

2002년 사업장단위 복수노조 허용이 노사관계에 미치는 영향

사업장단위 복수노조허용은 자주적 단결권의 완전쟁취이자
노조조직물을 제고하고, 산별노조체계로의 이행을 촉진한다는 점에서
노동운동과 노사관계 발전에 기여할 것이다.

김유선

한국노동사회연구소 부소장
yskim@klsi.org

1. 서론

가. 연혁

1) 1963년 4월 박정희 군사정권은 제2노총 결성 움직임을 봉쇄하기 위해 복수노조 금지조항(구 노동조합법 제3조 5호)을 신설했다. 1987년 7~9월 노동자대투쟁 직후인 11월 정기국회에서 노동법을 개정할 때 복수노조 금지조항은 더욱 강화되어, 1997년 3월까지 민주노총과 민주노총 소속 산별노조(연맹)의 합법성을 부인하고, 이용노조 민주화 및 일부 기업에서 신규노조 결성(예: 삼성중공업)을 가로막는 근거 조항으로 역할 했다.

1963년 4월 개정 노동조합법	1987년 11월 개정 노동조합법
<p>제3조(노동조합의 정의) 이 법에서 "노동조합"이라 함은 ——— 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 그러나 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>5. 조직이 기존노동조합의 정상적인 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우</p>	<p>제3조(노동조합의 정의) 이 법에서 "노동조합"이라 함은 ——— 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 그러나 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>5. 조직이 <u>기존노동조합과 조직대상을 같이</u> 하거나 그 노동조합의 정상적 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우</p>

2) 1993년부터 잇따른 ILO와 OECD의 노동법 개정 권고, 1995년 11월 민주노동법, 1996년 5월 노사관계개혁위원회 출범, 1996년 12월~1997년 1월 총파업 등 지난한 과정을 거쳐 1997년 3월 복수노조 금지조항은 삭제되었다. 그러나 노동조합 및노동관계조정법 부칙 제5조 1항에 "하나의 사업 또는 사업장에 노동조합이 조직되어 있는 경우 2001년 12월 31일까지는 그 노동조합과 조직대상을 같이 하는 새로운 노동조합을 설립할 수 없다"라 하여, 과도적으로 2001년 말까지 사업 또는 사업장 단위 복수노조 설립을 금지하고 있다. 이에 따라 복수노조 설립금지 조항은 2002년 1월부터 완전 삭제된다.

<p>노동조합및노동관계조정법 제5조(노동조합의 조직·가입) 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다.</p>
<p>부칙 제5조(노동조합 설립에 관한 경과조치) ① 하나의 사업 또는 사업장에 노동조합이 조직되어 있는 경우에는 제5조의 규정에 불구하고 2001년 12월 31일까지는 그 노동조합과 조직대상을 같이 하는 새로운 노동조합을 설립할 수 없다.</p> <p>② 행정관청은 설립하고자 하는 노동조합이 제1항의 규정에 위반한 경우에는 그 설립신고서를 반려하여야 한다.</p> <p>③ 노동부장관은 2001년 12월 31일까지 제1항의 기간이 경과된 후에 적용될 교섭창구 단일화를 위한 단체교섭의 방법·절차 기타 필요한 사항을 강구하여야 한다.</p>

나. 초기업단위 복수노조 허용이 미친 영향

1) 1997년 3월 초(超)기업단위 복수노조 설립 허용은, 기존의 노사관계에 상당한 변화를 가져왔다.

[표1] 각 연도별 노동조합 조직현황

(단위: 개, 명)

		96년 12월	97년 12월	98년 12월	99년 12월
전체	총연합단체	1	1	1	2
	산별노조(연맹)	26	40	42	45
	단위노조	6,424	5,733	5,560	5,639
	조합원수	1,598,558	1,484,194	1,401,940	1,480,566
한국노총	총연합단체	1	1	1	1
	산별노조(연맹)	20	22	25	27
	단위노조	5,617	4,383	4,200	4,052
	조합원수	1,159,906	952,070	901,330	886,503
민주노총	총연합단체				1
	산별노조(연맹)	6	16	17	18
	단위노조	616	1,154	1,066	1,257
	조합원수	171,014	464,478	418,833	564,774
미가입	산별노조(연맹)		2		
	단위노조	191	195	294	330
	조합원수	267,638	67,648	81,777	27,389

자료: 노동부, 『노동조합 조직현황』, 각년도.

주: 노동부 신고 기준으로 실제화 커다란 차이가 있음. 그러나 대략적 추이는 파악 가능.

2-1) 총연합단체

(1) 합법노총은 96년 말 1개(한국노총)에서 99년 말 2개(한국노총, 민주노총)로 증가했다. 이것은 유일노총 체제에서 복수노총 체제로의 이행을 의미한다.

(2) 노동부 집계 결과 한국노총 조합원수는 계속 감소하고(96년 말 116만 명 → 99년 말 89만 명), 민주노총 조합원수¹¹⁾는 계속 증가하고 있다(96년 말 17만 명 → 99년 말 56만 명).

2-2) 산별노조(연맹)

(1) 합법산별은 96년 말 26개(한국노총 20개, 민주노총 6개)에서 99년 말 45개(한국노총 27개, 민주노총 18개)로 증가했다.

11 민주노총 자체 집계로는 96년 말 48만 명에서 99년 말 52만 명으로 증가했음.

(2) 민주노총 소속은 통합, 한국노총 소속은 분화 추세를 보이고 있다.

① 민주노총 소속 신규 산별노조(연맹)는 97년 10개, 98년 1개, 99년 1개 증가했다. 97년에 10개 증가는 법의 산별노조(연맹)가 합법화된 데 기인하며, 98-99년에 거의 증가하지 않은 것은 동종 산업 내 산별노조(연맹)간 통폐합이 빠른 속도로 진행되고 있기 때문이다.

