

## 발간사

지금 우리나라 노사관계가 처해 있는 위치는 선진국도 아니고 개도국도 아닌, 겉보기에는 평온하면서도 언제 터질지 모르는 휴화산같이 불안한 상태에 놓여 있다. 밖으로는 ILO로부터 노동법의 몇몇 조항을 개정하도록 권고받고 있는가 하면, 안으로는 일부이기는 하지만 아직도 노동운동을 정치도구로 생각하는 사람이 있기 때문에 노사(勞使)관계보다 노정(勞政)관계로서의 구도를 탈피하지 못하고 있다.

OECD에 가입하고 선진국이 된다는 것이 가시적인 물량경제 수준의 고도화만으로 되는 것이 아니라 노사관계를 포함한 소프트웨어의 선진화를 통해서 가능하다는 것은 주지의 사실이다. 치열한 국제경쟁 속에서 우리 기업이 살아 남으려면 경영진과 근로자가 혼연일체가 되어 고객만족을 위해 협조하고 참여하며 끊임없이 개혁하지 않으면 안된다. 그러나 우리의 노사관계 현주소는 이러한 필요를 충족시키기에는 미흡하다.

때문에 노동관련 법제도의 개혁을 위해 연구위원회가 구성되었고 2년여에 걸친 연구끝에 최종안을 내놓았으나, 노·사 양측의 한발도 양보하지 않겠다는 고집스러움 때문에, 그리고 정부도 장기적 국가발전보다 당장의 정치적 불안을 두려워한 나머지 법개정을 미루어 오고 있다.

동연구위원회 기초소위원의 한사람으로 활약한 바 있는 경희대학교 경영학과 김수곤 교수는 이미 본원이 발간한 바 있는 『신노사관계와 경쟁력』 속에서 한국 노사관계 발전모델을 제시한 바 있거니와 이 보고서에서는 한국 노사관계가 선진국형으로 발전하기 위해서 꼭 필요한 법제도의 개선이 무엇인지에 대해서 논하고 있다.

이 보고서에서 건의한 개정안이나 의견은 노동법 연구위원회의 견해

를 대표하는 것이 아니라는 점을 미리 밝혀둔다. 저자의 의견이 연구위원회 안(案)에서 잘 반영된 점도 있으나 그렇지 못했던 점도 있었으므로 이 책에서는 법제도 개선에 대한 저자 자신의 평소 생각을 건의하고 있다. 또한 여기에 수록된 의견은 저자 자신의 의견일 뿐 한국경제연구원의 공식의견이 아님은 물론이다. 특히 제삼자 개입문제 등을 비롯한 집단적 노사관계의 몇몇 사안에 대한 저자의 의견은 본원의 견해와 상당 부분이 다름을 밝혀둔다. 이 책자가 비록 한 사람의 노사관계 전문가에 의해서 쓰여진 것이지만 노사간에 공평한 위치를 견지하면서 합리성을 추구함으로써 기업의 세계화와 참여를 통한 근로자의 복지증진을 목표로 하고 타협을 통한 법개정을 유도하고자 노력한 저자의 성의와 노력에 감사하는 바이다. 이 연구에 도움을 주신 본원의 박성준 연구위원, 최성수 선임연구원 그리고 경희대학교의 서정광 조교에게 감사사를 전하는 바이다.

1995년 8월  
한국경제연구원  
원장 조 석 태

## 목 차

### I. 문제의 제기 / 9

1. 6·25 포성하의 노동법 제정 / 10
2. 얼굴 없는 법개정 / 12
3. 선진국의 사례 / 14
4. 연구의 목적 / 17

### II. 집단적 노사관계 / 19

1. 노조설립과 대표권자 선출 / 19
  - (1) 단결권제약에 관한 외부압력과 대응책 / 19
  - (2) 복수노조는 바람직한가 / 23
  - (3) 일본의 유일단체교섭권자(唯一團體交渉權者) 조항 / 26
  - (4) 미국의 배타적 교섭권자(排他的 交渉權者) 선출제도 / 28
  - (5) 노조인정파업Recognition Strike이란 무엇인가 / 30
2. 단일대표권자(單一代表權者) 선출 / 31
  - (1) 노동조합법 3조 단서5항 / 31
  - (2) 노조의 대표범위(적정교섭단위;適正交渉單位) / 33
3. 산별(産別)노조와 연합단체 / 40
4. 노동조합의 정치활동 / 43
5. 제삼자개입 / 45
6. 노조전임자(勞組專任者)와 조합비 상한선 / 47
7. 노조명칭 / 49
8. 단체협약의 유효기간 / 51
9. 준사법(準司法)적 임의고충처리 절차의 도입 / 51

### Ⅲ. 노동쟁의조정법 / 54

1. 이익분쟁과 권리분쟁 / 55
2. 공익사업의 쟁의행위 / 57
  - (1) 공무원에 대한 쟁의금지 / 57
  - (2) 방위산업 / 58
3. 사업장 이외 장소에서의 쟁의금지 규정 / 58
4. 쟁의시 준수사항 / 60
5. 대체노동(代替勞動) 금지 조항 / 62
6. 일방적 중재요청의 불성립 / 64
7. 선택적 중재제도의 도입 / 64

### Ⅳ. 근로기준법 / 67

1. 주유급휴일(週有給休日)의 폐지 / 71
2. 월차유급휴가의 폐지와 연차유급휴가의 확대 / 72
3. 생리휴가의 무급화(無給化) / 72
4. 표준임금으로의 단일화 / 72
5. 변형근로제(變形勤勞制) / 76
6. 시간외 근로수당 제외 규정의 신설 / 77

### Ⅳ. **결론** / 81

### **참고문헌** / 86

## 표목차

〈표-1〉 표준임금으로의 일원화 예시 / 74

〈표-2〉 개정안의 평가 / 83

# I

## 문제의 제기

지금 세계 각국에서는 노동력의 개발과 활용이 경제전쟁을 승리로 이끄는 관건이라는 점을 인식하고, 인력개발에 대한 과감한 투자는 물론 노사관계의 안정을 위해서 각종 와그너 Wagner체제 하에서의 규제들을 과감하게 풀어 나가고 있다. 노동시장의 유연성을 제고함으로써 보다 생산적인 고용 기회를 창출하고자 하는 기업 및 국가들의 피나는 노력은 설 사이 없이 추진되고 있는 각종 제도개혁에서 잘 나타나고 있다.

우리나라에서도 노동관련법 개정의 필요성은 오래 전부터 논의되어 왔고, 노동관계법 연구위원회가 발족하여 2년에 가까운 연구를 해왔다. 연구위원회는 공익을 대표하는 학자들과 노사당사자 대표 및 언론인과 법조인들로 구성되어 있는 바 기초위원회가 마련한 개정안은 정식으로 본회의에 상정도 해보지 못한 채 시간만 흘러가고 있다. 이는 첫째로 노사당사자들의 이해가 상충하는 관계로 쉽게 합의점을 찾기가 어려울 것이라는 예측과, 둘째, 개혁보다는 현상유지를 원하는 당사자들의 역학관계, 셋째, 정치권의 문제기피 경향 때문이라고 보여진다. 법제도의 개선을 통해서 노사관계의 발전적 안정을 이루고 국제경쟁력을 강화하겠다는 희망은 무산의 위기에 처해 있다. 선진국이 개방화를 선도해 놓고 그 유리한 점을 만끽하고 있는 동안 우리나라는 법제도면에서 선진

회를 할 수 있는 길을 터놓지 못했기 때문에 세계화 추진이 늦어져 가고 있는 실정이다.

'92년 이래 노사분규 건수가 적어지자 이제는 됐구나 하는 안도의 기분으로 기업도 정부도 노사문제의 중요성을 벌써 잊은 듯하다. 6·29 이후 그 혼란했던 노사관계가 그 이전에 충분한 대비책을 강구해 놓지 못했기 때문이었다는 사실을 명심한다면 지금이 제도개혁의 적기가 아닌가 생각된다.

## 1. 6·25 포성하의 노동법 제정

선진국들의 예를 보면 노동관련법이 대부분 불황이거나 비전시하에서 제정되었던 것이 사실이다. 그러나 유독 우리나라에 있어서만은 1953년 휴전은 했지만 포성이 아직 사라지지 않은 가운데 부산으로 피난가 있던 정부가 법제도를 마련하였던 것이다. 물론 6·25 발발 이전부터 이를 위한 준비작업이 없었던 것은 아니지만, 전쟁으로 인한 폐허 속에서 경제복구를 위한 입법활동도 시급할텐데 어떻게 노동법이 먼저 통과되었을까? 그 이유는 미소간의 냉전구도가 한반도에서는 열전으로 변했고 그것은 곧바로 마르크스-레닌의 계급투쟁이론과 자유주의 경제체제의 대결이었기 때문에, 북한이 노동자의 천국을 만든다는 선언을 한 데 대해 남한은 그보다 더 좋은 천국임을 과시하기 위해서라도 노동법은 가장 이상적인 법이 되어야 한다고 믿었기 때문이다. 따라서 법의 실효성을 애초부터 생각지 않은 채 타당성만을 위주로 노동제법이 만들어졌고, 그같은 정신은 우리나라 노동법을 냉전하의 한낱 전시품으로 전략하게 하였으며, 법을 제대로 집행하지 않음으로 인한 법과 현실간의 넓은 괴리는 법제정 의도를 왜곡하거나 탈법하는 등 부조리의 온상이

되기도 하였다.

그같이 현실과 동떨어진 법을 제정하게 만든 또 하나의 뿌리가 있다. 그것은 36년간의 일본식민지하에서 한국인의 기업은 미처 생성되지 못했고 일본인 기업이 거의 모든 생산시설을 장악하고 있었으므로, 노(勞)는 조선인이고 사(使)는 일본인이라는 이분화 가운데서 노동운동이 시작되었던 것이다.<sup>1)</sup> 자기나라에서도 노동운동을 금기시한 일본 군국주의 정부는 식민지에서 더욱 더 악랄한 방법으로 노동운동을 탄압하였던 것이다. 때문에 노동운동은 지하운동화하였고 거기서 좌익세력과의 통하였으니, 우리나라 노동운동은 그 시발점부터 독립운동이라는 신성한 목적을 위해 투쟁적으로 될 수밖에 없었다. 당시 지식인들이 노동운동과 맑시즘을 동일시해 왔던 것은 훗날 우리나라 노동운동의 색깔을 결정하는데 많은 영향을 끼쳤던 것이다. 그 잔재의 하나는 노동조합 활동이 임금과 근로조건 향상이라는 경제적 이익의 추구보다는 정치적 목적 달성의 수단으로 이용되고 있었다는 점이다. 후술하겠지만 노동조합법 중 정치활동 금지규정이 나오게 된 동기, 또 그것을 기어이 풀어야겠다는 측과 그것을 풀지 않으려는 측 사이의 논쟁이 지금까지도 계속되고 있는 것은 이와 같은 역사적 뿌리에 기인한다고 볼 수 있을 것이다. 또 하나의 다른 잔재는 사용자를 교섭과 협조의 대상으로 보기보다는 투쟁의 대상으로 보는 버릇, 그래서 어느 노조든 협조를 잘하면 어용으로 몰아버리는 버릇도 식민지 통치하의 고통스럽던 노동운동의 역사 속에서 그 원인의 일부를 찾을 수 있을 것이다.<sup>2)</sup>

이러한 노동운동의 성격이 많이 사라졌고 실용주의적인 노동운동이 이제 그 주류를 이루고 있지만, 이렇게까지 변하는 데는 해방 이후 반

1) 김윤환, 「한국노동운동사」 1, 청사, 1982.

2) 김수근, 「한국노사관계론」, 경문사, 1992, 제2장 참조



세기라는 긴 시간이 소요되었다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 진정한 한국인 경영자가 생겨나기 시작한 것은 1960년대에 와서이고 그나마도 초기에는 정부 주도적 경제개발로 인해 경영자의 역할은 제한적일 수밖에 없었다. 때문에 한국의 노동운동은 경영자 없는 노동운동으로 노사(勞使)관계가 아니라 노정(勞政)관계의 성격이 더욱 강하였다.

지금은 그렇지 않지만 6·25동란으로 인한 폐허 속에서 기업가도 그 대표자들도 없는 가운데서 노동입법을 하려니 자연 지식인들의 입김으로 인해 노동보호 위주의 법을 만들 수밖에 없었을 것이고, 냉전중 쇼윈도에 내놓기 위해서는 더욱 더 그럴 수밖에 없었으며, 이것을 이상적이라 해서 찬양했던 것도 사실이다.

## 2. 얼굴 없는 법개정

우리나라 노동관련법들은 제정된 이래 수차에 걸쳐 개정되어 왔지만 언제나 공청회를 통한 충분한 토의도 없이 국회에서 간단한 논쟁 끝에 일사천리로 통과되는 것이 상례였다. 제안 설명자가 없었던 것은 아니지만 훗날 노동법학자나 노사관계전문가들에게 물어보면 누가 그런 법 개정안을 제의했는지 또 왜 제안했는지를 도무지 알 길이 없다. 따라서 통과 당시의 정치적 세력을 분석함으로써 유추할 수밖에 없었다. 개정 의도도 역시 조문에 대한 수사학적 해석을 할 뿐이었고 사후적으로 학자들은 여러 나라의 학설을 빌려와서 판례가 학설에 맞는지 안맞는지를 논해 왔다.

수많은 법개정을 했지만 언제나 개선했다는 소리보다는 개악했다는 소리만이 높았는데 그것이 사실일까? 법개정을 선도한 인물이 부상되지 않았기 때문에 개악이 아니라 개선했다고 반박해 줄 사람도 없었던 것

같다. 다시 말해 얼굴 없는 법개정을 여러 차례 해왔기 때문에 우리나라 노동법은 적어도 외견상 언제나 개악만 해온 것처럼 보인 것이 아닐까? 아니면 찬성한 사람의 목청은 가늘고, 반대하는 사람의 목소리만이 크기 때문에 일반인에게는 개악만 해온 것처럼 들리는 것일까? 설혹 그렇다손 치더라도 개정을 주도한 사람들이 떳떳이 자기들의 얼굴을 내밀고 경험의 심판을 받을 각오를 했어야 할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 1992년 노동부 장관에 의해 공식 임명받은 법개정연구위원회의 발족은 매우 큰 의의를 갖는다.

법개정의 필요성에 대해서는 많은 사람이 공감한다. 개악을 많이 했기 때문이라는 주관적 판단은 차치해 두고 우리의 현행 법체계가 ILO가 권고하고 있는 바 단결권 및 단체교섭권을 충분히 보장해 주지 못한다는 데 대해 국제적인 압력이 날로 더해가고 있다는 점이 중요시된다. WTO의 출범과 더불어 각국의 근로조건 및 노동권 보호상태를 무역에 연계시키는 소위 “공평한 무역질서”를 지키겠다고 하는 선진국들의 움직임, 즉 블루라운드 Blue Round가 언젠가는 도래하게 될 이 시점에서 그같은 국제기구로부터의 권고를 단순히 “주권침해”라는 논리로만 거부할 수는 없을 것이다. 우리의 법의도에 대한 잘못된 인식 때문이라면 국제사회에서 저자세로 회피적인 답변만 할 것이 아니라 떳떳하게 우리의 입장을 표명해야 할 것은 물론, 한 걸음 더 나아가서 우리의 규정들 중 선진국보다 근로자에게 유리한 것들은 적극 홍보해서 선진국도 다같이 따라오게 하던가 아니면 우리의 수준도 공평하게 낮추는 방향으로 검토가 되어야 옳았을 것이다.<sup>3)</sup>

근로자의 기본권은 보다 현실성 있는 제도를 마련하여 보장할 필요가

3) 김수곤, “Labor Standards in Korea: Paper to OECD ministerial Meeting”, March 1995, pp.18 참조.

노동부자료, “ILO 권고 및 정부답변경위”, 참조.

있기 때문에 한국노총과 경총에서는 여러 가지 개정시안을 제출한 바 있으며, 사용자의 입장에서든 현행법이 와그너체제의 산물임을 인식하고 선진국들이 개방화 및 구조개편을 통해 노사관계를 경쟁체제에 맞도록 전환하고 있듯이 우리법도 개정해야 한다는 소리가 높다.

### 3. 선진국의 사례

보수당 대척 Thatcher 정권하에서 여러 번에 걸친 노동관련법의 부분적 개정이 영국의 해묵은 대립적 노사관계를 점차 해소시키고 기업들의 국제경쟁력을 회복해온 사실은 유명하다. 이에 비해 미국에서는 필요에 따라 하나씩 법조문을 개정하는 대신 1993년 클린턴 Clinton 대통령의 명을 받아 라이치 Reich 노동성 장관과 브라운 Brown 상무 장관이 공동으로 임명한 소위 던롭 Dunlop 위원회가 구성되었고, 이 위원회는 1994년 말까지 노사관계와 관련해서 특히 다음과 같은 세가지 점에 유의하여 보고하도록 요청받았다. 즉

- ① 노사협조와 종업원 참여를 통해서 작업장의 생산성을 제고하기 위해 필요한 새로운 방법이나 제도가 있다면 그것은 무엇인가?
- ② 노사간의 협조적 행동과 생산성을 제고하고 갈등을 줄이며 분쟁을 신속하게 처리하기 위해서 필요한 법제도나 단체협약 관행을 어떻게 변경하면 될 것인가?
- ③ 작업장에서 발생하는 제반 문제들을 어떻게 하면 주 또는 연방정부의 통제없이 노사당사자끼리 직접 해결할 수 있도록 할 수 있을 것인가?

에 관해서 보고하도록 요청받았다.<sup>4)</sup>

중간보고서를 제출하였던 바 그 속에는 미국에 있어서 근로자와 경영

자 관계를 둘러싼 환경이 급격히 변하고 있다는 사실과 미국이 더이상 고립된 폐쇄적 사회일 수는 없고 세계화된 경제속에서 살아남기 위해서는 노동생산성의 제고 없이는 불가능하다는 점과 그것은 노사간의 협조 없이는 성취할 수 없다는 점을 강조하고 있다. 노동의 질적 향상이 경쟁에 이길 수 있는 관건이라는 점과 현대의 기술수준이 요구하는 인력은 과거와 같은 블루칼라가 아니라 고성능의 지식과 기술을 겸비한 인력이라야 한다는 점을 강조하면서 작업장의 유연화가 무엇보다 긴요한 전제조건이므로 이는 노사간의 이해와 협조 없이는 성취할 수 없음을 지적하고 있다. 따라서 전통적으로 노사관계를 규제해 오던 법제도는 적절히 개정되어야 할 것이고 비정규 고용(contingent employment<sup>5)</sup>이 보편화함에 따라 이들을 적절히 보호할 수 있는 제도의 발전이 필요함을 역설하고 있다.

이 중간보고서는 몇개 장에 걸쳐서 종업원들의 참여가 얼마나 품질관리 등 경쟁력 제고에 필요불가결한 것인지를 역설하고, 와그너체제의 기본골격은 그대로 유지하면서 노사협의제와 같은 참여와 협조체제를 가미하는 것을 1920년대에 있었던 어용노조(Company Union)시 해서는 안될 것이란 점을 강조하고 있다. NLRB의 행정규제에 관해서 특히 배타적 교섭권자(排他的 交渉權者) 선출절차를 간소화해야 한다는 점과, 노조에 가입할 수 있는 자유와 마찬가지로 가입하지 않을 자유도 보장되어야 한다는 점 및 노동조합이 고용조건이 맞지 않는다고 해서 집단적으

4) Harvard대학의 노사관계학자이며 공화당시절 노동성장관을 지낸바 있는 John T. Dunlop 교수가 위원장이 되고 MIT의 Kochan 교수 등 12명이 위원으로 임명되었다. 그 중간보고는 '94년 5월에 *Fact Finding Report*로 발간되었다. 최종보고서는 1995년 1월 9일 공개되었다.

5) 시간제노동, 파견근로, 계약근로 등 다양한 근로 형태를 총망라한 것으로 정규적 완전고용 형태가 아닌 대부분이 이에 속한다.

