

# KLSI

## ISSUE PAPER

제106호  
2019-5호  
(2019.04.24.)

[www.klsi.org](http://www.klsi.org)

### 공공기관의 복수노조 현황 분석

허인 | 한국노동사회연구소 객원연구위원

#### [목차]

1. 들어가는 말
2. 공공기관 노동조합의 변화
3. 분석종합

#### 한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

[WWW.facebook.com/ksiedit](http://WWW.facebook.com/ksiedit)

## < 요약 >

사업장 단위 복수노조 시행 후 약 7년의 시간이 흘렀다. 그동안 노사관계는 어떤 변화가 있었을까? 변화는 당시 복수노조 제도 시행에 대해 기대와 우려를 하던 각 주체들의 바람과 얼마나 다를까? 특히, 약 10%대의 노조조직물의 민간부문 노사관계와 달리 약 65%대에 달했던 공공부문 노사관계는 어떤 변화가 있었을까? 이러한 질문에 답하기 위해 이 글에서는 공공기관의 복수노조 현황을 데이터 중심으로 살펴보았다.

분석결과를 통해 사업장 단위 복수노조 시행 시 각 주체들의 기대가 얼마나 충족되었는지 살펴보면, 첫째, 사업장단위 복수노조 제도 시행 당시 경영계는 거대 단일노조의 독점 구도를 해체할 것이라는 기대가 있었는데, 공공기관 총수 1,116개에서 노조가 있는 기관은 450개였고, 이 중 2017년까지 113개의 복수노조가 설립되었으며 단지 11개의 노조만이 다수노조의 지위를 새로이 얻게 되었다. 조합원 비율로 보아도 제 1노조(다수노조)가 83%를 차지하였고 그 외 복수노조 조합원은 약 10%의 비율을 차지하고 있는 분석결과를 볼 때, 노조의 독점구도가 해체될 것이라는 전망은 실현되지 않았다고 할 수 있다. 다만, 정부 공공기관에 비해 지자체 공공기관은 복수노조 비율이 지방공사·공단, 출자·출연기관 각각 38%, 31%로 상대적으로 높아 노조 간 경쟁이 치열한 기관이 많을 것으로 추정된다. 둘째, 당시 노동계는 사업장 단위 복수노조 제도 시행은 미조직 노동자의 조직확대로 이어질 것이라는 기대를 보였는데, 결과적으로는 조직신설형 복수노조는 그 수가 미미할 뿐만 아니라(5,481명) 기존에 노조가 없었던 기관의 정규직들이 제도 시행 후 노조를 만든 경우가 대부분이고(2,327명), 무기계약직과 비정규직이 따로 복수노조를 설립한 곳도 각각 2,487명, 667명으로 적은 수준이었다. 따라서 결사의 자유 확대는 창구단일화 절차가 시행됨으로써 소수노조의 발언권이 제도적으로 제약되고 있다는 면에서 결사의 자유가 확대될 것이라는 근거는 힘을 잃었다고 볼 수 있다. 셋째, 사업장 단위 복수노조가 형성되면 노조 간 경쟁을 통해 조합원의 증가를 기대할 수 있다는 논리가 성립되지만 분석결과에 따르면 공공기관에서는 복수노조 제도에 따른 조합원 증가 현상은 거의 없었다고 할 수 있다.

이에 비해 당시 노동계가 사업장 단위 복수노조제도 시행을 반대한 주요 근거였던 조직 갈등의 증가와 친사용자 노조의 득세 가능성은 높아졌다고 할 수 있고, 일부 경영계에서 우려했던 조직 내 갈등의 증가와 관리비용의 증가는 상당부분 현실화 되었다는 것을 확인하였다.

# 공공기관의 복수노조 현황 분석<sup>1)</sup>

허인 | 한국노동사회연구소 객원연구위원

## 1. 들어가는 말

2011년 7월 1일부터 사업장 단위의 복수노조 설립이 허용되었다. 1997년 사업장단위 복수노조 금지 조항이 삭제된 후 노사정 또는 노사정 내의 각 개별 주체들은 이해관계에 따라 복수노조에 대한 실익을 따져왔고, 결과적으로 사업장 단위 복수노조 허용과 전임자 임금지급 금지를 연계한 것을 주 내용으로 한 제도가 확정된 것이다. 이러한 제도의 변화는 기존의 기업단위의 단일노조체제를 중심으로 한 한국의 노사관계 체제를 뒤흔든 중대한 변화임에 틀림없다. 당시 사업장 단위 복수노조제도는 경영계와 노동계 모두에서 찬성/반대 입장이 나타났는데, 주요 논리를 정리하면 [표 1]과 같다.

