월간노동리뷰 | 2010년 12월호 pp.44~57
ⓒ 한국노동연구원

복수노조 교섭창구단일화제도 시행 전망과 과제 검토

이상희 · 조준모*

Ⅰ. 문제 제기

어려운 과정 끝에 복수노조 허용과 단체교섭창구단일화제도의 틀이 마련되어 2011년 7월 1일부터 시행에 들어가는 것으로 예정되어 있다. 그러나 지난한 과정을 거쳐온 난산이 시사하는 바와 같이 제도 시행시 적지 않은 부담도 예상될 수 있다. 특히 무노조기업에서는 사측이 노동조합의 등장 자체를 꺼리거나 부담을 가질 것이고, 유노조기업에서도 노조는 노조대로 사측은 사측대로 노사 모두가 부담을 가질 것으로 추정된다.

일각에서는 노동조합 자체의 등장이 무슨 큰 문제를 초래할 것인지에 대해 의문을 표하면서 단체교섭창구단일화로 규율되면 큰 문제가 없을 것이라고 전망할 수도 있다. 그러나 복수노조 허용으로 최소한의 인원을 구비한 소수노조가 등장하기가 지금보다 많이 쉬워지고, 노동조합의 역할이나 기능에 비추면 비록 교섭권을 행사할 정도의 규모가 아니더라도 여러 조합활동 내지 파업권 행사가 아닌 준법투쟁 수준의 부실한 노무제공 등의 발생 가능성을 감안하면 간단한 문제가 아닐 수 있다.[1)]

이에 이 제도가 본격적으로 시행되기 전이라도 복수노조 허용 시대에 발생하리라 예상되는 노사관계 실태 내지 문제점을 살펴보고자 한다. 실태와 문제점은 본 『노동리뷰』의 조준모 · 진숙경의 설문조사 결과를 기초로 살펴본다. 특히 일련의 교섭창구단일화 과정에서 발생되리라 예상되는 교섭창구단일화 전개 실태 내지 문제점을 검토해 보면서 예상되는 문제점에 대한 대안도 모색해 보고자 한다.

한편 어렵게 도입한 새 제도를 시행도 해보지 않은 상태에서 성급히 평가한다는 비난

* 이상희=한국산업기술대학교 교수(lsh2008@kpu.ac.kr), 조준모=성균관대학교 교수(trustcho@skku.edu).

1) 본 『노동리뷰』의 조준모 · 진숙경 설문 결과에서도 복수노조 허용 이후 노사관계의 전망에 대해 초기에는 불안정해질 것이나 장기적으로는 다시 안정화를 찾을 것이라는 답변이 많음에 비추면 초기 혼란이 절정에 달할 것으로 추측된다.

도 있을 수 있다. 그러나 복수노조 허용과 교섭창구단일화제도는 우리 노사관계 역사의 획을 긋는 중요한 혁명과 다름없는 사건 중의 하나이고, 이렇게 중요한 제도 시행은 비록 시행을 앞두고서라도 몇 차례일지언정 사전 점검 내지 검토를 통해 실제 행위 당사자인 노사 모두에게 유연하고 다양한 사고를 가지고 현명하게 대처할 수 있는 여건과 환경을 조성할 필요도 있다.

특히 복수노조 허용 및 단체교섭창구단일화 문제는 우리 노동관계법상 갈등과 대립을 초래할 수 있는 핵심 쟁점으로 우리 헌법상 노동기본권과 국제기준에 대한 부합 여부가 상시적으로 제기되는 영역이다. 이 때문에 설령 정책 대안이나 제도 보완을 모색하더라도 우리 헌법과 현행법 체계에 부합되도록 설계되어야 하고, 결사의 자유 등 ILO 주요 협약 기준에 달해야 하며, 여타 선진 국가의 관행에도 근접하는 등 세밀한 검토가 필요하다. 무엇보다도 복수노조 교섭창구단일화제도는 비용증가 등과 같이 노사관계에서 교섭상 효율성도 고려되었지만, 노조 자율 내지 자치권의 존중도 고려된 것이다. 이 때문에 보완 내지 대안의 내용도 교섭의 효율성은 물론 노동조합의 자치권도 염두에 두고 검토되어야 한다.

Ⅱ. 복수노조 시대의 발생될 예상문제와 과제

1. 발생될 예상문제

가. 복수노조 등장과 노사관계 비용 증가 요소

앞의 조준모・진숙경의 설문에서 유노조기업에서는 복수노조가 설립된다고 하더라도 응답자의 상당수가 사업장 내에 과반수노조가 존재할 가능성이 높은 것으로 보고 있는 것으로 나타났다. 또 교섭비용과 관련해서도 과반수노조가 교섭대표를 맡게 되었을 때 현재와 비교해서 비용이 많이 증가하지 않을 것이라는 예측을 보여주고 있다. 그리고 교섭단위도 과반수노조로 창구단일화될 것이라는 예측이 가장 높게 나타났다. 말하자면 유노조 사업장의 경우에는 복수노조가 허용되더라도 그나마 안정적일 가능성이 높다고 점쳐지고 있는 것이다.

