

노 사 관 계 개 혁 시 리 즈 3

산별 조직화와 단체교섭 구조의 변화*

이주희**

I. 연구의 배경

- 한국에서는 금융위기 이후 산별 조직화가 가속화되어 2001년 말 현재 전체 조직노동자의 30.2%인 47만 3천여명이 31개 산별노조의 조합원인 것으로 조사되었음.
 - 산별 조직화는 민주노총 산하 노동조합에서 상대적으로 빠르게 이루어져 2002년 6월 말 기준으로 이 노총 산하 41.1%의 조합원이 24개 산별노조에 소속
- 이러한 산별 조직화 진행에도 불구하고, 노조들간의 직종별, 업종별 조직구조상의 다양성(사무금융노련), 기업규모별 차이(금속노조), 기존 기업별 노조 조직의 영향력(금융노조), 사용자들과의 갈등(보건의료노조) 등으로 산별 노조의 발전 혹은 전환이 순조로운 것만은 아님.
- 현재 우리나라의 산별 조직화와 교섭에 대한 논의는 노동조합의 강력한 추진의지와 고용주 및 사용자단체의 강고한 반대가 대립한 채 큰 진전을 보고 있지 못함.
 - 노동조합, 특히 민주노총 소속 노동단체는 산별 조직화의 필요성을 ① 정규직 중심 기업별 노조의 미조직 및 비정규직 노동자 조직화의 어려움과 ② 정치적, 계급적 투쟁력 강화에서 찾고 있으나 아직 다양한 이해차이를 가지는 기존 기업별 노조의 재조직화를 통한 산별 체제의 구축 및 그 올바른 활용에 필요한 전문적 경험과 지식은 부족한 상태

* 이 글은 2002년 11월 29일 한국노동연구원과 국제노동기구(ILO)가 공동으로 주최한 국제회의(국제노동기준과 한국의 노사관계)에서 발표된 내용을 보완하여 요약·정리한 것임.

** 한국노동연구원 연구위원(jlee@kdi.re.kr).

- 고용주와 사용자단체도 ① 산별 교섭이 교섭비용 감소보다는 이중교섭으로 인한 번거로움과 비용만 추가되며, ② 노동조합의 파괴력과 정치적 영향력이 증가한다는 우려하에 부정적 태도만을 견지할 뿐, 불가피하게 진행되고 있는 산별 조직화와 교섭체제 변화에 주도적으로 참여하여 상호 호혜적인 시스템 변화를 불러 일으키려는 모습은 보이지 않고 있음.
- 이러한 현실을 반영하듯, 산별 조직화와 교섭구조에 대한 기존 논의는 찬·반 양론으로 분명히 양극화
 - 산별 체제로의 전환에 찬성하는 입장은 노동운동의 발전을 저해하는 기업별 조직과 교섭체제의 폐단, 즉 낮은 조직률과 대표성, 조직된 대기업과 조직되지 못한 중소기업간 임금과 근로조건의 격차 확대, 교섭비용의 낭비 등을 지적하며 산별 조직화를 통해 노동운동의 영향력과 책임감을 제고해야 함을 주장
 - 그에 반대하는 의견은 산별 체제가 세계적인 분권화 경향에 역행하는 추세일 뿐 아니라 산별 조직화를 통해 대립과 투쟁의 노사관계가 악화될 수 있고, 더구나 사용자단체가 제대로 조직되어 있지 않은 만큼 기업별 노조체제의 오랜 경험과 장점을 살려 나아가는 편이 바람직하다는 입장을 제시
- 더 이상 다를 수 없게 보이는 이 두 논의의 공통점은 그것은 바로 산별 ‘조직화’와 ‘교섭’이 서로 다른 두 문제라는 사실을 간과하고, ‘조직화’ 현실에 근거한 바람직한 ‘교섭’ 구조에 대한 구체적 분석을 결여하고 있다는 점
 - 이러한 기존 연구들은 주로 산별 체제의 장단점 분석에 주력하고 있는데, 그 장단점에 대한 평가는 실제 산별 조직화가 어떤 단체교섭 구조를 수반하며 이루어지는가에 따라 크게 달라질 수 있음.
- 이 연구는 실태조사를 통해 산별 조직화와 교섭체제에 대한 현실과 노사의 의식을 조사하여 기업별 교섭의 장점(유연성)을 살리면서도 산별 교섭이 가져오는 혜택을 최대화할 수 있는 적절한 정책안 마련의 기반을 제공하고자 함.

