

노사협의회법의 개정 방향

오문완
법학과

<요 약>

세계화, 정보화의 흐름 속에 현행 노사협의회제를 노사간 정보공유와 성실대화의 장으로 기능토록 하여야 국경없는 경제의 시대에 대처할 수 있다고 한다. 그런데 일각에서는 근로자참가라는 시각은 접어둔 채 노사협조만을 강요하는 주장을 펴기도 한다. 그러나 세계의 흐름은 근로자들의 자발적인 참가를 북돋아 사기를 앙양하고 생산성을 향상시키는 가운데 고도의 경쟁력을 갖는 작업장을 만들 수 있다는 것으로 정리되고 있는 듯하다. 그리고 그 핵심역할은 역시 노동조합이 맡아야 한다는 것이다.

이러한 세계의 움직임에 발맞추어 우리나라 노사협의회제도도 개선되어야 한다고 생각하는데, 현행 노사협의회법은 다음과 같이 개정되는 게 바람직하다.

1. 우선 목적규정의 정비가 필요한데 '근로자참가'라는 입법목적은 분명히 밝혀야 한다. 제3자개입금지규정을 폐지하고, 중앙노사협의회는 노사협의회법에서 삭제한다.
2. 노사협의회 설치범위는 종업원수 10인 이상의 모든 사업장으로 확대하되 근로자 다수를 대표하는 노조가 조직되어 있는 곳에는 노사협의회 설치 강제를 강제할 필요가 없다.
3. 노사협의회 위원수는 근로자수에 비례하여 정하도록 하고 조직사업장의 노조가 소수 노조일 때는 다수 근로자의 의견이 노사협의회에 반영되도록 근로자위원을 배정하여야 한다. 위원의 임기는 3년 이내에서 협의회규정으로 정하도록 하고, 의안은 참석자 전원이 합의할 때 의결된 것으로 한다.
4. 노사협의회 부의사항, 특히 협의사항의 범위를 확대하여야 하는 바, 적어도 근로조건에 관한 사항, 취업규칙의 제정과 개정에 관한 사항, 정리해고와 생산에 관한 사항은 협의를 거치도록 한다. 노사간에 의견이 첨예하게 대립할 때에는 '노사분쟁조정국'의 조정을 받을 수 있다.
5. 고충처리제도의 내실화를 위해 종업원수 10인 이상인 사업장에 고충처리위원을 두도록 하고 위원수는 근로자수에 비례토록 한다.

A Study on the Amendment of Labour-Management Council Act

Oh, Moon-Wan
Department of Law

<Abstract>

We are in the era characterized by worldwide globalisation and massive flows of information. In that context, some argue that for the labour-management consultation system to cope with the borderless competition, it should ensure faithful communication and information sharing between the labour and the management. But others, ignoring the importance of the workers' participation in management, insist only on the labour-management cooperation. Still others seem to be believing that only voluntary participation of the workers in decision-making increases their morale, boosts productivity, and ultimately makes the "high performance workplace". And they point to the trade union as the core of the solution.

Along with this trend, it seems necessary to improve the labour-management consultation system currently practiced in Korea. I propose that the Labour-Management Council Act should be amended as follows:

1. The "Purpose of the Act" in Article 1 should highlight the "workers' participation in decision-making". The regulation which prohibits an intervention by a third party and the term "Central Labour-Management Council" are recommended to be deleted.
2. The labour-management consultation system should be extended to those small workplaces with 10 or more workers. However it is not necessary for the workplace which already has a majority trade union to develop this system.
3. The size of the council should be proportionate to the number of the workers. In the case where there is no majority trade union, the composition of the council should be appropriate in proportion to the union members and non-union members. The term of of the council members, which should be within 3 years, should be fixed in the by-laws of the council. And the agenda shall be passed only when all the members reach a consensus.
4. The subject matters, especially the consultation subjects should be extended. So at least the follows should be added: subjects concerning working conditions, subjects concerning preparation and amendment of works rules, subjects concerning redundancy and production. If disputes between the labour and management have occurred, those may be adjusted by the "labour disputes adjustment bureau".

5. A grievances committee, the size of which is proportionate to the number of the workers, is recommended in a workplace with 10 or more workers.

I. 머리말

(1) 21세기를 눈앞에 둔 오늘날을 지배하는 시대적 흐름에는 크게 두 가지 갈래가 있다고 한다. 하나는 국제화 또는 세계화라는 흐름이고, 다른 하나는 정보화 또는 지식화라고 하는 흐름이다. 세계화라고 하는 흐름은 이 지구 위 여러 국가와 여러 민족 사이에 상호 의존성을 높이는 긍정적인 효과와 아울러 상호경쟁 역시 강요하고 있다. 점점 치열해지는 전세계에 걸친 경쟁을 뚫고 국민들을 복되게 살도록 하는 일이 국가의 중요한 과제로 부각되고 있다. 또 하나의 흐름인 정보화의 물결은 이 세계화의 요체가 지식경쟁, 정보경쟁에 있다는 것을 뜻한다. 국민들의 지식과 기술수준이 높을 때 그 나라는 세계경쟁을 이길 수 있다는 것이다.

(2) 이러한 흐름 속에서 기업은 물론 노동조합과 근로자들도 변해야 한다고 하는데 변화의 모습은 한 마디로 노사합작 또는 노사협조라는 데 있다고 한다. 그리고 이를 위해서는 현행 노사협의제도를 노사간 정보공유와 성실대화의 장으로서, 그리고 더 나아가서는 공동결정과 공동책임의 장으로서 기능할 수 있도록 재편성하여야 한다고 주장한다.¹⁾

(3) 기실 이미 지난 1992년 4월 학계, 법조계, 언론계의 공익위원 12명과 노사단체대표 6명 등 모두 18명으로 구성된 노동관계법 연구위원회가 노동부장관의 자문기구로 발족되어 노동관계법 전반에 걸친 검토 및 개정 작업을 벌이고 있고 노사협의회법에 관한 개정작업도 추진중인 것으로 알고 있다. 하지만 동 위원회가 구성되고 3년 반이 지나가고 있는 현 시점까지 아무런 공식의견이 나온 바 없다(동 위원회는 법개정안을 노동부로 송부하였고, 이 안을 공개하였을 때 사회에 미칠 파장 때문에 노동부 내부에서 비밀리에 검토중이라는 얘기가 있기는 하나 확인된 바는 없다).

(4) 그런데 노사협의제도의 개선과 관련해서 현재 지배적인 견해는 국가경쟁을 강화하기 위해서는 노사협조가 절실하고 노사협의제도가 바로 이런 기능을 다하여야 한다는 것으로 이해된다.²⁾ 그리고 이런 논리를 뒷받침하기 위하여 서구의 노사협조 움직임에 대하여 소개하기도 한다.³⁾

과연 그런가? 이 글은 노사협의제도의 기능과 서구에서의 움직임을 살펴본 후 우리나라 노사협의회법의 개정 방향을 모색하는 과정을 통하여 근로자참가의 중요성을 확인하는 데서 의의를 찾고자 한다.

1) 박세일, “노·사·정 관계의 새로운 지평”, 『국가발전과 노사관계전략』(1993 한국노사관계학회 추계정책토론회 자료집, 1993.11.6) 참조.
 2) 김형배교수는 노사협의제도는 노사관계를 ‘대립적 관계에서 협조적 관계로’ 지향케 하려는 데 그 취지가 있다고 한다. 김형배, 『노동법』(서울:박영사, 1995), 673면.
 3) 배무기, “전환기의 한국노동운동과 과제”, 박영범 편, 『국제화시대와 노동운동』(서울:한국노동연구원, 1994) 참조.

Ⅱ. 노사협의제도의 의의와 유형

1. 노사협의제도의 의의

(1) 현행 노사협의회법은 「“노사협의회”라 함은 근로자와 사용자가 상호협조하여 근로자의 복지증진과 기업의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 구성하는 협의기구를 말한다」고 규정하고 있다(동법 제3조 제1호). 그런데 이 정의규정을 통해서도 노사협의회가 어떠한 성격의 기구인지 쉽게 알 길이 없다.

(2) 보통은 노사협의제도를 근로자들이 경영에 참여함으로써 근로조건 뿐만 아니라 경영 전반에 관해서 사용자와 협의하는 것이라고 이해하고 있다.⁴⁾ 즉, 노사협의제도를 근로자의 경영의사결정에의 참가(workers' participation in decision-making)라고 이해하는 것인데, 근로자가 경영의사결정에 대해 조직적인 발언권을 갖는 시스템이라고 정의하기도 한다.⁵⁾

(3) 노사협의제도의 기능으로는 보통 두 가지를 들고 있는데, 하나는 참가를 통한 노사관계의 근대화이고, 다른 하나는 생산성향상을 중심으로 한 노사공동이익의 증진이다.

수출주도형 경제체제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 국제경쟁에서 살아남기 위하여 생산성향상을 통한 노사공동이익의 증진을 피하여야 하고, 이를 위해 노사협조를 강조하는 법정정책의 타당성을 찾아볼 수 있다. 그러나 노사협의제도의 본질적인 의의는 근로자참가제도라는 데 있다.⁶⁾ 노사협의제도는 사용자의 경영방침·근로조건 기타 기업경영상의 문제들을 결정하고 운영하는 데 근로자가 발언권을 가진다는 점이 훨씬 중요하다는 것이다. 이러한 의미에서 노사협의제도는 산업민주주의가 그 근본이념이 된다고 하겠다.

이러한 이치는 서구의 노사협의제도의 발전단계에서도 나타난다. 서구산업사회의 노사협의제도는 초창기에는 전이나 이에 준하는 시기에 생산력증강 등의 국가적 요청에 따라 단체교섭의 경직성을 탈피하고 노사협력은 달성하기 위한 제도로서 등장하였다. 그 후에는 노무관리식 측면을 띠기도 하였지만 대략 1970년대 이후로는 사용자의 경영의사결정과정에 근로자들이 참가하는 기능을 담당하는 세도로 정착해 온 것이다.

(4) 또한 노사협의제도는 노사간의 갈등을 완화시키는 제도이기도 하다. 본질적으로 노사관계는 노사간의 가치가 충돌하면서 전개되는 것이고, 이 가치의 충돌로 인한 사회적인 충격을 흡수할 수 있는 사회적장치가 다양하게 구비되어 있을수록 그 충격은 훨씬 완화될 수 있다. 이런 의미에서 노사간의 평화적인 대화·협상·타협을 위한 주된 장치로서의 단체교섭제도 외에 노사협의제도가 현행 노동법체계 속에 갖추어져 있는 것으로 이해할 수 있다.

2. 노사협의제도의 유형

1) 노사협의제의 유형화에 관한 견해

(1) 근로자의 경영참가제도인 노사협의제도의 유형에 관한 분류법으로는 그 참가의 단계를 기준으로 분류하는 견해와 실제 나타나고 있는 형태를 기준으로 분류하는 견해로 나누

4) 김형배, 앞의 책, 674면.