그러나 무노조기업에서의 반응은 사뭇 달랐다. 즉 만약 무노조기업에서 노동조합이 만들어지게 되었을 경우 과반수노조가 존재하지 않을 가능성이 더 클 것이라는 예측을 많

이 하였는데, 이는 무노조기업에서 신규노조는 소수노조가 될 가능성이 높은 것으로 예측되는 것이다. 단계적으로 진화하도록 설계된 현행 교섭창구단일화 과정 중 무노조기업에서는 소수노조의 등장으로 사측에 의한 복수교섭의 수용, 노조간 위임이나 연합 등 특별한 사정이 없는 한 자율적 교섭대표와 과반수대표노조 선정 단계를 넘어 공동교섭단 구성으로 발전하게 될 가능성이 높아지는 등 교섭과정이 지난하게 될 가능성이 많아질 수도 있다는 것이다.

나. 단일화 마무리 단계인 공동교섭단의 구성과 운영

복수노조 단체교섭창구단일화는 아무래도 위와 같은 자율적 단일화 단계에서 완성되든가, 아니면 절대 과반수대표노조나 연합 내지 위임 등에 의한 과반수대표노조 등에 의한 방법으로 가급적 조기에 종식되는 것이 바람직하다. 그러나 그렇지 못할 경우에는 공동교섭대표단 선출 단계로 넘어간다. 이것은 실질적 교섭을 하기 위한 최후의 단계이기 때문에 반드시 교섭대표가 정해져야 한다.

그런데 이 경우 자율적 공동교섭대표단을 구성하게 될 경우에는 최대 다수노조가 독식하기보다는 조합원수 비례 방식이 더 선호될 것으로 전망되었고, 이것이 안될 경우 넘어가는 다음 단계인 노동위원회에서 정하는 공동교섭대표단은 조합원수에 비례하여 결정된다. 문제는 비례 방식의 공동교섭대표단 구성 가능성이 만만치 않고 노동위원회 결정에 대한 이의제기 가능성도 적지 않은 것으로 전망되었다. 실질적 교섭을 앞두고 교섭대표 선정 마무리가 잘 안 될 수 있다는 것이다.

다. 현행법제도의 시행과 운용 전망

한편 유노조기업에서는 현행법 시행 여부에 대해서는 그대로 시행될 것이라는 예측이 가장 많이 나타났다. 그러나 무노조기업은 1/3만이 현행법이 그대로 시행될 것으로 보았고, 시행이 늦춰지거나(1/3), 시행령 등이 개정될 것(1/3)이라는 예측도 적지 않게 나타났다.

추가적인 제도개선방안에 대하여 유노조기업의 경우는 소수노조에 대한 교섭창구단일화 참여자격 요건 제한(1/3) 요구가 적지 않았고, 자율적 공동교섭단 구성시에는 조합원수에 따른 참여자격 요건 설정(1/5) 요구도 적지 않게 나타났다. 무노조기업들은 소수노조 난립 방안(1/3)에 뒤이어 교섭단위 분리 및 교섭단 구성시 신속 효율적 운영방안 모색(1/4) 요구도 적지 않게 나타났다.

2. 예상문제에 비춘 주요 검토과제

조준모・진숙경의 설문으로부터 추론하면, 복수노조가 등장하고 교섭창구단일화가 마련된 제도와 같이 운영될 경우 발생될 예상문제는 다음과 같이 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 하나는 복수노조가 등장하면 필연적으로 노사관계 비용이 증가하게 되는데, 증가에 기여하는 요소가 유노조기업과 무노조기업에 따라 달랐고, 특히 신규노조가 소수노조일 경우 발생되는 비용이 큰 것으로 전망되었다. 또 다른 하나는 창구단일화를 정하기 위해 수차례의 단계별 절차를 거치도록 디자인되어 있는데, 단일화가 잘 안될 경우 마지막으로 창구단일화 마무리를 해야만 하는 공동교섭단 구성 절차가 잘 마무리되어 실질적 교섭으로 이어질 수 있도록 해야 하나 이것이 쉽지 않다는 전망이 나왔다. 끝으로 현행 제도의 시행 전망, 교섭단위 분리 신청 등 교섭창구단일화 관련 일련의 제도가 공정하게 효율적이고 생산적으로 작동될 수 있어야 하는데, 시행 전망에 대한 회의는 물론 교섭단위 분리 결정 등 교섭창구단일화 절차 관련 운용상의 장기화 등이 전망되었다.

이들 전망에 기초하여 주요 정책 검토 과제를 다음과 같이 세 가지로 대응시킬 수 있다. ① 복수노조 교섭창구단일화 제도에서 가장 많은 비용증가 요소로 지목되는 소수노조에 대한 적정하고 공정한 교섭참여 제한 방식 모색이 가능한가이다. 소수노조 교섭참여 자격 요건 검토 등을 통해 교섭창구단일화 방안이 자율적 결정 단계 내지 과반수 대표노조 단계 등 조기단계에서 이루어지도록 촉진할 수 있는 방안의 모색이 가능한지의 문제이다. ② 공동교섭대표단 구성시 현행법과 같이 전체조합원 10/100 이상 노조만 참여토록 하는 요건 외에 소수노조 참여 자격 제한 요건을 재검토하는 방안이 필요한지 여부의 검토이다. 즉 실질적 교섭을 목전에 둔 마무리 단계이기 때문에 보다 신속한 마무리(교섭대표단 구성)를 위해 효율적으로 운용될 필요가 있지 않은 여부의 문제이다. ③ 교섭단위 분리 및 그 밖에 창구단일화 관련 절차가 공정하고 신속하게, 그리고 효율적이고 생산적으로 운영될 수 있는 방안 모색의 검토이다. 제도 시행까지 많은 우여곡절을 거쳐 겨우 마련된 제도의 효율적 운용을 위해 우려되는 제반 사항을 검토해 보자는 것이다.