[표 1] 사업장 단위 복수노조제도에 대한 입장

	경영계	노동계	정부
찬성	- 거대노조의 독점구조 개선	- 결사의 자유 확대 - 어용노조의 민주화 - 이익대변 구조의 확대 - 미조직 비정규직 노조 설립	- 국제 기준 준수
반대	- 선명성 경쟁으로 노노, 노사갈등이 증폭되어 관리 비용 증가	- 1사 1노조 원칙 조직 갈등 증가 - 친사용자 노조 득세 가능성	

사업장 단위 복수노조 시행 후 약 7년의 시간이 흘렀다. 그동안 노사관계는 어떤 변화가 있었을까? 변화는 당시 복수노조 제도 시행에 대해 기대와 우려를 하던 각 주체들의 바람과 얼마나 다를까? 특히, 약 10%대의 노조조직률의 민간부문 노사관계와 달리 약 65%대에 달했던 공공부문 노사관계는 어떤 변화가 있었을까? 이러한 질문에 답하기 위해 이 글에서는 공공기관의 복수노조 현황을 데이터 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 이 글은 2018년 한국노동연구원 연구 「기업별 복수노조와 단체교섭」 중 필자가 작성한 ‘공공부문의 변화’ 내용을 일부 요약한 것이다.

이 글에서는 공공부문 노사관계 영역이라고 할 수 있는 교원, 공무원, 공공기관 중에서 사업장 단위 복수노조 허용 제도와 관련이 있는 공공기관에 한정하였다. 공공기관은 정부 공공기관과 지방자치단체(이하 지자체) 공공기관으로 나눌 수 있고, 지자체 공공기관은 다시 직영기업, 지방공기업, 지방 출자·출연기관으로 나눌 수 있는데, 공무원이 운영하는 직영기업을 제외한 모두를 분석 대상으로 삼았다. 자료는 정부 공공기관 공시 시스템 ‘알리오’, 지자체 공공기관 공시 시스템 ‘클린아이’, 지자체 출자·출연기관 공시 시스템인 ‘지방재정365’<sup>2)</sup>의 ‘노사관계 현황’을 기초로 분석하였다.

## 2. 공공기관 노동조합의 변화

### 1) 공공기관 현황

정부 공공기관을 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 분류하면 [표 2]와 같다.

[표 2] 정부 공공기관 유형 분류

유형구분	지정요건
① 공기업	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
시장형	자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업(한국전력공사, 한국가스공사 등)
준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업(한국관광공사, 한국방송광고진흥공사 등)
② 준정부기관	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
기금관리형	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관(서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술회관위원회 등)
위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관(한국승강기안전공단, 한국장학재단 등)
③ 기타공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관

분류에 따라 기관 현황을 살펴보면 [표 3]과 같다. 2017년 말 기준 공기업은 35개 기관에 118,079명, 준정부기관은 88개 기관에 87,789명, 기타공공기관은 207개 기관에 103,043명으로 총 330개 기관 308,911명이 정원으로 되어 있다.

2) 정부 공공기관 공시는 알리오([www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr)). 지자체 공공기관 공시는 클린아이([www.cleaneye.go.kr](http://www.cleaneye.go.kr)), 지자체 출자·출연기관 공시는 지방재정365(<http://lofin.mois.go.kr>)에서 얻은 데이터이다.

[표 3] 정부 공공기관 현황(2017년 12월 기준)

구분	2016년 말(A)	2017년		증감 (B-A)	(전년대비 변동내역)		
		직원수 (명)	12월(B)		신규 (수시지정)	해제 (기관해산)	유형 변경
① 공기업(계)	30	118,079	35	+5			+5
시장형	14	54,176	14				
준시장형	16	63,903	21	+5			+5
② 준정부기관(계)	89	87,789	88	△1		△1 (△1)	
기금관리형	16	21,763	16				
위탁집행형	73	66,026	72	△1		△1 (△1)	
③ 기타공공기관	202	103,043	207	+5	+15 (+2)	△5 (△3)	△5
합계	321	308,911	330	+9	+15 (+2)	△6 (△4)	

지자체 공공기관의 분류와 현황을 살펴보면 [표 4]와 같다. 2017년 4월 말 기준 지방공기업 중 직영기업은 246개 기관에 14,328명, 지방공사는 60개 기관에 35,843명, 지방공단은 86개 18,793명, 지방출자·출연기관은 612개에 22,120명으로 총 1,004개 기관에 91,084명이 정원으로 되어 있다. 이중 직영기업은 공무원이 운영하는 기관이므로 이 글의 분석대상에서는 제외한다.

