산별교섭과 사용자단체

– 보건의료 및 금융산업을 중심으로 –

은수미 · 권현지*

Ⅰ. 머리말

2000년대 이후 산별교섭 등 초기업별 교섭에 대한 요구가 강화되면서 산별 혹은 업종별 사용자단체 구성이 핵심 쟁점으로 떠올랐다. 예를 들어 금속산업에서는 2001년 금속노조 출범 이후 2002년부터 2004년까지 3년 동안 사용자단체 구성을 끊임없이 요구하여 2005년 7월 26일 잠정합의에서 사용자측은 '사용자단체의 정관과 추진계획을 지키겠다' 는 확약서를 제출하였으며 2006년 4월 24일 법적인 사용자단체가 출범하였다(정일부, 2005; 은수미 · 이종래, 2006). 다른 한편 증권산업의 경우 1999년 증권노조가 결성되면서 사용자단체의 구성 및 산별교섭을 요구하는 와중에 사용자측은 2002년부터 2004년까지 교섭권을 경총에 위임하였다. 2005년에는 사용자측이 경총대신 증권협회의 교섭을 수용하여 한국증권업협회에 교섭권을 위임하는 것을 받아들였으나 실질적인 사용자단체의 구성은 여전히 미완의 과제로 남아 있다(김은아, 2006). 보건의료 및 금융산업 등에서도 사용자단체 구성은 매우 중요한 문제인데 보건의료산업의 경우 2004년과 2005년 모두 사용자단체 구성에 관한 의제가 산별교섭 자체를 뒤흔들었고 금융산업에서는 2006년 산별교섭을 통해 사용자단체 구성을 잠정합의하였다.

사실 1990년대 중반까지만 해도 한국의 노사관계는 기업별교섭이 지배적이어서 사용자단체는 주요한 의제가 아니었다. 그러나 1997년 이후 전국적 수준의 사회적 협의가 이루어지고, 다른 한편 업종 혹은 산별 수준에서의 노동조합측의 교섭요구가 높아지면서 사용자들의 이익을 실질적으로 대표하고 조율하면서 교섭에 임하고 합의사항을 집행

* 은수미=한국노동연구원 연구위원(esumi@kli.re.kr).
권현지=한국노동연구원 연구위원(mgmoon@kli.re.kr).

할 사용자단체 구성이 중요한 문제로 대두하였다.

물론 경총, 전경련, 대한상공회의소에서부터 대한병협, 자동차협회, 증권협회 등 전국적이거나 업종 혹은 산별 수준의 사용자들의 단체가 존재하지 않는 것은 아니다. 문제는 이들 사용자단체가 노조법 제2조 3항의 사용자단체 규정, 즉 "'사용자단체'라 함은 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자단체를 말한다"는 규정에 부합하고 실질적으로도 업종 혹은 산별노조와 단체교섭을 행하고 체결하며 노동쟁의의 상대방일 뿐만 아니라 그 구성원들에 대하여 노사관계의 규제에 관하여 실질적인 통제력을 갖지 못하는 경우가 많다는 사실이다(김유성, 1999).

왜냐하면 다양한 사용자단체가 존재할 수 있지만 노동관계를 규율하는 사용자단체만은 사용자들 스스로의 적극적인 요구에 의해서라기보다는 노동조합측의 요구에 의해 촉발되기 때문이다. 사실 서로 다른 권력자원과 이해관계를 지닌 기업들의 결합체인 사용자단체가 조직되는 것은 노동조합 존재 때문이며 그런 점에서 외국에서도 사용자연합은 노동조합에 대한 대항단체로 출발하는 것이 일반적이었다(이상호, 2005: 91). 그래서 사용자들의 단체는 설립목적에 따라 사업자단체(trade or general business associations)와 사용자단체(employers associations)로 크게 구분되며 대체적으로 전자로부터 후자가 분화되어 나온다. 하지만 미국이나 일본처럼 사업자단체가 전국, 부문, 지역, 규모별로 지속적으로 발전한 반면, 사용자단체는 아예 없거나 저발전상태인 경우가 존재하며 한국도 유사하다.

이 글에서는 한국에서 아직 사용자단체와 사업체단체 구분이 그다지 명확하지 않아 사업자단체와 사용자단체를 혼용하여 표기하며 사용자단체에 초점을 맞춘다. 또한 경총, 전경련 등 전국적 수준의 사용자단체보다는 산별, 업종별 사용자단체가 주요 분석대상이며, 그 중에서도 보건의료산업과 금융산업에서의 사용자단체 구성으로 한정한다. 금속산업의 경우는 ① 이미 사용자단체가 구성되었으나 중소기업 중심이라는 점에서 과도기적 형태이고, ② 새로운 금속산별노조의 출범에 따라 대기업까지 참여한 사용자단체의 구성이 다시 요구되고 있지만 빠른 시일내에 이것이 이루어지기 어렵다는 점에서 지속적인 추적이 필요하다. ③ 또한 금속산별교섭이 갖는 영향력을 고려할 때 별도의 검토가 있어야 하며, ④ 보건의료 사용자단체와 금융산업 사용자단체의 결성과정 및 제기되는 문제들이 또 하나의 준거틀이 될 수 있다는 점에서 향후의 과제로 남긴다.

