

| 사회적 대화 논단 |

근로자대표제도의 개선방향

이승욱 이화여대 법학전문대학원 교수

- 전 중앙노동위원회 심판담당 공익위원
- 전 ILO SRM tripartite working group 정부측 위원



1. 문제의 소재

탄력적 근로시간제를 둘러싼 최근 논란이 현행 근로자대표제도 개선 필요성 논의로 이어지고 있는 것은 필연이라고 할 수 있다. 근로기준법(이하 ‘근기법’)에는 탄력적 근로시간제를 비롯한 다양한 근로시간제와 관련하여 근로자대표와의 합의에 의해 근기법에 대한 일종의 적용제외를 가능하도록 하고 있다. 근기법은 위반시 벌칙의 적용을 통해 그 최저 기준의 이행을 확보하는 체제로 이루어져 있으나, 탄력적 근로시간제 등 각종 근로시간제도에서는 근로자대표와 서면합의를 한다면 벌칙의 적용을 받지 않고 유효하게 근기법에서 정한 최저 기준을 저하시킬 수 있다. 이 점에서 현행 제도는 형벌의 적용이라는 공권력 보다 근로자대표와 사용자 사이의 합의를 우선시키고 있다고 할 수 있다. 바꾸어 말하면 근기법의 최저기준을 회피할 수 있는 강력한 권한을 근로자대표에게 부여하고 있는 것이다. 따라서 진정한 의미에서 근로자의 의사와 희망을 정당하게 반영하여야 하고 이를 통해 근로자 보호를 도모할 수 있어야 하는 요건을 충족하는 것이 근로자대표가 가지는 이러한 강력한 권한의 전제가 되어야 한다.

이런 관점에서 볼 때 현행 근로자대표제도는 여러 가지 한계를 부정할 수 없다. 첫째, 현

행법은 근로자대표라는 용어만 두고 있을 뿐, 근로자대표의 선출방법, 구성, 임기, 권한, 합의의 효력 등 근로자대표제도의 핵심에 속하는 사항에 대해서는 사실상 아무런 규정을 두고 있지 않다. 조합원에 대해서만 근로조건 규제권한을 가지는 노동조합과 달리, 근로자대표는 해당 사업장 전체 근로자에 대하여 근로조건에 막대한 영향을 미칠 수 있는 권한을 가지고 있는 점에 비추어 보면 이러한 쟁점에 대해 아무런 규정을 두고 있지 않다는 것은 현행 제도의 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 또한 근로자대표는 파업 등 쟁의행위를 통하여 자신의 주장을 관철할 수 있는 수단을 가진 노동조합과 달리 사용자와의 관계에서 자구적인 주장 관철 수단이 없다는 것을 고려하면, 이러한 사항에 관한 명문의 규정을 두지 않은 것은 제도상의 단순한 결함에 그치는 것이 아니라 근로자대표제도의 존립과 기능 자체를 위협하는 요소라고 하여도 과언이 아니다.

둘째, 근로자대표가 가지는 권한을 모니터링하고 근로자대표가 대변하는 전체 종업원의 의사를 근로자대표의 의사결정에 반영시킬 수 있는 제도적 장치가 없다. 강력한 권한을 가진 근로자대표의 전횡을 막을 수 있는 방법 자체가 전혀 존재하지 않는 것이다. 총회 등을 통해 의사결정에 조합원이 참가하고 통제하는 노동조합과 비교하면 민주성 확보를 위한 절차적 측면에서 문제가 있다.

셋째, 근로자대표는 「근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률」(이하 ‘근로자참여법’)에 따른 근로자위원, 노동조합과 유사한 기능을 수행하지만, 제도적으로는 이들 사이의 권한은 중첩되는 경우도 있고 상호 배척관계에 있는 경우마저 있기 때문에, 근로자대표, 근로자위원, 노동조합 사이의 관계가 현장에서 명확하게 구별되지 않은 채 운용되는 상황이 적지 않게 발생하고 있다.

요컨대 현행 근로자대표제도는 민주성, 정당성, 공정성의 관점에서 볼 때 실체적으로나 절차적으로 상당한 문제가 있다. 현행 제도가 가지고 있는 이와 같은 한계와 함께 근로자대표제도의 권한과 기능이 향후 더 확대될 가능성이 높다는 점을 고려하면서 근로자대표제도의 개선방향을 모색할 필요가 있다. 또한 근로자대표제도는 근로자참여법상 근로자위원, 노동조합과의 관계도 고려하면서 합리적인 방안을 모색하여야 한다.

