

한국의 사용자단체 : 새로운 가능성*

전인 · 이정희**

심화되는 불평등을 완화하기 위한 노사관계 차원의 해법 중 하나로 산업·업종별 단체교섭에 대한 관심이 증가하면서 사용자단체에 관한 연구가 조금씩 축적되고 있다. 최근 연구는 기존의 전통적인 '사업자단체 대 사용자단체'라는 이분법을 넘어 노동관계 당사자로서 사용자단체를 재규정해야 한다는 점을 초기업 단위 단체교섭 현황 분석, 사용자단체의 각종 정부위원회 참여를 통한 정책 개입 현황 분석, 법리 재해석 등을 통해 입증하고 있다. 이 글에서는 '노동관계 당사자'로서 사용자단체성을 검토해야 한다는 점에 기반하여 한국의 사용자단체 사례를 분석한다. 분석 결과는 단체교섭의 장에서 수행하는 역할에는 차이가 있지만 분석 사례 모두 노사관계의 다양한 장, 즉 임금과 노동조건 같은 노동시장 규범 형성을 위한 논의에 노동관계 당사자로서 참여하고 있다는 것을 확인시켜 준다.

1. 머리말

사용자단체는 사용자들의 집단적인 목소리를 내고 이해를 관철하는 것을 목적으로 설립된 조직을 말한다. 한국 노사관계 연구에서 이 단체에 관한 논의는 풍부하지 않다. 전국 수준의 사회적 대화기구 설치 등에 따른 사용자단체 역할의 조명, 노동조합의 산별교섭 요구에 따른 교섭 상대방으로서 사용자단체에 대한 관심 제고 등에 힘입어 몇몇 연구가 수행되었으나 일부를 제외하고는 그 시기가 2010년 이전에 멈춰 있다. 기업별 노사관계가 지배적인 한국에서 업종별 교섭 확산이 더딘 것만큼이나 관련 연구도 정체되어 있다.

하지만 최근 심화되는 불평등과 기업 규모별 임금·노동조건 격차 완화를 위한 노사관계 차

* 이 글은 이정희 외(2020), 『사용자단체 의의와 역할』 중 제3장의 내용 일부를 요약·정리한 것이다.

** 전인=영남대학교 경영학과 교수(euinn@ynu.ac.kr), 이정희=한국노동연구원 연구위원(jhlee@kli.re.kr).

원의 해법 중 하나로 산업·업종별 단체교섭에 대한 관심이 증가하면서 사용자단체에 관한 연구가 조금씩 축적되고 있다. 대표적으로 이창근·이정희·허인(2018), 이창근·박제성·박주영(2019)과 박제성(2019)을 꼽을 수 있다. 이들 연구는 전형적인 단체교섭 중심의 법 해석과 '사용자단체 대 사업자단체'¹⁾라는 이분법을 넘어 노동관계 당사자로서 사용자단체를 재규정해야 한다는 점을 초기업 단위 단체교섭 현황 분석, 사용자단체의 각종 정부위원회 참여를 통한 정책 개입 현황 분석, 법리 재해석 등을 통해 논증하고 있다.

이 글에서는 '노동관계 당사자'로서 사용자단체성을 검토해야 한다는 점에 기반하여 한국의 사용자단체 사례를 분석한다. 민간부문과 공공부문, 신규 성장 산업과 기존 산업 등으로 나눠 코리아스타트업포럼(제Ⅱ장), 타워크레인협동조합(제Ⅲ장), 전국시도교육감협의회(제Ⅳ장) 3곳을 선정하였다. 사례 분석을 통해 각 단체의 제도화 수준, 회원사 내부 노동 문제에 대한 이해의 동질성, 단체교섭의 장에서 수행하는 역할 등에 차이가 있음에도 3개 단체 모두 노사관계의 다양한 장, 즉 임금 및 노동조건과 같은 노동시장 규범 형성을 위한 논의에 노동관계 당사자로서 참여하고 있다는 것을 확인하였다.

II. 코리아스타트업포럼

2010년대 중반부터 정보통신기술(ICT)을 바탕으로 한 혁신적 스타트업 기업들이 플랫폼을 기반으로 소비자와 투자자의 관심을 받았고, 이들의 빠른 성장과 확장은 기존 시장 주체들을 위협하였다. 스타트업 기업들은 서비스 확대를 통한 성장과 투자 회수를 위해 기존 규제의 재구성이 필요했다. 스타트업 기업 대표들은 2016년 코리아스타트업포럼(이하 코스포)을 설립하여 목소리를 내기 시작했고 2018년 사단법인으로 공식 출범하였다. 플랫폼 노동, 특히 배달노동 문제가 사회적 이슈로 부상하면서 코스포는 사용자단체 역할 또한 부여받기 시작했다. 본 사례연구는 두 가지 질문에서 출발한다. 첫째, 왜 스타트업 기업들은 자발적으로 자신들의 단체를 결성하였는가? 둘째, 이 단체(코스포)의 대내외적 역할은 무엇이었는가? 이에 대한 답을 찾기 위해 코스포의 규제 대응 활동과 플랫폼 노동 이슈와 관련한 사회적 대화포럼 운영 경과와 내용을 살펴본다.

1) 노사관계 연구 진영에서는 기업 활동을 영위하는 사용자들이 생산물시장이나 노동시장에서 자신들의 이익을 대표하기 위해 조직한 단체를 사용자단체와 사업자단체로 나누고, 해당 산업·업종 내에서 단체교섭 기능을 하는 경우 '사용자단체', 그렇지 않은 경우 '사업자단체'로 구분하여 이해해 왔다.

1. 코리아스타트업포럼 설립

가. 스타트업 시장과 규제장벽, 그리고 코리아스타트업포럼

2010년대 스타트업 기업가들의 창업과 빠른 성장세, 특히 ICT를 활용한 창업기업들이 성장하면서 스타트업은 혁신의 아이콘으로 인식되었다. 창업가-자본 투자-기업 성장-투자 회수로 연결되는 스타트업 생태계는 기존의 창업이나 중소기업 운영을 둘러싼 생태계와는 차이가 있다. 스타트업 창업은 창업가의 혁신적 아이디어와 기술로부터 출발하여 혁신을 기반으로 단기간 내 폭발적 성장을 목표로 하고 글로벌 시장을 단일시장으로 접근하고자 한다. 부족한 자금은 엔젤투자자, 벤처캐피털 및 각종 투자자로부터 충당한다. 해당 시장에서 급성장하여 독과점적 지위를 확보하면 투입된 자본을 회수하기 위해 기업공개(IPO), 인수합병 등의 조치를 취하기도 한다. 하지만 국내 스타트업 시장에서 벤처캐피털(VC) 투자와 창업 기업 수 확대 같은 외적 지표와 달리 투자금 회수(exit), 인수합병 혹은 해외 진출 등은 여전히 제한적인 수준이다. 전체 생태계가 성숙하지 못한 가운데 신규 사업 모델과 기존 시장 및 법·제도 간 충돌이 발생하면서 창업가들의 규제 개선 욕구는 높아졌다. 기존 관련 법·제도들은 창업 이후 커다란 ‘장애물’로 작용하면서, 창업가들 스스로 제도 변화를 요구해야 한다는 인식이 확산하였다.

2016년 5월, 김봉진 대표(우아한형제들²⁾)를 중심으로 20여 명의 스타트업 대표들이 조직 결성을 위한 모임을 하였다. 김봉진 대표가 준비위원장으로 추대되었고, 야놀자 등 플랫폼 비즈니스를 수행하는 50개사 대표들이 참여하여 2016년 9월 26일 코리아스타트업포럼을 발족하였다. 초기에는 성공 사례 공유, 규제 개선 공론화 및 법률 자문 등을 중심으로 활동하였다(코스포 관계자 인터뷰, 2020. 10. 12; 파이낸셜뉴스, 2016. 9. 26). 2017년까지의 주요 활동을 보면, 대표들 간 각종 포럼(총 2,204명 참여)을 통해 공동창업자와의 갈등 이슈, 종업원 관리, 투자 유치 이슈 등에 대해 논의하였고, 법률특허 자문(16개 회사, 22건 법률 자문)을 제공하면서 신생벤처의 어려움 해결을 지원하였으며, 비즈니스 규제에 대응하여 국회와 정부에 스타트업의 목소리를 전달하였다.³⁾

이후 코스포는 법인화를 위해 2018년 3월 창립총회를 개최하고, 5월 사단법인으로 출범하였다. 초대 의장으로 김봉진 대표가 추대되었다. 사무국은 3인으로 시작하였으나 필요한 역할이 증가하면서 2020년 11명으로 늘어났다. 회원사는 2016년 50여 개에서 2018년 230여 개, 2019년 8월 1,000개, 2020년 3월 1,300개로 증가하였다.

사무국과 의장, 이사회, 운영위원회 대표들과의 논의 및 의사결정은 매우 신속하고 유연하게

2) 배달주문서비스업인 ‘배달의민족’ 운영사.

