

# 근로자대표제도에 관한 경사노위에 서 논의와 한국노총의 제안

김기우\_한국노총중앙연구원 선임연구위원

## 요 약

작년 11월 말 경사노위(‘경제사회노동위원회’의 출입말로 사용한다)에 노사관계제도관행개선 위원회 2기가 출범했다. 이 의제별 위원회는 근로기준법에서 정하고 있는 역할에 비해 제도 준비가 미비한 근로자대표제도를 점검하고 개선점을 찾는데 집중하였다. 이에 위원회에서 이루어진 근로자대표제도에 관한 논의 경과와 그 과정에서 노동 측의 이해 대변 주체로 한국노총이 제안한 노동자 경영참가에 관한 내용을 살펴보았다.

최근 근로자대표제도가 다시 관심을 받게 된 것은 작년 초 경사노위에서 이루어진 탄력적 근로시간제를 논의하면서이다. 이후 근로자대표제도에 대한 재정비 필요성이 계속해서 제기되었다. 근로기준법은 탄력적 근로시간제의 서면합의의 주체로 사용자와 함께 ‘근로자대표’를 정하고 있다.

현재 코로나 사태의 장기화로 인해 배달 노동을 비롯한 플랫폼 노동의 수요가 급증하고 있다. 급증한 만큼 플랫폼 노무제공자들의 집단적 이익대표의 필요성은 커질 것이다. 향후에도 근로자대표 등 이익대표제도의 준비가 필요한 이유이다.

## 목 차

- I. 들어가며
- II. 근로자대표의 기능
- III. 근로기준법과 근로자참여협력법상 근로자대표제도에 대한 논의
- IV. 한국노총의 ‘노동자 경영참가법’ 제안

※ 이 자료의 내용은 집필자 개인의 의견이며 한국노총의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

## I. 들어가며

2019년 11월 말 경사노위는 2기 노사관계제도관행개선위원회(이하 ‘위원회’라 한다)를 출범시켰고, 담당하는 기능에 비해 제도 정비가 미비한 근로자대표제도에 논의를 집중키로 했다. 이전의 1기 위원회는 ILO 기본협약 비준을 위한 법제도 개선 및 그 범위의 획정을 핵심의제로 삼아 활동하였다.

근로자대표제도는 현 정부가 출범하면서 내세운 100대 국정과제 중 ‘근로자대표제도 기능 강화’와 직결된다. 현 정부가 국정과제로 근로자대표제도 기능 강화를 정한 것은 사법적 판단 이전에 노동자집단의 고충과 이해를 비사법적으로 해결하고 조정토록 하는 것이 중요하다고 보았기 때문일 것이다. 따라서 코로나(covid-19) 사태가 장기화되는 지금의 상황에서, 근로자대표는 노동자들의 노동조건을 정함에 종전과 같은 역할을 요구받는다.

위원회에서는 우리나라 「근로기준법」과 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」(이하 ‘근로자참여협력법’이라 한다), 두 법률의 근로자대표제도를 중심으로 논의를 시작했기 때문에 두 법률의 근로자대표제도를 살피고, 이에 관한 위원회의 논의를 중심으로 다루기로 한다.

총래 우리나라 노동법학계에서는 근로자참여협력법의 근로자위원회제도와 근로기준법상 근로자대표제도를 정비할 필요가 있다는 논의를 계속해 왔다. 아래에서는 그간 학계에서 이루어진 근로자참여협력법과 근로기준법에서 근로자위원/근로자대표의 역할, 양 법률의 근로자위원과 근로자대표제도의 기능통합에 관한 총래의 논의, 위원회에서 합의된 내용, 한국노총이 논의과정에서 제안한 노동자 경영참가에 관한 내용과 의미를 살펴보기로 한다.

## II. 근로자대표의 기능

근로기준법은 개별적 근로관계에 대한 규율을 핵심적으로 담당하고, 근로자참여협력법은 이른바 ‘협동적’ ‘노사’ 관계에서 근로자위원을 통한 노동자집단의 이해대변을 규율한다. 따라서 임금 기타 노동조건에 관해 교섭하여 자치적으로 협약규범을 만들어내는 ‘집단적’ 노사관계에 대한 노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노조법’이라 한다)의 규율과 차이가 있다. 그렇지만 현실에서는 위 3자의 법률에서 법률관계의 주체로 되어 있는 근로자대표-노동조합-사용자는 노동자집단의 이해대변을 위해 서로 긴밀한 연관을 맺고 있다.

