

사업자단체의 ‘사용자단체성’ 연구

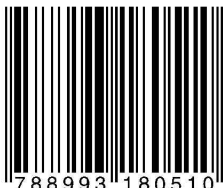
이창근 민주노총 정책연구위원

박제성 한국노동연구원 연구위원

박주영 민주노총 법률원 부원장

비매품/무료

93300



9 788993 180510

ISBN 978-89-93180-51-0

사업자단체의 ‘사용자단체성’ 연구

이창근 민주노총 정책연구위원

박제성 한국노동연구원 연구위원

박주영 민주노총 법률원 부원장

정책연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는
민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

발간사 / 6

요약 / 9

제1장 서론 (이창근) / 25

제2장 사용자단체의 법리 : 권한과 책임의 균형 (박제성) / 29

I. 서론 / 30

II. 기존의 논의 현황 / 31

1. 관련 규정의 연혁 / 31

2. 판례 / 42

3. 학설 / 52

III. 사용자단체의 개념에 관한 해석론 / 54

1. 사용자단체의 목적성 / 55

2. 사용자단체의 통제력 / 59

3. 사용자단체 개념의 통일적 해석 / 62

IV. 사용자단체와 단체교섭 / 63

1. 사용자단체의 부당노동행위 주체성 / 63

2. 사용자단체와 체결한 단체협약의 적용범위 및 효력 / 72

V. 결론 / 74

제3장 정부위원회에 참여하는 사업자단체의 노사관계 당사자성 (박주영) / 79

I. 서론 / 80

1. 법령상 사용자단체의 규정 현황 / 81
2. 정부위원회에 참여하는 사용자단체의 유형분류 / 83
- II. 법령상 정부위원회의 구성주체로서 사용자단체(1유형) / 84
 1. 법령상 사용자단체의 규정형식 / 85
 2. 법령상 정부위원회의 사용자단체 특성과 현황 / 90
 3. 대표적인 법령상 사용자단체의 정부위원회 활동 / 95
- III. 법령상 노사대등적 지위의 정부위원회에 참여하는 사업자단체(2유형) / 111
 1. 법령상 노사관계 당사자로 구성되는 정부위원회의 규정형식 / 111
 2. 사업주의 대표 또는 사업주단체 등의 법적 의미 / 115
 3. 법령상 노사관계 당사자로 구성되는 정부위원회 특징과 현황 / 117
 4. 대표적인 법령상 사업주단체 등의 정부위원회 활동 / 121
- IV. 정부위원회에서 노사관계 당사자로서 활동하는 사업자단체(3유형) / 130
 1. 정부위원회에서 노동조합과 사업자단체의 공동참여 특징과 현황 / 130
 2. 대표적인 사업주단체와 노동조합의 정부위원회 활동 / 132
- V. 결론 / 140
 1. 정부위원회에 참여하는 사업자단체의 법령상 유형별 특성 / 140
 2. 정부위원회의 운영특성상 사용자단체의 노사관계성 / 141
 3. 정부위원회의 기능적 측면에서 보여지는 사용자단체성 / 145
- VI. 부록 / 149

제4장 한국 사용자단체의 유형과 시사점 (이창근) / 173

- I. 서론 / 174
- II. 선행연구 검토 / 177
- III. 사용자단체 유형과 특징 / 186
 1. 처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체 / 186
 2. 사업자단체이면서 사용자단체인 '이중적 성격의 사용자단체' / 193
 - 2-1. 단체교섭·협약체결 / 193
 - 2-2. 노사·노사경 협의/정부위원회 참여 / 198

2-3. 노사대등적 지위·노사관계 당사자로 정부위원회 참여 /	202
IV. 사용자단체 유형별 사례 분석 /	204
1. 처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체 /	204
2. 사업자단체이면서 사용자단체인 ‘이중적 성격의 사용자단체’ /	232
2-1. 단체교섭·협약체결 /	232
2-2. 노사·노사정 협의/정부위원회 참여 /	264
2-3. 노사대등적 지위·노사관계 당사자로 정부위원회 참여 /	291
V. 결론 /	294

제5장 결론 (이창근·박제성·박주영) / 301

참고문헌 / 306

발간사

권한이 있는 곳에 책임이 있다. 이 단순한 진리가 현재 우리나라 사용자들에게는 적용되지 않고 있다. 상당수 ‘사업자단체’들은 “사용자단체”의 이름으로, 혹은 노사대등적 지위나 노사관계 당사자 자격으로 각종 정부위원회에 참여하여 권한을 행사한다. 또한 노동시장 및 노사관계에 큰 영향을 미치고 있다. 하지만 ‘사업자단체’라는 이유로 노동관계 당사자로서 어떠한 사용자 책임도 지지 않고 있다. 권한과 책임이 극단적으로 불균형하다.

민주노총 정책연구원이 수행한 「사업자단체의 ‘사용자단체성’ 연구」는 바로 권한과 책임의 균형에 관한 것이다. ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’들이 더 이상 단체교섭을 비롯한 노동관계 당사자로서의 권한과 책임을 회피해서는 안 된다. 권한은 행사하면서, 책임은 지지 않는다면, 그에 상응하여 권한도 내려놓아야 한다.

사용자단체는 현행법의 취지에 맞게 ‘노사관계 당사자’로 새롭게 재정의 되고, 법령상 “사용자단체” 혹은 ‘노사대등적 지위 혹은 노사관계 당사자 자격’으로 정부위원회 참여하는 사업자단체는 ‘사용자단체’로 간주되어야 한다. 또한 단체의 성격을 형식상의 법적 지위가 아닌 실제 기능과 업무를 중심으로 판단하여, ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’에게 단체교섭을 비롯한 노동관계 당사자로서의 권한과 책임을 부여해야 한다.

초기업교섭이 한 걸음 나가기 위해서는 사용자단체 구성은 매우 중요한 요소이다. 지금까지는 통상적으로 ‘노조법상 사용자단체’ 설립을 추진해왔다. 하지만 산별교섭을 본격적으로 추진된 지 20여 년이 지났지만, ‘노조법 상 사용자단체’는 손에 꼽을 정도로 매우 적다. 이제 ‘이중적 성격의 사용자단체’에게 단체교섭 등 사용자책임을 물을 수 있는 방안을 찾아야 한다. 본 연구를 이를 위한 작은 밑거름이 되리라 확신한다.

이 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사드린다. 또한 현장의 생생한 경험을 공유하고 보고서에 의견을 내주신 가맹·산하 노조 활동가들, 워크숍 및 토론회에서 생산적인 의견을 제시해주신 전문가들께도 감사드린다.

2019년 12월

전국민주노동조합총연맹 위원장 김명환

요약

요약

날로 악화되고 있는 사회 불평등과 노동자 내부 격차 문제를 해결하기 위해서, 특히 중소 사업장에서 일하는 미조직 저임금 노동자들이 많은 현실에서 노동조건을 개선하고 취약 노동자들을 보호하기 위해서는 초기업교섭 활성화가 절실하다. 하지만 노동조합의 교섭 상대방이 되어야 할 사용자단체는 그 권한에 비해 책임을 다 하고 있지 않다. 권한과 책임이 극도로 불균형하다. 본 연구는 여기서 출발했다.

본 연구는 사용자단체에 대한 전형적 법 해석과 통상의 관념을 뛰어넘어 ‘사업자단체의 사용자단체성’을 밝히고자 했다. 과거의 노조법이 아니라 현행법의 체계와 취지에 맞게 사용자단체를 ‘노동관계 당사자’로 정의내리고, 법령상 “사용자단체” 혹은 ‘노사대등적 지위와 노사관계 당사자 자격’으로 정부위원회 참여하는 사업자단체의 ‘사용자단체성’을 제기했다. 또한 사업자단체이면서 사용자단체인 ‘이중적 성격의 사용자단체’의 구체적인 사례를 분석하고, 해당 단체의 사업과 기능이 ‘노사관계 당사자’로서 ‘사용자단체성’을 드러내기에 부족함이 없었다는 점을 입증했다. 본 연구의 핵심 결과를 각 장별로 요약하면 아래와 같다.

제2장 - 사용자단체의 법리 : 권한과 책임의 균형

과거의 노동조합법은 “제1항에서”라고 하여 사용자단체를 단체교섭의

차원에서만 정의하였다. 즉 단체교섭의 당사자 또는 담당자로만 정의하였다. 판례도 이러한 법의 구조 아래에서 사용자단체성에 관하여 단체교섭에 관한 목적성과 통제력을 엄격하게 해석하는 입장을 취하였다. 학설은 판례 법리를 거의 그대로 따르고 있다.

그러나 이 판례 법리는 현행법과 같이 “이 법에서”라고 하여 사용자단체를 노동조합법의 적용 범위 전반에 걸쳐서 통용되는 “노동관계 당사자”로 정의하고 있는 법 구조와는 더 이상 부합하지 않는다.

과거의 법이 단체교섭에서 사용자단체성으로 진행되는 해석구조를 취하고 있었다면, 현행법은 반대로 사용자단체성에서 단체교섭으로 진행되는 해석구조를 취하고 있다고 할 수 있다. 즉 과거에는 단체교섭의 가능성이 인정되어야 사용자단체로 인정될 수 있었다면, 지금은 노동관계의 당사자로서 사용자단체성이 인정되면 그에 따라 단체교섭의 의무가 발생하는 구조인 것이다.

그러므로 단체교섭의 차원에서만 사용자단체성을 파악하고 있었던 과거의 판례 법리를 계속 유지하는 것은 현행법의 구조에 부합하지 않는다.

현행법의 구조에서는 업종별/지역별 사업자단체 또는 사업자협회가 사실상 노동관계 당사자로서 행위하거나 권한을 행사하는 경우에는 노동법상 사용자단체로 재분류되어야 한다고 말하지 않을 수 없다.

그리고 이 때 노동관계 당사자로서의 행위 또는 권한 행사는 단체교섭과 단체협약의 체결에 한정되지 않는다. 노동조합의 목적과 기능이 단체교섭에 국한되지 않듯이, 사용자단체의 목적과 기능도 단체교섭에 국한되지 않는다.

그 밖에도 노동정책을 다루는 각종 정부위원회에 “사용자단체”로서 참여하고 권한을 행사하는 경우, 노동정책에 관한 의견을 대외적으로 공

표하는 경우, 노사관계에 개입하거나 입장을 밝히는 경우 등은 모두 노동관계 당사자로서의 행위나 권한 행사로 간주될 수 있다.

특히 이 사용자단체가 노동조합의 “파트너”로서 노동정책 협의 과정에 함께 참여하는 경우에는 노동관계 당사자가 아니라고 할 수가 없을 것이다. 같은 개념의 노동조합과 사용자단체가 때로는 단체교섭에서 만나고 때로는 노동위원회에서 만나고 때로는 최저임금위원회에서 만나는 것이지, 노동조합은 그대로인 채 매번 다른 개념의 사용자단체가 등장하는 것이 아니다.

이와 같이 어떤 사업자단체가 노동관계 당사자로서 사용자단체성이 인정되면 그에 따라 단체교섭에 관한 일정한 의무가 발생한다.

행정절차에 있어서는 사용자단체도 부당노동행위의 주체가 될 수 있다고 해석할 수 있을 것이다. 노동위원회에 의한 부당노동행위 심판 제도는 사용자를 직접 형벌로 처벌하는 데 관심이 있기보다는 행정적 강제를 통해 단체교섭을 실질화 하는 데 목적이 있기 때문에 죄형법정주의의 엄격한 형식논리를 굳이 따를 필요는 없다고 볼 수 있기 때문이다. 판례와 학설도 같은 입장인 것으로 보인다.

다만, 형사절차에 있어서는 노동조합법상 부당노동행위의 주체로는 “사용자”만이 법으로 규정되어 있고, 그리고 노동조합법의 정의 규정상 “사용자”와 “사용자단체”는 구별되기 때문에, 사용자단체는 형사상 부당노동행위의 주체가 될 수 없다고 해석할 수밖에 없을 것 같다.

그럼에도 불구하고 사용자단체가 단체교섭을 거부하는 경우 성실교섭 의무 위반에는 해당될 것이다. 노동조합법 제30조 제1항에 의하면 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 신의에 따라 성실히 교섭하고 단체협약을 체결하여야 하며 그 권한을 남용하여서는 아니된다.” 그리고 제30조 제2항에 의하면 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 정당한 이

유없이 교섭 또는 단체협약의 체결을 거부하거나 해태하여서는 아니된다.”

이 조항 위반에는 벌칙이 적용되지 않는다. 그러나 사용자단체의 성실 교섭의무 이행을 촉구하는 근로자와 노동조합의 단체행동은 가능할 것이다. 그리고 이것을 목적으로 하는 단체행동의 적법성은 긍정되어야 할 것이다. 왜냐하면 법에서 부과하는 성실교섭의무를 위반함으로써 인해서 단체행동의 원인을 제공한 자가 다시 이득을 보도록 하는 법리는 정의에 반하기 때문이다.

이상의 논의에서 결국 하고자 하는 말은 사용자단체의 권한과 책임 사이에 균형을 확보할 필요가 있다는 것이다. 노동위원회나 최저임금위원회 등 노동정책과 관련된 각종 정부위원회에 참여하여 의사 결정 과정에 영향력을 행사하거나 권한을 행사하는 등 사용자단체로서의 권한을 행사하려면 단체교섭 등 그에 상응하는 책임도 같이 부담하는 것이 타당하다. 책임을 부담할 생각이 없다면 그에 상응하여 권한도 내려놓는 것이 맞을 것이다.

제3장 - 정부위원회에 참여하는 사업자단체의 노사관계 당사자성

제2장은 구 노조법상 사용자단체의 개념만을 근거로 여전히 노조법상 사용자단체성을 부인하고 있는 사업주단체들이 사실은 얼마나 많은 법령에서 사용자단체로서 명시된 정부위원회 활동에 참여하고 있는지, 법령상 노사관계 당사자로서 사용자를 대표하여 수많은 고용·노동정책의 생산과정에 개입하고 영향을 미치고 있는지, 그 현황을 살펴봄으로써 사업자단체의 사용자단체성을 보여주는데 목적이 있다.

정부위원회의 활동과 관련하여 사용자단체성을 보여주는 조문형식을

기준으로 정부위원회에 참여하는 사업자단체를 유형화해보면, 크게 3가지 유형으로 구분해볼 수 있다.

첫째, 법령상 “사용자단체”를 명시하여 정부위원회의 위원 구성권한을 부여하는 경우이다(제1유형). 제1유형은 정부위원회를 구성할 때 사용자단체를 구성원으로 하거나 사용자단체의 대표나 임원, 실무담당자 또는 구성원을 위원으로 참여하게 하거나 사용자단체에게 위원추천권을 부여하는 형태이다. 제1유형에 속하는 정부위원회의 경우 대부분 “사용자를 대표하는 자”로서 사용자단체의 지위를 명시적으로 밝히고 있다는 점에서 사용자대표성을 법적으로 인정하고 있다. 또한 제1유형의 정부위원회는 공통적으로 위원회를 구성하는 구조상 노동조합(근로자단체)과 사용자단체를 노사관계의 양당사자로 하여 대칭적으로 위원을 구성하고 있다는 점이다. 이는 위원회의 설치목적과 운영의 성격상 노사관계에 대응하는 이해당사자로서 노동조합과 사용자단체의 참여를 전제로 법령이 설계되었다는 점에서, 법령에 명시된 사용자단체란 노사관계 당사자성을 법적으로 인정한 것이라 할 수 있다.

제1유형에 속하는 위원회 중 대표적으로 최저임금위원회에서 경총, 대한상공회의소, 중소기업중앙회 등의 사용자단체는 최저임금액 결정을 낮추기 위해 위원회 내에서 사용자단체들 간의 공동대응 및 입법활동, 여론조직 등 노동조합에 대응하여 적극적인 노사관계 활동을 수행하였음을 볼 수 있다. 고용보험위원회에서는 고용보험 확대방향과 기준을 수립하는 과정에서 노동조합과 교섭하고 조정하는 사업자단체의 활동을 볼 수 있고, 노동위원회에서도 업무매뉴얼 등 노동위원회 업무와 관련한 지침과 기준을 결정하는데 고용·노동상의 영향을 고려하여 노동조합과 함께 교섭 및 조율하면서 노동위원회 운영에 참여하고 있다. 이처럼 법령상 사용자단체를 명시하고 있는 정부위원회에 참여하는 사업자단체는

사용자대표성 및 노사관계당사자성, 노동조건결정에 대한 영향력을 잘 보여주는 바, 제1유형에 속하는 위원회 활동에 참여하는 사업자단체는 사용자단체로서 불만한 충분한 징표를 갖추고 있다고 평가할 수 있다.

둘째, 정부위원회 구성과 관련하여 법령상 “사용자단체”를 명시하고 있지 않지만, 위원구성시 노사관계의 양 당사자로서 노사단체를 대칭적으로 배치하도록 법정화한 경우이다(제2유형). 제2유형은 위원회의 구조상 법적으로 노동조합과 사업자단체를 배치하여 노사관계의 당사자로서 대항적 지위를 인정하고 있기 때문에, 사용자단체의 징표로서 노사관계성을 법문화하고 있다. 또한 제2유형의 위원회 구성시 모두 법령상 “사용자를 대표”하는 자로 규정되어 있거나 “사업주단체” 또는 “경영자단체”로 명기되어 있는데, 앞서 제1유형에서 살펴보았듯이 “사용자를 대표”하는 자로서 사업자단체가 정부위원회 활동을 수행하고 있으므로 사용자대표성을 갖는 사용자단체임을 알 수 있다. 한편 “사업주단체” 또는 “경영자단체” 역시 노동관계법상 사용자 개념은 사업주, 사업경영담당자, 사용자 이익대표자로 노동자와 노동조합에 대한 노동관계법상 사용자책임을 부담해야 하는 범위를 사업주보다 넓은 것인데, 사업주는 사용자의 가장 일차적인 개념에 포함되며, 경영자도 경영에 대한 전체적인 책임을 부담하는 자로서 ‘사업주와 사업경영담당자’를 지칭하므로 사용자에 포함되는 개념이다. 따라서 사업주단체와 경영자단체란 사용자단체에 당연히 내포되는 개념이라고 볼 수 있다.

한편 제2유형의 정부위원회의 설립목적과 논의의제는 제1유형의 사용자단체가 참여하는 정부위원회의 기능과 목적상 하등 차이가 없었다. 대표적으로 근로시간면제심의위원회에서 사업자단체의 활동을 보면, 최저임금위원회와 마찬가지로 노동조합과 첨예한 대립 속에서 사용자의 이익을 위해 노동조합 활동에 중요한 근로시간면제자의 활동시간 및 범위

에 관한 고시기준을 결정하는데 직접적인 권한을 행사하였다. 일자리위원회에서 사업자단체는 일자리 창출과 질 개선이라는 목표 하에서 사용자를 대표하여 직접적으로 근로조건에 관한 개선사항을 마련하기 위해 때로는 노동조합과 협력하고, 때로는 대립하면서 초기업차원에서 발생하는 원인을 제거하기 위해 교섭 및 조정활동을 수행하는 것을 볼 수 있다. 따라서 제2유형에 속하는 위원회의 기능과 목적상 사업자단체가 수행하는 활동은 제1유형의 사용자단체와 마찬가지로 사용자단체성을 잘 보여준다.

셋째, 마지막 제3유형은 정부위원회 구성과 관련하여 “사용자단체”를 명시적으로 정하지도 않았고 위원회 구성상 노동조합(근로자단체)과 함께 대칭적인 지위를 법령상 명시하지도 않았지만, 실제 정부위원회 구성 및 운영에서 정부가 노동조합과 사업자단체를 대칭적인 지위에서 공동 참여시켜 위원회의 참여권한을 부여한 경우이다(제3유형). 사용자의 대표로서 사용자단체를 정부위원회에 참여하게 하거나 노사관계 당사자로서 노사단체의 참여를 법정화하는 것만큼 사업자단체의 사용자대표성, 노사관계성을 분명히 보여주는 경우는 없다. 하지만 법령에 명시하지 않더라도 정부가 해당 사업자단체를 노사관계 당사자의 지위에서 노동조합과 함께 위원구성을 한다는 점, 실제 사업자단체가 참여하고 있는 위원회에서 사용자의 이익을 대표하여 고용·노동분야 정책결정에 참여하고 있다면, 사용자단체로서의 현실적인 영향력과 사회적으로 공인된 사용자 대표성을 갖고, 노사관계 당사자로서 권한과 역할을 수행하고 있다는 구체적인 징표가 된다.

대표적으로 화학물질평가 실무위원회에서 사업자단체가 화학물질평가 관리대상의 지정범위를 제한하기 위해 사용자를 대표하여 수행하는 위원회 활동이나 화물자동차 안전운임위원회에서 안전운임수준을 낮추기

위한 사업자단체들의 활동뿐 아니라, 자동차노사정포럼과 같이 자동차산업의 미래와 자동차산업의 일자리 유지와 안정을 위해 노동조합과 함께 사업자단체가 어떻게 협력적인 방안을 모색하는지를 살펴보면, 제3유형의 사업자단체가 갖는 사용자대표성과 노사관계 당사자성이 잘 드러날 뿐만 아니라 근로조건 결정을 비롯한 고용·노동분야 전반에 걸친 영향력을 행사하는 초기업단위 교섭 당사자로서 사용자단체성을 잘 보여준다.

제4장 - 한국 사용자단체의 유형과 시사점

제4장은 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 제시하고 있다.

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, 금융사용자협

의회, 지역별 철근·콘크리트협의회 및 전국철근·콘크리트전문건설업연합회 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(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, 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 단체 교섭·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 포

함한 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 한국노인 장기요양기관협회, 한국재가장기요양기관정보협회가 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 협의에 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 협의에 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.

이상의 결과가 시사하는 바는 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 현

실 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 정합성을 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 참여하여 행사하는 권한만큼 노사관계 당사자로서의 책임도 함께 질 수 있도록 정부 차원의 적극적 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. 이

는 서울특별시구청장협의회, 전국시·도교육감협의회 등의 사례에서 확인할 수 있다. 광역단위별로 구청장협의회 혹은 군수·구청장협의회가 있고, 전국단위로는 ‘대한민국시도지사협의회’, ‘전국시장·구청·군청장협의회’ 등 비슷한 형태의 단체들이 있는 만큼, 공공부문에서 초기업적 노사관계 형성에서 이들 단체의 역할과 책임에 대해 논의할 필요가 있다.

본 보고서가 ‘사용자단체’에 대한 기존의 법리와 통상의 관념을 극복하고, ‘사업자단체의 사용자단체성’ 및 ‘권한과 책임의 균형’에 관해 사회적 공론화를 본격적으로 개시하는 출발점이 되기를 바란다.

제1장 서론

이창근

서론

날로 악화되고 있는 사회 불평등과 노동자 내부 격차 문제에 대한 완벽한 해결책은 있을 수 없다. 다양한 수준과 영역에서 가용가능한 모든 정책수단이 동원되어야, 그나마 첫발을 뗄 수 있다. 기업단위로 분절화되어 있는 임금 및 단체교섭구조를 초기업 단위로 전환시켜내는 것은 집단적 노사관계 영역에서 불평등 해소를 위한 유력한 정책수단임은 틀림없다.

민주노총 정책연구원이 2018년 발행한 「초기업단위 교섭 실태와 시사점」(이창근·이정화·허인, 2018)에 따르면, 초기업단위 교섭은 법 제도의 미비와 사용자들의 엄청난 저항에도 불구하고 부문별로 불균등하나 마 발전하고 있었다. 특히 저임금 불안정 노동자층을 적용대상으로 하는 초기업교섭이 눈에 띄게 발전하고 있는 것으로 나타났다. 초기업교섭의 한쪽 당사자인 노동조합의 경우, 2017년 말 기준으로 초기업노조 소속 조합원수는 전체 조합원 수의 약 57%이며, 민주노총으로 한정하면 83%에 이른다. 전교조와 공무원노조까지 감안하면, 민주노총 전체 조합원 중 약 86%가 초기업노조 조합원이다.

한편 위 보고서에 따르면, 초기업교섭의 또 다른 당사자인 사용자는 사용자단체, 교섭대표단, 사용자대표 회의체, 교섭기간 동안 일시적 참여 등 다양한 형태로 나타났다. 하지만 대다수 사용자(단체)들은 초기업노조의 교섭 요구에 수동적·방어적으로 대응할 뿐, 교섭의제를 개발하는

등 초기업교섭의 실질적 진전을 위한 노력은 거의 발견되지 않았다. 이는 초기업교섭의 지속가능성과 확산에 큰 도전이 아닐 수 없다. 결국 초기업교섭이 양적으로나 질적으로 한 걸음 더 나가기 위해서는 초기업교섭 당사자로서 사용자(단체)를 어떻게 형성할 것인가의 문제이다.

지금까지 통상적인 관념은 초기업교섭을 하기 위해서는 소위 말하는 ‘노조법상 사용자단체’가 설립되어야 한다는 것이다. 하지만 산별교섭이 본격적으로 추진된 지 20여 년이 지났지만, 소위 말하는 ‘노조법 상 사용자단체’는 금융산업사용자협의회 등 손에 꼽을 정도이다. 심지어 금속산업사용자협의회도 회원사의 권한위임을 근거로 산별중앙교섭에 참여하고 있다.

한편 경제적인 이익을 목적으로 결성된 ‘사업자단체’는 순수 자발적인 단체도 있지만, 상당수는 노사대등적 지위나 노사관계 당사자 자격으로 각종 정부위원회에 참여하는 등 다양한 형태로 정책 개입 권한을 부여받고, 노동시장 및 노사관계에 영향을 미치고 있다. 그럼에도 ‘사업자단체’라는 이유로 노동관계 당사자로서 어떠한 사용자 책임도 부여받지 않고 있다. 지지부진한 ‘노조법 상 사용자단체’ 구성 현황, 노동관계에 상당한 영향력을 행사하고 있음에도 당사자로서의 책임을 부여받지 않고 있는 ‘사업자단체’, 실제 초기업교섭이 진행되고 있는 사례에서 발견되는 다양한 유형의 사용자 존재 양태 등을 감안하면, 초기업교섭 상대방으로서 ‘사용자’(단체)를 어떻게 구성하고 촉진할 것인가에 대한 더욱 폭넓은 접근이 필요하다고 판단된다.

본 연구는 「사업자단체의 ‘사용자단체성’」에 대한 것이다. 제2장에서는 사용자단체에 대한 정의가 과거 노동조합법과 현행법 간 차이, 현행법 구조에서는 사업자단체가 노동정책 관련 정부위원회에 사용자를 대표하는 자격으로 참여하거나, 노사관계에 실질적으로 개입하는 등 사

실상 노동관계 당사자로서 행위를 하는 경우에는 노동법상 사용자단체에 해당하는가 등 사용자단체에 대한 법률적 쟁점을 다룬다. 제3장에서는 수많은 사업자단체들이 법령상 “사용자단체”로서, 혹은 노동조합과 대등한 지위에서 노동조합과 함께 정부위원회에 참여하고 있는 현황을 다룬다. 이를 통해 ‘사업자단체’가 어떻게 ‘사용자단체성’을 정부위원회를 통해 실현하고 있는가를 분석하고 있다. 제4장에서는 우리나라 사용자단체의 다양한 유형을 살펴보고 있다. ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’와 ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’로 구분하여, 유형별 사례와 특징 등을 분석하고 있다. 이를 통해 ‘사용자단체’에 대한 통상의 관념을 넘어설 것을 주문하고 있다.

본 보고서가 ‘사용자단체’에 대한 기존의 법리와 통상의 관념을 극복하고, 초기업교섭 촉진을 위한 사용자단체 형성에 있어서 새로운 인식의 지평을 여는 데 기여하기를 바란다.

제2장

사용자단체의 법리

:권한과 책임의 균형

박제성

사용자단체의 법리 : 권한과 책임의 균형

박제성

I. 서론

산업별 노사관계가 형성되기 시작하면서 사용자단체에 대한 관심도 높아지고 사회학적 연구의 결과물들도 어느 정도 생산되었다.¹⁾ 그러나 사용자단체의 노동법상 개념, 사용자단체와 부당노동행위제도의 적용 문제, 사용자단체와 체결한 단체협약의 효력 문제 등 법적인 논점이 적지 않음에도 불구하고 본격적인 법학적 논의는 아직 불충분하다.²⁾ 이 글은 위와 같은 질문들에 대한 기초적인 법리를 제시하고자 한다.

-
- 1) 박명준 외, 『노동시장 행위자로서 사업협회와 직업단체의 역할』, 한국노동연구원, 2016 ; 전인/서인덕, 『한국의 사용자단체』, 한국노동연구원, 2008 ; 은수미/권현지, 「산별교섭과 사용자단체」, 『노동리뷰』, 한국노동연구원, 2007. 6., 30-42면 ; 김영두/노광표, 『사용자단체 연구』, 한국노총 중앙연구원, 2005 등 참조. 비교 연구로는 성제환, 「사용자단체의 조직과 역할에 대한 비교연구 - 영국, 독일, 프랑스의 사용자단체를 중심으로」, 『산업관계연구』, 제9권, 1999, 55-73면 등 참조.
 - 2) 그럼에도 불구하고 정인섭, 「사용자단체 법리의 해석론과 정책론」, 『노동법의 존재와 당위』, 김유성교수 정년기념 논문집, 박영사, 2006, 58-69면 ; 문무기, 「식품위생법 제44조에 따라 조직된 동업자조합이 단체교섭의 상대방인 사용자단체에 해당되는지 여부」, 『1999 노동판례 비평』, 민주사회를 위한 변호사모임, 2000, 274-295면 참조.

우리의 문제의식은 다음과 같다. 현재 사용자단체의 개념에 관한 기본 법리를 제시하고 있는 것은 판례이다. 학설은 대부분 판례 법리를 따르고 있다. 그런데 이 판례 법리는 단체교섭의 범위 안에서 사용자단체를 정의했던 과거의 법 구조 아래에서 형성된 것으로서, 현행법과 같이 노동관계 일반에서 사용자단체를 정의하고 있는 법 구조와는 더 이상 부합하지 않는다.

현행법 구조에서는 사실상으로 존재하고 있는 ‘사업자단체’ 또는 ‘사업자협회’ 등이 “노동관계 당사자”로서 행위하는 경우에는 노동법상 “사용자단체”로 재분류되어야 한다고 말하지 않을 수 없다. 그리고 이 때 노동관계 당사자로서의 행위는 단체교섭에 국한되지 않는다. 노동조합의 목적과 기능이 단체교섭에 국한되지 않는 것처럼, 사용자단체의 목적과 기능도 단체교섭에 국한되지 않는다. 노동정책 관련 정부위원회에 “사용자단체”로서 참여하거나, 노동정책에 관한 의견을 공표하거나, 노동조합에 대한 입장을 밝히는 등의 행위는 모두 노동관계 당사자로서의 행위로 간주될 수 있다.

이러한 문제의식은 사용자단체의 권한과 책임 사이에 균형이 필요하다는 요청을 전제로 한다. 노동정책 관련 각종 정부위원회에 참여하여 노동정책 의사결정과정에 영향력을 행사하는 등 사용자단체로서의 권한을 행사하려면 그에 상응하는 책임도 같이 부담하는 것이 타당하다. 책임을 부담할 생각이 없다면 권한도 내려놓는 것이 맞을 것이다.

II. 기존의 논의 현황

1. 관련 규정의 연혁

사용자단체에 관한 노동관계법의 규정 연혁은 크게 세 시기로 구분된다. 첫째, 1953년 제정 노동법 시기이다. 둘째, 1963년 노동법 전면 개정 시기이다. 셋째, 1997년 현행 노동법이 제개정되던 시기이다.

가. 1953년

1953년 제정 노동조합법 제33조에 따르면 “노동조합의 대표자 또는 조합의 위임을 받은 자는 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자 또는 그 단체와 단체협약의 체결 기타 사항에 관하여 교섭할 권한이 있다.” 한편, 동법 제34조에 따르면 “사용자 또는 그 단체는 전조에 규정하는 단체협약 대표자와의 성실한 단체협약 체결을 정당한 이유 없이 거부 또는 해태할 수 없다.” 그러나 사용자단체의 의미를 따로 정의하지는 않았다.

제정 노동쟁의조정법에서도 행정관청이 노동쟁의를 알선하기 위하여 “사용자 또는 그 단체”에 대하여 조사할 수 있다고 정하면서(제18조) 무엇이 사용자단체인지는 따로 정의하지 않았다. 그러므로 우선 이 두 개의 법에서 말하는 사용자단체가 같은 개념인지 아닌지 문제될 수 있다. 그런데 노동쟁의조정법에서 말하는 사용자단체는 어떤 특별한 행정적 권한을 향유하는 주체가 아니라, 행정관청의 조사 대상일 뿐이기 때문에 노동쟁의의 양상에 따라 적절한 대상을 선정할 수 있다는 점에서, 두 법에서 말하는 사용자단체의 개념이 같은지 여부를 심각하게 다룰 이유는 별로 없다고 할 수 있다.

문제는 1953년 제정 노동위원회법 제4조 제2항에 따르면 노동위원회 사용자위원은 “사용자단체에서 추천하는 자” 중에서 임명하게 되어 있

는데 정작 무엇이 사용자단체인지 명확하게 정의하지 아니한 것에서 비롯된다. 노동쟁의조정법상 행정조사와 달리, 노동위원회 사용자위원은 노동관계법에서 정한 사항의 심사결의, 노동쟁의의 조정과 중재 및 근로조건의 개선 건의에 관한 권한을 향유한다.³⁾ 그런 점에서 사용자위원을 추천할 수 있는 사용자단체란 무엇을 말하는지는 중요한 문제가 될 수 밖에 없다.

노동위원회법은 이 점에 대해서 침묵하고 있다. 다만 동법 시행령 제5조에 따르면 “중앙노동위원회의 근로자위원 또는 사용자위원은 2 이상의 특별시와 도에 걸쳐서 조직된 노동조합 또는 사용자단체가 추천한 자 중에서 임명한다.” 그리고 제6조에 따르면 “지방노동위원회의 근로자위원 또는 사용자위원은 당해 특별시 또는 도의 관할구역 내에서 조직된 노동조합 또는 사용자단체가 추천한 자 중에서 임명한다.”

이처럼 사용자단체를 지역적 규모 차원에서만 정하는 방식은 이후 계속 이어진다. 행정제도의 변화에 따라 조금씩 달라지고, 시행령에서 정하거나 시행규칙에서 정하는 등의 형식상 차이가 조금씩 있을 뿐이다. 이하에서는 따로 설명하지 않는다.

노동조합법의 사용자단체와 노동위원회법의 사용자단체가 같은 개념이라면 다행이지만, 만약 이 두 개가 다른 개념이라면 후자의 사용자단체는 단체교섭 및 단체협약 체결에 대한 책임은 지지 않으면서,⁴⁾ 노동위원회 사용자위원의 추천권만 행사하는 책임-권한 불균형의 문제가 발생할 수 있다. 이처럼 단체교섭 국면에서 등장하는 사용자단체와 각종

3) 1953년 노동위원회법 제15조 참조.

4) 비록 사용자단체는 부당노동행위 책임은 지지 않지만(제정 노동조합법 제10조는 사용자단체의 부당노동행위에 관하여 정한 바가 없다), 적어도 성실한 단체협약 체결을 포함한 성실교섭의무는 부담하는 것이 분명하다(제34조 참조).

위원회의 구성 및 운영 국면에서 등장하는 사용자단체가 같은 개념인지 아닌지를 둘러싼 논쟁의 씨앗은 1953년 노동법 제정 때 이미 뿌려진 셈이다.

나. 1963년 전면 개정 노동법

1963. 4. 17. 개정 노동조합법은 사용자단체를 명시적으로 정의한 최초의 법이다. 다만 이 법은 지금까지 노동조합 및 노동관계조정법 전체에 대해서 적용되는 일반적 용어로 정의한 것이 아니라, 교섭권한과 관련해서만 정의하고 있다는 점이 특징이다. 법 제33조 제1항에 따르면 “노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 단체협약의 체결 기타의 사항에 관하여 교섭할 권한이 있다.” 그리고 “제1항에서 “사용자단체”라 함은 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다.”(제3항)⁵⁾ “사용자와 사용자단체는 노동조합의 대표자와의 성실한 단체교섭을 정당한 이유없이 거부 또는 해태할 수 없다.”(제5항)

사용자단체는 1963. 4. 17. 같이 개정된 노동쟁의조정법에서도 등장한다. 이것은 노동위원회의 특별조정위원을 위촉하는 절차와 관련하여 등장한다. 즉 법 제10조 제3항에 따르면 사용자를 대표하는 특별조정위원은 “사용자단체가 추천한 자 중에서” 위촉한다. 그러나 여기에서 말하는 “사용자단체”가 무엇인지는 따로 정의하고 있지 않다. 그러므로 이것이

5) 밑줄은 필자. 뒤에서 다시 자세히 검토하겠지만 이 제3항의 규정에서 “제1항에서”라는 부분은 사용자단체의 개념 해석에 있어서 결정적인 중요성을 차지한다.

위에서 인용한 바와 같이 노동조합법에서 정의하고 있는 “사용자단체”와 같은 개념인지 여부가 문제된다. 왜냐하면 노동쟁의조정법에서 말하는 사용자단체는 특별조정위원을 추천할 수 있는 권한을 향유하는 자이기 때문이다.

한편 같은 날 개정된 노동위원회법은 사용자위원의 추천과 관련하여 제정 노동위원회법의 규정 형식을 그대로 이어간다. 즉 법 제6조 제2항에 따르면 사용자위원은 “사용자단체에서 추천한 자 중에서” 위촉한다. 그러나 정작 무엇이 이러한 추천권을 향유할 수 있는 사용자단체인지는 정하지 않았다.

1953년 제정 노동법 당시부터 제기되었던 질문, 즉 노동조합법이 단체교섭과 관련하여 말하는 사용자단체와 노동쟁의조정법이나 노동위원회법이 행정 위원회의 구성 및 운영과 관련하여 말하는 사용자단체가 같은 개념인지, 다른 개념인지 하는 문제는 분명하게 해명되지 아니한 채, 각종 행정상 위원회의 종류와 권한이 늘어날수록 사용자단체의 권한만 강화되는 문제점이 지속된다.

다. 현행 노동법

1) 노동조합 및 노동관계조정법(노동조합법)

1963년 법의 규정 형식은 이후 계속 유지되어 오다가 1997. 3. 13. 제정의 형식으로 전면 개정된 노동조합 및 노동관계조정법(노동조합법)에서 현재의 구조로 변경되었다. 법 제2조는 “이 법에서 사용하는 용어”(밑줄은 필자)를 정의하면서 그 제3호에서 “사용자단체라 함은 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에게 대하여 조정 또는 규제할 수 있는

권한을 가진 사용자의 단체를 말한다.”라고 정의하고 있다.

이전에는 “제1항에서”라고 하여 단체교섭과 관련해서만 사용자단체를 정의하고 있었는데, 현행법은 “이 법에서”라고 하여 노동관계 일반의 차원에서 사용자단체를 정의하고 있다. 그 이유는 현행법이 구 노동조합법과 구 노동쟁의조정법을 통합하면서 노동쟁의의 한 당사자로 사용자단체를 설정하면서⁶⁾ 단체교섭과 노동쟁의에서 공통적으로 적용되는 개념이 필요하였기 때문일 것이다.

현행법은 노동조합과 사용자단체 사이에 임금과 근로시간 등 근로조건에 관한 주장의 불일치로 인하여 노동쟁의가 발생할 수 있음을 인정하고 있다. 과거에는 노동쟁의의 당사자로 개별 사용자만이 상정되고 있었다. 이에 반해 현행법은 노동관계 당사자를 노동조합과 사용자 또는 사용자단체로 설정하고 있다. 이 점은 현행법을 해석함에 있어서 항상 견지되어야 할 관점이다.

이러한 관점은 행정관청이 노동조합에 설립신고증을 교부한 경우, 단체협약 시정명령을 하는 경우, 지역적 구속력을 결정하는 경우, 노동조합의 해산의결 등이 있는 경우 그 사실을 당해 사업의 사용자나 사용자단체에 통보하도록 정한 시행령에서도 드러난다.⁷⁾ 뿐만 아니라 단체교섭에 관한 권한의 위임과 관련하여 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체”를 모두 합쳐 “노동관계당사자”로 정의하고 있는 점에서도,⁸⁾ 현행법

6) 제2조 제5호, “노동쟁의”라 함은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체(이하 “노동관계 당사자”라 한다) 간에 임금, 근로시간, 복지, 해고 기타 대우 등 근로조건에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 이 경우 주장의 불일치라 함은 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다.

7) 노동조합법 시행령 제9조, 제11조, 제13조 참조.

8) 위 제14조 참조.

은 사용자단체를 항상 노동관계당사자로 상정하고 있음이 분명하게 드러난다.

2) 노동위원회법

노동위원회 사용자위원은 “사용자단체가 추천한 사람 중에서” 위촉한다.⁹⁾ 그런데 이 사용자단체가 노동조합법의 사용자단체와 같은 개념인지 다른 개념인지 알 수 없다. 시행령에서는 그저 중앙노동위원회의 사용자위원은 “전국 규모의 사용자단체”가 추천하고, 지방노동위원회의 사용자위원은 “지방노동위원회의 관할구역에 조직되어 있는 사용자단체”가 추천한다고 말할 뿐이다.¹⁰⁾ 정작 “사용자단체”가 무엇인지는 말이 없다. 시행규칙도 아무 말이 없다.

흥미롭게도 노동위원회규칙이 나서고 있다. 노동위원회규칙 제5조 제1항에 따르면, “법 제6조에 따라 중앙노동위원회에 위원을 추천하는 사용자단체는” “사용자를 구성원으로 하는 단체나 그 연합단체”로서 “정관에 노사관련 업무를 주된 목적이나 사업으로 규정한 단체로서 노사관련 업무를 담당할 조직과 인원이 확보되어 있는 단체”를 의미한다. 그리고 “지방노동위원회에 위원을 추천하는 사용자단체는 제1항에 따른 사용자단체의 지역대표조직으로 한다.”(제2항)

그런데 이런 규칙이 유효할 수 있는가? 노동위원회법이 인정한 중앙노동위원회의 규칙 제정권의 범위를 벗어나는 것 아닌가? 노동위원회법 제25조에 따르면 “중앙노동위원회는 중앙노동위원회, 지방노동위원회 또

9) 노동위원회법 제6조 제3항.

10) 위 시행령 제5조 제3항.

는 특별노동위원회의 운영, 부문별 위원회가 처리하는 사건의 지정방법 및 조사관이 처리하는 사건의 지정방법, 그 밖에 위원회 운영에 필요한 사항에 관한 규칙을 제정할 수 있다.” 즉 중앙노동위원회는 노동위원회의 내부 운영에 관한 사항에 관하여 규칙 제정권을 갖는 것일 뿐, 위원의 위촉권을 갖는 단체의 지정 등 위원 위촉을 포함하여 노동위원회의 구성 자체에 관해서는 규칙 제정권을 갖지 않는다. 그것은 법령의 관할에 속하기 때문이다.

더욱 흥미로운 점은, 만약 위 규칙이 유효하다면, 노동위원회 사용자위원을 추천하는 단체는 “정관에 노사관련 업무를 주된 목적이나 사업으로 규정한 단체로서 노사관련 업무를 담당할 조직과 인원이 확보되어 있는 단체”인 바, 이미 그 정관과 조직상 사용자단체성을 갖춘 단체이기 때문에, 뒤에서 보겠지만 판례 법리에 따르더라도 단체교섭 의무를 부담하는 사용자단체로 인정된다는 점이다.

노동위원회 관련 법령은 근로자위원을 위촉할 수 있는 “노동조합”의 의미에 대해서도 정의하지 않고 있다. 노동위원회법 제6조 제3항에 따르면 “근로자위원은 노동조합이 추천한 사람 중에서” 위촉한다. 이 “노동조합”이 무엇인지 법률은 정하지 않는다. 다만 시행령 제5조 제1항에서 중앙노동위원회의 근로자위원은 “총연합단체인 노동조합”이 추천하고, 지방노동위원회의 근로자위원은 “지방노동위원회의 관할구역에 조직되어 있는 총연합단체인 노동조합의 지역대표기구”가 추천한다고 말하고 있을 뿐이다.

그렇다면 여기에서 말하고 있는 “노동조합”이란 과연 무엇인가? 노동조합법에서 정의하고 있는 “노동조합”과 같은 것인가? 사용자단체에 대해서는 나름대로 정하고 있는 노동위원회규칙도 노동조합에 대해서는 아무 말이 없다. 아마도 별다른 말이 없는 것을 보면 그렇게 생각하고

있는 것 같다. 그렇다면 사용자단체에 대해서도 마찬가지로 생각하는 것이 합리적인 해석일 것이다. 즉 노동위원회법에서 말하고 있는 “사용자단체”는 노동조합법에서 말하고 있는 “사용자단체”와 같은 것이라고 해석하는 것이 합리적이다.

3) 최저임금법

1986년 12월 31일 최저임금법이 제정, 시행된다. 최저임금법에 주목해야 하는 이유는 이 법의 시행과 관련하여 사용자단체의 범위를 구체적으로 정하고 있기 때문이다. 주의할 점은 사용자단체의 범위는 두 개의 제도에서 따로 정해진다는 점이다. 하나는 최저임금안에 대하여 이의제기를 할 수 있는 사용자단체이고, 또 하나는 최저임금위원회에 사용자위원을 추천할 수 있는 사용자단체이다.

첫째, 최저임금법 제9조는 근로자를 대표하는 자 또는 사용자를 대표하는 자에게 최저임금안에 대한 이의제기권을 보장하고 있으며 그 범위는 대통령령으로 정하도록 했다. 동법 시행령 제10조에 따르면 “법 제9조 제2항 후단에 따라 근로자를 대표하는 자는 총연합단체인 노동조합의 대표자 및 산업별 연합단체인 노동조합의 대표자로 하고, 사용자를 대표하는 자는 전국적 규모의 사용자단체로서 고용노동부장관이 지정하는 단체의 대표자로 한다.”

이에 따라 해당 사용자단체를 정하고 있는 동법 시행규칙 제4조에 따르면, ① 대한상공회의소 ② 중소기업중앙회 ③ 소상공인연합회(2018. 12. 31. 개정으로 추가) ④ 그 밖에 전국적 규모를 갖는 사용자단체로서 고용노동부장관이 지정하여 고시하는 단체가 이에 해당한다. 이에 따라 예컨대 2019년 적용 최저임금안에 관한 고용노동부고시는 이의를 제기

할 수 있는 노사단체 대표자의 범위에 대한상공회의소 대표자, 중소기업중앙회 대표자, 한국경영자총협회 대표자, 한국무역협회 대표자를 지정하였다.¹¹⁾

둘째, 최저임금위원회의 구성과 관련하여 최저임금법 제14조는 근로자위원과 사용자위원의 위촉에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다. 동법 시행령 제12조 제3항에 따르면 “근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 중에서 제청하고, 사용자위원은 전국적 규모의 사용자단체 중 고용노동부장관이 지정하는 단체에서 추천한 사람 중에서 제청한다.”

이에 따라 동법 시행규칙 제5조는 “최저임금위원회의 사용자위원을 추천할 수 있는 단체”로 우선 최저임금안에 대하여 이의를 제기할 수 있는 사용자단체 중에서 대한상공회의소, 중소기업중앙회, 소상공인연합회 등 세 단체를 지정하고, 다음으로 고용노동부장관이 지정하여 고시하는 단체를 추가하고 있다. 이에 따라 최저임금위원회 사용자위원을 추천할 수 있는 단체 지정에 관한 고용노동부고시는 한국경영자총협회와 한국무역협회를 지정하고 있다.¹²⁾

흥미로운 것은 최저임금안에 대하여 이의를 제기할 수 있는 “노동조합”과 최저임금위원회 근로자위원을 추천할 수 있는 “노동조합”에 대해서는 어디에서도 따로 정하지 않고 있다는 점이다. 노동위원회법의 경우와 마찬가지로 여기에서 말하는 “노동조합”은 노동조합법에서 정의하고 있는 “노동조합”과 같은 개념이라고 해석하는 것이 합리적일 것이다. 그렇다면 사용자단체에 대해서도 마찬가지로 해석해야 할 것이다. 위에서 언

11) 고용노동부고시 제2018-59호, 2018. 7. 20. 소상공인연합회는 2018. 12. 31. 최저임금법 시행규칙 개정으로 추가되었기 때문에 이 고시에서는 빠져 있다.

12) 고용노동부고시 제2019-19호, 2019. 3. 29.

급되고 있는 5개 단체는 노동조합법의 적용과 관련해서도 사용자단체로 해석되어야 한다.

라. 소결

과거의 노동조합법은 “제1항에서”라고 하여 사용자단체를 단체교섭의 차원에서만 정의하였다. 그러나 현행 노동조합법은 “이 법에서”라고 하여 사용자단체를 노동조합법의 적용 범위 전반, 즉 노동관계 일반의 차원에서 통용되는 개념으로 정의하고 있다. 현행법에서 사용자단체는 단체교섭의 당사자 또는 담당자로만 정의되고 있는 것이 아니다. 다시 말하면 정관 등에서 단체교섭과 단체협약의 체결을 목적으로 규정하고 있어야만 사용자단체로 인정될 수 있는 것이 아니라는 말이다.

과거의 법이 단체교섭에서 사용자단체성으로 진행되는 해석구조를 취하고 있었다면, 현행법은 반대로 사용자단체성에서 단체교섭으로 진행되는 해석구조를 취하고 있다고 할 수 있다. 즉 과거에는 단체교섭의 가능성이 인정되어야 사용자단체로 인정될 수 있었다면, 지금은 노동관계의 당사자로서 사용자단체성이 인정되면 그에 따라 단체교섭의 의무가 발생하는 구조인 것이다.

다시 말하면 어떤 사업주단체가 있는데 비록 그 정관에는 단체교섭에 관한 사항이 규정되어 있지 않지만 사실상 노동관계 당사자로서 행위하고 있는 경우에는 사용자단체로 인정될 수 있고 그에 따라 일정한 단체교섭 의무를 부담한다고 해석할 수 있다는 것이다.¹³⁾

13) 유사한 문제의식에서 사업협회와 직업단체의 노동시장 행위자로서의 역할에 주목한 연구로 박명준 외, 『노동시장 행위자로서 사업협회와 직업단체의 역할』, 한국노동연구원, 2016 참조. 다만 이 연구는 사업자단체를 노동법상 사용자단체로서의 책임을 부담하는

이와 관련해서 노동위원회법이나 최저임금법 등 개별 법령에서 “사용자단체”를 직접 호명하고 있는 경우에는 이 사용자단체를 노동조합법에서 정의하고 있는 “사용자단체”와 동일한 개념으로 해석하는 것이 합리적일 것이다. “노동조합”의 개념이 여러 법령에서 동일한 개념으로 사용되고 있는 것을 고려할 때 더욱 그렇다. 특히나 이 사용자단체가 노동조합의 “파트너”로서 노동정책 협의 과정에 함께 참여하는 경우에는 노동관계 당사자로 인정하지 않는 것이 더 이상할 것이다.

나아가 노동관계법령에 의하여 사용자단체로 인정되고 있는 단체의 구성원인 단체는 일반적으로는 노동조합법상 사용자단체로 인정될 수 있는 경우가 많을 것이다.(임금근로자가 아닌 자가 일부 포함되어 있다고 해서 곧바로 노동조합으로서의 자격을 상실한다고 말할 수는 없는 것과 마찬가지로, 사용자단체가 아닌 단체가 일부 포함되어 있다고 해서 곧바로 상급 사용자단체로서의 자격을 상실한다고 말할 수는 없을 것이다. 그러므로 상급 사용자단체의 구성원인 단체는 언제나 사용자단체일 것이라고 단정할 수는 없다.)

2. 판례

가. 대법원 1979. 12. 28. 선고 79누116 판결 (서울시극장협회 사건)

[노동조합과 단체교섭을 할 상대방인 사용자단체는 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 자이어야 하는데 사용자단체가 이러한 권한을 갖기

주체가 아니라 노동시장 행위자로서만 파악하고 있다는 한계가 있다.

위하여는 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것을 그 목적으로 하고 그 구성원인 각 사용자들에 대하여 통제력을 가지고 있어야 한다.

서울시극장협회는 서울특별시 소재 상설극장의 경영자들로서 구성된 임의단체로서 규약으로써 정한 목적 및 사업에 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것에 관한 사항이나 노동관계 사항을 규정한 바 없고, 상설극장의 대표자로서 서울시극장협회에 회원으로 가입하지 않았거나 가입하였다가 제명되었다 하더라도 극장운영에 아무런 제한이나 지장을 받지 아니하므로, 서울시극장협회는 사용자단체이기는 하나 노동관계에 관하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한과 통제력을 가졌다고 볼 수 없어서 전국연합노동조합 분회와의 사이에 단체교섭이나 단체협약을 체결할 상대방이 될 권능이 없는 자라 할 것이다.]

이 판결은 사용자단체의 개념에 대해서 판단한 최초의 사례이며 기본 판례 법리를 확립한 판결이다. 이 판결 직전의 개정 노동조합법은 1975년 법인데, 이 법 제33조 제1항에 따르면 “노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 단체협약의 체결 기타의 사항에 관하여 교섭할 권한이 있다.” 그리고 제3항에 따르면 “제1항에서 “사용자단체”라 함은 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다.”(밑줄은 필자)

대법원은 이것을 “노동조합과의 단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것을 그 목적으로 하고 그 구성원인 각 사용자들에 대하여 통제력을 가지고 있어야 한다”라고 해석한다. 즉 사용자단체성을 인정하기 위한 요건

으로 목적성과 통제력을 제시한 것이다.

이 규정들은 1963년 개정법 그대로이다. 이러한 법체계에서 사용자단체는 단체교섭의 차원에서만 정의되고 있었다. 그런 점에서 대법원이 사용자단체를 “노동조합과 단체교섭을 할 상대방”으로 한정하든 다음, 사용자단체는 “노동조합과의 단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것을 그 목적으로 하고” 있어야 한다는 목적성을 요건으로 제시한 이유를 이해할 수 있다. 그리고 서울시극장협회가 그러한 목적성을 갖고 있지 않기 때문에 노동조합법상의 사용자단체에 해당하지 않는다는 결론도 충분히 이해할 수 있다.

그러나 대법원이 요구하는 사용자단체의 단체교섭상 목적성은 반드시 단체의 규약이나 정관에 기재되어 있어야만 인정되는 것은 아니다. 극장협회는 상설극장의 경영자들로 구성된 단체로서 이들의 이익 증진을 목적으로 한다. 이 목적의 범위에는 예를 들어 개폐관시간의 조정 등 상설극장의 운영에 관한 법규의 개정도 포함될 것이다. 그리고 당연히도 직원들의 노동시간과 임금 수준은 극장의 이익에 직접 영향을 미칠 것이며, 다른 극장들의 노동시간과 임금 수준은 내 극장에도 영향을 미칠 것이기 때문에, 이 문제를 개별적으로 정하기보다는 전체 극장들의 의견을 모아 집단적인 방식으로 정하는 것은 그대로 극장 경영자의 이익 증진이라는 목적에 부합한다. 이 목적을 달성하기 위하여 극장협회는 노동조합과 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 수 있다.

다시 말하면 단체교섭과 단체협약은 극장 경영자들의 이익 증진이라는 목적을 달성하기 위한 수단일 뿐이다. 그런데 대법원은 “단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것을 그 목적으로 하고” 있어야 한다고 오해한 것이다. 노동법에서 말하는 사용자단체는 단체교섭과 단체협약의 체결을 목적으로 하는 단체가 아니라, 사용자들의 이익 증진을 목적으로 하는

단체이며, 단체교섭과 단체협약의 체결은 이 목적을 달성하기 위한 하나의 수단에 불과하다.

또한 대법원은 사용자단체가 회원인 사용자들에 대해서 행사하는 조정과 규제에 관한 권한의 성격을 오해하고 있다. 대법원은 개별 극장주들이 극장협회에 가입하지 않거나 제명되었다 하더라도 극장 운영에 아무런 제한이나 지장을 받지 않기 때문에, 극장협회는 극장주들에 대해서 조정과 규제의 권한이 없다고 판단했는데, 이것은 납득하기 힘들다.

특별한 공익적 목적에서 법으로 단체 가입을 강제하고 있는 경우가 아닌 한, 개별 사용자는 사용자단체 가입 여부와 상관 없이 영업의 자유를 향유하는 것이기 때문에, 이것을 가지고 통제력 유무를 판단할 수는 없기 때문이다. 그런 점에서 볼 때 판례가 사용하고 있는 “통제력” 용어는 법문에서 말하는 “조정 또는 규제할 수 있는 권한”에 비해서 지나치게 강한 뉘앙스를 풍기고 있다는 점에서 적절하지 않다고 할 것이다.

산별교섭이 일반화된 유럽에서도 사용자단체에서 탈퇴한 사용자의营业을 제한하는 경우는 없다.(다만 산별협약 효력확장 제도 등을 통하여 간접적으로 임금덤프 등에 관한 탈퇴의 효과를 제한할 뿐이다.) 노동조합법이 말하는 조정과 규제에 관한 사용자단체의 권한은, 단체 가입을 강제할 수 있는 권한이나 단체의 방침에 따르지 않는 회원을 징계할 수 있는 권한을 의미하지 않는다. 그것은 노동조합과의 단체교섭 국면에서 사용자들의 의견과 이익을 조정하고 그것에 따라 일정한 교섭 전략을 추진하는 데 필요한 조직 관리에 관한 권한일 뿐이다.

그런데 사실 이 정도는 대부분의 단체가 갖추고 있는 권한일 것이다. 그것이 곧 단체성인 것이다. 그러므로 이렇게 이해해야 한다. 사용자들로 구성된 단체(일단 사업주단체라고 하자) 중에 단체교섭을 할 수 있는 단체와 단체교섭을 할 수 없는 단체가 따로 있는 것이 아니라, 모든 사

업주단체는 원칙적으로 단체교섭을 할 수 있다.

문제는 “사용자단체성” 그 자체에 있는 것이 아니라, 사용자단체의 단체교섭을 둘러싼 제도적 환경에 있다. 위 사건에서 극장협회가 노동조합과 교섭을 해서 임금인상에 합의하고 그 내용을 협약으로 작성했다고 치자. 뭐가 문제인가? 극장주들은 협약의 내용에 따라 임금을 지급할 것이다. 교섭 결과에 불만을 품고 협약을 지키지 않는 극장주가 있다고 치자. 그 극장의 근로자는 미지급 임금의 지급을 요구할 것이다. 협약에 규범적 효력이 있다고 인정되면 법원은 근로자의 손을 들어줄 것이다. 규범적 효력이 없다고 판단할 이유가 있는가? 없다. 한편 그 극장의 근로자들은 협약의 이행을 준수하면서 파업을 감행할 수 있을 것이다. 한 극장의 파업은 곧 다른 극장들의 이익 증가로 귀결될 것이다. 파업이 적법하다고 인정되는 한 극장주의 버티기는 오래 가지 않을 것이다. 파업이 위법한가? 워낙 엄격한 법리 탓에 단정하기 쉽지 않지만, 사용자의 협약 불이행을 이유로 한 파업의 적법성은 긍정되어야 할 것이다. 원인 제공자가 다시 득을 보도록 하는 법리는 정의에 반하기 때문이다.

만약 극장협회가 교섭을 거부하면 어떻게 되는가? 적어도 형사상 부당노동행위에는 해당하지 않는다고 보아야 할 것이다. 부당노동행위 위반에 형벌 조항이 붙어 있는 한, 엄격한 해석의 원칙에 따라, “사용자”에 사용자단체도 포함된다고 해석할 수는 없기 때문이다.(그러나 행정상 부당노동행위, 즉 노동위원회 구제신청의 대상이 되는 부당노동행위에는 해당할 수 있다. 이 점은 판례에 의하여 인정되고 있는 부분이다. 이에 대해서는 아래에서 다시 검토한다)

반면에 성실교섭의무는 사용자와 사용자단체 모두에 대해서 적용된다. 물론 성실교섭의무 위반에 대해서 벌칙은 없다. 그러나 성실교섭을 촉구하는 근로자와 노동조합의 단체행동은 가능할 것이다. 그리고 이것을 목

적으로 하는 단체행동의 적법성은 긍정되어야 할 것이다. 사용자에 의한 협약 불이행의 경우와 마찬가지로, 법에서 부과하는 성실교섭의무를 위반함으로써 인해서 단체행동의 원인을 제공한 자가 다시 득을 보도록 하는 법리는 정의에 반하기 때문이다.

나. 대법원 1992. 2. 25. 선고 90누9049 판결 (대형기선저인망수산업 협동조합 사건)

[노동조합과 단체협약의 체결 기타의 단체교섭에 응할 상대방인 사용자단체는 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 권한을 가진 사용자의 단체로서 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것을 그 목적으로 하고 구성원인 사용자에 대하여 통제력을 가지고 있어야 한다.

협동조합은 다수결 원리에 의하여 그 조합원을 통제할 수 있고 임금 기타 근로조건의 표준화를 통하여 조합원 사이의 부당한 경쟁을 방지함으로써 조합원의 이익을 도모할 수 있으므로 협동조합도 일정한 요건 하에서는 그 조합원들이 고용하고 있는 근로자들로 구성된 노동조합과 단체교섭 및 단체협약 체결을 할 수 있다고 할 것인데, 원래 협동조합은 조합원들의 경제적 지위의 향상을 위하여 설립된 경제단체로서 노동조합에 대응하는 단체가 아니라는 본질에 비추어 보면, 그 정관에서 정하고 있는 경우나 조합원들의 위임이 있는 경우 등에 한하여 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약 체결을 할 수 있다고 할 것이다.

수산업협동조합(이하 “조합”이라 한다)은 부산수산노동조합(이하 “노조”라 한다)의 조합원인 선원을 고용하여 소정의 어업을 경

영하는 자들로 구성되어 있고, 조합의 정관에 의하면 조합은 조합원의 공동이익을 증진하여 그 경제적, 사회적 지위를 향상시키고 생산력의 증강을 도모할 목적으로 소정의 사업을 하는 외에 조합원의 경제적 이익을 도모하기 위한 단체협약의 체결을 행한다고 규정되어 있다.

조합은 이 사건 노조가 1981년에 설립되기 전의 20여년 간은 그 전신인 전국해상노동조합 및 전국해원노동조합과, 그 후부터 1988년까지는 이 사건 노조와 단체교섭 및 단체협약을 체결하여 오면서 일방 당사자로서 그 조합원 중에서 교섭 담당자를 임명하여 그들로 하여금 단체교섭을 하게 하여 협약안이 작성되면 조합장이 날인하여 단체협약을 체결하여 온 사실이 있다.

조합의 정관에 조합원이 정관 기타 제 규약을 위반하거나 고의 또는 중대한 과실로 인하여 조합의 명예 또는 신용을 훼손할 때(제3호) 및 조합의 사업을 방해한 때(제4호)에는 총회 의결로서 제명할 수 있도록 규정되어 있다.

조합의 정관에서 조합 사업의 하나로 규정되어 있는 “조합원의 경제적 이익을 도모하기 위한 단체협약의 체결”에는 노동조합과의 단체협약이 포함된다고 할 것이어서 조합이 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약의 체결을 그 목적으로 하고 있다고 할 것이고 또한 위에서 본 바와 같이 조합이 그 구성원인 사용자들을 위하여 단체교섭 및 단체협약을 해 온 과정 및 그 방법과 조합원 제명에 관한 정관 규정에 비추어 사용자들에 대한 통제력이 있으므로 노동조합법 소정의 사용자단체에 해당한다.]

이 판결은 사용자단체성을 인정한 드문 사건이다. 그 근거는 크게 두

가지이다. 첫째, 협동조합의 정관에 “조합원의 경제적 이익을 도모하기 위한 단체협약의 체결”이 조합 사업의 하나로 규정되어 있다는 점이다. 물론 여기에서 말하는 단체협약이 반드시 노동조합과 체결하는 단체협약을 의미하는 것은 아니다. 다른 협회 등 사업주단체와 체결하는 협약도 단체와 단체 간의 협약으로서 단체협약에 해당한다. 그러나 대법원은 30년 동안 노동조합과 단체협약을 체결해 온 역사가 있기 때문에 정관에서 말하는 단체협약에는 노동조합과 체결하는 단체협약이 포함된다고 해석할 수 있다고 보았다. 그래서 대법원은 이 사건 협동조합은 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약 체결을 그 목적으로 하고 있다고 판단했다.

