

KERI Insight



근로자이사제 도입 논의와 검토 과제



이상희

한국산업기술대학교 지식융합학부 부교수
(lsh2008@kpu.ac.kr)

1. 근로자이사제 도입 논의 배경과 논의 과정 파악

- 서울시 근로자이사제 도입 추진과 함께 이 제도의 등장 배경, 도입 근거의 적절성 등을 보다 구체적으로 살펴보고자 함.
- 서울시에서 강조한 것처럼 근로자이사제가 과연 경영의 효율성을 높일 수 있을 것인지, 우려되는 부분은 없는지 등을 살펴보고자 함.
- 특히, 근로자이사제를 도입하고 있는 독일과의 역사적 배경 및 제도 등의 차이를 비교하고 이를 통해 현재 도입 추진되고 있는 서울시 근로자이사제의 문제점을 지적하고자 함.

1. 서울시 근로자이사제 도입 추진 과정

- 서울시의 근로자이사제 도입 추진 과정을 시기적으로 보자면 다음과 같이 정리할 수 있음.
- 서울시가 공식적으로 근로자이사제를 언급한 것은 2014.11.25일자 “서울시 박원순법 투자 출연기관으로 확대”라는 보도자료에서 발견됨.¹⁾
 - 이 보도자료의 핵심은 부정청탁을 방지하기 위한 내용을 골자로 하는 소위 박원순법을 서울시 투자 출연기관으로 확대하는 것으로서 주로 서울시의 청렴한 공공서비스 제공 등 시정혁신방안을 포함하고 있음.
 - 이 보도자료 중 다섯 번째 혁신방안인 “상생 협치”는 대시민 서비스 질을 높이는 것으로서, 그

1) 서울시 보도자료, ‘박원순법’ 투자 출연기관으로 확대, 2014.11.25.(화) 조간용

부수적 내용으로 '참여형 노사관계 모델'을 도입하고, '노동이사제'를 도입해 근로자의 이사회 참여를 보장하며, '경영협의회'를 설치 운영하고, 세부 추진방안을 마련하여 시범 실시할 계획이라는 내용을 포함하고 있음.

- 서울시 공식적인 발표를 통해 근로자이사제에 해당하는 노동이사제를 언급한 것은 2014. 11. 25.일자로 확인됨.

□ 그러나 서울시가 처음으로 노동이사제를 포함한 보도자료 발표 시에는 노동이사제에 대한 아무런 품평도 없었고 최소한 제목만이라도 보도되는 일조차도 없었음.

- 오히려 주요 일간지에서는 당시 시행이 지지부진했던 소위 김영란법과 비교한 이른바 박원순 법에 대한 더 큰 관심을 자아내는 내용만을 보도하고 있었을 뿐이었고 노동이사제에 대한 어떠한 표현이나 관심도 없었음.²⁾

□ 한편, 서울시는 위 날로부터 16일 후인 2014. 12.11.일자로 "서울시, 공기업 쇠퇴 견인할 '지하철 통합혁신 추진' 선언"이라는 보도자료를 발표하면서, 주요 추진 방안 중 하나로서 노동자 책임 권리 보장을 위한 노동이사제 도입 등 참여형 노사관계 정립을 담았음.³⁾

- 구체적으로, 독일 노사관계제도 및 사례를 벤치마킹하여 노동조합의 경영참여를 보장하고, 노동자의 책임성을 강화하기 위해 '노동이사제'와

'경영협의회'를 도입한다는 내용을 담고 있음.

- 노동이사제는 노동조합측이 이사를 추천하여 기업 이사회에 파견하는 방식이며, 경영협의회는 경영과 관련한 사안을 노조와 협의 결정하는 방식으로서, 이 두 제도를 통해 노동자에게 경영참여 기회를 제공하여 노동자의 책임과 권리를 동시에 보장하고 경영 투명성과 상호 신뢰를 높임으로써 노사갈등을 완화하는 장치임을 강조하고 있음.

□ 이 보도자료는 노동이사제와 경영협의회를 독일 방식으로 도입하는 것을 분명히 하고 있고 구체적으로 노사가 노동시간 단축, 고용보장 등에 합의하고 지방정부 주도의 프로그램 지원 등을 통해 10여년 간 단 한 차례의 파업 없이 글로벌 기업으로 성장한 독일 글로벌 자동차기업인 폭스바겐사와 볼프스부르크시 사례를 들고 있음

- 그리고 앞선 16일 전 보도와 달리 노동이사제와 경영협의회 도입 추진이 독일 노사관계 방식으로 추진된다는 내용이 주요 일간지에서도 반영 보도 되어 관심을 끌게 되었고, 통합 대상 두 지하철 노동조합에서도 환영하는 것으로 보도되었음.⁴⁾

□ 그 후 서울메트로와 도시철도공사 통합이 본격적으로 논의되었는데, 협의과정에서 통합 시 구조조정 가능성 우려 등으로 양 기관 노조의 투표에서 부결되어 2015.3.31.일자로 추진이 중단되었음.⁵⁾

2) 가령, 연합뉴스문 2014.11.25.일자에서는 "박원순법' 서울 투자·출연기관까지 확대...시민감시단 운영"이라는 제목하에 "김영란법' 시행에 앞서 시, 자치구, 투자·출연기관을 대상으로 설명회를 열어 현장에서 혼선 없이 제도가 안착할 수 있도록 지원할 예정"이라는 내용으로 보도되고(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/08/18/0200000000AKR20160818066200004.HTML?input=1179m>), 머니투데이 2014.11.25.일자에서도 "김영란법' 보다 앞선 '박원순법', 서울시 19개 투자·출연기관 확대 시행"이라는 제목하에 "김영란법(부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률)이 다음달 28일 시행을 앞두고 있는 가운데 서울시가 지난 2014년 10월부터 시행한 '박원순법'(서울시 공직사회 혁신대책)이 더욱 큰 관심을 받고 있다"면서 "김영란법' 입법과정에서 제외됐던 이해충돌 방지 규정도 선도적으로 도입했다"고 보도되는(<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016081809205232217&outlink=1>) 등 주로 소위 '박원순법'의 시 산하기관의 투명 청렴 서비스 제고만이 집중보도 되었고, 노동이사제에 대한 것은 단 한마디의 표현도 없었다.

3) 서울시 보도자료, 서울시, 공기업 쇠퇴 견인할 지하철 통합혁신 추진 선언, 2014.12.11.(목) 조간용

4) 한국일보, 2014.12.11.일자, "서울메트로-도시철도공사 내년 1월부터 통합 작업"에서 "... 공기업 최초로 근로자 대표가 경영에 참여하는 '노동이사제'와 '경영협의회'를 도입할 예정"이고, "이는 노조의 경영 참여를 보장하는 독일 사례를 벤치마킹한 것으로, 두 제도가 도입되면 노조는 이사회에 이사를 추천하고 경영 협의과정에 참여하게 된다"(<http://www.hankookilbo.com/v/bd5aea56ed2d44d2b5329541d56513e7>)고 보도되고, 국민일보 2014.12.11.일자, "서울메트로·도시철도공사 2016년 말까지 통합"에서 "... 참여형 노사관계를 위해 노동이사제도를 도입하고 노사가 정기적인 경영사안을 논의하는 경영협의회를 설치키로 했다"(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922876871&code=11131400&cp=du>)고 보도되었으며, 매일노동뉴스, 2014.12.11.일자, "서울시 1~8호선 지하철회사 2016년까지 통합: 공기업 최초 노동이사제 도입 ... 공공성 강화에 두 공사 노조 '환영'"에서 "특히 공기업 최초로 노동자 대표가 경영에 참여하는 노동이사제와 경영협의회를 도입해 참여형 노사관계를 정립해 나갈 방침"이라고 보도되는(<http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=129192>) 등 주요 일간지에 노동이사제 도입이 본격적으로 보도되기 시작하였다.

□ 한편 위로부터 1년 뒤 서울시는 2016.4.7.일 “서울시, 노동권의 침해 제로, ‘노동존중 특별시 2016’ 발표”를 통해 7대 약속 추진 내용 중 하나로 ‘근로자이사제’ 도입을 강행할 것을 발표하였음.⁶⁾

○ 구체적으로, 근로자이사제에 대해 토론회 공청회 등을 통해 시민의견을 광범위하게 수렴하여 제도를 정립하고 사회적 공감대를 형성하여 이후 자율과 책임경영 원칙에 따라 ‘16년 10월 노사합의가 이뤄진 투자출연기관에 우선 도입하는 방식으로 진행할 예정임을 발표

○ 이 발표는 통합 주체의 하나인 노동조합에 의해 노동이사제 도입을 포함한 통합추진이 사실상 중단되었음에도 불구하고 근로자이사제를 강행하기로 하는 것으로서 주요 언론의 주목을 받았음.⁷⁾

□ 또 같은 달 서울시의 “‘노동존중특별시 서울’ 조성을 위한 서울시 노동정책 기본계획”에서 상생과 협력의 노사관계 구축이라는 정책과제에서 참여형 노사관계 모델 시범 도입을 과제로 제시하였음.

○ 참여형 노사관계 모델 도입을 위해 외국(독일, 프랑스 등)의 사례를 폭넓게 수집하고 이를 바탕으로 한국형 참여노사관계모델을 구축하며, 2015년 연구용역을 통한 노사관계 모델 개발

및 일부기관 시범 운영 후 성과에 따라 확대여부를 검토하겠다고 함.⁸⁾

□ 서울시는 2016.5.10.일자로 대립과 갈등을 상생 협력으로 경영패러다임을 전환하여 시민서비스를 강화하고 경제동력을 창출하기 위해 서울시 15개 기관에 근로자이사제를 도입하기로 전면적 추진을 발표.⁹⁾

○ 서울메트로 등 기관별 1~2명 비상임 근로자이사를 임명하여, 이사회에서 사업계획 등에 의결권을 행사하고 경영성과와 책임도 공유토록 하는 근로자이사제 도입에 대한 조례안을 마련하여 8월까지 공청회를 거치고 10월 시행을 목표로 하는 도입 추진 확정안을 발표함.

□ 이후 서울시는 조례안을 마련하여 2016.6.16.~7.6.일까지 입법예고를 하고,¹⁰⁾ 2016.8.12.일 “서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례안”을 서울시의회에 접수시켜,¹¹⁾ 8.16.일부터 심사에 착수하였음.

