

# 일본의 집단적 노사관계 재구축 움직임

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 일본

오학수 (일본 노동정책연구 · 연수기구 주임연구위원)

## ■ 머리말

일본은 협조적 노사관계로 널리 알려져 있다. 노동조합이 있더라도 파업 등 쟁의활동을 하는 사례는 거의 보이지 않는다. 기업에 실질적인 영향을 미친다고 여겨지는 반일 이상의 파업 건수는 2011년 38건에 불과하다. 이는 전체 노조 수인 약 2만 6,000개의 0.2%에도 미치지 않는데, 이러한 현상을 보면 집단적 노사관계가 안정되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 노동조합 조직률은 지속적으로 하락하여 2012년에는 17.9%까지 낮아져, 집단적 노사관계의 주요 당사자인 노동조합에 조직되지 않는 노동자들이 증가하고 있다. 노동조합이 조직되어 있지 않은 기업에서 집단적 노사관계가 어떠한지는 궁금증을 유발한다. 일본은 우리나라와 같이 근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률과 같은 법이 존재하지 않아, 노조가 없는 기업에서 노동자들의 목소리를 집단적으로 표출하고 대변할 수 있는 틀이 없다.

그러한 가운데, 개별 노동법에서는 과반수 노조가 없는 경우 종업원 과반수 대표의 역할을 요구하고 있다. 대표적인 것이 ‘잔업/휴일근무협정’이다. 사용주가 1일 8시간, 1주 40시간 노동자를 근로하게 하기 위해서는 이 협정을 체결하고 노동기준감독서에 제출해야 하는데, 그때 과반수 노조가 없는 경우 종업원 과반수 대표와 협정을 맺게 된다. 문제는 종업원 과반수 대표가 정말 종업원 과반수를 대표하고 있는가라는 것이다. 만일 그렇지 않으면 어떻게 집단적 노사관계를 재구축할 수 있을까가 일본의 집단적 노사관계의 주된 과제이다.

이러한 문제를 연구하기 위해, 일본 노동정책연구 · 연수기구는 2011년 11월 ‘집단적 노사

관계법제 연구회'를 설치하여 14번에 걸쳐 연구회를 실시한 결과를 2013년 7월 30일 보고서로 공개하였다.

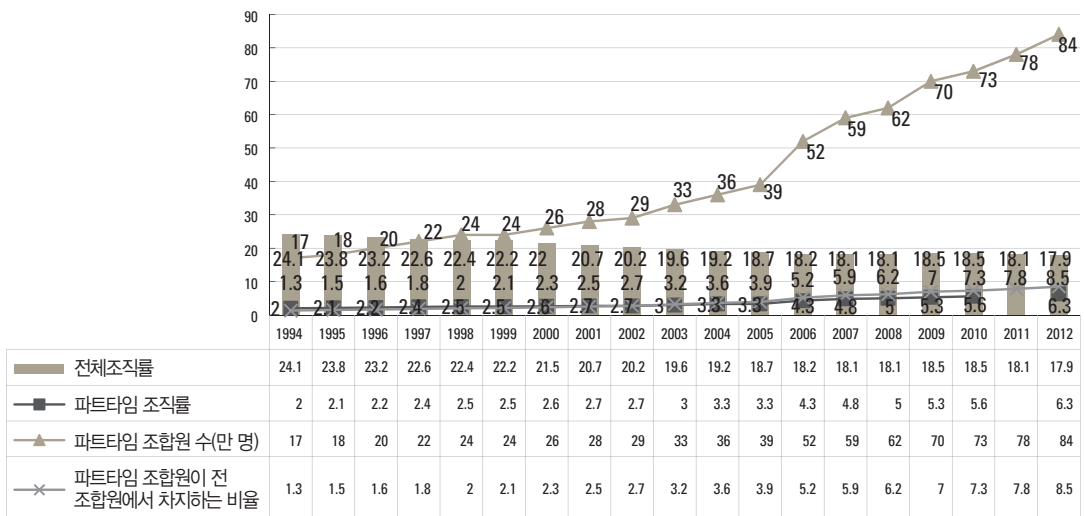
이 글에서는 이 연구회의 멤버로서 참가한 필자가 보고서의 핵심내용을 소개하여, 일본의 집단적 노사관계 재구축 움직임을 살펴 보기로 한다.

