



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

권 오 성 교수 지도
석사학위 청구논문

근로자 이익대표제와
경영참가 제도에 관한 연구

2021

성신여자대학교 대학원

법학과

김 민 정

근로자 이익대표제와
경영참가 제도에 관한 연구

권 오 성 교수 지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2021년 5월

성신여자대학교 대학원


법학과


김 민 정


인 준 서

김민정의 석사학위논문으로 인준함

2021년 5월

심사위원장 항 태희 

심사위원 권 은성 

심사위원 김 연식 

성신여자대학교 대학원

논문개요

최근 일터에서는 사용자의 갑질이나 직장 내 성희롱, 직장 내 괴롭힘, 차별에 대한 문제가 증가하고 있으며, 노사관계에서 단체교섭제도만으로는 해결하기 어려운 이슈들도 산재해 있다. 또한, 사용자와 근로자 간의 문제를 넘어서 노조 조합원과 비조합원, 다수 노조 조합원과 소수 노조 조합원, 정규직 근로자와 비정규직 근로자, 대기업·원청업체 소속 근로자와 미조직·영세·중소기업·하청업체 근로자 간의 격차와 갈등 역시 커져가고 있다.

이를 위한 해법으로 정치적 민주화에 더하여 경제적 민주화, 산업, 직장에서의 민주화가 요청되고 있으며, 법제도적 기반으로써 근로자이익대표제와 경영참여제도의 안정적 제도화와 운영 역시 요구된다.

한편, 회사는 법률에 의해 만들어진 제도이다. 따라서 회사의 지배구조 설계 역시 법인격을 부여하기로 결정한 국회에서 결정할 수 있는 문제이다. 국가가 기업에 법인격을 부여하며, 회사를 사람처럼 취급하기로 결단한 것은 기업에 일정한 공적 기능을 기대했기 때문이다. 따라서 이제는 회사의 경제적 구조에만 매몰될 것이 아니라, 회사가 가지는 정치적 구조, 기업의 공적 기능에 대한 역할론에 대한 논의가 필요한 시점이다.

또한 기업의 중요 구성원인 노동자에게 기업의 이익에 대한 배분에 대한 권리를 일정 정도 균점하도록 제도를 설계하는 것은, 「헌법」 제119조에서 규정하고 있는 경제민주화, 즉 기업이 창출한 부를 공정하게 분배하고 기업 내부의 권위의 소재와 분배를 변화시키고자 하는 시도를 우리 사회에 정착시키는 첫걸음이 될 것이다.

이러한 점에서 현행법에서 보장하고 있는 근로자 이익대표제와 경영참가제도는 노동자의 '정당한 배분 권리'를 관철할 수 있는 이해대변 기제로 작용한다. 그러나 현행법상 제도들은 기업의 주인은 '소유자' 혹은 '주주'라는 인식에

기초해있으며 기업이 가지는 독단적인 의사결정 구조를 변화시키고자 하는 의지를 온전히 담아내지 못해, 경제민주화를 위한 일터 민주주의 실현을 어렵게 하고 있다.

따라서 본 연구는 ‘경영권’이 재산권에 근거한 불가침의 권리라는 인식, 주주 중심의 기업지배구조에 의문을 던지며 출발한다. 또한 이러한 이론적 기초 속에 설계된 현행 근로자 이익대표제와 경영참가제도의 변화가 필요한 시점임을 강조한다. 이를 위해 당해 제도들이 노동자의 기본적 권리를 온전히 보장하는 방향으로 설계되도록 이론적 기초를 논한다.

특히 제Ⅱ장에서는 노동자들의 자기결정권과 인간다운 삶을 이루기 위해 필요한 정치적 권리를 통해 근로자 이익대표제의 이론적 기초를 모색한다. 또한 제Ⅲ장의 경영참가제도의 이론적 기초를 살펴봄에 있어서는 기업의 본질과 기업의 지배구조를 살펴보며, 기업지배구조 변화를 위한 일터 민주주의 도입의 필연성에 대해 논한다. 제Ⅳ장에서는 노동조합, (과반수)근로자대표로 대표되는 근로자 이익대표제와 경영참가의 단초를 제공하고 있는 노사협의회가 현실에서 어떻게 기능하고 있는지 그 역할과 내용을 알아보고, 각 제도들이 가지는 한계에 대해 알아본다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 이러한 내용들을 바탕으로 향후 근로자 이익대표제와 경영참가제도가 어떠한 방향으로 개선되는 것이 바람직한지에 대해 개선방안을 제시한다.

