

노동법 개정과 노사관계의 안정

李光澤*

노동법 개정논의의 출발점

최초의 노동관계 제법의 제정은 전후 군정하의 일본 노동법의 영향을 받은 것이다. 따라서 일본 노동법이나 한국 노동법은 전체적인 법체계화, 특히 근로계약 및 단체협약의 법이론적인 면에 있어서 대륙법적 기초 위에서 있으면서 미국노동법상의 제도를 받아들인 혼합적인 법제가 되었다.

다시말하면, 근로기준법은 근로계약을 중심으로 하여 구성되어 있고 노동조합법상의 부당노동행위 제도와 노동쟁의조정법상의 냉각기간 제도 등은 미국의 제도를 받아들인 것이다. 그런가 하면 노동위원회법에 의한 노동위원회제도는 미국의 전국노사관계위원회(NLRB) 제도가 변형된 일본의 제도를 모방한 것이다.

이와 같이 제정된 노동관계법은 60년대에는 “경제개발 5개년계획의 성공적 추진을 위한 다”는 이유로, 70년대에는 “국가안보 우선주의가 당면목표”라는 이유로, 그리고 80년대 초에는 “노사협조주의의 확립과 근로자의 복지증진”을 이유로 개정을 거듭하여 왔다.

1953년 이후 80년대 초에 이르는 30년간의 노동법 개정 역사를 분석해보면 시대가 바뀔 때마다 국가의 개입이 자꾸만 강화되어온 것

을 발견할 수 있다. 국가의 개입은 개별적 노동관계에서 뿐만 아니라 집단적 노동관계에서도 마찬가지로 점점 강화되어왔다. 이러한 흐름은 일단 노사자치주의를 이념으로 하는 우리 헌법의 지향 방향과는 반대 방향이었음을 지적하지 않을 수 없다.

사북사태 등을 겪고 1986년 말에 이루어진 노동법개정은 정치적으로는 1984년 총선에서의 ‘거대한’ 야당 신민당의 등장, 경제적으로는 이른바 ‘3저 현상’에 힘입은 호황, 사회적으로는 줄기찬 노동법 개정 투쟁을 그 배경으로 한 것으로서 집단적 노사관계에서는 1980년에 단행된 극도의 규제를 대체로 ‘1980년 이전의 상태로 환원’하는 것이었고, 개별적 노동관계에서는 최저임금법을 제정하는 등 근로자 보호를 더욱 두터이 하는 것이었다.

1987년에는 6·29선언을 계기로 하여 비로소 여야를 막론하고 활발하게 진행되었던 노동관계법 개정 논의에서 각계각층의 의견이 비교적 광범위하게 개진되어 다시 일부의 개정이 이루어졌다.

여소야대의 새로운 정치구도가 형성된 후인 1989년 3월에는 근로시간 단축을 포함한 근로기준법 개정이 이루어졌다. 6급 이하 공무원의 단결권·단체교섭권을 인정하는 것을 내용으로 하는 노동조합법 개정안과 방위산업체에

* 독일 브레멘대학 法學博士, 韓國産業社會研究所長

서 쟁의행위를 허용하되 공익사업에 준하도록 하는 것을 내용으로 하는 노동쟁의 조정법 개정안도 통과하였으나 대통령이 거부권행사로 좌절되고 말았다.

1987년 6·29 이후 1989년 3월 29일의 근로기준법 개정예에 이르기까지 수세로 몰리던 경제단체가 이 시점을 전환점으로 하여 원기를 회복하였고, 3당 통합이라는 정치적 환경 변화가 이루어지자 이를 계기로 그 동안 개정된 법률의 원상 회복을 포함한 재개정을 요구하게 되었다. 이후 노동법 개정을 둘러싼 공방에서의 주도권은 경제 단체로 넘어갔다.

80년대와 90년대를 이어가는 시점에서 본격화된 노동법 개정 공방에서 다수의 쟁점이 부각되었다. 이들 쟁점을 노동부는 1991년 9월 정부의 입장에서 정리하여 그 중 일부에 대한 개정 방향을 제시한 바 있다. 10 개항에 걸친 개정 방향 중 노동위원회법 개정과 관련하여는 구체화되지 않았고 집단적 부분에서 6 개항, 개별적 부분에서 2 개항이 제시되었다.