○ 그 후 9.7.일자로 조례안을 상정하여 9.9.일자로 수정가결하고 9.20.일자로 공포 시행됨.

○ 수정가결된 주요 내용은 애초 근로자이사제 시행대상 기관을 30명 이상 기관에서 100명 이상 기관으로 축소하고, 근로자이사 임명 자격을 5

5) 경향신문, 2015.3.29., “서울 지하철 메트로·도시철도공사 통합 무산”에서, “합의안에는 중복 인력 1,029명을 5년에 걸쳐 감축하는 방안이 담겨 있고, “안전과 관련된 전동차 정비와 스크린도어 관리부터 외주인력을 4년 뒤에 직접고용으로 전환하고 다른 부문은 추후 논의”키로 했으며, “통합공사 노조원이 인사·경영에 참여하는 노동이사제 도입을 조레나 정관에 포함시키기로” 했으나, 서울지하철노조는 투표 부결일 논쟁을 내고 “그동안 논의 과정에서 노조 조합원의 현장인력 충원, 안전 강화 주장과 시·경영진의 비용절감, 인력 효율화 주장 사이에 적지 않은 이견이 확인됐다”며 “이에 대한 불만과 항의의 뜻이 투표 결과로 이어진 것으로 보인다”고 밝혔다고 보도되고(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201603292131035&code=620101), 동아일보, 2015.4.1.일자 “서울지하철 ‘공사 통합’ 사실상 무산”에서 “... 지난달 15일 △노동이사제 도입 △안전인력 직영화 △중복 인력 1000명 자연 감축 등의 내용을 담은 통합안을 내놓았”지만 조합원 찬반 투표에서 양 기관 전체 찬성률은 절반을 넘었지만, 메트로1노조의 51.92%, 메트로2노조의 52.65%가 반대해 부결” 되었고, 양대 노조가 반대한 가장 큰 이유는 인력 감축에 대한 실망감 탓으로 알려졌다(<http://news.donga.com/3/all/20160401/77333260/1>)고 보도되었다.

6) 서울시 보도자료, “서울시 노동권의 침해제로, ‘노동존중특별시 2016’ 발표”, 2016.4.47. (수) 석간용

7) 연합뉴스 2015.4.27. “서울시, 논란 된 노동이사제 본격 도입...노동권 소송도 지원(종합)”에서 “서울시는 일부 선진국에선 이미 활성화됐지만 국내에선 노사 간 이견이 있는 근로자이사제를 본격적으로 도입하겠다고 나섰다”고 보도되고(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/04/26/0200000000AKR20160426176451004.HTML?input=1179m>), 한국경제 2015.4.27. “서울시, 논란 많은 노동이사제 도입 강행”에서 “서울시가 오는 10월부터 노조를 경영에 참여시키는 근로자이사제(노동이사제)를 ‘경제민주화 정착’을 내세우며 ... 강행하기로” 했다고 보도되었으며(<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2016042787681>), 매일노동뉴스 2015.4.29. “아무도 가지 않은 길” 서울시 노동이사제, 한국형 노사관계 패러다임 바뀔까”(<http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=137902>) 등으로 보도되었다.

8) 서울시 경제진흥본부(노동정책과), “노동존중특별시 서울” 조성을 위한 서울시 노동정책 기본계획”, 2015.4월, 44쪽

9) 서울시 기획조정실 공기업담당관, “서울시 전국 최초 15개 기관에 ‘근로자이사제’ 도입, 2016.5.10.(화) 석간용

10) 이 기간 중에 근로자이사제 조례 제정 공청회를 개최하였다. 서울시 보도자료, “서울시, 근로자이사제 운영 조례 제정 공청회 개최, 2016.6.29.(수) 조간용

11) 서울시 기획조정실 공기업담당관, 서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례안, 2016.8.12. 의안번호 1314.

년 이상 재직한 자에서 1년 이상 재직한 자로 대폭 완화하는 내용 등임.

2. 도입 추진 과정으로부터 본 근로자이사제 도입 추진 배경

□ 서울시 근로자이사제 도입 추진 과정에서 주요 전개과정만을 다음과 같이 묘사할 수 있음.

- 최초 노동이사제와 경영협의회 도입 언급 → 통합지하철공사에 독일방식의 노동이사제와 경영협의회 도입을 구체적으로 밝힘 → 근로자이사제 도입으로 변경하고 도입 강행 밝힘 → 독일 등 사례 통해 모델 개발, 일부 시범 운영 후 확대 밝힘 → 서울메트로 등 서울시 15개 기관에 근로자이사제 전면도입 발표 → 근로자이사제 조례안 의결시 적용기관은 축소(30인 이상 기관에서 100인 이상 기관), 근로자이사 자격은 완화(5년 이상 재직에서 1년 이상 재직) 결정 → 공포 시행

□ 근로자이사제는 도입은 물론 운영과정에서 우리나라 노사관계 환경에 잘 부합할 수 있는지, 다른 부작용 등은 발생하지 않는 등에 대한 기본적인 고려나 우려 사항에 대한 검토가 필요하다고 할 것임.

- 그러나 위와 같이 1년 조금 넘는 기간 동안 급격히 전개된 서울시 근로자이사제 도입 과정은 우리나라 공기업의 노사관계 환경이나 신뢰 수준 등 독일식 근로자이사제 도입에 필요한 충분한 기초 분석의 여유도 없이 쫓기듯이 조금

하게 추진된 경향을 보여주고 있음.

- 무엇보다도 서울시의 근로자이사제 도입은 서울시가 추진하는 중장기적인 노동정책 방향이라는 점을 무시할 수는 없지만, 급격한 도입 과정은 재정난에 빠진 지하철 통합이라는 거대 공기업 경영난 현실 타개책이나¹²⁾ 근래 박원순 서울시장의 정치적 행보와 관련한 노동정책 성과 의욕¹³⁾ 등과도 무관할 수 없다고 추정됨.

□ 서울시의 근로자이사제 도입 추진 배경은 서울시의 노동정책 방향의 내용 중 하나로서 추진된 이상의 배경도 있음을 부정할 수 없음.

- 서울시에서 근로자이사제가 전개된 과정과 전개 중에 등장한 여러 환경을 고려하면, 서울시의 근로자이사제 도입 추진 배경은 단선적인 것이 아니라 서울시 지하철공사 경영난 해결 목적과 박원순 서울시장의 서울시 노동정책 성과 등이 얽혀 있는 복잡한 정치적 계산이 혼재되어 있는 것이라 할 수 있음.

12) 서울경제, 2016.5.11.일자 "[시각] 서울시 근로자이사제 성공하려면"에서 "이번에 도입된 근로자이사제 역시 서울시가 지하철공사 통합을 추진하며 제시한 방안이었"다 하고(<http://www.sedaily.com/NewsView/1KW9V0MQBC>), 한국일보 2016.3.20.일자 "[사설] 지하철 노동이사제, 새로운 상생모델 확산 계기 대야"에서 "... 지난해 6월 양 공사의 부채가 4조6,000억원에 이르는 등 경영에 어려움을 겪자 통합을 추진했"고 "그 과정에서 인력 감축 등을 우려한 양 공사 노조의 반발에 직면하자 노조를 경영에 참여시키겠다고 노동이사제를 도입하기로 한 것"이라고 한다(<http://www.hankookilbo.com/v/70fbc2246891411699779f19629b4f4e>)

13) 이러한 가능성은 서울시 근로자이사제 도입에 대한 논의가 활발한 시기에 박원순 서울시장의 대선출마와 관련한 명확한 의사가 표시된 것으로 파악되고 있는데, 가령 연합뉴스TV 2016.5.14.일자, "박원순 '뒤로 숨지 않고 역사의 대열에 앞장서겠다'"(<http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20160514000700038/?did=1947m>), 중앙일보 2016.5.14.일자 "박원순, 대선 출마 시사 '뒤로 숨지 않겠다...역사 부름에 행동할 것'"(<http://news.joins.com/article/20024372>), 연합뉴스TV 2016.5.25.일자 "박원순의 '대동경제론'...정치행보 가속도", 박원순 서울시장이 롤라 대통령과 자신을 비교하며 대선 도전을 거듭 시사했다(<http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20160525005400038/?did=1947m>) 등의 행보가 그러하다.

II. 독일의 근로자이사제와 유럽의 근로자이사제의 비교 검토

1. 독일의 근로자이사제와 공동결정제도

□ 근로자이사제 중심의 독일의 경영참여 방식을 공동결정제도라 하는데, 이 제도는 유럽에서 유사한 경영참여 제도로 존재하기도 하지만 이들은 독일 방식과 차이가 있어 독일의 공동결정제도는 전 세계적으로 독특한 것이라 할 수 있음.

○ 독일에서 기업경영에 관한 공동결정제는 경제적 입안과 결정에 관여하는 감독이사회에 근로자이사를 근로자대표로 참여시키고 사업장 수준의 공동결정제는 근로자 이익을 대변할 수 있는 종업원평의회 제도로 실현되는데, 전자는 일정 규모 이상의 자본회사에만 적용 되지만 후자는 거의 모든 사업장에 적용됨.

□ 독일의 공동결정제도에서 근로자이사제가 어떠한 기능과 역할을 하고 있는지에 대하여 보면, 기본 골격으로서 독일 기업의 지배구조는 감독이사회와 경영이사회로 이원화 되어 있음.

○ 감독이사회는 경영이사회가 행하는 경영 집행을 보조 및 견제하는 감독기관으로서, 주주와 종업원을 대신하여 주요 경영정책을 결정하고 경영이사회가 제시한 안건을 승인 또는 기각하여 경영진을 감독 지도하는 기능을 담당하는 경영이사회 상위기관임.

○ 경영이사회는 경영집행의 책임을 지는 기관으로서, 경영이사의 선임과 해임은 감독이사회에서 결정하고, 감독이사회에게 경영정책, 경영방침, 경영실적 등을 정기적으로 보고해야 하는 감독이사회 하위기관임.

□ 독일 기업에서 경영이사회는 감독이사회가 선임하지만 중요한 기능을 하는 감독이사회는 각 적용 법률마다 다른 구조로 되어 있음.

○ 먼저 1951년 제정된 광산철강공동결정법(Montan-Mitbestimmungsgesetz)에서는 근로자대표가 참여하는 노사 동수의 감독이사회를 두어야 하되, 이 노사 동수의 감독이사회에 중립적 위원 1인을 추가하도록 하고, 경영이사회에 두어야 하는 노무담당이사를 감독이사회 근로자대표가 임명함.

