

초기업교섭 활성화와 단체협약 효력확장 방안

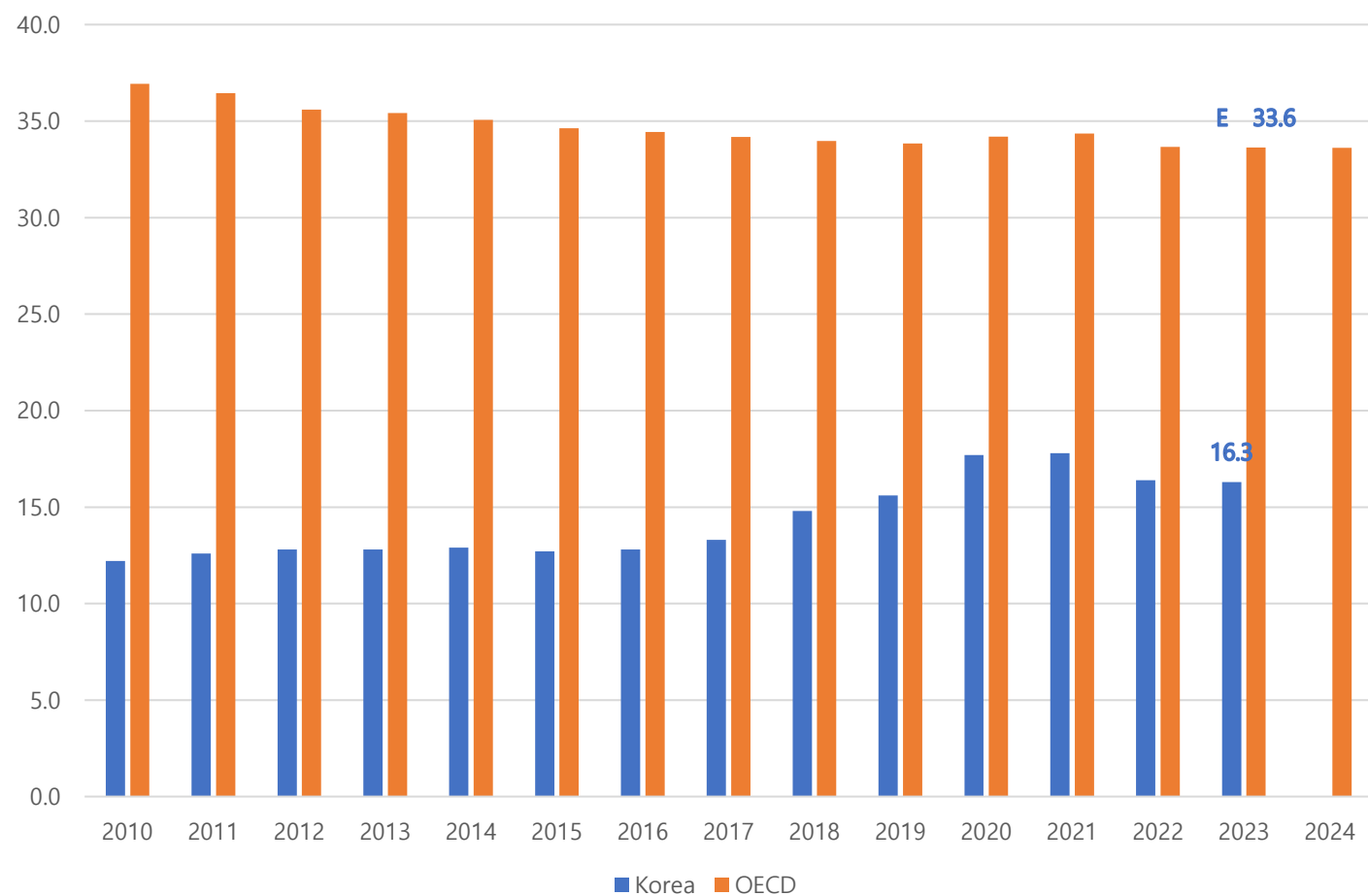
이창근(민주노동연구원 연구위원)

조직률, 단체협약 적용률, 불평등

낮은 노조 조직률과 단체협약 적용률

- A. 한국의 노조 조직률은 2023년 말 기준 13.0%로 낮은 수준. 노조 조직화의 양극화. 기업규모가 클수록, 민간보다는 공공 부문일수록, 비정규직보다는 정규직일수록 조직률 높음
- ✓ 300명 이상 기업 36.8%, 30명 미만 기업은 0.1%
 - ✓ 공공부문 71.6%, 민간부문은 9.8%
 - ✓ 정규직은 19.4%, 비정규직은 2.8%
- B. 한편 우리나라 단체협약 적용률은 노조 조직률과 거의 비슷한 수준. 하지만 한국과 노조 조직률이 비슷한 국가라 하더라도, 단체협약 적용률은 매우 커다란 차이가 있음
- ✓ 호주, 노조 조직률 13.7%, 단체협약 적용률 61.2%(2018년 기준)
 - ✓ 프랑스, 노조 조직률 10.8%, 단체협약 적용률 98%(2018년 기준)
 - ✓ 독일, 노조 조직률 16.6%, 단체협약 적용률 54%(2018년 기준)
- C. 단체협약 적용률이 높을수록 노동자 내부 격차가 크지 않음

