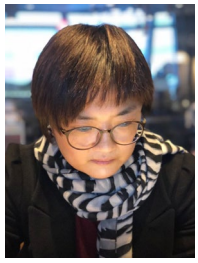
| 사회적 대화 논단 |

근로자대표제도의 문제점과 한계



신수정 전문위원

근로자대표의 의미

'근로자대표'란 누구일까?

국어사전적 의미에 의하면, 근로자대표란 일반적으로 다수근로자의 의사를 대표할 수 있는 권한을 가진 자를 말한다. 근로기준법에 의하면, 그 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다(제24조 제3항).

노동관계법상 근로자대표는 근로기준법, 근로자퇴직급여보장법(이하 '근퇴법'), 파견근로자 보호 등에 관한 법률(이하 '파견법'), 고용정책기본법, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용·촉진에 관한 법률(이하 '고령자고용·촉진법'), 고용보험법, 산업안전보건법(이하 '산안법') 등 7개 법령에서 규정하고 있다. 근로기준법에서 근로자대표는 경영상 해고시 협의 의무의 주체(제24조)와 탄력적 근로시간제(제51조), 선택적 근로시간제(제52조), 연장근로 제한(제53조), 휴일근로의 대체(제55조), 보상휴가제(제57조), 사업장 밖 간주근로시간제(제58조 제2항), 재량 근로시간제(제58조 제3항), 근로시간 및 휴게시간의 특례(제59조), 유급휴가의 대체(제62조) 등 각종

근로시간제도 시행 시 서면합의의 주체가 된다. 산안법, 파견법, 고용보험법, 고용정책 기본법에도 사용자가 근로자대표와 합의·동의하거나 근로자대표의 요청·요구를 들어주어야 한다는 규정이 존재한다.

이와 같이 근로기준법을 비롯한 현행 노동관계법은 근로조건 등의 일정한 사항에 대해 근로자대표의 관여를 제도화하고 있고, 기타 노동관계법에서도 근로자의 고용이나 근로조건을 둘러싼 다양한 사항에 대하여 근로자측의 의견을 반영하는 방법으로서 근로자대표를 활용하고 있다.

현행 노동관계법에서 근로자대표의 권한으로 규정되어 있는 내용은 다음과 같다.

법률명	내용
근로 기준법	① 경영상 해고 시 사전협의 주체(법 제24조 제3항) ② 3개월 단위 탄력적 근로시간제 서면합의 주체(법 제51조 제2항) ③ 선택적근로시간제 서면합의 주체(법 제52조) ④ 연장근로의 제한 서면합의 주체(법 제53조 제3항) ⑤ 휴일근로의 대체 서면합의 주체(법 제55조 제2항) ⑥ 보상휴가제 서면합의 주체(법 제57조) ⑦ 근로시간 계산 특례(간주·재량근로시간) 서면합의 주체(법 제58조 제2항, 제3항) ⑧ 근로시간 및 휴게시간의 특례 서면합의 주체(법 제59조) ⑨ 연차 유급휴가일의 대체 서면합의 주체(법 제62조) ⑩ 임산부 등 야간·휴일근로 인가신청 전 협의 주체(법 제70조 제3항) ⑪ 취업규칙 작성·변경 시 의견 청취·동의주체(근로자과반수)(법 제94조 제1항)
근로자 퇴직급여 보장법	① 퇴직급여제도의 종류 선택 또는 변경 시 동의, 선택·변경된 퇴직급여제도의 내용 변경 시 의견 제출 주체(법 제4조 제3항, 제4항) ② 새로 성립된 사업의 퇴직급여제도 설정 시 의견청취 주체(법 제5조) ③ 확정급여형 퇴직연금규약에 대한 동의 주체(법 제13조) ④ 확정기여형 퇴직연금규약에 대한 동의 주체(법 제19조 제1항) ⑤ 확정급여형퇴직연금제도·퇴직금제도를 설정한 사용자의 책무 관련 협의 대상 (법 제32조 제4항)

