

사회진보연대 부설

노동자운동연구소 연구보고서

2011년 사업(장) 단위 복수노조 시행, 전망과 대안

노동자운동연구소 연구보고서 2011-01

2011년 1월 12일

노동자운동연구소 복수노조 연구팀

류주형 | 노동자운동연구소 교육실장

임월산 | 노동자운동연구소 국제국장

조은석 | 노동자운동연구소 연구원



노동자운동연구소

서울 마포구 연남동 259-12 3층

www.awm.or.kr

psspawm@gmail.com

07-778-4001 ~ 4002

요약

- 2010년 새해 벽두 날치기로 통과된 노동조합및노동관계조정법 일부 개정안에 따라 2011년 7월부터 사업(장) 단위 복수노조가 허용됨.
- 군부독재 시절 민주노조의 설립을 제한하기 위해 도입된 복수노조 금지 조항은 1997년 노동조합및노동관계조정법 제정에 따라 폐지되었으나, 동법 부칙에 따라 사업(장) 단위 복수노조 허용이 그후 줄곧 유예되어 옴. 그러나 사업(장) 단위 창구단일화를 요체로 하는 이번 개정법은 원천적으로 결사의 자유를 부정.
- 이미 민주노조 운동이 정체 내지는 침체에 빠진 상태에서 제도적 흠결을 내포한 복수노조 시행으로 말미암아 민주노조 운동은 당초의 기대와 정반대로 커다란 난관에 봉착할 것으로 전망됨. 단적으로 신규 노조의 설립이 여러 제한에 가로막히게 된 반면 산별노조 등 초기업단위 노조의 단체교섭권은 무력화될 것으로 예상. 그밖에도 복수노조를 활용한 사측의 부당노동행위, 창구단일화 방안을 둘러싼 노조(들) 내부의 경쟁과 분열 가능성이 있음.
- 이 보고서는 기존 연구 결과를 종합, 재구성하여 이번 사업(장) 단위 복수노조 허용이 갖는 법률적 문제점과 현실적 쟁점, 관련 해외 사례를 분석하면서 그 대응 방향을 제시함.

목차

1. 복수노조 관련 개정법의 문제점	2
2. 전망: 현실 쟁점과 사례를 중심으로	5
3. 해외 사례와 시사점	16
4. 제언: 대응방향	25

1. 복수노조 관련 개정법의 문제점

1) 경과

- 1953년 제정된 노동조합법은 노동조합 조직가입의 자유를 규정하여 별도로 복수의 노동조합을 설립하는 것을 제한하지 아니함(제6조, ‘근로자는 자유로 노동조합을 조직하거나 또는 이에 가입할 수 있다’). 1963년 국가재건최고회의에서 노동관계법을 전면 개정하면서 ‘조직이 기존 노동조합의 정상적인 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다’는 노조결격사유(구 노동조합법 제3조 단서 제5호)를 신설하여 복수노조 금지 규정이 신설되었음. 1987년 구 노동조합법 개정시 제3조 단서 제5호에 ‘기존 노동조합과 조직대상을 같이 하거나’를 추가함으로써 복수노조 금지의 범위를 확대함. 구 노동조합법의 복수노조 금지조항은 헌법의 근로3권 규정과 국제노동기구(ILO) 제87조 협약 위반 소지로 오랫동안 논란이 되어옴.
- 1997.3. 노동조합및노동관계조정법(이하 노조법)이 제정되면서 복수노조 금지조항이 삭제됨. 다만 부칙에서 사업(장) 단위 복수노조 허용시기를 2002.1.1로 유예하면서 교섭창구단 일화를 위한 필요사항을 노동부장관이 강구하도록 함. 이후 2001.3.28. 노조법 개정으로 사업(장) 단위 복수노조 허용 시기는 또다시 5년간 유예되어 2007.1.1.부터 허용되는 것으로 변경되었다가 또다시 노사정합의로 2006.12.30. 노조법을 개정하여 2010.1.1.부터로 변경됨.¹⁾
- 그리고 2009년 12월 초 민주노총을 제외한 노사정야합에 이어 같은 달 30일 여당의 노조법 일부개정안 직권상정 및 2010년 1월 1일 새벽 날치기 통과로 사업(장) 단위 복수노조는 2011.7.1.까지 그 시행이 1년6개월 다시 유예됨. 노동조합 전임자 임금 지급 금지 제도와 함께 도입된 이번 복수노조 관련 법안은 ‘복수노조 난립으로 인한 교섭비용 증가’를 이유로 사업(장) 단위 창구단일화 방안을 법률로 규정(제29조의 제1항). 이는 ‘결사의 자유’를 핵심으로 하는 복수노조 도입의 본 취지를 크게 훼손하는 형식적 복수노조에 불과함. 결과적으로 단체교섭권과 단체행동권(쟁의행위)에 큰 제한을 부과한 것도 중요한 문제. 아래에서 복수노조 관련 개정 노조법의 주요 문제점을 비판적으로 검토함.²⁾

		개정 노조법
복수노조	창구단일화 방안 및 절차	- 1단계: 노조간 자율적 단일화 - 2단계: 자율결정이 안되는 경우 과반수 노조에게 교섭대표권을 부여 - 3단계: 만일 과반수 노조가 없다면 조합원 10% 이상의 노조가 참여하는 공동대표단 구성 - 4단계: 공동대표단 구성에 합의하지 못할 경우 조합원 비율에 따라 비례대표
	교섭단위	- 기본적으로 사업 또는 사업장 단위로 교섭창구 단일화(초기업노조도 단일화 절차에 포함) ³⁾ - 자율단일화 기간 동안 사용자가 동의하면 창구단일화 없이 개별 교섭 가능 - 과반수노조 결정시 연합 방법으로 2개 이상 노조가 해도 가능 - 현격한 근로조건 차이, 고용형태, 교섭관행 등을 고려하여 노동위원회가 교섭단위 분리 여부 결정
	공정대표의무	- 교섭대표노조와 사용자에게 부과 - 3개월 이내 노동위원회에 시정 요청

1) 노동부, 「복수노조 병존 사업장의 노사관계 실태에 관한 연구」, 2007.11.

2) 이하의 분석은 주로 민주노총, 「복수노조 및 전임자, 무엇을 어떻게 대응할 것인가」(2010.2.); 김선수, 「복수노조·전임자 관련 개정 법안, 쟁점과 평가」, 한국노동사회연구소 『이슈리포트』 2010-2호(2010.2.)를 참고하였음. 기타 참고문헌은 관련 항목마다 별도로 기재함.

3) 이미 사업(장) 단위에서 복수의 노조가 병존하는 경우 창구단일화 제도는 2012년 7월 1일부터 적용. 그 이전까

쟁의행위	- 파업은 창구단일화 절차에 참여한 모든 노조 조합원의 과반수 찬성으로 결정, 쟁의행위 지도권 등을 교섭대표노조가 가짐.
필수유지업무	- 사용자와 노조는 필수유지업무 통보시 조합원비율을 고려해야 함.

<표 1> 복수노조 관련 개정노조법 주요 내용. 출처: 민주노총, 2010.2

2) 문제점

- 본격적인 검토에 앞서, 우선 입법 절차상 심각한 결함이 있어 정상적인 법률적 효력을 인정받을 수 없다는 견해가 상당함. 첫째, 소관 상임위원 환경노동위원회 심사과정에서 위원장이 사전에 국회경호권을 발동하여 야당 위원들의 회의장 출입을 금지한 상태에서 표결 처리함으로써 야당 위원들의 심의·표결권을 심각하게 침해함; 둘째, 국회의장이 본안을 본회의에 직권상정하면서 법제사법위원회 심사절차를 불가능하게 하여 소속 위원들의 심의·표결권을 침해함; 셋째, 당초 직권상정을 하지 않겠다고 약속했던 국회의장이 대통령과의 통화 직후 불과 수시간 만에 입장을 바꿔 본회의에 직권 상정하여 통과시킨 것이 삼권분립의 헌법정신을 위반하고 국회의 입법권을 본질적으로 침해한 행동임.

(1) 소수노조의 단결권 부정

- 애초 사업(장) 단위 복수노조 허용은 결사의 자유를 부정하는 위헌 상황을 극복하기 위한 취지에서 도입되었지만, 개정 노조법에 의한 교섭창구단일화의 강제는 소수노조의 단체교섭권을 침해하는 위헌적 제도로 귀결.
- 헌법은 단체교섭권을 명문으로 기본권으로 인정하고 있고, 대법원은 노동3권 중 단체교섭권이 핵심 권리라는 입장을 채택하고 있음. 노동3권을 헌법으로 보장하고 있지 않은 미국이나 영국은 물론이고, 헌법상 단결권만 명문으로 보장하고 있는 독일, 단결권과 파업권만 명문으로 보장하고 있는 프랑스나 이탈리아와도 상황이 다름. 일본은 우리와 같이 단체교섭권을 헌법상 명문으로 보장하고 있는데, 복수노조의 독자적 교섭권을 인정하고 창구단일화 제도를 도입하고 있지 않음.
- 따라서 개정법상 교섭창구단일화 방안은 소수노조의 결사의 자유를 부정함으로써 헌법의 '자유와 권리의 본질적 내용'(37조 2항)과 평등권(11조 1항)을 침해하는 동시에 노동3권의 실질로서 단체교섭권을 침해하는 위헌적 소지를 지님.⁴⁾

(2) 교섭대표노조 결정 절차와 권한의 문제점

- 노동조합은 원칙적으로 조합원들의 직접·비밀·무기명 투표에 의한 조합원 과반수의 찬성으로 쟁의행위를 개시할 수 있음. 그런데 개정법은 창구단일화를 통해 교섭대표노조가 결정된 경우, 교섭대표노조만이 유일하게 해당 기간⁵⁾ 동안 노조법 상의 '노동조합'으로 간주되어 그 권한⁶⁾을 행사할 수 있음. 이상과 같은 규정은 교섭대표노조를 단체교섭권 행

지는 자율교섭제이나 이후에는 창구단일화 대상이 됨.

- 4) 김태현, 「복수노조 및 전임자 임금 관련 민주노총의 입장」, 국회환경노동위원회, 『복수노조 문제와 노조전임자 임금지급 금지에 관한 공청회 자료집』(2009.12.); 김유선, 「복수노조·전임자 법제도 변화, 평가와 대응」, 『노동사회』, 2010년 1-2월호.
- 5) 교섭대표노조는 단체교섭의 유효기간 동안 교섭대표노조의 지위를 유지하고, 단협 유효기간이 2년 미만일 경우에도 2년간 지위를 보장받음. 교섭대표노조가 1년간 단체협약을 체결하지 못하는 경우, 또는 다른 노조가 교섭을 요구하는 경우 재차 교섭대표노조 결정 절차를 진행해야 함. 즉, 교섭대표노조는 어떤 경우든 최소 2-3년 간 교섭대표노조의 지위를 보장받게 되고, 이 기간 동안 여타 소수노조는 무력화될 가능성이 큼.
- 6) △노동쟁의의 주체 △교섭 및 체결권 주체 △쟁의행위의 주도·지도·관리 책임 주체 △필수유지업무 결정 및

사의 유일한 주체로 간주함으로써 여타 노조의 존립 근거를 위협.

- 더구나 개정법은 창구단일화를 통해 교섭대표노조가 결정된 경우, 쟁의행위는 창구단일화 절차에 참여한 모든 노조 조합원의 과반수 찬성으로 결정한다고 규정하고, 이때 쟁의행위 지도권 등을 교섭대표노조가 가진다고 규정하여 창구단일화에 참여한 소수 노조들은 쟁의권의 행사까지 제한받게 됨(불법 파업과 대량 징계 등의 문제점 양산).
- 그밖에도 교섭대표 결정 과정에서 잠재적 경쟁관계에 놓인 다른 노조와 의견을 조정·통일할 때 발생할 수 있는 부담을 노조들에게 전가함으로써 노조의 정상적인 활동을 어렵게 만드는 문제점을 지님. 만일 교섭대표노동조합의 결정과정에서 당사자들 사이의 이해가 불일치하는 경우 노동위원회가 이에 대한 관리 감독 권한(교섭대표 선정 및 인준 절차, 관련 이의 신청, 공정대표의무 위반 여부 등)을 행사하도록 되어 있는데, 노동위원회가 공정성을 지니고 있지도 않을 뿐더러 그 판단에 대한 불복이 허용되는 경우가 매우 제한적인 것도 문제점.

(3) 산별노조-산별교섭의 무력화

- 개정법은 사업 또는 사업장 단위로 조직형태와 무관하게 교섭대표노조를 통하여 교섭을 요구하도록 법률로 규정하고 있음. 즉, 산별노조-지역노조 등 초기업 노조를 포함하여 사업(장) 단위에 존재하는 모든 노동조합을 창구단일화의 대상으로 포섭함으로써 기존 노조에게 보장되어 왔던 단체교섭권까지 제한.
- 사업 또는 사업장 단위에서 과반수노조의 지위를 확보한 뒤 교섭권을 산별노조 중앙에 위임하면 되므로 논리적으로만 본다면 산별노조나 산별교섭이 완전히 부정되는 것은 아님. 그렇지만 산별노조는 교섭권-체결권-쟁의권 및 재정-인력 등의 집중성과 지도력을 전제로 하므로 사업(장) 단위에서 교섭창구단일화는 산별노조의 존립 근거를 약화시킬 것이 분명함. 더욱이 기업별노조의 산별전환에도 불구하고 ‘무늬만 산별’인 경우가 많았음을 상기한다면, 향후 산별노조에 불리한 법-제도를 넘어 강력한 초기업단위 노조가 등장할 가능성은 많지 않음. 다만 현행법 하 기존의 업종별·산별 교섭의 일부가 기업단위 대각선 교섭으로 전환될 가능성은 있음. 또 사업장 단위 노조(지부 또는 분회)가 연대하여 교섭시기·의제·행동의 통일을 기한다면 교섭 조정이나 패턴교섭 형태를 띠 가능성도 있음.⁷⁾
- 이에 따라, 산별노조 및 산별교섭 자체가 아예 무력화될 가능성이 큼. 우선 사업장단위 교섭창구 단일화를 해야 한다는 명분으로 그나마 사용자단체에 가입되어 있는 각 회사들도 탈퇴할 가능성이 큼. 설사 탈퇴하지 않는다고 해도 산별노조의 지부·분회가 사업장에서 과반수 다수가 되지 못할 경우 사용자는 법률적으로 산별노조의 대각선 교섭에도 응할 의무가 없게 되므로 사용자단체를 탈퇴하고 교섭자체를 거부할 가능성이 큼. 다음으로 산별노조 지회나 분회가 과반수노조 조직이 되지 못하게 각종 부당노동행위가 성행할 가능성이 있음.
- 그런데 노조에게 교섭창구 단일화를 강제한다면, 사용자에게도 초기업노조에 대응하여 공동교섭에 응할 의무를 부과하는 것이 형평에 부합함. 급속, 병원, 은행, 택시, 시내버스 등에서는 지금도 업종-산업 교섭이 진행되고 있는데, 이와 같은 초기업단위 교섭을 법률로 보장할 필요가 있음.