한국과 OECD 단체협약 적용률

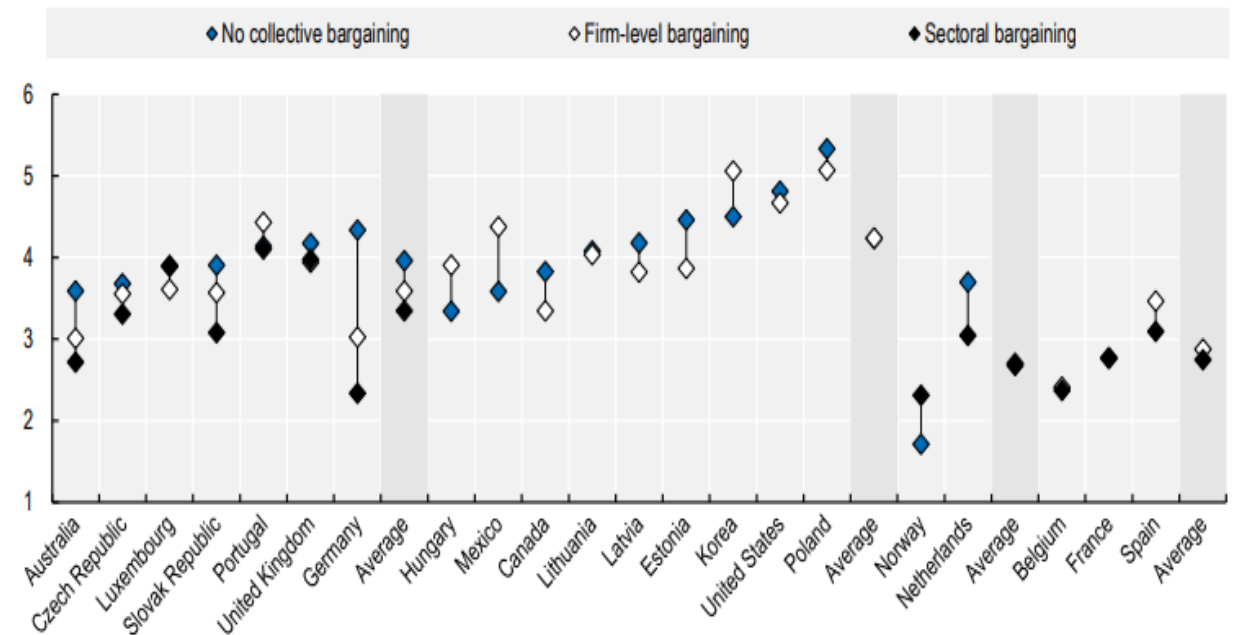


초기업교섭은 단체협약 적용률을 높이고, 단체협약 적용률이 높으면 임금불평등 해소에 유리

- A. 32개 OECD 회원국 임금 불평등 실태 분석
보고서에 따르면, 임금 불평등에 있어서 국가별 차이의 50%는 단체협약 적용률 차이에서 비롯(Visser et al., 2015)
- B. 단체협약 적용률을 높이기 위해서는 개별 기업 수준을 넘어선 복수사용자교섭(multi-employer bargaining)을 촉진하고 확산하는 것이 매우 중요
- C. 48개국 비교 결과, 단체협약 적용률 국가별 차이의 70%는 단체교섭 수준(bargaining level) 차이로 인해 발생

Figure 3.4. Composition-adjusted wage dispersion by level of collective bargaining

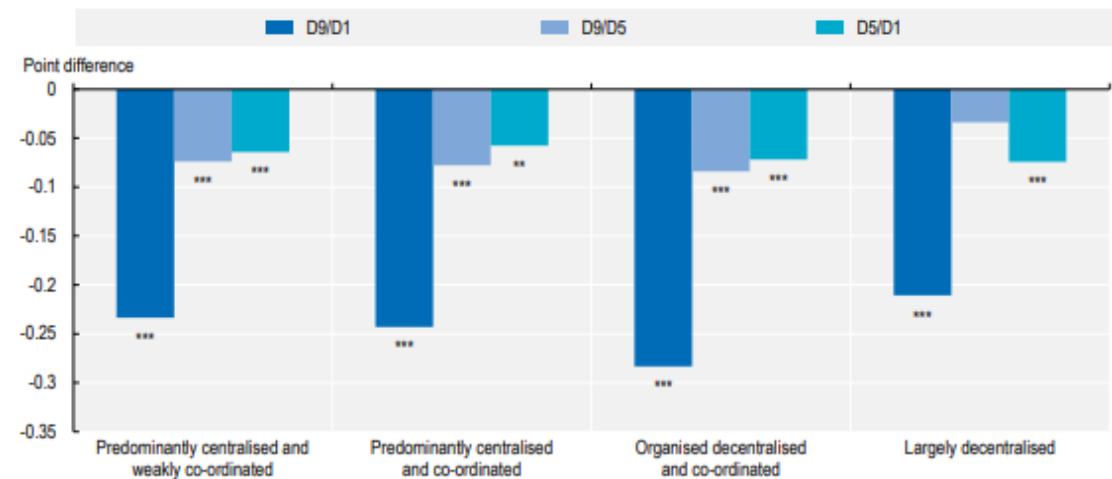
Ratio of the 9th to the 1st earnings decile