법률명	내용
파견 근로자 보호법	① 근로자파견사업의 조사·연구의 주체(법 제4조 제1항) ② 파견근로자 사용에 대한 사전 협의 주체(법 제5조 제4항) ③ 경영상해고 후 파견근로자 사용제한기간 단축 시 동의 주체(영 제4조)
고용정책 기본법	① 기업의 고용관리에 관하여 직업안정기관에 대한 지원 요청 주체의 하나 (법 제29조 제2항)
고령자고용 촉진법	① 임금피크제 실시 동의 주체(법 제14조 제2항 제2호) ② 정년연장에 따른 임금체계 개편 등의 조치 주체(법 제19조의2제1항)
고용 보험법	① 고용유지조치계획 수립시 협의(영 제20조 제1항 제1호) ② 휴업 등에 따른 피보험자 지원요건 등(영 제21조의3 제1항 제2호) ③ 임금피크제 지원금 지급 요건의 하나인 정년연장형 임금피크제 도입시 동의 주체 (영 제28조 제1항 제1호)
산업안전 보건법 ('19.1.15. 전부개정, '20.1.16. 시행예정)	① 산업안전보건위원회 미설치 사업장에서의 안전보건관리규정 작성·변경 동의 주체 (법 제26조) ① 산업안전보건위원회 미설치 사업장에서의 안전보건관리규정 작성·변경 동의 주체 (법 제26조) ② 산업안전보건위원회(또는 노사협의체) 의결사항, 안전보건진단 결과에 관한 사항, 안전보건개선계획의 수립·시행에 관한 사항, 도급인의 이행 사항, 물질안전보건자료, 작업환경측정에 관한 사항 등 통지 요청 주체(법 제35조) ③ 산업안전보건위원회 미설치 사업장에서의 공정안전보고서의 작성 시 의견 청취 (법 제44조 제2항) ④ 안전·보건진단시 입회 요구 주체(법 제47조 제3항) ⑤ 산업안전보건위원회 미설치사업장에서의 안전보건개선계획 수립 시 의견 제출 주체 (법 제49조 제2항) ⑥ 자율검사프로그램에 따른 안전검사의 협의 주체(법 제98조 제1항) ⑦ 물질안전보건자료의 대체자료로 적힌 화학물질의 명칭 및 함유량 정보 제공 요구 주체의 하나(법 제112조 제10항) ⑧ 작업환경측정 시 입회, 작업환경측정결과 설명회 개최 요구 주체 (법 제125조 제4항, 제7항) ⑨ 건강진단 입회, 건강진단결과 설명 요구 주체(법 제132조 제1항, 제2항) ⑩ 역학조사 참석 요구 주체의 하나(법 제141조 제1항)

근로자대표제도의 도입 및 경과

근로자대표제도의 도입

근로기준법상 근로자대표는 두 종류가 존재한다. 하나는 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 그러한 노동조합이 없는 경우에는 "근로자의 과반수를 대표하는 자"이고,[1] 다른 하나는 "근로자의 과반수"로 규정되어 있는 개념이다.[2]

전자의 개념은 종래 우리나라 근로기준법에는 존재하지 않았으나, 1996년 12월 31일의 법 개정(법률 제5245호)에 의해 최초로 도입되었다. 정부는 고용 유연화 정책의 일환으로서 근로시간 제도의 유연화를 시도하였고, 근로자대표 및 서면합의 제도는 고용 유연화 정책의 일환 혹은 그 부작용을 완화하기 위한 장치로서 마련된 새로운 제도이다.

한편, "근로자의 과반수" 개념은 1989년 3월 29일 근로기준법 개정(법률 제4099호)에 의해 최초로 도입된 개념이다. 이 법에서는 취업규칙의 작성·변경과 관련하여 "사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 당해사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불이익하게 변경하는 경우에는 그 동의를 얻어야 한다"라고 규정하였다(법 제95조 제1항).