또한 이 글은 사용자단체의 법적인 지위보다는 노사관계에서의 사용자단체의 구성(과정) 및 실질적인 관행, 결성과정에서 또한 향후에 제기될 주요한 쟁점들을 분석하면서 산별 혹은 업종 수준에서의 사용자단체 구성이 갖는 의미를 파악하고자 한다.

Ⅱ. 보건의료 사용자단체

2007년 5월 8일 병원 사용자측은 대한병원협회 대회의실에서 42개 병원 대표자들이 참석한 가운데 사용자단체 총회를 개최하고 보건의료산업 사용자협의회를 공식적으로 출범시킴으로써 그동안 사용자단체 구성과 관련된 논란을 한 단계 매듭지었다. 그 과정을 살펴보면 다음과 같다.

1. 사용자단체의 구성과정

기존의 보건의료산업 사용자단체는 1959년 설립되어 2003년 8월 의료법 개정을 통하여 의료법상의 법정단체로 전환한 대한병원협회가 거의 유일하였다. 병원협회는 2003년까지 회원병원의 노동관계에 관하여 조정 또는 규제할 수 없다는 점에서 노동법상의 사용자단체가 아니라는 입장, 즉 사업자단체의 성격에 가깝다는 입장이었으나 2004년 산별교섭 때 사립대의료원으로부터 교섭권을 위임받아 산별교섭에 참여하면서 교섭의 상대방인 보건의료노조의 요구에 대응하기 위한 노력을 진행시켰다. 당시 병원협회는 노무담당부서를 새롭게 신설하고 병원협회장 직속 비공식 조직으로서 산별교섭단을 운영하는 한편 교섭대표단의 지휘명령체계 일원화 및 산별교섭의 실질적인 대표기구로 활동하기 위한 예산확충을 시도하였다(이주희, 2004).

그런데 보건의료산업 관계사용자와 보건의료노조가 서명한 2004년 산별합의서에서 "사용자는 조속히 사용자단체 구성을 위해 노력하고, 완전한 사용자단체가 구성되기 전까지는 개별 병원은 교섭권과 체결권 일체를 위임하며 사측대표단을 구성하여 산별교섭에 참가한다. 다만, 새로운 사측 대표단이 구성되기 전까지는 2004년 축조교섭단을 사측대표단으로 유지한다"는 사항이 합의되었다. 그런데 단체교섭이 일단락된 이후인 2004년 11월 11일 병원장 및 실무자 회의에서 병원협회의 사용자단체로의 기능 위임을 재논의하기로 하면서 병원협회 이외의 새로운 사용자단체 구성이 검토되기 시작하였다.

물론 병원협회가 산별교섭을 지속적으로 위임받아 사용자단체로 자리잡아가는 방안 역시 제기되었으며 형식적으로 이것이 용이하다는 지적도 있었다. 그러나 2004년 산별교섭 과정에서 병원협회의 사용자대표기관으로서의 위상 및 기능에 대한 회의적 시각이 대두되고, 특히 병원협회와 사립대병원협의회 간의 갈등이 불거지면서 새로운 사용자단체 구성으로 그 방향이 굳어졌다. 그러나 그것 역시 쉽지 않아 2005년에는 사용자단체 구성이 산별교섭 자체를 뒤흔드는 문제로 대두되기도 하였다.

그 내용을 좀더 구체적으로 살펴보면 2005년 산별교섭은 2004년 산별합의에 따라 사용자단체 구성이 이루어지기 전까지 특성별 대표 1인씩 총 7명으로 이루어진 사측대표단이 참석할 것으로 예상되었다. 그러나 2005년 4월 12일부터 7월 5일의 13차 산별교섭까지 사측대표단이 구성되지 않았을 뿐만 아니라 사립대병원을 중심으로 제기된 사측 교섭대표를 노무사에게 위임하겠다는 안이 노조측의 강력한 반발로 받아들여지지 않아 교섭 자체가 공전되었다. 결국 7월 6일 중앙노동위원회에서 "2004년 산별합의에 따라 책임있는 의료원장이 참여하는 교섭단을 구성, 조속히 교섭을 진행하라"는 권고안이 나온 후 노무사를 제외한 병원대표단이 구성되었다. 하지만 당시 산별교섭이 직권중재에 의해 산별협약을 체결하지 못하고 종료됨으로써 사용자단체 구성 문제는 2006년 산별교섭 의제로 넘어갔다.

2005년 산별교섭에서 사용자단체 구성이 진전되지 않은 것에는 2004년 산별교섭을 주도하였던 서울대병원 등 7개 국립대병원이 4월 보건의료노조를 탈퇴하고 2006년 2월 9일 뒤이어 탈퇴한 사업장과 결합하여 전국병원노조협의회(이하 병노협)로 공식출범한 것에도 부분적인 원인이 있다. 병노협은 2006년 9월 1일 산별노조로 전환하여 15개 사업장 6,200여명의 조합원이 참여한 의료연대노동조합으로 공식출범하였는데, 이와 같은 노동 내부의 갈등이 사용자측으로 하여금 산별교섭과 사용자단체 구성에 적극적으로 나서지 못하게 하는 요인이었다.

