# 한국 노동자 경영참여제도의 개선 방안 연구

-독일의 공동결정제도가 주는 시사점-

황수옥 이주환 윤자호

◆ 필자
황 수 옥(한국노동사회연구소 연구위원)
이 주 환(한국노동사회연구소 연구위원)
윤 자 호(한국노동사회연구소 연구원)

**한국 노동자 경영참여제도의 개선 방안 연구**

인 쇄 2018년 2월 8일
발 행 2018년 2월 8일

발 행 인 이 원 보
발 행 처 한국노동사회연구소
03740 서울 서대문구 충정로 50
(충정로 3가 골든브릿지빌딩) 3층
☎ 02-393-1457~9
홈페이지 www.klsi.org

# 책을 내며

2016년 서울특별시는 「서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례」를 제정하여 국내 최초로 공공기관에 노동이사제도를 도입하였다. 또한 새롭게 출범한 문재인 정부도 공공부문의 노동이사제 도입을 국정과제에 포함시켜, 노동자의 경영참가제도에 대한 관심이 어느 때보다 높아지고 있다. 노동이사제를 통해 노동자 경영참가의 첫발을 내딛은 지금, 한국에서 노동자 경영참여제도 개선의 필요성과 효과적인 실현을 위한 본 연구는 중요한 의미를 갖고 있다.

이 연구에서는 우선 한국의 노동자 경영참가제도의 실태에 대해 조사하였다. 노사협의회제도가 「근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률」에 따라 어떻게 확립되어 왔는지 살펴보고 그 과정에서 기업경영에 있어 노동자의 결정권이 배제된 사회경제적 조건과 맥락에 대해 확인하였다. 종업원지주제도인 우리사주제도 역시 경영참여는 제한하고 재산권 형성에만 기여하도록 설계되어 경영참여의 의미가 퇴색되었다. 그나마 산업안전보건위원회는 개별적인 현장 개선문제에 대해 능동적으로 대처하고 있었으나 상대적으로 좁은 범위에서 현장의 요구를 수렴하는 기능을 중심으로 작동되고 있었다.

이러한 조사를 바탕으로 현재 한국의 제도적 틀 아래서는 노동

자가 경영의 의사결정 과정에 참여할 수 있는 가능성이 낮으며, 실질적으로 노동자가 경영에 참여할 수 있도록 하기 위한 제도의 개선이 필요하다는 점을 확인했다. 이러한 문제의식에 기초하여 본 연구는 공동결정제도 등 노동자 경영참여제도가 가장 잘 실현되고 있는 독일 사례의 분석을 통해 한국의 제도를 개선하기 위한 시사점을 찾아보았다. 특히 사용자의 재산권과 경영권에 대한 독점이 야기하는 문제점, 법률상 매우 한정적으로 규정된 공동결정 사항에 대한 개선 방안, 그리고 경영참여제도에 대한 노동조합의 대응 방안 등을 중심으로 살펴보았다. 또한 유럽연합 차원의 경영참여제도가 도입되면서 유럽노총이 대응하기 위해 추진하였던 전략들을 검토하였다. 유럽노총은 2000년대 후반 이후 노동자 참여 강화를 전략적 목표로 내세우고, 기금 마련, 간부 및 조합원 교육, 각종 데이터베이스 구축 등을 진행해왔다. 이러한 경험을 살펴보는 것은 한국 노동조합에게도 중요한 시사점을 제공할 것이다.

본 연구는 프리드리히 에버트재단의 재정 후원으로 이루어졌다. 우리 연구소의 황수옥 연구위원과 이주환 연구위원이 연구를 맡았고, 윤자호 연구원이 연구보조원으로서 지원하였다. 연구 참여자들과 물심양면으로 후원을 아끼지 않았던 프리드리히 에버트재단에 감사드린다. 앞으로 가야 할 길이 많이 남은 노동자의 경영참여제도의 개선과 실현을 위해 이 연구가 도움이 되었으면 한다.

2017. 12.

(사)한국노동사회연구소

소 장 노광표

# 목 차

**제1장 서론 ····· 1**

**제2장 노동자 경영참여 개념과 특징 ····· 4**

1. 노동자 경영참여란 무엇인가 ····· 4
   1) 일반적인 정의와 유형화 ····· 5
   2) 역사적 변천과 현재적 의의 ····· 9
2. 노동자 경영참여는 어떻게 작동하나 ····· 14
   1) 단체교섭과 경영참여: 이원적 구조와 일원적 구조 ····· 14
   2) 강한 참여 모형과 약한 참여 모형 ····· 16
3. 노동자 경영참여와 국제노동기준 ····· 18

**제3장 한국에서 경영참여제도의 전개와 실태 ····· 32**

1. 경영참여제도의 법적 개요 ····· 32
   1) 노사협의회제도의 개요 ····· 32
   2) 우리사주제도의 개요 ····· 35
2. 경영참여제도의 역사적 전개 ····· 39
   1) 노사협의제도의 형성과 전개 ····· 39
   2) 우리사주제도의 형성과 전개 ····· 47
3. 경영참여제도 운영의 현황과 실태 ····· 55
   1) 노사협의제도의 운영 실태 ····· 55
   2) 우리사주제도의 운영 실태 ····· 64
4. 소결 ····· 69

**제4장 독일의 공동결정제도가 주는 시사점 ····· 72**

1. 들어가며 ····· 72
2. 독일 공동결정제도 도입의 역사적 배경과 쟁점 ····· 74
   1) 공동결정제도의 도입 과정 ····· 74
   2) 공동결정제도의 기초 원리와 구조적 배경 ····· 79
   3) 공동결정제도가 제기하는 쟁점 ····· 82
3. 독일 노동자 경영참가제도의 현황과 특징 ····· 89
   1) 공동결정기구의 형식과 기능 ····· 82
   2) 노동자 경영참여의 원칙과 범위 ····· 107
   3) 노동자평의회와 노동조합과의 관계 ····· 117
4. 소결 ····· 124

보론: 한국 헌법상 재산권 논쟁과 경영참여제도의 필요성 ·· 129

**제5장 유럽노총의 참여전략이 주는 시사점 ····· 136**

1. 들어가며 ····· 136
2. 유럽 차원 경영참여 활성화와 노사관계의 변화 ····· 139
   1) 유럽연합 경영참여제도의 활성화 ····· 139
   2) 노사관계의 채널의 다양화 ····· 144
3. 유럽노총 노동자 참여전략의 내용 ····· 146
   1) 유럽노동자참여기금과 유럽노동자참여역량센터 ····· 146
   2) 유럽참여지수와 데이터베이스의 구축 ····· 151
   3) 노동자 참여 2030 시나리오 프로젝트 ····· 155
4. 소결 ····· 162

**제6장 결론 ····· 166**

참고문헌 ····· 182
Abstract ····· 188

# 표와 그림

<표 2-1> 노동자 경영참여를 규정하는 다층적 기준들 ····· 7
<표 2-2> 약한 참여 모형과 강한 참여 모형의 비교 ····· 17
<표 3-1> 사업장 규모별 노사협의회 실태 ····· 57
<표 3-2> 노사협의회 설치 단위 ····· 57
<표 3-3> 노조 유무별 근로자위원 선출 방식 ····· 58
<표 3-4> 규모별 노사협의회 전체근로자 의견 대변 수준 ··· 59
<표 3-5> 노조유무별 노사협의회 전체근로자 대변 수준 ····· 60
<표 3-6> 규모별 노사협의회 운영에 대한 평가 ····· 61
<표 3-7> 노조유무별 노사협의회 운영에 대한 평가 ····· 62
<표 3-8> 협의사항의 참여 수준 ····· 63
<표 3-9> 연도별 우리사주제도의 운영 현황 ····· 65
<표 3-10> 우리사주조합 설립 현황 ····· 65
<표 3-11> 자본금별 우리사주조합 결성률 ····· 66
<표 3-12> 우리사주 주식 예탁 현황 ····· 67
<표 3-13> 우리사주 취득방식별 비중 ····· 68
<표 4-1> 나프탈리가 제안하는 경제민주주의의 프로그램 체계 76
<표 4-2> 독일 노사공동결정제도의 형태와 법적 근거 ····· 90
<표 4-3> 독일 노동자평의회 위원의 수와 전임자 수 ····· 96
<표 4-4> 독일 노동조합과 노동자평의회의 차이점 ····· 119
<표 4-5> 독일 공동결정제도의 단점과 장점에 대한 주장들 · 125

<그림 5-1> 노동자 경영참여: 미완성된 그림맞추기 조각들 · 144
<그림 5-2> 노동자참여 2030 – 미래 나침반 ····· 158

# 제1장
# 서론

노동자 경영참여제도는 일반적으로 "기업 조직 위계의 여러 층위에서 진행되는 의사결정들에 대해 책임성의 가정에 입각하여 노동자들의 영향력을 증대시키는 실천들"이라 정의된다(Arrigo & Casal 2010). 여기서 "기업 조직 위계의 여러 층위"라는 표현은 노동자 경영참여의 통로가 △감독이사회나 경영이사회, △직장평의회나 노사협의회, △소집단이나 개인적 제안들까지 다양하게 편재돼 있음을 가리킨다. 한편, 노동자 경영참여는 방법의 강도 측면에서 봤을 때 '약한 참여'와 '강한 참여'라는 두 개 모형으로 구분할 수 있다(Arrigo & Casal 2010).

독일의 노동자 경영참여제도는 효과적으로 기능하는 강한 참여 모형의 전형이라 할 수 있다. 강한 참여 모형은 단체교섭과 경영참여제도의 엄격한 분리, 사업장단위 공동결정권의 인정 등을 주요 특징으로 한다. 감독이사회(Aufsichtrat)와 직장평의회(Betriebsrat)를 중심으로 하는 독일의 공동결정제도(Mibestimmungsrecht)는 노동자들의 경영참가를 보장하여 기업의 투명한 경영 실현과 노사 간 상호 신뢰 구축에 기여해 왔다고 평가를 받는다. 또한 오늘날의

심화된 글로벌 시장경쟁 상황에서도 기업이 급속한 환경 변화에 적응하는 데 긍정적으로 영향을 주고 있다고 평가된다.

한편, 한국의 노동자 경영참여제도는 약한 참여 모형을 기반으로 하고 있다. 이는 단체교섭과 경영참여의 모호한 경계, 사업장단위 공동결정권의 불인정 등을 특징으로 한다. 강한 참여 모형이 약한 참여 모형에 비해 반드시 노동자의 이해관계 대변에 유리한 것만은 아니다. 조건과 맥락에 따라 제도의 효과성은 달라질 수 있다. 그러나 한국의 노사협의회제도는 법률상 노동자대표의 의결권이 지나치게 제한돼 있고, 협의 대상과 의결 대상을 모호하게 구분하고 있어, 효과적으로 기능하지 못하고 있다고 평가된다. 또한 한국에서는 소수의 지분을 가진 총수일가가 기업경영의 전권을 행하는 왜곡된 기업지배구조가 확산돼 있다. 이로 인해 우리사주제도 등 소유권을 통한 노동자 경영참여제도가 기업 내 존재하더라도 내용적으로는 유명무실한 경우가 많고, 기업 구조조정 상황에서도 별다른 영향을 미치지 못하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

본 연구는 이러한 문제 인식에 기초하여, 한국에서 노동자 경영참여제도가 효과적으로 기능할 수 있도록 하는 발전 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 강한 참여 모형인 독일과 약한 참여 모형인 한국에서, 기업경영에 있어 노동자의 결정권과 협의권이 어떠한 조건과 맥락 속에서 확립됐고, 실제로 어떻게 기능하고 있는지를 중점적으로 살펴볼 것이다. 이러한 연구 목적을 충족시키기 위해 다음과 같이 연구조사를 진행했다.

첫째, 노동자 경영참여제도의 기본 개념과 일반적 특징들을 개괄했다. 자본주의체제의 발전 과정에서 노동자 경영참여제도가 어떻게 도출되었는지를 역사적으로 살펴보았고, 국제노동기구(ILO)

등 국제기구 차원에서 이 제도가 어떻게 다뤄지고 있는지를 확인했다(제2장).

둘째, 한국의 상황에서 노동자 경영참여제도가 법제도적으로 어떻게 확립돼 왔는지 문헌조사를 통해 살펴보고, 실태조사를 통해 기업경영에 있어 노동자의 결정권이 배제된 경제사회적인 조건과 맥락에 대해서 확인했다. 이를 통해, 약한 참여 모형의 경영참여제도가 노동자 이해관계 대변을 위해 구체적으로 어떻게 작동하고 있는지에 대한 이해도를 심화했다(제3장).

셋째, 독일에서 경영참여제도가 발전하는 과정에서 경제사회적으로 어떠한 조건과 맥락이 작용했는가를 검토했다. 또한 독일 법체계에서 기업경영에 대한 노동자의 정보청취권, 협의권, 결정권의 원칙과 범위가 구체적으로 어떻게 규정되어 있으며, 어떻게 상호관계가 형성돼 있는지 살펴봤다. 최근 급격한 산업구조 변화 과정에서 이러한 법제도적 권한들이 어떻게 기능하는지, 주요 노동조합의 자료들을 통해 개괄했다(제4장).

넷째, 유럽연합(EU) 차원에서의 노동자 경영참여제도와 관련된 변화를 검토했다. 유럽연합 차원에서 노동자 경영참여제도가 어떤 과정을 통해 법제화되었는지, 이러한 거대한 변화에 대해 유럽노총(ETUC) 등 노동조합운동은 어떻게 규정하고 반응했는지를 구체적으로 살펴봤다(제5장).

다섯째, 지금까지 언급한 한국과 독일, 그리고 유럽연합 등에 대한 조사결과에 기초하여, 한국의 노동자 경영참여제도의 발전방향과 노동조합운동의 활용 방안에 대한 논의를 제기했다(제6장).

제2장

# 노동자 경영참여의 개념과 특징

제2장에서는 노동자 경영참여제도의 일반적 개념과 특징에 관해 검토할 것이다. 먼저, 노동자 경영참여라는 개념이 갖고 있는 다층적 의미를 살펴보고, 19세기 말 이후 경영참여의 제도화가 역사적으로 어떻게 전개돼 왔는지 검토할 것이다. 다음으로, 자본주의체제의 노동자 이해대표제도의 틀에서 노동자 경영참여가 어떻게 작동하는지를, 단체교섭과 경영참여와의 관계, 그리고 경영참여제도의 유형과 기법 등을 통해 확인할 것이다. 마지막으로, 국제노동기구(ILO)가 노동자 경영참여와 관련해 어떠한 입장과 규제 틀을 제시해왔는지를 살펴볼 것이다.

## 1. 노동자 경영참여란 무엇인가

노동자 경영참여라는 용어가 지칭하는 현실의 대상은 역사적 맥락, 사회적 조건, 상호작용 상황 등에 따라 다양하다. 여기서는

구체적인 사회적 실체로서 노동자 경영참여를 규정할 때 검토되는 다양한 요인들, 그리고 국가 수준에서 역사적으로 출현한 노동자 경영참여제도의 원형들과 경영참여의 현재적 의의를 검토한다.

### 1) 일반적인 정의와 유형화

노동자 경영참여(workers' participation in management)라는 용어는 일반적으로 고용구조와 노동조건, 그리고 안전보건 등과 관련된 사업장 방침 또는 사회적 규칙의 결정과 적용에 있어, 노동자들이 참여하여 영향력을 행사하기 위한 계획들과 실천들을 종합하여 지칭한다(Arrigo & Casale 2010). 그런데 현실에서 나타나는 구체적인 노동자 경영참여 모델은 역사적으로 그리고 국가별로 매우 다양하다. 노동자 경영참여를 실현하기 위한 제도 및 정책 도구가 각국 노동행정 및 노사관계의 체계, 노동자 대표제도의 모형, 고용구조와 노동시장의 특성, 기업과 시장의 조직적 차원, 노동법과 근로계약 사이의 관계 등등에 영향을 받아 상이하기 때문이다(Arrigo & Casale 2010). 독일 등에서 구조화된 공동결정제도와 일본 등에서 발전한 노사협의제도, 미국에서 적극적으로 활용된 제안제도, 그리고 최근 유럽연합(European Union, 이하 'EU') 차원에서 법제화된 노동자대표의 이사회참여제도 등은 모두 "노동자 경영참여"라는 개념에 포괄되지만, 각각을 뒷받침하는 정치적 원칙과 사회적 맥락, 경제적 상황 등은 전혀 다르다.

이러한 조건으로 인해 다양한 국제 조약과 지침들이 노동자 경영참여에 관한 원칙과 방식 등을 지속적으로 명시해왔음에도, 국제사회에서 보편적으로 통용되는 노동자 경영참여에 대한 명료한

개념 정의는 존재하지 않는다(Arrigo & Casale 2010). 노동자 경영참여에 관심을 갖고 있는 학자들과 기구들은 자신들의 필요 맥락에 따라 다양한 개념 정의들을 제시해왔다. 예컨대 한편에서 노동자 경영참여는 "노동자들이 기업에서 그리고 보다 광범한 사회에서 이뤄지는 의사결정에 직접적으로 또는 간접적으로 기여하거나 영향력을 행사할 수 있도록 하고 동시에 그렇게 하도록 요구하는 다양한 종류의 절차들과 구조들"이라고 포괄적으로 정의되기도 하고(Green 2006), 한편으로는 노동자 경영참여 계획과 실천이 현실에서 드러내는 구체적인 특성들 중 일부를 기준으로 하여 상대적으로 협소하게 규정되기도 한다.

노동자 경영참여의 구체적인 양상을 구분하는 특징적인 기준들로는 다음과 같은 것들이 제시될 수 있다(González 2009). 첫째, 경영참여의 작동 양상이 공식적인가 비공식적인가. 둘째, 경영참여의 목적이 성과 및 기술 수준의 향상에 초점을 두는가, 분배 및 위계구조의 개선에 초점을 두는가. 셋째, 노동자 경영참여의 수준이 개인, 집단, 작업장, 기업, 산업, 국가, 초국가 단위 등에 어떻게 분포하고 있는가. 넷째, 정보청취, 협의, 노동자대표 참가, 공동결정(합의) 중 어떤 방식들이 주로 활용되는가. 다섯째, 노동자 경영참여는 자본 참여, 이익 참여, 의사결정 참여 중 주로 어떤 형태를 취하고 있는가. 여섯째, 경영참여를 위한 논의구조 내에서 주로 장기적인 전망을 논하는가, 단기적인 전망을 논하는가 등등. 이상에서 제기한 노동자 경영참여의 세부적인 양상들을 정리하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 노동자 경영참여를 규정하는 다층적 기준들

| 구분 | 내용 |
|---|---|
| 목적 | - 성과 향상인가 분배 개선인가 |
| 영역 | - 자본 참여, 이익 참여, 의사결정 참여 |
| 수준 | - 개인, 집단, 작업장, 기업, 산업, 국가, 초국가 단위 |
| 수단 | - 정보청취, 노사협의, 노동자대표 참가, 노사공동결정 |
| 양상 | - 공식적인가 비공식적인가 |

출처: González(2009)의 내용을 재정리

국제노동기구(International Labour Organization, 이하 'ILO')는 1974년 노르웨이의 오슬로에서 열린 노동자 경영참여 관련 심포지엄을 통해, "이제 노동자 경영참여는 실시할 것인가 말 것인가가 아니라 어떻게 실시할 것인가의 문제"라고 선언했다. 한편, ILO는 노동자 경영참여에 대해 "임금과 근로조건, 고용과 해고, 기술적 변경과 생산기구의 조직 및 사회적 영향, 투자 계획 등 여러 문제에 관해 기업 수준에서 제반 결정을 하거나 이를 준수하고 준비하는 데 있어 노동자가 영향력을 행사하는 것"이라는 포괄적인 정의를 제시하기도 했지만(오건호 1994), 일반적으로는 경영참여라는 용어를 노동자의 기업수준 의사결정 참여를 의미하는 것에 한정해서 사용해왔다. 예컨대 노동자 경영참여를 "(기업의) 조직적 위계의 여러 층위에서 진행되는 의사결정들에 대해 책임성의 가정에 입각하여 노동자들의 영향력을 증대시키는 실천들"이라 정의하는 것이 대표적이다(Arrigo & Casal 2010).

ILO는 기업 단위를 넘어서는 거시적인 수준에서의 노동자조직 정책결정 참여는 "협의와 협조(consultation and cooperation)"라고 규정해왔다. 또한 "참여"라는 용어와 "의사결정"이라는 용어의 사용을 관행적으로 강하게 연결시킴으로써, 기업 단위에서 노동자

의 자본 및 성과에 대한 개입 역시 "경영참여"라는 용어의 맥락으로부터 분리했다(Arrigo & Casale 2010). 이러한 개념 정의의 협소화 관행은 지금까지 ILO 가입 국가들을 대상으로 진행된 대부분의 연구들과 조사들에서 노동자들과 노동자조직들이 점차 기업 수준 의사결정과 연합되는 추세가 공통적으로 확인돼 왔다는 점과 일맥상통한다.

그러나 한편으로, 이는 21세기 들어 세계 곳곳에서 활성화되고 있는 노동조합운동과 노동자대표조직의 실천적 변화를 반영하고 있지 못한 것이기도 하다. 기업들의 활동 범위가 글로벌 경제로 확대되고 기업의 전략이 국제적 차원에서 형성되고 있음에 따라, 노동조합운동과 노동자대표조직들이 국가들 간 무역협정의 내용과 다른 나라의 노사관계 및 노동조건 상황에 대한 정보와 지식을 획득할 필요성이 강하게 대두되고 있다. 나아가 일부 초국적기업들에서는 여러 나라에 걸쳐 있는 초국적기업의 노사관계를 집합적으로 규제하기 위한 노동자대표조직이 형성됐고, 또한 일부 국가들에서는 새로운 공동행동을 만들어내기 위한 노동자대표조직들 간 네트워크의 건설이 활성화되고 있다. 특히 2000년대 들어 유럽노총은, 유럽연합(EU) 내 초국적기업인 유럽기업(Societas Europea) 관련 규제가 마련됨에 따라, 이를 활용한 노동자 경영참여를 핵심 전략으로 천명하기도 했다. 이러한 구조적 조건들과 실천 양상들의 변화는 노동자 경영참여의 의미와 형태가 재구성되도록 하는 요인으로 작용하고 있다.

## 2) 역사적 변천과 현재적 의의

### (1) 구조변혁의 목표에서 노사관계제도의 도구로

역사적으로 노동자 경영참여 이념은 19세기 말엽 유럽의 일부 산업화된 국가들에서 처음 등장했다. 당시 노동자 경영참여는 산업민주주의(industrial democracy)와 경제민주주의(economical democracy) 관련 논의와 결합하여, 사회주의운동과 노동운동이 주창하는 구조변혁의 목표 혹은 이를 위한 실천 프로그램으로서 의미를 가지고 있었다. 이는 노동자 경영참여가 제도화된 노동행정과 노사관계의 내부로 통합된 오늘날의 상황과는 전혀 다른 측면이다. 한편, 노동자 경영참여가 사회운동의 교리 위치에서 벗어나 처음으로 국가가 보장하는 집단적 노동기본권의 영역에서 법제화되고 적용되기 시작한 것은 20세기 초, 제1차 세계대전이 끝난 직후였다. 당시 영국(1918년), 호주(1919년), 독일과 체코슬로바키아(1920년) 등에서, 노사 간 단체교섭 또는 정부의 법제화를 통해 노동자와 사용자가 공동으로 참여하는 직장평의회나 기업위원회 등의 건설이 추진됐다.

특히 독일이나 호주 같은 일부 국가들에서는 1920년대 초반 노동자 경영참여가 보다 현실적인 영향력을 가진 목표가 되기도 했다. 예컨대 독일에서는 1919년 제정된 「바이마르헌법」에서 노동자평의회 관련 조항이 삽입됐고, 나아가 "경제가 민주적으로 운영되고 방향을 잡지 않는다면 사회주의 이념은 구체적인 형태를 갖지 못한다."고 선언되기도 했다. 이는 노동자 경영참여를 통한 경제구조의 민주화를 정치적 민주주의 확립의 필요조건으로서 확인

한 것이었다. 또한 노동과 자본 사이를 계급갈등 혹은 계급협조의 틀로만 일면적으로 바라보는 인식을 넘어서는 것이기도 했다. 이러한 인식에 근거하여 노동자 경영참여는, 기업구조 내에서 혹은 전체 경제질서 내에서 기업가들의 지배에 저항하기 위해 조직된 대항세력이 권력의 실제 운영에 적극적으로 참여하는 것이라는 의미를 새롭게 부여받을 수 있었다. 그러나 이러한 흐름은 1920년대 중반에 들어서면서 급격하게 추동력과 활력을 잃었다.

한동안 노동운동 내부에서도 부차적 지위에 머물렀던 경영참여에 대한 논의가 유럽차원에서 다시 활성화된 것은 제2차 세계대전이 끝난 직후였다. 당시 유럽 각국에서는 직장평의회와 기업위원회 등이 다시 혹은 새롭게 만들어지고 있었다. 이 시기 논의와 실천은 1920년대 초의 것보다 한층 진전된 것이었다. 예컨대 1951년 독일연방공화국, 즉 서독에서는 「몬탄공동결정법」이 제정돼, 1천 명 이상을 고용한 석탄산업과 철강산업의 대기업들에서 감사위원회에 노동자대표가 참석하도록 했다. 나아가 그 이듬해인 1952년에는 보다 넓은 범위에서 사업장 차원의 공동결정과 경영조직 참여를 포괄적으로 규정하는 「종업원대표법」이 제정됐다(한국노동사회연구소 1996). 이러한 흐름은 독일에만 국한되는 것이 아니라, 제2차 세계대전으로 인해 파괴된 산업의 재건설이 요구되는 상황에 놓인 유럽의 다른 국가들에서도 두루 나타났다. 요컨대 노동자 경영참여가 본격적으로 제도화된 것이다.

노동자 경영참여가 유럽을 넘어서는 범위에서 주요 이슈로 부각한 것은 1960년대 들어서였다. 이 시기 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 등지의 일부 국가들에서는 정치권력을 장악한 세력들이 국가 주도로 노사협조를 강화하고자 하는 입장에서 노동자 경영참여

를 도입하고 제도화했다. 이 정부들은 노사협의제도 등을 도입하여 노사협조주의를 강화해, 국가가 주도하는 경제발전이라는 거시적인 목표에 노사가 복무하길 기대했다(Arrigo & Casale 2010). 우리나라 노사협의제도의 도입도 이러한 맥락에서 진행됐다.

한편, 미국 등에서는 이와는 다른 맥락에서 노동자 경영참여가 발전했다. 1970년대 이후 신흥공업국들의 발전으로 기존의 미국식 대량생산체계의 경쟁력 약화에 직면하여, 새로운 생산방식에 기초한 고성과 작업체계(High Performance Work System)로의 전환이 추진됐다. 이 과정에서 개별적 고용관계가 강화됐고, 또한 기업의 기술수준과 경영성과 향상을 위해 의사결정에 노동자들의 목소리를 반영할 수 있도록 하는 다양한 경영참여제도들이 도입 및 강화됐다(한국노동사회연구소 1996). 이러한 제도적 변화는 1920년대부터 발전해온 인간관계(human relation) 경영기법들을 능동적으로 수용한 것이기도 했다.

이 외에도 냉전 시대 공산권에 속했던 유고슬라비아 등에서 1950년대 도입됐던 노동자자주관리제도 역시 역사적으로 출현했던 노동자 경영참여의 원형적 형태 중 하나로 꼽을 수 있다. 또한 의사결정 참여와는 별개로 기업의 소유권에 대한 참여 방식도 1960년 미국에서 처음 도입돼 영국과 미국의 자유주의 시장경제체제를 중심으로 발전해 전 세계적으로 확산됐다.

### (2) 노동자 경영참여의 현재적 의의

노동자 경영참여는 1970년대 중반 이후 다양한 맥락에서 다양한 방식으로, 그리고 다양한 정도로 전 세계적으로 제도화됐고 활

성화됐다. 이러한 변화에 따라 당시 유럽에서는 기업의 조직 및 거버넌스 원리가 "참여기업(participatory enterprise)" 모형으로 진화해하고 있다는 진단이 제기되기도 했다(Walker 1977). 고전적인 시장자유주의에 입각한 모형과 달리, 참여기업 모형에서는 노사갈등과 노사협조가 분리된 것이 아니라 변증법적으로 통합된 것으로 인식됐다. 또한 이러한 변화 속에서 노동자의 경영참여를 세계체제의 구조를 변혁시키는 원리로서 바라보는 인식은 완전하게 퇴색됐고, 불확실한 상황에서 기업이 직면하는 개별적인 문제들을 협동의 원리에 입각해 점진적으로 해결해나가기 위한 도구로서 바라보는 인식이 강화됐다.

이러한 변화를 바탕으로, 집단적인 정리해고와 배치전환, 그리고 작업장 안전 및 보건 등과 관련된 기업 수준 의사결정에서 노동자들의 정보청취(information)와 협의(consultant)의 권리를 보장하는 것을 노동자 경영참여의 핵심 요인으로서 바라보는 인식이 보편적으로 자리를 잡기 시작했다. 한편, 기업에 도입된 노동자 경영참여는 집단적인 상호작용 과정을 통해 경영체계 및 관리체계의 핵심으로 침투해갔다. 이를테면 최소한의 정보청취권을 보장하는 데서 시작된 경영참여 방침은, 이후 보다 다양하고 중요한 문제들에 대해 노동자대표의 협의권을 인정하는 것으로 진화해갔고, 나아가 일부에서는 핵심적인 경영권 사항들에 대해서도 공동결정권을 인정하는 데까지 이르렀다. 이 과정에서 노동조합은 경영참여가 인적자원 관리기술의 맥락에 한정되는 것을 막아냄으로써, 집단적 노사관계에서 단체교섭과 구별되는 추가적인 도구로서 활용할 수 있었다.

그런데 한편으로, 기업의 입장에서도 노동자 경영참여는 불확

실성이 강화된 조건에서 발생하는 혼란을 줄여주는 유용한 도구로 활용될 수 있다. 이를테면 경영참여제도를 통해 노동자들과 노동자대표조직의 동의를 확보함으로써, 기업들은 더욱 격렬해진 시장경쟁에서 살아남고 경쟁력을 강화하는 데 필수적인 유연하고 적응적인 기술체계 및 조직체계로의 전환을 보다 부드럽게 달성할 수 있었다. 요컨대 기업 입장에서도 노동자 경영참여는 수동적 평형상태인 "산업평화"를 달성하기 위한 수단이 아니라, 불확실한 시장상황에 능동적으로 대응할 수 있게 해주는 "공동자산(collective asset)"으로서 의미가 강화됐다(Arrigo & Casale 2010).

이에 따라 노동조합과 노동자대표를 배제하고 개인만을 경영참여의 주체로 인정하던 일부의 관행 역시 변화하기 시작했다. 요컨대 노동자대표조직을 경영참여의 정당한 주체로 보는 경향이 강화됐다. 한편, 기업의 입장에서 노동자대표조직과의 긴밀한 관계는 특히 경영위기 상황에 놓여 구조조정을 필요로 할 때 더욱 중요했다. 위기 상황에 놓인 기업이 공적 제도를 통해 필요로 하는 재정적 지원을 받기 위해서는, 그리고 기업 내 노동자들에게 구조조정 비용분담의 필요성을 설득하기 위해서는 "사회적 정당성 확보(social legitimation)"가 매우 중요하기 때문이다. 이러한 사회적 정당성을 확보하기 위해서는 노동자를 포함한 이해관계자들의 참여를 경영체계의 주요 원리로서 수용할 수 있어야 한다(Arrigo & Casale 2010).

## 2. 노동자 경영참여는 어떻게 작동하나

앞에서 살펴봤듯 19세기 혁명가들의 구호로 시작됐던 노동자 경영참여는 역사적 격변을 거치며 각국의 노동행정 및 노사관계 체계 내부, 특히 노동자대표제도에 통합됐다. 또한 기업의 경영자들과 노동자들은 이러한 제도들을 바탕으로 자신들의 필요와 상황에 맞춰 다양한 경영참여 유형과 기법들을 발전시켰다. 여기서는 특히 단체교섭과의 관계 속에서 경영참여의 제도화 양상을 살펴보고, 나아가 기업 소유권과 통제권에 기초한 경영참여의 유형들 및 그 특성을 검토할 것이다.

### 1) 단체교섭과 경영참여: 이원적 구조와 일원적 구조

경영참여는 단체교섭과 더불어 자본주의체제에서 작동하는 노동자대표제도의 두 축이다. 이론적인 수준에서 보면, 노동자 경영참여는 '노사의 공유된 이해관계(shared interest)'로 간주되는 것을 달성하기 위한 노동자와 경영자 간 협동의 이념에 기초해 있는 반면, 노사 단체교섭은 '노사 구조적 대립(structural antithesis)'과 이해관계 갈등을 전제하고 있다. 이를테면 경영참여는 기업 내 가치생산의 장에서 노사 이해관계가 공통되는 경영 및 생산의 조건을 둘러싼 협동적 관계인 반면, 단체교섭은 기업 바깥 노동시장에서의 노사 이해관계가 상반되는 노동조건을 둘러싼 대립적인 관계라고 할 수 있다(이상윤 2011). 또한 경영참여가 노동자와 경영자 사이의 관계에 대해 "사회적 동반자(social companion)"라는 인식

을 전제로 하고 있는 반면, 단체교섭은 양자 관계에 대해 "실질적 평등"을 전제로 하고 있다(하갑래 2010).

그런데 현실에서 경영참여와 단체교섭 사이 경계는 고정적이지 않다. 정치경제적 조건과 사회적 맥락에 따라 다양하다. 그 원형적 형태로는 이원적 체계와 일원적 체계가 있다. 먼저, 독일은 노동자 경영참여와 노사 단체교섭 사이의 구별이 명확하게 구조화한 이원적 통로(dual channel) 체계의 대표적인 사례다. 독일에서는 산업 수준에서 단체교섭을 수행하는 노동조합과, 작업장 수준에서 경영참여를 수행하는 직장평의회(works council) 간의 구별이 명확하다. 독일 산별노조는 단체교섭을 통해 "노동력의 판매조건", 즉 임금 및 노동조건, 고용구조, 직업훈련 등을 규제하는 반면, 직장평의회는 경영참여를 통해 "노동력의 사용조건", 즉 단체협약의 이행에 대한 감시, 개별 근로자의 고충처리 등을 수행한다. 또한 과정적 절차를 규정하는 「단체협약법」에 기초한 단체교섭은 노사 간 자율적 합의에 따라 내용이 채워지는 반면, 직장평의회는 활동 영역과 방식의 세부적인 내용이 「공동결정법」 및 「직장평의회법」에 규정돼 있다(이주희·이승엽 2005). 요컨대 이원적으로 분리된 제도와 방식에 따라, 산별노조는 산업 및 전국 수준에서 노동자의 보편적인 이해관계를 대변하는 반면, 직장평의회는 기업 수준에서 노동자들의 개별적이고 특수한 이해관계를 대변한다.

독일과 달리 단체교섭의 권리를 행사하는 주체와 경영참여를 수행하는 주체가 노동조합 또는 노동자대표로 통합돼 있는 일원적 통로(single channel) 체계의 국가들도 있다. 일본이 대표적이고 우리나라도 여기에 해당된다. 이 경우 노동자대표조직, 일반적으로 '기업별노동조합'은 직장 수준에서 노동자들을 대표하여 교섭을 하

는 주체인 동시에, 경영참여를 통해 정보청취 및 협의의 권리를 행사하는 주체가 된다. 한편, 몇몇 국가들에서는 일원화된 노동자대표기구와는 별도의 경영참여 주체를 노동법에서 규정하기도 한다. 예컨대 기업의 감독이사회나 경영이사회에 노동자대표의 참여를 의무화하는 것이다.

그런데 일원화된 통로 체계에서는 기업별노동조합이 노사협조를 위한 경영참여와 노사 간 실질적 평등을 위한 단체교섭을 동시에 추구하게 됨에 따라, 전자의 활동이 상대적으로 위축될 가능성이 있다. 노동조합은 조합원들뿐만 아니라 기업에 소속된 모든 노동자들과 의사소통하고, 이들의 요구를 실현할 수 있는 전략적인 대표체계를 발전시킴으로써 이를 극복할 수 있다. 나아가 노동조합이 기업 내 모든 노동자들의 일반적이고 보편적인 이해관계를 대변하는 권위 있는 조직으로 사회적으로 인정을 받을 때, 노동자대표조직으로서 영향력을 실제적으로 행사할 수 있게 된다.

### 2) 강한 참여 모형과 약한 참여 모형

노동자가 기업경영에 참여하는 방법은 정보정취(information), 노사협의(consultation), 노사공동결정(co-determination) 등으로 구분할 수 있다. 각 국가의 노동자 경영참여제도는 이 중 어떤 방법을 더 우선적으로 활용하는가에 따라서 '약한 참여 모형'과 '강한 참여 모형'으로 구분할 수 있다.

먼저, "약한 참여(weak participation)" 모형은 '기업단위 정보청취권의 일상적인 보장', '단체교섭과 유연하게 결합된 협의권 보장'으로 구성돼 있다. 반면 "강한 참여(strong participation)" 모형

은 '사업장 노동조건 이슈에 대한 노사 공동결정권의 보장', '노동자대표조직의 강한 초기업단위 조정 기능'으로 구성돼 있다(Arrigo & Casal 2010).

오늘날에는 약한 참여 모형이 상대적으로 더 활성화되고 있다. 여기에는 특히 두 가지 구조적인 추세들, 즉 집단적인 단체교섭관계를 노동자와 경영자 사이 개별적이고 복합적인 계약관계들이 대체하고 있는 경향, 그리고 기업 수준 경영참여가 단체교섭에 선행하는 관행으로 자리를 잡고 있는 경향 등이 작용하고 있다(Arrigo & Casale 2010).

그러나 경영참여제도의 형식적 구성 자체가 이를 활용하는 노동자 측의 힘의 크기를 자동적으로 결정하는 것은 아니다. 요컨대 약한 참여 모형과 강한 참여 모형이 형성되고 활용되는 상황과 조건은 서로 다르다.

<표 2-2> 약한 참여 모형과 강한 참여 모형의 비교

| 구분 | 약한 참여 모형 | 강한 참여 모형 |
|---|---|---|
| 형태 | -정보청취권의 일상적 보장<br>-단체교섭과 협의권의 유연한 결합 | -사업장단위 공동결정권 보장<br>-노동자대표조직에 의한 초기업단위 조정 |
| 장점/단점 | -유연하고 포괄적인 이슈 논의<br>-협의 결과 이행 보장 취약 | -협의 결과 이행 보장 제도화<br>-단체교섭 의제 외 논의 공간 취약 |
| 추세 | -사회적 대화의 확대 | -기업협정의 확대 |

## 3. 노동자 경영참여와 국제노동기준

1950년대 이래 ILO는 국제노동기준을 규정하는 다양한 권고와 협약을 통해 노동자 경영참여 제도 및 실천의 확장과 강화를 뒷받침해왔다. 기업수준 노동참여의 틀을 규정하는 핵심적인 기준으로는 「1952년 기업수준에서의 협력 권고」(제94호), 그리고 「1967년 기업 내 의사소통 권고」(제129호)와 「1967년 고충심사 권고」(제130호)가 있다. 또한 ILO는 「1971년 근로자대표 협약」(제135호)과 「1971년 근로자대표에 관한 권고」(제143호), 그리고 「1982년 고용종료 협약」(제158호)과 「1982년 고용종료 권고」(제166호) 등을 통해 오늘날의 상황에 걸맞게 경영참여의 경계를 확대해왔다. 그러나 상기의 협약들과 권고들 중 우리나라가 비준한 협약과 권위 있는 당국에서 승인한 권고는 없다.

### 1) 1952년 기업수준에서의 협력 권고

**[권고 제94호] 기업수준에서의 사용자와 노동자 사이의 협의 및 협력에 관한 권고**

- 전문 생략 -

1. 사용자 및 노동자 모두에게 관계있는 사항으로서, 단체교섭제도의 범위 밖에 있거나 또는 고용조건의 결정에 관한 기타의 제도로는 통상 취급

되지 않는 것에 관하여, 기업의 사용자 및 노동자 사이의 협의 및 협력을 촉진하기 위하여 적합한 조치를 취하여야 한다.

2. 이러한 협의 및 협력은 국내의 관습 또는 관행에 따라,

(a) 당사자 간의 자주적인 협정을 장려함으로써 조장하거나,

(b) 협의 및 협력에 관한 기관을 설치하고, 각종 기업의 특수한 사정에 적합하도록 이들 기관의 권한·기능·구성 및 운영방법을 결정하는 법령으로 촉진하거나,

(c) 이러한 방법들을 결합하여 조장 또는 촉진하여야 한다.

## 2) 1967년 기업 내 의사소통 권고

### [권고 제129호] 기업 내 경영자와 노동자 사이의 의사소통에 관한 권고

- 전문 생략 -

**Ⅰ. 일반적 고려사항**

1. 각 회원국은 기업 내 경영자와 노동자 사이의 의사소통에 관한 정책의 제정과 실시에 관계되는 개인, 단체, 당국에게 본 권고의 규정에 대해 주의를 환기시키기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다.
2. (1) 노동자나 그 단체들뿐만이 아니라 사용자나 그 단체들도, 서로의 공동의 이익을 위해서는 기업 내에서의 상호이해와 신뢰의 분위기가 기업의 능률 향상과 노동자들의 희망 모두에 도움이 되며 중요하다는 것을 인식하여야만 한다.

(2) 이 분위기는 기업의 생명과 노동자들의 사회적 조건의 제 측면들에 대하여 가급적이면 완전하고 객관적인 정보를 신속히 전달하고 교환함으로써 증진되어야 한다.

(3) 이러한 분위기를 발전시키기 위하여 경영자는 노동자 대표와의 협의를 거쳐 노동자나 그들의 대표자와의 의사소통에 관한 효과적인 정책을 실시하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다.

3. 효과적인 의사소통 정책은, 어떠한 정보가 노사 어느 일방에 피해를 입히지 않는 한, 중요한 이해관계가 걸린 문제에 대한 결정이 경영자에 의하여서 내려지기 전에 관계당사자에게 그 정보가 전달되고 관계당사자 사이에 협의에 선행되도록 보장하여야 한다.

4. 의사소통 방법은 어떠한 경우에도 결사의 자유를 해쳐서는 아니 된다. 그 방법들은 결코 자유롭게 선출된 노동자 대표 및 노동자단체들에게 불이익을 주거나, 또는 국내 법령이나 관습에 따라 노동자를 대표하는 단체들의 기능을 축소시켜서는 아니 된다.

5. 사용자단체와 노동자단체는, 의사소통 정책의 채택과 이의 효과적인 실시를 장려하고 촉진하기 위하여 취해진 조치들을 검토하기 위하여 상호협의를 하고 의견을 교환하여야 한다.

6. 의사소통 방법의 사용에 대하여 관계당사자들을 훈련시키는 조치들, 그리고 가능한 한 그들로 하여금 의사소통의 대상이 될 모든 주제들에 대하여 정통하게 하는 조치들이 취해져야 한다.

7. 의사소통 정책의 수립과 실시에서, 경영자·사용자단체·노동자단체·노동자를 대표하는 단체들과, 그리고 국가적 조건이 적합하다면 행정당국 등은, 기업 내의 의사소통 정책을 위한 요소들의 규정들을 지침으로 삼아야 한다.