즉, "근로자의 과반수" 개념은 1989년 취업규칙 불이익변경 시 동의제도를 신설하면서 도입된 새로운 개념이다. 제정 근로기준법 이후 법에서는 취업규칙의 작성 또는 변경에 있어서 사용자는 과반수노조 또는 "근로자의 과반수를 대표하는 자"의 의견을 청취하도록 규정하고 있었으나, 1989년 불이익변경에 대한 근로자의 동의를 신설하면서(법 제95조 제1항 단서), 종래의 "근로자의 과반수를 대표하는 자" 대신 "근로자의 과반수"라는 새로운 개념을 도입하였다.

1) 파견법 제5조 제4항, 산안법 제2조 제5호, 고령자고용촉진법 제14조 제2항 제2호도 이와 동일한 개념을 근로자대표로 사용하고 있다.
2) 근퇴법(제4조 제3항)도 이와 동일한 개념을 근로자대표로 사용하고 있다.

정리하면, 근로기준법상 “근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 그러한 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자)”는 1997년 (제)개정법의 고용 유연화 정책의 일환으로, 그 부작용을 완화하기 위해 마련된 새로운 제도라 할 수 있다. 다만, 도입 과정에서 근로자대표의 의미, 선출 방식, 절차, 권한 및 대표성에 대한 정리가 충분히 이루어지지 않아서, 여러 문제점을 내포한 채 출발했다는 한계를 갖는다.

근로자대표제도에 대한 현재의 논의

2018년 2월 국회 환노위에서 근로기준법 개정안이 통과된 이후, 근로시간 (단계별)단축 및 근로시간 특례업종 축소에 대한 경영계의 대책마련(탄력적 근로시간제 확대 등) 요구가 커져갔다. 이에 국회는 여야정 상설협의체에서 탄력적 근로시간제 확대에 관한 입법보완에 합의(2018.11.5.)한 후, 경제사회노동위원회(이하 ‘경사노위’)에 탄력적 근로시간제 관련 협의를 공식 요청(2018.11.9.)하였다.

총 9차에 걸친 회의 끝에 경사노위 노동시간제도개선위원회가 2019년 2월 19일 도출한 노사정 합의문에는 탄력적 근로시간제 단위기간 확대(3개월→6개월)와 근로일 간 11시간 연속 휴식시간, 임금보전 방안이 담겨 있다. 탄력적 근로시간제 개선과 관련하여 사용자와 근로자대표간 서면합의 조항이 많다. 대표적인 것이 근로자대표와 서면합의로 임금보전 방안을 마련한 경우 신고의무가 면제되는 조항이다.

이에 대해 “노조가 없거나 약한 사업장에서 악용될 소지가 크다”는 문제제기가 잇따르고 있다. 그리고 탄력적 근로시간제 개선 합의(안)을 반대하는 계층 대표 3인의 본위원회 불참으로 최종 의결이 이루어지지 않은 상태이다.

최근, 일본과의 무역마찰로 인한 어려움을 이유로 정부가 유연근로제를 활성화하고 있다. 고용노동부는 노사가 합의한 시간을 근무시간으로 인정하는 재량근로제 대상 업무를 금융투자분석사(애널리스트)와 투자자산운용사(펀드매니저)까지 확대하였고, 재량 근로시간제 운영지침서를 발표하였다. 일본 수출 규제에 대응하려는 차원에서 에칭가스 등 규제품목 연구개발

업무에 특별연장근로를 인가해 주기도 하였다.

대신 정부는 유연근로제를 사용자가 임의로 도입할 수 없도록, 근로자대표와의 '서면 합의'를 거쳐야 한다고 정하고 있다. 그러나 사용자가 일방적으로 근로조건을 정하지 못하도록 하기 위해 도입된 근로자대표 제도가 정상적으로 운영되기에는 문제점이 적지 않다. 사업장에 과반수 노조가 존재하지 않는 경우 기업이 '어용 근로자 대표'를 내세워 기업에 유리하게 유연근로제를 도입하여 주 40시간 근로(최대 52시간)를 피해 가는 수단이 될 수도 있다. 실제로 근로자대표가 합의하지 않았는데도 탄력적 근로시간제를 도입해 운영하는 일부 사업장의 사례들도 보이고 있다.

