

노동조합 가입 확대, 노동존중사회 마중물

이 정 희*

I. 머리말

노동시장 이중구조화와 불평등 확대, 저임금층 확산 등은 한국 사회가 시급히 풀어야 할 과제로 꼽힌다. 이 글은 노동조합 조직률을 끌어올리고 단체협약 효력을 확장하는 것이 이 문제를 푸는 하나의 해법이 될 수 있다는 점에 주목하고, 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

노동조합 조직률이 높고 단체교섭제도가 산업이나 국가 수준에서 중앙집중화되어 있을수록 소득불평등이 낮아지고 저임금층의 임금 수준이 높아진다는 것은 이미 여러 연구들을 통해 확인되었다(Gautié & Schmitt, 2010; Jaumotte & Buitron, 2015). 경제협력개발기구(OECD)는 최근 내놓은 ‘고용전망(Employment Outlook 2017)’에서 중앙집중적이거나 조율된 단체교섭 체계가 노동시장이 다수의 이익을 위해 기능할 수 있도록 한다고 강조하였다(OECD, 2017a). 경제상황이 좋을 때에는 그 이익이 다수에게 골고루 돌아갈 수 있도록 보증하는 한편, 경제상황이 좋지 않을 때에는 임금과 노동시간의 조정을 통해 인력구조조정 위험을 막는다는 것이다. 이 같은 연구 결과에 비추보면 현재 한국의 노사관계제도, 즉 낮은 조직률과 기업 단위로 분권화된, 확장효력이 거의 없는 단체교섭 구조가 노동시장에 긍정적인 영향을 미치고 있지 못하다는 것을 추정할 수 있다.

이 글에서는 한국의 노동조합 조직률과 단체협약 적용률 실태와 원인을 짚어보고 노동조합 가입과 영향력의 확장을 꾀할 수 있는 구체적인 방안을 검토하고자 한다. 이를 위해 제II장에서 조직률과 단체교섭 상황을 진단하고 제III장에서 노조 조직률 제고와 단체협약 적용률 확대를 위한 방안을 살펴본 뒤, 글을 맺는다.

* 한국노동연구원 부연구위원(jhlee@kli.re.kr).

II. 진단 : 조직률과 단체협약 확장성

한국의 노동조합 조직률은 1989년(19.8%) 이후 지속적으로 하락하여 2004년에 10.6%로 떨어진 뒤 2015년 현재까지 10% 수준에 머물러 있다. 조직률 하락은 OECD 국가들이 공통적으로 경험하고 있는 현상이지만 이를 감안하더라도 한국의 조직률은 상대적으로 더 낮다. 2013년 기준으로 10.2%인데, 같은 해 OECD 회원국 평균은 25.2%다(OECD, 2017b). 이 같은 조직률의 차이는 각기 다른 경로를 밟았던 산업화 및 노동계급 형성 과정, 국가의 성격, 사회문화적 배경 등에서 기인하겠지만, 법제도와 노사관계 행위자 측면으로 좁혀보면 한국의 조직률이 낮은 원인으로 크게 세 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 법에서 노동조합 가입과 설립을 제한하고 있다는 점이다. 노동조합에 가입할 수 없다고 법으로 규정한 노동자들의 범위가 넓다. 노동조합및노동관계조정법(이하 노조법)은 ‘근로자가 아닌 자’의 가입을 허용하는 경우 법상 노동조합으로 보지 않는다(제2조 4호). 따라서 실업자나 구직 중인 자는 물론 해고자 가운데 중앙노동위원회 재심 판정 이후에도 해고 효력을 다투고 있는 자는 ‘근로자가 아닌 자’로 분류된다. 5급 이상 공무원이나 특수형태근로종사자로 불리는 위장된 자영업자들의 노동조합 가입·결성도 허용되지 않는다. 또한 노동조합 설립신고제도는 결사의 자유를 보장하기보다는 해당 노동조합이 이 법에 의한 노동조합인지 여부를 가려내는 역할을 한다. 조합원의 범위는 결사하는 노동자들이 자유롭게 규약으로 정할 사안임에도 현행 노조법에서는 행정관청이 규약 보완 요구에 응하지 않은 노조의 설립신고서를 반려하여야 하고(제12조), 해당 규약이 노동관계법령에 위반한 경우 노동위원회 의결을 얻어 시정을 명할 수 있도록 하고 있다(제21조). 전교조와 공무원노조가 법외노조로 분류되는 까닭이다. 사실상 노조가 정한 규약에까지 행정관청의 개입을 의무화한 것으로, 자주성 침해 소지를 안고 있을 뿐 아니라 노조 설립이 ‘신고제’가 아닌 사실상 ‘허가제’로 운영되고 있다는 지적을 받고 있다. 이는 헌법에서 명시한 자주적인 단결권 침해일 뿐 아니라 국제노동기구(ILO) 핵심 협약 중 하나인 87호(결사의 자유 및 단결권 보호) 협약¹⁾에 배치된다.

