

KLSI

ISSUE PAPER

제 128 호
2020-9호
(2020.05.08)

www.klsi.org

공정대표의무 위반 사례로 본 소수노조 노동3권 보호 방안

이명규 | 한국노동사회연구소 연구부소장

[목차]

1. 문제제기
2. 복수노조 사건 처리 현황
3. 공정대표의무 제도 개괄
4. 공정대표의무 인정 사례 분석
5. 공정대표의무 제도 개선 방안

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로 50 (골든브릿지빌딩) 3층

전화 02)393-1459

팩스 02)393-4449

www.facebook.com/ksli.org/

〈요 약〉

공정대표의무란 교섭대표노동조합이 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합과 조합원의 이익을 공정하게 대표하여야 할 의무를 말한다. 헌법재판소는 한국노총이 2011년 낸 교섭창구단일화 제도에 대한 위헌 소송을 기각하면서 “교섭대표 노동조합이 되지 못한 소수 노동조합을 보호하기 위해 사용자와 교섭대표 노동조합에게 공정대표의무를 부과하여(노조법 제29조의4 제1항) 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합 또는 그 조합원에 대한 차별을 금지”한다고 하였다. 교섭창구단일화제도를 일률적으로 강제할 경우 발생하는 문제점을 보완하고 노동조합의 단체교섭권 침해를 최소화하기 위한 장치로서 ‘공정대표의무’의 중요성을 확인한 것이다. 공정대표의무제도의 ‘공정성’은 대표노동조합이 ‘적정한 절차’에 따라 대표하는 노동조합간 및 조합원간의 이해 조정을 행하였는지 여부, 교섭과정에서 노동조합간, 조합원간 이익조정을 적정하게 합의했는지 여부, 협약 실시과정에서 노조 소속에 관계없이 공정하게 처리하였는지 여부 등이 절차적으로나 실제적인 면에서 모두 점검되어야 하는 사항이다(이승욱, 2010). 따라서 공정대표의무제도의 성공적 운영 여부는 복수노조 하에서 교섭창구 단일화 제도가 안착할 수 있는지에 대한 중요한 열쇠가 된다.

중앙노동위원회에서는 복수노조와 관련한 사건을 〈교섭단위분리〉, 〈교섭요구공고〉, 〈교섭대표결정〉, 〈공정대표의무〉 등 4개 유형으로 구분하여 발표하는데 중앙노동위원회에 집계된 복수노조 사건 접수현황(2011~2018년 총계)을 보면 총 4,817건 중 교섭요구공고가 1,821건(39%)으로 가장 많았고, 그 다음으로 교섭단위분리 1,155건(24%), 공정대표의무 1,129건(24%)으로, 교섭대표결정 702건(15%) 순이었다. 앞서 노동위원회의 분쟁 유형을 따를 경우 교섭단위 결정(1,555건) 24%, 교섭창구단일화 절차(2,523건) 53%, 공정대표의무(1,129건) 24%로 교섭창구단일화 절차 과정에 대한 분쟁이 절반 이상을 차지하였다. 제도에 대한 정보와 경험이 부족하던 초반에는 교섭단위 분리 등 창구단일화 과정 이전의 분쟁이 다수를 차지했다고 한다면 제도에 대한 이해와 경험이 늘어나면서 창구단일화 절차에 대한 갈등과 분쟁 그리고 교섭 결과 및 이행에 대한 분쟁이 늘어나고 있는 것으로 요약할 수 있다.

2017년 공정대표의무 위반 인정 사례 중 버스업종 사례가 5건, 공공기관 2건, 제조업 1건, 병원 1건이다. 공정대표의무 위반 범위는 (1) 당사자 적격성과 시정신청기

간-교섭대표노조가 공정대표의무 이행 주체인가의 여부, 제척기간 (2) 교섭과정에서의 공정대표의무 위반 여부-의견수렴, 교섭경과 및 교섭결과 통지 및 설명 등 정보제공, 교섭의제 반영 등, (3) 단체협약 내용 중 근로조건에 관한 차별 부분, (4) 노동조합 활동 등에 관한 부분 등으로 구분될 수 있다. 공정대표의무 인정 및 위반과 관련해서 주목해야 할 부분은 '교섭과정에서의 공정대표의무'가 지켜지느냐이다. 2011년 7월부터 2014년 11월말까지 전국 지노위·중노위에 공정대표의무 위반 시정신청을 하여 판정한 사건의 사례를 조사한 결과, 교섭과정에서의 공정대표의무 위반을 시정신청의 대상으로 삼은 경우 시행초기의 판정례를 제외하고 거의 대부분 위반한 바가 없어 기각되거나, 공정대표의무를 위반하였으나 시정신청의 실익이 없어 각하되었다. 2017년 공정대표의무 인정 사례만을 본 연구 결과에서는 교섭과정에서의 의견 수렴이나 정보제공에서 공정대표의무 위반 인정이 3건이었다.

공정대표의무는 소수노조의 노동3권을 보장한다는 측면에서는 긍정적인 제도이다. 그러나 공정대표의무제도는 교섭창구단일화제도에 따른 소수노조의 권리 침해 등을 보완하기 위한 유일한 장치로서 기능하고 있다고 해도 과언이 아니다. 공정대표의무제도의 원조인 미국의 경우와 달리 한국의 공정대표의무는 교섭창구단일화 제도의 합헌성을 위한 필수적 전제로 간주된다. 교섭창구단일화 절차에 의해 단체교섭권과 쟁의행위권의 주도권을 상실하는 소수노동조합과 그 조합원의 보호를 위한 필수불가결한 제도가 공정대표의무제도가 되는 것이다(강성태, 2017). 한국의 공정대표의무제도는 단순히 단체협약의 내용에서 차별성만이 아니라 단체협약의 내용과 단체교섭의 전 과정에 걸쳐서 그리고 소극적인 노력이 아닌 차별을 제거하기 위한 적극적 노력에까지 뻗고 있다. 그럼에도 불구하고 공정대표의무제도는 합리적 차별을 판단하는 기준에 대한 불명확함과 그로인한 노동위원회 공정대표의무 위반 사례 간 불일치, 위반에 대한 시정조치의 미흡 등 여러 문제점을 드러내고 있다. 법제도 상의 미비점을 보충하기 위한 몇 가지 개선 사항은 다음과 같다.

첫째, 공정대표의무 위반 시정신청제도를 보완해야 한다. 노동위원회가 교섭대표 노동조합과 사용자의 공정대표의무 위반에 대해 시정명령을 내리더라도, 위반이 확정되기 전까지는 위반행위를 처벌할 수 있는 규정이 없다. 다만 노동위원회가 공정대표의무 위반행위에 대해 시정명령이 확정되었음에도 불구하고, 이를 준수하지 않는 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(노조법 제89조). 공정대표의무 위반 시정명령은 확정된 명령을 불이행할 경우 형사처벌 규정을 두고는 있으나, 소송으로 사건이 장기화될 경우 판결 확정시까지 이행을 강제할 수단이 없어서 구제 명령의 실효성 확보가 어렵다. 또한 뒤늦게 시정명령 위반 확정 판결이 내려져 형사

처벌을 하더라도 시정명령 이행의 시의성이 떨어져 현실적인 권리구제 수단으로 미흡하다(이영면 외, 2019). 따라서 교섭에 대한 정보공유나 타임오프 시간 배분 등 시간이 지나면 실효성을 잃게 되는 사안에서는 초심 결정을 이행하도록 하는 이행강제금 같은 장치가 필요하다. 그리고 확정되지 않은 재심 결정에 대한 이행강제 방안으로 긴급이행명령 제도가 있으나, 신청 주체가 중앙노동위원회이고 이행명령 결정은 법원에 맡겨져 있어 이 또한 이행을 담보하기에는 미흡한 제도라고 판단된다. 따라서 당사자 신청으로 노동위가 이행을 강제할 수 있는 장치가 필요하다(홍종기, 『매일노동뉴스』 2018년 5월15일자).

둘째, 교섭대표노조의 교섭 활동은 교섭대표노조의 조합원만이 아닌 전체 조합원의 이익을 위한 교섭이므로 이를 지지할 수 있도록 절차적 정당성을 확보할 수 있는 기제가 마련되어야 한다. 관련하여 서울고등법원 2017. 8. 18. 선고 2016나2057671 판결은 공정대표의무 위반에 대한 절차적 측면의 판단으로 소수노조에도 단체협약 찬반투표권을 보장해야 한다고 판단하였다. 따라서 교섭창구단일화 절차에 참여한 전체 조합원을 대상으로 교섭결과에 대한 찬반투표를 반드시 거치도록 제도화 하는 것을 검토해야 한다(이영면 외, 2019).