5) 박현태, “노사협의제의 입법론적 고찰”, 한양대학교 박사학위논문, 1986, 7면. 이에 대해 박홍규교수는 한국의 노사협의제도는 협의에 머물기 때문에 경영참가가 아니라고 본다[박홍규, 「노동법」(경산:영남대학교출판부, 1992), 953면].

6) 그런데도 현행 노사협의회법은 제1조 목적규정에서 ‘노사공동의 이익증진’ 및 이를 통한 ‘국민경제발전’만을 내세우고 있는 것은 의문이다. 더 나아가 ‘산업평화’를 주된 목적으로 제시하고 있는 것은 이 법의 입법의도를 의심케 하는 대목이다.

어 볼 수 있다.

(2) 먼저 참가의 단계를 기준으로 분류하는 견해로는 슈바이니츠(Dorothea de Schweinitz)와 데일(Ernest Dale)의 예를 들 수 있다. 전자는 노사협의제도를 ① 통지설명방식(information-sharing), ② 의견표명방식(problem-sharing), ③ 아이디어제공방식(idea-sharing)으로 분류하고 있고, 후자는 ① 정보상의 협력방식(informational cooperation), ② 자문상의 협력방식(advisory cooperation), ③ 건설적 협력방식(constructive cooperation), ④ 공동결정방식(joint determination)으로 구분하고 있다.⁷⁾

(3) 다음으로 실제 나타나고 있는 참가형태를 기준으로 분류하는 견해로는 ILO의 분류방법이 가장 대표적인데 ILO는 ① 정보교환 및 협의(information & consultation), ② 단체교섭(collective bargaining), ③ 근로자평의회 등에서의 공동결정(co-decision in works councils or similar bodies), ④ 근로자중역제도(membership of management bodies), ⑤ 자주관리제도(self-management)로 나누고 있다.⁸⁾

2) 노사협의제의 4단계 유형화

이러한 분류방법들을 종합해 볼 때 자본주의사회에서의 근로자참가(노사협의제도)의 모습으로는 참가의 정도가 가장 낮은 통지설명(정보교환)방식으로부터 참가의 정도가 가장 높은 공동결정방식에 이르는 네 단계의 모습으로 정리할 수 있을 것으로 보인다.

(1) 가장 참가의 정도가 낮은 것은 情報交換方式이다. 이것은 노사 일방이 경영상의 일정사항에 관하여 자기가 가지고 있는 정보를 상대방에게 알리고 또 상대방의 정보를 입수하는 단계의 참가방식이다(정보에 대한 평가나 대책에 관해서는 각자 강구토록 한다).

(2) 이 다음 단계로는 諮問方式의 참가형태를 들 수 있다. 이것은 단순히 정보를 공유하는 데서 한 단계 나아가 어떠한 사항을 실행하기에 앞서서 상대방의 의견을 묻는, 서로 의견을 교환하는 것이다.

(3) 정보교환이나 자문의 단계보다 더 높은 참가형태로는 共同協議方式이 있다. 이것은 노사 쌍방이 서로 정보를 교환하고 자기의 주장이나 견해를 일방적으로 표명하는 데 그치지 않고 해당되는 문제에 관하여 서로 진지하게 그 대책을 협의하는 방식이다(단, 그 결정은 경영자에게 달려 있고, 협의결과는 참고자료로 이용된다).

(4) 가장 참가의 정도가 높은 것은 共同決定方式이다. 이것은 경영상의 일정사항에 관한 최종결정을 노사가 공동으로 행하는 참가방식이다. 독일의 공동결정법을 대표적인 예로 들 수 있다.

그런데 이러한 유형화는 어디까지나 개념상의 분류방법이지 실제로 각국에서 생겨나서 현존하고 있는 노사협의제도가 이 유형 중 어느 하나에 정확하게 부합되는 모습을 나타내고 있다고 하기는 어렵다. 다만 이러한 분류방법이 널리 이용되고 있다는 것은 주목할 필요가 있다.⁹⁾

3. 노사협의제도와 단체교섭제도의 관계

노사협의제도의 성격을 분명히 하기 위해서는 이와 상당히 유사성을 지니고 있는 단체교섭제도와와의 관계를 규명하는 작업이 필요하다. 단체교섭과의 차이점을 분명히 함으로써 이 제도의 성격을 파악하는 한편 올바른 법해석으로 나아갈 수 있기 때문이다. 양자의 구

7) 그 내용에 관해서는 김치선, 「노동법강의」(서울:박영사, 1990), 439-40면 참조.

8) ILO, *Workers' participation in decision within undertakings*(Geneva:ILO, 1981), 21-24면.

9) 김유성/이홍재, 「노동법(II)」(서울:한국방송통신대학출판부, 1990), 214-6면.

별기준에 관해서는 제도의 목적에서부터 그 효력에 이르기까지 다양한 차이점을 제시하는 견해¹⁰⁾도 있으나 필자는 이를 그 주체의 측면(노동조합이라는 배경이 있는가), 노사간 협상이 결렬되었을 때 실행행사가 가능한가(쟁의행위를 할 수 있는가), 교섭사항과 협의사항이 구분되는가 하는 세 가지 관점에서 검토코자 한다.

(1) 먼저 노사협의를와 단체교섭은 노동조합이라는 배경이 있으나 없느냐에 따라 구분할 수 있다.

단체교섭은 노동조합의 대표자와 사용자(또는 사용자단체의 대표자) 사이에 일정한 사항을 놓고서 협상을 벌이는 과정임에 비해 노사협의를는 근로자전체의 대표와 사용자대표가 협상을 하는 것이라는 차이가 있다. 그런데 우리나라에서는 노조조직사업장에서는 노사협회의의 설치가 강제되는 한편 노동조합의 대표자와 그 노동조합이 위촉하는 자가 근로자위원이 되도록 함으로써(노사협의회법 제6조 제2항) 결국 주체의 측면에서는 단체교섭과의 차별성이 없는 셈이다.

(2) 노사협의를와 단체교섭의 본질적인 차이는 협상이 결렬되었을 때 실행행사가 가능한지 여부일 것이다.

두 제도 모두 합의가 강제되는 것은 아니지만 단체교섭이 결렬되었을 때는 쟁의행위를 통해서 사용자에게 합의토록 압력을 가할 수 있으나 노사협의를가 합의에 이르지 못한 때에는 더 이상 합의를 강요하는 수단이 없다. 또한 쟁의행위가 금지되고 있다는 데서 쟁의조정이라는 관념도 성립하지 않는다고 한다.¹¹⁾ 그러나 노사협의를가 결실을 보지 못한 경우도 노사간에 갈등이 있는 상태임은 분명하므로 이 상태를 조정해주는 제도가 법논리상 모순이라고 보기는 어렵다.¹²⁾

(3) 단체교섭과 노사협의를를 구분하는 전통적인 표준은 그 대상사항이 다르다는 데 있었다.

즉, 단체교섭의 대상이 되는 사항은 노동조합의 조합원으로서의 입장에서 생기는 것이고 임금, 근로시간 기타 근로조건에 관한 사항처럼 이해가 대립되는 것인 데 대하여 노사협의를의 대상이 되는 사항은 기업의 종업원으로서의 입장에서 생기는 것이요 기업의 경영이나 생산에 관한 사항처럼 노사간에 이해가 공동되는 것이라는 주장이다.¹³⁾ 종래의 통설인 단체교섭과 노사협의를의 고전적구분 즉 ‘勞使關係二元論’은 산업별노조체제인 서구에서 발전해온 이론으로 교섭과 협의는 각각 기능을 달리한다는 데서 출발한다. 즉 단체교섭은 ‘기업외’ 노사관계의 장에서의 노동조합과 사용자 사이의 대립적관계로서 그곳에서는 근로조건과 같은 노사간 이해대립사항(소위 파이의 배분문제)을 다룬다. 이에 반해 노사협의를는 ‘기업내’ 노사관계의 장에서의 종업원들과 사용자 사이의 협력적관계로서 이곳에서는 경영·생산문제와 같은 일련의 이해공통사항(소위 파이의 확대문제)을 다룬다는 것이다.¹⁴⁾

10) 이병태, 「최신노동법」(서울:현암사, 1994), 402면.

11) 강원산업 삼표종공업사건(중노위 1989.10.26. 결정, 89제심26)[손창희 편, 「신노동판례집」(서울:한국노동연구원, 1991), 1102-6면].

12) 때문에 ‘노사분쟁조정국’을 두어 문제를 해결하자는 견해(박현태, 앞의 논문, 155면)도 신중히 검토해볼 만하다고 생각된다.

13) 우리나라는 아직도 이러한 태도가 다수의 학자로부터 지지를 받고 있다. 특히 김형배교수는 이러한 차이로 말미암아 노사협의회법은 여타 집단적노동관계법과 구별되는 협동적노동관계법으로 분류하여야 한다고 주장한다(김형배, 앞의 책, 673면 이하).

14) 그렇다면 현재 논의되고 있는 노조조직형태의 산별체제로의 전환론을 감안할 때 우리나라에도 이 ‘노사관계2원론’이 발붙일 근거가 있는 게 아닌가 하는 의문을 제기할 수도 있을 것이다. 하지만 이 이론 자체가 시대착오적인 이론일 뿐만 아니라 필자는 산별체제로의 전환은 거의 기대하기 어려운 것으로 예견한다. 그것은 한국노총의 주장과 같이 법을 통한 산별체제의 강제는 법논리상 있을 수 없는 일이고, 현재의 기업별노조가 소위 ‘해쳐 모여서’ 산별노조로 통합한다는 것도 노조 내부의 역학관계상 기대할 수 없기 때문이다. 그리고 외국의 예를 보아도 현대는 노조의 통합이 아니라 분리(노조조직형태의 분산

그러나 이 이론은 단체교섭사항이 점진적으로(그러나 현저하게) 확대되는 세계적인 흐름 속에서 그 발상지인 서구에서도 그 의미가 퇴색하고 있다. 하물며 기업내노사관계를 원칙으로 하는 우리나라에서는 그 대상사항이라는 측면에서 단체교섭과 노사협의를 구분 짓는다는 것은 형식논리로는 가능하지만 실제로는 양자를 구분하기란 여간 어려운 일이 아닐 것이다. 왜냐하면 이해관계의 '대립'이다 '공통'이다 해봐도 그것은 상대적인 구별(또는 양적인 구별)에 불과하기 때문이다.¹⁵⁾ 더 나아가 단체교섭과 노사협의를 근로자측 당사자가 모두 똑같은 기업별노조인 우리나라의 경우 노동조합과 사용자 사이에 같은 사항인데도 노사협의를 장에서는 의견이 일치하는(이해가 공통되는) 사항이 되고, 단체교섭의 장에서는 의견이 불일치하는(이해가 대립되는) 사항이 된다는 것은 상상하기 어렵기 때문에 이론상으로도 양자를 명확하게 구분한다는 것은 무리라고 하겠다.¹⁶⁾

그리고 실태조사결과에서도 우리가 보통 단체교섭사항이라고 생각하는 것들도 노사협회의에서 다루고 있는 것으로 나타나(예비적인 의견교환과 절충) 이 두 제도가 유기적인 관련을 가지고 있음을 알 수 있다.¹⁷⁾

몇몇 학자는 「노동조합의 단체교섭 기타 모든 활동은 이 법에 의하여 영향을 받지 아니한다」(노사협의회법 제5조)는 규정을 근거로 단체교섭과 노사협회는 엄연히 구분되는 것이라고 보는 듯하나¹⁸⁾ 꼭 그렇게 파악할 것은 아니라고 생각된다. 노사협회는 헌법 제33조를 최고규범으로 하는 우리나라 노동법질서(노조법을 근간으로 하여 노동기본권을 구현하는 법체계)를 침해하는 것이 아니라 단지 그것을 보완하는 제도이기 때문이다. 노사협회의제도의 성패는 노동조합의 활발한 활동을 전제로 한다는 외국의 경험이나 노사협의회의에서도 근로조건에 관하여 협의를 한다는 우리의 실태를 볼 때도 그러하다.