2. 근로자대표의 복수화

근로조건에 관하여 실질적인 규제권한을 근기법상 근로자대표에게 부여하고 있는 이상, 근로자대표는 근로자의 이익을 확보할 임무가 있다. 그러나 근로자대표는 사용자와의 관계에서 교섭력을 관철하기 위한 수단을 가지지 않고 또 정보의 양·질의 측면에서 대등성이 없기 때문에 이러한 임무를 현실적으로 실현할 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 그 방안의 하나로 근로자대표를 복수화하는 것을 고려할 수 있다. 현행 근기법상 근로자대표는 1인으로 상정되어 있기 때문에 사용자와의 교섭력의 관점에서 볼 때 한계가 명확하기 때문이다.

독일과 프랑스의 종업원대표제에서는 일정 규모 이상의 사업장의 경우에는 복수의 대표자를 선출하도록 하고 있고 일본에서는 근로조건과 관련한 일정한 사항에 대해서 복수의 대표로 이루어진 위원회에서 정하도록 하고 있다. 외국의 입법례와 현실적인 필요성을 고려하여 우리나라에서도 일정 규모 이상의 사업장에서는 근기법상 근로자대표의 선출인원을 복수로 하는 것을 생각할 수 있다. 이렇게 하면, 현행과 달리 복수의 근로자대표가 사용자와의 교섭에서 다른 근로자대표와의 협의를 거쳐 의사결정을 하여야 하기 때문에 교섭력이 높아지고 동시에 보다 합리적인 판단을 할 수 있다는 장점이 있다.

근로자대표를 복수화할 경우 근로자대표 사이의 의사결정 방법도 감안할 필요가 있다. 근로자대표의 정원을 짝수가 아니라 홀수로 하는 방법, 의결정족수를 명시하는 방법, 근로자참여법상 근로자위원을 근기법상 근로자대표로 설정하는 방법 등을 생각할 수 있다.

3. 근로자대표의 민주적 정당성 확보

근기법상 근로자대표는 노동조합처럼 근로자가 임의로 가입하는 단체의 대표자가 아니라 근로자의 의사와 관계없이 그 사업장의 전체 근로자를 대표하는 것이기 때문에 다양한 근로자집단을 대표하는 제도로써 민주적 정당성을 갖추는 것이 바람직하다. 이를 확보하기 위한 방법을 모색할 때에는 아래의 세 가지 측면을 고려할 필요가 있다.

우선, 근로자대표의 선출절차의 공정성이 필요하다. 독일, 프랑스에서는 선출의 공정성을 확보하기 위하여 선출절차의 운용주체를 법에서 정하거나 공적 기관이 선출절차를 감독하거나 하는 등의 다양한 방법이 시행되고 있는데, 이러한 점을 적극적으로 수용할 필요가 있다.

둘째, 다양한 유형의 근로자 이익을 적정하게 대표할 수 있는 선출방법이 필요하다. 독일, 프랑스의 종업원대표제에서는 비례대표선거에 의하여 종업원대표를 선출하는데, 이는 근로자의 다양한 이익을 적정하게 반영하는 데에는 유용하지만, 절차가 매우 복잡하고 선거관리비용이 많이 소요되는 등의 단점도 있다. 또 사업장내의 다양한 이해가 공통하는 집단에서 각각 대표를 선출하게 되면 상당수의 인원수를 선출하여야 하고 소규모 사업장에서는 그러한 인원을 충분히 확보할 수 없다는 현실적인 문제도 있다. 독일이나 프랑스와 같은 비례대표선거방식을 참조하면서도 가능한 한 간명한 선거절차를 설정하면서도 선거절차에서 근로자의 참여 기회를 증가시키는 방법을 통하여 근로자의 다양성을 반영하는 방법을 모색할 필요가 있다.