그런데 2006년 교섭의제로 넘어간 사용자단체 구성 문제는 5월 3일 상견례에서 사용자측이 사용자대표단 구성을 위한 산별교섭을 1주 연기할 것을 제안함에 따라 2005년과 유사한 모습이 반복되는 것이 아니냐는 우려를 낳았다. 그러나 5월 30일 4차 산별교섭에서 사용자대표단이 구성되면서 낙관적인 방향으로 선회하였고 결국 2006년 산별협약에서 "사용자는 2006년 말까지 대표성이 있는 사용자단체를 구성하고 2007년 산별교섭에서는 '보건의료 사용자단체' 명의로 응한다"는 사항이 합의되면서 사용자단체 구성이 급물살을 타기 시작하였다. 그리고 뒤이은 2007년 5월 국공립대병원, 민간중소병원 그리고 사립대 병원 등 공동대표 3인으로 구성된 '보건의료 사용자협의회'가 공식출범하였다. 5월 29일 현재 사용자단체 가입원서를 제출한 병원은 62개이며, 노조는 2006년 산별교섭을 수용한 102개 병원 전체가 가입원서를 제출할 것을 촉구하고 있다.

2. 향후 쟁점 및 산별교섭에 끼치는 영향

가. 주요 쟁점

보건의료 사용자협의회의 구성에도 불구하고 사용자단체가 실질적인 역할을 하기 위

해서는 좀더 시간이 필요할 것으로 보인다. 우선 공동대표 중 1인인 사립대병원측 대표가 결성되지 않은 것이나 교섭단이 구성되지 않은 것, 사용자측 특별위원으로 노무사를 선정한 것에 대한 노조측의 반발 등이 해결과제로 등장하였다. 특히 교섭단 구성과 관련해서는 사용자단체의 대표성이 취약하고 회원기업의 자율성이 강한 상황에서 회원기업의 실질적인 대표로 교섭단이 구성될 것을 요구하는 노조측의 요구와 교섭단의 구성은 사용자단체 내부의 문제임을 강조하는 사용자측의 입장이 맞서고 있으며, 이것은 금융이나 금속에서도 유사하게 나타나는 현상이다. 다만 금속과 비교하여 보건의 다른 점은 금속은 중앙교섭보다는 지부 그리고 지회교섭에서 임금 및 근로조건에 관한 구체적인 상황이 결정되다보니 중앙교섭과 지회교섭을 연결하는 지부대표가 실질적인 사업장 대표여야 함을 강조하는 경향이 있다. 중앙교섭에서 노무사의 교섭대표 참여를 금속이 상대적으로 쉽게 받아들이는 이유 중의 하나가 여기에 있다. 반면 보건은 중앙교섭에서 임금교섭이 이루어지고 중앙교섭의 중요성이 크다보니 여기에서부터 실질적인 사업장 대표가 참여할 것을 요구하며 노무사를 대표로 내세우는 것에 대한 반발이 크다. 하지만 5, 6차 교섭에서 노조가 사용자단체가 교섭대표단을 우선 구성한다면 노무사의 참여를 재검토하겠다는 입장을 내비치고 있고, 2006년 유사한 문제에 대해 중앙노동위원회가 실질적인 대표들로 교섭대표단을 구성할 것을 권고한 바 있다는 점에서 양자의 적절한 타협이 가능할 것으로 보인다. 따라서 사용자단체 구성이나 교섭대표단의 형성은 6월내로 마무리될 것이 분명하다.

문제는 향후 사용자단체로서 형식과 내용을 어떻게 갖추느냐가 보다 더 중요하다. 보건의료사용자협의회는 그 이름에서 나타나듯이 일종의 협의체이며 법인이 아니다. 또한 한국에서는 산업 혹은 업종별로 사용자들이 사용자단체로서 공동의 이익을 위해 서로의 의견을 조율하고 규제해온 경험이 매우 적으며, 보건의료산업에서도 그간 산별교섭을 통해 특성별 사용자들간 이해조정이 쉽지 않는 사실이 나타났다.

따라서 사용자단체로서 대내외적인 활동을 하기 위해 가급적 광범위한 회원기업의 참여 아래 인적·물적자원을 확보하고 조직체계를 형성하며 대표성을 확보할 뿐만 아니라 법인체로서 발전하는 것은 당분간 중요한 과제가 아닐 수 없다. 보건의료사용자협의회보다 1년 먼저 출범한 금속사용자협의회의 경우 1년 예산 2억에 상근자가 3명에 불과하여 2007년 현재 1년 예산 200억에 상근자 100명인 금속노조와 대비된다. 물론 금속사용자협의회의 특징은 과도기적 현상의 반영인 면도 있어 직접적인 비교는 어렵다. 하지만 보건의료사용자협의회가 보건의료노조의 산별교섭 요구에 대한 소극적인 대응책으로서 사용자협의회를 구성하는 수준에 머무른다면 노동관계를 조율 규제하는 대표성을 갖는 것이 당분간 쉽지 않을 것이다.

