

| 사회적 대화 논단 |

노동관계 법·제도의 개선방안과 사회적 대화

박수근 한양대 법학전문대학원 교수

- 현 중앙노동위원회 공익심판위원
- 현 민주사회를위한변호사모임 노동위원회 소속
- 전 한국노동법학회 회장



1. 필요성

고용노동부는 국정과제로 제시된 비정규직 보호방안을 마련하기 위해 ‘비정규직 정책 TF’를 구성하였고, 또한 노동존중사회를 실현하기 위한 집단적 노사관계에서 법·제도 개선방안 모색을 위해 한국노동연구원에 용역을 발주하여 「노사관계 법·제도 전문가위원회」가 활동하고 있다. ‘비정규직 정책 TF’와 전문가위원회가 2018년 7월경 법·제도 개선방안을 제출하면, 고용노동부는 이를 근거로 하여 관계부처, 노동계 및 경영계와 협의 등을 통해 법 개정을 추진할 것으로 예상된다.

경제사회노동위원회는 노사정 및 전문가 등이 참여하여 노동정책 및 이와 관련된 산업·경제·사회정책 등을 협의하는 사회적 대화기구이다. 또한, 기존 노사정 대화에서 전국단위 노사 단체에 비해 충분히 대변되지 못했던 청년, 비정규직, 중소기업, 소상공인 등 다양한 계층들의 목소리를 적극 담아내고, 지역과 산별·업종 등 다양한 대화 틀을 촉진하고 활성화하는 등

을 목적으로 한다.

문재인 정부는 지난 정부에서 논란이 되었던 ‘2대 지침’을 폐기하는 등 사회적 대화 분위기를 조성하여, 민주노총이 노사정대표자회의에 참여하고 기존 노사정위원회를 새로운 사회적 대화기구인 ‘경제사회노동위원회’로 개편하였다. 노동계는 비정규직의 보호 또는 집단적 노사관계에 관한 법·제도 개선을 위해 대정부 교섭과 투쟁이 중요하다고 인식하고 있으며, 정부도 사회적 대화를 통해 노동존중사회의 기본계획과 내용을 실현시키고자 한다. 만약, 경제사회노동위원회에서 사회적 대화를 한다면, 노동관계 법·제도에서 방향과 중요한 내용은 무엇인지를 비정규직 보호와 집단적 노사관계로 구분하여 검토한다.

2. 비정규직 보호정책과 중요한 논의과제

우리 사회가 시급하게 해결해야 할 과제는 ‘양극화’이다. 노동의 관점에서 이것은 비정규직 문제로 요약되며, 이는 우리 사회가 통합되고 발전하기 위해 반드시 해결되어야 한다. 비정규직 문제는 노동시장의 이중구조 등 복합적인 원인으로 발생하기 때문에 해결방안도 다양하겠으나 이를 근본적으로 해결하려면 본질적 내용이 법과 제도로 마련되어야 한다. 민간부문에서 비정규직의 남용을 제한하고 이들을 보호하는 수단은 공공부문과 달리 대체로 법과 제도를 통해야 한다. 비정규직의 고용불안과 합리적인 이유 없는 차별, 산업재해 노출 등을 해결할 필요성은 공감하지만, 그 방향과 내용에 관해 노동계와 경영계뿐 아니라 전문가들 사이에서도 입장 차이가 있다. 고용노동부가 구성한 비정규직 정책 TF가 제시할 주된 내용은, 계약직을 고용할 때 사용사유로 제한할 것인지와 차별시정제도를 어떻게 개선할 것인지, 특수형태 근로종사자를 어떻게 보호할 것인지, 하청근로자의 고용안정과 임금 등 격차는 어떤 방법을 통해 해소할 것인지 등이다. 민간전문가로 구성된 비정규직 정책 TF에서 어떤 방안이 나올 것인지도 중요하지만, 고용노동부가 다른 부처와 의견 조율을 거쳐야 하고, 노동계와 경영계의 입장 차이 등으로 어려움이 예상된다.

3. 집단적 노사관계에서 개선방안과 중요한 논의과제

1) 특수형태근로종사자와 노조법상 근로자

특수형태근로종사자들은 노무계약의 해지라는 위험에 쉽게 노출되고, 열악한 지위나 보수로 인하여 노무제공시간의 과도한 연장을 강요받거나, 휴일·휴가의 사용에 있어 제한을 받는 등 보호의 필요성이 있으므로, 이들이 근기법상 근로자는 아니라도 노동조합을 결성하거나 가입하여 이러한 문제들을 노사가 자치적으로 해결할 수 있어야 한다. 대법원도 노조법상 근로자의 범위를 넓게 본다고 판시하고 있으나 다양한 직종에서 문제되고 있어 구체적 사건에서 법 해석에 맡기는 것보다는 입법을 통해 해결하는 것이 더 효과적인 방안이다. 문제는 그 대상과 범위를 어떻게 결정할 것인지 여부이다. 종래 노사정위원회 등에서 충분히 논의된 직종이 있으나 그렇지 못한 직종 또는 새롭게 형성되고 있는 직종이 있으며, 또한 직종과 유형에 따라 사용종속성, 조직종속성, 경제적 종속성이 동일하지 않고 차이가 있다. 이들을 모두 노조법상 근로자성을 인정할 것인지, 아니면 어떤 기준에 따라 일부 직종만을 인정할 것인지에 대해 노동계와 경영계가 서로 다른 입장을 가질 수 있다. 이런 점에서 노동계와 경영계의 입장 차이를 어떻게 잘 조정하여 입법으로 성립시킬 것인가가 과제이다.

