구단일화가 소수노조의 교섭권을 침해하는지를 검토하기 전에 먼저 단체교섭권이 입법으로 제한이 불가하며, 제한은 헌법 제37조 제2항의 일반적 법률유보에 의해서만 가능한지를 살펴보자. 만일 단체교섭권이 입법적으로 제한이 불가능한 절대적 기본권이라면 교섭창구단일화 규정은 위헌이며, 제한을 하는 경우에도 헌법 제37조 제2항을 위반하는 경우에는 - 국가의 안전보장, 질서유지, 공공복리와 이를 기준으로 하는 제한하는 경우에도 기본권의 본질적 내용을 침해할 수 없다는 기준 - 위헌이라고 해야 할 것이다.

그런데 헌법상의 모든 법률유보는 입법자에게만 기본권을 제한할 수 있는 권한을 위임하고 있으므로 기본권의 한계를 확정하는 것은 입법자의 권한이다. 따라서 입법자는 기본권을 제한할 권한이 있으며, 이러한 권한이 행정부의 완전한 재량이나 사법적 재량에 전적으로 맡겨지지 않도록 정확히 한계를 확정하여야 한다.²⁷⁾ 이와 같이 본다면 헌법 제33조와 단순법률인 노동조합법에 단결권을 제한하고 있지 않더라도 입법자는 향후 비례의 원칙상 필요한 경우에는 단결권이나 단체교섭권을 제한하는 입법조치를 취할 수 있다. 단결권이나 단체교섭권은 헌법이나 단순법률로서 노동조합법에 이들 기본권에 대한 직

위배되기 때문이다.”

26) 헌법이 정치적 타협의 산물임을 고려할 때 구조적 개방성이 특징이므로 특정의 규정이 합헌적인지 위헌적인지의 판단에 있어서는 규범적 기준만으로는 위헌 여부를 판단할 수 없고, 현실적인 속성까지도 고려하여 판단하여야 한다.

27) 이러한 원칙을 정하는 것으로는 BVerfGE 20, 150, 157ff. 참조.

접적인 제한규정이 없더라도 근로자들의 단결권이나 단체교섭권이 절대로 제한할 수 없는 기본권이라고 보아서는 안된다. 왜냐하면 단결권이나 단체교섭권에는 ‘개별적인 법률유보’가 없더라도 헌법 제37조 2항의 ‘일반유보’에 의한 제한이 가능하며, 또한 이 두 기본권에는 기본권 제한의 일반 원리가 적용될 수 있다. 헌법상 기본권 보장의 취지에 따르면 기본권의 제한은 기본권 제한이 행하여지는 목적인 법익의 보호를 실현하는데 적합하고, 법익의 보호를 위하여 필요하며, 비례의 원칙을 준수하는 한도에서는 가능하다는 것이 기본권 제한의 기본원리이고, 단결권과 단체교섭권은 이에 대한 직접적인 제한규정이 없다고 해서 절대로 제한할 수 없는 규정이라고 해석될 수 없는, 위와 같은 기본권 제한의 일반원리(헌법 내재적인 기본권 제한)가 적용되는 기본권이라고 해야 할 것이다. 따라서 근로자의 단결권이나 단체교섭권은 제한이 가능한 상대적 권리이며, 필요에 따라(erforderlich) 제한이 가능한 기본권으로서 헌법이나 단순법률에 제한규정을 둘 수 있다. 다만, 헌법제정자나 입법자가 구체적으로 제한규정을 둘 것인지의 여부는 그의 재량에 달려 있는 것으로서 현실적으로 단결권이나 단체교섭권을 제한할 필요성이 없는 경우에는 구태여 명문으로 이를 규율할 필요는 없는 것으로서, 제한 규정이 없다고 해서 제한이 불가능한 절대적 기본권으로 해석될 수는 없는 것이다.

단결권이나 단체교섭권은 그 자체만으로는 완결된 기본권이 아니다. 헌법 제33조가 단결권과 단체교섭권, 단체행동권을 기본권으로 인정하였다고 하여도 여기서 사용된 언어로서의 ‘단결권’, ‘단체교섭권’, ‘단체행동권’이 무엇을 의미하는지, 어떤 개념내용을 갖고 있는지는 그 자체의 언어사용으로부터는 아무것도 도출되지 않는다. 따라서 단결의 자유나 단체교섭할 권리는 단순법률이 법률이나 법관법에 의해서 헌법 제33조에 의해서 ‘원칙적으로’ 보장된 단결과 단체교섭의 법적 지위를 형성하지 않을 수 없다. 단결권과 단체교섭권을 절대적 기본권으로 보는 경우에도 입법자는 그 절대적 기본권을 단순법률에 의해서 형성할 권한을 갖게 된다.²⁸⁾ 이러한 단결자유나 단체교섭의 포괄적

28) 그런 의미에서 헌법상의 단결체에게는 이 단결체를 위하여 단결자유를 형성하는 입법자가 정한 권리만이 귀속된다. 이에 관해서는 무엇보다 MünchnerHandbuch-Arbeitsrecht/Löwisch/Rieble, § 244 Rn. 16.

형성의 필요성 때문에 입법자는 단결활동으로서의 단체교섭을 어떻게 형성할 것인가에 대한 정당화의 부담을 질 필요도 없다. 그러한 점에서 처음부터 정당화를 요하는 기본권의 침해가 문제되는 것이 아니라, 단결권과 단체교섭권 등의 형성이 문제가 되는 것이다. 그러한 기본권의 제한이 아닌, 기본권의 형성의 영역에서는 국가 내지 입법자는 단결권과 단결의 자유, 단체교섭권의 내용을 무엇으로 채울 것인가에 대해서 상당히 자유로운 재량 형성의 여지를 갖게 된다. 국가 내지 입법자는 헌법내재적인 기본권의 제한을 스스로 원용할 수 있는 것으로부터 벗어나서, 입법자의 입법규율활동이 근로3권의 형성을 의미하는 한, 형성재량의 범위에서 입법자는 합목적성을 내세우고, 공익과 헌법적 지위를 갖지 않는 법익을 고려할 수도 있다. 그런 점에서 입법자는 노동법의 규율입법에 있어서 단결권이나 단체교섭권 등의 기본권을 존중해야 하는 의무를 부담한다고 해서 입법자가 국가 경제정책적인, 사회정책적인 권한마저 포기해야 하는 것은 아니다. 또한 입법자는 단결과 단체교섭을 위한 특정 입법형성을 위해서 제3자의 기본권, 기타 헌법적 위치를 갖는 가치들, 말하자면 상대방의 집단적 단결의 자유로부터 개개 사용자와 근로자의 단결의 자유와 직업의 자유를 거쳐 언론의 자유와 같은 특수 기본권까지 인용할 수 있다. 예를 들어 국가는 장기실업자들이 노동시장으로 진입할 수 있도록 협약자율을 제한할 수 있다. 이 경우 단체교섭과 협약자율 제한의 정당화 근거는 단체교섭권과 동등한 지위의 실업자의 노동시장 진입을 보장하기 위한 직업의 자유의 기본권일 수도 있다. 그러한 한도에서 입법자의 사회정책적이고 경제정책적인 임무는 단체교섭과 협약자율의 제한적 형성을 정당화할 수도 있는 것이다.²⁹⁾

단결과 단체교섭의 기본권은 입법자적 형성이 불가피하다고 할 때, 말하자면 단순법률에 의해서 다시 보충을 요하는 근본자유로서의 단결의 자유와 단체교섭권의 입법적 형성은 비례성의 원칙과 평등의 원칙 및 신뢰보호 원칙에 따른 판단을 받게 될 것이다. 그러한 한도에서도 단결자유나 단체교섭의 기본권이 침해되었는지는 논할 필요는 없을 것이다. 입법자의 형성에 의해서 개개 근로자나 노동조합에게 단결의 자유와 단체교섭을 위하여 필요불가결한 활동

²⁹⁾ 이에 관해서는 Löwisch/Rieble, a.a.O., Rn. 39.

가능성이 부정된다면 이러한 입법자적 형성은 비례성을 상실한 것이지만, 그렇다고 단결권과 단체교섭의 기본권이 침해되었다고 할 수는 없다.³⁰⁾

이상과 같이 헌법상 보장된 단결의 자유와 단체교섭의 구체화의 문제로서 필요불가결한 입법자적 형성을 인정한다면 단체교섭권은 그 자체 입법자적 형성조차 금지되는 절대적 기본권은 아니다. 이것은 단체교섭권이 헌법적으로 보장되어 있는 우리의 경우에 더욱 고려되어야 하는 사실이다. 따라서 후속적으로 검토되어야 하는 문제는 이러한 입법자적 형성이 기본권의 침해를 가져오는가 하는 점이다. 그런 점에서는 단체교섭권의 입법자적 형성으로서 교섭창구단일화가 기본권으로서 단체교섭권의 침해를 가져오는지를 검토해야 할 것이다.

(3) 단체교섭권의 입법자적 형성으로서 교섭창구단일화와 단체교섭권의 침해 여부

단체교섭권의 입법자적 형성이 필요불가결하다고 하더라도 그것이 입법형성의 한계를 일탈하였는지, 따라서 소수노조의 단체교섭권 침해를 가져오는지에 대해서는 먼저 일반적 기본권 제한의 일반법리가 적용된다. 즉, 해당 입법이 i) 기본권의 내용을 실현하는가, ii) 기본권의 실현된 내용들을 다양한 이유에서 제한할 수 있고, 이 경우 기본권의 제한은 국회에서 제정한 법률에 의해서만 가능한가, iii) 기본권 제한의 한계의 문제로서 기본권의 본질적인 내용 침해의 한계가 검토되어야 할 것이고, iv) 침해된 기본권의 주체에 대하여 구체 절차로서 대상조치가 적절한가 하는 점을 검토한다. 그리하여 이들 검토에 있어서는 비례성의 원칙, 평등권의 침해 여부, 신뢰보호의 원칙, 법률유보의 한계의 원칙 등이 기본권 침해의 판단기준이 된다. 특히 단체교섭권을 포함한 근로3권은 다른 일반적 기본권처럼 침해금지과 차별금지 명령을 함유하고 있는 바, 근로3권에 직접적으로 부담을 주는 규율이나 조치들은 이들이 기본권

30) 공무원들의 쟁의행위 금지법규는 입법형성에 의하여 단결자유에 불가피한, 말하자면 단결자유의 본질적인 핵심영역인 활동가능성을 박탈하는 것이기 때문에 이러한 입법형성은 비례성을 상실하였다고는 해도 그 자체가 기본권의 침해라고 볼 수는 없다. 다른 기본권이나 기타 헌법적으로 보호되는 가치로 인하여 예외적으로 단결자유를 제한하여도 비례성이 있는 것으로 볼 수도 있다.

제한기준에 의해서 정당화되지 않는 한 위헌적이다. 또한 근로3권으로부터 직접 또는 평등권과의 관계에서 차별금지 원칙이 도출된다. 교섭창구단일화에 의해서 소수노조의 단체교섭권을 제한하는 것은 단체교섭의 기본권 제한이 정당화되지 않는 한 대표노조와의 관계에서 평등권의 침해 내지 차별금지의 원칙 위반의 결과를 가져오게 될 것이다. 이와 같은 관계에서는 무엇보다 단체교섭 기본권의 한계(Grundrechtsschranke)가 어디인가가 중요한 바, 각각의 기본권의 내재적인 한계, 즉 충돌하는 제3자의 기본권, 특히 노사관계에서는 사용자의 기본권과 근로3권 내지 기타 헌법적 지위를 갖는 법적 가치들이 고려되어야 한다. 물론 이러한 각 기본권의 내재적 한계는 일단 공공익이나 공공복리에 의한 제한과는 별개의 문제이다. 교섭창구단일화가 소수노조의 단체교섭권을 침해한다고 하는 경우 이것이 정당화되는 근거로서는 헌법 제37조 2항의 공공복리나 질서유지 뿐만 아니라 각 기본권에 내재하는 한계의 문제로서 충돌하는 제3자의 기본권과의 조화의 문제로서도 바라다 볼 필요가 있는 것이다. 그런 점에서 교섭창구단일

화의 위헌론이 논거하는 ‘노동조합의 활동이나 중복교섭 회피, 교섭비용의 최소화’는 공공복리에 해당하는 것이 아니어서 헌법 제37조 제2항에 의한 소수노조의 단체교섭권의 제한사유가 아니라고 하는 것은 기본권 제한과 그 한계의 법리를 ‘공공복리’로 지나치게 좁게 보고 있다는 문제가 있다. 충돌하는 제3자의 기본권과 헌법적 서열을 갖는 법적 가치들은 예외적으로 헌법의 통일성과 헌법에 의하여 보호되는 전체 법질서를 고려하여 개별적인 관계에서 제한될 수 없는 기본권들을 제한할 수 있는데, 단체교섭의 기본권을 포함한 각각의 일반적 기본권은 다른 헌법규범과 충돌하거나 다른 기본권 주체의 기본권과 마찰을 일으키는 곳에서 일차적으로 내재적인 한계를 갖는 것이다.³¹⁾ 다만, 독일에서 발전된 이 기본권의 내재적 한계이론은 절대적 기본권의 제한을 위하여 구성된 이론으로서 단결권이나 단체교섭권을 절대적 기본권으로 본다 하더라도 충돌하는 제3자의 기본권이나 헌법적 서열을 갖는 법적 가치들에 의해 내재적으로 제한할 수 있다는 것을 보여 주고 있다.

31) 이에 관해서는 무엇보다 BVerfGE 12, 45, 54f.; BVerfGE 28, 243, 261; BVerfGE 31, 58, 68f. 참조.

물론 기본권의 내재적 한계를 확대하면 기본권의 본질적 내용 보장이 유명 무실해질 위험이 따른다.³²⁾ 단체교섭권의 내재적 한계를 확대하는 경우에도 마찬가지로 결과가 발생할 것이다. 그러나 우리나라에서는 헌법상 국민의 모든 자유와 권리는 - 절대적 기본권이라 하더라도- 법률로써 제한할 수 있기 때문에(헌법 제37조 제2항) 절대적 기본권의 제한을 위하여 발전된 독일의 기본권의 내재적 한계 이론을 적용할 여지는 적다.³³⁾ 따라서 교섭창구단일화의 위헌의 문제는 헌법 제37조 제2항의 일반유보의 차원에서 검토되어야 할 것이고, 그 중에서도 비례성의 원칙과 과잉금지의 원칙에 따라 판단되어야 할 것이다.

다만, 여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 교섭창구단일화의 위헌성 판단에 있어서 ‘기본권의 충돌’ 문제가 일어나지 않는가 하는 점을 생각해 보아야 할 것이다. 교섭창구단일화는 소수노조의 난립으로 인한 중복교섭 등 교섭상의 혼란을 피하고, 잦은 교섭으로 인한 비용증가를 줄이며, 노동조합간 과도한 세력다툼 및 분열과 같은 산업현장의 혼란을 방지하며, 난립하는 소수노조와의 단체협약으로 인한 근로조건에 대해 통일성을 기하려는 목적에서 도입되었다.³⁴⁾ 이 중 교섭상의 혼란을 피하는 것, 교섭비용 증가를 방지하는 것, 근로조건에의 통일성을 기하는 것은 보는 관점에 따라 ‘경제질서’의 관념에도 해당하지만, 사용자의 사익을 위한 것으로도 볼 수 있으므로 기본권으로서 인정되는 경영권³⁵⁾의 한 내용으로 볼 수도 있다.³⁶⁾ 다른 한편에서는 교섭창구단일화는 소수노조의 단체교섭권을 침해한다. 기본권의 충돌은 상이한 기본권의 주체들이 상충하는 여러 이해관계를 관철하기 위하여 나름대로의 기본권 규정들을 원용하는 경우에 원용된 여러 기본권 사이에 발생하는 현상,³⁷⁾ 또는 복

32) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2001, 263면 참조.

33) 허영, 같은 책, 265면; 계획열, 헌법학(중), 박영사, 2000, 114면; 홍성방, 헌법학, 현암사, 2008, 327면;

34) 고용노동부, 사업(사업장)단위 복수노조 업무매뉴얼, 2010.12, 1면 참조.

35) 무엇보다 경영권을 실체적 권리로 보는 것으로서 대판 2003.11.13, 2003도687(전원합의체); 대판 2003.7.22, 2002도7225; 김형배, 노동법 제19판, 박영사, 2010, 187면 이하 참조.

36) 김선수, 같은 글, 노사관계 안정이나 교섭비용 감소 등은 사용자의 편의를 위한 것으로서 공공복리와는 무관하다고 본다.

37) 홍성방, 같은 책, 304면.

수의 기본권 주체가 서로 충돌하는 권익을 실현하기 위하여 국가에 대해 각기 대립되는 기본권의 적용을 주장하는 경우³⁸⁾로 보기 때문에 교섭창구단일화는 한편에서 사용자의 경영권과 다른 한편에서는 소수노동조합의 단체교섭권이 충돌하는 양상을 보인다. 이와 같이 교섭창구단일화에서 사용자와 소수노동조합의 기본권이 충돌하는 경우 그 해결책은 여러 방법이 있지만,³⁹⁾ 그 귀결점은 실제적 조화의 생산이라고 할 수 있다. 말하자면 기본권 충돌을 해결하기 위해서는 당해 기본권 주체의 어느 기본권이 문제되어 있는가, 이들이 어느 방법과 어느 정도로 침해되어 있는가, 어느 방법으로 이 침해를 피하거나 최소화할 것인가를 기준으로 충돌하는 두 기본권을 실제적으로 조화시키는 것이 중요하다. 그러므로 경우에 따라서 발생할 수 있는 기본권들 사이의 간극은 ‘최적화 명령’(Optimierungsgebot)에 의해 최적으로 실현될 수 있어야 하며, 어느 일방 당사자의 일방적 승리로 귀결되어서는 안된다. 이러한 최적화의 명령은 일종의 비례성의 원칙의 파생원칙으로서 교섭창구단일화에 있어서도 동등한 가치의, 그러나 덜 강한 제한규정의 투입을 요하는 것이다.⁴⁰⁾ 그런 점에서 기본권 충돌의 현상으로 파악될 수 있는 교섭창구단일화 문제는 비례성 원칙의 적용 하에서 어떻게 하면 충돌하는 두 기본권 보장의 최적화를 도모할 것인가를 생각해야 하며, 법익의 형량의 관점에서 서로 충돌하는 두 개의 기본권 중의 하나를 완전히 배제시키는 것이 아니라, 그 대립을 조정하고 조정이 불가능한 경우에는 전형적 특징과 개별적 경우의 특수한 상황을 고려하여 어떤 이익이 후퇴하여야 하는가를 결정하여야 하는 것이다. 그런 점에서 교섭창구단일화의 위헌론은 어느 일방의 기본권 가치의 일방적인 승리가 아니라, 실질적 조화의 대원칙 하에 현행법 규정이 비례의 원칙 내지 과잉금지의 원칙 내에 있는지, 충돌하는 두 기본권을 최적으로 보호하고 있는지를 판단하여야 할 것이다. 물론 어느 것이 가능한 한 충돌하는 당사자의 기본권의 행사를 최

38) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2001, 280면.

39) 기본권 충돌시 해결방법으로는 실제적 조화, 비례의 원칙, 규범영역분석, 법익형량 등의 방법이 있으나 결국은 이들 방법은 그 자체가 목적이 아니라, 기본권의 충돌현상을 해결함에 있어서 ‘실제적 조화의 생산’을 목표로 삼고 있다는 점에서 공통되어 있다.

40) 일반적으로 비례성의 원칙과의 관계에서 최적화 명령에 대해서는 Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 2. Aufl., 1994. 단결자유의 기본권의 형성과 한계와 관련하여 비례성의 원칙과의 관계에서 최적화의 명령에 관해서는 Löwisch/Rieble, a.a.O., Rn. 43.

적으로 보장할 것인지는 물론 실제의 가능성 속에서 판단되어야 하며, 어느 경우에도 기본권의 본질적 내용이 침해되어서는 안 되고, 개별적인 기본권의 기능이 유지되어야 한다.

가. 교섭창구단일화와 비례성 원칙 위반 여부

교섭창구단일화에 의한 소수노조의 단체교섭권의 침해는 그 침해가 공익상의 충분한 이유로 정당화되고, 또한 비례의 원칙을 준수하여야 단체교섭권과 조화될 수 있다. 따라서 교섭창구단일화로 나타나는 소수노조의 단체교섭권의 제한은 공공복리를 위한 것이어야 하며(목적의 정당성) 과잉금지의 원칙에 따라 방법의 적절성(수단의 적합성), 피해의 최소성(최소침해성), 법익의 균형성의 요건을 충족하여야 한다.

a) 공공복리와 목적의 정당성

aa) 먼저 우리 헌법 제37조 제2항은 모든 국민의 기본권은 국가안전보장, 질서유지와 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 제한할 수 있다고 규정한다. 그리고 기본권을 제한하는 경우에도 그 본질적 내용은 침해할 수 없다. 여기서 교섭창구단일화를 위하여 소수노조의 단체교섭권이 제한되어야 한다면 그 근거는 우선 교섭창구단일화가 도모하고자 하는 목적, 즉 소수노조의 난립으로 인한 중복교섭 등 교섭상의 혼란 회피, 교섭비용 최소화, 노동조합간 과도한 세력다툼 및 분열과 같은 산업현장의 혼란 방지, 난립하는 소수노조와의 단체협약으로 인한 근로조건 통일성 훼손 방지로서 그 기본권 제한 목적이 공공의 복리를 위한 것이어야 한다. 그런데 공공복리가 무엇인지에 대해 우리 헌법재판소는 각 판례에서 뉴앙스는 다르지만, 경제조항과 관련하여 “우리 헌법은 헌법 제119조 이하의 경제에 관한 장에서 ‘균형있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력남용의 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형있는 지역경제의 육성, 중소기업의 보호육성, 소비자보호’ 등의 경제영역에서의 국가목표를 명시적으로 규정함으로써 국가가 경제정책을 통하여 달성해야 할 ‘공익’을 구체화하고, 동시에 헌법 제37조 제2

항의 기본권 제한을 위한 일반법률유보에서의 ‘공공복리’를 구체화하고 있다”고 본다.⁴¹⁾ 따라서 공익과 공공복리가 동일한 것이라는 전제 하에 ‘균형있는 국민경제의 성장과 안정’, “경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화”도 공익 내지 공공복리에 포함되는 것으로 본다. 경우에 따라서는 개인적 인간관계에서의 복지로서 사적 법익도 공공복리에 포함된다고 본다.⁴²⁾

사업장 단위에서 복수노조를 허용하게 되면 현행법상 2인 이상이면 누구나 노동조합의 설립이 가능하므로 소수노조의 난립이 예상된다.⁴³⁾ 이러한 소수노조의 난립으로 인하여 먼저 노동조합간 다툼이 예상된다.⁴⁴⁾ 물론 그러한 노동조합 간의 경쟁은 그 자체로서는 정당한 것으로 인정되어야 한다. 기업단위 복수노조 금지의 역사에서 보는 바와 같이 기존의 노조가 복수노조 허용을 우려하는 이유 중의 하나는 독점적 지위를 포기하여야 한다는 것이었다. 그러나 노조는 다른 노조와 근로조건 형성과 조직을 위해서 체제경쟁을 해야 한다. 근로3권을 보장하는 헌법 제33조는 소수노조도 본질적인 보호영역으로 끌어들인다. 따라서 헌법 제33조로부터 소수노조가 협약을 체결할 수 있는 능력이 경쟁 앞에서 다른 독점적인 지위를 누리는 노조를 위하여 제한되어서는 안된다. 말하자면 복수노조를 금지함으로써 기업단위 내지 사업장 단위에 독점 노조의 단일단체협약이나 엄격하게 특정 단일 노조에게 유일단체교섭권한을 부여하는 것은 이들 혜택을 받는 노조를 경쟁 앞에 보호하는 것으로서 헌법 제33조의 자유권적 기본권의 속성으로부터 나오는 국가중립성의 의무를 위반하게 될 것이다.⁴⁵⁾ 그러나 이러한 노동조합 간의 경쟁도 복수노조 자체의 허용과 같은 단결권 분야에서는 철저히 준수되어야 하지만, 단체교섭권의 부분

41) 헌재 1996.12.26 선고, 96헌가18.

42) 김철수, *학설·판례 헌법학* (상), 박영사, 2008, 451면 참조.

43) 법적인 가능성으로 인해 소수노조의 난립이 예상된다면 그것으로 족하고, 실제 현실에서 소수노조가 난립할 것인가 하는 것은 위헌판단에서 중요한 요소가 아니다.

44) 이미 J지역버스노동조합의 파업은 제1노조인 기존 한국노총지부와 새로운 조직인 민주노총계열과의 투쟁의 한 단면을 보여 주고 있다.

45) 단결권과 관련한 복수노조 자체의 허용이 경쟁적 의미를 갖는다는 지적에 대해서는 김영문, *복수노조 허용과 노조전임자 급여지급 금지의 법원리적 타당성, 한국의 노동, 어떻게 할 것인가? III*, 서강대학교 출판부, 2010, 116면 이하. 협약단일화와 같이 국가가 법률에 의해 노동조합을 경쟁으로부터 보호하는 것을 비판적으로 검토한 것으로는 Rieble, *Staatshilfe für Gewerkschaften*, ZfA 2005, 245ff.; Rieble, *Gewerkschaftswettbewerb und Tariffähigkeit*, SAE 2006, 89 참조.

