

## 교섭단위 분리제도의 내용과 쟁점

이 승 옥\*

### ◆ 교섭창구단일화제도와 교섭단위의 원칙

주지하는 바와 같이 2011년 7월 1일부터 ‘하나의 사업 또는 사업장’에서 노동조합을 자유롭게 설립할 수 있게 된다. 그간 기업별 복수노조 설립을 금지하여 단일노동조합 체제를 중심으로 형성되어온 우리나라 노사관계의 지형을 근본부터 바꿀 수 있는 제도가 시행되는 것이다. 급격한 제도 변화가 산업현장에 미치는 영향을 최소화하기 위해 노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노조법’)은 1997년 제정 당시부터 교섭창구를 단일화하는 제도를 실시하도록 규정하고 있었다. 이에 따라 2010년 1월 1일 개정된 현행 노조법은 교섭창구단일화제도를 명시적으로 규정하여, 개별 기업 단위에서 복수노조의 설립은 허용되되, 복수노조가 자율적 합의 등에 의해 교섭창구를 단일화하여 사용자에게 교섭을 요구하도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

교섭창구단일화제도는 헌법 제33조에서 보장하고 있는 소수노동조합의 단체교섭권을 침해한다는 일각의 비판이 제기되고 있는 것도 사실이다. 개별 노조가 교섭권을 독립적으로 행사하는 것이 사실상 어렵기 때문이다.

그렇지만 복수의 노동조합에게 모두 완전한 범위의 단체교섭권을 보장하는 것만이 근로자의 근로조건 유지·개선이라는 노동조합 본연의 목적을 달성하기 위해 정책적으로 바람직한지도 함께 고려할 필요가 있다. 현실적으로 개별 노조가 각각 단체교섭권을 행사할 경우 근로자집단이 분산되어 교섭력이 분산되는 것은 불가피하다. 교섭력이 저하되면 근로자집단의 힘에 의해 근로조건 향상을 도모하기는 어려워질 수밖에 없다. 또한 동일하거나 유사한 근로를 제공하고 있는 근로자가 노동조합 소속이 다르다는 이유만으로 상이한 근로조건을 적용하는 것이 과연 합리적이라고 할 수 있는지도 문제될 수 있다. 고용형태나 성이 다르다는 이유로 근로조건을 차별하는 것이 합리성이 없는 것과 유사한

\* 이화여자대학교 법학전문대학원 교수(arbeit@ewha.ac.kr).

측면이 있는 것이다. 교섭창구단일화제도가 이러한 문제점을 시정하는데 도움이 될 수 있다는 점은 부정하기 어려울 것으로 보인다.

현행 교섭창구단일화제도는 교섭창구 단일화를 하여야 하는 범위, 즉 복수의 노동조합이 교섭대표노동조합을 통하여 단체교섭을 하여야 하는 단위를 교섭단위라고 정의하고 있다. 따라서 교섭단위를 어떤 범위에서 설정하는지는 교섭창구단일화제도의 출발점을 이루고 있다고 할 수 있다.

노조법은 ‘하나의 사업 또는 사업장’을 원칙적인 교섭단위로 하고 있다. 따라서 ‘하나의 사업 또는 사업장’에 노동조합이 2개 이상 조직되어 있거나 소속 근로자가 가입하고 있는 노동조합이 2개 이상인 경우에는 교섭창구를 단일화하여야 한다. 이와 같이 ‘하나의 사업 또는 사업장’을 원칙적인 교섭단위로 설정하고 있는 취지는 기업별 단체교섭의 관행이 확립되어 있는 우리나라 노사관계의 현실을 고려하여, 복수노조 허용으로 인한 현장의 혼란을 최소화하겠다는 의도가 있는 것으로 보인다. 즉 사업(장) 단위의 복수노조 허용이라는 새로운 제도의 도입에도 불구하고 기업별 단체교섭이라는 기존의 교섭관행을 가능한 한 유지하겠다는 취지라고 할 수 있다.

여기에서 ‘하나의 사업 또는 사업장’의 의미가 우선 문제될 수 있다. 예를 들어 은행과 같이 전국적으로 지점이 분포되어 있는 경우 각각의 지점을 ‘하나의 사업 또는 사업장’에 해당하는 것으로 보아 하나의 교섭단위로 볼 것인가, 그렇지 않으면 지점 전체를 포함한 은행 자체가 ‘하나의 사업 또는 사업장’에 해당하는지가 문제될 수 있다.