② 한국노총 소속 신규 산별노조(연맹)는 공공서비스·아파트·공공건설·의료산업·예능인·정투노련, 한교조 7개이다. 여기서 정투노련과 한교조를 제외하면 모두 연합노련에서 분리된 조직으로, 아파트·공공건설·의료산업·예능인노련 조합원수는 5,000명 미만이다.

(3) 산별노련에서 산별노조로 조직형태 전환이 가속화되고 있다.

① 민주노총 소속으로는 전교조·대학·병원·화물운송·언론노련에 이어, 금속산업연맹, 민주택시노련이 산별노조로의 조직형태 전환을 추진하고 있다. 공공연맹(과기노조·연전노조 등)과 사무노련(증권노조·생보노조 등)은 소속 조직 가운데 소산별(업종)노조가 다수 존재한다.

② 한국노총 소속으로는 한교조·금융노련에 이어, 택시노련·금속노련·화학노련이 산별노조로 조직형태 전환을 모색하고 있다. 철도·전력·담배인삼·체신노조는 '산별노조=기업별노조'이다.

2-3) 양 노총 미 가입 노조

(1) 1997~98년에는 양 노총에 가입하지 않은 산별노조(연맹)가 2개 존재했다. 그러나 1998년 정투노련은 한국노총, 상업연맹은 민주노총에 가입하면서, 현재 양 노총에 가입하지 않은 산별노조(연맹)는 없다.

(2) 1999년 말 양 노총에 가입하지 않은 단위노조는 330개 27,389명으로 전체 조합원수에서 차지하는 비중은 2%밖에 안 된다.

2-4) 복수노총-복수산별 체제

양 노총 모두 산업분류표상 대다수 산업에 산별노조(연맹)를 가지고 있다. 1997년 3월 노동법 개정으로 초기업단위 복수노조가 허용되면서, '복수노총-복수산별' 체제가 형성되었다.

[표 2] 산업별 노동조합 조직현황

(1999년 12월 31일 현재)

산업분류	민주노총			한국노총		
	산별연맹	노조수	조합원수	산별연맹	노조수	조합원수
전산업	16개 산별(연맹)	1,258	564,774	27개 연맹	4,501	888,503
광업				광산노련	26	7,204
제조업	금속산업노련	252	172,658	금속노련	596	119,379
	민주화학노련	77	19,133	화학노련	655	96,065
				고무노련	18	9,638
	민주섬유노련	26	11,226	담배인삼노조	3	6,240
전기수도사업				섬유노련	178	32,984
				출판노련	59	3,906
건설업	건설산업노련	93	20,476	전력노조	3	24,367
도소매업	상업노련	28	7,997	공공건설노련	7	4,973
숙박음식업	민주관광노련	27	6,234	관광노련	117	11,883
운수통신업				자동차노련	600	84,982
	민주택시노련	173	23,986	택시노련	862	102,290
	화물운송노련	23	3,844	항운노련	57	33,134
				해상노련	59	40,092
				철도노조	1	25,816
	공공노련	145	94,635	도시철도노련	6	7,579
공공서비스업				통신노련	27	7,988
				체신노조	2	23,492
				공공서비스노련	23	11,938
금융보험업	연론노련	87	18,501	성투노련	23	19,280
사업서비스업	사무금융노련	211	72,673	금융노련	101	88,919
교육서비스업	시설관리노련	24	1,298	이파트노련	21	4,063
	전교조	1	62,654	한교조	1	25,014
보건서비스업	대학노련	4	6,882			
	병원노련	23	33,989	의료산업노련	5	4,547
기 타	외국기관			의기노련	41	20,538
	여성노련	19	1,164	예능인노련	13	1,594
	직가맹	43	7,624	연합노련	537	70,076
양노총무소속		330	27,389	직가맹	10	522

자료: 노동부, 「노동조합 조직현황」, 4년도

주: 민주화학과 민주섬유는 2002년에 하나의 산별연맹으로 통합했음.

다. 검토사항

1) 지금까지 살펴본 바와 같이 초(超)기업단위 복수노조 허용은 ① 법외노조(연맹) 합법화, ② 산별연맹 강화와 산별노조 건설 촉진 ③ '양대노총-양대산별' 체제 확립, ④ 기업별 노사관계에서 '전국-산업-기업'을 잇는 중층적 노사관계로의 전환 가능성 제고 등 노사관계 발전에 미친 영향이 매우 컸다. 그리고 2002년 1월 사업장단위 복수노조가 허용되면 이러한 변화는 더욱 가속화될 것이며, 기존의 노사관계 패러다임에 상당한 변화가 일어날 것으로 전망된다.

2) 그러나 아직까지 노사관계 당사자들은 2002년 1월 사업장 단위 복수노조 허용을 계기로 새로운 노사관계 패러다임을 형성하기 위한 구체적인 노력을 기울이기보다는 변화를 두려워하며 막연한 우려를 표명하고 있는 상태이다.

2-1) 사용자측은 노개위 때부터 사업장 단위 복수노조가 허용되면 ① 하나의 노조가 아닌 다수 노조와 단체교섭을 해야 하므로 교섭비용이 증가한다는 점, ② 단체교섭 과정에서 노노간에 갈등으로 사업의 정상적인 운영이 방해받을 수 있다는 점을 우려사항으로 제기해 왔다.

2-2) 노동조합 측이 공식적으로 우려를 표명한 적은 없다. 그러나 한국노총의 경우 중소기업 단위노조 간부들까지 당해 기업에 민주노총 소속 제2노조가 결성되지 않을까 하는 우려를 갖고 있고, 민주노총 소속인 경우에도 ① 회사측이 제2노조를 결성하여 부당노동행위 수단으로 활용하지 않을까, ② 정파간 대립으로 대기업 내에 복수노조가 생기지 않을까 하는 우려를 갖고 있다.