에서는 소수노조가 단체교섭을 통하여 이익대변할 수 있는 구조를 어떻게 설계하느냐에 따라서 단체교섭권 침해부분을 최소화할 수 있기 때문에 노동조합 간의 경쟁 원리 때문에 모든 소수노동조합에게 자율교섭제도와 같은 단체교섭권을 보장해야 한다고 할 수는 없다. 따라서 문제는 현행법상의 교섭창구단일화 제도가 단체교섭권 침해를 최소화하였는가, 따라서 복수노조 허용시 단체교섭권과 관련하여 충돌하는 사용자의 경영권과 소수노조의 단체교섭권의 보장을 최적화하였는가가 문제가 되는 것이고, 단체교섭권과 관련한 노동조합 사이의 경쟁의 문제는 2선으로 후퇴하여야 하는 문제가 된다.

노동조합 사이의 경쟁이 허용되어야 한다고 하더라도 노동조합 난립이 지속되는 한 노노간 선명성 경쟁으로 인하여 사업장의 혼란을 피할 수 없다. 교섭창구단일화 제도는 이러한 교섭상의 혼란을 방지하여 노사관계를 안정화시키고 산업평화를 유지하기 위한 제도이다. 이와 같은 ‘노사관계 안정화와 산업평화 유지’의 가치는 공익적 성격을 갖는다. 왜냐하면 노사관계의 안정과 산업평화를 통해 생산성이 유지되고 고용이 안정되며, 이는 근로자와 사용자에게도 바람직스러울 뿐만 아니라, 국민경제의 건전한 발전에도 기여하며, 동시에 안정적 노사관계가 정착이 될 때 기업의 고용창출능력도 배가되기 때문이다. ‘노사관계 안정화와 산업평화 유지’는 노사 당사자, 전체 사회, 전체 국가적으로 유용한 가치들이다. 그렇기 때문에 노동조합법 제1조는 ‘산업평화의 유지와 국민경제의 발전’을 동법의 목적으로 두고 있으며, 앞에서 본 바와 같이 우리 헌법재판소도 ‘균형있는 국민경제의 성장과 안정’, “경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화”가 공공복리에 포섭되는 가치들이라고 천명한 바 있다. 이와 같이 교섭창구단일화가 노노간의 다툼을 예방하고 노사관계의 안정과 산업평화의 유지를 도모하는 한 이는 공공복리의 개념에 포섭되는 것이고, 이러한 목적에서 소수노조의 단체교섭권을 제한하더라도 목적의 정당성이 인정되는 것이다.

다른 한편으로 교섭창구단일화로 인한 소수노조의 단체교섭권 제한은 노조의 난립을 예방하고 노동조합의 통합을 도모하는 측면도 있다. 모든 노동조합이 제각기 교섭을 하는 한 노동조합을 통합할 유인을 갖기 어려울 것이다. 그런데 교섭창구단일화는 대표노조가 단체교섭과 단체협약을 체결하도록 하여

노동조합을 통합하도록 유인하고, 이 통합된 노조가 단단한 교섭력을 바탕으로 한 단체교섭과 단단한 조직력을 바탕으로 한 단체행동권으로써 사용자에게 압력과 대응압력을 행사할 사회적 힘을 갖추게 함으로써 결과적으로 소수노조보다 더 유리하게 조합원들의 근로조건을 유지·개선할 기회를 제공할 수 있다.⁴⁶⁾ 이로써 교섭창구단일화는 노동조합의 통합과 조합원들의 근로조건을 개선하는 기능도 발휘할 수 있다. 또한 동시에 사용자도 교섭창구단일화를 선호할 수 있다. 사용자가 모든 노조와 교섭한다면 교섭비용이 지나치고 생산에 전념하지 못하고 교섭에 임함으로써 기업경영에 지장을 초래할 것이기 때문에 교섭대표 노조와 1회의 교섭으로 근로조건을 확정짓는 것을 선호하게 될 것이다. 이와 같은 점에서 교섭창구단일화 제도는 노사의 공통의 이해관계를 반영할 수도 있고 결과적으로 이는 노사관계의 안정과 산업평화를 이룰 수도 있다.

bb) 독일의 사례에서 이러한 측면을 살펴보자. 독일은 법률로써 복수노조를 금지하거나 교섭창구 단일화를 강제하지 않는다. 법률에 의한 복수노조 금지나 교섭창구강제가 단결의 자유를 침해한다고 보기 때문이다. 그러나 실제로는 사업장 단위에서, 그리고 산별로 1노조->1교섭->1협약 체계를 노동조합 스스로, 그리고 이에 상응하여 사용자 내지 사용자 단체가 1교섭->1협약체계를 정착시켜 왔다. 독일 노동조합총연맹인 DGB(Deutsche Gewerkschaftsbund)는 1949년도 10월에 설립되었는 바, 독일 노동조합운동에서 커다란 목표를 설정하였었다. 목표는 통합단일노조(Einheitsgewerkschaft)였다. DGB 통합단일노조 목표는 2차대전 전후에 분열된 노동조합이 역량의 분산으로 나치스의 등장을 막지 못하였다는 역사적 경험과 반성으로부터 탄생된 것이지만,⁴⁷⁾ 통합된 단

46) ILO가 교섭창구단일화에 대해 긍정적인 입장을 취하고 있는 것은 바로 이 제도가 노동조합의 결속력 강화와 통합노조를 유인하고 그 결과 강력한 조직력에 의해 근로자들의 근로조건을 개선할 수 있기 때문에 소수노조의 단체교섭권 침해 가능성에도 불구하고 교섭창구단일화를 반대하지 않는다. 이에 관해서는 앞의 본문 면 참조.

47) 독일 노동운동사의 관점에서 2차대전 후의 통합단일노조 운동에 관해서는 Deppe/Fülberth/Harrer, *Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung*, 4. Aufl., Pahl-Rugenstein, 1989, S. 471ff. 참조.

일노조가 조합원들의 역량을 결집하여 대사용자관계에서 일사분란하고 파워있게 압력과 대응압력을 행사할 수 있는 사회적 힘을 갖추으로써 조합원들의 근로조건을 개선하는데 중요한 역할을 한다는 것을 인식한 것으로부터 시작된 것이다. 물론 총연맹 차원에서 전산업에 걸쳐 전체 근로자를 아우르는 통합단일노조를 만드는 것은 실패하였지만,⁴⁸⁾ DGB 산하에는 16개 산별노조가 조직되었고, 오늘날까지도 계속되는 통합단일노조의 기치 아래 사업장 단위에서는 1협약(Tarifeinheit) 원칙(Ein Betrieb eine Gewerkschaft)을 노동조합 스스로 유지하였다. 단일노조 유지 방식은 DGB가 정관에 1기업 1노조를 규정하고, DGB 정관 제15조 이하에서 규정하고 있는 바와 같이 심판위원회(Schiedsgericht)를 만들어 GB 내에서의 협약관할권 분쟁을 해결하는 방식이다. 이를 통하여 정관에서 규정한 단일노조 원칙의 의미에서 복수협약을 단일협약으로 통일하도록 조합내부에서 해결하였다.⁴⁹⁾ 이와 같이 협약단일화가 이루어지는 이유는 독일연방노동법원이 사업장 단위에 복수협약이 존재하는 경우 법적 분쟁의 해결이 어렵다는 실무상의 어려움과 이 때문에 발생하는 법적 안정성과 법적 명확성의 요청 때문에 협약단일화를 유지하려 하였다는 점 이외에 단일협약을 통한 노동조합의 독점의지와 사용자 단체의 교섭상의 혼란방지 의욕이 일치하여 성립하게 되었다. 말하자면 노동법원의 실무상의 어려움 해결노력에 더하여 1노조, 1교섭, 1협약에 대한 노사의 의견의 일치로 1990년도까지 단일교섭과 단일협약으로 노사관계를 안정적으로 유지하여 왔다. 이와 같이 독일의 경험은 단일교섭과 단일협약이 노사관계의 안정에 기여하며, 노사의 이해관계가 일치하는 것이라는 것을 일찍이 경험하고 이를 50여년간 유지하여 왔다. 그러므로 독일의 경험으로부터 볼 때 교섭창구단일화와 사업장내 단일협약 원칙은 교섭비용을 최소화하고, 중복교섭을 피하는 등의 사용자의 이익만을 위한 것이 아니라, 노사관계의 안정이라는 목표를 실현하기 위해서, 그리고 그러한 목표가 장기간 동안 성공적으로 정착되어 왔다는 점을 고려할 때 교섭창구단일화가 노사의 사익(私益)적인 이해관계만을 반영하는 것이 아니라, 노동시장 경

48) DGB와 병행하여 사무직근로자노조 총연맹(DAG), 공무원노조 총연맹(DBB), 기독교노조 총연맹(CGB) 등이 총연합단체의 형태로 존재하였다.

49) 이에 관해서는 BAG 27.9.2005, NZA 2006, 273 참조.

제주체의 의견의 합치로 안정적 노사관계를 유지하려는 노동시장 질서정책의 일환으로서 공공복리에 포섭된다고 보아야 할 것이다.

그런데 1990년대에 이러한 단일노조->단일교섭->단일협약 원칙에 중대한 균열이 발생한다. 1949년 DGB의 설립 이후에 1990년도까지는 사업장 단위 복수노조에 대해서 별다른 논의가 없었다. 왜냐하면 DGB가 단일 노조로서 독주체제를 운영하였고, 소수의 노동조합들은 독자적인 교섭을 하는 것이 아니라, DGB가 획득한 단체협약에 연동한다는 협약을 체결하여 왔기 때문이다. 그러나 1990년도 이후에 - 독일 통일 이후에 - 복수노조에 대한 논의가 자못 심각하게 전개되었다. 결정적인 이유는 조합원 수의 급격한 감소가 원인이 되었는바, 1991년 이래로 조합원수는 1/3로 줄어 약 400만명이 조합을 떠나 소규모 노동조합은 재정위기를 겪게 되었다.⁵⁰⁾ 이러한 상황 변화에 대해 노동조합은 조합합병과 같은 방법으로 대응하여 공공부문에서는 여러 산별노조가 합병하여 verdi의 탄생과 같이 개별적인 산별노조를 소수의 거대노조로 합병을 하게 되었다. 그러나 이러한 소수의 거대노조가 각 사업장에 포진하고 있는 특수직역의 이익을 충분히 대변하지 못하자, 소수의 숫자로도 파업의 파급력이 커서 사용자에 대한 압력과 대응압력을 행사할 수 있는 사회적 힘을 가진 특수전문인력은 노조를 별도로 조직하여 단체교섭과 단체협약을 별도로 체결하는 경우가 발생하게 되었다.⁵¹⁾ 그렇게 됨으로써 이들 특수전문직은 DGB가 주장하는 통합단일노조와 유일이익대변창구 역할을 거부하고 헌법상 보장된 복수협약제

50) 조합원이 감소하게 된 원인은 통일 후에 시작된 동독의 구조변화에 대해 서독의 노동조합은 충분히 대처할 수 없었다는 점 이외에 조합원 급감의 원인은 다음과 같이 요약할 수 있다. 즉, 대량실업과 노동조합 연대의식의 퇴조, 산업의 인력활용 방법의 변화로서 아웃소싱과 Just-in-Time 계약의 활용으로 노동세계의 산업화가 아닌 사업장화의 촉진, 따라서 노동조합이 초기업적으로 대량조직을 갖는다는 것에 대한 정당성의 문제가 제기되었다.(이에 관해서는 Löwisch/Rieble, a.a.O., § 248 Rn. 13ff. 참조) 그리고 사업장 차원에서 교섭을 하는 노동연대(Bündnis für Arbeit)는 전종업원의 동의하에 사용자와 종업원평의회 사이에 약정을 체결하고 이 약정에는 협약상의 근로조건을 저하시키는 댓가로 고용을 안정시킨다는 규정이 포함됨으로써 사업장 단위 경영협정이 단체협약을 대신하는 현상이 발생하여 노동조합의 역할이 상대적으로 축소하게 되었다. 또한 고용시장의 변화도 조합원 수에 영향을 미쳤던 바, 노동조합이 잘 조직된 영역에서도 지속적인 대량해고로 실업이 빈발하고, 그때까지 노동조합이 별도로 조직활동을 하지 못하였던 서비스, 단시간근로, 파견근로 분야 등에서는 고용은 증가하였으나 노동조합으로 조직화되지 못하였다.

51) 이러한 특수전문직으로서는 조종사, 기관사, 공공부문 고용의사, 운항승무원 등이 있다.

로부터 결과할 수 있는 권리를 주장하게 되었다. 이러한 변화는 1990년대까지 복수노조와 복수교섭 및 복수협약을 언급하는 것을 계모자식처럼 취급하여 이 문제에 대한 논의를 전혀 하지 않은 채 사업장 단위에서 복수협약이 존재하는 경우 단일협약을 적용할 것을 관철시켜왔던 판례와 학설에 영향을 미쳐, 판례는 이제 단일협약제가 단결의 자유를 침해한다고 인정하게 되었다. 즉, 단결의 자유를 보장한 독일 기본법 제9조 3항으로부터 복수노조가 전제되어 있고, 복수노조는 단결활동의 결과 복수협약을 체결할 수 있으므로 단일협약주의는 단결 자유의 기본권을 침해한다고 보아 사업장에서의 단일단협원칙을 포기하고자 한다.⁵²⁾ 그러나 이러한 사업장에서의 단일단협원칙에 대해서는 학설의 대부분⁵³⁾은 비판적 입장을 취하고 있지만, 사용자와 노동조합은 사업장에서의 단일단협원칙을 포기하는 것에 대해서 반대한다. 노사가 의견이 일치하여 사업장에서의 단일협약제가 주는 장점 때문에 이를 포기하지 않고 오히려 협약 단일화를 위한 입법⁵⁴⁾을 제안하고 있는 상황이다. 물론 독일연방노동법원과 학설의 다수가 보는 바와 같이 협약단일화는 헌법적 근거도 없고, 단순법률상의 근거도 없는, 일종의 단결자유에 대한 침해라고 볼 수도 있기 때문에 노동조합과 사용자단체는 협약단일화가 법적 근거가 약하다는 것을 인정하면서도, 협약단일화는 50년 동안 유지되면서 협약적용에 있어서 법적 안정성을 이루었고, 단체협약의 평화질서를 지원하는 것으로서 협약단일화는 협약자율의 기능능력을 보장한다고 본다. 예를 들어 복수의 교섭과 복수의 단체협약으로 인해 일부 근로자들은 40시간의 교대제 근무를 하고, 일부 근로자들은 35시간의 교대제 근무를 하는 일이 발생할 수도 있기 때문에 복수협약의 적용으로부터 오

52) 특히 최근의 독일연방법원의 판례로서 BAG 27.1.2010, 4 AZR 537/08(A): “하나의 사업장에서 근로관계가 여러 개의 단협의 적용대상이 되는 경우 특수한 단체협약에 우위를 주고, 다른 단체협약은 전체 사업장에서 배제하거나 구축하는, 그리고 오로지 이 다른 단체협약에만 구속되는 근로자에게는 단협상의 보호를 부정하는, 이른바 사업장에서의 단일단협원칙을 포기한다. 단일단협원칙의 주요근거는 법적 안정성과 법률명확성이지만, 그러나 단일협약원칙은 단결의 자유를 침해하기 때문에 이 판례를 변경하고자 한다”

53) 학설 상황에 관해서는 Botterweck, Gewerkschaftspluralismus im Betrieb, 2007 참조.

54) 협약단일화에 관한 법률규정은 존재하지 않았지만, 협약단일화는 판례법에 의해서 유지되어 왔다. 그러나 사용자단체와 노동조합은 공동으로 협약단일화를 위한 입법안을 내놓고 있는 상황이다. 이에 관해서는 Tarifeinheit gesetzlich regeln?, ZRP 6/2010, 199; Hromadka, NZA 2008, 384; Konzen, Die Kodifikation der Tarifeinheit im Betrieb, JZ 2010, 1036ff.

는 실무상의 어려움 때문에 단일협약의 질서기능에 주안점을 두어 협약단일화에 반대하는 자들조차도 단체협약체계의 평화효과의 확보에 있어서 협약단일화의 질서기능⁵⁵⁾을 인정한다.⁵⁶⁾ 이러한 협약단일화의 긍정적 기능에 대해서 노사가 합의하여 공동으로 협약단일화 제도를 단체협약법으로 수용할 것을 제안하였을 때 과연 이것이 규범적으로는 문제가 있어도⁵⁷⁾ 현실적으로는 노사관계의 안정과 산업평화의 달성에 기여하지 않는가에 대해서도 진지하게 생각해보아야 할 것이다. 노사관계의 발전과 진화는 언제나 현실이 먼저 앞서고 규범과 제도가 후속적으로 뒤따른다는 점을 고려할 때 규범의 한계와 현실적합성 사이의 기로에서 입법자의 입법형성의 가능성은 현실적합성을 배제할 수 없으며, 단일노조⁵⁸⁾로부터 근로조건 개선능력이 배가된다는 노동운동의 역사성도 배제할 수 없을 것이다.⁵⁹⁾

-
- 55) 협약단일화의 질서기능을 위해서는 단일협약안에 대한 조합원들의 찬반투표 또는 관청의 결정에 의한 단일협약의 적용방안이 논의될 수도 있다. 그러나 관청이 표준적인 단일협약을 정하는 것은 협약단일화의 원칙을 정하는 것보다 더 심각한 단결자유와 협약자율의 침해가 있을 것이다.
- 56) 자율적 교섭제도를 택하고 있는 일본에서는 노조간의 근로조건을 통일하기 위하여 조합원이 다수인 노조와 단체교섭을 통하여 합의를 이끌어 낸 다음, 이를 바탕으로 소수노조와 교섭을 함으로써 조합 간에 근로조건이 차등이 생기지 않도록 하는 것이 일반적이나, 복수노조와 각각 교섭한 결과 불가피하게 조합 사이에 근로조건이 상이한 경우나, 기업의 인수합병으로 인하여 조합간에 근로조건이 달라진 경우에는 취업규칙을 변경하여 근로조건을 통일하는 방법이 활용되고 있다. 이 경우 일본은 우리나라와는 달리 취업규칙을 불리하게 변경하는 경우에도 노동조합이나 과반수 근로자들의 집단동의를 반드시 요구하지 않으며, 취업규칙의 불이익변경이 ‘사회통념상 객관적으로 합리성이 있으면 인정되는 경우’에는 이를 인정하는 판례법리가 정착되어 있다고 한다. 이에 관해서는 이정,
- 57) 협약단일화를 법제화하는 경우 경합하는 노동조합 중에서 누가 사업장에서 보다 많은 조합원을 갖는가가 기준이 될 것이다. 그러나 근로3권은 단일노조만을 보호하는 것이 아니라, 특수직역 등의 노조도 근로3권의 보호 우산 하에 있을 것이기 때문에 협약단일화의 입법은 위헌의 허들에서 자유롭지 못하다는 점 때문에 이 협약단일화 법제화에 대해서 반대의견도 상당하다. 그러나 노동조합 발전과 진화의 현실적합성과 역사성, 그리고 노사의 힘의 역동적 관계정립의 차원에서는 노사관계의 안정과 산업평화 및 사업장에서의 근로조건 통일성도 무시할 수 없기 때문에 실질적인 조화의 관점에서는 근로3권의 입법자의 형성 범위내의 것으로 해석할 수도 있을 것이다.
- 58) 과거 어용의 단일노조가 근로자들의 근로3권 행사를 왜곡하였다는 문제점 때문에 복수노조 허용 논의가 제기되었지만, 복수노조가 허용되는 이 시점에서는 여전히 노사관계의 안정과 협약자율의 집중으로 인한 근로조건 개선 기능에 치중해야 할 것이다.
- 59) 노사관계의 안정적인 형성과 협약자치의 원활한 형성을 위하여 교섭창구단일화에 대한 합헌론적 해석을 전개한 것으로는 박종희, 교섭창구단일화 방안의 안정적 정착을 위한 해석방안, 안암법학 제32호, 2011, 526면 이하 참조.

cc) 교섭창구단일화가 추구하는 또 다른 목적은 근로조건 통일성의 훼손을 방지하는 것이다. 먼저 교섭창구단일화 제도와 근로조건 개선의 관계가 문제가 될 것이다. 단체교섭의 목적은 그자체가 목적이 아니라 일차적으로 근로조건 개선이 목적이다. 헌법 제33조의 조문 구조는 근로자들이 ‘근로조건 향상’을 위하여 근로3권을 갖는 것으로 규정하고 있어서 근로3권 보장의 목적이 ‘근로조건 향상’에 있음을 분명히 하고 있다. 그러므로 헌법상의 단결체가 근로조건 향상을 목적으로 하지 않는 한, 이것은 기본권의 보호대상이 되지 않는다. 그렇기 때문에 입법자는 입법형성 재량의 범위에서 헌법상의 단결체 중에서 근로조건 향상 능력이 있는 단체만을 노동조합으로서 자격을 부여할 수 있으며, 후속적인 노동조합의 요건으로서 ‘근로조건 향상’을 위한 능력이 있을 것, 다시 말하면 단체로서 사용자에게 대응하여 압력을 행사하고 대응압력을 행사하여 근로조건 향상을 관철시킬 수 있는 능력(이른바 ‘협약능력’)을 갖춘 단체만을 노동조합으로 인정할 수 있다.⁶⁰⁾ 이와 같은 노동조합의 ‘근로조건 향상’의 목적성은 노동조합법 제2조 4호 본문의 노동조합 정의 규정에도 분명하게 나타난다. 이러한 규범적 구조 하에서 근로3권 특히 단체교섭권은 그 자체가 목적이 아니라, 근로조건 향상을 목적으로 하여야 한다. 그런 점에서 단체교섭권 제한의 모습이 근로조건 향상에 커다란 장애를 초래하지 않는 한 비례성의 원칙 범주안에, 말하자면 침해의 최소성의 범주에 들어올 수도 있다. 현행법이 이러한 모습을 갖추고 있는지에 대한 검토는 후술한다.

⁶⁰⁾ 이러한 방향으로 노동조합이 협약능력을 갖추지 못한 경우는 협약자치에 참여할 지위를 인정하지 않으며, 판례가 협약능력의 중요한 요건 중의 하나로 ‘사회적 힘’(soziale Mächtigkeit)의 요건을 내세워 노동조합의 통합을 유도하고 소수노조의 난립을 지양하는 대체입법을 취하는 국가로서 독일이 있다. 이에 관해서는 상세하게 박종희, 독일 집단적 노사관계법상 판례 법리의 주요 특징, 고려법학 제58호, 2010, 402면 이하 참조. 이 사회적 힘의 요건은 사회적으로 존재하는 세력이나 단체 등을 의미하는 것이 아니라, 사용자에게 압력이나 대응압력을 행사하여 교섭요구조건을 관철할 수 있는 능력을 갖출 것을 의미하는 것으로서 사회적 힘이 없는 단체는 노동조합의 자격을 제한하여 단체교섭과 단체협약 체결에 접근할 수 없도록 하여 소수노조의 난립을 방지하는 역할도 수행한다. 왜 ‘사회적 힘’의 요건에서 ‘사회적’이라 하는가 하면 그러한 힘은 규범적인 것이 아니라, 실제 관계에서 당사자들 사이의 관철력의 힘의 역학관계를 말하는 것이기 때문에 ‘사회적’인 것이다. 물론 이러한 요건을 노동조합의 자격이나 협약능력의 요건으로 세우는 것이 타당한 것인가에 대해서는 비판의 소리도 많다. 이에 관해서는 무엇보다 Kathrin Giere, Soziale Mächtigkeit als Voraussetzungen für die Tariffähigkeit, 2005, S. 44ff.

그러나 어쨌든 교섭창구단일화의 대상과 그 결과인 단체협약이 전체 종업원이 아니라, 교섭대표노조 결정절차에 참여한 조합원에게만 국한되기 때문에 교섭창구단일화와 관련하여 공공복리를 이유로 국가의 개입이 정당화될 수 있는 가능성은 매우 제한적이라는 주장⁶¹⁾은 헌법 제33조의 의미와 가치를 혼동하고 있다고 본다. 교섭창구단일화가 노사관계의 안정과 산업평화에 이바지하기 때문에 공공복리에 해당할 수 있다는 논증은 앞에서 전개한 바 있다. 그러나 단체협약의 효력이 전체 종업원에게 확대적용되는 것이 아니라, 종업원의 일부인 조합원에게만 적용되므로 공공복리를 위한 제한의 정당성이 낮다는 것은 헌법 제33조의 기본구조를 도외시한 것이라고 본다. 사업장 전체 종업원에게 적용되면 공공복리성이 강하고 따라서 교섭창구단일화를 위하여 단체교섭권을 제한할 정당성이 커지는 것이 아니라, 종업원 규모에 관계없이 소수의 종업원이 노동조합을 구성하면 그에게 단체교섭할 자격을 주고 단체협약을 체결하게 하려는 것이 헌법 제33조의 기본구조이며, 이는 조합원 규모와 관계없이 그 자체로서 정당성(Richtigkeitsgewähr) 보장을 하는 것이다. 그렇기 때문에 조합원 규모와 관계없이 단체협약의 사업장 단위 전체 종업원에게 적용되는 경영협정에의 우위성이 인정되는 것이다.⁶²⁾ 따라서 조합원들에게만 단협 효력이 적용되는 것은 단체협약의 집단적 규범계약의 성질과 협약당사자의 자율적 결정에 의해서 결과하는 것이며, 그러한 협약의 인적 적용범위 결정도 자율적으로 결정하도록 협약자율이 인정하는 것으로서 이 협약자율은 헌법 제33조 자체로부터 결과하는 것이기 때문에 공공복리적 성격이 낮다고 말할 수 없으며, 기본권 규정을 대국가적인 주관적 공권으로부터 객관적 가치질서로 이해하는 한, 헌법 제33조로부터 근거지워지는 협약자율에 의해서 조합원에게만 단체협약의 효력이 부여된다고 하여 객관적 가치질서로부터 멀어졌다거나 공공복리성이 결여되어 있다고 말할 수는 없다.

