

복수노조 · 교섭창구단일화 제도하에서의 합리적 교섭방안 연구 -향운노조, 청소용역, 건설노조를 중심으로-

노재철* · 고준기**

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 교섭창구 단일화제도의 일반적인 문제점
- III. 창구단일화 법제도와 현실과의 괴리 및 제도적인 왜곡 사례 검토
- IV. 쟁점 사례의 법리적 검토와 개선방안
- V. 결론

I. 서론

2011년 복수노조 · 교섭창구단일화제도가 도입된 이후 현재까지 노동현장에서 원활하게 정착되고 있으나,¹⁾ 교섭대표노조 결정과정을 비롯한 복수노조 상황을 전제로 하여 개정된 노조법 시행이 몇 년째 지나면서 입법 당시 예상하지 못했거나 미처 입법화되지 못한 문제점들이 나타나고 있다. 특히 청소용역노조 · 향운노조 · 건설노조 등 일부 영역에서는 법제도와 현실에 다소 괴리가 있거나, 제도의 취지가 왜곡되어 적용되고 있는 점이 나타나고 있다. 2012년 헌법재판

* 호서대학교 교수

** 예원예술대학교 교수

1) 고용노동부에 따르면, 2011년 7월 1일 교섭창구단일화제도 시행 이후 2012년 6월말 현재 842개의 노동조합이 설립신고를 하였고, 교섭창구단일화와 관련하여서는 2012년 6월말 현재 교섭 중(타결 포함)인 복수노조 사업장 518개소 중 504개소에서 교섭창구 단일화 절차를 이행하여 97.3%의 이행률을 보이고 있음.

소로부터 단체교섭창구단일화제도는 단체교섭권을 침해하지 않는다는 합헌 결정이 있지만²⁾ 일부 노조의 경우에는 단체교섭권은 헌법에서 부여한 근로자의 권리임에도 교섭창구단일화제도로 인해 사용자가 교섭상대를 선택하도록 하는 권리의 전도현상이 발생하게 되고, 과반수 노조가 아닌 소수노조와 교섭창구단일화 절차 이후 신설된 노조의 단체교섭권을 박탈하며, 사업 또는 사업장 단위에서의 교섭창구 단일화를 강제함으로써 산별교섭과 산별조직을 위축시키고 기업별 단위로의 노조 운영을 강제하는 결과를 초래하고 있다.

특히 향운노조, 청소용역, 건설노조들은 중층적 사용자성 내지 사용자의 불확정성 등으로 단체교섭당사자적격의 주체의 문제, 법원의 판례나 노동부 및 법무부의 견해는 각각 일치되어 있지 않으며 때로는 정면으로 모순되는 태도를 취하고 있다는 점, 어용노조를 앞세워 복수노조 창구단일화를 악용하는 사례, 간접고용으로 인한 창구단일화 절차상의 문제로 인한 단체교섭권 행사가 제약을 받을 수밖에 없는 상황이다 보니 복수노조 교섭창구 단일화 제도 폐지를 주장하며 노동기본권을 보장할 수 있는 노조법 전면재개정 촉구하고 있는 실정이다.

이에 대한 검토를 통해 복수노조·교섭창구제도 도입에 따른 문제점을 파악하고, 법령개정·지침마련 등 그에 대한 개선방안을 제시하고자 함으로써 제도적인 신뢰성을 높이고 산업 현장에서 혼란을 어느 정도 완화할 필요가 있다. 그

2) 헌법재판소 2012.4.24. 선고 2011헌마338 결정: 당해 헌법재판소 결정이 심판대상을 노조법 제29조 제2항, 제29조의2 제1항으로 축소하였고 노조법 제29조의2 제4항 및 쟁의행위제한 등은 전혀 고려하지 않았기에 여전히 교섭창구단일화 및 소수노조의 기본권침해에 대한 시뮬거리는 남아있다고 보는 견해(조상균, “교섭창구단일화제도의 쟁점과 문제점”, 「노동법학」 제43호, 한국노동법학회, 2012, 32면)도 있지만 헌법재판소의 재판관 전원일치 의견으로 합헌 결정을 내림으로써 제도 자체에 대한 헌법적 측면의 규범적 판단은 내려졌다고 보아 교섭창구단일화제도의 합헌성은 더 따질 필요가 없다는 견해(김인식, “교섭대표노조 결정과정에서의 쟁점”, 「노동법포럼」 제14호, 노동법이론실무학회, 2015.2, 233면 참조)가 있다. 다만 헌법재판소의 합헌결정의 내용을 보면 교섭창구단일화제도를 하나의 사업 또는 사업장 내에 복수의 노동조합이 존재하는 경우 그 ‘단체교섭권’을 어떻게 부여할 것인가에 관한 문제로 단정된 뒤, 단체교섭권에 대한 침해문제로만 접근하고 있는데, 이에 대하여 노동3권 하나하나가 개별적인 의미와 내용을 가진 독자적인 것이라기보다는 이들 모두가 하나의 체계를 구성하면서 ‘지향하는 어떤 바’의 수단적인 성격을 지닌 것으로 이해할 필요가 있는바, 교섭창구단일화제도를 실질적인 협약자치를 도모할 수 있도록 입법자가 적극적인 입법형성을 한 것으로 보는 관점에서의 접근이 필요하다는 취지의 입장(박종희, “교섭창구 단일화제도의 시행에 따른 쟁점 및 그에 대한 합리적 해결방안에 관한 연구”, 「고려법학」 제71호, 고려대학교 법학연구원, 2013 참조)은 교섭창구단일화 절차 및 그 관련 세부규정의 성격 등에 대한 기본방향 설정이 된다는 점에서 여전히 논의할 가치가 있다고 보는 견해(김인식, 앞의 “교섭대표노조 결정과정에서의 쟁점”, 233면 참조)가 있다.

동안 일반적인 교섭창구제도 도입에 따른 문제, 소수노조의 보호문제가 연구되어 왔으나, 항운노조, 청소용역, 건설노조 등의 교섭단일화 절차상의 법과 현실과의 괴리, 제도 취지의 왜곡사례에 대한 연구와 교섭권을 보전하기 위한 법령개정 · 지침을 마련을 위한 심층연구는 거의 발견할 수 없는 실정이다. 이 연구는 청소용역노조 · 항운노조 · 건설노조 등 특정 영역에서 발생하고 있는 법현실과의 괴리현상을 파악하고 법적 개선방안을 마련한다는 점에서 차별성이 있다.

II. 교섭창구 단일화제도의 일반적인 문제점

복수노조허용의 제도적 목적은 노동조합의 설립의 자유를 보장해 줌으로써 노조의 조직화를 활성화하고, 이로 인해 발생할 수 있는 문제를 제도적으로 규율하기 위하여 교섭창구단일화를 설계하였으며, 또 그 보완을 위한 공정대표의 무와 교섭단위분리의 제도가 실시되었다.³⁾

그동안 단체교섭 창구단일화의 강제적 시행은 위헌적 조항이라는 문제제기도 있었으나 2012년 헌법재판소로부터 단체교섭창구단일화제도는 단체교섭권을 침해하지 않는다는 합헌 결정⁴⁾이 있었다. 그리고 그 결정에서 교섭창구단일화제

3) 이원희, “노사관계측면에서 바라본 교섭창구단일화제도의 현황과 시사점”, 『노동법포럼』 제14호, 노동법이론실무학회, 2015.2, 137면.

4) 헌법재판소 2012.4.24. 선고 2011헌마338 결정: 당해 헌법재판소 결정이 심판대상을 노조법 제29조 제2항, 제29조의2 제1항으로 축소하였고 노조법 제29조의2 제4항 및 정의행위제한 등은 전혀 고려하지 않았기에 여전히 교섭창구단일화 및 소수노조의 기본권침해에 대한 시뮬거리는 남아있다고 보는 견해(조상균, 앞의 “교섭창구단일화제도의 쟁점과 문제점”, 32면)도 있지만 헌법재판소의 재판관 전원일치 의견으로 합헌 결정을 내림으로써 제도 자체에 대한 헌법적 측면의 규범적 판단은 내려졌다고 보아 교섭창구단일화제도의 합헌성은 더 말할 필요가 없다는 견해(김인식, 앞의 “교섭대표노조 결정과정에서의 쟁점”, 233면 참조)가 있다. 다만 헌법재판소의 합헌결정의 내용을 보면 교섭창구단일화제도를 하나의 사업 또는 사업장 내에 복수의 노동조합이 존재하는 경우 그 ‘단체교섭권’을 어떻게 부여할 것인가에 관한 문제로 단정된 뒤, 단체교섭권에 대한 침해문제로만 접근하고 있는데, 이에 대하여 노동3권 하나하나가 개별적인 의미와 내용을 가진 독자적인 것이라기보다는 이들 모두가 하나의 체계를 구성하면서 ‘지향하는 어떤 바’의 수단적인 성격을 지닌 것으로 이해할 필요가 있는바, 교섭창구단일화제도를 실질적인 협약자치를 도모할 수 있도록 입법자가 적극적인 입법형성을 한 것으로 보는 관점에서의 접근이 필요하다는 취지의 입장(박중희, 앞의 “교섭창구 단일화제도의 시행에 따른 쟁점 및 그에 대한 합리적 해결방안에 관한 연구” 참조)은 교섭창구단일화 절차 및 그 관련 세부규정의 성격 등에 대한 기본방향 설정이 된다는 점에서 여전히 논의할 가치가 있다고 보는 견해(김인식, 앞의 “교섭대표노조