때문에 전문인력 및 예산확충 등 실질적인 인프라 확충과 더불어 회원기업에 대한 규

율능력이 매우 중요한데 외국의 경우 사용자단체의 규율을 위반하는 회원들에 대하여 명시적인 처벌에서부터 공개적인 비난에 이르기까지 다양한 규율방식이 있다. 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등은 회원기업의 임금합의에 대한 거부권, 직장폐쇄에 대한 거부권 등이 있는 반면 벨기에, 독일, 네덜란드의 사용자단체들은 그와 같은 명시적인 규율을 하지 않는 것으로 보인다. 한국의 사용자단체 역시 회원기업에 대한 명시적인 처벌을 할 수 없지만 산별협약이나 여타 사용자단체의 결의사항이 집행될 수 있기 위해서 어떤 방식으로 규율할 것인가가 중요한 문제가 될 수밖에 없다. 특히 협약미적용이나 탈퇴 가능성을 규율하는 다양한 방법을 모색해야 한다.

다음으로 노조조직률이 높고 기업규모가 크거나 존속연수가 높을수록 사용자단체의 가입률이 높다는 것이 외국의 경험이다. 물론 이것이 한국에 그대로 적용되기도 어렵지만 노조 조직률의 재고가 사용자측으로 하여금 사용자단체를 강화시켜야 한다는 외적인 환경으로 작용할 것이다. 또한 외주화와 분사화가 확대되는 것이 사용자단체의 가입률을 낮춘다는 점을 고려해야 한다. 더욱이 외주화와 분사화에 따라 업종이 바뀐다면 사용자측은 더욱 소극적이 될 수 있다. 따라서 중장기적으로 사용자단체의 가입을 높일 수 있는 방법을 적극적으로 모색하는 것이 필요하다.

그리고 사용자단체는 산업 수준에서의 단체교섭의 파트너일 뿐만 아니라 개별 사용자들의 노사관계 안정화를 지원하고 공동의 이해를 대변해야 하는 것, 즉 사용자 내부에 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 이를 위해 외국의 경우 사업자단체와 사용자단체가 분화되기보다는 초기부터 결합되거나 최근 통합하는 양상이 보인다. 특히 1990년대 이후 사용자단체에서도 몇 가지 변화가 공통적으로 보이는데 산하 단체나 회원사들의 순응을 요구하기보다는 가이드라인 형태의 권고가 등장하고 사업자단체로서의 역할이 증가하며 정책압력단체로서보다는 정책연구기능이 강조된다는 것이다(김영두 · 노광표, 2005). 한국의 경우도 사용자단체일 뿐만 아니라 사업자단체로서의 기능이 함께 요구되는 것도 이 때문이다.

또한 이와 같은 지속적인 과제뿐만 아니라 해당 시기 교섭의 효율성을 높이는 것 역시 사용자단체의 주요한 이해관계가 아닐 수 없다는 점에서 필요한 자원을 체계화하고 확충하는 것이 필요하다. 은행연합회를 적극적으로 활용하는 금융산업과 달리 보건의료는 병원협회와 구분되는 별도의 사용자단체를 구성하기는 하였지만 병원협회와의 협력이 필요한 것도 이 때문이다.

나. 산별교섭에 끼치는 영향

보건의료사용자단체협의회의 출범은 보건의료 산별교섭의 안정화에 긍정적인 영향을

끼칠 것으로 보인다. 우선 교섭초기부터 교섭 자체가 공전되는 일이 점차 줄어들 것이며, 다른 한편 실질적인 교섭 의제에 집중하는 것이 용이해진다. 또한 노·사·정 혹은 사·정간의 의사소통의 주체가 형성됨으로써 향후 교섭 이외의 다양한 협의 가능성도 높아진다. 더군다나 이와 같은 경험이 쌓일수록 사용자측도 단기적이고 직접적인 이해에서부터 중장기적이며 보건의료산업 전체의 이해를 보는 시각을 갖게 되고 이것이 노사관계를 안정시키는 중요한 계기로 작용할 수 있다. 또한 노사간의 힘이 불균등할 때보다는 어느 정도 대등한 경우 분규 가능성이 오히려 적어진다는 사실까지를 고려한다면 보건의료사용자단체협의회는 산별교섭의 초기단계가 끝나가고 있음을 의미하는 것이기도 하다.

물론 긍정적인 전망만을 하기는 어렵다. 노사 모두 산별교섭의 경험이 적고 기업별교섭에 대한 선호도가 남아 있는 상황에서 산별교섭이 노사 모두 혹은 어느 한쪽에 불리할 경우 여전히 교섭형태가 바뀔 수 있기 때문이다. 그런 점에서 산별교섭 그 자체에 보다 본격적으로 집중할 뿐만 아니라 노사 각각이 조직내부의 결속력을 높이는 것에 적극적이어야 할 것이다.

