

# 근로자참가제도의 신통향과 과제\*

강 성 태\*\*

<目 次>

I. 서 론	Ⅲ. 근로자참가제도의 개선을 위한 주요 과제
Ⅱ. 개정 근참법의 검토	Ⅳ. 결 어

## I. 서 론

넓은 의미에서 근로자참가제도(workers' participation in management)라고 할 때는 근로자가 경영의 제반 분야(의사결정, 자본 및 이윤의 분배 등)에 참가하는 각종의 제도를 말한다.<sup>1)</sup> 그러나 통상적인 의미에서는 근로자가 그 대표 등을 통해 경영의 의사결정에 단체교섭이 아닌 방식으로 참가하는 것만을 가리킨다.<sup>2)</sup> 이를 흔히 의사결정참가라고 하는데, 참가의 정도에 따라 정보(공유)참가, 협의참가, 결정참가 등으로 다시 세분되기도 한다.<sup>3)</sup>

\* 이 논문은 '2005학년도 한양대학교 교내연구비 지원'으로 연구되었음.

\*\* 한양대학교 법과대학 교수

1) 근로자참가제도는 경영참가라고도 하는데, 넓은 의미의 경영참가에는 의사결정참가, 자본참가, 분배참가가 있다. 이광택교수의 설명에 의하면 이 중에서 "자본참가와 분배참가는 근로자의 물질적 소외 즉 소유소외를 극복하기 위한 것이고, 의사결정참가는 근로자의 정신적 소외 즉 기계소외와 관리소외에 대응하기 위한 것"이라고 한다."(이광택, "종업원 경영참여제도의 도입과 과제", 한국기업법학회, 기업법연구(2003), 12쪽).

2) 이 글에서도 '근로자참가제도'를 이러한 통상적인 의미에서 사용한다.

우리나라에서 좁은 의미에서의 근로자참가제도 즉 의사결정참가제도가 도입된 것은 1963년이다. 그 해 개정된 (구)노동조합법은 제6조에서 노사협의회의 설치 근거를 최초로 규정하였다. 이 때의 노사협의회는 노사합의에 따라 설치 여부가 정해질 수 있어 임의적 성격이 강했다. 노사협의회제도는 1980년 노사협의회법이 독립 입법으로 제정되면서 두 가지 측면에서 변화가 생겼다. 하나는 노사협의회가 확고하게 법정기구로서의 성격을 가지게 된 것이고, 다른 하나는 노사협의회의 설치 대상이 종전의 ‘노동조합이 설치되어 있는 사업장’에서 ‘근로조건의 결정권이 있는 사업 또는 사업장’ 전체로 확대된 것이다. 후자로 인해 노동조합과 노사협의회를 분리할 수 있는 단초가 마련되었다.

근로자참가제도가 현재의 모습으로 바뀐 것은 1997년의 일이다. 그 해 새로이 제정된 ‘근로자참여 및 협력증진에 관한 법률’(1997.3.13, 법률 제5312호, 이하 ‘근참법’이라 한다)은 이전의 노사협의회법의 기본 골격을 유지하면서도 일부 사항을 의결사항에 포함시킴으로써 근로자의 참가 수준을 한 단계 끌어 올렸다.<sup>4)</sup> 제정 근참법은 종전의 노사협의회법에 비해 진일보한 것은 사실이지만, 그럼에도 불구하고 노동계의 주장과는 여전히 상당한 거리가 있었다. 이에 따라 근참법에 대해서는 초기부터 개정 요구가 있었다. 한국노총은 1997년 7월에 독일식 공동결정제도를 모델로 한 ‘근로자참가법’의 제정, ‘기업정보제공법 제정, 노동자이사제도 도입, 생산현장에서의 참여, 교육훈련 참여’ 등을 주장하였고,<sup>5)</sup> 민주노총도 1998년 10월에 노조대표(또는 노조의 추천)의 이사회 및 감사회 참가, 노사협의회 근로자위원의 회계장부열람권 및 경영정보 요구권 보장을 근간으로 하는 ‘근로자참가법’의 제정을 주장하였다.<sup>6)</sup> 제정 근참법에 대한 문제 제기는 학계에서도 꾸준히 되어 왔다.<sup>7)</sup> 특히 1997년 제정된 근로기준법에서 새로이

3) 유럽연합에서는 결정참가만을 (participation of employees)이라고 하고, 정보참가, 협의참가 및 결정참가를 포괄하기 위해서는 ‘근로자참여’(involvement of employees)’라는 용어를 사용한다.

4) 의결이 요구된 사항에는 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립, 복지시설의 설치와 관리, 사내근로복지기금의 설치, 고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항, 각종 노사공동위원회의 설치 등이다(근참법 제20조).

5) 김재원·고진수, “근로자 근로자참가에 관한 연구-기업내 의사결정참가를 중심으로-”, 한양대학교 경제연구소, 경제연구 제22권 제1호(2001), 144쪽 참고.

6) 김재원·고진수, 147쪽 참고.