둘째, 조합원 제명에 관한 정관 규정에 비추어 볼 때 조합은 구성원인 사용자에게 대하여 통제력을 가지고 있다는 점이다.

요컨대 이 판결도 1979년 서울시극장협회 대법원 판례를 따라, 사용자단체로 인정되기 위해서는 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약 체결을 목적으로 하고 있어야 한다는 ‘목적성’ 요건 및 구성원인 사용자에게 대하여 통제력을 가지고 있어야 한다는 ‘통제력’ 요건을 요구하고 있다.

다. 대법원 1999. 6. 22. 선고 98두137 판결 (한국음식업중앙회 사건)

[노동조합과 단체교섭을 할 상대방인 사용자단체는 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에게 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 자이어야 하는데, 사용자단체가 이러한 권한을 갖기 위하여는 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것을 그 목적으로 하고 또 그 구성원인 각 사용자에게 대하여 통제력을 가지고 있어야 한다.

한국음식업중앙회가 일반음식점 허가를 받아 영업을 하는 자들을 구성원으로 하여 식품위생법 제44조¹⁴⁾에 따라 조직된 동업자조합으로서, 회원들의 화합과 권익을 증진시키고 식문화 향상을 도모함으로써 국민보건향상에 이바지할 목적으로 소정의 사업을 수행할 뿐이고, 그 목적과 사업에 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약의 체결에 관한 사항이나 노동관계 사항을 규정할 바 없다.

1988년 이전에 한국음식업중앙회 여수시지부의 전신인 구 여수시조합 측과 노동조합 사이에 단체교섭이 이루어지고 단체협약이 체결된 적도 있으나, 위 단체협약은 구 여수시조합의 임원이 단체교섭 담당자로서 위임을 받아 요식업체의 대표로서 체결한 것으로서 그 당사자가 사용자단체인 구 여수시조합이라기보다는 개개의 사용자라고 봄이 상당하다.

한국음식업중앙회는 그 설립 이래 구성원들에게 고용된 근로자들로 구성된 노동조합과 사이에 단체교섭을 하거나 그 구성원들로부터 단체교섭 권한을 위임받은 바도 없으므로 한국음식업중앙회는 구성원들의 경제적 지위의 향상 등을 목적으로 하는 경제단체이지 노동조합에 대응하는 단체가 아니고, 그 정관 및 관행상으로 노동조합과 사이에 단체교섭 및 단체협약을 체결한 권한이 있다거나 이러한 권한을 구성원들로부터 위임받았다고 볼 수 없다.

그러므로 노동조합의 단체교섭 요구에 응하여야 할 사용자단체

14) “영업자는 당해 영업을 건전한 발전을 도모함으로써 국민보건향상에 이바지하기 위하여 대통령령이 정하는 영업의 종류 또는 식품의 종류별로 동업자조합을 설립할 수 있다.”

에 해당하지 않는다.]

이 판결도 앞의 두 개 판례와 마찬가지로 사용자단체의 인정 요건으로 목적성과 통제력을 들고 있다. 이 판결에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기되고 있는데, 타당하다고 할 것이다. “사용자단체로서의 역할을 하고 있지 않은 단체에 대해 사용자단체로서의 역할을 기대한다는 쟁송 사건에서 사용자단체로서의 역할을 하고 있으면 사용자단체고 그렇지 않으면 사용자단체가 아니라는 판지는 [동어반복에 불과한 것으로서] 노사관계의 현실에 대해서 아무런 설득력도 가질 수 없다고 본다. (...) 사용자는 근로관계를 맺기 위하여[만] 기업경영을 한다고 볼 수는 없다. 마찬가지로 어떠한 사용자의 단체가 단체교섭, 단체협약의 당사자가 될 것[만]을 목적으로 결성되는 것은 아니다. 사용자들이 단체를 결성하고 단체 구성원인 각 사용자의 근로관계, 노사관계가 존재하는 한 거기에 근로자의 근로삼권 보장의 문제가 존재하게 되고, 그 단체에 대응하는 노동조합 또는 그 연합단체의 단체교섭 요구가 있으면 그 단체교섭에 응해야 한다는 상황이 발생하는 것으로 보는 것이 타당하다.”¹⁵⁾

라. 소결

사용자단체의 개념에 관한 지금까지의 판례는 사용자단체를 단체교섭의 당사자 또는 담당자로 정의하고 있었던 과거 노동조합법의 구조 아래에서 형성된 것이다. 그래서 단체교섭과 단체협약의 체결을 목적으로 하고 있는지 여부 및 통일된 교섭 전략을 추진하고 그에 따라 체결된

15) 정인섭, 앞의 글, 67-68면.

협약의 이행을 담보할 수 있는 통제력을 보유하고 있는지 여부가 사용자단체성을 판단하는 데 중요한 기준이 될 수 있었다. 물론 이것도 비판의 소지가 없지 않지만 최소한 실정법의 구조와 합치하고 있었다는 점에서 이해는 할 수 있다.

그러나 현행법은 사용자단체를 더 이상 단체교섭의 당사자 또는 담당자가 아니라 노동관계의 당사자로 넓게 정의하고 있다. 즉 정관이나 규약 등에 단체교섭과 단체협약의 체결을 목적으로 규정하고 있지 않더라도 사용자단체성을 가질 수 있는 것이다. 과거의 법이 단체교섭에서 사용자단체성으로 진행하는 해석구조였다면, 즉 단체교섭을 목적으로 하고 있어야 사용자단체성이 인정되는 구조였다면, 지금의 법은 반대로 사용자단체성에서 단체교섭으로 진행하는 해석구조라고 할 수 있다. 즉 노동관계 당사자로서 사용자단체성이 인정되면 그 결과로서 단체교섭에 대한 일정한 의무가 발생하는 것이다.

그러므로 단체교섭의 범위 안에서만 사용자단체성을 파악하고 있었던 과거의 판례 법리, 특히 목적성과 통제력을 엄격하게 해석하는 입장을 계속 유지하는 것은 현행법의 구조에 부합하지 않는다.

3. 학설

가. 김유성

“사용자단체는 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체로서(노조법 제2조 제3호), 그 정관이나 규약에서 개별사용자를 위하여 통일적으로 단체교섭을 행하고 단체협약을 체결할 수 있도록 규정되어 있으며, 그 구성원들에

대하여 노사관계의 규제에 관하여 실질적인 통제력을 가져야 한다.”¹⁶⁾

나. 임종률

“사용자단체란 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다. [그러한] 권한이란 근로조건 등의 단체교섭에 있어서 구성원인 사용자의 이익을 대변하기 위한 단체의사를 형성하고 그 실현을 위하여 구성원인 사용자를 통제하는 권한, 달리 말하자면 구성원인 사용자를 위하여 근로조건 등에 관하여 통일적으로 단체교섭을 할 권한을 말한다. 사용자를 구성원으로 하는 단체라도 이러한 통일적 교섭 권한이 없으면 노동조합법상 사용자 단체라 볼 수 없다. 통일적 교섭 권한을 가지는지 여부는 그 단체의 정관에 그러한 취지의 규정이 있는지 여부 또는 교섭 권한을 행사한 관행이 있는지 여부를 종합하여 객관적으로 판단해야 한다.”¹⁷⁾

다. 김형배

“사용자단체가 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제 권한을 가지기 위해서는 그 정관이나 규약에 그와 같은 통제력이 주어져 있어야 한다. 규약에 의하여 구성원인 사용자를 위하여 단체교섭을 하고 단체협약을 체결할 수 있는 권한이 주어진다면 사용자단체는 노조및노조법상 단체교섭, 단체협약체결 및 노동쟁의의 당사자가 될 수 있다.”¹⁸⁾

16) 김유성, 『노동법 II』, 법문사, 1997, 130-131면.

17) 임종률, 『노동법』, 제17판, 박영사, 2019, 131면.

18) 김형배, 『노동법』, 제24판, 박영사, 2015, 801면.

라. 소결

학설은 판례의 입장을 거의 그대로 따르고 있다. 즉 단체교섭을 목적으로 하고 구성원인 사용자에게 대하여 통제권을 갖고 있는 단체라야 사용자단체일 수 있다고 본다. 흥미로운 것은 이러한 해석론은 사실상 단체교섭 중심론의 입장이라는 점이다. 근로자들의 단결권과 관련해서는 단체교섭 중심론을 비판하고 단결권 중심론을 주창하는 학설도 사용자 단체의 정의에 있어서는 단체교섭 중심론을 벗어나지 못하고 있는 것이 아닌가 생각된다. 그 만큼 단결권 중심론을 집단적 노동관계 전반을 관통하는 해석적 준거 개념으로 정립하는 데 성공하지 못하고 있는 것이다.

III. 사용자단체의 개념에 관한 해석론

사용자단체의 개념에 대한 대부분 학설의 해석론은 사실상 판례의 내용을 단순히 반복하는 데 그치고 있고, 판례는 1979년에 제시된 서울시 극장협회 사건 판례를 따르고 있다. 서울시극장협회 사건은 1963년 노동조합법의 규정을 근거로 삼는데, 이 법은 단체교섭의 차원에서만 사용자단체를 정의하고 있었다.

1963년 법 제33조(교섭권한) 제1항은 “노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 단체협약의 체결 기타의 사항에 관하여 교섭할 권한이 있다.”라고 정해 놓은 다음, “제1항에서 “사용자단체”라 함은 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에게 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다.”(제3항)라고 규정하였다.

그러나 현행법은 제2조에서 “이 법에서 사용하는 용어”를 정의하면서 그 제3호에서 “사용자단체라 함은 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에게 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다.”라고 정의하고 있다. 법문 자체는 과거와 동일하다. 그러나 법문이 차지하고 있는 맥락은 달라졌다. 이 두 개의 조문은 똑같은 의미로 해석될 수 있는가? 판례와 일부 학설은 그렇다고 생각하는 것 같다. 1997년 법 개정 후에도 이전의 해석론을 유지하고 있는 것을 보면 그렇다. 그러나 우리는 생각이 다르다. 이에 관해 사용자단체의 목적성과 통제력으로 구분해서 검토한다.

1. 사용자단체의 목적성

과거의 규정 형식에서는 사용자단체는 단체교섭의 차원에서만 정의되고 있었고, 그런 점에서 사용자단체를 “노동조합과 단체교섭을 할 상대방”으로 정의한 다음, 그런 지위가 인정되기 위해서는 “노동조합과의 단체교섭 및 단체협약 체결”을 목적으로 하고 있어야 한다는 해석론이 가능할 수 있었지만, 지금은 아니다. 지금의 규정 형식은 그러한 목적성을 요구하지 않는다. 적어도 사용자단체의 목적성을 단체교섭 및 단체협약의 체결로 한정하지 않는다.

프랑스 같은 나라에서는 근로자의 단체나 사용자의 단체나 동일한 용어(syndicat)로 규정하고 있기 때문에 목적성이라는 요건이 노동조합과 사용자단체에 대해서 똑같이 적용이 된다. 프랑스 노동법전은 직업단체의 목적에 대해서 이렇게 규정한다. “직업단체는 그 규약에서 정한 사람들의 물질적 및 정신적 이익과 권리의 연구와 옹호를 배타적 목적으로 갖는다.”¹⁹⁾ 여기에서 “직업단체”로 번역한 “syndicat”는 흔히 “노동조

합”으로 번역되지만, 정확하게 말하자면 “직업단체”를 의미하며, 여기에는 근로자 단체와 사용자단체 모두 포함된다. 그러나 법규정에서 알 수 있듯이, 프랑스에서도 사용자단체의 목적성이 단체교섭이나 단체협약의 체결로 한정되어 있지 않다.

또한 프랑스 노동법전은 하나의 단체를 구성할 수 있는 사람들의 범위에 관해서 이렇게 규정하고 있다. “동일한 직업, 유사한 직종 또는 특정한 상품의 생산에 연관된 직종 또는 동일한 자유업을 영위하는 사람들은 자유롭게 단체를 결성할 수 있다.”²⁰⁾ 이 두 가지를 종합해서 해석하면 이렇게 된다. 노동조합과 사용자단체는 동일하거나 유사하거나 연관된 직업/직종/직무에 종사하는 사람들의 권익을 옹호하는 것을 목적으로 한다. 노동조합의 목적이 단체교섭과 단체협약의 체결에 한정되지 않는 것처럼, 사용자단체의 목적도 단체교섭과 단체협약의 체결에 한정되지 않는다.

프랑스 노동법만 그런 것이 아니다. 예컨대 국제노동기구(ILO)의 제 87호 단결권 협약에서도 마찬가지이다. “단결권” 또는 “단결의 자유”는 영어로는 “freedom of association”이고, 불어로는 “liberté syndicale”이다. 불어 표현은 “syndicat(직업단체)의 자유”라는 뜻이다. 영어 표현에서 “association”도 “노동조합”만을 의미하는 것이 아니라 “사용자단체”도 포함하는 것이다. 제87호 협약 제10조에 따르면 “본 협약에서 단체(organisation)란 근로자들 또는 사용자들의 권익을 옹호하는 것을 목적으로 하는 근로자단체 또는 사용자단체 모두를 의미한다.” 다시 말하면 노동조합이 되었던 사용자단체가 되었던 ILO 협약이 의미하는 단체는

19) Code du travail, art. L. 2131-1.

20) Code du travail, art. L. 2131-2.

단체교섭만을 목적으로 하는 단체가 아니다.

우리 노동법도 마찬가지다. 노동조합법 제2조 제4호는 노동조합의 목적에 대해서 “근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지, 개선 기타 근로자의 경제적, 사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로” 한다고 정의하고 있을 뿐이다. 단체교섭과 단체협약의 체결은 그 목적을 달성하기 위한 유력한 수단일 뿐이다. 다른 수단보다 훨씬 더 유력하고 제도적으로도 분명히 다른 위상을 갖고 있기는 하지만, 그렇다고 해서 단체교섭과 단체협약의 체결 그 자체가 노동조합의 배타적 목적인 것은 아니다. 공제사업, 복리사업, 정치운동 등도 적법하게 노동조합의 목적에 포함될 수 있다. “복리사업만을 목적으로 하는 경우”(제2조 제4호 다목) 또는 “주로 정치운동을 목적으로 하는 경우”(제2조 제4호 마목)에는 노동조합으로 보지 아니한다는 것은, 반대로 해석하면 “근로조건의 유지, 개선 기타 근로자의 경제적, 사회적 지위의 향상을 도모함”을 주된 목적으로 하는 경우에는 복리사업이나 정치운동도 노동조합의 부수적 목적이 될 수 있다는 것을 의미한다.

마찬가지로 사용자단체의 목적도 단체교섭과 단체협약의 체결로 한정되지 않는다. 노동조합법은 “노동관계에 관하여”(제2조 제3호)라고만 규정하고 있을 뿐이다. 노동관계는 단체교섭보다 훨씬 더 넓은 개념이다. 근로자를 고용하고 있는 사용자로서는 근로자의 임금 등 노동조건의 수준이 그대로 자신의 권익에 직결되므로, 사용자를 구성원으로 하고 그들의 권익 옹호를 목적으로 하는 단체는 노동관계에 관하여 일정한 입장을 취할 수밖에 없다. 특히 구성원인 사용자들에게 고용된 근로자들이 노동조합을 조직하여 교섭을 요구하는 경우에는, 그것에 대응하기 위하여 상호간의 입장을 조율하여 입장을 표명하지 않을 수 없다. 공식적으로 마련된 교섭석상에 참석해야만 노동관계 당사자인 것이 아니다. 노동

조합의 요구를 직접 반박하거나, 아니면 언론 등 우회적인 방식을 통해서 반박하거나, 심지어 교섭을 거부하는 것도 노동관계 당사자로서 하는 행위의 일환이다.

노동조합과 마찬가지로 사용자단체의 입장에서든 단체교섭과 단체협약은 사용자들의 경제적 지위를 개선하고 권익을 옹호하는 데 있어서 유력한 수단이 될 수 있지만, 그것 자체가 배타적 목적이어서 하는 것은 아니다. 노동법에서 말하는 사용자단체는 단체교섭과 단체협약의 체결을 목적으로 하는 단체가 아니라, 사용자들의 이익 증진을 목적으로 하는 단체이며, 단체교섭과 단체협약의 체결은 이 목적을 달성하기 위한 하나의 수단에 불과하다.²¹⁾

정리하면 다음과 같다. 현행 노동조합법에 의하면 “사용자단체란 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다.”(제2조 제3호) “노동관계”란 사용

21) 참고로 대법원은 산별노조 지회의 조직형태변경과 관련하여 “기업별 노동조합과 유사한 근로자단체”라는 개념을 인정하면서 형식상 노동조합은 아니지만 실질상 노동조합과 마찬가지로 노동조합법에 따라 조직형태를 변경할 수 있다고 판결한 바 있다(대법원 2016. 2. 19. 선고 2012다96120 전원합의체 판결). 이 논리를 “사용자단체와 유사한 사업자단체”에 적용하면 어떻게 될까? 즉 정관이나 규약상 “사용자단체”는 아니지만 사실상 노동관계 당사자로서 행위하는 사업자단체는 실질상 사용자단체와 마찬가지로 노동조합법의 적용을 받는다고 해야 하지 않을까? 위 대법원 판결의 취지가 옳다는 의미는 아니다. 단지 대법원 스스로의 논지를 일관되게 적용한다면 어떤 결론이 나올지 자문해 보아야 한다는 뜻이다. 참고로 이 판결에 대한 필자의 견해를 간략하게 밝혀둔다. 노동조합의 개념과 관련하여 형식설(설립신고를 마친 근로자단체만 노동조합으로 인정)과 실질설(설립신고를 마치지 않았더라도 노동조합의 실질적 요건을 갖춘 근로자단체는 노동조합으로 인정)의 대립이 있는데, 대법원은 예를 들어 단체교섭이나 쟁의행위에 있어서 형식설을 취하면서 조직형태변경에 있어서는 실질설을 취하고 있다. 이것은 법리적 일관성을 결여한 편의주의적 법해석에 불과하다. 그리고 우연하게도 그 편의주의적 법해석은 근로자의 노동삼권을 위축시키는 방향으로 수렴하고 있다. 만약 대법원이 이러한 논리적 부정합성을 교정하기 위하여 2016년 2월 9일 판결에서 전원합의체를 통하여 실질설로 정리한 것이라면 앞으로 단체교섭이나 쟁의행위와 관련해서도 실질설을 일관되게 적용해야 할 것이다.

자가 그의 피고용인인 근로자와 맺는 일체의 사실적, 법적 관계를 의미하는 것이다. 고용주인 사용자들의 권익(설령 경제적 권익에 한정된다고 할지라도) 옹호를 목적으로 하는 단체는 따라서 노동관계에 관하여 일정한 입장을 정할 수밖에 없다. 그리고 입장을 정하기 위하여 단체는 구성원들의 의견을 조정한다. 이것은 단체의 자연스러운 속성이다. 사용자 단체는 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 개념이다.

2. 사용자단체의 통제력

현행 노동조합법에 의하면 “사용자단체란 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다.”(제2조 제3호) 여기에서 말하는 “조정 또는 규제할 수 있는 권한”은 말 그대로 조정할 수 있는 권한 “또는” 규제할 수 있는 권한을 의미한다. 판례는 이것을 제명을 포함하는 징계의 의미로 사용하기 위해서 “통제력”이라는 용어로 바꾸고 있는데, 이 용어는 법문의 취지보다 너무 강한 뉘앙스를 풍긴다는 점에서 적절하지 않다고 본다. 그냥 법문에서 말하는 대로 “조정 또는 규제할 수 있는 권한”으로 쓰면 족할 것이다.

이것은 법문에서 드러나듯이 조정할 수 있는 권한 “또는” 규제할 수 있는 권한을 의미한다. 제명을 포함하여 징계권을 보유하고 있는 사용자 단체도 있겠지만, 그렇지 않고 구성원들 간의 의견을 조정할 수 있는 권한 정도만 보유하고 있는 사용자단체도 있을 수 있다. 그것은 해당 단체

의 전략적 선택일 뿐이다. 사용자단체의 구성원인 사용자들은 한편으로는 같은 단체의 구성원이지만 동시에 경쟁관계에 있는 존재들이다. 그러므로 이미 통일적 의사형성이 가능한 단체성이 노동조합에 비해서 약할 수밖에 없다는 점을 고려하지 않으면 안 된다.

예를 들어 사용자단체가 체결한 단체협약의 이행을 거부하는 사용자가 있다고 하자. 그 때 사용자단체는 이 사용자를 어떻게 “통제”할 수 있을까? 제명하는 것이 효과가 있을까? 나라별로 상황은 조금씩 다를 수 있지만, 일반적으로 협약의 이행을 거부하는 사용자는 협약보다 더 높은 임금을 주기 위하여 그렇게 하는 것이 아니라, 협약보다 낮은 임금을 주려고 그렇게 하는 것일 것이다. 그렇다면 스스로도 단체에서 탈퇴하여 협약을 이행을 거부할 수 있는데, 단체에서 제명되는 것을 두려워할까?

여기에서 분명히 짚고 넘어가야 할 부분이 있다. 근로자는 노동조합으로부터 제명되는 것을 두려워할 수 있다. 특히나 단체협약의 효력이 조합원에게만 한정되는 제도에서는 더욱 그럴 수 있다. 그러나 사용자단체는 그렇지 않다. 사용자에게 제명은 불감청 고소원일 가능성이 높다. 사용자는 단체에서 제명당하여 단체협약의 적용을 받지 못하는 것이 특별히 불리할 까닭이 없다. 물론 그렇게 되면 노동조합의 집중적인 공격을 받게 될 수 있지만, 파업 등에 대해서 충분히 방어할 수 있다고 생각하는 사용자라면 얼마든지 단체에서 탈퇴하거나 제명당하는 길을 택하여 협약의 적용을 피할 수 있는 것이다.

사실 단체협약의 이행을 거부하면서 사용자단체에서 탈퇴한 사용자를 상대로 단체협약의 이행을 요구하는 파업은 그 적법성이 긍정되어야 할 것이다. 왜냐하면 그러한 파업의 적법성을 부정하게 되면, 개별적 이익을 위하여 집단적 규범을 위반함으로써 파업의 원인을 제공한 자가 다

시 이득을 보도록 하는 결과가 되어 정의에 반하기 때문이다.

만약 단체 가입을 법으로 강제하면서 회원 자격을 상실하는 경우 영업허가를 박탈하는 제도가 있다면 제명은 강력한 통제권으로 기능할 수 있을 것이다. 그러나 이런 경우에도 법령은 자발적 탈퇴와 강제적 제명을 구분하려고 할 것이다. 왜냐하면 단체 운영진이 경쟁자를 제거하기 위한 목적으로 자의적으로 구성원을 제명할 우려가 있기 때문이다. 공직선거법²²⁾ 또는 노동조합법²³⁾에 그런 예가 있다.

산별교섭이 일반화된 유럽에서도 사용자단체에서 탈퇴한 사용자의 영업을 제한하는 경우는 없다. 다만 산별협약 효력확장 제도 등을 통하여 간접적으로 임금덤펍 등에 관한 탈퇴의 효과를 제한하는 경우가 있을 뿐이다. 노동조합법이 말하는 조정과 규제에 관한 사용자단체의 권한은, 단체 가입을 강제할 수 있는 권한이나 단체의 방침에 따르지 않는 회원을 징계할 수 있는 권한을 의미하지 않는다. 그것은 노동조합과의 단체교섭 국면에서 사용자들의 의견과 이익을 조정하고 그것에 따라 일정한 교섭 전략을 추진하는 데 필요한 조직 관리에 관한 권한일 뿐이다. 그런데 사실 이 정도는 대부분의 단체가 갖추고 있는 권한일 것이다. 그것이 곧 단체성인 것이다.

특히 사용자단체의 통제력 유무는 구성원에 대한 징계권이 아니라 해당 단체의 시장지배력을 고려해서 판단할 필요가 있다. 특히 해당 단체를 주도하는 대기업의 지배력을 고려할 필요가 있다. 원하청관계가 강한 한국의 기업 환경에서 특정 업종을 주도하는 대기업이 그 업종에서 영

22) 공직선거법은 비례대표국회의원이 제명 외의 사유로 소속 정당을 이탈하는 경우에는 당선을 무효로 한다(제192조). 그러므로 제명된 경우에는 국회의원의 신분을 유지한다.

23) 노동조합법은 이른바 유니온숍을 허용하면서 근로자가 그 노동조합에서 제명된 것을 이유로 사용자가 불이익한 행위를 하는 것을 금지하고 있다(제81조 제2호).

업하는 중소기업들에 미치는 사실상의 영향력은 결코 무시할 수 없을 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 노동정책을 다루는 각종 정부위원회에 참여하고 있다는 사실 자체가 구성원인 사용자에게 대하여 사용자단체의 통제력이 인정될 수 있는 근거가 될 수 있다는 점도 고려되어야 할 것이다.

그런데 사실 사용자단체의 통제력 문제는 사용자단체와 체결한 단체협약의 적용 범위 문제와도 관련되어 있다. 이 문제는 제4장에서 따로 검토한다.

3. 사용자단체 개념의 통일적 해석

사용자단체 개념은 노동관계법 전체에서 통일적으로 해석되어야 한다. 이에 대해 법의 목적에 따라 개별 법률마다 달리 정할 수도 있지 않은가 하는 비판이 있을 수 있다. 그럴 수 있다. 하지만 그 경우에는 개별 법률마다 사용자단체를 명시적으로 정의하는 것이 필요하다. 법률에서는 정의하지 않고 규칙이나 고시 등 행정규칙을 통해 정부가 자의적으로 정하는 것은 문제가 있다. 법률에서 별도의 정의가 없는 한 통일적으로 해석되어야 할 것이다.

다시 말하면 노동위원회법이나 최저임금법 등 개별 법령에서 “사용자단체”를 직접 호명하고 있는 경우에는 이 사용자단체를 노동조합법에서 정의하고 있는 “사용자단체”와 동일한 개념으로 해석하는 것이 합리적일 것이다. “노동조합”의 개념이 동일한 개념으로 사용되고 있는 것을 고려할 때 더욱 그렇다. 특히나 이 사용자단체가 노동조합의 “파트너”로서 노동정책 협의 과정에 함께 참여하는 경우에는 노동관계 당사자로 인정하지 않는 것이 더 이상할 것이다. 같은 개념의 노동조합과 사용자

단체가 때로는 단체교섭에서 만나고 때로는 노동위원회에서 만나고 때로는 최저임금위원회에서 만나는 것이지, 노동조합은 그대로인 채 때번 다른 개념의 사용자단체가 등장하는 것이 아니다.

나아가 노동관계법령에 의하여 사용자단체로 인정되고 있는 단체의 구성원인 단체는 일반적으로는 노동조합법상 사용자단체로 인정될 수 있는 경우가 많을 것이다.(임금근로자가 아닌 자가 일부 포함되어 있다고 해서 곧바로 노동조합으로서의 자격을 상실한다고 말할 수는 없는 것과 마찬가지로, 사용자단체가 아닌 단체가 일부 포함되어 있다고 해서 곧바로 상급 사용자단체로서의 자격을 상실한다고 말할 수는 없을 것이다. 그러므로 상급 사용자단체의 구성원인 단체는 언제나 사용자단체일 것이라고 단정할 수는 없다.)

이것은 사용자단체의 권한과 책임 사이에 균형이 필요하다는 것을 의미한다. 노동정책을 취급하는 각종 정부위원회에 참여하여 사용자들의 권익을 대변하면서 의사결정과정에 영향력을 행사하거나 권한을 행사하는 등, 사용자단체로서의 권한만 행사하고 그에 상응하는 책임은 부담하지 않으려는 자세는, 권한 있는 곳에 책임 있다는 법의 일반 원칙에도 어긋날 뿐만 아니라, 노사가 대등한 지위에서 집단적 방식으로 근로조건을 결정할 수 있도록 하는 것을 원칙으로 삼고 있는 노동법의 정신에도 부합하지 않는다. 권한을 행사하려면 그에 상응하는 책임도 같이 부담해야 하며, 책임을 부담하기 싫다면 그에 상응하여 권한도 내려놓는 것이 타당하다.

IV. 사용자단체와 단체교섭

1. 사용자단체의 부당노동행위 주체성

사용자단체가 단체교섭 거부를 이유로 하는 부당노동행위의 주체가 될 수 있는가? 이 문제는 사용자단체의 개념을 확정하는 데 있어서 중요한 위치를 차지한다. 왜냐하면 부당노동행위에는 벌칙이 적용되는 결과로 엄격한 해석의 원칙이 적용되기 때문이다. 만약 사용자단체의 부당노동행위 주체성이 인정된다면, 사용자단체의 개념은 엄격하게 해석되어야 할 것이다. 아마도 판례²⁴⁾가 사용자단체의 개념을 다소 엄격하게 해석하고 있는 것에는 이러한 점이 고려되어 있는 것 같다. 그런데 학설의 입장은 좀 애매하다.

가. 판례

① 대법원 1992. 2. 25. 선고 90누9049 판결 (대형기선저인망수산업 협동조합 사건)

[노동조합과 단체협약의 체결 기타의 단체교섭에 응할 상대방인 사용자단체는 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 권한을 가진 사용자의 단체로서 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것을 그 목적으로 하고 구성

24) 앞에서 인용한 대법원 1992. 2. 25. 선고 90누9049 판결 및 대법원 1999. 6. 22. 선고 98두137 판결 참조.

원인 사용자에게 대하여 통제력을 가지고 있어야 한다.

협동조합은 다수결 원리에 의하여 그 조합원을 통제할 수 있고 임금 기타 근로조건의 표준화를 통하여 조합원 사이의 부당한 경쟁을 방지함으로써 조합원의 이익을 도모할 수 있으므로 협동조합도 일정한 요건 하에서는 그 조합원들이 고용하고 있는 근로자들로 구성된 노동조합과 단체교섭 및 단체협약 체결을 할 수 있다고 할 것인데, 원래 협동조합은 조합원들의 경제적 지위의 향상을 위하여 설립된 경제단체로서 노동조합에 대응하는 단체가 아니라는 본질에 비추어 보면, 그 정관에서 정하고 있는 경우나 조합원들의 위임이 있는 경우 등에 한하여 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약 체결을 할 수 있다고 할 것이다.

수산업협동조합(이하 “조합”이라 한다)은 부산수산노동조합(이하 “노조”라 한다)의 조합원인 선원을 고용하여 소정의 어업을 경영하는 자들로 구성되어 있고, 조합의 정관에 의하면 조합은 조합원의 공동이익을 증진하여 그 경제적, 사회적 지위를 향상시키고 생산력의 증강을 도모할 목적으로 소정의 사업을 하는 외에 조합원의 경제적 이익을 도모하기 위한 단체협약의 체결을 행한다고 규정되어 있다.

조합은 이 사건 노조가 1981년에 설립되기 전의 20여년 간은 그 전신인 전국해상노동조합 및 전국해원노동조합과, 그 후부터 1988년까지는 이 사건 노조와 단체교섭 및 단체협약을 체결하여 오면서 일방 당사자로서 그 조합원 중에서 교섭 담당자를 임명하여 그들로 하여금 단체교섭을 하게 하여 협약안이 작성되면 조합장이 날인하여 단체협약을 체결하여 온 사실이 있다.

조합의 정관에 조합원이 정관 기타 제 규약을 위반하거나 고의

또는 중대한 과실로 인하여 조합의 명예 또는 신용을 훼손할 때(제3호) 및 조합의 사업을 방해한 때(제4호)에는 총회 의결로서 제명할 수 있도록 규정되어 있다.

조합의 정관에서 조합 사업의 하나로 규정되어 있는 “조합원의 경제적 이익을 도모하기 위한 단체협약의 체결”에는 노동조합과의 단체협약이 포함된다고 할 것이어서 조합이 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약의 체결을 그 목적으로 하고 있다고 할 것이고 또한 위에서 본 바와 같이 조합이 그 구성원인 사용자들을 위하여 단체교섭 및 단체협약을 해 온 과정 및 그 방법과 조합원 제명에 관한 정관 규정에 비추어 사용자들에 대한 통제력이 있으므로 노동조합법 소정의 사용자단체에 해당한다.]

이 사건은 1960년대부터 30년 가까이 실제로 협동조합(사용자단체)과 노동조합 사이에 단체교섭이 있었고 단체협약도 체결해 왔다는 사정이 있다. 그러다가 무슨 이유인지 모르겠지만 협동조합 쪽에서 사용자단체가 아니라는 이유로 단체교섭을 거부했고, 그러자 노동조합이 노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 제기했고, 중앙노동위원회는 협동조합의 단체교섭 거부를 부당노동행위로 판정했다. “단체(수산업협동조합)의 구성원인 조합원(개별사용자)에게 조정 또는 규제할 권한이 있음을 정관 등을 통해 알 수 있음에도 불구하고 단지 법제처의 유권해석을 내세워 사용자단체가 아니라는 이유로 노조와의 단체교섭을 거부한 것은 부당노동행위로 판단된다.”²⁵⁾ 그러자 협동조합은 법원에 취소소송을 제기했고, 원심²⁶⁾에 이어 대법원에서도 협동조합은 노동조합법상 사용자단체

25) 중노위 1989. 12. 7.

에 해당하기 때문에 단체교섭을 거부한 것은 부당노동행위라고 판결했다.

② 대법원 1999. 6. 22. 선고 98두137 판결 (한국음식업중앙회 사건)

[노동조합과 단체교섭을 할 상대방인 사용자단체는 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 자이어야 하는데, 사용자단체가 이러한 권한을 갖기 위하여는 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것을 그 목적으로 하고 또 그 구성원인 각 사용자에 대하여 통제력을 가지고 있어야 한다.

한국음식업중앙회가 일반음식점 허가를 받아 영업을 하는 자들을 구성원으로 하여 식품위생법 제44조²⁷⁾에 따라 조직된 동업자조합으로서, 회원들의 화합과 권익을 증진시키고 식문화 향상을 도모함으로써 국민보건향상에 이바지할 목적으로 소정의 사업을 수행할 뿐이고, 그 목적과 사업에 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약의 체결에 관한 사항이나 노동관계 사항을 규정한 바 없다.

1988년 이전에 한국음식업중앙회 여수시지부의 전신인 구 여수시조합 측과 노동조합 사이에 단체교섭이 이루어지고 단체협약이 체결된 적도 있으나, 위 단체협약은 구 여수시조합의 임원이

26) 서울고등법원 1990. 11. 1. 선고 89구16500 판결.

27) “영업자는 당해 영업을 건전한 발전을 도모함으로써 국민보건향상에 이바지하기 위하여 대통령령이 정하는 영업의 종류 또는 식품의 종류별로 동업자조합을 설립할 수 있다.”

단체교섭 담당자로서 위임을 받아 요식업체의 대표로서 체결한 것으로서 그 당사자가 사용자단체인 구 여수시조합이라기보다는 개개의 사용자라고 봄이 상당하다.

한국음식업중앙회는 그 설립 이래 구성원들에게 고용된 근로자들로 구성된 노동조합과 사이에 단체교섭을 하거나 그 구성원들로부터 단체교섭 권한을 위임받은 바도 없으므로 한국음식업중앙회는 구성원들의 경제적 지위의 향상 등을 목적으로 하는 경제단체이지 노동조합에 대응하는 단체가 아니고, 그 정관 및 관행상으로 노동조합과 사이에 단체교섭 및 단체협약을 체결한 권한이 있다가나 이러한 권한을 구성원들로부터 위임받았다고 볼 수 없다.

그러므로 노동조합의 단체교섭 요구에 응하여야 할 사용자단체에 해당하지 않는다.]

이 사건도 “부당노동행위구제재심판정취소” 사건이다.²⁸⁾ 이 사건에서는 노동조합(여수요식노동조합)이 패소했다. 사용자단체가 아니라는 것인데, 그럼 만약 사용자단체로 인정되었다면 단체교섭 거부가 부당노동행위로 인정될 수 있다는 것인지는 분명하지 않다.

나. 학설

예를 들어 임종률은 이렇게 말한다. “노동조합법은 사용자단체도 성실교섭의무를 가진다고 규정하고 있는데, 사용자단체가 이에 위반하는 경

28) 원심은 서울고등법원 1997. 11. 14. 선고 97구6195 판결.

우에 부당노동행위가 되지 않는다고 보는 것은 불합리하고, 노동조합법이 부당노동행위의 주체를 ‘사용자’로 규정한 것은 예시적 의미를 갖는데 불과하다. 그 동안 노동위원회와 법원도 사용자단체를 상대로 하는 부당노동행위 구제신청사건에서 사용자단체를 부당노동행위의 주체에서 배제하지 않은 것 같다. 다만 부당노동행위 처벌제도에 있어서는 죄형법정주의 원칙상 명문의 규정이 없는 사용자단체의 교섭거부나 지부개입은 부당노동행위로 보기 곤란하다.”²⁹⁾

다소 애매하지만 아마도 이런 뜻인 것 같다. 사용자단체의 단체교섭거부는 그 성격상 부당노동행위에 해당하는 것이 맞지만, 벌칙이 부과되어 있는 현행 법제상 처벌하지 못할 뿐이다.

김유성은 “사용자단체도 그 구성원인 개별 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 권한이 있는 경우에는 노조와의 단체교섭을 거부할 수 없다.”³⁰⁾라고 말하는 데 그칠 뿐, 그래서 부당노동행위의 주체로서 벌칙이 적용될 수 있다는 것인지에 대해서는 구체적인 언급이 없다.

김형배는 사용자단체의 부당노동행위 주체성에 대해서는 언급이 없다. 아예 해당 사항이 없다고 생각하는 듯 하다.³¹⁾

다. 사건

사용자단체의 부당노동행위 주체성과 관련해서는 우선 두 가지로 구분할 수 있다. 그리고 부당노동행위 주체성과 약간 구별하여 성실교섭의무 그 자체의 위반에 대한 사용자단체의 책임 문제를 검토할 필요가 있다.

29) 임종률, 앞의 책, 283-284면.

30) 김유성, 앞의 책, 337면.

31) 김형배, 앞의 책, 1134 이하 참조.

① 행정절차상 사용자단체의 부당노동행위 주체성

첫째, 학설은 행정소송에서 사용자단체의 부당노동행위 주체성을 인정하는 것과 형사소송에서 사용자단체의 부당노동행위 주체성을 부정하는 것이 양립할 수 있다고 보는 것 같다. 그리고, 형사 판례가 없어서 단정할 수는 없지만, 아마 판례도 같은 입장이 아닌가 추정해 본다. 생각건대 노동위원회에 의한 부당노동행위 심판 제도는 사용자를 직접 형벌로 처벌하는 데 관심이 있기보다는 행정적 강제를 통해 단체교섭을 실질화하는 데 목적이 있기 때문에 죄형법정주의의 엄격한 형식논리를 굳이 따를 필요는 없다고 볼 수 있다. 그런 점에서 행정심판과 행정소송에 있어서는 사용자단체도 부당노동행위의 주체가 될 수 있다고 해석할 수 있을 것이다.

② 형사절차상 사용자단체의 부당노동행위 주체성

둘째, 형사절차에 있어서는 노동조합법상 부당노동행위의 주체로는 “사용자”(제81조)만이 법으로 규정되어 있고, 그리고 노동조합법의 정의 규정상 사용자(제2조 제2호)와 사용자단체(제2조 제3호)는 구별되기 때문에, 사용자단체는 부당노동행위의 주체가 될 수 없다고 해석할 수밖에 없을 것 같다.³²⁾ 노동조합법 제81조는 산업별 노사관계처럼, 단체와 개

32) 노동조합법 제94조는 법인 또는 단체의 대표자 등이 그 법인이나 단체의 업무에 관하여 제88조 내지 제93조의 위반행위(여기에는 부당노동행위를 금지한 제81조 위반에 대한 벌칙규정인 제90조가 포함)를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인이나 단체에 대하여도 각 해당 조의 벌금형을 과한다고 규정하고 있다. 얼핏 보면 사용자단체의 대

인이 형성하는 관계가 아니라, 단체와 단체가 형성하는 관계를 염두에 두지 않고 만들어진 규정인데, 오늘날 변화하는 노사관계의 현실과 잘 맞지 않는 면이 있다. 하지만 어쨌든 현행법에서는 사용자단체의 교섭 거부를 형사 처벌의 대상이 되는 부당노동행위로 보기가 힘들 것 같다.

③ 사용자단체의 성실교섭의무 위반 주체성

사용자단체의 형사상 부당노동행위 주체성을 부정하는 경우, 명확성의 원칙 부담에서 벗어날 수 있는 만큼 사용자단체의 개념은 상대적으로 좀 더 넓게 해석될 수 있을 것이다. 이 경우 사용자단체와의 단체교섭은 사실상의 행위 영역에 할당될 것이다.

그렇다면 만약 사용자단체가 단체교섭을 거부하면 어떻게 되는가? 형사상 부당노동행위에는 해당되지 않겠지만, 성실교섭의무 위반은 해당될 것이다. 노동조합법 제30조 제1항에 의하면 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 신의에 따라 성실히 교섭하고 단체협약을 체결하여야 하며 그 권한을 남용하여서는 아니된다.” 그리고 제30조 제2항에 의하면 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 정당한 이유없이 교섭 또는 단체협약의 체결을 거부하거나 해태하여서는 아니된다.” 물론 이 조항 위반에는 벌칙이 적용되지 않는다.

그러나 사용자단체의 성실교섭의무 이행을 촉구하는 근로자와 노동조

표자가 교섭을 거부하면 제90조에서 규정하고 있는 위반행위, 즉 제81조 위반행위를 한 것이 되어 그 대표자와 사용자단체가 동시에 처벌된다고 말할 수 있을 것 같다. 그런데 제81조 위반행위를 할 수 있는 자는 개별 사용자이다. 그러므로 개별 사용자로서의 지위가 아니라 사용자단체의 대표자로서의 지위에 있는 자는, 비록 생물학적으로는 동일한 사람이라 하더라도, 제81조 위반행위를 할 수 있는 능력이 없는 것이다.

합의 단체행동은 가능할 것이다. 그리고 이것을 목적으로 하는 단체행동의 적법성은 긍정되어야 할 것이다. 왜냐하면 법에서 부과하는 성실교섭 의무를 위반함으로써 인해서 단체행동의 원인을 제공한 자가 다시 이득을 보도록 하는 법리는 정의에 반하기 때문이다.

2. 사용자단체와 체결한 단체협약의 적용범위 및 효력

사용자단체가 법에서 필요로 하는 정도의 통제력을 가지고 있는가의 여부는 일률적으로 말할 수 있는 문제가 아니다. 이것은 사용자단체와 체결한 단체협약, 즉 업종별/지역별 협약의 적용범위 및 효력 문제와 관련되어 있다. 비교법적으로 볼 때 업종별/지역별 협약의 적용범위 및 효력은 크게 4단계로 구분할 수 있다.

제1단계는 신사협정으로서의 단체협약 또는 채무적 효력만 갖는 단체협약이다. 이것은 영국이나 미국의 사례에서 확인할 수 있다. 협약의 효력이 협약 체결 당사자인 노동조합과 사용자단체 간의 채무적 효력에 그치는 경우나 신사협정인 경우에는 사용자단체에 강한 통제력을 요구할 필요가 없을 것이다.

제2단계는 사용자단체의 구성원인 사용자의 사업장 중에서 협약 당사자인 노동조합이 조직되어 있는 사업장에만 협약이 적용되고, 또 그 중에서도 해당 노동조합의 조합원에게만 협약이 적용되는 경우이다. 노동조합이 조합원 대표성에 근거하고 있는 제도에서 발견할 수 있는 유형으로서, 한국의 일반적인 사례에서 확인할 수 있다. 이 경우에도 사용자단체에 강한 통제력을 요구할 필요가 없을 것이다. 이 경우 개별 사용자는 사용자단체의 통제력과 무관하게 어차피 법적으로 자신이 부담하는 단체교섭 의무를 사용자단체를 통해서 집단적으로 부담하는 것일 뿐이

기 때문이다. 즉 다시 말하면 사용자단체가 통제력 결여로 인해 사용자 단체성이 인정되지 않는다고 해서 개별 사용자의 단체교섭 의무가 사라지는 것은 아니기 때문이다.

제3단계는 사용자단체의 구성원인 모든 사용자의 사업장에 협약이 적용되고, 또 협약 당사자인 노동조합의 조합원만이 아니라 해당 사업장의 모든 근로자에게 협약이 적용되는 경우이다. 노동조합이 근로자 대표성에 기초하고 있는 제도에서 발견할 수 있는 유형으로서, 프랑스의 사례에서 확인할 수 있다. 사용자단체의 통제력이 요구될 수 있는 경우는 바로 이 제3단계일 것이다. 왜냐하면 노동조합이 조직되어 있지 아니한 사업장에도 사용자단체의 구성원이라는 이유로 단체협약을 적용하는 것이기 때문이다. 이 경우에는 협약의 적용을 부담스러워하는 개별 사용자가 협약의 적용을 피하기 위하여 사용자단체로부터 탈퇴하는 경우가 발생할 수 있으므로 협약의 규범력을 유지하기 위해서는 사용자단체가 어느 정도의 통제력을 갖추고 있을 필요성이 인정될 수 있다. 그러나 이 경우에도 통제력은 제명에 상당하는 정도의 강한 징계권을 행사할 수 있는 수준의 통제력이 아니라, 단체성을 유지할 수 있는 정도의 기본적인 통제력이 요구될 뿐이라는 점은 앞에서 검토한 바와 같다.

제4단계는 사용자단체의 구성원 여부를 떠나서 해당 업종의 모든 사업장에 협약이 적용되는 경우이다. 단체협약의 효력확장제도가 있는 경우에 발견되는데, 프랑스의 사례가 대표적이다. 제4단계는 특별한 정책적 목적을 위하여 단체협약의 적용범위를 제3단계에서 한 단계 더 상승시킨 것이기 때문에, 제3단계와 구별되는 별도의 통제력을 요구할 필요성은 없다.

한국은 기본적으로 두 번째 단계에 해당한다고 할 수 있다. 즉 원칙적으로 단체협약은 협약 당사자인 노동조합의 조합원에게만 적용되는

것으로 이해되고 있다.³³⁾ 그렇다면 판례가 요구하는 정도의 통제력을 요구할 이유는 더더욱 없다고 할 것이다.

V. 결론

과거의 노동조합법은 사용자단체를 단체교섭의 차원에서만 정의하였다. 즉 단체교섭의 당사자 또는 담당자로만 정의하였다. 판례도 이러한 법의 구조 아래에서 사용자단체성에 관하여 단체교섭에 관한 목적성과 통제력을 엄격하게 해석하는 입장을 취하였다. 학설은 판례 법리를 거의 그대로 따르고 있다. 그러나 이 판례 법리는 현행법과 같이 사용자단체를 노동조합법의 적용 범위 전반에 걸쳐서 통용되는 노동관계 당사자로 정의하고 있는 법 구조와는 더 이상 부합하지 않는다.

과거의 법이 단체교섭에서 사용자단체성으로 진행하는 해석구조를 취하고 있었다면, 현행법은 반대로 사용자단체성에서 단체교섭으로 진행하는 해석구조를 취하고 있다고 할 수 있다. 즉 과거에는 단체교섭의 가능성이 인정되어야 사용자단체로 인정될 수 있었다면, 지금은 노동관계의 당사자로서 사용자단체성이 인정되면 그에 따라 단체교섭의 의무가 발생하는 구조인 것이다. 그러므로 단체교섭의 차원에서만 사용자단체성을 파악하고 있었던 과거의 판례 법리를 계속 유지하는 것은 현행법의 구조에 부합하지 않는다.

현행법의 구조에서는 업종별/지역별 사업자단체 또는 사업자협회가

33) 물론 현실적으로는 사용자가 임의로 비조합원에게도 단체협약을 같이 적용하는 경우가 있을 수 있고, 또 단체협약 자체에서 그 적용범위를 비조합원에게까지 확대하는 경우도 있을 수 있다. 그러나 이것은 어디까지나 임의적이거나 예외적인 것이지 법제도상 일반 원칙으로 정립되어 있는 것은 아니라고 할 것이다.

사실상 노동관계 당사자로서 행위하거나 권한을 행사하는 경우에는 노동법상 사용자단체로 재분류되어야 한다고 말하지 않을 수 없다. 그리고 이 때 노동관계 당사자로서의 행위 또는 권한 행사는 단체교섭과 단체협약의 체결에 한정되지 않는다. 노동조합의 목적과 기능이 단체교섭에 국한되지 않듯이, 사용자단체의 목적과 기능도 단체교섭에 국한되지 않는다. 그 밖에도 노동 정책을 다루는 각종 정부위원회에 “사용자단체”로서 참여하고 권한을 행사하는 경우, 노동정책에 관한 의견을 대외적으로 공표하는 경우, 노사관계에 개입하거나 입장을 밝히는 경우 등은 모두 노동관계 당사자로서의 행위나 권한 행사로 간주될 수 있다.

사용자단체 개념은 노동관계법 전체에서 통일적으로 해석되어야 한다. 즉 노동위원회법이나 최저임금법 등 개별 법령에서 “사용자단체”를 직접 호명하고 있는 경우에는 이 사용자단체를 노동조합법에서 정의하고 있는 “사용자단체”와 동일한 개념으로 해석해야 한다. “노동조합”의 개념이 여러 법률에서 동일한 개념으로 사용되고 있는 것을 고려할 때 더욱 그렇다. 특히 이 사용자단체가 노동조합의 “파트너”로서 노동정책 협의 과정에 함께 참여하는 경우에는 노동관계 당사자가 아니라고 할 수가 없을 것이다. 같은 개념의 노동조합과 사용자단체가 때로는 단체교섭에서 만나고 때로는 노동위원회에서 만나고 때로는 최저임금위원회에서 만나는 것이지, 노동조합은 그대로인 채 매번 다른 개념의 사용자단체가 등장하는 것이 아니다.

나아가 노동관계법령에 의하여 사용자단체로 인정되고 있는 단체의 구성원인 단체는 일반적으로는 노동조합법상 사용자단체로 인정될 수 있는 경우가 많을 것이다.

이와 같이 어떤 사업자단체가 노동관계 당사자로서 사용자단체성이 인정되면 그에 따라 단체교섭에 관한 일정한 의무가 발생한다. 사용자단

체의 단체교섭 의무 및 그 위반에 대한 부당노동행위의 인정에 대해서는 세 가지로 나누어 해석할 수 있다.

첫째, 행정심판과 행정소송에 있어서는 사용자단체도 부당노동행위의 주체가 될 수 있다고 해석할 수 있을 것이다. 노동위원회에 의한 부당노동행위 심판 제도는 사용자를 직접 형별로 처벌하는 데 관심이 있기보다는 행정적 강제를 통해 단체교섭을 실질화하는 데 목적이 있기 때문에 죄형법정주의의 엄격한 형식논리를 굳이 따를 필요는 없다고 볼 수 있기 때문이다. 판례와 학설도 같은 입장인 것으로 보인다.

둘째, 형사절차에 있어서는 노동조합법상 부당노동행위의 주체로는 “사용자”만이 법으로 규정되어 있고, 그리고 노동조합법의 정의 규정상 “사용자”와 “사용자단체”는 구별되기 때문에, 사용자단체는 형사상 부당노동행위의 주체가 될 수 없다고 해석할 수밖에 없을 것 같다.

셋째, 사용자단체가 단체교섭을 거부하는 경우 형사상 부당노동행위에는 해당되지 않더라도 성실교섭의무 위반에는 해당될 것이다. 노동조합법 제30조 제1항에 의하면 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 신의에 따라 성실히 교섭하고 단체협약을 체결하여야 하며 그 권한을 남용하여서는 아니된다.” 그리고 제30조 제2항에 의하면 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 정당한 이유없이 교섭 또는 단체협약의 체결을 거부하거나 해태하여서는 아니된다.” 이 조항 위반에는 벌칙이 적용되지 않는다. 그러나 사용자단체의 성실교섭의무 이행을 촉구하는 근로자와 노동조합의 단체행동은 가능할 것이다. 그리고 이것을 목적으로 하는 단체행동의 적법성은 긍정되어야 할 것이다. 왜냐하면 법에서 부과하는 성실교섭의무를 위반함으로써 인해서 단체행동의 원인을 제공한 자가 다시 이득을 보도록 하는 법리는 정의에 반하기 때문이다.

이상의 논의에서 결국 하고자 하는 말은 사용자단체의 권한과 책임

사이에 균형을 확보할 필요가 있다는 것이다. 노동위원회나 최저임금위원회 등 노동정책과 관련된 각종 정부위원회에 참여하여 의사 결정 과정에 영향력을 행사하거나 권한을 행사하는 등 사용자단체로서의 권한을 행사하려면 단체교섭 등 그에 상응하는 책임도 같이 부담하는 것이 타당하다. 책임을 부담할 생각이 없다면 그에 상응하여 권한도 내려놓는 것이 맞을 것이다.

제3장
정부위원회에 참여하는 사업자단체의
노사관계 당사자성

박주영

정부위원회에 참여하는 사업자단체의 노사관계 당사자성

박주영

I. 서론

앞서 제1장에서는 구 노동조합법상 사용자단체성에 대한 제한적 판단 기준이 현행 노조법에서의 사용자단체성을 판별할 수 있는 유의미한 요건이 될 수 없다는 점을 살펴보았다. 그럼에도 여전히 사업자단체들은 정부위원회나 노동시장과 고용환경에 영향을 미치는 사회 각 영역에서 노사관계 당사자 중 일방을 대표하는 단체로서 활동하고 있으면서도 노조법상 사용자단체성을 부인하고 있다. 그러나 법령상 사용자단체는 노조법 외에도 다수의 법령에 근거하여 권한과 기능을 행사하고 있으며, 법령에 근거한 사용자단체로서 많은 사업자단체들이 정부위원회에 참여하면서 무수한 노동정책 결정과정에 관여하고 있다.

이 장에서는 법령에 근거하여 정부위원회의 위원으로 참여하거나 위원구성권한을 행사하고 있는 사업자단체들의 현황 및 특성을 살펴보고, 어떠한 역할과 기능을 하면서 노사관계의 당사자로서 활동하는지 살펴보고자 한다.

1. 법령상 사용자단체의 규정 현황

국가법령정보에 “사용자단체”를 포함하는 조문을 검색해보면, 경제사회노동위원회법, 고용보험법, 공인노무사법, 공무원 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률, 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률, 국민건강보험법, 국민연금법, 노동위원회법, 노동조합 및 노동관계조정법, 노사관계발전 지원에 관한 법률, 노인장기요양보험법, 산업재해보상보험법, 선원노동위원회법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 임금채권보장법, 최저임금법, 파견법³⁴⁾, 비료관리법³⁵⁾이 검색되며, “사용자 대표”나 “사용자를 대표”하는 자를 포함하는 조문 검색 결과의 경우에서도 대체로 상기 법령들이 공통적으로 확인된다.

해당조문은 대체로 경제사회노동위원회법상 경제사회노동위원회의 각종위원회, 고용보험법상 고용보험위원회·전문위원회·심사위원회, 공인노무사법상 공인노무사자격심의위원회, 국민건강보험법상 건강보험정책심의위원회·재정운영위원회, 국민연금법상 국민연금심사위원회·징수심사위원회, 노동위원회법상 노동위원회, 노인장기요양보험법상 장기요양위원회, 산업재해보상보험법상 산업재해보상보험재심사위원회, 최저임금법상 최저임금위원회, 외국인근로자고용법상 외국인근로자권익보호협의

-
- 34) 파견법상 사용자단체는 파견사업의 적절한 운영과 파견근로자 보호방안을 마련하기 위한 노사공동조사에 참여 또는 조사위원으로 추천할 수 있는 주체로서 “사용자단체”의 권한을 보장하고 있다(파견법 제4조, 파견법 시행규칙 제2조 제1항). 이 경우 정부위원회는 아니지만 파견업 노사공동조사단에 노동조합과 함께 노사관계 당사자로서 사용자단체가 사용자대표성을 가지고 사용자단체의 구성원이 참여하거나 추천할 수 있는 권한 행사의 주체라는 점에서, 사용자단체의 노사관계 당사자의 중요한 징표를 보여주고 있다.
- 35) 비료관리법상 비료공정규격심의회의 구성위원으로 ‘비료사용자단체’의 임원이란 비료사용자들의 단체를 의미하는 것인지 노동자를 사용하는 사용자를 의미하는 것이 아니므로 이 장에서 살펴보는 사용자단체와 무관하다.

회 등으로, 대부분 정부위원회의 위원구성과 관련하여 사용자단체가 위원회의 구성원으로 참여하거나 위원구성에 대한 추천권한을 행사하도록 법문화하고 있다.³⁶⁾

따라서 이 장에서는 정부위원회에서 활동하는 사업자단체, 특히 법령에 근거하여 “사용자단체”로서 정부위원회 활동에 대한 권한을 가지거나 법령상 노사관계의 당사자로서 노동조합과 함께 정부위원회 구성주체로서 권한을 행사하는 사업자단체의 현황 및 특징을 점검해보면서, 사업자단체의 사용자단체성을 확인해보고자 한다.³⁷⁾

36) 법령상 “사용자단체”가 명시된 법령이 주로 고용·노동분야 정부위원회인데 반해, 법령상 “사업자단체”가 명시된 경우는 첫째, 해당산업의 발전과 사업자의 공동이익을 도모하기 위한 목적에서 법령상 관련 사업자단체나 협회의 설립근거를 정하거나 가맹사업거래 공정화에 관한 법률처럼 가맹점사업자의 권익보호, 경제적 지위 향상을 도모하기 위해 노동조합과 구분되는 단체의 구성 근거를 정하는 경우, 둘째, 공정거래법상 사업자단체에 대한 독과점 규제나 정부의 인허가 절차 및 운영상 관리감독 등에 관하여 규정하는 경우, 셋째, 공공부문의 소관사업과 관련하여 위임 및 위탁할 수 있는 기관의 하나로서 명시하거나 넷째, 특정 사업분야의 육성 및 운영지원을 위하여 규정하는 경우들로써, 노조법상 사용자단체의 개념과는 명백히 구분된다. 즉 법문에서 “사용자단체”와 “사업자단체”를 사용할 때, 그 구분이 확연한 것을 알 수 있다.

37) 법령상 “사업자단체”를 명시한 법령 중에는 정부위원회의 위원구성권한을 부여하거나 정부위원회의 의견청취 및 자문조사 등의 대상으로 명시된 경우가 있다. 이러한 경우는 주로 해당법령에서 사업자에게 의무를 부과하면서 의무부과의 세부적 기준 등을 정할 때 민·관 또는 민간 사업자간의 이해조정을 위해 사업자단체에게 위원추천이나 임원참석 혹은 의견청취를 받도록 명문화하는 경우가 있다. 그러나 이러한 위원회는 대부분 직접적으로 노동관계와 관련한 사안을 다루는 않는 경우로 판단된다. 대표적으로 불공정 무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률상 무역위원회에서 사업자단체 등에 의견청취·자문 및 조사의뢰할 수 있도록 하거나 국가정보화기본법상 민간협의체, 식품산업진흥법상 식품산업진흥심의회, 자동차관리법상 자동차안전·하자심의위원회, 자동차손해배상보장법상 자동차보험진료수기분쟁심의회 등이다.

물론 정부위원회의 위원추천권한을 법령상 “사업자단체”에게 부여한 경우에도 간접적으로는 노사관계에 영향을 미칠 수 있는 경우가 있다. 대표적으로 개인정보보호위원회, 건설기계수급조절위원회, 뿌리산업발전위원회 등이다. 그러나 이러한 위원회는 노사관계의 상대방이 근로기준법상 노사관계임이 분명하지 않은 경우이거나 위원회에서 다루어지는 사항이 해당 산업진흥과 지원을 내용으로 하면서 위원회의 구성을 노사관계의 대등적 지위에서 노동조합과 함께 구성하고 있지 않는 경우이다. 이러한 경우 실질적으로 해당

2. 정부위원회에 참여하는 사용자단체의 유형분류

국가는 행정기관의 소관사무의 수행을 위하여 소관사무의 일부를 독자적인 권한을 가진 행정위원회가 수행하도록 법률적 근거를 두고 있고, 행정기관이 정책적 의사결정을 하는 과정에 전문적 의견을 제공받거나 정책방향에 대한 심의·조정·협의를 거치기 위한 자문위원회를 둔다. 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」(약칭 ‘행정기관위원회법’이라 한다)상 행정기관 소속 위원회란 ‘위원회, 심의회, 협의회 등 명칭을 불문하고 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 구성된 합의제 기관’이라고 칭한다. 동법 제15조 제2항에 따라 작성된 운영현황 보고서에 따르면, 2019년 6월 기준 법률과 대통령령에 따른 정부위원회는 총 574개이며, 행정위원회는 40개, 자문위원회는 534개로 구성되고, 소속기관별로 구분하면 대통령 소속위원회는 22개, 국무총리 56개, 각 중앙행정기관에 속한 위원회가 총 496개로 이루어진다.³⁸⁾ 그러나 법령에 따라 행정기관위원회에 부속되어 설치하도록 한 실무위원회나 전문위원회, 법적인 근거는 없지만 본위원회의 의결로 구성되는 각종 산하위원회, 행정기관위원회법이 적용되지 않는 각 행정기관 산하부서가 설치하는 위원회들까지 고려하면 운영되는 정부위원회들은 상당한 규모에 달한다고 볼 수 있다. 특히 중앙정부가 운영하는 위원회 외에도 지방정부가 조례 등에 근거하여 설립되는 지방자치단체 위원회들까지 고려하

위원회에 참여한다는 이유만으로 사업자단체가 스스로 노사관계 당사자로서 인식하기 어렵다는 점에서 이 장에서의 검토 대상에서는 제외하였다.

38) 행정안전부(2019), 「2019년 행정기관위원회 현황」, 1면

면 매우 다양하고 광범위한 정부위원회 활동이 중층적으로 수행되고 있다. 이 장에서 법령상 정부위원회란 행정기관위원회법 제15조에 따라 현황보고에 반영되는 위원회로 제한하지는 않지만, 법령상 설치의 근거를 둔 중앙정부 및 지방정부의 위원회를 중심으로 살펴보도록 한다.

정부위원회의 활동과 관련하여 사용자단체성을 보여주는 조문형식을 유형화해보면, 첫째, 정부위원회의 위원 구성과 관련하여 법령상 ‘사용자단체’를 명시하고 있는 경우(제1유형)와 둘째, 법령상 ‘사용자단체’라고 규정되어 있지 않지만 위원회의 구조상 대항적 지위에 있는 노사관계 양 당사자로서 노동조합(근로자단체)과 함께 구성하도록 법정하고 있는 경우(제2유형), 셋째, 법령상 사용자단체를 명시하지도, 노동조합과 대칭하여 위원회의 구성을 명시하지도 않았지만, 실제로 사업자단체를 노사관계의 양당사자의 지위에서 노동조합과 함께 위원회에 공동참여하도록 한 경우(제3유형)로 나누어 살펴보려고 한다.

제1유형은 정부위원회 활동과 관련하여 ‘사용자단체’에 대한 법령상 명시적인 규정을 둔 경우로서, 법령상 사용자단체 또는 사용자단체의 대표자나 실무자 등을 위원으로 명시하거나 사용자단체에게 정부위원회의 위원추천권을 행사할 수 있도록 법정한 경우를 말한다. 법령상 사용자단체가 참여하는 위원회의 목적과 해당 위원회 내에서 사용자단체의 역할과 기능을 중심으로 법이 보는 사용자단체의 특징적 요소와 법적 성격이 무엇인지 검토해보고자 한다.

제2유형은 법령상 정부위원회 구성시 ‘사용자단체’로 명시되어 있지 않지만 노사관계 양 당사자를 위원 구성주체로 법정화하고 있는 경우로, 정부위원회 내의 카운터파트로서 노사에 대응하는 위원을 두도록 명시하여, 노동조합과 함께 사업자단체가 정부위원회에 참여 또는 추천권한

을 행사하는 경우를 말한다. 이는 정부위원회 구성과 관련하여 노사관계 이해당사자의 지위를 법령으로 명시한 경우에 해당되므로 해당 위원회에 참여하거나 위원추천권한을 행사하는 사업자단체를 대상으로 위원회의 활동과 역할을 살펴보려는 것이다.