로 근로제공을 거부할 수 있는 것과 마찬가지로, 사용자 역시 직장폐쇄를 하거나 대체인력을 고용할 자유가 있어야 한다는 점을 논하고 있다. 그 외에도 임의중재제도(任意仲裁制度)를 포함한 각종 당사자끼리의 분쟁해결 절차의 개발이 시급하다는 점과 유연성 있게 고용을 통제하는 법질서의 필요성 등을 강조하였다.

이런 이유로 학계와 노동계로부터는 상당한 반발이 일고 있던 터에 11월 총선거에서는 예상을 뒤집고 공화당이 상하양원을 지배하게 됨으로써 단련위원회의 최종보고에서 제시될 정책건의가 법개정으로 이어질 가능성이 줄어들게 되었다. 노동조합은 단련위원회가 민주당이 애초에 발상한 위원회이지만 그 내용이 노조에게 너무 불리한 것으로 판단되기 때문에 반대할 것이고 공화당 지배하의 국회는 정책건의 내용으로 보아서 비교적 환영할 만한 것임에도 불구하고 민주당 정권하에서 다듬어진 것이라는 점에서 그대로 접수 통과시키기는 어려울 것으로 전망된다. 아무튼 중간보고서가 불러일으킨 비판의 소리를 의식한 나머지 최종보고서는 예정된 1994년 12월 말에 인쇄는 다 되었음에도 불구하고 발표하지 않고 기다렸다가, 노사관계학회(Industrial Relations Research Association)(연차대회는 '95년 1월 6-8일 워싱턴에서 개최되었음)가 끝난 다음날인 1월 9일에 공개함으로써 학계와 노동계로부터의 비판을 피하려고 하였다.

앞으로 이 건의안이 채택되어 법개정을 할 것인지의 여부는 속단할 수 없으나, 선진국에서도 노동관련법의 개정이 이같이 어려운 일이라는 점을 알 수 있게 해준다. 왜냐하면 국제사회에서 국가경제의 활로를 찾기 위해 기업의 경쟁력을 강화해야 한다는 대명제는 아무도 부인을 못하지만 그것이 근로자들의 기본권 제한이나 근로기준을 저하시킬 수 있는 소지를 가졌을 때에는 정치적 압력단체로서의 노동조합의 세력 또한 무시할 수 없기 때문이다. 기업의 요구와 노조의 요구가 팽팽히 맞서

있는 상태하에서 노동법을 개정한다는 것은 헌법을 개정하는 것보다도 더 어려운 과업일 수도 있을 것이다.

#### 4. 연구의 목적

그러므로 필자는 비록 '92년에 임명받은 노동법개정 연구위원회의 기초위원 중 한 사람이지만 현상태하에서 우리나라 노동관련법이 당 기초위원회가 제안했듯이 국회를 통과할 수 있을 것인가에 대해서는 매우 비관적으로 내다본다. 더욱이 전체 위원회에서 공개마저 하지 못하고 있는 상황에서 이미 노동법학회와 노사관계학회에서는 대충 그 윤곽을 가지고 찬반 대토론이 있어왔다. 또한 이 위원회가 구성되기 이전에도 노동법학자 네 분에 의해서 제시된 시안이 있었다.<sup>6)</sup>

본고에서는 필자가 평소부터 갖고 있던 바 우리나라 노동법이 지향해야 할 방향과 앞에서 말한 바와 같은 국제적 시각에서 기업의 경쟁력을 살릴 수 있으면서도 근로자의 기본권은 침해하지 않는 방향으로 노사간 공정한 룰 오브 게임으로서의 법제도 개선을 건의하고자 한다.

필자가 연구위원회의 일원이었지만 이 보고서는 결코 그 연구위원회의 안을 대표한다거나 반영시키고자 하는 의도는 전혀 없다는 사실도 밝혀둔다. 오히려 그 위원회에서 필자의 견해를 개진은 했으나 전체적 찬동을 얻지 못한 부분들이 상당히 있었던 것이 사실이고 그러한 내용은 필자의 의견으로 이 보고서에서 그대로 제시하였다.

비록 정치적 분위기가 법개정에 적합하도록 성숙된 것은 아니지만 「마

6) 김형배·윤성천·임종률·하경효, 「집단적 노사자치에 관한 법률: 시안과 입법이유」, 홍익컴퓨터인쇄소(주), 1992.

18 • 경제환경변화와 노사관계제도의 개선방안

른 날 나막신을 준비한다」는 심정으로 쓴 것이니 이것이 어느 때라도  
법개정의 기회가 왔을 때 참고가 되어주기를 바란다.

## II

# 집단적 노사관계

### 1. 노조설립과 대표권자 선출

#### (1) 단결권제약에 관한 외부압력과 대응책

전노협은 1992년 3월 우리나라 노동조합법 제3조 단서5항이 복수노조를 금지함으로써 근로자가 자유로이 행사할 수 있는 단결권을 침해한 것이라고 ILO에 진정을 했고, 공무원노조와 교원노조의 불인정에 관해서도 단결권을 침해한 것이라고 진정하였다. 이에 대해 ILO는 1993년 제 255차 이사회에서 복수노조금지조항을 개정할 것과 전교조를 인정할 것 등을 우리 정부에 처음으로 권고하였다. 동년 11월 258차 이사회에서는 제2차 권고를 채택했고, 94년 6월 25일 260차 이사회에서는 제3차 최종권고안을 채택하였다. 우리 정부의 답변요지는 ① 한국이 헌법과 노동관계법에서 근로자의 노동3권을 보장하고 있되 공무원과 교원은 헌법에 의거해서 제한적으로 단결권이 인정되고 있다는 점과 ② 노동조합법 제3조 단서5항에서 복수노조설립을 제한함은 '노동조합 조직기반이 미약한 기존 노조 보호를 위한 것'이라는 점, 그리고 ③ '92년 4월 노동관계법 연구위원회를 발족시켜 전반적인 법개정 준비작업



을 하고 있는 중이라는 점을 지적하였다.

국제적 시각에서 보았을 때 이같은 소극적 답변은 결코 원만한 해결을 가져올 수 없을 것이다. 때문에 3차에 걸쳐 권고를 받았고 법개정을 독촉하는 듯한 권고까지 받았으니 이것이 남의 나라 주권을 침해한 것이 아니냐는 비난도 할 만하지만 무엇보다도 우리의 내정간섭도 될 수 있는 것이라는 점에서 우리의 자존심을 상하게 하는 점도 없지 않다. 더구나 WTO체제가 출범하는 지금, 그리고 내년에는 OECD에 가입하고자 하는 이 마당에서 그같은 소극적 방법으로 대한다는 것은 문제를 해결하기는커녕 지연만 시켜서 오히려 우리가 궁지에 빠져버릴 수도 있음을 알아야 할 것이다.

우리 정부로서는 기존노조의 조직기반이 약하기 때문에 이를 보호하기 위해 제2노조의 설립을 허락하지 않는다는 궁색한 표현으로 대항할 것이 아니라(그런 논리에 설득될 국제전문가는 없으니까) 대내적으로는 그런 오해가 생기지 않을 법제도적 개혁을 단행하되 대외적으로는 다른 나라의 사례를 들어서 우리나라 법과 비교하면서 공정성 이론에 입각해서 반박을 해야 옳았을 것이다. 이하 각 절에서 그 내용은 보다 상세히 알아보기로 한다. 이해를 돕기 위해 우리나라의 노조설립 절차부터 알아보기로 하자.

노동3권은 헌법 제31조에 보장된 기본권으로서 보호되어야 한다. 그 중에서도 단결권은 결사의 자유라고도 표현하며 이는 노동3권 중 가장 기초적인 것으로서 선진국의 경우 언론의 자유와 함께 거의 절대적인 것으로 인식되어 이에 대한 제약은 하지 않는 것이 보통이다. 그 반면 단체교섭권을 행사하려면 그 대상이 있어야 하므로 중복교섭은 그 원리상 불가능하다. 따라서 후술하게 될 일정한 절차에 따라 교섭권 행사의 제약을 받을 수도 있다. 나아가서 단체행동권은 그것이 미칠 수 있는 사회적, 경제적 충격 때문에 일정한 법테두리 안에서만 보장을 받는 것

이 문명국가의 일반적 법체제이다.

우리나라는 소위 신고제도라는 이름하에 실질적으로는 허가와 다름 없는 법체제를 오랫동안 견지해 왔다. 조합법 3조 단서5항은 「조직이 기존 노동조합과 조직대상을 같이 하거나 그 노동조합의 정상적 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우」에는 행정관청이 설립신고서를 받지 않고 반려할 수 있도록 되어 있다. 말로는 자유설립주의라 해놓고 신고필증을 주지 않는 방법으로 경쟁적 노동조합의 출현을 막아버리기 때문에 실질적으로는 노조설립도 관의 허가를 받아야 하는 것이 되어버렸고, 이 때문에 단결권이 침해되었다고 ILO 등 외부로부터 비판을 받고 있는 것이다.

중요한 것은 현행법하에서 신고필증을 교부 받는다는 것은 곧바로 경영자를 향해서 단체교섭을 요청할 수 있는, 즉 교섭권을 자동적으로 인정받는 효과를 갖는다는 점이다. 극단적인 경우 만여명의 종업원이 있는 사업장에서 불과 수명이 노동조합을 결성하여 신고하고 그 필증만 받으면 기업을 향해 만여명을 대표하는 것처럼 교섭권을 행사할 수 있고 경영자가 그것을 거부했을 때에는 부당노동행위를 한 것으로 된다. 미국의 경우 과반수의 지지를 받는 노조만이 대표권을 가지고 교섭을 할 수 있지 그 외의 노조는 교섭권을 인정받을 수 없는 것과는 너무도 대조적이다.

결과적으로 우리 노동조합법은 자유로운 노조설립을 방해했을 뿐만 아니라 근로자를 대표하는 과정에 있어서는 다수결원칙을 무시해 버렸고, 경영자는 소수를 대표하는 노조임에도 불구하고 이를 상대해 주어야 하게끔 되었다. 이것을 합리적이라 답하는 사람은 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 눈자들은 이것이 단위사업장 내에서 흔히 일어날 수 있는 노노싸움을 없애는, 다시 말해서 복수노조를 없이하여 산업평화를 유지하게 하는데 불가피한 조항이라 해서 이 조문을 옹호한다.

사실 이 조항이 복수노조의 출현을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 그러면서도 신고를 필한 노조에 대해서는 그 조합원 수에 따른 대표성도 묻지 않고 교섭권을 인정해버린 것이다. 설립은 어렵고 교섭은 자동적이라는 점이 미국과는 정반대가 된다. 그러므로 만약 미국이 노동권과 무역을 연계시켜 우리를 단결권 침해국가라 규정짓고 무역제재를 가하려 할 때에는 우리는 다음과 같이 반박할 수가 있을 것이다.

즉 우리는 노조가 인정되면 모든 노조에게 교섭권을 무제한 보장하고 있다. 그러나 미국은 단결권만 절대적으로 보장했지 교섭권은 제한했으니 그것을 어떻게 국제사회에서 정당화할 것이냐고 물을 수가 있을 것이다. 단지 우리는 교섭권을 효과적으로 행사케 하려고 하니 단결권에 제약을 가할 수밖에 없는 것이고 미국은 교섭권을 제약할 수 있으니 단결권은 무제한 보장할 수 있다는 점에서 논쟁을 할 수는 있을 것이다. 이는 외교상의 문제이므로 그 차원에서 논리를 전개시켜 나가라는 뜻이지 그 때문에 우리의 현행법에 손도 대지 말고 만족하고 있으라는 뜻은 아니다. 미국은 다음과 같이 말할 것이다. 「한국도 미국처럼 교섭권만 제한하고 단결권은 풀면 될 것이 아니냐?」라고. 이에 대한 대답은 첫째, 미국과 같은 배타적 교섭권자 선출 방법을 사용하는 나라가 구라파에는 없고 세계 대다수 국가가 따르는 법을 오히려 미국이 따르는 것이 옳다는 점과, 둘째로 후술하겠지만 만약 미국의 법과 다른 나라의 법이 그 근로자 보호 수준이나 방법에 있어서 같아야 한다고 고집한다면 「우리나라 법에서는 파업중 대체노동을 채용하지 못하게 되어 있으니 미국에서도 하루 속히 그런 법제를 채택하시오」라고 말할 수 있을 것이다.

그러나 이같은 논리는 외교적 거래 또는 흥정을 위한 논리일 뿐 그것으로 무엇을 관철하려 든다거나 할 것은 못된다. 미국과 같은 교섭권 제한제도를 쓰지 않은 구라파 나라들에게는 그같은 논리가 처음부터 먹

혀들 리 없다. 오히려 산별체제의 전통때문에 기업외에서 강력한 직종별 또는 산별 노조가 있음으로 인해 기업내에 새로운 경쟁노조가 발붙일 틈도 없게 되어 있는 실제상황이 우리의 3조 단서5항과 같은 구차한 법규정을 필요하지 않게 만들었다는 사실을 명심해야 할 것이다. 따라서 위의 논리가 구라파 사람과의 사이에서는 전혀 설득력이 없을 것은 사실이다. 결국 외교적으로 시간은 벌면서 우리 노동시장에 맞는, 그러면서도 기본권을 보장하는 합리적 법개정이 가급적 빨리 이루어져야 할 것이다. 소위 블루라운드라 불리는 근로조건과 무역을 연계시키고자 하는 세력들이 WTO나 OECD를 통해 우리에게 압력을 계속 가할 것이므로 임시변통이나 반박전략 정도로 문제가 근본적으로 해결되는 것이 아니라는 사실을 인식하여야 할 것이다.

## (2) 복수노조는 바람직한가

기업의 입장에서 보면 한 개의 노조만 있어도 감당하기 힘든 형편인데 둘이라니 말도 안된다고 느끼는 것이 당연하다. 또 6·29 이후 많은 사업장에서 노노분쟁을 경험했고 서로가 서로를 어용이라 몰아세우는데 그 틈바구니에 끼어 근로자들은 누가 진짜 어용인지를 가려내기가 힘들었고 원색적이고 선명성이 뚜렷하면 일단 그것을 어용이 아닌 것으로 믿어왔다. 결과적으로 「노조를 하려면 사장실에 들어갈 때 노크를 하지 말고 발로차고 들어가라」라는 웃지 못할 말까지 나오게 했던 것이다. 노조지도자가 어용이란 소리를 듣지 않기 위해서 취해야 하는 불필요한 제스처는 한두 가지가 아니다. 노조대표는 경영대표와 식사도 같이하지 않는다면 머리에는 붉은 띠를 매고 말은 투쟁적이어야 하기 때문에 '타협'이나 '협조'와 같은 말은 그 자체가 어용으로만 보여지게 되었던 것이 '80년대 후반에 우리 산업계가 경험했던 바이다. 때문에 경

영자도 근로자도 노노싸움이라면 진저리를 내게 되었고 복수노조라고 하면 바로 이 노노싸움을 먼저 연상하기 때문에 복수노조 허용이란 말 자체가 이미 우리 국민정서에 맞지 않게 되어 버렸다.

노조 간부 역시 복수노조를 싫어한다. 왜냐하면 자기의 기득권에 대한 도전자의 존재를 의식하기 때문이다. 다만 기존 노조를 반대하고 새로운 경쟁자로 등장하겠다는 측에서만은 복수노조의 허용을 요구하지만, 권력의 속성상 이들이 일단 인정이 되었을 때에는 복수노조를 싫어하게 마련이다. 그리고 자기네가 단체교섭에서 대표권을 행사하고 싶어한다. 즉 기존노조에 대한 불만세력이 잠정적으로만 복수노조를 원하는 것이지 영구히 복수노조의 공존을 이상으로 생각하는 노조간부란 천사가 아닌 이상 있을 수 없다.

결국 영구적으로 복수노조를 좋아하는 사람은 아무도 없다. 그러면서도 설립의 자유를 침해했다는 비난을 국제사회로부터 듣지 않기 위해서 복수노조는 일단 허용하되 단체교섭권만은 과반수 지지를 받는 노조로 하여금 행사하게 함으로써 노노분쟁을 선거절차에 의해서 해결해 주자는 것이 필자의 생각이다. 다시 말해서 노노분쟁을 없애기 위해서 복수노조를 인정한다는 것이 언뜻 보기에는 이율배반적인 것 같으면서도 궁극적으로는 산업평화를 정착시킬 수 있는 합리적 제도인 것이다. 복수노조 허용이라 표현한 것 자체가 오히려 필자의 의도를 왜곡한 잘못된 표현이라 봐야 할 것이다. 왜냐하면 필자가 의도하는 것은 복수노조의 영속을 목적인 것이 아니라 '단수(單數)교섭을 전제한 설립자유'를 의미하는 것이기 때문이다.

어느 조직에서나 그렇지만 노동조합이라는 집단속에서는 불만세력이 싹트게 마련이고 주도권을 잡기 위해 세력을 규합하는 것이 인간의 본능이다. 만약 그것이 기존 노조조직 내부에서 민주적 절차에 의해서 순조롭게 표출되어 집행부가 교체되면 그것이 가장 이상적이다. 그러나 그

것은 상당히 성숙해진 이후의 일이고 노조의 결성자체가 쉽지 않은 초기단계에서는 노조의 생존자체를 위해서 민주성보다는 단결력의 유지를 위해 강력한 통제력을 필요로 하는 것이 보통이다. 이 때문에 불만세력이 조직체 내부에서 개혁을 추진할 수가 없고, 따라서 그들이 제2의 노조를 결성하고자 하는 것이 당연하다. 바로 이 불만세력들이 출현할 수 있는 합법적 통로를 노조법 3조 단서5항이 막아버렸기 때문에 문제가 되는 것이지 제도권 밖의 노조가 반드시 더 민주적이거나 더 많은 지지세력을 가져서 그런 것은 아니다. 선진 산업국에서는 우리처럼 제2노조의 출현 자체를 원천적으로 봉쇄해 버리지는 않았기 때문에 결사의 자유가 보장되었다는 것이다.

그렇다면 선진국에서는 복수노조가 할거해서 각 노조가 모두 단체교섭을 하는가? 그렇지 않다. 첫째, 그들은 오랜 역사를 통해 이제 성숙한 노사관계를 유지하고 특히 산별 체제를 통해서 외부로부터 이미 단 일화된 노조지부가 단위사업장 내의 근로자를 조직하기 때문에 제2의 노조가 출현할 여지가 없다. 법에 의해서가 아니라 강력한 산별 체제의 힘 때문에 경쟁적 노조의 출현 자체가 어려워진 것이다. 구라파 대부분 국가들이 이런 유형에 속한다. 둘째로, 보다 더 중요한 이유는 설혹 단위사업장에 조직대상을 같이하는 복수노조가 있다 하더라도 대사용자 교섭창구를 일원화하는 제도나 관행이 정착되었기 때문이다. 다시 말해서, 어느 사업장에 100명의 근로자가 있고 이 모두를 조직대상으로 하는 두개의 노조 A와 B가 있다 하더라도 각각이 사용자와 단체교섭을 하는 것이 아니라 그 중 어느 한 개 노조가 대표로서 단체교섭을 하게 된다. 같은 사업장내 동일노동의 대가를 놓고 이중교섭을 할 수는 없기 때문이다. 만약 조직대상을 달리하는 이(異)직종 복수노조였다면 각각이 단체교섭을 별도로 해야 할 것이다. 그러나 조직대상을 같이하는 근로자를 대표해서 단체교섭을 하는 창구는 하나여야지 둘 이상이 되어

서는 계약자체가 성립할 수 없는 것이 기본원리이기 때문이다.

그러면 선진국들은 어떻게 결사의 자유를 해치지 않으면서도 복수노조로 인한 분쟁을 피할 수 있었던가. 먼저 일본의 경우를 보면 다음과 같다.