도의 취지에 대하여 ‘하나의 사업 또는 사업장에 2개 이상의 노동조합이 병존하는 경우 야기될 수 있는 현실적인 문제, 즉 복수의 노동조합이 각각 독자적인 교섭권을 행사할 수 있도록 할 경우 발생할 수 있는 노동조합과 노동조합 상호간의 반목 및 노동조합과 사용자 사이의 갈등, 동일한 사항에 대해 같은 내용의 교섭을 반복하는 데서 비롯되는 교섭효율성의 저하와 교섭비용의 증가, 복수의 단체협약이 체결되는 경우 발생할 수 있는 노무관리상의 어려움, 동일하거나 유사한 내용의 근로를 제공함에도 불구하고 노동조합 소속에 따라 상이한 근로조건을 적용을 받는데서 발생하는 불합리성 등의 문제를 효과적으로 해결하는데 그 취지가 있음’을 밝히고 있다.⁵⁾ 이와 같이 교섭창구단일화제도는 효율적이고 안정적인 교섭체계를 구축하고, 소속 노동조합과 관계없이 조합원들의 근로조건을 통일하기 위한 것으로⁶⁾, 교섭대표노동조합이 되지 못한 소수 노동조합의 단체교섭권을 제한하고 있지만, 소수 노동조합도 교섭대표노동조합을 정하는 절차에 참여하게 하여 교섭대표노동조합이 사용자와 대등한 입장에 설 수 있는 기반이 되도록 하고 있으며, 그러한 실질적 대등성의 토대 위에서 이뤄낸 결과를 함께 향유하는 주체가 될 수 있도록 하고 있으므로 노사대등의 원리 하에 적정한 근로조건이 구현이라는 단체교섭권의 실질적인 보장을 위한 불가피한 제도라고 볼 수 있다. 더욱이 사용자의 동의가 있는 경우에는 자율교섭도 가능하도록 하고 있고, 노동조합 사이에 현격한 근로조건 등의 차이로 교섭단위를 분리할 필요가 있는 경우에는 교섭단위를 분리할 수 있도록 하는 한편, 교섭대표노동조합이 되지 못한 소수 노동조합을 보호하기 위해 사용자와 교섭대표노동조합에게 공정대표 의무를 부과하여 교섭창구단일화를 일률적으로

결정과정에서의 쟁점” 참조)가 있다.

- 5) 학계에서도 노사관계의 안정성 확보와 사업장 단위에서의 근로조건 통일적 형성을 주된 취지(내지 목적)로 들고 있다(박종희, “교섭창구단일화 방안의 안정적 정착을 위한 해석방안”, 『안암법학』 제34호, 안암법학회, 2011, 532면). 반면 ‘사업장 단위 근로조건 통일적 형성’에 대하여는 교섭창구단일화의 부수적 효과일 뿐인 점, 현행 법규상 근로조건 통일화를 제도 취지로 삼고 있는 것은 취업규칙이 유일한 점, 교섭대표노조가 체결한 단체협약의 적용범위의 한계 및 노조법 제29조의4의 해석상 합리적 차별은 가능한 점 등을 들며 교섭창구단일화제도의 취지로 보기 어렵다는 견해들(강선희, “노동기본권과 소수 노동조합의 협약능력 및 단체협약의 효력에 관한 연구”, 『노동법학』 제38호, 한국노동법학회, 2011, 94면; 각주 30)번; 조상균, 앞의 “교섭창구단일화 제도의 쟁점과 문제점”, 41면)도 있다.
- 6) 교섭창구단일화의 취지에서 제기되는 근로조건 통일성이라는 것이 타당항가에 대한 논의도 제기되었다(조상균, 앞의 “교섭창구단일화 제도의 쟁점과 문제제기” 참조).

강제할 경우 발생하는 문제점을 보완하고 있기 때문에 단체교섭권을 침해하지 않는다고 결정한 바 있다.⁷⁾

헌법재판소의 이러한 결정에도 불구하고, 일부 노조의 경우에서 단체교섭권은 헌법에서 부여한 근로자의 권리임에도 교섭창구단일화제도로 인해 사용자가 교섭상대를 선택하도록 하는 권리의 전도현상이 발생하게 되고, 과반수 노조가 아닌 소수노조와 교섭창구단일화 절차 이후 신설된 노조의 단체교섭권을 박탈하며, 사업 또는 사업장 단위에서의 교섭창구 단일화를 강제함으로써 산별교섭과 산별조직을 위축시키고 기업별 단위로의 노조 운영을 강제하는 결과를 초래하고 있으므로 시행 4년이 지난 현 시점에서 교섭창구단일화제도를 보완하지 않는다면 입법 및 정책의 신뢰성을 떨어뜨리고 산업 현장에서 혼란이 가중될 것이다.

노조법 개정당시와 달리 산별노조와 초기업단위의 비중이 지속적으로 상승하는 가운데 사업 또는 사업장 단위의 교섭창구 단일화가 적절한가에 대한 문제제기도 있다.⁸⁾ 특히 개별기업노조와 달리 항운노조, 청소용역, 건설노조들은 대부분 사업장 단위를 초과해 지역 · 산업 · 직종 등의 단위로 조직하는 경우이고, 중층적 사용자성 내지 사용자의 불확정성 등으로 단체교섭당사자적격의 주체의 문제, 법원의 판례나 노동부 및 법무부의 견해는 각각 일치되어 있지 않거나 때로는 모순되는 태도를 취하고 있다는 점과 어용노조를 앞세워 복수노조 창구 단일화를 악용하는 사례, 간접고용으로 인한 창구단일화 절차상의 문제로 인한 단체교섭권 행사가 제약을 받을 수밖에 없는 상황 등 법제도와 현실에 다소 괴리가 있거나, 제도의 취지가 왜곡되어 적용되고 있는 경우가 나타나면서 해당 노조들은 복수노조 교섭창구 단일화 제도 폐지를 주장하며 노동기본권을 보장할 수 있는 노조법 전면재개정 촉구하고 있는 실정이다.

합리적 교섭방안을 위한 법적 개선을 통하여 제도적인 신뢰를 제고하고 제도적 정착을 도모하기 위하여 청소용역노조 · 항운노조 · 건설노조 등의 복수노조 · 교섭창구제도 도입에 따른 문제점을 파악하고, 법령개정 · 지침마련 등 그에 대한 개선방안을 마련할 필요성이 있다.

7) 헌법재판소 2012.4.24. 선고 2011헌마338결정.

8) 조성재, “복수노조 · 전임자 관련법 개정 후 노사관계”, 『월간노동리뷰』 1-2월호, 한국노동연구원, 2010, 80-94면 참조.

일반적으로 미국(배타적교섭권제)과 캐나다에서는 복수노조 중 조합원 점유 비율이 50% 이상인 노조가 단일교섭 창구가 되고 교섭단위를 노사 간 자율적 결정사항으로 되어 있는 프랑스(비례대표제)나 일본(자유교섭권제)에서는 가장 많은 조합원이 가입한 노조를 교섭대표로 인정하는 관행이 판례로 정립되어 가고 있는 것이 사실이다. 우리나라도 복수노조·교섭창구단일화제도 도입 이후 현장에 원활하게 정착되고 있으나, 일부 영역에서는 복수노조는 기존노조를 와해하기 위한 목적으로 악용되는 사례, 창구단일화가 소수노조의 노동3권 박탈과 산별노조의 교섭권 훼손 등의 부작용을 낳고 있는 사례, 복수노조 도입에 따른 사측 개입과 창구단일화제도 하의 소수노조 교섭권 박탈 사례, 산별노조의 교섭권 훼손·약화 사례 등도 문제가 되고 있다. 교섭대표 노조의 공정대표 의무에 기댈 수밖에 없으나 그 실효성조차도 낮은 평가를 받고 있는 실정이다.

Ⅲ. 창구단일화 법제도와 현실과의 괴리 및 제도적인 왜곡 사례 검토

1. 항운노조의 현황과 문제점

1) 현황

항운노조의 경우 1961년 8월 육상운송, 철도운송 하역근로자, 자동차 승무원 등으로 조직된 전국운수노동조합이 창립되어 활동하다가, 1981년 2월 노동조합법 개정으로 전국항운노동조합연맹으로 개칭하였다. 항운노조는 1970년대 말부터 산업화의 전개에 따른 하역노동의 기계화·현대화로 노무공급체제를 개편하려는 시도에 저항하여왔다. 2005년 12월 항만인력공급체제 개편을 위한 지원특별법이 국회를 통과하면서 인천, 평택, 부산의 일부 부두가 합의 형식으로 상용화 되었다. 항만인력 상용화란 그동안 철저히 항운노조에 귀속됐던 항만 하역근로자를 노·사·정 합의를 통해 항만운송사업자가 상시 고용토록 한 것이다.⁹⁾

9) 항운노조 소속의 조합원은 하역회사의 상용근로자로 전속되어 1) 항만하역근로자의 인사권이 항운노조에서 각 하역회사로 넘어가게 되며, 근로자의 채용·승진·배치전환 등에

항운노동조합이 관여하는 단체교섭의 경우에는 단체교섭의 담당자가 복잡하다. 항운노동조합은 근로자를 공급하는 업무를 담당하는 주체이고 사용자는 하나가 아니라 다수이다. 그래서 전국항운노동조합연맹이 한국항만물류협회와 상부차원의 단체교섭을 하고 임금교섭은 단위노동조합에 위임하여 한국항만물류협회 지방협회와 진행한다. 다시 단위노동조합은 산하 연락소 소속의 근로자들을 위하여 각 근로자들이 노무를 공급하는 하역회사와 임금교섭을 한다.¹⁰⁾ 항만하역산업에 있어서는 하역요율을 고시하는 국토해양부 해양항만청이 또 하나의 당사자로 등장한다. 이른 임금협약을 각 지방 해양항만청이 인가한 항만하역요금에 의거하여 진행하도록 되어 있기 때문이다. 따라서 항만하역 산업에서의 단체교섭당사자는 노·사·정 3자라고 할 수도 있다.¹¹⁾ 2005년 항만인력공급체제의 개편으로 항운노조의 기능이 본질적으로 변화할 수밖에 없다. 즉 항만인력공급체제의 개편으로 항운노조는 독점적 인력공급체제 기능을 상실하게 되었고, 복수노조의 병존으로 클로즈드 숍(closed shop)제도의 유지도 어렵게 되었다.¹²⁾ 이에 2011년 이후 항운노조는 복수노조 제도 반대를 주장하고 있다.

