

한국 사용자단체 유형과 시사점

2019. 10. 31.



-
- 작성자 : 이창근 민주노총 정책연구원 정책연구위원
 - 정책보고서는 민주노총 홈페이지(<http://www.nodong.org>)에서 보실 수 있습니다.
 - ※ 정책연구원의 정책보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

<목 차>

<요약>	1
I. 서론	5
II. 선행연구 검토	7
III. 사용자단체 유형과 특징	12
1. 처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체	13
2. 사업자단체이면서 사용자단체인 ‘이중적 성격의 사용자단체’ ...	17
IV. 결론: 요약 및 시사점	24

< 요약 >

본 보고서는 형식상의 법적 지위가 아니라 실제 기능과 업무를 중심으로 우리나라 사용자단체를 분석하여 유형화함으로써, 사용자단체 개념을 확장하고 사용자단체 구성 경로를 다양화하여, 초기업교섭 등 초기업적 노사관계 활성화를 위한 시사점을 제시하고자 한다.

본문 내용을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 한국의 사용자단체는 상당히 다양한 존재 양태를 띠고 있는 것으로 조사되었다. 크게 보면 ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’(제1유형)와 ‘사업자단체 이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’(제2유형)가 존재했다. 또한 ‘이중적 성격의 사용자단체’는 노동조합과의 관계 수준에 따라서 노동조합과 정례적으로 단체교섭과 협약을 체결하는 단체(제2-1유형), 노사 혹은 노사정 협의에 참여하는 단체(제2-2유형), 관련 노동조합과 함께 사용자(혹은 사업자) 대표로 정부위원회에 참여하는 단체(제2-3유형) 등으로 나타났다.

- ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’인 제1유형의 사용자단체는 초기업노조의 단체교섭 요구에 대응하기 위해 애초부터 사용자단체로 설립된 단체이다. 금속 사용자협의회, 금융사용자협의회, 지역별 철근·콘크리트협의회 및 전국철근·콘크리트 전문건설업연합회 등이 여기에 속한다. 이 단체들은 초기업노조와의 단체교섭 및 협약체결을 거의 유일한 기능으로 하는 ‘교섭기구’의 성격을 지니고 있었다. 금융사용자협의회를 제외한 모든 제1유형 사용자단체는 회원사의 위임에 근거해 단체교섭에 참여하고 있었다. 금속, 금융 등 중앙 사용자단체는 단체의 정관에 단체교섭 및 협약체결 업무가 명시되어 있었다. 금속사용자협의회, 금융사용자협의회, 여수산단건설업협의회, 딜라이브협력사협의회 등은 법인으로 등록되어 있었다. 전체적으로 제1유형 사용자단체는 초기업노조의 위협에 맞서 단체교섭을 위한 기구로 결성되었지만, 초기업교섭에 대한 회피적·수동적 대응에 머무르고 있었다. 또한 단체교섭 이외의 노동관계 사업도 미미하거나 거의 없었다. 따라서 산별교섭의 실질적 진전에 기여하고 있다고 평가하기는 어려운 것으로 판단된다.

- ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 첫 번째 유형(제

2-1유형)의 사용자단체는 사업자단체로 최초 설립되었고 사업자단체로서 회원사의 경제적 이익을 옹호하기 위한 본연의 기능을 수행하면서도 동시에 초기업노조와 단체교섭 및 협약을 체결하고 있었다. 한국타워크레인협동조합, 시·도버스운송사업조합, 서울특별시구청장협의회 등이 대표적이다. 단체교섭과 협약체결이 단체의 정관에 명시되어 있는 경우는 시·도버스운송사업조합이 유일하고, 나머지 단체들은 회원사로부터 권한을 위임받아 초기업교섭에 참여하고 있었다. 대부분 단체들은 단체교섭 이외의 노동관계 사업을 그리 활발하게 수행하지 않고 있었다. 한국타워크레인협동조합과 한국영화제작가협회 정도가 노사(민)정협의체 참여 등 상대적으로 노동현안 대응 활동에 적극적인 것으로 나타났다. 버스, 택시 등 운수업은 중앙 및 지방정부 정책에 결정적으로 영향을 받기 때문에, 해당 단체가 지방정부 정책협의체에 참여하고 있었다. 전체적으로 제2유형 사용자단체는 사업자단체로서의 본연의 기능과 더불어 초기업노조와의 단체교섭·협약체결을 동시에 수행하고 있었다. 하지만 제1유형 사용자단체와 비슷하게 초기업노조와 단체교섭·협약 체결 이외의 노동관계 사업은 활발하지 않으며, 교섭 의제와 정책 개발 등 초기업교섭을 내용적으로 진전시키기 위한 활동 및 계획은 발견되지 않았다.

- ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 두 번째 유형(제2-2유형)의 사용자단체는 사용자의 경제적 이익을 옹호하기 위한 사업자단체로 설립되었으며, 동시에 노사협의 등 집단적 노사관계 문제에 적극적으로 대응하고 있었다. 전국택시운송사업조합연합회, 전국화물자동차운송사업연합회/컨테이너운송사업자협의회, 한국레미콘공업협동조합연합회 등이 대표적이다. 이 단체들은 정례적인 단체교섭이 아닐 뿐 노사협의에 참여하고 있으며, 해당 업종·직종 노동조합 설립 및 쟁의행위에도 적극 대응하고 있었다. 일부 단체는 계기적이기는 하지만, 해당 업종·직종에서 노동쟁의가 벌어질 때 사실상의 ‘교섭’에 참여한 사례도 발견되었다. 또한 노동조합이 참여하고 있는 노동정책 관련 정부위원회에 사용자 혹은 사업자 대표로 참여하여, 해당 단체 구성원들의 이해관계를 조정하고 대변하고 있었다.

- ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 세 번째 유형(제2-3유형)은 노동조합과의 직접적인 접촉을 포함한 집단적 노사관계 업무가 활발하지 않고 인식 자체도 매우 낮지만, 해당 직종 노동자의 임금과 노동조건에 결정적인 영향을 미치는 정부위원회에 사업자 혹은 사용자대표로 참여하고 있다는 점에서 사용자단체성을 일정하게 지니고 있는 단체를 말한다. 이들 중에는 사업자단체로서의 실질도 제대로 갖추지 못한 경우도 있다. 이 유형에 속하는 단체로는 요양보호사 임금결정의 핵심 요인인 ‘수가’를 결정하는 ‘장기요양위원회’에 참여하는 한국노인장기

요양기관협회, 한국제가장기요양기관정보협회가 대표적이다.

둘째, 사업자단체와 사용자단체를 형식상의 법적 지위만으로 구분하는 것은 현실에 부합하지 않으며, 단체가 실제 수행하는 사업을 기준으로 판단할 필요가 있다. 사업자단체이지만 단체교섭과 협약 체결을 수행하고 있거나, 단체교섭에 참여하지 않더라도 노사협의, 사회적 협의 및 관련 정부위원회 참여, 노동현안에 대한 적극적인 입장 발표, 대정부 건의 등 노동관계 사업을 활발하게 진행하는 이중적 성격의 사용자단체가 상당수 존재한다. 따라서 단체의 성격을 형식상의 법적 지위만으로 규정하는 것은 적절하지 않으며, 해당 단체의 실제 기능과 업무를 중심으로 판단할 필요가 있다.

셋째, 사용자단체의 유형에 상관없이, 사용자단체가 초기업노조와 단체교섭에 참여하는 가장 중요한 요인은 노동조합의 압박인 것으로 나타났다. 제1유형은 말할 것도 없이, 이중적 성격의 사용자단체이면서 교섭에 참여하고 있는 제2-1유형 단체도 노동조합의 높은 조직률과 압박이 중요한 요인으로 작용한 것으로 평가된다. 정례적인 단체교섭을 수행하고 있지 않은 제2-2유형의 사용자단체도 노동조합의 쟁의행위 시 계기적으로 교섭 혹은 협회에 참여한 것으로 나타났다. 노동조합의 높은 조직률과 압박은 유형에 상관없이 사용자단체의 기능을 촉진하는 것으로 평가된다. 특히 사업자단체가 초기업노조의 단체교섭 및 협약 체결 요구를 수용하는 데는 노조 조직률이 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

넷째, 사용자단체 형성은 경로에 상관없이 정부 역할이 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 비록 계기적이지만 화물연합회/컨테이너운송사업자협의회, 레미콘협동조합연합회 등은 정부의 적극적인 중재에 따라 해당 노동조합 혹은 해당 직종 노동자결사체와 교섭 혹은 협회에 참여한 바 있다. 또한 보건사용자협의회 등의 경우, 해당 산업 노사분쟁에 대한 중앙노동위원회의 적극적인 조정이 사용자들의 단체 구성에 영향을 미쳤다. 사용자단체의 형성과 역할 촉진에 있어서 정부의 적극적 역할이 매우 중요하다는 점을 방증한다.

본 연구의 시사점은 아래와 같다.

첫째, 우리나라 사용자단체는 금속 및 금융사용자협의회처럼 ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’만 있는 것이 아니고, ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’도 매우 폭넓게 존재하고 있다. 이는 초기업단위 교섭 활성화를 위해 가장 관건적인 요소 중 하나인 사용자단체는 다양한 경로로 형성될 수 있음을

시사한다. 즉 초기업노조와의 단체교섭을 위해 새롭게 사용자단체를 설립하는 경로 뿐만 아니라, 사업자단체가 사용자단체로서의 기능까지 담당하는 이중적 성격의 사용자단체 형성도 가능하다는 점이다. 특히 초기업단위 노동조합의 비중은 지속적으로 늘어나고 있는데 반해 사용자단체 구성은 매우 지지부진한 현실을 고려하면, ‘사업자단체이면서 사용자단체’인 이중적 성격의 사용자단체에게 어떻게 단체교섭을 비롯한 노동관계 당사자로서의 권한과 책임을 부여할 것인가에 대한 사회적 논의는 매우 절실하다고 할 수 있다.

둘째, 다양한 유형으로 존재하는 사용자단체는 현행 대법원 판례의 현실 적합성에 대해서도 문제 제기하고 있다. 현행 판례는 해당 단체의 정관 혹은 규약에 단체교섭·협약체결 업무가 명시돼 있어야 하고, 구성원들에 대해 상당한 수준의 ‘통제력’을 가져야 사용자단체로 볼 수 있다는 입장이다. 하지만 대법원에 제시하고 있는 요건을 충족시키고 있는가와 무관하게 현장에서는 다양한 유형의 사용자단체가 초기업적 노사관계의 한쪽 당사자로 기능하고 있다. 따라서 현행 대법원 판례의 ‘사용자단체 해석’에 대해 법리적 적합성을 따지는 본격적 논의가 필요하며, 이 과정에서 현실로 존재하는 ‘이중적 성격의 사용자단체’까지 포함할 수 있는 방향으로 새로운 법 해석이 모색될 필요가 있다.

셋째, 사업자단체가 사용자단체로 규정되고, 초기업노조와의 단체교섭에 응하기 위해서는 본질적으로 노조의 조직력과 압박이 관건이라고 할 수 있지만, 동시에 정부의 적극적 역할도 상당히 중요하다. 레미콘노동자, 화물운송노동자 등 특수고용 노동자의 파업과 이를 해결하는 과정에서 정부의 주선 하에 ‘이중적 성격의 사용자단체’가 참여하는 노사·노사정 교섭과 협의가 성사되었다는 점은 이를 방증한다.

넷째, 요양보호사, 소규모 식당 노동자 등 정책적 측면에서 전국적 수준의 보호 가이드라인이 필요하다고 인정되는 취약계층 노동자와 관련된 ‘이중적 성격의 사용자단체’에 대해서는 정부 차원의 특별한 관심이 필요하다. 이들 단체들이 해당 업종과 직종의 임금 및 노동조건에 큰 영향을 미치는 정부위원회에 참여하는 것을 넘어, 단체로서의 실질을 갖추고 노동관계 당사자로서 기능할 수 있도록 정부 차원의 적극적인 지원과 개입이 필요하다. 이를 통해 취약계층 노동자가 집중되어 있는 업종·직종에서도 초기업적 노사관계가 형성될 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다.