우리나라에서 근로자대표는 근로기준법, 파견근로자 보호 등에 관한 법률, 산업안전보건

법, 고용정책기본법, 고용보험법, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, 근로자퇴직급여보장법 등 각종 노동 관련 법률과 그 시행령에서 근로조건 등을 변경하는데 협의 또는 합의, 경우에 따라선 의견 청취 또는 지원요청 등의 주체가 된다.

근로기준법상 근로자대표는 경영상 해고, 근로시간의 변형 등과 관련하여 사용자 측과 협의 또는 합의의 주체가 된다. 따라서 근로기준법상 근로자대표는 고용의 종료, 근로시간의 변형 등 주요 노동조건 결정과 관련하여 노동자들의 이해를 대변한다. 그리고 협동적 노사관계 영역을 규율하는 근로자참여협력법은 근로자위원이 노동자집단의 이해를 대변하도록 되어 있다. 이처럼 노동관계를 규율하는 법률들은 집단적인 이해대변 기제를 염두에 두고 있다. 근로기준법 등에서 과반수 노동조합이 있는 경우 근로자대표와 동일한 역할을 하도록 규율하고 있는 것도 노동관계 법률에 내재되어 있는 집단적 이해대변의 측면에서 바라볼 때 일관된 설명이 가능할 것이다.

### Ⅲ. 근로기준법과 근로자참여협력법상 근로자대표제도에 대한 논의

아래에서는 먼저 우리나라 근로기준법과 근로자참여협력법에서 정하고 있는 근로자대표 또는 근로자위원의 역할을 살펴보기로 한다.

#### 1. 양 법률(근로기준법과 근로자참여협력법)에서 근로자대표의 역할

개별적 근로관계를 강행적으로 규율하는 근로기준법은 근로자대표를 1) 경영상 해고에 있어서 사전협의의 주체(제24조 제3항), 2) 3개월 단위 탄력적 근로시간제에 대한 서면합의의 주체(제51조 제2항), 3) 선택적 근로시간제에 대한 서면합의의 주체(제52조), 4) 상시 30명 미만 사업장의 8시간 범위내 추가 근로시간 연장시 서면합의의 주체(제53조 제3항), 5) 공휴일의 유급휴일 보장 관련 다른 근로일로 휴일대체시 서면합의의 주체(제55조 제2항), 6) 보상휴가제에 대한 서면합의의 주체(제57조), 7) 간주근로시간에 대한 서면합의의 주체(제58조 제2항), 8) 재량근로시간에 대한 서면합의의 주체(제58조 제3항), 9) 연장근로시간 및 휴게시간의 추가, 변경에 대한 서면합의의 주체(제59조), 10) 유급휴가의 대체에 대한 서면합의의 주체(제62조), 11) 임신부 및 18세 미만자의 야간·휴일근로에 대한 협의의 주체(제

70조 제3항)로 정하고 있다.<sup>1)</sup>

근로자대표제도는 2019년 초 경사노위에서 탄력적 근로시간제의 확대논의를 하면서 다시금 부각되는데, 사용자가 탄력적 근로시간제를 사업장에 시행하려 할 때, 근로자대표는 그 서면합의의 당사자가 된다. 하지만 정작 누구를, 어떻게 근로자대표로 선출할 것인지 근로기준법에는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 이러한 연유로 현실에선 과반수 노동조합이 근로자대표 기능을 수행한다. 우리나라 노동관계법은 과반수 노동조합이 있는 경우에는 그 과반수 노동조합이 근로자대표를 대신하도록 정하고 있다. 또는 과반수 노동조합이 아니더라도 복수노조 상황이 아니면, 사실상 노동조합이 근로자대표 기능을 수행하기도 한다.

다른 한편, 근로자위원은 근로자참여협력법에서 정하고 있는 보고·협의의결사항의 당사자가 된다. 이 세 가지 사항이 노사협회의 주된 내용이 된다. 근로자참여협력법의 보고·협의의결사항이 노동자 경영참가의 단초를 제공하고 있다는 측면에서 그 내용을 적어보면 아래와 같다.