제3유형은 정부위원회 구성시 법령상 사용자단체로 명시되어 있지 않고 위원회 구조상 노사단체를 대칭적으로 명시하고 있지 않지만, 실제로는 노사관계 양 당사자로서 노동조합과 사업자단체가 공동참여하여 위원회 활동과정에서 노사관계를 형성하고 있는 경우로서, 사업자단체가 해당 위원회의 논의에 참여하는 과정을 통해 고용·노동정책에 어떠한 영향력을 행사하는지, 사용자단체로서의 역할과 권한들을 확인하고자 한다.

Ⅱ. 법령상 정부위원회의 구성주체로서 사용자단체(1유형)

1. 법령상 사용자단체의 규정형식

중앙행정기관 위원회의 위원 구성주체로 법령상 “사용자단체”를 명시적으로 표기한 위원회는 총 13개 법령, 총 37개 위원회에 해당된다. 소속부처에 따라서는 대통령 직속 경제사회노동위원회 산하 6개 위원회, 국무총리 소속 외국인력정책실무위원회 등 3개의 위원회 및 협의회가 있으며, 고용노동부에 18개 위원회, 보건복지부에 10개 위원회가 여기에 해당된다.

법령상 “사용자단체”의 위원회 구성에 대한 조문형식을 보면, 회의의

구성주체를 사람으로 정하는 경우와 단체 그 자체로 하는 경우로 나눌 수 있는데, (1) 협의회를 설치하도록 정한 경우 협의회는 사람이 아니라 ‘사용자단체’로 정한다.³⁹⁾ 즉 협의회는 직접적인 구성주체가 해당 단체이며, 사용자단체로서 해당 단체를 대표하여 참석하는 자는 누구든지 사용자단체로서의 대표성을 가지고 참석하는 것이다.

(2) 위원회는 사람인 위원을 구성원으로 하는데, ① 위원회의 위원으로 ‘사용자를 대표하는 자’로 정하여 정부위원회의 구성주체의 사용자 대표성에 따른 지위와 역할을 법문화하고, 이러한 사용자 대표를 “사용자단체”의 추천으로 정하도록 하는 방식이다. 이는 사업자단체가 법령상 명시적으로 “사용자단체”임을 밝히고 있을 뿐만 아니라 사용자들의 대표라는 지위와 역할을 가장 분명하게 명시하고 있는 형태⁴⁰⁾로, 이러한 위원회에 위원을 추천하거나 직접 사업자단체의 임원 기타 실무담당자가 참여한다면 법적으로 사용자단체성이 가장 두드러진다고 볼 수 있다.

한편 ② 사용자를 대표하는 자임을 명시적으로 밝히고 있지 않지만, 위원회의 구성원을 직접적으로 “사용자단체”의 대표자 또는 대표자를 보좌하고 직무대행할 수 있는 자, 실무책임자 등으로 명시하는 형태⁴¹⁾

39) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙 제15조의2 (외국인근로자 권익보호협회의 구성 및 운영) ①법 제24조의2에 따른 외국인근로자 권익보호협회의는 직업안정기관의 장이 추천한 다음 각 호의 단체로 구성한다. 가. 노동자 단체, 나. 사용자단체

40) 고용보험법 제7조(고용보험위원회) ④ 위원회의 위원장은 고용노동부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 각각 같은 수(數)로 고용노동부장관이 임명하거나 위촉하는 사람이 된다. 1. 근로자를 대표하는 사람, 2. 사용자를 대표하는 사람
시행령 제1조의3(고용보험위원회의 구성) ① 「고용보험법」(이하 "법"이라 한다) 제7조제4항제1호 및 제2호에 따른 근로자와 사용자를 대표하는 사람은 각각 전국 규모의 노동단체와 전국 규모의 사용자단체에서 추천하는 사람 중에서 노동부장관이 위촉한다.

41) 경제사회노동위원회법 제4조 제4조(위원회의 구성) ③ 근로자를 대표하는 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 대통령이 위촉한다. 1. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체 대표자

④ 사용자를 대표하는 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 대통령이 위촉한다. 1. 전

가 있다. 이는 위원회라는 형식상 구성 주체는 사람을 지칭하지만 실질적으로 위원회의 성원을 사용자단체 그 자체에게 부여한 형태라 할 수 있기 때문에, 이러한 정부위원회에서 참여하는 사업자단체는 법령에 따라 사용자단체로서 지위와 위상을 공인받고 있다고 보아야 한다.

또한 ③ 위원회의 위원을 특별히 정함 없이 “사용자단체”에게 재량적인 추천권한을 부여하는 형태⁴²⁾가 있다. 이 경우는 순수하게 아무런 조건 없이 사용자단체가 추천재량을 행사할 수 있거나(③-1) 산업현장의 경험(노동조합의 경우 노동현장의 경험)을 갖춘 자를 추천하도록 하는 경우(③-2)가 있으나 기본적으로 단체에서 실무를 수행한 경력이 이에 해당되므로 단체의 임원이나 구성원, 실무담당자들이 위원으로 참여하는 점에서는 ②유형과 크게 다르지 않게 운영된다.

다만 ④ 위원의 자격요건을 별도로 정하여, 법조전문가나 교수 등 해당분야 전문성이나 학식 등을 갖춘 자에 한하여 사용자단체에게 추천권을 부여하는 형식이 있다. 이는 구체적인 사건에 대한 심사와 같이 행

국적 규모의 사용자단체 대표자

법 제8조(운영위원회) ③ 운영위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 위원회의 위원장이 위촉한다.

1. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체 대표자를 보좌하고 그 직무를 대행할 수 있는 사람
 2. 전국적 규모의 사용자단체 대표자를 보좌하고 그 직무를 대행할 수 있는 사람
- 시행령 제10조(의제개발조정위원회) ① 법 제10조제1항에 따른 의제개발·조정위원회(이하 “의제개발·조정위원회”라 한다)는 의제개발·조정위원회의 위원장(이하 “의제개발·조정위원장”이라 한다) 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉한다.

1. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체의 실무책임자
2. 전국적 규모의 사용자단체의 실무책임자

- 42) 공인노무사법 시행령 제14조의2(공인노무사자격심의위원회의 구성) ② 2. 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

나. 「노동조합 및 노동관계조정법」 제10조제2항에 따른 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람

다. 전국적인 규모를 가지는 사용자단체에서 추천한 사람

정심판제도 운영 등의 목적으로 전부 또는 일부의 위원 구성에 활용하고 있으며, 위원회에서 다루지는 쟁점에 대해 사용자단체의 입장에 반하지 않거나 이를 대변할 수 있는 위원을 추천하여 운영된다.

[표1] 법령상 사용자단체 참여 정부위원회

의제	사용자단체	조문형식	유형
노동 고용 전반	경제사회노동위원회	〈사용자를 대표하는 위원〉+ 〈전국적 규모의 사용자단체〉 대표	①
	운영위원회	〈전국적 규모의 사용자단체〉 대표보좌 직무대행	②
	의제별위원회 업종별위원회	〈전국적 규모의 사용자단체〉 추천	③-1
	의제개발조정위원회	〈전국적 규모의 사용자단체〉 실무책임자	②
	특별위원회	〈전국적 규모의 사용자단체〉 추천	③-1
	사회각계층위원회	〈전국적 규모의 사용자단체〉 의견 〈해당계층 사용자단체〉 의견	③-1
고용	외국인력정책실무위원회	〈전국적 규모의 사용자단체〉 추천	③-1
	외국인근로자 권익보호협의회	〈사용자단체〉	①
	외국인근로자 휴면보험금등관리위원회	〈전국적 규모의 사용자단체〉 추천	③-1
노동권 보호	최저임금위원회	〈사용자를 대표하는 위원〉 + 〈전국적 규모의 사용자단체〉	①
	임금채권보장기금심의위원회	〈사업주를 대표하는 위원〉 + 〈전국을 대표하는 사용자단체〉 추천	①
노동 안전	근로복지공단 이사회	〈전국을 대표하는 사용자단체〉 추천	③-1
	산업재해보상보험 및 예방심의위원회	〈사용자를 대표하는 위원〉+ 〈전국을 대표하는 사용자단체〉 추천	①
	정책전문위원회	〈전국을 대표하는 사용자단체〉 추천	③-1
	요양전문위원회	〈전국을 대표하는 사용자단체〉 추천	
	산업안전보건전문위원회	〈전국을 대표하는 사용자단체〉 추천	
고용	고용보험위원회	〈사용자를 대표하는 사람〉 +	①

보험	고용보험운영전문위원회	〈전국규모의 사용자단체〉 추천	
	고용보험평가전문위원회	〈사회보험 학식, 경험〉 + 〈전국규모의 사용자단체〉 추천	③-2 ④
사회 보험	건강보험공단 이사회	〈사용자단체〉추천	③-1
	건강보험심사평가원 이사회	〈사용자단체〉추천	③-1
	건강보험정책심의위원회	〈사용자단체〉추천	③-1
	건강보험재정운영위원회	〈사용자단체〉추천	
	장기요양위원회	〈사용자단체〉대표	②
	국민연금공단 이사회	〈사용자 대표〉	②
	국민연금심의위원회	〈사용자를 대표하는 위원〉 + 〈사용자단체〉추천	①
	국민연금기금운용위원회	〈사용자를 대표하는 위원〉 + 〈사용자단체〉추천	①
	성과평가보상 전문위원회	〈사용자단체〉추천	③-1
	수탁자책임전문위원회	〈사용자단체〉추천	
	국민연금기금 운용실무평가위원회	〈사용자를 대표하는 위원〉 + 〈사용자단체〉추천	①
	국민연금심사위원회	〈사용자단체〉추천	③-1
	국민연금징수심사위원회	〈사용자단체〉추천	
노동 심판	노동위원회	〈근로자를 대표하는 위원〉 + 〈전국규모의 사용자단체〉 추천 〈전문성, 학식, 경험〉 +	① ④
	제주지방노동위원회	〈사용자단체〉 추천	③-1
	선원위원회	〈지방해양관할 사용자단체〉 추천	③-1
	업무상질병판정위원회	〈전문성, 학식, 경험〉 + 〈전국규모의 사용자단체〉 추천	③-2 ④
	산업재해보상보험심사위원회		
	산업재해보상보험재심사 위원회		
노동 행정	고용보험심사위원회	〈사용자를 대표하는 위원〉 + 〈전국적 규모의 사용자단체〉 추천	①
	근로감독행정발전위원회 -지역근로감독행정협의회	〈전국규모 사용자단체〉 추천 〈지역단위 사용자단체〉 추천	③-1

	공인노무사자격심의위원회	〈전국적 규모의 사용자단체〉 추천	③-1
지방 자치 단체	노사민정협의회	〈사용자를 대표〉+ 〈사용자단체〉 성실이행	①
	실무협의회	〈사용자단체〉 실무책임자	②
	실무추진위원회		
	생활임금(심의)위원회	〈사용자단체〉의 대표, 추천	②
	노동권익보호위원회	〈사용자단체〉+ 전문적 경험과 식견	③-2

2. 법령상 정부위원회의 사용자단체 특성과 현황

정부위원회 구성과 관련하여, 법령상 사용자단체로서 위원 참여 및 추천권한을 부여한 경우, “사용자단체”의 의미를 살펴보면, 첫째, 사용자단체라는 명시적인 규정만 아니라, 사용자들의 대표로서의 지위를 전제하고 있다. 정부위원회 위원 구성시 법령상 사용자단체임을 명시적으로 정하고 있는 위원회의 위원은 대부분 “사용자를 대표하는 자”로서 위원의 지위를 명시하고 있는데, 바로 이러한 위원으로 참여하거나 추천권한을 사용자단체에게 부여하고 있는 것이다(①). 사용자단체의 대표나 실무담당자가 위원이 되는 경우(②), 또는 사용자단체에게 직접적인 추천재량을 열어둔 경우(③)들은 대부분 앞서 ‘사용자를 대표하는 자’로서 사용자단체의 권한을 보장한 정부위원회의 하위 운영위원회, 전문위원회를 구성할 때, 하위법령에서 특별히 재차 사용자 대표성을 다시 언급하지 않고 “사용자단체”의 추천만을 규정해놓는 형식을 취하고 있다. 즉 하위법령에서 운영위원회나 전문위원회들에서 법령상 사용자를 대표하는 위원으로서 사용자단체의 위원구성권한을 밝히지 않더라도, 상위법령상 정부위원회에는 사용자 대표성을 명시하고 있는 경우가 일반적이기 때문

에, 법령상 사용자단체를 명시하고 있는 위원회들의 상당수가 “사용자 대표성”에 대한 법적 근거를 두고 있다고 말할 수 있다.

한편 위원의 자격요건을 두는 경우에도 노동·고용·산업분야의 현장 전문성과 경험을 요하는 경우(③-2)는 단체의 임원, 구성원, 실무담당자로서 경력이 인정되므로 사용자단체의 추천재량에 따라 위원으로 구성되는 경우와 크게 다르지 않고, 법률적 전문성이나 학계의 경력을 요구하는 위원(④)도 노동·고용·산업현장 전문성을 요구하는 위원(③-2)과 함께 위원회를 구성하는 경우가 대부분이어서 사용자단체가 사용자의 대표로서 해당 정부위원회에 참여하고 활동하는 기본적인 원칙이 유지되는 경향이 있다.

둘째, 법령으로 사용자단체를 위원으로 참여하도록 하거나 추천권한을 부여하고 있는 위원회는 위원회의 구조상, 노동조합(근로자단체)과 사용자단체라는 노사관계의 두 축을 기본구조로 구성하도록 법문화하고 있다. 즉 정부위원회 구성시 법령상 사용자단체를 명시하는 경우, 노사관계의 상대방인 노동조합을 위원회의 구성에 있어서도 사용자단체의 상대방으로 배치하도록 하고 있다. 이는 위원회의 설치 목적과 운영 성격에 비추어볼 때, 노사관계의 양당사자로서 노동조합과 사용자단체의 참여를 전제로 법령이 설계되어 있다는 점에서 법령에 명시된 사용자단체란 노사관계 당사자성을 기본적인 특징으로 하고 있다. 따라서 정부위원회의 구성주체로 법령상 사용자단체를 명시하고 있는 경우, 해당 위원회에 참여하는 사업자단체는 노동조합의 상대방으로서 사용자단체성을 분명히 내포하고 있음을 알 수 있다.

상기와 같이 정부위원회의 위원 구성과 관련하여, 법령상 “사용자단체”를 명시하고 있는 정부위원회에서, 실제 위원 참여 및 추천권한을 행사하고 있는 사업자단체들의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

[표2] 법령상 사용자단체로 정부위원회 참여 현황

소속	위원회명		참여노사단체
대통령	경제사회노동위원회		한국노총, 복지국가청년네트워크, 전국노동평등노조/ 경총, 대한상의, 중기중앙회, 한국중견기업연합회, 소상공인연합회
	운영위원회		한국노총/ 경총, 대한상의
	의제별·업종별위원회	의제별	〈노사관계제도관행개선〉 한국노총2/ 경총, 대한상의 〈디지털전환과노동의미래〉 한국노총/ 경총, 대한상의 〈사회안전망개선〉 한국노총, 복지국가청년네트워크/ 경총, 대한상의, 중기중앙회 〈산업안전보건〉 한국노총/ 경총, 중기중앙회 〈노동시간제도〉 한국노총2/ 경총, 대한상의
			〈금융〉 한국노총, 금융산업노조/ 금융산업사용자협의회, 은행연합회 〈해운산업〉 전국해상선원노동조합연맹/ 한국선주협회 〈보건의료〉한국노총 의료노련2, (건대병원노조, 서울의료원노조)/ 대한병원협회, 대한중소병원협회, (국립중앙의료원, 서울대병원) 〈버스〉 한국노총, 전국자동차노련/ 전국버스운송사업조합2
		업종별	
			의제개발·조정위원회
	특별위원회		〈연금개혁 노무소득보장〉 한국노총, 복지국가청년네트워크/ 경총, 대한상의, 소상공인연합회
고용노동부	노동위원회		민주노총, 한국노총/ 경총 추천
	선원위원회		한국노총/ 경총 추천
	제주지방노동위원회		민주노총, 한국노총/ 경총 추천
고용노동부	최저임금위원회		민주노총2, 한국노총2, (철도노조, 마트산업노조, 금속연맹)/ 경총2, 중기중앙회, 소상공인연합회2, 택시운

	전문위원회	송산업조합연합회, 한국시계산업협동조합, 경기도 가구공업협동조합, 충북화장품산업협회
고용 노동부	임금채권보장기금 심의위원회	민주노총, 한국노총, 서비스연맹, 금속연맹, 공공철도노조/ 경총, 대한상의, 중기중앙회, 여성경제인협회, 전경련
고용 노동부	고용보험위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 대한상의, 중소기업 중앙회, 중견기업연합회
	고용보험운영전문위원회	
	고용보험평가전문위원회	
	고용보험심사위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 대한상의
고용 노동부	근로복지공단 이사회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
고용 노동부	산업재해보상보험 및 예방심의위원회	민주노총, 건설연맹, 한국노총, 공공노련, 화학 노련/ 경총, 대한상의, 중기중앙회, 여성경제인연합 회, 대한건설협회
	산업재해보상보험정책 전문위원회	민주노총, 금속노조, 한국노총, 금속노련/ 경총, 대한상의, 중기중앙회, 대한건설협회
	산업재해보상보험요양 전문위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 대한상의
	산업안전보건전문위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
고용 노동부	업무상질병판정위원회	민주노총, 한국노총/ 경총 추천
	산업재해보상보험 심사위원회	한국노총/ 경총 추천
	산업재해보상보험 재심사위원회	민주노총, 한국노총/ 경총 추천
고용 노동부	공인노무사자격심의위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 대한상의
보건 복지부	건강보험공단 이사회	민주노총/ 경총
보건 복지부	건강보험심사평가원	민주노총/ 경총
보건 복지부	건강보험정책심의위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
	건강보험재정운영위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회

보건 복지부	장기요양위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
보건 복지부	국민연금공단 이사회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
보건 복지부	국민연금심의위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 대한상의, 중기중앙회, 한국중견기업연합회 (지역가입자 대표: 농협중앙회, 수협중앙회, 정 동회계법인, 한국외식업중앙회, 소비자공익네 트워크, 참여연대)
보건 복지부	국민연금기금운용위원회	민주노총, 한국노총, 공공연맹/ 경총, 대한상의, 중기중앙회 (지역가입자 대표: 농협중앙회, 수협중앙회, 한 국공인회계사회, 참여연대, 한국외식업중앙회, 한국소비자단체협의회)
	국민연금기금성과평가 보상전문위원회	민주노총, 한국노총 추천/ 경총
	국민연금기금 수탁자책임전문위원회	
보건 복지부	국민연금기금운용 실무평가위원회	민주노총, 한국노총, 공공연맹/ 경총, 대한상의, 중기중앙회
서울시	근로자권익보호위원회	민노, 한노, 전국여노, 청년유니온/ 경총, 중기 중앙회
	서울시노사민정협의회	한노/ 경총
	생활임금위원회	한노/ 중기중앙회
충남도	충남노사민정협의회	한노, 전국택시노조, 전국자동차노조, 전국화학 노련, 전국건설산업노조, 전국금속노련/ 대전충남경영자협회, 한국여성경제인협회, 당진 상공회의소, 충남사회적기업협의회, 중기중앙회 대전세종충남지역본부, 충남북부상공회의소
	생활임금심의위원회	충남공공노조/ 대전충남경영자총협회

법령상 사용자단체를 명시하고 있는 정부위원회 중 주로 “전국적 단
위의 사용자단체”로 정하고 있는 경우에는 한국경영자총협회, 대한상공
회의소, 중소기업중앙회가 가장 광범위하게 정부위원회에서 사용자단체
로서 위원 참여 및 추천권한을 행사하고 있고, 정부위원회의 설치목적이나
의제특성상 그 외에도 전국경제인연합회, 중견기업연합회, 소상공인

연합회, 여성경제인연합회 등이 상시적으로 참여하고 있다. 산업적 특성에 따라서는 은행연합회, 금융산업사용자협의회, 대한병원협회, 대한중소병원협회, 대한건설협회, 전국버스운송사업조합, 택시운송사업조합연합회, 화장품산업협회, 가구공업협동조합, 한국시계산업협동조합이 사용자를 대표하여 사용자단체의 하나로서 정부위원회에서 활동하고 있다.

3. 대표적인 법령상 사용자단체의 정부위원회 활동

정부위원회 위원 구성시 사용자를 대표하는 위원으로서 법령상 사용자단체에게 명시적인 위원 참여 및 추천권한을 부여(①)하는 위원회는 대표적으로 최저임금위원회와 고용보험위원회를 들 수 있고, 사용자단체의 임원, 구성원, 실무담당자를 위원으로 하거나(②) 사용자단체에 추천 재량을 부여하는(③) 위원회에는 산업재해보상보험정책전문위원회, 고용보험정책심의위원회, 장기요양위원회 등이 있다. 사용자를 대표하는 위원으로 법령상 사용자단체를 명시하여 추천권한을 부여하나, 현장전문성이나 법조계나 학계 전문성을 갖춘 위원을 추천(④)하도록 하는 경우는 대표적으로 노동위원회를 꼽을 수 있다. 아래에서는 대표적으로 사용자단체의 위원구성권한을 인정한 몇몇 정부위원회를 중심으로 사용자단체의 역할과 기능, 노사관계의 당사자로서 어떠한 활동을 하고 있는지 그 실태를 들여다보기로 한다.

1) 최저임금위원회에서의 사용자단체

(1) 최저임금위원회의 구성 및 운영

최저임금위원회는 최저임금법상 다음연도 최저임금 결정 등 최저임금에 관한 심의 및 재심의, 최저임금 적용사업의 종류별 구분에 관한 심의, 최저임금제도의 발전을 위한 연구 및 건의 등 최저임금관련 중요사항을 심의하기 위해 고용노동부에 설치한 위원회이다(법 제13조).

최저임금위원회는 근로자와 사용자를 대표하는 위원 각 9명, 공익위원 9명으로 구성되며, 사용자위원은 전국적 규모의 사용자단체 중 대한상공회의소, 중소기업중앙회, 소상공인연합회와 고용노동부장관이 지정고시한 한국경영자총협회, 한국무역협회가 사용자위원을 추천할 수 있다(규칙 제4조, 노동부고시 제2019-19호).

고용노동부는 매년 8월 5일까지 최저임금을 결정(법 제8조)하기 위해 3월말까지 최저임금위원회에 최저임금에 관한 심의를 요청해야 하고(령 제7조), 최저임금위원회는 심의요청을 받은 날로부터 90일 이내에 최저임금안을 의결하여 고용노동부장관에 제출해야 한다. 고용노동부장관은 최저임금안을 제출받으면 이를 고시하도록 하고 있다. 이에 대해 이의가 있으면 고시된 날로부터 10일 이내에 이의제기를 할 수 있다.⁴³⁾ 고용노동부는 최저임금위원회의 최저임금안에 대해서 20일 이내에 재심의 요청을 할 수 있으며, 노사 단체의 이의제기가 이유가 있다고 판단한 경우에도 재심의 요청을 할 수 있다. 이 경우 최저임금위원회는 수정의결하거나 과반출석, 출석2/3의 찬성에 따라 기존 임금안을 재의결할 수 있다.

43) 이의제기할 수 있는 근로자를 대표하는 자는 전국적 노동조합의 대표자 및 산업별 연합체인 노동조합의 대표자로 정하고 있고, 사용자를 대표하는 자는 전국적 규모의 사용자단체로서 고용노동부장관이 지정하는 단체로 하고 있으나(령 제10조) 별도로 지정하고 있지 않아 최저임금위원회에서 사용자를 대표하는 위원 추천권한이 있는 사용자단체가 가능할 것으로 보인다.

(2) 최저임금위원회의 주요안건과 사용자단체의 활동

최저임금위원회는 노사를 대표하는 위원들 간의 입장이 첨예하게 대립하면서 집단적 노사관계의 당사자로서 사용자단체가 어떻게 활동하는지 분명하게 확인할 수 있는 정부위원회 중 하나다. 최근 최저임금위원회의 핵심 쟁점은 최저임금 1만원 실현에 관한 노사단체 간 대립으로, 사용자단체들은 노사관계의 상대방으로서 여론전, 최저임금위원회를 통한 표결전략, 최저임금안 고시에 대한 이의제기 및 입법대응활동 등을 수행해왔다. 최근 2년간 주요 논의결과를 통해 사용자단체가 직접적인 노사관계 당사자로서 근로조건 결정에 밀접한 최저임금위원회 활동에 어떻게 참여하고 개입했는지 살펴보면 아래와 같다.

① 최저임금 월환산액 산정기준 입법대응활동

2018년 최저임금이 2020년 최저임금 1만원 현실화의 첫 단계로 16.4% 인상(시급 7,530원)으로 결정되자, 최저임금위원회에 참여하는 사용자단체들은 고시된 월기준 최저임금액에 이의제기하고, 최저임금 산입범위를 확대하는 최저임금법 개정을 요구하는 등 국회를 압박하는 활동을 진행하였다. 실제로 2018. 6. 최저임금에 산입되지 않았던 정기상여금과 복리후생적 급부의 산입제외분에 대해 각각 25%과 7%를 시작으로 5년간 단계적으로 전액 최저임금에 산입하도록 하고, 정기상여금의 최저임금 산입을 위한 월단위 지급방식 변경에 대해서 근로자 과반수의 동의절차를 받지 않아도 취업규칙 불이익 변경이 가능하도록 하는 최저임금법 개정이 시행되었다.

이러한 최저임금법 개정은 실질적으로 최저임금 인상으로 일정한 임

금인상 효과를 얻었던 중하위 근로자들의 임금인상효과를 상쇄해버리는 결과를 초래하게 된다. 이는 최저임금 1만원을 통한 아래로부터의 소득 재분배라는 본래적 의미를 퇴색시킬 수밖에 없기 때문에, 최저임금위원회에 참여하고 있던 민주노총 추천 근로자대표들은 최저임금법 개악에 항의하며 최저임금위원회 불참을 선언하였다. 반면 최저임금법 개정에도 불구하고 사용자대표는 업종별 최저임금 차등적용방안을 지속적으로 요구하였고 해당 안건이 부결되자 이를 이유로 전원 불참하였다. 2회 이상의 참석요구에 응하지 않자 최저임금위원회는 공익위원 인상안 10.9%과 근로자대표안 15.3%을 표결에 붙여 8대6으로 2019년 최저임금안(10.9% 시급 8,350원)을 의결하게 되었다.

이후 2019년 최저임금안 고시에 대해 경총과 중기중앙회는 중소기업 소상공인들의 인건비 부담을 가중시킨다며 이의제기를 하였고(기각됨), 그동안 고시해온 월산정 최저임금액에 부합되도록 2018. 12. 31. 최저임금법 시행령을 정비하자, 전경련은 최저임금 산정 근로시간에 법정 유급 휴일시간을 포함하는 것은 영세소상공인 부담능력이 한계치에 있다면 시행령 개정을 재검토할 것을 요구하였다.

② 최저임금위원회 심의 전 연구결과발표 및 여론대응활동

해마다 최저임금 심의가 시작되기 전부터 노사단체의 여론전이 치열하다. 2018. 11. 전경련 부설 한국경제연구원은 최저임금 1만원 인상이 2021년까지 48만개 일자리를 감소시킬 것이고, 최저임금 인상이 소득불평등을 더욱 확대시킬 것이라는 ‘최저임금 인상이 고용과 소득재분배에 미치는 영향’ 보고서를 제출하였다.⁴⁴⁾ 2019. 4.말 고용노동부가 2020년

44) 민주노총은 국제기구인 UN과 ILO의 최저임금 적정수준으로 ‘가족생계비’를 권고하고

최저임금 심의를 요청하자 2019. 5. 한경연은 ‘OECD 회원국 대상 최저임금 수준 비교’에서 한국의 최저임금이 국민총소득 대비 최저임금비율이 OECD 27개국 중 7위로 최고수준이라고 발표하고,⁴⁵⁾ 경총 역시 ‘우리나라와 OECD 국가의 최저임금 수준 국제비교’라는 자료를 보도하며 한국의 중위임금 대비 64.5%, 평균임금 대비 최저임금이 50.4%로 OECD에서 각각 6위와 4위에 해당된다면서 최저임금이 중위대비 60%를 넘지 않기 위해서는 최저임금을 동결해야 한다고 주장하였다.⁴⁶⁾ 또 한 한경연은 2019. 5. ‘최저임금 차등화의 경제적 효과’ 보고서를 통해

있으나 2018년 한국의 최저임금수준은 가족생계비 수준의 50%에 미치지 못하고 있고 1인 가구생계비의 75% 수준에 불과함을 지적했다. 2017년과 2018년 최저임금 인상에도 전체 취업자수는 9만7천명 증가하였고 임시일용직은 감소하고 상용직이 증가한 점, 중소기업에 소속된 노동자수의 증가 등 최저임금인상의 간접적 효과로 나쁜 일자리 취업자수는 줄고 안정적인 일자리 취업자수는 늘어난 점, 2018년 저임금노동자 통계가 17%로 그동안 20%대에서 처음으로 하락한 점 등 최저임금인상의 직접적 효과로 2017년에 비해 2018년 임금불평등 개선되었음을 반박했다.

- 45) 반대로 한국노동사회연구소는 한국의 최저임금은 2017년 5.7-2018년 5.9-2019년 6.4 유로로 개선되고 있고 OECD 평균수준이라고 평가했다. 평균임금 대비 최저임금비율도 2017년 41.4%로 OECD 평균이 41.1%와 유사하여 29개국 중 15위 정도라는 것이다. 국민총소득은 임금근로자 외에 자영업자 소득이 포함되어 한국처럼 자영업자 소득이 낮은 경우 최저임금 비중이 높게 나타나기 때문에, OECD 공식통계는 국가별 시간당 최저임금, 평균임금·중위임금 대비 비율만을 제시한다고 소개했다. 한겨레신문 2019. 5. 6.자 언론보도 참조.
- 46) 2019. 5. 12. 당시 2019년도 상대적 최저임금 수준의 국제비교를 할 수 있는 OECD 각국의 중위임금, 평균임금 값이 발표되지 않은 상태에서 경총이 사용한 것은 2013~2017년 과거 5년간의 각국 중위임금, 평균임금의 평균상승율을 임의적용하여 추정하였다. 2019년 최저임금을 12.6% 인상시킨 캐나다, 22.3% 인상시킨 스페인 등 각국의 매년 임금인상율은 평균적인 경향을 보이지 않기 때문에 과거 인상을 평균값을 사용하는 것은 근거가 없다. 또한 국제임금통계에서 사용되는 임금값은 각국마다 상이하여 한국인 1인 이상 사업장의 정규직 임금, 일본은 5인 이상, 유럽은 10인 이상 사업체를 조사한 값으로 그대로 비교할 경우, 한국의 경우 중위임금 대비 최저임금 비율이 훨씬 높게 나타날 수밖에 없다. 특히 노사 단체협약으로 정한 최저임금수준이 매우 높아 국가의 최저임금제도를 두고 있지 않은 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 스위스 등 OECD 국가들은 최저임금 비교시 제외되어 있다고 지적되었다. 한겨레신문 2019. 5. 12.자 언론보도 참조.

2021년까지 4년간 54만개 일자리를 보호하려면 업종별 최저임금 차등 적용 및 주휴수당을 폐지해야 한다고 주장하였다.

이러한 여론전을 기초로, 최저임금위원회에서 사용자대표위원은 시행령 개정에 따른 최저임금 월 환산액 표기를 문제제기하고, 업종별 최저임금 차등적용 도입논의 등 최저임금 제도개선 선결을 요구하였다.

③ 최저임금위원회 내에서 노사관계 활동

2019. 6. 26. 5차 전원회의에서 업종별 최저임금 차등적용을 요구하였으나 관철되지 않자 임금요율 논의를 거부하며 전원 퇴장 후 6차, 7차 회의에 불참하는 전술을 취하였다. 7. 3. 8차 전원회의에서 사용자대표는 모두발언에서 ‘위원장이 전문위원회를 구성해서 사측 요구인 업종별·규모별·지역별 차등적용 등에 대해 연구할 수 있도록 하겠다고 약속’해서 복귀하였다고 설명을 하자, 노동자대표는 이미 논의안건에서 제외되었음에도 위원장의 일방적인 약속은 절차적으로 있을 수 없음을 지적하였고, 위원장도 개인적인 언급이었을 뿐 법적으로 문제될 행동은 하지 않겠다고 해명하는 등 노사간 긴장과 견제가 지속되었다.

2020년 최저임금 요율 안전과 관련하여 노동계의 요구안은 △최저임금 1만원의 3년 단계적 인상의 마지막 단계로 19.8% 인상안(시급 1만원), △대기업 비용분담, △경제민주화 제도개선요구⁴⁷⁾의 3개 요구안을 제시했던 것에 반해, 사용자대표위원은 △올해 최저임금보다 4.2% 낮춘

47) 주요내용으로는 ①임대료 인상을 상한, 재벌대기업의 중소기업인 적합업종, 골목상권 진출 규제, 지역화폐, 제로페이 사용 확대 등 중소기업·상공인에 대한 실질적 지원책 마련으로 경쟁력·지불능력 강화, ②최저임금인상에 따른 납품단가조정제도 활성화, ③다양한 한국형 이익공유제 도입 노력, ④대기업의 공정거래협약 활성화, ⑤가맹·대리점과 납품 중소기업의 단체구성권·교섭권 보장, ⑥연동형 최저임금제(최저임금의 일정 배수로 제안) 도입 등이다.

삭감안(시급 8천원)과 △최저임금 차등적용, 산입범위 확대, 주휴수당 폐기 등 제도개정요구, 2개의 최저임금요구안을 제출하였다.

최저임금위원회 위원장과 공익위원은 본격적인 노사간 협상을 위해, △교섭촉진을 위한 구간값을 제시하거나 △노사 양측이 내는 최종안 2개를 두고 최종 투표 또는 △위원장이 단일안을 제출하고 찬반투표를 진행하는 등의 방법으로 최종 결정해왔기 때문에, 노사대표들은 상황에 따라 교섭주도권을 잡기 위해 사용자위원들 간의 회의 및 대응전략을 논의한다.⁴⁸⁾

2019. 7. 9. 노동자대표위원들은 사용자위원 삭감안을 규탄하는 의미로 10차 회의에 근로자대표위원 전원 불참을 결정하고, 사용자측 요구안 철회를 촉구하는 성명을 발표하고, 민주노총도 사측요구안에 대한 규탄 논평을 발표하였다. 반대로 같은 날 경총, 중소기업중앙회, 한국중견기업연합회 3개 사용자단체는 최저임금 삭감입장을 고수하는 기자회견을 열고 최저임금 제도개선전문위원회를 개최하여 △업종별·규모별·지역별 차등적용, △외국인노동자에 대한 차등적용, △최저임금 산정시간 기준에 대한 제도개선을 요구하였다.

7. 10. 11차 전원회의에서 근로자위원은 1만원에서 430원 내린 9,570원을, 사용자위원은 최초 제시안인 8,000원에서 185원을 올린 8,185원을 1차 수정안을 내놓았다. 사용자위원은 여전히 삭감안을 제출한 점을 비판하였고, 위원장은 정회 후 노측에는 한자리수로 2차수정안을, 사측

48) 최저임금위원회의 회의는 재적위원 과반수 출석, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하되, 의결시에는 근로자위원과 사용자위원이 각 1/3 이상 출석해야 한다. 다만 근로자위원이나 사용자위원이 2회 이상 출석요구를 받고도 정당한 이유 없이 출석하지 아니하는 경우에는 3명 이상이 출석하지 않은 상태에서도 의결을 할 수 있도록 한다.(법 제17조) 따라서 최저임금위원회에서 회의불참 전술 등을 적절한 주도권 확보하거나 표결 압박 등을 위해 적절히 활용되었다.

에는 동결이상의 2차수정안을 제출하도록 수정안에 대한 권고를 하였다. 이는 실질적으로 0~9.9% 범위내로 인상율을 제한한다는 의미여서 위원장 수정안 권고 철회를 요구하는 등 항의가 이어졌으나 회의종결이 선언되었다.

7. 11.부터 12. 새벽까지 정회를 거듭하면서 노사측 위원들의 대책논의가 이어졌고, 근로자위원 최종안(8,880원 6.4%)과 사용자위원 최종안(8,590원 2.9%)을 제출하였고 표결에 부쳐 사용자안 15표, 근로자안 11표, 기권 1표로 2020년 시급 최저임금이 8,590원(2.9%)로, 역대 IMF 직후 1998~1999년(2.7%)과 2차 경제위기 이후 2010년(2.75%) 다음으로 낮은 인상율로 결정되었다.

사용자단체들은 2020년 최저임금 고시에 이의제기하지 않았고, 2020년에 있을 최저임금위원회 심의에 업종별 최저임금 차등적용, 최저임금 시급단위만 기재하는 방안(월환산액 삭제방안) 등을 담은 제도개선 정책건의서를 노동부에 제출하였다.

(3) 소결

최저임금 결정은 최저임금 한계선에 있는 노동자뿐 아니라 중하위 노동자의 임금인상 효과로 작용하기도 하며, 실질적으로 공무원 임금인상 및 사업장의 임금교섭에서도 임금인상수준에 관한 기준으로 작동하고 있어서 전산업적으로 임금인상에 대한 바로미터가 된다. 최저임금위원회에서 사용자를 대표하는 위원으로 사용자단체가 참여하여 최저임금 결정 및 최저임금 적용제도에 대한 직접적인 영향력을 행사하는 것은 근로조건과 관련한 교섭의제에 대해 직접적인 결정권한을 행사하는 활동으로 평가된다.

또한 최저임금위원회에서 근로자를 대표하는 노동조합에 대응하여 사용자단체들 간에 공동의 요구와 입장을 모아내고 기자회견이나 성명을 발표하는 등 집단적인 대응을 조직하고 긴밀하게 전략을 수립하는 사용자단체의 활동은 노사관계 당사자로서 지위와 역할들을 활발하게 수행하는 것으로 이해될 수 있다.

2) 고용보험위원회에서 사용자단체

(1) 고용보험위원회의 구성과 운영

고용보험위원회는 고용보험법과 보험료징수법의 시행과 관련하여 보험제도 및 보험사업의 개선, 보험료를 결정, 보험사업의 평가, 기금운용 계획의 수립 및 기금의 운영 결과 등 보험제도와 보험사업 주요사항을 심의하기 위해 고용노동부에 설치하고 있고, 구체적으로 고용보험 운영과 고용보험 평가를 위한 전문위원회를 두도록 하고 있고, 필요시에는 쟁점별로 TF를 구성하여 고용보험위원회를 확대운영하고 있다.

(2) 고용보험위원회에서 사용자단체의 활동

고용보험위원회의 최근 핵심의제는 특수고용 노동자에 대한 고용보험 적용이다. 2018. 7. 31. 고용보험위원회는 지난 2017. 9.부터 2018. 4.까지 제2차 고용보험제도 개선TF를 통해 임금노동자나 자영업자가 아닌 특수형태근로종사자와 예술인도 실업급여부터 고용보험을 당연 적용하기로 하는 방안(고용안정·직업능력개발 사업은 제도운영결과 등을 보고 추후 적용여부 검토)을 심의·의결하였다.

[표3] 특고·예술인 고용보험 적용 내용⁴⁹⁾

- △ 보험료 : 특고·예술인과 사업주가 공동 부담하되 임금노동자와 유사한 수준으로 부담, 다만 노무제공의 특성상 특고·예술인이 동일하게 부담하는 것이 합리적이지 않은 경우 사업주의 부담으로 비율을 달리 할 수 있도록 함.
- △ 적용급여 : 고용안정·직업능력개발 사업을 제외한 실업급여만 우선 적용하되, 출산전후휴가급여에 상응하는 급여 지급방안도 포함함
- △ 실업급여 적용요건 : 이직전 24개월 동안 12개월(예술인은 9개월) 이상 보험료를 납부한 비자발적 이직자 및 일정 수준이상의 소득감소로 이직한 사람에게 지급
- △ 실업급여 지급수준 : 이직전 12개월 동안 보험료 납부 기준이었던 월평균 보수의 50%로 하되, 상한액은 임금노동자와 동일하게 적용('18년 임금노동자의 실업급여 상한액: 일 6만원)⁵⁰⁾
- △ 실업급여 지급기준 : 임금노동자와 동일하게 적용('18년 현재 90~240일간 지급)⁵¹⁾

이러한 고용보험위원회의 의결을 바탕으로 2018. 11. 고용보험법 개정안(한정애대표발의안)이 발의되는 것으로 연결되었다. 다만 특고·예술인의 종사형태가 다양하므로 고용보험 보호 필요성 등을 반영하여 단계적으로 적용하기로 하고 우선 적용할 직종을 논의하기 위해 제3차 고용보험제도개선TF를 구성하여 2018. 8.부터 2019. 4.까지 하위법령 개정을 위한 논의를 진행하기로 하였다.

49) 고용노동부 2018. 8. 7.자 보도자료 「특수형태근로종사자·예술인도 실업급여를 받을 수 있게 된다」

50) 2018. 4월 임금노동자의 실업급여지급 수준을 현행 평균임금의 50%에서 60%로 인상하는 고용보험법 개정안을 국회에 제출하였고, 2019. 8. 27. 개정안이 통과되었으므로 특고·예술인의 실업급여 적용시 지급액도 보수의 60%로 인상될 것임.

51) 마찬가지로 2018. 4월 임금노동자의 실업급여 지급기간을 현행 90~240일에서 120~270일로 연장하는 고용보험법 개정안이 국회에서 통과하여 특고·예술인도 실업급여 적용시 지급기간이 120~270일로 연장.

올해 고용보험위원회의 핵심의제인 특수고용 노동자와 예술인 고용보험 적용직종관련 논의는 제3차 제도개선TF에서 진행되었는 바 사용자단체의 관련 활동을 살펴보면 아래와 같다.

① 단계별 적용에 있어 1차 적용대상

2018. 7. 고용보험위원회의 의결에 따라 특고 고용보험 1차 적용대상 선정기준을 보호필요성, 관리가능성, 사회적 영향 등을 종합적으로 고려하여 결정하도록 하되, 특고 고용보험 시행 2년 내 전면 적용을 명시하여 의결하도록 권고하였으나 경총 및 대한상공회의소의 참석자들(사용자단체 실무자)은 향후 발생할 고용형태를 예측하기 어렵기 때문에 전면 적용 자체를 확정할 수 없다는 입장으로 특고 고용보험 적용대상을 한정적·열거적으로만 제한하자는 입장을 제시하였다.

[표4] 특고 고용보험 1차 적용대상에 대한 노사단체 의견

노동조합	사용자단체
법 시행 초기에는 다음 직종으로 하되, 시행경과 등을 반영하여 모든 특고로 적용대상을 확대 · 산재보험 적용대상 직종 · 가전제품 설치기사 · 화물운전자 중 BCT 및 컨테이너운전자	산재보험 적용대상 직종으로 한정하되, 이들 직종 중 고용보험 보호필요성 등이 있는 직종으로 한정하여 적용

② 적용제외 기준보수

사용자단체는 저성과자에 대한 비용부담으로 고용에 부정적인 영향이 우려된다는 이유로 제도도입초기에는 적용제외기준인 기준보수를 엄격하게 설정하고 추후 낮춰가는 방향으로 설계해야 한다는 입장을 제출하였으나, 노사전문가의 논의를 통해 고용보험 적용제외의 연령기준은 임

금노동자와 동일하게 적용하고, 소득기준도 임금노동자 주 15시간 노동자 보수기준으로 적용하되, 단기노무제공자의 경우 부당하게 고용보험 제외가 되지 않도록 소득에 따른 적용제외를 적용하지 않는 방향으로 정리되었다.

③ 이중취득 허용 여부

사용자단체는 일부직종(신용카드 모집인)의 경우 전업보다 제휴 모집인이 많아 이중취득을 인정하면 사업주 부담이 커진다는 입장이나, 실업급여는 생계보전 목적이므로 당연가입 대상인 일자리면 모두 피보험자격을 취득하도록, 즉 이중취득을 허용하는 것으로 정리하였다.

④ 보험료 및 기준보수

부담주체 및 부담비율과 관련하여 사용자단체는 자영업자와 유사하므로 특고노동자의 수익구조를 고려하여 사업주보다 비율을 높여야 하고, 플랫폼 종사자의 경우 타 직종에 비해 관리가능성이 낮으므로 도덕적 해이가 발생할 수 있어 신중하게 접근해야 한다는 입장이나, 특고 노동자의 경우 수식이 많아도 경비 등 부담이 있다는 점, 플랫폼 사업만을 제외하는 것은 타 직종과의 형평성 차원에서 바람직하지 않다는 점 등 임금근로자와 동일한 방식이 적절하다는 전문가와 노동조합 의견을 수용하여 균등부담을 적용하기로 하고, 플랫폼에서는 플랫폼 사업주가 원천징수하는 방식으로 납부하도록 하는 것이 바람직하는 입장이 모아졌다.

⑤ 실업급여

통상 임금노동자에게 적용되지 않는 이직사유는 부적절하고 고의적인 소득감소가 가능하다는 점, 자영업자와 달리 특고 노동자는 설치비가 들

지 않기 때문에 소득감소 정도를 자영업자보다 더 높게 설정해야 한다는 것이 사용자단체 입장이었고 노동조합은 특고 소득감소 이직시 대기 시간 4주는 너무 길다는 등 입장차이가 있었지만, 논의과정을 통해 △이직한 날이 속한 달의 직전 3개월 보수가 전년도 동일기간보다 20% 이상 감소한 경우, 또는 △이직한 날이 속한 달의 직전 12개월 보수가 전년도 20% 이상 감소한 달이 5개월 이상인 경우로, △다만 동일기간 중 2개이상 일자리에 종사하는 경우에는 이직한 일자리의 소득감소만으로 판단하는 기준으로 의견을 정리되었다.

⑥ 산전후급여

산전후 휴가에 대한 지급요건과 지급수준과 관련해서는 노사단체 모두 모성보호는 소득단절을 넘어 보편적 권리로서 인정해야 한다는 입장으로 이견없이 출산일전 피보험단위기간 3개월 이상, 출산일 전후 노무제공을 하지 않은 경우 12개월 내 신청하면, 월 180만원을 상한으로 1년간 월평균보수 100%를 지급하는 안으로 채택하였다.

(3) 소결

고용보험위원회에서 사용자단체는 특수고용 종사자의 고용보험 적용과 같이 사업주의 비용증가가 발생하는 고용보험제도의 변경과 관련하여 사용자를 대표하여 노동조합과 의견을 조율하여 모든 취업자에 대한 일자리 안전망을 구축하는 활동에 참여하고 있다.

취업자 중 비임금근로자의 비중이 OECD국가의 2배 수준인 한국의 노동시장의 실태와 원인, 노동력 활용에 있어 특수고용 노동자를 확산시키는 고용환경에 대한 책임에 대한 노사단체의 입장 차이는 확연히 다르다. 따라서 고용보험의 확대적용이 특수고용 노동자에 대한 근로자성

판단 및 노동권 보장에 미치는 효과나 영향에 대한 견해차이가 실제 고용보험위원회의 노사단체의 논의과정에서 차이로 이어지고 있다. 처음에는 사용자단체는 임금노동자보다는 자영업자에 가깝다는 인식을 전제로 고용보험의 비용을 줄이고 특수고용 노동자를 임금노동자에 유사한 처우를 보장하는 것에 대한 경계가 강하지만, 특수고용 노동자의 고용환경에서의 실태와 불안정한 지위에 대해 노동조합과 논의하는 과정을 통해, 노사간의 견해와 관점의 차이를 좁혀냈다. 이러한 노사관계의 경험은 사용자단체와 노동조합이 노사관계 당사자로서 교섭적 기초를 만들어가는 것으로 평가할 수 있다.

3) 노동위원회

(1) 노동위원회의 구성과 운영

노동위원회는 근기법상 부당해고 및 부당징계 등 구제신청, 노조법상 부당노동행위 구제신청에 대한 판정, 근기법상 손해배상청구, 기간제법·파견법상 차별시정신청에 관한 결정, 노조법상 임시총회소집, 휴면노조해산, 규약·결의처분·단체협약 등 시정명령에 대한 의결, 단체협약 지역적 구속력 의결, 쟁의행위 중지의결, 근기법상 휴업수당 미달승인, 노조법·교원노조법·공무원노조법상 조정·중재·긴급조정·중재재정·필수유지업무 결정 등 노동관계법령에 따른 해석과 적용을 위한 판정, 결정, 의결, 승인, 인정 또는 시정업무, 노사관계 당사자간 자주적인 노동쟁의 해결지원 업무를 한다. 노동위원회는 상기의 판정·의결·승인·인정·시정·조정 등 부문별 업무를 수행하기 위해 접수된 개별 사건별로 심판위원회, 차별시정위원회, (교원 노사관계, 공무원 노사관계) 조정

위원회, 특별조정위원회, 중재위원회를 구분하여 운영한다.

노동위원회는 학계와 법조계, 노동관계 공무원으로 일정 경력있는 공익위원과 노동조합가 추천한 근로자위원과 사용자단체가 추천한 사용자위원으로 구성한다. 한편 이렇게 구성된 노동위원회 소속 위원들 전원으로 구성하는 전원회의에서는 노동위원회 운영에 관한 일반적인 결정뿐 아니라 관계 행정기관에게 근로조건 개선에 필요한 조치의 권고를 할 수 있고, 중앙노동위원회 전원회의는 중앙노동위원회의 지시 및 규칙의 제정을 할 수 있다.

(2) 노동위원회에서 사용자단체의 활동

현재 노동위원회는 전원회의를 통해 노동위원회의 운영이나 근로조건 개선관련 권고활동을 하고 있지 않다. 노동위원회의 운영에 필요한 노동위원회 규칙개정, 업무매뉴얼 개정 등에 대한 협의를 임의기구인 간사회의를 통해 진행하고 있다. 간사회의는 노동조합과 사용자단체 임원과 실무담당자가 참여하여 노동위원회의 운영을 협의하고 있다.

노동위원회에서 다루어지는 노동분쟁의 결과에 따라 노동자의 고용유지와 노동조합 활동에 대한 직접적인 영향을 미치게 된다. 노동위원회 규칙 및 업무매뉴얼은 각 노동분쟁사건의 세부적인 기준과 절차를 정하는 것이기 때문에, 중앙노동위원회 간사회의에서 부문별 위원회의 진행과정이나 방식에 따라 노동분쟁의 결과에 상당한 영향을 미칠 수 있으므로 공정하고 합리적인 운영기준과 절차를 마련하는데 노사단체는 각각 노동자와 사용자를 대표하여 노동위원회 운영결정에 관여하는 것이다.

중앙노동위원회 간사회의는 노동위원회규칙 개정관련 지난 2015년부터 민주노총, 한국노총, 경총의 임원 및 간사의 참여로 제도개선 논의를

진행해왔으며, 그러한 논의의 결과 2019년 2월 노동위원회 규칙 개정이 이루어지게 되었다. 올해는 복수노조업무매뉴얼, 화해업무매뉴얼, 준조정 위원 제도개선방안 관련 간사회의를 진행하여 노사간 의견을 조율 중에 있다.

4) 소결 : 제1유형에서의 사용자단체

제1유형에 속하는 정부위원회에서 사용자단체의 역할을 살펴보면, 정부위원회에서 사용자단체는 노동권과 사회안전망 보장에 관한 정책결정에 있어, 사용자를 대표하여 노사관계의 상대방인 노동조합과 교섭 및 조정활동을 수행하고 있다는 점에서 사용자대표성을 잘 보여주고 있다.

사용자단체는 근로조건에 대한 실질적인 단체교섭처럼 노사간 이해가 상충되는 의제를 다루면서, 사용자를 대표하여 사용자의 이익을 위한 교섭활동을 수행하기 때문에, 사실상 노사관계의 당사자로서 지위와 역할을 담당하고 있고, 노동관계법령의 해석 및 적용기준을 정하는 경우에도 이러한 해석과 기준이 적용되는 각 분쟁사건의 결과에 따라 개별 근로자와 사용자의 노사관계에 직접적인 영향을 미치기 때문에 분쟁사안에 대해 사용자를 대변하는 구체적인 주장을 하고 분쟁조정에 관여한다. 그 뿐 아니라 사회보장제도의 운영기준을 정하는 과정을 통해 사회보장의 혜택을 적용받는 근로자의 범위와 그에 따른 사용자의 부담에 실질적인 영향을 주는 결정에 참여하므로, 제1유형의 정부위원회에 참여하는 사용자단체는 사용자를 대표하는 위치에서 노사관계의 상대방인 노동조합과 설득 및 조율의 과정을 거치는 활동을 주로 수행하는 바, 사용자단체로서의 역할과 기능에 충실함을 알 수 있다.

Ⅲ. 법령상 노사 대등적 지위의 정부위원회에 참여하는 사업자단체(2유형)

1. 법령상 노사관계 당사자로 구성되는 정부위원회의 규정형식

앞서 법령상 “사용자단체”를 명시하고 있는 위원회의 공통적인 특성으로, 위원회의 위원 구성시 노동자대표와 사용자대표로서 노사관계 양 당사자의 지위를 전제로 하여 노동조합과 사용자단체의 위원회 활동을 법문화하고 있다는 점을 확인한 바 있다.

제2유형에서는 정부위원회의 위원 구성에 대해 “사용자단체”를 명시하고 있지 않더라도 제1유형에서 드러난 사용자단체의 특성처럼 위원회를 구성할 때 법령상 ‘노사관계의 양 당사자’로서의 지위를 명시하고 있는 경우들을 분류하였다.

정부위원회의 구성주체로서 법령상 “사용자단체”라는 문구가 명시되어 있지 않지만 적어도 법령상 “노사관계의 양 당사자로서 지위”를 전제하여 노동조합과 사업자단체를 양립 또는 대칭적으로 위원회를 구성하는 구조를 조문화하고 있다면, 노동조합과 함께 위원 참여 및 추천권한을 행사하는 사업자단체는 실질적으로 1유형과 유사하게 법령에 따라 노사관계의 당사자로서 지위를 가진 단체로 인정된다는 점에서, 사용자단체성이 있다고 규범적으로 평가할 수 있겠다.

구체적으로 노사관계 당사자로서 노동조합에 대응하는 단체로서 정부위원회의 위원 구성에 참여하도록 한 경우, 법령의 규정형식을 살펴보면, “사용자단체”의 추천권한을 법령상 명문화하고 있지 않지만 앞서 제

1유형과 마찬가지로, ①“사용자를 대표하는 자”로서, “근로자를 대표하는 자”와 대칭을 이루어 위원을 구성하는 경우로, 이러한 위원회에 사업자단체가 사용자를 대표하는 자로서 참여하거나 위원을 추천하는 형태⁵²⁾가 있다. 이러한 형태는 ‘사용자단체’임을 법령상 명시하지 않더라도 해당 사업자단체가 정부위원회의 위원으로 참여하거나 추천을 하는 행위는 위원회의 노동조합측 위원과 대항적 관계에서 사용자를 대표하는 자로서 법문화된 위원의 지위와 위상을 갖고, 위원의 역할과 활동을 수행하게 된다는 점에서 사용자대표성 및 노사관계 당사자성을 갖는다고 볼 수 있어서, 이러한 사업자단체는 제1유형의 ①과 마찬가지로 사용자단체성을 갖춘 것으로 보아야 한다.

유사하게 법령상 ‘사용자를 대표’하는 자(①-1)가 아니라 “사업주를 대표”하는 것으로 명기하여, 실질적으로 사용자대표성에 해당하는 조문화 형태⁵³⁾를 취하는 경우(①-2)도 있다.

한편 법령상 사용자단체를 명시하고 있지 않지만 ② “사업주단체” 또는 “경영자단체”(이하 ‘사업주단체 등’이라 한다)를 위원구성주체로 명시하면서, 동시에 위원회의 구성에 있어 사업주단체 등과 대칭을 이루며 노동조합(근로자단체)의 위원 참여 및 추천권한을 명문화하고 있는 형태⁵⁴⁾가 있다. 이 경우 사업주단체의 대표나 임원, 실무담당자나 구성원

52) 일자리위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 제3조(위원회의 구성) ③ 4. 다음 각 목의 사람 중에서 성별을 고려하여 대통령이 위촉하는 사람
가. 근로자 등을 대표하는 사람 나. **사용자를 대표하는 사람**

53) 고용정책기본법 제10조(고용정책심의회) ③ 정책심의회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 고용노동부장관이 되며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 고용노동부장관이 위촉하는 사람과 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원이 된다. 1. 근로자와 **사업주를 대표하는 사람**

54) 노동부 규제심사위원회 운영규정 제4조(구성) ③위원회는 노동부 감사관 및 재정기획관과 다음 각 호의 요건을 갖춘 자 중 노동부장관이 위촉하는 자로 한다.

의 위원 참여를 명시하는 방식(②-1) 및 사업주단체의 추천재량을 포괄적으로 보장하는 방식(②-2)이 있으나 양자 모두 사업주단체의 구성원 등이 직접 참여하는 점에서 유사하게 운영되고 있어 실무적으로 큰 차이는 없다. 이 형태는 “사용자단체”라고 명시되어 있지 않지만 사실상 사용자단체에 포함되는 의미의 “사업주단체”, “경영자단체”를 법령에 명시적으로 사용하고 있고, 법령상 노사관계 당사자로서 노동조합과 대칭적인 단체로서 위원회의 구성주체로 삼는다는 점에서 제1유형의 ①(또는 2유형의 ①)과 사용자대표성과 노사관계성이라는 규정형식의 특징과 효과에서 차이가 없다고 평가된다(관련하여 후술).

그밖에도 ③법령상 “노사단체”의 추천이라고 명기하여, 노동조합과 사업자단체의 노사관계 양 당사자성을 그대로 표기하는 형태⁵⁵⁾도 있다.

[표5] 법령상 노사관계 당사자로 구성되는 정부위원회의 조문형식

의제	사용자단체	조문형식	유형
노동 고용 전반	노사관계발전위원회	〈사용자를 대표〉	①-1
	일자리위원회	〈사용자를 대표〉	①-1
	공공일자리전문위원회	일자리정책 학식과 경험	
	민간일자리전문위원회		

1. 전국적 규모의 근로자단체가 추천하는 사람

2. 전국적 규모의 사업주단체가 추천하는 자

- 55) 산업안전보건법 제27조(기술상의 지침 및 작업환경의 표준) ② 고용노동부장관은 제1항에 따른 지침과 표준을 정할 때 필요하다고 인정하면 해당 분야별로 기준제정위원회를 구성·운영할 수 있다.

산업안전·보건기준제정위원회 규정 제4조의2(위원의 위촉과 임기 등) ① 위원회의 위원은 제4조 각 호중 어느 하나 이상의 자격을 갖춘 사람 중에서 공단이사장이 위촉한다. 이 경우 공단이사장은 관련 부·처, 학회, 노사단체(중소기업을 대표하는 단체를 포함한다) 등으로부터 전문가를 추천받을 수 있다.

	사회적경제전문위원회 특별위원회		
고용	고용정책심의회	〈사업주를 대표〉	①-2
	지역고용전문위원회	〈사업주 대표〉 + 고용관련 지식과 경험	①-2
	고용서비스전문위원회		
	사회적기업육성전문위원회		
	적극적고용개선전문위원회		
	장애인고용촉진전문위원회		
	건설근로자고용개선전문위원회	〈사용자 대표〉 + 고용관련 지식과 경험	①-1
	지역고용심의회	〈사업주 대표〉	①-2
	전문위원회	〈사업주 대표〉	①-2
	시군구고용심의회	〈사업주 대표〉	①-2
노동 관계 보호	노동부 고용지원센터	〈사용자단체〉+	1유형 혼합
	지역 고용지원협의회	〈업종직종별 사업주단체〉	
	청년고용촉진특별위원회	〈사업주단체〉의 대표	②-1
노동 안전	근로시간면제심의위원회	〈경영계〉추천 = 전국적 규모의 〈경영자 단체〉추천	②-2
	한국산업안전보건공단 이사회	〈사업주대표〉	①-2
	산업안전보건협의회	〈사업주를 대표〉	①-2
국제 노동	산업안전 · 보건기준제정위원회	〈노사단체〉 추천	③
	국제노동정책협의회	〈사용자대표〉 = 〈한국경영자총협회 상임부회장, 회장〉 추천	①
사회 보험	사회보장위원회	〈사용자를 대표〉	①-1
	실무위원회	〈사용자를 대표〉 + 고용분야 전문지식과 경험	①-1
	분야별전문위원회		
	국민연금공단 이사회	〈사용자 대표〉	①-1
	국민연금재정추계위원회	〈경영계 단체〉	②-1
	국민연금제도발전위원회		
	국민연금기금운용발전위원회		
교육 훈련	지역별 인적자원개발위원회	지역내〈사업주단체〉와 그 연합체의 구성원	②-1
	산업별 인정자원개발위원회	산업부문을 대표하는 〈사업주단체〉	②
	국가기술자격정책심의위원회	〈사업주단체〉의 관계자	②-1
	세부직무분야별전문위원회	〈사업주단체〉 소속된 산업현장전문가	

	근로복지진흥기금운용심의회	〈사용자를 대표〉	①-1
노동 행정	노동부 규제심사위원회	〈사업주단체〉 추천	②-2
지방 자치 단체	산업재해노동안전보건협의체	〈사업주단체〉	②
	근로자복지기금운용심의위원회	〈경영자단체〉 대표	②-1

2. 사업주의 대표 또는 사업주단체 등의 법적 의미

법령상 정부위원회의 위원 구성주체로 ‘사용자를 대표’한다는 것은 곧 사용자들의 대표로서 집단성을 전제하고 있다는 의미에서, 실질적으로 ‘사용자단체’와 동일한 의미로 볼 수 있다. 정부위원회의 위원으로서 법령상 사용자를 대표하는 자를 사업자단체가 대신하거나 위원을 추천하여 사용자를 대표하는 행위를 하도록 권한을 부여하고 있다면, 그러한 사업자단체는 사용자를 대표하는 단체로서, 사용자단체라고 보더라도 손색이 없다. 특히 위원회의 위원구성을 사용자를 대표하는 자와 근로자를 대표하는 자로 사업자단체와 노동조합을 대칭적으로 구조화하고 있다면, 이러한 위원회에서 사업자단체가 노동조합을 상대로 집단적 노사관계를 형성하여 사용자를 대표하는 단체로서 활동하고 있다고 볼 수 있는 바, 법령상 ‘사용자단체’로 명시되지 않았을 뿐 실질적으로는 사용자단체로서의 역할을 수행하고 있다고 볼만하다.

한편 정부위원회의 위원 구성주체로서 ‘사업주단체’ 또는 ‘사업주를 대표하는 자’로 규정된 경우에도 실질적으로 사용자단체를 의미한다고 볼 수 있을까. 노동관계법령상 사용자의 개념은 ‘사업주 또는 사업경영담당자, 그밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는

자'로 규정하고 있는 바, 사업경영담당자란 근로자에 관한 사항을 포함하여 '사업주'를 대신하여 경영전반에 대한 결정 및 수행하는 자이며, 적어도 근로자에 관한 사항에 대해서는 '사업주'를 위해 행동하는 자에 대해서까지 실질적인 사용자 범위를 구체화한 것이다. 즉 사용자의 의미는 본질적으로 근로자에 관한 사항에 대해 "사업주를 대신"하여, "사업주를 위하여", 사실상 "사업주처럼" 행위하는 자를 말하는 것이라 하겠다. 즉 규범적으로 "사업주"로 볼만한 자를 노동법상 사용자로 정의하는 것이다. 따라서 사업주는 당연히 사용자의 지위에 포함될 뿐만 아니라 사용자 책임을 부담하는 가장 일차적이고 본질적인 지위에 있는 자를 의미한다. 그렇다면 사업주단체라는 것도 사업주를 대표하는 집단으로서, 사업주를 당연히 포함하는 사용자의 대표로서 사용자단체의 개념 범위에 포함된다고 보는 것은 합당하다.

특히 정부위원회의 위원 구성에 대한 법문상 "사업주단체" 또는 "사업주를 대표"하는 자로 규정된 법령은 대부분 고용정책이나 노동복지, 산업안전 등 해당 법령의 의무주체를 사업주로 명확하게 하기 위한 목적에서 법령 전체에 사업주 책임을 규정한 것이고 위원회의 위원 구성 시에도 동 법령상 책임주체인 사업주의 대표로서 사업주단체로 일관되게 규정한 것일 뿐, 사용자단체와 구별되는 단체로서 사업주단체를 분리 규율하기 위한 특별한 사정이 없는 바, 사용자단체의 역할과 지위에서 사업주단체를 법적으로 구별의 실익이 없다.