셋째, 교섭과정에서의 공정대표의무 운영을 위한 개선이 필요하다. 앞서 지적했듯이 교섭대표노조에게는 교섭과정에서의 소수노조 의견 수렴, 정보 제공 등의 의무가 있다. 다만 교섭대표노조가 어느 정도로 해야 소수노조의 의견 수렴이나 정보 제공 등을 했다고 볼 것인가를 두고는 판단 기준이 모호하다. 또한 교섭의제와 관련하여 교섭대표노조의 합리적 이유가 있는 '재량권'을 어디까지로 보아야 하는가에 대한 문제도 있다. 이러한 모호함으로 인해 교섭과정에서 공정대표의무 위반 사례는 거의 찾아볼 수 없다.

넷째, 노사협의회 근로자위원 선출 시 복수노조가 존재하는 경우 과반수 노조가 위촉권을 행사하여 소수노조와 조합원의 협의회 참여를 실질적으로 제한하더라도 공정대표의무 위반이 아니라고 판단하고 있다. 노사협의회 구성 시 소수노조가 배제되지 않도록 근로자위원 선출 규정을 합리적으로 개정할 필요성이 있다.

공정대표의무 위반 사례로 본 소수노조 노동3권 보호 방안¹⁾

이명규 | 한국노동사회연구소 연구부소장

1. 문제제기

2011년 7월 시행되어 10년을 맞이하는 사업장 단위 복수노조의 허용은 조직를 제고와 더불어 단결권을 두텁게 보호하는 긍정적 기능과 함께 다양한 부정적 측면도 동시에 관측되고 있다. 특히, 복수노조와 조직률의 증가로 인해 기존의 부당노동행위 사건에서 보기 어려웠던 소수노조에 대한 차별을 포함하는 다양한 유형의 간접 차별이 등장하고, 복수노조의 조합 세력 간 경쟁 과정에서 사용자가 개입하는 등 부당노동행위의 새로운 유형도 발견되고 있다. 특히 민주노총 소속 금속산별노동조합의 사업장 가운데 1/4 가량에서 복수노조가 설립되었으나 회사의 금속노조 탈퇴 공작, 노조 무력화 등으로 노동조합의 존립 자체가 위협을 받고 있다는 피해 사례도 있다(안재원·홍석범·박현희 외, 2016).

헌법재판소는 한국노총이 2011년 낸 교섭창구단일화 제도에 대한 위헌 소송을 기각하면서 “교섭대표 노동조합이 되지 못한 소수 노동조합을 보호하기 위해 사용자와 교섭대표 노동조합에게 공정대표의무를 부과하여(노조법 제29조의4 제1항) 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합 또는 그 조합원에 대한 차별을 금지”하고 있다고 하였다. 교섭창구단일화제도를 일률적으로 강제할 경우 발생하는 문제점을 보완하고 노동조합의 단체교섭권 침해를 최소화하기 위한 장치로서 ‘공정대표의무’의 중요성을 확인한 것이다. 공정대표의무제도의 ‘공정성’은 대표노동조합이 ‘적정한 절차’에 따라 노동조합간 및 조합원간의 이해 조정을 행하였는지 여부, 교섭과정에서 노동조합간, 조합원간 이익조정을 적절하게 합의했는지 여부, 협약 실시과정에서 노조 소속에 관계없이 공정하게 처리하였는지 여부 등이 절차적으로나 실제적인 면에서 모두 점검되어야 하는 사항이다(이승욱, 2010). 따라서 공정대표의무제도의 성공적 운영 여부가 복수노조 하에서 교섭창구 단일화

1) 이 글의 2.공정대표의무 개괄, 3.공정대표의무 위반 사례의 내용은 『교섭창구단일화제도에 따른 소수노조의 노동기본권 실태와 제도적 개선방안』(이명규, 2019) 보고서의 내용을 발췌하였다.

제도 안착의 중요한 열쇠가 된다.

따라서 본 글에서는 교섭창구단일화 제도의 여러 측면 가운데서도 공정대표의무제도의 기능과 위반 인정 사례를 살펴봄으로써 교섭창구단일화제도가 가진 내재적 문제점을 살펴보고자 한다.

2. 복수노조 사건 처리 현황

교섭창구단일화와 관련된 노동위원회의 분쟁유형은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 교섭창구 단일화 절차를 거쳐야 하는 교섭단위의 결정 또는 교섭창구 단일화 절차를 거치지 않아도 되는 교섭단위의 분리 결정과정에서 제기되는 분쟁(교섭단위 분리결정 신청)이며, 두 번째는 교섭창구단일화 절차에서 발생하는 분쟁으로 교섭요구 사실의 공고, 교섭요구 노동조합 확정공고, 교섭대표노동조합 (과반수노동조합 또는 공동교섭대표단)에 대한 이의·결정신청이며, 세 번째는 교섭과정 및 교섭결과물인 단체협약을 둘러싸고 발생하는 분쟁으로 교섭대표노동조합의 공정대표의무 위반 내지 사용자의 차별 행위에 대한 시정신청이다(강성희·김용진, 2015).

[표1] 교섭창구 단일화와 관련된 노동위원회 분쟁의 유형

구분	사건번호	사건명
교섭단위 결정	단위	교섭단위 분리결정 신청
교섭창구 단일화 절차	교섭	① 교섭요구 사실의 공고에 대한 시정신청 ② 교섭요구 노동조합 확정공고 이의신청 ③ 교섭대표노동조합의 결정 관련 가. 과반수 노동조합에 대한 이의신청 나. 공동교섭대표단의 구성 결정신청
교섭과정·교섭결과 및 단체협약의 이행 등	공정	공정대표의무 위반 시정 신청

주) 사건번호와 사건명은 노동위원회의 사건 분류 기준을 말함.
출처: 강성희·김용진(2015)

중앙노동위원회에서는 복수노조와 관련한 사건을 <교섭단위분리>, <교섭요구공고>, <교섭대표결정>, <공정대표의무> 등 4개 유형으로 구분하여 발표하는데, 앞서 나눈 분쟁 유형에 따르면 교섭요구공고와 교섭대표결정은 교섭창구 단일화 절차 과정에서 빚어지는 분쟁이라 할 수 있다. 중앙노동위원회에 집계된 복수노조 사건 접수현황(2011~2018년 총계)을 보면 총 4,817건 중 교섭요구공고가 1,821건(39%)으로 가장 많았고, 그 다음으로 교섭단위분리 1,155건(24%), 공정대표의무 1129건(24%), 교섭대표결정 702건(15%) 순이었다. 앞서 노동위원회의 분쟁 유형을 따를 경우 교섭단위 결정(1,555건) 24%, 교섭

창구단일화절차(2,523건) 53%, 공정대표의무(1,129건) 24%으로 교섭창구단일화 절차 과정에 대한 분쟁이 절반 이상을 차지하였다.

연도별로는 2011년 7월 1일 복수노조가 시행된 첫 해에는 접수 사건이 133건에 불과했으나, 2012년에는 627건으로 작년 대비 4.7배나 증가했다. 2014년에는 583건으로 다소 줄어들었으나, 2015년에는 741건으로 다시 증가했고, 2016년에는 498건으로 다시 감소, 2017년에는 863건, 2018년 755건으로 복수노조 사건 접수가 증가하고 있다.

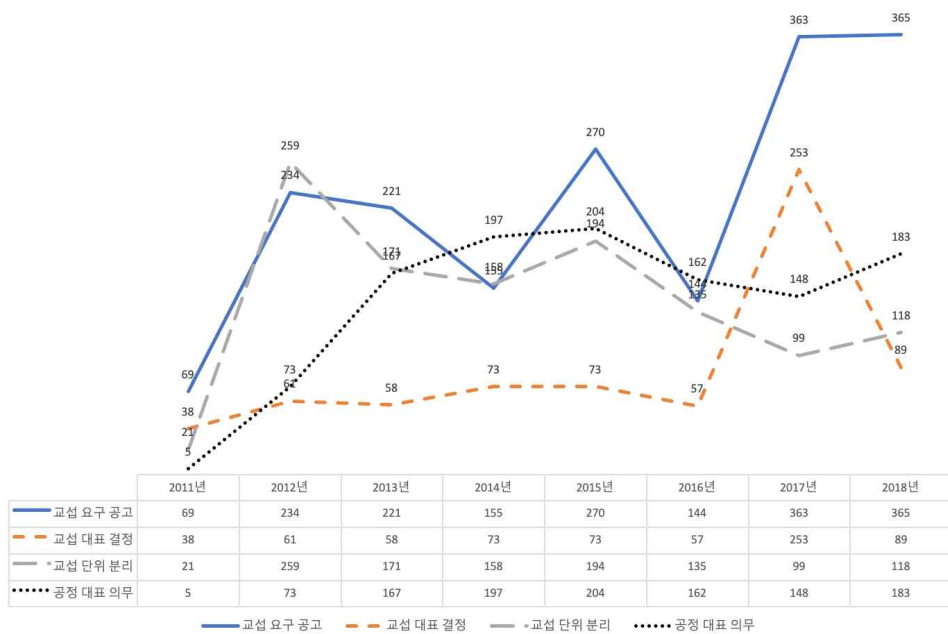
[표2] 복수노조 사건 접수·처리 현황(2011~2018)