7) 근로자참가제도의 변화가 필요한 근본적인 이유에 대해서는 학자마다 강조점이 조금씩 다르다. 예를 들어 조은영은 신기술의 진보와 시장환경 등 외부적 요인을 든다. 구체적으로는 근로자참가가 전통적인 작업장이 가지는 한계를 극복하고 혁신을 이행하고 경쟁력을 제고시키기 위한 대안인 점과 생산과 경영의 제 국면에 근로자가 참여하여 그들의 창의와 협력, 성과에의 공동책임을 유도하는 것은 현대기업의 중요한 과제라고 지적하면서, 특히 생산시스템의 변화, 직무재설계의 촉진, 경쟁의 심화, 근로자들의 욕구변화, 인적자원의 중요성 강조 등은 경영참가 확대의 현대적 배경이 되고 있다고 한다(조은영, “변화하는 산업환경과 경영참가 시행논의”, 임금연구, 한국경영자총협회(2001), 147-149쪽 참조). 이에 비해 박종희교수는 근로자측의 문제 제기의 질적 변화를 강조한다. 구체적으로는 “현재 제기되는 근로자 경영참가 문제는 총론적인 기업경영의 합리화 및 민주화뿐만 아니라 각론 측면에서 질적인 차이가 있다. 기업 구조조정에 관한 행태행위 행사의 정당성 여부, 노조 조직체계의 변화와 그에 따른 교섭체계 전환, 비정규직 중심의 기업 인력채용 현상, 공기업 민영화 등과 같은 핵심 이슈와 맞물려 있기 때문이다. 지

도입한 ‘근로자대표제도’와 노사협의회의 관계, 근로자위원의 선출 방식, 노사협의회에서 합의 혹은 의결된 사항의 효력, 근로자위원에 대한 편의제공 등에 대한 개선이 주장되었다. 정부 역시 노사관계 개혁의 주요 내용 중 하나로 근로자참가제도의 개선을 들면서, 그 방향으로 경영정보의 제공과 근로자 참여 기회의 확대 및 각종 차원의 노사(정) 협의의 활성화를 제시한 바 있다.<sup>8)</sup>

이러한 주장들과 인식들은 2003년 12월에 나온 ‘노사관계법·제도 선진화위원회’(이하 ‘선진화위원회’라 한다)의 ‘노사관계법·제도 선진화방안’(이하 ‘선진화방안’이라 한다)에서 어느 정도 정리가 되었고, 정부는 이 선진화방안을 토대로 근참법의 개정을 추진하였다. 그 결과가 2007년 1월 26일 공포·시행된 개정 근참법(이하 ‘개정 근참법’이라 한다)이다.<sup>9)</sup> 이 글은 이번에 개정된 근참법의 주요 내용 및 향후의 개선 과제를 살펴보는데 목적이 있다. 특히 개정 근참법이 선진화방안과 어느 정도 부합하는지를 검토하고, 그것을 전제로 이번 개정법에서 제대로 반영하지 못한 몇 가지 중요한 과제들에 대해 살펴보기로 한다.

## II. 개정 근참법의 검토

### 1. 제정 근참법의 주요 내용과 특징

개정 근참법을 이해하기 위해서는 제정 근참법의 내용과 특징을 잠시 살펴볼 필요가 있다. 중요한 것은 다음 일곱 가지로 요약된다.

첫째, 노사협의회와 노동조합 활동의 독립성이다. 근참법은 같은 법과 노사협의회와 활동은

급까지 각론에 해당하는 개별 문제들은 주로 집단적 노사관계 영역에서 다루면서 사용자의 경영권에 전속하는 사항으로 간주하여 노동조합을 중심으로 한 집단적 노사관계에서 배제하는 형태로 규율했다. 따라서 근로자 경영참가 문제는 종합적인 고려가 요구되는 상황에 이르렀다.”(박종희, “근로자 경영참가 제도의 기본구조와 방향성에 관한 법적 검토”, 한국노사관계학회, 산업관계연구(2003), 118쪽)고 지적하고 있다.

- 8) 노동부, 노사관계 개혁방향, 2003. 9. 4. 정부는 기업단위 노사협의회를 활성화하여 기업경영에 대한 근로자들의 정보 공유와 참여 및 협력의 장으로서 기능을 제고시키기 위해 노사협의회 위원의 대표성 강화, 사전 정보공유 및 비밀 유지의무 강화, 협의사항의 조정, 합의사항의 효력 확보 방안 등을 강구하는 한편, 업종·산업·지역단위 노사(정) 협의 활성화를 위해 노사정위 주도로 지역·업종단위 협의 활성화 방안 마련, 지역·업종동향과 정부 정책 방향에 대한 정보공유, 노사협의 및 정책개선에 대한 자문·협의기능을 수행을 정책추진방향으로 제시하였다.
- 9) 개정 근참법은 2007. 4. 11.에도 다시 개정되었지만 용어나 문구 등이 약간 수정된 것에 불과하여 이 글에서는 2007. 1. 26. 법의 개정 내용을 중심으로 하였다.

노동조합의 단체교섭 기타 모든 활동에 영향을 미치지 않는다(제5조)라고 규정함으로써 노사협회의 활동과 노동조합의 활동은 서로 독립적임을 분명히 하고 있다. 그러나 뒤에 보는 바와 같이 노사협회의 구성에 노동조합 특히 당해 사업 또는 사업장의 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(이하 ‘과반수노조’라 한다)이 직접 관여하도록 함으로써 이러한 독립성은 상당 부분 희석될 수 있다.

둘째, 노사협회의와 근로자대표 사이의 관계에 대해서는 침묵하고 있다. 1997년에 제정된 근로기준법에서 새로이 도입한 근로자대표는 사업장 내의 여러 가지 근로조건 결정에 관여할 수 있다. 그러므로 근로자대표제도는 사실상의 근로자참가제도로써 이해할 수 있다. 그럼에도 근참법은 전형적인 근로자참가기구인 노사협회의와 사실상 근로자참가기능을 수행하고 있는 근로기준법상의 근로자대표 사이의 관계에 대해 어떠한 규정도 두고 있지 않다.

셋째, 노사협회의의 설치는 원칙적으로 30인 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장 단위에 한정된다. 근참법상 노사협회의는 상시 30인 이상의 근로자를 사용하며 근로조건의 결정권이 있는 사업 또는 사업장(제4조 제1항 및 같은 법 시행령 제2조 참조)에서만 그 설치가 강제된다. 즉 30인 미만을 사용하는 사업 또는 사업장에서는 노사협회의를 설치하지 않아도 되며, 사업 또는 사업장 단위를 넘어서는 기업이나 기업그룹 차원에서의 협의기구 역시 설치가 강제되지 않는다.