목 차

논문개요

I. 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 내용과 방법	4
II. 근로자 이익대표제의 이론적 기초	6
1. 근로조건 결정의 기초	6
2. 실질적 노사대등 관계 구현을 위한 정치적 권리	8
(1) 사유재산권의 법적 위상	9
(2) 사유재산권 행사의 한계	12
(3) 기업에 대한 노동자의 ‘정치적 권리’의 정당성	13
1) 노동의 존엄성의 내용	13
2) 노동의 존엄 실현을 위한 ‘정치적 권리’의 보장	17
3. 근로자 이익 ‘대표’의 의미	20
4. 소결	23
III. 노동자 경영참가의 이론적 기초	24
1. 논의의 배경	24
2. 기업의 본질	26
(1) 효율성의 제고	26

(2) 계약의 결합체	27
(3) 재산권과 계약권의 이중교배	28
(4) 검토	30
3. 주식회사 지배구조에 대한 이론적 전개	32
(1) 주주중심주의 모델(shareholderism)	32
(2) 이해관계자주의 모델(stakeholderism)	35
4. 민주적 기업 운영의 필요성	38
(1) 이해조정 기제로써 민주주의	38
(2) 민주주의 운영 방식 : 참여 민주주의	41
(3) 민주주의 운영 수준 : 일터 민주주의	42
5. 경영참가제도의 헌법적 근거	43
6. 소결	46
IV. 현행 근로자 이익대표제 및 경영참가제도의 소개와 한계	48
1. 노동조합과 단체협약을 통한 근로조건 결정시스템	48
(1) 의의	48
(2) 한계 : 낮은 대표성	51
2. (과반수)근로자대표와 서면합의를 통한 근로조건 결정 시스템	58
(1) 의의	58
(2) 한계	64
1) 근로조건에 대등 결정성 문제	64
2) 대표성과 민주성의 문제	65
3. 노사협의회	66

(1) 의의	66
(2) 한계	69
1) 노사협의회의 설치와 구성의 문제	69
2) 민주성의 문제	70
3) 논의대상과 효력의 문제	70
V. 개선방안	74
1. 개관	74
(1) 노동조합, 노사협의회, 근로자대표의 관계	74
(2) 근로자위원회 구성	74
(3) 근로자대표 조직법 제정	75
1) 필요성	75
2) 관련법안 발의현황	76
2. 대표성 확보	77
(1) 근로자회의체 운영	77
(2) 근로자대표기구 설치범위의 확대	78
(3) 근로자대표(위원)의 대표성 확보	79
(4) 근로자대표(위원) 선출의 공정성과 민주성	80
3. 자주성 확보	81
(1) 근로자대표(위원) 공정대표의무	81
(2) 근로자대표(위원)의 역할	82
(3) 정보권의 보장	82
(4) 근로자대표(위원)활동 보장	83
4. 의결사항 관련	84
(1) 의결대상의 확대	84

(2) 의결의 효력 관련	86
5. 전략적 수준의 경영참가 확대	86
(1) 노동이사제	86
1) 의의	86
2) 도입현황	87
3) 주요쟁점	88
① 노동이사의 수, 임기, 선임절차	88
② 노동이사의 권한과 책임	89
③ 노동이사의 노동조합 조합원 자격	89
(2) 근로자 추천 이사 및 노동감사	90
1) 근로자 추천 사외이사	90
2) 노동감사	91
VI. 결론	93
1. 종합검토	93
2. 맺으며	104

