

| 사회적 대화 논단 |

지금 다시 근로자대표제도를 생각하다¹⁾

김기선 한국노동연구원 연구위원

- 고용노동부 비정규직 고용구조개선지원단 위원
- 한국비교노동법학회 상임이사



들어가며

국민이 단순히 국가의 지배대상이 아닌 국가의 주권자로 인정되는 오늘날의 관점에서 보자면 국민이 국가 또는 자신이 속한 단체에 보다 적극적인 참여를 요구하는 것은 어쩌면 당연한 현상이다. 오늘날 민주주의 국가에서 국가와 사회 전반에 대한 국민의 참여는 사회질서의 기본원칙이라 할 수 있다. 사회의 기본적 원칙으로서의 이와 같은 사상의 근저에는 어떠한 결정도 그 집단의 지도적 영향력을 가진 자에 의하여 일방적으로 행사되어서는 안 되며, 그 집단을 구성하는 자와의 협력을 통하여 이루어져야 한다는 것으로 이해될 수 있다. 그리고 이는 결국 그 집단을 구성하는 자가 일정한 지시를 단지 수동적으로 수행하는 데 머무르는 것이 아니라 결정에 능동적으로 참여하는 것을 의미한다.

노동의 영역 또한 이와 같은 사회원칙에 예외일 수는 없다. 노동 분야에서도 이와 같은 원칙이 실현될 때 근로자 개인의 인간의 존엄 및 인격의 자유로운 발전, 집단적인 이익의 대변

1) 이 글은 필자가 기존에 근로자대표제도에 대해 썼던 글들을 재정리한 것임을 밝혀두며, 이에 대해 일일이 언급하지는 않기로 한다.

또는 집단적 자기결정 실현의 가능성이 열리게 된다. 이와 같은 참여를 인정한다고 할 때, 보다 이상적인 모습은 개별 근로자의 직접적인 참여를 보장하는 것이라 할 수 있다. 그러나 대부분의 경우 민주주의가 대의제의 형태를 취하고 있는 것과 마찬가지로, 실제의 실현가능성 등을 고려할 때 노동 분야에서의 의사결정에의 참여는 대표기관을 통한 이익대표시스템의 형태를 띠게 된다. 이를 위해서는 집단이익을 대변하는 일정 기관이 설치되어야 하고, 그 기관이 일정 집단의 이익을 대변하며, 기관은 의회민주주의에서 국회가 국민의 대표가 되는 것과 유사하게 근로자집단의 대표자(Repräsentanten)로서의 지위를 가지게 된다.

현행 노동관계법도 이와 같은 기능을 제도화하고 있기는 하다. 근로자대표제도가 바로 그것이다. 근로자대표제도를 근로자의 이익을 대표하는 제도를 통칭하는 용어로 이해한다면, 여기에는 『노동조합 및 노동관계조정법』(이하 ‘노조법’) 상의 노동조합 및 교섭대표노동조합, 『근로자참여 및 협력증진에 관한 법률』(이하 ‘근참법’) 상의 노사협의회, 『근로기준법』 상의 근로자대표²⁾ 등이 포함될 수 있다.³⁾

현행 노동관계법이 이와 같이 다양한 형태의 근로자대표제도를 두고 있음에도 불구하고, 근로자의 이익이 충실히 효과적으로 대변되고 있다는 평가는 별로 들어본 적이 없다. 이에 이 글에서는 현행 근로자대표제도가 어떠한 문제점을 안고 있는지 등을 포함하여 왜 근로자대표