[표 4] 지자체 공공기관 유형과 현황(2017년 4월 기준)

구분	개수	인원	출자비율	성격	관리법률	
지방 공기업	직영기업	246	14,328	100%	지자체	지방공기업법
	지방공사	60	35,843	50~100%	법인	
	지방공단	86	18,793	100%	법인	
지방 출자·출연기관	612	22,120	10%이상~50%미만	법인	지방출자·출연법	
합계	1,004	91,084				

## 2) 노동조합 현황

### (1) 공공기관 노동조합 현황

정부 공공기관의 노동조합 현황은 [표 5]와 같다. 정부 공공기관의 수는 2017년 말 기준 330개 이지만 부설기관 23개가 포함되어 있다. 부설기관의 경우 독자적으로 사업장 단위 노동조합이 형성되기도 하므로 노동조합 현황을 파악하는 기준은 23개 부설기관을 하나의 기관으로 계산하여 353개로 삼았다. 또한, 초기업단위 노동조합 또는 산별노조의 경우는 사업장 단위별로 파악하기 위해 지부 또는 지회를 노동조합 1개로 파악하였다.

[표 5] 정부 공공기관 노동조합 현황

구 분	기관수	유노조 기관수		무노조 기관수	노조수	복수 노조 수	총조합원	복수노조 조합원
		유노조 기관수	복수노조 기관 수					
정부 공공기관	353	265	53	88	334	128	215,468	147,513
지방 공사·공단	151	98	31	53	149	83	41,756	28,292
지방출자·출연기관	612	87	7	525	96	16	8,425	2,226
합계	1,116	450	91	666	579	227	265,649	178,031

※ 2011년 이전 복수노조가 포함된 것임.

결과적으로 총 기관 1,116개 기관을 최종 분석대상으로 하였고, 이 중 노조가 있는 기관은 450개(40%), 노조가 없는 기관은 666개(60%), 복수노조가 형성되어 있는 기관은 91개(8%)였다. 총 노조 수는 579개이고 복수노조 수는 227개였다. 총 조합원 수는 265,649명이고, 그 중 복수노조 사업장의 총 조합원 수는 178,031명이었다. 총 정원 385,557명 대비 약 69%의 노조조직률을 보였고 복수노조 사업장 조합원은 약 67%였다. 특징적인 것은 지방출자·출연기관은 총 612개 기관 중 노조 설립 기관이 87개(14%)로 타 공공기관에 비해 노조 설립이 활성화되어 있지 않음을 알 수 있다.

## (2) 조직 방식에 따른 복수노조 형성 과정

2011년 사업장 단위 복수노조가 허용되면서 기업별 노사관계에 여러 가지 변화가 나타났다. 그 중 복수노조 형성과 관련해서 살펴보면, 기존의 단일노조에서 복수노조가 형성되는 경우와 무노조 기관에서 복수노조가 생기는 경우로 나눌 수 있다. 또한, 복수노조 설립이 기존 노조에서 분리되어 조직대상을 같이하여 형성된 ‘조직분할’ 방식과 기존 노조와 조직대상을 달리하는 ‘조직신설’의 방식으로 나눌 수 있다. 이러한 내용을 정리하면 [표 6]과 같다.

[표 6] 복수노조 형성 방식

복수 노조 설립 구분		조직대상	조직방식
2011년 이전	2011년 이후		
유노조	복수노조 설립	같음	조직분할
무노조	복수노조 설립	같음	조직신설
무노조	복수노조 설립	다름	조직신설

[표 6]의 분류방식에 따라 2011년 이후 정부 공공기관의 복수노조 형성 방식을 정리하면 [표 7]과 같다.

[표 7] 정부 공공기관의 복수노조 형성 과정 (단위: 개,명)

구 분	조직분할	조합원 수	조직신설	조합원 수
2011	9	5,949	4	443
2012	2	214	1	2,083
2013	2	323	2	69
2014	9	13,905	0	0
2015	7	2,505	1	15
2016	4	4,845	7	1161
2017	7	2,687	6	658
합계	40	30,428	21	4,429

[표 7]에서 보는 바와 같이 정부 공공기관에서 복수노조는 2011년 7월 직후 상대적으로 많은 수가 형성되었으나 점차 줄어들다가 2014년 이후 다시 활성화되었다는 것을 알 수 있다. 형성방식은 조직분할 형이 압도적 다수였다. 결과적으로 2017년 말 기준 총 61개의 복수노조가 설립되었는데, 조직분할 방식으로 40개 노조에 30,428명이, 조직신설 방식으로 21개에 노조 4,429명의 조합원이 가입한 것으로 나타났다.

지자체 공공기관의 복수노조 형성과정은 [표 8]과 같다. 지자체 공공기관도 조직분할 방식으로 복수노조가 형성된 경우가 조직신설보다 많다는 것을 확인할 수 있다. 결과적으로 2011년 이후 52개의 복수노조가 신설된 가운데, 조직분할 방식으로 35개 노조에 6,178명이, 조직신설 방식으로 17개 노조에 1,710명의 조합원이 가입한 것으로 나타났다.