극단적 분권화 체제(기업별교섭) 대비 임금 분산에 미치는 효과

Figure 3.3. Collective bargaining and wage dispersion

Difference in percentage points with respect to fully decentralised systems



Note: ***, **, *: statistically significant at the 1, 5 and 10% levels, respectively. Results are based on OLS regressions including country and year dummies, collective bargaining coverage, log of average years of education, female employment share and institutional variables: tax wedge, product market regulation, employment protection legislation (both temporary and permanent), ratio of minimum wage to median wage and gross unemployment benefit replacement rate. Earnings inequality measures are based on gross earnings of full-time wage and salary workers. D1, D5 and D9 stand for the first, fifth and ninth decile of the wage distribution.

Source: OECD estimates. Details on sources and definitions can be found in Annex 3.B.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934027399>

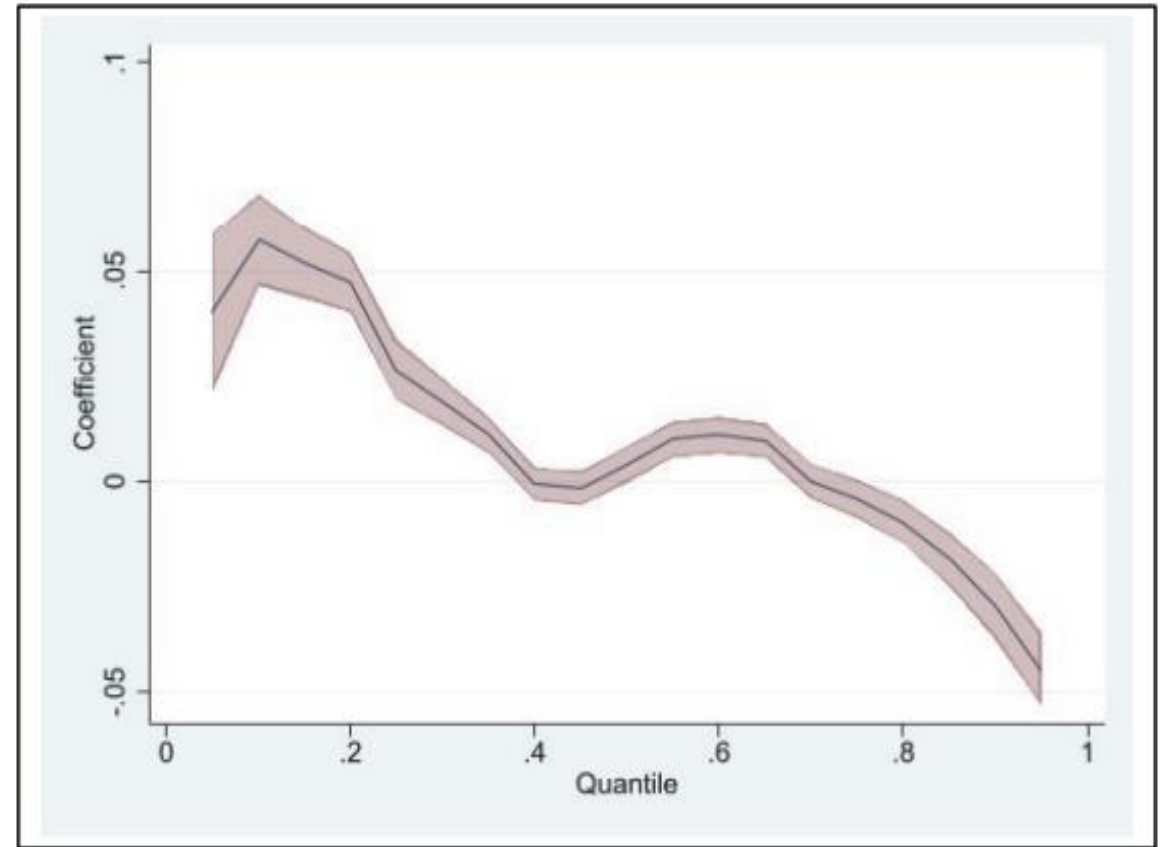
교섭 범위가 넓고(기업별 단위보다 산업/업종/직종/지역 등 초기업단위), 임금 조정 능력이 높을 수록, 단체교섭은 임금 불평등을 완화시킴 (OECD 2019).

자료: OECD(2019), "Negotiating our way up: Collective Bargaining in a Changing World of Work".