항운노조에 조직되어 있는 하역근로자들의 취업형태(고용형태)와 노사관계(대사용자와의 관계)는 다른 업종의 경우와는 달리 특수한 성격을 지니고 있다. 즉, 항운노조는 항만과 육상운수의 하역작업을 독점하고 있으므로 하역근로자들은 항만노조의 조합원이 아니고는 취업할 수 없으며 또한 화주와 노조사이에는 일반적으로 운수회사가 개재되어 있는 것이 보통이다. 이러한 항운노조근로자들을 둘러싸고 제기되어 온 현안의 법률문제는 대체로 다음의 세 가지로 구

관한 권한은 각 하역회사가 행사하게 될 것이고, 근로자들은 각 하역회사의 취업규칙 등 인사관리규정의 적용을 받게 됨. 2) 근로자의 임금 수령 체계도 변화되어 기존의 단순 도급식 성과급제에서 시간급제로 바뀌게 될 것이며, 임금을 항운노조가 일괄수령한 후 조합비를 공제한 각 근로자에게 지급하는 것이 아니라 근로자는 하역회사로부터 직접 임금을 수령하게 될 것임. 3) 노무관리도 항운노조가 아닌 각 하역회사 소속의 관리자의 지배·관리에 노무를 제공하게 됨. 4) 개별적 근로관계와 집단적 노사관계와 관련한 항운노조와 하역회사 및 근로자 사이의 법적 쟁점은 하역회사가 근로자에 대한 사용자로서 이들 근로자들의 결합체인 노동조합에 대하여 단체교섭 대상자의 지위에 있게 됨(권기훈·강재영, “항만인력공급체제의 개편과 파업권의 제한”, 『한양법학』 제37집, 한양법학회, 2012.2, 165면).

10) 위의 논문, 165면.

11) 김상은, “한국 항운노동조합의 단체에 관한 연구”, 『사회과학논집』 제11권 제1호, 울산대학교 사회연구소, 2001, 71면.

12) 권기훈·강재영, 앞의 “항만인력공급체제의 개편과 파업권의 제한”, 166면.

분될 수 있다. 그 첫째는 향운노조(1980년 9월 9일 향만노조와 운수노조가 결합된 것임)가 단체교섭당사자적격을 가진다고 하면 그 상대방은 누구인가가 문제된다. 이러한 향운노조근로자들을 둘러싸고 제기되어 온 현안의 법률문제는 단체교섭당사자적격을 가진다고 하면 그 상대방은 누구인가가 문제되며, 이에 대한 법원의 판례나 노동부 및 법무부의 견해는 각각 일치되어 있지 않다.

2) 향운노동조합과 단체교섭권의 문제점

현재 전국 향만근로자는 약 2만 2천여 명으로 집계되고 있는데, 이들은 소속에 따라 크게 하역업체 소속의 근로자와 향운노조 소속의 근로자, 이 두 집단으로 나눌 수 있다.¹³⁾ 그리고 향운노조 소속의 근로자들을 하역업체에서 고용하려면 필요한 건마다 노조 측에 수시로 인력 요청을 해야만 한다. 향운노동조합의 단체교섭권은 현행법에 직접적으로 기초하지 아니하고 사실상 근로관계 또는 관행적인 작업권에 의해 인정되어 오고 있다. 이러한 경우에 하역회사는 직접적 근로관계나 사용종속관계가 없다는 이유로 단체교섭을 거부하는 경우가 많다. 왜냐하면 하역근로자의 작업에 대하여 감독권을 행사하는데 불과하므로 직접적인 지휘명령을 하지 않는다는 것과 향운노동조합이 근로자의 공급에 대한 독점적 공급권을 지니므로 필요에 따라 일용직으로도 직접 고용하여 사용할 수 없기 때문이다. 그러나 향운노동조합의 설립배경과 발전배경을 역사적으로 고찰하면, 작업물량의 파동성으로 근로자를 항상 고용하기 어렵고, 필요에 따라 즉시 출항을 요구하는 작업현장에 인력을 조기에 투입할 수 없다는 업무의 특성에 기인하여 향운노동조합에 근로자의 공급권을 인정하고, 노동조합의 설립도 역시 이러한 배경에서 향운근로자를 보호 할 필요성이 대두되어 오늘날까지 발전되어온 것이라고 할 수 있다. 그럼에도 하역사업의 환경은 경쟁력의 제고라는 측면에서 급변하고 있으나, 하역근로자의 보호에 관한 법률이 없기 때문에 단체교섭을 요구하는 과정에서도 항상 법적 분쟁이 생길 수밖에 없다.

13) 하역업체 소속의 근로자들은 전체 근로자의 절반정도인 1만1천 여 명 정도이며, 주로 장비 운용이나 현장관리와 같은 전문적인 분야에 종사 중이며, 나머지 절반인 약 1만1천 여 명은 향운노조 소속으로 단순 노무 작업위주로 종사하고 있다.

3) 향운노조의 단체교섭에 대한 판례의 태도

하역근로자는 작업권을 확보하는 것이 근로를 제공할 수 있는 생존권의 수단이다. 그러나 작업권의 보장은 항상 불안정하고 노임의 지급수준도 변동되는 등 각종 근로조건이 열악할 수밖에 없다. 이러한 이유로 단체교섭권의 필요성은 일반근로자와 별다른 차이가 없다. 그럼에도 불구하고 하역근로자의 특성을 고려하지 아니한 판례가 증가하고 있어 하역근로자의 보호를 관행에 의해서 보호한다는 데 한계성을 지닌다. 대법원판례에 의하면 향운노동조합은 “규약에 의하면 조합원은 조합의 강령, 규약, 제 규정 및 지시명령을 준수·이행할 의무가 있고, 만약 조합의 작업지시에 불복하여 작업질서를 문란케 하거나 무단결근하는 경우에는 징계나 제적 등의 불이익을 받게 되어 있으며, 각 하역업체가 회원으로 되어 있는 향만운송협회와 위 조합과의 사이에 체결된 협약에 의하면 조합원들은 각 하역업체로부터 직접임금을 수령하게 되어 있지만, 노동조합이 정기적으로 각 하역업체로부터 임금을 일괄 지급받은 다음 조합비를 공제한 나머지를 각 조합원에게 분배하여 왔다면 다른 특별한 사정이 없는 한 조합원은 노동조합에 등록하여 지시감독을 받기 때문에 근로계약관계가 없다”고 판단하고 있다.¹⁴⁾ 또한 향운노동조합이 하역회사에 대하여 단체교섭을 요구한 경우에 이를 거부하는 것이 부당노동행위에 해당하는가에 대하여 하역업체와 하역근로자는 “명시적 또는 묵시적 근로계약”이 체결되어 있지 아니하다는 이유로 단체교섭의 상대방이 될 수 없다는 판례가 축적되어 가는 추세이다.¹⁵⁾ 그러나 이러한 판례는 종래의 전통적 근로관계에서 볼 수밖에 없는 직접적 근로관계의 관점에서 바라본 시각이기 때문에 오늘날 간접적 근로형태가 출현하는 현실에서는 법리적으로 설득력이 약하다.

향운노동조합의 단체교섭권은 현행법에 직접적으로 기초하지 아니하고 사실상 근로관계와 관행적으로 작업권이 인정되어 왔다는 특성에 기초하여 인정되어 오고 있다. 따라서 직접적 근로관계가 없는 화주에 대하여는 단체교섭권을 주장하는 것이 현실적으로 어렵고, 하역회사의 경우에도 작업권이 인정되는 것

14) 대법원 1996.3.8. 선고 94누15639 판결; 대법원 1998.1.20. 선고 96다56313 판결.

15) 대법원 1995.12.22. 선고 95누3565 판결; 대법원 1996.3.8. 94누15639 판결; 대법원 1996.6.11. 선고 96누1504 판결; 대법원 1997.9.5. 선고 97누3644 판결.

을 전제로 단체교섭권을 인정되어야 한다. 따라서 하역업무중에서도 항만의 경우나 시장 또는 냉동창고의 경우에는 일정한 구역의 범위 내에서 근로자공급권에 대한 독점적 지위를 인정하여 오던 관행에 따라 사업주체가 변경되거나 새로운 사업을 개시하는 경우에도 단체교섭권을 주장해오고 있다. 그러나 이 경우에는 법률적으로 안정적인 장치가 마련되어 있지 않아 언제든지 관행이 변경될 수 있다는 점에서 불안정하다. 특히 철도소운송업의 경우에는 철도소운송업법 시행령 제4조 제1항에서 소운송업자의 이외의 사업자가 직접소속의 근로자를 고용하여 작업을 할 수 있는 여지를 남겨 놓고 있다. 다만, 이러한 경우에도 작업권을 전제로 단체교섭권을 주장하기 위해서는 기득권의 보호라는 보호가치의 필요성이 있어야 한다. 따라서 현행 노동법의 체계에서는 노동력을 제공하고 있다는 사실적 근로관계에 기초하여 단체교섭권을 인정하는 입법적 장치가 필요하다.

4) 단체교섭사항과 위반효과

하역근로자가 단체교섭의 사항으로 주장하는 사항도 노동법적 적용이 전면적으로 이루어지지 않는 상황에서는 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다. 이로 인하여 사업장의 특성에 따라 약간의 차이는 있으나, 대체로 공통된 현상은 첫째, 작업권의 인정과 승계문제 둘째, 단체교섭의 응낙 및 하역에 의한 노무비문제 셋째, 산업안전보건 및 재해보상의 문제 넷째, 기계화에 따른 고용조정 문제, 퇴직금의 지급문제 등이다. 이와 관련하여 항운노동조합의 협약체결이 가능한 업무영역은 항만, 철도·육상, 농수산물의 하역업, 운송업, 보관업 및 이와 관련된 부대사업 등이다. 교섭사항에 대한 대표적 분쟁으로는 퇴직금의 지급에 대한 법적 분쟁으로서 대한통운의 하역근로자의 퇴직금청구소송사건에서 이미 사용종속관계가 성립되어 있지 아니하다는 이유로 근로자측이 패소한 후 법원의 견해는 일관된 태도를 나타내고 있다.¹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 항운노동조합과 하역회사 간에 단체협약이 체결된 경우에는 노동조합 및 노동관계조정법 제92조에 의하여 동법 제31조 제1항의 위반에 따라 1,000만 원 이하의 벌금에 해당하는 벌칙을 적용하는데 불과하다. 그럼에도 불구하고 단체협약의 체결 당사자가

16) 대법원 1980.12.9. 선고 79다2149 판결.