이 개정안은 한국노총 박종근 위원장의 단식 농성 등 노동 단체의 강력한 반발에 부딪혀 일단 철회되었다. 정부의 법개정 시도가 좌절된 이후 우리나라는 1991년 12월 9일 국제노동기구(ILO)에 제152번째 회원국으로 가입하게 되었다. 이로써 노동법 개정 논의는 새로운 국면을 맞이하게 된 것이다.

1992년 들어 노동법 개정 논의는 노태우 대통령의 지시에 따라 구성된 ‘노동관계법연구위원회’에 과제로 주어졌다. 당시 최병렬 노동부장관이 위촉한 학계대표 8 명, 노사대표 6 명, 언론계 2 명, 법조계 2 명으로 구성된

노동관계법연구위원회의 활동 결과는 수차례 연기를 거듭한 끝에 제6공화국 시대에는 결국 매듭을 짓지 못하였다.

개혁입법으로서의 노동법 개정

1993년 이른바 문민정부가 출범함에 따라 노동법개정작업은 개혁입법의 일환으로 간주되어 한층 기대가 모아졌다. 당초 예정은 학계 대표 8 명으로 이루어진 기초위원회에서 근로기준법, 노동조합법, 노동쟁의조정법, 노사협의회법, 노동위원회법 등 5 개법 개정시안을 마련하여, 연구위원회가 이를 토대로 6 월 말까지 노동부에 입법건의안을 제출하는 것으로 되어 있었다.

지난 5월에는 이인제 노동부장관이 과거의 노동정책이나 노동행정 중 잘못된 부분은 과감히 수정·정비하겠다는 입장을 밝혔다. 곧 이어 열린 전국 45 개 지방노동관서장 회의에서 신노동 정책의 방향제시와 함께 새로이 정비한 각종 행정지침의 구체적 적용방안들이 시달되어 노동행정의 변화를 실감케 하였다.

노동부는 그 동안 대법원 판례와 어긋난 논란을 빚어온 행정지침 15 개의 개정여부를 검토하였다. 이 중에는 해고 근로자가 부당해고 구제신청이나 해고무효확인소송을 제기해 해고의 효력을 다루고 있는 경우에도 조합원 자격을 인정하지 않던 지침도 포함되어 있었다. 1990년 2월 이래 시행되던 이 지침은 1987년 11월에 개정된 노동조합법 제3조 단서 제4호의 단서가 “해고의 효력을 다루고 있는 자를 근로자 아닌 자로 해석하여서는 아니된다”라

고 규정되어 있는 만큼 많은 논란을 불러 일으켰다.

급기야 1992년 3월 31일 대법원이 동 단서의 취지가 “단지 사용자가 정당한 이유없이 근로자를 해고함으로써 노동조합의 설립이나 존속을 저지하는 것을 막기 위한 것에 그치는 것이 아니라, 해고된 근로자가 상당한 기간내에 그 해고의 효력을 다두고 있는 경우에는, 근로자의 신분이나 노동조합원으로서의 신분을 계속 보유하는 것으로 보아 그 지위를 보장하여 주려는 데에도 있는 것”이라 하여 이에 관한 논쟁에 종지부를 찍은 것으로 보였다. 그럼에도 불구하고 노동부는 종전의 입장을 수정하려는 적극적 자세를 보이지 않았다.

그러한 태도는 결국 1993년 2월 신정부 출범후 개혁 정국이 전개됨으로써 비로소 수정될 기회를 맞이한 것이다. 이와 같이 대법원 판결에 명백하게 배치되거나 부합되지 않는 4개 사항(그밖에 도단위 지역노조설립 불인정, 단체협약상의 자동연장협정 불인정, 과로한 근로자가 사업장외에서 사망하거나 기존의 질병이 악화되어 사망한 경우 업무상 재해 불인정 등)에 대하여는 법원의 판결대로 수정하여 모두 인정하도록 하였다.

6개 사항은 수정하는 쪽으로 검토하는 것으로 하였다. 여기에는 파업기간 중의 임금의 무지급→일부지급, 노조 설립신고시 상급단체 명칭 기재의 의무성→임의성, 휴일 연장근로시 총임금 250%→300%, 월 소정 근로시간수 220 시간→225.9 시간(365/12), 퇴직금 산정시 군복무기간 산입→불산입, 근로자 동의 없이 변경된 퇴직금제도 불적용→신규 근로자에게

적용 등의 포함되어 있다.

