經營論集, 第 44 卷 統合號 (2010年 12月)

복수 노동조합 제도의 도입과 우리나라 노사관계의 변화*

박 희 준**

1997년 노동조합및노동관계조정법 제정 시 도입된 복수 노동조합이 3번에 걸친 유예 끝에 2011년 7월 1일부터 사업장 수준까지 확대된다. 복수 노동조합은 하나의 사업 또는 사업장에 조직대상과 관계없이 여러 개의 노동조합의 설립을 허용하는 제도이다. 이러한 복수 노동조합의 허용은 하나의 기업에 하나의 노동조합만을 허용하던 기존의 노사관계를 근본적으로 변화시킬 가능성을 제기한다. 본 논문은 복수 노동조합 하에서의 단체교섭과 복수 노동조합의 허용이 우리나라 노사관계에 미칠 영향에 대해 살펴본다.

I. 서 론

2010년 1월 1일 사업장 수준에서의 복수 노동조합의 설립을 허용하는 노동조합및노동관계조정법 개정안이 국회를 통과하였다. 상급단체 수준에서의 복수 노동조합은 1997년 노동조합및노동관계조정법 제정 시 허용되었으나, 사업장 수준에서의 복수 노동조합은 그 시행이 13년에 걸쳐 3번 유예된 끝에 2011년 7월 1일부터 시행하기로 결정되었다. 지난 13년간 3번이나 그 시행을 유예한 점에서 알 수 있듯이 사업장 수준에서의 복수노동조합의 허용은 노사 간의 이해가 첨예하게 대립하는 이슈였으며, 이 제도의 시행은 우리나라 노사관계에 광범위한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

복수 노동조합 제도는 하나의 사업 또는 사업장에 조직대상과 관계없이 여러 개의 노동조합의 설립을 허용하는 제도이다. 개정되기 전의 노동법은 하나의 사업이나 사업

*본 연구는 서울대학교 경영연구소에서 지원한 연구비로 수행되었음.
**서울대학교 경영대학 부교수

장 내에서 조직대상이 중복되는 노동조합의 설립을 금지하였고, 노동조합의 조직대상은 노동조합이 규약을 통해 스스로 결정하도록 하였다. 이에 따라 대부분의 노동조합은 자신의 조직대상을 최대한 광범위하게 규정함으로써 라이벌 노동조합의 설립을 원천적으로 봉쇄하여 왔다. 즉 기존의 노동조합에 불만을 가진 대다수의 근로자들이 자신들의 이해를 대변해 줄 새로운 노동조합을 설립하고자 하여도 복수 노동조합을 금지하는 규정으로 인하여 새로운 노동조합의 설립이 불가능하였던 것이다. 단, 하나의 사업 또는 사업장 내에 한 개 이상의 노동조합이 존재하더라도 그 조직대상이 중복되지 않으면 모두 합법적인 노동조합으로 간주되었다. 복수 노동조합이 허용되지 않던 과거에도 항공회사와 같은 경우 일반 근로자를 조직대상으로 하는 노동조합과 조종사를 대상으로 하는 노동조합 등이 함께 존재할 수 있었던 이유는 두 노동조합의 조직대상이 중복되지 않았기 때문이다. 하지만 2011년 7월부터는 근로자들은 아무런 제약 없이 자신이 원하는 노동조합을 설립할 수 있게 된다.

복수 노동조합의 허용은 헌법상에 보장된 근로자의 단결권을 최대한 보장한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 하지만 단체교섭이 산업별 수준에서 일어나는 유럽의 여러 나라와는 달리 기업별 교섭이 대부분인 우리나라의 경우 사업장 수준의 복수 노동조합의 허용은 노동운동 내부의 분열과 단체교섭 구조 및 노사 간의 세력균형의 변화를 야기하여 우리나라 노사관계를 근본적으로 변화시킬 가능성을 내포하고 있다. 본 논문에서는 복수 노동조합에 대한 논의가 어떻게 진행되어 왔는지 살펴보고, 복수 노동조합의 허용이 우리나라 노사관계에 어떤 영향을 미칠 것인지 고찰해 보고자 한다.

II. 복수 노동조합에 대한 논의의 경과

1953년 노동조합법이 처음으로 제정되었을 때에는 노동조합의 설립을 제한하는 규정이 없었다. 즉 1950년대에는 근로자는 누구나 자기가 원하는 노동조합을 자유롭게 설립할 수 있었다. 노동조합의 설립을 제한하는 규정은 1963년 노동조합법을 개정하면서 처음 도입되었는데, 새로운 노동조합법은 “조직이 기존 노동조합의 정상적인 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우” 노동조합의 설립을 허용하지 않는다고 규정하였다. 이러한 노동조합 설립에 대한 규제를 도입한 취지는 사용자들이 기존의 노동조합의 활

동을 방해하기 위하여 어용노동조합을 설립하는 것을 규제하기 위한 것이었다. 복수 노동조합을 금지하는 현재의 규정은 1987년에 도입되었는데 “조직이 기존의 노동조합과 조직대상을 같이하는 경우”에도 노동조합의 설립을 금지하는 조항을 추가하여 복수 노동조합의 설립을 금지하였다. 이러한 법개정의 목적은 당시 세력을 확장하고 있었던 민주노총을 견제하기 위한 것으로 판단된다.