넷째, 노사협회의의 구성은 근로자와 사용자를 대표하는 동수의 위원으로 구성한다. 근로자 위원은 근로자가 선출하되 과반수노조가 있는 경우에는 노동조합의 대표자와 그 노동조합이 위촉하는 자로, 사용자위원은 당해 사업 또는 사업장의 대표자와 그 대표자가 위촉하는 자로 한다(제6조).

다섯째, 노사협회의 위원의 임기는 3년이며, 신분은 비상임·무보수이고 직무수행과 관련하여 불이익처분을 받지 아니하고 일정한 근로면제를 받게 된다(제8조와 제9조 참조). 노사협회의 위원은 노사협회의에서 지득한 비밀을 누설해서는 안 된다(제16조).

여섯째, 노사협회의에서 다루는 사항은 협의사항, 의결사항 및 보고사항으로 법정되어 있다.<sup>10)</sup> 의결사항은 그 범위가 매우 한정적이며, 대부분의 사항은 보고 또는 협의사항으로 되어

10) 협의사항(제19조)으로는 생산성 향상과 성과배분, 근로자의 채용·배치 및 교육훈련, 노동쟁의의 예방, 근로자의 고충처리, 안전·보건 기타 작업환경 개선과 근로자의 건강증진, 인사·노무관리의 제도개선, 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙, 작업 및 휴게시간의 운용, 임금의 지불방법·체계·구조 등의 제도개선, 신기계·기술의 도입 또는 작업공정의 개선, 작업수칙의 제정 또는 개정, 종업원지주제 기타 근로자의 재산형성에 관한 지원, 직무발명등과 관련하여 당해 근로자에 대한 보상에 관한 사항, 근로자의 복지증진, 기타 노사협조에 관한 사항이다. 의결사항(제20조)에는 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립, 복지시설의 설치와 관리, 사내근로복지기금의 설치, 고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항, 각종 노사공동위원회의 설치와 속한다. 보고사항(제21조)으로는 경영계획 진반 및 실적에 관한 사항, 분기별 생산계획과 실적에 관한 사항, 인력계획에 관한 사항, 기업의 경제적·재정적 상황이 있다. 한편, 의결사항과 관련된 분쟁에 대해서는 임

있다. 따라서 근참법상 노사협의회에 의한 근로자참가의 수준은 협의참가가 주를 이루고 있다고 할 수 있다.

일곱째, 모든 사업 또는 사업장에는 근로자의 고충을 청취하고 이를 처리하기 위하여 고충처리위원을 두어야 한다(제25조). 고충처리위원은 노사협의회가 있는 경우에는 그 위원 중에서 선임하고, 그렇지 않은 사업 또는 사업장의 경우에는 사용자가 위촉한다(제26조).

여덟째, 사업 또는 사업장 단위의 노사협의회와는 별도로 중앙노사정협의회를 두도록 하고 있다. 즉 “국가의 산업·경제·사회정책과 관련된 노사관계·고용·근로복지 등 주요 노동문제를 협의하기 위하여 근로자대표·사용자대표·공익대표 및 정부대표로 구성되는 중앙노사정협의회를 설치·운영한다.”(제28조) 그러나 대통령 자문기구로서 별도로 설립된 노사정위원회가 중앙노사정협의회와 같은 기능을 수행함으로써 중앙노사정협의회는 사실상 유명무실한 기구로 전락하였다.

## 2. 선진화방안의 내용

제정 근참법의 개선을 위한 정부의 노력은 2003년 4월 15일의 노사정위원회 노사관계소위원회에서의 합의 즉 ‘경영참가 확대에 관한 사항’에 관한 합의로써 표출되었다. 여기서는 특히 다음 두 가지 사항에 대해 합의되었다. 하나는 노사협의회와의 근본적인 제도개선보다 기능 활성화 차원에서 합의점을 모색한다는 점이다.<sup>11)</sup> 그 구체적 방법으로 사용자의 정보제공의무 확대와 사전정보제공 의무를 신설하고, 노동계의 비밀유지 의무를 강화(개인의 프라이버시 관련 정보는 제공대상에 제외)하는 방향으로 정리하기로 의견 일치를 보았다.<sup>12)</sup> 다른 하나는 제정 근참법 중 고충처리 부분의 입법기술적 오류를 바로잡고, 고충처리위원의 선출 및 자격 개선 여부와 관련하여 개선책을 마련한다는 점이다.

의중재를 이용할 수 있다(제24조).

- 11) 노동계에서는 현행법상 협의사항을 의결사항으로 조정해야한다는 의견을 제시했으나, 경영계측에서 협의사항의 대부분은 근로조건에 해당되어 단체교섭권과 충돌 및 중복 문제가 발생할 수 있고, 의결사항으로 하게 되면 의결되지 못했을 경우 경영권 자체가 전면적으로 제약될 위험성이 있어 반대한다는 의견을 표명하였다. 논의결과 대안으로 의결권의 범위조정과 같은 근본적인 제도개선 차원에서 접근하기보다 당초 논의의 취지를 살려 노사협의회 기능을 활성화시킨다는 차원에서 접근하여 해결책을 모색해야 한다는데 노사정간 의견 공감을 보았다.
- 12) 보고사항의 경우 노동계는 노사협의회 개최 10일전에 정보를 제공할 것을 주장했으나 정보를 제공하되 반드시 사전에 제공할 필요는 없는 것으로 정리. 협의와 의결사항의 경우 정보제공대상에 새롭게 포함시키고 성실한 협의 및 의결이 이루어질 수 있도록 사전에(검토에 필요한 상당한 기간) 협의 및 의결에 필요한 정보를 제공하는 것으로 정리. 단, 제공되는 정보는 협의에 필요한 정보로 한정(개인의 프라이버시에 관한 정보와 영업상 고도의 기밀을 요하는 정보는 제공대상에서 제외)하고 정보누설에 대한 보안장치로 비밀유지의무를 강화(입법적 보완)하기로 함.