61) 유성재, 같은 글, 18면은 소수노동조합의 단체교섭권을 제한하고 있는 현행 교섭창구단일화제도는 “단체협약의 규범적 효력을 조합원에게만 인정하고 있는 우리나라의 집단적 근로관계법의 체계에서는 노동조합의 활동을 공공복리를 위한 활동으로 평가하기 어렵고, 따라서 헌법 제37조 2항의 ‘공공복리를 위하여 필요한 경우’에 해당하지 않아 기본권 제한이 정당화될 수 없다”고 한다.

62) 독일 경영조직법 제77조 3항은 임금 등의 근로조건을 정한 단체협약이 경영협정보다 우위에 있음을 규정하고 있다.

그러나 문제는 교섭창구단일화의 목적이 근로조건의 통일성을 도모하는 경우도 공공복리에 의한 목적의 정당성이 있다고 할 수 있는가 하는 점이다. 말하자면 근로조건의 통일성이 소수노조의 단체교섭권을 제한할 만한 정당화 사유로서 공공복리성이 있는가 하는 점이다.⁶³⁾ 그러나 교섭창구단일화에 의해서 근로조건이 통일적으로 형성되는 것은 아니다. 왜냐하면 프랑스와 같이 단체교섭은 여러 창구를 경유하여도 전체 종업원에게 하나의 단체협약만이 적용될 수도 있고, 교섭창구는 단일화하였지만 교섭대표가 위임 등에 의해서 다른 비교섭대표노조에게 단체교섭권과 단체협약체결권을 위임한 경우는 복수협약이 성립할 수도 있으며, 교섭창구를 단일화하여 교섭권은 인정하되 단체협약체결권을 인정하지 않을 수도 있기 때문이다. 따라서 교섭창구단일화가 법적으로 명확하게 사업장 단위에서의 단일협약을 의미한다는 것을 천명하지 않는 한 근로조건의 통일성은 불분명하게 된다. 따라서 근로조건의 통일성의 문제는 교섭창구단일화의 문제가 아니라 정확하게는 사업장내 단일협약의 문제로 보아야 할 것이다.

그러나 일반적으로 근로조건의 통일성은 반드시 근로조건의 개선을 수반하는 것은 아니다. 하향평준화된 통일 근로조건을 정한 단체협약도 있을 수 있기 때문이다. 그럼에도 근로조건의 통일이 공익적 가치를 갖는다는 것은 단체협약의 본질로부터 설명된다. 단체협약은 근로조건 개선 기능 이외에도 평화적 기능을 하며, 동시에 질서 기능을 한다. 질서 기능은 단체협약에 의하여 근로조건 등에 관한 일정한 기준을 설정해 놓은 때에는 그 유효기간 내에는 무의미한 분쟁을 회피할 수 있을 뿐만 아니라, 노사 당사자들이 협약내용을 성실하게 준수함으로써 사업장 내 노사관계가 안정적으로 유지된다. 동시에 근로조건의 통일적 형성은 사업장내 근로자사이의 위화감을 해소함으로써 산업평화를 달성한다. 근로자 사이에 협약마다 근로조건이 다르다면 사업장내 효율적인 생산유지와 관리가 어려우며, 차별감마저 존재하여 경우에 따라서는 노동조합 구성원적 지위에 따라 다른 근로조건의 대우를 받음으로써 균등처우

⁶³⁾ 박종희, 앞의 글, 530면 이하는 노사관계 안정과 근로조건의 통일성을 교섭창구단일화의 정당화 사유, 그리고 합헌론의 근거와 복수노조 운용을 위한 목적적 해석론의 토대 내지 이념으로 상정하고자 한다.

위반도 발생할 수 있는데, 근로조건을 통일적으로 형성하면 균등처우 위반도 상대적으로 줄어들 것이다. 그런 점에서 근로조건을 통일적 형성은 근로자간, 노동조합 간 분쟁을 줄이는 노사관계 안정화에 기여하게 될 것이다. 이러한 이유 때문에 앞서 본 독일 노동조합과 사용자단체는 근로조건을 통일적 형성을 위해 사업장 내 단일협약주의를 입법적으로 관철하려고 한다. 그러므로 근로조건을 통일적 형성을 이유로 교섭창구를 단일화하고 사업장내 단수협약을 관철시키려는 목적은 노사관계의 안정과 협약자율과 단체협약의 질서기능을 회복하는, 공공복리적 요소를 담고있다.

b) 수단(방법)의 적절성

교섭창구단일화가 교섭대표가 아닌 노조의 단체교섭권을 침해해도 되기 위해서는 비례성 원칙의 두 번째 요건인 침해의 수단이 적절하여야 한다. 교섭창구단일화가 각각의 노조에게 모두 단체교섭권을 허용하면 발생하게 될 교섭상의 혼란을 피하고 근로조건을 통일성을 훼손하는 것을 막기 위한 것이라면 소수 노조의 단체교섭권을 제한하는 적절한 수단을 강구하여야 할 것이다.

복수노조의 허용으로 인한 교섭상의 혼란에 대비하는 방안은 교섭창구단일화 이외에 많은 방법과 수단들이 있다. 예를 들면 대표교섭노조 인준제도, 일정 수의 조합원 이상을 확보한 노동조합에게만 노조설립을 인정하는 제도, 교섭권의 제한제도(일정 비율의 조합원을 가진 노조에게는 단결권은 보장하면서도 단체교섭권을 제한을 가하는 제도) 등이 있다. 어느 제도가 최적인가는 그 나라의 노사관계의 문화와 정책에 따라 정해질 것이지만, 현행법의 교섭창구단일화제도는 각 노동조합의 단체교섭권이 형해화되지 않도록 복수노조 당사자나 노조 당사자들이 자율적으로 교섭창구단일화의 부작용을 최소화할 수 있는 적절한 수단과 방법을 갖고 있다. 즉, 노조간 자율적으로 대표교섭제도를 선택하거나 사용자와 협의하여 공동교섭을 추진하거나 사용자의 동의 하에 개별교섭을 할 수 있도록 허용한 것인데, 이러한 제도는 복수노조 하에서도 당사자들이 교섭상의 혼란을 예방하는 자율적 방어수단들이다. 물론 자율적 대표교섭제도 등은 노조간 반목이 심하거나 노조간 경쟁을 하는 경우에는

사실상 불가능하기 때문에, 따라서 교섭대표노조 결정절차에 참가한 조합원의 과반수 이상을 점하는 노조에게 대표권을 부여함으로써 그렇지 못한 노조의 교섭권을 침해한다고 본다.⁶⁴⁾ 그러나 교섭창구단일화의 위헌론에서 중요한 문제는 입법자가 그러한 자율적 교섭대표제마저 봉쇄하여 교섭창구단일화 제도가 소수노조의 단체교섭권을 형해화하는가 하는 것이지, 실제 현실에서 자율적 교섭대표제도가 전혀 불가능한지, 어느 정도로 작동할 수 있을 지에 대한 예측이 전혀 불가능한 현실에서는 교섭창구단일화 위헌론의 논거로 삼을 수 없다. 입법자로서는 자율적 교섭대표제도의 길을 열어놓음으로써 소수노조도 단체교섭권을 행사할 가능성을 제시하여 줌으로써 - 현실적으로 이것이 가능한지 불가능한지는 별개의 문제이다 - 적절한 수단을 선택한 것으로 볼 수 있다. 그러나 교섭창구단일화에서 간과되어서는 안되는 것은 소수노조의 이익대변이 완전히 배제되는 구도를 취한 것이 아니라는 점이다. 먼저 조합원이 적은 노조가 사업장의 단일노조라면 완전하게 단체교섭권을 행사할 수 있기 때문에 위헌의 소지를 강하게 띠는 단체교섭권의 원천적 봉쇄나 단체교섭권의 본질적 내용의 침해는 일어나지 않는다. 그런데 조합원이 적은 이 노조가 다수노조나 과반수 노조에 밀려 대표노조가 되지 못하여 단체교섭권을 행사하지 못하는 경우에도 현행법은 차기의 교섭대표결정 절차에 참여하여 교섭대표가 될 가능성을 열어놓고 있으며, 교섭창구단일화는 소수노조나 제2노조의 단체교섭권을 완전히 박탈하는 것이 아니라, 현행법상 3단계의 교섭창구단일화 과정 중에서 교섭할 지위에 있지 못하는 경우에 한하여 제한하는 것이고, 만약 그러한 교섭대표 지위를 확보할 수 있다면 단체교섭권을 행사할 수 있도록 열어 놓고 있기 때문에 단체교섭권 제한의 수단이나 방법이 적절하지 못하다고 할 수 없다.⁶⁵⁾ 또한 소수노조가 교섭절차에 참여하였으나 자신이 직접 나서서 단체교섭할 수 있는 지위에 있지 못하여도 교섭대표가 체결한 단체협약 구도 속으로 포섭되어 단체협약의 적용을 받음으로써 이익대변이 이루어지지 않는다고 할 수 없다. 소수노조의 조합원에게는 단체교섭 자체가 중요한 것이 아니라, 단체교섭을 통한 근로조건향상의 향상이 헌법상 노동조합의 목적성이므로

64) 그렇게 보는 입장으로는 예컨대 유성재, 앞의 글, 16면 참조.

65) 같은 취지로 박종희, 같은 글, 532면 이하 참조.

교섭대표를 통한 단체협약의 체결은 소수노조 조합원에게도 협약자율의 근로조건 개선기능이 작용을 하는 것이다. 교섭대표의 공정대표의무도 소수노조 조합원의 이익대변을 방치하지 못하도록 하는 장치로서 충분한 역할을 할 수 있으므로⁶⁶⁾ 입법자의 이러한 수단들이 적절하지 못하다고 판단할 수는 없다.⁶⁷⁾

c) 피해(침해)의 최소성

aa) 교섭창구단일화에 의해서 소수노조의 단체교섭권이 침해된다면 소수노조의 기본권 침해를 최소화하는 방법으로 교섭창구단일화 입법을 해야 할 것이다. 침해의 최소화 입법을 위해서는 한편으로는 비례성의 원칙과 실질적 조화의 원칙에 따라 소수노조의 단체교섭권을 완전히 박탈하는 입법을 해서는 안된다. 이미 각국이 복수노조를 허용하면서도 배타적 교섭대표제, 과반수교섭대표제 등을 통하여 복수노조 사이의 단체교섭권의 조정을 시도하는 것은 단체교섭권의 침해를 최소화하면서도 복수노조의 허용으로부터 오는 교섭상의 혼란을 막기 위한 것이다. 자율적 교섭구조를 갖고 있는 일본도 모든 노조에게 제한없이 단체교섭권을 허용하면서도 법적인 강제없이 자율적으로 1사1노조 방식을 택하는 것이 일반적이며, 통일적인 근로조건의 확립을 위해서는 노동위원회나 법원이 사용자가 소수노조의 교섭을 거부하여도 부당노동행위 책임을 인정하지 않는 등 실무상 교섭상의 혼란을 최소화하고 있다. 그런 점에

66) ‘공정대표의무는 합리적 이유없는 차별에 대한 구제를 가능하게 할 뿐, 공정대표의무가 단체교섭권의 본래 기능을 대신할 수 없다는 판단 하에서 교섭대표 노조가 체결한 단체협약이 특정 사안에서 합리적 이유없이 조합원을 차별한 경우는 공정대표의무 조항을 통하여 소수노조의 조합원도 대표노동조합이 체결한 단체협약에 의하여 보호를 받을 수 있지만, 특정 안건을 단체교섭에서 전혀 논의하지 않은 경우는 공정대표의무를 통하여 구제받을 수 없는 경우도 있기 때문에 공정대표의무 규정은 소수노동조합의 단체교섭권 침해를 정당화시켜 줄 정도의 충분한 대상조치는 아니’라는 견해(유성재, 같은 글, 17면)도 있다. 위헌론에서의 문제는 입법자가 이러한 조치조차 하지 않음으로써 소수노조의 단체교섭권의 중대한 제한이나 본질적 내용을 침해하였는가 하는 점인데, 앞의 지적은 공정대표의무 제도의 흠결을 말하고 있을 뿐이고, 그러한 흠결이 공정대표의무 제도에 흠결이 있다고 해서 이것이 교섭창구단일화 제도 전체를 위헌으로 판단할 정도인가 하는 문제는 공정대표의무 제도의 흠결과는 별개의 문제이다.

67) 교섭창구단일화는 사용자가 부담해야 할 교섭비용을 노동자에게 전가한다는 점에서 수단의 적정성을 위배하였다는 지적이 있다. 그러나 교섭창구단일화에 의한 교섭대표의 단체협약 체결은 소수노조 조합원의 근로조건 개선의 효과도 가져오기 때문에 위 지적은 타당한 것은 아니다.

서 교섭창구단일화는 노조간 단체교섭권의 조정절차라고 볼 수도 있다.

그러면 실제로 현행법은 어떤 장치를 통하여 교섭창구단일화로부터 결과한다는, 소수노조 단체교섭권의 침해를 최소화하고 있는가? 먼저 제기되는 문제는 과반수 노동조합이 없는 경우 교섭창구단일화에 참여한 노동조합의 전체 조합원의 10% 이상이어야 공동교섭대표단을 구성하여(노동조합이 자율적으로 결정하지 못할 경우는 노도위원회에서 결정) 사용자와 교섭할 수 있도록 하고 있기 때문에 창구단일화 절차 참여 조합원의 10%를 확보하지 못한 노동조합은 단체교섭권을 행사하지 못한다. 이러한 소수노동조합의 단체교섭권의 배제는 침해의 최소성을 위반하는지 문제가 될 것이다. 그러나 일차적으로 이 소수노동조합도 교섭창구단일화의 제1단계인 자율적 교섭대표노동조합 절차에 참여할 수 있으며, 소수노조라 하더라도 사용자의 동의를 전제로 개별교섭도 가능하므로 단체교섭권의 본질적 내용을 침해할 정도로 단체교섭구조에서 완전히 배제된 것은 아니다. 또한 자율적 단일화가 되지 않고, 사용자의 동의가 없는 경우에 단일화 참여 노조 조합원 과반수를 확보한 노조가 교섭대표가 되거나 10% 미만의 조합원으로 공동교섭단에도 끼지 못하는 경우에는 단체교섭권의 배제에 합리적 근거가 있는 것으로 보아야 할 것이다. 왜냐하면 이 정도의 소수노조는 단결권을 향유한다고 하더라도 단체협약을 체결할 능력, 즉 상대방에게 압력과 대응압력을 행사하여 근로조건 등의 관철능력을 갖지 못하여 협약자율을 행사하고 향유할 사회적 힘이 없기 때문에 차라리 기존 노동조합에 편입되어 그 노조로 하여금 이익대변을 하도록 하는 것이 합리적일 것이기 때문이다. 또한 이러한 군소노조에 대해서는 교섭질서의 혼란을 예방하고 노사관계의 안정을 위하여 입법자는 일정비율의 기준을 통과하는 경우에만 단체교섭구조에 진입하도록 할 수 있는 입법형성재량권을 가질 수 있으므로 이들 군소노조의 단체교섭권을 제한하여도 위헌이라고 볼 수는 없다. 이는 일정한 기준에 도달하지 못하는 군소정당에 대해서 정당설립의 자유에 제한을 두는 것과 다르지 않다. 정당설립의 요건으로 일정한 조직기준을 정하는 입법(정당법 제25조, 제27조), 군소정당의 등록취소규정, 정당명칭사용금지 규정의 위헌성을 다툼에 있어서 헌법재판소⁶⁸⁾의 합헌론의 결정적인 논거는 ‘헌법의 대의

68) 헌재 2006.3.30 선고, 2004헌마246; 헌재 2006.4.27 선고, 2004헌마562.

민주적 기본질서가 제기능을 수행하기 위해서 의회 내에서의 안정적 다수세력의 확보'를 필요로 하기 때문에 일정한 조직기준을 갖추지 못한 군소정당은 배제한다는 것인데, 이러한 군소정당의 배제는 목적의 정당성이 인정된다는 것이다. 동일한 논리가 10% 제한조항에도 적용될 것이다. 노사의 집단적 교섭체계와 협약자율 체계가 제기능을 수행하기 위해서는 사업장 내에서의 안정적 세력이 필요한 바, 이 10%의 기준을 충족하지 못한 소수노조는 단체교섭구조에서 배제하여도 당해 법률규정의 목적의 정당성이 인정되는 것이다. 이렇게 배제된 소수노조는 기존 노조에 가입하거나 편입되어 이익대변을 받는 것이 완전 봉쇄되어 있는 것이 아니기 때문에 단체교섭권의 침해가 과도하다고 볼 수 없다.

다음으로 위헌론에서 문제삼고 있는 것은 “피해의 최소성과 관련해서는 개정 노동법은 소수노조의 단체교섭권과 단체행동권을 최소화할 수 있는 방법이 얼마든지 가능했음에도 이를 전면적으로 부정한다는 것이다. 그러한 피해의 최소방안으로서는 교섭대표노조를 교섭‘당사자’가 아니라, 교섭‘담당자’로 설계하는 방안, 교섭대표에 의한 교섭대상을 규범적 부분으로 한정하는 방안, 교섭단위를 사업이 아니라 동일한 조직대상으로 제한하는 방안, 단일화 대상 노조에서 초기업단위노조를 제외하는 방안 등이 있을 수 있다”는 것이다. 이 논거 중 교섭대표에 의한 교섭대상의 규범적 부분으로의 한정, 교섭단위를 동일한 조직대상으로 제한하는 방안, 단일화 대상 노조에서 초기업단위노조를 제외하는 방안은 교섭창구단일화로 인한 소수노조의 단체교섭권 침해의 위헌성을 위한 논거라기 보다는 현행법의 문제점으로서 개선되어야 할 입법사항으로 보인다. 문제가 되는 것은 피해의 최소방안으로서 교섭대표노조를 교섭담당자로 설계하는 방안이다. 만일 이러한 방안이 입법이 되었다면 소수노조의 단체교섭권과 단체협약체결권은 상당한 범위에서 보장될 것이기 때문에 소수노조 단체교섭권 침해를 최소화한 것으로 인정될 수 있을 것이다. 현행법상 교섭창구단일화의 중심적 가치인 노사관계의 안정과 근로조건의 통일적 형성이 협약단일화와 협약복수주의의 어느 한 형태로 나타나고 소수노조가 복수협약으로 이익대변을 할 수 있는 가능성이 있는 한 단체교섭권 침해의 최소화는 달성될 수 있기 때문이다. 이에 대해서는 장을 바꿔 상론하기로 한다.

d) 법익의 균형성

비례성 원칙의 마지막 기준은 법익의 균형성을 충족하는 것이다. 개인의 기본권과 공공복리가 충돌하는 한 일반적으로 공익을 우선시 하며, 개인과 개인의 기본권 충돌의 경우에도 이익형량을 하여야 한다. 그런데 이미 앞에서 본 바와 같이 교섭창구단일화는 사용자의 편익을 위한 조치가 아니라, 교섭상의 혼란을 방지하여 노사관계를 안정시키고 산업평화를 달성하고자 하는 공공복리의 가치를 갖고 있으며, 근로조건의 통일적 형성도 단체협약의 질서기능을 달성하는 것으로서 헌법 제33조의 목적에 충실한 것이므로 법익의 균형성 조건은 충족되었다고 본다. 노사관계의 안정과 근로조건의 통일적 형성의 공익적 가치는 소수노조의 단체교섭권 보장을 통하여 달성하고자 하는 이익보다 크고, 소수노조의 단체교섭권을 완전히 봉쇄하지 않는 현행법의 구도 속에서는 법익의 균형성은 충분히 유지되고 있는 것으로 판단된다. 또한 교섭창구단일화가 교섭상의 혼란을 피하고 사용자의 교섭비용을 줄이기 위한 것이라고 하여도, 이에 대한 사용자의 이해관계도 헌법상 보호가치가 있는 경영권의 한 내용이 되므로, 소수노조의 단체교섭권과의 기본권 충돌이 일어나게 되는데, 여기서도 소수노조 단체교섭권의 완전한 보장은 경영권의 본질적 내용의 침해를 가져올 것이기 때문에 두 기본권의 실질적인 조화가 필요하며, 현행법의 교섭창구단일화는 두 기본권 조화의 최적화를 - 물론 교섭창구단일화 관련 법률의 미비와 흠결은 별론으로 하더라도 - 이루고 있다고 판단된다.

4) 소결

노동계나 위헌론의 일각에서 교섭창구단일화에 반대하는 이유는 여러 가지 복합적인 것이 있는 것으로 보인다. 먼저 사업장내에 교섭창구단일화 구도가 고착화되면 노동계의 숙원인 산별체제로의 전환에 지장을 초래한다는 것, 제2노조의 등장을 막기 위하여 외관상 노조를 갖고 있던 일부 사업장에서 새로 등장하는 복수노조가 조직률에서 뒤지면 소수노조로서의 단결권은 있지만 교섭에서 배제되어 무노조 사업장에 종사하는 근로자들의 실질적인 근로3권이

여전히 형해화되리라는 것, 말하자면 노조를 가져보지도 못했던 신생 제2노조가 교섭조차 하지 못하게 될 것이라는 것, 기존 노조가 근로자들의 이익대변을 충분히 하고 있지 못하는 상황에서 소수노조로 전락하면 소속 근로자들의 이해관계를 충분히 대변하지 못한다는 점, 복수노조가 허용되어 독자적으로 단체교섭과 단체협약을 체결하여 왔던 초기업별 노조의 지부 내지 지회가 교섭창구단일화에 의해서 소수노조로 전락하여 단체교섭을 하지 못함으로써 조합원이 급감하고 노동조합의 조직활동에 심각한 영향을 미친다는 것 등 복합적인 요인들이 있으리라생각된다.

그러나 이러한 외관상의 이유 이외에도 교섭창구단일화로 사업장내 소수노조의 단체교섭권을 우려하는 이면에는 경쟁노조와의 관계에서 제2노조가 되어 자칫하면 교섭도 못하고 이익대표도 못하여 조직률이 감소하고 근본적으로는 노동조합이 위기에 봉착하게 될 것이라는 노동조합의 조직 논리, 무노조 사업장에서 주도권을 뺏겨 경쟁노조에게 자리를 양보하지 않으면 안될 상황에 처하게 될 것이라는 것, 또한 소수노조로 전락하면 집행부의 위치가 흔들리게 되어 전체 노동운동에 상당한 타격을 주리라는 것 등 교섭창구단일화의 이면적 사유도 존재하는 것으로 보인다.

그러나 교섭창구단일화는 노동조합을 위해서도 바람직하고, 노동조합의 조합원을 위해서도 바람직하다. 헌법 제33조와 노동조합법 제1조는 노동조합 내지 단결체의 목적이 근로조건향상임을 천명하고 있다. 교섭창구단일화의 문제는 노동조합 자체의 조직논리보다는 바로 이러한 헌법상 단결체의 목적으로부터 출발하여야 한다. 복수의 교섭 자체가 중요한 것이 아니라, 단수의 교섭이든 복수의 교섭이든 근로자들의 단결선택권의 보호 하에서 근로자들이 협약의 적용을 받아 근로조건향상의 혜택을 받는가가 중요한 것이다. 노동력의 수요가 독점되어 있는 상황에서 노동력 공급이 경쟁적으로 이루어진다면 노동력의 덩핑사태가 발생한다. 이를 시정하기 위하여 노동력의 공급을 독점함으로써 노동력의 가격을 높이는 기능을 수행하는 것이 노동조합의 본원적 역할이다. 노동력의 공급을 복수의 노동조합이 공유하게 될 경우에는 노동조합의 노동력공급 독점권이 분산되어 노동 측의 전체적인 교섭력은 궁극적으로 약화될 것이다. 특히 사용자가 중간에 개재하여 노동조합 상호간, 노동조합과

조합원의 관계를 왜곡할 여지도 넓어진다. 그런 점에서 노동조합은 교섭창구 단일화를 통해 통합노조로의 길을 닦는 것이 궁극적으로 근로자들의 근로조건 개선을 강화하는 것이고, 사용자의 입장에서든 명료한 1회의 교섭에 의해서 근로조건을 확정하는 것이 그들의 이해관계에 부합하는 것이다. 이러한 교섭창구단일화에 대한 노사의 이해관계 일치는 공공복리의 성격을 갖는 노사관계의 안정과 헌법상 보장된 협약자율의 기능으로서 근로조건의 통일에 의해서도 정당화될 수 있다. 이제는 교섭창구단일화 입법에 대한 전면 부정으로서의 위헌론이나 전면 긍정론으로서의 합헌론에 대한 소모적인 논쟁을 종식하고 교섭창구단일화 제도가 기능할 수 있도록 검토하고 제도적 미비점을 보완하는데 주력해야 할 시점이다. 현행법은 복수노조 허용과 초기업별 노조 지부와 사업장 내 노조를 구분하지 않고 교섭창구를 단일화함으로써 초기업별 노동조합의 활동근거가 취약해 진다는 약점도 있지만, 단일교섭과 단일협약이 촉진된다면 오히려 근로자들의 근로조건을 개선하는데 진전이 있을 수도 있으며, 강력한 단일노조 주도하의 단체교섭과 단체협약의 체결이 전체 근로자를 아우르는 노동조합 정책이며, 이것이 근로자들이 진정한 이익대변이 될 수도 있다. 비노조 사업장에서는 소수의 단일노조는 복수노조와의 경합없이 이익대변을 하는 것이 원칙이며, 외관상 노조를 먼저 설립하여 제2노조의 등장을 방해했던 사업장은 제2노조의 등장이 허용되는 상황이므로 문제가 될 것이 없고, 단체교섭권의 확보는 조합원의 이익대변 강화에 의해 조합원 수를 늘리므로써 교섭대표성을 확보하는 방법으로 추진하는 것이 옳다고 생각된다.