3) 코리아스타트업포럼 1주년 기념 포럼, <https://www.youtube.com/watch?v=2c6Pgp6iwL8>

진행되었다. 대부분 스타트업 대표들이 젊고, 혁신적이며, 개방적이고 유연하여 형식이나 의견에 큰 관심은 없었다. 정부, 산업계, 노동계와 협의하는 과정에서 사무국과 대표 간 의사소통은 상시로 SNS 단톡방을 통해 이루어졌다. 이해관계가 충돌하지 않는 이슈들은 사무국이 주도하여 논의를 이끌거나 정보 제공과 의견 수렴 과정을 거쳤다. 스타트업 대표들과 사무국 간 자유로운 소통 관행은 초기부터 기업 대표들이 직접 소통에 참여해 왔고, 각 기업이 대관전담팀의 부재 등의 이유로 사무국의 역할을 필요로 했다는 점에 기인한다고 볼 수 있다.

2. 코스포의 대외 역할 사례 : 모빌리티 서비스와 집단적 이해 대변

가. 모빌리티 서비스 등장과 급성장

플랫폼 기반 모빌리티 서비스는 서비스 수요자, 플랫폼, 공급자 간 연결로 이루어진다. 「여객자동차 운수사업법」(이하 여객자동차법)에서는 자가용 자동차를 유상 운송용으로 제공하거나 임대해서는 안 되지만 출퇴근 시 승용차를 함께 타는 경우는 예외로 허용한다고 명시하고 있다.⁴⁾ 출퇴근 시 예외 허용 규정은 창업가들에게 창업의 틈새 규정으로 인식되었다. 카풀 서비스의 경우, 사업자가 앱을 통해 목적지가 일치하는 자가용 운전자와 고객을 연결시켜 주는 것으로 일정 수수료를 받는다. 럭시(LUXI)는 2014년 창업하여 2016년 8월 서비스를 출시했고, 출퇴근 시간(오전 5시~10시, 오후 5시~다음 날 오전 2시) 활용이라는 점에서 불법 소지를 피해 갔다. 2017년 현대차로부터 50억 원 투자(시리즈 C)를 받았으며, 2018년 252억 원에 카카오모빌리티에 인수되었다(매경, 2017. 8. 28.; 한경, 2018. 2. 14.). 카풀앱 풀러스(Poolus)는 2016년 쏘카 창업자가 대표로 등장하면서 급성장하였다. 2017년 9월 누적 가입자 60만 명, 이용 건수 200만 명을 넘어서며 성장하였다. 풀러스는 네이버와 미래에셋의 합작펀드인 신성장기술펀드, 옐로우독, SK, 콜라보레이티브펀드로부터 220억 원 규모의 투자(시리즈 A)를 받았다(디지털타임스, 2016. 11. 10.). 경로가 비슷한 자가용 운전자를 매칭해 주는 앱인 티티카카는 2017년부터 카풀 이용이 불가능하거나 근처에 차량이 없을 경우 택시를 호출하는 서비스를 제공하였다. 택시보다 저렴한 가격으로 목적지에 이동할 수 있도록 설계하였으나 여객자동차법상 ‘출퇴근 시간대’라는 영업시간 제한 등의 이유로 출시 5개월 만에 서비스를 종료하였다(아시아경제, 2017.

4) 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지)

① 사업용 자동차가 아닌 자동차를 유상으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유상으로 운송용으로 제공 또는 임대하거나 이를 알선할 수 있다.

1. 출·퇴근시간대(오전 7시부터 오전 9시까지 및 오후 6시부터 오후 8시까지를 말하며, 토요일, 일요일 및 공휴일인 경우는 제외한다) 승용자동차를 함께 타는 경우

9. 11.). 2018년 택시를 인수한 카카오모빌리티는 카풀앱 출시를 준비하였고, 카카오T 카풀 운전자 앱은 수일 만에 가입자 10만 명을 넘어섰다. 또한, 11인승 승합차를 보내는 렌터카 기반 서비스를 제공한 타다는 소비자들의 폭발적인 인기를 이끌었다.

나. 택시업계의 반발과 정부의 기존 시장 보호적 접근

이 같은 플랫폼 기업의 성장은 택시업계 생존 위기와 동일하게 인식되면서 택시업계의 저항이 본격화되었다. 택시업계 노동조합들은 대규모 투쟁에 나서면서 저항했고, 법 위반 가능성을 제기하였다. 정부 판단도 새로운 모빌리티 서비스에 호의적이지 않았다. 2016년 국토교통부는 플랫폼을 활용한 불특정 다수를 대상으로 한 영업은 카풀 취지에 맞지 않는다는 의견을 제시하였다(머니투데이, 2016. 9. 2.). 특히 서울시는 2017년 11월, 플러스의 '출퇴근 시간선택제 서비스'를 유상 운송 알선으로 보고 여객자동차법 위반 혐의로 경찰에 수사를 의뢰하였다(연합뉴스, 2017. 11. 8.).

모빌리티 스타트업 사업은 소비자들의 호감을 이끌었지만 불법과 합법의 제도적 경계와 택시업계의 저항 앞에 사업의 지속가능성 확보 여부가 핵심적 과제가 되었다. 스타트업 업체들은 어떤 형식(사회적 대화, 제도개선 TF)이든 상생 방안을 찾아야 했다.

다. 코스포의 대외 역할: 발언과 참여

코스포는 대외적으로 회원사들의 집단적 목소리를 전달하는 역할과 정부 논의기구에 참여하면서 협상하는 역할을 담당했다. 모빌리티 서비스 이슈와 관련하여 코스포는 카풀앱은 우버택시와 사업 모델이 다르고 여객자동차법을 준수하는 등 적법한 사업 모델이라는 점과, 카풀앱이 교통 수요 사각지대를 해소하고 공유경제를 활성화하는 혁신 서비스임을 강조하였다. 코스포는 또한 정부가 출퇴근 시간대를 '평일, 오전 출근 저녁 퇴근'으로 좁게 보고 과도한 법 해석을 하고 있으며 외국과 비교할 때 역차별 규제라고 주장하였다.

코스포는 카풀앱, 택시업계, 정부, 국회가 모여서 규제와 관련된 공론의 장을 만들고 규제에 대한 논의를 진행해야 한다는 점과 기존 규제로 시장 진입 자체가 불가능하면 스타트업이 국내에서 경쟁력을 갖출 수 없어 세계 시장으로 진출할 수 없다는 점을 강조하였다. 이처럼 코스포는 카풀 서비스 관련 제도 개선 논의의 장에 참여하여 업계의 목소리를 대변하면서 스타트업 시장 확대를 추진하고자 했다.

2019년 1월, 4개 택시단체와 카카오모빌리티, 민주당, 국토부가 참여하는 사회적 대타협기구가 출범하여 '규제 혁신형 플랫폼 택시' 등에 관한 논의를 시작하였다. 코스포는 모빌리티 스타

트업 기업들과 함께 논의 과정에 참여하였다. 일반 노사정 대표기구와 달리, 관련 스타트업이 많지 않았기 때문에 코스포의 직접 참여가 가능하였다. 코스포는 회원사들의 협회 조직으로서 회원사 이해 대변 기능과 회원사 간 조정 역할을 담당하였다. 하지만 대화 채널 내에서 코스포가 기존 이해관계자들과 대등한 지위에서 논의할 만큼 협상력이 크지 않았다. 택시업계 노사 모두 새로운 시장 진입자에 대한 저항이 강하였다. 코스포가 볼 때, 정부는 택시업계와 일자리의 중요성, 노동조합 투쟁력 등을 감안하여 코스포가 바라는 규제 완화 방향으로 제도 개편을 이끌고자 하지 않았다. 2019년 7월 국토부는 규제 혁신형 플랫폼 택시를 제도화하기로 결정하였는데, 이 과정에서 대여 차량 불가, 차량 허가 총량은 택시 감차 대수 이하만 허용, 감차비용은 플랫폼사업자의 기여금으로 충당 등의 조치를 취함으로써 스타트업의 활동 영역을 제한적으로 수용하는 대신 택시업계를 최대한 보호하는 선택을 하였다. 코스포는 국토부가 택시업계 요구를 과도하게 수용하여 모빌리티 스타트업 혁신을 어렵게 한다고 주장하였다(중앙일보, 2019. 7. 17.).

코스포 내부적으로는 타다와 여타 기업 간 이해관계가 상이했다. 렌터카 서비스인 타다는 택시업계, 정부와 대립하며 합법성을 고수하고자 했고, 여타 스타트업 기업들은 사업 기회를 박탈당하지 않는 것을 목표로 했다. 코스포의 입장은 후자였고 이후 실무협의 과정에도 참여하면서 제도화에 초점을 두었다. 한편 타다 이슈는 이른바 ‘타다금지법’으로 알려진 여객자동차법 개정안(11~15인승 승합차 임차에 관광 목적으로 6시간 이상 대여, 공항·항만에서만 대여 및 반납 가능)이 2020년 3월 국회 본회의를 통과하면서 타다를 운영하는 브이씨엔씨(VCNC)가 타다 베이직의 운영을 종료하는 것으로 일단락되었다.

