연구보고서
2022-13

업종별 단체교섭 활성화 방안

이정희·박제성·박종식·손영우

한국노동연구원

목 차

요 약 ····· i

제1장 들어가며 ····· (이정희) ····· 1

제1절 문제 제기 ····· 1

1. 업종별 협약의 효력과 노동시장 불평등 ····· 2
2. 단체교섭과 노동조건에 관한 국가의 책무 ····· 4
3. 다양한 방식의 단체교섭, 이미 진행 중 ····· 5
4. 용어에 대하여 ····· 7

제2절 보고서 구성 ····· 9

제2장 업종별 노사관계의 규범적 구조 : 사회적 공서 모델과 제3자 보증인의 역할 ····· (박제성) ····· 11

제1절 서 론 ····· 11

1. 노사관계의 개념 ····· 11
2. 노사자치주의 비판 ····· 12
3. 단체협약의 공적 기능 ····· 15
4. 보론 : 프랑스의 비노사자치적 노사관계 ····· 17

제2절 헌법 제32조 제3항의 해석론 ····· 24

1. 근로자 보호법 가설 비판 ····· 25
2. 계약 자유의 원칙 수정 가설 비판 ····· 28

제3절 노동조합법 제30조 제3항의 해석론 ····· 29

1. 교섭방식 ····· 29
2. 노동관계 당사자 ····· 33

3. 국가 등의 의무 ····· 35

제3장 업종별 단체교섭 한국 사례 분석 및 시사점
····· (박종식) ····· 38

제1절 들어가며 ····· 38

제2절 주체 측면 ····· 42
1. 학교 비정규직 3노조와 지자체 및 교육청 간 교섭 사례 ····· 42
2. 이해당사자까지 참여한 사회적 합의 : 택배산업 과로사 대책 ····· 45

제3절 의제 측면 ····· 48
1. 화물연대 안전운임제 사례 ····· 49
2. 보건의료산업 의료공공성 강화 및 인력확충 사례 ····· 52

제4절 교섭구조 측면 ····· 55
1. 우체국 택배기사 노사관계의 3자 교섭 사례 ····· 55
2. 자동차 부품사들의 계열사 단위 교섭 모델 ····· 58

제5절 효력확장 측면 ····· 61
1. 영화산업 스태프 표준보수제 ····· 62
2. 플랫폼 배달업종 노사정 사회협약 ····· 65

제6절 요약 및 함의 ····· 67

제4장 프랑스 업종별 교섭위원회와 업종노사정위원회제도
····· (손영우) ····· 69

제1절 문제 제기 ····· 69

제2절 프랑스 노사교섭 제도 개관 ····· 72
1. 단체협약 효력 확장・확대제도 ····· 72
2. 노・사 단체의 대표성 제도 ····· 75

제3절 프랑스의 업종별 교섭과 제도 ····· 77

1. 업종별교섭위원회(CPPNI) ····· 78
2. 업종노사정위원회(CMP) ····· 82

제4절 업종별 단체교섭의 기능 변화와 운영 사례 ····· 85
1. 업종 병합과 업종별 단체교섭의 기능 변화 ····· 85
2. 업종별교섭위원회 운영 사례(공공 공연업종) ····· 90

제5절 소 결 ····· 95

제5장 영국 자율주의와 업종별 공동위원회 구상 … (이정희) ····· 97

제1절 문제 제기 ····· 97
1. 노조 조직률과 단체협약 적용률 관계 ····· 98
2. 업종별 단체교섭 복원 방안 제안 ····· 99
3. 장의 구성 ····· 102

제2절 영국 노사관계에서 정부의 역할 : 자율주의 재해석 ····· 103
1. 제한된 해석 : 정부의 방임과 노사의 자율 ····· 103
2. '자율주의'하에서 정부의 역할 : 임금위원회를 중심으로 ····· 106

제3절 단체교섭 재구성 방안 ····· 112
1. 개 요 ····· 112
2. 노사공동위원회(NJC) ····· 113

제4절 소 결 ····· 121

제6장 결론 : 한국형 업종별 단체교섭 활성화 방안
····· (이정희 · 박제성) ····· 126

제1절 연구결과 요약 ····· 126
1. 업종별 노사관계의 규범적 구조 : 사회적 공서모델과 제3자 보증인의 역할 ····· 126
2. 업종별 단체교섭 한국사례 분석 및 시사점 ····· 129
3. 프랑스 업종별 교섭위원회와 업종별 노사정위원회제도 ····· 129
4. 영국 자율주의와 업종별 공동위원회 구상 ····· 131

제2절 한국형 업종별 단체교섭 활성화 방안 : (가칭) 업종별 단체교섭 연석회의 ····· 135
1. 당사자의 대표성 ····· 135
2. 상설기구 혹은 비상설기구? ····· 142
3. 단체협약의 성립 ····· 143
4. 단체협약의 효력 ····· 144

참고문헌 ····· 146

표 목 차

<표 1-1> 회사형태, 담당업무, 노조 조직화 정도와 고용위기 ····· 2
<표 1-2> 노사관계 다양성 ····· 6

<표 4-1> 노조와 사용자단체 대표성 기준 비교 ····· 75
<표 4-2> 전산업 수준 노조대표성 계산 결과 ····· 76
<표 4-3> 사용자단체 대표성 측정 결과 ····· 76
<표 4-4> 연도별 업종노사정위원회(CMP) 현황 ····· 84
<표 4-5> 공공 공연업종 노·사 단체 ····· 92

<표 5-1> 의무교섭사항(예시) ····· 117

그림목차

[그림 1-1] OECD 국가들의 소득불평등과 단체협약 적용률 ····· 3

[그림 4-1] 노조조직률과 협약적용률 국제 비교 ····· 69
[그림 4-2] 단체협약적용률과 임금불평등 관계 ····· 70
[그림 4-3] 단체협약 효력 확장 절차 ····· 73
[그림 4-4] 협약의 효력 확장과 확대 제도 ····· 74
[그림 4-5] 2020년 업종노사정협의회 논의 의제 ····· 84
[그림 4-6] 프랑스 산업구조(공연・음악・영상・영화) ····· 90

[그림 5-1] 영국 노조 조직률과 단체협약 적용률(1974~2021년) ····· 98
[그림 5-2] 영국 노동조합 조합원 수와 소득 불평등 ····· 102
[그림 5-3] 영국 단체협약 적용률(1946~2016년) ····· 109

요 약

1. 들어가며

그동안 단체교섭 관련 논의는 기업별로 분절화된 단체교섭 구조가 노동시장 불평등 완화와 격차 축소에 큰 역할을 해 오지 못했다는 점을 드러내고, 업종별 단체교섭이 필요하다는 점을 제기하는 데 초점을 두고 있었다. 관련 논의는 1990년대 말부터 2000년대 초반까지의 몇 년을 제외하고는 업종별 단체교섭이 활성화되지 못한 현실과 맞물려 필요성 및 그 방향을 넘어서는 주제로 발전하지 못하였다. 최근 들어 일부 업종·직종별 노동시장이 발전한 곳을 중심으로 초기업 형태의 단체교섭이 진행되는 사례를 분석한 연구도 있지만 해당 사례의 일반화 가능성을 탐색한 연구는 그리 많지 않다.

이 연구에서는 그동안 업종별 단체교섭 관련 논의에 적극 포섭되지 않았던 '정부'의 역할에 주목하면서 활성화 방안을 찾고자 한다. 우리는 노조와 사용자단체라는 독립적이고, 자율적이며, 각각의 대표성을 갖는 조직들 간에 교섭을 통해 단체협약을 체결한다는 기본 원리가 정부의 교섭 테이블 형성 지원과 체결된 단체협약 효력 확장의 근거 마련을 통해 더욱 잘 구현될 수 있다는 문제의식을 갖고 업종별 단체교섭 활성화 방안을 모색하고자 한다.

2. 업종별 노사관계의 규범적 구조 : 사회적 공서모델과 제3자 보증인의 역할

노사관계는 노와 사만의 이항관계를 지칭하는 것이 아니다. 여기에는 언제나 제3항, 즉 정부(국가)의 존재와 기능이 함축되어 있다.

노와 사는 정부의 존재를 상정한 채 양자간의 관계를 형성하는 것이다. 때로는 정부를 밀어낸 채 노와 사의 주도권을 확립하려고 하기도 하고, 때로는 정부를 직접 상대로 요구사항을 관철시키려고 하기도 하고, 또 때로는 정부를 자기 편으로 끌어들여 동맹관계를 맺으려고 하기도 한다. 어느 경우에나 이른바 노사관계는 삼각형의 구조인 것이다.

노사관계의 모델은 노사관계를 구성하는 다양한 소여(所與)들 – 법령, 단체협약, 근로계약, 근로자, 노동조합, 사용자, 사용자단체 등 – 을 어떻게 배치하는가, 어떠한 효과를 의도하면서 배치하는가, 그 배치의 결과 어떠한 규범적 효과가 발생하는가에 따라서 달라진다. 사회적 공서 모델을 구성하는 법적 몽타주의 핵심에 헌법 제32조 제3항이 있다. 헌법 제32조 제3항에 따르면 "근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다." 이 "기준"은 공서(公序)로 기능한다. 즉 근로조건의 기준을 정하는 것은 어디까지나 법률의 관할권에 속한다. 단체협약은 기준을 정할 수 없다. 기준을 정할 수 없으므로 기준을 변경할 수도 없다. 즉 단체협약은 법률이 정한 기준을 임의로 변경할 수 없다. 법률이 허락하는 경우에만 변경할 수 있을 뿐이다. 노사의 자율성은 법률의 타율성 내에서만 보장된다. 그런 점에서 한국의 노사관계는 사회적 자치 모델이 아니라 사회적 공서 모델에 속한다고 할 수 있다.

헌법 제32조 제3항의 첫 번째 의미는 여기에 있다. 그것은 공통의 준거를 보증하는 제3자의 권위 하에 근로자와 사용자가 자주적으로 노사관계를 형성한다는 법적 몽타주를 제작하는 데 참여한다(헌법 제33조 제1항과 함께). 계약의 효력을 보증하는 제3자의 존재를 상정하는 경우에만 계약의 자유는 완성될 수 있다. 계약은 채권자와 채무자의 쌍무적 관계가 아니라, 제3자가 참여하는 삼각형의 관계이다. 그것은 근로계약관계에서도 마찬가지이다. 근로계약관계는 사용자와 근로자가 맺는 쌍무적 관계가 아니다. 제3자 보증인이 참여하는 삼면관계이다. 삼각형의 구도를 유지하는 경우에만 근로계약관계는

인적 예속관계가 아니라 근대의 법질서가 수용할 수 있는 계약관계가 된다. 그렇게 본다면 헌법 제32조 제3항은 계약 자유의 원칙에 대한 수정이 아니라, 오히려 반대로 계약 자유의 원칙을 완성하기 위하여 필연적으로 요청되는 제3자 보증인의 존재에 근거를 부여하는 규정이라고 할 수 있다.

노동조합법 제30조 제3항의 규범적 근거가 여기에 있다. 이에 따르면, "국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다." 이것은 노력의무이다. 즉 교섭이 이루어지지 않았다고 해서 국가 등에 대하여 무슨 법적 제재를 가할 수 있는 것은 아니다. 하지만 노력의무도 엄연히 법적 의무에 해당한다. 즉 구체적인 결과 발생 여부와 무관하게 노력은 해야 하는 것이다. 아무 노력도 하지 않고 있으면 위법한 상황이 벌어지는 셈이다. 특히 이 규정은 국가 등이 단체교섭 활성화를 위하여 적극적인 의지를 갖고 있을 때 노사관계에 개입할 수 있는 유력한 근거가 된다. 또한 노동관계 당사자의 일방 또는 쌍방이 국가 등에 대하여 단체교섭의 활성화를 위하여 적극적인 지원과 개입을 요청하고자 하는 경우에도 유력한 근거가 된다.

단체교섭의 활성화를 위하여 국가 등이 지원할 수 있는 내용에는 어떤 것이 있을까? 기업별 교섭의 경우에는 부당노동행위제도가 작동하기 때문에, 국가 등의 지원과 개입은 이것을 타고 들어가는 방식이 될 것이다. 즉 사용자의 교섭거부나 불성실한 교섭으로 인하여 교섭이 활성화되지 못하는 상태가 지속될 경우, 국가 등은 그것이 부당노동행위에 해당할 수 있음을 알리고 사용자에게 교섭에 적극적으로 임하도록 촉구하는 것이다.

그런데 업종별 교섭의 경우에는 조금 상황이 다를 수 있다. 사용자단체가 업종별 교섭을 거부하는 경우에도 국가 등의 지원과 개입은 노동조합법상의 부당노동행위제도를 타고 들어갈 수 있는가? 즉 사용자단체의 교섭거부도 부당노동행위에 해당하는가? 사용자단체

의 교섭거부는 노동조합법 제90조에서 정하고 있는 벌칙의 대상이 되는 형사상 부당노동행위에 해당한다고 말하기는 어렵다. 하지만 사용자단체의 교섭거부는 노동위원회 구제신청의 대상이 되는 부당노동행위, 즉 행정상 부당노동행위에는 해당할 수 있다. 그러나 여전히 구제명령만으로는 사용자단체의 단체교섭을 끌어내기 어려운 부분이 있다. 단체교섭이 실질화되기 위해서는 사실상의 행위가 수반되어야 하기 때문이다. 그렇다면 업종별 교섭의 활성화를 위하여 부당노동행위 감독 이외에 국가 등의 지원과 개입은 어떤 방식이 가능할까? 업종별 단체교섭 연석회의 아이디어는 바로 이 질문에 대답하기 위하여 고안된 것이다.

3. 업종별 단체교섭 한국사례 분석 및 시사점

한국에서 기존 기업별 단체교섭의 일반적인 관행에서 벗어나는 사례들을 검토하였다. 단체협상의 전개과정을 염두에 두고 주체, 의제, 교섭구조, 효력확장 측면 등으로 구분해서 해당되는 사례들을 간략하게 검토하고 그 의미들을 확인하고자 하였다. 특히 이러한 요인들에 시장, 기업, 정부는 각자 어떻게 영향을 미치고 있었는가를 함께 검토하면서 그 함의를 찾아보고자 하였다. 주체 측면에서는 '학교 비정규직 3노조와 지자체 및 교육청 간 교섭' 및 '이해당사자까지 참여한 사회적 합의 : 택배산업 과로사 대책' 사례를 다뤘다. 의제 측면에서는 '화물연대 안전운임제', '보건의료산업 의료공공성 강화 및 인력확충' 사례를, 교섭구조 측면에서는 '우체국 택배기사 노사관계의 3자 교섭', '자동차 부품사들의 계열사 단위 교섭 모델' 사례를 살펴보았다. 효력 확장 측면에서는 '영화산업 스태프 표준보수제', '플랫폼 배달업종 노사정 사회협약' 사례를 다뤘다.

교섭 주체의 측면에서는 노사 1 대 1의 관계가 아닌 다중적인 관계, 또는 업종 차원에서 진행되는 단체교섭의 사례들을 확인할 수 있었으며, 의제 측면에서는 개별 기업 수준에서의 임금 인상이나 근로

조건 개선을 넘어서, 우리 사회의 안전과 건강을 노사관계의 연장 선상에서 풀어가는 사례들을 살펴보았다. 교섭구조 측면에서는 주로 한국사회에서 점차 비중이 커지고 있는 원하청 관계를 아우르는 단체교섭들을 검토했는데, 이는 주체 측면에서의 수평적 확대와는 다소 상이하게 수직적 위계관계하에서의 확장이라는 의미를 찾을 수 있었다. 또한 효력 확장은 기존 기업별 교섭의 가장 큰 단점인 조합원이나 개별 기업 대상의 적용 한계를 넘어서 업종 차원에서 전체 취약노동자들에게 공통적으로 적용되면서 임금 및 근로조건의 향상을 가져온다는 점에서 의미를 찾을 수 있었다.

4. 프랑스 업종별 교섭위원회와 업종노사정위원회제도

프랑스에서는 업종 수준의 단체협약을 통해 업종 내 임금과 노동조건의 수준이 정해지며 업종 내에서 기업 간의 경쟁이 관리된다. 그래서 신규업종 일부를 제외한 모든 업종에서 운영되고 있는 단체협약이 존재하고 정기적으로 갱신된다.

프랑스에서는 법률을 통해 업종교섭의 임무와 업종교섭에서 교섭사안과 사안별 교섭 주기를 규정하고 있다. 무엇보다 단체교섭의 진행을 위해 '업종별 교섭위원회(CPPNI)'의 설치를 법률로 명시하고 있다. 이는 상설노사동수기구로 매 업종마다 설치하여 업종교섭을 진행하고, 이후 필요시 협약내용에 대한 해석 의견을 제시한다. 업종별 교섭위원회의 설치가 의무는 아니지만, 노·사 단체교섭이 5년 이상 존재하지 않으면 단체협약 효력확대제도를 통해 유사 업종의 단체협약을 적용받거나, 독립업종으로 인정받지 못해 다른 업종과 통합된다.

또한, 노·사 단체가 업종별 교섭위원회를 설립하려고 하지만 갈등이나 대립이 존재하여 성사되지 못하면, 노동부장관은 법에 따라 노·사 단체의 요청이나 직권으로 '업종노사정위원회(CMP)'를 소집할 수 있다. 이를 위해 노동부장관은 정부 대표로 위원회의 위원장을

선임하고 위원장은 교섭의 촉진 및 중재 역할을 수행한다. 업종노사정위원회에서는 갈등의 쟁점, 업종별 교섭위원회 설립 및 운영 등에 관해 협의하고, 합의에 도달하게 되면 업종별 교섭위원회에 역할을 넘겨주게 된다. 현재 377개의 CPPNI(2022년 4월 기준)가 고용부에 등록되어 있고, CMP 65개(2020년 기준)가 운영되고 있다.

최근 프랑스 정부는 한편으로는 35시간 노동제도의 유연한 적용과 기업의 경쟁력 제고를 위해 기업협약 활성화 정책을 진행하면서도, 동시에 다른 한편으로 업종의 파편화를 막고 효과적으로 운영되게 하려고, 소규모 업종이나 노·사 단체가 취약하거나 없어 교섭이 진행되지 못하는 업종에 대해 현재 운영 중인 유사 업종과 병합하는 작업을 진행하는 등 업종교섭을 실질화했다. 이와 같은 과정에서 업종 수준의 교섭이 업종 내 임금과 노동조건의 기준을 마련하고 업종 내 기업 간 경쟁을 관리하는 역할과 함께, 오늘날 중소기업이나 취약계층에 대한 지원이 강조되고 있다. 특히, 중소기업에 취약한 인적자원관리, 기업 활동계획 지원, 법률서비스 제공 등 업종 노·사 단체의 역할이 추가되고 있다.

이 같은 프랑스 사례는 우리에게 다음과 같은 시사점을 주고 있다.

우선, 중층적 교섭의 중요성이다. 기업교섭은 구체적인 사업 현장에서 실질적인 해결책을 논의하고 경쟁력 강화를 위해 노·사가 노력할 수 있다는 측면에서 오늘날 강조되는 범주라면, 초기업교섭은 기업교섭에서 발생할 수 있는 임금과 노동조건의 격차를 산업 수준에서 조정하여 시장에서 공정한 경쟁을 보장하고 기업 간, 고용 형태별 격차를 줄여 산업노동시장의 양극화를 방지하는 범주로, 두 가지 수준의 협의가 병행될 때 건강한 산업생태계가 조성될 수 있다. 오늘날 프랑스에서 기업 수준의 협의를 강조하고 장려하면서도 동시에 업종 수준의 협의 역시 내실 있게 진행될 수 있도록 제도적으로 정비하고 있는 상황은 기업교섭 체제하에 여전히 초기업 수준 협의 필요성에 대해 논란이 존재하는 우리나라에 시사점을 제공한다.

둘째, 업종교섭의 제도화 방향이다. 프랑스 사례는 노·사 단체의

조직률이 낮아 업종교섭이 활성화되지 못한 상황이라면 업종교섭을 위해 업종교섭의 위상, 의제, 주기에 관한 규정을 포함하여 업종별로 노·사가 참여하는 노사기구를 법률로 규정하여 업종 수준의 협의가 활성화될 수 있도록 안내하고, 추진되지 못할 경우, 정부가 주도하여 지원할 수 있는 방향을 모색할 수 있는 사례로 충분하다.

마지막으로 업종교섭에 대한 적극적인 정부의 역할이다. 사회적 대화에서 한국 정부는 노사정 3자 협의에 대해선 나름의 경험도 존재하고 역할을 일정 정도 수행하고 있지만, 2자 협의에 대해선 매우 소극적이다. 만약 업종교섭이 당사자들 간의 이해 교환의 성격만 있는 것이 아니라, 노동시장 내 임금과 노동조건의 기준을 마련하고 기업 간 경쟁을 관리하는 등 공적인 성격을 지니고 있다면, 특히 한국에서 유난히 문제가 심각한 노동시장의 이중구조 해소를 위한 통로가 될 수 있다면, 공적 이해의 담지자인 정부가 업종교섭 활성화에 더욱 적극적이어야 한다. 프랑스 사례는 정부가 교섭에 방관자가 아니라 촉진자 역할을 할 수 있고 오늘날 그 역할이 점점 중요해지고 있다는 사실을 보여주고 있다.

5. 영국 자율주의와 업종별 공동위원회 구상

영국의 자율주의는 1) 노사가 어느 정도 힘의 대등성이 있을 때에는 자율적인 단체교섭에 맡겨둔다는 의미도 있지만 2) 힘의 대등성이 없을 때에는 정부가 개입하여 대등성 확보를 지원하고, 궁극적으로 노사 자율주의가 작동되게 한다는 의미도 있다. 자율주의는 흔히 '정부 방임'으로 이해되곤 하는데, 이 연구에서는 정부의 방임으로만 해석하는 것이 아니라 저임금 노동자 보호를 위해 임금위원회(Wage Council)를 설치·운영하고 단체협약의 확장 적용을 담보하는 법률을 통해 정부가 개입하였다는 점을 드러내었다. 대처 정부 집권 이후 노조 활동을 제약하는 방식으로 정부가 개입하는 것과는 다른 방식의 정부 개입이다. 정부는 또한 공정임금결의안, 고용보호법 등을 통

해 노사 자율적인 단체교섭 결과물인 단체협약을 관련 업종 내 무노조·무협약 상태에 있는 노동자들에게도 확장될 수 있도록 하였다. 자율적인 단체협약(및 확장 적용)과 임금위원회 합의사항과 이의 확장 적용은 노동자들이 종속적 관계에서 사용자에 의해 일방적으로 결정되는 임금·노동조건의 적용을 받지 않도록 하는 것을 지원하였다. 결국 자율주의하에서도 정부가 노동시장이 다수를 위해 기능할 수 있도록 하기 위한 공적 역할을 수행했음을 보여준다.

그러나 이러한 역사적 경험은 대처 정부 집권 이후 크게 훼손되었고, 노조 조직률의 2배에 달하던 단체협약 적용률은 2021년 현재 조직률과 거의 유사한 수준으로까지 하락하였다. 반면 소득불평등은 단체협약 적용률 하락과는 반대로 심화하였다. '선언'에서는 이러한 노동시장의 문제가 노동3권 보장의 제한 및 업종별 단체교섭의 축소와도 관련이 있다고 보고 업종별 단체교섭 복원과 업종별 단체협약의 포괄적인 적용이 노동시장 불평등 문제를 해소할 수 있는 주요한 방안이라고 강조한다.

영국 노동당은 '선언'의 제안을 수용하고 그 구체적인 방안을 2017년 총선 공약에 포함한 데 이어 2021년 당대회에서는 좀 더 구체적인 방안을 발표하였다. 노동당은 일하는 사람들이 빈곤 수준의 임금과 불안정한 고용에서 벗어나게 하기 위한 뉴딜 정책(Labour's New Deal for Working People)의 일환으로 업종별 공정임금협약(Fair Pay Agreements)을 도입하겠다고 밝혔다. 노동당은 이를 위해 노동당 정부가 집권하면 임기 첫 100일 이내에 이 내용을 법으로 제정할 계획이다. 이 업종별 공정임금협약이 운영되면, 해당 업종의 노동자와 사용자 대표는 정부가 마련한 교섭 테이블에 함께 참여하여 최저임금과 노동조건의 수준을 결정한다. 결정사항은 해당 업종 내 모든 사용자와 노동자들에게 구속력을 갖게 된다. 이 공정임금협약이 해당 업종의 최저기준(floor)으로 기능하여 많은 사용자들이 제공하고 있는 적정 수준을 일부 사용자가 약화시킬 수 없도록 할 것이다. 노동당은 가장 먼저 성인을 위한 사회돌봄업종(adult social care sec-

tor)에서부터 이 협약 체결을 추진할 계획이다.

이 같은 영국 사례 분석은 다음과 같은 시사점을 준다. 첫째, 자율적인 업종별 단체교섭 촉진에 관한 정부의 역할에 관한 것이다. 정부는 노동자들의 임금・노동조건이 적어도 사용자에 의해 일방적으로 결정되지 않도록 하는 한편 해당 업종 내 노사 대표들 간 자율적인 단체교섭을 통해 결정되도록 보증해야 한다. 이때 정부는 특정 임금률이나 노동조건의 기준을 설정하는 역할을 하는 것이 아니라 단체교섭 테이블에 함께 앉기도 어려운 노・사 대표자들을 자리에 앉혀서 자율적으로 교섭을 하도록 돕는 역할을 한다. 이미 한국의 노동관계법에는 관련 내용을 담은 조항이 있다: “근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다.”(근로기준법 제4조), “국가 및 지방자치단체는 기업・산업・지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다.”(노조법 제30조제3항). 이를 더 적극적으로 해석하여 노사 간 힘의 대등성이 확보되지 않은 경우에는 정부가 해당 업종의 단체교섭 촉진을 위한 위원회 구성권을 갖게 하는 방안을 고려할 수 있다. 영국 사례에서 확인할 수 있었던 것은 노사 간 힘의 대등성을 확보하기 어려워 효과적인 단체교섭이 진행되지 않거나, 단체교섭을 하더라도 최소한 보장되어야 하는 노동조건의 기준을 마련하기 어려운 경우에 정부가 대등성 확보를 지원하여 궁극적으로 노사 자율/자치를 실현하고자 하였다는 점이다.

둘째, 업종별 단체교섭에 참여하는 노사 당사자에 관한 것이다. 해당 업종을 대표하는 노조와 사용자단체로부터 각각 추천된 동수의 인사가 노・사 교섭 대표자로 참석한다는 것이 기본 원칙이다. 사용자단체는 현재 등록관(Certification Officer)에 등록된 단체 외에도 정부를 상대로 한 로비와 같이 상호 이익을 위해 설립된 사용자단체가 한 업종 내에 10여 개씩 존재하므로 이들이 단체교섭 기능을 담당하도록 제안하고 있다. 하지만 사용자 측이 참석을 거부할 수도 있

다. ‘선언’에서는 우선 사용자 측의 거부와 관련, 정부 공공조달에서의 패널티 부여 등으로 참석을 독려하되 그래도 참석하지 않는다면 정부가 해당 업종 사용자들을 대표할 수 있는 인물을 교섭당사자로 지명할 수 있도록 하였다. 노조들은 해당 업종 내에서 경합할 수 있다. ‘선언’은 노조 내부 논의를 거쳐 공동의 대표를 선출하거나, 노조의 상급단체 내 조정절차를 마련하여 결정하는 방안을 제시하였다. 한국에서는 학교비정규직 사례에서처럼 복수의 노조가 하나의 교섭단을 꾸려 교섭을 진행하는 등 관련 경험이 있다. 하지만 교섭대표권 확보를 위해 같은 총연맹 산하 노조들 간에 갈등이 발생할 수 있는 만큼 조정절차도 함께 논의하여야 한다.

셋째, 체결된 협약의 적용범위에 관한 것이다. 정부는 노사 자율적인 단체교섭을 통해 체결된 단체협약이 적어도 해당 업종 내에서는 조합원 여부와 관계없이 모든 노동자에게 적용되도록 보증(만인효)할 필요가 있다. 한국 노동법에 단체협약의 구속력 확장 조항이 없는 것은 아니지만(노조법 제35조 및 제36조), 그 기준으로 ‘사업 또는 사업장’ 또는 ‘하나의 지역’만을 규정하고 있을 뿐 업종에 대한 내용이 포함되어 있지 않다. 확장 적용의 요건으로 해당 단위 내에서 그 단체협약의 적용을 받는 노동자들의 비중(반수 이상 또는 3분의 2 이상과 같이)으로 제시하고 있을 뿐 해당 단체협약을 체결하는 주체들의 대표성 범위에 대한 언급은 없다.

6. 한국형 업종별 교섭 활성화 방안

이상의 연구내용을 바탕으로 한국형 업종별 단체교섭 활성화 방안의 구체적인 상을 제시하고자 한다. 우리는 (가칭) 업종별 단체교섭 연석회의 설립을 제안한다. 연석회의 구성 측면에서 당사자(근로자대표, 사용자대표)의 대표성, 연석회의 상설기구화 여부, 단체협약 체결 방식, 체결된 단체협약의 효력 범위 등을 살펴보겠다.

첫째, 당사자 대표성 측면이다. 근로자단체와 사용자단체의 대표

성은 사회적으로 인정되는 대표성이 법적으로 승인되는 구조를 갖는다고 할 수 있다. 경사노위나 최저임금위원회에 근로자대표로 참여하고 있는 전국 규모의 총연합단체인 노동조합에 소속되어 있는 업종별 노동조합은, 그것이 단위노조이든 연합단체이든 혹은 총연합단체의 업종별 내부조직이든 불문하고, 업종별 단체교섭 연석회의에 참여할 수 있는 대표성이 인정된다고 할 것이다. 또한 경사노위나 최저임금위원회에 참여하는 전국적 규모의 사용자단체에 소속되어 있는 업종별 사용자단체는, 그 명칭이 사업자단체이든 사업주협회이든 혹은 전국 규모의 사용자단체의 업종별 내부조직이든 불문하고, 업종별 단체교섭 연석회의에 참여할 수 있는 대표성이 인정된다고 할 것이다.

둘째, 연석회의 상설기구화 여부다. 노조법 제30조제3항에 따라 노동관계 당사자는 업종별 단체교섭 연석회의 소집을 국가 등에 대하여 요청할 수 있으며 그러한 요청이 있는 경우에 국가 등은 이에 적극 화답해야 할 의무가 있다고 할 것이다. 노동관계 당사자로부터 그러한 요청이 없더라도 국가 등은 단체교섭 활성화를 위해 직권으로 업종별 단체교섭 연석회의를 소집할 수 있다고 할 것이다. 이러한 설명은 우리가 연석회의를 필요할 때마다 소집하는 비상설기구로 이해하고 있다는 점을 의미한다. 다만, 교섭의 원활한 진행을 위해 필요한 사전 조사·연구를 위한 기능 수행은 상설로 해 둘 필요가 있다.

셋째, 단체협약 체결 방식이다. 노사 어느 쪽이든 대표성을 갖는 단체가 복수로 존재할 때가 검토대상이다. 각 노조와 각 사용자단체가 각 1표씩 의결권을 행사하여 각각의 과반수로 의결하는 방식, 연석회의 참석한 모든 노사단체의 만장일치로 의결하는 방식, 프랑스 방식을 참고하여 연석회의 참석 노조의 대표성을 측정하여 협약 체결 및 거부권 행사를 가능하도록 하는 방식, 교섭 참여 노조 중 하나의 노조에 의한 협약 서명만으로도 협약이 체결되도록 간주하는 방식 등을 고려할 수 있다.

넷째, 연석회의에서 체결된 업종별 단체협약은 협약당사자인 사용

자단체의 구성원인 사용자를 구속하는 데 그 본래적 의의가 있다. 따라서 협약 당사자인 사용자단체의 구성원인 사용자와 고용관계를 맺고 있는 모든 근로자에게 적용된다.

제 1 장
들어가며[1)]

제1절 문제 제기

그동안 한국에서 단체교섭 관련 논의는 기업별로 분절화된 단체교섭 구조가 노동시장의 불평등 완화와 격차 축소에 큰 역할을 해 오지 못했다는 점을 드러내고, 업종별 단체교섭이 필요하다는 점을 제기하는 데 초점을 두고 있었다. 관련 논의는 1990년대 말부터 2000년대 초반까지의 몇 년을 제외하고는 업종별 단체교섭이 활성화되지 못한 현실과 맞물려 필요성 및 그 방향을 넘어서는 주제로 발전하지 못하였다. 최근 들어 일부 업종・직종별 노동시장이 발전한 곳을 중심으로 초기업 형태의 단체교섭이 진행되는 사례를 분석한 연구도 있지만 해당 사례의 일반화 가능성을 탐색한 연구는 그리 많지 않다.

이 연구에서는 그동안 업종별 단체교섭 관련 논의에 적극 포섭되지 않았던 '정부'의 역할에 주목하면서 활성화 방안을 찾고자 한다. 우리는 노조와 사용자단체라는 독립적이고, 자율적이며, 각각의 대표성을 갖는 조직들 간에 교섭을 통해 단체협약을 체결한다는 기본 원리가 정부의 교섭

1) 본 연구 진행과정에서 세 차례 간담회에 참석하여 연구의 방향과 세부 내용에 대해 심도 있게 토론하고 조언을 해주신 강성태 교수(한양대), 이창근 연구위원(민주노동연구원), 박명준 선임연구위원(한국노동연구원)과 자료 수집 및 보고서 편집을 위해 애써주신 김수정 전문보조원(한국노동연구원)께 감사드린다.

테이블 형성 지원과 체결된 단체협약 효력 확장의 근거 마련을 통해 더욱 잘 구현될 수 있다는 문제의식을 갖고 업종별 단체교섭 활성화 방안을 모색하고자 한다.

1. 업종별 협약의 효력과 노동시장 불평등

자본주의 대전환에 따른 지형변화가 가속화되고 있는 가운데 노동시장 이중구조로 인해 보호받지 못하는 노동자가 다수 존재하고 있고, 앞으로도 취약계층 중심으로 피해가 더 심각하게 집중될 것이라는 우려가 확산하고 있다. 소득구조의 이중체제가 노동시장 이중구조 확산 추세를 제어하지 못하는 것과 함께 노사관계에서도 기업규모별, 고용형태별 이중구조 양상이 드러나고 있다. 아래 <표 1-1>은 기후위기 대응 차원에서 단계적 폐쇄가 진행 중인 석탄화력발전소 노동자들의 폐쇄에 따른 고용 위기의 정도를 회사 형태와 담당 업무, 노조 조직화 정도에 따라 살펴본 것인데 임금 수준과 고용안정성이 상대적으로 낮은 자회사・협력사 및 2차 밴드 노동자들의 경우 노조 조직화 정도 역시 낮다는 것을 보여준다.

1997/98년 IMF 구제금융 위기 이후 가속화된 노동법적 보호기제의 연성화(고용, 임금, 노동시간 유연화)는 디지털 전환 및 그린뉴딜 정책 추진 과정에서도 지속될 가능성이 높으므로 업종별 단체교섭과 단체협약 효력의 확장을 통해 노조로 조직되지 않은 불안정 노동자들을 포섭하는 제도적 보완이 필요하다.

노동시장 불평등 문제에 대응하기 위하여 노동조합과 업종별 단체교섭, 중앙집중화된 임금결정제와 같은 제도(institutions)를 적극 활용해야

〈표 1-1〉 회사형태, 담당업무, 노조 조직화 정도와 고용위기

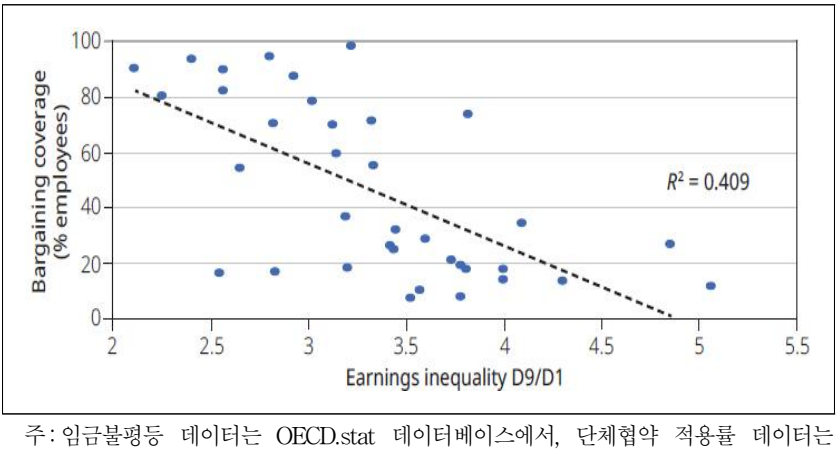
고용 위기	상	중	하
회사 형태	2차 밴드	자회사, 협력사	발전공기업
담당업무 (공정)	연료・환경설비운전	경상정비, 청소・경비 등	사무, 엔지니어링
노조 조직화	매우 낮음	낮음	높음

자료: 박태주・이정희(2022)를 바탕으로 필자 수정.

한다는 점은 부연할 필요가 없을 것이다. 이미 다수 연구(Card, 2001; Farber et al., 2018; Jaumottee and Buitron, 2015)에서는 이러한 제도가 잘 작동할수록 불평등도는 낮다는 점을 논증하고 있다. 다사용자 교섭(multi-employer bargaining)과 높은 단체협약 적용률은 해당 산업 내 기업 간 임금 격차를 줄임으로써 전체적으로 임금 불평등을 낮춘다는 분석 결과도 다수 있다(Hayter and Weinberg, 2011; Hayter, 2015; Hayter and Visser, 2021).

OECD 회원국인 36개국 자료를 분석한 연구(Hayter and Visser, 2021)에 따르면, 단체협약 적용률이 높을수록 P90/P10 십분위율[2], 즉 소득불평등도는 낮아진다. 2017년 기준으로 십분위율은 2.12(스웨덴)부터 5.07(미국)까지 걸쳐 있는데, 단체협약 적용률이 10% 떨어질 때마다 불평등도가 0.34%포인트 증가하였다. 물론 불평등 확대에는 다른 요소들(교육, 기술, 세계화 등)도 영향을 미치겠지만, 적어도 불평등과 단체협약 적용률 간 상관관계는 확인할 수 있다.

〔그림 1-1〕 OECD 국가들의 소득불평등과 단체협약 적용률



주: 임금불평등 데이터는 OECD.stat 데이터베이스에서, 단체협약 적용률 데이터는 ICTWSS 데이터베이스와 ILOSTAT에서 갖고 왔음.
자료: Hayter and Visser(2021: 171).

2) 고소득자 10%의 소득이 총소득에서 차지하는 비율을 저소득자 10%의 소득이 총소득에서 차지하는 비율로 나눈 것이다. 그 숫자가 클수록 불평등도가 높다는 것을 의미한다.

Hayter and Visser(2021) 연구가 더욱 주목되는 이유는 업종별 단체교섭의 중요성을 보여주었을 뿐 아니라 공적 권위(public authorities)에 의한 단체협약 적용 확장제도 활용 필요성을 제시하고 있기 때문이다. 효력 확장제도가 노동시장에서 특히 취약한 지위에 있는 이주노동자, 파견노동자, 임시계약직 노동자, 플랫폼노동자 등을 보호하기 위한 최저선(floor)을 설정하는 정책이 될 뿐 아니라 단체교섭을 안정화시켜 갈등의 수준을 낮추기 때문에 사용자들에게도 도움이 된다고 강조한다.

단체협약 효력 확장(extension)은 특정 업종이나 직종 내에서 노사 자율교섭을 통해 체결된 단체협약이 특정 기업의 해당 협약을 체결한 사용자단체 가입 여부에 관계없이 해당 업종・직종 내 모든 노동자들에게 적용된다는 것을 의미한다. 이는 특정 교섭 단위 내에 있는 모든 노동자(조합원 여부 불문)에게 협약이 적용되는 만인효(erga omnes)와는 차이가 있다. Hayter and Visser(2021)는 단체협약 효력 확장이 자발적으로 이뤄지는 경우도 있지만 법에 정해진 바에 따라 이뤄질 필요가 있다고 주장한다. 그렇지 않으면 사회적 보호를 받기 어려운 소규모 기업 및 취약계층 노동자 보호가 어렵다고 보기 때문이다. 이는 단체협약이 사적(私的) 이해관계 집단인 노・사 간의 자율적인 단체교섭을 통해 만들어지지만 특정 교섭 단위 내에서만이 아니라 더 열악한 지위에 있는 노동자를 보호하기 위한 기제, 즉 공적(公的) 기능을 갖는 것으로 봐야 한다는 점을 의미한다. 이들은 저명한 법학자인 칸 프로인트를 인용하여 다음과 같이 말한다.

> “효력확장 제도를 통해 정부와 국회는 사적이해관계 집단들 간에 자율적인 교섭을 통해 마련된 규범(standards)이, 충분히 대표성을 갖는 경우, (법과) 같은 사회적 기능을 갖는다는 점을 인정하고, 그렇기 때문에 국회에서 만든 규범과 같은 법적 지위를 부여받게 된다(Kahn-Freund, 1954).” (Hayter and Visser, 2021: 190)

2. 단체교섭과 노동조건에 관한 국가의 책무

체결된 단체협약의 효력 확장을 위한 공적 권위의 역할과 함께 논의해야 할 것은 단체협약 체결 이전에 업종별 단체교섭을 성사시키기 위한 공

적 권위의 역할이다.

업종별 교섭 활성화는 자주적인 단체교섭권 보장, 적정임금 보장, 인간의 존엄성을 보장하는 근로조건의 기준 설정 등과 같은 헌법의 노동 가치와 이념을 실현하기 위한 가장 효율적이고 시급한 방법이다. 또한 헌법에서 명시하고 있지는 않으나, 동일가치노동 동일임금(equal value work, equal pay)'이라는 노동에서의 평등 가치와 이념을 구현하기 위한 수단으로서도 가장 적절한 방법에 속한다.

헌법은 이를 위한 국가의 의무를 명시하고 있다: '국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며'(헌법 제32조 제1항), '근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.'(헌법 제32조 제3항), '근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 …단체교섭권… 을 가진다.'(헌법 제33조 제1항)

또한 우리는 2021년 1월 법 개정으로 노동조합및노동관계조정법에 삽입된 제30조 제3항에 주목한다.

> "국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다." (노조법 제30조 제3항)

이 조항은 단체교섭 구조에 관한 노사의 자율적 선택을 보장하면서도 국가 및 지방자치단체가 이 자율적 선택을 지원하고, 이에 따라 단체교섭이 활성화될 수 있도록 하기 위해 노력해야 한다는 의무를 부여하고 있다. 관련 법 해석론은 본 연구 제2장에서 다루고 있는데, 이 조항은 국가 등이 단체교섭 활성화를 위한 의지를 갖고 있을 때 노사관계에 개입할 수 있는 근거가 된다. 또한 노동관계 당사자 일방 또는 쌍방이 국가 등에 대하여 단체교섭 활성화를 위하여 적극적인 지원과 개입을 요청하고자 하는 경우에도 유력한 근거가 된다.

3. 다양한 방식의 단체교섭, 이미 진행 중

우리가 이 연구를 착수하게 된 또 다른 배경 중 하나는 그동안 상대적

으로 노동조합 조직화와 노사관계 형성이 더뎠던 2차 노동시장의 노동자들의 조직화가 조금씩 확산하고 있고, 이 부문에서 기존과는 다른 방식의 단체교섭과 사회적 대화가 추진되고 있기 때문이다.

<표 1-2>는 박명준(2022)를 참고하여 노사관계 다양성을 노사관계 형성의 정도와 일자리 특성으로 나눠 크게 네 가지 유형으로 정리한 것이다. 대기업·공공부문, 정규직, 고임금, 높은 조직률을 특징으로 하는 일자리(주로 1차 노동시장)에서는 노사관계 형성 정도와 관계없이 대부분 기업별 단체교섭을 진행하고 있다. 반면 중소기업, 기간제·간접고용·특수고용, 저임금, 낮은 조직률을 특징으로 하는 일자리(주로 2차 노동시장)에서는 기업별 단체교섭을 거의 찾기 어렵고, 주로 업종 및 직종 수준에서 단체교섭과 (제도적·비제도적) 사회적 대화를 진행하고 있다. 이는 이 일자리가 이동성과 개별성이 높고 장소·시간의 제한이 약하다는 특징을 갖고 있기 때문이기도 하지만 기업 수준에서의 단체교섭이 이들의 노동조건 규범 형성에 적합한 구조가 아니기 때문이다. 본 연구 제3장에

〈표 1-2〉 노사관계 다양성

<table>
<tr><th></th><th>기형성된 노사관계</th><th>노사관계 형성 중</th><th>일자리 특성</th></tr>
<tr><td>부문</td><td>금속, 화학, 보건의료,
사무·금융, 공공기관 등</td><td>삼성그룹, IT기업 본사,
MZ세대(사무직) 등</td><td rowspan="5">대기업·
공공부문

정규직

고임금

높은
조직률</td></tr>
<tr><td>단체교섭</td><td>업종별 + 기업별 교섭</td><td>기업별 교섭</td></tr>
<tr><td>사회적
대화</td><td>제도적 사회적 대화
(총연맹별 입장 차)</td><td>제도적 사회적 대화
(총연맹별 입장 차)</td></tr>
<tr><td>일터구획</td><td colspan="2">좁음(이동성 낮음, 집단성 높음, 정해진 장소 및 시간)</td></tr>
<tr><td>발언채널</td><td colspan="2">조직 내외 온라인·오프라인</td></tr>
<tr><td>부문</td><td>건설업, 화물운송업 등</td><td>제조업 하청, 공무직
배달, 택배, 대리운전,
마트판매직 등</td><td rowspan="5">중소기업

기간제
간접고용
특수고용

저임금

낮은
조직률</td></tr>
<tr><td>단체교섭</td><td>업종·직종별 교섭</td><td>업종·직종별 교섭</td></tr>
<tr><td>사회적
대화</td><td>제도적·비제도적 사회적
대화</td><td>비제도적 사회적 대화</td></tr>
<tr><td>일터구획</td><td colspan="2">넓음(이동성 높음, 개별성 높음, 장소·시간 제한 약함)</td></tr>
<tr><td>발언채널</td><td colspan="2">좁은 일터 내 오프라인 및 업종·직종 온라인</td></tr>
</table>

자료: 박명준(2022)을 참고하여 필자 재구성.

서 살펴보겠지만 택배, 화물, 사내하청, 플랫폼 배달노동, 대리기사, 학교 비정규직, 영화산업 등과 같이 간접고용노동자와 이른바 특수형태근로종사자들의 사례는 그 자체로 업종별 단체교섭의 형태를 띠고 있을 뿐 아니라 교섭 또는 사회적 대화의 결과물은 해당 업종 내 임금·노동조건의 규범으로 역할을 하고 있다.

화물차주에 대한 안전운임제가 대표적이다. 특고로 분류되는 화물차주들의 연합체인 화물연대는 정부 부처와 화주연합회와 논의 테이블을 형성하여 논의한 결과, 안전운임제 도입 및 적용 연장에 합의하였다. 법을 제한적으로 해석하면, 주체 측면에서 화물연대는 법상 노동조합이 아니고, 논의 테이블 역시 법상 단체교섭이 아니며, 합의서 역시 법상 단체협약이라 부르기 어려울 것이다. 하지만 실질적인 측면에서는 화물연대는 화물차주들의 대표체로 인정받았고(교섭 당사자격 인정), 사용자단체인 화주연합회와 해당 정부 부처인 국토교통부와 논의를 진행하여(업종별 단체교섭), 화물차주들의 운임제도(임금협약)를 마련하였다. 이 안전운임제 도입 근거는 화물자동차 운수사업법에 마련(법적 근거)되었고, 구체적인 내용은 국토교통부 고시(정부 행정조치)로 만들어졌다. 관련 노·사와 정부가 마련한 합의 내용이 법 조항으로 구체화되었고, 이에 따라 전국의 모든 화물차주들에게 적용되고 있는 것이다.

우리가 지향하는 업종별 단체교섭의 상과 단체협약의 내용 및 구속력의 확장성을 사실상 구현해 내고 있는 것으로 보인다. 특히 이 과정은 정부의 역할과 입법을 통한 해당 제도의 근거 마련 및 협약의 확장성(보편적용)을 이뤄냈다는 점에 우리는 특히 주목한다. 노사관계에서 정부의 제3자 보증인으로서 역할, 단체협약의 공적(公的) 성격에 대한 논의를 진행할 수 있는 하나의 근거로 볼 수 있기 때문이다.

4. 용어에 대하여

우리가 사용하는 용어에 대해서는 두 가지를 먼저 언급하겠다. 첫째, '업종별 단체교섭'에 관한 것이다. 기업별 교섭의 문제점을 극복하고 산별교섭을 성사시키자는 노동조합 운동 진영의 노력이 생각보다 성과를 거

두지 못하면서, 또한 산업 수준은 아니지만 업종, 직종, 지역 등 다양한 층위의 단체교섭이 기존 기업별 구조를 극복하는 하나의 상으로 고려될 수 있다는 판단에서 최근 노동현장은 물론 노동연구 진영에서도 '초기업별 교섭'이라는 용어가 사용되고 있다. 하지만 우리는 '업종별 단체교섭'이라고 부르기로 한다.

단체교섭이 노동조합의 조직 단위가 아니라 사용자단체의 조직 단위에 대응하여 진행되고, 체결한 단체협약 내용이 해당 산업/업종 내 임금과 노동조건에 대한 규범을 설정함으로써 그 산업/업종에서 경쟁하는 사용자 간에 공정한 경쟁질서를 확립("정직한 사용자 보호")하는 의미를 갖는다는 점(박제성, 2020)에서 '산별교섭' 또는 '업종별 교섭'과 같이 그 적용범위를 특정한 연구가 진행될 필요가 있다. 한국에서는 사용자들이 산업단위가 아니라 업종 단위로 조직되어 있기 때문에 (예컨대 자동차협회, 조선협회, 병원협회, 은행연합회 등과 같이), 업종별 단체교섭이 더 자연스럽고 적절한 용어가 될 수 있을 것이라 판단한다(박제성, 2020).

업종별 협약이 임금과 노동조건에 관한 규범을 설정하여 같은 업종에서 서로 경쟁하는 사용자들 사이에 공정한 경쟁 질서를 확립하는 것을 목적으로 한다고 볼 때 (또한 상대적으로 추상성이 강한 법률의 공백을 업종 단위에서 메우는 역할을 한다고 할 때) 이 협약이 수행하는 역할은 공적(公的)인 성격을 갖는다. 업종별 협약의 공적 기능을 인정할 때 협약의 적용 범위에 들어오는 모든 사용자(사용자단체 회원사)와 노동자에 대해 구속력을 갖게 하는 만인효(erga omnes)와 사용자단체에 가입하지 않은 사용자에까지 효력을 부여하는 단체협약 구속력 확장(extension)에 관한 논의를 진행할 수 있을 것이다.