('18. 12. 31. 현재, 단위: 건)

구 분	접수건수					처리건수				
	계	교섭 요구 공고	교섭 대표 결정	교섭 단위 분리	공정 대표 의무	계	교섭 요구 공고	교섭 대표 결정	교섭 단위 분리	공정 대표 의무
2018	755(698)	365	89	118	183	701	348	85	110	158
2017	863(806)	363	253	99	148	794	352	244	89	109
2016	498(441)	144	57	135	162	441	126	54	127	134
2015	741(667)	270	73	194	204	684	265	66	184	169
2014	583(517)	155	73	158	197	508	154	68	136	150
2013	617(602)	221	58	171	167	553	221	55	142	135
2012	627(623)	234	61	259	73	604	233	61	252	58
2011	133	69	38	21	5	127	69	35	19	4
총계	4817	1821	702	1155	1139	4412	1768	668	1059	917
비율	100%	38%	15%	24%	24%	100%	40%	15%	24%	21%

*()는 이월사건 제외 접수건수 임.
*자료: 중앙노동위원회, 서형수의원실

[그림1] 복수노조 사건 유형별 증감(2011~2018)



복수노조 사건 유형별로는 교섭단위 결정에 해당하는 교섭단위 분리 사건이 2012년 259건에서 차차 낮아지고 있는 추세를 보이며 2018년 89건까지 줄었다. 초기 교섭단위분리사건은 플랜트 건설과 용역업체의 교섭단위 분리 신청이 주요 요인이었다. 교섭창구단일화 절차 과정 가운데 교섭요구 공고에 대한 사건 접수가 2011~2018년까지 매년 높은 건수를 기록하고 있다. 특히 2017년(363건)과 2018년(365건)에 교섭요구 공고에 대한 사건 접수가 크게 증가하였다. 교섭창구단일화 절차 과정 중 또 하나인 교섭대표 결정과 관련하여 2011~2016년까지는 두 자리 수였으나 2017년에 갑자기 253건으로 치솟았고, 2018년에는 89건으로 그 이전해와 비슷한 양상을 보이고 있다. 공정대표의무 사건은 2011~2012년에는 두 자리 수였지만 2013년 167건, 2015년 204건이었다. 요약하자면 제도에 대한 정보와 경험이 부족하던 초반에는 교섭단위 분리 등 창구단일화 과정 이전의 분쟁이 다수를 차지했다면 제도에 대한 이해와 경험이 늘어나면서 창구단일화 절차에 대한 갈등과 분쟁 그리고 교섭 결과 및 이행에 대한 분쟁이 늘어나고 있는 것으로 요약할 수 있다.

[표3] 연도별 복수노조 사건 처리 및 인정률

(단위: 건, %)

구 분	합 계	교섭요구공고	교섭대표결정	교섭단위분리	공정대표의무	
2018년	소계	701	348	85	110	158
	인정 (인정률)	319 (66.9)	193 (86.9)	20 (29.4)	54 (64.3)	52 (50.5)
	기각	111	12	40	26	33
	각하	47	17	8	4	18
	취하 등	224	126	17	26	55
2017년	소계	794	352	244	89	109
	인정 (인정률)	116 (53.2)	37 (66.1)	19 (33.9)	33 (63.5)	27 (50.0)
	기각	69	6	26	18	19
	각하	33	13	11	1	8
	취하 등	562	296	188	37	41
2016년	소계	441	126	54	127	134
	인정 (인정률)	156 (56.9)	41 (74.5)	4 (28.6)	65 (67.7)	46 (54.1)
	기각	91	9	20	30	32
	각하	27	5	14	1	7
	취하 등	167	71	16	31	49
2015년	소계	684	265	66	184	169
	인정 (인정률)	251 (50.0)	21 (13.4)	17 (29.3)	136 (84.0)	77 (61.6)
	기각	122	25	37	25	35
	각하	129	111	4	1	13
	취하	182	108	8	22	44
2014년	소계	508	154	68	136	150
	인정 (인정률)	183 (52.1)	25 (35.2)	21 (37.5)	78 (66.7)	59 (55.1)
	기각	111	12	31	36	32
	각하	57	34	4	3	16
	취하	157	83	12	19	43

※ 인정률 = [인정(일부인정 포함)/인정(일부인정 포함)+기각+각하]*100(인정률 계산 시 화해 및 취하 사건은 제외)

*출처: 중앙노동위원회, 서형수의원실

복수노조 사건에 대한 인정률은 2014년 52.1%로 절반 정도의 수준이었으나, 2018년에는 66.9%으로 14.8% 상승하였다. 교섭요구 공고에 대한 시정신청이나 교섭요구 노조 확정공고 이의신청에 대한 인정률은 2014~2015년에는 절반에도 못 미치는 수준이었지만, 2016년 74.5%에서 2018년 86.9%까지 상승하였다. 반면 교섭창구 단일화 절차 가운데 하나인 교섭대표 결정과 관련해서는 2014년 37.5%로 계속 절반에도 못 미치는 인정률을 보이고 있어 가장 저조하다. 교섭단위 분리 인정률은 2014년 66.7%에서 2015년 84%까지 상승하였으나 2016년부터 줄곧 60%대를 유지하고 있다. 공정대표의무 위반 인정과 관련해서는 2015년 61.6%를 제외한다면 계속 50%대의 인정률을 보이고 있다.

3. 공정대표의무 제도 개괄

가) 공정대표의무의 의미

공정대표의무란 교섭대표노동조합이 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합과 조합원의 이익을 공정하게 대표하여야 할 의무를 말한다. 현행 노조법 제29조의4는 “교섭대표 노동조합과 사용자는 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합 또는 그 조합원 간에 합리적 이유 없이 차별하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 교섭대표노조는 소수노조와 그 조합원을 합리적 이유 없이 차별하지 말고 공정하고 올바르게 대우하여야 할 ‘의무’를 부담하는 것이다. 이것의 근거는 교섭대표노동조합이 그 사업 또는 사업장의 모든 노동조합과 그 조합원들을 대표하기 때문에 특정 노동조합과 조합원에게 유리하거나 또는 다른 노동조합과 그 조합원에게 불리한 단체교섭을 하거나 단체협약을 체결하지 않도록 규정한 것이다.

나) 공정대표의무제도의 기능²⁾

첫째, 공정대표의무제도는 소수노조의 단체교섭권 보장을 위한 최소한의 장치이다. 교섭대표노조는 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합과 조합원을 대신하여 사용자와 단체교섭을 행하고 단체협약을 체결할 권한을 가지게 되어 공정대표의무를 부담한다. 따라서 소수노조는 교섭대표노조를 통해서만 단체교섭권 행사가 가능하다. 만일 교섭대표노

2) 하연정(2018) “교섭대표노동조합의 공정대표의무 위반사례 연구” 4~11쪽의 내용을 정리하였다.

조가 자신들의 이익만 추구하고 다른 노동조합과 그 조합원을 차별하게 되면 교섭창구단 일화의 존립은 위태로워지므로 이를 해소하기 위한 장치가 공정대표의무제도이다.

둘째, 교섭대표노조가 체결한 단체협약의 민주적 정당성을 제공한다. 교섭대표노조가 체결한 단체협약의 규범적 부분은 교섭대표노조와 그 조합원 외에도 교섭창구단일화 절차에 참여한 소수노조 조합원에게도 직접적으로 적용되며 채무적 부분 또한 그렇다. 현재 교섭창구 단일화가 강제되어 있고 그 절차에 참여한 것만으로 단체협약 체결의 당사자인 교섭대표노조가 소수노조에 의해 민주적 방식을 거쳐 선발되었다고 보기 어렵다. 그러므로 교섭대표노조는 법에 의하여 의제된 교섭대표노조에 지나지 않는다. 공정대표의무는 복수노조 환경에서 교섭창구단일화 절차에서 결여된 민주적 정당성의 기초가 된다.

셋째, 단체교섭 행사시 교섭대표노조에게 부과된 민주적 의무이다. 복수노조 체제에서는 단체교섭 및 단체협약 체결과 관련하여 마치 교섭창구단일화 절차에 참여한 전체 노동조합들이 교섭대표노조를 중심으로 하나의 노동조합을 조직한 것과 같다. 노조법 제16조 제1항 1호에서는 단체교섭 및 단체협약 체결에 관한 사항을 민주적으로 결정하도록 하고 있는 바, 단체교섭 및 단체협약 체결과정에서 민주성을 확보하는 것은 교섭대표노조의 몫이다.