### (3) 일본의 유일단체교섭권자(唯一團體交渉權者) 조항

일본은 우리 노조법의 3조 단서5항과 같은 규정이 없으므로 단일 사업장내에서 조직대상을 같이하는 노동조합이 복수로 설립될 수는 있다. 그러나 이같은 법적 가능성 때문에 일본의 단위노조들은 설립과 동시에 최초 단체교섭시에 사용자로부터 경쟁적 제2노조와는 단체교섭을 하지 않는다는 약속을 얻어낸다. 이것이 바로 유일단체교섭권자 조항이라는 것이다. 노조는 사용자로부터 유일단체교섭권자라는 안전장치를 얻어내는 대신 단체교섭권을 상부연맹에게 위임하지 않겠다는 서약을 한다. 이것은 사용자가 언제나 회구하는 것이다. 왜냐하면 기업내 노조 조합장과 상대해서 협약을 체결하는 것이 상부조직인 연맹대표자를 상대로 교섭하는 것보다 정서적으로 편하기 때문이다.

아무튼 이같은 노사간의 자율적 바타barter에 의해서 일본 기업에서는 제2노조의 출생가능성이 배제되었으니, ILO나 미국이 일본의 법제도가 결사의 자유를 침해했다는 증거를 포착할 수가 없는 것이다. 일본 노동조합법에만 따르면, 고시로 교수의 말처럼, 「두개 이상의 근로자 집단이 그들 자신의 노조를 조직하고 그들 조합의 이익을 위하여 사용자와 협상을 요구하면, 사용자는 그들 각각과 교섭해야만 한다... 이러한 의미에서 다수결원리는 사실상 제한되어 있다. 지난 10여년간 부당노동행위의 대부분은 소규모 노동조합원에 대한 사용자의 차별대우와 관련된 것이었다.」<sup>7)</sup>

그러므로 법에만 의존할 경우 복수노조 출현으로 인해 사용자는 이중 교섭을 해야하는 난센스를 저지르게 되는 것이다. 이 때문에 유일단체 교섭권자 조항을 제1노조에게 써주는 것은 노조의 안정성을 확보해줄 뿐만 아니라 사용자로서도 복수교섭을 피할 수 있는 길이 되는 셈이다.

노동법 학자들 사이에는 조직대상을 같이하는 제2노조에게도 단체교섭권이 주어져야 한다고 믿는 사람이 있다. 왜냐하면, 교섭권은 헌법에 보장된 기본권이기 때문이라고 한다. 즉 미국에서는 단결권은 무제한 보장되어 있지만 배타적 교섭권은 한 개 노조에게만 인정하고 군소노조에게는 교섭권을 인정치 않고 있는데, 그것은 “미국 헌법상 노동3권이 보장되어 있지 않기 때문”에 문제되지 않는다고 한다. 그러나 일본이나 우리나라는 헌법에 교섭권도 보장되어 있으므로 복수노조 모두가 교섭권을 가져야 한다는 주장을 하는데 그같은 논리는 설득력이 없다. 노동3권과 같은 기본권은 헌법에 명문화되었건 안되었건 간에 민주시민사회에서는 보장되어야 할 성질의 것이고 단체교섭권과 단체행동권은 그 행사가 교섭대상과 제3자에게 영향을 미칠 수 있는 것이기 때문에 적법한 절차에 의해서 필요한 경우 제약을 받을 수도 있는 것으로 해석해야 옳을 것이다. 교섭권 제한의 불가피성에 대해서는 미국제도를 논한 후에 재론키로 한다.

우리나라 기업들도 진작 일본 기업들처럼 유일단체교섭권자 조항을 활용했으면 노조의 상부에 대한 교섭위임권 포기를 얻어낼 수도 있었고 국제적으로도 단결권을 제한했다는 비난을 받지 않았을 것인데, 노조법 3조 단서5항을 이용해서 정부가 1기업 1노조 체제를 유지해 주었기 때문에 기업은 아무런 보상없이 유일단체교섭권자 조항을 노조에게 무상

7) Kazutochi Koshiro, 「일본에서의 단체교섭」, 한국노동연구원 발표논문, 1989.



으로 양보해 버린 격이 되었다.

#### (4) 미국의 배타적 교섭권자(排他的 交渉權者) 선출제도

복수노조가 출현하더라도 이는 결사의 자유, 즉 단결권행사의 결과이기 때문에 막을 수가 없다. 그러나 단체교섭은 그 대상이 사용자이고 협약의 체결과 이행을 효과적으로 할 수 있게 하기 위해서는 조직대상을 같이하는 한 그들을 대표할 창구는 하나여야 한다는 실용적 이유로 인해 배타적 교섭권자 선출제도가 와그너Wagner법에서 생겨났다. 이로 인해 그전까지는 노조가 설립되면 으레히 일어났던 소위 노조인정파업 Recognition Strike도 없어지고 치열했던 노노분쟁이 꼬리를 감추게 되었다.

그 내용을 간략히 설명하면,<sup>8)</sup> 단위사업장(지역노조 또는 직종별 복수노조의 경우를 생각하면 적정교섭단위라 표현하는 것이 더 정확함)내에서 근로자 30% 이상의 지지를 받는 노조는 사용자와 단체교섭을 하기 위하여 먼저 우리나라의 중앙노동위원회에 해당하는 NLRB에 배타적 교섭권 신청을 한다. NLRB는 여기에 경합하고자 하는 노조의 신청(10% 이상의 서명이 필요)을 받아 단위사업장내 유권자를 소집공고한다. 어느 노조이든 조직대상을 같이하는 총근로자 중 선거일에 참석하여 투표한 사람, 즉 총투표자의 51% 이상을 득표한 노조에게 NLRB는 배타적 교섭권자를 인정하고 이 증서를 받은 노조만이 사용자에게 단체교섭을 요구할 수 있다. 이때 만약 A노조가 35%, B노조가 20% 그리고 비노조가 45%의 지지를 각각 얻어서 과반수가 나오지 못했다면 최다 및 차점자만을 놓고 결선투표를 하여 과반수를 가려낸다. 그랬을 때 A노조가

8) 상세한 것은 김수곤, 「한국노사관계론」, 경문사, 1992, pp.340-345 참조

될 수도 있고 비노조가 과반수를 얻을 수도 있다. 전자의 경우에는 A가 배타적 교섭권자가 되지만 비노조일 경우에는 사용자는 아무런 교섭 의무를 지지 않는다. 선출된 배타적 교섭권자에 대해 단체교섭을 거절하거나 성실히 이행하지 않으면 사용자는 부당노동행위를 한 것으로 인정된다. 일단 A 또는 B 노조가 배타적 교섭권을 인정받으면 향후 1년 또는 새로 체결한 단체교섭의 만료기일까지는 일단 인정된 교섭권에 타 노조가 도전할 수 없게 함으로써 교섭당사자간의 안정을 유지해 준다. 대표권에 대한 도전이 가능한 시기는 협약 만료 90일 전부터 60일 전까지의 1개월간으로 한정하고 있으며 도전의 내용은 두 가지가 있다. 하나는 제2노조로부터의 대표권 탈환을 위한 것이고, 또 하나는 노조에 의한 대표권행사 철회(No Union representation)이다.

이 절차 역시 유권자의 30% 이상 연서를 받아서 위에서 말한 1개월 내에 NLRB에 신청해야 한다. 도전한 제2노조가 51% 이상의 지지를 얻으면 새로운 노조가 배타적 대표권을 행사하고 구노조의 대표권은 소멸된다. 또한 어느 노조도 과반수를 확보하지 못하면 자동적으로 배타적 교섭권은 인정되지 않으며, 사용자는 그 어느 노조와도 단체교섭을 할 필요가 없다.

이러한 철저한 과반수원칙하에서 배타적 교섭권자를 뽑음으로써 폭력에 의한 노노분쟁을 종식시킬 수 있었고, 초기에 있던 복수노조가 점차 단일 노조화하여 오늘에 이른 것이다. 결과적으로 미국은 단결권에 대해서는 아무런 규제도 가하지 않지만, 조직대상을 같이하는 경우, 즉 적정교섭단위 내에서는 배타적 교섭권자에 대해서만 경영측은 단체교섭을 할 의무를 지게 되었기 때문에 과반수 득표를 하지 못한 제2, 제3노조들은 점차 단일노조로 통합되어 안정을 찾게 되었다.

### (5) 노조인정파업Recognition Strike이란 무엇인가

이상과 같은 배타적 교섭권자 선출방법이 채택되기 이전에는 끝없는 노노싸움으로 인해 사업장은 갈등과 폭력의 장이 되었다. 근로자들이 노조를 결성하려들면 사용자는 폭력배를 동원하는 등 여러 가지 방해공작을 했고, 이를 극복하여 노조원이 결집되면 그 대표자가 기업을 향해 자기들과 단체교섭할 것을 요구한다. 그러나 기업이 이에 쉽게 응하지 않는다. 즉 노동조합을 상대하지 않겠다는 태도이다. 그러면 노조는 사업장입구에 피켓을 치고 파업에 돌입했는데, 이때의 파업이 바로 Recognition Strike 즉, 노조인정파업(勞組認定罷業)인 것이다. 이 때 피켓을 뚫고 들어가려는 비노조원과 이를 저지하려는 노조원 사이에서 몸싸움이 일어나고 드디어는 폭력이 난무하게 된다. 만약 이때에 사용자가 더 이상 견디지 못하면 노조와 단체협상이 시작되고, 임금과 근로조건에 대한 합의가 이루어지지 못했을 때 또다시 파업에 돌입하게 된다. 앞의 인정파업을 권리분쟁이라 일컫고, 뒤의 파업을 이익분쟁이라 일컫는 것이다. 후자는 흥정이 깨어진 것인데 비해, 전자는 근로자의 기본권인 단결권과 단체교섭권 행사를 놓고 노사가 싸우는 것이다. 이 때 흔히 있었던 일은 노조가 결성될 기미를 알아차린 사용자가 회사노조(Company Union이라 표현했으며 이는 우리가 말하는 어용노조이고, 일본노조를 지칭했을 때 쓰는 Enterprise Union과는 다르다)를 결성하게 하여 새로 결성되는 다른 노조와 경쟁하게 한다. 복수 노조가 생기는 이유는 여러 가지가 있지만, 이렇게 남발된 노조가 제각기 사용자를 향해 교섭할 것을 요구하고 노조끼리 피투성이가 되어 싸우니 이것을 정부로서는 방관만 할 수 없는 것이 사실이다. 또한 어느 노조가 사용자가 뒤에서 조종한 회사노조, 즉 어용노조인지를 쉽게 알아낼 수가 없다. 어용성을 증빙할 객관적 자료는 없는데 서로가 어용이라 싸우는 것을 방

치할 수는 없는 것이기 때문에, 공평한 민주적 절차를 만들어 낸 것이 바로 상술한 과반수원칙에 입각한 배타적 교섭권자 선출방법인 것이다. 이 제도의 도입과 더불어 새로 일어난 노조는 더이상 인정과업을 할 필요가 없게 되었고 그 대신 그 사업장내의 다수 근로자로부터의 득표만 하면 단체교섭에 임할 수 있게 되었다. 폭력없이 선거를 통해 대표자가 나오므로써 어용시비에 종지부를 찍게 된 것이다. 이렇게 인정과업이란 것이 없어짐에 따라 권리분쟁은 이제 법규나 단체협약 사항의 이행 여부에 관한 노사간의 분쟁만을 의미하게 되었다.

## 2. 단일대표권자(單一代表權者) 선출

### (1) 노동조합법 3조 단서5항

이상의 논의를 종합해 볼 때 ILO는 결사의 자유를 보장할 것만 강조했지 조직대상을 같이하는 단위사업장내에 복수노조가 설립되었을 때 어떻게 하라는 지침은 내리지 않고 있다. 유럽의 선진국들은 산별체제의 오랜 역사가 있기 때문에 노노분쟁을 겪지 않고 있다. 일본은 전술한 유일단체교섭권자 인정이라는 노사 당사자간의 합의에 의해서 제2노조의 출현을 막고 있다. 미국은 결사의 자유를 보호하면서도 복수노조로 인한 노노분쟁의 가능성을 배타적 교섭권자 선출방법으로 막아왔다. 이것이 전술했듯이 일부 노동법학자의 생각에는 교섭권에 대한 제한이라 보여질 수 있을지도 모르지만 그렇다고 해서 노조원들의 교섭권 행사가 막힌 것은 아니다. 민주주의적 과반수원칙에 따라 대표권자가 선출되었으면 비록 자기가 반대했던 대표이더라도 그를 통해 대사용자 교섭권을 간접적으로 행사한 것이나 다름없다.

복수노조를 피하기 위해 만들어진 우리 노조법 3조 단서5항은 ILO 협약에 의하든 미국이 개도국에 대해서 요구하는 공평한 노동기준이나 사회조항에 의하든 더이상 방치하고 국내법이라 우길 수만은 없는 것이 사실이다. 국내적으로 보아도 그렇다. 6·29 이후 그 많은 불법 노사분규 중 1/3 이상이 직·간접적으로 대표권을 둘러싼 노노분쟁 때문에 일어났던 것이고 현대중공업의 사례는 그 대표적인 것이다.<sup>9)</sup> 다시 말해서, 3조 단서5항이라는 복수노조 회피장치가 오히려 노노분쟁의 화근이 되었고, 이 때문에 미국식 배타적 교섭권자 선출방법이 제안된 적이 있다.<sup>10)</sup>

그러나 사용자 측에서는 3조 단서5항을 삭제해 버릴 경우 1개 노조도 대항하기 힘든데 복수노조를 어떻게 대항할 것인가 하는 것이 두려워서 그 제안을 수용할 수가 없었고, 기존 노조측에서도 경쟁노조의 출현을 두려워했기 때문에 이 제안을 환영하지 않았던 것이다. 결과적으로 복수노조를 합리적으로 단일교섭 창구로 이끌어 갈 수 있는 제도는 마련하지 못한 채 복수노조 방지조항, 즉 3조 단서5항만을 외부의 압력 때문에 삭제할 수밖에 없게 되었다. 그렇다면 차라리 지금이라도 늦지 않았으니 개정을 통해서 노사관계의 안정과 ILO 협약준수를 동시에 성취해야 할 것이다.

이같은 제도개혁을 하기 위해 필요한 법개정 조문을 열거하면 다음과 같다.

9) 김수곤, 「한국의 노사문제」, 한국경제신문사, 1987.

10) 사실 최초의 안은 노노분쟁을 경험도 하기 이전인 1983년에 제시되었음. 김수곤, 「노사관계정책과제와 방향」, KDI, 1983, pp.23-29.

노동조합법 중

현행법	개정안
제3조【노동조합의 정의】 5. 조직이 기존 노동조합과 조직대상을 같이하거나 그 노동조합의 정상적 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우(87년 11월 28일 개정)	제3조 단서 제5호를 삭제한다.
제13조【노동조합의 설립】①노동조합을 설립하고자 할 때에는 다음 각호의 사항을 기재한 신고서에 규약을 첨부하여 연합단체인 노동조합과 2개도(서울특별시, 직할시 포함) 이상에 걸치는 단위노동조합은 서울특별시, 직할시, 도지사(이하, "행정관청"이라 한다)에게 제출하여야 한다(87년 11월 28일 개정). 5. 소속된 연합단체의 명칭	제13조 제1항 5는 삭제한다.
제14조【規約】노동조합은 그 조직의 자주적·민주적 운영을 보장하기 위하여 그 규약에 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다(87년 11월 28일 개정). 5. 소속된 연합단체의 명칭	제14조 5는 삭제한다.

이상과 같이 개정함으로써 단결권 행사는 완전히 자유롭게 된다.

(2) 노조의 대표범위(적정교섭단위;適正交渉單位)

한 개의 사업장내에 있는 근로자들이 비슷한 일을 하고 직종별로 큰 차이가 없는 가운데서 한 개의 노조가 설립되는 경우는 꼭 다행한 일이다. 대규모 조립공정 위주의 공장들은 단순공들이 긴 시간의 훈련없이도 일할 수 있고 잦은 순환보직을 해가며 작업하기 때문에 기능별로 직무차별화가 되지 않은 곳들이다. 미국에서 인더스트리얼 유니언 Industrial Union이라 하는 것은 바로 이런 직종의 사람들이 조직한 것을 의미하는데, 이것을 산별노조라 직역해 놓고 보면 그것이 딴 의미가 되

어버리므로 주의를 요한다. 여기서 Industrial Union이라 함은 Craft Union에 대한 말로서 단순공, 즉 무기능직 근로자의 조합을 의미한다. Craft Union은 숙련공Craftman들의 조합을 의미한다. 이들은 장시간의 기능훈련을 받음으로써만이 자격증을 얻게 되고 많은 경우 그 자격증 부여 권한을 Craftman Union이 행사하거나 아니면, 사용자와의 합의 하에서 훈련생 공급을 제한하는 것이다. 마치 의사협회가 의과대학 증설에 관여하듯이 목수나 배관공 등 건설기능공들을 양성하는 것은 사업장내에서가 아니라 독립된 훈련기관에서 실시하되 그 공급량은 노사가 합의해서 결정하는 것이다. 그러므로 이들 기능공들은 기업체 밖에서 직종별로 노조를 결성하는 것이 보통이다. 건설기능공이나 항만 하역노동자들이 클로즈드 샵 closed shop 협정을 맺는 이유도 바로 그 때문인 것이다.

이같은 양극단의 중간에 존재하는 것으로는 한 개의 사업장에 단순공과 숙련공이 공존하는 경우로, 특히 항공기 제작과 같은 복잡한 공정을 포함한 제조업체일수록 여러가지 직종별 숙련공들이 있어서 이들은 제각기 다른 노동조합을 형성함으로써 다른 직종별 노조와는 경쟁관계에 있지 않게 된다.

신문사의 경우 단일사업장이라 하더라도 식자공들과 편집기자들 사이에는 서로가 전혀 경쟁관계에 있지 않다. 방송사의 경우에도 연예인들과 보도진은 별개의 직종별 노조를 구성하는 것이 오히려 편리할 때가 많다. 왜냐하면 이들의 임금결정이 외부 노동시장으로부터의 공급과 수요의 많고 적음에 따라 다를 것이고, 또한 외부의 양성기관으로부터 적절히 공급을 조절해 주는데 달려있기 때문이다. 이럴 경우에는 비경쟁적인 이직종 근로자들을 단일 노조에 묶어서 사용자와 교섭하게 하면 오히려 쌍방이 모두 불편하게 된다. 노조대표자는 그 직종의 외부 노동시장으로부터의 공급은 감안하지 않고 현노조원 내에서 표수가 많은 직

종군의 이익을 우선한 나머지 그 수가 적은 직종의 임금과의 사이에 불공평한 임금인상 요구를 하게 된다. 우리나라에서도 조선 업종에서 경험한 바이지만, 일반적으로 숙련공들은 퍼센트 임금인상을 요구하는 반면 비숙련공들은 일률적인 정액 임금인상을 선호한다. 그러나 비숙련공들의 수가 많기 때문에 대표자가 이들의 표수를 의식한 나머지 숙련공의 임금인상을 상대적으로 등한시하고 정액 인상만 요구해 오다가 숙련공의 불만을 샀음은 물론, 이같은 부작용을 없애는 방편으로 숙련직종 기능공들은 그들끼리의 노조를 만들려고 하다보니 서로 비경쟁적 위치에 있는 근로자들은 별도의 노조를 구성하는 것이 근로자에게는 물론 사용자에게도 시장임금을 반영할 수 있다는 점에서 환영을 받게 된 것이다.

이러다 보니 노동조합의 관할권 범위를 설정할 필요성이 대두되어서 적정교섭단위 appropriate bargaining unit라는 개념이 미국에서 정착되기 시작한 것이다. 이 적정교섭단위를 설정하는 과정을 이해하지 못하고는 배타적 교섭권자 선출절차의 참뜻을 헤아릴 수가 없다. 한 예를 들자면 어느 회사에 비경쟁 관계에 있는 A와 B직종에 각각 200명과 300명이 취업되어 있었다면, A조합이 설립되면서 자기들은 A직종 근로자 200명을 대표한다고 선언한다. 여기에 경영자 측에서도 동의를 하면 이를 NLRB에 신청해서 A직종은 적정교섭단위로 인정받고 배타적 교섭권자 선출절차를 밟는다.

