

복수노조 관련 쟁점과 노동위원회의 역할

이 주 회*

2010년 1월 복수노조 및 전임자 관련 입법안이 통과되면서 지난 10여 년간 집단적 노사관계제도의 발전을 저해해 온 복수노조에 대한 법적 해결이 이루어진 것은 사실이나 본격적인 시행을 전후하여 이와 관련된 논쟁은 잦아들 기미가 보이지 않는다. 그것은 개정 노동법이 노사 양측의 기득권적 이해, 정부의 법률 지상주의에 의해 태생적으로 가지게 된 한계 때문이다. 게다가 지나치게 많은 관련 중요 사안이 정부로부터 완전히 독립되지 못한 노동위원회에 위임되어 있다는 점도 무척 우려스럽다. 노사 문제에 있어 가치중립적 정부란 참으로 획득하기 어려운 공공재이나, 특히 오랜기간 노동조합운동에 대한 개입과 배제의 경험을 가지고 있는 우리나라의 경우 더욱 그러하다.

◆ 복수노조 관련 개정 노동법의 특징 및 문제점

가. 창구 단일화에 대한 집착

복수노조 관련 개정 노동법의 가장 큰 특징은 창구 단일화를 ‘강제’한 것이다. 이러한 배타적 교섭제도는 사업장 단위 복수노조를 허용하면서 종업원 과반수의 지지를 받는 노동조합에게만 단체교섭권을 주는 미국을 모델)로 하고 있다. 하지만 1935년 전국노사관계법(NLRA) 제정 이후 노동조합에 불리한 방향으로 노동법의 개악을 계속해 온 미국에 서조차 유사한 근로조건과 이해를 가진 노동자에게 다른 교섭단위를 허용함으로써 한 기업에서도 이해관계가 다른 여러 노조가 모두 교섭권을 가질 수 있도록 하고 있다는 점에

* 이화여대 사회학과 부교수(j.lee@ewha.ac.kr).

1) 모든 국가의 노사관계제도는 산업발전 경로, 노동시장 구조, 노사간 정치권력의 균형 등 해당 국가에 특수한 역사에 의해 발전되어온 것으로 전혀 다른 제도적 맥락을 가진 타국으로의 이전이 결코 순조롭게 이루어진 적이 없다. 미국은 봉건제의 경험 없이 광대한 영토에 기반한 자영농을 보유한 ‘예외적인’ 국가(American Exceptionalism)로, 특히 다른 국가에의 제도 이전에는 특별한 주의를 요한다.

서 우리의 현행 노동법과는 큰 차이가 있다.

문제는 개정 노동법이 창구 단일화를 강제하는 데에서 한 걸음 더 나아가 자율적으로 창구 단일화에 실패한 경우 과반수노조가 자동적으로 교섭대표가 되도록, 또 과반수노조가 없어 공동교섭대표단이 꾸러질 경우에는 전체 조합원의 10% 미만을 조직하고 있는 노조의 참여를 제외시켰다는 점에 있다. 경영계의 주장을 반영한 이러한 소수노조에 대한 교섭권 침해는 새 노동법의 위헌 논란을 불러일으킨 주요 원인이다. 실제로 과반수노조가 교섭대표노조가 되는 한 복수노조로 존재하는 소수노조들은 단체교섭권뿐 아니라 여타 노조활동에서도 독립적인 활동능력을 잃게 되기 쉽다. 자동적으로 교섭대표노조가 되어 집단적 노사관계 및 채무적 부분에 대해 일체의 교섭권리를 갖고 있는 과반수노조가 얼마나 성실하게 소수노조의 이해를 대표해 줄 수 있는가에 대해서도 이미 많은 노동문제 전문가들이 의구심을 표현한 바 있다.

