

노동정책연구  
2005. 제5권 제4호 pp. 1~63  
© 한국노동연구원

연구논문

## 노사관계로드맵 쟁점에 대한 경제학적 분석

-복수노조, 노조전임자, 실업자의 조합원가입을 중심으로-

조준모\*  
이원희\*\*  
이동복\*\*\*

본 연구는 노사관계로드맵 쟁점 중 시급히 다루어야 할 사안인 복수노조 문제와 전임자 임금지급문제, 실업자 노조가입시 발생할 수 있는 문제에 대해 경제학적 관점에서 고찰하고 시사점을 도출하고자 한다. 복수노조에 관련해서는 1사다노조 사업장 사례에서는 자율적인 창구단일화의 애로사항을 식별할 수 있었으며 노사관계 혼돈기였던 1980년대 중반의 영국경험과 시사점을 통해 창구단일화 실패시 기업성과는 저조하게 되고, 파업발생확률은 상승하는 것으로 나타난다. 따라서 국내의 사례연구는 先자율적 창구단일화 시도 후 실패시 後법적 창구단일화의 필요성을 시사한다. 또한 본 연구는 보조적 기제가 마련된 창구단일화는 반드시 기업별 노사관계에 복종하는 것이며, 산별교섭을 억제하거나 소수노조의 권리를 억압하는 점은 아님을 강조한다. 한편 본 연구는 창구단일화 방식을 검토한 결과, 자율화 실패시 법적강제 창구단일화 방안으로서 과반수대표제가 비례교섭대표제나 배타적 교섭제보다 유리한 점들에 대해 설명한다. 노조전임자 제도변화에 관련하여서는 제도변화가 경제적 효율성 및 공정성에 기여하기 위해서는 전임시간의 투명성과 생산적 투입이 전제되어야만 하고 이를 위해서는 노사협의제도개선과 대기업노조의 집단이기주의 극복이 선행되어야 할 것이다. 마지막으로 실업자의 법적 근로자성 인정은 비정규직 노조결성을 촉진시키고 노조조직물을 상승시켜 근로자의 권리를 강화하는 측면이 있으나 노사관계 및 노노관계의 불안요인으로도 작용할 수 있음을 경제학적 가설들을 통해 설명한다.

핵심용어: 복수노조, 창구단일화, 쟁의 및 파업확률, 노조전임자, 조합원자격

투고일: 2005년 9월 21일, 심사의뢰일: 10월 5일, 심사완료일: 12월 1일

\* 성균관대학교 교수, 경제학과(trustcho@skku.edu)

\*\* 노사정위 전문위원, 공인노무사(whlee@hr.co.kr)

\*\*\* 숭실대학교 경영학과, 석사과정(edlee@ssu.ac.kr)

## I. 서론

2003년 이전 기존의 노사관계법과 제도가 국제기준과 노사의 기대에 미치지 못하여 대립적·투쟁적 노사관계의 원인이 된다는 지적과 함께 노동시장의 환경변화와 글로벌 기준(Global Standards)에 부합하기 위한 노력이 필요하다는 주장이 계속되었고, 이에 대해 정부는 2003년 “노사관계법·제도 및 선진화 방안”에 대한 연구를 추진하여 노동관련 4개 법 분야에서 34개 과제를 도출하였다.<sup>1)</sup> 선진화 방안 쟁점 중 현재 시기상 복수노조 문제·노동조합 전임자문제·실업자의 조합원가입문제가 핵심적인 사안이라고 판단된다.

2007년부터 시행해야 하는 복수노조의 창구단일화 문제와 노동조합 전임자의 임금문제는 불과 1년 남짓 남은 시급한 문제이나 아직 노사간에 이렇다 할 합의를 찾지 못한 실정이다. 또한 실업자의 초기업단위 노조 가입을 허용하는 선진화 방안과 대비되어 기업단위 노동조합이 주를 이루고 있는 노사관계의 현실 관행은 분명 상충되는 측면이 강하다. 이런 맥락에서 복수노조가 인정되는 2007년부터 실업자의 조합원 자격에 대한 문제로 인한 갈등은 더욱 심각해질 것으로 예상된다.

본 연구는 위의 세 가지 쟁점에 대해서는 첫째, 복수노조 창구단일화문제에 관하여서는 기존의 논의와 국내의 1사다노조 사업장에 대한 총괄적인 사례분석과 영국의 경험 및 시사점을 통해 우리나라의 바람직한 창구단일화 방안에 대한 평가를 해 본다. 또한 노사관계의 혼돈기였던 1980년대 중반의 영국 노사관계에 관한 선행연구를 통해 우리나라 복수노조에 대한 시사점을 찾아본다. 둘째, 노조전임자와 관련된 문제에 관하여서는 기존의 전임자제도 형성배경과 노사정위원회의 논의경과를 살펴보고 사례별 유형 및 전임자제도의 개선안에 대해 살펴본다. 마지막으로 실업자의 조합원 자격에 관하여서는 기존의 논의 결과를 살펴보고 실업자에 대한 조합원 자격 인정이 노동시장에 미치는 효과를

---

1) 정종수, 「노사관계법·제도 선진화 방안 쟁점소개(1)」, 『월간 노동법률』, 7월호, 2005. 참조.

살펴본다.

## II. 복수노조 창구단일화 문제

### 1. 창구단일화에 대한 논의

노동조합및노동관계조정법(이하 ‘노조법’이라 한다.) 제5조 제3항에서는 “노동부장관은 2006년 12월 31일까지 제1항의 기간이 경과된 후에 적용될 교섭창구단일화를 위한 단체교섭의 방법, 절차 기타 필요한 사항을 강구하여야 한다.”고 기술하여 2007년 이후 전개될 복수노조 교섭창구단일화에 대한 대비를 할 것을 요구하고 있다. 그러나 복수노조의 창구단일화에 대하여 노동계는 복수노조의 허용에 대해서 사업(장) 단위에서의 복수노조가 허용된다면, 원칙적으로 노사 자율적으로 결정하는 단체교섭 구조를 선호하여 창구단일화에 반대하고 있는 입장이다. 반면 경영계는 ‘1社 1交渉 1團體協約’을 원칙으로 노조의 조직 대상 중복 여부와 관계없이 교섭창구를 단일화하는 ‘한국식 배타적 교섭제’ 도입을 선호하고 있다. 또한 학계에서도 다수교섭제와 비례대표제를 둘러싼 입법적 논란이 무성하다.

그러나 논란이 무성한 가운데 2007년부터 막상 복수노조가 허용될 경우 노정관계, 노사관계 또는 노노관계가 어떻게 변화할지, 각각의 대안이 채택될 경우 단체교섭구조에 어떠한 영향력을 발휘할지, 각각의 방식이 노사관계 현실에 미치는 효과를 추론해 보려는 노력이 다소 부족했다고 판단된다.

본고에서는 단위 사업장에서 복수노조를 경험하는 1사다노조 사업장 사례와, 단일창구와 복수창구를 자율적으로 선택할 수 있었던 영국의 경험과 시사점을 살펴봄으로써, 우리나라 복수노조 허용이 노사관계에 미치는 영향을 판단하는데 기초자료를 제공하고자 한다. 우리나라의 1사다노조 사업장은 단수 노조시 미처 예상하지 못했던 다양한 문제점들을 노정시키고 있어 이 문제점들을 사전 예방하는 정책·제도 수립 차원에서 그 의미가 클 것이라 판단된다. 또한 영국

의 복수노조에 대한 실증분석 사례는 복수노조가 노사관계에 미치는 효과에 관한 실증분석 결과를 제시하고 있어 복수노조하 교섭창구 형태가 노사관계에 미치는 효과를 추론하는 데 기초자료로서 활용될 수 있을 것이다. 현재 영국은 노동조합 인정제도를 통해 창구단일화의 효과를 발휘하고 있지만, 본 연구에서 인용하는 1984년의 영국 노사관계에 관한 분석은 비교적 복수노조가 잘 발달된 시기이고 단일창구, 복수창구가 혼재하였던 시기여서 복수노조가 노사관계에 미치는 효과를 사업장별로 비교, 실증분석하기에 용이한 점이 있다.

## 2. 복수노조 사업장 사례

### 가. 조사의 목적과 대상선정

복수노조 창구단일화를 둘러싸고 가장 쟁점이 되고 있는 것은 복수노조창구 단일화를 과연 어떠한 관점에서 접근해야 할 것인가라는 문제이다. 그동안 일반적으로 복수노조가 허용되는 경우 난립할 수 있는 다수노조와의 교섭체계를 경영계측에서는 교섭비용절감이라는 차원에서 창구단일화를 거론하고 있는 반면, 노동계에서는 노동3권 보장을 전제로 한 교섭체계의 합리화라는 관점으로 접근해야 함을 언급하고 있다.

이러한 환경에서 1사다노조 사업장의 단체교섭경험을 살펴보는 것은 복수노조 이후에 발생할 효과를 예측하는 데 매우 중요한 기초 자료로 활용될 수 있으며, 창구단일화에 대한 노사의 시각적 차이를 극복할 수 있는 계기를 마련할 수 있으리라 본다. 또한 복수노조상황에서 발생할 수 있는 여러 가지 쟁점에 대한 대응 방향도 제공해 줄 것으로 기대한다. 이하에서는 이러한 목적에 기초하여 1사다노조의 공동교섭, 개별교섭, 비례대표제의 사업장을 선정하였다. 본 장에서는 공동교섭사례로는 한국A사, 개별교섭사례로는 HM공단, 그리고 비례대표제의 사례로 J노조/H노조로 결정하고 각 사업장의 노사양측의 의견을 인터뷰와 각종 자료를 통해 수집하여 정리한다.<sup>2)</sup>

---

2) 위의 내용은 노사정위원회 노사소위에서 청취한 사례를 기초로 정리한 것이다.

## 나. 공동교섭사례 : 한국A사

한국A사는 1968 H식품, 1969 M식품, 1971 C식품, 1973 B식품에서 각각 지역마다 제품을 판매하다가 1996. 11. 한국A사가 설립되어 위 회사들을 인수하였다. 이후 1998년 다시 외국계 본사에서 전액 출자하여 A사를 인수하게 된 전형적인 다국적기업이다.

한국A사 노조는 현재 4개의 노조로 구성되어 있는데 한국A북부노동조합(서울, 경기, 강원, 충청 일부 조합원 1,055명), 한국A남동노동조합(대구, 경북, 부산, 경남 조합원 675명), 한국A남서노동조합(대전, 전남, 전북, 제주 조합원 462명) 그리고 한국A관리자노동조합(조합원 8명)으로 구성되어 있다. 노조전임자는 조합원이 많은 북부노동조합이 5명이고 나머지 남동, 남서는 전임자가 각각 3명이다.

1998년 한국A사로 통합되기 전인 1987년 민주화 운동 이후에 각사마다 약간의 시차를 두고 노조가 결성되었다. 이후 1997년 호주의 본사에서 한국 지역의 각사를 인수하면서 조직과 고용이 함께 승계되어 복수노조가 발생하였다. 현재 한국A사 북부, 남동, 남서노동조합은 하나의 단체협약을 적용하고 있으며, 규약은 현재 각 노동조합별로 다르게 제정되어 있는 상태이며 2005년도 단체협약갱신교섭 중인 상태이다.

노조는 자율적으로 창구단일화를 하여 1998년 한국A사로 인수 합병된 이래 공동 교섭을 하고 있다. 교섭대표는 각 노조별 4인의 교섭위원(노조위원장, 사무장, 부위원장과 지부장)으로 3개 노조 12명으로 구성되었고, 교섭위원 3분의 2의 동의를 통해 의견을 결정하고 있다. 실제로 A사의 경우 조합원의 수가 다름에도 불구하고 조합의 기본권을 인정해 주기 위해 교섭위원을 동수로 결정하였다고 한다. 그리고 이러한 태도를 통해 노조 통합의 기반을 만들고 있다고 설명한다.

공동교섭을 진행하면서 어려운 점에 대해 노조는 3개 노조간 근로조건차이에 따라 발생하는 이견을 조정하는 것이라고 한다. 원래 조합원의 대상범위가 과장까지 되어 있고, 대리 이하는 호봉제, 과장부터 연봉제를 실시하고 있어 임금체계상 통합적 교섭요구안을 내기가 힘든데다 각 노조의 교섭대표간 이견이 발생하는 경우 자칫 노노간 갈등으로 번질 수 있음을 지적한다. 실제로 2000

년 공동 교섭 중 공동총파업이 전개되었을 때 남동, 남서 노동조합은 회사측 제시안을 수용하여 파업을 종결하였으나, 북부노조의 경우 회사측 제시안을 반대하여 파업을 더 진행한 경험이 있었다. 그리하여 북부노조의 문제점을 개선하기 위해 노조통합을 위한 시도를 하였으나 2005.4.12. 전체 조합원의 투표결과 북부노동조합 85% 찬성(가결), 남동노동조합 57%(부결) 남서노동조합 63%(부결)으로 단일노조 건설은 부결 처리되었다. 노조는 의견조정을 위한 노력으로 소위를 구성하고 있다. 현재 ‘생산소위’와 ‘판매수당소위’가 있으며 이는 교섭의 효율화에 기여하고 있다고 주장한다. 각 지역 현안은 각 지역 노동조합별 노사협의회를 통하여 문제를 개선하거나 현안을 관철시키고 있다. 노조는 공동교섭범위는 조합활동 관련 채무적 부분과 임금, 근로조건 등의 규범적 부분 모두를 포함하여야 한다고 판단하고 있다.

이에 반해 사측은 다수대표제로 과반수 노조가 대표자가 되어 보다 많은 조합원들의 의사가 반영되어야 타당하다는 견해를 가지고 있다. 교섭단위와 관련하여 사측은 조직대상, 근로조건의 일치여부를 떠나 1사 1교섭이어야 함을 피력하고 있다. 특히 공동교섭에 대해 사측은 조합원수가 상이한 상태에서 교섭대표를 동수로 구성하는 것이라 비합리적이라 판단되며, 지역마다 근로조건 등이 다름에도 불구하고 지역별로 똑같은 형평성을 두어 교섭을 하므로 조합원들의 의사가 정확히 반영되지 못하고 있다는 견해를 피력하였다.

한국A사 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 노조에서 자율적으로 창구단일화를 하는 경우에도 교섭위원 배정, 창구단일화 대상, 파업여부 등과 연관되어 노노갈등이 유발될 가능성이 있다는 것이다. 또한 노동조합 스스로 창구단일화에 실패할 경우 쟁의, 교섭 범위 등 노노갈등이 지속적으로 제기될 가능성이 커져서 창구단일화 방식을 규정할 필요성이 대두된다는 점이다.

#### 다. 개별교섭사례 : HM공단

HM보험은 전국S보험노조와 HM보험 직장노조로 구성되어 있다. S보험노조는 1988년 농어촌 지역의료보험조합을 중심으로 설립되어 현재 11개 권역본부와 231개 지부, 조합원 5,060명, 전임자 33명을 가지고 있다. 민주노총 소속의 S보험노조는 농어촌을 중심으로 전국단위에 지사가 있는 반면 한국노총 소속

의 직장노조는 2001년 공교노조와 합병하여 10개 권역본부에 131개 지부, 조합원 2,830명, 전임자 28명을 가지고 있다.

이렇게 복수노조가 발생한 것은 1998.10.1. 공무원 및 사립학교 교직원의료보험관리공단과 227개 지역조합을 통합한 1차 통합과 2000년 7월에 국민의료보험관리공단과 139개 직장조합을 통합한 2차 통합에 의한 것이다. 처음에는 기존의 두 노조에 공교노조까지 3개 노조가 존재하였으나 공교관리공단노조와 직장노조가 2001년에 통합하여 2개 조합으로 운영하게 되었다.

규약상 S보험노조는 교섭권만 있고 체결권은 없어 체결은 조합원투표로 결정하며, 직장노조는 교섭권, 체결권 모두 가지고 있다. 인사전보 및 근무평정, 승진, 채용 등을 둘러싸고 적잖은 갈등관계를 유지하면서 현재에 이르고 있다. 예를 들면 인사전보의 경우 직장노조는 도시중심이라 진출을 꺼리는 반면, S보험노조는 전국지사 진출을 요구한다. 직장노조는 근무평정에 있어서도 팀별지사 인원이 적어 팀별평가에 반대하고 있으나 S보험노조는 다면평가를 요구하고 있다. 이러한 차이는 채용방식에서도 차이가 나서, 직장노조는 특채를 하였고 S보험노조는 공개채용을 하였다. 다만 조합가입을 본인의 의사에 맡기고 있고, 신규 채용시 원거리 전보를 하지 않겠다고 회사측에서 약속하고 있어 약 2:1 정도로 S보험노조를 선택하고 있다.

단체교섭현황을 살펴보면 양 노조가 서로 다른 시기에 별도의 요구안을 제시하여 교섭을 진행해 오고 있으나, 2001년 이후 직장노조가 먼저 교섭을 타결하면 S보험노조는 별도의 협약체결 없이 이를 묵인하는 관행이 지속되었다.

2003년 5월 지역·직장의료보험업무의 통합을 거치면서 동일업무를 수행하여 양 노조가 정부주도하에 지속적인 구조개혁 및 인력개편 등으로 위기감을 공유하고 2004년도 공동교섭을 합의하였으나, S보험노조가 해고자 문제로 직장노조의 동의 없이 파업을 하여 공동교섭이 실행되지 못했다. 단체협약은 별도로 가지고 있으나 내용상 거의 동일하다.

「근로자참여및협력증진에관한법률(이하 근참법)」에 의한 중앙노사협의회 구성에 있어서는 과반수 노조인 S보험노조의 배타적인 권한이 인정되어 있고, 직장노조는 2004년 단체협약을 통하여 별도의 ‘노사협의회’를 구성하여 근참법에 의한 노사현안을 논의하는 틀을 가지고 있다.

창구단일화에 대한 양대 노조의 생각은 다르다. 일단 S보험노조는 노동조합과 사용자의 자율화에 맡겨야 하며, 창구단일화가 이루어지지 않더라도 창구단일화를 법적으로나 제도적으로 강제하는 것은 단결권의 본래의 의미를 퇴색시키는 것이라고 본다. 그리고 교섭대표를 자율적으로 정리하지 못하는 경우 이를 과반수대표제로 정할 수 있으나 과반수대표가 없을 경우 비례대표제를 사용할 수도 있다는 입장이다. 반면 직장노조는 소수노조의 단결권을 보호해 주기 위해 개별교섭을 지속해야 한다고 주장한다. 현재의 교섭구조가 교섭비용을 크게 지불하고 있지 않다고 생각하고 있으며, 비례대표제로 교섭단을 구성한다고 해도 동수의 교섭단이어야 한다고 말한다.

사측은 현행 개별교섭이 양 노조의 마찰을 줄여주는 하지만 교섭비용이 이 중으로 지불되고 있으며, 만일 창구단일화 방안이 만들어진다면 비례대표제를 선호한다고 말한다. 현행 개별교섭은 노노간의 조직경쟁에 따라 협약내용이 상향조정 또는 하향조정될 수 있는 부분이 있다는 것을 부정하지 않았다.

HM보험공단의 사례는 다음과 같은 시사점을 가진다. 첫째, 교섭권과 체결방식이 이질적인 두 노조의 창구단일화는 분명 노노갈등을 부추길 수 있는 요인이 된다는 점이다. 그러나 사측은 이를 통해 양 노조의 상향 또는 하향 조정이 가능하며, 두 노조간 갈등을 활용할 수 있다는 점이다. 둘째, 근로조건 교섭시 창구단일화 성공여부는 사측의 인사관리 관행에 의해서도 결정된다는 점이다. 즉 사업장내 승진, 배치 등 근로조건이 이질적인 관행이 방치된 사업장의 경우 노동조합 스스로 창구단일화를 이루기 어려울 수 있으며 이 경우 노노갈등이 노사갈등으로 번져갈 수 있다고 판단된다.