필수유지협정의 체결 주체 △쟁의조정 주체 등.

7) 조성재, 「복수노조·전임자 관련법 개정 후 노사관계」, 한국노동연구원 『월간 노동리뷰』, 2010년 1-2월호.

(4) 교섭단위 분리 제도의 문제점

- 개정법은 교섭단위를 사업(장) 단위를 원칙으로 하되 예외적으로 ‘현격한 근로조건 차이, 고용형태, 교섭관행 등을 고려하여 노동위원회가 노동관계 당사자의 양쪽 또는 어느 한 쪽의 신청을 받아 분리를 결정’하는 교섭단위 분리 제도를 도입하였음.
- 이에 따르면 노동조합과 사용자 모두 교섭단위 분리신청의 주체가 될 수 있음. 사용자의 분리신청은 △실질적으로 특정 노동조합에 대한 우호적 처우를 목적으로 이루어질 가능성이 높고 △이는 특정 노동조합에 대한 배타적 교섭을 목적으로 이루어지는 경우일 가능성이 높으며 △또한 사용자가 조직개편을 단행한 후 개편된 조직의 경계선을 따라 교섭단위를 분리할 것을 요구할 가능성도 있음.
- 이는 사업(장) 단위로 창구를 단일화하는 것을 넘어 사업장 하부단위로 교섭단위를 분리하는 효과를 가짐. 이는 노동자를 개별화-파편화하여 노동자계급 내부의 차이를 고착화하는 결과를 초래할 수 있음.
- 그밖에도 개정법은 노동위원회로 하여금 교섭단위 분리 여부를 결정하도록 규정하고 있는데, 교섭단위 분리의 기준과 경계가 애매하여 향후 분쟁의 여지를 남김.

(5) 공정대표의무

- 개정법은 공정대표의무 조항에서 교섭대표노조와 사용자가 노조간 차별을 금지하도록 규정. 그러나 공정대표의무는 말 그대로 교섭대표노조의 의무이지 사용자의 의무라고 볼 수는 없음. 사용자가 공정‘대표’의 의무를 지닌다는 어폐가 발생하기 때문.
- 사용자의 노조 간 차별은 정당한 노동조합 활동에 대한 불이익취급 또는 지배개입으로서 사실상 부당노동행위에 해당. 그럼에도 불구하고 사용자의 노조 간 차별 금지를 공정대표의무 조항에서 규정함으로써 위반 시 부당노동행위에 대한 벌칙 조항 적용에 어려움이 초래될 것. 이로 말미암아 사용자에게 의한 복수노조 간 차별행위가 심각히 우려됨.
- 더욱이 차별 사실의 입증 책임이 현실적으로 노조에게 있어 부당노동행위 적용에 더 큰 어려움이 있음. 참고로, 일본의 경우 ‘유의미한 차이가 있다면 부당노동행위’라고 판시하고 있음.

2. 전망: 현실 쟁점과 사례를 중심으로

- 앞에서는 복수노조 관련 개정법의 법률적 문제점을 검토하였음. 이 절에서는 개정법 시행으로 발생할 수 있는 현실적 쟁점과 사례를 검토함.
- 첫째, 사업(장) 단위 복수노조 허용으로 신규 노조가 설립될 가능성에 대해서 조사. 둘째, 복수노조를 활용한 사측의 부당노동행위에 대해서 전망. 셋째, 복수노조 시행으로 단체교섭-단체행동이 어떻게 변화할 것인지를 조사. 넷째, 비정규직의 경우 복수노조 시행이 어떤 영향을 미칠지 조사. 다섯째, 이른바 ‘무노조 경영’을 표방하는 주요 재벌 사업장에서 노조가 설립될 가능성에 대해 조사. 끝으로 하나의 사업 내 복수노조 병존시 관할권 분쟁 또는 이를 활용한 사측의 개입 가능성을 조사.

1) 신규 노조 설립

(1) 조직률 급증 여부

- 1997년 3월 노조법 개정으로, 사업(장) 단위 복수노조를 제외하고 초기업단위 복수노조 결성이 가능해진지 10년이 넘었지만, 노동조합 조직률은 정체 내지 하락 추세임. 노동부 통계에 따르면 노조 조직률은 최근 수년간 10% 대에 머물러 있음.⁸⁾



- 이러한 사실은 현실에서 노조 조직화가 얼마나 어려운지를 반증. 따라서 사업(장) 단위 복수노조 허용이라는 법률적 변화만으로 단기간에 사업(장) 단위에서 즉각 노조가 대거 신규 설립될 것이라는 기대는 별 근거가 없음.
- 한국노동연구원에서 최근 경영진을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면 무노조 기업에 노조가 설립될 가능성이 '전혀 없다'에 58.9%, '별로 없는 편'에 37.5%, '어느 정도 있는 편'에 3.6%가 응답하였고 노조 설립 가능성이 '상당히 높다'는 항목에는 응답한 기업은 없는 것으로 드러남.⁹⁾
- 특히 100인 미만 중소·영세사업장의 경우, 사용자측이 기존노조를 약화시키거나 파괴시키기 위해 제2노조를 설립하지 않는 한, 월 평균 조합비가 수십만원 대에 불과한 사업장 단위에서 복수노조가 병존할 가능성은 극히 낮음.

(2) 대기업의 복수노조 병존 가능성

- 반면 대기업에서는 기존노조의 분할 또는 제2노조의 신설 등으로 복수노조가 병존할 가능성이 큼.
- 최근 금속노조 설문조사¹⁰⁾에 따르면 절반 이상의 지회에서 복수노조 허용 시 현장에 새

8) 노동부 「2009년 노조조직률 통계」, 2010.6.

9) 조준모·진숙경, 「복수노조 시대의 노사관계 전망」, 한국노동연구원, 『노동리뷰』, 2010.12. 금속노조에서 발간한 「복수노조 시행에 따른 노사관계 변화 예상에 대한 인식 조사보고서」가 노동조합 활동가를 대상으로 한 설문을 바탕으로 복수노조 시행 이후 노사관계의 변화 양상을 점치는 것이었다면, 본 보고서는 200여 기업의 인사·노무 담당자를 대상으로 복수노조 시행 이후 예상되는 변화를 다루고 있음. 조사 대상은 다르겠지만, 금속노조 보고서에서 다른 항목과 대략 중복되기 때문에 노동조합과 사측의 시각차를 비교할 수 있음.

10) 금속노조, 「복수노조 시행에 따른 노사관계 변화 예상에 대한 인식 조사보고서」, 2010.9.

로운 노조가 생길 수 있다고 예상(응답자의 25.8%는 1년 이내에 복수노조 출현 가능성이 있다고 전망, 30.6%는 3년 이내로 전망). 이중에서도 특히 1,000인 이상 사업장에서 3년 이내 복수노조 설립 가능성이 있다고 응답한 비율은 절대 다수인 약 95%에 달함. 지부별로 보면 사업(장) 규모가 큰 완성차지부에서 복수노조 설립 가능성이 큰 것으로 나타남.

		복수노조 허용시 새로운 노조 설립 가능성					
		3년이내가능성없음		3년이내가능성		1년이내가능성	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
소속 지부	경기지부	2	25.0%	2	25.0%	4	50.0%
	경남지부	10	55.6%	5	27.8%	3	16.7%
	경주지부	3	20.0%	3	20.0%	9	60.0%
	광주전남	2	28.6%	2	28.6%	3	42.9%
	대구지부	2	33.3%	3	50.0%	1	16.7%
	대전충북	3	60.0%	1	20.0%	1	20.0%
	부산양산	7	70.0%	2	20.0%	1	10.0%
	서울지부	2	50.0%	1	25.0%	1	25.0%
	울산지부	1	50.0%	1	50.0%		
	인천지부	4	50.0%	3	37.5%	1	12.5%
	전북지부	2	66.7%	1	33.3%		
	충남지부	9	69.2%	3	23.1%	1	7.7%
	포항지부	3	50.0%	1	16.7%	2	33.3%
	현대차지부	1	10.0%	5	50.0%	4	40.0%
	기아차지부			4	100.0%		
대우차지부			1	50.0%	1	50.0%	
만도지부	3	100.0%					
노조 규모	100명미만	28	50.9%	9	16.4%	18	32.7%
	100-499명	20	47.6%	13	31.0%	9	21.4%
	500-999명	5	55.6%	3	33.3%	1	11.1%
	1000명이상	1	5.6%	13	72.2%	4	22.2%

<표 2> 복수노조 설립시 새로운 노조 설립 가능성. 출처: 금속노조, 「복수노조 시행에 따른 노사관계 변화 예상에 대한 인식 조사보고서」, 2010.9.

		복수노조 추진가능 세력분포 및 실제 가능성							
		세력있고생각있다		잠재세력조건되 면추진가능		반대세력존재하 나의사없어		세력없고원하지 않아	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
소속 지부	경기지부	1	12.5%	4	50.0%	2	25.0%	1	12.5%
	경남지부	2	11.1%	5	27.8%	6	33.3%	5	27.8%
	경주지부	5	33.3%	8	53.3%	2	13.3%		
	광주전남	2	28.6%	3	42.9%	1	14.3%	1	14.3%
	대구지부			2	28.6%	2	28.6%	3	42.9%
	대전충북	1	20.0%			3	60.0%	1	20.0%
	부산양산	1	10.0%	2	20.0%	1	10.0%	6	60.0%
	서울지부			2	50.0%			2	50.0%
	울산지부			1	50.0%			1	50.0%
	인천지부			4	50.0%	2	25.0%	2	25.0%
	전북지부			1	33.3%	2	66.7%		
	충남지부			4	30.8%	2	15.4%	7	53.8%
	포항지부	1	16.7%	2	33.3%	2	33.3%	1	16.7%

	현대차지부			9	90.0%			1	10.0%
	기아차지부	2	66.7%	1	33.3%				
	대우차지부	1	50.0%	1	50.0%				
	만도지부					3	100.0		
노조 규모	100명미만	9	16.4%	18	32.7%	7	12.7%	21	38.2%
	100-499명	3	7.0%	15	34.9%	18	41.9%	7	16.3%
	500-999명			5	55.6%	2	22.2%	2	22.2%
	1000명이상	4	23.5%	11	64.7%	1	5.9%	1	5.9%

<표 3> 복수노조 추진가능 세력분포. 출처: 금속노조, 「복수노조 시행에 따른 노사관계 변화 예상에 대한 인식 조사보고서」, 위의 글.

- 또한 완성차지부의 경우, 현재 복수노조 추진 가능 세력이 있는가라는 질문에 대해서 대부분이 '추진 세력이 있거나 잠재적으로 존재하며, 조건만 된다면 복수노조를 설립할 것'으로 전망. 특히 기아차지부의 경우, 복수노조 설립 가능 세력이 공식 계파로 활동하고 있다고 답함.
- 공공운수노조(준) 역시 철도본부와 발전노조와 같은 대규모 공기업에서 복수노조가 존재하거나 설립될 가능성이 높은 것으로 예상.
- 철도본부의 경우 이미 한국노총 소속 철도산업노동조합(2,500명, '사측노조')과 독립노조인 공사노조(1,000명, '관리자 노조')가 존재하므로 또다른 노조가 출현할 가능성은 크지 않음. 이 노조들은 지금까지 철도본부 현장 투쟁 과정에서 여러 분란 요소가 되었음. 다만 직종별 복수노조 움직임이 있을 수 있으나 당장은 쉽지 않을 것으로 예상. 분산사업장, 취약직종에는 사용자들이 어용노조를 적극 조직하기 위해 개입할 수도 있음. 한편 철산노 세력과 서울지하철노조 집행부가 궤도업종을 중심으로 제3노총 추진 움직임도 있는 것으로 전해짐. 민주노조 내부에서 정파갈등으로 분리될 것으로는 예상하지 않음. 현재 철도 본부가 비정규직을 조직하고 있기 때문에 별도의 비정규직노조도 설립 예상되지 않음.
- 발전노조의 경우, 현재는 사업장 내 복수노조 없으나 기업별 노조 추진 세력이 일정하게 형성되어 있음. 무단협 상태에서 사측의 일방적인 인사권 전횡으로 현장 활동이 극히 위축된 상황에서 사측의 지배·개입과 결부되어 복수노조 추진에 영향을 미칠 가능성이 큼. 민주노조 내 정파별 분립은 가능성이 작고 직급별 별도 조직화 가능성도 거의 없는 것으로 파악되고 있으나, 규모가 큰 발전소를 중심으로 독자 노조화 할 가능성도 일부 존재함. 최악의 경우, 사측의 탄압과 개별적인 기업별 노조 추진세력들이 연합하여 발전 전체 산별 복수노조를 추진할 가능성도 있음.

(3) 고용형태·직군에 따른 분리 가능성

- 경영진들의 경우, 복수노조가 설립될 때 기존노조에서 분할 설립할 것이라는 분할노조형이 56.4%, 미조직된 부문에서 새롭게 노조가 설립될 것이라는 신규노조형이 43.6%일 것이라고 전망. 더욱이 기존노조가 사무직이나 비정규직, 특정 직급 이상을 포괄하지 않고 있는 경우 복수노조 설립 가능성이 더 높은 것으로 예상.
- 실제로 병원 사업장의 경우, 간호사와 같이 임금·근로조건이 격차가 확연한 직군은 기존 노조에서 이탈하는 경향이 많은데, 노조를 분리 신설하거나 사측의 개입에 의해 직군별 어용노조가 만들어질 가능성도 있는 것으로 파악되고 있음.

(4) 신규 설립 노조의 성향

- 위 급속노조 설문조사 결과에 따르면, '새롭게 설립되는 노조의 활동 성향은 기존 노조보다 협력적일 것이다'라는 응답이 무려 94.3%에 달함. 복수노조 설립시 노사간 역관계 변화에 대해서는 노조가 우세할 것이라는 응답은 2.4%에 불과한 반면 사용자가 우세할 것이라는 응답이 70.2%로 압도적. 복수노조 설립시 사용자가 노조들간 차별을 할 것인지 여부에 대해서는 차별할 가능성이 없다는 응답은 9.3%에 불과하고, 차별할 것이라는 응답이 90.7%에 달함.
- 또한 위의 경영진 설문조사 결과에 따르더라도, '실리주의적 협력적 노조주의로 변화할 것이다'(유노조기업 67.3%, 무노조기업 53.6%), 또는 '코포러티즘으로 변화할 것이다'(유노조기업 7.7%, 무노조기업 19.6%)라는 전망이 유노조-무노조 사업장 공히 75% 가량 차지함.