나. 다양한 교섭구조의 선택권 침해

물론 창구 단일화가 이루어져 단체교섭의 비용이 절약되고 노동조합운동의 지나친 과편화를 방지하게 된다면 바람직할 것이다. 문제는 개정 노동법이 이러한 효과만을 이유로 단일화 방식에 대해 지나치게 세세한 규제를 하고 있으며, 그 과정에서 노동자의 기본적인 권리를 침해하고 단체교섭 구조에 대한 선택의 폭이 현저히 줄어드는 역효과 역시 발생시키고 있다는 점이다. 개정 노동법에 따르면, 하나의 사업 또는 사업장에 조직형태와 관계없이 근로자가 설립하거나 가입한 노동조합이 2개 이상일 경우 창구 단일화를 실시하여야 한다. 산별노조의 지부 및 분회는 ‘노동조합’이 아니고 그 하부조직이므로 창구 단일화의 적용에서 제외되어야 한다. 개정 노동법이 시행되기 전까지 산별노조와 같은 초기기업단위 노조는 조직대상이 중복되는 기업별 복수노조가 아니므로 기업단위에서 각각 노조 설립과 교섭권을 행사할 수 있었다. 하지만 개정 노동법이 창구 단일화 대상에 초기기업별 노조를 포함시킴으로써 사업장에서 다수노조의 지위를 상실한 산별노조의 교섭 참여는 불가능해질 수 있으며, 실제로 산별교섭의 발전을 저해하게 될 것이다.

다. 노사자율주의 쇠퇴와 기존 대기업 정규직 위주의 노동조합운동 고착화

이러한 검토를 통해 우리는 개정 노동법이 보다 진전된 노사관계 체제의 도입보다는 기존 체제의 안정 및 유지에 더 중점을 두고 있다는 점을 파악할 수 있다. 창구 단일화가 전제된 복수노조 허용은 소수 혹은 미조직 노동자의 대표성을 제고하려는 복수노조 도입의 취지를 훼손하고 그 대신 이미 조직된 노조의 기득권과 사용자측이 요구하는 교섭의

편의를 더 염두에 둔 것이다.

따라서 지나친 법제화로 인한 혼란이 일시적으로 발생할 것이나, 기존 노사관계 체제와 크게 다르지 않은 현상이 지속될 것이다. 비정규직 등 소수노조의 설립이 일부 이루어질 수 있으나 이들의 교섭권이 인정되지 않음으로써 복수노조 허용의 효과는 제한되리라 여겨진다. 실제로 복수노조 설립이 허용된 것으로 인식되고 있는 7월 1일 이후 신설된 노조 현황, 창구 단일화 관련 진행상황 등이 이러한 예상을 뒷받침해 주고 있다.²⁾ 이러한 검토를 통해 파악할 수 있는 개정 노동법의 가장 중요한 특징이자 문제점은 입법자의 노사 자율주의에 대한 깊은 불신과 그에 따른 법적 규제에 대한 높은 의존도이다. 어떠한 법도 복수노조 사업장에서의 단체교섭 과정에서 발생할 수 있는 모든 경우의 수를 예측하여 제정될 수도 없고, 또 그것이 바람직하지도 않다. 따라서 노동위원회에 대한 위임사항이 많아질 수밖에 없으며, 현 노동위원회의 제한된 인력과 역량에 비추어 이는 또 다른 논란과 혼란을 가져올 가능성이 크다.

◆ 복수노조 관련 노동위원회의 역할

만일 개정 노동법의 한계로 인해 노동위원회가 감당하기 어려운 과도한 부담을 가지게 된 것이 사실이라면 이러한 문제를 해결하기 위해 장기적인 관점에서 노동위원회의 역할은 어떻게 변화되어야 할 것인가?