그러나 사용자가 이에 대해 합의하지 않을 수도 있다. 그 이유는 B직종이 그 성질상 A직종과 같이 합해서 단일교섭을 하는 것이 편리하다고 생각하기 때문일 수도 있고, B직종 대표자들의 세력이 크기 때문에 이들과 포괄적으로 교섭하는 것이 유리할 것으로 판단하기 때문일 수도 있다. 그 이유 여하를 막론하고 적정교섭단위 설정의 범위에 관해서 노사 및 노노 간에 이견이 있으면 NLRB가 최종적인 판결을 하도록



권한이 부여되어 있다. 언제까지나 그러한 전략적 의견 대립에 휘말려 있을 수는 없기 때문이다. 이견이 없을 때에는 물론 노사가 쉽게 그 대표권 범위, 즉 관할직종을 확정하고 그것을 NLRB에 알리기만 하면 된다.

적정교섭단위의 구획 설정에 있어서 노사간에 의견이 일치하지 않을 때에는 NLRB가 결정하되 다음과 같은 증거(準據)를 참조하도록 권고하고 있으나, 그 어느 것도 절대적인 것은 아니고 다만 그와 같은 증거들을 생각해서 NLRB의 자유재량권에 의해서 결정하도록 하고 이에 대해서는 불복할 수가 없다.

그 증거는 ① 가입대상 조합원들의 의견이 존중되어야 할 것이지만 ② 직종간에 경쟁관계가 있는지 여부와 ③ 임금결정 관행이나 ④ 전통도 참작하고 ⑤ 지역적 특성이나 ⑥ 노동시장 상황을 고려하도록 하고 있다.

NLRB의 판정이 A와 B직종을 별개의 교섭단위라고 인정하면 이 기업에는 두개의 비경쟁적인 노조가 존재할 것이고 각각이 따로 사용자와 교섭을 하게 된다. 그러나 만일 NLRB가 A, B직종 모두 합해서 단일 대표권자를 뽑으라는 판정을 내리게 되면 이 기업체에는 단일노조만이 대표권을 행사하게 된다. 이 때 A와 B노조가 각각 간판을 내걸고 있었다고 하더라도 그 자체가 교섭권을 가지는 것이 아니고 51% 이상의 지지를 받아 대표권자로 선출된 노조만이 전체 500명을 대표해서 단체교섭을 할 수 있게 되는 것이다. 현재 우리 노조법 3조 단서5항에서 “기존 노동조합과 조직대상을 같이 하거나”라고 명시 개정된 것은 바로 이와 같은 A와 B가 직종별로 구분되어 있는 것이 아니라 동종 근로자들 가운데 두 개의 경쟁적 노조가 존재해서 그 어느 한 노조가 다른 노조원까지도 조직대상으로 포함하고자 할 경우이면 별개노조, 즉 복수노조를 인정하지 않는다는 뜻이다. 따라서 A와 B가 별개의 노조로 각각이 대

표하는 직종이 비경쟁적이고 서로를 대표할 의사가 없다면 단위사업장 내에서도 복수노조는 존재할 수 있음을 현행법은 뜻하는 것이다.

미국의 GE, Westinghouse, Boeing과 같은 회사가 여러 개의 직종별 노조를 상대로 별도의 단체협약을 체결하는 것도 그런 예이다. 영국의 첨단산업 분야에서는 근년에 와서 단일기업내의 복수노조를 단일노조로 통합하고 이를 General Union이라 부르며, 그 속에는 이전에 여러 개로 분리되어 있던 이직종 근로자들이 다 포함되고 있어서 일기업 일노조를 실현하고 있다. 그러나 이것이 자율적으로 이루어진 것이지 강압이나 법규정에 의해서 이루어진 것이 아님을 유의할 필요가 있다. 필립스 Philips사의 노조대표에게 필자가 질문하기를 「그러면 일본식 Enterprise Union이 아닙니까?」했더니 극구 그것을 부인하면서 General Union이라 불러 줄 것을 원했다. 어떻게 부르건 간에 필자의 생각으로는 첨단기술로 옮겨 갈수록 지식과 숙련도의 직종별 격차가 없어지는 경향이 있으므로 직종별 노조를 세분화하기 보다는 통합해서 교섭하는 것이 오히려 현실적으로 더 이득이 된다는 점이 General Union화 추세로 만든 것이 아닌가 생각된다.<sup>11)</sup>

배타적 교섭권자 선출제도를 유효하게 하려면 노조가 단체교섭을 위해 대표하고자 하는 범위를 명확히 하여야 하므로, 현행법 제15조의 설립신고를 삭제하고 적정교섭단위와 배타적 대표권자 선출방법을 다음과 같이 제정한다.

11) 김수곤, 「한국노사관계론」, 경문사, 1992, pp.342-348 참조.

현행법	개정안
<p>제15조[신고증] 행정 관청은 제1조 제1항의 규정에 의한 설립 신고서를 접수한 때에는 3일 이내에 대통령령이 정하는 바에 의하여 신고증을 교부하여야 한다(87년 11월 28일 개정).</p>	<p>(제15조) 제13조에 의해 설립된 노동조합이 사용자와 단체교섭을 하고 협약을 체결하고자 할 때에는 다음 절차를 따라야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 조합이 대표하고자 하는 사업장, 직종 또는 지역의 범위를 명시하고 그에 대한 배타적 교섭대표권 신청서를 해당 근로자 30% 이상의 연서를 받아 노동위원회에 제출한다.</li> <li>② 노동위원회는 조합이 대표하고자 하는 범위내의 피고용자들의 희망과 교섭대상 사용자의 의견 및 공동 임금교섭 관행이나 지역적 동질성을 참작하여 적정교섭단위의 관할범위를 7일 이내에 설정한다.</li> <li>③ 관할권 범위설정에 관해 이의가 있을 때에는 노동부 장관의 의견을 들어 노동위원회가 최종 판결하며 이에 불복할 수 없다.</li> <li>④ 노동위원회는 적정교섭단위가 설정된 날로부터 20일 이상 30일 이내에 적절한 날을 택하여 배타적 교섭권자를 선출한다는 사실과 시간 및 장소를 관할권 범위내의 모든 근로자와 사용자에게 공시한다.</li> <li>⑤ 조직대상을 같이 하는 기타 노동조합으로서 배타적 교섭권자로 선출되기를 희망하는 자는 투표일 7일 전까지 적정교섭단위내 총 유권자 10% 이상의 연서를 받아 임후보 신청을 해당 노동위원회에 해야 한다.</li> <li>⑥ 투표는 무기명 비밀투표로 하며 노동위원회 위원장이 선거관리 위원장 역할을 하고 회의장의 질서를 유지하기 위한 모든 조치를 강구하여야 한다.</li> </ol>

현행법	개정안
	<p>⑦ 1차 투표에서 출석 인원의 과반수를 획득한 자가 없을 때에는 최다득표자와 차점득표자만으로 결선투표를 실시하여 과반수 득표자를 배타적 대표권자로 확정하고 그 증서를 즉석에서 교부한다. 어느 노조도 과반수 득표를 하지 못했을 때에는 배타적 교섭권자는 인정되지 않으며, 사용자는 그 어느 노조와도 단체교섭에 응할 필요가 없다. 전⑤항의 신청은 향후 1년이 경과하기 전에는 할 수 없다.</p> <p>⑧ 선출된 배타적 교섭권자에 대해서는 향후 1년간 또는 새로 체결된 단체협약 유효기간 동안에는 불신임을 제기할 수 없다. 단, 단체협약의 만료일 또는 대표권자가 선출된 날로부터 30일 이전의 1개월 기간에 한해서 기존의 배타적 교섭권자에 대한 불신임을 적정 교섭단위 총유권자 30% 이상의 지지를 받아 제기할 수 있다.</p> <p>⑨ 행정관청은 제13조 제1항의 규정에 의한 설립 신고서를 접수한 때에는 즉시 접수증을 발급하고 노조설립 사실을 기록할 뿐 신고된 노조는 제15조 절차에 따라 대표권자로 확정될 때까지 사용자를 향하여 단체교섭을 요구할 수 없다.</p>
<p>제33조 [교섭 권한] ① 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 단체협약의 체결 및 기타의 사항에 관하여 교섭할 권한이 있다. 다만, 사용자단체와의 교섭에 있어서는 단위 노동조합의 대표권자 중에서 그 대표자를 선정하거나 연명으로 교섭할 수 있다(87년 11월 28일 개정).</p>	<p>(삭제)</p>

현행법	개정안
② 단위 노동조합은 총회 또는 대의원회의 결정을 거쳐 당해 노동조합이 가입한 연합단체인 노동조합에 교섭을 위임할 수 있다(87년 11월 28일 개정).	② 단체교섭권을 상부연합체인 노동조합에 위임하고자 할 때에는 적정교섭단위내 유권자 과반수가 가입해 있는 노동조합의 총회 또는 대의원회의 의결을 거쳐야 한다.
제39조(부당노동 행위자) 3.노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 단체협약 체결 및 기타의 단체교섭을 정당한 이유 없이 거부하거나 해태하는 행위	제39조 제3항 제15조에서 규정한 절차에 의하여 선출된 배타적 교섭대표자 또는 그 대표자로부터 위임을 받은 자와의 단체협약 체결 및 기타의 단체교섭을 정당한 이유 없이 거부하거나 해태하는 행위
	부칙(경과 조치) 본법 시행 전에 체결된 단체협약의 유효기간은 그 단체협약에서 정한 유효기간 만료일까지로 하고 동협약에 합의된 관할권과 대표권은 개정법 제45조에 의한 적정교섭단위와 그 배타적 교섭권자로 인정한다.

### 3. 산별(産別)노조와 연합단체

그 동안 권위주의적 정권하에서 노조법 3조 단서5항이 산별연맹에까지 적용된다고 믿어왔던 것이 사실이다. 그것이 정부로서는 노동 통제 수단으로 편리했고, 기존 노조는 자기만의 독점적 기득권을 만끽할 수 있기 때문에 이를 구태여 부정하지 않았던 것 같다. 그러나 그 조항을 자세히 읽어보면 그 어느 부분에서도 산별 또는 지역별 연합에 적용될 것을 의도하고 만들어진 것이 아님을 쉽게 알 수 있다. 본문은 「5. 조직이 기존 노동조합과 조직대상을 같이하거나 그 노동조합의 정상적 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우」라고 했으니 이것은 단위 사업장에 한해서 적용되어야 마땅하고 좀더 정확하게 말하면, 위에서 설명한 적정교섭단위 내에서의 중복교섭을 피하게 하고자 만들어진 것이

법제정 의도가 아니었던가 싶다. 연맹이나 지역연합체의 경우는 조직대상이 같으면서 차원을 높이 하는 것이고 중복이 불가피한 것이 사실인데, 이 단서5항을 적용한다면 크게 넉센스가 되기 때문이다. 산별연맹이 산별기업연합체와 공동교섭을 하는 것은 정부로부터 교섭권을 부여받아서가 아니라 각 단위사업장 노조가 획득한 교섭권을 위임받아서 교섭을 한정된 범위내에서 대행해 주는 것이라 해석해야 하기 때문이다.

그러므로 산별이든 지역별이든 간에 상부 노동조합연맹에 대해서는 3조 단서5항은 적용되지 않아야 하고 본고에서 건의한 배타적 교섭권자의 선출방법도 상부노동조합의 존립과는 무관하다는 사실을 알아야 할 것이다.<sup>12)</sup> 왜냐하면 산별 또는 지역별 상부단체의 공동교섭은 단위사업장의 배타적 교섭권을 위임받은 사항이기 때문이다. 그렇지 않으면 단위사업장에서 노조가 교섭권을 획득했던 것임에도 불구하고 그것을 위임하는 과정에서 정부가 또 개입하는 결과가 되는 것이다. 따라서 현행법하에서도 산별연맹이나 그들의 전국차원에서의 총연맹이 정부의 인가, 즉 신고필증을 획득함으로써만 존재한다는 것은 있을 수 없는 일이다.<sup>13)</sup> 이런 점에서 '94년 당시 노동부 장관이 국회에서 증언한 바에 따르면, 법개정 연구위원회가 「복수노조금지조항은 상급노동단체에 대해서는 복수노조를 허용하되 사업장안의 복수노조는 허용하지 않는다」<sup>14)</sup>

12) 다음과 같은 경우를 상정할 수 있다. 즉 단위사업장 적정교섭단위 내에서 A노조가 배타적 교섭권을 획득했다면 그 교섭권을 상부연맹에 위임해서 산별 공동교섭에 참여할 수 있으나, 만약 1년 후에 배타적 교섭권이 박탈되었을 때에는 자동적으로 그 사업장은 산별 공동교섭 내용으로부터 탈락하는 것이 당연하다. 노조는 존재하되 교섭권은 없어졌기 때문이다.

13) 「매일경제신문」 1994년 10월 18일자 참조.

14) 「노동법개정」어떻게 되고 있나?, 노동부, 1994. 11., p.5.

는 내용으로 되어 있다고 지적하였다. 3조 단서5항을 적용하여 상부노조단체를 범외 또는 법내로 규정하는 것 자체가 결사의 자유에 대한 위헌적 처사라 보아야 옳을 것이다.

각종 노동단체가 전국적으로 단일화된다는 것은 근로자의 목소리를 하나로 모아 크게 한다는 데서도 좋고 정치적으로도 안정성을 주기 때문에 바람직한 것이 사실이다. 그러나 그것이 일본이나 미국 등 선진국이 경험했듯이 자율적으로 통합을 해야 옳은 것이지 정부가 개입해서, 특히 3조 단서5항과 같은 데 의지해서 단일 총연맹화하는 것은 바람직하지 못하다. 왜냐하면 그러했을 경우 아무리 잘 운영이 된다고 하더라도 어용성 시비가 끊일 날이 없을 것이고 독점적 세력의 남용이 자칫 정치성을 띠고 경제에 주름을 잡을 가능성마저 있기 때문이다. 경쟁체제가 세계화의 길이라는 철학은 기업에만 통하는 진리가 아니라, 정치에도 노동운동에도 절실히 요청되는 진리인 것이다.

단위사업장에서 배타적 교섭권자 선출을 하자는 것은 그 하나만이 단체교섭을 해야 기업이 집단고용 계약, 즉 단체협약을 체결할 수 있기 때문이다. 복수노조가 동일한 대상을 위해 단체협약을 해온다면 ‘양면 톱으로 썬 것’과 같이 밀면서 당기면서 흥정을 하게 되어 경영자만 피해를 보고 결과적으로는 노사 모두가 자멸해 버릴 것이기 때문에 그것을 단일화하자는 것이다. 상부단체, 특히 전국적 총연맹의 경우는 단체교섭이 주된 임무는 아니기 때문에 구태여 외부로부터 단일화시킬 필요가 없다.

지금 제3노총이 과격한 이념운동을 배격하고 노조본연의 실용주의적 노동운동의 기치를 들고 출범하려 하고 있다. 자유로운 연맹의 결성이 헌법에 보장된 권리일 뿐만 아니라 그같은 자유로운 태동이 기존 노조 연맹들로 하여금 완고하게 개혁을 거부하고 현상유지만 하려던 노선을 바꾸게 할 수 있다는 진리를 터득해야 할 것이다. 경쟁자의 태동을 막

이주면서 기존 조직으로 하여금 개혁을 하게 한다는 것은 연목구어(緣木求魚)에 지나지 않은 것이다. 그러므로 이 절의 결론은 간단하다. 상부 노동단체에 대해서는 산별연맹이든 지역협의회이든 총연합단체이든 그 설립과 이합집산에 정부가 관여하지 말아야 할 것이다. 다만 공동교섭을 원할 때에는 사용자 단체가 판단해서 자기들에게 이득이 되겠다고 판단될 때 그렇게 할 것이고 그렇지 않을 경우는 거부하면 그만인 것이다.

#### 4. 노동조합의 정치활동

노조법 제12조 ①항에서는 노동조합이 정치활동을 하는 것을 금하고 있다. 무엇이 정치활동에 해당하느냐에 대해서는 그 선을 명확히 긋기가 힘들기 때문에 자칫 이 조항은 국민의 참정권까지 제한하는 것으로 오인될 소지도 있다. '95년 2월 한국노총이 대의원대회에서 법의 금지에도 불구하고 정치활동을 하겠다고 선언하자 정부에서는 「노조원의 개인적인 입후보 또는 선거운동은 불법이 아니지만 노조 명의를 이용한 행위는 명백한 위법」이라고 못박고, 그러면서도 「각 선거구별 노조원 현황을 파악하고, 조합원들을 위한 정치활동 지침서를 제작하는 등 정치활동을 위한 준비활동은 처벌대상이 되지 않는다」<sup>15)</sup>라고 한 것을 보면 정치활동이란 그 자체가 얼마나 규정짓기 힘든지를 알 수 있다. 명백한 것은 개인의 정치활동이나 참정권을 방해하지 않는 것이 사실이다.

그러나 노동조합이 민주사회의 떳떳한 하나의 압력단체로서 그들의 노선에 우호적인 정당이나 정치인에게 지지를 해주고 표를 몰아준다는

15) 「조선일보」, 1995년 2월 25일자, p.6.



것이 결코 나쁜 것으로 해석되어서는 안될 것이다. 선진국 특히 구라과에서는 노동조합연맹이 노동당이나 사회당의 지지기반으로서의 역할도 하고 있으며, 미국에서는 선거전이 한창일 때 AFL-CIO가 민주당과 공화당의 정책 강령을 검토한 후 어느 대통령 후보를 지지할 것인지를 선언까지도 한다. 우리의 경우, 조직된 노동자들이 정치세력화하는 것을 두려워한 나머지 이러한 조문이 생겼던 것이다. 그리고 노총이 정치활동을 선언하자 그 정치적 이해득실만 생각한 여야는 각각 불가와 허가로 맞서게 되었다.

문제는 정치인들의 표발같이 식의 대노조관 때문에 생산활동을 해야 할 사업장이 정치활동의 무대로 혼탁해질 것이고, 이 때문에 경영계가 경악하고 있는 것이다. 노조 정치활동의 허가·불가를 논하기 전에 사업장을 선거활동으로 인해 오염시키지 않도록 적절한 조치를 강구해야 할 것이다.

그러므로 노조법 제12조 ①을 다음과 같이 개정할 것을 건의한다.

현 행 법	개 정 안
제12조 ① 노동조합은 공직선거에 있어서 특정 정당을 지지하거나 특정인을 당선시키기 위한 행위를 할 수 없다.	①을 삭제하고 다음과 같이 개정 노동조합은 공직선거에 있어서 특정 정당이나 후보자를 지지하는 유인물을 직장 내에서 소지하거나 배포 및 유세 활동을 사업장내에서나 작업도중에 해서는 안된다.

조합원으로부터 정치자금을 증수할 수 없게 하는 제②항과 노조기금을 정치자금에 유용할 수 없게 한 제③항은 그대로 두는 것이 좋을 것이다. 만일 이 두 가지를 허용하도록 개정이 꼭 필요하다면 그 절차를 엄격하게 규정해야 할 것이다. 영국의 경우 그전에는 정치자금 각출이나 기금유용을 노조집회에서 해왔지만, 그것이 군중심리에 좌우되어 개인의 자유로운 의사에 반하는 결과를 가져온다 해서 법절차를 마련하였

다. 그래서 우편물을 통한 비밀투표에 의해서 가부를 묻도록 함으로써 보다 냉정한 조합원들의 자유의사를 반영하게 되었다. 마찬가지로 만일 노조의 정치자금 제공을 허용하려고 한다면, 까다롭더라도 그런 절차를 밟도록 규정하는 것이 조합원의 자유의사를 존중한다는 의미에서 바람직한 것이다.

서구 여러나라에서 보았듯이 노동조합에 조직 기반을 두었던 정당들이 정권을 잡은 역사도 길지 못하거나 정권을 잡은 후에는 오히려 정당이 노동조합을 시너로 만들어 버린 사례들을 많이 볼 수 있다. 노동조합은 그 연맹차원에서 근로자에게 불리한 입법조치를 못하도록 견제하는 로비활동을 효과적으로 하는 것이 바람직하다. 그렇게 하기 위해서는 어느 정당의 세력으로 귀속되기보다 후보를 지지하거나 로비를 하는 것이 유리할 것이다. 노조가 정치에 개입한다는 것이 일시적으로는 유리할지 모르지만, 장기적으로는 이롭지 않을 수도 있다는 것을 노동운동가들은 명심할 필요가 있을 것이다.