3. 코스포의 대외 역할 사례 : 플랫폼 노동 사회적 대화 포럼

가. 배달 플랫폼 시장 급성장, 근로자성 이슈, 노동조합 등장

2010년대 이후 기 경제(gig economy), 플랫폼 노동 등 ICT를 활용한 서비스산업의 성장은 자영업자와 근로자의 경계선에 존재하는 ‘일감’ 중심의 일자리 확대를 가져왔다. 플랫폼 노동의 종속성 판단 기준으로는 생산 수단의 동원, 업무 강제 배정, 플랫폼 가격 결정, 근무 실적 등급제, 근로 방식 강제, 소속 업체 유무 등이 고려된다(장지연 외, 2020: 23~24). 플랫폼 종사자의 근로기준법상 근로자성 여부는 플랫폼 비즈니스 운용 방식에 따라 판단이 달라지기 때문에 여전히 논란이 되고 있다. 일부 플랫폼 노동자들은 ‘근로자성’ 인정 투쟁을 통해 직접고용을 요구했다. 2019년 고용노동부는 요기요와 개인사업자 계약을 맺은 배달라이더 5명에 대해 ‘근로기준법상 근로자’로 판단하였다. 요기요가 배달기사의 임금을 시급으로 지급하는 점, 회사 소유

오토바이를 배달기사에게 무상 대여하면서 유류비 등을 부담하는 점, 근무시간과 근무장소 등을 회사가 지정하고 출퇴근 보고를 하도록 한 점 등을 근거로 하였다(고용노동부, 2019).⁵⁾

플랫폼 노동자들의 노동조합도 결성되었다. 2019년 5월 배달 플랫폼 종사자들의 노동조합인 라이더유니온이 출범하였고, 12월에는 민주노총 서비스연맹 서비스일반노조 배민라이더스지회가 설립되었다. 라이더유니온의 투쟁 방향이 ‘근로자성’ 인정을 통한 노동조건 개선과 플랫폼 업체의 사용자로서의 책임 부여에 중점을 두고 있다면, 서비스연맹 서비스일반노조는 ‘근로자성’ 인정 문제도 중요하지만 종사자 안전과 처우 개선, 사회보장제도 개편 등 노동시장 전반을 규율하는 ‘규칙’을 만드는 작업에 좀 더 무게를 실었다. 근로자성 판단이 엄격한 법 현실에서 모든 이슈를 소송으로 해결하기 어렵기 때문에 사회적 대화를 통한 환경 조성 이후 정부가 시장의 규칙을 재편해야 한다는 점을 강조했다(한국경제, 2019. 11. 19.; 경향신문, 2020. 2. 18.).

나. 정부의 플랫폼 노동 의제화, 코스포와 민주노총 서비스연맹의 대화

‘플랫폼 노동’에 대한 사회적 담론이 확대되면서 정부는 각종 논의기구를 구성하였다. 대통령 직속 4차산업혁명위원회 배달종사자 안전망 TF, 대통령 직속 경제사회노동위원회 디지털전환과 노동의 미래 위원회, 대통령 직속 일자리위원회 등에서 플랫폼 노동에 대한 논의를 진행하였다. 코스포는 각종 위원회에 참여하면서 스타트업 관점에서 의견을 개진하였다. 배달의민족의 위상이 높은 코스포는 배달종사자의 ‘근로자성’을 인정하기는 어렵다는 점을 강조하는 동시에 계약 공정성을 담보할 고용보험 가입 확대, 표준약관·표준계약서 마련 등 현실적인 개선 방안을 마련할 것을 요구하였다(한겨레, 2018. 11. 6.; 경향신문, 2019. 12. 3.). 민주노총 서비스연맹은 2019년 11월, 배달종사자 노동권 보호와 시장질서 확립을 위한 표준약관·표준계약서 체결을 논의할 별도의 사회적 대화를 제안했고, 코스포는 찬성하였다(경향신문, 2020. 2. 18.). 이 두 조직은 이미 4차산업혁명위원회, 일자리위원회 등에 참여하면서 상호 간 많은 대화를 하면서 형성한 신뢰를 바탕으로 노사가 주도해도 합의를 도출할 수 있을 것이라고 판단하였다. 노사의 복잡한 이해관계를 고려할 때 공식적 대화기구인 경제사회노동위원회에서는 협상이 쉽지 않을 것으로 보았다. 따라서 두 조직은 별도의 사회적 대화 채널을 마련하는 방식을 택하였다.

다. 코스포의 대외 역할: 플랫폼 노동 사회적 대화 포럼, 시장의 규칙 설정

플랫폼 노동 사회적 대화 포럼은 2020년 4월 출범하였다. 노동조합(서비스연맹, 라이더유니온), 기업(코리아스타트업포럼, 우아한형제들, 딜리버리히어로코리아, 스파이더크래프트) 및 공

5) 고용노동부(2019. 11. 5.), 보도참고자료, 「노동부, 배달앱 ‘요기요’ 배달원 근로자로 인정 관련」.

의 전문가로 구성되었고 정부는 참관 형식으로 참여하였다. 출범 이후 약 6개월간 진행된 포럼은 비교적 순조로웠다. 코스포 사무국은 대화 상대방이 노동조합으로서 단체교섭권이 있다는 것을 전제하면서 참여하였다. 노사 양측은 플랫폼 배달시장의 기본 규칙을 정하는 것이 법·제도 논의보다 우선이라고 판단했다. 코스포를 이끌었던 배달의민족은 시장의 규칙을 만드는 것에 동의하였고 구체적인 사항들을 사무국과 주요 회원사 간 논의를 통해 진전시켜 나갔다. 본격적인 협상과 조율은 8~9월 사이 진행되었다. 확대 간사 회의, 노사 회의, 전체 회의를 진행하면서 의견을 조율하였다. 입장 차가 있었음에도 포럼 참여 당사자들 간, 코스포 사무국과 배달의민족을 포함한 참여 회원사 간 조율 과정을 거치면서 기본적인 시장의 규칙을 만드는 데 합의하였다. 상세한 내용은 <표 1>과 같다.

요약하면, 코스포는 스타트업 기업들이 시장 규제에 주체적으로 대응하기 위해 설립되었고, 모빌리티 서비스 이슈 확산은 코스포의 사업자단체로서의 위상을 높여 주었다. 이후 코스포의 사용자단체 역할은 플랫폼 노동이 주요 의제로 다루어지면서 본격화되었다. 정부 기구 참여는 코스포에 스타트업 기업들의 집단적 이해를 전달할 수 있는 대표성을 제공했다. 또한, 노동조합들과 추진한 플랫폼 노동 사회적 대화 포럼과 협상은 코스포에 사용자단체로서 노동시장의 규칙을 결정하는 역할을 제공하였다.

<표 1> 플랫폼 경제 발전과 플랫폼 노동 종사자 권익 보장에 관한 협약: 배달서비스업을 중심으로

제1장. 총칙	<ul style="list-style-type: none"> · 협약의 목적과 규율의 대상이 되는 배달서비스 정의 · 플랫폼 기업, 플랫폼 노동종사자, 노동조합 정의 · 협약의 원칙, 노동조합과 기업의 상호 존중 · 소비자, 공급자 등을 아우르는 상생 발전의 원칙과 과제 등
제2장. 공정한 계약	<ul style="list-style-type: none"> · 계약 체결의 원칙과 필수 포함 사항 · 종사자의 시간, 업무 선택 권리 인정 및 기업의 책임 등
제3장. 작업조건과 보상	<ul style="list-style-type: none"> · 업무 선택 전 작업조건, 보상 명확화 · 합리적이고 공정한 업무 배분의 원칙 · 업무 수행에 관한 종사자의 책임 등
제4장. 안전과 보건	<ul style="list-style-type: none"> · 안전한 업무 수행에 관한 기업, 종사자의 상호 역할 등
제5장. 정보보호와 소통	<ul style="list-style-type: none"> · 고충 처리 창구, 업무 가이드라인 소통 창구 마련 및 운영 · 종사자의 업무 수행 이력에 대한 기업의 정보 제공 등
제6장. 후속 과제	<ul style="list-style-type: none"> · 상설협의기구 구성, 운영, 주제 · 협약 사항의 분쟁에 관한 협의와 조정 · 기업과 노동조합의 갈등 발생 시 협의와 조정 · 산업 발전과 종사자 권익 보호에 관한 추가 논의 등
(추가) 제도 개선 합의 사항 및 정부 건의	<ul style="list-style-type: none"> · 배달서비스 플랫폼 노동 종사자 안전과 권익 증진 · 플랫폼 노동을 포괄하는 사회안전망, 고용서비스 체계 마련 · 배달서비스업에 관한 법률의 제정 등

자료: 사회적대화포럼 협약서.