II. 자료와 조사방법

- 조사시기와 방법
 - 산별 조직화 및 교섭체제에 대한 실태를 2002년 9~10월, 노사 양측에 대한 질문

지 조사를 통하여 파악. 100인 미만 사업장의 경우 「고용보험 DB」와 「사업체 기초통계조사」에 근거하여 1,000개소를 추출하고, 100인 이상 사업장의 경우에는 이 규모 사업장 전수에 대한 완전한 정보를 제공하는 「고용보험 DB」에서만 1,000개소를 추출하여 표본으로 사용

- 이 2,000개 사례 중 800개 유노조 사업장의 노사 양측을 대상으로 질문지 조사를 실시하여 노측 근로자대표 586명, 사측 노무관리자 524명, 총 1,110개의 유효 질문지를 회수하여 분석
- 전체 조사대상 중 산별 노조의 지부에 속한 노동조합의 비율은 24.7%로, 현실과 그다지 큰 차이를 보이진 않음. 한편 역시 현실을 반영하여 기업별 교섭을 실시하는 경우가 전체의 74%로 압도적이었으며, 산별 교섭은 3.9%에 불과

Ⅲ. 연구결과

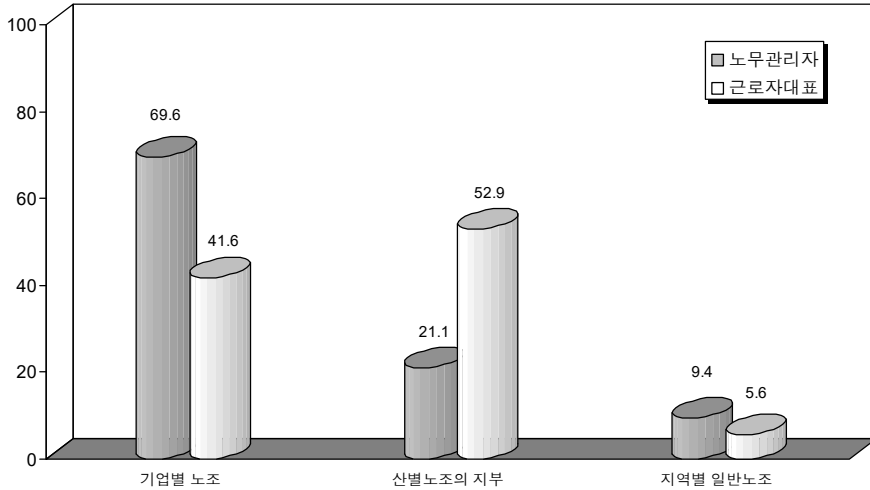
◆ 미래의 조직 및 교섭형태에 대한 노사 인식비교

- 약 70%에 이르는 노무관리자가 현재의 상태를 유지하여 기업별 노조를 선호한 반면, 약 53%의 근로자대표가 산별 노조의 지부를 미래의 조직형태로 선호
 - 노무관리자의 경우 선호하는 조직체계(기업별)와 교섭체제(기업별)가 약 70%를 전후로 대체로 일치한 반면, 근로자대표는 22%만이 산별 교섭을 미래의 바람직한 교섭체제로 선택
 - 이들 근로자대표의 경우 기업별 교섭의 선호도도 36.9%로 낮은 편이었으며, 나머지는 업종, 지역, 혹은 대각선 교섭 등 산별보다 약한 수준에서의 조율이 이루어지는 교섭체제를 선호. 이 수치는 근로자대표가 ‘산별 조직화는 선호하지만, 교섭에서는 어느 정도 자율성을 얻고자 하는 태도’를 가지고 있음을 엿볼 수 있게 함.