사업을 폐지하거나 하도급 또는 양도하는 경우에는 항상 작업권 등을 둘러싸고 분쟁이 발생하고 있으므로 하역근로자의 특성을 고려한 독립적이고 체계적인 법률이 필요하다.

5) 복수노조 인정 및 교섭단일화와 관련한 문제점

항운노동조합 입장에서는 일반 사업체와는 달리 클로즈드숍제를 계속하여 유지할 필요가 있다고 주장한다. 왜냐하면 일반 사업 또는 사업장의 경우에는 동일기업에 속한 직원간의 업무의 연계성과 협동적 작업이 유지되는 형태를 지니고 있기 때문이다. 항운노동조합은 사업이나 사업장을 달리하기 때문에 노동조합원으로서 단체의 구성원이 된 경우에만 동료로서 조직성과 협동성을 유지할 수 있다. 만약 항운노동조합이 오픈숍 등의 형태로 전환된다면 노동조합의 단결체를 유지하기 곤란하고, 개별근로의 속성으로 인하여 단체교섭하기 어렵다. 사용자의 입장에서도 사업장과 작업물량별로 근로자의 작업 일정이 변화되므로 단체교섭의 당사자를 달리하여 교섭하기가 곤란하므로 항운노조의 경우에는 복수노조를 금지함이 타당하다고 주장한다.

복수노조 교섭단일화와 관련하여 우선 사용자와 직접적인 사용종속관계에 있지 않은 항운노조의 교섭창구 단일화 절차에 참여할 수 있는지 여부가 문제가 되고 있다. 기존 항운노조와 하역회사가 개입한 신설항운노조로서 하역회사와 직접적인 사용종속관계가 없는 경우 교섭단일화절차에 참여할 수 있는가에 대한 쟁점이 있다.¹⁷⁾ 산업 현장에서의 혼란을 막기 위해서 명확한 입법적 해결이

17) 2013년 포항항 항만하역 공급권을 놓고 기존 경북항운노조와 신설된 포항항운노조간의 노노 분쟁이 발생하였다. 하역사인 동국제강 계열 인터지스(주)가 지난 2011년7월 신설된 포항항운노조와 포항항 항만하역 공급권 협약체결을 위한 교섭창구 단일화 절차에 대한 사실내역을 공고하였고, 이에 따라 인터지스측은 단독 교섭요구를 통보해 온 포항항운노조와 교섭창구 단일화 절차를 시행할 방침을 밝혔다. 이에 앞서 포항항운노조측도 인터지스에 공문을 통해 근로자공급계약 및 단체교섭을 요구해 놓은 상태다. 하지만 기존 경북항운노조 측은 “이 같은 교섭행위는 명백한 노동법 위반”이라며 강하게 반발하는 한편, 교섭창구 단일화 절차를 철회하지 않을 경우 무력 저지도 불사하겠다는 입장이다. 따라서 인터지스측이 공고한 교섭 요구기간이 종료되는 날부터 경북항운노조와 포항항운노조간의 노노간의 갈등이 지속되었다. 즉, 하역회사는 직접적 근로관계나 사용종속관계가 없다는 이유로 항운노조의 단체교섭을 거부할 수 있는가가 문제가 된다. 고용노동부가 발간한 ‘사업단위 복수노조업무 매뉴얼’ 나항(4번)에서도 “해당 사업(장)의 사용자와 직접적인 사용종속관계에 있지 않은 근로자로 조직된 노조는 그 사용자에 대해 교섭을 요구하거나

필요한 것으로 보인다.

교섭단일화 과정에서 사용자가 하역비를 낮추기 위한 방편으로 교섭단일화를 약용하는 사례도 있다. 향운노조 간의 교섭단일화 과정에서 나타나는 쟁점 중의 하나는 사용자가 다른 향운노조를 끌어들이는 과정에서 하역비를 낮추려는 하역사와 노무공급을 하려는 향운노조의 실리가 맞아 다른 노조를 설립하면서 향운노조 노노 간, 노사 간에 단체교섭 단일화절차를 둘러싼 향운노조간의 갈등이 발생하고 있다.¹⁸⁾

2. 청소용역의 현황과 문제점

현행법에 따르면 노조는 용역 회사에 존재하는 각 노조와 창구단일화를 거쳐야 하지만, 청소 용역업체가 통상 여러 개의 원청 사업장과 용역 계약을 맺고 있는 만큼 노조와 업체는 전국의 걸친 사업장 중 어디에 노조가 설립 돼 있는지 파악하기 쉽지 않다. 또한 일부지부(예, 서경지부)의 집단교섭의 경우 ‘하나의 사업 또는 사업장’ 단위를 벗어나는 산별교섭 형태로서, 노조법상 교섭창구 단일화가 적용되지 않음에도 불구하고 노동위원회는 행정지도를 하는 사례가 있다. 노동위원회는 창구단일화 절차를 거치지 않고 쟁의조정신청을 행한 경우 쟁의조정 자체를 진행하지 않은 채 절차를 거칠 것을 요구하며 행정지도를 하게 된다.¹⁹⁾ 이에 창구단일화 제도를 이유로 고용노동부-지방노동위원회가 강제

교섭창구 단일화 절차에 참여할 수 없다”고 정하고 있다. 이에 따라 하역사와 향운노조와의 교섭창구단일화 절차 행위는 노동법에 위배된다고 보는 견해도 있다. 더욱이 경북향운노조측은 아직 연맹에도 가입하지 않은 포항향운노조와 노무공급계약은 무효라는 주장이다. 반면 하역사 입장에서는 대법원에서 노무공급권을 인정받은 뒤 적법하게 교섭을 요구한 포항향운노조를 하역사가 배제할 수 없고, 향운노조도 이들 두 기관의 교섭에 대해 개입할 여지가 없다는 주장도 있다. 인터지스 측은 “적법한 절차에 따라 교섭단체에 대해 순차적으로 노무공급 계약을 맺겠다”는 주장이다. 포항향운노조측은 합법적인 복수노조이라며 인터지스와의 단체교섭에 정상적으로 참여할 수 있다며 적법절차에 따라 교섭을 요구하는 만큼 문제될 게 없다는 주장이다.

18) 하역사는 공정한 시장경쟁을 통해 가격을 떨어뜨려 기업이윤을 취하는 것은 당연한 일이라며 다른 향운노조와의 단체교섭 단일화 절차에 따라 진행하는 것이라는 주장을 하고 있다. 새로 설립된 포항향운노조 측은 “대법원이 노무공급권을 인정해줬고, 인터지스가 교섭에 응했기에 포항에서 일을 하는 것은 당연하다”며 교섭단일화를 둘러싸고 향운노노 간의 갈등이 심화되었다.

19) 예컨대, 최근의 사례로 학교비정규직 근로자들은 스스로 노동조합 간에 단일한 교섭단위를 만들고 단체교섭 요구를 행하였으나, 사용자인 교육청이 자신들이 사용자가 아니라는

로 창구단일화를 요구하며 교섭권을 제한하는 것에 대하여 반발하고 있는 사례가 나타나고 있다. 노조법 제29조의 2에 따른 교섭창구 단일화절차를 거치지 않았다는 이유로 교섭권을 부정하고 있는바 행정지도 결정²⁰⁾을 내리는 것이 타당한지에 대한 논란이 있어 이에 대한 입법적 해결을 해야 할 필요성이 있다. 또한 노조법 제29조의 3 제1항이 창구단일화를 필요로 하는 교섭단위를 ‘사업 또는 사업장’으로 제한하고 있기 때문에 공공운수 노조 등의 집단교섭의 경우 초기기업단위에서 사용자 단체가 구성되어 있지 않을 때는 산별교섭의 한 형태로 보아야 하기 때문에 집단교섭은 노조법에서 교섭창구 단일화가 강제되는 교섭단위인지 여부 등도 명확히 할 필요가 있다.

청소용역의 경우 어용노조를 앞세워 복수노조 창구단일화를 악용하는 사례로서 청소용역 소속근로자들이 노조를 설립하는 경우(제1노조), 친기업 노조(제2노조)를 만들어 친기업 노조에게 유리하게 교섭이 이루어지거나²¹⁾, 제1노조 불이익을 주어 조합원이탈을 과반수가 무너진 사례²²⁾, 혹은 제1노조의 교섭을 거부하는 사례²³⁾ 등이 나타나고 있다. 이것은 소수 노조가 소외 · 배척되는 교섭

이유로 각종 절차를 진행하지 않아서 교섭 자체를 진행할 수 없었다. 그래서 학교비정규직 근로자들은 노동위원회에 쟁의조정신청을 제기하였다. 하지만 전국의 노동위원회는 근로자들이 스스로 창구단일화를 먼저 진행했고, 사용자측의 책임있는 사유로 절차가 진행되지 않았던 이번 경우에도 역시나 절차가 없었다는 이유로 행정지도 결정을 내리면서 쟁의권을 제한하였다.