다섯째, ‘이중적 성격의 사용자단체’는 공공부문에서의 초기업적 노사관계 활성화에도 매우 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 평가된다. 이는 서울특별시구청장협의회, 전국시·도교육감협의회 등의 사례에서 확인할 수 있다.

I. 서론1)

사용자단체는 노동관계의 핵심 행위자임에도 이에 대한 연구가 노동조합과 정부(노동정책) 등 다른 노사관계 주체에 대한 연구와 비교하면 매우 미흡하다. 이는 우리나라 사용자단체의 역할이 매우 소극적이라는 현실과 무관하지 않다. 1987년 노동자 대투쟁 이후 민주노조가 활성화되었지만 기업별 노사관계·기업별 교섭구조가 지배적이어서, 사용자단체의 역할이 부각될 여지가 거의 없었다.

한국에서 사용자단체의 역할은 1990년대 후반부터 부상되기 시작하였다. 이는 두 가지 계기가 영향을 미친 것으로 평가된다. 첫째, 1997년 말 IMF 경제·외환위기를 계기로 전국적 수준의 상설적 사회적대화기구(노사정위원회 → 경사노위)가 결성되고, 여기에 한국경영자총협회(이하 경총) 등 중앙 사용자단체가 참여하면서 사용자들의 집단적 이익을 적극적으로 대변하고 있다는 점이다. 둘째, 산별노조 등 초기업노조 결성이 늘어나면서 초기업단위 교섭 상대방으로서 사용자단체에 대한 요구가 강화되고 있다는 점이다. 산업 혹은 업종 수준에서 사용자들의 이익을 실질적으로 대표·조율하면서, 노동조합과의 교섭에 참여하고 합의사항을 집행할 사용자단체 구성이 중요한 의제로 등장하였다(김영두·노광표, 2005; 은수미·권현지, 2007; 김동원·전인·김영두, 2007).

형식상의 법적 지위로 보면, 사용자들의 단체는 사업자단체와 사용자단체로 구분된다. 일반적으로 사업자단체²⁾는 상품시장의 이해관계를 대표하는 단체로, 사용자단체는 노동관계 및 노동시장 관련한 이해관계를 대표하는 단체로 정의될 수 있다. 하지만 현실에서 두 단체의 경계는 모호한 경우가 많다. 사업자단체라 하더라도 회원사의 경제적 이익을 옹호하는 과정에서 노사관계에 대한 대응이 필연적으로 수반될 수밖에 없는 경우가 다반사이기 때문이다. 따라서 실제로는 ‘순수’ 사업자단체와 ‘순수’ 사용자단체로 나타나기보다 양자의 기능을 모두 수행하는 ‘이중’적 성격의 단체로 드러나는 경우가 많다.

국제적으로도 1980년대 이후 사업자단체와 사용자단체 간의 활동 경계가 흐릿해지면서

1) 본 이슈페이퍼는 민주노총 정책연구원과 정책실의 ‘사업자단체의 사용자단체성 연구’의 일부이다. 최종 연구보고서는 2019년 11월 말에 발표될 예정이며, 한국노동연구원 박제성 연구위원, 민주노총 법률원 박주영 노무사가 함께 집필에 참여하고 있으며, 민주노총 정책실 박은정 정책국장, 민주노총 법률원 장재원 변호사도 연구팀에 함께 참여하였다. 본 이슈페이퍼 작성에 도움을 주신 한양대 강성태 교수, 영남대 전 인 교수, 한국노동연구원 이정희 연구위원, 민주노총 정책연구원 정경은 정책연구위원, 민주노총 정책연구원 허 인 객원연구위원 그리고 경노회 회원들께 감사드린다.

2) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법) 제2조는 “사업자단체라 함은 그 형태 여하를 불문하고 2인 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 그 연합체를 말한다”고 정의하고 있다.

노동시장 대변단체(사용자단체)와 상품시장 대변단체(사업자단체) 간 통합이 늘어난 것으로 보고되고 있다(EIRO, 2004). 이는 노동시장 이해관계와 상품시장 이해관계를 개별적으로 대표하던 체제가 한계에 직면했음을 시사한다. 대표적으로 핀란드, 아일랜드, 스웨덴, 노르웨이 등에서 사용자단체와 사업자단체가 통합되었다(EIRO, 2004; 김영두·노광표, 2005; 김동원·전인·김영두, 2007).

현행 대법원 판례에 따르면, 노조법상 사용자단체가 되려면 △ 단체교섭 및 협약체결을 정관(혹은 규약)에 명시해야 하며(목적성) △ 구성원인 사용자들에게 상당한 정도의 ‘통제력’을 가지고 있어야 하는(통제력) 등 매우 엄격한 기준을 충족해야 한다. 이는 사용자단체의 목적을 노동관계 규율이라는 포괄적 행위에서 단체교섭과 협약체결 행위로 협소화시키고, 구성원에 대한 ‘조정 또는 규제’ 권한을 ‘통제력’으로 대치하고 있다는 문제가 있다(박제성, 2019).

본 보고서에서는 ‘사용자단체’를 “목적의식적으로 노동조합에 대응해서 결성된 단체만을 의미하는 것이 아니라, 원래는 사용자들의 경제적 지위 향상을 목적으로 결성되었지만 그렇기 때문에 자연스럽게 노동조합에 대응하는 사회적, 경제적 지위를 갖게 되는 단체도 포함하는 개념”(박제성, 2019)으로 정의한다. 즉, ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’뿐만 아니라, ‘사업자단체이면서 사용자단체’인 이중적 성격의 사용자단체까지 포함하여 살펴보도록 한다.

이하 본문에서는 사용자단체에 관한 선행연구를 검토하고, 한국의 사용자단체를 유형별로 구분하여 특징을 살펴보도록 한다. 크게 ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’(제1유형)와 ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’(제2유형)로 나눴다. ‘이중적 성격의 사용자단체’는 노동조합과의 관계 수준에 따라서 노동조합과 정례적으로 단체교섭과 협약을 체결하는 단체(제2-1유형), 노사 혹은 노사정 협의에 참여하는 단체(제2-2유형), 노동조합이 참여하는 정부위원회에 사용자(혹은 사업자) 대표로 정부위원회에 참여하는 단체(제2-3유형) 등으로 구분하였다. 각 유형별로 대표적 사례와 특징을 분석하고, 시사점을 정리하였다.

마지막으로 사용자단체 연구에 있어서 가장 어려운 점은 관련 자료 부족이다. 이에 본 연구에서는 단체들이 발행한 공식적인 자료와 기록뿐만 아니라, 언론 기사, 선행연구, 관련 노동조합 내부 자료 등을 최대한 활용하였다는 점을 밝혀 둔다.

II. 선행연구 검토

한국의 사용자단체에 대한 선행연구는 상당히 미흡한 것으로 평가된다. 이마저도 연구 대상이 △ 경총을 중심으로 한 중앙 사용자단체(김동원·전인·김영두, 2007; 김영두·노광표, 2005; 전인·서인덕, 2008; 전인, 2019; 최인이, 2012)이거나, △ 대표적인 산별노조로 평가되는 금속·보건의료·금융노조 등의 초기업교섭 상대방인 금속·보건의료·금융 산업 사용자단체(김영두·노광표, 2005; 김영두, 2006; 은수미·권현지, 2007; 전인·서인덕, 2008) 중심이다. 금속, 보건, 금융 이외의 사용자단체 연구로는 초기업교섭이 활성화된 건설업에 집중되어 있다. 건설업 사용자단체는 주로 민주노총 건설산업연맹 소속 건설노조와 플랜트건설노조의 교섭 요구에 대응하기 위해 결성되었다. 건설노조 타워크레인 분과의 교섭 상대방인 타워크레인협동조합, 건설노조(토목건축분과)의 교섭 상대방인 지역별 철근·콘크리트협의회 및 전국철근·콘크리트연합회, 플랜트건설노조의 교섭 상대방인 다양한 명칭으로 결성된 지역별 전문건설업협의회 등에 대한 연구가 발견된다(임상훈 2006; 심규범 2008; 심규범 2014; 이창근·이정화·허인, 2018).

사업자단체로 최초 설립되었지만, 회원사의 경제적 이익을 옹호하는 과정에서 자연스럽게 노동관계 당사자로 활동하고 있는 ‘이중적 성격의 사용자단체’에 대한 연구는 사실상 공백 상태이다. 그나마 사업자단체이면서 초기업노조와 단체교섭에 참여했거나, 관련 논의를 진행했던 병원협회와 은행연합회 사례에 대한 연구가 발견된다(이승길, 2004; 김영두·노광표, 2005; 김영두, 2006).

한편 이창근·이정화·허인(2018)은 사용자단체를 주요 연구대상으로 두고 진행한 연구는 아니지만, 초기업교섭 실태를 광범위하게 조사하면서 교섭 당사자로서 사용자(단체)의 특성을 다음과 같이 개괄하고 있다. 첫째, 사용자는 사용자단체, 사용자 교섭대표, 일시적 회의체 등 다양한 형태를 띠고 있다. 둘째, 원청 대기업은 어느 형태에도 참여하지 않고 있다. 셋째, 사용자단체의 형태를 띠고 있는 곳은 금속·금융(전국), 건설산업의 토목건축 업종(전국 및 지역), 플랜트건설 업종(지역), 타워크레인 직종(전국), 인터넷 및 케이블방송 설치·수리 관련 하청업체협의회 등으로 나타났다. 넷째, 노조법상 사용자단체는 아니지만, 동종 업종의 이익 증진을 목적으로 설립된 사업자단체가 실제 초기업교섭 상대방으로 참여하고 있는 사례도 발견되었다. 추가로, 이창근·이정화·허인(2018)은 초기업단위 교섭 상대방으로서 사용자 ‘연합’ 구성을 촉진시키기 위해 ‘권한-책임’을 연계시키는 적극적인 행정조치의 필요성을 강조하고 있다. 특히 각종 정부위원회에 참여하는 사업자단체들에게 국가 정책에 개입할 수 있는 권한에 상응하는 책임, 즉 초기업단위 교섭 참여 책임을 동등하게 부여해야 한다는 점을 제기하였다.

대다수 선행연구에 따르면, 사용자단체 결성 요인은 크게 3가지로 설명된다. 첫째, 가장 대표적인 요인은 노동조합의 위협이다. 일반적으로 사용자단체는 노조가 집단행동을 통해 자신의 대외적 역량을 입증하거나 노조 간 단결과 연대를 통해 노동운동을 확대시키면서 위협을 가할 때 나타났다(전인·서인덕, 2009). 둘째, 정부의 성격과 정책도 사용자단체 결성에 영향을 미치는 대표적 요인이다. 재분배 정책, 노조지원 정책, 노동시장 및 작업장 안전에 대한 정부 정책 등에 대한 집단적 대응을 위해 사용자들은 단체를 결성하게 된다(전인·서인덕, 2009). 셋째, 자본주의 생산양식의 자유경쟁 자체가 개별 사용자들이 안정적으로 자신의 이익을 추구할 기반을 잠식하기 때문에, 사용자들은 출혈적 경쟁, 외국 경쟁자들의 도전, 공급자들의 도전 등이 야기하는 경쟁 ‘시스템’의 불안정성을 해소하기 위해 단체를 결성한다(김영두·노광표, 2005).

