

| 사회적 대화 논단 |

유연하고 조정된 단체교섭체계의 전환 가능성과 그 성과

조현민 경사노위 전문위원

1. 들어가며

한국 노사관계의 도덕적 과제로서 이중노동시장 개선 및 산업경쟁력 향상 등 더 나은 우리 사회의 모습을 상징할 때 단체교섭 체계개선은 주요한 의제로 논의되어왔다. 문재인 정부 등장과 함께 노동존중사회의 구축과 양질의 일자리 창출, 노동시장 양극화 개선의 대안으로 교섭체계 개선은 필수적인 과제로 제시되었다. 그러나 실제 노동정책이나 사회적 대화의 주요한 의제로 단체교섭체계 개선은 수면위로 올라오지 못한 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고, 다양한 고용형태 속에서 단체교섭의 당사자가 누구인가에 대한 법적 다툼은 지속적으로 제기되고 있으며 최근 중노위에서는 원·하청 등 간접고용 관계에서 노동조건에 실질적 권한을 행사하는 부분에 대해 원청의 교섭의무를 인정하는 결정이 나오면서 교섭체계 변화요구는 지속적으로 사회적 관심이 될 것이 예상된다(매일노동뉴스 2021. 6. 4.).

우리나라에서 단체교섭체계의 변화가 필요하다는 사회적인 요구는 1990년대 후반부터 나타나기 시작했다. 그러한 요구는 IMF를 겪으며 세력 약화를 경험한 노동계로부터 매우 적극적으로 나타났으며, 금융, 금속, 보건의료 산업에서는 산별노조로의 조직형태 변경을 통한 산별교섭 시도가 활발하게 나타났다. 그러나 2000년대 후반 교섭체계의 변화를 주도하던 노동

계는 기업단위 이해관계를 조율하지 못하는 한계 속에서 ‘무늬만 산별’이라는 오명을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

지난 20년 동안 기업별 교섭구조의 한계와 초기업 단위 교섭체계 구축의 필요성에 대해서는 노사정이 인식을 같이 하였으나 그 대안에 대해서는 깊숙이 논의되지 못했다. 노동계는 ‘산별노조 법제화와 같은 강력한 법제도 개선을 통해 교섭체계를 변화시키고자 노력하였던 반면, 경영계는 산별교섭이 다중과업·다중교섭이라는 인식을 기반으로 교섭권의 완전한 위임을 통한 초기업 수준의 교섭체계 마련을 주문하고 있다. 정부는 단체교섭체계는 노사 자율주의 원칙으로 바라보아야 하며 이에 노사 당사자의 변화 의지에 따라 달라질 수 있다는 입장이다 (고려대 노동문제연구소, 2016).

이와 같이 노사의 입장 차이와 정부의 무관심 속에서 단체교섭체계 변화는 지지부진해 왔던 것이 현실이다. 한편, 한국의 단체교섭체계 변화는 교섭체계의 분권화라는 세계적 추세 속에서 ‘집중화’를 요구받고 있는 점에서 한국의 집중화된 교섭체계 구축이 가능한지에 대해 학계에서조차 그 의견이 분분하다. 서구 국가들에서는 1980년대 이후 시장개방, 규제완화, 경쟁, 기술혁신 등 경제적 변화와 정부의 시장 지향적 정책들이 기존 산업·업종별 단체교섭, 혹은 전국단위의 중앙교섭 구조를 분권화시킨다는 ‘구조적 단체교섭 분권화론’을 형성하였다 (Katz, 1993; Lindbeck & Snower, 2001; Schnabel, Zagelmeyer & Kohaut, 2006). 이러한 주장들 속에서 한국의 집중화된 교섭체계의 필요성은 시대에 역행하는 주장처럼 들리기도 한다.

반면 2000년대 들어 우리나라에서는 디지털 전환, 저출산 고령화 등 인구구조의 변화 등으로 인해 다양한 고용형태가 등장하고 있다. 이러한 고용구조의 변화 속에서 더 이상 낮은 조직률 및 기업 단위 교섭을 통해 노동자들의 이해대변이 어렵다는 한계 속에서 교섭체계의 변화 요구는 더욱 커지고 있다.

이 글은 현재 한국의 단체교섭체계 개선에 관해 노사주체의 상황을 살펴봄으로써 변화 가능성 및 필요성을 도출하고자 한다. 나아가 교섭체계 개선을 통해 노사정 그리고 우리 사회가 얻고자 하는 성과는 어떤 모습이 가능할지에 대해 살펴볼 것이다.

II. 교섭체계 개선을 위한 노사의 도전과 과제

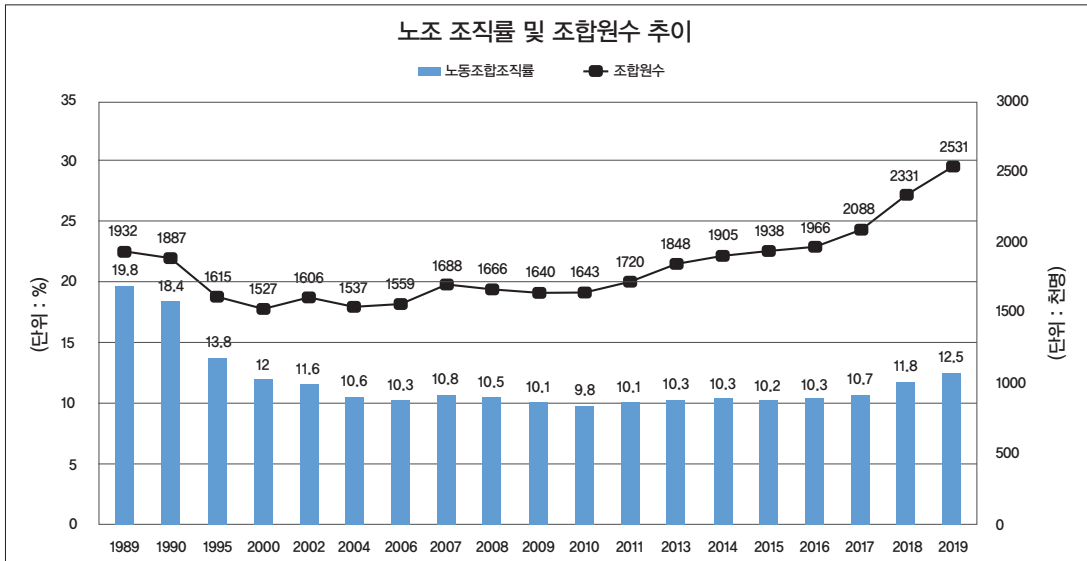
1. 노동자와 노동조합

한국 노동자와 노동조합이 기업별 교섭체계의 한계를 탈피하여 더 나은 교섭체계 구축의 당사자가 될 수 있는지, 그렇다면 그들은 어떠한 모습을 하고 있을지에 대해 탐색해 보고자 한다. 한국의 노동조합들은 기업별 교섭이 가진 제반 문제를 극복하기 위해 1990년대 중반 이래 산별교섭을 중심으로 다양한 형태의 초기업 교섭을 지속적으로 시도하고 있다. 우리나라에서는 1990년대 이전까지 주요 대기업을 비롯하여 대다수 기업들이 기업 내 정규직들을 중심으로 노동조합을 조직하고, 단체교섭도 개별 기업의 사용자와 기업별 노조 간에 행해 왔다.