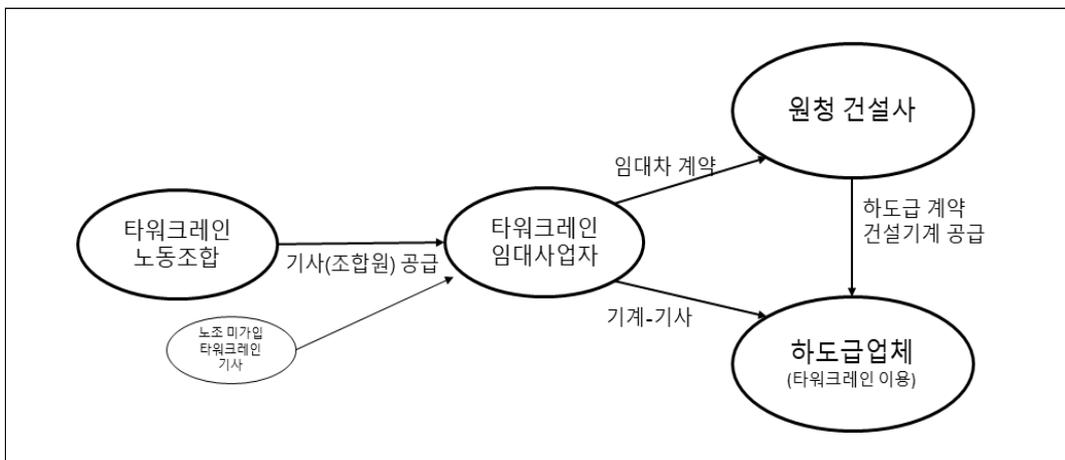
Ⅲ. 타워크레인임대업협동조합

1997년 외환위기와 건설업 규제 완화는 건설업체의 중기사업부 외주화를 촉진하였다. 이후 타워크레인 부문은 원청인 종합건설사가 타워크레인 임대업체와 임대계약을 맺는 형태로 보편화되었다. 타워크레인 임대업체들은 협동조합이라는 이해대변조직을 만들었다. 타워크레인 기사들은 2000년 노동조합을 결성하였고 임대업체들을 대상으로 복수사용자 단체교섭(대각선 교섭)을 진행했다. 이 과정에서 노조의 파업 위협을 경험한 개별 사용자들은 2001년부터 협동조합에 교섭권을 위임하여 초기업 단위 단체교섭을 진행하였다. 이후 지금까지 타워크레인 부문은 초기업 단위 교섭을 통해 표준임금을 결정하고 노동시장 규칙을 안정적으로 유지하고 있다. 이 장에서는 다음 질문을 중심으로 사례를 분석하고자 한다. 첫째, 타워크레인임대업협동조합(이하 협동조합)이 초기업 단위 교섭을 유지하고자 하는 유인은 무엇인가? 둘째, 협동조합 내 의사결정 과정은 어떤 특징이 있는가? 셋째, 단체교섭의 주요 쟁점은 무엇인가?

1. 타워크레인 노동시장 특성

먼저, 건설 현장 타워크레인 운용 과정을 살펴보면 다음과 같다. 타워크레인임대업체는 원도급자(원청 건설사)와 임대계약을 체결한 뒤 조종사(기사)와 설치·해체인력 등을 하도급으로 충

[그림 1] 타워크레인 하도급 구조



자료 : 저자 정리.

당하여 현장에 보낸다. 5명 내외의 타워크레인 설치·해체 인력은 팀으로 움직인다. 임대업체는 비조합원인 기사를 모집할 수도 있고, 특정 노조에 기사를 요청할 수도 있다. 후자인 경우, 노조는 순번을 정하여 조합원인 기사를 공급한다. 규모가 큰 업체는 기사를 직접 고용하기도 하지만 대부분의 업체는 임대계약 체결 뒤 기사를 모집한다. 기사들은 기술적 자부심과 일에 대한 동질감이 강하며, 전국 건설 현장을 옮겨 다니면서 인간관계를 맺기 때문에 인맥을 통한 일자리 정보 등을 교환하기도 한다. 현장에서 직무 수행은 임대업체 관리자가 아닌 현장 건설사의 지휘, 감독하에 이뤄진다.

2. 사용자들이 사용자단체에 의존하는 요인

가. 노동조합

타워크레인 노동조합은 민주노총 건설산업연맹 전국건설노동조합(이하 건설노조) 타워크레인분과, 한국노총 전국건설산업노동조합(이하 건설산업노조) 타워크레인분과 그리고 전국연합노동조합연맹(이하 연합노련)으로 구성되어 있다. 건설노조 타워크레인분과가 노조활동을 주도해 온 가운데, 2017년에 건설산업노조 타워크레인분과가 조직되었다. 2020년 현재 건설노조 조합원은 3,000여 명, 건설산업노조와 연합노련의 조합원은 1,000여 명이다. 타워크레인 기사들은 대부분 건설노조 타워크레인분과에 속해 있다. 3톤 이상 타워크레인 기사의 40%가량이 건설노조 조합원이다(우상범, 2018). 설치 및 해체 노동자들은 다수가 건설산업노조에 속해 있다.

타워크레인 노동시장에서 노동 공급자 역할을 하는 노조의 영향력은 크다. 조합원의 노동시장 진입 순번을 관리하는 역할은 개별 기사들의 취업 경쟁을 최소화하고 안정적 규칙을 만드는 보호막임과 동시에 조합원에 대한 노조의 강한 지배력을 의미한다. 노조의 파업 역량 또한 강력하다. 타워크레인이 건설 현장 작업에 필요한 장비와 자재를 운반하기 때문에 타워크레인이 멈추면 다른 작업이 중단된다. 따라서 노조의 파업이 장기화되면 건설 공사 기간에 크게 영향을 미칠 수 있다. 조합원들의 이러한 특성은 건설노조 타워크레인분과의 강한 교섭력의 근간이기도 하다.

나. 타워크레인임대업협동조합

타워크레인 업계의 주요 업체들은 1997년 모임을 결성하였고, 1998년 6월 타워크레인협동조합 창립총회를 거쳐 11월 사업자단체를 설립하였다. 회원사들은 타워크레인을 3~4대에서 많게

는 50대가량 보유하고 있다(심규범, 2008; 한국노동연구원, 2019). 협동조합의 핵심 역할 중 하나는 중앙 단체교섭이다. 교섭대표는 총회에서 선출된 임원 3명과 조합원사에 의해 선출된 3인으로 구성된다(심규범, 2008). 타워크레인 단체교섭은 이원화되어 있다는 특징을 갖는데, 건설노조 타워크레인분과는 회원사로부터 교섭권을 위임받은 협동조합과 교섭을 하는 한편, 협동조합에 속하지 않은 임대사로부터 교섭권을 위임받은 특정 업체 대표와도 교섭을 진행한다.

단체교섭을 위해 협동조합과 개별 임대사 대표에게 교섭권을 위임한 업체 수는 2016년 141개(협동조합 110개, 개별 타워크레인 임대사 30개), 2017년 138개(각각 95개, 43개), 2019년 110여 개(각각 78개, 30개)로 점차 줄어들었다(매일노동뉴스, 2016. 6. 9., 2016. 7. 20.; 노동과 세계, 2017. 9. 20.). 건설노조 타워크레인분과에 불만을 갖고 탈퇴하여 실리적 접근을 취하는 한국노총 산하 타워크레인분과로 일부 타워 기사들이 이동하면서 교섭 상대방이 변경된 회원사들이 증가한 것으로 보인다(한국인터넷언론인협동조합, 2018. 7. 29.; 한국노동연구원, 2019). 2016년 한국노총 한국타워크레인조종사노조와 협동조합 간 임금협약서에 따르면 교섭권을 위임한 회원사 수가 61개사, 비회원사가 7개사다.

다. 단체교섭 구조

건설노조 타워크레인분과와 협동조합은 전국 수준의 중앙교섭을 통해 큰 틀의 임금과 노동조건 등을 결정한 뒤 지역별 특성을 반영하여 세부 교섭을 진행한다. 중앙교섭 형성과 발전은 강력한 노조운동에 기반하고 있다. 2001년 이후, 개별 임대업체들은 노조의 파업을 회피하고자 협동조합에 교섭권을 위임하고 교섭을 하였다. 초기 수년간 일부 업체들은 단체협약을 불이행하기도 하였으나 점차 이행률이 높아져 타워크레인 노동시장 내 임금과 근로조건에 관한 통일된 기준이 형성되었고, 2020년 현재까지 유지되고 있다. 민주노총 건설노조 타워크레인분과와 협동조합 간 협약이 체결되면 수일 내로 한국노총과의 합의가 이뤄진다. 단체협약은 복수로 존재하지만 월 급여 관련 사항(시급, 기본급, 교통비, 체력단련비, 위험수당, 면허수당, 상여금 등), 징계 및 해고, 계약해지, 기타 근로조건 등의 내용은 거의 동일하다. 건설노조 타워크레인분과와 협동조합 간 단체교섭은 타워크레인 노동시장 규칙을 결정하는 대표적인 중앙교섭이라 할 수 있다(심규범, 2008; 이상범, 2018).

중앙교섭 구조는 전국적으로 기본적인 단일 임금 규칙을 결정하면서 직종의 임금 통일성을 제공했다. 업체별 개별교섭은 노사 갈등, 파업 위험, 교섭 피로감, 원청사와의 관계 불안정 등 부정적 결과를 가져올 수 있기 때문에 타워크레인업계에서는 기업별 교섭의 불안정성을 제거하고 노동시장 규칙을 결정하는 중앙교섭 구조가 유지되고 있다.