우리나라 노동관계법의 전체적인 체계나 기존의 판례에 비추어 볼 때 ‘사업’이라 함은 경영상의 일체를 이루는 기업체 그 자체를 의미하는 것이라고 해석된다. 이에 대해 ‘사업장’ 개념은 논란의 여지가 있을 수는 있으나, ‘사업 또는 사업장’이 병렬적으로 규정되고 있는 점, 교섭창구단일화제도의 취지, 교섭단위 원칙에 비추어 볼 때 ‘사업’과 유사한 의미로 해석하는 것이 타당할 것이다. 즉 사업장은 하나의 사업하에서 장소적으로 분리된 곳을 의미하는 것이 아니라, 독자적인 경영상 판단하에서 독립채산제로 운영되고, 각 사업장에서 상호 인사교류가 이루어지고 있지 않는 등 인사노무 등에서도 독립되어 있는 곳을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 다만 기업체 그 자체를 의미하는 ‘사업’과 달리 사업장은 법인격을 독자적으로 가지고 있을 필요는 없을 것이다. 이런 점을 고려하면, 위의 사례에서 은행의 각 지점은 독립된 ‘사업장’으로 해석되기는 어렵고, 각 지점 전체를 포섭한 은행 그 자체가 하나의 ‘사업’으로 될 것이다. 즉, 이 경우에는 은행 전체가 하나의 교섭단위가 될 것이다.

### ◆ 예외적인 현상으로서의 교섭단위 분리

교섭단위, 즉 교섭대표노조를 결정하여야 하는 단위는 이와 같이 원칙적으로 ‘하나의 사업 또는 사업장’이 되지만, 항상 그렇게 볼 경우에는 불합리한 결과가 발생할 수 있다. 예를 들어 항공사의 일반 근로자를 대상으로 한 노동조합과 조종사를 대상으로 한 노동조합이 별도로 단체교섭을 하여 온 관행이 있는 경우에는 양 직군을 하나의 교섭대표노조에 의해 교섭하도록 할 경우에는 특정 직군에 유리하거나 불리한 단체교섭이 이루어질 가능성이 많다. 즉 근로의 내용이나 성질, 근로조건이 현저하게 다르고 각각 독자적으로 교섭관행이 확립되어 있는 곳에서는 교섭대표노조를 통하여 교섭창구를 단일화하는 것이 오히려 해당 사업의 노사관계를 불안정하게 만들고 교섭대표노조에 의한 통일적인 근로조건을 결정할 수 있는 것이다. 이런 점을 고려하여 노조법은 예외적인 경우에 교섭단위를 분리할 수 있도록 하는 제도를 두고 있다. 교섭단위를 분리한다는 것은 분리된 각 단위에서 독자적으로 교섭대표노조를 결정할 수 있다는 것을 의미한다. 즉 분리된 단위에서도 마찬가지로 교섭창구단일화제도는 적용된다.

교섭단위를 분리하기 위해서는 노조법상의 세 가지 요건을 갖추어야 한다(법 제29조의 3 제2항). 노동위원회는 첫째, “하나의 사업 또는 사업장” 내에서 둘째, “현격한 근로조건 차이, 고용형태, 교섭 관행 등”에 비추어(분리의 객관적 요건), 셋째, “교섭단위를 분리할 필요가 있다고 인정되는 경우”(분리의 필요성)에 한하여 교섭단위 분리를 할 수 있다. 교섭단위 분리가 교섭단위 원칙에 대한 예외로서 규정되어 있는 이상, 이상의 요건을 모두 갖추고 있지 않으면 교섭단위 분리를 할 수 없다고 해석된다.

우선, 교섭단위 분리는 “하나의 사업 또는 사업장” 내에서만 가능하다. 따라서 노동위원회는 ‘하나의 사업 또는 사업장’을 넘어서는 교섭단위를 설정할 수 없다. 예컨대 동일한 기업이 복수의 ‘사업장’으로 운영되고 있는 경우, 각 ‘사업장’이 ‘사업’에 준할 정도의 운영상의 독립성이 있어 독자적인 교섭단위로 인정될 수 있는 경우에는 그 기업 내의 여러 ‘사업장’을 묶어서 하나의 교섭단위로 분리할 수 없다.