○ 1952년 경영조직법(Betriebsverfassungsgesetz, 1972년 개정, 참가제도만 독립시켜 Gesetz Über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat(근로자대표 1/3 참가법)를 2004년 제정)에서는 500명~2,000명 기업에서 감독이사회 1/3을 근로자대표로 선임

□ 광산철강 공동결정 모델의 확산 노력 결과, 1976년 제정된 2,000명 이상의 기업에 적용되는 (대기업)공동결정법에서는 근로자대표가 참여하는 노사 동수의 감독이사회를 선임하고, 의결 시 동수인 경우 사용자측인 위원장이 결정권을 가짐.

□ 이러한 독일의 감독이사회 제도는 기존의 주식자본시장의 회사법상 지배구조에 대하여 초유의 충격을 주는 제도로서 독일만의 제도라 할 수 있음.

〈표 1〉 독일 이사회 구성

	감독이사회	경영이사회
주요 임무	- 경영이사회 안건 승인 및 기각 - 경영이사를 감독·지도	- 경영 집행 책임 - 감독이사회에 정기 보고
구성	- 500~2,000인 사업장 · 근로자대표 1/3 - 2,000인 이상 사업장 · 노사 동수의 이사 · 중립적 이사 1인 · 주주대표가 의장을 맡고 casting vote를 가짐	- 노무담당 이사를 포함한 경영이사회 이사는 감독이사회가 선임 · 단, 광산철강공동결정제에서는 감독이사회 근로자대표가 노무담당이사를 임명

2. 독일의 근로자이사제를 포함한 공동결정제도 등장 의 기원¹⁴⁾

- 근로자이사제를 중심으로 하는 독일의 공동결정제도는 1891년 통일독일제국시대 전시에 동원된 사업장에 종사하는 근로자 복지문제에 관한 청취권을 가지는 노동자위원회의 법률적 근거인 노동자 보호법부터 맹아를 가짐.
- 그 후 제1차 세계대전 중인 1916년 전시동원을 위한 긴급구조법에서 전쟁에 필요한 업종의 50인 이상 사업장에 노동자위원회 설치 의무화되었음.
- 제1차 세계대전 후 바이말공화국시대 사회민주당의 1919년 바이말헌법을 통한 노동자(종업원) 평의회라는 헌법상 기구와 1920년 종업원평의회법을 통한 종업원평의회, 그리고 종업원평의회 위원을 감독이사회에 노사 동수로 파견하는 제도로부터 공동결정제의 원리가 시작한 것으로 알려지고 있음.
- 이 제도는 국가사회주의 정권이 지배한 나치시대에 폐지되었다가 제2차 세계대전 직후 독일의 광산과 철강산업에서 공동결정제도가 시행되기 시작했다.
- 그런데, 이 제도의 부활은 노사가 종전과 같은 것으로 회귀하자고 한 것이 아니라 연합국의 강요 때문으로 알려져 있음.
- 당시 노조는 기업의 이사회와 감사회에 대한 참여권을 요구했고, 기업들도 노조의 지원을 받아 석탄철강산업에 대한 연합국의 항구적인 지배로부터 벗어나길 원했으며, 연합국은 주요 기간산업인 석탄 및 철강 산업에 대해 노동자들에 의한 통제가 이루어지면 독일의 군수산업 및 여타 산업에 대한 견제가 가능하다고 보았기 때문임.

- 이런 환경에서 등장한 것이 오늘날 독일 공동결정제도의 초석이 된 유명한 몬탄공동결정법(1951년)이고, 이 제도가 이후 독일의 산업평화 정착에 도움이 된다고 해서 점차 확산되어 온 것임.

- 결국 오늘날 독일 공동결정제도의 기원은 노사 주체의 경영참여 필요에서 출발한 것이 아니라 전후 노동조합의 참여 요구와 연합국들의 오랜 지배로부터 벗어나기 위해 노조와 협력을 불가피하게 선택할 수밖에 없는 독일 사용자들의 이해 및 독일 군비증강정책 재발 방지라는 연합국들의 이해가 맞아 떨어진 것에 기인한다고 보는 것이 정확함.
- 이렇게 등장하여 발전한 독일의 공동결정제도는 이후 전개과정은 물론 처음 출발 당시에도 불편한 요소들을 드러내어 왔음
- 특히 1951년 몬탄공동결정법은 독일 사용자들이 연합국의 기업 몰수에서 벗어나자마자 법제정을 거부하였고, 이에 대하여 당시 유명한 아테나워 수상의 증재로 제정되었음.

3. 근로자이사제를 포함한 독일의 공동결정제의 헌법상 논란

- 독일의 공동결정제도는 그 전개 과정에서도 제도가 기업의 경영권과 경제에 미치는 영향과 관련하여 의미 있는 도전을 계속 맞이하여 왔음.
- 무엇보다도 1976년 공동결정제도를 확대하는 공동결정법 제정 시 공동결정이 기업의 자율권을 침해한다며 그 위헌 여부를 판단해 달라는 9개 주식회사들과 29개 사용자단체들에 의해 헌법소원이 제기되었음.
- 독일 연방헌법재판소는 공동결정제도와 기업의 기본권과 관련하여, 경제적 기본권은 법률에 의

14) 김호균, 독일 공동결정제의 현황과 과제, EU학연구 제11권 1호, 한국EU학회, 2006, 101쪽 이하.; 전삼현, 독일의 감사회와 경영참여, 2004, 한국경제연구원, 42쪽 이하.; 한국노동연구원, 서울시 투자 출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구, 서울시 수탁연구보고서, 2015, 70~73쪽 참조.

한 제한이 가능하고 지분권자나 회사의 권리와 자유는 인격적 성격보다 사회적 성격과 기능이 더 크므로 입법자의 제한은 광범한 것일 수 있다고 함.

- 또 종업원에 의한 기업운영의 정당성 보완과 기업 내에서 활동하는 모든 사람의 협동과 통합이라는 목적을 위해서도 공동결정법은 필요한 것이며, 이 제도가 소유권이나 결사의 자유, 직업의 자유와 같은 권리와 자유의 핵심영역을 침해하는 것도 아니라고 함.
- 그리고 공동결정법에 의하여 회사 등의 협동능력이 상실되는 것도 아니기 때문에 공동결정법에 의한 기업권한의 제한은 비례원칙에도 적합하다고 하였음.¹⁵⁾
- 독일 연방헌법재판소는 생산수단의 처분권을 행사할 때 나타나는 사회적 영향을 고려하도록 규정한 공동결정법은 소유의 사회적 책임을 규정한 독일 기본법 제14조 2항에도 부합한다고 하였음.¹⁶⁾
- 독일 연방헌법재판소에 의한 공동결정제도의 합헌 결정은 1976년 공동결정법분만 아니라 독일사회의 공동결정제도 전체에 대하여 판단한 것이어서 독일사회에서 공동결정제도의 위헌 논란은 일단 종식된 것으로 볼 수 있음.
- 그러나 국가의 제도가 위헌 논란에 빠질 정도가 되는 것은 해당 사회에서 찬반 논란이 치열하다는 것을 반증하는 것으로 받아들일 수 있음.

4. 근로자이사제와 공동결정제가 독일 기업과 경제에 미치는 영향 검토

(1) 독일의 공동결정제에 대한 부정적 견해들

- 감독이사회에 근로자이사를 두는 것을 포함하는 독일의 공동결정제는 전개과정에서 적지 않은 비효율을 초래한다는 지적을 달고 다녔음.
 - 가령 이 제도가 효율적이라면 법적 강제 없이 자발적으로 기능함에도 불구하고 법률에 의해 운용하는 것은 비효율적임을 보여주는 반증. 또한, 독일에서 중소기업 비중이 상대적으로 높고 대기업이 해외로 이주하는 원인 중 하나가 공동결정제도라는 주장¹⁷⁾도 있음.
 - 석탄철강산업에서는 이 제도가 구조조정을 방해하기 때문에 죽는 산업에 대해 엄청난 금액을 지출하게 되는 문제가 있다는 지적¹⁸⁾도 있음.
 - 독일 기업법상 이 제도 운영에 소요되는 비용을 고려하면 독일의 기업가치의 하락을 의미하는 “공동결정 할인”이 존재한다는 지적¹⁹⁾ 등이 그러함.
- 이에 대하여 긍정적인 지적도 지속적으로 등장 유지되고 있기도 함.
 - 가장 대표적인 주장은, 이 제도가 종업원의 사회적 통합을 촉진하며 노사간의 원활한 정보 교류와 소통을 통해 동기를 부여하는 효과가 있다고 함²⁰⁾

15) BVerfGE 50, 290(1979); <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv050290.html>(http://blog.daum.net/gate_crasher/536에서 재인용).

16) <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv050290.html>(강원돈, 노동과 자본의 공동결정 제도에 대한 교회의 관심 -독일의 사회적 개신교의 논의를 중심으로- (http://blog.daum.net/gate_crasher/536에서 재인용).

17) Jensen M./W. H. Meckling(1979), "Rights and Production Functions: An Application to Labour-managed firms and Codetermination", *Journal of Business*, No.52.(김호균, 앞의 글, 107쪽에서 재인용). 해외자본들이 독일에 대한 투자를 꺼린다는 지적도 같은 것이라 할 수 있음(한국노동연구원, 앞의 보고서, 2015, 93쪽).

18) Säcker, F. J.(2004), "BB-Forum: Corporate Governance and Europäische Gesellschaftsrecht: Neue Wege in der Mitbestimmung", in: *Betriebs-Berater*, Nr.59(김호균, 앞의 글, 107쪽에서 재인용).