**Ⅱ. 기업 내 의사소통 정책을 위한 요소들**

8. 모든 의사소통 정책은 기업의 규모와 노동력의 구성 및 이해관계를 고려했을 때 해당 기업의 특성에 적합하여야 한다.
9. 기업 내의 모든 의사소통 체계는 그 목적 달성을 위하여 아래 각 호의 당사자 서로 간에 진정하고 규칙적인 의사소통을 보장할 수 있도록 고안되어야 한다.
   (a) 경영의 대표자(사장, 부장, 직장 등)와 노동자 사이.
   (b) 사장, 인사부장, 기타 최고경영진의 대표와, 노동조합의 대표 및 국내 법령이나 관습에 따라서 또는 집단적 동의에 의하여 기업 내에서 노동자들의 이익을 대표할 임무를 가지고 있는 사람 사이.
10. 경영자가 노동자대표를 통하여 정보를 전달하기를 원하고 노동자대표가 그렇게 하는 것에 동의할 경우, 노동자대표는 그러한 정보를 관련 노동자들에게 신속하고 완벽하게 전달할 수 있는 수단을 부여받아야 한다.
11. 경영자는 전달할 정보의 종류에 적합하다고 생각되는 의사소통 경로 또는 경로들을 선택할 때에, 감독자와 노동자대표의 역할은 그 성격상 서로 다르다는 것을 충분히 고려하여 그들 각자의 직무를 약화시키지 않도록 하여야 한다.
12. 적절한 의사소통 매체의 선택과 그 선택 시기는 국내 관행을 고려하여 각각의 특수한 상황 조건을 토대로 정하여져야 한다.
13. 의사소통 방법은 다음과 같은 것을 포함할 수 있다.
   (a) 견해와 정보를 교환하기 위한 회합.
   (b) 감독자회보와 인사정책편람 등과 같이 특정 범위의 노동자들을 대상으로 하는 매체.
   (c) 기업 내 신문·잡지, 새 소식·정보·계도를 위한 소책자, 게시판, 전체

노동자들이 이해할 수 있도록 만들어진 연차보고서나 회계보고서, 서한, 전시회, 산업시찰, 영화, 슬라이드 상영, 라디오·텔레비전 등의 대중매체.

(d) 노동자가 기업운영에 관한 문제들에 관하여 제안하거나 자신들의 의견을 표명할 수 있도록 하는 매체.

14. 전달하여야 할 정보와 그것의 발표는 복잡한 기업 활동상의 문제들에 관하여 상호 이해를 높이는 방향으로 결정하여야 한다.

15. (1) 경영자에 의하여 주어지는 정보는 그 성격을 고려하여 노동자대표와 노동자 중 어느 한쪽에 전달되어야 하며, 또한 그 전달이 노사 양측에 손해를 끼치지 않는 한 기업의 경영과 미래의 전망에 관한 것이나 노동자들의 현재와 미래의 상태에 관한 것 등 노동자에게 중요한 모든 문제들을 가능한 한 모두 포함하여야 한다.

(2) 특히 경영자는 다음 사항에 관한 정보를 제공하여야 한다.

(a) 고용, 부서이동, 고용의 종료를 포함하는 일반적 고용조건.

(b) 직무에 대한 상세한 설명과 기업의 구조 내에서 개개 직무의 위치.

(c) 기업 내에서 훈련의 가능성과 승진의 전망.

(d) 일반적 노동조건.

(e) 직업안전과 건강을 위한 규정, 그리고 재해와 직업병을 예방할 수 있는 지침.

(f) 고충심사의 절차, 그것을 운영하는 규칙과 실행방법, 그리고 그것을 청구하기 위한 조건들.

(g) 직원의 복지편의(의료, 보건, 식당, 주택, 여가, 저축 및 은행시설 등).

(h) 기업 내의 사회보장 및 상호부조제도.

(i) 노동자가 기업에 고용됨으로써 적용받게 될 국가의 사회보장제도에 대한 규정.

(j) 기업의 일반적 상황과 장래의 발전에 대한 전망이나 계획.
(k) 기업 내의 노동자들의 상태에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 결정에 관한 설명.
(l) 경영자 및 그 대표들과 노동자 및 그 대표들 간의 협의, 토의, 협력 방안.
(3) 기업 내에서 사용자와 노동자 및 그 대표들 사이에 교섭의 주제가 되었던 문제, 또는 기업을 넘어서는 차원에서 결정된 단체협약에서 주제가 되었던 문제에 대한 정보는 그 내용을 명시하여야 한다.

### 3) 1967년 고충심사 권고

**[권고 제130호] 사업장에서의 고충심사 및 처리에 관한 권고**

- 전문 생략 -

**Ⅰ. 실시방법**

1. 본 권고는 국내 법령, 단체협약, 취업규칙, 중재재정을 통하여 또는 국내 관행에 부합하고 국내 조건에 적절한 기타의 방식으로 그 효력을 발생할 수 있다.

**Ⅱ. 일반원리**

2. 개별적으로 행동하든 다른 노동자들과 공동으로 행동하든, 고충의 근거가 있다고 생각하는 모든 노동자는 다음의 권리를 갖는다.

(a) 고충을 제기하고 그 결과에 상관없이 어떠한 불이익도 받지 않을 권리.

(b) 적절한 절차에 따라 고충을 심사받을 수 있는 권리.

3. 사용자와 노동자 사이의 관계에 관련되거나 기업 내에서 한 명 또는 수 명의 노동자의 고용조건에 영향을 미치거나 미칠 수 있는 모든 조치와 상황으로서, 적용될 단체협약 및 개별 고용계약의 규정·취업규칙·법령에 반하거나 그 직업·경제활동 부문·국가의 관습 및 관행에 반하는 것은 모두 고충의 근거가 될 수 있다.

4. (1) 본 권고의 규정들은 고용조건 및 기간의 개선을 목적으로 하는 집단적인 요구에는 적용되지 않는다.

(2) 1인 또는 그 이상의 노동자들이 제시하는 불만이 본 권고에서 규정한 절차에 의하여 심사되어야 할 경우인지, 아니면 분쟁의 해결을 위한 다른 절차를 밟거나 단체교섭을 통하여 다루어야 할 일반적인 요구인지를 구별하는 것은, 국내법과 관행에 따라 결정하여야 한다.

5. 고충심사의 절차가 단체협약을 통하여 설정될 경우, 이 협약의 당사자들은 그 협약의 유효기간 중에는 정해진 절차를 통하여 고충을 해결하도록 노력해야 하며, 이러한 절차의 효과적 운용에 방해가 되는 행동을 배제시킬 수 있는 규정을 협약에 포함하도록 노력하여야 한다.

6. 기업 내의 노동자단체나 노동자대표는, 국내법 및 관행에 따라 그리고 가급적이면 협약을 통하여, 사용자나 사용자단체와 동등한 권리와 책임을 가지고 기업에서의 고충처리절차의 수립과 운용에 참여여야 한다.

7. (1) 고충을 최소화하기 위하여 건전한 인사정책의 수립과 적절한 운용에 최대한의 관심이 주어져야 하며, 이러한 인사정책에서 노동자들의 권리와 이익이 고려되고 존중되어야 한다.

(2) 위와 같은 정책을 달성하고 기업 내에서 노동자들에게 영향을 미치는 사회적 문제들을 해결하기 위하여, 경영자는 결정을 내리기 이전에 노

동자대표와 협력하여야 한다.

8. 고충은 그 나라의 조건, 경제활동 부문, 해당 기업에 적합하고 관계당사자에게 객관성을 보장할 수 있는 효과적인 절차에 따라 가능한 한 기업 내에서 해결되어야 한다.
9. 노동자들이 권한 있는 노동기관과 노동재판소, 기타 사법기관에 고충에 관하여 직접 호소할 수 있는 권리가 국내 법령으로 인정되고 있는 경우에는 이 권고의 어떠한 규정도 그러한 권리를 제한할 수 없다.

**Ⅲ. 기업 내에서의 절차**

10. (1) 일반적인 원칙으로서, 해당 노동자가 다른 곳으로부터 지원을 받든 안 받든 관계없이, 그 노동자와 직속 감독자는 상호 간에 고충을 직접 해결하고자 하는 시도를 먼저 행하여야 한다.
(2) 위와 같은 시도가 실패하거나 고충의 성격상 해당 노동자와 직속 감독자 사이에 직접적 대화가 부적절할 경우, 해당 노동자는 그 고충의 성격과 기업의 구조, 규모에 따라 한 단계 위 또는 그 이상의 단계에서 자신의 고충을 심사받을 수 있는 권리를 가져야 한다.
11. 고충처리절차는 절차에 따라 정해진 각 단계에서 노동자와 사용자가 문제의 해결을 자유롭게 받아들일 가능성이 실제 있도록 수립되고 적용되어야 한다.
12. 고충처리절차는 가급적 간편하고 신속하여야 하며, 이러한 목적을 위하여 필요하다면 적절한 시간제한조치를 취할 수 있다. 그 절차를 적용하는 형식은 최소한으로 줄여야 한다.
13. (1) 해당 노동자는 국내법 및 관행에 따라 고충처리과정에 직접 참여할 권리를 가지며, 고충심사과정에서 노동자단체의 대표·기업 내의 노동자대표·기타 그가 선택한 사람의 지원을 받거나 대리로 내세울 수 있

는 권리를 갖는다.

(2) 사용자는 사용자단체의 지원을 받거나 대리로 내세울 수 있는 권리를 갖는다.

(3) 동일한 기업에 고용되어 고충심사과정에서 해당 노동자를 지원하거나 대리하는 사람은, 고충처리절차에 따라서 행동하는 한 본 권고 제2조의 (a)에서 규정한 것과 동일한 보호를 받아야 한다.

14. 해당 노동자나 동일 기업에 고용되어 있는 대리인은 고충심사과정에 참여할 수 있는 충분한 시간을 부여받아야 하며, 법령·단체협약·기타 적절한 방법으로 마련된 규칙과 관행(여기에는 남용방지를 위한 조치들이 포함된다.)을 고려하여, 그 과정에 참여함으로써 초래되는 작업의 이탈을 이유로 보수가 감액되어서는 아니 된다.

15. 당사자들이 필요하다고 인정할 경우에는 합의에 의하여 의사록을 작성하고 그것을 당사자들이 이용할 수 있다.

16. (1) 고충처리절차, 고충처리절차의 운영을 관장하는 규칙과 관행, 고충처리절차에 호소할 수 있는 조건 등을 노동자들에게 주지시키기 위하여 적절한 조치가 취해져야 한다.

(2) 고충을 제기한 노동자는 절차에 따른 진행 과정, 그리고 그의 고충에 대하여 취해진 조치에 대해 계속해서 정보를 제공받아야 한다.

## Ⅳ. 미해결 고충의 조정

17. 고충해결을 위한 기업 내에서의 노력이 모두 실패로 돌아간 경우에는 그 고충의 성격을 고려하여 다음 중 하나 또는 그 이상의 절차를 통하여 최종적으로 해결할 수 있어야 한다.

(a) 관련 사용자단체 및 노동자단체의 합동심사, 관련 사용자 및 노동자 또는 그들 단체의 동의 아래 지명된 특정인 및 특정인들의 임의중재

등 단체협약에 의하여 마련된 절차.
(b) 권한 있는 공공당국에 의한 조정 또는 중재.
(c) 노동재판소, 기타 사법기관에의 제소.
(d) 기타 국내 조건에 비추어 적절하다고 할 수 있는 절차.

18. (1) 노동자는 본 권고 제17조에서 언급한 절차에 참여하는 데 필요한 시간을 보장받아야 한다.

(2) 본 권고 제17조에 제시된 절차 속에서 노동자의 고충이 정당하다고 인정될 경우, 노동자가 그 절차를 이용하였다는 것을 이유로 보수의 감액 등의 손실을 받게 해서는 안 된다. 가능하다면 이러한 절차는 해당 노동자의 노동시간 밖에서 운영될 수 있도록 모든 노력을 기울여야 한다.

### 4) 1971년 근로자대표에 관한 협약과 권고

ILO는 노동자 경영참여의 기본 틀을 규정하는 상기 권고들 외에도, 일부 협약 및 권고를 통해 노동자 경영참여의 경계를 넓혀 왔다. 「1971년 근로자대표 협약」(제135호)과 「1971년 근로자대표에 관한 권고」(제143호) 역시 그러한 맥락에 있다.

먼저, 제135호 협약 중 경영참여와 관련된 내용은 다음과 같다(이철수 외 2010). 첫째, 동 협약은 기업 내 근로자대표의 보호에 관하여 조합원 자격 또는 조합활동을 이유로 하는 차별적 행위로부터 효과적인 보호를 받을 것을 규정하고 있다. 둘째, 여기서 근로자대표란 국내법이나 사정에 부합하게 노동조합에 의하여 지명 혹은 선출된 대표이거나 기업의 근로자에 의하여 자유롭게 선출된 대표(이 경우에는 그들의 기능은 노동조합의 배타적 특권으로 인정되는 활동은 포함하지 않는다)이다. 대표의 유형은 국내법령, 단

체협약, 중재재정, 법원결정으로 결정될 수 있다. 셋째, 동 협약 제5조에서는 노동조합이 존재하는 경우에 별도로 존재하는 근로자대표가 노동조합을 해하기 위한 것으로 이용될 수 없도록 주의의무 규정을 두고 있다.

다음으로, 제143호 권고의 주요 내용 중 경영참여와 관련된 것은 다음과 같다(이철수 외 2010). 첫째, 동 권고는 근로자대표에 대한 불이익한 행위를 효과적으로 보호하기 위해 몇 가지 조치들을 열거하고 있는데 이는 다음과 같다. ① 고용의 종료를 정당화하는 이유의 상세하고 정확한 한정. ② 독립된 혹은 연합단체와의 상담 혹은 조언. ③ 특별한 조력 절차. ④ 관계국의 법의 기본 원칙에 반하지 않는다면 미지급 임금의 지급 및 이미 획득한 권리를 유지한 원직복직을 포함하는 정당하지 않은 고용의 종료에 대한 효과적인 구제수단. ⑤ 사용자에 대한 입증책임 부과. ⑥ 노동력 감축의 경우에 고용의 유지와 관련하여 근로자대표에게 우선권을 인정하는 것 등이다. 동 권고에 따르면 협약에서 설정된 보호는 근로자대표 선거 혹은 대표지명 후보자인 근로자에게도 적용되어야 한다. 둘째, 동 권고는 근로자의 노동조합대표를 위한 권리 목록을 다음과 같이 제시하고 있다. ① 임금이나 급여의 손실 없는 타임오프 인정. ② 사업장 접근권. ③ 기업경영에 대한 접근권. ④ 결정권을 가진 경영대표에 대한 접근권. ⑤ 노동조합 조합비를 징수할 권한. ⑥ 노동조합 공지를 게시할 권한. ⑦ 근로자에 대한 조합서류 열람 배분권. ⑧ 노동조합의 기능 행사를 위해 필요한 물질적 설비와 정보권 등이다. 동 권고는 노동조합대표에 대하여 인정되는 이러한 권리들이 근로자들에 의해 근로자대표로 선출된 자에게도 또한 제공되어야 한다는 점을 규정하고 있다.

### 5) 1982년 고용종료에 관한 협약과 권고

「1982년 고용종료 협약」(제158호)과 「1982년 고용종료 권고」(제166호) 역시 사용자에 의한 고용종료의 한계를 정함으로써 노동자 경영참여 경계를 넓혔다.

먼저, 제158호 협약 중 경영참여와 관련된 주요 내용은 다음과 같다(주 제네바 대한민국 대표부 2015). 첫째, 본 협약은 개별적, 집단적 해고의 최저기준을 제시한다. 둘째, 근로자의 고용은 당해 근로자의 능력·행태와 관련된 종료 또는 사업, 사업장, 업무에 대한 운영상의 필요에 근거한 종료에 대하여 정당한 이유가 없는 한 종료될 수 없다. 정당한 사유가 없는 것으로는 ① 노동조합 가입. ② 적정한 시간에 노조활동 참여. ③ 근로자대표로 선출되고자 하거나 또는 대표자로 활동한 사실. ④ 법령을 위반한 혐의가 있는 사용자에 대한 제소 또는 심리절차의 참여행위. ⑤ 인종, 연령, 성별, 혼인, 가족부양책임, 임신, 종교, 정치적 견해, 국적, 사회적 신분, 출산휴가 기간 동안의 휴업, 질병 또는 부상으로 인한 일시적인 휴업 등이다. 셋째, 사용자가 경제적·기술적·구조적 또는 이와 유사한 이유에 의한 고용종료를 고려하는 경우에는 근로자대표와 협의를 하고 관련 정보를 되도록 빨리 권한 있는 기관에 통보해야 한다.

다음으로, 제166호 권고 중 경영참여와 관련된 주요 내용은 다음과 같다(주 제네바 대한민국 대표부 사이트). 첫째, 근로자의 고용은 사용자가 당해 근로자에게 적절한 지시 및 서면에 의한 경고를 주지 않는 한, 또는 근로자가 개선을 위한 합리적인 기간의 경과 후에도 작업을 불만족하게 행하는 것이 계속되지 않는 한, 불만

족스러운 업무수행에 의해 해지되어서는 안 된다. 둘째, 사용자가 경제적·기술적·구조적 또는 이와 유사한 이유에 의한 고용종료를 고려하는 경우에 근로자대표가 이와 관련한 협의에 효과적으로 참여하도록 하기 위하여, 사용자는 관련 정보를 적정한 시기에 근로자대표에게 제공하여야 한다. 셋째, 사용자가 경제적·기술적·구조적 또는 이와 유사한 이유에 의한 고용종료를 회피 또는 최소화하기 위하여 고려하여야 할 조치에는 특히 채용의 제한, 근로자 자연감소, 내부이동, 훈련, 조기퇴직, 초과근무 제한, 근로시간의 단축을 포함할 수 있다.

제3장

# 한국에서 경영참여제도의 전개와 실태

제3장에서는 한국의 노동자 경영참여제도를 검토한다. 먼저, 법제화되어 있는 의사결정 참여제도인 노사협의제도, 그리고 자본소유 참여제도인 우리회사주식소유제도(이하, 우리사주제도)의 내용을 관련법에 근거해 살펴볼 것이다. 다음으로, 노사협의제도와 우리사주제도가 역사적으로 어떻게 전개 및 발전해왔는가를 검토할 것이다. 마지막으로, 최근에 진행된 조사결과에 근거하여 노사협의회와 우리사주조합의 운영 실태를 확인해볼 것이다.

## 1. 경영참여제도의 법적 개요

### 1) 노사협의회제도의 개요

노사협의회제도가 근거하고 있는 법률적 기초는 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」(이하, '근참법')이다. 근참법의 목적은 "근로자와 사용자 쌍방이 참여와 협력을 통하여 노사 공동의 이익

을 증진함으로써 산업평화를 도모하고 국민경제 발전에 이바지"하는 것이다(제1조). 이를 실현하기 위한 기구로서 노사협의회는 "근로자와 사용자가 참여와 협력을 통하여 근로자의 복지증진과 기업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 구성하는 협의기구"(제3조)이며, 상시 30인 이상의 근로자를 사용하는 사업이나 사업장에서는 의무적으로 설치해야 한다(제4조).

노사협의회는 동수의 근로자위원과 사용자위원으로 구성해야 하며, 노사위원은 각각 3명 이상 10명 이하로 한다. 근로자위원은 근로자가 선출하되, 과반 이상을 포괄하는 노조가 있는 경우에는 노조 대표자와 그 노조가 위촉하는 자로 하며, 사용자위원은 해당 사업이나 사업장의 대표자나 그 대표자가 위촉하는 자로 한다(제6조). 노사위원의 임기는 3년이며 연임할 수 있고, 비상임 및 무보수로 활동한다(제8조).

노사협의회는 3개월마다 정기적으로 회의를 개최하여야 하며 필요에 따라 임시회의를 개최할 수 있다(제12조). 노사협의회 회의는 노사위원 각 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다(제15조). 노사협의회에서 반드시 의결이 필요한 사항은 △교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립, △복지시설의 설치와 관리, △사내근로복지기금의 설치, △고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항, △각종 노사공동위원회의 설치 등이다(제21조).

또한 협의해야 할 사항은 △생산성 향상과 성과 배분, △채용·배치 및 교육훈련, △고충처리, △안전, 보건 및 작업환경 개선과 근로자의 건강증진, △경영·기술상의 사정으로 인한 고용조정의 일반원칙, △작업과 휴게 시간의 운용, △임금제도의 개선, △신기

계·기술의 도입 또는 작업공정의 개선, △작업수칙의 제정 또는 개정, △종업원지주제와 그밖에 근로자 재산형성에 관한 지원, △직무 발명 등에 대한 보상, △근로자의 복지증진, △사업장 내 감시설비의 설치, △모성보호 및 일·가정 양립 지원, △그밖에 노사협조에 관한 사항 등이다. 이상의 협의사항에 대해서도 필요한 경우 의결할 수 있다(제20조).

노사협의회가 의결사항에 대해 의결하지 못했거나 의결된 사항의 해석이나 이행 방법 등에 대해 의견이 일치하지 않을 경우, 노사협의회 내에 중재기구를 두어 해결하거나 노동위원회와 그밖에 제삼자의 중재를 받을 수 있다. 그렇게 내려진 중재결정은 의결을 거친 것으로 인정된다(제25조).

근로자위원은 상기 의결사항과 협의사항과 관련된 자료를 협의회 회의 개최 전에 사용자에게 요구할 수 있으며 사용자는 이에 성실히 따라야 한다. 다만, 그 요구 자료가 기업의 경영·영업상의 비밀이나 개인정보에 해당하는 경우에는 그러지 아니한다(제14조). 또한 사용자는 노사협의회 정기회의에 △경영계획 전반 및 실적에 관한 사항, △분기별 생산계획과 실적에 관한 사항, △인력계획에 관한 사항, △기업의 경제적·재정적 상황 등을 보고하거나 설명해야 한다(제22조).

30인 이상의 근로자를 사용하는 사업이나 사업장은 근로자의 고충을 청취하고 이를 처리하기 위하여 고충처리위원을 의무적으로 두어야 한다(제26조). 고충처리위원은 노사를 대표하는 3명 이내의 위원으로 구성된다. 노사협의회가 있으면 노사위원 중에서 선임하고, 그렇지 않은 경우 사용자가 위촉한다(제27조). 고충처리위원은 근로자로부터 고충사항을 청취한 경우에는 10일 이내에 조

치 사항과 그 밖의 처리 결과를 해당 근로자에게 통보해야 한다(제28조).

한편, 정당한 이유 없이 노사협의회 설치를 거부하거나 방해한 자와 의결된 사항 및 중재재정을 이행하지 아니한 자에게는 1천만 원 이하의 벌금에 처해진다(제30조). 또한 사용자가 정당한 이유 없이 고용노동부장관의 시정 명령과 노사협의회에 대한 자료제출 의무를 이행하지 않을 경우(제31조), 그리고 정기회의를 개최하지 않거나 고충처리위원을 두지 않을 경우에도(제32조) 각각 500만 원 이하 및 200만 원 이하의 벌금에 처한다. 고용노동부 장관에게 협의회규정을 제출하지 않았을 때는 200만 원 이하의 과태료에 처한다(제33조).

### 2) 우리사주제도의 개요

우리 회사 주식소유제도(이하, '우리사주제도')에 대한 규정은 「근로복지기본법」의 제3장 제1절에 명시돼 있다. 우리사주제도의 목적은 "근로자로 하여금 우리사주조합을 통하여 해당 우리사주조합이 설립된 주식회사의 주식을 취득·보유하게 함으로써 근로자의 경제·사회적 지위향상과 노사협력 증진을 도모"하는 것이다(제32조). 우리사주 조합원 자격은 우리사주조합 설립 회사의 모든 근로자, 그리고 일정 요건을 갖춘 지배관계회사[1]와 수급관계회사[2]

1) 우리사주제도 실시 회사가 발행 주식 총수의 50% 이상 소유한 비상장회사 등.
2) 우리사주제도 실시 회사로부터 도급을 받아 직전 연도 연간 총 매출액의 50% 이상을 거래하는 주식회사.

소속 근로자에게 주어지며(제34조), 조합원 자격을 가진 근로자 2명 이상의 동의가 있으면 우리사주조합 설립준비위원회를 구성할 수 있다(제33조). 구체적인 설립 방법은 시행령에 따른다. 사용자는 우리사주 취득을 강요하거나 우리사주조합 운영에 개입해서는 안 된다(제42조의 2).

우리사주조합은 △우리사주제도 실시 회사 또는 그 주주 등이 출연한 금전과 물품, △우리사주조합원이 출연한 금전, △일정 요건에 따른 차입금, △조합계정의 우리사주에서 발생한 배당금, △그밖에 우리사주조합기금에서 발생하는 이자 등 수입금 등을 재원으로 하여 우리사주를 취득하여 우리사주조합기금을 조성할 수 있다. 우리사주조합기금은 △우리사주의 취득, △차입금 상환 및 그 이자의 지급, △손실보전거래 등의 용도로 사용해야 한다(제36조). 우리사주조합은 취득한 우리사주를 일괄하여 취득 기준일로부터 1개월 이내에 한국증권금융에 의무예탁을 해야 한다. 의무예탁 기간은 그 재원에 따라 1년에서 8년 동안이다(제43조).

우리사주조합의 조합원은 해당 주식회사가 주권을 모집 또는 매출하는 경우에 주식 총수의 100분의 20의 범위에서 우선적으로 배정받을 권리를 부여받는다(제38조). 또한 우리사주조합의 조합원은 회사의 발행 주식 총수의 100분의 20의 범위에서, 주주총회 결의를 통해서 시가보다 낮게 책정된 가격(이하, “행사가격”)으로 일정 기간 이내에 주식을 매수할 수 있는 권리, 즉 “우리사주매수선택권”(스톡옵션형 우리사주제도)을 부여받는다(제39조).

한편, 우리사주조합의 대표자는 주주총회에서 우리사주조합원의 의사를 대표해서 의결권을 행사할 수 있다. 단, 조합원이 의결권 행사의 위임을 요청한 경우에는 해당 조합원의 주식보유분에 대한

의결권 행사를 그 조합원에게 위임하여야 한다(제46조). 우리사주조합의 주주총회 의결권 행사 방법을 규정한 시행령의 내용은 다음과 같다.

**근로복지기본법 시행령 제28조(조합의 의결권 행사)**

① 조합의 대표자가 법 제46조 제1항에 따라 의결권을 행사할 때 조합원의 계정에 배정된 주식의 의결권은 다음 각 호의 방식에 따라 행사한다.

1. 7일 이상의 기간을 정하여 조합원으로부터 주주총회 의안에 대한 의사표시를 받거나 의결권 행사의 위임 요청 여부를 확인하여 해당 의결권을 행사하거나 조합원에게 해당 의결권을 위임할 것.
2. 제1호에 따른 기간 동안 의사표시 또는 위임 요청이 없는 주식의 의결권은 해당 주주총회의 참석 주식 수에서 의사표시가 없거나 위임 요청이 없는 주식 수를 뺀 주식 수의 의결 내용에 영향을 미치지 아니하도록 행사할 것.

② 조합의 대표자는 조합의 계정에 보유하는 주식의 의결권을 행사할 때에는 다음 각 호의 방식 중 조합과 우리사주제도 실시회사가 협의하여 규약으로 정하는 방식으로 행사한다.

1. 제1항 제1호에 따라 조합원의 계정에 배정된 주식에 대한 의사표시가 있는 조합원의 의사표시 비율과 같은 비율대로 행사할 것.
2. 해당 주주총회의 참석 주식 수에서 조합의 계정에 보유하는 주식 수를 뺀 주식 수의 의결 내용에 영향을 미치지 아니하도록 행사할 것.
3. 조합원총회에서 정한 의사표시의 내용에 따라 행사할 것.

또한 우리사주조합에 대해서는 소득공제 및 소득세 비과세, 회사에 대해 손비 인정 등의 세제지원이 이뤄지고 있다. 근로자에게

돌아가는 혜택은 △우리사주조합 출연 시 연간 400만 원 이내 소득공제, △의무예탁 기간 경과 후 2년 이상 4년 미만 인출 시 50%, 4년 초과하여 인출 시 75% 소득세 비과세 등이다. 기업에게 돌아가는 지원은 △우리사주조합 출연 자사주 장부가액과 금품에 대해 손비인정,[3] △우리사주 운영비 지원 시 복리후생비로 손비인정 등이다.

3) '손비인정'이란 용어에서 '손비'는 기업의 경비를 말하고 '인정'은 국세청이 이를 적법한 '경비'로 봐주는가에 대한 행위를 말한다.

## 2. 경영참여제도의 역사적 전개

한국에서 노동자 경영참여의 제도화 논의는 1948년 제헌헌법 제정 과정에서부터 시작됐을 만큼 역사가 깊다. 하지만 동시에 여전히 현장에서 공고히 자리를 잡지 못하기도 하다. 여기서는 신원철(2013)의 「노사협의회제도의 형성과 전개(1994~1997)」와 박찬홍(2012) 「근로자의 우리사주 보유와 그 보호에 관한 법적 연구」 및 한국증권금융(2014)의 『우리사주제도의 이해』에 제시된 내용을 중심으로, 한국에서 기업의 통제권과 소유권에 관한 노동자 경영참여제도가 어떤 조건 속에서 형성됐고, 어떠한 과정을 거쳐 변화해왔는지를 개략적으로 살펴보도록 하겠다.

### 1) 노사협의제도의 형성과 전개

#### (1) 1950년대: 경영참가권의 헌법 배제

해방 정국의 좌우 대립과 정치적 격변 속에서 진행된 헌법의 제정 과정에서, 포괄적 의미의 노동자 참여 권리의 두 축인 "이익분점권"과 "경영참가권"의 보장 문제가 중요한 쟁점으로 부각됐다. 치열한 논쟁 끝에 문시환 의원 등이 제출한 이익분점권과 경영참가권을 모두 포함한 수정안,[4] 그리고 조병한 의원 등이 제출한

4) 헌법 제정 당시 문시환 의원 등이 제출한 수정안은 제17조 제1항에 "모든 국민은 근로의 권리와 의무가 있으며 근로자는 노자협조와 생산증가를 위하여 법률의 정하는 범위 내에서 기업의 운영에 참가할 권리가 있다."고 하여 경영참여권을 보장했고, 제17조 제3항에 "기

경영참가권을 배제하고 이익분점권만을 규정한 수정안이 최종적인 논의의 장에 올랐다. 1948년 7월 3일과 5일 이틀에 걸쳐 이 수정안들에 대한 논쟁의 벌어졌고, 결국 합의를 이루지 못해 직접 비밀 무기명투표가 실시됐다. 그 결과 문시환 의원 등의 수정안은 부결됐고, 조병한 의원의 수정안이 재석 180명에 찬성 91명, 반대 88명, 기권 1명으로 힘겹게 통과됐다(제1회 25차 국회본회의 회의록; 신원철 2013, 재인용).

이렇게 제헌헌법에서 경영참여권이 배제되고 이익균점권 조항이 통과되자[5] 노사단체는 상반된 입장을 표명했다. 대한노동총연맹(이하, 대한노총)에서는 1948년 7월 14일 "이익균점"을 찾기 위해 이후 필연적으로 "운영에 참가"하는 것이 지당하다는 내용의 성명서를 발표했다(경향신문 1948년 7월 14일자; 신원철 2013, 재인용). 반면 1948년 7월 19일 개최된 전국상공업자 대표자대회는 "이익배당균점제를 개폐한다."는 결의문을 채택했다(임송자 2007; 신원철 2013, 재인용). 그렇지만 어렵게 통과된 이익균점권마저도 실제 법제화되지는 못했다. 1948년 당시 사회부 노동국에서 노동조합법과 노동기준법 초안을 작성할 때 이익균점권 관련 조항들을 포함했지만, 결국 법제화 과정에서 최종적으로는 배제됐다. 이후에도 당시 정부와 여당의 정책방침으로 이익균점권 법제화가 발표됐지만 구체적인 결실이 맺어지지 않았다(신원철 2013).

---

업주는 기업이익의 일부를 법률에 정하는 바에 의하여 임금 이외의 적당한 명목으로 근로자에게 균점하여야 한다."고 하여 이익균점권을 보장했다.

5) 통과된 제헌헌법 제18조는 "근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다. 영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다."고 명시했다.

경영참여권이 헌법에서 배제됐고 이익균점권이 법제화되지 않았음에도, 노동조합이 설립된 기업들에서는 "노자위원회" 또는 "노사위원회"라는 명칭의 기구들이 개별적으로 설치됐다. 이는 단체교섭과 노사협의의 성격이 혼합된 기구였다(신원철 2013). 최초의 노자위원회는 대한노총 경전노동조합의 주도로 1947년 경성전기주식회사에 설치됐다. 그런데 한편, 당시 정부는 노동쟁의 예방 기구로서 노자[사]위원회의 필요성을 인정했던 것으로 보인다. 예컨대 동아일보 1947년 11월 29일자 보도에 따르면, 당시 사회부 노동국은 노자위원회의 설치를 권장하고, "현재의 노자위원회를 15개로부터 25개로 증가시켜 노동쟁의의 원만한 해결을 꾀하고"자 했다(신원철 2013, 재인용).

### (2) 1960년대: 생산성 향상 기구로서 노사협의회의 제도화

이승만 정부의 부정부패와 선거비리에 항거한 1960년 4·19혁명의 짧은 기억을 뒤로하고, 1961년 5월 16일 쿠데타에 의해 박정희 군사정부가 들어섰다. 군사정부가 주도하여 1962년 제정된 새로운 헌법에서는 이익균점권 조항이 삭제됐다. 불완전하게나마 헌법상에 존재했던 경제민주화와 노동자 경영참여의 이념이 완전하게 포기된 것이다. 한편, 군사정부는 1963년 노동조합법을 개정하여 산업별노동조합체제를 확립했고, 또한 기업단위 노사협의회에 관한 조항을 신설했다.[6] 신설된 노사협의회 조항은 1950년대 이래 노동조합이 존재하는 사업체에서 운영되고 있던 노자[사]위원회 등을

6) 1963년 4월 17일 노동조합법 개정을 통해 "사용자와 노동조합은 노사협조를 기하고 산업평화를 유지하기 위하여 노사협의회를 설치하여야 한다"는 규정이 신설됐다.

염두에 둔 조치였다(신원철 2013). 요컨대 지금까지도 유지되고 있는 관행인, 노사협의회에서 근로자 측 주체를 '노동조합'으로 규정하고, '단체협약'을 통해서 노사협의회의 설립과 운영을 규정하는 경로가 이때 최초로 제도화된 것이다.

1960년대 노사협의회제도는 군사정부의 개발독재를 뒷받침하는 생산성향상과 노사협조를 이끌어낼 수 있는 기제로서 새롭게 주목을 받았다. 정부기관인 한국생산성본부(이하 '생산성본부')가 이를 주도했고, 대한노총의 뒤를 이은 노동조합총연합단체인 한국노동조합총연맹(이하, 한국노총)이 이에 적극 호응했다. 특히 생산성본부와 한국노총은 1960년대 중반 이래 성과배분제의 도입을 전제로 한 "생산성 향상운동"을, 노사협의회제도를 통해서 전개하는데 상당한 공감을 형성했다(신원철 2013). 예컨대 한국노총은 1968년 「노총의 운동기조와 활동방침」에서 "노총은 한국생산성본부와 제휴하여 생산성 향상운동에 …… 혼연히 참가코저" 한다고 밝혔다(한국노총 1968년 사업보고; 신원철 2013, 재인용). 하지만 생산성본부와 한국노총의 상기 구상은 기업의 경영자들의 관심 저조로 이렇다 할 성과를 보지 못했다.

그럼에도 1960년대 초반 개정된 법제도, 그리고 이에 근거하여 진행된 생산성본부와 한국노총의 활성화 노력에 따라 1960년대 노사협의회는 그 이전에 비해 증가했다. 이를테면 1966년과 1970년 사이 전국의 노사협의회는 725개소에서 1,124개소로 증가했는데, 이는 "주로 노사의 자발적 협조심의 제고에 기인한 것"으로 평가됐다(노동백서 1971; 신원철 2013, 재인용). 그러나 같은 기간 동안 전체 사업체 대비 노사협의회 설치 사업체의 비율은 74.0%에서 73.2%로 거의 변화하지 않았다.

### (3) 1970년대: 노사협의회의 강제적 확대 및 운영의 공동화

박정희 군사정권의 노동정책은 1969년 발생한 대한조선공사 파업과 섬유노조의 쟁의 등을 계기로 한층 억압적인 방향으로 전환했다. 이는 같은 해 통과된 소위 "3선 개헌" 등 독재체제의 영구화를 위한 기반 마련과 동시에 진행된 것이었다. 1971년 4월 17일 개정헌법에 따라 세 번째 대통령 당선에 성공한 박정희는 같은 해 12월 6일 "국가비상사태"를 선포했고, 1972년 10월 17일에는 이른바 "10월 유신"을 선언하고 전국비상계엄을 선포했다. 같은 해 11월 21일에는 유신체제의 공고화를 뒷받침하기 위해 만들어진 "유신헌법"을 통과시켰다.

이러한 조건 속에서 노동정책의 기본목표로서 "노사협력의 증진"과 그 주체로서 노사협의회의 중요성이 강조됐다. 1973년 3월 13일 비상국무회의에서 노동조합법 중 노사협의회 관련 규정이 개정됐는데, 개정 노동조합법의 제6조 제1항은 노사협의회의 목적이 "생산성 향상"에 있음을 명시했다. 이후 노사협의회에 대한 국가개입이 지속적으로 강화됐다. 1974년 12월 24일에는 노사협의의 범위에 "노사분규의 예방"을 명시하는 법 개정이 이뤄졌고, 1975년 4월에는 노동조합법 시행령에 노사협의회에 관한 구체적 규정이 마련됐다. 이 규정은 노사협의회가 분기마다 정기회의를 하고, 회의 결과를 15일 이내에 행정관청에 보고하도록 했다. 또한 1974년부터 노조가 있는 기업체뿐만 아니라 없는 기업체에도 노사협의회 설치를 강하게 권장했다. 이에 따라 1970년대 내내 노사협의회 설치가 증가했다. 1979년 이뤄진 조사에 따르면, 설치 대상 기업 13,256개소 가운데, 96.4%인 12,780개소에 노사협의회가 설치됐다

(한국경영자총협회 1989; 신원철 2013, 재인용).

이렇듯 10월 유신 이후 군사정부는 노사협의회를 산업민주주의와 경영참가를 위한 기구가 아니라 생산성 향상과 노사협조를 위한 캠페인 기구로서 바라보는 시각을 더욱 노골화했다(신원철 2013). 이러한 시각은 이른바 "공장새마을운동"이 출범하면서 더욱 구체화됐다. 1976년 군사정권은 노사협의회를 "공장새마을운동"의 추진 모체로 삼아 "생산적 노사협조체제"를 구축하겠다는 방침을 천명했다(신원철 2013). 노사협의회를 경영자가 주도하는 공장새마을운동의 하부기구로 만들겠다는 것이었다. 실제 1978년부터는 공장새마을협의회가 노사협의회를 대체했다는 평가가 제기됐고(오시정 1981; 신원철 2013, 재인용). 노사협의회는 유명무실한 기구가 됐다. 한국생산성본부가 1978년 30인 이상 사업체 1,250개를 대상으로 조사한 결과, 시행령으로 강제하고 있는 분기별 회의를 개최하지 않는 곳이 43.5%에 이르렀다(조창화 1979; 신원철 2013, 재인용). 이러한 추세는 이후 더욱 심화됐다.

### (4) 1980년대: 노사협의회법의 제정과 노동계 입장 전환

1979년 10월 26일 박정희 대통령이 자신의 수하인 김재규에 의해 총격 살해된 직후, 수동적으로 찾아온 민주화 국면인 이른바 "서울의 봄"이 잠시 도래했다. 이 시기 한국노총은 노동절대회 등을 통해 새로운 헌법에 이익분배균점권과 경영참여권을 보장하고, 노동3권을 회복할 것을 요구하기도 했다(한국노총 사업보고 1980; 신원철 2013, 재인용). 그러나 1980년 광주민중항쟁을 폭력으로 진압한 이른바 "신군부"가 집권하면서 정치와 산업부문의 민주주의

를 향한 요구는 곧 잦아들었다. 신군부는 1980년 12월 31일 국가보위입법회의에서 기업별 노사관계로의 전환을 강제하고 노동조합의 설립요건을 강화하는 방향으로 노동조합법을 개정했다. 또한 같은 시기 노사협의회법을 독립된 법으로 제정했는데, 이는 기존 제도적 틀의 연장선상에서 국가의 통제와 간섭을 한층 강화할 수 있는 내용을 담고 있는 것이었다(신원철 2013).

1981년 1월 29일 시행된 노사협의회법의 시행령은 노사협의회 설치 의무 대상을 노조가 설립된 모든 사업장과 100인 이상 사업장으로 정했다. 설치 의무 대상을 기존의 30인 이상 사업장에서 100인 이상으로 축소한 것은 비노조 사업장 노사협의회의 공동화(空洞化)라는 현실을 인정한 조치였다(노동부 1985; 신원철 2013, 재인용).[7] 이후 1984년에는 50인 이상 100인 미만 사업장에 대해서도 정부의 행정지도로 노사협의회 설치가 권장됐다. 정권을 장악한 신군부는 이른바 "노사협의회 운영지도반"을 편성해서 사업체별로 일제점검을 실시하고 운영이 부실한 업체는 의법조치를 하겠다고 방침을 밝혔다(경총회보 1981년 4월 23일자; 신원철 2013, 재인용). 구체적으로 노동부 근로감독관이 분기별로 사업장마다 20개 항목에 걸친 「노사협의회 운영상황 점검표」를 작성하여 사업체들을 6개 등급으로 평가하도록 했다.

그런데 한편, 1980년대 들어서면서 한국노총이 노사협의회제도에 대해서 부정적인 입장으로 선회했다. 특히 1985년 이후에는 노사협의회법의 폐기를 요구하는 데까지 나아갔다. 당시 한국노총은 노동3권이 완전히 보장되지 않은 상태에서는 "노사협의회법은 단

7) 그 결과 1979년 12,780개였던 노사협의회 설치 업체 수는 1980년 4,722개로 크게 줄었다.

체교섭의 기능을 위축시킬 뿐만 아니라, 노무관리의 수단으로 악용될 소지가 많다"며, 노동3권 보장의 전제조건을 충족시킨 후 "진정한 산업민주주의의 실현을 목표로 한 노사협의회법의 대폭적인 개정"이 이루어져야 한다고 촉구했다(한국노총 사업보고 1985; 신원철 2013, 재인용) 1987년 6월 민주항쟁 이후에는 헌법에 이익분배균점권과 경영참가권을 명시하고, 기존 노사협의회법을 폐기하고 경영조직법 또는 공동결정법을 제정할 것을 주장하기도 했다.