[표 8] 지자체 공공기관의 복수노조 형성 과정 (단위: 개,명)

	조직분할	조합원 수	조직신설	조합원 수
2011	4	1,340	0	0
2012	4	190	4	469
2013	7	2,810	5	435
2014	7	922	1	143
2015	6	107	4	100
2016	7	809	1	22
2017	0	0	2	541
합계	35	6,178	17	1,710

(3) 고용형태별 복수노조 형성 과정

고용형태별 분류는 조직대상을 사업장 내 고용형태 모두를 포괄한 경우는 ‘공통’으로 표기하였고, 고용형태별로 분리되어 있는 경우는 각각의 고용형태로 표기하였다. 먼저, 정부 공공기관의 고용형태별로 조직분할 방식의 복수노조가 형성된 과정을 정리하면 [표 9]와 같다.

[표 9] 정부 공공기관의 고용형태별 조직분할형 복수노조 (단위: 명)

구분	공통	정규직	무기계약직	비정규직	합계
2011	5,949	0	0	0	5,949
2012	214	0	0	0	214
2013	323	0	0	0	323
2014	13,905	0	0	0	13,905
2015	2,505	0	0	0	2,505
2016	4,845	0	0	0	4,845
2017	2,687	0	0	0	2,687
합계	30,428	0	0	0	30,428

[표 9]에서 보는 바와 같이 정부 공공기관에서 조직분할 방식의 복수노조는 고용형태 상 ‘공통’인 곳에서만 복수노조가 형성되었다는 것을 확인할 수 있다.

다음으로 조직신설 방식을 살펴보면 [표 10]과 같다.

[표 10] 정부 공공기관의 고용형태별 조직신설형 복수노조 (단위: 명)

구분	공통	정규직	무기계약직	비정규직	합계
2011	266	0	177	0	443
2012	0	0	2083	0	2083
2013	69	0	0	0	69
2014	0	0	0	0	0
2015	0	0	15	0	15
2016	1088	29	0	44	1161
2017	83	0	298	277	658
합계	1,506	29	2,573	321	4,429

정부 공공기관에서 조직신설 방식의 복수노조는 조직대상이 ‘공통’인 경우보다는 무기계약직과 비정규직에서 노조를 신설한 경우가 많다는 것을 확인할 수 있다.

결과적으로 2011년 이후 정부 공공기관의 고용형태별 복수노조 형성방식을 정리하면 [표 11]과 같다.

[표 11] 정부 공공기관 고용형태별 복수노조 형성 현황

조직방식	고용형태별	노조 수(개)
조직분할	공통	40
	정규직	0
	무기계약직	0
	비정규직	0
조직신설	공통	10
	정규직	3
	무기계약직	5
	비정규직	3
기타	연합 설립	중복가입으로 조직분할로 포함
	기관 통합	조직분할로 포함
합계		61

지자체 공공기관의 고용형태별 조직분리 방식의 복수노조 형성과정을 정리하면 [표 12]와 같다.

[표 12] 지자체 공공기관의 고용형태별 조직분할형 복수노조 (단위: 명)

구분	공통	정규직	무기계약직	비정규직	합계
2011	1,340	0	0	0	1,340
2012	190	0	0	0	190
2013	2,665	0	0	145	2,810
2014	922	0	0	0	922
2015	107	0	0	0	107
2016	809	0	0	0	809
2017	0	0	0	0	0
합계	6,033	0	0	145	6,178

지자체 공공기관 노조의 고용형태별 조직분할 방식 복수노조 형성은 정부 공공기관의 경우와 마찬가지로 주로 조직대상이 '공통'인 곳에서 형성되었다는 것을 확인할 수 있다.

다음으로 조직신설 방식을 살펴보면 [표 13]과 같다.

[표 13] 지자체 공공기관 고용형태별 조직신설형 복수노조 (단위: 명)

구분	공통	정규직	무기계약직	비정규직	합계
2011	0	0	0	0	0
2012	360	0	0	109	469
2013	179	0	69	187	435
2014	0	0	143	0	143
2015	92	0	0	8	100
2016	22	0	0	0	22
2017	222	0	0	319	541
합계	875	0	212	623	1,710

지자체 공공기관에서 조직신설 방식의 복수노조는 조직대상이 비정규직에서 노조를 신설한 경우가 두드러진다는 것을 확인할 수 있다.

결과적으로 2011년 이후 지자체 공공기관의 고용형태별 복수노조 형성방식을 정리하면 [표 14]와 같다.

[표 14] 지자체 공공기관 고용형태별 복수노조 설립 현황

조직방식 구분	고용형태별	노조 수(개)
조직분할	공통	35
	정규직	0
	무기계약직	0
	비정규직	1
조직신설	공통	10
	정규직	0
	무기계약직	2
	비정규직	4
기타	연합 설립	0
	기관 통합	0
합계		52

(4) 복수노조의 상급단체 가입 현황

2011년 이후 정부 공공기관 노조의 경우, 조직분할 된 복수노조의 상급단체 선택 추이를 연도별로 보면 [표 15]와 같이 미가맹이 상대적으로 높았고, 조합원 가입률을 기준으로는 민주노총, 한국노총, 미가맹 순이라는 것을 확인할 수 있다.