19) Niedenhoff, H.-U.(1999), *Die Praxis der betrieblichen Mitbestimmung. Zusammenarbeit von Betriebsrat und Arbeitgeber, Kosten des Betriebsverfassungsgesetzes, Betriebsrats-und Sprecherausschusswahlen*, Köln(김호균, 앞의 글 107쪽에서 재인용)

(2) 공동결정제에 대한 독일 경제인들의 불만

- 독일 공동결정제도에 대한 독일 사용자단체의 불만도 이 제도 등장 이래 지속되고 있는 것으로 알려져 있음
- 주요 불만 논점들을 보면, 기업의 유연성과 혁신 저해, 외투기업 투자 장애, 노사 간 거래로

주주이익 침해 가능성, 감독이사회 효율성 저하, 근로자위원이 근로자조직으로부터 독립적이지 못하고 기업의 이익을 대변할 수 없고,²¹⁾ 나아가 공동결정제가 구조조정을 족쇄처럼 저해한다는 점 등이 거론됨²²⁾

〈표 2〉 근로자이사제 등 공동결정제를 둘러싼 노사 간 주요 논점

기업	근로자
기업의 유연성과 혁신을 저해, 시대상황과 부합하지 않음	갈등을 줄이고 변화에 따른 완충역할을 함. 혁신의 걸림돌은 대부분 다른 요인에 기인
근로자 동기부여와 참여에 필수불가결한 것도 아니고, 인사제도 보상시스템 인력개발 제도로 가능	민주적으로 선출된 근로자 대표들은 높은 정통성을 가지고 실제적인 참여를 보장
글로벌 환경에서 국지화된 단점이 부각되어 외투기업 투자 장애로 작용	공동결정법으로 외국기업과 직간접적으로 영향을 받는 기업은 30% 정도에 불과하고, 독일 내 외자기업들이 공동결정제에도 불구하고 잘 운용되고 있음
노사 거래로 주주의 이익침해 가능성으로 기업의 주가에 영향을 미침	실증연구결과에 의하면 주가에 영향을 미치지 않으며 노사의 노력으로 오히려 주가가 높아질 수 있음
경쟁지향적 기업전략을 회피하고 의사결정 지체로 시장변화에 즉시 대응과 기업성장 방해	이건시 주주의 의견이 우선하고, 구조조정 해외이전과 같은 중요사항은 수용 가능한 수준에서 합의가 가능
능력이 부족한 과대 위원회를 만들어 규모 축소 필요	적용받은 사업체 중 70% 정도는 12명 위원으로 운영되고 여러 분야 구성원의 다각적 의견이 효율성을 향상
독일만의 특성으로 경제적 협력이나 결합, 해외직접투자의 걸림돌로 작용	근로자 참여가 독일에 한정된 것이 아니고 국내 및 해외 투자시 국가별 특수성 고려는 당연
일정규모 이상시 공동결정법의 한계에 봉착하여 EU국가 내 기업들이 필수불가결한 결합조차 꺼리게 되어 EU국가간 경제통합 방해	EU국가에서 근로자 경영참여는 일반적임. 경제통합과정에서 주요 문제 영역은 세법과 관련한 것이지 기업법이 아님
외국인 근로자가 위원으로 포함되지 않아 대표권 문제로 기업의 해외운영에 오류 범할 가능성 내포	외국인 근로자 참여 수용 입장이고 보안을 희망. 법률문제로 독일 근로자만 선출할 뿐임
감독이사회 효율성을 저하시키고 근로자 측 위원들의 필요한 능력이 미비	근로자 대표들도 기업 전략 운영 등과 관련한 지식을 보유. 비록 전문경영교육은 받지 않았으나 오랜 근무기간을 통해 기본지식 보유
근로자측 위원이 근로자조직으로부터 완전하게 독립적이지 않아 객관적 의사결정을 내리지 못함	근로자측 위원 활동비는 대부분 한스 비클러 재단으로부터 지급되므로 기업측 보수를 받는 기업측 위원보다 객관적
노조측 대표는 기업이익을 대표하지 않음	노조측 대표는 산업수준의 광범위한 정보를 기업과 근로자측에 제공하여 기업에 긍정적 효과
노조측 대표는 기업수준과 산별수준의 이익충돌로 역할갈등에 놓임	이익충돌 문제 인정하고 이 때문에 폴크스바겐은 노조측 대표가 자동차산업 감독위원회에 불참

출처: 이정언, 독일 공동결정제도 30년: 효율성 논의와 개선 노력, 국제노동브리프 5(2), 2007.2, 78~79쪽에서 재인용
 원자료: Hans Böckler Stiftung (eds.), "Zur aktuellen Kritik der Mitbestimmung im Aufsichtsrat", 2004

20) Freeman, R. B./E. P. Lazaer(1995). "An Economic Analysis of Works Councils", in: J. Rogers/W. Streeck(Hg.), Works Councils Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations, Chicago.: Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung(Hg.)(1998), Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen. Bilanz und Perspektiven. Bericht der Kommission Mitbestimmung, Gütersloh.(김호균, 108쪽에서 재인용). DGB도 공동결정이 기업 내부적 소통 개선과 경영결정에 대한 수용성 제고를 가져와 오히려 생산업지상의 장점으로 된다고 주장한다(한국노동연구원, 앞의 보고서, 2015, 93쪽).

21) 이정언, 독일 공동결정제도 30년: 효율성 논의와 제도 개선, 국제노동브리프 Vol5. No.2, 한국노동연구원, 2007.2, 78쪽 참조.

22) 김호균, 앞의 글, 120쪽 이하 참조.

- 독일경제연구소의 조사에서도, 이 제도가 독일 내 기업 인수와 합병에서 부정적이고, 근로자 측 이사의 경영 전문성 부족과 노조의 관여로 의사결정 과정이 신속하지 못하며, 회사의 민감한 사안의 정보 유출 가능성 등에서 매우 부정적인 결과를 보이고 있음.²³⁾

- 대체로 긍정과 부정, 그리고 유의한 효과 없음에 대하여 각각 1/3 정도의 분포를 보여주고 있음.

- 그러나 근로자 측 단체에서는 기업들의 불만이나 경제단체의 주장에 대한 다른 긍정적 논점으로 맞서고 있음.

- 이 제도가 갈등 완충역할을 하고 혁신의 걸림돌은 다른 요인에 기인한다고 하고, 이 제도에 영향을 받는 독일 내 외국기업은 30% 정도에 불과하고 잘 운용되고 있으며, 실증연구에 의하면 이 제도가 주가에 영향을 주지 않으며, 근로자대표들도 기업과 관련한 지식을 보유하고 있고, 근로자측 위원의 활동비는 한스비클러 재단으로부터 받아 기업측 위원보다 객관적이며, 노조측 대표가 산업차원의 정보를 기업에게 제공하여 기업에 긍정적이라는 등의 주장을 함.²⁴⁾

(3) 공동결정제도와 기업성과 연관성 유무 실증분석들

- 근로자이사제와 공동결정제를 비롯한 근로자참여 제도가 기업과 경제적 영향에 어떻게 반응하는지에 대한 실증적 분석이 오랫동안 꽤 많은 연구자들에 의해 이루어져 왔음.²⁵⁾

- 그간 경영참여와 기업성과의 연관성에 관한 계량경제학적 연구들을 모두 볼 경우, 공동결정제가 기업성과와 관련한 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석된 것과 반대로 부정적인 영향을 주는 것으로 분석된 것, 그리고 유의한 효과가 없다고 분석된 결과가 골고루 존재하는 것으로 파악됨.²⁶⁾

23) Institut der deutschen Wirtschaft Köln(eds.), "Unternehmensmitbestimmung: Schwieriger Abstimmungsprozess", iwd, No. 45, 2006, p.5(이정연, 앞의 글, 77쪽에서 참조).

24) 이정연, 앞의 글, 77쪽에서 참조.; 한국노동연구원, 앞의 보고서, 2015, 94쪽도 참조

25) 김호균, 앞의 글, 108쪽 이하 참조.

26) 김호균, 앞의 글, 108쪽 이하 참조.

〈표 3〉 경영참여와 기업 성과의 연관성에 관한 계량경제학적 연구 결과

문헌	연구대상 상호연관성	연구결과
독일		
Svejnár(1982)	경영참여와 산업부문 생산성	유의한 효과 없음
Benelli et al.(1987)	경영참여와 기업수익성	유의한 효과 없음
Gurdon and Ray(1990)	경영참여와 기업수익성	생산성에 대해 부정적 효과 자산수익률에 대해 긍정적 효과
Fitz Roy and Kraft(1993)	노사 동수 경영참여제도와 기업생산성, 비용 및 수익성	생산성과 수익성(자기자본이익률)에 대해 부정적 효과, 노동비용 유의한 효과 없음
Schmid and Seger(1998)	노사 동수 경영참여제도와 주주가치	1/3 경영참여와 비교하여 부정적 효과
Baums and Frick(1998)	노사 동수 경영참여제도와 산업별 주가	유의한 효과 없음
Gorton and Schmid(2000, 2004)	노사 동수 경영참여제도와 기업성과	(자기자본이익률, 자산수익률, 시장가격대 장부가치 비율에 대해) 1/3 경영참여와 비교하여 부정적 효과
Kraft(2001)	노사 동수 경영참여와 가격비용마진	유의한 효과 없음
Kraft and Stank(2004)	노사 동수 경영참여제도와 기업혁신	약간의 긍정적 효과
Fitz Roy and Kraft(2005)	노사 동수 경영참여제도와 기업생산성	1/3 경영참여와 비교하여 약간의 긍정적 효과
Werner and Zimmerman(2005)	경영참여와 고용동향	노조대표 존재의 부정적 효과
Fauver and Fuerst(2006)	경영참여와 기업의 효율성 (배당금 지급, 소유권 집중) 및 시장가치	긍정적 효과 주주가치에 대해, 노사 동수 경영참여제도와 비교하여 1/3 경영참여가 더 긍정적인 효과
Gerum and Debus(2006)	경영참여와 위원회 규모	긍정적 효과
Kraft and Ugarkovic(2006)	노사 동수 경영참여제도와 자기자본이익률 (return on equity)	긍정적 효과
Vitols(2006)	노사 동수 경영참여제도와 기업성과	1/3 경영참여와 비교하여 자기자본이익률 및 시장자본화에 대해 유의한 효과 없음
Renaud(2007)	노사 동수 경영참여제도와 생산성 및 수익성	1/3 경영참여에서 노사 동수 경영참여로 전환함으로써 긍정적 효과
Vulcheva(2008)	노사 동수 경영참여와 회계신뢰도	긍정적 효과
Vitols(2008)	노사 동수 경영참여제도와 기업성과	기업성과(자기자본이익률, 자산수익률, 시장자본화 또는 고용동향)에 대한 유의한 효과 없음
Petry(2009)	노사 동수 경영참여제도와 주가	부정적 효과
Frick and Bernig(2009)	경영참여와 기업의 시장가치 및 회계	기업의 시장가치 및 자기자본이익률에 대한 유의한 효과 없음 현금보유고에 대한 긍정적 효과
Boneberg(2010)	1/3 경영참여와 기업 생산성 및 수익성	생산성에 긍정적 효과 수익성에 부정적 효과(임금수준에 대한 긍정적 효과 때문)
Kraft, Stank and Dewenter(2010)	노사 동수 경영참여제도와 기업혁신	유의한 효과 없음
Debus(2010)	경영참여와 기업 성과	1/3 및 노사 동수 경영참여 모두 기업생산 및 자산수익률에 대해 긍정적 효과
Balsmeier et al.(2011)	경영참여와 기업 성과	근로자의 의결권이 41~46%의 한계값에 이를 때까지는(토빈의 Q와 시장가치 대 장부가치 가격에 대해) 긍정적 효과, 이후에는 감소 효과
Wagner(2011)	1/3 경영참여와 기업 성과(생산성 및 수익성)	경영참여 부재 기업과 비교하여 유의한 효과 없음
기타 국가별 연구		
프랑스		
Hollandts et al.(2009)	경영참여와 기업성과	긍정적 효과
Ginglinger et al.(2011)	경영참여와 기업성과	기업가치나 수익성에 대해 유의한 효과 없음 배당성향(payout ratio)에 대해 부정적 효과
노르웨이		
Bøhren and Strøm(2005, 2010), Strøm(2007)	경영참여와 기업성과	시장가치에 대해 부정적 효과 평균임금에 대해 긍정적 효과(Strøm, 2007)

출처: Aline Conchon, 근로자의 기업이사회 참여에 관한 유럽의 제도, 국제노동브리프 2013년 3월호, 한국노동연구원, 10쪽.