IV. 교섭창구 단일화와 협약 단일화 - 피해의 최소성과 1협약

앞에서 보류해두었던 문제 중의 하나는 피해의 최소방안으로서 교섭대표노조를 교섭담당자로 설계했어야 하는데 교섭대표노조에게 교섭당사자의 지위를 부여함으로써 소수노조의 단체교섭권과 단체협약체결권이 완전히 박탈되어 침해의 최소성을 위반하였다는 점이다. 만일 교섭대표노조는 교섭담당자의 역할

만을 수행하는 입법이 되었다면 소수노조의 단체교섭권과 단체협약체결권은 상당한 범위에서 보장될 것이기 때문에 소수노조 단체교섭권 침해를 최소화한 것으로 인정될 수 있을 것이다. 현행법상 교섭창구단일화의 중심적 가치인 노사관계의 안정과 근로조건의 통일적 형성이 협약단일화와 협약복수주의의 어느 한 형태로 나타나고 소수노조가 복수협약으로 이익대변을 할 수 있는 가능성이 있는 한 단체교섭권 침해의 최소화는 달성될 수 있기 때문이다. 말하자면 교섭창구는 단일화되었어도 복수의 협약체결이 가능하다면 소수노조의 이익대변이 가능할 것이기 때문에 교섭창구단일화는 그만큼 위헌론에서 벗어나게 될 것이다. 그러면 현행법은 이 문제를 어떻게 처리하고 있고, 그렇게 처리하는데 위헌의 소지가 있는지를 살펴보자.

1. 피해의 최소화

먼저 위헌론 논거 중의 하나는 개정 노동법은 소수노조의 단체교섭권과 단체협약체결권의 제한을 최소화할 수 있는 방법이 있음에도 불구하고 이를 전면적으로 제한함으로써 피해의 최소화 요건에 반하였다는 것이다. 개정 노조법은 교섭대표노조 대표자에게 교섭당사자로서의 지위를 인정하고 배타적, 절대적 단체협약체결권을 인정하고 있고, 조합민주주의의 요청에 비추어 볼 때 노동조합 대표자의 단체협약체결권을 절대적인 권리로 보고, 조합원 인준투표의 효력조차 무효로 해석하는 대법원 판례에 따르고 있으므로 부당하다는 것이다. 따라서 교섭대표노조 대표자를 교섭담당자로서의 지위에 머물도록 하고, 단체협약체결권은 각 노조에 유보하는 것이 필요하다는 것이다. 교섭대표노조 대표자의 경우에는 공정대표의무 이외에도 단협의 체결 전에 다른 노조 조합원들의 인준투표를 거치도록 하여 민주적 정당성을 확보하는 것이 필요하다는 것이다.⁶⁹⁾

이러한 문제점의 지적은 현행 교섭창구단일화 제도가 소수노조의 단체교섭

⁶⁹⁾ 이러한 견해로는 김선수, 복수노조·전임자 관련 개정법안, 쟁점과 평가, 노동사회 2010년 1·2월, 29면 이하 참조.

권을 과도하게 제한하였는가, 그리고 현행 제도가 소수노조에게 단체협약체결의 가능성을 전면 봉쇄하였는가 하는 것으로 압축된다. 전자는 단체교섭권 제한의 과잉금지의 문제로서 여기서는 주로 피해의 최소성이 문제가 될 것이다. 후자는 사업장 단위 단일협약의 정당성의 문제로서, 교섭창구단일화든 복수의 교섭을 허용하든 그 결과로서 사업장 단위에서는 단일협약이 적용되어야 한다면 교섭권 제한은 큰 문제가 되지 않을 것이고, 현행법상 소수노조에게도 단체협약 체결의 가능성이 인정됨으로써 교섭권 침해의 최소성이 준수되고 있는가가 문제될 것이다.(후자의 문제는 후술)

먼저 현행법상의 교섭창구단일화 제도는 소수노조에게도 단체교섭에 임할 수 있는 가능성을 단계적으로 열어두고 있다. 제일 먼저 자율적 교섭대표 결정절차에 참여하여 소수노조도 교섭대표가 될 가능성이 있다. 실제로 자율적 교섭대표 결정이 가능할지, 소수노조도 자율적 교섭대표로 결정될 수 있을지의 현실적 문제는 위헌판단의 방계적 위치에 있는 것이다. 입법자는 자율적 교섭대표 절차를 열어 놓는 것으로서 족하다. 두 번째 가능성은 사용자의 동의로 개별적 교섭이 가능하다. 물론 단체교섭이 노동조합 측의 협약능력에 달려 있고, 사용자의 동의가 전제조건이 되어서는 안되지만,⁷⁰⁾ 개별 소수노조에게도 단체교섭이 완전 봉쇄되지는 않았다. 세 번째의 가능성은 교섭대표 결정절차에 참여한 노동조합의 전체 조합원 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우 소수노조는 자신의 조합원 수가 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합의 전체 조합원 100분의 10 이상을 유지하는 한 공동교섭단에 참여하여 단체교섭을 할 수 있다. 이 100분의 10을 유지하지 못하는 소수노조는 군소노조로서 단체교섭절차에서 배제하여도 위헌이 아니라는 것은 이미 앞에서 설명한 바 있다. 교섭대표 결정절차에 참여한 노동조합들이 공동교섭단 구성에 합의하지 못하는 한 노동위원회는 해당 노동조합의 신청에 따라 조합원 비율을 고려하여 공동교섭단을 구성하는 바, 소수노조는 100분의 10 요건을 충족하고, 노동위원회가 자의적이지 않는 한 공동교섭단에 참가하여 단체교섭 구조로 편입될 수 있다. 따라서 문제가 되는 것은 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합의

⁷⁰⁾ 그런 점에서 개별 노조의 단체교섭 요구를 사용자의 동의에 달려 있게 하는 것은 노동조합의 단체교섭을 사용자가 거부할 가능성을 부여함으로써 부당노동행위를 양성화한다는 측면이 있다.

전체 조합원 과반수로 o조직된 노동조합이 있는 경우이다. 물론 이 경우에도 소수노조는 연합과 위임 등의 방법으로 과반수 노동조합 구성에 참여하여 단체교섭 구조로 편입될 수 있다. 입법자는 제2노조가 소수로 전락한다고 하더라도 제1노조와 합종연횡의 가능성까지 열어두어 소수노조의 단체교섭 구조 참여의 길을 열어 두고 있다. 이와 같은 교섭창구단일화 절차에서 입법자는 각각의 경우를 모두 고려하여 소수노조가 단체교섭에 참여할 수 있는 가능성을 모두 열어 놓고 있다. 교섭창구 단일화가 피해의 최소성을 위반하였다고 주장하기 위해서는 이러한 가능성이 모두 봉쇄되어 소수노조에게 단체교섭의 가능성이 없을 정도로 단체교섭의 기본권이 본질적으로 제한되어야 하는 바, 입법자는 오히려 상당한 정도로 소수노조의 단체교섭 가능성을 열어두고 있다. 물론 소수노조의 이러한 다양한 단체교섭의 가능성이 실현될 수 있느냐 하는 문제는 그것이 거의 제로에 가깝다는 판단이 내려지지 않는 한 입법자로서는 단체교섭 기본권의 본질적 내용을 침해하여 이를 형해화할 정도로 소수노조의 단체교섭권을 침해하였다는 판단을 내릴 수는 없을 것이다. 또한 이렇게 열려진 교섭통로에 자기결정에 의하여 참여조차 하지 않는 소수노조를 위한 구체절차를 마련하지 않은 경우까지 상정하여 입법자의 입법불비를 위헌으로 판단할 수는 없는 것이다. 따라서 문제가 되는 것은 소수노조가 과반수 노조 구성에 참여하지 못하거나 참여하고자 하여도 이미 과반수 노조가 이미 구성된 경우 이 소수노조의 단체교섭권의 행사가능성이 없는 경우가 문제될 것이다. 그러나 입법자가 과반수에 합류하지 못하는 경우를 상정하여 이들의 단체교섭권을 보장하지 못하였다고 하여 단체교섭권 침해의 최소성을 위반하였다고는 할 수 없다. 민주주의 원칙상 과반수에 참여하지 못하는 단체나 개인은 스스로에게 기본권이 보장되어 있다고 하더라도 과반수의 대표는 소수의 의견을 존중하여야 하지만(그런 점에서 공정대표의무를 부과한다) 소수는 그러한 다수의 원칙과 결정을 따르는 것이 타당하다. 그런 점에서 입법자는 교섭창구단일화 입법에서 마지막으로 문제가 되는 영역에서 민주주의의 다수결 원칙에 충실함으로써 피해의 최소성의 원칙을 존중한 것으로 보인다. 또한 과반수에 참여하지 못하여 단체교섭 구조에서 배제된다고 하여도 교섭대표노조 결정 자체의 참여에 의하여 소수노조 조합원은 교섭대표가 체결한 단체협약의

보호범위로 포섭되기 때문에 소수노조의 단체교섭 편입이 가능하지 않다고 하여 위헌 판단을 내릴 수는 없다고 본다. 단체교섭권 행사의 목적은 헌법 제33조의 조문구조에서도 보는 바와 같이 협약자율에 의한 근로조건의 향상이다. 입법자가 교섭창구단일화를 하였어도 마지막까지 이러한 목적성에 충실하는 한, 입법자의 형성은 그것으로 충분하다고 본다. 따라서 가장 문제가 되는 것은 소수노조가 단체교섭 구조에 편입되지 못하고 소속 조합원들의 이익대변을 하지 못하여 단체협약의 적용범위로부터 이탈하는 경우이다.⁷¹⁾ 그러한 경우는 지금까지 언급한 단체교섭 가능성과 단체협약으로의 포섭가능성이 배제되는 경우를 의미할 것이지만, 그러한 경우는 극히 예외적인 경우로서 입법자가 이러한 경우까지 배려하지 않았다고 하여 피해의 최소성을 지키지 않았다는 위헌의 비판을 할 수는 없을 것이다. 또한 이러한 경우 역시 사업장 단위 1협약의 원칙을 적용하거나 교섭창구단일화를 거친 단체협약이 일반적 구속력선언에 의한 단체협약 효력의 확장을 받는 한 위헌판단의 가능성은 더욱 좁아질 것이다. 과반수 노조가 구성되어 교섭대표가 결정된 경우나 다른 방법으로 교섭대표가 정하여진 경우에도 현행법은 소수노조의 이익대변이 완전 봉쇄될 정도로 단체교섭과 단체협약의 체결을 봉쇄하지 않고 있다.

2. 교섭창구단일화와 단일협약 - 1협약

교섭창구는 단일화하였어도 복수의 협약이 가능하다면 소수노조는 단협을 체결할 가능성이 있는지, 그러한 한도에서 소수노조의 단체교섭권 배제라는 침해의 최소성은 완화되는지, 또는 입법적인 문제로서 교섭창구는 단일화하였어도 복수의 협약이 가능하므로 소수노조의 난립을 방지하고 노사관계 안정과 근로조건의 통일을 위하여 사업장내에서는 단일협약의 원칙을 준수하는 것이

71) 프랑스는 종업원 평의회 선거시 후보자를 내세워 10%를 획득한 노조가 단체교섭에 참가하지만, 전체 종업원 과반수의 득표를 한 노동조합(연합과 위임도 가능)의 반대가 없어야, 그리고 30% 이상의 득표를 한 노동조합(연합과 위임도 가능)의 서명을 얻어야 단체협약이 성립되고, 일단 성립된 단체협약은 전체 종업원에게 적용된다. 과반수 대표제가 완전히 실현되는 것은 아니지만, 적어도 어느 단체협약도 기업의 근로자 과반수의 반대에 부딪치면 단협을 체결할 수 없다.

옳은 것인지 하는 문제가 복수노조 허용시에도 쟁점이 될 수 있는 문제들이다.

1) 문제의 소재

교섭창구단일화를 거쳐 교섭대표노동조합이 결정되면 교섭창구단일화 제도의 취지상 단체교섭, 쟁의행위 등은 개별노동조합이 아닌 교섭대표노동조합을 중심으로 이루어져야 하므로 노조법 제29조 제2항 및 제29조의5에 의거 교섭대표노동조합에게 단체교섭당사자의 지위가 부여된다. 따라서 교섭대표노동조합은 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합의 의사를 합리적으로 반영하여야 할 의무를 부담하고, 독립적으로 단체교섭, 단체협약의 체결, 쟁의행위 주도 등의 노조법상 권한과 의무를 가진다. 교섭요구 노동조합이지만 교섭대표가 되지 못한 노동조합은 개별적으로 사용자에게 교섭을 요구할 수도 없고 사용자가 이들의 교섭을 거부하여도 부당노동행위가 성립하지 않으며, 교섭대표노동조합이 체결한 단체협약의 적용을 거부하거나 독자적으로 쟁의행위에 돌입하는 등의 행위를 할 수 없다.⁷²⁾

그러나 교섭창구단일화 절차를 통하여 교섭대표노동조합이 만들어졌다고 해도 그것이 하나의 사업(장)에 하나의 단체협약만이 적용되어야 한다는 의미에서 협약의 단일화(Tarifeinheit)를 의미하는가 하는 문제가 제기된다. 일반적인 경우 교섭대표노동조합은 공정대표의무 하에서 교섭대표 결정절차에 참여한 각 노동조합의 이해관계를 총체적으로 반영하는 단일협약을 체결하는 것이 보통이고, 또한 현행법상 그러한 권한도 주어져 있다. 그러나 한편으로는 만일 교섭창구단일화가 단체교섭과 단체협약체결권한을 대표노동조합에게 부여하고, 이 대표노동조합이 사업장 단위에서 협약을 복수로 체결할 것인지, 단일의 협약을 체결할 것인지를 법률로 명시적으로 정하지 않았다면 개정법에는 하나의 사업장에 교섭창구단일화를 규정해 놓았으면서도 협약은 복수로 존재하여 법개정의 목적, 즉 근로조건 통일화와 교섭상의 혼란 방지라는 목적은 달성

72) 노동부 매뉴얼 참조.

될 수 없고, 결국은 그 동안 오랜기간 동안 사회적 합의를 위해 공들여 왔던 교섭창구단일화는 물거품이 될 수도 있기 때문이다. 따라서 이 문제를 명확히 하지 않으면 안된다. 다른 한편으로는 교섭창구단일화 절차에 의해 대표노동조합이 결정되었지만, 대표노동조합이 교섭권과 단체협약체결권을 다른 소수노조에게 위임하면 소수노조는 별도의 단체협약을 체결하여 그 범위에서 배제된 단체교섭권과 단체협약체결권을 행사함으로써 교섭창구단일화의 위헌시비를 벗어날 수도 있다. 예를 들어 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합이 과반수를 구성하는 과정에서 소수노동조합이 위임과 연합을 통하여 특정 노조를 지지하여 과반수를 얻게 해주는 댓가로 교섭대표노조의 위임을 받아 독자적인 교섭을 하고 단체협약을 체결할 있다. 또한 현행법상 교섭창구단일화의 3단계인 공동교섭대표단의 단체교섭과 단체협약의 형태가 결정되지 않아 각각의 노동조합이 공동의 교섭테이블에 모여 교섭을 하지만, 각각의 단체협약을 체결한다면 소수노조에게도 단체교섭과 단체협약체결권이 보장될 수도 있는 것이다. 그러나 또 다른 한편으로 - 노동조합, 사용자, 정부의 - 단체교섭 정책상 사업장에 여러 개의 복수협약이 존재하는 경우에는 이 복수협약이 좋은지, 단일협약이 좋은지에 대한 문제도 정책적으로 제기될 수 있다.

2) 사업장 단위 복수협약의 문제

하나의 사업장에 복수의 협약이 존재하는 문제는 두 가지 형태로 나타난다. 협약의 경합(Tarifkonkurrenz)과 협약의 병존(Tarifpluralität)이 그것이다. 협약의 병존은 사용자의 사업장에 상이한 노동조합이 체결한 복수의 협약이 적용되는 경우에 존재한다. 이 경우 사용자는 일반적 구속력 선언이나 협약의 자체 구속력에 의하여 복수의 협약에 구속된다. 그러나 근로자는 노동조합 조합원 지위와 그에 수반하는 협약구속성에 따라 하나의 단체협약의 적용을 받게 된다.⁷³⁾ 따라서 협약 병존의 경우는 근로관계 당사자 상호간에는 하나의 단체협약만이 적용되는 것이 특징이다. 이에 비하여 협약의 경합은 하나의 근로관계

⁷³⁾ 다른 무엇보다 BAG 14.6.1989, AP Nr. 16 zu § 4 TVG Tarifkonkurrenz; Däubler, TVG, § 4 Rn. 940; Schaub in: Schaub, ArbR-Handbuch, § 203 Rn. 51 참조.

의 두 당사자(근로자와 사용자)가 적어도 두 개 이상의 경합하는 단체협약의 구속을 받는 경우에 존재한다. 개별적 근로관계에 대해서는 하나의 단체협약만이 적용되는 협약의 병존과 구별하여 협약의 경합의 경우는 적어도 두 개 이상의 단협이 적용된다는 점에서 구별된다. 이와 같은 구별은 어느 단체협약을 적용할 것인가와 관련하여 복수협약 존재의 원칙상 서로 상이한 해결을 하고 있기 때문에 양자는 구별되어야 할 개념들이다. 협약의 경합은 산별사용자단체의 구성원인 사용자가 산별협약에 구속되면서 동시에 산별협약의 당사자인 동일한 노동조합과 개별협약(Firmentarifvertrag)을 체결하는 경우에 발생한다. 사용자와 노동조합의 구성원인 근로자는 이러한 경우 산별협약과 개별협약에 동시에 구속된다. 협약의 병존은 여러 유형으로 나타나지만, 주로 다음과 같은 네 가지 유형이 대표적이다. 첫째는 사용자 내지 사용자단체가 상이한 노동조합과 산별협약과 기업별협약을 체결하는 경우이다. 둘째는 일반적 구속력이 선언되는 경우이고, 세 번째는 사용자가 소속 구성원으로서 협약의 적용을 받다가 단체를 바꾸는 경우이고, 넷째는 근로계약의 당사자들이 기존 노동조합의 단체협약과 충돌하는 단체협약을 근로계약으로 준용하는 경우이다.

3) 협약단일화와 협약복수의 장단점

사업장내에서 협약이 단일화되지 않고 복수로 존재하는 경우 근로조건의 통일성이 저해되고, 노동조합 통합으로의 유인이 저해되어 노동조합은 분열되고, 통일되고 단결된 협약정책은 수행되기 어려울 것이다. 사용자의 입장에서도 복수의 협약을 체결하기 위하여 수많은 교섭을 하여야 할 것이다. 그런 점에서 단체협약체계의 기능능력의 유지⁷⁴⁾를 위해서는 협약의 단일화가 요청된다.

그러나 구체적으로는 다음과 같은 현상이 발생하게 될 것이다. 첫째는 협약이 단일화되지 않은 상황에서 산별협약의 적용범위가 광범위하다면 산별협약

⁷⁴⁾ 근로조건과 경제조건의 의미있는 협약질서화에 반한다는 이유에서 사업장에서 협약복수는 피하여 여 한다는 입장으로는 이미 BAG, AP Nr. 19 zu § 4 TVG; AP Nr. 20 zu § 4 TVG; AP Nr. 28 zu § 4 TVG; Säcker/Oetker, ZfA 1993, 12; Buchner, BB 2003, 2121f.; Waas, Tarifkonkurrenz, S. 133 등 참조.

은 노사관계의 평화를 확보하는 효과를 더 이상 전개할 수 없을 것이다. 왜냐하면 특정직업그룹의 - 특히 소수의 전문가그룹으로 이들만의 파업으로도 사용자에게 압력행사가 큰 - 끊임없는 새로운 쟁의행위의 위협을 받기 때문에 어떠한 산업평화도 존재하지 않을 것이다. 산별협약을 체결하였어도 더 이상의 산업평화도 존재하지 않는다면 사업장은 항상 불안하고 아마도 여러 특정직업그룹들 사이에 근로조건경쟁⁷⁵⁾이 일어날 것이다. 둘째는 사업장 내 협약의 복수는 노동조합의 상황이 변화한다. 특정직업그룹은 소수이지만 파업의 효과가 크기 때문에 사용자들에게 비싼 협약을 들이대어 획득하게 될 것이다. 그리하여 영향력이 있는 전문가들은 통합된 단일협약으로부터 점차 자기들만의 전문가노조로 조합을 바꾸게 될 것이다. 결국에는 힘이 약한 근로자그룹만이 단일조합에 남게 될 것이고, 사용자는 그러한 상황에서 전문가 노조와 협상하게 될 것이고, 단일협약은 제2등의 협약이 될 것이다. 세 번째는 이러한 변화가 노동과 그에 대한 대가로서 임금의 가치평가를 위한 패러다임의 변화를 가져올 것이다. 지금까지는 사용자에게 증가된 이익의 일부가 사업장의 모든 직업그룹에게 분배되어왔다. 그러나 장래에는 먼저 특정전문가그룹 노조의 단협이 타결되고 이들 근로자들은 동지들과의 연대로부터 (집단적)이기주의로 옮겨가게 될 것이다. 특정전문가그룹은 더 이상 약한 근로자들을 위하여 자신의 청구권들을 희생하려 하지 않을 것이고, 성과가 좋은 근로자들은 성과가 약한 동료들을 위하여 자신을 희생하지 않으려 할 것이다. 몇몇 직업그룹들은 현재보다 수입이 현저하게 줄어들 것이고, 몇되지 않은 그룹들이 소득을 많이 가져가게 될 것이다. 넷째는 노동조합과 사용자 사이의 힘의 관계가 변화하게 될 것이다. 한편에서 노동조합은 사업장 내 모든 분야의 모든 근로자들의 연대적 결속도 확실하게 하여 개개 근로자그룹을 위하여 별도로 대책없는 요구를 하지 않고, 각 구성원들에게 대책없이 사용자의 파멸을 선언할 필요도 없었다. 이것이 특정전문가그룹노조에게는 더 이상 통용되지 않는다. 특정전문가그룹노조는 현재 적은 비용으로 기업은 물론 산업과 국민경제에 심각한 타격을 가할 수도 있다. 특정근로자그룹의 과거의 구조적 종속성은 그들

⁷⁵⁾ 통상 협약단일화를 지지하는 입장에서 협약단일화를 깨트리는 특정전문가노조의 이기주의를 가축들의 먹이 경쟁(사료경쟁)으로 비유한다.

의 기능적 힘에 의하여 새로운 구조적 종속성으로 변모할 수도 있다. 그리하여 기업들은 특정전문가그룹노조의 예상할 수 없는 쟁의행위에 직면하여 커다란 손해를 피하기 위하여 임의로 쟁의행위가 발생하기 전에 이들의 요구를 들어줌으로써 손해를 줄이려 할 것이다. 예를 들면 항공기 조종사 노조의 파업이 전형적인 모습이다. 경제적인 효과의 측면에서는 복수의 협약을 위하여 교섭비용의 발생도 적지 않지만, 복수의 협약을 위한 파업의 빈도도 증가하며 특정전문가 그룹의 파업의 효과도 적지 않다.⁷⁶⁾

그러나 다른 한편에서 사업장 내의 협약을 단일화하는 것은 복수노조를 허용하지 않는 것과 비슷하다. 사업장에는 조직대상이 다른 다수의 상이한 이익 그룹이 존재하고, 조직대상이 동일하여도 추구하는 목적과 방향이 다른 복수의 노조가 존재할 수 있으므로 이들의 이익을 대변하는 결정체로서의 단체협약도 복수로 존재할 수 있다.⁷⁷⁾ 그리고 규범적으로는 복수노조가 허용되는 한 사업장 단위에서도 복수의 협약을 법적으로 단일협약으로 강제할 수도 없다.⁷⁸⁾ 물론 프랑스처럼 교섭은 앞에서 본 바와 같이 종업원 평의회 선거에서 후보자를 낸 노동조합이 10%를 획득하면 개별교섭을 하거나 공동교섭을 하거나 교섭창구를 단일화하는 것은 자유이지만, 일단 체결된 단체협약은 단일화되어 전체 종업원에게 이 단일협약이 적용되는 국가도 있다. 협약단일화의 출발이 교섭자적노조가 조합원이 아닌, 전체 종업원의 10%로 이상의 교섭으로부터 출발하기 때문에 협약단일화의 정당성이 크다. 그러나 협약이 조합원들에게만 적용되는 우리나라나 독일, 일본처럼 협약단일화의 법적 강제는 이미 근

76) 협약복수가 결과하는 경제적 효과 때문에 협약단일화를 지지하는 학자로는 Hromadka,

77) 방법론적으로 범형성에 의해 협약단일화를 인정하는 것은 범형성의 한계를 일탈한 것이라고 보는 입장으로 유성재, 단체협약의 경합·병존과 단일 단체협약의 원칙, 노동법학 제29호, 274면 이하 참조. 노사관계의 안정과 근로조건의 통일성의 기본가치를 토대로 해석론상 협약단일화를 지지하는 입장으로는 박종희, 독일 집단적 노사관계법상 판례 법리의 주요 특징, 고려법학 제58호, 2010, 395면 이하 참조. 다만 단체협약 병존시 이러한 단일단체협약 적용의 원칙은 독일에서는 현재 격렬한 논의의 대상인데, 기존 노동조합은 단일단협 원칙을 적극적으로 지지한다.