따라서 노사협회의나 단체교섭은 모두 근로자의 인간다운 삶(헌법상의 생존권과 행복추구권)을 확보하는 데 그 의의가 있고, 이를 위해 서로 보완적인 관계에 놓여 있는 제도라고 이해하여야 한다. 노사협의회는 비조직사업장에서는 예비적인 노동조합으로서, 그리고 조직사업장에서는 단체교섭의 전단계로서 파악할 수 있다는 것이다. 노사협의회법 제5조는 이렇게 보다 적극적으로 해석하여야 할 것으로 생각된다.¹⁹⁾

화, 단체교섭구조의 분권화)의 시대임을 알 수 있다. 박영법편, 앞의 책 참조.

- 15) 예컨대 부두 하역작업을 맡은 기업에서 기증기를 도입하였을 경우 이로 말미암아 수십명의 근로자의 해고를 초래한다면 근로자에게 불리한 사항에 속하게 되겠지만(이해대립사항), 해고되지 않는 종업원의 입장에서는 기증기가 도입됨으로써 업무를 쉽게 할 수 있다는 데서 더 유리한 결과가 된다(이해공통사항).
- 16) 김유성/이홍재, 앞의 책, 213면.
- 17) 전체기업을 대상으로 한 조사는 아니지만 노사협의회 운영실태를 조사한 바에 따르면 노조조직사업장의 경우 단체교섭과 노사협회가 각각 별도의 제도로 분리되어 노사협의회의에서는 단체교섭사항을 다루지 않는 소위 '분리형'은 33.5%에 불과하고 대부분 노사협의회의에서 단체교섭사항까지 다루고 있고(소위 '연결형'인 곳 : 52.2%), 심지어 단체교섭은 유명무실화하고 노사협의회의에서 단체교섭까지 담당하고 있는 곳(소위 '대체형')도 14.3%에 이르고 있는 것으로 나타났다[김훈, 「노사협의회의 운영실태에 관한 조사연구」, (서울:한국노동연구원, 1992), 38-40면].
- 18) 김치선, 앞의 책, 449-50면; 김형배, 앞의 책, 684면.
- 19) 同旨: 박현태, 앞의 논문, 123-7면.

Ⅲ. 외국의 움직임

1. 서설

(1) 우리나라 노사협의회법에 대해 살펴보기 전에 여타 국가에서는 노사협의를 위한 어떠한 제도를 구비하고 있는지를 살펴보는 작업이 논의에 도움을 주리라고 생각되어 먼저 외국의 제도에 대해 검토해보기로 한다.

각국의 노사협의제는 그 정치적·사회적·경제적·문화적 여건에 따라 각각 다른 생성·발전과정을 보이고 있다. 독일이나 프랑스처럼 법률의 제정을 통한 경우도 있고, 노르웨이나 스웨덴에서처럼 전국중앙차원의 노사협정에 의한 경우도 있다. 영국이나 미국, 일본은 특정 산업이나 기업차원의 단체협약에서 노사협의제를 정하고 있다. 후진국·개도국에서는 법률로 노사협의를 강제하는 것이 일반적인데 최근 나라에 따라서는 단체교섭을 통한 노사간의 자율적인 협의·합의의 중요성이 강조되기도 한다.

그리고 최근 유럽연합(EU) 차원의 중업원평의회제도²⁰⁾가 설정되는 등 근로자참가제도는 더욱 그 중요성을 더해 가고 있는데 외국에서는 근로자참가를 통한 노사협조 또는 국제경쟁력강화를 도모하고 있다는 점에 주목하여야 할 것으로 생각된다. 즉, 근로자에게 참가기회를 주다보면 기업에도 도움이 된다는 것이지 우리나라에서처럼 강요된 노사협조를 시도하고 있는 것은 아니다.

(2) 근로자의 참가범위는 각 나라마다 각 시대에 따라 극히 다양한데 노사협의제 발전 초기에는 주로 근로자복지·작업환경개선 등이 협의의 대상이었으나 점차 그 참가의 폭이 확대되었으며, 참가방식도 초기의 정보전달·의사표명의 단계를 지나 공동협의·공동결정의 방향으로 발전되어 왔다. 나라에 따라서는 고용·인사사항은 공동결정방식을 취하고 경제적사항이나 기타사항은 통지·설명방식을 취하기도 해서 참가사항별로 참가정도(방식)가 다양하다. 안전위원회나 생산성위원회 등과 같은 각종 특별위원회들도 참가의 한 형태로 이해할 수 있다. 이렇듯 근로자참가제도는 한 나라, 한 산업 속에서도 하나의 형태를 취하기보다는 여러 종류의 참가형태가 공존하는 성향이 강하고, 단일기업내에서도 현장, 부서, 각 공장, 기업 전체 등 여러 차원에서 참가가 이루어진다. 단일기구나 제도만으로는 현대 산업사회에서 제기되는 복잡한 문제에 충분히 대응할 수 없기 때문에 의사결정레벨이나 이슈별로 근로자참가의 모습이 다양화하는 것은 불가피한 현상이라 하겠다.

(3) 이하 우리나라의 법제에 직접 간접으로 영향을 미치고 있다고 생각되는 영국, 미국, 독일, 프랑스, 일본의 제도에 대해 알아본다. 이들 국가의 노사협의제도를 개괄해보면, 영국이나 미국, 일본은 법이 아닌 노사간의 협정이나 행정지도를 통하여 노사협의제도를 운영하고 있는데, 영국과 미국은 단체교섭을 왕도로 생각하고 있어 노사협의제도가 제 기능을 다하지 못하고 있다고 평가할 수 있겠고 일본은 노사협의제도가 활성화되어 있다고 할 수 있겠다. 일본 특유의 '과의 문화'가 반영된 것이라고 볼 수 있겠다(나쁘게 표현하여 전체주의나 획일주의문화의 발로라고 보면 지나친 것일까?). 반면에 독일이나 프랑스는 법을 제정하여 노사협의제도를 운영하고 있는데, 참가의 정도는 독일쪽이 공동결정사항까지 포함하고 있어 더 고차원적이라고 할 수 있겠다.

20) 1994년 9월 22일 유럽중업원평의회(European Works Council)에 관한 이사회지침(Council Directive 94/45/EC)이 채택되었는데 이 지침은 1996년 9월 22일부터 시행된다. 개괄적인 내용에 관해서는 Clare McGlynn, "European Works Councils: Towards Industrial Democracy?", *Industrial Law Journal*, Vol.24, No.1(March 1995) 참조.

2. 영국의 노사협의제도

(1) 종래 영국에서는 단체교섭이 산별노조와 사용자 사이에서 행해지고, 기업차원의 단체교섭이나 분צה처리는 어용노조(house unionism)라는 비난을 받아 기업차원에서 노사협의제가 나타나기란 쉬운 일이 아니었다. 다만, 두 차례에 걸친 세계대전 중에 휘틀리위원회(Whitley Committee)가 공장위원회를 설치하여 근로자들이 경영의사결정에 발언권을 가져야 한다고 제안하는 한편, 전국합동자문회의(National Joint Advisory Council)가 합동생산위원회(Joint Production Committee)나 합동협의기구(Machinery for Joint Consultation)의 설치를 제안하곤 했다.

그러나 1950년대에 들어서서 노동조합의 통합화·거대화과 함께 직장교섭(workplace bargaining)이라는 새로운 형태의 참가제도가 발달하게 되면서 노사협의제는 교섭위원회(negotiating committee)로 변모하는 등 노사협의제도의 쇠퇴 내지 단체교섭으로의 수렴현상이 지배적인 모습이 된다. 그 후 1970년대에 산업민주주의조사위원회(Bullock Committee)보고서나 노동당정부의 산업민주주의백서를 통해 근로자중역제가 제안되기도 하였지만 노사 모두 이에 대해 회의적인 반응을 보이고 있다.

(2) 조직되어 있는 노사협의기구는 보통 직장단위, 중간단위, 상부단위라는 3층구조로 설치되어 있는데, 근로자들이 선출하거나(특히 사기업) 노동조합이 지명하는(특히 정부기업) 근로자대표와 사용자가 지명하는 사용자대표로 구성되어 있다. 그 대표의 수는 노사동수가 원칙이나 근로자대표가 더 많은 것이 보통이다.²¹⁾

특히 영국에서는 노사협의의 대상사항은 교섭사항과 구분한다는 원칙에 충실하려고 하는 움직임이 엿보이는데, 사실상은 양자간에 명백한 경계선이 없어²²⁾ 어떠한 사항이든 근로자에게 대단히 중요한 이해관계가 있다고 판단되면 결국 교섭사항이든 협의사항이든 파악으로 결판을 지으려는 경향이 있다. 보통은 노사가 협의하자고 합의한 사항이 협의사항이라고 보면 된다. 대개(휘틀리위원회와 합동협의기구의 부의사항을 보면) 생산성향상, 경영정책, 생산계획, 임금 기타 근로조건, 취업규칙 심의, 기술교육훈련, 복지, 안전보건, 작업방법개선, 산업조사, 산업관련법안의 제안 등을 들 수 있다.

참가의 정도로는 협의회는 자문기능을 담당할 뿐 협의결과의 실시여부는 경영자에게 일임하고 있다. 노동조합이 스스로 협의결과의 실시에 관여하지 않겠다는 태도를 취하는 이유는 만일에 근로자들이 공동결정까지 하게 되면 경영상의 책임을 경영자와 공동부담하여야 한다는 부담과 함께 경영참가는 노동조합 본래의 기능을 약화시킬지도 모른다는 우려 때문이다. 근로자단체는 경영의 울타리 밖에서 경영에 대한 비판의 자유를 확보하는 한편 근로자 자신의 권익은 단체교섭을 통해서 도모하는 게 바람직하다고 보는 것이다.