또한 법령상 정부위원회 구성주체에 "경영계" 또는 "경영자단체"로 기재된 경우에도 사업주단체와 마찬가지로 사용자단체와 동등한 의미로 이해하는 것이 적절하다. 경영자의 사전적 의미가 기업체를 관리하고 운영하는 자로, 사업주 또는 사업경영담당자를 아우르는 의미라고 볼 수 있는 바, 이 역시 사용자 개념범위에 포함되므로 경영자단체 역시 사용

자단체에 내포되는 의미로 이해할 수 있다. 특히 경영계 또는 경영자단체의 정부위원회 구성을 명시한 대표적인 사례를 보면, 노동조합 및 노동관계조정법상 근로시간면제심의위원회의 위원을 구성할 때 노동조합의 상대방으로서 명기하였다. 노조법이야말로 집단적 노사관계를 결정하는 핵심적인 사안을 다루는 법률이고, 근로시간면제심의위원회라는 위원회의 목적과 취지상 노동조합의 조합활동 보장에 관한 기준을 정하기 위해 ‘경영계’ 또는 ‘경영자단체’가 위원회에 참여하거나 위원을 추천하는 행위를 한다는 것은 곧 집단적 노사관계의 당사자로서 사용자단체를 의미하는 것으로 해석됨이 상당하다.

3. 법령상 노사관계 당사자로 구성되는 정부위원회 특징과 현황

정부위원회 구성에 있어, 명시적으로 사용자단체의 참여나 위원추천을 밝히지 않은 경우에도 위원구성에 있어 근로자단체(노동조합)과 대칭을 이루며 ‘사업주단체’나 ‘경영자단체’의 참여 및 추천권한을 부여하는 위원회는 근로시간면제심의위원회, 청년고용촉진특별위원회, 인적자원개발위원회, 국가기술자격 정책심의위원회, 노동부 규제심사위원회 등이 있다. 노동조합과 함께 해당 위원회에 참여하는 사업자단체는 노동조합의 근로시간면제한도와 같이 집단적 노사관계의 주요 교섭의제를 다루거나 고용분야, 직업교육훈련분야, 노동행정분야 등 고용노동정책에 관한 사항을 다루는 바, 노사관계의 당사자로서 사용자를 위하여 해당 정책과제에 개입하는 활동을 하고 있는 것으로 보인다.

또한 근로자를 대표하는 자와 대칭적인 관계에서 ‘사용자 또는 사업주를 대표’하는 자로 위원회를 구성하도록 명시하고, 실질적으로 근로자를 대표하는 위원은 노동조합에서, 사용자를 대표하는 위원은 사업자단체의

대표나 구성원, 실무담당자가 참여하거나 사업자단체에서 추천하여 구성하고 있는 위원회가 있다. 대표적으로 일자리위원회, 노사관계발전위원회, 사회보장위원회, 근로복지진흥기금운용심의회(사용자를 대표)나 고용정책심의회나 산업안전보건협의회(사업주를 대표) 등에서 사업자단체가 직접 참여하거나 위원을 추천하고 있다.

한국경영자총협회, 대한상공회의소, 중소기업중앙회, 전국경제인연합회 등이 공통적으로 전국단위의 사용자 또는 사업주를 대표하는 단체로서 위원회에 참여하고 있고, 산업·업종이나 중소기업 등을 대표하여, 건설협회, 전문건설협회, 벤처기업협회, 중견기업연합회, 한국무역협회, 대한병원협회, 전국은행연합회, 한국금융투자협회, 한국외식업중앙회, 한국호텔전문경영인협회, 한국소프트웨어산업협회, 한국전기공사협회, 한국철강협회 등 다양한 사업자단체들이 각 부문별 위원회들에 참여하고 있다.

[표6] 법령상 노사관계 당사자로서 사업주단체 등 정부위원회 참여현황

소속	위원회명		참여노사단체
대통령	일자리위원회		민주노총, 한국노총, (비정규센터)/ 대한상의, 중기중앙회, 경총, 벤처기업협회
	전문위원회	공공부문	민주노총2, 한국노총2
		민간부문	민주노총2, 한국노총2, 대한상의, 경총, 벤처기업협회
		건설TF	민주노총2, 한국노총2, 건설협회, 전문건설협회
		청년TF	민주노총, 한국노총, 청년유니온, 청년상인연합회, 경총
		여성TF	민주노총, 한국노총, 경총, 중기중앙회
	사회적경제부문		민주노총, 한국노총, 자활기업협회
	특별위원회		<보건의료> 민주노총2, 한국노총2, 대한병원협회3
		비정규노동 통계TF	민주노총

		일터혁신TF	민주노총2,한국노총2,경총,대한상의,중견기업연합회,중기중앙회
		플랫폼노동TF	
		직업능력개발 혁신TF	민주노총,한국노총,경총
고용 노동부	노사관계발전위원회		한국노총2/ 전경련, 대한상의, 경총
고용 노동부	근로시간면제심의위원회		민주노총, 한국노총/ 경총, 전경련, 대한상의
고용 노동부	산업안전·보건기준 제정위원회		〈산업안전 기술지침제정위원회〉 민주노총/ 경총, 대 한산업안전협회
고용 노동부	노동부 규제심사위원회		한국노총/ 경총
고용 노동부	국제노동정책협의회		민주노총, 한국노총/ 경총
고용 노동부	고용정책심의회		민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
고용 노동부	지역별 인적자원개발위원회		
	서울	한노/ 서울상공회의소	
	인천	한노/ 인천상공회의소	
	경기도	한노/ 경기경영자총협회	
	강원도	한노/ 강원도산업경제진흥원	
	대전	한노/ 대전상공회의소	
	충북	한노/ 청주상공회의소	
	충남	한노/ 충남북부상공회의소	
	대구	한노/ 대구상공회의소	
	경북	한노/ 경북경영자총협회	
	부산	한노/ 부산상공회의소	
	울산	한노/ 울산상공회의소	
	경남	한노/ 경남경영자총협회	
	광주	한노/ 광주상공회의소	
	전북	한노/ 전주상공회의소	
	전남	한노/ 목포상공회의소	
	제주	한노/ 제주상공회의소	

산업별 인적자원개발위원회	
정보기술사업관리산업	전국IT사무서비스노조연맹/ 한국소프트웨어산업협회, 중소기업기술혁신협회, 한국IT서비스산업협회, 한국IT비즈니스진흥협회 등 11개
경영회계사무	한국노총 공공연맹, 민주노총 공공운수노조/ 대한상공회의소, 한국무역협회, 한국표준협회, 한국능률협회 등 8개
금융보험산업	한국노총 전국금융산업노조/ 한국금융투자협회, 전국은행연합회, 생명보험협회, 손해보험협회 등 8개
상담	한국노총 고용노동부직업상담원노동조합 등 4개/ 전국고용서비스협회 등 30개
디자인문화콘텐츠산업	한국노총 전국공공산업노련/ 한국디자인진흥원, 한국생활산업디자인기업협회 한국산업디자인협회, 한국디자인산업연합회, 등 11개
관광레저	한국노총 관광서비스노련/ 한국호텔전문경영인협회, 한국MICE협회, 한국여행업협회, 한국휴양콘도미니엄경영협회 등 9개
음식서비스	한국노총 전국관광서비스노조/ 한국외식업중앙회, 한국프랜차이즈산업협회, 한국조리기능장협회 등 11개
건설	한국노총 전국건설산업노련, 민주노총 전국건설산업노련, 전국건설기능훈련취업지원센터/ 대한건설단체총연합회, 대한건설협회, 대한전문건설협회, 한국건설기술관리협회 등 12개
조선해양산업	한국노총 전국금속노련/ 한국조선해양플랜트협회, 한국조선공업협동조합, 한국조선해양기자재공업협동조합, 한국해양플랜트전문기업협회 등 14개
기계산업	한국노총 전국금속노조연맹/ 한국기계산업진흥회, 한국공장기계산업협회, 한국건설기계산업협회 등 5개
뿌리산업	한국노총 전국금속노련/ 한국금형공업협동조합, 한국주물공업협동조합, 한국단조공업협동조합, 한국표면처리공업협동조합 등 19개
재료산업	한국노총 전국금속노련/ 한국철강협회, 한국세라믹연합회, 한국비철금속협회, 대한내화물공업협동조합 등 11개

	화학산업	한국노총 전국화학노련, 일신화학공업노동조합 등 3개/ 한국프라스틱공업협동조합연합회, 한국석유화학협회, 한국정밀화학산업진흥회, 한국바이오협회 등 6개
	섬유제조패션산업	한국노총 전국섬유유통노련/ 한국섬유산업연합회, 한국화학섬유협회, 한국패션산업협회, 한국섬유개발연구원 등 6개
	전기에너지자원산업	한국노총 전국공공산업노련, 한국노총 전국금속노련/ 한국전기공사협회, 대한전기협회, 한국전기기술인협회, 한국전기산업진흥회 등 18개
	전자산업	한국노총 전국금속노련/ 한국전자정보통신사업진흥회, 한국광산업진흥회, 한국디스플레이산업협회, 한국로봇산업협회 등 5개
	방송통신기술산업	한국노총 전국IT사무서비스노련, SK브로드밴드노동조합/ 한국정보방송통신대연합, 한국전파진흥협회, 한국통신사업자연합회, 한국정보통신공사협회 등 14개
보건 복지부	사회보장위원회	민주노총/ 중소기업중앙회
	실무위원회	중소기업중앙회(인력지원본부장)
	분야별전문위원회	※ 분야별전문위원회는 민주노총, 한국노총, 경총 추천

4. 대표적인 법령상 사업주단체 등의 정부위원회 활동

1) 근로시간면제심의위원회에서 사업자단체 활동

근로시간면제심의위원회는 2010. 1. 1. 노조법 개정으로 노동조합 전임자에 대한 급여금지조항이 신설되면서 제한적으로 근로시간면제시간을 부여하도록 하고, 근로시간면제한도를 심의위원회에서 정하도록 하였다. 근로시간면제제도는 복수노조 창구단일화제도를 도입하면서 수년간 전임자급여금지를 요구해온 사용자단체의 요구가 일정부분 반영된 결과

였기 때문에, 노사자치를 침해하는 위험적 조항이라는 점에서 노동조합으로부터 강한 반발을 샀다.

2010. 2. 제1기 근로시간면제심의위원회는 그 구성부터 노사간, 노정간 치열한 긴장과 갈등의 연속이었다. 노동부가 위원추천기한을 촉박하게 통지하고 기한내 통지하지 않았다고 민주노총의 참여를 배제시키는가 하면⁵⁶⁾, 민주노총 참여 이후에도 설문조사항목에 대한 민주노총의 의견을 반영하지 않아 갈등을 빚었고, 설문분석에 있어서 민주노총 소속 노동조합이 작성한 설문지는 오차범위 밖이라는 이유로 배제하고 설문분석을 하는 등 파행적인 위원회 운영이 이어졌다.

제1기 근심위는 근로시간면제제도 도입 최초의 면제한도를 정하는 것이어서 면제한도결정에 따라 노동조합의 능동적인 조합활동의 내용과 범위에서 상당한 제약이 우려되는 상황이었다. 근심위에는 경총, 대한상공회의소, 중소기업중앙회, 전국경제인연합회 모두가 사용자단체(경영자단체)로 참여하였고, 참여한 사용자단체들은 새로 도입된 전임자급여금지조항을 들어 근로시간면제한도는 보완적·제한적으로만 인정해야 한다는 입장을 취하면서 △근로시간면제자의 범위는 풀타임전임자만이 아닌 비전임자로 조합활동을 하는 자를 모두 포함해야 한다, △근로시간면제대상 사무는 건전한 노사관계 발전에 관한 업무만 가능하고 파업준비행위는 대상이 될 수 없으며, 노동조합 고유업무는 제외해야 한다, △

56) 노동부는 2. 17. 촉박하게 송달된 위원추천요청공문에 2. 19. 기한내 통지하지 않으면 참여하지 않는다는 의사로 간주하겠다고 압박성 공문을 보내고 민주노총의 3. 3. 예정된 중집결정을 거쳐야 한다는 점을 설명했음에도 노동부는 민주노총을 배제하였다. 노동부는 2. 23. 한국노총에 추가인원추천공문을 보내고 국회 환노위가 2. 24. 근심위에 민주노총의 참여를 보장하라고 의견제시를 하였음에도 이를 무시하였다. 3. 4. 민주노총이 중집을 거쳐 참여결정 및 추천위원을 통보하였으나 노동부는 이를 무시한 채 3. 5. 2차 회의를 강행하여 노동조합활동관련 설문조사표를 확정하는 등 절차상 갈등을 빚었다.

한도설정기준도 사업장분포도, 근무형태, 종업원 전체규모 등이 아니라 조합원 수만으로 해야 하고 △근로시간면제시간을 사용하려면 사용계획서를 제출의무화해야 한다고 주장하였다. 민주노총 등 노동조합은 △전임자급여금지조항에 대한 예외이므로 근로시간면제자도 전임자에 한하여 적용되어야 하는 것이고, △근로시간면제대상 사무는 노조법상 건전한 노사발전만으로 국한되는 것이 아니라 노조법 등 노동3권을 위한 활동을 포함해야 하며, △노동조합의 자주적이고 자유로운 활동을 제약하는 도구가 되어서는 안되므로 사업장분포와 규모, 근무형태 등 사업장 특성에 따른 가중치를 부여해야 하며, △근로시간면제한도의 사용을 제약하고 노동조합 활동에 지배개입하는 사용계획서 제출은 부당노동행위이라는 입장으로 맞서는 상태에서 결국 민주노총 위원을 제지하고 표결을 강행하는 등 노사단체간 첨예한 갈등과 대립이 전면화되었다.

2013. 4. 제2기 근심위는 근본적인 문제점이 해소되지 못한 상태에서 민주노총의 불참 선언 이후 2013. 6. 13. 한국노총과 경총, 노동부 간에 신속한 타협으로 의결되었다. 조합원 100명 미만 구간을 통합하여 최소한 2000시간을 한도로 상향조정하였고, 제1기 근심위에서 요구했던 사업장분산에 따른 가중치적용이 일부 반영되는 선에서 결정되었다. 내년 제3기 근심위를 앞두고 있으며, 최근 근무시간 중 조합활동의 편의제공과 관련한 단체협약 시정명령에 대해 헌법재판소의 헌법불합치결정이 있었고, 최근 ILO핵심협약 비준과 관련하여 노조법상 전임자관련조항의 개정이 필요한 상황에서, 제3기 근심위에서의 노사단체간 갈등은 더욱 심화될 수 있는 상황이다.

근심위에서 사용자단체(경영자단체)의 활동은 노동조합법상 노동조합 활동에 대한 유급보장과 관련하여 노동조합에 대항하는 가장 적극적인 활동을 수행한 것으로 보여진다. 노동조합의 조합활동과 관련한 사업자

단체의 대항성은 집단적 노사관계의 당사자로서 사용자단체성의 가장 강력한 징표라고 할 수 있다.

2) 일자리위원회

(1) 일자리위원회의 구성과 운영

일자리위원회는 일자리창출과 일자리의 질 개선을 도모하기 위해, 일자리 정책의 기본방향을 설정하고 중장기 기본계획 수립, 일자리 창출 및 질 개선에 관한 정책 발굴 및 평가, 공공부문 일자리 창출, 근로시간 단축 등 일하는 방식의 개선, 노동시장에서의 고용 및 근로여건의 격차 해소를 위한 법제도 개선, 직업교육훈련 및 평생직업능력개발 체계의 개선, 일자리 상황 관리 및 일자리 정책의 이행상황 점검활동, 일자리 정책 추진에 필요한 자원 조달 및 인력 확보방안 등 일자리 창출 및 질 개선에 관한 정책사항에 대해 효율적인 심의·조정을 위해 현 정부 대통령 제1호 명령으로 설치된 위원회다.

일자리위원회는 일자리관련 각 분야별 전문위원회를 둘 수 있고, 특정한 일자리 정책에 관한 현안에 대해서는 특별위원회를 설치하도록 하고 있다. 또한 지역 일자리 상황과 정책에 대한 의견수렴을 위해 지역 노사민정협의회 위원 및 지역 인적자원개발위원회 위원 등을 참여하도록 하는 지역일자리위원회를 둘 수 있도록 하였다. 제2기 일자리위원회에서는 일자리위원회 운영세칙에 따라 전문위원회는 민간일자리, 공공일자리, 사회적경제 전문위원회로 두고, 민간일자리위원회에 건설TF, 청년TF, 여성TF를 설치하고 있고, 특별위원회의 경우 비정규노동통계TF, 일터혁신TF, 플랫폼노동TF, 직업능력개발혁신TF를 두고 있다.

(2) 일자리위원회에서의 사용자단체의 활동

일자리위원회 본회의에서 안건으로 상정되어 논의된 의제들을 보면, 2017. 10. 제3차 일자리위원회에서 의결된 일자리정책 5개년 로드맵⁵⁷⁾ 중 신산업분야(과학기술 ICT기반, 소셜벤처, 바이오헬스, 지식재산IP기반, 미래차·반도체·사물인터넷·재생에너지분야, 자율주행·드론·스마트시티·제로에너지빌딩 등 국토교통분야)의 일자리 확충을 위한 산업육성과 인력양성, 주요 일자리산업(건설, 보건의료, 사회서비스원, 뿌리산업)의 일자리 질 개선을 위한 제도개선 등이 다뤄졌다.

일자리위원회는 정부의 일자리정책 5년 로드맵 추진이 실질적으로 이행되는지, 81만개 공공부문 일자리 창출과제가 양적·질적으로 제대로 진전되고 있는지에 대한 점검 부재, 신산업 일자리에서 일자리의 질 문제가 의제화되지 못하는 문제 등 일자리위원회의 실효성에 대한 문제제

57) <일자리정책 5년 로드맵 - 5대분야 10대 중점과제>

5대 분야	10대 중점과제	100개 세부추진과제
일자리 인프라 구축	① 일자리 중심 국정운영 시스템 구축	12개
	② 일자리 안전망 강화 및 혁신형 인적자원 개발	10개
공공일자리 창출	③ 공공일자리 81만명 확충	7개
민간일자리 창출	④ 혁신형 창업 촉진	6개
	⑤ 산업경쟁력 제고 및 신산업·서비스업 육성	19개
	⑥ 사회적경제 활성화	6개
	⑦ 지역일자리 창출	10개
일자리 질 개선	⑧ 비정규직 남용 방지 및 차별없는 일터 조성	5개
	⑨ 근로여건 개선	9개
맞춤형 일자리 지원	⑩ 청년·여성·신중년 등 맞춤형 일자리 지원	16개

기가 있음에도 불구하고, 부문별 전문위원회나 특별위원회에서 노사단체 간에 세부의제와 관련하여 실질적으로 근로조건에 직접적인 개선을 위한 논의가 진전되고 일자리정책에 반영되면서 일정한 성과를 보여주고 있다.

① 건설분과위원회를 통한 건설산업 일자리 개선대책

건설산업은 단일업종으로는 취업자수 규모가 가장 큰 일자리산업 중 하나로, 건설업 취업자수의 73.5%가 비정규직으로 고용안정성이 낮고 임금체불 및 위험하고 열악한 근무환경으로 청년인력 기피직종으로 고령화가 급속히 진행되고 있다는 문제의식을 사용자단체도 동감하고 건설산업 일자리 질 개선을 통해 숙련인력 확보를 하기 위한 제도개선을 논의하게 되었다.

민간일자리위원회 건설분과위원회에서 노사단체는 노동권 보호의 핵심사안인 임금보장성 강화를 위한 공공공사발주자 임금직접지급제 의무화, 건설 임금지급보증제, 적정임금제 추진, 근로환경 개선을 위한 국민연금·건강보험 가입확대, 퇴직공제 납입액·대상공사 확대, 건설기계대여금 건설현장별 보증제, 숙련인력 경력관리를 위한 기능인 등급제, 전자카드제 도입방안 등을 결정(2017. 12.)하였다.⁵⁸⁾ 2019. 10. 31. 건설근로자법 개정을 통해 △퇴직공제금 수급요건 완화, △건설기능인등급제, △전자카드제, △임금구분지급 확인제가 도입을 앞두고 있다.

건설분과위원회는 노사가 합의한 일자리개선대책의 후속 이행점검과 건설기계 불법다단계 근절방안, 건설기계 종사자 보호방안, 체당금제도 개편방안, 시중노임단가 개편 연구 등 추가적인 일자리개선과제들에 대

58) 2017. 11. 일자리위원회의 의결 이후 「건설산업 일자리 개선대책」을 발표하였다.

한 논의를 거치며 2019. 9. “건설산업 일자리개선대책 2.0”안을 마련하기에 이르렀다. 특히 시중노임단가 이상을 의무적으로 지급하는 적정임금제의 시범실시에 대한 성과평가를 거쳐 도입을 추진하기로 하고, 노사 간 합의한 적정임금제에 대해 건설노동자 적정임금제 의무화를 위한 법제화가 본격 착수에 들어가게 되었다. 적정임금제 도입을 합의하기까지 사용자단체가 발주처의 적정공사비 지급에 대한 불신이 있지만 노동조합이 시범실시의 긍정적 결과에 대해 설득하고 정부가 제도적 보완을 약속하며, 사용자단체가 적정임금제에 의한 기술력 높은 인력 확보 등 순기능을 받아들이면서 적정임금제에 합의하게 되었다.⁵⁹⁾

② 보건의료분과 특별위원회를 통한 보건의료 일자리 창출방안

보건의료분과 특별위원회는 국민의 고령화로 인한 의료서비스 수요가 지속적으로 증가하는 일자리 분야로 효과적인 일자리 창출을 위해 사전 예방적 건강관리, 환자안전을 위한 의료 질 개선, 근무환경 개선을 통한 일자리 질 개선을 주요과제로 하여 논의해왔다.

특히 정책 추진의 큰 역할을 담당하는 간호인력의 열악한 근무환경이 지적되면서, 간호인력 환경개선을 위한 논의를 거쳐 2018. 3. 「간호사 근무환경 및 처우개선대책」을 마련하였고, 일자리 창출로 연결하기 위해 실질적인 방안으로 2018. 12. 「보건의료 일자리 창출방안」을 마련하여 발표하였다.

노동조합은 일자리 질 개선을 통한 일자리 확대방안으로 밤샘근무 부담 완화, 의료취약지 간호인력 배치확대, 태움 등 직장내 괴롭힘을 줄이

59) 2019. 11. 일자리위원회 건설TF 협의체에서 일자리 개선대책의 이행현황을 지속적으로 점검하고 세부방안을 논의하는 과정을 통해 합의된 추가방안을 「건설 일자리 지원대책」을 발표하였다.

기 위한 업무환경 개선, 경력단절 간호사 현장복귀 지원을 요구하였고, 사용자단체는 추가로 발생하는 비용 문제에 대해 논의하면서, 정부를 설득하여 야간근무 추가인력 배치를 위해 △야간근무수당을 수가에 추가 반영하여 야간근무 간호사 보상을 강화하고, 신규인력 현장적응 및 이직을 완화를 위해 △신규간호사 임상교육 전담하는 교육전담간호사 배치, 의료취약지 채용유인을 위한 △의료취약지 인건비지원, 경력단절 간호사 현장복귀를 위한 △간호인력 취업교육센터 확대, 업무부담 경감을 위한 △입원환자 전담전문의 배치 확대, △의료기관 심사평가 자료관리 행정인력 확충, △응급실 전담 보안인력 배치 의무화 방안들을 모아냈고, 이러한 일자리 창출을 위해 관련하여 필요한 건강보험수가를 신설하고, 장비수가보다 인력투입 수가의 비율을 높여서 인력추가배치를 유도하는 수가 개편방안 등을 합의하였다.

(3) 소결

일자리를 창출하고 일자리의 질을 개선하기 위해서 일자리 확대를 어렵게 만드는 근로조건과 고용환경상의 문제를 해소하는 것이 필요하다. 일자리 창출을 막는 근본적 원인을 풀려면, 왜곡된 고용구조를 개편하기 위한 법제도적 개선이 함께 이루어져야 하고, 월·하청간의 치우쳐진 균형을 조정하기 위한 산업전반의 조정이 불가피하다. 일자리위원회에서 노사단체는 그간 기업단위 노사간 교섭에서는 풀기 어려웠던 문제들을 기업단위를 넘어 다양한 해법을 얻을 수 있는 종합적인 방안을 논의할 수 있었고, 초기업적인 전략과 정부를 설득하여 법제도적 개선을 이끌어 내었다.

일자리위원회에서 노사단체의 논의와 성과를 살펴보면, 근로조건을 개

선하기 위해 직접적인 근로계약관계에 있는 노사만으로는 풀기 어려운 구조적 문제를 해결하려면 기업단위에 갇힌 교섭구조만으로는 한계가 있을 수밖에 없다는 점, 결국 이러한 문제를 풀 단체교섭의 구조는 산업 전체의 이해관계 하에서 정부차원의 지원 및 제도개선을 위한 노사공동의 합의와 협력, 특정산업의 노동시장 특수성 고려, 원·하청업체간의 이해조정, 동종업계 경쟁관계 조정을 위한 사용자단체의 소통과 조율이 중요하다는 점이다. 현재 일자리위원회에 참여하는 사업자단체들은 이러한 역할과 기능을 수행하면서 노사단체로서의 이해충돌 또는 공동대응의 합의를 만들어냈다고 평가할 수 있다.

4) 소결 : 제2유형에서의 사업자단체

정부위원회 구성시 법령상 사용자단체를 명시하지 않았지만 사용자를 대표하는 위원으로 위원회에 참여하거나 위원을 추천하는 사업자단체는 “사용자를 대표”하거나 “사업주단체” 혹은 “경영자단체”로, 사실상 법령상 사용자단체로 명시된 제1유형과 실질적으로 차이가 없었다. 근로시간 면제심의위원회와 같이 노동조합 활동과 관련하여 노사단체가 첨예한 대립적 입장을 취하는 경우, 일자리위원회와 같이 기업단위 노사가 해결하기 어려운 문제의 실마리를 산업구조적 문제를 푸는 방법을 통해 해법을 찾아가는 경우 모두, 제1유형에서 사용자단체가 구체적인 고용 및 노동, 복지에 관한 교섭의제에 대해 사용자를 대표하여 노사관계 당사자로서 정책결정 활동에 참여하였던 것과 크게 다르지 않다.

Ⅳ. 정부위원회에서 노사관계 당사자로서 활동하는 사업자 단체(3유형)

1. 정부위원회에서 노동조합과 사업자단체의 공동참여 특징과 현황

제3유형은 정부위원회 위원구성과 관련하여 법령상 사용자단체를 명시하여 위원 참여 또는 위원추천을 하도록 하거나(제1유형) 사용자단체는 아니지만 사업주단체 등을 명시적으로 밝히고 있거나 근로자대표 또는 근로자단체 등과 함께 노사단체를 대칭적으로 위원에 구성하도록 명시한 경우(제2유형)가 아니라도, 정부위원회를 구성할 때, 실제로 노사단체를 대칭적으로 배치하여 위원을 구성하거나 노사단체로부터 위원추천을 받아 사실상 노사관계의 양 당사자로서 노사단체의 임원이나 구성원, 실무담당자가 위원회에 공동으로 참여하도록 하는 경우에 해당된다.

사용자의 대표로서 사용자단체가 위원회에 참여하거나 노사관계의 양 당사자로서 노사단체의 참여하도록 ‘법령’에 정하여두는 것만큼 사업자체의 사용자대표성, 노사관계 당사자성이 분명한 경우는 없다. 하지만 법령에 명시하고 있지 않더라도 실제로 사업자단체에게 노사관계의 양 당사자의 지위에서 노동조합에 대응하여 사용자 대표성을 갖춘 단체로 위원회에 참여하도록 한다는 것은 법령에 근거가 없더라도 그러한 현실적인 영향력과 사회적으로 공인된 사용자 대표성, 노사관계 당사자로서의 지위와 기능을 수행하고 있다고 평가되고 있음을 반증하는 징표라 할 수 있다.

[표7] 노사단체 공동참여 정부위원회 현황

소속	위원회명	참여노사단체
대통령	저출산고령사회위원회	민주노총, 한국노총/ 대한상의
	국가균형발전위원회	민주노총, 한국노총/ 한국바이오협회, 세계한인무역협회
기획재정부	경제교육관리위원회	한국노총/ 한국무역협회, 코스닥협회, 중기중앙회, 대한상의
고용노동부	산업안전·보건기준 제정위원회	〈산업안전 기술지침제정위원회〉 민주노총/ 경총, 대한산업안전협회
	조선업 중대재해 조사위원회	민노, 한노/ 경총
	건설업 사망사고대책협의회	민노, 한노/ 대한건설협회, 대한전문건설협회, 건설근로자공제회, 건설안전임원협의회
	화학물질평가 실무위원회	민주노총/ 경총
국토교통부	중앙 건설안전협의회	민노, 한노/ 대한건설협회, 대한전문건설협회, 건설기술관리협회
	화물자동차안전운임위원회	민주노총 공공운수노조 화물연대본부/ 전국화물자동차운수사업연합회, 전국화물자동차운송주선사업연합회, 한국통합물류협회, 한국무역협회, 대한상공회의소, 한국시멘트협회
산업통상자원부	자동차노사정포럼	민노 금속노조, 한노 금속노련/ 자동차산업협회, 자동차산업협동조합
서울시	일자리위원회	한노/ 경총, 한국MICE협회, 대한상의
	경제민주화위원회	한노/ 전국유통상인연합회
	물가대책위원회	민노, 한노/ 중기중앙회, 한국여성경제인협회
	버스정책시민위원회	서울시버스노조/ 마을버스사업조합
	택시정책위원회	전택노련, 민택노련/ 개인택시운송사업조합, 법인택시운송사업조합
경기도	지역건설산업활성화위원회	민노/ 대한건설협회, 대한전문건설협회, 대한건축사협회, 대한설비건설협회, 한국정보통신공사협회, 대한주택건설협회, 한국전기공사협회, 대한시설물유지관리협회
	택시충량제심의위원회	전국택시노동조합연맹/ 경기도택시운송사업조합, 경기도개인택시운송사업조합
	버스정책위원회	경기지역자동차노조/ 경기도버스운송사업조합
충남	노동정책협의회	민주노총 충남지역본부, 한국노총 충남지역본부/ 충남 중소기업연합회, 한국여성경제인협회
	상생산업단지추진위원회	한노 충남지역본부/ 한국여성경제인협회 충남지회, 북부상공회의소, 충남벤처협회

2. 대표적인 사업주단체와 노동조합의 정부위원회 활동

1) 화학물질평가 실무위원회에서 사업자단체의 활동

(1) 화학물질평가 실무위원회의 구성과 운영

산업안전보건법 제39조에 따라 고용노동부장관은 유해인자의 유해성, 위험성을 평가하여 그 결과에 따라 법적관리대상 유해인자(금지대상, 허가대상, 노출기준설정대상, 작업환경측정대상, 관리대상유해물질 등)로 정하여 관리하도록 2011년 「화학물질의 유해성·위험성 평가에 관한 규정」을 제정하고 그에 근거하여 화학물질평가 실무위원회를 구성하여 운영해왔다.

실무위원회는 평가대상 화학물질 검토 및 예비선정, 유해성, 위험성 평가에 관한 계획수립 및 결과검토, 사회성·경제성 평가 대상 선정 및 결과 검토, 법적 관리 필요성 및 관리수준에 대한 제안, 기타 화학물질로 인한 건강장해 예방에 관한 사항을 심의하도록 하고, 심의결과를 종합하여 고용노동부 화학물질평가 심의위원회에 이를 제출하며 이를 최종 심의하도록 하는데, 심의위원회는 산업안전보건전문위원회 위원 등으로 구성하고 있다.

(2) 화학물질평가 실무위원회에서 노사단체의 공동참여

화학물질평가 실무위원회에 참여하는 노사단체는 법령상 노사단체의 참여나 추천권한이 명시되어 있지 않지만 산업안전보건전문위원회의 하위 위원회로서 노사단체가 실무위원회 위원으로 참여하고 추천 화학물

질평가라는 특정한 분야에 대한 평가에 참여하고, 그 결과를 산업안전보건전문위원회의 위원 등이 참여하는 화학물질평가 심의위원회를 거쳐, 최종적으로 산업안전보건전문위원회(법령상 사용자단체와 근로자단체의 위원 참여: 제1유형)에서 논의하는 과정을 거치게 된다.

2018년 실무위원회에서는 관리대상 유해물질 선정기준 및 규칙개정안, 흡입성 물질 주석표기나 노출기준 설정대상 유해인자 노출기준 개정안 등을 검토하고, 생식독성물질 노출에 따른 노동자 건강보호제도 보완, 산업용 화학제품의 용도제한규정을 신설하여 노동자 건강권 보호를 강화하는 안건 등을 다루었다. 이를 기반으로 2019년 산업안전보건전문위원회에서는 허용기준 설정 물질을 13종에서 24종으로 확대하고, 1,2-디클로로프로판 및 인듐의 작업환경측정, 특수건강검진 대상 유해인자로 지정하는 등 추가대상물질 지정 등을 하였다. 관리대상물질의 확대에 대해 경충은 망간 등을 예로 들며 위험도가 높지 않다거나 사업장 사용이력이 없는 물질에 대한 확대에 반대하는 등 관리대상을 축소하려는 입장을 꾸준히 제출해왔고, 민주노총은 망간중독으로 수십년동안 치료를 받고 있는 사업장사례 등을 소개하고, 화학물질관리가 사업장 예방적 조치로서 중요한 기능을 하고 있다는 점을 설득하였다. 이처럼 화학물질평가 실무위원회 등에 참여하는 사업자단체는 작업장의 화학물질규제를 통한 노동자 건강권의 개선에 대한 실질적인 교섭의제에 대해 노사관계 당사자로서 사용자들을 대신하여 노동조합과의 교섭적 활동을 수행하였다.

2) 화물자동차 안전운임위원회에서 사업자단체의 활동

(1) 안전운임위원회 구성과 운영

2018. 8. 14. 화물자동차의 적정한 운임의 보장을 통해 과로, 과속, 과적 운행을 방지하는 등 교통안전을 확보하고 위·수탁차주의 권리보호를 강화하기 위해 표준 위·수탁계약서 등을 도입하는 화물자동차운수사업법 개정이 이루어졌다.⁶⁰⁾ 이에 따라 화물자동차 안전운송원가 및 안전운임의 결정 및 조정, 적용되는 운송 품목 및 차량의 종류 등에 관한 사항, 안전운임제도 발전을 위한 연구 및 건의 등 안전운임에 대한 중요사항을 심의·의결하기 위해 국토교통부에 안전운임위원회를 설치하도록 하고 있다(법 제5조의2).

법 개정에 따라 국토교통부는 2019. 7. 3. 안전운임위원회를 구성하여 첫 회의를 개최하였고, 2019. 11. 18. 화물자동차 안전운임위원회 운영규칙을 제정하였다. 현재 구성된 안전운임위원회는 화물차주 대표위원 3명, 운수사업자 대표위원 3명, 화주 대표위원 3명, 공익 대표의원 4명으로 총 13명으로 구성하고, 각 대표위원을 추천할 수 있는 단체는 화물차주 대표위원의 경우, 민주노총 공공운수노조 화물연대본부 및 그외 화물차주 대표 단체로, 운수사업자 대표위원은 전국화물자동차운송사업연합회, 전국화물자동차운송주선사업연합회, 한국통합물류협회 및 그 외 운수사업자단체로, 화주 대표위원은 한국무역협회, 대한상공회의소, 한국시멘트협회 및 그 외 단체로 각 지정하여 실질적으로 노사단체 당사자를 위원회의 위원으로 구성하고 있다(규칙 제6조).

60) 이번 화물자동차운수사업법 개정은 핵심적으로는 전자상거래 확산, 유통, IT 등 산업간 융복합에 따른 물류시장 환경변화에 대응하여, 이른바 운송사업에서의 플랫폼 시장을 활성화하기 위해 화물자동차 운송가맹점 간 주선금지의무를 폐지, 화물자동차 운송가맹점 차량이 둘 이상의 화물자동차 운송가맹사업자에 가입할 수 있도록 하고, 운송가맹점으로 가입한 경우 운송사업자의 운송가맹사업자 상호로의 변경 의무를 폐지하는 개정이 이루어졌고, 2020. 1. 1. 시행예정이다.

또한 안전운임위원회의 실무적인 운영을 위하여 위원회의 대표위원 각 1인으로 구성되는 운영위원회를 두고, 전문위원회를 두어 안전운임(안) 및 안전운송원가(안)을 상정하기 위한 실무적·전문적 논의 및 심의 안전의 준비 등을 수행하도록 하였다. 안전운임전문위원회는 컨테이너, 시멘트, 철강재, 일반화물의 4개 품목별로 전문위원회를 구성하도록 하고 각 위원회별로 노동조합(차주단체), 사업자단체(운수, 화주)의 각 대표위원 2인으로 구성하되, 위원구성은 안전운임위원회의 위원추천단체가 추천하여 구성하도록 하고 있다.

(2) 화물자동차 안전운임위원회에서 노사단체의 공동참여

화물자동차 운수사업법 개정에 따라 2020. 1. 1. 법 시행전까지 안전운임 및 안전운송원가 결정을 위해 안전운임위원회를 2019. 7. 구성하고, 안전운임제 도입을 위한 준비에 들어갔다.

대형사고로 이어지기 쉬운 화물차 사고의 주요원인은 졸음운전, 신호위반으로 지적되어 왔고, 이는 과로와 과속을 유발하는 낮은 운임체계에 기인한다. 낮은 운임이 유지되는 배경은 운수산업 다단계 공급사슬구조에 근본적인 원인이 있다. 화물차운수사업법에서 정한 안전운임은 전체 화물 중 시멘트, 컨테이너 2품목으로 제한하여, 3년간 한시적 시범운영되는 성격을 가지고 있으나 위반시 과태료를 부과하도록 강제하여 이른바 화물노동자의 최저임금이라 불린다. 따라서 운수산업 공급사슬의 최상위에 있는 대기업 화주기업이 안전운임을 위한 상당한 책임을 부담해야 하고, 화물노동자의 과로와 과속을 예방하기 위한 적절한 임금수준을 확보해야 한다는 근본적인 목적에 부합하는 운임기준을 정하는 것이 매우 중요하다.

현재 10. 31.까지 안전운임위원회에서 심의의결한 안전운임과 안전운송원가를 고시할 예정이었으나 시한을 넘겼다. 안전운임의 원가계산에 대한 이견을 좁히지 못하고 있다. 대기업 화주단체는 갑자기 운송비를 올리면 부담이 너무 크고, 결국 다른 부분에서 생산원가를 절감할 수밖에 없다고 주장하고, 운수사업자단체는 대규모 운송사가 화주로부터 큰 계약을 받으면서 작은 일감이 영세한 하청운수업체에 넘기는데 안전운임제로 인건비 상승시 화주의 물류비용을 그에 맞게 인상하지 않으면, 영세운송사 마진율이 낮아져 경영압박이 심해질 것이라면서 사실상 법률로 도입된 안전운임제 자체에 반대하는 태도를 취하고 있다. 특히 화주마다 요구하는 작업시간이나 여건이 다름에도 일괄적으로 운임을 책정할 경우 안전운임을 높게 정할 수 없다면서 하루 14시간 이상 일하는 화물노동자 급여수준을 기준으로 운임인상 규모를 정해야 한다고 주장하면서, 장시간 노동을 줄여 과로에 의한 교통사고를 예방하고자 하는 안전운임제 취지가 무색한 주장을 고수하고 있다. 법률의 도입취지를 살려야 할 정부도 단지 빨리 운임기준을 합의하는데 집착하여 일 13시간 이상, 월 9,000km 이상의 운행을 기준으로 운임을 결정하려는 움직임을 보여 민주노총 공공운수노조 화물연대본부의 파업을 촉발하기도 했다. 안전운임위원회에서 사업자단체들은 원·하청교섭구조 및 노사정교섭구조 하에서 직접적인 교섭의제에 대해 실질적인 교섭활동을 수행하고 있다.

3) 자동차 노사정포럼에서 노사단체의 공동참여

디지털산업화 등 자동차산업에 닥친 변화에 대한 인식을 같이하고 자동차산업의 중장기적 경쟁력 강화 문제, 미래 환경변화가 자동차산업 구

조와 고용에 미칠 영향에 대해 논의하기 위해 2019. 1. 출범하였다. 자동차 노사정포럼은 법령상 명시적인 설치근거를 둔 정부위원회는 아니다. 그러나 산업발전의 과제 및 산업구조변동의 논의가 지속가능한 고용 의제와 균형있게 함께 다루어져야 한다는 인식을 기반으로 출범되었다는 점에서 의미있는 노사공동참여 민관협의기구인 바, 노사정포럼에서의 사업자단체의 활동을 살펴볼 필요가 있다.

국내 자동차산업의 발전은 비단 사용자만의 문제가 아니라 노동조합에게도 산업적 전망 속에서 지속가능한 일자리를 위해 공동대응해야 할 관계로서 노사단체의 인식이 맞닿아있다. 자동차 노사정포럼은 개별기업 노사현안이나 교섭수준의 논의를 넘어서 참여 노사단체간 협의 하에 중점 논의주제를 선정하고 상호 정보공유 등을 통해 지속가능한 자동차산업의 발전을 위한 소통채널로 운영하기로 하였다. 이를 통해 자동차산업이 안고 있는 여러 과제에 대해 노사정이 함께 고민하고 공감대를 넓혀 새로운 기술변화에 대응하면서, 39만개 자동차산업 일자리를 지켜내기 위한 방안을 모색하고 자동차산업의 고용유지 및 노동자의 직무능력 향상을 적극 지원하기 위한 계획과 정책화를 위한 방안을 검토하기로 한 것이다. 노사정포럼에는 민주노총 금속노조와 한국노총 금속노련, 산업자원부와 고용노동부, 한국자동차산업협회, 한국자동차산업협동조합 등이 참여하고, 정부출연기관인 산업연구원과 한국노동연구원이 전문가자격으로 논의를 지원한다.

노사정포럼을 통해 노사단체는 친환경기술력 확보, 국내보급 가속화, 완전자율주행차 개발과 사회적 인프라 확보, 부품기업의 미래차에 맞추어 생산설비를 전환할 수 있도록 하는 정부 지원, 미래차 핵심소재부품 자립도 확보 등을 함께 논의하기로 하고, 2019. 6. 미래차 계획을 수립하기 위한 구체적인 방안을 찾고자 자동차 부품사를 포함한 노사공동실

태조사에 착수하기로 합의했으나 설문문항을 만드는 것부터 쉽지 않았다. 오히려 완성차업체를 대표하는 한국자동차산업협회⁶¹⁾는 2019. 7. 국내자동차업체들의 판매부진이 심화되고 있다면서 최저임금액 결정을 낮춰달라고 요구하는가 하면, 2019. 10. 30. 자동차산업발전포럼을 개최하여 일본 도요타가 50년간 한건의 노사분규도 없었다면서 완성차노조의 파업이 매년 발생하고 있고, 한국 자동차산업이 붕괴하고 노동시장의 왜곡이 발생한 원인이 노조 파업 등에 있다고 여론공세를 하면서 자동차 노사정포럼에서의 노사단체 간의 교섭에 전략적인 대응을 하기도 하였다.

자동차 노사정포럼은 2019. 10. 1. 노사공동실태조사의 문항을 합의하였고 완성차 4곳과 1차벤더 350곳, 2차벤더 200여곳 등 최소 500곳 이상을 조사분석하기로 하였다.⁶²⁾ 노사정포럼은 노사관계의 당사자의 공동협력이 필요한 교섭의제와 합의 가능성을 보여주었는가 하면, 이러한 합의에 이르는 과정에서 사업자단체가 사용자들의 이익을 대변하고, 관련산업의 노동시장정책에 관한 우위를 점하기 위해 노동조합과 대항적인 노사관계를 형성하며 교섭적 활동을 수행하는 것을 확인할 수 있다.

61) 한국자동차산업협회(Korea Automobile Manufacturers Association, KAMA)는 현대자동차, 기아자동차, 쌍용자동차, 르노삼성자동차, 한국지엠과 같이 자동차 완성차업체를 회원사로 두고 이들의 권익옹호와 관련 정책대응, 통상조정, 관련산업 조사와 연구, 산업표준화 등을 주요사업으로 하고 있다.

62) 그러나 2019. 10. 15. 정부는 미래자동차 국가비전 선포식을 개최하고 관계부처 합동으로 「2030 미래자동차산업 발전전략」을 발표하였다. 자동차 노사정포럼에서 관련한 협의도 없이 경제부총리, 산업자원부, 국토부, 과기부, 환경부, 중기부, 금융위원회 및 미래차 관련업체와 유관기관들만을 중심으로 일방 추진되면서, 산업발전과 고용의 의제의 균형적 접근, 노사관계 당사자에 대한 공정하고 민주적인 태도가 지켜지지 않은 점에 대해 노동조합의 문제제기가 있다.

3) 소결 : 제3유형에서 사업자단체

제3유형의 경우 정부위원회에 노사단체의 참여를 명시적으로 정하지 않지만, 노사단체가 공동참여하는 위원회들로서 공통적인 특징을 보여준다. 첫째, 위원회의 설치목적과 다루는 의제가 대체로 노동관계의 핵심적인 사안, 즉 노동자의 노동권과 건강권, 생존권과 매우 직접적인 효과를 야기하는 경우들이다. 특히 노동관계에 직접적으로 영향을 미치는 의제들을 다루는 위원회일수록 사용자 대표성이 강한 단체의 참여경향이 두드러지게 나타난다. 따라서 정부위원회에 명시적으로 노사단체의 참여를 법령에 정하지 않은 경우라도 사용자 대표성을 갖고 노사단체가 공동으로 참여하여 근로조건 등 노동관계의 중요한 결정에 참여한다면 사용자단체성을 띠는 징표가 인정된다고 볼 수 있다.

둘째, 노동관계에 큰 영향을 미치는 사안이지만, 반드시 노사관계의 양 당사자간 이해충돌만을 전제로 하지 않는다는 점이다. 노사단체 간의 초기업단위 교섭은 반드시 노사관계에서 이해상충되는 의제만으로 국한되어야 할 필요는 없으며, 지속가능한 방향을 위한 노사공동의 해법을 찾기 위해서도 노사간 교섭은 매우 중요하다. 따라서 초기업단위 노사간의 교섭 대상은 지나치게 협소하지 이해되는 것은 바람직하지 않고, 사용자단체성을 판단할 때, 특정기업에 대한 결정력과 같은 제한된 권한이 아니라 산업적 이해와 노사공동의 참여를 필요로 하는 다양한 의제에 따라 사용자단체의 영향력 등을 종합적으로 반영되는 것이 필요하다.

V. 결론

1. 정부위원회에 참여하는 사업자단체의 법령상 유형별 특성

정부위원회에 참여하는 사업자단체 중 법적 근거에서, 또는 실질적으로 집단적 노사관계의 당사자로서 사용자단체성을 보여주는 3유형을 분류하여 위원회의 운영 특성과 기능적 측면에서 위원회에 참여하는 사업자단체의 활동 등을 살펴보았다.

첫째, 정부위원회 구성에 대해 법령상 사용자단체가 명기된, 제1유형에 해당하는 경우를 보면, 상당수가 사용자를 대표하는 위원으로서 사용자단체의 대표성을 드러내고, 모두 동일하게 이에 상응하여 근로자를 대표하는 위원으로서 노동조합과의 노사관계성을 법정화하고 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 법령상 사용자단체가 명기되어 있지 않더라도 노동조합과 대칭적인 구조에서 위원회를 구성하도록 법정화하고 있는 제2유형을 살펴보면, 대부분 사용자를 대표하는 자로서, 또는 사업주단체나 경영자단체임을 명시하고 있어, 위원회에 참여하고 있는 사업자단체의 사용자대표성을 법령상 명시하고 있는 점, 사업주단체나 경영자단체가 노동관계법령상 사용자의 개념보다 더 좁은 개념으로 사용자단체에 포함되는 개념이라는 점에서 법적 의미에서 사업주단체 등으로 명시된 경우는 사용자단체를 하등 차이가 없다고 평가된다. 따라서 적어도 정부위원회 참여하는 제1과 제2유형의 사용자단체의 역할을 수행하는 사업자단체는 노조법상 사용자단체성을 부인하기 어렵다.

셋째, 법령상 정부위원회의 구성과 관련하여 명시적인 사용자단체 또는 사업주단체 등이 규정되어 있지 않아도 실제 위원회를 구성할 때, 노사관계의 양 당사자로서 노사단체에게 공동으로 참여하도록 하는 경우는 위원회의 설치목적과 다루어지는 안건 등에 비춰 볼 때, 노동관계의 핵심적인 고용과 노동조건에 관한 정책을 결정하고 있고, 이러한 정책결정에 있어 노동자와 사용자를 대표하는 단체로서, 사회적으로 평가되고 있을 뿐 아니라 실질적인 역할을 수행하고 있다고 판단할 수 있다. 즉 법령상 사용자단체임이 명시되어 있지 않아도 노사단체가 집단적 노사관계의 당사자로서 노동자와 사용자의 이해를 대변하는 위치에서 노동관계와 근로조건에 상당한 영향을 미치는 정책결정에 임하고 있다는 것은 사용자단체성의 핵심적 징표들을 갖추고 있다고 평가할 수 있다.

2. 정부위원회의 운영특성상 사용자단체의 노사관계성

실질적으로 사업자단체들이 노동조합과 함께 참여하는 정부위원회의 운영특성을 살펴보면 노사관계 당사자로서 사용자단체의 역할과 기능이 분명히 드러난다.

우선 법령상 명시된 사용자단체 또는 사업주단체가 참여하는 정부위원회에서 다루는 의제별 관련분야를 나누어보면, 제1유형과 제2유형 간에 큰 차이가 드러나지 않는다는 점을 알 수 있다. ① 노동과 고용분야 전반을 다루는 경제사회노동위원회, 지역 노사민정협의회(1유형)/ 일자리위원회, 노사관계발전위원회, 고용정책심의회(2유형), ② 부문별 고용분야를 다루는 청년고용촉진특별위원회(2유형) 및 외국인력정책실무위원회, 외국인력고용 및 외국인 노동자 노동권 관련 외국인근로자권익보호

협의회, 휴면보험금등 관리위원회(1유형), ③ 노동권 보호에 관한 최저 임금위원회(1유형), 임금채권보장기금심의위원회(1+2유형), ④ 노동조합 활동 보장을 위한 근로시간면제심의위원회(2유형), ⑤ 노동안전보장 분야의 산업재해보상보험 및 예방심의위원회, 산업안전보건전문위원회(1유형), 산업안전보건기준제정위원회, 지역 산업안전보건협의회(2유형) 등이 있고, ⑥ 사회보장분야로 사회보장위원회(2유형), 고용보험·건강보험·장기요양보험·국민연금제도 운영에 필요한 각종 위원회(1유형), ⑦ 근로자 직업자격 및 교육훈련과 관련한 인적자원개발위원회, 국가기술자격정책심의위원회(2유형), ⑧ 근로자복지분야 근로복지진흥기금운용심의회(2유형), ⑨ 노동심판분야인 노동위원회, 산업재해보상보험심사위원회, 고용보험심사위원회 등(1유형), ⑩ 노동감독행정분야인 근로감독행정발전위원회(1유형), 노동부 규제심사위원회(2유형), ⑪ 국제노동분야 국제노동정책협의회(1+2유형) 등으로 세분화해 수 있는데, 위원 구성주체로서 법령상 사용자단체를 정한 경우와 사업주단체를 명기한 경우들 간에 유사한 의제를 다루거나 기능적으로 유사한 성격을 갖춘 위원회들이 공통적으로 분포되어 있다.

이를 다시 위원회 운영상의 성격에 따라 묶어보면, △노동관계법령에 대한 ‘법해석·적용기준의 설정’, △노동사회안전망으로서 ‘보험제도의 운영’, △고용 및 노동 분야의 ‘정책심의 및 결정’을 다루는 위원회로 유형화해볼 수 있다.

첫째, 노동관계법령의 적용 및 해석기준을 다루는 정부위원회는 노동 법령에 규정된 사항들이 준수될 수 있도록 감독행정이나 법적규율의 실효성을 확보하기 위한 의견개진을 하고, 노동위원회 등을 비롯한 심판기능을 통해 원활하게 법적 기준이 준수되도록 하는 기능을 수행한다. 노

동위원회, 고용보험심사위원회, 산업재해보상보험심사위원회, 근로감독행정발전위원회 등이 대표적이다. 이러한 위원회들은 노사관계 당사자인 사용자단체와 노동조합이 분쟁해결시스템을 통해 안정적인 노동환경을 만들기 위한 공동의 이해와 책임에 대해 역할을 분담하고 협력하는 구조이지만, 구체적인 사례에서 정해지는 판단의 원칙과 기준은 근로자들의 직접적인 권익에 영향을 미치고 이에 따라 사용자의 책임이 수반되기 때문에 사용자단체와 노동조합 간에 노동법제도가 작동하는 현장의 실태와 관행에 대한 입장차가 민감하게 상호작용하게 된다.

또한 노동관계법령에 따라 노사 간의 이해를 조정해야 하는 노동관계 기준에 대해 사용자단체와 노동조합이 논의하여 결정하는 최저임금위원회나 근로시간면제심의위원회의 경우, 노동위원회의 조정·중재위원회에서도 최저임금수준 및 근로시간면제한도기준 등 전체 노동자·노동조합에게 영향을 미치는 구체적인 노동조건과 교섭단위 내의 모든 노동자들에게 적용될 수 있는 단체협약의 내용을 정하는 과정에서 노사 간의 상충되는 이해를 조정하게 되므로 매우 첨예하게 집단적 노사관계가 작동되는 특성이 있다.

이러한 노동관계법령의 적용과 관련한 정부위원회들은 노동관계법령의 적용기준의 설정에 따라 구체적으로 근로자의 고용상 지위와 근로조건, 노동조합의 조합활동 범위 등에서 상당한 영향을 받게 되고, 그에 따라 노동관계법령의 의무자로서 사용자의 책임에도 실질적인 차이가 발생하기 때문에, 사용자단체와 노동조합은 노동관계법령의 적용기준에 관한 노사 각자의 입장을 관철시키기 위해 정부위원회에서 노사당사자에 대한 대표성을 가지고 집단적 노사관계 당사자로서 역할을 수행하게 된다.

둘째, 사용자단체가 참여하는 정부위원회 중에서 노동안전 및 사회안

전 보장을 위한 공적 보험 제도의 운영과 관련한 위원회로 분류해볼 수 있다. 사용자단체와 노동조합은 보험료부담과 보험급여 수급자격을 가진 사용자와 노동자를 대표하여 고용보험·산업재해보상보험·건강보험·국민연금 등 보험제도의 운영, 보험정책의 심의, 보험기금의 운용 평가 등을 위한 각종 위원회들에 참여해왔으며, 이러한 보험제도를 운영하는 근로복지공단, 건강보험공단, 국민연금공단의 경영에도 함께 참여하고 있다.

보험제도 운영과 관련한 정부위원회에서 사용자단체와 노동조합은 양자 간의 이해충돌보다는 노사를 포함한 다수의 이해당사자가 참여하는 위원회의 특징을 가지고 있고 보험재정의 관리와 적절한 사용이라는 공동의 이해관계 하에서 정부위원회 활동에 참여하고 있지만, 노동조합과 사용자단체 간에는 노사관계보험료 부담에 대한 노사의 부담비율이나 우선적인 보험급여 지급대상 및 요건, 지급수준에 대한 기준에 따라 노사간의 이견이 존재하며, 특히 공적 보험제도의 시행이 시장화되면서 보험제도 운영기준과 방식에 따라 보험적용과 관련된 교육훈련기관이나 사회보장서비스업계의 노사 당사자의 근로조건과 처우 등에 직접적 영향을 미치기 때문에, 노동조합과 사용자단체 모두에게 공동의 이해와 관심이 요구되는 논의의제가 형성된다.

셋째, 고용정책 및 노동과 관련한 정책을 논의하고 결정하는 위원회로서 일자리위원회, 고용정책심의회, 경제사회노동위원회 등으로 구분해볼 수 있다. 첫 번째로 분류한 노동관계법령의 적용 및 운영기준에 관한 위원회들은 위원회가 다루는 의제에 있어서 ‘노동관계법령’이 정한 내용과 기준의 범위를 넘어설 수 없다는 점에서 위원회에서 논의할 수 있는 의제와 내용적 한계가 분명하였던 반면, 일자리위원회 등은 고용·노동분야 전반에 대해 열려진 의제 설정방식을 취하고 있다는 점에서, 사용자

단체와 노동조합이 집단적 노사관계의 당사자로서 다양한 정책을 다룰 수 있다.

또한 두 번째로 분류한 보험제도 운영과 관련한 위원회들은 노동조합과 사용자단체 이외에 보험제도의 부담과 수익의 다양한 이해당사자들이 정부위원회의 위원으로 포함되어 있는 반면, 일자리위원회 등은 정부를 제외하면 노사관계의 당사자로서 노동자와 사용자를 각 대표하는 노동조합과 사용자단체만이 이해관계인으로 참여하고, 노사단체는 쟁점별로 상호 충돌하는 이해관계 혹은 공동의 인식을 바탕으로 정책생산을 위해 정부와 노사간, 노사 양당사자 간의 교섭을 진행한다는 점에서 전면적이고 복합적인 집단적 노사관계의 플랫폼으로서 기능한다고 볼 수 있다. 특히 산업적 동력을 만들기 위한 정부의 자금지원이나 노동시장 구조적 문제를 풀기위한 제도적 개선이 병행되어야 하는 노동관계의 문제들은 기업차원의 노사만으로는 해결할 수 없는 경우가 많고, 초기업단위 교섭을 통한 구조적 해법을 찾는 것이 중요하다. 정책을 생산하는 정부위원회에서 참여한 노사단체들을 초기업단위 교섭의 당사자로서 역할을 수행하면서 노동조합과 사용자단체의 대표성을 잘 보여준다.

3. 정부위원회의 기능적 측면에서 보여지는 사용자단체성

사회가 점차 복잡해지면서 정부의 활동 역시 기존의 행정조직만이 아닌 다양한 이해관계 통합·조정·협치하기 위해 정부위원회를 활용한다. 이러한 정부위원회 활용의 기능적 측면을 통해서도 정부위원회에 참여하는 사용자단체의 특성을 확인할 수 있다.

첫째, 정부위원회는 정부와 민간의 지속적인 소통창구로서 정부정책의 목표와 방향을 민간에 충분하게 이해시키고 공유함으로써 정부정책의

성공적인 실행을 위해 기능한다. 이는 마찬가지로 정부와 민간의 지속적인 관계를 통해 민간의 이해와 관심을 정부정책의 목표와 방향에 투영시키면서 민간에 의한 정부정책의 기획과 구성의 기회를 제공한다. 따라서 정부위원회는 정부와 민간의 상호관계를 형성하게 되므로 정부의 정책적 시그널을 전달하는 경로가 되지만, 한편으로는 민간의 이해와 관심에 따라 정책화되도록 민간의 이해관심을 정책화하는 통로로 작동된다.

사용자단체가 정부위원회를 통해 정책제안과 정책생산에 참여하면서, 사용자단체는 정부위원회 참여뿐 아니라 이를 통한 정부의 정책이 효과적으로 작동하도록 특히 사용자의 사업경영과정에 투영되도록 협력적 활동을 수행할 뿐 아니라 이에 상응하여 사용자단체를 통해 효과적으로 사용자의 이익증진과 관련한 다양한 요구사항과 정책들을 반영하도록 정부에 제안활동으로 연계시키기 때문에, 사용자를 대표하여 정부위원회에 참여한다고 평가된다(사용자대표성).

둘째, 국가 행정에 대한 민주성, 투명성, 공정성에 대한 요구가 커지면서 정책위원회에 민간위원을 참여시키는 것은 정책실행과정상 발생될 수 있는 이해충돌을 사전에 조율하고 합리적인 해법을 도출하는 수단이 된다. 정부정책에 의해 영향을 받는 이해관계당사자들을 정책생산을 위한 초기단계부터 직접 참여하게 함으로써 정부위원회를 통해 사실상 이해당사자들의 자치적 소통의 장을 마련하여 정책을 둘러싼 이해충돌을 조정한다.

이러한 정부위원회의 이해충돌에 대한 사전조율 기능은 사용자단체가 참여하는 정부위원회에서 두드러지게 확인할 수 있었다. 정부위원회의 위원 구성 주체로서 사용자단체가 참여하는 노동분야, 고용분야의 정부위원회들은 정부정책에 의해 영향을 받는 이해당사자로서 노사를 대표하는 단체가 함께 참여하고, 정부위원회의 활동과정에서 사용자단체와

노동조합은 정부정책 및 제도에 대한 설득·반박의 과정을 거치면서 노사간 자치적인 협의·소통의 과정을 통해 교섭 및 조정활동을 경험하게 된다. 이는 정부위원회의 정책생산에 참여하는 과정에서도 사용자단체가 노동조합의 상대방으로서 노사관계를 형성하는 활동을 한다고 볼 수 있다. 따라서 사용자단체가 참여하는 정부위원회는 정부가 추진하는 정책에 대해 정부와 민간 간의 의견조정을 넘어서, 민간의 노사관계 이해당사자 상호간의 이해조정을 수행하기 때문에, 정부위원회에 참여하는 사용자단체는 정부위원회를 통해 노동조합과 노사관계를 구축하며 집단적·자치적 영역을 확장하는 활동을 하는 것으로 평가할 수 있다(노사관계성).

셋째, 빠르게 변화되는 환경 속에서 이에 대응하기 위한 다양한 분야에 대한 정책과 제도가 요구되지만, 국가가 모든 분야의 전문적인 정보와 기술을 숙지하고 빠르게 대처하기 어렵기 때문에, 해당분야의 필요한 전문적 지식을 적극적으로 활용하는 방법으로 정부위원회를 통해 국가행정의 효율성과 실용성을 높이는 기능을 수행한다.

사용자단체와 노동조합이 참여하는 정부위원회는 노사당사자가 해당분야의 전문성과 경험을 기반으로, 도입하고자 하는 정책과 제도가 작동할 때 발생할 수 있는 효과와 영향력을 미리 예측하고 실효적인 정책과 제도가 될 수 있도록 보완하는 기능을 하게 된다. 즉 산업 또는 업종의 특수성, 관련분야의 전문지식과 경험, 해당분야 종사경력 등을 가진 자로서 사용자단체와 노동조합은 관련분야 정책과 제도가 어떻게 작동할지, 그 과정에서 구성원인 사용자와 노동자에게 어떠한 효과를 미칠지 파악하고 긍정적 효과는 제대로 발휘되도록, 부정적 영향은 이를 최소화할 수 있도록 정책과 제도의 설계에 관여한다. 이는 결국 초기업적 차원에서 정부정책 및 제도에 의한 노동조건 및 노사관계의 중요내용을 결

정하는 것이라서, 정부위원회에 참여하는 사용자단체와 노동조합은 고용
· 노동분야의 전문지식과 현장경험을 바탕으로 노동조건 및 고용환경에
미칠 수 있는 정책과 제도에 대한 결정행위에 개입하는 것이 된다(고용
노동정책 결정성).