낮은 조직률의 두 번째 이유로 사용자들의 부당노동행위를 꼽을 수 있다. 노동조합을 당연

1) 협약의 핵심 내용은 다음과 같다. “근로자 및 사용자는 어떠한 차별도 없이 사전 인가를 받지 않고 스스로 선택하여 단체를 설립하고 그 단체의 규약을 따를 것만을 조건으로 하여 그 단체에 가입할 수 있는 권리를 가진다”(제2조), “근로자단체 및 사용자단체는 그들의 규약과 규칙을 작성(…)할 권리를 가진다. 공공기관은 이 권리를 제한하거나 이 권리의 합법적인 행사를 방해하는 어떠한 간섭도 삼가야 한다”(제3조). 문제인 정부는 대통령 선거 공약으로 87호와 98호(단결권 및 단체교섭 협약(제98호) 등의 비준에 따른 국내법 개정을 약속하였다. 이 문제에 대해서는 추후 다루기로 한다.

한 노동자들의 권리로 이해하지 않고 없애려하거나 부당한 방법으로 노동조합 활동을 할 권리를 침해하는 사례가 적지 않기 때문이다. 노동조합 공포 혹은 혐오 현상이 아닐까 싶을 정도로 사용자들은 노조를 꺼려하고, 꺼리는 것을 넘어 노조를 없애려 한다. 최근 노동현장에서 불거진 부당노동행위는 크게 다섯 가지 유형으로 나뉘 볼 수 있다. 1) 노동조합을 만들거나 가입했다는 이유로 해고하는 사례, 2) 용역업체와의 계약을 해지하는 방식으로 해고하는 사례, 3) 노동조합 결성, 가입한 자에 대한 블랙리스트 배포로 취업을 금지시키는 사례, 4) 노조가 결성된 이후 회사를 폐업하고 신규 공장을 설립하는 사례, 5) 회사 주도의 노조 설립을 통해 기존 노조를 와해시키는 사례 등이다. 또한 노동조합 활동을 업무방해 행위로 보고 손배가압류를 활용해 노조와 조합원들에게 심각한 경제적인 타격을 줌으로써 노동기본권 행사를 제어하려는 사례²⁾도 적지 않다. 이 같은 사용자들의 행위는 해당 노동자들의 노동기본권을 침해할 뿐 아니라 심각한 경제적·정신적 손해를 끼친다. 효력이 당사자들에게만 한정되지 않는다. 일종의 위협 효과를 낳고, 확산된다. 노동조합 가입 또는 활동에 따른 비용이 예컨대 경제적인 피해는 물론 해고를 감수해야 할 만큼 크다는 것을 보여줌으로써 다른 노동자들의, 특히 고용안정성이 취약한 비정규직들의 노동조합 가입을 좌절시키는 요인으로 작용한다.