#### 라. 비례대표제사례 : J노조와 H노조

J노조는 1989. 5. 28. 결성하여 1999. 7. 1. 교원노동조합법에 의해 합법화되었다. 조합원수는 현재 가입대상 총교원 33만 명 중 9만 5천여 명 정도이며 가입률은 30% 정도로 각 시군에 276개 지회, 8,684개 분회를 유지하고 있다. 이에 반해 H노조는 1999. 5.16 한국교원노동조합 설립 창립총회를 하였고, 등록시 조합원의 숫자는 2만 5천 명 정도였으나 현재 체크오프의 숫자는 약 1,000여 명 정도로 알려져 있다. 현재 본조와 12개 지부, 교육청단위의 지회, 학교단

위의 분회조직으로 구성되어 있다.

단체교섭현황을 살펴보면 교육부, J노조 및 H노조의 본조에서 이루어지는 전국단위 중앙교섭, 시도 단위의 교섭, 그리고 사립학교 차원의 교섭으로 이루어진다. 2000. 6. 10 최초로 단체협약이 체결되어 그 후 1년마다(2001. 12. 28, 2002. 12. 30) 단체협약이 체결되고 있다. 2003년 전교조의 NEIS투쟁과, J노조와 H노조 간의 공동교섭단 구성의 실패로 단체협약을 체결하지 못한 상황이며, 2004년은 교섭단은 구성이 되었으나 교육부와 합의가 이루어지지 않아 단체교섭을 진행하지 못한 상태이다. 2005년 현재 집행부가 바뀌면서 J노조와 H노조는 교섭요구안을 검토하고 있는 상황이며 교섭요구안이 통일되면 바로 단체교섭을 할 예정이다. 사학교원의 경우 교육공무원과 별도로 교섭을 요구하던 중 2004년 노동위원회 및 서울행정법원의 사학재단에 대한 단체교섭거부로서의 부당노동행위인정판결에 의거 사학재단에 단체교섭을 요구하고 있다. 교원노조법 제6조 제3항<sup>3)</sup>에 의해 J노조와 H노조는 단체교섭요구시 사용자에게 연명으로, 교섭위원수도 합의에 의해 진행하여야 한다. 만일 합의가 되지 않는 경우 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 하고 있다. 현재 교섭위원을 초기 조합등록시 조합원수를 기준으로 한 3:1로 선임하고, 시도단위도 이에 준하여 교섭위원을 선임하고 있다.

교섭대상은 교원의 근무조건을 포함한 교육환경개선, 교육정책개선에 관한 사항이며, 중앙과 개별지부의 내용을 분리하여 진행하여야 한다. J노조와 H노조가 공동교섭단 내에서 사전에 합의 내지 조율을 하여 교섭안을 내고 있으나 지부 내에서 충돌이 심하여 2년 동안 교섭요구를 하지 못한 지부도 존재하고 있다.

J노조는 H노조와 노선이나 정책적 방향에 있어 큰 차이가 없음을 주장하나, H노조는 J노조의 노선에 동의할 수 없으며 만일 H노조가 없으면 제3의 노조가 다시 생길 가능성도 있다고 주장한다. 특히 H교총과의 관계에 있어 그간에 「교

---

3) 교원노조법 제6조 제3항: 조직대상을 같이하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에는 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 한다. 교원노조법 시행령 제3조 제4항: 노동관계당사자는 교섭개시예정일 전까지 교섭위원을 선임하여야 한다. 교원노조법시행령 제3조 제5항: 제4항의 경우에 조직대상을 같이하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 때에는 “합의”에 의하여 교섭위원을 선임하되 합의하지 못하는 때에는 노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임한다.

원지위향상을 위한 특별법」에 따라 이루어지던 교섭 및 협의는 교원노조법이 발효되면서 중단되어야 함에도 불구하고 교육부는 1년에 두 차례씩 계속하고 있다고 지적한다. 만일 복수노조가 시작되는 2007년 이후 H교총이 제3의 노조로 등록하게 된다면 노사관계가 보다 복잡한 양상을 띠 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다. 전임자에게는 사용자가 임금을 지급하지 않고 사무실 제공만 하고 있으며, 양 노조의 채무적 부분에 대해 사측은 약 2:1의 수준에서 제공하고 있다.

J노조는 노동자 권익문제와 정책부분에서 소수노조와 의견이 크게 다르지 않고 노조의 형성배경만 다르기 때문에 다수대표제를 채택하여도 무방하다고 보고 있다. 비례대표제의 경우에는 속도조절의 문제, 노조의 난립, 제3노조의 출현도 가능하며 노사문화가 성숙되지 않은 상태에서 노·노간 갈등이 심각할 수 있다고 판단한다. 자율교섭제과 다수대표제를 비교한다면 자율교섭이 바람직할 수 있으나, 교섭의 파트너인 교육부의 입장을 고려한다면 자율교섭방식은 아마도 수용하기 힘들 것이라고 한다. 다만 다수대표제하에서 소수노조의 보호방안은 분기별로 정책협의회를 개최하여 협의를 통한 조율기능을 강화하여 의견을 수렴할 수 있다고 판단한다.

이에 대해 H노조는 총 교사 36만 명 중 과반수를 전제로 한 경우에는 다수대표제를 지지하나, 단순히 양 노조 가입자수 10만 명을 전제로 하여 다수대표제를 인정하기는 힘들다고 한다. H노조나 J노조는 노선이 달라서 단일노조로 통합될 가능성은 없으나 단일노조가 된다면 비조합원에 미치는 영향력은 오히려 작아질 것이라고 보며, 제3의 노조(예를 들면 교총)가 탄생할 수도 있다고 말한다.

창구단일화의 대상에 관하여 전교조는 근로조건이나 정책 또는 노선상 커다란 차이가 없으므로 사업 또는 사업장단위로 되는 것이 바람직할 수 있다고 해석하며 교섭대표 역시 체결권까지 부여하여야 한다고 말하고 있다. 그러나 H노조는 교섭대표도 조합원대표의 다수대표제에 의한 경우 대표의 공정성이 문제가 될 수 있고, 조합원수 대비 비례대표제를 구성하는 방안은 가능한 최소인원이 확보된 후라면 인원수 대비가 가능할 수 있을 것이라 본다. 따라서 종업원 대비 과반수대표일 경우에는 인정할 수 있으며, 다만 이 경우에도 대표의 공정

성 의무 등 요건을 강화하여야 한다고 지적한다.

본 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 소수노조가 존재하는 경우 비례대표제를 하여도 그 대표성을 인정받기 어렵다는 점이다. H노조에서 주장하듯이 일정 최소 교섭위원을 소수노조에게 보장해 주고 나머지를 비례로 배정할 경우 교섭권의 배분의 불공정성 시비가 여전히 발생할 수 있다. 따라서 다수교섭체에 의한 창구단일화를 할 경우 별도의 절차적 장치를 통해 소수노조의 이해가 반영될 기제가 필요할 것이다.

### 3. 영국의 복수노조 경험과 시사점

#### 가. 복수노조의 배경

영국은 블레어 정부 이전 유럽지역 및 북미의 국가들과 달리 단체교섭을 법률로 강제하지 않고 노사의 자발적 합의에 의해 교섭을 실시하였다. 즉 사용자가 노동조합을 인정하지 않으면 당해 사업장에서는 단체교섭이라는 협상제도가 원칙적으로 존재할 수 없었다. 그러나 1999년 7월 이후로 근로자 과반수 이상이 노동조합에 가입한 경우에는 사용자측이 노동조합을 무조건 인정해야 하는 등, 인정제도에 관련된 입법조치를 단행하여 영국의 노사관계의 큰 변화를 갖게 되었다. 영국은 1997년 7월의 입법으로 인하여 복수노조가 줄어들고 있으며 따라서 창구단일화 논의도 그 의미가 반감해 가고 있는 실정이다.<sup>4)</sup>

본고에서는 영국의 복수노조에 대한 연구 중 노사의 자발적 합의에 의해 복수노조가 존재하고 교섭하였던 1980~90년대의 자료를 활용하여 우리나라의 복수노조 도입에 대한 시사점을 알아보고자 한다.

1979년 CBI 조사(Confederation of British Industry, 영국산업연합)에 따르면, 전체교섭단위의 25% 정도가 2개 이상의 복수노조를 가지고 있다고 보고하였다. 1980~84년의 영국의 사업장 조사(Workplace Industrial Surveys)에 따르면, 노조사업장 가운데 생산직 근로자를 대상으로 복수노조를 조직한 비율이 35%에 이르러 1979년에 비하여 1980~84년 기간 동안에 복수노조 사업장 비율이 증가한 것으로 나타난다.

4) 허찬영, 「영국의 복수노조와 단체교섭제도」, 2005, 노사정위 발표자료.

〈표 1〉 1980~84년 영국의 복수노조주의와 단체교섭

		1980	1984
공공 부문	생산직 근로자 대상 복수노조 인정 사업장 비중(%)	35	35
	복수창구교섭과 단일창구교섭 (복수노조사업장 가운데 %)		
	복수창구교섭	66	51
	단일창구교섭	34	49
민간 부문	생산직 근로자 대상 복수노조 인정 사업장 비중(%)	27	30
	복수창구교섭과 단일창구교섭 (복수노조사업장 가운데 %)		
	복수창구교섭	63	65
	단일창구교섭	37	35

자료 : Millward & Stevens(1986) 참조.

Warwick 대학의 조사기관인 IRRU(Industrial Relations Research Unit)에 의하면, 사업장의 동일 직종내 복수의 노동조합이 있는 경우 초기에는 노조별로 개별교섭을 하다가 사용자의 압력에 의하여 창구단일화를 하는 사업장 비중이 증가하는 것으로 나타난다.<sup>5)</sup> 반면 모든 직종에 걸쳐 1사 1협약을 채택한 사업장은 소수에 불과한 것으로 나타났으며, 조사대상 표본인 1,250개의 제조업 중 단지 22개만이 1사 1협약을 채택하고 있는 것으로 나타났다.

1984년 영국 고용부(Department of employment)의 산업관계조사에 의하면 생산직 복수노조의 약 50% 정도가 창구단일화를 하고 있으며, 창구단일화 방식은 단일교섭위원회(single negotiating committees)를 조직하여 단일교섭단위로 사용자와 교섭을 하는 것으로 나타난다.<sup>6)</sup>

1980년 사업장노사관계조사(Workplace Industrial Relations Survey)는 복수노조가 존재하는 사업장의 노사 대표에게 직종별 개별교섭과 공동교섭의 상대적 이점에 대한 설문조사를 하였다. 그 결과에 의하면, 직종별 개별교섭의 장점으로 직종별 노동시장의 차이와 그로부터 발생하는 근로조건의 이질성에 대해 유연하게 반영할 수 있다는 점을 꼽고 있다. 그러나 단점으로 직종간의 임금격차가 클 경우 노동조합간 갈등이 유발되어 노동연대가 저해될 수 있는 점을 지

5) IRS Employment Trends 441호, 1989. 6.

6) IRS Employment Trends 463호, 1990. 5.

적한다.

만면 직종간 공동교섭의 장점에 대해서 사용자를 협상태이블로 나오게 하기 쉽고, 불필요한 교섭중복을 피하게 하여 교섭비용을 감소시킬 수 있고, 개별교섭시 발생할 수 있는 사용자의 분할통치(divide and rule)에 의한 노조의 사분오열화를 사전 예방할 수 있다고 평가한다. 그러나 직종별 공동교섭의 단점으로 직종별로 노동시장의 이질성을 적절히 반영하지 못하여 어떤 직종에서는 과소보상이, 또 다른 직종에서는 과다보상이 이루어져서 과소보상이 이루어진 직종에서는 우수 인제가 유출되게 된다는 점을 지적한다.<sup>7)</sup>

## 나. 복수노조가 노사관계에 미치는 효과

### 1) 영국의 복수노조실태

현재 영국은 노동조합 인정제도의 변화로 복수노조가 자율적으로 단수노조로 변화해 가는 추세가 완전하지만, 1984년의 영국 노사관계는 비교적 복수노조가 잘 발달되어 있고 단일창구, 복수창구가 혼재하여 있어 자율적 합의에 의한 복수노조가 노사관계에 미치는 효과를 실증분석하기에 용이한 점이 있다.

창구단일화에 대한 노동조합 전략을 분석한 경제학적 이론연구로서 Horn & Wolinsky(1988)의 연구를 들 수 있다. 이들의 연구에 의하면, 만약 교섭 대상이 중복되는 근로자들의 노동이 생산요소로서 상호 보완재라면, 사용자가 파업기간동안 사업장내 대체인력을 구하기 어렵기 때문에 노동조합은 복수의 교섭창구를 구성하는 전략이 임금인상을 이끌어내는 데 유리할 수 있다고 지적한다. 그러나 교섭 대상이 중복되는 근로자들의 노동이 상호 대체재라면, 복수의 교섭창구를 구성할 경우 사용자의 분할통치(divide and rule) 전략에 의해 노동조합이 무력화될 것이므로 창구단일화를 하는 것이 노동조합의 협상력을 배가할 수 있다고 설명한다. 즉 창구단일화의 노동조합에 대한 유리·불리 여부는 이 분법적으로 결정되는 것이 아니고 생산방식의 특징에 따라 상이하게 나타날 수 있다는 점을 지적한다.

Machin et al.(1993)은 Horn & Wolinsky(1988)의 이론적 가설에 대해 단일

7) S. Machin, M. Stewart, and J. Van Reenen, "The Economic Effect of Multiple Unionism: Evidence from the 1984 Workplace Industrial Relations Survey", 1993.

교섭창구사업장과 복수교섭창구사업장을 비교분석하였다. 이들은 근로자를 숙련노동(skilled labor), 반숙련노동(semi-skilled labor), 단순노동(unskilled labor)으로 구분하여 창구단일화 여부가 세 집단의 임금·노동쟁의 및 파업확률·기업성공에 미치는 영향력을 실증분석하였다. 이들의 연구에 관해 설명하면, 임금·협상구조·단체협약 등에 관한 세부적 내용을 기록하고 있는 1984년도 WIRS(Work Industrial Relations Surveys 1984)를 활용하여 민간부문의 창구단일화와 복수화의 효과를 비교분석하였다. Machin et al.(1993)의 연구에서 기업성공과는 5점 척도를 활용하였으며, 쟁의발생 확률은 지난 1년간 파업발생 여부에 대해 질문하고 그 파업기간이 1일을 초과하였는지 여부를 조사하였다.

<표 2>에 의하면, 조사기간(1984년) 동안 생산직 가운데 복수의 노조가 존재하는 사업장은 전체의 30.3%를 차지하는 것으로 나타났으며, 이 가운데 19.2%는 복수의 교섭창구를 가지는 것으로 나타났다. 대규모 사업장일수록 복수노조가 존재할 가능성은 커지며, 1,000인 이상 사업장 생산직의 88.9%가 복수의 노조를 가지는 것으로 나타났으며, 이 가운데 55.6%가 복수의 교섭창구를 가지는 것으로 나타났다. 제조 사업장 생산직의 경우 복수의 노조가 존재하는 사업장

<표 2> 1984년 영국의 창구단일화 실태

	비중(%)	복수창구 교섭(%)	사업장 수
복수의 생산직 노조가 존재하는 사업장	<b>30.3</b>	<b>19.2</b>	692(488)
"    (50인 미만)	17.1	9.8	65(194)
"    (50~99인)	29.2	19.0	103(137)
"    (100~199인)	34.2	21.2	112( 82)
"    (200~499인)	56.0	36.0	142( 50)
"    (500~999인)	68.8	44.4	135( 16)
"    (1,000인 이상)	<b>88.9</b>	<b>55.6</b>	135( 9)
복수의 생산직 노조가 존재하는 <b>제조</b> 사업장	<b>42.4</b>	27.5	467(236)
복수의 생산직 노조가 존재하는 <b>비제조</b> 사업장	19.0	11.5	225(252)
클로드스숍 실시 사업장	<b>45.9</b>	34.4	97( 61)

주: 사업장수에서 ( )안은 가중치가 고려된 수.

자료: S. Machin, M. Steward, J. Van Reenen, "The Economic Effects of Multiple Unionism", 1993 참조.

은 42.4%로서 비제조 사업장 19%보다 2.2배 많은 것으로 나타났다. 또한 클로즈드 숍(closed shop)을 택한 사업장의 45.9%가 복수노조를 가져서 전체 평균인 30.3%보다 높은 것으로 나타났으며, 복수의 교섭창구를 가질 확률은 34.4%인 것으로 나타나서 전체 평균인 19.2%보다 높은 것으로 나타났다.

2) Machin et al.(1993)의 실증분석 결과 요약

가) 임금격차

<표 3>은 노조/비노조 그리고 복수노조/단일노조 클로즈드숍 여부에 따른 숙련공, 반숙련공, 단순노동에 대한 임금격차를 설명하고 있다. 이에 의하면 비노조 사업장에 비하여 노조 사업장의 임금이 상대적으로 더 높은 노동 유형은 반숙련노동인 것으로 나타났으며, 그 뒤로 미숙련노동, 숙련노동의 순으로 노조 사업장 임금이 더 높은 것으로 나타났다. 클로즈드숍을 할 경우와 복수노조/복수교섭을 할 경우 전체 노동 유형에서, 비노조 사업장 대비 상대적으로 임금은 상승하는 것으로 나타났다.

단일교섭창구 사업장 대비 복수교섭창구 사업장의 임금은 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 대체로 노동의 숙련도가 높아질수록 복수교섭창구 사업장

<표 3> 노사관계/노동 유형별 임금격차

	숙련노동	반숙련노동	미숙련노동
비노조 사업장 대비 <b>노조 사업장</b> <b>임금격차<sup>1)</sup></b>	<b>0.039</b> (0.024) <sup>2)</sup>	<b>0.101</b> (0.029)	<b>0.058</b> (0.039)
비노조 사업장 대비 <b>비클로즈드숍/</b> <b>단일창구교섭</b> 사업장 임금격차	-0.021 (0.027)	0.053 (0.032)	0.028 (0.042)
비노조 사업장 대비 <b>클로즈드숍</b> 사업장 임금격차	0.034 (0.027)	0.101 (0.032)	0.042 (0.042)
비노조사업장 대비 <b>복수노조/</b> <b>복수창구</b> 사업장 임금격차	0.060 (0.032)	0.102 (0.037)	0.079 (0.047)
비노조사업장 대비 <b>단일교섭창구 사업장 대비</b> <b>복수교섭창구 사업장의</b> 임금격차	<b>0.080</b> (0.021)	0.049 (0.022)	0.052 (0.027)

주: 1) 수치는  $\ln(1+\text{임금격차})$ , %값으로 전환을 위해서는  $[\text{Exp}(\text{임금격차})-1] \times 100$ .

2) ( )안은 표준편차.

자료: S. Machin, M. Steward, J. Van Reenen, "The Economic Effects of Multiple Unionism", 1993 참조.

과 단수교섭창구 간의 격차가 증가하는 것으로 나타났다. 이는 숙련노동일수록 노동과 자본 혹은 노동간에 보완성이 증가한다고 가정한다면 이러한 결과는 Horn & Wolinsky(1988)의 연구결과 방향과 일치하는 것으로 나타난다.

#### 나) 노동쟁의 및 파업 확률

<표 4>는 민간부문 노조 조직 사업장에서 설문조사를 통해 1년간의 쟁의행위 빈도를 측정된 자료를 이용하여 Machin et al.(1993)이 분석한 결과이다. <표 4>에서 (1)~(4)는 1984년 현재, 지난 1년 동안 발생한 쟁의발생여부에 따라 프로빗분석을 하였고, (5)~(8)의 경우는 지난 1년간 1일 이상 지속된 파업발생여부에 관해 프로빗분석을 한 결과를 나타낸다.