Ⅲ. 정책과제 검토

1. 교섭창구단일화 프로세스와 소수노조

가. 자율적 교섭창구단일화 과정

복수노조 교섭대표노동조합의 결정은 크게 ① 교섭창구단일화 참여 노조 확정 절차와 ② 실질적인 교섭창구단일화 절차로 구분할 수 있다. 실질적인 교섭창구단일화 절차는 참여 노조가 확정된 후 14일 내에 자율적으로 교섭대표노동조합을 정하여야 하는 절차부터를 말한다. 다만, 이 기한 내에 사용자가 노조법상 교섭창구단일화 절차를 거치지 아니하기로 동의한 경우에는 개별교섭을 하게 된다. 결국 자율적 단일화 절차 기간은 교섭창구단일화 참여 노조와 협의하여 개별적 교섭을 하거나 노노간 자율적 교섭창구단일화를 만들어내는 기간이 된다.

이러한 절차를 둔 취지는 사용자에 의한 개별교섭 수용 의사도 존중하고, 노조간 자율결정의 기회를 부여하여 위헌 소지를 최소화하고 사업장 특성을 반영하여 교섭대표노조를 선정할 수 있도록 하자는 데 있다.

교섭창구단일화 절차 중 자율적 단일화 기간 내에 노사간, 노노간 자율적 단일화 노력으로 해결되는 것이 가장 효율적이고 가장 노사자치주의적인 것에 부합된다. 이 중 가장 바람직한 것은 자율적 단일화 기간 내에 교섭대표노조가 결정되거나 노사가 가장 효율적이라 생각되는 바에 따라 개별 또는 자율적으로 정한 교섭대표노조와 교섭을 하는 것이다. 노동조합의 자치는 물론 집단적 노사자치주의 이념에도 가장 잘 부합하는 것이다.

소수노조라 하더라도 소수노조 난립이라는 단점에도 불구하고 이러한 자율적 교섭창구단일화 기간에는 최대한 참여를 존중해 주는 것이 바람직한 것은 두말할 필요도 없을 것이다.

나. 과반수노조대표 결정 과정

자율적 단일화 기간 내에 교섭대표노조가 결정되지 못하면 과반수노조대표를 찾는 단계로 넘어가게 된다. 이 시기부터 제도 운영이 조금 복잡해지고 제도에 의한 타율적 창구단일화이므로 단일화를 촉진하는 절차적 수단이 추가된다. 즉 과반수노조대표에게 교섭대표권을 인정해 주는 것은 당해 교섭단위에서 교섭대표로 인정해야 할 현실적이고 실질

적인 지위를 승인함과 아울러 노사관계 안정성 등을 고려하는 것이다.

그런데 과반수노조는 현실적으로 존재하는 절대적 과반수노조만 의미하는 것이 아니라 둘 이상의 중소규모 노조가 위임 내지 연합을 통해 과반수노조를 만들어내는 것도 허용된다. 미국 등과 같이 다수노조대표성을 차지하기 위한 선거제도 등이 없는 현행법하에서 소수노조의 위임 내지 연합 등을 통해 당해 교섭단위에서 존재하는 절대적 과반수노조의 독주를 막을 수도 있고, 소수노조도 다양한 전략적 선택을 통해 자신들의 대표가능성도 부여하여 공정성도 보완하자는 취지로 보인다.

이 때문에 순수한 노사자치를 떠난 과반수노조 결정 단계에서부터는 노노간의 실질적인 경쟁이 시작되고, 이 절차부터 적지 않은 교섭관련 비용이 지출될 것으로 예상된다. 과반수를 차지하기 위한 노노간 이합집산에 따른 갈등도 예상될 수 있고, 특히 무노조 대기업에서 과반수를 인정받기 위한 전략적 소수노조 설립과 교섭창구단일화 참여 노력이 매우 적극적일 것으로 예상도 된다.

교섭창구단일화의 입법취지 등에 비추면 다소 긴 기간 동안의 교섭대표 결정 절차를 효율적으로 할 필요가 있다. 그 필요성이 인정된다면 과반수노조 결정 단계에서부터 소수노조의 교섭참여 자격 요건이 필요한 것은 아닌지 여부가 검토될 필요도 있을 수 있다.

다. 공동교섭대표단 결정 과정

한편 과반수노조대표 결정 단계마저 무산되어 버리면 공동교섭대표단 구성 절차로 이행된다. 공동교섭대표단 구성 단계는 자율적 교섭창구단일화가 실패하고, 해당 사업장에서 과반수조직노조도 없으며, 위임 내지 연합을 통한 연대 가능 과반수노조도 없기 때문에 최후의 조치로서 마련된 절차이다. 이 단계에서는 소수노조 난립으로 인한 노사관계 자체가 매우 복잡 불안할 가능성도 적지 않을 것이고, 실질적 교섭단계로 이행하기 위한 교섭창구단일화도 반드시 강구되어야 하는 숙제도 안고 있다.