그런데 이러한 노사관계 구조에 커다란 변화가 발생하였다. 1997년 말 IMF 구제금융 사태 이후 노동조합들이 기업별에서 산별로 노조 조직형태를 전환하면서 2000년대 초반 금융, 보건, 금속산업에서 산별교섭을 적극적으로 추진하였다. 최근 초기업단위 노조 조합원 수는 2006년 39.7%에서 2018년 57.9%(고용노동부, 2018)로 높아진 것으로 나타나 절대적인 수 측면에서 초기업 교섭의 형식적 가능성이 높아졌다고 할 수 있다. 또한, <그림 1>과 같이 최근에는 노동조합 조직률 또한 상승하고 있다. 2019년 기준 조합원 수는 역사상 가장 많은 수를 기록하고 있으며 조직률 또한 2015년 이후 지속적으로 상승하고 있는 것으로 나타나고 있어 향후 노사관계의 변화를 주목할 필요가 있다.

그러나 2000년대 초반 한국에서 시도된 산별교섭은 불안정한 양상으로 전개되었다. 산별 노조 결성이 확산되고 산별교섭이 시도되면서 산별교섭을 둘러싼 갈등이 크게 불거지기도 하였다. 사용자들은 이중·삼중교섭과 중복쟁의 문제를 비롯한 초기업단위 교섭의 비효율성에 강한 문제제기를 해왔으며, 노동조합들은 산별로 전환하는 것을 통해 약화되는 노동의 힘을 복원하고 그를 통해 고용안정과 양극화 극복을 지향하는 것이 바람직하다고 강조해 왔다. 이 같은 대립과 갈등의 상황은 우리나라의 불안정한 노사관계를 더욱 불안하게 하는 것처럼도 보였다.

그림 1 노조 조직률 및 조합원 수 추이



출처 : 고용노동부(2020) 노동조합 조직현황 보도자료

다행히 2008년의 이후 산별교섭과 관련한 분규는 크게 줄어들었으며, 많은 한계 속에서도 일정한 성과를 보였다. 2015년 말 기준으로 단체교섭권을 보유하고 있는 초기업 노조는 민간부문의 경우 금융노조, 금속노조, 보건의료노조, 대학노조, 전국건설기계노조가 있다. 그 외 공공부문에 우정산업노조, 담배인삼노조, 철도산업노조, 전교조, 학교비정규직노조 등이 있다.

산별 중앙교섭이 도입된 이후 단체교섭의 구체적인 변화를 보기 위해서는 해당 산업 내 노동자/노동조합의 이해가 조정되고 단체협약이 체결되었는지를 검토할 필요가 있다. 우선, 금융산업의 경우 중앙 통일교섭과 기업 지부교섭의 이중교섭구조가 형성되었다. 산별 차원에서 임금인상률까지도 합의하기도 하지만 기업 지부교섭의 역할이 크다. 보건의료산업의 경우는 단체협약 체결권은 보건의료노조 위원장에게 있지만 업종 수준 이해 조정 측면에서 실질적인 영향력을 파악하기 어려운 실정이다. 산별 중앙교섭이 가장 활성화되었던 2004년 교섭구조의 주축은 사업장(기업)교섭으로서 중앙 통일교섭은 보완적인 역할을 하였다. 금속업종 교섭은 중앙통일교섭 - 지역지부교섭 - 사업장지회교섭의 3중 교섭구조이지만 교섭의 주축은 사업장지회교섭이며, 중앙교섭과 지역지부교섭이 이를 보완하고 있다. 산별교섭의 의제에 있어서도

금융, 보건, 금속산업 모두 임금결정은 여전히 기업별 지부 또는 지회에서 결정되고 있다.

그럼에도 금융, 보건, 금속산업에서 공통적으로 산별교섭의 활성화와 회복을 시도하기 위한 움직임이 나타나고 있다. 특히, 산별교섭을 주도한 금융, 보건, 금속 산업 모두에서 정규직과 비정규직 간 격차 완화에 대한 산별협약 체결과 시행이 나타나고 있다. 금융노조는 비정규직의 임금인상률을 정규직의 두 배로 올리도록 하는 교섭요구를 지속해 왔으며, 2021년에도 정규직은 4.3% 저임금직군은 8.6%로 요구안을 확정하였다. 보건의료노조는 비정규직의 정규직 전환, 인력확충을 통한 주52시간 상한제 준수, 신규간호사 교육제도 개선, 산별임금체계 모색을 위한 노사 공동연구 추진 등에 합의하였다. 금속노조는 2018년 산별교섭 제도화와 사회양극화 해소를 위한 산별임금체계 쟁취를 전면에 내세우고 산별노조의 연대성을 바탕으로 양극화를 해소하고자 하는 의지를 분명히 밝혔다.

이러한 현재의 기존 산별노조들의 변화는 2016년 성과연봉제 도입과정에서 나타난 금융 산별교섭의 중단, 보건의료사용자협회의 해체와 교섭 중단, 핵심 대기업이 참여하지 않는 산별교섭의 한계를 가지고 있는 금속산업의 교섭에 대한 불만족의 시선 속에서 주목받지 못해 왔다. 산별교섭을 행하는 보건, 금속, 금융 산업 노동조합에 대한 우리의 시선은 독일이나 유럽의 1980년대 이전 산별교섭체계가 정답인양 비교하여 평가하는데 그쳐 있다. 특히, 노동계는 교섭체계 변화에 유럽의 분권화 되기 이전 산별교섭을 위해 추격하고 있는 것처럼 보인다. 과연 한국의 교섭체계의 변화가 유럽의 산별교섭을 향하는 것이 가능한지, 노사 그리고 우리사회에 어떤 이점을 줄 수 있는지에 대해 다시 고민해 볼 필요가 있다.