다) 공정대표의무의 내용

(1) 주체와 객체의 문제

공정대표의무 주체는 노조법 제29조의4 제1항에 따르면 교섭대표노동조합과 사용자이다. 개념상으로 교섭대표노조가 의무를 부담하는 것이 원칙이지만 노조법은 사용자에게도 그 의무를 부과하고 있다. 공정대표의무의 개념상 교섭대표노조가 부담주체이지만 사안에 따라 사용자도 소수노조와 그 조합원에 대한 차별적 처우의 주체가 될 수 있으므로 공정대표의무를 부담한다. 그리고 노동조합은 모두 독자적으로 노동 3권을 보유함으로써 사용자는 교섭창구단일화를 이유로 교섭대표노조에게만 유리하게 행동해서는 안 되고, 각 노조에 대해 중립적 태도를 유지하여 그 단결권을 평등하게 승인, 존중할 의무를 부담한다. 공정대표의무의 실효성 확보 차원에서도 사용자의 협력이 필요하므로 사용자에게 부과된다는 견해가 있다. 노조법에 따르면 공정대표의무는 법문에 명시적으로 '교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합'으로 한정하고 있기 때문에 공정대표의무 위반에 대한 시정을 신청할 수 있는 자는 당해 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합 중 교섭권이 제한되는 노동조합이라고 해석되고 있다.

교섭창구단일화 절차에 참여하여 교섭대표노조가 된 경우에는 이에 참가한 노동조합과 그 조합원 모두를 대표하는 지위를 갖게 되며, 단체교섭 및 단체협약을 체결할 권한이 부여될 뿐 아니라 쟁의행위 등의 주체성이 인정된다.

교섭대표노조가 체결한 단체협약의 구속력은 교섭창구 단일화 절차에 참여한 노동조합과 그 조합원에 한정되므로 교섭창구단일화 절차에 참여하지 않은 노동조합과 그 조합원은 협약구속력 범위 밖에 있는 외부자의 지위에 서게 된다. 따라서 교섭대표노조는 교섭창구단일화 절차에 참여하지 않은 노동조합과 그 조합원까지는 공정대표의무를 부담하지 않으므로 이들은 공정대표의무 위반의 시정신청권자가 될 수 없다. 노동위원회는 시정신청권자와 관련하여 교섭창구단일화 절차에 참여하지 않은 노동조합에 대해 예외 없이 시정신청권자의 당사자 적격성을 부인하여 각하하였다(강선희·김용진, 앞의 글). 또한 2개 이상의 노조가 위임 또는 연합의 방식으로 교섭대표노조로 정해진 경우, 복수의 노조 모두 하나의 교섭대표노조를 구성하므로 어느 한 노조에 대해서만 시정신청 자격이 인정되지 않는다고 해석한다.

마지막으로 교섭대표노조를 선정할 수 없는 경우 교섭창구단일화 절차에 참여한 노조 모두가 공동교섭대표단을 구성하고, 공동교섭대표단은 하나의 동일한 교섭당사자이므로 그 구성원들은 시정신청 자격이 없다. 그러므로 공동교섭대표단 구성 시 참여가 불가능한 전체 조합원의 10% 미만으로 조직된 노동조합만이 공정대표의무 위반에 대한 시정신청을 할 수 있다.

(2) 적용범위

노조법에 따르면 공정대표의무의 적용범위는 소수노조와 그 조합원과 관련되는 일체의 사항에 미친다고 해석되고, 노동위원회도 “공정대표의무 범위는 단체교섭 과정, 단체협약 체결, 단체협약의 해석·적용·시행을 둘러싼 분쟁 및 고충처리 와 같은 일상적 조합활동 등 노사관계의 모든 영역에 미친다”고 해석한다.

절차적인 측면에서 공정대표의무는 단체교섭 준비와 교섭과정, 단체협약 체결단계에서 발생할 수 있다. 구체적으로 소수노조의 의견을 수렴하지 않거나 교섭내용·교섭경과 및 교섭결과에 대한 통지·설명 등 정보를 제공하지 않거나, 교섭의제에서 소수노조의 교섭의제를 배제하여 의견수렴 절차를 거치지 않음으로써 소수노조의 의제를 배제하는 결과를 낳는 경우들이다. 둘째로, 실체적인 측면에서 교섭의 결과물인 단체협약의 내용과 관련하여 발생하는 불합리한 차별이다. 이는 크게 근로조건에 관한 부분과 근로시간면제·노조사무실 등 조합활동과 관련된 부분으로 나누어 볼 수 있다. 셋째는 실체적인 측면에서 단체협약의 적용·이행 및 운영과정에서 발생하는 불합리한 차별이다. 단계 내지 범위

별로 공정대표의무의 내용과 주체, 그리고 그 위반의 효과가 달라진다. 뿐만 아니라 공정대표의무의 위반행위(법문상 ‘차별행위’)를 언제로 보아 제척기간을 기산할 것인지도 달리 판단해야 한다.

(3) 합리적 차별에 대한 기준과 입증의 문제

노동위원회는 합리적 차별의 존재 여부를 ‘실체’와 ‘절차’를 모두 고려하여 판단하고 있다. 실체적 합리성 판단기준은 차별적 상태가 초래하게 된 원인과 그 상태가 지향하는 목적을 고려하고, 차별적 대우가 발생할 경우 그것이 조합 소속에서 비롯된 것인지, 업무의 양과 질, 노동강도, 업무범위, 업무내용 등 객관적인 이유에서 비롯된 것인지 고려하여 형식적 차별이 발생했더라도 그 실질적 목적이 정당한지 판단하는 것이다. 또한 단체교섭의 역동성으로 인해 노동조합 간 조합원 간에 차별적 상태가 발생하더라도 그러한 이익조정이 합리적 또는 교섭과정에서 불가피하게 이루어진 경우에는 공정대표의무 위반이라고 단정하지 않고 있다(중앙노동위원회, 2013).

절차적 합리성 판단기준은 교섭대표노조가 교섭을 실시하기 전에 관련 노동조합과 그 조합원의 이해사항이 무엇인지를 사전에 파악하는 절차 여부를 검토해야 한다는 것이다. 교섭대표노동조합이 교섭과정, 단체협약 운영과정에서 소수 노동조합에게 통지, 설명, 정보제공 등을 성실하게 수행하였는지 여부 등을 판단하는 것이다.

입증 책임의 소재에 대해서는 법률에 명문화되어 있지 않으나 법원은 교섭대표노동조합이나 사용자의 적극적인 주장·증명에 의하여 그 행위에 합리적 이유가 있음이 인정되지 않는 이상 공정대표의무를 위반하였다고 보고 있다.

(4) 부당노동행위제도와와의 관계

공정대표의무 위반은 사용자의 차별행위를 포함하고 있어 부당노동행위가 성립할 수 있지만 반드시 그렇지는 않다. 다수노조와 소수노조 사이의 차별에서는 그 차별기준의 합리성에 대해서 이를 주장하는 자가 입증책임을 부담하므로 차별받은 노조는 발생한 차별에 대한 주장만 하면 된다. 그러나 부당노동행위는 ‘부당노동행위 의사’를 필요로 하고 그에 대한 입증 책임은 노동자 또는 노동조합에 있기 때문에 이를 입증하기는 현실적으로 어렵다.

4. 공정대표의무 인정 사례 분석

아래에서는 2017년도 중앙노동위원회의 공정대표의무 위반 사례의 결정문을 토대로 노조유형과 공정대표의무 위반 인정 대상 및 인정 여부를 살펴본다. 총 9개 사례 중 버스업종 사례가 5건, 공공기관 2건, 제조업 1건, 병원 1건이다. 공정대표의무 위반 범위는 (1) 당사자 적격성과 시정신청기간-교섭대표노조가 공정대표의무 이행 주체인가의 여부, 제척기간 (2) 교섭과정에서의 공정대표의무 위반 여부-의견수렴, 교섭경과, 교섭결과 통지 및 설명 등 정보제공, 교섭의제 반영 등, (3) 단체협약 내용 중 근로조건에 관한 차별 부분, (4) 노동조합 활동 등에 관한 부분 등으로 구분될 수 있다.