## ■ 일본 집단적 노사관계의 문제점

### 노동조합 조직률 하락

일본의 노동조합 조직률은 거의 일관되게 감소하고 있다. 조직률은 1949년 55.8%를 정점으로 감소하여 2012년 17.9%로 피크 시의 약 3분의 1 수준이다(그림 1 참조). 1995년부터는 조직률 하락에 덧붙여 조합원 수와 노조 수도 감소하기 시작하였다. 그 결과, 집단적 노사관계의 당사자인 노동조합이 대표하는 노동자가 감소하였다. 프랑스, 독일 등 서구 선진국의 경우, 조직률이 낮더라도 산별노조와 사용자 단체가 체결한 단체협약의 적용률이 높다. 프랑스의 경

[그림 1] 노동조합 조직률과 파트타임 조합원 추이



우, 조직률이 약 8%에 불과하지만 단체협약 적용률은 약 95%이다. 이러한 국가에서는 단체협약이 조합원 외의 노동자에게도 적용되어 조직률 감소가 곧장 노조 영향력의 감소로 이어지지 않지만, 일본의 경우, 노조 조직률과 단체협약 적용률이 거의 일치하고 있어 조직률 하락은 곧장 노조의 영향력 저하로 이어지고 있다.

### 비정규직 노동자 증가

일본은 1990년대 이후 파트타임근로자, 계약근로자, 파견근로자 등 비정규직 노동자가 지속적으로 증가하고 있다. 비정규직 노동자가 전체 노동자 중에서 차지하는 비율은 1990년대 초 약 20%에서 2012년 약 35%로 지속적으로 증가하고 있다. 비정규직 노동자는 주로 서비스, 소매업, 복지/개호분야 등에서 크게 증가하였는데, 그들의 대부분은 노동조합에 가입하고 있지 않다. 2000년대 들어와 비정규직 노동자는 많은 부문에서 노동조합의 조직화가 진전되었다. 그로 인해 1994년 파트타임 근로자 조직률은 2%이었으나 그 후 지속적으로 증가하여 2012년 6.3%까지 증가하였다(표 1). 그러나 여전히 낮은 수준일 뿐만 아니라 그 결과 비정규직의 집단적 노사관계가 거의 형성되어 있지 않다.

### 종업원 과반수 대표제의 유명무실화와 대표제의 역할 증대

일본의 노동법 등에서 기업이 경영을 해 나갈 때, 근로자의 동의, 협의, 협의회 의원 추천 등 다양한 형태로 근로자 대표의 승인 등을 얻어야 한다. 대표적인 것이 산업협정이다. 현재 일본은 노동기준법에 노동시간을 1일 8시간, 주 40시간으로 정하고 있는데, 사업주가 근로자에게 그 이상 근로를 시키려고 할 경우, '산업/휴일근무 협정'을 체결해야 하고, 그것을 관할 노동기준감독서에 제출해야 한다. 이 협정은 당해 사업장의 근로자 과반수를 조직하고 있는 노동조합(과반수 노조)이 있는 경우 그 노동조합과, 없는 경우 사업장의 근로자 과반수를 대표하는 자(종업원 과반수 대표)와 협정을 체결해야 한다. 과반수 노조는 노조에 가입자격이 주어지지 않는 비정규직의 증가에 따라 감소경향이고, 종업원 대표는 대표의 선출 등에 적지 않은 문제가 있다. 구체적으로 보면, 종업원 과반수 대표가 정말 사업장의 근로자 과반수를 대표하고 있

는지를 선출 방법을 통하여 보면, ‘선거’ 8.3%, ‘신임’ 23.5%, ‘전 종업원이 모여 협의하여 선출’ 8.5%, ‘직장별 대표자가 모여 협의하여 선출’ 9.6%, ‘사원회, 친목회 등의 대표자가 자동적으로 종업원 대표가 된다’ 11.2%, ‘회사 측이 지명’ 28.2%, ‘기타, 무응답’ 10.7%이다. 회사 측 지명, 사원회, 친목회 대표자가 자동적으로 종업원 대표가 되는 것은 선출방법에 문제가 있다고 말하지 않을 수 없다. 즉 민주적인 절차로 종업원 과반수 대표를 선출하지 않은 기업이 약 40%나 되었다.