세 번째로 노동조합 공급측 요인을 들 수 있다. 가입 기회의 제한을 말한다. 한국의 노동조합은 주로 대기업(300인 이상 사업장 조직률 62.9%), 공공부문(공무원과 교원 각각 66.3%, 14.6%)에 조직되어 있다(고용노동부, 2016). 고용형태별로 조직률을 보면, 정규직(20.0%)이 비정규직(1.8%)보다 10배 이상 높다(김유선, 2016). 집단적인 이해대변이 더 필요한 노동자층일수록 노동조합에 가입한 비율이 낮은 셈이다. 경제활동인구조사 부가조사 결과에 따르면, 임금노동자 74.3%(4명 중 3명꼴)가 노조 없는 사업장에서 일하고 있고, 노조가 있지만 가입대상이 아니라는 비율도 7.6%이다(김유선, 2016). 이 81.9%에는 자신의 사업장에 노동조합이 있다면, 가입자격이 부여된다면, 조합원이 될 수도 있는 좌절된 수요(frustrated demand)가 포함되어 있다.

이와 같은 낮은 조직률은 기업 단위로 강제되는 교섭구조³⁾와 맞물려 단체협약 효력의 확장을 저해하는 요인으로 작용한다. 주된 교섭이 기업 단위에서 이뤄진다는 것은 주요 이슈가 기업 내부에 국한될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 기업의 지불능력에 기댈 수밖에 없으며 따라서 교섭 결과의 확장성이나 낙수효과, 사회임금의 확대 등을 기대하기 어렵게 한다. 실제 한국의 단체협약 적용률(collective bargaining coverage)은 노조 조직률과 거의 유사하다. 2013년의 경우, 노조 조직률(10.2%)보다 약간 높은 11.7%이었다. 확장성이 거의 없다는 말이다. 같은 해 OECD 회원국 평균을 보면, 협약 적용률(46.1%)이 조직률(25.2%)보다 2배가량 높다(OECD,

2) 민주노총은 2016년 말 현재 산하 노조와 조합원들에 대한 손해배상 청구금액이 22개 사업장에 1,600억 원에 이른다고 밝혔다.

3) 자세한 논의는 이정희·김근주(2017) 참조

2017b). 낮은 조직률-기업 단위 분권화된 교섭-단체협약 적용 제한 등으로 이어지는 순환고리를 끊지 않고서는 조직률에서도, 단체협약 적용률에서도 확장성을 꾀하기 어려워 보인다. 이 같은 상황은 한국 노동조합의 대표성 위기 논란을 낳고 있고 노동조합이 노동시장 이중구조 개선과 불평등 완화를 위해 노력하는 조직이라기보다는 조합원들의 이익‘만’ 쫓는 집단이라는 비판을 야기하고 있다. 또한 기존 연구결과가 말해주듯이 집중되지 않고 조율되지 못한 단체교섭은 노동시장이 다수의 이익을 위해 기능하도록 만드는 데에도 취약하다. 따라서 조직률 제고, 협약 확장성을 위한 노력이 어느 때보다 더 시급히 요구된다고 하겠다.

III. 노조 조직률 제고 방안

새 정부는 노조 가입률 및 단체협약 적용률 제고를 위한 법제도 개선 추진 등을 통해 노동존중사회를 만들겠다고 약속하였다(표 1 참조). 앞서 제II장에서 살펴보았던 노동조합 가입이 좌절되는 법제도적 제약을 ‘제거’하겠다는 의지는 확인되었다. 헌법상 노동기본권 보장을 위한 구체적인 방안이 다양한 층위에서 검토되고 있고, 일부 내용은 이미 몇몇 개정 법률안에 담겨 국회에 제출되어 있다. 노조법상 근로자 범위 확대, 산업·업종별 노조의 사업장 지부를 교섭창구단일화 대상에서 제외, 결사의 자유를 보장하는 방향으로 노조설립신고제도 개편, 사용자의 부당노동행위 근절을 위한 근로감독 강화 및 징벌적 손해배상제도 도입, 사용자에게 부당노동행위 입증책임 부여 등이 대표적이다. 이와 같은 입법적 해결에는 시간이 걸릴 뿐 아니라 모든 것을 제도개선에만 맡겨둘 수 없는 만큼 이 장에서는 노조 가입률 제고와 단체협약 확장성을 꾀하기 위해 노사관계 이해당사자들이 지금이라도 할 수 있는 방안과 고려해야 할 사안이 무엇인지 검토하고자 한다.