부록

1. 법령상 사용자단체로 명기된 정부위원회(중앙행정기관
및 지방행정기관 위원회)
2. 법령상 사용자 대표 또는 사업주단체 등으로 명기된 정
부위원회(중앙행정기관 및 지방행정기관 위원회)

1. 법령상 사용자단체로 명기된 정부위원회(중앙행정기관 및 지방행정기관 위원회)

소속	위원회명	법적근거	조문형식
대통령	경제사회노동위원회	경제사회노동위원회법 제4조	제4조(위원회의 구성) ③ 근로자를 대표하는 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 대통령이 위촉한다. 1. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체 대표자 2. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체의 추천을 받아 위원장이 제청한 사람 ④ 사용자를 대표하는 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 대통령이 위촉한다. 1. 전국적 규모의 사용자단체 대표자 2. 전국적 규모의 사용자단체 의 추천을 받아 위원장이 제청한 사람
	운영위원회	법 제8조	③ 운영위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 위원회의 위원장이 위촉한다. 1. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체 대표자를 보좌하고 그 직무를 대행할 수 있는 사람 2. 전국적 규모의 사용자단체 대표자를 보좌하고 그 직무를 대행할 수 있는 사람
	의제별·업종별위원회	법 제9조① 시행령 제8조	② 의제별·업종별위원회의 위원장(이하 "의제별·업종별위원장"이라 한다)은 고용노동·경제·사회 문제 등에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉하고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉한다. 이 경우 제1호 및 제2호에 따라 위촉하는 위원은 각각 같은 수로 하되, 필요한 경우 위원회의 의결로 다르게 정할 수 있다. 1. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체에서 추천하는 사람 2. 전국적 규모의 사용자단체 에서 추천하는 사람
	의제개발·조정위원회	법 제10조① 시행령 제10조	① 법 제10조제1항에 따른 의제개발·조정위원회(이하 "의제개발·조정위원회"라 한다)는 의제개발·조정위원회의 위원장(이하 "의제개발·조정위원장"이라 한다)

			1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉한다. 1. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체의 실무책임자 2. 전국적 규모의 사용자단체의 실무책임자
	특별위원회	법 제11조① 시행령 제11조	② 특별위원회의 위원장(이하 "특별위원장"이라 한다)은 고용노동·경제·사회 문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉하고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉한다. 이 경우 제1호 및 제2호에 따라 위촉하는 위원은 각각 같은 수로 하되, 필요한 경우 위원회의 의결로 다르게 정할 수 있다. 1. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체에서 추천하는 사람 2. 전국적 규모의 사용자단체에서 추천하는 사람
	사회각계층관련위원회	법 제11조② 시행령 제12조	③ 사회 각 계층 관련 위원회의 위원은 다음 각 호의 구분에 따라 해당 단체의 의견을 들어 위원장이 위촉하고, 사회 각 계층 관련 위원회의 위원장(이하 "사회 각 계층 관련 위원장"이라 한다)은 해당 사회 각 계층 관련 위원회의 위원 중에서 호선한다. 2. 중소기업위원회·중견기업위원회 및 소상공인위원회의 위원: 전국적 규모의 사용자단체 및 해당 계층 사용자단체
국 무 총리	외국인력정책실무위원회	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제4조 시행령 제7조	③ 실무위원회의 위원장은 고용노동부차관이 되고, 실무위원회의 위원은 다음 각 호의 구분에 따른 사람 중에서 실무위원회의 위원장이 위촉하거나 임명한다. 1. 근로자위원: 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 2. 사용자위원: 전국적 규모를 갖춘 사용자단체에서 추천한 사람
	외국인근로자 권익보호협의회	법 제24조의2 시행규칙 제15조의2	제15조의2(외국인근로자 권익보호협의회의 구성 및 운영) ①법 제24조의2에 따른 외국인근로자 권익보호협의회는 직업안전기관의 장이 추천한 다음 각 호의 단체로

고 용 부			구성한다. 가. 노동자 단체 나. 사용자단체 다. 외국인근로자 단체 라. 그 밖에 외국인근로자 지원과 관련하여 필요하다고 인정되는 단체
	휴면보험금등 관리위원회	시행령 제21 조의2	제21조의2(휴면보험금등관리위원회의 구성·운영 등) ③ 휴면보험금등관리위원회의 위원장은 한국산업인력공단 이사장이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 총 연합단체인 노동조합에서 추천한 사람으로서 한국산업인력공단 이사장이 위촉하는 사람 2명 2. 전국적 규모를 갖춘 사용자단체에서 추천한 사람으로서 한국산업인력공단 이사장이 위촉하는 사람 2명
	노동위원회	노동위원회법 제6조	제6조(노동위원회의 구성 등) ③근로자위원은 노동조합이 추천한 사람 중에서, 사용자위원은 사용자단체가 추천한 사람 중에서 다음 각 호의 구분에 따라 위촉한다. ④공익위원은 해당 노동위원회 위원장, 노동조합 및 사용자단체가 각각 추천한 사람 중에서 노동조합과 사용자단체가 순차적으로 배제하고 남은 사람을 위촉대상 공익위원으로 하고, 그 위촉대상 공익위원 중에서 다음 각 호의 구분에 따라 위촉한다.
고 용 부	선원위원회	선원노동위원회 규정 제4조	②근로자위원과 사용자위원은 당해 지방해양수산청의 관할지역안에서 조직된 노동조합과 사용자단체가 추천한 자 중에서 지방해양수산청장의 추천에 의하여 해양수산부장관이 위촉한다.
	제주지방노동위원회	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제405조	④ 「노동위원회법」 제6조제3항·제4항에도 불구하고 지방노동위원회의 근로자위원·사용자위원 및 공익위원은 도지사가 위촉하되, 근로자위원은 노동조합이 추천한 사람 중에서, 사용자위원은 사용자단체가 추천한 사람 중에서 지방노동위원회 위원장의 제청으로 위촉하며, 공익위원은 지방노동위원회 위원장·노동조합 및 사용자단체가 각각 추천한 사람 중에서 노동조합과

			사용자단체가 차례로 배제하고 남은 사람을 위촉대상 공익위원으로 하고, 그 위촉대상 공익위원 중에서 지방노동위원회 위원장의 제청으로 위촉하며, 같은 법 제9조 제2항에도 불구하고 제1항에 따른 지방노동위원회의 위원장은 중앙노동위원회 위원장의 추천으로 도지사가 임명한다.
고 용 노 동 부	최저임금위원회	최저임금법 제14조, 제19조 시행령 제12조 시행규칙 제4조, 제5조	제14조(위원회의 구성 등) ①위원회는 다음 각 호의 위원으로 구성한다. 1. 근로자를 대표하는 위원(이하 "근로자위원"이라 한다) 9명 2. 사용자를 대표하는 위원(이하 "사용자위원"이라 한다) 9명 제19조(전문위원회) ③ 전문위원회는 근로자위원, 사용자위원 및 공익위원 각 5명 이내의 같은 수로 구성한다. ④ 전문위원회에 관하여는 위원회의 운영 등에 관한 제14조제3항부터 제6항까지, 제15조, 제17조 및 제18조를 준용한다. 이 경우 "위원회"를 "전문위원회"로 본다. 령 제12조(위원회 위원의 위촉 또는 임명 등)③ 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 중에서 제청하고, 사용자위원은 전국적 규모의 사용자단체 중 고용노동부장관이 지정하는 단체에서 추천한 사람 중에서 제청한다. 규칙 제4조(사업자단체의 지정) 법 제9조 제2항 및 영 제10조에 따라 최저임금안에 대하여 이의를 제기할 수 있는 사용자를 대표하는 자는 다음 각 호의 단체의 대표자로 한다. <개정 2018. 12. 31.> 1. 「상공회의소법」에 따른 대한상공회의소 2. 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회 3. 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 따른 소상공인연합회 4. 그 밖에 전국적 규모를 갖는 사용자단체로서 고용노동부장관이 지정하여 고시하는 단체 제5조(최저임금위원회 사용자위원의 추천) 영 제12조제3항에 따라 최저임금위원회의 사용

			자위원을 추천할 수 있는 단체는 다음 각 호의 단체로 한다. <개정 2018. 12. 31.> 1. 제4조제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 단체 2. 그 밖에 전국적 규모를 갖는 사용자단체로서 고용노동부장관이 지정하여 고시하는 단체
고용노동부	임금채권보장기금심의위원회	임금채권보장법 제6조 시행령 제3조	제6조(임금채권보장기금심의위원회) ① 제17조에 따른 임금채권보장기금의 관리·운영에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 고용노동부에 임금채권보장기금심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ② 위원회는 근로자를 대표하는 자, 사업주를 대표하는 자 및 공익을 대표하는 자로 구성하되, 각각 같은 수로 한다. 제3조(위원회의 구성 등) ① 위원회 위원은 다음 각 호의 구분에 따라 고용노동부장관이 임명하거나 위촉한다. 1. 근로자를 대표하는 위원: 총연합단체인 노동조합이 추천하는 사람 5명 2. 사업주를 대표하는 위원: 전국을 대표하는 사용자단체가 추천하는 사람 5명
고용노동부	고용보험위원회	고용보험법 제7조 시행령 제1조의3	제7조(고용보험위원회) ① 이 법 및 보험료징수법(보험에 관한 사항만 해당한다)의 시행에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 고용노동부에 고용보험위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둔다. ④ 위원회의 위원장은 고용노동부차관이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 각각 같은 수(數)로 고용노동부장관이 임명하거나 위촉하는 사람이 된다. 1. 근로자를 대표하는 사람 2. 사용자를 대표하는 사람 제1조의3(고용보험위원회의 구성) ①「고용보험법」(이하 "법"이라 한다) 제7조제4항제1호 및 제2호에 따른 근로자와 사용자를 대표하는 사람은 각각 전국 규모의 노동단체와 전국 규모의 사용자단체에서 추천하는 사람 중에서 노동부장관이 위촉한다.
	고용보험운영전문위원회	법 시행령 제1조의7	제1조의7(전문위원회) ①법 제7조 제5항에 따라 위원회에 고용보험운영전문위원회

	고용보험평가전문위원회		와 고용보험평가전문위원회(이하 "전문위원회"라 한다)를 둔다. ③ 위원회의 위원장은 위원회의 위원 중에서 전문위원회의 위원장을 임명하거나 위촉하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 전문위원회의 위원을 임명하거나 위촉한다. 1. 고용보험 등 사회보험에 관한 학식과 경험이 있고, 전국 규모의 노동단체나 전국 규모의 사용자단체에서 추천하는 사람
	고용보험심사위원회	법 제99조 시행령 제130조	제99조(고용보험심사위원회)②심사위원회는 근로자를 대표하는 자 및 사용자를 대표하는 자 각 1명 이상을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. 제130조(심사위원회 위원의 위촉·임명) ①법 제99조제1항에 따른 고용보험심사위원회(이하 "심사위원회"라 한다)의 위원 중 근로자를 대표하는 위원은 총연합단체인 노동조합에서, 사용자를 대표하는 위원은 전국적 규모의 사용자단체에서 추천한 자 중에서 고용노동부장관의 제청으로 각 각 대통령이 위촉한다.
고용노동부	근로복지공단 이사회	산업재해보상보험법 제16조	③ 비상임이사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제26조 제3항에 따라 고용노동부장관이 임명한다. 이 경우 제1호와 제2호에 해당하는 비상임이사는 같은 수로 하되, 노사 어느 일방이 추천하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 총연합단체인 노동조합이 추천하는 사람 2. 전국을 대표하는 사용자단체가 추천하는 사람
고용노동부	산업재해보상보험및예방심의위원회	산업재해보상보험법 제8조 시행령 제4조	제8조(산업재해보상보험및예방심의위원회) ②위원회는 근로자를 대표하는 자, 사용자를 대표하는 자 및 공익을 대표하는 자로 구성하되, 그 수는 각각 같은 수로 한다. 제4조(위원회의 구성) 위원회의 위원은 다음 각 호의 구분에 따라 각각 고용노동부장관이 임명하거나 위촉한다. 1. 근로자를 대표하는 위원은 총연합단체인 노동조합이 추천하는 사람 5명

	산업재해보상보험정책전문위원회	법 시행령 제 8조	2. <u>사용자를 대표</u> 하는 위원은 <u>전국을 대표</u> 하는 <u>사용자단체가 추천</u> 하는 사람 5명 ④ 산업재해보상보험정책전문위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉한다. 2. 총연합단체인 노동조합 또는 <u>전국을 대표</u> 하는 <u>사용자단체가</u> 각각 추천하는 사람
	산업재해보상보험요양전문위원회		⑤ 산업재해보상보험요양전문위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉한다. 2. 총연합단체인 노동조합 또는 <u>전국을 대표</u> 하는 <u>사용자단체가</u> 각각 추천하는 사람
	산업안전보건전문위원회		⑥ 산업안전보건전문위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 위촉한다. 2. 총연합단체인 노동조합 또는 <u>전국을 대표</u> 하는 <u>사용자단체가</u> 각각 추천하는 사람
고 용 노 동 부	업무상질병판정위원회	법 제38조 시행규칙 제6조	제6조(업무상질병판정위원회의 구성) ③판정위원회의 위원 중 3분의 2에 해당하는 위원은 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 근로자단체와 <u>사용자단체</u> 가 각각 추천하는 사람 중에서 위촉한다. 이 경우 근로자단체와 <u>사용자단체</u> 가 추천하는 위원은 같은 수로 한다.
	산업재해보상보험심사위원회	법 제104조 시행령 제99조	제99조(산업재해보상보험심사위원회의 구성) ④심사위원회의 위원 중 5분의 2에 해당하는 위원은 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 근로자단체 및 <u>사용자단체</u> 가 각각 추천하는 사람 중에서 위촉한다. 이 경우 근로자단체 및 <u>사용자단체</u> 가 추천한 위원은 같은 수로 한다.
	산업재해보상보험재심사위원회	법 제107조	제107조(산업재해보상보험재심사위원회) ③재심사위원회의 위원 중 5분의 2에 해당하는 위원은 제5항제2호부터 제5호까지에 해당하는 자 중에서 근로자단체 및 <u>사용자단체</u> 가 각각 추천하는 자로 구성한다. 이 경우 근로자단체 및 <u>사용자단체</u> 가 추천한 자는 같은 수로 하여야 한다.
고 용 노 동 부	근로감독행정발전위원회	근로감독행정발전위원회규정 제4조	제2조(설치) ① 고용노동부장관의 근로감독행정에 관한 자문에 응하기 위하여 고용노동부에 근로감독행정발전위원회(이하 "

	지역근로감독행정 협의회		발전위원회"라 한다)를 둔다. ② 지방고용노동관서장의 근로감독행정에 관한 자문을 위하여 지방고용노동청에 지역근로감독행정협의회(이하 "지역협의회"라 한다)를 둔다. 지청의 경우에도 지방고용노동청에 준하는 지역협의회를 둘 수 있다. 제4조(구성)②발전위원회의 위원은 다음 각 호의 구분에 따라 고용노동부장관이 위촉한다. 1. 근로자위원은 총연합단체인 노동조합이 추천하는 자 4명 이내 2. 사용자위원은 전국규모의 사용자단체가 추천하는 자 4명 이내 ③ 지역협의회의 위원은 다음 각 호의 구분에 따라 지방고용노동관서장이 위촉한다. 1. 근로자위원은 지역단위의 노동조합이 추천하는 자 4명 이내 2. 사용자위원은 지역단위의 사용자단체가 추천하는 자 4명 이내
고용노동부	공인노무사자격심의위원회	공인노무사법 제3조의4 시행령 제14조의2	제3조의4(공인노무사자격심의위원회) ① 공인노무사 자격 취득과 관련한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 고용노동부에 공인노무사자격심의위원회를 둘 수 있다. 제14조의2(공인노무사자격심의위원회의 구성)② 심의위원회의 위원장은 고용노동부의 공인노무사 사무를 담당하는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중 직무등급이 가장 높은 등급의 직위에 보직된 공무원이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 2. 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 나. 「노동조합 및 노동관계조정법」 제10조 제2항에 따른 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 다. 전국적인 규모를 가지는 사용자단체에서 추천한 사람
보건복지부	건강보험공단 이사회	국민건강보험법 제20조	제20조(임원) ④ 비상임이사는 다음 각 호의 사람을 보건복지부장관이 임명한다. 1. 노동조합 · 사용자단체 · 시민단체 · 소비자단체 · 농업업인단체 및 노인단체가 추천하는 각 1명
보건	건강보험심사평가원	국민건강보험법 제65조(임원)	④ 비상임이사는 다음 각

보 지 부		법 제65조	호의 사람 중에서 10명과 대통령령으로 정하는 바에 따라 추천한 관계 공무원 1명을 보건복지부장관이 임명한다. 3. 노동조합· 사용자단체 ·소비자단체 및 농어업인단체가 추천하는 각 1명
보 건 복 지 부	건강보험정책심의위원회	국민건강보험법 제4조	제4조(건강보험정책심의위원회) ④ 심의위원회의 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 보건복지부장관이 임명 또는 위촉한다. 1. 근로자단체 및 사용자단체 가 추천하는 각 2명
보 건 복 지 부	건강보험재정운영위원회	국민건강보험법 제34조	제34조(재정운영위원회의 구성 등) ② 제1항에 따른 위원은 다음 각 호의 사람을 보건복지부장관이 임명하거나 위촉한다. 1. 제1항제1호의 위원은 노동조합과 사용자단체 에서 추천하는 각 5명
보 건 복 지 부	장기요양위원회	노인장기요양보험법 제46조	제46조(장기요양위원회의 구성) ②위원장이 아닌 위원은 다음 각 호의 자 중에서 보건복지부장관이 임명 또는 위촉한 자로 하고, 각 호에 해당하는 자를 각각 동수로 구성하여야 한다. 1. 근로자단체, 사용자단체 , 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다), 노인단체, 농어업인단체 또는 자영자단체를 대표 하는 자
보 건 복 지 부	국민연금심의위원회	국 민 연 금 법 제5조	제5조(국민연금심의위원회) ② 위원은 다음 구분에 따라 보건복지부장관이 지명하거나 위촉한다. 1. 사용자를 대표 하는 위원으로서 사용자단체 가 추천하는 자 4명 2. 근로자를 대표하는 위원으로서 근로자단체가 추천하는 자 4명
	국민연금재정추계위원회	국 민 연 금 법 제4조	제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지) ① 이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다. ② 보건복지부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획
	국민연금제도발전위원회		
	국민연금기금운용발전위원회		

			등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 승인받은 계획을 국회에 제출하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다. - 국민연금 재정전망 및 제도발전방안 마련을 위해 5년마다 자문위원회 구성 - 경제계·노동계 및 국민연금 이해관계자 단체의 추천 전문가도 포함하여 구성
보 건 복 지 부	국민연금기금운용위원회	국 민 연 금 법 제103조	제103조(국민연금기금운용위원회) ② 운용위원회는 ... 위원장이 위촉하는 다음 각 호의 위원으로 구성한다. 1. 사용자를 대표하는 위원으로서 사용자단체가 추천하는 자 3명 2. 근로자를 대표하는 위원으로서 노동조합을 대표하는 연합단체가 추천하는 자 3명
	국민연금기금 성과평가보상 전문위원회	국민연금기금운용위원회 의결 (2007. 11. 28.)	사용자단체 및 근로자 단체(가입자 단체)와 전문가 단체가 추천한 임기 2년의 민간전문가 12인 이내로 구성(위원장 호선)
	국민연금기금 수탁자책임전문위원회	국민연금기금운용위원회 의결 (2018. 7. 30.)	· 수탁자 책임 활동에 관한 지침 · 수탁자책임 전문위원회 운영규정 위원은 기금운용위원회 위원 추천을 받아 보건복지부 장관이 위촉 -주주권행사 분과위원회 9인중 사용자단체 및 근로자단체 추천 각 2인 -책임투자 분과위원회 5인 사용자단체 및 근로자단체 추천 각 1인
보 건 복 지 부	국민연금기금운용실무평가위원회	국 민 연 금 법 제104조	제104조(국민연금기금운용실무평가위원회) ② 실무평가위원회는 ... 위원장이 위촉하는 다음 각 호의 위원으로 구성한다. 2. 사용자를 대표하는 위원으로서 사용자단체가 추천하는 자 3명 3. 근로자를 대표하는 위원으로서 노동조합을 대표하는 연합단체가 추천하는 자 3명
보 건 복 지 부	국민연금심사위원회	국민연금법 제109조 시행령 제89조	제109조(국민연금심사위원회 및 징수심사위원회) ① 제108조에 따른 심사청구 사항을 심사하기 위하여 공단에 국민연금심사위원회(이하 "심사위원회"라 한다)를 두고, 건강보험공단에 징수심사위원회를 둔다.

			령 제89조(심사위원회의 구성) ② 위원은 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 공단 이사장이 임명하거나 위촉한다. 2. 사용자단체가 추천하는 자 3. 근로자단체가 추천하는 자
보 건 복 지 부	국민연금징수심사위원회	국민연금법 제109조 시행령 제102조의2	령 제102조의2(징수심사위원회의 구성·운영 및 심사 등) ② 징수심사위원회의 위원장은 건강보험공단의 상임이사 중에서 건강보험공단의 이사장이 임명하고, 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 건강보험공단의 이사장이 임명 또는 위촉한다. 2. 사용자단체 및 근로자단체가 각각 4명씩 추천하는 8명
지 방 자 치 단체 노 사 관계 분야	노사민정협의회	노사민정협의회 운영조례 노사정협의회 설치 및 운영조례 노사관계 발전지원조례	(협의회 구성) ① 협의회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하되, 위촉직 위원의 경우 특정성이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 넘지 않도록 하여야 한다. ③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 위촉하며, 노사업무 담당국장은 당연직위원이 된다. 이 경우 근로자를 대표하는 위원과 사용자를 대표하는 위원은 같은 수로 한다. 1. 근로자를 대표하는 사람 2. 사용자를 대표하는 사람 (성실이행 의무) ① 협의회는 위원장은 협의회의 의결사항을 관계기관·단체에 통보하여야 하며, 관계 행정기관, 노동자단체 및 사용자단체에서는 협의회의 의결사항을 정책 등에 반영하고 성실히 이행하도록 최대한 노력하여야 한다.
	실무협의회 실무추진위원회		(실무협의회) ① 위원장은 협의회에 실무협의회를 둘 수 있다. 실무협의회는 협의회에 상정할 의안을 검토·조정하고 협의회로부터 위임받은 사항을 처리하는 등 협의회 활동을 지원한다. ② 실무협의회 위원은 노동단체·사용자단체·도 및 관계행정기관의 실무책임자와 고용·노동문제에 관한 전문가 중에서 위촉한다. (실무추진위원회) ① 협의회에 상정할 의안

			을 미리 검토·조정하고 협의회로부터 위임받은 사항을 처리하며, 그 밖에 협의회 활동을 지원하고 의결된 사항의 추진을 점검하기 위하여 실무추진위원회를 둘 수 있다. ③ 위원장은 노사업무 담당과장으로 하고, 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 시장이 위촉한다. 1. 노동단체 실무책임자 2. 사용자단체 실무책임자
지 방 자 치 단체 노동 보호	생활임금(심의)위원회	생활임금 조례	(생활임금심의위원회의 설치·구성 등) ① 군수는 생활임금액을 심의하고, 그 밖에 생활임금에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 가평군 생활임금심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ③ 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 군수가 위촉 또는 임명하며, 특정 성(性)이 위원수의 10분의 6을 초과하지 않도록 노력하여야 한다. 3. 근로자단체와 사용자단체의 대표 또는 추천인
	노동권익보호위원회	근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례	(구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다. 3. 노동분야 정부기관, 시민사회단체, 노동단체, 사용자단체 등 전문적 경험과 식견을 가진 사람

2. 법령상 사용자 대표 또는 사업주단체 등으로 명기된 정부위원회(중앙 행정기관 및 지방행정기관 위원회)

소속	위원회명	법적근거	조문형식
대 통 령	일자리위원회	일자리위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 제3조, 제9조	제2조(설치 및 기능) ① 일자리 창출과 일자리 질 개선을 위한 주요 정책 등에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정하기 위하여 대통령 소속으로 일자리위원회를 둔다. 제3조(위원회의 구성) ③ 4. 다음 각 목의 사람 중에서 성별을 고려하여 대통령이 위촉하는 사람 가. 근로자 등을 대표하는 사람 나. 사용자를 대표 하는 사람 제9조(지역위원회) ② 지역위원회는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 성별을 고려하여 대통령이 위촉한다. 1. 「근로자직업능력 개발법 시행령」 제20조의4제3항에 따른 지역별 인적자원개발위원회의 위원 2. 「노사관계 발전 지원에 관한 법률 시행령」 제2조제4항에 따른 지역노사민정협의회 위원
고 용 노 동 부	노사관계발전위원회	노사관계 발전 지원에 관한 법률 제5조, 시행령 제5조	제5조(노사관계발전위원회) ① 제2조 각 호에 따른 노사관계 발전을 위한 시책을 심의하기 위하여 노동부장관 소속으로 노사관계발전위원회를 둔다. 제5조(노사관계발전위원회의 구성) ② 위원회의 위원장은 위원 중에서 호선(互選)하며, 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 고용노동부장관이 위촉하거나 임명한다. 이 경우 근로자를 대표하는 위원과 사용자를 대표하는 위원은 같은 수로 한다. 1. 근로자를 대표하는 사람 2. 사용자를 대표 하는 사람
고용 노동 부	근로복지진흥기금 운용심의회	근로복지기본법 제90조 시행령 제	제57조(진흥기금운용심의회 구성 등) ① 법 제90조에 따른 진흥기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위

		57조	하여 공단에 진흥기금운용심의회(이하 "심의회"라 한다)를 둔다. ③ 심의회의 위원장은 공단 이사장이 되고, 위원은 진흥기금 관계 업무를 담당하는 고용노동부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원, 근로복지 관계 예산업무를 담당하는 기획재정부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 및 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 공단 이사장이 위촉한다. 2. 근로자를 대표하는 사람 3. 사용자를 대표하는 사람
고용노동부	지역별 인적자원개발위원회	근로자직업능력개발법 제22조의2 시행령 제20조의4 인적자원개발위원회 운영규정 제3조, 제4조	제22조(산업부문별 직업능력개발사업 지원) ① 고용노동부장관은 산업부문별 직업능력개발사업을 촉진하기 위하여 산업부문별 인적자원개발협의체, 근로자단체 및 사업주단체등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 실시하는 경우 필요한 비용을 지원하거나 융자할 수 있다. 1. 산업부문별 인력수급 및 직업능력개발훈련 수요에 대한 조사·분석 2. 자격 및 직업능력개발훈련 기준의 개발·보급 3. 직업능력개발훈련 과정 및 매체 등의 개발·보완·보급사업 6. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 사업에 준하는 직업능력개발사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 제22조의2(지역인적자원개발위원회의 구성·운영 등) ① 고용노동부장관은 다음 각 호에 관한 사항을 심의하기 위하여 지역별로 인적자원개발위원회(이하 "지역인적자원개발위원회"라 한다)를 설치·운영할 수 있다. 1. 지역 인력양성 기본계획의 수립 2. 지역 내 인력 및 교육훈련 수요조사 3. 지역 교육훈련기관 및 과정에 대한 현황 조사 4. 지역 내 인적자원개발 관련 자원 배분 및 조정 5. 지역 내 인력양성사업의 연계와 평가

	산업별 인정자원개발위원회	령 제20조의4(지역별 인적자원개발위원회의 구성 및 운영) ③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 고용노동부장관이 성별을 고려하여 임명하거나 위촉한다. 2. 지역 내 사업주 3. 지역 내 사업주단체·근로자단체 또는 그 연합체의 구성원 규정 제3조(지역 인적자원개발위원회 구성·운영) ② 지역인자위 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 고용노동부 장관이 성별을 고려하여 임명하거나 위촉한다. 3. 지역 내 사업주단체·근로자단체 또는 그 연합체의 구성원 제4조(산업별 인적자원개발위원회 구성·운영) ① 산업별 인적자원개발위원회(이하 "산업별인자위"라 한다)는 산업부문을 대표하는 사업주단체 또는 협회·조합, 기업, 근로자단체 또는 민간전문가 등 30명 내외의 위원으로 구성한다. ② 다음 각 호의 역할을 수행한다. 1. 산업별 인력수급 조사 및 실태분석 2. 국가직무능력표준 및 자격제도 등 산업별 인적자원개발의 표준 마련 및 보완 3. 국가직무능력표준의 기업별 활용·확산 컨설팅 4. 일학습병행제 프로그램 등 기업별·직종별 맞춤형 인력양성 프로그램 개발 및 보완 5. 그 밖에 산업별 인적자원개발의 활성화를 위하여 필요한 사항 ③ 산업별인자위는 산업별 특성을 고려하여 유사직무단위를 기준으로 구성할 수 있으며, 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다.
고용노동부	청년고용촉진특별위원회	청년고용촉진특별법 제4조 시행령 제5조 제4조(청년고용촉진특별위원회 설치 등) ① 청년고용촉진에 관한 주요 사항을 심의·평가하기 위하여 고용노동부에 청년고용촉진특별위원회(이하 "특별위원회"라 한다)를 둔다. 제5조(청년고용촉진특별위원회 설치·운영 등) ① 법 제4조제1항에 따른 청년고

			용촉진특별위원회(이하 "특별위원회"라 한다)는 위원장 1명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성한다. ② 특별위원회의 위원장은 고용노동부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 고용노동부장관이 위촉한다. 2. 사업주단체의 대표
고용노동부	국가기술자격 정책심의위원회	국가기술자격법 제6조	제6조(국가기술자격 정책심의위원회) ① 국가기술자격제도에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 고용노동부에 국가기술자격 정책심의위원회(이하 "정책심의회"라 한다)를 둔다. ③ 정책심의회의 위원장은 고용노동부장관이 되며, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 3. 사업주단체 또는 근로자단체의 관계자 중 고용노동부장관이 위촉하는 사람
	세부직무분야별 전문위원회	시행령 제5조	제5조(전문위원회) ⑤ 세부직무분야별 전문위원회 위원은 분야별로 해당 분야에 대하여 학식과 현장 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉하는 15명 이내의 사람으로 하되, 그 과반수를 해당 분야의 기업, 사업주단체 또는 근로자단체 등에 소속된 산업현장의 전문가로 하여야 한다.
고용노동부	노동부 규제심사위원회	노동부 규제심사위원회 운영규정 제4조	③위원회는 노동부 감사관 및 재정기획관과 다음 각 호의 요건을 갖춘 자 중 노동부장관이 위촉하는 자로 한다. 1. 전국적 규모의 근로자단체가 추천하는 사람 2. 전국적 규모의 사업주단체가 추천하는 자
고용노동부	노동부 고용지원센터 중앙 고용지원협의회 지역 고용지원협의회	고용센터 및 고용관련 부서 운영 규정 제34조 고용지원협의회 운영규정(안) 제3조, 제7조	제34조(고용지원 협의회) ① 지방고용노동관서의 장은 고용서비스의 효과적인 제공을 위하여 관할지역 내 관계기관의 관계자가 참여하는 지역고용지원 협의회를 구성·운영한다. ② 지방고용노동관서의 장은 제1항에 따른 지역고용지원 협의회에 원활한 운영을 위하여 취약계층, 직업훈련, 지역노동통계 등 세부 업무 및 대상별로 분과위원회를 구성·운영할 수 있다.

			③ 실장은 중앙고용지원 협의회를 구성·운영하여 지역고용지원 협의회를 적극 지원한다. ③ 중앙협의회의 위원장은 노동부 고용정책본부장이 되고, 위원은 제1호에 해당하는 자와 제2호부터 제4호에 해당하는 기관의 장 또는 소속 직원으로서 위원장이 위촉하는 자로 한다. 3. 대한노인회, 실업극복국민재단, 한국사회복지관협회, 한국여성인력개발센터연합, 한국자활후견기관협회, 한국청소년상담지원센터협의회 ③ 지역협의회의 위원장은 종합고용지원센터 소장이 되고, 위원은 다음 각 호에 해당하는 기관의 장 또는 소속 직원으로서 위원장이 위촉하는 자로 한다. 3. 지역 사용자단체 및 업·직종별 사업주단체 4. 지역 노동자단체 6. 대한노인회, 한국사회복지관협회, 한국여성인력개발센터연합, 한국자활후견기관협회, 한국청소년상담지원센터협의회 지역별 회원 기관
고 용 노 동 부	고용정책 시행책임	고용정책기본법 제5조	제5조(근로자 및 사업주 등의 책임과 의무) ③ 노동조합과 사업주단체는 근로자의 직업능력개발을 위한 노력과 사업주의 근로자 직업능력개발, 고용관리 개선, 근로자의 고용안정 촉진 및 고용평등의 증진 등을 위한 노력에 적극 협조하여야 한다. ④ 근로자와 사업주, 노동조합과 사업주단체는 제6조에 따른 국가와 지방자치단체의 시책이 원활하게 시행될 수 있도록 적극 협조하여야 한다.
	고용정책심의회	법 제10조	제10조(고용정책심의회) ③ 정책심의회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 고용노동부장관이 되며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 고용노동부장관이 위촉하는 사람과 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원이 된다. 1. 근로자와 사업주를 대표하는 사람

	고용정책심의회의 전문위원회	시행령 제7 조	제7조(전문위원회) ① 법 제10조제4항에 따라 정책심의회에 다음 각 호의 전문위원회를 둔다. <개정 2019. 10. 29.> 1. 지역고용전문위원회 2. 고용서비스전문위원회 3. 사회적기업육성전문위원회 4. 적극적고용개선전문위원회 5. 장애인고용촉진전문위원회 6. 건설근로자고용개선전문위원회 ③ 전문위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 정책심의회의 위원장이 임명하거나 위촉하고, 전문위원회의 위원장은 전문위원회의 위원 중에서 정책심의회의 위원장이 지명한다. 1. 전문위원회의 심의 사항과 관련된 지식과 경험이 있는 근로자 대표 및 사업주 대표 ⑤ 정책심의회는 법 제10조제5항에 따라 같은 조 제2항의 심의 사항 중 일부를 다음 각 호와 같이 전문위원회에 위임한다. 1. 법 제10조제2항제1호 중 법 제6조제1항제8호에 관한 사항: 지역고용전문위원회 2. 법 제10조제2항제1호 중 법 제6조제1항제10호에 관한 사항: 고용서비스전문위원회 3. 법 제10조제2항제5호의 사항: 사회적기업육성전문위원회 4. 법 제10조제2항제6호의 사항: 적극적고용개선전문위원회 5. 법 제10조제2항제7호의 사항: 장애인고용촉진전문위원회 6. 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제3조제3항에 따라 건설근로자 고용개선 기본계획의 수립·변경과 관련하여 고용노동부장관이 심의를 요청하는 사항: 건설근로자고용개선전문위원회
	지역고용심의회	법 제10조 ① 시행령 제 13조	제13조(지역고용심의회의 구성) ② 위원장은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 되고, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 다음 각 목의 사람 중에서 시·도시사가 임명하거나 위촉하는 사람

			가. 근로자 대표 및 사업주 대표
	지역고용심의회 전문위원회	시행령 제 15조	제15조(지역고용심의회의 전문위원회) ② 제1항의 전문위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시·도지사가 임명하거나 위촉하고, 위원장은 제1항의 전문위원회의 위원 중에서 시·도지사가 지명한다. 1. 고용정책에 관한 지식과 경험이 있는 근로자 대표 및 사업주 대표
	지역고용심의회 시군구고용심의회	시행령 제 17조	제17조(지역고용심의회의 시·군·구 고용심의회) ③ 시·군·구 고용심의회의 위원은 제13조제2항제1호 각 목의 사람 중에서 시·군·구 고용심의회 위원장의 추천을 받아 시·도지사가 임명하거나 위촉한다.
고 용 노 동 부	한국산업안전보건공단 이사회	한국산업안전보건공단법 제7조	제7조(임원) ④ 상임이사는 이사장이 임명하고, 비상임이사(공단의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 고용노동부장관이 임명한다. 1. 사업주대표 2. 근로자대표
	산업안전보건협의회	한국산업안전보건공단법 제25조, 시행령 제 17조	제25조(산업안전보건협의회) ① 산업안전보건사업의 진흥 및 관련 단체와의 유기적인 업무협조를 위하여 공단에 산업안전보건협의회를 둔다. ② 산업안전보건협의회회의의 조직·기능 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제17조(산업안전보건협의회회의의 조직 및 운영) ② 의장은 공단의 이사장이 되고, 위원은 의장이 지정하는 산업안전보건 관련 단체의 임원 15명 이내, 근로자를 대표하는 사람 5명 이내, 사업주를 대표 하는 사람 5명 이내, 그 밖에 산업안전보건에 관한 학식과 경험이 있는 사람 중에서 의장이 위촉하는 사람으로 한다.
고 용 노 동	산업안전·보건기준제정위원회	산업안전보건법 제27조	제27조(기술상의 지침 및 작업환경의 표준) ② 고용노동부장관은 제1항에 따른 지

부		산업안전·보건기준제정위원회 규정 제4조의2	침과 표준을 정할 때 필요하다고 인정하면 해당 분야별로 기준제정위원회를 구성·운영할 수 있다. 제4조의2(위원의 위촉과 임기 등) ① 위원회의 위원은 제4조 각 호중 어느 하나 이상의 자격을 갖춘 사람 중에서 공단이사장이 위촉한다. 이 경우 공단이사장은 관련 부처, 학회, 노사단체(중소기업을 대표하는 단체를 포함한다) 등으로부터 전문가를 추천받을 수 있다.
고용노동부	근로시간면제심의위원회	노동조합 및 노사관계조정법 제24조의2 시행령 제11조의3	제24조의2(근로시간면제심의위원회) ③ 위원회는 노동계와 경영계가 추천하는 위원 각 5명, 정부가 추천하는 공익위원 5명으로 구성된다. 제11조의3(위원회 위원의 위촉) ② 위원회의 위원 중 법 제24조의2제3항에 따라 노동계가 추천하여 위촉되는 위원은 전국적 규모의 노동 단체가 추천하는 사람 중에서 위촉하고, 경영계가 추천하여 위촉되는 위원은 전국적 규모의 경영자 단체가 추천하는 사람 중에서 위촉한다.
고용노동부	국제노동정책협의회	국제노동정책협의회 운영 규정 제3조	제3조(구성) ① 협의회는 근로자대표 및 사용자대표 각 2인과 정부대표 4인의 위원으로 구성한다. ② 협의회의 위원은 다음 각호의 자가 된다. 2. 근로자를 대표하는 위원(이하 "근로자위원"이라 한다)은 한국노동조합총연맹의 사무총장 및 전국민주노동조합총연맹의 사무총장 3. 사용자를 대표하는 위원(이하 "사용자위원"이라 한다)은 한국경영자총협회 상임부회장 및 한국경영자총협회 회장이 추천하는 위원 1인
보건복지부	사회보장위원회	사회보장기본법 제21조 시행령 제11조, 제12조	제20조(사회보장위원회) ① 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 사회보장위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. 제21조(위원회의 구성 등) ③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.

			2. 다음 각 목의 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람 가. 근로자를 대표하는 사람 나. <u>사용자를 대표</u>하는 사람 ⑥ 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회의 심의사항을 전문적으로 검토하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두며, 실무위원회에 분야별 전문위원회를 둘 수 있다.
	실무위원회		제11조(실무위원회 설치 등) ④ 실무위원회의 공동위원장은 보건복지부장관과 <u>법 제21조 제3항 제2호에 따라 위촉된 위원 중 국무총리가 지명하는 사람</u>이 되며, 실무위원회 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 2. 사회보장, 지역사회복지, 경제, 고용 등 관련 분야의 전문지식과 경험이 풍부한 사람
	분야별전문위원회		제12조(전문위원회 설치 등) ① 법 제21조제6항에 따라 실무위원회에 두는 분야별 전문위원회(이하 "전문위원회"라 한다)는 다음 각 호와 같다. 1. 기획 전문위원회 2. 제도조정 전문위원회 3. 평가 전문위원회 4. 재정·통계 전문위원회 5. 그 밖에 실무위원회의 위원장이 필요하다고 인정하는 전문위원회 ④ 전문위원회는 다음 각 호의 사람으로 구성한다. 1. 법 제21조 제3항 제2호에 따른 위원회 위원 2. 제11조 제4항 제2호에 따른 실무위원회 위원 3. 사회보장, 지역사회복지, 경제, 고용 등 관련 분야의 전문지식과 경험이 풍부한 사람
보 건 복 지 부	국민연금공단 이사회	국 민 연 금 법 제30조	제30조(임원) ① 공단에 임원으로 이사장 1명, 상임이사 4명 이내, 이사 9명, 감사 1명을 두되, 이사에는 <u>사용자 대표</u>, 근로자 대표, 지역가입자 대표, 수급자 대표 각 1명 이상과 당연직 이사로서 보건복지

			부에서 국민연금 업무를 담당하는 3급 국가공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 1명이 포함되어야 한다.
지방자치단체 노동안전	산업재해노동안전보건협의체	산업재해 예방 및 노동안전보건지원 조례	(협력체계 구성 등) ① 도지사는 산업재해 예방 및 노동안전보건을 위한 사업과 센터의 효율적 운영 등을 위하여 도내 고용노동지청, 한국산업안전보건공단, 노동조합 및 노동단체, 사업주단체 , 연구기관, 시·군 노동행정 담당자 등과 협력체계를 구성·운영할 수 있다.
지방자치단체 고용복지	근로자복지기금운용심의위원회	중소기업 근로자자녀 장학기금 설치 및 운용 조례(전라남도) 인재육성기금 설치 및 운용 조례	(기금운용심의위원회 설치) ① 근로자 복지에 관한 주요시책과 기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 전라남도 중소기업 근로자 자녀 장학기금운용심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ③ 위원장은 행정부지사가 되고 부위원장은 노사협력 담당국장이 되며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 전라남도지사(이하 "도지사"라 한다)가 위촉한다. (개정 2017. 12. 28.) 1. 근로자단체 및 경영자단체 대표 2. 중소기업 관련 기관·단체 대표 (위원회 구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함하여 11명 이내의 위원으로 구성한다. ③ 위촉직 위원은 다음 각 호의 자 중에서 시장이 위촉한다. 2. 근로자· 경영자단체 대표 및 근로복지 분야 전문가

제4장

한국 사용자단체의 유형과 시사점

이창근

한국 사용자단체 유형과 시사점

이창근

I. 서론⁶³⁾

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

한국에서 사용자단체 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 결성

63) 본 보고서 작성에 도움을 주신 한양대 강성태 교수, 영남대 전 인 교수, 한국노동연구원 이정희 연구위원, 민주노총 정책연구원 정경은 정책연구위원, 민주노총 정책연구원 허인 객원연구위원 그리고 경노회 회원들께 감사드린다. 또한 본 보고서를 검토해주신 산별·연맹 및 관련 노동조합 간부 그리고 연구팀에 함께 참여한 한국노동연구원 박제성 연구위원, 민주노총 법률원 박주영 부원장, 민주노총 박은정 기획국장, 민주노총 법률원 장재원 변호사께도 감사드린다.

이 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 사업자단체는 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 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 노동

관계 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 사용자단체인 ‘이중적 성격의 사용자단체’까지 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 나뉘었다. ‘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; 은수마·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·이정희·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 병원 협회와 은행연합회 사례에 대한 연구가 발견된다(이승길, 2004; 김영두·노광표, 2005; 김영두, 2006).

한편 이창근·이정희·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), 건설 산업의 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 성장이다. 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 해외 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 등 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 책임 있는 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 아

니었다. 이처럼 중재에 대한 정부의 태도 변화는 병원 사용자들의 산별 교섭 및 사용자단체 구성에 대한 소극적 태도를 변화시키는 데 영향을 미쳤다. 이처럼 한국에서도 정부 정책이 사용자단체 구성에 일정하게 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)금융산업사용자협의회는 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 벗어나다. 금융산업의 특성을 반영한 능동적인 의제설정, 노조주장에 대한 제3의 대안 마련, 합의된 사안에 대해 회원사들에게 적극 관철하려는 노력 등은 금융산업사용자협의회회의 강점이라 생각된다.”라고 언급하고 있다.⁶⁴⁾ 이런 점에서 볼 때, 금융 사용자단체는 상대적으로 금속, 보건 등에 비해 능동적이라고 평가할 수 있다. 하지만 2016년 박근혜 정부 시절 금융산업사용자협의회도 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, 보건, 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 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 「업종별협의회회의 필요성과 구축방안」은 본질적으로 ‘사용자단

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

체’를 호명해야 하는 노사정위원회에서 ‘사용자단체’를 어떻게 바라보고 있는지를 드러내고 있다는 점에서 매우 흥미롭다. 해당 보고서는 “전국 단위 그리고 각 업종수준에서 ‘사업자단체’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 사업자단체로 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 병원 협회 및 은행연합회의 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 제기하고 있다. 관련해서 병원협회나 은행연합회처럼 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 논문 에 따르면, 사용자단체 구성은 자발적으로 사용자단체를 구성하는 방법과 사업자단체를 사용자단체로 발전시키는 방법이 모두 가능하다고 적시하고 있다. 전자는 금속사용자협의회, 후자는 병원협회 → ‘보건의료 사용자협의회’를 대표적 사례로 들고 있다. 또한 사용자단체가 없는 경우, 사업자단체의 활용을 검토할 수 있다고 제기하고 있다. 즉, “사업자

단체는 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 금융 산별교섭을 은행연합회가 수행한 사례나 초기 보건의로 산별교섭을 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).⁶⁵⁾

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 역할과 위상 정립의 계기를 모색해야 한다고 강조한다. 중·저임금의 서비스직이 주를 차지하

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

고 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 기업 규모 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 교섭요

구에 응했던 사례와 건설산업을 중심으로 결성된 사용자단체 사례가 일부 발견된다. 전반적으로 국내 선행연구는 첫째, 사용자단체를 대법원 판례에 근거하여 매우 협소한 의미의 사용자단체로 바라보고 있다는 점, 둘째, 금속, 보건, 금융 등 대표적인 산별노조에 대응하여 결성된 사용자단체에 초점을 맞추고 있다는 점, 셋째, 사업자단체이면서 사용자단체 사례에 대한 분석은 거의 공백 상태라는 점 등이 한계로 평가된다.

Ⅲ. 사용자단체 유형과 특징

앞서 언급했듯이, 우리나라 사용자단체는 크게는 두 가지, 세부적으로는 네 가지 유형으로 구분될 수 있다. 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 △ 전국철근·콘크리트전문건설업연합회 및 지역별 철근·콘크리트협의회 △ (사)여수산단건설업협의회 등 플랜트건설업종 지역별 전문건설업 협의회 △ 보건의료산업사용자협의회(2007년 5월 ~ 2009년 8월) △ (사)딜라이브파트너사협의회, 티브로드협력사협의회 등 케이블방송과 인터넷 설치·수리 하청업체 협의체 등이다.

제1유형의 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. 금융산업사용자협의회는 한국노총 금융노조의 산별교섭 요구에 대응하여, 2010년 2월 설립되었다. 보건사용자협의회는 민주노총 보건의료노조의 산별교섭 요구에 대응하여 2007년 5월 설립되었지만, 2009년 8월 해산되었다. 전국철근·콘크리트전문건설업연합회는 민주노총 건설산업연맹 건설노조(토목건축분과)의 전국단위 중앙교섭 요구에 대응하기 위하여, 지역별 철근·콘크리트협회가 2017년 결성한 협의체이다. 지역별로는 서울경인철근·콘크리트협의회, 대전충청철근·콘크리트협의회, 광주전남철근·콘크리트협의회, 대구경북철근·콘크리트협의회, 부산울산경남철근·콘크리트협의회⁶⁶⁾ 등이 구성되어 있다. 플랜트건설업종의 경우, 민주노총 건설산업연맹 플랜트건설노조의 초기업교섭 요구에

66) 부산울산경남철근·콘크리트협회가 2019년 6월 7일 타워크레인기사 ‘월레비’ 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 건설업체 발전을 목적으로 설립된 단체”라고 규정하고 있다. 출처:대한전문건설신문(<http://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=201215>)

대응하기 위해 지역별로 사용자단체가 구성되어 있다. 포항철강단지 전문건설협의회, 사단법인 여수산단건설업협의회, 광양제철산업단지 전문건설인협의회, 울산플랜트산업협의회, 대산지역플랜트전문건설협의회 등이 있다.⁶⁷⁾ 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 11] ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’ 현황

사용자단체		설립년 도	법적지 위	교섭 상대방
금속산업	금속사용자협의회	2005년	법인	금속노조
금융산업	금융산업사용자협의회	2010년	법인	금융노조
보건산업	보건사용자협의회	2007년	비법인	보건의료노조
토목건축업종	전국철·콘연합회	2017년	비법인	건설노조
	서울경인철콘협의회	·	법인	
	대전충청철콘협의회	·	비법인	
	광주전남철콘협의회	·	비법인	
	대구경북철콘협의회	·	비법인	

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

	부울경철콘협회	.	비법인	
플랜트건설업 중	(사)여수산단건설업협의회	2005년	법인	플랜트건설노 조
	광양제철산업단지전문건설 인협의회	2004년	비법인	
	울산플랜트산업협의회	.	비법인	
	대산지역플랜트전문건설협 의회	.	비법인	
케이블방송·인 터넷 설치 및 수리 하청업체	(사)딜라이브협력사협의회	.	법인	희망연대노조
	티브로드협력사협의회	.	비법인	

둘째, 단체의 법적 지위가 어떻게 되는지와 단체교섭·협약 체결이 단체의 정관 혹은 규약에 명시되어 있는지 여부는 단체별로 차이가 있다. 중앙 사용자단체로는 금융산업사용자협의회·금속사용자협의회, 지역 사용자단체 중에는 여수산단건설업협의회, 하청업체협의회 중에는 딜라이브협력사협의회 등이 법인으로 등록되어 있다. 그 이외에는 비법인 단체로 활동 중이다. 금속사용자협의회와 금융산업사용자협의회는 단체의 정관, 보건의료산업사용자협의회(이하 보건사용자협의회)는 회칙에 단체교섭과 협약 체결 업무가 명시되어 있다. 한편 건설 산업의 지역 사용자단체와 케이블방송 및 인터넷 설치·수리 하청업체 협의회는 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 금융산업사용자협의회만 예외였다. 금융산업사용자협의회는 경우, 회원자격을 “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. 금융산업사용자협의회는 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 집중하는 것이 필요하기 때문에 대표단을 부기관장급으로 구성하자는 사용자측의 논리가 대립하였다. 결국 교섭위원을 실질적인 대표인 기관장급으로 구성하되 사측 교섭대표인 은행연합회장에게 사용자측 교섭에 관한 전권이 있다는 수준에서 마무리되었다.⁶⁸⁾ 보건

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

사용자 역시 산별교섭 초기에 노무사를 교섭대표로 내세웠다. 이에 대해, 노동조합은 실질적인 사업장 대표들로 교섭단이 구성되어야 한다면 격렬하게 대립하였다. 사용자 교섭단 구성과 관련하여, 2005년 중앙노동위원회는 책임 있는 의료원장이 참여하는 교섭단을 구성하여 교섭을 진행하라는 권고안을 채택하기도 하였다(은수마·권현지 2007). 하지만 보건 사용자는 사용자단체가 2007년 5월 공식 출범한 이후에도 노무사를 사용자측 특별위원으로 선정하는 등 지속적으로 산별교섭을 회피하려는 전략을 채택하였다. 한편 건설 사용자단체의 경우, 초기업교섭 초기에 노무사 위임 등 관련 논란이 있었지만, 노동조합이 완강하게 반대하면서 전문건설업체의 실질적인 대표들이 교섭위원으로 참여하고 있다. 케이블 방송 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 여수시 노사민정협의회에 참여하는 등 상대적으로 단체교섭 이외의 노동관계 활동에 다소 적극적인 것으로 판단된다. 최근 금융산업사용자협의회는 경사노위 산하 업종별위원회 중 하나인 ‘금융산업위원회’에 2018년 11월부터 참여하고 있다.

요약하면 제1유형의 사용자단체는 초기업노조의 단체교섭 요구에 대응하기 위해 처음부터 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 다소 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 금융산업사용자협의회를 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 등이었다. 마지막으로 단체교섭 이외의 업무를 수행하고 있는 제1유형 사용자단체로는 비록 매우 형식적이고 한시적이었지만 ‘노사공동훈련사업’을 수행한 바 있는 건설의 지역별 사용자단체와 2018년 11월부터 경사노위 금융산업위원회에 참여하고 있는 금융산업사용자협의회 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 사용자단체 기능도 함께 수행하는 ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’를 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: 단체교섭·협약체결

제2-①유형은 사업자단체이면서 초기업노조와 단체교섭 및 협약 체결을 수행하고 있는 ‘이중적 성격의 사용자단체’이다. 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 옹호하는 사업자단체 본연의 기능을 수행하면서도, 단체교섭과 협약을 체결하는 사용자단체 기능도 함께 수행한다. 제1유형의 사용자단체가 초기업노조

와의 단체교섭을 위해 설립된 ‘교섭기구’로서의 성격을 주로 갖는다면, 제2유형의 사용자단체는 사업자단체이면서 초기업노조와 단체교섭에 참여하고 협약을 체결하는 ‘이중적 성격의 사용자단체’라고 할 수 있다. 대한방직협회는 면방직 생산자단체의 권익과 복리증진을 위하여 1947년 설립된 사업자단체이면서, 한국 최초의 산별교섭을 체결한 사용자단체이다. 현재까지 한국노총 섬유유통노련 면방부문과 초기업 임금교섭과 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. 시·도 택시운송사업조합도 지역 단위 초기업교섭과 협약을 체결하고 있다. 은행연합회는 (사)금융산업사용자협의회가 설립되기 전까지 2002년부터 2008년까지 전문부서를 신설하고 전문가를 고용해 교섭권을 위임받아 금융노조와 산별교섭을 진행한 바 있다.⁶⁹⁾ 한국영화제작가협회는 2006년부터 2017년까지 민주노총 공공운수노조 소속 한국영화산업노조와 단체교섭을 진행하고 협약을 체결했다. 한편 공공부문의 경우, 서울특별시구청장협의회가 민주노총 공공운수노조 소속 서울지역공무직지부와 2000년부터 단체교섭

69) 병원협회는 2004년 산별교섭 때 사업대의료원으로부터 교섭권을 위임받아 산별교섭에 참여하면서 교섭 상대방인 보건의료노조의 요구에 대응하기 위한 노력을 진행시킨 바 있다(은수마·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; 은수마·권현지, 2007 재인용). 하지만 2005년부터 별도의 사용자단체 구성으로 방향이 잡히면서, 병원협회의 초기업교섭 당사자 역할은 2004년 한 해로 끝났다.

및 협약 체결을 수행하고 있다. 한편 전국시·도교육감협의회는 2018년부터 학교비정규직연대회의와의 전국단위 중앙교섭을 주관하고 있다.

둘째, 시·도 버스운송사업조합을 제외하고 단체교섭 및 협약 체결이 단체의 정관에 명시되어 있는 사례는 발견되지 않는다. 예를 들어, 서울시 버스운송사업조합은 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, 전국시·도교육감협의회, 한국영화제작가협회, 은행연합회, 시·도택시운송사업조합 등의 경우, 단체교섭 및 협약체결이 정관에 명시되어 있지 않다.

셋째, 대다수 제2-①유형 사용자단체도 제1유형과 마찬가지로 회원사로부터 교섭권과 체결권을 위임받아 단체교섭 및 협약체결을 수행하고 있다. 유일한 예외는 시·도 버스운송사업조합이다.

넷째, 제2-①유형 교섭 상대방인 초기업노조의 조직률은 다른 부문에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 대한방직협회가 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·이정화·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 2

배 이상 높다. 한국제작가협회와 단체교섭을 진행했던 한국영화산업노조의 경우, 영화현장에서 일하고 있는 촬영, 조명 스태프는 대략 800여명 정도 되는데, 촬영, 조명 등과 같은 엔지니어 스태프는 사실상 거의 대부분 조직되어 있다. 시도 버스운송사업조합과 초기업교섭을 진행하고 있는 한국노총 소속 자동차노련은 전국버스운송사업조합연합회 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·이정화·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 벌였다. 2005년 단체교섭에서는 사용자측이 증권업협회에 교섭권 등을 위임하기로 노사 간 합의하기도 하였다. 하지만 증권업협회는 증권노조 산하 지부의 수(8개)가 회원사 전체 수(34개)에 비해 소수라는 점을 들어, 회원 총회에 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 거부했다.

다섯째, 단체교섭 및 협약체결 이외의 노동관계 사업의 수행 정도는 단체별로 차이가 크다. 한국타워크레인협동조합은 최근 소형 타워크레인 안전문제 논의를 위한 노사민정협의체 참여 등 상대적으로 활발하게 노동현안에 대응하고 있는 것으로 평가된다. 은행연합회는 2010년 금융산업사용자협의회가 출범하면서, 노동관계 사안은 금융산업사용자협의회를

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 사업자단체 본연의 기능을 수행하면서도 동시에 초기업노조와 단체교섭 및 협약을 체결하고 있다. 단체교섭과 협약체결이 단체의 정관에 명시되어 있는 경우는 시·도 버스운송사업조합이 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 제2-①유형의 사용자단체도 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: 노사·노사정협의/정부위원회 참여

제2-②유형은 사업자단체로 설립되었고 사업자단체 본래 기능에 충실하면서도 동시에 노사·노사정 협의, 노동정책 관련 정부위원회 참여 등 노동관계 사업을 상당히 활발하게 수행하고 있는 ‘이중적 성격의 사용자단체’이다. 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 사용자단체’라고 할 수 있다. 다만 현재 정례적인 단체교섭과 협약 체결은 수행하지 않고 있다. 예를 들어, 드라마제작사협회는 2006년 설립된 사단법인인데, 2019년 드라마 제작환경 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 제작환경 종사자협의체 운영 등의 내용을 포함하는 ‘지상파방송 드라마 제작환경 가이드라인 기본사항’에 합의하고, 6월 20일 공식 체결하였다.⁷⁰⁾ 해당 업종·직종에서 노동쟁의가 발생할 때, 노사 혹은 노사정 교섭·협약에 참여하는 사례도 있다. 한국레미콘공업협

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

동조합연합회는 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.⁷¹⁾ 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 전국택시노조 연맹, 민주노총 서비스연맹 민주택시노조 등과 중앙노사협의를 진행하고 있다. 최근 2017년 12월 말에는 전국택시노조연맹과의 중앙노사협의를 통해 ‘택시리스제 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 자료를 활용한 것이지만, 건설 현장에 적용할 수 있는 사례 등 매우 구체적인 대응 요령을 조언하고 있다. 레미콘공업협동조합은 2000년 레미콘노동자들이 건설운송노조를 설립했을 때부터, 지속적으로 노동조합 불인정을 위한 활동을 진행해 왔다. 2008년에 레미콘협동조합

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

연합회는 지역 레미콘협회 14개, 한국레미콘공업협회, 대한건설협회 등과 함께 레미콘 노동자가 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.⁷²⁾ 2014년에도 레미콘협동조합연합회는 고용노동부 장관 간담회에서 “레미콘 차주의 불법 노조가입 금지 조치 조속 시행”이라는 제목 아래, ‘특수형태근로자의 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, 석탄 등 산업물자에 심각한 운송 차질이 발생해 전국적으로 막대한 물류 피해가 예상된다”면서, 파업이 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 대책TF 등에 참여하고 있다. 전국택시운송사업조합연합회는 최근 카풀서비스 관련한 사회적대화기구에 참여한 바 있다. 화물연합회는 화물운전노동자의 운임을 결정하는 안전운임위원회에 운수사업자 대표로 참여하고 있다. 안전운임위원회는 2020년부터 화물차주의 적정운임을 보장하는 화물차 안전운임제를 컨테이너와 시멘

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

트 2개 품목에 우선 도입하기 위해 설치된 정부위원회이다.

넷째, 대정부 건의 등 노동현안에 대한 대응도 활발한 편이다. 노사관계 법·제도, 최저임금 등 노동현안에 대한 공동의 입장 발표, 대정부·대국회 건의 등에 있어서 적극적이다. 드라마제작사협회는 고용노동부와 함께 2017년 ‘근로조건 자율개선 지원사업(방송분야 자율준수 지원)’ 일환으로 ‘스태프 근로환경 가이드라인’을 마련하여 제공하였다. 택시연합회는 2017년 12월 22일 정부 관계부처를 대상으로 택시 최저임금 제도 개선을 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(제2-②유형)의 사용자단체는 사업자단체이면서 동시에 노사·노사정협의 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 실제 ‘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: 노사대등적지위·노사관계당사자 자격 정부위원회 참여

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 사업자단체 본래 기능을 수행하기에도 충분치 않을 정도로 단체 역량이 취약하다는 점이다.

둘째, 제2-① 및 제2-②유형 사용자단체와 가장 큰 차이점은 노동조합과의 양자 간 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 한국

재가장기요양기관정보협회는 해당 직종(요양보호사) 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. 사용자단체 유형별 사례 분석

본 장에서는 사용자단체 유형별로 사례를 소개·분석하도록 한다. ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’(제1유형)와 ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’(제2유형) 중 초기업노조와 단체교섭 및 협약을 체결하고 있는 유형(제2-①유형)은 사실상 우리나라에 존재하는 모든 사례를 담고 있다.

제2유형 중 노사·노사정 협의에 참여하는 사용자단체(제2-②유형)와 노동조합이 참여하는 정부위원회에 사용자(혹은 사업자) 대표로 참여하는 사용자단체(제2-③유형)는 관련 자료와 정보 파악이 쉽지 않아서 대표적인 사례를 중심으로 서술하도록 한다. 또한 전국단위 조직뿐만 아니라 가능한 수준에서 지역별 사용자단체까지 포함하여 분석했다.

1. 처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체

1) (사)금속산업사용자협의회

(1) 사용자단체 구성 과정

금속산업은 1970~80년 경제성장의 중추 역할을 했으며, 수도권과 영남 지역을 중심으로 발전하였다. 금속노조의 산별교섭에 참여한 사용자들은 주로 중소 사용자들이었으며, 다양한 업종들 가운데 자동차 부품사들이 그 핵심에 있다(조성재, 2004a; 전인·서인덕, 2008 재인용). 금속 사용자들은 기업별 체제에 익숙하고 자신의 기업 활동에 외부노조 및 기업들이 개입하게 되는 상황 자체에 부정적이었다. 자동차부품, 전자,

전기 등 다양한 업종별 특성에 따른 이해 차이 및 기업 간 경쟁관계는 사용자들 간 단결과 공동대응에 부정적인 영향을 미쳤다. 사용자들은 공동의 이해가 있더라도 자신의 정보 공개에 매우 소극적이고, 일부 교섭 의제를 이미 시행하고 있는 기업은 산별교섭 필요성을 느끼지 못했다(신쌍식, 2007; 전인·서인덕, 2008 재인용). 하지만 노동조합의 지속적인 압박과 함께 완성차 업체 주도의 수직적 하청계열화는 자동차 부품업체가 공동대응을 모색하도록 만들었다(조성재, 2004a; 전인·서인덕, 2008 재인용).

금속사용자는 2001년 대각선 교섭 → 2002년 지부별 집단교섭 → 2003년 금속노조관계사용자회의 → 2004년 금속산업사용자협의회 → 2005년(5월) 금속산업사용자단체 준비위원회를 거쳐, 2005년 9월 57개 사업장이 참여한 가운데 설립총회를 개최하여 사용자단체를 결성하였다(김영두·노광표, 2006). 금속산업사용자협의회는 2006년 4월 고용노동부에 사단법인으로 등록하였다. 하지만 금융산업사용자협의회와는 달리, 금속산업사용자협의회는 매년 단체교섭 때마다 회원사로부터 교섭권과 협약체결권에 대한 위임을 별도로 받고 있다. 이는 금속 사용자단체의 취약성을 대표적으로 보여준다.

2018년 10월 현재 회원사는 64개사이다. 업종별로는 자동차부품 45개사, 전기전자 6개사, 기계 8개사, 완성차 1개사, 철강 1개사, 제조기타 3개사 등이다. 2004년 출범 당시 101개였다는 점을 감안하면, 회원 수가 40% 가까이 줄어들었다. 최근 2014년 ~ 2018년까지 사용자협의회 소속 회원사 수 변동만 보더라도, 69개(2014년) → 67개(2015년) → 66개(2016년) → 65개(2017년) → 64개(2018년)로 매우 미세하지만 역시 줄어들었다. 금속산업사용자협의회 소속 회원사들의 주요한 특징은 75% 이상이 500인 이하 사업장으로 규모가 작은 편이며, 약 73%가량이 자

동차 부품사이다. 재벌 대기업은 산별중앙교섭을 거부하고 있다(이창근·이정희·허인, 2018).