나머지 5개 사항은 향후 노동관계법의 개정을 통하여 입법적으로 해결한다는 것이었다. 여기에는 노동쟁의 대상에 권리분쟁 포함 여부, 각종 수당의 임금여부, 각종 수당의 통상임금여부, 연차휴가 수당의 평균임금 산입 여부, 산재보험급여에 대한 이의제기권자에 사업자 포함여부 등이 해당된다.

여기서 짚고 넘어가야 할 것은 그간 대법원의 판결에 어긋나는 행정지침이 노동관계법 전례에 걸쳐 산재하여 있었다는 점이다. 행정부와 법원이 법 해석에 있어 상이한 견해를 가질 수는 있다. 그러나 법원의 견해가 대법원이라는 제도를 통해 확정되었다면 이 견해는 바로 법률과 같은 효력을 갖는 것이다. 법률의 최종 해석권이 법원에 있다는 기본적인 식이 없으면 권력분립체제는 크게 위함을 받게 된다. 따라서 행정지침의 정비는 법치국가의 실현을 위해서 지극히 당연한 조치로 받아들여졌다.

그런데 6월들어 임금교섭이 본격화되고 일부 대기업에서 잇달아 노동쟁의가 발생되면서 신노동행정에 대한 강한 반발이 제기되었다. 특히 “쟁의행위로 인하여 근로를 제공하지 아니한 근로자에 대하여 임금 중 보장적 부분인 정근수당을 지급하여야 한다”고 한 1992년 3월의 대법원 판결에 맞추도록 한 이른바 무노동 부분임금 적용을 둘러싼 논쟁은 상계를 벗어나는 정도로까지 전개되었다.

사태는 여기에 머물지 아니하고 제3자 개입 금지조항의 부활로까지 이어진다. 지난 5월말까지만 해도 이인제 노동부장관은 “제3자 개

입금지 조항은 이미 死文化된 것으로 법개정 시에 삭제될 것”임을 거듭 밝힌 바 있다.

그러나 상반기 노동 쟁의가 수습되고, 노동관계법 개정안을 제출할 시점으로 정하였던 8월에 접어들어 노동부는 법개정 작업을 내년 이후로 연기하겠다고 공식 발표하기에 이르렀다. 그 이유는 “노동관계법 개정을 둘러싼 논쟁이 재연될 경우 고통 분담을 바탕으로 경제 전반의 분위기를 쇄신하려는 노력을 해칠 우려가 있고, 특히 금융실명제의 정착이 더욱 시급한 과제이므로 노동관계법 개정이라는 난제가 경제에 이중부담이 되어서는 안된다”는 것이었다.

노동법 개정의 연기는 무노동 부분 임금 과등을 겪으며 노동부가 실감한 한계를 그대로 말해주고 있다. 현재의 정치적 여건으로 개혁입법으로서의 노동관계 5 법의 개정은 불가능한 것으로 판단한 것이다. 제2노조의 허용 여부, 노조의 정치활동 허용 여부, 공무원의 노동 3권 허용 여부, 제3자 개입금지 조항의 철폐 여부, 변형근로시간제의 재도입 여부, 노동위원회 개편, 노사협의회제도의 개선 등 이슈를 둘러싼 논쟁이 재연될 경우 그 전개 방향은 예측하기 힘든 것이 사실이다.

노동부는 그 대신 고용정책기본법, 고용보험법, 직업안정법, 근로자과견법 등 고용관계법의 개정·개정에 주력하게 되었다.

바람직한 노동법개정의 방향

노동관계 5 법의 개정이 연기되었다는 사실은 한편으로는 노동법 개정문제에 대한 새로

운 자세와 각오를 갖추는 기회를 제공하고 있다. 무엇보다도 기본적인 시각을 새로이 갖지 않으면 안된다.

돌이켜 보면, 우리나라 노동법은 1953년에 개정된 이래 60년대, 70년대 그리고 80년대초까지 대체로, 근로기준법을 중심으로 한 개별적 노동관계법은 근로자 보호를 좀더 강화하는 방향으로 개정되어온 반면, 노동조합법을 중심으로 한 집단적 노동관계법은 노동조합의 활동과 노사차지주의를 제한하는 방향으로 개정을 거듭하였다.

최근에 개진되고 있는 사용자측의 개정요구에는 80년대 후반에 일부 회복된 집단적 노동관계법을 다시 원상태로 돌려놓고자 하는 면이 보이며, 개별적 노동관계법 역시 그 수준이 지나치게 앞서 있다고 보고 여러 보호 규정의 대폭 완화를 바라고 있다.