<표 4>에서 (1)과 (5)는 복수노조하에서 창구단일화를 했을 경우와 하지 않았을 경우의 쟁의확률과 파업확률을 나타낸다. (1)에 의하면 창구단일화를 한 경우 쟁의확률이 2.2%(0.553-0.531) 증가하는 것으로 나타나지만, (5)에 의하면 창구단일화를 한 경우 1일 이상의 파업확률이 11%(0.665-0.555) 감소하는 것으로 나타난다.<sup>8)</sup> 즉 창구단일화시에 쟁의확률은 다소 증가하지만 1일 이상의 파업으로 돌입될 가능성은 현저히 감소하는 것으로 나타난다. 이러한 분석은 사업장의 특성이 제어된 분석결과가 아니어서 교섭방식이 쟁의확률 혹은 파업확률에 미치는 효과는 (2)~(4) 혹은 (6)~(8)을 통해 분석될 수 있다.

(2)~(4), (6)~(8)은 더미변수와 통제변수를 추가하여 단일창구사업장과 복수창구사업장 간의 차이를 분석하고 있다. <표 4>를 살펴보면, 복수노조의 창구단일화에 관한 모형 중 (3)에서 계수치가 (-)인 것을 제외하면, 창구단일화를 하건 창구단일화를 하지 않건 대체로 복수노조는 쟁의확률과 파업확률을 높이는 것으로 나타난다.

<표 5>는 가장 많은 설명변수를 포함한 <표 4>의 모형 (4)와 (8)의 분석결과를 요약한 것이다. 이에 의하면 복수노조하의 복수의 교섭창구는 쟁의확률을 증가시키는 반면 창구단일화시 쟁의확률은 감소하는 것으로 나타난다. 1일 이

8) Machin et al.(1993)의 실증분석 결과는 대체로 10% 내에서 유의적인 것으로 나타나지만 그의 실증분석 표(*Scandinavian Journal of Economics* 95(3), 1993 : 292)에서 구체적인 p-value를 보고하지는 않았다. 정확한 p-value는 표본수와 표본편차를 이용하여 추정할 수 있을 것이다.

〈표 4〉 노동쟁의 및 파업 확률

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Pr(노동쟁의) <sup>1)</sup>				Pr(1일 이상 파업 <sup>3)</sup> )			
복수노조 복수의 교섭창구	<b>0.531</b> (0.114) <sup>2)</sup>	0.218 (0.126)	0.043 (0.136)	0.106 (0.119)	0.665 (0.146)	0.425 (0.160)	0.327 (0.175)	0.288 (0.142)
복수노조 단일의 교섭창구	<b>0.553</b> (0.126)	0.256 (0.136)	<b>-0.142</b> (0.152)	- (0.152)	0.555 (0.160)	0.317 (0.173)	0.072 (0.192)	- (0.192)
50~99	-	0.604 (0.241)	0.747 (0.254)	0.732 (0.253)	-	0.646 (0.451)	0.704 (0.455)	0.707 (0.452)
100~199	-	0.738 (0.236)	0.880 (0.252)	0.858 (0.250)	-	0.862 (0.439)	0.911 (0.446)	0.916 (0.443)
200~499	-	0.901 (0.231)	1.025 (0.248)	0.983 (0.244)	-	0.795 (0.433)	0.763 (0.443)	0.778 (0.440)
500~999	-	1.302 (0.237)	1.500 (0.259)	1.445 (0.244)	-	1.072 (0.432)	1.114 (0.445)	1.138 (0.438)
1000인 이상	-	1.350 (0.241)	1.724 (0.269)	1.652 (0.258)	-	1.342 (0.431)	1.466 (0.450)	1.498 (0.439)
외국인 소유	-	-	-0.179 (0.144)	-0.179 (0.143)	-	-	0.026 (0.174)	0.029 (0.173)
단일지역 공장	-	-	-0.195 (0.174)	-0.195 (0.174)	-	-	0.006 (0.241)	-0.003 (0.240)
생산직 비중	-	-	1.115 (0.249)	1.115 (0.249)	-	-	1.181 (0.363)	1.196 (0.361)
파트타임 비중	-	-	-2.223 (0.425)	-2.223 (0.425)	-	-	-1.065 (0.557)	-1.093 (0.552)
여성 비중	-	-	-0.832 (0.297)	-0.832 (0.297)	-	-	-0.667 (0.397)	-0.703 (0.383)
노사 공동협의 위원회 구성여부	-	-	0.098 (0.113)	0.098 (0.113)	-	-	0.354 (0.149)	0.352 (0.149)
Log Likelihood	-445.10	-420.22	-383.99	-384.43	-256.13	-245.67	-232.26	-232.32
사업장 수	671	671	671	671	671	671	671	671

주: 1) Probit estimates.

2) ( )안은 표준편차.

3) 쟁의(industrial actions)라 함은 파업(strike) 외에도 초과 근로 거부(overtime-bans), 준법투쟁(work-to-rule), 1차 불매운동(work boycotts), 직장점거(lock-out), 태업(go-slows), 여타 압력(other pressures) 등이 있음.

자료: S. Machin, M. Steward, J. Van Reenen, “The Economic Effects of Multiple Unionism”, 1993 참조

<표 5> 창구단일화가 쟁의 및 파업확률에 미치는 순효과<sup>1)</sup>

변수	복수의 교섭창구	단일의 교섭창구
쟁의행위	0.043(0.136)	-0.142(0.152)
	0.106(0.119)	-
1일 이상 파업	0.327(0.175)	0.072(0.192)
	0.288(0.142)	-

주: 1) <표 4>의 columns(4), (8)을 비교한 것임.

자료: S. Machin, M. Steward, J. Van Reenen, "The Economic Effects of Multiple Unionism", 1993 참조.

상의 파업확률도 복수노조하의 복수의 교섭창구는 파업확률을 상대적으로 큰 폭으로 증가시키지만 창구단일화시 파업확률은 미약하게 증가하는 것으로 나타난다.

#### 다) 창구단일화와 기업성과

Machin et al.의 또 다른 논문(Machin et al., 1991)에서는 제조업 부문에서 복수창구를 가진 사업장이 창구단일화를 한 사업장에 비하여 기업성과가 저조하다는 회귀분석 결과를 보고한다. 이러한 결과는 제조업에 한정된 것이며, 비제조업 분야에서는 유의적인 결과를 얻지 못하였다.

#### 3) Metcalf, Wadsworth, Ingram(1993)의 실증분석 결과 요약

Metcalf, Wadsworth, Ingram(1993)은 복수노조에 대한 교섭집단과 파업규모에 대해 CBI Pay Databank(임금자료)를 사용하여 실증분석하였다. 1981~89년간 4,832개의 임금협상 자료를 기초로 하여 단체교섭기간 중 발생한 파업을 연구하였다. 또한 그들의 연구에서 복수노조와 교섭집단을 4가지 유형으로 구분하여 노사관계의 특성별 차이를 비교분석하였다.

Metcalf, Wadsworth, Ingram(1993)의 분석결과를 요약한 <표 7>에 의하면, 파업발생 확률은 교섭단위가 증가할수록 증가하는 것으로 나타난다. 파업발생 실측치를 살펴보면 교섭집단의 수가 3개인 사업장은 파업이 발생할 확률이 5.1%, 4개인 경우 13.6%, 5개 이상인 경우 14.5%, 6개 이상인 경우 17.4%로 나타나서 교섭단위가 증가할수록 사업장내 파업확률은 체증하는 것으로 나타

난다. 교섭집단내 파업확률도 교섭집단이 3개 이하인 경우 약 2% 정도인 것으로 나타났으나 교섭집단이 3개보다 큰 경우 약 3%인 것으로 나타나서 교섭집단내 파업도 교섭집단 수에 따라 증가할 가능성을 시사한다.

이에 대한 원인을 추론해 보면, 교섭집단의 수가 증가할수록, 교섭횟수가 증가하고 노사가 대면하는 과정에서 쟁의가 발생할 가능성은 증가할 수 있다. 또한 교섭단위 간에 선명성 경쟁으로 인하여 쟁의발생 확률은 증가할 수 있다.

다음으로 <표 8>의 교섭집단의 규모(종업원 수)와 파업확률을 살펴보면 이들 변수간에 (+)의 상관관계가 관측되지는 않는다. 예컨대 교섭집단의 규모가 251~500명인 경우 교섭기간 동안 평균 파업발생확률은 2.1%이지만 교섭집단

<표 6> 노동조합과 교섭집단별 유형

교섭집단수 \ 조합수	단수	복수
단수	하나의 교섭집단을 가진 단수 노동조합	하나의 교섭집단을 가진 복수 노동조합
복수	복수의 교섭집단을 가진 단수 노동조합	복수의 교섭집단을 가진 복수 노동조합

자료: D. Metcalf, J. Wadsworth, and P. Ingram, "Multi-unionism, Size of Bargaining Group and Strikes", *Industrial Relations Journal* 24(1), 1993.

<표 7> 교섭집단내와 사업장내의 파업발생 확률

사업장내 교섭집단의 수	표본 %	교섭집단내 파업발생 확률		사업장내 파업발생 확률	
		실측치(%)	회귀분석 추정치(%)	실측치(%)	회귀분석 추정치(%) <sup>1)</sup>
1	16	<b>2.0</b>	2.0	2.0	2.0
2	30	<b>2.1</b>	2.5	4.2	5.0
3	24	<b>1.7</b>	2.3	<b>5.1</b>	6.9
4	11	<b>3.4</b>	3.6	<b>13.6</b>	14.4
5	9	<b>2.9</b>	3.2	<b>14.5</b>	16.0
6+	11	<b>2.9</b>	2.9	<b>17.4</b>	17.4
Total	100	2.3	-	-	-

주: 1) 회귀분석추정치는 Logit분석을 통해 얻어진 추정치임.

자료: D. Metcalf, J. Wadsworth and P. Ingram, "Multi-unionism, Size of Bargaining Group and Strikes", *Industrial Relations Journal* 24(1), 1993.

〈표 8〉 교섭단위의 규모와 파업확률

교섭집단의 규모(근로자수)	정기적 빈도(%)		
	표본의 비중(%)	실측치	회귀분석 추정치
1~50	27	0.7	0.7
50~100	18	2.7	1.5
101~250	27	3.0	1.5
251~500	14	2.1	1.2
501+	14	3.8	1.5
Total	100	2.3	-

자료: D. Metcalf, J. Wadsworth, and P. Ingram, "Multi-unionism, Size of Bargaining Group and Strikes", *Industrial Relations Journal* 24(1), 1993.

의 규모(근로자 수)가 101~250명인 경우 파업발생확률은 3.0%로서, 101~250명인 경우 파업발생확률이 251~500명인 경우보다 도리어 더 큰 것으로 나타난다.

#### 다. 영국의 창구단일화 증가추세의 원인

1990년 영국의 고용동향은<sup>9)</sup> 노사의 창구단일화에 대한 평가를 조사하였다. 대체로 사용자는 창구단일화를 통해 단체교섭을 하는 경우 교섭횟수 및 시간의 단축, 임금과 근로조건의 통일성을 가져와 교섭비용을 낮추고 노무관리 업무의 효율성을 높인다는 의견을 제시한다. 또한 영국의 전국단위 노동조합인 TIC(British Trade Union Congress)는 창구단일화가 조합원 규모를 증가시킴으로써, 사용자와의 교섭시 협상력을 증대시켜 유리한 협상고지를 점령할 수 있다는 점을 지적한다. 이는 현재까지 자율교섭을 주장하는 우리나라 상급노조와는 대비를 이룬다.

Gregor Gall(1994)의 연구에 의하면 영국에서 1990년대 이전에 교섭창구를 단일화한 사업장은 많지 않았으나(약 28,000명의 근로자만이 창구단일화 사업장에 소속) 1990년대 이후 창구단일화를 하는 사업장(약 380,000명의 근로자들이 창구단일화 사업장에 소속)이 증가하게 되었고, 1990년 현재 추가적으로 10개 정도의 사업장(약 29,000명의 근로자 적용)이 창구단일화를 고려하고 있는 것으로 나타난다. 창구단일화를 이룬 사업장은 Independent TV, Water Industry

9) Gregor Gall, *The Rise of Single Table Bargaining in Britain*, 1994에서 재인용하였다.

등 공공서비스, 석유화학산업, 전기공급산업을 중심으로 집중되어 있다.

이러한 창구단일화의 증가추세 원인으로 다음의 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 사측원인으로서 사용자는 항시 복수노조보다는 단수노조 혹은 창구단일화 교섭을 선호하고 이를 위해 전략적인 노력을 기울인다는 것이다. 예컨대 복수의 직종별 교섭을 하는 경우 다양한 직종이 혼재된 교섭단위 구성을 유도하여 직종별 교섭을 형해화하고 1사 1협약의 교섭을 해 가도록 유도할 수 있다. 둘째, 노동조합측 원인으로서 영국 TUC는 보다 효율적인 단체교섭을 위해 사용자를 교섭 테이블로 유인하기 위한 방법으로 창구단일화를 각 산별, 지부, 지회에 추천하고 있다. TUC는 사용자의 노동조합에 대한 분할통치(divide-and-rule)와 무노조경영을 막기 위해 창구단일화에 대해 긍정적인 태도를 보이고 있다. 예를 들어 노사관계의 주도권을 사용자가 가지고 있는 독립방송공사·병원연합의 경우 TUC는 사용자가 창구단일화교섭을 요구할 경우, 이를 긍정적으로 수용했으며 사용자의 노동조합 불인정(derecognition)을<sup>10)</sup> 막기 위해 창구단일화를 권고하고 있다. 셋째, 1990년대에 들어 영국 보수당의 자유시장정책은 공공부문의 민영화, 탈규제정책, 분권화된 단체교섭을 지지하고 있어 교섭구조가 분권화됨에 따라 교섭비용을 절감하는 차원에서 창구단일화를 유도하는 측면도 있다고 예상된다. 예를 들면 1996년 영국정부는 지역공무원(약 150만 명)을 대상으로 창구단일화교섭을 도입하여 공공부문의 창구단일화를 이루었다.

#### 4. 창구단일화방식에 대한 평가

복수노조 창구단일화 방안에 대하여 상당기간 논의가 되어 왔다. 10여 년 동안 창구단일화를 둘러싸고 과반수대표제나 비례대표제에 대한 여러 가지 법리적 측면에서 논의가 진행되었으나 현장에서 일어나고 있는 현실은 좀 더 역동적이고 구체적일 수 있다. 따라서 현장에서의 문제제기를 중심으로 각 창구단일화 방안을 조명해 봄으로써 법 제도화의 구체적인 필요성이 어떠한 측면에서

10) 영국의 경우 사용자가 노동조합을 인정하지 않으면 단체교섭이나 노사간의 협상제도는 원칙적으로 존재할 수 없다. 즉 사용자가 노동조합 불인정(derecognition) 권한을 행사하면 노동조합은 단체교섭에 참여할 수 없다(허찬영, 「영국의 복수노조와 단체교섭제도」, 2005, 노사정위 발표자료).

제기되고 있는가를 파악해 보고자 한다.

창구단일화방안과 관련하여 최근의 논의는 과연 창구단일화가 필요한 것인가에 대해 초점이 맞추어지고 있다. 창구단일화의 필요성에 관한 일차적인 취지는 분명 복수노조하에 발생 가능한 단체교섭의 혼란, 교섭비용의 증가, 노사 갈등 및 노노간 갈등증대를 줄여야 한다는 차원에서 출발되었다. 그러나 이에 대해 노동계는 원칙적으로 창구단일화는 ‘사용자의 대항권’ 강화의 기초에서 서서 근로자의 자유로운 노동3권 행사를 부정하고, 노동3권 보장이라는 헌법정신에 의해 기업주가 저야 할 부담을 근로자에게 전가하는 것이라고 파악하고 있다. 특히 창구단일화방안은 미조직근로자들이 새롭게 노동조합으로 진입할 가능성을 막고, 근로자로 하여금 어떤 노조가 정말 자신들의 요구를 관철할 수 있는 교섭력과 투쟁력을 갖추고 있는가에 대한 판단을 자발적으로 하게 하는 계기를 봉쇄한다는 차원에서 문제제기를 하고 있다.<sup>11)</sup>

그러나 사회경제적 차원에서 복수노조 창구단일화를 바라본다면 이러한 노동계의 주장에 대해 수용하기 힘든 측면이 있다. 창구단일화를 하지 않을 경우 오히려 노조의 교섭력이 높아지고 사회적 비용을 유발할 가능성이 존재한다는 것이다. 영국의 사례를 살펴보면 교섭창구를 단일화한 사업장은 교섭창구를 단일화하지 않은 사업장에 비하여, 다른 조건(기업규모, 업종, 지배구조, 급여지급 방식, 교대제방식, 비정규직 비율, 숙련노동 비율, 여성 비율, 쉐프의 형태 등)을 통제한 후에, 임금이 상승하는 것으로 나타나고 있다. 또한 실제로 복수교섭창구를 가진 사업장의 사례에서도 알 수 있듯이 각종 요구조건을 노조간에 상향조정을 하여 통일적인 조직력으로 교섭에 임하게 되므로 사용자에 대한 교섭력이 높아지는 측면이 있다. 2003년도 노동부의 자료(노사정위원회, 2003)에 의하면, 당시 복수노조를 가지고 있는 기업들의 경우 약 절반 정도의 기업만이 창구단일화를 원하고 나머지 기업들은 개별적인 교섭을 선호한다는 것이다.

영국의 사례는 창구단일화를 하지 않을 경우 임금은 상승하고 파업이 발생할 가능성은 높아질 수 있음을 시사한다. 더욱이 교섭비용이 증가하여 기업성과가 감소할 가능성도 Machin et al.(1991)의 연구결과를 보고한다.

11) 민주노총 정책위크숍(2005. 7. 14) “노사관계 로드맵의 문제점과 노사관계 민주화 방안”에서 복수노조 및 산별노조체계하의 단체교섭이라는 주제로 김태현 실장이 발제한 내용에서 인용하였다.

둘째로, 영국 TUC의 전략을 살펴보면 노동조합은 창구단일화를 사용자에 의한 조합간 차별행위에 대한 견제 도구로 활용하고 있다는 것이다. 이는 자율교섭제를 실시하고 있는 일본사례에서 이미 확인할 수 있다. 일본에서 발생하는 부당노동행위 중 상당유형이 복수노조간 조합차별로 나타나고 있다(이승욱, 2004). 이러한 사용자의 부당노동행위에 대하여 노조가 효과적으로 대응하지 못하고 정부의 적절한 규제가 없을 경우, 일본의 제2노조와 같이 사용자가 선호하는 노조들만이 살아남고 저항적인 강성 내지 좌파 노조들은 몰락할 가능성도 역시 배제할 수 없다. 일본의 1950~60년대 대립적 노사관계 환경은 우리나라 노사관계와 유사점이 많다. 일본의 경우가 우리의 현실에 정합적이라고 가정한다면 자율교섭은 노동조합에 불리하고 도리어 사용자에게 유리한 측면이 있는데, 적절한 이해타산을 따지기에 앞서 노동조합은 막연히 자율교섭을 찬성하고 사용자는 막연히 자율교섭에 반대할 수 있으며, 더 나아가 노동조합은 자신에게 불리한 자율교섭을 주장할 가능성도 배제할 수 없다. 필자의 판단으로는 상급노조와 달리 자율교섭제에 반대하는 단위노조들도 상당수 있는 것으로 판단된다.

셋째로, 노사관계 측면에서 볼 때 교섭창구를 단일화하지 않을 경우 임금투쟁과 파업기간은 증가하고 기업성과는 감소할 수 있다. 영국의 자료를 실증분석한 Machin et al.(1993)의 연구에 따르면 교섭창구를 단일화하지 않은 기업군의 경우, 파업이 발생할 확률은 유의적으로 증가하고(Probit 분석계수, 0.043), 창구단일화를 한 기업군의 경우 파업이 발생할 확률은 유의적으로 감소하는 것으로 실증분석하고 있으며(Probit 분석계수, -0.142), 창구단일화가 임금 및 기업성과에 미치는 효과분석에서도 창구단일화를 하지 않을 경우 임금은 상승하고 기업성과는 악화된다는 점을 지적한다. 이 밖에도 Metcalf, Wadworth, and Ingram(1993)과 Gregor Gall(1994)도 유사한 결과를 보고한다. Machin, Stewart, and Reenen(1993)과 Metcalf, Wadworth, and Ingram(1993)의 연구는 Mincer(1964)의 임금함수 추정식에서 단순히 노조더미를 포함해서 노조의 효과를 적절히 통제할 수 없으며 창구단일화 방식에 대한 정보를 포함해야 진정한 노조의 효과를 제어할 수 있다고 제안한다.

