

근로자대표 제도의 개편방향

김기선*

I. 왜 근로자대표인가?

2016년 말 그리고 2017년 초는 ‘광장의 시대’였다. 수많은 사람들이 매주 자발적으로 광장과 거리로 나왔다. 우리는 왜 광장과 거리로 나선 것일까? 우리는 무엇을 위한 것일까?

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 기본 원칙이라 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 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.

* 한국노동연구원 연구위원(arbeit@kli.re.kr).

현행 노동관계법도 이와 같은 기능을 제도화하고 있기는 하다. 노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노동조합법’이라 함)상의 노동조합(노동조합법 제2조 제4호)¹⁾과 교섭대표노동조합(동법 제29조의 2)뿐만 아니라, 근로기준법상의 근로자대표(근로기준법 제24조 제3항 등)인 과반수 노동조합 또는 과반수 근로자대표자, 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률(이하 ‘근참법’이라 함)상의 노사협의회 또는 그 근로자위원, 취업규칙 불이익변경에 있어 동의주체가 되는 과반수 노동조합 또는 근로자의 과반수 등이 이에 포함될 수 있다.

이와 같은 근로자대표²⁾는 사용자가 힘의 우위를 바탕으로 일방적으로 결정할 위험이 높은 고용 및 근로조건 등 다양한 사항에 대하여 근로자대표에 의한 관여를 인정함으로써 근로조건이 노사 대등의 관점에서 결정될 수 있도록 하기 위한 것이라 할 수 있다. 즉, 근로자대표는 근로자집단에 영향을 미치게 될 사항에 대하여 근로자들이 직접 참여할 수 있도록 함으로써 사용자와의 실질적 대등성을 확보하기 위한 제도적 장치인 셈이다.

II. 현행 근로자대표 제도, 무엇이 문제인가?

위에서 언급한 바와 같이, 현행 노동관계법은 다양한 형태의 근로자대표 제도를 두고 있다. 비유하자면 차림표상의 메뉴는 화려하다. 메뉴가 다양한 만큼 근로자의 이익도 충실히 대변되는 것이 당연할 터인데 현실에서는 그러한 평가는 들리지 않는다. 왜 그럴까? 이 대목에서는 강성태 교수의 말을 들어보는 것이 문제를 쉽게 이해하는 데 도움이 될 것 같다. 강성태(2015)는 현행 근로자대표 제도의 문제점으로 “그 종류는 많지만 현실적 대표성이 모두 약하다”는 점을 지적하면서, 이에 대한 원인으로 다음과 같은 제도적 문제점을 적확하게 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 제

- 1) 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. 노동조합의 조직률이 바닥을 치고 있는 우리나라의 경우에는 더욱 그러하다. 2015년 기준 우리나라의 노동조합 조직률은 10.2% 정도이고 조직된 노동조합 수는 5,794개에 불과하다(고용노동부, 2016).
- 2) 강성태(2015: 22)는 ‘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. 그러나 이 글에서는 노동관계법령상 사업 내 근로자의 이익을 대표하는 제도를 총칭하는 용어로 ‘근로자 대표’라는 말을 사용한다.

외하고는 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.”는 것이다.³⁾

현행 노동관계법상의 근로자대표 제도에 대하여는 여러 가지 문제점이 지적되는데 각각의 근로자대표 제도가 가지는 문제점을 좀 더 부연하면 다음과 같은 점을 들 수 있다.

우선 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.

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

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 노사간에 합의가 이루어지기 어렵다는 문제점을 안고 있다.

III. 근로자대표 제도, 어떻게 할 것인가?

1. 근로자대표 제도 개편의 기본방향

그럼 이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇을 해야 할 것인가? 여기에서는 근로자대표시스템 구축을 위한 몇 가지 제언을 해보고자 한다.