〈근로자참여협력법의 보고·협의의결사항〉

제20조(협의 사항) ① 협의회가 협의하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다. <개정 2019. 4. 16.>

1. 생산성 향상과 성과 배분
2. 근로자의 채용·배치 및 교육훈련
3. 근로자의 고충처리
4. 안전, 보건, 그 밖의 작업환경 개선과 근로자의 건강증진
5. 인사·노무관리의 제도 개선
6. 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙
7. 작업과 휴게시간의 운용
8. 임금의 지불방법·체계·구조 등의 제도 개선
9. 신기계·기술의 도입 또는 작업 공정의 개선

1) 협의 또는 합의의 주체로써 근로자대표를 정한 것과 다르게, 예외적으로 근로기준법은 ‘근로자’ 과반수를 요건으로 한 경우도 있다(이러한 규율방식은 근로자퇴직급여보장법도 마찬가지이다). 즉 취업규칙 작성·변경시 ‘근로자’ 과반수(근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합)의 의견청취 및 동의(제94조)를 구하도록 하고 있다. 이 규정에 따라 취업규칙을 작성·변경할 때, 그 사업장에 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없다면 근로자 과반수의 동의를 얻어야 그 취업규칙은 효력을 갖게 된다.

10. 작업 수칙의 제정 또는 개정
11. 종업원지주제(從業員持株制)와 그 밖에 근로자의 재산형성에 관한 지원
12. 직무 발명 등과 관련하여 해당 근로자에 대한 보상에 관한 사항
13. 근로자의 복지증진
14. 사업장 내 근로자 감시 설비의 설치
15. 여성근로자의 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 지원하기 위한 사항
16. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 직장 내 성희롱 및 고객 등에 의한 성희롱 예방에 관한 사항
17. 그 밖의 노사협조에 관한 사항

제21조(의결 사항) 사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 협의회 의 의결을 거쳐야 한다.

1. 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립
2. 복지시설의 설치와 관리
3. 사내근로복지기금의 설치
4. 고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항
5. 각종 노사공동위원회의 설치

제22조(보고 사항 등) ① 사용자는 정기회의에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관하여 성실하게 보고하거나 설명하여야 한다.

1. 경영계획 전반 및 실적에 관한 사항
2. 분기별 생산계획과 실적에 관한 사항
3. 인력계획에 관한 사항
4. 기업의 경제적·재정적 상황

## 2. 양 법률의 근로자대표 기능통합에 대한 논의

위원회에서 근로자참여협력법상 근로자위원회에 대한 논의는 못했지만, 근로기준법과 근로자참여협력법상 근로자대표기능의 통합에 관한 주장들을 검토할 필요가 있다. 종래 근로기준법의 근로자대표와 근로자참여협력법의 근로자위원의 기능통합에 관한 얘기가 많았고, 위원회에서도 이에 대한 발제가 있었다(예컨대 유성재(2020)).

노동법 체계적으로 구성원의 동일성이 유지되는 범위 내에서 근로기준법에 규정되어 있는 근로자대표의 법리는 노사협의회(위원회)의 근로자대표(위원) 법리로 일원화하는 것이 바람직하다는 통합론이 우세했다(예컨대 박종희(1988), 323쪽). 즉 근로자참여협력법상 노사협의회를 축으로 근로자대표제도를 개편하자는 것이다(강성태(2007), 454쪽; 이정 외(2012), 요약부분; 이승욱 외(2015), 215쪽 등). 이 주장들은 양자의 기능에 중복이 있고, 기본적으로 양 제도

가 고용 계속 또는 주요 노동조건의 결정에 있어 노동자의 참여를 보장하기 위한 것이라는 점에서 다르지 않다는 이해를 전제한다. 그리고 근로자대표제도의 원래 취지에 맞게 통합을 피하거나 적어도 근로자위원의 지위와 권한을 강화하기 위해서 근로자참여협력법의 근로자위원을 활용하는 게 유리하다고 본다.

현실에서 근로기준법의 근로자대표와 근로자참여협력법의 근로자위원, 그리고 노조법의 노동조합 대표자는 인적·기능적으로 사업장 이익대변 활동에 있어서 중복되는 부분이 존재한다. 따라서 노동자의 참여가 전제된다면, 근로기준법의 근로자대표와 근로자참여협력법의 근로자위원 중 참여의 매개체이자 활동영역이 넓은 근로자위원의 기능과 권한을 중심으로 근로자대표제도를 재정립할 필요가 있다. 다만 사용자위원의 통일된 의견제시, 노측의 사측과 대등한 의견조율능력의 함양 등 실질적으로 노사협의회에서 사용자위원과 대등한 근로자위원의 지위 확보를 위해서는 이른바 ‘근로자위원회’를 구성하는 게 바람직하다는 제안도 있다(이승욱 외(2015), 262쪽; 김홍영(2017), 170쪽).