Ⅲ. 금융산업 사용자단체[1]

외환위기 이후 산업구조조정 과정에서 유례없는 고용위기와 갈등을 경험한 금융산업 노동조합들은 2000년 말 강한 리더십에 힘입어 산별노조 전환에 성공하였다. 기업별노조 운동 및 교섭 관행과의 불안정한 공존 등 여전히 풀어야 할 숙제가 많지만, 산별노조에 대한 정책의존도 및 교섭의 집중도가 점차 높아지는 등 금융산별교섭은 어느 정도 궤도에 오른 듯 보인다. 특히 2003년 이후 은행연합회가 실질적인 사용자단체로 역할하기 시작하면서 교섭체계 역시 안정화되고 있다.

하지만 중앙산별교섭 체계의 제도화는 형식적으로 아직 미완성단계에 있는데 이것은 법적 사용자단체의 부재 때문이다. 금융노사는 지난 수년간 견해차를 상당히 좁혀 2006년 교섭에서 사용자단체 구성을 잠정합의하기에 이르렀다. 하지만 이미 2007년 산별교섭이 시작되었지만 금융노조는 애초 목표로 했던 2007년 교섭 개시전 사용자단체 법인

1) 여기서 금융산업은 금융산업노동조합이 조직하고 있는 은행산업을 중심으로 한 제1금융권과 여타 조직대상 기업에 주로 국한되며 사무금융노련이 조직하고 있는 보험과 증권 등 제2금융권은 제외된다. 이 글에서는 편의상 금융산업이라는 용어를 쓰기로 하겠다.

화를 이끌어내지 못하였다. 그러나 교섭파트너인 은행연합회가 사용자단체 구성의 필요성을 공감하고 있을 뿐 아니라 사용자측 전반이 구성 자체에는 큰 이견을 보이지 않고 있어 이 과제는 올해 교섭에서 마무리될 가능성이 크다.

1. 사용자단체 구성의 진행경과

금융산업의 사용자단체 구성 논의는 2006년 해당 의제에 대한 노사의 잠정합의에 따라 본격적으로 추진되었다. 사용자단체 구성에 대한 잠정합의는 2000년 3월 산별노조 전환 이래 매년 교섭에서 산별교섭의 정착이라는 명제 아래 사용자단체 구성을 요구한 노동조합측 노력의 산물이다. 실제로 노조는 이를 작년 산별교섭의 최대성과로 평가하기도 하였으며, 완전합의를 올해 주요 교섭의제로 삼는 등 노력을 기울이고 있다. 2006년 산별교섭에서 노사가 잠정합의에 이른 사항은 "사용자는 사용자단체 구성을 적극 추진"하며 "노사는 사용자단체 구성을 위하여 노사공동실무위원회를 즉시 구성한다" 또 "올해 사용자단체 구성을 목표로 산별교섭의 대상, 방법, 이중교섭 방지 대책 등을 논의한다"는 등으로 요약된다. 실제 그 이행을 위해 2007년 초 노조가 '사용자단체 구성 요구안' 을 제출한 이래 지난 5월 말 산별교섭이 막을 올리기까지 몇 차례 노사공동실무위원회가 개최되어 구체적인 쟁점 사항이 논의되고 타협점이 모색되었다.

금융산업의 경우 사용자단체 구성을 위한 환경은 기업별교섭을 좀더 선호하는 사용자들의 시각에서 볼 때에도 그리 부정적이지 않다. 우선 산업내 기업간 편차가 타산업에 비해 상대적으로 적은 편이고 중앙교섭의 오랜 경험이 누적되어 있어 사용자들의 가보지 않은 길에 대한 불안감이 비교적 덜하다. 조직적으로 1970년대 이미 "중앙노사협의회"에 금융경영자협의회를 구성해 참여한 경험도 지니고 있다.

더불어 2006년의 잠정합의는 산별교섭 전환후 지난 6년간 진행된 교섭과정에 대한 사측의 입장이 반영된 것이기도 하다. 2003년 은행연합회가 교섭권을 위임받게 된 것은 2000년에서 2002년까지 진행된 집단교섭이 비효율적이고 교섭비용을 높이는 방식이라는 사측의 평가에서 기인하였다. 당시 중앙 및 지부교섭에 모두 참가해야 하는 은행장들의 불만이 높았을 뿐 아니라 순번제 간사은행장의 부담이 과중하다는 의견이 사용자간에 널리 공감되었다. 이에 대표단을 통한 중앙교섭의 필요성과 교섭을 전반적으로 조율할 중앙조직의 필요성이 제기되었다. 전국 은행연합회에 교섭권, 체결권, 교섭위원 선정권을 위임하기로 한 결정은 개별 사용자의 부담을 덜고 사용자측 내부 의견을 조율하는 한편 전문성, 지속성을 갖출 수 있는 교섭주체의 필요성을 사용자들이 과도적으로 인정한 것이었다.