2) 교섭창구단일화제도와 부작용

정부는 복수노조에서 소수노조의 노동3권 침해문제와 현실적으로 정착된 노사관계 등을 고려하여 교섭형태가 혼재(자율교섭, 대표교섭, 공동교섭)된 절충적인 방안을 선택하였다. 복수노조에서 교섭창구단일화 제도로 인해 소수노조는 단체교섭권과 쟁의권이 제한되고 있는데, 이것은 노동기본권의 본질적인 내용을 침해하는 것으로 헌법 제37조 제2항 위반에 해당될 가능성이 높다. 그러나 헌법재판소는 교섭창구단일화제도는 위헌이 아니라고 결정하였으나 교섭창구단일화제도의 시행으로 다양한 문제점이 나타나고 있다. 이것은 사용자의 악용가능성, 사용자의 적극적인 노무관리로 인한 친기업 노조가 활동하는 점, 소수노조의 노동기본권이 제한되는 점 등이다. 특히, 사용자가 복잡하고 모호한 절차규정을 활용하여 적극적인 노무관리를 내세우며 특정 노조를 압박하거나 친기업 노조를 우대하여 사업장 내 근로자들이

가입하거나 활동하도록 유도하는 것이 문제이다. 노동계 주장에 따르면, 복수노조 허용 후 약 480개의 노동조합이 설립되었는데 이들의 약 60%는 사용자로부터 유형 또는 무형의 지원을 받는 친기업 노조라고 한다. 이러한 현상을 방지할 제도가 마련되지 않으면 노동현장에서 친기업 노조가 다수노조가 되고 사용자와 대립하거나 투쟁하는 노조는 소수노조로 전락하여 단체교섭권과 쟁의권을 행사하지 못하는 구조가 고착화될 수 있다.

복수노조의 허용 시 문제점을 완화하고자 교섭창구단일화제도를 도입한 긍정적인 측면도 있으나, 부정적인 현상도 무시할 수 없다. 그렇다면, 교섭창구단일화제도를 전면적으로 폐지하거나 대폭 수정하는 노조법의 개정은 기대할 수 있는가? 교섭창구단일화의 부분적인 폐단을 인정하지만 이를 극복하기 위한 방안마련에 대해 노동계가 일치된 목소리를 내기가 쉽지 않고, 전문가들 사이에서도 그 방안이 무엇인지에 관해 명확한 입장을 확인하기 어렵다. 이런 점을 고려하면, 사용자의 동의로 개별교섭이 진행되는 문제점을 개선하고, 산별교섭을 촉진하도록 하고, 비정규직 등 미조직 근로자들에 대한 단체협약의 적용을 확대하는 등 보완이 필요할 것이다.

3) 근로시간면제 제도의 보완

노동계는 근로시간면제 제도에 대해 법리적으로는 노사자율의 침해, 현실적으로는 이로 인해 재정상 어려움을 호소한다. 만약 근로시간면제 제도에 관해 고시된 기준에서 강행성을 부정하면 노사가 이를 초과하는 단체협약을 체결할 수도 있다. 그러나 노사가 단체협약으로 근로시간면제기준보다 높은 기준을 적용하여 대가를 지급한 사례에 대해 판례는 근로시간면제의 기준을 정한 것의 강행성을 인정하는 고용노동부의 입장과 거의 유사하게 판단하였다. 정부는 노조전임자의 급여지급 금지의 이유로 ‘노동조합의 자주성 훼손 방지’를 들고 있다. 그러나 이것은 ‘투쟁의 결과’이고, 자주성 훼손에 대한 개별적 판단을 전제하지 않고, 일률적으로 법률로 금지하는 것은 노동조합의 실체적이고 규범적 지위를 부정하는 것이라는 비판을 면하기 어렵다. 최근 헌법재판소 전원재판부는 재판관 7:2의 의견으로, 사용자가 노동조합의 운영비를 원조하는 행위를 부당노동행위로 금지하는 ‘노조법 제81조 제4호’ 중 ‘노동조합의 운영비를 원조하는 행위’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니하고, 위 법률조항은 2019. 12.

31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용된다고 결정하였다(헌법불합치). 이것은 형식상 운영비 지원이 있어도 그것으로 실질적으로 자주성 저해가 있었는지에 따라 부당노동행위의 성립 여부도 달라진다고 파악하는 입장(실질설)에 가까운 것으로 이해된다. 또한, 현행 근로시간면제 제도는 사업장별 복수노조 및 교섭창구단일화제도가 실제 운영되기 전에 설계된 것으로, 복수노조 및 교섭창구단일화제도의 운영 과정에서 예상하지 못했던 문제들도 발생하고 있다. 따라서 근로시간면제 제도는 사업장에서 유급 노조전임자의 남용 문제를 시정하기 위해 도입된 제도이므로 노조전임자의 부정적인 측면을 최소화하면서 노사의 자치가 확보될 수 있도록 보완되어야 할 것이다.