78) 이러한 문제 때문에 판례와 학설은 현실적합성의 측면에서는 협약단일화를 긍정하면서도 규범적으로는 협약단일화의 법적 강제에 대해서는 반대한다. 물론 독일 DGB 정관처럼 노동조합 스스로가 협약을 단일화하는 것을 현행법은 막을 수 없고 막지 않는다. 협약단일화의 법적 문제점에 관해서는 Jan Botterweck, Gewerkschaftspluralismus im Betrieb, 2007, 69면 이하 참조. 특정전문가 그룹의 단결자율의 기본권 침해로 인해 사업장내 협약단일화를 포기하고 복수협약을 인정하려는 독일연방노동법원의 판례로는 BAG 27.1.2010, 4 AZR 537/08(A) 참조.

로3권의 협약자율을 침해하기 때문이다. 또한 교섭창구단일화 과정에서도 소수의 노동조합을 위하여 이들만의 단체협약 체결 가능성을 인정함으로써 교섭창구단일화의 단체교섭권 침해를 최소화하는 대상조치들도 가능할 수 있다.

4) 현행법상 복수노조 허용 하에서 협약의 충돌이 발생하는가?

대개의 경우는 교섭대표노동조합이 교섭당사자가 되어 하나의 사업(장)에 적용될 하나의 단체협약을 체결하는 것이 보통이다.⁷⁹⁾ 교섭대표노동조합이 사용자와 교섭하여 체결한 단체협약은 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합, 즉 확정된 교섭요구 노동조합 전체에 대하여 적용된다. 이는 교섭대표가 아닌 노동조합은 교섭대표노동조합이 체결한 단체협약의 적용을 거부하거나 독자적으로 쟁의행위에 돌입하는 등의 행위를 할 수 없다. 개별노동조합은 교섭대표노조 결정절차에 참여하였어도 교섭대표가 정해지면 별도의 교섭을 요구하지 못하고, 사용자가 별도의 교섭요구를 거부해도 부당노동행위가 되지 않는다. 물론 확정된 교섭요구 노동조합이 아닌 노동조합이 사용자와 교섭하여 단체협약을 체결하는 것은 허용되지 않으며, 이들이 교섭창구단일화 절차에 참여하지 않는 한 노동위원회에 조정신청을 할 수 없으며, 쟁의행위를 한 경우에는 정당성이 인정되지 않는다.

그러나 교섭대표노동조합이 복수의 단체협약을 체결하는 것도 배제하지 못한다. 현행법상 교섭대표노동조합의 대표자는 교섭을 요구한 모든 노동조합 및 조합원을 위해 사용자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 갖는다.(노조법 제29조 2항) 따라서 전형적으로는 하나의 사업(장)에 적용될 하나의 단체협약 내에 교섭에 참가한 노동조합의 근로조건 등을 담아야 할 것이다. 직종이 다른 근로자들을 구성원으로 하는 노동조합이 교섭에 참가하였으나 교섭대표가 되지 못한 경우는 임금군(Entgeltgruppierung)을 형성할 때 별도의 항목을 통하여 임금군을 형성하고, 이 직군에 특유한 사항에 대해서는 별도의 규정을

⁷⁹⁾ 그런 의미에서 현행법상의 복수노조 하에서의 교섭창구단일화 제도를 1사1협약체계라고 부르기도 한다.

두거나 보충협약을 체결할 수도 있을 것이다. 그러나 교섭대표노동조합은 사용자와 교섭을 하면서 교섭에 참가하였으나 교섭대표노동조합이 되지 못한 노동조합(비대표노동조합)을 위하여 별도의 협약을 체결하거나 별도의 협약 내에 교섭대표노동조합 조합원을 위한 본협약의 내용을 준용하면서도 비대표노동조합 구성원만을 위한 단체협약을 체결할 수도 있다. 더구나 교섭대표노동조합은 교섭에 참가한 노동조합의 대표자로서 이들을 위해 단체교섭과 단체협약을 체결할 수 있지만, 비대표노동조합 구성원의 근로조건이나 요구사항들을 알지 못하거나 이익대변을 충분히 할 수 없다고 판단하는 경우에는 비대표노동조합의 대표자를 교섭구조에 참여시킬 수도 있으며, 현행법은 교섭대표노동조합은 제3자에게 단체교섭 및 단체교섭권한을 위임할 수도 있으므로(노조법 제29조 3항, 제29조의 5) 비대표노동조합만을 위한 단체협약은 배제되지 않는다. 이 때 비대표노동조합의 단체협약이 큰 틀에서는 교섭대표노동조합의 단체협약이 적용될 것을 규정하면서도 독자적인 단체협약은 독자적인 근로조건을 정한 경우는 하나의 근로관계에 대해서 복수의 협약이 적용되는 협약병존의 문제가 발생한다. 현행법은 교섭창구의 단일화를 정하였으면서도 단일화된 교섭대표노동조합은 하나의 단체협약만을 체결해야 한다고 규정하고 있지 않았고, 다만 단일화된 교섭대표는 규범적으로 단일화된 단체협약을 체결할 수 있고, 그렇게 할 것이라는 잠정적인 기대치만이 있을 뿐이다. 말하자면 교섭창구 단일화와 협약의 단일화는 반드시 논리필연적으로 귀결하는 것은 아니라는 것, 교섭창구 단일화 제도 안에서도 복수의 단체협약이 가능하다는 것이다.

그러면 교섭창구단일화와 협약의 단일화가 서로 다른 것이라면 어떠한 문제가 후속적으로 발생하는가? 먼저 교섭창구 단일화는 복수노조 허용에 따른 중복 교섭 등 교섭질서의 혼란을 극복하고 노동조합 간 과도한 세력 다툼을 막는 것을 목적으로 하는 단체교섭질서의 안정화를 목적으로 하는 것이지만, 따라서 노동조합의 구성원의 이해관계에는 - 교섭대표노동조합이 어느 정도나 공정대표의무를 이행하고 차별을 하지 않느냐에 따라서 - 간접적으로 관련되지만, 협약의 단일화는 하나의 사업(장)에 근로조건을 통일적으로 규율하는 것이므로 조합원의 근로조건에 직접적인 영향을 미치며, 따라서 단체교섭상의 혼란을 어떻게 방지할 것인가의 문제라기 보다는 협약자율의 침해문제가 된

다. 따라서 교섭창구단일화의 문제와 협약의 단일화의 문제는 그 정당성의 판단 기초가 다른 문제영역에 속하는 것들이다. 이것이 가져오는 후속적인 문제는 입법자는 단결권과 단체교섭권의 입법형성 재량에 있어서 기본권 제한의 한계와 그 정도가 다를 수 있다는 것이다. 왜냐하면 주로 사용자가 우후죽순처럼 병존하는 복수노동조합과의 단체교섭을 수행하는데서 오는 혼란을 피하기 위해서 마련되는 교섭창구단일화 제도는 집단적 단결체의 단체교섭질서를 규율하는 것이지만, 협약의 단일화는 조합원들의 근로조건을 통일화하거나 획일화하는 단체협약질서를 규율하는 것으로서, 후자의 경우 병존하는 복수노동조합의 협약체결권을 박탈하기 위한 정당성의 정도가 전자보다 강하게 요구될 수도 있다. 입법자는 교섭창구단일화의 입법형성재량에 있어서는 교섭질서 혼란의 방지에 초점을 두고 그러한 한도에서 입법을 해야 하지만, 협약의 단일화를 위한 입법에 있어서는 교섭에 의한 협약이 조합원의 이익대변에 충실하여야 하고, 노동조합과 조합원의 협약자율이 침해되지 않도록 입법을 해야 하는 것이기 때문에 양자의 구별은 입법자의 입법에 있어서도 기본권제한의 한계와 정도의 관점에서도 각각 다르게 취급되어야 할 것이다. 그러나 동시에 규범적으로는 교섭창구의 단일화가 단체교섭권을 침해하여 위헌적인 것인가 하는 문제가 제기되는 바와 같이 협약의 단일화가 입법적, 사법적으로 강제될 수 있는지도 검토하여야 할 것이다. 이는 자동적으로 그러한 협약 단일화의 입법적 조치들이 협약 자율을 침해하는지의 위헌성 판단의 문제와도 직결되어 있는 것이다. 그러나 교섭창구가 단일화되도록 법률로 규정되어 있지만, 그리고 규범적으로 협약은 복수로 존재할 수 있다고 하여도 실제 현실에서 노동조합이 노동조합 정책상, 그리고 노동조합 발전의 역사상 협약의 단일화를 실현하는 것은 별개의 문제이다. 각 복수의 노동조합에게 보장된 단결자유의 원칙상 협약은 복수의 협약이 원칙이라 하여도 당사자인 복수의 노동조합이 스스로의 결정에 의하여 단일노동조합을 결성하여 단일화된 협약체계를 운영하거나 복수의 노동조합이 합의에 의하여 교섭대표를 결정하여 이 교섭대표가 통일적인 단일 단체협약을 체결하는 경우는 이러한 경우이다. 따라서 이 문제는 규범적인 문제가 아니라 단결자유의 기본권 향유 주체인 노동조합의 자기결정의 영역이자, 노동조합 정책의 문제이다.⁸⁰⁾ 물론 우리 현행법이 제1단계에서

자율적으로 교섭대표를 정하도록 한 것은 이러한 의미이지만, 이와 동시에 교섭대표가 체결하는 단체협약은 단일화되어야 한다는 것은 별개의 문제로서 이를 위한 입법이나 당사자의 수권 등의 정당화근거가 필요할 것이다.

5) 현행법은 이 문제를 어떻게 보고 있는가?

현행법상 사업장 내에서는 복수협약이 가능하다. 사업장 내에서 교섭단위가 분리되는 경우, 사용자의 동의하에 별도의 개별교섭이 허용되어 별도의 단체협약이 성립되는 경우는 교섭창구단일화에 의해서 교섭대표노동조합이 체결한 단일협약과 병존한다.⁸⁰⁾ 협약의 경합은 하나의 근로관계에 대해서 여러 개의 단협이 적용되는 경우, 협약의 병존은 하나의 근로관계에 대해서는 하나의 단협이 적용되지만, 사업장에 여러 개의 단협이 존재하는 경우 하나만을 적용하는 것이므로 이러한 경우도 앞에서 말한 단체협약의 병존의 문제이다. 이 경우 각각의 조합원의 근로관계에 대해서는 하나의 단체협약만이 적용되고, 적용상 병존하는 단체협약은 존재하지 않지만, 사업장 내 여러 개의 단체협약이 존재하기 때문이다. 이 경우는 일본의 경우처럼 자율교섭제도를 허용하여 사업장에 복수의 협약이 존재하는 경우라고 할 것이고, 이들 복수의 협약을 어떻게 단일협약으로 만들어 근로조건을 통일할 것인가 하는 것은 법률로 강제하지 않아도 사용자의 협약정책에 의해서 가능한 것이다. 일본은 자율교섭제도가 규범적으로는 가능하여도 실제로는 86% 이상의 사업장에서 1사1교섭1협약의 모델이 작동하는데, 이는 법률로 강제된 것이 아니라, 사용자의 단체교섭과 단체협약 정책의 결과라고 할 수 있다.

그러나 교섭대표노동조합이 단체교섭을 하면서 소수노조의 근로조건을 포괄

80) 전술하는 독일의 사례가 이를 보여준다.

81) 사용자가 개별교섭에 동의한 경우는 확정된 교섭요구 노동조합은 각각 사용자와 교섭하여 단체협약을 체결할 수 있다. 그러나 이 경우 개별교섭 동의에 의해 사용자가 교섭의무를 부담하는 노동조합은 확정된 교섭요구 노동조합, 즉 교섭창구단일화 절차에 참여하는 노동조합이므로 교섭요구 노동조합 확정 이후 신설된 노동조합이나 교섭창구단일화 절차에 참여하지 않은 기존 노동조합에 대한 사용자의 교섭의무는 없으며, 교섭을 거부해도 부당노동행위가 되지 않는다는 노동부의 매뉴얼상의 해석에 대해서는 의문의 여지가 있다.

하는 단일협약을 체결하면서도 동시에 특정 그룹을 조직하는 소수노조에게 교섭권과 협약체결권을 위임하여 소수노동조합이 충돌하는 근로조건을 규율한다면 소수노조 근로자에게는 하나의 근로관계에 대해서 복수의 단체협약이 적용되게 된다. 이러한 일은 현행법상 교섭창구가 단일화되어도 단일화과정에서 소수노동조합이 교섭대표노동조합 결정에서 특정노조에게 위임이나 연합의 형태로 지지를 표명하여⁸²⁾ 이 특정노조가 교섭대표로 결정되고 이 교섭대표노조는 일면에서 단체협약을 체결하면서도 소수노조에게 단체교섭권과 단체협약권을 위임하는 경우에 일어날 수 있다. 그런 점에서는 현행의 교섭창구단일화는 이러한 경우를 금지하고 있지 않기 때문에 소수노조의 단체교섭권의 침해에 있어서 최소성의 요건을 충족하였다고도 볼 수 있다. 협약의 병존은 공동교섭단의 경우에도 발생한다. 자율적 공동교섭대표단이 체결한 단체협약은 교섭대표노동조합 결정 이후의 절차에 참여하지 않은 노동조합에 대해서도 적용되며, 쟁의행위 찬반투표 대상인원에도 포함되어야 되며, 공동교섭단의 대표자는 공동교섭대표단 참여 노동조합이 합의하여 정하되, 합의가 안될 경우 조합원수가 가장 많은 노동조합의 대표자를 그 대표자로 하는 것이지만, 이들 공동교섭대표단 내에서의 단체교섭과 단체협약의 체결과 관련하여 단일협약의 강제규정은 존재하지 않는다. 위의 경우처럼 공동교섭단에 적용될 근로조건에 대해서 단체협약을 정하면서도 공동교섭단에 참여하는 각 노동조합에게 별도의 교섭권과 협약체결권을 위임하는 한 협약의 병존이 가능하게 된다.

개정된 노조법이 교섭창구 단일화와 협약 단일화에 대해서 어떠한 태도를 보이고 있는지 살펴본다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이 개정노조법 제29조의 2 이하는 교섭창구단일화에 대해서 3단계의 절차를 거치도록 상세하게 규정하고 있다. 어느 의미에서는 교섭창구의 단일화에 관한 이들 규정들은 교섭상의 혼란을 방지하기 위한 절차법 규정이라고 할 수 있다. 동시에 소수노동조합의 단체교섭권을 배제한다는 점에서 실체법적 성격도 갖고 있다. 그러나 교섭창

⁸²⁾ 과반수 노동조합이 없더라도 2개 이상의 노동조합이 위임 또는 연합 등의 방법으로 전체 조합원의 과반수가 되는 경우에도 과반수조합으로 인정되는데, 위임은 노조법 제29조 제3항에 따라 교섭대표권을 획득하기 위하여 특정노동조합에게 교섭권을 위임하는 것, 연합은 2개 이상의 노동조합이 교섭대표권 획득을 위하여 하나의 노동조합인 것으로 의제하기 위한 노동조합간의 계약을 의미한다.

구의 단일화와 협약의 단일화 문제는 분명히 다른 문제임에도 불구하고 이를 인식하고 법률에 이를 반영하였는지는 분명하지 않다. 아마도 교섭창구를 단일화하면 교섭대표노동조합이 단체교섭권과 단체협약체결권이 있기 때문에 협약도 자동적으로 단일화된다는 것을 전제로 한 것으로 보인다. 교섭창구단일화에 대한 입법자의 의사와 노동부 매뉴얼을 보면 교섭창구단으로써 복수노조 허용에 따른 중복 교섭 등 교섭질서의 혼란과 근로조건의 통일성 훼손과 노동조합간 과도한 세력 다툼 및 분열과 같은 산업현장의 혼란을 방지하고자 한다”는 것으로 되어 있다. 위와 같은 문언으로부터는 개정법의 교섭창구단일화 제도는 분명 교섭창구의 단일화와 동시에 근로조건이 통일적으로 적용되도록 협약단일화를 목적으로 하는 것으로 보인다. 그러나 앞에서 본 바와 같이 협약단일화를 강제하는 규정은 존재하지 않으며, 다만 교섭대표노동조합이 단체교섭권과 단체협약체결권을 독점함으로써 사실상의 협약단일화가 이루어질 뿐, 교섭권과 단체협약체결권이 소수노조에게 위임되는 한 협약은 병존할 수 있으며, 현행법은 이러한 경우까지 규제하고 있지 않다.

6) 협약단일화 또는 협약복수?

현행법상 교섭창구단일화를 규정하고 있으면서 협약단일화에 대해서는 아무런 규정이 없고, 다만 교섭대표노동조합이 독점적인 단체교섭권과 단체협약체결권을 갖고 있기 때문에 교섭창구단일화 절차의 범위 안에서는 사업장내 단일협약을 체결할 수 있고 대부분 그러한 방향으로 갈 것이다. 그러나 단일협약이 법적으로 강제되지 않은 현행법 하에서는 하나의 사업장에는 복수의 협약이 가능하며, 교섭창구단일화 절차 내에서도 복수의 협약이 가능하다. 그런 점에서는 소수노조의 단체협약이 봉쇄되어 있는 것도 아니어서 소수노조의 단체교섭권의 본질적 침해라고 할 수는 없다.

교섭창구단일화의 위헌론과는 별개로 협약이 사업장에 복수로 존재하는 현상이 과연 바람직스러운지에 대해서는 별도의 판단이 필요할 것이다. 분명히 법률규정을 통해 당사자들에게 단일협약을 강제하는 것은 근로3권 침해의 결

과가 발생할 것이다. 따라서 위헌론의 규범적인 측면에서는 사업장 내에서도 협약은 복수로 존재하여야 하고 법률로 강제할 수 없다. 그러나 현실론의 측면에서는 특히 노사관계의 안정과 근로조건의 통일성의 측면에서는 협약의 단일화도 상당한 의미가 있다. 특히 독일 노동조합이 협약단일화를 부정하는 판례와 학설에 대해서 취하는 바와 같이 노동조합의 교섭력의 확보와 근로조건 개선, 사업장내 노사관계의 안정과 근로조건의 통일을 위해서는 협약의 단일화가 긍정적인 측면도 있음을 부인할 수 없다. 그러나 먼저 강조할 것은 그러한 협약의 단일화가 노동조합과 사용자의 단체교섭 정책에 의해 실현되어야 한다는 점이다. 법률로써 이를 강제하는 경우는 또 다시 복수협약주의와 협약 단일화 사이에 위헌론의 문제가 불거지게 될 것이고, 위헌판단을 위한 소모적인 논쟁이 가열될 것이다. 만일 법률로써 강제하는 입법을 하는 경우는 교섭창구단일화와 같은 위헌판단에 있어서 다양한 논증의 시도가 허용되어야 하며, 협약단수와 협약 복수제도가 근로3권 보장의 목적성인 ‘근로조건의 향상’이 향상 전제되어야 할 것이고, 이것이 입법재량의 위헌논의의 출발점이자 종착점이 되어야 할 것이다.

V. 결론

복수노조의 허용으로부터 오는 교섭상의 혼란과 근로조건 통일성 훼손을 방지하기 위하여 마련된 교섭창구단일화 제도는 앞에서 논증한 바와 같이 합헌이다. 먼저 단체교섭권은 제한이 불가능한 절대적 기본권이 아니라, 입법자의 형성이 필요한 기본권이다. 교섭창구단일화는 근본적으로 단체교섭권의 형성이지 침해나 제한으로 보아서는 안된다. 교섭창구 단일화제도를 교섭권의 침해로 보는 경우에도 교섭창구단일화 제도는 기본권 제한의 한계 내에서 입법 활동을 하고 있다. 무엇보다 노사관계의 안정과 근로조건의 통일성이라는 헌법적 가치로서의 공공복리를 추구하기 때문이다. 이는 헌법재판소와 노동조합법에 의해서도 확인할 수 있다. 무엇보다 위헌론에서 우려하는 소수노조의 단

체교섭권의 침해에 대해서 현행법은 소수노조가 단계적으로 그리고 상세하게 교섭구조에 편입될 가능성을 열어 두고 있다. 심지어 교섭대표 결정절차에 따라 과반수노조가 교섭대표가 되는 경우에도 교섭권과 단체협약체결권의 위임에 의하여 교섭구조에 참여할 수 있으며, 교섭대표노조가 그러한 위임을 반대하는 경우에는 교섭대표노동조합이 체결한 단체협약에 편입되어 조합원들의 근로조건이 향상될 수 있다. 헌법상 단체교섭은 그 자체가 목적이 아니라, ‘근로조건향상’이 목적이므로 교섭대표노동조합이 포괄적으로 전체 조합원의 근로조건을 향상하는 단체협약을 체결하는 한 소수노동조합의 조합원은 이들 교섭대표노동조합에 의해서 충분히 이익이 대변된다. 따라서 교섭창구단일화의 위헌론을 기초로 소모적인 복수노조 재개정 논쟁을 피하여야 할 시점이다. 오히려 현행법에도 불구하고 미비한 입법으로 보완해야 할 과제들을 검토하여 복수노조 제도와 교섭창구단일화의 완성도를 높여야 할 시기이다.

다른 한편으로는 현행법상 협약의 단일화에 대해서는 명시적인 규정이 존재하지 않는다. 따라서 소수노조에게도 교섭대표노조는 교섭권과 단체협약체결권의 위임이 가능하다. 그런 점에서는 소수노조도 단체교섭권의 침해가 본질적이지 않고, 침해의 최소성도 인정된다. 다만, 문제가 되는 것은 노사관계 안정과 근로조건 통일성 보장의 관점에서 사업장 단위 복수협약이 옳은지, 단일협약이 옳은지는 교섭창구 단일화와는 별개의 문제이다. 사업장 내 단일협약을 법률로 강제하는 것은 단체교섭권의 침해가능성이 많아 위헌논란의 소지가 많다. 그럼에도 노사관계의 안정과 근로조건 통일의 관점에서는 협약단일화도 나름대로의 헌법적 가치가 있다. 어느 방향으로 입법을 할 것인지는 물론 입법자의 형성의 범위에 속하는 것이지만, 이 때에도 실질적 조화의 원칙에서 노노간의 기본권을 존중하여 비례성의 원칙에 맞는 입법을 해야 할 것이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 협약단일화는 노사관계 당사자의 단체교섭과 단체협약 정책의 문제일 수 있기 때문에 노사당사자들이 자율적으로 해결하는 것이 협약자율의 본질에 합당한 것이라고 본다.

물론 현행법은 입법적으로 해결되어야 할 문제들이 많다. 예를 들면 교섭대표노동조합의 범주, 교섭권한 위임의 문제, 교섭대표노동조합의 교섭권한의 범위와 내용 문제로서 채무적 부분의 단체교섭, 교섭창구단일화 절차에 참여하

지 않은 노조 및 절차에 참여했다가 나중에 벗어난 노조에 대한 교섭대표노동조합의 단체협약 적용 여부, 교섭단위 분리의 기준, 공정대표의무의 의미와 내용 등의 후속문제들이 이에 속한다. 이러한 문제들은 위헌론의 질곡에서부터 벗어나 입법적으로 논의되어야 할 문제들이다. 또한 궁극적으로는 1사1노조1교섭1협약의 근원적인 문제로서 복수노조의 허용으로부터 오는 혼란을 피하기 위하여 단결권 제한이 가능한지,⁸³⁾ 노동조합 설립단계에서의 제한문제⁸⁴⁾ 등은 여전히 규명되어야 할 문제들이다. 이에 관해서는 다음 기회에 연구과제로 삼고자 한다.

83) 박종희, 앞의 글, 고려법학 제58호, 419면 이하 참조.