이에 사업자단체인 은행연합회는 교섭의 진행을 돕고 금융노조와 실무를 협의하는

한편 개별 사측 실무자들과 협상전략을 수립할 노사협력팀을 신설하면서 위임요청을 수락하였다. 은행연합회는 2003년 이래 교섭진행 과정을 통해 산별교섭의 정착화에 기여했으나 사업자단체로서의 내생적인 한계 역시 경험하게 되었다. 사용자단체로서의 법적 지위의 부재로 개별 사용자들을 규율하는데 제약이 있을 뿐 아니라 동원할 수 있는 인적·물적자원이 취약하여 산별교섭 의제를 개발하고 교섭을 주도할 역량 부족에 대한 자각이 불가피하였다. 중앙의 책임과 규제력을 갖춘 사측 교섭주체 형성이 노동조합의 요구이긴 하였지만 은행연합회로의 교섭권 위임 및 그 이후의 경험에 따라 사용자측의 요구로서도 실질화되는 계기로 작용한 것이다.

법적 사용자단체의 필요성에 대한 은행연합회의 논리는 자체 교섭평가서에 드러나기도 하였다. 즉, 산별교섭을 거스를 수 없는 흐름으로 본다면 사측은 현재보다 더 능동적으로 교섭에 임해야 하며 이를 위해 법적 사용자단체 구성이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 은행연합회는 금융노조가 2000년 산별노조 전환 이후 매년 예산, 인력, 의결기능을 계속 확대함으로써 산별노조의 권한과 지도력을 강화하고 있는 반면, 사측은 결속력을 결여함으로써 교섭에 수동적으로 대응하고 있다고 평가한다. 나아가 회원사들의 다양한 입장 차이를 조율할 권한이나 체결된 협약을 관철시킬 능력이 취약한 중개자로서가 아니라 실질적 권한을 갖는 대표로서 내부 입장 조정과 교섭전략의 전문성을 갖춘 사용자단체의 구성이 필요하다는 점을 매년 교섭평가에서 지적해 왔다.

이렇듯 금융산업에서는 노사 공히 사용자단체의 구성의 필요성에 대한 이해관계를 어느 정도 공유하고 있다. 따라서 올해 사용자단체 구성이 마무리되는데 큰 장애는 없을 것으로 예상된다. 그러나 사용자측이 사용자단체 구성에 합의하는 명목으로 몇 가지 교섭구조상의 쟁점사항을 연계하여 정리하려 함에 따라 이에 대한 타협의 성패가 사용자단체의 현실화를 가름하는 요인이 될 것으로 보인다.

2. 주요 쟁점 및 향후 전망

앞서 언급하였듯이 사용자단체 구성 자체는 더 이상의 쟁점이 아니다. 다만 사용자측은 산별교섭 체계를 기정사실화할 사용자단체의 구성을 앞두고 산별교섭의 구조를 둘러싼 주요 쟁점에 대해 사측 입장을 관철시키기 위한 선제조건의 합의를 요구하고 있다. 그러나 몇몇 쟁점에 대해 노조가 반대의견을 명시함으로써 타협이 필요한 상황이다.

사용자단체 구성의 선제조건을 둘러싼 노사의 쟁점사항들은 다음과 같은 6가지로 정리된다. ① 법인의 사업범위, ② 법인대표 및 교섭대표, ③ 교섭위원 선정, ④ 이중교섭 방지대책, ⑤ 단체협약 유효기간, ⑥ 지부단위 쟁의행위 제한 등이다. 당초 사용자단체 법인화 시기도 쟁점사항에 포함되어 있었으나 이는 이미 시효를 넘긴 것이다.

위 6가지 쟁점 중 법인의 사업범위에는 노사간에 큰 이견이 없으나 산별중앙 노사협의회 개최의 명시를 주장하는 노동조합과 산별중앙 노사간담회로 할 것을 주장하는 사측의 주장이 약간 엇갈리고 있다. 이밖에 법인대표나 교섭대표에 대해서도 사실상의 이견은 없다. 한편 지부단위 쟁의행위 제한과 관련하여 사용자측은 지부교섭 결렬시 산별차원의 재교섭 의무를 부과하되 재교섭시 재교섭의 결렬시에만 쟁의여부를 결정하자고 주장하고 있는 반면, 노동조합은 제한을 두지 않는 현재 방식을 주장하고 있다. 그러나 실질적으로 산별협약에서 이미 다루어진 의제에 대한 기업차원의 쟁의는 그간 발견되지 않았을 뿐 아니라 쟁의행위가 지극히 제한적으로만 일어나는 금융노사관계의 특성을 고려할 때 이 문제 역시 주요 대립선을 형성하는 문제라 할 수 없다.