물론 이러한 분석결과를 노사관계 환경이 다른 우리나라에 그대로 적용하는

데는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 단순히 창구단일화와 연관된 법리공방이 이루어지는 현실에서 타국의 실증분석 자료를 검토하여 우리의 시사점을 찾는 것은 노동경제학 분야의 중요한 과제라 판단된다.

따라서 창구단일화는 노조의 문제제기에도 불구하고 그 필요성을 간과할 수 없으리라 판단된다. 다만 보다 사회적인 합의를 도출하는 가운데 제도화의 흐름이 만들어져야 한다는 차원에서 사회경제적 차원에서 창구단일화가 우리나라 노사관계에 대해 어떤 영향을 미칠 것인가, 그리고 노사 양측에 어떤 편익을 도모할 것인가를 보다 객관적인 자료에 기초하여 검토해 볼 필요가 있다. 이는 단순히 관념적 혹은 추상적인 주장보다는 단위 사업장에서 복수노조의 실태와 구체적인 조직률, 기타 복수노조가 발생 가능한 예상 사업장에 대한 정밀한 실태조사를 통해 추상적으로 흐를 수 있는 논의를 수렴하는 데 도움이 될 것이라 본다.

#### 가. 창구단일화 방안-다수대표제<sup>12)</sup>

다수대표제는 2003. 5. 10. 노사관계제도선진화연구위원회를 통해 노동조합의 자율적 창구단일화가 되지 않는 경우 제기된 첫 번째 대안이다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 조합원 과반수노조에 대해 배타적 교섭권을 인정하고 만일 그러한 노조가 없는 경우 조합원 과반수 출석, 과반수 찬성을 받은 노동조합이 교섭대표가 되도록 하는 방안이다. 다수대표제를 주장하는 근거는 교섭대표에 대해 과반수를 요구함으로써 교섭대표권의 안정성을 확보하고 기존의 과반수 노조들의 노동3권을 인정함으로써 새로운 제도 시행으로 인한 혼란을 감소시킬 수 있음을 지적한다. 특히 교섭비용의 증가, 노사갈등 및 노노갈등의 증대, 복수협약에 의한 노무관리 비용의 증가 등을 해소할 수 있다는 목적적 정당성을 주장하고 있다.

그러나 이 방안에 대해 가장 많이 문제를 제기하는 것은 과반수노조의 교섭대표권을 인정하는 경우 소수노조의 헌법상 보장된 단체교섭권의 침해가능성이 있다는 것이다. 이에 대해 다수대표제를 주장하는 학자들은 외견상 다수대

12) 이승욱 교수의 다수대표제에 관한 여러 논문을 참고로 정리하였다.

표제가 비례대표제보다 소수노조의 단체교섭권을 침해하는 것으로 비칠 수 있으나 ILO에서 제시한 대로 4가지 요건—① 독립한 기구의 인준이 있을 것 ② 교섭단위 근로자의 과반수 투표로 선출된 대표조직일 것 ③ 이전의 노동조합 선거에서 대표권을 획득하지 못한 노동조합이 소정의 기간이 경과된 이후 새로운 선거를 요청할 수 있는 권리를 인정할 것 ④ 인준된 단체 이외의 새로운 단체가 합리적인 기간이 경과된 이후 새로운 선거를 요구할 수 있을 것—을 충족하는 경우 배타적 교섭대표제에 그 정합성을 인정하고 있다는 것이다. 따라서 과반수 조합원을 가진 노동조합의 교섭권을 인정하되 공정대표의무를 부여하거나 기타 다른 방안을 통한 소수노조의 권리를 배려한다면 이는 크게 문제되지 않는다는 것이다. 또한 만일 과반수노조가 없는 경우 투표를 통해 교섭대표를 선출하므로 이 과정에서 소수노조의 권리는 이미 충분히 보장될 수 있다는 것이다.

그리고 최근 문제가 제기되고 있는 다수대표제는 기업별교섭체제를 고착시키고 초기기업별 교섭구조를 형해화한다는 주장에 대해서도, 실제로 교섭단위를 하나의 사업 또는 사업장으로 하되 현재 다양한 교섭구조가 존재하므로 이를 위해 예외적으로 근로조건 유사성을 기준으로 한 별도의 교섭단위를 인정하거나 또는 창구단일화의 교섭대상 범위를 한정하거나, 창구단일화 방식이 기존의 기업별 노조에 복종하거나 초기기업 단위노조를 인위적으로 육성하는 가능성을 배제할 수 있을 것으로 판단된다.

#### 나. 창구단일화방안—비례교섭대표제

다수대표제와 함께 또 하나의 대안으로 제기된 비례교섭대표제는 조합원수에 비례하여 교섭위원단을 구성하도록 하는 방안으로, 소수노조에 대해서도 교섭기회를 부여함으로써 헌법상 제기되는 논란을 축소시키고 선거비용과 관련한 분쟁을 회피할 수 있는 방안이라는 점에서 장점을 가진 반면 조합원수에 비례하는 교섭위원단의 규모 및 배분기준을 설정하는 데 어려움이 있으며, 소수노조의 난립으로 노동운동의 사분오열화를 초래할 수 있다는 단점이 지적되고 있다. 비례대표제는 실제로 전교조와 한교조가 「교원의노동조합설립및운영에 관한법률」에 의해 창구단일화를 하되 교섭단 구성이 합의되지 않는 경우 조합

원수에 의한 교섭단 구성을 명문화하여 구체적으로 시행되었다. 그리하여 법적 도적 합리성은 존재하나 실제로 현실 속에서 소수노조의 비협조로 인해 단체교섭이 지연되는 문제가 발생(노동부, 2004)하여 오히려 다수노조조차 단체교섭권을 제대로 행사하지 못하는 상황이 빚어지면서 그 한계를 드러내었다. 또한 소수노조가 여러 개 존재하는 경우 이러한 여러 개의 소수노조의 교섭권을 인정하여 이를 모두 교섭단에 포괄하는 경우 실질적으로 사용자의 어용노조 설립 가능성도 훨씬 구체화될 것이라 예상된다.

#### 다. 평 가

그간의 복수노조교섭체계합리화 관련 논의가 실무적 차원에서 쟁점을 정하고 구체적인 국내외사례를 검토하였으나 다양한 교섭구조가 존재하는 현실에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못했다. 노동계는, 그간의 창구단일화방안에 대한 논의는 기업단위 복수노조의 문제만을 다루고 있어 산별노조의 교섭방식에 대한 고려가 없음을 지적하면서, 자율교섭제를 주장하고 있는 반면 재계는 1사 1협약을 주장하고 있다.

노동계 역시 상층부와 단위노조간 입장차이가 많아 단위노조는 조직적 이해에 기초한 다양한 방안을 주장하고 있어 이에 대한 보다 충분한 검토과정이 전제된 후 제도화가 필요할 것이다. 또한 그간의 논의가 당사자들의 제도 편익에 대한 엄밀한 정산절차가 없었으며, 제도가 없을 때와 비교한 효율성분석이 이루어지지 않은 상태라 자칫 엄청난 시행착오 비용을 감수할 수 있을 것이다.

현 단계에서 복수노조의 문제에 대한 접근의 원칙을 마련하되, 초기업별 및 단위사업장의 다양한 교섭수준에서 쟁점을 좀 더 명확히 파악하고 이에 대한 조사를 진행함으로써 현실적인 대안을 마련해야 할 것이다. 창구단일화가 끼칠 경제적 효과에 대한 분석이 전무한 상황에서 입법논리의 완결성 공방에 의해 승리한 입법이 채택되는 방식은 문제가 많다고 판단된다. 이러한 추후 입법의 부작용이 확인되어도 아무도 책임지지 않는 현실에서 더욱 신중할 필요가 있다고 본다.

이런 맥락에서 창구단일화 방식을 단언하기는 어려우나 위의 사례조사를 토대로 몇 가지 대원칙은 설정해 볼 수 있을 것이다. 먼저 창구단일화는 노사간의

자율적 질서를 존중하는 차원에서 노조의 자율적 단일화가 성공할 경우 이를 존중하여 교섭하는 것을 전제로 해야 할 것이다. 따라서 노동조합이 스스로 창구단일화의 필요성을 인정하고 공동교섭단을 구성하거나 다양한 방식을 통해 진행하는 것은 법적으로 규제할 필요성이 없는 영역일 수 있다. 그러나 자율적 단일화에 실패하는 경우, 자율교섭제는 교섭비용의 증가뿐만 아니라, 조직력이 강한 대기업노조나 근로조건이 다른 숙련노조(예: 항공조종사 노조)는 개별교섭선호로 개별단위별 순환파업의 가능성이 높아지며, 반대의 극단으로 사용자의 분할통치전략(divide-and-rule)에 의한 노동조합활동의 약화 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 전술된 사례에서 관측되듯이, 현재의 노사관계 지형상 창구단일화가 실패할 가능성이 적지 않다고 판단된다. 이에 대비하여 자율교섭에의 창구단일화 마련 실패시에 대비한 창구단일화 방식의 법적 강제가 필요하며 그 방식으로 다수대표제 방식이 적합하다고 판단된다. 다수대표제를 채택한다고 하더라도 노조가 우려하는 것처럼 초기업별 교섭구조를 침해하거나 기업별 교섭체계를 공고히 하는 것이라 파악되지 않는다. 다만 제도의 설계에서 다수대표제를 실시하는 경우 소수노조의 보호문제, 근로조건이 이질적인 직종이 병존하는 사업장에서 창구단일화 대상범위 문제는 예외적으로 논의해 갈 수 있을 것이다. 예컨대 창구단일화에 실패한 사업장에서 직종간의 이질성에 의거하여 직종별 창구단일화를 요구할 경우 임금 등 기본적인 근로조건은 창구단일화 대상에 포함하되 이질적인 사항에 대해, 합리적 사유가 인정되는 범위에서, 직종별 다수교섭제에 의한 창구단일화를 허용하는 방식이 검토될 수도 있을 것이다.

복수노조 교섭창구단일화와 관련하여 추가적으로 고려할 수 있는 문제로 초기업별 노조의 창구단일화 참여와 단체협약의 충돌, 창구단일화와 기업별 교섭 고착화 문제, 한 사업장내 기업별노조와 산별지부가 공존할 경우를 고려해 볼 수 있다. 첫째, 산별교섭과 같은 초기업별 노조는 창구단일화에 포함되지 않아 창구단일화가 요구되지 않는다. 창구단일화의 대상은 개별 사용자가 교섭의무를 부담하는 경우에 국한하되, 사업장 내에 존재하는 단위노조, 지부뿐만 아니라 대각선교섭을 원하는 초기업적 단위노조도 포함시켜야 한다. 즉 사업장 차원의 교섭창구단일화에 초기업별 노조가 참여해야 할 것이다. 다만, 초기업별

단위노조가 사업(장)단위가 아닌 전국적·직종별 교섭을 진행하는 경우에 대한 교섭의 효율성 제고 내지 교섭활성화 차원의 대응책이 마련될 필요도 있을 것이다. 둘째, 단체협약의 충돌에 관하여는 창구단일화의 대상을 사업장 차원으로 한정할 경우 산별협약이나 지역협약의 체결은 복수노조 창구단일화의 요구를 받지 않고 자유롭게 체결될 수 있는데, 이미 체결된 산별협약 등이 사업장 내에서의 단체협약에 어떠한 효력을 미치는지가 문제될 것이다. 셋째, 창구단일화와 기업별 고착화의 문제에 관하여는 창구단일화 방안이 강제될 경우 산별노조의 하부 조직에 대해서도 단일화 강제를 요구하게 되거나 산별교섭 자체를 무력화시켜 초기법별 노조의 조직 전환이나 산별교섭의 정착을 막을 수도 있다는 우려의 목소리도 있다. 이러한 입장에서는 사업장의 복수노조가 범으로써 교섭창구 단일화를 강제당하는 것보다는 교섭창구 및 방식을 자유롭게 선택할 수 있는 자율교섭제가 유력한 방안임을 제시한다. 한편, 창구단일화에 대해 찬성하는 입장에 서면서, 산별노동조합에 대하여 사실상 기업별 교섭이라는 교섭구조를 강제하는 효과가 초래되지 않도록, 기업별 교섭 이외의 교섭구조인 공동교섭 단위의 구성 의무를 법에 의해 부과하는 방안도 제시되고 있다. 따라서 창구단일화의 대전제하의 기존의 노사관계 관행을 존중하기 위한 보조적 방안이 검토될 수 있다.

마지막으로 복수노조와 관련하여 한 사업장 내에 기업별노조와 산별지부가 공존할 경우 발생할 수 있는 문제에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 이미 기업별 노동조합이 하나의 사업 또는 사업장에 설립되어 있는 경우, 2007년 복수노조 허용으로 기존의 기업별 노동조합과 새로운 산업별 노동조합지부가 공존하게 될 수 있다. 이 경우 해당 기업에 속한 종업원이 아닌 근로자, 즉 실업자, 자유직 근로자, 해고자, 퇴직자 등이 조합원 자격을 갖고 조합임원이 될 수 있는 자격이 있는지 여부, 산업별 노동조합의 노동조합·지부·분회에 대한 통제권과 서로 간의 권한배분 문제, 헌법에 의해 보장된 근로자의 근로3권과 사용자의 재산권·경영권과의 조화문제, 기존의 지부에 노동조합 전임자가 존재하는 경우 산업별 노동조합에 유급전임자를 허용하는지의 문제, 단체교섭의 노동조합측 당사자 문제, 쟁의행위와 관련하여 조정 신청의 명의 및 관할과 조합원 찬반 투표시 문제, 조합비 일괄공제(체크오프시스템)와 관련된 문제, 산별단협과 지

부단협외 충돌 문제를 고려해야 한다. 복수노조는 이와 같은 제 문제를 가지고 있어 이에 대한 명백한 해결방안 없이 복수노조 허용은 노사관계를 악화시킬 수 있을 소지가 많다고 생각된다.

### Ⅲ. 노조전임자 관련문제

#### 1. 노사관계 기업내부화와 전임자 제도 형성

한국에서 노조전임자 임금을 사용자가 지급하는 관행은 군사정권하에서 노사관계의 기업 외부화를 억제하는 노동법과 기업 단위 노동조합의 재정수입에 관한 규제로 인해 발생된 측면이 강하다. 즉 군사정권하에서 기업별 노조형태가 유지되도록 강제되면서, 1997년에 삭제되었으나 조합비의 상한선을 2%로 규제하는 것은 기업내 노동조합 재정 건전성을 열악하게 만들었다. 노동운동의 수준이 아직 낮은 상태에서 노동조합의 자주성이 대원칙으로 정착되지 못하여 노조전임자 지급 관행이 배태되게 되었다.

설상가상으로 군사정권은 조합의 파업기금을 조합원 자녀를 위한 장학금 등 복지비용으로 사용하도록 유인하였기 때문에 노조의 재정은 극도로 취약할 수밖에 없는 환경이었다. 이러한 환경하에 노조는 전임자 임금지급을 위한 재원 확보에 매달릴 수밖에 없었으며(김수곤, 2005), 사용자는 노사분규를 그때그때 미봉적으로 봉합하는 차원에서 노동조합의 전임자 임금지급 요구에 응했던 것이 지금까지 관행화되게 되었다. 요약하면 군사정권하의 노동규제는 노사관계의 기업내부화를 촉진시키고 노조재정을 취약하게 만들었으며, 사용자의 미봉적인 노무관리는 사용자에게 의한 노조전임자 임금지급을 관행화하게 되었다.

## 2. 노사정위원회 논의경과

### 가. 법개정 이전의 노사관계개혁위원회

노조전임자에 관한 논의는 1997년 노조법 개정이전부터 경영계의 문제제기로 시작되었다. 1996년 11월의 『노사관계개혁백서』에 따르면, 경영계는 우선 전임자의 급여지급 관행은 단체교섭에서 노조의 전임자수 확대요구로 매년 제기되면서 노사갈등의 요인이 되고 있다고 주장하였다. 특히 교섭상대방에게 자금을 지원하는 것은 논리적으로 모순이 되며 사용자로부터 급여를 지급받고 있는 노조간부는 자주성·독립성을 갖고 있다고 보기 어렵다는 것이다. 따라서 전임자급여지급은 부당노동행위로 규정하고 이를 제한하고 이를 무노동 무임금의 원리로 보아야 한다는 것을 강조하면서 법제화를 요구하였다.

이에 대해 노동계는 전임자급여지급금지는 노조활동을 위축시킨다고 주장하며 법제화에 반대하였다. 전임자의 급여지급은 기업별노조를 진행하는 과정에서 단체협약 등을 통하여 관행에 의해 오랜 기간 형성되어 온 것이므로 노사자율에 의해 해결하여야 한다는 것이다. 영세사업장노조가 많이 가맹하고 있는 한국노총은 각 단위노조의 재정적 기반이 취약하여 더욱 민감한 반응을 나타내었고, 민주노총은 복수노조의 문제와 연계하여 복수노조가 전면 허용된다면 법개정 이후 전임자급여문제를 제2차 제도개혁과제로 계속 논의할 용의가 있다고 입장을 밝혔다(노사정위원회, 2003).

노사관계개혁위원회의 논의과정에서 전임자 문제로 노사간에 참여한 대립을 하였고 공익위원들은 조정하는 차원에서 두 가지 방향을 제시하였다.

제1안은 사용자가 전임자에게 급여를 지급하는 행위는 부당노동행위로 취급한다는 것이며, 제2안은 전임자 급여지급과 관련한 단체교섭은 가능하나 임의적인 교섭사항으로 하고 쟁의행위를 할 수 없도록 하자는 것이었다. 결국 논의를 통해 두 안을 절충하는 선에서 “노조재정자립의 원칙을 선언적으로 규정하고 복수노조 전면 허용시 그 구체적인 보완방안을 강구하는 것”으로 합의안을 제출하였다.

## 나. 법개정과 각계의 논의

노사관계개혁위원회(이하 ‘노개위’라 칭한다)에서 만들어진 공약안은 1997. 3.13 법개정 과정에서 상당부분 수정된 채 법제화를 하게 되었다. “노조재정자립의 원칙을 선언적으로 규정”한 내용은 사용자의 전임자급여지급은 금지되는 것으로 구체화하였고, 만일 전임자급여를 지급하는 경우 이를 부당노동행위로 취급하도록 하였다. 「노조법」 제24조 2항에서 “제1항의 규정에 의해 노동조합의 업무에만 종사하는 자(이하 ‘전임자’라고 한다)는 그 전임기간동안 사용자로부터 어떠한 급여를 지급받아서서는 아니 된다.”고 하고 있고, 제81조 제4호에서 “노동조합의 전임자에게 급여를 지원”하는 사용자 행위를 부당노동행위로 규정하여 이를 어기는 경우 제90조(벌칙)에 의해 제81조 위반에 따른 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 다만 노동조합의 취약한 재정적 기반을 고려하여 부칙 제6조 제1항을 통해 2001년까지 전임자급여 지급 금지규정적용을 유예하고 제2항을 통해 당해 노사는 전임자의 급여지원 규모를 노사협의를 통해 점진적으로 축소하고 그 재원을 노동조합의 재정자립에 사용하도록 규정하였다. 이렇게 규정한 데 대해 노동부는 그 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

“전임자의 급여는 노조 스스로 부담하는 것이 노사관계의 기본원칙이다. 그러나 우리의 노사현실은 오히려 노조전임자의 급여를 사용자가 지급하는 것을 당연시하는 잘못된 관행이 있어 왔다. 이에 따라 많은 사업장에서 매년 단협등을 경신하기 위한 교섭 때마다 유급전임자의 확대를 요구하고 사용자도 교섭의 조기타결을 위해 노조의 요구를 수용해 왔던 것이다. 따라서 새 법에서 사용자가 노조전임자급여를 지원하는 것을 노조의 자주성을 침해하는 부당노동행위의 하나로 명시하여 합리적인 관행이 정착될 수 있도록 한 것이다.”(노동부, 1997)

법이 개정됨으로써 사용자의 노조전임자급여지급이 노조의 적극적인 요구나 투쟁에 의해 얻어진 경우에는 부당노동행위가 성립되지 않는다는 입장을 보여 주었던 판례<sup>13)</sup>는 더 이상 유지되기 힘들게 되었고 학계 및 노동계에 논란을 확

13) 대판 1991.5.28, 90누6392, 제물포노조사건, 대법 95.11.10 판결 94다54566 진주시의료보험조합사건.