〈표 1〉 민주당 대선공약 - 노동존중사회

- 현재 10%에 불과한 노동조합 가입률과 단협 적용률을 더욱 높이기 위해 법제도 개선 추진
- 헌법상 노동기본권 보장
 - 특수고용노동자, 실직자·구직자 등 노동기본권 보장
 - 근로시간면제제도 및 교섭창구단일화제도 개선방안 마련
 - 산별교섭 등 초기업단위 단체교섭 촉진: 산별교섭 성사 위한 제도 마련, 산업별 노사정대화 적극 지원
 - 단체협약 적용범위 확대 및 효력확장제도 정비
 - 정당한 단체행동권 행사에 대한 무분별한 손해·가압류 남용 제한

자료: 민주당 제19대 대통령선거 정책공약집 ‘나라를 나라답게’.

노동조합 조직률을 끌어올리는 가장 핵심적인 방안은 자주적으로 단결하고 교섭하며 행동할 권리가 일하는 모든 노동자가 누릴 수 있는 헌법적 기본권이라는 사실을 전 사회가 확인하는 것이다. 이를 가장 효과적으로 확인시킬 수 있는 주체는 정부다. 이미 대선공약으로 약속한 내용들을 좀 더 구체적으로 보여줄 필요가 있다. 예를 들어 “정부는 노동조합을 ‘파트너’로 삼겠다”는 것을 천명하는 것이다. 일하는 모든 사람들의 고용과 임금·근로조건은 물론 경제적·사회적 지위와 관계되는 정부 정책을 수립할 때에는 사전에 노동조합과 논의하겠다는 것을 명시적으로 밝힐 필요가 있다. 정부가 일방적으로 노동정책을 추진하지 않겠다는 것을 보여줌으로써 정책의 신뢰성을 확보하는 한편 노동현장 사정에 밝은 노동자들의 목소리를 담아냄으로써 정책 추진의 안정성과 지속가능성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

현재 공공부문에서 추진하고 있는 비정규직의 정규직화 논의가 그 출발점이 될 수 있을 것이다. 정부는 지난 7월 20일 발표한 ‘공공부문 정규직 전환 가이드라인’에서 정규직 전환 논의 시 이해관계자 의견 반영을 위해 기관별로 노·사, 전문가 등의 협의를 거치도록 하였다. 이는 정책의 대상이 되는 노동자들(의 대표)의 참여를 통해 당사자주의를 일정하게 실현한다는 의미를 갖는 동시에 정부가 노동조합에 대한 사회적 인정효과를 부여한 것으로 이해된다. 이와 관련, 기관별 논의와 별도로 중앙 차원에서 노정 간 논의 틀을 구성하는 방안도 검토할 수 있다. 기관별 정규직화 방안 논의와 병행하여 중앙 차원에서도 정부와 노동조합 간의 논의는 필요하다. 기관별 정규직화 방침이 실현되기 위해서는 공공기관의 총인건비제, 총정원제, 경영평가, 관련 법령과 규정 등의 변화가 요구되는 만큼 이 논의를 정부와 공공기관 노동조합들과 함께 진행하자는 것이다. 정부는 기관별 비정규직 현황, 소요예산 등 특별실태조사를 바탕으로 정규직 전환 로드맵을 9월 중 발표할 계획인데, 여기에 노정 간 심도 깊은 논의 결과가 담기길 기대한다. ‘모범 사용자’로서의 정부 노력은 민간부문 사용자들에게도 영향을 미쳐 새로운 노사 관행을 만드는 데 긍정적으로 역할을 할 것이고, 특히 노동조합 존재를 부정하는 사용자들의 각종 부당노동행위를 줄여내는 데에도 긍정적으로 기여할 것으로 기대된다.