2-3) 노동조합및노동관계조정법 부칙 제5조 제3항 '교섭창구 단일화 방안 강구'는 노개위 당시 사용자측 우려를 반영하여 삽입되었다. 이에 따라 노사정위원회는 지금까지 '교섭창구 단일화' 방안을 의제로 다루어 왔으나 아직까지 합의점은 도출되지 않고 있다. 법률로 '교섭창구 단일화'를 강제하는 경우 어떠한 방안을 강구하더라도 그에 따른 문제점과 폐해가 뒤따를 수밖에 없다.

3) 이 글은 2002년 1월 사업장단위 복수노조 허용이 앞으로 노사관계에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 진단하고 전망하는 데 목적이 있다. 지난 40년 간 경험하지 못한

일이고 워낙 변수가 많아, 이 글에서 진단과 전망은 실제와 다를 수 있다. 그러나 사업장 단위 복수노조 허용이 1년밖에 안 남은 현 시점에서 안팎의 논의와 향후 대책을 강구하는데 기여할 수 있다면 그것으로 족하다.

4) 제2절에서는 먼저 사업장 단위 복수노조는 과연 얼마나 설립될 것인지를 전망한다. 제3절에서는 사업장단위 복수노조 허용을 계기로 ① 사용자의 부당노동행위는 증가할 것인가 ② 노동조합 조직률 제고, 어용노조 민주화, 산별노조 건설에 기여할 것인가 ③ 노동조합운동의 통일 단결에 어떠한 영향을 미칠 것인가 ④ 단체교섭 구조에 어떠한 영향을 미칠 것인가 등 네 가지 영역으로 나누어, 사업장 단위 복수노조 허용이 향후 노사관계 미치는 영향을 살펴본다.

2. 사업장 단위 복수노조는 과연 어느 정도 설립될 것인가?

1) 2002년에 사업장 단위 복수노조 설립이 허용되면 어떠한 형태로든 복수노조가 설립되기는 할 것이다. 그러나 양적으로나 질적으로 실제 복수노조가 어느 정도 설립될 것인지는 예측하기 쉽지 않다. 따라서 설립 억제 요인과 촉진 요인을 먼저 검토한 뒤 대략적인 전망을 제시하도록 한다.

2) 설립 억제 요인

(1) 우리나라 전체 사업체 17만 8,501개 가운데 노동조합이 있는 사업체는 6,596개로 전체의 3.7%밖에 안 된다. 이처럼 노동조합 하나도 못 만드는 사업장이 96%나 되는데 사업장 단위 복수노조가 허용된다고 해서 이들 미조직 사업장에 노동조합이 2개, 3개 설립될 가능성은 희박하다. 물론 새로이 노동조합이 조직될 때 사용자측이 이를 견제하고 파괴하기 위한 수단으로 제2노조를 만들 가능성은 있다.

(2) 이미 노동조합이 조직되어 있는 사업장에서는 일시적으로 노조가 2개, 3개 만들어질 가능성이 있다. 그러나 50인 이상 100인 미만 중소기업의 평균 조합원 수는 72명이고, 조합비는 50만원도 안 된다. 노조 1개도 운영하기 힘든 판에 2개, 3개 만들어질 리 없고, 설립 만들어진다 해도 얼마 안가 하나로 합쳐질 수밖에 없다. 오히려 단위노조 규모가 워낙 영세하기 때문에, 산업·지역 등 초기업 단위 노동조합의 지부(분회)로 재편되는 경우가 주로 발생할 것이다. 따라서 노조가 있는 1백인 미만 중

소영세기업(4,155개)에서는 사용자측이 기존노조를 약화시키거나 파괴하기 위해 제2노조를 만드는 경우가 아닌 한 사업장단위 복수노조 설립 가능성은 희박하다.

[표 3] 종업원규모별 사업체 조직률

(1995년 기준, 단위: 개, 명, %)

종업원규모	노조수	사업체수	사업체조직률	조합원수	평균조합원수
49인 이하	2,724	156,133	1.7	58,320	21
50-99인	1,431	12,641	11.3	102,637	72
100-299인	1,603	7,164	22.4	264,818	165
300-499인	316	1,077	29.3	120,968	383
500-999인	268	720	37.2	184,360	688
1000인 이상	254	316	80.4	983,082	3,477
전체	6,596	178,501	3.7	1,814,185	245

자료: 1) 노동부(1995), 「한국노동조합총연맹」을 전신결합한 뒤 재계수했음.

2) 노동부(1995), 「사업체노동실태조사보고서」

수: 1) 사업체 조직률 = 노조수 / 사업체수 × 100

2) 평균조합원수 = 조합원수 / 노조수

3) 종업원수 불명은 제외

(3) 1,000인 이상 대기업에서는 일단협 타결, 임원 선거 등을 계기로 기존 노조의 양분 또는 제2노조 결성 가능성을 배제할 수 없다. 그러나 지난 40년 동안 단일노조가 법으로 강제되어 온 결과 1기업 1노조가 관행이자 전통으로 고착된 측면이 있다. 이러한 상태에서 복수노조를 설립할 때는 대중적으로 분명한 명분이 있던가, (특히 실리적 조합주의를 내세우는 경우) 조합원들에게 지속적으로 실리를 가져다 줄 수 있어야 한다. 그렇지 않으면 대중으로부터 고립되기 쉽고, 이후 하나의 노조로 다시 통합한다 하더라도 조직 내 발언권은 크게 약화될 것이다. 따라서 그만큼 복수노조 설립에 신중을 기할 수밖에 없다. 물론 1,000인 이상 대기업에서는 노조가 2개, 3개 존재하더라도 노동조합의 유지·운영은 가능하다. 그러나 대(對)사용자 교섭력에서 열세를 면할 수 없고, 기업별 노조체제 하에서 소수와 노조의 계속적 존립은 쉽지 않을 것인 바, 얼마안가 단일노조로 통합하던가 초기업노조의 지부(분회)로 재편될 것이다.