산시켰다. 노동계는 강하게 반발하였고 전임자 급여조항의 백지화에 초점을 맞춰 입법개정운동을 조직적으로 전개하였다. 이에 반해 경영계는 이를 잘못된 노사관행을 바로잡는 계기가 될 것으로 기대하고 긍정적인 평가를 하였다.

학계에서는 현행법규정의 내용과 취지가 합목적성과 정당성을 가지고 거시적 관점에서 노동조합의 자주성확보에 도움이 되며, 법의 선도적 기능, 질서형성의 기능을 기대하기 위한 법규정의 존치입장 등 찬성을 표현하는 입장<sup>14)</sup>이 있는가 하면, 이러한 법규정이 부당노동행위의 취지에 적합하지 않거나 법 적용에 있어 금지유예조항을 둠으로써 기존노조와 신설노조의 형평성 문제 등이 제기되어 반대하는 입장으로 나뉘었다.

#### 다. 제3기 노사정위원회에서의 논의과정

##### 1) 1999년의 논의

노사의 입장차이로 인해 전임자급여지급금지에 대한 논의는 노사정위원회로 넘어오게 되었다. 제2기 노사정위원회(1998.1.15~1999.5.14)에는 양대 노총의 불참으로 정상적인 운영이 되지 않았고, 1999.5. 14. 「노사정위원회설치및운영 등에관한법률」 제정공포를 계기로 시작된 제3기 노사정위원회에서 본격적으로 논의를 하기 시작하였다.

민주노총의 불참하에 시작된 제3기 노사정위원회에서 한국노총은 전임자문제에 대해 강력하게 폐지를 요구하였다. 그러나 두 달 만에 한국노총은 전임자문제뿐만 아니라 한국전력 민영화의 일방적 강행, 공공부문 예산편성지침의 일방적 조치 등을 문제시하면서 노사정위원회의 활동을 정지하겠다고 선언하였다. 그러나 노사정위원회는 노동계의 참여가 없더라도 논의 가능한 시안을 논의하면서 노사관계 쟁점현안에 대해 토론회 활동을 계속해 나갔다. 정부나 정치권에서도 입법추진에 부담을 느껴 독자적인 입법추진을 하려 하지 않고, 노사정위원회의 공익위원들이 중재안을 내줄 것을 기대하게 되었다(노사정위원회, 2000).

1999. 11. 5. 노동시간단축과 전임자임금지급관련 노사정대토론회를 비롯하

14) 김형배·박종희·오문완 교수 등이 각각 토론회에서 긍정적인 입장을 표명하였다.

여 각종 토론과정에서 밝힌 노동계의 입장<sup>15)</sup>은, 전임자의 급여는 사용자와의 기본적인 노동관계에서 비롯된 급여이기 때문에 지급되어야 하며 급여지급 여부는 입법으로 규정될 사항이 아니라 노사자율에 의한 협상으로 결정될 문제라는 것이다. 특히 노조전임자의 급여지급을 금지하는 경우 조합원이 많은 대기업은 생존할 수 있으나 능력이 부족한 영세기업의 소규모 노동조합은 더 이상 존재하기 힘들게 된다는 주장이다. 한국노총의 경우 300명 이하 사업의 노동조합이 87%를 차지하고 있는 현실을 감안하면 전임자의 급여지급은 조직의 사활이 걸린 문제가 아닐 수 없다는 것이다. 또한 한국노총은 ILO의 경우도 국내법에서 이런 법적규정을 두는 것은 적절치 않다는 입장이며, 외국에서 전임자급여지급 금지의 입법사례는 없으며 오히려 전임자의 급여지급사례가 많다는 주장을 하였다.

이에 대해 현행노조법 관련규정이 존치되어야 한다는 경영계는 무노동·무임금은 국제적으로 보편화되어 있는 원칙으로서 전임자에게 급여를 지급해서는 아니 되며, 전임자 급여지급은 힘 겨루기식 노동운동의 산물로서 잘못된 노사관행이므로 시정되어야 한다는 것이다. 특히 전임자의 급여지급을 허용하는 경우 무노동 무임금의 원칙을 근간으로 하여 파생되는 파업기간 중 급여지급금지, 무급휴직제 등을 근본적으로 부정하는 결과가 되며, 현재의 노동조합도 충분한 재정능력을 갖추고 있다는 것이다. 특히 선진국의 경우 전임자도 노동시간 중에는 정상적으로 업무를 하고 있고 그 이외의 시간에 조합 활동을 하고 있으며, 전임자의 급여지급은 부당노동행위로 규정되어 노동조합이 급여지급을 요구하는 사례가 없어 법률로 규정되어 있지 않으며 이것이 특별한 쟁점으로 다루어질 이유가 없어 전임자에 대한 급여지급금지조항이 없다는 것이다(노사정위원회, 2000).

이러한 입장 차이에 대해 노사정위원회 운영위원회에서는 공익위원 전체가 참여하는 연석회의(1999.11.10~12.15)를 통해 전임자 문제에 대한 방안을 마련하여 정부에 건의하기로 하였다. 공익위원들은 사용자에게 급여지급의무가 없

15) 이남순, 「노조전임자 임금 및 노동협약 실효성 확보」, 한국노총·민주노총 공동주최 노동시간단축 및 전임자임금지급 관련 노·사·정 대토론회 1999.11.5; 「민주노총, 전임자 문제 등 노동현안 관련 노사정위 공익안 검토 의견」, 1999.12.9; 한국노총, 「전임자임금지급 자율성 확보에 관한 청원」, 2000.6.

음을 명시하고, 노동조합이 급여지급을 목적으로 쟁의행위를 할 수 없도록 하는 것이 바람직하다는 데 의견을 모으고, 다음과 같이 두 가지 안을 제시하여 논의를 진행하였다(노사정위원회, 2003).

<제1안>

사용자에게 노조전임자 급여지급의무가 없음을 명시하고, 노동조합은 급여지급을 관철할 목적으로 쟁의행위를 할 수 없음을 명시하며, 현행법 제24조 제2항 및 제81조 제4호를 삭제한다. 그리고 노동부장관으로 하여금 사업장내 복수노조 허용에 따른 전임자에 대한 과도한 급여지급 방지방안을 마련하도록 부칙 제5조에 삽입한다.

<제2안>

현행법 부칙 제5조 및 제6조를 개정하여 전임자 임금관련 규정과 사업장내 복수노조 허용규정의 시행 유예기간을 3년 연장한다.

이 두 가지 안에 대해 노사 양측은 일제히 반발하였다. 노동계는 전임자 급여지급은 노사 자율적 사항이라는 입장을 변함없이 주장하며, 법으로 전임자의 수를 제한하는 것도 역시 노사자율 영역을 침해하는 것이라고 주장하였다. 전임자급여지급문제는 엄연히 노조활동관련사항으로서 의무적 교섭사항으로 해석하고 있는 학자들도 존재하며 이와 관련하여 쟁의행위대상에서 제외하는 것은 명백한 노동3권의 침해라는 것이다. 특히 신규노조의 전임자임금지급을 금지한 부칙 제6조제1, 2항에 대한 삭제를 촉구하였다.

이에 대해 경영계는 전임자임금지급을 노사합의에 의해 결정하도록 하는 것은 유급전임자제도를 존치시키는 것으로 무노동·무임금원칙에 반한다는 것이다. 또한 전임자 수를 대통령령으로 상한선을 두게 되면 이에 미치지 못하는 기존의 노조나 신규노조들이 전임자를 두게 되어 결과적으로 유급전임자의 숫자를 증가시키는 상황이 발생하여, 상한선이 아니라 표준기준으로 작용할 우려를 제기하였다. 그리고 부칙조항은 즉각적인 시행을 통해 발생하는 부작용을 최소화하기 위한 것으로 법 시행 이후 설립된 신규노조에 대해 이 조항을 적용

배제하는 것은 차별에 해당되지 않는다고 주장하였다.

이러한 상황에서 공익위원 연석회의는 다음과 같은 최종안을 채택하여 건의하였다.

① 사용자는 노조전임자 급여를 지급할 의무가 없음을 명시하고, 이 항의 규정에도 불구하고 대통령령이 정하는 전임자 수를 초과하지 않는 범위 내에서 노사 합의에 의하여 사용자는 전임자 급여를 지급할 수 있도록 한다.

② 노동조합은 전임자의 급여지급을 목적으로 하는 쟁의행위를 할 수 없도록 한다.

③ 현행법 제24조 제2항 및 제81조 제4호 전임자 관련 급여규정은 삭제하기로 한다.

정부에서는 공익위원안을 반영하여 노동관계법 개정법률안을 마련하여 1999. 12. 28. 국무회의에서 의결하고 15대 국회에 제출하였다. 그러나 노사 양측이 반대하는 상황에서 입법화에 부담을 느껴 입법화에 이르지 못했다.

## 2) 사회적 합의로서 5년 유예안의 합의

2000. 4. 28. 노조전임자급여 및 복수노조의 문제를 2000년 의제로 확정하고 노사관계소위원회와 상무위원회에서 계속 논의하기로 하였다. 특히 2001. 1. 9 상무위원회에서 노·사·정 간사를 뽑아 복수노조와 전임자 급여문제를 집중 논의하기로 하였다. 이후 11차례에 걸쳐 논의가 진행되었고 그 결과 2001. 2. 9. 전임자 급여지급금지조항을 2006년 12월 31일까지 시행하지 않기로 합의하였다. 그 이유는 사업장 단위 노조전임자 급여지급에 대해 수년간 논의를 진행하였으나 합의를 이루지 못하였고, 노동계의 취약한 재정사정으로 노동조합활동 위축가능성을 고려하여 시행을 연기하기로 결정한 것이다.

## 3) 2002년 노사정위원회 논의

2001. 2. 9. 이후 노조전임자임금지급관련 5년 유예 안에 합의한 뒤 2001. 3. 28 법개정이 이루어졌고, 후속조치와 관련하여 상무위원회에서 몇 차례 논의가 있었으나 진전은 없었다.

2002년도 노사관계 소위원회에서 다시 노조전임자 문제를 논의 의제로 설정

하고 정확한 실태분석과 해외사례를 통해 합의점을 도출하고자 노조전임자에 대한 국내외 실태조사를 실시하였으나 별다른 진전을 보지 못했다.

#### 4) 2003년 노사관계선진화방안의 논의

노동부는 이후 노사관계법과 제도를 국제기준과 우리나라 현실여건에 부합토록 개선하는 방안을 마련하기 위해 2003. 5. 10. ‘노사관계제도선진화연구위원회’를 발족시켰다. ‘노사관계제도선진화연구위원회’는 논의 결과물로 「노사관계법·제도 선진화 방안(중간보고서, 29개 과제)」을 제출하였다. 이에 각 논의 결과물에 대해 노사의 의견을 수렴하기 위해 2003. 9. 4. 노사정위원회에서 논의해 줄 것을 요청하였고, 이 내용 속에서 전임자의 문제가 포함되어 다시 검토되기 시작하였다.

전임자급여와 관련하여 논의된 내용을 살펴보면, 비록 법에서는 전임자급여 지급을 노조의 자주성을 침해하는 부당노동행위로 간주하고 있으나 실제로 현장에서는 전임자 수가 증가하고 있으며 급여지급 역시 노사간의 단체교섭을 통해 확보하고 있는 것으로 파악하고 있다. 따라서 ILO에서도 노조전임자급여금지규정에 대해 폐지권고(2002년 제327차 보고서 487항, 결사의 자유위원회)를 하고 있으므로, 법령이 정한 기준 내의 노조전임자에 대한 급여지원은 부당노동행위로 보지 아니하고 기준초과시에만 제재를 가하는 안을 제시하고 있다. 그리고 소수의견으로 독일, 프랑스의 사례를 바탕으로 노조전임자 관련 현행규정은 유지하되 노사협의회의 근로자위원의 비상임·무보수규정을 삭제하도록 하여 전임자가 근로자위원으로 활동하는 경우 이를 인정하는 안을 제시하였다.

노사정위원회는 2003. 9. 4. 본위원회에 「노사관계법·제도 선진화방안」을 상정하고 10월부터 상무위원회를 중심으로 2004년 상반기까지 기간을 연장하여 논의를 계속하였다. 그러나 민주노총의 불참이 지속되었고 한국노총이 집행부를 교체하는 등 상무위원회에서도 논의를 발전시켜 나가지 못했다. 2004. 12. 10. 다시 ‘미래노사관계기초위원회’를 통해 전임자문제에 대한 논의를 진행하였으나 한국노총의 노사정위원회의 탈퇴선언 이후 계속된 불참으로 논의가 중단되었으며 공전하고 있는 상태이다.

### 3. 노조전임자 사례 유형별 분석

#### 가. 조사목적과 방법 및 대상

본절에서는 기업체·노동조합 관계자와의 심층 인터뷰, 현장조사 등 사례연구의 질적 연구를 통해 전임자 규모 및 전임자 실태를 조사함과 더불어 전임자 인정 경위 및 근거, 실제·관행상 인정하는 전임자 수를 확인하고자 한다. 집중 인터뷰대상의 사업장은 노조채용직원에 대해 일정하게 급여를 지급하거나 또는 노조전임자 기금을 운영하고 있는 경우, Time-Off 제도를 실시하고 있는 경우, 반전임 및 기타전임자가 다수 존재하는 사례 등을 중심으로 하여 4개 사업장(또는 부문)의 의견을 청취하고 전임자 제도의 개선안에 대한 당사자들의 의견을 청취하였다. 이하의 자료는 인터뷰와 그간의 자료를 통합하여 정리한 것이다.

#### 나. 조사결과

##### 1) 노조채용직원에 대한 급여지급 사례

노조채용직원에 대해 급여를 지급하는 노조로서 대표적인 경우는 서울지역 버스노조를 들 수 있다. 서울지역버스노조는 1961년 8월 전국운수노동조합 서울버리지부로 설립되어 1980년 8월 정부조치에 의거 해산되었다. 이후 1981년 2월 전국자동차노동조합연맹 서울지부협의회로 다시 설립되었고 2000년 7월 전국자동차노동조합연맹 서울시버스노동조합으로 변경되었다.

서울시버스노동조합은 현재 회사는 61개이나 지부는 63개인 상태이다<sup>16)</sup>. 규약상으로 지역별 노동조합이나 각 단위노조에서 설립 신고증을 유지하고 별도의 운영규정을 두고 있으며, 대부분의 단위노조가 설립 신고되어 있는 상태이다. 조직대상은 규약 제6조에 따르면 서울시내버스 및 이와 유사한 업종(마을버스)에 종사하는 자 및 이에 소속되는 비정규직(위촉 및 계약직 등) 근로자로 규정되어 있다. 회사는 종업원이 입사시에 자동적으로 노동조합의 조합원임을

16) 풍양과 화곡교통, 대진과 동양이 합병하면서 회사는 통일되었으나 노조는 그대로 두 형태가 존재하여 지부의 숫자와 회사의 숫자가 차이가 난다.

인정(단협 제4조)하고 있어 유니온 슝을 인정하고 있으며, 현재 노동조합에 가입한 조합원은 대부분 운전직이다(노사정위원회, 2004).

전임자 수를 살펴보면 전체 조합에 15명(위원장 1명, 지도위원 1명, 사무처장 1명, 총무국 4명, 교육홍보국 2명, 조직국 3명, 복지국 1명, 노사대책국 2명 - 전임직원)이 있다. 상급단체에서 일하는 간부들의 인건비는 노조에서 조합비에 의해 지급되고 있으며, 단위노조에 대해서만 1986년 이래 단위지부장 1인과 추가노조채용직원 1인에 대해 회사에서 지원하고 있다.

노조채용직원은 두 가지의 유형이 있다. 첫째는 노조경리사원의 경우이다. 노조가 채용을 하면 회사에서 지원을 하는 방식이며 채용 및 해지권한은 지부장이 가지고 있다. 이들은 조합의 재정 관리를 하고 있으며, 각종 사무 및 보조업무를 담당하고 있다. 회사로부터 받는 지원은 최저생계비수준으로 약 67만 원선이다. 각종 수당이나 퇴직금은 일반사원과 동일하게 적용을 받고 있다. 생계보조 차원에서 노조에서 추가적인 일정 금액을 지급하고 있다. 두 번째는 과거에 안내양으로 일하던 근로자가 직책이 없어지면서 노조의 여성부장으로 일하는 경우가 2명 있다. 이들은 20년 이상 회사에서 근무하다가 여성부장으로 직책을 옮긴 사람으로 약 110만 원선 정도를 회사에서 지원을 하고 있다. 기타 회사의 사업장이 커서 추가로 고용된 직원이 있으나 이 경우 기존의 회사에서 일하였던 운전기사를 노조의 운전기사직에 채용하여 쓰고 있으며 노조가 조합비로 임금을 지급하고 있다.

지부전임자의 월급은 현재 지부의 사정에 따라 약간씩 다르나 평균 연 4,700만 원 정도이며 현재 3.8% 인상이 되어 4,800만 원 정도이다. 회사와 노조의 사정에 따라 약간씩 다르고 마을버스를 운영하는 조그만 회사의 경우에는 약 3,000만 원 정도 하는 곳도 있고 회사규모가 크고 오래된 사업장은 약 7,000여만 원 받는 곳도 있다.

현재 회사에서 지원하는 노조재정기금은 약 35억 정도이며 그 중 학자금으로 10억 정도, 복지비용으로 25억 정도가 지원되고 있다. 이는 2009년까지 지급하는 것으로 합의되어 있다. 사실 현재 조합비는 사업장에서 check-off 시스템으로 월 지급받는 임금의 2% 정도를 거두어서 이 중 30%를 버스노조로 납부하고 12%를 연맹에 납부하고 있다.

전임자 61명과 노조채용직원 61명 모두를 버스노조에서 지급할 경우 평균 연간 인건비를 충당하기 위해 연평균 40억 원 이상의 재원이 필요하다. 현재 지원되는 노조재정자립기금 중 복지비용 25억을 가지고 사용하여야 하나 그때 까지 전임자 급여를 채울 수 있는 안정적인 수입구조가 마련되지 않는 경우 자체 재원으로 전임자를 유지하기 어려움이 있을 것으로 예상된다. 중앙에서 모든 조합비를 지급받아서 각 지부로 새로 지급하거나 또는 학자금 명목으로 지급되는 부분을 모두 조합전임자 월급으로 전환하는 경우 액수를 맞추어 볼 수 있으나 이 경우 지급되는 조합원의 학자금을 전임자 급여로 전환하여야 하고 전임자 배분 비중과 학자금 배분 비중이 달라질 경우 불공정 시비가 일어 노노 갈등이 유발될 수 있는 상황이라 판단된다.

사측은 사측대로 현재 지부와 연맹수준에 별도로 재정지원금이 지급되고 있는 상황에서 지속적인 물가상승에 따른 인건비의 증액에 대한 부담과 2007년 이후 현실적인 대안이 필요하다고 지적하고 있다.