- 20) 예컨대, 대학과 병원의 청소, 시설 근로자들은 용역업체와 여러 차례의 집단교섭을 진행해 왔지만 임금 인상 등을 둘러싼 이견으로 교섭이 결렬될 경우 노조는 지난 노동위원회에 쟁의조정신청을 내지만 사실상 노조는 교섭 결렬 시점부터, 노동위원회는 교섭창구단일화 절차를 이유로 쟁의조정신청을 각하시킬 수밖에 없는 실정이다. 현재 노동위원회가 교섭창구단일화 절차를 밟아야 정상적인 조정을 진행하고 있기 때문이다. 이에 대학과 병원 등의 청소근로자들이 복수노조하의 교섭창구단일화 제도가 단체교섭까지 봉쇄하고 있다며 복수노조 폐지를 주장하고 있다. 실제로 노동위원회는 조정에서 교섭창구단일화 이행을 통한 노사자율 교섭을 제시하지만 노조 측은 간접고용 비정규직 근로자에게 창구단일화 절차를 적용하는 것 자체가 사실상 불가능하며, 집단교섭은 산별교섭 형태이기 때문에 창구단일화 제도를 강요하는 것은 부당하며, 소수노조의 교섭권 박탈, 자율적인 노사관계 파탄, 시간과 비용 소모 등 많은 문제가 나타날 것이며 반대하고 있는 실정이다.
- 21) 송실대에서는 동문화장 출신이 수의계약으로 10년 이상 용역을 독점해오다 이곳에 소속된 미화근로자들이 지난해 노조를 만들어 과반 노조가 되자 친기업 노조를 다시 만들었고, 용역회사에서는 개별교섭으로 전환해 친사용자 노조에 유리하게 교섭이 진행된 사례.
- 22) 중앙대 청소근로자들이 노조를 만들어 과반수노조 지위를 확보(제1노조)했으나 회사가 개별교섭을 하면서 나중에 만들어진 제2노조와만 단협을 체결했으며 제1노조 조합원들은 대략 측으로부터 불리한 청소구역 배정 등 온갖 불이익을 받으면서 결국 3개월 만에 일부 조합원들이 이탈해 과반수가 무너진 사례.
- 23) 흥익대 경비용역체인 용진실업은 ‘홍경회노동조합’ 이라는 비자주적인 노조가 설립된

창구 단일화 제도 자체도 문제지만 사용자에게만 개별교섭 선택권을 주는 것은 헌법상 근로자의 단결권과 단체교섭권을 심각히 침해하는 것이어서 보완될 필요가 있다.

과건·용역회사에 고용된 간접고용 근로자들의 경우 창구단일화제도의 문제점이 더욱 심각하다. 현실의 과건·용역회사들은 원청의 인사노무관리 대행업체 수준에 불과하고 대부분의 노사관계는 원청 사업장을 중심으로 형성된다. 한편 용역회사는 일반적으로 여러 원청과 노무공급계약을 체결하는데, 만약 용역회사를 기준으로 창구단일화 절차를 진행해야 한다면 전혀 알지도 못한 다른 사업장 노조와 창구단일화를 해야만 하는 경우가 발생된다.²⁴⁾ 단일화 절차를 거처더라도 만약 용역업체가 변경된다면 그때부터 다시 새롭게 변경된 용역업체에 있는 다른 노동조합들과 절차를 진행해야 하고, 혹시라도 창구단일화절차가 이미 진행되었다면 창구단일화 이후 설립된 신규노조와 같은 지위를 갖게 되어 교섭권과 쟁의권이 원천적으로 제한되는 문제가 있다.

비정규직은 일반적으로 소수인 경우가 많고, 다행히 다수파라고 하더라도 대단히 불안정한 고용과 근로조건의 현실을 감안할 때 사용자의 탄압이 있을 경우 언제라도 소수파가 될 가능성이 높다. 조합원이 소수라는 이유로 또는 신규노조라는 이유로 자신의 근로조건을 스스로 결정할 수 없게 되는 현행 제도 하에서는, 사용자는 끊임없이 자신이 선호하지 않는 노조를 소수파로 만들기 위

후 경비직 근로자의 다수파가 되자 단체협약을 무시하고 공공운수노조와의 교섭을 계속 거부하였다. 용진실업은 서울서부지방법원의 가처분 결정(위반 시 1일당 100만 원의 이행강제금)이후 형식적으로 단체교섭에 응하였으나, 올해 3월 서울지노위가 "공공운수노조는 교섭대표노조가 아니므로 임금교섭은 쟁의조정 대상이 될 수 없다"는 결정을 내리자 단체교섭에 응하지 않고 있다. 이런 와중에 업체는 2012년 집단교섭에서 합의된 시급 5,100원에 훨씬 못 미치는 시급 4,900원으로 흥경회노동조합과 합의하였다. 사측과 월권적인 노동행정기관으로 인해 집단교섭에 대한 단체협약 조항은 휴지조각이 되었고, 비정규직 근로자들의 노동조건은 후퇴하였다.

- 24) 그 대표적인 사례가 전주대와 비전대의 청소근로자들의 사례이다. 전주대와 비전대의 청소, 경비 용역업체인 온리원에 소속된 청소, 경비 용역근로자 130명 중 113명은 지난해 6월 공공운수노조에 가입한 뒤 온리원 측에 교섭을 요구했다. 그러나 사측은 7월 이후 용역업체 온리원이 행하는 전혀 다른 사업장인 천남마트라는 전국 30여개 영업매장 판매원 등을 중심으로 온리원 노동조합이 설립되었고, 그 노조가 다수파가 되었다는 이유로 공공운수노조와는 불성실한 교섭태도로 일관하였다. 이로 인해 비정규 근로자들은 제대로 된 교섭도 못해본 상황에서 장기 파업과 40일이 넘는 지부장 단식투쟁이라는 장기간의 절박한 투쟁을 할 수밖에 없었다. 용역업체 온리원은 대학 청소근로자와는 전혀 상관없는 전국 30여 곳의 천원상점 판매직노조가 다수파라는 이유로 청소근로자들과의 교섭에 불성실하게 응하였다.

하여 어용노조를 새롭게 만들거나, 또는 민주적 노조를 탄압하는 부당노동행위를 하고 싶은 유혹에 빠질 수밖에 없다. 실효성 없는 공정대표의무제도나 부당노동행위제도와 같은 사후적 구제제도가 아니라, 조합원 수에 관계없이 비록 소수의 노동조합이라도 직접 교섭하고 스스로 책임지고 투쟁할 권리가 보장되어야만 비정규 근로자들의 노동권은 부족하나마 보호될 수 있을 것이다.

3. 건설노조의 현황과 문제점

약 100만명의 임시일용직 건설근로자들은 복수노조 교섭창구단일화 제도로 인해 건설업체와 어용노조 간 결탁 내지 사주로 인한 노조 설립으로 단체교섭을 거부하는 등²⁵⁾ 헌법상 보장된 노동3권이 사실상 제한되고 있는 현실이다. 이 때문에 특수고용직 노동3권 보장과 복수노조 교섭창구 단일화 제도 폐지를 주장하며 건설근로자 노동기본권을 보장할 수 있는 노조법 전면재개정 추구하고 있는 실정이다.

ILO 결사의 자유위원회는 한편으로는 자기 고용 근로자들이 단체교섭이라는 수단을 포함하여 자신들의 권익 증진과 방어를 위한 목적으로 ILO 협약 제87호와 제98호 하의 노동조합 권리를 전적으로 향유할 수 있도록, 또 다른 한편으로는 전국건설노조와 전국운수노조에 대해 조합원들이 자신들을 대표하는 노조를 통해 대표되는 것을 가로막는 그 어떤 조치도 취해지지 않도록, 상호 간에 용인 가능한 해결책을 찾기 위해 모든 당사자들과 논의를 진행할 것을 한국 정부에 요구하고 있다. 심지어, ILO 결사의 자유위원회는 모든 근로자들이 노조법에 의해 보장받는 결사의 자유와 단체교섭에 대한 권리를 하청(“파견”) 근로자들이 향유할 수 있도록 권리 보호를 강화하기 위한 적절한 메커니즘과, 하청 근로자들이 기본권을 행사하지 못하도록 하는 수단으로 하청이 남용되는 것을 방지하기 위한 메커니즘을 개발할 것을 주문하고 있다.

25) 예컨대, 군산, 보령, 당진지역의 OCI 플랜트현장과 화력발전현장에서 건설업체와 어용노조 간 결탁, 울산지역의 SK자본의 사주로 인한 국민노총 건설기능인노조 설립으로 플랜트건설노조에 대한 채용을 거부하거나 단체교섭을 거부하는 등 부당노동행위가 빈번하게 발생하고 있는 실정이다. 이에 전국플랜트건설노동조합은 사용자가 동원한 어용노조를 만들어 단체교섭을 하려하는 것에 대해 단체교섭권 박탈 저지를 요구하면서 현장별 교섭단위분리 중단을 정부에 요구하고 있는 실정이다.

IV. 쟁점 사례의 법리적 검토와 개선방안

1. 항운노조, 청소용역, 건설노조 교섭단일화 쟁점 사례의 법리적 검토

복수노조의 도입취지는 결사권 확대를 통한 다양한 근로자의 이해대표를 제고하고자 하는 것이다. 이러한 본래적 취지가 노동현장에서 충분히 작동하지 못하여 법과 현실과 괴리현상이 나타나고 있다. 우선, 복수노조의 교섭단일화가 도입되면서 노동기본권 확장 보다는 사용자의 지배개입이 용이해짐에 따른 노동운동 전반의 약화와 노동3권 약화로 연결되는 사례가 나타나고 있다. 또한 복수노조 제도가 창구단일화라는 절차규정을 통한 사업장 단위의 배타적 교섭 강제제도의 한계성이 나타나고 있다. 단일 노조에 대한 단일사용자 교섭모형이 초기업별 교섭을 포함한 현실에서 존재하는 다양한 교섭형태를 제약하고, 창구단일화 규정이 사업장 내 소수노조의 교섭권을 부정하여 해당 근로자의 이해대표로서의 제약요인으로 작용하기도 한다. 더욱이 창구단일화제도가 비정규직 등으로 이루어진 노조의 경우는 이러한 제약의 정도는 심하게 나타난다. 항운노조, 청소용역, 건설노조 등의 집단교섭의 경우는 창구단일화 규정이 교섭과정에 많은 현실적인 제약이 따르고 있다. 결국 현행법상의 창구단일화 규정과 현실과의 괴리의 발생과 제도적인 왜곡 사례가 나타남으로써 복수노조 제도의 제도적 취지를 약화시키게 된다. 심지어 사업(장)을 넘어서는 일련의 교섭형태에 까지 창구단일화를 강제함으로써 제도시행 이전부터 존재하던 교섭마저 제약시키는 경우도 있다. 특히 사측에 의한 어용노조의 발흥을 통해 근로자의 노동기본권을 후퇴시키는 사례의 경우 주로 관리자급이 가입하고 있어 친사용자적 성향을 보이고, 무과업선언을 통한 개별노조원의 이해증진을 위한 어떠한 가지적 활동을 보이고 있지 않고, 사용자의 지배개입에 따라 사업장 단위 교섭권의 형해화를 목적으로 하고 있다.²⁶⁾ 현행법이 창구단일화를 위한 대상범위를 조직대상이 아닌 사업장 단위로 국한하고 있기 때문에 다직종·다사업장 소속 근로자(예, 청소, 경비, 시설직 근로자 등)의 다양한 이해를 반영하는 것에 대한 제약

26) 이상훈, “복수노조 교섭창구단일화제도의 문제점과 대안-경인지역 간접고용집단교섭 사례를 중심으로”, 『이슈페이퍼』, 공공운수정책연구원·사회공공연구소, 2012.2, 12면 참조.