원자료: Jirjahn U. "Ökonomische Wirkungen der Mitbestimmung in Deutschland: Ein Update", Schmollers Jahrbuch 131(1), 2011, pp.3~57.

(4) 유럽에서 독일식 근로자이사제의 수용과 변형 실태

가. 유럽국가의 근로자의 이사회 참여 실태 동향

□ 근로자의 이사회 참여는 유럽 각국에서도 많이 발견되고 있고 이 때문에 보편적인 것으로 평가되고 있기도 함.²⁷⁾

○ 독일을 비롯한 프랑스, 덴마크 등 14개 국가에서는 민간부문은 물론 공기업에서도 근로자이사제를 보유하고 있고, 스페인 등 4개국가는 공기업에서만 근로자이사제를 채택하고 있는 것으로 파악됨.

○ 반면, 벨기에, 이탈리아, 영국 등 12개 국가에서는 근로자이사제를 전혀 채택하지 않고 있음 (〈표 4〉참조).

□ 그런데, 최근 유럽국가에서는 민영화 과정과 기업법 개정을 통해 근로자이사를 통한 경영참여 제도를 약화시키는 현상이 지적되기도 함.²⁸⁾

○ 가령, 폴란드, 몰타, 아일랜드 등과 같이 국영기업에 대하여 경영참여가 한정되고 있었던 국가에서 민영화는 근로자 경영참여의 직접적인 축소로 이어지고, 체코 같은 경우에는 근로자위원을 포함하지 않은 기업 이사회를 구성할 수 있도록 하는 회사법이 개정되어 2014년부터 체코의 상장 주식회사는 이사회에 직원대표를 둘 의무가 없게 되었음.

□ 이와는 반대로 일부 유럽국가에서는 경영참여 권리를 강화하는 사례도 다수 발견되고 있는 것으로 알려짐.²⁹⁾

○ 가령, 독일의 경우 비록 실현되지는 않았지만 사회민주당에 의해 경영참여 권리를 확대하는

안이 제출되어 기존의 근로자 수 하한선을 낮출 것이 제안되기도 하고, 프랑스의 경우에도 올랑드 대통령에 의해 민간부문으로 근로자 경영참여 확대 노력을 강화하고 있음.

□ 요컨대 유럽국가에서 근로자이사제 등 근로자 경영참가제도는 그 강화 확대는 물론, 축소 경향도 공존하고 있고, 근로자 경영참여 수준은 대체로 정치적 상황에 따라 결정되는 실태에 비추어 보면, 유럽에서 근로자 경영참여가 보편적인 것이라 표현할 수도 있지만 동시에 참여의 축소 경향도 상당히 있다고 표현할 수도 있음.

27) Aline Conchon, "Unternehmensmitbestimmung in Europa: Fakten und Trends zur Rechtslage, etui Bericht 121, 2011, 10~16쪽(최신판 요약본역, 근로자의 기업이사회 참여에 관한 유럽의 제도, 국제노동브리프 2013년 3월호, 16쪽)

28) Aline Conchon, 앞의 글(etui Bericht 121, 2011), 19쪽(최준선, 노동이사제(勞動理事制) 논의, 기업법연구회 정기발표회, 2016.9.20., 18쪽)

29) Aline Conchon, 앞의 글(최신판 요약본역, 근로자의 기업이사회 참여에 관한 유럽의 제도, 국제노동브리프 2013년 3월호, 14~15쪽).

〈표 4〉 유럽경제지역 31개국의 근로자이사 참여 제도 수준

Aline Conchon, Norbert Kluge and Michael Stollt
 -European Trade Union Institute (2015 update)

	공공/민간	적용대상	근로자이사 비율/수	추천권자	선정구조	자격기준	협력구조
오스트리아	o/o	비상장주식회사 300명 이상/ 상장주식회사	감독이사회 1/3	종업원평의회가 지명		종업원평의회원	D
벨기에	x						M
불가리아	x						선택
크로아티아	o/o	비상장주식회사 200명 이상/ 상장주식회사	이사회 1인	아래가 아니면 종업원 평의회가 지명		제한없음	M+D (공기업: M)
				노조 또는 근로자그룹이 지명	종업원 투표로 지명	종업원	
씨프러스	x						M
체코	o/x	국영기업	감독이사회 1/3	노사협의로 정한 투표규정	종업원 투표로 지명	종업원	M+D (민간부문 M 선택가능)
덴마크	o/o	상장주식회사/ 비상장주식회사 35명 이상	이사회 1/3 (최소 2명)	규정없음	종업원 투표로 지명	종업원	M+D (선택)
에스토니아	x						D
핀란드	o/o	상장주식회사/ 비상장주식회사 150명 이상	노사합의 결정 미합의: 위원 1/5	인사그룹	인사그룹간 합의 안되면 근로자 투표로 지명	종업원	M+D (선택)
프랑스	o/o	국영기업	200명 이하: 2인~1/3 200명 이상: 이사회 1/3 (200~1천 명 3인, 1천 명 이상 이사 1/3)	노조나 종업원대표의 10%	종업원 투표로 지명	종업원	M+D (선택)
		민간 상장주식회사(임의)	이사회 1/4 (최대 4~5인)	노조나 종업원 5%	종업원 투표로 지명		
		민간 상장주식회사(강제) 국내: 1천 명 이상 국외: 5천 명 이상	이사회 12명 이하: 최소1 이사회 12명 이상: 최소2	종업원평의회 의견후 아래 중 선택 1. 노조가 지명/종업원 투표 2. 종업원평의회가 임명 3. 노조가 임명 4. 1~3에 의해 임명된 근로자, 근로자대표			
독일	o/o	상장주식회사/ 비상장주식회사 5백~2천 명	감독이사회 1/3	종업원평의회, 종업원(10% 혹은 100)	종업원 투표로 지명	1~2명: 종업원, 2명 이상: 외부노조대표	D
		상장주식회사/ 비상장주식회사 2천명이상	감독이사회 1/2	종업원(20% 혹은 100), 후보 낸 노조	종업원 투표로 지명	종업원/외부 노조대표	
		석탄철강: 1천 명 이상	감독이사회 1/2 (경영이사에 노무담당이사 1인)	종업원평의회나 노조	주주총회에서 지명	종업원/외부 노조임원	
그리스	o/x	국영기업	이사회 1인	법규: 종업원 실제: 노조	종업원 투표로 지명(장관이 최종 지명)	종업원	M
헝가리	o/o	상장주식회사/ 비상장주식회사 2백 명 이상	이원화: 감독이사 1/3 (아니면 노사협의회) 일원화: 근로자대표와 이사회간 합의	종업원평의회(노조 의견 청취)	주주총회에서 지명	종업원	M+D (선택)

아이슬란드	x						M
아일랜드	o/x	국영기업, 국가기관	이사회 1/3	노조 혹은 단체협상 위해 승인된 단체	종업원 투표로 지명(책임장관이 최종 지명)	종업원	M
이탈리아	x						M+D (선택)
라트비아	x						D
리히텐스텐	x						M
리투아니아	x						M+D (선택)
룩셈부르크	o/o	상장주식회사 1천 명 이상	이사회 1/3	종업원대표 선거		종업원 (철강 석탄업 제외)	M+D (선택)
		국영기업 (최소국가보유 25%)	100명당 이사 1인 (최소 3인, 최대 1/3)	종업원대표 선거		종업원	
말타	x						
네덜란드	o/o	상장주식회사/ 비상장주식회사(100명 이상, 자기자본 16M€ 이상)	이원화: 감독이사회 1/3 일원화: 비상임이사 1/3	종업원평의회	주주총회에서 지명	종업원 또는 노조원(단체 협약으로 정함)	M+D (선택)
노르웨이	o/o	비상장주식회사/ 상장주식회사 30명 이상 국영기업 30명 이상	최소 1인~ 이사회 1/3	노조	종업원 투표로 지명	종업원	M
폴란드	o/o	상업화된 민영화 기업	국영기업이 공기업/민간으로 전환(국가 주식보유): 감독이사 2/5 국가보유 주식 없는 민간: 감독이사 2~4인	제한 없음	종업원 투표로 지명	제한 없음	D
포르투갈	o/x	국영기업	협회규정에서 정함	종업원평의회, 근로자집단의 100 혹은 20%	종업원 투표로 지명	종업원	M+D (선택)
로마니아	x						M+D (선택)
슬로바키아	o/o	상장주식회사 50명 이상	감독이사회 1/3	노조, 근로자집단(10%)	종업원 투표로 지명	제한없음	D
		국영기업	감독이사회 1/2	특정안됨	종업원 투표로 지명	종업원	
슬로베니아	o/o	상장주식회사/ 비상장주식회사 (50명 이상, 자산 4.4M€ 등)	이원화: 감독이사 1/3 ~1/2 단일화: 1/4, 최소 1인	종업원평의회가 임명		종업원	M+D (공기업: M)
스페인	o/x	국영기업 1천명이상	2~3인	근로자대표 등이 참여한 노조		제한없음	M
스웨덴	o/o	상장주식회사/ 비상장주식회사 25명 이상	1천 명 이하 2인 1천 명 이상 3인 위원: 최대 1/2	단체협약을 체결한 노조가 임명		종업원	M
영국	x						M

자료: <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Board-level-Representation2>

읽기: o(적용), x(비적용), D(이원화), M(단일화)

나. 유럽회사(SE)법의 수용과 변형 실태

□ EU법은 EU내 기업들은 유럽회사(Societas Europea: SE)를 설립할 수 있는 선택권을 부여하고 있는데, 유럽회사법 설립은 하나 이상 회원국에 설립된 기업들이 단일규칙 체계와 통일된 관리 보고 시스템에 기초하여 EU 전지역에서 합병하거나 영업활동을 수행할 수 있는 등의 이점이 있음.