우리나라 사용자들이 사용자단체 결성과 산별교섭에 대한 대응 방향을 정립함에 있어서도 해외의 사례와 비슷하게 노동조합과 정부 정책 등 외부적 요인이 큰 영향을 미친 것으로 보고되고 있다. 대표적인 사용자단체인 (사)금속산업사용자협의회, (사)금융산업사용자협의회, 보건의료사용자협의회(2007년~2009년)는 사용자들이 자발적으로 산별교섭 필요성을 인식해서라기보다 각각 금속, 금융, 보건의료노조의 지속적인 산별교섭 및 사용자단체 설립 요구에 따라 결성되었다. 해당 산업 사용자들은 노조의 집단행동과 산별교섭 요구에 대응하는 과정에서 현장 지부 혹은 지회의 위협을 회피하기 위해 사용자단체를 결성하였다. 이는 노조 위협이 사용자단체 결성에 가장 중요한 요인임을 보여준다(전인·서인덕 2009).

정부 정책이 사용자단체 결성 및 사용자들의 전략적 선택에 영향을 미친 사례로는 보건의료 사례가 시사적이다. 보건의료 노사가 산별중앙교섭 및 사용자단체 구성을 둘러싸고 치열하고 대립하고 있었던 시기(2004년~2005년)에 중앙노동위원회는 사용자들의 능동적 대응을 촉구하는 중재안을 연달아 내놓은 바 있다. 2004년에 산별 중앙교섭 진행 과정에서 직권중재를 보류하고 보건의료노조 파업을 인정해주었다. 또한 2005년에는 노무사에게 교섭대표를 위임하려는 사립대병원측에 대해 “2004년 산별합의에 따라 책임있는 의료원장이 참여하는 교섭단을 구성, 조속히 교섭을 진행하라”는 권고안을 제시하였다. 이는 산별교섭에 대한 사용자측의 능동적 대응을 촉진시키는 데 일정한 영향을 미쳤다. 또한 같은 해 병원 사용자대표단과의 산별교섭이 결렬되고, 노동조합의 3일간 총파업 이후 중앙노동위원회는 다시 한번 강제중재에 나서게 되는데, 중재안이 과거와 달리 사용자들에게만 일방적으로 유리한 것이 아니었다. 이처럼 중재에 대한 정부의 태도 변화는 병원 사용자들의 산별교섭 및 사용자단체 구성에 대한 소극적 태도를 변화시키는 데 영향을 미쳤다. 이처럼 한국에서도 정부 정책이 사용자단체 구성에 일정

하게 영향을 미치는 변수로 작용하고 있음을 보여준다(전인·서인덕, 2009).

하지만 한국의 사용자들은 사용자단체 결성 이후 산별교섭에 대한 대응 방식은 해외 사례와 차이가 큰 것으로 보고되고 있다. 금속, 보건의료 등 산업별 사용자단체들은 형식적으로는 산별교섭의 파트너였지만, 실제로는 산별 중앙교섭 회피 혹은 약화를 목적으로 활동하고 있다고 평가된다. 즉, 산별노조의 지속적인 요구로 사용자단체를 설립하여 산별교섭의 형식적 조건은 충족시켜주었지만, 노무사 위임 등 실제 산별교섭을 내실 있게 진행하려는 의지와 계획은 없었던 것으로 판단된다.

이는 대표적인 사용자단체로 평가되는 금속, 금융, 보건의 사례에서 확인할 수 있다. 금속사용자협의회는 매우 적은 수의 중소기업 사용자들로 구성되었으며, 자동차 부품사들이 조직의 핵심적 위치를 차지하고 있었다. 하지만 조직 내적으로 제3자인 노무사 의존이 절대적이었고 회원사들의 이해를 수렴·개발할 역량과 회원사들의 행동을 통제할 권한과 재량권은 거의 없었다. 보건사용자협의회 역시 회원사 수가 적었으며 회원사들은 다양한 특성들을 포함하고 있었다. 하지만 영향력 있는 사립대병원의 비협조적 태도는 조직 구조를 매우 불안정하게 만들었고 사무국은 존재하지 않았다. (사)금융사용자협의회는 해당 산업 사업자단체인 은행연합회와 매우 긴밀하게 연계되어 있다. 은행연합회 회장이 사용자협의회 회장과 교섭대표를 겸임하고 있다. 조남홍(2013)에 따르면, “금융산업의 사용자들은 무작정 산별교섭을 회피하기보다는 산별교섭으로 전환할 수밖에 없는 현실을 인정했다. 적극적으로 사용자단체를 설립하고 이를 활용했다는 점에서 다른 산업과의 차별성이 존재한다고 할 수 있다. 회원사들의 이익을 대변하는 방어적·수동적인 산별교섭에서 벗어났다. 금융산업의 특성을 반영한 능동적인 의제설정, 노조주장에 대한 제3의 대안 마련, 합의된 사안에 대해 회원사들에게 적극 관철하려는 노력 등은 금융사용자협의회만의 강점이라 생각된다.”라고 언급하고 있다.³⁾ 이런 점에서 볼 때, 금융 사용자단체는 상대적으로 금속, 보건 등에 비해 능동적이라고 평가할 수 있다. 하지만 2016년 박근혜 정부 시절 금융사용자협의회도 회원사의 탈퇴로 인해 사실상 해산 상태에 직면한 바 있는데, 이는 금융 사용자단체의 불안정성을 보여준다. 결국 우리나라의 대표적인 산업별 사용자단체들은 산별노조의 산별중앙교섭 요구에 대응하기 위한 방어적·수동적 교섭기구의 성격을 넘어서지 못하고 있다고 평가된다.

금속, 보건의료, 금융 등 한국의 산업별 사용자단체는 전반적으로 유럽 등 해외 사용자단체의 기능과 역할에 비해 턱없이 미흡한 수준이다. 서유럽 사용자들은 단체를 결성하여 노조의 파업에 맞서 직장폐쇄와 같은 수단을 활용하거나, 사용자단체를 통한 산별교섭을 활용하여 노조위협 외부화(혹은 산업평화), 임금경쟁 외부화, 노동시장의 경쟁배제

3) 조남홍, “금융산업 사용자단체 현황과 산별교섭 활성화를 위한 제언”, 매일노동뉴스, 2013. 1. 14.

혹은 게임의 룰 설정과 같은 목적을 달성하고자 했다. 하지만 한국 사용자들은 산별교섭을 회피하거나, 사용자단체를 구성한 이후에도 산별노조와의 산별교섭만을 위한 형식적 조직으로 운영함으로써, 극단적으로 방어적 수준의 대응 전략을 수행해왔다고 평가된다(전인·서인덕, 2009).

노사정위원회 노사관계소위원회 업종별협의회 T/F팀에서 2003년 9월 발행한 「업종별협의회 필요성과 구축방안」은 본질적으로 ‘사용자단체’를 호명해야 하는 노사정위원회에서 ‘사용자단체’를 어떻게 바라보고 있는지를 드러내고 있다는 점에서 매우 흥미롭다. 해당 보고서는 “전국단위 그리고 각 업종수준에서 ‘사업자 단체’가 설립되어 있지만 노조법상의 사용자단체가 아니고 노사관계업무에 대한 대표성, 전문성이 취약”하고, “사업자단체는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 정하는 바에 따라 그 설립을 신고하게 되어 있으며 사용자단체와는 구별되는 개념”으로 평가하고 있다. 이러한 관점에 근거하여, 노사정위원회는 전경련, 대한상의, 무역협회, 중기협 등 경제4단체를 전국수준에서의 대표적인 사업자 단체로 정의하고, “현재로서는 경총이 노조법상의 사용자단체에 가장 근접한 단체이나 정관상 사용자단체성에 한계가 있고 회원사에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한에 있어서도 한계를 가진” 것으로 평가하고 있다. 또한 “업종별 사업자단체 역시 노조법상의 사용자단체성을 제대로 갖추지 못하고 있으며 전문적으로 노사관계업무를 담당할 수 있는 조직체계와 인력이 미비한 실정”이라고 보면서도, “은행연합회, 대한병원협회, 한국증권협회 등 주요 업종별 사업자단체들은 노조법상 사용자단체가 아님에도 불구하고 각기 금융노조, 보건의료노조, 증권산업노조 등의 산별교섭 당사자로서의 역할을 요구받고 있다”고 진단하고 있다.

노사정위원회 업종별협의회 T/F팀 보고서(2003)는 우리나라 사용자들은 기업차원의 유연성을 더 원하기 때문에 집중화된 교섭구조에 소극적인 사용자들의 일반적인 특성에 더해, △ 조율되지 않은 교섭구조로 인한 이중교섭의 문제 △ 기업별 노조와의 밀월관계를 유지하고자 하는 사용자의 태도 △ 산업 내 기업 규모 및 업종의 이질성 △ 사용자단체의 대표성과 노사관계 관리능력의 부족 등의 추가적인 저해요인이 결합되어 산별교섭 및 사용자단체 구성이 진전되지 못하고 있다고 분석하고 있다.

한편 사업자단체이면서 초기업노조의 교섭 요구에 대응한 단체들을 ‘교섭단체’로 분류하여 분석한 연구들이 있다. 김영두(2006)는 산업별 사용자단체와 관련해서 (가칭) 금속산업사용자협의회 결성 경험과 병원협회 및 은행산업연합회의 사용자단체 기능 경험을 총괄할 필요가 있다고 지적하고 있다. (가칭)금속산업사용자협의회는 거의 전적으로 노동조합의 압력에 의해 만들어진 노사관계에 특화된 ‘교섭단체’라고 볼 수 있지만 국내 환경에서 이러한 사용자단체 결성방식을 ‘모델’로 삼을 수 있는지는 의문을 제기하

고 있다. 관련해서 병원협회나 은행산업연합회처럼 기존의 사업자단체들이 사용자 기능을 가지는 경우가 가지는 시사점이 크다고 분석하고 있다.

심규범(2014)은 건설산업 노사관계 실태 분석을 통해, 건설업에는 “노사관계를 위해 특화된 사용자단체가 아직 형성되어 있지 않다”면서, “일부 업종과 지역을 중심으로 전국적 교섭기구(타워크레인) 혹은 지역별 교섭기구(건설플랜트 및 전기원)가 형성”되어 있다고 보고하고 있다. 즉 타워크레인협동조합은 사업자단체이면서 단체교섭을 수행하고 있는데, 이를 ‘교섭기구’로 개념화하고 있다.

한편 노동부가 학술용역사업의 일환으로 제출한 논문인 「산별협약 실태분석 등을 통한 교섭체계화 방안 연구」(2007)는 사업자단체와 사용자단체의 관계에 대해 매우 흥미로운 문제를 제기하고 있다. 위 논문에 따르면, 사용자단체 구성은 자발적으로 사용자단체를 구성하는 방법과 사업자단체를 사용자단체로 발전시키는 방법이 모두 가능하다고 적시하고 있다. 전자는 금속사용자협의회, 후자는 병원협회→‘보건의료사용자협의회’를 대표적 사례로 들고 있다. 또한 사용자단체가 없는 경우, 사업자단체의 활용을 검토할 수 있다고 제기하고 있다. 즉, “사업자단체는 노동조합에 대응하는 단체라기보다는 구성원들의 경제적 지위 향상 등 다른 목적으로 설립된 경제단체이기 때문에 노동관계에서 개별 사용자를 규제 조정할 수 있는 사용자단체로 볼 수 없다. 또한, 개별 사용자들에 대해 영향력을 발휘는 하고 있지만 노사관계에서 단순한 상담 정도 가능한 수준으로 노동조합과 단체교섭 및 단체협약을 체결할 능력을 가지고 있다고 말하기는 어렵다. 그러나 금융산별교섭을 은행연합회가 수행한 사례나 초기 보건의료산별교섭을 대한병원협회가 수행한 사례 등을 볼 때 이미 구성되어 있는 사업자단체를 적극 활용할 필요가 있다”고 서술하고 있다. 나아가 노동부에서 사업자단체를 대상으로 교육을 실시하거나 또는 단체교섭을 지원하는 등 적극적인 지원과 조력이 필요하다고 강조하고 있다(이원희·이주복·박선규, 2007).⁴⁾

한편 노동관계 분야에서 사업자단체 역할에 관한 연구는 거의 찾아보기 힘들다. 그나마 박명준 외(2016)는 노동시장 행위자로서의 사업자단체 역할에 대해 검토하고 있다. 즉, 노동시장 거버넌스에 있어서 국가 이외의 행위자로서 일차적인 주체는 노사관계 행위자들이지만, 그 외에 노동시장과 일자리의 조건에 대해 깊은 이해관계를 지니고 있는 ‘조직화된 이해당사자들’의 역할은 경제 규모가 커지고 산업화가 고도로 이루어질수록 그 의미가 적지 않다는 것이다. 특히 사업협회, 산업협회, 직업단체의 잠재력과 영향력에 주목하고 있다. 구체적으로 박명준 외(2016)는 협회의 유형을 ‘배제된 행위자’, ‘방치된 행위자’, ‘협치의 파트너’로 구분하면서, 정부와 협회 스스로가 협회의 새로운 역할

4) 이원희·이주복·박선규(2007), 「산별협약 실태분석 등을 통한 교섭체계화 방안 연구」, 노동부.