이러한 비민주적인 선출은 해당 근로기준법에서 구체적인 규정을 두고 있지 않은 데 큰 문제가 있다. 선출규정은 오로지 노동기준법 시행규칙 제6조, 지침에 다음과 같이 정하고 있을 뿐이다. 즉 종업원 과반수 대표는 ‘감독 또는 관리의 직위에 있지 않은 자’, ‘법에서 정하는 협정 등을 체결하는 자를 선출한다고 명시하여 실시하는 투표, 거수 등의 방법의 절차로 선출된 자’, 그리고 ‘근로자의 협의, 회람 결의 등, 근로자 과반수가 당해자의 선임을 지지하고 있다는 것이 명확한 민주적인 절차’이다. 종업원 과반수 대표 중, ‘과장급’과 ‘차/부장급 이상’이 각각 13.2%, 10.6%로 위의 시행규칙, 지침에도 반하고 있다.

더욱 심각한 것은 필자가 개별 중소기업 26개 사를 직접 방문하여 사장과 종업원 과반수 대표를 대상으로 인터뷰 조사를 한 결과, 상기의 시행규칙, 지침의 요건을 충족한 사례는 전무하였다고 해도 과언이 아닌 상태였다(吳学殊, 2013).

또한 선출방법의 문제뿐만 아니라, 종업원 과반수 대표가 실질적으로 하는 역할은 예를 들어 ‘잔업/휴일협정’을 체결할 때 날인을 하는 것에 그치고 있다. 즉 협정 체결에 앞서 종업원들의 의견이 어떠한지 취합하는 절차나 실태가 없고, 체결 후 그 내용이 실제로 지켜지고 있는지 모니터링하는 역할은 일체 하고 있지 않다. 즉 역할의 일과성이라는 문제이다. 예를 들어 취업규칙 변경 시 사업주는 종업원 과반수 대표의 의견을 첨부하여 노동기준감독서에 제출해야 하는데, 그때 과반수 대표의 선임 실태를 묻은 결과, 종업원 50명 미만의 경우, ‘취업규칙 변경 때마다 선임’ 51.6%, ‘임기를 정하여 선임’ 23.1%, ‘기타’ 12.7%, ‘무응답’ 12.5%로 나타났다. 취업규칙 변경 때마다 선임이 종업원 과반수 대표 역할의 일과성을 전형적으로 보여주고 있다.

이러한 상태임에도 불구하고, 종업원 과반수 대표의 역할은 증가하였다. 1990년대까지 대표가 할 수 있는 항목은 앞서 언급한 ‘잔업/휴일협정’을 포함하여 약 60개 항목이었으나,

2013년 현재 110개 항목으로 증가하였다. 그간 증가한 항목은 연금규정의 개정, 기업 희생/법정관리 등에 관련된 규정이었다(吳學殊, 2013).

이상과 같이 노조 조직률의 저하와 비정규직의 증가로 과반수 노조가 감소하고 있는 가운데, 종업원 과반수 대표의 역할이 증가하고 있으나 대표의 선출에 민주적인 절차가 확보되어 있지 않아, 종업원 과반수 대표제의 유명무실화가 심화되고 있다.

그리고 노동조합이 없는 기업에서는 노사가 협의할 수 있는 노사협의기관의 설치비율이 매우 낮다. 기업규모별로 설치비율을 보면, 2009년 30~49명 17.3%, 50~99명 20.5%, 100~299명 23.1%, 300~999명 22.0%, 1,000~4,999명 16.4%, 5,000명 이상 24.7%였다. 최근 1,000명 이상 대기업의 설치비율이 낮아지고 있어, 기업 내 집단적 노사관계가 줄어들고 있다.

## ■ 집단적 노사관계 재구축의 방향성

이 보고서는 집단적 노사관계 재구축의 방향성을 크게 세 가지로 나누어 검토하고 있다.