2) 복수노조를 활용한 사측의 부당노동행위¹¹⁾

- 복수노조를 활용하여 사용자가 특정 노동조합을 우대하거나 불이익대우를 하는 등의 방법으로 특정 노조의 활동을 방해하거나 또는 노조의 분열을 유도하는 방법으로 개입할 가능성이 높아짐.
- 우선 복수노조의 조합원에 대한 임금 및 근로조건과 관련한 차별적 취급이 발생할 수 있음. 그 구체적인 방식으로는 △임금 및 수당 차별 △잔업 등 근로제공과 관련한 차별 △복리후생 등 기타 근로조건의 차별 △신분상, 인사상 대우의 차별 등이 있을 수 있음.
- 둘째, 복수노조 중 특정 노조의 가입, 불가입, 탈퇴를 고용 조건으로 하는 부당노동행위가 있을 수 있음.
- 셋째, 단체교섭을 거부하거나 해태하는 등의 부당노동행위가 있을 수 있음. 대표적으로 산별교섭이나 집단교섭에 대한 노사합의를 위반하며 교섭을 거부하는 경우가 있을 것. 그 밖에 창구단일화 절차를 악용하여 다양한 교섭 거부·해태 행위를 할 수 있음.
- 그밖에도 사측의 지배·개입, 경비원조 등의 부당노동행위가 가능함.
- 복수노조를 활용한 사측의 부당노동행위는 법률적 구제제도 조치를 활용할 수 있지만, 앞서 살펴보았듯이 현실적인 장애 요소가 많음. 법적 대응 이전에 노조 내적으로 조직력과 조직운영의 민주성을 제고하여 내부로부터의 분열이 발생하지 않도록 대비하는 것이 중요함.

3) 복수노조에 따른 단체교섭 대응¹²⁾**(1) 민주노조가 다수노조인 경우**

- 개정법 부칙은 '이 법 시행일 당시 단체교섭 중인 노동조합은 이 법에 따른 교섭대표노동조합으로 본다'고 규정하고 있음. 민주노총은 이 조항을 활용하는 방안을 제시. 즉, △어용노조 출현이 예상될 경우 2011.7.1. 이전 협약체결을 완료하는 것이 유리하며 △교섭창구단일화 시에는 자율교섭을 원칙으로 하되, 어용노조의 출현 및 사용자의 지배개입으로 단체교섭권이 침해될 위험이 현저한 경우에는 교섭대표노조의 권한을 갖는 방안을 권고.

11) 민주노총, 『복수노조 대응 매뉴얼』, 2010.12. 참고.

12) 민주노총, 『복수노조 대응 매뉴얼』, 위의 글 참고.

- 산별교섭의 경우 사용자측이 사업(장) 단위 창구단일화를 이유로 교섭을 거부하거나 해태할 여지가 높으므로, 민주노총은 노조법 상의 '유리한 조건 우선의 원칙'을 적용할 것을 권고함. 이에 따라 유리의 조건 우선의 원칙을 주장할 수 있으나, 법 해석 상의 논란의 여지가 있으므로 본 원칙을 단체협약에 마련하는 것이 필요함.
- 한편 소수노조가 창구단일화에 참여할 경우 기존에 독자적으로 체결했던 협약보다 후퇴한 안을 받아들이게 될 가능성도 있음. 이를 대비해서 창구단일화에 참여하지 않은 채 '자동연장' 조항을 활용하여 기존 단협의 효력을 연장할 수 있으나, 이 경우에 사측은 단협 해지로 맞설 수 있음.

(2) 민주노조가 소수노조인 경우

- 개정법은 2011.7.1. 현재 교섭중인 노조에 대해서는 과반 여부에 상관없이 교섭대표노조의 지위를 인정하기 때문에, 민주노조가 사업(장) 내에서 과반 미만일 경우에도 △2010.7.1. 이전 최대한 빠른 시일에 교섭을 요구하고 △2010.7.1. 현재 교섭 중인 상태를 유지해야 하며 △사용자 불응시 단체교섭응낙가처분 신청 등의 절차를 밟는 방안을 권고함. 마찬가지로 어용노조 출현이 예상될 경우 2011.7.1. 이전 협약체결을 완료하는 것이 유리함.
- 소수노조의 경우, 자율교섭이 보장되지 않은 상황에서 어용노조가 출현할 경우 법이 정한 '교섭창구 단일화 절차'를 피하기 어려우므로 최대한 자율교섭을 보장받는 방향으로 단체협약을 체결해야 함. 자율교섭이 보장되지 않는 상황에서 어용노조가 출현한 경우, △최대한 자율협의 절차를 밟아 일정 정도의 권한을 나눠 가지는 방법 △이중가입 등을 활용하여 어용노조의 과반 점유를 막아 절대적 권한 부여를 막는 방법 △공정대표 의무 관련 내용을 세세히 규정해 과반 노조의 전횡을 막는 방법 등이 입체적으로 수행될 필요가 있음. 이와 함께 사용자의 지배개입과 차별 등 부당노동행위를 감시, 적발해야 함.

(참고) 유니온숍

- 유니온숍 협정이 체결된 곳에서 노사의 대응은 세력관계에 따라 복합적 양상을 띠게 될 것. 개정법은 복수노조가 설립돼 있는 경우에도 특정 노조와 유니온숍 협약을 체결하는 것을 인정하고 있으며, 2011.7.1. 이후에는 유니온숍 조항이 있다고 하더라도 그 노조를 탈퇴해 새로운 노조를 조직하거나 다른 노조에 가입하는 것이 가능토록 하고 있고 이중가입 역시 허용하고 있으므로 유니온숍 조항을 이용한 해고 등 신분상 불이익을 주는 것은 어려움.
- 현재 민주노조가 유니온숍일 경우, 사측은 적극적으로 복수노조 설립을 지원할 것. 어용노조가 유니온숍일 경우, 이후 복수노조 설립 방해를 위해 기존 노조에서 탈퇴하여 상당한 기간 내에 다른 노조를 설립하거나 가입하지 않은 노동자를 유니온숍 협약에 의거하여 해고 조치하거나 또는 기존 어용노조와 유니온숍 조항을 체결할 수도 있음.
- 노조의 경우, 조직 장악력에 따라 차별적으로 대응해야 할 것. △압도적 다수를 조직할 수 있을 경우 '노조 민주화'를 추진하는 것이 가능(현재 운수노조 버스연대의 사례) △최소 30% 이상 조직화 가능할 경우 2011.7.1. 이후 신규 노조 설립으로 복수노조 경쟁이 가능할 것 △30% 이하일 경우 일종의 우회로로서 '이중멤버십' 전술 구사 가능. 그러나 이 경우 조합비 이중납부 부담이 만만치 않을 것이므로, 기존 노조 조합비 납부 거부 전술을 구사하는 것도 고려할 수 있음. 참고로, 한국노총(자동차노련: 택시, 버스 등)은 민주노총의 이중가입 전술을 경계하면서 표준 규약 개정안을 마련함(이중가입 시 제명 등 조항

신설. 노조 제명 시 공제회를 통한 부조(전별금 등) 혜택을 받지 못함).

4) 복수노조와 비정규직

- 창구단일화와 비정규직 노동조합간의 문제는 다음과 같이 유형화해 볼 수 있음. △기간제 및 단시간 노동자들로 구성된 노동조합에 대한 사용자의 차별적 협약 체결요구의 문제 △간접고용 노동자들의 창구단일화 대상범위로의 포섭문제 △비정규직만을 대상으로 하는 교섭단위 분리에 관련된 문제가 있을 수 있음. 특수고용 노동자의 경우, 노동자성을 인정받는 투쟁이 관건일 수밖에 없음.

(1) 직접고용

- 직접고용(기간제 및 단시간) 노동자로 구성된 노조에 대한 사용자의 차별적 협약 체결 요구 시, 교섭대표노조 또는 (자율교섭 상황일 경우) 비정규직 노동조합은 법의 의거하여 동등한 수준의 단협 체결을 요구해야 함.

(2) 간접고용¹³⁾

- 통상의 사내하청업체들이 독자적인 근로조건 결정권을 행사하지 못하고 있다는 점에서 사내하청노동조합은 원청과의 교섭을 적극적으로 요구할 필요를 느끼게 됨. 일반적인 정규직 노동조합이 가입대상을 사내하청업체의 노동자까지 확장하지 않는다는 점에서 사내하청 노동자들은 독자적인 노동조합을 결성하고자 할 것이며, 이런 노동조합이 협력업체 별로 기업단위 노동조합이 아닌 지역노동조합 혹은 일반노동조합의 형식으로 구성되었을 경우 앞의 필요에 의해 원청사용자에게 교섭을 요구할 가능성이 높아짐.
- 현재까지 간접고용 노동자의 실질적 사용자인 원청(또는 사용자업주)이 교섭에 응한 사례는 거의 없음. 대개 노동법상 사용자가 아니라는 논리를 들어 교섭을 거부하고, 현재 노동위원회·법원도 이러한 단체교섭거부를 부당노동행위로 보지 않고 있음. 현행 파견법에서 사용사업주를 파견사업주와 함께 사용자로 보고 있지만, 파견노동자로 구성된 노조의 경우 사용사업주를 상대로 교섭을 하지 못하고 있음. 노동부의 유권해석 및 노동위원회의 경우도 이런 법해석을 고수하고 있음.
- 다만 예외적으로 간접고용 노동자와 용역업체가 교섭을 할 때 원청이 일정하게 개입하여 용역단가를 조정한다든지(도시철도), 단협이 아닌 정치적 합의에 참여한다든지(하이스코의 '확약서' 사례), 원청의 정규직노조의 협조 속에서 원청과 교섭 테이블에 앉게 되는 경우가 있었음(현대자동차의 사례). 그러나 이 경우도 원청은 간접고용 노동자에 대한 사용자성을 극구 부인하는 태도를 견지함. 이 부분은 노조법상 사용자의 범위를 어디까지로 볼 것인지의 문제와 연동되어 있지만 교섭의 실질적 효과를 구현한다는 의미와 교섭의 경제성을 고려한다는 의미에서 원청을 상대로 혹은 원하청이 공동으로 교섭을 진행할 수 있도록 하는 방법이 가능한지가 쟁점.

(3) 창구단일화 또는 교섭단위 분리

- 간접고용(사내하청 및 파견) 노동자로 구성된 노조가 존재할 경우 창구단일화 여부가 쟁

13) 윤애림, 「비정규직·미조직 노동자의 관점에서 본 복수노조 교섭창구단일화론의 문제점」, 전국불안정노동철폐연대 월례토론회 발표문, 2008.12. 참고.

점임. 운동 주체의 전략적 선택이 중요한데, 사례 별로 대응 양상도 달라질 것. 일반적으로 말하자면, 정규직 노조가 한국노총 가입 또는 어용노조일 경우 교섭단위를 분리하는 것이 유리할 것이고, 민주노총 가입일 경우 창구를 단일화하는 것이 바람직할 것. 이에 관해서는 뒤에서 자세히 논의함.

- 공공서비스부문, 대표적으로 시설관리 용역의 경우 정규직노조의 단체교섭 시 창구단일화 편입 대상으로 삼기가 어려울 것으로 전망. 다른 한편으로 창구단일화 기준을 용역회사를 기준으로 설정할 것인지, 아니면 사업장별로 설정할 것인지 여부도 쟁점.
- 그런데 현실적으로 간접고용 노동자들의 경우 노조 결성 여건이 워낙 열악하므로 어용노조가 출현할 가능성도 농후함. 단적으로 시설관리 용역업체에 속한 비정규직 노동자들의 경우, 용역업체 사용자가 어용노조를 결성한 후 사업장단위로 조직된 민주노조 조합원에 대해 교섭창구단일화를 요구, 교섭권을 박탈하려 들 수 있음. 이제까지 교섭에서는 사실상 용역업체가 아니라 사업장별로 교섭을 진행하여 왔는데, 향후 법적인 대응보다는 조직력-투쟁력을 통해 상황을 극복해야 할 것으로 예상.

5) '무노조 경영' 재벌 노조 조직 또는 '노조 민주화'

- 일반적으로 말하면 노조 설립 가능성이 확대되었고 노조 결성 여부는 전적으로 노사간 역관계에 달린 문제라고 할 수 있지만, 단기적으로 볼 때 노조 설립 현실성은 미약함. 법 시행 자체만으로 결사의 자유가 확대되었다고 볼 수도 없거니와, 소수노조의 존립 가능성을 희박하게 만드는 제도적 결함으로 말미암아 단기간 내 가시적 성과를 거두기는 힘들 것으로 예상.
- 이와 관련하여 금속노조는 '포스코에 지회를 결성하고 삼성의 활동가들과 전략조직화 대책회의를 구성하는 등 나름대로 사업을 추진해왔지만, 현재까지 포스코 지회가 와해되고 삼성에 대한 전략조직화 사업도 꾸준히 진행되지 못하는 등 전반적으로 사업에 별 진전이 없었다'고 평가하고 있음. 현재 금속노조는 사업 기획단 구성, 전국적 활동가 네트워크 구축, 조직화 사업을 위한 주체 발굴, 반재벌 투쟁 등 장기적 전망과 계획 속에 사업을 추진할 계획.¹⁴⁾

(1) 삼성

- "삼성은 노조를 필요로 하지 않는 경영을 원칙으로 한다"는 그룹 총수의 선언에도 불구하고, 그룹 차원의 노동자 통제 체제와 노조 결성 시도에 대한 다양한 탄압 사례들은 삼성 '무노조 경영'의 실상을 잘 보여줌. 삼성일반노조 김성환 위원장은 "삼성재벌의 무노조 경영은 신화가 아니라 노동자들에 대한 불법과 폭력적인 탄압으로 유지되는 사회적인 범죄 행위"라고 단언.¹⁵⁾
- 일반적 상식과 달리 삼성계열사에서는 노조 결성 시도가 끊이지 않았음. 1997년 외환위기 이후 구조조정에 따른 고용불안으로 삼성계열사 노동자들은 더욱 적극적으로 노조 결성을 시도하게 됨. 노사협의회가 사측의 구조조정으로부터 노동자를 보호하는 데 한계가 있음을 확인한 뒤 노사협의회 개선 요구 대신 노조 결성을 추구하게 된 것. 특히 2004년부터 삼성전자 수원공장의 백색가전 부문을 광주공장과 해외공장으로 이전하면서 고용불안

14) 금속노조, 「금속노조 조직발전과 혁신방안 연구」, 2010.10.