84) 복수노조 허용의 결과 소수노조가 난립하는 경우 이에 대한 대응방안의 근원적으로 논의되는 것은 노동조합 설립단계에서의 제한이 될 것이다. 종전처럼 노조설립에 제한을 두고, 사업장 단위에서 사용자에게 예측되는 노동조합을 설립한 뒤 기업단위 복수노조 설립을 금지한다면 복수노조 허용의 역사를 뒤로 하는 것이어서 문제가 많다. 그러나 노동조합이 근로자들의 이익을 진정으로 대변한다는 것을 전제로 복수노조시 설립요건에 대한 제한 문제, 사회적 힘과 같은 요건에 의해 노동조합의 협약능력에 대한 제한에 의해, 또는 노동조합 인준 제도 등에 의해 설립상의 요건을 제한할 수 있는지에 대해 진지하게 검토할 필요가 있다. 결국 문제의 출발점은 단결체와 노동조합 개념의 정립과 헌법상의 단결체에 대한 입법자의 형성과 한계의 문제를 포함하는 문제가 될 것이다.

<참고문헌>

- 계희열, 헌법학(중), 박영사, 2000.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2001.
- 김선수, 복수노조·전임자 관련 개정법안, 쟁점과 평가, 2010, 한국노동사회연구
구소.
- 김영문, 복수노조 허용과 노조전임자 급여지급 금지의 법원리적 타당성, 한국
의 노동, 어떻게 할 것인가? III, 서강대학교 출판부, 2010.
- 김철수, 학설·판례 헌법학 (상), 박영사, 2008.
- 김철희, 복수노조 창구단일화의 법리적 문제점 및 노조환경의 변화, 노조법 개
정과 노동운동의 대응: 민주노총 긴급토론회 자료집, 2010.1.15.
- 김형배, 노동조합의 대표성과 제2노조의 문제, 노동법학 제2호, 1989.
- 박종희, 독일 집단적 노사관계법상 판례법리의 주요 특징, 고려법학 제58호,
2010, 395 이하.
- 박종희, 교섭창구단일화 방안의 안정적 정착을 위한 해석방안, 안암법학 제32
호, 2011, 523면 이하
- 유성재, 2010년 개정 노동법에 대한 입법론적 평가, 2010년 노동관련 3개 학회
공동정책토론회 자료집, 2010, 3.
- 이강국·조준모·홍수경, 복수노조 설립 등에 따른 사업장 제비용 변화에 관
한 연구, 노동부 연구용역보고서, 2006 참조
- 이성희, 복수노조 법시행 효과 실태조사 및 정책과제, 제16차 노사협력정책 선
진화 포럼(고용노동부), 2010.11.17..
- 이승길, 노조전임자와 복수노조와 관련된 노조법 개정과 그 패러다임 전환, 강
원법학 제30권, 2010.
- 이승욱, 기업별 복수노조의 교섭창구의 단일화, 노동법학 제21호, 2005/12.
- 이정, 일본의 복수노조 병존 하의 노사관계·노무관리의 경험과 시사점, 외법
논집 제33권 제2호, 2009.

이철수, 이철수, 복수노조·전임자 문제 어떻게 풀 것인가? 한국의 노동, 근원적 해법모색을 위한 대토론회 자료집, 2009.9.18.

임종률, 노동법 제8판, 박영사, 2009.

임종률, 단체교섭 및 노동쟁의와 노동관계법, 노동관계법의 제문제, 1988.

조상균, 개정 노조법상 ‘교섭창구단일화 방안’을 둘러싼 문제, 노동법노총 제 18집(한국비교노동법학회), 2010.

조상균, 단체교섭제도의 현재와 미래, 전남대학교 출판부, 2004.

홍성방, 헌법학, 현암사, 2008.

Botterweck, Gewerkschaftspluralismus im Betrieb, 2007.

Deppe/Fülberth/Harrer, Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung, 4. Aufl., Pahl-Rugenstein, 1989.

Kathrin Giere, Soziale Mächtigkeit als Voraussetzungen für die Tariffähigkeit, 2005.

Hromadka, NZA 2008, 384ff.

Konzen, Die Kodifikation der Tarifeinheit im Betrieb, JZ 2010, 1036ff.

Löwisch/Rieble, TVG Kommentar, Vahlen, 1992, S. 195ff.

MünchenerHandbuch-Arbeitsrecht/Löwisch/Rieble, 2. Aufl., C.H.Beck, 2007.

Rieble, Staatshilfe für Gewerkschaften, ZfA 2005.

Rieble, Gewerkschaftswettbewerb und Tariffähigkeit, SAE 2006, 89ff.

Robert Alexy, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl., 1994.

Tarifeinheit gesetzlich regeln?, ZRP 6/2010, 199ff.

복수노조제도 개선방안 관련

이 동 응 전무(한국경총)

1. 발제문에 대한 평가

□ 김영문 교수

○ 현행법상의 창구단일화 절차 규정들은 소수노조의 단체교섭권을 침해하지 않는 합헌적 제도로 보아야 함을 주장

-이유 ① 자율적 교섭대표 결정절차

② 사용자의 개별교섭동의 절차

③ 소수노조의 공동교섭단의 참여

○ [검토] 모든 소수노조가 교섭대표노조로써 인정될 수 있다면 노조의 대표성에 문제가 있을 수 있으므로, 일정한 수(가령 전체근로자 수의 10분의1미만)로 구성된 소수노조의 경우에는 교섭권을 제한하는 것이 바람직할 것으로 보임.

□ 노용진 박사

○ 미국에서는 내부 규율을 통하여 노조 간의 조직경쟁을 억제하여 왔으나, 결국 산업구분이 모호해 지고 노조간의 관할권이 불분명해짐으로 인해 조직경쟁이 발생함을 지적

○ [검토] 이 발제문은 우리나라의 경우에도 양대 노총의 조직 간 불가침조약이 체결되더라도 본질적인 문제해결이 될 수 없음을 시사함.

□ 조성재 박사

○ 복수노조 시행 후에 발생할 수 있는 시나리오를 구체적인 통계를 통하여 예측

- 창구단일화가 사업·사업장 단위로 이루어짐에 따라 산별노조가 불리해질 수 있다고 분석

○ [검토] 산별노조는 오히려 복수노조 시행 후에 주도권을 잡기위하여 강성투쟁을 펼칠 것으로 예상되므로 복수노조와 산별노조의 문제를 직접 연관 짓는 것은 설득력이 약함.

2. 복수노조제도 개정요구에 관한 노동계 주장의 문제점

□ 노동계 주장

○ 창구단일화 규정 삭제

- 노동계는 교섭창구단일화제도가 헌번상 보장된 단체교섭권을 침해하므로, 교섭창구단일화 관련 규정들을 모두 삭제해줄 것을 요구하고 있음.

○ 조합원 이중가입 제한 신설

- 노동계는 복수노조시행으로 인하여 조합원의 이중가입이 늘어날 것이며, 이로 인해 조직질서가 문란해질 우려가 있으므로 법률로써 조합원의 이중가입을 제한해줄 것을 요구하고 있음.

- 교섭단위를 사업장 단위로 한정하는 규정 삭제

- 현행 복수노조관련 규정들은 산별노조와 산별교섭을 무력화 시키고 기업별 노사관계를 고착화시키는 결과를 초래하게 됨.

□ 노동계 주장의 문제점

- 창구단일화절차를 삭제하자는 주장은 13년 동안의 사회적 대화와 이를 바탕으로한 노조법 개정 성과를 무의미하게 만드는 주장이므로 받아들일 수 없음.

- 창구단일화 절차의 필요성

- 복수노조가 시행됨으로 인해서 노조 간 선명성 경쟁은 심화될 것이며, 이로 인한 피해는 사용자가 입게 될 것임이 분명함. 따라서 창구단일화 절차를 통하여 노사 간에 입게 될 피해를 최소화할 필요가 있음.

- 전시행 후보완이 바람직함.

- 현행 복수노조제도의 다소 미흡한 점을 보완하여 현장에서 발생할 수 있는 혼란을 최소화하여야 함.

- 보완을 위한 추가과제: 노조난립 방지를 위한 제도개선

□ 교섭창구단일화 관련 기본방향

- 법과 원칙의 준수
- 교섭단위 분리의 최소화
- 합리적이고 효율적인 교섭문화 정착

지정토론문

변호사 김선수

<김영문 교수 발표 관련>

위헌성에 대한 헌법재판소 공개변론 예행연습 유사

- 복수노조 단체교섭 창구단일화 강제 위헌 여부와 관련하여 위헌론의 입장을 피력한 본 토론자와 유성재 교수의 글을 합헌론의 입장에서 비판하기 위해 쓴 글로 보임.
- 창구단일화 강제 제도 관련 조항들에 대해서는 위헌제청 또는 헌법소원의 방법으로 헌법재판소에 갈 가능성이 높는데, 마치 헌법재판소에서의 공개 변론을 미리 해보는 것 같은 상황이어서 위헌론의 입장에서 발표자의 입장을 간략하게 검토해보고자 함.
- 본 토론자의 위헌론 논지에 대해서는 발표자께서 잘 정리해 인용하여 주었음. 그 외에도 자신의 근로조건이나 활동에 관한 결정 과정에 참여하는 것은 참여민주주의 관점에서도 기본적인 요청사항인데, 창구단일화 강제로 인해 교섭당사자로서의 지위에 서지 못하는 소수노동조합의 입장에서는 참여의 길이 봉쇄된다는 점에서 참여민주주의 이념에도 반한다는 점을 추가로 지적함.

우리나라에서 창구단일화의 위헌성 여부를 판단할 때 중시해야 할 점

- 우리 헌법은 ‘단체교섭권’을 ‘단결권, 단체행동권’과 함께 독립적인 기본권으로 명시적으로 보장하고 있고, 우리 대법원은 노동삼권의 상호관계에 대

하여 단체교섭권 중심설의 입장을 취하고 있는(대법원 1990. 5. 15. 선고 90도357 판결 등) 특수성이 있다는 점. 단체교섭권을 헌법이 아니라 법률로 보장하고 있는 국가와는 달리 평가해야 함.

- 우리나라와 유사한 헌법 규정을 가진 일본의 경우 창구단일화 강제 제도가 위헌이기 때문이 이 제도를 도입하지 않고 있다는 점(일본 법률가들 대부분은 창구단일화 강제 제도가 위헌 판단을 피하기 어려울 것이라는 입장임).
- 창구단일화가 노동조합의 자주적 선택에 맡겨지고 이를 지원하는 형태로 설계된 것이 아니라 강제적으로 단일화하지 않으면 안 되게 설계되어 있다는 점(우리나라의 제도는 임의적 단일화 제도가 강제적 단일화 제도로서 단일화 여부의 선택이 노동조합에 맡겨진 것이나 아니라 강제된다는 점).

□ 창구단일화 강제가 노동조합과 조합원들을 위해 바람직한지 여부

- 발표자는 창구단일화가 노동조합과 조합원들을 위해서도 바람직하다고 주장하고, 대부분의 합헌론자들도 동일한 주장을 하고 있음. 위 주장이 맞다면 노동조합이 앞장서서 창구단일화 강제를 요구하고 제도 도입에 적극 찬성해야 하며, 친노동조합적 입장이나 활동을 하는 사람들도 합헌론을 지지해야 맞을 것임.
- 노동계는 창구단일화 강제의 위헌성을 강하게 지적하고 그 제도의 폐지를 주장하고 있음. 위헌론자들도 반노동조합적 입장이나 활동을 주로 하는 사람들은 아닌 것으로 보임. 본 토론자도 창구단일화 제도가 진정 노동조합을 위해 바람직한 제도라면 어느 정도의 위헌성은 수긍할 용의도 있으나, 아무리 생각해도 창구단일화 강제가 노동조합과 조합원들을 위해 바람직하다는 주장에 동의할 수 없음.
- 창구단일화의 복잡한 절차로 인해 본격적인 단체교섭을 하기도 전에 지루한 공방과정을 겪어야만 하고, 사용자가 교묘하게 이용하는 경우에는 소송까지 제기되어 단체교섭 전 단계에서 조직력을 소진할 가능성도 배제할 수

없음. 단체교섭 전 단계에서 불필요한 비용을 노동조합에 전가하여 결과적으로 노동조합의 약화를 초래할 가능성이 농후하다고 하지 않을 수 없음.

- 창구단일화 강제의 결과 배제되는 소수노동조합은 헌법 명문상 보장된 단체교섭권이 박탈당하는 것이 되어 아무리 선해하더라도 소수노동조합과 조합원들을 위해 바람직하다고 하기 어려움.
- 산업별 교섭체제로 이행하려는 단계에 있는 상황에서 사업 단위에서의 창구단일화 강제는 기업별 교섭체제를 고착화함으로써 노동자들의 전산업적인 연대를 저해하게 될 가능성이 높아 노동운동의 발전을 위해서도 치명적인 악영향을 초래함.
- 합헌론자들이 창구단일화가 노동조합이나 조합원들에게도 이익이 되며 바람직하다고 주장하는 것은 노동계의 분열을 노린 것인지는 모르겠으나, 과연 정직하고 솔직한 주장인지 의문이 있음.

□ 단체교섭권의 본질적 내용의 침해 여부

- 단체교섭권이 어떠한 ‘제한’도 불가능한 절대적 권리가 아니라는 점에 대해서는 발표자의 견해에 동의하나, 창구단일화 강제는 소수노동조합의 단체교섭권을 ‘제한’하는 정도를 넘어 ‘박탈’하고 있으므로 본질적 내용을 침해하는 것임.
- 단체교섭권 행사의 시기나 방법, 교섭사항의 대상 범위 등에 대한 일부 규제는 ‘제한’에 해당하겠으나, 교섭당사자로서의 지위를 박탈하는 것은 ‘제한’의 범위를 벗어나 박탈하는 것임.
- 발표자는 소수노동조합도 자율적 교섭대표노동조합 결정 절차에 참여할 수 있고, 사용자의 동의를 전제로 개별교섭도 가능하므로 단체교섭권의 본질적 내용을 침해할 정도로 단체교섭 구조에서 완전히 배제된 것은 아니라고 주장함.
- 법적 권리에 해당하는지 여부를 결정하는 최소한의 표지는 침해되었을 때 법원에 소구(訴求)할 수 있는지 여부임.

- 발표자의 위 주장은 소수노동조합도 과반수 노동조합이나 사용자의 ‘선의 또는 아량’에 의존해서 단체교섭을 하는 것이 가능하다는 것에 불과함.
 - 소구할 수 없고 단지 타인의 ‘선의 또는 아량’에 의존하는 것은 그 자체로 권리라고 할 수 없음.
- 공동교섭단에도 끼지 못하는 10% 미만 소수노동조합의 경우
- 발표자는 위 노동조합의 경우에는 상대방에게 압력과 대응압력을 행사하여 근로조건 등을 관철할 능력, 즉 ‘단체협약 체결 능력’을 갖지 못하기 때문에 단체교섭권 배제에 합리적 근거가 있다고 주장함.
 - ‘단체협약 체결 능력’이라는 개념은 독일법에서나 유용한 개념이지 우리나라 헌법이나 법률에 아무런 근거도 없음. 사회적 힘만을 기준으로 한다면 핵심 직종의 직원들을 대상으로 한 10% 미만 소수노동조합의 경우에는 얼마든지 단체협약을 체결해낼 힘이 충분한 경우도 얼마든지 있음.
 - 단체교섭권을 인정하더라도 단체협약을 체결할 힘이 없다면 굳이 단체교섭권을 부정할 이유가 없으며, 단체교섭권을 인정하더라도 사실상 운영과정에서 다른 강한 노동조합과 함께 할 것이기 때문에 단체교섭권을 부정하는 형태로 제도를 설계하는 것은 정당성이 없음.
 - 조합원 수만을 이유로 한 단체교섭권의 배제는 합리적 이유 없는 차등으로서 평등원칙에도 반함.

□ 기본권의 제한 영역이 아닌 ‘형성’의 영역 여부

- 발표자는 창구단일화 제도가 기본권 제한이 아닌 기본권 형성의 영역에 해당하고, 국가 내지 입법자는 단체교섭권의 내용을 무엇으로 채울 것인가에 대해 상당히 자유로운 재량 형성의 여지를 갖는다고 주장함.
- 단체교섭권을 포함한 노동삼권은 그 형성을 국가나 입법자에 유보한 사회적 성격을 갖지만 그보다는 국가나 입법자에 의해 침해되어서는 안 되는 자유권적 성격을 갖는다는 점에 대해 다른 의견이 없음.

- 기본권을 사회권과 자유권으로 준별하는 이분론에 근본적인 반성이 제기되어 사회권에 속하는 기본권이라도 국가나 입법자의 침해방지 의무가 부과된다는 견해가 인권법 분야의 유력설로 등장하고 있음.
- 창구단일화 강제는 단체교섭권 형성의 문제가 아니라 소수노동조합의 단체교섭권을 침해하는 문제임.

□ 과잉금지원칙 위반 여부

- 헌법 제37조 제2항에 근거하여 기본권 제한을 하는 경우에도 과잉금지원칙에 따라 목적의 정당성, 수단(방법)의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 요건을 갖추어야 함.
- 목적의 정당성
 - 창구단일화 강제가 의도하는 목적으로는 중복교섭 등 교섭상의 혼란 회피, 교섭비용 최소화, 노동조합간 과도한 세력다툼 및 분열과 같은 산업현장의 혼란 방지, 복수 단체협약으로 인한 근로조건 통일성 훼손 방지 등이 거론됨.
 - 발표자는 목적의 정당성과 관련하여 창구단일화 강제가 노노간의 다툼을 예방하고 노사관계의 안정과 산업평화의 유지를 도모한다는 점에서 기본권 제한 목적인 ‘공공복리’의 개념에 포섭되고, 근로조건의 통일성의 문제는 창구단일화 강제의 문제가 아니라 사업장내 단일협약의 문제이긴 하지만 노사관계의 안정과 협약자율 및 단체협약의 질서기능 회복을 위한다는 점에서 ‘공공복리’에 해당한다고 주장함.
 - ‘공공복리’ 개념은 ‘사회적 공동의 행복과 이익’(대법원 1977. 9. 28. 선고 76누211 판결) 또는 ‘사회공동체의 상호이익’(헌법재판소 1990. 8. 27. 선고 89헌가118 결정)을 의미하고, 사회권적 기본권에 대해서는 실천 목표가 되므로 사회권적 기본권이 성격을 갖는 단체교섭권은 공공복리를 실현하기 위한 기본권이므로 ‘공공복리’를 이유로 제한되는 기본권이 아님.
 - 교섭상의 혼란 회피 및 교섭 비용 최소화는 사용자의 편의에 복무하는 것

에 불과하여 헌법상 단체교섭권을 향유하는 노동조합의 기본권 행사를 봉쇄하는 정당한 목적으로 거론될 수 없음. 근로자는 단체교섭권의 주체임에 반하여 사용자는 단체교섭에 응할 의무를 부담할 뿐 근로자의 단체교섭권에 대응하는 어떠한 권리도 인정되지 아니하므로 복수노조가 각자 단체교섭권을 행사한다고 해서 노동조합에 혼란이 야기될 여지는 전혀 없고 단지 사용자 측에서 약간의 혼란이 있을 뿐임. 노동조합 측에 창구단일화를 강제하는 것은 사용자가 부담하는 교섭비용을 감소하게 하는 대신 창구단일화에 필요한 근로자의 부담비용을 증가하게 하여 전체적으로 보면 ‘교섭비용을 근로자에게 전가시키는 제도’이지 교섭비용을 감소시키는 제도라 할 수 없음. 사회 전체적으로도 창구단일화 강제를 위한 제반 절차의 운영 및 기구의 유지를 위한 비용의 증가를 초래함.

- 창구단일화 강제가 노노간 다툼을 예방한다는 주장이 과연 근거가 있는지의 문임. 복잡하고 지루한 창구단일화 과정에서 노노간 다툼이 여전할 것이고, 특히 어용노조에 의한 트집 잡기와 이의 및 소송 제기 등으로 단체교섭을 시작하는 것 자체가 심각하게 제한될 가능성도 배제할 수 없음.
 - 창구단일화 강제가 노사관계 안정과 산업평화 유지를 도모하는 제도인지에 대해서도 의문이 있음. ‘단체교섭 단계에서의 갈등과 분쟁’이 ‘복잡하고 지루한 창구단일화 과정에서의 갈등과 분쟁’으로 앞당겨지게 되고, 그로 인해 노동조합은 단체교섭의 본선에 올라가는 것 자체가 쉽지 않게 될 가능성도 있음. 또한 노동조합의 무력화를 통한 안정이나 산업평화는 진정한 의미의 안정이나 산업평화라고 할 수도 없을 것임.
 - 근로조건의 통일성 문제는 발표자도 창구단일화 강제와는 다른 단일협약의 문제로 인식하고 있으므로 창구단일화 강제의 정당한 목적이 될 수 없음. 근로조건의 통일성은 단체협약의 규범적 부분을 통일시키는 방법으로 얼마든지 달성할 수 있으므로 창구단일화를 강제하는 것은 피해 최소화 원칙에도 반하는 결과가 됨.
- 수단(방법)의 적절성
- 발표자는 노조간 자율적 대표교섭제도 선택, 사용자와 협의하여 공동교섭

추진, 또는 사용자 동의하에 개별교섭 등이 허용되고 있고 입법자가 자율적 교섭대표제마저 봉쇄하여 창구단일화 강제가 소수노동조합의 단체교섭권을 형해화하는 것은 아니므로 실제 자율적 교섭대표제도가 전혀 불가능한 지, 어느 정도로 작동할 수 있을 지에 대한 예측이 불가능한 현실에서 위헌론의 논거로 삼을 수 없다고 주장함.

- 소수노동조합이 단체교섭권을 행사할 수 있는지 여부가 과반수 노조나 사용자의 선의 또는 아량에 의존하므로 법적 의미의 권리로 보장되었다고 할 수 없으므로 소수노동조합의 단체교섭권은 이미 형해화된 것임.

○ 피해의 최소화

- 본 토론자는 피해의 최소방안으로 교섭대표노조를 교섭‘당사자’가 아니라 교섭‘담당자’로 설계하는 방안, 교섭대표에 의한 교섭대상을 규범적 부분으로 한정하는 방안, 교섭단위를 사업이 아니라 동일한 조직대상으로 제한하는 방안, 단일화 대상 노조에서 초기업단위노조를 제외하는 방안 등을 제시한 바 있음.
- 발표자는 위 방안 중 교섭대표에 의한 교섭대상의 규범적 부분으로의 한정, 교섭단위를 동일한 조직대상으로 제한하는 방안, 단일화 대상 노조에서 초기업단위노조를 제외하는 방안은 창구단일화 강제로 인한 소수노동조합의 단체교섭권 침해의 위헌성을 위한 논거라기보다는 현행법의 문제점으로서 개선되어야 할 입법사항으로 보인다고 지적함. 기본권 침해를 최소화할 방안이 있음에도 이를 반영하지 않은 채 이루어진 입법은 피해 최소화 요건을 흠결한 것으로 평가해야지 이를 단순한 입법사항으로 평가하는 것은 엄격한 헌법심사의 관점이라 할 수 없음.

□ 협약 단일화의 문제

- 발표자는 창구단일화 강제 제도의 피해 최소화 방안은 교섭대표노조를 교섭당사자가 아닌 담당자로 설계하는 방안이라는 점 및 사업장 내 단일협약을 법률로 강제하는 것은 단체교섭권의 침해 가능성 및 그로 인한 위헌의

가능성이 많다는 점을 인정하고, 나아가 단일협약이 법적으로 강제되지 않은 현행법 하에서는 하나의 사업장에 복수 협약이 가능하고, 창구단일화 절차 내에서도 복수의 협약이 가능하다는 점에서 소수노동조합의 단체협약이 봉쇄되어 있는 것도 아니어서 소수노동조합의 단체교섭권이 본질적으로 침해된 것은 아니라고 주장함.

- 법률에 의한 단일 협약의 강제가 단체교섭권을 침해하여 위헌일 가능성이 높듯이 법률에 의한 창구단일화 강제는 단체교섭권을 직접적으로 침해하여 위헌 가능성이 역시 높음. 단일 협약의 강제와 창구단일화의 강제에 질적인 차이가 있는 것인지 의문임.
- 현행법의 해석상 단일 협약이 강제되지 않고 복수 협약이 가능하다는 해석에는 동의하나, 소수노동조합이 별도의 단체협약을 체결하는 것은 과반수 노동조합이나 사용자의 ‘선의 또는 아량’에 의존하게 되어 법적 권리로서 보장된 것이 아니므로 제도의 위헌성 판단에 고려요소가 될 수 없다는 점을 다시 지적함.

□ 법 시행 전 개정의 필요성

- 창구단일화 강제는 위헌성을 벗어나기 어렵고, 창구단일화를 둘러싼 심한 갈등으로 노동현장에서의 힘의 추를 현격하게 사용자 우위로 편성하게 되고, 노동운동의 발전 방향에도 역행할 우려가 많으므로 법 시행 이전에 노조법을 개정하여 창구단일화 강제 관련 조항을 삭제하는 것이 정도(正道)임.
- 복수노조가 전면적으로 허용되면 단체교섭 과정에서 혼란이 발생하고 단체협약의 경합 등 법률관계가 복잡해지기 때문에 창구단일화 강제가 불가피하다는 견해가 있으나, 외·내국의 복수노조의 경험과 연구 성과를 분석하여 복수노동조합의 단체교섭권이 병존하는 경우의 법률관계를 명확히 하면 얼마든지 예측가능성과 질서를 부여하여 혼란을 최소화할 수 있음.