다른 한 축으로 교섭체계 변화의 측면에서 새로이 등장하는 노동조합들이 주도하는 초기 기업 교섭이 진행되고 있다. 이러한 노동조합들은 기존 기업별 교섭체계의 역사를 가지고 있지 않은 상태에서 초기업 수준에서 산업 내 질서를 형성하고 있다. 대표적으로 학교 비정규직, 건설산업, 배달산업, 택시업종, 공공연구분야, 언론업종 등에서 활발하게 나타나고 있다. 이들은 정부를 사용자로 하거나 동일한 원청의 영향권 하에 있는 등의 요인으로 기업단위를 넘어서 사용자의 영향 범위를 기준으로 한 단체교섭의 효과성이 큰 이유로 직종이나 지역 단위에서 근로조건을 유사하게 설정하여 노동력 공급을 통제하는 방식으로 사용자에게 대응하는 것이 단결과 교섭에 유리한 측면이 있다. 그럼에도 이들의 초기업 교섭이 왜 어떻게 형성되어

가는지 향후 안정적으로 발전이 가능한지에 대해서는 좀 더 연구가 필요하다.

주목해 봐야 할 점은 이들이 산업 또는 직종별 노동시장의 통제를 중심으로 초기업 수준의 단체교섭 및 단체협약을 맺어 나가는 성과를 보이고 있다는 것이다. 타워크레인업종의 경우 전국수준의 임금을 표준화하였으며, 플랜트건설업종에서는 직종별 임금체계를 형성하고 있다. 또한 이들은 때로는 기업·지역단위 보충교섭을 허용함으로써 다양한 방식으로 업종·지역 내 규율을 만들어가고 있다. 또한 고용보호, 도급구조, 비정규직 채용 등 노동시장 내 고용 이슈, 노동시간, 휴일·휴가 등 노동조건, 노동조합 활동 등에 대해서도 초기업 교섭을 통해 제도를 만들어 나가는 모습을 보인다. 향후 이들의 산업·업종 및 지역 수준의 초기업 교섭이 지속가능하기 위해서는 임금 및 근로조건 뿐 아니라 숙련 그리고 사회보장까지 모두 포괄하는 교섭의 틀을 만들어 나가야 할 필요가 있으며, 이들이 그러한 방향으로 나아가고 있는지에 대해서는 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

나아가, 고용형태의 다양화 속에서 다양한 형태의 노동자 단체들을 주목해 볼 수 있다. 준노조로 일컬어지는 단체들로 협동조합, 유니온, 자조모임 등 다양한 이해대변체들이 등장하고 있으며 노동조합 전략의 유연화 및 전략적 방향과도 관련되어 있다. 간접고용, 특수고용, 플랫폼 노동 등 비정형적인 노동이 늘어나고 있는 상황에서 기존의 노동조합 방식으로 조직화를 하는 것은 어려워졌다. 이는 파편화된 고용형태에서 사용자를 특정하기 어려운 한계, 작업장이 아닌 온라인 플랫폼을 통한 노무제공, 노조법상 노동자로서의 불명확한 해석 등의 노동과정의 변화와 관계가 있다.

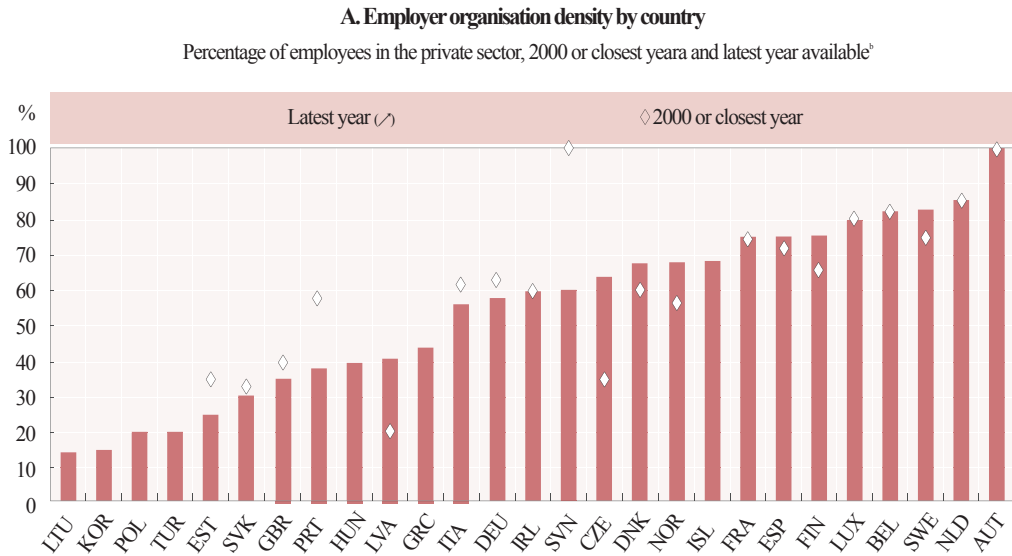
노조 아닌 다양한 이해대변체들은 결국 은폐된 노동자들이 고용형태 변화에 따라가지 못하는 노동법 체계 속에서 우회하는 조직화의 방안으로 불가피하게 나타나고 있는 것으로 볼 수도 있다. 이에 우리는 교섭체계 변화에서 새로이 등장하는 이해대변체들과 이들의 교섭을 바탕으로 더 나은 교섭체계 구축의 필요성과 성과에 대해 관심을 가져야 한다.

2. 사용자와 사용자단체

교섭구조 변화에 있어 교섭 상대방의 측면에서 사용자와 사용자단체는 중요하다. 우리나라

라는 노조 조직률뿐 아니라 사용자단체 조직률도 다른 나라에 비해 매우 낮다. <그림 2>와 같이 유럽 대부분의 나라들에서 사용자단체 조직률이 50%를 넘어서고 있으며 다른 나라들도 30~40%를 나타내고 있는데 반해 우리나라는 10% 초반으로 나타나고 있다.