그간의 노조전임자의 역할에 대한 평가는 노사 양측 모두 긍정적이다. 즉 노조는 단위 지부에서 고충처리위원으로서 역할을 해 왔고, 무조건적인 대립보다 2002년 이후 지속적인 적자를 기록하고 있는 버스업계를 살리기 위해 노사 함께 생산성제고를 위해 끊임없이 노력을 해 왔다고 설명하고 있다. 특히 버스 준공영제실시를 앞두고 노사는 협력적으로 문제를 풀어 왔음을 설명한다. 중앙에서 임금인상 등 기타 교섭의 핵심내용과 가이드라인을 정하는 교섭을 진행함으로써 단위지부에서 별다른 교섭비용이 들지 않고 있어 교섭비용의 감소에도 일정한 역할을 하고 있다고 평가한다. 그리고 비정규직과 관련하여 노조에서 비정규직의 고용형태를 적극적으로 거부하고 있어 노동시장의 양극화해소를 위해 노력하고 있는 측면도 있다고 강조한다. 사측도 이러한 지부전임자의 역할의 긍정적인 측면을 인정하고 있다. 특히 각 지부 내에서 고충처리 역할이나 노사관계안정을 위해 기여하고 있다는 점을 인정하고 있다. 버스전임자의 활동은 후술하는 경제효율성과 공평성 기준에서 평가해 볼 때 타업종의 전임자에 비하여 상대적으로 양호한 전임자 활동을 해 왔다고 평가해 볼 수 있다.

노조전임자 임금지급 대안 중 하나로서 거론되는 재정지원의 경우는 이미 시행하고 있는 부분이며, Time-Off제는 운수분야의 경우 근로시간의 측정이 명확

하지 않으므로 적용하기 힘든 제도라고 한다. 반전임의 형태도 운수분야에서는 업종의 특성상 적절치 않은 대안이라고 지적한다. 그러나 Time-Off제 혹은 반전임자 제도를 실시하기 위해서는 그들의 근로시간 측정이 필요한 것이 아니며, 근로에서 제외되는 시간의 투명성이 중요한 부분이므로 적용이 불가능한 것이 아니라 제도에 대한 몰이해에서 비롯된 측면도 있다고 판단된다. 다만 노동조합 스스로 전임자에 비하여 Time-Off제 혹은 반전임자제 실시시 노조전임자로서의 시간의 투명성 확보를 위해서 스스로 노력해야 하는 부담으로 인하여 이를 기피하는 것으로 판단된다.

이 밖에 노조전임자를 근로자 위원으로 정하고 임금을 지급하는 형태는 이미 예전에 실시한 적이 있었으며, 특히 고충처리위원으로 하여 임금지급을 한 사례가 있었다고 한다.

## 2) Time-Off제 실시사례

P사의 경우 다국적기업으로서 1986년에 한국지사를 설립하여 현재 종업원은 440여 명이며 4개의 판매를 위한 법인을 관리하는 판매조직과 2개의 공장을 가지고 있는 회사이다. 판매조직은 각각 그 내부에 Area manager가 있고 본사의 판촉조직은 따로 있다. 노무관리 방식은 본사의 글로벌 기준(Global standard)에 따라 이루어지며, 각 지사는 현지국가의 기본적인 법적 원칙만을 참작한 관리가 이루어진다. 그래서 인사관리를 하는 관리자가 외국인이거나 총괄지사가 외국인인 경우 한국의 특성을 잘 이해하지 못하는 경우가 있으며, 특히 한국 노사관계의 특성이나 기업문화가 용해되지 않아 오해를 불러일으키고 있다고 말한다.

P사의 노조는 2002. 5.26 이런 배경에서 탄생하였다. 당시 P사는 한국지사장이 교체되고 외국인 사장이 오면서 직원들의 연령대를 낮추기 위해 40대를 중심으로 한 수량적 고용조정을 실시하였다. 이에 근로자들이 반발하면서 판매조직을 중심으로 노동조합이 결성되었고 현재 본사의 스태프진과 판촉직원을 중심으로 약 210명 정도의 조합원으로 조직되어 있다.

P사의 노조의 조직대상은 부서장에게 직접 보고하는 매니저, 계약직, 일용근로자로 3월을 계속 근무하지 아니한 자, 고문, 촉탁 임시직, 기타 노사합의로

정한 자는 제외하는 것으로 되어 있다. 상급단체에는 가입하지 않았으며, 조합원의 조합 활동은 근무시간 외에 행함을 원칙으로 하고 있다. 다만 회사와 사전 논의 후 1년에 1회 금요일 또는 휴일 전날 오후 4시간의 근무시간을 사용하는 Time-Off제를 실시하고 있다. 기타 단체교섭 및 회사와 조합 간의 활동에 참여한 시간은 유급으로 간주하고 있다.

전임자에 대해서는 주 1.5일을 조합 활동에 전임하는 시간제 조합전임자를 2명 인정하는 것으로 하고 있다. 회사는 이러한 시간제 조합전임기간을 통상근무로 인정하며 시간제 조합전임기간 중의 급여 및 기타 제 처우는 일반 조합원과 동등하게 처리한다고 하고 있다.

조합비는 직급별로 차등 납부(Grade 4-12까지 10,000~최고 22,000원)를 하고 있고 Check-Off 시스템을 도입하고 있다.

2003년 6월 13일 단체협약을 체결하여 현재 갱신을 위한 협약을 진행 중이다. 2005년도 단체교섭의 주요쟁점은 노조전임자 1인을 인정, 노조사무실 및 휴가규정에 대한 갱신요구이다.

Time-Off제를 실시하게 된 배경은 회사측에 의해 제의되었다. 초기에 노조는 단체교섭에서 전임자를 요구하였는데 회사에서는 2007년부터 전임자급여지급 금지가 적용될 예정이고 신설노조의 경우 전임자에게 급여 지급 금지를 장려하고 있는 상황에서 전임자를 인정하라는 노조의 요구를 글로벌 경영자는 이해하기 힘들다고 설명하였다. 동시에 노조활동 자체를 경력으로 인정하지 않는 외국계 회사의 인사관리 환경에서 노조간부들의 경력관리를 하기 위해서도 Time-Off제를 실시하는 것이 바람직하다고 제의하였다고 한다. 그리하여 노조 간부 2인(위원장과 사무국장)에게 각각 주당 1.5시간씩 유급조합 활동시간을 부여하였다.

그러나 노조에서는 2년이 지난 지금 이 제도에 대해 부정적인 견해를 표명하고 있다. 실제로 주당 1.5시간동안 조합 활동을 원활하게 할 수 없을 뿐만 아니라 업무 및 성과에 연동하여 보상 및 승진체계가 결정되는 외국계회사의 인사관리시스템 속에서 그 시간만큼의 일을 줄여주거나 조합 활동을 한 것을 성과로 평가받지 못한다는 것이다. 그리하여 주당 1.5시간동안 하지 못했던 업무를 하기 위해 토요일이나 일요일에도 근무를 해야 하는 상황이 발생하고 있다는

것이다. 결국 정확하게 주당 1.5시간을 경력관리에 반영해 주거나, 업무량을 그만큼 덜고도 성과를 동일하게 인정해 주는 관행이 정착되지 않는 한 Time-Off 제는 의미가 없다는 것이다. 그리하여 노조는 2005년도 요구조항에 노조전임자 1인을 인정해 줄 것을 요구하고 있다. 이것이 현행노동법적 환경에서 불가하다면 적어도 경력으로 인정될 수 있는 공간을 마련해 주어야 한다는 것이 노조의 기본생각이다. 노조는 전체적으로 회사 내에서 인사관리와 관련하여 종업원들 간의 의사소통이 그다지 원활하지 않으며 적어도 노조는 노사간에 커뮤니케이션의 통로가 될 수 있도록 할 것이라 주장한다. 그렇기 때문에 2007년 이후 법적으로 금지되기 전까지 노조가 조직 안정성을 확보할 수 있도록 전임자를 인정해 주는 것이 글로벌 기업으로서 다른 국가의 문화적 정서와 풍토를 고려한 효과적인 인사관리가 될 수 있으리라 판단하는 것이다. 또한 조합원들의 경력관리를 인사노무관리의 차원에서 인정하여 줄 수 있는 풍토도 필요하다는 것이다.

반면 회사에서는 초기 Time-Off 제도에 대한 문제제기를 하였던 상황과 동일한 문제제기를 하고 있다. 노조전임자급여지급이 불법화되는 상황에서 현 노조에게 노조전임자를 인정할 수 없다는 것이며 법제도적인 환경변화가 있지 않는 한 입장의 변화는 어렵다는 것이다.

결론적으로 P사의 Time-Off 제도는 노조전임자를 불법으로 정하고 있는 현행규정에 대한 대안으로서 제기되어 실행되었으나 부분전임 활동으로 인한 성과감소에 대하여 고과 평가시 불이익을 최소화하는 조치가 선행되지 않고는 노동조합의 활동이 무력화될 가능성도 제기된다. 따라서 Time-Off 혹은 반전임제 실시시 고과방식을 단체협약에 병행 포함해야 할 필요성이 제기된다.

### 3) 반전임 및 기타 전임자가 다수 존재하는 사례

최근에는 단체협약에 규정된 노조전임자 외에 반전임, 기간전임, 기타 여러 가지 다양한 유형의 전임자가 존재하면서 법적으로 언급되는 전임자를 어느 유형까지 전임자로 파악하여야 하는가라는 부분에 대하여 논란이 되고 있다. 실제로 노조전임자급여지급금지조항의 효력발생이 유예되면서 그동안 노동조합의 경우 일부에서는 법에서 말하는 대로 재정자립기금을 형성해 가기도 하나

그 숫자는 미미하고 오히려 다양한 유형의 전임자가 증가하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이러한 양태는 노조의 조직력이 강하고 강성노조로 평가되는 부문에서 많이 발생하고 있는데 그 양상에 있어 두 가지 방향에서 파악해 보는 것이 필요할 듯하다.

첫 번째는 기업별노조이면서 단체협약에 정한 수 이외에 이면합의를 통해 노조전임자 수를 더 확보하고 있는 경우이다. B사의 경우 1987년 7월에 결성된 이래 현재까지 노동운동내 강성노조로서 역할을 해 왔다. 따라서 법제도적인 제한 논의 여부와 관계없이 교섭을 통해 지속적으로 전임자의 숫자를 늘려 왔다. 현재 사업장내 노조전임자의 수는 단체협약 제13조 1항17)에 따라 별도합의(2000. 8)에 의해 약 90여 명이며 상급단체 파견 전임자의 수는 7명이다.

그러나 이 외에 전임처우를 하고 있는 인원이 12명이며 기타 임시상근자가 138명 존재하고 있다. 전임처우란 각종 정책개발을 위해 프로젝트가 끝날 때까지 완전 전임의 형태와 동일하게 처우를 하는 것으로, 현재 판매와 정비제도개선위원, 주간연속2교대제 정책개발위원, 근골격계위원 등의 제도개선위원, 각 공장 대의원대표 중에서 사업부대표로 정해진 위원, 노조의 교육위원, 회계감사위원, 기타 노조활동지원을 위해 위원장이 청구하여 임명한 위원, 본부산하지부장 등의 형태이다. 그 외 노조에서 채용한 직원으로 여직원에 대한 지원도 하고 있다.

대의원들에 대하여 사측은 417명으로 공식적으로 일을 하게 되어 있으나 일을 다른 근로자와 동일하게 처우할 수 없는 인원이라고 한다. 즉 현장에서 발생하고 있는 일반 조합원의 고충을 처리하여 주고 있으며 현장관리자가 실제로 일을 하지 않는 경우에도 특근을 달아주는 사례가 많아 실제로 반전임의 상태라고 말한다.

이들에 대한 급여지급의 구체적인 내용을 살펴보면, 상근자의 경우 통상임금에 연장근로시간 약 75시간을 인정하여 현재 1인당 연 약 5,000만 원 정도이며, 임시전임자의 경우 월 30시간을 인정하고 있고 노조채용직원은 연간 1인당 약 1,600만 원 정도이다. 기타 근로조건을 살펴보면 연월차휴가 및 대체수당을

17) 단체협약 제13조 제1항은 “전임자는 별도 노사합의 인원의 범위 내에서 자치적으로 결정하며 조합은 전임자의 신원을 회사에 통고하여야 한다. 단, 기전임자의 직무대행에 있어서는 해당기간에 한하여 전임함을 인정한다.”이다.

〈표 9〉 반전임 및 기타 전임자가 다수 존재하는 사례

		사업장내 노조전임자	상급단체 파견전임자	노조채용직원	전임처우 및 기타 임시상근자
B사	인원수	90	7	6	138
	근로조건	연봉: 약 5000만 원 정도 연장근로: 75시간 인정 출퇴근시간: 자유로움 차량지원: 위원장 및 본부장, 업무용차량 등 유류지원, 사무실 및 기타지원	연봉: 좌동 연장근로: 좌동	연봉: 1600 만 원 정도	연봉: 5000만 원 정도 연장근로: 30시간 인정
C사	인원수	76	2		68
	근로조건	연봉: 5000여만 원 수준 기타지원은 유사	연봉: 5000여만원 수준 기타 지원은 유사		

주: B, C사 모두 자동차부문이며 대기업임. 필진의 인터뷰자료에 근거함.

지급하고 있으며 출퇴근시간을 면제하고 차량지원 및 유류비를 지원하고 있다. 그리하여 임시상근자를 포함한 총 지원금액은 약 127억원 정도에 달하고 있다고 사측은 말하고 있다. 전임 해제시 현업복귀를 원칙으로 하되 승진에 있어 근속연수를 인정해 주고 있으며 부서가 소멸되면 본인과 협의하에 동등한 수준에서의 복직을 하고 있다. 이에 비해 현재 조합비는 규약에 따라 조합원 임금(기본급)의 1%를 내고 있어 현황이 약 62억원 정도 규모이며 연간 지출은 약 35억원, 적립금은 약 15%를 하여 현재 적립금이 2003년도에 9억원, 2004년도에 약 7억원을 각각 적립하고 있다.<sup>18)</sup> 그리고 노조의 총예산에서는 인건비의 비중이 약 2.2% 정도에 불과하여 현재 전임자 급여지급이 금지되어 전적으로 조합비에 의거하여 지불하고 있는 전교조(노조 총예산 중 인건비가 32.5%)에 극과 극을 이룬다.

반전임 및 기타전임자가 다수 존재하는 사례의 두 번째 경우는 금속노조 산하의 지회를 들 수 있다. 금속노조 산하 지회사업장인 D사의 경우에는 자동차

18) B사 노동조합제 17차 회계연도 정기대의원대회 회의자료(2005. 2. 17). 김정환, 「노조전임제도의 현황과 향후 전망」, 2005에서 재인용하였다.

부품제조업으로 주요생산품은 브레이크 패드, 라이닝이며, 매출비중은 수출 6,544천만 원, 내수 80,240천만 원 정도이며 순이익은 2001년도에 비해 2002년도에 약 1,000천만 원 정도 발생하였고, 현대모비스와 대우자동차, 쌍용자동차 등에 OEA 및 OEM을 납품하고 있으며 자체 브랜드 개발로 수출 및 내수 시장을 공략하고 있는 회사이다.

전체 종업원 현황은 약 602명으로 30대가 가장 많고 근속연수 10년 이상이 많이 있다. 사내하도급 근로자는 없으며 계약직으로 7명, 파견이 6명 있다. 근로형태는 2교대제이며 주 40시간제를 채택하고 있고 생산직은 시간급으로 임금을 지급하고 있다.<sup>19)</sup> D사의 노조는 1987년 7월 30일에 설립되어 2001년 금속노조가 설립되면서 지회로 변경을 하였다. 전임자수는 지회의 대표자 외 1인 및 상급단체로 선임되어 추가요청 1인으로 총 3인을 설정하고 있다. 그리고 2004년도 금속노조 지부교섭을 통해 지부전임자를 합의하였고, 그리하여 사측은 지부내 사업장별로 일정액을 공동으로 일정비율로 나누어 재정지원금을 내고 있다. 또한 교섭이 시작되는 경우 교섭위원 5인에 대해 교섭이 끝날 때까지 전임을 허용하고 있으며, 교섭이 끝나는 시기는 해당사업장내 지회교섭이 끝나는 시기가 아니라 지부교섭이 끝날 때까지 이므로 지부내 다른 사업장의 교섭이 타결되지 않는 경우 당해 사업장이 교섭이 끝난다고 할지라도 현장으로 복귀를 하지 않는다. 이러한 모습은 산별노조 이행시 본조-지부-지회의 삼중교섭이 이루어져 교섭비용이 단위교섭보다 감소하지 않으며 전임자의 수가 오히려 증가하는 경우도 발생하여 한국의 산별교섭의 효율성을 감소시키는 요인으로 작용하게 된다.

전임자의 급여는 연 약 3,200만 원 정도이며 회사에서 부담하되 연장근로 60시간을 추가로 인정해 주고 있으며 교섭위원도 동일하다. 지부에서 근무하는 전임자를 위한 분담금으로 D사의 경우 월 400여 만 원을 내고 있으며 다른 지부의 회사 경우에도 비슷한 액수를 내고 있는 것으로 파악된다. 경남지부는 추가전임자를 위한 지부 분담금을 정액: 정률을 약 3:7로 정하여 추가전임자 재정 지원을 하고 있고, 인천지부 역시 기업당 월 400여 만 원을 지급하고 있으며, 경주지부에서 민주노총 시협 출신에 대한 전임요구를 제기하여 합의를 하고

19) 노사정위원회, 「단체교섭실태조사」, 2004.

있다.<sup>20)</sup>

D사지회의 조합비는 임금총액의 2%였으나 금속노조로 전환된 뒤 통상임금의 1% +a(각종 투쟁기금)을 내고 있고 2002년 기본협약체결 이후 조합비를 금속노조로 이관하고 교부금을 교부받는 방식을 채택하고 있다. 사업장단체협약 제9조 6항은 노동조합의 재정자립기금조로 월 120만 원을 사측으로부터 지급받도록 되어 있고 7항에 직책수당으로 조합의 대표자는 월 10만 원, 대표자 외 전임자에게는 월 5만 원을 지급하도록 하고 있다.

현재 금속노조의 경우 지회단위당 평균 전임자수는 3.3명 정도이고 전임자 1명당 평균조합원수는 약 88명이라 할 수 있다. 그리고 교섭위원의 수와 평균 전임시간 및 전임일수를 살펴보면 위원의 수는 평균 5.5명이며, 1인당 하루 약 7.1시간씩 일하고, 전임일은 40.3일 정도인 것으로 파악된다(금속노조, 2004). 이를 기준으로 기업체의 입장에서는 노조에 부여해야 할 전임시간은 연간 약 1,780시간<sup>21)</sup> 정도로 책정되고 있다. 여기에 지부 차원에서 지급되는 재정지원 기금을 함께 고려한다면 상당한 액수가 됨을 알 수 있다.

위의 두 사례에서 파악되는 것은 노조전임자의 급여지원은 노사간 자율에 맡길 경우 노조의 힘에 밀려 비공식적인 이면합의가 이루어질 수 있다는 점이다. 이 점과 관련하여 B사는 철저하게 법을 통해 규제되어야 함을 강조한다. 자동차업종의 특수성상 노동조합에 대한 대응력이 취약하고 신차종을 개발하고 있는 상황에서 노조전임자를 둘러싼 단체교섭이 발생하는 경우 사측에 절대적으로 불리할 수밖에 없다는 것이다. 법에 의해 전임자 급여지원을 금지하는 경우에도 전임자를 둘러싼 노사간의 공방은 음성화·지하화할 수 있으며, 따라서 단순히 법에 명시하는 것 외에 구체적인 노조의 실태에 관해 외부감사를 의무화하는 보충적인 규정이 필요함을 강조한다. 특히 상급단체의 전임자에 대해 기업에서 이를 지원하는 방식과 지회교섭이 끝나도 업무복귀가 이루어지지 않아 전임기간이 늘어지는 점은 전임제도 개선방향과 관계없이 산별노조의 건강성 확보를 위해서 개혁되어야 할 과제로 남아 있다.