15) 김성환, 「삼성재벌의 무노조 신화의 실상과 과제」, 2010.6.

을 느낀 노동자들은 다발적으로 노조 결성을 시도한 바 있음. 구조조정 공세가 삼성SDI 수원사업장 등 수원 지역 삼성그룹 전자업종 계열사로 확산되면서 노조 결성 흐름이 곳곳에서 이어짐. 삼성계열사 노동자들의 노조 결성 시도는 내부의 조직을 강화하는 한편 삼성해고자복지투쟁위원회, 삼성일반노조와 연계를 맺고 활동. 그리고 최근에는 삼성반도체 백혈병피해노동자 대책위를 중심으로 연대망을 확산하는 중.¹⁶⁾

(2) 포스코¹⁷⁾

- 철강산업은 자본집약도가 높은 대규모 장치산업이므로 투자비용의 조기 회수가 기업 이익-성장의 관건. 따라서 가동률을 제고하기 위해 노사관계를 안정화하는 것이 그 어느 산업보다 중요.
- 포스코는 회사 설립 이래 일관되게 ‘무노조 전략’을 유지. 이와 같은 전략이 주효할 수 있었던 요인은 ‘생애직장’의 실현을 위한 ‘가부장적-온정주의적 복지정책’. 이와 더불어 ‘생산성 향상을 통한 노사공영’이라는 목표와 이해 아래 종업원들의 제도 개선 요구를 회사가 주도적으로 실행하는 ‘선행적 노무관리’도 주요한 원인. 하지만 그 근저에는 노동조합 자체를 인정하지 않는 ‘무노조 전략’에 있음.
- 포스코는 복수노조 금지라는 외피를 쓰고 각종 노동탄압을 자행하며 노조 설립을 방해. 1987년 노동자 대투쟁 흐름 속에서 1988년 포항제철에 민주노조가 결성되어 1990년대 초에는 조합원 약 1만9천명(조직률 90%)을 가진 대기업연대회의의 핵심사업장으로 성장. 그러나 1991년 초 노조의 ‘사복 출근 투쟁’을 기점으로 사측의 탄압과 공안기관의 와해 공작 역풍이 불어 수개월 만에 조합원이 대거 탈퇴, 50명의 미니 노조로 전략. 이후 사측은 ‘조합 기능이 정지된 상태에서도 단절없이 직원의 의견을 수용할 수 있는 제도적 장치’로서 직장협의회를 제안했고 노동자들도 이를 수용, 1992년 말부터 직장협의회가 운영. 1997년부터는 직원들의 직접선거로 선출되는 근로자위원 10명과 경영자위원 10명으로 구성되는 전사 단위의 노경협의회를 운영.
- 이러한 포스코의 무노조 전략에 맞서 포스코 원청 내부에 민주노조 설립을 위한 시도가 계속 진행되어 왔음. 해고자들은 민주화운동인정, 부당해고 철회, 원직 복직 쟁취 투쟁을 계속해왔음. 일부 원청 내부에서 노동조합(금속노조 지회) 설립 투쟁을 지속했지만 사측의 탄압으로 현장에서 유의미한 세력을 확보하지 못함.
- 한편 광양 사업장에서는 2008년 금속노조 광주전남지부 소속 광양지역지회가 출범하고 2009년 포스코사내하청지회로 명칭 변경. 포스코사내하청지회는 사내하청 업체인 삼화산업-태금산업-영국산업-EG테크 4개 분회로 구성. 그러나 사측은 여전히 ‘복수노조’를 이유로 금속노조를 인정하지 않고 있는 상황. 출범 당시 포스코사내하청지회는 △원청의 80% 수준으로 사내하청 노동자 임금 인상 및 성과급·후생복지 동일 적용 △일방적 구조조정 중단 및 고용안정 보장 △4조3교대 실시 △민주노조 탄압 중단 및 노조활동 보장 △지역 주민 건강권과 환경 개선 등을 주요 요구로 제시. 이 역시 사측의 탄압이 심각하여 노조 유지에 큰 어려움을 겪고 있음.

16) 조돈문, 「삼성그룹의 노동자 통제와 원형감옥」, 『산업노동연구』, 제13권 제2호, 2007.

17) 이하 철강업종과 관련해서는 노광표·염미경, 「현대제철의 일관제철소 건립과 노조의 대응」, 금속노조 연구 보고서, 2009.12. 참고.

6) 사업 내 복수노조 병존시 노-노 갈등과 사측의 개입: 현대제철의 사례

- 2010년 현대제철의 당진 일관제철소(고로제철소) 건립으로 한국 철강산업의 구조개편(포스코 독점체제에서 포스코-현대제철의 과점적 경쟁시대로의 전환)은 물론 업종 내 고용 및 근로조건, 노사관계에도 큰 영향이 미칠 것으로 전망.
- 현재 현대제철에는 두 개의 ‘노동조합’이 존재하며 모두 금속노조 산하 조직. 인천·포항 사업장은 기업노조 형식으로 ‘금속노조 현대제철노조’이며, 당진은 지역지부로 편제되어 ‘금속노조 충남지부 현대제철지회’. 인천·포항 사업장은 2006년 금속노조 가입을 결의했지만 지부 편제 문제로 조합비 납부 등 의무를 이행하지 않고 있음. 현대제철지회는 옛 한보철강 시절부터 금속노조 충남지부 소속 지회로 활동.
- 당진공장 A·B지구(냉연·철근공장)에 C지구가 연결되고 일관제철소(고로제철소)가 건설되는 과정에 신규인력이 채용됐고, 당진·인천·포항 3개 공장의 노사협약에 따라 인천·포항공장 노동자 150여명이 당진으로 전환배치. 인천·포항에서 전환 배치된 조합원들은 현대제철노조에 가입된 상태.
- 그런데 현대제철노조가 당진공장에 별도의 지부를 설치하고 조직 확대사업을 전개하는 과정에서 금속노조충남지부와 현대제철지회와 갈등이 발생. 현대제철지회는 현대제철노조가 산별전환 관련 금속노조의 방침에 위반하고 있다는 이유를 들어 강하게 비판. 금속노조도 ‘현대제철노조의 조직화 방식은 금속노조의 규약·규정에 위배되고 법적으로도 타당하지 않다’며 ‘당진공장 소속 신규 조합원은 금속노조 충남지부 현대제철지회에 소속돼 활동하는 것이 타당하다’는 입장.
- 이렇듯 노조가 분리된 상태에서 신축 고로사업장에서 사측이 노노갈등을 유발하면서 노사 협조주의를 조장한 뒤 장기적으로 포스코의 무노조 전략을 관철시킬 우려가 존재함. 사측은 C지구에서 노동자들의 노조 가입이 현실화되자 기존 노동조합의 접근을 차단하려던 초기 대응 방침에서 탈피하여 ‘협조적 노사관계’를 유지하고 있는 현대제철노조로 가입을 권하고 있음.
- 이상 현대제철의 사례처럼 사업(장) 내에서 복수의 노조가 존재하고 이들 노조 간의 노선차이에 따라 관할권 분쟁이 발생할 가능성이 높음. 산별 미전환 노조에 대한 조직화와 더불어 민주노조 진영 내에서 관할권 분쟁을 축소·해소할 수 있는 내부 기준의 마련이 시급함.

	소재지	노조형태	비고
현대제철	인천	산별노조	산별 가입 결의, 편제 안됨
	포항	산별노조	산별 가입 결의, 편제 안됨
	당진	산별노조 지회	금속노조 충남지부
현대하이스코	당진	산별노조 지회	금속노조 충남지부
	순천	산별노조(정규직)	산별 가입 결의, 편제 안됨
	순천	산별노조 지회(사내하청)	금속노조 광주전남지부
BNG스틸	창원	기업노조	금속노조와 관계 단절

<표4> 현대차그룹 내 철강산업 노동조합 현황

7) 소결

- 교섭창구단일화로 소수 노조에 대한 단체교섭권이 사실상 보장되지 않는 조건에서 민주노조 건설 시도는 그만큼 어려울 것으로 예상됨.

- 대기업의 경우 복수노조가 현실화되고 이 속에서 대표노조(과반수노조) 장악을 위한 노조간의 분열·경쟁이 심화될 수도 있음. 이 경우 사측은 사무·관리직과 생산직 일부를 규합하려 교섭대표 노조를 장악하려 시도할 것.
- 사업(장) 단위 교섭창구단일화는 기업별 교섭을 강화할 것으로 전망됨. 아직 산별노조가 기업별 잔재를 극복하지 못하고 있는 조건에서, 산별과 기업별 양 방향으로 분열이 동시에 발생할 수도 있고 노선에 따라 분열이 발생하는 경우도 있고 고용형태·직군·지역별로 분열이 발생할 수 있음. 또한 여러 양상이 혼합된 형태로 분열이 발생할 수도 있음. 전반적으로 노동시장의 분단효과가 더욱 강화될 가능성이 큼.
- 한편, 사용자들은 복수노조 시행 이후 예상되는 노사관계의 혼란을 우려하며 △노조 설립요건 강화 △노조의 '부당노동행위' 규제 도입 △단체협약 유효기간 연장 등의 정책과제를 제시.¹⁸⁾

	복수노조-창구단일화 도입 전	복수노조-창구단일화 도입 후
노사관계	- 노조 상급단체 및 집행부 성향에 따라 이념-활동-노사협력 경향 등에서 다양한 노사관계 존재	- 노사관계 상에 대한 이견에 따라 노조 자체의 분화 가능 - 노사협력주의 강화 가능성 증대 - 사측이 주도하는 노사협력적 노조 출현 가능 - 복수노조 활용한 어용노조 통한 지배개입 가능 - 어용노조 사업장에 민주노조 출현 가능성 - 무노조 사업장에 노조 신규설립 가능성 - 조합원-비조합원 차별문제와 함께 조합원의 소속에 따른 차별문제 부각
노조 형태	- 기업별-산업별-지역별 노조 혼재 - 산별노조 전환 지향	- 산별노조 무력화 가능성(기업별 교섭창구 단일화) - 기업별 노조 고착화 우려 - 산업노조 VS 기업별 노조 대립가능성
노동조합의 이념과 지향	- 소속 상급단체와 집행부가 속한 의견그룹의 영향 큼 - 사회적 투쟁과제 수행 - 비정규직 투쟁과 계급내 격차해소 등 전계급적 의제 중시 - 산업-지역-전국적 연대투쟁 지향	- 이념지향에 따른 노조분화 가능 - 사업장 내 임금-복지 치중 가능성 - 산별-지역 차원의 연대투쟁 약화 우려
기존 노조	- 유일교섭단체 지위 확보 - 복수노조 시에도 자율교섭 보장 - 대사용자 관계가 주요 문제	- 유일교섭단체 지위 붕괴로 대사용자 대응력 약화 - 노조간 경쟁체제로 대사용자 관계 외에도 노조간 조직 경쟁 - 복수노조 창구단일화로 정체성 유지 곤란 우려
신설 노조	- 복수노조 설립 불허 - 어용노조 존재 시 산별노조 지부 건설 경로	- 노사 모두 자유로운 노조설립 시도 가능 - 다수 조직화 없을시 소수노조 한계로 신설노조 출현 억제 효과 - 초기 조직화모델 성패에 따라 다수 노조 출현 가능 - 기존노조가 있는 사업장에서 신규노조 설립시 산별 경유 이외의 경로 가능

18) 중소기업연구원, 『복수노조시대 중소기업 노사관계 안정화를 위한 시스템 구축방안』, 2010.3

<p>과반수 노조</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 단체교섭과 노사협의회, 각종 규정 변경 시 절대적 지위 행사 	<ul style="list-style-type: none"> - 대표교섭 노조로서의 영향력 증가 가능성 및 복수노조 출현과 이중가입에 의해 과반수 지위 보전 어려움 공존 - 조직된 조합원의 과반수 차지를 위한 노조간 경쟁 - 과반수 노조 부재시 노조간 연합, 위임 등 이합집산
<p>노조 조직률</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 전체노동자 대비 10% 수준 - 대규모사업장(일부 무노조사업장 제외)의 경우 조직력 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 무노조사업장, 기존 조직사업장에 신규노조 조직 증가로 전체 조직을 증가 가능성 있으나, 소수노조 관계는 조직을 증가 억제요소로 작용 - 제도 시행 초기 사회적 분위기 및 전략적 조직화모델 개발의 중요성 증대
<p>노노 갈등</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 위원장 선거 등에서 유일노조를 전제로 한 의견그룹 갈등 표출 - 고용형태에 따른 갈등요소 존재 	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적 입장을 중심으로 한 노조 분할 가능성 - 분할노조간 및 기존-신설노조간 주도권 경쟁 치열 - 과반수 노조 없을시 갈등 증대 우려 - 헤게모니 장악 위한 분열, 연합 등 증가
<p>단체교섭 정의행위</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정책적 과제 등 사회적 문제 가능 - 특단협-보총교섭 등 다양한 교섭형태 - 파업 등 여러 형태의 쟁의권 발동 - 기존 복수노조도 자율교섭 시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업장 내(해당 조합원) 근로조건 문제로 교섭의제 제한 - 쟁의권 제한 요소 증대 - 교섭창구 단일화 과정 등의 어려움으로 교섭 지연 - 교섭 중심, 성과 중심 교섭 관행 - 교섭단위 분리 등 갈등 요소 증대 - 산별교섭, 집단교섭 등 무력화 가능성
<p>행정기관</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 노사자치주의를 원칙으로, 제한적 행정 개입 - 사용자를 통한 노조 압박 등 우회 - 공공기관 정부 통제 	<ul style="list-style-type: none"> - 법에 명시된 권한 이용한 적극적 개입 가능 - 조합원 수 산정, 조합원 자격 규정, 공동 교섭단 구성(교섭대표노조 선정) 등에 다양한 행정개입 요소 산적 - 공공기관에 대한 대표사용자로서 정부개입 가능성

<표 5> 복수노조 시대 노조환경의 변화. 출처: 민주노총, 2010.12.