우리나라 초기업교섭의 임금불평등 완화 효과

- A. 한국 초기업단위 교섭의 분위별 임금효과 실증분석 결과
- ✓ 5분위, 10분위, 15분위, 20분위 등 저임금분위 노동자 임금을 각각 4.0%, 5.8%, 5.2%, 4.7% 정도 높임
 - ✓ 80분위, 85분위, 90분위, 95분위 등 고임금 분위 노동자 임금은 각각 1.0%, 1.8%, 3.0%, 4.5% 낮춤
- B. 특히, 초기업단위 교섭은 기업단위 교섭에 비해 최고위 관리자급에 해당되는 90분위 및 95분위 노동자 임금상승을 억제하는 뚜렷한 효과를 나타냄
- C. 저임금분위 노동자 임금을 높이고 고임금 분위 노동자 임금을 낮추는 효과를 통해 초기업단위 교섭은 결과적으로 기업단위 교섭에 비해 유노조 부문 임금불평등을 완화

〈그림 1〉 초기업단위 교섭의 분위별 임금효과(무조건부 분위회귀 추정)

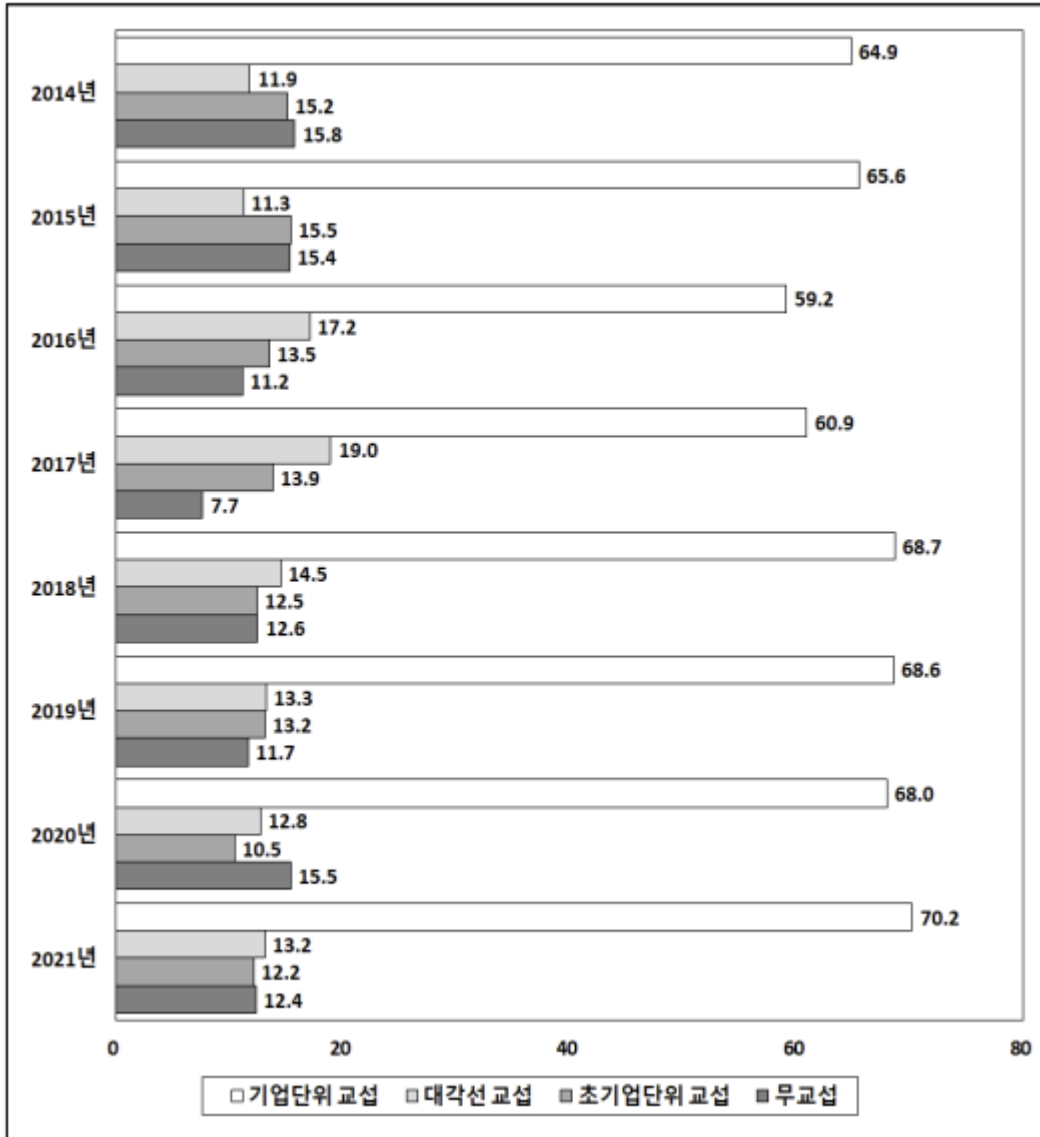


자료: 사업체-노동자 연계 패널자료(2014~19).