### 3. 경사노위에서 근로자대표 논의 및 합의 내용

현실에서 사업장 노동자들의 집단적 이해대변은 노동조합이 없는 경우에 가장 문제시된다. 또는 근로자대표와 노동조합 대표자가 동일하지 않거나 노동조합이 추천한 사람이 근로자대표가 되지 못한 상황에서 근로자대표와 노동조합의 의견이 서로 다른 경우에 사업장 노동자들의 집단적 이해대변은 문제될 수 있다. 노동조합도 없이 근로자대표가 어용화되어 사측의 의사를 대변한다면 근로자대표의 정당성은 문제될 것이다. 이를 최소화하기 위해서는 사업 또는 사업장 노동자들에 의해 직접·비밀·무기명 투표로 선출할 필요가 있다. 근로기준법의 근로자대표와 근로자참여협력법 근로자위원의 기능통합을 주장하는 입장에서도 기능통합된 근로자대표의 정당성 제고를 위해서 직접 선출은 필요하다.

위원회에서는 다음의 두 가지 사항에 노사정의 의견이 일치되었다. 첫째 근로기준법의 체계를 해치지 않는 범위 내에서 근로자대표의 선출에 관한 내용을 포함시키자는 것이다. 이에 공익위원 측은 ‘근로자대표 선출 및 지위 등에 관한 특별법’(이후 ‘근로자대표의 선출 및 활동보장에 관한 법률’로 명칭이 수정되었음) 제정을 제안하기도 했다. 다만 이 방향으로 논의가 진전되지는 않았다. 그럼에도 근로자대표의 임기를 3년으로 하는 것과 근로시간 중에 근로자대표의 활동을 보장하는 것에는 의견의 일치를 보았다. 둘째 현행 근로기준법상 사업

장 또는 기업 내 과반수 노동조합이 당연히 대표기능을 수행하도록 하고 있는 것에 큰 이견이 없었다는 것이다. 일부 공익위원의 문제제기가 없었던 것은 아니지만, 과반수 노동조합의 사업장 노동자들의 이익대변을 위한 실효성은 인정받았다고 할 수 있다.

이후 위원회에서는 과반수 노동조합이 없고 노사협의회 근로자위원이 있는 경우에, 직접·비밀·무기명 투표로 선출된 노사협의회 근로자위원이 ‘근로자위원 회의’를 구성해 근로자대표 지위를 갖도록 합의했다. 그리고 노동조합도 없고 노사협의회도 없는 경우에는 직접·비밀·무기명 투표로 근로자대표를 선출하도록 했다(「근로자대표제도 개선에 관한 노사정 합의문」(2020. 10. 16.) 참고). 표로 정리하면 다음과 같다.

구 분	합의문 내용
1) 과반수 노조가 있는 경우	- 근로자대표의 지위를 인정
2) 과반수 노조가 없고 노사협의회가 있는 경우	- 노동자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출된 노사협의회 근로자위원이 ‘근로자위원 회의’를 구성 - ‘근로자위원 회의’는 사용자의 참여를 배제하고 독립적 의결 절차 진행
3) 과반수 노조와 노사협의회(근로자위원) 둘 다 없는 경우	- 노동자의 직접·비밀·무기명 투표로 근로자대표 선출 - 근로자대표 선출에 대한 사용자의 개입, 방해 금지

#### IV. 한국노총의 ‘노동자 경영참가법’ 제안

##### 1. 한국노총의 ‘노동자 경영참가법’ 제안

위 합의 내용처럼, 근로자대표 관련 구체적인 내용들은 노사 간에 의견이 다를 수 있지만, 선출 절차를 명시할 필요가 있음에는 공감했다. 다만 경영계는 노동계의 근로자대표 상설화 요구에는 반대했다. 그리고 한국노총은 노사협의회 의무설치기준을 30인 아래로 낮추자고 했는데, 경총은 이에 대해 부정적이었다.

일부 공익위원들이 공감을 표하기도 한 근로자참여협력법상 노사협의회 근로자위원을 중심으로 근로기준법의 근로자대표제도를 통합하는 데에 한국노총은 원칙적으로 반대했다. 대신 현행 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」의 규율을 포괄하고 의사결정과정에의 참여 등 경영참가 기능을 강화하는 ‘노동자 경영참가법’ 제정을 제안했다. 한국노총은 이미 1997년~2002년 사이에 3차례에 걸쳐 노동자 경영참가법 제정을 제안한 바 있다. 위원회에서는

이를 장기적 과제로 유보하고 더 이상의 논의를 진척시키지 않았다. 하지만 이를 통해 노동자의 전략적 경영사항 결정에의 참가 필요성을 다시 한번 알리는 계기가 되었다. 근로자대표는 사업장 노동자들의 근로관계와 관련한 이해대변의 주체이기 때문에, 전략적 의사결정 과정에 능동적으로 참여하고 사업장 민주주의를 제고하는 방향으로 관련 제도를 확대·개선해 갈 필요가 있다.