3. 해외 사례와 시사점

- 이번 절에서는 미국과 일본의 사례를 유형별로 검토하면서 시사점을 도출함. 단, 구체적인 법·제도는 민족국가별로 큰 차이를 보이므로 해외 사례는 간접적으로 참고할 수 있을 뿐. 게다가 우리와 같이 복수노조를 금지하다 허용한 사례는 현실 사회주의 붕괴 이후 동유럽 국가 외에는 없으므로, 해외 사례로부터 직접적 연관을 찾기는 더욱 어려움.
- 지금까지 국내에서 이뤄진 해외 복수노조 사례 연구는 주로 미국·일본·이탈리아를 중심으로 진행됨. 미국의 복수노조 체계는 기업 및 기업 하부단위로의 분권화와 노조 간 조직화 경쟁을 특징으로 하며, 그 구조가 형성되는 과정에서 법원의 보수적 판결이 결정적인 영

- 향을 끼쳐왔다는 점에서 연구가 이뤄지고 있음. 일본의 경우, 복수노조 형성 과정이 기업 별노조 체계와 협조적 노사관계로 전환되는 과정이었다는 점에서 연구가 이뤄지고 있음. 미국과 일본의 사례는 긍정적·계발적 참조점을 제공한다기보다는 반면교사라 할 수 있음.
- 이탈리아 사례 연구는 주로 1993년 노사정합의에 의해 제도화된 기업수준 통합노조대표제(Rappresentanza sindacale unitaria, RSU)에 집중되어 있음. 그러나 양국 간 법·제도상의 차이로 인해 RSU로부터 우리의 교섭대표노조 결정 절차에 관한 교훈을 도출하기란 쉽지 않음. 복수노조간 조정과 통합의 사례를 찾는다면 1969년 ‘뜨거운 가을’ 당시 공장평의회 대의원제도(Rappresentanza sindacale aziendale, RSA)에서 교훈을 발견하는 것이 적합할 것.

1) 미국의 복수노조

(1) 미국 노사관계의 발전과 교섭제도로 인한 분권화된 경쟁적 구조

- 한국노동연구원은 미국 노사관계의 특징이 분권화된 경쟁적 복수노조 구조라고 규정함. 그러나 실제로 미국에서는 한 사업(장)에서 같은 교섭단위에 노조가 복수로 존재하는 경우가 매우 드물기 때문에 이러한 규정은 다소 오해의 소지가 있음. 교섭권이 없는 소수노조는 사업장 내에서 거의 아무런 활동을 할 수 없으므로 미국의 산별노조는 해당 사업(장)에서 소수노조로 남기보다는 조직을 철수시키는 것이 일반적이기 때문.¹⁹⁾ 미국의 경우, 한 사업(장) 내에 교섭단위가 구분되는 복수의 노조가 존재하는 경우가 많은데, 이들은 경쟁 관계가 아니므로 ‘복수노조’라고 할 수 없을 것.
- 분권화된 구조, 노조 간 협력 부재·분열·갈등으로 인해 미국의 노조들은 조직화에 대한 상반된 태도를 보이게 됨. 기존 미국의 노사관계 법·제도는 다수 노동자의 희생을 바탕으로 소수의 임금노동자들을 포섭하기 위해 이들에게 특혜를 부여하는 정치적 타협이 있었음.²⁰⁾ 그리고 미국 노조가 분권화된 구조를 갖게 된 가장 데에는 지리적 요인도 크게 작용함(미국 자체가 하나의 대륙이기도 하며 사업장이 각지에 산재해 있음).
- 분권화된 구조로 인해 미국의 노조들은 한 산업에서 장기적·체계적인 조직화를 시도하기 보다는 조직화가 용이해 보이는 산업·지역·사업장에서 실용적인 조직화를 시도하는 경향이 있음(가령 전미자동차노조(UAW)의 대학원 조직화). 이에 따라 미국 노조들은 초기에 대부분 업종노조나 산별노조로 시작했지만 현재 복수의 업종노조, 복수의 산별노조 형태로 전환.²¹⁾
- 이런 상황에서 교섭대표권승인투표(union certification vote)가 사업장 단위에서 노조 설립 투표와 거의 같은 의미를 지님.²²⁾ 가령, 한 사업장에서 종업원들이 대표권 승인 투표를 할 때에는, ①노조A ②노조B ③대표권 위임 불승인 중에서 선택. 이런 맥락에서 미국의 ‘복수노조’는 같은 사업장 또는 같은 교섭단위에 2개 이상의 노조가 장기적으로 존재한다는 것이라는 의미보다는 같은 사업장 같은 교섭단위에 2개 이상의 노조가 동시에 조직화를 시도할 수 있다는 의미임.

19) 윤진호, 「미국보수노조제도 하의 노동조합 간 갈등과 협력」, 앞의 글, p.91,93.

20) 한국노동연구원, 『복수노조 환경하의 노사관계 연구』, 2009, p.138.

21) Paul K. Rainsberger, "Historical Models of Collective Bargaining in the U.S." 2009, p.3.

22) 대표권승인투표의 자세한 절차에 관해서는 윤진호, 앞의 글, p.89-90; 또는

http://www.bctgm.org/organizing/Dannon_Forming%20a%20Union.html 참고.

- 그런데 미국 노조들이 얼마나 경쟁적 관계에 있는지에 대해서는 논란이 있음. 1954년 미국노총(AFL-CIO)은 규약에서 가맹조직 간에 조합원을 둘러싸고 경쟁하는 것을 방지하기 위한 관할권분쟁금지협정(no-raid agreement)을 규약에 반영함. 폴렌코(K. D. Pawlenko)에 따르면, AFL-CIO에서 관할권분쟁금지협정이 체결되기 전에는 사업장 단위의 복수노조 간 대표권 분쟁이 많았지만, 본 협정이 체결된 후 분쟁이 뚜렷이 감소했다고 함.²³⁾ 미국의 제2노총인 승리혁신동맹(CtW)이 AFL-CIO에서 분리했을 때, 양 노총 산하조직들 간에 이 협정을 체결하기도 했음.²⁴⁾ (참고로, 폴렌코의 핵심 주장은 노조 간 경쟁이 벌어질 때 조직화가 더 역동적으로 진행되고 노동자들의 선택권이 보장될 수 있으므로, 이를 부활시켜야 한다는 시장 논리에 기반을 둔 것.)
- 이하 노조 간 경쟁 사례의 원인은 이상에서 살핀 미국 노조의 분권화된 구조, 장기적인 조직화 계획의 부재, 관할권을 둘러싼 갈등, 그리고 북미서비스노조(SEIU)의 조직화 방식에서 찾을 수 있음.

(2) 한국 복수노조 제도와 유사한 점

- 미국과 한국의 교섭창구단일화 방안은 큰 차이가 있음. 그러나 한국에서 복수노조 시행시 과반수노조가 교섭대표노조로 결정될 확률이 높을 것으로 예측되는 만큼 미국의 배타적 교섭제도와 비슷한 효과를 낼 것으로 보임. 즉, 교섭권을 얻지 못해서 소수노조가 존재할 이유가 없어지고 사업장에 철수하는 상황을 가리킴. 미국과 비슷하게 대표권을 인정받기 위해 조직화 단계에서 경쟁이 발생할 것으로 보임.
- 또한 정과 간 갈등이 치열한 한국에서 조직 운영방식을 둘러싼 분쟁이 노조 분할의 원인이 될 수 있음. 노조 내 민주주의가 부재한 것도 분할의 이유가 될 수 있음. 한국에서 이런 문제들이 미국과 똑같은 방식으로 발생하지 않겠지만, 최소한 미국의 사례들이 복수노조 환경 하에서 노조 간의 갈등의 복잡성을 잘 보여줄 수 있음.

(3) 사용자의 경쟁구조 활용: 보울웨어리즘(Boulwareism)의 사례

- 1940년대 말 전미전기라디오기계노조(United Electric, Radio and Machine Workers of America, UE)가 산별노조회의(CIO)에서 제명됨에 따라 전자업종에서 경쟁적 조직화가 급속히 확대됨. 그 결과 13개 전국 단위 노조들이 제너럴일렉트릭(GE)과 총 60개의 단체협약을 타결. 이때 GE의 노사관계를 담당하던 부사장 보울웨어(Boulware)는 기업의 이득을 위해서 노조 간 경쟁을 활용하는 전략을 개발.
- 보울웨어는 각 노조의 교섭 능력을 평가한 후 모든 노조에게 노조들이 요구하는 안에 미달하는 안을 동일하게 제시. 교섭을 해태하다가 제일 세력이 약한 노조에게 좀 더 나은 안을 제시해서 교섭을 타결함. 그리고 단협이 타결된 노조가 파업을 중단함으로써 여타 노조들의 성공적인 파업이 불가능해졌음.
- 이후 보울웨어리즘은 사용자의 전략으로 일반화됨. 그런데 보울웨어리즘은 1964년 미국 노사관계위원회(NLRB)에 의해 부당노동행위로 판정. NLRB가 보울웨어리즘을 부당노동행위로 판결한 것은, 사용자가 복수노조 중에 특정노조에게 혜택을 제공한 것 때문이 아니라 교섭에 임할 때 처음 제시한 안을 교섭 과정에서 변경하지 않겠다고 방침을 세운

23) Kye D. Pawlenko, "Reevaluating Inter-Union Competition: A Proposal to Resurrect Rival Unionism," , 2006.

24) Pawlenko, 654.

것이 성실교섭 의무를 위반한 것이라고 판단했기 때문.

(4) 분권화 구조를 극복하기 위한 노조의 전략

가. 다양한 교섭구조의 개발

- 사업장 단위 1사 1조직 교섭: 이 경우 해당 산업의 교섭 패턴에 맞출 때가 많음. 주로 (소규모) 자동차부품공급업체
- 대각선 교섭: 전국 단위 노조가 대규모 기업과 모든 조직된 사업장에 적용되는 기본 단협을 타결한 뒤, 사업장 단위 노조들이 보충 단협을 타결(UAW와 Big 3 자동차업체).
- 산별 교섭: 산업 전체에 적용되는 단협. 가령 전미광산노조(UMW)와 사용자단체인 석탄 사용자단체(Bituminous Coal Operators Association)가 체결하는 협약, 운수노조(Teamsters)와 화물사용자가 타결하는 기본운송협약(Master Freight Agreement) 등.
- 지역 교섭: 주로 직종노조들이 단일 지역 노동시장의 사용자와 단협 체결. 가령 전기노동자연합(IBEW)과 지역 사용자단체 사이의 단협.

나. 공식 교섭구조에 떠나서 경쟁을 방지하기 위한 다양한 전략이 사용됨

- 패턴 교섭: UAW-GM 단협이 자동차산업 교섭 패턴을 선도.
- 교섭 조정(coordination): 한 기업 내 여러 사업장에서 복수의 노조와 교섭했을 때 노조들이 공조해서 패턴을 확립하는 경우(정보 교환, 단협 만료 기간 조율, 교섭 전략 조정 등). AFL-CIO의 산별노조국(Industrial Union Department)은 다양한 자료를 수집하는 등 대기업 내 다양한 부문에 속한 노조들의 교섭조정을 지원.
- 공동교섭(coalition bargaining): 한 사업 내 여러 교섭단위를 각기 다른 복수의 노조가 대표할 때 각 노조의 개별 교섭에 참관할 대표를 서로 파견하기도 함(이는 Boulwareism에 대응하기 위해서 사용된 전략이라고 함).²⁵⁾

다. 기본 관할권(Core Jurisdiction) 원칙²⁶⁾

- 1999-2000년에 노조 사이의 관할권 분쟁에 대한 하나의 대안으로 AFL-CIO에서는 기본 관할권(core jurisdiction)에 대한 논의가 시작됨. 기본 관할권 개념은 1사 1조직 원칙에서 비롯된 것(즉, '산별·업종 노조는 해당 산업·업종에 고유한 노동자 정체성, 직무의 성격을 중심으로 조직화를 해야 한다').
- 그런데 AFL-CIO는 가맹조직 내 관할권 분쟁을 지양하기 위한 규약 개정 제의를 거부했는데, 이는 CtW가 AFL-CIO로부터 분리한 하나의 이유가 되었음. AFL-CIO로부터 분리하기 전에 CtW 결성 노조들은 기본 관할권 원칙에 기반을 둔 규약 개정을 제의하기 위해 협력한 바 있음. 관할권 분쟁으로 말미암아 소규모 노조의 조직화나 특히 산업을 기준으로 한 조직화가 심각한 위협에 처했기 때문임. SEIU의 경우, 전체 산업을 조직해서 노조가 힘을 가질 때 노동자에게 유리한 임금 교섭을 할 수 있는데, 동종 산업 내 여러 노조가 노동자를 조직하고 있으면 힘이 분산되므로 지역노조나 일반노조와 같은 소규모 노조를 불필요할뿐더러 위험한 시도라도 간주.

25) Rainsberger, p.8-9.

26) Fletcher and Gapasin, *Solidarity Divided*, p.124,125,133-136.

- 분리 이후 CtW는 규약 개정을 통해 ①산별조정위원회(ICC)를 창설하고(특정 산업 내에서 '상당 비율의 조직율'을 확보한 노조들만 참여할 수 있음) ②ICC에 참여하지 않는 노조들은 기본 관할권 내 노동자들을 조직하는 것을 금지함. 양 노총의 분리 이후 2005년 AFL-CIO도 규약개정을 ICC를 창설.²⁷⁾
- 그런데 어떤 연구자들에 따르면, 산별 구획에 의거해서 기본 관할권을 정한 뒤 이에 따라 조직화를 시도하는 것이 반드시 적합하다고 볼 수는 없음. 복합적 생산 시스템에 속한 노동자의 다양한 정체성을 고려할 때, 산별노조 형태나 기본 관할권 원칙의 엄격한 준수가 적합하지 않을 수 있기 때문. 가령 노동자의 다양한 정체성이나 지역적 환경 등을 고려하는 장기적 조직화 계획이 더욱 중요하다는 의미.²⁸⁾

(5) 복수노조 환경하의 노조 간 분쟁 사례

가. 비민주성과 관할권 갈등: 북미서비스노조(SEIU)-서부보건의료노조(Healthcare Workers West) 사례²⁹⁾

- SEIU의 강점인 동시에 약점은 중앙 집중식 통제. 본조는 지부에 신속하고 효율적인 조직화를 강제하며, 지부의 성장세가 만족스럽지 못할 때 신탁관리(trusteeship)를 강요함. 일부 연구자에 따르면, 신탁관리를 받게 될지 모른다는 위기감이 SEIU의 역동적 조직화의 동기가 되기도 함.
- 2008년 초 15만 명의 조합원이 소속된 서부보건의료노동자연합(United Healthcare Workers West, UHW)의 지부장 로젤리(Sal Roselli)는 SEIU 스텐(Stern) 위원장의 효율적 교섭 전략에 반대했다는 이유로 2009년 1월에 신탁관리를 당함. 로젤리 지부장에 따르면, 조합원들에게 더 유리한 조건을 쟁취하기 위해서 투쟁할 준비를 하고 있을 때 중앙지도부가 사업주와 비밀리에 교섭을 진행했음. 스텐 위원장에 따르면, 양보교섭을 통해서라도 조직률을 빨리 증가시키고 정치적 영향력을 확대하려는 전략을 취하고 있었는데, UHW가 자기 조합원의 이해를 위해 전체 노동자운동의 대의를 희생했다는 것. 이에 대해 로젤리 지부장은 양보교섭 없이도 조직률을 빨리 높일 수 있었고, 또한 스텐 위원장이 조합원을 속이는 것과 같은 비민주적 행위를 저질러 이를 용납할 수 없다고 반발.
- 로젤리 지도부는 같은 조합원을 대상으로 전미보건의료노조(National Union of Healthcare Workers, NUHW)를 설립(2009년 1월). '노조승인카드 체크'(union authorization card)를 통해 기존 15만 명의 조합원 중 9만1천 명의 조합원이 NUHW에 가입할 의사를 밝힘. 미국 노동법은 노조 탈퇴 및 신규 가입 조건을 규제함(계약 만료기간 등). 조합원이 노조를 변경할 수 있는 자격이 있는지 여부를 놓고 두 노조 간 법정 분쟁이 시작.
- 2010년 캘리포니아 최대 병원 체인인 카이저병원그룹(Kaiser Permanente)의 대한 교섭권을 둘러싸고 양 노조 간의 최대 분쟁이 발생함. 4만8천명 노동자들은 SEIU를 떠나 NUHW에 가입하겠다고 NLRB에 청원. 그러나 NLRB는 5년간의 단협기간이 끝나기 전까지는 새로운 노조대표권 선거는 없을 것이라고 판정함. 이에 따라 NUHW는 지지자들의

27) <http://www.aflcio.org/mediacenter/prspmt/pr07072005a.cfm>

28) Fletcher and Gapsin, pp.135-136.