요인으로 나타나고 있다. 그렇기 때문에 조직형태와 교섭범위가 사업장 단위와 일치하지 않음에도 불구하고 사업장단위 복수노조 간에 적용되는 창구단일화 규정을 이 사례에 적용할 수 있는가에 대한 의문점을 낳고 있다. 사실 집단교섭형태를 가지면서 동시에 다직종-사업장 간접고용 근로자들로 이루어진 복수의 교섭에 대해 창구단일화 규정을 적용할 수 있는지에 대해 그동안 많은 법리적 쟁점이 되어 왔다. 이 때문에 창구단일화가 제도시행 이전부터 존재하던 교섭마저 제약하고 불가능하게 하는 현상을 발생시키고 있다. 이러한 창구단일화 과정이 교섭자체를 창구단일화 혹은 개별교섭으로 환원시키는 과정을 통해 집단교섭의 형성 및 진척을 가로막고 있다.²⁷⁾

창구단일화 규정은 간접고용 근로자에게 일상적 노동과정에서 통제권, 근로조건에 대한 사실상의 결정권을 갖고, 교섭자체에 있어서 상당한 영향력을 가진 원청사용자의 사용자성을 인정하지 않음으로 인해 비정규직 근로자들의 집단교섭 자체를 형해화 하고 있다. 2009년 법개정 이전 복수노조가 금지된 당시에도 동일사업장 내에 조직대상을 달리하는 초기업별 노조와 기업별 노조의 공존은 가능했다. 복수노조와 교섭창구 단일화 입법화 당시 논의과정에서도 산별교섭을 포함한 초기업적 차원의 교섭까지 단일화를 예정한 것은 아니었다. 그러나 개정법은 조직형태에 관계없이(노조법 제29조의2 제1항) 사업장내 모든 노조가 교섭창구를 단일화하는 것으로 명문화함으로써 사업장 단위의 창구단일화 규정은 다양한 이해대표 불가능성 문제와 다양한 이해의 차이(예, 직무와 지역의 차이, 기업단위와 초기업단위와의 차이 등)라는 복수노조의 근본취지 훼손가능성이 존재한다.

현행법이 명시하는 간접고용 근로자의 ‘사업 또는 사업장’은 실제로 노무를 제공하는 원청사업장인지 아니면 개별 용역업체인지 여부에 논란이 있다. 일반적으로 집단교섭은 복수의 사용자와 복수의 노조 간에 이루어지는 교섭이며, 현재 논의 대상이 되는 간접고용 근로자들의 집단교섭 역시 노조와 용역업체, 혹은 노조와 원청사용자 사이의 개별적 교섭수준을 넘어서 복수의 원청사업장에 관련된 복수의 용역업체와 단일 노조 간 교섭이다. 현행법상 초기업 단위의 교섭창구에 대한 단일화 규정은 존재하지 않음으로써 초기업노조와 이에 대응하는 사용자단체 사이에 이루어지는 산별교섭도 창구단일화 대상인지 아닌지,

27) 위의 논문, 7면 참조.

법원과 고용노동부 및 노동위원회의 해석과 판단이 달라 혼란이 있을 수 있다. 실사용자와 원청사용자가 다른 간접고용을 고용형태로 공유하는 상황에서 발생하는 집단교섭에 대해 창구단일화가 실제로 작동할 수 있는지, 그리고 그러한 적용이 과연 타당한지에 대한 의문은 여전히 남아 있다. 특히 사업장 단위에서 보면 용역계약은 일반적으로 1~2년마다 갱신되고 있으며 용역업체는 수시로 변경될 수 있다는 점, 용역업체 입장에서 보면 하나의 용역업체는 지역과 업종에 구애받지 않고 전국에 걸쳐있는 원청사업장과 용역계약을 체결하고 인력을 공급할 수 있다는 점이 있다. 노조 측에서 보면 근로조건은 사실상 원청사용자에 의해 결정되기 때문에 노동조합은 실제로 노무가 제공되는 원청사업장 단위로 조직되어 있다는 점을 감안할 때 창구단일화 규정을 적용할 경우 1) 노무가 제공되는 사업장은 지속됨에도 불구하고 용역업체가 변경으로 인해 수시로 창구단일화의 범위나 대상을 달리해야 하는 문제가 존재하고, 2) 업종과 지역을 달리하는 완전히 상이한 형태의 노동조합들 사이에 창구단일화가 강제되는 상황이 발생할 수 있으며, 3) 다양한 근로조건을 가진 근로자의 이해를 증진시키고자 하는 복수노조의 취지를 침해한다는 점 등이 있다. 현행법 테두리에서 이러한 문제점을 해소하기 위한 방법은 노조법 제29조의 3에 명시된 노동위원회의 판단에 따른 교섭단위분리가 유일하다. 이는 노동위원회가 전국에 존재하는 용역업체의 일체의 용역도급계약의 변경시마다 창구단일화과정을 준비하고 예정해야 가능한 일이고 실제로 불가능하다.

2. 개선방안

1) 교섭창구 단일화의 예외 인정

항운노조, 청소용역, 건설노조 근로자 등의 교섭권을 보전하기 위하여 합리적 교섭 방안을 제도화해 나갈 필요가 있다. 우선 창구단일화의 대상범위를 사업 또는 사업장 아닌 동일한 조직대상으로 전환을 통한 창구단일화 대상에서 초기업별 노조를 제외시키는 방안이 있을 수 있다. 우선, 교섭창구 단일화의 예외를 추가하는 방안이다. 즉, 해당 산업 또는 업종, 지역을 대표하는 초기업단위 노조와 사용자단체가 산업별 또는 업종별, 지역별 교섭하기로 합의하고, 각각의

노동조합에만 해당하는 교섭사항이 있는 경우 등에는 교섭창구 단일화를 거치지 않고 교섭을 요구할 수 있도록 함으로써, 창구단일화 대상에서 제외하는 방안²⁸⁾이다. 이것은 노사 합의를 전제로 교섭창구 단일화 절차를 거치지 않을 수 있는 예외를 허용함으로써 산별교섭을 활성화하고 노사자율의 원칙을 강화하기 위한 것이다. 이러한 방안은 노사 합의를 통해 다양한 형태의 교섭 형태가 나타날 것으로 기대된다. 다만 각각의 노동조합에 해당하는 교섭사항은 개별 노동조합의 교섭요구안 내용에 따라 그 범위가 크게 확장될 수 있고, 노사 합의를 필요로 하지도 않기 때문에 교섭창구 단일화의 예외가 크게 확장되는 결과를 야기할 수도 있다는 문제가 있다.

2) 교섭단위 통합

교섭단위 통합 방안은 노동위원회 또는 노사 합의에 의한 자율적인 교섭단위 분리 또는 통합을 허용하는 방안이다. 현재 노동위원회에서 교섭단위를 분리하는 결정을 할 수 있으나, 분리된 교섭단위를 통합할 수 있는 근거가 없고, 노동조합이 임의로 노동위원회의 결정에 반하여 교섭단위를 통합할 수 없는 문제가 있다. 이에 따라 노동위원회의 결정으로 분리된 교섭단위를 노동조합 간 합의 또는 사정변경 등에 따라 다시 통합할 수 있도록 하기 위한 근거를 마련할 필요도 있다. 노사자치원칙의 보장에 따른 교섭수준의 자율적 선택과 산별교섭 및 기업별교섭의 병존을 가능케 할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 현행법은 단체교섭의 교섭단위를 원칙적으로 하나의 사업 또는 사업장으로 하고 있으나, 일정한 사업의 경우 교섭력의 증대 및 교섭비용의 절감 등을 위하여 업종이나 근로조건의 유사성, 교섭 관행 등을 고려하여 여러 사업 또는 사업장을 대상으로 교섭단위를 통합할 필요가 있다. 이에 교섭단위를 통합할 필

28) 제29조의2제1항 단서 중 “제2항에 따라 교섭대표노동조합을 자율적으로 결정하는 기한 내에 사용자가 이 조에서 정하는 교섭창구 단일화 절차를 거치지 아니하기로 동의한 경우에는 그러하지 아니하다”를 “다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니한다”로 하고, 같은 항에 각 호를 다음과 같이 신설한다.

1. 해당 노동조합과 사용자단체가 산업별 또는 업종별, 지역별 교섭을 하기로 합의한 경우
2. 사용자와 노동조합이 개별교섭에 동의하거나 노사가 교섭단위의 통합 및 분리에 대하여 합의한 경우
3. 각각의 노동조합에만 해당하는 교섭사항이 있는 경우

요성이 인정되는 경우 이를 허용하도록 하여 단체교섭의 효율성을 높이고 노사 양쪽의 요구사항을 보다 원활하고 효과적으로 처리할 필요가 있다. 통합의 대상으로 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 사업’을 추가할 수 있을 것이다.²⁹⁾ 현재 초기업단위 노동조합이 사용자단체와 교섭하기 위해서는 사업 또는 사업장에서 기업별 지부가 먼저 교섭대표권을 획득한 후 해당 기업의 사용자로 하여금 사용자단체를 구성하도록 하여 교섭을 요구할 수 있으나³⁰⁾, 노동위원회의 결정으로 통합된 교섭단위 내의 모든 노동조합이 통합교섭대표노동조합을 구성하여 곧바로 사용자단체와 교섭하는 것이 가능해진다.