이러한 합의에 기초하여 2003년 12월에 나온 선진화방안은 기존 제도의 문제점과 개선 방안을 다음과 같이 제시하였다.

#### (1) 근로자위원 선출방식

선진화방안은 근로자위원을 선출할 때 과반수노조가 위촉권을 독점하도록 한 점과 과반수 노조가 없을 때의 근로자위원 선출방법에 대한 침묵을 문제점으로 지적하였다. 개선책으로는 과반수노조의 존재 여부를 불문하고 모든 근로자위원을 근로자가 직접 선출하도록 하되, 후보자 자격을 노동조합으로부터 추천을 받거나 근로자 일정 비율 이상 추천을 받은 자 등으로 제한하고, 이 경우 부서별·직종별·성별 구성을 고려하도록 하는 방안을 제시하였다.

#### (2) 노사협의회의 대상사항

문제점으로는 보고사항의 이행이 형식적으로 이루어지고 있는 점, 협의사항은 단체교섭사항과 중복되어 노조가 있는 경우 사실상 단체교섭의 대상으로 되고 있는 점, 의결사항은 그 대상이 명목상의 것에 불과하여 실효성이 없는 점, 의결사항의 효력이 명확하지 않은 점 등을 지적하였다. 개선책으로는 협의사항에 근로자의 작업을 감시하기 위한 설비의 이용과 그 방법, 사업의 합병·양도·인수·생산조직의 변경 등 사업변경에 관한 사항을 추가하는 반면에 노동쟁의의 예방은 삭제하는 것과 노사협의회에서 합의 또는 의결된 사항에 대해서는 취업규칙과 동일한 효력을 부여하는 방안을 제시했다.

#### (3) 근로자대표의 선정 등

근로기준법상 근로자대표는 경영상 해고에서의 협의 주체이고, 각종 근로시간제의 탄력적 운용에서의 합의주체 등으로 규정되어 있음에도 근로자대표의 선정절차에 관한 규정이 명확하지 않아 분쟁의 여지를 남기고 있음을 문제점으로 지적한 후, 노사협의회는 근로자위원이 근로기준법상 근로자대표의 권한을 수행하도록 하는 개선 방안을 제시했다.

#### (4) 근로자위원에 대한 편의제공

제정 근참법은 근로자위원의 활동에 관한 제도적 지원이 부실하다고 하면서, 근로자위원의 근로시간면제 범위를 확대하는 한편, 근로자위원의 선출 및 활동과 관련된 편의제공을 규정한다는 개선 방안을 제시했다.

### 3. 개정 근참법의 내용과 검토

### (1) 노사협의회의 설치

노사협의회의 설치와 관련하여서는 시행령에 있던 ‘30인 기준’을 법률에서 정하는 것으로만 개정되었다(제4조 제1항 및 같은 법 시행령 제2조의 삭제). 즉 실질은 바꾸지 않고 형식만 바꾸었다. 다만 형식의 변화에 의해 이제부터 강제설치 대상의 변경을 위해서는 종전의 시행령 변경이 아니라 입법부에 의한 법률개정이 필요하게 되었고, 그 한도에서 30인 미만 사업 또는 사업장에 노사협의회를 강제하기는 종전보다 어려워졌다고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

### (2) 노사협의회 위원에 대한 정보·편의제공

노사협의회 위원의 활동을 보장하기 위해 두 가지 사항이 개정되었다. 하나는 제13조의2(사전자료제공) 즉 “근로자위원은 제13조제3항의 규정에 따라 통보된 의제 중 제19조제1항의 협의사항 및 제20조의 의결사항과 관련된 자료를 협의회 회의 개최 전에 사용자에게 요구할 수 있으며 사용자는 이에 성실히 응하여야 한다. 다만, 그 요구 자료가 기업의 경영·영업상의 비밀 또는 개인정보에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.”라는 규정이 신설되었다. 다른 하나는 제9조 제3항이 개정되어 종전의 노사협의회 출석시간 외에 이와 직접 관련된 시간으로서 노사협의회규정에서 정한 시간에 대해서는 근로한 것으로 보도록 규정되었다.

### (3) 노사협의회 대상사항

노사협의회의 협의사항에서 ‘노동쟁의의 예방’은 삭제된 대신, ‘사업장 내 근로자 감시설비의 설치’가 추가되었다.

### (4) 기타

노사정위원회와 기능 및 역할이 비슷하였던 중앙노사정협의회제도가 폐지되었다(제28조의 삭제). 노사협의회규정의 규정사항에 “노사협의회 위원이 근로한 것으로 보는 시간에 관한 사항”이 추가되고(같은 법 시행령 제5조제1항), 노사협의회 회의록의 보존기간이 3년으로 명시되었다(제18조제2항 신설).

### (5) 선진화방안과의 비교

개정 근참법의 내용 중 행정행위의 투명성 제고 혹은 재량 축소를 위해 종래 시행령에 있던 30인 기준을 법률에서 규정한 것, 그동안 유명무실했던 중앙노사정협의회를 폐지한 것, 그

13) 고충처리위원회에 대해서도 같은 취지의 개정이 있었다. 개정 근참법 제25조 참조.

리고 노사협의회규정과 회의록의 보존을 개정·신설한 것은 당연한 것으로 큰 의의를 부여하기도 어렵고 별다른 이견도 없어 보인다.