자료: 김정우(2022)

초기업교섭 실태와 특징

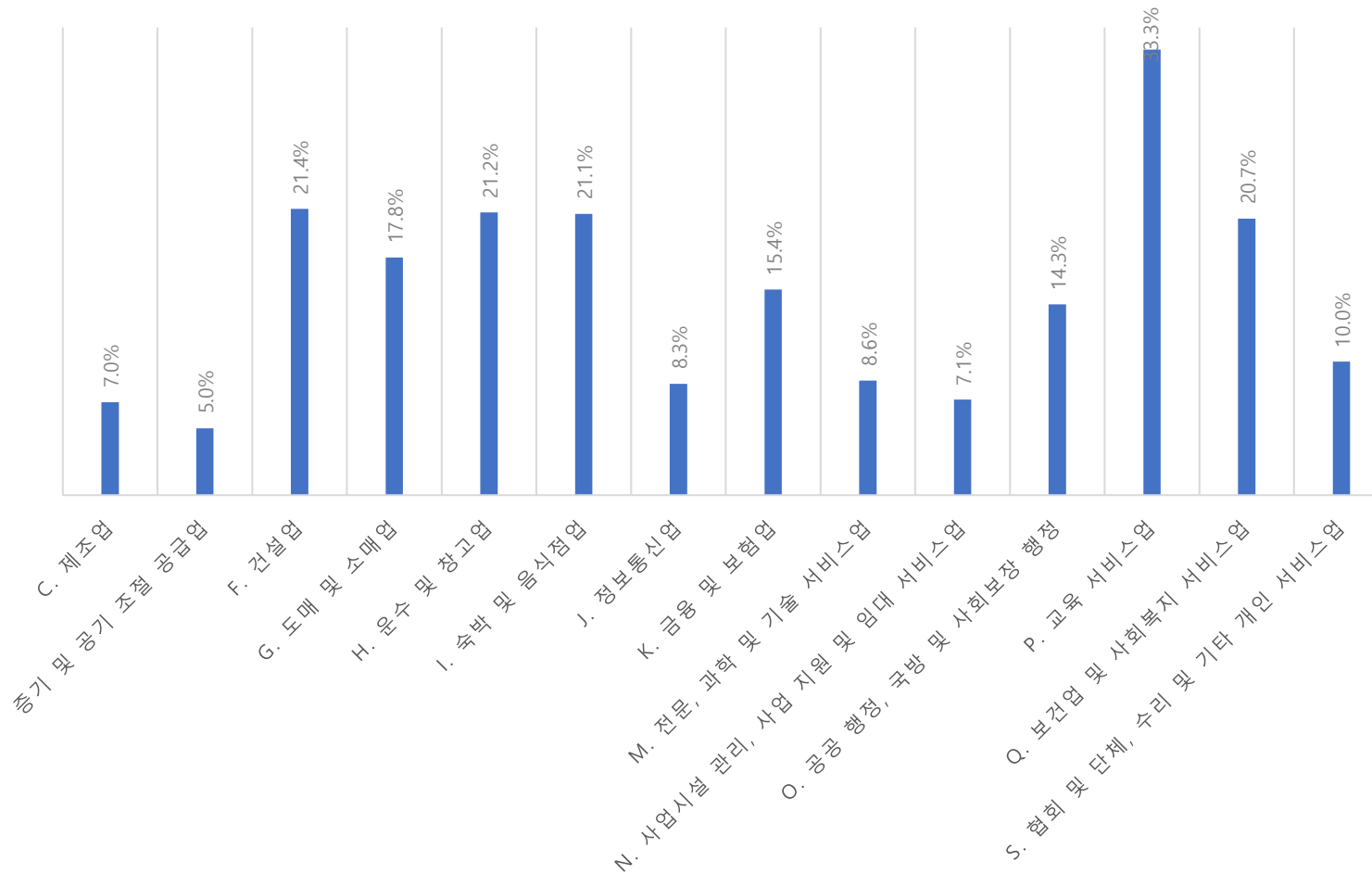
초기업단위 임금교섭 비중 추이



- 기업단위 임금교섭 비중이 거의 70%로 지배적 교섭형태
 - ✓ 2014년(64.9%)보다 더 증가
- 초기업단위 임금교섭 비중은 2014년 15.2%에서 2021년 12.2%로 정체 상태를 면치 못하고 있음

자료: 한국노동연구원(2024), "6~9차년도 사업체패널조사 기초분석보고서"