□ 발표자에 대한 질문

- 법률에 의한 단일협약 강제와 창구단일화 강제 사이에 위헌 여부를 달리 평가해야 할 정도로 본질적인 차이가 있다고 보시는지?
- 현행법에서 교섭대표노동조합의 지위를 교섭담당자로 해석하는 것이 가능하다고 보시는지? 그렇지 않다면 그와 같은 방향으로 법을 개정하는 것에 대한 의견은?
- 입법사항으로 평가한 교섭대표에 의한 교섭대상의 규범적 부분으로의 한정, 교섭단위를 동일한 조직대상으로 제한하는 방안, 단일화 대상 노조에서 초기업단위노조를 제외하는 방안에 대한 의견은?

<조성재 연구위원 발표 관련>

- 법률가로서는 생소한 방법론으로 심도 깊은 연구와 분석을 해주고, 일정한 예측을 제시해 준 것에 감사를 포함.
- 무노조 사업장 중 유사노조형 또는 고유형 노사협의회 사업장의 경우 상급 산별노조가 당해 사업장에 비록 소규모라도 조직을 하게 되면 기존 노사협의회 조직이 노동조합으로 전환될 가능성은 없는지. 대표교섭노동조합이 조합원 수를 기준으로 해서 결정되기 때문에 교섭 요구 노동조합보다 많은 수의 조합원을 둔 노동조합이 없으면 그 노동조합이 바로 대표교섭노동조합이 되므로 이를 방어하기 위해 기존 노사협의회 조직이 노동조합으로 전환할 가능성도 있어 보임. 사용자의 입장에서 기존 노사협의회 집행부와 계속 상대하기를 바랄 가능성이 높아 보임. 다만 현재 포스코와 같이 노동조합을 극소수로 고립시키는 전략을 채용할 가능성도 있어 보임.
- 잠재적인 조직률은 30~40% 수준에 달함에도 현실적인 조직률이 10% 정도에 머물러 있는 요인으로 복수노동조합 금지 조항과 일부 기업의 완고한 무노조 방침 등이라고 지적하였는데, 사업(장) 단위 복수노동조합 금지가

풀리면 조직률 제고에 어느 정도의 효과가 있을 것으로 예상하는지.

- 창구단일화 강제에 부정적인 효과를 예상하고 있는 점들에 대해 공감함.
 - 우리나라의 전반적인 노동운동 퇴조기 속에서 전투성이 약화되어 파업 성향이 OECD 평균에 훨씬 미치지 못하고, 또한 법제도적으로 창구단일화 강제와 소수노동조합의 파업권 제한 등으로 향후 노-노-사 간 분쟁은 기존 갈등 양상과는 달리 법적 쟁송이나 상급단체 수준의 성명전, 혹은 정책대결 등으로 변환되어갈 것이라는 점.
 - 지난 20여 년간 진행되어 온 기업별 노사관계하의 파편화와 양극화를 재확인하고 오히려 더욱 심화시킬 가능성도 있다는 점.
 - 지난 10여 년간 골목 속에서도 지속되어 온 산별노조 운동이 새로운 국면을 맞아 교섭단위가 기업 혹은 사업체 단위로 파편화됨에 따라 산별 중앙교섭의 힘과 위상은 현저히 약화될 것이라는 점.
 - 법률서비스의 수요가 많아질 것이고, 노동위원회 서비스 강화를 통한 노사자치주의 지원 시스템이 더욱 중요해지는 시대가 도래하고 있다는 점.
 - 법률가의 입장에서 법률서비스의 수요가 많아질 것이라고 하면 좋아해야 할 것 같지만 창구단일화 과정에서의 험난한 여정을 생각하면 걱정이 태산 같음. 노동위원회가 서비스 제공기관이 아니라 노동조합의 팔을 비트는 기관으로 기능하지 않을까 하는 걱정에 잠을 이룰 수 없음. 노동위원회가 제대로 역할을 공정하게 수행할 수 있을 것으로 평가하는지.

<노용진 교수 발표 관련>

- 미국 복수 노동조합간의 조직경쟁을 역사적으로 정리해 줌으로써 많은 시사점을 준 것에 감사를 표함.
- 미국에서 교섭단위가 사업단위 중심으로 결정됨으로써 교섭구조가 매우 높은 안정성을 가지게 되었고, 그로 인해 노동조합들이 산업별교섭이나 업종별 교섭 등 초기업단위 교섭구조를 도입하려는 시도조차 하기 힘들게 되었

다고 분석하고 있는데, 기업별 교섭이 대세인 상황에서 창구단일화 강제가 도입된 우리나라의 경우에도 미국과 같이 초기업단위 교섭구조 도입이 더욱 어렵게 되는 것은 아닌지.

- 노동조합간 조직경쟁은 노동조합의 공세국면에서는 노동조합운동의 활성화에 기여할 가능성이 높지만, 수세국면에서는 노동조합의 교섭력과 조직역량을 약화시킬 가능성이 있다고 분석하였는데, 우리나라의 현 상황은 공세국면인지 아니면 수세국면인지 그리고 노동조합의 대응은?

<고용노동부에 대한 제언>

- 중앙정부부처인 고용노동부가 경제 관련 부처의 외청이나 일개 국(局)의 수준을 벗어나 독립된 부처로서 자리매김 하기 위해서는 정부의 정책결정이나 집행에서 노동계의 입장을 대변 내지 반영해야 할 것임. 노동정책을 경제정책에 종속시키거나 노동계의 입장을 경영계의 입장보다 후순위로 놓는다면 독립된 중앙부처로서의 고용노동부의 위상에 부합하지 않음.
- 위와 같은 관점에서 고용노동부가 복수노동조합의 허용을 계기로 노동조합 조직률을 20% 이상으로, 단체협약 적용률을 50% 이상으로 높이는 것을 목표로 설정하고 가능한 정책수단을 모두 동원해서 노력할 것을 제언함.
- 위와 같은 정책 목표를 설정한다면 노동조합 설립신고 제도를 사실상 허가제도와 같이 운영함으로써 노동조합의 설립 자체를 방해하지 않을 것이고, 노조전임자 급여 문제에서 근로시간면제 제도와 같은 형태로 전임자 활동을 제한하지 않을 것이며, 복수노조의 창구단일화를 강제하여 그 부담을 모두 노동조합에게 전가하는 제도를 유지하지 않을 것이며, 쟁의행위에 대한 제한을 철폐 내지 대폭 완화할 것이며, 고용불안으로 말미암아 노동조합 조직 또는 가입을 하지 못하고 있는 비정규직 노동자들의 고용안정도를 도모하기 위한 제도들을 도입하기 위해 노력할 것임.

[토론문]

복수노조와 노동

박지순, 고려대 법학전문대학원 교수

I

김영문교수가 발표한 “복수노조와 협약자율”은 복수노조 설립의 자유와 함께 도입된 교섭창구단일화의 위헌성 여부에 대하여 다양한 관점에서 심도있는 논증을 펼치고 또한 관련문제로서 복수협약의 가능성 및 그에 관한 법리적 검토를 행하고 있다.

교섭창구단일화의 위헌성에 관한 논지는 한마디로 노동조합, 특히 소수노동조합의 협약능력뿐만 아니라 그에 속한 근로자의 단결권이 부당하게 침해된다는 것이다. 즉, 교섭창구단일화는 헌법 제33조가 정하고 있는 협약자율원칙이 효과적으로 실현되기 위해서는 하나의 사업에서 사용자에게 대한 진정한 대등성을 갖춘 교섭파트너를 형성되어야 하고 이를 위해서는 근로자들이 가능한 하나의 노동조합으로 대표되는 것이 바람직하다고 평가하고 결과적으로 하나의 사업에서는 입법자가 소수노조의 권리를 제한할 수 있다는 것은 잘못된 전제라는 것이다. 왜냐하면 교섭창구단일화로 단체교섭에 참여할 권한이 배제되거나 제한되면 소수노조로 조직된 근로자의 적극적인 근로3권에 영향을 줄 수밖에 없다. 다시 말하면 단순히 소수노조의 교섭권이 제한되거나 배제되는 차원에 그치지 아니하고, 그에 속한 근로자가 교섭대표노조 또는 다수노조로 이적하도록 압력을 받게 되고 이는 근로자에게 자유로운 단결권 내지 단결선택의 자유를 인정한 헌법의 취지에 반한다는 것이다. 결국 위헌론에는 교섭의 자유, 교섭다원화가 보장되지 아니한 단결선택의 자유는 다시 다수노동조합 또는 과반수노조를 노조간 경쟁으로부터 보호(Konkurrenzschutz)하는 결과가 되기 때문에 교섭의 대등성·균형성을 위하여 일부 노조의 교섭권을 제한하는 것이 노

동조합의 고유한 정체성에 기초한 단결권의 자유로운 행사를 방해할 수 있다는 비판이 내재되어 있다고 할 수 있다.

이에 대해서 김영문교수의 논지를 요약하면, 헌법 제33조의 기본권은 그 자체로 완결적인 기본권이 아니라 입법자에 의하여 구체적 법형성이 필요한 불완전한 권리이므로 그 구체적인 내용을 형성하는 것은 입법자에게 맡겨진 고유한 입법권행사의 대상이며, 입법자가 사회정책 및 경제정책의 관점에서 단체교섭 및 협약자율을 일부 제한적으로 형성하더라도 그것이 직접 기본권의 제한을 의미하는 것은 아니라고 한다.

다만, 근로3권에 대하여는 개별 단행법률에 의하여 입법적 형성이 불가피하므로 그 형성된 내용이 비례성원칙과 평등원칙 및 신뢰보호원칙에 따라 허용되는 것인지 여부가 판단받게 된다고 한다.

또한 발제자는 근로3권 역시 헌법 제37조 제2항에 의하여 제한가능한 기본권이라는 점에서 교섭창구단일화의 위헌문제는 헌법 제37조 제2항의 공공복리에 의한 일반유보 차원에서 검토되어야 하고 그 중에서 비례성원칙과 과잉금지원칙에 따라 판단되어야 한다고 주장한다.

다만, 교섭창구단일화의 취지로 “교섭성의 혼란 방지, 교섭비용 절감, 노동조합간의 과도한 경쟁과 분열과 같은 산업상 혼란 방지, 하나의 사업내에서 근로조건 통일성 유지”와 같이 노사의 이익이 함께 제시되고 있으므로 교섭창구단일화의 본질은 사용자의 경영권과 소수노조의 단체교섭권의 충돌(기본권의 충돌)에 따른 실제적 조화의 실현(양 당사자의 기본권이 최적화되는 상태)으로 이해할 수 있다는 점을 강조한다.

그렇다면 교섭창구단일화가 과연 소수노조의 단체교섭권을 제한할 정도로 목적의 정당성을 가지고 있는지 여부가 핵심쟁점으로 대두하였고 실제로 교섭창구단일화 도입 이후 학문과 실무계에서도 이 문제를 중심으로 위헌성 논란이 전개되었다. 발제자는 단일협약제도 및 교섭창구단일화의 목적이 노사관계의 안정과 근로조건 통일성에 있으며, 이와 같은 목적은 그 자체로 정당하며, 공익 또는 공공복리의 실현의 관점에도 부합한다고 본다.

또한 소수노조의 단체교섭권도 전적으로 부정되는 것이 아니라 다양한 교섭창구단일화 방법 및 교섭권의 위임, 개별교섭 인정 등에 따라 부분적으로 교섭권을 행사할 수 있는 가능성이 열려있기 때문에 침해의 최소성원칙도 준수하고 있음을 지적하고 있다.

김영문교수의 발제중에서 특히 인상적인 부분은 개정노조법이 교섭창구단일화를 규정한 것이지 단일협약원칙을 법정화한 것이 아니라고 지적한 부분이다. 즉, 노사관계안정과 근로조건의 통일화를 위해서는 단일협약이 가장 바람직한 것은 맞지만, 이는 법률상 강제하기 보다는 협약당사자(노동관계당사자)에게 맡겨 필요에 따라서는 복수협약도 가능하도록 여지를 둔 것으로 이해하고 궁극적으로 그에 관해서는 협약자율의 영역에서 해결하여야 할 필요가 있다고 본다.

이상에서 길게 발제자의 논지를 인용하였지만, 발제자의 논지에는 의문도 없지 않다. 일단 단체교섭의 방법, 절차 및 대상에 대한 규제, 쟁의행위에 대한 정당성요건이 법률과 판례에 의하여 형성되어 있음을 생각하면 근로3권 자체가 절대적 권리로서 언제나 제한없이 보장되는 신성불가침의 것이 아니라는 것은 쉽게 이해할 수 있다. 다만, 그러한 제한은 근로3권의 보장목적과 취지를 고려할 때 합리적이고 객관적인 타당성을 갖춘 경우에만 정당화될 수 있다는 것은 분명해 보인다.

발제자가 제시하는 교섭창구단일화에 의한 소수노조의 단체교섭권 제한 논거는 사실상 두 갈래로 전개되고 있다. 하나는 기본권의 내재적 제한의 관점에서 사용자와 근로자의 기본권충돌의 문제이고, 다른 하나는 공공복리를 이유로 한 헌법 제37조 제2항의 기본권제한 문제이다. 그런데 기본권제한에 관한 위의 두 근거는 그 목적을 달리하기 때문에 제한사유와 대상 및 범위에 관해서도 상당한 차이가 있을 수밖에 없다. 적어도 헌법 제37조 제2항을 근거로 한 기본권의 제한은 그 사유가 국가안보, 사회안전, 공공복리의 관점에서만 가능하므로, 교섭창구단일화가 양 당사자의 기본권충돌에 따른 근로3권의 최적

화된 실현을 위하여 입법자가 자신에게 부여된 권능으로 구체적인 실현방법으로 규정된 것이라는 발제자의 논증은 헌법 제37조 제2항에 의한 논거로는 채택될 수 없다고 판단된다. 즉, 후자의 제한은 명백한 기본권제한을 의미하는 것으로 기본권의 제한이 상당히 이례적이고 내재적 관점에서 허용되는 제한의 크기를 벗어나는 것일 때만 원용될 수 있는 근거라고 보아야 하지 않는지 의문이다. 특히 기본권제한의 근거로 사용되는 공공복리는 앞의 국가안전보장과 질서유지와 같은 지위에 서는 것으로 그 대상과 목적이 명백해야 한다. 그러한 이유에서 노사관계안정론을 헌법 제37조 제2항의 공공복리와 동일시하는 것은 한계가 있다고 생각된다. 그렇지만 기본권의 내재적 한계를 고려한 목적의 정당성을 고려할 때 노사관계안정과 근로조건 통일화는 헌법상 근로조건의 유지·향상을 위하여 입법자가 설정할 수 있는 목적이라는 점에서 공익성을 갖춘 것이며, 따라서 구체적으로 교섭창구단일화의 도입을 위한 목적의 정당성을 부인하기는 어려울 것이다.

다른 한편 교섭창구단일화의 합헌적 근거로 제시되는 근로조건 통일화의 원칙이 협약자율질서에서 절대적 가치로 이해해야 하는지도 의문이다. 발제자는 노사관계안정과 함께 공익적 차원에서 근로관계통일화의 원칙을 원용하고 있다. 물론 근로조건의 통일적용을 위해서는 단일협약제도가 당연히 도입되어야 할 것이지만 현행법은 단일협약제도를 명시적으로 도입한 것이 아니라 그것이 최선이라는 전제하에 이를 위한 교섭창구단일화라는 절차적 제도를 도입하는 것으로 만족하였다. 즉, 간접적으로 이를 승인한 것이다. 그런데 발제자가 인용하고 있는 독일의 사례를 보면 종래에는 판례가 근로조건의 통일적용을 일반원칙으로 정립하였으나, 지금은 그와 같은 원칙이 파기되었음을 알 수 있다. 단일협약원칙이 전후 독일의 노사관계안정에 기여하였다는 점은 물론 이해할 수 있지만, 헌법이 제시한 근로조건의 유지·향상이 근로조건의 통일화와 어떤 규범적 관련성을 갖는지는 의문이다. 근로조건의 통일화가 분명히 기업 내지 사업단위에서 효율적인 것만은 분명하다. 효율성의 목표가 공공복리에 해당하는지 여부는 좀더 논의가 필요해 보인다. 독일의 사례는 최근 교섭구조가 분권화(탈중심화, *Dezentralisierung*)되면서 그에 따른 다양한 직업단체(*Berufsverbände*)의 활동도 과거와는 달리 적극적으로 보장해야 한다는 것이 배

경이 되고 있다고 생각된다. 하나의 사업이라 하더라도 경우에 따라서는 직업 집단별 근로조건의 다원적 결정구조가 향후 근로조건결정의 기본방향이 될지도 모른다. 근로조건통일 적용의 원칙이란 현재의 시점에서는 그 정책적 타당성이 인정될 수 있으나 노사의 협약정책에 따라 가변성을 가질 수 있다는 점에서 교섭창구단일화의 법정화를 위한 논거로는 신중해야 할 것으로 생각된다.

교섭창구단일화의 위헌성에 관한 판단은 결국 헌법상 근로3권의 본질을 어떻게 이해하는가라는 노동법의 근원적 문제에 직결된다. 즉, 근로3권을 서로 분리할 수 없는 불가분의 일체로 이해하는가 아니면 협약자율이라는 목적을 실현하기 위하여 그 수단적 권리로 보장된 것인가 하는 것이다. 헌법과 이를 구체화한 집단적 노사관계법의 핵심은 근로자에게 집단적인 근로조건의 유지·향상을 위한 기회를 부여하고 이를 실효성있게 확보할 수 있도록 근로3권을 보장한 것이다. 그 중핵적 목적은 협약자율에 있으며, 이를 위해서는 협약자율의 보장과 기능력의 제고가 당연히 입법자의 관심사항이 되어야 한다. 교섭창구단일화는 기업별노조 중심의 우리 현실에서 복수노조의 난립에 따른 협약자율의 위기에 대처하고 협약자율의 기능력을 최적화하기 위해 제한적으로 이루어지는 불가결한 제도로 인정될 수 있다. 그 과정에서 교섭단일화를 위하여 근로자 또는 조합원에게 자신들을 대표할 수 있는 자를 선택할 권한을 부여한 것으로 볼 수 있으며 그에 대한 반사적 결과로서 소수노조의 교섭권이 제약될 수 있는 것으로 이해할 수 있다. 그렇지만 이와 같은 제도는 그자체로서 영원 불변의 것이 될 수 없다는 점도 명백하다.

추가적인 의문으로서 복수협약과 관련하여 현행법의 태도처럼 근로자가 복수의 노동조합에 가입할 수 있다고 전제하면 개별교섭에 의한 복수의 단체협약이 체결될 경우 협약경합(Tarifkonkurrenz)의 문제가 발생할 여지가 있다. 이에 대해서는 협약경합을 해소하는 기본원칙이 무엇인지 고민이 있어야 할 것으로 생각된다.

결론적으로 복수노조의 설립이 가능해지면서 협약자율에 관한 새로운 질서가 형성되고 있다는 점에서 그 새로운 질서를 안정적으로 그리고 근로자의 근

로조건의 유지·향상이라는 헌법상의 목표를 가장 효율적으로 달성하는 방법으로 교섭창구단일화를 도입하였다. 따라서 적어도 그와 같은 제도가 실제로 단결권보장의 취지를 근본적으로 훼손하지 아니하는 한 이를 바로 위헌으로 단정하여 재개정을 요구하는 것은 바람직하지 않다는 발제자의 견해에 동의한다.

II

노용진교수가 발제한 복수노조 시대의 노사관계는 복수노조의 허용이 노사관계의 안정에 기여할지 여부를 미국의 역사와 경험을 통해서 추론해 보는데 의미가 있다. 미국의 산별차원에서 진행된 노조조직 경쟁, 달리 말하면 노동조합간 이합집산이 미국 노동조합운동에 대해 긍정적 작용을 했는지 부정적 작용을 했는지 한마디로 단정할 수 없고, 노조조직 경쟁은 장점과 단점이 공존하기 때문에 그 중 무엇이 지배적일 것인지는 결국은 노동조합의 성장국면 등 조건 및 주변상황과도 밀접한 관련이 있다고 평가하고 있다. 즉, 복수노조의 긍정적 기능은 시기적으로, 산업별로, 기업별로 상대화될 수 있다는 것이다. 따라서 현행법상 복수노조의 도입이 비록 기존에 상대적으로 안정성을 유지하고 있던 노동조합에 대하여는 불안정성을 초래하지만 궁극적으로 노동조합의 전략적 선택에 따라 노동조합운동 및 노사관계가 전혀 다른 양상으로 전개될 수 있다는 점을 지적하고 있다. 생각건대 법이 노사관계의 기본방향이나 노동조합운동을 좌우하는 것은 개발독재시대에는 가능하였는지 몰라도 이제는 더 이상 허용되지 않는다. 법은 일단 집단적 노사관계가 활동하기 위한 기본질서, 즉 행위규칙을 정해 주는데 그쳐야 한다. 복수노조라는 새로운 법적 환경을 어떻게 활용할 것인지는 온전히 협약당사자(노동관계당사자)의 몫이라고 할 수 있다. 여기에는 다양한 전략적 고려가 가능할 것이다. 그러한 점에서 외국 사례의 경험과 분석은 노동조합이 어떤 전략을 취해야 하는지 판단하는데 있어서 훌륭한 자료로 활용될 것으로 기대된다.

조성재박사의 복수노조시대의 경제와 노동은 특히 복수노조의 허용이 무노

조사업장에 대해서 어떤 영향을 줄 것인지, 산별노조운동에 어떠한 영향을 미칠 것인지 실증적 분석에 기초하여 진단하고 있다. 조성재박사의 결론은 한마디로 복수노조의 허용이 노동조합의 조직적 상황에 부분적인 변화는 줄지 몰라도 극적인 국면전환의 요소, 즉 기존질서의 급속한 재편으로 이어지지 않을 것이라는 점이다. 또한 조성재박사의 진단에 따르면 노동조합의 역할이 기업과 사업장단위로 국한되고 다른 한편 복수노조의 도입으로 아웃소싱이 확대될 뿐만 아니라 노사관계가 파편화되어 결국은 기업규모간 근로조건 격차가 확대될 우려도 있다. 그러한 관점에서 개별 사업장과 산별 내지 초기업별 차원에서 협약정책이 어느 정도 피드백할 수 있는 구조에 대한 수요가 발생할 가능성이 있다고 본다. 따라서 업종별이나 지역별로 노사정협의회와 같은 중범위 수준의 협의를 활성화하고 혁신의제를 발굴하여 단체교섭의 기업별 분권화에 대처해야 할 필요성이 높다는 견해로 귀결된다. 생각건대 결국 복수노조하에서 교섭창구단일화가 지나치게 기업별, 단위사업장별 교섭구조로 축소될 가능성이 있음을 고려할 때 이를 보완할 수 있는 초기업별 협약정책의 수립과 의제설정 기능이 활성화되어야 한다는 제언에 노사가 귀를 기울여야 할 것으로 생각된다.

III

복수노조시대에는 교섭창구단일화를 통해 교섭대표노조의 지위가 확보되더라도 다른 노조나 조합원의 끊임없는 견제와 비판, 지원 등 관심의 대상이 되기 때문에 교섭지도(Verhandlungslandschaft)가 종전의 독점적 교섭권을 가지고 있을 때와는 분명히 다를 것으로 전망된다.

그렇기 때문에 사업장별 교섭이 노동시장의 균형을 깨뜨리지 않도록 구체적인 협약정책에 대한 초기업별 노조 내지 산별노조의 총괄적인 지휘능력이 그 어느 때보다도 필요한 시점이라고 생각된다.

그밖에 교섭창구단일화에 관한 현행법의 내용에는 해석론상 논란의 여지가 있는 부분도 적지 않다. 또한 후속적인 법개정 작업도 신속하게 마무리되어야

한다. 예컨대 공동교섭대표단에서의 교섭 및 체결권한이 누구에게 귀속되는지도 불분명하다. 그리고 복수노조의 세력구도를 반영한 노사협의회의 근로자위원의 구성방법도 서둘러 개선되어야 한다. 조성재박사의 지적처럼 노동위원회의 역할을 재조정하여 노사자치의 본질이 훼손되지 않는 범위에서 법률 및 조정 서비스를 원활하게 강화해야 할 필요가 있다. 일부에서는 현행법의 기초를 무너뜨리려는 시도도 존재한다.

절대적으로 완성된 노사관계제도는 존재하지 않는다. 노사관계의 모습은 끊임없이 진화하고 우리에게 늘 새로운 쟁점을 던지고 그 쟁점해결에 도전하게 된다. 우리가 오랜 논의와 격론 끝에 하나의 제도를 출범시켰다면 그 제도의 효용성이나 장점이 발휘하기도 전에 이를 무력화하거나 형해화하는 시도는 민주주의원리와 법치주의의 관점에서 바람직하지 않다. 필요하다면 향후 입법적 개선논의가 있어야 하지만 그 논거는 객관성과 명확성을 가지고 있어야 한다. 현재의 권력이나 지위를 유지하기 위하여(status quo) 배를 출범시키기도 전에 좌초시키는 것은 바람직하지 않을 뿐만 아니라 민주주의와 법치주의가 지배하는 합리적이고 성숙된 우리나라의 미래를 위해서도 나쁜 영향을 미칠 것이 분명하다.