가. 조직의 전면적 개편: 중립성과 전문성 확충

노동재판소가 없는 우리나라에서 노동위원회가 복수노조는 물론 기타 노사관계 쟁점에 대한 조정 및 분쟁해결기관으로서의 신뢰성을 확보하기 위해서는 공정하고 중립적인 기관으로서의 전문성을 키워나가야 한다. 현재 노동위원회는 노·사·공 3자로 구성된 협의체 기관임에도 불구하고 노동부 관료가 핵심적인 역할을 하는 자리에 배치되고 민간 공익위원이나 노사위원들은 보조하는 형식으로 변화되고 있다는 지적이 나오고 있다.³⁾

2) 2011년 7월 1일 복수노조 교섭창구 단일화제도가 시행된 이후 약 2주간 221건의 노조가 설립되었다. 이는 이 시기에 맞추어 설립을 준비한 노조의 신고가 집중된 것으로 설립건수는 계속 둔화되고 있으며, 신규 노동조합의 대다수가 기존 노조에서 분화되어 설립된 것으로 드러났다. 대규모 사업장에서의 복수노조 설립은 미미하며, 오히려 중소기업에서 더 많이 설립되고 있고 노조 역시 소규모 노조가 많다(김성호(2011), 「복수노조 교섭창구 단일화제도 시행상황 평가 및 정책방향」, 『노동법률』 8월호; 유정엽(2011), 「복수노조 설립양상과 노사관계 전망」, 『노동법률』 8월호).

3) 김철희(2009), 「복수노조·전임자 관련 공익위원안에 대한 주요쟁점 검토」, 『복수노조·전임자 관련 정부추진안, 어떻게 볼 것인가?』, 민주노총.

중립적인 공익위원을 찾는다는 목적하에 비전공자나 전문성이 부족한 위원이 위촉되는 경우도 있는데, 관련 전공자가 특히 부족한 지방노동위원회의 경우 이러한 문제는 더욱 심각하다. 중립성을 담보하기 어려운 정부 관료보다는 민간 전문가가 주도하는 구조로 재편하고, 공익위원들을 노사관계 전공자나 노사문제 관련 활동경험자 중에서 충원하고 또 지속적으로 교육할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

노동위원회의 중립성과 전문성이 필요한 이유는 앞에서 검토한 바와 같이 개정 노동법의 문제점이 너무 많기 때문이다. 노사관계와 단체교섭의 목적에 대한 올바른 이해가 전제되어야만 시행되고 있는 법이 가져올 수 있는 혼란과 역효과를 최소화할 수 있을 것이다. 무엇보다도 노동위원회는 단체교섭이 효율성이나 교섭비용의 최소화가 주된 목적이 되는 제도가 아니라는 점을 명백히 할 필요가 있다. 법이 이러한 부차적인 목적을 가장 우선적인 고려사항으로 많은 규제와 제약을 가하는 것은 오히려 장기적으로 노사관계의 발전을 저해하게 될 수 있다. 생산직 노조가 사무직 노조를 대신하여 교섭하는 것이 효율적인가? 정규직 노조가 비정규직 노조를 대신하여 교섭하는 것이 교섭비용을 줄일 수 있는 방법인가?

나. 창구 단일화 절차 관련 개입 최소화

노동법 개정 이후 노동위원회의 가장 큰 임무 중의 하나는 창구 단일화의 절차와 관련된 분쟁을 해결하는 것이다. 필자는 복수노조는 창구 단일화의 전제 없이 허용되어야 하기 때문에 이와 관련하여 법개정이 필요하고, 또 그에 따라 노동위원회의 역할도 최소화되어야 한다는 입장을 가지고 있다. 창구 단일화를 강제하지 않더라도 자율적인 단일화 과정에서 분쟁이 발생할 수 있고, 노동위원회는 이 경우 신청을 받아 개입하면 되는 것이다. 현재 마련된 시행령에 따르면, 노조의 과반수 여부에 대한 이의신청을 받은 후 10일 이내(10일의 범위 내에서 연장가능)에 판정을 내려야 한다. 공동교섭대표단 참여 노동조합이 자율적으로 구성에 합의하지 못하는 경우에도 노동위원회는 신청한 후 10일 이내(역시 10일 연장가능)에 결정을 하여야 한다. 전체 조합원의 10/100 미만을 조직한 소수노조를 가려내는 작업 역시 필요하다. 이 과정에서 노조별 전체 조합원 수를 파악하는 작업이 무척 중요해질 것인데, 이 작업을 해당 사업장에 대한 구체적인 지식을 결여한 채 단 10일 이내에 끝낼 수 있을지 의문스럽다. 보통 이러한 분쟁사업장의 경우 조합원의 이탈과 가입, 혹은 소속 변경이 빈번할 수 있기 때문이다.