복수 노동조합의 설립을 금지하는 규정에 대한 문제제기는 1987년 이후 꾸준히 이루어져 왔으나 이에 대한 본격적인 논의가 시작된 것은 1기 노사관계개혁위원회(1996, 5~1997, 3)부터이다. 1기 노사관계개혁위원회에서는 복수 노동조합을 허용할 것인지, 허용한다면 어느 수준까지 허용할 것인지에 대한 논의가 이루어졌는데, 한국노총은 단체교섭 시 교섭창구 단일화를 전제로 복수 노동조합의 전면허용을 주장한데 반해, 민주노총은 상급단체에 한하여 복수 노동조합을 허용할 것을 주장하였다. 이에 대해 경영측은 처음에는 상급단체에 한하여 복수 노동조합을 허용하자고 주장하였으나 노동조합 전임자에 대한 임금지급을 금지하는 것을 전제로 한국노총의 주장에 동의하였다. 이러한 논의를 바탕으로 공익위원들은 노동조합 전임자에 대한 임금지급 금지와 교섭창구 단일화를 전제로 복수 노동조합을 전면 허용하는 것으로 결정하였다. 다만 새로운 제도들을 갑자기 시행할 경우에 발생할 혼란들을 우려하여 상급단체 수준의 복수 노동조합은 즉시 허용하되, 노조전임자 지급 금지와 사업장 수준에서의 복수 노동조합은 일정기간 연기하기로 하였다(노사관계개혁위원회, 1998).

이러한 1기 노사관계개혁위원회의 논의를 바탕으로 1997년 3월 노동조합및노동관계조정법이 제정되었다. 노동조합및노동관계조정법은 “조직이 기존 노동조합과 조직 대상을 같이 하거나 그 노동조합의 정상적인 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우” 노동조합의 설립을 금지하는 규정을 삭제하여 복수 노동조합의 설립을 허용하였다. 이러한 복수 노동조합의 허용은 교섭창구의 단일화를 전제로 한 것이었으며, 이와 동시에 사용자가 노동조합 전임자에게 임금을 지급하는 것을 금지하는 규정도 도입되었다. 전술한 바와 같이 상급단체 수준의 복수 노동조합의 허용은 즉시 실시되었으나, 사업장 수준의 복수 노동조합은 2001년까지 5년간 유예되었다가, 2001년 다시 2006년까지 5년 더 유예되었고, 2006년 3년간 더 유예되었다.

사업장 수준의 복수 노동조합은 2009년에도 그 실시여부가 불투명하였으나, 국회의장이 법안을 직권상정 함으로써 2010년 1월 1일 새벽 2시에 법안이 통과되었다(조성재,

2010). 개정된 노동조합및노동관계조정법은 경영 측의 반발에도 불구하고 노동조합 전임자의 임금지급을 완전히 금지하는 대신, 노동조합의 열악한 재정상태를 고려하여 교섭, 고충처리, 산업안전 등 법률로 규정된 활동과 건전한 노사관계 발전을 위한 노동조합의 유지, 관리 업무를 수행하는 경우 예외적으로 제한된 수의 전임자에 대해 근로시간면제를 허용하는 근로시간면제제도를 2010년 7월 1일부터 시행하고, 사업장 수준의 복수 노동조합을 2011년 7월 1일부터 시행하도록 하였다.

III. 복수 노동조합과 단체교섭

우리나라는 대부분의 단체교섭이 사업 또는 사업장 수준에서 일어나기 때문에 한 사업 또는 사업장에 복수의 노동조합이 존재할 경우 개별 노동조합과 각각 단체교섭을 할 것인지, 아니면 노동조합의 수와 관계없이 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 한번만 할 것인지가 중요한 노동정책상의 이슈로 대두되게 된다. 우리나라와 같이 복수의 노동조합과 기업별 교섭제도를 가지고 있는 일본은 개별 노동조합에게 단체교섭권을 인정하고 있다(김삼수, 2010). 하지만 우리나라는 복수의 노동조합이 존재하는 경우, 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 한번만 하는 것을 원칙으로 정하였다.

이는 개별 노동조합과 단체교섭을 할 경우, 단체교섭을 여러 번 해야 하는 데 따르는 단체교섭상의 혼란 및 교섭비용의 증가와 복수의 단체협약을 관리하는데 드는 노무관리 비용의 증가, 특정의 노동조합에 대한 차별적 대우를 둘러싼 노사갈등 가능성, 선명성 경쟁으로 인한 노노 갈등의 증가 등의 부정적인 결과를 초래할 수 있고, 또한 유사한 직무를 수행하는 근로자들에게 동일한 임금 및 근로조건을 제공하는 것이 바람직하다는 점을 고려한 것으로 보인다(이철수・이병훈・이승욱・손향미, 2004). 복수 노동조합이 존재할 경우, 교섭창구를 단일화하는 절차는 다음과 같다.