셋째, 근로자대표가 근로자의 다양성을 반영하면서 활동할 수 있도록 하기 위해 근로자의 의견을 집약하는 절차가 필요하다. 선출하는 근로자대표의 수를 일정한 수로 제한한다고 하더라도 그 대표가 다양한 근로자의 의견을 수용하여 의사결정을 할 수 있는 구조를 설계하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 근로자대표가 근로자의 다양성을 반영하여 활동할 수 있도록 사업장내에서 근로자 의견을 집약할 수 있는 장치를 두는 것이 바람직하다. 독일에서는 사업장 총회를 정기적으로 개최함으로써 다양한 종업원의 목소리를 집약하는 수단으로 하고 있다. 이러한 절차는 근로자대표의 민주적 정당성을 확보하는 데 기여할 뿐만 아니라 근로자대표의 활동을 민주적으로 통제하는 데에도 도움이 되고 사용자와의 관계에서 교섭력을 강화하는 데에도 유용하다.

나아가 각종 서면합의 등 노사협정을 체결할 때 체결하고자 하는 협정내용을 사전에 종업원에게 개시하고, 종업원으로부터의 의견을 받아 협정내용을 수정하거나 협정체결의 가부를 결정하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

4. 근로자대표의 상설화

근로자대표가 합의한 서면합의 등이 합의 내용대로 준수되고 있는지에 대하여 지속적으로 모니터링하여 이행이 확보되도록 하는 체제로 정비할 필요가 있다. 현행 제도에서는 ‘근로자의 과반수를 대표한다’는 요건을 근로자대표가 관여하는 상황마다 충족하여야 하도록 되어 있다. 따라서 탄력적 근로시간제를 도입하는 경우나 정리해고를 하는 경우에는 각각의 상황에 따른 근로자대표를 정하여야 하는 것처럼 규정되어 있다. 이 경우 근로자대표가 필요한 상황에 따라 필요한 대표를 정할 수 있기 때문에 문제되는 상황을 잘 파악하고 전문성을 가진 자가 근로자대표로서 활동할 수 있다는 점에서 장점이 있지만, 하나의 사업장 내에 다수의 근로자대표가 각각 병존하여 불필요한 혼란이 발생할 수 있고, 나아가 서면합의를 사용자가 이행하고 있는지 여부를 감시하고, 불이행할 경우 대응할 수 있는 주체가 명확하지 않게 된다는 점에서 한계가 있다.

이러한 문제점에 대응하기 위해서는 근로자대표의 상설화 방안을 검토할 필요가 있다. 근로자대표가 1회성의 대표로 그치지 않고 임기를 정하여 상설적으로 활동할 수 있도록 한다면, 근로자의 의견을 활동에 지속적으로 반영할 수 있을 뿐 아니라 서면합의가 제대로 이행되고 있는지에 대한 모니터링과 불이행시 대응에서도 효율적일 수 있을 것이다.

5. 근로자대표의 활동 보장

근로자대표를 복수화·상설화하는 경우에는 그 운영과 관련한 비용부담 문제가 수반된다. 현행 근기법상의 근로자대표는 전체 종업원을 대상으로 법정기준의 해제 등 사용자의 근기법상의 의무를 완화시키는 역할을 하도록 되어 있기 때문에 근로자대표의 활동 비용은 사용자가 부담하도록 하는 것이 자연스러운 것이다. 그러나 그 비용부담의 방식은 적극적인 의미에서 사용자가 추가적으로 부담하는 것일 필요는 없다. 근로자대표에 대한 타임오프 인정, 즉 근로시간 중 근로자대표로서 활동시간에 대한 유급처리, 근로자대표로서 활동을 위한 편의의 제공, 근로자대표로서의 활동에 대한 해고나 불이익취급의 보호 등 근로자대표의 활동을 보장하는 방식으로 제도화하면 족할 것이다.

6. 근로자대표의 복수화·상설화가 노동조합에 미치는 영향

근로자대표를 복수화·상설화하여 현행과 같이 법정기준의 해제기능을 비롯한 일정한 근로조건 설정 기능을 할 수 있도록 하는 데 그치지 않고 나아가 이행확보기능까지 갖추는 것으로 제도화된다면 노동조합이 존재하지 않는 사업장이나 소수노조만 존재하는 사업장에서는 근로자대표가 사용자측의 실질적인 비용부담에 의해 근로조건과 관련한 활동을 하게 되기 때문에 근로자가 노동조합을 조직하거나 가입하는 유인을 약화시킬 우려를 배제하지 못한다.