(4) 회사측이 기존 노조에 대립되는 제2노조 결성을 반드시 선호하리라고 예단할 필요는 없다. 회사측으로서도 제2노조가 나올지, 기존노조 내 반대파로 존속시키는 것이 나올지 저울질하는 등 여러 가지 고민이 뒤따를 것이다.

① 회사측이 사주하여 제2노조를 결성하는 경우 기존노조와의 관계가 급속히 악화될 것이며, 사업장내 노사관계는 파행이 불가피하다. 이를 감수하면서 굳이 제2노조를

만들 필요가 있는가? 자칫하면 부당노동행위 시비에 휘말릴 수 있는데 ...

② 제2노조에게 상당 기간 계속 떡고물(실리)을 줄 수 있는가, 제1노조와의 차별을 위해 계속 특혜를 줄 수 있는가? 자칫하면 부당노동행위 시비에 휘말릴 수 있는데 ...

③ 제2노조를 만들다가 오히려 기존노조에 대한 지배 개입 분할 통치 발판을 상실하는 것은 아닌가? 지금도 회사측이 현장을 장악한 거대기업 노조에서는 회사측이 대의원을 장악하고 집행부의 발목을 잡고 있는데, 이러한 상태에서 굳이 제2노조를 따로 만들 필요가 있는가? 등등.

3) 설립 촉진 요인

(1) 앞으로 양대노총-양대산별 체제는 상당기간 지속될 것이며, 이러한 상급단체 양분(양노총-양산별)은 복수노조 설립을 촉진하는 요인으로 작용할 것이다.

① 일각의 우려나 기대와는 달리 제3 노총은 불가능할 것이다. 대내외적으로 충분한 정당성과 조직세가 확보되지 않는 한, 차관 속에 미풍으로 그칠 수밖에 없다. 1997년 3월 노동법 개정 이후 양 노총에 가입하지 않은 중간노조(연맹)가 줄어들고(사라지고) 양대 노총 체제로 재편된 것이 그 단적인 예이다.

② 양 노총 체제는 어느 한쪽이 절대적 열세로 기울지 않는 한 상당기간 계속될 것이다. 예컨대 우리와 사회문화적 분위기가 흡사한 남부유럽은 기존의 3-5개 노총 체제가 그대로 유지되고 있다. 이태리는 1960년대 후반 '뜨거운 가을' 투쟁 당시 밑으로부터 통합 요구가 제기되어 3개 노총 통합이 추진된 바 있지만, 지금까지 기존의 3개 노총이 그대로 유지되고 있다. (물론 각 조직의 지지정당이 서로 다른 문제도 복합적으로 작용했다)

③ 양 노총 모두 비록 소수일지라도 거대기업 내부에 발판을 구축하고자 할 것이다. 그러나 상급조직으로부터 상당한 지원이 제공되지 않는 한 소수와 노조가 기업별 노조로 계속 존립하기는 쉽지 않은 바, 양노총-양산별 간에 경쟁은 산별노조로의 전환 여부가 관건이 될 것이다. 산별노조의 지부, 분회 차원에서는 소수와 노조의 존립이 가능하기 때문이다. 그러나 지금까지 관행(기업별 독자생존)으로 볼 때 산별노조로 전

환한다 하더라도 과연 얼마만큼 실질적 지원이 가능할지는 미지수이다. 지금까지 관행을 타파하지 못한다면 산별노조로 전환한다 하더라도 사업장 단위 소수파 지부, 분회의 존립은 오래 가지 않을 것이다.

(2) 한국의 노동조합은 특정 직종, 정규직 중심의 기업별 노동조합을 특징으로 하고 있다. 최근에는 제조업 내 사무직 노동조합이 결성된다든지, 대한항공조종사노조, 한국통신계약직노조 등 직종별·고용형태별 노동조합이 증가하고 있다. 2002년부터 사업장단위 복수노조가 허용되면, 그리고 기존의 노동조합이 여타 직종이나 비정규직에게 가입문호를 개방하지 않는다면, 동일 기업 내에서 직종별, 고용형태별 복수노조는 상당수 증가할 것이다. (현재도 조직대상을 달리 하는 경우는 법률상 허용된다) 특히 기존 노조의 조직률이 낮은 사업체에서는 그 가능성이 높다. 그러나 상급조직이 1기업 1노조(지부, 분회) 원칙을 분명히 하고 기존 노동조합이 가입문호를 개방한다면, 그 증가폭은 상대적으로 완화될 것이다.

[표 4] 종업원규모별 사업체내 종업원 조직률

(1995년 기준, 단위: 개, %)

종업원 규모	노조수					평균 조직률
	전체	25%미만	25-50%미만	50-75%미만	75%이상	
49인 이하	2,664	777	663	688	536	46.5
50-99인	1,422	42	206	565	609	69.6
100-299인	1,594	43	145	575	831	73.5
300-499인	312	6	34	132	140	70.8
500-999인	263	7	32	104	120	73.1
1000-4999인	212	6	24	70	112	73.4
5000-9999인	18		2	3	13	77.7
10,000인 이상	13		1	3	9	78.5
전규모	6,498	881	1,107	2,140	2,370	61.4

자료: 노동부(1995), 「한국노동조합조직현황」을 전산입력한 뒤 재계산했음.

주: 1) 종업원 조직률 = 조합원수 / 종업원수 × 100

2) 종업원수, 조합원수 불명은 제외

(3) 지금은 기업 합병 과정에서 조직대상을 같이 하는 복수노조가 발생할 때 행정당국에서 양 조직 통합대화를 강제하고 있다. 그러나 앞으로 사업장단위 복수노조가 허용되면 상급조직에서 명확한 방침을 갖지 않는 한 기존의 양 노조가 그대로 유지되는 사례가 증가할 것이다.