## 5. 제삼자개입

노조법 제12조의 2는 소위 제삼자의 개입금지 조항으로 알려져 있으며, 이에 대한 시정권고를 ILO로부터 여러 번 받은 바 있다. 김형배 등의 표현을 그대로 빌리면 이 조항은 「단위노동조합에 대하여 외부세력은 말할 것도 없고 단위노조와 연합단체, 단위노조 상호간에도 협동을 못하도록 완전히 차단시킴으로써 노동조합활동을 기업내부로 고정」<sup>16)</sup>시

16) 김형배·윤성천·임종률·하경효, 「집단적 노사자치에 관한 법률」, 흥익컴퓨터인쇄, 1992, p.215.

키려 했던 것 같다.

'80년 제정 당시 본문은 「직접 근로관계를 맺고 있는 근로자나 당해 노동조합 또는 법령에 의하여 정당한 권한을 가진 자를 제외하고는 누구든지 노동조합의 설립과 해산, 노동조합에의 가입·탈퇴 및 사용자와의 단체교섭에 관하여 관계당사자를 조종, 선동, 방해하거나 기타 이에 영향을 미칠 목적으로 개입하는 행위를 하여서는 아니된다」라고 함으로써 심지어 단위조합이 속해 있는 상급단체도 단위조합을 지도 또는 지원할 수 없게 하였다. 결과적으로 합법적인 상급단체는 법에 묶여 영향력을 행사하지 못하게 되었고, 불법 여부에 개의치 않는 재야세력들은 오히려 적극적으로 개입하는 결과를 초래하였다. 때문에 준법노조는 위축되었고 탈법노조는 영웅시되었던 것이다. 한국노총의 끈질긴 투쟁의 결과, 1986년 12월 31일에는 「다만 총연합단체인 노동조합 또는 당해 노동조합이 가입한 산업별 연합단체인 노동조합의 경우에는 제삼자 개입으로 보지 아니한다」라고 하는 단서를 삽입하였다.

그렇다 하더라도 이 조문은 너무나 추상적이고 포괄적으로 제삼자 개입을 규정하고 있으므로 남용의 여지가 많다. 법집행자가 마음만 먹는다면 외부 사람으로부터의 여하한 자문이나 권고까지라도 조종 또는 선동한 것이라 규정하고 제삼자 개입으로 입건할 수가 있다. 물론 불법행위나 노조로부터 제명된 해고자들이 사업장 밖에서 과격한 노동운동을 부추겨 원격조정하는 것을 막기 위해 불가피한 조항이라고 옹호할 사람도 있을 것이다. 그러나 그것이 명백히 불법행위를 선동하는 것이라면 형법에 의해서 다룰 수 있어야 할 것이지, 이와 같이 포괄적으로 규정해 둔다면 아무도 노조에 대해 자문을 해줄 수가 없을 것이다. 사용자에게는 자문의 길이 열려 있으면서 노조에 대해서만은 그렇지 못한다면 공평한 법이 될 수가 없다.

## 6. 노조전임자(勞組專任者)와 조합비 상한선

노조법 제24조는 「노동조합의 조합비는 매월 그 조합원의 임금의 100분의 2를 초과할 수 없다」라고 규정함으로써 노동조합의 재정적 기반을 약화시켜 두었다. 여기서 말하는 조합원의 월급여는 물론 통상임금을 기준으로 한 것이고, 예를 들어 택시 운전사과 같은 경우에는 사납금 이상의 자기수입은 포함되지 않은 채 월 기준임금, 보통 40만원을 그 기준으로 한다. 그리고 보면 그 액수의 2%란 겨우 8천원밖에 안된다. 그러면 한 사업장에 택시 운전사가 100명이 있더라도 조합비는 월 80만 원밖에 거두어지지 않는데, 이것으로 단위조합을 운영하고 100% 노조 일에만 매달리는 전임자의 월급까지 줘야 한다니 그것은 노조를 실질적으로 운용하지 못하게 하는 것밖에 안된다. 물론 이것은 노조를 탄압하던 군사정권에서 창안된 조항이었다. 민주화의 물결이 휩쓸고 갔음에도 불구하고 이 조항만이 상존하고 있다는 것은 이해할 수가 없다. 이를 삭제하고자 로비를 하다가는 노조간부가 조합원으로부터 불신을 받을 것이기 때문에 의견제시조차 하지 않는가 하면 정치인들은 여기에 대해 관심을 쏟지 않았다. 만시지탄이 있지만 지금이라도 이 조항을 삭제함으로써 민주주의 사회의 노동조합답게 자율적으로 자기들의 조합비를 책정하도록 하고 정부는 간섭하지 말아야 할 것이다.

그와 동시에 노조전임자제도라는 한국 특유의 관행도 자율적 노동운동에 걸맞도록 고쳐나가야 할 것이다. 노조법 제39조는 4항에서 사용자가 노동조합의 운영비를 원조하는 행위를 부당노동행위로 규정하고 있는 것은 노동조합의 자주성과 민주성을 위해 당연한 것이다. 그러나 그 단서에서 「다만... 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 기타의 재액의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부와 최소한의 규모의 노동조합 사무소의 제공은 예외로 한다」라고 하여 사용자가 노조에 재정적 원조를

하는 것을 허용하고 있다. 바로 이 단서에 의존해서 노조간부에 대한 전임자 대우가 우리나라에서는 오랜 관행으로 되어 왔다. 이 전임자는 사용자로부터 회사의 종업원으로서 급여를 받으면서도 노조업무만을 전담하고 있는 것이다. 이러한 관행이 있게 된 동기는 다름 아니라 전술한 바와 같이, 조합비의 상한선을 묶어 두었기 때문에 노조전임자에게 보상을 줄 능력이 없이 되었고 그런 가운데서도 노조를 존속시키려 하다 보니 변칙적으로 관행화한 것이다.

제3조 단서2항에서조차 노조에서 「경비지급에 있어서 주로 사용자의 원조를 받는 경우」 노조 자격을 상실한다고 못박고 있으니, 노조전임자의 봉급을 사용자가 지불한다는 것은 노조의 실격 안건으로 보아야 할 것임에도 불구하고, 오히려 부당노동행위 규정 중 단서를 이용해서 전임자제도를 관행화시켰다는 것은 과거 반노조 정권이 노조를 어용화, 약체화시키기 위해 편법을 써온 것이나 다름없다.

이같은 관행을 깨기 위해 경기지방 노동위원회는 「회사일을 하지 않는 노조전임자에게 임금을 지급하는 것은 노동조합법상 부당노동행위에 속하므로 회사측은 이들에게 임금을 지급하지 않아도 된다」고 판정했다.<sup>17)</sup>

그러나 중앙노동위원회에서는 「전임자에 대한 임금지급이 노사간에 정식 합의에 따른 것이므로 노조의 자주성을 침해하지 않는 한 부당노동행위로 보기에 는 무리가 있다」는 유권해석을 내림으로써 지노위(地勞委) 판정을 번복해 버렸다. 자주성 침해의 객관적 증거가 분명하지 못한 가운데 법해석이 일관성을 잃고 있는 것은 매우 불행한 일이다.

노동부가 새로운 지침을 마련하여 노사간에 합의된 전임자에 대해서는 임금을 지급할 수 있다고 유권해석을 했다. 이는 단체교섭의 결과이

17) 「동아일보」, 1990. 3. 29, 「한겨레신문」, 1990. 4. 11.

니까 관계없고 어용성 시비의 여지가 없기 때문에 부당노동행위 구성요건이 되지 않을 것이라는 이론인 것 같다. 그러나 그것은 오히려 「무(無)노동 유(有)임금」에 해당된다고 비판받을 수 있을 것이다.<sup>18)</sup> 부당노동행위 구성요건의 예외 규정으로써 기어코 전임자제도를 유지할 것이 아니라, 떳떳하게 노조 대표다운 처신을 위해서 다음과 같은 법제정을 건의한다.

개정안:

개정법 발효일자와 더불어 기업이 전임자에게 지급하고 있는 임금총액을 그 기업내 조합원 임금에 분산산정하여 주도록 하고, 각 개인 조합원은 그 액수를 포함하여 조합이 자율적으로 정한 일정액의 조합비를 부담하게 함으로써 전임자가 명실 공히 조합원을 위해서 일하는 사람답게 해주는 것이 옳을 것이다.

이같은 전환 시점에서는 다소의 혼란이 있겠고 사용자는 전과 같은 노무비 지출을 하게 될 것이지만, 조합원이 일단 임금형태로 받아서 조합비로 내어놓기 때문에 전임자에게 봉급을 주는 것이 당연히 조합원 명의를 되어 자주성을 침해받지 않게 된다.

## 7. 노조명칭

노조법 제7조는 ②에서 이 법이 정한 설립신고 절차를 밟은 노동조합이 아니면 노동조합이라는 명칭을 사용하지 못하게 하고, ①에서는 이 법에 의한 노동조합이 아니면 노동쟁의의 신고도 부당노동행위에 대한

18) 영어로는 featherbedding이라 해서 Taft-Hartley법하에서는 불법화되었다.

구제신청도 할 수 없게 해 놓았다.

먼저 ②항의 규정은 만약 앞에서 필자가 권고한 자유설립주의가 채택 될 경우에는 자동적으로 무용지물이 된다. 노동조합법은 3조 단서5항의 삭제로 인해 더 이상 단결권 행사에 대해서는 규제하지 않고, 다만 배타적 교섭권 획득절차만이 이 법규정에 따르게 되는 것이다. 따라서 ②는 삭제됨이 마땅하다.

①항은 매우 한정적이고 비현실적이다. 외국의 경우 Trade Union이라 하든, Labor Union 또는 Brotherhood라고 하든 Association이라고 하든, 그 명칭에 구애되어 피고용자의 단결권 및 단체교섭권을 인정하든가 안 하는 법은 없다. 우리도 이젠 의사협회, 교원단체협의회 등 각종 자주적 교섭단체가 있다. 이들이 회원들의 권익을 보호하기 위해 구성되었고 단체협약을 하고자 한다면, 본 건의 개정안에 따라, 과반수 대표의 지지만 있으면 교섭권을 부여해야 마땅할 것이다.

ILO에서는 우리나라에서 교원노조를 인정치 않은 것이 단결권을 침해한 것이라 해서 여러 차례 시정권고를 해온 바 있다. 우리 정부로서는 교사들의 모임을 노동조합이라는 이름으로 받아들일 수가 없고 이것이 우리 문화적 요인에 인한 것이라 강변했다. 사실 우리 사회의 국민 정서는 교사단체를 노동조합이란 이름으로 받아들이기를 거부하는 듯 하다. 그러나 이것이 반드시 그들의 자율적인 순수한 권익보호와 임금 등 교섭까지도 못한다는 뜻은 아니라는 데 아무도 반대하지 않을 것이다. 문제는 우리의 노동조합법이 너무 외형적 명칭에 구애받고 있기 때문인 것이다.

교총이 점차 단체협약을 해나가게 되고 교사의 경제적·사회적 권익을 신장하는 데 자주적 역할을 한다면, 그래서 노동조합이 할 수 있는 역할만 한다면 이 법에 의해서 입을 수 있는 각종 혜택을 입지 말라고 할 수 없을 것이다. 그렇게 될 때 국제사회로부터 구태여 우리가 교사

에게 단결권을 주지 않았다는 왜곡된 비판은 받을 필요도 없는 것이다. 그러므로 제7조 ①②항을 모두 삭제할 것을 권고한다.

## 8. 단체협약의 유효기간

노조법 제35조는 단체협약에서 1년을 초과하는 유효기간을 정할 수 없게 하고, 다만 임금 이외의 사항에 관한 협약일 경우에는 2년을 초과할 수 없게 하고 있다. 즉 임금은 매년, 그 이외의 단협은 2년을 넘지 못하도록 하고 있다. 경제적, 사회적 변동이 심한 동안 너무 경직된 노동조건을 지속할 경우를 우려한 조항인 것 같다. 그러나 노사간의 단협 경험이 축적되고 안정된 노사관계가 지속되는 것은 기업의 장기적 투자와 안정된 고용유지에 도움을 줄 것이라는 점에서, 선진 산업국에서는 점차 단체협약 유효기간을 당사자 합의에 의해서 늘려 가는 것이 일반 추세이다. 우리나라 법은 미성숙 노사당사자를 전제했기 때문에 이와 같은 상한선이 규정되었던 것이므로, 이제 이것을 삭제하고 전혀 상한선을 두지 않음으로써 당사자끼리 자유로이 정하게 하는 것이 옳을 것이다. 그리고 임금협상을 단협과 구태여 분리해서 취급해온 옛날의 노동청 당시 행정지침도 비현실적이었음이 드러났다. 일체 법으로써 규제하지 않는 것이 가장 좋을 것이다.

## 9. 준사법(準司法)적 임의고충처리 절차의 도입

우리나라와 일본에서는 고충처리(苦衷處理)라는 것이 대부분 개인적 신상에 관한 것, 예를 들면 임금 가불이라든가 휴가 재조정과 같은 것



을 경영자측이 해결해주는 온정적 행위에 한정되어 있다. 따라서 전체 근로자에게 해당되는 문제로 가령 단체협약 조문의 해석상 노사간의 의견 차이를 해결하는 준사법적 절차와 같은 것은 발달하지 못했다. 미국에 있어서는 이같은 제도가 널리 보급되었을 뿐만 아니라 일일이 관의 힘을 빌릴 필요도 없이 노사 당사자들이 평소에 그같은 절차를 단체협약문 속에 명시해 둬으로써, 일단 당사자간에 이견이 생겼을 때에 고충중재위원회(grievance arbitration)에 회부하도록 하고 있다. 이것이 비록 임의중재위원회이긴 하지만 일단 위원회에서 중재재정(仲裁裁定)을 내리면 그것은 최종적인 것으로 강제성을 띠고 불복할 수 없다. 당사자들이 이에 불만이 있을 경우는 차기 단체교섭 때에 다시 거론할 수 있음은 물론이다. 단체교섭을 입법과정에 비유하고 고충중재절차를 준사법적 절차(quasi judicial procedure)로 보는 까닭이 여기에 있는 것이다. 또한 중재위원회에 대한 비용은 노사가 공동으로 부담하며 어느 쪽에서도 더 받거나 덜 받아서는 균형감을 잃게 되므로 똑같이 부담하는 것이 관례로 되어 있다.

우리나라에서는 이같은 고충중재제도가 발달하지 못했기 때문에 단체협약문의 해석이나 이행에 관련된 노사분쟁이 자주 일어나고 실효행사에까지 치달게 되는 것이다. 그러므로 협약에 관한 권리분쟁의 해결 방법으로 노동관계법 연구위원회에서는 노동위원회에 그 해석에 관한 견해를 의뢰할 수 있도록 제36조의 2, 즉 단체협약의 해석을 신설할 것을 권고하고 있다.

그러나 본고에서 필자는 그같은 해석의 필요성을 강력히 인정하면서 이것을 단순히 노동위원회에 유권해석을 요청하는 정도가 아니라, 임의 고충중재제도를 통해서 중재재정을 하도록 해야 할 것으로 믿는다. 이같은 제도가 우리나라에서는 생소한 것이므로 다음과 같이 조문화하여 권고하는 바이다.

제37조의 2(단체협약의 해석을 위한 고충중재)를 신설한다.

현행법	개정안
37조의 2(없음)	① 단체협약의 해석 또는 이행방법에 관하여 당사자간에 의견이 불일치할 때에는 당사자가 공동으로 임명한 임의고충중재위원회에 회부한다. ② 동 위원회의 구성은 1인 또는 그 이상의 홀수로 하고 선출방법은 노사 양당시자가 합의한 방법에 따르되 중재제정서는 강제적 효력을 갖는다. ③ 해석에 관한 중재제정에 불만이 있더라도 그 협약유효기간 중에는 일반적으로 재협권(再協權)을 요청할 수 없다. 다만 협약의 만료와 더불어 새로운 단체협상에서는 재논의할 수 있다. ④ 임의중재인단에 대해서는 노사가 균등히 적절한 보상을 지급한다.

이와 같이 노동위원회에 그 해석을 위한 중재제정을 맡기지 않은 이유는 가급적 관의 개입을 최소화하고 민간주도의 노사관계를 유도해 나가기 위함이다. 또한 여기에 권고한 단체협약 해석에 관련된 고충중재 제도는 단체협약이 결렬되었을 때 적용하는 조정 또는 중재와는 전혀 별개의 것임을 명심해야 할 것이다. 같은 중재라 하더라도 후자는 단체협상을 체결하기 위함인 것에 비해 전자는 이미 체결된 협약문에 대한 해석과 이행방법에 관한 중재라는 차이를 분명히 해 두어야 오해가 없을 것이다. 그래서 후자는 설립과정에 비유하고 전자는 준사법적 과정에 비유하기도 하는 것이다.

## III

### 노동쟁의조정법

노동관련법개정 연구위원회에서는 현행 노동쟁의조정법이 조정(調停)과 조정(調整)이란 용어를 별 필요도 없는데 구분하고 있는 불합리성을 지적하고, 조정(調停)이란 말로 통일함과 동시에 법의 명칭을 노동쟁의 조정·중재법으로 변경할 것을 권고하고 있다. 이는 매우 적절한 개선안으로 생각되어 필자도 이 법안에 있는 모든 조정(調整)을 조정(調停)으로 바꿀 것을 건의한다. 그러나 동위원회에서 알선절차(18-21조)를 삭제하고자 하는 안에는 동조할 수가 없다. 비록 우리나라의 경험에 의하면 알선의 실효가 없었기 때문이라 하지만 외국의 경우를 보면 90%가 이 알선 단계에서 해결된다는 점을 고려할 때, 우리나라 노사관계도 점차 정상적 궤도에 올라야 할 것이고 그렇게 되었을 때 자율성이 최대한 보장되었다고 할 수 있는 단계에 이르면 더 많은 분쟁이 알선에 의해서 해결될 것으로 기대되기 때문에, 너무 성급하게 이 절차의 무용론을 펼 것이 아니라 좀 더 기다려서 경험을 쌓도록 하는 것이 옳다고 생각된다.

## 1. 이익분쟁과 권리분쟁

임금을 포함한 제반 고용조건을 둘러싸고 노사가 협의를 한 결과 집단적 고용협약이라 할 수 있는 단체협약이 체결됨으로써 평화롭게 생산을 지속할 수 있다. 그러나 원만히 그 계약이 체결되지 못했을 경우에는 당사자가 실행행사에 돌입하게 되거나 노조가 취하는 행동은 파업인데, 이를 다른 말로 표현한다면 경영측이 제시한 조건으로는 일할 수 없다고 하는 집단적 노동판매 거부행동이다. 이에 대항하는 경영측 전략은 노조가 요구하는 수준의 조건으로는 노동력을 사지 않겠다는 일괄 구매 거부행위를 취하는 것인데, 그것이 곧 직장폐쇄인 것이다. 노동판매를 거부했으니 직장에 들어갈 수가 없고 노동을 팔지 않겠다는 사람에게 직장을 열어줄 필요가 없는 것이 당연하다. 바로 이와 같은 파업과 직장폐쇄행위를 헌법이 보장한 합법적 노동쟁이라 할 것이다. 임금 및 고용조건에 관한 계약의 결렬로 인한 분쟁이기 때문에 이 경우를 이익분쟁이라 하고, 이는 권리분쟁과 구분된다.