현행 공동교섭대표단 구성 절차와 내용은 아마도 이러한 점들을 고려하여 설계된 듯하다. 구체적으로 공동교섭대표단 참여 노조는 전체 조합원 10/100 이상을 차지하여야 참여가 가능하고, 노동위원회가 결정하게 되는 공동교섭대표단의 경우 교섭단을 10인 이내로 한다.

그런데 공동교섭대표단 구성은 교섭창구단일화의 막바지 단계이다. 일련의 교섭창구단일화 단계가 실패하여 그 다음 절차로 진행되어 오면서 상당한 시일도 소요되고, 그래서 공동교섭대표단 구성은 가급적 날씬하게 신속하게 이루어질 필요는 없지 않는가라는 의문이 제기될 수 있다. 물론 노조의 자치 내지 노사 자율도 존중되어야 한다. 이 때문에 교섭창구단일화 막바지 단계인 공동교섭대표단 구성에서도 자율적 공동교섭대표단 결정

절차가 선행하고 안될 경우 노동위원회에서 공동교섭대표단을 구성해 주는 것으로 짜여져 있다.

그러나 공동교섭대표단 구성 단계는 아무래도 노조 자치나 노사 자율보다 효율성을 더 고려하는 편이 노사에게도 유익한 면이 많다. 다소 긴 시간을 교섭창구단일화 절차에 소진한 노사관계는 피곤할 수도 있다. 따라서 공동교섭대표단 구성에서는 소수노조로 인해 어려워지는 일은 가급적 줄여 줄 필요도 있다고 본다. 특히 비록 막바지이지만 중장기적인 노사관계를 생각하면 자율적 공동교섭대표단이 구성될 수 있는 가능성을 높여 줄 필요는 더욱 많아진다.

따라서 교섭창구단일화 프로세스의 마지막 관문에서는 절차가 더욱 효율적으로 진행될 수 있도록 하고, 이로써 바로 진행될 실질적 교섭과정에 더욱 많은 정력을 투입하기 위해 현행 공동교섭대표단의 운용의 묘를 살릴 수 있는 소수노조 참여 요건 방안 모색 필요는 없는지에 대한 검토가 중요하게 될 수 있다.

2. 소수노조 교섭창구단일화 참여 요건 기준의 준거(準據)

가. 유의한 준거들

현행법상 단체교섭의 근로자측 당사자는 노동조합이고, 노동조합은 소정의 설립신고 절차 외에는 특별히 조합원 규모 등에 대한 자격제한이 없으며, 민법상 사단과 같아 사단의 성립요건인 2인 이상이면 노동조합 설립신고를 할 수 있다. 즉 2인 이상이면 노동조합을 설립할 수 있고, 공동교섭대표단 절차를 제외한 나머지 절차에서 단체교섭 당사자 내지 단체교섭 창구단일화 절차에 참여가 가능하다.[2)]

이 때문에 소수노조 교섭참여 요건을 논의하는 것 자체는 매우 민감한 문제임이 틀림없다. 소수노조 교섭참여 요건을 논하는 것은 기존의 권리를 축소 내지 박탈하는 것으로 이어질 수 있기 때문에 노조로서는 매우 불쾌한 일임에 틀림없다. 교섭제도의 효율성을 지나치게 강조하게 되면 소수노조에 대한 배려가 완전히 무시될 수도 있기 때문이다.

그래서 우리가 소수노조 교섭창구단일화 참여 요건 기준을 논의할 경우 다음과 같은 사항이 고려될 필요가 있다. 첫째, 과연 소수노조 교섭창구단일화 참여 요건 설정이 국제기준 내지 글로벌 관행상 결사의 자유 등 근로자의 권리와 충돌되는가, 둘째 현행법체계상 소수노조 교섭창구단일화 참여 요건 설정으로 인한 제한은 가능한가, 셋째 과연 현행 제도 운용에서 소수노조에 의한 문제점이 발생된다면 이를 최소화할 수 있는 적정한 방안 내지 기준을 어떻게 모색할 수 있는지 등이다.

---

2) 행정해석도 같다(노동부(2008), 「집단적 노사관계업무 매뉴얼」).

나. 소수노조 관련 국제노동(ILO) 기준 및 글로벌 관행

소수노조의 자격 내지 권리 행사에 대한 국제기준 내지 글로벌 관행에 대한 내용이 사뭇 궁금하다. 아마도 그간 우리나라에서 산업화시대의 노조 규제 정책 경험에 대한 반동으로 노조자격 요건 내지 단체교섭자격 요건과 같은 뚱딴지 같은 화두를 꺼집어 내기 어려운 여건 등 때문에 쉽게 발견되지 않았다. 그러나 이제는 복수노조가 전면적으로 허용되는 노사관계의 자유로운 방임이 용인되는 시기에 왔으므로 혹시 합리적 기준이나 요건 설정이 있는지 찾아보는 것도 중요한 의미를 가질 수 있다.