그림 2 OECD 주요국의 사용자단체 조직률



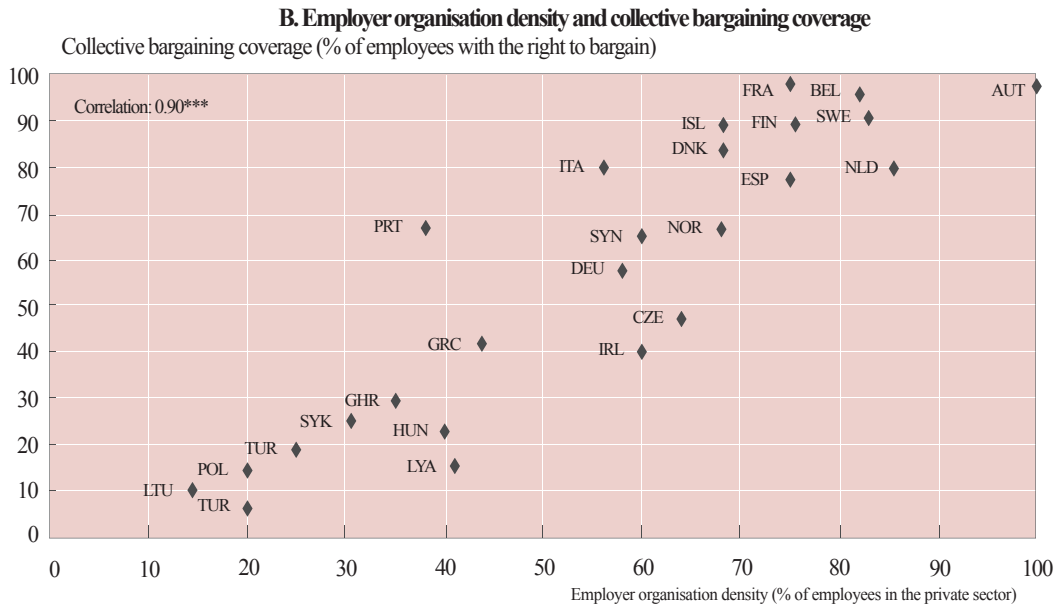
Source: Panel A: J. Visser, ICTWSS Database version 5.1. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam. September 2016, administrative data provided by national authorities for the Czech Republic, Finland, the Netherlands, Norway and Sweden and OECD estimates based on the third Eurofound European Company Survey (ECS 2013) for Iceland.

출처 : OECD(2017) OECD employment Outlook

특히, 교섭체계 변화에 있어 사용자단체의 조직률을 살펴보는 것은 중요하다. 그 이유는 사용자단체조직률이 단체협약 적용률과 상관관계가 매우 높게 나타나고 있기 때문이다. <그림 3>과 같이 단체협약 적용률과 사용자단체의 조직률은 0.9의 상관관계를 보여준다. 이는 결국 단체교섭 체계 변화와 그에 따른 단체협약 적용률의 확대를 위해서는 사용자단체의 조직률을 제고할 필요가 있다는 것을 명백히 보여준다.

우리나라의 국가수준 사용자단체는 한국경영자총협회(이하 경총)와 대한상공회의소(이하 대한상의)가 대표적이다. 그 중에서도 노사관계 관련해서는 경총이 주도적인 역할을 수행하고 있다. 업종과 지역 수준에서 살펴보면, 보건의료업종 사용자단체의 해체로 현재는 금속업종과

그림 3 사용자단체 조직률과 단체교섭 포괄범위



출처 : OECD(2017) OECD employment Outlook

금융업종에서 사용자단체가 존재하며 지역수준의 10개의 지방경총이 활동을 하고 있다. 한국의 경우 사용자단체의 포괄성이 매우 낮게 나타날 뿐 아니라 그 대표성이 낮아 향후 제고가 요구된다. 한국경총·지방경총의 홈페이지와 전화를 통한 조사결과, 회사법인 수 대비 한국경총의 조직률은 0.79%이며, 지방경총 가운데 제주(3.62%)가 가장 조직률이 높았으나 회사법인 수(149,198개)가 가장 많은 서울 경총의 조직률이 가장 낮은 것으로 나타났다(박성국, 2019).

2006년과 2007년에 각각 설립된 금속사용자단체와 보건의료사용자단체는 산별노조의 집단행동과 산별교섭 요구에 대응하는 과정에서 설립되었다. 이들은 서구의 사용자들이 자발적으로 공동의 대응을 목적으로 사용자단체를 설립한 것과 상이한 목적으로 설립된 것이다. 금속사용자단체는 대외적으로 노조의 사용자단체 설립 요구에 응하며 설립되었으며 중앙교섭의 틀을 만드는 것처럼 보였으나 실질적으로 권한이 있는 대기업은 중앙교섭에 응하지 않았으며 사무국은 노무법인에 외주화하는 모습을 보였다. 보건의료사용자단체 역시 노조의 사용자단체설립요구를 충족시키는데 목적이 있었을 뿐 내부조직이 갖추어지지 않았고 사무국 또한 존

재하지 않았다. 금융산업 사용자단체는 2000년 산별교섭이 시작된 후 10년 뒤인 2010년 3월에 설립되었다. 금융업종에서는 2000년에 나타난 집단교섭의 비효율성을 극복하기 위해 은행연합회가 교섭권을 위임받는 방식으로 산별교섭이 시작되었고 연합회 내에 전문부서를 신설하였다. 그 과정에서 각종 교섭단위(대대표교섭, 대표교섭, 간사회의, 지부교섭)등을 운영하며 교섭의제의 집중과 분산 등을 실험해 왔다. 금융산업 사용자들은 산별교섭의 현실을 인정하고 이를 활용하고자 했다는 점에서 한발 나가가고 있는 것으로 평가되며, 2016년 성과연봉제 도입과정에서 산별교섭의 중단이 있었으나, 다시 재개되어 상대적으로 사용자단체의 역할이 확장되고 있는 사례로 보인다.

초기업 교섭이 활성화 되고 있는 부문에서 사용자단체의 설립과 그 역할은 교섭체계 변화에 있어 더욱 중요하다. 사용자단체의 조직률을 결정하는 대표적인 변수는 강력한 노조의 존재, 초기업 교섭과 관련된 제도, 친노동정부의 정치적 이념과 정책 등 이다(전인, 2019). 반면, 한국의 경우 노동조합 조직력이 사용자단체 구성을 강제할 만큼 강력하지도 못하고, 사용자단체의 개념과 역할에 대한 논의도 진행되지 않아왔으며, 초기업 교섭 관련 제도 또한 미비한 상황에서 사용자단체의 조직률이 낮은 것은 당연한 것처럼 보이기도 한다. 사용자단체의 조직률은 노조 조직률과 더불어 단체협약 적용률과의 상관관계가 높기 때문에 초기업 단위 교섭 활성화와 단체협약 적용률 확대를 꾀하기 위해서는 사용자단체의 조직과 활동의 활성화가 매우 중요하다.