○ 그런데 EU회사법은 근로자 경영참가를 위한 방법을 마련해야 하는데, EU회사법은 SE의 설립으로 기존 회사의 경영참가제도 및 방침이 손상되지 않도록 하기 위한 것으로 파악됨.

□ 다만 유럽회사법은 근로자이사제를 포함한 근로자 경영참여에 관한 협상이 유럽회사법에 의한 기업 등록 전에 이루어져야 하고 그 협상은 유럽회사법 채택 이전의 경영참여 상황에 근거하게 되므로, 이론상 자국의 엄격한 경영참여를 회피할 수 있는 점이 지적됨.³⁰⁾

○ 또 독일에서 운영되는 43개 대기업이 경영참여가 의무화되지 않는 국가(가령 영국의 상장주식회사)에 등록되어 있으면 독일의 경영참여 권리를 이행해야할 의무가 없게 되는데, 판례는 이러한 기업들의 권리를 완전히 인정한다고 파악됨.³¹⁾

□ 이러한 현상을 보다 구체적으로 보자면, 독일에 본점을 둔 유명 대기업인 Allianz, BASF,

Fresenius, Structured Financial Services, Porsche Automobile Holdings, DVD Bank 등은 SE로 전환하였는데, 다만 이는 공동결정제 자체를 회피하기보다는,³²⁾ 적어도 감사회의 감시기능 강화를 위해 공동결정제도상의 감사위원보다 효율성을 높이도록 전체 감사위원의 숫자를 줄이기 위해서였다고 보고 있음.³³⁾

○ 또 Surteco AG, Gfk 등 중소기업들도 장차 대기업으로 되었을 경우 지금의 1/3 참여에서 1/2 참여로 의무화되는 근로자 경영참여를 피하기 위해 유럽회사로 전환한 것으로 파악됨.³⁴⁾

□ 유럽회사법의 이와 같은 규율은 종종 유럽국가별 근로자 경영참여 권리를 보장하는 것이 아니라 위협하는 요인으로 지적되기도 하고, 유럽의 노동단체들로 하여금 참여 수준의 강화를 주문하는 것으로 드러나고 있음.³⁵⁾

5. 소결

(1) 독일의 근로자이사제는 2차대전 후 독일 재건시 공동결정을 원하는 독일 근로자와 기업, 그리고 견제 주체인 연합국의 이해관계가 교묘하게 맞아 떨어져 재건된 것으로 확인되고 이는 독일 특유의 노사관계 환경에서 기원하는 것으로 보아야 함.

(2) 독일의 공동결정제도는 재건 후에도 다양한 논란을 지속하게 되어 급기야 1976년 연방헌법재판소로부터 헌법소원 심판에 봉착하게 되었고, 다만 합헌으로 결론을 내려 위헌 여부에 대한 논란에

30) Aline Conchon, 앞의 글(최신판 요약본역, 근로자의 기업이사회 참여에 관한 유럽의 제도, 국제노동브리프 2013년 3월호, 18쪽.; 최준선, 서울시 근로자이사제 도입의 문제와 파장, 바른사회시민회의 토론문, 21쪽).

31) Aline Conchon, 앞의 글(최신판 요약본역, 근로자의 기업이사회 참여에 관한 유럽의 제도, 국제노동브리프 2013년 3월호, 19쪽).

32) 이를 두고 공동결정제를 피하기 위한 독일기업의 국적탈출로 보기도 하는 것으로는 파이낸셜뉴스, 2005.10.9.일자 (fn사설) 규제·노조피해 국적버린 獮기업 (http://fnnews.com/news/2005100913_46264591?t=y).

33) Aline Conchon, 앞의 글(etui Bericht 121, 2011) 39쪽(원문). 구체적으로 이에 따르면, 이들 기업들은 독일의 공동결정제도에 의하면 감독이사회를 20명으로 의무적으로 유지해야 하지만 유럽회사법(SE)에 의하면 그러한 의무나 제한이 없으므로 12명으로 축소하고 있고, 다만 노사간 합의로 12명의 감독이사회중 6명을 근로자대표로 하는 2원적 이사제를 채택하고 있다고 한다. 같은 지적으로, 임정숙, 2014년 현재 유럽주식회사(SE)의 동향과 그 시사점-SE경영참가제도를 중심으로, 상사법연구, 제33권2호, 한국상사법학회, 2014, 191~192쪽(각주 100) Mitbestimmung in der Europäischen Gesellschaft(SE) in (http://www.euro_bitriebsrat.de/ebr/115.php).

34) Aline Conchon, 앞의 글(etui Bericht 121, 2011) 39쪽(원문). 다만 이 중 Gfk는 SE로 전환 후 노사간 협의를 통해 1/3보다는 근로자대표 배정을 높이는 것으로 합의하였다는 사실도 발견되고 있음(Lionel Fulton, "Employee involvement in companies under the European Company State(ECS) Case study: Gfk SE", European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2011, p.7; 이준석, 이해관계자 이론의 주주중심주의 비판에 대한 이론적 실증적 고찰, 상사법연구, 제33권1호, 2014, 한국상사법학회, 29쪽에서 재인용).

35) Aline Conchon, 앞의 글(etui Bericht 121, 2011) 58쪽 참조(번역, 근로자의 기업이사회 참여에 관한 유럽의 제도, 국제노동브리프 2013년 3월호, 21쪽).

총지부를 찍었으나 그만큼 이 제도를 둘러싼 논란의 소지가 클 수 있음을 의미

(3) 독일의 공동결정제도가 독일 기업과 경제에 미치는 영향에 대한 대립적 시각은 오늘날까지 지속되고 있음.

□ 독일의 공동결정제가 독일 경제산업에서 비효율적이라는 부정적인 이론과 사회통합 촉진 등의 긍정적 이론의 대립적 시각이 지속되고 있음

□ 공동결정제에 대한 독일 경제인들의 불만도 구조조정을 어렵게 하고 의사결정의 어려움 등으로 제기되고 반대로 근로자 단체에서는 갈등 완충역할과 기업에 대한 영향이 제한적이라는 반론이 지속되고 있음.

□ 계량경제학자들에 의한 근로자이사제를 비롯한 공동결정제도 등 근로자 경영참여 제도가 기업 성과관계에 미치는 영향의 실증연구 결과는 긍정과 부정, 그리고 유의한 효과 없음이라는 결론이 골고루 나와, 이 제도가 획기적으로 수용할만한 것으로 유인할 정도로 보기는 어려움.

□ 유럽국가에서 근로자의 이사회 참여 등 근로자 경영참여 방식이 보편적이라는 표현을 완전히 부정할 수도 없지만 그렇다고 참여 축소 경향도 상당함을 부정할 수 없음.

□ 유럽회사법은 독일의 공동결정 방식 같은 것을 강요하는 것은 아니어서 비록 근로자 경영참여를 존중하는 기조는 유지하지만 근로자 경영참여를 약화시키는 요인으로 기능하기도 함.

III. 근로자이사제의 검토

1. 서울시 근로자이사제 도입 배경과 근거에 대한 검토 필요

- 서울시는 근로자이사제 도입 배경으로 사회적 갈등비용 예방효과, 이 제도가 OECD회원국에서 보편적 도입, 유럽의회 등에서 효과 인정 등을 꼽고 있음.
 - 서울시는 근로자이사제를 통해 공기업 경영을 더 투명하게 하고, 대 시민 서비스는 더 편리하게 제공할 수 있는 거버넌스 실현 계기로 삼겠다고 함.³⁶⁾
 - 서울시 근로자이사제 운영 조례 제1조에서도 근로자이사제 운용 목적을 근로자 경영참가를 통해 협력과 상생 촉진, 경영투명성 공익성 확보, 대시민 서비스 증진을 들고 있음.
- 독일의 근로자이사제 도입 배경, 유럽국가의 근로자이사제 기능과 운용실태 등에 비추어 우리 노사관계 환경에서 서울시가 추구하는 근로자이사제의 수용 필요성과 타당성, 그리고 근로자이사제의 성공 가능성 등에 대한 면밀한 검토가 필요

2. 공동결정제도에 대한 독일기업의 반응을 어떻게 평가해야 하나?

- 독일의 공동결정제도는 2차대전 후 전쟁을 수행한 독일 특유의 패전 후 독일 경제환경에 기인한 것으로서 독일 기업에게는 숙명적인 것이었음.
 - 도입된 공동결정제도는 기업에게 불만으로 다가오더라도 경영참여라는 엄청난 이익을 근로자단체로 하여금 되물리도록 할 수는 없는 것

으로서 현재까지 오랜시간 실험을 통해 노사간 신뢰가 구축되어 온 독일 노사관계 환경 특징으로 보아야 함.