[표4] 2017년 공정대표의무 위반 인정 사례

연번	사건번호	노조유형	대상	인정 여부
1	중앙2017공정 2~4/부노19 병합	대)기업별노조 소)전국단위 산별노조 지회 (제조업종)	단체교섭 시 소수노조 의견 미수렴 및 정보 미제공	0
			근로시간면제 시간 미배분	0
			노조전임자 미배분	0
			노조사무실 미제공	0
			노조계시판 미제공	x
			단체협약 상 교섭대표노조의 창립기념일만 규정	0
2	중앙2017공정 8,9병합	대)지역단위 산별노조 지부 소)전국단위 산별노조 지회 (버스)	근로시간면제 기간의 차별적 배분	x
			노동조합 사무실 미제공	0
			단체교섭 관련 정보 미제공	x
3	중앙2017공정 11~13 병합	대)산별노조 지부 소)기업별노조 (공공기관)	노조사무실 미제공	0
			임금교섭에서 의견 미수렴	0
			근로시간면제 불인정	0
			투명경영위원회 소수노조 참관 거부행위	x
			당사자 적격성	0
4	중앙2017공정 17	대) 전국단위 산별노조 지회 소1) 산별노조 지회 소2) 지역단위 노조 (공공기관)	소수노조 조합원에게 불리한 임금협약 체결 행위	0
5	중앙2017공정 23,24 병합	대) 지역단위 노조 지부 소)전국단위산별노조 지회 (버스업종)	노조사무실 미제공	
			근로시간면제 미부여	0
			근로시간면제 배분에서 교섭대표노조가 공정대표의무 이행 주체여부	0
6	중앙2017공정 25,26	대) 지역단위노조 지부 소) 전국단의 산별노조 지회 (버스업종)	노조사무실 미제공	x
			근로시간면제 미배분 및 이와관련 교섭대표노조가 공정대표의무 이행 주체 여부	0

연번	사건번호	노조유형	대상	인정 여부
7	중앙2017공정 27~29	대)지역단위노조 분회 소)전국단위산별노조 지회 (버스업종)	노조사무실 미제공	x
			근로시간면제 미배분	0
8	중앙2017공정 31,32	대)지역단위노조 지부 소)전국단의 산별노조 지회 (버스업)	노조사무실 미제공	0
			근로시간면제 미배분	0
9	중앙2017공정 33	대)기업별노조 소) 전국단위산별노조 지부 (병원)	근로시간면제 추가분 미배분	x
			간호사 배치 전환에서 합의 주체	x
			공정대표의무 위반 시정신청 제척기간(2016)	0
			단체협약 의견청취 및 정보 제공 결과 통지(2016)	0

위반 인정 사례 범위를 보면, 근로시간면제와 노조사무실 제공 등 노조활동에 관한 부분이 많은 것을 알 수 있다. 근로시간면제의 경우 조합원 수 등을 고려한 노조간 비례적 용과 기본적 노조활동이 보장될 수 있는가에 따라 판단하고 있는데, 소수노조의 규모가 교섭대표노조 대비 현격하게 차이가 나거나 극소수라 하더라도 노조로서의 기본활동이 보장되어야 하므로 근로시간면제의 전면 적용을 배제하는 것을 허용하지 않고 있다. 다만, 공정대표의무가 창구 단일화 절차에 참여한 노조 사이에 '절대적 평등'이나 무조건적인 '단순비례 원칙'이 적용되는 것은 아니라고 하여 교섭대표노조의 지위와 역할 및 업무 범위를 감안하여 근로시간면제 시간을 합리적 범위 내에서 더 배분하는 것은 공정대표의 무 위반이 아니라고 하고 있다.

노조사무실 등 시설편의 제공과 관련해서는 근로시간면제와는 달리, 조합원 수 비례적 용의 한계, 노조간 공동이용의 한계, 추가 공간 확보의 어려움, 설치비용 등 현실적 제약을 고려하여 판단하고 있다. 핵심은 사무실 제공은 편의 제공으로서 제공 여부 및 규모 여부 등에 대해서 사용자가 회사의 제반 여건을 고려하여 결정할 사항으로 모든 노조에게 당연히 제공해야 할 의무는 없다는 것을 기준으로 판단하고 있다(강선희·김용진, 앞의 글).

공정대표의무 인정 및 위반과 관련해서 주목해야 할 부분은 '교섭과정에서의 공정대표의무'가 지켜지느냐이다. 2011년 7월부터 2014년 11월말까지 전국 지노위·중노위에 공정대표의무 위반 시정신청을 하여 판정한 사건의 사례를 조사한 결과, 교섭과정에서의 공정대표의무 위반을 시정신청의 대상으로 삼은 경우 시행초기의 판정례를 제외하고 거의 대부분 위반한 바가 없어 기각되거나, 공정대표의무를 위반하였으나 시정신청의 실익이 없어 각하되었다(강선희·김용진, 앞의 글). 2017년 공정대표의무 인정 사례만을 사례로 삼은 본 연구 결과에서는 교섭과정에서의 의견 수렴이나 정보제공에서 공정대표의무 위반 인정이 3건이었다.

가) 중앙2017공정2~4/부노19 병합

이 사례의 노동조합은 (1) 교섭대표노동조합이 단체교섭 시 소수 노동조합의 의견을 수렴하지 않고 정보 등을 제공하지 아니한 행위, (2) 근로시간면제 시간 및 노조전임자를 배분하지 않은 행위, (3) 노조사무실과 노조계시판을 제공하지 않은 행위, (4) 교섭대표노조와 사용자가 체결한 단체협약에서 교섭대표노조의 창립기념일만을 명시적으로 규정한 것이 공정대표의무 위반에 해당한다며 충남지노위에 시정 및 구제 신청을 하였다. 초심 지노위는 (1)과 (2)에 대해서는 교섭대표노조가, (3)에 대해서는 사용자가 (4)에 대해서는 교섭대표노조와 사용자가 공정대표의무를 위반하였다는 판정을 하였다. 이에 불복한 교섭대표노조와 사용자는 중노위에 각각 초심판정의 일부 취소를 구하는 재심을 신청하였다.

이에 대해서, (1)교섭대표노동조합이 소수 노동조합의 의견을 수렴하지 않은 행위, (2) 교섭대표노동조합과 사용자가 소수 노동조합에게 근로시간면제 시간 및 노조 전임자를 배분하지 않은 행위, (3)노조사무실을 제공하지 않은 행위, (4)단체협약 상 교섭대표노동조합의 창립기념일을 명시적으로 규정한 행위는 ‘합리적 이유가 없는 차별’로 공정대표의무 위반에 해당하나 사용자의 양 노동조합에 대한 차별이 부당노동행위 ‘의사’에 기인한 것으로 보기는 어려워 부당노동행위에는 해당하지 않는다고 판정하였다.

나) 중앙2017공정8.9 병합

이 사례는 소수노조에 근로시간면제 시간 배분과 관련 불합리한 차별은 없으나, 조합사무실을 제공하지 않은 것은 합리적 이유 없는 차별이라고 판정한 사례다. 이 사례의 소수노조는 근로시간면제 시간의 차별적 배분, 노동조합 사무실 및 단체교섭 관련 정보 미제공에 대해 사용자와 교섭대표노동조합이 공정대표의무를 위반하였다고 시정신청을 하였다. 소수노조는 교섭대표노동조합에게는 연간 2717시간의 근로시간면제를 제공하면서 소수노조에게는 연간 114시간만을 제공하는 것은 공정대표의무 위반이고, 근로시간면제 최대 한도인 4,000시간 중 교섭대표노동조합에 배분된 시간을 제외한 잔여시간을 할애해야 한다고 주장한 것이다. 초심에서 지노위는 노동조합 사무실 미제공에 대해서는 인정하고, 나머지 시정 신청은 기각 또는 각하하는 판정을 하였다.

최종 판정은, 최초 당사자 간 합의로 근로시간면제 시간이 배분되었고, 이후 기존 합의를 변경할 정도의 사정 변경이 있었다고 보이지 않으며, 교섭대표노동조합은 사용자와의 교섭 등 법률에서 정하는 업무를 수행해야 하므로 근로시간면제 시간을 반드시 조합

원 수에 비례하여 분배할 필요가 없는 점 등을 고려하면 소수 노동조합에 제공한 근로시간면제 시간에 합리적 이유 없는 차별은 없는 것으로 보인다고 판정했다.

중노위 판단의 주요 근거는 (1) 배분된 근로시간이 비록 조합원 비례에 따라 배분되지 않았다 하더라도 공정대표의무가 교섭창구단일화 절차에 참여한 노동조합 간 절대적 평등이 유지되어야 하거나 조합원 수에 따라 단순 비례적 평등이 인정되는 것은 아니라는 점, (2) 근로시간면제 한도 내에서 전체 근로시간면제 시간을 어느 정도로 정할지는 사용자와 교섭대표노동조합의 권한에 해당하므로, 근로시간면제 시간 합의 시 소수노조의 참여나 동의가 필수적 절차가 아니라는 점, (3) 사용자가 반드시 근로시간면제 시간의 한도까지 시간을 제공해야 할 의무가 없고, 실제 시간의 범위는 한도 내에서 단체협약 또는 사용자 동의를 통해서 당사자 간에 자율적으로 정하도록 한 점 등을 들었다. 그러나 소수 노동조합이라고 하더라도 노동조합의 존립과 발전에 필요한 기본적인 사무 공간은 필요하고 교섭대표노동조합에 노조사무실을 제공하는 관행이나 단체협약 상 근거가 소수 노동조합에 노조사무실을 제공하는 것을 금지하는 규정으로 해석될 여지는 없는 점 등을 종합하면 소수 노동조합에 사무실을 제공하지 않은 것은 합리적 이유가 없는 차별로서 공정대표의무 위반에 해당한다고 판정했다.