1. 교섭단위의 결정

우리나라는 복수의 노동조합을 허용하더라도 하나의 교섭단위에 대하여 교섭창구를 단일화 함으로써 단체교섭을 한번만 하는 것을 원칙으로 한다. 이때 교섭단위를 어떻게

설정하는가에 따라 단체교섭이 일어나는 수준 및 횟수가 결정된다. 개정된 노동법은 원칙적으로 하나의 사업이 교섭단위를 구성하도록 하고 있으며, 다만 한 기업 내에 근로조건, 고용형태, 교섭관행이 현격하게 차이가 나는 사업들이 있을 경우 예외적으로 교섭단위의 분리를 허용하고 있다. 즉, 한 기업이 성격이 상이한 운송사업과 건설사업을 같이 하고 있는 경우, 교섭단위를 분리하여 각각의 사업에 대해 단체교섭을 허용할 수 있다. 교섭단위의 분리는 노동조합이나 사용자가 노동위원회에 신청할 수 있으며, 노동위원회는 교섭단위 분리신청일로부터 30일 이내에 교섭단위 분리결정을 노동조합과 사용자에게 통지하도록 규정하고 있다.

2. 단체교섭의 요구

단체교섭은 보통 노동조합 측의 교섭요구로 시작되게 되는데, 단체교섭의 요구는 반드시 서면으로 하도록 규정되어 있다. 기존의 단체협약이 없는 경우 언제든지 단체교섭을 요구할 수 있으나, 기존의 협약이 존재하는 경우 협약이 만료하기 3개월 전부터 단체협약을 요구할 수 있다. 복수 노동조합이 존재하여 복수의 단체협약이 존재하는 경우, 여러 단체협약 중 가장 먼저 만료되는 협약의 만료일 3개월 전부터 단체교섭을 요구할 수 있다.

3. 교섭창구 단일화

교섭창구 단일화 절차는 복수의 노동조합 중 한 노동조합이 단체교섭을 요구하면 사용자는 교섭요구를 받은 날로부터 7일간 그 사실을 공고하고 다른 노동조합의 교섭참여 신청을 받아야 한다. 사용자는 이후 5일간 신청내용을 공고하여야 하며, 이의제기가 있으면 다시 5일간 수정 공고하여야 한다. 이의제기가 없으면 먼저 노사가 자율적으로 교섭대표를 결정하도록 하고 있는데, 만일 14일 동안의 기간에도 자율적으로 교섭대표를 결정하지 못하면 조합원 과반수를 대표하는 노동조합이 있는 경우 과반수 노동조합이 교섭대표가 된다. 만일 복수의 노동조합이 위임 또는 연합 등의 방법으로 과반수가 되면 이를 과반수 노동조합으로 인정하도록 하고 있다.

과반수 노동조합이 존재하지 않으면 조합원을 10% 이상을 대표하는 노동조합들을

대상으로 자율적으로 공동교섭 대표단을 구성하도록 하고 있다. 이 경우 공동교섭 대표단의 규모는 10명 이내로 하도록 규정되어 있다. 만일 공동교섭 대표단을 자율적으로 구성하지 않으면 노동위원회가 조합원 비율을 고려하여 공동교섭 대표단을 구성하게 된다. 교섭창구 단일화의 대상은 조직형태(기업별 노동조합, 산업별 노동조합이나 직종별 노동조합 지부 등)에 관계없이 모든 노동조합이다.

교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 한번만 하는 것을 원칙으로 한다는 것은 복수 노동조합이 존재하는 경우 반드시 교섭창구를 단일화하여야 하는 것은 아니라는 의미이다. 한 교섭단위에 복수의 노동조합이 존재하더라도 노사자치의 원칙에 의하여 노사가 자율적으로 개별교섭을 하는 것을 법이 금지하고 있지 않다. 교섭창구의 단일화가 요구되는 것은 이러한 자율적인 개별교섭에 노사가 합의하지 않은 경우에 한한다.

교섭창구가 단일화되면 교섭대표 노동조합이나 공동교섭 대표단만이 전체 노동조합과 조합원을 대표하여 단체교섭권과 협약체결권을 가지며, 다른 노동조합들은 이러한 권리를 가질 수 없다. 단체행동권 역시 교섭대표 노동조합이나 공동교섭 대표단이 행사하게 되는데, 쟁의행위에 들어갈지 여부는 교섭창구 단일화에 참여한 모든 노동조합의 조합원들이 참여하는 찬반투표를 통하여 결정하게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 교섭대표 노동조합이나 공동교섭 대표단은 다른 노동조합들의 노동 3권을 제한하고 우월한 지위를 가지게 되는데, 법은 교섭대표 노동조합이나 공동교섭 대표단이 이러한 지위를 남용하지 못하도록 공정대표의 의무를 규정하고 있다. 즉 교섭대표 노동조합이나 공동교섭 대표단과 사용자는 노동조합 간 또는 조합원들 간의 차별을 금지하고 있으며, 만일 차별행위가 있을 경우 3개월 이내에 노동위원회에 시정을 요청할 수 있다. 노동위원회가 차별행위를 인정하고 이에 대한 시정명령을 내릴 경우, 사용자는 이에 따라야 하며, 그렇지 않은 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있다.