2) 근로기준법상의 근로자대표제는 1996년 12월 31일의 근로기준법 개정(법률 제5245호, 1996.12.31. 개정)에 의해 도입되었다. 근로기준법에서는 “당해 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자”를 “근로자대표”라고 정의한 뒤(구 근로기준법 제27조의3 제2항), 경영상 이유에 의한 해고에서의 협의주체, 탄력적 근로시간제(구 근로기준법 제42조의2), 선택적 근로시간제(근로기준법 제42조의3), 사업장 밖 근로시간제(구 근로기준법 제46조의2 제1항), 재량근로제(구 근로기준법 제46조의2 제3항), 근로시간 및 휴게시간의 특례(구 근로기준법 제47조의2), 유급휴가의 대체(구 근로기준법 제48조의2) 도입시 서면합의의 주체로 규정하였다. 한편, 근로기준법상의 근로자대표는 근로기준법, 근로자퇴직급여보장법, 파견근로자 보호 등에 관한 법률, 고용정책기본법, 고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률, 고용보험법, 산업안전보건법 등에서 규정하고 있으며, 근로자대표는 근로자퇴직급여보장법상 사용자가 퇴직급여제도의 종류를 선택하거나 선택한 퇴직급여제도를 다른 종류의 퇴직급여제도로 변경하고자 하는 경우에 있어 동의와 의견 제출의 주체, 파견근로자보호 등에 관한 법률상 파견근로자 사용에 대한 협의의 주체, 산업안전보건법상 산업안전보건위원회가 설치되지 않은 사업장에서의 안전보건관리규정의 작성 변경에 대한 동의의 주체 등과 같이 다양한 영역에서 기능하고 있다.

3) 강성태교수는 ‘근로자 대표’와 ‘근로자대표’를 구분하면서, 전자는 근로자의 의사 또는 이익을 대표하는 기구 또는 제도를 지칭하는 보통명사로, 후자를 근로기준법상의 ‘근로자를 대표하는 자’의 의미로 사용한다(강성태(2015), 「노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상」, 『노동리뷰』 3월호, 한국노동연구원, p.22).

제도에 대한 논의가 필요한지에 대해 살펴보고, 근로자대표제도의 개편방향에 대해 언급해보고자 한다.

노동조합 대표성의 현실

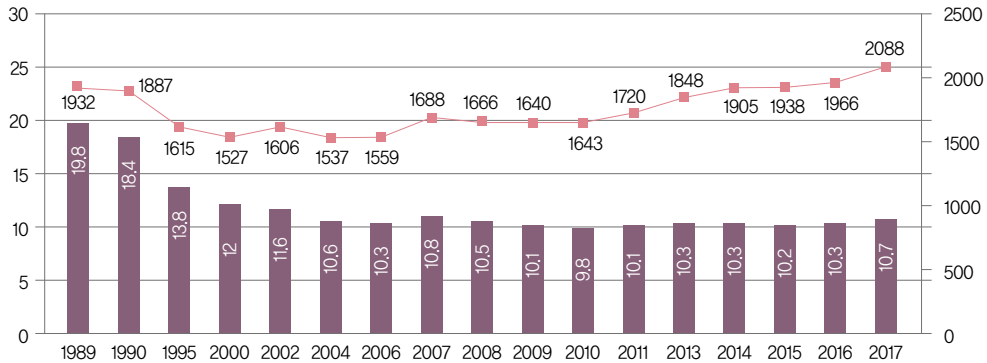
노동관계는 발은 땅에 붙이고 눈은 하늘을 바라본다. 노동관계는 사용자와 근로자의 관계는 불평등하다는 현실을 직시한다. 그렇지만 그러한 현실을 타파하고 사용자와 근로자가 대등한 당사자가 되는 것을 이상으로 삼는다. 근대 시민법이 예정하고 있는 사적 자치의 원칙에 입각하면 노동관계는 사용자와 근로자라는 자유로운 법인격 간의 대등한 계약관계로 치환된다. 그러나 현실의 노동세계에서 이는 한낱 허구이자 픽션(fiction)에 불과하다. 근대 시민법은 사용자와 근로자가 맺은 근로계약의 이름으로 현실의 노동에 애써 눈감으려 하지만, 임노동을 팔아 생존해야 하는 근로자는 근로계약이라는 외피를 통해 사용자에게 경제적으로 인격적으로 종속된다. 그리고 근로자는 그 종속성으로 말미암아 사용자와 대등한 지위에서 밀려나고 사용자가 결정하는 것에 따를 수밖에 없다.

노동관계는 이를 두 가지 방법으로 교정하고자 한다. 그 하나는 근로자보호를 위해 국가가 직접 노동관계에 개입하여 사용자가 지켜야 할 준칙을 정하는 것이다. 근로기준법이나 최저임금법 등이 대표적이다. 다른 하나는 개별계약의 영역에서 보면 근로자는 사용자에게 '구조적으로 종속되어 있기 때문에, 근로자가 그 약한 힘을 노동조합으로 한데 모아 사용자 측에 대항할 수 있는 힘을 만들 수 있도록 하는 것이다. 즉, 사용자와의 관계에서 개별 근로자는 구조적으로 종속될 수밖에 없음을 인정하고 근로자가 그 자신의 이익을 대변할 수 있는 단체를 결성하여 사용자와 노동조건 등에 대해 집단적으로 거래하도록 함으로써 실질적 대등성을 확보할 수 있게끔 하는 것이다.