권리분쟁은 근로자에게 당연히 보장되었거나 귀속되어야 할 권리의 행사를 하기 위해 일어나는 분쟁으로 사용자의 부당노동행위를 철회 또는 중단할 것을 목적으로 하거나, 체불임금의 청산 또는 단체협약 내용의 이행 또는 부당한 해고를 철회할 것을 요구함으로써 일어나는 쟁의이다. 이는 법적으로 또는 이미 체결된 단체협약상 근로자에게 약속된 권리가 침해되었다는 사실에 기인하는 분쟁이므로 문명사회에서는 노사양쪽에 피해를 주는 파업이나 직장폐쇄와 같은 실행행사를 통해서 해결해야 할 이유가 없다. 따라서 임의고충중재제도(任意苦衷仲裁制度)나 노동위원회를 통한 부당노동행위 구제절차를 통해서 근로자의 권리를 찾도록 함으로써 산업평화에 금이 가지 않도록 하는 것이 현대 산업사회의 노동법 정신이다. 다시 말해서 권리분쟁 해결절차는 준사법적 권

리구제 절차인 것에 비해서, 이익분쟁은 고용계약의 기본조건을 합의하는 절차로써 정부의 입법과정에 비유할 수 있는 것이다. 그러므로 당사자의 실행행위인 파업이나 직장폐쇄는 이익분쟁일 경우에만 용납되는 것이지 권리분쟁의 해결수단으로는 사용할 수 없는 것이 원칙이다. 노동쟁의조정법에 마련되어 있는 쟁의해결 절차는 이익분쟁을 위한 것이지 권리분쟁 해결을 위한 것이 아님을 주의할 필요가 있다.

이런 관점에서 볼 때 현행법 제2조는 노동쟁의를 다음과 같이 정의함으로써 다소 애매한 점이 있다.

「이 법에서 노동쟁의라 함은 ‘임금, 근로시간, 후생, 해고, 기타 대우 등 근로조건에 관한 노동관계 당사자간의 주장의 불일치로 인한 분쟁상태’를 말한다.」

이에 법개정 연구위원회에서는 밑줄친 부분을 다음과 같이 개정하도록 권고하고 있다. 「...당사자간에 단체교섭의 결렬로 인하여 쟁의 행위가 일어날 우려가 있거나 쟁의 행위가 일어나 있는 상태를 말한다.」

이와 같이 단체교섭 과정으로부터 일어난 분쟁, 즉 이익분쟁이어야 할 것을 명확히 하고 있다. 따라서 제네스트 General Strike에 해당하는 정치적 파업이나 동정파업 또는 정치인이나 기업가의 퇴진을 요구하는 파업 행위, 그리고 그 방법에 있어서 완전한 파업은 아니면서 생산에 차질을 빚게 하는 태업이나 사보타아지 Sabotage 또는 슬로다운 Slowdown 등의 전략도 이 법의 보호를 받을 수 없는 행위임이 명백하다. 일부 노동법 교재에서 외국에서 과거에 행해졌다는 사실만을 근거로 마치 이같은 행위가 헌법이나 쟁의조정법에 의해서 보장된 단체행동권의 일부인 것처럼 기술되었던 것은 잘못된 것으로 앞으로는 시정되어야 할 것이다. 사실 완전한 파업이었다면 무노동 무임금도 적용될 것이지만, 이같은 태업의 경우는 그것을 가려낼 방법도 없는 가운데 기업에게는 막대한 손실을 주게 되는 것이므로 노사간의 공평성 원칙에 입각해서라도 도저히

용납될 수 없는 처사임을 지적해 둔다.

## 2. 공익사업의 쟁의행위

### (1) 공무원에 대한 쟁의 금지

현행법 제12조 ②항은 「국가, 지방자치 단체 및 방위산업에 관한 특별조치법에 의하여 지정된 방위산업에 종사하는 근로자는 쟁의행위를 할 수 없다」라고 규정함으로써 국가 및 지방자치단체 또는 방위산업에 종사하는 근로자들의 단체행동권을 전면적으로 금지하였다(1980년 개정). 이로 인해 국제기구로부터 기본권을 제약했다는 이유로 개정권고를 받고 있음은 물론 우리나라 헌법재판소에서도 이 조항이 개정헌법에 불합치하므로 1995년 12월까지 개정하도록 명하고 있다.

문제는 「사실상 노무에 종사하는 공무원」 즉, 비관리직·비전문직 공무원의 경우에는 일정 범위 내에서 쟁의 행위를 허용하라는 뜻이다.

그러므로 본 조항은 삭제하고 국가 공무원법을 개정하여 사실상 노무 종사자의 단체행동은 허용하되 공무원의 특수성을 감안하여, 후술하게 될 중재 또는 선택적 중재제도를 채택하는 것이 옳을 것이다.<sup>19)</sup>

19) 임종율, “노동쟁의 조정 중재제도”, 한국노동조합총연맹, 「노동관계법 연구」, 1991, pp.86-89 참조

## (2) 방위산업

방위산업체의 경우는 법개정 연구위원회 안과 같이 「방위산업에 관한 특별 조치법에 의하여 지정된 방위산업체의 노동쟁의 및 쟁의행위에 대해서 공익산업에 준하여 이 법을 적용한다」라고 개정할 것을 권고한다. 그 이유는 과거 방위산업체에 대한 전면적 쟁의금지로 인해 기업의 지극히 적은 일부분만이 방위산업에 속함에도 불구하고 이 조항을 원용하여 단체행동권을 박탈해 버림으로써 부당하게 근로자들이 그들의 기본권을 행사하지 못했고, 이로 인해 축적된 불만의 후유증이 엄청나게 컸던 것을 상기할 때 이 조항의 남용을 방지할 수 있도록 하기 위해서는 조심스런 허용방법을 고안하게 된 것이다. 공익사업에 준하도록 하면 약간의 절차상 번거로움은 있겠으나 필요한 경우에는 중재를, 그렇지 않고 방위에 직접 관계없는 생산일 경우에는 쟁의행위를 허용할 수도 있을 것이다. 이렇게 함으로써 전면적으로 기본권을 제약했다고 하는 비난을 국제사회로부터 받을 필요도 없게 된다.

## 3. 사업장 이외 장소에서의 쟁의금지 규정

1979년 YH사건은 근로자들이 집단적으로 야당당사를 점거해서 노사문제를 정치문제화 했다는 점에서 그 파급효과는 심대했다. 뿐만 아니라 '80년의 사북광원과 그들의 철로건널목 점거농성이 매스컴을 타고 크게 정치적 쟁점화된 것에 놀란 당국은 '80년 법개정 당시 법조문을 통해 쉬운 방법으로 단체행동이 정치문제화 되는 것을 막아보려 했던 것 같다.

그러나 농성근로자들이 길가에 뛰쳐나오지 못하도록 하려는 치안유

지차원의 단체행동 봉쇄방법이 결과적으로는 파업근로자들이 사업장내의 생산시설을 점거하여 사용자의 유일한 대항권인 직장폐쇄를 효력 없게 만들었던 것이다.

1987년 이래 대형 노사분쟁에서 으레히 볼 수 있었던 바와 같이 장외로 나가지 못한 노조원들은 옥상이나, 물통, 크레인 등을 점거 농성함으로써 생산이 완전히 중단되었던 것이다. 이로 인한 기업의 손실은 막대한 수준이었다.

원론적으로 이야기한다면 이익분쟁으로 인한 파업행위만이 노동쟁의 조정법의 보호대상이고, 이런 파업은 다시 말해서 사용자가 제시한 임금과 근로조건에서는 근로계약을 맺을 수 없으므로 집단적으로 노무공급을 거부하겠다는 행위인 것이다. 노무제공을 위해서 사업장에 입장할 수 있는 것이 원칙인 만큼 노무제공을 거부하면서 사업장내에 들어간다는 것은 일종의 거주침입과도 같은 것이기 때문에 선진국의 경우 파업한 근로자들은 장내에 들어가지 못하고 문밖에서 피켓을 치고 파업중이라는 사실을 다른 근로자, 즉 대체근로자들에게 알리고 동조해 줄 것을 설득하는 것이다. 그것도 평화적이어야지 폭력을 행사해서는 안되는 것은 물론이다. 욕지거리는 간혹 하지만 그것은 언론자유에 속하는 문제인 것이다.

이러한 선진국의 관행에 비하면 우리의 현행법 12조 ③항은 경영자에게 결정적으로 불공평한 규정이다. 말하자면 정치권의 안일함을 위해 기업의 생산기능을 마비시킨 것이나 다름없다. 따라서 이 법12조 ③항은 삭제할 것을 권고한다.

한가지 염려되는 것은 지금까지의 잘못된 법과 그로 인한 잘못된 관습이 이 ③항을 삭제한다고 해서 일시에 고쳐질 수 있을 것인가 하는 문제이다. 그렇다면 보상적 차원에서가 아니라 잘못된 관행을 깨끗이 없애기 위한 방법으로 제③항을 다음과 같이 규정하는 것도 고려해 볼만



하다.

「단체교섭의 결렬로 인해 파업에 돌입한 노동조합과 조합원은 사업장 내에서 농성 또는 기타 단체행동을 해서는 안된다.」 사업장 이외의 장소에서 노조가 시위 또는 집회를 하는 것은 이미 노사의 문제가 아니라 시민으로서의 집회 및 행사를 하는 것이므로, 그것이 폭력적이거나 질서위반을 했을 경우에는 시위나 집회에 관한 법률에 의해 규제되어야 할 것은 두말할 필요가 없다.

#### 4. 쟁의시 준수사항

노동법 연구위원회에서는 다음과 같은 쟁의시 준수해야 할 사항들을 법조문에 신설할 것을 권고하고 있다.

즉 노동쟁의조정법 제12조의 2

- 「① 노동조합은 쟁의행위가 적법하게 수행될 수 있도록 지도·감독할 책임이 있다.
- ② 사업장의 안전보호 시설은 쟁의행위의 기간에도 정상적으로 가동하여야 한다.
- ③ 작업시설의 손상 및 원료나 제품의 변질 또는 부패를 방지하기 위한 작업은 쟁의행위 기간에도 이를 정상적으로 수행하여야 한다.
- ④ 쟁의행위의 기간에 근로희망자의 출입 및 조업을 저지하기 위한 노동조합의 행위는 평화적 설득의 방법으로 하여야 한다.」

제①항은 노동조합이 책임을 져야할 당연한 일이기 때문에 명문화할 필요가 없다고 말할 수도 있다. 그러나 당연한 것이 현실적으로 지켜지지 않은 사례가 많았기 때문에 책임 있는 노조운동을 지도한다는 취지에서 규정해 볼 가치가 있다고 본다.

제②항은 안전시설의 정상적 가동을 규정한 것으로 이것 역시 당연한 노조의 의무이겠으나 실제로 그것이 지켜지지 않았던 사례가 많다. 예를 들면 입원환자의 신체적 안전을 돌볼 겨를도 없이 병원 근로자들이 파업에 돌입한 행위 등은 노조에 대한 국내 여론을 결정적으로 나쁘게 하였다. 이같은 행동은 병원 노조뿐만 아니라 전 노동운동에 대한 국민의 정서를 부정적으로 이끌어 버렸다는 사실을 명심해야 할 것이다. 작업장의 안전을 담보로 해서 경영측으로부터 양보를 얻어낸다는 것은 단체교섭의 근본정신이나 원칙에 위배된다는 점을 상기할 때 제②항은 충분히 그 정당성을 가진다고 본다.

제③항은 보안작업의 정상적 수행을 보장하기 위한 것으로써 예를 들어 제철공장에서 용광로에 불이 꺼진다면 쟁의가 종료된 후에도 회복과정은 너무도 긴 시간이 필요하게 된다. 따라서 노조가 스스로 책임있게 보안작업을 하지 않으면 안된다. 때문에 독일의 통설이나 판례도 보안작업 수행을 하지 않은 쟁의행위를 위법으로 간주하고 있는 것이다.

제④항은 앞에서 논한 사업장내 점거 농성의 금지와도 맥락을 같이한다고 보겠으나, 이 신설 규정은 피켓팅이 사업장 밖에서 평화적 설득에 의한 방법을 쓸 것을 규정함과 동시에 파업 비참가자나 제삼자의 권익을 노조가 침해하는 것을 막자는 데 가장 큰 취지가 있는 것이다.

완력을 수반하지 않은 평화적 설득은 용납되어야 하지만 그 이상의 간섭은 노조가 스스로 자제해야 할 것이고 이를 위반한 경우는 민사 또는 형사상의 책임을 물어야 할 것이다. 따라서 이와 같은 개정은 현행 법 13조 ①②를 불필요하게 만든다.

## 5. 대체노동(代替勞動) 금지 조항

노동쟁의조정법 제15조, 즉 사용자의 채용제한은 「사용자는 쟁의기간 중 쟁의에 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없다」라고 함으로써 노조의 파업 효과를 부추겨 주고 있는 것이다.

따지고 보면 전술한 바와 같이 노동조합의 파업행위란 경제적 이슈로 인해 발생하는 이익분쟁이기 때문에 합법적으로 그 행동권이 보장되는 것이고, 때문에 근로자의 집단적 노동판매 거부행위에 해당한다고 하였다. 그러므로 노무의 제공을 거부했으면 그만이지 그 결과로 생산이 전면적으로 중단되든 부분적으로 중단되든 또는 그것에 전혀 영향을 받지 않든 간에 단체행동권의 보장과는 상관이 없는 것이다. 노조측에서 볼 때 생산에 전혀 영향을 끼치지 못하는 파업은 그 효과가 없는 것일 뿐인 것이다.

때문에 노조가 파업을 개시하면 사용자가 외부로부터 비노조원인 대체노동력을 채용하려 할 것이고, 이를 평화적 방법으로 설득하고자 해서 “파업중”이라는 표시를 몸에 걸고 회사 문밖에서 피켓팅을 하는 것이다.

노조가 할 수 있는 단체행동권이라는 것이 그 사업장의 생산을 중단시킬 권리까지를 보장한 것은 아니기 때문에 평화적 설득에서 그치는 것이라야 법의 보호를 받을 수 있는 것이다. 그러나 1930년대에 미국에서는 노조가 피켓을 쳐놓으면 비노조 근로자들이 이를 뚫고 들어가 취업하려 했고 이들 저지하려는 노조원들과 유혈 난투극까지 벌어졌던 사례가 많았다. 이러한 경험은 1950년대의 미국 경영자들로 하여금 대체인력 채용을 자제하게 했던 것이다. 왜냐하면 법적으로는 하자가 없기 때문에 일시적으로 비노조원을 채용해서 생산중단을 피할 수 있지만, 단체협약이 체결되고 나면 이들은 노조의 요구에 따라 해고하거나 재배치

시키는 데 오히려 절끄러움이 있었고 노조와의 사이에 악화된 감정을 노사화합으로 이끌어가는 데 더 많은 문제가 있었기 때문이었다. 그러나 1970년대 후반부터는 미국기업이 일본기업과의 경쟁에서 살아남아야 한다는 절박감과, 구조개편을 통해서 총고용량 자체가 급격히 축소되거나 아니면 도산하는 극한적 위기상황에서, 그레이하운드 버스회사를 필두로 경영측에서 대체인력Strike breaker의 채용을 감행했다. 또한 노조의 극렬한 반대에도 불구하고 레이건 전대통령은 항공관제사 파업에 대해 대체인력의 채용을 서슴지 않았던 것이다. 이를 계기로 '80년대에 들어와 꽤 많은 기업들이 대체인력고용을 서슴지 않게 되자, AFL-CIO는 이같은 대체인력 채용을 불법화할 것을 요청하기에 이르렀으나 리스트러처링을 통해 경쟁력이 회복되고 있는 미국경제에 찬물을 끼얹을 우려가 있음을 감지한 정치권에서는 쉽게 응할 기미를 보이지 않고 있다. 일본의 경우도 파업기간 중에 비노조원 대체인력을 고용하는 데 관해서 아무런 법적 제재는 가하지 않고 있다. 그러면서 기업은 파업종료 후의 감정악화를 우려한 나머지 대체인력을 고용하지 않는 것을 관행으로 하고 있다. 다만 직업안정소는 파업중에 있는 회사의 구직자를 알선할 수 없도록 법에 규정하고 있다.

우리나라는 아직 경험을 쌓아보지 못한 단계에서 1950년대 법제정 당시 미국이 법에 의해서가 아니라 사용자들의 자발적 의사에 따라 대체인력채용을 하지 않았던 것을 보고, 약한 노동조합에 힘을 실어준다는 의미에서 법으로 강제한 것이 아닌가 생각한다.

그렇다면 경영측으로서는 무한경쟁을 위해 달리고 있는 기업에 힘을 실어주기 위해서라도 이 조항을 삭제해 주기를 은근히 바랄 것이다. 그러나 해석하기에 따라서는 이미 수십년 있어온 이 조항을 삭제해서 기업이 대체인력을 채용하고 그래서 노사간에 감정이 나빠지게 하는 것보다는, 이 조문을 존치함으로써 노사의 화합을 오히려 조장할 수도 있다

고 보는 것이다. 따라서 필자는 이 조문을 존치함으로써 노조로부터의 보다 건설적인 협력을 얻어낼 수 있기를 기대한다.

## 6. 일방적 중재요청의 불성립

노동쟁의조정법 제30조 2항은 관계당사자의 일방이 기존 단체협약에 의하여 중재신청을 한 때에도 중재가 개시되도록 규정하고 있다. 그러나 중재는 그 성질상 최종적인 것이고 강제성을 가진 것이므로 비록 단체협약문에는 그렇게 쓰여 있다 하더라도 그것만을 이유로 새로운 협약 체결을 위한 교섭과정에서 결렬된 사건, 다시 말하자면 협약 내용의 갱신을 해야 하는 판에 이미 존속하지도 않은 협약문에 의해서 중재에 일방적으로 회부될 수 있다면 논리에 맞지 않는다. 이 경우의 중재가 앞의 장에서 설명한 고충처리 중재Grievance Arbitration와는 이 점에서도 차이가 있는 것이다. 이익분쟁의 중재는 기존 협약이 만료되어 더 이상 존재하지 않는 상태에서 새 협약을 체결키 위해 부득이 필요해진 중재인 데 비해, 권리분쟁의 하나로 협약문의 해석상 의견불일치에 의해 일어난 분쟁은 아직도 협약자체는 유효한 것이므로 그 협약조문이 정한 바에 따라 중재에 회부할 수가 있는 것이다. 그러므로 이 제2항은 삭제되어야 마땅할 것이다.

## 7. 선택적 중재제도의 도입

노동쟁의조정법 제30조 3항은 공익사업에 대한 중재회부를 노동위원회가 그 직권에 의하거나 또는 행정관청의 요구에 의해서 결정하도록

하고 있다. 노동법 연구위원회에서는 이 제3항의 삭제를 권고하고 있다. 만약에 공익사업이므로 그 피해가 막심할 경우에는 긴급조정제도(緊急調整制度)를 활용하면 되기 때문이다.

그러나 필자의 생각으로는 공공부문의 이익분쟁이 조정으로 해결되지 못할 때에는 중재에 회부하는 것이 불가피하다는 것이다. 왜냐하면 대부분의 경우 시민의 일상생활이 불모로 잡히기 때문이다. 중재는 노동권에 대한 제약이 되는 것은 사실이지만 그 파급효과의 심각성 때문에 분쟁해결의 최후수단으로만 사용되어야 한다. 그러나 중재제정(仲裁裁定)을 경험하고 나면 재삼재사 중재에 의존함으로써 힘들여 자율적 교섭을 안하려고 하는 소위 중독효과가 생기기 쉽고,<sup>20)</sup> 직접 협상하려는 열의가 식어버린다. 그래서 중재시에 더 잘 얻어내기 위한 전술로써 교섭테이블에서는 타협보다 그 반대로 나가는 경우도 많다. 과거 직권(職權)조정으로부터 경험한 것도 그와 같다. 예를 들면 공익사업이라 실질적으로 파업을 허용할 수 없는 사업장에서 노조는 10% 임금인상을 주장했고 사용자는 5% 제의를 했다가 중재결과 7%가 되었다고 한다면, 이듬해에는 노조는 12%를 요구하게 되고 사용자는 3% 제의를 해서 자진해서 접근하려 들지 않을 것이다. 왜냐하면 또 다시 중재과정을 통해서 12%와 3%의 중간 어느 곳에서 결정될 것이라고 예상하기 때문이다. 결과적으로 중재의 경험이 축적될수록 자율적 교섭정신은 사라지고 만다는 뜻이다. 선택적 중재제도는 이같은 속성을 감안해서 비타협적 교섭이 오히려 손해를 보게 함으로써 자율적으로 서로가 접근하도록 유도하기 위해 만들어진 것이다.

그러므로 필자는 다음과 같은 선택적 중재제도(Final Offer Arbitration)를 권고한다.<sup>21)</sup> 노동쟁의조정법 제32조를 삭제하고 다음과 같이 개정한다.