다) 2017공정11~13 병합

노조사무실 미제공, 임금교섭 과정에서 의견 미수렴 및 근로시간면제 불인정 등은 합리적 이유 없는 차별로 인정한 공정대표의무 위반 판정 사례로, 초심 일부를 취소하였다. 이 사례는 사용자가 (1) 소수노동조합에 대해 홈페이지 공통 아이디를 부여하지 않고 메뉴 추가를 거부한 행위, (2) 소수노동조합에게 노동조합 사무실을 제공하지 않은 행위, (3) 교섭대표노동조합이 소수노동조합의 의견수렴 절차 없이 2017년 임금교섭을 진행하고 잠정합의한 찬반투표 참여를 거부한 행위, (4) 교섭대표노동조합과 사용자가 근로시간면제 시간을 불인정한 행위를 소수노동조합에게 합리적 이유 없는 차별로서 공정대표의무 위반 행위로 판정한 사례이다. 반면, (1) 교섭대표노동조합과 사용자가 투명경영위원회에 소수노동조합의 참관을 거부한 행위, (2) 투명경영위원회 위원의 명단을 4차 회의부터 공개하고 있으므로 동 위원회 명단 미공개에 대해서는 시정신청의 이익이 없는 것으로 판정하였다.

서울지방노동위원회의 초심 판정은, (1) 노조 사무실을 제공하지 않은 행위를 공정대표의무 위반이 아니라고 한 것, (2) 투명경영위원회에 소수노조의 참관을 거부한 행위를 위반이라고 한 것은 변경이 되었다.

라) 중앙2017공정17

이 사건은 소수 노동조합의 의견 수렴 없이 소수 노동조합원들에 대하여만 불리한 임금협약을 체결한 것은 공정대표의무 위반이라고 판정한 사례로서 교섭대표노동조합의 재심신청을 모두 기각하고 초심을 유지하였다. 중노위는 (1) 교섭대표노동조합이 임금협약 체결 전 소수노동조합들로부터 충분한 의견을 수렴하였다거나 교섭진행상황 등에 대한 정보제공을 하였다고 보기 어렵고, (2) 임금협약 결과 교섭대표노동조합 조합원은 임금이 인상되었으나, 소수노동조합1의 조합원은 기존의 직무수당을 받지 못하게 되었고, 소수노동조합2 조합원은 월급여액이 감소하게 된 점 등을 종합하면 노동조합간 조합원 사이에 임금 차별이 존재하고 차별에 합리적 이유가 없으므로 공정대표의무 위반에 해당한다고 판정하였다.

해당 사건은 임금협약으로 인해 노조 간에 임금 차별이 있는지 둘째, 임금 차별이 있다면 차별에 합리적 이유가 있는지를 다뤘다. 첫 번째 사항에 대하여 중노위는 임금협약으로 인해 교섭대표노동조합원 12명 모두 월급여액이 40만원에서 68만원까지 인상되었으나 소수노조1의 조합원은 일급이 인상되었더라도 기존에 받던 직무수당 30만원을 받지 못하게 되었고, 소수노조2의 조합원은 오히려 월급여액이 약 19만원 정도 감소하여 소수노조와 다수노조 조합원 사이에 차별이 존재한다고 판단하였다. 그리고 차별의 합리성에 대해서 중노위는 (1) 해당 노동조합들에 대하여 의견을 제출할 기회를 충분히 부여하고 협의할 뿐만 아니라 교섭요구안 결정 이유 등에 대하여 설명할 의무가 있음에도 불구하고 '임금 하락 발생 부분'에 대하여 사전에 성실하게 설명하거나 협의를 하였다고 보기 어렵고, 임금협약을 체결하기 전에 소수노동조합이나 조합원의 의견을 충분히 수렴하거나 교섭진행 상황 등에 대한 정보제공을 하였다고 보기 어렵고, (2) 이 사건의 교섭대표노동조합은 임금협약 체결 전에 소수노동조합의 의견을 여러 차례 수렴했고, 임금협약이 동일노동 동일임금 원칙을 반영한 것이라 공정대표의무 위반이 아니라고 주장하나, 중노위는 (1) 교섭요구안에 대한 의견을 수렴하고 이를 확정하는 과정에서 임금하락 발생 부분에 대하여 사전에 성실하게 설명하거나 협의를 하였다고 보기 어렵고, (2) 동일노동 동일임금이라고 주장하지만, 조합원 각각의 근무경력이 서로 다르고 소수노조의 조합원 업무내용이 연료설비 기계로서 대표노동조합의 조합원과 업무 내용이 서로 달라 교섭대표노동조합의 주장에 설득력이 부족한 점, (3) 사용자가 임금협약과 관련하여 임금평준화에 의문을 제기하면서 재교섭 노력에 적극적인 점을 종합할 때 임금 차별에 합리적 이유가 없다고 판단하였다.

마) 중앙2017공정23.24 병합

이 사건은 소수 노조에게 노동조합 사무실과 근로시간면제 시간을 배분하지 않은 것은 합리적 이유 없는 차별로 공정대표의무 위반이라고 판정하고 초심 일부를 취소한 사례다. 소수노조는 사용자가 노동조합 사무실 등³⁾을 제공하지 않은 것과 사용자와 교섭대표 노동조합이 근로시간면제 시간을 배분하지 않은 것이 공정대표의무 위반이라며 2017년 7월 서울지방노동위원회에 시정신청을 하였다. 초심에서 지노위는 근로시간면제 시간을 배분하지 않은 것은 공정대표의무 위반이라며 일부 인정하는 판정을 했으나, 소수노조와 교섭대표노조는 초심판정의 일부 취소를 구하는 재심을 신청하였다.

중노위는 (1) 노동조합 사무실은 노동조합 존립과 발전에 필수적이고 핵심적인 요소인데 사업장 내 시설을 적절히 배치하면 가용할 공간을 확보할 수 있을 것으로 보여 교섭대표노조에게만 노동조합 사무실을 제공하고 소수노조에게 사무실을 제공하지 않은 것은 합리적 이유가 있다고 볼 수 없고, (2) 근로시간면제 시간을 교섭대표노동조합에게만 배분하고 소수 노동조합에게 전혀 배분하지 않은 것도 합리적 이유가 없는 차별로서 공정대표의무 위반이라고 판정했다. 단협 체결일 기준 전체 조합원 수 260명에 대한 소수노조의 조합원 수 18명의 비율에 따라 총근로시간면제한도(연간 4,000시간)의 6.9%인 276시간이 부여될 수 있고, 이 시간이 무시할 정도로 작은 시간이 아니다. 그리고 사용자는 교섭대표노조가 사용하는 3,470시간을 제외한 잔여 시간을 소수노조에게 배분하는 것이 현실적으로 가능하지만 이를 위한 실질적 노력이 전혀 없었으므로 공정대표의무 위반이라고 판정하였다.

바) 중앙2017공정 25.26

이 사례는 소수노동조합에 노동조합 사무실을 제공하지 않은 것은 합리적 이유가 있어 공정대표의무 위반에 해당되지 않으며, 근로시간면제 시간 배분에 있어 교섭대표노조도 공정대표의무 위반의 의무이행 주체라고 판정한 사례다. 중노위는 (1) 소수 노동조합 조합원 수가 전체 조합원 중 비율이 낮고 그 숫자도 적으며, 조합원 수에 단순 비례하여 노조사무실을 배분할 경우 이 사건을 신청한 노조가 실제 사용할 수 있는 면적이라고 보기 어려우며, 회사에 여유 공간이 부족한 것으로 보이므로 소수노조에 노조사무실을 제공하지 않은 것은 합리적 이유가 없는 차별이라고 보기는 어렵다고 하여 공정대표의무 위반이 아니라고 판정했고, (2) 교섭대표노조의 공정대표의무는 자신과 그 조합원에 비하여 다른 노조와 그 조합원을 합리적인 이유 없이 차별하지 않을 의무로서 교섭대표행위

3) 사무실 이외에도 비품, 집기, 통신시설 등을 제공하지 않은 것을 포함한다.