3. 타워크레인 단체교섭 : 2016~2019년

가. 단체교섭 진행 패턴

2016~2019년 사이 건설노조 타워크레인분과와 사용자단체 간 단체교섭 과정을 살펴보면, 외형적으로 대립적 노사관계의 전형적 모습을 보인다. 매년 3~4월경 노조의 요구에 따라 5월경부터 임금 혹은 단체협약 갱신 교섭이 시작되어 2주 단위로 회의를 한다. 교섭 초기에는 노사 모두 팽팽한 평행선을 달리다가 5~6차례 교섭 이후에도 진전되지 않으면, 노조는 노동쟁의조정을 신청한다. 조정은 대체로 실패한다. 7월에서 9월 사이, 노조는 조합원 찬반투표를 통해 파업권을 확보하면서 사측을 압박한다. 이후 집중 교섭이 진행되고 노동조합은 수일간 파업을 통해 교섭력을 최대치로 올리거나 파업 직전 사용자 측과의 합의를 통해 교섭을 마무리한다. 교섭이 지체되면 노동조합은 개별 기업과 대각선 교섭을 시도하는 등 전술을 임의적으로 다변화하면서 사측을 압박한다. 이러한 노조의 집단행동은 결과적으로 개별 임대업체들이 파업 위협을 피해 협동조합으로 모이고 공동 대응을 하도록 한다.

나. 주요 쟁점별 특징

지난 수년간 타워크레인 노사관계에서 주요 쟁점을 살펴보면 임금과 근로조건, 조합원 고용보장, 소형타워크레인 대응으로 정리할 수 있다.

첫째, 임금과 근로조건 관련 쟁점이다. 표준임금 연도별 현황을 살펴보면, 시급은 2015년 1만 4,940원에서 2020년 2만 1,500원으로 인상되었다. 2015~2018년 사이 연도별 인상률은 8~11%였지만 2019~2020년에는 4~5%로 인상률의 폭이 줄어들었다. 기본급은 같은 기간 동안 월 222만 원에서 월 310만 원으로 88만 원 인상되었다. 2018년부터 타워크레인 기사의 고임금 논란, 소형크레인 증가와 잇따른 사고 등이 언론에 가시화되면서 2019~2020년에 기본급 인상폭이 줄어든 대신 월 위험수당을 2019년부터 20만 원에서 25만 원으로 인상시켜 이를 보완하였다.

둘째 쟁점은 노동조합 조합원 고용 보장이다. 건설노조 타워크레인분과는 단체협약을 통해 조합원의 고용 안정을 확보함과 동시에 노동시장 지배력을 강화하고자 했다. 2014년 중앙교섭에서 신규 건설공사 현장 발생 시 조합원 채용에 최대한 노력한다는 조항에 합의하였다. 교섭과정에서 142개 업체는 동의하였으나 2개 업체는 조합원 채용 요구가 취업 강요에 해당한다는 명분으로 반대하고 노동조합을 고소하였다. 2015년 11월 법원은 노조의 요구와 집단행동을 공동 공갈·협박·강요에 해당한다고 보았고, 관련 노조 간부의 행동을 불법으로 간주하고 징역형을 선고하였다(매일노동뉴스, 2016. 6. 9., 2016. 7. 12.).

〈표 2〉 타워크레인분과 표준임금 연도별 현황

(단위 : 원)

내역	2015	2016	2017	2018	2019	2020
시급	14,940	16,600	18,000	19,600	20,600	21,500
기본급	2,220,000	2,331,000	2,501,200	2,783,000	2,928,000	3,100,000
교통비	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
체력단련비	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000
위험수당	200,000	200,000	200,000	200,000	250,000	250,000
면허수당	200,000	245,000	245,000	256,000	256,000	256,000
상여금		194,000	312,650	348,000	366,000	387,500
전 체	3,120,000	3,470,000	3,758,850	4,087,000	4,300,000	4,493,500

자료 : 전국건설노조 타워크레인분과위원회 & 한국타워크레인임대업협동조합 임금 협약서, 2015~2019.

2017년 건설노조는 2015년 단체협약 조항인 “회사는 현장 발생 시 조합원 채용에 최대한 노력한다”를 “우선 채용하여야 한다”로 변경하고자 하였다. 협동조합 측은 조합원 우선 채용은 사용자의 고용계약 체결 자유를 박탈하는 규정이고, 「고용정책 기본법」상 취업 기회 균등보장 규정에 위반하며, 다른 구직자의 직업 선택의 자유, 평등권을 침해하는 위법 사항으로 단체협약의 대상이 될 수 없다고 주장하였다(한국타워크레인협동조합, 2017). 갈등이 심각해지면서 노조는 전국의 타워크레인 2,100여 대를 보름간 멈추는 파업을 하였고, 그 결과 해당 조항은 “회사는 현장 발생 시 조합원을 채용한다”로 변경되었다(우상범, 2018).

하지만 2018년 10월 서울지방고용노동청은 2017년 단체협약(조합원 우선 채용)에 대해 시정 명령을 내렸다. 노동청은 특정 노조에 우월한 취업 기회를 부여하는 것은 사용자의 고용계약 자유를 침해하는 것으로 위법하다고 결론 내렸다. 해당 조항이 한국노총 소속 및 노조 미가입 타워크레인 기사에게 불이익을 준다고 판단한 것이다(대한경제, 2018. 10. 16.). 2019년 단체교섭에서는 시정명령을 반영하여 해당 조항을 “회사는 현장 발생 시 조합원 채용에 대해 노력한다”로 변경하였다.

마지막 쟁점은 소형타워크레인의 급속한 증가와 조합원 일자리 위기였다. 2014년 3톤 미만 소형 타워크레인 등록제가 도입되었다. 20시간 교육과 적성검사만 받으면 조종 면허를 취득할 수 있었다. 업체들이 상대적으로 저렴한 1억 원 정도의 비용(3톤 이상 대형은 약 5억 원)으로 제작할 수 있고 노동 공급이 용이하기 때문에 이를 적극 활용하였다. 국토교통부에 따르면,⁶⁾ 3톤 미만 소형타워크레인 조종사 면허자는 2014년 1명에서 2016년 3천여 명, 2019년 9,828명까지 늘어났다. 3톤 이상 조종사 면허자도 같은 기간 5,926명에서 9,466명으로 증가하였으나,

6) 국토교통부 통계누리(2019), 「건설기계 현황 통계」.

3톤 미만 조종사 면허자가 급증하면서 2019년 처음으로 3톤 이상 조종사 수를 초과하였다.

이로 인해 기존 3톤 이상 타워크레인 기사들의 일감이 지속적으로 줄어들었다. 이는 조합원의 일자리 위협과 동시에 노동조합의 노동시장 지배력 약화를 의미했다. 노동조합의 2019년 단체교섭 쟁점은 소형타워크레인 규제였다. 양대 노총은 2016~2018년 사이 소형타워크레인 사고가 30건 이상 발생했고, 전체 타워크레인 사고 중 대부분이 소형타워크레인에서 발생하고 있다는 점을 강조하였다. 협동조합 회원사들 역시 다수가 대형타워크레인과 관련되어 있었기 때문에 노동조합의 대정부 투쟁을 암묵적으로 지지하였다. 노조는 정부의 소형타워크레인 규제를 요구하며 2019년 6월 1차 파업, 정부안에 대한 거부와 재파업 위협 등을 통해 자신들의 주장을 관철시켰으며 단체교섭을 신속하게 마무리하였다. 단체협약에 “회사는 소형타워(운전석이 없는)크레인의 임대차 계약 시 지상에서 25m 이상 설치되는 소형타워크레인은 계약할 수 없다.”라는 규정과 “회사는 건설사와 소형타워크레인으로 임대차 계약을 하지 않는다.”라는 규정을 포함하기로 합의하였다(한국노동연구원, 2019; 우상범, 2020). 기술 진보에 의한 무인장비의 시장 진입이 확산되고 있는 타워크레인 시장에서 기존 사용자와 노동자의 이해관계는 크게 다르지 않았다. 개별 임대업체는 신규 경쟁자의 증가로 나타나는 시장경쟁 심화를 차단하고 싶었고, 노조는 타워크레인 노동시장에서의 우월적 지위를 유지하고 싶었다. 새로운 경쟁자의 위협이 커지면서 조직화된 노동과 조직화된 자본은 정부를 상대로 사실상 공동 대응을 보여 주었다.

이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 강력한 노동조합의 존재는 사용자들이 단체를 통해 전국 단위 중앙교섭을 형성·발전시키는 데 중요한 역할을 하였다. 소규모인 개별 기업들은 교섭력이 약하기 때문에 사용자단체를 활용하여 노조의 파업 위협 부담을 완화하고자 하였다. 둘째, 중앙교섭이 안정화되면서 각 기업은 임금과 근로조건 결정에 대한 교섭비용을 절감하였다. 또한 통일된 임금과 근로조건 기준이 결정됨에 따라 임대업체 간 고속런 인력을 유인하기 위한 임금 경쟁을 제거하여 타워크레인 기사 간 임금 격차 확대를 어느 정도 차단하였다. 마지막으로, 중앙교섭을 통해 표준임금이 결정되기 때문에 기업들은 이듬해 인건비를 비교적 정확히 예측하여, 원청사의 입찰 경쟁 시 인상된 금액을 반영하여 입찰가와 수익 규모를 산정할 수 있는 장점도 확보하였다.