둘째, '노동관계'에 관한 것이다. 우리는 노사관계를 노와 사만의 이항관계가 아니라 제3항, 즉 정부(국가)의 존재와 기능이 함축되어 있는 삼각형의 구조임을 밝히면서 제3자 보증인으로서 국가의 역할과 기능이 무엇인지 논한다. "노사관계는 없고 노정관계만 있다"는 표현에서처럼 우리는 노사관계에 마치 정부가 포함되지 않는 것처럼 이해하는 경향이 있다. 이를 감안하면 우리는 업종별 단체교섭 활성화 방안을 논의하면서 '노사관계'를 '노동관계'로 재호칭하는 시도를 함께 하는 셈이다. 근로계약이나

취업규칙, 단체협약 등의 자치규범이 헌법과 각종 노동관계법 등 법률의 틀 안에서 확인된다는 점에서, 즉 법률을 벗어난 노사자치를 염두에 두고 있지 않다는 점에서 '노사관계'를 '노동관계'로 재호칭할 필요가 있다는 점을 논한다. 하지만 현실에서는 '노사관계'라는 용어가 광범위하게 활용되고 있다는 점에서 본 연구에서는 '노동관계'라는 용어에 대한 우리의 문제의식을 드러내는 데 집중하고자 한다.

제2절 보고서 구성

보고서의 구성은 다음과 같다. 업종별 노사관계의 규범적 구조에 관한 논의(제2장)를 한 뒤 국내 상황(제3장)을 살펴보고 외국 사례(제4장 프랑스, 제5장 영국)를 참고한 뒤 연구진의 결론(제6장)으로서 정책적 제언을 하고자 한다.

이론적 토대에 해당하는 제2장에서는 업종별 노사관계의 규범적 구조를 살펴본다. 노사관계를 노와 사만의 이항관계가 아니라 제3항, 즉 정부(국가)의 존재와 기능이 함축되어 있는 삼각형의 구조임을 밝히면서 제3자 보증인으로서 국가의 역할과 기능이 무엇인지 논한다. 또한 단체협약이 노사 자율로 체결하는 것이지만 법률로 정한 기준을 임의로 변경할 수 없는 전제조건을 갖는다는 점에서 한국의 노사관계는 사회적 자치모델이 아니라 사회적 공서 모델에 속한다는 점을 주장한다.

제3장에서는 국내 사례연구를 통해 기존 기업별 단체교섭의 일반적인 관행에서 벗어나는 사례들의 특징과 그 의미를 살펴본다. 교섭 주체 측면에서는 노와 사만의 이항관계가 아닌 다중적인 관계, 또는 업종 차원에서 진행되는 단체교섭 사례를 보여준다. 의제 측면에서는 개별 기업 수준에서의 임금 인상이나 근로조건 개선을 넘어서, 우리 사회의 안전과 건강을 노사관계의 연장 선상 속에서 풀어가는 사례들을 살펴본다. 교섭구조 측면에서는 주로 원하청 관계를 아우르는 단체교섭들을 검토한다. 이는 주체 측면에서의 수평적 확대와는 다소 상이하게 수직적 위계관계하에서의

확장이라는 의미를 찾을 수 있다. 또한 효력 확장은 기존 기업별 교섭의 가장 큰 단점인 조합원이나 개별 기업 대상의 적용 한계를 넘어서 업종 차원에서 전체 취약노동자들에게 공통적으로 적용되면서 임금 및 근로조건의 향상을 가져온다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

제4장에서는 업종 수준의 단체협약을 통해 업종 내 임금과 노동조건의 수준이 정해지며 업종 내에서 기업 간의 경쟁이 관리되는 프랑스 사례를 보여준다. 프랑스에서는 단체교섭 진행을 위해 상설노사동수기구인 업종별 교섭위원회(CPPNI)를 법률에 근거하여 설치·운영한다. 또한 노사단체가 업종별 교섭위원회를 설치하려 하지만 갈등이나 대립이 존재하여 성사되지 못하면 노동부장관은 법에 따라 노·사단체의 요청이나 직권으로 '업종노사정위원회(CMP)'를 소집할 수 있다. 이 같은 프랑스 사례는 중층적 교섭의 중요성, 업종별 교섭의 제도화 방향, 업종별 교섭에 대한 적극적인 정부의 역할 측면에서 한국의 업종별 단체교섭 활성화 방안 모색에 시사점을 줄 것으로 기대된다.

제5장에서는 영국 노사관계 특징으로 꼽히는 '자율주의(voluntarism)'가 '정부 방임'으로 이해되곤 하는데, 역사적으로 정부가 저임금 노동자 보호를 위해 법률에 근거하여 임금위원회(Wage Council)를 설치·운영하고 단체협약의 확장 적용을 담보했다는 점을 보여준다. 대처 정부 이후 노사관계에 대한 정부 개입이 반노조 정책에 집중되면서 업종별 단체교섭이 크게 약화한 현실을 극복하기 위해 제안된 '노동법 개정 선언' 내용을 세부적으로 살펴본다. 이를 바탕으로 노사 자율교섭 지원을 위한 정부 역할, 업종별 단체교섭 성사를 위한 노사의 대표성과 불참하는 당사자의 참여독려 방안, 체결된 협약의 만인효 부여 등의 시사점을 정리한다.

제6장에서는 이상의 연구내용을 바탕으로 한국형 업종별 단체교섭 활성화 방안의 구체적인 상을 제시한다. 업종별 교섭의 활성화를 위하여 부당노동행위 감독 이외에 국가 등의 지원과 개입은 어떤 방식이 가능할까? 업종별 단체교섭 연석회의 아이디어는 바로 이 질문에 대답하기 위하여 고안된 것이다. 결론에서는 연석회의 구성 측면에서 당사자(근로자대표, 사용자대표)의 대표성, 연석회의 상설기구화 여부, 단체협약 체결방식, 체결된 단체협약의 효력 범위 등을 살펴본다.

제 2 장
업종별 노사관계의 규범적 구조 : 사회적 공서 모델과 제3자 보증인의 역할[3)]

제1절 서 론

1. 노사관계의 개념

"노사관계"라는 용어는 이 용어가 지칭하는 관계가 노와 사의 이항관계인 것처럼 생각하게 만드는 효과가 있는 것 같다. 그러나 이른바 노사관계는 노와 사만의 이항관계를 지칭하는 것이 아니다. 여기에는 언제나 제3항, 즉 정부(국가)의 존재와 기능이 함축되어 있다. 이때 말하는 "정부"는 정해진 임기 동안 임무를 수행하고 선거를 통해서 매번 교체되는 '정권(government)'을 의미하는 것이 아니라, 대한민국이라는 정치공동체의 영속성을 담보하는 대표기관으로서의 대문자 정부(Government)를 의미한다.

노와 사는 정부의 존재를 상정한 채 양자간의 관계를 형성하는 것이다. 때로는 정부를 밀어낸 채 노와 사의 주도권을 확립하려고 하기도 하고, 때로는 정부를 직접 상대로 요구사항을 관철시키려고 하기도 하고, 또 때

3) 이 글의 일부는 2022년 9월 29일 한국노동연구원 개원기념 세미나 「변화하는 사회, 노사관계 재구성」에서 발표되었고, 월간 『노동리뷰』 2022년 11월호에 실렸다.

로는 정부를 자기 편으로 끌어들여 동맹관계를 맺으려고 하기도 한다. 어느 경우에나 이른바 노사관계는 삼각형의 구조인 것이다.

흔히 한국에는 노사관계는 없고 노정관계만 있다는 말을 하곤 한다. 그러나 노동조합이 정부를 상대할 때에는 언제나 사용자의 존재를 염두에 두고 있는 것이다. 그리고 사용자도 정부와 노동조합의 관계를 염두에 두면서 대정부 혹은 대노동조합 관계를 형성해 가는 것이다. 그러므로 노정관계는 노사관계의 한 측면이라고 할 수 있다. 노사관계는 선분이 아니라 삼각형이다.

노사관계에서 이 제3항의 지위를 어떻게 설정하는가에 따라 노사관계의 모델이 달라진다. 노사의 지평에서 정부를 상대적으로 멀리 떨어뜨리고 노사간의 직접적인 관계를 강조하는 경우에는 노사자치주의적 모델이 형성된다(삼각형 그림에서 노와 사의 관계는 실선으로 그려지고, 노와 사가 정부와 맺는 관계는 점선으로 그려진다). 반면에 정부를 노사관계의 직접 행위자로 설정하는 경우에는 전혀 다른 노사관계 모델이 형성된다(삼각형 그림에서 세 변이 모두 실선으로 그려진다).

2. 노사자치주의 비판

이른바 시장의 자생적 질서를 신봉하는 학자 중에는 노사관계에 정부가 개입하는 것을 비판하면서 "노사자치"를 강조하는 견해들이 없지 않다. 이런 입장은 철학적으로 자유주의에 속한다고 할 수 있는데, 자유주의는 외부의 간섭이나 개입이 없는 상태를 자유로 정의한다. 따라서 자유시장의 가치를 지키기 위해서는 정부 등의 간섭이나 개입을 시장으로부터 배제해야 한다고 생각한다. 이러한 생각의 연장선 위에서 노사관계에도 정부가 개입하면 안 된다고 주장한다. 노사관계는 노와 사가 각자의 이해타산을 기반으로 거래를 성사시키는 일종의 게임으로 간주된다.

노동법학자 중에도 "노사자치"(논자에 따라서는 "협약자치" 또는 "단체자치"라는 표현을 사용하기도 한다)를 노사관계의 보편적 원칙으로 생각하는 사람들이 있는 것 같다. 예를 들면 이런 식이다. "노사관계의 역사는 노사자치가 정립되어 가는 과정이라고 해도 과언이 아닐 것이다."[4] 그

러나 노사관계는 노사자치의 정립과정이 아니라, 노사정의 삼각관계가 어떤 식으로 정립되어 가는가에 관한 과정이라고 할 것이다.

이는 프랑스 노사관계의 특징을 검토해 보는 것만으로도 충분하다. 왜냐하면 프랑스의 노사관계는 도저히 노사자치라고 부를 수 없는 어떤 고유한 특징을 보여주고 있기 때문이다. 프랑스의 저명한 노동법 교수는 이렇게 단언한다. "프랑스 노동법에서 노사자치는 신화에 불과하다."[5] 칼 포퍼의 "반증가능성" 개념을 적용한다면, 프랑스의 사례는 노사자치를 노사관계나 노동법의 보편적 원칙으로 이해하는 입장에 대한 강력한 반증으로 작용할 수 있을 것이다. 오해가 있을 것 같아서 첨언하자면, 노사자치가 필요 없다는 말이 아니다. 노사관계는 노사자치질서와 국가법질서가 상호관계를 맺고 이를 조정해가는 역동적 과정이지, 마치 노사자치가 원칙인 것처럼 전제하면서 국가는 함부로 개입하면 안 된다고 생각하는 것은 타당하지 않다는 점을 지적하고자 할 뿐이다.

근로기준법으로 대변되는 강행법규와 노사자치(단체협약)의 관계 혹은 위계를 둘러싼 논쟁은 최근에 통상임금을 둘러싸고 활발하게 진행되었다. 특히, 근로기준법상 통상임금에 해당하는 금원을 통상임금에서 제외하기로 노사가 단체협약으로 정한 경우에, 이 협약의 효력을 둘러싸고 논쟁이 진행되었다.[6] 우리 대법원은 일관해서 이를 무효로 판단하고 있다. 근로

---

4) 이정, 「집단적 노사관계법의 변천을 통해서 본 노사자치의 특징과 한계」, 『노동법학』, 제47호, 한국노동법학회, 2013, 201면.

5) Emmanuel Dockès, "Préface" à Josépha Dirringer, *Les sources de la représentation collective des salariés*, Paris, LGDJ, 2015, p. vi.

6) 이 논쟁의 의미를 조금 더 일반화하면, 결국 근로기준법보다 근로자에게 더 불리한 내용의 단체협약이 유효한가에 관한 문제가 된다. 이 문제를 다루는 관점에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 협약자치의 내재적 한계를 벗어난 것인가 여부의 문제로 다루는 것이다. 주로 독일에서 취하는 관점이고, 한국의 많은 노동법학자들도 이런 관점을 취하고 있는 것 같다. 또 하나는 강행법규 또는 공서 위반의 문제로 다루는 것이다. 주로 프랑스에서 취하는 관점이라고 할 수 있으며, 우리 근로기준법이 취하고 있는 관점이기도 하다. 왜냐하면 근로기준법 제3조는 "이 법에서 정하는 근로조건은 최저기준이므로 근로관계 당사자는 이 기준을 이유로 근로조건을 낮출 수 없다."라고 정하고 있기 때문이다. "근로관계 당사자"에는 개별 근로계약의 당사자인 근로자와 사용자만이 아니라, 개별 근로자와 사용자를 대표하여 근로조건을 정할 수 있는 권한이 있는 근로자단체와 사용자단체도 포함된다고 보아야 할 것이다.

기준법의 강행규정성에 반하기 때문이라고 본다.

이에 대해서 노사자치주의에 입각해서 판례의 입장을 비판하는 견해들이 있다. 예를 들면, 임금의 결정은 노사자치로 하는 것이 원칙이고, 여기에는 고정급만이 아니라 변동급(가산임금의 범위와 할증률)에 대한 결정도 포함된다는 견해가 그런 것이다.[7] 한편, 강행법규와 노사자치(단체협약)는 양자 모두 동등한 헌법적 근거를 갖고 있다고 하면서, 강행법규의 효력을 상대화시키고 노사자치의 우선성을 강조하는 입장도 여기에 속한다.[8]

그러나 근로시간과 임금의 결정을 순전히 노사의 자치에 맡길 것인지, 아니면 국가의 개입을 허용할 것인지 여부는 각 나라의 노사관계 모델에 따라 다르다. 노사자치로 하는 것이 원칙이라는 주장은 별로 근거가 없다. 독일 같은 나라는 가산임금에 대해서 법에서는 따로 정하는 바가 없고 대개 단체협약에서 정하고 있지만,[9] 프랑스 같은 나라는 법령에서 기준을 정하고 있다.[10] 프랑스는 법률에서 "법정근로시간(durée légale de travail)은 주 35시간으로 정한다."[11]라고 하지만, 독일은 그런 법률 규정이 없다. 독일 모델과 프랑스 모델은 서로 다를 뿐, 전자가 원칙이라고 주장할 수

---

7) 권혁, 「약정통상임금의 효력에 관한 법이론적 재검토」, 『법학연구』, 제54권 제4호, 부산대학교 법학연구소, 2013, 203~228면.

8) 김영문, 「강행적 근로기준법과 노사자치의 관계에 관한 일고찰 – 통상임금 산정기초에 관한 노사합의와 근로기준법을 중심으로」, 『노동법논총』, 제29호, 한국비교노동법학회, 2013, 237~286면.

9) 박귀천, 「탄력적 근로시간 관련 법제 해외사례 분석 : 독일」, 『월간노동리뷰』, 한국노동연구원, 2019년 3월호, 39~49면.

10) 프랑스 『노동법전(Code du travail)』, art. L. 3121-27 이하. 프랑스 시스템을 조금 더 구체적으로 설명하면 이렇다. 우선, 공서에 속하는 사항을 법령으로 정한다. 이것에 대해서는 노사가 단체교섭으로 바꿀 수 없다. 연장근로의 정의, 가산임금의 지급, 보상휴가의 지급 등이 여기에 속한다. 다음으로, 노사가 단체교섭으로 정할 수 있는 사항을 정한다. 즉 "노사자치"의 범위를 법령으로 정한다. 가산임금 할증률(10% 이상), 연장근로시간의 총량, 보상휴가의 사용방법 등이 여기에 속한다. 마지막으로, 단체협약이 없을 때 적용되는 기준을 법령으로 정한다. 예를 들어 단체협약으로 가산임금 할증률을 정하지 않으면 25~50%의 할증률이 자동으로 적용된다. 그러므로 프랑스 시스템을 관통하는 기본원칙은 이것이다. 노사의 자치는 법령에서 정한 한계 내에서 이루어진다.

11) Code du travail, art. L. 3121-27.

있는 근거는 없다. 그리고 한국의 노사관계 모델이 독일 모델과 동일하거나 유사하다고 주장할 수 있는 근거도 별로 없다.

공서로서의 근로기준법의 효력을 상대화하고 노사자치의 원칙을 내세우는 주장들은 독일식의 사회적 자치 모델을 한국의 노사관계에 억지로 끼워 맞춘 것에 불과하다는 비판을 피하기 어렵다. 왜냐하면 독일 헌법에는 한국 헌법의 제32조 제3항 같은 규정이 없기 때문이다. 제32조 제3항은 이렇게 정하고 있다. "근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다." 즉 근로조건의 기준을 정하는 것은 어디까지나 법률의 관할권에 속한다. 단체협약은 기준을 정할 수 없다. 기준을 정할 수 없으므로 기준을 변경할 수도 없다. 즉 단체협약은 법률이 정한 기준을 임의로 변경할 수 없다. 법률이 허락하는 경우에만 변경할 수 있을 뿐이다. 헌법 제33조 제1항의 의미는 단체협약이 임의로 근로조건의 기준을 정하거나 변경할 수 있다는 것을 의미하지 않는다. 이 조항의 의미는 법률이 정하는 기준 위에서 노사의 자치를 보장한다는 것이다.[12] 즉 노사의 자율성은 법률의 타율성 내에서만 보장된다. 그런 점에서 한국의 노사관계는 사회적 자치 모델이 아니라 사회적 공서 모델에 속한다고 할 수 있다.[13]

3. 단체협약의 공적 기능

사회적 공서 모델에서 단체협약이 수행하는 기능은 사회적 방임 모델(영국)이나 사회적 자치 모델(독일)에서 단체협약이 수행하는 기능과 다른 점이 있다.

첫째, 단체협약은(근로계약도 마찬가지로) 근로자에게 유리한 방향으로(만) 공서를 위반할 수 있다. 민법 제103조는 사회질서를 위반하는 법률행위의 방향을 따지지 않고 그냥 무효로 한다. 민법의 지평에서는 위반의 방향이 채무자를 향하든 채권자를 향하든 가치의 위계는 없기 때문이

12) 같은 취지로 도재형, 「통상임금 소고」, 『노동법연구』, 제35호, 서울대학교노동법연구회, 2013, 81면 : "협약 자치는 근로기준법의 기준을 전제하고 허용된다."

13) 사회적 공서 모델을 비롯해서 사회적 방임 모델과 사회적 자치 모델 등 노사관계의 모델 개념에 대해서는 박제성, 「단체협약의 만인효를 위한 규범적 논의」, 『월간노동리뷰』, 2021년 6월호, 한국노동연구원, 7면 이하 참조.

다. 하지만 노동법은 근로자를 보호하는 법이므로(노동법이 노동관계에서 공통의 준거를 설정하는 법이라고 해서 근로자보호법으로서의 가치가 완전히 사라지는 것은 아니다), 그 목적이 준수되는 한에서는 공서의 효력은 편면적으로 발휘된다. 즉 근로자에게 유리한 방향으로 공서를 위반하는 것은 유효하다. "근로조건의 향상을 위하여"라고 규정하고 있는 헌법 제33조 제1항 및 "이 법에서 정하는 근로조건은 최저기준"이라고 규정하고 있는 근로기준법 제3조의 의미가 여기에 있다. 그런 의미에서 "사회적" 공서라고 하는 것이다.

둘째, 단체협약은 사적 규범이지만 공적 기능을 수행한다. 단체협약은 사법적 주체로서의 노사간에 체결된 사적 규범이다. 즉 계약이다. 하지만 단체협약의 효력은 순수한 계약적 효력, 즉 협약당사자 간의 채권과 채무를 규율하는 효력에 그치지 않는다. 단체협약은 당사자의 울타리를 넘어 피대표단위(사업, 지역, 업종, 산업 등) 전체로 그 효력을 미친다. 즉 단체협약은 그 관할권에서는 마치 하나의 법령처럼 작용한다. 왜냐하면 단체협약을 체결하는 노동조합의 대표성은 그 구성원(조합원)만을 향한 대표성(Membership)이 아니라, 대표성이 호출되는 단위에 속해 있는 근로자 전체를 향한 대표성(Representation)이기 때문이다. 대표성이 호출되는 단위(대표단위)를 구성하고 있는 근로자공동체는 마치 하나의 법인(사단)으로 의제되고, 노동조합은 해당 근로자공동체의 기관으로 간주된다고 할 수 있다. 이것은 마치 이사가 법인의 기관으로서 법인을 대표하는 것과 같다. 기관인 이사의 행위가 법인 자신의 행위로 간주되는 것처럼, 기관으로서의 노동조합의 행위는 의제된 법인으로서의 근로자공동체 자신의 행위로 간주되는 것이다.

셋째, 일부 무효의 법리와 소급효 제한의 법리는 사적 규범인 단체협약이 공적 기능을 수행한다는 특징을 잘 드러낸다. 민법에서는 법률행위의 일부가 무효인 경우에는 그 전부를 무효로 하는 것이 원칙이며, 특별한 사정이 있는 예외적인 경우에만 일부를 무효로 한다.[14] 그러나 인격적·계속적 법률관계로서의 개별적·집단적 노동관계를 규율하는 단체협약은 반대로 일부무효를 원칙으로 한다. 그리고 단체협약의 무효에서는 무

14) 민법 제137조.

효의 효과로서 소급효의 적용도 제한된다. 기존의 단체협약에 따라서 형성된 개별적・집단적 노동관계의 다양한 요소들을 소급효에 따라서 원상회복하는 것은 사실상 불가능하기 때문이다. 이러한 내용을 법률에서 명시하고 있는 프랑스 같은 나라도 있지만,[15] 법률의 규정이 없더라도 이는 해석론상 얼마든지 도출할 수 있는 내용이다. 이것은 민법의 법리를 수정한 것이 아니라, 노동법에 고유한 법리라고 할 것이다.

4. 보론 : 프랑스의 비노사자치적 노사관계

프랑스에서는 1789년 혁명 후 1791년에 제정된 달라르드 법(loi d'Allarde)과 르샤플리에 법(loi Le Chapelier)이 구체제(앙시앵 레짐)의 동업조합을 일체 금지했던 역사가 있다. 특히 르샤플리에 법은 달라르드 법이 규정했던 동업조합의 금지를 재차 확인하면서 더욱 단호한 어조로 이렇게 천명했다. "같은 신분이나 같은 직업의 시민들로 조직된 일체의 단체를 박멸함은 프랑스 헌법의 가장 근본적인 토대들 가운데 하나인바, 어떠한 이유로든 또 어떠한 형태로든 이를 사실상 복원하는 것은 금지된다."

물론 이론적으로야 동업조합을 비롯한 일체의 단체가 금지되었지만, 실제로는 이미 제1제정 당시부터 정부는 적어도 상호부조적 성격의 단체를 설립하는 것은 용인하기 시작했다. 하지만 현실에서 상호부조 단체들은 파업 등으로 인해 실직된 동료들의 생계를 상호부조하는 등으로 투쟁조직으로서의 성격도 아울러 갖는 경우가 많았고, 심지어는 사용자들과 임금교섭을 벌이고 임금협약을 체결하는 단계로까지 나아가기도 했다. 예를 들어 파리인쇄공조합은 1843년에 사용자들과 임금협약을 체결했는

15) Code du travail, art. L. 2262-15 : "법원이 단체협약의 전부 또는 일부의 무효를 선고하는 경우에 있어서, 한편으로는 해당 단체협약의 적용에 따라 기발생한 결과 및 상황에 비추어, 다른 한편으로는 단체협약의 적용에 따라 기발생한 결과를 일시적으로 유지할 필요가 있는 공익적 요청에 비추어, 해당 단체협약의 무효로 인한 소급효가 명백히 과도한 결과를 초래할 것으로 예상된다면, 법원은 해당 단체협약의 무효가 장래를 향해서만 효력을 발생시킨다고 결정하거나 또는 무효 선고의 시간적 효력에 대해서 조정하는 결정을 할 수 있다. 다만, 선고일 당시에 이미 동일한 청구원인에 근거하여 제기되어 있는 소송은 그러한 결정의 영향을 받지 아니한다."

데, 이 협약에는 5년마다 협약을 갱신한다는 조항이 들어 있었다. 이쯤 되면 상호부조 단체들은 이미 사실상 노동조합으로 활동하기 시작했다고 할 수 있을 것이다.[16] 노동조합에 대한 법률적 금지와 사실상 용인의 이중상태는 1864년 형법 개정으로 공모죄(파업죄)가 폐지되고, 1884년에 노동조합법이 제정되면서 법률적 승인의 시대로 넘어간다.

르샤플리에 법에 대해서는 노동조합을 탄압하는 법으로만 많이 알려져 있지만, 사실 이 법은 법 앞에 평등이라는 프랑스 혁명의 이상에 충실한 것이었다는 측면도 아울러 갖고 있다는 지적이 있다. 즉 르샤플리에 법이 단체를 금지한 데에는 중간매개조직들에 의하여 시민들이 공화국의 일반의지로부터 분리되는 결과를 막기 위한 측면도 있다는 것이다.[17] 그 결과 프랑스의 노사관계는 계약의 자유를 천명한 프랑스 민법전의 규율에 맡겨졌다.

그런데 흥미로운 점이 있다. 1804년 프랑스 민법전(Code civil) 제1134조(현행 민법전 제1103조)는 이렇게 규정했다. "적법하게 형성된 합의는 그 합의를 한 자들 사이에서 법의 지위를 갖는다.(Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites.)"[18] 이 규정에서 주목해야 할 단어가 두 개 있다. 하나는 "conventions"이고, 또 하나는 "loi"이다. 나중에 노동조합과 사용자 또는 사용자단체 사이에 체결되는 단체협약(conventions collectives)이 법(loi)의 지위를 갖는 것으로, 즉 만인효(erga omnes)를 갖는 직업법(loi professionnelle)의 지위를 갖는 것으로 간주될 수 있는 근거가 여기에 있는 것 같다고 한다면, 즉 다시 말해서 프랑스 노사관계의 가장 큰 특징 중의 하나로 여겨지는 것의 기원을 여기에서 찾을 수 있는 것 같다고 한다면, 너무 지나친 해석일까? 그럴지도 모른다. 하지만 계약 자유의 원칙, 사적 자치의 원칙을 천명하는 규정에서, 어쩌면 그 원칙과 대척점에 서 있다고도 볼 수 있는 "법(loi)"이라는 개념을 끌어들이고 있다는 점, 법의 프리즘을 통해서 계약의

16) Gérard Aubin/Jacques Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail*, Paris, PUF, 1995, p. 122 이하.
17) *Ibid.*, p. 96.
18) 이 문장을 영어로 번역하면 이렇다. "Legally formed agreements take the place of law for those who have made them."

효력을 정의하고 있다는 점, 이 점은 유념할 필요가 있을 것 같다.

오해의 소지를 없애기 위해서 부연설명하자면, 1804년 민법전 제정자들이 그러한 관념을 가지고, 즉 계약과 법을 연결시키려는 관념을 가지고 제1134조를 입안했다는 뜻이 아니다. 그럴 리는 없을 것이다. 민법전 제정자들은 부르주아적 법질서, 즉 계약 자유의 원칙을 천명하고자 했을 뿐이고, 그러한 목적으로 계약의 효력을 정의하고자 했을 뿐이다. 그렇게 이해하는 것이 맞을 것이다. 그런데 그러한 목적에 봉사할 수 있는 개념으로 당시 민법전 제정자들이 최종적으로 선택한 것이 다른 어떤 계약적 용어가 아니라 "법(loi)"이라는 말이었다는 점에 주목할 필요가 있다.

사실, 계약 자유의 원칙을 법률관계의 기본원칙으로 정초할 수 있는 방식으로 계약의 효력을 정의할 수 있는 방법은 법의 개념을 동원하는 길밖에 없다고 할 것이다. "계약은 법이다."라는 형식이 되어야 비로소 계약이 법질서의 정초적 준거로 기능할 수 있게 된다. "계약은 계약이다."라는 동어반복으로는 불가능하다. 반면에 "법은 법이다."라는 형식은 법이 정초적 준거로 기능하기에 부족함이 없다. 정초적 원리로서의 계약은 법이 가지고 있는 이 도그마적 아우라를 빌려올 수밖에 없다. 여기까지는 좋다.

그런데 계약의 효력을 설명하기 위해서 법의 개념을 동원하는 순간 양자는 개념적으로 긴밀하게 연결되어 버린다. 바로 여기에서 문제가 생긴다. 일단 이런 식으로 계약과 법이 개념적으로 연결되고 나면, 앞으로 계약적인 현상을 설명함에 있어서 끊임없이 법적인 것의 간섭이 일어나는 것은 필연적인 결과이다. 그 결과 19세기 말에 등장한 단체협약의 효력을 설명함에 있어서도 프랑스 특유의 법규범설이 제시될 수 있었던 것이다.

사실 19세기 프랑스에서 노동조합의 법적 승인은 단체협약의 만인효, 즉 특정 업종이나 지역의 모든 근로자를 구속하는 법적 효력의 인정과 동의어로 받아들여졌다.[19]

이것은 프랑스만 그런 것이 아니었다. 19세기 영국의 노사관계를 면밀하게 연구한 웹 부부는 19세기 영국에서도 만인효의 관행이 존재했다는 점을 보고한다. 몇 대목을 인용한다. "단체교섭이 반드시 노동조합 조직

19) Pierre Rosanvallon, *La question syndicale*, Paris, Hachette Littérature, 1998, p. 105.

과 그 성립 범위를 같이하는 것이 아니라는 점은 흥미롭다. 즉 같은 시간에 존재하지도 않았고 그 조직에 한정되지도 않았다."[20] "건축업과 기계업의 역사에서 비조합원의 일시적 위원회가 모든 지역을 위하여 협약을 체결한 예는 매우 많을 뿐 아니라, 노동조합 자체가 교섭을 시작하고 지도하는 경우에도 그 체결 협약은 그 조합원만이 아니라 그 지역의 동종 노동자 대부분에게 적용되는 것이 보통이다."[21] "어떤 산업에서도 그 고용인협회가 노동조합과 협약을 체결했을 때, 그렇게 정한 공통규칙은 고용인에 의해 당연히 그들 공장의 노동자 전체에 대해, 그 조합원인지 여부에 관계없이 널리 확장되는 것이 보통이다."[22] 심지어 이러한 관행은 공식적으로 승인을 받기도 했다. "브리스틀과 노섬벌랜드의 몇몇 제화업자들은 한편으로 '제화공 전국노동조합'의 조합원에 대해서는 단체협약에서 정해진 조건을 부여할 의무가 있다고 인정하면서, 다른 한편으로는 그들이 고용한 비조합원들에 대해 그들이 바라는 대로 지급할 수 있는 권리를 주장했다. 그 결과, 노동조합의 제안에 의해 쟁점은 상공부의 상임서기관의 심판인에게 위임되었다. 서기관은 지방위원회의 결정이 명백하게 제한하지 않는 경우에는 조합원에게도 비조합원에게도, 설령 후자가 어떤 협약의 교섭에 참여하지 않아도 마찬가지로 적용되어야 한다고 판정했다."[23]

문제는 그 근거와 이유를 법적으로 해명하는 것이었다. 왜냐하면 단체협약은 분명히 노동조합과 사용자 혹은 사용자단체가 체결한 계약인데, 마치 특정한 업종이나 지역의 법령같이 작동하기 때문이다. 노동법의 학설은 이른바 "기관설"로 수렴되었다. 즉 노동조합은 근로자집단 또는 근로자공동체(노동조합의 조합원으로 구성된 공동체가 아니라, 특정 업종이나 지역의 모든 근로자들로 구성된 사실상의 공동체 또는 집단)의 기관에 준한다는 것이다. 여기에서 근로자공동체는 일종의 법인(사단)으로 간주된다. 법인론에서 법인의 기관(이사)은 법인을 대표하는 지위를 가지며,

---

20) 비어트리스 웹·시드니 웹, 『산업민주주의 1』, 박홍규 역, 아카넷, 2018, 218면.
21) 위의 책, 218~219면.
22) 위의 책, 250면.
23) 위의 책, 250~251면, 각주 31.

기관의 행위는 법인 자신의 행위로 간주된다. 이와 마찬가지로 노동조합은 근로자공동체(법인)를 대표하는 기관으로서의 지위를 가지며, 따라서 노동조합의 행위는 근로자공동체 자신의 행위로 간주된다. 그러므로 노동조합이 체결한 단체협약은, 노동조합의 조합원에게만 적용되는 것이 아니라, 노동조합이 대표하는 근로자공동체에 소속된 모든 근로자에게 적용되는 것이다. "이를 위해서는 노동조합이 해당 직업[근로자공동체]을 대표하는 기관으로 간주되어야 한다. 이것은 비조합원인 근로자들에 대해서만 그러한 것이 아니라, 사용자들에 대해서도 그리고 공권력에 대해서도 그러해야 한다."[24]

여기에서 결정적으로 중요한 역할을 하는 것이 바로 "대표성" 개념이다. 기관은 법인을 대표한다. 실로 프랑스에서 대표성 개념은 노동법과 노사관계 전체를 떠받치는 주춧돌을 구성하며, 개별적 노동관계를 집단적 노동관계로 전환시키는 데 있어서 없어서는 안 되는 법적 장치라고 할 것이다.[25]

프랑스 법제에서는 언제나 노사간의 이 규범적 자치는 국가로부터 방임된 영역이 아니라, 어디까지나 국가의 관할 아래 놓여 있는 영역이었다. 프랑스에는 영국이나 독일식의 "노사자치" 또는 "단결자치"는 존재하지 않는다. 이유는 크게 세 가지로 꼽을 수 있다.

첫째, 노동조합에 대한 사용자들의 비난과 탄압이 심했다.

둘째, 프랑스 혁명 이후 결사를 금지하면서 중간조직을 매개로 하는 시민사회의 발전이 지체되었다. 사실 프랑스 노사관계의 형성 과정을 이해하는 데에는 "앙시앵 레짐"이 프랑스 사회에서 갖는 의미를 이해하는 것이 중요하다. 19세기 내내 프랑스 사회는 <결사=동업조합=특권=앙시앵 레짐>이라는 공식에서 빠져나오지 못했다.[26] 그 결과 사회적 문제를 집단적・자치적으로 규율할 수 있는 역량이 성숙되지 못했다.(그런 점에서

24) P. Cuche, *La législation du travail et les transformations du droit* (1925), cité par Jacques Le Goff, *Du silence* à *la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830* à *nos jours*, Rennes, PUR, 2004, p. 281.

25) Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 107.

26) Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 104. 이러한 망탈리테는 이웃나라인 영국이나 독일에는 없는 것이다.

노동조합의 법적 승인은 역설적으로 결사를 금지·폐지한 프랑스 혁명의 필연적인 귀결이었다고 할 수 있다. 왜냐하면 중간매개조직 없이 국가와 개인만으로 구성된 "사회"에서는 "사회적" 문제를 규율할 수 있는 역량이 극히 제한될 수밖에 없기 때문이다. 1871년 파리코뮌 이후 프랑스에서는 전국에 걸쳐 자생적인 파업들이 폭발적으로 증가했다. 노동조합이 없는 상태에서 이 파업들은 사실상 무정부주의적으로 전개되었다. 이에 정치권과 경영계는 노동조합을 인정하는 데 합의를 본다. 그 결실이 1884년 노동조합법이다.)

셋째, 어쩌면 이것이 가장 중요한 원인일 수도 있는데, 프랑스의 노동조합은(심지어 가장 개량적인 노동조합도) 사회적 규범의 형성에서 가장 기본적인 요소는 직접적인 투쟁이라고 생각했다.[27] "여러가지 지표로 보건대, 개량주의적 노동조합을 포함하여 프랑스의 사회적 상상력은 프랑스의 역사로부터 물려받은 문화, 직접 맞닥뜨려 싸우는 쟁의를 규범형성의 근본요소로 간주하는 문화에 기대고 있다. 이러한 사회적 무의식 속에서는 언제나 대립과 투쟁이 논쟁에 선행하고, '진정한' 대화에 앞선다."[28]

프랑스 헌법은 노동법과 사회보장법의 기본원칙은 법률로 정하도록 규정하고 있다(제34조). 그리고 법률의 시행에 관한 사항들은 명령으로 정하도록 규정하고 있다(제37조). 반면에 단체협약에 대해서는 고유한 영역을 부여하고 있지 않다. 프랑스에서 단체교섭권은 1946년 헌법의 전문, 즉 "모든 근로자는 그 대표를 통해서 근로조건의 집단적 결정과 사업의 경영에 참여한다."라는 규정에 근거를 둔다.[29] 다시 말하면, 단체교섭권은 헌법적 권리로 보장되지만, 법률과 명령에 대한 관계에서 단체교섭의 고유한 영역은 보장되어 있지 않다. 그러므로 단체협약은 법률과 명령의 규정에 반할 수 없다. 법령의 규정은 "공서(ordre public, 公序)"에 해당하기 때문이다. 다만, 협약의 규정이 법령의 규정보다 근로자에게 유리한 경우에는 예외이다. 이것을 "유리의 원칙"이라고 한다. 이러한 제도적 몽

27) Laurent Gamet, "L'autonomie collective", *Droit social*, n° 5, Mai 2020, p. 451.
28) Jacques Le Goff, *op. cit.*, p. 548.
29) 1946년 헌법 전문은 현행 헌법인 1958년 헌법과 함께 이른바 "헌법블록"을 구성한다. 즉 똑같이 헌법적 효력을 갖는다.

타주를 통해서 프랑스의 고유한 노사관계 개념이 탄생한다. 즉 "사회적 공서(ordre public social)" 개념이 그것이다. 프랑스의 노사관계는 법령으로 정한 기본원칙 위에서 상대적 자율성을 누릴 뿐이다.

1990년대 중반에 프랑스 정부가 주 35시간법을 일방적으로 통과시키자, 2001년에 프랑스의 노사는 노사자치의 복원을 주장하면서 「단체교섭의 심화를 위한 방향과 방법에 관한 공동입장」[30]에 합의했다(CGT는 제외). 이 「공동입장」은 법령의 관할과 단체교섭의 관할을 명확하게 구분할 것을 주장하면서, 노동입법의 주도권을 국가에서 노사로 이전시키고자 하였다.

그 이후 노사는 다양한 의제에 관하여 전국적·전산업적 단체협약(ANI)을 체결해 나갔다. 그리고 그 내용을 그대로 입법으로 수용할 것을 주장하면서, 만약 수용하지 않을 경우 협약은 "자동폐기"될 것이라고 정부를 압박했다. 이러한 상황이 몇 해 반복되자, 2007년에 프랑스 정부는 모든 노동입법에 있어서 노사의 사전협의를 의무로 하는 법을 제정하고, 상징적으로 『노동법전(Code du travail)』 제1조로 규정하기에 이르렀다.[31] 이에 따르면, 개별적·집단적 노동관계, 고용, 직업훈련 등 전국적·전산업적 단체교섭의 범위에 속하는 사안에 대한 정부의 모든 개혁안은 전국적·전산업적 차원에서 대표성을 갖는 노동조합 및 사용자단체와 사전에 협의를 거쳐야 한다.

그러나 이 사전협의는 엄격한 의미에서의 단체교섭, 즉 단체협약의 체결을 예정하고 있는 단체교섭은 아니다. 따라서 사전협의의 결과는 정부의 행위를 구속하지 않는다. 처음 5년 정도는 정부도 노사와 사전협의를 충실히 했고, 노사간 단체교섭의 결과를 입법에 최대한 반영하였다.[32] 그

30) Position commune du 16 juillet 2001 sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective. 사용자 쪽에서는 MEDEF, CGPME, UPA가 서명했고, 근로자 쪽에서는 CFDT, CFTC, FO, CFE-CGC가 서명했다.

31) Loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative).

32) 「노동시장의 현대화에 관한 단체협약」(ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail) ; 「세대간 계약에 관한 단체협약」(ANI du 19 octobre 2012 relatif au contrat de génération) ; 「고용 및 직업적 경로의 안정

러나 마크롱 정부의 “행정입법”[33]에서 볼 수 있듯이, 프랑스 정부는 언제나 마음만 먹으면 노사의 사전협의 결과와 무관하게 노동입법을 원하는 대로 관철할 수 있다. 물론 그 뒤에 예상되는 노사의 반발과 근로자들의 파업・시위는 감당해야 하겠지만.

제2절 헌법 제32조 제3항의 해석론

노사관계의 모델은 노사관계를 구성하는 다양한 소여(所與)들 – 법령, 단체협약, 근로계약, 근로자, 노동조합, 사용자, 사용자단체 등 – 을 어떻게 배치하는가, 어떠한 효과를 의도하면서 배치하는가, 그 배치의 결과 어떠한 규범적 효과가 발생하는가에 따라서 달라진다. 사회적 공서 모델을 구성하는 법적 몽타주의 핵심에 헌법 제32조 제3항이 있다.

헌법 제32조 제3항에 따르면 “근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.” 이 “기준”은 공서(公序)로 기능한다. 공서의 의

화에 관한 단체협약」(ANI du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l’emploi et des parcours professionnels);「직업훈련에 관한 단체협약」(ANI du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle).

33) 「단체교섭의 강화에 관한 행정입법」(Ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective);「사업내 사회적・경제적 대화를 새롭게 조직하고 노동조합의 책임성을 고무하는 것에 관한 행정입법」(Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l’entreprise et favorisant l’exercice et la valorisation des responsabilités syndicales);「노동관계의 예측가능성을 높이고 안정화하는 것에 관한 행정입법」(Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail);「단체교섭의 프레임에 관한 다양한 조치들에 관한 행정입법」(Ordonnance n° 2017-1388 du 22 septembre 2017 portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective). “행정입법(ordonnance)”은 법률의 효력을 갖는 행정명령이다. 정부가 행정입법을 제정하기 위해서는 사전에 의회의 수권을 받아야 하며, 사후에는 의회의 비준을 받아야 한다. 의회의 비준을 받으면 행정입법은 정식으로 법률의 지위를 획득하며, 비준을 받지 못하면 폐지된다. 행정입법에 관한 사항은 프랑스 헌법 제38조에 규정되어 있다.

미는 민법 제103조에서 규정하고 있는 바의 "사회질서"와 같다. 민법 제103조에 따르면 "선량한 풍속 기타 사회질서에 위반한 사항을 내용으로 하는 법률행위는 무효로 한다." 비교법 차원에서 보면, 민법 제103조의 "사회질서"는 1804년 프랑스 민법전의 "ordre public"(제6조)을 번역한 것이다. 참고로 일본 민법은 "ordre public"을 "公の秩序"(제90조)로 번역하고 있다.

지금까지의 전통적인 해석론에 의하면, 헌법 제32조 제3항은 개별법(근로기준법)의 근거규정이고, 헌법 제33조 제1항은 집단법(노동조합법)의 근거규정이라고 한다. 그러나 그런 식의 이분법은 타당하지 않다. 양자를 통합적으로 해석하는 것이 중요하다. 이 두 개의 헌법 규정은 상호조응하면서 이른바 사회적 공서 모델을 구성하는 데 기여한다.

헌법 교과서에 의하면 헌법 제32조 제3항의 의미는 다음과 같다. "근로조건에 관한 기준을 법률로써 정한다는 것은 경제적 약자인 근로자의 권익을 위하여 당사자간의 자유로운 계약에 의한 근로조건에 관하여 법률이 최저한의 제한을 설정한다는 의미이다. 따라서 이 조항은 계약의 자유의 원칙에 대한 수정을 의미하는 것이다."[34] 노동법 교과서의 설명도 대동소이하다.[35]

그러므로 두 가지 가설에 대한 비판론의 형식으로 헌법 제32조 제3항에 대한 해석론을 검토한다.

1. 근로자 보호법 가설 비판

사실 노동법은 근로자보호법이라고 생각하는 사람들이 많다. 노동법의 탄생과 발전에 관한 역사적인 맥락도 있고, 노동법의 규정형식이 대부분 근로자에게는 권리를 보장하고 사용자에게는 의무를 부과하는 형식을 취하고 있기 때문이기도 하다. 확실히 그런 부분이 있다. 노동법은 근로자보호법이다. 이 점을 부정할 수는 없다.

그러나 그것이 전부는 아니다.[36] 노동법은 다른 모든 법과 마찬가지로

34) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 1994, 674면.
35) 예를 들어 김유성, 『노동법 I. 개별적 근로관계법』, 법문사, 2005, 17면.

법으로서의 기능을 수행한다. 그것은 『학설휘찬』에 나오는 다음의 구절, "communis sponsio civitatis, ad cuius praescriptum omnes, qui in ea republica sunt, vitam instituere debent"[37], 즉 "공동체에 사는 모든 사람들이 그것에 따라서 삶을 제정해야 하는 공통의 준거"로서의 법을 의미한다. 노동법은 이 공통의 준거를 노동관계에 설정하는 법이다. 그것은 근로자의 권리와 사용자의 의무라는 대립적 이항관계를 넘어, 공통의 준거를 보증하는 제3자의 존재를 포함하는 삼각형의 관계를 상정한다. 근로자와 사용자는 이 제3자의 보증 하에서(만) 자유롭게 자신의 삶을 제정하며 관계를 형성한다. 프랑스의 저명한 노동법학자 제라르 리옹-캉은 생

36) 종래 노동3권을 향유할 수 있는 근로자, 즉 노동조합법상의 근로자성을 둘러싸고 진행된 논쟁에서 판례는 "노동3권을 보장할 필요성"이라는 개념(?)을 사용하였다. 판례에서 이 개념이 처음으로 등장한 것은 서울여성노조 사건에 관한 2004년 대법원 판결(2004. 2. 27., 2001두8568)이다. 이 판결은 우선 노동조합법의 입법목적을 "'노무공급자들 사이의 단결권 등을 보장해 줄 필요성이 있는가'라는 관점에서 집단적 노사관계를 규율할 목적으로 제정된 것"으로 이해한 다음, 노동조합법에서 말하는 "근로자"에는 "특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자뿐만 아니라, 일시적으로 실업 상태에 있는 자나 구직중인 자도 노동3권을 보장할 필요성이 있는 한 그 범위에 포함"된다고 하였다. 이것은 전형적으로 노동법을 근로자보호법으로 바라보는 관점이다. 그 이후로 이 개념은 청년유니온(대법원 2015. 1. 29. 선고 2012두28247 판결), 서울경기인천이주노동자노동조합(대법원 2015. 6. 25. 선고 2007두4995 판결), 전국학습지산업노동조합(대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598 판결), 한국방송연기자노동조합(대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두38092 판결), 코레일유통 매점운영자(대법원 2019. 2. 14. 선고 2016두41361 판결), 현대자동차 카마스터(대법원 2019. 6. 13. 선고 2019두33712 판결) 판결들에서 반복하여 사용되었다. 특히 2018년 학습지산업노동조합 판결 이후로는 "노동조합법상 근로자에 해당하는지는 노무제공관계의 실질에 비추어 노동3권을 보장할 필요성이 있는지의 관점에서 판단하여야 하고, 반드시 근로기준법상 근로자에 한정된다고 할 것은 아니다."라는 표현이 사용되고 있다. "노동3권을 보장할 필요성"이라는 개념이 등장한 판결이 대부분 노동3권의 보장범위를 확대하는 것이었다는 점에서 이 개념의 긍정성을 어느 정도 인정할 수 있을 것이다. 하지만 문제는 그 필요성을 판단하는 주체가 법원이라는 점이다. 그 결과, 노동3권은 근로자라면 누구나 누릴 수 있는 자유이자, 근로자가 자주적으로 판단하여 행사하는 권리가 아니라, 근로자 중에서 "노동3권을 보장할 필요성"이 있다고 법원이 인정하는 자만 누릴 수 있는 시혜의 일종으로 변질된다.

37) D.1.3.2. 이 구절에 대한 심도 있는 법제사적·법철학적 분석에 대해서는 Pierre Legendre, *Sur la question dogmatique en Occident,* Paris, Fayard, 1999, p.108 이하 참조.

전에 이렇게 갈파하였다.

"노동법은 근로자를 보호하는 법도 아니고, 사용자를 괴롭히는 법도 아니며, 단순히 권력관계를 위장하는 법도 아니다. 노동법은 사용자의 요구와 근로자의 요구 사이에 (언제나 불안정한) 균형을 설정하여 경제생활을 주재하는 제관계를 규율한다. 즉 노동법은 시장에 틀을 부여한다. 진실은 이것이다. 각 시대마다 노동법의 해석을 주재하는 것은 다양한 관념들의 끊임없는 논쟁이라는 사실."[38]

헌법 제32조 제3항의 의미는 여기에 있다. 그것은 공통의 준거를 보증하는 제3자의 권위 하에 근로자와 사용자가 자주적으로 노사관계를 형성한다는 법적 몽타주를 제작하는 데 참여한다(헌법 제33조 제1항과 함께). "근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다."라는 헌법 규정의 해석론적 원천을 근로기준법의 제정으로 환원하면 안 된다. 이것은 근로자와 사용자가 근로조건을 대등하게 결정함에 있어서(개별적 차원과 집단적 차원을 모두 포괄하는 의미로)[39] 따라야 하는 공통의 준거에 관한 규정이다.

우리 헌법은 그 공통의 준거를 이끄는 기본이념을 "인간의 존엄성"으로 표현했다. 인간의 존엄성은 척도이자 목적이요, 법률은 수단이다. 이것은 우리 헌법이 법의 인류학적 기능, 즉 공동체 구성원의 삶을 제정하는 (vitam instituere) 기능에 대한 깊은 신뢰를 표명한 것이다. 법률이 개인

---

38) Gérard Lyon-Caen, *Le droit du travail. Une technique réversible*, Paris, Dalloz, 1995, p.4 : "Le Droit du travail ne mérite ni l'adoration, ni le bûcher; pas plus la troisième voie de l'indifférence. Il ne 'protège' pas celui qui travaille; il ne 'gêne' pas celui qui fait travailler autrui pour son profit ; il ne camoufle pas de simples rapports de force. Il est nécessaire à la régulation des rapports qui président à la vie économique en instituant un équilibre (toujours instable) entre les besoins des entreprises - employeurs, et les revendications de ceux qui travaillent pour elles. Il donne son cadre au marché. Ce qui est vrai, c'est qu'un perpétuel débat d'idées - à chaque époque - préside à son interprétation."