한국노총의 이러한 요구는 당시 민주당에 수용되어 "개정헌법시안"에 명시되고 정치 쟁점화 되기도 했지만, 재계 등의 강력한 반대로 결국 실현되지는 못했다. 그렇지만 상기의 한국노총 입장의 전환, 그리고 그에 영향을 주기도 한 새롭게 등장한 민주노조운동세력의 전투적 압력 등으로 인해, 1987년 11월 개정된 노사협의회법은 정부의 개입과 통제를 가능하게 했던 조항들을 대폭 삭제하는 방향으로 변화했다. 구체적으로 근로자위원의 자격 제한(제6조), 관계공무원의 의견 진술(제18조), 노동청장의 해산 및 임원 개선 명령(제19조) 등의 조항들이 삭제됐다(신원철 2013).

### (5) 1990년대 이후: 근참법 제정과 노사협의회 자율운영

김영삼 대통령의 문민정부 설립 이후 노사협의회에 대한 개입은 대폭 줄어들었다. 특히 1993년 8월에는 노사협의회 결과를 지방노동청에 보고해야 하는 사용자의 의무를 규정한 조항(시행령 제13조)마저 삭제됐다. 이는 노사협의회의 설립 이외에는 법이 강제하는 내용이 거의 사라진 것을 의미했다(신원철 2013). 한편, 1997년 3월 1일부터 노사협의회법을 대체한 「근로자 참여 및 협력 증

진에 관한 법률」(이하, '근참법')이 시행됐다. 근참법이 시행되면서 노사협의회 설치 대상이 30인 이상 사업체로 확대됐고, 그 운영은 전적으로 노사자율에 맡겨졌다. 또한 근참법에서는 "성과배분"과 "고용조정"이 협의사항으로 추가되고, "교육훈련 및 능력개발에 관한 기본계획" 등의 의결사항이 신설되는 등의 변화가 있었다(신원철 2013).

이렇듯 노사협의회의 자율운영을 가능케 하는 제도적 조건이 마련됐지만, 노사협의회는 여전히 활성화되지 못하고 공동화된 상태로 남아 있었다. 1999년 실시된 어느 조사에 따르면, 조사대상 330개 사업장 가운데 법이 정한 연간 최소 회의 개최 횟수인 4회를 이행하지 못한 곳이 45.2%였고, 사용자가 일방적으로 근로자위원을 지명하는 사업장이 28.3%에 달했다(허찬영 2000). 이러한 조사결과는 노동조합의 힘이 강한 일부 사업장들을 제외하면, 근참법의 주요 조항들이 여전히 지켜지지 않고 있으며, 노사협의회 자율운영의 제도적 기반이 마련됐음에도 그 운영의 공동화가 지속되고 있음을 의미한다.

## 2) 우리사주제도의 형성과 전개

### (1) 1950년대와 60년대: 법제화 이전 자율적 도입

한국에서 우리사주제도의 효시로 인정되는 것은 1958년 10월 주식회사 유한양행에서 노동자의 복지 향상과 노사화합 강화를 위하여 주식을 임직원에게 지급한 사례다. 당시 유한양행은 간부들에게는 공로주를 주고, 사원들에게는 희망자에 한해 회사의 주식

을 매입하도록 하되 그 대금을 상여금에서 공제하도록 했다. 이는 특정한 법제도적 틀에 따른 것이 아니었으며, 기업 경영자의 자율적 결정에 따른 것이었다. 이후에도 몇몇 기업에서 유사한 경영기법을 도입한 사례들이 있었으나, 단편적이었으며 중요한 사회적 흐름을 형성한 것은 아니었다(한국증권금융 2014).

### (2) 1970년대: 법적 틀의 형성과 우리사주조합제도의 도입

우리사주제도가 법률에 근거한 제도로서 등장한 것은 1968년 11월 22일 「자본시장 육성에 관한 법률」(이하, '자본시장육성법')[8]이 제정되면서부터다. 당시 제정법은 상장법인의 유상증자 시 신규 발행 주식의 10%를 종업원에게 우선 배정하도록 규정했다. 이후 1972년에는 자본시장육성법 개정과 「기업공개촉진법」 제정을 통해, 유상증자뿐만 아니라 일반공모 시에도 우선배정을 하도록 했다. 이에 따라 기업공개 예정법인도 공개 주식의 10%를 종업원에게 우선배정하게 됐다.

한편, 유신 시절인 1974년, "기업공개와 건전한 기업풍토 조성"을 위한 대통령 특별 지시가 제기됐고, 그 대책의 하나로 1974년 7월 13일 「종업원지주제도 확대 실시 방안」이 발표됐다. 이에 따라 먼저, 유상증자 시 주식의 10%를 종업원에게 우선 배정해야 하는 대상이 비공개법인까지로 확대됐으며, 다음으로, 근로자 취득 주식의 관리를 위한 '우리사주조합제도'가 도입됐고, 마지막으로 근로자 취득 주식의 의무예탁제도가 시행됐다.

우리사주조합에는 각종 세제혜택이 지원됐다. 저축금액 세액공

8) 동법은 1997년 1월 폐지됐다.

제제도가 도입돼 저축금액의 5%에 대해 세액이 공제됐다. 한편, 근로자가 취득한 주식은 한국투자공사[9]에서 의무예탁을 받았다. 의무예탁 기간은 공개법인은 1년간, 비공개법인은 상장될 때까지였다. 이렇게 마련된 제도적 틀을 토대로 하여, 1974년 일신산업, 중앙투자금융 등을 시작으로 하여 우리사주조합들이 기업 현장에서 만들어지기 시작했다(경총 2000).

### (3) 1980년대와 90년대: 주식시장의 활성화와 우리사주조합의 증가

1980년대 중반 이후 증권시장의 활황과 지속적인 경제성장으로 노동자들의 욕구가 질적으로 변화하고 다양화되면서, 주식은 일반 노동자들에게도 관심의 대상이 됐다. 이에 따라 노동자의 주인의식을 제고하고 재산형성을 촉진하기 위하여(한국증권금융 2014) 종업원지주제도를 활성화하기 위한 조치들이 추진됐다. 1987년 큰 틀에서의 변화가 만들어졌고, 이후 지속적으로 조정이 이루어졌다.

1987년 노동자대투쟁 직후인 1987년 9월 15일 「종업원 지주제도의 확충방안」이 발표됐고 같은 해 11월 자본시장육성법이 개정됐다. 이에 따라 먼저, 우리사주조합의 정의와 요건, 조합원의 자격, 우선배정 등이 법률적으로 규정됐다. 다음으로, 근로자에 대한 우선배정 비율이 공모 또는 유상증자 주식의 20%로 상향조정됐다. 마지막으로, 우리사주제도 참여에 대한 국가의 지원이 강화됐다. 증자소득공제 우대, 소요경비 손비인정이 이뤄졌고, 취득자금 지원 시 종전 50%만 인정이자를 비과세하였던 것을 전액으로 조정하고, 종업원에 대하여 취득금액의 15%를 소득세액에서 공제하는 등의

9) 한국투자공사는 1997년 1월 한국증권금융주식회사로 변경됐다.

대폭적인 세제 지원이 추진됐다(박찬홍 2012).

이후 우리사주제도는 증권시장과 국가경제의 성장과 침체 등에 따라 표출되는 당면 문제점들을 해소하기 위해 '의무예탁 기간'과 '세제혜택 내용'을 수시로 조정해왔다(한국증권금융 2014). 1988년에는 「자본시장육성법 시행령」 및 「우리사주조합의 운영기준」(재경부 고시)을 제정하여, 의무예탁 기간을 퇴직 시까지로 규정하고, 예탁 후 3년이 경과된 경우 특별한 사유에 의한 인출이 가능하도록 우선배정 주식 수 및 취득 한도액에 제한을 뒀다. 이러한 조정은 1990년대에도 지속됐다. 1991년에는 예탁주식의 특별사유 인출에 관한 사항을 확대했고, 1993년에는 자본시장육성법 시행령을 개정하여 의무예탁 기간을 7년으로 단축하고 특별사유 인출 허용 시기를 2년으로 축소했으며, 1994년에는 「조세감면규제법」을 개정하여 종업원의 주식 취득자금 및 적립금에 대한 세액공제를 폐지했다.

또한 1997년에는 자본시장육성법이 폐지되고, 같은 법상 우리사주조합에 관한 규정은 일부 개정되어 「증권거래법」으로 이관됐다. 1999년에는 증권거래법 시행령이 개정되어 의무예탁 기간을 1년으로 단축했고, 우리사주의 주주총회 의안에 대한 의결권 행사 방법이 신설됐다.

우리사주조합은 1980년대와 1990년대 주식시장의 활황과 더불어 지속적으로 증가해왔다. 1999년 9월 기준으로 1,086개 기업에 우리사주조합에 조직되어 있었으며, 약 82만 명의 노동자들이 여기에 참여하고 있었다. 특히 종업원 우선배정이 의무화돼 있는 상장법인들에는 거의 대부분 우리사주조합이 결성돼 있었다. 당시 상장법인 735개 중 97.8%인 719개 기업에 우리사주조합이 존재하

고 있었다(경총 2000).

또한 우리사주를 통한 경영참여도 일부에서 이루어지기 시작했다. 법률상 발행과 의결 제한으로 인해 우리사주조합이 기업의 주요 사안에 대해 결정권을 행사하는 대주주로 부상하는 경우는 없었지만, 우리사주조합의 위임을 받은 노동조합이 회사의 주요 사안에 대해 주주총회에서 발언을 한 사례들은 종종 생겨났다. 또한 일부 시민사회단체들은 이러한 흐름 속에서 SK와 삼성전자 등의 대기업의 지배구조 개선 등을 목표로 '소액주주운동'을 전개하기도 했다.

### (3) 2000년대: 근로자복지기본법 제정과 종합관리체계의 마련

1998년 출범한 국민의 정부가 표방한 "생산적 복지"를 실현하고, 나아가 근로자의 복지정책 및 사업을 효율적으로 추진하는 것을 목적으로, 2002년부터 「근로자복지기본법」이 시행됐다. 이 법은 「기존의 중소기업 근로자복지 진흥법」, 「근로자의 생활향상과 고용안정 지원에 관한 법률」 등을 통합한 것이었다. 우리사주제도 역시 근로자복지기본법의 내용에 포함됐다. 근로자복지기본법은 근로자의 주거안정, 근로자의 생활안정 및 재산형성, 근로자 신용보증 지원과 우리사주제도에 관하여 각각 정하고 있는데, 우리사주제도의 활성화를 통하여 근로자의 경제적·사회적 지위 향상과 노사협력 증진을 도모하고 있음을 밝혔다(박찬홍 2012).

근로자복지기본법에 포함된 우리사주제도는 1997년 말 발생한 IMF 경제위기 시 표출된 기존 제도의 문제점과 한계를 극복하기 위하여 내용이 대폭 변화한 것이었다(한국증권금융 2014). 그 내용

은 다음과 같다. 첫째, 비상장기업의 우리사주제도에 대해 법률적 근거를 제시했다. 근로자복지기본법 제5장은 우리사주제도의 목적, 우리사주제도의 설립 및 운영, 우리사주 조합원에 대한 우선배정, 우리사주조합의 자사주 취득 및 배정 등 우리사주제도와 관련된 전반적인 사항을 제시하고 있는데, 기존의 증권거래법에서와 달리 비상장기업까지 대상으로 포함하여 규정하고 있었다. 둘째, 정부의 개입 및 관리 체계를 마련했다. 기존의 우리사주조합의 운영은 증권거래법과 재경부의 고시에 근거하여 전적으로 자율에 맡겨져 있었다. 그러나 근로자복지기본법이 제정되면서 조합의 설립과 운영, 해산에 관한 사항이 구체적으로 규정됐고, 나아가 노동부에 지도·감독 권한이 부여되고 과태로 부과 기준 등이 설정됐다. 셋째, 우리사주를 취득할 수 있는 대상의 범위가 확대됐다. 회사와 주주 등의 무상출연, 그리고 우리사주조합의 차입금으로 우리사주를 취득할 수 있게 됐다.

근로자복지기본법 제정 이후에도 우리사주제를 체계화하고 정교화하기 위한 노력은 지속적으로 진행됐다. 2002년 증권거래법 시행령이 개정되어 금융지주회사의 우리사주조합에 비상장 자회사 및 손자회사의 종업원이 참여할 수 있게 됐고, 2005년에는 근로자복지기본법 개정에 따라 금융지주회사뿐만 아니라 일반지주회사에서도 비상장 자회사 및 손자회사 종업원이 참여할 수 있게 됐다. 또한 2005년 근로자복지법 개정 시에는, △휴면조합 해산의 근거 마련 및 조합 해설 절차 간소화, △정기총회 개최 의무 완화 및 임시총회 개최 기한 규정, △우리사주매수선택권(스톡옵션형 우리사주제도) 도입, △우선배정 등의 제한과 우리사주조합의 차입 요건 명시 등 다양한 측면에서 제도 개선이 이루어졌다. 한편, 2005

년에는 증권거래법 시행령 개정으로 우리사주조합의 요건이 근로자복지기본법으로 일원화됐다.[10]

### (4) 2010년 이후: 근로복지기본법으로의 통합

2009년 기존 근로자복지기본법의 명칭을 「근로복지기본법」으로 바꾸고 「사내근로복지기금법」과의 통합이 이루어졌다.[11] 통합된 근로복지기본법은 2010년 전면 개정됐는데, 우리사주제도와 관련해서는 △수급관계회사 종업원으로까지 조합원 자격 확대, △우리사주매수선택권의 부여한도 폐지, △협력출연형 우리사주의 의무보유 기간 연장 등의 법 개정이 이루어졌다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 원·하청 관계를 우리사주제도가 포괄할 수 있도록 했다. 이를테면 수급회사(하청기업)의 종업원이 일정 요건을 갖추면 역시 도급회사(원청기업)의 우리사주조합에 참여할 수 있도록 자격을 부여함으로써, 하청기업 노동자들의 복지를 향상시키고 원·하청 기업들 간 상생의 협력관계가 조성될 수 있도록 하고자 했다. 개정된 법에 따르면 수급관계회사[12] 종업원들의 과반수 동의와 도급회사 우리사주조합의 동의가 있으면, 수급관계회사 종업원들이 도급회사 우리사주조합에 참여할 수 있다.

---

10) 증권거래법은 2009년 자본시장법 시행에 따라 폐지됐다.

11) 개정법은 지방자치단체가 주체가 되어 실시하던 “공공근로복지”와 기업이 주체가 되어 실시하던 “기업근로복지”를 구분하여, 기존의 법제에 비해 근로복지의 시행주체에 따라 지원하는 내용을 명확히 하고 있다(환경노동위원회 전문위원 2010).

12) 우리사주제도 실시 회사로부터 도급을 받아 직전 연도 연간 총 매출액의 50% 이상을 거래하는 주식회사

둘째, 우리사주매수선택권의 부여한도를 폐지하였다. 기존에는 우리사주조합 개별 조합원에 대한 우리사주매수선택권의 연간 부여한도는 600만 원으로 제한돼 있었다. 이러한 제한으로 인해 회사의 경영성과에 대한 보상수단으로서 우리사주의 활용 효과를 반감시키고, 임금 외 복지수단으로서 기능을 억제할 수 있다는 비판이 제기됐고, 이에 따라 다른 나라의 제도를 참고하여 부여한도가 폐지된 것이다(환경노동위원회 전문위원 2010; 박찬홍 2012).

셋째, 협력출연형 우리사주의 의무보유 기간이 연장됐다. 기존 근로자복지기본법에서는 우리사주의 재원이 조합원 출연일 경우는 1년, 조합원 이외의 자에 의한 출연일 경우는 8년의 범위 내에서 의무예탁 기간을 정하도록 하고 있었다. 그런데 대부분의 우리사주 보유자들은 의무예탁 기간이 지나면 바로 매각하여 현금화하는 경향이 있었다. 기업 입장에서는 조합원들이 우리사주를 장기보유해야 노사협력 강화와 안정적인 우호지분 확보 등의 효과를 볼 수 있는데, 이처럼 단기 보유 후 매각이 일반화됨에 따라 재원출연에 소극적이 되는 경향이 있었다(박찬홍 2012). 이에 따라 법 개정을 통해 조합원 출연에 협력하여 기업이 출연할 경우, 조합원의 출연분에 대해서도 최장 5년까지 의무예탁 기간을 연장할 수 있도록 하였다.

그러나 이렇게 꾸준히 제도 개선이 이뤄졌음에도 유상증자 시 우선배정이 의무화되어 있는 상장기업을 제외하고, 비상장기업이나 중소기업은 우리사주제도의 활용이 여전히 저조했다. 특히 수급관계 우리사주제도를 활용해 하청기업 근로자를 원청기업 우리사주조합에 가입시킨 경우는 전혀 없었다.

## 3. 경영참여제도 운영의 현황과 실태

한국에서 기업 통제권에 대한 노동자의 참여 권리를 보장하는 노사협의회제도는 일반적으로 기업별노동조합을 노동 측 행위주체로 하고, 주요 운영 방향은 단체교섭을 통해 규정되는 경로를 밟아왔다. 그에 따라 독자적인 역할을 부여받지 못하고 단체교섭의 사전기구로 전락했고, 조합원이 아닌 노동자들의 참여를 제한한다는 비판을 받아왔다. 또한 개발독재 군사정권에 의해 도입된 종업원지주제도인 우리사주제도는 경영참여는 억누르고 재산권 형성에만 기여하도록 설계됐으며, 그나마도 변화된 현실 조건에 따라 효과적으로 기능하지 못하고 있다는 비판을 받아왔다. 여기서는 고용노동부와 한국투자금융의 조사결과를 바탕으로 두 제도의 운영 실태를 확인하도록 하겠다.

### 1) 노사협의제도의 운영 실태

노사협의회 운영 실태와 관련해 가장 최근에 이뤄진 대규모 조사는 2011년 고용노동부의 조사다(이영면 외 2011). 앞에서 언급했듯, 민주화 이후 정부의 노사협의회 개입이 축소되면서 국가기관에 의한 대규모 조사 역시 줄어들었다. 2011년 고용노동부 조사 직전에 국가기관에 의해 이뤄진 대규모 조사는 2000년 당시 한국노동교육원의 조사였다(이영면 외 2011). 한편, 고용노동부 조사가 이뤄진 2011년 6월 당시 노사협의회가 설치된 사업장은 53,114개였는데, 2011년 고용노동부 조사는 업종과 규모를 고려하여 표본을

추출하고, 7,401개 사업장에 접촉한 끝에 909개 사업장에서 응답을 받아냈다. 이 조사에서 드러난 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 근참법에 따라 30인 이상 사업장에서 노사협의회 설치가 의무화되어 있음에도 여전히 100인 이하 소기업에서는 상대적으로 이를 어기는 비율이 상대적으로 높았다. 또한 노동조합이 있는 기업에서는 노동조합이 없는 기업에 비해 사업장단위 노사협의회 설치 비율이 높았다. 일반적으로 기업단위 노사협의회보다는 사업장단위 노사협의회가 기업의 미시적인 거버넌스와 이해관계 논의에 상대적으로 더 적극적으로 개입할 수 있다.

먼저, <표 3-1>를 보면, 조사대장 중 30인 이상 50인 미만 사업장에서는 노사협의회가 설치되지 않은 비율이 22.3%이고 50인 이상 100인 미만 사업장에서는 10.3%였다. 100인 이상 기업들 중에서는 500인 이상 1,000인 미만 기업에서 노사협의회가 없는 비율이 9.9%로 전체 평균인 8.6%보다 높았고, 나머지 범주에서는 3.0% 이하를 기록했다. 또한 <표 3-2>를 보면 노조가 있는 경우는 노사협의회가 기업단위로 설치된 비율이 74.3%이고 사업장단위로 설치된 비율은 25.7%였고, 노조가 없는 경우는 각각 85.4%와 14.6%였다. 요컨대 노조가 없는 경우에 비해 노조가 있는 경우 사업장별로 노사협의회가 설치되어 있을 비율이 11.1%포인트가 높았다.

<표 3-1> 사업장 규모별 노사협의회 실태(사측 응답 기준, 2011년)

| 규모 | 노사협의회 없음 | | 노사협의회 있음 | | 합계 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 30-49인 | 37 | (22.3%) | 129 | (77.7%) | 166 | (100.0%) |
| 50-99인 | 25 | (10.3%) | 217 | (89.7%) | 242 | (100.0%) |
| 100-299인 | 7 | ( 2.5%) | 274 | (97.5%) | 281 | (100.0%) |
| 300-499인 | 0 | ( 0.0%) | 83 | (100%) | 83 | (100.0%) |
| 500-999인 | 7 | ( 9.9%) | 64 | (90.1%) | 71 | (100.0%) |
| 1,000인 이상 | 2 | ( 3.0%) | 64 | (97.0%) | 66 | (100.0%) |
| **전체** | **78** | **( 8.6%)** | **831** | **(91.4%)** | **909** | **(100.0%)** |

자료: 이영면 외(2011)

<표 3-2> 노사협의회 설치 단위(사측 응답 기준, 2011년)

| 노조 유무 | 기업 단위 | | 사업장 단위 | | 합계 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 |
| 있음 | 313 | (74.3%) | 108 | (25.7%) | 421 | (100.0%) |
| 없음 | 356 | (85.4%) | 61 | (14.6%) | 417 | (100.0%) |
| **전체** | **669** | **(79.8%)** | **169** | **(20.2%)** | **838** | **(100.0%)** |

자료: 이영면 외(2011)

둘째, 법률상 노사협의회 근로자위원은 근로자가 선출하되, 과반 이상을 포괄하는 노조가 있는 경우에는 노조 대표자와 그 노조가 위촉하는 자로 할 수 있다. 그런데 노동조합이 없는 기업의 경우에는 회사 측에서 노사협의회 근로자위원을 지명하거나 추천하는 경우가 상대적으로 빈번했다.

<표 3-3>을 보면 노동조합이 없는 경우 노동자 직접선거(46.8%) 또는 간접선거(12.9%)로 노사협의회 근로자위원을 선출하는 경우가 약 60%가량이다. 회사가 지명 또는 추천하거나(22.8%)

노동자선거와 회사의 지명 또는 추천이 결합(17.3%)된 경우를 합하면 약 40%가량이었다. 반면 노조가 있는 경우에는 직접선거(31.6%) 또는 간접선거(7.2%)로 근로자위원을 선출하거나 노동조합에서 위촉하는 경우(35.8%)가 대부분이었고, 회사가 지명 또는 추천하거나(5.1%) 노동자선거와 회사의 지명 또는 추천이 결합된 경우(6.0%)는 11.1%에 지나지 않았다.

<표 3-3> 노조 유무별 근로자위원 선출 방식(사측 응답, 2011)

| | 직접 선거 | 간접 선거 | 회사 지명·추천 | 선거/회사지명 혼합 | 노동조합에서 위촉 | | | 모름 | 전체 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 과반수 노조 | 비과반수 노조 | 노조별 비례 | | |
| 노조 없음 | 195 | 54 | 95 | 72 | - | - | - | 1 | 417 |
| | (46.8%) | (12.9%) | (22.8%) | (17.3%) | - | - | - | (0.2%) | (100.0%) |
| 노조 있음 | 131 | 30 | 21 | 25 | 133 | 11 | 4 | 1 | 414 |
| | (31.6%) | (7.2%) | (5.1%) | (6.0%) | (32.1%) | (2.7%) | (1.0%) | (0.2%) | (100.0%) |
| **전체** | **326** | **84** | **116** | **97** | **133** | **11** | **4** | **2** | **831** |
| | **(39.2%)** | **(10.1%)** | **(14.0%)** | **(11.7%)** | **(16.0%)** | **(1.3%)** | **(0.5%)** | **(0.2%)** | **(100.0%)** |

자료: 이영면 외(2011)

셋째, 노사협의회의 활동이 전체 노동자들을 대표하고 있는가에 대한 내부자 평가는 기업의 규모와 노동조합 유무에 따라 차이가 있었다. 규모가 큰 기업일수록 노사협의회의 활동이 전체 노동자들을 대표하는가에 긍정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았고, 규모가 작은 기업일수록 부정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았다. 또한 노동조합이 있는 기업들에서는 긍정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았고, 노조가 없는 기업들에서는 부정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았다.

<표 3-4> 규모별 노사협의회 근로자위원의 전체근로자 의견 대변 수준(2011)

| | 응답자 | (%) | | | | | | | 응답빈도 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 전혀 대변 못함 | 대변 못하는 편임 | 보통 | 잘 대변하는 편임 | 매우 잘 대변함 | 모름/무응답 | 합계 | |
| 30-49인 | 노 | 0.8 | 14.2 | 46.5 | 32.3 | 3.9 | 2.4 | 100.0 | 127 |
| | 사 | 6.4 | 4.3 | 53.2 | 27.7 | 4.3 | 4.3 | 100.0 | 47 |
| 50-99인 | 노 | 1.0 | 7.0 | 43.8 | 38.6 | 8.6 | 1.0 | 100.0 | 210 |
| | 사 | 3.0 | 0.0 | 65.7 | 26.9 | 4.5 | 0.0 | 100.0 | 67 |
| 100-299인 | 노 | 0.4 | 4.3 | 44.6 | 42.2 | 8.1 | 4.4 | 100.0 | 258 |
| | 사 | 4.5 | 3.9 | 44.8 | 39.6 | 7.1 | 0.0 | 100.0 | 154 |
| 300-499인 | 노 | 0.0 | 6.6 | 25.0 | 50.0 | 14.5 | 3.9 | 100.0 | 76 |
| | 사 | 0.0 | 5.8 | 45.4 | 42.3 | 9.6 | 1.9 | 100.0 | 52 |
| 500-999인 | 노 | 1.9 | 1.9 | 25.0 | 50.0 | 17.4 | 3.8 | 100.0 | 52 |
| | 사 | 0.0 | 8.3 | 41.7 | 45.8 | 4.2 | 0.0 | 100.0 | 48 |
| 1,000인 이상 | 노 | 0.0 | 1.9 | 27.8 | 51.9 | 18.5 | 0.0 | 100.0 | 54 |
| | 사 | 2.2 | 0.0 | 41.3 | 45.7 | 10.9 | 0.0 | 100.0 | 46 |
| **전체** | **노** | **0.6** | **6.6** | **40.3** | **41.6** | **9.5** | **1.4** | **100.0** | **777** |
| | **사** | **3.1** | **3.6** | **47.8** | **37.9** | **6.8** | **1.7** | **100.0** | **414** |

자료: 이영면 외(2011)

<표 3-4>을 보면, 노사협의회 근로자위원이 기업 전체 노동자들의 의견을 대변하는 수준에 대해 노사 양측에서 "전혀 대변 못함" 또는 "대변 못하는 편임"이라고 부정적으로 응답한 비율은 약 7.2%(노측)와 6.7%(사측) 수준이었다. 그런데 30인 이상 50인 미만 기업에서 부정적인 응답은 15.0%(노측)와 10.7%(사측)로 나와, 평균보다 7.8%포인트와 4.0%포인트가 더 높았다. 반면에 100인 이상 기업들에서는 "잘 대변하는 편임", "매우 잘 대변함"이라고 긍정적으로 대답한 비율이 평균보다 높게 나타났다. 특히 긍정적인 응답의 비율은 기업 규모가 커질수록 커져, "잘 대변하는 편임"과 "매우 잘 대변함"을 합한 비율은 100인 이상 300인 미만 기업에서

는 50.3%(노측)와 46.7%(사측)이었고, 300인 이상 500인 미만 기업에서는 64.5%(노측)와 51.3%(사측), 500인 이상 1,000인 미만 기업에서는 67.4%(노측)와 50.0%(사측), 1,000인 이상 기업에서는 70.4%(노측)와 56.6%(사측)를 기록했다.

한편, <표 3-5>를 보면 노조가 있는 경우에는 부정적인 응답 두 개를 합한 비율이 4.1%(노측)와 3.8%(사측)인 반면, 노조가 없는 경우에는 10.3%(노측)와 10.1%(사측)로, 6.2%포인트와 6.3%포인트 차이가 났다. 긍정적인 두 응답을 합한 비율은 노조가 있는 경우는 59.6%(노측)와 60.4%(사측)로, 노조가 없는 경우 42.5%(노측)와 42.7%(사측)에 비해 약 17.1%포인트와 19.7%포인트가 높았다.

<표 3-5> 노조유무별 노사협의회 근로자위원의 전체근로자 대변 수준(2011)

| | 응답자 | (%) | | | | | | | 응답 빈도 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 전혀 대변 못함 | 대변 못하는 편임 | 보통 | 잘 대변하는 편임 | 매우 잘 대변함 | 모름/무응답 | 합계 | |
| 노조 있음 | 노 | 0.5 | 3.6 | 33.9 | 47.8 | 11.8 | 2.3 | 100.0 | 389 |
| | 사 | 1.4 | 2.4 | 34.3 | 48.6 | 11.8 | 1.4 | 100.0 | 414 |
| 노조 없음 | 노 | 0.8 | 9.5 | 46.6 | 35.3 | 7.2 | 0.5 | 100.0 | 388 |
| | 사 | 0.5 | 9.6 | 47.0 | 35.7 | 7.0 | 0.2 | 100.0 | 417 |

자료: 이영면 외(2011)

넷째, 노사협의회의 운영의 활성화를 묻는 질문에 대해서도 유사한 경향이 나타났다. 요컨대 기업 규모가 클수록 노사협의회가 실질적으로 운영되고 있다는 데 긍정적으로 응답한 비율이 기업 규모가 작은 경우보다 상대적으로 높았고, 역시 노동조합이 있는 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 긍정적인 응답의 비율이 높았다.

<표 3-6> 규모별 노사협의회 운영에 대한 평가(2011)

| | 응답자 | (%) | | | | | | | 응답빈도 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 완전히 유명무실함 | 유명무실한 편임 | 보통 | 실질적 운영되는 편임 | 매우 실질적 운영됨 | 모름/무응답 | 합계 | |
| 30-49인 | 노 | 22.0 | 6.3 | 51.2 | 18.9 | 1.6 | 0.0 | 100.0 | 127 |
| | 사 | 22.5 | 9.3 | 46.5 | 19.4 | 2.3 | 0.0 | 100.0 | 129 |
| 50-99인 | 노 | 9.0 | 10.5 | 42.4 | 30.5 | 7.6 | 0.0 | 100.0 | 210 |
| | 사 | 6.5 | 10.6 | 46.1 | 31.3 | 5.5 | 0.0 | 100.0 | 217 |
| 100-299인 | 노 | 3.9 | 6.2 | 40.7 | 37.6 | 11.6 | 0.0 | 100.0 | 258 |
| | 사 | 3.4 | 5.1 | 39.4 | 36.9 | 14.2 | 0.0 | 100.0 | 274 |
| 300-499인 | 노 | 2.6 | 0.0 | 31.6 | 38.2 | 27.6 | 0.0 | 100.0 | 76 |
| | 사 | 1.2 | 1.2 | 32.5 | 41.0 | 24.1 | 0.0 | 100.0 | 83 |
| 500-999인 | 노 | 5.8 | 3.8 | 30.8 | 40.4 | 19.2 | 0.0 | 100.0 | 52 |
| | 사 | 7.8 | 3.1 | 34.2 | 37.5 | 17.2 | 0.0 | 100.0 | 64 |
| 1,000인 이상 | 노 | 1.9 | 3.7 | 22.2 | 48.1 | 24.1 | 0.0 | 100.0 | 54 |
| | 사 | 1.6 | 3.1 | 18.8 | 48.4 | 28.1 | 0.0 | 100.0 | 64 |
| **전체** | **노** | **8.1** | **6.4** | **40.0** | **33.6** | **11.8** | **0.0** | **100.0** | **777** |
| | **사** | **7.5** | **6.5** | **39.6** | **34.1** | **12.4** | **0.0** | **100.0** | **831** |

자료: 이영면 외(2011)

먼저, <표 3-6>을 보면 노사협의회 운영에 대해 "완전히 유명무실함" 또는 "유명무실한 편임"이라고 부정적으로 응답한 비율은 노사 양측에서 각각 14.5%(노측)와 14.0%(사측)였다. 30인 이상 50인 미만 기업에서는 각각 28.3%(노측)와 31.8%(사측)였고, 50인 이상 100인 미만 기업에서는 각각 19.5%(노측)와 17.1%(사측)로 평균보다 높았다. 반면, 100인 이상 기업들에서는 평균보다 낮은 부정적인 응답이 나왔다. 또한 "실질적으로 운영되는 편임" 또는 "매우 실질적으로 운영됨"이라고 긍정적으로 응답하는 비율은 평균보다 높게 나왔다. 운영의 실질성에 대한 긍정적인 대답 역시 기업 규모

가 커질수록 증가했다. 예컨대 두 개의 긍정적인 응답을 합한 비율은 100인 이상 300인 미만에서는 49.2%(노측)와 51.1%(사측)이었고, 300인 이상 500인 미만에서는 65.8%(노측)와 64.1%(사측), 500인 이상 1,000인 미만에서는 59.6%(노측)와 54.7%(사측), 1,000인 이상 기업에서는 72.2%(노측)와 76.5%(사측)를 기록했다.

한편, <표 3-7>을 보면 노조가 있는 경우에는 부정적인 응답 두 개를 합한 비율이 9.5%(노측)와 9.2%(사측)인 반면, 노조가 없는 경우에는 19.6%(노측)와 19.2%(사측)로 두 배가량 차이가 났다. 긍정적인 두 응답을 합한 비율은 노조가 있는 경우는 58.4%(노측)와 58.6%(사측)으로, 노조가 없는 경우인 32.5%(노측)와 34.5%(사측)에 비해 약 25.9%포인트와 24.1%포인트가 높았다.

<표 3-7> 노조유무별 노사협의회 운영에 대한 평가(2011)

| | 응답자 | (%) | | | | | | | 응답빈도 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 완전히 유명무실함 | 유명무실한 편임 | 보통 | 실질적 운영되는 편임 | 매우 실질적 운영됨 | 모름/무응답 | 합계 | |
| 노조 있음 | 노 | 5.1 | 4.4 | 32.1 | 41.6 | 16.7 | 0.0 | 100.0 | 389 |
| | 사 | 5.8 | 3.4 | 32.4 | 41.1 | 17.5 | 0.0 | 100.0 | 414 |
| 노조 없음 | 노 | 11.1 | 8.5 | 47.9 | 25.5 | 7.0 | 0.0 | 100.0 | 388 |
| | 사 | 9.1 | 9.6 | 46.8 | 27.1 | 7.4 | 0.0 | 100.0 | 417 |

자료: 이영면 외(2011)

<표 3-8> 협의사항의 참여 수준(노측 응답, 2010년)

| 수준 | 항목 | 합의 정도(%) | | | | | 응답 빈도 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 의결 | 협의 | 보고 | 다루지 않음 | 모름/무응답 | |
| 협의 | 생산성 향상과 성과배분 | 8.0 | 41.0 | 21.3 | 27.9 | 1.8 | 714 |
| | 근로자의 모집, 배치 및 교육훈련 | 9.4 | 41.2 | 23.4 | 25.9 | 0.1 | 714 |
| | 근로자의 고충처리 | 16.9 | 57.6 | 18.8 | 6.6 | 0.1 | 714 |
| | 안전·보건 및 기타 작업환경 개선 | 17.1 | 57.0 | 16.5 | 9.2 | 0.1 | 714 |
| | 인사노무관리 제도의 개선 | 10.4 | 45.2 | 16.8 | 27.5 | 0.1 | 714 |
| | 경영·기술상의 사정으로 인한 고용조정 원칙 | 6.0 | 32.8 | 18.5 | 42.7 | 0.0 | 714 |
| | 작업 및 휴게시간의 운용 | 15.1 | 51.7 | 14.1 | 19.0 | 0.0 | 714 |
| | 임금의 지불방법·체계·구조의 개선 | 13.0 | 46.6 | 11.6 | 28.4 | 0.3 | 714 |
| | 신기술·기계의 도입 또는 작업공정의 개선 | 5.3 | 32.9 | 16.7 | 45.1 | 0.0 | 714 |
| | 작업규칙의 제정 또는 개정 | 7.8 | 35.6 | 17.6 | 38.8 | 0.1 | 714 |
| | 종업원지주제 등 근로자의 재산형성 | 2.4 | 21.0 | 4.9 | 71.6 | 0.1 | 714 |
| | 직무 발명 등과 관련된 당해 근로자의 보상 | 6.3 | 30.5 | 12.3 | 50.7 | 0.1 | 714 |
| | 근로자의 복지증진(복지시설 등) | 17.9 | 55.6 | 15.3 | 11.1 | 0.1 | 714 |
| | 사업장 내 감시설비의 설치 | 4.1 | 22.1 | 8.0 | 65.8 | 0.0 | 714 |
| | 모성 보호 및 일·가정 양립 지원 | 7.4 | 33.3 | 9.4 | 49.7 | 0.1 | 714 |
| 의결 | 근로자 교육훈련 및 능력개발 기본계획 수립 | 9.1 | 31.7 | 26.3 | 32.8 | 0.1 | 714 |
| | 복지시설의 설치와 관리 | 14.4 | 46.5 | 19.6 | 19.5 | 0.0 | 714 |
| | 사내근로복지기금의 설치 | 8.8 | 23.7 | 18.6 | 48.6 | 0.3 | 714 |
| | 고충처리위원회에서 의결되지 않은 사항 | 10.1 | 35.2 | 22.4 | 31.8 | 0.6 | 714 |
| | 각종 공동위원회의 설치 | 8.1 | 23.2 | 17.4 | 50.7 | 0.6 | 714 |
| 보고 | 경영계획의 전반 및 실적 | 4.8 | 16.5 | 53.8 | 24.8 | 0.1 | 714 |
| | 분기별 생산계획과 실적에 대한 사항 | 3.9 | 16.1 | 52.4 | 27.6 | 0.0 | 714 |
| | 구조조정에 따른 인력계획 | 6.4 | 30.8 | 35.9 | 26.8 | 0.1 | 714 |
| | 기업의 재무구조 | 3.4 | 15.5 | 50.0 | 31.0 | 0.1 | 714 |

자료: 이영면 외(2011)

다섯째, 법률상 규정된 노사협의회 보고사항, 협의사항, 결의사항들은 “종업원지주제 등 근로자의 재산형성 지원”, “사업장 내 감시장비의 설치”, “직무 발명 등과 관련된 당해 근로자의 보상”, “모성 보호 및 일·가정 양립 지원” 등을 제외하고 절반 이상 노사

협의회에서 다루어지고 있었다(<표 3-8> 참조). 특히 “근로자의 고충처리”, “안전·보건 및 기타 작업환경 개선”, “인사노무관리 제도의 개선”, “작업 및 휴게시간의 운용”, “임금의 지불방법·체계·구조의 개선”, “근로자의 복지증진” 등이 상대적으로 활발하게 협의 및 의결되는 의제들이었다.

한편, “경영계획의 전반 및 실적”, “분기별 생산계획과 실적에 대한 사항”, “구조조정에 따른 인력계획”, “기업의 재무구조” 등은 기업 측이 노사협의회 정기회의에서 의무적으로 보고하거나 설명해야 하는 사항임에도, 약 4분의 1인 25.0%가량의 노사협의회에서는 이를 전혀 다루지 않고 있다고 응답했다.

### 2) 우리사주제도의 운영 실태

우리사주조합제도의 운영 실태와 관련된 정보는 의무예탁기관인 한국투자금융(주)에서 집계한다. 한편, 정부는 2015년 2월 관계부처 합동으로 「우리사주제도 활성화 방안」을 통해 우리사주제도의 실태에 대한 진단을 밝혔다. 한국투자금융(중)의 자료와 정부의 진단 내용을 종합하여 우리사주제도의 운영 실태의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2000년 법제도의 변화를 통해 적용 대상의 확대, 차입형 우리사주제도의 도입, 스톡옵션형 우리사주제도의 도입 등이 이루어졌음에도, 우리사주조합의 규모나 운영에 있어 변화 추세는 완만하게 진행되고 있다.

예컨대 2005년부터 2013년까지 8년 동안 설립 우리사주조합의 수는 2,376개에서 3,043개로 667개(연평균 증가율 약 3.1%)가 늘어

났고, 같은 기간 주식취득 가격은 3조 2,862억 원에서 5조 8,352억 원(연평균 증가율 약 7.4%)으로 늘어났다(<표 3-9> 참조).

<표 3-9> 연도별 우리사주제도의 운영 현황(2005-2013)

| 구분 | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 설립조합 수 | 개소 | 2,768 | 2,818 | 2,921 | 2,987 | 3,043 |
| 예탁조합 수 | 개소 | 988 | 1,001 | 1,024 | 1,025 | 1,028 |
| 예탁주식 수 | 백만 주 | 401 | 388 | 435 | 457 | 431 |
| 주식취득 가격 | 억 원 | 45,589 | 54,210 | 59,706 | 56,624 | 58,352 |

| 구분 | | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 설립조합 수 | 개소 | | 2,376 | 2,514 | 2,650 | 2,664 |
| 예탁조합 수 | 개소 | | 808 | 855 | 900 | 936 |
| 예탁주식 수 | 백만 주 | | 302 | 316 | 443 | 371 |
| 주식취득 가격 | 억 원 | | 32,862 | 38,514 | 44,543 | 43,249 |

자료: 한국투자금융(2014)

둘째, 설립이 의무화된 상장법인과 코스닥법인을 제외하면 우리사주제도의 운영 자체가 활성화되어 있지 못하다. 또한 대기업 중심으로 운영되고 있는 것으로 보인다.

<표 3-10> 우리사주조합 설립 현황(2013년 말 기준)

| 구분 | | 상장법인 | 코스닥법인 | 기타 법인 | 계 |
|---|---|---|---|---|---|
| 설립조합 수(A) | 개소 | 675 | 823 | 1,545 | 3,043 |
| 대상기업 수(B) | 사 | 777 | 1,009 | 452,734* | 454,520 |
| 조합 설립률(A/B) | % | 86.9 | 81.6 | 0.3 | 0.7 |
| 조합원 수 | 명 | 898,533 | 118,491 | 258,899 | 1,275,923 |

자료: 한국투자금융(2014)

우선, <표 3-10>을 보면, 기업공개 시 의무적으로 우리사주조합

을 설립하게 되어 있는 상장법인과 코스닥법인의 경우 2013년 말 기준으로 우리사주조합 설립률이 각각 86.9%와 81.6%인 데 반해, 비상장법인이 포함된 기타법인의 경우 우리사주조합 설립률이 0.3%에 머물렀다. 이에 따라 전체 법인에 대한 우리사주조합 설립률 역시 0.7% 수준으로 극히 낮았다.

다음으로, <표 3-11>을 보면, 법인 자본금에 따라 우리사주조합 결성률을 구분해서 살펴봤을 때 자본금이 클수록 결성률이 높음을 알 수 있다.

법인 자본금 1,000억 원 이상(23.2%) > 500억 원 이상 1,000억 원 미만(19.0%) > 100억 원 이상 500억 원 미만(18.7%) > 50억 원 이상 100억 원 미만(13.5%) > 10억 원 이상 50억 원 미만(2.0%) > 1억 원 이하(0.0%)로 나타났다. 요컨대 자본금 50억 원 이하 법인에서는 우리사주조합이 거의 활성화되어 있지 않았다. 또한 2010년 법 개정에 따라 수급관계 우리사주제도를 활용해 협력업체 노동자도 원청기업의 우리사주조합에 가입할 수 있게 됐음에도 실제로 활용하고 있는 사례는 현재까지 전무한 상태다.