다음으로 살펴볼 것은 노동조합 공급 측면이다. 노동조합이 기업 단위 ‘조합원(union members)’만이 아니라 ‘노동자(working class in general)’의 이익을 대변하는 조직으로 기능할 수 있도록 노동조합 규율체제 및 활동방식의 변화가 요구된다. 이와 관련하여 노조법 제29조 1항의 개정에 관한 심도 깊은 논의가 필요하다고 본다. 현행 “노동조합 대표자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다”는 규정에서 ‘조합원’을 ‘근로자’로 바꾸는 것을 검토할 필요가 있다. 노동조합이 조합원을 위해서만이 아니라 사업장 또는 산업·업종·지역 단위 근로자를 위해 교섭할 수 있다고 하면 그 운신의 폭이 상당히 커질 수 있다. 노동조합이 ‘대표’할 수 있는 범위를 넓힌다는 것은 노동조합 가입범위의 확장과 함께 단체협약 효력의 확장을 꾀할 수 있다는 의미다. 물론 이 과정에서 주된 단체교섭

구조는 초기업 단위로 재조직되어야 한다.

현재 절반이 넘는 노동조합 조합원이 초기업단위 노조에 가입해 있지만 초기업단위 교섭이 활발하게 전개되지 않는 핵심 이유는 사용자가 ‘연합’하여 교섭에 응하고 있지 않기 때문이다. 이러한 사용자 태도를 바꾸는 데 가장 효과적인 수단은 연합교섭에 따른 편익이 개별 기업단위 교섭에 따른 비용보다 크다는 것을 확인시키는 것이다. 지금과 같이 기업별로 지불능력이 다르고 임금·근로조건 격차가 큰 상황에서 당장 자율적인 연합교섭을 기대하기는 어렵다. 이와 관련하여 금융노조 사례를 참조할 수 있다. 2016년 성과연봉제 투쟁과정에서 교섭구조가 와해되긴 했지만 금융노조가 다른 산별노조와 견줘 상대적으로 안정적인 산별교섭을 진행해 왔던 것도 근로조건의 유사성에 근간을 두고 있다. 이는 거꾸로 말하면 사용자의 연합을 통한 산별교섭을 통해 기업별로 편차가 있는 임금·근로조건의 통일성을 꾀해나갈 가능성이 있음을 의미한다. 서구 산별교섭의 경험을 굳이 부연설명하지 않아도 될 것이다. 따라서 연합교섭 의무 부여에 관한 법적 타당성을 시급히 검토하는 한편 공통의 이슈 발굴과 교섭비용 축소 등을 전제로 한 노사 자율적인 초기업교섭 모델을 만들 필요가 있다.