과 위상 정립의 계기를 모색해야 한다고 강조한다. 중저임금의 서비스직이 주를 차지하고 있는 영역의 협회들은 대부분 ‘배제된 행위자’인데, 이들이 해당 부문 노동시장 문제 해결의 주체로 사고될 필요가 있다고 강조한다. 대규모 산업들이 있는 영역에서의 ‘방치된 행위자’로서 협회들의 경우 기업규모 간 격차해소의 과제에 그들이 나설 수 있도록 이끌 필요가 있고 향후 4차 산업혁명과 관련한 노동 및 고용변화에 있어서도 그들의 선도적인 역할 수행이 이루어지도록 도모할 필요가 있다고 지적한다. 마지막으로 현재 나름 역할이 활발한 ‘협치의 파트너’의 경우 그러한 활동을 모델화하고 그것이 가능한 요인에 대해서 좀 더 심도 있는 분석을 하면서 다른 영역으로 파급시켜낼 필요가 있다고 지적한다. 결론적으로 노동시장의 불균등화 내지 비균질화를 기존의 노사관계적 틀로 제어하는 것은 한계가 있고, 노동시장 거버넌스의 개혁을 강조하고 있다. 이를 위해 새로운 주체로서 사업협회와 직업단체에 주목해야 한다는 것이다(박명준 외, 2016). 박명준 외(2016)의 연구는 사업자단체를 이익집단의 맥락을 넘어 현재 우리나라 노동시장 문제를 해결하는 주체로서의 기능을 탐색했다는 점에서 시사적이다. 다만 현실에서 ‘순수’ 노동시장 행위자와 ‘순수’ 노사관계 행위자로 구분하기가 사실상 어렵다는 점과 사업자단체가 회원사의 경제적 이익을 옹호하는 과정에서 필연적으로 노사관계 및 노동관계와 관련한 쟁점에 부딪힐 수밖에 없다는 점을 감안하면, 사업자단체가 갖는 노사관계 행위자로서의 성격을 함께 검토하지 못한 점은 한계로 평가된다.

사업자단체에 관한 국내 선행연구를 종합하면, △ 중앙 사업자단체로서 경총에 대한 분석 △ 업종별 사업자단체로는 실제 산별교섭을 진행하고 있는 ‘금속산업사용자협의회’, ‘금융산업사용자협의회’, ‘보건의료산업사용자협의회’ 등에 대한 분석이 주를 이루고 있다. 이 이외에 은행연합회, 증권업협회, 병원협회 등 사업자단체이지만 초기업노조의 교섭요구에 응했던 사례와 건설산업을 중심으로 결성된 사업자단체 사례가 일부 발견된다. 전반적으로 국내 선행연구는 첫째, 사업자단체를 대법원 판례에 근거하여 매우 협소한 의미의 사업자단체로 바라보고 있다는 점, 둘째, 금속, 보건, 금융 등 대표적인 산업별노조에 대응하는 사업자단체에 초점을 맞추고 있다는 점, 셋째, 사업자단체이면서 사업자단체 사례에 대한 분석은 거의 공백 상태라는 점 등이 한계로 평가된다.

III. 사용자단체 유형과 특징

앞서 언급했듯이, 우리나라 사용자단체를 크게는 두 가지, 세부적으로는 네 가지 유형으로 나눠 살펴보도록 한다. 제1유형은 ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’를 말하며, 제2유형은 ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’를 말한다. 제2유형인 ‘이중적 성격의 사용자단체’는 노동조합과의 관계 수준에 따라서 다시 세 가지로 구분된다. 노동조합과 정례적으로 단체교섭과 협약을 체결하는 단체(제2-1유형), 노사 혹은 노사정 협의에 참여하는 단체(제2-2유형), 노동조합이 참여하는 정부위원회에 사용자(혹은 사업자) 대표로 정부위원회에 참여하는 단체(제2-3유형) 등이 그것이다.

1. 처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체

사용자단체의 첫 번째 유형은 초기업노조의 교섭 요구에 대응하기 위해 애초부터 사용자단체로 설립된 사용자단체를 말한다. 이 유형에 속하는 사용자단체는 △ (사)금속산업사용자협의회(이하 금속사용자협의회) △ (사)금융산업사용자협의회(이하 금융사용자협의회) △ 전국철근·콘크리트전문건설업연합회 및 지역별 철근·콘크리트협의회 △ (사)여수산단건설업협의회 등 플랜트건설업종 지역별 전문건설업 협의회 △ 보건의료산업 사용자협의회(2007년 5월 ~ 2009년 8월) △ (사)딜라이브파트너사협의회, 티브로드협력사협의회 등 케이블방송과 인터넷 설치·수리 하청업체 협의체 등이다.

첫 번째 유형의 사용자단체는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 초기업노조의 지속적이고 강도 높은 초기업교섭 요구에 대한 관계 사용자들의 대응 차원에서 처음부터 사용자단체로 결성된 사용자단체이다. 금속사용자협의회는 민주노총 금속노조의 산별 중앙교섭 요구에 대응하여, 2005년 9월 설립되었으며, 2006년 4월 노동부로부터 법인 설립허가를 받았다. 금융사용자협의회는 한국노총 금융노조의 산별교섭 요구에 대응하여, 2010년 2월 설립되었다. 보건사용자협의회는 민주노총 보건의료노조의 산별교섭 요구에 대응하여 2007년 5월 설립되었지만, 2009년 8월 해산되었다. 전국철근·콘크리트전문건설업연합회(이하 전국철·콘연합회)는 민주노총 건설산업연맹 건설노조(토목건축분과)의 전국단위 중앙교섭 요구에 대응하기 위하여, 지역별 철근·콘크리트협의회가 2017년 결성한 협의체이다. 지역별로는 서울경인철근·콘크리트협의회, 대전충청철근·콘크리트협의회, 광주전남철근·콘크리트협의회, 대구경북철근·콘크리트협의회, 부산울산경남철근·콘크리트협의회⁵⁾ 등이 구성되어 있다. 플랜트건설업종의

경우, 민주노총 건설산업연맹 플랜트건설노조의 초기업교섭 요구에 대응하기 위해 지역별로 사용자단체가 구성되어 있다. 포항철강단지 전문건설협의회, 사단법인 여수산단건설업협의회, 광양제철산업단지 전문건설인협의회, 울산플랜트산업협의회, 대산지역플랜트전문건설협의회 등이 있다.⁶⁾ 마지막으로 노동조합의 초기업교섭 요구에 대응하기 위해 사용자단체를 구성한 사례는 케이블방송·인터넷 설치·수리 하청업체들이다. 민주노총 서울본부 소속 희망연대노조의 초기업교섭 요구에 대응하기 위해 딜라이브와 티브로드 하청업체들은 각각 (사)딜라이브협력사협의회, 티브로드협력사협의회 등을 구성하였다.

[표 2] 제1유형 사용자단체 현황

사용자단체		설립년도	법적지위	교섭 상대방	교섭 유형
금속 산업	금속사용자협의회	2005년	법인	금속노조	전국·산업별·통 일교섭
	금융사용자협의회	2010년	법인	금융노조	전국·산업별·통 일교섭
보건 산업	보건사용자협의회	2007년	비법인	보건의료노조	전국·산업별·통 일교섭
토목 건축 업종	전국철·콘연합회	2017년	비법인	건설노조	전국·업종별·집 단교섭
	서울경인철콘협의회	·	비법인		지역·업종별·통 일교섭
	대전충청철콘협의회	·	비법인		
	광주전남철콘협의회	·	비법인		
	대구경북철콘협의회	·	비법인		
부울경철콘협의회	·	비법인			
플랜 트건 설업 종	(사)여수산단건설업협의회	2005년	법인	플랜트건설노조	지역·업종별·통 일교섭
	광양제철산업단지전문건설인협의회	2004년	비법인		
	울산플랜트산업협의회	·	비법인		
	대산지역플랜트전문건설협의회	·	비법인		
케이블방송·인터 넷 설치 및 수리 하청업체	(사)딜라이브협력사협의회	·	법인	희망연대노조	전국·동일원청
	티브로드협력사협의회	·	비법인		소속 다수하청 업체·통일교섭

5) 부산울산경남철근·콘크리트협의회가 2019년 6월 7일 타워크레인기사 ‘월례비’ 지급 중단 결정에 관해 회원사 대표에게 보낸 공문에 따르면, “우리 협의회는 부울경 지역 철콘업체가 회원사의 노사관계 안정과 회원사 상호간 정보교류를 통한 회원사의 이익을 도모하고 철근·콘크리트 건설업계 발전을 목적으로 설립된 단체” 라고 규정하고 있다. 출처: 대한전문건설신문 (<http://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=201215>)

6) 건설산업 플랜트건설업종도 지역별로 사용자단체가 구성되어 있다. 포항철강단지 전문건설협의회, 광양제철산업단지 전문건설인협의회, 여수산단 건설업협의회 등 5개 지역에 사용자단체가 존재한다. 노조의 교섭 요구에 대응하기 위해 결성되었는데, 일부 지역 사용자단체는 법인으로 등록하여 단체 교섭 이외의 노동관계 사업도 수행하고 있다. 대표적으로 여수산단건설업협의회이다.

둘째, 단체의 법적 지위가 어떻게 되는지와 단체교섭 및 협약 체결이 단체의 정관 혹은 규약에 명시되어 있는지 여부는 단체별로 차이가 있다. 중앙 사용자단체로는 금융사용자협의회·금속사용자협의회, 지역 사용자단체 중에는 여수산단건설업협의회, 하청업체협의회 중에는 딜라이브협력사협의회 등이 법인으로 등록되어 있다. 그 이외에는 비법인 단체로 활동 중이다. 금속사용자협의회와 금융사용자협의회는 단체의 정관, 보건의료산업사용자협의회(이하 보건사용자협의회)는 회칙에 단체교섭과 협약 체결 업무가 명시되어 있다. 한편 건설 산업의 지역 사용자단체와 케이블방송 및 인터넷 설치·수리 하청업체 협의회 등의 경우, 단체교섭 및 협약 체결이 단체의 정관 혹은 회칙에 명시되어 있는지 여부는 자료 및 정보 부족으로 확인하지 못했다.