IV. 복수 노동조합 허용 후의 우리나라 노사관계

1. 복수 노동조합 설립 가능성

2011년 7월 1일 사업장 수준에서의 복수 노동조합이 허용된 이후 우리나라 노사관계는 어떠한 변화를 겪게 될 것인가? 이를 예측하기 위해서는 먼저 얼마나 많은 복수 노동조합이 설립될 것인지에 대한 예측이 필요하다. 오래 전부터 복수 노동조합이 허용되어 온 영국과 일본의 경우 영국은 2004년 제조업 사업장의 29%에서 복수 노동조합이 존재하였고, 일본은 2000년을 기준으로 14.5%의 사업장에 복수 노동조합이 존재하는 것으로 조사되고 있다(이성희・김정한・조성재・손영우・권현지, 2010). 비록 외국의 경험이 각 나라의 제도가 다르고 환경이 다르기 때문에 우리나라의 복수 노동조합 설립 가능성도 영국과 일본의 경우와 유사할 것이라고 단정하기는 곤란하지만, 양국의 경험은 복수 노동조합이 허용되더라고 실제로 복수 노동조합이 설립되는 사업장은 그리 많지 않을 수도 있음을 보여주고 있다.

2010년 7월부터 10월까지 이루어진 노동연구원의 실태조사와 2010년 8~9월에 이루어진 성균관대학교 HRD센터의 조사는 이러한 예상을 뒷받침해 준다. 노동연구원의 실태조사는 노동조합이 존재하는 100인 이상 사업장 중 106개의 노동조합과 100개의 사용자에 대해 2010년 노동법 개정 이후 노사관계의 변화에 대한 노사관계 담당자들의 인식을 조사하였고(이성희・김정한・조성재・손영우・권현지, 2010), 성균관대학교 조사는 노동조합이 존재하는 156개 사업장과 노동조합이 존재하지 않는 56개 사업장의 인사노무 담당자를 대상으로 향후 노사관계에 대한 전망에 대해 설문조사를 실시한 것이다(조준모・진숙경, 2010).

노동연구원의 조사결과에 따르면 1년 이내에 새로운 노동조합이 설립될 가능성이 있다고 응답한 사업장의 비율이 13.7%, 3년 이내에 새로운 노동조합이 설립될 가능성이 있다고 응답한 사업장의 비율이 23.7%로 약 37%의 사업장에서 복수 노동조합이 설립될 가능성이 있는 것으로 나타났다. 하지만 구체적으로 복수 노동조합의 설립을 추진하고 있는 세력이 있고, 이들이 새로운 노동조합을 설립할 생각을 갖고 있느냐는 질문에는 6.9%만이 그렇다고 응답했고, 24.3%는 복수 노동조합을 추진할 잠재 세력이 있고,

조건이 되면 노동조합 설립을 추진할 가능성이 있다고 응답하여(이성희・김정한・조성재・손영우・권현지, 2010), 현 시점에서 복수 노동조합을 설립하고자 하는 움직임은 소수의 사업장에 국한하여 나타나고 있다고 볼 수 있다.

복수 노동조합을 설립하는 이유는 직종별 이해의 차이가 45%, 노동조합 활동의 노선 차이나 헤게모니 다툼이 18.8%, 사용자 지원을 바탕으로 한 협조적 노동조합의 설립이 18.8%로 나타났다(이성희・김정한・조성재・손영우・권현지, 2010). 이는 복수 노동조합이 허용될 경우, 기존의 노동조합이 자신의 이해를 충실히 대변하지 못하고 있다고 느끼는 근로자들이 새로운 노동조합을 결성할 가능성이 가장 높다는 것을 의미한다. 한 사업장내에 정규직과 무기 계약직, 비정규직 등이 혼재하는 경우, 무기 계약직과 비정규직 집단 등이 독자적인 노동조합을 결성할 가능성이 있으며, 대부분의 제조업체에서와 같이 기존의 노동조합이 생산직 근로자 위주로 운영되는 경우에는 사무직 근로자나 기술직, 연구직 근로자들이 노동조합을 결성할 수도 있을 것이다.

기존의 노동조합 조합원 일부가 노동조합 지도부와의 노선 차이나 헤게모니 다툼으로 인해 노동조합을 탈퇴해 새로운 노동조합을 결성하는 경우는 일반적인 예상과는 달리 많지 않을 것으로 예상되는데, 이는 우리나라 제도가 교섭창구 단일화를 원칙으로 하는 것과 관련이 있다. 이에 대해서는 다음 절에서 살펴 볼 것이다. 한편 기존의 노동조합이 투쟁적인 노선을 취하고 있는 경우, 사용자들이 작업반장 등과 같은 자신들에게 우호적인 근로자들을 지원하여 협조적 노선을 취하는 노동조합을 결성하여 기존의 노동조합을 견제하려고 할 가능성도 배제할 수 없는 것으로 나타났다.