구체적으로 일정한 사업에서 산업이나 업종의 유사성, 근로조건의 유사성, 노동조합의 조직형태, 지리적 근접성, 교섭 관행 등을 고려하여 교섭단위를 통합할 필요가 있다고 인정되는 경우에 중앙노동위원회는 노동관계 당사자의 양쪽 또는 어느 한 쪽이나 고용노동부장관의 신청을 받아 교섭단위를 통합하는 결정을 할 수 있도록 하는 것이다. 교섭단위 통합 결정이 있는 경우 해당 사업 또는 사업장의 사용자는 통합교섭사용자단체의 구성원이 되도록 하고, 그 대표자는 구성원 중에서 재적 구성원 과반수의 출석과 출석 구성원 과반수의 찬성으로 선출하며, 모든 구성원을 위하여 통합교섭대표노동조합과 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가지도록 하는 방안이다. 통합교섭사용자단체의 구성원은 재적 구성원 과반수의 찬성으로 의결하지 아니하면 단독으로 노동조합법 제46조에 따른 직장폐쇄를 할 수 없도록 하고, 교섭단위 통합 결정이 있는 경우 해당 사업 또는 사업장의 노동조합은 통합교섭대표노동조합을 정하여 교섭을 요구하도록 하는 방안이다.

3) 사용자 개념의 확대

고용관계와 사용관계가 분리되는 간접고용이 증가하고 있는 상황에서 단순히

29) 교섭단위 통합이 가능한 업종을 법률에서 국내 근로자공급사업, 항만운송사업, 여객·화물자동차 운수사업, 건설업 등으로 국한하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

30) 현행법 제29조의3에서 “제29조의2에 따라 교섭대표노동조합을 결정하여야 하는 단위는 하나의 사업 또는 사업장으로 한다.”라고 규정하고 있기 때문에 사업장단위 교섭이 아닌 산별교섭이나 지역교섭과 같이 초기업별 교섭은 교섭창구 단일화의 대상이 아니라는 의견도 있다.

계약당사자를 규율하는 것만으로는 간접고용 근로자의 노동3권을 온전하게 보장할 수 없기 때문에, 근로조건 결정에 관하여 실질적 권한을 갖는 자를 사용자의 범위에 포함시키는 판례나 관련 규정의 개정이 필요한 것으로 보인다. 단체교섭의 상대방이 되는 사용자는 원칙적으로 사업주, 즉 근로계약의 당사자 또는 그에 준하는 자이나, 최근 간접고용 형태가 증가함에 따라 근로자를 실질적으로 사용하는 자와 근로계약의 주체인 사용자가 따로 존재하는 경우가 있기 때문에 누가 노동법상의 책임을 부담하는 사용자인지가 쟁점이 되는 경우가 많다.

하청업체는 원청업체에 경제적으로 종속되어 있어 원청업체의 도급계약 해지가 곧바로 사업폐지·해산과 근로자 해고로 이어지게 되고, 원청업체는 「근로기준법」에 따른 해고 제한을 받지 않고 쉽게 근로자를 정리할 수 있게 되므로 근로자의 노동권이 실질적으로 박탈되는 결과가 발생할 수 있게 된다. 근로계약의 사실적 존부와 관계없이 계속적으로 취업관계에 있는 근로자들에 대해 지배적 지위에 있으면서 그들의 근로조건을 결정하는 자도 단체교섭상의 사용자라고 하는 견해가 있는 반면, 대법원 판례³¹⁾는 원고용주가 형식적·명목적 존재에 지나지 않을 경우에 한하여 실질적인 노무수령자인 원청업체의 사용자성을 인정하는 묵시적 근로계약관계 법리를 견지하고 있어, 사용자는 원칙적으로 근로계약에 의해 근로자를 채용한 계약상의 당사자로 한정하려는 것으로 이해된다.

사용자개념의 확대는 실질적인 결정 권한을 가진 원청업체도 단체교섭 및 부당노동행위의 주체로서의 사용자 개념에 포함되어 간접고용 근로자 보호에 충실한 측면이 있으나, ‘실질적 지배력 또는 영향력’에 대한 해석을 두고 노사 간에 불필요한 다툼을 야기할 수 있는 등 갈등에 따른 사회적 비용을 초래할 가능성이 있으므로, 신중한 접근이 필요하다.

헌법에서 노동조합의 단체교섭권을 보편적 권리로 보장하고 있는 반면 현행법은 복수노조에 대해 교섭창구 단일화 제도를 취하고 있어 항운노조, 청소용역, 건설노조의 경우 노동조합의 노동3권을 사실상 제한하는 사례가 많이 발생하고 있는 것은 이들 노조의 사용자와 근로자의 개념이 보다 중층화 되어 있기 때문이다. 이러한 노사관계를 둘러싼 환경 변화에 따른 제도 정비의 필요성이 제기된다. 이에 국제노동기준을 준수하고 대한민국헌법이 보장한 노동3권을 실질적으로

31) 대법원 2008.7.10. 선고 2005다75088 판결.

구현할 수 있는 선진화된 교섭구조 및 노사관계를 구축할 필요가 있다.

사용자 개념 확대에서 사용자의 개념에 당해 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력이 있는 자도 사용자 개념에 포함하도록 하는 방안이다(안 제2조 제2호 후단 신설). 이러한 개선방안의 취지는 고용관계와 사용관계가 분리되는 간접고용이 증가하고 있는 상황에서 단순히 계약당사자를 규율하는 것만으로는 간접고용 근로자의 노동3권을 온전하게 보장할 수 없기 때문에, 근로조건에 관하여 실질적 결정권을 갖는 자를 사용자의 범위에 포함시키려는 것이다.

4) 근로자개념 확대

근로자의 정의에 계약형식과 관계없이 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자 및 일시적인 실업상태에 있거나 구직중인 자, 그 밖에 이 법에 따른 단결 보호의 필요성이 있는 자를 추가하여 노동조합 가입제한을 완화할 필요가 있다. 개선방안은 계약형식과 관계없이 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자, 일시적인 실업상태에 있거나 구직중인 자 등을 근로자의 범위에 추가할 필요가 있다. 개선방안의 취지는 헌법에서 노동3권을 보장하는 취지에 맞게 노무를 제공하는 자라면 누구나 노동3권을 향유할 수 있도록 이 법에서 사용하는 근로자 개념을 확대하려는 것이다. 특수형태근로 종사자 보호법 제2조 제1호 나목의 '계약형식과 관계없이 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자'는 특수형태근로종사자로 이 법의 적용대상으로 하려는 것이다.

특수형태근로종사자는 해당 사업주와 특정 노무의 제공을 약정하고 그 업무 수행과 관련하여 사업주의 특정한 지시 내지 지휘·감독에 구속되지 않으며, 근로계약이 아닌 그 밖의 노무공급계약, 즉 자유로운 고용계약 또는 도급이나 위임에 의거하여 노무제공의무를 부담하는 자를 말한다. 특수형태근로종사자는 도급 또는 위임계약 등에 의해 스스로 사업을 영위하나, 노무 전개 과정에서의 실질적인 종속성으로 인해 이 법 또는 「근로기준법」에 따른 근로자성 인정과

관련하여 논란이 있어 왔다. 판례는 특수형태근로종사자의 사용종속관계를 부인하여 이 법이나 「근로기준법」에 따른 근로자성을 부인하고 있는 것으로 이해된다. 그동안 특수형태근로종사자에 대한 노동법적 보호가 강화되는 긍정적인 측면이 있으나, 기업의 부담 증가로 인해 고용이 감소될 우려가 있다. 그리고 특수형태근로종사자의 범위, 보호정도, 보호방안 등에 관하여 사회적 합의가 이루어지지 않은 상황이므로 노동계, 경영계 및 관련 전문가의 의견을 수렴하여 신중하게 결정할 필요가 있다.

실업상태에 있거나 구직 중인 자와 관련하여 학설은 각각의 노동관계법의 입법 목적 및 근로자 개념 정의의 차이 등에 주목하여, 이 법에 따른 근로자에는 실업자가 포함된다는 입장을 취하고 있다. 현실적으로 임금 등의 수입을 받고 있는 자뿐만 아니라 임금 등의 수입을 받으려는 자, 즉 근로의사를 가진 실업자는 이 법에 따른 근로자에 해당한다는 것이다.

대법원은 “‘근로자’에는 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자 뿐만 아니라, 일시적으로 실업 상태에 있는 자나 구직중인 자도 노동3권을 보장할 필요성이 있는 한 그 범위에 포함된다.”고 판결한 바 있다.³²⁾ 근로계약 관계가 없는 실업자는 기업단위 노동조합의 조합원 자격은 부인되지만 지역별 또는 산업별 노동조합 등의 조합원 자격에 대해서는 긍정적인 견해가 우세한 것으로 볼 수 있으나, 실업상태에 있거나 구직 중인 자를 이 법에 따른 근로자로 볼 것인지에 대하여는 논의가 필요한 것으로 보인다.

5) 노동조합 가입범위 확대

현행법은 사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하는 자로서 채용, 인사 등 중요한 근로조건에 관하여 독자적인 결정권한을 가진 자의 가입을 허용하는 경우에 한하여 노동조합으로 보지 않도록 하고 있다. 그러나 사용자 또는 이익대표자 등에 대해서는 근로조건에 관한 독자적인 결정권이 있는 경우에만 노조 가입을 제한함으로써 노동조합에 가입할 수 있는 근로자의 범위를 확대할 필요가 있다. 대법원은 “그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자”란 근로자의 인사, 급여, 후생, 노무관리 등 근로조건 결정 또는 업무

32) 대법원 2004.2.27. 선고 2001두8568 판결.

상 명령이나 지휘·감독을 하는 등의 사항에 대하여 사업주로부터 일정한 권한과 책임을 부여하는 자를 말하고, ‘항상 사용자의 이익을 대표하여 행동하는 자’란 근로자에 대한 인사, 급여, 징계, 감사, 노무관리 등 근로관계 결정에 직접 참여하거나 사용자의 근로관계에 대한 계획과 방침에 관한 기밀사항 업무를 취급할 권한이 있는 등과 같이 직무상 의무와 책임이 조합원으로서 의무와 책임에 직접 저촉되는 위치에 있는 자를 의미한다.”고 판결한 바 있다.³³⁾ 이러한 판례의 취지를 감안하면, 현행법 하에서도 직무상 의무와 책임이 조합원으로서의 의무와 책임에 직접적으로 저촉되지 않는 자, 업무 내용이 단순히 보조적·조언적인 것에 불과하여 업무 수행과 조합원 활동 사이에 실질적인 충돌이 발생할 여지가 없는 자는 노동조합에 가입할 수 있는 것으로 해석된다. 그리고 근로조건에 관한 독자적인 결정권한이 없다 하더라도 업무내용과 직무권한 등을 고려할 때, 노동조합의 자주성을 해할 여지가 있는 자는 노동조합 가입을 제한할 필요가 있는 것으로 보인다.