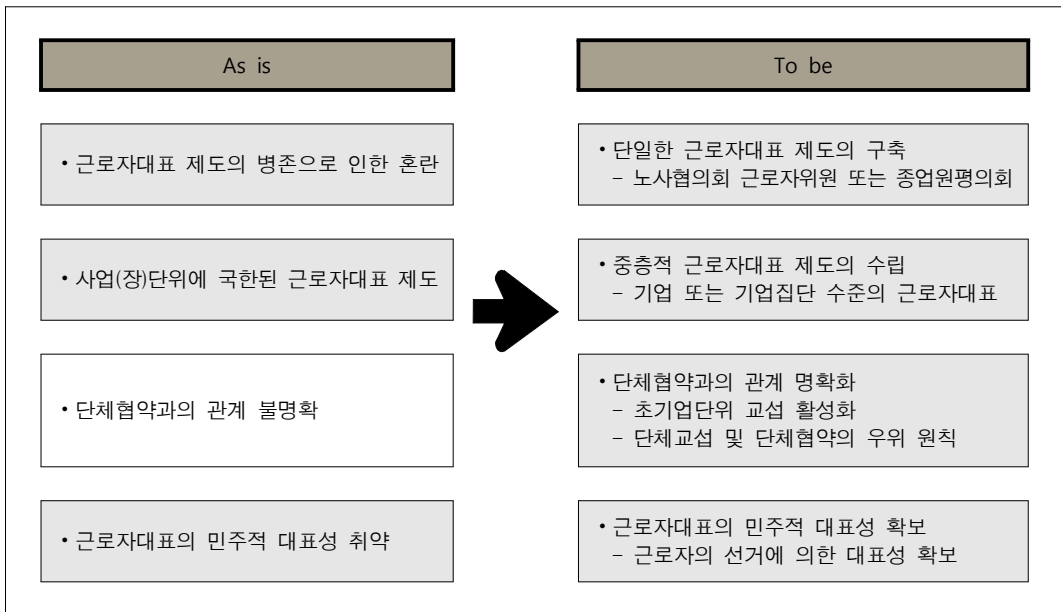
3) 강성태(2015: 39).

우선, 현행 노동관계법상의 다양한 근로자대표가 난립함으로써 발생하는 혼란의 극복이나 근로자의 이익을 진정으로 대변할 수 있는 집단적 근로조건 결정시스템의 마련이라는 측면에서 현행 근참법상의 노사협의회, 근로기준법상 근로자대표 및 취업규칙 변경제도에 있어 과반수 노동조합 또는 근로자 과반수를 하나의 제도로 통합하여 단일한 근로자대표시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이 경우 노사협의회회의 근로자위원을 중심으로 근로자대표 제도를 통합할 것인지, 종업원평의회와 같은 근로자대표기구를 수립할 것인지는 입법적 결단에 의해 판단될 문제이다.

또한 근로자의 이익대변의 문제가 단순히 사업장 수준에 그치지 않는다는 점을 감안하여 복수의 사업 또는 사업장으로 이루어진 기업 그리고 복수의 기업이 결합된 기업집단의 경우 이에 상응하여 근로자이익대변기구로서 기업 또는 기업집단 근로자대표가 수립될 수 있도록 할 필요가 있다.

다음으로 근로자대표는 명실상부한 근로자의 대표이어야 한다. 근로자대표의 대표성과 관련하여 박은정(2015)의 말을 빌리자면, “근로자대표가 근로자들의 대표성을 획득한다는 것은 곧 근로자대표로 선출된 자(혹은 기구)가 피대표자를 위해 행동할 수 있는 권리를 획득한다는 것”이고, “대표성을 취득할 때 가장 중요한 것은 근로자대표 선정의 공정성과 민주성”이기 때문에 “근로자의 이익을 대표할 수 있는 충분한 공정성과 민주성이 근로자대표성의 취득 과정에서 담보되어야 한다.”⁴⁾ 결국 이는 근로자대표가 민주적 선거라는 형태의 근로자 전체의 집단적

[그림 1] 근로자대표 제도 개편의 기본방향



의사에 의한 수권을 통해 그 대표성을 확보해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 본다면 현행과 같이 과반수 노동조합에게 근로자대표에 대한 선출권한을 부여하기보다는 근로자대표가 모든 근로자의 선거에 의해 선출될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

끝으로 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 초기업단위 교섭 및 협약이 체결될 수 있도록 하는 한편, 협약의 대상이 되는 사항에 대하여는 노동조합의 우위를 인정할 필요가 있다.