셋째, 대다수 제1유형 사용자단체는 단체교섭 및 협약체결에 있어서 회원사의 권한 위임이 필요한 것으로 조사됐다. 다만 금융사용자협의회만 예외였다. 금융사용자협의회는 회칙을 통해 회원사격을 “이 법인을 노동조합 및 노동관계조정법에 의한 사용자단체로 하여 그 구성원이 되기로 하고 총회의 가입승인을 얻은 자”로 규정하여, 별도의 위임 절차 없이 회원사를 대표해 산별교섭을 수행하고 협약을 체결한다(조남홍, 2013). 하지만 금속사용자협의회는 매년 회원사로부터 산별 중앙교섭 및 협약 체결권에 대한 위임을 별도로 받고 있다. 단체교섭에 대한 수임(受任)단체의 성격을 가지고 있다(신쌍식, 2012). 현재 해산된 상태이지만, 보건사용자협의회도 당시 회원사의 위임 절차를 통해 교섭권을 행사했다. 건설 산업 토목·건축업종과 플랜트건설업종의 전국 및 지역별 사용자단체 역시 회원사의 위임을 근거로 초기업단위 교섭에 참여하고 있다. 한편 케이블방송 및 인터넷 설치·수리 하청업체협의회도 교섭·체결권 행사를 위해서는 회원사 위임이 필요하다.

넷째, 초기업노조와의 단체교섭에 대응하는 태도는 사용자단체별로 차이가 있지만, 전체적으로 수동적·방어적이라고 평가할 수 있다. 금속사용자협의회는 제3자(노무사) 위임을 통해 산별교섭에 대해 회피적·수동적으로 대응하는 대표적인 사용자단체이다. 금융사용자협의회는 경우, 은행연합회 회장이 사용자단체 대표를 겸임하고 있으며 5~6인의 회원사 대표와 함께 대표단 교섭을 이끈다. 한편 산별중앙교섭 초기에 은행연합회가 사용자단체 기능을 수행했는데, 당시 교섭위원 선정 문제와 관련하여 노사 간 대립이 있었다. 결정 권한이 있는 기관장들이 교섭위원으로 나서야 한다는 노동조합 측과 중앙조직인 은행연합회를 중심으로 교섭역량을 집중, 재생산하는 것이 필요하기 때문에 대표단을 부기관장급으로 구성하자는 사용자측의 논리가 대립하였는데, 결국 교섭위원을 실질적인 대표인 기관장급으로 구성하되 사측 교섭대표인 은행연합회장에게 사용자측 교섭에 관한 전권이 있다는 수준에서 마무리되었다.⁷⁾ 보건 사용자 역시 산별교섭 초기에

노무사를 교섭대표로 내세웠는데, 이는 교섭단은 실질적인 사업장 대표들로 구성되어야 한다는 노동조합 측과 격렬하게 대립하였다. 이와 관련하여, 2005년 중앙노동위원회는 책임 있는 의료원장이 참여하는 교섭단을 구성하여 교섭을 진행하라는 권고안을 채택하기도 하였다(은수미·권현지 2007). 하지만 보건 사용자는 사용자단체가 2007년 5월 공식 출범한 이후에도 노무사를 사용자측 특별위원으로 선정하는 등 지속적으로 산별 교섭을 회피하려는 전략을 채택하였다. 한편 건설 사용자단체도 초기업교섭 초기에 노무사 위임 등 관련 논란이 있었지만, 노동조합의 완강한 반대로 실질적인 전문건설업체 대표들이 교섭위원으로 나서고 있다. 케이블방송 및 인터넷 설치·수리 하청업체협의회도 하청업체 대표가 교섭대표로 참여한다.

다섯째, 대다수 제1유형 사용자단체의 거의 유일한 기능은 초기업노조와의 단체교섭과 협약 체결이다. 초기업노조의 교섭 요구에 수동적·방어적으로 대응하는 ‘교섭기구’로서의 성격을 갖는 것으로 평가된다. 단체교섭 이외의 노동관계 사업은 거의 발견되지 않거나 매우 미미하다. 토목건축 및 플랜트건설 업종의 일부 지역별 사용자단체는 2006년부터 4~5년 정도 정부가 지원하는 ‘노사공동훈련사업’에 참여한 바 있지만, 형식적 참여 이상의 실질적인 역할은 거의 하지 않았다. 여수산단건설업협의회는 여주시 노사민정협의회에 참여하는 등 상대적으로 단체교섭 이외의 노동관계 활동에 다소 적극적인 것으로 판단된다. 최근 금융사용자협의회는 경사노위 산하 업종별위원회 중 하나인 ‘금융산업위원회’에 2018년 11월부터 참여하고 있다.

요약하면 제1유형의 사용자단체는 초기업노조의 단체교섭 요구에 대응하기 위해 애초부터 사용자단체로 결성된 사용자단체이다. 따라서 이 유형의 사용자단체는 초기업노조와의 단체교섭 및 협약체결을 거의 유일한 혹은 핵심적인 기능으로 하는 ‘교섭기구’의 성격을 지니고 있다. 다만 노무사 등 제3자 위임 여부 등 단체교섭 대응전략은 단체별로 차이가 있다. 금속사용자단체는 대표적인 ‘노무사 위임’ 단체이며, 금융과 보건 사용자단체는 노무사 참여가 배제되어 있지는 않지만 실무적인 지원 역할로 한정되어 있다. 건설 사용자단체와 하청업체협의회는 실질적인 사업장 대표가 교섭에 참여하고 있다. 한편 금융사용자협의회를 제외한 모든 제1유형 사용자단체는 회원사의 위임에 근거해 단체교섭에 참여하고 있었다. 금속, 금융, 보건 등 중앙 사용자단체는 단체의 정관 혹은 회칙에 단체교섭 및 협약체결 업무가 명시되어 있었다. 법인으로 등록되어 있는 사용자단체로는 금속 및 금융사용자단체와 여수산단건설업협의회, 딜라이브협력사협의회 등이 있었다. 마지막으로 단체교섭 이외의 업무를 수행하고 있는 제1유형 사용자단체로는 비록

7) 조성재·은수미·박제성·권현지·이상호·오학수·유병홍(2009), 『산별교섭의 이론과 실제 - 산업별·국가별 비교를 중심으로』, 한국노동연구원.

매우 형식적이고 한시적이었지만 ‘노사공동훈련사업’을 수행한 바 있는 건설의 지역별 사용자단체와 2018년 11월부터 경사노위 금융산업위원회에 참여하고 있는 금융사용자 협의회 등 매우 미미한 수준이었다. 전체적으로 제1유형 사용자단체는 노조의 위협에 맞서 교섭을 위한 기구로 결성되었지만, 초기업교섭에 대한 회피적·수동적 대응에 머무르고 있으며, 단체교섭 이외의 노동관계 사업도 미미하거나 거의 없다. 산별교섭의 실질적 진전에 기여하고 있다고 평가하기는 어렵다.

2. 사업자단체이면서 사용자단체인 ‘이중적 성격의 사용자단체’

사용자단체의 두 번째 유형은 사업자단체로 최초 설립되었지만 회원사의 경제적 이익을 옹호하는 과정에서 자연스럽게 집단적 노사관계 관련 업무를 수행하면서 사용자단체로서의 기능도 함께 수행하는 ‘사업자단체이면서 사용자단체’인 이중적 성격의 사용자단체를 말한다. 제2유형의 사용자단체는 노동조합과의 관계 수준에 따라서 다시 세 가지로 구분될 수 있다. 이하에서는, 노동조합과 정례적으로 단체교섭과 협약을 체결하는 단체(제2-1유형), 노사 혹은 노사정 협의에 참여하는 단체(제2-2유형), 노동조합이 참여하는 정부위원회에 사용자(혹은 사업자) 대표로 정부위원회에 참여하는 단체(제2-3유형) 등으로 세분하여 살펴보도록 한다.

1) 제2-1유형

제2-1유형은 사업자단체로 최초 설립되었지만, 회원사의 경제적 이익을 옹호하는 과정에서 초기업노조와 단체교섭 및 협약 체결을 수행하고 있는 단체들이다. 제2-1유형의 사용자단체에 속하는 대표적인 단체로는 대한방직협회, 한국타워크레인협동조합, 서울특별시구청장협의회, 전국시·도교육감협의회, 한국영화제작가협회(2006~2017), 은행연합회(2002~2008), 시·도버스운송사업조합, 시·도택시운송사업조합 등이다.

제2-1유형의 사용자단체는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 사업자단체로 최초 설립되어 회원사의 경제적 이익을 옹호하기 위한 사업자단체로서의 본연의 기능을 수행하면서도 동시에 단체교섭과 협약을 체결하는 사용자단체 기능도 함께 수행한다. 제1유형의 사용자단체가 초기업노조와의 단체교섭을 위해 설립된 ‘교섭기구’로서의 성격을 주로 갖는다면, 제2유형의 사용자단체는 사업자단체이면서 초기업노조와 단체교섭에 참여하고 협약을 체결하는 이중적 성격의 사용자단체라고 할 수 있다. 대한방직협회는 면방직 생산자단체의 권익과 복리증진을 위하여 1947년 설립

된 사업자단체이면서, 한국 최초의 산별교섭을 체결한 사용자단체이다. 현재까지 한국노총 섬유유통노련 면방부문과 초기업 임금교섭을 진행하고, 임금협약을 체결하고 있다. 한국타워크레인협동조합은 중소기업협동조합법에 근거하여 설립된 법정단체이며, 1998년 공정거래법상 사업자단체로 설립 신고하면서 출발했다. 2001년부터 전국타워크레인기사노동조합(현 건설노조 타워크레인분과)과 전국단위 초기업교섭과 협약을 체결하고 있다. 6대 도시 시·도 버스운송사업조합도 한국노총 자동차노련과 지역별 초기업교섭을 진행하고 협약을 체결하고 있다. 한편 같은 운송사업조합이지만, 시·도별 택시운송사업조합은 광주 등 몇몇 지역에서 초기업교섭과 협약을 체결하고 있다. 은행연합회는 (사)금융산업사용자협의회가 설립되기 전까지 2002년부터 2008년까지 전문부서를 신설하고 전문가를 고용해 교섭권을 위임받아 금융노조와 산별교섭을 진행한 바 있다.⁸⁾ 한국영화제작가협회는 2006년부터 2017년까지 민주노총 공공운수노조 소속 한국영화산업노조와 단체교섭을 진행하고 협약을 체결했다. 한편 공공부문의 경우, 서울특별시구청장협의회가 민주노총 공공운수노조 소속 서울지역공무직지부와 2000년부터 단체교섭 및 협약 체결을 수행하고 있다. 한편 전국시·도교육감협의회는 2018년부터 학교비정규직연대회의와의 전국단위 중앙교섭을 주관하고 있다.

둘째, 시·도버스운송사업조합을 제외하고 단체교섭 및 협약 체결이 단체의 정관에 명시되어 있는 사례는 발견되지 않는다. 예를 들어, 서울시버스운송사업조합은 여객자동차운수사업법 제55조에 근거하여 설립된 법정 단체이다. 단체의 정관에 “단체협약과 임금협정의 교섭, 체결 및 이에 관한 조정, 중재에 관한 사항(정관 제4조 4항)”이 명시되어 있다. 한편 한국타워크레인협동조합의 정관에는 ‘단체적 계약 체결’이 명시되어 있는데, 이는 노동조합과의 단체협약 체결도 포함할 수 있는 것으로 해석될 여지는 있다. 대한방직협회, 서울특별시구청장협의회, 전국시도교육감협의회, 한국영화제작가협회, 은행연합회, 시·도택시운송사업조합 등의 경우, 단체교섭 및 협약체결이 정관에 명시되어 있지 않다.

셋째, 대다수 제2유형 사용자단체 역시 회원사로부터 권한을 위임받아 단체교섭 및 협약체결을 수행하고 있다. 유일한 예외는 시·도버스운송사업조합이다.