<표 3-11> 자본금별 우리사주조합 결성률(2013년 말 기준)

| 법인 자본금 | 우리사주조합 결성률 | 법인 자본금 | 우리사주조합 결성률 |
|---|---|---|---|
| 1억 원 이하 | 0.0% | 100-500억 원 | 18.7% |
| 10-50억 원 | 2.0% | 500-1,000억 원 | 19.0% |
| 50-100억 원 | 13.5% | 1,000억 원 초과 | 23.2% |

자료: 한국투자금융(2014)

셋째, 우리사주제도를 도입한 경우에도 조합이 실제로 우리사주를 보유하고 있는 경우는 37.0%에 불과했으며(관계부처합동

2015), <표 3-12>에서 보듯 우리사주조합의 지분율은 전체 주식의 1.3%로 극히 미미했다.

이에 따라 우리사주제도를 통한 주주총회에서 중요한 의사결정에 대한 참여는 사실상 불가능한 것으로 보인다. 현재 우리사주조합은 신규 취득이 활발하지 않고, 조합원들은 취득한 우리사주를 대부분 단기에 매도하고 있다. 2014년 말 기준으로 5년 미만 보유율이 절반(51.2%)을 넘는다.

<표 3-12> 우리사주 주식 예탁 현황

| 구분 | | 상장법인 | 코스닥법인 | 기타 법인 | 계 |
|---|---|---|---|---|---|
| 예탁조합 수 | 개소 | 236 | 253 | 539 | 1,028 |
| 예탁주식 수 | 백만 주 | 303 | 45 | 83 | 431 |
| 예탁주식 취득가 | 억 원 | 49,114 | 2,950 | 6,288 | 58,352 |
| 예탁조합 지분율 | % | 1.5 | 0.8 | 1.0 | 1.3 |

자료: 한국투자금융(2014)

넷째, 우리사주의 취득 재원은 기업과 대주주의 출연 혹은 차입보다는 유상증자 시 조합원이 스스로 자금을 조달하여 취득하는 경우가 대부분이다. 이는 상장 법인과 코스닥 법인, 그리고 기타 법인 사이에 차이가 없었다.

<표 3-13>을 보면 조합원 출연은 82.3%에 이르는 반면, 기업과 대주주의 출연은 16.2%에 머물고 있고, 조합 차입과 제 권리에 따른 취득은 1.5%에 불과한 것으로 나타난다. 또한 2014년 말 기준으로 근로자의 우리사주 취득 재원은 자기자금(27.7%)보다는 회사나 금융기관으로부터의 차입(70.9%)에 주로 의존하는 것으로 나타났다. 기업으로부터의 차입은 1.4%에 불과했다(관계부처합동 2015).

<표 3-13> 우리사주 취득방식별 비중(2014년 말 기준)

| | 상장법인 | 코스닥법인 | 기타 법인 | 계 |
|---|---|---|---|---|
| 조합원 출연 | 81.8% | 84.9% | 85.2% | 82.3% |
| 회사대주주 출연 | 16.6% | 14.4% | 13.0% | 16.2% |
| 조합차입/제권리 | 1.6% | 0.7% | 1.8% | 1.5% |
| **계** | **100.0%** | **100.0%** | **100.0%** | **100.0%** |

자료: 한국투자금융(2014)

이처럼 현행 우리사주제도의 운영은 노동자가 부담하는 차입금을 가지고 자사주를 취득하는 가운데, 취득방식이 주로 유상증자 등에 따른 우선배정에 의존하고 있다. 이에 따라, 시장의 수급이나 가치평가 면에서 노동자들이 불리한 환경에 노출되게 된다고 평가된다. 요컨대 우선배정제도는 시장에서 물량과다 우려를 야기하며 주가의 변동성을 키우거나 투기 수단화되는 문제점이 있어 근로자의 재산형성에 오히려 저해요인이 되고 있다. 그러나 이를 예방하기 위한 근로자 중심의 우리사주 정책은 미약한 상황이다(송홍선 외 2014).

## 4. 소결

한국 노사협의회의제도 경우 일반적으로 기업별노동조합을 노동 측 행위주체로 하고, 운영 방향은 단체교섭을 통해 규정되는 경로를 밟아왔다. 그에 따라 독자적인 역할을 부여받지 못했고, 조합원이 아닌 노동자들의 참여를 제한한다는 비판을 받아왔다. 고용노동부의 실태조사 결과는 주로 이러한 비판을 뒷받침하는 내용을 담고 있었다. 이 조사에서 드러난 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 근참법에 따라 30인 이상 사업장에서 노사협의회 설치가 의무화되어 있음에도 여전히 100인 이하 기업에서는 상대적으로 이를 어기는 비율이 상대적으로 높았다. 또한 노동조합이 있는 기업에서는 노동조합이 없는 기업에 비해 사업장단위 노사협의회 설치 비율이 높았다. 일반적으로 기업단위 노사협의회보다는 사업장단위 노사협의회가 기업의 미시적인 거버넌스와 이해관계 논의에 상대적으로 더 적극적으로 개입할 수 있다. 또한 법률상 노사협의회 근로자위원은 노동자가 선출하되, 과반 이상을 포괄하는 노조가 있는 경우에는 노조 대표자와 그 노조가 위촉하는 자로 할 수 있다. 그런데 노동조합이 없는 기업의 경우에는 회사 측에서 노사협의회 근로자위원을 지명하거나 추천하는 경우가 상대적으로 빈번했다.

둘째, 노사협의회의 활동이 전체 노동자들을 대표하고 있는가에 대한 내부자 평가는 기업의 규모와 노동조합 유무에 따라 차이가 있었다. 규모가 큰 기업일수록 노사협의회의 활동이 전체 노동자들을 대표하는가에 긍정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았

고, 규모가 작은 기업일수록 부정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았다. 또한 노동조합이 있는 기업들에서는 긍정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았고, 노조가 없는 기업들에서는 부정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았다. 한편, 노사협의회의 운영의 활성화를 묻는 질문에 대해서도 앞에서와 유사한 경향이 나타났다. 요컨대 기업 규모가 클수록, 그리고 노동조합이 있는 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 긍정적인 응답의 비율이 높았다.

셋째, 법률상 규정된 노사협의회 보고사항, 협의사항, 결의사항들은 "종업원지주제 등 근로자의 재산형성 지원", "사업장 내 감시장비의 설치", "직무 발명 등과 관련된 당해 근로자의 보상", "모성 보호 및 일·가정 양립 지원" 등을 제외하고 절반 이상 노사협의회에서 다루어지고 있었다. 특히 "근로자의 고충처리", "안전·보건 및 기타 작업환경 개선", "인사노무관리 제도의 개선", "작업 및 휴게시간의 운용", "임금의 지불방법·체계·구조의 개선", "근로자의 복지증진" 등이 상대적으로 활발하게 협의 및 의결되는 의제들이었다. 그러나 한편으로, "경영계획의 전반 및 실적", "분기별 생산계획과 실적에 대한 사항", "구조조정에 따른 인력계획", "기업의 재무구조" 등은 기업 측이 노사협의회 정기회의에서 의무적으로 보고하거나 설명해야 하는 사항임에도, 25% 이상의 노사협의회에서는 이를 전혀 다루지 않고 있다고 응답했다.

군사정권에 의해 도입된 종업원지주제도인 우리사주제도는 경영참여는 억누르고 재산권 형성에만 기여하도록 설계됐으며, 그나마도 변화된 현실 조건에서 효과적으로 기능하지 못하고 있다는 비판을 받아왔다. 한국투자금융(주)과 정부의 자료에 따른 우리사주조합 운영 실태는 상기 비판이 아직까지도 유효함을 드러냈다.

구체적인 특징은 다음과 같았다.

첫째, 2000년 법제도의 변화를 통해 적용 대상의 확대, 차입형 우리사주제도의 도입, 스톡옵션형 우리사주제도의 도입 등이 이루어졌음에도, 우리사주조합의 규모나 운영에 있어 변화 추세는 완만하게 진행되고 있다. 또한 여전히 설립이 의무화된 상장법인과 코스닥법인을 제외하면 우리사주제도의 운영 자체가 활성화되어 있지 못하다. 그나마도 대기업 중심으로 운영되고 있다.

둘째, 우리사주제도를 도입한 경우에도 조합이 실제로 우리사주를 보유하고 있는 경우는 37.0%에 불과했으며, 우리사주조합의 지분율은 전체 주식의 1.3%로 극히 미미했다. 이에 따라 우리사주제도를 통해 주주총회에서 중요한 의사결정에 대해 효과적으로 개입하는 것은 사실상 거의 불가능한 것으로 보인다. 현재 우리사주조합은 신규 취득이 활발하지 않고, 조합원들은 취득한 우리사주를 대부분 단기에 매도하고 있다. 2014년 말 기준으로 5년 미만 보유율이 절반을 넘는다.

셋째, 우리사주의 취득 재원은 기업과 대주주의 출연 혹은 차입보다는 유상증자 시 조합원이 스스로 자금을 조달하여 취득하는 경우가 대부분이다. 이는 상장법인과 코스닥법인, 그리고 기타 법인 사이에 차이가 없었다. 이처럼 현행 우리사주제도의 운영은 노동자가 부담하는 차입금을 가지고 자사주를 취득하는 가운데, 취득방식이 주로 유상증자 등에 따른 우선배정에 의존하고 있다. 이에 따라, 시장의 수급이나 가치평가 면에서 노동자들이 불리한 환경에 노출되게 된다고 평가된다.

제4장

# 독일의 공동결정제도가 주는 시사점

## 1. 들어가며

빠르게 변화하고 있는 과학기술과 이러한 변화를 기반으로 하는 경제의 세계화는 한 기업의 경쟁 상대가 더 이상 한 지역, 국가에 머물지 않고 국제적이 되어 가고 있음을 보여주고 있다. 이러한 변화 속에서 한국의 기업은 여전히 인력감축, 구조조정 등을 통해서만 기업을 유지하려 하고 고용의 유연화는 노동자들의 고용불안, 임금감소, 노동조건의 악화를 야기했다. 기업들의 이러한 대처는 노동자와 사용자 간의 갈등을 가중시켰으며 특히 사회적 안전망이 제대로 정착되지 않은 상황에서 양극화가 심화되면서, 여러 가지 심각한 사회적 문제들로 이어지고 있다.

이렇듯 사회적 차원의 장기적인 전망 없이 각 기업들이 단기적 이익만을 쫓고 있는 한국에서 이들의 독주를 막을 수 있는 방법은 없다. 사실상 정부의 방치 및 협조 속에서 허울뿐인 법제도와 지속적인 탄압으로 견제능력이 약화된 노동조합이 제 역할을 할 수 없

는 상황에서 기업의 사회적 책임은 방기한 채 기업을 마치 개인이나 가족의 소유물로 생각하고 있는 것이다. 때문에 기업을 위한 합리적인 경영마저 이루어지고 있지 않고 있으며 그 결과 경제는 뚜렷한 대책 없이 저성장 국면을 벗어나지 못하고 노동조건은 개선되지 않으면서 불안정한 사회를 만들고 있다.

따라서 지금 한국에 반드시 필요한 것 중 하나가 바로 경제적 민주화이다. 헌법을 통해 분명하게 명시하고 있는 사회국가원리는 정치적 민주주의뿐만 아니라 경제적 민주주의도 반드시 구현되어야 하며 일부 자본가들이 아닌 모든 사회구성원을 위한 경제가 되어야 한다. 또한 재산권이나 경영권의 행사에도 공동체적 질서를 위해 일정한 한계가 존재하고 제약을 받아야 한다. 그런 의미에서 노동자의 적극적인 경영참가는 산업민주주의를 정착시킬 수 있는 첫걸음이 될 수 있다. 노동자의 경영참여는 노동자들이 생산현장에서 생산수단과 같은 부속품으로 전락하는 것을 막고 스스로 작업현장의 관리 및 의사결정에 참여하여 주체성을 갖도록 한다.

이러한 노동자들의 능동적인 참여는 현장에서의 문제를 효과적으로 해결할 수 있을 뿐만 아니라 빠르게 변화하는 산업구조와 경기변동의 상황에서 노동자들의 생존권을 확보하기 위해 적극적으로 대처할 수 있다는 장점도 가지고 있다. 따라서 실질적으로 작동할 수 있는 노동자 경영참가제도를 통해 노동자가 경영의사결정의 파트너로 인식되고 상생을 위한 신뢰관계 형성에 적합한 공동결정제도를 만드는 것은 중요하다. 이 글에서는 반세기가 넘는 동안 공동결정제도를 도입·발전시킨 독일의 사례를 통해 시사점을 얻고 적극적인 노동자의 경영참가를 위해 개선해야 할 점들에 대해 살펴보도록 한다.

## 2. 독일 공동결정제도 도입의 역사적 배경과 쟁점

### 1) 공동결정제도의 도입 과정

독일에서 제도적인 노동자의 경영참여는 1920년 바이마르 공화국에서 「노동자평의회법(Betiebsrätegesetz)」 제정을 통해서 실행되었다. 노동자평의회법은 바이마르헌법 제165조 제1항의 "노무노동자와 사무노동자는 사용자와의 공동체에서 임금, 노동조건 및 생산력의 전체적인 경제적 발전에 대한 결정에 동등하게 참여하는 것을 주장할 수 있다."는 규정을 근거로 제정되었다.[13] 노동자평의회법은 민간기업 및 공공기관의 20명 이상 사업장에서 노동자평의회가 노동조건이나 인사정책 등과 관련되어 협력권과 공동결정권을 갖고 의사결정과정에 참여할 수 있도록 하는 것이다. 또한 1922년 「감독회법」을 통해 감독회가 있는 기업에서는 노동자대표 1인 내지 2인을 선출하도록 규정하였다.

독일에서 이러한 제도가 도입될 수 있던 데에는, 다른 서구 국가들에 비해 뒤늦게 산업화를 시작하여 초기부터 대량생산 방식을 기반으로 직업별 숙련 노동자가 중심이 되는 노동조합이 아닌 비숙련 이주 노동자들이 규모가 큰 산업별 및 지역별 노동조합을 형성하였고, 이와 더불어 사회민주주의를 목표로 하는 사민당을 통해 노동조합의 정치적 활동이 활발히 이루어지며 노사관계에서 정치와 노동이 분리될 수 없는 개념이 되었다는 점이 영향을 줬다.

---

13) Däubler/Kittner/Klebe/Wedde, Betriebsverfassungsgesetz, Einleitung, Rn. 10.

이렇게 중앙 집권화된 강력한 산별 노조주의를 바탕으로 노동자평의회를 통해 사업장 단위에서 의사결정에 참가할 수 있는 이원화된 노동자 대변구조를 가지게 되었다.

이 시기 노동자평의회법에 따라 노동자평의회는 임금, 노동시간, 취업규칙 등과 관련된 문제를 공동으로 결정할 수 있는 권한을 가졌고 신규 채용의 원칙이나 해고, 부당해고 등과 관련된 인사문제, 생산성 향상이나 새로운 작업방식의 도입 등에 관하여 사용자 측에 자문을 권고할 권리를 가지게 되었다. 그러나 경영 및 재무상태, 소요 인력 계획 등에 관해서는 사용자로부터 정보만 제공받을 제한된 권리만 가지게 되었다.[14]

이후 1928년 일반노동조합연맹(ADGB)의 경제정책연구소 소장인 나프탈리(Naphtali)가 『경제민주주의』라는 보고서[15]를 통해 경제민주화에 대한 이론적 토대를 마련하였다. 이 보고서에는 노동자들이 기업 경영의 주체가 되어 기업에서 시작하여 사회경제 시스템까지 바꾸어야 한다는 '노동자평의회 운동'을 통해 경제민주주의를 실현할 방법을 고찰하였다.[16] 나프탈리의 보고서는 법체계를 통한 노사관계 및 사업장 민주화, 친노동자적 사회복지정책, 사기업 횡포의 방지를 위한 공기업과 협동조합의 확대, 공공투자에 대한 의사결정과정에 노동자의 참여보장 등을 포함하고 있다.[17]

---

14) 김현기, 독일 작업장평의회의 주요 특징과 최근 변화에 대한 연구 고찰, 산업관계연구 제23호, 한국고용노사관계학회, 2013, S. 5, 6.
15) Fritz Naphtali, Wirtschaftsdemokraite, Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin 1928.
16) 강수돌, 독일의 산업민주주의, 기억과 전망 35호, 민주화운동기념사업회, 2016, S. 13, 14.
17) 안두순, 경제민주화:유럽의 경험과 한국적 접근, FES Information Series, Friedrich Ebert Stiftung, 2013, S. 5,6.

<표 4-1> 나프탈리가 제안하는 경제민주주의의 프로그램 체계

| 적용 수준 | 목표 | 개별 프로그램(하위 목표) |
|---|---|---|
| 거시적 차원 | 완전고용 지향적 순환경제 실현 | -거시경제적 성과 추계<br>-사회경제적 프레임 설정<br>-근로시간에 대한 지속 연구<br>-거시경제 조정<br>-사회적 환경적 조세 및 투자 정책<br>-세계화에 대한 대안 마련<br>-공정거래 관련 법체계 강화 |
| 산업 조직적 차원 | 기업정책의 민주적 통제와 참여 | -기업조직법의 민주화<br>-공공경제의 확충<br>-협동조합과 근로자기업 확산<br>-적정한 소득과 재산 형성 참여를 위한 단체협약과 법규 정비 |
| 미시적 차원 | 근로작업 과정의 참여 | -인사, 복지 및 근로자 조직 관련 사업장 및 인사평의회 공동결정<br>-작업현장에서의 공동결정<br>-인간친화적 노동환경<br>-작업과제 확대 시 임단협이나 사업장협약(특히 반독립적 직군에 대해)<br>-인간공학적 작업 표준화<br>-공동결정된 파트타임 근로 |

자료: 경제민주화 - 유럽의 경험과 한국적 접근

<표 4-1>과 같이 나프탈리의 주장은 거시적 차원, 산업조직적 차원, 미시적 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 거시적 차원에서는 완전고용 지향적 경제의 실현을 목표로 노동권 보호 및 사회보장 구축, 경제적 결정기구에의 평등한 참여, 노조 참여로 독점 및 카르텔의 통제, 산업 전반의 자주관리, 기업체의 공공관리, 협동조합 및 전문학교를 통한 농업의 민주적 관리, 노조 자체 기업의

설립, 소비자 조직의 촉진, 교육 독점의 타파 등을 포함한다. 둘째, 산업조직적 차원에서는 기업정책의 민주적 통제와 노사 공동결정제도를 통한 참여를 주요하게 다루고 있다. 셋째, 미시적 차원에서는 사업장에서 노동과정의 참여를 목표로 노동자평의회를 통한 자주관리 및 노동자의 발언권 확대를 핵심으로 하고 있다.[18]

그러나 1933년 나치정권으로 인하여 모든 노동조합 활동은 금지되면서, 공동결정제도도 폐지되었다. 나치정권은 모든 노동관계가 1934년 제정된 「노동규칙법(Arbeitsordnungsgesetz)」을 따르도록 하였다. 이 법에 따라 사용자는 사업의 지도자(Führer)로 일하고 노동자들은 신의공동체(Gefolgschaft)로서 일하며 이러한 지도자와 신의공동체는 사업 목적 및 민족과 국가의 공동 이익을 지원하기 위해 함께 일하는 것이라고 규정하였다. 사업 지도자는 노동자의 복지를 위해 배려해야 하고 이는 신의공동체의 충성에 근거하여 이루어지는 것이라 규정하고 있다.[19] 이 과정에서 노동자평의회법 또한 폐지되었다.

1945년 제2차 세계대전 종전 이후 나치정권이 물러가고 독일연방공화국이 설립되면서 독일노동조합총연맹이 창립되었다. 이 시기에 다시 경제민주화에 대한 요구가 높아지면서 1951년 몬탄공동결정법(Montanmitbestimmungsgesetz)이 제정될 수 있었다. 이 법이 제정될 당시 노동자의 경영참여에 대한 사용자들의 격렬한 반대가 있었으나, 나치시대에 사용자들이 나치정권에 부역하여 협력관계를 유지하였고 노동조합과 노동자정당은 생존의 위협 속에서

18) 강수돌, 독일의 산업민주주의, 기억과 전망 35호, 민주화운동기념사업회, 2016, S. 14,15.
19) 박귀천, 독일 노동법상 근로조건 결정시스템, 노동법연구 제41호, 서울대학교 노동법연구회, 2016, S. 58,59.

간신히 살아남았기 때문에 정치적으로 정당성을 확보할 수 없었다. 또한 영미 연합국 역시 나치정권이 독점 대기업의 지원으로 유지될 수 있었다고 판단하여 노동자의 경영참여를 통한 통제가 필요하다고 판단하였다.

또한 당시 수상인 기민당의 아데나워(Adenauer)는 노동조합의 지지를 필요로 했기 때문에 정치적 거래를 통해 몬탄공동결정법을 통과시켰다. 1951년 제정된 몬탄공동결정법은 광산 및 철강 기업의 감독회에서 노동자 대표가 경영자 대표와 동수로 참여하여 경영사항을 공동으로 결정하는 것과, 감독회에서 이사회로 노동이사를 파견하는 것을 특징으로 한다. 당시 이 법은 1천 명 이상 규모의 광산 및 철강 산업 사업장으로 제한되어 있었다.

이후 공동결정제도는 1952년 「사업장공동결정법」과 1972년과 1976년의 「노동자평의회 및 공동결정법」으로 확산되었다. 1952년 제정된 사업장공동결정법은 모든 산업부문의 5인 이상 사업장에 노동자평의회의 설치를 의무화하여 사업장 내에서 경제적·사회적·인사와 관련된 사항에 대한 노동자의 경영참여를 제도화하였다. 또한 5백 명 이상의 유한회사와 2천 명 미만의 주식회사에서 감독회 위원의 총인원 중 3분의 1을 노동자 대표로 선출하여 참여하도록 함으로써, 경영에 대한 의사결정 과정을 공동으로 결정하도록 규정하였다. 이 규정은 이후 2004년에 제정된 「3분의 1참가법(Drittelbeteiligungsgesetz)」으로 계승됐다. 이 법은 기존의 사업장공동결정법상 5백 명 이상 2천 명 미만 사업장의 감독회에 3분의 1을 노동자 위원으로 선출하도록 하였다.

사업장공동결정법은 1972년 개정을 통해 노동자평의회의 공동결정 권한을 강화하였고, 2001년 개정을 통해 변화하는 경영·노동

환경 속에서 노동자평의회가 제 역할을 할 수 있도록 하였다. 우선 50인 이하 사업장의 노동자평의회 선거과정을 단순화하고 다양한 근로형태의 노동자들도 참여가 가능하도록 하여 노동자평의회가 확산될 수 있도록 하였다. 또한 노동자평의회의 대의원 수를 늘리는 한편 전임자 수도 사업장 규모에 따라 확대하였다. 특히 노동자평의회의 결정사항을 다양하게 하고 적극적인 참여권을 부여함으로써 공동결정제도를 강화하였다.

1976년 제정된 「공동결정법(Mitbestimmungsgesetz)」은 2천명 이상의 민간 대기업의 감독회에 노동자대표를 동수로 구성하여 의사결정에 참여할 수 있도록 하였다.

### 2) 공동결정제도의 기초 원리와 구조적 배경

독일의 공동결정제도는 사회민주주의와 조정자본주의에 그 제도적 뿌리를 두고 있다.[20] 우선 헌법(Grundgesetz)에서 규정하고 있는 "사회국가 원리(Sozialstaatsprinzip)"는 헌법적 기본질서다. 독일의 입법, 사법 및 행정은 사회국가 원리에 의한 구속을 받으며, 특히 입법자에게 이 원리에 따른 의무를 부과한다. 즉 사회국가 원리를 기반으로 하여 사회적 긴장이나 분쟁을 해결하고 사회적 약자에 대해 적정한 여건을 보장하는 등 사회적 보호 및 생존을 위한 조치를 취하고 보호하도록 하는 것이다. 더 나아가 이러한 원리는 사회적 강자의 개인적 자유를 제한하여 약자를 보호해야 한다는 법리를 도출한다.

---

20) 시몬 바우트, 경제와 사회민주주의, 한울 아카데미, 2009, S. 61-65.

이러한 원리에 기초한 사회민주주의를 정치적 배경으로 여러 가지 사항을 고려하여 수립한 것이 조정자본주의라 할 수 있다. 개인의 이익과 부를 추구하는 자본은 시장에서 경쟁을 통해 부족한 자원이 가장 생산적으로 사용될 수 있는 곳으로 이동시키고 계획된 경제보다 훨씬 효율적으로 작동한다. 그러나 이러한 시장은 불평등을 초래하고 경기변동과 위기에 민감하기 때문에 구조적으로 불안정할 수밖에 없다. 따라서 시장은 '정치'를 통해 위기를 억제할 수 있도록 해야 한다. 이러한 의미에서 복지국가는 시장의 위험성에 대항해서 국민을 보호하고 부가 공정하게 분배될 수 있도록 해야 한다. 또한 시장은 경쟁을 통해 혁신을 유발하지만 위기를 수반함으로 정책적으로 노동에 대한 보호와 연금을 통해 노동자들을 보호할 수 있어야 한다.

자본주의에서는 생산수단의 사적 소유를 인정하지만 그렇다고 해서 재산권의 사회적 책임을 면제하는 것은 아니다. 공공의 이익과 시장에서의 공정성 확보를 위하고 자본가들의 시장 지배를 막기 위해 재산권의 행사의 규제가 필요하다. 재산권 행사의 일환으로 기업의 경영을 인정하지만 기업의 의사결정에 자본가들만 참여해서는 안 되며, 자신들의 노동력으로 가치창출에 기여하는 노동자들도 포함되어야 한다. 따라서 노동자들이 기업의 의사결정 과정에 반드시 참여해야 한다.

이렇듯 사회민주주의를 기반으로 한 경제 시스템에서 재산은 의무를 수반하며 공공의 이익에 우선할 수 없으며 국가의 거시경제에 대한 규제는 경제적인 안정을 보장한다. 특히 기업의 의사결정과정에 자본가들뿐만 아니라 노동자들이 참여함으로써 보장된다.[21]

독일은 대표적인 조정자본주의 국가로 사회민주주의에 대한 원칙이 경제 시스템에서 구현되는 방식으로 나타난다. 조정자본주의는 비교적 안정성이 높고 비(非)조정자본주의보다는 역동성과 유동성이 낮은 특징이 있어, 새로운 문제가 제기되는 상황에서 작은 혁신을 이루어 서서히 적응하는 경향이 있다. 조정자본주의체제에서 자본은 장기적 전망에 따른 투자를 선호하기 때문에, 노동자들과 장기적인 고용관계를 통해 안정적인 노동시장을 구축한다. 사용자연합과 노동조합 그리고 노동자평의회가 신뢰관계를 바탕으로 안정적 관계를 추구한다.

독일은 이차 세계대전 후 시기를 기점으로 '라인란트 자본주의'라고 불리는 사회적 시장경제를 확립하였다. 이는 산업화에 대한 사회적 변화에 대한 대응과 나치 독재의 공포에 대한 대응으로 나타났으며, 규제받지 않는 자본주의에 대한 대안으로 나타났다. 경제적 성과, 사회적 평화 및 상대적 사회적 평등을 실현할 수 있는 능력은 라인란트 자본주의 기본 특징이다. 라인란트 자본주의 하의 사회적 제도들은 높은 임금에서도 높은 국제 경쟁력을 창출했고, 동시에 소득 및 삶의 질 불평등은 낮았다.[22]

이러한 배경 속에서 제정된 사업장공동결정법은 독일 헌법에 따른 사회국가 원리에 따라, 사회적 경제질서를 바탕으로 노동자와 노동자대표를 경영 의사결정 과정에 참여시킴으로써, 사용자의 경영의 자유와 노동자의 자기결정권(Selbstbestimmungsrecht) 사이에 균형을 이루기 위한 법적인 토대를 마련하고 있다.[23] 노동자

21) 시몬 바우트, 경제와 사회민주주의, 한울, S. 53-55.
22) 시몬 바우트, 경제와 사회민주주의, 한울, S. 62-65.
23) Däubler/Kittner/Klebe/Wedde, Betriebsverfassungsgesetz, Einleitung, Rn. 53 ff.

평의회를 통한 공동결정제도는 노동자의 이익을 대변하고 보호하는 기능뿐만 아니라, 노사가 민주적인 절차를 통해 대등한 입장에서 사업장협정이라는 자치규범을 형성한다는 점에서 사업장 내에서 민주주의 원칙을 실현해간다는 의미를 갖는다.[24]

### 3) 공동결정제도가 제기하는 쟁점

공동결정제도가 도입되는 과정에서 많은 논쟁이 벌어졌다. 공동결정제도의 도입을 찬성하는 사람들과 반대하는 사람들의 입장은 이해관계가 상충되는 만큼 매우 첨예하게 대립을 하였다. 특히 공동결정제도를 헌법상 재산권에 대한 침해라고 주장하던 사용자 단체들과 공동결정제도를 통해 노동조합의 영향력이 약화될 것을 우려한 사람들은 거세게 반대를 주장하였고, 경제민주화와 노동자들의 경영참여를 통해 대등한 노사관계를 형성하고자 하였던 이들은 공동결정제도의 도입과 확산을 위해 노력하였다. 여기서는 1970년 공동결정법의 제정 당시의 『입법 이유서』[25]를 통해 많은 논란에도 결과적으로 공동결정법을 도입한 이유와 그 근거를 살펴보도록 한다.

#### (1) 인간의 존엄성

노동자의 경영참여에 대한 요구는 인간의 존엄성과 인권의 자

24) 박귀천, 독일 노동법상 근로조건 결정시스템, 노동법연구 제41호, 서울대학교 노동법연구회, 2016, S. 60.
25) BT-Drucksache VI/334.

유로운 발현에 대한 사회·윤리적 논의에서 출발해야 하며, 이러한 가치의 타당성은 헌법에 근거한다. 현대의 기업에서 노사의 공동결정을 옹호하는 사람들의 의견에 따르면, 인간의 존엄성에 상응하는 노동자의 지위는 아직까지 보장되지 않고 있다. 특히 대기업에서 노동자는 단순한 부속품이며 회사에서 그의 위치는 타인의 결정에 의해 좌우되고 있다. 따라서 노동자의 종속적인 위치는 주체적인 위치로 변경되어야 하며, 노동자가 책임감을 가지고 자율적으로 자신의 직장에서 인정받는 경우에만 인간의 존엄성이 존중될 것이다.

그런데 노동자평의회만으로는 이러한 목표를 달성하기에 충분하지는 않다. 왜냐하면 노동자평의회는 사업장 수준에서 제한되어 있기 때문에 구조적으로 회사에게 유리한 결정을 내릴 가능성이 많기 때문이다. 즉, 노동자의 이익을 효과적으로 대표하려면 노동자가 기획 단계에서부터 전반적인 회사의 정책에 영향을 줄 수 있어야 하며, 더 나아가 노동자평의회는 사업장을 넘어서는 차원에서 노동자의 경영참여를 통해 보완되어야 한다.[26]

### (2) 산업민주주의

노사공동결정제도를 옹호하는 사람들은 민주주의 원칙이 경제영역에서도 이행되는 것은 민주주의의 기본적인 요구라고 주장한다. 자유민주주의에서 개인적인 존엄성과 자유를 보장하는 것이 중요한 이유는 이러한 인권과 자유가 사회적으로 보장될 때 독재에 맞서는 힘을 만들기 때문이다. 따라서 공동결정은 민주적이고

26) BT-Drucksache VI/334, S. 18.

경제·사회적으로 중요한 법치국가의 본질에 속한다.

이를 위해서는 헌법에 보장된 기본권과 그와 관련된 권력의 행사가 제도적으로 보장되어야 하고, 권력은 필요에 따라 적절하게 제한되고 자유의 권리를 존중하면서 행사되어야 한다. 자유주의적 질서를 위해서 권력행사의 정당화는 필수 불가결한 원칙이며 이 원칙은 모든 사회 분야에 유효하다. 문제는 지금까지 그 인식은 정치권에만 국한되어 있었고 경제적 질서는 민주주의 원칙에서 배제되어 왔다는 점이다. 특히 현대의 대기업은 사회 정치적으로 매우 중요한 사회적 구조를 대표하고 있지만 경제 분야의 특수성 때문에 의회 민주주의와 같은 형태의 민주주의를 채택하는 것이 가능하지 않았다.

따라서 경제 분야는 한편으로는 인간의 자유를 가능한 적게 제한하고, 다른 한편으로는 시장경제 질서에서 기업의 자유를 파괴하지 않는 방법을 선택해왔다. 이와 같이 새로운 민주주의가 경제적 질서를 수정하고 있지만, 노동자를 기업 내에서 민주주의를 누릴 수 있는 경제시민으로 만들었는지에 대한 의문을 제기한다. 따라서 기업 또는 사업장 내 민주주의를 실현하기 위한 제도가 필요하다. 한편, 기업에 민주주의 원칙을 적용하기 위해서는 기업 정책을 주도하는 그룹에 의해 경영진의 정당성, 즉 임명, 해임 및 통제가 필요하다. 따라서 경영진의 정당성은 자본가뿐만 아니라 노동자로부터도 인정받아야 하며, 특히 대기업은 공공의 이익을 위한 회사 경영의 정당성이 요구된다.

이와 같이 민주주의 원칙이 자본과 노동의 요인뿐만 아니라, 시민에 의해 기업 권력의 합법화를 요구한다는 견해에 따라, 노동자뿐만 아니라 기업 내에서 협력하는 모든 이해관계에 있는 사람들에게도 발언권을 갖도록 해야 한다.[27]

### (3) 재산권 보장

현재의 경제 시스템은 재산권과 경쟁을 기초로 하지만 사회적 책임에서 재산권을 제외시킬 수는 없다. 예를 들어 독일의 헌법 제14조는 "재산권과 상속권은 보장되어야 한다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. 재산권은 의무를 수반한다. 그 행사는 동시에 공공복리에 이바지하여야 한다."고 규정하고 있다. 시장에서 공정성을 확보하기 위해 또한 개별 행위자들의 시장지배를 방지하기 위해 경쟁은 반드시 규제되어야 한다. 따라서 재산권은 경제 활동에 참여할 권리를 수반하지만 기업의 의사결정은 자본가들로만 국한되어서는 안 되며, 자신들의 노동력으로 가치창출에 기여하는 노동자들도 반드시 포함되어야 한다. 그러므로 기업의 의사결정 과정에서 노동자의 경영참여는 강제되어야 한다.

이러한 노사공동결정제도에 대한 논의는 자연스럽게 자본가들의 재산권에 관한 논의로 이어진다. 공동결정제도의 반대론자들은 노동자의 공동결정권이 재산권을 침해하며 공동결정제도가 자본주의의 재산권에 대한 헌법적, 사회적 의무를 벗어나 사회주의를 추구한다고 생각하기 때문이다. 또한 경제적인 결정권 행사 즉 경영권의 행사를 할 수 있어야 자본가의 자유로운 재산권이 보장된다고 생각한다. 왜냐하면 본질적으로 사유재산과 관련된 권리는 회사의 경영에 대한 명령과 통제의 권한이기 때문이다.

그러나 재산권과 회사의 경영 사이의 법적인 연관성은 노사공동결정제도의 반대자들에 의해 형성된 견해일 뿐이다. 이들은 기업의 운영은 자본가 스스로 또는 제3자의 위임을 통해 성립된 권

27) BT-Drucksache VI/334, S. 19.

리로 직접적인 사적 자치에서 파생되고 독립적인 재산권의 증거라고 주장한다. 이들의 의견에 따르면 회사 경영의 법적인 동의 없이 경영에 대한 사항을 공동으로 결정을 하는 것은 재산권에 대한 침해가 아니라 사적 자치에 대한 침해라고도 주장한다.

그러나 대기업에 있어서 소유와 경영의 분리는 비교적 근래에 발생한 현상으로, 산업화 초기에는 생산수단의 소유자가 기업가였다. 이러한 의미에서 기업은 그야말로 "개인자본주의적 기업"이었다. 그러나 주식회사에서 경영에 대한 최종 결정권한은 이사회와 감사에 지시권을 부여할 수 있는 최고기관인 주주총회에 있다. 주주총회는 이미 거대한 대중자본을 전제로 하는 주식회사에 있어서 소유자의 모임으로, 생산수단에 대한 처분에 있어서 배제되는 한편, 이사회와 감사에 결정적인 권한이 부여되고 있다. 게다가 주식이 일반대중에게 분산되면서, 거의 대부분의 일반주주들은 애초부터 주식배당이나 주식매매에 의한 이익을 목적으로 주식을 소유하게 되어 기업경영에 무관심해졌고, 그 결과 기업경영의 사실상 지배력은 자본주로부터 경영자에게로 옮겨지게 되었다.

이러한 상황에서 공동결정제도의 옹호론자들 역시 사유 재산의 존재와 권리를 인정한다. 그러나 노동자의 경영참여는 자본가의 재산에 대한 어떠한 침해도 하지 않는다. 왜냐하면 경영권과 관련된 지배권은 재산에 대한 것에 허용되는 것이지 사람에 대한 지배권을 부여하는 것이 아니기 때문이다. 회사는 물리적 자산과 사람의 노동력으로 이루어지기 때문에, 사업의 목적을 위해 사용된 개별자산의 총체가 회사 전체에 대해 재산권과 동일하다고 할 수 없다. 따라서 회사와 관련된 재산과 관련된 헌법상 재산권 보장에 대한 해석은 원칙적으로 당연히 주어지는 것이 아니라 사회·정치적

가치판단에 따라 결정되는 것이다.

공동결정제도를 옹호하는 사람들은 재산권에 근거한 사용자의 명령과 회사경영에는 민주적인 정당성을 필요로 한다고 주장하며, 특히 대규모 자본회사의 경우 대주주 외에 주주들은 회사의 정책을 위해 실질적인 영향을 발휘할 가능성이 거의 없기 때문에 재산권이 더 이상 의미가 없다고 주장한다. 현재 대기업의 경영진은 회사의 소유권과 독립되어 있으며 이는 회사에 대한 위험을 줄이기 위해 전문경영인에 의해 운영되는 회사로 변화한 형태이기 때문이다.[28]

### (4) 자본과 노동

노사공동결정에 대한 요구는 자본과 노동이 평등해야 한다는 요구에 의해 정당화된다. 물론 자본과 노동의 기능은 기본적으로 다르며 비교할 수 없지만 둘 다 똑같이 기업의 생산을 위해서 반드시 필요하다. 따라서 자본과 노동은 회사에서 동일한 가치를 가져야 한다. 또한 사용자뿐만 아니라 노동자들도 경영상 결정의 위험을 부담하기 때문에 자본과 노동은 평등하다고 할 수 있다.

대개 대기업의 경우 사용자는 투자된 자본에 대해서만 책임을 지지만 그의 손실이 노동자가 일자리를 잃는 것보다 더 위험하다고 할 수는 없다. 그러나 현재의 법률체계는 자본을 제공하는 사람들이 자본의 이익을 위해 기업의 정책을 일방적으로 결정할 수 있도록 허용하고, 회사의 경영진이 자본가 대표자들에 의해 일방적으로 선출됨에 따라, 노사의 상충되는 이해관계 문제가 자본에 유

28) BT-Drucksache VI/334, S. 21 f.

리한 방향으로 결정되도록 구조화되어 있다. 따라서 동등한 참여를 통해 동등한 권리를 행사하여 회사 경영에 대한 노동자의 이익을 대변할 수 있는 제도적인 고려가 필요하며, 이는 회사 경영진에 노동자와 자본가의 대표가 동등하게 임명되어야 함을 의미한다.

또한 회사의 경영진에 노동자의 이익을 대표할 수 있는 사람이 참여할 수 있도록 요구하는 것은 근로계약상 노동자가 사용자의 지시를 받아야 한다는 것과는 아무런 관련이 없다.[29]

29) BT-Drucksache VI/334, S. 18 f.

## 3. 독일 노동자 경영참가제도의 현황과 특징

### 1) 공동결정기구의 형식과 기능

독일의 경제적 의사결정 과정에서 노동자의 참여는 기본적으로 두 가지 방식으로 수행될 수 있다. 기본적인 형태는 노동조합을 통한 단체협약과 그에 따르는 파업이다. 다른 하나는 소위 제도화된 공동결정제도, 즉 각각의 영역에서 의사결정 과정에 권한을 행사하는 위원회를 통해 노동자들을 대표하는 것이다. 감독회와 노동자평의회의 노동자대표를 예로 들 수 있다.

제도화된 공동결정제도 속에서 노동자들은, '노동자평의회'를 통한 공동결정에서 주로 사업장 내 인사와 노무 관리 및 일상적인 업무에 대한 의사결정을 하고, '감독회'에는 노동자대표가 경영상 주요한 전략적 의사결정 과정에 참여하여 공동으로 결정한다. 그러나 이렇게 합법적으로 구성된 틀을 통한 영향력 행사의 가능성 외에도, 많은 회사에는 노동자들이 비공식적으로 사업장 내 의사결정 과정에 영향력을 행사하는 구조가 존재한다.

이러한 비공식적인 영향력 행사는 사업장공동결정법에 따른 법적 수준을 초과할 수도 있다. 예를 들어 노동자평의회의 승인 없이는 해고 통지를 하지 않도록 합의하는 것 등이 있다. 그러나 노동자들의 비공식적인 영향력 행사는 제도적인 허용이 독일의 기업 내에서 필요한 기준에 도달하지 못했다는 것을 의미할 수도 있다.

<표 4-2>는 현재 독일의 법제도를 통해 보장되는 노동자 경영참여제도를 나타낸 것이다. 기업의 규모와 산업에 따라 조금씩 변

화가 있지만 노동자평의회와 감독회가 주축을 이루고 있다.

<표 4-2> 독일 노사공동결정제도의 형태와 법적 근거

| 적용 기업 | 관리·업무적 의사결정 | 전략적 의사결정 | 법적 근거 |
|---|---|---|---|
| 5명 이상 모든 기업 | -노동자평의회(BR) | | -1952년, 1972년 BVG |
| 500~2,000명 민간기업 | -노동자평의회(BR) | -감독[이사]회(AR) 내 노동자 3분의 1 | -1952년, 1972년 BVG<br>-2004년 DBG |
| 1,000명~몬탄기업 | -노동자평의회(BR) | -감독[이사]회(AR) 내 노동자 2분의 1, 중립의장<br>-이사회(V) 내 노동이사 | -1951년 MMG |
| 2,000명~민간기업 | -노동자평의회(BR) | -감독[이사]회(AR) 내 노동자 2분의 1<br>-이사회(V) 내 노동이사 | -1976년 MBG |

주: 1) 노동자평의회(BR), 감독[이사]회(AR), 이사회(V), 경영조직법(BVG), 3분의 1 참여법(DBG), 몬탄공동결정법(MMB), 신공동결정법(MBG),
2) 공공부문에서는 노동자평의회 대신 직장평의회(PR)을 설치함.
자료: 독일의 산업 민주주의

### (1) 노동자평의회

사업장공동결정법(BetrVG)에 따르면 노동자 5인 이상 민간 사업장에서는 해당 사업장의 전체 노동자가 참여하는 종업원총회를 통해 노동자평의회를 구성하여야 한다. 이 총회는 노동자의 대표기관이고 선출된 노동자평의회는 노동조합과 긴밀한 관계를 형성하고 있다. 독일은 산업별노조로 개별기업에는 노조가 없기 때문에 노동자평의회가 직접 사용자와 단체교섭을 체결하지는 않지만,

한국의 기업별노동조합이 하는 업무의 상당수를 행하고 있기 때문이다. 노동자평의회는 사업장 내 노동자를 위한 노동조건에 전반에 관한 사항, 산업안전에 관한 사항, 임금협약 및 사업장협약의 준수 여부 등을 감시하고 노동자들의 의견을 사용자에게 전달하는 역할을 하고 있다. 사업장공동결정법에 노동자평의회의 구성, 임무, 권리와 권한 등이 구체적으로 규정되어 있기 때문에 공동결정제도의 핵심이라 할 수 있다.