39) 헌법재판소 2021. 12. 23. 선고 2018헌마629, 630(병합). 헌법재판소에 따르면, "근로조건 대등결정의 원칙은 개별 근로계약을 체결하거나 변경하는 경우뿐만 아니라 집단적 근로조건을 결정하는 내용의 취업규칙이나 단체협약에 대해서도 적용되어야 한다." 이 결정에 대한 논평으로는 박제성, 「집단적 근로조건 대등결정 원칙의 헌법적 승인」, 『월간노동리뷰』, 한국노동연구원, 2022년 2월호, 93-95면 참조.

의 자유를 억압하는 권력의 도구이기만 하다면 – 노동의 편에 서서 기업과 시장을 규제한다는 의미에서든지, 자본의 편에서 근로자와 노동조합을 억압한다는 의미에서든지 – 어떻게 인간의 존엄성을 보장하는 역할을 법률에 맡길 수 있을까.

2. 계약 자유의 원칙 수정 가설 비판

한편, 헌법 제32조 제3항이 계약 자유의 원칙을 수정한 것이라는 가설은 계약의 자유가 국가의 개입을 배제한 채 채권자와 채무자의 쌍무적 관계로만 완성된다는 것을 전제하고 있다.

그러나 순전히 쌍무적 관계만으로는 계약의 자유가 완성될 수 없다. 계약을 계약으로 보증하는 제3자(법원을 생각하면 될 것이다), 즉 채권의 실현과 채무의 이행을 보증하는 제3자가 없으면, 계약은 계약으로서의 의미를 상실한다. 공허한 형식으로 전락한 계약의 자리에는 힘의 질서가 등장한다. 채무자보다 힘이 센 채권자는 제3자 보증인이 없어도 힘으로 자신의 채권을 실현할 수 있다. 그러나 채무자보다 힘이 약한 채권자는 제3자 보증인이 없으면 채무자가 자발적으로 채무를 이행하지 않는 한 자신의 채권을 실현할 수 없다. 유일한 방법은 채무자보다 더 강해지는 것이다. 그 결과 약육강식의 정글법칙이 사회를 지배하게 된다. 그리고 자유로운 계약관계는 지배와 예속으로 변질된다.

그러므로 이렇게 말해야 한다. 계약의 효력을 보증하는 제3자의 존재를 상정하는 경우에만 계약의 자유는 완성될 수 있다고. 계약은 채권자와 채무자의 쌍무적 관계가 아니라, 제3자가 참여하는 삼각형의 관계이다. 그것은 근로계약관계에서도 마찬가지이다. 근로계약관계는 사용자와 근로자가 맺는 쌍무적 관계가 아니다. 제3자 보증인이 참여하는 삼면관계이다. 삼각형의 구도를 유지하는 경우에만 근로계약관계는 인적 예속관계가 아니라 근대의 법질서가 수용할 수 있는 계약관계가 된다.

그렇게 본다면 헌법 제32조 제3항은 계약 자유의 원칙에 대한 수정이 아니라, 오히려 반대로 계약 자유의 원칙을 완성하기 위하여 필연적으로 요청되는 제3자 보증인의 존재에 근거를 부여하는 규정이라고 할 수 있다.

제3절 노동조합법 제30조 제3항의 해석론

노동조합법 제30조 제3항에 따르면, "국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다."

이 규정은 2021년 1월 5일 개정법으로 도입되었다. 그런데 이 규정은 노력의무로 규정되어 있을 뿐이고, 구체적 내용이 결여되어 있는 탓에, 노동법학자들의 관심을 많이 받지 못하는 것 같다.[40] 하지만 아무리 노력의무 규정이라도 일단 그것이 실정법으로 제정된 다음에는 그 규정의 의미는 선언적인 수준으로 그치는 것이 아니다. 법학자의 해석으로 그 내용이 채워질 수 있기 때문이다. 법의 세계에서는 법학자의 해석도 사실상 법원(法源)으로 기능한다. 민법의 그 수많은 추상적·선언적 규정들이 재판에서 어떻게 재판규범으로 작동하는지 보면 알 수 있다. 그런 관점에서 우리는 노동조합법 제30조 제3항의 해석론을 시도해 보고자 한다.

1. 교섭방식

교섭방식과 관련하여 법문은 "기업·산업·지역별 교섭 등"으로 표현하고 있다. 서양의 문헌에서는 주로 "교섭수준(bargaining levels)"이라고 한다. 각각의 의미를 좀 더 구체적으로 검토해 보자.

가. 기업별 교섭

기업의 의미는 생각만큼 간단하지 않다. 우선 이것은 좁은 의미에서의

40) 예를 들면 박종희, 「개정 노조법의 주요 내용과 쟁점」, 『노동법학』, 제78호, 한국노동법학회, 2021, 131~169면. "이는 노력의무로 규정되어 단순한 선언적 의미만 갖는 것으로 특별한 법적 의미가 부가될 것으로는 보이지 않는다."(137~138면).

법인 수준의 교섭만을 의미하는 것은 아니다. 단체교섭의 대상이 되는 근로조건의 결정권이 있는 단위라면, 사업장이나 법인간 연합체도 기업이 될 수 있다. 물론 법문에서 이미 "등"이라는 말을 사용하고 있기 때문에, 사업장이나 법인간 연합체 단위에서 이루어지는 교섭을 굳이 기업별 교섭으로 포섭할 필요는 없을지도 모른다. 그렇게 접근하는 것도 가능하겠다. 하지만 그렇게 하면 기업별 교섭은 법인 수준의 교섭을 의미하는 것으로 고착되어 버리고, 사업장 수준의 교섭이나 법인간 연합 단위 수준의 교섭은 "등"이라는 글자에 묻혀 관심 영역 밖으로 사라져 버릴 우려가 있지 않을까. 기업별 교섭이라는 표현에는 이 다양한 교섭방식들을 대표해서 기업별 교섭이라는 표현을 사용할 뿐이라는 점을 지적해 둘 필요가 있다.

오해의 소지를 줄이고자 한다면 "사업별 교섭"이라는 표현을 사용하는 것도 가능하겠다. 물론 이때 "사업"은 동태적으로 해석되는 개념이다.[41] 특히 노동조합법의 다른 조항들에서 노동조합의 조직이나 단체교섭과 관련하여 "하나의 사업 또는 사업장"[42]이라는 표현을 사용하고 있다는 사정을 고려한다면, "기업별 교섭"보다는 "사업별 교섭"이 좀 더 체계 정합적이라고 할 수 있을 것이다. 어쨌든 전자의 의미는 후자의 의미로 해석되어야 한다는 점이 중요하다.

나. 산업별 교섭

산업의 의미도 간단하지 않다. 예를 들어 자동차산업이나 조선산업은 널리 금속산업에 속하지만 동시에 각각 독립된 산업이기도 하다. 양자를 구별하기 위해서 자동차산업이나 조선산업을 각각 자동차업종이나 조선업종으로 부를 수도 있다. 이것은 어디까지나 편의적인 것이다. 위의 기업별 교섭의 예와 마찬가지로 여기에서도 "산업별 교섭"은 광범위의 산업별 교섭(이른바 대산별 교섭)과 그것보다 좁은 범위의 업종별 교섭(혹은 소산

41) 이에 대해서는 박제성, 『동태적 사업 개념 – 노동법상 사업 개념의 재검토』, 한국노동연구원, 2022 참조.

42) 예를 들어 노동조합법 제23조 제1항, 제29조의2 제1항, 제29조의3 제1항 등.

별 교섭) 또는 직종별 교섭을 대표하는 의미로 사용되고 있을 뿐이다. 적절한 교섭방식은 "노동관계 당사자가 자율적으로 선택"하면 된다.

그런데 이때 단체교섭의 방식을 결정함에 있어서 더욱 중요한 의미를 갖는 것은 노동조합의 조직수준이 아니라 사용자단체의 조직수준이라는 점이다. 그러므로 설령 노동조합이 대산별 수준에서 조직되어 있다고 하더라도(ex. 금속산업노조), 사용자단체가 그 수준에 조직되어 있지 않고 그 산하의 부문별・업종별 수준에서만 조직되어 있는 경우에는(ex. 자동차협회, 조선협회), 단체교섭은 사용자단체의 조직수준에 대응하여 부문별・업종별 교섭으로 진행될 것이다. 왜냐하면 초기업 수준에서 체결되는 단체협약은 사용자가 그 단체협약에 구속되는가 여부에 따라서 그 적용 여부가 결정될 것이기 때문이다.

예를 들어 노동조합이 조직되어 있는 사업장의 사용자가 사용자단체에 가입하고 있지 않은 경우를 보자. 노동조합과 사용자단체가 산업별 협약을 체결했을 때, 이 협약은 해당 사업장의 사용자를 구속하는가? 협약확장제도 등이 적용되는 경우를 제외하면, 구속하지 않는다고 해야 할 것이다.[43] 만약 협약의 적용기준을 노동조합 쪽에 둔다면, 즉 협약당사자인

43) 물론 사용자 쪽에 대해서도 근로자 쪽과 마찬가지로 기관설을 적용하면 되지 않을까 생각해 볼 수 있다. 즉 사용자단체는 일정한 단위의 사용자공동체를 대표하는 기관으로 행위하는 것이고, 따라서 사용자단체의 행위(단체협약의 체결)는 해당 사용자공동체 자신의 행위로 간주된다는 논리이다. 그런데 그렇게 해석하면 사실 협약확장제도 같은 것은 무의미하게 된다. 기관설에 입각하면 사용자단체에 가입한 사용자이든 가입하지 아니한 사용자이든 똑같이 처음부터 단체협약이 적용되기 때문이다. 기관설의 원류라고 할 수 있는 프랑스의 예를 보면, 노동조합의 대표성을 설명함에 있어서는 기관설을 채택하지만(즉 노동조합은 그 구성원이 아닌 근로자도 대표한다), 사용자단체의 대표성을 설명함에 있어서는 멤버십 개념을 채택한다(즉 사용자단체는 그 구성원인 사용자만 대표한다). 그래서 협약확장제도(사용자단체의 구성원이 아닌 사용자에게 협약의 효력을 확장하여 적용하는 제도)를 따로 갖추고 있는 것이 설명이 된다. 요컨대 단체협약의 만인효는 노동조합의 대표성(Representation)에 입각한 제도이며, 협약확장제도는 사용자단체의 대표성(Membership)에 입각한 제도라고 할 수 있다. 왜 이런 차이가 발생할까? 근로자는 단독으로 협약을 체결할 수 없지만(그래서 항상 단체로 교섭하고 협약을 체결해야 하고, 단체로 교섭하고 협약을 체결할 수 있기 위해서는 대표되어야 하지만), 사용자는 단독으로도 협약을 체결할 수 있기 때문이다(즉 대표되지 않고도 교섭하고 협약을 체결할 수 있기 때문이다).

노동조합의 조합원에게는 사용자 쪽의 사정과 무관하게 단체협약을 적용하는 것으로 한다면, 협약당사자인 사용자단체에 가입하고 있지 않은 사용자는 해당 협약관계에서 볼 때 제3자임에도 불구하고 강제로 단체협약에 구속되어야 한다는 결과를 초래하는데, 이것은 인정되기 어려울 것이다. 그러므로 이 경우 사용자는 (조합원을 포함하여) 자신의 근로자들에게 협약을 적용할 의무가 없다고 할 것이다.

반대로 사용자는 사용자단체에 가입하고 있는데, 해당 사업장에 노동조합은 조직되어 있지 않은 경우를 보자. 이 경우에는 사용자단체와 노동조합이 체결한 단체협약에 해당 사용자도 구속된다. 구속된다는 것은 단체협약을 이행할 의무를 진다는 것을 의미한다. 그러므로 사용자는 (조합원 여부를 불문하고) 자신의 근로자들에게 협약을 적용할 의무가 있다.

이 두 가지 사례에서 알 수 있는 점은 이것이다. 산업별 단체협약은 조합원에게 차등적 보호를 부여하는 것이 아니라, 사용자를 구속하는 데 그 본래적 의의가 있다. 사용자가 협약에 구속되지 않으면 협약당사자인 노동조합의 조합원이라고 할지라도 협약은 적용되지 않으며, 반대로 사용자가 협약에 구속되면 조합원 여부와 무관하게 사용자와 고용관계에 있는 모든 근로자에게 협약은 적용되는 것이다.

사실 기업별 협약의 경우에도 이와 같다. 기업별 협약이 체결되었다는 것은 사용자가 그 협약에 구속된다는 것과 같은 말이다. 사용자는 자신과 고용관계를 맺고 있는 근로자에게 모두 동등하게 그 협약을 적용할 의무가 있다. 만약 조합원에게만 협약을 적용하기로 노동조합과 합의한다면, 그것은 노동조합 가입 여부를 이유로 근로조건을 차별적으로 적용하는 것으로서, 부당한 차별에 해당할 것이다.[44]

---

44) 물론, 단체협약의 목적 자체가 조합원에 대한 차등적 보호에 있고, 따라서 단체협약에 의한 차등은 부당한 차별에 해당하지 않는다는 주장도 가능하다(예를 들어 강선희, 『단체협약 효력의 정당성 기초와 내용』, 고려대학교 박사학위논문, 2009, 156면). 다만 그것도, 다른 주장과 동일한 선상에서, 논증되어야 하는 주장의 하나에 불과한 것이지, 다른 논증의 진위를 판별하는 데 기준으로 삼아야 하는 공리는 아니라는 사실에 유의해야 할 것이다.

다. 지역별 교섭

지역별 교섭은 전국 단위의 교섭내용을 해당 지역의 특수한 사정에 맞게 조정하기 위하여 할 수도 있고, 해당 지역에만 존재하는 특수한 상황을 반영하기 위하여 할 수도 있다. 지역은 광역일 수도 있고, 협역일 수도 있다. 반드시 행정단위와 일치될 필요는 없다.

이와 관련하여 관심을 가질 필요가 있는 부분은 유사한 산업에 종사하는 사용자들이 한군데 모여 있는 경우이다. 공단이 대표적이다. 쇼핑몰도 이에 해당한다. 공단이나 쇼핑몰을 하나의 지역으로 간주할 수 있다. 거기에 소속되어 있는 사용자들을 대표하는 자와 거기에 고용된 근로자들을 대표하는 자 사이에 이루어지는 교섭도 지역별 교섭으로 이해할 필요가 있다.

2. 노동관계 당사자

"노동관계 당사자"는 교섭방식을 자율적으로 선택할 수 있다. 일견 당연한 말을 규정해 놓은 것처럼 보인다. 하지만 당연하지 않을 수도 있다. 가령 프랑스 같은 나라는 임금, 남녀평등, 직업훈련 등 법령에서 정해 놓은 사항에 대해서는 의무적으로 매 4년마다 업종별 교섭에서 다루도록 강제하고 있다. 그리고 직무분류에 대해서는 의무적으로 매 5년마다 업종별 교섭을 해야 한다.[45] 이 사항들에 대해서는 노동관계 당사자들이 자율적으로 교섭방식을 선택할 수 있는 것이 아니라, 의무적으로 업종별 교섭을 해야 한다는 것이다. 이와 동시에 의무적 기업별 교섭사항도 정해 놓고 있다.[46] 즉 프랑스는 교섭사항별로 교섭방식을 할당하는 법제를 갖고 있다. 반면에 한국은 노동관계 당사자들이 교섭사항과 무관하게 자율적으로 교섭방식을 선택할 수 있도록 했다.

그렇다면 "노동관계 당사자"는 누구인가? 노동조합법 제2조 제5호에 따르면 그것은 "노동조합과 사용자 또는 사용자단체"를 말한다. 기업별

45) Code du travail, art. L. 2241-1.
46) Code du travail, art. L. 2242-1 이하.

교섭에서는 노동조합과 사용자가 누구를 지칭하는지 비교적 명확하다. 하지만 산업별・지역별 교섭에서는 누가 사용자단체에 해당하는지 특정하기가 언제나 분명한 것은 아니다. 어떤 사람들은 단체교섭을 목적으로 조직된 사용자들의 단체가 사용자단체라고 생각한다. 그러나 사용자단체는 단체교섭을 목적으로 하는 단체가 아니라, "노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체"[47]를 말한다. 사용자단체이면 단체교섭도 하는 것이지, 단체교섭을 하는 단체만 사용자단체인 것은 아니다. 사용자단체는 단체교섭 당사자이기 이전에 노동관계 당사자인 것이다. 그러므로 각각의 산업이나 지역에서 근로자들의 이해와 관점에 맞서 사용자들의 이해와 관점을 대변하는 사업자단체 혹은 사업주단체는 사용자단체에 해당하며, 따라서 노동조합법 제30조 제3항에서 말하는 "노동관계 당사자"에 해당한다.[48]

한편, 노동조합법 제2조 제5호에 따르면 "노동관계 당사자"는 "노동조합과 사용자 또는 사용자단체"를 말한다. 여기에 "근로자"는 포함되어 있지 않다. 그리고 제2조 제6호에 따르면 "쟁의행위는 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위"를 말한다. 즉 근로자는 노동관계 당사자가 아니므로 쟁의행위를 할 수 있는 자가 아니다. 그런데 노동조합법 제3조는 이렇게 규정하고 있다. "사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다." 근로자는 노동조합법에 의한 쟁의행위를 할 수 없는데 근로자에 대하여 면책을 규정하고 있다. 왜 이렇게 규정한 것일까?

구 노동쟁의조정법은 노동쟁의와 쟁의행위의 주체로서의 "노동관계 당사자"를 따로 정의하지 않았다. 그리고 제8조에서 "사용자는 이 법에 의한 쟁의행위로 인하여 손해를 받은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다."라고 규정했다. 그러므로 근로자도 노동관

47) 노동조합법 제2조 제3호.
48) 조금 더 자세한 논의는 박제성, 『사용자단체론 – 사용자단체의 개념과 역할』, 무빈다방(sites.google.com/site/mubindabang), 2021 참조.

계 당사자에 포함된다고 해석하는 것이 가능하였다. 현행법은 "노동관계 당사자"를 "노동조합과 사용자 또는 사용자단체"로 정의하면서, 구 노동쟁의조정법 제8조를 제3조에 그대로 승계했다. 그 결과 두 규정 사이에 충돌이 일어났다.

제3조에서 "근로자"를 삭제하든지, 제2조의 "노동관계 당사자"에 "근로자"를 포함하든지 해야 할 것이다. 헌법 제33조 제1항, "근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다."라는 규정의 취지, 즉 "근로자"를 노동3권의 주체로 규정하고 있는 취지를 고려한다면, 노동조합법 제2조의 "노동관계 당사자"에 "근로자"를 포함하는 개정이 조금 더 체계정합적이라고 할 수 있겠다.

3. 국가 등의 의무

국가와 지방자치단체(이하 "국가 등"이라고 한다)는 노동관계 당사자가 다양한 교섭방식을 "자율적으로 선택할 수 있도록 지원"하고, 그 선택에 따라 "단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력"해야 한다. 이것은 노력의무이다. 즉 교섭이 이루어지지 않았다고 해서 국가 등에 대하여 무슨 법적 제재를 가할 수 있는 것은 아니다. 하지만 노력의무도 엄연히 법적 의무에 해당한다. 즉 구체적인 결과 발생 여부와 무관하게 노력은 해야 하는 것이다. 아무 노력도 하지 않고 있으면 위법한 상황이 벌어지는 셈이다.

특히 이 규정은 국가 등이 단체교섭 활성화를 위하여 적극적인 의지를 갖고 있을 때 노사관계에 개입할 수 있는 유력한 근거가 된다. 또한 노동관계 당사자의 일방 또는 쌍방이 국가 등에 대하여 단체교섭의 활성화를 위하여 적극적인 지원과 개입을 요청하고자 하는 경우에도 유력한 근거가 된다.

단체교섭의 활성화를 위하여 국가 등이 지원할 수 있는 내용에는 어떤 것이 있을까? 기업별 교섭의 경우에는 부당노동행위제도가 작동하기 때문에, 국가 등의 지원과 개입은 이것을 타고 들어가는 방식이 될 것이다. 즉 사용자의 교섭거부나 불성실한 교섭으로 인하여 교섭이 활성화되지 못하는 상태가 지속될 경우, 국가 등은 그것이 부당노동행위에 해당할 수

있음을 알리고 사용자에게 교섭에 적극적으로 임하도록 촉구하는 것이다.

이와 관련하여, 현행 「근로감독관집무규정」(2021. 10. 25. 고용노동부훈령 제374호) 제2조 근로감독관의 직무를 보면, 부당노동행위 감독은 명시되어 있지 않다. 대신 "노동동향의 파악, 노사분규 및 집단체불의 예방과 그 수습지도에 관한 업무"(제2조 제1항 제5호)가 명시되어 있고, 제29조부터 제32조까지 노동동향 파악 및 노사분규 예방을 위한 직무 관련 내용이 구체적으로 규정되어 있다. 그런데 상당수의 내용은 노동조합과 쟁의행위의 동향에 관한 것이다. 부당노동행위에 관한 내용은 제31조(노사분규 예방 및 수습지도) 제2항 제2호에 따른 별표 4에 짧게 언급되어 있다. 이에 따르면, 부당노동행위 위반사례가 확인되면 "즉시 범죄인지(다만 위법의 정도가 경미하거나 시정지시를 통한 원상회복이 가능한 경우 또는 노사가 시정을 통한 해결을 희망하는 경우에는 시정기간 25일 이내 부여 가능)" 조치를 하도록 되어 있다.

요컨대 노사관계와 관련하여 현행 「근로감독관집무규정」의 초점은 근로자의 노동3권을 보장하는 데 있는 것이 아니라 노사분규를 예방하는 데 있고, 사용자의 부당노동행위는 근로자의 노동3권을 침해하기 때문이 아니라 노사분규를 야기할 우려가 있기 때문에 시정토록 한다는 관점이다. 이런 관점과 직무수행방식은 노동조합법 제30조 제3항에서 규정하고 있는 국가 등의 노력의무와 부합하기 힘들지 않을까? 적어도 제2조 제1항 근로감독관의 직무에 "사용자의 부당노동행위 감독"을 명시할 필요가 있을 것 같다.

그런데 산업별 교섭이나 지역별 교섭의 경우에는 조금 상황이 다를 수 있다. 사용자단체가 산업별 교섭이나 지역별 교섭을 거부하는 경우에도 국가 등의 지원과 개입은 노동조합법상의 부당노동행위제도를 타고 들어갈 수 있는가? 즉 사용자단체의 교섭거부도 부당노동행위에 해당하는가? 이에 대해서는 두 가지 차원으로 나누어 검토할 필요가 있다.

우선, 노동조합법 제81조의 부당노동행위에 대해서는 벌칙(제90조)이 적용된다. 그렇다면 엄격한 해석의 원칙에 따라, 제81조의 "사용자"에 사용자단체도 포함된다고 해석하기는 곤란할 것이다. 즉 사용자단체의 교섭거부는 제90조에서 정하고 있는 벌칙의 대상이 되는 형사상 부당노동

행위에 해당한다고 말하기는 어렵다.

하지만 사용자단체의 교섭거부는 노동위원회 구제신청의 대상이 되는 부당노동행위, 즉 행정상 부당노동행위에는 해당할 수 있다. 이 점은 노동위원회와 법원에 의하여 인정되고 있는 부분이다.[49] 만약 사용자단체의 교섭거부가 노동위원회에 의하여 부당노동행위로 인정되고, 이에 대해서 행정상·소송상 구제명령이 확정되었음에도 불구하고, 사용자단체가 계속해서 교섭을 거부하면 어떻게 되는가? 노동조합법에 따르면, 노동위원회에서 확정된 구제명령·재심판정 또는 행정소송을 통하여 확정된 구제명령에 위반한 자에 대해서는 벌칙이 적용된다(제85조 제3항). 사용자단체의 교섭거부에 대해서 구제신청의 대상이 되는 부당노동행위로 인정하고 있는 노동위원회와 법원의 입장에 따른다면, 이 규정은 사용자단체에 대해서도 적용된다고 해야 하지 않을까?

그러나 여전히 구제명령과 벌칙만으로는 사용자단체의 단체교섭을 끌어내기 어려운 부분이 있다. 단체교섭이 실질화되기 위해서는 사실상의 행위가 수반되어야 하기 때문이다. 그렇다면 부당노동행위 감독 이외에 국가 등의 지원과 개입은 어떤 방식이 가능할까? 업종별 단체교섭 연석회의 아이디어는 바로 이 질문에 대답하기 위하여 고안된 것이다(제6장 결론 참조).

---

49) 중앙노동위원회는 사용자단체(대형기선저인망수산업협동조합)의 단체교섭거부를 부당노동행위로 인정했다. "단체(수산업협동조합)의 구성원인 조합원(개별사용자)에게 조정 또는 규제할 권한이 있음을 정관 등을 통해 알 수 있음에도 불구하고 단지 법제처의 유권해석을 내세워 사용자단체가 아니라는 이유로 노조와의 단체교섭을 거부한 것은 부당노동행위로 판단된다."(중노위, 1989. 12. 7). 원심(서울고등법원 1990. 11. 1. 선고 89구16500 판결)과 대법원(1992. 2. 25. 선고 90누9049 판결)은 모두 중노위의 판단을 지지하였다. 학설의 일부도 이와 같은 입장을 취하고 있는 것으로 보인다(임종률, 『노동법』, 제18판, 박영사, 2020, 285~286면 참조).

제 3 장
업종별 단체교섭 한국 사례 분석 및 시사점

제1절 들어가며

그동안 한국에서 단체교섭은 주로 '기업별 단체교섭'을 의미하였다. 이는 한국의 노사관계 관련 제도들이 한동안 업종 또는 지역별 수준에서의 단체교섭 자체를 금지하기도 했었으며, 이후 업종이나 지역 수준에서의 단체교섭이 가능하게 되었음에도 오랫동안 기업별 교섭의 관행이 남아 있었기 때문에 이와 같은 관행을 쉽사리 바꾸기 어려웠던 측면도 있다. 특히 기업 내 노사관계가 이미 형성된 경우 노사 모두 외부에서 대리교섭을 하는 것보다 기업별 교섭에 익숙하여 훨씬 편하다는 인식이 일반적이기 때문에 기업별 교섭관행은 쉽사리 바뀌지 않고 오랫동안 지속되고 있다.

하지만 기업별 단체교섭은 특정 기업 내 노조 조합원, 또는 기업의 직원들에게만 적용된다는 점에서 다양한 문제점들이 있다. 우선 개별 사업장 차원에서 조합원이 아닌 경우 단체협약의 적용을 받지 않는 문제 – 예를 들면 생산직만 적용되고 사무직은 제외 – 가 있을 수 있다. 그리고 기업 간 격차와 연동하여 사회적인 차원에서의 불평등을 심화시킬 수 있다. 1990년대 이후 한국에서 기업내부노동시장이 일정하게 형성되면서, 해당 기업 내부노동시장에 속한 경우에는 상대적으로 양호한 고용안정과 다양한 기업복지의 혜택을 누릴 수 있었지만, 사내하청 업체나 용역업체

소속과 같이 같은 사업장 내에서 근무하더라도 해당 '기업 내부노동시장'에 속하지 않는 노동자들은 상대적으로 차별받는 경우들이 빈번하게 발생하고 있다. 더 나아가 대기업에서는 노사 간 단체협약을 통해서 임금 및 노동조건이 계속 향상되고 있는 데 반해 동종 업종의 중소기업들은 주로 대기업과의 지불능력 격차로 인해 임금 및 노동조건의 상승이 낮거나 정체되는 문제들도 나타나고 있다. 그 결과 같은 지역이나 업종 내에서 노동자 내부의 격차가 심해지는 사회적 문제들이 나타나고 있으며, 이러한 현상들을 근거로 오히려 노동조합이 노동자 내부의 격차를 심화시키고 있다는 일부의 비판도 제기되고 있다. 이러한 점에서 한국의 기업별 노사관계와 단체교섭 관행에서 변화의 필요성이 제기될 수 있다[50].

1980년대까지 한국의 노동시장은 단층 구조였다고 할 수 있다. 산업화 초기 성장하는 기업과 실패하는 기업들이 혼재된 가운데, 공무원을 제외하면 종신고용이나 고용안정과 같은 개념도 희박했다. 따라서 오늘날과 같은 정규직/비정규직 고용 구분도 큰 의미가 없었고, 나아가 대기업과 중소기업의 격차도 오늘날처럼 크지 않았다. 한국 노동자들은 업종이나 규모, 종사상지위 등의 차이가 크지 않은 채 저임금 상태에서 이를 만회하기 위한 장시간노동이 일상화된 근무패턴이었다는 점에서 비교적 단순한 노동시장이었다고 할 수 있다. 그러다가 1987년 노동자대투쟁은 노동자들이 저임금-장시간노동의 열악한 근무환경, 또한 사업장 내 비인간적인 처우들을 스스로 개선할 수 있는 계기가 되었다. 1989~90년대 초 한국의 노동조합 조직률이 20%에 육박하면서 높아졌지만, 여전히 80% 이상의 노동자들은 노동조합과는 무관한 생산현장에서 일하면서 살고 있었다. 그런데, 1987년 이후 대기업을 중심으로 노동조합 활동을 기업별 단체교섭 중심으로 전개하면서 교섭력이 높아진 사업장들이 등장하기 시작했고, 이들은 회사와의 교섭을 통해 임금 및 근로조건을 대폭 향상시킬 수 있었다. 아울러 1980년대 말 이후 고도성장을 한 대기업들의 경우 이와 같은 노동조합의 요구들을 수용할 만한 지불여력도 확보하고 있었으

50) 그렇다고 기업별 단체교섭을 부정하는 것은 아니며, 부정할 이유도 없다. 임금 및 근로조건에 불만을 가진 노동자들이 자생적으로 기업 내에서 노동조합을 만들어 회사와 단체교섭을 추진하는 것은 자연스러운 일이다.

며, 위계화된 하청계열화 생산방식도 구축해 가고 있었다. 그 결과 대기업-중소기업 사업장 간, 유노조-무노조 사업장 간 임금 및 고용안정의 수준에서 격차가 조금씩 확대되기 시작했으며, 연동하여 기업 내부에서 독자적인 임금체계와 승진제도가 발전하면서 한국에서도 노동시장 이중화에 따른 기업내부노동시장이 형성되기 시작하였다[51]. 기업내부노동시장이 형성되었다는 것은 반대로 기업외부노동시장, 즉 상대적으로 임금 및 근로조건에서 열악한 외부노동시장이 함께 공존하고 있다는 것을 뜻하며, 이러한 점에서 노동시장의 이중성과 격차 문제가 등장하고 있다는 것을 의미한다.

단층 노동시장에서 기업내부노동시장의 등장과 이중노동시장의 형성으로 1990년대 이후 노동시장, 노사관계를 둘러싼 외부환경이 변화하고 있다는 점도 중요하게 지적할 필요가 있다. 한국에서는 1990년대 초반부터 회사의 핵심적인 업무(ex. 연구개발, 직접생산 등)가 아니라 주변적이고 비핵심 업무라고 판단한 청소, 경비, 시설관리업무 등의 업무들은 직접고용으로 인한 부담을 덜기 위해서 점차 아웃소싱(외주, 용역)으로 전환하였다. 나아가 제조업에서는 생산공정 중에서도 일부 공정을 사내하청으로 전환하거나 공정 전체를 쪼개어 소사장제 형태로 전환하는 사례들이 나타나기 시작했다. 이는 앞서 지적한 대로 1990년대 초기업내부노동시장의 형성과 내부노동시장에 포함 여부에 따른 격차가 커지고 회사는 관리비용이 증가하면서 기업내부노동시장의 분화를 시도하고 있었다. 그리고 2000년대 이후로는 청소, 경비, 시설관리의 용역전환 및 생산공정의 하청계열화가 공공부문 및 서비스업 영역으로도 확산되기 시작하면서 중간 대리점/영업점이나 프랜차이즈 방식으로 '원청-하청/대리점-노동자'의 위계화된 고용관계가 확산되고 있다. 나아가 택배기사, 배달라이더 등의 사례와 같이 개인사업자로서 노동력을 활용하면서 위계화된 고용관계

51) 기업내부노동시장의 일반적인 설명에 따르면 특정 기업의 고유한 생산설비나 장비에 대해 현장훈련(OJT)를 통해 학습된 기업특수적인 숙련(firm-specific skill)을 보유한 노동자들에게 고임금과 고용안정을 보장한다는 것인데, 한국에서는 이와 같은 기업특수적 숙련 없이 노조효과를 통해서 고임금과 고용안정을 보장받고 있다는 비판이 있다.

가 위계화된 계약관계로 전환되기도 하고 있다.

이와 같은 위계적인 원하청 관계의 일반화나 다양한 유형의 비표준적 고용(하청 및 용역 노동자, 종속적 자영업자 등)이 증가하고 있는데, 이와 같은 산업 간 관계와 고용 관계의 변화로 기존 기업별 노사관계 관행과 충돌하는 지점들이 나타나고 있으며, 이제는 노동자들에게 소속 기업별로 노동조합을 결성해서 임금 및 근로조건을 스스로 개선하라고 말하기가 어려운 취업자들이 존재하고 있다. 이제 중소영세기업 및 하청기업 노동자들, 그리고 다양한 유형의 종속적 개인사업자들은 왜 노동조합의 우산 아래에서 보호받기가 힘든가라는 질문을 던져야 하는 상황에 직면하고 있다. 이와 같은 노사관계를 둘러싼 환경의 변화로 한국에서도 새로운 변화의 흐름들이 등장하고 있다.

2000년대 이후 원하청관계의 확산과 비표준고용의 확산으로 인해 기존의 기업별 노조의 경계를 넘어서는 주목할 만한 시도들이 등장하고 있다. 지역 수준에서의 공동 대응이나 업종 차원에서의 단체교섭 추진, 그리고 근기법상 근로자가 아님에도 불구하고 노조법상 노동자로서 단체협약을 체결하는 사례, 나아가 개별 기업의 노사를 넘어서 다양한 이해당사자들까지 참여하는 사회적 합의 사례 등이 등장하고 있다. 이는 기존의 기업별 단체교섭이나 단체협약 체결 방식에서 벗어나는 새로운 흐름이라고 평가할 수 있다. 그렇다면 한국에서 전통적인 기업별 단체교섭의 형태와는 다른 새로운 단체교섭 사례들의 양상은 어떠하며, 어떠한 특징들이 있는가, 그리고 새로운 단체교섭의 흐름은 어떻게 가능할 수 있었는가를 3장에서는 검토하고자 한다[52].

기존 기업별 단체교섭을 넘어서는 사례들로는 새로운 유형의 단체교섭에 참여하는 주체들이 새로운 의제들을 발굴한 사례들이 있을 수 있다.

52) 물론 한국에서도 1990년대 중반 이후 기존의 기업별 노동조합들이 산별노조로 전환하면서 산별교섭 시도들이 있었다. 대표적으로 금속노조, 금융노조, 보건의료노조 등에서 지금도 지속적으로 산별교섭을 진행하고 있다. 그렇지만 여전히 산별교섭은 낮은 수준에서 전개되고 기업별 교섭의 관행에서 벗어나지 못하고 있다는 점에서 한계가 뚜렷하다. 이러한 점에서 3장에서는 기존 기업별 노조들이 진행한 산별교섭 사례보다는 기존 관행을 넘어서는 단체교섭 사례들을 검토하고자 한다.

그리고 기업 수준이 아닌 교섭구조들을 시도하고, 또한 이와 같은 단체교섭이 조합원들에게만 적용되는 것이 아니라 해당 업종/직종의 모든 노동자들에게 적용되는 효력확장의 사례들이 있을 수 있다. 이러한 맥락에서 본 장에서는 이를 단체협상의 전개과정을 염두에 두고서 주체 측면, 의제 측면, 교섭구조 측면, 효력확장 측면 등으로 구분해서 해당되는 사례들을 간략하게 검토하고 그 의미들을 확인하고자 한다. 특히 이러한 요인들에 시장, 기업, 정부는 각자 어떻게 영향을 미치고 있었는가를 함께 검토하면서 그 함의를 찾아보고자 한다.

제2절 주체 측면

업종별 단체교섭의 다양성에 대한 관점에서 주체 측면은 기존 기업별 노사관계에서 1대1 교섭이 아닌 사례들을 검토할 것이다. 여러 노동조합과 여러 사용자가 교섭에 참여하는 형태들과 업종 내 노사뿐만 아니라 이해관계자들까지 아우르는 형태의 교섭을 검토하고자 한다.

1. 학교 비정규직 3노조와 지자체 및 교육청 간 교섭 사례[53]

1990년대 후반부터 교사들의 수업 외 업무 경감 목적, 그리고 초중고 학교급식이 보편화되면서 학교 내에서 일반 교사 및 행정실 직원 이외에도 학교 내에서 근무하는 다양한 노동자들이 증가하기 시작했다. 이들은 초기에는 계약직 형태로 근무한다는 점에서 학교 비정규직으로 통칭되었다. 이후 교육청 공무직으로 전환되어 고용은 다소 안정되었지만 여전히 학교 내에서 별도 직군으로 근무하면서 상대적으로 낮은 처우와 열악한 근무환경을 감내하면서 일하고 있다.

이러한 학교 비정규직 노동자들을 처음으로 노조로 조직화한 것은 양

53) 이창근・이정희・허인(2018), 『초기업단위 교섭실태와 시사점』의 학교 비정규직 사례를 참고하여 작성.

대 노총에 속하지 않은 전국여성노동조합(이하, '여성노조')이었다. 여성노조는 2002년 광주광역시 초중등학교 급식시설에서 근무하는 영양사 및 조리사, 조리실무사와 도서관 사서 등을 중심으로 당시 학교 내에서 조금씩 증가하고 있는 비정규직 노동자들을 조직했다. 2001년 광주 지역의 몇몇 조리사가 자발적 상담을 통해 여성노조에 가입했는데, 이를 계기로 학교비정규직 조직화사업을 본격화한 것이다. 이들은 학교를 방문하여 설문조사를 실시하고, 이를 바탕으로 노동자들과의 관계 형성 및 학교비정규직 실태의 공론화 등을 추진했다. 이후 각종 진정과 캠페인을 통해 정치권과 정부당국을 압박했다. 이러한 활동을 바탕으로 수백 명의 학교비정규직을 가입시키는 성과를 거둘 수 있었다.

그리고 2004년 6월 교육부에서 「학교회계직원 계약관리지침」을 마련하고, 이듬해 2005년 2월 「초중등학교 회계직원 계약관리기준」을 마련하면서, 당시 민주노총 산하 조직들에서도 학교 비정규직의 조직화를 본격적으로 추진하기 시작했다. 2004년 8월 전남교육청 소속 학교 급식 계약직 조리사들이 광주지역일반노동조합에 가입했다. 비슷한 시기 당시 공공연맹 산하에도 학교 비정규직 노동자들의 노동조합으로 전국학교비정규직 전국단일노동조합(공공연맹 학비노조)이 활동을 시작했다. 그런데 이 당시 민주노총 소속 노조들이 추진한 학교비정규직 조직화사업은 사실상 큰 성과를 내지 못했다. 이 조직들은 교육청을 대상으로 한 단체교섭 요구와 각 학교장을 대상으로 계약 해지 철회투쟁 등을 실시했으나, 당시 노동부가 학교 비정규직의 사용자 측 교섭당사자는 교육청이 아니라 '학교장'이라는 해석을 내리면서 교육청과의 교섭 자체가 무산됐고, 또한 실질적인 권한이 없는 학교장을 대상으로 하는 투쟁 역시 별다른 성과를 내기 어려웠기 때문이다. 지극히 예외적인 경우를 제외하고 학교 비정규직 노동자들은 단체협약을 통해서 자신들의 노동할 권리를 정당하게 보호받을 수 없었다. 이러다보니 조합원은 소규모에 머물렀고, 또한 민주노총 소속으로 학교 비정규직 조직화를 추진한 주체들은 제도권 내 자원에 접근할 수 없었거나, 접근 자체를 거부하고 있었다.

그러다가 2010년 전국동시지방선거의 지역별 교육감선거를 계기로 새로운 국면을 맞이하였다. 2010년 전국동시지방선거 결과 소위 진보 교육

감이 6개 시도에서 당선되었는데, 이를 매개로 지역 교육청 내부 '제도적 자원'을 조직화사업에 활용할 수 있게 되면서 학교비정규직 노동자들의 조직화가 활성화되었다.

이후 학교 비정규직 노동자들로 구성된 3개 노동조합(전국여성노조, 서비스연맹, 공공운수노조)은 정부와의 교섭을 통해서 자신들의 권리들을 찾아나가기 시작했다. 학교비정규직 노동조합들은 국가를 상대로 하는 공동교섭단으로서 전국학교비정규직연대회의(이하, 학비연대회의)를 결성하고, 지역교육청을 대상으로 임금 및 단체교섭을 요구했다. 전국단위 조직화를 통해 노조의 조직력이 강화되면서, 2010년 이전에는 개별 학교를 대상으로 집단적 노사관계를 형성하기 어려웠던 상황이 전혀 다르게 변화해 갔다. 학비 연대회의는 2012년부터 각 시도의 지역교육청을 대상으로 단체교섭을 요구했고, 법제도적 근거가 여전히 마련되지 않았음에도 진보교육감이 당선된 일부 지역에서 단체교섭을 시작하여 2013년에는 강원, 경기, 광주, 서울, 전남, 전북 등의 지역교육청과 단체협약을 체결할 수 있었다. 이는 기업별 노사 수준의 단체교섭이 아니라는 점에서 주체 측면에서 상당한 의미가 있다.

3개 노조의 연합체라고 할 수 있는 학비 연대회의와 지역 교육청 간 집단교섭 초기에는 노동조합에 다소 우호적인 교육감이 당선된 지역 교육청과 협상을 먼저 추진하였다. 노조 입장에서는 정치적 기회조건을 적절히 활용하면서 먼저 단체협약을 체결한 개선된 임금 및 근로조건을 다른 지역으로도 확산시키는 전략이라고 할 수 있다. 학교 비정규직들의 근무조건이 전국적으로 대체로 비슷하기에 이와 같은 '패턴 교섭'이 가능했다. 하지만 초기에는 효과적이었지만, 학비 연대회의와의 단체교섭을 끝까지 거부하는 지역의 학교 비정규직들은 진보 교육감 지역보다 상대적으로 열악한 근무환경에서 일하게 되었다. 다주체로 단체교섭을 추진했음에도 불구하고 기업별 교섭의 문제가 나타나자 학교비정규직연대회의는 전국단위 중앙교섭을 추진하였다(이창근 외, 2018: 209).

그리고 2017년부터 학비 연대회의는 집단적 단체교섭의 범위를 좀 더 확대해서, 전국단위 집단교섭의 구조를 구축했다. 문재인 정부 집권 이후 공공부문 비정규직의 처우개선 및 고용안정 공약으로, 교육부는 교육청

마다 상이한 학교 비정규직에 대한 관리방안을 통일하고, 공통의 인사노무관리 기준을 마련한 필요가 있었다. 또한 최저임금 인상에 따라서 인건비 조정을 위해서 기준 노동시간 수 조정이 필요한 상황이었다. 즉 교육부 및 지방 교육청에서도 전국단위 중앙교섭을 진행해야 할 필요성이 제기되었다. 이러한 노사 간의 이해관계와 상황이 맞물리면서, 2017년 처음으로 전국 차원의 중앙 단체교섭이 성사되었다(이창근 외, 2018: 210). 다만 교육부-학비 연대회의 간 중앙교섭을 통해 체결된 협약은 임금협약에 한정되었으며, 임금 중에서도 근속수당, 정기상여금 등 전국 교육청에 공통적인 사안만 다루고 있다. 그렇지만 학교 비정규직 노동자들의 3개 노조와 교육부 및 지역 교육청들이라는 복수의 노조 및 사용자들이 전국적인 차원에서 교육업종 단체교섭을 추진했다는 점에서 주체의 측면에서 새로운 단체교섭의 사례를 만들었다는 점에서 여전히 의미가 크다.

2. 이해당사자까지 참여한 사회적 합의 : 택배산업 과로사 대책

2020년 초부터 한국에서도 코로나19의 대유행과 사회적 거리두기로 인해 시민들의 일상생활에 제약이 발생하였다. 1990년대 중반 이후 티비 홈쇼핑, 인터넷 홈쇼핑을 거쳐 이제는 모바일 전자상거래가 대세가 되면서 성장해온 택배산업은 2020년대 이후 사회적 거리두기를 계기로 더욱 가파르게 성장하고 있다. 2001년 택배물량 약 2억 개, 매출액 6,466억 원이었던 한국의 택배산업은 지난 2021년 택배물량 약 36억 3천만 개, 매출액 8조 5,887억 원으로 급성장했다. 또한 2010년대 중반 이후 택배산업 성장세가 다소 둔화되었으나, 2020년 이후 가파르게 성장하고 있다.[54]

그런데 택배물량이 증가하는 만큼 택배기사[55]들이 적절히 충원되지 않다보니 택배기사 1인당 배송해야 할 물량이 크게 늘어났다. 그렇지 않

54) 국가물류통합정보센터 택배 물동량 추이. https://www.nlic.go.kr/nlic/parcelServiceLogistics.action

55) 택배기사들은 1990년대까지는 대부분 택배업체 소속 노동자였으나, 2000년대 이후로는 택배대리점과 계약을 체결하는 개인사업자 신분으로 일하고 있다. 최근에는 <택배업체-대리점-택배기사>의 관계가 보편적이며, 일부 택배업체 직영 택배기사(노동자 신분)들이 있다.

아도 심각하던 택배기사들의 장시간노동은 더욱 심화되면서 안타깝게도 택배기사들의 과로사가 급증하였다. 전국택배노조에서 비공식적으로 집계한 자료이기는 하지만 2020년 한 해에만 택배기사 16명이 사망했는데, 사망한 택배기사 대부분이 과로로 인한 뇌심혈관계 질환으로 사망한 것으로 추정하고 있다. 한국의 택배기사가 5만 명 내외인 점을 고려하면 사망십만인율이 8(명)으로, 2020년 한국의 사망십만인율 4.3보다 월등하게 높다(참고로 선진국들의 사망십만인율은 1 전후). 더욱이 택배산업이 건설업이나 제조업처럼 사업장 내에서 추락, 협착 등의 '사고' 발생위험이 높은 업종이 아닌데 뇌출혈 등의 과로사로만 사망십만인율이 8을 기록하고 있다는 점에서 특단의 대책이 필요한 상황이었다.

이처럼 택배기사들이 코로나19 이후 장시간노동 및 과로로 인해 쓰러져 가는 일이 속출하자 먼저 노동계 및 시민사회단체에서 '택배노동자 과로사 대책위원회'를 구성했으며, 2020년 9월 10일에는 대책위에서 진행한 택배기사들의 근무실태 조사 결과를 바탕으로 장시간노동에 대한 대책마련 토론회를 개최하였다. 이를 바탕으로 대사회적으로 택배기사들의 장시간노동으로 인한 과로사 방지를 위한 대책을 촉구하였다. 연이어 정부에서도 2020년 11월 13일 관계부처 합동(고용노동부, 국토교통부, 공정거래위원회)으로 「택배기사 과로방지 대책」을 발표하였다. 노동계-시민사회-정부 모두 택배기사들의 장시간노동, 휴식/휴가 부족이 심각하다는 점에 공감대를 형성하고, 과로 예방을 위한 제도개선 및 근무환경 개선에 뜻을 모았다.

하지만 택배기사들의 장시간노동을 완화하기 위해서 택배업체-택배기사 간의 합의만으로 해결하기 어려운 문제가 있었다. 처우개선을 위해서는 택배배송단가 인상이 필요한데, 택배업체 간의 경쟁으로 2000년 3,500원대였던 평균 택배배송 단가는 2020년 2,221원까지 낮아졌다. 이는 택배업체들의 낮은 영업이익률(2018년 기준 각 택배업체별 영업이익률은 CJ대한통운 1.8%, 한진택배 1.4%, 롯데택배 0.5%)로 이어지면서 택배배송단가 인상 없이는 택배기사 근무환경 개선의 제약이 된다는 점을 확인하고서 택배수요자들(택배발송업체 및 최종소비자)과 택배업체 간의 불공정 관행 개선을 추진하기로 했다. 그리고 택배산업 전반에 대한 체계적인

운영과 규율을 위해서 생활물류서비스산업발전법 추진에도 공감대가 형성되었다. 특히 택배기사들의 장시간노동 근절을 위해서는 택배산업의 노사뿐만 아니라 소비자단체, 대형화주(홈쇼핑 등), 정부 등 다양한 이해관계자들의 이해관계 조정 필요성이 제기되면서 2020년 12월 '택배기사 과로사 방지 대책 사회적 합의기구'를 발족하였고, 2021년 1~2차 사회적 합의를 도출할 수 있었다. 합의를 통해 택배배송 단가를 평균 170원 인상하기로 합의하였다. 이는 택배기사들의 과로사 예방을 위해서 작업시간을 단축하기 위해서는 분류작업 시간을 줄여줄 필요가 있는데, 분류작업 시간의 감소를 위해서 별도의 분류작업자를 투입하거나 자동 분류기(휠소터) 설비를 확충하기 위해서는 택배요금 인상이 반드시 수반되어야 했기 때문이다. 택배업체들이 저가 경쟁을 하고 있는 상황에서 요금인상을 위해서는 대형 화주 및 택배소비자들의 동의가 필수적이었다.

이러한 맥락에서 택배기사 과로사방지를 위하여 노사뿐 아니라 정부, 소비자단체, 화주단체 등의 이해관계자가 참여한 사회적 합의는 넓은 의미에서 단체협약의 확장이라고 평가할 수 있고, 그 의미도 매우 중요하다. 특히 택배산업 내 개별 기업 수준의 단체협약은 아니지만, 2021년 1~2차 사회적 합의에는 소비자단체, 대형화주, 정부 등의 이해당사자가 합의에 참여했다는 점에서 새로운 시도라고 평가할 수 있다. 2018년 택배노조 등장 이후 택배기사들의 (초)장시간 문제, 과로 노동 등 열악한 근무환경에 대한 문제제기들이 등장했고, 사회적으로도 우리들의 일상에서 늘 접하는 택배기사들의 장시간노동 문제에 대한 공감대가 형성되기 시작하였다. 어느 순간부터 온라인 쇼핑이 우리의 일상생활의 한 부문이 되었는데, 저녁 또는 밤늦게 택배물품을 받았던 경험이 있는 국민들에게 택배기사들의 장시간노동 문제제기는 쉽게 공감대를 형성할 수 있었다고 할 수 있다. 사회적 합의 이후 오전에 택배기사들의 분류작업 시간이 대폭 감소하면서 근무시간이 주당 평균 70여 시간에서 60여 시간으로 줄어드는 효과가 나타났다.