를 함에 있어서 소극적으로 불합리한 차별을 해서는 안 된다는 의미에 그치는 것이 아니라 적극적으로 공정하게 대표할 의무까지 포함하는 것이므로 사용자와 함께 공정대표 의무를 이행하여야 한다고 판정하였다. 중노위는 소수노조에게 사무실을 제공하지 않은 것과 관련하여 (1) 노조사무실 제공 여부는 사용자의 시설·형편 등 제반 여건을 고려하여 결정할 사항으로 사용자가 모든 노조에게 당연히 제공해야 할 의무라고 보기 어려운 점, (2) 소수노조의 조합원 수(16명)가 교섭대표노조 조합원 수(408명)와 비교하여 비율이 현저히 낮고 숫자가 적은 점, (3) 조합원 수에 비례하여 사무실 면적을 산정할 경우 실제 사용할 수 있는 면적이라고 보기 어려운 점, (4) 소수노조는 일부 공간(영업소와 휴게실, 차고지)을 활용하면 사무실 마련이 가능하다고 주장하나, 각 공간이 여러 여건 상 현재로서는 소수노조에게 노조 사무실을 제공하지 않은 것은 사회통념 상 용인될 수 있는 범위를 벗어났다고 할 수 없으므로 합리적 이유가 없는 차별이라고 보기는 어렵다고 판정⁴⁾하였다.

사) 중앙2017공정27~29

이 사례는 소수노조에게 노조 사무실을 제공하지 않은 것은 공정대표의무 위반이 아니지만 근로시간면제 시간을 배분하지 않은 것은 공정대표의무 위반이라고 판정한 사례로서 초심이 유지된 사례이다. 중노위는 노조 사무실 미제공이 공정대표의무 위반에 해당하는지에 대해서는 (1) 단체협약이 체결된 경위, (2) 창구단일화 절차에 참여한 노조의 조합원 수 및 그 사업장별 분포, (3) 기업시설의 공간적 여건, (4) 교섭대표가 아닌 노조의 교섭요구 사항의 내용 등을 고려해서 판단⁵⁾해야 한다고 전제한 후, 해당 사업장 사용자의 경영상태, 시설·형편 등 제반 여건을 고려해 볼 때 (1) 소수노조의 조합원 비율이 2.6%로 현저히 낮은 점, (2) 조합원 수에 비례하여 면적을 사용할 경우 0.97m²에 불과한 점, (3) 소수노조가 사무실 공간 제공을 요구했을 뿐 노조 사무실 마련이 가능한 공간이 존재하는지에 대한 구체적인 주장을 하지 않은 반면, 사용자는 준공영제 실시 이후 사용면적을 최소화하여 마땅한 공간이 없다고 주장하는 등 적극 소명하여 실제 사무실을 제공할 만한 여유가 없는 것으로 판단되는 점을 고려해볼 때 노조 사무실을 제공하지 않은 것이 사회통념상 용인될 수 있는 범위를 벗어났다고 할 수 없다고 판정했다.

근로시간면제 배분에 대해서는 (1) 교섭대표노조에게만 근로시간면제 시간을 부여하고 소수노조에게 전혀 배분하지 않은 점, (2) 조합원 수에 비례해서 한도 시간을 할당해야 하는 것은 아니더라도 특별한 사정이 없으면 소수 노조에게 근로시간면제를 완전히 배제

4) 대전지방법원 2015.5.6. 선고 2014구합101414 판결 참조.

5) 서울행법 2013.6.26. 선고 2013구합50777 판결 참조

하는 것은 합리성을 인정받기 어려운 점, (3) 고용노동부 근로시간면제 한도 고시에 따르면 연간 5,000시간 이내인 바, 산술적으로도 총 130시간이 면제 한도로 배분될 수 있는 점, (4) 산술적으로 산출된 시간이 무시할 수 있을 정도로 적은 시간이 아니라는 점, (5) 노조의 유지·활동과 같은 기본적인 사항에 대해서는 소수노조를 보호할 필요성이 매우 크고, 소수노조의 경우에도 조합원의 고충처리 등 노조활동을 위한 최소한의 시간이 필요한 점을 종합적으로 고려해 볼 때 공정대표의무 위반에 해당한다고 판정하였다.

아) 중앙2017공정31.32

이 사례는 소수노조에게 노조 사무실과 근로시간면제 시간을 배분하지 않은 것은 합리적 이유 없는 차별로 공정대표의무 위반으로 판정한 사례로서 초심을 유지한 판정이다. 중노위는 노조 사무실을 소수노조에게 제공하지 않은 것에 대해 (1) 단체협약에는 노동조합에게 사무실을 대여한다고 했으나 교섭대표노조에게만 노조 사무실을 제공하고 있으므로 노조간 차별이 존재하고, (2) 단협 체결일 기준, 소수노조는 52명으로 교섭대표노조 조합원 수 411명과 비교한 비율이 12.6%로 결코 낮다고 할 수 없어서 소수노조도 그 규모에 상응하는 사무실이 필요한 것으로 보이고, (3) 조합원 수에 단순 비례하여 교섭대표노조가 사용하는 사무실 면적의 12.6%로 산정하더라도 실제 사용가능한 면적으로 보이고, (4) 현지 출장하여 확인한 결과, 차고지에 사무실을 제공할 수 있는 공간을 확보할 수 있고, 사용자 또한 소수노조에게 2.2평 정도의 공간을 제공하겠다고 하였다가 입장을 철회한 점을 들어 공정대표의무 위반에 해당한다고 판정했다.

근로시간면제 시간 배분에 대해서 (1) 조합원 수에 비례하여 노조전임자와 근로시간면제 시간을 할당해야 하는 것은 아니더라도 특별한 사정이 없으면 소수노동조합에게 전혀 배분하지 않은 것은 합리성을 인정받기 어렵고, (2) 해당 사업장의 근로시간면제 한도는 연간 최대 5,000시간 이내인 바 산술적으로도 약 560시간이 부여될 수 있으며 이 시간이 무시될 정도로 적은 시간이 아니다. 사용자는 또한 근로시간면제 한도를 모두 부여하고 있지 않고 교섭대표노조에게 총 4,580시간을 부여하고 있는 점을 감안하면 교섭대표노조와 근로시간면제 시간 배분에 대한 교섭이 필요한 것으로 보여 공정대표의무 위반이라고 판정하였다.

자) 중앙2017공정33

이 사례는 소수노조에게 근로시간면제 시간 추가분에 대한 미배분과 간호사 배치전환에 있어 소수노조를 합의 주체로 명시하지 않은 것을 공정대표의무 위반으로 볼 수 없다고 판정한 사례로서 초심을 유지한 사례이다. 소수노조는 (1) 교섭대표노조와 사용자가 2016년 단체협약 및 2017년 보충협약에 대한 설명이나 정보공유를 하지 않았고, 소수노조가 협약서 교부를 요구하였으나 이를 거부하여 소수노조 및 소수노조 조합원이 교섭대표노조와 사용자 간에 체결한 협약 내용을 알 권리를 침해 받았다. (2) 근로시간면제자의 처우에 대해서도 소수노조를 배제하고, 나아가 간호사 배치전환에 있어 소수노조 조합원을 배제한 채 교섭대표노조와 사용자가 합의하여 배치한 것은 매우 불합리한 결과를 초래한 것으로 공정대표의무 위반이라고 주장하였다.

중노위는 (1) 근로시간 면제 부분에 대해서는 교섭대표노조가 협의할 의사가 있었고, 소수노조가 정한 일시와 장소에 출석한 점, 현재 일부 근로시간면제를 배분받아 사용하는 점 등을 볼 때 공정대표의무 위반에 해당한다고 보기 어렵다고 판정했다. (2) 간호사 배치전환의 합의 주체로 명시하지 않은 것과 실제 간호사 배치전환에 대해서는 다음과 같은 근거로 공정대표의무 위반이라고 보기 어렵다고 판정했다. (1) 보충협약의 간호사 부서 배치 규정은 교섭대표노조뿐 아니라 창구단일화 절차에 참여한 모든 노조의 조합원들에게 동일하게 적용되는 점, (2) 단체협약 체결을 위한 교섭과정, 단체협약 체결 후의 이행과정에서 노동조합 측 주체는 '특별한 규정이 없는 한' 교섭대표노조이다. 따라서 교섭대표노조가 결정된 후에 교섭단위 내 다수의 노조 조합원에게 모두 동일하게 적용되는 사안에 대하여 개별 노조에게 협의 및 합의 주체의 지위를 인정하면 혼란이 발생할 수 있으므로 교섭단위 전체를 대표하는 교섭대표노조가 협의 및 합의 주체가 되는 것은 차별이라고 볼 수 없다⁶⁾. (3) 소수노조가 보충협약에 대해서 절차적·실체적 합리성이 결여되어 단체협약을 다시 체결해야 한다고 주장하는 것에 대해서 중노위는 단체협약을 다시 체결하거나 공정대표의무 위반 사항에 대해서 사실 인정과 대책의 계시를 해야 한다고 보기 어렵다고 판정하였다.