### 가. 종업원총회

앞에서 언급했듯이 노동자평의회는 사업장공동결정법에 따라 사업장 내에서 노동자를 대표하여 의사결정 과정에 참여하고 사용자와 공동결정을 한다. 노동자평의회는 법이 정하는 바에 따라 공동결정권, 동의거부권, 이의제기권, 정보권, 협의권 등의 권리를 가진다. 사업장 내 모든 노동자들은 직접적으로 평의원을 선출하고 종업원총회(Betriebsversammlung) 및 부서별 회의의 참가할 수 있다.

사업장공동결정법 제42조에 따라 노동자평의회는 매분기마다 종업원총회를 소집하고 활동보고를 해야 한다. 특별한 사유로 인해 종업원총회를 개최하는 것이 필요한 경우 6개월마다 1회의 종업원총회를 더 개최할 수 있다. 종업원총회는 사업장 내 전체 노동자로 구성되고 노동자평의회 의장이 종업원총회를 주재한다. 종업원총회는 공개되지 않으며 사업장의 특성으로 인해 모든 노동자가 참석하는 총회가 개최될 수 없을 때에는 부분 종업원총회가 개최된다.

조직상 또는 장소적으로 구분되어야 하는 사업장 내 노동자의

특수한 이해관계가 있는 경우에는 노동자평의회에서 '부서별 종업원총회'가 실시되어야 한다. 이는 해당 사업장의 노동자인 노동자평의원에 의해 주재된다. 종업원총회와 부서별 종업원총회에서는 사업장 내 노동자와 직접적 관련이 있는 협약정책, 사회정책, 환경정책, 경제적 형태, 남녀평등의 촉진, 가족과 직업생활의 조화, 사업 내에서 근로를 제공하고 있는 외국인 노동자의 융화에 관한 문제를 포함한 사항을 논의할 수 있다.

### 나. 노동자평의회 위원의 선거절차

노동자평의회 위원의 선출절차는 사업장공동결정법 제7조와 제20조, 제126조와 이에 근거한 별도의 「선거규칙(Wahlordnung)」에 매우 구체적이고 자세히 규정되어 있다. 선거규칙에는 선거명부의 작성과 열람 기간 및 이의제기 기간, 위원 수의 산정, 후보자 명부 및 후보자 명의 제출 기간, 선거공고와 공고 기간, 성별에 따른 노동자평의회, 연소노동자·직업훈련생 대표의 의석배분, 선거결과의 확정과 공고 기간 등과 같은 선거와 관련된 사항들을 구체적으로 규정하고 있다.

이러한 선거절차에 대한 규정이 매우 복잡하여 사실상 중소규모의 기업의 노동자들이 노동자평의회의 설치를 망설이는 이유 중 하나라는 의견들도 있다. 따라서 최근 독일정부는 사업장 내 노동자 경영참여를 활성화시키는 방안 중 하나로 노동자평의회의 선거절차를 더욱 간소화하는 개정을 추진할 계획이라고 발표하기도 하였다.[30]

---

30) Weissbuch - Arbeit 4.0, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2016, S. 158.

노동자평의회는 사업장공동결정법 제14조에 따라 직접·비밀선거를 한다. 우선 선거를 위한 선거관리위원회를 구성하는데 노동자평의회가 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 나뉘어져 노동자평의회가 있는 경우에는 임기만료 10주 전에 선거권이 있는 노동자 3명으로 선거관리위원회를 구성한다. 노동자평의회가 없는 경우 노동자총회에서 출석 노동자 과반수의 동의로 선거관리위원회 위원을 선출한다.(사업장공동결정법 제17조)

선거관리위원회가 구성되면 선거인명부를 성별로 나누어 작성하고 명부에 등록된 노동자만이 선거권과 피선거권을 가진다. 선거권이 있는 노동자와 사업장 내 노동자가 소속되어 있는 노동조합은 노동자평의회 위원의 입후보자를 추천할 수 있다. 이 경우에는 노동조합으로부터 위임받은 2명의 서명이 있어야 효력이 발생하며, 노동자에 의한 추천도 최소 선거권이 있는 노동자 3명의 서명이 있어야 한다.

사업장공동결정법에 따르면 노동자평의회 위원 선거 시 사업장 내 소수그룹인 성(주로 여성), 외국인 등에 대해 고려하도록 하여, 일정 수의 여성위원을 배치하도록 하고 독일어가 익숙하지 않은 외국인노동자들에게 선거와 관련된 적절한 방식의 지도와 배려를 해야 한다. 또한 18세 미만의 연소노동자와 25세 미만의 직업훈련생이 통상적으로 최소 5인 이상 있는 사업장에서는 규모에 따라 연소노동자·직업훈련생 대표를 선출해야 한다.

노동자평의회 위원의 선출은 사업장 규모에 따라 달라진다. 50인 이하의 소사업장에서는 간소화된 선거절차가 적용되어 1단계 절차와 2단계 절차를 적용하는 경우와 나뉜다. 1단계 선거총회에서는 선거관리위원회가 선출되며, 2단계 선거총회에서는 직접·비

밀투표에 의해 노동자평의회 위원이 선출된다. 선거관리위원회 선출을 위한 총회 1주일 후에 선거총회가 개최된다(사업장공동결정법 제14조a).

50인 이상의 사업장에서는 선거는 입후보자 추천 명부에 근거하여 노동자평의회 위원의 선출방법이 결정된다. 즉, 선거절차는 하나의 입후보자 추천 명부만 있는 경우와 다수의 입후보자가 추천 명부가 있는 경우로 나뉘어 이루어진다. 우선 하나의 입후보자 추천 명부만 있는 경우에는 선거권자가 당해 입후보자 추천 명부에 기재된 입후보자들에 대해 투표할 수 있다. 그러나 복수의 입후보자 추천 명부가 있는 경우에는 입후보자 추천 명부상 입후보자의 수가 선출되어야 하는 노동자평의회 위원 수의 최소 두 배가 되어야 한다. 따라서 선거권자는 유효하게 인정된 입후보자 명부에 대해서만 투표할 수 있고, 다수의 후보자 추천 명부가 제출되어 선거가 실시되면, 후보자명부별로 받은 득표 수에 따라 위원의 수가 배분된다.

노동자평의회 위원의 선거비용은 모두 사용자가 부담한다. 또한 선거권의 행사와 선거관리위원회의 활동 등으로 인하여 근로를 제공하지 못한 경우에 대해서도 사용자는 임금을 감액할 수 없다.

### 다. 노동자평의회 위원의 의무와 권리

노동자평의회의 설립은 법적으로 의무는 아니지만 5인 이상 민간기업의 노동자들이 설치를 요구하였을 때에 사용자는 거부할 수 있는 권한이 없으며, 사업장공동결정법에 따른 공동결정을 위해서는 반드시 노동자평의회가 있어야 한다.

노동자평의회는 최소 3명이 노동자평의회 위원으로 선출될 자

격이 있는 노동자가 있을 때 설립이 가능하며, 노동자평의회의 규모는 법률에 정한 사업장의 규모에 따른다. 노동자평의회 선거를 위해서 사업장에서 18세 이상의 모든 노동자는 선출권을 가진다. 물론 시간제 노동자, 임시노동자, 저임금 노동자, 텔레마케터, 자택 노동자와 견습생도 모두 포함되며, 파견노동자의 경우에도 그 사업장에서 3개월 이상 근무하였을 때 선출권을 가진다. 그러나 관리자는 선출권이 없다.

노동자평의회에 후보는 사업장, 기업 또는 콘체른에서 6개월 이상 근무한 선출권을 가진 노동자는 모두 후보가 될 수 있다. 새롭게 설립된 사업장에는 근무기간에 대한 조항은 해당하지 않는다. 또한 노동자평의회의 위원은 소정의 근로제공의무를 면제받으면서 해고로부터 강력한 보호를 받는다. 사업장공동결정법 제9조에 따라 평의원의 수는 △노동자 5인 이상인 경우 1인 △21인 이상인 경우 3인 △51인 이상인 경우 5인 등으로 증가한다. 노동자 9,000인을 초과하는 사업장의 경우에는 3,000인을 초과할 때 마다 노동자평의원 2인이 추가된다.

노동자 10,000인을 초과하는 사업장의 경우에는 2,000인 초과시마다 전임자 1인이 추가된다. 전임제도는 부분전임의 형태로 운용할 수 있다. 이 경우 위에서 정한 기준을 초과해서는 안 된다.

<표 4-3> 독일 노동자평의회 위원의 수와 전임자 수

작업장평의회 의원수

| 근로자 수 | 작업장평의회 의원수 |
|---|---|
| 5~20 | 1 |
| 21~50 | 3 |
| 51~100 | 5 |
| 101~200 | 7 |
| 201~400 | 9 |
| 401~700 | 11 |
| 701~1000 | 13 |
| 1001~1500 | 15 |
| 1501~2000 | 17 |
| 2001~2500 | 19 |
| 2501~3000 | 21 |
| 3001~3500 | 23 |
| 3501~4000 | 25 |
| 4001~4500 | 27 |
| 4501~5000 | 29 |
| 5001~6000 | 31 |
| 6001~7000 | 33 |
| 7001~9000 | 35 |

비례대표 수

| 근로자 수 | 직종별 대표 최소 인원 |
|---|---|
| 200~500 | 1 |
| 501~900 | 2 |
| 901~1500 | 3 |
| 1501~2000 | 4 |
| 2001~3000 | 5 |
| 3001~4000 | 6 |
| 4001~5000 | 7 |
| 5001~6000 | 8 |
| 6001~7000 | 9 |
| 7001~8000 | 10 |
| 8001~9000 | 11 |
| 9001~10000 | 12 |

* 의원수 중 기업 내 직종별, 성별, 연령별로 계층화했을 때 최소 참여 인원에 대한 가이드 라인

* 9000명 이상은 직원 3000명 추가 시 마다 평의회 의원 2명씩 추가 가능

상근자 수

| 근로자 수 | 직종별 대표 최소 인원 |
|---|---|
| 300~600 | 1 |
| 601~1000 | 2 |
| 1001~2000 | 3 |
| 2001~3000 | 4 |
| 3001~4000 | 5 |
| 4001~5000 | 6 |
| 5001~6000 | 7 |
| 6001~7000 | 8 |
| 7001~8000 | 9 |
| 8001~9000 | 10 |
| 9001~10000 | 11 |
| 10001 이상 | 12 |

* 직원 2000명 추가 시 마다 상근자 1인씩 추가 가능

출처: 독일 작업장평의회의 주요 특징과 최근 변화에 대한 연구 고찰

노동자평의원의 임기는 4년이다. 물론 중간에 필요한 경우 새롭게 선출이 가능하다. 노동자평의원은 사업장의 규모와 성질에 따라 그 임무의 적법한 수행을 위해 필요한 경우 임금의 저하 없이 근로제공의무로부터 면제될 수 있다(사업장공동결정법 제37조 제3항). 사업장의 사정으로 근로시간 외에 수행된 노동자평의회 활동에 대한 보상으로 노동자평의원은 이에 상응하는 근로시간의 면제를 청구할 수 있다. 이 경우에도 임금은 지급하여야 한다.

근로제공의무의 면제는 1개월 이내에 행하여져야 하며, 이 면제가 사업장의 사정으로 이루어지지 않은 때에는 활동에 종사한 시간에 대해 시간외근로로 취급하여 임금을 지급하여야 한다(동법

제37조 제3항). 노동자평의원의 임금은 임기만료 후 1년의 기간을 포함하여 당해 사업장 내에서 상응하는 노동자의 임금보다 저하될 수 없다. 이는 사용자가 지급하는 일반적인 부가급여에 있어서 동일하다(동법 제37조 제4항).

노동자평의회의 적법한 임무수행에는 노동자평의회의 업무를 위해 필요한 교육, 훈련 참가도 포함된다(동법 제37조 제6항). 앞의 제6항의 규정과는 관계없이 노동자평의원은 임기 중 관할 노동행정기관이 노동조합 및 사용자단체의 최상급 조직과의 협의를 거쳐 적절하다고 인정한 교육, 훈련에의 참가를 위해 총 3주간의 유급휴무를 청구할 수 있다. 이 기간은 노동자평의회의 직무를 처음 맡았고, 이전에 청소년, 직업훈련생대표를 맡은 적이 없는 노동자의 경우 4주로 연장된다(동법 제37조 제4항). 앞의 제37조 제4항에 말하는 임금지급은 3번 전임자로 연임(12년)한 자의 경우 임기만료 후 2년으로 연장된다(동법 제38조 제3항).

전임인 노동자평의회 대표는 사업장 내이든 사업장 외이든 직업훈련계획으로부터 배제되지 아니한다. 노동자평의회 대표가 전임 종료 후 1년 이내에는 전임 기간 중 참가하지 못한 사업장에서 실시한 훈련에 참가할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 3번 연임한 종업원 대표의 경우 이 기간은 2년으로 연장된다(동법 제38조 제4항).

노동자평의회의 활동에 필요한 비용은 모두 사용자가 부담하며, 회의, 면담, 업무수행을 위하여 사용자는 필요한 공간, 물자 및 사무요원을 제공하여야 한다(동법 제40조). 그 반면 노동자평의회 활동을 위하여 노동자로부터 어떠한 형태의 회비징수도 금지된다(동법 제41조).

### 라. 노동자평의회의 권한

노동자평의회는 경영에 관한 정보를 청취할 수 있는 단순한 정보권에서부터 공동결정권에 대한 통제와 거부권까지 폭넓은 권리들을 가지고 있다. 이는 사용자가 경영에 있어서 더 이상 노동자들을 배재하고 의사결정을 할 수 없다는 것을 의미한다. 특히 공동결정을 해야 하는 사항에 있어서 사용자는 노동자평의회의 동의 없이 어떠한 결정도 이루어질 수 없다. 이러한 공동결정은 법적으로 의사결정 과정에 있어서 노사 양측에 동등한 발언권을 제공하고 합의를 요구하게 되는 것이다.

만약 사용자와 노동자평의회가 합의에 성공하지 못하게 되면 이러한 갈등사항은 중재위원회에서 다뤄지게 된다. 일단 중재위원회가 결정을 하게 되면 그 결정사항은 노사 양측이 모두 따라야 되도록 규정하고 있다. 그러나 중재위원회의 결정에 만족하지 못하는 측은 다시 노동법원에 항소할 수 있게 된다. 노동자평의회는 사업장공동결정법 제80조 제1항에 따라 다음과 같은 일반적인 임무를 수행한다.

- 노동자를 위하여 적용되는 법률, 명령, 재해보호규칙, 단체협약 및 사용자와 노동자평의회 대표 간의 서면합의가 실행되고 있는지에 대한 감독
- 사업 및 사업장 내 전체 노동자에게 유리한 조치를 사용자에게 신청
- 채용, 근로제공, 직업훈련, 직업능력 향상 및 승진에 있어서 남녀의 실질적 평등 실현의 촉진
- 가족과 직업생활의 조화 촉진

- 노동자와 연소노동자, 직업훈련생의 제안을 받고 또한 그 제안이 타당하다 판단되는 경우에 사용자와의 협의를 통한 처리에 노력할 것; 노동자평의회는 협의 상황 및 그 결과에 대해 노동자에게 통지하여야 한다.
- 중증장애인 및 기타 특별한 보호를 필요로 하는 자의 사업장 내 편입 촉진
- 연소노동자와 직업훈련생 대표 선거의 준비 및 실시, 연소노동자와 직업훈련생 대표와 제60조 제1항에 열거된 노동자의 이익 촉진을 위해 긴밀히 협력할 것; 노동자평의회는 연소노동자와 직업훈련생 대표에게 제안 및 입장 표명을 요구할 수 있다.
- 사업장 내 고령노동자의 고용촉진
- 사업장 내 외국인 노동자의 융화 및 외국인 노동자와 자국 노동자 간의 의사소통 촉진 및 사업 내 인종차별 및 외국인에 대한 적대감의 극복을 위한 조치의 신청
- 사업 내 고용촉진 및 고용보장
- 사업안전보건을 위한 조치 및 사업 내 환경보호 조치의 촉진

### 마. 중재위원회

원칙적으로 파업이 허용되지 않는 공동결정제도에서 사용자와 노동자평의회, 기업노동자평의회 또는 콘체른노동자평의회 간 견해의 차이가 있고, 이 견해의 차가 좁혀지지 않을 때에는 사업장공동결정법 제76조에 따라 중재위원회(Einigungsstelle)를 설치할 수 있다. 사용자와 노동자평의회 간에 의견이 불일치하여 분쟁이 발

생하면 당사자는 일체의 쟁의행위를 할 수 없고 분쟁의 해결은 중재위원회의 조정에 맡겨진다.

우선 사업장협정에 따라 상설중재위원회를 설치할 수 있으며, 중재위원회는 사용자와 노동자평의회가 임명하는 동수의 위원 및 중립적 입장에 있는 의장에 의해 구성된다. 의장의 인선에 대해서는 노사 양 당사자의 동의를 받아야 한다. 위원의 수에는 제한이 없고 당사자의 합의에 따르며, 중재위원의 수는 사업장의 규모나 분쟁의 중대성에 따라 다르지만, 통상은 노사 각각 1인씩 합계 2인으로 되어 있다.

중재위원회는 사업장 내부 기관이기는 하나, 위원은 기업 외부의 자라도 무방하고, 노동조합이나 사용자단체의 소속도 관계없다. 중재위원회가 설치되어 합의점을 찾고자 노력함에도 합의가 성립하지 않을 때에는 노동법원이 이를 결정하며, 의장의 인선에 대해서도 노사 양 당사자의 합의가 성립하지 않는 때에는 노동법원이 임명한다.

사업장공동결정법 제76조a 제1항에 의해 중재위원회의 운영에 관한 비용은 사용자가 부담한다. 사업장 소속의 중재위원회 위원은 그 직무에 관하여 보수를 받지 않지만, 사업장 외부의 위원이나 의장에 대해서는 사용자에 대한 보수청구권이 보장되고, 그 액수는 연방노동부 장관의 명령에 따라 정해질 수 있다. 중재위원회의 구성원에 대하여 그 활동을 이유로 불이익취급 또는 우대하는 것은 금지된다(사업장공동결정법 제78조).

**바. 경제위원회**

사업장공동결정법상 경제위원회(Wirtschaftsausschuß)를 통하

여 경영에 참가할 수 있다. 경제위원회는 노동자 측과 경영자 측의 동수 대표로 구성되는 합동위원회로서, 당해위원회는 신의성실의 원칙하에 기업 내 구성원들 간의 상호협조관계를 증진하고 경제문제에 관한 정보와 의견을 교환하는 것을 내용으로 하고 있다.

경제위원회는 매월 1회 개최되며, 협의사항은 ① 제조·작업공정 ②생산계획 ③기업의 경영 상태 ④생산·판매 상황 및 기타의 중대한 사항 ⑤연말결산서의 설명 등에 관한 것이다. 100명 이상 기업의 경우에는 노동자평의회와는 별도로 경제위원회를 두어 노동자평의회와 경영자 간의 협력관계를 증진시키고, 또한 경제적 사항에 대하여 쌍방 간의 의사소통을 원활히 하는 데 기여하도록 규정하고 있다.

이러한 경제위원회는 주로 중규모 또는 대규모의 기업들이 '직장단위'가 아니라 '기업단위'로 설치하도록 되어 있는데, 당초에는 노사 동수로 4명 내지 8명의 위원을 두도록 하였다. 노동자들은 경제위원회를 통해 경영자로부터 주로 경제사항과 관련된 필요한 정보나 설명을 받을 수 있고, 또 제안 등을 함으로써 경영에 참가하고 있다.

### (2) 공기업의 직장평의회

독일은 민간기업과 마찬가지로 공기업에서도 제도에 따른 노동자의 경영참여가 이루어지고 있다. 노동자평의회와 마찬가지로 공기업 노동자의 경영참여는 회사 단위와 사업장 단위로 이루어진다. 사업장 단위에서는 공공부문의 직장평의회(Personalrat)에 민간기업의 노동자평의회와 동일 기능 권한이 부여되고 있지만 공기업

에서의 노동권은 부분적으로 제약을 받고 있기 때문에 동일하지는 않다.

회사단위 경영참여 방법으로 역시 감독회를 통한 노동자대표의 참여가 보장되고 회사 규모에 따라서 감독회 위원의 3분의 1에서 과반수의 노동자대표가 참여하고 있다. 직장평의회의 임무는 대부분 사업장 내 현안문제를 처리하는 데 역점을 두고 있으며, 공무원의 경우, 인사, 해고, 전환배치, 예산, 재정집행 등의 문제에 관여할 수 없다. 또한 독일 공기업도 민간기업과 마찬가지로 이사회와 감독회로 구분되고 이사회는 감독회에 의해 임명된다.

일반적으로 개별 법률과 정관에 따라 이사회의 규모가 결정되나, 「연방공기업지배구조 모범 규준」에 따라 최소 경영진을 2명으로 구성하도록 규정하고 있다. 따라서 공기업의 감독회는 기업경영의 정책을 결정하고 주주총회에서 선출된 감독이사와 노동자들이 선출한 감독이사로 구성되며, 감독회는 주주의 대표만이 아니라 노동자와 채권자(은행 등 자금공급자) 및 기업대표, 학자나 공익대표 등 각종 이해관계자의 대표로 구성된다.

### (3) 감독[이사]회

독일에서 주식회사의 업무집행은 이사회가 하고 감독은 별개의 독립된 감독회가 담당하는 이원화된 감사제도를 운영하고 있다. 독일회사의 감독회란 주식회사를 비롯한 유한회사의 필요적 감독기관으로서, 이사의 업무집행을 감독하는 것을 주요 업무로 하는 필요적 상설기관이다.

감독업무의 효율성을 제고하기 위하여 감독회에 이사의 선임

및 해임권을 부여하고 있다. 또한 이사와 회사 간의 일반적인 거래 행위나 이사의 경업에 대한승인, 회사가 이사에 대하여 신용제공을 하는 경우 등에는 감독회가 회사를 대표할 수도 있다. 특히, 주식회사의 경우 물론 주주도 주주총회에서 결산승인을 통하여 또는 소수 주주권의 행사에 의하여 이사의 행위를 감독할 수는 있지만, 이것만으로 부족한 부분이 있기 때문에 감독회는 독일 주식회사의 기관 중 가장 중요한 기관이라고 할 수 있다. 따라서 독일에 있어서 감독회란 감독기관(주식법제111조), 인사기관(주식법제84조)임과 동시에 대표기관(주식법제112조)으로서의 기능을 수행하도록 예정되어 있다.

그밖에도 독일 주식회사의 경우 정관으로 감독회의 권한에 관한 독일 주식법은 주식회사의 필요적 기관으로서, 주주총회, 이사회 그리고 감독회를 규정하고 있다. 주식법은 이들 각 기관의 권한을 수평적으로 분배함으로써, 기관 상호 간의 권한 존중과 협력을 통하여 각 기관의 고유한 기능이 수행될 수 있도록 하고 있는 점이 특징이다. 특별규정을 둘 수 있도록 한 점이나(주식법제111조4항2문) 감독회의 연도결산서 승인권(주식법제172조) 등을 부여하고 있는 점들을 볼 때, 감독회란 순수한 감독기관이라기보다는 오히려 경영전반에 걸쳐 총괄적 기능을 하는 최고의 기관이라고 할 수 있다.

독일은 업무집행기관과 감독기관 간에 상호견제를 통하여 경영의 투명성을 제고하고 있으며, 이러한 이원적 감사제도는 일원적 감사제도보다 효과적인 제도라 할 수 있다. 그밖에도 감독회는 노동자의 경영참가를 가능하게 하는 공동결정제도의 실현의 장으로서, 단순한 회사의 업무집행에 대한 감독기관이 아니라 경제민주

주의의 실천적 기구로도 평가되고 있다.[31]

주식회사와 유한회사에서 법제화된 감독기관인 감독회에서는 1951년 몬탄공동결정법을 통해 노동자들의 경영참여가 제도적으로 보장되어 공동결정을 할 수 있도록 하였다. 회사에 출자한 주주대표 감사는 주주총회에서 선임하고, 노동자들은 노동자대표 감사를 선출하여 경영의 의사결정 과정에 참여하게 하는 감독회는, 주주총회를 최고의 기관으로 인정하고 있는 여타국들의 회사법과 기본구조 면에서 큰 차이를 보이고 있다.

따라서 독일에 있어서 감독회 구성원은 자본가대표와 노동자대표가 차별 없이 동일한 권리와 의무를 갖게 되어, 만약 노사 동수로 구성된 감독회에서 노동자대표나 사용자대표 중 일방이 단결하여 의안에 반대할 경우 결의가 성립할 수 없게 된다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 이사의 선임·해임 등을 비롯한 감독회의 의결이 부결되는 경우 의장에게 2개의 투표권을 부여하고 있다. 이러한 점에서 현행 독일 주식법도 예외적으로 주주 측에 우월적 지위를 인정하고 있는 것이다.

더욱이 감사나 이사가 업무를 집행함에 있어 임무를 해태하여 회사에 손해를 가한 경우, 이에 대한 책임에 있어 주주총회에서 결의를 하면 당해 감사나 이사는 책임을 면할 수 있도록 규정을 두고 있다. 그러나 노동자대표인 감사의 책임을 면할 수 있도록 하는 규정은 없다. 이러한 점에서 볼 때 감독회를 통한 노동자의 경영참여는 그 나름대로의 한계를 갖고 있다고 볼 수 있다.

감독회의 구성은 기업의 규모에 따라 다르게 나타난다. 독일회

31) 김현기, 독일 작업장평의회의 주요 특징과 변화에 대한 연구 고찰, 산업관계연구 제23호, 한국고용노사관계학회, 2013, S. 12.

사법(Aktiengesetz-AktG)[32] 제111조는 회사의 규모에 따라 3인 내지 15인으로 구성되는 감독회의 감독을 선임, 해임하는 권리와 해당 업무에 대해 규정하고 있다. 이렇게 선임된 감독은 감독회를 구성하고 이사를 선임하고 이들의 업무집행을 관리한다. 감독회는 1년에 최소 2회 또는 4회 소집되어 기업경영에 있어서 의사결정에 커다란 영향을 미친다. 법률에 따라 감독회는 다음과 같은 기능을 수행한다.

- 회사의 업무집행에 대한 감독: 독일의 감독회는 이사의 업무집행을 감독하는 기관으로, 감독회에서 선임된 이사의 업무를 감독하게 된다. 여기서 말하는 업무집행이란 이사가 집행하는 회사의 경영과 관련된 모든 사항을 의미한다.
- 영업보고 청구권: 이사는 회사의 영업 전반에 대하여 감독회에 보고하여야 하며, 감독회도 언제든지 이사에게 영업에 관한 보고를 요구할 수 있다. 따라서 이사는 회사의 영업현황과 당해 회사 및 중요한 콘체른 자회사의 영업의 경과, 위험상황 및 위험관리에 관한 관련 문제들에 대하여 정기적으로 적절한 시기에 포괄적으로 보고하여야 한다.
- 회계장부 및 재산의 조사 및 열람권: 이사의 업무집행을 효과적으로 감독하기 위해 감독회는 이사에 의한 영업보고에만 의존하지 않고 직접적으로 회사의 회계장부와 문건, 회사의 금전출납, 유가증권과 물품 재고 등의 재

32) BGBl I S. 1474.

물을 확인 및 검사한다. 특히 이사와 감독회 간의 갈등으로 인하여 이사가 자신의 보고의무를 이행하지 않거나 불성실하게 보고하는 경우에, 감독회는 직접 회사의 장부나 회사의 재산 상태를 조사하거나 이사의 보고사항에 대한 사실 여부를 확인하는 것이 필요하다.

- 주주총회 소집권: 회사의 이익을 위하여 필요한 경우에는 과반의 찬성으로서 주주총회를 소집한다. 이는 업무집행에 대한 영향력 행사수단으로 감독회에 주주총회를 소집할 수 있는 권한을 부여한 것이다. 감독회는 주주총회 소집을 통해 이사의 과오를 주주에게 알릴 수 있는 기회를 가지고, 또한 주주들도 이사에 대한 불신임 결의를 통해 이사를 해임할 수 있는 근거를 가질 수 있다. 따라서 이사의 업무집행에 대한 압박이 될 수 있다.
- 동의권: 업무집행 자체는 감독회에 위임될 수 없으나, 정관 또는 감독회의 결의로 일정한 업무는 감독회의 동의를 거쳐야만 집행 할 수 있다. 감독회는 업무집행기관이 아니기 때문에 직접적으로 업무를 집행할 수는 없으나, 정관이나 감독회의 운영규칙 또는 결의를 통하여 감독회의 동의가 있은 후 이사가 특정업무를 집행하게 할 수 있다.

위와 같은 회사법의 규정에 따라 예를 들어, 일정액을 넘는 투자, 시설의 폐쇄, 일정 한도를 초과하는 차입 및 대출, 관리 인력의 임면 등에 있어서 감독회의 동의를 얻도록 하고 있다.

## 2) 노동자 경영참여의 원칙과 범위

독일의 경우 1970년대 몰아닥친 경기불황의 상황에서 공동결정권이 보장되었던 탄광·철강산업의 기업들은 대량해고와 구조조정을 통해 경기불황의 상황을 노동자들에게 전가시키려고 하였다. 그러나 공동결정권을 통해 노동자들의 피해를 최소화 시킨 사례가 있었다.

당시 독일은 산업구조조정이 본격화되면서 다른 국가와 비교하여 경쟁력을 상실한 탄광·철강산업을 축소하기 위한 조치를 시행하였다. 이 상황에서 노동조합은 단체교섭을 통해 고용보장에 대한 협약을 체결함과 동시에, 피해를 최소화하기 위해 구조조정 계획과 진행과정, 결과를 감독하는 조직에 노동자들이 참가하여 중요사항에 대한 결정권을 행사하도록 하였다. 또한 탄광·철강산업의 노동자들이 다른 직종으로 전직하기 위해 필요한 기술과 기능에 대한 재교육프로그램을 보장하도록 합의하였다. 이 과정에서 노동조합은 단체교섭에 의해 결정된 사안이 사업장 내 노동자들의 이해와 직접적으로 연관이 되어 있는 경우 적극적으로 의사결정 과정에 참여하면서 결정권을 행사한 것이다.

이러한 대응을 통해 노동조합은 산업 구조조정이라는 불가피한 상황에서도 탄광·철강산업의 노동자들의 사회·경제적 이해를 보장하고 피해를 최소화시키기 위해 노력함으로써 노동자들의 기대를 충족시킬 수 있었다. 이러한 사례들은 독일의 공동결정제도가 불황기에 있어서 노동자들의 고용안정을 도모할 수 있다는 중요한 시사점을 주었다.[33]

### (1) 공동결정권

공동결정권은 구체적인 근로조건의 결정이나 집행에 있어 사용자와 노동자평의회의 합의를 의무적으로 하거나 또는 노동자평의회가 반대할 때에는 결정이 이루어질 수 없도록 규정하고 있다. 또는 노동자평의회의 동의가 반드시 있어야 하거나 중재기관에 의해 관철시킬 만한 능력을 가지고 있는 경우에 한하여 공동결정이라 한다. 사업장공동결정법 제87조 제1항에 따라 다음과 같은 경우 공동 결정해야 한다.

- 사업장 질서 및 사업장 내 노동자의 행동에 관한 문제
- 휴게시간을 포함한 1일 근로시간의 개시와 종료
- 각 주에의 근로시간 배분
- 사업장에서 소정근로시간의 일시적 단축 또는 연장
- 임금지불의 시기, 장소, 방법
- 연차유급휴가에 관한 일반적 원칙과 휴가계획의 설정 및 개별 노동자의 휴가시기에 대해 사용자와 당해 노동자 간에 합의가 이루어지지 않은 경우 시기의 결정
- 노동자의 행동 또는 작업을 감독하기 위한 기술, 설비의 도입과 이용
- 산업재해와 직업병의 방지 및 법률 또는 재해방지규칙에 의한 건강보호에 관한 규칙
- 사업장, 기업 또는 콘체른에 적용되는 복리후생의 형태, 내용 및 관리

33) 이학춘, 경영참가의 형태로서 독일의 공동결정제도의 문제점과 한계, 노동법논총, 한국비교노동법학회, 2000, S. 146, 147.

- 사택의 할당, 해약 및 이용조건의 일반적 결정
- 사업장 내 임금제도의 문제, 특히 임금계산원칙의 설정, 새로운 임금계산방법의 도입 및 변경
- 성과급, 할증임금 및 이에 유사한 업적급의 결정
- 사업장 내 제안제도에 관한 원칙
- 그룹작업의 실시에 관한 원칙

공동결정을 해야만 하는 규정이 이미 구체적으로 법규정을 통해 나열되어 있지만, 독일에는 긴 시간동안 판례를 통해 이를 구체화하였다. 예를 들어 사업장 질서 및 사업장 내 노동자의 행동에 관한 문제에서 공동결정을 해야 하는 사항들을 노동법원의 판단을 통해 정해진 것들은 다음과 같다.

- 알코올 금지 및 전자담배를 포함한 흡연 금지에 관한 규정
- 근퇴 관리 및 출근 및 퇴근 확인절차
- 업무지식에 관한 관리 실행, 예를 들어 노동자들의 경험과 사례를 서식화하여 저장하는 업무보고 데이터베이스 및 업무지식 시스템(Lessons Learned)의 구축
- 업무 관련 서류(활동보고서/일지/업무보고서와 이동정보와 체류장소 등을 작성하는 것을 포함)의 사용에 있어 인권과 관련한 허용 여부
- 작업복(시각적 디자인, 색상, 탈의시설)
- 작업복장의 이름표 착용에 관한 규정
- 사용자가 제공한 도구의 사용
- 화장실 및 탈의실 사용 규칙

- 고객의 입·출입 시 직원이 사업장에 서 있어야한다는 지시 사항
- 회사의 서류를 집으로 가져가는 것
- 회사 명함과 출입증의 내용 및 사용
- 보안상의 이유로 제한구역 설립
- 회사의 금지사항을 준수하는지 확인하기 위한 행위, 예를 들어 탐정의 투입 등
- 운행 최적화를 위한 장치의 도입
- 노동자의 사유재산을 보호하기 위한 규정
- 지시에 관한 지침
- 기도실의 설치
- 식당의 이용
- 노동자들의 행동에 관한 사항을 묻는 고객설문조사
- 회사소유 자동차의 사용에 관한 규정
- 질병에 관한 경고문의 일반적인 발송
- 병가와 복귀에 관한 면담 및 건강 관련 문의에 관한 규정과 건강검진에 대한 규정
- 전염병 예방 및 통제에 대한 규정(예: 위생규정, 출입통제)
- 작업장에서 개별 노동자의 병가에 관한 공시의 허용 여부
- 직장 내 괴롭힘과 스토킹에 대한 규제
- 운영 중인 주차시설을 사용 할 때
- 회사에서 피켓팅을 금지하는 경우
- 개인정보 열람이 가능한 상황에 대한 규정

- 사업장에 경찰 개입과 관련한 고용주의 규정
- 직장에 가져갈 애완동물에 관한 규정
- 업무 중 라디오 청취 규정
- 휴게실을 포함하여 직장에서 TV, 비디오 및 DVD 장비 사용에 대한 일반적인 금지
- 출퇴근시간 기록 장치를 도입할 때
- 회사에서 노래를 금지시킬 때
- 보안을 위해 지문검사를 이용한 시스템의 도입
- 전화시설/회사 휴대폰/스마트 폰 사용 관련 규정
- 인터넷이 연결된 PC의 사용과 전자커뮤니케이션에 대한 규제, 예를 들어 개인 목적으로 사용하고 허용되는 범위 안에서 소셜미디어(페이스북, 트위터 등)와 블로그 등의 사용지침
- 스마트 폰, 태블릿 또는 노트북과 같은 사설 기기의 사용지침
- 암호설정과 같은 IT-보안지침
- 영업 사원의 행동을 고용주에게 보고하기 위한 미스터리 쇼퍼(Mystery Shopper)의 투입 시
- 출입통제 및 가방검사 도입 시
- 회사의 출입에 관한 규정, 예를 들어 출입통제 시스템이나 출입증 사용에 관한 규정
- 노동자의 초과근로 증명을 위해 사용자 측이 도입하는 규정
- 회사에서 독일어 또는 영어를 사용언어로 확정하는 것
- 사업장 내 물건판매에 관한 규정

- 판촉물의 배부
- 근무 시간 외 사업장 체류에 관한 규정
- 1년 동안 노동자들의 휴가, 병가, 또는 비번 등이 적힌 사적인 계획에 대한 공지

### (2) 근로조건을 중심으로 하는 사회적 사항

사업장공동결정법 제87조 제1항 제1문에 따라 사업장 질서 및 사업장 내 노동자의 행동에 관한 규정은 공동의 합의 사항이다. 예를 들어, 음주측정, 복장규정, 금연, 출근통제, 선택적 근로시간제, 휴무일, 휴식 장소와 시간, 단축근로와 연장근로 도입, 사업장휴가, 휴가의 분배, 감시카메라, 사업장 내 급식시설의 운영시간과 가격 등이 있을 수 있다.

이러한 사항에 대한 합의가 이루어지지 않은 경우에는 중재위원회가 판단하고, 중재위원회의 결정은 사용자와 종업원협의회 간의 합의를 대체하게 된다.

### (3) 인사계획, 배치전환, 해고 등의 인사 사항과 직업교육

채용에서 해고에 이르는 인사 관련 업무에 대해서도 노동자평의회에 참가권이 보장되어 있다. 특히 현재 및 장래에 인력 수요와 이로 인한 인사 조치 및 직업교육훈련 조치 등 인사계획에 대하여 정보청구권이 인정되고 있다(사업장공동결정법 제92조). 다만 이 계획의 최종 확정은 사용자에게 있다.

사업장 내 결원모집에 대하여 노동자평의회는 배치에 우선하여

먼저 사업장 내부에서 모집하도록 요구할 수 있다(동법 제93조). 인사설문지, 사업장 내 표준근로계약, 일반적인 고과원칙(개별 고과는 포함되지 않음)은 노동자평의회의 동의를 요하는 공동결정사항이다(동법 제94조). 이러한 사항은 합의가 성립하지 않을 때에 중재위원회의 중재로 결정한다.

채용, 배치전환, 직종변경 및 해고의 선정기준의 책정도 노동자평의회의 동의를 요하는 공동결정사항이다(동법 제95조 1항). 노동자 수가 1천 명 이상인 사업장에서는 노동자평의회 스스로가 선정기준에 관한 제안을 할 수 있다(동법 제95조 제2항). 이 경우 노사간의 합의가 성립하지 않을 때는 노동자평의회는 중재위원회에 재정을 요구할 수 있기 때문에, 결과적으로 공동결정권과 유사하게 된다.

직업교육의 촉진 및 이를 위한 조치에 대해서는 협의권이 부여되어 있다(동법 제96조, 제97조). 사업장 내 직업교육의 실시는 공동결정사항이다(동법 제98조 제1항). 또 노동자평의회는 훈련담당자의 임명에 대해 이의를 신청하거나 또는 그 파면을 요구할 수 있다(동법 제98조 제2항).

상시 20인 이상의 선출권이 있는 노동자를 사용하는 사업장에서는 사용자가 모든 채용, 직군부여, 직군변경, 배치전환에 앞서 노동자평의회에 필요한 정보를 제공하고 그 동의를 얻어야 한다(동법 제99조 제1항). 노동자평의회에서 사용자의 안건에 대해 동의를 거부하는 것은 법적인 효력이 없기 때문에 사실상 공동결정과 비슷한 정도의 강력한 효력을 지니고 있다. 노동자평의회의 동의를 받지 못한 사용자는 노동법원에서 동의에 준하는 허가를 받아야 한다. 노동자평의회의 동의거부사유로 다음 여섯 가지를 한정열거

하고 있다.

- 법률, 법규명령, 재해방지규칙, 단체협약, 사업장협정, 법원의 결정 또는 행정명령에 위반하는 경우
- 법 제95조의 선정 기준에 위반하는 경우
- 당해 조치에 의해 사업장의 다른 노동자가 해고되거나 기타의 불이익을 받을 우려가 있는 경우
- 사업장 내에서의 모집이 이루어지지 않는 경우
- 당해 대상노동자가 법률 위반 등에 의해 사업장 내의 평화를 침해할 우려가 있는 경우

다만 노동자평의회는 이런 사항에 대해 동의를 거절하여야 할 의무를 부담하지는 않고 동의를 거절할 것인지 여부는 그 재량에 맡겨져 있다. 노동자평의회의 동의는 효력요건으로, 배치전환 및 직군변경에 대해서는 대상노동자가 개별적으로 동의를 하여도 노동자평의회가 동의하지 않으면 무효이다.

해고에 대해서는 그 종류를 불문하고 청취권이 인정된다. 사용자는 노동자평의회에 대하여 해고의 사유를 통지하여야 한다. 노동자평의회의 청취를 거치지 않은 해고는 무효이지만, 해고는 공동결정사항이 아니다. 노동자평의회는 법률위반 등에 대해 사업장 내의 평화를 중대하게 침해한 노동자의 해고 또는 배치전환을 요구할 수 있다. 관리직의 채용 및 기타 인사에 대해서는 노동자평의회에 정보청구권이 인정되어 있다(동법 제105조).

### (4) 생산, 판매, 투자계획 등의 경영 관련 사항

상시 100인 이상의 노동자를 사용하는 사업장에서는 경제위원회를 설치해야 한다. 그 임무는 경제적 사항에 대해 기업주와 협의하고 노동자평의회에 정보를 제공하는 것이다(사업장공동결정법 제106조 제1항). 경제적 사항은 열 가지가 한정 열거되어 있다(동법 제106조 제3항).

- 기업의 경제적, 재정적 상황
- 생산, 판매상황
- 생산, 투자계획
- 합리화 계획
- 제조방법, 작업방법 특히 새로운 작업방법의 도입
- 사업장, 사업장 일부의 축소 또는 폐쇄
- 사업장, 사업장 일부의 이전
- 사업장의 합병
- 사업장 조직 또는 그 목적의 변경
- 기타 노동자의 이익에 중대한 영향을 미치는 사항, 계획

경제위원회는 3인 이상 7인 이하의 위원으로 구성되며, 적어도 1인 이상의 노동자평의회 위원을 포함하여야 한다. 당해 위원은 노동자평의회가 임명한다. 경제위원회는 월 1회 개최하여야 한다. 경제위원회의 요구에도 기업주가 경제적 사항에 관한 정보를 제공하지 않거나, 또는 그것이 적시에 제공되지 않거나 불충분한 때 및 이 점에 관하여 기업주와 노동자평의회 간에 합의가 성립하지 않을 때에는, 중재위원회가 재정을 내리고 양자의 합의에 갈음하는 효력을 가진다(동법 제109조). 또 상시 1천 명 이상의 노동자를 사용하는 사업장에서는 기업주는 적어도 3개월마다 노동자에 대하여

기업의 경제적 상황에 관한 정보를 제공하여야 한다.