노조측은 반전임 및 기타 전임의 형태가 많은 것은 실제로 필요에 의한 발생

20) 사측 인터뷰와 금속노조 홈페이지에서 파악된 내용이다.

21) 기업체 1개당 5.5인으로 계산하고 이들의 평균 전임일이 40.3일 정도면 하루 8시간 근무로 계산을 하게 되면 이와 같이 도출된다.

이며 단체교섭의 원활한 진행을 위해서 선행적으로 필요한 교육을 위해 투입되어야 하는 업무를 위해서는 상당기간 또는 상당수의 전임형태 위원들이 필요할 수밖에 없는 상황이라고 말하고 있으며, 전임자급여금지조항 자체를 폐지하고 노사자율에 맡겨야 하는 부분임을 강조하고 있다.

노조전임자에 관한 다양한 대안에 대하여 사측은 법령이 유급전임자의 수를 제한하는 방안이 바람직하며 전임자를 완전히 없애기 어려운 현재 노조의 상황을 고려할 때 필요한 조치라고 판단된다는 것이다. 다만 임시상근자나 상급단체과건은 기업의 입장에서 전임자로 간주하고 급여를 지원하는 것은 지양되어야 한다는 점에는 부분수용하는 입장을 표명한다.

한시적으로 정부에 의해 노조전임자기급에 대한 사측의 비용분담을 법으로 정하거나, 유급전임자 인건비를 개별 근로자에게 지불하여 이를 스스로 선호하는 노동조합에 지불하도록 하는 방법은 노동조합이 보다 투명하게 할 수 있는 방법이 될 수 있다고 평가하였다. 이러한 응답은 일반적인 노동계의 응답과는 차별적인 것이며 이는 금속노조의 조합원 응집력이 일반적인 노동조합에 비하여 높은 데서 기인한다고 추측된다.

Time-Off 제도는 근로시간관리가 철저하지 않는 경우 실시의 어려움이 있어 비현실적인 방안이며, 반전임제 역시 시간통제와 관리가 어려움을 지적하였다. 그러나 전술한 바와 같이 노조활동의 투명성, 근로시간의 생산적 투입 없이 전임자 임금지급은 논리적 모순에 빠질 수밖에 없으며 이를 위한 노동조합의 개혁 노력이 필요하다고 판단된다.

#### 4. 복수의 전임자 제도 개선안에 대한 효율성/공평성 차원에서의 평가

그간 노사정위 공익위원안을 포함하여 전임자 제도의 개선안에 관하여 학계 및 노사가 제시한 안은 크게 여섯 가지로 정리해 볼 수 있다.

① 복수노조를 허용하되 교섭창구를 단일화하고 동시에 전임자 급여지급 금지 (부당노동행위규정을 존치하고, 다만 영세사업장의 경우 정부에서 한시적으로 일정부분 보조금 지급 가능성을 열어두는 안 포함).

위의 안은 복수노조를 원칙적으로 허용하고, 교섭창구를 단일화하여 교섭에

입하되, 노조전임자의 급여지급은 부당노동행위가 되도록 하지는 안이다. 이 안에서 전임자에 대한 급여를 부당노동행위로 규정한 것은 노동법의 관점에서 노동조합의 자주성 확보에 긍정적으로 작용할 것으로 평가하는 입장, 노사자치 원칙에는 기본적으로 동의하면서도 잘못된 현실을 바로잡는 데 법의 선도적 기능, 질서형성기능을 기대할 수 있다는 점에서 당분간 존치시켜야 한다는 입장 등의 긍정론이 있는가 하면, 노사당사자 자치를 저해하며 부칙으로 기존 노조에 대해서만 인정하는 것은 평등의 원칙에도 위배된다는 입장, 이를 유급조합 활동의 권리보장의 문제로 보아야 하며 입법에 의한 금지조치는 폐지해야 한다는 입장 등의 폐지론이 대립하고 있다.

반면 경제학적 관점에서 전임자 제도에 자치원리를 적용하기 위해서는 자치 허용이 경제효율성(economic efficiency) 개선 기준과 공평성(equity) 개선기준 중 적어도 한 가지는 만족시켜야 한다. 경제효율성 개선 기준은 전임자가 작업장내 근로자 생산성을 제고하거나, 근로자 고충처리 기능을 얼마나 수행하는지와 연관되며, 더 나아가 기업경쟁력과 국가경쟁력 향상에 기여하는지 여부로 연장 해석될 수 있다. 공평성 개선 기준은 전임자 제도가 정규직과 비정규직 간의 차별해소, 작업장내 내부자-외부자 구조청산, 더 나아가 노동연대를 통한 노동시장 양극화 해소에 얼마나 기여하고 있는가와 연관되어 있다. 만약 두 기준 모두 만족시키지 못한다면 전임자 제도에 자치원리 적용은 설득력을 잃게 된다.

폐지론의 논의를 지지한다고 하여도 사용자가 ‘은폐된 전임자’ 방식으로 법을 우회하는 방식으로 전임자 임금을 지급하고 노동조합이 이를 문제 삼지 않을 경우 실질적으로 금지법의 효과가 무력화될 가능성도 존재한다.

한편 영세사업장 노동조합에 정부보조금을 지급할 경우 국민재원으로 특정사업장 노동조합을 지원한다는 형평성 문제가 대두될 수 있다. 영세사업장 보조금을 한시적으로 지급한다고 하여도 한번 만들어진 보조금의 경우 수혜집단의 정치적 로비에 의해 좀처럼 없어지지 않는다는 문제도 안고 있다.

② 상한선을 정하되 전임자수 분포를 규모별로 역진적으로 하거나 별도의 차별적 분포규제를 두는 방식

두 번째 안은 사용자에게 급여지급의무가 없음을 명시하고, 다만 대통령이

정하는 전임자수를 초과하지 않는 범위 내에서 노사합의에 의해 전임자 급여를 지급할 수 있도록 하는 방안으로서 노사정위 공익위원 합의안으로 채택되기도 하였다. 이 두 번째 안은 첫 번째 안에 비하여 복수노조의 창구단일화와 연계되어 있지 않으며, 전임자 제도 내에서 노사간 합의 가능성을 크게 했다는 점에서 현실적인 안이며 현실론과 명분론을 접목시키고자 하는 교육지책으로서 일견 타당성을 지닌다고 볼 수 있다. 그러나 앞서의 경제효율성 기준과 공평성 기준 만족 여부에 대한 검증 없이 다분히 정치적인 타협안이라는 비판이 제기될 수 있다. 또한 기업규모별이든, 산업별이든 상한선 설정의 논리적 타당성을 방어하기 어려울 수 있으며 이 경우 상한선 통계치 설정을 가지고 새로운 노사갈등이 유발될 수 있다. 필진들의 제한적인 노동계 인사들에 대한 의견청취 결과, 이 안에 대한 지지도가 비교적 높은 것으로 나타난다.

③ 원칙적인 노조전임자 급여지급은 금지하되 전임자기금의 확보를 위해 사용자측과 노조측이 비용을 분담하고 시기별로 조정된 분담률을 법으로 명문화하는 안

이 안을 운영할 때 초기에는 전임자기금을 사용자가 부담하다가 점차 사용자 부담률을 줄이면서 점차 노동조합비 부담률을 증가시켜 나가다가 일정 연수 후에는 노동조합비로 전액 충당하는 방식을 택할 수 있다. 이 안의 경우, 두 번째 안과 마찬가지로 전임자 제도 내에서 노사간 합의 가능성을 크게 했다는 점에서 현실적인 안이며 현실론과 명분론을 접목시키고자 하는 장점을 가진다. 한편 이 안의 경우 기존의 전임자 제도 경제효율성과 공평성을 개선하는 데 기여하지 못했기 때문에 이를 폐지하되 현실적 관행을 점진적으로 개선하자는 주장이어서 논리의 선명성도 높다고 판단된다. 다만 전임자기금 축적이 거의 이루어지지 않는 현실에서 노동조합의 전임자기금축적 강제화 방안을 마련하기 어렵다는 난제를 안고 있다.

④ 한시적으로 전임자 임금분을 개별 근로자에게 지불하여 개별 근로자 스스로 선호하는 노동조합을 선택하도록 함으로써 중장기적으로 전임자 제도를 폐지하도록 하되 복수노조의 과도기 기간동안에 근로자의 노동조합 선택권을 존중하는 안

이 안은 김수곤 교수(2005)께서 제안한 안으로 법개정과 함께 D데이를 정하

고 그때에 전임자에게 지급되고 있는 임금총액을 그 사업장 내에 등록된 조합원수로 나누어 그것을 매월 봉급 지급시에 조합원 월급봉투에 넣어 주되 그것이 “당신의 조합운영비로 쓰일 것이니 당신의 조합에 납부하십시오”라고 알린다. 이를 한시적으로 지속하고 그 후에는 기업이 책임지지 않는 방식이다. 이 방식의 장점은 세 번째 기금방식과 같이 기존의 전임자 제도 경제효율성과 공정성을 개선하는 데 기여하지 못했기 때문에 이를 폐지하되 현실적 관행을 점진적으로 개선하자는 취지를 담고 있다. 더 나아가 복수노조 문제와 정합적이라는 장점도 갖고 있다. 근로자가 선호하는 노조에 그 조합비를 바칠 것이기 때문에 전임자에게 주어야 할 임금총액을 복수노조들에게 얼마나 나누어 줄 것인가 하는 문제로 인해 분쟁에 말려들지는 않을 것이기 때문이다. 이 안은 앞서의 기금적립 방식에 비하여 개별 근로자의 선택권이 존중됨으로써, 노사관계의 개별화를 촉진시키는 측면이 장점이다. 실제로 3장에 조사된 금속노조 산하 E사업장의 경우 이러한 안에 대하여 지지하는 의견을 표명하였다. 그러나 노동조합의 내부구조가 불안정한 현 상황에서 제도가 정착되기 이전까지의 과도기 기간 동안에 노동조합의 반발이 예상된다. 이 제도에 대한 저항감은 힘이 미약한 노동조합일수록 더욱 크리라 예상된다.

⑤ 종업원대표(근로자 위원)의 자격으로 전임자지위를 변경하고 Time-Off 방식으로 급여지급을 허용하는 방안

이 안은 노동조합의 자주성의 원칙을 손상시키지 않으면서도 사업장 내의 전임자에게 사실상(de facto) 급여를 지급하는 제도이다. 이러한 발상법은 우리나라의 판례에서도 발견된다. 우리 판례는 전임자에 대해 산재보험을 적용하면서도 사용자와의 대립관계인 쟁의행위로 인한 경우에는 그 적용을 배제하고 있는 바, 판지의 타당성은 별론으로 하더라도, 전임자 업무가 노무관리업무와 무관하지 않고 안정된 노사관계의 형성이라는 측면에서 관련되어 있다고 보고 있다. 그러나 이 안은 근참법상 노사협의제의 개선이 전제되어야 하기 때문에 중장기적인 안으로 검토될 수 있을 것이다. 현재와 같이 노사협의제가 단체교섭의 연결선상에서 운영된다면 노조전임자가 무늬만 바꾼 결과를 초래할 수 있다. 중장기적으로 개선된 노사협의제가 마련된다면 경제효율성 기준 혹은 공정성 기준을 만족하는 안이 될 수 있을 것이다.

3장에서 개별 사업장 의견청취시 이 안에 대한 노동조합 의견은 대체로 부정적인 것으로 나타난다. Time-Off제를 실시하는 A사의 경우 부분전임 활동으로 인한 성과감소에 대한 고과평가시 불이익을 최소화하는 조치가 선행되지 않고는 노동조합의 활동이 무력화될 가능성을 제기하였으며, 그 외의 사례 사업장에서는 시간의 투명성 입증책임 부담이 주요 거부 이유인 것으로 나타난다. 전자의 경우 고과불이익을 방지할 기제를 단협에 모색할 필요성이 대두되며, 후자의 경우에는 시간의 투명성 확보, 전임활동의 생산적 변화를 위한 노동조합의 개혁은 일정부분 전임 임금지급을 위한 선결과제라 판단된다.

⑥ Time-Off의 월간(혹은 일정기간단위로) 총량의 상한선을 설정하고 이 범위 내에서 완전전임 혹은 부분전임을 노동조합 스스로 배분해 가도록 하되 Time-Off가 가능한 시간 메뉴와 배분의 투명성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하는 방안

이 방안은 근참법상 노사협의제가 정착하기까지 상당 기간이 필요할 것이라고 전임자 제도가 상당기간 관행화되어 온 점을 감안하여 현실을 인정하되, 경제효율성을 도모하는 방향으로 제도를 개선해 가는 취지를 담고 있다.

기존의 완전전임제도는 단협협약기간 동안 전임자 수가 고정되어 있으며, 근로시간이 전혀 없어 직무능력이 반감하고 근로자와의 동료의식이 결여되는 측면이 있다. 또한 전임시간을 어떻게 배분하는지에 관해서도 불투명한 문제점을 안고 있다. 동 제도는 월간 총 Time-Off 시간을 설정함으로써 일정한 근로시간을 확보할 수 있으며 그때그때 사정에 따라 Time-Off 시간을 유연하게 배분하여 시간활용의 효율성을 증가시킬 수 있다는 장점을 가진다. 이 제도 마련시 현재와 같은 완전전임 중심의 전임자 제도를 부분전임으로 유도하고 전임의 시간배분의 투명성을 확보하여 전임제도를 생산적인 방향으로 변화시켜 경제효율성을 도모하는 측면이 있다. 근로자 과반수를 확보한 노조의 경우 노사협의 제상 종업원 대표로서 배분되는 시간도 Time-Off 시간에 포함시켜 근기법상 Time-Off제와 근참법상 Time-Off제를 연계하여 활용할 수 있으며, 사업장 특성과 노조의 사정에 따라 월간 총량에 투입되는 완전전임자 수와 부분전임자 수의 투입시간을 조정해 나갈 수 있다. 이 제도의 성패는 전임시간 배분의 투명성을 근로감독에 의해 확보해 갈 수 있는지 여부에 달려 있으며, 전임시간

배분의 투명성이 확보된다는 전제하에 경제효율성은 개선시킬 수 있을 것으로 예측해 본다. 시간 활동장부 제시 등 시간의 투명성을 스스로 확보하거나 노동조합 자체 활동이 아닌 고충처리 및 고안제도와 같이 작업장내 공동선을 위해 투입시간이 많은 사업장에 대해서는 전임활동시간을 더 많이 인정을 해주는 등 효율적 제도운영도 가능할 것이다.

위의 여섯 가지 방안들은 전반적으로 노조전임자의 임금지급을 당장 혹은 중장기적으로 금지하거나 노사협의제의 종업원 대표를 Time-Off 제도로 흡수하는 것을 포함하고 있다. 전술된 바와 같이 전임자 제도는 노동규제로 말미암아 내생적으로 형성된 관행의 속성이 강하지만 역으로 전임자 제도가 법으로 금지될 경우, 외생변수로서 우리의 노사관계에 큰 영향을 미칠 것이 자명하다.

사용자에 의한 노조전임자 임금지급 금지는 다섯 번째 안에서와 같이 법률적으로 명시화하지 않더라도 종업원 대표의 Time-Off제가 활성화될 가능성이 크다고 판단된다. 그러나 이것이 반드시 근로자참여및협력증진에관한법 상 노사협의 기능 활성화로 이어질 것인지는 미지수이다. 전반적으로 노사협의 시스템 강화가 전제되지 않은 채 근로자 전임제도가 종업원대표제로 무늬만 변화하고 노사협의제의 이름하에 기존의 단체교섭을 행할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 전임자 제도 개선과 더불어 이러한 변화를 협의기능 강화로 승화시킬 노사협의제 시스템의 종합적인 기능개선이 필요할 것이다. 이러한 전제조건이 달성된다는 가정하에서만 사용자에 의한 노조전임자 임금지급 금지는 경제효율성 개선에 기여할 수 있을 것이다.

또 한 가지 쟁점은 노조전임자 제도 변화가 산별노조 결성과 같이 노동조합의 외부화에 미치는 효과의 예측이다. 대기업 노동조합 스스로 집단이기주의를 극복하고 노동연대 구축에 성공한다면 노조전임자 제도 변화는 노동조합의 외부화에 기여하고 공정성 개선에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 노동조합의 협상력이 강한 대기업의 경우 전임자 임금지급을 금지할 경우 ‘은폐된 전임자’가 양산되어 현재와 같은 대기업 노사관계의 내부화를 탈피하기 어려울 가능성도 배제할 수 없다. 반면 일반적으로 노동조합의 힘이 약한 중소기업의 경우 사용자에 의한 노조전임자 임금지급 금지규제에 순응하여 중소기업의 내부 노사관계가 악화되어 노사관계의 이중구조가 악화되어 노동시장의 공정성을 악화시

킬 가능성도 배제할 수 없다. 또한 현재 산별노조가 진전된 보건의료, 금속산업, 금융산업 등의 경우 산별교섭이 진행되어도 노조전임자 수가 감소하지 않은 경향을 감안할 때, 산별노조가 노조전임자의 해법이라고 아직은 예단할 수 없다.

요약하면 전임자 제도 변화가 경제효율성과 공정성 개선에 기여하기 위해서는 노사협약제 시스템의 종합적인 기능개선이 시급하고 동시에 대기업 노동조합 스스로 집단이기주의를 극복해야 하는 과제가 선결되어야 할 것이다. 노사관계 외부화가 전임자 제도의 해법이 되기 위해서는 전임자 감소 등 교섭비용을 감소시키려는 산별노조의 노력이 전제되어야 할 것이며, 현재와 같은 산별노조의 모습으로 노사관계 외부화가 전임자 감소에 기여할 것이라는 판단은 실증적 설득력이 미약하다고 판단된다.

## IV. 실업자의 조합원 자격

### 1. 노사관계선진화연구위원회 논의 결과

노사관계선진화연구위원회는 2003년도 선진화 방안에서 현행 노조법의 근로자 개념을 정비하여 명시적으로 실업자를 포함할 수 있도록 할 것과, 초기업단위 노조의 경우 실업자의 조합원 자격을 인정하고, 현행 노조법상 노동조합장에 기업단위 노조 조합원 자격에 관한 특칙을 마련할 것을 제안하였다. 노조법상 근로자 개념 규정에 실업자를 포함하는 것을 분명히 밝히고 신규실업자의 노조 가입 허용 여부 또는 신규실업자들만으로 구성되는 노조 인정 문제는 해석론으로 해결토록 하였다. 그러면서 “근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금 기타 이에 준하는 수입을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 근로를 제공하고자 하는 자를 말한다.”는 조문을 예시로 제안하였다. 나아가 기업단위 노조까지 노조 형태를 불문하고 실업자에 대한 조합원 지위를 인정하는 것은 기업단위 노조 및 조합 활동이 주축을 이루고 있는 현실 노사관계에 비추어 기업노사관계 불안정이 심화·확대될 가능성이 크다는 이유로 초기업단위 노조에 한하여 실업자의 조합원 자격을 인정하고 기업별 노조의 조합원 자격은 당해 기

업에 재직 중인 근로자로 한정할 것을 제안하였다(박중희, 2005).