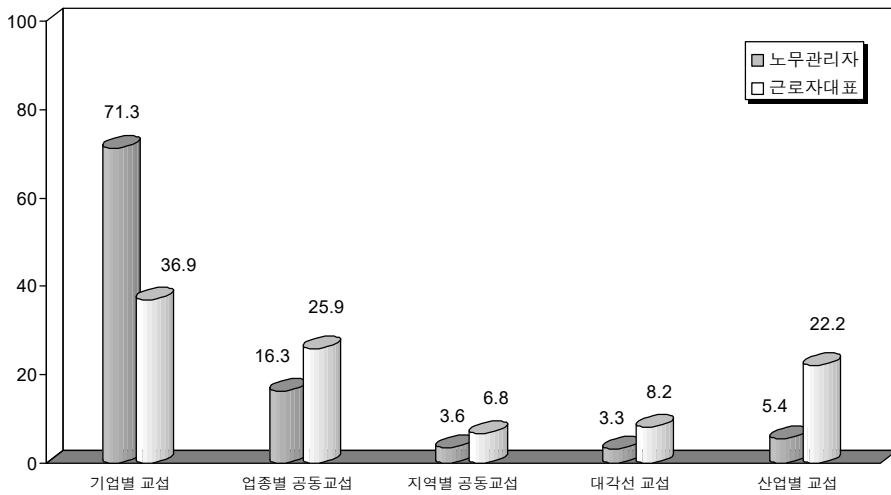
◆ 산별노조 조직 및 운영관련 의견

- 노무관리자는 물론 근로자대표 역시 - 산별로의 전환 이후라 하더라도 - 기업별 체제를 염두에 두고 유지하고자 하는 의견을 가지고 있음.

[그림 1] 바람직한 미래 조직형태: 노사 의식비교



[그림 2] 바람직한 미래 교섭형태: 노사 의식비교



- 그 대표적인 예로 산별 노조 본부와 지부의 바람직한 조합비 배분 비율에서 약 60%에 이르는 근로자대표가 본부보다 지부의 배분율을 높게 설정하였으며, 이런 응답자의 대부분은 3 대 7 이하를 선호
- 또한 과반수를 훨씬 넘는 약 65%의 근로자대표가 300인 이하의 중소기업

도 기업지부로 인정하여야 한다는 의견을 제시

- <표 1>은 노무관리자와 기업별 노조 대표 사이의 산별 본조의 재량권에 대한 의견 차이가 큰 사실을 보여주고 있지만, 그에 못지 않게 노동조합 내부에서도 의견의 일치가 쉽지 않음을 짐작하게 해 줌. 산별노조 본조의 역할의 최소화를 기대하는 근로자대표의 의견도 약 40%가 넘기 때문

<표 1> 산별노조 본조와 지부의 역할분담 및 지부 자율성에 대한 의견

(단위: %)

	노무관리자	근로자대표	전 체
모든 단체교섭 내용과 쟁의에 대한 결정권은 산별노조의 본조가 가져야 한다	6.7	9.3	8.1 (89명)
주요 내용은 모두 산별노조에서 결정되, 지부에 일정정도 협약내용에 대한 자율성이 주어져야 한다	33.7	49.1	41.8 (459명)
산별 노조에서는 최소한도의 기준만 결정하고 임금과 근로조건, 쟁의에 대한 지부의 자율성이 확보되어야 한다.	46.7	35.1	40.6 (446명)
산별 노조에서는 정치적인 활동에만 집중하고 지부가 교섭과 쟁의에 관한 결정권을 확보하여야 한다	12.9	6.6	9.6 (105명)
전 체	100.0 (520명)	100.0 (579명)	100.0 (1,099명)