먼저, ILO에서는 노동조합의 단체교섭자격 요건에 직접 관련한 것은 아니지만 노동조합 설립시 필요 인원수 요구 규정과 관련한 사안에 대하여 노동조합의 최소인원 기준 요구가 결사의 자유의 원칙(제87호 협약)과 반드시 모순되지는 않는다고 보고 있다.[3] 보다 구체적으로 노동조합 설립 최소 인원수와 관련하여 ILO가 밝힌 견해를 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.[4]

우선, 사업장 수준의 노동조합 설립에 필요한 인원수에 대하여, 20명의 최소인원 기준은 받아들여질 수 있고,[5] 20명의 기준을 요구한 법 규정은 과도해 보이지도 않으며, 노동조합의 형성을 방해한다고 볼 수도 없다고 한다.[6] 그러나 최소 근로자 30명의 기준은 기업단위에서의 노동조합의 설립을 방해받지 않는 차원에서 감소되어야 하고, 특히 해당 국가에 소규모 기업의 비중이 높은 곳은 더욱 고려되어야 한다는 의견을 보이고 있다.[7]

이에 반해, 직종 또는 여러 직종을 아우르는 노동조합이라 하더라도 그 설립을 위해 100명의 근로자를 요구하는 최소 인원 기준은 축소되어야 하고,[8] 최소 50명의 조합원을 가져야 한다고 요구하는 것도 노동조합의 설립이 확실히 방해받거나 불가능하게 하는 것이라 한다.[9] 그러나 지역적 노동조합의 경우 최소 근로자 30명 기준은 받아들여질 수 있

3) ILO(2006), Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, para.287(336th Report, Case No.2332[Poland], para.703). 다만 그 인원수는 단체의 설립이 방해받지 않는다는 취지를 존중하는 차원에서 합리적인 방식에 따라 고정화되어야 한다고 했다.

4) 이하는 ILO(2006), Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO(이하 2006 Digest), para.279~para.293; ILO(1996), Freedom of Association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO(이하 1996 Digest), para.256~para.257에서 발췌 요약한 것이다.

5) 1996 Digest, para.256.

6) 2006 Digest, para.292(316th Report, Case No.1996[Uganda], para.602).

7) 2006 Digest, para.286(327th Report, Case No.2138[Ecuador], para.539).

8) 2006 Digest, para.283(327th Report, Case No.2098[Peru], para.543).

9) 2006 Digest, para.284(316th Report, Case No.1996[Uganda], para.662); (336th Report, Case No.2153

으며, 다만 이 기준은 작업장 조직의 경우에는 감소되어야 한다고 한다.[10]

한편 노동조합을 설립하는 데 필요한 기준을 전체 근로자들에서 차지하는 비중으로 설정할 수가 있다. 그 경우 ILO가 밝힌 견해를 보면, 우선 단체를 설립하는 데 있어서 근로자들의 30%라는 최소 가입 요건은 매우 높고,[11] 30% 이하로 조합원수가 하회할 경우 해산하도록 하는 규정들은 제87호 협약 제2조에 부합되지 않으며,[12] 하물며 50% 이상 구성되도록 요구하는 입법은 당연히 제87호 협약 2조에 부합되지 않는다고 한다.[13]

이상과 같이 ILO가 노동조합 설립을 위한 조합원수 최소 규모에 관하여 밝힌 견해는 다음과 같은 의미로 파악될 수 있다.

첫째, 노동조합 설립에 필요한 최소 인원수 규정을 두는 것은 가능하고, 다만 그것으로 인해 노동조합 설립이 방해받지 않도록 하여야 한다. 최소 인원 요건이 제87호 협약과 모순되지 않는 반면, 그 인원수는 단체의 설립이 방해받지 않는 차원에서 합리적인 방식에 따라 정해져야 한다는 것이다.

둘째, 최소 인원수 정도는 지역 수준과 기업 수준의 차이, 노동조합의 기반이 되는 국가의 기업규모나 산업구조 등을 고려하여 구체적 개별적으로 판단될 수 있다. 사업장 수준의 노동조합 설립에 필요한 최소 근로자수는 20명 정도가 적절하고, 지역 등 초기업 수준에서는 30명의 기준이 적당하다는 것이다. 다만 해당 국가에 소규모 기업의 비중이 높은 곳은 더욱 고려되어야 하고, 특히 작은 기업들이 있는 국가나 노동조합 구조가 기업별 노조를 기반으로 하고 있는 국가에서는 그러한 조직의 설립이 방해받지 않도록 하여야 한다고 한다.

셋째, 노동조합 설립에 필요한 요건을 전체 근로자에서 차지하는 비율(%)로 정할 경우에는 30% 이하로 정해야 한다고 보고 있다.

그렇다면 ILO 결사의 자유위원회는 해당 국가내 산업의 기업 사이즈, 노조 조직형태 등을 고려한 노동조합 설립 인원수 최소 요구 입법은 가능한 것으로 보인다. 다만 그 기준을 명확히 하기는 어려우나 대체로 비율은 30% 미만, 인원수는 20인 미만 정도로 형성되는 것으로 보인다.

한편 소수노조의 처우에 관한 일정한 절차 내지 자격 요건 설정은 각국의 제도 내지 글로벌 관행에서도 자주 발견되고 있다. 호주의 노조등록에 필요한 근로자수를 산별노조

[Algeria], para.166).

10) 1996 Digest, para.257. 그러면서, 특히 작은 기업들이 있는 국가나 노동조합 구조가 기업별노조를 기반으로 하고 있는 국가에서는 그러한 조직의 설립이 방해받지 않도록 하여야 한다고 한다.

11) 2006 Digest, para.288(306th Report, Case No.1862[Bangladesh], para.102); (337th Report, Case No.2327 [Bangladesh], para.200).