이러한 현실적인 문제들은 개정 노동법이 노사 자치주의의 장점을 과소평가하고, 법적 규제의 필요성을 과대평가하였기 때문에 발생된다. 만일 창구 단일화, 특히 과반수노조의 자동 교섭대표노조 지위 획득이라는 법적 규제가 없었다면 과반수노조가 있다고 하여도

유럽의 노사관계 선진국들에서 흔히 발견할 수 있는 것처럼 노조들 스스로 교섭이 시작되기 전에 서로의 요구사항을 조율할 수 있는 기회를 만들 것이다. 그 과정에서 개정 노동법이 목표로 하는 교섭비용 감소보다 더 나은 성과, 즉 좀 더 많은 노동자의 이해 대표가 가능해질 수 있었을 것이다. 더구나 이러한 자동적인 과반수노조로의 단일화를 통해 사측이 항상 교섭비용 감소의 효용을 얻을 수 있으리라 예측하기도 어렵다. 함께 교섭권을 공유하는 경쟁노조가 있을 경우 노조의 요구사항은 좀 더 합리적으로 다듬어질 수 있는 기회를 갖게 된다. 물론 그 과정에서 일부 혼란이 있을 수 있겠지만, 무리한 창구 단일화 과정에서도 더 큰 혼란이 야기될 수 있다는 점을 감안한다면 결코 이를 큰 걸림돌로 판단해서는 안될 것이다.

다. 교섭단위 분리과정에서 고려해야 할 균형

개정 노동법은 창구 단일화에 따른 1사 1교섭을 원칙으로 하고 있지만 부분적으로 교섭단위 분리 역시 인정하고 있다. 분리를 원하는 노동조합이나 사용자는 관할 노동위원회에 교섭단위 분리의 결정을 신청할 수 있고, 노동위원회는 신청받은 날부터 30일 이내에 분리 여부를 결정하게 된다. 판단 기준은 현격한 근로조건의 차이, 고용형태, 교섭관행 등이다. 노동부는 개별교섭과 교섭단위 분리를 ‘교섭창구 단일화제도의 대원칙에 대한 예외적인 사항으로 매우 제한적으로 인정되는 제도’임을 강조하고 있다.⁴⁾

이 역시 창구 단일화를 강제하지 않았다면 고려하지 않아도 될 문제였을 것이다. 따라서 노동위원회는 교섭단위 분리와 관련하여서도 만일 노사 모두 원하고 있는 경우 이들의 자율적 의사를 최대한 존중하는 방향으로 결정을 내려야 할 것이다. 해당 사업장의 고용관행이나 노동자의 특성에 대한 지식이 노사 당사자보다 현저히 적은 노동위원회로서는 당연한 결정이다. 또한 교섭구조 선택권을 보장하는 차원에서 산별노조 지부의 분리교섭 요청 역시 긍정적으로 검토되어야 한다.

창구 단일화의 강제 상황으로 인해 교섭단위 분리가 불가피하게 꼭 확보되어야만 하는 제도가 된 것이 사실일지라도 미국의 경험은 교섭단위의 지나친 세분화가 노동조합운동을 파편화시킬 수 있음을 시사한다. 보다 작은 단위의, 그리고 동질적인 노동자의 조직화가 훨씬 더 용이하였기 때문에 미국의 노동조합은 작은 교섭단위를 선호하였고, 그 결과 미국의 노동조합은 세계에서 유례가 없을 정도로 극단적으로 분권화된 교섭구조를 가지게 되었다. 비록 우리의 상황이 미국과 다르긴 하지만, 노동위원회는 노동조합의 적절한 교섭권 확보와 교섭단위의 지나친 파편화 사이에서 적절한 균형을 잡는 결정을 내려야 한다. 동시에 이러한 결정의 혜택을 가장 많이 볼 수 있는 소수노조의 교섭권 보장을 위

4) 고용노동부(2011), 『복수노조, 그 궁금증을 풀어드립니다』.