- 현재 산별 조직화가 기존의 기업별 노조를 산별 노조의 하부조직으로 바꾸는 과정을 통하여 이루어지고 있는 만큼, 실제 활동중인 산별 노조의 내부의 조직 정비는 아직 미비한 편. 산별 노조의 전임자 확보도 재정부족과 기업 노조의 비협조로 어려운 형편. <표 2>는 노사 모두 기업별 노조의 무관심 및 반대가 사용자 단체의 저항 및 반대보다 조금 더 산별 노조 건설의 걸림돌이 되고 있다는 응답을 하고 있음을 보여줌.

○ 노사 양측 모두 어떤 방식으로든 산별 체제가 확립된다면 사업장 차원에서의 근로자 이해대표체제가 강화되어야 한다는 데 대하여 강한 공감을 표시(표 3 참조)

- 독일이 안정적인 산별 교섭구조를 유지할 수 있는 이유로 단체협약 내용의 유연한 적용과 단체협약을 넘어서는 작업장 차원의 문제해결을 위해 전체 근로자의 이해를 조율하는 종업원평의회(works councils)의 역할을 강조하는 학자가 많음.
- 한국의 경우 기업별 체제에서 산별 체제로 이동하는 만큼, 조합원들에게 기업 차원에서 이루어지는 노동조합의 서비스를 제공할 수 있는, 그래서 산별 협약의 안

<표 2> 현재 산별 노조 건설의 가장 큰 걸림돌

(단위: %)

	노무관리자	근로자대표	전 체
기업별 체제를 강화하는 법규정	20.4	15.8	17.9 (185명)
사용자단체의 저항 및 반대	31.5	34.4	33.0 (341명)
기업별 노조의 무관심 및 반대	33.2	35.1	34.2 (353명)
노동조합 최고의 상급단체의 능력부족	14.9	14.7	14.8 (153명)
전 체	100.0 (476명)	100.0 (556명)	100.0 (1,032명)

정성을 담보할 수 있는 사업장 차원의 이해대표체제의 강화가 필요. 특히 산별 전환 초기 다양한 임금 및 근로조건의 점진적 조율을 위해 노사협의체의 활동이 요구됨.

<표 3> 산별 노조가 설립 이후 사업장 차원에서의 근로자 이해대표제의 변화 필요성

(단위: %)

	노무관리자	근로자대표	전 체
산별 노조의 본조가 결정권을 가지므로 특별히 사업장 차원의 이해대표제가 필요하지 않다	4.9	9.6	7.3 (79명)
사업장 차원에서 발생하는 문제해결능력을 강화하고 조합원 복지에 기여하기 위해 기존 노사협의회의 강화가 필요하다	82.1	74.7	78.2 (843명)
사업장 차원에서 발생하는 문제해결능력을 강화하고 조합원 복지에 기여하기 위해 새로운 노동자 협의체가 설립되는 것이 바람직하다	13.1	15.8	14.5 (156명)
전 체	100.0 (513명)	100.0 (565명)	100.0 (1,078명)

◆ 산별 조직화 및 교섭체제에 대한 노사 의식조사 결과

○ <표 4>는 산별 조직화와 교섭이 가져오는 효과에 대해서 노사 모두 이제까지의 예상을 크게 벗어나지 않는 범위에서 대체로 동의하였음을 보여줌.

- 비정규직 권익보호와 근로자간 형평성 제고, 노동자들의 정치세력화, 근로자복지 향상, 노동조합의 교섭력 증가에 대해서는 약간의 차이는 있었지만 노사 모두 대체로 긍정적인 답변을 하였음.