### (5) 사업장 변경

상시 20인 이상의 노동자를 사용하는 사업장에서 기업주는 노동자평의회에 대하여 사업장 변경 및 그것이 노동자에게 미치는 영향에 대하여 정보를 제공하고 협의하여야 한다(사업장공동결정법 제111조) 사업장 변경이라 함은 사업장 전체 또는 사업장의 본질적인 일부의 축소, 폐쇄 이전 다른 사업장과의 합병, 사업장 조직, 목적, 설비의 근본적 변경, 완전히 새로운 작업방법, 작업공정의 도입을 말한다.

사업장 변경에 대하여 기업주와 노동자평의회 간에 협정이 성립한 경우 및 사업장 변경에 의하여 노동자에게 발생하는 경제적 불이익의 조정, 완화를 목적으로 하는 합의가 성립한 경우에는 그러한 협정은 서면으로 작성하고 당사자가 서명하여야 한다.

### (6) 산업안전보건 및 사업장 내의 환경보호

사업장공동결정법 제88조에서 제91조에 따른 권한으로는 안전위생에 관한 감시 등에 대한 정보청구권이 인정되고 있다(동법 제89조). 이 법률에 따라 노사는 임의의 사업장협정을 체결하여 규율할 수 있다.

- 산업재해 및 건강침해를 예방하기 위한 추가적 조치
- 사업장 내 환경보호조치
- 사업장, 기업 또는 콘체른으로 적용범위가 제한되는 복

리후생시설의 설치
- 재원 마련을 지원하기 위한 조치
- 외국인 노동자의 융화 및 사업장 내에서의 인종차별과 외국인에 대한 적대감의 극복을 위한 조치

이와 같이 산업안전보호와 작업환경에 대하여 노동자평의회에 참가권을 부여하고 있다. 공장, 사무소 기타 사업장 시설의 건설, 기술설비, 작업공정, 직장계획에 대하여 노동자평의회의 정보청구권 및 협의권을 규정하고 있으며, 인간적 작업환경에 관한 과학적 지식에 반하는 직장, 작업공정, 직장환경의 변경에 대해 그 방지, 개선 또는 보장 청구에 관한 노동자평의회의 공동결정을 규정하고 있다.

### 3) 노동자평의회와 노동조합과의 관계

#### (1) 노동자평의회와 노동조합의 이중구조

독일은 사업장에서 노동자평의회와 노동조합의 이중구조를 가지고 있으며, 노동자의 이해는 노동자평의회와 노동조합을 통해 대변된다. 그러나 제도적으로 이 두 조직은 많은 차이가 있다. 노동자평의회는 사업장 안의 전체노동자들을 위해 선출된 대표로 제도 안에서 많은 결정을 하지만 파업은 조직할 수 없다. 그러나 노동조합은 법률적으로 노동조합의 조합원들을 대변한다.

실제로 대부분의 노동자평의회와 관련된 노동조합은 매우 긴밀한 협력관계로 이루어지며, 노동자평의회의 대의원 70% 이상이 노

동조합이 가입되어 있다. 예를 들어, 독일 최대의 자동차공장이 있는 볼프스부르크의 폴크스바겐사에서 2014년 선거에서 당선된 75명 노동자평의원 중 독일금속노동조합(IG-Metall) 소속이 67명이고, 기독교금속노동조합(Die Christliche Gewerkschaft Metall – CGM) 소속은 3명이었다.

선거에서 당선된 노동자평의원들은 다시 선거를 통해 위원장을 선출한다. 폴크스바겐 노동자평의회는 위원장, 부위원장, 사무장으로 집행부가 꾸려지고, 작업공정 등에 따라 모두 8개로 나누어진 구역, 그리고 장애인, 이민자, 여성, 연소노동자 및 직업훈련생의 4그룹으로 나뉜다.

구조적으로 노동자평의회와 노동조합은 각각 독립적으로 노동자들의 이해를 대변하는 기구이지만, 활동영역과 대상이 분리되어 있는 상태로 역할을 분담하여 협력하는 관계라고 할 수 있다. 따라서 제도적으로 노동조합과 노동자평의회와의 관계를 규정하고 있지는 않지만, 실질적인 활동에 있어서 매우 긴밀하게 연결되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 결합은 인적 차원, 활동 차원, 그리고 조직 차원으로 나누어서 그 관계를 살펴볼 수 있다.

우선 '인적 차원'에서의 결합은 주로 노동자평의회 구성원이 노조 조합원이거나 조합원이 노동자평의회 평의원으로 선출됨으로 인해 이루어진다. 결과적으로 대부분의 사업장에서 노동자대표는 이중 소속을 갖고 있다. 또한 비노조원인 노동자평의회 평의원에 대한 사후적 노조 가입을 통해서, 다른 한편으로는 노조원들의 노동자평의회 선거에 대한 적극적 개입을 통해서 이루어진다.

다음으로, '활동 측면'에서 노동자평의회와 노동조합은 상호 의존적이다. 직접선거로 구성되는 노동자평의회 평의원들은 현실적

으로 전문성이 결여되기 쉽기 때문에 노사분쟁 시 법률 자문과 사업장협정 체결과 같은 사항에서 노조의 경험과 자문을 필요로 한다. 한편 기업 외부에 존재하는 노동조합으로서는 실제 노동자들에 대한 일상적 접근에 한계가 있기 때문에 노동자평의회 평의원들에 대한 자문이나 상담 과정에서 실제 노동자들이 기업 내부에서 갖게 되는 문제와 같은 구체적 사실들에 대한 정보를 획득하게 된다.

마지막으로, 조직적 차원에서도 상호 의존적 구조가 형성된다. 노동조합은 조합원 획득 및 노동자 동원 시 노동자평의회의 협력을 절대적으로 필요로 한다.

이외에도 법률적 측면에서 노동자평의회는 단체협약체결권이 없기 때문에 산별노동조합과 체결하는 단체협약(Tarifvertrag) 범위 안에서 사용자와 협정 혹은 서면합의(Betriebsvereinbarung)를 체결할 권한을 가진다. 그러나 이러한 권한은 상호 신뢰를 바탕으로 협력할 평화 의무에 해당한다.

<표 4-4> 독일 노동조합과 노동자평의회의 차이점

| | 노동조합 | 노동자평의회 |
|---|---|---|
| 인적 구성 | -노동조합 소속의 조합원 | -사업장 내 모든 노동자 |
| 소속 | -노동조합 가입과 탈퇴의 자유 | -사업장 소속 노동자 전체의 당연 가업과 탈퇴 불가능 |
| 수단 | -쟁의행위 | -조정과 합의 |
| 목표 | -노사 자치에 따른 합의와 단체협약 체결 | -노동자 경영참여를 통한 노사 간의 원활한 의사소통 |

### (2) 한스 뵈클러 재단의 역할과 지원

독일에서 공동결정제도가 형식적이 아니라 노동자들이 실질적으로 경영에 참가하고 효과적으로 노동자들의 이익을 대변할 수 있도록 하는 데 기여한 요인들을 이야기할 때 <한스 뵈클러 재단>을 빼놓을 수 없다.[34] 한스 뵈클러 재단(Hans-Böckler-Stiftung)[35]은 1977년 공동결정제도를 위하여 독일노동조합총연맹(Deutscher Gewerkschaftsbund: DGB)이 <공동결정제도와 한스 뵈클러 협회>이라는 이름으로 결성하였다. 이 재단은 민주사회의 구성 원칙으로서 공동결정제도를 수호하고 공동결정제도의 가능성을 확대·발전시킨다는 취지로 설립되었으며, 독일노총의 초대회장인 한스 뵈클러(Hans Böckler)의 이름을 따서 지었다.

한스 뵈클러 재단은 노총이 공동결정제도를 정착시키기 위하여 결성하였고 현재도 노동과 관련된 여러 연구과제를 노동자의 입장에서 수행하고 있지만, 원칙적으로 공공의 이익을 위해 기여하기 때문에 독립적인 연구단체로 운영되고 있다. 특히 이러한 독립성을 유지하기 위하여 공식적으로 노총으로부터 재정적인 독립상태를 유지하고 있다. 그러나 지금까지 한스뵈클러 재단의 회장은 독일노총의 의장이 역임하고 있으며 2017년 현재 노총의장인 라이너 호프만(Reiner Hoffmann)이 재단의 회장을 맡고 있다.

재단의 조직은 공동결정지원부(Mitbestimmungsförderung), 장학부(Studienföderung), 연구지원부(Forschungsföderung)로 나누어져 있으며 산하연구기관으로 경제사회연구소(Wirtschafts- und

34) 위 내용은 공공부문 보고서 정책이슈 2017 제33, 34호에 실린 '노동이사제의 실행에 앞서'(황수옥) 내용을 발췌, 요약하였음.
35) https://www.boeckler.de/index.htm

Sozialwissenschaftliche Institut: WSI)와 거시경제와 경제연구소(Institut für Markroökonomie und Konjunturforschung: IMK)가 있다. 재단 소속의 <경제사회연구소>는 노동, 세계화, 고용과 제도적 변화, 분배와 사회보장, 단체협약정책 등을 주된 주제로 삼아 노동자들에게 의미 있는 연구를 수행하고 있다. 특히 연구소의 단체협약 기록은 광범위한 문서와 현존하는 단체협약을 모든 관점에서 평가한 자료를 제공하고 있다. 또 다른 재단 산하 연구소인 <거시경제와 경제연구소>는 주로 거시경제와 관련된 연구를 하고 있으며 경제정책에 관한 상담을 하고 있다. 연구와 상담을 바탕으로 정기적으로 경기변동에 대한 예측을 노동조합에게 제공한다.

한스 뵈클러 재단의 재정은 두 가지로 나눠진다. 우선 독일의 교육연구부(Bundesministerium für Bildung und Forschung)로부터 장학사업 명목으로 재정지원을 받고 있다. 또한 재정의 대부분을 차지하고 있는 것은 기부금으로 재단의 운영을 지원하고 싶은 개인과 기관으로부터 기부를 받는다. 이러한 재단의 기부금 중 특이한 사항은 법에 따라 대기업의 감독회에 참여하는 노동자 대표가 기업으로부터 일정한 액수의 활동비를 지원받고 있는데, 감독회에 참여하는 노동조합의 조합원들은 이러한 명목으로 받는 돈을 한스 뵈클러 재단에 전액 기부하는 것을 관행으로 삼고 있기 때문이다. 이렇게 재단에 기부하는 액수는 2015/16년 재단 전체 재정인 7,390만 유로(한화 약 970억) 중 65%를 차지하고 있다.

재단은 정기적으로 노동자평의회와 감독회에 선출된 노동자대표들을 위한 세미나를 개최하고 있으며, 노동자대표들이 수행하는 업무를 지원하기 위해 다양한 방법을 활용하고 있다. 우선 노동뿐만 아니라 경영, 회계분야의 교수 및 전문가들로 구성된 매우 폭

넓은 자문단을 통해 노동자대표에 대한 교육 및 상담을 하고 있다. 전화상담과 정기적인 발행물 『공동결정(Mibestimmung)』, 공동결정제도에 대한 전문포털사이트(Mitbestimmungsportal)[36] 운영 및 공동결정제도에 관한 앱[37] 제작 등의 방법을 활용하고 있다.

감독회의 노동자대표를 위한 교육프로그램들은 노동법, 상법, 영업법, 사업장공동결정법 등과 같이 감독회에서 필요한 기초적인 법률 지식과 기초적인 회계지식, 그리고 유가증권거래나 부당내부거래와 같이 경영을 감시하는 데 필요한 사항, 감독회 내에서 노동자대표로서 갖는 권한과 책임, 현재 세계 및 유럽과 독일의 경제 전반에 관한 사항 등 매우 광범위한 주제를 다루고 있다.

뿐만 아니라 감독회 내에서 효과적으로 노동자들의 이익을 대변할 수 있도록 결정을 유도하는 방법도 매우 구체적이고 실제상황에서 응용이 가능하도록 한다. 예를 들어 감독회에 속한 노동자위원들의 법적 지위는 기타 감독회 위원들과 같은 권리와 의무를 갖기 때문에 노동자위원들은 감독회의 구성원들에게 제공되는 모든 정보를 공유하고 이사회에서 논의되는 모든 사항에 의견을 표명할 자유가 있다. 그러나 감독회의 위원들에게 요구되는 비밀유지 의무가 노동자위원들에게도 적용된다. 따라서 원칙적으로 노동자위원들이 감독회에서 제공된 정보나 논의주제에 대해 노동자들에게 정보를 공유할 수 없게 되는 상황이 발생할 수 있다. 그러나 이러한 문제는 기업 내 감독회 노동자위원이 동시에 노동자평의회 소속의 위원이 되어 간단히 해결할 수 있는 팁을 전수하는 것이다. 또한 전국단위의 노동자대표를 위한 네트워크의 결성과 활성화를

36) https://www.mitbestimmung.de
37) Magazin Mitbestimmung

통해 각종 정보를 교류할 수 있도록 하는 구심점 역할도 하고 있다.

## 4. 소결

### 1) 독일 공동결정제도의 장점과 단점

공동결정제도는 기업의 민주화를 실현하게 하는 기능을 한다. 기업 내 민주주의와 실질적으로 대등한 관계를 형성하여 노동자도 기업의 주체가 될 수 있도록 한다. 이러한 공동결정제도는 독일의 산업민주주의를 확립하는 데 많은 기여를 하고 있다. 또한 공동결정제도를 통해 사용자들은 노동자들의 의견을 듣고 이를 반영할 수 있으며, 상호 원활한 소통이 가능해진다.

이를 통해 사업장 내 평화와 협력을 보장함으로써 노동자들과의 신뢰관계를 형성할 수 있다. 특히 감독회를 통한 공동결정제도는 기업 내의 자본과 노동이 협력할 수 있도록 한다. 즉 노사 동권 사상에 기초한 공동결정제도에 따라 자본가와 노동자의 협력 없이는 기업이 유지될 수 없기 때문에 필연적인 협력관계가 유지된다. 회사는 공동결정제도를 통하여 기업재정의 투명성을 준수해야 하며, 장기적인 관점에서 투자계획을 수립하게 함으로써 시장에서의 경쟁력을 확보할 수 있다. 또한 감독회를 통해 자본가와 경영자의 기업지배권을 감독하는 기능과 자본을 통제하는 기능을 한다.

노사 동수로 구성된 감독기관을 통해 노동자가 직접적으로 자본에 대한 통제를 할 수 있고, 기업의 정보를 노동자와 경영자가 함께 공유할 수 있도록 하는 것은 매우 큰 의미를 지닌다. 사업장 내 상호 협조적인 분위기를 조성하여 숙련된 노동력의 유출을 막을 수 있고, 이를 바탕으로 장기적인 관점에서 인력양성계획을 수

립할 수 있다. 뿐만 아니라 공동결정제도를 통해 확보된 상호협조적인 노사관계는 기업으로 하여금 상대적으로 나은 노동조건을 보장하게 하면서 고(高)생산성·고(高)임금 정책을 유지할 수 있게 하였다.

그러나 공동결정제도는 비용이 많이 든다. 독일은 공동결정법을 이행하는 과정에서 지출되는 모든 비용을 사용자가 부담하게 하고 있다. 또한 외국인 투자자들을 놀라게 한다. 세계화 속에서 공동결정제도는 회사경영에 부담이 되는 결과를 낳고 있다. 전 세계를 대상으로 자유롭게 이동하는 투자자들이 독일 기업을 대상으로 투자를 고려할 때 공동결정제도는 걸림돌이 될 수도 있다. 또한 독일 기업의 사용자가 생산시설의 해외로 이전을 추진하여 대량실직을 유발할 수도 있다.

공동결정제도를 반대하는 사람들은 공동결정제도로 인해 의사결정과정이 지연되어 효율적인 경영을 방해한다고 주장한다. 시장의 요구에 신속하고 유연하게 대응하고 경쟁해야 하는 민간 기업에서 특히 이러한 절차를 부담스러워 한다.

<표 4-5> 독일 공동결정제도의 단점과 장점에 대한 주장들

| 단점 관련 주장 | 장점 관련 주장 |
|---|---|
| -기업의 유연성과 혁신을 저해하는 공동결정제도는 시대상황과 맞지 않다. | -공동결정제도는 갈등을 줄이고 변화에 따른 완충 역할을 한다. 혁신의 걸림돌은 대부분 다른 요인에 기인한다. |
| -공동결정제도는 근로자의 동기부여와 참여에 필수불가결한 방법은 아니다. 인사제도, 보상시스템, 인력개발제도가 이를 가능케 한다. | -근로자에 의해 민주적으로 선출된 감독위원회의 근로자대표들은 높은 정통성을 가지며, 실제적인 참여를 보장한다. |

| | |
|---|---|
| -글로벌 경제의 상황 아래에서는 독일의 공동결정제도는 국지화된 단점이 보다 부각되며, 외국인 투자의 장애물로 작용한다. | -공동결정법에 포함된 사업체 중 외국기업과 직간접적으로 영향을 받는 기업은 30%에 불과하며, 현재 독일 내 외자기업들은 공동결정법에도 불구하고 잘 운영되고 있다. |
| -감독위원회 내 근로자 측과 기업 측이 주주의 이익에 반하는 거래행위를 통해 주주의 이익을 침해할 수 있으며, 결국 기업의 주가에 악영향을 미친다. | -실증연구 결과에 따르면, 공동결정은 주가에 영향을 미치지 않는 것으로 밝혀졌다. 오히려 근로자 측과 경영층의 노력으로 인해 주가가 높아질 수 있다. |
| -공동결정제도는 경쟁지향적 기업전략을 회피하며, 의사결정의 지체로 인해 새로운 시장 변화에 대한 즉각적인 대응과 기업의 성장을 방해한다. | -이견이 있을 경우 주주의 의견에 우선권이 주어진다. 구조조정, 해외이전과 같은 중요사항에 대해서는 근로자에게 전적으로 불리하지 않고 수용 가능한 수준에서 합의가 이뤄진다. |
| -근로자의 감독위원회 참여는 능력이 결핍된 과대 위원회를 만들기 때문에, 위원회의 규모를 축소해야 한다. | -공동결정법 아래의 사업체 중 약 70% 정도는 12명 위원으로 운영되며, 여러 분야 구성원의 다각적인 의견이 효율성을 향상시킨다. |
| -독일만이 가진 독특성으로 인해 경제적 협력, 결합 및 해외직접투자의 걸림돌로 작용한다. | -근로자가 경영조직에 참여하는 것은 독일에 한정된 현상이 아니다. 국내투자 및 해외투자 시 국가별 특수성을 고려하는 것은 당연하다. |
| -유럽연합(EU) 국가 내 기업의 설립이 자유롭지만, 독일에서는 일정 규모를 넘을 경우 공동결정법 테두리에 묶이게 된다. 이로 인해 EU 국가 간 경제통합을 방해한다. | -EU 국가에서 근로자의 경영조직 참여는 일반적으로 인정되고 있는 사항이다. 경제통합 과정에서 주요 문제 영역은 세법과 관련된 사항이지, 기업법이 아니다. |
| -독일 내 감독위원회에 외국인노동자가 위원으로 포함되지 않는 것은 대표권이 완전하지 못하다는 것을 의미한다. 이느ㄴ기업의 해외운영에 있어서 오류를 범할 수 있다는 가능성을 내포한다. | -외국인노동자도 감독위원회 참여할 수 있다는 것이 독일노총의 입장이다. 다만, 법률상의 문제로 인해, 현재는 독일 근로자만 위원으로 선출되고 있다. 노조연맹도 외국인노동자의 참여를 위한 법적인 보완을 원한다. |

| | |
|---|---|
| -감독위원회 근로자 참여는 위원회의 효율성을 저하시키며, 근로자 측 위원들이 역할을 수행하기 위해 필요한 능력을 갖추고 있지 못하다. | -근로자대표들은 각자 기업의 전략, 운영 등에 관련된 지식을 충분히 보유하고 있다. 물론 많은 근로자대표들이 전문 경영교육을 받지 않았지마, 오랜 근무기간을 통해 탄탄한 기본지식을 갖고 있다. |
| -감독위원회의 근로자 측 위원은 근로자 조직으로부터 완전히 독립적이지 않기 때문에 객관적인 의사결정을 내리지 않는다. | -근로자 측 위원 활동비의 대부분은 <한스 뵈클러 재단>으로부터 지급되기 때문에, 기업으로부터 보수를 받는 기업 측 위원들보다 객관적일 수 있다. |
| -노조 측 대표는 기업의 이익을 대표하지 않기 때문에 원칙적으로 감독위원회에 속하지 않는다. | -노조 측 대표는 산업 수준의 광범위한 정보를 기업과 근로자 측에 제공한다. 노조 측과 협력은 기업에 긍정적인 효과를 가져온다. |
| -노조 측 대표는 개별 기업 차원과 산별 차원에서의 이익추돌로 인해 역할 갈등 상황에 놓이게 된다. | -노조단체 역시 이익충돌의 문제를 인정하며, 이러한 이유로 폴크스바겐의 경우는 노조 측 협상대표가 자동차산업 감독위원회에 참여하지 않도록 하고 있다. |

자료: 독일공동결정제도 30년

## 2) 한국 상황에 주는 시사점

현재 한국 실정에 맞는 공동결정제도를 도입하기 위해 해결해야 하는 많은 문제들이 있다. 우선 사용자들이 주장하는 재산권과 경영권 침해에 관한 논리이다. 공동결정제도 도입과 관련된 역사적 논쟁에서도 살펴보았듯이 사적 소유권과 자유권을 침해한다며 경영참여제도를 반대하는 사용자들의 논리는 독일에서도 비슷했다. 그러나 결국 오랜 기간에 걸친 논쟁 끝에 경영참여제도의 필요성에 대한 사회적 합의가 만들어졌다.

독일과 마찬가지로 사회국가를 추구하는 한국 헌법의 기본사상은 공공의 이익을 위해 재산권의 제한이 가능하다고 해석한다. 더

나아가 대한민국 헌법에 따른 노동3권의 보장은 독일보다 더 강력하게 노동자를 보호할 수 있는 사상적 기반을 제공하고 있다.

한편, 무엇보다 제도적으로 노동자가 경영에 참여하는 데 있어 노동자들을 대변하는 노동조합의 위상과 역할이 축소되어서는 안 된다. 노동조합의 조직률이 높아지고 장악력이 높아져서 노동자들의 이익을 대변할 수 있다면 노동자들에게는 가장 좋은 일이라 생각한다. 그러나 한국에서 노동조합은 합법적으로 노동자들의 이익을 대변하는 조직으로 인식되지 못하고 사상적으로 덧칠되어 있는 사회적 인식에서 자유롭지 못한 상황이다. 또한 정규직을 중심으로 결성된 노동조합이 스스로 고립을 자처하며 조합주의에 빠져있는 것도 지금의 상황을 만든 주된 원인 중 하나라 생각한다.

따라서 노동조합에 대한 사회적 인식을 변화시키고 사업장 내에서 변화를 주도적으로 실천할 계기가 필요하다. 독일의 사업장 공동결정제도는 사업장 내 모든 노동자들의 의무적인 가입을 원칙으로 하면서 노동자 전체의 이익을 대변하지만 '확장된 노동조합의 팔'이라 할 만큼 노동조합과도 긴밀한 관계를 맺고 있다. 따라서 노동조합뿐만이 아니 제도화된 공동결정제도를 통해서도 규정된 범위 내에서 영향력을 행사할 수 있게 된다. 한국의 노동조합 역시 경영참여제도를 통한 영역과 기능의 확장 및 조직의 성장을 꾀할 수 있을 것이다.

한편, 독일의 공동결정제도는 사업장공동결정법을 통해 제도적으로 강력하게 규제되어 있기 때문에 사용자는 공동결정에 대한 사항에 대해서는 의무적으로 노동자평의회와 합의를 해야 하며, 합의가 되지 않은 상황에서 결정된 사항은 법적 효력이 없다. 공동결정제도는 노사 자율에 맡기는 단체협약과 달리 법률에 따라 합

의와 협의를 해야 하는 사항들이 매우 구체적으로 규정되기 때문에 사용자가 강력한 법적 규제를 받고 있는 것이다. 무엇보다 노동자평의회는 노동조합과 달리 파업권이 없기 때문에 법원 등을 통해 제도 안에서 문제를 해결해야 한다. 독일의 경우 공동결정사항에 대하여 노사 합의가 안 될 경우나 노동자평의회가 동의거부권을 행사할 때 중재위원회를 통해 중재가 되고 이를 불복할 시에는 소송을 통해 사법기관이 최종 결정을 하기 때문에 국가 역시 결정에 따른 책임이 발생할 수밖에 없다.

결국 공동결정제도 등 경영참여제도를 강화한다는 것은 노동조합과 국가, 그리고 사용자의 신뢰기반의 구축과 긴밀한 상호작용을 전제하는 것이다. 노동자들의 적극적인 경영참가는 경제 민주주의 실현과 투명한 경영을 위해 더 이상 미뤄서는 안 된다. 따라서 국가는 노동자 경영참가제도에 대한 명확한 목적을 가지고 실현가능하도록 구체적으로 설계해야 할 것이다. 그러나 결국 제도를 운영하는 것은 사람의 몫이다. 노동자 경영참가제도에 있어서 무엇보다 주요한 역할을 담당해야 하는 노동조합에서도 충분한 논의를 통해 앞으로의 계획을 준비해야 할 것이다.

## 보론: 한국 헌법에서의 재산권 논쟁과 경영참여제도의 필요성

사유재산과 시장경제를 인정하는 자본주의 사회에서 사용자는 기업의 소유권을 근거로 경영의 결정권한을 행사해왔다. 따라서 노동자가 경영에 참여하기 위해서는 프랑스와 같이 노동자들이 기업의 주식을 보유하여 경영에 참가하는 정당성을 확보하기도 한다. 그러나 독일은 노동자의 기업소유와 관계없이 노동자들이 기업에 속해있기 때문에 당연히 경영에 참가하여 공동결정을 인정해야 한다고 보고 있다. 즉 경영은 소유와는 또 다르게 자본과 노동자의 노동력이 유기적으로 결합하여 성립하기 때문에 기업에 속한 노동자들이 경영에 참가하는 것은 당연하다는 것이다. 현재 한국의 노사협의회제도 역시 노동자들의 기업소유를 전제로 하고 있지 않으므로 독일과 같은 경영참가 방식을 인정하고 있다. 따라서 사용자의 재산권에 대한 제한문제를 생각해 보아야 한다.[38]

노동3권과는 달리 헌법은 사용자의 경영권을 기본권으로 규정하고 있지 않다. 그럼에도 지금까지 사용자들 스스로나 경영계에서는 경영권을 하나의 권리로 인정되는 것으로 생각하고 있었다. 그러나 경영권이 법적인 권리로 수용되는 문제는 헌법의 통일적인 체계나 법적인 근거들을 자세히 따져봐야 하는 문제이고, 사용자에게 기본권으로서 경영권을 인정할 수 있을 것인지에 대한 논란이 성립된 것은 비교적 최근의 일이다. 사용자들은 1987년 노동자들의 대투쟁 이후 노동조합의 조직적 정비가 이루어지자 물리적인 힘에 의존하는 대응에서 벗어나 노동계의 주장에 대한 논리적인 대응의 필요성을 인식하고 경영권을 주장하기 시작하였다. 나아가 1997년 IMF 경제위기 이후에는 구조조정의 문제나 기업의 인수·합병 등의 문제에 있어서 노

동계와 직접적으로 부딪히기 시작하였고, 그로 인하여 학계와 경영계에서도 본격적으로 하나의 법적인 쟁점으로 다루어지게 되었다.[39]

경영권을 부정하는 견해는 첫째, 경영권이라는 용어가 소유권 또는 영업권의 일환으로 관행적으로 사용되어 왔으나 사실적 개념일 뿐, 실정법상 권리로서 인정할 수 있는 법적인 근거가 없으므로 구체적인 권리로서 보장되고 있다고 할 수 없다고 주장한다. 즉 소유권이나 근로계약이라는 개념만 가지고는 경영권이라는 용어에 대한 사회적 존재를 설명할 수 있을 뿐 법적 근거라 할 수 없다는 것이다. 또한 어떤 특정인 또는 집단이 생산설비에 대한 소유권 혹은 주주로서 과점적 지위에 기초하여 기업에 대한 지배력을 행사하는 현상일 뿐이다.[40]

둘째, 경영권을 미국의 판례법과 비교하여 전개하는 논의로 경영권은 단체교섭으로부터 자유로운 영역을 설정함으로써 경영에 대한 노동조합의 관여를 배제하기 위해 만들어진 방어적 권리에 지나지 않는다는 주장이다. 특정 단체교섭 대상이 경영권에 해당되는지의 여부에 따라 의무적 교섭대상에 해당되는지의 여부를 판단해서는 안 된다.[41]

이와 반대로 경영권을 긍정하는 견해에 따라 경영권은 헌법 제119조 제1항, 제23조 제1항, 제15조에 근거한다. 헌법 제119조 제1항은 "대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다"고 규정하며, 헌법이 사유재산제도와 경제활동에 대한 사적자치를 기본원칙으로 정하고 있음을 보여준다. 또한 헌법 제23조 제1항에 따라 "모든 국민의 재산권은 보장된다"고 규정하며, 헌법 제15조에서는 "모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다"고 규정하고 있다.

요컨대 헌법상 재산권의 보호는 국가나 타인에 의한 침해로

부터 방어하는 것뿐만 아니라 자기의 재산을 활용하여 증식시키는 수익활동도 포함하고 있다. 따라서 헌법상 자본가는 기업에 대한 재산권, 영업의 자유에서 파생되는 설립 및 운영에 관한 자유, 시장가격 형성에 참여할 자유, 단체인 기업을 결성하여 보다 큰 힘으로 영업활동을 할 자유 등 다양한 경제적 자유권을 보유하고, 이러한 기본권은 헌법 제119조 제1항의 경제질서 조항을 통해 확인된다. 또한 헌법상 직업선택의 자유는 직업 또는 영업활동상 자유를 포함하는 것으로 구체적으로 기업의 조직 및 법적 형태를 선택할 자유와 직업적 처분의 자유 등이 포함된다. 따라서 기업경영에 있어서 의사결정의 자유에 의한 구체적 경영권의 행사는 제3자에 의하여 침해되어서는 안 되는 기업주의 고유한 권리라는 것이다.[42]

학계에서 경영권의 인정 여부에 대한 의견이 대립되고 있는 상황에서 대법원은 경영권에 대하여 경영상 의사결정의 자유를 내용으로 하는 헌법상 기본권이라고 설명할 뿐 그 구체적인 법률적 근거나 내용을 설명하지 않고 있다. 또한 경영권의 실체를 긍정하는 학계의 견해도 역시 기본권으로만 경영권의 내용을 이해하려고 할 뿐 구체적인 근거를 마련하지 못하고 있다.[43]

2003년 대법원은 한국가스공사 사건[44]에서 최초로 경영권의 법적 근거에 대해 언급하여 경영권의 개념을 다음과 같이 정리하였다. 헌법 제23조 제1항 전문은 "모든 국민의 재산권은 보장된다"라고 규정하고 있고, 제119조 제1항은 "대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다"라고 규정함으로써, 우리 헌법이 사유재산제도와 경제활동에 관한 사적자치의 원칙을 기초로 하는 자본주의 시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 선언하고 있다. 헌법 제23조의 재산권에는 개인의 재산권뿐만 아니라 기업의 재산권도 포함되

고, 기업의 재산권의 범위에는 투하되는 자본이 화체된 물적 생산시설뿐만 아니라 여기에 인적조직 등이 유기적으로 결합된 종합체로서의 '사업' 내지 '영업'도 포함된다. 그리고 이러한 재산권을 보장하기 위하여 그 재산의 자유로운 이용·수익뿐만 아니라 그 처분·상속도 보장되어야 한다. 한편, 헌법 제15조는 "모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다"라고 규정하고 있는 바, 여기에는 기업의 설립과 경영의 자유를 의미하는 기업의 자유를 포함하고 있다.

이러한 규정들의 취지를 기업 활동의 측면에서 보면, 모든 기업은 그가 선택한 사업 또는 영업을 자유롭게 경영하고 이를 위한 의사결정의 자유를 가지며, 사업 또는 영업을 변경(확장·축소·전환)하거나 처분(폐지·양도)할 수 있는 자유를 가지고 있고 이는 헌법에 의하여 보장되고 있는 것이다. 이를 통틀어 '경영권'이라고 부르기도 한다. 즉, 앞의 판결에 따르면 경영권이란 "기업이 선택한 사업 또는 영업을 자유롭게 경영하고 이를 위한 의사결정이 자유이며 아울러, 사업 또는 영업을 변경(확장·축소·전환)하거나 처분(폐지·양도) 할 수 있는 자유"이다. 그 법적 근거는 헌법 제15조 직업선택의 자유, 제23조 재산권, 제119조 경제질서 조항이다.

현재 판례에 의하면 원칙적으로 경영권 사항에 대해서는 단체교섭 요구가 불가하며 경영상 해고 등 경영권을 실행하는 데 반대하는 쟁의행위는 불법이다. 최근에는 경영상 해고를 하지 않겠다는 고용안정을 약속하는 내용의 노사합의인 고용안정협약서가 유효하다는 판결이 선고되기도 하였지만, 종전의 대법원의 논리대로라면 경영상 해고는 고도의 경영상 판단에 해당하는 사항이고, 따라서 단체교섭의 대상이 될 수 없으며 아울러 단체협약의 내용을 이룬다고 하더라도 그것은 단순히 협의 정

도의 의미밖에 없으므로, 사용자가 이를 이행하지 않고 경영상 해고를 한다고 하더라도 해고는 유효하였다.

그렇지만 고용안정협약서의 유효성을 인정하는 새로운 판결의 취지를 확대하여 해석하면, 경영권에 관한 사항이라도 때에 따라서는 단체교섭의 대상으로 삼을 수 있고 그 내용이 단체협약의 내용이 되면 유효하여 노사 양 당사자를 구속한다고 할 수 있다. 학계에서의 지속적인 논란과 대법원 판결에 따른 경영권에 대한 개념 역시 법적 근거가 부족하다. 그럼에도 대법원이 단체교섭과 쟁의행위 그리고 노동자의 경영참여에 관한 범위를 좁게 해석하는 것은 완강한 경영전제주의의 사고가 국가사회를 지배했던 개발독재의 관성과 국가권력구조의 한 축을 담당하는 사법부의 의도로 보인다.[45] 또한 경영권의 인정 여부와 상관없이 사회적 합의와 공동체의 이익을 위한 노동자의 경영참가를 위해 재산권을 제한한다고 하더라도 이를 인정하는 것은 타당하다.

한편, 사용자의 재산권 제한에서 더 나아가 제헌헌법이 제정될 당시 규정되어 있던 노동자 이익균점권에 대한 논의도 앞으로 더욱 활발하게 이루어져야 할 것이다. 제헌헌법 제18조 제2항에는 "영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서 노동자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다"고 규정하였다. 1962년 헌법 개정으로 이 조항이 삭제되었지만 기본권으로서 이익균점권은 여전히 기본권으로 그 지위를 갖고 있다고 해석할 수 있다.[46] 따라서 산업 민주주의와 노동자의 적극적인 경영참여의 헌법상 근거로서 이익균점권에 대한 논의를 이어가야 한다.

---

38) 김교숙, 산업민주주의와 근로자 참여 및 협력증전에 관한 법률, 노동법논총 제21권, 비교노동법학회, 2011, S. 76.

39) 김성진, 경영권의 단체교섭대상여부, 노동법학 제45권, 한국노동법학회, 2013, S. 192,193.
40) 김유성, 노동법, 법문사, 2001, S. 144,145.
41) 전형배, 경영권의 본질과 노동3권에 의한 제한, 강원법학 제44권, 강원대학교 비교법학연구소, 2015, S. 648,649.
42) 김형배, 단체교섭권과 경영권, 노동법학 제18호 한국노동법학회, 2004, S. 67-71.
43) 전형배, 경영권의 본질과 노동3권에 의한 제한, 강원법학 제44권, 강원대학교 비교법학연구소, 2015, S. 640, 641.
44) 대법원 2003.7.22. 선고 2002도7225.
45) 정재요, 노동참여의 헌법정치학과 노동헌법 판례, 국제정치연구 제19집 2호, 동아시아국제정치학회, 2016, S. 305.
46) 강희원, 노사관계의 헌법적 구축 - 기업적 노사관계의 대립성과 협력성의 조화를 위한 헌법적 기초, 노동법연구 제39호, 서울대학교 노동법연구회, 2015, S. 227; 황승흡, 근로자 이익균점권의 탄생 배경과 법적 성격 논쟁, 노동법 연구 제36권, 서울대학교 노동법연구회, 2014, S. 3, 4.

제5장

# 유럽노총의 참여전략이 주는 시사점

## 1. 들어가며

유럽 수준에서의 노동자 경영참여 제도화가 본격적으로 논의된 것은 1980년대 경제적 차원(economic dimension)의 유럽단일시장을 추구 시도가 사회적 차원(social dimension)의 다양한 폐해들을 낳는다는 점이 가시화되면서부터다. 유럽 기업들이 규모의 경제와 기술의 자동화를 추진하고 다국적화되면서, 정리해고 확산과 임금인상 억제 등의 문제들이 발생했고, 이에 상응하여 유럽노동조합총연맹(ETUC) 등을 중심으로 노동자 경영참여 권리의 보편화에 대한 목소리를 높이기 시작한 것이다.

이후 지난한 논의를 거쳐 유럽의 단결과 연대를 위한 사회정책 강화의 필요성에 대해 공감대가 형성됐고, 1993년 당시 유럽공동체(EC) 집행위원회에서 11개 회원국들 간 「사회정책협약」이 체결됐다. 이는 곧 1994년 「유럽노동자평의회 설치 및 노동자대표에 대한 정보제공과 협의절차에 관한 지침(94/45/EC)」의 제정으

로 구체화됐다. 이후 2000년대 초반 경영참여 관련 유럽연합 지침의 제정이 이어졌다. 2001년 「유럽주식회사의 노동자 경영참가 대한 지침(2001/86/EC)」, 2002년 「유럽공동체의 정보제공과 협의를 위한 일반기본지침(2002/14/EC)」 등이 제정됐다.

글로벌화, 유럽화, 정보화 등의 거시적인 추세와 더불어 유럽 차원에서 노동자 경영참여의 제도화가 활성화되면서, 유럽 노사관계의 기본구조가 근본적으로 변화했다. 국내 수준을 넘어서는 유럽 수준의 노사관계가 노동조합에게도 점점 더 중요한 활동 공간으로서 제기됐고, 기업 또는 사업장 단위의 노동자평의회와 노동자이사의 활동이 노동조합과 함께 노동자의 구조적 권력을 분점하는 행위자로서 등장하게 됐다.

유럽노총은 이러한 상황을 "미완성된 그림맞추기의 조각들"이 흩어져 있는 상태로 인식했다. 유럽노총은 2007년 총회에서 이러한 조건에서 노동자의 이해관계 대변 능력을 저하시키지 않기 위해서는 노동조합이 단체교섭, 사회적 대화, 노동자 경영참여 등의 다층화된 채널에서 복합적으로 대응할 필요가 있음을 확인했다. 그에 따라 한동안 선언에 그쳤던 노동자 참여전략의 활성화가 구체적인 사업으로서 추진되기 시작했다. 그 결과 2008년 10월 유럽노총 집행위원회에서 <유럽노동자참여기금(EWPF)>과 <유럽노동자참여역량센터(EWPCC)>의 설립에 관한 결의안이 채택됐다.

이후 EWPCC를 중심으로 노동자참여제도를 노동조합운동 내부로 통합하기 위한 다양한 사업들이 전개됐다. 먼저, 유럽주식회사 및 다국적기업의 이사회에 참여하는 노동자대표들, 유럽노동자평의회의 위원들, 그리고 기존 노동조합의 대표자들과 활동가들을 대상으로 생소한 제도적 환경에서 효과적으로 대응하는 방안에 대

한 교육과 훈련이 진행됐다.

다음으로, 노동자 경영참여에 관련된 실증적인 정보의 수집과 평가가 진행됐다. 요컨대 '정보공유체계'를 구축하기 위한 노력들이 추진됐다. 유럽노총 산하 유럽노동조합연구소(ETUI)를 중심으로 유럽주식회사들과 유럽노동자평의회의 핵심정보 및 노동자참여 실태 등에 대한 정보를 수집하여 공개하는 데이터베이스들이 구축됐고, 유럽 각국의 노동자 경영참여 실태를 점수화하여 평가하는 「유럽참여지수(EPI)」가 만들어졌다.

마지막으로, 흩어져 잇는 그림조각들을 모두 틀에 넣었을 때 완성되는 그림에 대한 조합원들의 인식을 구체화하고 소통하는 작업이 진행됐다. EWPCC는 「노동자참여 2030 시나리오」라는 프로그램을 개발했다. 이는 환경의 변화와 노동조합의 대응 양상에 따라 나타날 수 있는 2030년의 미래 상황을 4가지 시나리오로 제시하고 있다. 이 프로그램은 객관적인 정치경제적 정세, 그에 대한 노동조합의 대응 방향 등을 변수화하여 제시함으로써, 참여자들이 최악의 전망에서 최상의 전망까지 스스로 구체화할 수 있도록 하고 있다.

여기서는 노동자 경영참여제도의 확산에 대한 유럽노총의 대응전략을 검토하고, 그로부터 한국 노동조합운동이 취할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 유럽 차원 경영참여 활성화와 노사관계의 변화

### 1) 유럽연합 경영참여제도의 활성화

유럽연합(EU) 차원에서 노동자 경영참여를 제도적으로 규정하는 지침들로는, 「유럽공동체의 정보제공과 협의를 위한 일반기본지침」, 「유럽노동자평의회 설치 및 노동자대표에 대한 정보제공과 협의절차에 관한 지침」, 「유럽주식회사의 노동자 경영참가에 대한 지침」 등이 있다. 이를 통해 유럽연합 내 다국적기업에서 유럽노동자평의회(European Works Council, EWC)의 설치 및 운영, 그리고 노동자대표의 감독이사회 참여를 통한 공동결정 등이 법제화되어 있다. 각 지침의 내용을 간략하게 소개하면 다음과 같다.

#### (1) 유럽공동체의 정보제공과 협의를 위한 일반기본지침 (2002/14/EC)

이 지침은 유럽공동체 차원에서 노동자의 경영참여를 위한 정보청취 및 협의 권리 보장에 대한 일반 골자가 필요하다는 지적이 제기됨에 따라 2002년 제정됐다. 이 지침은 유럽연합 회원국 내 50인 이상의 노동자를 고용한 사업(undertaking) 또는 20인 이상 노동자가 일하고 있는 사업장(establishment)에 적용된다. 이 지침에 따르면 "정보(information)"는 사용자가 노동자대표에게 검토할 수 있도록 제공해주는 데이터를 의미하며, "협의(consultation)"는 노동자대표와 사용자 사이 각자 입장의 전달 및 대화의 구축을 의미

하는 것을 의미한다.