(2) 주요 노동관계 사업

금속산업사용자협의회는 금속노조와의 산별중앙교섭을 진행하고 협약을 체결하는 것 이외의 노동관계 사업은 금속노조와의 노동실태 공동조사 및 산업부 등 면담 활동이 있었지만 매우 미미하다. 노사정협의 및 노동정책 관련 정부위원회에 참여한 사례도 없다. 금속산업사용자협의회 홈페이지에는 주요사업으로 “△ 금속산업 발전을 위한 정책 개발사업 △ 금속산업 육성을 위한 기술표준화 사업 △ 금속산업 노사관계제도 연구 및 단체교섭지도사업 △ 금속산업 인사노무관리제도 연구 및 교육사업 △ 금속노조와의 단체교섭 및 단체협약 체결 △ 본 협의회 업무와 관련한 홍보 및 도서의 출판과 자료의 발간 및 정보 제공 등 홍보사업 △ 기타 위 내용과 관련한 수임사업 및 부대사업” 등으로 적시되어 있다. 하지만 ‘금속노조와의 단체교섭 및 단체협약 체결’을 제외하고는 다른 사업은 실제 수행하고 있지 않는 것으로 평가된다. 따라서 이하에서는 금속산업사용자협의회가 수행하고 있는 단체교섭 및 협약체결을 중심으로 살펴보도록 한다.

① 단체교섭 및 협약체결

금속산업사용자협의회는 금속노조와 산별중앙교섭을 진행하고, 협약을 체결하고 있다. 금속노조는 2001년 출범했으며, 중앙, 지부, 지회조직으로 조직체계를 갖추고 있다. 지부는 지역지부와 기업지부로 나뉘지는데, 지역 지부는 서울, 경기, 충남, 대전충북, 광주전남, 전북, 경남, 구미, 경주, 대구, 포항, 울산, 부산양산, 인천 등 14개이며, 기업지부는 현대차,

기아차, 한국지엠, 쌍용차, 현대중공업, 만도 등 6개이다. 전체 조합원 수는 2019년 4월 현재 18만여 명이며, 이 중에서 중앙 산별교섭에 참여하는 사업장 소속 조합원은 약 1만 5천 명~1만 6천 명으로 전체 조합원의 8~9%가량이다. 한국노총 금속노련을 포함하면, 2018년 기준 금속산업 노조 조직률은 약 14%인 것으로 추정된다(이창근·이정희·허인, 2018).

금속산업사용자협의회는 대표적인 ‘노무사 위임’을 통해 산별교섭 요구에 회피적·수동적으로 대응하는 사용자단체이다. 사용자협의회의 대표를 소속 회원사 대표가 아닌 법률전문가가 맡고 있다.⁷³⁾ 2009년 임승주 회장(김스코리아다이캐스팅)을 마지막으로 회원사 중에서 회장을 선출하지 못하였다. 2010년부터 당시 부회장이었던 신쌍식 노무사가 직무대행 지위로서 교섭대표자로 역할을 하였고, 2013년 회장으로 선출되었다. 하지만 2017년 교섭에서 금속노조가 신쌍식 회장이 구미의 KEC사업장 노사분쟁에 불법적으로 개입했다는 의혹을 제기하면서 교섭대표자 지위를 인정하지 않는 사건이 발생하였고, 결국 회장직에서 물러났다. 2019년 9월 현재 박근형 노무사가 사용자협의회 회장 직무대행을 맡고 있다. 2019년 중앙교섭도 법률전문가가 사용자협의회 대표 자격으로 교섭을 진행하였다. 이처럼 금속산업은 초기업단위 교섭에서 사용자단체가 구성되어 있는 몇 안 되는 산업으로 꼽히지만 회원사 중에서 대표를 선출하지 못하는 등 사용자단체의 리더십이 취약하고 사용자단체로서의 기능을 제대로 수행하지 못한다는 지적을 받고 있다(이창근·이정희·허인, 2018).

금속 산별중앙교섭에서는 금속산업 최저임금 협약을 다루며, 조합원

73) 사용자단체의 대표성 관련한 이하의 내용은 이정희 외(2018)를 참조하였다.

임금은 지부 교섭에서 결정된다. 2020년 금속산업 최저임금은 2019년보다 280원 오른 시급 8천 680원으로 결정됐다. 이는 2020년 법정최저임금 8천590원보다 90원이 많은 액수이다. 원·하청 불공정 거래 개선 대책과 관련하여, 금속 노사는 산별협약에 “하청·하도급회사 결정시 노동기본권 보장 및 차별금지 내용을 협력회사 선정기준에 포함하며, 하청도급사의 노동기본권을 보장한다”는 조항을 신설했다. 또한 일터 괴롭힘 대상이 되는 노동자 범위에 파견·용역·사내하청·특수고용 노동자를 포함하는 데도 합의했다. 일터 괴롭힘 행위에 노조탄압을 목적으로 하는 행위도 포함시켰다.

금속노조가 금속산업사용자협의회와 체결하는 금속산별협약의 적용범위는 ‘조합에 가입되어 있는 사업장의 노동자’이다. ‘노동자’로 명시되어 있기 때문에, 공식적으로는 최소한 사업장 단위 내에서나마 조합원만이 아니라 비조합원까지 협약을 적용한다는 의미이다. 하지만 사업장 내 노조 조직력에 따라 차이가 있을 수 있다. 그럼에도 금속산별협약은 지역과 현장의 상황에 따라 비조합원이라 하더라도 해당 지역과 사업장 노동자들의 임금과 노동조건에 상당한 영향을 미친다. 다만 사용자단체 조직률이 대단히 낮고, 재벌 대기업이 참여하지 않고 있는 구조적 한계가 극복되지 않는 한 금속산별협약이 전체 금속 노동자의 표준이 되기는 어려울 수밖에 없다(이창근·이정화·허인, 2018).

(3) 소결

금속산업사용자협의회는 금속노조의 지속적인 사용자단체 구성 요구와 조직적 압박에 따른 금속 사용자들의 불가피한 선택이었다. 하지만 금속산업사용자협의회 설립은 자동차부품업체 중심이고 재벌 대기업이 참여하지 않고 있다는 구조적 한계 이외에도, 산별중앙교섭을 위한 형식

적 요건을 마련한 것 이상의 의미를 갖지 못했다. 노무법인이 중재자와 대리인 역할을 하면서 사용자단체가 설립되었고, 교섭 과정에서도 노무사가 교섭대표로 나섰다. 이는 사용자로서의 실질적 책임을 회피하는 모습을 상징적으로 보여주는 행위라고 할 수 있다. 금속 사용자들은 형식적인 측면에서 본다면 산별교섭 거부 → 직접참여 → 제3자 위임 → 사용자단체 구성으로 발전해왔지만, 내용적인 측면에서 산별교섭에 대한 태도와 전략은 크게 변하지 않았다고 평가된다(전인·서인덕, 2008). 결론적으로 금속산업은 초기업단위 교섭의 당사자로서 사용자단체가 구성되어 있는 몇 안 되는 사례이지만 사용자단체의 리더십과 조직력은 갈수록 취약해지고 있다. 2009년 이후로 회원사 중에서 대표를 선출하지 못하고 있을 뿐 아니라 사용자단체로서의 역할, 예를 들어 회원사 노무업무 지원이나 단체교섭 연구사업 등과 같은 역할을 미미한 수준밖에 못하고 있다(곽상신, 2018). 또한 노무사를 용역 방식의 방패막이로 내세우고 있으며 회원사들의 행동을 통제할 권한과 재량권은 거의 없다는 것으로 평가된다.

2) (사)금융산업사용자협의회

(1) 사용자단체 구성 과정

(사)금융산업사용자협의회는 2010년 2월 설립되었으며, 사단법인 형태를 띠고 있다. 금융 산업 사용자단체는 금융노조가 출범한 2000년 3월부터 관련 논의가 시작되었다. 2000년부터 2002년까지는 전체 사용자들이 함께 교섭에 참여하는 집단교섭 방식이었다. 그런데 집단교섭은 인원·비용 등의 측면에서 비효율적이었고, 이를 극복하기 위해 사용자들은 은행연합회에 교섭권·체결권 및 교섭위원 선정권을 위임하는 방식을 선

택했다. 2003년부터 2008년까지 은행연합회는 산별교섭 및 노사관계사안을 전담할 노사협력팀을 설치하고, 전문가를 고용해 교섭권을 위임받아 산별교섭을 진행했다. 사용자측에서는 은행연합회와 3개 금융기관 사용자가 교섭대표로 선출돼, 타 기관으로부터 교섭권한 등을 위임받는 형식으로 참석해 왔다(조남홍, 2013). 기존의 간사 은행장제가 폐지되고 은행연합회가 실질적인 사용자단체 역할을 수행했다.

하지만 은행연합회가 산별교섭을 진행하는 과정에서 한계에 부딪히게 되었다. 첫째, 은행연합회에는 금융노조 32개 지부 사업장 중 21개 기관만 회원으로 되어 있다는 문제가 있었다. 둘째, 법적 지위의 부재로 개별 사용자들을 규율하는 데 제약이 있었고 동원할 수 있는 인적·물적 자원이 취약하였다(은수미·권현지, 2007). 이러한 과정을 거치면서, 금융산업사용자협의회는 2010년 4월 금융산업 사용자를 대표하는 법적 사용자단체로 공식 출범하게 되었다. 은행과 금융 유관기관 사용자를 대표하는 단체로 노동부 허가를 받았으며, 정관에 따라 회장이 단체교섭권·단체협약 체결권·교섭위원 선정권 등을 갖고 금융권 사용자를 대표해 노조와 산별교섭을 진행하게 되었다(이정희 외, 2018). 2016년 박근혜 정부의 공공기관 성과연봉제 도입을 둘러싼 노사 간 대립으로 인해, 한국금융안전을 제외한 32개 사업장이 사용자협의회를 탈퇴하면서 사실상 해산 상태를 겪기도 했다. 2017년 11월 산별교섭 재개를 통해 사용자협의회가 복원되었다.

금융 사용자들은 사용자단체 구성에 대한 저항이 상대적으로 크지 않았는데, 이는 △ 산업 내 기업 간 편차가 타 산업에 비해 상대적으로 적으며 △ 중앙교섭의 경험이 상당히 오랫동안 누적되어 왔다는 점 때문이었다. 금융사용자들은 조직적으로 1970년대에 이미 “중앙노사협의회”에 금융경영자협의회를 구성해 참여한 경험을 가지고 있다(은수미·권

현지, 2007).

금융산업사용자협의회는 “금융산업 종사자를 주된 구성원으로 하는 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약 체결, 단체교섭 지원 및 지도, 노사 분규 예방 및 조정 등을 주된 사업으로”(정관 제4조) 하고 있다. 회원 자격을 “이 법인을 ‘노동조합 및 노동관계 조정법’에 의한 사용자단체로 하여 그 구성원이 되기로 하고 총회의 가입승인을 얻은 자”로 규정하고 있다. 이로써 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제3호에서 정한 사용자단체의 요건(노동관계에 대하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체)을 충족하고 있다. 별도의 위임 없이 회원 기업들을 대표해 산별 단체교섭을 수행하고 있다. 노동쟁의 조정신청이나 부당노동행위 구제신청 등에 있어서도 직접 당사자로서 활동을 하고 있다. 노동관계법상의 사용자단체라고 할 수 있다(조남홍, 2013).

사용자협의회는 회장·부회장·감사·이사 등의 임원을 두고 있다. 은행연합회 회장이 당연직 회장이 된다. 이사회는 당연직 임원인 은행연합회의 부회장과 회원사 중 당해 연도 산별 대표교섭을 수행하는 회원사 대표로 구성된다. 단체교섭과 협의회 운영을 위한 실무를 담당하는 노사협력처를 두고 있으며 노사관계 전문가를 전문위원으로 위촉하고 있다. 단체교섭의 방식은 노사 대대표교섭(사용자협의회장 및 금융노조 위원장), 노사 대표교섭(5~6개 회원사의 대표 및 노조지부장), 그리고 실무교섭 등을 적절히 배치하면서 교섭을 통하여 산별협약을 체결한다. 이에 근거해 각 지부별 보충교섭을 통해 지부 특성에 맞는 보충협약을 체결하고 있다(조남홍, 2013).

(2) 주요 노동관계 사업

금융산업사용자협의회는 출범 초기에는 금융노조와의 단체교섭 및 협약체결이 거의 유일한 사업이었던 것으로 평가된다. 다만 최근 들어 경제사회노동위원회 산하 업종별위원회인 금융산업위원회 참여 등 단체교섭 이외의 활동을 미약하나마 전개하고 있다. 이하에서는 △ 단체교섭 및 협약 체결 △ 경사노위 금융산업위원회 참여 △ 금융산업공익재단 설립 등을 중심으로 살펴보도록 한다.

① 단체교섭 및 협약체결

금융산업사용자협의회 교섭 상대방은 금융노조이다. 2018년 6월 현재 34개 단위 조직의 조합원 100,462명이 가입하고 있다. 34개의 지부가 소속되어 있으며, 은행업종이 대부분을 차지하고 있다. 2017년 8월 기준으로, 경제활동인구조사 부가조사에 의하면 금융 및 보험업종 전체의 노조 조직률은 전체 종사자 75만 8천 명 중에서 20만 1천 명이 노조에 가입하여, 26.6%에 달하는 것으로 나타났다. 전체 산업 평균인 12.4%에 비해 두 배 이상 높다(박용철, 2019).

금융산업 산별교섭은 2000년대 초기 집단교섭에서 출발하여 은행연합회가 사용자단체로 기능하다가, 2010년부터 금융산업사용자협의회가 교섭에 참여하고 있다. 사용자측 교섭위원이 실질적인 사업장 대표로 구성되어야 한다는 노조의 원칙은 대체로 관철되어 온 것으로 평가된다. 이는 각 사업장 대표를 중앙 교섭에 참여시킬 수 있는 노동조합의 힘과 노사갈등을 최소화하려는 사측의 판단이 함께 작용한 것으로 평가된다(권현지, 2009).

금융산업 산별교섭은 중앙교섭과 지부보충교섭으로 진행된다. 중앙 산별협약은 ‘최저기준을 설정’하는 최저협약의 성격을 지니고 있다. 다만 2008년도 이중교섭 문제에 대한 협약 조문에 따라, 직전 산별중앙교섭

에서 합의된 의제(위임사항 제외)는 당해 년도 지부 보충교섭에서 다루지 않는다. 따라서 기업별 보충교섭에서는 산별협약이 명시적으로 위임한 사항과 직전 산별교섭에서 논의되었으나 합의되지 않은 의제, 혹은 논의가 아예 되지 않았던 의제를 중심으로 교섭할 수 있다(이정희 외, 2018).

금융산별의 임금협약은 ‘단일 인상률’ 방식으로 결정된다. 임금 격차를 줄이려는 노동조합의 정책적 노력이라고 평가된다. 그러나 중앙교섭을 통해 단일 인상률로 결정되었다고 하더라도 성과배분제 등 기업 지부별로 일정한 임금결정의 자율성이 부여되어 있다. 다만 시간이 흐를수록 점점 기업 지부의 자율성의 폭은 작아지고 있다고 한다(권현지, 2009).

② 경제사회노동위원회 ‘금융산업위원회’ 참여

금융산업사용자협의회는 2018년 출범한 경제사회노동위원회 산하 업종별위원회로 설치된 ‘금융산업위원회’에 사용자대표로 참여하고 있다. 금융산업위원회는 제2차 노사정대표자회의(‘18.4.3.)에서 구성하기로 합의한 이후, 노사정의 3차례 간담회(8.28, 9.11, 9.28)를 거쳐 제4차 노사정대표자회의(‘18.10.12)에서 금융산업위원회 설치를 의결하였다. 4차 산업 혁명 등 급격한 금융시장 환경 변화에 따라 향후 금융산업 발전과 좋은 일자리 유지를 위한 다각적인 방안을 마련하기 위함이다. 주요 의제는 “금융산업 발전과 좋은 일자리” 등이다. 운영기간은 2018년 11월 19일부터 1년이며, 필요시 1년 이내로 연장할 수 있다. 위원회는 은행권을 중심으로 해당 업종 노사(금융노조 2인, 은행연합회와 금융산업사용자협의회 각 1인), 정부 1인(금융위원회), 전문가(공익) 4인, 그리고 위원장과 간사 1인으로 구성되었다(박용철, 2019).

③ 금융산업공익재단 설립

금융산업사용자협의회와 금융노조는 2018년 산별교섭에서 금융산업공익재단 설립을 합의했다. 재단은 같은 해 10월 4일 공식 출범했다. 금융산업공익재단의 출범은 금융산업사용자협의회가 금융노조와의 산별교섭 및 협약체결 이외의 노동관계 사업을 적극적으로 펼치는 계기가 될 것이라는 점에서 시사적이다. 금융산업공익재단의 주요한 목적은 청년실업 해소와 일자리 창출 등 사회공헌사업 추진이다. 재단은 노사가 2012년, 2015년, 2017년 등 세 번에 걸쳐 사회공헌을 목적으로 적립한 약 1천억 원의 기금과 2018년 산별중앙교섭에서 노조가 임금인상분 2.6% 중 0.6%를 출연하고 사측도 동일금액을 출연해 모은 약 1천억 원의 추가 재원 등 총 2천억 원 규모의 재원으로 구성된 공익재단이다. 금융산업공익재단은 이사회와 운영위원회 그리고 사업팀과 지원팀 등 사무국으로 구성되며 향후 취약계층 채용 박람회 지원 등의 일자리 창출, 금융소비자보호 및 금융취약계층 지원, 장학사업, 국제 민간 교류 및 해외봉사 활동 지원 사업 등을 수행하게 된다(박용철, 2019).

(3) 소결

금융산업사용자협의회는 금융노조의 산별 중앙교섭 요구에 대응하기 위해 결성된 사용자단체이다. 법인으로 등록되어 있으며, 노조법상 사용자단체라는 형식적인 법적 지위도 가지고 있다. 주요한 기능은 산별교섭과 협약 체결이다. 단체교섭 이외의 노동관계 사업으로는 경사노위 금융산업위원회 참여, 금융노조와 공동으로 금융산업공익재단 설립 등이 최근 눈에 띄지만, 전반적으로 활발하지 않은 것으로 평가된다.

3) 보건의료산업사용자협의회(2007.5~2009.8)

(1) 사용자단체 구성 과정⁷⁴⁾

보건의료산업사용자협의회는 2007년 5월 결성되었지만, 2년이 조금 넘는 2009년 8월 해산되었다. 보건의료산업사용자협의회는 보건의료노조의 지속적인 산별중앙교섭 요구에 대한 사용자들의 대응이었다. 하지만 사용자단체 구성 과정은 다른 사례와 마찬가지로 순탄치 않았다. 또한, 법정 사업자단체로 설립되어 있던 병원협회를 사용자단체로 기능하도록 하는 방안이 산별노조 초기에 추진되기도 하였다.

보건의료노조는 2000~2003년 사이에 병원협회를 상대로 중앙교섭을 추진하였다. 2000년에 보건의료노조는 병원협회를 대상으로 교섭 요청 및 조정 신청하였는데, 중앙노동위원회는 병원협회는 사용자단체가 아니며 단위 병원으로부터 위임받은 사실이 없다는 이유로 기각하였다. 2001년에는 병원협회와 보건의료노조 사이에 비공식면담, 실무협의 등 다각적인 대화가 시도되었다. 2003년 보건의료노조와 45개 병원 사용자는 ‘산별집단교섭 노사공동 성명서’를 채택하였는데, 당시 합의에 참여한 45개 병원은 지방공사의료원이 26개, 공공병원 1개, 민간중소병원 14개, 사립대병원 4개 등이었다. 주요 내용은 ‘산별교섭 추진방식 등에 대해 본격적인 논의를 시작’하고, ‘보건의료노조에 가입된 병원들은 2003년 9월까지 병원 측 대표 구성을 진행’하는 것이었다. 하지만 병원협회는 2003년 합의가 ‘산별중앙교섭에 대한 합의’로 간주할 수 없다는 입장을 고수했다.

74) ‘보건의료산업사용자협의회’ 구성 과정은 전인·서인덕(2009) 「금속 및 보건의료산업의 사용자단체 구성과 산별교섭 대응」(『산업관계연구』 제19권 제1호, 2009.3, pp.1-35)의 관련 부분을 주로 참고하였다.

2004년 들어, 병원협회는 처음으로 지방공사의료원, 중소민간병원, 사립대병원 등에서 단체교섭 위임 요청을 받았는데, 이 가운데 사립대 병원의 특성별 교섭 위임 요구만 수락하였다(노사관계소위원회, 2004). 병원협회의 노사협력본부장이 사립대병원 교섭위원으로 참여함에 따라, 병원협회가 보건의료산업 사용자 전체를 대표할 가능성은 사라졌다. 결국 2004년 산별합의서에는 사용자는 조속히 사용자단체 구성을 위해 노력한다는 내용이 포함되었다. 이로써 보건 사용자들은 병원협회가 사용자단체 역할을 수행하는 경로가 아닌 새로운 사용자단체를 결성하는 방향을 선택하였다(은수미·권현지, 2007; 노사관계소위원회, 2004).

병원협회가 산별 중앙교섭에 응하지 않은 구조적 요인 중 하나는 낮은 노조 조직률이었다. 병원협회 회원사 중 노동조합이 조직되어 있는 비율이 약 10%에 불과했다. 병원협회가 산별교섭에 사용자 대표로 참여하는 것에 대해 대다수 사용자가 원하지 않았다. 특히 노조 없는 사업장의 사용자들은 노조 확산을 우려하며 강하게 반대하였다(노사관계소위원회: 2004:489-491; 이주호, 2002:66; 김형철, 2007; 전인·서인덕, 2009 재인용).

2004년 합의에도 불구하고, 사용자들은 사용자단체 구성에 대한 소극적이었다. 사용자단체 구성을 둘러싸고 매년 노사대립을 경험한 이후, 2006년 “사용자는 2006년 말까지 대표성이 있는 사용자단체를 구성하고 2007년 산별교섭에서 ‘보건의료 사용자단체’ 명의로 응한다”는 사항에 합의하였다(은수미·권현지, 2007).

2007년에 노사공동실무위원회를 개최하여 사용자단체의 조직 구성, 운영 및 재정규모 등 조직 구성에 관한 전반적인 사항들에 대해 논의를 하였지만, 법적 사용자단체 등록 여부와 1인 대표 혹은 공동대표 문제, 재정에 있어서 병상 기준 혹은 조합원 기준 등에 대해 이견을 좁히지

못했다(은수미, 2007). 결국 합의가 결렬되면서, 산별교섭에 참여했던 병원대표들 중심으로 사용자단체를 구성하기에 이르렀다. 2007년 5월 8일, 42개 병원 대표자들이 참석한 가운데 국공립대병원, 민간중소병원 및 사립대병원 등 공동대표 3인으로 구성된 ‘보건의료산업 사용자협의회’가 공식적으로 출범하였다. 출범 이후 3인 공동대표 체제를 운영했으나, 사립대병원 대표를 선출하지 못해 난항을 겪기도 했다. 결국 중앙노동위원회의 권고에 의해 제비뽑기 방법을 통해 사립대 병원 대표를 선출하였다(은수미·권현지, 2007). 3인 공동대표는 사용자협의회의 상근직이 아닌 개별 병원장들이었다.

보건의료산업사용자협의회 회칙에 따르면, 제3조(사업) 조항에 △ 전국보건의료산업노동조합(이하 ‘보건의료노조’라 한다)과의 산별교섭 참여 △ 보건의료노조와의 산별협약 체결 △ 보건의료산업 발전을 위한 자료 수집 및 정보 제공 업무 △ 기타 협의회의 목적 달성을 위해 필요한 사항 등이 명시되어 있다. 보건의료산업사용자협의회는 회원사의 교섭권을 위임받아 산별중앙교섭에 참여하였다.

보건의료산업사용자협의회는 끝내 사용자들의 반대로 법인 등록은 하지 않은 채, 2009년 8월 공식 해산되었다. 당시 노무사에게 교섭권을 위임한 사용자단체의 행태와 중앙노동위원회 조정안 수용 여부, 임금교섭 방식 등을 둘러싸고 노사 간 대립이 격심해지면서, 산별중앙교섭이 파행으로 치닫게 됐다. 이를 핑계로 사용자 측은 사용자협의회를 해산해 버렸고, 2019년 11월 현재까지 복원되지 않았다. 한편 사용자단체가 해산된 이후, 보건의료 사용자들은 국·사립대병원을 제외하고 지방의료원·민간부문 중소 병원·특수목적 공공병원 등이 ‘보건의료산업 사용자 교섭대표’를 구성하여 산별중앙교섭에 참여하고 있다. 2018년 11월 현재, 산별중앙교섭에 참여하고 있는 사업장은 지방의료원 20개, 민간부문 중소

병원 19개, 특수목적 공공병원 5개 등 44개 의료기관이다(이창근·이정화·허인, 2018).

보건의료산업 사용자들이 사용자단체를 구성하게 된 배경에는 본질적으로 보건의료노조의 지속적인 산별중앙교섭 요구와 이를 성사시키기 위한 투쟁이 있었지만, 동시에 정부 노동정책이 중요한 역할을 했다. 특히, 중앙노동위원회의 조정안 혹은 권고안은 사용자 측에 상당한 영향을 미쳤다. 교섭대표 선출에 가장 미온적이었던 사립대병원 측의 대표 선출은 항상 중노위의 권고 이후에 이뤄졌고, 사용자단체 설립 지연에 대해서도 중노위는 사용자들의 적극적 태도와 행동을 주문하기도 하였다. 정부의 적극적 태도는 병원 사용자들이 과거처럼 직권중재에만 의존한 교섭 전술을 구사하는 데 주저할 수밖에 없도록 만들었다. 이러한 정부 정책은 사용자단체 설립에 영향을 미쳤다.

(2) 주요 노동관계 사업

보건의료산업사용자협의회는 2년여의 짧은 기간 동안 보건의료노조와의 단체교섭 및 협약체결이 거의 유일한 사업이었다. 따라서 이하에서는 보건의료노조와 보건의료산업사용자협의회 간 단체교섭 및 협약 체결을 중심으로 살펴보도록 한다. 다만 보건 사용자단체는 이미 해산되었기 때문에, 당시 산별중앙교섭 과정에서 제기되었던 몇몇 쟁점들을 중심으로 서술하도록 한다.

① 단체교섭 및 협약체결

보건의료산업사용자협의회는 민주노총 보건의료노조와 산별중앙교섭을 진행하였다. 보건의료노조는 민주노총 소속 산업노조이며, 11개 지역 본부와 169개 지부로 구성되어 있다. 조합원은 2019년 4월 현재

66,288명이다(정경은, 2019). 보건의료산업 노조 조직물은 보건의료노조, 공공운수노조 의료연대본부, 한국노총 의료산업연맹 등을 모두 포함하면 대략 10% 수준으로 추정된다(이창근·이정희·허인, 2018).

보건의료산업 사용자도 다른 산업·업종과 비슷하게 산별노조와의 단체교섭에 매우 부정적이었으며, 수동적·회피적인 태도를 가지고 있었다. ‘노무사 위임’은 이를 상징적으로 보여준다. 사립대병원 측은 2004년 산별교섭과정에서 교섭권을 병원협회에 위임한 바 있었는데, 2005년에는 병원협회 대신 노무사를 사립대병원 교섭대표로 선임하였다. 노동조합의 강력한 반발에도 불구하고 노조가 희망하는 형태의 교섭구조를 갖추고 싶지 않았던 사립대병원 측은 노무사 위임이 유일한 대안이라고 주장하였다. 중앙노동위원회의 권고 후에야 사립대병원 측은 노무사 대신 병원장으로 구성된 대표를 선출하고 교섭에 임하였다(은수미·권현지, 2007). 2006년에도 병원 사용자들은 교섭 석상에 노무사를 내세우지는 않았지만, 배후에서 노무사 전술을 활용했다. 노무사는 병원 사용자들의 의사결정에 큰 영향을 미쳤다.

2007년 사용자단체를 설립한 이후에도 병원 사용자들은 사용자단체를 활용하기보다 노무사에 대해 계속 의존했다. 물론 병원 사용자들 간에 이해관계의 차이로 인해 노무사 위임과 산별중앙교섭에 대한 강경일변도의 대응에 대한 내부 문제제기가 없었던 것은 아니다. 노무사는 교섭 막바지 혹은 중앙노동위원회의 조정·중재 때까지 무대응과 회피 전략을 활용했는데, 이에 대해 일부 병원장들이 이러한 전략이 장기적으로 병원 노사관계 안정에 도움이 되지 않는다는 문제를 제기하기도 하였다. 하지만, 강력한 영향력을 지니고 있는 사립대병원을 중심으로 한 노무사 위임 전술은 유지되었다(전인서인덕, 2009). 결국, 노무사 위임 문제는 2009년 사용자단체 해산에 영향을 미친 요인 중 하나로 작용했다.

보건의료 사용자들은 사용자단체를 설립하였지만, 사무국을 설치·운영하지 않았다. 이는 사용자들의 이해를 수렴·조율하고, 단체교섭에 대비할 수 있는 체계적인 조직 시스템이 구축되어 있지 않다는 것을 의미하며, 그만큼 산별교섭에 대해 수동적 대응이었다는 점을 말해준다.

(3) 소결

보건의료산업사용자협의회는 보건의료노조의 산별중앙교섭 요구에 대응하여 설립된 사용자단체이지만, 실질적인 사용자단체로서의 기능을 수행했다고 평가하기는 힘들다. 역설적으로 2009년 8월 보건 사용자단체 해산에 대한 보건의료노조 성명서는 당시 보건의료사용자협의회 of the 실질이 어떠한지를 적나라하게 보여준다. “사용자협의회 해산 결정은 그동안 △악질사용자 양성소가 되어 버린 사용자협의회 △불성실교섭에 면죄부를 주는 사용자협의회 △사립대병원 노무팀협의회로 전락한 사용자협의회 해산을 의미한다. 이런 점에서 우리는 해산을 규탄하면서 한편으로 환영한다. 산별교섭의 순기능을 살리기보다는 산별교섭을 파탄시키고 산별 노사관계를 더욱 악화시키는 사용자협의회는 더 이상 존재 이유가 없기 때문이다. 이제 사측은 지난 6년간 자정능력을 잃으면서 노사관계에서 그 어떠한 조정과 조율기능 등 긍정적 역할을 하기가 어려워진 사용자협의회를 스스로 비판적으로 평가하고 보건의료산업 노사관계를 한 단계 업그레이드 시킬 수 있는 2기 사용자협의회 구성에 적극 나설 것을 기대한다.”⁷⁵⁾

75) 보건의료노조 성명서, “보건의료사용자협의회 해산에 부쳐”(2009.8.28.)
http://bogun.nodong.org/xe/?mid=khwu_5_4&m=1&l=jp&document_srl=110724&listStyle=viewer&page=115

4) (사) 여수산단건설업협의회 등 플랜트건설업종 지역별 사용자단체

(1) 사용자단체 구성 과정

플랜트건설업종의 경우, 플랜트건설노조의 지역 단위 초기업교섭 요구에 대응하기 위해 지역별로 사용자단체가 구성되어 있다. 2018년 현재, 포항, 여수, 광양/하동, 울산, 서산 등 5개 지역에 있으며, 각 지역별로 40~100여 개의 플랜트건설업 관련 전문건설업체들이 참여하고 있다. 전국적으로 약 330여 개의 업체들이 초기업단위 교섭에 참여하고 있다고 볼 수 있다. 플랜트건설노조에 따르면, 사용자단체 조직률은 각 지역별로 편차가 있지만 대략 40~70%인 것으로 추정된다(이창근·이정희·허인, 2018).

[표 12] 플랜트건설업종 사용자단체 현황(2018년 11월 현재)

지역	사용자단체명	구성
포항	포항철강단지 전문건설협의회	50여개
여수	사단법인 여수산단건설업협의회	100여개
광양/하동	광양제철산업단지 전문건설인협의회	60여개
울산	울산플랜트산업협의회	80여개
서산	대산지역플랜트전문건설협의회	40여개
계	.	330여개

플랜트건설 업종에서 지역단위 초기업교섭 구조가 형성된 데는 △ 수주산업이라는 플랜트업의 특성 △ 노동조합의 지역 노동시장에 대한 지배력 △ 노동조합의 압박 투쟁 등이 결합된 결과로 평가된다. 단기 계약

직 고용이 일상화된 업종 특성 상, 개별 업체와의 교섭은 설사 체결되더라도 별 의미가 없다. 최소한 지역 차원에서 구속력 있는 협약이 체결되어야 의미가 있다. 사용자 측 입장에서 보더라도 수주산업의 특성상 경쟁 조건을 균질화 할 필요가 있다. 만약 특정 업체하고만 교섭하여 협약을 체결할 경우, 해당 업체는 단체협약을 체결하지 않은 다른 업체와 비교하여 상대적으로 경쟁력이 떨어질 수밖에 없다. 그래서 업체 입장에서도 개별 교섭은 부담스러울 수밖에 없다. 또한 포항, 여수, 광양, 울산, 서산 등 대규모 공단이 밀집한 지역에서 각 지역별 고숙련 기능인력 대다수가 조합원이어서, 지역 단위 플랜트 업종 노동시장에 대한 노동조합의 지배력을 상당히 강하다. 이러한 요인들은 사용자들이 지역별로 사용자단체를 결성하여, 단체교섭에 공동 대응하도록 만들었다.

한편 사용자단체 구성의 배경에는 지역별 요인도 작용한 것으로 평가된다. 포항지역과 광양지역의 플랜트건설업체는 주로 포스코 하청업체들이다. 포항지역의 사용자 연합체는 2004년에 결성된 포항철강단지전문건설협의회이다. 이 협의회는 포스코 건설과 연계된 전문건설업체인 기계업체와 전기업체 그리고 철근목공업체를 대표하고 있다. 2004년 플랜트건설노조의 파업에 대응하는 과정에서, 발주처인 포스코, 원청인 포스코건설의 요청에 의해 하청업체격인 전문건설업체 사용자들이 모여 협의체를 결성하게 되었다(심용보, 2010). 광역지역 사용자단체는 2004년 말에 결성된 ‘광양건설인협회’(현재 ‘광양제철산업단지 전문건설인협의회’)이다. 협의회는 주로 포스코 광양제철소 내의 기계, 전기업체와 하동의 발전소 건설을 수행하는 업체들을 대표하고 있으며 포항지역과 유사한 배경으로 결성되었다(심용보, 2010). 한편 울산은 화학업종이 주력인데, SK에너지 등 화학업종 대기업이 원청이다. SK에너지 등 원청의 플랜트건설노조에 대한 태도가 소극적이어서 다른 지역에 비해 사용자단

체가 늦게 구성되었다(심용보, 2010). 여수지역 사용자단체는 2005년에 결성된 ‘여수국가산단 플랜트건설업협의회’이다. GS-Caltex, LG 화학 등 발주업체 설비의 개·보수를 담당하는 100여 개 전문건설업체가 회원사이다. 노동조합에 대한 공동대처 필요성과 더불어 발주처의 비용절감 정책에 따른 전문건설업체 간 과열경쟁에 대처하기 위해 결성되었다. 서산시 대산지역은 석유화학단지이며, 역시 노동조합에 대한 공동대처 필요성 등에 따라 사용자단체(대산지역플랜트전문건설협의회)가 결성되었다.

[표 13] 「여수산단건설업협의회」

플랜트건설업종의 지역별 사용자단체 중 (사)여수산단건설업협의회는 유일한 사단법인이다. 여수산단건설업협의회는 단체교섭 외에도 여수노사민정협의회 참여, 산업안전보건협의회의원 활동 등 노동관계 당사자 활동을 상대적으로 활발하게 수행하고 있는 것으로 평가된다. 협의회는 2005년 1월 결성되어 GS-Caltex, LG 화학 등 발주업체 설비의 개보수를 담당하는 100여 개 전문건설업체 회원사를 대신하여 플랜트건설노조와 단체교섭을 수행한다. 정관에 따르면 협의회는 발주처의 비용절감 정책과 함께 전문건설업체간의 과열경쟁으로 인한 경영적 압박이 심각한 가운데 여수지역건설노조의 설립과 각 현장에서의 분쟁으로 대내외적인 경영요건이 가중되자 지속적인 상호교류를 통한 정보공유와 노사 공동현안에 대처하기 위해 결성되었다(임상훈, 2006). 여수산단건설업협의회는 2008년 1월 공식적으로 설립되었지만, 2002~2007년 사이에는 비법인 단체로 활동했다. 2007년 11월 28일, 노동부 인가 비영리법인으로 등록했다.

(2) 주요 노동관계 사업

플랜트건설업종의 지역 사용자단체들은 (사)여수산단건설연합회의 등 몇몇 예외적인 경우를 제외하고 대체로 단체교섭에 특화된 ‘교섭기구’의 성격을 가지고 있는 것으로 평가된다. 대다수 지역 사용자단체는 단체교섭 이외의 노동관계 사업은 수행하지 않는 것으로 판단된다. 다만 일시적이었지만 정부가 지원한 ‘노사공동훈련사업’을 노동조합과 함께 운영하고, (사)여수산단건설연합회의가 여수시 노사민정협의회에 참여하고 있는 부분적으로 단체교섭 이외의 노동관계 사업을 수행하고 있다. 이하에서는 △ 단체교섭 및 협약 체결 △ 노사공동훈련사업 등 단체교섭 이외의 노동관계 활동의 순서로 살펴보도록 한다.

① 단체교섭 및 협약체결⁷⁶⁾

플랜트건설업종 지역별 사용자단체는 민주노총 건설산업연맹 소속 플랜트건설노조와 단체교섭을 진행하고, 협약을 체결한다. 플랜트건설노조는 8개 지역지부(경인, 강원, 포항, 여수, 충남, 전북, 전남동부경남서부, 울산)로 구성되어 있다. 조합원은 용접, 배관, 제관, 기계, 비계, 전기 직종 노동자들 위주이며, 2018년 12월 현재 약 9만여 명이다. 노조에 따르면, 전국적으로 플랜트 건설노동자 수는 약 20만여 명이다. 이를 기준으로 하면 노조 조직률은 45% 수준이다.

현재 지역 단위 초기업교섭을 진행하고 있는 지역은 포항, 여수, 광양/하동, 울산, 서산 등 5개 지역이며, 이 지역 조합원 수는 4만여 명이다. 지역 초기업교섭이 이뤄지고 있는 지역의 평균 노조 조직률은 79%로

76) 이하 내용은 ‘초기업교섭 실태와 시사점-비정규직 초기업(임금)교섭 사례를 중심으로’ (이창근, 2019)의 관련 부분에서 발췌·요약한 것이다.

매우 높은 편이다. 플랜트건설노조 전체 조합원 중 지역 단위 초기업교섭의 적용을 받는 조합원은 4만여 명이며, 비중은 약 44%이다.

플랜트건설업종 지역 교섭에서 중요한 의제는 임금이다. 임금은 지역 단위 초기업교섭에서 직종별로 8시간 기준 일급으로 결정된다. 직종 내부 임금은 등급에 따라 정해지며, 지역별로 임금 결정방식에 있어서 차이가 있다. 임금에 대한 규율이 가장 강한 곳은 울산이다. 울산은 직종에 상관없이 기능공의 임금을 동일하게 결정한다. 전남동부·경남서부, 여수, 포항 등 다른 지역에서는 울산과 달리 직종별 임금이 동일하게 결정된다. 따라서 직종 간 임금격차는 존재한다. 다만 직종 간 임금 격차를 줄이기 위해 직종별 임금인상액을 동일하게 결정한다. 예를 들어, 전남동부·경남서부와 포항은 2년 치 임금협약을 체결했는데, 직종에 상관없이 임금 인상액을 2018년 일급 3,500원, 2019년 일급 5,000원으로 동일하게 결정했다.

임금이 지역단위 교섭에서 결정됨으로써, 최소한 동일 지역·동일직종 기능공 임금은 표준화되어 있다. 직종간 임금격차를 축소시키기 위해 정액인상 방식으로 채택하고 있다. 한편 지역간 임금격차는 통일적인 임금 요구안 제시 등 플랜트건설노조 중앙에서 조정 역할을 하고 있다. 현재 지역간 임금은 거의 비슷한 수준으로 조정되어 있다고 평가된다.

지역별 단체협약에는 노동시간, 휴일·휴가, 고용보장, 조합활동 보장, 산업안전보건 등에 관한 사항들이 명시되어 있다. 지역별 협약의 내용은 대동소이하다. 지역별 단체협약의 공식적인 적용 범위는 조합원이다. 지역단위 초기업협약을 적용받는 노동자 수는 1만 9천여 명으로, 해당 업종 전체 노동자수(15만여 명) 대비 초기업단위협약 적용률은 13%로 추정된다. 하지만 플랜트건설노조의 지역협약은 사실상 지역 내 비조합원까지 확대 적용되는 것으로 파악된다. 이는 해당 지역 노조 조직률과 사

용자단체 조직률이 높고, 사용자의 입장에서조차 수주 산업 특성상 인건비 출혈경쟁을 방지할 필요가 있기 때문인 것으로 분석된다.

② 노사공동훈련사업

플랜트업종 지역별 사용자단체는 2006년 ~ 2007년까지 ‘노사공동훈련사업’을 진행한 바 있다. 노사공동훈련사업은 2006년부터 2011년까지 정부가 지원하는 인적자원개발프로젝트의 일환이었다. 당시 고용노동부는 노사공동훈련사업의 목적을 “노사단체가 공동으로 사업을 주관하여 비정규직 및 실직자 등 취약계층의 직업능력개발사업을 실시함으로써 훈련 참여 기회를 제고함은 물론 현장성 높은 훈련을 통해 생산적협력적 노사관계를 확산하기 위함”으로 설정하고 노사공동의 사업수행단체에 대해 훈련 소요비용을 지원하는 형태로 운영체계를 설계하였다. 노사공동훈련사업은 플랜트건설업종, 일반건설업종, 의류업종, 제화업종, 영화제작업종 등에서 시행되었다.

플랜트업종의 경우, 포항과 광양지역 사용자단체가 노사공동훈련사업에 참여하였다. 포항지역 노사공동훈련사업은 플랜트건설노조 포항지부와 포항철강단지전문건설협의회를 중심으로 추진되었다. 광양지역은 ‘광양건설인협회’(현재 광양제철산업단지 전문건설인협의회)가 당시 주체가 되었다. 하지만 노동조합에 따르면, 노사공동훈련사업에 있어서 사용자단체의 역할은 사업 신청 시 명의를 함께 사용한 것 이상의 실질적 의미는 없었다고 평가한다.

(3) 소결

플랜트건설업종의 지역별 사용자단체는 해당 업종 전문건설업체들이 플랜트건설노조의 초기업교섭 요구에 대응하기 위해 결성되었다. 포항과

광양은 2004년, 여수는 2005년 결성되었다. 사실상 ‘지역적 구속력’을 갖는 임금 및 단체협약을 체결한다. 단체교섭 이외의 노동관계 사업으로는 2006년에서 2007년까지 진행되었던 ‘노사공동훈련사업’이 대표적이다. 한편 여수 지역 사용자단체인 여수산단건설업협의회는 여수시 노사민정협의회, 여수산단 공동발전협의회 지역경제분과 등 사용자단체로서의 위상 제고에 적극적인 것으로 평가된다.

대다수 지역 사용자단체는 회원사에게 회비를 부과하고 사무국을 운영하는 등 낮은 수준이지만 단체로서의 형식을 갖추고 있다. 다만 단체교섭 이외의 노동관계 사업은 아예 없거나 매우 미미한 것으로 평가된다. 향후 플랜트건설업종 사용자들은 플랜트건설노조의 전국단위 중앙교섭 요구에 대응할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 이 과정에서 사용자들은 토목건축업종 사용자들과 비슷한 경로로 지역별 사용자단체들이 협력하여 전국단위 사용자단체를 결성할지 아니면 다른 경로를 선택할지 결정할 것으로 보인다.

5) 토목건축업종 지역별 철근·콘크리트협의회

(1) 사용자단체 구성 과정

토목건축업종의 사용자단체는 철근·콘크리트 공사업을 하는 전문건설업체들이며, 서울·경인·인천, 대전·충청, 광주·전라, 대구·경북, 부산·울산·경남 등 5개 권역별로 설립되어 있다. 토목건축업종 지역단위 초기업교섭이 시작된 계기는 2006년 대구·경북지역 전문건설업체 11개사를 상대로 한 건설노조의 집단교섭·지역 단체협약 체결이라고 할 수 있다. 이를 시작으로 2007년 경기중서부지역, 2013년 광주·전남, 2015년 부산·울산·경남 등으로 확산되었다. 수도권은 2017년이 되어서야 지역단위 협약을

체결할 수 있었다. 이러한 과정에서 지역 사용자단체인 지역별 철근콘크리트협의회가 구성되었다(이창근·이정화·허인, 2018). 한편 5개 지역 사용자단체 중 대구·경북과 광주·전라 지역은 원래 대한전문건설협회 산하 철근·콘크리트공사협회 지역조직이 단체교섭 업무를 담당하였다. ‘이중적 성격의 지역 사용자단체’ 사례라고 할 수 있다. 노동조합에 따르면, 5개 권역별 철근·콘크리트협회에 소속되어 있는 회원사는 전체 700여 개이며, 회원사에 고용된 전체 인원은 10,000 여 명으로 추정된다고 한다. 이를 기준으로 ‘사용자단체 조직률’을 계산하면, 대략 6~7% 수준일 것으로 판단된다.

건설노조와 토목건축업 사용자와의 전국 단위 중앙교섭은 2017년에 처음으로 성사되었다. 전국단위의 경우, 지역별 사용자단체가 중심이 되어 ‘전국철근·콘크리트연합회’가 설립되어 있다. 하지만 단체로서의 실질을 가지고 있다고 평가하기는 힘들다. ‘회의체’ 수준 혹은 ‘초기 단계의 조직’ 정도로 판단된다. 실제로 교섭은 중앙단위로 진행되지만, 협약은 건설노조와 지역별 사용자단체 사이에 체결된다.

[표 14] 토목건축업종 사용자단체 현황(2018년 8월 현재)

지역	사용자단체명	구성
전국	전국철·콘연합회*	지역별 사용자단체의 회의체 수준
수도권	(사)철근콘크리트 서경인 사용자연합회**	80
대전충청	대전충청철콘협의회	9
광주전남	광주전남철콘협의회	30
대구경북	대구경북철콘협의회	9
부산울산경남	부울경철콘협의회	20

계	.	139개
---	---	------

*전국철근·콘크리트연합회는 지역별 사용자단체가 구성한 회의체 수준으로, 단체로서의 실질이 매우 미미함.

**서경인사용자연합회는 2019년 11월 사단법인으로 등록함.

(2) 주요 노동관계 사업

토목건축업종 사용자단체는 단체교섭을 주요 업무로 하며, 단체교섭 이외의 노동관계 사업은 매우 미미한 것으로 평가된다. 앞에서 언급했듯이, 전국철근·콘크리트연합회는 앞에서 언급했듯이 단체로서의 실질이 매우 미미하기 때문에, 이하에서는 지역별 철근·콘크리트협의회를 중심으로 살펴보도록 한다.

① 단체교섭 및 협약체결

토목건축업은 2017년부터 전국단위 업종별 중앙교섭을 하고 있다. 중앙교섭 당사자는 지역별 철근·콘크리트협의회가 구성한 교섭대표단과 건설산업연맹 건설노조이다. 전문건설업체들도 어느 한 지역만이 아니라 전국에서 공사를 수주하기 때문에 임금과 노동조건을 가급적 동일하게 할 필요가 있었기 때문에, 전국단위 중앙교섭에 응하게 되었다.

토목건축업 중앙교섭에서 핵심적인 교섭 의제는 임금이다. 그 중에서도 형틀목수 기능공 임금이 가장 중요하다. 형틀목수 기능공 임금은 중앙교섭을 통해 전국적으로 동일하게 결정된다. 형틀목수 이외의 기능공(철근공, 타설공, 비계공 등) 임금은 지역별 보충협약을 통해 결정된다. 임금인상액은 중앙교섭에서 결정된 형틀목수 기능공의 임금 인상액과 동일한 금액으로 정해진다. 전체적으로 토목건축업종 중앙 임금교섭은 전국적인 수준에서 토목건축 노동자의 임금 표준화에 많은 기여를 하고

있는 것으로 평가된다(이창근·이정희·허인, 2018).

단체협약은 중앙 협약과 지역 협약으로 구분된다. 중앙협약에는 형틀 목수 기능공 임금 이외에 △ 조합원 고용 차별 금지 △ 노동시간 △ 노사협의회 △ 협약 유효기간 등이 담기고, 그 이외의 노동조건은 지역별 보충협약에 포함된다. 지역별 협약 내용은 차이가 크지 않다. 토목건축업종 단체협약의 가장 큰 특징은 개설된 현장에서 조합원이 고용에 있어서 차별받지 않도록 하는 조항이다. 이는 취업과 실업을 반복하는 토목건축업 노동자들의 특징을 반영한 조항이다. 협약의 적용 범위는 ‘조합원’이다. 하지만 건설노조가 체결한 협약은 비공식적으로 비조합원에게 미치는 영향이 매우 큰 것으로 평가된다. 사용자들은 건설노조에 대한 견제를 위해서, 조합원 임금에 맞춰서 비조합원 임금을 지급할 수밖에 없다. 비공식적으로나마 임금협약이 비조합원에게도 적용된다고 볼 수 있다.

② 노사공동훈련사업

토목건축업종의 일부 지역 사용자단체가 2008~2009년까지 2년 동안 한시적으로 노동부가 지원한 ‘노사공동훈련사업’을 진행한 바 있다. 노사공동훈련사업은 2006년부터 2011년까지 정부가 지원하는 인적자원개발프로젝트의 일환이었다. 당시 고용노동부는 노사공동훈련사업의 목적을 “노사단체가 공동으로 사업을 주관하여 비정규직 및 실직자 등 취약계층의 직업능력개발사업을 실시함으로써 훈련 참여 기회를 제고함은 물론 현장성 높은 훈련을 통해 생산적·협력적 노사관계를 확산하기 위함”으로 설정하고 노사공동의 사업수행단체에 대해 훈련 소요비용을 지원하는 형태로 운영체계를 설계하였다. 노사공동훈련사업은 플랜트건설업종, 일발건설업종, 의류업종, 제화업종, 영화제작업종 등에서 시행되었

다. 토목건축업종의 경우, 광주전남, 서울, 경기도 성남 등의 지역에서 사용자단체와 공동 명의로 ‘노사공동교육훈련사업’을 신청하여, 2008 ~ 2009년까지 2년 간 진행하였다. 하지만 노동조합에 따르면, 사용자단체의 역할은 사업 신청에 함께 한 것 이외의 실질적 의미는 없었다고 평가한다.

(3) 소결

5곳의 지역별 철근·콘크리트협의회 중 3곳은 건설노조의 초기업교섭 요구에 대응하기 위해 결성된 사용자단체이며, 2곳(대구·경북과 광주·전남 지역)은 사업자단체였던 해당 지역 철근·콘크리트협의회가 교섭 당사자로서 기능하게 된 ‘이중적 성격의 사용자단체’이다. 지역별 사용자단체의 주요한 기능은 단체교섭과 협약 체결에 한정돼 있다. 사무국도 설치되어 있지 않으며, 단체교섭 이외의 일상적 활동은 매우 미미한 수준의 단체로 평가된다.

한편 최근 토목건축업 사용자들의 결속 움직임은 매우 흥미롭다. 철근·콘크리트공사업 전문건설업체들은 2019년 9월 2일 전국총회를 개최하였는데, 이 자리에서 건설노조와의 임금 및 단체협상 대응을 강화하기 위해, 권역별 철근·콘크리트협의회를 전국 조직으로 확대하기로 결정하였다. 현재는 ‘회의체’ 수준이다. 또한 수도권 업체들은 ‘사단법인 철근 콘크리트사·경·인사용자연합회’를 창립하였다. 사·경·인 사용자연합회 창립총회에서 발기인들은 “노조법에 의한 사단법인으로 만들어 합리적인 건설노사 관계 정착에 기여하겠다”는 설립 목적을 밝히기도 했다. 사·경·인 사용자연합회는 앞서 언급했듯이 2019년 11월 고용노동부로부터 사단법인 설립허가를 받았다. 서경인사용자연합회는 첫 번째 과제로 타워크레인 기사 월례비 지급 중단을 위해 적극적인 행동에 나설 계획이라고 밝

했다.⁷⁷⁾ 향후 토목건축업종 사용자단체가 교섭의제 개발, 노사 간 협의를 통한 각종 현안 해결방안 모색 등 명실상부한 사용자단체로 발전할 수 있을지 주목된다.

2. 사업자단체이면서 사용자단체인 ‘이중적 성격의 사용자단체’

현재 우리나라에는 사업자단체로 최초 설립되었지만 집단적 노사관계 관련 업무를 수행하면서 사용자단체로서의 기능도 함께 수행하는 ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’가 매우 광범위하게 존재한다. ‘이중적 성격의 사용자단체’는 노동조합과의 관계 수준에 따라서 다시 세 가지로 구분될 수 있다. 노동조합과 정례적으로 단체교섭과 협약을 체결하는 단체(제2-①유형), 노사 혹은 노사정 협의와 정부위원회에 참여하는 단체(제2-②유형), 노동조합이 참여하는 정부위원회에 사용자(혹은 사업자) 대표로 정부위원회에 참여하는 단체(제2-③유형) 등이다.

2-1. 단체교섭·협약체결 ‘이중적 성격의 사용자단체’

1) (사)한국영화제작가협회/(사)한국영화프로듀서조합

(1) 사용자단체 구성 과정

77) “철콘업계, 월레비·임단협 대응 정면돌파 의지...업계 조직력 강화”, 대한전문건설신문, 2019.09.03. <http://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=203642>

(사)한국영화제작가협회(이하 제작가협회)는 “1994년 창립된 한국영화 현역 프로듀서들의 협의체”이며, 2004년 사단법인 설립이 허가되었다. 한국 영화산업 발전을 위한 연구 및 회원 간 정보공유 및 권익 보호를 목적으로 한다. 주요 사업은 △ 한국영화 진흥을 위한 연구 및 영화진흥 정책에 대한 건의 등에 관한 사항 △ 회원의 영화 제작 활동에 수반되는 제반 주선에 관한 사항 △ 국내외 영화 관련 단체와의 교류 및 협조에 관한 사항 등이다. 제작가협회는 할리우드 직배 영화가 높은 점유율을 기록하고, 일본 영화가 개방되고 미국도 개방을 요구하고 있는 상황에서 한국 영화의 문화주권을 지키기 위해 31개 영화사 대표들이 회원으로 가입하여 1994년 2월 설립됐다(이종수·임상훈, 2017). 제작가협회의 조직률은 매우 낮은 것으로 평가된다. 2013년 기준 영화산업 사업체(영화 제작, 지원 및 유통업)는 1,390개가량인데, 제작가협회 소속 회원수는 67개사이므로, 조직률은 대략 4.8%로 추정된다(이종수·임상훈, 2017). (사)한국영화프로듀서조합(Producers Guild of Korea, PGK)은 “영화 프로듀서의 권익 강화와 영화산업환경의 향상”을 꾀하고자 2008년 4월 15일에 설립됐다. 문화체육관광부 소관 사단법인이다. 프로듀서조합에는 실제 활동하는 프로듀서 4~500명 중 200명 정도가 가입해 있는 것으로 추정된다(이종수·임상훈, 2017). 한편 2015년 7월 기준으로 영화진흥위원회의 ‘한국영화 제작상황판’에서 개봉, 개봉 준비, 촬영 진행, 촬영 준비, 후반 작업 과정에 있는 영화는 모두 124편인데, 이 중 제작가협회와 프로듀서조합에 교섭권을 위임한 제작사의 작품은 27편으로, 전체의 21.8% 수준이다(이종수·임상훈, 2017).

한국 영화산업은 대기업이 투자와 유통, 배급 및 상영 단계를 넘어, ‘제작’에도 일부 진입하면서 사실상 모든 단계가 ‘수직계열화’되었다고 평가된다. 대기업이 진출하면서 기존 제작사들은 하청기업화 되었고, 투

자와 배급, 상영은 대기업들의 독과점 상태에 놓이게 되었다. 대기업의 진입으로 인한 산업구조의 수직계열화는 노사관계에도 영향을 미쳤다. 기존의 전통적인 노사관계와 산별 단체교섭만으로 스태프들의 노동조건을 개선하기 어려운 상황이 전개된 것이다. 제작부문의 사용자(제작가)와 노동자(스태프) 사이의 노동조건 결정은 영화산업 전체를 수직계열화한 대기업의 영향력에서 자유로울 수 없었기 때문이다(이종수·임상훈, 2017).

(2) 주요 노동관계 사업

제작가협회는 2007년 ~2017년까지 공공운수노조 영화산업노조와 단체교섭 및 협약을 체결해왔다. 단체교섭 이외에도 노사정협의체 등 노동관계 사업은 비교적 활발한 것으로 평가된다.

① 단체교섭 및 협약체결

제작가협회는 2007년 4월 18일, 제작사들의 교섭 및 협약체결권을 위임받아 공공운수노조 소속 전국영화산업노동조합(이하 영화산업노조)과 ‘영화산업 단체 및 임금협약’(이하 임단협)을 체결하였다. 이는 영화산업 최초의 단체·임금협약이었다. 당시 교섭권을 위임한 회사는 45개 제작사였다. 이후 제작가협회는 2017년까지 영화노조와 단체협약 및 임금협약을 체결해왔다. 2015년부터는 (사)한국영화프로듀서조합과 공동으로 “한국영화 사측교섭단”을 구성하여 영화산업노조와 단체협약 및 임금협약을 체결하였다.

영화노조에 따르면, 제작가협회도 처음에는 자본력을 가지고 있는 투자사가 더 우월한 위치에 있다는 점을 언급하며 사용자로서 교섭에 참여하는 것에 대해 거부감을 보였다고 한다. 그러다가 당시 스크린쿼터

축소 국면에서 영화노조도 제작사와 공동대응하게 되었고, 이 과정에서 노조는 제작사들에게 스크린쿼터 축소 못지않게 영화노동자의 노동환경 개선이 중요하다는 점을 설득하여, 중앙교섭을 성사시키게 되었다.

교섭 상대방인 영화산업노조는 민주노총 공공운수노조 소속으로, 공식적으로 2005년 12월 15일 출범했다. 주요한 계기는 2001년 몇몇 영화 스태프들이 개설한 ‘비둘기 둥지’라는 인터넷 카페가 모태가 되었다. 이들이 대중상 시상식장 앞에서 스태프 처우 개선을 요구하는 피켓 시위를 벌임으로써 영화노동자들의 현실을 처음으로 사회화했다. 그 후 조감독 등 연출부, 촬영조수로 이뤄진 촬영부, 조명조수의 조명부, 그리고 제작라인의 프로듀서 급을 제외한 하위직급의 제작부 등이 2002년~2003년 사이에 각각 협회로 구성되었고, 2003년 4부 조수연합을 거쳐 2004년 한국영화조수연대회의 결성으로 이어졌다. 이때부터 영화진흥위원회가 공동으로 진행하는 현장영화인실무교육이 시작되었고, 영화 스태프들의 부당한 대우를 해결하기 위한 ‘영화인신문고’가 설립되었다.

이런 노력에 기초해서 노조가 결성되었다. 조합원은 ‘영화산업에 종사하는 자’이다. 연출, 촬영, 조명, 녹음, 미술, 분장, 의상, 제작, 소품, 작가, 특수효과, 편집, CG, 지미집, 그립 등 영화 제작 현장에 있는 스태프들이 주요한 가입대상이다. 하지만 이직과 퇴직이 별도 절차 없이 반복되는 영화산업의 특성상 조합원 지위는 매우 불안정하며, 규모도 유동적일 수밖에 없다. 영화노조에 따르면, 조합원 규모는 대략 2,000여 명이며 노조 조직률은 10%안팎으로 추정된다고 한다.

한편 2018년부터 제작가협회와 영화산업노조는 더이상 초기업교섭을 진행하지 않고 있다. 개별 제작사 단위 교섭으로 전환되었다. 이는 △ 초기업 협약의 미흡한 적용률 △ 사측 교섭단에 교섭권을 위임하는 회원사 축소 △ 독립적인 제작사 증가 등이 종합적으로 영향을 미친 것으

로 평가된다. 중앙교섭에서 개별 제작사 교섭으로 전환하게 배경을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다. 첫째, 제작가협회 및 프로듀서조합에 교섭권을 위임한 제작사 수는 지속적으로 줄어들었다. 2006년 60여 개의 위임사가 2017년 교섭에서는 43개사로 줄었다. 둘째, 초기업교섭을 통해 체결한 임금 및 단체협약의 파급효과 및 적용률이 미약했다. 2017년 단체교섭권을 위임한 제작사 중 실제 영화를 제작 중인 회사는 16개사 정도에 불과하였다. 셋째 제작가협회와 프로듀서조합에 소속된 회원사의 영화 제작 편수보다 두 단체 소속 구성원이 아닌 제작사의 제작 편수가 증가하였다. 넷째, ‘한국영화 사측교섭단’을 구성하는 제작가협회와 프로듀서조합이 단체협약 1조에 따라 노조법상 사용자단체의 권한을 명확히 하기 위해 정관을 개정기로 하였으나 이행되지 못했다. 이러한 상황을 종합적으로 고려하여, 영화산업노조는 초기업교섭을 중단하고 개별 제작사 교섭으로 전환하였다. 2019년 9월 현재 7개 제작사와 단체교섭을 체결하였다(영화산업노조 내부자료, 2019).

② 노사정 협의체 참여

제작가협회는 영화산업 관련 몇몇 노사정협의체에 참여하였다. 대표적인 사례를 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 2007년 7월 영화산업 노사정 주체들은 ‘영화산업협력위원회’를 구성하였다. 영화산업협력위원회는 영화진흥위원회가 영화노조에 제안하고, 제작가협회가 참여하면서 구성되었다. 영화진흥위원회 1명, 노사 각각 3명 등 모두 7명으로 구성된 노사정협의체였다. 영화산업협력위원회는 영화 제작 현장에서 일하는 영화 스태프의 처우 개선을 위한 공동사업을 전개하였다. 대표적으로 2011년 5월 표준근로계약서를 마련했는데, △ 계약 시, 근로기간과 세부 업무 명시, △ 매월 정기적인 임금 지급,

△ 4대 보험 가입, △ 근로시간(1주 40시간 적용과 연장근로 12시간) 및 휴식시간 보장, △ 안전 배려 등의 내용을 담고 있다. 하지만 영화산업협력위원회가 표준근로계약서를 현장에 정착시키기 위한 노력은 부족한 것으로 평가된다. 한편 영화산업협력위원회는 2009년, 2012년, 2014년 ‘영화 스태프 근로환경 실태조사’를 실시하였으며, 영화산업노조가 운영해 왔던 ‘영화인신문고’ 운영에 참여하였다.

둘째, 제작가협회는 2012년부터 2014년까지 3차례에 걸쳐 “대한민국 영화산업 발전 및 영화근로자의 고용과 복지 증진”이라는 부제를 달은 ‘노사정이행협약’을 체결하는 데 참여하였다. 노사정이행협약은 2011년 영화산업 내 노사정 단체와 투자·배급·상영부문의 대기업이 참여하는 ‘한국영화동반성장협의회’ 활동의 결실로 체결되었다. 동반성장협의회는 2011년 ‘고 최고은 작가 사망사건’을 계기로 대기업까지 포함하여 결성되었으며, 스태프 처우 문제뿐만 아니라 수직계열화에 따른 산업정책까지 포괄적으로 논의될 수 있었다(이종수·임상훈, 2017). 노사정이행협약은 대기업 투자사가 투자한 영화에도 단체협약과 근로기준법을 적용시킬 수 있는 계기를 마련하게 되었다. 다만 영화노조에 따르면 제작가협회가 노사정이행협약에 참여하게 된 데는 정부의 적극적인 견인과 대기업 투자사의 압박이 작용했다고 한다.