- 그러나 근로자대표보다 많은 수의 노무관리자가 노사분규 증가와 기업구조조정 실시의 어려움에 대해 우려하였으며, 교섭비용 감소에 대해서는 소수만 동의의사를 표시

<표 4> 산별 조직화 및 교섭의 효과에 대한 노사 의견차이(찬성 비율)

(단위: %)

	노무관리자	근로자대표	전 체
비정규직의 권익보호가 기업별 노조보다 훨씬 제대로 이루어질 수 있을 것이다.	63.5	73.6	68.8 (750명)
노사분규가 증가할 것이다	70.0	53.0	61.0 (666명)
근로자간 형평성이 제고될 것이다	64.1	73.6	69.1 (747명)
교섭비용이 감소할 것이다	29.7	55.2	43.1 (470명)
노동자들의 정치세력화가 이룩될 것이다	70.2	76.6	73.6 (799명)
근로자 복지가 향상될 것이다	61.4	74.7	68.5 (745명)
기업차원의 노동자 이해대표가 제대로 이루어지지 않을 것이다	59.0	45.6	52.0 (557명)
노동시장의 유연성이 감소할 것이다	57.7	51.3	54.3 (580명)
노동조합의 교섭력이 증가할 것이다	76.2	78.8	77.6 (848명)
기업의 구조조정을 방해할 것이다	75.4	58.6	66.6 (726명)

◆ 산별 조직화 및 교섭체제 구축에 영향을 미치는 요인분석

- 미래의 바람직한 조직형태에서 산별 노조의 지부를 선택할 개연성은 노무관리자보다는 근로자대표가, 그리고 한국노총보다는 민주노총 소속의 기업이 더 컸음. 이 경우 현재의 조직형태 결정요인(표 생략)에서 통계적으로 유의미한 결과를 보였던 노조 설립시기의 영향력은 사라진 반면, 경영자의 노동조합에 대한 태도가 부정적이고 비협조적일수록 노사 모두 산별 노조의 지부를 미래의 바람직한 조직형태로 선택할 가능성이 컸음. 이것은 기업별 노동조합의 활동이 제한되고 한계가 큰 기업일수록 산별 조직을 선호하는 경향을 보여줌. 여타 독립변수들의 영향력은 통계적으로 검증되지 않았음.

<표 5> 로짓스틱(Logistic) 회귀분석: 종속변수 - 미래 바람직한 조직형태(산별 유무)

독립변수	로짓계수(표준오차)
응답자(근로자 대표=1)	1.267(.187)***
소속 상급단체(민주노총=1)	.392(.192)*
노조 설립시기	.003(.010)
구체적 노사관계	.023(.015)
경영자의 노동조합에 대한 태도 평가	-.036(.016)*
노조 집행부의 견해 1(노사간의 이해 조화가능)	-.045(.056)
견해 2(전체 근로자의 이익 우선)	.033(.046)
견해 3(정치적 영향력 우선 목표)	-.021(.054)
노동조합 대표의 근속년수	.002(.016)
노동조합 대표의 학력(대졸 이상=1)	.035(.195)
조합원수	.000(.000)
업종	
(제조)	
서비스	.103(.185)
금융·보험	.111(.286)
공공서비스	-.438(.615)
건설업	.188(.339)
(Constant)	-7.071(19.457)
-2log likelihood	855.077
Chi-square	84.802
Degrees of freedom	15

주: * p<0.05; *** p<0.001

○ 미래의 바람직한 교섭형태에서 기업별 교섭대신 업종·지역·대각선 교섭이나 산업별 교섭을 선택할 가능성은 앞서와 마찬가지로 노무관리자보다 근로자대표가 높았음. 소속 상급단체가 민주노총일 경우 기업별 교섭보다 산업별 교섭을 선택할 가능성이 높았으나, 업종·지역·대각선 교섭을 선택할 가능성은 통계적으로 유의하게 높지 않았음. 그러나 구체적 노사관계가 나쁠수록, 그리고 노조 집행부의 우선 목표가 조합원의 근로조건 개선보다는 정치적 영향력의 확대일수록 기업별 교섭보다 업종·지역·대각선 교섭이나 산업별 교섭을 선택할 가능성이 모두 유의미하게 높았음.