새로이 등장하는 초기업 교섭 분야에 형성된 사용자단체에 주목해 볼 필요가 있다. 한국 타워크레인임대업협동조합과 플랜트 건설분야의 지역별 사용자 협의회는 초기업 수준 노동조합의 교섭에 응하면서 표준협약을 체결하여 전국 단일 또는 지역단위 임금을 일률적으로 정하고 근무시간과 휴게·휴식 나아가 안전문제와 교육훈련까지도 중앙단위에서 규율하는 모습을 보이고 있다. 학교비정규직연대회의의 교섭상대방으로 전국 시도교육감협의회는 노동관계 관련이슈에 대한 이해관계자들과의 공식 비공식 협의를 수행하고 나아가 단체교섭의 당사자로서 임금과 노동조건 등에 관한 규범형성과 이해관계 조정을 해 나가고 있다. 이러한 전국 시도교육감협의회는 기존 사용자단체처럼 고용노동부로부터 설립허가증을 교부받은 사용자단체가 아니면서도 실질적으로 전국단위 중앙교섭을 관장하는 사실상 사용자단체로 역할을 수행하고 있어, 사용자단체의 역할이 제도적 유연성을 바탕으로 활성화 될 수 있음을 보여준다(이

정희 외 2020).

향후 교섭체계 변화에 있어 사용자단체 측면에서 중요한 점은 노동조합의 초기업 수준의 교섭요구에 응할 사용자단체의 역할 활성화가 요구된다는 점이다. 노동법에서 단체교섭 수인의 의무자로 사용자단체의 역할을 매우 좁게 규정하고 있어 현재 한국에서는 사용자단체가 자발적으로 교섭에 응할 유인이 크지 않다. 반면, 전국 수준에서 다양하게 나타나고 있는 초기업 교섭과정에서 교섭에 응하지는 않고 있지만 사용자단체로서 역할을 수행할 수 있는 사업자단체가 다수 존재하고 있는 것으로 나타났다(이정희 외, 2017).

따라서 초기업단위 단체교섭의 당사자로 사용자들의 '연합'을 촉진하기 위해 이들 조직이 각종 정부위원회에 참여하여 국가 정책에 개입하는 '권한'을 부여한 만큼 이들이 노동관계, 즉 단체교섭에서 당사자로서 참여하는 '책임'도 함께 부여 할 필요가 있다. 다만 그 방식은 법률에 의한 강제 뿐 아니라 노사의 자발성 속에서 교섭이 이루어지는 방안을 고민해야 할 것이다. 구체적으로 산업정책 및 노동정책의 많은 부분이 국가 주도성을 벗어나지 못하는 현실 속에서 사용자가 교섭에 임하는 것만으로 교섭체계 변화의 성과를 내기는 어렵다. 이에 노사 중심의 산업 및 노동정책으로의 전환과 더불어 사용자단체의 책임을 강조하는 방향의 제도개선이 필요하다. 이를 위해 노사 상생의 측면에서 사회적 대화 과정을 통해 초기업 수준의 교섭 주체들의 사회적 협의 참여와 권한 확대를 꾀하는 것은 중요한 과제이다.

III. 유연하고 조정된 교섭체계의 모색과 그 성과

1. 2000년대 산별노조 전환과 산별교섭 추진의 한계

살펴본 환경요인과 노사주체의 현황을 통해 우선 한국에서 나타난 기존 조직노사 중심의 교섭체계 변화에 대해 살펴보도록 한다. 한국에서 교섭구조 변화는 서구에서 나타난 '산별교섭'의 모습을 상정한 채 논의가 지속되었다. 한국에서 산별 노조는 외환위기 이후 구조조정과 노동시장 유연화가 진행되면서 고용 불안정에 대한 근로자와 노동조합의 불안이 증가하면서 기업별 노조의 산별노조 전환과 산별교섭 추진이 본격화 되었다(배규식 외, 2004). 이는 노동

조합이 한국의 짧은 노사관계 역사 속에서 서구의 우수한 제도를 모방하는 ‘추격’ 전략을 선택한 것으로 가장 손쉬운 선택이었다.

1990년대 말 외환위기 이후 한국에서 기업별 노조가 산업별 노조로 전환하면서 산별교섭이 추진되었고 산별교섭에 관한 논의는 여러 측면에서 나타났다. 한국의 산별교섭은 국가나 산업에서 지배적인 정치·경제·사회·문화적인 환경이 사용자 및 노동조합의 단체교섭에 대한 선호도에 영향을 주는 속에 노사의 전략적 선택이 산별교섭을 구축하게 되었다(정주연, 2009). 여기에서 정부는 직접적인 당사자이기보다는 노사의 선호도와 선택에 영향을 미치는 정치적·법적 환경을 조성하는 역할을 담당해 왔다.

한편, 한국의 산별교섭은 서구에서 발전된 산별교섭과는 다른 모습이라는 점이 밝혀졌다(이주희, 2003). 이러한 연구들은 한국에서 나타난 산별교섭은 선진국과 달리 높은 조직률을 가진 포괄적 산별노조가 부족하고, 사용자단체가 미비하며, 단체협약 효력확장 기제의 미흡 등과 같은 조직적·제도적 조건이 미비한 상황에 주목하여 향후 산별교섭의 지속성과 관련하여 다소 어두운 전망을 내놓고 있다.

이러한 기존 한국의 산별교섭에 관한 기존 논의는 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, 한국적 맥락에서 산별교섭구조의 시스템적 정합성을 논하는데 치우쳐 진행되었으며, 산별교섭을 통한 구체적인 노사관계 변화의 내용에 대해 대안을 제시하는 데까지 나아가지 못했다. 특히, 노동계는 ‘대산별 전환’의 표어를 통해 금융, 금속 등의 산업에서 산별노조로의 전환을 통해 강력한 노동조합의 힘을 바탕으로 산업 내 노동자의 몫을 늘리는 방식의 성공모델을 추구했다. 그러나 막상 산별교섭 과정에서 문제는 노동계 내부의 이해관계 차이를 좁히지 못한 데서 나타나기도 해 한계가 나타났다.