2. 근로자대표 제도 구축을 위한 제도적 보완

이상과 같은 방향으로 새로운 근로자이익대표시스템을 구축하고자 할 경우 제도적으로 보완되어야 할 사항이 적지 않다.

우선 근로자대표가 마련되어야 하는 대상을 확대하는 것이 필요하다. 현행 근참법은 상시 30인 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장을 대상으로 하고 있지만, 정작 근로자이익대표가 절실히 필요한 사업장은 영세사업장이다. 이러한 점을 감안하면 향후 근로자대표가 설치되어야 할 대상범위를 현행보다 확대하는 것을 고려할 필요가 있다.⁴⁾

다음으로 근로자대표의 구성과 관련해서는 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 마련될 필요가 있다.

또한 근로자대표에 의해 보호되어야 할 대상을 확대하는 것이 필요하다. 과견근로자, 사내하도급근로자 등 직접적인 근로관계는 없다 하더라도 해당 사업장에서 업무를 수행하는 것과 관련하여 근로자대표가 이들의 이익을 적절히 보호할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

근로자대표의 운영 및 활동과 관련해서는 임기제의 보장을 통한 근로자대표의 상설화가 필요하고, 근로자대표의 기구로서 의장이 선출되어야 하며, 근로자대표의 회의 및 결의에 대한 세부적인 규정이 마련되어야 하며, 근로자대표의 해임을 포함한 근로자대표의 의무가 규정되어야 하며, 근로자대표의 활동을 보장하기 위하여 근로자대표의 활동에 대한 사용자의 비용부담 및 근로자대표에 대한 보호 장치가 마련될 필요가 있고, 전체 근로자의 사업 내 직접민주주의를 보다 활성화하기 위해 근로자총회에 대한 규정이 필요하다.

4) 박은정(2015: 18~19).

5) 현행 근로기준법에 의하면 근로기준법이 전면 적용되는 범위는 상시 5인 이상의 사업 또는 사업장이며, 취업규칙의 작성의무는 상시 근로자 10인 이상의 사업 또는 사업장에 부과된다.

근로자대표의 권한과 관련해서는, 취업규칙제도는 폐지하고 이를 사용자와 근로자대표 간에 노사가 공동으로 결정 내지 합의하는 제도로 전환하고, 현행 근로기준법 등에서 근로자대표와의 서면합의를 요구하는 사항은 사용자와 근로자대표가 합의하도록 하고, 현행 근참법상 노사협의회의 의결사항 및 협의사항은 현행 형태를 유지하는 것으로 하되 향후 그 권한의 조정 여부를 검토하며, 근로자대표가 실질에 있어서도 기능을 할 수 있기 위해서는 사용자로부터 정보제공 등이 보장되도록 할 필요가 있다.

IV. 맺음말

이 글에서는 왜 근로자대표가 필요한지, 현행 근로자대표 제도에는 어떠한 문제점이 있는지, 그리고 향후 근로자대표시스템의 구축을 위해서는 무엇이 필요한지에 대해 몇 가지 제언을 풀어놓았다.

현재의 제도가 가지고 있는 문제점과는 별개로, ‘4차 산업혁명’으로 대변되는 노동세계의 급속한 디지털화는 기업구조 및 노동조직체계에도 상당한 변화를 줄 것으로 예측되고 있다. 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 가능성이 있다.

디지털화가 어떠한 변화를 가져온다고 하더라도 그것이 오로지 일하는 사람의 부담이나 희생을 강요하는 것이어서는 안 된다는 것은 노동에 있어 지켜져야 할 당위명제라 할 수 있다. 따라서 앞으로도 노동의 존엄은 유지·달성되어야 할 과제가 되고, 이러한 점에서 노사대등의 관점에서 근로조건에 대한 집단적 협의 및 합의를 가능케 하는 ‘진정한’ 근로자대표시스템을 마련하는 것이 우리가 앞으로 시급히 풀어야 할 숙제다. **KLI**

[참고문헌]

- 강성태(2015), 「노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상」, 『노동리뷰』 3월호, 한국노동연구원.
고용노동부(2016), 『2015년 전국 노동조합 조직 현황』.
박은정(2015), 「집단적 의사결정주체로서의 근로자대표」, 『노동리뷰』 3월호, 한국노동연구원.