### 과반수 노동조합이 없는 기업에 종업원 과반수 대표의 기능 강화안

기능 강화를 위해 첫째, 종업원 과반수 대표의 복수화이다. 현재 종업원 과반수 대표는 1명인데, 기업과의 협의/교섭 시 매우 약한 존재이다. 복수화를 통하여 2명 이상의 대표가 서로 상담/협의를 거친다면 기업과의 협의/교섭 시 현재보다는 더욱 발언권을 높일 수 있을 것으로 생각된다.

둘째, 종업원 과반수 대표의 정통성을 확보하기 위하여 공정하고 민주적인 선출절차를 정하고, 다양한 근로자의 이익을 대표할 수 있도록 각 집단에 비례한 비례대표선거로 선출하며, 선출된 대표가 민주적으로 근로자의 의견을 집약하여 노사협정을 체결할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 모니터링 기능을 발휘할 수 있도록 과반수 대표를 상설화하는 것이다. 이것은 과반수 대표 역할의 일회성이라는 문제를 해결하기 위한 것으로서, 상설화를 통하여 과반수 대표는 노사가 체결한 협정 등이 제대로 실행되고 있는지 검증할 수 있어 협정의 이행을 확보할 수 있

고, 근로자들로부터의 의견이나 고충을 상시적으로 집약하는 것이 가능하다. 상설화를 위해서 과반수 대표의 임기를 설정하고, 회의의 정례화를 추진하는 것이 필요하다.

넷째, 사용주의 비용부담이다. 현재 종업원 과반수 대표가 담당할 수 있는 역할의 항목은 110개인데, 상당 부분은 기업경영에 필요한 잔업협정의 체결 등이다. 그런 측면에서 종업원 과반수 대표의 운영에 필요한 비용은 사용자가 부담하는 것이 타당하다고 하겠다. 노사의 이해가 대립될 수 있는 취업규칙에 대한 의견개진도 있으나, 종업원 과반수 대표의 활동보장, 신분보장이 전제가 되면, 대립적인 사항에 대해서도 근로자의 의견을 대변할 수 있을 것으로 보인다.

다섯째, 과반수 대표를 통한 노동조합 조직화의 가능성이다. 상기와 같은 형태로 과반수 대표의 기능을 강화하면, 노동조합과 비슷한 권한을 행사하여 노조결성에 대한 인센티브를 약화시키지 않을까라는 우려도 있을 수 있으나, 현재 노동조합이 고유하게 갖고 있는 협약체결권, 쟁의권, 부당노동행위구제 청구권 등이 유지되는 한 노동조합 결성에 대한 인센티브가 일률적으로 없어진다는 우려는 불필요하다. 오히려 노동조합이 당해 과반수 대표의 역할을 지원하는 등의 활동으로 노조 조직화로 연결할 수 있는 기회로 삼을 수 있다.

## 과반수 노조의 기능 강화안

노조 조합원이 당해 사업장 근로자의 과반수를 차지하고 있는 과반수 노조가 존재하는 경우, 앞서 언급한 종업원 과반수 대표의 역할을 수행하고 있다. 그러나 비정규직이나 부하직원이 없는 관리직은 일반적으로 조합원이 아닌 경우가 많다. 그 때문에 과반수 노조라 하더라도 비조합원의 의견을 대변하지 못하는 측면이 있는데, 그들의 의견을 대변할 수 있도록 의무를 부과하는 전 종업원 공정대표 성격을 강화할 필요가 있다.

한편 과반수 노조가 종업원 과반수 대표와 같은 역할을 수행하는 활동에 대해서는 사용자가 그에 상응하는 비용을 부담하는 것도 생각할 수 있다. 현행법에서 그것을 금지하고 있는데 그것과의 조정이 과제로 남는다.