나머지 사항들에 대해 보자면, 이번 근참법은 선진화방안의 핵심은 그대로 방치한 채 노사간에 이견이 없었던 일부만을 개정한 것으로 평가할 수 있다. 구체적으로 보면 근로자위원의 선출방식에 관한 선진화방안의 의견은 전혀 반영하지 않았고, 노사협의회 대상사항과 관련해서도 협의사항의 일부에 대해서만 선진화방안의 의견을 반영(협의사항에서 노동쟁의의 예방을 삭제하고 사업장 내 근로자 감시설비의 설치를 추가한 점)하였을 뿐 주요 사항(협의사항에 사업변경에 관한 사항의 추가, 의결사항의 대상 확대 및 효력의 명확화)은 수용하지 않았으며, 또한 노사협의회와의 통일이 요구되었던 근로기준법상 근로자대표의 선정 등에 대한 선진화방안의 의견 역시 반영하지 않았다.

### Ⅲ. 근로자참가제도의 개선을 위한 주요 과제

#### 1. 문제의 소재

이상에서 보듯이 이번 근참법 개정은 비유하자면 나무의 가지만 건드렸고, 뿌리나 줄기에 해당하는 중요한 내용의 대부분은 향후의 과제로 남겼다. 개선 과제는 다양하지만 그 출발점이자 가장 중요한 것은 근로자 대표시스템의 정비이다.

현행법상 근로자대표시스템은 노동조합 및 노동관계조정법상 노동조합, 근로기준법상 근로자대표 및 근참법상 노사협의회 등으로 삼층화되어 있다. 그리고 삼자간의 관계는 과반수노조가 있는 경우와 그렇지 않은 경우에 완전히 다르다. 과반수노조가 있는 경우에는 그 노조가 바로 근로기준법상 근로자대표가 되거나(근로기준법 제24조제3항 참조) 혹은 근참법상 노사협의회에 근로자위원을 모두 위촉하도록 함으로써(근참법 제6조제2항 참조) 노사관계는 물론이고 근로관계와 근로자참가 등 노동관계 전반에서 사실상 단 하나의 독점적 대표기구가 되도록 한 반면에, 과반수노조가 없는 경우에는 노사관계에서는 노동조합이, 근로관계에서는 근로자대표가 그리고 근로자참가에서는 노사협의회가 각각 별도로 근로자의 이익을 집단적으로 대표하도록 하고 있다. 이러한 구조는 특히 다음 세 가지 측면에서 문제가 있다.

첫째는 과반수노조가 존재하는 경우에는 과반수노조에게 지나치게 과도한 지위와 역할을 부여함으로써 그 노조에 속하지 아니한 근로자의 이익을 반영할 수 있는 통로가 차단된다.

둘째는 과반수노조가 없는 경우에는 근로자의 이익 반영 통로가 노동관계의 각 영역에서 적어도 법적으로는 완전히 분리됨으로써 노동관계에서의 근로자 의사와 이익의 통일성이 저해될 수 있다.

셋째는 동일 또는 유사한 기능을 수행하는 근로자대표와 노사협의회를 별도로 구성, 운영하도록 함으로써 근로자에게는 이익 대표성의 혼란을 그리고 사용자에게는 불필요한 부담을 가중시키고 있다. 이 점은 현재로는 과반수노조가 없는 경우에 발생하고 있지만, 앞으로 만약 과반수노조와 노사협의회가 기능적인 분리를 하게 되는 경우에도 마찬가지로 발생할 수 있는 문제이다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 두 가지 작업이 필요하다. 하나는 근로자대표의 기능을 노사협의회에 흡수·통일시키는 것이고, 다른 하나는 노동조합과 노사협의회와의 관계를 새롭게 정립하는 것이다.

## 2. 노사협의회와 근로자대표의 관계

### (1) 노사협의회에 의한 근로자대표 기능의 흡수

근로자대표는 애초 1997년 제정 근로기준법에서 도입된 제도이다. 같은 법에서 근로자대표란 해당 “사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자” (근로기준법 제24조제3항 참조)를 말하는데, 1997년 이후 다른 노동관계법에서도 근로자의 대표기구로서 규정되었다.<sup>14)</sup> 근로조건의 결정이나 변경에 대한 근로자대표의 관여만 보아도, 근로기준법상 협의의 주체가 되는 근로조건에 경영상 해고(제24조제3항)가 있고, 같은 법상 서면협의의 주체가 되는 근로조건으로 3월단위의 탄력적 근로시간제(제51조제2항), 선택적 근로시간제(제52조), 연장·야간·휴일근로에 대한 보상휴가제(제56조), 간주근로시간제(제58조), 근로시간 및 휴게시간의 특례(제59조), 연차유급휴가의 대체(제62조) 등이 있다. 최근의 중요한 관여는 근로자퇴직급여 보장법상의 것으로서, 퇴직급여제도의 종류를 선택 또는 변경하거나 퇴직급여제도의 내용을 불이익하게 변경하는 경우에는 동의의 주체로서 그에 비해 퇴직급여제도의 내용을 변경하는 경우에는 협의의 주체로서 관여한다(제4조제3항 및 같은 조 제4항 참조).

이러한 기능을 담당하는 근로자대표는 우선 근로조건의 결정이라는 경영상의 중요한 의사

14) 근로자대표는 근로기준법 및 후술하는 근로자퇴직급여 보장법 외에도 산업안전보건법, 파견근로자 보호 등에 관한 법률, 고용정책기본법, 고용보험법, 고령자고용촉진법 등에서도 근로자의 이익대표기구로서 참여하도록 하고 있다.

결정에 대해 근로자의 참가를 보장하는데 목적이 있는 점, 또한 법정기구라는 점, 그리고 근로자 이익대표의 단위가 사업 또는 사업장이라는 점 등에서 근로자의 사업장 내 법정 참가기구인 노사협의회와 기본적 성격을 같이 한다. 한편 독일 등 유럽 국가의 경우에는 현재 우리의 근로자대표가 담당하는 근로조건 공동결정 기능을 일반적인 근로자참가기구에서 맡고 있다. 이런 점들을 고려할 때, 근로자대표는 노사협의회에 편입하여 양자를 통일시키는 것이 마땅하다. 그리고 노사협의회의 기능 확대(근로자대표 기능의 흡수)를 통한 양자의 조정을 위해서는 아래와 같은 몇 가지 후속 조치가 있어야 한다.