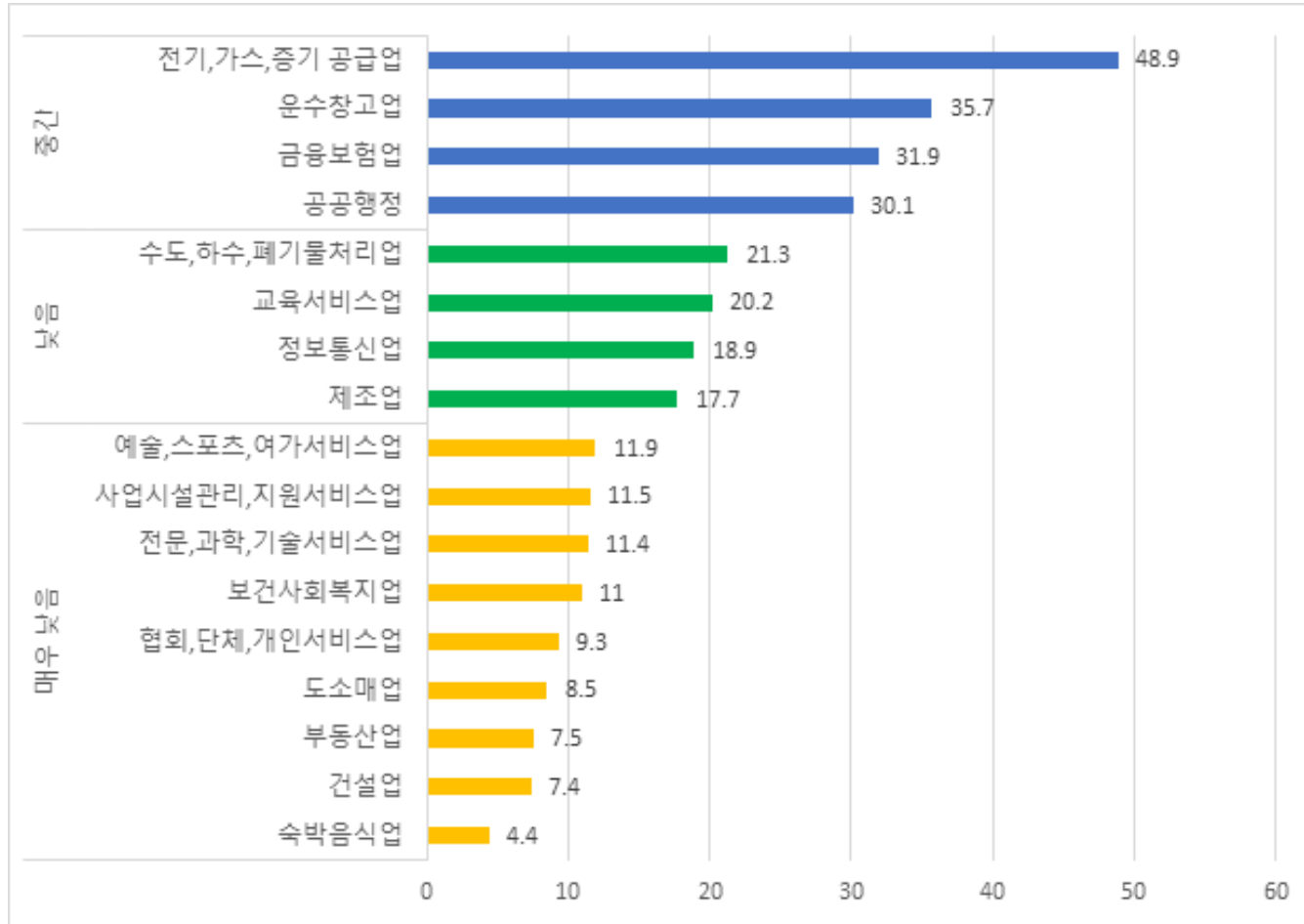
산업별 초기업단위 임금교섭 비중(2019년 기준)



교육서비스업, 건설업, 운수창고업, 보건업 등에서 초기업 임금교섭 비중이 20% 이상

제조업, 정보통신업, 전문과학기술서비스업, 사업시설관리업 등은 10%미만

산업별 단체협약 적용률



우리나라에서 협약 적용률이 50% 이상 '높은 수준'을 보이는 부문은 없음

그나마 전기가스공급업, 운수창고업 등이 30~50% 미만으로 '중간 수준'

수도하수폐기물처리업, 교육서비스업, 제조업 등이 15~30%미만으로 '낮은 수준'

사업시설관리지원업, 보건사회복지업, 도소매업, 숙박음식업, 건설업 등이 15% 미만으로 '매우 낮은 수준'

자료: 한국노동연구원(2022), "6~8차년도 사업체패널조사 기초분석보고서"

초기업교섭 사례의 시기별 구분

- A. 1987년 노동자 대투쟁 이전부터 초기업교섭을 진행해 온 부문
 - ✓ 면방직업, 시내버스업, 항운업, 택시업 등
- B. 1997년 IMF 외환위기 이후 구조조정과 고용위기에 효과적으로 대응하기 위해 기업별 노조에서 산별노조로 전환하고, 초기업교섭을 진행하고 있는 부문
 - ✓ 금속산업, 보건의료산업, 금융업, 증권업, 공공연구기관 등
- C. 2000년대 들어 급속하게 확산된 비정규직 등 불안정 노동자를 주요 조직대상으로 하는 초기업교섭 부문
 - ✓ 교육공무직(학교비정규직), 토목건축업, 플랜트업, 지방자치단체공무직, 타워크레인기사·레미콘기사·대리운전기사·화물기사·배달기사 직종, 대학 청소용역 등
- D. 2020년대 들어 새롭게 산별노조로 전환하면서, 조직단위와 교섭단위를 분리한 사례
 - ✓ 화학섬유, 사무금융 등

교섭 범위, 집중도, 지리적 범위의 측면에서 본 초기업교섭 유형

		산업	업종	직종	특성	동일원청의 하청·계열사
전 국	통 일	금속, 금융 보건(△)	영화, 면방	타워크레인		희망연대
	집 단		학비연대회의, 증권		공공연구	
지 역	통 일		토목건축, 플랜트건설, 택시(한), 시내버스, 마을버스, 향운	서울시공무직, 레미콘		
	집 단		택시(민) 주얼리	공공서울지부 대리운전 강원도공무직 화물연대		협동조합 (축협)