6) 다만, 교섭대표노조가 협의 및 합의의 주체로서 역할을 수행하는 과정에서 소수노조의 입장이 충분히 반영되지 않고 소수노조 조합원이 상대적으로 불리한 취급을 받는다면 이에 대해서는 공정대표의무 위반이나 부당노동행위 등이 성립할 수 있다. 그러나 이렇게 사후 운영에 있어서 나타날 수 있는 문제발생 가능성을 들어 미리 중립적으로 규정된 사항을 차별적 관점에서 해석하는 것은 받아들이기 어렵다고 중노위는 판단하였다. 따라서, 교섭대표노조가 소수노조 조합원인 간호사의 배치전환에 대하여 합의를 하는 경우에는 소수노조와의 사이에 신의칙상 요구되는 '성실한 의견 수렴' 등 합리적 절차를 거쳐야 하는데, 만일 대표교섭노조가 이 절차를 밟지 않고 합의를 행하였다면 사용자의 부당노동행위(사용자는 교섭대표노조가 이와 같은 합리적 절차를 밟았는지 확인하는 것이 필요하다)가 성립되거나 교섭대표노조의 공정대표의무 위반이 성립될 수 있으므로 별도의 구체적 절차를 밟을 수 있다고 명시하고 있다.

5. 공정대표의무제도 개선 방안

공정대표의무제도의 원조인 미국의 경우와 달리 한국의 공정대표의무제도는 교섭창구 단일화 제도의 합헌성을 위한 필수적 전제로 간주된다. 교섭창구단일화 절차에 의해 단체교섭권과 쟁의행위권의 주도권을 상실하는 소수노동조합과 그 조합원의 보호를 위한 필수불가결한 제도가 공정대표의무제도인 것이다(강성태, 2017). 한국의 공정대표의무는 단순히 단체협약의 내용에서 차별성만이 아니라 단체협약의 내용과 단체교섭의 전 과정에 걸쳐서 그리고 소극적인 노력이 아닌 차별을 제거하기 위한 적극적 노력에까지 적용되고 있다. 그럼에도 불구하고 공정대표의무제도는 합리적 차별을 판단하는 기준에 대한 불명확함, 그로 인한 노동위원회 공정대표의무 위반 사례 간 불일치, 위반에 대한 시정조치의 미흡 등 여러 문제점을 드러내고 있다. 법제도 상의 미비점을 보충하기 위한 몇 가지 개선 사항은 다음과 같다.

첫째, 공정대표의무 위반 시정신청제도를 보완해야 한다. 노동위원회가 교섭대표 노동조합과 사용자의 공정대표의무 위반에 대해 시정명령을 내리더라도, 위반이 확정되기 전까지는 위반행위를 처벌할 수 있는 규정이 없다. 다만 노동위원회가 공정대표의무 위반행위에 대해 내린 시정명령이 확정되었음에도 불구하고, 이를 준수하지 않는 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(노조법 제89조). 공정대표 의무 위반 시정명령은 확정된 명령을 불이행할 경우 형사처벌 규정을 두고 있으나, 소송으로 사건이 장기화될 경우 판결 확정시까지 이행을 강제할 수단이 없어서 구제명령의 실효성 확보가 어렵다. 또한 뒤늦게 시정명령 위반 확정 판결이 내려져 형사처벌을 하더라도 시정명령 이행의 시의성이 떨어져 현실적인 권리구제 수단으로는 미흡하다(이영면 외, 2019). 따라서 교섭에 대한 정보공유나 타임오프 시간 배분 등 시간이 지나면 실효성을 잃게 되는 사안에서는 초심 결정을 이행하도록 하는 이행강제금 같은 장치가 필요하다. 또한 확정되지 않은 재심 결정에 대한 이행강제 방안으로 긴급이행명령 제도가 있으나, 신청 주체가 중앙노동위원회고 이행명령 결정은 법원에 맡겨져 있어 이 또한 이행을 담보하기에는 미흡한 제도라고 판단된다. 따라서 당사자 신청으로 노동위가 이행을 강제할 수 있는 장치가 필요하다(홍종기, 『매일노동뉴스』2018년 5월15일자).

둘째, 교섭대표노조의 교섭 활동은 교섭대표노조의 조합원만이 아닌 전체 조합원의 이익을 위한 교섭이므로 이를 지지할 수 있도록 절차적 정당성을 확보할 수 있는 기제가 마련되어야 한다. 관련하여 서울고등법원 2017. 8. 18. 선고 2016나2057671 판결은 공정대표의무 위반에 대한 절차적 측면의 판단으로 소수노조에도 단체협약 찬반투표권을 보장해야 한다고 판단하였다. 따라서 교섭창구단일화 절차에 참여한 전체 조합원을 대상으로 교섭결과에 대한 찬반투표를 반드시 거치도록 제도화 하는 것을 검토해야 한다(이

영면 외, 2019).

셋째, 교섭과정에서의 공정대표의무 운영을 위한 개선이 필요하다. 앞서 지적했듯이 교섭대표노조에게는 교섭과정에서의 소수노조 의견 수렴, 정보 제공 등의 의무가 있다. 다만 교섭대표노조가 어느 정도로 해야 소수노조의 의견 수렴이나 정보 제공 등을 했다고 볼 것인가를 두고는 판단 기준이 애매하다. 또한 교섭의제와 관련해서도 교섭대표노조의 합리적 이유가 있는 '재량권'을 어디까지 보아야 하는가의 문제가 있다. 이러한 애매함으로 인해 교섭과정에서 공정대표의무 위반 사례는 거의 찾아볼 수 없다.

넷째, 노사협의회 근로자위원 선출 시 복수노조가 존재하는 경우 과반수 노조가 위촉권을 행사하여 소수노조와 조합원의 협의회 참여를 실질적으로 제한하더라도 공정대표의무 위반이 아니라고 판단하고 있다. 노사협의회 구성 시 소수노조가 배제되지 않도록 근로자위원 선출 규정을 합리적으로 개정할 필요성이 있다.

참 고 문 헌

- 강성희·김용진. 2015. “교섭창구단일화와 관련된 노동위원회 분쟁의 현황과 평가(I) -공정대표의무 위반을 중심으로-”. 『노동법포럼』 제14호, 41~105쪽.
- 고려대학교 산학협력단. 2014. 『복수노조 운영실태 및 노사관계에 미치는 영향 분석』. 고용노동부
- 국제공인노수사사무소. 2007. 『복수노조 병존 사업장의 노사관계 실태에 관한 연구』. 노동부
- 김영문·남상간. 2016. “복수노조와 부당노동행위 -노동조합들 간의 분쟁과 부당노동행위-”. 『법학연구』 47, 635~665쪽. 전북대학교 법학연구소
- 김지영. 2016. “복수노조의 시행이 노사갈등에 미치는 영향”. 서울대학교 대학원 경영학 석사학위논문
- 노용진. 2015. “복수노조 형성의 영향요인”. 『산업관계연구』 제25권 제3호, 59~83쪽. 한국고용노사관계학회
- 민주노총 정책연구원. 2012. 『복수노조 시행 전후 노사관계 변화 연구』. 민주노총
- 아주대학교 산학협력단. 2011. 『복수노조의 유형별 조직실태 및 교섭창구 단일화 사례분석 연구』. 중앙노동위원회
- 안재원. 2017. “복수노조 실태를 통해 드러난 복수노조 문제점과 노동조합의 향후과제”. 2017-10 금속노조 이슈페이퍼
- 이성희·김정환·조성재·손영우·권현지. 2011. 『복수노조 및 전임자 실태와 정책과제』. 한국노동연구원
- 이승욱. 2015. “교섭창구단일화제도 시행 3년의 평가와 제도 개선 방향”. 『노동법포럼』 제14호, 1~39쪽.
- 이정희·김정우·손영우·윤효원·정경은·허인. 2018. 『기업별 복수노조와 단체교섭』. 한국노동연구원
- 이준희. 2016. “교섭창구 단일화 체계 하에서 소수노조가 갖는 단체교섭권의 범위”. 『노동법포럼』 제18호, 81~119쪽.
- 전 인. 2009. “복수노조 허용에 따른 현장 노사관계의 도전과 기회: 대기업 경제주의 노동조합의 의식조사 사례 중심”. 『노동정책연구』9(2), 163~198쪽. 한국노동연구원
- 조상균. 2014. “복수노조하의 조합간 차별과 공정대표의무”. 『노동법학』(52), 297~323쪽. 한국노동법학회
- 하연정. 2018. “교섭대표노동조합의 공정대표의무 위반 사례 연구”. 고려대학교 노동대학원 노동법학과 석사학위 논문

- 이원희. 2015. “노사관계측면에서 바라본 교섭창구단일화제도의 현황과 시사점”. 『노동법 포럼』 제14호, 107~139쪽.
- 홍석범. 2014. “복수노조 그 후 3년, 조합원들이 바라본 회사노조의 모습과 현장의 변화들”, 2014-04 금속노조 이슈페이퍼