4) 간접고용에서 원청기업에 공동사용자 책임

원청기업은 하청업체와 도급계약을 체결하고, 하청업체가 고용한 근로자를 이용함으로써 근기법과 노조법상 사용자, 파견법상 사용사업주 등의 책임을 회피하고자 한다. 이와 같이 고용관계를 맺지 않고 필요한 노동력을 이용하는 간접고용에서 근로자의 보호를 위한 법해석 내지 입법적 해결방안은 크게 두 가지이다. 첫째, 원청기업에게 직접 고용책임을 부담시키기 위해 사용자의 권한을 사실상 행사한 점을 인정하여 근기법상 사용자 또는 파견법상 사용사업주 책임을 부과하는 것이다. 특히, 파견법상 책임관계를 추궁하기 위해서는 노무도급과 파견근로의 구별기준과 불법파견의 법적효과에 대한 해석상 문제가 있는데, 현대차 불법파견사건 등에서 판례를 통해 인정받기도 했다. 둘째, 하청근로자 또는 파견근로자의 노동기본권의 보장과 관련하여 원청기업 내지 사용사업주에게 집단적 노사관계에서 사용자 책임을 인정하는 해석이다. 특히 원청기업은 단체교섭에 응해야 할 의무를 부담하는지 등이 법해석상 논의되는데, 하청근로자들이 가입한 노조가 원청기업을 상대로 단체교섭의무 등에 관해 소송을 제기하기도 하였으나 승소한 경우는 찾아보기 어렵다. 따라서 직접 근로계약관계를 맺지 않은 원청기업에 대해 일정한 사항에 관해 단체교섭의무를 부과하고, 이를 거부하는 경우 노동쟁의 조정 또는 쟁의행위 그리고 부당노동행위로 연결하는 법·제도가 마련된다면, 하청근로자들의 노동기본권 보장에 크게 기여할 것이다.

5) 정의행위 시 손해배상(가압류)청구와 노동기본권

종전에는 정의행위에 대해 형사 책임과 징계처분이 사용자의 대응책이었으나, 2000년대 중반 이후 손해배상청구 및 가압류신청을 활용하고 있다. 이에 관해 법원은 민사상 채무불이행과 불법행위책임에 근거하여 위법한 정의행위로 인한 손해배상을 판단하여 조합원들의 노동기본권을 위축시키고 있다. 사용자 측의 손해배상청구와 가압류신청과 같은 민사적 대응은 대화와 타협을 통한 평화적·안정적 노사관계를 저해할 뿐만 아니라 조합원과 그 가족의 생계까지도 위협한다. 사용자의 손해청구와 가압류신청으로 노동조합과 조합원에게 보장된 노동기본권이 크게 위축되고 있음에도 정부는 민사상 법률문제라는 이유로 적극적으로 개선방안을 마련하지 않고 방치하였다. 이러한 점 때문에 정의권의 행사에 대해 사용자 측의 무분별한 손해·가압류청구가 남용되는 것을 제한하는 법과 제도가 마련되어야 한다.

4. 전망

양대 노총이 2018년 5월경부터 최저임금의 산업범위 조정을 둘러싸고 정부와 대립하며 사회적 대화에 불참하겠다고 선언한 상태이므로 당분간 냉각기는 피할 수 없을 것 같다. 그런데 양대 노총이 사회적 대화에 참여한다고 하여도 전문가들이 연구하고 정부가 제시할 노동관계 법·제도 개선방안이 실질적으로 논의되어 성과를 거두지는 단정하기 어렵다. 근로시간의 단축에 관한 법률안과는 다르게 비정규직 정책과 집단적 노사관계에 관한 제도적 개선사항은 노동계와 경영계가 양보와 타협을 통해 절충할 수 있는 내용이 많지 않기 때문이다. 전문가들이 약 6개월 동안 방안을 마련하면서 노동계와 경영계의 입장을 청취한 바가 없으므로 고용노동부는 어떤 형식이든 이런 절차를 거칠 것이다. 특히, 사회적 대화가 잘 진행될 것 같으면, 경제사회노동위원회에서 논의하고 이를 참고하여 국회에 제출하는 과정을 예상할 수 있다. 그러나 사회적 대화가 여의치 않는 것으로 판단되면, 전문가들이 마련한 방안에 대해, 고용노동부가 직접 노동계와 경영계로부터 충분히 의견을 듣고 개선방안을 확정하여 국회에 제출하려고 할 수도 있다. 따라서 고용노동부와 경제사회노동위원회는 다양한 사정을 고려하여 결정할 것으로 생각한다. 이런 점에서 노동관계 법·제도의 개선방안은 양대 노총이 사회적 대화에 참여할 것인지를 결정하는 데 변수가 될 수도 있다.