[표 15] 정부 공공기관 상급단체별 조직분할형 복수노조 가입 현황 (단위: 개,명)

구분	상급단체별 노조 현황				상급단체별 노조원 현황				
	민주노총	한국노총	미가맹	기타	전체 조합원수	민주노총 조합원	한국노총 조합원	미가맹 조합원	기타 조합원
2011	3	4	2	0	5,949	261	5,182	506	0
2012	0	0	2	0	214	0	0	214	0
2013	2	0	0	0	323	323	0	0	0
2014	1	2	6	0	13,905	12,208	634	1,063	0
2015	2	1	4	0	2,505	1,219	410	876	0
2016	0	0	4	0	4,845	0	0	4,845	0
2017	1	1	5	0	2,687	127	2,093	467	0
합계	9	8	23	0	30,428	14,138	8,319	7,971	0

다음으로 조직신설 형 복수노조의 상급단체 가입 추이를 보면 [표 16]에서 보는 바와 같이 미가맹이 상대적으로 높았고, 조합원의 비율은 한국노총, 민주노총, 미가맹 순이었다.

[표 16] 정부 공공기관 상급단체별 조직신설형 복수노조 가입 현황 (단위: 개,명)

구분	상급단체별 노조 현황				상급단체별 노조원 현황				
	민주노총	한국노총	미가맹	기타	전체 조합원수	민주노총 조합원	한국노총 조합원	미가맹 조합원	기타 조합원
2011	0	3	1	0	443	0	416	27	0
2012	0	1	0	0	2,083	0	2,083	0	0
2013	0	0	2	0	69	0	0	69	0
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	0	0	1	0	15	0	0	15	0
2016	3	0	4	0	1,161	1,072	0	89	0
2017	3	1	2	0	658	514	10	134	0
합계	6	5	10	0	4,429	1,586	2,509	334	0

지자체 공공기관 중 조직분할로 복수노조가 형성된 노조의 상급단체 가입 추이를 보면 [표 17]에서 보는 바와 같이 노조 수는 미가맹이 상대적으로 높았고, 가입 조합원 비율은 한국노총, 미가맹, 민주노총 순이었다.

[표 17] 지자체 공공기관 상급단체별 조직분할형 복수노조 가입 현황 (단위: 개,명)

구분	상급단체별 노조 현황				상급단체별 노조원 현황				
	민주노총	한국노총	미가맹	기타	전체 조합원수	민주노총 조합원	한국노총 조합원	미가맹 조합원	기타 조합원
2011	0	4	0	0	1,340	0	1,324	16	0
2012	2	0	1	1	190	141	0	20	29
2013	2	3	1	1	2,810	142	2,520	145	3
2014	1	3	3	0	922	15	721	186	0
2015	1	1	3	1	107	7	47	32	21
2016	1	1	5	0	809	20	178	611	0
2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	7	12	13	3	6,178	325	4,790	1,010	53

다음으로 조직신설로 복수노조가 형성된 노조의 상급단체 가입 추이는 [표 18]에서 보는 바와 같이 복수노조의 가입은 민주노총, 미가맹, 한국노총 순이고, 가입 조합원 수는 민주노총, 미가맹, 한국노총 순으로 나타났다.

[표 18] 지자체 공공기관 상급단체별 조직신설형 복수노조 가입 현황 (단위: 개,명)

구분	상급단체별 노조 현황				상급단체별 노조원 현황				
	민주노총	한국노총	미가맹	기타	전체 조합원수	민주노총 조합원	한국노총 조합원	미가맹 조합원	기타 조합원
2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2012	2	1	1	0	469	215	37	217	0
2013	3	0	1	1	435	146	0	187	102
2014	0	1	0	0	143	0	143	0	0
2015	1	0	3	0	100	8	0	92	0
2016	1	0	0	0	22	22	0	0	0
2017	1	0	0	1	541	319	0	0	222
합계	8	2	5	2	1,710	710	180	496	324

(5) 사업장 단위 복수노조 제도 시행 전후 비교

사업장 단위 복수노조 제도가 시행된 2011년을 기준으로 전후 비교를 하면 공공기관 노조의 변화는 [표 19]와 같다.