- 만일 독일의 공동결정제도가 전 세계적으로 탁월한 기업성과를 높이고 혁신적 기업이 될 수 있도록 하는 기능을 가졌다고 한다면 독일의 기업은 해외 진출시에도 자신들의 가보에 해당하는 공동결정제도를 가지고 갔어야 함.
 - 그러나 독일에서 이미 활동하고 있는 기업들은 공동결정제도를 수용하겠지만 해외로 진출하고자 하는 독일기업이나 독일의 공동결정제도를 경험한 외국기업들이 다른 국가에 투자할 때 기업성과를 위해 공동결정제도를 가지고 가는 사례는 거의 없거나 제한적인 것으로 파악됨.³⁷⁾
- 독일내에서도 독일기업들은 공동결정제도에 대한 부담을 매순간 인식하고 있음을 발견할 수 있음.
 - 가령, 독일에서는 종업원 2천 명 이상의 사업장에서 종업원평의회와 공동결정을 해야 하는 것은 물론 감독이사회 구성에서도 근로자대표 참여를 보장하여야 하는 부담이 발생하게 되는데, 이러한 사실은 현실적으로는 기업들로 하여금 동수로 공동결정을 하지 않으려고 1,950명만 고용하고 나머지는 필요한 인력임에도 불구하고 도급업체의 인력으로 활용하려는 경향이 있을 수 있음이 지적되기도 함.³⁸⁾
- 요컨대, 독일에서 공동결정제도에 대한 기업들과 근로자들의 입장이 자연스럽게 대립되고 있음에도 독일의 공동결정제도는 계속 강화 유지되어 온 것도 사실임.
 - 그러나, 그렇다고 하여 독일 내 기업들이 공동

36) 서울시 기획조정실, "서울시, 전국 최초 15개 기관에 '근로자이사제' 도입" 보도자료, 2016.5.10.(화) 석간용, 3~4쪽.

37) Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung, 2004.도 외국자본이 독일에 신규투자결정을 내리기전 공동결정제를 부담스러워하는 것이 사실이라고 함(김호균, 앞의 글, 114쪽에서 재인용).

38) 김영문, 외부노동력 활용을 위한 법적 형태의 진화-산업서비스용역계약으로의 진화에 관한 독일법의 발전과 시사점-, 노동법논총 제27집, 한국비교노동법학회, 2013, 125쪽.

결정제도 수용 여부를 임의적인 의사결정에 맡길 경우 과연 자발적으로 채택하겠는가는 적지 않은 의문이 드는 것도 사실임.

- 독일의 근로자이사제와 공동결정제도는 독일 노사 관계 역사와 환경의 산물로 이해되어야 하고 기업의 실제 부담에도 불구하고 이로부터 벗어날 수 없는 것으로 이해되어야 함.

3. 근로자이사제 등 경영참여는 얼마나 보편적인 것으로 평가해야 하는가?

- 근로자이사제 등과 같은 근로자 경영참여가 과연 유럽은 물론 글로벌 무대에서 보편적인 제도라고 주장 할 수 있는가?
- 확실히 유럽국가에서 근로자 경영참여는 보편적인 사례로 표현될 수도 있고 유럽회사법에서도 근로자 경영참여는 필요한 것으로 되어 있는 것이 사실임.
 - 그러나 유럽국가들의 근로자 경영참여 방식은 매우 다양한 것은 물론, 유럽경제지역 국가들의 근로자 경영참여 정도의 강화와 약화는 근로자 경영참가 방식의 보편성이나 타당성에 기초한 선택이라기보다는 유럽 각국의 정치환경에 의존되고 있음.
 - 유럽회사법 역시 근로자이사제를 독일과 같은 높은 수준의 참여를 강제하는 것이 아니라 완화된 근로자 경영참여 방식으로 되어 높은 수준의 경영참여를 회피하는 장소로 활용될 가능성도 높음.
- 무엇보다 유럽을 제외한 나머지 미국과 일본 등 세계 국가들이 유럽과 같은 방식의 근로자 경영참여에 익숙한가를 고려하면 근로자이사제 방식이 OECD 회원국의 보편적인 것이기 때문에 도입되

어야 한다는 것은 그리 설득적이지 못함.

4. 근로자 경영참여와 기업성과 관계의 실증 결과를 어떻게 받아들여야 하는가?

- 근로자이사제 등 근로자 경영참여가 기업성과와 연관관계를 둘러싼 실증분석 연구결과 리스트에 의하면, 긍정적인 결과와 부정적인 결과, 그리고 유의한 효과가 없다는 결론이 골고루 나타났음.
 - 실증분석의 틀과 어떤 연관관계에 주목하는가 등에 따라 결과의 다양성이 나타났겠지만 다수의 실증분석이 의미하는 것은 이 제도가 특별히 유익한 것으로 보기에다 어렵고 부정적인 것으로 하는 것도 어렵다는 것임.
- 근로자이사제가 기업성과에 부정적인 계량경제적 결론으로 이어지지도 않았고, 근로자이사제와 기업성과 간에 인과적 연계의 증거도 명확하지 않다는 것을 근거로 근로자이사제 수용에 문제가 없다고 할 수도 있음.³⁹⁾
- 확실히 근로자이사제 등 근로자 경영참여와 기업성과의 상관관계에 대한 실증분석 결과에서 매우 실망스런 결과가 나온다면 독일 등 유럽국가에서 이 제도는 폐기되었겠지만 그렇지 않기 때문에 지속된다고 볼 수 있음.
 - 그러나 이 제도를 벤치마킹해야 하는 입장에서 긍정적인지 부정적인지가 명확하지 않은 것에 대해 이를 적극적으로 수용해야 하거나 하지 말아야 할 결정적 유인 요인은 없다고 보아야 함.
- 따라서 적어도 우리사회에서 근로자이사제의 도입이 기업의 혁신과 성과가 획기적으로 제고된다거나 그밖의 긍정적인 평가가 명확하지도 않은 것을 굳이 리스크를 안고 수용할 필요는 없다고 보아야 함.

39) 김철, 노동이사제 도입의 쟁점과 과제 -서울시 근로자이사제 운영조례 입법예고안을 중심으로-, 사회공공연구원, 워킹페이퍼, 2016.7.12.(화), 13쪽.

5. 근로자이사제가 사회적 갈등비용 예방과 협력과 상생을 가져올 수 있는가?

□ 서울시 근로자이사제 도입 배경 중 하나는 근로자 이사제가 노사갈등과 같은 사회적 갈등비용을 예방하고 협력과 상생을 제고할 수 있다는 것임.

- 강력한 노사공동결정제도를 가진 국가에서 파업으로 인한 근로손실일수가 압도적으로 낮은 것으로 나타났음을 근거로 근로자이사제가 갈등을 예방하고 기업의 생산성이나 노사관계 안정에도 기여한다고 함.⁴⁰⁾

□ 그러나 통상 사용하는 전산업 피용자 1천 명당 근로손실일수 국제비교는 각국의 계산 방법 등에서 적지 않은 차이를 가져오기도 하지만 공동결정제도의 수준과 근로손실일수 수준이 비례하지도 않음(〈표 5〉참조).

- 가령, 1994년~2003년 간 파업으로 인한 근로손실일수를 보면, 가장 강한 공동결정제도를 가진 국가가 독일(평균 4일)인데, 독일만큼은 아니지만 비교적 강한 제도를 가진 오스트리아(평균 42일), 노르웨이(평균 82일), 덴마크(평균 173일)는 적지 않은 손실일수를 보임.
- 오히려 공동결정제도가 전혀 없고 경영참가가 아주 약한 국가인 일본(평균 1일), 미국(평균 44일), 영국(23일)의 수준은 독일에 비교해도, 강한 국가인 오스트리아, 노르웨이, 덴마크와 비교해도 그리 높은 것으로 보기는 어려움
- 위와 같이 강한 공동결정제도와 파업 발생율과 상관관계가 명확하게 발견되지 않으므로 근로자이사제가 노사갈등과 같은 사회적 갈등비용을 예방한다는 등의 주장에는 그리 설득적이지 못함.

□ 다만 근로자이사제가 도입되면 노사갈등 완충 역할과 사회적 갈등비용이 세이브 될 수도 있을 것임.

- 그러나 노사갈등 완충이나 사회적 갈등비용의 세이브에 대한 대가로 다른 문제인 노사간 거래 내지 담합이 정교해지는 비효율이 있을 수 있음.

□ 요컨대 근로자이사제 도입으로 사회적 갈등비용의 예방이나 협력과 상생의 기능이 담보될 지도 확실치 않은 상황임.

40) 노동연구원, 앞의 보고서, 156쪽.; 김철, 앞의 글, 14쪽.

〈표 5〉 전산업 피용자 1,000인당 노동손실일수 국제비교(1994~2003년)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	평 균		
												1994 ~1998	1999 ~2003	1994 ~2003
한 국	119	30	68	33	118	108	142	79	111	90	80	73	106	90
영 국	13	18	55	10	11	10	20	20	51	19	n.a	22	24	23
오스트리아	0	0	0	6	0	0	1	0	3	398	n.a	1	81	42
벨기에	24	33	48	13	28	8	8	54	n.a	n.a	n.a	29	n.a	n.a
덴마크	33	85	32	42	1,31	38	51	24	79	23	n.a	309	43	173
핀란드	307	493	11	56	70	10	126	30	36	42	n.a	183	49	112
프랑스	39	300	57	42	51	64	114	82	n.a	n.a	n.a	97	n.a	n.a
독 일	7	8	3	2	1	2	0	1	10	5	n.a	4	4	4
아일랜드	27	132	110	69	32	168	72	82	15	26	n.a	73	70	71
이탈리아	238	65	137	84	40	62	59	67	311	124	n.a	113	126	120
룩셈부르크	0	60	2	0	0	0	5	0	0	0	n.a	12	1	6
네덜란드	8	115	1	2	5	11	1	6	35	2	n.a	26	11	18
포르투갈	30	20	17	25	28	19	11	11	29	15	n.a	24	17	20
스페인	698	157	165	182	121	132	296	152	379	59	n.a	256	203	226
스웨덴	15	177	17	7	0	22	0	3	0	164	n.a	43	38	41
EU 평균	98	96	53	37	53	35	60	43	109	50	n.a	67	58	63
아이슬랜드	864	1,88	0	292	557	0	368	11	0	0	n.a	715	399	549
노르웨이	54	27	286	4	141	3	239	0	72	0	n.a	103	63	82
스위스	4	0	2	0	7	1	1	6	6	2	n.a	3	3	3
터 키	30	566	30	19	29	23	35	28	4	14	n.a	129	21	71
호 주	76	79	131	77	72	89	61	51	33	54	n.a	87	57	71
캐나다	137	133	280	296	196	190	125	162	218	122	n.a	209	163	185
일 본	2	1	1	2	2	2	1	1	0	0	n.a	2	1	1
뉴질랜드	31	41	51	18	9	12	8	37	23	13	n.a	30	19	24
미 국	45	51	42	38	42	16	161	9	5	32	n.a	43	45	44
OECD 평균	61	77	51	41	46	29	90	29	49	36	n.a	55	47	51

자료: 노사분규 통계 개선 방안, 한국노동연구원, 2015, 7쪽

6. 독일의 근로자이사제와 우리의 근로자이사제의 차이는 무엇인가?