4) 소결

이상의 '억제와 촉진' 둘 중 어느 요인이 우세하나, 상급단체가 어떠한 방침을 갖느냐에 따라 복수노조 설립은 촉발될 수도 있고 억제될 수도 있다. 그러나 과도적으로 복수노조가 일정 수 설립될 것만은 분명하다. 과도기를 경유하면 조직대상을 같이 하는 기업별 복수노조는 상당 수 축소될 것이나, 산별노조 기업지부(분회) 형태의 복수노조는 일정 수 존재할 것으로 전망된다.

3. 향후 노사관계에 미치는 영향

가. 사용자의 부당노동행위(제2조합 결성)는 증가할 것인가?

1) 노동조합 측에서는 사업장단위 복수노조가 허용되면 제2노조를 앞세운 사용자측의 부당노동행위가 급증하는 것 아니냐는 우려를 일부 갖고 있다. 실제로 일본에서는 회사측이 사주하여 제2노조를 결성한 뒤 제1노조를 파괴하기 위한 수단으로 활용한 예가 많이 있다. 따라서 일본 예에 따라 한국의 기업주들이 일시적으로라도(특히 단체교섭 시기에) 제2노조를 결성하여 기존노조에 대한 공격(부당노동행위) 수단으로 활용할 가능성을 배제할 수 없다.

2) 일본의 제2조합 사례(1950-70년대) 가운데 국내에 많이 소개된 오지(王子)제지와 제너럴 석유 사례²⁾를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 1957년 6월부터 11월까지 장기파업이 진행되자 오지제지 회사측은 1957년 8월 사무관리직과 노동조합 전임 집행부를 주축으로 제2조합을 결성했다. 제2조합은 제1노조 조합원들의 피켓라인을 뚫고 공장에 들어가 조업을 재개하는 행동대(파업파괴단) 노릇을 했다. 제1노조는 상급조직인 총평과 종이펄프노련 지도 하에 지역 내 18개 노동조합과 연대파업을 전개하는 등 완강하게 투쟁을 전개했고, 마침내 11월말 홋카이도 도지사의 중재로 6개월에 걸친 장기파업을 승리로 마무리지었다. 그러나 파업이 끝난 뒤 ① 노조 내부의 분열로 집행부가 교체되면서 내부 통제력을 상실하고, ② 쟁의를 지도한 총평, 종이펄프노련 등 상급조직과의 관계가 소원해지며, ③ 회사측의 탈

2) 이종구(1993 : 89-119)

퇴 유도, 승진승급 차별 등을 돌파하지 못 함에 따라, 끝내 소수와 노조 지위를 벗어나 지 못했다(1976년 제1노조 조합원 몇 백 명 수준).

(2) 제너럴 석유는 회사측이 1970년 5월 사카이 정유공장 지부장을 해고하자, 노동조합은 이에 맞서 무기한 파업에 돌입했다. 회사측은 파업 2주일 째에 사무관리직 중심으로 제2노조를 결성했고, 제1노조는 파업 이후 현장조직 사업을 완강하게 전개하면서, 상급조직인 석유산업노조 지도하에 산별 및 지역 공동투쟁을 전개했다. 회사측은 임투 때 제2조합(어느 산별연맹에도 가입하지 못 했다)과 선(先) 타결했지만, 제1노조는 산별공투를 통해 이보다 높은 수준에서 임금인상을 타결했고, 제2노조가 확보하지 못한 물가수당·대휴출근수당·경조비 지급 등을 확보했다. 이러한 패턴이 이후에도 반복되면서 제2노조 조합원들도 투쟁 없이 노동조건은 개선되지 않는다는 사실을 인식하게 되었고, 제1노조는 8년 뒤 '해고자 전원 원직복직, 배치전환·부당한 인사이동 철폐, 화해금 1억 7천만엔 보상' 등을 회사측과 합의하는 등 주도권을 되찾았다.

3) 이상의 일본 사례에서 ① 제2조합은 장기파업이 진행되는 가운데 회사측 관리자들을 중심으로 만들어졌고, ② 제2조합 결성을 계기로 사업장내 노사관계가 극도로 악화되었으며, ③ 두 사례 모두 제1노조가 파업에서는 승리했다는 점을 발견할 수 있다. 그러나 ④ 오지제지처럼 노조 내부가 분열되고 상급조직이나 인근 노조들과 유기적 연대(network, articulation)가 미약한 경우에는 소수와 노조를 벗어나지 못한 반면, ⑤ 제너럴 석유처럼 노조 집행부가 튼튼하고 상급조직이나 인근 노조들과 유기적 연대가 잘 이루어지며, 노동자들의 노동조건 개선을 위해 지속적으로 노력한 경우에는 주도권을 되찾았다는 교훈을 찾을 수 있다.

4) 일본의 제2조합은 이미 한국 노동운동이 1970년대부터 1990년대 초반까지 익히 경험한 구사대(救社隊)에 노동조합 간판을 덧씌운 것에 불과하다. 그러나 최근 노동조합 결성 움직임이 사회 전 부문으로 확산되고(예 : 조종사노조, 교수노조, 제조업내 사무직 노조 등), 90년대 초반까지 창결하던 구사대 폭력이 수그러든 점을 감안할 때, 사업장단위 복수노조 허용을 계기로 '제2조합=구사대'에 대한 사용자들의 선호도가 급증할 것으로 보아지는 않는다. 물론 사업장단위 복수노조 허용을 계기로 사용자측이 기존 노조 또는 신규노조에 대한 견제 내지 파괴수단으로 제2조합을 결성할 가능성을 전적으로 배제할 수는 없다. 그러나 설령 제2조합을 결성한다 하더라도 한국 노동운동의 역량과 경험을 감안할 때 충분히 극복 가능하며, 사업주들로서도 사업장

내 노사관계가 극도로 악화되는 사태를 장기간 감수해야 할 것이다.³⁾ 또한 제2조합을 결성한 경우 회사측이 주로 활용하는 노동조합 편의제공 차별, 조합원들의 노동조건과 대우 차별은 일본 판례에서 대부분 부당노동행위로 규정하고 있는 바, 노동자의 지위향상을 위해 노력하는 조직이라면 반격의 기회는 얼마든지 있다 할 것이다.