다음으로 살펴볼 것은 단체협약 효력 확장에 관한 것이다. 무노조·무권리 상태에 있는 전체 근로자의 90%에 이르는 중소기업 종사자나 비정규직들에게 ‘집단적으로 결정된 근로조건’을 확대 적용할 필요가 있다. 현행 노조법에서 정한 일반적 구속력의 범위에서 ‘동종의 근로자’를 ‘근로자’로 바꿔 노조에 가입할 확률이 낮거나 동종의 범위에 포괄되기 어려운 노동자들이 단체협약의 적용을 받을 수 있도록 하는 방안을 검토할 수 있다. ‘3분의 2’로 되어 있는 지역적 구속력의 전제조건을 십수 년째 노조 조직률이 10%인 현실을 감안하여 ‘2분의 1’ 등으로 낮추고 지역뿐 아니라 ‘산업·업종’을 포함시키는 방안을 검토할 수 있다. 이때 확장하는 단체협약을 ‘전부’로 할지 최저임금, 산업안전에 관한 기준 등과 같이 최저수준의 근로기준으로 할지는 판단이 필요하다. 물론 이는 법 개정 사항인데, 특정 업종이나 지역 단위에서 시범적으로 실시해 보는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 이와 같은 단체협약 효력확장은 해당 협약 체결 당시 교섭에 참가하지 않은 기업에도 해당 협약 적용을 강제하기 때문에 중장기적으로는 사용자단체 가입 활성화 효과도 함께 가져올 것으로 기대된다. 정리하면, 초기업 단위로 단체교섭이 이루어져야 90% 미조직된 중소기업사업장 노동자와 비정규직들의 이해를 대변할 수 있고, 교섭의 결과가 미조직된 부문으로 확산될 때 노동시장 내에서의 형평성도 제고될 뿐 아니라 노조의 조직률을 제고하는 데에도 도움이 될 것으로 보인다.

이와 함께 노조에 가입하고자 하는 사람들이 누구나 손쉽게 정보를 접하고 상담을 받고 노조 활동에 참여할 수 있도록 여건을 만들 필요가 있다. 시급한 것은 노동조합들의 자체적인 전략조직화 사업을 더욱 확장하는 것이다. 또한 현재 서울시에서 운영 중인 서울노동권익센터 등의 활동을 확대할 필요가 있다. ‘일하는 사람들의 권리’를 다수가 알 수 있도록 교육하고,

우리 주변 어디에나 노조가 있다는 것을 알리는 것은 물론 권리침해에 대해서는 구제를 받을 수 있도록 지원하여야 할 것이다.

IV. 맺음말

이 글에서는 노동조합 조직률을 끌어올리고 단체협약 효력을 확장하는 것이 노동시장 이중 구조화, 불평등, 빈곤 등의 문제를 풀 수 있는 하나의 해법이라고 보고, 노동기본권을 제약하는 제도를 개선하는 것과 함께 노사관계 이해당사자들의 노력을 구체적으로 주문하였다. 핵심은 노사관계 이해당사자들이 서로에 대한 ‘사회적 인정’을 부여하는 것이다. 정부는 노동조합을 파트너로 인정하고, 사용자는 노동조합을 일하는 노동자들의 기본 권리로 인정하자는 것이다. 또한 노동조합은 조합원뿐 아니라 전체 노동자들의 이해를 대변하는 조직으로서 자신들을 재정비하자는 것이다. 이러한 노사정 모두의 노력은 단지 현재 10%인 조직률의 수치 그 자체를 끌어올리는 차원을 넘어 일하는 사람들의 권리가 존중받는 노동존중사회를 앞당기는 마중물 역할을 할 것으로 기대된다. **KLI**

[참고문헌]

- 고용노동부(2016), 『2015년 전국 노동조합 조직현황』.
- 김유선(2016), 「비정규직 규모와 실태 - 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2016. 8) 결과」, 이슈페이퍼 제9호.
- 이정희·김근주(2017), 「단체교섭 프레임 개편방안 논의」, 『노동리뷰』 4월호, pp.29~36.
- Gautié, J., Schmitt, J., Bosch, G., Mason, G., Mayhew, K., Salverda, W. & N. WestergaardNielsen (2009), *Low-wage work in the wealthy world*, New York: Russell Sage Foundation.
- Jaumotte, F. and C. Buitron(2015), “Inequality and Labor Market Institutions,” IMF staff discussion note.
- OECD(2017a), *OECD Employment Outlook 2017*, Paris: OECD Publishing.
- _____ (2017b), *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*, Paris: OECD Publishing.