둘째, 산별교섭구조를 통한 노사관계 및 노동시장의 변화에 대한 구체적인 상을 가지고 있지 못하였다. 산별교섭 구조로의 전환을 통해 산별교섭을 시도한 금융, 금속, 보건 산업에서는 모두 기업별 교섭체계를 기반으로 한 내부노동시장이 발달해 왔고 각 기업별 수준에서의 차이가 크게 존재하고 있었다. 기존의 산별노조들은 이러한 차이 속에서 기업수준의 요구를 어떻게 조정해 낼지, 산업 수준에서 이러한 이해를 어떤 방식으로 조정하고 공통된 기준을 만

들어 낼지에 대해서는 비전을 가지고 있지 못하였다.

셋째, 산별노조 건설과 산별교섭체계 구축이라는 거대 담론 속에서 교섭체계 변화에 대한 과정에 대한 노사의 공감을 형성하지 못했다. 산별노조 건설을 통한 산별교섭체계 구축은 노동계에서 매우 적극적으로 논의되어 왔다. 그러한 이유로 산별교섭의 성과는 강한 교섭력의 회복에 초점이 맞추어졌다. 노사관계는 노동자와 사용자라는 양측이 존재하는 관계로 한 일방의 힘이나 노력만으로 개선되기 어렵다. 사용자의 니즈를 고려하지 않은 교섭요구와 제도 개선은 마주치지 않는 손뼉과 같다. 기존의 산별 교섭의 방향은 산업별 산업평화 달성과 산업 또는 국가단위 경쟁력 향상이라는 고전적인 명제 또한 등장하기 어려운 수준으로 전개되어 왔다.

이와 같이 한국에서 2000년대 들어 기업별 노동조합 조직구조 탈피와 교섭구조 변화 대한 노동계의 의지와 여러 시도가 있었음에도 최근까지 산업단위에서 노사 간 공통된 규율을 만들어 가며 초기업 교섭체계를 발전시킨 사례는 찾아보기 어렵다. 특히, 2000년대 초반 시도된 금융, 금속, 보건 업종의 산별교섭은 진전되지 못한 채 해체되었거나 담보 상태이다(은수미·정주연·이주희, 2008; 조효래, 2019).

한국의 노동조합들은 중앙집권적 단체교섭 구조와 국가 및 산업단위의 노동시장 형성을 현재의 파편화된 노사관계 문제 해결을 위한 지향점으로 삼았다. 그러나 산별교섭구조와 같은 절차적 제도에서의 성과이외에 임금 및 근로조건의 평준화 등 내용적 측면에 관한 조직적 노력은 찾아보기 어렵다(조효래, 2019). 그렇다면 왜 한국에서 조직노동에 의해 주도된 교섭체계의 변화는 완전한 성공을 거두지 못했을까에 대한 향후 지속적인 성찰과 검토가 요구된다.

2. 고용 형태의 다양화와 다양한 교섭체계의 등장

반면, 기업별 교섭을 사실상 강제하는 현행 법·제도의 구조적 한계와 사용자들의 강한 저항 속에서도 실제 다양한 부문에서 다양한 유형의 초기업 교섭이 나타나고 있다. 이는 금속, 보건의료, 금융 등 기존 산별 중앙교섭을 주도했던 노동조합 뿐 아니라, 건설, 학교 비정규직, 대학 청소용역, 케이블 방송·통신·수리, 대리운전 등 저임금·불안정 노동자층을 중심으로 초기업 교섭이 활성화되고 있는 모습이 나타나고 있다. 또한 최근에는 이렇게 새로이 등장하는

초기업 교섭 부분의 경우 기업별 노조에서 산별노조로 전환한 전통적인 유형에 비해 상대적으로 더 활발한 것으로 보인다(이정희 외, 2017).

새로이 등장하는 초기업 교섭 부문에서 활발한 초기업 교섭이 나타나는 이유는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 산별교섭구조라는 구조적 틀에 매달리지 않고 다양한 형태의 유연한 교섭을 시도하고 있다. 건설플랜트 노조는 지역 노동시장을 중심으로 한 노동조합 조직 형태를 바탕으로 지역 내 사용자 협의회와 교섭을 시도하여 지역 내 평준화를 바탕으로 중앙 교섭을 시도하고 있다. 학교 비정규직 노조의 경우 상급단체들이 학교비정규직연대회의를 바탕으로 공동 교섭단을 구성하고 전국단위 초기업 교섭을 진행하고 있다. 이를 통해 기본협약서를 체결하여 전국 및 지역 단체교섭의 전 과정을 구체적이고 세부적으로 규정할 뿐 아니라 임금에 관한 사항을 다루고 있다. 반면 임금 이외의 사항과 단체협약의 체결은 지역별 보충 교섭을 통해 행함으로써 경직성을 탈피하고 다양한 방식의 요구들이 수용될 수 있도록 하고 있다.

둘째, 노동조합 조직이 시작부터 초기업 수준에서 나타났으며, 기업 단위 격차가 크지 않은 상태에서 직무 중심의 산업 내 기준을 만들어 가는 방식으로 교섭이 추진되었다. 이 경우 노동조합은 조직력은 노동시장을 기준으로 확대하고 임금과 근로시간을 해당 단위 내에서 통일하려는 움직임을 보일 수 있었다.

셋째, 새로이 등장하는 산업에서 나타난 초기업 교섭의 성사과정에서 사용자의 필요가 중요한 역할을 수행하고 있다. 특히, 전문건설업체, 대학청소용역업체, 방송·통신·수리 하청업체 등 원·하청 관계라는 구조적 제약 속에서 사용자들은 초기업 교섭을 통해 사용자들 간의 출혈 경쟁을 완화하는 방안으로 초기업 교섭을 활용할 필요성이 있었다. 뿐만 아니라 초기업 교섭에 당사자로 나서지 않지만 ‘원청’의 필요 또한 초기업 단위 교섭에 영향을 미치고 있다. 원청은 사용자 책임과 직접고용 요구를 회피하기 위해 직접 교섭에 나서지 않지만 비공식적으로 교섭을 관장하고 있으며 하청업체들의 개별교섭은 원청의 노무관리 어려움을 가중시키는 바 초기업 단위 교섭형성에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이와 같이 새로이 등장한 노동조합과 이들의 교섭은 향후 그 진전이 더욱 기대된다.