V. 결론

항운노조·청소용역·건설노조 등의 조합원들이 자신들을 대표하는 노조를 통해 대표되는 것을 가로막는 그 어떤 조치도 취해지지 않도록, 노동기본권을 행사하지 못하도록 하는 수단으로 남용되는 것을 방지하여, 근로자들이 누릴 수 있도록 권리 보호를 강화하기 위한 적절한 규제가 필요하다.

어용복수노조 설립을 통한 노조 탄압이 ‘사용자에 의한 탄압’이라고 한다면, 기업단위로 교섭을 강제하고 소수노조의 자기결정권을 부정하는 ‘교섭창구단일화 제도’는 ‘법제도에 의한 노조 탄압’이고 ‘사용자에 의한 탄압을 더욱 효과적으로 만드는 제도’이다. 취약한 비정규 근로자들의 노동권이 보호되기 위해서는 기업을 넘어서는 산업별, 지역별 교섭구조를 법·제도화하고, 강제적 창구단일화 제도가 아니라 모든 노동조합에 교섭권과 쟁의권을 보장하는 방향으로 노조법 개정이 필요하다. 또한 법 개정 이전이라도 노동행정기관들은 항운노조, 청

33) 대법원 2011.9.8. 선고 2008두13873 판결.

소용역, 건설노조 소속 근로자들이 스스로 권리를 지킬 수 있도록 초기업노조에 의한 단체교섭은 창구단일화 제도의 예외로 인정하여야 할 것이다.

복수노조교섭창구 단일화제도의 도입 당시 예상하지 못했거나 미처 입법화하지 못한 문제점들에 대해 결국 입법적 수정·보완이 이루어져야 한다. 특히 교섭창구 단일화의 예외 인정, 교섭단위 통합, 사용자 개념의 확대, 근로자개념 확대, 노동조합 가입범위 확대 등의 수정·보완을 통해 교섭창구단일화제도의 헌법적 의의와 도입 취지를 최대한 살려야 한다. 법원의 관례 역시 제도 본질에 충실한 체계적이고 일관성 있는 법령의 해석·적용노력도 필요하고 그 과정과 결과를 통해 바람직한 입법방향이 제시될 수 있을 것이다.

투고일 : 2015.10.25. / 심사완료일 : 2015.11.26. / 게재확정일 : 2015.12.20.

[참고문헌]

- 강선희, “노동기본권과 소수 노동조합의 협약능력 및 단체협약의 효력에 관한 연구, 「노동법학」 제38호, 한국노동법학회, 2011.
- 고용노동부, 사업(장) 단위복수노조 업무매뉴얼, 2010.12.
- 권 혁, “교섭창구단일화제도와 산별교섭”, 「노동법학」 제43호, 한국노동법학회, 2012.
- 김영문, “복수노조와 협약자율”, 「노동법학」 제38호, 2011.
- 김인식, “교섭대표노조 결정과정에서의 쟁점”, 「노동법 포럼」 제14호, 노동 법이론 실무학회, 2015.2.
- 김형배, 「항운노조조합원과 사용자 사이의 법적관계」, 무지개출판사, 1996.
- 박중희, “교섭창구단일화제도의 시행에 따른 쟁점 및 그에 대한 합리적 해 결방안에 관한 연구”, 「고려법학」 제71호, 고려대학교 법학연구 원, 2013.
- 박호환, 「복수노조의 유형별 조직실태 및 교섭창구단일화 사례분석」, 중앙노동위 원회, 2011.
- 부산항만하역협회, 부산항만하역협회와 부산항운노동조합간의 노임협약서, 2002.
- 손항마, “교섭창구단일화제도 시행에 따른 쟁점과 문제점”, 「노동법학」 제39호, 한국노동법학회, 2011.
- 이승욱, “다수교섭대표제의 설계와 내용”, 「노동법연구」 제19호, 서울대 노동법연구회, 2005.
- _____, “항만근로자의 근로조건결정,” 「노동법학」 제15호, 한국노동법학회, 2002.
- 이원희, “노사관계측면에서 바라본 교섭창구단일화제도의 현황과 시사점”, 「노동법 포럼」 제14호, 노동법이론 실무학회, 2015.2.
- 조상균, “교섭창구단일화 제도의 쟁점과 문제점”, 「노동법학」 제43호, 한국 노동법 학회, 2012.
- ILO, Committee on Freedom of Association Report No.353, Vol. XCII, 2009.
- Akkerman, Involuntary disputes: Whern competition for members forces smaller unions to strike, Rationality and Society, Vol.26(4), 2014.
- 山本興治, 「改正港灣勞動法による「センター常用」の派遣制度廢止問題」, 下關市立大學論集 第45卷 第1号, 2001.5.
- _____, 「改正港灣勞動法による「センター常用」の派遣制度廢止問題」, 下關市立大學論集 第45卷 第1号, 2001.9.

[국문초록]

복수노조 · 교섭창구단일화 제도하에서의
합리적 교섭방안 연구
-항운노조, 청소용역, 건설노조를 중심으로-

노재철* · 고준기**

2011년 복수노조 · 교섭창구단일화제도 도입 이후 현장에 원활하게 정착되고 있으나, 교섭대표노조 결정과정을 비롯한 복수노조 상황을 전제로 하여 개정된 노조법 시행이 몇 년째 지나면서 입법 당시 예상하지 못 했거나 미처 입법화되지 못한 문제점들이 나타나고 있다. 특히 청소용역노조 · 항운노조 · 건설노조 등 일부 영역에서는 법제도와 현실에 다소 괴리가 있거나, 제도의 취지가 왜곡되어 적용되고 있는 점이 나타나고 있다. 일부 노조의 경우에는 단체교섭권은 헌법에서 부여한 근로자의 권리임에도 교섭창구단일화제도로 인해 사용자가 교섭상대를 선택하도록 하는 권리의 진도현상이 발생하고 있다. 항운노조, 청소용역, 건설노조들은 중층적 사용자성 내지 사용자의 불확정성 등으로 단체교섭 당사자적격의 주체의 문제, 법원의 판례나 노동부 및 법무부의 견해는 각각 일치되어 있지 않은 상태에서 어용노조를 앞세워 복수노조 창구단일화를 악용하는 사례가 있고, 간접고용으로 인한 창구단일화 절차상의 문제로 인한 단체교섭권 행사가 제약을 받을 수밖에 없는 상황이다. 그렇기 때문에 노동기본권을 행사하지 못하도록 하는 수단으로 남용되는 것을 방지하여, 근로자들이 누릴 수 있도록 권리 보호를 강화하기 위한 적절한 규제가 필요하다. 특히 교섭창구단일화의 예외 인정, 교섭단위 통합, 사용자 개념의 확대, 근로자개념 확대, 노동조합 가입범위 확대 등의 수정 · 보완을 통해 교섭창구단일화제도의 헌법적 의의와 도입 취지를 최대한 살려야 한다. 법원의 판례 역시 제도 본질에 충실한 체계적이고 일관성 있는 법령의 해석 · 적용노력도 필요하고, 그 과정과 결과를 통해 바람직한 입법방향이 제시될 수 있을 것이다. 이 논문에서는 복수노

* 호서대학교 교수

** 예원예술대학교 교수

조·교섭창구제도 도입에 따른 문제점을 파악하고, 법령개정·지침마련 등 그에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다.

주제어 : 복수노조, 교섭창구 단일화, 항운노조, 청소용역, 건설노조

[Abstract]

A Story on Rational Negotiation Plan under the Multi-union and
the Bargaining Channel Unification System.

-Focusing on Port Transportation Union,
Cleaning Service and Construction Labor Union-

Noh, Jae-Chul* · Ko, Jun-Ki**

Though the Multi-union and Bargaining channel unification system is settled in the spot smoothly since the introduction of it in 2011, the enforcement of the revised union act that is on the premise that multi-union situation include the procedure of representative union determination is enforced over a few years, problems that is unexpected at the time of legislation or did not become a legalization are appearing. Especially, there is a gap between legal system and reality in some areas such as port transportation union, cleaning service and construction labor union or it has shown that there is applied the purpose of the system is distorted. In the case of some unions, even though the collective bargaining right is working rights that is given by a constitution, the propagation phenomenon of right that employers choose the opposite of negotiation is occurring by the bargaining channel unification system. There is a case that the port transportation unions, cleaning services and construction labor unions abuse the multi-union and the bargaining channel unification system with the company dominated union in the situation that in discord with opinions of labor and justice department, the subject's problems of collective right standing to sue and a precedent of law. It has no choice but to constrict the exercise of the collective bargaining right due to a procedural problem of single table bargaining that is caused by the

* Professor, HoSeo University.

** Professor, Yewon Arts University.

indirect employment. Therefore, it is necessary to have a proper regulation for strengthening the protection of right so that workers enjoy under the prevention abusing the means that precludes from exercising the fundamental labor rights. Especially, it must make the most of the purpose of introduction and constitutional meaning of bargaining channel unification system through supplement or amend the acknowledgement of exception the single bargaining channel, the synthesis of bargaining unit, expansion of employers' and workers' concept and expansion of joining range of labor union. The present of the court also needs legal interpretation and application effort that are systematic and consistent based on a faithful essence of the system. It presents desirable legislative directions through the process and result. In this thesis, it grasps the problems according to the introduction of multi-union and the bargaining channel system, and it suggests improvement plans on the system such as the statue revision or the prepared a guideline.

Key words : Multi-union, Single Bargaining Channel, Port Transportation Union,
Cleaning Service, Construction Labor Union