그러나 근로자대표를 복수화·상설화한다고 하여도, 근로자대표가 가질 수 없는 노동조합 고유의 권한, 즉 협약체결권, 쟁의권, 부당노동행위구제신청권 등이 유지되고 있으면 노동조합 결성을 위한 인센티브가 바로 상실된다고 단언하기는 어렵다. 오히려 노동조합이 조직화되지 않은 기업에 복수화·상설화된 근로자대표가 존재하면 외부의 노동조합이 근로자대표의 활동을 지원하는 역할 등을 통하여 노조의 조직화로 연결되는 계기로 될 수도 있다. 실제로 외국의 역사를 보아도 종업원대표제 도입시 노동조합은 처음에는 반대의 입장을 취한 경우가 적지 않았으나, 곧바로 종업원대표를 노조 조직화의 기반으로 이용하려는 방향으로 전환하였다.

이러한 점을 고려하면 노조 조직률이 낮고 무노조기업이 많은 우리나라에서는 근로자대표를 복수화·상설화한다면 근로자나 노동조합의 대응에 따라서는 노동조합 조직화에 오히려 긍정적인 효과를 초래할 수도 있기 때문에 노동조합 조직화에 대해 마이너스로 된다고 단언하기는 어렵다.

7. 근로자대표와 근로자위원

근기법상 근로자대표로서의 기능 강화를 위한 이상의 내용을 포섭할 수 있는 제도로써 현실적이고 실효적인 방식은 근로자참여법상 근로자위원을 근기법등의 근로자대표로서 간주하는 방안이다. 현행 근기법상 근로자대표가 사안별로 각각 선정되는 데에서 야기되는 문제들에 대해서는 근로자대표의 복수화·상설화로 대처하는 것이 바람직하다는 관점에서 보면, 근기법

상 근로자대표를 새로이 복수화·상설화·선출제로 하는 내용을 근기법 속에 포함시켜 제도화 하는 방법 보다는 기존의 근로자참여법상 근로자위원제도를 활용하는 것이 현실적으로 간명 할 것이다. 근로자참여법상 근로자위원은 이미 복수화·상설화·선출제로 제도화되어 있기 때문에 근본적인 개혁을 하지 않고 실질적으로 동일한 효과를 거둘 수 있기 때문이다.

다만, 현행 근로자참여법상 근로자위원제도는 앞에서 살펴본 바와 같은 근로자대표 기능 강화의 의의나 방향성과 부합하지 않은 측면이 있기 때문에 위에서 살펴본 근로자대표의 기능강화를 위한 방향성을 감안하면서 현행 근로자참여법상 근로자위원제도를 보완하는 것이 필요불가결하다.

한편, 노사협의회를 설치할 의무가 없는 30인 미만 사업장의 근로자대표에 대해서는 노사 협의회의 근로자위원에 관한 내용을 원칙적으로 준용하는 방법이 필요할 것이다.

8. 향후 근로자대표제도의 전체적인 방향성

우리나라 노동관계법상 근로자대표는 7개 법령(근기법, 근로자퇴직급여보장법, 파견근로자 보호 등에 관한 법률, 고용정책기본법, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, 고용보험법, 산업안전보건법)에서 규정되어 있다. 구체적으로는 31개 영역에 걸쳐 탄력적 근로 시간제를 비롯한 각종 서면합의의 체결, 임금피크제 실시의 동의 주체, 정년 연장에 따른 임금체계 개편등의 실시 등 근로자의 고용과 근로조건에 관한 다양한 권한을 보유하고 있으며, 그밖에 경영상 해고시 협의의무의 주체 등 고용과 근로조건에 관한 사용자의 의사결정에 대한 동의 내지 협의의 주체로서 널리 활용되고 있다. 그밖에 도산관계법에서도 근로자대표제도가 이용되고 있다.

한편, 30인 이상 사업장에 의무적으로 설치하도록 되어 있는 노사협의회는 “근로자와 사용자 쌍방이 참여와 협력을 통하여 노사 공동의 이익을 증진”하기 위해 의결사항, 협의사항, 보고사항 등 광범위한 사항에 관하여 개입함으로써 간접적으로 고용과 근로조건에 결정에 관여하고 있다.