[표 19] 공공기관 노조의 변화 (단위:명)

기관유형	상급단체	2011년 이전	2017년 현재	증감 계
정부공공기관	민주노총	75,115	95,399	20,284
	한국노총	86,223	97,186	10,963
	미가맹	13,004	22,883	9,879
	연합·기타	0	0	0
	합계	174,342	215,468	41,126
지방공사공단	민주노총	21,862	23,059	1,197
	한국노총	4,444	9,509	5,065
	미가맹	1,235	3,068	1,833
	연합·기타	4,391	6,120	1,729
	합계	31,932	41,756	9,824
출자·출연	민주노총	5,092	6,257	1,165
	한국노총	379	524	145
	미가맹	1,090	1,503	413
	연합·기타	0	109	109
	합계	6,561	8,393	1,832
	총계	212,835	265,617	52,782

사업장 단위 복수노조 시행 전후 조합원 변화는 약 52,782명이 증가한 것으로 나타났다. 기관별로 보면, 정부 공공기관에서 41,126명(78%)이, 지방공사·공단에서 9,824명(19%)이, 지방출자·출연기관에서 1,832명(0.3%)이 증가한 것이다. 상급단체별로 보면, 민주노총이 22,646명(43%), 한국노총이 16,173명(31%), 미가맹이 12,125명(23%)이 증가한 것이다.

복수노조 형성과 신규노조 신설을 중심으로 노조의 변화를 세분화하면 [표 20]과 같다.

[표 20] 공공기관 노조의 세부 변화 (단위: 명)

기관유형	상급단체	2011년 이후 증감 계	복수노조		신규단일노조
			조직분할	조직신설	
정부 공공기관	민주노총	20,284	14,138	1,586	4,560
	한국노총	10,963	8,319	2,509	135
	미가맹	9,879	7,971	334	1,574
	연합·기타	0	0	0	0
	합계	41,126	30,428	4,429	6,269
지자체 공공기관	민주노총	2,362	325	710	1,327
	한국노총	5,210	4,790	180	240
	미가맹	2,246	1,010	496	740
	연합·기타	1,838	53	324	1,563
	합계	11,656	6,178	1,710	3,870
	총계	52,782	36,606	6,139	10,139

2011년 이후 총 52,782명의 조합원이 증가한 가운데, 조직분할형 복수노조 사업장에서 36,606명(70%)이, 조직신설 복수노조 사업장에서 6,139명((12%)이, 신규노조 설립으로 10,139명(19%)이 증가한 것으로 보인다. 변화는 주로 조직분할에 따른 것으로 정부 공공기관의 경우는 조직분할형 노조에서 민주노총 가입이 높고, 지자체 공공기관에서는 한국노총 가입이 높은 것이 특징이라고 할 수 있다.

고용형태별로 변화를 살펴보면 [표 21]과 같다.

[표 21] 2011년 이후 고용형태별 노조의 변화 (단위: 명)

구분	복수노조						신설 단일노조
	조직 분할	조직신설					
조직대상의 고용형태	동일	공통	정규직	무기 계약직	비정규직	계	공통
정부공공기관	30,428	1,506	29	2,573	321	4,429	6,269
지방공공기관	6,178	875	0	212	623	1,710	3,870
합계	36,606	2,381	29	2,785	944	6,139	10,139

조직분할이 압도적으로 많은 가운데, 조직신설을 통해 무기계약직과 비정규직이 각각 2,785명과 944명이 증가한 것을 알 수 있다. 무기계약직의 경우는 ‘한국마사회시간제경마직노동조합’ 조합원이 2,083명으로 다수를 차지하고 있다. 신설된 단일노조는 대부분 조직대상이 ‘공통’이고, 조합원의 다수는 정규직이었다.

상급단체의 변화를 살펴보면 [표 22]와 같다.

[표 22] 공공기관 노조 상급단체(개수) 및 조합원 수(명) 변화 종합 (단위: 개,명)

구분	2017년		2011년 이전		2011년 이후		복수노조		신설 단일노조	
	상급 단체	조합원	상급 단체	조합원	상급 단체	조합원	상급 단체	조합원	상급 단체	조합원
민주노총	235	124,715	157	102,069	79	22,646	30	16,759	48	5,887
한국노총	141	107,219	92	91,046	48	16,173	27	15,798	21	375
미가맹	131	27,454	52	15,329	77	12,125	51	9,811	26	2,314
연합·기타	42	6,229	23	4,391	19	1,838	5	377	14	1,563
합계	549	265,617	324	212,835	223	52,782	113	42,745	109	10,139

민주노총은 2011년 이전 157개 노조의 102,069명의 조합원이 가입되어 있었지만 2011년 이후 복수노조가 형성되며 30개 노조 16,759명의 가입이 증가하였고, 신규 단일노조 48개의 5,887명이 가입하여 2017년에는 235개 노조 124,715명이 가입하게 되었다. 한국노총은 2011년 이전 92개 노조 91,046명의 조합원이 가입되어 있었지만 2011년 이후 복수노조가 형성되며 27개 노조 15,798명이 가입하였고, 신규노조 21개의 375명이 가입함으로써 총 141개 노조 102,219명의 조합원이 가입하게 되었다. 미가맹의 경우는 2011년 이전 52개 노조 15,329명이었으나 복수노조 형성 과정에서 77개 노조 12,125명이, 신규노조 중 51개 노조 9,811명이 상급단체를 선택하지 않음으로써 총 131개 노조 27,454명이 미가맹 상태로 남아있다.