나. 노동조합 조직을 제고, 어용노조 민주화, 산별노조 건설에 기여할 것인가?

사업장 단위 복수노조 허용은 노동조합 설립에 관한 모든 법률적 장애가 사라짐을 의미한다. 따라서 신규노조 결성이나 조합가입 확대를 촉진하는 긍정적 요인으로 작용할 것이다. 예컨대 삼성그룹의 무노조 전략은 수정이 불가피할 것이며, 특히 제조업 내에서 기존 노조의 규약이나 단체협약에 의해 조직화 대상에서 제외된 사무직이나 비정규직 조직화는 촉진될 것이다. 그 결과 노동조합 조직률은 제고될 것이며, 사업장 단위 복수노조 설립 가능성 및 부분적 현실화는 어용노조 민주화와 산별노조로의 조직형태 전환을 촉진하는 요인으로 작용할 것이다.

다. 노동조합운동의 통일 단결에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

1) 앞서 살펴본 바와 같이 기업별 노조 차원에서 조직대상을 같이 하는 복수노조는 주로 1,000인 이상 대기업에서 나타날 가능성이 있다. 그러나 하나의 노조로도 대(對)사용자 교섭력이 취약한 터에 2개, 3개의 복수노조는 교섭력 약화를 가져올 것이다. 이에 따라 얼마 안가 대중적 압력에 의해 단일노조로 재편하던가, 산별노조 지부(분회)로 재편하게 될 것이다. 그리고 사용자의 제2조합 결성 가능성은 그만큼 삼삼조 직이나 인근 여타 노조들과의 유기적 연대(network, articulation)를 강화하는 요인으로 작용할 것이다. 이상은 노동조합운동의 통일 단결을 촉진하는 긍정적 요인이라 할 수 있다.

2) 문제는 설령 그렇다 하더라도 '양대노동-양대산별' 간에 경쟁, 임단투 또는 선거 후유증, 정파간 대립 등으로 복수노조가 일정 기간 존립할 가능성이 있고, 그 과정에

3) ... 소수파 조합원이나 조합원에 대해, 사용자측의 차별대우가 종종 행해진다. 고립된 소수파 조합은 외부 노동조합의 지원을 받아 정·동의 정규 정·수단에 호소할 길이 없기 때문에 사용자의 사책이나 거래선 등에 대한 신전 압력 행동을 견기하여 몹쓸한 노사관계가 전개된다. 사용자측의 부당노동행위와 노동조합 측의 쟁의행위의 정당성이 재판소나 노동위원회에서 제기되고 문정의 정·기화로 밀·밀이 기업은 도산이나 해산에 이르는 일이 생긴다(白井廣輝, 1998 : 237-238).

서 상호간에 감정의 골이 깊어질 수 있다는 점이다. 또한 상급조직이 분명한 원칙 하에 공정하게 대처하지 않는다면 노동조합운동 내부적으로 조직질서가 문란해지고, 상급조직의 권위가 실추되어 노동조합운동의 통일단결이 저해될 수 있다.

(1) 2~3개의 조직이 동일 상급단체 가입을 희망할 때 1개 조직만 받아들일 것인가, 모두 받아들일 것인가, 일정한 기준 하에 선택적으로 받아들일 것인가에 대한 원칙이 요구된다. 그러나 이 가운데 어느 것을 택한다 하더라도 현실과의 괴리로 반발과 문제가 야기될 수 있다.

(2) 지금도 대기업 노조에서 내부 갈등이 발생하면 상급조직이 공식 입장을 정리하기 힘든 경우가 많다. 선불리 공식 입장을 정리하면 상급조직 자체가 뒤흔들릴 수도 있다. 그러나 복수노조가 허용되어 2~3개 조직이 동일 상급단체 가입을 희망한다면 가할 때 상급조직은 어떤 형태로든 빠른 시일 내에 공식 입장을 정리해야 한다. 이때 상급조직이 공정성을 의심받게 되면 지도력이 실추되는 등 상당한 후유증이 발생할 수 있다.

(3) 양대 노총, 양대 산별 사이 경쟁으로 조직간에 갈등이 심화될 수 있다. 또한 한국 노총 소속 산별노조(연맹)간에 그리고 민주노총 소속 산별노조(연맹)간에 조직관할권 문제가 발생할 수도 있다. 노동조합운동 내부적으로 경쟁과 갈등이 심화되면 그만큼 노동조합운동 본연의 임무를 소홀히 하기 쉽다.

라. 단체교섭 구조에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

1) 한국의 노사관계는 기업별 교섭구조를 골간으로 하고 있다. 최근 노동조합은 기업별에서 산업별로 조직형태 전환을 추진함과 동시에, 기업별에서 산업별로 교섭구조 집중화를 추진하고 있다.⁴⁾ 그런데 사업장단위 복수노조 허용은 산업별 교섭구조로 집

4) Weestern(1995: 196)은 단체교섭 분권화가 낮은 조직화로 이어지는 메카니즘을 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 집중화된 단체교섭은 이조직 노동자에게 협약입금을 확대적으로 하기 때문에, 노동조합에 대한 사용자들의 저항이 완화된다. 그러나 분권화된 교섭은 조직사업장에 그 비용을 집중시키기 때문에, 노동조합에 대한 사용자들의 저항이 증가한다. 둘째, 분권화된 교섭이 조합원들에게 가져다주는 혜택은 주로 기업 수준이기 때문에, 사용자들은 단체협약으로 체결할 임금과 노동조건을 미리 제공함으로써, 노동자들의 노동조합 수요를 줄일 수 있다. 셋째, 분권화는 노동조합 전국중앙조직의 권위를 약화시키기 때문에, 거시경제정책 결정과정에서 전국중앙조직의 영향력이 약화된다. 전국중앙조직은 완전고용정책을 추진하거나, 조합원들의 일자리를 보호할 능력이 감소하고, 조합원에게 예기치 못한 결과를 초래할 경제환경 변화를 수동적으로 받아들이게 된다. 넷째, 분권화된 교섭구조에서는 노동조합간에 경쟁이 격화되고, 정상조직 수준에서 조직활동 조정능력이 약화되며, 조직관할권 분쟁에 자원을 낭비한다.