<논평>

이인재(인천대학교 경제학과)

노동관련 문제 중 복수노조 문제처럼 학계에서 다년간에 걸쳐 심도 있는 논의가 진행된 이슈는 없었다. 그간 법학, 노사관계학, 경제학적 관점에서 다양한 논의가 진행되어 왔으며, 이러한 논의의 성과는 작년도의 노동조합법의 개정으로 일단락되었다고 할 수 있다. 따라서 이제는 제도의 시행·정착을 위해 필요한 준비에 논의의 초점을 맞추어 제도의 완성도를 높여야 할 시점으로 판단된다.

김영문 교수의 논문은 교섭창구단일화 합헌론의 새로운 논거를 제시하고 있다. 현행법상의 교섭창구 단일화가 협약단일화를 의미하는 것이 아니고, 교섭대표노조가 소수노조에게 교섭권과 단체협약 체결권의 위임이 가능하기 때문에 소수노조의 단체교섭권 침해가 본질적이지 않으며, 침해의 최소성도 인정된다는 것은 경청할만한 논지라고 생각된다. 복수협약의 가능성을 열어 놓는 것은 단체교섭과 관련된 거래비용(transaction costs)을 감소시킨다는 교섭창구단일화의 중요한 목적과 충돌되는 측면이 없는 것은 아니지만, 법 해석상의 논리적인 오류는 발견되지 않는다. 협약단일화의 이익은 노조와 기업이 처한 상황에 따라 다르기 때문에 법적인 강제가 아닌 노사의 정책에 따라 결정되어야 한다는 주장에도 동의한다.

노용진 교수는 미국에서의 상급단체 간의 교섭단위에서의 조직경쟁 경험을 정리하여, 노동조합의 입장에서 복수노조 도입 후 조직경쟁을 보는 유용한 관점을 제시하고 있다. 노동조합의 성장국면에서는 조직경쟁이 positive sum game이 될 가능성이 높지만, 반대로 노동조합의 정체·쇠퇴 국면에서는 zero sum game이 될 가능성이 높으며, 노조의 자원만을 낭비하는 결과를 초래한다.

이러한 분석 결과는 상급단체 간의 불가침 조약 체결의 필요성을 제시하는 것이다. 양노총의 이념적 성향과 조직기반이 다르기 때문에 실제 합의가 체결될지는 의문이나, 명시적 또는 암묵적 합의가 이루어질 가능성을 배제할 수는 없다. 양 노총간의 불가침 합의가 이루어진다면, 미조직 교섭단위에 대한 조직화 시도는 분명 활발해질 가능성이 있다.

조성재 박사는 기존의 자료와 연구결과의 분석을 토대로 복수노조의 설립가능성을 예측하는 실증분석을 시도하고 있다. 특히 복수노조의 설립가능성을 계과 분리, 직종별 노조, 비정규직 노조, 사측의 전략에 의한 분리가능성 등으로 나누어 시나리오별로 분석하고 있는 것은 기존 연구보다 발전된 접근방식이다. 그리고 무노조 기업의 노조결성 가능성을 기존 노사협의회의 유형과 관련지어 분석한 부분도 학술적 기여가 크다고 판단된다.

법제도의 변화로 인해 복수노조가 얼마나 출현할지를 예측하는 것은 매우 어렵다. 복수노조의 파급효과는 두 가지 측면으로 나누어 살펴보는 것이 도움이 된다. 하나는 복수노조의 설립가능성이며, 다른 하나는 복수노조의 지속가능성이다. 복수노조의 설립은 시기적으로 보면 제도 도입 후 2년 이내에 그리고 규모별로는 규모가 큰 사업체에서 증가할 가능성이 있다. 복수 노동조합의 결성에 대한 법적 제약이 제거되었으므로, 잠재되어 있던 복수노조에 대한 수요가 현실화될 것이다. 이성희(2010)의 연구나 조성재 박사의 연구는 약 10% 정도의 사업체에서 복수노조의 설립을 예측하고 있다. 그러나 복수노조의 설립과 복수노조 상황의 지속은 또 다른 문제이다. 현행법은 교섭창구단일화를 예정하고 있으므로, 노동조합이 결성되었으나 교섭권을 행사하지 못하는 노동조합으로 지속하는 것이 불가능할 수도 있다. 대표권을 가지지 못한 노동조합이 대표권 선거 후 소멸하는 예는 미국 등에서 흔히 관찰되는 현상이다. 따라서 우리나라에서도 설립 후 대표권을 가지지 못하는 노동조합이 노동조합으로서의 실질적 기능을 상실하거나 해체되는 사례들도 많이 발생하리라고 생각된다. 따라서 향후 2년의 기간은 복수노조의 설립에 관한 일종의 실험기간이 될 가능성이 높다. 신규 설립된 노조들이 원활한 기능을 발휘하고 지속가능성을 보유하게 된다고 판단되면 제도 도입 3년차부터는 복수노조 설립이 매우 활발해질 가능성

이 높다. 반면 지속가능성이 엇보이지 않는다면 복수노조를 둘러싼 노사관계의 변화는 ‘찾잔 속의 태풍’(최영기, 2010)이 될 가능성이 높다.

복수노조 제도의 운영과 관련되어 우려가 되는 문제 중의 하나는 교섭단위의 결정과 관련된 문제이다. 현행법에 의하면 교섭단위 결정에 관한 지방노동위원회 결정이 위법이거나 월권에 의한 것이라고 인정하는 경우에만 중앙노동위원회에 그 재심을 신청할 수 있다(노조법 제29조의2 7항, 제69조). 교섭단위 결정과 관련한 지방노동위원회의 결정이 위법이나 월권 사항이 해당될 가능성은 매우 낮으며, 중앙노동위원회에서 지방노동위원회의 교섭단위 결정을 취소나 변경할 기회가 없을 것이다. 따라서 교섭단위 결정에 관한 지방노동위원회의 결정은 사실상 최종적이라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 지방노동위원회 결정의 전문성과 일관성이 문제될 수 있다. 지방노동위원회의 교섭단위 결정이 전문성과 일관성을 상실할 경우 교섭과정에서 상당한 혼란이 야기될 수 있다. 또한 교섭단위의 설정 기준은 제도 내의 내생적 변수(endogenous variable)로서 복수노조 설립 가능성과 지속가능성에 큰 영향을 미친다. 따라서 지방노동위원회 결정의 전문성과 일관성을 확보하기 위해 교섭단위 설정 기준을 명확화 하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

[토론문]

영국의 복수노조와 단체교섭

배규식(연구위원, 한국노동연구원)

1 1980년대 - 1990년대 복수노조 제도 하의 단체교섭

(1) 급격한 구조조정, 고실업, 노동법 개정 속 노조의 교섭력 약화

- 조직률의 급격한 감소 - 1979년과 1999년 - 55.8%에서 29.5%로 26.3%p 감소
- 파업의 현저한 감소 - 20여년만에 파업건수 8.7%, 손실일수 4.2%로 감소
- 노조의 영향력 축소 - 노조승인 사업체 비율, 단협 적용노동자 비율 감소
- 25인 이상 고용 사업체 중 노조 승인 사업체 비율도 66%에서 53%로 13%p감소
- 단체협약의 적용 노동자의 비율도 64%에서 47%로 17%p 하락

(2) 노조의 통합 가속화 속 단순화된 복수노조

- 노조 통합 속 복수노조 수 감소, 교섭구조나 중복도 감소
- 1979년 이래 노조 조합원 수 감소추세 속 노조 합병으로 노조 수가 1979년에 453개 - 1999 - 200년에는 218개로 감소

(3) 1990년대 복수노조의 존재형태

- 사업체 고용관계서베이(WERS)를 통해서 1990년 영국 사업체들의 복수노조 정리

<표> 영국의 사업체당 노조수(1998년 현재)

(단위 : %)

	무노조	노조 1개	노조 2개	노조 3개	노조 4개 이상
유노조사업체	-	43	19	15	23
모든사업체	47	23	10	8	12

자료 : Cully et al. 1999. Britain at Work : As depicted by the 1998 Workplace Employee Relations Survey

- 근로자 25인 이상 전체 사업체 중 유노조 사업체 비율은 1990년, 1998년 유노조 사업체 비율은 각각 53%
- 유노조 사업체 중 복수노조 사업체의 비율은 1990년 63%, 1998년 57%
- 전체 사업체 복수노조 사업체 비율은 1990년 현재 33.4%, 1998년 30%
- 1990년과 비교해서는 전체 사업체 중 유노조 사업체의 비율은 53%로 같은 수준이며, 복수노조가 있는 사업체 비율은 3.4%p 감소

○ 대기업의 복수노조 사업체의 비율(1996년 잉글랜드 북동부 소재한 500명 이상을 고용한 제조업 사업체 60개) 조사 결과(Dobson 1997)

- 60개 사업체 중 47개(78%)에 복수노조 존재
- 10개 사업체(17%)에 단일노조, 3개 사업체(5%)에서만 무노조
- 유노조 47개 사업체에 142개의 복수노조, 1개 사업체 당 평균 3개의 복수노조 존재
- 1990년에 WERS 조사결과 500명 이상 고용 사업체에는 보통 3 - 5개의 복수노조 존재 (Milward et al. 1992 : 82).

(4) 복수노조 하 기업의 단체교섭

- 복수노조(다른 직종을 대표하는 비율이 높은) 존재 대규모 사업체의 교섭단위 수가 1개 - 6개로 평균 3.0개의 교섭단위가 존재, 복수노조 아래에서 교섭단위가 1개인 곳이 5개 사업체이며, 여기를 제외하면 복수노조 사업체당 평균 3.3개의 교섭단위가 존재하는 셈임.

(5) 단일교섭단위(single table bargaining)의 확산

○ 단일교섭단위(single table bargaining)와 단일노조 협정(Single Union deal)

- 대기업이나 공공부문에서 복수노조와 별도의 교섭비용 감축을 위해 복수노조들에 대해 단일교섭단위(single table bargaining) 구성 요구
- 사용자들은 복수노조 중 많은 최대노조나 영향력이 가장 큰 핵심 노동자들로 구성된 노조와 단일노조협정(Single Union deal) 체결도 시도

○ 단일교섭 단위의 확산

- 복수노조 사업체 중 점차 교섭창구 단일화를 통한 단일교섭단위 증가/ 영국의 일본기업들은 단일교섭단위(single table bargaining) 요구로 주목
- 1990년대에 확산된 단일교섭단위에서는 거의 모든 중요사항을 공동교섭, 협상 타결날짜를 같은 날로 통일
- 사용자들의 교섭력 강화, beauty contest에서와 같이 노조가 사용자에게 협력하기 경쟁 초래 --- 영국노총(TUC)도 복수노조 아래에서는 무파업 단일노조 협정(Single Union Deal)을 피하기 위해 단일교섭단위(single table bargaining) 고무(McIlroy 1995 114 -116).
- 복수노조 환경 아래에서 단일교섭단위(single table bargaining)의 상당한 확산
- 1990년까지는 단일교섭단위 확산 증거는 없었으나 1998년 WERS에서는 복수노조 승인 사업체의 3/5에서(따라서 모든 유노조사업체의 26%에서) 단일교섭단위(single table bargaining)로 협상
- 복수노조 승인 사업체의 약 1/5 미만의 사업체에서(모든 유노조 사업체의 17%)에서 복수의 노조와 별도 교섭, 나머지의 복수노조 사업체에서는 교섭구조 통합에도 아직 단일교섭단위에 미치지 못하는 상태(Cully et al 1999, 94).
- 단일교섭단위(single table bargaining) 부문별 확산 - 민간부문 유노조 사업체의 16%, 공공부문에서는 유노조 사업체의 40%에까지 확대. 특히 전력, 가

스, 수도권에서는 유노조 사업체의 83%에서 단일교섭단위 방식의 교섭

(6) 단일노조협정(single union deal)의 확산

- 더구나 1980년대부터 사용자들이 경영특권 강조 노조에 공세적, 개별 사업장에서 노사관계의 주도권 장악 뒤 노사관계 개혁 추진
- 사용자의 신규 노조 승인거부나 심지어 철회사태도 발생
- 사용자들은 특히 노조가 신규로 설립된 사업체에서 사업체 외부의 노조가 조합원가입을 받아 노조 승인 요청시 이를 거부하는 사례가 점차 많아져서 신규사업체에서 노조승인을 받기가 어려워짐

○ 단일노조협정의 확산

- 복수노조 중 가장 크거나 영향력도 있고 협력적인 노조와 단일노조협정(single union deal)의 체결 확대
- 1998년 사업체고용관계조사(WERS)에 의하면, 단일노조협정(single union deal)은 민간부문에서 유노조 사업체 단체교섭의 32%로 확대됨.
- 특히 도소매업, 금융서비스업, 기타 공공서비스업에서는 유노조 사업체의 과반수에서 단일노조협정 체결
- 단일노조 협정 확대는 사업체 단위에서 노조의 전면적인 승인취소는 아니지만, 여러개 복수노조 가운데 1개의 노조만 승인, 미승인노조 증가 의미.

○ 무파업·단일노조 협정(no strike - single union deal)

- 일본기업에서의 단일노조협정(유아사(Yuasa) 건전지, 닛산자동차 등)체결 1980년대말과 1990년대 초반
- 하나의 노조와만 ‘무파업’ 협정을 하고 노조승인 사례가 영국 노사의 주목을 받음

- 영국의 일본기업들은 신규노조 사업체에서의 높은 노조승인 거부라는 배경을 이용하여, 굴욕적인 조건이라도 신규노조승인을 받고자 했던 노조 (EETPU - 전기, 전자, 통신, 배관공노조로 숙련기계공, 전기공, 배관공, 통신공들로 구성)와 사실상 공모하여 무파업 조건으로 단일노조만을 승인하여 단체협약 체결.

- 무파업·단일노조협정(no strike - single union deal)문제
 - 이들 일본기업에 무파업·단일노조 단체협약을 체결한 EETPU 보다 조합원 수가 많은 운수일반노조(TGWU)가 있었는데 일본기업 측이 다수의 조합원을 가진 운수일반노조를 덜 협력적이라는 이유로 제외하고 소수 노조인 EETPU 만을 상대로 하여 사용자 요구수용조건으로 노조 승인 단체협약 체결
 - 숙련공들의 노동조합인 EETPU이 노동조합 내부의 관행이나 원칙을 무시하고 사용자의 요구를 수용함으로써 노조승인을 받은 것을 빗대어 미녀들이 남성들 앞에서 아름다움 겨루기를 하는 것과 같이 노조들이 사용자들에 협력을 구걸한다는 beauty contest(사용자에 대한 무원칙한 협력경쟁)이라는 비아냥을 받았다.

(7) 단체교섭 구조의 변화와 복수노조

- 단체교섭의 축소와 교섭구조의 분권화

<표 > 사업체 규모별 비관리직 노동자들의 임금결정

(단위 : %)

전 체	복수사용 자 교섭	단일사용 자 교섭	사업장 교섭	기업/그룹수준 사용자 결정	사업체수준 사용자결정	노동자개별 교섭	기타 방식
민간부문							
25 - 49				39	41	5	3
50 - 99	4	5	2	30	45	5	4
100-299	4	9	3	29	35	1	6
200-499	10	11	7	29	30	2	6
500인 이상	5	13	14	17	37	0	2
전사업체	2	25	16	28	37	2	4
5	14	9					
공공부문 전사업체	35	16	3	8	3	0	35
전체 사업체	14	15	7	22	26	2	14

주 : 위의 수치는 노동자수의 비율(per centage of employees)을 나타낸 것이다. 25이이상의 모든 사업체 조사(민간부문 사용자 1,273명, 공공부문 사용자 586명을 조사한 결과임.

자료 : Cully, M. et al. 1999. Britain at WORK, p 108. Table 5.6

○ 요약

- 1990년대 영국의 복수노조 사업체에서는 노조 교섭력 약화, 단일교섭단위 (single table bargaining)과 단일노조협정(single union deal) 확산으로 복수노조 들과 별도교섭이 크게 감소. 복수노조 간의 갈등이 거의
- 복수노조 교섭에서도 단체협약의 내용은 단일교섭단위 협약과 차이 부재. 다만 복수노조 마다 직종, 숙련, 계층별로 특수한 세부적인 내용을 달리 하는 내용 존재
- 단일교섭단위를 통한 교섭이라고 하더라도 임금체계나 직제를 통일하지 않는 한, 직종별, 직급별로 임금수준, 최대 연봉과 최소 연봉의 결정과 그 간격과 1년 근속할 때마다 부가되는 임금증액분(pay progression)에서 다른 내용으로 확일적으로 정할 수 없어 별도로 세부적인 교섭과 협약 필요
- 1990년대 복수노조는 이미 더 이상 영국 노사관계에서 중요한 이슈가 아니었고, 노사관계의 갈등이나 실적에 영향을 주는 요소가 되지 않을 정도

2. 2000년대 복수노조와 단체교섭

(1) 정치적 맥락의 변화 속 노사관계의 지속성

- 1997년 선거에서 18년만에 정권이 노동당 교체에도 불구하고 노사관계의 지속성은 유지됨
- 노동당 정부의 노사관계 정책은 고용관계법(1999 Employment Relations Act)에 담겨있는데 노동자들의 집단적 혹은 개별적 권리를 포괄하면서 노사간의 파트너십의 촉진에 초점

- ① 노조의 교섭주체 인정(trade union recognition) 요건 및 절차의 도입
- ② 파업찬반투표 완화와 파업노동자들의 부당해고 제한
- ③ 출산휴가, 부모휴가, 가족사유 휴가를 포함한 가족친화적 규정의 시행
- ④ 개별 노동자들의 권리 보장 강화 등임

(2) 2004년 복수노조 존재, 노조승인(Union recognition)과 단체교섭

2004년 조사된 영국의 사업체고용관계조사(WERS)

<표> 사업체 규모별 복수노조 현황(2004년 기준)

		100인 미만	100 - 299인	300- 499인	500 - 999인	1000인 이상	전체
무노조		62.03	27.27	13.07	16.15	10.97	43.52
단일노조		19.07	30.96	38.56	28.57	13.08	22.64
복수노조	2	8.31	16.71	24.84	24.22	13.08	12.65
	3	3.96	8.35	11.76	13.04	11.39	6.75
	4개 이상	6.65	16.7	11.8	18.0	51.5	14.5
소계		100	100	100	100	100	100

자료: 영국. 사업체고용관계조사(WERS) 2004

○ 2000년대 전반의 복수노조

- 무노조 사업체가 전체의 43.5%이고 나머지 66.5%가 유노조 사업체
- 100인 미만 사업체에서 무노조 사업체가 62.1%로 1000인 이상의 사업체에서

는 무노조 사업체가 11% 감소.

- 복수노조 사업체는 전체 사업체의 33.9%에 이르고 단일노조 사업체는 22.6%에 달하여 1998년 조사때와 큰 차이가 없음

○ 노조 승인의 변화

- 단일노조협정 체결 시 사용자의 노조승인 취소는 아니지만, 협정체결의 당사자인 1개의 노조를 제외하고는 다른 복수노조들은 미승인 노조로 남게 됨
- 이런 식으로 유노조 사업체 비율과 노조 승인 사업체 비율 사이에는 상당한 차이가 존재하며, 특히 복수노조 사업체 비율과 복수노조들이 모두 노조승인을 받은 사업체 비율 사이에는 더 큰 차이 발생

〈표〉 영국의 노조승인 비율(1998년과 2004년 비교)

	1998		2004	
	사업체 비율	노동자비율	사업체 비율	노동자 비율
전체 사업체	33	53	27	48
민간부문	20	39	15	32
공공부문	83	91	82	92
25인 이상 사업체	41	58	39	54
10 - 24인 사업체	28	28	18	18

자료: Kerseley 등 2006, 120쪽, Table 5.5.

- 노조승인 사업체 비율이 1998년 33%에서 2004년 27%로 6%p 감소, 노동자수 비율로는 1998년 53%에서 2004년 48%로 5%p 가량 감소
- 공공부문과 민간부문 사이의 노조 승인 비율의 격차 확대, 민간부문의 노조 승인 비율은 1998년 20%에서 2004년 15%로 감소, 공공부문에서는 노조승인 비율이 1998년 83%에서 2004년 82%로 거의 변화가 없음.
- 사업체 규모별로는 노조승인을 받은 사업체 비율이 25인 이상 사업체에서는

1998 - 2004년 사이에 41%에서 39%로 약간 감소, 노동자 비율에서도 58%에서 54%로 감소.

- 10 - 24인의 소규모 사업체에서는 노조승인 비율이 1998년 28%에서 2004년 18%로 10%p나 감소, 노동자 비율에서도 1998년 28%에서 2004년 18%로 10%p나 감소

○ 복수노조 승인 비율

- 2004년 사업체 중 노조승인 비율 27%인데 노조승인 사업체 중 약 49%의 사업체에서 1개의 노조를 승인, 29%의 사업체에서 2개의 노조를 승인, 21%의 사업체에서 3개 이상의 노조승인.

○ 단일노조 협정과 단일교섭단위 비율

- 단일노조만이 승인된 사업체의 43%(전체 사업체의 11.6%, 복수노조 승인 사업체로 환산하면 약 21%)는 단일노조협정(single union deal)에 의한 것
- 복수노조를 승인한 사업체의 60%에서 단일교섭단위(single table bargaining) - 교섭창구단일화에 의한 단체교섭 진행
- 유노조 사업체에서 복수노조들과 별도 교섭 사업체의 비율은 19%(전체 사업체로 보면 5%)에 불과(Kerseley 등 2006, 123).

- 2004년 10인 이상 조사 사업체 중 66.5%의 사업체에 노조 존재. 그 중 27%의 사업체에서만 노조 승인되고 나머지 39.5%에서는 노조미승인.
- 전체 유노조 사업체 중 단일노조가 조직되어 있는 비율이 34%인데, 노조승인 사업체 중 49%에서 1개 노조만을 승인하여 복수노조가 있는 사업체에서도 단일노조협정(single union deal)이 꽤 높은 비율로 존재

○ 왜 이렇게 노조 승인비율이 낮은가? 네가지 이유

- (1) 사업체 노동자 가운데 노조 가입 조합원수가 소수일 경우이다. 사용자로서는 굳이 노조 승인이유가 없을 것이다.
- (2) 사업체 근로자 가운데 노조 가입 조합원이 일정한 수, 가령 전체 노동자의 절반이 노조에 가입했다고 하더라도 노조가 여러 개로 나뉘어져 있어 어느 노조도 영향력을 행사할 수 없기 때문에 사용자는 노조승인을 하지 않을 수 있음.
- (3) 복수노조가 있는 사업체에서 사용자가 어느 하나의 노조와만 단일노조협정(single union deal)을 한 경우 다른 노조들은 미승인
- (4) 노조(들)가 근로자 과반수는 아니라 하더라도 상당수의 근로자를 조합원으로 가입받은 경우에도 신규사업체일수록 사용자는 노조승인 거부 혹은 꺼리는 경향

○ 영국의 노사자치주의

- 사용자들이 선택적 노조 승인, 특정단체교섭 구조를 노조에게 요구, 강제할 수 있었던 것은 영국의 독특한 노사관계의 자치주의(voluntarism) 때문. 영국에서는 사용자가 노조의 단체교섭 요구를 거부하더라도 부당노동행위가 되지 않음.
- 고용관계법의 도입으로 일정한 요건(교섭단체 인정투표에서 투표노동자 과반수 그리고 적어도 해당 교섭단위 노동자의 최소 40% 이상 찬성시)을 갖추면 사용자의 노조 승인 의무 발생, 그런 요건을 갖추고 복잡한 절차를 밟는 과정이 쉽지만은 않고 조합원이 적은 노조인 경우 사용자의 노조승인 거부에 대해 대항수단이 없음.

3. 영국의 복수노조 아래 단체교섭 변화 요약과 함의

- 영국의 복수노조와 단체교섭 경험에서 우선, 복수노조와 단체교섭이 누구에게 어떤 영향을 줄 것인가 살펴볼 때 중요한 것이 노동시장의 상황, 그리고 노사 간의 역학관계
- 노동력 공급이 수요에 비해 부족한 경우에는 복수노조와 단체교섭은 노동자와 노동조합의 이익에 유리한 방향으로 다양하게 활용
- 복수노조가 사용자의 교섭력 우위의 시기에는 노조의 분할지배나 사용자 주도 하의 노조나 교섭체계의 개편을 위해 이용될 수도 있음.
- 영국의 복수노조와 단체교섭 변화 경험에서 얻을 수 있는 또 다른 함의는 이처럼 노사 간의 역학관계나 노동시장의 수요공급 상황에 따라 크게 좌우될 수 있는 것을 일정하게 제어할 수 있는 법제도의 존재 유무가 중요
- 영국과 같은 노사자치주의에 의존할 경우 그만큼 노사간의 역학관계, 정치적 변화 노동시장의 변화에 따라 복수노조와 단체교섭이 크게 좌우될 수밖에 없는데 이런 변화를 제어할 수 있는 제도적 장치, 복수노조와 단체교섭에 대한 일정한 법적인 규율이 존재하는 경우, 사용자의 노조승인이 임의로 되거나 거부되는 것을 막을 수 있고 노조가 노동시장이나 교섭력의 우위를 이용하여 비공식 파업이나 교섭을 하는 것을 제어하는 것이 필요하다.
- 그런 점에서 우리의 복수노조 제도가 일정한 법적인 장치 특히 교섭창구단 일화와 부당노동행위 제도 아래에서 실시되는 것은 사업장 복수노조의 도입으로 발생할 수 있는 불안정성을 막을 수 있는 수단으로 생각됨