(3) 이렇듯 영국에서는 공공부문 이외의 사기업에는 노사협의제가 그다지 활성화되지 못하였고 그나마 1950년대 이후로는 직장교섭의 발전에 따라 공식적인 기구를 통한 노사협의제도는 쇠퇴의 길을 걷고 있다. 도노반보고서에서도 적절한 단체교섭이야말로 근로자들의 권익을 옹호하는 가장 효과적인 수단이며 따라서 단체교섭의 범위와 노조조직을 확대하는 것이 중요하다고 지적된 바 있다.²³⁾ 그렇지만 노조활동이 미약한 기업에서는 노사협의가 상당히 효과적이라는 점은 인정되고 있고, 노사협의제도의 중요한 역할로는 ① 기업

21) ILO, 앞의 책, 102-5면·117-8면.

22) M. Biagi, "Forms of Employee Representational Participation", R. Blanpain & C. Engels eds., *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*(Deventer: Kluwer Law & Taxation Publishers, 1993), 333면.

23) *Report of the Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations*, Cmnd 3623(London:Her Majesty's Stationary Office, 1968), paragraph 212.

목적 달성을 위해 근로자들의 관심을 끌고 이해를 구할 수 있다는 점, ② 근로자들의 고충을 해결하는 창구가 되고, ③ 단체교섭으로는 불가능한 영역에서 경영참가기능을 수행할 수 있다는 점이 지적된다.²⁴⁾

한편 1992년 고용관계법을 통합한 집단법인 노동조합 및 노사관계(통합)법[Trade Union and Labour Relations(Consolidation)Act; TULRCA]은 단체교섭을 지원하는 수단으로 사용자가 단체교섭을 위하여 필요한 정보를 (자주적이고 사용자가 승인한)노동조합에게 공개하도록 의무화하는 규정을 두고 있다(동법 제181조~185조). 또한 동법 제188조는 다른 나라에서처럼 정리해고 때 사용자의 노동조합과의 협의의무를 규정하고 있다. 즉, ① 90일 이내에 100명 이상의 근로자를 해고하고자 할 때는 최초의 해고가 있기 90일 전에, ② 30일 이내에 10명 이상 100명 미만의 근로자를 해고하려 할 때는 최초의 해고가 있기 30일 전에 사용자는 (자주적이고 사용자가 인정한)노동조합과 정리해고와 관한 해고문제를 협의하여야 한다. 그리고 협의를 위해 사용자는 노동조합의 대표자에게 ① 정리해고 계획의 이유, ② 과잉인원으로 해고하고자 하는 근로자의 수 및 분류, ③ 관련회사에서 사용자가 고용한 분류별 근로자의 총수, ④ 피해고자의 선정방법, ⑤ 해고시기 및 합의된 절차를 고려한 해고의 실행방법 등에 관한 정보를 서면으로 공개하여야 한다.²⁵⁾ 이밖에 영업양도(transfer of undertakings), 국민연금제도(State earnings-related pension schemes), 안전보건문제(health and safety matters) 등이 협의사항이 된다.²⁶⁾

3. 미국의 노사협의제도

(1) 미국도 영국과 비슷한 상황이라고 볼 수 있다. 미국에는 전시 등 비상시를 제외하고는 단체교섭 이외의 공식적인 경영참가기구가 존재하지 않는다. 미국에서는 단체교섭권의 신장을 배경으로 교섭범위를 확대함으로써 경영에 대한 근로자의 발언권을 높여나가려고 하는 내도를 취하고 있고 별도의 노사협의제도를 이용하려고 하지는 않는다. 경영은 경영자에게 맡기고, 단체교섭을 통해 이에 영향을 끼치려고 하는 것이다. 따라서 단체교섭의 연장선상에서 비공식적인 노사협의기구가 있을 뿐이다.²⁷⁾

그대신 단체교섭의 범위가 대단히 광범위하여 근로자의 이해에 관계된다고 판단되는 문제는 거의 포함되어 있을 뿐만 아니라 단체협약의 해석적용과 관련된 개개 근로자의 불평 불만을 해결하기 위한 고충처리제도(grievance procedure)가 마련되어 있다. 이 제도는 단체협약에 기초하여 성립하고 사건이 발생하면 그 현장에서 노사간의 단세적인 대화를 통해 해결토록 하되 최종적으로는 제3의 사적중재에 맡기는 체계를 택하고 있다. 이와 같이 근로자참가의 문제는 단체교섭과 고충처리라는 소위 two-way system에 의해 처리되고 있다.

24) Bob Hepple, *Labour Law and Industrial Relations in Great Britain*(Deventer:Kluwer Law and Taxation Publishers, 1986), 219-24면; Brian Towers, *A Handbook of Industrial Relations Practice*, 3ed.(London:Kogan Page Ltd., 1992), 208-25면; G.D.Green, *Industrial Relations*, 2ed.(London: Pitman Publishing, 1988), 291-304면.

25) 이철수, 「노동관계법 국제비교연구(II)」, (서울:한국노동연구원, 1994), 162-76면.

26) M. Biagi, 앞의 글, 335면.

27) 그리고 근본적으로 미국에서는 근로자의 경영참가제도라는 것이 사용자가 임의로 그것들을 변경하거나 폐지할 수 있다는 조건 아래서 근로자들에게 기업운영상의 집단적 발언권(collective voice)을 준 것이기 때문에 고용주가 근로자조직체의 형성이나 관리를 지배·관여하거나 재정적 기타 방법으로 지원하는 것(부당노동행위)을 금지하는 와그너법(전국노동관계법; NLRA) 8조 (a)(2)항 위반이라는 시각이 지배적이다. Julius G. Getman & Bertrand B. Pogrebin, *Labor Relations: The Basic Processes, Law and Practice*(Westbury:The Foundation Press, Inc., 1988), 312-6면.

(2) 이렇듯 미국에는 단체교섭에 버금가는 노사협의체도는 존재치 않았으나 단체교섭의 보완이나 연장으로서의 노사협의체도는 있었다. 소위 '유사'노사협의체도라고 할만한 것으로 2차세계대전 전의 종업원대표제도(employee representation plan)나 합동생산위원회(Joint Production Committee)를 그 예로 들 수 있겠다.

2차대전 이후에는 정치·경제·사회의 민주화와 급속한 기술혁신에 대응하기 위해 노사는 단체협약 속에 여러 종류의 노사위원회(labor-management committee)를 설치하곤 하였다. 종래의 단체교섭만으로는 새로운 상황과 근로자의 요구에 충분히 대처할 수 없어 노사합동으로 특별위원회를 만들고 조사연구, 계획안작성, 건의활동 등을 통해 문제를 해결하려고 하였다. 국가차원에서는 1961년에 생산성향상을 위한 국가정책수립방안에 참가하는 노사관계정책자문위원회가 조직된 바 있고, 1970년대에는 철강산업에서 고용안정·공장생산성위원회(employment security and plant productivity committee)가 가동되었다.

(3) 미국 노사협의체도의 특징으로는 다음과 같은 점이 열거된다. 첫째로 노사협의체는 법적조치나 행정지도에 의한 것이 아니라 노사의 자주적인 합의(단체협약)에 의해 설치된다. 둘째로 노사협의의 주체는 노동조합이다. 즉 노사협의체도의 근로자측 당사자는 노동조합 자신이며 노사협의회는 사용자와 노동조합 사이의 협력과정이다. 셋째로 유럽에서와 같은 산업민주주의를 실현한다는 성격은 없고 대부분 생산성향상을 위한 것이다. 넷째로 노동조합은 경영에 협력할 때 파트너로서 협력하는 것이 아니라 경영의 국외자(아웃사이더), 비판자일 뿐이다. 이런 의미에서 미국의 노사협의체도는 교섭적위원회(bargaining council)라고 할 수 있다.²⁸⁾

하지만 1980년대에 들어서면서 상당한 정도의 근로자참여 노력과 종업원평의회 설립 움직임이 두드러지게 되었다.²⁹⁾ 노동정책협회(Labor Policy Association)가 실시한 대규모 제조업체를 대상으로 한 조사에 따르면 조사대상기업의 31%의 근로자가 의사결정과정에 참여하는 것으로 나타났다. 협조(49%), 제안(69%), 정보공유(71%)와 같은 참여제도에 보다 많은 근로자들이 관여하고 있다. 그리고 실태조사결과로 추정하여 보면 약 4,000만~5,000만명의 근로자가 그들의 업무에 대한 의사결정에 참여하고자 하나 그와 같은 기회가 아직은 부족하다고 한다.³⁰⁾

최근에는 미국산업의 국제경쟁력이 저하된 이유가 생산성이 낮기 때문이고 생산성을 향상시키기 위해서는 근로자의 참가와 노사 파트너십이 중요하다는 판단을 하기에 이르렀다. 또한 사내직업훈련의 중요성도 심각하게 거론되고 있는데, 생산성과 품질을 향상시키고 근로자의 개발을 도모하기 위해서는 근로자의 참가기회가 증가되어야 한다는 결론에 도달하게 되었다. 과거와는 달리 금융이나 기술 뿐 아니라 이제는 인적자원이 바로 국제 경쟁력의 가장 중요한 자원이라는 인식이 확산됨에 따라 향후 미국 노사관계의 핵심은 작업현장을 다양한 형태의 근로자참가와 노사파트너십의 새로운 실험장이 되도록 하고, 이러한 혁신의 장점을 보다 많은 근로자와 사업장에 전파시키도록 하는 데 있다는 것이다.³¹⁾ 그러나 근로자참가의 양도는 역시 단체교섭에 있다는 데는 변함이 없고, 교섭권자

28) 박헌태, 앞의 논문, 15-18면.

29) Thomas A. Kochan, Harry C. Katz, Nancy R. Mower, *Worker Participation and American Unions: Threat or Opportunity?*(Michigan:W.E.Upjohn Institute for Employment Research, 1984) 참조.

30) 박영범 편, 「미국 노사관계의 장래에 관한 '턴톱'위원회 보고서」(Fact Finding Report of the Commission on the Future of Worker-Management Relations)(서울:한국노동연구원, 1994), 38면·65면.

31) 최근 GM Saturn공장의 예에서 보듯이 근로자나 노조의 참여프로그램이 필연적으로 노조의 쇠퇴를 가져오는 것은 아니라는 인식이 뿌리내리게 되었다는 것도 중요한 변화라고 할 수 있다. 일부 공장에서는 노조의 약화를 초래하기도 했지만 진정한 동반자적 접근방법을 도입한 공장에서는 그러한 현상은 일어나지 않았다고 한다. Harry C. Katz, 「미국 노사관계의 변형: 최근의 발전에 대한 개관」, 박영범 편, 앞의 책, 40-41면.

선출제도에 대한 대수술을 최우선의 과제로 삼고 있다는 데 주목하여야 할 것이다.³²⁾ 또한 여타 참가형태에도 노조가 주도적인 역할을 하여야 한다고 인식되고 있다.³³⁾

4. 독일의 노사협의제도

(1) 독일의 노사협의제도는 오랜 역사적 배경을 가지고 독일의 특수한 사회정치적 환경과 노사관계환경 아래 발전해오고 있다. 그 역사적 기원은 1865년 광업법에 의해 설치된 노동자위원회(Arbeiterausschuss)로 볼 수 있다. 노동자위원회는 1871년 노동보호법(Arbeitsschutzgesetz)에 의거 일반기업에도 설치케 되었다. 노동자위원회제도는 1920년의 경영협의회법(Betriebsratgesetz)에 의거하여 경영협의회(Betriebsrat)로 명칭이 변경된 이래 비약적인 발전을 보기에 이르렀다.