이러한 점에서 한국의 택배산업은 특수형태근로종사자인 택배기사들의 노동조합 활동이 개별 택배업체 수준에서의 노사교섭에 머무르지 않고서 업종 차원에서 노사정을 포함해 더 넓은 수준으로 사회적 대화가 진

행되었고, 또한 유의미한 성과를 도출했다는 점에서 의미가 있다. 즉, 택배산업 노사관계 형성기부터 기업별 노사관계 관행을 넘어서 (소)산별 수준에서의 노사관계와 이해당사자들이 참여하는 사회적 대화를 통해서 일정한 성과를 도출했다는 점에서 더 큰 의미가 있다.

2021년 '사회적 합의기구'의 두 차례 합의문은 택배산업 노사관계의 진전에서 매우 큰 영향을 미쳤다. 2022년 개별 택배업체들과 택배노조의 협상과 협약/보충교섭 체결은 결국 2021년 '사회적 합의기구'의 합의문 내용 이행을 위한 개별 택배업체 차원에서의 교섭이라고 평가할 수 있기 때문이다. 실제 2021년 이후 택배산업 노사관계의 거의 모든 합의문에서는 '사회적 합의기구' 합의 내용을 준수한다고 명시하고 있다[56]. 이러한 점에서 업종 차원에서의 사회적 합의, 개별 기업 차원에서의 이행 합의로 이어지는 모델이 형성될 수 있다.

제3절 의제 측면

기존 기업별 노사관계에서는 주로 각 기업 내에서 임금 및 근로조건, 기업복지 문제를 의제로 노사가 단체교섭을 진행하고 있었다. 하지만 이와 같은 기업별 노사관계하에서의 의제들은 개별 기업의 임금 및 근로조건 향상으로만 그치는 경우가 대부분이었다. 그런데 노동조합과 기업 모두 우리 사회의 의미 있는 일원들이다. 예전부터 기업/노조의 사회적 책임(CSR/USR[57])이 강조되고, 최근에는 ESG[58] 경영이 전 세계적인 화두

56) 예를 들면, 우체국택배 단협 제8조는 "(산업안전) 생물법 또는 사회적합의기구 관련 내용을 준수한다."고 적시하고 있으며, 한국노총-CJ대한통운 단체협약 제30조에서는 "조합원이 고용보험 및 산재보험 가입에 따른 보험료, 미납보험료, 과태료 등의 부담주체는 고용보험 및 산재보험법에서 정한 바에 따르는 것을 원칙으로 하되, 택배기사 과로방지대책 제2차 사회적 합의에서 정한 바와 같이 조합원에게 부담이 전가되지 않도록 한다."고 규정하고 있다. 2021년 10월 롯데택배 노사 상생협약 1조에서도 "택배노동자 과로사 방지를 위한 사회적 합의문이 택배현장에서 온전히 이행될 수 있도록 상호협력하며 최선을 다한다."고 규정하고 있다.

57) CSR: Corporate Social Responsibility, USR(Union Social Responsibility)

가 되는 것은 비단 개별 기업의 사례가 단순히 기업 내에서의 영향으로만 그치는 것이 아니라는 인식이 일반화되었기 때문이다.

이러한 맥락에서 접근하면 노사 간 의제가 단순히 임금 및 근로조건이 아니라 해당 업종 차원에서 우리 사회의 안전과 건강을 위해서 필요한 의제들을 제시하고 이를 바탕으로 개별 기업들을 넘어 정부와의 교섭을 진행하는 사례들이 등장하고 있다. 즉, 단순한 근로조건 향상을 넘어서는 의제들을 바탕으로 정부와 교섭을 추진하고 협약을 도출한 사례들이 있다. 의제 측면에서 새로운 단체교섭의 사례로 화물연대의 '안전운임제'와 보건의료노조의 '의료공공성 강화' 사례를 살펴보고자 한다. 이러한 사례들은 노사/노정 관계의 사회적 확장이라는 측면에서 업종별 단체교섭의 확대된 형태의 한 유형이라고 할 수 있을 것이다.

1. 화물연대 안전운임제 사례

화물연대의 안전운임제 사례는 한국의 물류운송산업의 발전과정에서 화물차 운전기사들의 장시간노동 및 대기시간에 대해 개인사업주인 화물차 기사들이 집단적으로 대응하면서 시작했다. 그리고 이는 단순히 화물차 기사들의 근무환경 개선으로 그치는 것이 아니라 우리의 일상생활에서 도로교통 안전을 담보하는 문제로 이어지고 있다는 점에서 새로운 시도라고 할 수 있다. 특히 특수형태근로종사자들의 노동조합 차원에서의 대응이 우리 사회의 중요한 의제를 제기한다는 점에서 더 의미가 있다.

화물연대의 등장은 1990년대 말 화물차 과잉 문제에서 시작되었다. 1997년 외환위기 직후 기업들의 도산이 이어지면서 물류운송은 물론 트럭 생산이 어려워지고 수입트럭 업체의 진입 등으로 화물시장이 재편되기 시작했다. 이에 정부는 내수 시장의 활성화를 위하여 영업용 화물차 면허제에서 등록제로 화물차 진입기준을 완화하였는데, 1998년 기준 13만 대의 국내 트럭 생산 및 신규등록건수가 1년 사이에 20만 대로 늘어나게 되었다. 그 결과 늘어난 영업용 화물차 공급 과잉으로 운임이 하락하

58) ESG: Environment, Social and corporate Governance

였고, 화주가 차량을 직접 소유하지 않고 저렴한 화물차를 찾아 하청을 주는 방식이 확산되면서 화물차기사들은 다단계 하청으로 근무환경이 점차 악화되었다.

이에 화물차기사들은 2002년 6월 6일 '화물노동자 공동연대(준)'를 결성하였고, 10월 27일 정식으로 '화물연대'로 출범하고 민주노총 공공운수노조에 가입하면서 집단적인 목소리를 내기 시작하였다. 그리고 정식출범 다음 해인 2003년 5월 '물류를 멈춰 세상을 바꾸자'는 구호와 함께 화물연대는 대규모 파업을 단행하였다. 당시의 요구사항은 경유가 인하, 통행료 인하, 지입제 폐지, 다단계알선제 폐지 등으로 처우개선을 위한 요구들이 중심이었다. 화물연대의 파업 이후 정부는 영업용 화물차를 등록제에서 '허가제'로 전환하여 신규 화물차 공급을 동결하여 운임하락을 방지하였고, 화물운송종사자격제도 시행 등 화물차 수급조절 대책을 제시하였다. 2000년대 초반 화물연대의 대응은 임금노동자가 아니라는 점에서는 차이가 있었지만, 경제적 이해관계 중심의 일반적인 노조활동과 큰 차이가 없었다.

2000년대 이후 대형 트럭의 수요는 지속적으로 늘어나면서 화물차 시장의 변화가 서서히 나타나고 있었다. 2011년 기준 배출가스 환경규제인 유로5, 6의 환경규제 적용으로 국내 트럭 시장이 양적, 질적인 변화가 있었고, 4대강 사업 이후 화물차 수요가 감소하면서 시장 규모가 크게 줄어들었다. 이러한 화물차 시장의 변화에 조응해 화물연대는 대형 화주업체 및 지역 운송업체들과 노조활동 보장, 지입제 철폐, 운송요금 인상 등에 대하여 노-사 합의를 추진하였다. 아울러 정부 상대로는 경유세 인하, 산재보험 가입 확대, 통행료 인하, 다단계알선 근절, 휴게소 시설 확충 등의 문제와 관련해서 국토부 등의 관계부처와 해결방안에 대하여 노-정 합의를 추진하였다.

2000년대 중반부터 운임에 대한 고민을 바탕으로 '표준운임제' 도입의 필요성을 사회적으로 설파하면서 마침내 2008년 정부에서 화물연대의 문제제기를 수용해 '표준운임제 도입추진위원회'를 구성하고 2010년부터 시범사업을 전개했다. 화물연대 및 소속 공공운수노조에서는 표준운임제 시범사업을 넘어 표준운임제의 법제화 필요성을 강하게 주장하면서 2012

년과 2016년에 파업을 진행하였다. 그리고 2016년 12월 국토교통부에서 '표준운임제는 시장경제 원리 위배 문제 등의 문제가 있어 수용이 어렵다'는 입장을 재차 표명하되 벌칙 조항이 없어 강제성이 없는 '참고원가제'를 우선 도입하고 1년 후에 강제성이 있는 '안전운임제'를 도입하자는 안을 제안하였고, 여야가 국회에서 합의를 보았다(박명준, 2022)[59].

그리고 2017년 출범한 문재인 정부는 물류운송시장의 구조적이고 핵심적인 문제는 낮은 화물운송단가에서 출발한다는 인식하에서 화물연대의 요구사항이 타당성이 있다고 판단하였다. 물론 이와 같은 화물연대와 문재인 정부의 판단 및 제도화 추진이 자연스럽게 진행된 것은 아니었다. 대형 화주를 중심으로 화물운송업계에서는 적정운임 보장의 필요성은 공감하면서도 물류비 인상에 대한 부담을 호소하면서 안전운임제의 도입과 적용에 이견을 제시하였고, 이에 화물운송업계의 노사정이 함께 협상을 진행하였다.

2018년 국토교통부가 안전운임제 이해당사자들인 화주・화물연대・운송업계와 협의를 거쳐서 절충안을 마련하였고, 마침내 안전운임제 내용을 포함한 '화물자동차 운수사업법(화운법)'을 개정해 2020년부터 시행하기로 합의했다. 그런데 2018년 연말 화물자동차 운수사업법 개정안의 통과 과정에서 화주・운수사업자들이 거세게 반발하면서, 결국 '2020년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지만 한시 시행'한다는 '일몰조항'을 포함해서 합의가 이루어졌고, 적용되는 차종・품목도 '특수자동차로 운송하는 컨테이너와 시멘트 품목'으로 한정했다(박명준, 2022). 이후 화물연대는 안전운임제의 일몰을 앞두고 2022년 6월과 11월 두 차례 파업을 진행하였다.

이러한 점에서 2018년 노사정 간의 합의를 통해 입법화된 이른바 '안전운임제'는 단순히 화물차기사들의 소득수준 향상을 위한 것만이 아니라 화물차기사들의 열악한 근무환경 개선이 곧 도로교통 안전수준을 향상시키고, 이는 곧 한국 사회 전반의 안전수준 향상이라는 점에서 노동조합에서 제시한 의제가 사회적으로 확장되어간 사례라고 할 수 있다. 이러

59) 박명준(2022), 「노동시장 이중구조화와 노사관계의 균열 및 갈등: 해법으로서 '비제도적 사회적 합의모델'」, 『노동리뷰』 11월호, 한국노동연구원, pp.9~26 중 화물연대 부분.

한 과정에서 노사정 모두 참여하면서도 전통적인 노사관계 제도에 의존하지 않고 있다는 점에서, 그리고 비제도적인 사회적 대화의 형식으로 진행되었다는 점에서도 의미가 있다.

더욱이 화물연대의 안전운임제 사례는 앞서 간략히 설명한 바와 같이 10여년 간에 걸쳐서 꾸준히 논의가 진행되어 오면서 화물물류산업 노사 간의 갈등과 타협, 꾸준한 개선노력의 결과라는 점에서 의미가 있다. 즉, 다른 사회적 대화와 같이 단기간 집중적인 사회적 대화의 결과물이 아니라 장기적으로 꾸준히 진행된 논의라는 점에서 의미가 있다. 화주들의 요구로 사실상 관행이 되어버린 과적 문제로 우리 사회 전체 구성원들이 피해를 보고 있었으며, 운임저하로 인해 화물기사들이 목숨을 담보로 한 장시간 운송 문제 등에 대해서 화물연대는 지속적으로 비판하면서 자신들의 입장을 꾸준히 진전시켜 왔다는 점에서 노사관계에서 중장기적 접근이라는 점에서도 의미가 있다.

또한 화물연대의 안전운임제 요구는 단체협약의 효력확장 측면에 있어서도 의미가 크다. 안전운임제가 시행되면서 이는 화물연대 조합원들에게만 적용되는 것이 아니라, 전체 화물기사들에게 적용이 되고. 특히 안전운임제를 계기로 지역별로 화주들까지 포함해서 초기업교섭이 진행되었고, 협약이 체결되면 해당 지역 화물차기사들이 모두 적용을 받는다. 안전운임제 사례와 연동된 지역별 초기업교섭 사례는 효력확장의 측면에서도 굉장히 중요하다.

2. 보건의료산업 의료공공성 강화 및 인력확충 사례[60]

보건의료노조는 그동안 한국에서 금속노조, 금융노조와 함께 대표적으로 산별교섭을 추진해온 노조이다. 하지만 2항에서는 기존 산별교섭이 아니라 코로나19라는 보건의료산업에서 특수한 시기에 진행된 노정 교섭 사례를 살펴보고자 한다. 즉, 보건의료노조는 단순히 조합원들의 근무환경 개선을 요구하는 것이 아니라 근무환경 개선을 위해서는 의료 분야의

60) 이정희(2022), 「2021년 보건의료 산업의 노사관계평가와 전망」, 『노동리뷰』 1월호, 한국노동연구원, pp.50~62.

공공성 강화가 필요하다는 문제의식으로 의료공공성 강화라는 사회적 의제를 제시하고서 합의안을 도출한 사례이다. 이는 그동안 보건의료노조가 산별교섭을 진행한 것과는 다른 차원에서 새로운 의제에 대한 단체교섭 사례로서 의미를 부여하고자 한다.

2020년 초 코로나19가 한국사회에 유행한 이후 감염에 대한 우려와 더불어, 건강이 취약한 환자들을 돌보기 때문에 공공의료기관뿐 아니라 병원 전반의 노동환경이 열악해졌다. 특히 코로나19 환자 대응 지원을 담당한 병원 노동자들일수록 노동조건 악화를 더 심각하게 경험하였고, 보건의료노조의 설문조사 결과 인력부족, 업무량/노동강도, 워라밸 등 일과 삶 전반에 대한 불만이 높았고, 심지어 이직을 고려하면서 병원에서 근무하고 있었다.

이와 같은 병원 노동자들의 근무환경이 점차 나빠지는 것을 방치할 수 없는 상황에 직면하여, 보건의료노조와 보건복지부는 보건의료 노동자들의 근무환경에 대한 대책을 함께 모색하기로 했다. 2021년 5월 31일부터 총 13차례 실무교섭을 진행했으며, 보건의료노조가 코로나19 대책을 요구하면서 파업을 예고한 2021년 9월 2일 새벽, 노정협상을 마무리하고서 합의문에 공동 서명하였다. 노정 합의문에는 총 22개 조항이 포함되었는데, 주요 내용을 살펴보면 공공의료 강화 및 감염병 대응체계 구축, 보건의료인력 확충 등 보건의료노조 조합원의 근무환경 개선을 통해 코로나19에 제대로 대응할 수 있는 환경을 조성했다고 할 수 있다. 즉, 임금 및 노동시간과 관련해서 사측인 병원과 노조가 교섭할 내용이 아니라 정부의 보건의료정책의 방향, 그리고 민간에서 기피하는 공공의료체계를 구축하겠다는 내용이 핵심적이라는 점에서 기존 기업별 단체교섭의 내용 및 의제와는 확연한 차이를 보이고 있다. 아울러 노조는 9·2 노정합의의 실효성을 담보하기 위해서는 예산확보가 필요하다는 이유로 지도부가 국회 앞에서 10일간 단식농성을 진행했다.

2021년 12월 3일 국회에서는 9·2 노정합의 이행에 필요한 예산이 포함된 2022년 정부 예산안을 통과시켰다. 9·2 노정합의 이행을 위한 예산을 살펴보면 첫째, 공공의료 강화 측면에서 지역거점병원 공공성 강화(13개 중진료권 공공병원 설립을 위한 사전용역비) 26억 원, 울산·광주 공

공병원 신규 설립 20억 원, 중앙감염병전문병원 구축 17억 원, 국립중앙의료원 현대화사업 지원 63억 원이 포함되었다. 둘째, 보건의료인력 확충과 처우개선 측면에서 감염관리수당(생명안전수당) 1,200억 원, (국공립병원) 교육전담 간호사 지원 101억 9,400만 원, 보건의료인력 양성 및 적정수급관리 연구 10억 원 등이 포함되었고, 이와 별도로 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 개정(제70조)으로 감염병 대응 보건의료인력에 대해 재정 지원을 할 수 있는 법적 근거가 마련되었다는 점에서 의미가 있다(이정희, 2022).

2021년 코로나19 위기 국면에서 보건의료노조와 정부(보건복지부) 간 9·2 노정합의는 한국의 단체교섭에서 중앙정부와 산별노조 간 합의라는 의미뿐만 아니라 다양한 의미들을 찾을 수 있다[61]. 첫째, 노조의 의료공공성 강화 및 보건의료 인력확충 요구는 기본적으로 정부 예산 및 제도개선이 필수적이었는데, 이에 정부(보건복지부)가 (거시적 의미의) 노사관계에서 핵심적인 역할을 수행했다는 점이다. 이정희(2022)도 지적하고 있듯이 9·2 노정합의는 한국에서 정부가 특정 노조를 상대로 합의문을 작성한 것은 매우 드문 사례이다. 이는 보건의료산업이 공공과 민간이 혼재되어 있기도 하지만, 산업 자체에 내재된 공공성의 측면에서 기인한 측면이 크다. 이러한 점에서 9·2 노정합의는 기존 단체교섭에서 벗어나지만 노사/노정 관계를 통해 한국 사회의 당면한 문제를 풀어가는 사례라고 할 수 있다.

둘째, 공공의료 강화와 인력확충의 구체적인 방안에 대해 노정 간 합의하고, 이후 후속대책을 함께 논의하기로 한 점에서 의미가 있다. 보건의료노조와 보건복지부는 매달 정례회의를 진행하면서 노정합의 이행을 위한 과제별 실무협의체를 운영하여, 코로나19 간호인력 기준, 간호인력 처우개선·인력 기준, 공공의료 확충·강화 추진 등의 진행 상황과 관련 쟁점을 점검했다는 점에서 단체교섭 의제 확장을 뚜렷하게 확인할 수 있다.

셋째, 업종 수준 노사관계에서 구현할 수 있는 다양한 사회적 대화 방식이 활용되었다는 점에서도 의미가 크다. 이는 단체교섭의 확장가능성

61) 9·2 노정합의에 대해서 기본적으로 이정희(2022)의 해석을 참고하면서 의제설정의 의미를 해석하고 있다.

을 확인할 수 있다는 점에서도 의미를 찾을 수 있을 것이다.

마지막으로, 보건의료노조는 조합원들의 특수적 이해관계만이 아니라 의료서비스의 질 향상이라는 보다 보편적 이해관계를 지향하는 과정에서, 조합원들의 참여를 유도하는 다양한 사회적 대화를 추진하면서 동시에 정치권 및 직능단체들 그리고 보건의료 시민단체들과도 연대를 했다는 점에서는 노동조합운동의 외연확대라는 측면에서 의미를 부여할 수 있을 것이다.

제4절 교섭구조 측면

제4절에서는 교섭구조라는 측면에서는 기존 기업별 노사관계의 교섭구조에서 일반적인 1 대 1 교섭의 특징을 넘어서는 사례들을 다층적이고 중층적인 교섭구조 사례들을 검토하고자 한다. 기업별 단체교섭이 제한된 노사 당사자들만 참여하는 한계를 넘어서는 사례들이 2000년대 이후 등장하고 있다. 이는 한편으로는 하청계열화를 통한 기업운영이 점차 다양한 방식으로 등장하면서 이해관계가 같은 주체들이 함께 대화를 하면서 새로운 교섭구조, 교섭모델들이 계속 시도되는 것이라고 할 수 있다. 앞서 검토한 학교 비정규직 노조의 사례는 수평적인 차원에서 교섭구조 확대라는 점에서 의미가 있다. 아울러 한국사회의 원하청구조의 확산에 대한 대응 차원에서 기업별 교섭을 넘어서는 사례로는 원청-하청/대리점-노동조합 간 수직적 교섭구조의 다양한 사례들도 등장하고 있다.

1. 우체국 택배기사 노사관계의 3자 교섭 사례

우체국택배(소포) 배달원은 한국의 택배산업의 성장과 연동해 2000년대 초반 우정사업본부에서 사업영역을 확장하는 가운데 등장하였다. 초기에는 우정사업본부가 택배업을 위탁운영 하면서 우체국 택배기사들은 지역별 위탁업체와 도급 계약을 체결하고 우체국택배를 소비자들에게 배

송해 왔다. 그러던 중 우정사업본부에서는 기존 중간위탁업체들과 계약을 해지하고, 자회사인 우체국물류지원단을 통해 2016년부터 택배 물량을 소화하기 시작했다. 2018년 7월부터는 우체국물류지원단에서 일원화해서 우체국 택배 물량 및 배달원들을 운영 및 관리하고 있다. 사실 물류지원단의 기본적인 업무는 지역별 우체국 간 우편물량을 대형 간선차량을 통해서 운송하고 관리하는 것이었는데, 우체국택배 최종배송(라스트마일) 업무까지 맡으면서 사업영역을 확장했다고 할 수 있다. 그 결과 우체국택배 업무의 처리는 원청이라고 할 수 있는 우정사업본부, 그리고 우정사업본부로부터 택배물량을 받아서 처리하는 우체국물류지원단, 그리고 우체국물류지원단과 개인사업자로서 계약을 체결하고서 우체국택배 물량을 전담해서 처리하는 우체국 택배기사의 관계가 형성되었다.

우체국에서 택배(소포)만 전담해서 배달하고 있는 위탁택배 배달원들은 2022년 현재 전국적으로 약 3,800여 명이다. 2018년 이전까지만 하더라도 2천 명 수준이었는데, 2018년 우체국택배 배달원들을 975명 증원하면서 택배 배달원 수가 크게 증가하였다. 이는 기본적으로 우체국에서 처리하는 택배물량이 증가한 것도 있지만, 정규직 집배원들이 주 52시간 이내로 근무하도록 하기 위해서는 택배(소포) 배송량을 줄여야만 했기 때문에, 택배물량을 택배 배달원들이 더 많이 처리하도록 하겠다는 방침에서 택배 배달원들을 대폭 충원하였다. 그리고 2019년 우정사업본부와 우정노조 간 단체교섭 합의 내용 중 (정규직) 집배원들의 노동강도를 낮추기 위해 우체국택배 배달원 750명을 증원하기로 합의하면서 우체국택배 배달원 수는 4천여 명에 육박하고 있다.

이런 와중에 우체국 택배기사들은 특수고용형태종사자의 신분에도 불구하고 택배기사들의 노동조합 결성 흐름 속에서 노동조합을 결성하고 활동하고 있다. 2018년 5월 서비스연맹 산하 (소)산별노조라고 할 수 있는 전국택배연대노조(현 전국택배노동조합) 산하 우체국본부로 편재되어 노조로서 활동을 시작했으며, 2018년 초 정식으로 노조설립필증이 교부된 이후로는 배달원들도 노조활동을 통해서 스스로 권리를 지킬 수 있다는 인식이 퍼지면서 조합원 수가 급속히 증가하였다. 조합원 수가 증가하면서 우체국택배노조(본부)는 단체교섭을 추진하였다. 2022년 현재 노조

가입 대상 우체국 택배기사는 약 3,800명이며, 이 중 약 2,600여 명이 '우체국본부' 노조의 조합원이다.

우체국택배 노조는 높은 조직률을 바탕으로 우체국물류지원단과의 단체교섭을 추진하였다. 2018년 11월 상견례를 시작으로 단체교섭을 진행했는데 노사 교섭 3개월 만인 2019년 1월 첫 단체협약(노사협정)을 체결했다. 당시에는 단체협약이라는 단어 대신 '노사협정'이라는 단어를 사용했는데, 근기법상 근로자가 아닌 택배노조와 단체협약이라는 단어를 사용해서 협약을 체결하는 것에 대해 우체국물류지원단에서 부담을 느꼈을 것으로 짐작된다. 그리고 노사협정 내용은 전체 우체국택배 기사들에게 적용되었다. 이후 2021년 1월 29일, '우체국물류지원단'과 '전국택배노동조합 우체국본부'는 첫 단체협약을 체결했는데, 2019년 1월의 노사협정을 포함하면 실제로는 두 번째 단체협약을 체결했다고 할 수 있다.

2021년 첫 번째 단체협약이 의미가 있는 것은 우체국택배 노사관계에서 사실상 원청이라고 할 수 있는 우정사업본부가 사실상 참여한다는 의미인 '상시협의체 운영' 규정이 단체협약 제26조에 명시되었다는 점이다. 특수고용이자 중층적 고용(우본-지원단-택배기사)의 상황에서 우체국택배 배달원들의 실질적인 노동조건을 좌우하는 우정사업본부와도 단체교섭을 진행할 수 있다는 점에서 의미가 크다. 상시협의체의 운영방식은 단체교섭 이전에 3자가 함께 하는 상시협의체에서 먼저 논의를 진행하고(회의록 작성은 하지 않고 구두 합의), 이후 물류지원단 노사가 단체교섭 및 임금교섭을 진행하고 서류를 작성하는 방식이다.

> 우체국택배 단협 ▶제26조 (상시협의체)
> ① 상시 물량유지 등을 위해서 노사당사자는 3자 상시협의체를 운영한다.
> ② 당사자 일방이 필요시 상시협의체의 개최를 요청하였을 경우, 상대방은 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없고, 거부 시 그 사유를 즉시 상대방에게 통보한다.

우체국택배 단협 제26조에서 '3자'는 우정사업본부, 우체국물류지원단,

우체국본부 노조를 의미한다. 조합원들이 직접계약 체결한 물류지원단과 노조가 단체교섭을 해야만 하는 현실적인 상황에서 우정사업본부를 우체국택배 노사관계의 주체로 단협에 포함한 점에서 교섭구조의 확대라는 의미를 찾을 수 있다. 1990년대 말 이후 한국 사회에서 원하청관계가 확산되면서 하청부문 노사관계는 거의 찾아볼 수 없었는데, 이는 원청의 실질적인 참여 없이는 하청 노사관계가 오랫동안 지속될 수가 없는 한계가 있었기 때문이다. 비공식적으로 하청 노사의 단체협약을 원청이 보증한 경우는 자동차산업 등에서 일부 있었지만, 하청부문 노사의 단체협약에 원청을 의미하는 내용이 포함된 것은 교섭구조의 수직적 확대라고 평가할 수 있을 것이다.

아울러 3주체 중 어느 일방이 3자협의체 회의를 제안했을 때 정당한 사유 없이 한 당사자가 회의를 거부하지 못하도록 규정하고 있다는 점에서 내용이 매우 강하다. 우정사업본부 입장에서는 양보일 수도 있지만, 우체국택배 물량처리의 안정성을 확보한다는 점에서는 장점도 분명히 있다.

그리고 한 가지 덧붙이자면 교섭구조 확장 측면에서 우체국택배 노조의 단체협약은 <택배기사 과로사 대책 사회적 합의기구 1차 합의문>을 전면 수용했다는 점도 단체협약에 사회적 대화의 결과물이 반영될 가능성을 열어두었다는 점에서 큰 의미가 있다. 사회적 합의 그 자체로는 의미가 매우 크지만 현재로서는 합의내용을 강제할 수 있는 강제력이 부재한 실정이다. 이를 개별 단체협약에 포함시킴으로써 사회적 합의의 의미가 단체협약으로서 생명력을 가지게 되었다는 점에서 매우 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

2. 자동차 부품사들의 계열사 단위 교섭 모델

현대모비스와 현대위아는 전국의 현대자동차 및 기아지동차에 부품을 납품하는 현대자동차 그룹의 핵심 부품공급업체로, 전국에 각각 14개와 11개의 공장이 분포하고 있다. 모비스와 위아는 대부분 현대차의 생산공정 관리방식인 부품의 모듈화 및 직서열(just in sequence) 납품방식이 확립된 2000년대 초반 이후 신설된 공장이 대부분이다.[62]

직서열 방식은 무재고 전략일 뿐만 아니라, 풀(pull)방식이라는 특징이 있다. 풀방식과 대비되는 푸시(push)방식에서는 생산한 제품을 시장에 내보냈을 때 시장에서 사면 매출이 되고, 안 사면 재고가 된다. 풀방식은 거꾸로 소비자들이 이러이러한 사양을 구매하겠다고 하면 거기에 맞춰서 생산에 들어간다. 오늘날 풀방식을 사용할 수밖에 없는 이유는, 시장의 선호가 매우 다양해졌기 때문이다. 다품종으로 다양한 기호들에 맞춰서 생산을 하려는 시스템을 갖추다 보니까 같은 제품을 계속 생산할 수가 없는 것이다. 게다가 주문한 순서대로 생산을 하다 보니까, 예를 들면 호주로 수출하는 차가 한 대 들어가고 그 다음에는 미국으로 수출하는 차가 들어가는데, 호주는 운전대가 오른쪽에 있고 반대로 미국은 왼쪽에 운전대가 있는 식이다. 나아가 똑같이 미국으로 수출하는데 엔진이 다른 경우도 있다. 이처럼 다양한 차종들을 주문 순서대로 생산해야 할 뿐만 아니라, 물류(logistics)도 확인해야 한다. 예를 들어 미국으로 보내야 하는 차량들을 먼저 선적한다면, 미국 수출물량을 먼저 생산하는 것이다. 또 한 라인에 두 차종 이상을 혼류 생산하게 되는데, 이런 유연 생산 시스템에 맞춰서 부품을 조달하려면 부품과 모듈(기능 단위 부품들을 결합해 둔 덩어리)이 순차적으로 완성차 공장 안으로 들어와야 한다. 그 결과 부품들을 완성차 안에 놓고 조립을 할 수가 없게 되면서 2000년대 초반부터 현대차 그룹에서는 직서열로 모듈 단위 외주생산을 하게 되었다. 처음에는 현대차에 이어 기아차까지 모듈 단위로 외주화하고, 외주화한 모듈을 납품받는 방식으로 직서열을 선택하였다.

현대차그룹 부품업체들(모비스 및 위아)과 완성차업체의 관계, 즉 '중층화된 하청계열화를 활용한 직서열 생산방식'은 노동조합운동의 입장에서는 위협과 기회의 가능성을 동시에 내포하고 있다고 할 수 있다. 먼저

62) 다만 현대모비스는 현대자동차의 핵심 부품업체로 생산에 필요한 부품 및 모듈을 실시간으로 공급하는 역할을 하고 있다. 그런데 현대모비스 공장에서는 완성차 공장에 실시간으로 부품(모듈)을 납품하는 것뿐 아니라 AS에 필요한 부품들도 생산하여 정비업체들에 공급하고 있다. 이와 같은 경우에는 굳이 직서열 방식의 실시간 생산은 필요 없다. 이러한 점에서 현대모비스 충주 및 평택과 위아 창원 등의 공장은 직서열 방식이 아니라 일반적인 제조업체들처럼 재고생산 방식으로 운영된다. 이러한 점에서 핵심 부품업체는 직서열형 공장과 재고형 공장으로 구분할 수 있을 것이다.

위협의 측면은, 전통적인 하청계열화 방식을 활용하고 있기에 노동조합 결성 흐름이 나타날 경우 원청인 모비스 나아가 현대차그룹에서 노조결성 활동을 하는 사내하청업체를 폐업시키는 방식으로 노동조합 활동을 방해할 수 있다는 것이다. 반면에 기회의 측면은, 완성차 생산과 부품업체 생산이 (거의) 실시간으로 진행되고 있기 때문에 모듈 생산이 중단될 경우 완성차의 생산에도 16~122분 후에는 차질이 발생할 수밖에 없어 모비스 산하 사내하청업체를 쉽사리 교체하기가 어렵다는 점이다. 사내하청업체 교체 과정에서 필연적으로 공백이 발생할 수밖에 없을 텐데, 재고가 없이 모듈을 공급받아야 하는 완성차 조립공장은 큰 타격을 입게 되는 것이다.

이러한 상황에서 기존의 하청업체로 운영되는 제조업 사업장에서는 하청업체 비정규직 노동자들을 조직화하면 원청에서 해당 하청업체들과의 계약을 해지하는 방식으로 노조활동을 무력화하였다. 하지만 재고 없는 실시간 부품(모듈)생산 및 공급에서는, 업체폐업과 같은 방식의 노조탄압이 불가능한 것은 아니겠지만 쉽사리 선택할 수 있는 방법도 아니다. 초기 현장활동가들은 이 같은 직서열 방식에 대한 체계적인 이해를 바탕으로 원하청 관계하에서 노동조합을 추진하였다.

실제 과거에는 생산라인에서 작업에 대한 관리통제의 권한이 사측에 있었는데, 노조 조직화 이후에는 사측이 원활한 납품 문제를 놓고 현대차의 눈치를 볼 수밖에 없다는 점을 간파한 노동자들이 생산속도에 대한 주도권을 쥐게 되면서, 노조의 현장장악력이 더욱 강화되었다. 즉, 현대차의 차량생산 속도와 모비스의 모듈생산 속도가 연동되기에, 모듈의 생산속도를 노동자들이 조절하는 것만으로 사측을 충분하게 압박할 수 있었던 것이다.

2015년 이후 새롭게 조직화에 성공한 자동차 부품사 지회에서는 원청인 모비스나 위아를 상대로 직접고용을 요구하지 않고, 앞으로도 요구할 계획이 없으며, 사내하청업체와의 안정적인 단체교섭을 지속적으로 진행할 계획이다. 직접고용 정규직화 요구는 필연적으로 불파투쟁으로 이어지게 되는데, 이와 같은 방식으로는 노동조합 자체가 안정적으로 운영되지도 않을뿐더러, 전투성의 근거가 정규직화에 대한 열망일 뿐이라는 점

을 비판적으로 보고 있다. 즉, 불파투쟁이 중심이 되면 사내하청 비정규직 노동조합을 온전하게 유지하거나 새로운 노동조합을 실험하는 것이 불가능하다는 것이다. 이는 완성차 불파-정규직화 투쟁에 대한 비판적인 평가(교섭도 안 되고, 법원 판결에 휘둘리며, 노조 안착화도 안 되는)에서 나온 조직화 관점이자 방식이라고 할 수 있다.

이러한 점에서 자동차부품사 사내하청업체들의 조직화가 진행되면서 원청인 모비스에서는 기존 사내하청업체들을 통합하여 생산전문자회사로 재편하면서 자연스럽게 공장 단위로 교섭이 진행되었다.

그리고 이와 같은 교섭은 이후 진전되어 2022년 9월 7일 금속노조 현대모비스 8개 지회(노측)와 현대모비스 및 생산전문자회사(사측)는 노사가 통합계열사 설립에 합의하고, 통합계열사 제조경쟁력 향상 및 전 조합원의 고용안정을 최우선 확보한다는 내용을 포함한 합의안에 서명하였다.(매일노동뉴스, 2022년 9월 8일자) 이는 2021년 12월 현대모비스 원하청 노사가 공동으로 체결한 '지속가능 발전을 위한 산업전환 미래 공동협약'의 연장선상이다. 생산전문업체의 노사와 원청인 현대모비스가 자동차산업, 특히 자동차부품사의 불안정한 미래에 공동 대응하기 위해서 '미래지향적인 통합 발전방안'에 대해 원청 및 하청부문 노사가 함께 협의하기로 합의했다는 점에서 한국에서 원청과 하청노사가 함께 하는 새로운 교섭구조의 모델로서 의미가 있다.

이는 노조의 조직화 전략 수정 속에서 사내하청업체 기업별 단체교섭이 공장단위 생산전문자회사 단위의 단체교섭으로 진전되고, 나아가 미래 대응 과정에서 원청 및 하청노사가 공동대응을 위한 교섭을 진행한다는 점에서 산업전환기 새로운 노사 교섭구조의 가능성을 확인할 수 있다.

제5절 효력확장 측면

기존 기업별 단체교섭은 개별 기업 내에서만 적용된다는 점에서 내부 성원들의 만족도는 높을 수 있지만, 단체협약의 효력이 제한적이라는 점

에서 일종의 특권이 될 수 있다. 기업 내에서는 비조합원들에게도 적용되기도 하지만, 한 사업장 내에서 같이 근무하고 있음에도 불구하고 직영-하청/용역 등 소속이 다르다는 이유로 단체협약의 효력이 적용되지 못하는 사례들은 우리 주변에서 흔하다고 할 수 있다.

업종별/직종별 단체협약 또는 단체협약과 유사한 수준의 합의를 도출한 경우에는 적어도 해당 업종/직종의 종사자들에게 동일하게 적용된다는 점에서 기존 기업별 노사관계에서의 단체협약과는 다른 의미를 부여할 수 있다.

1. 영화산업 스태프 표준보수제[63]

과거 영화제작 현장은 도제시스템 방식으로 스태프(staff)들과 함께 영화를 제작했지만, 스태프들의 근로조건에 대해서는 무책임했다. 예술작품으로서 영화를 제작하기 때문에 장인정신을 강조했고, 이러한 과정에서 예술작품으로 영화에 대한 열정을 가진 스태프들에게 정당한 대우를 하지 않는 경우가 빈번했다.

하지만 2000년대 이후 영화제작도 하나의 산업이라는 인식이 확산되고, 대기업들도 영화산업에 진출하면서 영화산업이 산업으로서 체계를 갖추어 갔다. 영화에 대한 산업적 접근 속에서 영화제작 스태프들이 단순히 열정으로 헌신하는 것이 아니라 정당한 '직업'으로서 존중받으면서 정당한 보수를 지급받아야 한다는 인식들이 조금씩 확산되기 시작했다.

기존의 인맥을 중심으로 한 전근대적인 도제시스템 및 채용관행은 지양해야 할 관행으로 인식되었다. 그러나 전통적인 도제시스템은 붕괴되었으나 인맥을 통해 형성된 영화 스태프 집단이 한번에 사라지는 것은 아니기 때문에 과도기적인 모습들도 나타나고 있다. 이러한 과정에서 2003년 전국영화산업노조가 등장하면서 영화제작 스태프에 대한 합리적인 처우 방안들에 대한 고민들이 나타나기 시작했다.

63) 이 부문은 최은화(2016), 「한국영화 스태프(staff) 경력인증 시스템 구축에 관한 소고」(영화진흥위원회)의 내용을 바탕으로 정리하였다.

가. 한국영화산업의 임금협약 및 표준보수제 논의

2005년 출범한 전국영화산업노조는 2007년 한국영화제작가협회와 스태프들의 임금 및 단체교섭을 시작하였다. 하지만 첫 번째 교섭의 결과물은 2012년에서야 나타났고, 이후 2015년, 2016년 추가로 영화산업 노사정 임금협약을 체결하였다. 단체교섭의 주요 합의 내용은 영화 스태프의 최저시급 적용, 법정 근로시간 준수 및 시간 외 근무 시 추가급여 지급, 4대 보험 가입 등 기초적인 근로기준법과 사회안전망을 적용하겠다는 낮은 수준의 합의였다.

특히 2015년 5월 개정된 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률(영화비디오법)[64]에서 노사정협의회의 구성과 영화 스태프 표준보수지침 마련, 보급, 권장하는 내용의 시행령이 추가되면서 영화산업 차원에서의 노사정 협의가 활성화될 수 있는 계기가 마련되었으며, 이를 통해 영화산업 표준보수제에 대한 논의가 시작되었다.

그리고 전국영화산업노동조합에서는 2012년 고용노동부 노동단체지원사업으로 『영화스탭 생계비조사 및 노사공동 표준임금제 도입을 위한 연구』를 진행하였다. 이 연구에서 "2007년 '영화산업 임금협약'에서 4부(촬영, 조명, 연출, 제작)에 대한 직급별 최저임금(시급)을 정하기는 하였지만, 직급별 최저임금 수준이 너무 낮아서 현실성이 없거나 아니면 기존의 시장임금을 아래로 끌어내리는 현상을 초래"했다는 점을 지적하고 있다. 이에 따라, 영화제작사의 지불능력 및 예산규모(사업주 측면), 영화스태프의 생계비 수준(근로자 측면), 직무·직급별 직무가치평가(객관적 가치) 등을 고려하여 합리적인 직급별 표준임금을 구상하기로 하였다(최인

64) 영화비디오법 제3조의3(표준보수에 관한 지침)
① 문화체육관광부장관은 제3조의2에 따른 영화노사정협의회와 협의하여 영화근로자의 표준보수(보수란 영화근로자가 역무를 제공하는 반대급부로 지급받는 모든 대가를 의미한다. 이하 이 조에서 같다)에 관한 지침(이하 "표준보수지침"이라 한다)을 마련하고, 이를 보급·권장하여야 한다.
② 영화업자와 영화근로자는 표준보수지침을 준수하여야 한다.
③ 문화체육관광부장관은 영화진흥위원회로 하여금 표준보수지침에 관한 실태조사 및 연구 업무를 수행하게 할 수 있다. 이 경우 실태조사를 위한 자료의 제출을 요구받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

이, 2014).

한국에서 영화산업 표준임금제 구상은 미국 감독조합인 DGA(Directors Guild of America), 프로듀서조합인 PGA(Producers Guild of America), 카메라・기술・조명・편집・미술・소품 등 스태프들 조합인 IATSE (International Alliance of Theatrical Stage Employees)가 체결한 단체협약에서 예산규모별, 직급별로 임금수준을 다르게 정하는 데서 시작했다. 참고로, DGA는 단체협약(BA)에서 예산규모에 따라 레벨1부터 레벨4까지 4단계로 나누어 협약 최저임금을 차등적으로 적용하고 있었다.

영화진흥위원회의 표준보수지침(안) 마련을 위한 본격적인 연구가 2015년, 2017년, 2019년 등 세 차례에 걸쳐 이루어졌고, 특히 표준보수지침 마련을 위한 직무평가는 2015년, 2016년, 2017년에 진행되었다. 선행연구에서는 주로 직무평가결과에 기초한 직무급적 임금체계를 목표로 상정하고, 그에 필요한 직무등급, 등급 간 거리, 예산규모, 숙련급, 보수항목 등 다양한 쟁점을 다루고 있다. 다만 선행연구가 제시하는 바에 따라 선험적으로 표준보수를 설계할 경우 노동시장에 형성된 시장임금과 괴리가 발생할 우려가 컸고, 이는 노사 주체들로 하여금 표준보수에 관한 논의에 참여하는 것을 어렵게 한 것으로 지적하고 있다(이종수 외, 2022[65]). 2022년까지 영화산업의 '표준보수지침(안)'이 확정되지는 않았지만, 이종수 외(2022)의 연구를 통해서 모델을 제시하고 2025년 시범사업, 2026년 본사업으로 시행하는 것을 목표로 하고 있다.

한국 영화산업 표준보수지침 마련과 경력인증시스템 구축은 외부노동시장이 발달하고 단체협약 적용률이 낮은 업종에 여러 가지 시사점이 있을 것이다. 우선 기업내부노동시장과 다르게 국가의 일정한 역할이 중요할 수 있다. 업종수준에서 표준보수지침 및 경력관리제도가 마련되고 노사정협의체 개입, 행정기관 또는 공공기관에 의한 고시와 모니터링이 이루어진다면 영화 산업 스태프 전반의 처우개선에 기여할 수 있다. 이러한 점에서 다른 업종에서도 이와 같은 업종수준에서의 표준보수지침 등을 시도한다면 해당 업종 내 취약노동자들의 전반적인 처우개선이 가능해질 수 있을 것이다. 그리고 이를 바탕으로 표준보수지침 준수를 위해서 해당

65) 이종수 외(2022), 「2022년 영화근로자 표준보수지침 연구」, 영화진흥위원회.

업종의 사측들의 참여를 요청하고, 이를 바탕으로 해당 업종의 지속가능한 발전을 기대할 수 있을 것이다.

2. 플랫폼 배달업종 노사정 사회협약

한국에서 플랫폼노동 배달은 2010년대 중반 이후 본격적으로 성장하고 있는데, 2020년 최초로 사회협약이 체결되었다. 특이한 것은 정부 중심의 노사정 사회적 대화가 아니라 노사 중심으로 노동・기업・전문가 형식의 사회적 대화를 통해서 자율적인 사회협약이 체결되었다는 점이며, 정부(노동부)는 참관형태로 지원하였다. 하지만 새롭게 부상하고 있는 플랫폼 배달노동자 전체에게 적용되는 사회협약을 도출했다는 점에서 매우 의미 있는 실험이자 시도라고 할 수 있다. 특히 효력확장이라는 측면에서 접근하면 기존 기업별 단체교섭을 일거에 아우르게 되었다는 점에서 매우 흥미로운 사례라고도 할 수 있을 것이다.

이와 같은 넓은 의미의 사회적 대화를 추진한 양대 주체는 전국서비스산업노동조합연맹(이하 서비스연맹)과 코리아스타트업포럼(이하 코스포)인데, 두 조직은 2019년 초부터 다양한 세미나와 토론회, 연구조사 협조 등을 통하여 공감대를 높이며 신뢰를 쌓아 왔다. 2020년부터는 플랫폼 산업에서 노사 간 대립구도가 고착화되기 전에 협력할 수 있는 모델을 찾아보기로 상호 합의하였고, 구체적으로 2020년 4월에 플랫폼노동 포럼을 구성하여 10월까지 본회의와 간사회의를 매월 진행하면서 플랫폼 산업의 발전과 노동자 권익보장을 위한 방안을 논의하여 성과 있는 협약안을 도출하였다.

출범 이후 약 6개월간 진행된 포럼은 비교적 순조로웠는데, 코스포 사무국은 대화 상대방이 노동조합으로서 단체교섭권이 있다는 것을 전제하면서 참여하였다는 점에서 상대방을 존중했으며, 양측은 플랫폼 배달시장의 기본 규칙을 스스로 정하는 것이 법・제도 논의보다 우선이라고 판단했기 때문에 보다 유연하게 논의를 진행할 수 있었다(전인・이정희, 2021[66]).

코스포를 주도했던 배달의 민족은 시장의 규칙을 만드는 것에 동의하

였고 구체적인 사항들은 코스포 사무국과 주요 회원사 간 논의를 통해 진전시켜 나갔다. 본격적인 협상과 조율은 8~9월 사이 진행되었다. 확대간사회의, 노사 회의, 전체 회의를 진행하면서 의견을 조율하였고 공익전문가 집단은 양측의 주장에 대해 필요시 조정역할을 하였다. 상호 간 입장 차가 있었음에도 포럼 참여 당사자들 간, 코스포 사무국과 배달의 민족을 포함한 참여 회원사 간 조율과정을 거치면서 사업팀에서 실행 가능성에 대한 논의가 이루어졌고 스타트업 기업 대표들의 동의를 얻어 최종적으로 기본적인 시장의 규칙을 만드는 데 합의하였다. 그 의미는 다음과 같이 해석할 수 있다.

첫째, 총칙에 플랫폼 경제 발전과 종사자 권익 보장이 협약의 목적임을 명확히 하고, 협약 적용 대상으로 플랫폼기업, 플랫폼노동 종사자, 그리고 노동조합을 정의하였다. 여기에는 정규직, 특수고용, 플랫폼노동자 모두가 해당될 수 있다.

둘째, 협약의 적용 대상은 플랫폼을 매개로 한 업무 수행에 대한 계약을 체결하여 다양한 운송수단을 통해 배달 서비스 업무를 실질적으로 수행하는 모든 사람이며, 근로기준법상 근로계약을 체결하여 배달서비스 업무를 수행하는 사람은 제외한다. 협약에 서명한 업체들을 고려하면 약 7만 5천 명의 배달서비스 노동자들이 협약의 적용을 받게 되었다.

셋째, 노사뿐만 아니라 소비자, 음식점, 지역 배달대행사 등의 이해당사자 모두의 이익을 균형 있게 고려하고 있다. 노사만의 이해가 아닌, 폭넓게 이해당사자를 배려하고 있다.

넷째, 공정한 계약으로 입직 요건을 명확히 하고, 대등한 지위에서 기업과 종사자 간 계약을 체결하고 계약서에 계약의 체결과 종료에 관한 일반적 사항이 명시되게 하였다.

다섯째, 작업조건과 보상에서는, 사회안전망의 기준이 되는 납세의 의무를 이행하고, 보수에 대한 정보를 명확히 하고, 기업은 합리적이고 공정하게 업무를 배분하도록 하였고, 정규직으로 채용 시 해당 기업에서 기존 플랫폼노동으로 근무했던 종사자들을 우선 채용하기로 하였다.

---

66) 전인・이정희(2021), 「한국의 사용자단체 : 새로운 가능성」, 『노동리뷰』 6월호, 한국노동연구원, pp.33-55.

여섯째, 안전과 보건에서는 산업안전보건법상 의무를 다하고, 교육과 보호장구 제공, 종합보험 안내 등을 통해 위험을 예방하기 위해 노력하기로 하였고, 충분한 휴식, 감정노동 보호, 분쟁 시 매뉴얼을 마련하기로 하였다. 또한 안전한 배달을 위해 상호 노력하며 악천후와 감염병 위기 발효 시에는 안전대책을 강구하기로 하고, 돌발적인 위험 시 작업을 중단할 수 있다.

일곱째, 정보보호와 소통으로 기업은 고충처리를 위한 창구를 운영하고, 종사자는 플랫폼이 제시한 업무 가이드라인에 대해 자신의 의견을 피력할 권리가 있고, 기업은 종사자가 근무사실, 기간, 보수와 같은 자신의 근무기록에 접근하고 활용할 수 있게 하였다.

여덟째, 상설협의기구를 운영하여 협약의 이행, 갈등조정, 산업발전과 종사자 권익 보호, 제도개선 과제에 관한 정부와의 협력 등을 수행하기로 하였다.

제6절 요약 및 함의

이 장에서는 한국에서 기존 기업별 단체교섭의 일반적인 관행에서 벗어나는 사례들을 검토하였다. 첫째, 교섭 주체의 측면에서는 노사 1 대 1의 관계가 아닌 다중적인 관계, 또는 업종 차원에서 진행되는 단체교섭의 사례들을 소개하였고, 둘째, 의제 측면에서는 개별 기업 수준에서의 임금 인상이나 근로조건 개선을 넘어서 우리 사회의 안전과 건강을 노사관계의 연장선 위에서 풀어가는 사례들을 살펴보았다. 셋째, 교섭구조 측면에서는 주로 한국사회에서 점차 비중이 커지고 있는 원하청 관계를 아우르는 단체교섭들을 검토했는데, 이는 주체 측면에서의 수평적 확대와는 다소 상이하게 수직적 위계관계하에서의 확장이라는 의미를 찾을 수 있었다. 넷째, 효력확장 측면에서는 기존 기업별 교섭의 가장 큰 단점으로 지목되는 단체협약 적용 범위의 제한성(조합원이나 개별 기업 내로 한정)을 넘어 업종 차원에서 전체 취약노동자들에게 공통적으로 적용되면서 임금

및 근로조건의 향상을 꾀하는 사례를 확인하였다.