마지막으로 노조 지위 변화를 살펴보면, 2011년 이후 제 1노조의 지위가 바뀐 기관은 9개였다. 제 1노조(다수노조)와 나머지 복수노조의 내용을 정리하면 [표 23]과 같다.

[표 23] 공공기관의 제 1노조(다수노조) 현황

구 분	총 조합원수	2011년 이전		2011년 이후		합계	
		제 1노조	나머지 복수노조	제 1노조	나머지 복수노조		
정부 공공기관 노조	215,468	27,139	3,622	93,454	18,219	111,673	
지자체 공공기관 노조	공사·공단	41,756	181	147	21,585	8,111	29,696
	출자·출연	8,425			1,059	336	1,395
합 계	265,649	27,320	3,769	116,098	26,666	173,853	

제 1노조(다수노조) 조합원 비율은 복수노조 전체에서 약 83%를 차지하고, 그 외 복수노조들은 약 17%이다. 총 조합원 수 대비 제 1노조를 제외한 복수노조들의 조합원 비율은 약 10%이다. 기관별로는 정부 공공기관이 제 1노조 외 복수노조 비율이 16%인데 비해, 지방공사·공단은 38%, 출자·출연기관은 31%로 정부 공공기관 보다는 상대적으로 지자체 공공기관이 복수노조 간 경쟁이 치열할 것으로 예상된다. 2011년 이전 복수노조 까지 고려하면 총 조합원 대비 약 65%가 복수노조 조합원이고 제 1노조(다수노조)는 이 가운데 82%이다.

### 3. 분석 종합<sup>3)</sup>

이 글에서 활용하고 있는 정부 공시 데이터들은 각 기관에서 직접 등록한 내용을 바탕으로 구성되었는데 정부, 지자체 각각 공시 내용의 노조현황을 기입하는 항목 등 기준이 달라 엄밀하게 분석하기가 어려웠다. 따라서 자료를 처리하고 통합하는 과정에서 몇 가지 문제가 있었다. 첫째, 노

3) 공공부문의 구체적인 현장사례, 다른 영역의 분석결과와 시사점은 한국노동연구원(2018)의 「기업별 복수노조와 단체교섭」을 참고하길 바란다.

조명만 기입되어 있고 조합원 수가 기록되어 있지 않은 경우, 둘째, 노조 조합원 수가 2~5명 이하로 기입되어 있고 다른 정보가 없는 경우, 셋째, 노조 통합 등 과도기 상태에서 신설노조를 만들어 실제 조합원 수가 중복계산 된 경우 등이 있었다. 이 글에서는 첫째와 둘째 사항은 결측치로 처리하였다. 셋째의 경우는 세 개의 기관에서 발생되었는데, 기관의 통합 또는 노조의 통합과정에서 임시로 노조를 만들어 데이터가 중복된 국민건강보험공단(12,206명)과 한국토지주택공사(4,930), 공공기관 성과급제 도입 과정에서 이를 막기 위해 발전노조가 임시로 만든 노조(513명)이다. 그 수는 약 17,649명으로 이 중 일부가 각 항목에서 중복 계산될 가능성이 있었다. 마지막으로 일부 복수노조에서는 이중 가입한 조합원이 존재할 수 있지만 그 수는 파악하기도 어렵고, 전반적인 흐름에 끼치는 영향은 미미할 것으로 보였다.

이러한 내용을 감안하고 사업장 단위 복수노조제도 시행 전까지 노사정이 주장했던 찬/반 논리와 비교하여 실제 복수노조 제도 시행 후 공공기관 노조에서 일어난 변화를 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저, 거대 단일노조의 독점 구도를 해체할 것이라는 ‘경영계의 논리’에 대해 살펴보면, 공공기관 총수 1,116개에서 노조가 있는 기관은 450개였다. 이 중 2017년까지 113개의 복수노조가 설립되었으며 단지 11개의 노조만이 다수노조의 지위를 새로이 얻게 되었다. 조합원 비율로 보아도 제 1노조(다수노조)가 83%를 차지하였고 그 외 복수노조 조합원은 약 10%의 비율을 차지하고 있는 분석결과를 볼 때, 독점구도가 해체될 것이라는 전망은 실현되지 않았다고 할 수 있다. 다만, 정부 공공기관에 비해 지자체 공공기관은 복수노조 비율이 지방공사·공단, 출자·출연기관 각각 38%, 31%로 상대적으로 높아 노조 간 경쟁이 치열한 기관이 많을 것으로 추정된다. 특히, 기존의 단일노조체제에서 복수노조의 형성이 주로 조직분할로 이루어진 경우가 압도적으로 많기 때문에 노조 간 갈등은 심화될 수밖에 없다고 할 수 있다. 조직분할형 복수노조가 조직 내 직종, 부서 등을 중심으로 형성된 경우에는 노조간, 노사간 갈등은 물론 업무상의 갈등도 나타나 조직의 운영에도 심대한 영향을 끼칠 수 있다는 것이다. 또한, 노조의 일상활동 과정에서의 분쟁과 매년 단체교섭 시 공정대표 의무에 대한 각종 분쟁이 빈발할 수밖에 없어 관리비용의 증가가 수반될 것이라고 판단할 수 있다. 이러한 점을 볼 때, 복수노조를 반대하던 경영계의 주요 근거였던 노·노, 노·사 간 갈등의 증폭으로 관리비용이 증가할 것이라는 전망은 일정정도 실현되고 있다고 할 것이다.