### (2) 노사협의회 설치대상의 확대

먼저 노사협의회 설치 대상은 근로자대표의 기초 단위와 통일시킬 필요가 있다. 현재 노사협의회 설치 대상은 상시 30인 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장인 반면, 근로자대표의 기초 대상은 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장이다. 따라서 근로자대표의 기능을 노사협의회가 흡수하기 위해서는 그 설치 대상의 기준을 종전의 30인에서 근로자대표의 기초 대상인 근로자 5인 이상의 사업 또는 사업장으로 확대하여야 한다.

### (3) 노사협의회 종류의 다양화

다음으로 노사협의회 종류를 다양하게 할 필요가 있다. 현행 근참법상 노사협의회는 사업 또는 사업장 단위의 노사협의회 하나만이 규정되어 있는 반면에, 선진국의 경우에는 다양한 종류의 노사협의회가 존재한다. 예를 들어 독일에서는 사업조직법(Betriebsverfassungsgesetz)의 규율을 받는 사업 단위의 근로자대표위원회(Betriebsrat)와 기업 단위의 근로자대표위원회(Gesamtbetriebsrat) 및 관리직위원회법(Sprecherausschussgesetz)의 적용을 받는 고위관리직(leitende Angestellte)을 위한 별도의 위원회가 있고,<sup>15)</sup> 프랑스에서도 기업위원회(comité d'entreprise)를 비롯하여 사업장위원회(comité d'établissement), 중앙기업위원회(comité central d'entreprise), 그룹위원회(comité de groupe), 공동기업위원회(comité interentreprise), 유럽기업위원회(comité d'entreprise européen) 등이 있다.

근로조건 기타 근로자의 대우 등에 영향을 미치는 경영상의 중요한 결정이 사업 또는 사업장 단위를 넘어서 이루어지고 있는 현실을 감안하면 근로자참가의 단위도 이에 대응시켜 사업 또는 사업장 단위의 근로자 대표기구 외에 기업 또는 기업그룹 단위의 대표기구도 설치하도록 하는 것이 마땅하다. 또한 일반 근로자와 이해관계를 달리하는 한편 노동조합 등에 의한

15) 상세한 내용은, 강성태·박수근·조경배·이승길, [노사신회 구축을 위한 근로자 경영참가 방안], 산업연구원(2005. 10.), 44-48쪽 참조 바람.

이익대표가 현실적으로 어려운 고위관리직 등을 위한 대표기구 역시 별도로 설치되도록 해야 할 것이다.

#### (4) 근로자위원의 선출 및 지위보장 등

마지막으로 근로자위원의 선출과 신분·활동 보장 및 의무 등에 대해서도 상세한 규정을 둘 필요가 있다.

현행 근참법은 노사협의회 근로자위원의 선출 절차에 대해 아무런 규정을 두고 있지 않다. 누가 선거권이 있는지, 누가 피선거권이 있는지, 근로자 중 소수자에 배려는 어떻게 할 것인지, 근로자위원의 수는 얼마로 해야 하는지 등에 대해 구체적인 규정이 없다. 이 점은 근로기준법 등에서 정하고 있는 근로자대표에 대해서도 마찬가지이다. 근로자대표의 기능을 노사협의회에 흡수하고 노사협의회 근로자위원을 과반수노조의 존재 여부와 상관없이 해당 단위에 속하는 근로자의 직접 선거에 의해 선출한다고 할 때, 근로자위원의 민주적 대표성을 정당화할 수 있는 절차가 구체화되어야 함은 당연한 일이다. 근로자대표와 노사협의회의 통일을 전제로 하는 한, 선출 절차는 독일의 사업조직법을 참조하는 것이 가장 바람직하다고 본다. 독일의 사업조직법 등에서는 선거권과 피선거권, 근로자대표위원의 수, 선거절차(시기, 선거관리위원회, 선거형태, 간이선거절차, 선거에 대한 보호, 선거의 실시), 선거비용 등에 대해 자세한 규정을 두고 있다.<sup>16)</sup>

근로자위원의 신분 및 활동 보장과 관련하여 제정 근참법은 두 가지만 규정하고 있었다. 하나는 사용자는 근로자위원의 직무수행과 관련하여 불이익한 처분을 하여서는 아니된다(제9조제2항)는 것이고, 다른 하나는 근로자위원의 노사협의회 출석에 소요되는 시간은 근로한 것으로 보고(제9조제3항), 사용자는 근로자위원의 업무를 위하여 장소사용 등 기본적 편의를 제공하여야 한다(제10조제2항)는 것이다. 이번의 개정 근참법은 이에 덧붙여 근로자위원의 사전 자료제공요청권한 및 사용자응답의무를 규정하고(제13조의2 신설), 근로간주시간에 노사협의회 출석시간 외에 이와 직접 관련된 시간도 포함되도록 규정(제9조제3항 개정)하였다. 근로자위원에 대한 이러한 신분 및 활동 보장에서의 강화 또는 확대는 당연한 것이고 따라서 바람직한 것이다. 그러나 아직도 이 분야의 선진국의 보장 수준에 비하면 미흡한 편으로, 특히 근로자대표에 대한 교육훈련을 보장하고 근로자대표가 근로자들의 의견을 수렴하거나 자신이나 경영참가기구의 활동상황을 주지시킬 수 있도록 해야 한다.

근로자위원의 의무와 관련하여 제정 근참법은 근로자위원에 대해 노사협의회에서 지득한 비밀을 누설하여서는 아니된다(제16조)는 하나의 규정만 두고 있었고 개정 근참법에서도 이

16) 이에 관해서는 강성태 외(2005), 앞의 보고서, 48-58쪽 참조 바람.