마지막으로 언급할 점은 이 장에서의 논의가 기존 기업별 단체교섭의 무의미함을 지적하는 것이 아니라는 점이다. 이와는 별도의 다양한 방식의 단체교섭의 존재가능성을 확인하고, 이를 통해 기존 기업별 단체교섭에서 확인한 아쉬움들을 극복하는 단초들을 찾아보자는 의미에서 네 가지 측면에서 한국 사례들을 검토하였다.

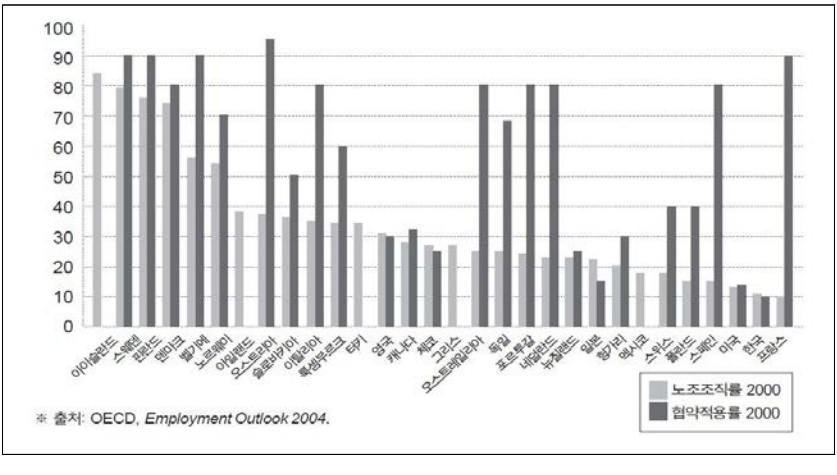
제 4 장
프랑스 업종별 교섭위원회와 업종노사정위원회제도

제1절 문제 제기

프랑스 노사관계의 중요한 특징으로 노조조직률은 대단히 낮지만, 단체협약적용률이 매우 높다는 점은 매우 인상적이다. 특히 나름의 비례관계가 있다고 알려진 노조조직률과 단체협약적용률 간의 관계가, 아래 그림에서 보듯이, 노조조직률은 10% 안팎임에도 불구하고 협약적용률은

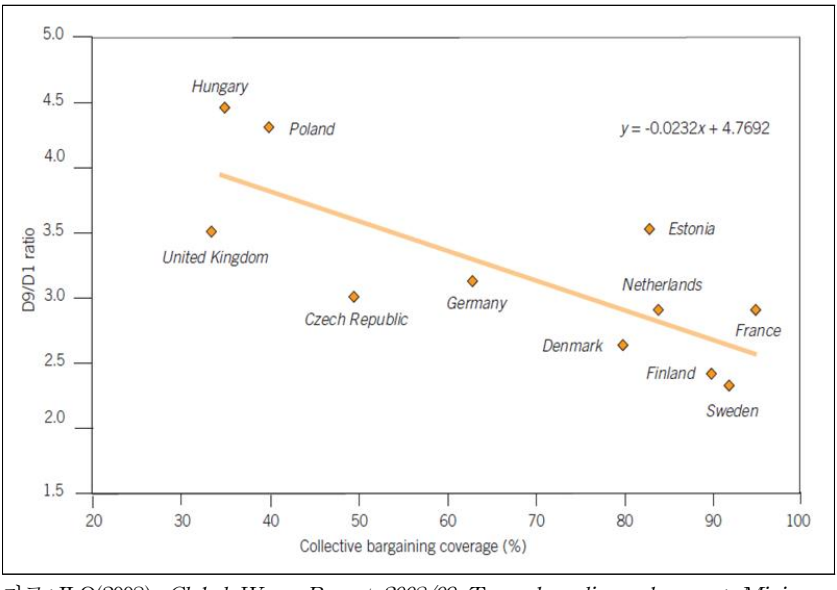
〔그림 4-1〕 노조조직률과 협약적용률 국제 비교

(단위 : %)



※ 출처: OECD, *Employment Outlook 2004.*

〔그림 4-2〕 단체협약적용률과 임금불평등 관계



자료 : ILO(2008), *Global Wage Report 2008/09 Towards policy coherence: Minimum wages and collective bargaining*, International Labour Office.

90%를 넘어서는 극적인 격차를 보이면서, 그 배경과 원인에 관한 관심이 높다.

무엇보다 단체협약적용률은 그림과 같이 임금불평등 관계와 연관이 깊어, 오늘날 노동시장의 양극화 혹은 격차 해소에 매우 중요한 요인으로 주목받기 때문에 높은 단체협약적용률의 배경이나 원인은 노사관계 측면과 아울러, 정치사회 측면에서도 매우 중요하다(ILO, 2008).

프랑스의 높은 단체협약적용률의 원인에 대해서는 이미 오래전부터 발달한 협약효력확장・확대제도, 사용자를 기준으로 한 협약의 적용과 상대적으로 높은 사용자단체 조직률, 다수사용자 협약인 업종(소산별)협약이 일차적으로 노사관계를 규율하는 상황 등이 지적된 바 있다(Freyssinet, 2017: 122; 손영우, 2018).

하지만 이것만으로 의문이 해소되지는 않는다. 단체협약의 효력확장・확대제도가 있다고 해도, 그 이전에 교섭이 있어야 하고 협약이 맺어져야 한다. 설령, 효력확장・확대제도로 인해 교섭이 활성화될 수 있다 하더라

도, 교섭 자체에 관한 연구가 필요하기 때문이다. 다시 말해 '노조조직률이 10% 안팎이지만 어떻게 많은 업종에서 단체교섭을 진행하고 협약을 맺을 수 있는가'라는 새로운 질문에 답할 필요가 있다.

프랑스에서 노사관계에 정부가 중요하게 개입하고 있다는 것은 널리 알려진 사실이다. 프랑스 노사관계 전문가인 자크 프레이시네는 이를 두고 '국가 그림자 속의 사회적 대화(social dialogue in the shadow of the State)'라고 칭한 바 있다(Freyssinet, 2017). 구체적으로 한 업종에서 단체교섭의 시작, 갈등 및 중단, 협약타결 과정에 정부는 어떤 역할을 하고 있나 살펴볼 필요가 있다.

프랑스에서는 지난 1998년 주 35시간 노동제도를 도입하면서 고용창출 효과를 높이기 위해 이를 기업교섭 및 업종교섭을 통해 도입할 것을 제도화하면서 단체교섭이 짧은 기간 동안 집중적으로 전국·전직업 차원에서 전개되는 것을 계기로, 지난 20년간 사회적 대화(기업교섭, 업종교섭) 제도를 정비하게 된다.

특히, 교섭 시기 쟁점이 됐던 노·사 단체의 대표성 시비를 해소하기 위해, 노·사 단체의 의견에 기초하여 2008년 8월 20일 법을 통해 노조 대표성 규정을 분명히 하고, 2014년 3월 5일 법을 통해 사용자 단체 대표성 규정도 정비한다. 그뿐만 아니라, 무노조대표 사업장에서의 교섭 활성화 방안으로 위임노동자 제도 활성화, 기업협약과 업종협약 간의 관계 변화 등 사회적 대화 제도의 변화를 가져왔다. 무엇보다 업종수준에서는 교섭이 활성화된 업종과 참여 노·사 단체를 중심으로 2010년대 초 700여 개에 이르던 업종 단위를 300개 밑으로 병합하여 광역화하는 정책을 추진했다.

본 장에서는 단체교섭의 활성화를 위한 제도와 정부의 역할에 대해 살펴보고자 한다. 특히 프랑스 업종(소산별)에 설치되는 업종별 교섭위원회(commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation, CPPNI)와 업종노사정위원회(commission mixte paritaire, CMP) 제도에 초점을 맞추고자 한다. 이를 통해, 우리나라 초기업 교섭의 한 걸음 더 진전을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

제2절 프랑스 노사교섭 제도 개관

프랑스의 단체교섭에 관한 제도를 설명하기 이전에 교섭 관련 광범위한 제도를 개관한다. 이는 이후 단체교섭 제도의 작동 방식과 긴밀히 연결되기 때문이다. 핵심으로 단체협약 효력 확장·확대제도와 노·사 단체의 대표성 제도에 대한 기존 내용을 정리한다.

1. 단체협약 효력 확장·확대제도

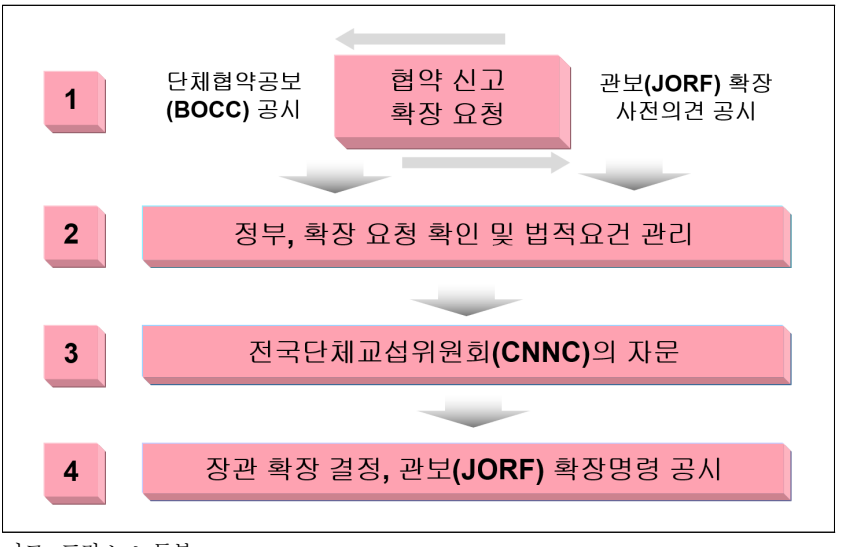
프랑스에서는 단체협약이 협약 대상 내 일반적으로 적용할 수 있도록 하는 효력 확장제도뿐만 아니라, 단체협약이 없을 때 대상 밖 유사 업종의 협약을 해당 업종에 적용하는 확대제도가 존재한다.

우선, 단체협약은 대표적 노·사 단체 간 맺을 수 있으며, 협약은 업종 내 노동자 지지를 **30% 이상 획득한 노조(들)**의 서명이 있어야 체결될 수 있고, 체결된 협약에 대해 고지 후 14일 내 **50% 이상의 업종 내 노동자 지지를 얻은 노조(들)의 거부**가 없어야 유효하다(L2232-6).

첫째로, 확장 절차(procédure d'extension)는 단체협약 적용대상 내 협약 적용의 일반화로, 노·사 단체의 요구나 혹은 노동부장관의 직권으로 확장 절차를 개시할 수 있다. 업종 수준의 단체협약이 해당 적용대상 영역으로 확장 적용되기 위해선, 뒤에서 살펴볼 업종별교섭위원회(CPPNI)에서 논의되어야 하며, 공보에 정부의 확장 입장이 게시된 후 한 달 내, 전체 대표적 사용자단체에 가입된 기업이 고용한 **노동자 총수의 50%를 넘게 고용하고 있는 기업이 가입하고 있는 사용자단체(들)의 거부**가 없어야 한다(L2261-19).

정리하면, 업종 단체협약의 체결은 업종 내 대표성을 획득한 사용자단체와 30% 이상의 지지를 얻은 노조의 찬성과 50% 이상의 노조의 반대가 없어야 인정되어 해당 사용자단체 가맹기업에 적용되며, 이에 대한 해당 업종 전체로의 확장은 노사단체의 요구나 노동부의 직권으로 개시되며

〔그림 4-3〕 단체협약 효력 확장 절차



자료: 프랑스 노동부.

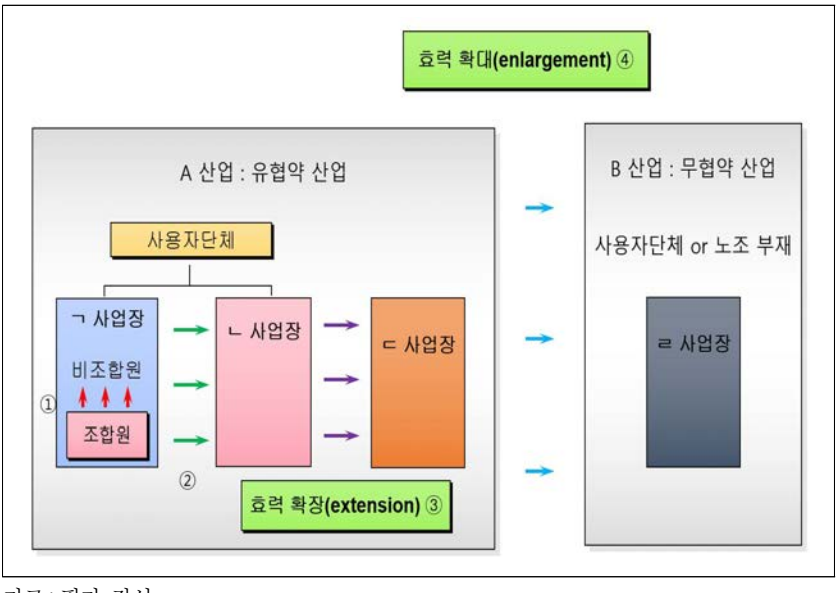
총가맹기업 노동자의 50% 이상 고용한 사용자단체의 반대가 없어야 가능하다.

둘째로, 확대 절차(procédure d'élargissement)는 단체협약 적용대상 외로 유사한 업종의 협약을 이식 적용하는 것으로, 노동담당 장관은 노동조합 혹은 사용자단체가 취약하거나 부재하여 업종 혹은 지역에서 협약 체결이 불가능한 경우, 노·사의 요구나 장관 주도로(총연맹 단위 노·사 대표들이 구성원인 전국단체교섭위원회의 반대가 없다면) 다른 지역 또는 유사 업종의 협약을 의무로 적용하도록 한 제도(L2261-17)이다. 이때, 최소 5년간 협약 체결이 없거나, 이에 관한 부속 조항이 없다면 노·사가 취약하거나 부재한 것으로 본다(L2261-18).

프랑스에선 확대제도를 1971년부터 도입하고 있는데, 당시 제도 도입과 함께 '단체협약'의 개념이 수정됐다는 점에서 그 주요 배경을 찾을 수 있다. 1971년법 제31조에서는 '노동조건'에 국한되었던 단체협약의 목적을 "단체협약이란 노동조건과 사회보장에 관련한 협약"이라 변경하여 단체협약이 사회보장을 추구하는 것으로 규정했다(손영우, 2018: 123).

결국, '협약 범위 내 효력 확장제도'는 협약 미적용 사업장에서도 협약

〔그림 4-4〕 협약의 효력 확장과 확대 제도



자료 : 필자 작성.

을 적용하여 균등한 노동조건을 갖추기 위한 환경을 형성하고 산업 내 불균형을 해소하며 공정 경쟁 환경을 조성하는 것을 목적으로 했다. 이에 비해 '협약 범위 외 효력 확대제도'는 협약이 존재하지 않는 업종에 대해 유사 업종의 협약을 적용하여 사회보장성을 높이는 효과가 있다. 프랑스에서 1971년 협약 효력 확대 제도의 도입으로 1971~82년 동안 11인 이상 기업에서 협약적용률이 75%에서 90.4%로 증가했다(손영우, 2018: 123).

한편, 프랑스의 단체협약 효력확장 제도는 '사용자단체의 조직률은 어떻게 높아지나'라는 질문에 답을 한다. 제도적 특성으로 우선 단체협약 효력 확장제도를 통해, 해당 업종에 단체교섭에 참여하지 않더라도 단체협약이 맺어진다면 단체협약의 효력이 확장되어 적용될 가능성이 높아, 사용자는 사용자단체에 가입하여 적극적으로 영향력을 행사하려고 한다. 둘째, 효력 확대제도를 통해, 해당 업종에서 사용자단체 자체가 없거나 있더라도 활동이 없어 단체교섭이 부재한 업종으로 규정된다면 향후 유사한 업종의 단체협약이 확대 적용될 가능성이 커 오히려 사용자는 자신의 업종에 적합한 협약을 맺기 위해 적극적일 수밖에 없다는 것이다.

2. 노·사 단체의 대표성 제도

프랑스에서 노조의 대표성 기준은 아래 <표 4-1>에서 보듯이 조직률보다 종업원 투표에서 지지도가, 사용자단체의 대표성은 가입기업 수뿐 아니라 가입기업의 고용 노동자 수가 중요하다.

노조의 경우, 4년마다 진행되는 노사협의회(혹은 사회경제협의회) 노동자위원 선출 선거에서 1차투표 결과를 집계하여 기업 수준에서는 10%, 초기업 수준에서 8% 이상 획득한 노조에 대표성이 부여된다.[67]

현재 제도가 시행되어 정부에서 집계를 시작한 2012년부터 전국·전직업 수준에서는 노동총연맹(CGT), 프랑스민주노동연맹(CFDT), 노동자의 힘(FO), 간부직원연맹(CFE-CGC), 프랑스기독노동연맹(CFTC) 등 5개 노조가 대표성을 지속해서 인정받아 오고 있다(표 4-2 참조).

사용자단체의 경우, 업종이나 전직업 수준에서 정부가 4년마다 집계하는 통계에서 전체 가맹기업 중 **8% 이상의 기업**이 가입한 경우이거나 가맹기업이 전체 가맹기업의 고용 노동자 수 중 **8% 이상의 노동자를 고용하고 있는** 경우 대표성을 인정받는다(L2152-4).

〈표 4-1〉 노조와 사용자단체 대표성 기준 비교

노조 대표성 기준 L2121-1	사용자 단체 대표성 기준 L2151-1
1. 공화주의적 가치 존중 2. 독립성 3. 재정적 투명성 4. 교섭수준에 따른 직업·지리적 영역에서 2년의 최소 연력 **5. 교섭수준에서의 선거 지지도** 6. 활동과 경험에 따른 영향력 7. 실질적인 노조원 존재와 가맹비 납부	1. 공화주의적 가치 존중 2. 독립성 3. 재정적 투명성 4. 교섭수준에 따른 직업·지리적 영역에서 2년의 최소 연력 5. 활동과 경험에 따른 영향력 6. 교섭수준의 **가입기업 수 또는 가입기업이 고용한 노동자 수**를 측정한 지지도

67) 해당 선거는 11인 이상 기업에 대해서만 진행되기 때문에 10인 이하 기업을 대상으로 4년마다 정부에서 별도 선거를 주관하여 결과를 포함한다. 이 선거는 2주간 전자투표와 우편투표를 통해 진행된다.

〈표 4-2〉 전산업 수준 노조대표성 계산 결과

노조	2009~2012			2012~2016			2017~2020		
	득표율(%)	대표성	비중(%)	득표율(%)	대표성	비중(%)	득표율(%)	대표성	비중(%)
CGT	26.77	유	30.62	24.85	유	28.57	22.96	유	26.58
CFDT	26.00	유	29.74	26.37	유	30.32	26.77	유	30.99
FO	15.94	유	18.23	15.59	유	17.93	15.24	유	17.64
CFE-CGC	9.43	유	10.78	10.67	유	12.27	11.92	유	13.79
CFTC	9.30	유	10.63	9.49	유	10.91	9.50	유	11.00
UNSA	4.26	무	/	5.35	무	/	5.99	무	/
Solidaires	3.47	무	/	3.46	무	/	3.68	무	/
기타	4.40	무	/	3.99	무	/	3.81	무	/

자료 : HCDS 2013, MTEFD 2017, HCDS 2021.

전국・전직업 수준에서는 프랑스기업연합(MEDEF), 중소기업연합(CPME), 근린기업연합(U2P)이 대표성을 인정받는다. 특히, U2P는 가입기업 고용노동자 수는 8%를 넘지 못했지만, 가맹기업 수로는 35.53%로 2위를 차지했다. 한편, 앞서 설명한 바와 같이 단체협약의 효력확장을 반대하기 위해선 노동자 지수가 총 50%가 넘는 사용자단체(들)의 거부가 있어야 하는데, MEDEF가 66.32%를 점해 단독으로 전국・전직업 수준에서 단체협약 효력확장에 대한 거부권을 지녔다(이정희 외, 2020: 186).

〈표 4-3〉 사용자단체 대표성 측정 결과

	기업수	증감(2017-2021)	노동자	증감(2017-2021)	기업 지수	노동자 지수
MEDEF	125,929	+2,297	9,367,164	+809,823	21.96	66.32
CPME	243,397	+98,415	4,044,821	+1,026,945	42.45	28.64
U2P	203,715	+53,110	709,852	+201,490	35.53	5.03
CNDI	387	-260	1,975	-5,557	0.07	0.01
총계	573,428	+153,562	14,123,812	+2,032,701	100.00	100.00

주 : 기업수 : 고용원 없는 기업 포함, CNDI : Coordination nationale des indépendants.
자료 : Direction générale du travail, 2021.

제3절 프랑스의 업종별 교섭과 제도

프랑스에서 업종별 단체교섭은 1919년에 최초로 이에 관한 법률이 제정되면서 제도화됐고, 1936년 단체교섭 효력확장제도의 도입과 함께 확산된다. 실질적으로 단체교섭이 활성화된 것은 제2차 세계대전 이후로 정부의 산업 재건 정책과 더불어 본격적으로 업종 수준의 단체교섭이 진행된다.

업종교섭의 역할과 관련하여, 프랑스에서 업종교섭은 다음 두 가지의 임무를 지닌다(art. L2232-5-1).

1. 노동법 L2253-1과 L2253-2에서 언급하고 있는 노동자에게 적용되는 보장을 포함하여 노동자의 고용과 노동조건을 규정(définir)한다.
   * L2253-1과 L2253-2에선 업종단체협약에서 정하는 내용에 대해 규정하고 있는데, 업종 직무・경력별 최저임금, 직무등급, 노사공동기금・직업훈련기금 조성, 사회보장 단체보충보장, 기간제・임시직의 노동계약관련 조치, 남녀직업평등 등을 주요 내용으로 한다.
2. 협약 적용 대상에 속하는 기업 간의 경쟁을 규율(réguler)한다.

노동법에서는 해당 업종의 노・사 단체가 업종 수준의 교섭에서 다루어야 하는 의제에 대해 규정하고 있다. 업종협약을 맺고 있는 단체는 1에서 5에 언급된 주제에 대해 최소 4년에 한 번, 6과 7에 언급된 주제에 대해 최소 5년에 한 번 교섭을 진행한다(L2241-1).

1. 임금
2. 남・여 직업 평등 보장 조치, 확인된 불평등 시정 및 개선 조치와 기업 내 성희롱 및 성차별 행위 예방 조치
3. bis 주변인 간병 중인 노동자의 생활・직업 균형 촉진 조치
4. 근무 조건, 고용과 직업능력 관리, L4161-1에 제시된 직업상 위험 요인에 대한 노출 영향 고려

5. 장애인 노동자의 고용 유지 및 직업훈련 정책
6. 직업훈련의 우선순위, 목표 및 수단
7. 남·여 직업 평등과 직업 다양성을 위해 직무분류(classification) 개정 필요성 검토
8. 해당 업종 합의가 없는 경우, 퇴직연금을 위한 기업 간 혹은 집단적 기금 마련 계획 설립

각 업종은 교섭을 진행하고 협약을 체결하기 위해서 노·사 단체는 협의를 통해 업종별교섭위원회(commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation, CPPNI)를 설치한다(L2232-9).[68] 만약, 해당 업종에서 교섭이 원만하게 진행되지 못하거나 중단되면, 정부(노동부)는 업종노사정위원회(commission mixte paritaire, CMP)를 구성할 수 있다. 노동부장관은 하나의 대표적 노·사 단체의 요청에 따라 또는 자발적으로 언제든지 노사정위원회를 소집할 수 있다. 장관은 또한 두 개의 대표적 노·사단체가 요청할 경우 이 위원회를 소집해야 한다(L2261-20).[69]

프랑스 업종별 교섭과정에서 핵심적인 제도적 기제는 노·사 간 자율적으로 구성하는 '업종별교섭위원회', 자율적 구성이 되지 않을 때 정부가 개입하게 되는 '업종노사정위원회'라고 할 수 있다. 이 두 단체의 현황에 대해 살펴보도록 하겠다.

1. 업종별교섭위원회(CPPNI)

가. 규 정

CPPNI는 교섭기관이자 협약내용 해석기관으로, 매 업종마다 구성되는 노사상설기구이다. 또한, 기업 노사관계를 지원하고 정부에 대해 업종을 대표하며 업종 내 고용노동조건을 모니터링하기 위한 기구이다.

---

68) 직역하면 '교섭·해석노사상설위원회'이지만, 여기에서는 줄여서 업종별교섭위원회로 번역한다.

69) 노사정위원회 구성과 관련한 분쟁이 있을 시 참사원(Conseil d'Etat) 시행령을 통해 규정된 조건에서 소집된다(L2261-21).

위원회는 2016년 8월 8일 법률 제24조에 따라 노동법 L2232-9가 개정되면서 도입됐다.[70]

노동법전 L2232-9

I. 업종별교섭위원회는 각 업종에서 노사협약을 통해 설치한다.

II. 위원회는 다음과 같은 공익적 임무(intérêt général)를 수행한다.

1. 위원회는 업종을 대표하여, 특히 기업교섭을 지원하고 정부에 대해 업종을 대표한다.
2. 노동조건 및 고용에 대해 감독업무를 실시한다.
3. L.2231-5-1조에서 명시된 국가 데이터베이스에 보관하는 연례활동보고서를 작성한다. 보고서 3 partie 1 livre의 Title II, Title III의 Chapter I・III, Title IV・V의 틀에서 체결된 기업 단체협약의 결과, 특히 협약이 노동조건, 업종 내 기업 간 경쟁에 미치는 영향 평가를 포함한다. 필요한 경우, 업종 내에서 확인된 어려움에 대한 제안사항을 작성한다. 또한, 여기에는 성희롱 및 성차별적 행위를 예방하고 대응조치에 대한 평가뿐만 아니라, 직무분류, 고용평등증진, 직업능력인증제 도입, 남녀 간 직위 특성과 분포에 대한 자료 등에 대한 양성직업평등을 위한 업종 활동 결과를 포함한다.

   사법기관법 L441-1에 따른 법원의 단체협약 해석 요청에 대해 의견을 제시할 수 있다.

   또한, 노동법 L2232-10에 규정된 단체교섭 노사관측소(observatoire paritaire)의 임무를 수행할 수 있다.

   시행령을 통해 기업 단체협약의 위원회에 전달 조건을 규정한다.

III. 위원회는 본권의 Title IV의 1장에 규정된 단체교섭을 위해 1년에 최소 세 번 회의를 개최한다. L2222-3에 규정된 조건에 따라 교섭 일정을 규정한다.

70) 명칭을 'CPPNI'로 부여하고 운영에 대해 규정한 것은 2016년 8월 8일 법이었지만, 교섭을 위해 노사동수위원회를 설치한다는 규정은 이미 1936년부터 존재했다. 이에 대해선 후술한다.

노동법 L2232-9는 위원회의 임무와 최소운영에 대해서 규정하고 있으며, 위원회 구성에 관한 다른 세부사항을 규정하지 않으며 협약 당사자가 결정한다. 그래서 CPPNI를 설립하는 노사는 CPPNI의 참석대표뿐만 아니라, 구성과 운영 방식에 대해서도 결정해야 한다.[71] 다만, 구성과 관련하여, CPPNI는 노동법 L2232-9에 따른 노사공동기구(paritaire)로, 동일한 수의 사용자측 대표와 노동자측 대표로 구성된다.

임무와 관련하여, CPPNI는 협약에 명시된 보편이익에 대한 다양한 역할을 수행한다.

- 기업의 단체교섭을 지원하고 업종을 대표하여 정부와 협의한다.
- 업종 내 고용・노동조건에 대한 모니터링 역할을 수행한다.
- 체결된 협약과 그 영향평가를 포함하는 연간활동보고서를 작성하고, 보고서는 일반단체협약 및 특별협약 전국데이터베이스에 게시된다.

협약의 확장을 위해선 협약 내용이 **CPPNI 내에서 교섭**되어야 한다(L2261-19). 기업 단체교섭 지원과 관련하여, 2016년 11월 18일 시행규칙 2016-1556(décret no 2016-1556 du 18 novembre 2016)을 통해 노・사 단체는 기업협약을 노동부와 업종별교섭위원회에 등록할 것을 명시하고 있다.

CPPNI의 구성이 의무사항은 아니며, 미설치 시 처벌조항이 있는 것은 아니다. 하지만 업종 내 교섭이 존재한다는 사실과 협약 내용을 노동부로부터 인정받기 위해서는 CPPNI를 구성해야 한다. CPPNI는 법에서 명시한 노사기구로 노사자율로 구성한다. 2022년 4월 현재 프랑스 노동부에는 377개의 CPPNI가 등록되어 있다(MT, 2022).

---

71) 가령, 영화업종의 경우, 위원회 운영에서 교섭 임무와 그 외 노동관련 구성을 달리한다. 교섭 시에는 업종 대표 노조마다 3석의 대표단을 배정하고, 전체 노조 대표와 동일한 수를 대표 사용자단체에 배분한다. 그 외의 경우, 각 대표 노조에 1석을 배정하고 노조 대표 총수와 동일한 의석을 사용자단체에 배분한다. 금속산업의 경우, 대표 노조마다 5명의 위원씩 참여하고, 총인원과 같은 수의 금속사용자 단체(UIMM)의 위원이 참석한다(accord relatif à la mise en place de la commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation dans la métallurgie).

나. 운영[72]

CPPNI의 회의 운영은 법에서는 연 3회 이상 개최하는 것으로 규정되어 있지만(L2232-9 III), 실제로는 업종의 특성에 따라 다양하게 진행됐다. 가령, 비영리민간교육(EPNL) 업종에서는 연 4회로 규정하고 있으며(EPNL 2021), 공공 공연업종(SPSV)에서는 매달 개최한다고 규정하고 있다.

비영리민간교육 업종 사례를 중심으로 보면, 업종노사정위원회(CMP)에서 협의가 진행될 경우, CPPNI의 회의를 대체한다. 사무국은 위원장과 부위원장의 지휘하에 사용자 측에서 담당하며, 사무총장은 회의에 참여하고 의석 계산에서 제외된다.

위원회 구성원들은 각각 2년 임기로 위원장과 부위원장을 선출한다. 1년씩 번갈아 가며 각 측에서 위원장과 부위원장을 담당한다. 위원장은 회의의 원활한 진행을 담당하고, 만약 위원장이나 부위원장이 해당 임기를 채우지 못하면 해당 임기 동안 같은 측의 대표로 교체한다.

CPPNI에서의 협약 결정방식은 참석자의 과반수가 아니다. 먼저, 협약의 타결은 앞에서 살펴본 대로 법에서 규정하고 있는데, 사용자단체와 지지율 30% 이상의 노조 측 서명으로 결정된다. 그리하여 참석자 수와 무관하게 각 노조의 대표성에 비례하여 결정된다. 그러나 CPPNI에서는 다양한 사안에 대해 논의를 진행하기 때문에 결정 사안에 따라 결정방식은 달라지고, 이는 관련 법률에 기초하여 노사 협의를 통해 결정된다.

가령, 비영리민간교육업종(Enseignement privé non lucratif, EPNL, IDCC 3218) CPPNI의 사례를 보면, 구성은 매 노조당 4명이 참여하여 노조 위원을 구성하며, 노조 위원의 총합과 동일한 수의 사용자 위원을 구성한다.[73] 위원회의 결정사안은 아래와 같이 크게 세 가지로 나뉘는데,

---

72) CPPNI의 운영은 노·사협의를 통해 내규로 규정하고 있다. 여기에서는 비영리민간교육(EPNL) 업종과 공공 공연업종(SPSV)을 중심으로 살펴본다. 다른 업종에서도 정도의 차이가 있을 뿐 운영 원리는 대부분 유사한 것으로 보인다.

73) EPNL 업종의 경우, 사용자단체가 단일 조직인 비영리민간교육연합(Confédération de l'Enseignement Privé Non Lucratif, CEPNL)이 존재하여 사용자단체 의석 배분에 관한 규정은 없다.

그에 따라 결정방식도 다르다(EPNL 2021, art 2.6.1-3).

① 협약의 해석 : 협약의 해석은 **만장일치**로 결정한다. 해석에 관해서는 서명에 참여한 단체 혹은 추후 협약에 가입하여 CPPNI에 참여하는 단체에게만 권한이 부여된다(EPNL 2021, art 2.11).

② 결정과 의견 제출 : 결정과 의견은 **이중 다수제**(double majorité)로 결정한다. 즉, 총 노사위원의 절대다수가 찬성하고 노조 측의 절대다수가 찬성할 경우이다. 노조 측과 관련하여 만장일치를 추구하지만, 실패할 경우, 표는 각 노조의 대표성에 비례하여 재정의된다.

③ 의사록 : 회의 의사록은 사용자단체 측과 노조 측 구성 **단체의 다수**로 채택한다.

CPPNI에서는 효율적으로 논의할 내용을 준비하기 위해 의제에 따라 다수의 노사작업단(groupe de travail paritaire)을 둘 수 있다. 해마다 논의를 통해 노사작업단의 운영과 재정에 대해 논의한다. 작업단마다 진행-보고자를 두고, 각 노조마다 2명씩 구성원을 두고, 동수의 사용자 단체 대표로 구성한다(EPNL 2021, art 2.10).

한편, 지역 교섭이 존재하는 업종에서는 지역 업종별단체교섭위원회(commission paritaire régionale, CPR)를 두기도 한다. CPR은 지역에서 조정(conciliation)의 역할을 담당하고, CPPNI에 단체협약 내용의 해석을 요청하고 협약 적용에 관한 모든 문제 사항을 전달하며, 단체협약의 수정을 제안할 수 있다(EPNL 2021, art 3.3).

2. 업종노사정위원회(CMP)

가. 개 관

CMP는 교섭이 난관에 봉착하거나 중단됐을 때, 정부가 임명한 자(일반적으로 고위공무원)를 위원장으로 하여 구성한다. 기술 및 법률 전문지식을 지닌 제3자의 도움을 받아 사회적 대화를 촉진함으로써 확장 가능성이 있는 업종의 협약 내용에 대해 지원하는 목적을 갖는다.

노동부장관은 하나의 대표적 노·사 단체의 요청에 따라 또는 자발적

으로 언제든지 공동위원회를 소집할 수 있다. 장관은 또한 두 개의 대표적 노·사단체가 요청할 경우 이 위원회를 소집해야 한다(노동법 L2261-20). 이렇게 노동부장관은 단체교섭의 진전을 위해 업종노사정위원회 설치를 통해 노·사 요청에 따라 혹은 자신의 판단으로 중재의 역할에 참여한다(BNC, 2021: 146).

이때, 정부는 교섭의 촉진 및 중재의 역할을 수행하는데 이의 역할에 대해선 노동부의 발간 자료의 내용을 참조할 수 있다. 정부의 대표라 할 수 있는 CMP 위원장의 활동을 통해 이루어진다(BNC, 2021: 146). 위원장은 교육적 역할을 지니며 협의틀을 제공하고 협상자 교체 없이 심도 있는 토론을 진행하며 교섭에서 규칙 준수를 보장한다.

특히, CMP 위원장의 역할에 대해서, 위원장은 완전한 중립상태에서 대화가 ① 각 대표단체 간에 균형을 유지하고, ② 모두 자유로운 상황에서 존중받도록 감독하여, 적극적인 교환이 가능하도록 하여야 한다. 무엇보다 첫째, 위원장은 각 단체가 참여할 수 있도록 해야 한다(발언을 독점하는 사람들 가라앉히고, 뒤로 물러앉은 자를 독려하거나 특정 발언을 자제시키는 등). 이와 같은 개입은 어떤 참가자도 소외시키지 않고 발언이 많은 참가자의 기분이 상하지 않도록 해야 한다. 둘째, 위원장의 역할은 매우 민감한데, 거친 어조로 만들어진 요구와 강압적으로 형성된 요구 간 차이의 경계가 그리 크지 않기 때문이다. 이와 같은 사항은 노·사 간의 협의에서뿐만 아니라, 각 측에서의 단체들 간에도 유효하다. 각 측의 단체 간에 관계가 상호 존중되지 않을 경우, 합의 도출은 매우 복잡해진다(BNC, 2017[74]: 241~242).

나. 운 영

CMP의 운영과 관련하여 2014년에는 90개의 업종에 설치됐던 것이 2020년에는 65개 업종으로 점차 줄었다. 2014~15년 업종 병합이 진행되면서 CMP 설치가 활성화됐다가 향후 설치 업종이 줄어들 전망이다. 매

74) 단체교섭연례보고서(BNC)에 표시된 연도는 출판연도가 아니라 대상 연도이다. 참고로 2020년 단체교섭연례보고서의 출판연도는 2021년이다.

년 2~3개의 업종 CMP가 신설되고 5~6개가 다시 CPPNI로 복귀하는 경향을 보이다가, 2019년 이래 신규가 없고, 전체 위원회 수가 줄어들면서 복귀하는 업종의 수 역시 줄어드는 것으로 나타난다.

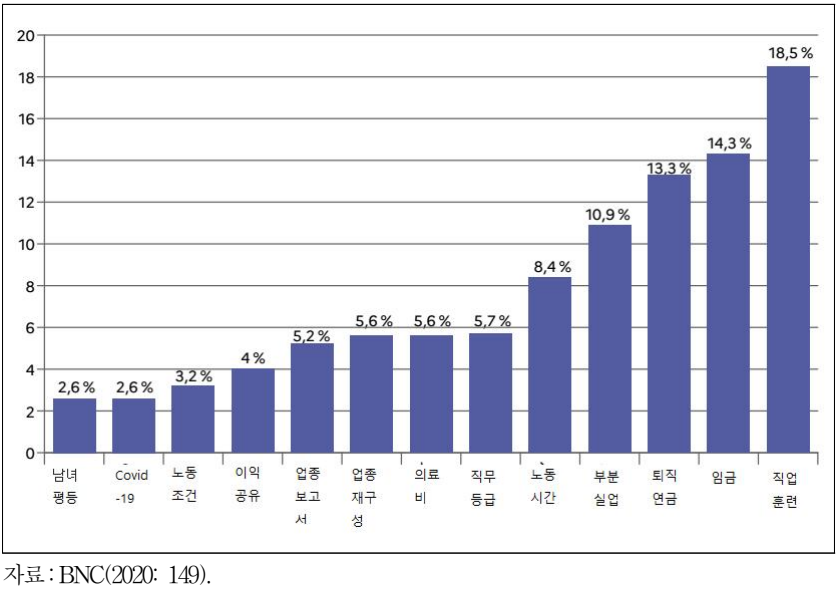
업종노사정위원회는 65%의 임금협약 성공률을 보여 업종 전체 평균인 50%보다 높았다. 하지만 업종노사정위원회는 다른 업종보다 사회적 대화가 어려운 곳에 설치되었다는 사실을 감안한다면 정부 중재의 역할이 상당히 유효하다고 볼 수 있다(BNC, 2020: 149).

〈표 4-4〉 연도별 업종노사정위원회(CMP) 현황

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
업종수	90	88	89	84	80	75	65
회의수	620	635	638	622	630	631	584
협약수	203	274	222	291	334	245	230
신규	3	3	2	3	2	-	-
복귀	6	5	5	6	5	4	2

자료 : BNC, 2014~2020.

〔그림 4-5〕 2020년 업종노사정협의회 논의 의제



자료 : BNC(2020: 149).

업종노사정협의회에서 2020년 가장 많이 논의된 의제는 '직업훈련'에 관한 사항이다. 이전의 자료를 보면, 지난 10년간 '임금'에 대한 논의가 가장 많았다. 시기적으로 '업종의 재구성'이 의제로 채택하기도 하고, Covid-19에 관한 의제도 존재했다.

제4절 업종별 단체교섭의 기능 변화와 운영 사례

1. 업종 병합과 업종별 단체교섭의 기능 변화

업종 교섭은 한편으로는 임금 및 근로조건에 대해 집단적으로 결정하고, 다른 한편으로 업종 수준의 직무·경력별 최저임금을 설정함으로써 사회적 덤핑(dumping social)을 방지하여, 기업 간의 경쟁을 관리하는 임무를 수행한다(L2231-5-1; Porta, 2018: 3).

프랑스에서 정부가 산업 수준 교섭에 개입하여 노사정위원회를 구성하는 것은 낯선 것이 아니다. 이미 단체협약에 관한 1936년 6월 24일 법[75]에서 업종 수준 노사정위원회(commission mixte)에 관한 조항이 나타난다. 당시 노사정위원회는 관련 노사단체의 요구에 따라 노동부장관이나 그의 대리자가 지역이나 전국 단위 상공업 업종의 노사관계를 규율하는 단체협약 체결을 목적으로 소집했다. 노사정위원회는 전국이나 지역의 상공업 업종에서 가장 대표적인 노사단체 대표들로 구성한다(Art. 31 va). 소집된 노사정위원회에서 단체협약 합의에 이르지 못할 경우, 한쪽의 요청이 있다면 노동부장관은 전국경제위원회[76]의 해당 직업분과의 의견을 청취한 후 분쟁 해결을 지원하기 위해 개입해야 한다. 해당 조항은

75) Loi modifiant et complétant le chapitre IV bis du titre H du livre Ier du code du travail : "De la convention collective du travail"

76) 1925년 1월 경제 생활 관련 문제 연구와 문제 해결 방안 제안을 위해 노사를 포함하여 소비자단체 및 시민 대표들 47명으로 구성한 위원회로, 오늘날 경제사회환경위원회(CESE)의 전신이다.

단체협약 효력확장 제도와 함께 도입했다(Nadal, 2002: 433).

1982년 11월 13일에 제정된 단체교섭과 집단분쟁 규율에 관한 법률(Loi n° 82-597 du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail)에서도 해당 내용은 유사하게 이어진다. 업종협약 혹은 그의 부속조항이나 부록이 확장되기 위해선 해당 업종의 대표적 노·사 단체 대표들로 구성된 위원회에서 교섭되고 합의되어야 한다(구 노동법전 L133-1)고 규정하고 있었고, 또 다른 한편에서 단체협약은 해석노사동수위원회의 설립을 규정하고 있어야 한다고 규정하고 있었다(구 노동법전 L132-17). 당시 정확한 정식 명칭이 부여되지는 않았지만, 현재와 유사한 형태의 노사공동위원회를 규정하고 있었다. 예술공연업종 관계자 인터뷰[77]에서도 업종별교섭위원회가 설치되기 이전에도 유사한 이름의 위원회가 있어 같은 역할을 담당하고 있었다고 증언하고 있다. 하지만 과거에는 위원회 설립만 규정할 뿐, 위원회의 구성이나 운영에 관한 세부조항은 없었다.

최근, 업종에서 중요한 변화는 2014~15년에 진행한 '업종 병합(fusion des branches)'이다. 병합을 통해서 당시 700여 개 이상의 업종이 2020년에는 300여 개로 줄었다. 사회적 대화 활동이 왕성한 업종을 중심으로 활동이 부재한 유사업종들을 병합했다. 그리하여 기존 업종 내 노·사가 자신의 활동을 입증하여 자신들을 중심으로 업종을 확대하든지, 활동을 입증하지 못해 활동적인 업종으로 편입되는 변화가 진행됐다.

당시 노조는 업종 병합에 대해 크게 반대하지는 않았다. 왜냐하면, 노조 차원에서는 주도하고 있는 업종을 중심으로 노조가 없는 새로운 업종으로 영향권을 확대할 수 있는 계기가 되기 때문이다. 다만, 노·사의 동의 없는 일방적인 병합에 대해선 경계했다. 오히려 사용자 측에서 더욱 난관이 있었는데, 업종의 병합은 기존 업종에서 자신들이 지닌 정체성을 포기하는 것이기 때문이었다(인터뷰 A).

CPPNI는 소위 '엘 코므리 법(loi El Khomri)'으로 알려진 노동, 사회적

77) 예술공연 업종 인터뷰는 전국예술문화기업연합(syndicat national des entreprises artistiques et culturelles, Syndeac)의 공공부문 공연업 CPPNI 전임 위원장(2022.7.1.)을 대상으로 진행했으며, '인터뷰 A'로 표기했다.

대화의 현대화, 직업경로보장에 관한 2016년 8월 8일 법률(loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels)을 통해 정식화된다. 2016년 CPPNI의 입법은 기업협약의 역할 증대 경향과 노사교섭 단위의 통폐합 흐름에서 봐야 한다.

지난 20년간 프랑스에서의 사회적 대화 흐름은 과거 입법을 통한 시장규율 방식에서 노사교섭의 영역을 지속해서 확대하고 노사정 주체들은 사회적 대화를 발달시켜 왔다. 특히, 기업협약의 역할을 지속해서 강화해 왔다. 프랑스는 1990년대 중반까지 업종(소산별)을 중심으로 교섭이 진행됐고, 기업 수준에서 교섭이 활성화되지 못했다. 하지만 주 35시간 노동제도를 도입하면서 구체적이고 실질적인 고용 창출을 위해 노동시간에 관한 기업협약의 중요성에 대해 주목했으며, 노조도 당시 실업자 운동의 영향으로 고용창출을 위해 기업교섭과 협약 체결에 적극적이었다(Jobert et Saglio, 2004: 121~123). 특히, 사용자단체는 1997년 10월 사회당 정부가 입법을 통해 주 35시간 노동제도를 도입하겠다고 발표하자, 사회적 협의 테이블에서 탈퇴하면서 1998년 10월 입법 중심의 노사관계 운영 방식에서 노사의 자율적 교섭을 중시하고, 기업 수준의 교섭을 강화하는 내용을 지닌 '노사관계의 재건(refondation sociale)' 노선을 표방하고 나선다(Woll, 2006).

이와 같은 흐름 속에서 이후에도 주 35시간 노동제도의 도입에 따른 노동시간 조정은 기업교섭에 주요한 의제가 됐고, 35시간제도 유연화와 함께 노동시간 의제는 기업협약이 예외적으로 업종(소산별) 협약에 우선하는 의제로 취급됐다. 이 같은 상황은 사용자단체가 주도한 기업교섭 중심의 노사관계 재편 계획과 맞물려, 일부 노조의 우려에도 불구하고 정부는 경쟁력 제고를 목적으로 하여 기업교섭 활성화 방향의 정책을 거듭해서 도입했다.

2016년 노동법 개혁에서는 노동시간 의제를 중심으로 기업협약이 업종협약에 우선한다는 원칙을 도입하고, 2017년 오르도낭스 개혁을 통해 이전에는 노동시간 의제 등 일부 의제에 대해 기업협약의 우위를 인정하고 나머지 의제에 대해선 업종협약의 우위를 규정하던 방식에서, 임금, 직무

등급 등 일부 의제에 대해 업종협약의 우위를 인정하고, 나머지 의제에 대해서는 기업협약의 우위를 일반화하는 방식으로 수준 간의 협약 위계가 변경됐다(Erhel, 2021: 193).

하지만, 기업 수준의 정책만 있었던 것은 아니다. 기업교섭을 활성화하면서 동시에 업종 수준의 교섭 역시 기능이 원만히 진행될 수 있도록 업종교섭 제도를 정비한다. 우선, 2014년부터 노·사 단체가 존재하고 교섭이 진행되는 업종을 중심으로 교섭이 진행되지 않는 업종을 병합한다.

정부는 업종 병합에 대해 세 가지 목표를 내걸었다(MT, 2020). 첫째, 기업협약의 혜택을 받지 못하는 대부분의 중소기업에 대해 협의 기반을 조성하면서 법률이 더욱 명확하고 효과적이도록 노사협의의 집중성을 높인다. 둘째, 주체 강화를 통해 업종 단체교섭을 활성화한다. 셋째, 업종의 다양한 임무(노동자의 고용·노동 조건 규정, 경쟁의 규율, 직업훈련)를 수행할 수 있도록 업종의 자원을 연계한다.

직업훈련, 고용, 사회민주주의에 관한 2014년 3월 5일 제2014-288호 법률을 통해 진행된 업종의 병합은 다음과 같은 6개의 기준으로 진행됐다. 노동담당 장관은 업종 재구성에 관한 보편적인 이해를 고려하여 업종단체협약 적용범위를 사회·경제조건과 유사한 업종의 단체협약 범위와 병합하는 절차에 착수할 수 있다.

- 노동자 5,000명 미만 업종의 경우
- 노사가 서명한 협약 및 추가조항 수가 적은 업종(특히 최저보장 이상의 임금에 관한 협약을 포함하여)의 경우
- 업종의 지리적 범위가 광역이나 특정 지역 수준인 경우
- 대표적인 사용자단체에 가입한 기업이 5% 미만인 업종
- CPPNI 회의가 진행되지 않거나 미설치 업종
- 직업훈련 및 도제 운영 관련 능력을 충분히 지니지 못한 업종

노동담당 장관이 병합을 진행할 경우, 관련 종사자와 단체가 알 수 있도록 시행규칙에서 정한 기일 내 관보에 병합계획을 공지한다. 노동담당 장관은 전국단위 노사정협의체인 전국단체교섭위원회(Commission nationale de la négociation collective)의 의견을 듣고 병합을 진행한다. 위원회에서

두 개의 대표 사용자단체 혹은 대표 노조가 특정 업종 간의 병합을 제안하면 장관은 다시 위원회에 시행규칙의 절차에 따라 자문을 구한다. 위원회가 새로이 의견을 제시하면 장관은 병합을 선언할 수 있다(L2261-32).

특히, 업종 간 병합에 있어 CPPNI의 운영 유무가 업종에 대한 판단에 결정적이었다. CPPNI는 노·사 교섭을 통해 설치되기 때문에 동력이 존재하는 업종에서는 교섭을 통해 설치했고, 그렇지 못한 업종은 사실상 활동이 없는 업종으로 간주할 수 있게 된다.

2016년 정부의 CPPNI 정비는 일종의 '당근과 채찍' 정책이라 할 수 있다. 상황적 차원에서 당시 엘 코므리 법이 교섭의 분권화 등 자유주의적 방향으로의 개혁이라고 노조의 심한 반대를 불러왔는데, 정부가 여전히 업종 수준의 사회적 대화에도 관심과 정책을 시행하고 있음을 보여줄 필요가 있어 업종 수준의 교섭 유지와 안정화 정책으로 CPPNI를 도입했다고 볼 수 있다(인터뷰 B)[78].

한편, 업종교섭은 경쟁을 관리한다는 측면에서 업종 내 모든 주체를 대상으로 하지만, 특히 최근엔 중소기업을 주요 적용 대상으로 삼고, 중소기업 지원에 맞추어지고 있다.

이와 같은 변화는 다음과 같은 흐름으로 진행되고 있다. 우선, 중소기업에서는 인적자원관리 정책이 부재한 경우가 많고 관리 담당자조차도 없는 경우도 많아, 업종 노사단체는 중소기업에 관련 정보를 제공하고 이에 대한 지원을 담당하고 있다.