노사정이행협약의 주요 내용은 △ 투자·제작을 진행할 경우 4대 보험 및 표준계약서 의무적용 △ 모든 직무의 임금 및 근로조건에 표준근로계약서 준수와 적용 △ 영화산업 표준임금 가이드라인 적용 △ 영화인신문고에서 확인되는 임금체불 제작사 및 관련자에 대한 투자, 배급, 상영 금지 등이다.⁷⁸⁾

78) “노사정 이행 협약, 파기하려는 정부 속내는?”, 레디앙, 2017.10.9

[표 15] 1차~3차 노사정이행협약 주요 내용

지역	사용자단체명	구성
1차 노사정이행협약 (2012.4.9.)	① 훈련인센티브제도 도입 ② 4대보험 등 기초사회보장제도 조 기도입 추진 ③ 영화산업 표준근로계약서 사용 권고	‘영화진흥위원회’, ‘(주)CJ E&M’, ‘(주)CJ CGV’, ‘(사)한국 영화제작가협회’, ‘전국영화산업노동조합’
2차 노사정이행협약 (2013.4.16.)	① 훈련인센티브제도(사다리제도) 도입 ② 4대보험 적용, 영화산업노사 단체협약 준수 및 표준근로계약서 적용 ③ 영화산업 표준임금가이드라인 적용 ④ 영화인신문고에서 확인하는 임금체불 제작사에 대한 투자 및 배급 상영금지	‘영화진흥위원회’, ‘롯데쇼핑(주)롯데엔터테인먼트’, ‘롯데쇼핑(주)롯데시네마’, ‘쇼박스(주)미디어플렉스’, ‘(주)넥스트엔터테인먼트 월드’, ‘(주)CJ E&M’, ‘(주)CJ CGV’, ‘(사)한국영화제작가협회’, ‘전국영화산업노동조합’
3차 노사정이행협약 (2014.10.29.)	① 훈련인센티브(사다리제도) 기금 마련 및 추진 ② 협약당사자들 투자·제작(공동제작 포함)을 진행할 경우 4대 사회보험 및 표준계약서 의무적용 ③ 모든 직무의 임금 및 근로조건에 영화산업 임금 및 단체협약 및 표준근로계약서 준수와 적용 ④ 영화산업 표준임금 가이드라인 적용 ⑤ 영화인신문고에서 확인하는 임금체불 등으로 분쟁중인 제작사 및 관련자에 대한 투자 및 배급·상영금지 ⑥ 임금체불방지를 위한 영화근로자 임금별도관리제도 도입 *제3차 노사정이행협약 제5조(영화산업 표준근로기준 적용) 가. 협약 당사자들은 투자, 제작(공동제작 포함)을 진행할 경우 모든 직무의 임금 및 근로조건에 관련한 계약은 “영화산업 노사 임금 및 단체협약”으로	‘영화진흥위원회’, ‘롯데시네마·롯데엔터테인먼트’, ‘쇼박스(주)미디어플렉스’, ‘(주)넥스트엔터테인먼트 월드’, ‘(주)메가박스’, ‘(주)CJ E&M’, ‘(주)CJ CGV’, ‘(사)한국영화제작가협회’, ‘(사)한국영화프로듀서조합’, ‘(사)한국독립영화협회’, ‘전국영화산업노동조합’, ‘국회 교육문화체육관광위원회’

	작성된 “표준근로계약서”를 적용한다. 나. 협약 당사자들은 투자, 제작(공동제작 포함)을 진행할 경우 “영화산업 노사 임금 및 단체협약”을 준수한다. (이하 생략)	
--	---	--

특히 영화산업노조와 제작가협회·프로듀서조합이 체결한 “영화산업 노사 임금 및 단체협약”은 노사정이행협약을 통해 협약 당사자로 참여한 CJ, 롯데 등 대기업까지 확대 적용될 수 있는 근거가 마련되었다. 또한 2013년 제2차 및 2014년 제3차 노사정 이행협약에 담겨 있는 ‘영화산업 임금채불 예방을 위해 투자, 제작, 상영(공동제작 포함)을 진행할 경우 영화인신문고(영화산업협력위원회 분쟁중재기구)에서 확인하는 임금채불 등으로 분쟁중인 제작사 및 관련자에 대한 투자 및 배급, 상영금지’는 투자와 제작은 물론 상영부문을 장악한 대기업이 참여한 가운데 합의되었다는 점에서 상당한 영향력을 갖는 것으로 평가된다(이종수, 2019).

노사정이행협약은 관련 법률의 개정으로까지 이어졌다. ‘영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률’ 개정안이 2015년 5월 국회를 통과하여, 같은 해 11월부터 시행되었다. 주요 내용은 △ 영화노사정협의회 구성 △ 문화체육관광이 영화노사정협의회와 협의하여, 노동자 표준보수 지침 마련과 보급·권장 △ 영화노동자와 계약 체결 시, 임금, 노동시간 및 그 밖의 노동조건 구체적으로 명시 △ 표준계약서 작성 및 사용 권장, 표준계약서 사용 영화업자 또는 영화업자단체에 대해 재정지원 우대 △ 영화업자는 영화 촬영 중 안전사고로부터 영화노동자 보호하는 조치 △ 임금채불, 표준계약서 사용하지 않는 영화업자에 대해 영화발전기금 지원 등 재정지원 사업에서 배제 등이다.

3차 노사정이행협약 이후, 투자사는 제작사에게 표준근로계약서 사용

을 언급하면서, 표준근로계약서는 점점 영화계에서 확산되기 시작한 것으로 평가된다. 영화진흥위원회가 2019년 5월 27일 발표한 ‘2018년 영화 스태프 근로 환경 실태조사’에 따르면, 표준근로계약서로 계약한 경험이 있다고 응답한 비율은 74.8%로, 2014년 35.3%, 2016년 53.4%, 2017년 53.3%에 비해 증가했다.

(3) 소결

제작가협회는 영화산업노조와 단체협약을 체결했고, 정부를 포함한 이해당사자 모두가 참여하는 노사정협의체에도 참여하는 등 ‘이중적 성격의 사용자단체’로서의 기능을 수행하고 있다. 또한 관련 법률의 개정에 까지 영향을 미친 점도 주목할 만하다. 제작가협회와 영화산업노조의 단체협약은 가장 열악한 노동자 계층인 영화산업 노동자의 노동조건을 개선하는 매우 유력한 계기가 된 것은 부인할 수 없는 사실이다. 다만 사용자측 교섭단의 제작사에 대한 영향력 감소로 인해 초기업교섭이 중단되고 개별 제작사 단위로의 교섭으로 전환되었는데, 매우 안타까운 일이다. 이에 대해서는 앞으로 구체적인 평가가 필요할 것으로 보인다. 초기업교섭의 지속가능성과 실효성 강화를 위해 당사자와 정부의 역할이 무엇인지를 규명하는 것이 매우 절실하다고 평가된다. 특히 현재 영화산업과 비슷한 산업구조와 노동조건 실태를 경험하고 있는 드라마-방송 제작 분야에서도 3자간 혹은 4자간 교섭(협의)이 진행되고 있다는 점에서, 영화산업에서의 경험은 매우 중요한 시사점을 줄 것으로 판단한다.

2) 한국타워크레인협동조합

(1) 사용자단체 구성 과정

한국타워크레인협동조합(이하 타워크레인협동조합)은 타워크레인임대업계의 사업자단체이며, 1998년 6월 창립되었다. 타워크레인협동조합은 중소기업공정거래위원회에 ‘사업자단체’로 설립 신고하였으며, 법인 단체이다. 현재 약 150여 개 업체가 가입되어 있다.

타워크레인협동조합이 ‘이중적 성격의 사용자단체’로 기능하게 된 데는 무엇보다 높은 조직률을 바탕으로 해당 직종 노동시장에 대한 강한 지배력을 지니고 있는 노동조합의 중앙교섭 요구에 대한 공동 대응 필요성이라고 할 수 있다. 2001년부터 타워크레인협동조합은 회원사의 위임을 받아 타워크레인 노동조합(전국타워크레인기사노조→건설노조 타워크레인분과)과 중앙교섭을 진행하고 있다. 타워크레인노동자 조직률이 약 52%에 달하고, 조합원들이 고숙련공이기 때문에 다른 인원으로 대체하기 쉽지 않다는 점을 감안하면 노동조합이 갖는 노동시장 지배력은 상당히 높다고 평가된다(이창근·이정화·허인, 2018). 이는 노조의 중앙교섭 요구에 타워크레인 임대업체가 공동 대응하게 된 요인이 되었다.

건설노조 타워크레인분과에 따르면, 전국 타워크레인 임대업 사업자 수는 약 540여 개이다. 따라서 전체 타워크레인 임대업 사업자 대비 협동조합에 소속된 임대 업체의 비율(사용자단체 조직률)은 약 28%가량으로 추정된다. 다만 비교적 대형업체들이 모두 가입되어 있기 때문에 실제 영향력은 더 큰 것으로 평가된다. 사용자단체는 사무국을 두고 있으며, 정부를 상대로 한 청원 활동 등 일상 활동을 전개하고 있다(이창근·이정화·허인, 2018).

(2) 주요 노동관계 사업

타워크레인협동조합은 2001년부터 전국타워크레인기사노동조합(현 건설노조 타워크레인분과)과 전국단위 중앙교섭을 진행하여 단체 및 임금

협약을 체결하고 있다. 단체교섭 이외의 노동관계 사업으로는 최근 소형 타워크레인 안전문제를 논의하는 노사민정협의체 참여를 언급할 수 있다.

① 단체교섭 및 협약체결

타워크레인협동조합은 건설노조 타워크레인분과와 단체교섭 및 협약을 체결하고 있다. 교섭 상대방인 건설노조 타워크레인분과는 9개 지역 지부(서울경기, 경기남부, 인천경기, 대전충청, 강원, 전북, 광주전라, 대구경북, 부산울산경남)로 구성되어 있다. 조합원은 타워크레인 임대업체에 계약직으로 고용된 타워크레인 조종사들이다. 조합원 규모는 건설업의 특성 상 변동이 심한 편이며, 대략 2천여 명으로 추산된다. 조합원은 모두 초기업협약의 적용을 받는다. 노동조합에 따르면, 노조 조직률은 52%가량으로 추정된다(이창근·이정희·허인, 2018).

타워크레인협동조합이 수행하는 초기업교섭의 가장 중요한 의제는 임금이다. 중앙교섭을 통해 결정되는 임금은 해당 직종 전국 표준임금의 성격을 지닌다. 기본급을 비롯하여 교통비, 상여금 등 각종 수당의 수준이 결정된다. 타워크레인분과가 중앙교섭을 통해 정하는 임금은 조합원을 넘어 사실상 해당 직종의 전국 표준임금으로 기능하는 것으로 평가될 정도로, 임금에 대한 규율 정도가 매우 강하다(이창근·이정희·허인, 2018).

단체교섭에서 가장 중요하고 첨예한 쟁점은 ‘조합원 고용’ 문제이다. 그러다보니 정세에 따라 문구가 자주 바뀐다. ‘현장 발생 시 조합원 채용에 최대한 노력’(2013·2015년) → ‘현장 발생 시 조합원 채용’(2017년) → ‘현장 발생 시 조합원 채용에 최대한 노력’(2019년)으로 변해왔다. 고용이 극도로 불안한 타워크레인 노동자들의 요구가 반영된 결과라

고 할 수 있다. 단체협약의 적용 범위는 공식적으로 ‘조합원’이다. 협약 적용률로 환산하면, 노조 조직률과 동일한 52%로 추정된다. 하지만 타워크레인분과가 체결한 협약은 현장에서 실제로는 비조합원까지 적용되는 것으로 파악된다.

② 노사민정 협의체 참여 등 기타 노동관계 사업

타워크레인협동조합은 노사민정협의체 참여 등 단체교섭 이외의 노동관계 활동에 참여하고 있다.

타워크레인협동조합은 최근 소형타워크레인 안전 문제를 다루는 노사민정협의체에 참여하고 있다. 노사민정협의체에는 정부 측을 대표해 국토교통부, 타워크레인 노동자를 대표해 민주노총 건설노조 타워크레인분과, 한국노총 연합노련 한국타워크레인조종사노동조합, 사용자측을 대표해서는 타워크레인협동조합, 시민사회단체 자격으로는 경실련 등이 참여하고 있다.

타워크레인협동조합은 노동현안에 대해서도 목소리를 적극적으로 내고 있다. 2009년 정기총회에서 노동조합의 핵심 요구였던 ‘타워크레인 건설 기계 등록’에 대해 투표를 통해 반대 입장을 정하고, 관련 사업을 결의한 바 있다.⁷⁹⁾ 당시 건설기계관리법이 개정되어, 2009년 12월까지 건설기계 등록을 마쳐야 했다. ‘타워크레인 건설기계등록’이 타워크레인 노동자에게 중요한 이유는 건설기계로 등록돼야 건설기계관리법(제13조)상 신규등록검사·정기검사·구조변경검사 등을 받을 수 있기 때문이다. 건설기계로 등록되기 전까지는 한국산업안전공단이 검수 업무를 맡았지

79) “타워크레인조합, 건설기계 등록 반대 - 18일 정기총회, 사업·수지예산 통과 및 정관 개정”, 건설기계신문, 2009.03.05.<http://www.kungiin.co.kr/3556>

만, 타워크레인을 건설현장에 세우기 전 공단 검사원이 부품을 점검하고 작동 여부 등 안전점검을 받는 정도에 불과했다. 그러다 보니 노후화된 건설장비가 현장에 들어와 타워크레인 노동자들이 산업재해에 무방비로 노출되는 문제점이 있었다. 한편 건설기계로 등록할 경우, 그동안 타워크레인 임차 건설사가 부담하던 산재 보험료를 등록사업자가 부담해야 하는 것도 사용자측이 반대한 이유 중 하나였다.

(3) 소결

타워크레인협동조합은 단체교섭에 참여하는 대표적인 ‘이중적 성격의 사용자단체’로 볼 수 있다. 체결된 임금 및 단체협약에 대한 회원사의 이행 수준도 높다. 단체교섭 이외에도 노사민정협의체 등에 참여하고, 해당 직종 관련 노동 현안에도 공동의 목소리를 내는 등 노동관계 업무를 수행하고 있는 것으로 평가된다.

3) 서울특별시구청장협의회

(1) 사용자단체 구성 과정

서울특별시구청장협의회(이하 서울시구청장협의회)는 1995년 「지방자치법」 제165조에 따라, “서울특별시 자치구와 서울특별시간의 협력을 증진하고 공동관심사를 협의·조정함으로써 건전한 지방자치 발전에 기여”함을 목적으로 설립되었다. 회칙에 따르면, 서울시구청장협의회는 “1. 각 자치구의 사무에 있어서의 연락조정 및 조사연구 2. 지방자치에 영향을 미치는 법령 및 국가정책에 관한 의견 개진 및 건의 3. 지방자치의 발전을 도모하기 위하여 필요한 시책의 입안 및 추진 4. 그 밖에 본 협의회 목적을 달성하기에 필요한 사항” 등의 사업을 수행한다. 회

원은 서울특별시 현직 구청장으로 구성된다.

(2) 주요 노동관계 사업

① 단체교섭 및 협약체결

서울시구청장협의회와 공공운수노조 서울지역공무직지부는 2000년부터 단체교섭과 협약체결을 수행하고 있다. 임금 인상률은 호봉에 따라 달리 정하고 있다. 예를 들어, 2017년에는 “공무직 봉급표 상 1~9호봉은 3.8%, 10 초과 13까지는 3.5%”로 결정했으며, 2018년에는 “공무직 봉급표 상 1~4호봉 5.8%, 5~12호봉까지는 4.0%, 13~초과15까지는 2.6%”로 결정했다. 호봉 간 격차를 조금이나마 줄이려는 노동조합의 노력으로 평가할 수 있다.

서울시구청장협의회와 서울시공무직지부가 체결하는 단체협약의 가장 큰 특징은 협약의 적용 범위이다. 양 당사자 간 체결되는 단체협약은 조합원만이 아니라 서울시 자치구에 근무하는 모든 무기계약직에게 적용된다. 이는 단체협약 제3조(협약적용범위)에 “이 협약은 자치구에 근무하는 공무직근로자와 의료급여관리사에게 적용”한다고 적시되어 있다.

② 노동조합 간담회 등 기타 노동관계 활동

서울시구청장협의회는 단체교섭 이외에도 매우 제한적이긴 하지만 노동관계 활동을 수행한다. 서울시구청장협의회는 공무원노조 서울본부와 사안이 발생할 때 간담회를 갖기도 한다. 2017년 7월에 개최된 공무원노조와의 간담회에는 서울시 25개 구청장이 참석했다. 간담회에서 공무원노조는 △ 행정자치부가 일방적 지침으로 자치단체 공무원들의 복지를 축소시키는 것은 부당하며 이러한 지침이 폐지되기 위해 구청장협의

회에서 적극 협조해 줄 것 △ 공무원의 채용 투명성 강화를 위한 채용 절차 등 서울시 측의 재검토 및 내근업무 배치로 인한 현장 갈등 해소 △ 시간선택제 공무원에 대한 성과상여금과 복지포인트 지급 차별 해소 등을 요구했다.(2017.7.26.,공무원U신문)

한편 서울시구청장협의회는 노동관련 현안에 대해 내부 논의를 통해 의견을 조정하기도 한다. 대표적으로 △ 서울시 자치구 비정규직 고용개선 추진(2014.1.) △ 보육교사 복리후생비 평준화 논의(2015.3.) △ 찾아가는 동 방문간호사 임금·단체협약의 서울시 직접교섭안 건의 등에 대해 논의를 한바 있다. 또한 단체협약에 따라, 공무원(무기계약직)의 법정 의무교육 및 직무교육을 실시해야 한다.

(3) 소결

서울시구청장협의회는 본래 목적은 서울시 자치구와 서울특별시 간의 협력 증진, 공통관심사에 대한 협의·조정, 지방자치 발전 등을 위해 설립된 일종의 ‘공공부문 사업자단체’이다. 동시에 자치구에 근무하는 무기계약직 노동자들로 구성된 공무원노동조합(공공운수노조 서울공무직지부)과 단체교섭을 진행하고 협약을 체결하고 있다. 서울시구청장협의회 사례는 공공부문에서도 일종의 ‘사업자단체’가 초기업노조와의 단체교섭 당사자로 기능할 수 있다는 점을 보여준다. 또한 서울시구청장협의회는 향후 역할 및 전망에 대해서도 “노사 소통의 창구로서 지속적인 대화와 협력을 통해 선진노사문화 조기 정착에 기여”⁸⁰⁾, “투명하고 신뢰받는 노사협의로 고용안정과 일자리 창출”, “상생의 노사문화 정착을 위한 행

80) 권수정 서울특별시의원이 구청장협의회에 요청한 자료에 근거하여 작성한 것이다. 자료 확보에 도움을 주신 권수정 서울시의원께 감사드린다.

정적·재정적 지원방안” 등을 제시하면서, 집단적 노사관계에 대해 적극적인 태도를 표명하고 있다.

4) 전국시·도교육감협의회

(1) 사용자단체 구성 과정

전국시·도교육감협의회는 1996년 임의기구로 출발하였는데, 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」이 개정되면서, 같은 법 제42조(교육감협의회)에 근거하여 2007년부터 법정기구로 전환되었다. 2008년 1월 창립총회를 개최하였다. 사무국은 2018년 현재 3개 과 15명으로 구성되어 있다. 협의회 목적은 △ 교육에 관한 시도교육청 상호간의 교류와 협력 증진 △ 교육 공동현안에 대한 대처 방안 모색 △ 지방교육자치의 건전한 육성에 기여 △ 교육 관련 업무협약 체결 등이다. 현재 김승환 전라북도 교육감이 회장을 맡고 있다.

전국시·도교육감협의회가 학교비정규직연대회의와의 전국단위 중앙교섭에 참여한 것은 2018년부터이다. 2017년에는 교육부 주도 하에 17개 시·도교육청 담당자가 ‘공동관리협의회’라는 회의체를 구성하여 학교비정규직연대회의와 교섭하는 방식이었다. 2018년의 경우, 학교비정규직연대회의가 사용자 측 교섭대표단 구성과 관련하여, 전국시·도교육감협의회에 위임하여 대표단을 구성할 것을 제안했고, 이를 사용자 측이 수용하여 시·도교육감협의회가 주관하는 전국단위 중앙교섭이 성사되었다(이창근·이정화·허인, 2018).

한편 시·도 교육감들이 전국단위 집단교섭에 나서게 된 배경에는 지역별 교섭으로 인한 비효율성을 줄이려는 사용자 측의 이해도 함께 작용한 것으로 평가된다. 전국적인 차원에서 학교비정규직에 대한 공통의 인

사관리 및 임금협약 기준이 마련될 필요가 있었다.

(2) 주요 노동관계 사업

① 단체교섭 및 협약체결

전국시·도교육감협의회는 학교비정규직연대회의와의 전국단위 집단교섭을 주관한다. 하지만 실제 협약 체결은 각 시·도교육감 연서명으로 한다. 중앙 협약은 ‘임금협약’에 한정된다. 임금 중에서도 근속수당, 정기상여금 등 공통적인 몇 가지 사항만 다룬다. 그 이외의 임금 관련 사항과 노동조건은 대부분 지역단위 단체교섭을 통해 결정된다. 이런 점을 감안하면, 아직은 전국단위 중앙 협약의 폭과 수위는 미흡하다고 평가된다(이창근·이정화·허인, 2018).

협약 적용 범위는 규정상으로는 ‘조합원’이다. 하지만 학교 회계직원의 경우 노조 조직률이 약 60%에 달하기 때문에, 현행 노조법상으로도 ‘일반적 구속력’ 조항에 의해 노조가 조직되어 있는 거의 모든 공립학교 비정규직에게는 당연 적용된다. 다만 사립학교는 사용자가 사립학교 재단으로 모두 다르기 때문에 협약 적용을 강제하지는 못한다. 다만 현행 노조법상 ‘지역적 구속력’이 적용되는 사례가 있는데, 세종시가 이에 해당한다. 세종시는 지난 2017년 충남지방노동위원회에서 노조법상 지역적 구속력이 인용되어, 해당 지역 사립학교 조합원에게도 학교비정규직 연대회의가 세종시 교육청과 체결한 단체협약이 동일하게 적용된다.

향후 전국 단위 중앙교섭이 내실화되기 위해서는 한편으로는 교육부와 전국시·도교육감협의회 등 사용자 측 참여가 제도화되고, 다른 한편으로는 지역별 교섭에 맡겨져 있는 노동조건들을 핵심적인 사항들부터 단계적으로 전국 단위 교섭에서 다룰 수 있도록 조합원들 사이의 공감

대 형성 등 세심한 준비가 필요한 것으로 평가된다.

② 노동조합 간담회 등 기타 노동관계 사업

전국시·도교육감협의회는 전국공무원노조 교육청본부와 간담회를 진행한 바 있다. 2019년 2월 전국공무원노동조합 교육청본부는 전국시·도교육감협의회 임원단과 간담회를 갖고, 병설·부설·통합학교 행정실 근무자 점임발령 및 수당지급 기준 마련 등에 대해 노동조합의 의견을 청취하였다. 간담회에서 공무원노조 교육청본부는 소통과 노동존중의 민주적 노사관계확립을 위해 ‘노-사 정책(실무)협의회 구성’을 요구하기도 하였다. 간담회에 협의회에서는 회장단(전북, 세종, 대구교육감), 사무국장, 운영지원과장, 기획홍보과장, 정책연구과장 등이 참여했다.

(3) 소결

전국시·도교육감협의회가 학교비정규직연대회의와의 단체교섭 주체로 나선 것은 사용자단체 제도화의 측면에서 일정한 진전으로 평가할 수 있다. 하지만 초기업노조에 대응하는 실질적인 사용자단체로서의 역할을 하고 있는가는 회의적이다. 명실상부한 교섭대표로서의 역할보다는 중개자 역할에 머무르고 있다. 협약 체결도 학교비정규직연대회의 대표자와 17개 시도교육감 사이에 이뤄지고 있다. 노동조합도 전국시·도교육감협의회가 교섭에 있어서 실제적인 역할을 하지 못하고 있다고 평가한다. 하지만 전국시·도교육감협의회도 비록 한계적이지만 공공부문에서 ‘사업자단체’가 초기업교섭 촉진을 위해 일정한 역할을 수행할 수 있음을 보여준다. 또한 공무원 노동조합과의 간담회 등은 집단적 노사관계에서의 역할이 확대될 수도 있음을 시사한다. 전체적으로 전국시·도교육감협의회는 일정한 한계가 있지만, 공공부문에서도 일종의 ‘사업자단체’가

‘이중적 성격의 사용자단체’로서 노동관계 당사자로 기능할 수 있음을 보여주는 사례로 평가된다.

5) 대한방직협회

(1) 사용자단체 구성 과정

대한방직협회(이하 방직협회)는 방직공업의 발전과 회원 상호 간 친목과 복리 증진을 도모하고 방직공업에 관한 정책 입안 및 대행에 적극 협조한다는 목적으로 1947년에 설립되었다. 산업발전법 제38조에 근거한 법정단체이다. 9개 주요 면방업체가 가입되어 있으며, 주요 사업은 △ 방직공업에 관한 조사·연구·지도 △ 방직 공업 정책 수행에 필요한 건의 △ 연구회 및 강연회 개최 △ 기관지 발행 및 주요 통계표 작성 등이다.

방직협회는 주로 회원사의 경영을 지원하는데 활동의 중점을 두어왔다. 하지만 1960년대 들어 산별노조인 전국섬유노동조합이 출범하면서 노사분쟁이 가열되자, 1965년 방직협회 내에 세제 및 노무전문위원회 등 전문기구 설치하여, 노동조합에 대응하였다. 1967년 8월 섬유노조 면방부회, 회사, 방직협회 등 3자 간에 “방직공업 중양협정서”를 체결한 후, 현재까지 한국노총 섬유·유통노련 면방부회와 방직협회는 초기업교섭과 협약을 체결하고 있다(노사관계소위원회, 2004:432).

사업자단체로 최초 설립된 방직협회가 사용자단체 기능도 함께 수행하게 된 데는 △ 사용자와 노동조합의 전략적 선택 △ 주요 수출산업부문 노사관계에 대한 정부 태도 등이 주요하게 영향을 미친 것으로 평가된다. 노동조합 측면에서 보면, 면방부문 노동자들은 비슷한 생산방식에 기초한 유사한 노동조건과 임금수준, 일제 식민시대부터 활발했던 노동

조합 활동의 역사 등으로 인해 강한 연대의식을 가지고 있었다. 이러한 상황들은 면방부문 노사 당사자들이 전국단위 중앙교섭에 대한 선호도를 갖도록 만들었다. 방직협회가 사용자단체로 기능하게 된 것은 활발한 노동조합에 대한 사용자들의 능동적 대응으로 평가할 수 있다(정주연, 2001).

면방업의 초기업적 노사관계 형성에 있어서 정부 역할도 중요한 요인이었다. 면방업⁸¹⁾은 1960년대~70년대 우리나라에서 수출을 주도하는 대표적인 제조업이었으며, 국가 기간산업적 성격을 지니고 있었다. 이러한 전략적 중요성 때문에, 정부는 이 부문에서 안정적인 노사관계를 선호했다. 정부는 노동조합의 초기업단위 교섭 활동과 사용자단체의 법적·정치적 지위를 인정함으로써, 전국단위 중앙교섭구조 형성에 기여했다(정주연, 2001).

면방업은 1990년대 이후 전반적으로 고용과 산업 생산에 걸쳐 장기 침체에서 벗어나지 못하고 있다. 경쟁력 약화와 산업 공동화로 인한 고용 불안도 심화되고 있다(노사관계소위원회, 2004). 이는 면방부문 초기 업교섭의 활력을 떨어뜨리는 구조적인 요인으로 작용하고 있다.

(2) 주요 노동관계 사업

사용자단체로서 방직협회가 수행하는 주요 노동관계 사업은 한국노총 산하 섬유·유통노련 면방부문과의 단체교섭과 협약체결이다. 단체교섭 이외의 노동관계 업무는 거의 발견되지 않는다.

81) 면방업은 섬유산업의 일종으로 원면, 폴리에스터SF, 아크릴SF 등 단섬유를 원료로 방적사를 생산한다. 이를 이용하여 직물 또는 편직물의 제조 및 염색가공을 통하여 각종 의류 등을 제조하는 섬유제품 업계에 중간 원자재를 공급하는 산업을 의미한다.

① 단체교섭 및 협약체결

방직협회는 1966년부터 전국단위 교섭제도를 확립하고, 산별노조와 임금 및 단체협약을 체결해왔다. 1981년에 기업별 교섭체제로 환원되기도 했지만, 노동부 중재로 노사간담회를 통해 임금 교섭을 진행했다. 다만 임금협약은 개별 기업 단위로 체결되었다.

산별 중앙교섭은 1987년 노동자대투쟁 이후, 대한방직협회와 전국섬유노동조합연맹 면방분과위원회 간에 재개되었다. 업종별 단체교섭 대상은 임금 인상률에 국한되어 있으며, 단체협약은 개별 기업 수준에서 이루어진다. 방직협회 회원사는 교섭권 및 체결권을 교섭위원에게 위임한다(노사관계소위원회, 2004). 협회 상근부회장이 사측 대표를 맡고, 각 회원사 대표가 교섭위원으로 참여하고 있다. 한편 교섭의제는 임금으로 한정되어 있다. 공동교섭에서 임금 인상률이 타결되는 경우 해당 인상률을 모든 회원사에 통일적으로 적용된다.

(3) 소결

방직협회는 사업자단체로 출발했지만, 산별노조의 교섭 요구에 대해 사용자들이 공동 대응하는 과정에서 사용자단체 기능을 수행한 우리나라 최초의 ‘이중적 성격의 사용자단체’ 사례이다. 섬유산업의 상황에 따라 부침이 있기는 했지만, 1960년대 후반부터 약 50여 년에 걸쳐 전국단위 업종별 중앙교섭을 진행해 오고 있다. 이는 한국에서도 장기간에 걸친 교섭 경험의 축적 결과 업종 수준에서의 안정적 교섭 관행이 정착될 수 있음을 보여주는 사례이다(노사관계소위원회, 2004).

6) 은행연합회⁸²⁾

(1) 사용자단체 구성 과정

은행연합회는 1928년 설립된 경성은행집회소를 모체로 발전하여, 1948년 9월 (사)서울은행집합소, 1975년 4월 (사)서울은행협회, 같은 해 11월 (사)전국은행협회, 1981년 6월 전국지방은행협회를 흡수한 뒤, 1984년 5월 9일 전국은행연합회로 개편한 이래 오늘에 이르고 있다. 은행연합회에 가입한 회원사는 8개 시중은행, 5개 특수은행, 6개 지방은행, 2개 신용보증기관, 한국주택금융공사 등 22개 회원사로 구성되어 있으며, 비영리 사단법인으로 운영되고 있다.

은행연합회의 설립 목적은 금융기관 상호간의 업무협조와 금융문제의 조사 연구 및 은행업무의 개선을 통하여 금융산업의 발전을 도모하고 “신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률”에 의거한 ‘종합신용정보집중기관’의 지위를 가지고 있다.

(2) 주요 노동관계 사업

은행연합회는 2003년부터 금융산업사용자협의회가 설립되기 전인 2010년까지 금융노조와 단체교섭을 수행하고 협약을 체결했다. 다만 단체교섭 이외의 노동관계 사업은 거의 없었던 것으로 평가된다.

2000년 금융노조가 건설되고 산별중앙교섭을 요구하자, 초기에 은행연합회는 회원사에 대한 조정·규제 권한이 없어 사용자단체 역할을 제대로 할 수 없다고 주장했다. 하지만, 노사 양측으로부터 집단교섭 방식의 비효율성이 제기되고 교섭권 위임을 요청받자, 2003년 3월 3일 노사협력팀을 구성하여 단체교섭에 참여하게 되었다. 은행연합회는 2010년 4월 금융산업사용자협의회가 공식 출범하기 전까지, 즉 2003년~2010년

82) 이하 내용은 김영두·노광표(2005) 『사용자단체 연구』 관련 부분을 주로 참고하였다.

까지 금융노조와 단체교섭을 진행하고 협약을 체결했다.

(3) 소결

은행연합회는 2003년~2010년까지 금융노조와 단체교섭 및 협약체결을 수행했던 대표적인 ‘이중적 성격의 사용자단체’였다. 별도의 사용자단체인 금융산업사용자협의회가 설립되면서 은행연합회는 노동관계의 전면에 나서지 않고 있다. 하지만 주목해야 할 점은 은행연합회가 금융산업사용자협의회 설립의 모태가 되었으며, 현재에도 두 단체는 긴밀히 연계되어 있다는 점이다. 은행연합회 회장이 금융산업사용자협의회 의 당연직 회장, 은행연합회 부회장은 금융산업사용자협의회 이사회의 당연직 임원이 된다. 즉 사업자단체와 사용자단체가 형식적으로는 구분되어 있지만, 실제로는 매우 강하게 연결되어 있다. 이런 점에서, 은행연합회는 ‘이중적 성격의 사용자단체’로 기능했고, 현재는 ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’(금융산업사용자협의회)와 긴밀히 연계되어 있는 독특한 사례라고 할 수 있다.

7) 서울택시운송사업조합 등 시·도택시운송사업조합

(1) 사용자단체 구성 과정

서울택시운송사업조합 등 시·도택시운송사업조합은 여객자동차운수사업법 제55조에 근거해 설립된 법정 단체이며, 전국택시운송사업조합연합회의 시·도별 사업조합이다. 회원사는 법인택시 회사이며, 택시운송사업에 대한 대정부 정책 건의와 공동복리를 위하여 필요한 사업을 수행한다. 서울 등 노동조합과 단체교섭을 진행하고 있는 시·도택시운송사업조합은 회원사의 위임을 받아 교섭에 참여하고 있다. 단체의 정관에 단

체교섭 및 노사관계 규율에 관한 조항은 명시되어 있지 않다.

택시 업종은 대체로 1985년~2001년까지는 성장기, 2001년 이후는 구조조정기로 구분할 수 있다. 성장기의 경우, 회사 운송 수입이 해당 기간 동안 약 5배 성장하고, 택시노동자 수는 약 2배 늘어났다. 하지만 구조조정기로 들어선 2001년~2017년까지 운송 수입은 약 9% 증가에 머물러 사실상 제자리걸음을 했고, 택시 노동자 수는 같은 기간 동안 32만 7천 명에서 28만 1천 명으로 약 14% 줄어든 것으로 나타났다. 특히 법인택시 운전 노동자 수는 2001년 18만 5천여 명에서 2017년 11만여 명으로 약 41%가량 줄었다(이문범, 2019).

택시 구조조정에 따라, 택시 노동자의 노동조건은 매우 악화된 것으로 조사됐다. 2019년 택시 노동자의 1일 평균 노동시간은 11.4시간이며, 월평균 노동시간은 약 260시간에 달한다. 2018년 6월 기준, 1인 이상 사업체 전체 노동자 월 평균 노동시간이 156.4시간(고용형태별 근로실태조사)과 비교하면, 택시 노동자 노동시간은 약 1.7배가량 길다(이문범, 2019)⁸³⁾. 택시 노동자의 월 수입은 2018년 6월 기준 1인 이상 사업체 전체 노동자 월 임금총액, 302만 8천원과 비교하면, 절반이 조금 넘는 58% 수준에 불과하다.

(2) 주요 노동관계 사업

시·도택시운송사업조합은 지역별로 노동관계 사업의 범위와 역할에 있어서 차이가 있다. 다만 자료와 정보의 한계로 인해, 노동조합과 지역단위 초기업교섭을 진행하고 있는 시·도사업조합 중 일부 사업조합에 대해서만 살펴보도록 한다.

83) 이문범, 「택시업종의 노사관계 실태분석 및 평가」, 2019.9.25

① 단체교섭 및 협약체결

시·도택시운송사업조합은 택시 노동조합과 7대 도시를 중심으로 지역별 초기업교섭을 관행적으로 진행해왔다.⁸⁴⁾ 시·도택시운송사업조합과 택시 노동조합 간 지역별 단체교섭은 택시 업종의 부침과 매우 밀접하게 연관되어 진행되어 왔다. 택시 성장기인 1997년 이전까지는 지역단위 초기업교섭이 상당히 활발하게 진행되었다. 하지만 개인과 대중교통이 발전하면서 택시 역할은 축소되었고, 동시에 지역단위 초기업교섭도 함께 약화되었다. 이문범(2019)에 따르면, 1988년~1992년까지는 지역과 중앙으로 단체교섭이 집중화되는 시기였으며, 1993년~1996년까지는 단체교섭이 지역적으로 분화되었지만 지역별 교섭은 여전히 활발하게 진행되었다고 한다. 하지만 지역별 초기업 교섭은 1997년부터 약화되기 시작했는데, 특히 2002년부터는 교섭이 벌어지지 않는 해가 많아지는 등 단체교섭의 단절화 현상까지 발생하는 등 더욱 약화된 것으로 평가한다.⁸⁵⁾

2019년 10월 현재 시·도택시운송사업조합 중 서울, 부산, 대전, 광주,

84) 한편 민주노총 서비스연맹 소속 민주택시노동조합 역시 서울, 인천, 울산, 광주 등에서 지역별 초기업교섭을 진행하고 있지만, 해당 지역 사업조합이 사용자 대표로 참여하는 형태는 아니다. 대신 교섭 시기에 노조가 결성된 해당 지역 택시 업체 사업주들이 임의로 구성하는 협의회와 단체교섭을 진행하는 형태이다. 예외적으로 광주 지역만 지역 사업조합이 교섭에 참여하고 있는데, 이곳은 전택노련과 지역 독립노조 등과 함께 공동으로 집단교섭을 진행하고 있다(이창근·이정화·허인, 2018).

85) 이문범(2019)은 택시 구조조정 시기인 2009년부터 2018년까지 단체교섭의 특징을 아래와 같이 요약하고 있다. △ 지역 및 사업장단위 교섭 의제 감소와 요금인상·제도개선 등의 단체교섭 의제 부상 △ 서울 등 지방자치단체의 단체교섭 개입 경향 증가 △ 단체교섭을 통한 임금결정 약화 △ 교섭을 하지 않는 연도가 많아지는 등 단체교섭 단절화 △ 노동조합 쟁의행위 감소 △ 이직 등 노사 갈등의 개인적인 해소 경향 증가 △ 노사 간 힘관계에 있어서 사용자 측의 우위 △ 노조선거 개입 등 일부 사업장 단위의 노사담합 등이다.

울산, 대구, 인천 등 7대 도시 사업조합은 지역단위로 노동조합과 초기 업교섭을 진행하고 협약을 체결하고 있다. 이중 광주는 전택노련·민주택시·지역 독립노조가 공동으로 집단교섭을 진행하고 있으며, 울산은 전택노련과 민주택시 소속 노동조합이 아닌 기업별 노동조합의 연합체인 단위연대노조와 교섭을 진행하고 있다. 그 이외의 지역은 전택노련 지역본부와 교섭을 진행한다. 서울과 대구는 임금협약과 단체협약을 모두 체결하고, 그 외 지역은 임금협약만 체결하고 있다. 한편 수원, 천안, 의정부, 논산 등 기초지방자치단체 차원에서 교섭을 진행하는 경우도 있다.

[표 16] 「서울택시운송사업조합」

서울택시운송사업조합은 1966년 3월 전국자동차노동조합 서울택시지부와 처음으로 단체협약을 체결하였으나, 1998년 이후에는 임금협정 중심으로 진행되고 있다.⁸⁶⁾ 2019년 현재 전택노련 서울본부와 임금협약을 체결하고 있는데, 교섭권과 체결권을 위임받은 사업장에 한하여 진행된다. 사용자측은 사업조합 이사장이, 노동자측은 지역본부 의장이 위임받은 사업장을 대표하여 교섭에 참여한다. 노사 모두 교섭 체결 시 별도의 인준 절차를 필요로 하지 않는다. 협약은 사업조합 이사장과 사용자측 교섭위원, 전택노련 서울본부장과 노동자측 교섭위원의 연명으로 체결된다. 체결된 협약은 교섭에 참여한 사업장의 조합원에게만 적용된다. 하지만 지역단위에서 체결된 협약이 개별 사업장 단위에서 변경되는 사례가 발생하기도 한다. 그만큼 협약 준수율이 높지 않은 것으로 평가된다.

한편 교섭권과 체결권을 위임하는 사업장 수는 점점 줄어들고 있다고 한다. 단체교섭의 단절화 및 분권화 현상이 강화되고 있다. 이는 택시

구조조정에 따른 택시운송수입의 감소와 이직을 심화로 인해, 택시 노동자들이 노동조합과 단체교섭 자체에 대한 관심이 약화된 데 따른 것으로 평가된다. 그럼에도 택시운송수입과 택시 노동자의 노동조건이 서울시의 요금 및 교통정책이 결정적 영향을 미치기 때문에, 노사 모두 서울시를 중심으로 노사관계를 형성할 수밖에 없다는 점에서 지역차원의 집단교섭은 유지될 가능성이 큰 것으로 판단된다.

② 기타 노동관계 업무

1990년대 택시 노동자의 쟁의행위가 활발했던 시기에 일부 지역 사업조합은 노동조합의 파업에 대응해 ‘직장폐쇄’를 단행한 사례도 발견된다. 실제로 인천택시운송사업조합은 1991년 6월 전택노련 인천본부의 파업에 대응해, 56개 회원사를 조직해 인천지방노동위원회와 인천시청에 집단으로 직장폐쇄 신고를 내기도 했다.⁸⁷⁾ 우리나라에서 사용자단체가 ‘직장폐쇄’를 단행한 매우 드문 사례라 할 수 있다. 그만큼 시·도택시운송사업조합의 ‘사용자단체성’이 역사적으로 상당하다는 점을 방증한다. 한편 인천택시운송사업조합의 ‘노사정협력 프로그램’(2015년, 2016년), 택시운송수입금 전액관리제 관련 노사공동 건의서 제출(2016.6.27.), 광주 택시운송사업조합의 ‘최저임금법 관련 대책회의’(2015.5.25.) 등 일부 시·도택시운송사업조합은 단체교섭 이외의 노동관계 사업에도 상당히 적극적인 것으로 평가된다. 또한 일부 시·도사업조합은 사무국에 노동전담 부서를 설치하여 노동관계 업무를 수행하고 있는 것으로 판단된다. 대표

86) 이하 서울택시운송사업조합의 초기업교섭에 관한 내용은 노사관계소위원회(2004:667)를 주로 참고하여 작성하였다.

87) “인천, 택시회사들 직장 폐쇄 신고”, MBC, 1991.06.24.

http://imnews.imbc.com/20dbnews/history/1991/1849121_19386.html

적으로 서울택시운송사업조합은 노무실, 광주택시운송사업조합은 총무·노무과 등을 설치·운영하고 있다.

(3) 소결

서울택시운송사업조합 등 시·도택시운송사업조합은 노동조합과 지역별 초기업교섭을 통해 협약을 체결하는 등 ‘이중적 성격의 사용자단체’로 판단된다. 택시 노동조합 쟁의행위가 활발하던 시기의 사례이기는 하지만, 1990년대 초 인천택시운송사업조합은 노동조합의 파업에 대응해 직장폐쇄를 단행할 정도로 강한 사용자단체성을 보여주기도 했다. 택시 구조조정에 따라 택시업종 전반이 어려움을 겪으면서 지역별 초기업교섭도 함께 약화되고 있기는 하지만, 지방자치단체의 요금 및 교통정책이 택시 업계의 운송수입과 임금에 결정적이라는 점에서, 지방정부를 매개로 한 지역별 집단교섭이 유지될 가능성은 있는 것으로 판단된다. 다만 지역별 초기업교섭이 택시 노동자의 노동조건을 상향 평준화시키는 방향으로 운영되도록 노사 양쪽의 노력이 필요할 것으로 판단된다.

8) 서울시버스운송사업조합 등 시·도버스운송사업조합

(1) 사용자단체 구성 과정

서울시버스운송사업조합 등 시·도버스운송사업조합은 시·도버스운송사업조합은 여객자동차운수사업법 제 55조⁸⁸⁾에 근거하여 설립된 법정단체이다. 사업조합 설립은 시·도지사의 인가를 받아야 한다. 또한 정관을

88) 여객자동차운수사업법 제55조 【조합의 설립】 ① 여객자동차운수사업자는 여객자동차운수사업의 건전한 발전과 여객자동차운수사업자의 지위향상을 위하여 시·도지사의 인가를 받아 조합(이하 "조합"이라 한다)을 설립할 수 있다.

변경하고자 하는 경우에도 시·도지사의 인가를 받아야 한다. 나아가 시·도지사가 필요한 경우 정관 변경, 임원 개선, 조합 해산 등을 명령할 수 있다(오맹근, 2007). 일례로 서울시버스운송사업조합은 1998년 5월 임시총회에서 개별교섭을 결의하여 서울시에 정관변경 신청을 했으나 서울시의 거부로 무산된 바 있다. 결국 서울시가 서울시버스운송사업조합의 정관 개정을 인가하지 하지 않는 한, 현행 집단교섭을 개별교섭으로 변경할 수는 없다(노사관계소위원회, 2004).

시·도버스운송사업조합은 노선의 신설 또는 변경, 운행차량의 증감차 등 개별 회사의 경영에 직접적으로 관련되는 사항에 대해 정부가 인가하기 전에 실질적인 조정 역할을 수행한다. 이는 회원사를 규제하고, 사업조합의 결속력을 강화하는 중요한 수단으로 기능하고 있다.

(2) 주요 노동관계 사업

시·도버스운송사업조합의 주요 노동관계 사업은 단체교섭과 협약체결, 지방자치단체가 운영하는 버스정책위원회 참여 등이다. 다만 자료와 정보의 한계로 인해, 서울시버스운송사업조합의 사례에 대해서만 살펴보도록 한다.

① 단체교섭 및 협약체결

1960년대 이후 시·도버스운송사업조합은 단체의 정관에 근거하여 노동조합과 지역별 초기업교섭(집단교섭)을 수행해 왔다. 이는 지역 내 사업장별로 노동조건이 거의 균일하고, 노동과정이 동질적이며, 산업의 특성상 중앙 및 지방정부의 정책방향 및 재정지원이 운송수입과 노동조건에 결정적 영향을 미치는 점 등이 작용한 결과로 판단된다. 아울러, 노동조합이 지역노조 형태로 조직되어 있고 조직률이 대단히 높으며, 사용

자측도 결속력이 강하고 교섭이 가능한 사업조합을 구성하고 있다는 점 등도 지역단위 집단교섭의 관행을 형성하는 데 영향을 끼친 것으로 평가된다(오맹근, 2007).

대표적인 시·도버스운송사업조합인 서울시버스운송사업조합은 1960년 대부터 지역단위 초기업교섭을 진행해 왔다. 노동조합의 쟁의행위는 1987년과 1997년을 제외하고는 발생하지 않았다. 서울시버스운송사업조합은 앞서 언급했듯이, 여객자동차운수사업법 제55조에 근거하여 설립된 법정 단체이다. 정관 제4조 4항에 “단체협약과 임금협정의 교섭, 체결 및 이에 관한 조정, 중재에 관한 사항”을 단체 사업의 일부로 명시하고 있다. 이 정관에 따르면, 서울시버스운송사업조합은 현행 판례대로 ‘노동법상 사용자단체’를 매우 엄격하고 좁게 해석하더라도 이에 포함된다고 규정할 수 있다.

단체협약의 당사자는 서울특별시운송사업조합(산하 각 회사)과 전국자동차노동조합연맹 서울시버스노동조합(산하 각 지부)으로 명시되어 있다. 다른 도시와 마찬가지로 버스의 생산성은 서울시 요금정책과 교통정책에 직접적으로 관련 되어 있기 때문에, 단체교섭을 비롯한 집단적 노사관계가 서울시를 중심으로 형성되어 있다(노사관계소위원회, 2004).

② 노사정 협의체 참여 등 기타 노동관계 사업

버스 준공영제가 도입되면서 각 지역별로 다양한 명칭의 버스정책위원회가 구성되어 있으며, 여기에 시·도버스운송사업조합은 노동조합, 전문가 등과 함께 참여하고 있다.

[표 17] 주요 대도시 버스정책위원회 명칭과 심의 및 자문내용

도 시	명칭	심의 및 의결 내용
서울	버스정책시민위원회	시내버스노선 및 요금조정에 관한 사항 보조금 등의 지원기준과 방법에 관한 사항 시내버스 운영체계의 조정사항 시내버스와 관련한 주요 민원 사항 기타 시내버스 정책수립 및 집행과 관련되는 사항
부산	대중교통개선위원회	시내버스·마을버스·택시 및 도시철도의 운영 정책 수립에 관한 사항 시내버스의 노선 조정에 관한 사항 시내버스·택시 및 도시철도의 요금 조정에 관한 사항 환승손실·운송적자에 따른 재정지원 기준 방법 등 환승요금할인제에 관한 사항 시내버스준공영제 및 시내버스 경영 및 서비스 평가에 관한 사항 대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 사항 교통약자의 이동지원에 관한 사항 등
대구	준공영제운영위원회	준공영제 운영 관련 조례 등 검토에 관한 사항 분과위원회에서 위원회에 심의를 요청하는 사항 제24조 및 제25조의 준공영제 중차·제외에 관한 사항 등
대전	시내버스발전위원회	표준운송원가 산정결과에 대한 심의 확정 시내버스 준공영제 이행 협약서 내용의 이견조정 및 결정
광주	버스정책심의위원회	버스 주요 정책 수립 대중교통지원 사업 버스 서비스 및 경영개선 버스노선 등 운영체계의 조정 버스요금 조정 버스재정지원과 방법 등
인천	버스정책위원회	버스준공영제 정책 사항 심의 및 자문(비정기적)

출처: 이영수(2018)

하지만 이영수(2018)에 따르면, 버스정책위원회는 버스준공영제를 운영·관리하는 거버넌스로서 제 역할을 하지 못하고 있다고 평가한다. 또

한 위원회의 관련 회의록이나 자료도 충분히 시민들에게 공개가 되지 않고 있다. 사실상 지방정부와 사업자 간에 협상을 조정하는 기능 이상의 역할을 하지 못하고 있다고 평가된다. 전반적으로 버스준공영제는 지역마다 수백억 원에서 수천 억 원이 소요됨에도, 이를 운영·관리하는 거버넌스가 파편화, 비전문화, 형해화 되어 있는 것으로 평가되고 있다.

(3) 소결

시·도버스운송사업조합은 대표적인 사업자단체이면서 사용자단체인 ‘이중적 성격의 사용자단체’이다. 제도적인 측면에서 버스 업종의 지역별 초기업교섭은 앞으로도 안정적으로 진행될 가능성은 높다. 하지만 문제는 단체교섭의 실제 진행과정과 내용인 것으로 판단된다. 특히 버스준공영제가 확대되면서 노사 간 자율교섭의 여지는 줄어들고, 중앙 및 지방정부의 영향력이 강화되고 있다는 점이다. 이를 뚜렷하게 보여준 사례는 2019년 5월 진행된 자동차노련의 버스파업 예고와 철회 과정에서 진행된 교섭이다. 1주 최장 노동시간을 52시간으로 제한하고, 특례업종에서 ‘노선버스’를 제외하는 등 근로기준법이 바뀌면서, 버스 업종은 인력충원과 노동시간 축소에 따른 임금삭감에 대한 대책 마련이 필요해졌다. 준공영제라는 제도 하에서, 이는 중앙 및 지방정부의 재정지원이 불가피하다는 점을 의미한다. 결국 단체교섭이 노사 간 교섭이라기보다 ‘노+사 대 정’ 간 교섭의 형태를 띠게 되었다. 지방정부는 중앙정부와 협의하면서, 교섭 과정과 결과를 좌우했다. 이러한 과정은 앞으로 더욱 심화될 것으로 보인다. 이런 점을 고려하면, 버스업종의 초기업교섭 발전 방향에 대한 이해당사자들의 깊은 고민이 필요할 것으로 보인다.

2-2. 노사·노사정 협의/정부위원회 참여 ‘이중적 성격의 사용자단체’

1) 한국레미콘공업협동조합연합회

(1) 사용자단체 구성 과정

‘한국레미콘공업협동조합연합회’(이하 레미콘협동조합연합회)는 1987년에 설립되었으며, 시멘트공장이 없는 업체들이 가입되어 있다. 삼표, 동양 등 중소규모 중심의 레미콘 업체 사주들로 구성되어 있다. 한편 또 다른 레미콘 관련 단체인 ‘한국레미콘공업협회’는 시멘트공장을 갖고 있는 업체가 가입되어 있으며, 1983년에 설립되었다.

레미콘협동조합연합회의 주요 사업은 △ 생산, 판매, 구매, 생산에 필요한 원자재 및 시설재의 수입, 수출 등 공동사업과 그 알선 사업 △ 회원조합 제품의 단체표준과 품질관리 지도 △ 회원인 조합원이 생산하는 제품에 대한 KS제품심사 및 원자재 시험 △ 회원의 경제적 이익을 위한 단체적 계약의 체결과 업무지원 △ 국가기관, 지방자치단체 및 중앙회의 위임 및 위탁 업무 등이다. 레미콘협동조합연합회는 ‘KS 인증 사후 심사권’과 ‘관급물량에 대한 분배권’ 등을 가지고 있다. 이는 소속 업체를 상대로 상당한 통제력을 행사할 수 있는 수단이 되고 있다.

레미콘협동조합연합회가 ‘이중적 성격의 사용자단체’로 나서게 된 직접적 계기는 레미콘 노동자의 노동조합 결성이었다. 레미콘노동자들이 처음 노동조합을 결성했을 때부터, 레미콘협동조합연합회는 단체 차원에서 노조 불인정을 위해 매우 적극적으로 대응한 것으로 평가된다. 레미콘 노동자들은 2000년 9월 건설운송노조를 결성했다. 노조가 결성되자마자, 레미콘협동조합연합회는 유진레미콘을 중심으로 노동조합을 인정하지 않고 오히려 탄압했다. 레미콘 사업주들은 노조설립이 확산되자 업

계에 행동지침을 배포하고, 배차중단, 징계, 범칙금 등 조합원에 대해 불이익을 가했다. 건설노조에 따르면, 당시 레미콘노동자 노조설립에 대한 대대적인 탄압은 레미콘협동조합연합회 차원의 행동지침을 중심으로 체계적으로 진행되었다고 한다. 노동조합 설립에 대한 대응 과정은 레미콘협동조합연합회를 ‘이중적 성격의 사용자단체’로서의 역할을 강화하는 계기가 되었다.

(2) 주요 노동관계 사업

① 레미콘노동자 노조 설립 및 가입 ‘불법화’를 위한 지속적 대응

레미콘협동조합연합회는 노조설립 초기뿐만 아니라 그 이후에도 레미콘노동자의 노조화권리를 부정하는 활동을 전개해왔다. 레미콘협동조합연합회는 지역 레미콘협회 14개, 한국레미콘공업협회, 대한건설협회 등과 함께 레미콘 노동자가 가입해 있는 민주노총 건설노조를 상대로 2008년 10월 15일 ‘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.⁸⁹⁾ 이를 근거로 노동부는 2008년 12월 31일 건설노조에게 처음으로 ‘자율 시정 명령’을 내렸고⁹⁰⁾, 2009년

89) 한국경영인총연합(경총)은 비슷한 시기에 화물운송기사의 노동자성을 문제 삼아 운수노조를 상대로 같은 내용의 진정을 접수했다.

90) 2008년 12월의 고용노동부 공문은 “근로자로 인정되지 아니하는 덤프, 레미콘 등 차주가 귀 노조에 가입한 사실이 확인되는 바... 귀 노조에서 설립신고증 반려사유에 해당하는 덤프, 레미콘 등 차주의 노조가입 문제를 해결함에 있어 내부 의결절차 등 시일이 필요한 것으로 판단되어 우선 자율적으로 해결할 수 있도록 기회를 부여하니 2009. 2. 2.까지 해당 사항을 시정하시고 그 증빙자료를 제출하기 바람”으로 적시되어 있다.

에도 3월 9일과 9월 7일, 두 차례에 걸쳐 다시 시정명령을 내렸다.

하지만 자율시정명령은 당시에 도 정부의 이율배반적인 태도로 비판받았다. 정부가 건설노조의 전신인 전국건설운송노조에 노조설립 필증을 교부한 것은 지난 2000년이였다. 당시에 도 ‘자영업자냐 노조법상 노동자냐’는 논란의 중심에 있던 레미콘 노동자들이 노조를 설립했지만, 노동부는 이를 문제 삼지 않았다. 2007년 토목건축, 건설기계, 타워크레인, 전기원 노동자들이 모여 산업별 노동조합인 건설노조를 결성했을 때도 노동부는 노조설립 필증을 교부한 바 있었다(여정민, 2010).⁹¹⁾

레미콘협동조합연합회는 2014년 2월 중소기업중앙회와 고용노동부 장관 간담회에서 레미콘 노동자의 노조가입을 금지시키는 후속조치를 신속히 취해줄 것을 건의하기도 하였다. 레미콘협동조합연합회는 “레미콘 차주의 불법 노조가입 금지 조치 조속 시행”이라는 제목 아래, ‘특수형 태근로자의 불법노조 가입에 대한 시정요구를 지속적으로 제기하였으나 처리되지 않고 있다’며, 조속한 처리를 건의했다. 당시 간담회 자료에 따르면, “레미콘운송차주로 구성된 단체의 노조설립 신고증 교부를 취소하고, 이 단체가 가입한 상급노조(건설노조)에 시정을 요구한 후 이를 이행하지 않을 경우 노조법상 노조로 보지 아니함을 통보할 것을 요청”했다.⁹²⁾

② 레미콘 노동자 쟁의행위에 대한 조직적 대응

레미콘협동조합연합회는 레미콘 노동자 파업에 매우 조직적으로 대응해 왔다. 대표적으로 2001년 건설운송노조(현 건설노조) 파업 대응 사례

91) “레미콘 기사는 자영업자? 정권 따라 변하는 노동부”, 프레시안, 2010.04.28.

<http://www.pressian.com/news/article/?no=100484#09T0>

92) 중소기업중앙회, ‘노동인력분야 중소기업 애로 및 건의과제’, 2014. 2. 7.

이다. 당시 건설노조 내부자료에 따르면, 2001년 3월 20일 연합단체인 “한국레미콘협동조합연합회”, “한국레미콘공업협회” 및 교섭 대상 사업장에 교섭을 요구했지만, 단체들은 교섭을 전면적으로 거부했다고 한다. 당시 건설운송노조에 따르면, “한국레미콘협동조합연합회”는 소속 업체들에 노조와의 단체교섭 거부를 회유했다고 한다. 교섭 대상 업체들에서 모두 획일적인 공문 틀과 양식으로 회신을 보내왔는데, 이는 당시 연합회에서 제시한 양식이었다. 레미콘협동조합연합회는 중소기업 보호 장치의 일환이었던 관급 물량 배분권과 품질 문제의 주요 지표인 KS 인증사후 심사권을 가지고 있었는데, 이를 무기로 하여 소속 업체들에게 단체교섭 거부를 압박했다고 한다. 이로 인해, 레미콘 업체들은 연합회의 단체교섭 거부 지시를 거부하기 어려웠던 것으로 판단된다.

③ 레미콘 노동자 노조 가입 확산 대응

레미콘협동조합연합회는 최근 레미콘 노동자 노조가입 확산을 우려하며 공동 대응방안을 논의하였다. 2019년 5월 28일 레미콘협동조합연합회는 서울 여의도 중소기업중앙회에서 회장단·이사진 회의를 열어 최근 레미콘 기사들의 민주노총 연쇄 가입에 따른 대응방안을 논의했다.⁹³⁾ 업체들은 울산을 중심으로 조직되어 있던 레미콘 노동자가 부산과 경남으로 확산되고 있다고 평가하면서, 대응방안을 논의했다. 부산의 경우, 37개 지역 레미콘 회사 중 35곳의 기사들이 민주노총에 가입했고, 김해는 30% 수준이라면서, “업계에서는 민주노총 바람이 전국화 할 가능성도 배제할 수 없다”고 예상하면서 대응방안을 논의했다고 한다. 레미콘

93) “특수고용직 줄가세... 勢출 불리는 민노총”, 서울경제, 2019.05.28.

<https://www.sedaily.com/NewsView/1VJBH8H0BO>

협동조합연합회는 회장단·이사진 회의 다음날 예정된 ‘고용노동부장관 초청 중소기업인 간담회’에 참여하여, “건설노조 불법행위 근절 - △ 레미콘 운반사업자, 타워크레인 등 건설노조의 건설현장 업무방해 등 불법행위 근절 △ 불법 금품요구, 채용 개입 등 근절” 등을 건의했다.⁹⁴⁾

④ 노사정협의 등 기타 노동관계 사업

레미콘협동조합연합회는 2013년 레미콘기사들로 구성된 전국레미콘운송총연합회(레미콘총연합회)의 10.28 동맹휴업에 대응하는 협의체에 참가하여 ‘운송료 교섭’을 벌인 사례가 있다. 2013년 11월 6일, 레미콘 기사들로 구성된 레미콘운송총연합회(레미콘연합회)에 따르면 11월 1일까지 4차례에 걸쳐 국토교통부, 산업통상자원부, 레미콘공업협회, 레미콘공업협동조합으로 구성된 협의체를 통해 운송료 교섭을 벌였지만 합의점을 찾지 못하고 결렬됐다고 한다.⁹⁵⁾ 당시 레미콘총연합회는 3만 2천 500원인 1회당 평균 운송료를 4만 5천원으로 인상하고 현재 사용 중인 도급계약서 폐지 및 임대차 계약서로 전환을 요구했다. 하지만 레미콘공업협회, 레미콘협동조합연합회 등은 원자재 비용이 인상된 상황에서 운송료까지 인상하는 것은 수용할 수 없다는 입장을 밝히면서 합의점을 찾지 못한 바 있다. 레미콘협동조합연합회가 노동조합은 아니지만 레미콘노동자 결사체인 레미콘총연합회와 임금에 해당하는 운송료 협상에 참여한 것 자체가 ‘사용자단체성’을 시사한다.

94) “중기 현안에, 고용노동부 입장 한계가 있었다”, 중소기업투데이, 2019.05.29.

<http://www.sbiztoday.kr/news/articleView.html?idxno=6717>

95) “레미콘 秋鬭... 기사-업체 운송료 교섭결렬 14일부터 무기한 파업 돌입”, 경인일보, 2013.11.07. <http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=781413>

(3) 소결

레미콘협동조합연합회는 사업자단체이면서 사용자단체인 ‘이중적 성격의 사용자단체’로 규정할 수 있다. 해당 단체는 레미콘 노동자의 노조결성·활동에 대해 레미콘 업체를 대표하여 조직적이고 지속적으로 대응해왔다. 레미콘노동자의 ‘노동자성’을 문제 삼는 진정에도 참여하고, 고용노동부장관과의 간담회 등에서 레미콘 노동자의 노조가입을 금지하는 실질적인 조치를 촉구해왔다. 레미콘 노동자의 쟁의행위에도 단체 차원에서 매우 공세적으로 대응했으며, 레미콘기사들로 구성된 레미콘운송총연합회의 동맹휴업 과정에서는 ‘운송료 교섭’을 위한 노사정협의체에 참여하기도 하였다. 가장 최근에는 레미콘노동자의 ‘민주노총 연쇄 가입’에 대한 대응방안을 논의하기도 하였다. 이러한 상황을 고려하면, 레미콘협동조합연합회는 노동관계 당사자로서의 역할에 부족함이 없으며, 해당 직종 노동자의 노조결성 및 활동에 대해 조직적으로 대응하고 있다는 점에서 ‘이중적 성격의 사용자단체’로 구분할 수 있다. 레미콘협동조합연합회 사례는 회원사의 경제적 이익을 옹호하는 과정이 노동조합 설립 등 집단적 노사관계에 대한 공동대응과 따로 떨어질 수 없다는 점을 실천적으로 보여주고 있다.

2) 대한전문건설협회

(1) 사용자단체 구성 과정

대한전문건설협회(이하 전문건설협회)는 1977년 1월 대한건설협회 단총회원 전국협의회로 출발하였다. 1981년 전문건설업 면허제도가 시행되면서 1985년에 전문건설협회로 설립되었다. 철근·콘크리트공사업협의회 등 18개 업종별 협의회가 구성되어 있으며, 대한전문건설신문, 대한

건설정책연구원, 한국건설산업품질연구원 등을 운영하고 있다. 대한건설협회가 ‘원수급자’인 종합공사를 수행하는 건설업체들을 회원사로 두고 있는데 반해, 전문건설협회 회원사는 ‘하수급자’인 전문공사를 수행하는 전문건설업체들이다. 전문건설협회의 설립 목적은 △ 전문건설업자의 품위유지와 상호협력의 강화로 회원의 권익 증진 △ 건설업관련 제도개선과 전문건설기술의 향상을 위한 제반 사업 추진 △ 전문건설업의 건전한 육성발전 도모 등이다.