3. 유연하고 조정된 교섭체계로의 전환 필요성

2000년 이후 나타난 산별교섭과 새로이 등장하는 초기업 교섭을 바탕으로 우리는 향후 교섭체계 변화의 패러다임을 만들어야 한다. 살펴본 바와 같이 교섭체계 변화는 기업별 교섭이 유연하고 산별교섭의 경우 경직되었다는 편견에서 벗어나 한국에서 노사관계 체제 변화는 ‘유연하고’ ‘조정된’ 교섭체계의 구축이 요구된다. 유연하고 조정된 교섭체계는 서구에서 산별교섭이 가능하게 하였던 환경과 조건을 가지고 있지 못한 한국에서 초기업 교섭이 나타나는 배경과 방식을 설명하는데 유용하다.

우선 ‘유연한’ 교섭은 한국에서 초기업 교섭이 나타나는데 산업수준 협약과 기업수준 협약이 공존하면서도 노동시장 격차해소 및 산업 내 기준 형성 등의 노사관계 성과를 나타낼 수 있음을 설명할 수 있다. 대부분의 교섭구조 논의는 기업/사업장 수준의 분권적 교섭은 유연성을 제고하고, 업종/산별 수준의 중앙집권적 교섭은 서로 다른 기업/사업장에 통일적인 기준을 적용하기 때문에 유연성을 저하시킨다고 본다. 이러한 <분권화된 교섭 - 유연성>, <집중화된 교섭 - 경직성>을 동일시 하는 경향은 한계가 있다. 개별 사용자가 기업/작업장 수준에서 분권적 교섭을 수행한다고 하더라도 그 과정에서 상대방인 근로자와 노동조합의 우려와 저항에 직면하게 되고 그 결과로 원하는 정도의 유연성을 얻기가 어렵기 때문이다.

예를 들어 산별교섭 혹은 국가수준의 교섭으로 중앙집중성을 높이면서 노사(정)이 사회적으로 고용조정 비용을 부담하게 되면 개별 사용자의 고용유연성이 더욱 제고될 수 있다 (Ebbinghaus & Kittel, 2005). 따라서 분권적 교섭의 결과 유연성이 제고될 수 있는 가능성은 높지만 분권적인 교섭이 늘 유연성을 제고하는 교섭(혹은 중앙 집중적인 교섭은 늘 경직성을 제고하는 교섭)이라는 가정을 수용하기는 어렵다. 이에 향후 우리가 추구해야 하는 ‘유연한’ 교섭은 교섭 절차 측면에서 ‘작업장의 상황을 얼마나 잘 반영하느냐’로 평가해야 한다. 유연한 교섭은 기업과 작업장 수준의 노사 간 이해관계가 교섭에서 다루어진다는 점에서 분권화된 교섭과 유사해 보이지만, 분권화된 교섭은 세계화나 사용자의 협상력 강화와 같은 환경 변화 속에서 기존의 중앙 집중적인 교섭구조가 약화되는 것을 전제로 한다. 그러나 ‘유연한’ 교섭은 중앙 집중화 경향 하에서도 공존할 수 있는 개념으로 다양한 수준에서 노사 간의 합의가 나타날 수 있음을 전제로 하는 것이다.

또한 ‘조정된’ 교섭이란 분리된 교섭단위에서 교섭과정의 일관성을 유지하고 나아가 동일한 또는 서로 관련된 결과를 도출하는 교섭이라고 정의할 수 있다(임상훈, 정혜민, 2013). 조정된 교섭은 현장의 이해와 중앙의 이해를 유기적으로 결합할 수 있는 것이며 조정의 의미는 차이를 줄인다는 의미가 아니라 ‘전체 차원의 공공재를 만드는 것이다. 조정된 교섭의 필요성은 여러 차원에서 지속적으로 논의가 되어 왔으나, 기존의 조정된 교섭에 관한 논의는 개별적인 교섭을 할 경우 발생하는 차이를 줄인다는 의미로 협소하게 해석되는 과정에서 한국에서 산별교섭 대 기업별 교섭의 비교를 통한 소모적인 논쟁을 일으켰다. 결국 조정을 유연한 교섭이나 분권화된 교섭을 상호 배타적인 것으로 해석하는 한계로 나타났다.

그러나 조정된 교섭은 전체의 이해를 충족하는 공공재를 산출하는 교섭이며 노사 일방만으로는 그러한 결과를 산출할 수 없어 노사의 상호의존성은 필수적인 요인이라 할 수 있다. 북유럽 국가에서 사회협약이 체결되고 유지되는 이유를 Katzenstein(1985)은 노사 간 상호의존성에서 찾고 있다. 그는 세계시장 개방 정도가 높은 이들 국가의 경제 상황이 노사 간 상호의존성을 강화시켰고 노사는 이를 바탕으로 높은 수준의 사회적 합의를 만들었다고 설명하였다. Rodrik(1997) 역시 세계화가 진행되면서 국가 간은 물론이고 사회주체 사이의 상호의존성이 강화되며 이러한 상호의존성은 이들 사이의 공공재를 형성하도록 이끈다고 하였다. 이러한 ‘유연하고’ ‘조정된’ 교섭은 기업별 교섭구조 내에서는 형성되기 어려우며 중앙 집중적인 산별교섭체제 만으로도 나타나기 어렵다. 유연하고 조정된 교섭은 다양한 교섭 수준과 교섭 방식을 통해 실현 가능하다.

4. 유연하고 조정된 교섭체계의 성과

기존 서구의 산별노조의 모방을 바탕으로 한 경직된 산업별 교섭체계로의 변화 추구에서 벗어나 유연하고 조정된 교섭체계를 만든다고 할 때, 무엇을 위한 교섭체계 변화를 추구해야 하며, 어떠한 성과를 도출할 수 있을까?

첫째, 이제 우리는 노사 전체의 이해 나아가 산업 및 국가 경쟁력 향상을 위한 교섭체계 변화를 시도해야 한다. 기존의 산별교섭이 지지부진한 이유 중 하나는 노동조합이 교섭력 강화를 통해 사용자와 분배적 교섭에서 우위를 점하는 방식으로 산별교섭을 선택했기 때문이

다. 이에 사용자들은 산별노조의 교섭요구를 어떻게든 회피하려고 하는 전략을 채택할 수밖에 없었다. 그러나 기업별 교섭을 넘어서는 다양한 교섭방식은 산업·업종·지역단위의 동일노동 동일임금, 직종·직무 중심 노동시장 효율성, 노동시장의 공정성 및 산업경쟁력 강화와 혁신을 촉진시킬 수 있는 기반이 된다. 이는 기업 단위의 고용안정을 위한 투쟁에서 벗어나 더 높은 단위의 사회안전망 구축과 숙련체계 구축을 통해 가능할 것이다.