다음으로, 교섭단위 분리를 인정하기 위해서는 “하나의 사업 또는 사업장” 내에서 근로자 사이에 “현격한 근로조건 차이”가 존재하는 경우, “고용형태”가 상이한 경우, 분리 교섭하고 있는 “교섭관행”이 존재하는 경우 등 하나의 사업 또는 사업장 내에서 별도의 교섭대표노조를 선출하여 각각 독자적인 단체교섭을 진행하는 것을 정당화시킬 수 있을 정도의 상당한 차이가 인정되어야 한다. 즉 교섭단위 분리가 가능하기 위해서는 별도의 단체교섭을 정당화시킬 수 있을 정도의 “현격한 근로조건 차이”, “고용형태”의 차이, “교섭관행”의 차이가 인정되어야 한다.

이러한 차이는 객관적으로 사회통념에 따라 판단되어야 할 것이다. 다시 말하면, 노동조합의 조직대상, 관련 노동조합이나 사용자의 의사 등 주관적 사정은 고려되어서는 안된다. 주관적 사정을 고려하게 되면 교섭단위 결정의 원칙이 당사자의 의사에 의해 침해되어 교섭창구단일화제도 전체의 취지에 반하는 불합리한 결과가 발생할 수 있기 때문이다.

마지막으로, 노동위원회에 의한 교섭단위 분리가 인정되기 위해서는 교섭단위의 분리가 필요하다고 인정되어야 한다. 앞에서 살펴본 교섭단위 분리의 객관적 요건이 충족되더라도 노동위원회가 교섭단위 분리의 필요가 있는지 여부를 독자적인 관점에서 판단하여야 한다. 그러한 필요성을 노동위원회가 인정할 수 없다면 교섭단위 분리의 객관적 요건을 충족하는 경우에도 노동위원회가 교섭단위를 분리하지 않을 수 있다. 그리고 그 경우 교섭단위 분리를 인정하지 않은 노동위원회의 결정이 위법에 해당하는 것도 아니다.

이와 같이 교섭단위 분리의 필요성이 있는지 여부를 판단할 때 노동위원회는 재량권을 가진다. 그렇지만 그 재량권이 남용되어서는 안된다. 교섭단위 분리의 객관적 요건을 갖추고 있는 상황에서 노동위원회가 특별한 근거를 제시하지 않은 채 교섭단위 분리신청을 기각하면 재량권 남용, 즉 월권의 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

이상과 같은 요건을 갖추면 사용자나 노동조합 등 각 노동관계 당사자는 교섭단위 분리신청을 노동위원회에 할 수 있으나, 신청에는 시기상의 제한이 존재한다. 교섭창구 단일화 절차가 진행되고 있는 과정에서 특정 당사자가 교섭단위 분리신청을 한 경우에는 교섭단위 분리신청의 결과에 따라 그때 진행되고 있는 교섭창구 단일화 절차에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문에 법령에서는 두 절차를 제도적으로 분리시키고 있다. 교섭창구 단일화 절차 중에 교섭단위 분리신청을 허용하게 되면, 교섭창구 단일화 절차에 의해 교섭대표노조가 결정된다고 하더라도 교섭단위 분리신청의 결과에 따라 교섭대표노조의 결정이 무의미해지게 되어 다시 교섭대표노조를 선출하여야 하는 불필요한 혼란이 초래될 가능성이 있기 때문이다.

이에 따라 시행령 제14조의 11에서는 ① 사용자가 교섭요구 사실을 공고하기 전 또는 ② 사용자가 교섭요구 사실을 공고한 후에는 교섭대표노동조합이 결정된 날 이후에 한하여 신청할 수 있도록 규정하고 있다. 다시 말하면, 교섭창구 단일화 절차가 진행되는 기간을 제외한 기간에는 노동조합 또는 사용자는 ‘언제나’ 교섭단위 분리결정 신청을 할 수 있도록 하고 있다.

#### ◆ 교섭단위 분리제도의 쟁점

교섭단위 분리제도는 그 운용 과정에서 여러 가지 쟁점이 발생할 수 있다.