넷째, 제2유형 교섭 상대방인 초기업노조의 조직률이 상대적으로 높게 나타났다. 대한

8) 병원협회는 2004년 산별교섭 때 사립대의료원으로부터 교섭권을 위임받아 산별교섭에 참여하면서 교섭 상대방인 보건의료노조의 요구에 대응하기 위한 노력을 진행시킨 바 있다(은수미·권현지, 2007). 노무담당부서를 새롭게 신설하고 병원협회장 직속 비공식 조직으로서 산별교섭단을 운영하는 한편 교섭대표단의 지휘명령체계 일원화 및 산별교섭의 실질적인 대표기구로 활동하기 위한 예산 확충을 시도하였다(이주희, 2004; 은수미·권현지, 2007 재인용). 하지만 2005년부터 별도의 사용자단체 구성으로 방향이 잡히면서, 병원협회의 초기업교섭 당사자 역할은 2004년 한 해로 끝났다.

방직협회가 최초로 산별교섭에 나섰던 1960년대의 경우, 우리나라 대표적인 노조가 섬유노조였다. 한국타워크레인협동조합의 교섭 상대방인 건설노조 타워크레인분과는 무인 및 자가용 타워크레인을 제외한 등록된 영업용 타워크레인 전체 대수 대비 조합원이 투여되는 타워크레인 대수 비율로 조직률을 계산하면 52%에 달한다(이창근·이정희·허인 2018). 은행연합회의 교섭 상대방인 금융노조는 연합회의 22개 정회원사 중 카카오뱅크 등 3개사를 제외하고 모든 은행에 지부가 조직되어 있다. 또한 2017년 8월 기준으로 금융 및 보험업의 노조 조직률은 26.6%로 우리나라 전체 조직률인 10.7%에 비해 2배 이상 높다. 한국제작가협회와 단체교섭을 진행했던 한국영화산업노조의 경우, 영화 현장에서 일하고 있는 촬영, 조명 스태프는 대략 800여명 정도 되는데, 촬영, 조명 등과 같은 엔지니어 스태프는 사실상 거의 대부분 조직되어 있다. 시도버스운송사업조합과 초기업교섭을 진행하고 있는 한국노총 소속 자동차노련은 버스운송사업조합연합회 측의 가입 사업체 522개의 88.9%에 달하는 사업장에 단위 노조를 두고 있다(김동원 외, 2011). 한편 택시업종 노조 조직률은 민주노총 소속 전국민주택시노조와 한국노총 소속 전국택시노동조합연맹 조합원을 포함하면 78%로 매우 높다(이창근·이정희·허인, 2018).

한편 사업자단체는 해당 부문 노조 조직률이 높지 않을 경우, 초기업노조의 교섭 요구가 있더라도 참여를 거부한 사례도 발견되었다. 민주노총 사무금융연맹 사무금융노조 증권업종본부는 증권노조 시절 증권업협회의 사용자단체성을 놓고 치열한 공방을 벌였으며, 2005년 단체교섭에서는 사용자측이 증권업협회에 교섭권 등을 위임하기로 노사간 합의한 바 있다. 하지만 증권업협회는 증권노조 산하 지부의 수(8개)가 회원사 전체 수(34개)에 비해 소수라는 점을 들어, 회원총회에 교섭권 수임 여부를 부쳐 다수결에 의해 부결시켰다(김은아, 2006). 이와 비슷한 현상은 보건의료산업에서도 발생했다. 병원협회도 보건의료노조 조직률이 낮다는 이유로 병원협회가 회원사의 교섭권을 위임받아 산별교섭에 참여하는 것을 거절했다.

다섯째, 단체교섭 및 협약체결 이외의 노동관계 사업의 수행 정도는 단체별로 차이가 크다. 한국타워크레인협동조합은 최근 소형 타워크레인 안전문제 논의를 위한 노사민정 협의체 참여 등 상대적으로 활발하게 노동현안에 대응하고 있는 것으로 평가된다. 은행연합회는 2010년 금융사용자협의회가 출범하면서, 노동관계 사안은 금융사용자협의회를 앞세워 대응하고 있다. 한국영화제작가협회는 2012년 한국영화산업노조 등 관련 노사정 단체와 함께 ‘한국영화동반성장협의회’에 참여하고, 3차례에 걸쳐 “대한민국 영화산업 발전 및 영화근로자의 고용과 복지 증진을 위한 노사정 이행 협약”을 체결한 바 있다.

요약하면, ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 첫 번째 유형(제2-1유형)의 사용자단체는 사업자단체로 최초 설립되었고 사업자단체로서 회원사의 경제적 이익을 옹호하기 위한 본연의 기능을 수행하면서도 동시에 초기업노조와 단체교섭 및 협약을 체결하고 있다. 단체교섭과 협약체결이 단체의 정관에 명시되어 있는 경우는 시·도버스운송사업조합이 유일하고, 나머지 단체들은 회원사로부터 권한을 위임받아 초기업교섭에 참여하고 있었다. 대부분 단체들은 단체교섭 이외의 노동관계 사업을 그리 활발하게 수행하지 않고 있었다. 한국타워크레인협동조합과 한국영화제작가협회 정도가 노사(민)정협의체 참여 등 상대적으로 노동현안 대응 활동에 적극적인 것으로 나타났다. 버스, 택시 등 운수업은 중앙 및 지방정부 정책에 결정적으로 영향을 받기 때문에, 해당 단체가 지방정부 정책협의체에 참여하고 있었다. 전체적으로 제2유형 사용자단체는 사업자단체로서의 본연의 기능과 더불어 초기업노조와의 단체교섭·협약체결을 동시에 수행하고 있었다. 하지만 제1유형 사용자단체와 비슷하게 초기업노조와 단체교섭·협약 체결 이외의 노동관계 사업은 활발하지 않으며, 교섭 의제와 정책 개발 등 초기업교섭을 내용적으로 진전시키기 위한 활동 및 계획은 발견되지 않았다.

2) 제2-2유형

제2-2유형은 사업자단체로 설립되었고 사업자단체로서의 본래적 기능에 충실하면서도 동시에 노사·노사정 협의, 노동정책 관련 정부위원회 참여 등 노동관계 사업을 상당히 활발하게 수행하고 있는 단체들이다. 이 유형의 사용자단체로 한국드라마제작사협회, 대한전문건설협회, 한국레미콘공업협동조합연합회, 전국화물자동차운송사업연합회/컨테이너운송사업자협의회, 전국택시운송사업조합연합회 등이 대표적이다.

제2-2유형 사용자단체는 아래와 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 제2-1유형 사용자단체와 마찬가지로 사업자단체로 최초 설립되어 회원사의 경제적 이익을 옹호하는 업무를 수행함과 동시에 노사 및 노사정 협의 등 노동관계 업무도 활발하게 전개하고 있는 이중적 성격의 사용자단체라고 할 수 있다. 다만 정례화된 단체교섭과 협약 체결은 수행하지 않고 있다. 예를 들어, 드라마제작사협회는 2006년 설립된 사단법인인데, 2019년 드라마 제작현장 개선을 위해 KBS, MBC, SBS 지상파 3사와 언론노조·희망연대노조 방송스태프지부와 함께 ‘지상파방송 드라마 제작환경 개선 공동협의체’에 참여한 바 있다. 공동협의체는 2019년 6월 18일 노동시간 지속 단축과 드라마 스태프 표준근로계약서 마련, 드라마 제작현장 종사자협의체 운영 등의 내용을 포함하는 ‘지상파방송 드라마 제작환경 가이드라인 기본사항’에 합의하고, 6월 20일 공식 체결하였다.⁹⁾ 해당

업종·직종에서 노동쟁의가 발생할 때, 노사 혹은 노사정 교섭·협약에 참여하는 사례도 있다. 한국레미콘공업협동조합연합회는 2013년 전국레미콘운송총연합회(레미콘총연합회)의 10.28 동맹휴업에 대응하는 협의체에 참가하여 ‘운송료 교섭’을 벌인 사례가 있다. 2013년 11월 1일까지 4차례에 걸쳐 국토교통부, 산업통상자원부, 레미콘공업협회, 레미콘공업협동조합으로 구성된 협의체를 통해 운송료 교섭을 벌였지만 합의점을 찾지 못하고 결렬되었다.¹⁰⁾ 전국화물운송사업연합회 및 컨테이너운송사업자협의회는 공공운수노조 화물연대와 쟁의행위가 벌어질 때 계기적으로 지입료 혹은 운송료 교섭·협약에 참여한 바 있다. 화물연합회는 2003년, 2016년, 컨테이너운송사업자협의회는 2008년, 2012년 교섭에 참여하였다. 2008년과 2012년 운송료 교섭에서는 화물연대와 컨테이너운송사업자협의회는 각각 19%, 9.9% 인상을 합의하였다. 전국택시운송사업조합연합회는 한국노총 전국택시노조연맹, 민주노총 서비스연맹 민주택시노조 등과 중앙노사협의를 진행하고 있다. 최근 2017년 12월 말에는 전국택시노조연맹과의 중앙노사협의를 통해 ‘택시리시제 도입을 위한 시범사업 추진’ 관련 ‘택시노사합의문’을 체결하기도 하였다.

둘째, 노동조합 설립 및 쟁의 행위 등 집단적노사관계에 대한 대응 활동을 활발하게 전개한다. 대한전문건설협회는 「집단적 노사관계에 관한 대응요령과 실무 매뉴얼」을 회원사에게 배포하고 있다. 내용의 상당 부분을 노동부 관련 자료를 이용한 것이지만, 건설 현장에 적용할 수 있는 사례 등을 포함하여 매우 구체적인 대응 요령을 조언하고 있다. 레미콘공업협동조합은 2000년 레미콘노동자들이 건설운송노조를 설립했을 때부터, 지속적으로 노동조합 불인정을 위한 활동을 진행해 왔다. 2008년에 레미콘협동조합연합회는 지역 레미콘협회 14개, 한국레미콘공업협회, 대한건설협회 등과 함께 레미콘노동자가 가입해 있는 민주노총 건설노조를 상대로 ‘전국건설노동조합에 근로자가 아닌 덤프, 레미콘 등 차주가 가입한 것은 노동조합 및 노동관계조정법상 근로자가 아닌 자의 가입을 허용한 경우에 해당되어 법 위반 이므로 이를 시정해 달라’는 진정서를 노동부에 접수한 바 있다.¹¹⁾ 2014년에도 레미콘협동조합연합회는 고용노동부 장관 간담회에서 “레미콘 차주의 불법 노조가입 금지 조치 조속 시행”이라는 제목 아래, ‘특수형태 근로자의 불법노조 가입에 대한 시정요구를 지속적으로 제기하였으나 처리되지 않고 있다’며, 조속한 처리를 건의하기도 하였다. 화물연합회는 2013년 12월 12일 철도노조 파업 중단을 촉구하는 성명서를 통해, “철도노조 파업 장기화로 수·출입 화물, 시멘트,

9) 신선아, “방송사, 비정규직도 희망을 얘기할 수 있는 곳이기를 바라며”, 2019.8.21. 매일노동뉴스. <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=160053>

10) “레미콘 秋鬪… 기사-업체 운송료 교섭결렬 14일부터 무기한 파업 돌입”, 경인일보, 2013. 11. 07. <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=781413>

11) 경총은 비슷한 시기에 화물운송기사의 노동자성을 문제 삼아 운수노조를 상대로 동일한 내용의 진정을 접수했다.

석탄 등 산업물자에 심각한 운송 차질이 발생해 전국적으로 막대한 물류 피해가 예상된다”면서, 과업이 장기화 될 경우 수출입 화물운송 및 산업물자수송의 차질과 주요 물류거점의 기능 저하로 인해 국가물류체계가 마비될 우려도 있다고 주장했다.

셋째, 노동조합이 참여하고 있는 정부위원회 혹은 노사정협의체에 매우 활발하게 참여하고 있다. 예를 들어, 대한전문건설협회는 일자리위원회 건설TF, 건설현장 추락방지 대책 TF 등에 참여하고 있다. 전국택시운송사업조합연합회는 최근 카풀서비스 관련한 사회적 대화기구에 참여한 바 있다. 화물연합회는 화물운전노동자의 운임을 결정하는 안전운임위원회에 운수사업자 대표로 참여하고 있다. 안전운임위원회는 2020년부터 화물차주의 적정운임을 보장하는 화물차 안전운임제를 컨테이너와 시멘트 2개 품목에 우선 도입하기 위해 설치된 정부위원회이다.