하지만 복수 노동조합이 설립되는 경우에도 노동조합이 난립하는 경우는 매우 드물 것으로 예상된다. 성균관 대학교의 조사에 의하면 대부분의 응답자들이 복수 노동조합의 허용 이후 한 사업장에서 새롭게 설립되는 노동조합은 1~2개에 그칠 것이라고 응답하였다(조준모・진숙경, 2010). 복수 노동조합 설립 움직임은 규모별로는 사업장의 규모가 클수록, 업종별로는 공공부문, 제조업, 비제조업의 순서로, 그리고 한국노총 보다는 민주노총 사업장에서 많이 나타나는 것으로 조사되었다. 또한 사업장의 노사관계가 대립적일수록 복수 노동조합 설립 움직임이 강할 것으로 예측되었다(이성희・김정한・조성재・손영우・권현지, 2010).

2. 교섭창구 단일화와 복수 노동조합의 유지 가능성

한 사업장에 복수의 노동조합이 설립된다고 해서 복수 노동조합 상태가 반드시 장기간에 걸쳐 유지되는 것은 아니다. 노동조합은 근로자들의 단결권을 바탕으로 사용자와의 단체교섭을 통하여 임금 및 근로조건을 향상하기 위한 조직이다. 만일 노동조합이 단체교섭권을 행사할 수 없다면 노동조합으로서의 존재의의는 크게 퇴색될 수 밖에 없다. 따라서 개별 노동조합의 단체교섭 허용여부가 복수 노동조합의 설립과 유지에 결정적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 15~30%의 사업장에서 복수 노동조합이 존재하고 있는 영국과 일본은 모두 개별 노동조합의 단체교섭권을 인정하고 있다.

우리나라는 한 교섭단위 내에 복수의 노동조합이 존재할 경우 먼저 노사가 노동조합별 개별교섭 여부를 결정할 수 있도록 허용하고 있다. 이와 관련하여 노동연구원의 조사에 의하면 사용자는 90.4%가 기업단위에서 교섭창구를 단일화하는 것을 선호하고, 9.6%가 노동조합별 교섭을 선호하는 것으로 나타나고 있다. 이는 복수 노동조합이 설립되더라도 대부분의 사업장에서 교섭창구 단일화가 이루어 질 것임을 시사하는 결과이다. 흥미로운 것은 복수 교섭을 선호하는 9.6%의 사업자인데, 이들은 투쟁적인 노선을 견지하고 있는 기존의 노동조합을 견제하기 위해 보다 온건한 노선을 추구하는 소수 노동조합과 교섭을 하기 원하는 경우일 것이다(이성희・김정한・조성재・손영우・권현지, 2010). 이는 복수 노동조합이 설립되는 중요한 이유 중의 하나가 사용자의 지원을 바탕으로 한 노사협조적 노선의 노동조합 결성이라는 결과와 맥을 같이 하고 있다.

노사가 개별교섭에 합의하지 못하면 복수 노동조합은 교섭창구를 단일화하여야 한다. 개정된 노동법은 먼저 복수의 노동조합들이 자율적으로 교섭창구 단일화를 시도하고, 자율적 단일화에 합의하지 못하면, 과반수 노동조합이 있는 경우 과반수 노동조합이, 과반수 노동조합이 존재하지 않으면 조합원 10% 이상을 대표하는 노동조합들로 공동교섭대표단을 구성하여 교섭에 임하도록 하고 있다. 이러한 제도는 한 사업장에 과반수 노동조합이 존재하는 경우, 소수 노동조합의 단체교섭권이 심각하게 제약될 가능성이 크다는 것을 의미한다. 단체교섭권을 행사할 수 없는 소수 노동조합들은 사용자와의 관계에서 조합원들의 이해를 대표하는 역할을 실질적으로 수행하는 데 한계를 가질 수밖에 없고, 이는 소수 노동조합의 존속 가능성에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

노동연구원과 성균관대학교의 조사에 의하면 우리나라의 경우 복수 노동조합이 허용되더라고 85%(이성희・김정한・조성재・손영우・권현지, 2010)에서 95.4%(조준모・진숙경, 2010)의 경우 과반수 노동조합이 존재할 것으로 예측되었다 하지만 교섭창구 단일화와 관한 노동연구원의 조사결과는 이러한 과반수 노동조합의 존재에도 불구하고 복수의 노동조합들이 비례대표 교섭단이나 공동교섭단을 구성하여 단체교섭에 임할 것이라 예상하는 응답자가 45%에 이르고 있다(이성희・김정한・조성재・손영우・권현지, 2010). 이는 우리나라 노동법이 과반수 노동조합에게 배타적인 교섭권을 인정하고 있다는 점을 고려하면 이례적인 결과이다. 과반수의 노동조합이 법이 부여한 배타적 교섭권을 포기하고 다른 노동조합과 공동교섭단을 구성하는 이유는 조사에 포함되지 않았기 때문에 정확히 파악하기 어렵다. 하지만 복수 노동조합 설립의 가장 중요한 원인이 직종별 이해의 차이라는 점을 고려하여 추론해 볼 수는 있을 것이다.