12) 2006 Digest, para.289(306th Report, Case No.1862[Bangladesh], para.102).

13) 1996 Digest, para.294.

나 기업별노조 모두 50인 이상으로 규정하는 사례, 독일 연방노동법원에서 적정한 정도의 사회적 세력을 구비한 노조에 대해 단체협약 체결권한을 부여하는 사례, 기타 미국의 교섭단위 근로자의 30% 이상의 서명을 교섭대표제도 선출 위한 투표참가 요건 설정 사례, 영국의 노동조합 승인제도 사례 등이 그러하다.[14)]

다. 현행법체계와 복수노조 교섭창구단일화제도

복수노조 교섭창구단일화제도는 논의 출발 때부터 우리 헌법의 노동권 관련 규정에 반하는 것은 아닌지, 즉 처음부터 위헌논란이라는 꼬리표를 달고 다녔다. 이러한 현상은 우리 노사관계법제도 내지 노동행정사의 특별한 전개경험에 비추면 충분히 납득이 가기도 한다. 사실 우리나라의 노동단체권은 1980년대 후반 이후 제대로 보장되기 시작했기 때문이다. 노동조합의 설립 자체가 논란이 되었던 뼈아픈 경험 때문에 교섭창구단일화는 노동조합의 권리를 제약하는 것으로 수용되었다.

그러나 1990년 이후 우리나라 노동단체권은 그 권리가 급격히 신장되었고, 복수노조가 전면 허용되는 시기에 접어들면 이제는 노동조합의 설립이 문제가 아니라 합리적인 노사관계의 질서 형성이나 집단적 노사관계의 자치가 제대로 기능할 수 있도록 지원할 수 있는 제도적 기제가 필요하게 된다. 현행 복수노조 교섭창구단일화제도는 바로 이러한 관점에서 해석되어야 하고 받아들여져야 한다.

그렇다면 우리 노사관계에서 복수노조 교섭창구단일화제도의 시행 및 운영시 집단적 노사관계 질서 내지 자치에 공헌하지 못하는 문제가 발생되거나 발생이 우려되는 것이 있다면 그에 맞는 교정 가능성도 검토될 수 있다고 보아야 한다. 지나치게 소수노조가 교섭창구단일화에 소모적 비용을 많이 들게 한다면 소수노조 교섭창구단일화 참여 요건을 검토하거나, 아니면 자율적 단일화 기회를 부여하되 그것이 안될 경우 교섭창구단일화 막바지로 갈수록 참여 요건을 강화하는 등의 검토가 개방적으로 이루어질 필요가 있다는 것이다.

라. 소 결

이상과 같이 국제노동기준이나 글로벌 관행, 그리고 현행법체계에 비추면 복수노조 허용에 따라 등장할 수 있는 소수노조에 대해 노조설립이나 단체교섭 참여 등에 대한 합리적인 자격 요건 설정은 가능한 것으로 판단된다.

그런데 현행법은 노조설립 자체에 대한 제한을 특별히 두지 않고 있기 때문에 위와 같

14) 노사정위원회(2005),『복수노조 교섭체계 합리화 방안 관련 논의자료집』참조.

은 노조설립 그 자체에 대한 소정의 요건을 두는 것은 실현이 힘들다. 특히 이러한 노조설립에 필요한 최소 인원수 내지 최소 비율 요구 입법은 여러 가지로 복잡한 논쟁을 격화시킬 수 있는 어젠다이다. 우리 헌법상 노동3권 규정하에서 법률에서 노동조합 설립과 관련한 최소 비율과 최소 인원수로 제한이 가능한지에 대한 근본적인 논의가 격렬하게 제기될 것이다. 게다가 우리나라와 같이 노사단체간 합리적인 정책 대결이나 협상문화가 미진한 여건하에서 노동조합 최소 설립 요건 도입 방안 논의는 매우 경직적일 수밖에 없다.

그러나 복수노조 교섭창구단일화라는 일련의 프로세스에서 교섭창구단일화 과정에 참여할 수 있는 소정의 요건을 두는 것은 현행법(공동교섭대표단 참여 요건)도 일부 반영되어 있고 실현도 가능하다. 그렇다면 위와 같은 노조설립 최소 기준은 교섭창구단일화 참여 기준 내지 단체교섭권 부여 기준에 대한 논의에 유용하게 응용할 수 있다.

그러면 만일 현행 복수노조 교섭창구단일화 프로세스 과정에서 소수노조의 난립에 의해 집단적 노사자치가 잘 안되는 사례가 예측된다면 이러한 국제노동기준이나 글로벌 관행에서 발견되는 노동조합 설립에 대한 소정의 자격 요건을 어떻게 응용할 수 있을까, 또 그럴 필요성은 있을까, 필요성이 인정되면 구체적으로 어느 단계에서 어떤 기준으로 설정될 수 있을까 등에 대한 검토가 숙제가 될 것이다.

3. 교섭창구단일화와 소수노조 규율 방안 검토

가. 자율적 교섭창구단일화 결정 단계

자율적 단체교섭창구단일화 단계에서도 소수노조의 난립시 입장의 복잡성 등으로 자율적 단일화 목적 달성에 도움이 되지 못하는 경우도 충분히 예상될 수 있다. 그러나 소수노조 난립이 초래하는 단점이 있음을 아무리 감안하더라도 자율적 교섭창구단일화 과정에서부터 최저 기준 등 소정의 참여 요건을 요구하는 것은 무리라 하지 않을 수 없다.