참고문헌

ABSTRACT

표 목 차

〈표-II-1〉 ILO가 제시하는 인간다운 일의 지표	15
〈표 IV-1〉 노동조합 유무별 기초통계량	49
〈표 IV-2〉 노조조직률 및 조합원 추이	51
〈표 IV-3〉 주요국의 노동조합 조직률	52
〈표 IV-4〉 주요국의 단체협약 적용률	53
〈표 IV-5〉 조합원 규모별 조직현황	54
〈표 IV-6〉 기업규모별 조직현황	54
〈표 IV-7〉 전국 비정규직 규모 추이(2014~2018)	55
〈표 IV-8〉 사업체 규모별, 고용형태별 임금격차의 확대 (2005년 대비 2017년)	56
〈표 IV-9〉 임금노동자의 평균근속기간 및 근속기간별 기준(2018)	57
〈표 IV-10〉 고용형태별 노동조합 조직률 추이	57
〈표 IV-11〉 사업장 단위의 사업장 근로자대표 규정 현황	59
〈표 IV-12〉 근로자위원의 전체 근로자 의견 대변 수준 : 2011	69
〈표 V-1〉 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제20조(협의사항) 재분류	85
〈표 VI-1〉 「근로자대표 및 경영참가 등에 관한 법률안」 정리	101

I. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

오늘날 우리는 한 기업의 노동자로서 얼마나 자유로운가? 사람의 인생에서 생업이란 그 사람의 정체성을 대변한다. 따라서 생업이 이루어지는 공간, 즉 일터에서 규정짓는 혜택과 규제들은 노동자의 삶의 방식을 결정짓기도 하며 노동자의 자유를 규제지을 수도 있다. 일터가 곧 우리 내 삶터인 것이다. 이처럼 노동자의 삶이 일터, 기업이라는 존재 지평 속에서 규정되고 있는 가운데 기업의 운영과 존폐에 대한 사용자의 의사결정 권한은 「헌법」 제23조에 근거한 자연권, ‘불가침의 기본권’처럼 여겨진다. 이에 사용자의 권한은 ‘무소불위’의 권력처럼 치부되고, 독재와 명령, 통제의 시스템이 일터를 지배하고 있다. 민주적 권리는 일터 앞에서 유보된다. 일터에 들어서면 순간 그곳에서 기다리는 문화가 상명하복의 위계질서와 권위주의적인 문화라면, 제아무리 정치·사회적으로 민주적인 법과 제도를 갖추었더라도 삶의 민주주의는 제자리일 수밖에 없다.

최근 압축성장을 거치며 성장한 거대 IT회사들도 수평적 기업 문화를 자부했지만, 폐쇄적이고 일방적인 조직 운영으로 인한 폐단을 막지 못했다. 유명 IT회사 중 하나인 카카오톡의 경우에는 다면평가 중 동료와 다시 함께 일하고 싶은지에 대한 평가가 공개되었다. 이는 동료 간 불신을 조장하는 인사평가항목이라는 평가를 받았다. 실제로 한 직원은 이러한 과도한 성과평가로 인한 직장 내 괴롭힘을 호소하며 생을 마감하기도 했다. 또한 고성과자 선별복지, 2년 이상 재직 시 스톡옵션 지급 등 차별과 불공정에 기반한 성과보상 방식 역시 문제가 제기되었다. 이외에도 장시간 근로 등으로 근로감독을 받기도 했다