상당수의 복수 노동조합이 사무직이나 비정규직 등과 같이 기존의 노동조합에서 소외되었던 집단들이 자신의 이해를 대변하기 위하여 설립하는 것이라면, 사회적 약자들의 목소리를 대변한다는 명분을 추구하는 노동운동이 과반수 노동조합의 배타적 교섭권을 내세워 이들을 단체교섭에서 배제하기는 쉽지 않을 것이다. 또한 이러한 노동조합들은 기존 노동조합의 기반이 되는 근로자나 직종을 조직대상으로 삼지 않음으로써 기존 노동조합의 사업장 내 헤게모니를 위협할 가능성이 적을 것이다. 따라서 복수 노동조합이 기존의 노동조합이 대변하지 못하던 소수 직종들의 이해를 대변하기 위하여 설립되고 이들이 기존 노동조합의 사업장 내 헤게모니를 위협하지 않을 경우, 기존의 노동조합이 소수 노동조합을 포용하여 공동교섭단을 구성할 가능성이 크다고 생각된다. 하지만 노선의 차이나 헤게모니 다툼으로 인해 복수 노동조합이 설립되거나, 사용자가 기존의 노동조합을 견제하기 위하여 협조적 노선의 노동조합 설립을 지원하는 경우 기존의 노동조합은 이를 자신에 대한 위협으로 간주하여 단체교섭에서 배제하는 전략을 사용할 것이다.

어떠한 이유에서든 과반수 노동조합의 존재로 인해 소수 노동조합이 단체교섭에서 배제된다면 이들은 단체교섭을 통해 조합원들의 이해를 대변한다는 노동조합의 본질적인 역할을 수행하는데 큰 제약을 받을 수밖에 없다. 이러한 상황이 장기간 지속된다면 조합원들 사이에서 소수 노동조합의 역할에 대한 회의가 확산될 것이며, 궁극적으로 노동조합이 해체되는 경우가 발생할 것이다. 따라서 복수 노동조합이 허용되는 초기에는

상당수의 노동조합이 설립될 수 있으나, 장기적으로는 그 수가 점차 줄어들 것으로 예측된다.

3. 노사관계 당사자들의 전략적 선택의 중요성

사업장 수준의 노사관계는 정부, 민주노총, 한국노총 등의 국가수준의 노사관계 주체들의 결정에 의해 영향을 받는다. 복수 노동조합과 관련한 정부의 정책 중 가장 중요한 것은 교섭창구 단일화와 과반수 노동조합에 대한 배타적 교섭권의 부여이다. 개별 노동조합의 교섭권을 인정하고 있는 영국과 일본과는 달리 우리나라는 복수 노동조합의 설립은 자유롭게 허용하지만 하나의 교섭단위에서는 교섭창구를 단일화함으로써 교섭을 한번만 하도록 강제하고 있다. 전술한 바와 같이 이는 개별 노동조합의 교섭권을 제약하는 것으로 복수 노동조합의 설립 및 유지에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

정부는 또한 2010년 7월 1일부터 노동조합 전임자에 대한 임금지급을 금지하고 대신 근로시간면제제도를 도입하였다. 새로 도입된 근로시간면제제도는 노동조합 전임자 수를 매우 제한적으로 인정하고 있어서 노동조합 전임자 수의 감소가 불가피하다. 이러한 전임자 수의 감소는 특히 소수 노동조합에게 큰 타격을 줄 것으로 예상되는데, 일본의 경우 노동조합 전임자에 대한 임금지급이 금지됨으로써 노동조합의 재정으로 전임자의 임금을 지급하기 어려운 소수 노동조합이 전임자를 확보하는데 어려움을 겪게 되었고 이는 복수 노동조합의 감소의 한 원인이 되었다(이성희・김정한・조성재・손영우・권현지, 2010).

노동위원회의 교섭단위의 결정 역시 복수 노동조합 하에서의 노사관계에 큰 영향을 미칠 수 있다. 교섭창구 단일화는 하나의 교섭단위 내에서만 요구됨으로 하나의 사업장이라 하더라도 교섭단위를 세분하면 다수의 단체교섭이 이루어질 수 있다. 법은 원칙적으로 하나의 사업이 교섭단위를 구성하도록 하고 있으며, 한 기업 내에 근로조건, 고용형태, 교섭관행이 현격하게 차이가 나는 사업들이 있을 경우 예외적으로 교섭단위의 분리를 허용하고 있다. 이 경우 근로조건, 고용형태, 교섭관행의 차이를 어느 정도 인정할 것인가에 따라 교섭단위의 수가 결정될 것이다. 정규직과 비정규직의 근로조건, 고용형태, 교섭관행이 현저하게 차이가 난다고 인정할 것인지, 사무직과 생산직의 차이를 인정할 것인지 등이 이슈가 될 것이다. 복수 노동조합에 대한 사용자의 차별 금지와 교섭

대표 노동조합의 공정대표의무 등도 아직은 추상적인 원칙의 수준에 머물러 있어 앞으로 이러한 원칙들이 어떻게 해석되어 구체적인 사례들에 적용되는지에 따라 사용자와 노동조합의 행위에 큰 영향을 미칠 것이다.