본디 복수노조 교섭창구단일화제도는 자유로운 노동조합의 설립 보장으로 복수노조의 설립 및 각 노조의 단체교섭권과 단체행동권이 보장되어 모든 노동조합이 자율적으로 사용자측과 교섭하는 가장 이상적인 교섭방식이라 할 수 있다.[15] 다만 복수노조 허용에 따른 노조간은 물론 노사간 갈등으로 인한 비용 증대 등의 문제가 발생할 가능성이 높아 예외적으로 교섭창구단일화라는 절차적 조치를 통해 집단적 노사자치가 원활하게 운용되도록 하는 데 그 취지가 있다고 할 것이다.

---

15) 국회환경노동위원회(2009. 12), 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 검토보고서」(안상수 의원 대표발의), pp.9~10 참조.

따라서 자율적 교섭창구단일화 단계에서는 소수노조에 대한 아무런 제한을 두지 않는 것이 바람직하고, 그러한 제한을 두지 않아서 초래되는 단점보다 노사자치의 가능성을 제고하는 장점이 더 많을 것으로 판단된다. 설령 장점과 같은 실질이 수반되지 않고 단점이 더 많을 것으로 보이더라도 자율적 단일화 결정의 기회를 단 한 번이라도 부여하는 것이 노사관계의 본래적 모습에 더 가깝다.[16]

나. 과반수노조대표 결정 단계

자율적 교섭창구단일화가 실패하면 전체 조합원 과반수조직노조대표가 교섭대표가 된다. 이 경우 과반수노조대표는 하나의 노조가 압도적으로 과반수를 차지하는 절대적 과반수노조대표도 있을 수 있고, 수개의 소수노조를 포함한 복수노조간 연합과 위임에 의한 과반수노조대표도 있을 수 있다. 전자의 경우 창구단일화 절차상 자동적으로 부여되는 과정이므로 교섭대표 결정 자체는 비싼 비용을 요구하지 않는다. 그러나 후자의 경우는 여러 노조간 연합과 위임이라는 변수에 의해 예측하기도 어렵고 그러한 과정을 통해 결정된다는 점에서 적지 않은 비용이 지출될 것으로 예상된다. 이 때문에 소수노조 난립이 복잡성과 소모적 비용지출의 원인이 될 수도 있으므로 절차에 참여 요건을 설정할 필요는 없는지 등과 같은 의문도 제기될 수 있다.

그러나 과반수노조대표 단계의 특징은 자율적 교섭창구단일화 실패에 따른 후속 단일화 절차로서 가급적 현실적 권력관계를 수용하자는 취지와 노사관계의 안정화 기능 등이 고려된 것이라 할 수 있다. 자율적 교섭창구단일화가 안될 정도로 노노간 갈등이 내재되고 있으므로 현실적 실질적인 과반수노조에게 교섭대표 기능을 부여하는 것이 신속하고 효과적이고 안정적이라는 것이다.

특히 이 과정에서 소수노조 난립으로 과반수노조대표 결정이 지연되거나 어렵게 되는 등의 문제가 발생할 수 있고, 소수노조의 합종연횡(연합 내지 위임)으로 현실적인 과반수노조대표가 달라질 수도 있다. 그러나 이 단계가 자율적 단일화 기간으로서 겨우 14일이지나 교섭창구단일화 결정을 그렇게 급박하게 요구받을 시기도 아니고, 소수노조가 자율적 단일화 과정에서 일방적으로 무시를 당하였을 가능성도 고려하면, 소수노조에게 연합과 위임 등과 같은 기회를 부여하는 것도 그리 나쁘지는 않다고 본다.

따라서 이 단계에서도 소수노조에게 특별한 참여 요건을 설정하는 등을 통해 복수노조간 교섭에 대한 구조조정을 도모하기보다는 과반수노조대표 결정을 위한 소수노조간 스스로 협력적 기회를 부여하는 것이 바람직하다.

---

16) 법제처(2010), 「규제 영향 분석서(노동조합 및 노동관계조정법 일부개정 시행령안)」, p.9에서도 교섭창구단일화는 자율적 단일화가 원칙이라 한다.

다. 공동교섭대표단 결정 단계

위와 같이 자율적 단일화 결정 단계에서 교섭창구단일화가 안되고, 과반수노조대표 결정 단계에서도 교섭창구단일화가 안될 경우에는 교섭창구단일화의 거의 끝 단계에 해당하는 공동교섭대표단 결정 단계로 이행된다.

이 단계에서는 교섭창구단일화가 촉구될 필요가 있고, 현행법상 공동교섭대표단 구성시에는 전체 조합원 10% 이상인 노동조합만이 공동교섭대표단 구성에 참여할 수 있다(노조법 제29조의2 제4항)는 규정은 그러한 취지에서 이해될 수 있다. 이러한 룰은 자율적 공동교섭대표단 구성시나 노동위원회를 통한 공동교섭대표단 구성시나 공히 적용되는 것으로 해석된다(제29조의2 제5항 참조). 말하자면 공동교섭대표단 구성시에는 이미 전체 조합원 비율(10%)을 통해 소수노조의 참여를 제한하고 있다는 것이다.