데, 근로감독을 요청한 주체가 직원 고발에 의해서였다는 사실이 충격을 주기도 했다. 네이버 역시 비슷한 문제로 시름하고 있다. 네이버는 최근 업무상 스트레스와 직장 내 괴롭힘을 호소하며 극단적 선택을 한 직원 사건에 대해 자체적인 진상조사에 착수했다. 또 다른 IT기업인 넥슨의 경우에는 기존 직원이라 할지라도 프로젝트 시마다 재채용을 거쳐야 했다. 이러한 방식의 채용은 고용불안정을 조장한다는 비판을 받았고, 넥슨에서 노조가 탄생한 배경이 되기도 했다. 이처럼 회사가 성과를 위한 명목으로 회사와의 일체성을 강조하며 행해지는 과도한 통제, 필요 이상의 제한, 정서적 폭력은 우리 생각보다도 일상화되어 있다. 또한 효율성을 명목으로 불공정과 차별에 기반한 과도한 성과 평가, 불안정한 고용기조 등은 기업성과에 대한 노동자들의 공정한 성과 공유를 가로막는 병폐가 되고 있다. 최근 이러한 병폐들이 사회적 이슈들로 떠오르면서 경제와 산업 부문, 직장이나 학교와 같은 일상에서의 민주주의와 인권 보장에 대한 요구는 그 어느 때보다 높아지고 있다. 직장에서는 사용자의 갑질이나 직장 내 성희롱, 직장 내 괴롭힘, 차별에 대한 문제가 증가하고 있으며, 노사관계에서 단체교섭제도만으로는 해결하기 어려운 이슈들도 산재해 있다. 또한, 사용자와 근로자 간의 문제를 넘어서 노조 조합원과 비조합원, 다수 노조 조합원과 소수 노조 조합원, 정규직 근로자와 비정규직 근로자, 대기업·원청업체 소속 근로자와 미조직·영세·중소기업·하청업체 근로자 간의 격차와 갈등 역시 커져가고 있다. 이러한 상황의 타계를 위해 직장에서도 개인이 인간다운 삶을 보장받고 자기결정권을 온전히 행사할 수 있을 권리 및 공정한 성과 배분을 요구할 수 있을 권리의 보장은 시급한 과제가 되었다. 즉, 권의주의적인 기업문화에 대한 변화의 요청은 그 어느 때보다 크고, 이를 위한 해법으로 정치적 민주화에 더하여 경제적 민주화, 산업, 직장에서의 민주화가 요청되고 있다. 이를 위해 법제도적 기반으로 근로자이익대표제와 경영참여제도의 안정적 제도화와 운영이 요구된다.

한편, 회사는 법률에 의해 만들어진 제도이다. 따라서 회사의 지배구조를 어떻게 설계하든 이는 법인격을 부여하기로 결정한 국회에서 결정할 수 있는 문제이다. 이제는 회사의 경제학적 구조가 아니라 회사의 정치적 구조로 눈을 돌려야 할 때이다.¹⁾ 자본주의 경제체제를 긍정하는 한 기업의 이익을 수취할 권리를 근로자에게 일반적으로 인정하는 법제가 수용되기는 어려울 것이나, 기업의 ‘소유’라는 말이 내포하는 ‘기업을 통제하는 권리(right to control)’의 일부를 근로자가 분점할 수 있도록 하는 입법은 현행 「헌법」 제119조 제2항이 선언하고 있는 ‘경제민주주의’ 원칙에 오히려 부합한다. 국가가 자본단체에 불과한 회사에 ‘법인격’을 부여한 것은, 즉 회사를 ‘사람’으로 취급하기로 결단한 것은 주식회사가 일정한 공적 기능을 담당할 것으로 기대했기 때문이다. 근로자에게 기업의 ‘소유’에 관한 권한을 일정 정도 균점하게 하는 것은 노동소외와 착취를 억제하고 기업이 창출한 부를 공정하게 분배하기 위한 유효한 수단이 될 것이다.²⁾

이러한 점에서 현행법에서 보장하고 있는 근로자 이익대표제와 경영참가제도는 노동자의 ‘정당한 배분 권리’를 관철할 수 있는 이해대변 기제로 작용한다. 그러나 현행법상 제도들은 기업의 주인은 ‘소유자’ 혹은 ‘주주’라는 인식에 기초해있으며 기업이 가지는 독단적인 의사결정 구조를 변화시키고자 하는 의지를 온전히 담아내지 못해, 경제민주화를 위한 일터 민주주의 실현을 어렵게 하고 있다. 따라서 본 연구는 ‘경영권’이 재산권에 근거한 불가침의 권리라는 인식, 주주 중심의 기업지배구조에 의문을 던지며 출발한다. 또한 이러한 이론적 기초 속에 설계된 현행 근로자 이익대표제와 경영참가제도의 변화가 필요한 시점임을 강조한다. 이를 위해 당해 제도들이 노동자의 기본적 권리를 온전히 보장하는 방향으로 설계되도록 이론적 기초를 논하고, 당해 이론적 기초를 토대로 근로자 이익대표제와 경영참가제도의 개선방안을 모색해 본다.

1) 권오성, “노동자경영참가법 제정의 당위성”, 『노동N이슈』 제2020-08호 (2020. 9.), 1.

2) 권오성, 위의 글, 6-7.