여기서 "정보"는 주로 회사의 발전 가능성 및 사업장의 활동 등에 관련하여 고용계약관계에 본질적 변화를 가져올 사항에 관한 데이터이다. 이는 노동자대표가 협의절차에 대비해 숙지할 수 있도록 충분한 양으로 적절한 시기에 전달되어야 한다. 또한 "협의"는 △적절한 시기에 혹은 사용자가 전달해준 정보를 기반으로 노동자대표의 의견이 형성된 때, △노동자대표가 사용자의 요구에 맞춰 응답하고 그 응답의 결과로 어떤 의견이 구성되었을 때, △사용자의 권한범위에 대한 결정에 합의가 이루어진 때에 이루어져야 한다.

이 지침은 정리해고에 대한 지침인 「98/59/EC」의 제2조, 사업양도에 관한 지침인 「2001/23/EC」의 제7조에 반하는 쪽으로 해석되어서는 안 된다. 또한 회원국의 정보제공이나 협의, 참가에 대한 다른 권리에 반하는 경우에도 적용되지 않는다. 그렇지만 회원국에 노동자대표의 보호, 그리고 노동자대표의 정보정취 및 협의에 대한 일반규정이 없는 경우에는 이 지침을 실행시키기 위해 회원국법 일부 규정의 적용을 제한할 수도 있다(이철수·이승욱 2007).

### (2) 유럽노동자평의회 설치 및 노동자대표에 대한 정보제공과 협의절차에 관한 지침(94/45/EC)

1994년에 제정된 이 지침은 "EC 규모"[47] 기업과 그 기업집단

47) 회원국 내 최소 1,000명의 근로자가 있고 최소 150명의 근로자를 둔 사업장을 2개의 EC 회원국에 최소 2개 이상 둔 기업

의 노동자들의 정보청취 및 협의 권리를 증진시키는 것을 목적으로 하며, 이를 위해 해당 기업이 초국가적인 정보제공과 협의에 대한 적절한 메커니즘을 구비할 것을 요구한다. 이 지침의 적용을 받는 기업에서는 유럽노동자평의회(EWC)를 설치하거나, 정보제공 및 협의절차를 구성하는 것에 대한 협정을 체결하기 위해 노동자와 사용자가 협상을 진행해야 한다.

이 협상은 주요 경영자와 노동자대표로 구성된 특별교섭위원회에서 진행되며, 노동조합과 사용자단체는 이 협상 과정에서 중요한 역할을 할 수 있다. 이러한 협상을 통해 설립된 EWC는 주로 노동자대표로만 구성되지만, 협상에서 합의한 경우에는 사용자대표도 참여할 수 있다. EWC 구성원의 임기는 최소 2년, 최대 5년이다. 이 지침은 정리해고에 대한 지침인 「75/129/EEC」와 사업의 양도에 대한 지침인 「77/187/EEC」의 규정, 그리고 회원국가의 국내법상 노동자 경영참가에 대한 규정에 반하지 않는 범위에서 효력을 갖는다.

한편, 이 지침의 부칙에 따르면, EWC는 "본사 경영진과 1년에 1회 만나서 본사 경영진이 작성한 보고서를 바탕으로, 기업의 상태에 관해서 정보를 전달받고 협의할 수 있는 권리"가 있다(김학노 1999). 이 연례회동에서는 기업 및 생산과 판매 등의 구조와 경제적, 재정적 상황 및 전망, 고용 상황과 전망, 투자, 중요한 조직변화, 새로운 작업방식이나 생산공정의 도입, 생산시설의 이전, 합병, 사업체나 작업장 또는 그 일부의 감축이나 폐쇄, 그리고 정리해고 등을 다룰 수 있다.

또한 EWC는 예외적인 상황에서 "본사 경영진이나 보다 더 적절하다고 판단되는 수준의 경영진과의 만남을 요청해 종업원의 이

해관계에 상당한 영향을 미치는 조치들에 관해 정보를 제공받고 협의할 수 있는 권리"를 갖는다(김학노 1999). 여기서 예외적인 상황으로는 회사의 재배치, 작업장 또는 사업체의 폐쇄 및 집단적 해고의 경우 등이 명시돼 있다.

유럽노동자평의회 설치 및 노동자대표에 대한 정보제공과 협의 절차에 관한 지침은 2009년 개정을 통해 노동자 경영참여 권리를 한층 더 정교화하고 강화했다. 2010년 기준으로 유럽연합에는 약 830개의 EWC가 존재하며, 이는 1억 4,500만여 명의 노동자들을 초국적 수준에서 대표하고 있다. 그러나 한편으로, 지침 적용 대상 기업들의 약 37%만을 포괄하고 있는 것이기도 하다(Arrigo & Casale 2010).

### (3) 유럽주식회사의 노동자 경영참가에 대한 지침(2001/86/EC)

이 지침은 「유럽주식회사(Societas Europaea, 'SE') 설립을 위한 규칙」이 제정되면서, 그와 더불어 SE에서의 노동자 경영참여를 규정하는 기본준거를 제공하기 위해 제정됐다. 유럽주식회사(SE)는 유럽연합 내에 기반을 두고 있으며 일정 조건을 갖춘 초국적 주식회사를 지칭하는 것으로, 기업의 합병으로 지주회사 또는 합작 자회사를 만들면서 설립되거나, 현존하는 공공유한책임회사가 그 법적 조직을 주식회사로 전환하면서 설립된다. 2014년 3월 기준으로 유럽연합 내 등록된 SE의 수는 2,125개에 달한다(임정숙 2014).

기존 회사가 SE에 참여하거나 새로 SE를 설립하면, 노동자들은 특별협상기구를 구성하여 노동자 경영참여 방침과 관련해 사용자

와 협상을 해야 한다. 이 특별협상기구에는 노동자 측 구성원과는 별도의 자격을 가지고 노동조합 대표가 참여한다. 특별협상기구와 사용자가 경영참가에 대한 협정을 체결할 경우, 그 협정에는 적용범위, 노동자대표기구의 구성과 재정, 정보제공 및 협의절차의 기능, 협정의 발효일자 등에 대한 규정을 두어야 한다. 한편, 협상이 이루어지지 않을 경우 노동자들은 이 지침의 부속서 준거규정에 따라 경영참여기구를 구성할 수 있다. 이 경우에는 노동자대표기구의 권한은 SE, 그 자회사 또는 사업장 문제에만 한정되게 된다.

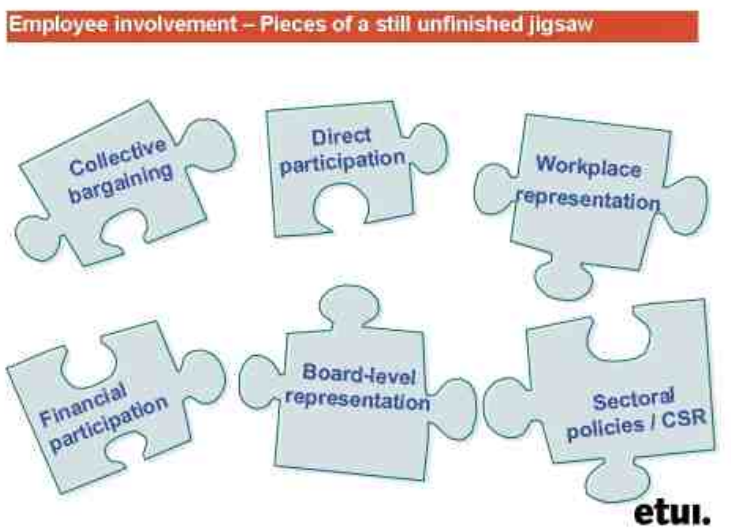
한편, 이 지침은 노동자대표기구의 정보청취와 협의의 권리 보장을 통한 경영참여뿐만 아니라, 감독이사회 또는 경영이사회에서의 공동결정 권리를 통한 경영참여 역시 보장하고 있다(임정숙 2014). 먼저, 노동자대표기구는 △성과배분, 노동시간, 휴식, 휴가, 복리후생에 관한 협의 및 결정권, △고용, 직무분류, 배당전환, 해고 등에 관한 협의 및 결정권, △경영, 생산, 투자 등의 계획에 관한 자문권을 갖고 있다. 또한 노동자대표기구는 1년에 한 번 SE 경영진과 연례회의를 해야 한다. 이 회의에서 사용자는 노동자의 이해관계에 영향을 미칠 상황에 대해서 보고해야 한다.

다음으로, 이 지침에 따르면, SE 설립 혹은 전환 시 특별협상기구와 경영이사회는 감독이사회의 노동자 측 구성원의 규모와 선임방법 및 권리범위 등을 합의해야 한다. 이를 통해 선임된 노동자 측 감독이사회 이사들은 사측이 주주총회에서 선임한 이사들과 동등한 권리와 의무를 갖고 경영을 감독한다. 감독이사회의 권한으로는 △경영이사회 구성원을 선임 및 해임할 권한, △경영이사회의 중요 업무계획 및 집행 등을 감독할 권한, △회사의 장부, 서류, 재산을 감사할 권한 등이 있다.

## 2) 노사관계의 채널의 다양화

앞에서 살펴본 지침들로 인해 유럽노동자평의회 설치와 운영, 감독이사회 노동자대표 참여 등이 법제화되면서, 유럽 차원의 노사관계가 근본적인 변화를 맞이했다. 상기 지침들의 적용을 받는 다국적기업들이 갈수록 늘어남에 따라, 노동자 이해관계 대표의 통로가 과거와 같이 노동조합으로 통일돼 있는 것이 아니라, 노동조합, 노동자평의회, 노동자이사 등으로 분화한 것이다. 유럽노총(ETUC)은 이를 "미완성된 그림맞추기의 조각들"이 흩어져 있는 상황으로 인식했다(Jagodzinski et al. 2007).

<그림 5-1> 노동자 경영참여: 미완성된 그림맞추기 조각들




자료: http://www.worker-participation.eu/About-WP/Why-Worker-Participation

요컨대 전통적으로 국민국가 내의 산업수준에 기초해 있던 유럽의 노사관계가 점차 초국적화, 기업화되고 있다. 상기 경영참여와 관련된 지침과 제도들은 이를 규제하기 위한 제도적 틀이다. 이러한 노사관계 구조의 변화는 노동조합의 권력 약화를 가져올까? 그럴 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 유럽 차원 노동조합총연맹으로서 ETUC는 이러한 경영참여제도들이 노동자 이해관계 대표라는 기준에 따라 전통적인 단체교섭의 틀과 효과적으로 통합되어야 한다고 주장하며 전략적 전환을 추진했다.

## 3. 유럽노총 노동자 참여전략의 내용

### 1) 유럽노동자참여기금과 유럽노동자참여역량센터

#### (1) 유럽노동자참여기금의 설립과 운영

2008년 유럽노총은 유럽노동자참여기금(European Worker Participation Fund, 'EWPF')과 유럽노동자참여역량센터(European Worker Participation Competence Centre, 'EWPCC')의 설립을 결정하는 결의안을 만장일치로 채택했다. EWPF와 EWPCC는 유럽노총의 유럽노동조합연구소(European Trade Union Institute, 'ETUI') 내에 설치되기로, 그리고 유럽주식회사(SE)의 감독이사회 또는 경영이사회에 참여하는 노동자대표들이 받는 보수 중 일부를 이전받아 재원을 마련하기로 결정됐다.

유럽노총에게 노동자 참여의 촉진은 항상 최우선 과제 중 하나였다. 유럽노총은 2007년 스페인 세비야에서 개최된 총회에서, 사회적 대화, 단체교섭, 노동자 경영참여 등에 관한 "공세적 실천"이 미래 주도권을 위해 가장 우선적 과제임을 확인했다. 그 당시의 결정에 근거하여, 유럽노총 집행위원회가 2008년 10월 EWPF 설치에 관한 결의안을 만장일치로 채택했다. 결의안의 내용은 다음과 같다.

**<유럽노동자참여기금(EWPF)에 관한 유럽노총 결의안>**

2008년 10월 15일-16일, 벨기에 브뤼셀

1. 유럽노총(ETUC)의 집행위원회는 2007년 12월 5일-6일과 2008년 6월 24일-26일 회의에서 이 안건을 점검했다. 2008년 6월 회의에서 유럽주식회사(SE) 이사회의 노동자대표들이 받는 보수 중 일부를 유럽노동조합연구소(ETUI) 내에 설치되는 유럽노동자참여기금(EWPF)으로 이전하는 방안을 채택했다. 그 회의 직후 기금의 구조, 자원의 실제 활용, 그리고 국가 수준 혹은 ETUC에서 [기금에] 지원해야 하는 비율 등에 관해 이번 회의 직전까지 다양한 질문들이 이어졌다.
2. 본 결의안의 부록은 기금의 구조, 기금의 사용처, 감독이사회 혹은 경영이사회 참가자의 보수에 대한 과세 방식 등에 관한 개괄적 내용을 제시한다.
3. 나아가 본 결의안은 다른 질문들에 대해서도 점검했다. 특히 본 결의안은 [이사회 참여 노동자대표들] 보수의 기금으로 이전 시 적정 상한선, 그리고 특정 회원 조직이나 특정 기업의 이사회 참여자들의 보수 중 50% 이상을 EWPF로 이전할 수 있을지 여부 등을 검토했다.
4. 유럽연합(EU)의 노동자참여제도 및 공동결정제도와 관련해, SE 및 유럽 차원의 발전들이 2008년 6월 24일-25일 ETUC 집행위원회 회의에서 제기된 발표들에서 언급됐다.
5. ETUC 회원 조직들은 SE 노동자 참여에 대한 협상에서 높은 수준의 공동결정제도를 확보하는 데 노력하기로 다시 한 번 서약했다. 감독이사회나 경영이사회에서 노동자대표

를 지명함에 있어, ETUC 가맹 조직에 가입한 후보자들을 지지하기로 했다. 노동자대표를 지명하거나 임명하는 과정은 [그에 관련된 EU 지침(directive)에 근거하여] 국내법의 틀에 따라 이뤄진다. 노동조합은 높은 수준의 투명성이 확보되도록 해야 하는 책임이 있다. 만약 그 규정이 존중되지 않는다면, 노동조합은 [기존 노동자대표들의] 권한 갱신을 지지하지 않을 것이다.

6. 노동자대표 지명 안건이 SE 이사회에 상정됐을 때, [노동자대표들 보수의] 이전에 관한 규칙(다음의 7절을 보라.)에 대한 구속력 있는 확약(binding commitment)을 준수하는 유럽노총 회원 조직 출신 후보자들만이 노동조합의 지지를 받게 될 것이다.
7. SE 이사회 노동자대표들은 다음 규칙을 준수해야 한다.
   - 보수가 3,500유로 이하라면, 전체 보수의 10%를 [EWPF로] 이전한다.
   - 앞에서 언급된 [3,500유로 이하분의] 공제에 추가하여, 3,500유로 초과분에 대해서는 그 중 90%를 이전한다.
8. 보수 이전의 기준이 되는 것은 국내법에 따른 세금 공제 후의 값이다(부록에 제시된 세금 공제에 대한 설명을 보라.).
9. ETUC 가맹조직들은 [3,500유로 초과분에 대한] 이전 금액의 기준이 90%를 초과하도록 각 국가별로 정할 수 있다.
10. [노동자대표들의 보수 이전에 따라 축적된] 자원은 유럽노총(혹은 가맹연맹)의 회원조직들이나 노동조합기관들(재단, 교육기관 등)에게 주어질 것이다. 단, ETUI 내에 설립된 EWPF에 의무적으로 50%가 지급되어야 한다. 유럽노총 가맹연맹들은 EWPF로 지급하는 액수가 50%를 초과하도록 정할 수 있다.

11. ETUI로 이전되는 자원은 유럽주식회사 노동자대표들의 활동을 지원하는 데 사용될 것이다(더 상세한 내용은 부록을 보라.).
12. 신탁관리이사회가 자원이 어떻게 사용될지에 대해 결정을 내릴 것이다.
13. 신탁관리이사회는 유럽노총의 사무총장, 유럽산별연맹들(EIFs)의 사무총장, 그리고 각국의 유럽노총 회원조직들의 대표자들로 구성되며, 규모는 7명을 넘지 말아야 한다. 단, 필요하다면 규모를 증대시킬 수 있다. [신탁관리이사회는] 보수 이전 규칙에 주요하게 영향을 받는 조직의 대표자들로 구성되어야 한다. 신탁관리이사회 구성원은 유럽노총 운영위원회에서 임명된다.
14. 유럽노총 사무총장은 1년에 한 번 ETUC 집행위원회에 [신탁관리이사회의] 활동을 보고할 것이다.
15. 이 협정의 효력은 회의 이후 즉시 발효돼 2011년까지 지속된다. 유럽노총 사무국은 2009년과 2010년 심층적인 회계감사를 실시해야 한다. 사무국은 [회계감사의] 평가에 기초하여 이 협정의 갱신 여부를 집행위원회에 제안할 것이다.

한편, EWPF는 기금 운영의 투명성을 확보하기 위한 원칙과 규칙으로서 다음과 같은 것들을 제시한다.[48]

첫째, 일반적으로 SE 이사회 구성원들의 보수 수준은 그 회사의 주주총회에서 결정된다. 상장된 회사들은 보수에 대한 정보를

48) http://www.worker-participation.eu/About-WP/European-WP-Competence-Centre/Transfer-of-remuneration에서 인용 및 요약.

투명하게 공개해야 한다.

둘째, 이사회 내의 노동자대표들은 [경영자 측] 다른 이사들과 동일한 권리와 의무를 갖는다. 보수에 있어서도 동일하게 취급되어야 한다.

셋째, 감독이사회 구성원이나 비상임이사로서 일하는 노동자대표들은 회의를 잘 준비하기 위해 정상근무 외에 추가적인 업무를 수행할 준비가 되어 있는 이들이다. 노동자대표로서의 활동을 [원래 맡은 직무에 따른] 노동으로부터 빠져나가는 것으로 인식해서는 안 된다.

넷째, 유럽노총은 SE 이사회의 노동자대표들의 활동을, 유럽 차원의 권한 위임에 근거한 것으로 인식한다. 즉, 그들의 활동은 개인적인 문제가 아니다. 대표자들은 자신의 국가나 출신에 상관없이 전체 노동자들의 이해관계를 고려해야만 한다.

다섯째, 상기 입장에 입각하여 유럽노총은 전 유럽의 노동자대표들에게 적용되는 보편적인 규칙을 채택했다. 다만, 각 대표들이 이 규칙을 준수하는가에 대한 감독은 대표들이 속한 노동조합의 권한이다.

여섯째, ETUI는 기금이 얼마나 어떻게 쓰였는가를 1년에 한 번씩 보고한다. 노동조합들은 이 보고서를 이용할 수 있다.

### (2) 유럽노동자참여역량센터의 사업 내용

2008년 10월 유럽노총(ETUC)의 「유럽노동자참여기금에 관한 결의안」에 따라 유럽노동조합연구소(ETUI) 내부에 유럽노동자참여역량센터(EWPCC)가 설치됐다. EWPCC는 횡단적 클러스터로서

설립됐으며, 따라서 ETUI의 연구부서와 교육부서의 역량들을 모두 사용할 수 있다. EWPCC의 활동 범위는 △노동자대표들을 위한 세미나 및 교육의 조직 △관련 주제들에 대한 자문서비스 △노동자 참여 전략의 발전을 위한 실천활동과 연구활동 △[효과가] 증명된 실천들에 대한 분석과 문서화 △안내책자와 다양한 자료들의 발표 등에 걸쳐 있다.

EWPCC는 2009년 초부터 2014년 3월 말까지 총 28차례에 걸쳐 노동자 참여를 주제로 연구 및 교육을 하기 위한 각종 컨퍼런스와 워크숍, 회의 등을 개최했다. 각 행사들은 회원국가들에서 돌아가며 개최됐으며, 연구자, 교육자, 노동조합 대표자와 간부, SE 노동자이사, 유럽노동자평의회 구성원 등이 참여했고, SE 노동자이사들을 위한 교육훈련, SE와 여타 다국적기업들의 전략과 고용 및 노동 문제, 대안적 모델로서 '지속가능한 기업 프로젝트', 노동조합 운동의 발전전망으로서 '노동자참여 2030 시나리오' 등을 다뤘다.

### 2) 유럽참여지수와 데이터베이스의 구축

유럽노동조합연구소(ETUI)는 고용 및 노동과 관련된 각종 양적 지수 및 데이터베이스를 구축해왔다. ETUI 내부 기관으로서 유럽노동자참여역량센터(EWPCC) 역시 이를 활용했다. 주요 지수 및 데이터로는 △유럽참여지수(European Participation Index, 'EPI') △유럽주식회사 데이터베이스(European Company Dada Base, 'ECDB') △유럽노동자평의회 데이터베이스(European Works Councils Dada Base, 'EWCDB') 등이 있다. 이는 노동자 참여 전략을 구축하고 진행하는 데 중요한 준거점이 됐다.

### (1) 유럽참여지수

유럽참여지수(EPI)는 각국의 상이한 노동자참여 정도를 측정하고 비교하기 위해 ETUI가 개발한 지수다. 이 지수는 2개의 공식적인 권리 보장 정도, 그리고 기업 수준, 사업장 수준, 단체교섭 수준 등에서 참여 정도를 확인할 수 있도록 구성돼 있다. 최초로 만들어진 'EPI 1.0'은 ETUC와 ETUI가 매년 발간하는 활동보고서 『Benchmarking Working Europe report』 2009년판에 실렸고, 2010년 새로운 버전의 'EPI 2.0'이 개발됐다. EPI 2.0은 이전 버전에 비해 각 요소들에 가중치를 부여했다는 점이 특징이다. EPI 2.0에서 측정되는 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 기업이사회 수준 참여: 각국에서 기업 최고위 의사결정기구에 노동자대표 참여를 법적으로 보장하는 강도를 측정한다. 이 분류체계는 ETUI의 유럽주식회사 연구네트워크(SEEurope network)가 개발했으며, △광범한 참여권 보장, △제한된 참여권 보장, △최소의 참여권 보장 또는 참여권 부정 등 3개 하위범주로 구분하도록 돼 있다.
- 작업장 수준 참여: 각 사업장 수준에서 노동자 참여의 강도를 측정한다. 이는 EU 산하 기관인 유로파운드(Eurofound)가 EU와 다른 유럽국가들의 2,700여 개 회사들을 대상으로 실시한 『2009년 유럽기업조사』에 근거한다.
- 단체교섭 참여: 노조 조직률, 단체교섭 적용률 등 기업 노사관계정책에 노동조합이 영향을 미칠 수 있는 정도를 측정한다.

### (2) 유럽주식회사 데이터베이스

유럽주식회사 데이터베이스(ECDB)는 ETUI가 개발했으며, 유럽주식회사의 지위에 있거나 이를 준비하고 있는 기업들에 대한 핵심적인 정보를 제공한다. 특히 기업 내 노동자 개입의 측면들에 초점을 두고 있다. 상기 조건을 충족하는 기업들에 대한 개괄상황보고서(fact-sheet)를 제공하고 있다. 개괄상황보고서는 정기적으로 갱신된다.

또한 ECDB는 유럽주식회사법(SE statute)의 활용에 대한 정보를 제공하고, 노동자 개입과 관련된 영역에서 유럽회사지침(SE directive)의 수행 여부를 감독한다. 유럽회사지침은 노동자들의 정보권, 청취권, 참여권에 대해 법적으로 구속력이 있는 조항을 포함하고 있다. ECDB는 2005년 이래 데이터베이스에 등록된 SE들의 상기 이슈 관련 정보들을 정기적으로 개괄상황보고서에 업데이트하고 있다. ECDB의 개괄상황보고서는 △기업 핵심정보 △유럽주식회사 설립 △노동자 개입에 대한 협의와 협정 △기타 사항 등의 범주로 구성돼 있다.

- 기업 핵심정보: 유럽연합조달청(TED) 등록번호, 국가등록번호, 과거 이름, 유럽표준산업분류(NACE)상 코드, 주요 사업들, SE 등록상 지위, SE 사무실 위치, 기업지배구조, 피용자의 국가별 규모, 작업장 정보청취권 및 협의권 보장 상황, 노동자대표의 이사회 참여 상황, 전 세계 전체 근로자 수, 공식 홈페이지, 사업장 이전 관련 정보
- 유럽주식회사 설립: SE 설립 방식, SE 설립 이전 기업지

배구조, SE 설립 참여 회사들, 사업이 운영되고 있는 국가들, 최초 SE 등록 시기와 장소, SE 등록 사무실, SE 설립 동기

- 노동자 참여에 대한 협의와 협정: SE 설립 이전 유럽노동자평의회 존재 여부, SE 설립 이전 기업이사회 노동자 참여 여부, 특별교섭위원회 설치 여부, 특별교섭의 결과, SE 내 노동자 개입에 대한 협정 존재 여부 및 협의 내용, SE 노동자평의회 설치 여부 및 정보권과 청구권 보장 수준
- 기타 사항: 작성자 코멘트, 자료 출처, 마지막 업데이트 시기

### (3) 유럽노동자평의회 데이터베이스

유럽노동자평의회 데이터베이스(EWCDB)는 유럽노동자평의회(EWC)와 관련된 모든 정보를 포괄하는 데이터베이스이다. 이 데이터베이스에는 2015년 8월 현재 △3,280개 EWC 협정들과 290개 그 부속문서, △초국적기업과 국제산별연맹 사이 277개 세계협약들, 198개 실체적 노동협약들, △166개 국가 노동법들과 142개 국가 법조항들(legal provisions), △94개 EWC 지침 개정안들과 74개 유럽사법재판소 판례들, △3개 부문별 사회적 대화 협약들, △2개 유럽저축지침(ESD)[49] 프레임워크 등이 포괄되어 있다.

EWCDB는 기업, 유럽노동자평의회, 협정 등을 중심축으로 하

49) 스위스, 룩셈부르크, 버뮤다, 케이만군도 등 조세피난처들이 개인 금융정보와 원천과세 자료를 EU 회원국들에 제출하도록 요구하는 지침.

여 구조화돼 있으며, 각각을 상호 연결해서 검색할 수 있다. 예컨대 특정 기업의 이름을 검색하면, 그 기업에 존재하는 EWC 관련된 정보와 그 평의회들이 맺은 협정들과 관련된 정보를 모두 볼 수 있다. 데이터들에 대한 포괄적인 통계표와 그래프도 제공한다.

EWCDB는 ETUI가 유럽노동자평의회지침의 적용을 받는 다국적기업들을 대상으로 만들어놓은 데이터베이스를 바탕으로 1995년 처음 출범했다. 이후 21개 연구소들, 유럽산별연맹들, ETUI 등의 협동을 기반으로, 다른 데이터베이스들을 통합하면서 지속적으로 발전해왔다. 2007년 온라인사이트(www.ewcdb.eu)가 개설됐다. EWCDB의 온라인사이트는 미등록 이용자, 등록 이용자, 비용을 지불한 이용자에 따라 각기 다른 서비스를 제공한다. 일정 비용을 지불한 이용자는 유럽노동자평의회 협약과 다른 문서들의 내용, 그리고 개별 기업의 특징 및 고용과 관계된 데이터를 볼 수 있고, 그와 관련해 면담을 받을 수 있으며, 특정한 통계치가 필요할 시 도움을 받을 수 있다.

### 3) 노동자 참여 2030 시나리오 프로젝트

#### (1) 방향과 목표

시나리오 만들기는 불확실성과 불연속성이 증대된 상황에서 특히 유용하다. 다양한 길이 열려 있는 시나리오 만들기는 그러한 불확실성과 불연속성으로부터 인지적 거리를 확보할 수 있도록 하여, 상황을 회피하기보다는 여러 측면에서 탐색할 수 있는 에너지를 제공하기 때문이다. 즉, 다양한 조건과 조직의 전략을 검토하여

있음직한 미래 양상들을 구체화하는 집단적 소통 과정을 통해 구성원들의 미래 전망과 현실 인식이 통합되고 구성원들의 응집력이 강해진다.

「노동자 참여 2030」 시나리오 프로젝트의 목표는 다음과 같다(Stollt & Meinert 2010). 먼저, 현재 유럽에서 다양한 형태로 나타나고 있는 노동자 참여의 맥락에 대한 이해를 돕고, 노동조합운동의 장기적인 전망에 대한 관점을 변화시키는 것이다. 다음으로, 이 프로젝트에 참여하는 조합원들의 목소리를 통해 노동자 참여의 구조와 행위자들이 만들어내는 미래 전망에 대한 다양한 시나리오를 개발하는 것이다. 마지막으로, 장기적인 성찰의 문화를 강화하고, 조합원들의 '미래의 기억'을 확장하며, 노동자 참여에 관한 미래 전략을 명료화하는 것이다.

요컨대 「노동자 참여 2030」 시나리오는 지도부를 위해 필연적인 미래를 예견하는 것이 아니라, 조합원들이 "있음직한 미래들의 지도"를 성찰하도록 촉진하는 것을 목표로 한다.

### (2) 시나리오 제작 과정

「노동자참여 2030」 프로젝트에서 제시된 2030년 미래 상황에 대한 4개의 시나리오들은 연구자, 노조간부, 작업장평의회 구성원, 컨설턴트, 인사관리 실무자 등 다양한 노동자 참여 분야 전문가들이 모여, 유럽 노동자 참여 형태들의 변화 맥락에 대한 장기적인 전망을 논의하는 과정을 통해 만들어졌다(Stollt & Meinert 2010).

이 작업은 다음의 다섯 단계들에 따라 진행됐다. ① 질문들을 명료하게 분류하고, 2030년 시간지평에 접근하기. 즉, 목소리들과

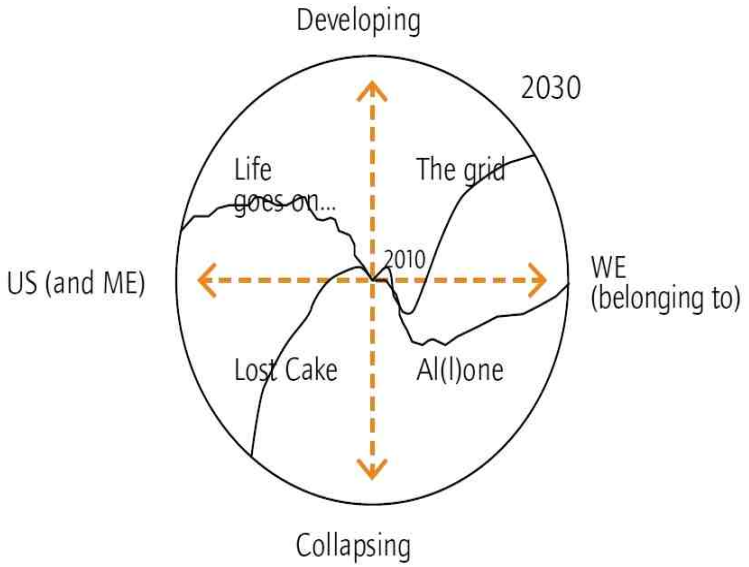
전망들을 모으기. ② 영향 요인들을 명확히 하고, 중요한 것들과 중요하지 않은 것들로 순위 매기기. ③ 기본적인 대안들을 명확히 하고 분석하기. ④ 시나리오를 개발하기. 줄거리, 등장인물, 관계도, 제목 등을 정하기. ⑤ 실천을 위한 결론을 그리면서, 퇴고하고 개선하고 논의하기.

이상의 단계에 따라 시나리오들을 작성하는 과정에서 다음의 두 방법이 활용됐다. 첫째, 제기된 주제들(topics)을 "추동요인들(drivers)"과 "고정요인들(givens)"로 구분하고, 각각의 범주에서 중요성에 따라 순위를 매겼다. 여기서 추동요인이란 어느 방향으로 발전될 것이라 확실하게 말할 수는 없지만, 우리가 합리적인 타당성을 갖고 미래 상황에 반드시 영향을 줄 것이라 확신할 수 있는 요인들이다. 추동요인들의 예로는 노동운동의 정치적 행동 수준, 정부 채권에 대한 투자자들의 신뢰, 통화의 안정성, 지구적 차원의 부의 분배 등이 제기됐다. 반면, 고정요인은 우리가 합리적인 타당성을 갖고 미래 상황에 반드시 영향을 줄 것이라 확신할 수 있으며, 그 구체적인 방향에 대해서도 마찬가지의 수준에서 예측할 수 있는 요인들이다. 고정요인들의 예로는 인구구조 변화, (기후온난화에 대응하는) 국가 에너지 정책 등이 제기됐다.

둘째, 시나리오 개발에 참여한 사람들은 "미래 나침반(future compass)"이란 방법을 활용했다. 미래 나침반을 만들기 위해 시나리오 개발자들은 제기된 추동요인들 중에서 두 쌍의 핵심 요인 묶음들을 뽑아냈다. 그리고 각 쌍의 대립적인 양 극단을 구체화하여 각각 x축과 y축의 끝에 배치하고, 이러한 배치에 기초한 추동요인들의 조합에 따라 4개의 시나리오들을 개발하고 다듬었다. 한편, 추동요인들을 배치하고 시나리오 개발 과정에서는 중요성에 따라

선별된 3개에서 6개의 고정인자들이 각각의 시나리오들에 동일하게 적용됐다.

<그림 5-2> 노동자참여 2030 - 미래 나침반




출처: Stollt & Meinert(2010), pp.69

시나리오 개발팀에서 미래 나침반을 구성하기 위해 뽑은 두 쌍의 핵심적인 추동요인들은 다음의 질문들과 관련이 있었다.

먼저, "전체 사회에서 지배적인 사고방식, 나아가 노동자 참여 전략의 수행자들의 지배적인 사고방식은 무엇인가"하는 것이다 (<그림 5-2>의 x축). 이는 공동체와 사회의 결속 방향에 관한 근본적인 질문이다. 이 질문에 대한 대답의 한 쪽에는 "우리에게(US)"라는 답변이 있고, 다른 쪽에는 "우리가(WE)"이라는 답변이 있다.

"우리에게" 사고방식은 "우리"라는 협소한 울타리 안에 속하는 것과 그렇지 않은 것에 대한 구분에 기초해 있다. 따라서 사고의 출발점이 "그들과 구분되는 우리"이며, 제한된 자원을 두고 경쟁하는 이기적이고 자율적 개인들과 집단들로 구성된 세계라는 인식으로 귀결된다. 반면 "우리가" 사고방식은 "우리"라는 행위자가 속해 있는 더 포괄적인 사회적 실체에 대한 확신에 기초해 있다. 따라서 그러한 포괄적인 공동체들에서 공유되는 가치들, 예컨대, 신뢰, 협동, 시민의식 등에 강조점이 두어진다.

다음으로, "향후 20년 동안 노동자대표조직들에게 얼마만큼의 활동공간이 주어질 수 있을 것인가"하는 질문이다(<그림 5-2>의 y축). 요컨대 2030년까지 지속적인 발전이 이루어져 현재의 사회제도적 틀이 어느 정도 안정적으로 유지될 것인가, 아니면 연속되는 위기들과 도전들 속에서 몰락의 상황을 맞이할 것인가 하는 질문이다.

전자의 조건에서 노동자 참여 전략의 수행 주체들은 상대적인 재량권을 가지고 변화의 맥락에 적응할 수 있다. 반면 후자의 조건에서는 제도의 패러다임이 근본적으로 변화하여, 기존의 제도적 전략으로는 상황에 대응할 수 없을 것이다. 이에 따라 새로운 행위자들과 새로운 실천양식들이 형성될 것이다.

이상의 단계와 방법, 논의들을 통해 <그림 5-2>과 같은 미래 나침반이 만들어졌다. 또한 미래 나침반의 각 사분면에 따라, 있음직한 미래에 관한 4개의 시나리오들, 즉 각각 "삶은 계속되고", "그리드", "홀로", "잃어버린 케이크"라는 이름이 붙은 시나리오들이 만들어졌다.

### (4) 미래 시나리오의 활용

이 시나리오들의 최우선적인 목표는 미래는 어떤 모습을 하고 있을 것인지, 그것이 함의하는 바는 무엇인지, 긍정적인 미래를 만들기 위한 오늘 우리의 전략은 무엇인지 등에 관한 논의에 노동자들이 참여하도록 북돋는 것이다. 시나리오 개발자들은 논의를 효과적으로 진행하고 활성화하기 위해 다음과 같은 단계들을 적용해 볼 것을 제안하고 있다(Stollt & Meinert 2010).

첫째, 제1단계는 「노동자참여 2030」의 4개 시나리오들을 읽고 숙고하면서 그 의미에 대해 탐색하는 것이다. 각 시나리오들은 왜 어떻게 다른지, 각 시나리오상 행위자들의 선택은 어떤 의미인지, 어떤 시나리오가 더 현실적인 것 같은지, 혹은 어떤 시나리오가 더 마음에 드는지 등을 생각해보는 것이다. 이를 위해서는 각 시나리오의 끝부분에 달려 있는 핵심질문을 활용할 수 있다.

둘째, 제2단계는 논의의 참석자들이 자신의 상황에 상기 시나리오들을 적용해보고 그로부터 현재 상황에 대해 좀 더 심층적으로 성찰할 수 있도록 하는 것이다. 자신이 속한 국가, 산업, 지역, 기업, 노조 수준에서는 어떤 시나리오가 더 그럴듯하게 적용될 수 있을 것 같은지, 그러한 조건에서 자신의 노동조합과 직장평의회는 어떤 계획을 가져야 할 것인지, 자신은 무엇을 할 것인지를 생각해보도록 하는 것이다.

셋째, 제3단계는 전략을 세우기고 성공 시나리오를 직접 작성하기다. 먼저, 앞의 단계들에서 진행된 사고과정을 바탕으로 자신이 속한 노동조합과 직장평의회가 장기적인 안목에서 선택할 수 있는 구체적인 전략 방침과 전술 수단을 수립하도록 한다. 다음으

로, 그러한 전략과 전술에 따른 실천의 세부 방침들과 장애물들을 구체화하여 고민하도록 한다. 마지막으로, 자신이 세운 전략과 전술이 효과를 발휘하게 된 성공적인 미래 상황에 대해, 자신만의 시나리오를 직접 쓰게 하는 것이다.

## 4. 소결

한국의 노동조합이 경영참여제도를 활용하여 광의의 경제민주주의를 실현하는 주체로서 스스로를 정립하기 위해서는 전략적 전환이 필요하다. 이는 단지 '정당한 노동운동'을 위해 필요한 것이 아니라, '노동운동의 지속성'을 위해 필요한 것이다. 제5장에서 살펴본 유럽노총(ETUI)의 노동자 참여전략 사례에 기초한다면, 정보공유체계로서 노동조합의 기능 전환, 그리고 공론장에서 사회적 정당성 확보의 추진 등을 제안할 수 있을 것이다.

먼저, 오늘날과 같이 탈산업화와 글로벌화가 급진적으로 진행된 조건에서, 과거 산업화 시대에 형성된 권력 원천만으로는 노동조합이 노동자 이해관계를 효과적으로 대표할 수 없음을 명확하게 인식해야 한다. 이를테면 오늘날 기업경영자들은 서비스화, 기계화, 글로벌화 등으로 인해 생산과정에서 노동자 대체를 과거보다 훨씬 쉽게 할 수 있다. 즉, 산업화시대 숙련노동자들의 노동조합이 누렸던 노동시장 내 독점적 위치에 따른 구조적 권력의 조건이 해체됐다. 또한 노동조합의 규모나 단결력, 그리고 단체교섭제도와 노동쟁의제도의 지원에 따른 권력 역시 훨씬 제한적이 됐다.

이러한 불리한 조건을 극복하기 위해서는, 약화되고 있는 전통적인 노동조합 권력 원천을 보완할 수 있는 새로운 권력 원천을 확보해야 한다. 그것이 바로 "정보" 능력과 "정당성" 능력이다. 여기서 "정보"란 "기업의 발전 가능성 및 사업장의 활동 등에 관련하여 고용계약관계에 본질적 변화를 가져올 사항에 관한 구체적인 데이터"이다(유럽연합지침 2002/14/EC). 그리고 "정당성"이란 이

러한 정보에 기초한 노동조합의 행동이 "더 좋은 기업과 사회를 목표로 하는 '정의의 검'으로서 실천"임을 공론장에서 다른 행위자들에게 포괄적이고 능동적으로 설득해낼 수 있을 때 형성된다. 이러한 능력은 노동조합이 보다 광의의 경제민주주의 실현을 위해 경영에 참여하는 주체로서 스스로를 갱신할 때 형성될 수 있다. 참여전략으로의 전환이 요구된다.

정보 능력을 강화하기 위해서는 노동조합의 조직체계에 있어 정보공유 기능을 강화하고, 일상활동에 있어 기업경영분석과 그에 대한 교육을 강화하는 방안을 모색해야 한다. 첫째, 정보공유 기능 강화를 위해서는 유럽노총 사례를 벤치마킹하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다. 유럽노총은 노동자평의회와 기업에 대한 데이터베이스들을 구축하여 정보공유체계(clearing house mechanism) 기능을 강화함으로써, 노동자들의 고용과 노동조건을 보호하는 촘촘한 안전망으로서 역할을 하고자 하였다. 한국의 노동조합운동도 이를 벤치마킹해볼 수 있을 것이다. 예컨대 노동조합 상급단체는 조합원들이 속한 기업들에 대한 데이터베이스를 구축하고 있어야 한다. 이를테면 연 1~2회가량 정기적으로 체크리스트를 내려 보내, 각 기업조직의 간부들이 노사협의회를 통해 획득한 정보를 바탕으로 이를 채우도록 하는 것이다. 체크리스트에는 △기업 지배구조 등 핵심정보들, △기업의 경영실적 변화를 나타내는 다양한 지표들, △노동조건의 결정 기준과 업무별 임금실태, △단체교섭 및 노사협의회 협정의 내용들 등을 담도록 해야 할 것이다. 이러한 정보를 담은 데이터베이스는 기업별 임단협 요구, 산업 차원 협의 틀과 협정 내용, 산업 차원 정책제안 등을 경영참여 전략을 구체화하는 데 있어 다양한 용도로 쓰일 수 있다.

둘째, 상급단체와 초기업노조는 이러한 데이터베이스를 기반으로 전문가 네트워크를 구성하여 기업경영분석을 할 수 있는 능력을 구축해야 한다. 기업경영분석 결과는 특히 "경영상의 위기"로 인해 구조조정 문제를 가지고 노사갈등을 겪고 있는 사업장에서 매우 효과적으로 사용될 수 있다. 그 경영상의 위기가 실제 경영상태 악화에 따른 것인지, 단지 인건비 절감을 의도하는 경영전략에 따라 과장된 것인지 구체적으로 파악할 수 있도록 해주기 때문이다. 또한 일상적인 상황에서는 기업이 생산하고 있는 가치가 어떠한 흐름을 타고 이동하고 분배되고 있는지 명확히 이해하도록 도와줌으로써, 노동조합이 기업의 다양한 이해당사자들을 보다 효과적으로 대표할 수 있도록 지원해줄 수 있을 것이다.