20) Thomas Kochan, *Collective Bargaining and Industrial Relations*, p. 296.

제32조(선택적 중재위원회의 구성과 절차)

- ① 제30조 3항에 의하여 회부된 중재를 위하여 노동위원회는 평소에 전문가 중에서 중재재정을 할 수 있는 상근 또는 비상근 공익위원(이하 중재인단명부라 한다) 명단을 확보해 두었다가 중재사건이 회부된 즉시로 그 명단을 쟁의당사자에게 제시하여 교대배제(交代排除) 방식에 의해서 원하지 않은 공익위원을 탈락시켜 최종 남은 3인에게 사실을 심사하고 그 결과를 노동위원회에 보고하게 한다.
- ② 양당사자는 사실심사단의 보고를 참작하여 각자의 최종수정안을 노동위원회에 제출한다.
- ③ 전①항의 중재인단 명부에서 당해 사건에 사실심사단으로 참여한 자를 제외하고 남은 명단으로부터 당사자는 다시 교대배제 방식에 의해서 3인의 선택적 중재위원을 뽑는다.
- ④ 중재위원은 사실심사단의 보고를 청취한 후 전 ②항에 의해 제출된 당사자들의 최종안을 놓고, 더이상 조정함이 없이, 양자 중 하나를 택하여 최종 중재재정으로 확정한다.

이같은 선택적 중재제도의 장점은 당사자들이 자진해서 타협점을 모색하고 서로 접근할 수 있는 인센티브를 준다는 점이다. 한두 번만 선택적 중재의 경험을 하면 당사자들은 쉽게 그 원리를 터득하고 자진해서 서로가 접근함으로써 불필요한 파업건수를 최소화할 수 있을 것이다.

---

21) 상세한 것은 김수곤, 「한국노사관계」, 경문사, 1992, p.586 참조.

## IV

### 근로기준법

우리나라의 근로기준법은 1953년 6·25전쟁의 잣더미 위에서 미처 일어서기도 전에 제정된 것으로 당시의 산업여건으로는 생각도 할 수 없는 것이었으나, 냉전이 열전으로까지 변했던 참극이 있었기 때문에 자유진영의 노동조건이 공산진영보다 못하지 않다는 것을 보여 주기 위해 서라도 이상적인 법을 만들지 않을 수 없었다. 여기에서 '60년대 군사정권이 들어와서는 노동운동을 탄압하는 대신 근로자는 정부가 직접 돌보고 도와준다는 생각 아래에서 실효성 여부는 묻지 않고 근로자들에게 보기 좋고 듣기 좋은 약속들을 근기법에 조문화했던 것이다.

그러나 '60-'70년대의 고도 경제성장 과정에서 기업은 무제한 노동공급의 이점을 최대한 활용하였으니, 근기법에 무엇이라고 규정되어 있건 간에 공급과잉이 있는 한 임금과 근로조건이 향상될 수는 없었다. 따라서 근로자에게 유리하도록 규정되어 있는 근기법은 그 많은 부분이 공(公)문서가가 아니라 공(空)문서에 지나지 않았다. 이렇게 법집행이 제대로 되지 않은 상태를 본 근로자들의 눈에는 경영자가 범법자로 보였고 근로감독관은 이를 묵인해 주어 직무유기를 한 것으로밖에 보여지지 않았다.

'70년대에 들어와 노조 조직률이 높아지고 근기법이 정확히 집행될



것을 요구하게 되자 소위 악명 높은 한국 유일의 포괄역산제(包括逆算制)와 같은 편법이 생겨났다. 실근로자소득은 같으면서도 모든 근기법 규정을 이행한 것처럼 함으로써 근로기준법상 주어진 혜택은 그림의 떡이 되고 말았던 것이다.

6·29 이후 노동운동의 활성화됨에 따라 모든 것은 법대로 하도록 하고 보니 그 동안 법의 복잡하고 까다로움을 이유로 법을 지키지 않거나 편법으로 법을 지킨 것처럼 해서 인력관리를 해오던 기업들이 고수준의 임금과 임금체계의 비합리성 때문에 근로자를 동기유발할 수가 없고 경쟁력을 급격히 상실하게 된 것이다.

말하자면 과잉 노동공급하의 저임금 시절에는 임금은 필요생계비에 주안점을 두고 입사시에는 학력에 따라 임금격차가 정해지고 그 후에는 연공에 따라 급료가 상승했다. 때문에 업적이나 공헌도, 즉 근로자의 생산에 비례한 임금을 지불할 수가 없었다. 근로자에게는 임금이 생계비의 대부분, 즉 소득의 원천이라는 점에서 중요하지만, 임금이 근로의 대가라고 했을 때 이는 교환적 의미를 가진 것이고 이를 조직관리 입장에서 볼 때에는 임금은 경영자가 활용할 수 있는 가장 편리한 경영의 도구인 셈이다. 그럼에도 불구하고 근로기준법이 부과하고 있는 각종 수당과 노사가 각각의 편의에 따라 추가적으로 만들어낸 각종 수당은 모두 합해서 87종류가 되어 임금이 그 도구성을 상실하고 말았다.

임금체계는 보상의 항목별 구성을 의미하며 크게는 기본급, 제수당과 상여금 및 부가급부로 각각이 임금지급의 목적에 부합되느냐 또 그 산정방법이 공평한가 하는 점에서 임금체계가 합리적이라거나 비합리적이라고 말할 수 있다. 경영의 도구라는 점에서 임금체계가 합리적이라면 동기유발을 촉진할 것이고, 그렇지 못하면 비합리적이라 말할 수밖에 없을 것이다. 백가지에 이르는 각종 수당이 존재하고 복잡하기가 갈레와 같아서 보상의 원인과 결과 사이의 관계가 불분명한 오늘날 우리

의 임금체계는 그 어느 시각에서 보더라도 합리적이라고 판단할 수는 없다.

무엇보다도 전체임금 중 기본급의 비중이 너무 낮고 각종 수당과 상여금, 복리후생비 등 부가급여의 비중이 높다. 경총의 조사에 의하면 월 평균 임금총액의 구성비가 기본급 54.7%, 제수당 19.4%, 상여금이 25.9%였다고 한다.<sup>22)</sup> 기본급은 총임금의 약 반밖에 차지하고 못하면서 그 대부분이 연공적 성격을 띠고 있으므로, 생산동기 유발에는 별도움이 되지 못한다. 수당 중에는 잔업수당과 같이 투입노동시간에 비례한 경우도 있으나 그 이외의 수당들은 반드시 공헌에 비례한 것은 아니다.

각종 수당이 남발한 이유를 살펴본 결과<sup>23)</sup> 41.5%의 응답자들은 「기업이 해고수당이나 유급휴일 수당 산정시에 그 기초가 되는 기본급을 최소한으로 줄이기 위해」 기본급 인상보다 수당의 형태로 임금을 인상해왔다고 말했다. 18.4%의 응답자는 노조 위원장이 조합원에게 가사적인 실적을 보이기 위해 기본급보다는 새로운 수당을 추가했다고 답했다. 생산직의 경우에는 초과근무수당의 상승효과 때문에 기본급보다 수당을 선호했다는 사용자들의 답도 17.7%나 되었다.

때문에 노동부에서는 가급적 수당의 신설을 피하고 기본급을 상향조정하도록 지도해 왔으나 그 결과는 신통치 못했다. 오히려 정부의 한자리 수 임금인상 억제정책 때문에 기본급은 저율 인상하고 수당을 신설한 경우가 있었다고 답한 업체가 응답자의 9.5%나 되었던 것이다. 이때문에 각종 수당의 남발책임은 노(勞)·사(使)·정(政) 모두에게 있다고 말하는 것이다.

더구나 평균임금의 25~26%나 차지하는 상여금이 실제 지급되는 방

22) 양병무 외, 「한국기업의 임금관리」, 한국경총, 1992, p.293.

23) 상계서, p.325.

법을 보면, 그 이름과는 달리 생산실적의 결과보다는 단체협약의 결과로써 주어지고 그나마도 인사고과를 반영해서 지급된 경우는 20%도 못 되었다고 한다. 이렇듯 기업 및 개인의 성과와 무관한 상여금이라면 이미 상여금으로서의 인센티브 효과는 없어진 것이고 직접임금에 포함시킬 충분한 이유가 있다. 때문에 과거 제안되었던 바 총액 임금제안은 임금체계 합리화의 한 방법으로써 충분히 고려의 대상이 될 만한 것이었다. 그러나 불행하게도 이것이 임금 가이드라인을 효과적으로 달성시키기 위한 수단으로 인식됨으로 인해 그 좋은 의도가 무산되고 말았던 것이다. 다만 지금 지급되고 있는 상여금이 연도마다 동일하지 않고 전년도의 성과에 따라 다소 기복이 있다는 사실을 감안할 때, 그리고 상여금 100원이 기본급으로 산입되었을 때 그것으로 인해 추가적으로 부담해야 할 시간외 수당, 휴업수당 등의 제비용이 50원이 될지 30원이 될지는 아무도 대답할 수 없다. 그러므로 만일 현재의 고정적으로 지급되는 모든 상여금을 기본급화 했을 때에는 잔업수당이나 휴업수당 등의 기본급대 비율을 다소 하향조절한 필요가 있을 것이다. 각종 수당과 고정적 상여금을 기본급화 하게 되면 지금과 같은 통상(通常)임금과 평균 임금이라고 하는 이원적 임금체계도 표준임금 하나로 통합할 수 있을 것이고 퇴직금, 연금 등도 표준임금을 기초로 산정하면 될 것이다. 선·후진국 모두가 이같이 단일임금 체계를 가지고 합리적 임금관리를 하고 있는 데 비해, 유독 우리만이 아원적 구조를 가짐으로 인해 결과하는 비효율성은 형언할 수 없을 정도이다.

개혁이 필요한 것이 많기는 하겠지만 이것처럼 시급하고 이것처럼 국가경쟁력 제고와 근로자들의 합리적 이해성에 기초를 두고 동기유발을 크게 할 수 있는 것이 없다고 믿는다. 이러한 이유로 다음과 같은 법개정을 권고한다.<sup>24)</sup>

## 1. 주유급휴일(週有給休日)의 폐지

근로기준법 제45조의 주차 유급휴일수당(週次 有給休日手當)을 폐지하고 주일회 무급휴가일(週一回 無給休假日)을 의무화하되 당사자간의 합의에 의해서는 잔업수당의 지급과 함께 근로할 수 있게 한다.

이 조항을 형식적으로 이행한 것처럼 포괄역산<sup>24)</sup>하다보니 월소정(月所定) 근로시간이 191시간  $[(44\text{시간} \times 52\text{주}) + 8\text{시간}] / 12\text{월}$ 으로 되지 않고 226시간(즉,  $[(44\text{시간} + 8\text{시간}) \times 52\text{주} + 8\text{시간}] / 12\text{월} = 226\text{시간}$ )이 된다. 결과적으로 약정된 월급여액을 191시간이 아닌 226시간으로 나누기 때문에 시간외수당의 산정기준인 시간급은 그만큼 더 줄어들게 된다.

이같은 포괄역산의 관행은 세계에 그 유례를 찾을 수가 없다. 포괄역산을 하는 한, 제아무리 명분좋은 새 수당의 지급이 의무화 된다 하더라도 실효는 없게 마련이다. 때문에 노조가 있는 곳에서는 시간급을 배이스로 해서 임금인상률을 설정한 다음에 주차(週次) 등 각종 수당을 법대로 지급 받게 된다.

그러므로 이같은 주휴일무급(週休日無給)으로의 전환시기에 기존임금 총액(월)이 저하되지 않도록 경과규정은 두어야 할 것이다. 그럼으로써 실질적으로 이같은 개정이 노사양측에게 새로운 부담이나 손해를 끼치지 않고 임금산정의 복잡성만은 없애줄 수 있는 합리성이 제고될 것이

24) 김수곤, 「임금체계의 합리적 개혁방안」 - 포괄역산제청산을 위한 제도개혁- 대한상의, 경제연구총서, 1993 참조

25) 포괄역산제란 초과근로가 없이 지급하기로 약정된 월(통상)임금을 가지고 각종 법정 수당을 다 지급한 것처럼 간주하여 시간급을 산정하는 방식이다. 그렇게 하기 위해서는 월정기 근로시간을 정확히 계산해야 하는데, 이 과정에서 법정 실근로시간에다 지급한 것으로 간주하고자 하는 수당의 시간분을 부가해서 월소정 근로시간을 확정하게 된다.

다(표준임금으로의 일원화 예시 참조).

## 2. 월차유급휴가의 폐지와 연차유급휴가의 확대

월차휴가제도는 우리나라에만 특유한 것으로서 실제 휴가제도로보다는 수당으로 사용되고 있을 뿐이므로 제47조를 삭제하고 제48조의 연차유급휴가를 12일 더 늘려주되 그 조건은 근태(勤怠)일수에 비례하도록 하면 될 것이다. 또한 2년 이상 계속근로에 대한 가산휴가일제도도 삭제되어야 할 것이다.

## 3. 생리휴가의 무급화(無給化)

생리휴가유급제도는 여자채용을 오히려 기피하게 하고 남녀간 또는 여자사이에서도 그것을 필요로 하는 사람과 그렇지 않은 사람 사이에 공평성이 문제시되는 우리나라 특유의 제도이다. 따라서 본인의 청구가 있을 때에 한해서 무급으로 생리휴가를 주도록 하자는 것이다.

## 4. 표준임금으로의 단일화

우리나라가 임금체계를 복잡하게 한 또 하나의 원인은 통상임금과 평균임금을 구분한 이원적 구조이다. 이같은 임금의 이원적 구조로 인해 일어난 노사불화와 사회적 비용은 이루 말할 수가 없었고, 최종해결은 노 또는 사가 아니라 강자의 승리로 끝났던 것이다. 그러므로 본고에서

는 임금체계를 단순화시킨다는 데 최대의 목적을 두고 다음과 같이 건 의한다.

근기법 제19조의 ①과 ②를 삭제하고 제46조에 아무런 정의도 없이 사용한 통상임금을 표준임금으로 대치한다. 그리고 제19조를 다음과 같 이 개정한다.

「① 이 법에서 표준임금이라 함은 당해 월의 실(實)근로에 대하여 정 기적·고정적으로 지급하기로 약정한 임금총액을 그 기간의 소정 근로 기간수로 나눈 금액을 말한다.

② 월소정 근로기간은 법 제42조의 주근로시간을 52주로 곱하고 여 기에 1일분 8시간을 더한 것을 12로 나눈 시간을 말한다.」

이상과 같이 규정하고 유급주차(有給週次), 월차(月次), 생리수당(生理 手當)이 폐지됨으로써 임금체계는 단순화 된다. 연봉이든, 월급이든, 주 급이든, 일급(日給)이든 그 모든 경우에 시간외 또는 야간 근로수당을 산정하고자 할 때 시간급으로 즉각 환산할 수가 있을 것이다. 퇴직금이 나 기타 휴업보상금(休業補償金) 등도 이 표준임금을 기초로 산정하면 된다. 기본 잣대가 고정됨으로써 노사간에 분쟁의 소지를 없애준다는 데 가장 큰 의의가 있는 것이다.

이 변화과정에서의 혼란을 없애기 위해서 그 절차를 설명해 보면 다 음과 같다.

- ④ 어느 한 시점 D데이를 설정하고 그날을 기해서 통상임금과 평균 임금이라는 개념자체를 없애고 표준임금 하나로 통합한다.
- ⑤ 임금은 실 노동의 대가라는 점을 명백히 하고 무노동 무임금 원 칙위에서 실노동투입과 무관하게(임금후불설 운용하는 학술적 이 론은 아무런 실익을 주지 못함) 지급되어 오던 법정수당은 앞에서 언급했듯이 없앤다. 즉 주차, 월차, 생리, 유급수당은 없앤다.
- ⑥ 만약 현재 D데이 이전에 지급되고 있는 월임금총액이 주차, 월차,

생리수당을 포함해서 포괄역산된 것이면 총액을 그대로 둔 채 위  
세 가지 수당은 없애면서 표준시간급의 계산이 필요할 때에는 이  
월임금총액을 191시간으로 나누면 된다.

㉔ 만약 D데이 이전에 시간급을 기초로 임금협약이 체결된 후 주차,

〈표·1〉 표준임금으로의 일원화 예시

	현행법하 포괄역산	개정안	비고
(1) 월급여	1,000,000원	1,000,000원	통상임금 표준임금
(2) 주차유급수당	주8시간분	무급	
(3) 월실근로시간	*191시간	191시간	$(44 \times 52 + 8) / 12$ = 191.3
(4) 월소정 근로시간	**226시간		$[(44 + 8) \times 52 + 8] / 12$ = 226
(5) 잔업수당 산정의 기초가 되는 시간급	4,425원		(1)/(4) 주차수당을 포괄역산
		5,236원	(1)/(3) 실근로일수로 나눔
(6) 연고정보너스 400%일 때의 연봉	16,000,000원	16,000,000원	
(7) 1주10시간 초과근로를 했을때의 주OT수당총액	66,375원	78,540원	(5) × 1.5 × 10
(8) 1주10시간 초과근로를 하되 OT수당이 50%가 아니라 30%일 경우		68,068원	(5) × 1.3 × 10

※ 월소정 근로시간의 산정방법

\*  $[(44 \text{시간} \times 52 \text{주}) + 8 \text{시간}] / 12 \text{월} = 191 \text{시간}$

\*\*  $[(44 \text{시간} + 8 \text{시간}) \times 52 \text{주} + 8 \text{시간}] / 12 \text{월} = 226 \text{시간}$

월차, 수당이 추가적으로 지급되었다면 이미 고정적으로 지급되고 있는 이 수당분을 포함한 임금총액을 191시간으로 나눈다.

- ㉔ 통상 및 평균임금의 개념자체가 없으므로 표준임금이 시간외수당, 심야수당, 퇴직금, 국민연금, 휴업보상 등 일체의 산정기준이 된다.

현행법하에서 포괄역산하는 결과와 개정했을 때의 결과를 비교해 보면 <표-1>과 같다.

가정 I: 갑이란 종업원의 월급여는 1,000,000원이다.

가정 II: 남자

가정 III: 월차수당은 실행했거나 적립해서 연가로 합산

현행법하에서 월 1,000,000원을 받는 남자 종업원이 시간외 근무를 전혀 하지 않았을 때에는 월이건 연봉이건 간에 법개정 전과 후에 아무런 차이가 없다. 다만 이 종업원이 시간외 근무를 하게 됨으로써 잔업수당을 계산할 필요가 생길 때에는 문제가 달라진다. 현행법하에서는 법 45조의 강제규정을 이행한 것처럼 하기 위해 월소정 근로시간을 실근로시간보다 많은 226시간으로 계산하여 이것으로 1백만원을 나누다 보니 시간급이 4,425원이 된다.

그러나 법개정안에서와 같이 법 45조를 삭제하는 경우에는 실근로시간수인 191시간으로 1백만원을 나누게 되므로, 시간급은 5,236원이 되어 811원 또는 18.3%가 더 많아진다. 즉 초과근무를 안하면 문제가 없으나 초과근무를 했을 때에는 법개정하에서는 기본시간급이 18.3%가 상승해 버리기 때문에 그만큼 사용자의 부담이 늘어난다.

(7)의 예를 보더라도 어느 1주에 10시간 잔업을 했다면 총잔업수당이 현행법하에서는 66,375원인 데 비해 개정법하에서 78,540원으로 18.3%를 더 많이 지급해야 한다. 그러므로 이에겐 경영측이 응할 수 없을 것이다. 그러므로 일본과 같이 시간외 근로수당을 표준임금의 100분의 30



이상으로 고칠 필요가 있을 것이다. (8)의 예에서 볼 수 있듯이 30%를 적용했어도 주총OT액은 68,068원으로 현행법상 50%에 해당하는 66,375원보다는 1,693원 또는 2.5%가 더 지급되는 셈이 된다.