오늘날 독일의 노사협의제도는 세개의 법률에 의해 규율되고 있다. 1951년 석탄·철광 및 철강산업의 공동결정법(Montan-Mitbestimmungsgesetz), 1952년 제정되고 1972년 대폭 개정된 경영조직법(Betriebsverfassungsgesetz), 그리고 1951년의 공동결정제도를 종업원 2,000명 이상의 일반기업에 확대적용키로 한 1976년 신공동결정법(Mitbestimmungsgesetz)이 그것이다. 이렇듯 독일에서 근로자의 경영참가는 공동결정법과 경영조직법에 의해 실시되며 구체적으로는 감사회(Aufsichtsrat)를 통해 기업정책결정에 참가하는 것과 경영협의회를 통해 경영레벨에 참가하는 것, 그리고 노동이사(Arbeitsdirektor)로서 직접 경영에 참가한다는 세 가지 형태로 이루어진다.

(2) 좁은 의미의 노사협의제도라고 할 수 있는 경영협의회를 통한 참가제도는 경영조직법에 의거한 제도로 그 특징으로는 기업운용의 기본방침을 공동결정하는 것이 아니라 기업의 경영레벨의 일정사항에 관하여 공동결정이나 협의를 한다는 점, 노사로 구성된 다른 나라의 기구들과 달리 근로자만으로 구성된다는 점, 그리고 노동조합과는 별개의 순수한 종업원대표기관이라는 점을 들 수 있다.

경영협의회는 기본적으로 사업장(Betrieb)단위로 종업원 5인 이상인 경우 의무적으로 설치하되, 수개의 사업장이 있으면 전체경영협의회(Gesamtbetriebsrat)를, 개별기업의 경우에는 그룹경영협의회(Konzernbetriebsrat)를 설치토록 하고 있다. 협의회위원은 종업원의 직접·비밀투표로 선출되고 임기는 3년이며 그 수는 기업규모에 따라 차이를 두고 있다. 사용자는 최소한 한 달에 한 번 경영협의회와 노사협의회를 가져야 한다.

경영협의회의 일반적 임무는 종업원의 이익을 위해 시행되는 법령, 단체협약 및 경영협정의 실시상황을 감독하는 인, 종업원의 제안을 접수하여 타당하다고 판단할 때 사용자와 협의하여 해결하는 일 등이다. 이러한 임무수행을 위해 경영협의회는 사용자로부터 적시에 종합적인 보고를 받는다. 그리고 일반적 임무사항에 관해서는 사용자와 협의할 수 있다. 이 일반적임무 이외에 경영협의회는 일정한 사항에 관하여 공동결정권·협의권·제안권·보고청취권 등을 갖는다.

사용자는 기업을 경영하는 데 법에서 정하고 있는 세 가지 사항에 관해서는 경영협의회

32) 이광택, 「미국노동법의 새로운 경향」, 「세계화 추세와 노동법의 발전」 (한국노동법학회, 「1995년도 춘계 학술발표회 및 정책토론회」 자료집, 1995.6.10) 및 Commission on the Future of Worker-Management Relations, *Report and Recommendations*(December 1994) 참조.

33) 근로자참가제도가 생산성을 높이는 것은 사실이나 실증연구에 따르면 노동조합이라는 배경을 통하여 근로자들이 경영층의 보복에 대한 두려움 없이 현재의 작업방식에 대해 이의를 제기할 수 있다는 점이 곧 생산성 향상에 분명한 영향력을 발휘할 수 있다고 한다. Richard Tothstein, "New Bargain or No Bargain?", *The American Prospect*, No.14, 33면(이병남, "미국 노동법 개혁추진의 현황과 한국노동정책에 주는 시사점", 서울대학교 경영대학 노사관계연구소, 「노사관계연구」 제4권, 1993, 77면에서 재인용).

와 협의를 거쳐야 한다. 즉 종업원의 근로조건에 직접 영향을 미치는 사회적 사항(soziale Angelegenheiten)에 관해서 경영협의회는 공동결정권을 가지며 경영협정(Betriebsvereinbarung)을 체결할 수 있다. 근무시간과 휴식시간, 임금지급방법, 휴가계획, 기능교육, 복리시설, 취업규칙, 능률급임금률기준, 기준임금률의 설정 및 관리 등 일정한 사항은 법규나 단체협약에 정함이 없을 때는 의무적으로 경영협정을 체결토록 하고 있다. 다음으로 경영협의회는 종업원의 채용, 전근, 해고 등 소위 인사업무(personelle Angelegenheiten)에 관해서는 그 기준의 작성에 관한 공동결정권을 가지며, 또한 인력수급계획에 관해서 적기에 포괄적으로 보고받을 권리와 근로자측의 의견을 제안할 권리를 갖는다. 끝으로 기업의 경제적·재정적 상태, 생산 및 매출실적, 생산·투자계획, 기업합리화계획 등 경제적 사항(wirtschaftliche Angelegenheiten)에 관해서는 종업원 100인 이상의 모든 기업에서 사용자는 경영협의회와는 별도로 구성되는 경제위원회(Wirtschaftsausschuss)에 그 내용을 보고하여야 하고, 동 위원회는 이러한 경제적 사항에 대하여 사용자에게 조언하고 또한 경영협의회에 보고할 의무를 진다. 종업원 20인 이상인 사업장의 사용자는 종업원에게 중대한 영향을 끼치는 경영변경계획에 관하여 경영협의회에 적기에 종합적으로 보고하고 협의하여야 한다.

이상의 기능을 보면 경영협의회는 사실상 기업내의 노동조합으로서의 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러나 경영협의회는 비조합원을 포함한 전체종업원의 조직이며 쟁의권이 없다는 점에서 노동조합과는 확연히 구별된다. 그 활동에서도 단체협약의 제약을 벗어날 수 없이 노동조합과 대등·경쟁관계에 서는 것은 아니다.³⁴⁾

(3) 독일의 (공동결정방식의)노사협의회제도는 노사간의 합의가 아니라 법에 의해 강제된다는 점이 특징이다. 그 내용이 매우 복잡한 이 제도가 제대로 기능하고 있는 데는 여러 가지 요인이 있겠지만 제도 자체가 잘 되어 있어서라기보다는 노사협상의 왕도인 단체교섭제도가 확립되어 그 기능을 발휘하고 있기 때문이라고 분석된다. 이 제도는 산업별차원에서만 이루어지고 있는 노조활동을 기업차원에서 보완하는 한편, 기업과 노동조합의 중간에서 양자의 충돌과 대립을 완화하는 역할과 기능을 수행해온 것이다.

하지만 이 제도에 대한 비판도 만만치 않다. 이 제도가 법적으로 엄격하게 제도화되어 오히려 자율적인 노사관계의 발전을 저해하고 있다는 것과 근로자의 정통적 구심체는 노동조합이며 모든 노사관계는 노동조합을 통한 노사자치의 기초 위에서 규율되어야 한다는 원칙에서 볼 때 법률이 구체적인 문제에까지 과도하게 개입·규율하는 태도는 바람직하지 않다는 것이 그 주된 비판이다.³⁵⁾

5. 프랑스의 노사협의회제도

(1) 프랑스에서 기업내의 노사대화를 위한 기구가 처음 나타난 것은 19세기말엽이라고 하는데 이러한 대화체널이 성문법의 모습으로 등장한 것은 1936년 단체협약법이 종업원대표제의 설치를 협약의 필요적기재사항으로 정한 데서 비롯된다. 프랑스의 노사협의회제도는 노사자율로 근로자중역제를 운용하는 것을 제외하고는 종업원대표제(délégués du personnel)와 기업위원회제도(comité d'entreprise), 근로자의 발언권제도(droit d'expression)가 노동법전에 규정되어 있다.

프랑스의 특징으로는 근로자의 경영참가권이 헌법에서 보장되고 있다는 것이다. 즉,

34) Peter Hanau/Klaus Adomeit, *Arbeitsrecht*, 9., überarb. Aufl. (Frankfurt: Alfred Metzner Verlag, 1988), 99-143면 참조.

35) 박헌태, 앞의 논문, 24-25면.

1946년 제4공화국헌법은 전문에서 「모든 근로자는 그 대표를 통하여 근로조건에 단체적 결정 및 기업의 관리에 참여할 수 있다」고 규정하였고, 현행헌법(1958년 헌법)도 이 기본 원칙의 승인을 밝히고 있다.

(2) 기업위원회

기업위원회는 종업원 50인 이상의 모든 기업에 설치가 강제되고 종업원 50인 미만의 기업에서는 노사협정으로 설치할 수 있도록 하고 있다. 위원회는 기업주와 근로자대표로 구성되는데, 기업주나 그 대리인이 의장이 된다. 근로자위원수는 기업규모에 따라 차이를 두고 있고, 단체협약으로 위원의 수를 늘릴 수 있도록 한다. 근로자위원은 다수근로자를 대표하는 노조가 작성한 후보자명단 가운데서 근로자들이 투표하여 선출한다.³⁶⁾ 아울러 다수대표노조는 기업위원회에 당해 기업의 근로자 1인을 대표로 파견할 수 있다.

위원회는 적어도 한 달에 한 번씩 소집되며 기업의 조직·경영 및 전반적발전(progrès général)에 관한 모든 사항에 관하여 자문을 한다. 즉 위원회는 복리후생시설, 고용조건 및 근로조건 등 사회적 사항(le domaine social)에 관해 협의하며 이들 사항에 대하여 분기별 연도별로 보고를 받는다. 또 기업주나 종업원이 제안한 모든 생산기술개선에 관한 기술적 사항(le domaine technique)을 검토하고 협의한다. 그리고 기업의 연도별 재정상황과 차년도 투자계획 등 경제적 사항(le domaine économique)에 관해 보고를 받는다. 또 작업규칙을 제정하거나 인력을 감축할 때는 위원회의 자문을 거쳐야 한다.

(3) 종업원대표제

종업원대표제는 종업원 10인 이상인 모든 사업장에 설치토록 하고 있다. 대표의 수는 기업규모에 따라 달리 정하고 있고, 그 선출절차는 기업위원회의 근로자위원을 선출하는 방법과 마찬가지로이다. 종업원대표는 월 1회 이상 사용자와 정기적으로 회합할 권리를 가지고 있고 근무시간중의 활동을 유급으로 보장받는 등 특별한 신분보장을 받는다.