2. 연구의 내용과 방법

노동자는 사용자의 결정과 지시에 따라 노동을 제공해야 한다. 분산투자가 가능한 물적자본과 달리 인적자본은 원칙적으로 한 회사에 종속될 수밖에 없다. 따라서 회사의 성과와 자신의 생존이 밀접한 관계를 맺을 수밖에 없는 노동자들은 삶의 많은 부분을 결정할 수 있는 사용자의 결정에 대하여 자신의 의사 표현을 분명히 할 수 있어야 한다. 이는 곧 노동자의 자기결정권에 기초한 정치적 권리 행사 문제이다.

이에 기초해 본 연구에서는 근로자 이익대표제와 경영참가제도가 '사용자의 결정권과 노동자의 정치적 권리의 균형을 어떻게 맞출 것인가'라는 차원에서 동일한 논의선상에 있음을 전제한다. 그러나 정치적 권리의 행사 수준(level)에서 두 논의는 구별된다. 근로자 이익대표제는 노동력 구매차원에서, 경영참가제도는 기업 운영 차원에서의 정치적 권리행사이기 때문이다.

또한 본 연구에서 다루는 '정치'의 의미는 노동자의 자기결정권 행사를 위한 이해대변 기제가 필요하다는 전제에서 시작한다. 따라서 노동자 자신의 자기결정권 보장을 위해 개인의 존엄, 인격의 자유로운 발현과 밀접히 연관되는 근로조건 등의 노동법령의 규율이 필요한 영역 및 자신의 삶과 밀접히 연관되는 기업의 운영과 관련한 사안에 대해, 의제설정과 결정단계에 참여할 수 있어야 한다는 의미로서 '정치'를 상정한다. 이를 위해 다양한 이해관계자의 참여를 가능케 하며, 이해조정 기제로써 기능하는 정치적 원리인 '민주주의' 개념을 일터 단위까지 적용해본다.

아울러 자기결정권의 실현이라는 측면에서 바라본다면, 모든 사람들의 참여가 이루어지는 직접 민주주의가 적용되는 것이 바람직하겠지만, 대부분의 경우 민주주의가 대의제를 취하고 있고, 실현 가능성 등을 고려해 볼 때 노동분야에서의 의사결정 참여는 대표기관을 통한 이익대표시스템을 띄며, 이

를 위해 집단이익을 대변하는 일정 기관이 설치되어야 한다. 일정 집단의 이익을 대변하는 기관은 의회민주주의에서 국회가 국민의 대표가 되는 것과 유사하게 노동자 집단의 대표자로서 지위를 가진다.³⁾

이러한 전제하에 본 연구 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서는 근로자 이익대표제와 경영참가제도의 이론적 기초에 대해 논의한다. 특히 노동자들의 ‘자기결정권’과 인간다운 삶을 이루기 위해 필수적인 ‘정치적 권리’에 대해 논하며, 근로자 이익대표제의 이론적 기초를 모색해 본다.

또한 경영참가제도의 이론적 기초를 살펴보기 위해 기업의 본질과 기업의 지배구조에 관해 알아본다. 나아가 기업지배구조의 변화를 위해 일터 민주주의 도입은 필수임을 논한다. 아울러 기업 내에 민주주의를 도입하는 것은 자유주의경제질서에서 오는 갖가지 모순을 제거하고 사회정의를 실현하고자 하는 「헌법」 제119조의 경제민주화 조항과 부합하는 것으로, 당해 조항이 경영참여제도의 법적기초가 될 수 있음을 논한다.

제Ⅳ장에서는 노동조합, (과반수)근로자대표로 대표되는 근로자 이익대표제와 경영참가의 단초를 제공하고 있는 노사협의회가 현실에서 어떻게 기능하고 있는지 그 역할과 내용을 알아보고, 각 제도들이 가지는 한계에 대해 알아본다. 제Ⅴ장에서는 이러한 내용들을 바탕으로 향후 근로자 이익대표제와 경영참가제도가 어떠한 방향으로 개선되는 것이 바람직한지에 대해 개선방안을 제시할 것이다. 이때 개선방안은 2021. 4. 20. 이수진의원 등 10인이 발의한 「근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안」을 기초로 살펴본다.