넷째, 대정부 건의 등 노동현안에 대한 대응은 활발한 편이다. 노사관계 법제도, 최저임금 등 노동현안에 대한 공동의 입장 발표, 대정부·대국회 건의 등에 있어서 적극적이다. 드라마제작사협회는 고용노동부와 함께 2017년 ‘근로조건 자율개선 지원사업(방송분야 자율 준수 지원) 일환으로 ‘스태프 근로환경 가이드라인’을 마련하여 제공하였다. 택시연합회는 2017년 12월 22일 정부 관계부처를 대상으로 택시 최저임금 제도개선을 건의하기도 하였다. 건의서에서 최저임금의 급격한 인상(2018년 최저임금 시급 7,530원 금년 대비 16.4% 인상)으로 소상공인 및 영세중소기업의 인건비 부담이 가중되고 있으며, 특히 경영 한계점에 도달한 일부 택시업체의 경우, 2018년도 최저임금 상승에 따른 임금인상에 대응할 만한 여력이 없어, 그 존립마저 위협받고 있을 정도로 위급한 상황이라는 점을 강조하면서, 택시 최저임금 산입범위 재조정 및 업종·지역별 최저임금액 차등적용 등 제도개선을 건의하였다. 전문건설협회는 회원사를 대상으로 노동관계 교육을 실시하고, 프로그램의 일부로 ‘건설업 노무관리 실무’, ‘노사관계, 외국인 고용관리’ 등을 포함하여 진행하였다. 전문건설협회는 노동관계를 담당하는 전문부서로 경영정책실 산하에 노동정책부를 두고 있다.

요약하면, ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 두 번째 유형(제 2-2유형)의 사용자단체는 사용자의 경제적 이익을 옹호하기 위한 사업자단체로 설립되었으며, 동시에 노사협의 등 집단적 노사관계 문제에 적극적으로 대응하고 있다. 이 단체들은 정례적인 단체교섭이 아닐 뿐 노사협약에 참여하고 있으며, 해당 업종·직종 노동조합 설립 및 쟁의행위에도 적극 대응하고 있었다. 일부 단체는 계기적이기는 하지만, 해당 업종·직종에서 노동쟁의가 벌어질 때 노사 혹은 노사정 간 사실상의 ‘교섭’에 참여한 사례도 발견되었다. 또한 노동조합이 참여하고 있는 노동정책 관련 정부위원회에 사용자 혹은 사업자 대표로 참여하여, 해당 단체 구성원들의 이해관계를 조정하고 대변하고 있었다.

3) 제2-3유형

제2-3유형의 사용자단체는 사업자단체로 설립되었지만, 사업자단체로서의 실질도 약하고, 노동조합과의 직접적인 접촉·협의·교섭의 경험이 없으나, 해당 직종과 업종 노동자의 노동조건이 결정적인 영향을 미치는 정부위원회에 참여하는 단체를 말한다. 제2-3유형의 사업자단체이면서 사용자단체의 사례는 자료와 정보의 부족으로 인해 폭넓게 검토되지 못했다. 여기서는 예시적인 탐색의 일환으로 한국노인장기요양기관협회와 한국재가장기요양기관정보협회를 중심으로 살펴보았다. 다만 위 단체와 관련한 자료도 매우 제한적이라는 점에서 아래 분석은 일정한 한계가 있음을 밝혀둔다.

첫째, 제2-3유형의 사용자단체는 제2유형 사용자단체의 공통적 특징이라 할 수 있는 사업자단체로 최초 설립되었다는 점을 공유하고 있지만, 차이가 있다면 사업자단체로서의 본래적 기능을 수행하기에도 충분치 않을 정도로 매우 취약하다.

둘째, 제2-1 및 제2-2유형의 사용자단체와 가장 큰 차이점은 노동조합과의 양자간 직접 접촉, 협의 혹은 교섭 경험이 사실상 없다는 점이다. 또한 집단적 노사관계 업무와 기능에 대한 인식 자체도 매우 낮다고 볼 수 있다.

셋째, 제2-3유형의 대표적 사례인 한국노인장기요양기관협회와 한국재가장기요양기관정보협회는 해당 직종(요양보호사)의 임금의 핵심 결정요인인 ‘수가’를 결정하는 정부위원회인 ‘장기요양위원회’에 참여하고 있다.

넷째, 저임금 노동자가 집중되어 있는 직종과 업종에 관련된 단체인 경우가 많다. 따라서 취약계층 노동자 보호라는 정책적 측면에서 해당 단체의 권한과 책임을 검토할 필요가 있다.

요약하면 ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 세 번째 유형(제2-3유형)은 노동조합과의 직접적인 접촉을 포함한 집단적 노사관계 업무가 활발하지 않고 인식 자체도 매우 낮지만, 해당 직종 노동자의 임금과 노동조건에 결정적인 영향을 미치는 정부위원회에 사업자 혹은 사용자대표로 참여하고 있다는 점에서 사용자단체성을 일정하게 지니고 있는 단체를 말한다. 이들 중에는 사업자단체로서의 실질도 제대로 갖추지 못한 경우도 있다. 다만 정책적 측면에서 전국적 수준의 보호 가이드라인이 필요하다고 인정되는 취약계층 노동자와 관련된 ‘이중적 성격의 사용자단체’에 대해서는 정부 차원의 특별한 관심과 지원이 필요하다. 이를 통해 취약계층 노동자가 집중되어 있는 업종·직종에서도 초기업적 노사관계가 형성될 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다.

IV. 결론: 요약 및 시사점

1. 요약

본 보고서는 형식상의 법적 지위가 아니라 실제 기능과 업무를 중심으로 우리나라 사용자단체를 분석하여 유형화함으로써, 사용자단체 개념을 확장하고 사용자단체 구성 경로를 다양화하여, 초기업교섭 등 초기업적 노사관계 활성화를 위한 시사점을 제시하고자 한다.

본문 내용을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 한국의 사용자단체는 상당히 다양한 존재 양태를 띠고 있는 것으로 조사되었다. 크게 보면 ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’(제1유형)와 ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’(제2유형)가 존재했다. 또한 ‘이중적 성격의 사용자단체’는 노동조합과의 관계 수준에 따라서 노동조합과 정례적으로 단체교섭과 협약을 체결하는 단체(제2-1유형), 노사 혹은 노사정 협의에 참여하는 단체(제2-2유형), 관련 노동조합과 함께 사용자(혹은 사업자) 대표로 정부위원회에 참여하는 단체(제2-3유형) 등으로 나타났다.

- ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’인 제1유형의 사용자단체는 초기업노조의 단체교섭 요구에 대응하기 위해 애초부터 사용자단체로 설립된 단체이다. 금속사용자협의회, 금융사용자협의회, 지역별 철근·콘크리트협의회 및 전국철근·콘크리트연합회 등이 여기에 속한다. 이 단체들은 초기업노조와의 단체교섭 및 협약체결을 거의 유일한 기능으로 하는 ‘교섭기구’의 성격을 지니고 있었다. 금융사용자협의회를 제외한 모든 제1유형 사용자단체는 회원사의 위임에 근거해 단체교섭에 참여하고 있었다. 금속, 금융 등 중앙 사용자단체는 단체의 정관에 단체교섭 및 협약체결 업무가 명시되어 있었다. 금속 사용자협의회, 금융사용자협의회, 여수산단건설업협의회, 딜라이브협력사협의회 등은 법인으로 등록되어 있었다. 전체적으로 제1유형 사용자단체는 초기업노조의 위협에 맞서 단체교섭을 위한 기구로 결성되었지만, 초기업교섭에 대한 회피적·수동적 대응에 머무르고 있었다. 또한 단체교섭 이외의 노동관계 사업도 미미하거나 거의 없었다. 따라서 산별교섭의 실질적 진전에 기여하고 있다고 평가하기는 어려운 것으로 판단된다.

- ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 첫 번째 유형(제2-1유형)의 사용자단체는 사업자단체로 최초 설립되었고 사업자단체로서 회원사의 경제적 이익을 옹호하기 위한 본연의 기능을 수행하면서도 동시에 초기업노조와 단체교섭 및

협약을 체결하고 있었다. 한국타워크레인협동조합, 시·도버스운송사업조합, 서울특별시 구청장협의회 등이 대표적이다. 단체교섭과 협약체결이 단체의 정관에 명시되어 있는 경우는 시·도버스운송사업조합이 유일하고, 나머지 단체들은 회원사로부터 권한을 위임 받아 초기업교섭에 참여하고 있었다. 대부분 단체들은 단체교섭 이외의 노동관계 사업을 그리 활발하게 수행하지 않고 있었다. 한국타워크레인협동조합과 한국영화제작가협회 정도가 노사(민)정협의체 참여 등 상대적으로 노동현안 대응 활동에 적극적인 것으로 나타났다. 버스, 택시 등 운수업은 중앙 및 지방정부 정책에 결정적으로 영향을 받기 때문에, 해당 단체가 지방정부 정책협의체에 참여하고 있었다. 전체적으로 제2유형 사용자단체는 사업자단체로서의 본연의 기능과 더불어 초기업노조와의 단체교섭·협약체결을 동시에 수행하고 있었다. 하지만 제1유형 사용자단체와 비슷하게 초기업노조와 단체교섭·협약 체결 이외의 노동관계 사업은 활발하지 않으며, 교섭 의제와 정책 개발 등 초기업교섭을 내용적으로 진전시키기 위한 활동 및 계획은 발견되지 않았다.

- ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 두 번째 유형(제2-2 유형)의 사용자단체는 사용자의 경제적 이익을 옹호하기 위한 사업자단체로 설립되었으며, 동시에 노사협의 등 집단적 노사관계 문제에 적극적으로 대응하고 있었다. 전국택시운송사업조합연합회, 전국화물자동차운송사업연합회/컨테이너운송사업자협의회, 한국레미콘공업협동조합연합회 등이 대표적이다. 이 단체들은 정례적인 단체교섭이 아닐 뿐 노사협약에 참여하고 있으며, 해당 업종·직종 노동조합 설립 및 쟁의행위에도 적극 대응하고 있었다. 일부 단체는 계기적이기는 하지만, 해당 업종·직종에서 노동쟁의가 벌어질 때 사실상의 ‘교섭’에 참여한 사례도 발견되었다. 또한 노동조합이 참여하고 있는 노동정책 관련 정부위원회에 사용자 혹은 사업자 대표로 참여하여, 해당 단체 구성원들의 이해관계를 조정하고 대변하고 있었다.

- ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 세 번째 유형(제2-3 유형)은 노동조합과의 직접적인 접촉을 포함한 집단적 노사관계 업무가 활발하지 않고 인식 자체도 매우 낮지만, 해당 직종 노동자의 임금과 노동조건에 결정적인 영향을 미치는 정부위원회에 사업자 혹은 사용자대표로 참여하고 있다는 점에서 사용자단체성을 일정하게 지니고 있는 단체를 말한다. 이들 중에는 사업자단체로서의 실질도 제대로 갖추지 못한 경우도 있다. 이 유형에 속하는 단체로는 요양보호사 임금결정의 핵심 요인인 ‘수가’를 결정하는 ‘장기요양위원회’에 참여하는 한국노인장기요양기관협회, 한국재가장기요양기관정보협회가 대표적이다.