종업원대표는 종업원의 의사전달자로서의 역할을 한다. 그 주요내용을 보면, 근로조건 및 법령적용에 관한 종업원의 불만을 사용자에게 전달하고 법률적용상의 불만이나 의견을 근로감독관에게 통보한다. 또한 기업위원회의 권한에 속한 사항에 대한 종업원의 의견이나 제안을 동 위원회에 전달한다. 기업위원회가 없는 사업장에서는 동 위원회 대신에 일정한 사항에 관한 제안활동을 한다.³⁷⁾

(4) 근로자의 발언권제도

이 제도는 1982년(소위 Auroux법)부터 신설된 것으로 근로자들이 집단적 회의방식을 통해 의견을 통일한 후 노조대표나 종업원대표 등을 거치지 않고 직접(직접 그리고 집단적으로; directe et collective) 사용자에게 각종 제안을 하는 제도이다. 이 제도는 종업원 50인 이상의 사업장에 두도록 하고 있는데, 쉽게 이해하자면 20~30명 정도로 구성된 작업반이나 부서(생산단위; l'unité de production)별로 회의를 통해 근로조건이나 생산문제에 관한 고충이나 제안을 수렴하여 이를 사용자에게 전달토록 하는 제도라고 이해하면 된다.³⁸⁾ 사용자들이 근로자들의 요구를 만족스럽게 처리해 주지 않는다는 비판이 있기는

36) 1947년 법개정 전에는 근로자위원은 노조와 무관하게 선출토록 하여 노동조합의 강력한 반발을 받고 있었다.

37) Denis Gatumel, *Le droit du travail en France*, 3.ed.(Paris:Éditions Francis Lefebvre, 1992), 252-91면 참조.

38) Jean-Claude Javillier, *Manuel: Droit du Travail*, 3.ed.(Paris:Générale de droit et de jurisprudence, 1990), 388-93면.

하나 1990년 현재 10,000~12,000개의 기업이 이 형태의 협약을 체결하였고 약 350만명의 근로자가 이 제도의 적용을 받고 있다고 한다.³⁹⁾

6. 일본의 노사협의제도

(1) 일본에 노사협의제도가 나타난 것은 2차대전 후의 일로 파악된다.⁴⁰⁾ 1946년 일본정부가 「사회질서유지에 관한 성명」을 공표하고, 이어서 중앙노동위원회에서 「경영협의회지침」을 발표했는데 이러한 정부정책에 따라 설립된 경영협의회가 일본 노사협의제의 기원이라고 이해된다. 이 경영협의회는 단순한 간담회나 자문기관이 아닌 「협약에 의해 설치된 협의기구」이기는 하나 그 주된 설치목적이 生産第一主義에 있어 서구와 같은 경영참가로서의 노사협의제도로 이해하기는 어렵다.

오늘날의 노사협의회는 1955년 일본생산성본부가 발족되고 생산성향상운동의 기업내 보체로서의 노사협의회 설치운동이 추진되면서 본격 대두하기 시작했다. 때문에 생산성향상을 위한 노사협력의 마당으로서의 노사협의제도라는 것은 일본의 특색으로 자리잡고 있다.⁴¹⁾

(2) 일본의 노사협의제를 규율하는 법제는 없다. 굳이 그 법적 근거를 찾는다면 단체협약 기타 노사관행에서 구할 수 있을 것이다. 전후 일본의 노사협의제도는 노동법제의 정비를 통해서가 아니라 자생적으로 생성·발전한 노동관행 내지 사회적관행과 밀접한 관련이 있는 것으로 이해된다. 이 제도는 산업별·기업별로 차이가 많이 나고 그 생성·발전과정도 서로 달라 법을 통한 일률적인 규율도 쉽지 않다. 또 법제화가 된다 하여도 일반적인 내용을 담은 뿐 실제운동은 개별기업의 노사관계에 의존할 수밖에 없다고 보는 것이 일반적이다.

보통 노사협의사항으로는 ① 경영방침이나 업적 등 경영에 관한 사항, ② 생산계획이나 투자계획, 기술도입 등 생산에 관한 사항, ③ 채용, 인사이동, 인사고과 등 인사에 관한 사항, ④ 복리후생, 안전위생, 공해대책, 지역관계 등 사회에 관한 사항, ⑤ 임금제도, 근로시간, 휴일, 정년제, 단체협약의 해석 및 적용, 고충처리, 취업규칙 등 근로조건에 관한 사항 등으로 분류하고 있다.⁴²⁾

일본의 노사협의제와 관련해서는 특히 단체교섭과의 구분이 논란이 된다. 노조조직형태가 구미와 달리 기업별체제여서 결국 교섭과 협의의 범위가 일치하기 때문이다. 일본생산성본부는 「단체교섭은 노사의 이해가 대립되는 부문을 다루고 노사협의제는 노사의 이해가 공통되는 부문을 다룬다」고 주장하나 거의 설득력이 없다. 단체교섭이나 노사협의는 그 조직의 기반·대표의 선출기반이 같고 양자의 활동영역도 같은 기업 내부이기 때문이다. 단지 단체교섭은 단체협약의 체결을 목적으로 하고 협약의 주된 조항이 근로조건에 관한 부분이어서 주된 관심이 근로조건에 있다는 게 차이라면 차이라고 할 수 있다.

교섭과 협의의 실제상의 차이는 쟁의행위를 배경으로 한 교섭이나 아니면 평화적인 절

39) Janine Goetschy & Annette Jobert, 「프랑스의 노사관계」, Greg J. Bamber & Russell D. Lansbury, *International and Comparative Industrial Relations* [이태헌 외 역, 「국제비교 노사관계」(서울:한국노동연구원, 1993)], 179면.

40) 그 이전에도 일부 기업에 자문기관성격의 공장위원회가 설치된 예가 있다고는 하나 예외증의 예외적인 현상으로 사회제도로서의 보편성을 가지기 어렵다고 평가된다.

41) 1990년 현재 일본에는 종업원수 50인 이상인 사업장의 60%(노동조합이 있는 사업장인 경우에는 80%) 정도에 노사협의기구가 설치되어 있는데, 특히 5,000인 이상의 대기업체에는 그 설치율이 73.3%라고 한다. 久本憲夫, 「일본의 노사협의제」, 「기업단위 노사협의제도에 관한 국제심포지움」자료집(서울:한국노동연구원, 1992), 55면.

42) 津田眞薇, 「勞使關係」(東京:日本經濟新聞社, 1980), 177-81면.

중으로 시종하는 협의나 하는 데서 나타날 뿐이다. 그래서 노사협의기구에서 논의하여 노사쌍방이 양해하고 합의에 도달하지 못하는 경우에는 단체교섭을 시작하고 교섭을 통해서도 해결되지 않으면 쟁의행위로 접속되는 관행이 정립되어 있다. 이로 미루어 볼 때 노사협의제도는 단체교섭을 위한 예비적절충 또는 단체교섭을 통해 체결된 협약을 세부적으로 전개시키는 장치 및 이를 구체화하기 위한 보완적 절충의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다고 한다.⁴³⁾

(3) 이렇듯 일본의 노사협의제도는 법률에 의한 제도가 아니라 단체협약 속에 노사협의에 관한 조항을 두고 이를 근거로 운용되는 제도여서 그 개념이나 성격을 하나의 통일적인 제도로 파악하기 어렵다는 점이 특징적이다. 그 때문에 구체적인 협의기구, 협의사항, 협의방법 등에 관해서도 일률적으로 말하기 어려운 형편이다. 하지만 공통적인 성격으로 생산성향상을 지향하는 일본특유의 생산제일주의가 노사협의제도의 근본에 깔려 있다는 점은 주의를 요하는 대목이다.⁴⁴⁾

다만 근래 노동의 인간화가 물질적 번영보다 더 중요하다는 인식과 함께 노사협의제도의 이념도 생산성향상에서 한 단계 격을 높여야 한다는 자각이 일고 있는 듯하다. 즉, 사회적 공정·형평성, 기업의 사회적책임, 근로자의 인간다운 삶을 위한 '근로자참가'라는 데로 옮겨지고 있음을 엿볼 수 있다.⁴⁵⁾

IV. 현행 노사협의회법의 개정 방향

이제 우리나라의 노사협의제도의 개선책에 대해 생각해 보기로 하자. 먼저 외국의 노사협의제도 유형 중 어느 나라의 제도를 좇아가느냐 하는 문제를 검토할 필요가 있겠는데, 이 문제는 물론 노사관계의 각종 실태를 감안하여 결정할 문제이고 우리나라 특유의 현상을 이해하면서 결정하여야 할 문제이므로 어느 나라의 형태가 이상적이라고 단정지를 바는 아니라고 하겠다. 다만, 노조조직형태나 문화적인 기반이 우리나라와 가장 비슷한 일본의 경험을 참조하면서 정리하는 게 합당할 것으로 생각되기는 한다. 그런데 일본은 법률 통해서가 아니라 노사간의 협정과 행정지도를 통해 제도가 정비되어서 우리나라와 근본적인 차이를 보이고 있어 우리도 이런 방식을 택할 것인가 하는 점이 우선 검토되어야 할 것이다. 그러나 우리나라에서도 이미 행정지도를 통한 노사협의제도의 보급이라는 역사를 거친 후 동 제도를 입법화한 것이므로 굳이 이러한 역사성을 무시할 필요는 없을 것으로 생각된다. 현행법제도의 골격은 유지하면서 그 개정을 통해 노사협의제도가 '근로자참가' 제도로 제 기능을 발휘할 수 있도록 하는 게 가장 합당한 방안이라고 생각된다.

노사협의제도의 근본이념이나 외국의 동향을 참조하면서 우리나라의 현행 노사협의회법의 개정 문제를 생각해볼 때 대략 다음과 같은 점을 지적할 수 있을 것으로 생각된다.

(1) 우선 목적규정의 정비부터 시작하여야 한다.

우리나라의 노사협의제도를 규율하는 법은 1980년 제정되고 1987년 개정을 본 노사협의회법이다. 이 법은 노사협의기구인 노사협의회의 구성과 운영 및 협의·보고사항에 대해 규정하고 있다. 全文 7장 32조와 附則으로 구성된 이 법률의 입법의도가 어디에 있는가에

43) 孫昌熹, "團體交渉の法的構造(1)", 『日本勞動協會雜誌』, 제220호(1977), 24면.

44) 특히 기술혁신과 합리화는 노사협의를 거쳤을 때 훨씬 부드럽게 추진될 수 있다고 한다. M. Biagi, 앞의 글, 333면.

45) 특히 光岡正博, 『經營參加權の研究』(東京:法律文化社, 1988) 참조.

관해서는 논란이 분분한데 노사협의회법 제1조는 「이 법은 근로자와 사용자 쌍방이 이해와 협조를 통하여 노사공동의 이익을 증진함으로써 산업평화를 도모하고 국민경제발전에 기여함을 목적으로 한다」고 규정하여 근로자참가라는 성격은 뒷전에 머물러 있게 하고 협조를 강조함으로써 산업평화 및 생산성향상을 통한 국민경제발전을 전면에 부각시킨 모순이 있지 않나 하는 평가를 내릴 수 있다.⁴⁶⁾

따라서 장차 노사협의회법을 개정할 때는 목적조항에 근로자참가라는 성격을 분명히 못 박아야 할 것이다. 근로자가 기업의 경영의사결정에 자주적으로 참가하는 가운데 직장에 귀속의식이 생기게 되고 신명이 나서 더 열심히 일하게 됨으로써 그 당연한 귀결로서 생산성이 오르고 노사간에 화합하는 분위기가 조성된다는 결과를 기대할 수 있는 것이다. 지금처럼 노사협조를 강요함으로써 산업평화와 생산성향상을 도모한다는 것은 본말이 전도된 것이고 별다른 효과도 기대할 수 없다는 말이다.⁴⁷⁾

(2) 노사협의회 설치범위가 확대되어야 한다.