IV. 전국시도교육감협의회

이 장에서는 전국시도교육감협의회(이하 협의회)의 설립 목적과 역할을 살펴보면서 사용자 단체로서 협의회 의의와 역할을 검토하고자 한다. 앞서 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서 살펴본 단체들

이 민간부문으로 분류되는 반면 협의회는 선출직 단체장들로 구성된 조직이기 때문에 공공부문에서 사용자단체성을 살펴볼 수 있는 중요한 사례다. 또한 법률에 조직체 설립 근거를 갖고 있는, 즉 제도화 수준이 매우 높은 조직이라는 특성이 있다.

아래에서는 다음의 질문에 답하는 방식으로 사례를 분석하고자 한다. 첫째, 협의회를 노동관계 당사자인 사용자단체로 볼 수 있을까? 둘째, 교육공무직노동자들로 조직된 노동조합과의 단체교섭에서 협의회역의 역할은 무엇이고 어떤 발전 경로를 밟을 것인가? 셋째, 체결된 단체협약의 효력 범위는 어떠한고 이를 확장할 수 있는 방안은 무엇인가?

1. 협의회 개요

협의회 태동은 교육자치제 도입과 맥을 같이한다. 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되면서 기존에 대통령이 교육감을 임명하던 방식에서 교육위원이 직접 교육감을 선출하는 방식으로 바뀌었다. 이 법에 따라 선출된 교육감들은 자생적으로 협의체를 운영해 왔다. 1996년 11월에 전국 시도교육감협의회 규약을 제정하며 임의기구 틀을 갖추었다. 지금과 같은 법정 기구로 전환한 것은 교육감 주민직선제를 도입한 2006년 지방교육자치에 관한 법률 개정(시행 2007. 1. 1.)에 따른 것인데, 이 법에서 교육감들의 전국적인 협의체 설립에 관한 조항이 신설되었다. 협의회는 이에 근거하여 2008년 1월 25일, 법정 기구 전환에 따른 새로운 규약을 제정하고 창립총회를 하였다.

규약에 따르면, 협의회는 “교육감 상호 간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의함으로써 지방교육자치의 확립과 발전에 기여”하는 것을 목적으로 한다(제2조). 회원은 전국 시·도 교육감이다(제5조). 임원은 회장 1인, 부회장 3인, 감사 1인이고(제8조), 임기는 2년(연임 가능)이다(제10조). 규약상 정기총회는 연 2회 소집되고, 회장이 필요하다고 인정할 때 임시 총회를 소집할 수 있다(제12조). 면접조사에 따르면, 일반적으로 총회는 1년에 총 6회, 매 홀수 달에 개최된다. 총회에서는 ① 규약 제정 및 개정, ② 규약 제4조에 의한 사업 계획 및 시·도 교육청 제안 과제, ③ 임원 보선, ④ 예산 및 결산, ⑤ 기타 협의회 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결한다(제14조). 의결은 규약 개정(재적회원 3분의 2 이상 출석과 출석회원 3분의 2 이상 찬성)을 제외하고 과반수 출석과 출석회원의 과반수 찬성으로 의결한다(제15조). 면접조사에서는 규약에 3분의 2 또는 과반수 요건이 있음에도 사실상 만장일치제에 가깝게 조직이 운영되고 있음을 확인하였다.

협의회 설립 초기에는 별도의 사무국 없이 간사제도로 운영되었다. 직제 규정 제정에 따라 사무국이 설치된 것은 2014년이다. 이후 조직 개편을 거쳐 사무국은 2과 7명(2015년 9월)에서 3과 15명(2018년 1월), 2과 1실 20명(2020년 7월)으로 확대되었다. 20명 가운데 사무국장 1인은

계약직이고, 나머지는 모두 시·도교육청에서 온 파견직들이다.

사무국 주요 담당 업무는 교원정책, 교육과정정책, 교육재정, 교육자치, 학교자치와 학교민주주의, 시도교육청 정책 소통 관련 업무 등으로 요약할 수 있다. 이 글의 초점과 관련하여 '교육공무직원 노조 관련 업무'가 운영과의 주요 담당 업무로 명시되어 있고, 사무관 1인이 그 업무를 담당하고 있다.

2. 협의회 역할과 기능 1 : 지방교육자치 정책 개입

협의회가 수행하는 기능 중 하나는 지방교육자치 관련 정책에 대한 개입이다. 협의회가 설립된 핵심 목적이기도 하다. 지방교육자치에 관한 법률 제42조(교육감협의회)에 따르면, 교육감들이 설립한 협의체는 지방교육자치에 직접적 영향을 미치는 법령 등에 관하여 교육부 장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있고, 교육부 장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다(제42조3항). 또한 교육부 장관은 제3항에 따라 제출된 의견을 검토한 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 협의체에 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령 등에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다(제42조4항). 관계 중앙행정기관의 장은 제3항에 따라 통보받은 내용에 대하여 통보를 받은 날부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 교육부 장관에게 그 결과를 통보하여야 하고, 교육부 장관은 통보받은 검토 결과를 협의체에 지체 없이 통보하여야 한다(제42조5항). 이와 함께 협의회는 국회에 지방교육자치와 관련된 법률의 제·개정 또는 폐지 의견을 제출할 수 있다(제42조6항).

이러한 법률상 조항에 근거하여 협의회는 다양한 내용의 안건을 의결하고 정부와 국회에 의견을 제출하였다. 협의회가 펴낸 운영보고서(전국시도교육감협의회, 2020)에 따르면, 제7대 임원 임기 2년 동안(2018. 7. 1.~2020. 6. 30.) 협의회는 정부에 93건의 건의를 하였는데, 처리된 82건 가운데 32건(40%)이 수용되었고, 41건(50%)은 신중 검토 및 중장기 검토 과제로 이관되었다. 불수용된 것은 9건(11%)이다. 정부가 수용한 안건은 교원과 공무원, 노동자의 노동조건 관련 사항에서부터 초등돌봄교실 간식 재원 부담, 교육청 평가 결과 공개, 학교시설 개방 관련 사항 등에 이르기까지 포괄적이다.

3. 협의회 역할과 기능 2 : 공식·비공식 노동관계 협의

협의회는 시·도 교육청의 교원과 공무원 등 이해관계자들과 공식·비공식 협의를 진행하고 있다. 2019년과 2020년에 전국공무원노조 교육청본부와 전국시도교육청공무원노조와 각각 간담회(7)를 개최하여 교육청 공무원 검임 발령과 수당 지급 기준 등 전국 공통 기준안 마련 방안

과 행정실 정원 및 법제화 방안, 학교운영위 설치 조항 개정, 시설 관리 외주화 문제, 교육청별 성과상여금 지급률 차이, 지방공무원 인력 규모 등에 대해 논의하였다.

협의회는 교육 현장 노동자들의 노동권 문제에도 의견을 내고 있다. 고용노동부가 전교조를 “교원노조법에 의한 노동조합으로 보지 않는다”고 통보(2013. 10. 24.)한 것과 관련해 협의회는 2014년 8월, 교육부와와의 간담회에서 시·도 교육감의 판단에 맡겨 달라는 의견을 냈고, 2018년에는 교육 적폐 해소를 위해 행정부가 법외노조 처분을 취소해야 한다고 호소문을 냈다. 2020년 대법원이 법외노조 통보 위법 판결을 하자 “전국교직원노동조합의 노조 지위 회복을 축하드립니다”라는 제목의 입장문을 냈다.

이상에서 확인한 것과 같이 협의회는 전국 수준의 교육청 공무원 노동조합들과 일상적으로 협의하면서 요구 사항을 수렴하고 논의하여, 필요한 경우 협의회 실무협의회나 총회 안건으로 상정하여 개선책을 모색하는 한편 노동권 보장에 대해서도 목소리를 내고 있다.

4. 협의회 역할과 기능 3 : 단체교섭

협의회는 각 교육청과 근로계약을 체결하고 각급 학교에서 근무하는 교육공무직 노동자들의 임금·노동조건에 대한 단체교섭 기능도 수행하고 있다.