그런데 현행 교섭창구단일화 제도는 자유로운 복수노조의 허용과 자율적 단체교섭을 허용하되 그에 수반될 수 있는 부작용, 이를테면 집단적 노사자치의 기능이 비효율적 갈등에 방치되지 않도록 방지하기 위한 것으로 이해할 수 있다. 현행 제도가 만일 이러한 방지와 교섭 촉진 기능을 다하지 못할 경우에는 그에 부응하는 제도적 보완 조치도 필요하다.

공동교섭대표단 구성 단계는 교섭창구단일화 과정의 배수진에 해당한다. 이 단계만큼은 교섭창구단일화가 이루어지도록 촉진할 수 있는 과감한 정책도 검토가 되어야 한다. 구체적으로 소수노조에 대한 교섭참여 노력은 이미 자율적 단일화 기간과 과반수노조대표 결정단계에서 다 했다고 보아야 하고, 제도적 배려도 충분하다고 생각된다. 공동교섭대표단 구성 단계에서는 노조의 자율이나 노사자치보다는 효율성을 비중 높게 고려할 필요가 있다.

이러한 전제에 서면 적어도 공동교섭대표단 결정 단계에서는 되도록이면 교섭창구단일화가 날씬하고 신속하게 되도록 할 필요가 있다. 또 적어도 마지막 단계인 공동교섭대표단 구성에 이르면 자율성이 더 떨어진다는 단점을 인지하게 하여 자율적 단일화와 연합이나 위임 등을 통한 과반수노조대표 구성 등에 더 적극적으로 임하도록 유인한다는 정책적 고려도 가미될 수 있다.

그런데 과연 현행제도와 같이 전체 조합원 10% 이상의 노동조합이라는 공동교섭대표단 참여 요건만으로 이러한 목적을 달성하기가 충분한가이다. 우리는 앞에서 소수노조 설립 최소 기준의 검토에서 전체 근로자 중 차지하는 비중이 30% 이내이거나 최소 인원 20인(초기업노조는 30인) 정도의 기준이 ILO 협약과 충돌하지 않는다는 사실을 확인하였고, 여타 선진국가에서도 단체교섭이나 단체협약 체결 능력과 관련한 소정의 요건 기준이 존재한다는 것을 확인하였다. 다만 현행법상 공동교섭대표단 구성에서 배제되는 소수

노조의 기준은 전체 종업원을 기준으로 한 것이 아니라 전체 조합원을 기준으로 한 것이어서 양자를 정확하게 비교 평가하기가 어려운 점이 있다.

그러나 전체 조합원 10% 이상의 노동조합이라는 소수노조 참여 요건만으로는 기업별 노조를 주로 하는 우리나라에서 기업규모에 영향을 받는 노조규모간 편차가 심한 사정이 반영되지 못하고 있다. 이를테면 대기업에서 발생되는 소수노조와 중소기업에서 발생되는 소수노조의 영향과 규모는 다를 수 있다. 그래서 현행 공동교섭대표단 구성에서 소수노조 참여 요건 설정을 전체 조합원 규모에 따라 최소한 이분하여, 전체 조합원 10% 이상 이외에 소규모 노조의 경우 ILO 견해보다는 적은 최소인원 10인이라는 요건의 추가를 검토할 수 있다. 전체 조합원 10% 이상이 아주 극단의 소수노조에 해당되는 사례도 충분히 예상될 수 있고, 이것이 마지막 절차인 공동교섭대표단 구성을 쉽지 않게 할 수도 있기 때문이다. 요컨대, 막바지 교섭창구단일화를 촉진하기 위해 현행과 같이 공동교섭대표단 구성에 참여할 수 있는 요건을 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합의 전체 조합원 10% 이상인 노동조합으로 하되, 조합원 최소인원이 10인 이상으로 하는 것을 보완하는 것도 한번쯤 검토해 볼 필요가 있다는 것이다.

4. 기타 제도 시행 및 교섭단위 분리 등 신속 효율적 운영 방안

복수노조 교섭창구단일화 제도가 오랜 기간 유예되다가 드디어 처녀 시행을 맞이하는 만큼 제도 시행에 대한 의구심도 발생되고 있는 것이 현실이다. 이 때문에 정부는 법시행과 시행시 발생될 여러 문제, 가령 시간에 맞는 절차 진행, 조합원수 산정 갈등 등에 대해 미리 점검하여 운영 매뉴얼을 제정하는 등 교육과 제반 노동행정적 준비에 만전을 기할 필요가 있다.

교섭단위 분리와 그 절차가 제대로 이행되는지에 대한 의문도 적지 않게 제기된다. 특히 현행법상 교섭단위 분리는 노사 일방도 신청이 가능하고 이를 노동위원회의 결정으로 이루어지도록 되어 있다. 교섭단위 분리를 노동위원회의 결정으로 하도록 한 것은 교섭단위 분리를 통해 복잡한 교섭창구단일화를 회피하는 등 교섭창구단일화 제도의 형해화 등이 우려될 수도 있기 때문이라 생각된다. 그렇다면 향후 노동위원회에서 교섭단위 분리 결정시 분리 결정 기준 마련 등이 면밀하게 준비될 필요가 있다. 자칫 노동위원회의 결정이 지나치게 세밀한 교섭단위 결정 수용으로 이어져 방만성과 비효율성을 보일 우려도 있을 수 있기 때문이다. KLI