둘째, 사업자단체와 사용자단체를 형식상의 법적 지위만으로 구분하는 것은 현실에 부합하지 않으며, 단체가 실제 수행하는 사업을 기준으로 판단할 필요가 있다. 사업자단

체이지만 단체교섭과 협약 체결을 수행하고 있거나, 단체교섭에 참여하지 않더라도 노사협의, 사회적 협의 및 관련 정부위원회 참여, 노동현안에 대한 적극적인 입장 발표, 대정부 건의 등 노동관계 사업을 활발하게 진행하는 이중적 성격의 사용자단체가 상당수 존재한다. 따라서 단체의 성격을 형식상의 법적 지위만으로 규정하는 것은 적절하지 않으며, 해당 단체의 실제 기능과 업무를 중심으로 판단할 필요가 있다.

셋째, 사용자단체의 유형에 상관없이, 사용자단체가 초기업노조와 단체교섭에 참여하는 가장 중요한 요인은 노동조합의 압박인 것으로 나타났다. 제1유형은 말할 것도 없이, 이중적 성격의 사용자단체이면서 교섭에 참여하고 있는 제2-1유형 단체도 노동조합의 높은 조직률과 압박이 중요한 요인으로 작용한 것으로 평가된다. 정례적인 단체교섭을 수행하고 있지 않은 제2-2유형의 사용자단체도 노동조합의 쟁의행위 시 계기적으로 교섭 혹은 협회에 참여한 것으로 나타났다. 노동조합의 높은 조직률과 압박은 유형에 상관없이 사용자단체의 기능을 촉진하는 것으로 평가된다. 특히 사업자단체가 초기업노조의 단체교섭 및 협약 체결 요구를 수용하는 데는 노조 조직률이 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

넷째, 사용자단체 형성은 경로에 상관없이 정부 역할이 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 비록 계기적이지만 화물연합회/컨테이너운송사업자협의회, 레미콘협동조합연합회 등은 정부의 적극적인 중재에 따라 해당 노동조합 혹은 해당 직종 노동자결사체와 교섭 혹은 협회에 참여한 바 있다. 또한 보건사용자협의회 등의 경우, 해당 산업 노사분쟁에 대한 중앙노동위원회의 적극적인 조정이 사용자들의 단체 구성에 영향을 미쳤다. 사용자단체의 형성과 역할 촉진에 있어서 정부의 적극적 역할이 매우 중요하다는 점을 방증한다.

2. 시사점과 연구 한계

본 연구의 시사점은 아래와 같다.

첫째, 우리나라 사용자단체는 금속 및 금융사용자협의회처럼 ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’만 있는 것이 아니고, ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’도 매우 폭넓게 존재하고 있다. 이는 초기업단위 교섭 활성화를 위해 가장 관건적인 요소 중 하나인 사용자단체는 다양한 경로로 형성될 수 있음을 시사한다. 즉 초기업노조와의 단체교섭을 위해 새롭게 사용자단체를 설립하는 경로뿐만 아니라, 사업자단체가 사용자단체로서의 기능까지 담당하는 이중적 성격의 사용자단체 형성도 가능하다는 점이다. 특히 초기업단위 노동조합의 비중은 지속적으로 늘어나고 있는데

반해 사용자단체 구성은 매우 지지부진한 현실을 고려하면, ‘사업자단체이면서 사용자단체’인 이중적 성격의 사용자단체에게 어떻게 단체교섭을 비롯한 노동관계 당사자로서의 권한과 책임을 부여할 것인가에 대한 사회적 논의는 매우 절실하다고 할 수 있다.

둘째, 다양한 유형으로 존재하는 사용자단체는 현행 대법원 판례의 현실 적합성에 대해서도 문제 제기하고 있다. 현행 판례는 해당 단체의 정관 혹은 규약에 단체교섭·협약 체결 업무가 명시돼 있어야 하고, 구성원들에 대해 상당한 수준의 ‘통제력’을 가져야 사용자단체로 볼 수 있다는 입장이다. 하지만 대법원에 제시하고 있는 요건을 충족시키고 있는가와 무관하게 현장에서는 다양한 유형의 사용자단체가 초기업적 노사관계의 한쪽 당사자로 기능하고 있다. 따라서 현행 대법원 판례의 ‘사용자단체 해석’에 대해 법리적 적합성을 따지는 본격적 논의가 필요하며, 이 과정에서 현실로 존재하는 ‘이중적 성격의 사용자단체’까지 포함할 수 있는 방향으로 새로운 법 해석이 모색될 필요가 있다.

셋째, 사업자단체가 사용자단체로 규정되고, 초기업노조와의 단체교섭에 응하기 위해서는 본질적으로 노조의 조직력과 압박이 관건이라고 할 수 있지만, 동시에 정부의 적극적인 역할도 상당히 중요하다. 레미콘노동자, 화물운송노동자 등 특수고용 노동자의 과업과 이를 해결하는 과정에서 정부의 주선 하에 ‘이중적 성격의 사용자단체’가 참여하는 노사·노사정 교섭과 협의가 성사되었다는 점은 이를 방증한다.

넷째, 요양보호사, 소규모 식당 노동자 등 정책적 측면에서 전국적 수준의 보호 가이드라인이 필요하다고 인정되는 취약계층 노동자와 관련된 ‘이중적 성격의 사용자단체’에 대해서는 정부 차원의 특별한 관심이 필요하다. 이들 단체들이 해당 업종과 직종의 임금 및 노동조건에 큰 영향을 미치는 정부위원회에 참여하는 것을 넘어, 단체로서의 실질을 갖추고 노동관계 당사자로서 기능할 수 있도록 정부 차원의 적극적인 지원과 개입이 필요하다. 이를 통해 취약계층 노동자가 집중되어 있는 업종·직종에서도 초기업적 노사관계가 형성될 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다.

다섯째, ‘이중적 성격의 사용자단체’는 공공부문에서의 초기업적 노사관계 활성화에도 매우 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 평가된다. 이는 서울특별시구청장협의회, 전국시·도교육감협의회 등의 사례에서 확인할 수 있다.

한편 본 연구의 한계와 후속 연구 과제는 다음과 같다.

첫째, 초기업노조의 위협에 공동대응하기 위해 새롭게 사용자단체를 설립하는 경로와 사업자단체의 사용자단체성을 확대하는 경로 사이에 사용자들의 전략적 선택을 결정하는 요인, 배경이 무엇인지 밝히지 못했다. 또한 초기업교섭의 안정성 및 효과성 등에 대한 두 경로 사이의 비교분석도 필요하다. 이는 초기업교섭 활성화를 위한 교섭 상대

방 구성을 촉진함에 있어서 일정한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

둘째, 초기업교섭을 실제 진행하고 있는 사용자단체는 ‘처음부터 사용자단체로 결성된 사용자단체’와 ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 등 두 유형으로 구분되는데, 두 유형 사이의 비교 분석을 통해 초기업교섭의 지속가능성과 질적 발전을 위한 사용자단체의 역할을 규명해낼 필요가 있다.

셋째, 특정 부문 사용자들이 사업자단체의 사용자단체 기능을 확대하고, 초기업노조의 단체교섭 요구에 참여하는 전략적 선택을 결정하게 하는 요인들은 무엇인지 규명이 필요하다.

넷째, 사용자단체 구성이 해당 부문의 노동관계에 어떤 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 분석이 필요하다.

참고문헌

- 구미영·이재경·천재영·박수경·김진석·최경숙·이정민(2018) 『돌봄노동의 사회적 가치에 대한 해외 정책사례 연구: 노인 요양보호사를 중심으로』, 한국여성정책연구원.
- 김동원·전인·김영두(2007) 『한국의 사용자와 사용자단체에 관한 연구』, 한국노총 중앙연구원.
- 김동원 외(2011) 『2011년 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부.
- 김영두(2006) 「한국의 사용자단체 연구」, 『노동사회』, 통권 107호.
- 김영두·노광표(2005) 『사용자단체 연구』, 한국노총 중앙연구원.
- 김은아(2013) 「사용자단체 구성 합의 짚고, 사회적 역할강화로 한 걸음 더!」, 『노동사회』, 통권 109호.
- 노사관계소위원회 업종별T/F팀(2003) 『업종별협의회의 필요성과 구축 방안』, 노사정위원회.
- 노사관계소위원회(2004) 『단체교섭 유형별 실태조사 보고서』, 노사정위원회.
- 박명준·김 훈·채준호·황준욱·조현민(2016) 『노동시장 행위자로서 사업협회와 직업단체의 역할』, 한국노동연구원.
- 박용철(2019) 「금융산업의 노사관계 평가와 전망」, 『노동리뷰』 1월호, 50-64.
- 박제성(2019) 「사용자단체 법리:권한과 책임의 균형」, 『사업자단체의 사용자단체성 연구』, 민주노총 정책연구원.(근간 예정)
- 보건복지가족부(2009) 『장기요양기관 종사자 실태조사』, 보건복지부.
- (사)한국영화제작가협회(2012) 「2012 영화산업 단체 및 임금협약 관련 가이드라인」.
- 성제환(1999) 「사용자단체의 조직과 역할에 대한 비교연구: 영국, 독일, 프랑스의 사용자단체를 중심으로」, 『산업관계연구』, 제9권, 55-73.
- 신쌍식(2012) 「사용자단체 입장에서 본 산별교섭과 산별교섭 정착을 위한 제언」, 『연속기고-왜 다시 산별노조인가? 24』, 매일노동뉴스.
- 심규범(2008) 「건설산업의 합리적인 노사관계 정립 방안」, 한국건설산업연구원.
- 은수미·권현지(2007) 「산별교섭과 사용자단체 - 보건 의료 및 금융산업을 중심으로」, 『노동리뷰』, 30-42.
- 심용보(2010) 「인적자원개발 파트너십에 관한 사례연구: 플랜트건설업종의 노사공동훈련」, 『직업능력개발연구』, 제13권(1), 49-73.
- 우상범(2018) 「건설산업 노사관계 평가와 전망」 『노동리뷰』, 한국노동연구원.
- 이민호 (2010) 「사업자단체와 정부간 관계 유형의 다양성 연구」 『한국사회와 행정

연구』 21(2), 1-28.

이승길(2004) 「병원산업의 산별교섭제도 도입의 타당성 및 절차에 대한 연구」, 『대한병원협회지』, 통권 287호.

이원희·이주복·박선규(2007), 「산별협약 실태분석 등을 통한 교섭체계화 방안 연구」, 노동부.

이정희·곽상신·김종진·정경은·박용철·조혁진(2018) 『2018년도 노사관계 실태분석 및 평가』, 한국노동연구원.

이창근·이정희·허 인(2018) 『초기업단위 교섭 실태와 시사점』, 민주노총 정책연구원.

임상훈(2006) 「2006건설플랜트산업의 임단협 평가」, 『노동리뷰』, 한국노동연구원.

임상훈(2006) 『한국형 노사관계 모델(II)』, 한국노동연구원.

전명숙·장홍근·심용보·임상훈(2011) 『지역고용 노사정파트너십 현황과 발전방안』,

전 인(2019) 「한국 노사관계에서 한국경영자총협회의 역사적 역할과 전망」, 『한국의 노동운동 발전방향과 노사관계 모색』 공동학술대회 자료집.

정주연(2001) 「한국의 단체교섭 구조의 형성과 변화: 국제비교적인 시각의 분석」, 『경제학연구』 제49집 제12호, 5-35.

조남홍(2013) 「금융산업 사용자단체 현황과 산별교섭 활성화를 위한 제언」, 『연속기고-왜 다시 산별노조인가? 30』, 매일노동뉴스.

조성재 외(2014) 『2014년도 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부.

EIRO(2004), 「유럽의 사용자단체 I II III」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원.

최인이(2012) 「한국 자본가 조직의 노사관계 전략 - 경총의 활동을 중심으로」, 『사회과학연구』, 통권 23호.

조성재·은수미·박제성·권현지·이상호·오학수·유병홍(2009), 『산별교섭의 이론과 실제 - 산업별·국가별 비교를 중심으로』, 한국노동연구원.