29) Dan Clawson, "A Battle for Labor's Future" (June 2009)

자발적 성금에 의존해서 생존하고 있음.

나. 관할권 분쟁 사례: SEIU와 캘리포니아간호사조합(California Nurses Association, CNA)

- SEIU와 CNA는 1990년 후반 이후 지금까지 10여년 동안 3-40개의 사업장에서 격렬한 조직화 경쟁을 벌여왔음. 경쟁은 주로 노조대표권승인투표 시기에 발생. 누가 사업장을 대표할 것인지를 둘러싼 대립과 갈등이 지속.
- 갈등은 단계적으로 발생: 초기에는 특정 체인 병원, 다음에는 캘리포니아 전체 간호사, 최종적으로는 전국적 규모에서 간호사를 대상으로 경쟁. SEIU는 산별조직화(전체 보건의료 산업 노동자 조직화)를 목표로 활동하는 반면 CNA는 직종별조직화(간호사들의 이익을 옹호하기 위해서는 주로 등록된 간호사만 조직화)를 목표로 세움.
- 2009년 3월 양 조직은 전격적으로 평화협정에 조인함. 협정을 통해서 상대방 조직에 대한 공격을 자제하고 공동으로 간호사를 비롯한 보건의료분야 미조직 노동자 조직화하기 위해 노력하기로 함. 또한 CNA는 등록간호사를, SEIU는 나머지 보건의료분야 노동자들을 배타적으로 조직하되, 이미 조직된 부분에 대해서는 상호존중을하기로 함. 그동안 NUHW에게 상근자 의료보험 비용 등을 지원하던 CNA는 이를 중단하는 급부로, SEIU는 간호사 조직화를 포기하기로 합의함. (평화협정 조인을 통해 CNA는 공식적으로 NUHW와의 관계를 단절했지만 간접적인 지원을 계속하고 있음.) CNA는 간호사에 관한 배타적 관할권을 확보한 대신 SEIU는 CNA가 NUHW등과 연합해 전국적인 보건의료노조로 성장하려는 움직임을 차단했음. 하지만 평화협정은 영원한 평화를 의미하는 것은 아니며 단지 일시적인 휴전상태에 불과하다는 것이 일반적인 견해.
- 미국의 경우 배타적 교섭권제도로 인해 사업장 단위에서는 노조가 한 개만 존재하게 되었지만, 산업이나 업종 단위에서는 교섭권 획득을 위한 격렬한 경쟁이 벌어지고 있음. 그러한 경쟁은 상이한 총연맹 간, 상이한 산별노조 간, 혹은 상이한 업종노조 간에 다양한 모습으로 나타나고 있음. CNA-SEIU의 경쟁은 전형적인 업종노조와 산별노조 간의 대결이라 할 수 있음.

2) 일본의 복수노조

(1) 일본 복수노조의 특징

- 일본의 노동법은 제정 당시부터 복수노조에 대한 규제가 없었음. 1945년 노동법과 그 1949년 개정안에서도 노조의 조직형태와 단체교섭 방식에 대해서는 법적 규제 없이 전적으로 노사의 자유로운 선택에 맡기는 법체계를 갖추어 현재에 이르고 있음. 일본 노조의 기본적 조직형태는 특정 기업의 종업원을 가입자격으로 하는 기업별 노조. 이러한 ‘종업원 일괄가입형’ 조직체계 아래서 1사 1조직이 존재하는 경우가 일반적. 그럼에도 불구하고 2000년 현재 동일 사업소 내 복수노조가 존재하는 기업의 비중은 14.5%에 이르며 기업규모 5,000인 이상의 기업에서는 27.1%가 복수노조의 상황에 있음(인원수 기준으로는 조직노동자의 약 40%가 복수노조 병존 상황 아래 있음).³⁰⁾
- 일본에서는 1950-60년대 노사 간의 사활을 건 장기간 중요 쟁의 국면에서 노조 분열을

30) 平成12年労働組合活動實態報告書; 한국노동연구원, 『복수노조 환경하의 노사관계 연구』, 2006. p.58에서 재인용

통해 제2노조가 결성. 제2노조는 회사의 지원을 배경으로 직원층(화이트칼라)과 현장감독층을 중심으로 경영협조노선을 표방, 기업별노조 세력이 다수파 노조가 됨. 그 과정에서 제1노조 세력이 소멸하지 않고 남아 있어 현재의 복수노조 병존 상황으로 이어짐.

- 복수노조가 병존하는 경우 각 노조는 고유한 교섭권을 갖는 교섭대표제를 채택하고 있으며 복수노조의 취급과 관련해서는 판례법에 의해 경쟁적 노조주의, 노조차별금지, 사용자의 중립의무라는 원칙이 확립되어 있음. 경쟁적 노조주의란, 복수의 노조가 조합원의 다소에 관계없이 모두 사용자에게 대해서 평등한 권리를 가지고 노조 상호간 경쟁관계에 서는 것을 의미. 노조 간 차별금지란 사용자가 각 노조와 노동조건에 대해서 별개로 교섭할 수 있으며 노조 간에 노동조건에 격차가 발생하는 것을 억제하도록 해야 한다는 것을 의미. 사용자의 중립유지 의무의 원칙이란, 사용자가 특정한 노조의 운영에 개입하거나 세력의 약화를 의도하는 것을 금지하는 것.
- 창구단일화를 전제하는 한국의 복수노조 제도와 근본적인 차이가 있음이 명확하나, 양국 모두 노조의 운영 형태 및 단체교섭 구조가 기본적으로 기업 수준에서 이루어지는 점을 고려한다면, 복수노조 병존시 사용자의 부당노동행위를 통한 지배·개입의 사례를 풍부하게 검토할 수 있을 것. 또한 산별건설을 지상과제로 하였던 전후 일본 노동자운동의 패배가 복수노조를 매개로 기업별 노조 체계로 정착되는 과정을 살펴보면, 아직 정착되지 못한 한국의 산별 교섭구조 등이 복수노조의 도입으로 유명무실해질지도 모른다는 우려에 대한 시사점을 도출해 볼 수 있을 것.

(2) 복수노조 병존 상황의 출현: 총평의 역사적 패퇴와 협조적·실리적 제2노조의 출현, 산별노조에서 기업별 노조로³¹⁾

- 일본의 전후 노동자운동은 산별노조를 정착시키기 위한 투쟁의 역사라고 할 수 있을 정도로 산별노조는 산업별노동조합협의회(이하 산별회의: 공산당계)와 일본노동조합총평의회(이하 총평: 사회당계)의 지상과제였음. 그러나 일본에서 산별노조 운동은 1960년대의 패배를 거치며 기업별노조 체제로 정착.
- 일본의 총평은 1950년 출범 이후 1970년대 초반의 제1차 오일쇼크를 맞이할 때까지 직장투쟁을 통한 현장통제 노선과 ‘연소용공(連蘇容共)’의 반전반핵 평화투쟁 및 사회당을 통한 ‘보혁역전(保革逆轉)’의 선거전략으로 일본 노동자운동을 선도(소위 ‘총평불패(總評不敗)’의 신화).³²⁾ 사회적 정당성을 기반으로 한 이러한 강력한 총평에 대한 도전 중 가장 상징적인 사건이 미쓰이(三井)광산 미이케(三池)광업소 투쟁이라고 할 수 있음. 미이케노조는 미쓰이탄광노동조합연합회의 핵심노조로서 ‘노동자의 자치구’로 불릴 정도로 강력한 직장규제를 행해온 대표적인 사업장이었음.
- 미이케 쟁의는 석탄위주에서 석유위주로 바뀐 일본의 산업정책에 따라 미쓰이광산 측에서 2차에 걸친 ‘합리화 방안’(1959년 4천5백여명의 희망퇴직자 모집, 1959년 1천2백여명에 대한 지명해고)을 통고한 데 대해 1960년 미이케광업소 지부가 무기한 파업에 돌입하면서 시작. 이 쟁의는 미이케노조가 항복할 때까지 10개월에 걸쳐 전개. 미이케탄광에서의

31) 아래 미쓰이 미이케 투쟁은 한국노동연구원, 『노동정책연구』, 2009년 제9권 제3호를 주로 참고하였고, 닛산 자동차의 사례는 한국노동연구원, 『복수노조 환경하의 노사관계 연구』, 앞의 책 중 일본의 사례를 참고함.

32) 1956년 8월의 총평 대회에서는 ‘기업별 노조의 한계를 극복하여 강력한 산업별 통일투쟁을 발전’시키기 위한 ‘조직강령’을 작성할 것을 결정. 조직강령위원회는 ‘기업을 노자가 조합원을 쟁탈하기 위해 경쟁하는 곳’으로 규정하고 직장투쟁을 발전시켜 ‘사회주의의 하부구조’로 만든다는 전망을 제시하고 있음.

- 해고 저지 투쟁은 총자본과 총노동 간의 일대 격돌의 장(場)이 됨. 총평으로서는 당시 일본이 세계 자본주의에 급속히 편입되며 진행되던 자본의 합리화 운동에 제동을 걸고 노사관계의 세력구도를 바꾸어 낼 결전장이라는 인식을 가지고 있었으며, 석탄 업계와 경단련(經團連)에서도 그 중대성을 인식하고 공동기금의 마련 등을 통해 대응하였기 때문.
- 노동의 패배로 끝난 이 투쟁이 의미심장한 것은 이후 일본의 사용자측이 즐겨 사용한 제2노조 전술의 전형적인 패턴이 등장했기 때문. 미이케투쟁은 온건 제2노조가 사용자 측의 파트너가 되어 강성 제1노조를 무력화시키고 노조대표권을 확보하는 전형적인 패턴을 보여줌. 즉 “강성노조의 파업 투쟁 → 직장폐쇄 → 노조분열(1960년 2천9백여명의 제2노조 결성) 및 제2노조의 취로 → 제1, 제2 양 노조의 충돌로 인한 형사사건의 발생 → 제1노조원의 공장 출입금지 및 생활고, 신분불안 증대로 인한 제1노조원의 격감 혹은 노조 소멸”이 바로 그것.
 - 미이케탄광에서 제2노조의 결성에 외부의 우익세력으로서 노조 분열을 지도하는 그룹(예컨대 三田村教室、鍋山學校 등)과 그에 호응한 사용자측의 주도면밀한 분열공작이 중요한 역할을 하였으며, 이와 같은 경위를 거쳐 미이케탄광에는 제1노조(탄노 미이케노조)와 제2노조가 병존하는 복수노조 상황이 초래됨. 그 후 제2노조가 주도권을 장악하게 된 데는 회사의 노조 간 차별정책이 결정적으로 중요한 영향을 미침. 회사는 정기적인 승급·상여·승격의 측면에서만뿐만 아니라 탄광노동의 특성상 임금 수입에 직접적으로 영향을 미치는 직무배치(장소와 직무내용)에 있어서 제1노조 및 조합원에게 매우 불리한 차별을 함. 제1노조의 주도 세력인 갱내노동자를 대상으로 한 차별정책으로 인해 제1노조가 사실상 붕괴하게 됨.
 - 또한 이 투쟁의 패배와 뒤이은 노동조합의 분열은 형식상의 산별노조 체제나 그 시도가 좌절되고 기업별노조 체제가 형성되는 과정이었음. 일본의 노조 조직형태는 특정 기업의 정규종업원만으로 구성되며, 화이트칼라와 블루칼라가 같은 노조에 가입하는 공직혼합형의 기업별노조를 그 본질적 성격으로 하더라도, 형식적 차원에서는 산별노조 체제를 취하거나 이를 지향하는 경우가 적지 않았음. 그러나 분열에 의해 결성된 제2노조는 거의 예외 없이 기업별노조로 우파(동맹계)의 상부단체에 가맹. 분열 전의 제1노조가 산별노조의 지부나 분회의 조직 형태를 취한 경우 노조 분열에 의해 소수파노조로 전락한 이후에도 여전히 좌파계의 초기업노조에 소속되어 있는 경우가 많음. 그리고 기업별노조의 조직 형태에서 분열이 발생하여 소수파로 전락하게 됨에 따라 불가피하게 조직 변경에 의해 산별노조 등 초기업노조의 산하 조직(지부, 분회)으로 존속하게 되는 경우도 있음. 요컨대, 다수파노조는 기업별노조인 데 비해, 소수파노조는 사실상 기업별노조로 존속하기가 불가능하기 때문에 초기업노조의 지부 또는 분회의 조직으로 가맹하는 형태를 지속.