전문건설협회가 ‘이중적 성격의 사용자단체’로서의 기능을 강화하게 된 데는 다음의 두 가지 배경이 작용한 것으로 판단된다. 첫째, 2008년부터 시행된 시공참여제도 폐지 이후, 전문건설업체들은 현장 기능 인력과 직접 고용관계를 맺게 되어 노동조합의 교섭 요구를 피할 수 없게 되었는데, 이는 전문건설업체를 회원사로 두고 있는 전문건설협회까지 영향을 미치게 되었다. 둘째, 민주노총 건설산업연맹 건설노조(토목건축분과)와 초기업교섭을 진행하고 있는 사용자단체(전국철근콘크리트연합회 및 지역별 철근콘크리트협회)에 소속되어 있는 업체들이 대부분 전문건설협회 회원사라는 점이다. 이러한 상황은 전문건설협회가 집단적 노사관계에 대응할 수밖에 없도록 만들었다(심규범, 2008; 조성재 외, 2014; 김동원 외, 2011). 이러한 과정은 전문건설협회의 ‘사용자단체성’ 강화로 이어졌다.

(2) 주요 노동관계 사업

① 집단적 노사관계 대응요령 및 실무 매뉴얼 제작·배포

전문건설협회는 집단적 노사관계에 관한 대응요령과 실무 매뉴얼을 회원사에게 배포하고 있다. 전문건설협회가 정확히 언제부터 집단적 노

사관계에 관한 대응 요령과 실무 매뉴얼을 제작하여 회원사에게 안내해 왔는지는 불확실하다. 다만 전문건설협회 및 그 산하 시·도회, 업종별협의회 홈페이지 등을 통해 확인한 사례는 아래와 같다. 2007년 「집단적 노사관계 업무처리 요령」, 2008년 「시공참여자체도 폐지에 따른 건설 현장 노무관리」, 2015년 「건설현장 집단적 노사관계(단체교섭 요구시 업무처리 요령)」, 2018년 「건설현장 집단적 노사관계 초기대응 요령 및 실무 매뉴얼」, 2019년 「건설현장 임금단체교섭 초기대응 요령 및 실무매뉴얼」 등이 대표적이다.

2007년 ‘집단적 노사관계 업무처리 요령’에 따르면, 회원사들의 경험 부족 등으로 “건설노조의 단체교섭 요구 및 불법행위에 대하여 효과적으로 대응하지 못하고 있는 실정”이라면서, ‘집단적 노사관계 업무처리 요령’을 노무담당자가 충분히 숙지하여 실무에 활용하도록 안내하고 있다. 특히 ‘업무처리 요령’ 중 “V. 시도회 담당자의 임무”는 상당히 구체적이다. “시도회 노동업무 담당자 및 책임자는 관할지역에서 발생하는 단체교섭 및 노사분규 진행 상황을 ‘노동업무담당자 지정 운용계획’에 의거 중앙회로 즉시 보고”하도록 명시하고 있다.

2008년 ‘건설현장 노무관리’에 따르면, 시공참여자 제도가 폐지됨에 따라, 2008년부터는 “시공참여자와의 도급계약이 불가능해지고 시공참여자와 현장근로자와 직접 고용계약을 체결하여야 하므로 체계적인 노무관리의 필요성이 대두”되고 있다고 진단하면서, “전문건설업체가 근로계약이나 시공참여자 등에 대한 임금제도 설계, 휴일, 휴가제도 운영 등을 자사 실정에 맞게 선택하여 직접고용에 따른 노무관리에 대처하도록 지원”하고 있다. △ 근로기준법 적용 범위 △ 근로계약의 체결과 노무관리(건설현장 노무관리, 퇴직금 지급요령, 포괄임금제 활용방안, 근로시간 관리, 임금 지급 연대책임 등) 등을 다루고 있다.

2015년 ‘단체교섭 업무처리 요령’을 제작 배포하면서, 그 목적을 “건설현장 노동조합의 단체교섭 요구에 대응하여 회원사에게 합리적인 단체교섭 및 단체협약 체결방안을 마련·제시함으로써 건설현장 안정화 및 생산성 향상 도모”하고, “불법행위(폭력, 파괴, 업무방해 등)에 대한 단호하고 합법적인 조치와 인사·경영권의 침해방지를 통해 회원사 권익보호”로 명시하고 있다. 세부 내용으로는 △ 노사관계 10계명 △ 단체교섭 및 단체협약의 체결 △ 사용자의 부당노동행위 금지 등이 담겨 있다. 세부 내용 중에는 ‘불법행위(폭력, 파괴, 업무방해 등)에 대한 조치요령’이 포함되어 있는데, 형사처벌 요청, 손해배상 청구, 원청업체와 공동대응 요청 등 매우 구체적인 대응방안이 적시되어 있다.

2018년에는 “건설현장 집단적 노사관계 초기대응 요령 및 실무 매뉴얼 안내”라는 제목의 공문을 시행했다. 공문에 따르면 “협회에서는 2018년 건설현장 임금단체교섭의 합리적 대응과 노동관계조정 규정 미숙지로 인한 회원사 불이익 방지를 위해 「건설현장 집단적 노사관계 초기대응 요령 및 실무매뉴얼」을 마련”하여 안내한다고 적시되어 있다. 전국단위 노동조합이 사측에 단체교섭을 요구해 올 때 절차적으로 따라야 할 대응 요령과 사용자가 해서는 안 되는 부당노동행위 등에 대한 내용이 담겼다. “건설현장에서도 단체교섭 요청이 늘어나는 상황에서 노사갈등이 심화되는 것을 막고, 사용자가 부당노동행위로 처벌받는 일을 사전에 방지하자는 취지”라는 설명이다.

2019년 4월에도 ‘건설현장 임금단체교섭 초기대응 요령 및 실무매뉴얼’을 회원사에게 배포했다. 전문건설협회 광주광역시회가 회원사에게 보낸 공문에 따르면, “우리 협회는 2019년 건설현장 임금단체교섭의 합리적 대응과 노동관계 조정 규정 미숙지로 인한 회원사 불이익 방지를 위해 「건설현장 임금단체교섭 초기대응 요령 및 실무매뉴얼」을 마련”

했다면서, “노동조합 단체교섭 요구 시 적극 활용”할 것을 주문하고 있다.⁹⁶⁾

② 노사·노사정협의 및 정부위원회 참여

전문건설협회는 대한건설협회와 함께 건설업 관련 노사정협의체 및 정부위원회에 매우 활발하게 참여하고 있다. 일자리위원회 건설TF, 건설 현장 추락방지 대책TF 등이 대표적이다. 일자리위원회 건설TF는 2017년 9월 구성되었으며, 건설협회·전문건설협회, 민주노총 건설산업연맹, 한국노총 건설노조, 전문가 등이 참여했다. 건설TF 논의를 통해, 일자리 위원회와 관계부처는 2017년 12월 12일 ‘건설산업 일자리 개선대책’을 발표했다. 개선대책에는 △ 건설노동자 임금보장 강화 △ 근로환경 개선 △ 숙련인력 확보 등 3대 목표 달성을 위한 10대 세부과제가 담겨 있다. 세부과제 중 대표적인 사항은 ‘모든 공공공사에 발주자 임금직접지급제 전면 시행’, ‘건설근로자 퇴직공제부금 일 납부액 인상과 대상공사 확대’, ‘건설기계 1인 사업자 건설근로자 퇴직공제 당연가입 특례 허용’, ‘건설기능인등급제 도입’, ‘전자적 근무관리시스템 도입’ 등이다. 법 개정이 필요한 사항이 상당수이지만, 건설노동자 노동조건 향상을 위한 매우 진전된 대책들이 담겨 있다는 점에서 의미가 있다.

전문건설협회는 사안별·시기별로 건설업 관련 노사정협의에 참여한다. 최근 사례로는 2019년 6월 17일 체결된 ‘건설산업 상생과 공정한 노사 문화 정착을 위한 노사정 협력 약정서’를 들 수 있다. 노사정협력약정서는 국토교통부, 대한건설협회, 대한전문건설협회, 민주노총 건설노조, 한

96) <http://www.kosca24.or.kr/koscaboard/board?board=koscaper&page=1&command=body&no=853&PHPSESSID=fe2893b58f44b33fcc47c2c92f36aa97>

국노총 건설산업노조가 참여하였다. 약정서의 주요 내용으로는 정해진 수당 이외에 가뭇돈 형식으로 지급하던 월례비 등 부당금품과 공사 방해, 불법하도급 등의 건설현장의 불법 행위를 없애기 위해 노력할 것과 외국인 불법고용을 근절하고 차별 없는 고용환경 조성 등을 위해 노사, 노노 간 상호협력을 명시했다. 이외에 노사정 공동으로 갈등해소센터를 설치·운영하고, 적정공사비 및 공사기간, 적정임금 확보 등이 담겨 있다⁹⁷⁾

③ 기타 노동관계 사업

전문건설협회는 회원사를 대상으로 노동관계 교육을 실시하고 있다. 회원사 교육이 정례적인 것인지 확인할 수는 없다. 다만 확인된 사례 중 가장 최근 것은 지난 2019년 6월 21일 서울 전문건설회관에서 진행된 시·도회 노동·하도급 업무담당 실·부장과 업종별협의회 사무국장 등 약 50명을 대상으로 한 ‘노동·하도급 관련 업무담당자 직무교육’이다. 직무 교육에서는 배찬영 공정거래위원회 서울사무소 과장이 ‘하도급거래 공정화에 관한 법률’에 대해 설명했고, 이한규 중앙회 노동정책부장이 ‘2019 건설업 노동환경 및 정책 동향’을 강의했다. 이어 최정일 노무법인 명률 노무사가 ‘건설업 노무관리 실무’, ‘노사관계, 외국인 고용관리’를 주제로 발표했다.⁹⁸⁾ 실무자 직무교육은 2013년에도 시행되었다.⁹⁹⁾ 2013년 6월

97) “건설현장 노사정, 상생협약서 체결...건설문화 조성될까”, 이데일리, 2019.06.17.

<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03152086622522704&mediaCodeNo=257>

98) “전건협, 노동·하도급 관련 업무담당자 대상 직무교육”, 대한전문건설신문, 2019.06.27.

<http://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=201772>

99) “코스카, 전문교육으로 불공정 관계 잡는다-고용제도, 노사관계, 하도급법 관련 담당자 직무교육 실시”, 2013.06.27.

http://m.pmnews.co.kr/a.html?uid=6632&page=595&sc=&s_k=&s_t=

26일과 27일 이틀간 노동·고충업무를 담당하고 있는 시·도회 및 업종별 협의회 실무자들을 대상으로 직무교육을 실시했다. 해당 교육에서는 건설일용근로자 고용에 따라 발생하는 퇴직금 및 건강보험 사후정산제도, 집단적 노사관계, 징벌적 손해배제, 기타 하도급법 관련 내용 등 현안사항 위주로 진행됐다.

전문건설협회는 노동관계를 담당하는 부서를 갖추고 있다. 경영정책실 산하 노동정책부가 있다. 노동정책부의 주요 사업은 △ 근로기준법령 및 노동관련제도의 조사연구 △ 산업재해 관련 법령·제도의 조사 연구 △ 적정 보험료 확보 및 제 사회 보험 관련 법령·제도의 조사연구 △ 건설 근로자 고용제도 조사연구 △ 건설근로자 고용촉진 방안 연구 △ 외국 건설인력 국내취업 관련 업무 △ 산업연수생 관련 업무 △ 집단적 노사관계 대처방안 강구 △ 소관업무에 대한 안내 및 교육 △ 소관 위원회 운영 △ 기타 노동 관련 업무 등이다.

(3) 소결

전문건설협회는 전문건설업체인 회원사를 상대로 집단적 노사관계 대응 요령을 제작·배포하고, 일자리위원회 건설TF, 건설현장 추락방지대책 TF 등 건설 노동자의 노동조건과 안전에 직간접적으로 관련된 정부위원회 및 노사정협회에 참여하고 있다. 또한 회원사 노무담당자에 대한 실무 교육, 타워크레인 ‘월레비’ 등 노동현안에 대한 적극적 발언 등 노동관계 사업을 활발하게 전개하고 있는 것으로 평가된다. 또한 노동관계를 담당하는 전문 부서가 사무국에 설치되어 있는 것도 매우 큰 특징이다. 결론적으로 전문건설협회는 사업자단체이면서 사용자단체인 ‘이중적 성격의 사용자단체’로 기능하고 있는 것으로 평가된다.

3) 전국택시운송사업조합연합회

(1) 사용자단체 구성 과정

전국택시운송사업조합연합회(이하 전국택시연합회)는 여객자동차 운수사업법 제59조에 근거해 설립된 단체이다. 1954년 전국자동차운송사업조합연합회로부터 출발하여, 전국보통여객자동차운수사업조합연합회(1957), 전국택시합승여객자동차운송사업조합연합회(1963), 전국택시여객자동차운송사업조합연합회(1974) 등을 거쳐, 1983년 전국택시운송사업조합연합회로 명칭이 변경되어 오늘에 이르렀다.

설립목적은 “택시운송사업의 건전한 발전과 택시운송사업자 공동의 이익을 도모하고 정부시책을 적극 추진”하는 데 있다. 주요 사업은 △ 택시운송사업에 관한 조사연구사업과 통계의 작성관리 △ 택시운송사업 경영지도 △ 경영자와 종사원의 교육훈련 △ 종사원의 취업관리 △ 택시운전 자격시험 업무 관리 △ 국토교통부장관으로부터 위탁받은 업무의 처리 등이다.

(2) 주요 노동관계 사업

① 노사협의

전국택시연합회는 현재 단체교섭과 협약체결을 수행하지는 않지만, 한국노총 전국택시노동조합연맹(이하 전국택시노련), 민주노총 서비스연맹 전국민주택시노동조합(이하 민주택시노조)과 각종 노동현안에 대한 중앙노사협의를 간헐적으로 진행하고 있다.

2017년 12월 28일, 전국택시연합회는 전국택시노련과 중앙노사협의 소위원회(서울·부산·대구·대전·경기 택시노사대표)를 개최하여 ‘택

시 리스제 도입을 위한 시범사업 추진’ 관련 ‘택시노사합의문’을 체결하였다(교통신문 2018. 1. 2.). 합의문에 따르면, 택시 노사는 사업장별 면허대수의 20% 이내 범위에서 리스제 시범사업 차량 운영하되 세부사항은 노사가 추후 논의하기로 했다. 택시리스제는 법인택시 사업자가 운송사업면허를 택시기사에게 임대하고, 일정한 금액을 리스비(임대료)로 받는 방식이다. 택시기사는 리스비를 법인택시 사업자에게 납부하는 대신 개인택시처럼 자유롭게 영업을 할 수 있다. 전세버스나 화물차의 지입제와 유사하다. 이에 대해, 민주택시노조는 “지입·도급택시를 운행하겠다는 음모와 같고, 택시노동자를 임금도 못 받고 노동법 적용도 못 받는 특수고용직으로 전락시킬 것”이라며 강하게 비판했다.

2010년 4월에는 중앙연합회 뿐만 아니라 16개 시·도조합 이사장이 참여한 가운데 전국택시노련과 ‘택시노사 정책 워크숍’을 개최하여, △ 대중교통에 택시가 포함될 수 있도록 입법 활동 협력을 강화하고 △ 2011.7.1 복수노조 시행에 대비하여 상생의 정신으로 상호 협조하고 △ 택시위상 정립 및 권익보호를 위하여 공동노력 및 대책 추진 등 3개 사항에 합의하기도 하였다.¹⁰⁰⁾ 한편 전국택시운송사업조합연합회와 민주노총 서비스연맹 소속 민주택시노조와도 중앙노사협의를 부정기적으로 진행하고 있다.

② 노사정협의 및 정부위원회 참여

택시 등 운수업의 노동조건이나 운수사업의 경영상 어려움 등은 노사 당사자만으로 해결하기 어렵다는 점에서 정부가 참여하는 정책협회가 매우 필요하다(노사관계소위원회 업종별협의회TF팀, 2003). 이런 배경에

100) 전국택시운송사업조합연합회, http://www.taxi.or.kr/01/01_view.php?no=34

서, 전국택시연합회는 다양한 형태의 사회적협약에 적극 참여하고 있다. 이중 대표적인 사례를 소개하면 아래와 같다.

첫째, 가장 최근 사회적협약의 참여 사례는 ‘카풀·택시 사회적대타협기구’이다. ‘카풀·택시 사회적대타협기구’는 2019년 1월 22일, 전국택시연합회를 포함한 4개 택시단체, 카카오모빌리티, 민주당, 국토부가 참여하여 출범하였다. 사회적대타협기구는 치열한 논의 끝에, 2019년 3월 7일 ‘평일 출퇴근 시간 2시간씩 카풀 서비스 허용, 규제혁신형 플랫폼 택시 2019년 상반기 중 출시, 택시노동자 월급제 도입’ 등을 합의하였다. 이 합의안에는 전국택시운송사업조합연합회, 전국개인택시운송사업조합연합회, 전국택시노동조합연맹, 전국민주택시노동조합연맹 등 택시 4개단체와 카카오모빌리티, 민주당 택시·카풀 TF, 국토교통부가 서명했다. 사회적대타협기구 합의에 따른 후속조치로 2019년 8월 2일 여객자동차운수사업법 개정안이 처리되었다. 평일 출·퇴근 시간대 카풀(승차 공유) 업체들의 영업을 허용하고 법인택시 기사들에게는 월급제를 도입하는 내용이 핵심이다. 월급제와 관련해서, 택시 업체는 일정 금액의 운송수입금 기준액(사납금)을 정해서 받는 행위를 금지하고, 운송수입금 전액을 수납 받도록 했다. 또 택시 회사가 주유비, 세차비, 수리비, 사고처리비 등 제반 경비를 택시기사로부터 직접 받지 못하도록 했다. 또한 택시 노동자 근무시간을 1주당 40시간 이상이 되도록 의무화하는 내용의 택시 운송사업발전법 개정안도 처리됐다. 서울시는 2021년 1월 1일부터, 다른 시·도는 5년 이내에 국토교통부 장관이 지방자치단체와 협의해 택시기사의 주 40시간 이상 노동시간 제도가 도입된다.

‘카풀·택시 사회적대타협기구’의 합의안은 법인택시 사업에 큰 영향을 미칠 수밖에 없는 카풀 사업에 대한 규제뿐만 아니라, ‘월급제 도입’ 등 택시 노동자의 노동조건에 직접적으로 관련 있는 사항도 포함하고 있다.

한편 사회적대타협기구 합의안에 포함된 ‘규제혁신형 플랫폼 택시 출시’를 위해 국토교통부는 2019년 7월 ‘택시제도개편방안’을 마련하고, 관련 법령개정 및 세부 시행계획을 논의하는 실무논의기구를 구성했다. 실무논의기구에는 전국택시연합회, 개인택시운송연합회, 전국택시노동조합연맹, 전국민주택시노동조합 등 택시업계 관련 4단체와 코리아스타트업포럼, 카카오모빌리티, ‘타다’ 운영사인 VCNC, KST모빌리티 등 플랫폼업계 대표, 교통 및 소비자 분야 전문가 등이 참여하고 있다. 하지만 ‘타다’의 참여를 둘러싸고, 택시업계의 문제제기로 인해 2019년 9월 중순 현재 실무논의는 교착상태에 빠져 있다.

둘째, 전국택시연합회는 전국버스운송사업조합연합회(이하 전국버스연합회)와 함께 운수업 사용자단체를 대표하여, 2003년 노사정위원회 운수부문노사정정책협의회에 참여한 바 있다. 노사정위원회는 운수업의 장시간 노동 문제 개선 등 버스·택시 부문에 대한 노동조건과 경영개선을 논의하기 위해 노사관계소위원회 산하에 『운수업 근로조건분과위원회』를 구성하여 2003년 6월까지 논의를 전개하였다. 그러나 노사 간의 기본적인 인식이 크고, 참여 위원들의 결정 권한 제약 및 정부정책 관련 사항을 논의할 수 있는 예산·세제 분야 정부위원들의 불참 등으로 논의는 한계에 봉착하였다. 이에 2003년 7월, 참여 위원들의 직급을 상향 조정하고 재정경제부와 기획예산처 등 예산 및 세제 관련 부처 위원들이 참여하는 운수부문 노사정정책협의체를 구성하게 되었다. 운수부문 노사정정책협의회는 전국자동차노련, 전국택시노련 등 노동조합과 전국버스연합회, 전국택시연합회 등 사용자단체, 전문가와 정부 관련부처 담당자가 참여하였다(노사정위원회, 2017).¹⁰¹⁾

101) 민주택시노조는 민주노총의 노사정위원회 불참 방침에 따라 참여하지 않았다.

운수부문 노사정정책협의회는 2003년 8월 28일 1차 회의를 시작으로 운수업 근로실태 조사를 실시하고, 서울·대구·경북 등 지역 노사정의 의견청취를 위해 간담회를 개최하여 버스 준공영제 문제, 대리운전 입법 제도화 방안 등에 대해 논의하였다. 운수부문정책협의회는 운수업 근로 시간 규제방안을 논의한 후에도, 택시 및 버스 노사에서 제기한 기타 의제에 대해 업종별협의회의 형태로 논의를 진행하였다. 2004년도에 7차례의 회의와 12차례의 실무회의 및 6차례의 간담회를 개최하였다. 운수정책협의회는 운수업 관련 다양한 논의를 진행하여 업종별협의회처럼 운영되었으나 노사단체의 역량 미숙, 정부의 소극적 태도 등으로 의제 채택의 어려움을 겪었고 논의에서 큰 진전을 이루기는 어려웠다. 그러나 대리운전 관련 건의문 채택으로 국무조정실에서 건교부, 경찰청, 금감원 등 정부 부처 간 논의를 통하여 제도화 관련 연구 용역을 실시한 바 있었으며 보험제도가 도입되는 계기를 만들었다(노사정위원회, 2017).

셋째, 전국택시연합회 회장(박복규)은 최저임금위원회, 중앙노동위원회 등 주요 노동관련 정부위원회에 사용자위원으로 참여하고 있다. 최저임금위원회는 2012년 4월부터 2019년 9월 현재까지 사용자위원으로 참여하고 있다.¹⁰²⁾ 한편 2012년 5월에는 중앙노동위원회 사용자위원으로 위촉되어 3년 동안 참여한 바 있다. 택시노동자의 임금이 사실상 최저임금에 연동되어 있다는 점을 고려하면, 최저임금위원회에 참여하여 최저임금 심의·결정에 참여하는 것은 택시업종 노동자 임금 결정에 심대한 영향력을 행사하는 것으로 볼 수 있다.

102) 전국택시연합회가 직접 최저임금위원회 사용자위원 추천권을 갖는 것은 아니다. 사용자위원 추천권은 현재 경총, 중소기업중앙회, 소상공인연합회 등이 갖고 있으며, 전국택시연합회는 경총의 추천으로 참여하고 있다.

③ 대정부·대국회 건의, 언론 홍보 등 노동현안 대응

전국택시연합회는 노동현안 관련 정부 건의 사업도 활발한 편으로 평가된다. 몇 가지를 소개하면 아래와 같다. 2017년 12월 22일 전국택시연합회는 청와대 및 국무총리실, 고용노동부, 국토교통부 등 정부 관계 부처를 대상으로 택시 최저임금 제도개선을 건의했다. 전국택시연합회는 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 강조했다. 택시 최저임금 문제의 근본적인 해소를 위해 택시 최저임금 산입범위 재조정 및 업종·지역별 최저임금액 차등적용 등 제도개선을 건의하였다.

[표 18] 택시연합회 건의요지

- ▷ (최저임금 산입범위 재조정) 택시 초과운송수입금을 택시 최저임금 산입대상에 포함 : 최저임금법 제6조 제5항 및 동법 시행령 제5조의 2 삭제
- ▷ (현실을 반영한 최저임금 제도운영) 업종·지역별 생산성 등 고려, 업종·지역별 최저임금 산출 적용 : 지역별 최저임금 산출근거 마련
 - ※ 일반택시 산업, 최저임금위원회 논의 과정에서 최저임금 차등 적용이 필요한 것으로 제시된 8개 업종 (PC방, 주유소 등) 중 대표적 산업.

(3) 소결

전국택시연합회는 중앙노사협의, 노사정협의, 최저임금위원회 등 정부위원회 참여, 노동현안 언론 홍보, 대정부·대국회 건의 등 노동관계 사업을 매우 활발하게 전개하고 있는 것으로 평가된다. 2003년~2004년에는 운수업 사용자단체 대표로 노사정위원회 운수부문노사정협의체에 참여하기도 하였다. 카풀 사업, 규제혁신형 플랫폼 택시 도입, 택시의 대중교통 법제화 등 택시업종의 주요 현안에 대해서는 택시업계 노사가 긴밀하게 공동 대응을 해왔는데, 이는 전국택시연합회가 노동조합과 상시적으로 접촉·대화·협의하고 있음을 방증한다. 결국 전국택시연합회는 사업자단체이면서 노동관계 당사자로서 사용자단체로 평가하기에 부족하지 않다.

4) 컨테이너운송사업자협의회(CTCA)·화물연합회

(1) 사용자단체 구성 과정

화물운송업계의 사용자는 크게 화주업체와 화물운송업체로 구분할 수 있다. 화주업체의 경우 화물주로서 운송을 위탁하는 사업자이다. 대부분 화물운송물량은 화물운송업체와 계약을 하며, 화물운송업체는 다시 화물차주들과 계약을 하는 관계다. 화주업체는 철강, 전자, 석유화학, 시멘트 등이 가장 큰 화물운송업 수요를 갖고 있는 만큼, 해당 업종 대기업이 가장 큰 영향력을 행사한다. 이하에서는 컨테이너운송사업자협의회(CTCA)와 전국화물자동차운송사업연합회(이하 화물연합회)를 살펴보고자 한다. 두 단체 모두 민주노총 공공운수노조 화물연대와의 계기적 협의·교섭의 경험이 있지만, 운송료 교섭의 직접적인 당사자격은 컨테이너운송사업자협의회(CTCA)이다.

컨테이너운송사업자협의회(CTCA)는 수출입 컨테이너화물을 전담 수

송하는 주요 운송업체들로서 구성되어 있다. KCTC, 동방, 세방, 천일정기화물자동차, (주)한진, 국제통운, 대한통운 등 주요 운송업체 14개사가 참여하고 있다. 2003년 화물연대 파업을 계기로 운송료 협상의 당사자로 조직된 협의회이다. 화물연합회는 1957년 9월 20일 설립 총회를 갖고 발족했다. 전국 18개 시·도협회로 구성되어 있다. 화물자동차운수사업법 제50조에 근거해 설립된 법정단체다. 화물운송연합회에는 8천여 개 업체들이 가입해 있다.

(2) 주요 노동관계 사업

① 단체교섭

가. 컨테이너운송사업자협의회(CTCA)

컨테이너운송사업자협의회(CTCA)는 화물연대가 쟁의행위를 벌이면, 정부의 주선으로 운송료 교섭의 직접 당사자로 참여한다. 정형화된 교섭 구조를 가지고 있는 것은 아니며, 파업이 벌어질 때에 한해서 계기적으로 교섭에 참여하는 사례라고 할 수 있다. 첫째, 2008년 6월 화물연대가 총파업을 벌였는데, 당시 사용자 측으로는 정부 주선으로 컨테이너운송사업자협의회가 운송료 교섭에 참여하였다. 당시 운송료 19% 인상안을 합의한 바 있다. 둘째, 컨테이너운송사업자협의회는 2012년 6월 화물연대 파업 때도 운송료 교섭에 참여하였다. 다만 컨테이너운송사업자협의회는 운송료 교섭에 있어서 구조적인 한계를 가지고 있다. 운송료를 결정하는 중요한 위치에 있는 업체는 현대글로벌비스(086280) 등 대기업 물류 자회사인데, 이들은 컨테이너 차량을 직접 보유하고 있어서 협의회 소속 회원사가 아니기 때문이다. 따라서 운송료 교섭은 사실상 가격 결

정권을 쥐고 있는 대기업 물류 자회사들이 나서지 않으면 한계가 있을 수밖에 없는 구조이다.¹⁰³⁾ 컨테이너운송사업자협의회의 이러한 구조적 한계는 설사 운송료 교섭에 합의하더라도, 실제로 이행되지 않는 경우가 많다.

나. 화물연합회

화물연합회는 화물연대 파업이 벌어졌던 2003년, 2016년에 화물연대와의 교섭에 참여한 바 있다. 하지만 ‘교섭’이 열리기는 했지만, 실질적인 교섭 결과가 도출되지는 않았다. 화물연합회와는 ‘지입료 인하’ 등이 주요한 의제이다. 한편 화물연대는 대기업 물류자회사가 빠져 있는 화물연합회와의 교섭은 실효성에 있어서 근본적인 한계가 있다는 입장이다.

② 정부위원회 참여

컨테이너운송사업자협의회와 화물연합회는 화물운전노동자의 운임을 결정하는 안전운임위원회에 참여하고 있다. 안전운임위원회는 2020년부터 화물차주의 적정운임을 보장하는 화물차 안전운임제를 컨테이너와 시멘트 2개 품목에 우선 도입하기 위해 설치된 정부위원회이다. 화물자동차 운수사업법 일부 개정법률(안)이 2018년 3월 30일 국회 본회의를 통과하면서 구성되었다. 안전운임제는 위반 시 과태료 처분을 내리는

103) 한 업계 고위 관계자는 “2008년 CTCA가 정부에게 등 떠밀려 화물연대와 협상테이블에 앉았지만, 화물연대와 직접 앉아 운임협상을 할 지위는 아니었다”며 “정부가 다단계를 없앤다고 했지만 소위 ‘이자 물류’로 불리는 대기업 물류 자회사는 여전히 화주로부터 다 받아 30% 가량 운송비용을 채우고 70%를 한진(002320) 등 재하청을 주고 있다”고 말했다. 그는 이 때문에 사실상 컨테이너 운송을 100% 자체 소화하는 물류회사들이 대기업 물류 자회사들로부터 재하도급을 받는 시스템이 났다면서, 화주나 대기업 물류 자회사들의 운송료 인상 없이는 화물연대의 요구를 들어줄 수 없는 처지라고 설명했다. (출처: 화물연대 내부자료, 2008)

‘안전운임’과 운임 산정에 공정성을 더하는 ‘안전운송원가’ 두 가지로 구분된다. ‘안전운임’은 컨테이너·시멘트 품목에 한해 3년 일몰제(’20~’22년)로, ‘안전운송원가’는 「화물자동차 운수사업법」시행령 개정(’19.6)을 통해 철강재와 일반형 화물자동차 운송 품목에 우선적으로 도입됐다. 안전운임위원회 위원으로 4명의 공익대표위원과 화물운송시장의 이해관계자인 화주, 운수사업자, 화물차주 대표위원 각 3명씩 총 13명으로 구성되었다. 컨테이너운송사업자협의회는 통합물류협회를 대표하여, 화물운송사업자연합은 운수사업자 대표로 안전운임위원회에 참여하고 있다.

③ 대정부·대국회 건의, 언론 홍보 등 노동현안 대응

화물연합회는 철도 파업 등 노동현안에 대한 입장을 발표한 바 있다. 2013년 12월 12일 화물연합회는 철도노조 파업 중단을 촉구하는 성명서를 통해, “철도노조 파업 장기화로 수·출입 화물, 시멘트, 석탄 등 산업물자에 심각한 운송 차질이 발생해 전국적으로 막대한 물류 피해가 예상된다”고 밝히면서, “산업계가 화물 수송 차질로 정상적인 제조 및 산업활동에 어려움을 겪고 있다”고 주장했다. 화물연합회는 파업이 장기화 될 경우 수출입 화물운송 및 산업물자수송의 차질과 주요 물류거점의 기능 저하로 인해 국가물류체계가 마비될 우려도 있다고 지적했다. 이로 인해 수년간 지속된 저성장의 어려운 우리 경제현실에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 민생경제의 회복에도 찬물을 끼얹어 국내 경제 전반에 막대한 어려움을 초래할 것이라고 우려했다. 화물연합회는 “파업 장기화에 따른 물류 대란으로 국가 경제가 회생하지 못하고 나라로 빠지지 않도록 국민화합과 상생발전을 위해 철도노조가 하루빨리 파업을 중단해 현업에 복귀해야한다”고 촉구했다.¹⁰⁴⁾

(3) 소결

컨테이너운송사업자연합회(CTCA)와 화물연합회는 사업자단체로 설립되었지만 화물연대 파업 시 운송료 및 지입료 등에 관한 중앙 교섭의 상대방으로 나서기도 하고, 화물 노동자의 임금 결정에 큰 영향을 행사하는 안전운임위원회에 참여하고 있다. 특히 컨테이너운송사업자연합회는 운송료 교섭의 직접 당사자로 화물연대와의 교섭에 계기적으로 참여하고 있다. 이런 점을 감안하면, ‘이중적 성격의 사용자단체’로 평가하기에 부족하지 않다. 하지만 앞서 언급했듯이, 컨테이너운송사업자협의회(CTCA)와 화물연합회에는 운송료에 있어서 절대적인 영향력을 행사하는 대기업 물류회사들이 소속되어 있지 않다는 점이 근본적인 한계이다. 설사 초기업교섭을 통해 협약을 체결하더라도 실제 적용되지 않을 수 있기 때문이다. 이러한 상황을 감안하여, 현재 화물연대는 컨테이너운송사업자협의회(CTCA)와의 교섭과 더불어 한국통합물류협회와의 중앙교섭도 검토하고 있다.

5) 한국드라마제작사협회

(1) 사용자단체 구성 과정

한국드라마제작사협회(이하 드라마제작사협회)는 2006년 9월 1일 설립되었으며, 문화체육관광부 소관 사단법인이다. 협회는 “영상제작자의 모임으로서 한류의 중심에 서 있는 한국 드라마산업의 발전을 위하여 드라마 제작환경 개선과 이를 통한 영상제작자의 국내·외 경쟁력 제고

104) “화물연합회, 철도파업으로 막대한 물류 피해 우려”, 아시아경제, 2013.12.12.
<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013121214285831331>

및 균형 있는 발전과 윤리의식 확립을 이룩하며, 회원들의 권익보호와 복지증진을 도모하는 것”을 목적으로 하는 사업자단체이다. 최근 들어 “급변하고 있는 제작환경, 즉 근로기준법에 의거한 노동시간 단축과 강화된 산업안전보건법에 발맞추기 위하여 새로운 제작방식의 도입과 그에 부합하는 사업모델에 대한 대안 구축”을 모색하고 있다. 주요 사업으로는 △ 한류확대 지속화 방안에 대한 조사연구 및 지원 사업 △ 드라마 제작·유통에 관한 전문 인력 교육 및 양성 사업 △ 국내외 드라마 제작사 및 유관단체와의 교류 증진 사업 △ 회원의 계약 대행 및 본 협회의 단체협약 체결 등이다.

방송제작 현장에는 방송사 정규직·계약직, 외주제작사 정규직·비정규직, 파견·하청업체 노동자, 프리랜서까지 중층적 하도급 구조에 개인도급까지 매우 복잡하게 얽혀 있다.¹⁰⁵⁾ 방송 인력의 상당수는 ‘프리랜서’라는 명목으로 노동자처럼 일하면서도 자영업자로 취급된다. 방송제작 스태프는 방송사와 제작사로부터 지휘명령을 받으며 실질적인 종속관계에서 노무를 제공하고 있다. 이런 현실을 반영하여, 고용노동부는 2018년과 2019년 두 차례 근로감독을 통해 드라마 제작현장의 스태프 대다수를 노동자로 인정했다. 그러나 제작사는 여전히 하도급 계약 속칭 토크 및 업무위탁계약을 강요하도 있다.

불안정한 고용관계로 인해, 적정 임금 산정을 위한 기준도 없이 저임금과 살인적인 초과노동에 시달리고 있으며, 고용보험 등 4대 보험에도 가입되어 있지 않다(김두영, 2018). 희망연대노조의 실태조사(2019년)에 따르면, 드라마 제작현장 스태프들의 계약형태 중 외주제작사(방송사)와

105) 김두영(2018), 「드라마방송제작 스태프노동자 실태와 노동인권 보장·제작환경 개선을 위한 입장」, 「개정근기법 시행! 그러나 방송 현장은? 방송계 노동시간 단축을 위한 토론회」 자료집.

개별 용역(프리랜서) 계약 체결이 55.6%로 가장 많고, 그 다음으로 외주제작사(방송사)와 턴키 계약 체결(32.9%)라고 한다. 이러한 불합리한 계약형태는 고용노동부의 2018년과 2019년 특별근로감독 결과 발표 이후에도 개선되지 않고 있다. 고용노동부는 ‘현장 스태프들이 체결한 계약은 형식적으로는 업무위탁계약이지만 실질적으로는 근로계약으로서 성격’을 갖는다고 판단했다. 즉 조수급 스태프들의 노동자성을 인정한 것이다. 이에, 희망연대노조 방송스태프지부는 △ 드라마제작현장의 모든 스태프 노동자성 인정 △ 드라마제작현장에서의 단단계 하도급 형태인 턴키계약 관향 청산과 표준근로계약서 전면도입 △ 정부 당국의 방송드라마 제작현장에 대한 철저한 관리감독을 요구하고 있다(희망연대노조 내부자료, 2018).

(2) 주요 노동관계 사업

① 노사협의

드라마제작사협회는 드라마 제작현장 개선을 위해 KBS, MBC, SBS 지상파 3사와 언론노조·희망연대노조 방송스태프지부와 함께 ‘지상파방송 드라마 제작환경 개선 공동협의체’(이하 공동협의체)에 참여하였다. 공동협의체는 2018년 9월 언론노조와 지상파 4사(KBS, MBC, SBS, EBS)가 체결한 산별협약에 근거를 두고 있다. 산별협약의 제13조 3항은 드라마 제작 현장 스태프들의 노동시간 등 제작환경에 관한 특별협의체 구성을 규정하고 있다.

[표 19] 언론노조-지상파4사 산별협약 제13조 3항

제13조 (장시간 제작 분야 특별대책) 드라마와 예능 분야의 장시간 노

동을 개선하기 위해 다음과 같이 특별 대책을 시행한다.

① 드라마 제작 현장 스태프들의 1일 노동 시간은 최대 12시간을 원칙으로 하고, 불가피하게 촬영을 연장할 경우 15시간을 초과하지 않도록 노력한다. 근로일 종료 후에는 다음 근로일 개시 전까지 충분한 휴식 시간을 보장한다.

② 드라마 제작 시 사전에 방송사 책임자, 제작사 대표는 제작에 참여하는 스태프(촬영현장 스태프를 대표하는 노동조합이 있는 경우 그 노동조합)와 촬영 시간, 휴게 시간, 식사 시간, 휴차 등 제작 환경에 대해 충분히 협의하여 제작현장을 운용하도록 한다.

③ 사용자와 조합은 장시간 제작 구조를 개선하기 위해 특별협의체를 구성하고 필요한 제반 대책을 협의한다. 특별협의체에서 합의한 내용은 공동으로 이행한다.

산별협약에 근거하여, 언론노조와 지상파 3사가 협의체를 구성했고, 여기에 드라마제작사협회와 희망연대노조 방송스타프지부까지 참여해 4자 협의체로 전환됐다. 2019년 4월 1차 대표단 회의를 개최하여 공식 출범하였다. ‘공동협의체’는 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.¹⁰⁶⁾ 이를 통해 드라마 제작현장의 장시간 노동 관행 개선을 위해, 노동시간을 근로기준법상 기준에

106) 신선아, “방송사, 비정규직도 희망을 얘기할 수 있는 곳이기를 바라며”, 매일노동뉴스, 2019. 08. 21. <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=160053>

부합하도록 단축해나가고, 주 52시간제 시행에도 대비한다. 도급 계약, 턴키 계약 등 법망을 피해 스태프를 쥐어짜던 '편법' 대신 계약 내용이 명시된 표준근로계약서가 적용된다. 현장 스태프들과 원활한 소통을 위해 현장별로 종사자협의체를 운영한다. 방송사와 제작사 책임자, 스태프 대표자는 종사자협의체를 통해 노동시간과 휴게시간, 산업 안전 조치, 기타 근로조건에 대해 협의할 수 있다. 이번 합의가 도출되기까지는 6개월가량 걸렸다. (언론노조 내부자료, 2019).

한편 ‘공동협의체’는 2020년 1월 초에 방영되는 드라마들부터 “드라마제작환경 가이드라인”을 적용하기 위하여 9월30일까지 논의하기로 합의했다. 하지만 드라마제작사협회 내부 제작사 간 이해관계 충돌로 인하여, 표준근로계약서 항목 및 경력인증제를 바탕으로 하는 표준임금 논의가 진행 되지 못하고 있다(희망연대노조 내부자료, 2019).

② 기타 노동관계 사업

드라마제작사협회는 고용노동부와 함께 2017년 ‘근로조건 자율개선 지원사업(방송분야 자율준수 지원)’ 일환으로 ‘스태프 근로환경 가이드라인’을 마련하여 제공하였다. ‘드라마 제작 근로환경 가이드라인’은 △ 드라마 제작사 인력관리 △ 촬영분야 △ 조명분야 △ 기타 분야로 구성되어 있다. 가이드라인 제작 목적 및 취지는 “드라마 산업현장의 근로환경을 개선하기 위하여 단기적으로 개선 가능한 방안에 대한 가이드라인을 제작·배포함으로써 당장의 근로자의 생계·안전을 위협하는 요소를 제거하는 것으로부터 시작하여, 장기적으로 인식 개선, 근로환경 개선, 구조적 문제를 해결의 디딤돌이 되기 위함”이라고 언급하고 있다. 또한 “현실적으로 준수하여야 할 법적 기준과 드라마 제작 현장의 현실을 고려하여 당장 실현이 불가능한 법적 기준에 대한 리스크를 최소화시킴으로

써 드라마 제작현장의 인사·노무관리의 안정을 도모”하기 위함이라고 밝히고 있다.¹⁰⁷⁾

(3) 소결

드라마제작사협회는 지상파 3사, 언론노조, 희망연대노조 방송스태프 지부 등과 함께 ‘지상파방송 드라마 제작환경 개선 공동협의체’ 및 ‘후속협의’에 참여하는 등 사실상 사용자단체로서의 기능을 수행하고 있다. 공동협의체는 일종의 원청 및 하청 노사가 함께 참여하는 확장된 단체 교섭 형식이라고 할 수 있다. 방송스태프 노동자의 노동조건 개선은 제작사만이 아니라, 실질적인 영향력을 행사하는 방송사와 연출을 담당하는 PD들의 역할이 중요하기 때문이다. 드라마제작사협회의 사례는 가장 취약한 노동자계층 노동조건 개선을 위해 원청 및 하청 노사가 함께 참여하는 협의·교섭구조 형성의 중요성과 그 과정에서 ‘이중적 성격의 사용자단체’가 일정한 역할을 수행할 수 있음을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 다만 영화산업노조와 임금·단체협약을 꾸준히 체결해왔지만, 회원사 축소와 협약의 실효성 문제 등으로 인해 최근 초기업교섭 및 협약 체결을 중단한 한국영화제작가협회·한국영화프로듀서조합의 사례가 반복되지 않기 위해서는, 해당 단체가 지속적으로 영향력을 갖고 운영될 수 있도록 정부 차원의 세심한 대책이 필요하다고 할 수 있다.

2-3. 노사대등적 지위·노사관계 당사자로 정부위원회 참여 ‘이중적 성격의 사용자단체’

107) 한국드라마제작사협회, http://kodatv.or.kr/bbs/board.php?bo_table=staff

사용자단체의 마지막 유형은 해당 직종 또는 업종의 임금·노동조건에 상당한 영향력을 행사하는 정부위원회에 ‘노사대등적 지위 혹은 노사관계 당사자’(박주영, 2019)로 참여하는 ‘이중적 성격의 사용자단체’(제2-③유형)이다. 이 유형으로 구분할 수 있는 사용자단체는 상당히 많을 것으로 추정된다. 하지만 자료와 정보의 한계로 인해 구체적인 사례를 분석하지는 못했다. 이하에서는 개괄적인 특징과 하나의 예시로 장기요양위원회에 참여하는 두 단체에 대해 간략하게만 살펴보도록 한다.

제2-③유형으로 구분되는 ‘이중적 성격의 사용자단체’는 앞에서 언급했듯이 사례별로 다소 차이는 있겠지만, 사업자단체로서의 기능도 제대로 수행하기에 취약한 경우도 많으며, 노동조합과의 직접적인 접촉·협의·교섭 즉 집단적 노사관계의 경험이 거의 없다. 하지만 공통적으로 해당 직종과 업종 노동자의 노동조건에 결정적인 영향을 미치는 정부위원회에 ‘노사대등적 지위 혹은 노사관계 당사자 자격’으로 참여한다.

이하에서는, 하나의 예시로 장기요양위원회에 참여하는 한국노인장기요양기관협회와 한국재가장기요양기관정보협회에 대해 개괄적으로만 살펴보도록 한다.

1) (사)한국노인장기요양기관협의회/(사)한국재가장기요양기관협회

한국노인장기요양기관협의회는 2007년 한국노인복지개인지원회로 창립되어, 2009년 사단법인 설립이 허가되었다. 2010년 한국노인복지장기요양기관협회로 명칭을 변경하였다. 2012년 사회복지사 보수교육기관으로 지정되었다. 2013년 국민건강보험공단에서 주관하는 장기요양기관평가위원회에 참여하였다. 한국재가장기요양기관협회는 2010년 3월 19일 창립대회(한국장기요양정보나눔회)를 거쳐 2011년 10월 31일 보건복지

지부로부터 사단법인 허가를 받았다. 노인장기요양서비스를 제공하는 재가요양기관 협의체이다.

한국노인장기요양기관협의회와 한국재가장기요양기관협회는 장기요양 위원회에 참여하고 있다. 장기요양위원회는 노인장기요양보험법에 따라 설치되었다. 해당 법 제46조에 따르면 장기요양위원회는 ‘근로자단체, 사용자단체, 시민단체, 노인단체, 농어업인단체 또는 자영자단체를 대표하는 자’로 구성하도록 되어 있다. 장기요양보험은 치매, 중풍 같은 노인성 질병으로 거동이 불편할 때 목욕과 간호 등 요양 서비스를 지원하는 사회보험을 말한다.

한국노인장기요양기관협의회와 한국재가장기요양기관협회는 ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 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 있는 유형(제2-③유형)으로 구분될 수 있는 하나의 사례이다. 사업자단체로서의 실질을 제대로 갖추고 있는가에 대해 회의적인 시각도 존재하지만, 요양보호사 임금결정의 핵심 요인인 ‘수가’를 결정하는 ‘장기요양위원회’에 사용자대표로 참여하고 있다. 해당 위원회에는 민주노총 등 총연합단체도 참여하고 있다. 노동자의 처우 문제가 구조적으로 요양 수가에 연동되어 있다는 점을 감안하면, 장기요양위원회에 사용자 대표로 참여하는 두 단체의 사용자성은 작지 않다. 또한 요양보호사가 저학력이며 장년층인 여성이며 매우 열악한 노동조건에 시달리고 있다는 점을 감안하면, 전국적 수준에서 해당 직종 노동자 보호 기준을 마련할 필요가 있다. 전국단위의 초기업적 노사관계 형성과 협약 체결은 이러한 과정에 중요한 계기를 제공할 수 있다. 따라서 관련 단체들이 정부위원회에 참여하여

행사하는 권한만큼이나 사용자로서의 책임도 함께 질 수 있도록 정부 차원의 적극적 개입이 필요하다. 이를 통해 취약계층 노동자가 집중되어 있는 업종·직종에서도 초기업적 노사관계가 형성될 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다.

V. 결론

1. 요약

제4장에서는 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 하였다. 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.

○ 제1유형: ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’인 제1유형의 사용자단체는 초기업노조의 단체교섭 요구에 대응하기 위해 애

초부터 사용자단체로 설립된 단체이다. 금속사용자협의회, 금융산업 사용자협의회, 지역별 철근·콘크리트협의회 및 전국철근·콘크리트연합회 등이 여기에 속한다. 이 단체들은 초기업노조와의 단체교섭 및 협약체결을 거의 유일한 기능으로 하는 ‘교섭기구’의 성격을 지니고 있었다. 금융산업사용자협의회를 제외한 모든 제1유형 사용자단체는 회원사의 위임에 근거해 단체교섭에 참여하고 있었다. 금속, 금융 등 중앙 사용자단체는 단체의 정관에 단체교섭 및 협약체결 업무가 명시되어 있었다. 금속사용자협의회, 금융산업사용자협의회, 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.

○ 제2-①유형: ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 제2-①유형으로 구분될 수 있는 사용자단체는 사업자단체로 최초 설립되었고 사업자단체로서 회원사의 경제적 이익을 옹호하기 위한 본연의 기능을 수행하면서도 동시에 초기업노조와 단체교섭 및 협약을 체결하고 있었다. 한국타워크레인협동조합, 사·도버스운송사업조합, 서울특별시구청장협의회 등이 대표적이다. 단체교섭과 협약체결이 단체의 정관에 명시되어 있는 경우는 사·도버스운송사업조합이 유일하고, 나머지 단체들은 회원사로부터 권한을 위임받아 초기업교섭에 참여하고 있었다. 대부분 단체들은 단체교섭 이외의 노동관계 사업을 그리 활발하게 수행하지 않고 있었다. 한국 타워크레인협동조합과 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.

○ 제2-②유형: ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 제2-②유형으로 구분될 수 있는 사용자단체는 사용자의 경제적 이익을 옹호하기 위한 사업자단체로 설립되었으며, 동시에 노사협의·정부위원회 참여 등 노동관계 당사자로서의 활동을 적극적으로 하고 있었다. 전국택시운송사업조합연합회, 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.

○ 제2-③유형: ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’ 중 제2-③유형은 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. 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 힘과 영향력인 것으로 나타났다. 제1유형은 말할 것도 없이, 이중적 성격의 사용자단체이면서 교섭에 참여하고 있는 제2-①유형 단체도 노동조합의 높은 조직률과 힘이 중요한 요인으로 작용한 것으로 평가된다. 정례적인 단체교섭을 수행하고 있지 않은 제2-②유형의 사용자단체도 노동조합의 쟁의행위 시 체계적으로 교섭 혹은 협의에 참여한 것으로 나타났다. 노동조합의 높은 조직률과 영향력은 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 협의에 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. 시사점

제4장의 시사점은 아래와 같다.

첫째, 우리나라 사용자단체는 금속 및 금융산업사용자협의회처럼 ‘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 당사자로서

의 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 정합성을 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 영향력이 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 노사노사정 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 참여하여 행사하는 권한만큼 노사관계 당사자로서의 책임도 함께 질 수 있도록 정부 차원의 적극적 개입이 필요하다. 이를 통해 취약계층 노동자가 집중되어 있는 업종·직종에서도 초기

업적 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, 전국사·도교육감협의회 등의 사례에서 확인할 수 있다. 광역단위별로 구청장협의회 혹은 군수·구청장협의회가 있고, 전국단위로는 ‘대한민국시도지사협의회’, ‘전국시장·구청·군청장협의회’ 등 비슷한 형태의 단체들이 있는 만큼, 공공부문에서 초기업적 노사관계 형성에서 이들 단체의 역할과 책임에 대해 논의할 필요가 있다.

마지막으로 본 연구가 우리나라 사용자단체 연구를 진전시키는 데 조금이나마 도움이 되기를 바라며, 몇 가지 후속 연구과제를 제안한다. 첫째, 새롭게 사용자단체를 설립하는 경로와 이중적 성격의 사용자단체를 활용하는 경로 사이에 사용자들의 전략적 선택을 결정하는 요인과 배경 등에 대한 비교·분석이 필요하다. 둘째, 초기업교섭을 실제 진행하고 있는 사용자단체는 ‘처음부터 사용자단체로 결성된 사용자단체’와 ‘사업자 단체이면서 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, 사용자단체 구성이 해당 부문의 노사관계 등에 어떤 유의미한 효과를 낳았는지에 대한 분석이 필요하다.

제5장 결론

이창근 · 박제성 · 박주영

결론

본 연구는 사회적 불평등과 노동자 내부 격차를 해소하기 위해서, 특히 중소 사업장에서 일하는 미조직 저임금 노동자들이 많은 현실에서 노동조건을 개선하고 취약 노동자들을 보호하기 위해서는 초기업 차원의 단체교섭을 활성화할 필요성이 있는데, 노동조합의 교섭 상대방이 되어야 할 사용자단체가 그 권한에 비해서 책임을 다 하고 있지 않다는 문제 의식에서 출발했다.

핵심적으로 사용자단체에 대한 전형적 법 해석과 통상의 관념을 뛰어넘어 ‘사업자단체의 사용자단체성’을 밝히고자 했다. 과거의 노조법이 아니라 현행법의 체계와 취지에 맞게 사용자단체를 ‘노동관계 당사자’로 정의내리고, 법령상 “사용자단체” 혹은 ‘노사대등적 지위와 노사관계 당사자 자격’으로 정부위원회 참여하는 사업자단체의 ‘사용자단체성’ 문제를 제기했다. 또한 사업자단체이면서 사용자단체인 ‘이중적 성격의 사용자단체’의 구체적인 사례를 분석하고, 해당 단체의 사업과 기능이 ‘노사관계 당사자’로서의 ‘사용자단체성’을 제기하기에 부족함이 없었다는 점을 입증했다.

본 연구의 핵심 결과를 다시 요약하면 아래와 같다.

첫째, 과거의 노동조합법은 사용자단체를 단체교섭의 차원에서만 정의하였다. 즉 단체교섭의 당사자 또는 담당자로만 정의하였다. 그러나 현

행법은 사용자단체를 노동조합법의 적용 범위 전반에 걸쳐서 통용되는 “노동관계 당사자”로 정의하고 있다. 즉 과거에는 단체교섭의 가능성이 인정되어야 사용자단체로 인정될 수 있었다면, 지금은 노동관계의 당사자로서 사용자단체성이 인정되면 그에 따라 단체교섭의 의무가 발생하는 구조인 것이다. 현행법의 구조에서는 사업자단체가 노동정책 관련 정부위원회에 사용자를 대표하는 자격으로 참여하거나, 노사관계에 실질적으로 개입하는 등 사실상 노동관계 당사자로서 행위하는 경우에는 노동법상 사용자단체로 간주되어야 한다. 요컨대 사용자단체의 권한과 책임 사이에는 균형이 확보될 필요가 있다. 노동위원회나 최저임금위원회 등 노동정책과 관련된 정부위원회에 참여하여 의사 결정 과정에 영향력을 행사하는 등 사용자단체로서의 권한을 행사하려면 단체교섭 등 그에 상응하는 책임도 같이 부담하는 것이 타당하다. 책임을 부담할 생각이 없다면 그에 상응하여 권한도 내려놓는 것이 맞다.

둘째, 사업자단체들은 과거 노조법상 사용자단체의 개념만을 근거로 노조법상 사용자단체성을 부인하고 있지만, 이미 정부위원회에 참여하는 수많은 사업자단체들은 법령상 “사용자단체”로서 정부위원회에 참여하고 있다. 법령상 “사용자단체”를 정부위원회의 구성주체로 정하거나 법령상 노동조합과 대등한 지위에서 노동조합과 함께 정부위원회를 구성하도록 정하고 있는 위원회의 특징과 현황을 살펴보면, 사용자 대표성 및 노사관계 당사자성을 가지고 고용노동정책에 대한 결정권한을 행사하고 있음을 알 수 있다. 따라서 해당 위원회에 참여하는 사업자단체는 초기업단위 단체교섭의 당사자로서 사용자단체성의 징표를 잘 보여준다고 평가할 수 있다. 또한 법령상 사용자단체를 명시하지 않고 노동조합과 대등한 지위에서 위원회를 구성하도록 법정하고 있지 않는 경우에도 정부위원회를 구성할 때 노사관계의 양 당사자로서 노동조합과 함께 위

원회를 구성하고 있는 사업자단체의 경우에도 위원회에서 논의되는 의제와 정책결정과정에서의 사업자단체의 역할을 살펴보면 사용자의 이익을 위하여 사용자들의 대표로서 노사관계의 현안을 노동조합과 교섭하는 과정들을 잘 볼 수 있다. 따라서 적어도 이러한 정부위원회에 참여하는 사업자단체라면 초기업단위 교섭 당사자로서 사용자단체의 역할과 책임을 부인해서는 안 된다.

셋째, 우리나라 사용자단체에는 ‘처음부터 사용자단체로 설립된 사용자단체’만 있는 것이 아니고, ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’도 매우 폭넓게 존재하고 있다. ‘이중적 성격의 사용자단체’는 사업자단체이면서도 동시에 단체교섭과 협약 체결을 수행하고 있거나, 단체교섭에 참여하지 않더라도 노사·노사정 협의, 정부위원회 참여, 노동현안에 대한 적극적인 입장 발표 등 노동관계 당사자로서 기능을 수행하고 있다. 따라서 단체의 성격을 형식상의 법적 지위만으로 규정하는 것은 적절하지 않으며, 해당 단체의 실제 기능과 업무를 중심으로 판단해야 하며, ‘사업자단체이면서 사용자단체인 이중적 성격의 사용자단체’에게 어떻게 단체교섭을 비롯한 노동관계 당사자로서의 권한과 책임을 부여할 것인가에 대한 사회적 논의가 본격적으로 시작되어야 한다. 특히 요양보호사, 소규모 식당 노동자 등 정책적 측면에서 전국적 수준의 보호 가이드라인이 필요한 취약계층 노동자가 집중된 업종·직종에서도 초기업적 노사관계가 형성될 수 있도록 ‘이중적 성격의 사용자단체’에게 사용자 책임을 부여할 수 있는 정부의 적극적 역할이 필요하다. 나아가 서울특별시구청장협의회, 전국시·도교육감협의회 등 ‘이중적 성격의 사용자단체’는 공공부문에도 광범위하게 존재한다는 점에서, 이들 단체들이 공공부문 초기업적 노사관계 활성화를 위해 일정한 역할을 할 수 있도록 촉진하는 방안 역시 필요하다.



본 보고서가 ‘사용자단체’에 대한 기존의 법리와 통상의 관념을 극복하고, ‘사업자단체의 사용자단체성’, ‘권한과 책임의 균형’에 관해 사회적 공론화를 본격적으로 시작하는 출발점이 되기를 바란다.

참고문헌

- 고용노동부(2018) “특수형태근로종사자·예술인도 실업급여를 받을 수 있게 된다” 보도자료(2018. 8.7.자)
- 고용노동부(2019) “건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 개정안 국회 본회의 통과” 보도참고자료(2019. 10. 31.자)
- 구미영·이재경·천재영·박수경·김진석·최경숙·이정민(2018) 『돌봄노동의 사회적 가치에 대한 해외 정책사례 연구: 노인 요양보호사를 중심으로』, 한국여성정책연구원.
- 국토교통부(2019) “안전운임 심의·의결을 위한 ‘안전운임위원회’ 발족” 보도자료(2019. 7. 3.자)
- 김동원·전인·김영두(2007) 『한국의 사용자와 사용자단체에 관한 연구』, 한국노총 중앙연구원.
- 김동원 외(2011) 『2011년 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부.
- 김두영(2018), 「드라마방송제작 스태프노동자 실태와 노동인권 보장·제작환경 개선을 위한 입장」, 『개정근기법 시행! 그러나 방송 현장은? 방송계 노동시간 단축을 위한 토론회』 자료집.
- 김영두(2006) 「한국의 사용자단체 연구」, 『노동사회』, 통권 107호.
- 김영두·노광표(2005) 『사용자단체 연구』, 한국노총 중앙연구원.

- 김유성, 『노동법 II』, 법문사, 1997
- 김은아(2013) 「사용자단체 구성 합의 찍고, 사회적 역할강화로 한 걸음 더!」, 『노동사회』, 통권 109호.
- 김의영(1999) 「사업자단체와 정책변화의 정치: 한국섬유산업연합회의 사례를 중심으로」, 『한국정치학회보』, 통권 제32권 제4호.
- 김의영(2005) 「한국의 기업이익 대표체제에 대한 소고: 국가와 사업자단체의 관계를 중심으로」, 『한일공동연구총서9』
- 김준기(2003) 「사업자단체와 정부간의 관계에 대한 연구」, 규제연구, 통권 제12권 제2호.
- 김철(2003) 「정부위원회 제도 정비의 정치경제학: 정부위원회 조직 개혁의 분석과 평가」, 서울행정학회 학술대회 발표논문집.
- 김형배, 『노동법』, 제24판, 박영사, 2015
- 노사관계소위원회 업종별T/F팀(2003) 『업종별협의회의 필요성과 구축 방안』, 노사정위원회.
- 노사관계소위원회(2004) 『단체교섭 유형별 실태조사 보고서』, 노사정위원회.
- 문무기, 「식품위생법 제44조에 따라 조직된 동업자조합이 단체교섭의 상대방인 사용자단체에 해당되는지 여부」, 『1999 노동판례 비평』, 민주사회를 위한 변호사모임, 2000, 274-295면
- 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) 「사업자단체 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」.

성재환(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.

은수마·권현지(2007) 「산별교섭과 사용자단체 - 보건의료 및 금융 산업을 중심으로」, 『노동리뷰』, 30-42.

임종률, 『노동법』, 제17판, 박영사, 2019

산업통상자원부, 고용노동부(2019) “자동차산업 노사정 포럼 출범식 개최” 보도자료(2019. 1. 25.자)

심용보(2010) 「인적자원개발 파트너십에 관한 사례연구: 플랜트건설업종의 노사공동훈련」, 『직업능력개발연구』, 제13권(1), 49-73.

오맹근(2007) 「버스 준공영제 하에서의 집단교섭의 현황과 과제-대전 시내버스 파업 사례를 중심으로-」,

우상범(2018) 「건설산업 노사관계 평가와 전망」 『노동리뷰』, 한국노동연구원.

이문범(2019), 「택시업종의 노사관계 실태분석 및 평가」, KLI 노

- 동포럼.
- 이민호 (2010) 「사업자단체와 정부간 관계 유형의 다양성 연구」
『한국사회와 행정연구』 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 교섭체
계화 방안 연구」, 노동부.
- 이정희·곽상신·김종진·정경은·박용철·조혁진(2018) 『2018년도 노사관
계 실태분석 및 평가』, 한국노동연구원.
- 이창근이정화허 인(2018) 『초기업단위 교섭 실태와 시사점』, 민주
노총 정책연구원.
- 일자리위원회 · 관계부처 합동(2017), “건설산업 일자리 개선대책” 보
도자료(2017. 12. 12.자)
- 일자리위원회 · 관계부처 합동(2018), “의료 질 향상을 위한 보건의료
일자리 창출방안” 보도자료(2018. 12. 14.자)
- 일자리위원회 · 관계부처 합동(2019), “양질의 일자리 창출을 위한 건
설 일자리 지원 대책” 보도자료(2019. 11. 19.자)
- 임상훈(2006) 「2006건설플랜트산업의 임단협 평가」, 『노동리뷰』,
한국노동연구원.
- 임상훈(2006) 『한국형 노사관계 모델(Ⅱ)』, 한국노동연구원.
- 전명숙·장홍근·심용보·임상훈(2011) 『지역고용 노사정파트너십 현황
과 발전방안』,
- 전 인(2019) 「한국 노사관계에서 한국경영자총협회의 역사적 역할
과 전망」, 『한국의 노동운동 발전방향과 노사관계 모색』 공동
학술대회 자료집.

- 정정은(2019), 「민주노총 신규 조합원 현황(2017~19년 4월)」, 이 슈페이퍼, 민주노총 정책연구원.
- 정인섭, 「사용자단체 법리의 해석론과 정책론」, 『노동법의 존재와 당 위』, 김유성교수 정년기념 논문집, 박영사, 2006, 58-69면
- 정주연(2001) 「한국의 단체교섭 구조의 형성과 변화: 국제비교적인 시각의 분석」, 『경제학연구』 제49집 제12호, 5-35.
- 조남홍(2013) 「금융산업 사용자단체 현황과 산별교섭 활성화를 위 한 제언」, 『연속기고-왜 다시 산별노조인가? 30』, 매일노동뉴 스.
- 조성재 외(2014) 『2014년도 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부.
- 조성재·은수미·박제성·권현자·이상호·오학수·유병홍(2009), 『산별교섭 의 이론과 실제 - 산업별·국가별 비교를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 최인이(2012) 「한국 자본가 조직의 노사관계 전략 - 경총의 활동을 중심으로」, 『사회과학연구』, 통권 23호.
- 행정안전부(2019), 『2019년 행정기관위원회 현황』
- EIRO(2004), 「유럽의 사용자단체 I II III」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원.

 민주노총 정책연구원