확실히 예나 지금이나 노동영역에서 근로자의 이익을 대변하는 전통적인 제도는 노동조합이다. 그러나 근로자의 자주적 단결을 근간으로 하는 노동조합에 의한 근로자 이익대변이 현실에서 항상 실현되는 것은 아니다. 우리나라에서 노동조합에 의한 근로자 이익대변은 그 이상(理想)과는 상당 부분 멀리 떨어져 있다. 우리나라의 노동조합 조직률은 1989년 19.8%를

정점으로 이후 계속적으로 하락하여 10% 대에 머물고 있고, 2017년 말 기준 우리나라의 노동조합 조직률은 전년 대비 0.4%p 증가하였음에도 불구하고 10.7%에 불과하다.⁴⁾

[그림 1] 노동조합 조직률 및 조합원수 추이



자료: 고용노동부(2018), 『2017년 전국 노동조합 현황분석』, p.8.

노동조합에 의한 근로자 이익대변의 현실은 노동조합의 사업장 규모별 조직률을 살펴보면 보다 확연히 드러난다. 2017년 말 기준 노동조합의 사업장 규모별 조직률을 보면 근로자 30~99명인 사업장에서는 3.5%, 30명 미만인 사업장에서는 0.2%에 불과한 실정이다.

[표 1] 사업장 규모별 조합원 수 및 노동조합 조직률

| 구분 | 30명 미만 | 30~99명 | 100~299명 | 300명 이상 |
|---------|------------|-----------|-----------|-----------|
| 임금근로자 수 | 11,568,000 | 3,927,000 | 2,057,000 | 2,466,000 |
| 조합원 수 | 26,909 | 136,537 | 307,146 | 1,413,654 |
| 조직률 | 0.2 | 3.5 | 14.9 | 57.3 |

자료: 고용노동부(2018), 『2017년 전국 노동조합 현황분석』, p.14.

4) 고용노동부 2018. 12. 21.자 보도자료 “‘17년 노조 조직률은 10.7%로 전년 대비 0.4%p 증가”.

현행 근로자대표제도의 난맥상

현행 노동관계법은 근로기준법에서 기업 내 근로자의 근로조건 등의 결정과 관련하여 근로자대표가 일정한 기능을 행사하도록 제도화하는 한편, 그 밖의 노동관계법에서도 근로자의 고용, 산업안전 등 다양한 근로조건과 관련하여 근로자 측의 이해를 반영할 수 있는 제도로써 근로자대표의 기능에 대해 규정하고 있다. 즉, 근로기준법을 비롯한 현행 노동관계법은 근로조건 등에 관한 일정한 사항에 대해 근로자의 대표에 의한 관여를 제도화하고 있으며, 그 밖의 노동관계법에서도 근로자의 고용이나 근로조건을 둘러싼 다양한 사항에 대하여 근로자 측의 의견을 반영하는 방법으로서 근로자대표를 활용하고 있다.

그럼에도 불구하고 현행 근로자대표제도에 대하여는 “현실적 대표성이 약하다”는 지적이 지속적으로 제기되고 있다.⁵⁾ 근로자대표제도가 현실에서 제대로 기능하지 못한 채 난맥상을 보이는 까닭은 제도적 불비 또는 미비에 기인하는 측면이 크다.

현행 근참법상의 노사협의회에 대하여는 노사협의회가 근로조건을 결정할 권한이 있는지, 노사협의회가 한 의결의 효력이 어떠한지에 대한 해석상의 쟁점 이외에도, 선출방법에 대한 규정 미비, 선출절차의 하자에 대한 규정 미비, 다양한 근로자 의사를 반영하는 데 한계가 있다는 등의 문제가 지적된다.