조정도와 집중도로 본 초기업교섭의 네 가지 유형

유형	특징	사례
낮은 집중· 약한 조정	초기업교섭+기업별교섭 병존. 기업별교섭 지배적. 임금은 기업별 교섭에서 다루거나, 일부 지역 또는 직종에 한해서 결정. 초기업임금협약 적용비율 1/3미만 다만, 초기업교섭으로 정해지는 특정 지역과 업종의 임금 구속력은 높음 기업별 교섭 부문과 초기업교섭 부문 간 임금 조정은 절차적 교섭 가이드라인 제시, 대각선 교섭 등	금속산업, 보건의료산업, 공공연구기관, 화물기사, 대리운전기사, 지방자치단체공무직, 대학청소
중간 집중· 중간 조정	지역별 초기업교섭+기업별교섭 병존. 다만, 전국적으로 보면 어느 쪽도 지배적 지위 점하지 못하고 있음. 지역단위 교섭에서 임금 다루며, 지역별 표준임금 등 구속력 있는 임금 결정 기업별 교섭 부문과의 임금 조정은 절차적 교섭 가이드라인 제시	플랜트업, 레미콘기사
높은 집중· 중간 조정	초기업교섭+기업별교섭 병존. 초기업교섭 지배적. 초기업교섭에서 임금 다루지만, 구속력 약함.	증권업, 시내버스업, 항운업, 택시업, 금융업
높은 집중· 강한 조정	전국 단위 초기업교섭. 구속력 있는 임금 기준 결정. 초기업협약 적용 받는 조합원 비중이 2/3 이상. 보충교섭은 허용되지 않거나, 허용되더라도 상위 협약에서 결정한 임금기준을 변경할 수 있는 여지가 제한적	토목건축업, 타워크레인기사, 교육공무직(학교비정규직), 면방업

조정도와 집중도로 본 초기업교섭 유형화

		조정도		
		낮음	중간	높음
집중도	낮음	금속, 보건, 공공연구기관, 화물기사, 대리운전기사, 지자체공무직, 대학청소용역		
	중간		플랜트업, 레미콘기사	
	높음		증권업, 시내버스업, 항공업, 택시업, 금융업	토목건축업, 타워크레인기사, 교육공무직(학교비정규직), 면방직업

자료: 이창근 외(2018), "초기업단위 교섭 실태와 시사점", 민주노총 총서 2018-02.

임금 보충교섭 허용 여부

	하위 단위 보충교섭	
	불허	허용
단일임금 (표준협약)	타워크레인(전국), 플랜트건설(지역),레미콘(지역) 대리운전(지역), 화물연대(지역), 대학청소(지역)	토목건축 (전국) 교육공무직(학교비정규직)(전국)
정률 인상	면방(전국), 택시(지역)	보건의료(전국), 증권업종(전국)
정액 인상	희망연대(전국)	
가이드라인		협동조합(축협)(전국)
사업장 단위	금속, 공공연구, 금융	

자료: 이창근 외(2018), "초기업단위 교섭 실태와 시사점", 민주노총 총서 2018-02.

초기업교섭 특징

- A. 임금에 대한 초기업단위 교섭의 규율 정도는 저임금·불안정 노동자층을 적용대상으로 한 사례가 대체로 높음
- B. 초기업단위 협약의 공식적인 적용범위는 대부분 조합원으로 명시되어 있지만, 노조 확대에 대한 사용자들의 우려, 인건비 출혈경쟁 규제 등 이유로 실제로는 비조합원까지 확대·적용
- C. 초기업단위 교섭구조가 형성된 배경에는 노동시장 특성, 정치·사회적 환경 변화, 당사자의 전략적 선택 등 다양한 요인들이 영향을 미쳤는데, 사용자 측 필요 역시 중요한 요인
- D. 노동조합 전략적 유연성은 초기업단위 교섭 성사와 유지에 매우 중요
- E. 교섭 상대방으로서 사용자는 사용자단체, 사용자 교섭대표, 개별적 참여 등 다양한 형태
- F. 한국의 사용자단체는 상당히 다양한 존재 양태를 띠고 있음

이재명 정부 초기업교섭 활성화 관련 국정과제

- A. 국가/지자체, 공공기관 등 공공부문이 모범적 사용자로서 산업/업종 단체교섭 협약 모델 구축, 단체협약 자동효력확장 또는 행정명령에 의한 효력 확장
- B. 2026년 공공부문 공무원의 초기업단위 자율교섭체계 구축. 인사처-중앙부처 공무원, 행안부-지자체 공무원
 - ✓ 초기업단위 모범적 노정교섭 등 사례 확산 방안 마련. 예) 2021년 정부-보건의료노조 합의 이행 지원, 전국학비연대회의 임금협약 사례 전파
- C. 민간부문 초기업교섭 촉진/지원. 국가 등에 의한 예산 지원이나 공공조달 진입 민간 기업 대상 공공부문 초기업교섭 모델 활용하도록 지도 컨설팅 지원(2026년 상반기).
 - ✓ 노동시장 격차 해소를 위해 업종/직종/직무 등이 유사한 단위에서 교섭단위 통합, 단체협약 효력확장제도 활성화 방안 마련
 - ✓ 노동위원회를 통한 초기업별 교섭단위 결정제도 및 초기업별 촉진제도 도입.
- D. 민간부문 산별교섭 활성화를 위한 과제는 부실(e.g. 복수노조 교섭창구 단일화 제도 개선, 사용자단체 범위 확대 등은 누락. 임금정보 제공 및 임금분포 공시제 도입 등 초기업교섭 지원 정책에 한정됨).