노사협의회는 근로조건의 결정권⁴⁸⁾이 있는 사업(장) 단위로 설치하는 것을 원칙으로 한다(노사협의회법 제4조 제1항). 그러나 시행령을 통하여 협의회 설치가 면제되는 사업(장)이 상당수 인정되어(동법 제4조 제1항 단서) 현재 상시 50인 미만의 근로자를 사용하는 사업(장)인 경우에는 노사협의회 설치에 강제되지 않을 뿐만 아니라 ① 농업, 수렵업, 임업, 어업, ② 금융, 보험, 부동산 및 용역업, ③ 제조업 중 신문발행업, ④ 공사기간이 1년 미만인 건설업에 속하는 업종에 해당하는 사업(장)의 경우에는 노사협의회를 설치하지 않을 수 있다(동법시행령 제2조 제1항).

그런데 이들 업종에 속하는 사업(장)이라고 해서 노사협의회 설치 여부를 자유로 해야 할 합리적인 근거는 찾아볼 수 없다. 이들 업종에서는 사용자가 근로자의 의사를 전혀 반영하지 않고 전권을 휘둘러도 상관이 없다는 이야기인가? 근로자참가라는 세계적인 추세를 반영하자면 업종의 구분 없이 노사협의회 설치가 강제되어야 한다. 또한 그 범위는 10인 이상 사업장으로 합이 바람직하다. 현재 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 취업규칙을 작성하여야 할 의무를 지는데(근로기준법 제94조) 이 정도 규모의 사업장에는 노사협의회 설치를 의무화하고 취업규칙의 작성·변경을 노사협의회에 부의사항으로 하는 방안을 강구해볼지하다.⁴⁹⁾⁵⁰⁾

한편 노동조합이 조직되어 있는 사업장(소위 '조직사업장')에서는 반드시 노사협의회를 설치하도록 하고 있는 점이 특징적이다(노사협의회법 제4조 제2항). 즉, '노동조합 있는 곳

46) 이러한 점을 감안할 때 노사협의회법은 '산업평화촉진법'이라고 부를만하다는 지적이 있다. 박현태, 앞의 논문, 59면.

47) III.3.에서 살펴본 바와 같이 최근 미국의 던롭위원회에서 생산성향상을 위해서는 먼저 근로자의 참가와 노사 파트너쉽의 정착이 전제가 되어야 한다는 것으로 의견이 집약되고 있다는 것은 우리에게도 시사하는 바가 적지 않을 것이다.

48) '근로조건의 결정권'이란 당해 사업(장)의 고유한 경영조직과 방침에 의하여 관계규정 또는 제도상으로 정당하게 부여되고 공신력을 인정할 수 있는 객관적인 권한이라고 해석되는데(1982.2.11, 노조 1454-4034), 구체적인 사안에서 그 존부를 확정한다는 것은 여간 힘든 작업이 아니므로 노사협의회 설치기준으로는 합당하지 못하다고 하겠다.

49) 현재 근로기준법의 적용범위가 상시 근로자수가 5인 이상의 사업장으로 되어 있는 데 반해 취업규칙은 10인 이상의 사업장에만 작성토록 의무화되어 있어 근로기준법 개정 때는 취업규칙도 5인 이상의 사업장에 적용토록 합이 바람직한 바, 그렇다면 결국 노사협의회도 궁극적으로는 5인 이상 사업장에 적용토록 하자는 입론이다.

50) 이러한 주장에 대해서는 행정규제의 완화를 논하고 있는 시점에서 기업측에 오히려 규제를 강화하자는 것이 아닌가 하는 반론도 충분히 예상된다. 그러나 행정규제의 완화는 행정관청에 대한 각종 보고를 단순화한다는가 하는 절차의 단순화차원으로 풀이하여야 하지 근로자 권리의 약화라는 차원으로 접근하는 것은 대단히 위험한 발상이라고 생각한다.

에 노사협의회의 있다'는 원칙을 정하고 있는 것이다.⁵¹⁾ 그러나 주체의 측면에서 근로자전체를 위한 노사협의회의와 노조원을 위한 조직인 노동조합을 하나로 엮으려는 현행법의 태도는 이해하기 어렵다. 때문에 경영(사업장) 있는 곳에 노사협의회의 있다는 원칙이 확립되어야 한다거나⁵²⁾ 노동조합이 있는 곳에는 오히려 노사협의회의 설치를 임의화하여야 한다는⁵³⁾ 지적이 있다. 필자는 반수 이상의 근로자를 대표하는 노동조합(소위 다수대표노조)이 조직되어 있는 사업장에는 노사협의회의 설치는 임의화하여야 한다고 생각한다. 기업별노조 체제 아래서는 노조와 노사협의회의는 결국 비슷한 기능을 수행할 수밖에 없을 것이고 그렇다면 다수대표노조 조직사업장에 노사협의회의 설치를 강제하는 것은 중복이라고 하지 않을 수 없기 때문이다. 굳이 이러한 틀을 고집하는 것은 노사협의회의를 일부 노조와 근로자들이 의심하는 바와 같이 근로자통제기구라고 곡해하도록 할 우려도 있다.

(3) 노사협의회의의 구성도 재고를 요한다.

현재 노사협의회의는 근로자와 사용자를 대표하는 동수의 위원으로 구성되며, 위원수는 각 3인 이상 10인 이내로 한다(동법 제6조 제1항). 노사협의회의의 위원수를 각 3인 이상 10인 이하로 하고 있는 것은, 물론 이 범위안에서 노사가 자율적으로 그 수를 조정할 수는 있겠지만, 기업의 규모에 따른 기본적 차이를 반영하기에는 그 폭이 너무 좁다. 독일이나 프랑스에서처럼 기업규모에 따라 근로자위원수를 달리 정하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

그리고 근로자위원의 선출방법 중 노동조합이 조직되어 있는 사업(장)의 근로자위원은 노조에서 지명토록 하는 것(동법 제6조 제2항)은 하나의 사업(장)에 존재하는 노동조합과 노사협의회의 사이의 마찰을 예방하는 순기능을 기대할 수는 있으나, 노사협의회의가 근로자전체를 위한 조직이라는 시각에서는 비조합원의 이해를 충분히 반영하지 못하는 문제를 안고 있다고 생각된다. 특히 그 노조가 근로자의 반수 이상을 대표하지 못할 때는 보통 문제가 아니다. 따라서 다수대표노조일 때는 현행 방식도 큰 문제가 아니나 소수대표노조일 때는 다수 근로자의 의사가 노사협의회의에 반영될 수 있는 길이 열려야 할 것이다.⁵⁴⁾

(4) 노사협의회의의 부의사항, 특히 협의사항의 범위를 확대하여야 한다.

노사협의회의의 임무는 노사간에 일정한 사항을 협의함으로써 근로자의 이익을 증진시키는 한편 경영의 합리화를 꾀하는 데 있다고 하겠는데, 그 범위는 나라에 따라 달리 정하고 있고 우리나라의 경우에는 노사협의회의법에서 보고사항과 협의사항을 정하고 있어 아직은 근로자참가의 정도가 자문과 협의단계에 머물러 있음을 알 수 있다.

그나마 현행 노사협의회의법에서 정하고 있는 협의사항은 ① 생산성향상 및 근로자복지증진에 관한 사항, ② 근로자의 교육훈련에 관한 사항, ③ 노사분규예방에 관한 사항, ④ 근로자의 고충처리에 관한 사항, ⑤ 안전·보건·기타 작업환경개선에 관한 사항, ⑥ 인사·노무관리의 합리적 운영을 위한 제도개선에 관한 사항, ⑦ 기타 노사협조에 관한 사항으로(동법 제20조, 동법 시행규칙 제7조 참조) 대개 생산이나 인사·노무관리에 관한 사항으로 되어 있다. 따라서 이들 이외의 사항에까지 협의사항의 범위가 확대되어야 노사협의회의가 어느 정도의 근로자참가기능을 한다고 할 수 있을 것이다.

51) 다만, 특수한 작업환경의 근로자를 특별히 보호하기 위하여 지역단위 노동조합이 조직되어 있을 때에는 사업장단위의 노사협의회의를 설치할 필요가 없다는 것이 행정해석이다. 1985.10.7, 노사 01254-18284.

52) 김형배, 앞의 책, 696면; 박원석, "노사협의회의법개정에 관한 제문제", 『인권과 정의』, 제223호(1995), 52면.

53) 박현태, 앞의 논문, 74면.

54) 조직근로자와 비조직근로자의 비율을 적절히 반영하여 근로자위원을 선출하는 방법이 강구되어야 한다는 지적이 있다. 김형배, 앞의 책, 696면.

우선 근로조건에 관한 사항이 협의사항에 포함되어야 한다. 현재 임금 기타 근로조건 등 노사의 이해가 대립되는 단체교섭사항은 협의사항이 아니라는 견해⁵⁵⁾가 있다. 행정해석과 판례 역시 이러한 태도를 보이고 있다.⁵⁶⁾ 그러나 필자는 이러한 주장은 앞에서도 누누이 지적한 바 있듯이 교섭과 협의의 관계를 잘못 이해한 데서 오는 잘못이라고 본다.⁵⁷⁾ 즉, 노사협회가 단체교섭의 사전준비기관 또는 예비집측기관의 역할을 하고 있고 단체교섭의 관행 역시 일거에 단체협약의 모든 내용을 체결하기 보다는 단체교섭의 연장선에서 노사협의회가 이를 대신하여 정례적으로 합의를 하기도 하는 우리나라의 관행을 감안할 때 노사협의회법 제20조는 열거규정이 아닌 예시규정으로 보아 근로조건 역시 협의사항에 포함되는 것으로 해석하는 게 합당하다는 것이다(또는 동조 제7호에 포함시키는 해석도 가능할 것이다). 다만, 이 문제가 해석상 논란의 대상이 되고 있어 이를 입법으로 해결하는 것일 뿐이다.

그리고 근로기준법 제94조에 규정된 취업규칙의 필요적 기재사항도 노사협회의 협의사항으로 하는 게 합당하다. 현재의 법체계상으로는 근로기준법 제94조는 종업원 10인 이상의 사업장에 적용되고 노사협의회법은 50인 이상의 사업장에 적용되어 중복되는 사항이 있다라도 합인적으로 해석을 하지 못하는 한계를 안고 있다. 그러나 논리적으로는 취업규칙의 기재사항은 사용자 일방이 정하는 게 원칙이고 노사협회의 규율사항은 노사간의 협의를 통하여 정하여지므로 중복되는 사항은 노사협회의 규율대상으로 인원화하는 게 합당할 것이다. 따라서 차제에 노사협의회법의 적용범위를 10인 이상의 사업장으로 하는 한편 취업규칙도 노사협회의 협의사항으로 하는 게 바람직하다는 의견을 주장하고 싶다.