그러나 사용자로서는 이 정도의 비용인상 효과라면 임금체계를 단순화하고 포괄역산의 관행을 일소해버리고 합리적 임금관리를 할 수 있다는 점에서 받아들일 수가 있을 것이다. 근로자로서는 외견상 잔업수당이 50%에서 30%로 내려간 것 같지만, 포괄역산을 하지 않음으로써 시간당 기본급이 18.3%나 올라갔고 실제산결과 잔업수당 절대액은 2.5%나 더 늘어난 것이니, 복잡한 계산과정에서 따지지도 못하고 받던 임금에 비해 분명한 계산방법에 의해서 쉽게 납득할 수 있는 체계로 인해 안심하고 임금수령을 할 수가 있을 것이다.

그러므로 법 46조 연장근로 가산금을 표준임금의 30%로 개정할 것을 권고한다.

## 5. 변형근로제(變形勤勞制)

주근로시간을 44시간으로 단축한 이후 토요일 격주휴무제를 실시하는 것이 노사쌍방에 도움이 되는 일이었으나, 노측에서는 토요일 4시간을 초과한 시간에 대해 잔업수당을 지급할 것을 요구해옴에 따라 사측은 그것을 추진 못하는가 하면, 노조가 없거나 약한 곳에서는 격주휴무제를 실시하는 것이 현실이다. 법개정시 이러한 가능성을 전혀 고려하지 못했던 점은 유감이지만 그냥 둘 경우 공평한 법의 집행이 보장되지 못하고 목청 큰 사람만 이득을 보게 되는 수가 많다.

따라서 근기법 제42조 ①항을 다음과 같이 밑줄친 부분만 개정할 것을 권고한다. 「① 근로시간은 휴게시간을 제하고 1일에 8시간, 일주일

에 44시간, '2주일에 88시간'을 초과할 수 없다. 다만 당사자간의 합의에 의하여 1주일에 12시간 한도로 연장근로 할 수 있다。」

변형근로를 1월 단위 또는 1년 단위로도 할 수는 있겠으나, 그것이 자칫 노동력이 부족한 상황에서 근로시간을 과도하게 집중하게 하여 근로자에게 피로를 가져오게 하거나 산업안전에 해악을 끼칠 염려가 있으므로, 선진국과 같이 남용의 여지가 보이지 않을 단계에 가서 변형근로 단위를 연장하도록 하고 현재로는 2주 88시간 내에서 1일 8시간 한도로 변형근로할 수 있도록 개정하는 것이 바람직하다고 본다.

## 6. 시간외 근로수당 제외 규정의 신설

6·29 이전에는 직종은 봉급 또는 월급자와 시간급 또는 일급자로 양대별하고 반드시 일치된 것은 아니지만 전자는 화이트 칼라, 후자는 대개 블루 칼라 또는 생산직으로 되어 있었고, 이같은 구분은 급여의 계산 기초단위를 달리하는 것이 그 근본 이유였다. 즉 전자는 월정(月定) 급여였으므로 실제 투입된 노동시간보다는 월단위 또는 연단위로 투입된 노력과 노동의 질 및 책임 등을 고려하여 차별화된 데 비하여 후자의 경우는 매일 투입된 시간에 비례해서 일급, 주급 또는 월급이 지급된 것이다.

이같은 구분이 필요했던 이유는 다음과 같다. 만일 전문직 종사자, 예를 들어 연구원에게 그의 투입 노동시간에 따라 시간급 임금을 지급하게 했다면 그 연구원은 귀가 후 집에서 연구한 시간도 계산에 넣어야 할 것이고, 만약 직장에 나와 있는 시간만 계산하게 한다면 실험실이나 연구실에 나와 밤을 세우는 사람도 있을 것이다. 즉 투입 노동시간을 자유자재로 통제할 수 있는 직종일 경우에는 보상을 시간에 연계시킬

수가 없고 월 또는 연 단위로 그의 책임 및 업무성과와 연계시켜 보상할 수밖에 없는 것이다.

또 다른 예를 들면 전문직은 아니라 할지라도 일선감독자나 관리자의 경우에는 비록 그 생산 공정에 있어서는 다른 생산직 근로자와 마찬가지로 투입 노동시간에 따라 임금차별화가 가능하다 하더라도 일반 생산직 근로자와 같이 대우할 수가 없다. 왜냐하면 감독자에게는 시간외근무를 시킬 것인지의 관리상 의사결정을 해야 하는 권한이 부여된다. 그러므로 그에게 잔업수당을 받을 수 있게 해 두었을 경우에는 부하직원이 작업속도를 늦추어 모두가 잔업을 해야 일이 끝나게끔 하는 것을 묵인할 수도 있다. 때문에 부하직원들에게는 잔업수당을 지급하더라도 감독자나 관리자에게는 잔업수당을 지급하지 않고 그 대신 월급여에 책임에 비례한 추가보상을 하는 것이 원칙이 되어 온 것이다.

그러면 조립공정에서 일하는 생산직 근로자에게도 월급제를 실시하면 좋지 않느냐고 반문할 것이다. 그러나 책임의 소재가 분명치 못하고 작업내용이 일정하지 못하며 그 최종 성과를 측정하기가 곤란한 많은 직종에서는 자유재량권을 넓게 주어서 자신이 시간투입을 통제하게끔 할 수가 없다. 예를 들어서 다양한 작업 방법과 변해가는 여건속에서 일해야 하는 환경미화원에게 쓰레기를 치운 양에 따라 성과급을 지급할 수는 없다. 가장 분명한 척도는 그가 투입한 노동시간인 셈이다. 따라서 시간급제가 이직종에서는 가장 합리적이고 시간외 근무를 했을 경우에는 그에 대한 수당을 지급하는 것이 적절하다. 직무급(職務給)적 요인의 불가피성이 바로 여기에 있는 것이다. 인력이 과잉 공급되었을 때에는 그리고 그 필요 기능수준이 모두 낮았을 때에는 연공급(年功給)에다 약간의 능력급만 가미한 정도의 속인급(屬人給)으로 충분하다. 그러나 인력이 최소가치화 해가고 경쟁이 치열해짐에 따라 속인급만으로는 근로자를 동기유발 할 수가 없게 되어 간다. 소위 3D직종을 기피하는 현

상이 많아지고 있거니와 그 모두를 로봇으로 대체하지 못하는 한 3D업종에로의 유인요인이란 임금밖에 다른 것이 있을 수 없다. 그러므로 직무급적 원리에 의해서 3D에 대한 보상이 이루어져야 기피직종에 인력을 유인할 수가 있을 것이다.

물론 산업구조가 고도화함에 따라 단순 생산직의 수는 줄어들고 3D 직종도 점차 줄어들고 있는 것이 사실이기 때문에, 시간급 보상을 해야 할 직종이 점차 적어지는 것도 사실이다. 자동화된 기계를 조작하거나 여러 가지 기능을 가진 다능공(多能工)과 팀으로 조립공정을 통합운영하는 것과 같은 경우에는, 생산직이라 할지라도 시간급보다 월급제를 채택하는 것이 더 능률적일 것이다. 그러나 이들에게 월급제를 실시한다고 해서 투입 노동의 질과 양에 관한 통제가 힘든 직종에서까지 모두 월급제를 실시한다는 것은 자칫 생산관리 효율성을 떨어뜨릴 우려가 있는 것이다. 최근 일부 중공업에서 생산직에 대한 월급제를 실시한다는 것을 보고 그렇지 않는 3D업종에서까지도 월급제를 본받으려고 하는 움직임이 있거니와 이는 신중하게 대처해 나가야 할 일이라 본다.

각 산업 및 기업의 기술적 여건에 부합하도록 보상체제를 설계해야 마땅할 것이다. 다만 이같은 원칙을 엄두해 두고 그 어떤 체제에서라고 합리적으로 보상할 수 있게 하기 위해서는 시간급제와 비(非)시간급제에 대한 구분은 명확하게 할 필요가 있다. 그래서 시간급제는 투입 노동시간에 비례해서 임금을 지급하고 초과근로시에는 그에 대한 법정 수당을 지급하는 것이고, 비시간급제는 투입 노동시간은 법정 또는 그 이하의 계약된 소정 근로시간으로 하되 실제 임금의 지급을 당일로 하든 주, 월, 년으로 하든 상관없다.

전문직, 관리직, 행정직 종사자들은 그 직무의 성질상 투입 노동시간을 산정 및 통제하기가 어렵거나 불가능한 경우가 많다. 때문에 미국에서는 이들 직종에 대해서는 잔업수당을 고용계약시 명문화하면 지급하

지 않아도 된다는 제외규정이 있다. 일본은 명문화된 제외규정은 없으면서도 관행으로 이를 정착시켰다. 그러나 우리나라는 일본법을 따라 명시하지는 않은 채 관행으로 지급치 않던 것이 6·29, 특히 청문회 이후에 “법대로 하라”는 당시 노동부 의견에 따라 지급하는 것으로 되어 있으나,<sup>26)</sup> 이것 역시 형식상에 불과하다. 왜냐하면 월급여액은 동일한데 매일 2시간 잔업한 것처럼 포괄역산을 해버렸기 때문이다. 때문에 실제 잔업을 한 사람과 그렇지 않은 사람사이의 형평성 문제가 제기될 뿐만 아니라 시간단위별로 노동투입을 하는 생산직 근로자와 전문직·관리직 사원 사이에 임금의 형평성 문제가 제기되고 더욱이 생산직 근로자의 고정월급제 요구가 나오면서 잔업수당은 그것대로 요구하게 되는 대혼란이 일고 있다.

그러므로 투입 노동시간을 명쾌히 산정할 수 있는 직종이면 블루 칼라, 화이트 칼라를 가릴 것 없이 시간외수당을 지급하도록 하되, 그 같이 투입 시간을 계산할 수 없는 직종에 대해서는 고용계약에 명시한다는 전제하에 시간외수당 지급의 예외규정을 두도록 할 것을 권고한다.

---

26) 보다 상세한 이유를 알기 위해서는 김수곤, 「임금체계의 합리적 개선 방안」 - 포괄역산제 청산을 위한 제도개혁-, 대한상의, 1993, pp.63-71 참조

# V

## 결론

노사관계의 공평한 규칙을 마련함으로써 노사안정과 국가경쟁력 강화를 이루어보자고 하는 생각이 여기 제시한 법개정안의 밑바닥에 흐르고 있는 생각이다. 더이상 노사불안이 경제선진화의 발목을 잡아서 안 되겠다. 그렇다고 해서 사사건건 정부 공권력이 개입해 노사안정을 가져와서도 안된다.

OECD 선진국 대열에 들어가기 위해서만이 아니라 ILO의 한 구성원으로서, 그리고 무엇보다 세계 12번째 무역국가로서 우리의 노동관련 법제도의 미비한 점에 대해서 더 이상 법개정을 늦출 수 없다. 무한경쟁에서 우리기업이 살아 남기 위해서도 노동관련법은 보다 합리적으로 개정되지 않으면 안될 것이다. 만약에 정치적 편의주의에 안주하여 적기를 놓치다 보면 지금 노사간에 바타를 할 수 있는 기회를 놓치고 훗날 외부압력과 정치적 공백이 생기는 날에 아무런 준비없이 복수노조가 허용되어 노노분쟁 틈에서 기업은 생존할 수 없게 되고 비합리적 현 임금체계는 존속하여 경쟁력을 잠식하게 될 것이다. 그러한 우(愚)를 범하지 않으려면 법개정을 서둘러야 할 것이고 그 과정에서 노동법 연구위원회가 준비한 개정안을 만천하에 공개하고 토론하되, 이 보고서에서 제안한 법개정안도 참고해 줄 것을 부탁한다. 왜냐하면 필자가 그 위원회

에서 제안했으나 채택되지 못했던 사항들도 여러 가지 있었는데 그것들을 여기에 제출해서 독자들의 심판을 받고자 하는 것이기 때문이다. 노동조합법, 쟁의조정법, 근로기준법 이외에도 개정안이 나올 법한 것이 노사협의회법, 최저임금법 등이 있지만 이 보고서에서는 의도적으로 논의를 피했다. 왜냐하면 너무 많은 법과 개정안 조문이 나올수록 필요한 개정안의 중요성이 희석되어 버릴 우려가 있기 때문이다.

그래서 이 결론에서는 중요한 것만을 간추려서 안을 제시했지만 그래도 그 수가 많아서 얼핏 읽어보아 과연 이같은 한쪽의 법개정안이 노와 사 그 어느 쪽에 더 유리한 것으로 평가될 것인지는 쉽게 판단하기 힘들다. 따라서 제안자로서, 비록 주관적이긴 하지만 노사, 공익에게 각각의 개정안이 얼마나 유리(○)하거나 불리(X)할 것인지, 아니면 별 변동이 없을 것(△)인지를 <표-2>에서 평가해 보았다. 3조 단서5항, 정치활동 및 제삼자 개입과 같은 것은 그 영향이 지대할 것이기 때문에 두 개씩의 가중치를 주었다.

결과적으로 근로자 및 노동조합에게 유리할 것으로 판단된 경우가 14개, 사용자에게 유리할 것으로 판단될 경우가 14개, 그리고 공익에게 유리할 것으로 판단되는 것이 13개이다. 그 반면 불리하게 결과할 것으로 판단되는 경우가 노에게 5개, 사에게 7개씩 나타났다. 이와 같이 계량화하는 것이 다소 무리가 있기는 하지만 노동관련 법제도의 개혁은 어느 일방의 희생 위에서만 이루어져서는 안된다는 기본원칙 때문에 노사가 다같이 한발씩 양보해서 새로운 법질서를 마련해 나가야 할 것이다. 그런 의도하에서 개정안을 일괄적으로 평가하는 데 다소나마 도움이 되기를 바라면서 이같은 표를 만들어 본 것이다. 약간의 차이는 있지만 전체적으로 평가한다면 노사가 다같이 더 많은 이득을 보게 될 것으로 판단된다.

공평한 ‘룰’을 마련하는 데 가장 많은 신경을 썼기 때문에 만약 이 중

〈표-2〉 개정안의 평가 (○:유리, △:불변, X:불리)

법조문	개정안내용	노	사	공익
노동조합법	3조 단서5항 삭제	○○	XX	XX
3-5	배타적 교섭권자 선출방법 채택	XX	○○	○○
12 ①	정치활동 제한규정 삭제	○○	XX	XX
	사업장내 정치활동 금지	○	○	○
12-2	삼자 개입 금지 삭제	○○	XX	△△
24,39-4	조합비상한선 철폐 및 전임자제도 철폐	○	○	△
7-①②	노조라는 명칭 필수 요건화 폐지	△	△	○
35	단협유효기간 2년을 폐지	△	△	○
37-2	임의고충중재제도 신설(권리분쟁)	○	○	△
노동쟁의조정법				
12-②	국가·지자체 및 방산업(防産業) 근로자의 쟁의 행위 금지 삭제 및 공무원법 개정을 통해 사실상 노무종사자에게 쟁의권 허용	○	X	○
12-③	쟁의장소의 사업장내 제한조항 삭제	X	○	X
12-2	쟁의시 준수사항 열거	△	○	○
30-2	임의중재(협약에 의한 일방적 신청) 불가	○	○	○
신설	선택적 중재제도	○	○	○
근로기준법				
45	유급휴가당 삭제	△	△	△
47	월차유급휴가를 폐지하고 연가에 산입	○	○	○
59	생리휴가를 무급으로 변경	X	△	△
신설	연장근로 수당제외자 인정	△	○	○
신설	표준임금제도의 일원화	○	○	○
46	연장근로 가산율을 50%→30%	△	○	△
42	변형노동제(2주차 내)	X	○	○

※

	노	사	공익
○ :	14	14	13
△ :	6	4	7
X :	5	7	5
	25	25	25



에서 몇 개는 택하고 몇 개는 택하지 않게 되었을 때 노사간의 세력 균형은 어떻게 될 것인가 하는 점은 법개정 작업을 하는 실무자들이 충분히 고려해 주어야 할 문제라 생각된다.

전체적으로 많은 새로운 제도의 도입을 시도했거니와 이것을 혹자는 외래품이다 또는 미국식이다라는 표현으로 거부할런지 모른다. 그러나 당부하고 싶은 말은 필자가 채택해 주기를 건의한 안들이 그 어느 나라의 제도이기 때문이 아니라, 그것이 합리적이고 산업화 과정에서 어쩔 수 없이 가야할 방향이기 때문이다. 하루라도 일찍 채택하는 것이 선진화·세계화를 앞당기는 일이 될 것이다. 노사관계 자체가 산업화의 필연적 결과라는 사실을 인정한다면, 다소 우리의 오랜 농경문화와 국민정서에 덜 부합되는 점이 있더라도 2000년대의 새로운 도약을 위해서 노사관계제도의 개혁은 단행되어야 할 것이다.

여기서 강조해 두고 싶은 것은 과거 우리사회에서 노사관계를 너무 감성적 측면에서만 다루어 왔고 이성적 측면을 경시해 왔다는 사실이다. 감성에 의해 노사협조가 일시적으로 잘될 수는 있지만 영속하기는 힘들다. 때문에 합리적인 법제도의 발전이 있고 그 기초 위에서 정적인 인간관계의 순화가 이루어져야 할 것이다. 이 보고서가 합리적 법제도의 확립을 강조한 것은 국민정서나 관행을 무시해서가 아니다. 법제도의 합리화는 노사관계 안정의 필요조건이기 때문이다. 그러나 이것이 충분조건은 되지 못한다는 사실도 인식해 주기 바란다. 그 충분조건은 노사간에 형성되어야 할 정적인 인간관계이다. 그러나 인간관계와 협조무드의 조성만 한다고 해서 합리적 법제도가 없어도 노사 평화가 유지되는 것은 아니다. 합리적 법제도가 없이는 인간관계가 좋아질 수 없다. 이 두가지, 즉 이성과 감성의 조화가 노사관계의 선진화를 이룩한다는 점은 몇 번 강조해도 지나침이 없을 것이다. 조속한 법개정을 통해서 우리 경제의 새로운 도약이 이루어지기를 빈다.

이제 정부가 근로자에게 온갖 복지를 전달해 주겠다고 하는 환상을 버려야 한다. 기업도 근로자도 이제 자생력을 길러야 한다. 공평한 규칙과 규칙의 엄격한 집행을 통해서 성실히 일하고 더 많이 생산한 사람이 더 잘 살 수 있게 되는 노사관계의 구축을 위해서 이상과 같은 법 개정을 건의한 것이다.

## 참고문헌

- 고대노동문제연구소, 『노동문제논집 : 한국자본주의와 산업민주주의의 심포지움』, 1991.
- 김수곤, 『한국노사관계론』, 경문사, 1992.
- 김수곤, 『임금체계의 합리적 개혁방안 : 포괄역산제 청산을 위한 제도 개혁』, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1992.
- 김수곤, 『전환기의 인력정책과제 : 제조업 인력난 타개를 위한 거시 및 미시적 인력관리 전략』, 한국경제연구원, 1992.
- 김수곤, 배무기, 박성준, 최성수, 『신노사관계와 경쟁력』, 한국경제연구원, 1995.
- 김수곤, 이규창, 선한승, 양병무, 『블루라운드와 노동의 미래』, 웅진출판, 1994.
- 김형배, 『근로기준법』, 박영사, 1989.
- 노동부, 『“노동법개정”, 어떻게 되고 있나?』, 1994.
- 박래영, 박세일, 이각범, 김태기, 『선진국의 노사관계 정착 경험 : 한국에 대한 시사』, 한국노동연구원, 1991.
- 한국노사관계학회 춘계정책토론회, 『노동위원회법 개정 및 노사협의제도 개선』, 1995.
- 이철수, 『노동관련법 국제비교연구』, 한국노동연구원, 1993.
- 한국경총 역사, 『영국의 신노사관계』, 1992.
- 한국노동조합총연맹, 『노동관계법 연구 : 문제점과 개정방향』, 1991.
- 한국노동법학회, 『세계화 과정에서의 노동법개정을 위한 워크숍』, 1994.
- Thomas A. Kochan, H.C. Katz and R.B. McKersie, *The Transformation of American Industrial Relations*, N.Y.: Basic Books, 1986.

Walter Galenson, *Labor and Economic Growth in Five Asian Countries  
: South Korea, Malaysia, Taiwan, Thailand, and The Philippines*,  
New York, Westport, Connecticut, London, 1992.