1980년대 이래 노사 관계를 둘러싼 국제적 환경 변화가 급격히 이루어지고 있는 것은 주지의 사실이다. 동유럽 체제를 지탱하고 있던 현실사회주의의 등락과 가속화되고 있는 경제의 국제화를 우선 들 수 있다. 또한 선진제국에서 전개되고 있는 제3의 산업혁명을 빼놓을 수 없다. 제3의 산업혁명은 전통적으로 저렴한 상품의 대량 생산을 목표로 하였던 생산방식이 다품종 소량 생산 방식으로의 급격한 이행을 의미한다. 이와 같은 생산 구조 및 소비 구조의 다양화와 함께 혁신적, 창조적 고도 기술 정보 사회가 등장하고 있는 것이다. 이러한 변화는 기업 조직의 다양화, 신속화, 혁신화를 요구하고 있다.

이러한 흐름과 관련하여 사용자측은 1980년

에 도입되었던 변형근로시간제가 1987년에 폐지되어 근로시간 운용이 경직되었는데다가 1969년 근로기준법 개정시에 수당 근로시간의 상한마저 44 시간으로 단축됨으로써 생산 활동이 크게 위축되고 있음을 이유로 변형근로시간의 부활을 강력히 요구하고 있다.

또 하나의 중요한 환경변화로의 우리나라가 1991년 12월 ILO에 가입하였다는 사실과 동이사회가 1993년 3월 한국정부에 대하여 노동법 개정요구를 포함한 권고를 행한 사실을 빼어 놓을 수 없다. 그 밖에도 ILO협약에 비추어 볼 때 노조의 설립신고, 규약의 내용, 총회의 결의, 임원선거 등에 국가가 입법 또는 행정적으로 개입하고 있는 것도 재검토를 요한다. 조합의 재정 문제에 대한 행정 관청의 개입 또한 같다.

지금까지의 노동법의 변천과 노사 관계의 환경 변화에 비추어 볼 때 앞으로의 법개정 방향은 다음과 같이 제시될 수 있을 것이다.

우선, 환경 변화를 현실로 받아들이며 바람직한 노사 관계의 미래를 구축하기 위한 勞使政간의 대타협이 이루어져야 할 것이다. 대타협은 개별적 노동관계법이 새로운 생산 방식에 적용하는 방향으로, 집단적 노동관계법은 노사자치주의를 원칙으로 하는 국제 규범에 적용하는 방향에서 이루어질 수 있을 것이다.

개별적 노동관계법과 집단적 노동관계법은 그 출발점을 달리하였으나 상호 밀접한 관계를 가지며 전개되고 있다. 개별적 노동관계법의 중심을 이루는 근로기준법의 보호 기능에 문제를 제기한다면 이에 영향을 받게 될 근로자에 대하여는 집단적 노동관계법을 통하여

좀더 용이하게 문제에 접근하는 길을 제공하여야 할 것이다. 다시 말하면 노동보호법의 기능 축소는 노동단체법의 기능 확대로 補填됨이 타당하다 할 것이다.

근로기준법의 사회보장적 기능은 일반적으로 제거되어서는 안되며 기왕에 발달하고 있는 국가적 사회보장제도로의 흡수가 시도되어야 할 것이다. 우리나라 근로기준법은 1953년 당시의 시대 상황에서 등장한 것이다. 당시의 우리나라의 경제 발전 단계와 정부의 기능에 비추어 볼 때 근로기준법은 사용자측에 많은 부담을 줄 수 밖에 없었다. 이것을 바로 근로기준법의 사회보장적 기능이라 할 수 있다.

그러나 이 법이 30여년간 제대로 지켜지지 않았던 것은 주지의 사실이다. 80년대 후반에 들어 활발한 노동 운동의 전개와 근로자의 의식 고양으로 이 법의 철저한 준수가 요구되는 순간부터 이 법은 근로자에 대한 과보호라는 지적이 제기되고 있다. 그러한 지적이 정당화되기 위해서는 근로기준법의 변화도 사회보장법의 발달과 관련속에서 이루어져야 하는 것이다.

근로기준법의 적용 범위를 재고하는 경우에는 파트타임 근로 등 새로이 등장하는 있는 非定型근로와 영세사업장 등 이른바 '취약지구'에 대한 보호가 동시에 강구되어야 할 것이다.

단체교섭과정의 노동쟁의에서의 정부의 중립 의무가 확실히 지켜지도록 규정되어야 한다. 이 원칙은 노동위원회법 개정시에도 관철되어야 한다. ♣