가. 교육공무직 개요

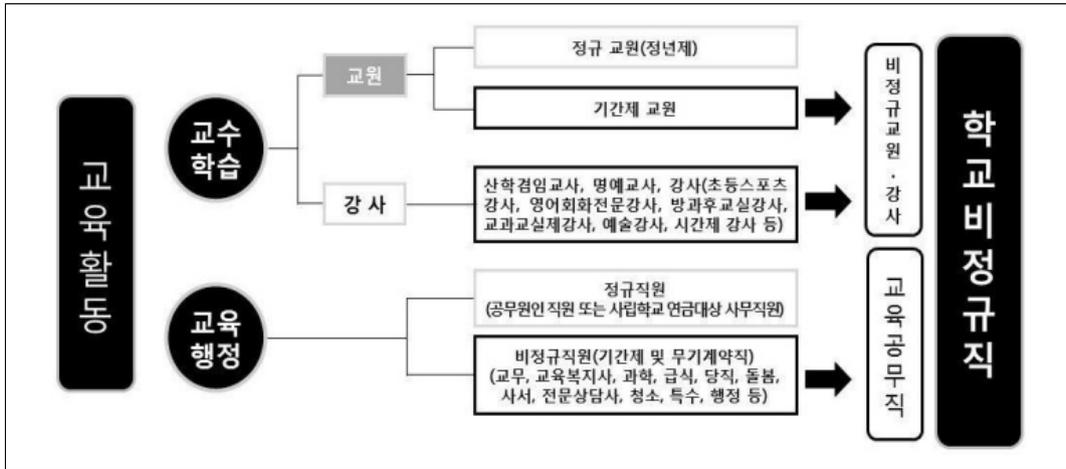
이해를 돕기 위해 교육공무직에 대해 간략히 언급하겠다(그림 2). 일반적으로 초중등학교에서 행해지는 교육활동은 교수학습과 교육행정으로 나뉜다. 첫째, 교수학습을 담당하는 자는 교원과 강사로 구분되고, 정규 교원을 제외한 기간제 교원과 강사가 학교비정규직 범주에 포함된다. 둘째, 교육행정 담당자 중에서는 정규 직원(공무원인 직원 또는 사립학교 연금 대상이 되는 사무직원)을 제외한 기간제 및 무기계약직 직원이 비정규직으로 분류된다. 이 글에서 다루는 교육공무직은 교육행정 담당자 중 비정규직이다. 그동안 학교 회계에 의해 고용되었다는 이유로 ‘학교회계직’으로 불렸으나 2014년 이들의 사용자가 교육감이라는 대법원 판결⁸⁾ 이후 시·도별로 개정된 조례에 따라 ‘교육공무직’으로 명칭이 바뀌었다.⁹⁾ 정리하면, 교육공무직은 시·도교육청 산하 각급 교육기관에서 교무실무와 행정실무를 담당하는, 정규 직원이 아닌 사람들

7) 전국시도교육감협의회 홈페이지 활동 현황(2019. 2. 20.) 및 전국시·도교육청공무원노조, 소식지(2020. 10. 13.).

8) 대법원 2013두21816(서울교육청), 대법원 2013두21861(충남교육청), 대법원 2013두22666(대구, 인천, 대전, 울산, 경북, 경남, 제주교육청).

9) 조례상 명칭은 ‘교육공무직’인데 현장에서는 ‘학교비정규직’이라는 용어가 좀 더 일반적으로 통용되고 있다. 따라서 이 글에서 교육공무직원과 학교비정규직을 상황에 따라 혼재한다.

[그림 2] 학교 비정규직 개념



자료 : 전국학교비정규직노조(2020).

일컫는 말이다. 채용 주체는 교육감이다. 교육공무직은 2019년 말 현재 16만 8,355명이다. 직종 별로 보면 조리원이 전체의 28.2%로 가장 많고 시설관리(15.6%), 교무실무(14.2%), 돌봄전담사(7.7%), 특수교육실무(5.5%), 조리사(5.1%) 등의 순이다.

나. 단체교섭¹⁰⁾ 당사자와 구조

교육공무직을 조직 대상으로 하는 노조는 민주노총 서비스연맹 전국학교비정규직노조(조합원 5만 2,500명, 2019년 말 기준), 공공운수노조 교육공무직본부(3만 5,200명)와 상급단체에 가맹하지 않은 전국여성노조(9,000명) 3곳이다. 3개 노조 조합원 총수는 9만 6,700명이고, 전체 교육공무직(16만 8,355명) 기준으로 보면 조직률은 약 58%다. 이들 노조는 조합원들이 동종 업무에 종사하고 있다는 특징을 감안하여 전국학교비정규직연대회의(이하 연대회의) 차원에서 교섭대표단을 꾸렸다.¹¹⁾

다음으로 사용자 측 교섭 당사자를 살펴보겠다. 2012년 연대회의가 출범한 이후 초기에는 연대회의가 각 시·도교육청과 대각선 교섭을 하였다. 노조 측 교섭 당사자는 전국 수준에서

10) 단체교섭은 임금교섭과 단체협약 갱신 교섭으로 나뉘는데, 이 글에서 주목하는 집단교섭은 임금교섭에 한정된다. 단체협약 갱신 교섭은 연대회의와 개별 교육청 간 대각선 교섭 형태로 진행된다.

11) 학교비정규직연대회의는 2012년 집단교섭 관련 제반 사항에 관한 내부 규정을 정리한 ‘학교비정규직연대회의 시도교육청 교섭 기본협약서’를 체결하였다. 기본협약서는 전국 및 지역 단체교섭의 전 과정을 구체적이고 세부적으로 명시하고 있다는 점에서, 학교비정규직연대회의가 구성하는 ‘공동교섭대표단’은 상당히 높은 내부 규율을 갖고 있는 것으로 평가된다(이창근·이정희·허인, 2018).

단일한 반면 사용자는 개별화된 구조였다. 노조 측의 지속적인 집단교섭 요구 등에 따라 사용자 측 교섭 당사자가 교육청 간 연합으로 변화하였다. 2017년 교육부가 집단교섭을 추진한 가운데 대구와 인천을 제외한 15개 시·도 교육청 담당자들이 교섭에 참여하였다. 2018년에는 17개 시·도 교육청 모두가 당사자로 교섭에 참여한 가운데 협의회는 교섭 실무지원과 교육청 간 조정 역할을 하였다.

살펴본 것처럼 사용자 측 교섭 당사자는 각 시·도 교육청 → 15개 시·도 교육청 → 협의회와 17개 시·도 교육청 등으로 진화하였다. 하지만 협의회가 단체교섭과 협약 체결의 당사자로 역할 하는 것은 아닌 만큼 해석에 유의할 필요가 있다. 교섭 실무는 17개 시·도교육청 가운데 매년 정해지는 주관 교육청¹²⁾이 담당하고, 협약 체결 시에는 17개 시·도 교육감이 모두 당사자로 서명한다(그림 3). 이는 협의회가 각 시·도교육청으로부터 교섭권과 체결권을 위임받은 것은 아니라는 점을 보여 준다.

[그림 3] 협약 체결 당사자

2017. 10. 31.	
교육부장관의 권한을 위임 받은 교육부 김형기 (인) 김형기	민주노총 전국공공운수사회서비스 노동조합위원장의 위임을 받은
각 시도교육감의 권한을 위임 받은	전국교육공무직본부 본부장
서울특별시교육청 김양주 (인) 김양주	안명자 (인) 안명자
부산광역시교육청 임석규 (인) 임석규	전국여성노동조합위원장
대구광역시교육청 전중섭 (인) 전중섭	나지현 (인) 나지현
광주광역시교육청 전병일 (인) 전병일	민주노총 전국서비스산업노동조합연맹
대전광역시교육청 황선혁 (인) 황선혁	전국학교비정규직노동조합위원장
울산광역시교육청 심이택 (인) 심이택	박금자 (인) 박금자
세종특별자치시교육청 조성두 (인) 조성두	
경기도교육청 정수호 (인) 정수호	
강원도교육청 홍승민 (인) 홍승민	
충청북도교육청 이영근 (인) 이영근	
충청남도교육청 임길영 (인) 임길영	
전라북도교육청 오진 (인) 오진	
전라남도교육청 이경범 (인) 이경범	
경상남도교육청 이수훈 (인) 이수훈	
제주특별자치도교육청 고용천 (인) 고용천	

자료 : 교육부 · 교육청과 전국학교비정규직연대회의 간 2017년 임금협약서.

12) 2018년 부산교육청, 2019년 광주교육청, 2020년 경남교육청.

다. 교섭 당사자로서 협의회

집단교섭에서 협의회 역할은 회의실 제공, 필요 경비 지원 등과 같은 실무지원과 필요한 경우 교육청 간 의견 조정이다. 교육청 간 교섭 의제에 대한 세부 내용을 조율하고 이를 갖고 노조 측과 교섭·협약하는 일은 매년 선정되는 교섭 주관 교육청의 몫이다. 노동조합 교섭 당사자가 3개 노조의 연합체라는 점을 감안하면 사용자 측에서도 협의회가 그 역할을 수행하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 하지만 면접조사에서는 현재 협의회 내에서 협의회가 선출직인 시·도 교육감을 통제할 수 있는 권한이 없다는 등의 이유로 그 역할을 적극적으로 고려하지는 않는 것으로 확인된다. 이 관점은 현행 노조법상의 ‘사용자단체’ 정의¹³⁾를 여전히 좁게 해석하고 있기 때문으로 보인다. 협의회가 그 구성원인 사용자, 즉 17개 시·도 교육감에 대하여 조정 또는 규제를 할 수 있는 권한이 있는 것은 아니어도, 협의회는 지방교육자치에 관한 정책 개입, 노동관계 이슈에 대한 협의, 교육공무직 임금·노동조건에 대한 단체교섭 등에 간여하고 있다. 즉, 협의회는 전반적인 노동관계 당사자로서 사용자단체로 역할을 하고 있다. 또한 각 교육청이 개별교섭에 따른 비효율 축소 및 전국 수준에서 임금체계 및 수준의 통일성 확보 등의 필요성에 따라 집단교섭을 유지하고 있는 만큼 집단교섭의 안정성과 효율성 확보를 위한 협의회 역할 강화에 대한 검토가 필요하다.