중화를 촉진하는 한편, 기업별 교섭에서 기업내 직종별·고용형태별·사업장별·노조별 교섭으로 분권화를 촉진하는 양 측면이 있다.

2) 사업장단위 복수노조 허용은 산별노조로의 조직형태 전환을 촉진하고, 이것은 다시 산별교섭 필요성을 강화시킬 것이다. 그러나 동일 기업 내에서 직종별, 고용형태별, 사업장별 노조가 복수로 설립되면, 기업별 교섭구조가 동일 기업내 직종별, 고용형태별, 사업장별, 노조별 교섭구조로 더욱 분권화될 가능성도 배제할 수 없다(물론 이러한 과정을 거쳐 기업외적 직종별 교섭, 기업외적 고용형태별 교섭으로 발전할 가능성도 있다).

3) 사용자측은 기업별 단일교섭을 선호하여 '기업 내 단체교섭창구 단일화 방안'에 집착하고 있다. 그러나 노사정위원회 공익안을 보더라도 조직대상을 같이 하는 기업 내 복수노조의 교섭창구 단일화 방안만 검토될 뿐, 조직대상을 달리 하는 기업 내 복수노조는 각각 단체교섭권을 갖게 된다. 따라서 앞으로 사업장단위 복수노조가 허용되면 사용자측은 기업 내 다수교섭을 택할 것인가, 노동조합 측이 요구하는 산별교섭을 택할 것인가 하는 새로운 상황에 맞닥뜨릴 것이다. 사업장단위 복수노조 설립 시 사용자측 우려는 대부분 기업 내 다수교섭에서 발생하는 바, 그만큼 산별교섭에 대한 거부감은 누그러질 것이다.

4) '교섭창구 단일화'는 교섭구조 분권화 가능성을 부분적으로 제한한다는 점에서 부분적으로 긍정적 측면이 있다. 그러나 법률로 단일화를 강제하는 경우 새로운 문제점과 폐해가 뒤따를 수밖에 없고, 더욱이 기업내 교섭창구 단일화에 집착하여 투표로 교섭대표를 선출(노사정위원회 공익안)하는 경우 산별연맹에의 교섭권 위임이나 산별교섭을 저해하는 요인이 될 가능성이 있다.

4. 노동조합은 어떠한 방침을 가져야 하나 ?

1) 복수노조에 관한 기본 원칙을 분명히 해야 한다. 복수노조가 바람직한 것은 아니며, 단일노조 즉 1국 1노총, 1산업 1노조, 1기업 1지부(분회)가 가장 바람직하다. 그러나 법으로 단일노조를 강제해서는 아니 되며, 노동자들 스스로 자주적으로 해결해야 한다. 법으로 강제하면 소수파의 단결권을 침해하고 어용노조의 온상이 될 수 있다. 따라서 법률상 사업장단위 복수노조가 허용되더라도 노동운동 차원에서는 1기업

1지부(분회)를 원칙으로 삼아야 한다.

(1) ILO 조약 및 권고의 적용에 관한 전문위원회는 “노동자들 스스로 결집하여 독점적 단일노조를 구성하고 있다 하더라도 법률로 이를 제도화하여 단일 중앙조직으로 인정해서는 아니 된다. 기존 노조에 가입을 원하지 않는 노동자들의 권리도 보장되어야 한다는 것이 조직선택의 자유와 관련한 ILO의 기본 입장이다. 사업장 또는 직종 단위로 독점적 단일노조를 강제하는 것은 조약 제87호 2조에 위배될 뿐만 아니라 사용자들의 노조 가입행위를 불려일으킬 수 있다”라 하고 있다.

(2) ILO 결사의 자유 위원회는 “단일노조가 노동자에게 이익이 된다 해서 법률로 단일노조를 강제하는 것은 조약 제87호 2조에 위배된다. 법률로 단일노조를 강제하는 상황과 자발적으로 단일노조를 구성하고 있는 상황간에는 근본적으로 차이가 있다. 노동자들이 경쟁적 복수노조를 피하는 것이 노동자들의 권익 실현에 유리하다 해서 국가의 직·간접적 개입, 특히 법률에 의한 국가의 개입이 정당화되지는 않는다”라 하고 있다.

2-1) 1기업 1노조(지부, 분회) 원칙을 구체화하기 위해서는 우선, 기존의 기업별 노동조합 규약이나 단체협약을 개정하여 직종·고용형태에 관계없이 해당 기업 내에서 일하는 노동자로서 노동조합의 목적에 동의하여 가입하고자 하는 사람이라면 누구나 노동조합에 가입할 수 있도록 문호를 개방해야 한다. 지금까지 단체협약 개정과 관련해서는 사용자측 반대가 가장 커다란 저해요인이었다. 그러나 사업장단위 복수노조가 허용되면 사용자측 역시 기존 노동조합이 직종별·고용형태별 가입문호를 폐쇄하는 것이 과연 유리한지 재검토할 수밖에 없을 것이다.

2-2) 문제는 기업 내에 복수노조가 설립될 가능성이 있거나 이러한 가능성이 현실화될 때 어떻게 할 것이냐 이다. 상급단체로서는 ‘1기업 1노조(지부, 분회)’를 원칙으로 하고, 과도적으로 복수노조 설립이 불가피하다고 판단될 경우에도 양 노조간에 상호 연대와 선의의 경쟁이 이루어지도록 지도해야 한다. 그러나 복수노조가 현실화되어 상급단체 가입을 신청할 경우 조직대상을 달리 하는 복수노조와 조직대상을 같이 하는 복수노조, 회사측 사주로 결성된 제2조합과 노동자들 스스로 결성한 복수노조에 대한 상급단체 방침은 달라질 수밖에 없다.