(3) 사용자의 적극적 선택에 의한 노동조합 차별: 부당노동행위와 지배·개입의 문제

- 일본의 복수노조법은 사용자의 노조 간 차별을 원칙적으로 금지하고 있지만, 사용자의 지배·개입과 차별을 통한 부당노동행위의 문제가 끊임없이 제기되고 있음. 그 중에서 닛산자동차의 사례는 단협을 통해 사용자에게 부여된 재량권 남용이 비협조적인 노조의 고사로 이어질 수 있는지를 보여주는 사례.
- 1953년 닛산자동차 쟁의의 직접적 발단은 당시 자동차산업 산별노조인 전자자동차산업노동조합(全自) 닛산분회가 1953년 5월 23일 전자자동차의 통일요구인 ‘경험별(연령별) 최저보장

임금제' 요구에 더해 임시공의 본공 채용, 퇴직금제도의 개선 등 8개항 요구를 제출한 것에 대해 사용자측이 이를 전면 각하하는 한편, 역으로 노조 활동을 규제하기 위한 제안을 한 것. 사용자측의 제안에는 하급관리직(과장급)의 비조합원화, 취업시간 중 노조활동에 대한 임금삭감(무노동 무임금) 등이 포함. 사용자가 역제안을 한 의도는 당시 조합원이 현장감독자(職場長)를 선출하고 생산계획이나 수당지급 등에 관해서 노조가 강력히 규제하는 직장관행을 타파하기 위한 것. 이에 대해 전자(全自) 닛산분회는 100일에 걸쳐 시한 부과업, 무기한과업 등의 투쟁을 전개했지만 경영측의 단호한 직장폐쇄에 직면하여 전면 패배. 닛산분회는 동년 9월 21일 회사측의 요구안을 그대로 승인하지 않을 수 없게 됨.

- 당시 가장 강력한 직장규제로 유명했던 닛산분회가 패배한 중요한 요인 가운데 하나는 역시 노조 분열이었음. 쟁의가 전개되는 가운데 의식적인 분열파('직장방위'조직)와 그에 호응한 사무·기술계의 직원층(조합원), 계장·조장의 현장감독층(현장직제층)을 중심으로 8월 30일에 닛산자동차노동조합(제2노조)이 기업별노조의 형태로 결성되었고, 직원 및 현장감독층의 탈퇴는 노조 분열에 결정적인 역할을 함. 이를 계기로 생산현장의 평노동자까지 노조 탈퇴가 확산되면서 분회는 사용자측의 역요구를 승인하지 않을 수 없었던 것.
- 여기서 주목해야 할 점은 이 쟁의가 일경련이 '경영권 회복을 위한 지침'을 제시한 노동협약기준안의 시범케이스로 여겨져 사용자측이 승리하게 된 것이라는 점. 제1노조와의 협정서를 보면 취업시간 중의 노조 활동 일반은 금지되어 있지 않음. 다만 회사가 승인 또는 허가하지 않는 노조 활동 참가자에 대해서 불취업시간에 대해서 임금을 일절 지불하지 않고, 또 회사가 승낙하지 않는 집회 등은 회사에 신고하도록 되어 있을 뿐. 협정상이 규정에 따르면 회사가 승인하는 경우는 불취업시간에 대해서 무임금 원칙이 적용되지 않을 수 있음. 그리고 회사가 승낙하지 않는 경우라 하더라도 노조활동이 금지되는 것은 아니다. 무임금이면 취업시간 내에 노조활동에 참가하는 것은 신고만 하면 인정되고 있었기 때문.
- 그렇지만 이 협정서의 의도는 노조활동 전반을 회사 자신의 재량적 승인권의 범위 안에 두는 것이었음. 이와 동일한 내용의 협정이 제2노조와도 체결되었던 점을 고려하면, 이 조문은 결국 회사의 재량에 의해 닛산노조와 닛산분회의 노조활동에 대해서 노조 차별을 할 수 있게 하는 근거로 이용되었다. 같은 노조 차별 등에 의해 1954년 12월에는 닛산분회(제1노조)가 소멸하였으며, 이를 계기로 전일본자동차산업노조(全自) 자체가 해산.

(4) 소결

- 이러한 과정을 거쳐 일본의 노동운동은 투쟁을 기반으로 한 강력한 단협체결 위주의 양상에서 경영기반의 강화와 그 성과의 분배로 방점이 이동함.
- 일본에서 복수노조의 형성과정은 협조적 노사관계로의 전환과정이기도 함. 제2노조가 결성되고 그것이 다수노조로 성장함에 따라 종래의 대립적 노사관계에서 경영협조적 노사관계로 전환. 그리고 이러한 과정은 동시에 기업별노조 체제의 형성과정이기도 함.³³⁾

33) 금속노조 정책연구원, 「일본 노사관계와 복수노조의 교섭구조」, 2010.4.

4. 제언: 대응방향

- 민주노총은 복수노조 허용이 무노조사업장 혹은 미조직사업장에 대한 조직화 가능성이라는 긍정적 측면과 함께 △복수노조를 활용한 사측의 개입 △노조 간 경쟁 심화 △실리적 노조주의의 확산이라는 부정적 측면을 동시에 지니고 있다고 전망. 이에 △조직의 민주성 제고(∴ 민주적 조직 운영의 빈곤이 ‘단일 민주노조’의 위험 요소로 작동할 가능성이 큼) △노조 운동의 사회연대 강화와 계급성 강화(복수노조 시행으로 인한 ‘실리주의’ 경도 가능성 제어, 산별-총연맹 강화 등) △공세적 조직화 전략 수립 △교육·선전·소모임 등 일상 활동 강화 등)를 핵심 대응 방향을 제시함.
- 그리고 복수노조가 허용되는 2011년 하반기부터 ‘1기업 1교섭 체제’가 본격화되는 2012년 하반기 사이에 교섭창구 단일화를 둘러싼 문제점이 표출될 것이므로 법률적 대응을 진행하는 한편 2012년 정치일정에 적극 개입하여 2012-13년 법개정 투쟁 진행할 예정. 금속노조³⁴⁾나 공공운수노조(준)도 비슷한 맥락에서 △산별전환 촉진 및 산별교섭 혁신 △전략조직화 등을 대안으로 제시하고 있음.
- 단기·중기적으로 민주노조를 방어·유지하고 법·제도 개혁을 통해 불리한 환경을 개선하는 것은 매우 중요한 과제임. 하지만 민주노조 운동이 복수노조 환경에 적극적으로 대처하기 위해서 장기적으로는 민주노조 운동의 이념적 혁신과 함께 공세적 조직화 전략이 동반되어야 함.

1) 단기 대응 (2011년 상반기)

(1) 투쟁

- 상반기 민주노총 투쟁의 핵심 기조를 ‘민주노조 사수, 노조탄압 분쇄, 노동기본권 쟁취’로 설정하고 향후 본격적인 노조법 개정 투쟁의 동력을 확보해야 함.
- 단위 노동조합의 복수노조 단기 대응은 현상유지를 기조로 사업(장) 수준의 미시적 대응(가령 단협체결시 기존노조의 유일교섭단체 조항 활용)에 그칠 가능성이 높는데, 민주노조 운동은 민주노총을 중심으로 한 총노동 전선으로 투쟁을 확장해야 함.
- 상반기 투쟁에서 또 하나의 중요한 계기는 (현대차) 사내하청 불법파견 투쟁이 될 것임. 원하청 공동투쟁을 성사시킴으로써 중장기적으로 ‘1사 1조직’ 원칙을 실질화하고 산별전환을 촉진하는 적극적 계기를 만들어야 함. 특히 노동자 투쟁의 자신감을 획득하는 계기로 만들어야 함.

(2) 조직

가. 현장 조직력 강화

- 민주노조 운동의 현장 조직력을 강화해야 어용노조의 침탈을 막을 수 있음. 정권과 자본은 복수노조 시행에 대비하여 주력 노조의 힘을 약화시키는 데 총력을 집중할 것임. 민주

34) 금속노조, 「금속노조 조직발전과 혁신방안 연구」, 앞의 글 참고. 『금속노조 28차 정기 대의원대회 자료집』(2010.11.22) 사업계획에서는 △단협 시정명령 법적 대응 확대 △복수노조 시대에 대비한 조직진단, 조직력 강화 및 대응방안 마련(산별지침) △복수노조 창구 단일화 독소조항 폐지투쟁 △강제적 복수노조 창구단 일화를 저지하기 위한 자율교섭 방안 마련 등을 제시. 그밖에 금속노조는 공단지역 중소·영세사업장의 전략조직화를 추진하고 있는데, 이와 관련해서는 금속노조, 「지역지부 운영모델 연구보고서」(2010.09)를 참고.

노조 운동의 단결과 함께 현장 조직력을 강화하기 위한 실천적 방안을 찾아야 함.

나. 법 시행을 대비한 방침 수립

- 민주노총의 방안대로 2011.7.1. 이전 산별노조 통한 우회 조직화를 추진하여 2011.7.1. 현재 교섭을 진행하는 전술을 시도할 수 있음. 이는 법 시행 이후 교섭창구단일화로 인한 소수노조 무력화에 대비하기 위한 것. 미시적 수준에서는 사업(장) 단위 창구단일화 교섭의 한계를 벗어나기 위한 노력이 진행되어야 함. 아울러 어용노조를 활용한 사측의 부당 노동행위에 적극 대응하면서 노동조합 간의 갈등을 줄이기 위한 방안을 모색해야 함.

다. 조합원 교육과 실태조사

- 복수노조 관련 조합원 교육과 대응 매뉴얼 개발
- 총연맹-산별연맹 차원의 노동조합 실태조사 사업: 특히 사업(장) 내 비정규직 실태 조사를 통해 노동자 내부 갈등을 심화시킬 요인을 사전에 차단할 필요가 있음.

2) 중기 대응

(1) 노조법 개정 투쟁

- 앞서 보았듯이 개정 노조법은 민주노조 운동에 커다란 장애 요인이 될 것. 따라서 노동법 재개정 투쟁이 적극 전개되어야 한다는 데에는 의문의 여지가 없음. (법률적으로 문제를 국한해보더라도 위헌의 소지가 있음은 물론 여러 법률적 문제점으로 인해 시행 과정에서 수많은 문제점을 드러낼 것이므로 위헌 소송을 제기하는 등의 방법도 병행되어야 함.)
- 그러나 노조법 개정 투쟁은 현실 정치 지형에서 2012년을 전후로 ‘반MB 전선’으로 드러날 가능성이 매우 큼. 2011-12년에 걸쳐 노사관계가 교착상태에 빠지고 교섭비용이 증가하는 것은 국가와 자본으로서도 회피해야 할 상황인 바, ‘개혁세력’이 적절한 수준에서 수정안을 제시할 가능성이 전혀 없지는 않음.
- 그러나 설사 노조법이 개정된다 하더라도 그 최대치는 ‘합헌’을 전제한 가운데 부분 수정에 그칠 가능성이 큼. 1997년 노조법 제정 이후 여러 번 유예기간을 거치며 법제화에 이르렀다는 점을 감안할 때 당분간 폐기 또는 전면 개정 가능성은 크지 않다고 봐야 할 것. 더욱이 경제위기라는 객관적 제약을 고려하지 않을 수 없음.
- 따라서 민주노조 운동 진영은 최소한 산별 수준 교섭구조 법제화라는 장기적 목표를 상정하고 법개정 투쟁에 임할 필요가 있음. 또 조직 내적으로는 중앙 정치 수준의 법·제도 개혁 논의에 매몰되지 않고 대중투쟁을 조직할 수 있도록 지역-현장 수준의 계획을 중층적으로 수립할 필요가 있음.
- 아울러 총연맹-산별연맹 수준에서는 2011년 하반기부터 법 시행으로 말미암은 각종 소송과 분쟁, 또는 위헌 소송에 대비하여 법률적 대응을 병행해야 함.

(2) 총연맹-산별노조 공동요구-공동투쟁

- 자본가와 정부의 노림수가 노동자의 분할-지배에 있다면, 노동자의 대응은 계급적 단결일 수밖에 없음. 2011-12년 중 공동의 목표를 설정하고 공동투쟁의 경험을 축적함으로써 ‘계급적 단결’의 실현 경로를 확보해야 함. 이러한 과정을 통해 민주노조 운동은 총연맹을

중심으로 총노동 전선을 강화하는 동시에 산별전환(또는 ‘1사 1조직’ 원칙)의 기본 정신을 실질화해야 함.

- 민주노총의 산별전환 방침이나 금속노조의 1사 1조직 원칙은 조직형태의 문제로 사고하기보다는 동일한 산업·업종에서 어떻게 동일한 노동조건을 확보할 것인가의 문제로 접근해야 함. 기존 정규직 중심의 조직이 비정규직 노동자의 주체적 노동기본권 행사를 제약하거나 비정규직 노동자에 대한 선별적 접근에 머물렀던 한계를 극복하는 것이 필요함.
- 산별협약의 제도화를 위한 노력뿐만 아니라 현재 금속노조, 보건의료노조 등의 산별협약이 비정규직 내지 간접고용 노동자들에게 사실상 적용되지 않는 현실을 어떻게 변화시킬 것인가를 고민해야 함. 특히 노동자계급 내부의 분할을 극복하고 단결을 확장하는 것이 본래 목표라면, 대자본(원청)을 정점으로 다단계 하도급으로 구조화되어 있는 산업·업종 조건에서 원청을 상대로 한 공동교섭·투쟁을 조직하는 것, 이를 위한 계기로 원청의 사용자책임 인정을 공동 요구로 제기하는 것이 필수적임.³⁵⁾

(참고) 사내하청과 1사 1조직

- 금속노조 「금속산업 노동시장 및 금속노조 비정규실태 연구보고서」(2007.9)에 따르면 금속산업 종사자의 40%가 비정규직이고 그중 75%(전체 종사자의 30%) 가량이 사내하청 형태인 것으로 드러남. 2010년 1월 현재 금속노조 비정규직 조합원은 약 5천명으로 전체 조합원 약 15만명 중 3.3%에 불과. 더구나 비정규직 조합원들은 사용자의 노조탄압과 계약해지 등으로 단체협약 체결이 어렵고 고용 변동이 심하여 조합원 수의 변동이 심한 편(같은 맥락에서 최근 현대자동차 비정규직 지회에서 조합원 수가 대폭 증가한 것을 이해할 수 있음).
- 금속노조의 사내하청 노동자 조직 사업은 2006년까지 비정규직 독자 지회를 결성하는 방향으로 전개됨. 이때까지만 해도 사내하청 노동자들의 노조 결성은 자발적인 투쟁과 조직화 노력이 중심을 이뤘고, 금속노조나 지부는 투쟁 과정이 노조 결성 과정에 결합하여 지원-연대하는 방식으로 진행됨. 그러나 사용자들의 노조 회피 전략과 노조탄압으로 인해 노조 결성에 이르기까지 많은 희생이 따랐으며, 설사 노조 결성에 성공한다고 하더라도 노조를 인정받고 단체협약을 체결하는 것이 매우 어려웠음. 사내하청의 특성상 한 사업장에 여러 하도급 업체들로 나뉘어져 있고, 입사 과정에서 업체와의 ‘연줄’ 등이 얽혀 있어서 사업장 내 다수의 비정규직을 포괄하는 데에도 많은 어려움이 따름.
- 이에 금속노조는 2006년 12월 산별노조 완성 대의원대회에서 ‘1사 1조직 원칙’을 규약에 명시하고, 2007년 10월 모범규칙을 개정하여 지회별 1사 1조직 규칙 개정 사업을 전개. 1사 1조직 사업은 2008년 4월 기아자동차 지부의 정규직-비정규직 조직 통합으로 순조롭게 진행되는 듯 보였으나, 같은 해 10월 현대자동차 지부에서 세 번째로 규칙 개정안이 부결되면서 추진력이 크게 저하함. 2009년 12월 현재 총 80여개의 지부-지회가 규칙 재정을 마쳤지만 그중 후속 사업을 통해 비정규직 노동자의 조직화를 이끌어낸 곳은 10여개 사업장에 불과하며, 그 규모 역시 기아자동차지부와 타타대우상용차지회를 제외하면 적은 규모. 1사 1조직의 틀을 통해 조직된 비정규직 조합원들의 단체교섭과 단체협약 체결은 기아자동차지부처럼 별도로 단체협약을 체결하는 곳도 있고 타타대우상용차지회처럼 단체협약의 적용 범위를 구분하는 방식도 있음.