따라서 가장 핵심적인 쟁점으로 대두되는 것은 교섭위원 선정문제, 이중교섭 방지대책, 단체협약 유효기간 등이다. 이 중 그간 실질적으로 가장 논란이 되어 왔으며 사용자단체 구성과도 밀접하게 연계되어 있는 영역이 교섭위원 선정문제이다. 2003년 은행연합회의 교섭권 수임과정에서도 이미 쟁점이 된 바 있고 매년 교섭에서 어느 정도의 진통이 따르듯이 교섭대표단 구성을 사업장대표로 해야 한다는 노조측 주장과 이는 사용자의 고유권한이라는 사용자측의 주장이 맞물려 노사간의 줄다리기가 팽팽하다. 사용자단체 구성에 대한 협의에서도 노조측에서는 결정권한이 있는 사업장대표들이 직접 교섭위원으로 참여하여 교섭의 효율성과 실효성을 높여야 한다고 주장하는 반면, 사측에서는 은행연합회를 중심으로 교섭역량을 집중, 재생산하는 한편 교섭위원 지명권은 교섭대표에게 일임하자는 주장으로 맞서고 있다. 이 문제에 대한 노조의 양보는 쉽지 않을 듯 보인다. 기관장이 교섭에 직접 참여해 온 오랜 은행권 교섭관행을 고려할 때 사용자측의 주장이 받아들여지기 어렵기 때문이다. 또 은행장들과 지부장들의 승인이나 양해없이 산별조직이 독자적으로 의사결정을 하기는 여전히 어려운 구조 때문이다. 따라서 당분간 일정한 수의 사업장 및 노조대표들의 참여는 불가피하다. 다만 양측이 산별노조와 사용자단체의 고유 권한 및 역량 확대라는 측면에서 이들의 비율을 장기적으로 어떻게 조정해 나가야 하는지를 타협하는 것이 더 현실가능한 방안이 될 수 있을 것이다. 2006년과 올해 교섭대표단 구성에 있어서 산별조직의 임원(정책본부장 등)들의 비율을 늘려가고 있는 점은 노사가 이와 같은 방향에 현실적으로 동의하고 있다는 점을 시사한다.

한편 이중교섭 방지대책의 쟁점은 다음과 같다. 사용자측은 지부교섭 의제를 제한하고 산별 위임사항 및 기관의 특수사항만 논의하는 한편 산별교섭 논의 종결사항에 대해서는 지부단위 재논의에 대한 불가를 주장하는 반면, 노조는 일단 법인설립후 이 문제에 대해서는 노사공동의 연구용역을 통해 사후적 보완책을 찾자는 주장을 펴고 있다. 사용자측의 이와 같은 요구는 산별교섭과 동일한 기종결 의제에 대한 지부별 재교섭은

산별교섭의 존재의의를 부정하고 산별협약의 효과를 약화시킨다는 점에서 노사간 그리고 각 조직 내부적으로 강력한 제재조치가 필요하다는 인식 때문이다. 그러나 가장 큰 쟁점이 될 수 있는 임금교섭의 경우 산별 가이드라인 수준의 협약과 개별 사업장의 상황을 반영하는 지부의 보충교섭은 이미 산별교섭의 일반적인 교섭관행으로 발견되고 있기 때문에 이를 부정적인 이중교섭으로 보기는 힘들다는 점이 양자간에 전제될 필요가 있다. 또 현재 금융산별교섭에서 상당수의 개방조항 및 보충협약을 갖고 있듯이 각 기관의 고유사항에 대한 지부별 논의 역시 당연한 사항이다.

그러나 현재 과도적 전환기에 있는 금융산별교섭 구조하에서 이 부분에 대한 단기간의 깔끔한 정리는 어려운 것이 사실이며, 외국의 기존 산별노조 역시 분권화 경향 속에서 어려움을 겪고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 이는 노사 각 산별조직이 산별교섭 체계 안정화 및 유연한 조정적 산별교섭의 추구라는 과제로 점진적, 지속적으로 함께 노력할 필요가 있다.

마지막으로 단체협약의 유효기간과 관련해서는 사용자측이 임금협약 1년 유지, 단체협약 2년으로 기간연장을 주문하고 있는데 반해, 노조는 현행 1년을 고수하고 있다. 이는 앞에서 언급한 바 있는 산별 노사협의회(혹은 간담회)의 활성화와 밀접하게 연계하여 타협할 필요가 있는 쟁점으로 보인다. 산별 노사협의회 정기개최 및 일상적 의사소통의 통로가 노사 양측의 산별조직을 중심으로 제도화된다면 연간 단체협약에 소요되는 비용과 시간절감 효과를 노사 모두가 누릴 수 있다. 또 산별조직의 일상화 및 역량 강화에도 기여할 가능성이 있다.

위의 세 가지 문제는 노사 각자가 상호 연계했을 때의 득실을 따져 전략적인 배치에 활용할 때 타협의 실마리를 찾을 수 있을 것으로 보인다. 또 특히 교섭대표단 구성의 문제나 이중교섭 문제는 향후 산별교섭 구조의 정착과 관련하여 핵심적인 문제 영역이므로 단기적으로 사용자단체 구성과 연계하여 논의하기보다는 장기적으로 노사 모두에게 도움이 되는 방향으로 연구, 실행해 가는 것이 필요하다.

3. 사용자단체 구성의 효과

사용자단체 구성은 앞에서 여러번 언급했듯이 산별 단체교섭의 안정화와 산별 노사단체의 역량 강화를 위해 필요하다. 아직은 금융산업 노사가 명실상부한 산별교섭 체계의 구축에 성공했다고 보기 어려운데 사용자측은 물론 노동조합 역시 중앙의 지도력 및 지부 통제력이 미약한 상태이며, 노사관계의 중심축이 여전히 기업단위에 쏠려있기 때문이다. 따라서 노사 공히 여전히 정책 및 조직 역량에 많은 보강이 요구되고 있다. 사용자측의 실무진은 사업자단체의 한 부서에 소속되어 있을 뿐이어서 활동이 교섭시기에

만 집중되는 경향이 있으며, 성장하고 있는 산별 노동조합과 균형을 맞추기 어려운 상태이다.