해 현재와 같이 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노조에게만 개별교섭 요구권을 주는 제도는 궁극적으로 수정되어야만 한다.

라. 사용자의 특정 노조에 대한 차별적 처우와 간접차별 규제

개정 노동법에 따르면, 교섭대표노조가 공정교섭대표의무를 부담하지만, 사용자도 합리적 이유 없이 노동조합간 차별을 하지 말도록 규제하고 있다. 합리적 이유 없이 사용자로부터 차별을 받은 노동조합은 차별받은 날로부터 3개월 이내에 관할 노동위원회에 시정을 요청할 수 있고, 노동위원회는 60일 이내에 판정하여야 한다. 이와 관련하여 노동위원회가 유념하여야 할 사실은 특정 노동조합에만 유리한 단체교섭을 체결하는 등 판결이 쉬운 명명백백한 차별사안보다는 개정 노동법의 과반수노조예의 교섭대표노조 지위 부여로 인해 소수노조가 구조적으로 불리한 처우를 받을 수 있는 문제, 그리고 특정 노동조합의 조합원에게 집중된 간접차별 문제 등에 더욱 주의를 기울일 필요가 있다는 점이다.

명백한 차별사안은 밝히기 쉬운 만큼 그다지 자주 발생하지는 않을 것으로 여겨진다. 하지만 과반수노조가 유급전임시간을 독점하게 되는 상황 등은 창구 단일화 과정에서 소수노조의 무력화와 기능상실을 막기 위해 노동위원회의 보다 적극적인 시정이 요청된다. 사용자의 특정 노조 조합원에 대한 간접차별은 우리보다 앞서 복수노조제도를 겪은 일본에 만연한 문제로 우리에게도 상당한 경각심을 불러일으킨다. 일본에서도 복수노조 상황에서 사용자가 차별 없이 중립을 지켜야 한다는 의무는 판례로서 상당히 잘 확립되어 있다. 사용자가 임금이나 처우 등 노동조건상 복수노조 중 어느 한 노조를 차별하거나 편의 제공에 있어 차이를 두는 것은 대부분 부당노동행위로 판결된 바 있다. 그러나 사용자는 노사관계에 있어 승진과 승급, 배치전환, 인사고과 등 한 노동조합에 속한 노동자를 다른 노동조합에 속한 노동자보다 더 차별할 수 있는 수많은 도구를 가지고 있으며, 이를 통해 비협조적인 노동조합 소속 조합원들을 차별할 수 있다.⁵⁾ 실제로 이는 일본에서 복수노조가 급진적이거나 강경한 노조가 쇠퇴하게 된 결정적 원인이었으며, 이것이 한국에서 되풀이되지 않으리란 보장이 없다. 따라서 노동위원회는 명백한 근로조건상의 차별적 처우가 아니라 이처럼 미묘하게 실시될 수 있는 다양한 차별 역시 시정할 수 있도록 간접차별의 판단기준에 대한 전문적인 역량을 키울 필요가 있다. **KLI**

5) 보다 자세한 내용은 윤진호(2011), 「일본의 복수노조제도와 시사점」, 『복수노조시대 노동조합의 대응전략』, 전국보건의료노동조합 연구보고서 참조.

<참고문헌>

- 김성호(2011), 「복수노조 교섭창구 단일화제도 시행상황 평가 및 정책방향」, 『노동법률』 8월호.
- 김철희(2009), 「복수노조·전임자 관련 공익위원안에 대한 주요쟁점 검토」, 『복수노조·전임자 관련 정부추진안, 어떻게 볼 것인가』, 민주노총.
- 고용노동부(2011), 『복수노조, 그 궁금증을 풀어드립니다』.
- 유정엽(2011), 「복수노조 설립양산과 노사관계 전망」, 『노동법률』 8월호.
- 윤진호(2011), 「일본의 복수노조제도와 시사점」, 『복수노조시대 노동조합의 대응전략』, 전국보건의료노동조합.