- 이런 결과는 두 가지 함의를 내포. 우선, 기업별 노사관계가 나빠 효율적 교섭이 이루어지지 못하는 경우 다른 형태의 교섭방식을 통해 그 문제를 해결하려는 경향이 있다는 점과, 다른 한편으로는 기업차원의 노사관계가 나쁜 만큼 이에 해당하는 사용자들이 산별 차원에서 조직된 노동조합의 파괴력을 우려하게 될 수 있다는 점

<표 6> 다항로짓분석(multinomial logit model): 종속변수-미래 바람직한 교섭형태

변수명	logit(a/c)		logit(b/c)	
응답자(근로자 대표=1)	1.305	(.207)***	1.933	(.302)***
소속 상급단체(민주노총=1)	-.07	(.219)	.593	(.271)*
노조 설립시기	-.014	(.011)	.004	(.014)
구체적 노사관계	-.053	(.017)**	-.044	(.022)*
경영자의 노동조합에 대한 태도 평가	-.013	(.018)	-.002	(.023)
노조 집행부의 견해 1(노사간의 이해 조화가능)	.044	(.064)	-.106	(.077)
견해 2(전체 근로자의 이익 우선)	.081	(.052)	.036	(.067)
견해 3(정치적 영향력 우선 목표)	.126	(.062)*	.177	(.075)*
노동조합 대표의 근속년수	-.014	(.018)	.007	(.023)
노동조합 대표의 학력(대졸 이상=1)	-.253	(.228)	.056	(.271)
조합원수	-.00009	(.000)	-.00003	(.000)
업종				
(제조)				
서비스	.071	(.209)	.126	(.262)
금융·보험	.356	(.321)	-.055	(.423)
공공서비스	-.465	(.669)	-.631	(.872)
건설업	.883	(.369)*	.428	(.515)
(Constant)	28.896	(21.701)	-8.759	(28.510)
n	696			
-2log likelihood	1210.221			

주: 1) ()안은 표준오차 * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

2) a=업종·지역·대각선 교섭, b=산업별 교섭, c=기업별 교섭.
다항로짓모형에 대한 정의는 다음과 같음.

$$\text{logit}j = \log [\pi_j / \pi_1]$$

여기서 i는 한 설명변수의 변수값이고 j는 미래의 바람직한 교섭형태를 나타내는 변수값이다. 즉, 응답자가 기업별 교섭(변수값=3)을 바람직한 교섭형태로 선택하지 않고 업종·지역·대각선 교섭(변수값=1)을 선택할 가능성은

$$\text{logit}1 = \log [\pi_1 / \pi_3]$$

으로 나타낼 수 있다. 마찬가지로 응답자가 기업별 교섭(변수값=3)을 바람직한 교섭형태로 선택하지 않고 산업별 교섭(변수값=2)을 선택할 가능성은

$$\text{logit}2 = \log [\pi_2 / \pi_3]$$

으로 표시함.

IV. 정책적 합의

○ 조율된 분권화(coordinated decentralization) 모델의 필요

- 우리나라의 경우 낮은 조직률과 조직노동자의 높은 파괴력이 공존하는 상태에서 교섭구조의 지나친 분권화가 가져오는 폐해가 만만치 않은 상태인 만큼 어느 정

도의 조율(coordination)은 필수적. 산별로의 조직전환은 그러한 조율을 이루어내는 한 방법임을 인정하고, 그에 대한 노동조합의 내부적 합의가 이루어지는 경우에는 현행 노조법 시행령 제7조와 같이 기업별 체제를 염두에 두고 만들어진 규정을 정비하는 등 조치를 취하는 것이 바람직함.