우선, 당사자간의 합의에 의해 교섭단위를 분리할 수 있는지가 문제될 수 있다. 노조법

은 교섭단위의 범위에 대하여 노동위원회의 분리결정이 있는 경우를 제외하고는 예외를 인정하지 않기 때문에 교섭단위의 분리는 노동위원회의 전속적 관할에 속한다. 따라서 교섭단위에 관한 노사 당사자의 합의가 있는 경우에도 노동위원회의 결정이 없는 한 교섭단위는 분리될 수 없고, ‘하나의 사업 또는 사업장’ 전체가 하나의 교섭단위가 된다고 해석하는 것이 타당하다. 이렇게 해석하지 않으면 교섭단위 분리제도가 교섭창구단일화제도를 회피할 수 있는 수단으로 남용되어 교섭창구단일화제도 자체의 취지가 상실될 우려가 있다.

다음으로, 분리된 교섭단위에 대하여 다시 교섭단위 분리를 신청할 수 있는지도 문제될 수 있다. 교섭단위 분리는 “현격한 근로조건의 차이, 고용형태, 교섭관행 등”을 고려하여 노동위원회가 교섭단위를 분리할 필요가 있다고 인정되는 경우에 가능하기 때문에(법제29조의3 제2항), 그 요건을 갖추고 있는 한 분리된 교섭단위에 대하여 다시 분리신청하는 것을 배제할 이유는 없을 것으로 보인다.

노동위원회는 교섭단위 분리결정을 할 때에는 당사자가 신청한 내용으로 교섭단위를 분리하여야 하는지 아니면 노동위원회가 당사자가 신청한 교섭단위를 수정하여 분리결정을 할 수 있는지도 문제될 수 있다. 노동위원회는 원칙적으로 당사자가 신청한 내용의 인용 여부를 결정하되, 그 신청한 내용이 다른 당사자의 분리신청과 관련되어 있는 경우 또는 교섭창구단일화제도의 취지에 비추어 합리적이지 않다고 판단되는 경우에는 당사자가 신청한 내용에 구속될 필요는 없고, 노동위원회가 독자적인 관점에서 분리된 단위의 범위를 정할 수 있다고 해석하는 것이 타당할 것이다. 다만 위법하거나 월권적인 결정을 할 수는 없다.

그 밖에 노동위원회가 분리결정을 하는 경우 그 유효기간을 설정할 수 있는지 여부, 교섭대표노조가 존재하는 상태에서 교섭단위 분리신청이 노동위원회에서 인정될 경우 교섭대표노조는 노동위원회의 교섭단위 분리결정이 이루어진 시점부터 교섭대표노조의 지위를 상실하는지 아니면 원칙적으로 2년인 교섭대표노조 지위 유지기간 동안은 교섭단위 분리결정에도 불구하고 교섭대표노조의 지위를 유지하는지, 노동위원회의 교섭단위 분리결정에 대하여 신청한 당사자가 아닌 노동조합 등 다른 노동관계 당사자가 불복신청을 할 수 있는지 등 다양한 쟁점이 발생할 수 있다.

노조법은 이 법 시행일 당시 유효한 단체협약은 이 법에 따라 체결된 것으로 본다고 규정하고 있고(부칙 제3조), 또 이 법 시행일 당시 단체교섭중인 노동조합은 이 법에 따른 교섭대표노동조합으로 본다고 규정하고 있다(부칙 제4조). 따라서 기존 노동조합은 교섭창구 단일화 의무에서 제외될 수 있는 여지를 두고 있다. 교섭창구단일화제도의 실질적인 시행시기를 일정기간 유예하고 있는 것이다. 따라서 2011년 7월 1일 이후 설립된 노동조합은 노동위원회에 교섭단위 분리신청을 함으로써 분리된 교섭단위에서 교섭권을 확

보호고자 할 것으로 예상된다. 요컨대 2011년 7월 1일 이후 복수노조의 설립이 허용되면 노동위원회에 교섭창구단일화제도와 관련하여 최초로 신청될 사건은 교섭단위 분리제도 일 가능성이 많다.

이런 상황을 고려하면, 교섭단위 분리제도를 둘러싼 여러 가지 쟁점에 대해 사전에 합리적인 기준을 제시하여 현장의 혼란을 최소화하고 새로운 제도가 안정적으로 정착하도록 할 필요가 있다. **KT**