3) 김기선, “지금 다시 근로자대표를 생각하다”, 경제사회노동위원회, 108, http://eslc.go.kr/newsletter/201908/pdf/300_2.pdf. (2021. 6. 9. 확인).

Ⅱ. 근로자 이익대표제의 이론적 기초

1. 근로조건 결정의 기초

우리나라 근로조건 결정의 원칙은 「헌법」 제32조, 제33조와 「근로기준법」 제4조에서 법적 근거를 찾을 수 있다. 「헌법」 제32조는 제3항은 인간의 존엄성이 보장받을 수 있도록 근로조건을 정한다고 규정하고 있으며, 개별적인 노동조건을 규율하는 법⁴⁾에서 그 구체적인 기준을 찾을 수 있다. 이에 따라 근로조건은 인간의 존엄성을 보장할 수 있도록 규율되어야 함과 동시에 「근로기준법」 제4조⁵⁾의 규정에 따라 근로자와 사용자 사이의 자율적인 의사로 결정되어야 한다. 이러한 근로조건 결정의 자율적인 결정을 위한 방식은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 개별적 근로자와 사용자 간의 합의에 따른 개별적 결정 방식이고, 둘째는 근로자와 사용자 간의 합의에 따른 집단적 결정 방식이다. 개별적 결정 방식인 근로계약을 제외한다면, 근로자대표와의 서면합의나 근로자의 과반수 동의 및 단체협약 등 대부분의 근로조건은 집단적 결정 방식을 통해 결정된다.⁶⁾

본래 사인 간의 법률관계는 자유로운 계약 자유의 원칙에 따른다. 이에 따라 근로관계도 개별적 근로조건 결정 방식을 통한 사적자치의 원리에 의해 규율된다. 그러나 경제적 우위에 있는 사용자의 실제적 권력과 잉여가치의 최대화를 지향하는 자본주의 이념이 결합되었을 때, 노동자는 사용자에게 의한

4) 「근로기준법」, 「산업안전보건법」, 「최저임금법」, 「근로자퇴직급여 보장법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「임금채권보장법」 등이 있다.

5) 「근로기준법」 제4조(근로조건 결정) 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다.

6) 이철수, “통일적인 중업원대표시스템 정립을 위한 소고”, 『산업관계연구』 제21권 제1호 (2011. 3.), 2.

단독결정과 인격적 지배하에 놓일 수밖에 없다. 이는 사용자가 경제적 힘을 발휘하여 노동자의 자율적인 개인 영역과 생활·노동관계에서 인간다운 권리에 대해 개입할 수 있음을 의미한다. 따라서 종속적인 근로관계에 있어 노사가 근로조건을 대등하게 결정하도록 하여 사용자의 단독결정을 제한하는 것은 노동법의 규제를 지탱하는 핵심 근거이다.⁷⁾

아울러 종속성을 기본특징으로 하는 근로관계에서 노동자의 인간 존엄을 위한 ‘자기 결정권’의 보장은 필수적이다. ‘자기 결정권’의 보장은 지배관계에 놓인 인간이 구체적인 상황에서 행하는 결정을 「헌법」 제10조에서 규정하는 인간 존엄의 이념⁸⁾과의 정합성을 고려하면서 실현코자 하는 것이기 때문이다. 「헌법」 제33조는 이러한 자기 결정권을 보장하기 위한 규정 중 하나이다. 노사 간 힘의 불균형에서 오는 한계를 집단적 결정 방식을 통해 자기 결정권을 보장하고 있기 때문이다. 「헌법」 제33조에서 보장하고 있는 노동3권은 개별 노동자들의 단결권을 보장함으로써 자신들의 이익을 대변할 수 있는 ‘집단적 매개체’ 결성을 가능케 하고, 산업현장과 사용자와의 관계에서 열위에 있는 노동자들의 교섭력을 사용자와 대등하게 조정하도록 한다. 나아가 헌법재판소가 밝히고 있듯이 보다 큰 노동3권의 헌법적 의미는 근로사단체라는 사회적 반대 세력의 창출을 가능하게 함으로써 노사관계의 형성에 있어서 사회적 균형을 이루어 근로조건에 관한 노사 간의 실질적인 자치를 보장하려는 데 있다.⁹⁾ 즉, 「헌법」 제33조에서 보장하고 있는 노동3권은 상대적으로 열위에 있는 노동자의 최소한의 방어권을 보장해준다.