그리고 정리해고에 관한 사항도 협의사항으로 정립되어야 한다. 이미 판례는 정리해고는 노동조합이나 근로자측과 성실한 협의를 거쳐야 한다는 입장을 밝히고 있으므로⁵⁸⁾ 이를 노사협의회법에 명시한다고 해서 크게 논란이 일지는 않을 것으로 생각된다. 법을 정비한다는 차원에서 판례법을 제정법으로 명문화한다고 이해하면 족할 것이다. 그리고 선진 각국은 이미 이 문제를 다 법제화해 놓고 있다고 해도 잘못된 판단은 아니라고 본다.

아울러 성과배분이나 신기술의 도입 등 생산에 관한 사항도 협의사항으로 자리잡아야 한다. 원래 성과배분은 생산방향상과 짝을 이루는 개념이므로 당연히 노사협의회법 제20조 제1호에 자리해야 하는데 현행법은 이를 간과하고 있다. 그리고 생산에 관한 사항은 노사협회의 제도의 핵심적인 부의사항이므로 이를 법개정 때 반영하여야 할 것으로 생각된다.

(5) 위원의 신분보장 및 책임에 관한 법개정이 필요하다.

현재 위원의 임기는 1년으로 하고 있으나(동법 제8조 제1항) 지나치게 짧다고 여겨진다. 자신의 일을 책임지고 소신껏 해나가기 위해서는 어느 정도 연속성은 필요하다고 본다. 노조 임원과 같이 노사협의회 위원의 임기는 협의회규정으로 정하도록 하되 3년 이내로 하는 것이 합당하다고 생각한다(노동조합법 제23조 제2항 참조).

노사협의회 위원은 협의회에서 알게 된 비밀을 누설하여서는 안되는 비밀유지의무가 있

55) 이병태, 앞의 책, 411면. 그러나, 비조직사업장에서는 노사협의를 통해 임금이나 그밖의 근로조건을 결정하여도 무방하다고 한다.

56) 1986.2.5, 노사 32271-1974; 서울고등법원 1990.3.2. 제1민사부 판결 89나27081 현대건설사건(손창희 편, 「신노동판례집」, 1091-1102면).

57) 독일에서는 근무시간과 휴식시간, 임금지급방법, 휴가계획, 기능교육, 복리시설, 취업규칙, 능률급임금을 기준, 기준임금표의 설정 및 관리 등 일정한 사항은 법규나 단체협약에 정함이 없을 때는 의무적으로 경영협정을 체결토록 하고 있다는 점을 생각해 보라.

58) 대법원 1989.5.23. 제2부 판결, 87다카2132(손창희 편, 「신노동판례집」, 634-7면).

다(노사협의회법 제15조). 협의회 위원은 노사협의회에 참석함으로써 그 기업의 여러 가지 비밀을 알게 되는데, 이들이 회사의 운명을 좌우할 수 있는 중요한 기업비밀을 외부에 유출해서는 회사의 운영은 불가능에 가깝게 된다. 때문에 노사협의회법에서 협의회에서 알게 된 비밀은 협의회를 벗어나서는 잊어버리도록 강요하고 있는 것이다. 이 의무는 노사간의 신의성실을 정한 노사협의회법 제2조의 규정과 일맥상통하는 것이라고 이해할 수 있는데, 다만 위반에 대한 벌칙규정이 없어 그 실효성은 의문이다. 비밀유지의무를 엄격히 지키는 것이 참가의 수준을 한층 더 높일 수 있다는 데서 입법론으로는 그 위반에 대한 벌칙규정을 두는 게 바람직하다고 본다.⁵⁹⁾

(6) 노사협의회 운영도 개선해야 한다.

우선 노사협의회는 3개월마다 정기적으로 회의를 개최하여야 하고(정기회의) 필요할 때는 임시회의를 개최토록 하고 있는데(노사협의회법 제11조), 정기회의의 빈번한 개최는 불필요할 것이므로 1년에 한 번 정도 개최토록 하고 기타 필요한 경우에는 임시회의를 이용하는 게 합당할 것이다.⁶⁰⁾

회의는 근로자위원과 사용자위원의 각 과반수의 출석으로 개최하고 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 의결토록 하고 있는데(동법 제13조), 이 방식은 문제가 있다. 이러한 의결방식은 그 구성원이 동질적인 집단일 경우 가능한 것이고 노사협의회처럼 대립적인 구성원으로 조직되어 있는 경우의 의결에는 적절치 않다. 실제로 노사간에 의견이 대립되는 경우에 근로자위원이나 사용자위원 가운데 일부가 상대방의 의견을 지지하여 2/3이상 찬성이라는 결과가 나온다는 것은 거의 기대하기 어려울 것이다. 따라서 완전합의방식(참석자의 만장일치)이 보다 솔직한 입법이 되지 않을까 생각되고 ‘합의’라는 용어(동법 제17조 제3호·제22조·제23조)의 뜻과도 부합된다.

(7) 노사간에 의견이 첨예하게 대립할 때의 조정장치를 강구할 필요가 있다.

노사협의제도는 단체교섭과는 달리 협의를 하다가 의견의 합치를 보지 못한다고 해서 생의행위를 할 수는 없으므로 결국 힘으로 문제를 해결할 수는 없다(이것이 단체교섭과 노사협의의 본질적인 차이라는 것은 앞에서 지적한 바와 같다). 그러나 이러한 노사간의 사실상의 분쟁상태를 그대로 방치한다는 것이 합당하다고는 생각되지 않는다. 근로자의 참가를 통한 산업민주주의의 달성, 생산성향상과 그 몫의 배분, 노사협조 분위기 조성에 노사협의제도의 취지가 있는 것이라면 분쟁상태를 방치하는 것은 오히려 협의없는 상태가 더 좋았다는 결과가 되기 말기 때문이다. 따라서 ‘노사분쟁조정국’과 같은 분쟁조정기구를 두어 노사간의 이해를 조정해주는 주장⁶¹⁾이 설득력이 있어 보인다.⁶²⁾

(8) 고충처리제도에 관한 개선도 필요하다.

고충이라 함은 근로자의 근로환경이나 근로조건에 관한 개별적인 불만이나 애로를 가리킨다.⁶³⁾ 고충은 근로자 개개인이 가지고 있는 불만이라는 데서 집단성을 띠는 노동쟁의와

59) 부정경쟁방지법에서는 그 기업특유의 생산기술에 관한 영업비밀을 제3자에게 누설한 사람을 처벌토록 하고 있다(동법 제18조 제1항 제3호).

60) 同旨: 박원석, 앞의 글, 53면.

61) 박헌태, 앞의 논문, 155면.

62) 그리고 임금 등 근로조건에 관하여 노사간에 분쟁이 발생하였다면 이는 직접 노동위원회에 분쟁의 조정을 신청할 수 있다고 해석할 수도 있을 것이다. 노동쟁의조정법 제2조는 노동쟁의를 ‘근로조건에 관한 노동관계 당사자간의 주장의 불일치’로 인한 분쟁상태라고 정의하고 있을 뿐, 단체교섭을 하다가 분쟁이 생긴 때만 조정의 대상이 된다고 하고 있지는 않기 때문이다.

63) 정확한 표현은 ‘불만’이라는 지적이 있다. 김형배, 앞의 책, 692면.

구별된다. 근로자 개인의 고충은 노사간의 대화를 통하여 해결함이 원칙이나 그 불만이 쌓여 노동쟁의화하는 것을 미연에 방지하기 위해 현행법은 공식적인 고충처리절차를 두고 있는 것으로 이해할 수 있다. 또한 고충을 처리하는 과정에서 노사간에 화합분위기가 조성되는 효과도 기대할 수 있다고 한다.⁶⁴⁾

그런데 현행 노사협의회의법(제24조, 제25조)에서 상시 30인 이상의 근로자를 사용하는 사업(장)에 한해서 고충처리위원을 두도록 한 것과 사업(장)의 규모에 관계없이 고충처리위원수를 3인 이내로 하는 것은 근로자의 고충을 제대로 처리하지 못하는 결과를 초래하지 않을지 우려된다. 그리고 노사협의회가 없는 사업(장)인 경우에는 사용자가 고충처리위원을 위촉토록 한 것은 고충처리의 객관성을 의심케 하는 대목이다. 따라서 고충처리위원을 두는 사업장은 종업원수 10인 이상의 사업장으로 하여 노사협의회 설치대상 사업장의 범위와 일치시켜 문제를 해결하는 것이 합당하다고 생각된다. 그리고 고충처리위원수는 근로자수에 비례하여 정하도록 한다.

(9) 제3자개입금지규정은 폐지토록 한다.

노사협의회의법 제27조는 「직접 근로관계를 맺고 있는 근로자나 당해 노동조합 또는 법령에 의하여 정당한 권한을 가진 자를 제외하고는 누구든지 협의회운영에 관하여 관계 당사자를 조종·선동·방해하거나 기타 이에 영향을 미칠 목적으로 개입하는 행위를 하여서는 아니된다」고 규정하여 노동조합법 제12조의 2, 노동쟁의조정법 제13조의 2와 같은 취지의 규정을 두고 있다.

노동쟁의조정법 제13조의 2가 이미 합헌이라고 결정된 바 있어⁶⁵⁾ 더 이상의 논란은 무의미하다고 할지도 모르겠지만, 이들 조항이 국내외적으로 커다란 비판의 표적이 되고 있다는 것은 누구나 알고 있는 일이다. 그만큼 문제가 많은 조항이라는 얘기가 된다. 국제화니 세계화니 하는 마당에 이 조항은 하루 속히 삭제되어야 할 것이다.

(10) 중앙노사협의회는 노사협의회의법에서 규정할 사항이 아니다.

현행법은 기업별 노사협의회 이외에 전국중앙차원에는 중앙노사협의회를 두도록 하고 있는데 동 협의회의 임무는 ① 노동정책의 장·단기 대책에 관한 사항, ② 임금수준의 책정에 관한 사항, ③ 주요 근로조건의 정책방향에 관한 사항, ④ 노사협조의 방향수립에 관한 사항, ⑤ 산업별 분과위원회 운영지도에 관한 사항 등을 심의하는 데 있다(동법시행령 제15조). 한 마디로 말하자면 중앙노사협의회는 근로자참가제도와는 무관한 중앙차원의 노동정책 심의기구이다. 따라서 이러한 기구의 필요성은 논외로 하고 노사협의회의법에서 이 기구를 언급하고 있는 것은 체계에 걸맞지 않다.

64) 이병태, 앞의 책, 415-6면.

65) 헌법재판소 1990.1.15 결정, 89헌가103(손창희 편, 「신노동판례집」, 1107-12면).