그리고 현행 근로기준법상 근로자대표에 대하여는 ‘근로자대표(근로자의 과반수를 대표하는 자)’가 누구를 말하는 것인지 그리고 그 선출은 어떻게 해야 하는 것인지, 또한 근로자대표

5) 강성태(2015), 「노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상」, 『노동리뷰』 3월호, 한국노동연구원, p.39에서 그 원인을 다음과 같이 지적한다. “첫째, 법제도는 대표성 강화를 위한 적극적인 조치를 한 바가 거의 없고, 오히려 종종 약화시켰다. 둘째, 각 대표의 대표 범위, 법적 지위, 권한과 역할, 상호 관계 등이 명확하지 않다. 셋째, 각 대표가 만들거나 관여한 자치규범(단체협약, 노사협의회 의결, 서면합의, 취업규칙)의 서열이 분명하지 않고, 종종 그 자체의 법적 구속력도 의문스럽다. 단체협약과 취업규칙의 법적 구속력을 제외하고는 명확히 정해진 바가 없다. 넷째, 각 대표의 대표성과 활동 및 권한에 관한 규정들은 각 근로자대표의 대표성을 모두 사업장 단위로 수렴되도록 한다. 다섯째, 각 대표의 대표성은 단편적이다. 국민경제 전반에서 근로자의 대표가 없는 것은 물론, 산업 단위의 대표도 제도적으로 보장된 것이 없으며, 심지어 사업장 내에서도 모든 문제에 대표성을 가진 대표가 없다. 보편적 대표가 없고, 개별 사항에서만 대표성을 가지는 단편적 대표밖에 없다.”

가 체결한 서면합의의 성격과 효력은 어떠한지에 대한 해석적인 다툼 이외에도 다양한 근로자의 의사를 반영할 수 있는 방법의 미비, 임기 등 상설적 근로자대표로서의 기반 부족, 사용자와의 대등성 결여 등에 그 한계성이 있다.

한편, 취업규칙 변경 시 근로자집단의 참여와 관련해서는 취업규칙 작성 및 변경에 있어서의 사용자의 일방 결정성이나 사용자가 근로조건을 근로자에게 불이익하게 변경하고자 하는 경우 과반수 노조 또는 근로자의 과반수는 이러한 사용자의 제안에 대해 찬반을 표시하는 수동적인 주체에 머물고 있을 뿐이어서 애당초 근로조건 형성 및 변경을 위한 노사 간에 합의가 이루어지기 어렵다는 문제점을 안고 있다.

미래 노동환경 변화와 근로자대표제도

디지털화를 특징으로 하는 소위 '4차 산업혁명'에 대한 관심이 대단히 뜨겁다. 많은 이들이 디지털화로 급속한 진전이 우리 경제·사회·문화를 비롯한 모든 영역에 걸쳐 여러 가지의 중요한 변화를 가져올 것이라는 예측하고 있다. 디지털기술의 발전은 기업구조 및 노동의 조직 체계에도 커다란 변화를 가져올 것으로 예상된다. 즉 디지털 기술의 진전에 따라 기존의 많은 업무영역에서 위계적으로 체계화되었던 조직구조가 프로젝트를 위주로 한 계속적으로 그 형태가 바뀌는 팀 단위의 협업체제로 바뀌는 경우가 적지 않을 것으로 예상된다. 이에 따라 업무에 관련된 근로자가 동일한 장소에 일하는 것이 아니라 디지털 미디어를 통해 서로 의사소통하고 협업하는 경우를 흔히 목격하게 될지 모를 일이다. 그 결과 디지털기술은 기존 노동관계법이 주된 대상으로 삼았던, 근로자가 편입되어 지속적으로 업무를 수행하는 장소적·조직적 통일체인 전통적인 의미의 사업(Betrieb)을 해체시키고, 이에 따라 사용자의 결정에 대하여 일정한 영향력을 발휘하기 위한 근로자들의 제도화된 대표시스템을 약화시킬 가능성을 내포한다.⁶⁾

이와 같은 미래 노동환경의 변화가 예측되지만, 디지털화가 어떠한 변화를 가져온다고 하

6) Krause, Rüdiger(2016).『Digitalisierung der Arbeitswelt』, Gutachten B zum 71. Deutschen Juristentag. C.H.Beck, p.19.