다음으로 ‘노동계의 논리’를 중심으로 분석결과를 대입해 보면 다음과 같다.

첫째, 분석결과 조직신설형 복수노조는 그 수가 미미할 뿐만 아니라(5,481명) 기존에 노조가 없었던 기관의 정규직들이 제도 시행 후 노조를 만든 경우가 대부분이고(2,327명), 무기계약직과 비정규직이 따로 복수노조를 설립한 곳도 각각 2,487명, 667명으로 적은 수준이었다. 따라서 결사의 자유 확대는 창구단일화 절차가 시행됨으로써 소수노조의 발언권이 제도적으로 제약되고 있다는

면에서 결사의 자유가 확대될 것이라는 근거는 힘을 잃었다고 볼 수 있다. 또한, 기존 노조 때문에 조직화에 어려움이 있어 결사의 자유를 확대하기 위해 복수노조가 필요하다는 주장도 현재까지 공공기관 영역에서만큼은 유효하지 않다고 할 수 있다.

둘째, 복수노조 시행 이전 노동계는 복수노조가 허용되면 노조 민주화를 통해 조직을 건강하게 하고 조직도 확대할 수 있다는 기대가 있었다. 노조 민주화 정도는 다양한 기준으로 측정해야겠지만 상급단체를 주요 변수로 삼아 분석한 결과를 보면, 양 노총의 가입증가보다는 미가맹노조의 증가율이 훨씬 높은 것으로 나타나고 있어 미가맹 노조들이 기존 노조의 조직형태를 거부하거나 친사용자 노조일 경우 노조민주화 효과를 기대하기는 더욱 어려울 것이다.

셋째, 2011년 이전 당시 사업장 단위 복수노조 연기에 대한 노동계의 주요 비판 중 하나가 복수노조 금지 제도 때문에 미조직 비정규직을 제대로 조직하지 못한다는 것이었다. 그러나 앞에서도 살펴보았듯이 무기계약직과 비정규직에서 새롭게 조직된 조합원의 수는 특기할 만한 성과가 없다고 볼 수 있다. 따라서 복수노조 금지 조항이 폐지되면 미조직 비정규직의 조직이 확대될 것이라는 희망은 여전히 실현되지 않고 있다고 볼 수 있다.

넷째, 복수노조가 형성되면 노조 간 경쟁을 통해 조합원의 증가를 기대할 수 있다는 논리가 성립되지만 분석결과에 따르면 공공기관에서는 복수노조 제도에 따른 조합원 증가 현상은 거의 없었다고 할 수 있다. 이에 비해 당시 노동계가 사업장 단위 복수노조제도 시행을 반대한 주요 근거였던 조직 갈등의 증가와 친사용자 노조의 득세 가능성은 사례분석에서 살펴보았듯이 높아졌다고 할 수 있을 것이다.

이상의 분석내용을 종합하면, 공공기관 영역에서만큼은 사업장 단위 복수노조 시행 전 사용자의 기대였던 독점구도는 해체되지 않았고 갈등관리비용이 증가할 것이라는 우려는 현실화 되었다고 할 수 있다. 노동계가 찬성 이유로 들었던 결사의 자유 확대, 노조 민주화, 미조직 비정규직의 조직화는 미미한 수준에 그쳤다고 할 수 있다. 대신 반대이유로 제시했던 노조 간 갈등은 일정부분 현실화되었다고 할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

알리오[웹사이트], URL: [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr)

유병홍·허인·이정봉(2017), “지방공공기관 노사관계 발전방안에 관한 연구-주요 지방자치단체 산하 공공기관별 비교사례를 중심으로”, 『연구총서』, 2017(7), 1-312.

이정희·김정우·손영우·윤효원·정경은·허인(2018), “기업별 복수노조와 단체교섭”, 『한국노동연구원 연구보고서』, 2018-3.

지방재정365[웹사이트], URL: <http://lofin.mois.go.kr>

클린아이[웹사이트], URL: [www.cleaneye.go.kr](http://www.cleaneye.go.kr)