둘째, 업종 수준의 노·사 단체는 무엇보다 기업협의에 대한 자문을 진행한다. 특히, 기업 활동계획(plan d'action)을 수립하는 데 중요한 자문을 제공한다. 업종 내 고용·노동조건 수준을 관측하고, 이에 대한 정보를 기업에 제공함으로써 중소기업에서 업종 전반의 수준을 파악한 속에서 교섭이 진행될 수 있도록 지원한다(인터뷰 A).

셋째, 법률서비스 지원을 들 수 있다. 많은 중소기업에서 비용을 감당하기 어려운 법률 조력자가 업종 수준에는 존재하기 때문에 중소기업의 노·사에 대해 법률서비스 측면에서 지원할 수도 있다.

---

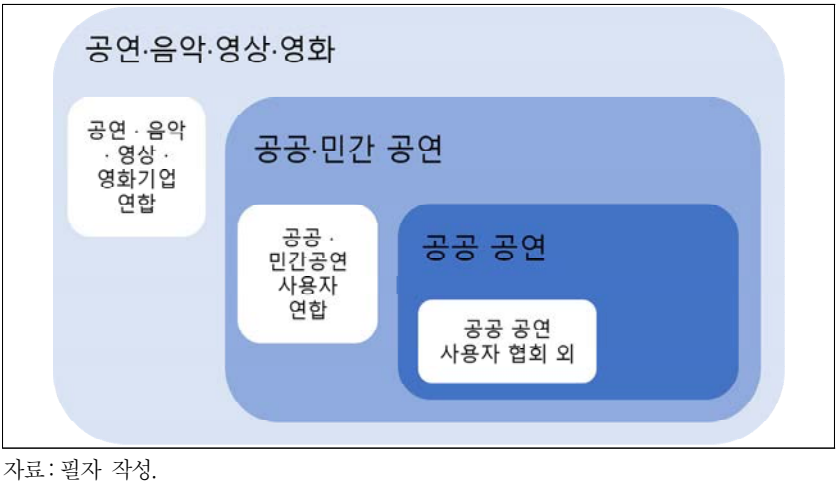
78) 본 연구에서 전문가 인터뷰는 프랑스 노사관계 전공 사회학과 교수 M(2022. 7. 4.)과 진행했으며 '인터뷰 B'로 표기했다.

이와 같이 오늘날 업종의 주요한 역할로 중소기업 등 업종 노동시장 내 취약한 대상에 대한 지원이 확대되고 있다. 결국, 업종의 통합은 단지 업종의 수를 줄이는 것뿐만 아니라, 업종의 역할을 변화시키고 있다(Porta, 2018: 17).

2. 업종별교섭위원회 운영 사례(공공 공연업종)

일반적으로 프랑스의 산업구조는 중층적 층위를 가지고 있다. 가령, 예술문화 산업의 구조는 공공 공연(SPSV)→공공・민간 공연(SVPP)→공연・음악・영상・영화(SVMAC) 순서로 확장된다[79]. 산업 수준에 따라 사용자단체도 각각 공공 공연사용자협회(Union syndicale des employeurs du secteur public du spectacle vivant, USEP-SV) 외/공공・민간 공연사용자연합(Fédération nationale des employeurs du spectacle vivant public et privé, FEPS)/공연・음악・영상・영화기업연합(Fédération des Entreprises du Spectacle Vivant, de la Musique, de l'Audiovisuel et du

〔그림 4-6〕 프랑스 산업구조(공연・음악・영상・영화)



자료: 필자 작성.

79) 공공 공연업종과 관련된 별도 출처가 없는 아래 내용은 앞에 언급한 인터뷰 A 내용에 의존한다.

Cinéma, FESAC)이 존재한다. 업종교섭은 관행상 공공 공연업종(SPSV) 수준에서 진행된다.

공공 공연업종(secteur public du spectacle vivant)은 전국의 국립극장, 국립 오페라 등 국가가 운영하거나 관리하는 공공 공연장이나 관련 기관 종사자들을 대상으로 한다. 해당 업종(secteur public du spectacle vivant)의 규모로 2020년 기준 1만여 명의 고용주와 108,000명의 노동자가 종사한다. 업종의 특징으로 1만 명의 고용주 중 절반에 해당하는 4,900명의 고용주만이 상시 고용이 있을 정도로 소규모 기업이 많으며, 10%의 고용주가 업종 총 인건비 중 71%를 지출하고 있어 집중도가 상당하다고 할 수 있다(Syndeac, 2022).

업종 내 CPPNI가 2018년 4월 4일 협약[80]에 따라 설치되기 전에도 해당 업종에는 교섭이 있었고, 지금처럼 체계적이지 않지만, 업종협의·해석위원회(commission de concertation et d'interprétation de la convention collective de branche)가 존재했다. 2017년 업종 병합이 진행됐을 때, 노조와 사용자단체는 두려움과 어려움을 갖고 있었다. 그것은 병합으로 인해 업종이 갖고 있던 특수성이 무시될 것에 대한 두려움이었다. 업종의 범위는 산업의 특수성을 기반으로 노사가 결정한다. 정부는 단순화를 바랐고 가능한 한 좀 더 광범위한 수준에서 교섭을 진행하고자 했다. 하지만 업종의 범위가 바뀌면 노·사 내부의 단체 간의 영향력, 노·사 간의 대립 관계도 변경된다. 이와 같은 두려움을 없애기 위해 업종의 병합은 기존 질서를 존중하고 급격한 변화를 경계하면서 조율됐다.

예술문화업종 CPPNI 설립 초기에는 CMP가 설치되어 운영됐다. 정부는 일반적으로 노·사 간의 관계에 대해선 개입하지 않는다. 정부는 주로 정부지원이나 규제와 같은 정부와 노·사 간의 관계에 대해서만 개입한다. 하지만 CPPNI 월례회의에 노동부 담당자가 배석한다. CPPNI 담당 정부부서가 노동부인 것도 주목할 사안이다. 물론 교섭에 관한 사항이므로 관할 부서가 노동부로 배정되어 있는 것이 당연하다고 할 수 있지만, 우리나라의 경우 영화산업에 설치되는 '영화노사정협의회'는 표준보수지

80) Accord du 4 avril 2018 portant révision des articles I.5.3, I.6 et suivants de la convention collective et créant la CPPNI.

〈표 4-5〉 공공 공연업종 노·사 단체

노동조합	• 소통·상담·문화 연맹(F3C-CFDT, Fédération Communication Conseil Culture) • 예술가·애니메이션·문화 직업노조(SNAPAC-CFDT, Syndicat National des Artistes et des Professionnels de l'Animation et de la Culture) • 공연연맹(FNSAC-CGT, Fédération du Spectacle CGT) • 프랑스연기자노조(SFA-CGT, Syndicat Français des Artistes Interprètes) • 프랑스음악인노조연합(SNAM-CGT, Union Nationale des Syndicats d'Artistes Musiciens de France) • 희극·문화활동노조(SYNPTAC-CGT, Syndicat National des Professionnels du Théâtre et des Activités Culturelles)
사용자 단체	• 예술창작제작독립단체연합(FSICPA, Fédération des structures indépendantes de création et production artistique) • 음악의 힘 - 오페라·오케스트라(Forces Musicales - Opéras et orchestre réunis) • 프로듀서, 페스티발, 앙상블, 독립음악배급사 연합(PROFEDIM - Syndicat Professionnel des Producteurs, Festivals, Ensembles, Diffuseurs Indépendants de Musique) • 현대음악연합(Syndicat des Musiques Actuelles) • 공공 공연연합(SNSP - Syndicat National des Scénes Publiques) • 전국문화예술기업연합(SYNDEAC - Syndicat National des Entreprises Artistiques et Culturelles)

침, 표준계약서의 보급 및 사용촉진, 근로자의 안전, 직업능력 향상, 근로환경 개선을 협의함에도 불구하고(영비법 시행령 제4조의3), 정부 대표로 문화체육부와 영화진흥위원회가 참석하고 있다는 사실을 상기하면 흥미로운 점이라 할 수 있다.[81]

예산과 관련하여, 해당 업종의 CPPNI 운영에 독립적인 예산이 책정되어 있지는 않다. 회의록을 작성하고 공문을 발송·접수하는 사무처 직원은 노사지원공동기금(Fonds commun d'aide au paritarisme, FCAP)[82]으

81) 우리나라에서는 일반적으로 업종수준의 노사관계를 노동부가 아닌 소관부서에서 다루고 있다. 건설, 배달, 운송 업종은 국토교통부, 해운·수산 업종은 해양수산부가 담당하고 있고, 필요시 혹은 특별 사안에 대해 고용노동부가 지원하는 방식이다.

82) 공연기업들이 업종수준의 노사 협의 지원을 목적으로 단체협약을 통해 설립한 기

로 채용한 직원이다. 회의실은 Syndeac에서 무료로 제공하고, 단체 참가자는 모두 해당 단체의 대표자이므로 출장·교통비 등 참가에 소요되는 비용은 각 단체들에서 부담한다. 작업팀 역시 CPPNI에 참여하는 위원들로 주로 구성되며, 혹시 특별한 비용이 소요된다면 노사지원공동기금에 요청하거나 참여 노·사단체에서 갹출하는 방식으로 진행될 수 있다.

업종별 노사단체의 기업교섭에 대한 개입과 관련해서, 업종 CPPNI에 참여하는 노·사 대표들은 다른 한편으로 기업교섭을 총괄하는 역할도 담당하고 있다. 그래서 기업에서 분쟁이 발생했을 때 노·사 대표는 업종의 관점에서 기업 분쟁에 대한 조정 역할을 진행한다. 물론 업종의 개입으로 해결되지 않을 수도 있지만, 분쟁이 있을 때는 흔히 담당자 간의 불신에 따른 적대감으로 분쟁이 해결되지 않을 경우가 존재하는데 업종 담당자들이 비교적 냉정한 입장에서 조정할 수 있다.

무엇보다 업종교섭을 진행하면 기업 차원에서 닥칠 문제에 대해 선도적으로 미리 예상하여 준비할 수 있다는 중요한 장점을 갖게 된다. 산업에서 중요한 여파가 이미 기업으로 확산된 이후에 해당 문제를 해결하려고 하면 더욱 많은 시간과 비용이 허비될 때가 많다. 업종교섭은 어떤 문제가 기업으로 확산되기 이전에 업종 수준에서 미리 논의하여 향후 기업에서 체계적으로 대처할 수 있도록 하는 중요한 기능을 갖는다.

CPPNI의 설립과 운영은 프랑스 업종교섭의 역사적 과정에서 매우 중요한 요인임에는 틀림없다. 특히, CPPNI에 대한 사용자단체의 적극적 태도는 매우 인상적인 부분이다. 아래의 두 가지 질문에 대한 사용자단체 대표의 인터뷰 내용은 프랑스 사용자단체의 상황을 이해하는 데 도움이 될 듯하여 소개한다.

사용자는 왜 CPPNI를 설립하는 데 동의하는가? 해당 업종에는 각각 6개의 대표 노·사 단체가 존재하는데, 왜 전국문화예술기업연합(Syndeac)에서 CPPNI 운영을 책임지는가? 이에 대해, 공연업종에서 CPPNI 대표를 역임한 사용자단체 측 인사는 다음과 같이 대답했다. “첫째, 역사적 전통

금이다. 회비는 연 세전 인건비 × 0.1%이며, 기업당 연 최저 80유로, 최고 300유로를 납부한다(Art. 5.1. Convention collective nationale des entreprises du secteur privé du spectacle vivant du 3 février 2012).

과 규모이다. 1970년대 이전에 공연업종은 업종 수준에 교섭이 없고, 일부 기업 차원에서만 교섭을 진행했다. 기업마다 교섭하느라 많은 시간과 비용을 허비했다. 그래서 업종 수준에서 업종 최저임금 등 노동조건에 대한 기준 마련을 위해 교섭을 진행했는데, 사용자단체 측에서는 Syndeac이 주도했다. Syndeac에 사용자단체 중 가장 크고 많은 기업이 가입해 있다. Syndeac에는 업종에서 주요하고 비교적 큰 450여 개의 기업이 가입하고 있지만, 다른 노조에는 100여 개 정도의 중소기업이 가입해 있다. 둘째, CPPNI 활동을 통해, 업종 내에서 혹은 업종을 대표하여 외부에서 단체의 영향력이 높아진다. 이는 교섭 과정뿐만 아니라, 정부와 협의 과정에서도 동일하다. 교섭이나 정부 협의는 모두 영향력 게임의 일종인데, 우리 단체가 CPPNI 운영에 책임을 지면서 영향력이 확대된다.[83] 셋째, 업종에서 주도하고 CPPNI 운영을 책임지면서 획득하는 정보와 습득하는 전문적인 능력 역시 중요한 요인이라 할 수 있다. 넷째, 언론에서도 해당 업종과 관련하여 보도할 일이 있으면 우리를 찾아와 인터뷰를 하게 된다. 우리 단체에서 이용하는 광고료를 절약하는 효과를 갖는다."

또한, 업종교섭이 기업교섭을 대체하는 것은 아니지 않은가? 업종교섭 이후 기업에서 또다시 진행해야 하지 않는가?, 교섭을 두 번 하게 되어 더욱 많은 시간과 비용이 드는 것이 아닌가라는 질문에 대해 이렇게 답했다. "그럴 수도 있다. 하지만 실제로는 그렇지 않다. 우선, 프랑스의 협약은 수준에 따라 위계가 존재하고, 마크롱 법에 따라 변경되긴 했지만, 하위 협약은 상위 협약의 내용을 존중하게 된다. 이는 교섭의 순서를 만들어 낸다. 같은 주제에 대해 업종교섭을 먼저, 그리고 기업교섭을 진행한다. 다음으로, 모든 기업에서 교섭을 다시 진행하지는 않는다. 80% 이상의 기업은 규모가 작아 교섭을 진행할 상황이 아니다. 대부분의 기업에서 업종협약을 기준으로 교섭과정 없이 수용하게 된다. 셋째, 교섭을 진행하는 기업은 주로 규모가 있고, 노조지부가 조직되어 교섭력이 있는 사업장이다. 업종교섭 역시 이들 사업장의 노·사에서 파견된 전임자 혹은 담당자가 교섭을 진행한다. 그렇기 때문에 이들이 기업 수준의 교섭을 진행할

83) 실제 지역의회의 자문기구인 지역경제사회환경위원회(CESER)에 주요 지역에서 Syndeac 소속 회원들 중 총 8명이 위원으로 임명되어 활동하기도 한다.

때도 업종의 질서를 훼손할 정도의 과도한 요구를 제기하지 않는다, 결국, 업종 수준의 교섭을 통해 기업 차원의 교섭비용과 시간을 절약하는 효과를 갖게 된다. 무엇보다 업종 수준에서 영역을 분명히 정하여 분쟁의 여지를 줄이고, 이를 통해 신뢰 관계를 두텁게 해나가는 것이 중요하다."

공연산업 업종이 프랑스 산업의 업종을 대표한다고 할 수는 없지만, 공연산업에서 업종별교섭위원회 운영 내용은 위원회의 실질적인 운영 현황을 엿볼 수 있는 중요한 사례임에는 분명하다.

제5절 소 결

본 장에서 프랑스의 업종교섭의 제도화 특징을 살펴보았다. 무엇보다 프랑스 업종교섭에서 국가의 역할은 대단히 중요했다. 그것은 첫째, 업종교섭에 관한 법률제도를 두고 있다. 법률제도는 교섭에 관한 사항, 교섭기구, 단체협약 확대적용(extention), 단체협약 미진행 업종에 대한 타 업종 단체협약의 확장 적용(enlargement)에 이르기까지 광범위하다.

둘째, 업종에서 노·사 교섭이 지체된다면, 노 혹은 사의 요구에 따라 혹은 정부의 판단하에 정부가 교섭의 성사에 개입한다. 개입 방식은 두 가지이다. 하나는 업종노사정위원회(CMP) 설립으로, 국가는 위원회의 위원장을 임명하고 그의 활동을 통해 교섭의 추진자와 중재자의 역할을 수행한다(MT, 2021: 146). 또 다른 방식은 해당 업종에서 교섭을 진행할 수 있는 주체가 형성되지 못했거나 진행될 수 없는 조건이라 판단되면, 노·사의 요구 혹은 정부의 판단하에 유사한 업종의 단체협약을 해당 업종에 확장 적용할 수 있다.

프랑스에서는 최근 법률 개정을 통해 기업협약의 비중과 역할에 대해 확대하면서도, 동시에 사회적 대화가 활성화된 업종을 중심으로 업종의 규모를 정비하고 모든 업종에 업종별교섭위원회를 신설하는 등 업종을 정비했다. 프랑스 정부는 사회적 대화에 대해 업종 수준에서 단체교섭의 역할을 보존·유지(preserver)하면서도, 기업 수준에서 활성화(dynamiser)하

는 정책을 사용한다고 볼 수 있다. 이는 업종교섭의 역할과 기능이 새롭게 조정되는 과정이기도 하다.

이번 연구를 통해, 기업교섭과 업종교섭 간 결합의 변화 흐름에 대해서도 인식할 수 있었다. 최근 유럽 노사관계에서 업종(산별) 교섭을 기업교섭이 대체한다는 흐름을 제기하는 주장이 존재한다. 프랑스 사례를 통해서 살펴보면, 기업교섭의 역할이 확대되고 비중이 높아지고 있는 것은 분명하다. 하지만 업종교섭이 사라지거나 기업교섭의 확대가 업종교섭을 대체하기보다는, 업종교섭은 여전히 중요한 단위로 위치하며, 기업교섭의 확대에 따라 업종교섭의 위상과 역할이 점차 업종 내 격차해소나 중소기업 지원으로 변경된다고 볼 수 있다. 또한 업종협약은 업종의 최소수준을 형성하여 사회적 덤핑을 없애고, 중소기업에 대한 정보 및 운영 지원을 통해 교섭의 사각지대를 없애는 업종 내 격차 방지 역할이 강해졌다고 볼 수 있다.

마지막으로, 초기업교섭 및 업종교섭은 노동시장 이중구조 개선을 위한 정치기획이 될 수 있다. 노동시장 이중구조 개선은 당사자 간 협의를 통해 진행되는 것이 가장 자연스러운 방식이지만, 지금까지 업종(산업) 교섭의 발전은 노조 일부만의 숙원사업이었다. 사용자단체는 소극·부정적이고, 정부는 방관적 입장이었다. 만약, 노동시장 이중구조 개선이 중요한 공공정책의 과제이고, 업종교섭이 유력한 방법이라면 업종교섭의 활성화가 공적 목적을 지닌 정부의 과제가 될 수는 없는가? 이와 같은 업종교섭의 역할은 지난 20년간 프랑스 단체교섭의 변화 흐름에서 확인되는 내용이다.

향후 사용자단체의 적극적인 참여를 유도하기 위해선 사회적 대화와 산업 활성화 논의를 결합하는 방안에 대한 고민이 필요하다. 이를 위해선 국가와 산업 지원의 상황과 유형에 대한 검토, 한국에서 정부의 산업, 기업 협의체, 지원 방식과 규모에 대한 분석이 필요하다.

제 5 장
영국 자율주의와 업종별 공동위원회 구상[84]

제1절 문제 제기

영국의 단체협약 적용률은 한국과 유사하게 노동조합 조직률을 약간 웃도는 수준이다. 2021년 말 현재 영국 노동조합 조직률은 23.1%[85]이고 단체협약 적용률은 조직률보다 약 3%p 높은 26%[86]다. 노동조합에 가입한 조합원들이 대부분 단체협약 적용을 받는다고 보면, 비조합원에 대한 단체협약 적용의 확장성은 거의 없는 셈이다. 단체협약 효력을 비조합원에게 확장하는 만인효(erga omnes, in relation to everyone) 조항이 없고, 협약 체결의 한 당사자인 그 사용자단체에 가입하지 않은 기업, 즉 비회원사에까지 효력이 미치는 확장(extension) 조항이 없는 국가들에서 공통으로 나타나는 현상이다. 이들 국가는 단체교섭을 주로 기업 단위에서 진행한다는 특성도 함께 갖고 있다.

---

84) 이 장을 작성하는 과정에서 본 보고서 전체 내용에 대해 자문을 해 주신 연구자들과의 수차례 간담회만이 아니라 특히 경제노동연구회 소속 연구자들과의 토론을 진행하였다. 유익한 질문과 토론을 해 주신 분들께 감사드린다.

85) Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2022), Trade Union Membership, UK 1995-2021: Statistical Bulletin.

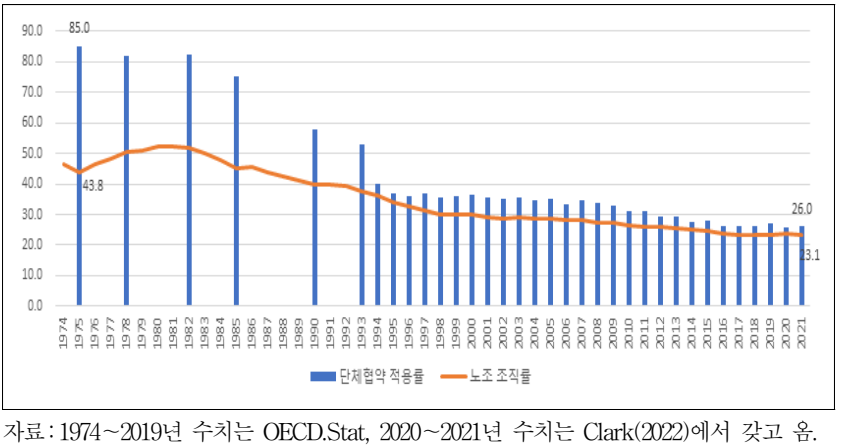
86) Clark, D.(2022), Collective agreement coverage in the UK 1996-2021, by sector. https://www.statista.com/statistics/287297/uk-collective-agreement-coverage/#statisticContainer

1. 노조 조직률과 단체협약 적용률 관계

역사적으로 영국에서 조직률과 단체협약 적용률 간의 관계가 이랬던 것은 아니다. 단체협약 적용률이 역사상 가장 높았던 1975년의 경우, 적용률은 85%였는데, 그 해 노조 조직률은 43.8%[87]였다. 단체협약 적용률은 조직률의 2배 수준이었다. 노조에 가입하지 않은 비조합원들도 대부분 단체협약에서 정한 임금과 노동조건을 그대로 적용받았다는 말이다. 하지만 시간이 지날수록 조직률과 단체협약 적용률 모두 하향세를 보인 가운데, 특히 조직률과 단체협약 적용률 간의 차이는 점차 좁혀져 2021년에는 거의 유사한 수준을 기록하는 상황에 이르렀다(그림 5-1 참조).

1975년의 노조 조직률이 2021년의 1.9배였던 반면 단체협약 적용률은 3.3배였던 점을 감안하면, 단체협약 적용률이 노조 조직률보다 더 가파르게 하락했다. 결국 노조 조직률 하락만으로는 단체협약 적용률의 하락을 다 설명할 수 없다는 것을 보여준다. 그렇다면 어떤 요인이 단체협약 적용률 하락에 추가적으로 영향을 미쳤을까? 이 질문에 답하는 것이 이 장의 첫 번째 목적이다.

〔그림 5-1〕 영국 노조 조직률과 단체협약 적용률(1974~2021년)



자료 : 1974~2019년 수치는 OECD.Stat, 2020~2021년 수치는 Clark(2022)에서 갖고 옴.

87) OECD.Stat Collective Bargaining coverage 및 Trade Union Dataset. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD%20# (2022. 10. 17. 접속)

한국에 널리 알려진 것은 1979년 보수당 마거릿 대처 정부 집권 이후 정부의 반노조 정책 시행과 관련 법 제·개정이 노조 조직률 및 노조의 사회적 영향력 하락에 직접적인 영향을 미쳤다는 것이다. 이는 영국의 노사관계에 대한 낮은 수준의 법률 규제와 정부의 방임으로 대표되는 자율주의(voluntarism)[88] 전통이 약화하고 있다는 분석과 맥을 같이한다. 즉 법과 정부의 노사관계에 대한 개입이 커지고 있다는 것이다. 하지만 이 장에서는 오히려 과거에도 영국 정부가 노사관계에서, 특히 업종별 단체교섭과 단체협약 적용의 확장과 관련하여 일정한 역할을 해 왔다는 점, 또한 그러한 정부 역할의 축소가 노조 조직률보다 단체협약 적용률이 더 크게 하락한 데에 영향을 미쳤다는 점을 논증하고자 한다. 이러한 맥락에서 영국의 자율주의에 대해서도 기존 연구에서 제대로 살펴보지 않았던 노사관계에 대한, 특히 단체교섭 및 단체협약 적용 범위와 관련한 정부 역할을 중심으로 재해석을 시도하고자 한다.

2. 업종별 단체교섭 복원 방안 제안

이 장의 두 번째 목적은 최근 노동연구 싱크탱크의 제안을 수용하여 영국 노동당과 영국 내 유일노총인 영국노총(TUC)이 채택한 '노동법 개정 선언' 중 업종별 단체교섭 복원을 위한 방안을 소개하고 한국에 주는 시사점을 정리하는 것이다.

노동연구 싱크탱크인 IER(Institute of Employment Rights)은 2016년 "A Manifesto for Labour Law: towards a comprehensive revision of workers' rights(노동법 선언: 노동자 권리의 포괄적인 개정을 위하여)"를 출간하고 더 많은 노동자들이 더욱 자유롭게 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 행사할 수 있도록 하기 위한 법 개정 방안을 제시하였다. 이들은 현재 영국이 유럽에서 가장 불평등한 국가이고 노동자들이 저임금, 성별 격차, 근로빈곤, 고용불안정성 등의 문제에 시달리고 있다고 진단하면서,

88) 더 정확하게는 노사관계에 관한 정부의 방임(collective laissez-faire)(McCarthy, 1992)이라고 부를 수 있는데, 한국에서는 자율주의라는 표현이 일반적으로 통용되고 있으므로 이 글에서 자율주의라 한다.

이러한 문제가 노동3권이 매우 제한적으로 보장되고 있는 현실에서 비롯되는 만큼 전면적인 노동법 개정이 필요하다고 주장한다. 특히 업종별 단체교섭의 복원과 업종별 단체협약의 포괄적인 적용이 노동시장 불평등 문제를 해소할 수 있는 주요한 방안이라는 점을 제시하고 있다.

이 선언에 담긴 주요 내용은 2017년 총선 당시 영국 노동당 공약(“For the Many not the Few(소수가 아닌 다수를 위하여)”)에 포함되었다.[89] 영국노총 역시 2018년 대의원대회에서 이 방안을 채택하였다. 이러한 흐름 속에서 2016년 선언 집필 작업에 참여했던 연구자들은 2018년에 “선언” 내용을 좀 더 구체화한 “Rolling out the Manifesto for Labour Law (노동법 개정 선언 펼쳐보기/전격 발표, 이하 ‘선언’)”를 출간하였다.

‘선언’에서는 불평등 심화, 실업 증대, 저임금 확산, 노동자 권리 약화 등 일의 세계를 둘러싼 다양한 문제들을 해소하기 위한 종합적인 대안을 제시하고 있는데, 주요하게 △정부 내 노동자들의 이해를 대표하는 신규 부처 신설 △노동조합을 일에 관한 의사결정과정의 핵심에 두는 새로운 거버넌스 시스템 구축 △노동조합의 규율 역할을 강화하기 위한 업종별 단체교섭에 관한 새로운 틀 △노동조합의 대표권 향상을 위한 기업 민주주의 증진 △고용관계, 영시간계약, 일터에서의 평등, 안전보건 규제, 노동권 확장 등과 같은 노동자들의 권리를 위한 급진적인 개혁 방안을 포함하고 있다. 본 연구에서는 선언의 핵심 중 하나인 업종별 단체교섭 복원 방안 중심으로 살펴보겠다.

‘선언’은 점차 기업 단위로 파편화되는 단체교섭이 조직률 하락 추세와 맞물려 단체협약 적용 범위를 좁히고, 노동시장 불평등을 확산하고 있다는 진단 아래 업종 수준의 단체교섭 제도화를 주장하면서 그 구체적인 방안을 제시한다.

89) 공약집의 세부 항목 중 하나인 ‘일터에서 권리(A Fair Deal at Work)’에서 당은 기존 노조법(Trade Union Act)의 폐지와 업종별 단체교섭 활성화를 제시하였다. 일터에서 권리를 유지하는 가장 효과적인 방법은 노조를 통한 집단적인 목소리 내기라는 이유에서다. 또한 ‘독립 자영업자’ 항목에서 당은 업종별 단체교섭 활성화와 함께 노동조합 권리의 강화를 제시하였다. 사업장에서 자신들의 권리를 주장할 수 있도록 사람들에게 권한을 부여하는 것은 해당 권리를 집행하는 가장 효과적인 수단이라고 보기 때문이다.(영국 노동당 2017년 총선 공약집)

이들이 이 방안에 주목하는 이유는 업종별 단체교섭 복원이 노동시장 불평등을 줄이는 핵심 수단이라고 보기 때문이다. 대륙유럽이나 북유럽과 같이 조정시장경제체제(CME)로 분류되는 국가에서 강한 노조 권리에 의해 뒷받침되는 광범위한 업종별 단체교섭 체제를 유지하고 있다는 것은 우연이 아니다. ILO도 "임금 분배는 기술 진보에 의해서라기보다 오히려 사회제도와 금융제도에 따라 결정된다. 복지국가를 강화하는 것, 특히 단체교섭을 활성화하기 위해 노동조합 관련 법제를 변화시키고 금융규제를 변화시키는 것이 임금 분배를 증대시키는 것을 돕는다."[90]라고 분석하고 있다. 이처럼 단체교섭은 임금과 부의 불평등을 줄이는 핵심 수단으로 이해된다.

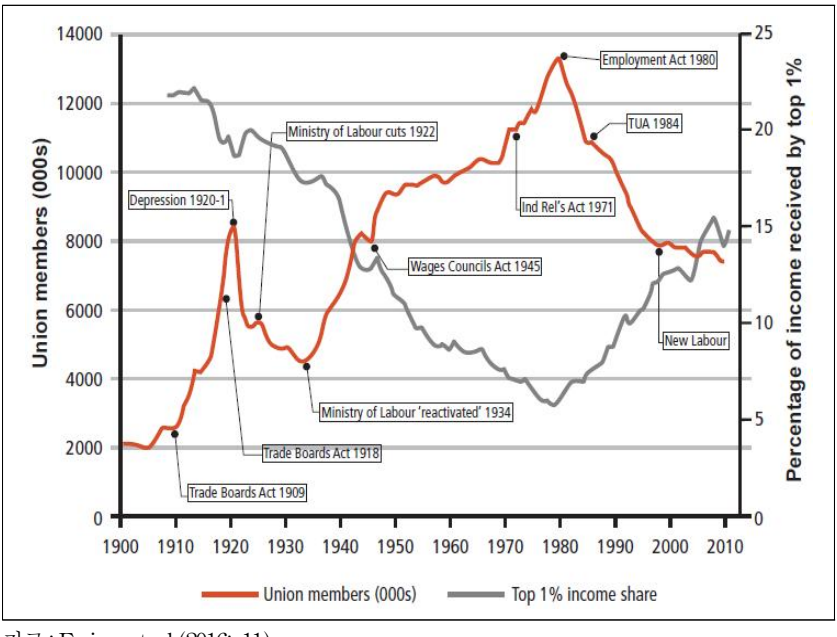
노동조합 조직률이 언제나 단체협약 적용률의 대리지표(proxy)인 것은 아니지만 영국에서는 유용한 지표라고 할 수 있다. [그림 5-2]가 보여주듯이 - 특히 2차 세계대전 이후 - 불평등과 노동조합 조직률은 놀라울 만큼의 상관관계가 있다. 노조 조직률은 1980년 52.2%를 정점으로 지속적으로 하락하고 있는 반면 상위 1%의 소득 비중은 1980년 최저점을 기록한 이후 지속적으로 상승하고 있다.

이 [그림 5-2]에서 주목해서 봐야 할 것은 1900년 이후 상승하던 조직률이 1920~21년 불황기를 정점으로 하락했다가 다시 반등하게 된 1934년 노동부가 재가동되었다는 점, 노조 조직률 상승세가 잠시 주춤하던 1945년 임금위원회법(Wage Councils Act)이 시행되었다는 점, 역사적으로 조직률이 정점에 이르렀던 1980년 고용법(Employment Act)이 시행되었다는 점 등이다. 이 변곡점들은 경기변동만이 아니라 단체교섭 관련 전담부처의 재가동과 각종 법률의 시행이 노조 조직률과 단체협약 적용률 증감에 결정적인 영향을 미쳤다는 점을 보여주고 있기 때문이다. 적어도 단체협약 적용률과 소득 불평등 간의 상관관계를 살펴볼 수 있다는 점에서 유익하다.

"선언"은 노조 조직률 하락과 단체협약 확장성의 저하로 인해 노동시장 불평등이 더욱 확산된 만큼 이를 회복하기 위해서는 단결권을 보장하는 것과 함께 단체교섭을 업종별로 진행하고, 체결된 단체협약의 확장성

90) Stockhammer, E.(2012), "Why Have Wage Shares Fallen?," ILO, p.43.

〔그림 5-2〕 영국 노동조합 조합원 수와 소득 불평등



자료 : Ewing et al.(2016: 11).

을 법률로 담보하는 방안을 추진해야 한다고 강조한다. 이 장의 본문에서 관련 내용을 더 자세하게 살펴보겠다.

3. 장의 구성

이 장의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 노조 조직률보다 단체협약 적용률이 왜 더 가파르게 하락하였는지를 영국 노사관계에서 정부의 역할을 분석하면서 규명하고자 한다. 개념적으로는 '자율주의'에 대한 재해석을 시도하면서 노사 자율 혹은 정부 방임 등으로 소개되는 영국 노사관계 체제에서도 정부가 제3자 보증인으로서 기능해 왔고, 이것이 과거 높은 단체협약 적용률의 근거였음을 설명한다. 제3절에서는 노동법 개정 방안에 관한 2개의 역사적 보고서(2016년 노동법 개정 선언 및 2018년 노동법 개정 선언 펼쳐보기) 내용을 바탕으로 업종별 단체교섭 복원을 위한 구체적인 방안을 살펴본다. 제2절에서 살펴본 노사관계에서 정부의 역할

은 제3절 논의의 근간을 이룬다. 제4절에서는 이러한 논의를 요약하고 한국에 주는 시사점을 정리한다.

제2절 영국 노사관계에서 정부의 역할 : 자율주의 재해석

이 절에서는 영국 노사관계의 자율주의 전통하에서도 단체협약의 적용을 받지 못하는 저임금 부문 노동자들의 보호를 위해 정부가 역할을 하였다는 점을 임금위원회를 중심으로 살펴보겠다. 이는 1970년대 이후 영국 정부가 (특히 보수당 집권 시기에) 노조의 권리 행사를 제약하는 방향으로 법 개정을 해 오고 있는 것과 달리, 자율적인 단체교섭을 하기 어렵고 노동조건이 좋지 않은 노동자들의 조건을 향상시키기 위해 정부에 의해 유사(quasi) 단체교섭의 장을 마련했다는 점에서 정부 개입의 목적을 달리한다고 볼 수 있다. 이러한 해석은 한국에서 영국의 자율주의에 관한 기존 논의에서는 거의 부각되지 않았다.

1. 제한된 해석 : 정부의 방임과 노사의 자율

영국에서는 20세기 전반에 걸쳐 노사 간의 단체교섭에 따른 노사관계에 관한 규율이 국회를 통과한 법률보다 훨씬 더 중요하게 인정되었다. 상대적으로 낮은 수준의 법률적 규제(legal regulation)와 정부 방임이라는 특징 때문에 '자율주의(voluntarism)'라고 표현되어 왔다(Waddington, 2015). 한국의 노동연구자들도 대체로 이런 설명법을 따르고 있다.

김황조(1995: 83)는 "영국에서 근대적인 단체교섭이 등장하게 된 것은 19세기 이후이며, 이 시기 영국 내에서 지배적이었던 자유방임사상의 강한 영향을 받아 노사관계에 대한 정부의 간섭이나 개입은 노사 양측 모두 강력하게 거부하였다. 따라서 정부의 간섭 없이 노사 간에 자율적으로 단체교섭을 행하는 오랜 전통을 쌓아 왔고, 오늘날까지 이러한 단체교섭을 통한 노사자치주의는 영국 노사관계의 큰 특징으로 남아 있다."고 정리하

였다. 이상우・장영철(2007)[91]은 영국 노사관계에서 자율주의를 "국가의 방임적인 환경 속에서 노사가 자유로운 협상을 통해 문제를 해결하는"(*Ibid.*, p.203) 의미를 담고 있다고 설명한다. 김동원・정경은・이정훈(2013: 18) 역시 "영국 노사관계에서의 노사자율주의는 국가의 개입을 배제하고 온전히 노사 양 당사자들 간의 자유로운 교섭을 통해 상호 간의 목적을 달성하게 하는 자율적 운영방식을 위한 기본적인 운영의 틀(framework)이 되는 것"이라고 설명한다.

이 자율주의는 영국 노사관계 양 당사자들로부터도 지지를 받았다. 노조는 노사관계에서 법의 역할을 법원의 노조에 대한 적대적인 개입을 막아내는 수단으로 이해했고, 사용자들도 기업 운영의 자유를 제한하는 법률을 피하고 싶어했다.[92] 다른 산업화된 국가들과 비교할 때 1870년부터 1960년대에 이르기까지 영국의 노동관계법(British employment law)의 가장 핵심적이고 두드러진 특징은 법의 제한된 역할(limited role)이라는 점은 부연할 필요가 없을 것이다. 저명한 법학자인 칸 프로인트는 "아마도 전 세계 주요 국가들 가운데 노사관계를 형성하는 데 영국만큼 법이 덜 중요한 역할을 해 온 국가는 없을 것이다."(Kahn-Freund, 1954: 44)라고 말했다.

그럼에도 영국의 자율주의를 이해할 때 간과해서 안 될 것은 자율주의 하에서 법이 노사관계 당사자들(대표적으로 노조와 사용자(단체))의 자유로운 활동을 보장하기 위해 일정한 역할을 하였다는 점이다. 이는 1970년대 이후 노조 활동을 억제하기 위한 규율 기제로서 정부가 법을 동원한 것과는 다른 차원이다. Dickens and Hall(2003)이 지적하듯이 당시 자율주의는 법률 개입(statutory intervention)의 완전한 부재를 의미하는 것은 아니고, 단체교섭을 통한 사회적 규제(social regulation)의 확장과 지원을 포함하는 개념이기 때문이다.[93]

---

91) 이상우・장영철(2007), 「영국 노사관계의 변화: 주요 개념을 중심으로」, 『노동정책연구』 7(2), pp.197~226.

92) Dickens, L. and M. Hall(2003), "Labour Law and Industrial Relations: A new settlement?," in P. Edwards(ed.), *Industrial Relations, Theory and Practice,* Oxford: Blackwell Publishing, pp.124~156.

93) *Ibid.*

Dickens and Hall(2003: 125)에 따르면, 우선 19세기 말과 20세기 초에 노동조합의 활동을 합법화하기 위해 법 제정은 필수적이었다. 법은 사용자와의 분쟁이 있을 때 노조가 집단행동을 조직할 수 있도록 하기 위해 노조 활동에 대한 면책특권(immunity)을 부여하였다. 그렇지 않았다면 법원 판결에 의해 노조의 집단행동은 비합법적인 것이 될 수도 있었다. 또한 자율적인 단체교섭을 권장하고 지원하였다. 이와 함께 조정중재기제(conciliation and arbitration machinery)와 같은 보조적인 조치들이 도입되었다. 이는 노조를 조직하는 것과, 노조로 조직된 경우 임금・노동조건 결정을 위한 사용자(들)와의 단체교섭을 원활하게 진행할 수 있도록 하는 것(단체행동권 부여 및 조정중재 지원 등)을 정부가 법률에 근거하여 지원하고 있다는 것을 말한다.

임금위원회 역할도 빼놓을 수 없다. 정부는 노동조건이 좋지 않고 임금 수준이 낮은 특정 그룹, 특히 단체협약 적용을 받지 못하는 노동자들의 노동조건을 결정・집행하는 규율수단(regulatory measures)을 마련하여 시행하였다. 노사 자율적 단체교섭에 의해 결정되는 임금・노동조건의 적용을 받지 못하는 그 빈틈에 있는, 보호가 필요한 부문의 노동자들을 위해 해당 업종의 임금위원회(wage councils)에 의해 결정된 최저임금률에 대한 법적 구속력(legally binding)을 부여했다.

영국에서는 대륙유럽과 달리 단체협약에 대해 법적 구속력을 부여해 오고 있지 않았는데, 그 단체협약의 확장성을 위한 법적 개입은 이루어졌다. 임금위원회 외에도 세 가지의 예외적인 사례를 들 수 있다. 이는 영국에서 노조 조직률보다 더 높은 수준의 단체교섭 적용률이 유지되어 왔던 이유이기도 하다.

첫째, 공정임금결의안(Fair Wages Resolutions)이다. 1891년 국회를 통과해 1946년에 개정되었다. 이 결의안은 정부와의 계약을 맺는 기업들에 대해 1) 공정임금을 지급할 것과 2) 노동자들이 노조에 가입할 수 있는 권리를 보장할 것을 요구하였다. 공정임금은 해당 부문의 산업 수준 단체협약에 의해 결정된 최저임금률과 최소한 동등한 수준인 것으로 해석되었다. 이 결의안은 특히 공공부문 노동자들의 임금 수준을 보호하는 한편 산업 수준 단체협약을 확장하는 결과를 낳았다.

둘째, 노사가 자율적으로 체결한 단체협약이 이 교섭에 참여하지 않은 사용자들에게도 확장되었던 또 다른 방법으로 1975년 고용보호법 조항을 들 수 있다. 그중에서도 특히 부칙 11(Schedule 11). 이 법은 단체교섭에 참여하고 있지 않은 기업에서 일하는 노동자들이 노조를 인정받고(union recognition) 단체교섭권을 보장받을 수 있도록 하는 방안을 명시하였다. 만약 노조 인정과 단체교섭권 확보에 실패할 경우 노동자들은 부칙 11에 따라 그 기업의 사용자가 그 지역(district) 내 비교가능한 노동자들의 임금과 유사한 수준의 임금을 지급할 것을 요구할 수 있었다. 이때 지역 내 비교가능한 노동자들의 임금은 바로 업종 수준에서 형성된 최저임금률과 유사한 수준에서 형성되었다.

이러한 법의 개입 외에도 노조가 직접 집단행동을 통해 단체교섭에 참여하지 않는 기업들에게도 단체협약을 적용하도록 압력을 행사하는 방식으로 단체협약 적용 확장을 도모하였다. 예를 들어 인쇄업에서는 노조가 무노조이거나 업종별 단체교섭에 참여하지 않는 기업에 대해 보이콧을 조직할 수 있을 만큼의 높은 조직력을 보유하고 있었다. 노조는 노동당의 정치적 지지에 힘입어 공공부문에서 특정 업무를 하도급을 줄 때 노조가 있는 기업, 혹은 업종별 단체협약을 준수하는 기업으로 수급기업을 한정해 왔다.

2. '자율주의'하에서 정부의 역할 : 임금위원회를 중심으로

가. 임금위원회 구성과 역할

자율주의 전통하에서도 노사 자율적인 단체교섭에 의해서 보호되지 못하는 노동자 그룹의 고용과 노동조건에 관한 규율 조치들(regulatory measures)도 시행되었다. 단체교섭에서 결정된 임금과 노동조건의 적용을 받지 못하는 노동자들과 단체교섭의 적용을 받는 노동자들 간 격차를 메우기 위해, 정부는 단체교섭이 발전하지 못한 업종 부문에 임금위원회(Wage Councils)를 설치하고 해당 부문에 종사하는 노동자들이 이 임금위원회에서 결정하는 최저임금률과, 여성과 청년의 노동시간과 산업안전

보건(health & safety)에 관한 최저기준 등을 적용받을 수 있도록 하였다(Dickens and Hall, 2003).

임금위원회 설치에 관한 근거가 마련된 것은 1909년이다. 임금위원회법(Trade Boards Act, 1909)은 당시 장시간 노동을 하면서도 임금이 낮은 업종에 종사하는 여성노동자들을 보호해야 한다는 사회적 여론이 고조되자 이들의 임금을 결정하기 위한 임금위원회를 설치·운영한다는 것을 핵심으로 하였다. 초기 임금위원회(Trade Boards)는 해당 부문의 최저임금을 결정하는 것을 목적으로 하였는데, 1945년 개정 임금위원회법(Wages Councils Act, 1945)에 의해 더 큰 권한과 결정범위(임금, 노동시간, 휴가 등)를 가진 임금위원회[94]로 재편되었다(김근주, 2015: 22).

이 임금위원회는 영국의 자율주의 전통 아래에서도 정부가 특히 저임금 부문에서 적정 수준의 임금과 노동조건을 보장하기 위해 어떻게 개입했는지를 보여준다는 점에서 특별한 언급을 할 가치가 있다. 아래에서는 임금위원회 설치 부문과, 위원회의 구성과 운영 방식, 결정사항의 효력범위를 살펴보겠다.[95]

첫째, 초기 임금위원회는 양장업(tailoring)과 같은 고된 노동(sweated labour) 문제가 제기된 4개 업종을 대상으로 하였는데, 이후 28개로까지 증가하였다. 임금위원회를 설치할 수 있는 업종은 효과적인 자율적 단체교섭이 존재하지 않는, 특히 노조가 존재하지 않는 저임금 업종을 대상으로 하였다. 노동부장관은 이들 업종에 임금위원회를 설치할 수 있는 법적 권한(statutory power)을 부여받았다.

둘째, 각 임금위원회는 동수의 노조 대표와 사용자 대표 그리고 세 명의 독립위원으로 구성되었다. 임금위원회에서 교섭은 관련 산업 내 노사 대표들(industrial parties) 사이에서, 노동조건에 대한 의제 중심으로 진행되었다. 독립위원들은 노·사 간에 합의가 도출되지 않을 경우에만 투표권을 행사하여 노·사 양측의 의견 불합치를 해결할 수 있다. 독립위원

94) 영어 원문을 보면 이 위원회의 명칭이 'Trade Board'와 'Wage council'로 차이가 있지만 이 글에서 '임금위원회'로 통일하고자 한다.

95) 아래 설명은 Ewing et al.(2018)과 Rubery & Edwards(2003)을 주로 참고하여 작성하였다.

들이 노·사 대표자들과 매 의결 시 동등한 의결권을 행사할 수 있는 것이 아니었다는 점을 특기할 필요가 있다.

셋째, 임금위원회에서 다룰 의제는 법에 정의되었다. △다양한 직급과 직업에 대한 표준 시간당 임금 △통근, 대기시간, 초과시간, 야간근로에 대한 각기 다른 임금 △근로시간 △휴일 및 휴일급여 △주택공제 △다른 기본적인 이슈 등이다.

넷째, 매년 각 임금위원회에서 도출된 합의는 장관령(Order by the Minister)으로 만들어졌고, 이 합의를 준수하지 않는 경우 범죄행위(criminal offence)가 되었다. 노동자는 이 합의에서 정한 수준의 임금률을 적용받지 못했을 때 민사소송을 제기할 수 있었다.

다섯째, 1954년까지 매년 350만 명의 노동자들이 임금위원회의 보호를 받았다. 이 숫자는 10년 뒤에도 바뀌지 않았고, 1980년에 전체 노동자의 11%가 임금위원회에 의해 보호를 받았다. 그런 까닭에 단체교섭과 임금위원회를 통해 결정된 임금·노동조건을 적용받는 노동자들의 비중은 1980년 기준 영국 전체 노동자의 82%에 이르렀는데, 수치는 양자의 적용비율이 86%로 보고된 제2차 세계대전 말 이래 상당히 안정적으로 지속되었다.

여섯째, 하지만 이 임금위원회는 1979년 대처 정부 집권을 기점으로 약화되기 시작하였고, 보수당은 ILO 제26호 협약(최저임금결정제도 협약)을 비난한 뒤 1993년, 노동조합 개혁·고용권법(Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993) 제35조에 따라 농업부문 임금위원회를 제외하고 26개의 임금위원회를 폐지하였다. 이에 따라 잉글랜드와 웨일스에 1개씩의 농업부문 임금위원회만 남게 되었는데, 이 역시도 2013년 연립정부에 의해 폐지되었다.[96]

일곱째, 임금위원회 외에도 보수당은 1946년 개정 공정임금결의안(Fair Wage Resolution)을 폐지하였는데, 이 역시 단체협약 적용률 하락에 영

96) 다만 스코틀랜드에서는 영국 정부의 위임 권한(devolved power)을 활용하여 농업임금법(Agricultural Wages(Scotland) Act 1949)을 계속 시행 중이고, 웨일스 역시 위임된 권한을 활용하여 웨일스 지역에서는 농업법(Agricultural Sector (Wales) Act 2014)에 따라 (임금위원회 기능과 유사한) 농업자문위원회를 설치하여 운영하고 있다.

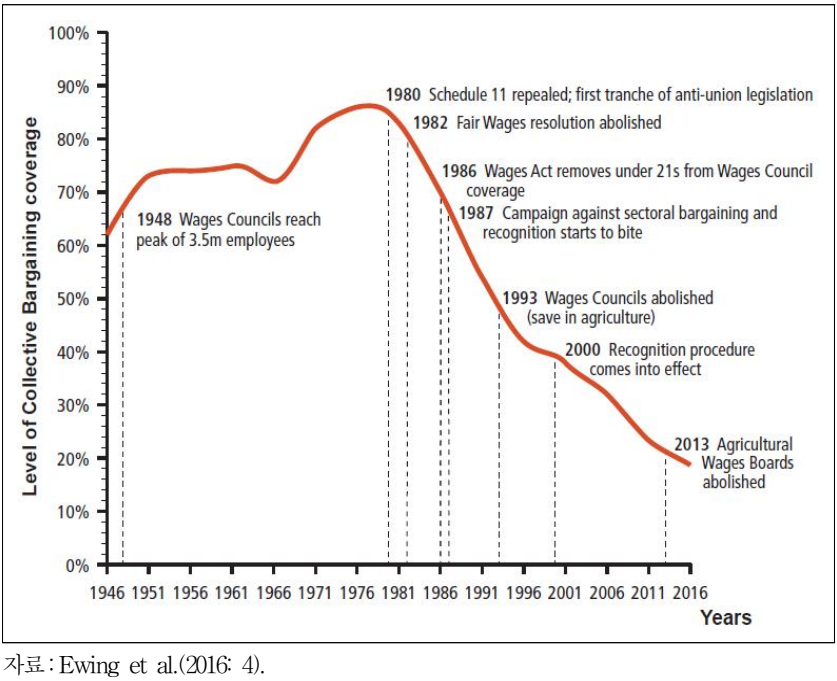
향을 미쳤다. 이 결의안은 정부 사업 계약자들에게 임금과 노동조건에 관한 단체협약을 좀 더 분명하게 준수하도록 요구한 것이다.