또한 노동3권은 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 노동조합법이라고 한다.)을 통해 구체화되고 있으나, 이를 노동조합법과 같은 집단법 차원으로 한정하여 볼 것은 아니다.¹⁰⁾ 오히려 노동3권을 보장하는 「헌법」 제33조는 시민

7) 니시타니 사토시, 『노동법의 기초구조』, (주)박영사 (2016), 5.

8) 「헌법」 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

9) 헌법재판소, 1998. 2. 27 선고 94헌바13, 95헌바44 결정.

법을 수정하는 의미로서의 노동법의 기초구조와 「근로기준법」 제4조 등의 개별 근로조건을 결정하는 방식¹¹⁾과 결부해 ‘집단적 차원에서의 대등하고 자유로운 의사결정’을 가능케 하는 기제로 기능하는 차원에서 이해되어야 한다. 따라서 「헌법」 제33조는 ‘집단적 결정 방식’을 통해 근로자의 자기 결정권을 보장할 수 있는 근로자 이익대표제도를 구성하는 법적 토대가 된다.

2. 실질적 노사대등 관계 구현을 위한 정치적 권리의 보장

「헌법」과 노동관계를 규율하는 개별법은 노사 간의 불균형한 힘을 극복하기 위한 수단으로서 집단적 근로조건 결정 방식을 규정하고 있다. 그러나 이러한 집단적 결정 방식의 보장만으로 실질적 노사대등이 담보되기는 어렵다. 노동자 단체의 조직이나, 과반수 노동자 동의를 받는 방식은 노사대등을 이루기 위한 출발점이나, 그것만으로는 부족하다. 실질적으로 노사대등의 관계 구현을 위해 필요한 것은 집단적 의사를 표현하기 위한 노동자의 집단적 발언권(collective voice) 혹은 참여권이다. 우리는 상대방과 자신의 의사를 충분히 표현하며 교환할 수 있고, 이를 통해 문제를 조율하거나 새로운 대안을 찾을 수 있는 수평적이고 개방적인 대화의 장이 보장될 때 서로가 평등하다고 느낀다. 반면 일방적인 지시와 맹목적인 수공, 폐쇄적인 의사결정 시스템을 수직적이고 위계적인 관계로 느낀다. 이는 가사사용인부터 기업, 국가 수

10) “현대 노동법의 탄생 배경이 개별적 노동관계의 형식적 평등을 집단적 노동관계의 구체적 평등으로 완성하는 데 있다는 점을 생각한다면, 노동법을 해석할 때에는 언제나 개별과 집단의 긴장 관계를 염두에 두어야 할 것이다. 요컨대 근로기준법 제4조는 헌법 제33조 제1항이 내포하는 집단적 근로조건 대등 결정의 원칙을 포괄하면서 이를 좀 더 끌어올려 노동관계상의 일반 원칙으로 정초하고 있는 규정이라고 할 것이다.”(박제성, “집단적 근로조건 대등 결정의 원칙과 근로자 대표론의 의의”, 『노동법연구』 제45호 (2018. 9.), 136.)

11) 「근로기준법」 제4조에서도 근로자와 사용자 간의 근로조건이 “대등한 지위”에서 자유롭게 결정되어야 한다고 규정하고 있다.

준에 이르기까지 동일하다. 본 연구에서는 수평적인 의사결정 시스템을 기업이라는 공간에 적용해보고자 하며, 그것이 대등한 노사관계를 위한 선결조건이라고 가정할 것이다. 따라서 대등한 노사관계를 위해서는 사용자가 소유하고 있는 기업에 대해서도 노동자의 집단적 의사 발언권 혹은 참여권¹²⁾이 자유롭게 보장되어야 한다.