안정단계에 들어가고 있는 금융산별교섭의 현재 수준을 고려한다면 사용자단체 구성을 통해 포괄적 산별교섭 의제를 지속적으로 개발하고, 산별 노사협의 채널 등의 적극 활용을 통해 각종 현안에 해결방안을 함께 모색하며, 유연하면서도 규제력이 있는 산별교섭 관행을 안정적으로 재생산하는데 한 걸음 더 나아갈 수 있을 것이다.

Ⅳ. 결 론

외국의 경우를 보면 사용자단체가 지역(local) 수준에서 전국 수준의 조직화를 이루게 된 것은 노조가 신속하게 광역적으로 단결하여 노조와 단체교섭의 인정을 위해서 개별 사용자들을 압박하는 몰매공세(wishsawing)를 벌인데 따른 대응을 위해서였다고 한다(김영두・노광표, 2005: 57). 수백년이 지난 한국에서도 이와 유사한 현상이 벌어지고 있다. 앞에서 검토한 보건 및 금융 모두, 그리고 금속산업에서는 더더욱 노조가 개별 사용자들에게 산별교섭에의 참여를 요구하는 방식으로 지부 혹은 지회교섭을 이용하거나 그와 같은 경험을 갖고 있기 때문이다. 따라서 사용자단체의 결성 및 발전의 주요한 변수는 노조의 대응이라고 할 수 있다. 또한 사용자들의 조직화는 노동조합에 비하여 상대적으로 더 어렵다. 이는 조직화의 유인이 약한 동시에, 자본간 경쟁상황으로 인해 조직분열의 가능성이 지속적으로 내재되어 있었기 때문이다. 노조에게 있어 무임승차자 문제가 조직화의 걸림돌이었다고 한다면 기업가단체는 경쟁조절이 가장 큰 문제인 것이다(이상호, 2005: 89).

하지만 일단 궤도에 오르면 사용자단체는 노조의 요구에 대한 수동적 대응만이 아니라 사용자측 스스로의 이익을 위해 사용자 내부 또 노조와 정부 그리고 시민사회를 설득하는 적극적 대응으로 나아간다. 따라서 지금은 어떤 요인이 사용자를 사용자단체 결성 및 발전에 주력하게 할 것인가에 주목해야 한다. 2000년대 이후 변화된 국내외적 환경이 기업가들로 하여금 조직화의 필요성을 인식하게 하는 환경변수임은 사실이다. 동시에 산별차원의 협약체계를 수용함으로써 발생하게 되는 추가적인 비용과 부담을 개별 기업들은 산정하게 된다는 점을 고려해야 한다. 즉, 사용자단체에 가입하지 않았을 때보다 더 높은 이익이 존재한다는 확신이 제공되어야 조직화가 가능하다(이상호, 2005: 90).

지금까지 연구결과에 따르면 산별 혹은 업종별 협약들이나 전국협약들은 노조에게

전국적인 범위로 임금과 노동조건의 최저기준을 확장하는 효과를 가져온 반면, 사용자들에게는 임금부상을 막고 기업간 임금경쟁을 차단하는 편익을 가져다 주었다. 그리고 무엇보다도 전국적 사용자단체의 지위를 확립시키는 결과를 가져왔다(김영두・노광표, 2005: 58). 또한 악성적인 노사갈등이나 노사분규를 약화시키는 효과도 있었다. 그리고 노사갈등을 기업의 담장 밖으로 넘김으로써 기업내부에서 노사가 새로운 협력체제를 형성할 수 있는 개연성을 높인다. 하지만 부정적인 요인들도 존재하는데, 예를 들어 국제적인 경쟁에 노출되는 업종일수록, 또한 분사화나 외주화가 심한 업종일수록 분권화된 교섭을 선호한다. 때문에 앞으로는 산별교섭의 비용과 효과를 살펴보고 비용을 발생시키는 요인들을 합리적으로 제거하면서 효과를 극대화하는 노사양측의 전략이 더욱 필요하다 할 것이다. KLI

<참고문헌>

김은아(2006),「사용자단체 구성합의 찍고, 사회적 역할강화로 한 걸음 더!」,『노동사회』109.

김영두・노광표(2005),『사용자단체연구』, 한국노총 중앙연구원.

박제성(2007),「사용자단체의 법리」, 사용자단체의 법적 지위와 법률관계 토론회 자료집.

은수미(2005),『2005년도 노사분규 실태분석 및 평가－보건의료 부문』, 노동부.

은수미・이종래(2006),『2006년도 노사분규 실태분석 및 평가－보건의료와 금속산업 부문』, 노동부.

이상호(2005),「독일 사용자단체의 역사와 현황」, 김영두・노광표 편,『사용자단체연구』, 한국노총 중앙연구원.

이주희(2004),『보건의료산업 교섭실태와 개선방안』, 노동부.