- 그러나 산별 조직화와는 별개로 실질적인 산별 교섭은 보다 더 많은 기획과 연구를 필요로 하는 분야임. 그런 점에서 현 교섭구조의 점진적 변화에 기초한 조율된 분권화(coordinated decentralization) 모델이 기업별 체제에서 산별 체제로의 이행 과도기에 적합한 지침을 제공해 줄 수 있음.
 - 비록 이 모델이 교섭구조의 집중화를 상정하지 않는다 하더라도, 산별노조 본조의 조직강화는 산별 이행기 노사관계 안정을 위해 필수적. 산별 본조 재정의 영세성과 집중부족은 본조의 정책역량과 교섭력은 물론, 지부에 대한 통제력의 현저한 저하를 가져오게 됨. 이러한 산별 노조는 국가 전체의 경제와 노동시장에 대한 정확한 정보를 가지고 상층 근로자의 양보가 일정정도 수반되는 임금인상 자체와 같은 책임감 있는 결정을 내리기 어렵고, 결국 보다 큰 교섭력으로 분규 없는 해결을 유도하기보다는 국지적인 파업의 악화를 초래하게 되기 쉬움.
 - 따라서 산별로의 전환이 어느 정도 이루어진 경우 그 조직의 실체를 인정하고 본조의 안정적인 조직강화 방안을 마련하는 것이 바람직. 그와 더불어 본조의 정책역량 강화를 위해 산별 노조내 연구원 건립에 대한 지원이나, 학계 및 연구기관과의 공동연구를 지원하는 방안을 긍정적으로 검토해 볼 필요가 있음.
 - 기업간 격차가 심해 산별 조직화의 전환과 교섭체계 구축이 부진한 경우 먼저 다양한 산별 협의기구의 활성화를 시도해 볼 수 있음. 이것은 특히 대공장 노조의 참여가 현실적으로 당분간 가능하지 않은 상태에서 생각해 볼 수 있는 대안임. 산업안전이나 교육훈련, 사회보험과 관련된 산별 노사협회는 대규모 기업의 노사를 산별 노조에의 가입 없이도 산별 차원의 사회적 대화체계에 끌어들이 수 있는 좋은 방안임. 이러한 중위수준의 사회적 대화채널의 확보는 해당 산업 노동조합들간의 수평적 차원의 조율능력을 향상시켜 줄 뿐 아니라, 동시에 강력한 산별 노조가 내부자들의 수입과 고용안정에 치우친 교섭을 행하지 않도록 감시하고 협의하는 기능 역시 제공해 줄 수 있음.
- 작업장 차원의 이해대표제 강화
- 상부조직의 확충과 더불어 수반되어야 할 또 다른 제도적 장치는 작업장 차원의 이해대표제로, 기존의 기업별 노조의 역할을 어느 정도 대신하여 기업의 특별한 상황에 맞는 유연한 대응을 이끌어내는 노사 협의체는 산별 협약의 안정성과 효

율을 증가시켜 사용자와 노동자 모두에게 도움이 될 수 있음.

○ 산별 조직내 적절한 역할분담

- 산별 노조가 사용자들에게 이중교섭의 번거로움과 비용에 대한 걱정을 해소시켜 주기 위해서는 통일교섭의 틀과 내용, 지부에 위임하는 교섭내용과 교섭권의 정도, 지부별 교섭내용의 편차조율 방안 등에 대한 깊이 있는 연구가 필요하며, 이 경우 사용자 혹은 사용자단체의 의견도 수렴하여야 함.
- 이런 역할분담은 특정 산별 노조가 처한 노동시장 상황과 소속 기업들의 특성과 격차가 모두 고려되고 분석된 상태에서 기획되는 것이 바람직. 사용자들 또한 산별 체제에 대한 수세적 반대보다는 보다 적극적으로 변화하는 교섭체계의 이점을 활용하려는 자세를 가지는 것이 중요. 임금체제나 고용 등 노동시장과 고용구조, 새로운 보상체제와 인적자원관리 등 고용과 기업운동을 포괄하는 경제변화에 대해 사용자단체와 산별노조가 기본적인 이해를 함께 한다면 노사 공동의 이익에 기여할 수 있는 단체협약안과 구조가 마련될 수 있을 것임.