기업단위 노동조합 간부 혹은 노사협의회 위원들은 이렇게 데이터베이스에 축적될 정보를 노사협의회를 통해 제공받고, 나아가 이를 체크리스트에 채우는 과정을 직접 수행함으로써, 자신이 속한 기업의 이해당사자들의 요구들과 구체적인 정보들에 보다 민감해질 수 있을 것이다. 또한 노조간부들은 회계사, 변호사, CSR전문가, 연구자, 사회운동가 등과 함께 기업경영분석 과정에 참여함으로써, 노동자 이해관계대표를 위해 필요한 전문적 역량을 보다 강화해갈 수 있을 것이다. 노동조합 상급단체는 이를 뒷받침하기 위한 교육프로그램을 대대적으로 마련해야 할 것이다.

마지막으로, 노동조합 상급단체와 초기업노동조합은 집합적 행위자로서 자신의 정체성과 정당성을 명확히 해주는 이념(idea)을 만들어내야 한다. 여기서 말하는 이념이란 추상적 이데올로기(ideology)가 아니라, 심상에 구체적으로 떠올릴 수 있는 관념, 즉 이미지(image)이다. 이를테면 결성 초기 "전국교직원노동조합"이

라는 이름은 많은 사람들에게 "참교육"이라는 관념을 곧바로 떠올리도록 했다. 그러한 참교육이란 관념은 추상적인 전략노선 논쟁 속에서 생성된 것이 아니라, 학부모에게 촌지를 받지 않고 학생에게 폭력과 차별을 행사하지 않던 전교조 교사들의 일상적인 실천 속에서 형성되고 확대 재생산됐다. 이러한 일상적 실천을 통해 조합원들과 시민들의 심상에 형성된 노동조합에 대한 긍정적인 관념은, 임금단체협상 등 다른 영역에서 노동조합 활동을 사회적으로 정당화하는 데 있어서도 중요한 자원이 될 것이다.

그런데 노동조합을 정당화하도록 하는 집합적 관념을 형성하고 그에 걸맞은 실천양식을 개발하기 위해서는 섬세하고 효과적으로 조직된 공론과정이 필요하다. 제5장에서 제시한 유럽노총의 「노동자 참여 2030」 시나리오 프로젝트는 이를 기획하는 데 있어 참고할 만하다. 이 시나리오 교육프로그램은 현재 노동조합의 실천적 선택의 결과, 그리고 정치경제적 환경조건의 변화가 2030년 어떤 미래를 만들어낼지를 교육 참여자들에게 머릿속에 구체적인 이미지로 그려보도록 함으로써 노동조합운동의 장기 전망에 관한 담론 과정을 효과적으로 진행시켰다. 또한 그러한 시나리오를 현재 자신이 속한 조직의 상황에 적용해보도록 함으로써, 교육 참가자가 중장기 사업계획을 구체적으로 수립할 수 있도록 지원했다. 이를 참고하여 교육프로그램을 수립하고 조직 내부에서 추진한다면, 구체화된 장기 전망을 바탕으로 조합원들의 자발적 참여를 이끌어내고 단결력을 강화하는 데 도움이 될 것이다.

제6장

# 결론

## 1. 한국 노동자 경영참여제도의 운영 실태

한국 노사협의회의제도 경우 일반적으로 기업별노동조합을 노동 측 행위주체로 하고, 운영 방향은 단체교섭을 통해 규정되는 경로를 밟아왔다. 그에 따라 독자적인 역할을 부여받지 못했고, 조합원이 아닌 노동자들의 참여를 제한한다는 비판을 받아왔다. 실태조사 결과는 주로 이러한 비판을 뒷받침하는 내용을 담고 있었다. 이 조사에서 드러난 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 근참법에 따라 30인 이상 사업장에서 노사협의회 설치가 의무화되어 있음에도 여전히 100인 이하 기업에서는 상대적으로 이를 어기는 비율이 상대적으로 높았다. 또한 노동조합이 있는 기업에서는 노동조합이 없는 기업에 비해 사업장단위 노사협의회 설치 비율이 높았다. 일반적으로 기업단위 노사협의회보다는 사업장단위 노사협의회가 기업의 미시적인 거버넌스와 이해관계 논의에 상대적으로 더 적극적으로 개입할 수 있다. 또한 법률상 노사협의

회 근로자위원은 노동자가 선출하되, 과반 이상을 포괄하는 노조가 있는 경우에는 노조 대표자와 그 노조가 위촉하는 자로 할 수 있다. 그런데 노동조합이 없는 기업의 경우에는 회사 측에서 노사협의회 근로자위원을 지명하거나 추천하는 경우가 상대적으로 빈번했다.

둘째, 노사협의회의 활동이 전체 노동자들을 대표하고 있는가에 대한 내부자 평가는 기업의 규모와 노동조합 유무에 따라 차이가 있었다. 규모가 큰 기업일수록 노사협의회의 활동이 전체 노동자들을 대표하는가에 긍정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았고, 규모가 작은 기업일수록 부정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았다. 또한 노동조합이 있는 기업들에서는 긍정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았고, 노조가 없는 기업들에서는 부정적인 응답을 할 확률이 평균보다 높았다. 한편, 노사협의회의 운영의 활성화를 묻는 질문에 대해서도 앞에서와 유사한 경향이 나타났다. 요컨대 기업 규모가 클수록, 그리고 노동조합이 있는 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 긍정적인 응답의 비율이 높았다.

셋째, 법률상 규정된 노사협의회 보고사항, 협의사항, 결의사항들은 "종업원지주제 등 근로자의 재산형성 지원", "사업장 내 감시장비의 설치", "직무 발명 등과 관련된 당해 근로자의 보상", "모성 보호 및 일·가정 양립 지원" 등을 제외하고 절반 이상 노사협의회에서 다루어지고 있었다. 특히 "근로자의 고충처리", "안전·보건 및 기타 작업환경 개선", "인사노무관리 제도의 개선", "작업 및 휴게시간의 운용", "임금의 지불방법·체계·구조의 개선", "근로자의 복지증진" 등이 상대적으로 활발하게 협의 및 의결되는 의제들이었다. 그러나 한편으로, "경영계획의 전반 및 실적", "분기별 생

산계획과 실적에 대한 사항", "구조조정에 따른 인력계획", "기업의 재무구조" 등은 기업 측이 노사협의회 정기회의에서 의무적으로 보고하거나 설명해야 하는 사항임에도, 25% 이상의 노사협의회에서는 이를 전혀 다루지 않고 있다고 응답했다.

군사정권에 의해 도입된 종업원지주제도인 우리사주제도는 경영참여는 억누르고 재산권 형성에만 기여하도록 설계됐으며, 그나마도 변화된 현실 조건에서 효과적으로 기능하지 못하고 있다는 비판을 받아왔다. 한국투자금융(주)과 정부의 자료에 따른 우리사주조합 운영 실태는 상기 비판이 아직까지도 유효함을 드러냈다. 구체적인 특징은 다음과 같았다.

첫째, 2000년 법제도의 변화를 통해 적용 대상의 확대, 차입형 우리사주제도의 도입, 스톡옵션형 우리사주제도의 도입 등이 이루어졌음에도, 우리사주조합의 규모나 운영에 있어 변화 추세는 완만하게 진행되고 있다. 또한 여전히 설립이 의무화된 상장법인과 코스닥법인을 제외하면 우리사주제도의 운영 자체가 활성화되어 있지 못하다. 그나마도 대기업 중심으로 운영되고 있다.

둘째, 우리사주제도를 도입한 경우에도 조합이 실제로 우리사주를 보유하고 있는 경우는 37.0%에 불과했으며, 우리사주조합의 지분율은 전체 주식의 1.3%로 극히 미미했다. 이에 따라 우리사주제도를 통해 주주총회에서 중요한 의사결정에 대해 효과적으로 개입하는 것은 사실상 거의 불가능한 것으로 보인다. 현재 우리사주조합은 신규 취득이 활발하지 않고, 조합원들은 취득한 우리사주를 대부분 단기에 매도하고 있다. 2014년 말 기준으로 5년 미만 보유율이 절반을 넘는다.

셋째, 우리사주의 취득 재원은 기업과 대주주의 출연 혹은 차입

보다는 유상증자 시 조합원이 스스로 자금을 조달하여 취득하는 경우가 대부분이다. 이는 상장법인과 코스닥법인, 그리고 기타 법인 사이에 차이가 없었다. 이처럼 현행 우리사주제도의 운영은 노동자가 부담하는 차입금을 가지고 자사주를 취득하는 가운데, 취득방식이 주로 유상증자 등에 따른 우선배정에 의존하고 있다. 이에 따라, 시장의 수급이나 가치평가 면에서 노동자들이 불리한 환경에 노출되게 된다고 평가된다.

## 2. 독일 공동결정제도의 장단점과 한국에 주는 함의

독일의 공동결정제도는 기업의 민주화를 실현하게 하는 기능을 한다. 기업 내 민주주의와 실질적으로 대등한 관계를 형성하여 노동자도 기업의 주체가 될 수 있도록 한다. 이러한 공동결정제도는 독일의 산업민주주의를 확립하는 데 많은 기여를 하고 있다. 또한 공동결정제도를 통해 사용자들은 노동자들의 의견을 듣고 이를 반영할 수 있으며, 상호 원활한 소통이 가능해진다.

이를 통해 사업장 내 평화와 협력을 보장함으로써 노동자들과의 신뢰관계를 형성할 수 있다. 특히 감독회를 통한 공동결정제도는 기업 내의 자본과 노동이 협력할 수 있도록 한다. 즉 노사 동권 사상에 기초한 공동결정제도에 따라 자본가와 노동자의 협력 없이는 기업이 유지될 수 없기 때문에 필연적인 협력관계가 유지된다. 회사는 공동결정제도를 통하여 기업재정의 투명성을 준수해야 하며, 장기적인 관점에서 투자계획을 수립하게 함으로써 시장에서의 경쟁력을 확보할 수 있다. 또한 감독회를 통해 자본가와 경영자의 기업지배권을 감독하는 기능과 자본을 통제하는 기능을 한다.

노사 동수로 구성된 감독기관을 통해 노동자가 직접적으로 자본에 대한 통제를 할 수 있고, 기업의 정보를 노동자와 경영자가 함께 공유할 수 있도록 하는 것은 매우 큰 의미를 지닌다. 사업장 내 상호 협조적인 분위기를 조성하여 숙련된 노동력의 유출을 막을 수 있고, 이를 바탕으로 장기적인 관점에서 인력양성계획을 수립할 수 있다. 뿐만 아니라 공동결정제도를 통해 확보된 상호협조적인 노사관계는 기업으로 하여금 상대적으로 나은 노동조건을 보

장하게 하면서 고(高)생산성·고(高)임금 정책을 유지할 수 있게 하였다.

그러나 공동결정제도는 비용이 많이 든다. 독일은 공동결정법을 이행하는 과정에서 지출되는 모든 비용을 사용자가 부담하게 하고 있다. 또한 외국인 투자자들을 놀라게 한다. 세계화 속에서 공동결정제도는 회사경영에 부담이 되는 결과를 낳고 있다. 전 세계를 대상으로 자유롭게 이동하는 투자자들이 독일 기업을 대상으로 투자를 고려할 때 공동결정제도는 걸림돌이 될 수도 있다. 또한 독일 기업의 사용자가 생산시설의 해외로 이전을 추진하여 대량실직을 유발할 수도 있다.

공동결정제도를 반대하는 사람들은 공동결정제도로 인해 의사결정과정이 지연되어 효율적인 경영을 방해한다고 주장한다. 시장의 요구에 신속하고 유연하게 대응하고 경쟁해야 하는 민간 기업에서 특히 이러한 절차를 부담스러워 한다.

독일의 공동결정제도를 현재 한국 실정에 맞게 도입하기 위해서는 해결해야 하는 많은 문제들이 있다. 우선 사용자들이 주장하는 재산권과 경영권 침해에 관한 논리이다. 공동결정제도 도입과 관련된 역사적 논쟁에서도 살펴보았듯이 사적 소유권과 자유권을 침해한다며 경영참여제도를 반대하는 사용자들의 논리는 독일에서도 비슷했다. 그러나 결국 오랜 기간에 걸친 논쟁 끝에 경영참여제도의 필요성에 대한 사회적 합의가 만들어졌다.

독일과 마찬가지로 사회국가를 추구하는 한국 헌법의 기본사상은 공공의 이익을 위해 재산권의 제한이 가능하다고 해석한다. 더 나아가 대한민국 헌법에 따른 노동3권의 보장은 독일보다 더 강력하게 노동자를 보호할 수 있는 사상적 기반을 제공하고 있다.

한편, 무엇보다 제도적으로 노동자가 경영에 참여하는 데 있어 노동자들을 대변하는 노동조합의 위상과 역할이 축소되어서는 안 된다. 노동조합의 조직률이 높아지고 장악력이 높아져서 노동자들의 이익을 대변할 수 있다면 노동자들에게는 가장 좋은 일이라 생각한다. 그러나 한국에서 노동조합은 합법적으로 노동자들의 이익을 대변하는 조직으로 인식되지 못하고 사상적으로 덧칠되어 있는 사회적 인식에서 자유롭지 못한 상황이다. 또한 정규직을 중심으로 결성된 노동조합이 스스로 고립을 자처하며 조합주의에 빠져있는 것도 지금의 상황을 만든 주된 원인 중 하나라 생각한다.

따라서 노동조합에 대한 사회적 인식을 변화시키고 사업장 내에서 변화를 주도적으로 실천할 계기가 필요하다. 독일의 사업장 공동결정제도는 사업장 내 모든 노동자들의 의무적인 가입을 원칙으로 하면서 노동자 전체의 이익을 대변하지만 '확장된 노동조합의 팔'이라 할 만큼 노동조합과도 긴밀한 관계를 맺고 있다. 따라서 노동조합뿐만이 아니 제도화된 공동결정제도를 통해서도 규정된 범위 내에서 영향력을 행사할 수 있게 된다. 한국의 노동조합 역시 경영참여제도를 통한 영역과 기능의 확장 및 조직의 성장을 꾀할 수 있을 것이다.

한편, 독일의 공동결정제도는 사업장공동결정법을 통해 제도적으로 강력하게 규제되어 있기 때문에 사용자는 공동결정에 대한 사항에 대해서는 의무적으로 노동자평의회와 합의를 해야 하며, 합의가 되지 않은 상황에서 결정된 사항은 법적 효력이 없다. 공동결정제도는 노사 자율에 맡기는 단체협약과 달리 법률에 따라 합의와 협의를 해야 하는 사항들이 매우 구체적으로 규정되기 때문에 사용자가 강력한 법적 규제를 받고 있는 것이다. 무엇보다 노동

자평의회는 노동조합과 달리 파업권이 없기 때문에 법원 등을 통해 제도 안에서 문제를 해결해야 한다. 독일의 경우 공동결정사항에 대하여 노사 합의가 안 될 경우나 노동자평의회가 동의거부권을 행사할 때 중재위원회를 통해 중재가 되고 이를 불복할 시에는 소송을 통해 사법기관이 최종 결정을 하기 때문에 국가 역시 결정에 따른 책임이 발생할 수밖에 없다.

결국 공동결정제도 등 경영참여제도를 강화한다는 것은 노동조합과 국가, 그리고 사용자의 신뢰기반의 구축과 긴밀한 상호작용을 전제하는 것이다. 노동자들의 적극적인 경영참가는 경제 민주주의 실현과 투명한 경영을 위해 더 이상 미뤄서는 안 된다. 따라서 국가는 노동자 경영참가제도에 대한 명확한 목적을 가지고 실현가능하도록 구체적으로 설계해야 할 것이다. 그러나 결국 제도를 운영하는 것은 사람의 몫이다. 노동자 경영참가제도에 있어서 무엇보다 주요한 역할을 담당해야 하는 노동조합에서도 충분한 논의를 통해 앞으로의 계획을 준비해야 할 것이다.

## 3. 한국 경영참여제도의 개선 방향과 활용 방안

한국의 핵심적인 경영참여제도인 노사협의회는 일반적으로 단지 단체교섭 의제들을 미리 정리하는 "사전교섭기구"로서 제한적으로 활용돼왔다. 이를 극복하기 위해서는 노동조합이 주도적으로 노사협의회를 단체교섭과 구분하여야 한다. 노동조합은 노사협의회를 통해 해당 기업의 다양한 이해당사자들의 공익을 대표하는 보편적 주체로서 스스로를 정립함으로써, 사회적 위상을 강화할 수 있다.

이를 위해서는 먼저, 한국의 노동자 경영참여는 애초부터 독일과 북유럽 등에서 발전한 "강한 참여(strong participation)" 모형과는 구분되는, "약한 참여(weak participation)" 모형으로서 형성됐음을 인식해야 한다. 일단 국가의 체제 안에 확고하게 자리를 잡은 제도적 모형은 그 사회의 특수한 정치경제적 맥락들, 그리고 인접해 작동하는 여타 제도들과 기능적으로 결합을 하면서 안착하여 경로의존성(path dependency)을 갖게 된다. 이러한 경로 의존적 발전이 역사적으로 누적되면, 동일한 기능을 하는, 혹은 더 효과적으로 기능을 하더라도 다른 형태를 가진 외부의 제도적 모형으로는 대체하기가 거의 불가능해진다.

현재 노사협의회제도의 개선 방안으로서, △노동자대표의 합의권을 광범하게 보장하는 독일식 공동결정제도로 전환하는 방안, △단체교섭에 있어 "경영·인사사항"에 대한 법적 규제를 철폐함으로써 노사협의와 단체교섭을 통합하는 방안, △노동조합의 대표 또는 노동조합의 추천을 받은 이가 기업 이사회 및 감사회에 참여

토록 하는 방안 등이 제기돼왔다. 이는 역사적으로 그리고 국제적으로 노동조합의 권력 강화와 노동자 이해관계대표에 상대적으로 더 효과적이라고 검증된 방안들이지만, 정치경제의 구조적 개혁이 뒷받침되지 않는다면, 한국적 맥락에서 단기간에 도입되어 효과적으로 기능하기가 매우 어려운 것으로 보인다.

노동조합이 약한 참여 모형의 경영참여제도를 제대로 활용하기 위해서는 다음과 같은 변화가 필요하다. 첫째, 노사협의회제도를 통해 기업의 다양한 경영정보들을 데이터로서 축적하고 이를 일상적으로 분석하는 작업이 이뤄져야 한다. 한국의 노사협의회제도는 분기별 정기회의에서 "경영계획 전반 및 실적에 관한 사항, 분기별 생산계획과 실적에 관한 사항, 인력계획에 관한 사항, 기업의 경제적·재정적 상황 등"을 경영자가 노동자대표에게 보고하거나 설명하도록 보장하고 있다. 이렇게 취득된 정보들이 데이터베이스에 지속적으로 축적되어 상급단체나 전문가의 협력을 얻어 분석된다면, 노동조합에게 매우 효과적인 자원이 된다.

예컨대 경영위기 상황에서는 인력감원의 필요성을 주장하는 사용자 측 주장이 얼마만큼의 객관적 진실성을 담고 있는지 보다 쉽게 확인할 수 있고, 일상적으로는 기업이 벌어들인 수익이 어떻게 유통되고 분배되고 있는지 보다 종합적으로 조망하여 임금교섭과 단체교섭 요구를 정밀하게 다듬을 수 있다.

둘째, 노사협의회를 광의의 노동자 이해관계를 논의하는 공론장으로 규정해야 한다. 노동자 경영참여제도는 근원적으로 산업평화와 경제민주주의를 위한 제도다. 즉, 노동조합으로 단결한 조합원들의 단체교섭을 위한 "사전교섭기구"가 아니라, 기업이라는 행위주체가 다층적으로 관계 맺고 있는 다양한 이해당사자들

(stake-holder)을 대표해서 공공의 이익 실현에 대해서 모색하는 자리다. 노동조합은 소속 조합원들의 이해관계와 직접적으로 관련된 이슈들을 다루는 단체교섭과, 보다 포괄적인 기업 이해관계들을 다루는 노사협의회를 명확하게 구분해서 활용해야 한다. 그리고 노사협의회를 통해 단체교섭에서는 법적으로 금지되거나 관행적으로 다뤄지지 않았던 보다 포괄적인 사회적 의제들을 다루려고 노력해야 할 것이다.

예컨대, 기업이 약속한 사회적 책임의 이행 방식과 수준, 기업의 외주용역 현황과 간접고용노동자들의 노동조건 실태, 환경문제와 산업안전문제 등에 대한 대응 전략 등에 대한 기업 내부 정보의 제공을 요구하고, 이러한 이슈들에 대한 상급단체와 외부 전문가들의 의견들을 경영자에게 전달하는 역할 등을 할 수 있을 것이다. 이를 통해 기업의 건전한 발전 방향에 대한 논의를 주도할 수 있을 것이다. 노동조합은 이러한 포괄적이고 능동적인 참여를 관행화함으로써, 전통적인 교섭력과는 다른 원천을 갖는 권력을 확보할 수 있다. 뿐만 아니라 기업의 지속가능한 발전을 위한 노사 "공동자산(collective asset)"을 형성 및 활성화할 수 있게 될 것이다.

한편, 이상에서 제시한 노사협의회제도의 활용 방향을 고려할 때, 다음과 같은 제도 개선 방향에 대해서도 고려해볼 수 있을 것이다. 첫째, 대기업이나 재벌의 경우 '기업집단 노사협의회'나 '원·하청 공동노사협의회' 설치를 의무화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 노사협의회는 노동조합 가입 여부나 고용형태 등에 상관없이 노동자들의 이해관계를 보편적으로 대표하도록 규정해야 한다. 그리고 소수자의 위치에 있는 다양한 노동자들의 이해

관계를 대표하는 근로자위원의 참여를 보장해야 한다. 이를 통해 단위노동조합들로는 다루기 어려운 원·하청 문제, 지배구조 개선 등과 관련된 상생방안을 적극적으로 모색하도록 할 수 있을 것이다.

둘째, 산업단지의 환경기준이나 산업안전 등 노동자와 경영자, 그리고 지역사회의 이해관계가 일치하는 특정 의제들에 대해서는, 지역단위협의회에서 이해당사자들이 의무적으로 논의하도록 제도화하는 방안이다. 현재 지역단위 노사민정협의회가 제도화되어 있지만 대부분 설치 목적에 걸맞게 운영되지 못하고 있는 것으로 보인다. 지방자치단체 주도로 노와 사, 그리고 지역사회가 공통의 이해관계를 갖는 특정 산업의제들에 대해 다루도록 한다면, 보다 생산적인 논의가 이뤄질 수 있을 것이다.

셋째, 노사협의회 근로자위원과 사용자위원에 대한 산업 혹은 지역 차원 공동교육의 제도화를 추진해볼 수도 있을 것이다. 노사협의회는 산업평화를 위해서 국가가 설치를 의무화하고 있는 바, 이의 효과적 운영을 위해서 구성원들의 교육에 대해서도 국가책임을 다해야 할 것이다. 1년 1회 정도로 새로 선출되는 근로자위원들에 대한 교육프로그램을 가동하고 참여를 의무화할 수 있을 것이다. 이 교육프로그램의 운영과 관리에는 반드시 노동조합의 참여가 보장되어야 할 것이다.

## 4. 참여전략으로 전환을 위한 노조 혁신 방향

한국의 노동조합이 경영참여제도를 활용하여 광의의 경제민주주의를 실현하는 주체로서 스스로를 정립하기 위해서는 전략적 전환이 필요하다. 이는 단지 '정당한 노동운동'을 위해 필요한 것이 아니라, '노동운동의 지속성'을 위해 필요한 것이다. 제5장에서 살펴본 유럽노총(ETUI)의 노동자 참여전략 사례에 기초한다면, 정보공유체계로서 노동조합의 기능 전환, 그리고 공론장에서 사회적 정당성 확보의 추진 등을 제안할 수 있을 것이다.

먼저, 오늘날과 같이 탈산업화와 글로벌화가 급진적으로 진행된 조건에서, 과거 산업화 시대에 형성된 권력 원천만으로는 노동조합이 노동자 이해관계를 효과적으로 대표할 수 없음을 명확하게 인식해야 한다. 이를테면 오늘날 기업경영자들은 서비스화, 기계화, 글로벌화 등으로 인해 생산과정에서 노동자 대체를 과거보다 훨씬 쉽게 할 수 있다. 즉, 산업화시대 숙련노동자들의 노동조합이 누렸던 노동시장 내 독점적 위치에 따른 구조적 권력의 조건이 해체됐다. 또한 노동조합의 규모나 단결력, 그리고 단체교섭제도와 노동쟁의제도의 지원에 따른 권력 역시 훨씬 제한적이 됐다.

이러한 불리한 조건을 극복하기 위해서는, 약화되고 있는 전통적인 노동조합 권력 원천을 보완할 수 있는 새로운 권력 원천을 확보해야 한다. 그것이 바로 "정보" 능력과 "정당성" 능력이다. 여기서 "정보"란 "기업의 발전 가능성 및 사업장의 활동 등에 관련하여 고용계약관계에 본질적 변화를 가져올 사항에 관한 구체적인 데이터"이다(유럽연합지침 2002/14/EC). 그리고 "정당성"이란 이

러한 정보에 기초한 노동조합의 행동이 "더 좋은 기업과 사회를 목표로 하는 '정의의 검'으로서 실천"임을 공론장에서 다른 행위자들에게 포괄적이고 능동적으로 설득해낼 수 있을 때 형성된다. 이러한 능력은 노동조합이 보다 광의의 경제민주주의 실현을 위해 경영에 참여하는 주체로서 스스로를 갱신할 때 형성될 수 있다. 참여전략으로의 전환이 요구된다.

정보 능력을 강화하기 위해서는 노동조합의 조직체계에 있어 정보공유 기능을 강화하고, 일상활동에 있어 기업경영분석과 그에 대한 교육을 강화하는 방안을 모색해야 한다. 첫째, 정보공유 기능 강화를 위해서는 유럽노총 사례를 벤치마킹하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다. 유럽노총은 노동자평의회와 기업에 대한 데이터베이스들을 구축하여 정보공유체계(clearing house mechanism) 기능을 강화함으로써, 노동자들의 고용과 노동조건을 보호하는 촘촘한 안전망으로서 역할을 하고자 하였다. 한국의 노동조합운동도 이를 벤치마킹해볼 수 있을 것이다. 예컨대 노동조합 상급단체는 조합원들이 속한 기업들에 대한 데이터베이스를 구축하고 있어야 한다. 이를테면 연 1~2회가량 정기적으로 체크리스트를 내려 보내, 각 기업조직의 간부들이 노사협의회를 통해 획득한 정보를 바탕으로 이를 채우도록 하는 것이다. 체크리스트에는 △기업 지배구조 등 핵심정보들, △기업의 경영실적 변화를 나타내는 다양한 지표들, △노동조건의 결정 기준과 업무별 임금실태, △단체교섭 및 노사협의회 협정의 내용들 등을 담도록 해야 할 것이다. 이러한 정보를 담은 데이터베이스는 기업별 임단협 요구, 산업 차원 협의 틀과 협정 내용, 산업 차원 정책제안 등을 경영참여 전략을 구체화하는 데 있어 다양한 용도로 쓰일 수 있다.

둘째, 상급단체와 초기업노조는 이러한 데이터베이스를 기반으로 전문가 네트워크를 구성하여 기업경영분석을 할 수 있는 능력을 구축해야 한다. 기업경영분석 결과는 특히 "경영상의 위기"로 인해 구조조정 문제를 가지고 노사갈등을 겪고 있는 사업장에서 매우 효과적으로 사용될 수 있다. 그 경영상의 위기가 실제 경영상태 악화에 따른 것인지, 단지 인건비 절감을 의도하는 경영전략에 따라 과장된 것인지 구체적으로 파악할 수 있도록 해주기 때문이다. 또한 일상적인 상황에서는 기업이 생산하고 있는 가치가 어떠한 흐름을 타고 이동하고 분배되고 있는지 명확히 이해하도록 도와줌으로써, 노동조합이 기업의 다양한 이해당사자들을 보다 효과적으로 대표할 수 있도록 지원해줄 수 있을 것이다.

기업단위 노동조합 간부 혹은 노사협의회 위원들은 이렇게 데이터베이스에 축적될 정보를 노사협의회를 통해 제공받고, 나아가 이를 체크리스트에 채우는 과정을 직접 수행함으로써, 자신이 속한 기업의 이해당사자들의 요구들과 구체적인 정보들에 보다 민감해질 수 있을 것이다. 또한 노조간부들은 회계사, 변호사, CSR전문가, 연구자, 사회운동가 등과 함께 기업경영분석 과정에 참여함으로써, 노동자 이해관계대표를 위해 필요한 전문적 역량을 보다 강화해갈 수 있을 것이다. 노동조합 상급단체는 이를 뒷받침하기 위한 교육프로그램을 대대적으로 마련해야 할 것이다.

마지막으로, 노동조합 상급단체와 초기업노동조합은 집합적 행위자로서 자신의 정체성과 정당성을 명확히 해주는 이념(idea)을 만들어내야 한다. 여기서 말하는 이념이란 추상적 이데올로기(ideology)가 아니라, 심상에 구체적으로 떠올릴 수 있는 관념, 즉 이미지(image)이다. 이를테면 결성 초기 "전국교직원노동조합"이

라는 이름은 많은 사람들에게 "참교육"이라는 관념을 곧바로 떠올리도록 했다. 그러한 참교육이란 관념은 추상적인 전략노선 논쟁 속에서 생성된 것이 아니라, 학부모에게 촌지를 받지 않고 학생에게 폭력과 차별을 행사하지 않던 전교조 교사들의 일상적인 실천 속에서 형성되고 확대 재생산됐다. 이러한 일상적 실천을 통해 조합원들과 시민들의 심상에 형성된 노동조합에 대한 긍정적인 관념은, 임금단체협상 등 다른 영역에서 노동조합 활동을 사회적으로 정당화하는 데 있어서도 중요한 자원이 될 것이다.

그런데 노동조합을 정당화하도록 하는 집합적 관념을 형성하고 그에 걸맞은 실천양식을 개발하기 위해서는 섬세하고 효과적으로 조직된 공론과정이 필요하다. 제5장에서 제시한 유럽노총의 「노동자 참여 2030」 시나리오 프로젝트는 이를 기획하는 데 있어 참고할 만하다. 이 시나리오 교육프로그램은 현재 노동조합의 실천적 선택의 결과, 그리고 정치경제적 환경조건의 변화가 2030년 어떤 미래를 만들어낼지를 교육 참여자들에게 머릿속에 구체적인 이미지로 그려보도록 함으로써 노동조합운동의 장기 전망에 관한 담론 과정을 효과적으로 진행시켰다. 또한 그러한 시나리오를 현재 자신이 속한 조직의 상황에 적용해보도록 함으로써, 교육 참가자가 중장기 사업계획을 구체적으로 수립할 수 있도록 지원했다. 이를 참고하여 교육프로그램을 수립하고 조직 내부에서 추진한다면, 구체화된 장기 전망을 바탕으로 조합원들의 자발적 참여를 이끌어내고 단결력을 강화하는 데 도움이 될 것이다.

# 참고문헌

## 1. 한글 문헌

강남훈·김상곤. 2000. 한국 산업민주주의의 현주소: 경영참가에 대한 노조간부 의식조사. 산업노동연구. 6(1). 95-126. 한국산업노동학회.

강수돌. 2016. 독일의 산업민주주의. 기억과 전망 35호. 민주화운동기념사업회

강희원. 2015. 노사관계의 헌법적 구축 - 기업적 노사관계의 대립성과 협력성의 조화를 위한 헌법적 기초. 노동법연구 제39호. 서울대학교 노동법연구회.

국회 환경노동위원회. 2001. 근로자복지기본법안 심사보고서. 국회 환경노동위원회.

김교숙. 2011. 산업민주주의와 근로자 참여 및 협력증전에 관한 법률. 노동법논총 제21권. 비교노동법학회.

김성진. 2013. 경영권의 단체교섭대상여부. 노동법학 제45권. 한국노동법학회.

김연성·박상찬·박영택·박희준·서영호·유한주·이동규. 2009. 글로벌 품질경영. 박영사.

김유성. 2001. 노동법. 법문사.

김은선. 2015. 노동조합의 지역사회 개입 사례 평가: 희망연대노

동조합. 한국노동사회연구소 제120차 노동포럼(2015.8.27) 자료집. 한국노동사회연구소

김학노. 1999. 다국적기업에 대한 초국가적 규제: 유럽직장평의회(EWC) 지침의 실행상태와 전망. 산업노동연구. 5(2). 29-50. 한국산업노동학회.

김현기. 2013. 독일 작업장평의회의 주요 특징과 최근 변화에 대한 연구 고찰. 산업관계연구 제23호. 한국고용노사관계학회.

김형배. 2004. 단체교섭권과 경영권. 노동법학 제18호 한국노동법학회.

노용진. 2005. 근로자 경영참여의 유형분류와 결정요인에 관한 연구. 산업노동연구. 11(1). 125-156. 한국산업노동학회.

라현선. 2015. 현장노동자 알권리 발암물질 진단사업 및 현장 알권리사업. 2015 노동자 건강권 포럼(2015.1.17.) 자료집. 일과건강·노동환경건강연구소.

바우트, 시몬. 2009. 경제와 사회민주주의. 한울 아카데미.

박귀천. 2016. 독일 노동법상 근로조건 결정시스템. 노동법연구 제41호. 서울대학교 노동법연구회.

박찬홍. 2012. 근로자의 우리사주 보유와 그 보호에 관한 법적 연구. 한양대학교 박사학위논문.

손동희. 2009. 근로자 참여 유형과 성과. 산업관계연구. 19(1). 169-195. 한국고용노사관계학회.

송강직. 2016. 근로자의 경영참가와 과제. 법학연구 50호. 전북대학교 법학연구소.

신원철. 2013. 노사협의회 제도의 형성과 전개(1945-1997). 사회와

역사(구 한국사회사학회논문집). 98. 43-83. 한국사회사학회.

안두순. 2013. 경제민주화:유럽의 경험과 한국적 접근. FES Information Series. Friedrich Ebert Stiftung.

오건호. 1994. 각국의 경영 참가 유형과 실제. 노동조합의 경영참가. 노동조합 기업 경영 분석 연구 상담소.

유정식. 2012. 한국형 노사관계와 노조의 경영참여. 한국협동조합연구. 30(1). 115-156. 한국협동조합학회.

이영면·성상현·이동진. 201). 노사협의회 운영실태 조사 및 개선방안 연구. 고용노동부.

이정언. 2007. 독일공동결정제도 30년: 효율성 논의와 개선노력. 국제노동브리프 5.

이철수 외. 2010. 복수노조체제 하에서의 근로자대표제도 개선방안 연구. 고용노동부.

이철수·이승욱. 2007. 우리나라와 EU의 노동법제 비교연구. 고용노동부.

이학춘. 2000. 경영참가의 형태로서 독일의 공동결정제도의 문제점과 한계. 노동법논총. 한국비교노동법학회.

임정숙. 2014. 2014년 현재 유럽주식회사(SE)의 동향과 그 시사점: SE의 근로자경영참여제도를 중심으로. 상사법연구. 33(2). 한국상사법학회.

정재요. 2016. 노동참여의 헌법정치학과 노동헌법 판례. 국제정치연구 제19집 2호. 동아시아국제정치학회.

주 제네바 대한민국 대표부 사이트. 일반해고 요건 및 네덜란드. 스웨덴. 덴마크 사례.

(http://overseas.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=11195&seqno=1149081&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_LEGATION&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=) 2015년 9월 검색.

한국경영자총협회. (2000). 근로자참여제도의 현황과 과제: 노사협의회제도·우리사주제도를 중심으로. 한국경영자총협회

한국노동사회연구소. (1996). 노동조합의 경영참가. 한국노동사회연구소.

한국증권금융. (2014). 우리사주제도의 이해. 한국증권금융

환경노동위원회 전문위원. (2010). 근로자복기기본법 전부개정법률안 검토보고서. 국회 환경노동위원회.

황수옥. 2017. 노동이사제의 실행에 앞서. 공공부문 정책이슈 제33. 34권.

황승흡. 2014. 근로자 이익균점권의 탄생 배경과 법적 성격 논쟁. 노동법 연구 제36권. 서울대학교 노동법연구회.

## 2. 외국 문헌

Däubler, Wolfgang/Michael, Kittner/Klebe, Thomas/Wedde, Peter, Betriebsverfassungsgesetz - Kommentar für die Praxis mit Woahlordnung und EBR-Gesetz, 14. Auflage, Bund Verlag, 2016

Fritz Naphtali, Wirtschaftsdemokraite, Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin 1928.

Weissbuch - Arbeit 4.0, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2016

Armstrong, M. (2003). *A handbook of Human. Resource Management Practices(9th ed.)*, London: Kogan Page Limited.

Arrigo, G., & Casale, G. (2010). *A comparative overview of terms and notions on employee participation.* ILO.

Drucker, P.(1954). *The practice of management.* New York: Harper and Row.

EC DG MARKT. (2014). A final report October, 2014. The promotion of employee ownership and participation, study prepared by the Inter-University Center for European Commission's DG MARKT(contract MARKT/2013/0191F2/ST/OP)

González, M. C. (2009). *Workers' involvement at the workplace*

*and job quality in Europe*.

Green, F. (2006). *Demanding work: The paradox of job quality in the affluent economy*. Princeton University Press.

Jagodzinski, R., Kluge, N., & Stollt, M. (2007). *Worker interest representation in Europe – Towards a better understanding of the pieces of a still unfinished jigsaw*.

Java, S.A., and Okpu, T. (2014). Joint consultations and workers commitment in Nigerian Banking Industry, *International Journal of Business and Management*, Vol 9(3), p.p: 53-63

Stollt, M., & Meinert, S. (Eds.). (2010). *Worker participation 2030: four scenarios*. European Union Trade Institute.

# How to improve workers' participation in management in South Korea

The city of Seoul enacted the ordinance on the operation of Seoul Metropolitan City Worker Director Representation in 2016, becoming the first to introduce the labor director system in a public organization. The newly elected administration also included in its agenda the introduction of the labor director system, which reflects the rising interest in workers'participation in management. However, there are still many obstacles to tackle before the system takes root and spread to the private sector. At this point when South Korea took its first step toward workers'participation in management through the introduction of labor director system in a public organization, it is necessary and meaningful to research on the need for institutional improvement for the practice and the ways for its effective implementation.

Rapidly changing technologies and the economic globalization based on these changes heighten the

competitive business environment. Especially, expected to bring about revolutionary changes throughout the whole human society and production systems through the 4th industrial revolution, digitalization exerts a great deal of influence on business and labor, commanding a change in the management system. Meanwhile, amid these changes, South Korean companies are clinging to the old practices of workforce reduction or restructuring, turning away from corporate social responsibility and contributing to job insecurity. So, one of what's first needed for the country to come out of the lengthening low development is economic democratization. The principle of social state manifest in the country's constitution is that not only the political democracy but also the economic democracy should be realized, and the exercise of property rights should sometimes be restricted for the good of the public. In that sense, workers'active participation in management can be the first step in settling industrial democracy in the country. But labor unions alone cannot realize it when it has been weakened in its power to check the management through the past administration's pro-business policies. Thus rise the need to introduce a new institution other than labor unions that could let workers have a clear say in the process of management decision-making.

Meanwhile, participation in decision-making could also be divided into 'weak participation'and 'strong participation'models in terms of the strength of participation measures. The German system of workers'participation in

management is regarded as a paragon of a well-functioning strong participation model. A strong participation model is characterized by strict separation between collective bargaining and workers'participation in management, acknowledgment of rights to codetermination at the workplace level, etc. The German codetermination system is said to have contributed to the realization of transparent management and the buildup of mutual trust between labor and management by guaranteeing workers'participation in management. It is also regarded to be exerting positive influences on companies'adapting to rapid changes in the business environment in today's intensely competitive global market. Meanwhile, workers'participation in management in South Korea is based on a weak participation model, which is characterized by vague boundaries between collective bargaining and participation in management, disacknowledgement of rights to codetermination at the workplace level, etc. Thus, the South Korean system of labor-management council is too much restrictive of worker representatives'decision-making rights in law and makes a vague division between the objects of consultation and decision, consequently seen as failing to function effectively. Another related problem is the widespread distorted corporate governance system by which an owner's family wields the absolute power on management with only a fraction of shares. So, there are many cases where a system of workers'participation in management is only nominal and insubstantial, thus exerting little influence even in times of corporate restructuring.

This study examined South Korea's institution of workers participation in management, which takes the form of the labor-management council, employee stock ownership plan, and the committee on occupational safety and health. We looked at the path workers'participation in management has taken in its development according to the Act on Promotion of Worker Participation and Cooperation, and identified the socio-economic conditions and contexts which excluded workers'rights to decision making in management.

First, the institution of a labor-management council, which is required in workplaces with 30 or more employees, was often neglected, and those in place did not have practical functions. Companies with labor unions had higher rates of instituting labor-management councils at the workplace level than those without labor unions. Whether or not a labor-management council was representing the whole employees also differed according to the presence or absence of a labor union. Workers at companies that do not have a labor union and workers at smaller companies gave more negative answers to the question. The requirement of report, consultation and resolution involving the labor-management council, stipulated in the law, was rarely kept. Our Company Stock Plan, the employee stock ownership plan of the country, was designed to limit workers'participation in management and only contribute to forming property rights. The Committee on Occupational Safety and Health was responding proactively to the

matters of improving the conditions at individual workplaces, which, however, was also only a function of responding to the demands of the workers, irrelevant to the matter of workers'participation in management.

The above observations point to the need to overhaul the system of workers'participation in management in South Korea so that workers can practically realize participation in management decision-making. For a practicable institution of participation in management to settle, the institution should be compatible with social contexts and conditions. We find the German example, which has the codetermination system that works best, merits analyses to draw implications for improving the South Korean system. As reasons for the lack of workers'participation in management in South Korea, we are going to examine employers'monopoly over property rights and management rights, very restrictive stipulations in the law of matters of joint decision, and the relation it has with labor unions.

The employers'argument against workers'participation in management that it's infringement of the employers'property rights and management rights is controversial. There is currently no specific legal grounds for the concept of management rights in the country while Supreme Court cases just explain they are basic rights governing freedom of decision making in management, provided for by the Constitution. Such court cases maintain that request for collective bargaining is not

allowable on matters of management. It's that the court is quoting the employers'argument for their management rights. However, the concept of social state and the guarantee of the fundamental labor rights in the Constitution provide grounds for workers'active participation in management. Similar controversies surrounded the enactment of codetermination law in Germany in 1970. So, this study examined the course of discussions on the institution of codetermination among the stakeholders of the labor and management and scholars, and the grounds for finally adopting the institution. We closely studied the sides'arguments - one on infringement of employers'property rights from those who were against codetermination, and the other on the restriction of individual's property rights for the good of the public from those who were for determination. And then we compared them with the Constitution of South Korea to draw implications. We also analyzed the principles and ranges of workers'rights of joint decision-making, refusal of consent, objection, information, and consultation on matters of management, which are stipulated in great detail in the German law, and looked at the practical effects of such provisions. We then compared these German provisions to the rights of agreement, consultation, and information stipulated in the Act on Promotion of Worker Participation and Cooperation of South Korea. Lastly, we examined the cases of the Hans-Böckler-Foundation, which contributed greatly to the settlement of the institution of codetermination in Germany and shows the

mutually-complementary relationship between the German Trade Union Federation and Works Council, to reflect on the role of labor unions in South Korea for workers'participation in management to be successfully institutionalized in the country.