(1) 조직대상을 달리 하는 복수노조가 동일한 상급단체에 가입을 신청하는 경우 가입승인을 원칙으로 해야 한다. 직종이나 고용형태의 특성에 따라 다른 상급단체에 가입을 신청하더라도 이것을 막을 필요는 없다.

(2) 조직대상을 같이 하는 복수노조가 동일한 상급단체에 가입을 신청하는 경우 하나의 노조만 가입을 승인하는 것을 원칙으로 해야 한다. 민주노총 내 유사한 산업(업종)의 다른 상급단체에 가입을 신청하더라도 승인하지 않는 것을 원칙으로 해야 한다. 상급단체 차원에서 조직내 분쟁을 최소화하고 빠른 시일 내 방침을 제시할 수 있도록 중립적인 위원회를 구성하는 방안도 검토할 필요가 있다.

(3) 기업내 복수노조가 민주노총이나 한국노총 소속 산별노조(연맹)로 상급단체를 달리 하는 경우 이를 막을 길은 없다. 다만 회사측의 사주로 결성된 제2조합에 대해서는 양 노총 모두 가입 불허를 원칙으로 해야 한다. 그리고 '양대노총-양대산별' 정책공조체제를 갖추고 공동사업을 전개하면서 조직간에 불필요한 오해나 파생되는 문제를 조율할 수 있어야 한다. 물론 이것이 선의의 경쟁(조직확대 사업)까지 가로막는 요인이 되어서는 아니 된다.

3-1) 기업별 노조체제에서 복수노조가 고착되면 노동조합운동이나 노사관계 발전에 긍정적이지 않다. 이것은 똑같이 사업장단위 복수노조가 허용되고 있음에도 산별체제인 서구와 달리 기업별 체제인 일본에서 주로 문제점이 노정된 데서도 확인할 수 있다. 산별 체제에서는 노사간에 주요 현안이 산별교섭에서 다루어짐에 따라, 사업장단위 교섭에서 노사간에 갈등 요인이 대폭 축소되기 때문이다. 따라서 가능한 산별연맹은 늦어도 2001년 말까지 산별노조로의 조직형태 전환을 마무리짓고 산별교섭체제로 이행해야 한다. 사용자측도 사업장 단위 복수노조 허용에 따른 우려를 최소화하고자 한다면 산별교섭 체제를 긍정적 방향에서 검토할 필요가 있다.

3-2) 물리적으로 2001년 말까지 산별노조로 조직형태를 전환하지 못하는 노조는 상급단체 및 인근 노조들과 유기적 연대(network, articulation)를 강화해야 한다. 설령 산별노조로 전환한다 하더라도 지금까지 기업별 노조 관행이 극복되려면 상당한 시일이 요구되는 바, 산별노조로의 조직형태 전환보다 상급단체 및 인근 노조들과 유기적 연대 강화가 더 중요할 수 있다. 이것은 일본의 제2조합 사례에서도 확인할 수 있다.

4) 단결권 관련 법제도가 노동조합운동에 미치는 영향은 매우 크고 직접적이다. 사업장단위 복수노조 허용은 지난 10년간 민주노조운동이 줄기차게 요구해 온 자주적 단결권의 완전 쟁취이자, 노동조합 설립에 있어 법률상 모든 제약을 제거했다는 점에서(공무원 단결권 문제는 여전히 남아 있음), 앞으로 한국의 노동운동과 노사관계 발전에 긍정적 요인으로 작용할 것이다. 물론 모든 법제도는 긍정과 부정 양 측면이 있기 마련이며, 주체의 대응 여하에 따라 긍정적 측면보다 부정적 측면이 부각될 수도 있다. 부정적 측면을 최소화하고 긍정적 측면을 극대화하기 위해서는, 변화된 상황에 걸맞은 능동적이고 적극적인 대응이 요구된다. ❖

참고문헌

- 김상호(1996), 『복수노조하에서의 단체교섭권 - 프랑스를 중심으로』, 한국노총중앙연구원.
- 김인재(1999), "사업장 단위 복수노동조합의 단체교섭 창구 단일화에 관한 법적 연구", 성곡학술문화재단, 『성곡논총』제30집.
- 노동부(1995), 『사업체노동실태조사보고서』.
- 노동부, 『전국노동조합조직현황』, 1995-1999년도.
- 박우성(1998), 『복수노조와 단체교섭』, 한국노동연구원.
- 박종희(2000), 『복수노조하에서의 단체교섭 창구단일화』, 노사정위원회.
- 오문완(1997), 『복수노조 병존시 단체교섭권에 관한 연구 - 미국과 일본의 단체교섭제도』, 한국노총중앙연구원.
- 이승욱·조용만(2000), 『복수노조와 노동법상 제문제 - 일본·프랑스를 중심으로』, 한국경영자총협회.
- 이종구(1993), 『일본 노동운동의 이해』, 노동정보사.
- 전국민주노동조합총연맹(1996), 『노동법 개정안』.
- 전국민주노동조합총연맹, "민주노총 조직현황", 각호.
- Western, B.(1995), "A Comparative Study of Working-Class Disorganization : Union Decline in Eighteen Advanced Capitalist Countries", *American Sociological Review*, Vol.60, pp.179-201.
- 白井泰四郎(1992), 『現代日本の勞務管理』, 김훈역, 1998, 『현대 일본의 노무관리』, 한국노동연구원.
- 三浦啓作·奥田那夫(1989), 「複數組合併存と不當勞動行爲」, 經營法曹會議編, 『勞動判例10年の動向(續編)』, pp.1485-1604.