[그림 5-3]은 1946년부터 2016년까지 영국의 단체협약 적용률을 보여주는데, 자율적인 단체교섭에 따른 단체협약과 임금위원회서 결정한 협약의 적용을 받는 노동자들의 비중은 전후 지속적으로 증가하다가 반노조 입법의 영향과, 특히 임금위원회 폐지와 업종별 단체교섭에 대한 반대 캠페인의 증대 등의 영향으로 지속적으로 하락하였다.

이상의 내용을 정리하면, 이 장에서 제기한 첫 번째 질문, 즉 어떤 요인 때문에 단체협약 적용률이 노조 조직률보다 더 가파르게 하락하였을까에 대한 답은 저임금 업종 종사자들을 위한 단체협약을 만들어 왔던 각 임금위원회의 폐지라고 볼 수 있다.

노조가 조직되지 못했거나, 자율적인 단체교섭이 어려운 업종에 설치된 임금위원회는 "법령에 의해 시행되는 업종별 단체교섭의 장"이었다.

〔그림 5-3〕 영국 단체협약 적용률(1946~2016년)



자료 : Ewing et al.(2016: 4).

이 위원회에 독립위원의 참여를 두고 노·사만이 참여하는 전통적인 단체교섭과는 다르다고 볼 수 있겠지만, 앞서 살펴본 것처럼 이들의 역할은 노사 자율적인 합의가 이뤄지기 어려울 때에만 개입하여 의견 불일치를 조정하는 것으로 제한되어 있었다. 그렇기 때문에 정부가 발표하는 단체협약 적용률에는 정부 개입 없이 진행되는 업종별 단체교섭의 적용을 받는 노동자들의 수와, 이 임금위원회 의결에 따라 임금과 노동조건이 결정되는 노동자들의 수가 포함되었다.

나. 자율주의와 법적 규율 간 관계[97]

영국 노사관계의 자율주의는, 전통적으로 노사관계에 관련된 모든 주체들이 정부에 의해 집행의 강제력을 갖는 규율시스템을 발전시키는 것을 꺼려했기 때문에 형성·발전될 수 있었다. 하지만 문제는 노사 자율적인 단체교섭을 통해 마련한 단체협약의 적용을 받지 못하는 노동자들이 다수 존재하고 있다는 점이었다. 자주적인 노동조합의 설립과 사용자와의 단체교섭을 하기 어려운 부문이 분명 존재했기 때문이었다. 주체 형성이 어렵거나 노동자들의 교섭력이 취약하거나, 그리고 특히 여성과 청년층이 많이 종사하고 있는 부문이 특히 그러하였다. 이 때문에 당시 작동중이던 노사 자율적인 규율시스템의 근간을 흔들지 않으면서도 저임금 미조직 부문의 노동자들을 보호하기 위해 조치가 필요하다는 문제의식이 확산하였다. 당시 정부도 이 문제의식을 받아들였다. 정부는 따라서 노사 자율적인 시스템을 임시로 대체하는 규율기제(temporary substitutes)를 마련하기로 하였다. 자율적인 시스템이 정부의 법률 개입을 통해 저임금 미조직 노동자들의 임금을 보호하기 위해 얼마나 확장되었는지를 가장 잘 보여주는 것은 앞서 설명한 임금위원회다.

이러한 점에서 자율주의하에서 법의 개입은 저임금 부문에 대해 보호의 기초를 제공함과 동시에 기존의 노사자율시스템을 촉진하는, 즉 양자

97) Rubery, J. & P. Edwards(2003), “Low Pay and the National Minimum Wage,” in P. Edwards(ed.), *Industrial Relations: Theory and Practice*, 2nd ed. Oxford: Blackwell Publishing 참고.

간의 경쟁적 관계가 아니라 보완적인 방법으로 발전되었다고 볼 수 있다. 노사자율의 원칙은 임금위원회 구성과 운영 방식에도 반영되어 있다. 이 임금위원회는 준단체교섭제도(quasi-collective-bargaining institutions)라고 할 수 있는데 주요 당사자는 노조와 사용자(단체) 대표들이다. 기존의 단체교섭과 유일하게 다른 점은 독립위원들이 참여한다는 점인데, 하지만 이 독립위원들은 노사 간의 단체교섭이 결렬되었을 때에만 개입하여 임금률을 결정한다. 한국의 최저임금위원회도 노조 대표자(근로자위원), 사용자 대표자(사용자위원), 그리고 독립위원(공익위원)으로 구성된다는 점에서 이 임금위원회 구성과 유사하다고 볼 수 있겠지만, 결정적인 차이는 독립위원의 역할에 있다. 최저임금위원회에서는 근로자·사용자·공익위원이 모두 한 표를 행사한다는 점에서[98] 이 임금위원회와는 차이가 있다. 다만 최저임금법에서는 의결 시 근로자위원과 사용자위원 각 3분의 1 이상의 출석을 요건으로 한다.

단체협약과 마찬가지로 임금위원회 합의사항은 법적 구속력을 갖는데, 임금감독관(wage inspectorate)은 임금위원회 관할 부문 내 모든 기업에 대해 임금대장을 조사할 수 있는 권한을 부여받았다. 1909년 설치근거를 마련한 뒤 1945년 더 큰 권한과 결정범위를 갖는 기구로 재편된 임금위원회는 설치 부문도 확대되어 서비스 부문만이 아니라 제조업 부문도 포괄하는 조직으로 성장하였다.

하지만 이 임금위원회의 지속 운영에 대한 부정적 인식은 역설적이게도 노동조합 운동 진영으로부터 제기되었다. 1960년대 노조는 임금위원회 폐지를 주장하였다. 임금위원회에서 결정되는 임금이 매우 낮고, 그리고 임금위원회가 사용자가 직접 단체교섭에 참여하는 것과 노동자들이 노조에 가입하는 것을 저해하고 있다는 것이 주된 이유였다. 단체교섭과 임금위원회 간의 관계가 보완적이라기보다는 경쟁적이라고 여겨지기 시작하였다. 당시 완전고용에 가까운 노동시장 상황과 노사 자율적인 단체

98) 최저임금법 제17조(회의) ③ 위원회의 회의는 이 법으로 따로 정하는 경우 외에는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
④ 위원회가 제3항에 따른 의결을 할 때에는 근로자위원과 사용자위원 각 3분의 1 이상의 출석이 있어야 한다. 다만, 근로자위원이나 사용자위원이 2회 이상 출석요구를 받고도 정당한 이유 없이 출석하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.

교섭을 통한 규범 형성의 확산은 노동조합 운동 진영이 임금위원회를 시대착오적인 조직이라고 인식하는 것을 부추겼다.

실제 1979년 대처 정부가 집권하기 전에 정부는 노조의 주장을 받아들여 제조업과 서비스 부문의 일부 임금위원회를 폐지하였는데, 그 효과를 검증한 Craig et al.(1982)에 따르면, 임금위원회 폐지에 따라 해당 부문의 저임금 노동자들이 자율적인 단체교섭 시스템의 보호를 받게 되었는지에 대한 긍정적인 변화는 확인되지 않았다. 오히려 임금위원회가 유지되었더라면 다수의 노동자들이 더 나은 조건을 보장받았을 것이라는 증거가 제시되었다. 이와 관련 Rubery & Edwards(2003: 454)은 이렇게 쓰고 있다: "1990년대 중반까지 많은 노동조합 활동가들은 임금위원회와 같은 제도적 지원 없이 노동시장을 규율할 수 있는 능력에 대한 잘못된 확신을 갖고 있었던 시기에 대해 후회하고 있다."

임금위원회는 당시 노조의 주장에 이어 1979년 대처 정부 집권 이후 단계적으로 폐지되었고, 현재 영국에는 스코틀랜드와 웨일스의 농업부문에서만 임금위원회가 유지되고 있다.

제3절 단체교섭 재구성 방안[99]

1. 개 요

'선언'에서 제시한 단체교섭 재구성 방안의 개요를 먼저 설명하면 다음과 같다.

첫째, 노동부(Ministry of Labour)의 신설[100]이다. '선언'은 노동에 관

99) 이 절은 Ewing et al.(2018)에서 제시한 내용을 요약한 뒤 필자의 설명을 추가하는 방식으로 정리하였다.

100) '선언'은 신설 부처의 명칭을 정하는 것은 결국 새로운 정부가 정치적으로 결정해야 할 문제라고 보고 명칭에 대한 특별한 제안을 하지는 않았다. 본문에서는 한 차례 노동부(Ministry of Labour)라는 명칭을 제시한 것 외에 '새로운 정부부처(new government department)'라는 중립적인 용어를 사용하고 있다. 검토할

한 새로운 설계도를 실현할 수 있는 필수적인 도구로 전담 부처의 설립을 강조하고 있다. 영국에서는 1916년에 노동부가 처음 설립[101]되어 노동시장, 노사관계 각종 정책을 다루었는데, 업무 관할권 변경에 따라 여러 차례 명칭이 바뀌었다. 1968년에 '고용과 생산성부(Department of Employment and Productivity)', 1970년에 고용부(Department for Employment)라는 명칭을 갖고 있었다. 그러나 대처 정부 때 노동문제를 다루는 독립적인 부처로서 노동부는 폐지되었고, 지금은 내무부(Home Office), 노동연금부(Department of Work and Pension), 법무부(Ministry of Justice) 등이 나눠서 노동문제를 담당하고 있다.

둘째, 단체교섭법(Collective Bargaining Act) 제정이다. 선언에서는 업종별 단체교섭은 법과 지속적인 정부의 정책에 의해서만 달성될 수 있다고 보고 있다. 노동시장에만 맡겨서는 안 된다는 것이다. 이런 이유로 업종별 단체교섭의 방법과 기구의 설립, 운영 방식 등을 담은 법을 제정하자는 제안이다. 이 법을 시행하는 것이 신설될 노동부의 핵심 역할이 될 것이다. '선언'은 신설 노동부의 핵심 역할로 업종 및 지역 수준에서 해당 부문의 단체협약을 체결하고 적용을 확장하는 것을 제시하고 있다.

셋째, 이 법에는 우선 노동부장관이 해당 업종 내 노사 양측 대표로 구성된 공동위원회(joint committee)를 구성하도록 하고, 그 위원회에서 업종 전반에 적용될 최저 근로기준에 대해 교섭하여 결정하도록 하겠다는 것이다. 이 위원회는 전국 xx업종 노사공동위원회(National Joint Council for the xx industry, NJC)로 불릴 것이다.

2. 노사공동위원회(NJC)

가. 설 립

노사공동위원회 설립에 관한 기본 책임은 장관(Secretary of State)이

수 있는 명칭으로 Ministry of Labour, Department of Labour, 또는 Ministry of Employment, Department of Work 등을 제시하고 있다.

101) New Ministries and Secretaries Act 1916.

진다. 노사공동위원회 설립을 결정할 때 장관은 1) 본인의 결단에 따라, 또는 2) 이슈가 있는 노조(또는 노조들의 연합)와 사용자(또는 사용자단체) 공동의 요청에 따라, 또는 3) 이슈가 있는 업종의 노조 또는 사용자 요청에 따라 행동할 수 있다. 만약 장관이 1) 업종 수준에서 효과적인 단체교섭이 진행되지 않거나 2) 단체교섭에서 해당 업종 전반에 적용될 최저노동조건이 마련되는 데 충분하지 않다고 판단하는 경우 법(legislation)이 노사공동위원회 설립을 현실화할 것이다. 모든 업종에서 정부가 노사공동위원회 설립을 위해 개입한다는 의미는 아니다. 이미 성공적인 업종 수준 단체교섭이 진행되는 곳에서는 정부 개입이 필요하지 않다. 그러나 업종별 교섭을 진행하고 있더라도 임금과 같은 중요한 의제를 다루지 못할 때에는 노동법 개정 선언에서 제안하는 법(Collective Bargaining Act)에서 장관에게 효과적인 단체교섭이 이뤄지도록 개입할 권한을 부여하는 것이다.

나. 구 성

노사공동위원회는 노동조합과 사용자단체로부터 추천된 동수의 노·사 대표자들로 구성된다. 각 대표의 수는 업종 특성에 따라 결정된다. 설립될 노사공동위원회와 관련, 장관은 3명의 독립위원(independent members) 포함 여부를 결정할 수 있다. 3명은 장관이 임명하는데, 해당 업종의 사용자와 노동자들을 대표하는 자 각 1명이 포함된다. 이들 독립위원은 노사공동위의 노사 대표 간 교섭이 교착상태에 빠졌을 경우에 한해 투표권을 갖는다. 따라서 업종 수준에서 모든 분쟁을 조정하는 일종의 중재 역할을 하게 된다.

다. 사용자의 참여 거부(employer non-engagement)

살펴본 것처럼 노사공동위원회의 기본 구성원은 노조와 사용자단체를 각각 대표하는 자들이다. 그런데 만약, 노·사 당사자(the parties)가 협력을 거부한다면 어떻게 노사공동위원회를 설립할 수 있을까? '선언'은 협

력을 거부하는 행위는 대부분 사용자 측에서 발생할 가능성이 높다고 전망한다. 역사적으로 보더라도 노조가 단체교섭 참여를 거부한 적은 거의 없기 때문이다. 이 문제에 대한 답은 사용자단체들이 사용자 대표들을 선출 또는 임명하는 것이고, 실패하면 해당 부문의 사용자단체로 하여금 적절한 대표를 정하도록 하는 것이다. '선언'은 특정 업종에서 협력을 거부하는 사용자가 있는 경우, (신설될) 노동부가 해당 업종의 사용자 대표로 간주될 수 있는 인물을 임명할 수 있는 법적 권한(statutory power)을 갖게 할 필요가 있다고 쓰고 있다. '선언'은 사용자들이 자신들이 발언권이 없는 내용을 담은 노동조건이 도입되는 과정에 참여하는 것을 거부할 가능성은 낮다고 보고 있다.

등록관(Certification Officer)에 따르면, 현재 등록된 사용자단체가 91개, 미등록 사용자단체가 39개 있다. 하지만 거의 대부분의 업종 부문에 정부를 상대로 한 로비와 같이 상호이익을 위해 설립된 사용자단체가 10여 개씩 존재한다. '선언'은 이들 조직이 단체교섭 기능을 잘 담당할 수 있을 것으로 보고 있다.

라. 노동조합 간 대표성 확보 경쟁

또 다른 이슈는 특정 업종에서 활동하는 2개 이상의 노조가 존재할 때 노조 대표성에 관한 것이다. 이는 옛 임금위원회(Wage Councils) 때 직면했던 문제인 노조 간 경쟁 이슈다. 이는 2000년 법적 노조 승인제도(statutory recognition procedure)가 마련된 이후 같은 사용자(same employer)를 상대로 (단체교섭권을 행사하기 위해 승인받고자 하는) 노조가 복수로 존재했던 상황과 유사하다. 이 문제에 대한 '선언'의 해법은 (a) 대표권을 획득하기 전에 노조들이 경쟁 관련 문제를 (공동 대표권 행사 등을 통해) 해소하도록 요구하는 방안, (b) 업종별 단체교섭 대표권 문제가 효과적으로 중재되도록 했던 '영국노총 분쟁 원리와 절차(TUC Disputes Principles and Procedures)'를 개정하는 방안이다.

동일 업종 내에서 서로 다른 직종의 노동자들을 조직하는 노조가 존재하는 경우 대표권 문제는 해당 노사공동위원회의 분과위원회(sub-sector

councils)를 설치하는 방법 등을 통해 해결할 수도 있다. 예를 들어 출판 미디어 부문에서는 인쇄노동자, 관리자, 언론인 각각을 대표하는 분과위원회를 설치할 수 있다.

하지만 사용자나 노조 어디에서든 해소하기 어려운 의견불일치가 있는 경우 장관은 (ACAS 논의를 거쳐) 가장 적합하다고 판단되는 자를 노조 또는 사용자 대표로 임명할 수 있는 법적 권한을 갖게 될 것이다.

마. '업종' 구획 관련

업종별 노사공동위원회를 설립한다고 할 때 그 '업종'을 어떻게 구획할 것인지는 매우 어려운 문제다. 결국 장관이 노조 및 사용자단체, 그리고 해당 업종 내 관련 있다고 판단되는 조직들과의 협의를 거쳐 발표하겠지만 그 '업종'은 산업 및 업종, 또는 직종이거나 이 단위의 일부(parts)가 될 수 있다.

현재 정부가 다양한 목적으로 생산·활용하는 통계자료상의 업종 구분을 활용하거나 현재 활동하는 노동조합과 사용자단체 조직범위를 활용하는 것이 한 방법이 될 수 있다. 업종을 나눌 때 하나 유념할 것은 지난 40년 동안 민영화 과정에서 공공서비스를 제공하는 대부분의 업종에 민간업체가 포함되어 있다는 점이다. 따라서 공공서비스 부문에서는 사용자의 범위에 공공만이 아니라 민간도 포함해야 할 것이다.

그렇긴 하지만, 취약노동계층 보호와 경제적으로 취약한 업종에 대해 안정성 확보에 대한 공적 이해(public interest)가 있기 때문에 업종 구획을 서둘러 결정해야 하는 일부 업종에 대한 긴급한 조치가 필요하다. 분명한 예시로 고령층을 위한 사회돌봄업, 아동돌봄업, 배달라이더와 드라이버, 음식숙박업(특히 패스트푸드), 소매업, 잉글랜드 지역 농업, 택시와 개인고용차량(private hire vehicles), 그리고 청소업 등을 들 수 있다.

바. 단체교섭 의제

현재 영국의 노동관계법에서는 단체교섭 의제에 관해 하나의 정의

(definition)를 내리고 있지 않다. 단체교섭이 자율적인 자기통치 과정(autonomous self-governing process)이어야 한다는 점에서 노사공동위원회에서 다룰 수 있는 의제는 가능한 한 포괄적으로 정의될 필요가 있다. 따라서 현 시점의 노동자만이 아니라 퇴직자, 구직자까지 포함하는 모든 노동자들의 노동조건 문제를 포함하여 해당 업종 내 (개별적·집단적) 노동관계(work relationships)와 관련되는, 또는 노동관계에서 발생하는 문제들, 그리고 노사공동위 구성원들이 관할권(jurisdiction)에 포함하기로 합의된 모든 문제들이 단체교섭 의제가 될 수 있다.

업종별 교섭에서 반드시 다뤄야 할 의제들은 전통적인 단체교섭에서 포괄하던 의제 영역을 초월한다. 업종별 교섭 재도입에 깔려 있는 원칙 중 하나는 노사관계가 노사관계 당사자들에 의해 규율되어야 한다는 것이고, 또한 가능한 한 최저 노동조건을 유지하기 위한 소송(litigation)이나 입법(legislation)은 피한다는 것이다.

'선언'은 단체교섭법에서 장관이 모델이 될 만한 업종별 절차에 관한 합의와 업종 수준에서 결정되어야 할 의무사항들을 공표할 권한을 부여해야 한다고 제안한다.

〈표 5-1〉 의무교섭사항(예시)

- 개수임금률(rates for piece-work), 초과근무, 비사회적 시간 근무수당, 야간근로·주말근로·대기 및 호출시간·통근시간 수당, 여타의 모든 비표준적 환경에 관한 수당, 추가 수당, 보너스 등을 포함한 임금
- 직급 내 임금상승(pay progression)
- 일의 범주, 자격, 경험에 따른 임금률 변화
- 자동화 및 로봇화 대응 또는 기대에 따른 업종 전반의 정규 노동시간 단축을 포함한 노동시간
- 근로시간 및 휴게시간, 휴식 및 휴가
- 휴게시간에 근무한 경우 타임오프(time off in lieu) 부여
- 새로운 고용관행, 신기술, 새로운 장비 및 기술 도입을 위한 방침 및 절차
- 연금(사용자와 노동자 기여분 포함), 연기금 관리, 근로자 대표, 투자에 대한 규칙, 기금 보호

〈표 5-1〉의 계속

- 비금전적 혜택(예를 들어 주차 허용, 구내식당 등)
- 유·무급의 모성휴가, 부성휴가, 부모휴가, 사별휴가 및 여타의 타임오프
- 직원 규모(staffing levels)
- 표준화된 직위(job title)와 직무기술서(description)
- 투자, 연구개발, 생산성, 효율성, 숙련계획, 성과분배, 노동력에 영향 줄 수 있는 자원의 배분, 인력배치, 작업장 이전, 작업장 폐쇄, 일자리 전망과 안전성에 영향을 미칠 가능성이 있는 모든 이슈
- 파견근로에 대한 사용규제와 (허가된 경우) 사용조건, 파견노동자 노동조건
- 기간제, 불규칙적이거나 유연한 노동시간을 두는 계약과 같은 비정규계약의 사용 규제와 (허가된 경우) 사용 조건
- 자영업과 유령회사(letter-box companies)에 대한 사용 규제와 (허가된 경우) 사용 조건
- 평등·다양성·존엄 증진을 위한, 차별 철폐와 해소를 위한, 장애인·흑인·소수민족·여성노동자들의 참여를 보장하기 위한, 동일노동동일임금 강화를 위한, 성별 임금격차를 해소하기 위한 정책과 절차
- 평등 목적의 급여에 대한 감사
- 시간제 노동자 보호 및 시간제 노동 희망자를 위한 시간제 노동 촉진 조치
- 도제(산업특화된 훈련을 위한 요건, 필요 인원, 업종 내 수습생 부담의 평준화, 급여, 수습 완료를 위한 조건 및 수습기간, 자격의 인정 및 인증, 교육부와의 연계 등)
- 교육(직업교육 및 직업과 관련 없는 교육 모두 포함) 참여 독려 및 지원, 이를 위한 타임오프
- 훈련, 개발, 승진, 업무 배부를 위한 방침 및 절차
- 경력과 자격의 인정을 위한 방침 및 절차
- 고충처리 절차, 항소절차를 포함한 징계 및 해고(계약 종료) 절차
- 모집, 재배치, 정리해고 방침 및 절차
- 유연근로
- 아웃소싱, 하청, 프랜차이즈, TUPE, 사내하청에 대한 방침과 절차
- 정리해고 상담 절차
- 노조 대표들의 사업장 접근 및 근로시간 면제
- 노조 대표들에 대한 정보 제공

〈표 5-1〉의 계속

- 노조 대표 및 정당한 노조 활동(trade union activities) 보장
- 노조 대표들의 내부 소통시스템 사용
- 자료 수집, 사용, 저장과 노동자 감시
- 지적재산, 발명과 격려, 직원 제안의 사용
- 일터에서 노동자 건강과 안전, 복지 강화 및 보호, 안전대표자의 임명, 안전위원회의 설치, 노조 안전관리자의 작업장 접근 권한, 신기술의 도입과 안전한 이용을 위한 절차 등에 관한 조치
- 일의 물리적 조건과 환경적 조건
- 작업장 환경에 대한 부정적 영향 줄이려는 조치
- 도출된 합의의 감독, 해석, 집행
- 여타 사용자들과 노동자들에까지 협약 적용범위의 확장
- 분쟁해결 절차(절차에 대한 감독 포함)
- 업종 수준 표준내용의 부분적 수정

자료 : Ewing et al.(2018: 22~23).

사. 분쟁 해결

장관에 의해 설립되는 모든 노사공동위에 분쟁해결절차가 의무적으로 마련될 것이다. 3명의 독립 구성원이 임명된 노사공동위원회에서는 이들이 대치 상황에서 해결자(tie-breaker)로서 역할을 하겠지만, 이 경우에도 노·사가 분쟁 해결을 국가 수준으로 끌어올리기를 원할 수 있기 때문이다. 분쟁해결절차 모델은 대부분의 의견불일치 사항이 당사자들에 의해 해결되고, 이에 따라 소송이 최소화되는 것을 보장하도록 설계되어야 한다. 만약 모든 절차가 소진된 경우, 분쟁 해결은 ACAS나 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee, CAC)에서 담당할 수 있도록 해야 한다. 이 경우, CAC는 위반 당사자들에게 해당 행위를 멈출 것을, 또한 금전적 보상을 포함한 적절한 분쟁 해결책을 마련할 것을 명령할 수 있도록 법적 권한을 부여받을 필요가 있다.

아. 업종별 단체협약의 적용

업종별 단체교섭은 단체협약 적용 범위의 확대, 경제적 불평등 완화, 생산성 향상, 노동비용 삭감 방지, 효율성 증대, 노동조건 개선, 고용안정성 보장 등을 목적으로 한다. 따라서 업종별 협약의 내용은 법 시행에 따라 해당 업종 내 모든 노동자들과 사용자들에게 적용되어야 한다. 우리는 합의된 협약이 해당 업종 내 모두에게 적용되는 것을 기대한다. 설사 합의 당사자가 아니거나 사용자단체 회원사가 아닌 경우에도 사용자가 합의된 협약의 내용을 따르는 것은 일반 관행이다. 종종, 특히 소규모 사업체의 사용자들 사이에서는 정해진 비율(prescribed rates)을 따르고 적용하는 것이 덜 부담되고 갈등을 덜 일으키는 것으로 여긴다. 그럼에도 강제 기제(enforcement mechanism)는 필요하다. 선언이 제안하는 강제 기제는 다음과 같다.

노사공동위원회에 의해 합의된 노동조건을 웹사이트에 공시하고, 새롭게 만들어질 노동부에 공식적으로 보고하는 것이다. 이는 모든 단체협약(업종별 교섭 절차에 관한 협약과 노동조건을 결정하는 실질적인 협약 모두)을 등록하게 하는 것이다. 한번 확정된 협약이 발효되면, 법에 의해 해당 업종의 모든 사용자들과 노동자들에 적용될 것이다.

자. 유리한 조건 우선의 원칙

경우에 따라서는 하나의 업종 내 동일한 영역을 커버하는 2개 이상의 단체협약이 존재할 수 있다. 즉 업종별 협약과 기업별 협약. 2개 이상의 단체협약이 있는 곳에서는 노동자에게 유리한 것이 적용되어야 한다는 것이 원칙이다(inderogability). 따라서 단체협약법은 기업별 협약이 업종별 협약의 내용과 차이가 있을 수 있지만 그러한 변형(variation)은 적어도 업종별 최저선의 조건만큼 노동자에게 유리한 것이어야 한다고 규정해야 한다. 우리는 업종별 협약의 내용으로부터 변화를 만드는 경우 노사공동위원회의 승인을 받도록 하는 방안을 제안한다.

차. 단체협약 확장(extension)

장관이 보기에 특정 업종 내에서 체결된 하나 또는 그 이상의 단체협약이 효과적이라고 판단하여 해당 업종의 선례(precedent)로 정하는 곳에서는 장관이 이를 효력이 있는 단체협약으로 '등록(register)'하고, 이를 그 업종 내 다른 모든 사용자에게까지 적용 의무를 갖도록 효력을 확장할 법적 권한(statutory power)을 갖는다.

단체협약의 확장은 전 세계적으로, 특히 유럽에서 흔한 일이다. 퀘벡 사례를 참고할 수 있다. 특정 업종에서 하나의 지배적인 단체협약(다수의 노동자들에게 실제 적용되는)을 장관령(Ministerial Order)에 의해 해당 업종 내 모든 사용자와 노동자들에게까지 적용하도록 하였다. 이러한 퀘벡의 법제가 영국에 완벽하게 들어맞을 수 있다고 보긴 어렵겠지만, 괜찮은 단체협약(good collective agreement)을 지키는 다수 사용자가 이보다 낮은 노동조건을 정하고 있는 경쟁사에 의해 피해를 받지 않도록 보장하는 방향으로 채택될 수 있을 것이다. 이러한 방식의 확장은 영국 노동자들이 업종별 단체협약을 완전히 적용받게 되기 전까지 향후 수년간 유용한 수단이 될 수 있다.

제4절 소 결

이 장에서는 영국 노사관계 특징으로 언급되는 자율주의하에서도 노사관계에 대한 정부의 개입이 저임금층 보호 등을 위해 불가피했다는 점을 보여주면서, 최근 발표된 '선언'의 제안내용을 중심으로 업종별 단체교섭 복원을 위한 방안을 제시하였다.

이 연구내용이 기존 연구와 차이가 나는 점은, 영국의 노사관계 자율주의를 '정부의 방임'으로만 해석하는 것이 아니라, 자율주의 전통하에서도 저임금 노동자 보호를 위해 임금위원회를 설치·운영하고 단체협약의 확장 적용을 담보하는 법률을 통해 정부가 개입하였다는 점을 드러낸 것이

다. 이는 대처 정부 집권 이후 노조 활동을 제약하는 방식으로 정부가 개입하는 것과는 다른 방식의 정부 개입이다. 영국의 노사관계 자율주의는 1) 노사가 어느 정도 힘의 대등성이 있을 때에는 자율적인 단체교섭에 맡겨둔다는 의미도 있지만 2) 힘의 대등성이 없을 때에는 정부가 개입하여 대등성 확보를 지원하고, 궁극적으로 노사 자율주의가 작동되게 한다는 의미도 있다.

적어도 20세기 전반에 걸쳐 영국 정부는 임금위원회를 통해 저임금 무노조 업종에서 단체교섭이 이뤄질 수 있도록 지원하고, 그 단체교섭에 따른 협약의 적용에 대해 구속력을 부여하였다. 또한 공정임금결의안, 고용보호법 등을 통해 노사 자율적인 단체교섭 결과물인 단체협약을 관련 업종 내 무노조·무협약 상태에 있는 노동자들에게도 확장될 수 있도록 하였다. 자율적인 단체협약(및 확장 적용)과 임금위원회 합의사항과 이의 확장 적용은, 노동자들이 종속적 관계에서 사용자에 의해 일방적으로 결정되는 임금·노동조건의 적용을 받지 않도록 하는 것을 지원하였다. 결국 자율주의하에서도 정부가 노동시장이 다수를 위해 기능할 수 있도록 하기 위한 공적 역할을 수행했음을 보여준다.

이러한 역사적 경험은 대처 정부 집권 이후 크게 훼손되었고, 영국의 단체협약 적용률은 2021년 현재 노조 조직률과 거의 유사한 수준으로까지 하락하였다. 반면 소득불평등은 심화하였다. 노동자들은 저임금, 성별 격차, 근로빈곤, 고용불안정성 등 취약한 상태에 놓여 있다. '선언'에서는 이러한 노동시장의 문제가 노동3권 보장의 제한 및 업종별 단체교섭의 축소와도 관련이 있다고 보고 업종별 단체교섭의 복원과 업종별 단체협약의 포괄적인 적용이 노동시장 불평등 문제를 해소할 수 있는 주요한 방안이라는 점을 제시하고 있다.

영국 노동당은 '선언'의 제안을 수용하였고, 그 구체적인 방안을 2017년 총선 공약에 담았는데, 2021년 당대회에서는 좀 더 구체적인 방안을 발표하였다. 노동당은 일하는 사람들이 빈곤 수준의 임금과 불안정한 고용에서 벗어나게 하기 위한 뉴딜 정책(Labour's New Deal for Working People)의 일환으로 업종별 공정임금협약(Fair Pay Agreements)을 도입하겠다고 밝혔다.[102] 노동당은 이를 위해 노동당 정부가 집권하면 임기

첫 100일 이내에 이 내용을 법으로 제정할 계획이다. 이 업종별 공정임금 협약이 운영되면, 해당 업종의 노동자와 사용자 대표는 정부가 마련한 교섭 테이블에 함께 참여하여 최저임금과 노동조건의 수준을 결정한다. 결정사항은 해당 업종 내 모든 사용자와 노동자들에게 구속력을 갖게 된다. 이 공정임금협약이 해당 업종의 최저기준(floor)으로 기능하여 많은 사용자들이 제공하고 있는 적정 수준을 일부 사용자가 약화시킬 수 없도록 할 것이다. 노동당은 가장 먼저 성인을 위한 사회돌봄업종(adult social care sector)에서부터 이 협약 체결을 추진할 계획이다.[103]

이러한 영국 사례 분석은 한국에서 업종별 단체교섭 활성화 방안을 모색하는 과정에 다음과 같은 시사점을 준다.

첫째, 자율적인 업종별 단체교섭 촉진에 관한 정부의 역할에 관한 것이다. 정부는 노동자들이 적용받는 임금・노동조건이 적어도 사용자에 의해 일방적으로 정해지지 않도록 하는 한편 해당 업종 내 노사 대표들 간 자율적인 단체교섭을 통해 결정되도록 보증해야 한다. 이때 정부는 특정 임금률이나 노동조건의 기준을 설정하는 역할을 하는 것이 아니라 단체교섭 테이블에 함께 앉기도 어려운 업종 수준의 노・사 대표자들을 자리에 앉혀서 자율적으로 교섭을 하도록 돕는 역할을 한다. 이미 한국의 노동관계법에는 관련 내용을 담은 조항이 있다: “근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다.”(근로기준법 제4조), “국가 및 지방자치단체는 기업・산업・지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다.”(노조법 제30조제

---

102) Labour Party, “Labour sets our plans for Fair Pay Agreements to deliver New Deal for Workig People” (2021. 9. 24.). https://labour.org.uk/press/labour-sets-out-plans-for-fair-pay-agreements-to-deliver-new-deal-for-working-people/ (2021. 12. 1. 접속)

103) 이 업종을 첫 번째 협약 대상으로 정한 것은 영국도 고령화에 따른 돌봄노동 수요가 증가하고 있지만 이 업종 노동자들의 임금・노동조건이 매우 취약하기 때문이다. 현재 영국 내 잉글랜드 지역 돌봄노동자의 75%(약 60만 명)가 최저생활임금 미만의 임금을 받고 있고, 영시간 계약(zero-hours contracts)을 체결한 37만 5천여 명 중 다수는 법정 최저임금에도 미치지 못하는 임금을 받고 있다.

3항). 이를 더 적극적으로 해석하여 노사 간 힘의 대등성이 확보되지 않는 경우에는 정부가 해당 업종의 단체교섭 촉진을 위한 위원회 구성권을 갖게 하는 방안을 고려할 수 있다.

강조해서 말하고 싶은 것은 이 단체교섭을 위한 정부의 역할이 정부 주도의 무슨 위원회를 설치하는 것과 같이 좁게 해석되어서는 곤란하다는 점이다. 영국 사례에서 확인할 수 있었던 것은 노사 간 힘의 대등성을 확보하기 어려워 효과적인 단체교섭이 진행되지 않거나, 단체교섭을 하더라도 최소한 보장되어야 하는 노동조건의 기준을 마련하기 어려운 경우에 정부가 대등성 확보를 지원하여 궁극적으로 노사 자율/자치를 실현하고자 하였다는 점이다.

둘째, 업종별 단체교섭에 참여하는 노사 당사자에 관한 것이다. 해당 업종을 대표하는 노조와 사용자단체로부터 각각 추천된 동수의 인사가 노·사 교섭 대표자로 참석한다는 것이 기본 원칙이다. 사용자단체는 현재 등록관(Certification Officer)에 등록된 단체 외에도 정부를 상대로 한 로비와 같이 상호 이익을 위해 설립된 사용자단체가 한 업종 내에 10여 개씩 존재하므로 이들이 단체교섭 기능을 담당하도록 제안하고 있다. 하지만 사용자 측이 참석을 거부할 수도 있다. '선언'에서는 우선 사용자 측의 거부와 관련, 정부 공공조달에서의 패널티 부여 등으로 참석을 독려하되 그래도 참석하지 않는다면 정부가 해당 업종 사용자들을 대표할 수 있는 인물을 교섭당사자로 지명할 수 있도록 하였다.

노조들은 해당 업종 내에서 경합할 수 있다. 노조 측은 해당 업종 내 다수의 노조가 존재할 수 있으므로 노조들 간 논의를 거쳐 공동의 대표를 선출하거나, 노조의 상급단체(영국의 경우 유일노총인 TUC) 내에 조정절차를 마련하여 결정하는 방안을 제시하였다. 한국에서는 학교비정규직을 조직하고 있는 3개의 노조(학교비정규직노조, 공공운수노조 교육공무직본부, 전국여성노조)가 하나의 교섭단(학교비정규직연대회의)을 꾸려 17개 시·도 교육청과 교섭을 진행해 오고 있는 만큼 관련 경험은 축적되어 있다고 볼 수 있다.

셋째, 체결된 협약의 적용범위에 관한 것이다. 이러한 노사 자율적인 단체교섭을 통해 단체협약이 체결되면 정부는 그 협약의 효력이 적어도

해당 업종 내에서는 조합원 여부에 관계없이 모든 노동자에게 적용되도록 보증(만인효)할 필요가 있다. 한국 노동법에 단체협약의 구속력 확장 조항이 없는 것은 아니지만(노조법 제35조 및 제36조), 그 기준으로 '사업 또는 사업장' 또는 '하나의 지역'만을 규정하고 있을 뿐 업종에 대한 내용이 포함되어 있지 않다. 확장 적용의 요건으로 해당 단위 내에서 그 단체협약의 적용을 받는 노동자들의 비중('반수 이상' 및 '3분의 2 이상'과 같이)으로 제시하고 있을 뿐 해당 단체협약을 체결하는 주체들의 대표성 범위에 대한 언급은 없다.

제 6 장
결론 : 한국형 업종별 단체교섭 활성화 방안

제1절 연구결과 요약

이 연구에서는 그동안 업종별 단체교섭 관련 논의에 적극 포섭되지 않았던 '정부'의 역할에 주목하면서 활성화 방안을 찾고자 한다. 우리는 노조와 사용자단체라는 독립적이고, 자율적이며, 각각의 대표성을 갖는 조직들 간에 교섭을 통해 단체협약을 체결한다는 기본 원리가 정부의 교섭 테이블 형성 지원과 체결된 단체협약 효력 확장의 근거 마련을 통해 더욱 잘 구현될 수 있다는 문제의식을 갖고 업종별 단체교섭 활성화 방안을 모색하고자 하였다. 아래에서는 연구결과를 정리한다.

1. 업종별 노사관계의 규범적 구조 : 사회적 공서모델과 제3자 보증인의 역할

노사관계는 노와 사만의 이항관계를 지칭하는 것이 아니다. 여기에는 언제나 제3항, 즉 정부(국가)의 존재와 기능이 함축되어 있다. 노와 사는 정부의 존재를 상정한 채 양자간의 관계를 형성하는 것이다. 때로는 정부를 밀어낸 채 노와 사의 주도권을 확립하려고 하기도 하고, 때로는 정부를 직접 상대로 요구사항을 관철시키려고 하기도 하고, 또 때로는 정부를

자기 편으로 끌어들여 동맹관계를 맺으려고 하기도 한다. 어느 경우에나 이른바 노사관계는 삼각형의 구조인 것이다.

노사관계의 모델은 노사관계를 구성하는 다양한 소여(所與)들 – 법령, 단체협약, 근로계약, 근로자, 노동조합, 사용자, 사용자단체 등 – 을 어떻게 배치하는가, 어떠한 효과를 의도하면서 배치하는가, 그 배치의 결과 어떠한 규범적 효과가 발생하는가에 따라서 달라진다. 사회적 공서 모델을 구성하는 법적 몽타주의 핵심에 헌법 제32조 제3항이 있다. 헌법 제32조 제3항에 따르면 "근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다." 이 "기준"은 공서(公序)로 기능한다. 즉 근로조건의 기준을 정하는 것은 어디까지나 법률의 관할권에 속한다. 단체협약은 기준을 정할 수 없다. 기준을 정할 수 없으므로 기준을 변경할 수도 없다. 즉 단체협약은 법률이 정한 기준을 임의로 변경할 수 없다. 법률이 허락하는 경우에만 변경할 수 있을 뿐이다. 노사의 자율성은 법률의 타율성 내에서만 보장된다. 그런 점에서 한국의 노사관계는 사회적 자치 모델이 아니라 사회적 공서 모델에 속한다고 할 수 있다.

헌법 제32조 제3항의 첫 번째 의미는 여기에 있다. 그것은 공통의 준거를 보증하는 제3자의 권위 하에 근로자와 사용자가 자주적으로 노사관계를 형성한다는 법적 몽타주를 제작하는 데 참여한다(헌법 제33조 제1항과 함께). 계약의 효력을 보증하는 제3자의 존재를 상정하는 경우에만 계약의 자유는 완성될 수 있다. 계약은 채권자와 채무자의 쌍무적 관계가 아니라, 제3자가 참여하는 삼각형의 관계이다. 그것은 근로계약관계에서도 마찬가지이다. 근로계약관계는 사용자와 근로자가 맺는 쌍무적 관계가 아니다. 제3자 보증인이 참여하는 삼면관계이다. 삼각형의 구도를 유지하는 경우에만 근로계약관계는 인적 예속관계가 아니라 근대의 법질서가 수용할 수 있는 계약관계가 된다. 그렇게 본다면 헌법 제32조 제3항은 계약 자유의 원칙에 대한 수정이 아니라, 오히려 반대로 계약 자유의 원칙을 완성하기 위하여 필연적으로 요청되는 제3자 보증인의 존재에 근거를 부여하는 규정이라고 할 수 있다.

노동조합법 제30조 제3항의 규범적 근거가 여기에 있다. 이에 따르면, "국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식

을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다." 이것은 노력의무이다. 즉 교섭이 이루어지지 않았다고 해서 국가 등에 대하여 무슨 법적 제재를 가할 수 있는 것은 아니다. 하지만 노력의무도 엄연히 법적 의무에 해당한다. 즉 구체적인 결과 발생 여부와 무관하게 노력은 해야 하는 것이다. 아무 노력도 하지 않고 있으면 위법한 상황이 벌어지는 셈이다. 특히 이 규정은 국가 등이 단체교섭 활성화를 위하여 적극적인 의지를 갖고 있을 때 노사관계에 개입할 수 있는 유력한 근거가 된다. 또한 노동관계 당사자의 일방 또는 쌍방이 국가 등에 대하여 단체교섭의 활성화를 위하여 적극적인 지원과 개입을 요청하고자 하는 경우에도 유력한 근거가 된다.

단체교섭의 활성화를 위하여 국가 등이 지원할 수 있는 내용에는 어떤 것이 있을까? 기업별 교섭의 경우에는 부당노동행위제도가 작동하기 때문에, 국가 등의 지원과 개입은 이것을 타고 들어가는 방식이 될 것이다. 즉 사용자의 교섭거부나 불성실한 교섭으로 인하여 교섭이 활성화되지 못하는 상태가 지속될 경우, 국가 등은 그것이 부당노동행위에 해당할 수 있음을 알리고 사용자에게 교섭에 적극적으로 임하도록 촉구하는 것이다.

그런데 업종별 교섭의 경우에는 조금 상황이 다를 수 있다. 사용자단체가 업종별 교섭을 거부하는 경우에도 국가 등의 지원과 개입은 노동조합법상의 부당노동행위제도를 타고 들어갈 수 있는가? 즉 사용자단체의 교섭거부도 부당노동행위에 해당하는가? 사용자단체의 교섭거부는 노동조합법 제90조에서 정하고 있는 벌칙의 대상이 되는 형사상 부당노동행위에 해당한다고 말하기는 어렵다. 하지만 사용자단체의 교섭거부는 노동위원회 구제신청의 대상이 되는 부당노동행위, 즉 행정상 부당노동행위에는 해당할 수 있다. 그러나 여전히 구제명령만으로는 사용자단체의 단체교섭을 끌어내기 어려운 부분이 있다. 단체교섭이 실질화되기 위해서는 사실상의 행위가 수반되어야 하기 때문이다. 그렇다면 업종별 교섭의 활성화를 위하여 부당노동행위 감독 이외에 국가 등의 지원과 개입은 어떤 방식이 가능할까? 업종별 단체교섭 연석회의 아이디어는 바로 이 질문에 대답하기 위하여 고안된 것이다.

2. 업종별 단체교섭 한국사례 분석 및 시사점

한국에서 기존 기업별 단체교섭의 일반적인 관행에서 벗어나는 사례들을 검토하였다. 단체협상의 전개과정을 염두에 두고 주체, 의제, 교섭구조, 효력확장 측면 등으로 구분해서 해당되는 사례들을 간략하게 검토하고 그 의미들을 확인하고자 하였다. 특히 이러한 요인들에 시장, 기업, 정부는 각자 어떻게 영향을 미치고 있었는가를 함께 검토하면서 그 함의를 찾아보고자 하였다. 주체 측면에서는 '학교 비정규직 3노조와 지자체 및 교육청 간 교섭' 및 '이해당사자까지 참여한 사회적 합의 : 택배산업 과로사 대책' 사례를 다뤘다. 의제 측면에서는 '화물연대 안전운임제', '보건의료산업 의료공공성 강화 및 인력확충' 사례를, 교섭구조 측면에서는 '우체국 택배기사 노사관계의 3자 교섭', '자동차 부품사들의 계열사 단위 교섭 모델' 사례를 살펴보았다. 효력 확장 측면에서는 '영화산업 스태프 표준보수제', '플랫폼 배달업종 노사정 사회협약' 사례를 다뤘다.

교섭 주체의 측면에서는 노사 1 대 1의 관계가 아닌 다중적인 관계, 또는 업종 차원에서 진행되는 단체교섭의 사례들을 확인할 수 있었으며, 의제 측면에서는 개별 기업 수준에서의 임금 인상이나 근로조건 개선을 넘어서, 우리 사회의 안전과 건강을 노사관계의 연장 선상에서 풀어가는 사례들을 살펴보았다. 교섭구조 측면에서는 주로 한국사회에서 점차 비중이 커지고 있는 원하청 관계를 아우르는 단체교섭들을 검토했는데, 이는 주체 측면에서의 수평적 확대와는 다소 상이하게 수직적 위계관계하에서의 확장이라는 의미를 찾을 수 있었다. 또한 효력 확장은 기존 기업별 교섭의 가장 큰 단점인 조합원이나 개별 기업 대상의 적용 한계를 넘어서 업종 차원에서 전체 취약노동자들에게 공통적으로 적용되면서 임금 및 근로조건의 향상을 가져온다는 점에서 의미를 찾을 수 있었다.

3. 프랑스 업종별 교섭위원회와 업종별 노사정위원회제도

업종별 단체교섭 활성화 방안 모색을 위해 프랑스 사례를 살펴보았다. 프랑스에서는 업종수준의 단체협약을 통해 업종 내 임금과 노동조건의

수준이 정해지며 업종 내에서 기업 간의 경쟁이 관리된다. 그래서 신규업종 일부를 제외한 모든 업종에서 운영되고 있는 단체협약이 존재하고 정기적으로 갱신된다.

프랑스에서는 법률을 통해 업종교섭의 임무와 업종교섭에서 교섭 사안과 사안별 교섭 주기를 규정하고 있다. 무엇보다 단체교섭의 진행을 위해 '업종별 교섭위원회(CPPNI)'의 설치를 법률로 명시하고 있다. 이는 상설 노사동수기구로 매 업종마다 설치하여 업종교섭을 진행하고, 이후 필요시 협약내용에 대한 해석 의견을 제시한다. 업종별 교섭위원회의 설치가 의무는 아니지만, 노·사 단체교섭이 5년 이상 존재하지 않으면 단체협약 효력확대제도를 통해 유사 업종의 단체협약을 적용받거나, 독립업종으로 인정받지 못해 다른 업종과 통합된다.

또한, 노·사 단체가 업종별 교섭위원회를 설립하려고 하지만 갈등이나 대립이 존재하여 성사되지 못하면 노동부장관은 법에 따라 노·사 단체의 요청이나 직권으로 '업종별 노사정위원회(CMP)'를 소집할 수 있다. 이를 위해 노동부장관은 정부 대표로 위원회의 위원장을 선임하고 위원장은 교섭의 촉진 및 중재 역할을 수행한다. 업종별 노사정위원회에서는 갈등의 쟁점, 업종별 교섭위원회 설립 및 운영 등에 관해 협의하고, 합의에 도달하게 되면 업종별 교섭위원회에 역할을 넘겨주게 된다. 현재 377개의 CPPNI(2022년 4월 기준)가 고용부에 등록되어 있고, CMP 65개(2020년 기준)가 운영되고 있다.

최근 프랑스 정부는 한편으로는 35시간 노동제도의 유연한 적용과 기업의 경쟁력 제고를 위해 기업협약 활성화 정책을 진행하면서도, 동시에 다른 한편으로 업종의 파편화를 막고 효과적으로 운영되게 하려고, 소규모 업종이나 노·사 단체가 취약하거나 없어 교섭이 진행되지 못하는 업종에 대해 현재 운영 중인 유사 업종과 병합하는 작업을 진행하는 등 업종교섭을 실질화했다. 이와 같은 과정에서 업종 수준의 교섭이 업종 내 임금과 노동조건의 기준을 마련하고 업종 내 기업 간 경쟁을 관리하는 역할과 함께, 오늘날 중소기업이나 취약계층에 대한 지원이 강조되고 있다. 특히, 중소기업에 취약한 인적자원관리, 기업 활동계획 지원, 법률서비스 제공 등 업종 노·사 단체의 역할이 추가되고 있다.

이와 같은 프랑스 사례는 우리에게 다음과 같은 시사점을 주고 있다.

우선, 중층적 교섭의 중요성이다. 기업교섭은 구체적인 사업 현장에서 실질적인 해결책을 논의하고 경쟁력 강화를 위해 노·사가 노력할 수 있다는 측면에서 오늘날 강조되는 범주라면, 초기업교섭은 기업교섭에서 발생할 수 있는 임금과 노동조건의 격차를 산업 수준에서 조정하여 시장에서 공정한 경쟁을 보장하고 기업 간, 고용 형태별 격차를 줄여 산업노동시장의 양극화를 방지하는 범주로, 두 가지 수준의 협의가 병행될 때 건강한 산업생태계가 조성될 수 있다. 오늘날 프랑스에서 기업 수준의 협의를 강조하고 장려하면서도 동시에 업종 수준의 협의 역시 내실 있게 진행될 수 있도록 제도적으로 정비하고 있는 상황은 기업교섭 체제하에 여전히 초기업 수준 협의 필요성에 대해 논란이 존재하는 우리나라에 시사점을 제공한다.

둘째, 업종교섭의 제도화 방향이다. 프랑스 사례는 노·사 단체의 조직률이 낮아 업종교섭이 활성화되지 못한 상황이라면 업종교섭을 위해 업종교섭의 위상, 의제, 주기에 관한 규정을 포함하여 업종별로 노·사가 참여하는 노사기구를 법률로 규정하여 업종 수준의 협의가 활성화될 수 있도록 안내하고, 추진되지 못할 경우, 정부가 주도하여 지원할 수 있는 방향을 모색할 수 있는 사례로 충분하다.