근기법 등의 근로자대표와 노사협의회 근로자위원은 종업원의 대표라는 점에서는 공통점을 가지지만, 그 권한이나 지위가 상이하여 별개의 제도로서 분리·운영되고 있다. 그러나 최근 노동조합 조직율의 지속적인 정체, 고용형태 다양화의 심화 등으로 인해 전통적인 근로조건결정시스템에 대한 한계가 부각되고 있다. 특히 우리나라에서 노동조합은 조직율이 낮은 점 자체 보다는 대기업과 정규직에 집중적으로 조직화되어 있는 점에서 문제가 더욱 심각하다고 평가할 수 있다. 바꾸어 말하면, 영세기업과 비정규직은 노동조합의 보호로부터 사실상 방임상태에 있다고 할 수 있기 때문에, 집단적 근로조건결정시스템이 제대로 기능하기 위한 기반이 사실상 붕괴되고 있다고 하여도 과언은 아니다. 이에 따라 집단적 근로조건결정시스템이 기능하는 전제, 즉 강행법적 규제를 통한 국가에 의한 획일적인 최저기준 설정을 통한 근로자 보호 체제 역시 동요하고 있는 것이 현실이다.

또한 경제의 글로벌화, 기업간 경쟁의 격화, 서비스경제의 확산, 고용형태의 다양화, 일과 가정의 양립 등 근로자 요구수준의 개별화 등으로 인해 더 이상 국가가 획일적·일률적으로 최저기준을 설정하고 이를 강제화하는 노동보호법의 기본적인 틀이 오늘날의 상황에서도 적절한 것인지에 대한 의문도 제기되고 있다. 이에 따르면, 근로시간의 다양한 유연화와 이에 따라 근로시간과 임금이 기계적으로 연동되지 않고 재량적으로 근로하는 근로자군이 부각되고 있기 때문에 근로시간과 임금 분야에서 국가에 의한 획일적인 규제 대신에 그 일정 부분의 형성을 개별 사업장의 상황에 정통한 노사당사자에게 일정 부분 맡길 필요가 있다는 것이다. 그 주장의 당부와 관계없이, 향후 근로시간법제의 새로운 방향을 모색하는 과정에서 사업장의 근로자대표가 기능할 수 있는 범위와 권한은 더욱 확대될 수밖에 없다는 것은 명확하다.

이러한 상황에 비추어 볼 때 현행 노동관계법상 근로자대표제도는 여러 가지 점에서 한계가 있다. 우선, 노사협의회 근로자위원제도는 그 선출방법이 명확하지 않은 점, 고용형태 다양화의 급속한 진전에 부응한 다양한 근로자의 의사를 반영하는 절차가 미비한 점, 활동에 대한 지원의 미비 등 여러 가지 점에서 한계가 있다. 근기법상 근로자대표제도 역시 과반수노조 여부에 대한 확인 절차의 부재, 과반수노조가 근로자대표가 되는 경우 근로자대표로서의 활동과 노조로서의 활동이 기능적·제도적으로 구별되지 않는 점, 과반수노조가 없는 경우 근로자대표 선출방법에 관한 규정의 결여, 다양한 형태의 근로자의 의사 반영 미비, 임기 규정이 없고 상설성이 결여되어 있는 점, 근로자대표에 대한 불이익취급에 대한 보호의 결여, 서면

합의나 협의시 사용자와의 대등성 결여 등 여러 가지 점에서 한계를 보여주고 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 첫째, 다양한 근로자의 의사집약이 가능하도록 근로자 대표를 상설화하여야 하고, 둘째, 근로자대표의 민주적 정당성과 대표성을 강화하기 위해 근로자대표의 합리적인 선출절차를 모색하여야 하며, 셋째, 근로자대표, 근로자위원 등 다양한 종업원대표의 기능과 권한을 통합하여 개별법상 지위 사이의 상충을 방지하고 근로자대표를 체계적·일관적으로 운영하여야 한다.

근로시간의 유연화 등 근로조건의 결정에 있어서 사용자와의 대등성을 효과적으로 확보하고 다양한 고용형태와 근로자의 다양한 근로생활상의 수요를 적절하게 반영하기 위해서는 근기법상 근로자대표와 근로자참여법상 근로자위원의 통합을 통하여 근로자대표제도의 권한을 강화하는 방향으로 구체적인 대안을 모색할 필요가 있다.