라. 협약의 효력

전국 단위 집단교섭에서 체결된 단체협약의 적용 범위는 ‘소속 조합원’이다. 하지만 노조가 조직되어 있는 공립학교 교육공무직에게 대부분 적용된다. 학교마다 차이는 있지만 전체적으로 노조 조직률이 60%에 달해 ‘일반적 구속력’ 조항에 따라 협약 효력이 확장되기 때문이다. 문제는 사립학교인데, 동종 업무 수행 노동자들의 노조 조직률이 상대적으로 낮고 이들의 채용 주체가 교육감이 아니라는 점에서 협약 효력확장이 제한적이다. 그럼에도 현행 노조법상 ‘지역적 구속력’ 조항에 따라 단체협약이 사립학교를 포함한 해당 지역 내에 적용된 사례도 있다. 세종시는 2018년 2월, 충남지방노동위원회 의결을 거쳐 “전국학교비정규직노조와 세종시교육청이 2017. 6. 18. 체결한 단체협약의 지역적 구속력을 결정한다.”라고 공고하였다.¹⁴⁾ 각급 학교에서 수행되는 교육공무직의 업무 내용이 공·사립 여부에 따라 크게 차이 나는 것도 아닌 만큼 전국 수준에서 체결된 단체협약이 교육공무직과 동일·유사한 업무를 수행하는 노동자 모두에게

13) “‘사용자단체’라 함은 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다.”(노조법 제2조 3호, 밑줄 필자)

14) 세종특별자치시 공고 제2018-350호. 단체협약의 지역적 구속력 결정 공고.

적용되도록 방안을 마련할 필요가 있다.

이상의 논의를 요약하면, 협의회는 교육공무직 노동자 및 교육청 교원·공무원의 임금·노동조건 등에 관한 규범 형성과 이해관계 조정을 위해 단체교섭과 공식·비공식 협의를 진행해 왔다. 또한 지방교육자치 관련 정책에 일상적으로 개입하면서 각종 법령과 제도 개선 활동을 하고 있고, 이는 곧 교육청 종사자들에게 직간접적으로 영향을 미치고 있다.

V. 소결 및 토론

우리는 3개 단체 사례를 중심으로 한국의 사용자단체 의의와 역할에 관해 살펴보았다. 사례 분석에 따르면, 개별 사용자들은 사업적 목적을 위해 자신들의 이해를 전달하고자 단체를 결성하였다. 코스포는 규제 장벽에 대응하기 위해, 타워크레인협동조합은 임대업체들의 사업적 목적을 위해, 전국시도교육감협의회는 교육청 상호 간 교류·협력과 지방교육자치 육성에 기여하려는 목적으로 설립되었다. 그러한 사업적 목적 달성을 위한 활동은 해당 노동시장 내 고용과 임금·노동조건과 같은 노동관계에 영향을 미칠 수밖에 없다. 노동시장 내 규범 형성의 필요성과 노동조합 운동 진영의 성장 같은 외부 요인도 사업자들의 단체가 실제 노동관계 당사자로서 역할을 할 수밖에 없다는 점을 확인시켜 준다.

코리아스타트업포럼의 경우, 정부 규제에 대응하기 위해 스타트업들이 코스포를 설립하면서 사업자단체로서 집단적 이해를 전달하였고, 이후 플랫폼 배달업에서 노동조합 활동이 본격화되고 배달노동이 사회적 이슈로 부상하면서 노동조합과 노동시장의 규칙을 설정하는 사용자단체로서의 역할을 하게 되었다. 타워크레인임대업협동조합의 경우, 임대업체 대표들의 사업적 목적에 따라 설립되었으나 강력한 노동운동의 힘에 의해 초기업 단위 교섭의 주체가 되었고, 20여 년간 중앙교섭의 당사자로서 역할을 해오고 있다. 소규모 임대업체들의 조직이 타워크레인 부문 대표 자격을 부여받으면서 정부 제도 개선에 참여할 기회도 부여받았다. 전국시도교육감협의회는 경우, 법률에 근거하여 지방교육자치 관련 정책에 일상적으로 개입할 뿐 아니라 노동 관련 이슈에 대해 이해관계자들과 공식·비공식 협의를 진행하고, 교육공무직 노동자들과 교육부 및 17개 시·도교육청 간에 진행되는 집단교섭을 주관하고 있다.

이 사례들은 사용자단체로 별도 법인격을 갖지 않더라도 현실에선 사업자단체가 ‘사용자단체’ 역할을 실제로 수행하고 있음을 보여 준다. 이는 지극히 자연스러운 현상일 수 있다. 예를 들어, 20세기 서구 선진국에서 사용자들이 강력한 산별 노동운동과 친노동 정부 정책에 대응해 노사관계에 전문화된 사용자단체를 만들고 산별교섭을 해 왔지만, 1980년대 이후 노동운동의

쇠퇴와 교섭의 분권화를 경험하면서 사용자단체들의 역할과 기능도 분화되었다. 산별교섭을 지속하는 사례도 있고, 개별교섭으로 전환된 경우에는 단체교섭 기능 대신 회원사 옹호 활동과 대정부 로비, 회원사 HR 전문컨설팅 조직으로 변화한 사례도 있다. 반면, 한국의 경총과 같이 1970년 설립 당시 노사관계 정보 제공, 회원사 서비스, 옹호 활동 등과 같이 제한된 역할을 하다가 1987년 이후 노동운동이 성장하고 노사정 협상이 강조되면서 그 위상과 역할이 확대된 경우도 있다. 따라서 이들 단체가 노동조합의 초기업 단위 교섭 요구에 '당사자 자격'이 없음을 주장하는 것은 형식적 '법 논리'를 통한 교섭 거부의 표시일 뿐이다. 현실에서 산업정책 개입, 노동시장 규율 형성 과정 참여, 이해관계자들과의 협의를 하는 단체는 '노동관계 당사자'로서 단체교섭에서도 역할을 할 필요가 있다. 노동관계법에서 사용자단체에 대해 '단체교섭과 단체협약 체결 당사자로서 역할'(의무와 책임)과 '노동정책을 협의·결정하는 각종 위원회에 사용자 입장을 대표하는 위원이 되거나 추천할 권리'(권한)를 함께 부여하고 있는 것도 그 이유 때문일 것이다. [KLI]

[참고문헌]

- 고용노동부(2019. 11. 5), 「노동부, 배달앱 '요기요' 배달원 근로자로 인정 관련」, 보도참고자료.
 국토교통부 통계누리(2019), 「건설기계 현황 통계」.
 박제성(2019), 「사용자단체의 법리: 권한과 책임의 균형」, 『노동정책연구』, 19(4), pp.163~196.
 심규범(2008), 『건설산업의 합리적인 노사관계 정립 방안』, 한국건설산업연구원.
 우상범(2018), 「건설산업 노사관계 평가와 전망」, 『노동리뷰』 1월호, pp.72~88.
 _____(2020), 「건설업의 노사관계 평가와 전망」, 『노동리뷰』 1월호, pp.67~80.
 이정희 외(2020), 『사용자단체 의의와 역할』, 한국노동연구원.
 이창근·이정희·허인(2018), 『초기업단위 교섭 실태와 시사점』, 민주노총 총서 053.
 이창근·박제성·박주영(2019), 『사업자단체의 '사용자단체성' 연구』, 민주노총 총서 057.
 장지연·이호근·조임영·박은정·김근주·Enzo Weber(2020), 『디지털 시대의 고용안전망: 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로』, 한국노동연구원.
 전국시도교육감협의회(2020), 『제7대 전국시도교육감협의회 운영보고서』.
 전국시·도교육청공무원노조, 소식지(2020. 10. 13).
 전국학교비정규직노조(2020), 「교섭을 중심으로 한 학교 비정규직 현황」, 노조 내부자료.
 한국노동연구원(2019), 「2019년도 노사관계 실태분석 및 평가: 건설산업부문」.
 한국타워크레인협동조합(2017), 임단협 쟁점사항 및 근거(중노위 제출자료).

건설노조 홈페이지(<https://www.kcwu.or.kr/>).

한국타워크레인협동조합 홈페이지(<http://www.towercrane.or.kr/>).

전국시도교육감협의회 홈페이지(<http://www.ncge.or.kr/>).

코리아스타트업포럼 홈페이지(<http://kstartupforum.org/join-now/>).

코리아스타트업포럼 페이스북(<https://m.facebook.com/koreastartupforum/>).

월간 노동리뷰

2021년 6월호