유연근로제의 남용을 방지하기 위해 근로자대표와의 서면합의를 요건으로 하고 있지만, 근로자대표의 요건이나 선출 방식, 그 임무나 활동을 보장하는 방안 등에 대한 내용이 명확하지 않아 논란의 여지가 존재한다.

근로자대표의 문제점과 한계

노동관계법상 근로자대표제도는 크게 근로기준법 등에 의한 근로자대표와 근참법에 의한 노사협의회의 근로자위원제도로 나눌 수 있다. 근로기준법 등의 근로자대표와 노사협의회 근로자위원은 근로자의 대표라는 점에서는 공통점을 가지지만, 그 권한이나 지위가 상이하여 별개의 제도로서 분리·운영되고 있다.

근로기준법 등의 "근로자대표(과반수 노조가 있는 경우에는 과반수 노조, 과반수 노조가 없는 경우에는 근로자 과반수를 대표하는 자)"는 근로조건 기준규제 및 근로시간 제도에서 중요한 역할을 담당하고 있으나, 그 구체적인 내용에 대한 규정을 결여하고 있다는 문제가 있다. 과반수 노조 여부에 대한 확인 절차의 부재, 과반수 노조가 근로자대표가 되는 경우 근로자대표로서의 활동과 노조로서의 활동이 기능적·절차적으로 구별되지 않는 점, 과반수 노조가 없는 경우 근로자대표 선출방법에 관한 규정의 결여, 다양한 형태의 근로자의 의사 반영 미

비, 임기 규정이 없고 상설성이 결여되어 있는 점, 근로자대표에 대한 불이익취급에 대한 보호의 결여, 서면합의나 협의시 사용자와의 대등성 결여 등 여러 가지 한계도 나타나고 있다.[3)]

또한, 근로자대표를 구성하는 근로자의 범위를 어떻게 설정해야 하는지, 서면합의가 단체협약 및 근로계약과 관련하여 어떠한 규범적 위상을 가지는지, 서면합의를 위반했을 경우 어떤 법적 효과가 발생하는지, 노조법상의 노동조합과는 달리 아무런 법적 규제 장치가 존재하지 않는 근로자대표의 민주성과 정통성은 어떻게 담보해내야 할 것인지의 등에 대하여도 법은 침묵하고 있다.[4)]

노사협의회 근로자위원제도의 경우에는 그 선출방법이 명확하지 않은 점, 고용형태 다양화에 따른 다양한 근로자의 의사를 반영하는 절차가 미비한 점, 활동에 대한 지원의 미비, 근로조건과 관련한 권한의 미흡 등 여러 가지 점에서 한계가 나타나고 있다.

근로자대표의 지위와 권한은 개별 법령에서 개별적으로 규율되어 있어 있기 때문에 체계적 성격을 결여하고 있다. 그리고 근로자대표 선출 절차의 미비, 사용자의 불이익취급으로부터의 보호 결여, 권한의 불명확성, 고용형태의 다양화에 따른 대표성 문제, 근로자대표의 독립성 및 민주성 측면에서 한계가 있다.

노조 조직률이 지속적으로 저하되고 있고, 고용형태의 다양화 등으로 노동조합을 통한 집단적 근로조건 결정이라는 전통적인 근로조건 결정 시스템이 기능하기 어려워지는 현실 하에서 근로자대표제도를 정비할 필요가 있다. 현행 근로자대표제도의 근본적인 문제점 등을 해결하기 위해서는 개별 노동관계법에서 난립하고 있는 근로자대표 관련 내용들을 통합하여 근로자의 이익을 대변할 수 있도록 하는 전면적인 재검토가 필요하다.

3) 이승욱 외, 「노동관계법상 근로자대표제도의 개선방안 연구 – '노사협의회 근로자위원 권한 강화'를 중심으로–」, 2015년 고용노동부 용역보고서, 257–258면 참고.

4) 유성재 외, 「노동시장의 취약계층 근로자 이익대변 기제 활성화 방안의 모색」, 2015년 경제사회발전노사정위원회 용역보고서, 64–65면 참고.