위에서 살펴본 기능통합에 관한 논의들은 현행 노동관계법 안에서 해석론을 토대로 한 것이다. 그렇지만 노동자의 경영참여를 보다 적극적·능동적으로 접근하려 한다면, 한국노총이 제안한 ‘노동자 경영참가법’으로 확대·재편도 고려해 볼 수 있다. 노동선진국이라 할 수 있는 독일 수준의 노동자 경영참가를 사업장에서 실질적으로 정립하고 적용하기 위해서는 근로자위원의 보고·협의·의결사항 및 의사결정에의 참여뿐 아니라, 전략적 의사결정 단계에 적극적으로 개입할 수 있는 노동이사의 존재가 필요하다. 나아가 민간부문에 노동이사제를 도입하려 한다면 현행 회사법(상법)의 개정까지 고려되어야 할 것이다.

## 2. 향후 논의주제와 집단적 이익대표

현재 우리나라뿐 아니라 세계 각국은 코로나 사태에 직면해 있다. 이로 인해 향후 고용과 노동, 경제 제반의 변화가 불가피하다는 평가가 점점 힘을 얻고 있다. 많은 산업에서 코로나 사태로 어려움을 호소하고 있지만, 플랫폼 노동 등 비정형 고용 노무제공자들이 가장 큰 타격을 입을 것이라는 예상이 지배적이다.<sup>2)</sup> 이러한 상황에서 경사노위는 고용안정성이 낮고 집단적 이해대변이 이루어지지 못하고 있는 직종에 관한 논의를 해 나가야 할 것이다. 근로자대표 등 집단적 이익대표제도에 관한 지속적인 정비가 요구되는 부분이다. 때마침 위 의제별 위원회에서도 특수고용직 및 플랫폼 노동의 계약관계에 대한 실태를 다루기 시작했다(경제사회노동위원회(2020. 5.), 41쪽 참고). 이를 토대로, 교섭 및 집단적 이익대표 방식에 관한 심도 있는 논의를 기대해 본다.

2) 6월 한국은행이 발표한 ‘금융안정보고서(경기충격에 따른 가계부문의 부실위험 점검)’에서는 코로나 19 확산으로 고용여건이 외환위기 수준으로 악화되면 금융자산이 적은 임시·일용직 가구가 상용직 가구보다 단기간 내에 채무상환 능력의 상실 및 대출 부실 위험에 빠질 가능성이 클 것이라고 분석하였다. 대체로 비정형 고용 노동자들은 임시·일용직 가구에 속한다.



## 〈참고문헌〉

- 강성태(2007), “근로자참가제도의 신동향과 과제”, 「법학논총」 제24집 제3호, 한양대학교 법학연구소
- 경제사회노동위원회(2020. 5.), 2019 경제사회노동위원회 활동보고서
- 경제사회노동위원회(2020. 10.), “노사정 ‘근로자대표제도’ 개선방안 합의” 보도자료
- 김홍영(2017), “취업규칙 관련 법리의 문제점과 대안 -근로자위원의 사업장협정 도입 모색-”, 「노동법연구」 제42호, 서울대노동법연구회
- 유성재(2020), “근로자대표제도의 입법론적 개선방안”, 경사노위 노사관계제도·관행개선위원회 발표자료
- 이승욱·박귀천·양승엽(2015), 노동관계법상 근로자대표제도의 개선방안 연구 - ‘노사협의회 근로자위원 권한강화’를 중심으로 -, 국제노동법연구원/고용노동부
- 이정·박수근·박지순·권혁·안성호(2012), 노사관계 환경변화에 따른 노사협의회제도 개선방안 연구, 고용노동부
- 박은정(2020), “근로자대표제도 개선을 위한 논점 정리”, 경사노위 노사관계제도·관행개선위원회 논의자료
- 박종희(1988), “근로기준법상 근로자대표와 사용자가 체결한 서면합의의 효력”, 「안암법학」 제8호, 안암법학회
- 한국은행(2020. 6.), “경기충격에 따른 가계부문의 부실위험 점검”, 「금융안정보고서」

## 문의 및 각종 제안

한국노총중앙연구원 운영실

02) 6277-0161

wtruokn@inochong.org