한국노총과 민주노총의 전략적 선택도 복수 노동조합의 설립과 유지에 큰 영향을 미칠 것이다. 이는 각 노총 내부의 복수 노동조합과 소속 노총이 다른 복수 노동조합에 대해 한국노총과 민주노총이 어떤 입장을 취하느냐로 나누어 볼 수 있다. 먼저 한 사업장에 소속 노총이 같은 두 개 이상의 복수 노동조합을 설립하는 것을 장려할 것인지, 아니면 복수 노동조합의 설립으로 인한 교섭력의 약화와 헤게모니를 둘러싼 노노갈등의 가능성을 줄이기 위하여 노동조합간의 통합을 유도할 것인지가 문제가 될 것이다. 각 노총이 어떠한 정책을 취할 것인지 예측하기는 쉽지 않지만, 직종에 따른 이해차이 때문에 설립된 복수 노동조합은 인정하면서 노동조합의 헤게모니를 둘러싼 갈등으로 인해 설립된 복수 노동조합은 통합을 유도하는 것도 고려할 만한 방법일 것이다.

소속 노총이 다른 복수 노동조합에 대한 양대 노총의 정책은 복수 노동조합의 설립과 유지에 보다 중요한 역할을 할 것이다. 대부분의 노동조합들은 한국노총이나 민주노총에 가입하고 있다. 만일 양대 노총이 신사협정을 맺어 이미 다른 노총소속의 노동조합이 결성되어 있는 사업장에서는 적극적으로 자신의 노동조합을 결성하려는 노력을 자제한다면 노동운동을 둘러싼 노선차이나 노동조합 내부의 헤게모니 경쟁으로 인한 복수 노동조합의 결성은 줄어들 수 있다. 반대로 한 노총이 복수 노동조합의 허용을 자신의 세력을 키울 수 있는 기회로 여겨 다른 노총 사업장에 대해 자신의 노동조합의 설립을 적극적으로 추진한다면, 다른 노총도 비슷한 방법으로 이에 대응할 수밖에 없을 것이며, 이 경우 복수 노동조합의 수는 크게 늘어날 가능성이 있다.

V. 결론: 복수 노동조합 허용이 우리나라 노사관계에 미치는 영향

2011년 7월 복수 노동조합의 허용은 헌법상에 보장된 근로자의 단결권을 최대한 보장한다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 하지만 최근의 조사결과는 복수 노동조합이 허용되더라도 실제로 복수 노동조합이 설립되는 사업장은 일부분에 그칠 것으로 예상된

다. 또한 복수 노동조합이 결성되더라도 대부분의 사업장에서 과반수 노동조합이 존재할 것으로 예상되며, 이러한 과반수 노동조합은 법에서 보장된 배타적 교섭권에도 불구하고 다양한 직종별 이해를 대변하는 소수 노동조합과 공동교섭단을 구성하여 단체교섭에 임할 것으로 예상된다.

단, 이는 소수 노동조합이 과반수 노동조합의 사업장 내의 헤게모니을 위협하지 않는 경우에 한할 것이며, 소수 노동조합이 과반수 노동조합과 조직대상이나 노선, 헤게모니 등을 두고 경쟁할 경우 과반수 노동조합이 이들을 교섭에서 배제할 가능성이 크다. 만일 과반수 노동조합이 소수 노동조합을 단체교섭에서 배제한다면 소수 노동조합은 노동조합으로서의 역할을 수행하는데 한계가 있을 수밖에 없고, 이는 장기적으로 소소 노동조합의 존립에 위협이 될 것이다. 사용자가 기존의 투쟁적인 노동조합을 견제하기 위해 사용자에게 우호적인 근로자를 지원하여 새로운 노동조합을 설립하는 경우는 과반수 노동조합이 이들을 단체교섭에서 배제하여도 사용자의 암묵적인 지원으로 인해 장기적으로 존속하는데 문제는 없을 것이다.

복수 노동조합의 허용이 초래할 가장 큰 문제는 노동조합들 간의 선명성 경쟁 등으로 인한 노노갈등의 증가와 노동조합측이 단체교섭에서 통일된 목소리를 내지 못함으로 인한 교섭의 어려움과 교섭비용의 증가이다, 노동연구원의 조사결과에 따르면 상당수의 사업장에서 노선갈등이나 헤게모니 경쟁, 또는 사용자의 지원 등의 이유로 복수 노동조합이 설립될 가능성이 있는 것으로 나타났는데, 이러한 사업장의 경우 기존의 노동조합이 새롭게 설립되는 노동조합을 자신에 대한 위협으로 인식하기 때문에 노노 갈등을 피하기 어려울 것이며, 이러한 노노갈등은 노사관계의 불안정으로 귀결될 것이다.