〈표 10〉 노동조합의 조직률 추이

(단위: %)

	조직률(A)			조직률(B)			조직률(C)
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	
1980	20.1	18.5	23.6	14.7	13.6	17.0	21.0
1985	15.7	15.9	15.2	12.4	13.1	11.1	16.9
1986	15.5	16.2	14.2	12.3	13.2	10.5	16.8
1987. 6.30	14.7	15.6	12.9	11.7	13.0	9.5	15.7
1987.12.31	17.3	18.5	15.0	13.8	15.3	11.1	18.5
1988	22.0	23.9	18.1	17.8	20.1	13.7	19.5
1989	23.3	25.8	18.5	18.6	21.8	13.4	19.8
1990	21.5	24.4	16.3	17.2	20.5	12.0	18.4
1991	19.1	21.9	13.8	15.4	18.5	10.4	17.2
1992	17.8	21.1	11.8	14.6	17.9	9.1	16.4
1993	16.9	20.2	11.0	14.0	17.2	8.7	15.6
1994	16.1	19.6	9.9	13.3	16.6	7.9	14.5
1995	15.1	18.5	9.2	12.5	15.7	7.3	13.8
1996	14.5	18.2	8.3	12.1	15.5	6.6	13.3
1997	13.3	17.3	6.9	11.1	14.7	5.5	12.2
1998	13.7	17.6	6.8	11.4	15.2	5.3	12.6
1999	14.7	18.4	8.3	11.7	15.4	6.1	11.9
2000	14.3	18.3	7.6	11.4	15.3	5.7	12.0
2001	14.2	18.5	7.1	11.5	15.7	5.4	12.0
2002	13.5	17.9	6.7	10.8	14.9	5.1	11.0
2003	13.0	17.1	6.8	10.8	14.5	5.5	11.0

주: 조직률 A=조합원수 비농가상시고×100

조직률 B=조합원수 임금근로자×100

조직률 C=1987년 이전은 조합원수(상시고-공무원-사립학교 교원)×100

1988년 이후는 조합원수(임금근로자-공무원-사립학교 교원)×100

1999년 이후는 조합원수(임금근로자-공무원(철도, 체신 등 기능직 공무원과 국공립교원은 제외)×100

조직률 C는 노동부 집계방식.

1991년 이후 경제활동인구의 시계열 조정에 따른 수치보정.

자료: 노동부, 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도.

## 2. 실업자 조합원 자격인정의 노동시장 효과

실업자 조합원 자격을 인정할 경우 발생할 수 있는 노동시장 효과를 다음과 같은 가설을 설정하여 이론적으로 논하고자 한다.

<가설 1> 실업자 조합원 자격인정으로 노조의 전체 근로자 대표성은 제고된다.

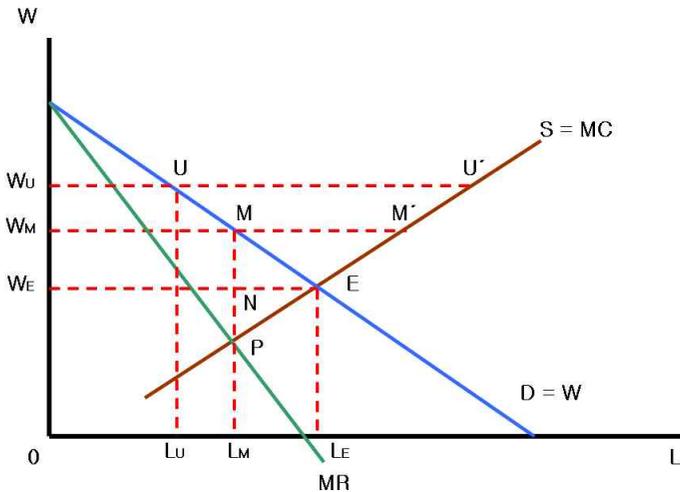
<표 10>의 노조조직률 추이를 보면 조직률이 정점에 이르렀던 1989년에도 조직률은 총피용자의 19.8%에 불과하고, 그 이후 감소추세를 보여 오다가 외환위기 이후 대기업 정규직 노동조합의 집단이기주의가 사회적 비판의 도마에 오른 바 있다.

실업자 조합원 자격인정은 일단 노조의 대표성 위기를 일정부분 해소해 가는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 노조의 대표성 확보는 대기업 정규직 중심의 노동운동을 극복하고 노동연대를 강화하는 데 기여할 수 있을 것이다. 그러나 초기업단위노조에 실업자가 가입함으로써 초기업단위노조의 노동운동과 사업장단위 노동운동의 지향점에 괴리가 발생하여 상급의 하급 노동조합에 대한 규율기제 약화, 리더십 약화, 노동운동 연대 약화의 악순환적 경로를 따라갈 가능성도 배제할 수는 없다. 실업자에 대한 집단적 노사관계 권리인정이 선순환적 경로를 따라 갈 수 있는지 여부는 노동운동의 패러다임의 재정립 여부와 무관하지 않다.

<가설 2> 실업자 조합원 가입은 노동조합의 공급독점력을 약화시켜 경제효율성을 도모할 수도 있다.

독점 카르텔이 추구하는 것은 총수익의 극대화이다. 생산요소의 공급카르텔이 시장균형 수준 이상으로 요소가격을 인상하면 요소판매 단위당 수익은 증가하나 초과공급이 일어난다. 유효요소도 카르텔회원들의 소유이므로 판매량 감소는 카르텔의 손실을 의미한다. 그러므로 카르텔은 正의 가격인상효과와 負의 판매량 감소효과를 조화시켜 독점가격을 책정함으로써 총수익을 극대화한다.

(그림 1) 실업자 노조원 자격인정과 경제효율성 변화



노조의 임금인상의 경우를 보면 감소된 고용량은 실업자로 구성되며 이 실업 노동의 소유자는 조합이 아니라 실업노동자 자신이다. 실업자를 구성원으로 포함하지 않는 노동조합은 임금인상의 혜택을 누리는 취업노동의 소유자만으로 구성되므로 노동판매량 감소는 비조합원 노동자의 손실이자 노조의 손실은 아니다.

그러나 실업자를 포함하는 노조의 경우에는 양상이 달라지게 된다. [그림 1]의 점 E는 완전경쟁시장의 균형점으로서 노동수요  $D=W$ 선과 노동공급  $S=MC$ 선이 교차하고 임금은  $W_E$ , 고용량은  $L_E$ 이며 실업은 존재하지 않는다. 노동공급독점 카르텔의 경우에는 총수익극대화조건을 만족시키기 위해 한계수익선  $MR$ 선과 공급곡선  $S=MC$ 선이 교차하는  $L_M$ 만큼의 노동을 판매하고 임금수준을  $W_M$ 으로 정하여 총수익을 극대화한다. 경쟁시장과 비교할 때 임금상승과 아울러  $MM'$ 만큼의 실업이 발생하게 된다. 그러나 이제  $W_M$  이상으로 임금을 올리 지 못한다. 그 이유는 비판매유효요소, 즉 실업이 손실로 계산되며 이 손실이 요소가격 상승에 의한 수익증대보다 더 커지기 때문이다. 즉 요소 유희화에 따른 발생이라는 손실이 요소가격, 즉 임금상승을 더 올릴 수 없게 하는 제약조건으로 작용한다.

정부가 실업자에게 사회안전망으로 실직 이전의 소득을 보장한다고 단순가정

한다면 실업자 노조원 자격을 인정하지 않을 경우 사중된 경제손실(dead weight loss)은  $\nabla UEU'$ 이며 실업자 노조원 자격을 인정할 경우 사중된 경제손실은  $\nabla MEM'$ 로서 사중손실의 규모가 감소하게 되어 실업자 노조자격인정이 경제효율성을 개선함을 알 수 있다.

그러나 이러한 이론적 분석이 고려하지 않은 치명적인 약점은 상급노조와 하급단위 노조를 구분하지 않는 데 있다. 즉 상급노조는 실업자가 가입함으로써 분회 혹은 개별 사업장 노동조합이 실업발생의 외부효과를 억제할 유인을 가지지만 하급노조에서는 상급노조의 규율이나 임금가이드라인에 순응하지 않을 수 있다. 최악의 경우에는 하급노조에서 여전히 집단이기주의가 작동하여  $\nabla UEU'$ 만큼의 비효율성을 유발하며 동시에 상급노조에서는 사업장 단위 고용안정을 위해 단체협약에 고용안정 사항을 강화하거나 이를 관철시키기 위해 특정사업장 대상 파업이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 개별 사업장의 고용은 경직화되어 노동시장 유연화의 효율성을 기회비용으로 지불케 할 수 있다.

한편 실업자가 상급노조에 가입함으로써 노동계의 최저임금 인상 요구 수준, 파견 근로제에 대한 입장, 정리해고제에 대한 입장은 현재보다 더욱 복잡해 질 수밖에 없다. 일반적으로 노동조합은 노조노동에 대한 대체수단을 억제하기를 원하지만 실업자가 노동조합에 가입하게 되면 이것이 항상 통용되는 것은 아니다. 먼저 최저임금의 과도한 인상은 실업자의 고용기회를 감소시킴으로써 실업자 조합원의 저항을 가져올 수도 있다. 실업자의 이익을 감안하면 할수록 최저임금 인상 요구안은 감소할 수밖에 없다. 마찬가지로 파견제는 장기계약을 얻을 수 없는 층 그리고 파트타임근로가 불가피한 여성 및 청년층 실업자군에 고용기회를 제공한다. 노동조합이 현재보다 신규실업자군의 이익을 대변하게 된다면 현재보다는 다소라도 파견근로 등에 대한 무조건적인 반대와 같은 경직성은 다소 해소될 가능성도 배제할 수 없다. 정리해고의 경우는 사양업종과 저생산성 업종의 과잉노동력이 인력부족을 겪는 성장·고성장 업종으로 유입되게 함으로써 신속한 대체를 도와 산업의 경쟁력이 제고되고 신규기업의 창출이 활성화되어 취업자리가 더 증가하는 역설적인 측면도 존재한다. 물론 정리해고는 해당기업의 노조로 보아서는 기득권의 상실을 의미하며 이는 근속연한과 임금

소득이 높은 장년노조원일수록 더욱 그러하다. 그러나 학업을 막 끝낸 신규학  
졸자나 근속연한이 낮은 젊은 근로층에 고용기회 확대를, 그리고 경제전체로  
보아 장기적 고용기회 증대를 가져올 수도 있다. 실업자가 노조에 가입할 경우  
기존의 장년층 노조원의 기득권 보호와 신규실직자 보호 간의 딜레마가 발생할  
가능성이 있다.

선순환적 시나리오와 악순환적 시나리오 발생여부는 상급노조의 하급노조에  
대한 규율과 상급노조의 합리적 노동운동 전개에 달려 있을 것이다.

<가설 3> 실업자 조합원 가입은 노동조합으로 하여금 현재보다 더욱 저임근  
로계층 보호를 위해 활동하도록 유인할 것이다.

먼저 노동조합의 조직현황을 살펴보면 <표 11>에서 보는 바와 같이 대기업  
위주로 이루어지고 있다. 전사업체수 90% 이상을 점하는 종업원 규모 100인  
이하의 소규모 사업체에서는 노조가 조직된 경우가 8.7%로 극히 낮다. 그러나  
종업원 규모가 500인 이상인 경우 교체사업체수가 적은 반면, 전체 조합원수의  
70% 이상을 차지하고 있다. 즉 고임금을 누리는 대기업에서 노조가 조직되고  
임금수준이 낮은 소기업에서는 노조활동이 미미한 것이어서 노조가 저임근로  
자층을 위해 활동하기 어려운 대표성 구조를 가지고 있다.

<표 11> 규모별 조합원수 현황

(단위: 명, %)

	총 계	49인 이하	50~99인 이하	100~499인 이하	500~4999인 이상	5000인 이상
조합수	6,257 (100.0)	3,146 (50.3)	1,099 (17.6)	1,643 (26.2)	335 (5.4)	34 (0.5)
조합원수	1,549,949 (100.0)	55,969 (3.6)	78,871 (5.1)	326,680 (21.1)	407,193 (26.3)	681,236 (43.9)

※ 500인 이상 조합수/조합원수 추이: (2002)425/1,165천 명 → (2003) 369/1,088천 명

이러한 환경에서 실업자가 초기업단위노조에 자격을 인정받고 개별 사업장  
에서 상급노조의 지침에 잘 순응한다고 가정하여도 현재의 구조는 대기업 사업  
장에서 실직된 근로자를 보호할 유인이 더 크며 비노조 중소기업장에서 실직된

근로자를 대변할 유인은 여전히 낮아 보인다. 설상가상으로 대기업 사용자는 실직자 보호 비용을 하도급 기업에 떠넘겨 결과적으로 영세사업장 근로자를 실직자로 내모는 악순환적 고리도 유발될 수 있다.

노동조합이 요구하는 실직자 복지프로그램도 고임 대규모 사업장에서 방출된 실업자의 이익을 반영하고 비노조 영세사업장 실업자의 이익은 과소하게 반영할 가능성도 있다.

### 3. 실업자 노조의 초기업단위노조 가입에 대한 평가

초기업단위노조에의 실업자 가입과 연관되어 쟁점은 실업자에 대한 정의이다. 대다수의 노동법 학자들은 집단적 노사관계에 관한 한 실업자 개념은 광의로 설정될 수 있으며 판례해석에 맡겨 갈 수 있다는 입장이다. 재계는 고용보험법상 실업자의 개념이나 고용보험료를 납부한 실업자에 한하여야 한다는 입장을 취한다. 노동법학자의 입장은 근로자의 단결권을 광의로 인정해야 한다는 입장이며, 재계는 실업자가 초기업단위노조에 가입할 경우 고용보험제도 등 노동정책에 참여할 가능성이 높은바 고용보험료를 납부한 실업자에 한하여야 공정하다는 입장이다. 통계청 기준에 의하면 실업자는 직업이 없고, 지난 1주(ILO) 혹은 4주(OECD)내 구직활동을 하였으면 즉시 취업이 가능한 자로 한정하고 있으나, 이는 행정통계일 뿐 초기업단위노조가 직업유무, 구직활동여부를 구분하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 실업자의 인정은 조합비를 납부한 자로 한정하되 합리적인 기준으로 각 초기업단위별 단체협약으로 형상화할 수 밖에 없을 것이다. 실업자의 상급노조 간부 및 피선직 선출 자격 또한 단체협약으로 초기업단위 특성에 맞게 조정해 갈 수 있을 것이다. 다만 일정기간 조합비 납부여부를 명확히 해야 하고, 사업장단위 단체교섭이나 파업 참여는 철저히 관리 감독되어야 할 과제일 것이다.

실업자의 입장에서 단결권 이외의 단체교섭권과 단체행동권은 법리상 무의미한 권리이다. 그러나 우리의 노사관계 실정상 실업자가 산별노조에 가입한 후 대각선교섭을 타고 사업장단위 교섭이나 파업에 참여한다면 실업자의 초기업단위노조 가입 문제는 단순히 근로자 권리 인정 차원을 넘어서 노사관계 불

안 요인으로 작용할 가능성도 있다. 이러한 우려가 현실화된다면 가입 기준을 법으로 명확히 설정하여 불필요한 노사갈등을 사전 예방해 갈 필요성이 대두될 것이다.

광의로 실업자를 인정할 경우 대학생 아르바이트 학생조차 초기업단위노조에 가입권이 인정되어 노조가입률이 불연속적으로 급증할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 노조가입률 통계치를 실업자 포함 가입률, 불포함 가입률로 나누어 보고할 필요성조차 대두될 수 있다. 그러나 현재로서는 실망실업자 및 아르바이트 학생들과 같은 광의의 실업자군이 조합비를 납부하고 노조에 대거 가입할 확률은 그다지 높아 보이지 않는다.

다만 실업자 초기업단위노조가 비정규직 조직화를 촉진시켜 노·노갈등이 유발될 가능성은 크다고 본다. 이 경우 초기업단위노조의 기업단위 정규직 이기주의에 대한 질타가 거세짐과 동시에 산별노조 결성이 촉진되어 노동조합 내부에 비정규직 보호에 대한 목소리는 더욱 커질 가능성이 높다고 판단된다.

## 참고문헌

- 김수곤. 『노동시장과 노사관계의 이해』. 한국노동교육원, (2005).
- 김정현. 『노조전임제도의 현황과 향후 전망』. 한국노동연구원, (2005).
- 노동부. 『알기 쉬운 새 노동법 해설』. (1997).
- 노사정위원회. 「1999 노사정위원회 활동자료」. (2000).
- \_\_\_\_\_. 「복수노조창구단일화 논의 자료」. (2003).
- \_\_\_\_\_. 「노조전임자 급여지급관련 논의자료」. (2003).
- \_\_\_\_\_. 「단체교섭실태조사」. (2004).
- 민주노총. 「복수노조·산별노조 체계하의 단체교섭」. 정책워크숍 “노사관계로드맵의 문제점과 노사관계 민주화 방안” 중 제2차, (2005).
- 박종희. 『노동조합 및 노동관계조정법상 근로자의 개념, 노사관계 선진화방안 주요 쟁점 분석 및 입법대안 모색(V)』. 한국노동연구원, (2005).
- 이승욱. 「다수대표제도의 내용과 설계」. “교섭창구단일화 방안” 2005년도 춘계정책토론회, 국제노동법 연구원/서울대학교 노동법 연구회, (2005).
- \_\_\_\_\_. 「다수교섭대표제도의 내용과 쟁점」. 노사정위원회 노사소위 128차 발표

- 논문, (2005).
- 이철수·이병훈·이승욱·손항미·조용만. 『복수노조 교섭창구단일화방안』. 노동부, (2004).
- 조용만. 「비례대표제 교섭창구 단일화 방안」. 노사정위원회 노사소위 128차 발표 논문, (2005).
- 조준모. 「노사관계 선진화방안 주요쟁점 분석 및 입법대안 모색(V)」. 노사관계 선진화방안 공개토론회 토론문, 한국노동연구원, (2005).
- Gall, Gregor. “The Rise of Single Table Bargaining in Britain,” *Employee Relations*, 16(4). (1994).
- Machin, Stephen, Mark Stewart, and John Van Reenen. “The Economic Effects of Multiple Unionism: Evidence from 1984 Workplace Industrial Relations Survey.” *Scandinavian Journal of Economics* 95(3). (1993).
- Machin, Stephen, Mark Stewart, and John Van Reenen. “The Economic Effects of Multiple Unionism: Evidence from 1984 Workplace Industrial Relations Survey.” DP66, Center for Economic Performance, LSE, 1991.
- Metclaf, David, Jonathan Wadsworth, and Peter Ingram. “Multi-unionism, Size of Bargaining Group and Strikes.” *Industrial Relations Journal*, 24(1). (1993).
- Mincer, Jacob. *Schooling, Experience and Earning*. Columbia University Press, 1964.
- IRS Employment Trends 463, Single Table Bargaining-A Survey, 1990.

**Economic Analysis of Issues Regarding  
the Labor-management Relationship Road Map:  
Focusing on multiple unionism, full-time union official,  
and union association of unemployed workers**

Jun-mo Cho · Won-hee Lee · Dong-bok Lee

The purpose of this study is to inquire and deduct conclusions from an economics perspective on issues of the labor-management relationship road map which require urgent attention such as multiple unionism, employer's wage payment for full-time union officials, and union association of unemployed workers.

Regarding the issue of multiple unionism, in the examples of "single management-multiple unions" workplaces, problems in voluntary single table bargaining were identified. The experience of the UK during the mid 1980s in the period of labor-management confusion proves that failure of single table bargaining leads to poor corporate performance and an increased probability of labor strike. Therefore, various case studies from the previous literatures on foreign cases suggest the necessity of legally enforced single table bargaining in the case of failure of prior attempts at voluntary single table bargaining. In addition, this study highlights that single table bargaining with supplementary devices is not necessarily a submission to labor-management relationships of enterprise level, a suppression of industry level collective bargaining, or a suppression of the rights of minority unions. Meanwhile, this study further explains the benefits of majority representation compared to proportional representation or an exclusive bargaining system in the case of enforced single table

bargaining due to failure of voluntary efforts.

Regarding the issue of adopting a new union official system, for the new change to contribute to economic efficiency and fairness, the transparency of time-off hours and productive inputs must be prerequisite. For these, the labor-management council system must be improved and the collective selfishness of large company unions must first be resolved.

Finally, giving legal union right to the unemployed can in some ways strengthen the rights of workers by accelerating the formation of irregular worker unions and by increasing the rate of union organization. However, through the establishment of an economics hypothesis, this study explains that union association of unemployed workers is also an element which may cause insecurity in labor-management relationships and labor-labor relationships.

Keywords: multiple unionism, single table bargaining, strike and walkout possibility, full-time union official, and union membership eligibility