초기업교섭 활성화 방안

- A. 임금에 대한 초기업단위 교섭의 규율 정도는 저임금·불안정 노동자층을 적용대상으로 한 사례가 대체로 높음
- B. 창구 단일화 제도는 기업별 교섭을 실질적으로 강제하고 있다는 점에서 초기업교섭 활성화를 가로막는 제도적 장애물 중 하나. 폐지되거나 최소한 초기업교섭에 대해서는 적용 제외 필요.
- C. 초기업별 교섭 단위를 노동위원회에서 정하는 방안 검토 필요.
- D. 사용자단체 범위 확대. 특히, 노동조건에 상당한 영향을 미치는 정부위원회에 참여하는 '사업자단체'의 경우, 노동관계 당사자로서 단체교섭의 책임 부여 필요(권한과 책임의 균형).
 - ✓ 만약 해당 산업(업종) 초기업노조의 단체교섭 요구를 거부하는 사업자단체의 경우, 행정부의 재량과 권한을 활용하여 정부위원회 참여와 정책 개입 권한을 제약.

'노동조합 밖 노동자'와 노동조합의 동행, 단체협약 효력 확장제도 개선

- A. 초기업교섭 촉진 노력을 경주하더라도, 현행 노조 조직률이 13% 수준이라는 점을 고려하면, 노동시장 불평등 해소에 충분하지 않음
- B. 무노조 사업장으로 단체협약 효력 확대를 위한 단체협약 효력확장 제도 도입 필요
- C. '노동조합 밖 노동자'를 노동조합의 단체교섭에 관한 권리를 적극적으로 행사하여, 불평등을 해소하고 전체 노동자의 사회경제적 보호 및 권리보장 수준을 대폭 높일 수 있음

단체협약 효력 확장제도 의미

- A. 하청노동자, 가사노동자, 돌봄노동자, 온라인과 앱을 매개로 소비자와 직접 연결되는 플랫폼 혹은 클라우드 노동 등 개별적으로 분산되어 노동하는 집단에게, 초기업 단위 단체협약 확장은 해당 산업 또는 직종의 노동기준 설정에 유효한 수단이 될 수 있음
- B. 단체협약 효력확장은 표준 노동기준을 설정함으로써, 사업자들이 숙련노동과 품질을 높이는 것이 아니라 저임금, 저숙련, 저가 전략만으로 하향 경쟁하는 것을 방지하는 기능
- C. 단체협약 확장은 표준 노동기준이 되면서 이들 직종 또는 산업에서 단체교섭 당사자인 사용자(employer)를 확정하기 위한 갈등과 분쟁을 줄일 수 있음

중간 임금 계층 확대와 중상위 분위 불평등 해소

- A. OECD 실증분석 보고서에 따르면, 초기업 교섭체계를 구축한 나라가 기업별로 분절된 교섭 체계가 지배적인 나라에 비해 불평등 낮음
- B. 국내 초기업교섭 사례 연구에 따르면, 임금 조정도 매우 높고, 비조합원까지 공식/비공식 경
로로 협약 효력 확장.
 - ✓ 초기업교섭을 통한 협약 체결 자체만으로도 임금 평준화 효과
- C. 정부 적극적 역할 통해, 특히 비정규직 및 불안정 노동자 부문 초기업교섭 활성화시킬 필요
 - ✓ '사문화된' 단체협약 효력확장제도 개선을 통해, 노조부문과 비노조부문 격차 해소 필요

이재명 정부 단체협약 효력 확장 관련 국정과제

A. 단체협약 효력 확장 제도 개선. 자동효력확장 또는 행정명령에 의한 효력 확장 검토

- 지역적 구속력 제도 요건 완화, 산업 업종별 효력 확장제도 도입(2027년 상반기)
- 자동효력 확장 도입 검토 및 행정명령에 의한 효력 확장제도 도입(2027년 하반기)
 - ✓ 노동위는 단체협약 효력확장의 요건을 완화하여 직권으로 효력확장 결정
 - ✓ 한편, 공약 단계에서 검토되었던 양적 요건(현행 2/3) 자체를 삭제하고, 공익적 필요라는 질적 요건만으로 효력 확장이 가능하도록 하겠다는 입장은 수정된 것으로 보임. 양적 요건을 완화하는 방향으로 검토중(예를 들어, 1/2)

B. 양적 요건 완화는 다소 진전된 측면이 있지만, 특정 지역, 산업, 업종 등에서 하나의 단체협약을 절반의 노동자가 적용받는 경우를 상정하기가 쉽지 않다는 점에서, 위와 같이 개선되더라도 실효성을 갖기 어려울 것으로 보임

단체협약 효력확장 제도 개선 방향

- A. 단체협약을 체결한 사용자의 모든 노동자에게 단협 적용. 단협의 고유한 구속력 범위 명확화
- B. 단체협약 효력 확장의 요건 완화. 질적 요건, 즉 공익적 목적만으로 효력 확장 가능하도록 제도 개선
- C. 중앙노동위원회 결정 관할로 정비

감사합니다