부분은 바꾸지 않았다. 노사협의회제도가 개편·발전되기 위해서는 근로자위원의 신분 등에 대한 보장을 강화하는 것과 함께 의무도 확대해야 한다. 현재와 같은 추상적 규정으로는 기업의 기밀정보 등을 보호하기에는 미흡한 점이 있으며, 다른 한편 근로자위원의 일반 근로자에 대한 의무 가령 공정대표의무나 정기적 보고의무 등을 명시할 필요가 있다.

### 3. 노사협의회와 노동조합의 관계

노사협의회와 노동조합의 관계에 대해 현행 근참법은 두 가지 규정을 두고 있다. 하나는 제5조로서 “노동조합의 단체교섭 기타 모든 활동은 이 법에 의하여 영향을 받지 아니한다.”라는 것이고, 다른 하나는 제6조제2항으로서 노사협의회 “근로자를 대표하는 위원(근로자위원)은 근로자가 선출하되, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 노동조합의 대표자와 그 노동조합이 위촉하는 자로 한다.”라는 것이다.

현행 근참법은 두 가지 점을 분명히 하고 있다. 하나는 노동조합의 경우 조직과 운영 등 모든 측면에서 노사협의회에 영향을 받지 않는다는 점이고, 다른 하나는 노사협의회에 조직에서는 노동조합과 무관하게 근로자들이 직접 선출하는 근로자위원으로 구성하는 것이 원칙이지만 과반수노조가 있으면 예외적으로 그 노조가 근로자위원 전부를 위촉한다는 점이다. 이에 비해 노사협의회는 운영은 노동조합으로부터 어떠한 영향을 받는지는 명확하게 규정하고 있지 않다. 이 점은 노사협의회에 구성에 어떠한 영향력도 행사할 수 없는 경우 즉 과반수노조가 없을 때(노조가 없거나 있어도 과반수노조가 아닌 때)는 물론이고, 노사협의회에 구성에 노조가 전권적으로 관여하는 경우 즉 과반수노조가 있을 때도 마찬가지이다. 다만 해석론으로는 어느 경우이든 노사협의회에 근로자위원은 노조와는 독립적으로 활동할 수 있고, 그 활동 등에 대해 노조에 어떠한 책임도 지지 않는 것으로 보아야 할 것이다.

이러한 상황에 대해 박종희교수는 여러 차례 문제를 제기하였다. 즉 “기업 단위 노동조합은 전체 근로자의 과반수를 조직하고 있는 경우가 많기 때문에 노사협의회는 노동조합과 독립적으로 활동하지 못하고 노동조합의 활동을 부분적으로 수행하는 경우가 많다. 반대로 노동조합이 조직되지 않은 사업장은 노사협의회가 사실상 노동조합 기능을 담당하는 경우가 많다. 이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 현재 우리나라는 노동조합과 노사협의회는 기능뿐만 아니라 근로기준법상 근로자대표의 기능이 혼재되어 있기 때문에 노사협의회에 지위를 노동법 체계 내에서 명료하게 정리하기가 어려운 실정이다. 그 결과 노사협의회를 통한 근로자참가가 노동조합의 기능을 약화 내지 위축시킬 우려도 제기된다.”라고 전제한 후,<sup>17)</sup> 기업별 노조가

17) 박종희, 127쪽.

있는 경우와 초기업적 노조가 있는 경우에 노사협의회와 노동조합의 관계를 다음과 같이 설정할 것을 제안하였다. 먼저 기업별 노조가 있는 경우에는 근로자의 경영참가 권한을 노조와 분리함으로써 집단적 노사관계 본질이 침해되지 않는 범위에서 근로자참가제도가 설정되도록 해야 하고, 다음으로 초기업적 노조가 있는 경우에는 근로자위원의 지위를 노조와 완전히 분리하여 취급하되 노조가 기업단위 근로자참가제도에 일정한 영향력을 행사하도록 하는 방안(예컨대 전체 근로자 대비 노동조합원의 구성 비율에 따른 지분을 법정하는 방안)<sup>18)</sup>을 제안하였다.

확실히 현행법은 노사협의회와 노동조합의 관계 정립이라는 측면에서 불합리하거나 불명확한 점이 존재한다. 불합리는 과반수노조에 대한 과다대표성(근로자위원 100%의 위촉) 및 나머지 노동조합에 대한 과소대표성(근로자위원의 구성에 어떠한 참여도 허용하지 않음)에서 기인한다. 이 문제를 해결하기 위해서는 노사협의회 구성에 모든 노동조합이 자신의 대표성에 상응하는 참여를 보장하는 것이 가장 타당한 방법이 될 것이다. 다만 그 방식은 직접 위촉하도록 하는 방식보다는 피선거인의 일부를 추천하도록 하고 최종 선택은 근로자의 직접 선거에 맡기는 방식이 옳바르다. 다음으로 불명확성은 노사협의회와 근로자위원의 활동상 독립성에서 발생하고 있다. 이 문제는 근로자위원의 노동조합으로부터의 독립성을 명시함으로써 해결해야 한다.

#### IV. 결 론

개정 근참법은 노사협의회 설치와 관련하여 시행령에 있던 '30인 기준'을 법률에서 정하고, 노사협의회 위원에 대해 사전정보 요청 권한을 부여하고 편의제공을 약간 확대하였으며, 노사협의회 협의사항에서 '노동쟁의의 예방'은 삭제된 대신 '사업장 내 근로자 감시설비의 설치'를 추가하고, 노사정위원회와 기능 및 역할이 비슷하였던 중앙노사정협의회제도를 폐지하였다. 이러한 개정은 선진화방안의 핵심은 그대로 방치한 채 노사간에 이견이 없었던 일부만을 개정한 것으로 평가할 수 있다. 즉 선진화방안의 핵심이었던 근로자위원 선출방식의 변경 및 근로자대표 기능의 노사협의회로의 흡수 등은 전혀 반영하지 않았다.