## 종업원 대표제의 창설안

과반수 노조의 권한을 저해하지 않도록 주의하면서 과반수 노조가 결성되어 있지 않는 사업장에 종업원 대표제를 새롭게 창설하는 선택이 있다. 이 경우 상기한 종업원 과반수 대표의 기능 강화에서 언급한 것처럼, 첫째, 사용자와의 협의 등에서 교섭력을 확보할 수 있도록 대표의 복수화를 피할 것, 둘째, 전 종업원을 대표한다는 정통성을 확보하기 위해 다양한 종업원의 의견이 반영될 수 있는 선출절차를 정하고, 또한 선출된 대표가 다양한 종업원의 의견을 집약하여 의사결정할 수 있는 제도로 할 것, 셋째, 상설적인 조직으로서 대표의 임기를 정하고, 사업주와의 협정 등이 제대로 이행되고 있는지 모니터링 역할을 수행할 것 등이 요구된다. 또한 이러한 역할을 충분히 감당할 수 있도록 대표의 신분보장, 활동보장을 확보할 수 있는 조치를 취할 것이 요구된다.

보고서는 현행의 종업원 과반수 대표의 틀을 유지하면서, 첫째 안인 종업원 과반수 대표의 기능 강화를 피한 후, 그 기능 강화가 일본의 노사관계하에서 어떠한 역할을 하는지 검증하면서 종업원 대표제의 창설의 필요성을 검토하는 2단계의 접근이 현실적일 것이라고 밝히고 있다.

## ■ 맺음말

일본에서는 노동조합 조직률의 저하에 따라, 집단적 노사관계의 재구축의 필요성이 제기되어 왔다. 그러나 정부 차원에서 그것을 구체적으로 검토하고 보고서를 집필/공개한 적은 없다. 이 글에서 소개한 보고서도 형식적으로는 정부의 보고서가 아니다. 그러나 실질적으로는 정부가 주도적으로 이 보고서를 작성하였다. 앞으로 이 보고서를 계기로 다양한 형태로 집단적 노사관계의 재구축이 논의될 것으로 보이는데, 경영자 측이 어떻게 대응할지가 주목된다.

필자는 집단적 노사관계의 재구축이 개별 기업의 노사커뮤니케이션을 활성화하게 되면 기업에게도 경영위기의 회피, 종업원의 기능, 효율, 팀워크, 일할 의욕의 제고, 그리고 종업원의 협조 등의 경영자원성을 높이는 이점을 가져다 줄 것으로 생각하고 있다(구체적인 내용은 오

학수, 2013을 참조). 그런 측면에서 경영자 측도 집단적 노사관계의 재구축에 적극적으로 참여하는 것이 건전한 기업경영과 경영의 효율화에도 도움이 될 것이다.

일본은 남성의 경우 세계에서 가장 긴 근속연수를 기록하고 있어, 종업원은 특정 기업과 장기간 관계를 맺고 있다. 그러한 가운데 일하는 방식, 임금, 근로시간 등 다양한 항목에 관하여 고충이나 개선의식을 갖게 되는데, 그것을 표출하여 개선으로 구현화하면 보다 일하기 좋은 직장환경이 만들어져 자기의 능력을 최대한 발휘할 수 있게 된다. 그것은 결국 기업의 이익에도 크게 공헌할 것이다.

우리나라는 이미 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률이 있어서 과반수 노조가 없는 기업이 라도 노사협의제도를 통하여 근로자의 다양한 의견을 표출할 수 있다. 그것이 실제로 노사에게 어느 정도의 효력을 발휘하고 있는지 다시금 검증하는 것도 노사커뮤니케이션의 경영자원성을 높이는 계기가 되지 않을까 기대한다. **KLI**

---

#### 참고문헌

---

- 일본 노동정책연구·연수기구 홈페이지(보고서 게재), <http://www.jil.go.jp/press/documents/20130730/report.pdf>
- 吳学殊(2013), 「労使関係論からみた従業員代表制のあり方—労使コミュニケーションの経営資源性を生かす(노사관계론 관점에서 본 종업원대표제의 존재방식-노사커뮤니케이션의 경영자원성을 살린다)」, 『日本労働研究雑誌』 2013年 1月号 No.630.
- 오학수(2013), 『노사 관계의 새로운 지평-일본 노동조합과 노사 관계의 혁신사례』 이병훈·이지은·강민정 옮김, 한울.