새로운 노동조합이 기존의 노동조합이 대변하지 못하던 직종의 이해를 대변하는 경우는 위의 경우에 비해 노노 간의 갈등이 상대적으로 적을 것이다. 하지만 여전히 각각의 노동조합이 상이한 직종의 이해를 대변하기 때문에 단체교섭 등에서 통일된 목소리를 내기 어려우며, 사용자는 교섭창구 단일화에도 불구하고 공식・비공식인 채널을 통해 개별 노동조합과의 교섭을 하지 않을 수 없을 것이다. 이는 곧 단체교섭의 어려움과 교섭비용의 증가로 나타날 것이다.

복수 노동조합의 허용이 쟁의발생 가능성에 어떤 영향을 미칠지는 확실하지 않다. 전술한 바와 같이 복수 노동조합은 노노 갈등을 유발함으로써 교섭을 어렵게 만들고 노사관계를 불안정하게 만들 가능성이 크다. 하지만 복수 노동조합으로 인한 노노 갈등은

또한 노동조합 간의 분열을 초래하여 교섭력을 약화시키는 측면도 있다. 따라서 복수 노동조합의 허용으로 인해 노동쟁의가 발생할 가능성이 증가할 가능성은 크지 않고, 증가하더라도 그 폭은 크지 않을 것으로 예상할 수 있다. 하지만 일단 노동쟁의가 발생하면 노동조합간의 갈등으로 인해 쟁의가 상대적으로 오래 지속될 것으로 예상할 수 있다.

노동조합의 조직률은 1980년대 말을 정점으로 지속적으로 감소하여 왔다. 복수 노동조합의 허용은 미조직 근로자들의 노동조합의 결성을 용이하게 함으로써 노동조합 조직률을 제고하는 계기가 될 것이다. 하지만 전반적으로 복수 노동조합의 설립이 많지 않고 기존의 노동조합에서 분리하여 설립하는 경우도 많을 것이므로 그 폭은 그다지 크지 않을 것으로 예상된다. 또한 복수 노동조합의 허용으로 기존의 유니온샵 규정이 유명무실해 지는 것도 노동조합 조직률에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

복수 노동조합은 또한 단체교섭 구조에도 영향을 미칠 것이다. 최근 노동조합측은 전임자 임금지급 금지 등의 제도적 변화에 대응하기 위하여 전통적인 기업별 교섭에서 탈피하여 산업별 교섭을 추진하여 왔다. 개정된 노동법이 하나의 사업이 교섭단위를 구성하는 것을 원칙으로 정함으로써 기업별 교섭이 보다 강화될 것으로 예상된다. 물론 노사가 합의를 한다면 산별교섭이 불가능하지는 않지만 하나의 사업장에 다수의 노동조합이 존재하는 현실을 고려하면 매우 어려울 것으로 전망된다.

물론 이러한 예측은 정부, 사용자, 한국노총, 민주노총 등의 노사관계 주체들의 전략적 선택을 고려하지 않은 것이다. 복수 노동조합의 허용 이후의 우리나라 노사관계는 이들이 어떠한 선택을 하는가라는 것에 의해 매우 큰 영향을 받을 것이며, 그런 의미에서 2011년 7월 이후 우리나라 노사관계에 대한 모든 예측은 잠정적인 것으로 받아들여져야 할 것이다.

참고문헌

김삼수. 2010. “복수노조: 일본의 경험과 시사점”. 『노동리뷰』 12월호, pp. 22-31.

노사관계개혁위원회. 1998. 『노사관계 개혁백서』.

윤문희. 2006. “복수노조 허용과 교섭창구 단일화”. 『노동리뷰』 3월호, pp. 51-63.

조성재. 2010. “복수노조・전임자 관련법 개정 후 노사관계”. 『노동리뷰』 1-2월호, pp. 80-94.

이성희・김정한・조성재・송영우・권현지. 2010. 『복수노조 및 전임자 실태와 정책과제』. 한국노동연구원

이철수・이병훈・이승욱・손향미. 2004. 『복수노조교섭창구단일화방안』, 노동부학술용역사업.

조준모・진숙경. 2010. “복수노조 시대의 노사관계 전망”. 『노동리뷰』 12월호, pp. 5-21.

How will Multiple Unionism Change Industrial Relations in Korea?

Heejoon Park*

Since 1987 multiple unionism has been banned, establishing single unionism as the norm in Korea. However, this situation is about to change. Multiple unions at a firm level will be allowed starting on July 1st, 2011. It has been argued that multiple unionism may drastically change industrial relations in Korea. This study investigates the implications of the firm-level multiple unionism for industrial relations in Korea.

Keywords: Multiple unionism, Changes in the Korean industrial relations

*Associate Professor of Human Resources Management and Organization Behavior, College of Business Administration, Seoul National University