결국 개정 근참법은 우리나라 근로자참가제도의 발전을 위한 중요한 내용은 모두 향후의 과제로 남겼다. 개선 과제 중 가장 중요한 것은 근로자 대표시스템의 정비이다. 현행법상 근

18) 박종희, 130쪽.

로자 대표시스템은 노동조합, 근로자대표 및 노사협의회로 삼층화되어 있고, 과반수노조의 과다대표성, 기타 노동조합의 과소대표성, 근로자대표와 노사협의회 기능의 중복 등의 문제점을 가지고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 노사협의회와 근로자대표, 노사협의회와 노동조합의 관계를 올바르게 정립할 필요가 있다.

먼저 근로자대표의 기능은 노사협의회로 흡수시켜야 한다. 이와 함께 노사협의회외의 설치대상을 현행 30인 기준에서 근로자대표의 기초 대상인 5인 기준으로 확대하여야 하고, 노사협의회외의 종류를 다양화해야 하며, 근로자위원의 선출 및 지위보장 등에 대해서도 상세한 규정을 둘 필요가 있다.

다음으로 노사협의회와 노동조합의 관계는 노사협의회외의 구성에 모든 노동조합이 자신의 대표성에 상응하는 참여를 보장하는 방식으로 개선해야 한다. 참여를 보장하는 방법은 노동조합이 근로자위원을 직접 위촉하도록 하지 말고 피선거인의 일부를 추천하도록 하여 최종 선택은 근로자의 직접 선거에 맡기는 것이 옳바르다. 이와 함께 노사협의회외 근로자위원은 노동조합으로부터 추천을 받은 경우에도 그 활동에서 노동조합으로부터 독립성을 가진다는 점을 명시해야 할 것이다.

근로자참가제도는 노동조합에 의한 단체교섭 등과는 달리 노사자치적 규범의 형성에 의한 자치적 운영이 어렵기 때문에 그 구성과 운영 기타 제도 전반에 관해 상세하게 법에서 정할 필요가 있다. 따라서 위에서 제안된 내용들에 대해서도 독일이나 프랑스 등 근로자참가제도에 서의 선진국의 법령들을 참조하여 자세하게 입법화하여야 한다. 또한 근로자대표시스템의 정비 외에도 노사협의회에서 합의 또는 의결된 내용에 대해 독일의 사업장협정에 유사한 효력을 부여하는 것, 근로자참가제도를 둘러싼 분쟁의 해결을 위한 절차 등에 대해서도 입법화할 필요가 있다. (논문게재확정일자: 2007. 8. 20.)

주제어: 근로자참가제도, 근로자대표시스템, 근로자대표, 노사협의회

## < 참고 문헌 >

### 1. 국내문헌

- 강성태·박수근·이승길·조경배, 노사신뢰 구축을 위한 근로자 경영참가 방안, 산업연구원, 2005.  
김강식, "근로자의 경영참여 - 이론과 실태 -", 경영연구, 한국항공대학교 경영연구소, 2004.  
김재원 · 고진수, "근로자 경영참가에 관한 연구 - 기업내 의사결정참가를 중심으로 -", 경제연구, 한양대학교 경제연구소, 2001.  
박종희, "근로자 경영참여제도의 기본구조와 방향성에 관한 법적 검토", 산업관계연구, 한국노사관계학회, 2003.  
이광택, "종업원 경영참여제도의 도입과 과제", 기업법연구, 한국기업법학회, 2003.  
조은영, "변화하는 산업환경과 경영참가 시행논의", 임금연구, 한국경영자총협회, 2001.

### 2. 국외문헌 및 자료

- R. Blanpain, [European Labour Law], Kluwer, 2003.  
R. Blanpain, [Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies], Kluwer, 2004.  
Mark Carley 등, "Works Councils - Workplace representation and participation structures", EIRO, 2003.

<Abstract>

## New Trend and Tasks of Workers' Participation in Management in Korea

Seong-Tae Kang

This paper aims to study of new trend and tasks of workers' participation in management in Korea. In this paper, 'workers' participation' means only 'participation in decision-making', which excludes trade union's normal activities as like collective bargaining or industrial actions. The most important system for workers' participation in Korea has been 'labor-management council', which has been formed at the enterprise level in order for promoting employee' welfare and achieving cooperation of labor and management. The existing statute for labor-management council is 'the Act concerning the Promotion of Worker Participation and Cooperation in 1997'('APWPC') which was amended on January 2007. This paper tries to examine the contents and tasks of amended APWPC 2007.

In chapter 2, the important contents of amended APWPC 2007 are introduced as followings.

First, a criterion of the workplace which must establish a labor-management council is regulated by the Act directly; the workplace with 30 or more employees shall establish a labor-management council.

Second, the workers' representatives of the council have a right to be informed in advance concerning matters subject to the functions of the council.

Third, in matters subject to consultation, 'prevention of industrial disputes' is excluded on the one hand, 'introduction of equipments for monitoring and surveillance at workplace' is added on the other hand.

Fourth, 'national tripartite committee' of which functions was same or similar with 'the tripartite commission established in 1998 is repealed.

In chapter 3, the tasks of amended APWPC 2007 are studied as followings.

First, the functions of employees' representatives under the Labor Standards Act shall be absorbed into labor-management council under APWPC. At the same time, types of the council shall be enlarged and procedures in detail to elect workers' representatives shall be made.

Second The worker's representatives of the council shall be elected by direct ballot of employees at all cases. AT the present time under APWPC, in case of a workplace with a trade union composed of a majority of all employees, the trade union can select the worker's representatives of the council. This is an excessive representation of majority union.

*Keyword : workers' participation in management, labor-management council, workers' representatives*