더라도 그것이 오로지 일하는 사람의 부담이나 희생을 강요하는 것이어서는 안 된다는 것은 노동에 있어 지켜져야 할 당위명제라 할 수 있다. 이에 따라 근로자대표제도의 모델을 어떻게 설계해야 할 것인지에 대한 전면적인 재검토가 요구되는 시점에 와있다.

맺으며

현실세계의 개별 근로자는 자신의 이익을 대변해 줄 수 있는 대표를 가지고 있을 때 비로소 사용자와 실질적으로 대등한 위치에 한 걸음 더 다가설 수 있다. 근로자가 대표되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다. 그리고 이를 통해 우리 헌법과 노동관계법이 지향하는 노동조건 의 대등결정이 가능해진다.

이 글에서는 왜 근로자대표제도에 대한 논의가 필요한지, 바꾸어 말하면 왜 현행 노동관계 법에 산재해 있는 근로자대표시스템을 개편하여 집단적 근로조건결정의 주체로서 근로자대표 시스템을 재구축하는 것이 필요한지에 대해 살펴보았다. 이하에서는 향후 근로자대표제도의 개편의 원칙적인 방향성에 대해 몇 가지를 언급하는 것으로 글을 맺고자 한다.

우선, 여러 제도가 난립되어 있는 현행 근로자대표제도를 하나로 통합하여 단일한 근로자 대표제도를 수립하고(단기적으로 노사협의회의 근로자위원을 중심으로 근로자대표제도를 통합하되, 장기적으로 종업원평의회 형태의 독자적인 근로자대표 기구를 수립), 근로기준법이나 취업규칙의 적용대상을 고려하여 근로자대표가 선출되어야 대상범위를 현행보다 확대하는 한편, 기업 또는 기업집단 근로자대표 등 중층적 근로자대표제도가 수립될 수 있도록 할 필요가 있다.

그리고 근로자대표는 근로자의 민주적 선거에 의한 정당성이 확보된 대표기구로 자리매김 되어야 한다. 이를 위해서는 근로자대표의 선출과 관련하여, 선거권 및 피선거권에 대한 규정, 근로자대표 규모의 다양화, 선거관리위원회, 후보자 및 선거관리위원회에 대한 신분보장, 사용자의 선거에 대한 비용부담 등 편의제공, 선거의 하자 등 선거의 실시와 관련된 규정이 마련 될 필요가 있다.

한편, 근로자대표의 역할과 관련해서는 현행 근로자대표가 가진 권한을 전면적으로 재검토하여 의견청취, 협의권, 동의거부, 합의 등 다양한 형태로 조정하는 것이 필요하다. 한편, 근로자대표가 실질적인 활동할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위해서는 임기제의 보장을 통한 근로자대표의 상설화가 필요하고, 근로자대표의 활동에 대한 사용자의 비용부담 및 근로자대표에 대한 보호 장치가 마련되어야 하며, 전체 근로자의 사업 내 직접민주주의를 보다 활성화하기 위해 근로자총회에 대한 규정이 필요하다. 뿐만 아니라 근로자대표에 의해 보호되어야 할 대상을 확대하는 것이 필요하다. 파견근로자, 사내하도급근로자 등 직접적인 근로관계는 없다 하더라도 해당 사업장에서 업무를 수행하는 것과 관련하여 근로자대표가 이들의 이익을 보장할 수 있는 실질적인 장치가 마련되어야 한다.

또한 근로자대표제도가 실질적인 제도로 기능하기 위해서는 근로자대표가 체결한 합의의 효력을 명문화하는 동시에, 근로자대표와 사용자 간에 체결된 합의와 단체교섭 또는 단체협약의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대한 신중한 고민이 필요하다. 이와 관련해서는 근로자대표와의 관계에서 노동조합의 우위성이 보장될 수 있도록 할 필요가 있다. 법률에 의해 인정되는 근로자대표와 달리 노동조합은 헌법상 보장되는 노동3권의 주체이다. 이를 위해서는 단체교섭을 사업 또는 사업장 단위에 묶어 두고 있는 교섭창구단일화제도를 개선함으로써 초기 업단위 교섭 및 협약이 체결될 수 있도록 하는 한편, 단체교섭 또는 단체협약의 대상이 되는 사항에 대하여는 근로자대표보다 노동조합의 우위를 인정하는 명시적인 규정을 마련할 필요가 있다.