마지막으로 업종교섭에 대한 적극적인 정부의 역할이다. 사회적 대화에서 한국 정부는 노사정 3자 협의에 대해선 나름의 경험도 존재하고 역할을 일정 정도 수행하고 있지만, 2자 협의에 대해선 매우 소극적이다. 만약 업종교섭이 당사자들 간의 이해 교환의 성격만 있는 것이 아니라, 노동시장 내 임금과 노동조건의 기준을 마련하고 기업 간 경쟁을 관리하는 등 공적인 성격을 지니고 있다면, 특히 한국에서 유난히 문제가 심각한 노동시장의 이중구조 해소를 위한 통로가 될 수 있다면, 공적 이해의 담지자인 정부가 업종교섭 활성화에 더욱 적극적이어야 한다. 프랑스 사례는 정부가 교섭에 방관자가 아니라 촉진자 역할을 할 수 있고 오늘날 그 역할이 점점 중요해지고 있다는 사실을 보여주고 있다.

4. 영국 자율주의와 업종별 공동위원회 구상

영국의 자율주의는 1) 노사가 어느 정도 힘의 대등성이 있을 때에는 자

율적인 단체교섭에 맡겨둔다는 의미도 있지만 2) 힘의 대등성이 없을 때에는 정부가 개입하여 대등성 확보를 지원하고, 궁극적으로 노사 자율주의가 작동되게 한다는 의미도 있다. 자율주의는 흔히 '정부 방임'으로 이해되곤 하는데, 이 연구에서는 정부의 방임으로만 해석하는 것이 아니라 저임금 노동자 보호를 위해 임금위원회(Wage Council)를 설치·운영하고 단체협약의 확장 적용을 담보하는 법률을 통해 정부가 개입하였다는 점을 드러내었다. 대처 정부 집권 이후 노조 활동을 제약하는 방식으로 정부가 개입하는 것과는 다른 방식의 정부 개입이다. 정부는 또한 공정임금결의안, 고용보호법 등을 통해 노사 자율적인 단체교섭 결과물인 단체협약을 관련 업종 내 무노조·무협약 상태에 있는 노동자들에게도 확장될 수 있도록 하였다. 자율적인 단체협약(및 확장 적용)과 임금위원회 합의사항과 이의 확장 적용은 노동자들이 종속적 관계에서 사용자에 의해 일방적으로 결정되는 임금·노동조건의 적용을 받지 않도록 하는 것을 지원하였다. 결국 자율주의하에서도 정부가 노동시장이 다수를 위해 기능할 수 있도록 하기 위한 공적 역할을 수행했음을 보여준다.

그러나 이러한 역사적 경험은 대처 정부 집권 이후 크게 훼손되었고, 노조 조직률의 2배에 달하던 단체협약 적용률은 2021년 현재 조직률과 거의 유사한 수준으로까지 하락하였다. 반면 소득불평등은 단체협약 적용률 하락과는 반대로 심화하였다. '선언'에서는 이러한 노동시장의 문제가 노동3권 보장의 제한 및 업종별 단체교섭의 축소와도 관련이 있다고 보고 업종별 단체교섭 복원과 업종별 단체협약의 포괄적인 적용이 노동시장 불평등 문제를 해소할 수 있는 주요한 방안이라고 강조한다.

영국 노동당은 '선언'의 제안을 수용하고 그 구체적인 방안을 2017년 총선 공약에 포함한 데 이어 2021년 당대회에서는 좀 더 구체적인 방안을 발표하였다. 노동당은 일하는 사람들이 빈곤 수준의 임금과 불안정한 고용에서 벗어나게 하기 위한 뉴딜 정책(Labour's New Deal for Working People)의 일환으로 업종별 공정임금협약(Fair Pay Agreements)을 도입하겠다고 밝혔다.[104] 노동당은 이를 위해 노동당 정부가 집권하면 임기

104) Labour Party, "Labour sets our plans for Fair Pay Agreements to deliver New Deal for Workig People" (2021. 9. 24.). https://labour.org.uk/press/labour-

첫 100일 이내에 이 내용을 법으로 제정할 계획이다. 이 업종별 공정임금 협약이 운영되면, 해당 업종의 노동자와 사용자 대표는 정부가 마련한 교섭 테이블에 함께 참여하여 최저임금과 노동조건의 수준을 결정한다. 결정사항은 해당 업종 내 모든 사용자와 노동자들에게 구속력을 갖게 된다. 이 공정임금협약이 해당 업종의 최저기준(floor)으로 기능하여 많은 사용자들이 제공하고 있는 적정 수준을 일부 사용자가 약화시킬 수 없도록 할 것이다. 노동당은 가장 먼저 성인을 위한 사회돌봄업종(adult social care sector)에서부터 이 협약 체결을 추진할 계획이다.[105]

이 같은 영국 사례 분석은 다음과 같은 시사점을 준다. 첫째, 자율적인 업종별 단체교섭 촉진에 관한 정부의 역할에 관한 것이다. 정부는 노동자들의 임금・노동조건이 적어도 사용자에 의해 일방적으로 결정되지 않도록 하는 한편 해당 업종 내 노사 대표들 간 자율적인 단체교섭을 통해 결정되도록 보증해야 한다. 이때 정부는 특정 임금률이나 노동조건의 기준을 설정하는 역할을 하는 것이 아니라 단체교섭 테이블에 함께 앉기도 어려운 노・사 대표자들을 자리에 앉혀서 자율적으로 교섭을 하도록 돕는 역할을 한다. 이미 한국의 노동관계법에는 관련 내용을 담은 조항이 있다: “근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다.”(근로기준법 제4조), “국가 및 지방자치단체는 기업・산업・지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다.”(노조법 제30조제3항). 이를 더 적극적으로 해석하여 노사 간 힘의 대등성이 확보되지 않은 경우에는 정부가 해당 업종의 단체교섭 촉진을 위한 위원회 구성권을 갖게 하는 방안을 고려할 수 있다. 강조해서 말하고 싶은 것은 이 단체교섭을 위한 정부의 역할이 정부 주도의

---

sets-out-plans-for-fair-pay-agreements-to-deliver-new-deal-for-working-people/ (2021. 12. 1. 접속)

105) 이 업종을 첫 번째 협약 대상으로 정한 것은 영국도 고령화에 따른 돌봄노동 수요가 증가하고 있지만 이 업종 노동자들의 임금・노동조건이 매우 취약하기 때문이다. 현재 영국 내 잉글랜드 지역 돌봄노동자의 75%(약 60만 명)가 최저생활임금 미만의 임금을 받고 있고, 영시간 계약(zero-hours contracts)을 체결한 37만 5천여 명 중 다수는 법정 최저임금에도 미치지 못하는 임금을 받고 있다.

무슨 위원회를 설치하는 것과 같이 좁게 해석되어서는 곤란하다는 점이다. 영국 사례에서 확인할 수 있었던 것은 노사 간 힘의 대등성을 확보하기 어려워 효과적인 단체교섭이 진행되지 않거나, 단체교섭을 하더라도 최소한 보장되어야 하는 노동조건의 기준을 마련하기 어려운 경우에 정부가 대등성 확보를 지원하여 궁극적으로 노사 자율/자치를 실현하고자 하였다는 점이다.

둘째, 업종별 단체교섭에 참여하는 노사 당사자에 관한 것이다. 해당 업종을 대표하는 노조와 사용자단체로부터 각각 추천된 동수의 인사가 노·사 교섭 대표자로 참석한다는 것이 기본 원칙이다. 사용자단체는 현재 등록관(Certification Officer)에 등록된 단체 외에도 정부를 상대로 한 로비와 같이 상호 이익을 위해 설립된 사용자단체가 한 업종 내에 10여 개씩 존재하므로 이들이 단체교섭 기능을 담당하도록 제안하고 있다. 하지만 사용자 측이 참석을 거부할 수도 있다. '선언'에서는 우선 사용자 측의 거부와 관련, 정부 공공조달에서의 패널티 부여 등으로 참석을 독려하되 그래도 참석하지 않는다면 정부가 해당 업종 사용자들을 대표할 수 있는 인물을 교섭당사자로 지명할 수 있도록 하였다.

노조들은 해당 업종 내에서 경합할 수 있다. 노조 측은 해당 업종 내 다수의 노조가 존재할 수 있으므로 노조들 간 논의를 거쳐 공동의 대표를 선출하거나, 노조의 상급단체(영국의 경우 유일노총인 TUC) 내에 조정절차를 마련하여 결정하는 방안을 제시하였다. 한국에서는 학교비정규직을 조직하고 있는 3개의 노조(학교비정규직노조, 공공운수노조 교육공무직본부, 전국여성노조)가 하나의 교섭단(학교비정규직연대회의)을 꾸려 17개 시·도 교육청과 교섭을 진행해 오고 있는 만큼 관련 경험은 축적되어 있다고 볼 수 있다.

셋째, 체결된 협약의 적용범위에 관한 것이다. 정부는 노사 자율적인 단체교섭을 통해 체결된 단체협약이 적어도 해당 업종 내에서는 조합원 여부와 관계 없이 모든 노동자에게 적용되도록 보증(만인효)할 필요가 있다. 한국 노동법에 단체협약의 구속력 확장 조항이 없는 것은 아니지만(노조법 제35조 및 제36조), 그 기준으로 '사업 또는 사업장' 또는 '하나의 지역'만을 규정하고 있을 뿐 업종에 대한 내용이 포함되어 있지 않다. 확

장 적용의 요건으로 해당 단위 내에서 그 단체협약의 적용을 받는 노동자들의 비중(반수 이상 또는 3분의 2 이상과 같이)으로 제시하고 있을 뿐 해당 단체협약을 체결하는 주체들의 대표성 범위에 대한 언급은 없다.

제2절 한국형 업종별 단체교섭 활성화 방안 : (가칭) 업종별 단체교섭 연석회의

아래에서는 이상의 연구내용을 바탕으로 한국형 업종별 단체교섭 활성화 방안의 구체적인 상을 제시하고자 한다. 우리는 (가칭) 업종별 단체교섭 연석회의 설립을 제안한다. 이를 위해 당사자(근로자대표, 사용자대표)의 대표성, 연석회의 상설기구화 여부, 단체협약 체결 방식, 체결된 단체협약의 효력 범위 등을 살펴보겠다.

1. 당사자의 대표성

한국 사회에서 특히 노동조합의 대표성 개념을 검토하기 위해서는 지난 시기를 조금 복기해 볼 필요가 있다. 1987년 7·8·9월의 총파업 이후 한국의 노사관계는 새로운 차원으로 진입했다. 그러나 노사관계를 규율하는 노동법은 변화된 현실에 조응하지 못했다. 근로자 측에서는 단결의 자유와 파업권에 대한 제약이 지나치게 강하다고 비판하였다. 사용자 측에서는 근로기준법의 규제 수준이 너무 높다고 비판하였다. 정부는 OECD 가입을 추진하면서 그 위상에 걸맞게 노사관계를 개혁하고자 하였다. 이러한 상황에서, "21세기에 대비한 노사관계개혁의 기본방향을 정립하고 이를 위한 국민적 합의의 도출과 그 추진방안을 연구·심의하여 대통령의 자문에 응하게 하기 위하여"[106] 1996년에 「노사관계개혁위원회(노개위)」가 출범하였다.

106) 「노사관계개혁위원회 규정」, 대통령령 제14996호, 1996. 5. 7., 제1조.

노개위는 노사 대표 각 5명, 학계 대표 10명, 공익 대표 10명으로 구성되었으며, 특히 노동계 대표로는 한국노총 계열이 3명, 민주노총 계열이 2명 위촉되었다.[107] 민주노총(전국민주노동조합총연맹)은 1995년 11월 11일에 창립했는데, 노개위 구성 당시에는 아직 신고필증을 받지 못한 상태였다. 즉 이른바 "법외노조"의 지위에 있었던 것이다. 그럼에도 불구하고 근로자를 대표하는 자로서 노개위에 참여하였다. 이것은 노동조합의 대표성이 노동조합의 실정법적 지위와 반드시 같이 가는 것은 아니라는 점을 잘 보여준다.

노동계의 요구는 3금 철폐(복수노조 금지 철폐, 제3자 개입 금지 철폐, 노동조합의 정치활동 금지 철폐)로 요약된다. 경영계의 요구는 유연화 3제 허용(정리해고 허용, 근로시간 유연화 허용, 파견근로 허용)으로 요약된다. 노사 간에 타협은 이루어지지 않았고, 노개위 공익위원들의 중재안이 작성되었다.

노개위의 논의를 반영하여 실제로 노동법을 개정하기 위하여 1996년 11월에 「노사관계개혁추진위원회(노개추)」가 발족했다. 노개추는 노·사·정 삼자의 협의체가 아니라, 실제 입법 작업을 추진하기 위해 14개 부처 장관으로 구성된 정부 기구였다. 정부의 노동법 개정안은 여야의 합의를 거치지 못했고, 1996년 12월 26일 새벽에 여당 단독으로 처리되었다. 경영계의 요구사항은 거의 대부분 수용되었고,[108] 반면에 노동계의 요구사항은 불완전하거나 유예되었다.[109] 노동법 개정안은 1996년 12월 31일 공포되었다.[110] 그리고 노동계는 노동법 개정에 반대하는 총파업을 시작했다.

---

107) 행정안전부 국가기록원 웹사이트(archives.go.kr/), 「노사관계개혁위원회」 항목 참조.

108) 경영상 이유에 의한 해고, 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 간주근로시간제와 재량근로시간제 등이 새로 도입되었다. 다만, 파견근로는 아직 허용되지 않았다.

109) 첫째, 법률의 본문 차원에서는 복수노조 금지가 폐지되었지만, 부칙에서 경과조치를 두는 방식으로 2001년 12월 31일까지 복수노조를 계속 금지하였다(이 경과조치는 2009년 12월 31일까지 연장되고, 다시 2011년 6월 30일까지 연장된다). 둘째, 제3자 개입 금지 규정 그 자체는 폐지되었지만 "노동관계의 지원"이라는 형식으로 여전히 규제의 대상으로 삼았다. 이 규정은 2006년에 삭제된다. 셋째, 노동조합의 정치활동 금지 규정은 완화되기는 했지만 완전히 폐지되지는 않았다. "주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우"를 노동조합의 결격사유로 새로 규정하였다.

1996년 연말부터 1997년 1월 말까지 한 달가량 전개된 파업의 규모는 연인원 359만 명에 달했다.[111] 시민들의 지지도 컸다. 정부는 야당의 협조를 구하면서 노동법 재개정을 약속했다. 문제는 재개정의 방식이었다. 개정 노동법은 이미 1996년 12월 31일 공포되었기 때문에 이를 개정하는 방식이 맞는가, 아니면 단독 처리된 노동법은 원천적으로 무효이므로 이전의 법을 개정하는 방식이 맞는가 의견이 분분했다.

결국 1996년 12월 31일 공포된 법을 폐지하고, 노동법을 다시 제정하는 방식을 취하였다. 1997년 3월 13일 공포된 「근로기준법」(법률 제5305호)의 내용은 단 한 줄이다 : "근로기준법은 이를 폐지한다." 자기 자신을 폐지하는 법이라니. 그리고 같은 날 「근로기준법」(법률 제5309호)이 제정의 형식으로 공포되었다. 마찬가지로 1997년 3월 13일 공포된 「노동조합및노동관계조정법」(법률 제5306호)의 내용도 단 한 줄이다 : "노동조합및노동관계조정법은 이를 폐지한다." 그리고 같은 날 「노동조합및노동관계조정법」(법률 제5310호)이 제정의 형식으로 공포되었다.[112]

국가의 입법권이 노동조합과 근로자들의 파업에 밀려 후퇴했다. 이 경험은 이후 한국 노동입법에 결정적인 영향력을 미치게 된다. 앞으로 노동법 제개정은 근로자들을 대표하는 자, 즉 노동조합의 동의 없이는 사실상 불가능하게 되었다. 비록 형식적일지라도 노동조합의 동의를 획득하는 것이 노동입법의 전제조건으로 자리 잡았다.

이것을 제도화하기 위하여 1999년 5월 24일에 「노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」이 제정되었다. 그리고 1999년 11월 23일 전국민주노동조합총연맹(민주노총)이 설립신고필증을 교부받음으로써 노동조합법상 노동조합으로서의 법적 지위를 확보하게 되었다. 이것은 노동입법에 관한 단체교섭 혹은 사회적 대화의 틀에서 근로자를 대표하는 자로

110) 노동조합법과 노동쟁의조정법을 통합한 「노동조합및노동관계조정법」(법률 제5244호), 「근로기준법」(법률 제5245호), 「노동위원회법」(법률 제5246호), 「근로자참여및협력증진에관한법률」(법률 제5247호).

111) 박성인, 「한국사회 '사회적 합의'의 역사와 교훈」; 곽용희, 「그때 그시절, 96년 노동법 파동의 전모」. 『월간노동법률』, 2017년 2월호에서 재인용.

112) 「노동위원회법」(1997. 3. 13., 법률 제5307호 폐지, 법률 제5311호 제정)과 「근로자참여및협력증진에관한법률」(1997. 3. 13., 법률 제5308호 폐지, 법률 제5312호 제정)도 마찬가지이다.

서 민주노총을 인정한다는 뜻이다. 노사정위원회는 2007년부터 「경제사회발전노사정위원회」[113]로 이름을 바꾸었다가, 다시 2018년에 「경제사회노동위원회」(이하 "경사노위"라 한다)[114]로 개명했지만, 기본구도는 지금까지 유지되고 있다.

이 한국형 노사정조합주의에 관하여 사회학과 정치학에서는 많은 논의들이 있었다. 하지만 법학적 논의는 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 그러다 보니 중요한 법학적 논점 중의 하나가 제대로 규명되지 못했다. 그것은 사회적 대화에 참여하는 대표들의 대표성 문제이다. 경사노위는, 위원장과 상임위원을 제외하면, 근로자대표(5명), 사용자대표(5명), 정부대표(2명) 그리고 공익대표(4명)로 구성된다.[115] 이하에서는 근로자대표와 사용자대표의 대표성에 관해서만 검토하기로 한다.[116]

가. 근로자대표의 대표성

근로자대표는 "전국적 규모의 총연합단체인 노동단체 대표자" 및 그 "노동단체의 추천을 받아 위원장이 제청한 사람"이다(절차상으로는 대통령이 위촉한다). 그런데 왜 "노동조합"이 아니라 "노동단체"인가? 노동조합이 아니라도 포함시킬 수 있다는 뜻인가? 전국 규모의 노동단체가 복수로 존재하는 경우에는 모든 단체를 포함시켜야 하는가, 아니면 대통령이 임의로 선택할 수 있는가? 근로자대표는 5인으로 정해져 있는데, 만약 전국 규모의 노동단체가 2개 이상이면 근로자대표를 어떻게 배분해야 하는가?

이 모든 중요한 질문들에 대해서 경사노위법은 침묵하고 있다. 마치 누

113) 「경제사회발전노사정위원회법」, 법률 제8297호, 2007. 1. 26.
114) 「경제사회노동위원회법」(경사노위법), 법률 제15663호, 2018. 6. 12.
115) 경사노위법 제4조.
116) 정부를 대표하는 위원은 기획재정부장관과 고용노동부장관이다. 그리고 "공익을 대표하는 위원은 고용노동·경제·사회 문제 등에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체와 전국적 규모의 사용자단체의 의견을 들어 위원장이 제청하고 대통령이 위촉한다."(경사노위법 제4조 제6항). 정부는 공익을 대표하는 지위에 있지 않다는 점, 그리고 이른바 전문가들이 공익의 대표자로 호칭되고 있다는 점이 당혹스럽다. 정부는 공익과 구별되는 정부의 입장이 따로 있다는 것인데, 이것은 정부(국가)를 공익의 대변자로 설명하는 전통적인 법이론이나 정치철학에 부합하지 않는다고 할 것이다.

구나 알고 있는 것처럼. 그래서 굳이 명시적으로 규정할 필요가 없는 것처럼. 사실 경사노위법은 내용이 없다. 빈껍데기에 불과하다. 그 내용을 구성하는 것은 법이 아니라 사회적 현실이다. (이전의 노사정위원회법을 포함해서) 경사노위법이 줄곧 법학자들의 분석 대상에서 빠져 있었던 것도 바로 그러한 이유 때문일 것이다. 그러나 경사노위법이 법인 이상에는 법질서에 고유한 논리적 비판의 대상에서 비껴갈 수는 없다.

전국 단위에서 노동정책을 논의하는 최상위 심급에 참여하는 근로자대표의 대표성에 관한 법적 정의가 결여되어 있다는 사실에서 역설적으로 우리는 대표성의 개념에 관한 중요한 결론 한 가지를 도출할 수 있다. 즉 근로자대표의 대표성은 정부나 국회가 임의로 정의하는 것이 아니라, 노동운동의 역사를 통해서 사회적으로 확인되는 것이라는 점이다. 근로자들이 자주적으로, 즉 자발적이고 주체적으로 전국 규모의 노동단체를 설립하고, 그 단체를 중심으로 운동을 전개하고 있다는 사실 자체가 그 노동단체의 대표성을 증명한다.

이것은 이미 1996년에 민주노총이 합법적 지위를 획득하기 이전이었음에도 불구하고 근로자를 대표하는 자격으로 노개위에 참여할 수 있었다는 사정에서도 알 수 있는 바이다. 경사노위법은 그 대표성을 사후적으로 승인한 것일 뿐이다. 즉 어떤 노동단체가 전국 단위에서 근로자를 대표할 수 있는 자격이 있는지는 이미 역사적으로, 사회적으로 확인되어 있다. 경사노위법은 그 사회적 사실을 법으로 승인한 것이다. 1996~97년의 노동법 반대 파업이 갖는 규범적 의미의 한 축은 바로 여기에 있다.

이것은 최저임금위원회에 참여하는 근로자대표의 대표성 구조와 동일하다. 최저임금위원회에서 근로자를 대표하는 위원은 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 중에서 제청한다.[117] 이것은 총연합단체인 노동조합은 별도의 조건을 충족할 필요가 없이 그 자체로 근로자를 대표할 수 있는 자격이 있다는 사실을 확인하는 규정이다.

여기에서 우리는 다시 중요한 결론으로 한 걸음 더 나아갈 수 있다. 즉, 전국 수준에서 대표성이 인정되는 노동조합 또는 노동단체에 소속되어 있는 산하 단체도 그 대표성이 간주된다는 점이다. 사회적으로 확인된 대표

117) 최저임금법 제14조 및 동시행령 제12조 제3항.

성을 법으로 다시 승인하는 것이 갖는 규범적 의미는 바로 여기에 있다.

이것이 중요한 이유는, 어떤 노동조합이나 노동단체의 대표성은 그 단체의 구성원만을 향한 대표성이 아니라, 대표성이 호출되는 단위에 속해 있는 근로자 전체를 향한 대표성이기 때문이다. 즉 노동조합은 멤버십(Membership)이 아니라 대표기관(Representation)으로 기능한다는 것이다. 경사노위나 최저임금위원회를 생각해 보면 이 점을 쉽게 이해할 수 있다.

구성원만을 향한 대표성이라면 사실상 모든 단체는 나름의 대표성을 갖는 것이고, 그렇다면 굳이 법으로 승인할 필요는 없을 것이다. 하지만 구성원을 벗어나는 대표성이라면 모든 단체가 대표성을 갖는다고 할 수는 없을 것이며, 그렇다면 법으로 승인하는 것이 중요한 의미를 가지게 될 것이다. 전국 규모의 노동단체는 근로자들이 자주적으로 전국 수준에서 노동단체를 설립했다는 사실 자체로부터 그 대표성이 도출된다고 했는데, 정확히 말하면 전국의 모든 근로자들이 여기에 참여한 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 그 대표성은 사회적으로도, 법적으로도 인정된다. 즉 그 대표성은 구성원의 단위를 벗어나, 대표성이 호출되는 단위에 속해 있는 근로자 전체를 향하고 있는 것이다. 이 대표성 구조는 지역이나 산업·업종·직종 혹은 사업(장) 등 그 규모와 수준을 불문하고 대표성이 호출되는 모든 단위에서 공통적으로 관철된다.

이때 근로자를 대표하는 노동조합/노동단체는 대표성이 호출되는 단위를 구성하고 있는 근로자집단 또는 근로자공동체의 "기관"으로 간주된다고 할 수 있다. 이것은 마치 이사가 법인의 기관으로서 법인을 대표하는 것과 구조적으로 유사하다. 즉 대표성이 호출되는 단위를 구성하고 있는 근로자공동체는 마치 하나의 법인(사단)으로 의제되는 것이다. 이사의 행위가 법인 자신의 행위로 간주되는 것처럼, 기관으로서의 노동조합/노동단체의 행위는 의제된 법인으로서의 근로자공동체 자신의 행위로 간주된다. 이러한 대표성 개념은 노동조합이 체결한 단체협약이 그 구성원의 범위를 넘어 노동조합이 대표하는 단위의 모든 근로자에게 적용되는 만인효(erga omnes)를 갖게 되는 규범적 근거로 작용한다.

요컨대 경사노위나 최저임금위원회에 근로자대표로 참여하고 있는 전국 규모의 총연합단체인 노동조합에 소속되어 있는 업종별 노동조합은,

그것이 단위노조이든 연합단체이든 혹은 총연합단체의 업종별 내부조직이든 불문하고, 업종별 단체교섭 연석회의에 참여할 수 있는 대표성이 인정된다고 할 것이다.

나. 사용자대표의 대표성

사용자대표는 "전국적 규모의 사용자단체 대표자" 및 그 "사용자단체의 추천을 받아 위원장이 제청한 사람"이다(역시 절차상으로는 대통령이 위촉한다). 그런데 이때 "사용자단체"는 무엇을 의미하는가? 역시 아무런 정의가 없다. 그렇다면 이것은 노동조합법에서 정의하고 있는 "사용자단체"와 같은 것인가? 노동조합법 제2조에 따르면 "사용자단체"는 "노동관계 당사자"(제5호)로서 "노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체"(제3호)를 말한다.

사실 현행 노동관계법에서는 여러 경우에 "사용자단체"를 호칭하고 있지만, 그것들이 상호 간에 어떤 의미를 공유하는지/배제하는지 분명히 밝히지 않는다. 그 결과 사용자단체들은 노동정책협의나 사회적 대화 공간에서는 사용자들의 관점과 이해를 반영하기 위하여 적극적으로 행위하면서도, 노동조합을 상대로 하는 단체교섭에는 소극적인 모습을 보인다. 즉, 한쪽에서는 노동관계 당사자로 행위하면서도, 다른 쪽에서는 노동관계 당사자임을 부정하는 모순적인 태도가 방임되고 있는 것이다.

하지만 노동정책협의나 사회적 대화 공간에서 노동관계 당사자로 행위하는 사용자단체(이른바 사업주단체 또는 사업자단체)는 단체교섭 국면에서도 사용자단체로 간주되어야 한다. 이것은 권한과 책임을 조응시키는 것이다. 이에 대해서는 이전의 논의에서 상세하게 검토된 바 있으므로 여기에서는 생략하기로 한다.[118]

요컨대 사용자단체의 대표성도 근로자단체의 대표성과 마찬가지로 사회적으로 인정되는 대표성이 법적으로 승인되는 구조를 갖는다고 할 수 있다. 즉 경사노위나 최저임금위원회에 참여하는 전국적 규모의 사용자

118) 박제성, 『사용자단체론 – 사용자단체의 개념과 역할』, 무빈다방(sites.google.com/site/mubindabang), 2021 참조.

단체에 소속되어 있는 업종별 사용자단체는, 그 명칭이 사업자단체이든 사업주협회이든 혹은 전국 규모의 사용자단체의 업종별 내부조직이든 불문하고, 업종별 단체교섭 연석회의에 참여할 수 있는 대표성이 인정된다고 할 것이다.

2. 상설기구 혹은 비상설기구?

노동조합법 제30조 제3항에 따르면, "국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다."

이것은 노력의무이다. 교섭이 이루어지지 않았다고 해서 국가 등을 상대로 손해배상이나 의무이행을 청구할 수 있는 것은 아니다. 하지만 노력의무도 엄연히 법적 의무이다. 그러므로 국가 등이 단체교섭의 활성화를 위해서 아무런 노력도 하지 않고 있으면 위법한 상태가 발생하는 것이다.

그러므로 이 규정에 근거하여 노동관계 당사자의 일방 또는 쌍방은 국가 등에 대하여 단체교섭의 활성화를 위하여 적극적인 지원과 개입을 요청할 수 있으며, 또한 국가 등은 단체교섭의 활성화를 위하여 적극적인 의지를 갖고 노사관계에 개입하고자 할 수 있다.

그러한 차원에서, 노동관계 당사자는 업종별 단체교섭 연석회의의 소집을 국가 등에 대하여 요청할 수 있으며, 그러한 요청이 있는 경우에 국가 등은 이에 적극적으로 화답해야 할 의무가 있다고 할 것이다. 또한 노동관계 당사자로부터 그러한 요청이 없더라도 국가 등은 단체교섭의 활성화를 위하여 직권으로 업종별 단체교섭 연석회의를 소집할 수 있다 할 것이다.

이러한 설명은 업종별 단체교섭 연석회의를 필요할 때마다 소집하는 비상설기구로 이해하고 있다는 점을 의미한다. 다만 비상설적 성격은 실제의 교섭과 관련한 것으로만 되어야 할 것이다. 교섭의 원활한 진행을 위해서는 사전에 조사·연구가 필요한데, 이러한 기능은 상설로 해 둘 필요가 있다.

3. 단체협약의 성립

업종별 단체교섭 연석회의에서 노사가 교섭한 끝에 단체협약을 체결할 수 있다. 그런데 노사 어느 쪽이든 대표성을 갖는 단체가 복수로 존재할 수 있다. 이런 경우에 단체협약은 어떻게 체결될 수 있을까? 몇 가지 방안을 생각해 볼 수 있을 것 같다.

첫째, 각 노동조합과 각 사용자단체가 각 1표씩 의결권을 행사해서 각각의 과반수로 의결하는 방식이다. 예를 들어 세 개의 노동조합과 세 개의 사용자단체가 연석회의에 참석한다면, 최소한 두 개의 노동조합과 두 개의 사용자단체의 동의가 있을 때 협약이 체결되도록 하는 방식이다. 그런데 이 방식은 노동조합이 두 개 있고 둘 사이에 의견 합치가 안 되면 협약 체결이 불가능하다. 협약이 체결되기 위해서는 사실상 두 노동조합 사이에 만장일치가 있어야 한다.

둘째, 연석회의에 참석한 모든 노사 단체들의 만장일치로 협약이 체결되도록 하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 이것은 협약의 규범력 강화에 도움이 될 것이다. 특히 협약에 만인효를 부여한다고 할 때, 만장일치 방식은 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 다만, 이 경우에는 비토권에 대한 대책이 있어야 할 것이다. 단 하나의 단체라도 반대하기만 하면 협약의 체결이 불가능해지기 때문이다.

셋째, 프랑스의 방식을 참고할 수 있을 것이다. 프랑스에서는 노사협의회 근로자위원 선거에서 각 노동조합이 획득한 득표율을 가지고 대표성을 판단한다. 즉 업종별 교섭에 참여하기 위해서는 해당 업종의 사업(장)들에서 행해진 노사협의회 선거에서 획득한 득표율을 합산하여 8% 이상이 되어야 한다. 근로자위원의 임기가 4년이기 때문에 사업(장)별로 선거는 4년에 한 번씩 행해진다. 따라서 해당 업종에서 4년 동안 행해진 사업(장)별 선거 결과를 모두 더하면 해당 업종에서 각 노동조합의 대표성이 나온다. 일단 그렇게 합산한 득표율이 8%를 넘는 노동조합만 업종별 교섭에 참여할 수 있다. 그렇게 해서 교섭에 참여한 노동조합들 중에서 단체협약에 서명한 노동조합들의 대표성(득표율)이 합계 30% 이상이 되어야 단체협약이 체결된다. 예를 들어 20%를 득표한 노동조합(A)과 15%를

득표한 노동조합(B)이 함께 협약안에 서명하면 협약이 체결된다. 단, 이때 대표성이 합계 50% 이상이 되는 노동조합들이 거부권을 행사하면 협약의 체결이 무산된다. 예를 들어 A노조(20%)와 B노조(15%)가 협약안에 서명했는데, C노조(30%)와 D노조(25%)가 거부권을 행사하면 협약의 체결은 무산된다. 프랑스 업종별 단체교섭은 <8%-30%-50%> 룰이다.

이 방식을 업종별 단체교섭 연석회의에 적용하려면 현행 노사협의회 근로자위원 선출 방식을 개편해야 한다. 그러기 위해서는 우선 과반수 노조 위촉제도를 폐지하고 전부 근로자들의 직접선거로 선출해야 한다. 선거 결과는 노동부 또는 노동위원회에 보고하도록 해야 한다. 근로자위원의 임기가 3년이므로 3년마다 선거 결과를 합산하여 대표성 판단의 기준으로 삼는다. 다만 연석회의에 참석하는 노동조합은 득표율에 좌우되지 않고 총연합단체의 산하단체인 것으로 충분하기 때문에, 선거 결과는 협약의 체결 및 거부권 행사요건으로만 활용될 것이다. 그래서 예컨대 노사협의회 근로자위원 3년 치 선거 결과를 합산하여 30% 이상이면 협약을 체결할 수 있고, 50% 이상이면 거부권을 행사할 수 있도록 하는 것이다.

넷째, 각 노동조합은 단독으로 해당 대표단위의 근로자 전체를 대표하는 대표성을 갖는 것이기 때문에, 교섭에 참여한 노동조합 중 하나의 노동조합에 의한 협약 서명만으로도 협약은 유효하게 체결된 것으로 간주하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 최저임금위원회에서 어느 하나의 노동조합이 퇴장하더라도 남아 있는 하나의 노동조합이 의결에 참여하면 유효하게 의결된 것으로 보는 관점과 일맥상통한다 할 것이다.[119]

4. 단체협약의 효력

업종별 교섭 연석회의에서 체결된 업종별 단체협약의 효력은 어떻게 되는가? 업종별 협약은 협약당사자인 노동조합의 조합원에게 차등적 보호를 부여하는 것이 아니라, 협약당사자인 사용자단체의 구성원인 사용

119) 최저임금법 제7조에 따르면, "위원회의 회의는 […] 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결"(제3항)하며, 이때 "근로자위원과 사용자위원 각 3분의 1 이상의 출석이 있어야 한다."(제4항)

자를 구속하는 데 그 본래적 의의가 있다. 사용자가 협약에 구속되지 않으면 협약당사자인 노동조합의 조합원이라고 할지라도 협약은 적용되지 않으며, 반대로 사용자가 협약에 구속되면 조합원 여부와 무관하게 사용자와 고용관계에 있는 모든 근로자에게 협약은 적용되는 것이다.

이러한 법리는 노동조합의 대표성 개념과 관련되어 있다. 노동조합의 대표성은 그 구성원(조합원)만을 향한 대표성(Membership)이 아니라, 대표성이 호출되는 단위에 속해 있는 근로자 전체를 향한 대표성(Representation)이다. 대표성이 호출되는 단위(대표단위)를 구성하고 있는 근로자공동체는 마치 하나의 법인(사단)으로 의제되고, 노동조합은 해당 근로자공동체의 기관으로 간주된다고 할 수 있다. 이것은 마치 이사가 법인의 기관으로서 법인을 대표하는 것과 같다. 기관인 이사의 행위가 법인 자신의 행위로 간주되는 것처럼, 기관으로서의 노동조합의 행위는 의제된 법인으로서의 근로자공동체 자신의 행위로 간주되는 것이다.

이러한 대표성 개념은 노동조합이 체결한 단체협약이 그 구성원의 범위를 넘어 노동조합이 대표하는 단위의 모든 근로자에게 적용되는 만인효(erga omnes)를 갖게 되는 규범적 근거로 작용한다.

즉 업종별 단체교섭 연석회의에서 교섭되고, 체결된 단체협약은 협약당사자인 사용자단체의 구성원인 사용자와 고용관계를 맺고 있는 모든 근로자에게 적용된다.[120]

120) 이와 관련하여 파견·용역·사내하청 등 원하청관계를 어떻게 처리할 것인지 문제될 수 있다. 원청사업과 하청사업이 하나의 사용자단체에 가입하고 있다면 업종별 협약이 공히 적용될 것이기 때문에 별로 문제가 없다. 그러나 원청사업만 사용자단체에 가입하고 있는 경우에는, 하청사업에도 해당 업종별 협약을 적용하는 것이 필요한지, 한다면 어떤 경로를 통해서 할 수 있는지가 문제된다. 원청사업주를 하청근로자에 대해서도 업종별 협약의 적용의무를 부담하는 사용자로 간주하는 방안(지배력설 등), 원청사업과 하청사업을 하나의 사업으로 간주하고 그 사업의 사업주인 원청사업주를 원하청관계 전체의 사용자로 간주하는 방안(동태적 사업 개념론), 하청사업에 별도의 단체협약이 적용되지 않는 한 원청사업에 적용되는 단체협약을 하청사업에도 공히 적용하는 방안(스페인의 사례), 협약확장제도를 활용하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다. 다만 이 주제는 별도의 연구가 필요한 내용이기 때문에 이 글에서는 더 이상 자세히 다루지 않고 후속 연구를 기대하기로 한다.

참고문헌

강선희(2009),『단체협약 효력의 정당성 기초와 내용』, 고려대학교 박사 학위논문.

곽용희(2017),「그때 그시절, 96년 노동법 파동의 전모」,『월간노동법률』 2월호, 중앙경제사.

권영성(1994),『헌법학원론』, 법문사.

권혁(2013),「약정통상임금의 효력에 관한 법이론적 재검토」,『법학연구』, 54(4), 부산대학교 법학연구소, pp.203~228.

김근주(2015),「영국의 생활임금」,『노동리뷰』 2월호, 한국노동연구원, pp.16~27.

김동원・정경은・이정훈(2013),「노사자율주의와 다원주의의 한계와 발전방향: 한국 노사관계에 주는 시사점」, 조성재 외,『한국 노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』, 한국노동연구원.

김영문(2013),「강행적 근로기준법과 노사자치의 관계에 관한 일고찰 – 통상임금 산정기초에 관한 노사합의와 근로기준법을 중심으로」,『노동법논총』 제29호, 한국비교노동법학회, pp.237~286.

김유성(2005),『노동법 I. 개별적 근로관계법』, 법문사.

김황조(1995),『세계 각국의 노사관계: 그 변신과 몰락』, 세경사.

도재형(2013),「통상임금 소고」,『노동법연구』, 제35호, 서울대학교노동법연구회, pp.55~87.

박귀천(2019),「탄력적 근로시간 관련 법제 해외사례 분석: 독일」,『노동리뷰』 3월호, 한국노동연구원, pp.39~49.

박명준(2022),「노동시장 이중구조화와 노사관계의 균열 및 갈등: 해법으로서 '비제도적 사회적 합의모델'」,『노동리뷰』 11월호, 한국노동연구원, pp.9~26.

박제성(2020),「사용자단체의 역할 : 정직한 사용자 보호하기 – 단체협약

의 만인효를 위한 규범적 논의」, 이정희 외, 『사용자단체 의의와 역할』, 한국노동연구원, pp.10~64.

박제성(2021), 「단체협약의 만인효를 위한 규범적 논의」, 『노동리뷰』 6월호, 한국노동연구원, pp.7~17.

_____(2021), 『사용자단체론 – 사용자단체의 개념과 역할』, 무빈다방(sites.google.com/site/mubindabang).

_____(2022), 『동태적 사업 개념-노동법상 사업 개념의 재검토』, 한국노동연구원.

_____(2022), 「집단적 근로조건 대등결정 원칙의 헌법적 승인」, 『노동리뷰』 2월호, 한국노동연구원, pp.93~95.

박종희(2021), 「개정 노조법의 주요 내용과 쟁점」, 『노동법학』, 제78호, 한국노동법학회, pp.131~169.

비어트리스 웹 · 시드니 웹(2018), 박홍규 역, 『산업민주주의 1』, 아카넷.

손영우(2018), 『사회적 대화 : 노동은 어떻게 프랑스 사회를 운영하는 주체가 됐나』, 이매진.

이상우 · 장영철(2007), 「영국 노사관계의 변화 : 주요 개념을 중심으로」, 『노동정책연구』 7(2), pp.197~226.

이정(2013), 「집단적 노사관계법의 변천을 통해서 본 노사자치의 특징과 한계」, 『노동법학』, 제47호, 한국노동법학회, pp.171~209.

이정희(2022), 「2021년 보건의료 산업의 노사관계평가와 전망」, 『노동리뷰』 1월호, 한국노동연구원, pp.50~62.

이정희 · 박제성 · 손영우 · 전인 · Melanie Simms · Peter Sheldon · Edoardo Della Torre(2020), 『사용자단체 의의와 역할』, 한국노동연구원.

이종수 · 곽상신 · 어지연 · 여미정(2022), 『2022년 영화근로자 표준보수지침 연구』, 영화진흥위원회.

이창근 · 이정희 · 허인(2018), 『초기업단위 교섭실태와 시사점』, 전국민주노동조합총연맹.

전인 · 이정희(2021), 「한국의 사용자단체 : 새로운 가능성」, 『노동리뷰』 6월호, 한국노동연구원, pp.33~55.

최은화(2016), 「한국영화 스태프(staff) 경력인증 시스템 구축에 관한 소

고」, 영화진흥위원회.
최인이(2014), 「영화산업노동조합의 노동조합 전략 분석 : 외적 연합을 중심으로」, 『민주사회와 정책연구』, 통권 27호, 한신대학교 민주사회정책연구원, pp.172~207.

BNC(2014~2020), La négociation collective: Bilan & Rapport. Direction générale du travail. ministère du travail de l'emploi et de l'insertion.
Card, D.(2001), "The Effect of Unions on Wage Inequality in the US Labor Market," *ILR Review* 54(2), pp.296~315.
CCNEAC(2018), "Règlement intérieur de la Commission Permanente Paritaire de Négociation et d'Interprétation (CPPNI) créée par l'accord de révision du 4 avril 2018."
Clark, D.(2022), Collective agreement coverage in the UK 1996-2001, by sector. https://www.statista.com/statistics/287297/uk-collective-agreement-coverage/#statisticContainer
Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2022), Trade Union Membership, UK 1995~2021: Statistical Bulletin.
DGT(Direction générale du travail)(2021), "Mesure d'audience de la représentativité patronale 2021." https://travail-emploi.gouv.fr/dialogue-social/la-representativite-syndicale-et-patronale/article/mesure-d-audience-de-la-representativite-patronale-2021 (2022. 8. 17. 열람)
Dickens, L. and M. Hall(2003), "Labour Law and Industrial Relations: A new settlement?," in P. Edwards(ed.), *Industrial Relations, Theory and Practice*, Oxford: Blackwell Publishing, pp.124~156.
Emmanuel Dockès(2015), "Préface" à Josépha Dirringer, *Les sources de la représentation collective des salariés*, Paris, LGDJ.
EPNL(Enseignement privé non lucratif)(2021), "Réglement intérieur CPPNI EPNL et CPR EPNL," révisé en CPPNI le 18 janvier

2021.

Erhel, Christine(2021), “Reforms and New Challenges for Work and Employment in France: Social dialogue under pressure,” in Daniel Vaughan-Whitehead et al., *The New World of Work: Challenges and opportunities for social partners and labor institutions,* ILO.

Ewing, K., J. Hendy, and C. Jones(eds.)(2016), *A Manifesto for Labour Law: towards a comprehensive revision of workers' rights*, Institute of Employment Rights.

Ewing, K., J. Hendy, and C. Jones(eds.)(2018), *Rolling out the Manifesto for Labor Law*, Institute of Employment Rights.

Farber, S., D. Herbst, I. Kuziemko, and S. Naidu(2018), “Unions and Inequality over the Twentieth Century: New evidence from survey data,” *NBER Working Paper* No. 24587, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Freyssinet, Jacques(2017), “Social Dialogue in the Shadow of the State in France,” in Igor Guardiancich and Oscar Molina(eds.), *Talking through the Crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*, ILO.

Gautié, J., J. Schmitt, G. Bosch, G. Mason, K. Mayhew, W. Salverda, and N. Westergaard-Nielsen(2009), *Low-Wage Work in the Wealthy World*, New York: Russell Sage Foundation.

Gérard Aubin, Jacques Bouveresse(1995), *Introduction historique au droit du travail*, Paris, PUF.

Gérard Lyon-Caen(1995), *Le droit du travail. Une technique réversible*, Paris, Dalloz.

Hayter, S.(2015), “Unions and Collective Bargaining,” in J. Berg.(ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building just societies in the 21st century*, 95~122, Cheltenham and Geneva: Edward Elgar and ILO.

Hayter, S. and B. Weinberg(2011), “Mind the Gap: Collective bargaining

and wage inequality," in S. Hayter(ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for Social Justice,* 136~186, Cheltenham and Geneva: Edgar Elgar and ILO.

HCDS(2021), "Présentation de la mesure d'audience syndicale au niveau national et interprofessionnel". https://www.elections-professionnelles.travail.gouv.fr/documents/20181/150494/Mesure-NI-2021-MARS-vdef.pdf/c6cecc77-4df5-43a3-a3a5-4a4a51e73022 (2022. 8. 17. 열람)

Hyman, R.(2003), "The Historical Evolution of British Industrial Relations," in P. Edwards(ed.), *Industrial Relations: Theory and Practice*, 2nd ed. Oxford: Blackwell Publishing, pp.37~57.

ILO(2008), *Global Wage Report 2008/09 Towards policy coherence: Minimum wages and collective bargaining*, International Labour Office.

Jacques Le Goff(2004), *Du silence* à *la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830* à *nos jours,* Rennes, PUR.

Jaumotte, F. and C. Buitron(2015), "Inequality and Labor Market Institutions," IMF staff discussion note.

Jobert, Annette et Jean Saglio(2004), "Ré-institutionnaliser la négociation collective en France," Travail et Emploi, n° 100, octobre 2004, pp.113~127.

Kennedy, L.(2018), *Tackling Inequality: The role of trade unions*, Centre for Labour and Social Studies.

Labour Party, "Labour sets our plans for Fair Pay Agreements to deliver New Deal for Workig People" (2021. 9. 24.).

Labour Party(2017), "For the many not the few," The Labour Party Manifesto 2017.

Larché, Jacques(1982), "Rapport sur le projet de loi relatif à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail," *Annexe au procès-verbal de la séance du 30 sêtembre*

1982, Sénat.

Laroque, Pierre(1934), “Rapport sur la faiblesse du droit conventionnel du travail et des organisations syndicales,” Conseil national économique.

Laurent Gamet(2020), “L’autonomie collective”, *Droit social*, n° 5, Mai.

Machu, Laure(2016), “Front populaire: le temps des conventions collectives,” *Le journal CNRS*, 24 juin 2016. https://lejournal.cnrs.fr/billets/front-populaire-le-temps-des-conventions-collectives (2022. 8. 5. 열람)

McCarthy, W.(1992), “The Rise and Fall of Collective Laissez Faire,” in William McCarthy(ed.), *Legal Intervention in Industrial Relations: Gains and losses*, Oxford: Basil Blackwell.

Michelet, Valérie(2018), “Attributions et composition de la Commission nationale de la négociation collective, de l’emploi et de la formation professionnelle : publication du décret,” *centre-inffo.fr*, 28 décembre 2018. https://www.centre-inffo.fr/site-droit-formation/actualites-droit/attributions-et-composition-de-la-commission-nationale-de-la-negociation (2022. 4. 13. 열람)

MT(Ministère du travail, du plein emploi et de l’insertion)(2022), “Transmission à la DGT de l’adresse de la commission permanente paritaire de négociation et d’interprétation”. https://travail-emploi.gouv.fr/dialogue-social/negociation-collective/article/transmission-a-la-dgt-de-l-adresse-de-la-commission-permanente-paritaire-de (2022. 8. 5. 열람)

MT(2020), “La restructuration des branches professionnelles”. https://travail-emploi.gouv.fr/dialogue-social/negociation-collective/article/la-restructuration-des-branches-professionnelles (2022. 8. 5. 열람)

Nadal, Sophie(2002), “Contribution à l’étude de l’extension des conventions collectives de travail,” Le Droit Ouvrier, septembre 2002, pp.423～435.

Pierre Legendre(1999), *Sur la question dogmatique en Occident*, Paris, Fayard.

Pierre Rosanvallon(1998), *La question syndicale*, Paris, Hachette Littérature.

Porta, Jérôme(2018), "La branche professionnelle : déconstruction et restruction", Colloque de l'Institut du Travail de Bordeaux 2 mars 2018, Le Droit Ouvrier, n° 842, septembre 2018, pp.1~17.

Rubery, J. and P. Edwards(2003), "Low Pay and the National Minimum Wage," in P. Edwards(ed.), *Industrial Relations: Theory and Practice,* 2nd ed. Oxford: Blackwell Publishing.

Stockhammer, E.(2013), "Why Have Wage Shares Fallen? An Analysis of the Determinants of Functional Income Distribution," in M. Lavoie and E. Stockhammer(eds.), *Wage-led Growth: Advances in Labour Studies,* Palgrave Macmillan, London, pp.40~70.

Syndeac(2022), "Rapport de branche: Entreprises Artistiques et Culturelles," *Activité 2019~2020,* Audiens.

Woll, Cornelia(2006), "La réforme du MEDEF: Chronique des difficultés de l'action collective patronale," *Revue française de science politique* 56(2), pp.255~279.

국가물류통합정보센터, https://www.nlic.go.kr/

행정안전부 국가기록원 웹사이트, https://www. archives.go.kr/

OECD STAT, https://stats.oecd.org/

◈ 執筆陣

- 이정희(한국노동연구원 연구위원)
- 박제성(한국노동연구원 선임연구위원)
- 박종식(한국노동연구원 연구위원)
- 손영우(경제사회노동위원회 전문위원)

업종별 단체교섭 활성화 방안

▪ 발행연월일	2022년 12월 26일 인쇄 2022년 12월 30일 발행
▪ 발 행 인	김 승 택 원장직무대행
▪ 발 행 처	**한국노동연구원** 3 0 1 4 7 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동 ☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
▪ 조판·인쇄	거목정보산업(주) (044) 863-6566
▪ 등 록 일 자	1988년 9월 13일
▪ 등 록 번 호	제2015-000013호

ⓒ 한국노동연구원 2022　　정가 8,000원

ISBN 979-11-260-0629-8

KLI
한국노동연구원

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 http://www.kli.re.kr

ISBN 979-11-260-0629-8