둘째, 교섭체계 변화는 산업평화와 신뢰구축을 위한 방향으로 나타나야 한다. 경영계는 초기업 수준의 교섭에 대해 회피하는 전략이 아니라 노동조합을 인정하고 상생을 도모하기 위한 인식의 전환이 필요하다. 또한 경영계가 초기업 단위로의 교섭체계 변화를 이중교섭 - 이중파업으로 인식하고 있는 배경에 대해 노동계는 이를 이해하고 합리적인 제도 개선 등 노사 간 이견을 좁혀 나가기 위한 노력을 해야 할 것이다.

셋째, 노사정은 유연하고 조정된 교섭체계를 통해 초기업 수준의 임금 및 노동조건 표준화를 도모하고 이를 통해 이중노동시장을 해소하여 지속가능하고 통합된 사회를 구현할 수 있다. 다만 단체교섭구조 개선이 이중노동시장 해소를 위한 수단으로 여겨진다면, 결국 상대적으로 좋은 노동조건을 가진 노동조합의 양보를 주문하게 된다. 한쪽의 일방적인 양보는 지속가능성을 담보하기 어렵다. 단체교섭 구조 개선이 이중노동시장 해소에 기여하기 위해서는 교섭체계 개선과 연동되는 임금체계 개선, 숙련 향상 등 상보성 있는 제도들의 변화가 동반되어야만 가능한 일이다.

IV. 마무리

본 글은 노사관계시스템의 시각에서 환경 변화에 대응하는 주체의 변화 속에서 한국의 교섭체계 변화와 그 방향에 대해 살펴보았다. 그 결과 법·제도의 미비와 사용자들의 저항 그리고 노동조합의 전략 실행의 속에서도 다양한 형태의 교섭체계 변화가 시도되었으며 일정한 성과들을 만들어 왔다. 특히, 교섭체계 변화는 기존 산별노조를 전환한 교섭단위에서 추진되고 있는 것과 새로이 등장한 초기업 단위 노동조합을 기반으로 한 초기업 단위 교섭으로 구분되어 나타나고 있다. 이러한 현상은 기존 이론이나 연구들에서 제시하고 있는 법제도적 기반이

나 조직적 기반이 없는 한국에서도 다양한 형태의 교섭체계가 등장하고 있음을 보여주어 향후 교섭체계의 변화의 모습과 그 성과에 대한 논의는 지속적으로 요구된다고 할 수 있다.

본고의 서두에서 제시한 질문에 답을 하자면, 한국에서 더 나은 교섭체계의 전환은 유연하고 조정된 교섭을 구축함으로써 가능 한데, 이는 산별노조의 조직력이나 협약적용확대와 같은 법제도적 기제와 더불어 노사정간의 전략적 상호의존성과 초기업 수준의 공공재 생산을 통해 가능하다고 본다. 이를 위해 정부는 초기업 수준에서 노사가 공공재를 생산할 수 있도록 적극적으로 지원하여 조정된 교섭이 활성화 될 수 있도록 조력할 수 있다. 또한 초기업 수준의 교섭을 통해 공공재 생산과 유지에 적극적인 노사에게 더 많은 인센티브를 부여하는 방안도 가능하다. 마지막으로 생산성 제고, 고용창출과 유지, 경제성장을 위한 메커니즘 창출, 그리고 경제와 사회 상황에 대한 노사정 간의 이해공유를 위한 사회적 대화 활성화와 상호 신뢰 축적은 유연조정 교섭을 촉진할 수 있는 중요한 요인이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고려대 노동문제연구소(2016) 산별교섭 어디로가나, 산별노조 노사정 대표 초청 대 토론회.
 고용노동부(2020) 사업체 특성별 임금분포현황. 고용노동부 보도자료.
 고용노동부(2019) 전국 노동조합 조직현황. 고용노동부 보도자료
 박명준 외(2016) 노동력 고령화에 대한 노사관계적 대응 : 양상과 과제. 한국노동연구원.
 박성국(2019) 한국의 사용자단체 현황과 특징 토론회. 참여연대·한국산업노동학회 공동 학술대회
 배규식 외(2004). 산별교섭의 이론과 실제, 한국노동연구원
 이주희(2003). 노동운동: 산별 조직화와 단체교섭구조의 변화. 산업노동연구, 9(2), 109-137.
 이창근·이정희·허인(2017), 『초기업단위 교섭 실태와 시사점』, 민주노총.
 은수미·정주연·이주희(2008) 산별 노사관계, 실현가능한 미래인가. 한국노동연구원
 임상훈, & 정혜민. (2013). 유연조정교섭 메커니즘에 관한 연구: 보건의료산업의 교섭사례

를 중심으로. 인사조직연구, 21(4).

전인(2019) 한국의 사용자단체 현황과 특징 발제문. 참여연대·한국산업노동학회 공동 학술대회

정주연(2009), “국내 단체교섭구조 및 그 결정요인과 산업별 다양성: 국제비교적인 시각의 고찰”, 『노동정책연구』, 제9권제1호, pp.167-219.

조영철 외(2018) 양극화 해소를 위한 기업규모간 임금격차 축소방안. 경제사회노동위원회.

조효래(2019) 노동운동 조직 산별 발전전략 발제문. 참여연대·한국산업노동학회 공동 학술대회

Dunlop, John,(1958), *Industrial Relations Systems*, Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.

Ebbinghaus, B., & Kittel, B. (2005). *European rigidity versus American flexibility? The institutional adaptability of collective bargaining*. *Work and Occupations*, 32(2), 163-195

Katz, H. C., 1993, “The Decentralization of Collective Bargaining: A literature review and comparative analysis.”, 『International and labor Relations Review』, 47 (1), 1~22.

Katzensten, P.J. 1985. *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kochan, T.A, Katz, H.C., and Mckersie, R.B.(1986), *The Transformation of American Industrial Relations*, 2nd ed. 1994, ILR Press.

Lindbeck, A., & Snower, D. J, 2001, “Insiders versus outsiders”, 『Journal of Economic Perspectives』, 15(1), 165-188.

OECD(2017) *OECD Employment Outlook*.

Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington: Institute for International Economics.

Schnabel, C., Zagelmeyer, S., & Kohaut, S., 2006, “Collective bargaining structure and its determinants: An empirical analysis with British and German establishment data”, 『European Journal of Industrial Relations』, 12(2), 165-188.

Zagelmeyer, S.(2007), “Determinants of collective bargaining centralization: evidence from British establishment data,” *The Journal of Industrial Relations*, Vol.49(2), pp.227-245.