35) 윤애림, 2008, 앞의 글.

- 1사 1조직 사업이 부진한 이유로는 정규직 노조의 뿌리 깊은 기업별노조 관행과 간부들의 의지 부족이 꼽히고 있음. 그리고 그 바탕에는 정규직이 근로조건 저하와 고용불안에 대한 우려, 따라서 그 안전판으로 비정규직을 사고하는 이해가 자리 잡고 있음.³⁶⁾

3) 장기 과제

(1) 민주노조 운동의 혁신과 강화

- 장기적인 관점에서 볼 때 복수노조 환경 대응은 곧 민주노조 운동의 혁신·강화와 비슷한 의미를 지닌다고 할 수 있음. 공세적 조직화 전략도 민주노조 운동의 이념적 혁신과 동반될 때에만 그 참다운 의미를 지닐 수 있음.
- 가령 복수노조 병존 시 개개 노동조합은 조합원에게 누가 더 실리를 많이 제공할 수 있는가를 놓고 경쟁에 돌입할 가능성이 큼. 이러한 경향이 복수노조를 활용한 사측의 지배·개입이나 부당노동행위와 맞물린다면 민주노조 운동 자체의 정체성이 훼손될 가능성도 있음. 민주노조 운동의 약화는 장기적으로 노동자계급의 분할과 해체와 다르지 않다는 사실을 잊지 말아야 함.
- 따라서 민주노조 운동은 단기적 실리에 매몰되기보다는 ‘노동자계급 내부의 격차를 축소해 나감으로써 노동자 전체의 통일적 이익을 창출한다’는 전략을 채택해야 함. 조직적으로는 민주노총을 강화하는 방향으로 노동자 단결을 구현해야 함.

(2) 공세적 조직화 전략 수립

- 이와 함께 민주노조 운동으로서는 적극적 조직화를 통해서 ‘실력행사’를 할 수밖에 없음. 이미 노동자운동의 저변이 붕괴된 상황에서 국가와 자본은 복수노조 시행에 앞서 노동조합 활동 자체를 무력화하는 법·제도를 도입하고 기존 노조를 파괴하는 데 주력함. 특히 초기업 단위 노조 활동에 근본적 제약을 부과함으로써 조직화 사업에도 부정적인 영향을 끼칠 것으로 예상됨. 신생 노조를 결성하는 데에 상당한 어려움이 예상되는 것은 물론 기존 노조를 유지·재생산하는 데에도 상당한 역량이 투여될 것으로 전망.
- 이런 상황에서 조직 확대 방향은 △전자·철강 등 무노조 업종 신규 조직화 △공단 중소·영세사업장 노동자 조직화 확대 △(전통적인 의미에서 기존 한국노총 산하) ‘노조 민주화’를 통한 조직 확대 등으로 분류할 수 있음. 각각 다음 사항을 고려해야 함
- △전자·철강 등 무노조 업종의 경우, 사측의 엄격한 노무관리로 인해 신규 조직화에 상당한 어려움을 겪을 것으로 예상되며 산업·업종의 수직적 하청 계열화라는 조건을 염두에 두어야 함. △공단 중소·영세사업장 조직화의 경우, 이번 복수노조 시행에 따라 어쨌든 노조 결성 분위기가 형성될 것이라는 예상도 있지만 초기업 단위 교섭이 더욱 난망해졌다는 사실을 염두에 두어야 함. △어용노조 민주화의 경우, 현행법이 사실상 자율교섭을 가

36) 한편 1사 1조직이 업종이나 고용-직무 형태와 무관하게 일괄 적용되기 어려운 사정도 있음. 업종별로 보면 완성차나 자동차 부품 업종의 경우 흐름생산의 특성상 직영과 사내하청 노동자들 간의 업무 연관성이 높음. 조선 업종의 경우 작업장 규모가 크고 생산 공정이 흐름생산의 형태를 띠지 않아 부분 공정들이 각각 독립적인 단위로 편성되기 때문에 직영과 하도급 간에 공정이 분리되어 있음. 따라서 정규직 지회를 중심으로 한 사업장 단위로 묶어내기 어려움. 철강 업종의 경우 특히 정규직 지회의 조직력이 약하고 사내하청업체의 노사관계에 대한 원청회사의 개입력이 다른 업종에 비해서 더욱 크기 때문에 어려움. 따라서 금속노조는 1사 1조직은 완성차와 자동차부품, 기계금속, 전기전자 등의 업종을 주요 대상으로 삼을 필요가 있다고 평가함. 이상 금속노조, 「금속노조 조직발전과 혁신방안 연구」, 앞의 글.

로막고 있어서 소수 민주노조가 생존할 가능성이 높지 않으므로 초기업 수준의 지원과 조직화 전략이 중요함.

- 결론적으로 민주노조 운동 진영은 정치적 역관계는 물론 산업·업종 내 역관계를 역전시킬 수 있는 포괄적인 전략을 수립하는 가운데, 소시기별로 가용 가능한 자원을 효율적으로 동원할 수 있는 방안을 모색해야 함. 총연맹과 각 산별노조 별로 특정 지역·업종 신규 조직화를 위한 장기적 계획을 제출하고 그에 상응하는 역량 배치를 시도해야 함.

가. 업종별 전략 조직화

- 우선, 업종의 수직적 하청계열화라는 조건을 염두에 둘 때 전자·철강 업종 위계구조의 정점에 서 있는 삼성 또는 포스코에서 ‘무노조(또는 어용노조) 신화’를 깨는 것은 대단히 큰 상징적 의미가 있을 것. 그러나 전자·철강 등 노동조합 운동의 대중적 토대가 부실한 업종의 경우, 사측의 노조탄압과 엄격한 노무관리로 인해 앞으로도 한동안 신규 조직화에 상당한 어려움을 겪을 것으로 예상됨.
- 삼성·포스코 등 대표적인 ‘무노조 경영’ 사업(장)에서 노조 조직화가 성공하기 위해서는 사업장 차원을 넘어서는 사회적-지역적 차원의 투쟁 및 조직화 전략이 병행되어야 할 것. 하청 계열화와 비정규직화, 노조 탄압, 산업재해 은폐 등을 쟁점으로 한 사회적 차원의 반재벌 투쟁이 중요한 매개가 될 수 있음.
- 조선 업종의 경우 건설플랜트와 유사하게 어느 정도 독립적인 노동시장이 형성되어 있으므로 지역 차원에서 해당 노동자들을 조직하여 대 원청 교섭력을 획득하는 방안을 모색할 필요가 있음.

(참고) 조선업종 정규직 노동자들의 1사 1조직에 대한 인식

- 금속노조의 조사결과에 따르면, 조선업종 각 지회(정규직 노조)에서 ‘1사 1조직’ 방침에 의거하여 “사내하청 노동자를 귀 사업장의 지회에 직가입하도록 하는 방안이 제시되면 어떻게 하시겠습니까?”라는 질문에 대해 50.7%가 찬성, 49.3%는 반대한다고 응답. ‘1사 1조직’ 방침에 반대하는 주된 이유는 정규직의 기득권 문제와 노조 조직의 내부 경쟁에 대한 우려인 것으로 나타남.
- 평조합원들은 ‘원하청 노동자의 이해관계가 다르기 때문’에 1사 1조직에 반대한다는 응답률이 높았는데, 이는 고용의 외부화를 매개로 한 경영자의 노동자 분할지배 전략에 휩쓸려 결국 노동계급 전체의 이익을 대변하고자 하는 이해관계보다 협소한 정규직 노동자들의 이해관계만을 대변하고자 하는 유인이 더 큰 행위동기로 작용하고 있음을 보여주는 것.
- 반면 간부들의 경우 정규직 규모의 2배에 이르는 사내하청 노동자들을 같은 조합원으로 받아들일 경우, 노동조합의 중요한 결정권과 활동방향이 사내하청 노동자들 위주로 변경되어, 현재 정규직 노동자들이 독점하고 있는 노동조합 내의 권력관계가 침해될 것에 대해 더 우려하고 있는 것으로 드러남.³⁷⁾

37) 2007년 기준 한국 조선산업 전체 종사자 규모(9개 주요 조선업체 기준) 중 대기업에 직접 고용된 정규직 기능인력은 36,886명, 사내하청 노동자는 70,744명으로 사내하청 노동자가 정규직 기능인력보다 1.9배 더 많은 비중을 차지하고 있음. 이상 박종식·송용한·엄재연, 「조선산업 사내하청 실태와 조직화 방안」, 금속노조 연구 보고서, 2009.11.

(참고) 철강업종 내 사내하청

- 철강산업은 치열한 국제경쟁 하에서 원가경쟁력에 크게 영향을 받기 때문에 장치산업임에도 불구하고 노동비용 절감을 추구하고, 사내하청을 대거 활용. 1987년 노동자대투쟁을 경과하며 사내하청 비중이 급증하였고, 1997년 외환위기 이후에는 '외주작업의 체계화, 정비부분의 생산성 향상, 외주관리 체계 효율화'를 목표로 사내하청 업체에 대한 관리 체계를 더욱 발전시킴. 사내하청은 생산 공정 중 간접부문에서, 그리고 직접부문 중에서는 자동화가 어렵고 작업조건이 불리하고 노무관리가 어려운 공정에서 주로 이뤄짐. 사내하청을 활용함으로써 설비비와 노동비용의 절감에 따른 제조원가의 절감을 도모하고 경기변동에 따른 고용조정의 신속성을 확보하는 것은 물론, 직접적인 노사갈등을 회피하고 있음.

나. 지역 차원의 전략 조직화

- 민주노조 운동 진영은 지역 차원의 전략 조직화 사업을 적극 추진할 필요가 있음. 전자업종 조직화는 금속산업 내 미조직 부문 조직 확대라는 측면에서 사고할 수도 있지만, 또한 지역공단 조직화라는 측면에서 사고할 수도 있음. 현재 전자업종 조직률은 3-4% 대의 매우 낮은 수준에 머물러 있음. 동종 업계 종사자 약 35만7천명 중 한국노총 금속노련 소속 약 1만3천명, 민주노총 금속노조 소속 1천8백명. 이중 대부분(약 1만2천)이 한국노총 LG 계열사 소속.³⁸⁾
- 현재 총연맹-금속서울남부지회-서울남부노동본부 등을 중심으로 구로공단(서울디지털단지)에서 진행 중인 전략조직화 사업이 하나의 시범 사례가 될 수 있음. 이는 △지역 사회 운동과의 연대를 통한 조직화 전략(전략조직화 공동사업단) △'사회적 정의' 캠페인과 결합된 조직화 전략(최저임금 인상, 간접고용 근절, 근로기준법 적용 확대, 월급제 쟁취, 노동안전보건 확보)이라는 의미에서 주목해야 할 사례.
- 단, 공단 중소·영세사업장 조직화의 경우 초기업단위 교섭이 더욱 어려워졌다는 사실을 감안할 때, 당장 교섭구조를 정착시키는 데 전념하기보다는 지역 차원의 공동 투쟁 경험을 쌓아 나가는데 주력해야 함. 이런 시도가 중장기에 걸쳐 일정한 성과를 거둘 때 지역 차원의 초기업단위 단체교섭-협약, 나아가 지역 차원의 강력한 투쟁이 가능할 것.

다. 어용노조 민주화

- 어용노조 민주화의 경우, 개정법이 소수 민주노조에 여러 제약을 부과하므로 당장 폭발적인 흐름으로 드러날 가능성은 높지 않음.
- 하지만 최근 공공운수노조(준) 버스본부의 사례에서 보듯이 기존노조 내부의 민주화 흐름과 산업·업종 차원의 장기적 역량 투여, 지역 차원의 연대 투쟁이 결합한다면 일정한 성과를 거둘 수 있을 것. 민주노조 운동은 복수노조 시대에 대비하는 포괄적 전략을 수립하는 가운데, 소시기별로 가용 가능한 자원을 효율적으로 동원할 수 있는 방안을 모색해야 함.

(3) 노동조합의 민주성 증진

- 당장 민주노조 운동 내에서 정파에 의한 분할 가능성은 낮으나, 장기적으로 정파성과 비민주성이 결합하여 파괴적 결과를 낳을 가능성에 대해서도 주의를 기울여야 할 것. 민주

38) 한지원, 「한국 전자산업 현황과 노동자운동의 과제」, 노동자운동연구소 『이슈리포트』, 2010.6.

노조 내부에서 이념·노선·전술을 둘러싼 갈등이 자칫 분열 양상으로 드러날 가능성이 존재하기 때문. 이와 조금 다른 맥락이지만, 고용·직무 형태별 분할 가능성이나 노조 간 관련 분쟁 가능성도 대비해야 함.

- 거시적인 수준에서 보자면, 민주노총이 ‘배타적 지지 방침’을 형식적으로 유지하는 상황에서 복수의 진보정당 간 (재)통합이 난항에 빠질 경우, 장기적으로 민주노총 내 정파 간에 정치적 분화가 심화되어 이것이 노동조합의 분할을 촉진할 가능성이 잠재함. 노동조합 차원에서 계급적·정치적 단결을 추구함으로써 정치적 분화 가능성을 전진적으로 해소해 나가야 할 것.

4) 후속 과제

- 본 보고서는 지금까지 제출된 관련 연구 성과를 종합, 재구성한 것으로 중장기 과제에 대해서는 이후 추가적인 연구가 필요함. 조만간 각급 노동조합의 대응 방향을 심도 깊게 논의하는 계기를 만들고 그 논의 성과를 반영하여 추가로 보고서를 제출하겠음. 아울러 민주노총 조직 혁신 전략과 병행하여 연구를 지속해 나가겠음. 특히 이번 보고서에서 미처 포괄하지 못한 다양한 해외사례를 추가로 발굴하여 소개하도록 함. 끝.