- 독일과 같은 이사회는 감독이사과 경영이사라는 이원적 구조로 되어 있고 독일의 근로자이사제는 감독이사회와 근로자대표로 경영참여를 하는 것으로서 경영이사회를 감독하는 기능을 하는 것임.
 - 이에 비하여 이사회가 일원적 구조로 되어 있는 근로자이사제는 직접 경영업무를 집행하는 이사회의 멤버로서 역할과 기능을 하는 것으로서 감독이사회에 참여하는 것과 달리 실질적인 경영권을 행사하는 역할을 하는 것임.
- 우리나라와 같은 일원적 이사회 체제하에서 근로자이사제는 단순히 경영이사회를 견제하고 감독하는 기능이 아니라 기업의 경영권 행사와 업무집행에 실제 참여하는 기능을 가지는 것이므로 독일의 근로자이사제에 비해 더 많은 권한을 행사하는 것으로 볼 수 있음.

IV. 결론

- 서울시 근로자이사제 도입은 서울시의 노동정책 방향성과 지하철통합 문제, 그리고 박원순 서울시장의 노동정책 성과 등이 섞여 있는 정치적 산물로 볼 수 있음.
- 지하철통합을 유도하기 위해 독일식 근로자이사제와 경영협의회를 제안한 것은 거대 공기업 통합을 위한 커다란 유인책으로 파악됨.
 - 특히 서울시는 지하철 통합에 대해, “이번 혁신은 인위적인 인력감축이나 구조조정 같은 기존 통합방식에서 벗어나 시와 양공사 및 노조 등 구성원 간 긴밀한 협의를 바탕으로 ... 단행한다는 원칙”아래 이뤄진다고 하였음.⁴¹⁾
 - 그러나 이렇게 진지한 구애에도 불구하고 근로자이사제가 전제된 지하철 통합논의는 한때 중단되었는데, 그 원인은 협의과정에서 향후 구조조정 가능성 우려 등에 기인한 것으로 알려짐.⁴²⁾
 - 서울시 근로자이사제 도입이 사회적 갈등 예방과 상생 협력에 있었음에도 불구하고 지하철통합 과정에서 필요한 신뢰가 깨진 것임.
- 독일의 근로자이사제를 비롯한 공동결정제도의 운영에서 가장 필요한 것은 신뢰이고, 이러한 신뢰는 외부환경과 여건으로부터 올 수도 있음.
 - 독일은 2차대전 후 근로자이사제와 같은 공동결정제도의 수용이 필요불가결 했고, 그 후 근로자이사제 유지 존속은 이를 되물릴 수가 없

는 만큼 오랜 세월동안 실험을 통해 누적 구축된 신뢰관계가 작용한 것임.⁴³⁾

- 위와 같이 서울시가 재정난 해결을 위해 구조조정 없는 지하철통합 추진의 유도책으로 근로자이사제 도입을 발표하였음에도 통합 후 고용불안을 이유로 한때 통합추진이 중단된 사례에 비추면, 우리나라 노사관계 신뢰토양에서 근로자이사제 실험은 대시민 서비스 질 개선이나 대국민 후생증진보다 지방공기업 노사 간 담합 형성으로 발전할 가능성을 배제하기 어려움.
 - 또 근로자이사가 노조의 영향을 받지 않도록 또는 현행법체계에 부합하게 노조 탈퇴를 하였다 하더라도 근로자이사가 되기 위한 정치의 경향이나 근로자이사의 노조 복귀 후 노조 내의 위상을 고려하는 행위를 배제할 수 없기 때문에 노조 탈퇴라는 것은 법적 형식에만 부합할 뿐 실제 중립적이고 전문경영인으로서 이사 자격과 거리가 있음.
- 서울시가 도입하고자 하는 근로자이사제는 독일의 공동결정제도 방식과 동일한 것은 아니지만 주주 자본주의 시장체제를 중심으로 하는 우리나라의 기업환경에서는 꽤 충격적으로 다가올 수 있음.
 - 특히 공기업과 민간기업으로 근로자이사제의 도입 확산은 높은 노조조직율과 근로자이사의 경영참여로 공기업 재정건전성이나 민간기업의 경쟁력 해결을 위한 협력보다는 잘 나갈 때 파이 배분을 더 많이 요구하거나 구조조정시 조합원의 고용안정 담보 방안 마련에 더 적극적일 가능성이 높음.

41) 2014.12.11. 앞의 보도자료, 2쪽

42) 앞의 각주5) 참조

43) 경영참여의 필요성과 우리나라 공공기관의 지배구조 개선을 위해 근로자이사제가 필요하다는 주장(박태주, 한국에서 '근로자 이사제'의 도입은 어떻게 가능한가: 서울시 공공기관의 시도를 중심으로, 한국노동법이론실무학회 제34회 정기학술대회, 참여형 노사관계 법제도의 현재와 미래 자료집, 2006.7.15., 1~5쪽), 현행 근로자대표제도의 문제점과 한계에 비추어 근로자이사제 도입을 지지하는 입장(박귀천, 근로자 경영참여에 관한 법적 검토, 한국노동법이론실무학회 제34회 정기학술대회, 참여형 노사관계 법제도의 현재와 미래 자료집, 2006.7.15., 94~104쪽), OECD 국가에서 보편적으로 시행되는 것으로서 협력적 참여적 노사관계 모델 도입 운영의 여러 가지 장점들을 열거하면서 근로자이사제 도입이 필요하다는 주장(한국노동연구원, 앞의 보고서.; 김철, 앞의 글) 등은 근로자이사제의 도입 시행시 우리나라 노사관계의 신뢰구축이 갈등 봉합식이나 담합식이 아니라 효율적이고 생산적인 신뢰구축으로 전제될 경우에만 언제나 올바른 주장으로 될 것이다.

□ 근로자이사제와 같은 제도 도입은 향후 민간에 확산 영향 등 우리 주식자본시장에 적지 않은 타격을 줄 것으로 예상되므로 보다 넓고 보편적인 검토를 가질 필요가 있음.

○ 서울시의 근로자이사제 도입은 거대한 실험에 해당하는 것이고, 이 실험이 착수될 경우 우리 사회가 지불해야 할 경제사회적 비용을 고려하면 다각적인 논의를 더 가질 필요가 있음.

○ 무엇보다도 공공기관을 대상으로 경영 효율화나 생산성에 지대한 영향을 줄 수 있는 근로자이사제 도입과 같은 거대 실험대상으로 하는 것은 국가차원의 확대된 검토나 제언을 경유할 필요가 있음.

□ 그러나 서울시 근로자이사제는 이미 조례 제정을 통해 공포 시행이 확정되어 실제 근로자이사제가 출현 운영될 것으로 예정되어 있어 이제는 논의 여부가 아니라 운영으로 인한 문제에 대응하는 검토도 필요함.

○ 서울시 근로자이사제는 향후 국가공기업에 미칠 가능성도 적지 않으므로 서울시 근로자이사제와 같이 지자체가 조례 제정을 통해 처리하는 것과 그로인해 파생되는 문제에 대해 중앙정부의 정책적 대응 수단도 모색해 볼 필요가 있음.

□ 우선, 중앙정부가 지방정부의 조례 제정에 대한 규제를 할 수 있는지와 관련하여 현행 지방자치법 제22조는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으나, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다

고 규정하고 있음.

○ 그러나 근로자이사제는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항 등에 해당하지 않으면 원칙적으로 법률의 위임 대상이 되지 못하는 것으로 보임.

□ 다음 현행 지방자치법 제11조 6호는 지방자치단체는 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무는 국가사무이므로 처리할 수 없다고 규정하고 있음.

○ 이 규정은 서울시 투자기관 모두에는 해당되지 않지만 통합지하철의 경우 이에 해당할 가능성을 검토해 볼 필요가 있음.

○ 통합지하철은 비록 서울시에 한정되지만, 이를 이용하는 서울시민이 국민전체인구 4천 9백 11만여명 중 1천 2십만 명이상에 해당하고, 통합지하철은 코레일과 연계되어 수도권 국민의 수송에 절대적인 지위를 차지한다는 점 등에 비추면 지방자치법 제11조 6호의 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무에 해당할 가능성을 중앙정부가 신중하게 검토해 볼 필요가 있고, 이를 통해 조례의결의 효력을 다룰 수 있는지 검토해 볼 필요가 있음.⁴⁴⁾

□ 마지막으로 현행 지방자치법 제166조는 중앙정부는 지자체의 사무에 대하여 조언, 권고, 지도할 권한이 있고, 필요하면 지자체에 자료제출을 요구할 수 있다고 규정함.

○ 또 동법 제169조는 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면

44) 같은 주장으로 전삼현, 공기업 노동이사제 도입의 문제점과 대책, 바른사회시민회의 정책토론회 공기업 노동이사제 도입의 문제점 진단 자료집, 9쪽, 2016.3.28.; 대법원은 서울시 의회의 교원보호와 교육활동 지원에 필요한 제반 사항을 정한 조례안에 대하여, 지방자치법 제22조, 제9조에 의하면, 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하고, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무가 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않는다. 그리고 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임된 국가사무에 해당하는지를 판단할 때에는 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려해야 할 것이지만, 그 밖에도 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주제 등도 아울러 고려하여 판단해야 한다면서, 교원의 지위에 관한 사항은 법률로 정하여 전국적으로 통일적인 규율이 필요한 것이고 국가가 이를 위하여 상당한 경비를 부담하고 있으므로, 이에 관한 사무는 국가사무에 해당함에도 국가사무에 관하여 법령의 위임 없이 조례로 정한 것이므로 조례제정권의 한계를 벗어나 위법하다고 함(대법원 2014.2.27.선고, 2012추145판결).

시·도에 대하여는 주무부장관이 ... 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있고, 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대하여는 법령을 위반하는 것에 한한다고 규정함.

- 서울시 근로자이사제와 관련하여 중앙정부의 조언과 권고, 지도가 필요한지를 적극적으로 검토해 볼 필요가 있고, 특히 근로자이사제 운영과 관련한 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해치는 것 등에 대하여 면밀한 검토를 통해 대응할 필요가 있음.

keri 한국경제연구원

발행일 2017년 1월 20일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울특별시 영등포구 여의대로 24 FKI TOWER 45층 | 전화 3771-0060 | 팩스 785-0270-3