그러나, 오늘날에는 사유재산권의 보장은 경제적 자유 보장을 위한 필수 불가결한 것으로 받아들여진다. 따라서 사용자가 소유한 기업에 대해서 노동자의 정치적 권리는 극히 제한적으로 인정되는 경향이 있다. 따라서 본 연구에서는 먼저 사유재산권의 법적 위상과 한계를 훑아본 후, 자연권 차원에서 노동자가 사용자(혹은 사용자가 소유한 기업)에 대해 가지는 정치적 권리의 정당성을 다뤄보고자 한다.

(1) 사유재산권의 법적 위상

「헌법」 제23조에서는 국민의 재산권을 보장한다. 이는 사유재산권의 기초가 되는 규정이라고 할 것이다. 이러한 재산권에 대해서 대표적인 정당화 논변은 로크적 정당화이다. 로크(John Locke)에 따르면 사람들은 노동을 투입함으로써 어떤 산물에 대해 재산권을 취득한다. 재산권의 획득은 사람들을 노동에 참여시키는 유인이 되며 부를 축적할 수 있는 동인으로 자본주의적 체제에서 순기능을 가져올 것이라고 보았다.¹³⁾ 즉, 사람들은 노동의 투입으로 획득한 산물인 ‘부’를 소유할 수 있고, 이를 통해 사회적 지위를 얻고 경제적 자유를 획득하게 되는 것이다. 이와 같은 견해에 따르면 재산권은 경제적 자유에 기초하고 있는 ‘기본권’이므로 「헌법」 제37조 제2항¹⁴⁾의 공공복리 등

12) 본 연구에서는 ‘발언권’과 ‘참여권’을 정치적 권리로 본다.

13) 황경식, “소유권은 절대권인가?”, 『철학연구』 제72집 (2006. 3), 7.

14) 「헌법」 제37조 ②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의

불가피한 경우가 아니라면 침해될 수 없다. 이와 같은 관점에서 로크는 재산권(property)을 사회계약의 대상으로부터 제외하였다. 로크에게서 사회계약의 목적은 '재산권의 보전'이기 때문이다. 이와 같은 견해에 따르면 경제적 자유는 사유재산권의 보장에 달려있다. 아울러 사유재산권은 단순히 자신이 소유하고 있는 물권에 대한 처분능력만을 의미하지 않는다. 기업의 지배구조¹⁵⁾까지 사유재산권의 범위에 포함한다. 결론적으로 자본주의의 법인(法人)의 지배구조 역시 사유재산권의 일종으로써 '양도될 수 없는 권리'로 본다.¹⁶⁾ 그렇다면 위와 같은 견해처럼 재산권이 천부적 기본권으로서 법적 위상을 가지는가? 이에 대해 좀 더 살펴볼 필요가 있다.

토마스 페인(Thomas Paine)은 인간이라는 하나의 지위를 결정짓는 것은 '자연권'으로 보았다. 이는 모든 지적 권리와 정신적 권리, 타인의 자연권을 침해하지 않는 한 자신의 안락과 행복을 위해 개인적으로 행동할 수 있는 권리를 의미한다.¹⁷⁾ 자연권이란 개인에게는 완전한 권리이지만, 그것을 행사하는 힘은 완전하게 주어지지 않는 모든 권리를 말한다. 다만 인간은 자연권에 의해 자율적으로 상황을 판단할 권리를 가진다. 그러나 그가 현실을 시정할 수 있는 힘을 가지지 못한다면 그것을 판단하는 것은 소용없다. 따라서 인간은 자신의 권리에 앞서 그리고 그것에 더해서 이러한 권리를 공동의 소유에 맡기고 그 자신의 일부인 사회와 협력하게 된다. 사회는 인간에게 아무것도 부여하지 않는다. 모든 사람은 사회의 소유주이므로 당연한 권리로서 공동소유의 자본에 의존한다.¹⁸⁾ 이런 관점에서 본다면 우리가 양도한 권리를 통해 구성된 사회라는 틀에서 제공하는 혜택을 받는 모든 자본(창출되는 부를 포함한다.)은 우리 인간의 자연권 보장 위에서 있어야 함을 의미한다.

본질적인 내용을 침해할 수 없다.

15) 가령 기업을 사적으로 소유한 사람이 기업을 직접 통제하거나, 통제를 임의로 위임할 수 있는 권리이다.

16) 로버트 달, 『경제민주주의에 관하여』, 후마니타스 (2011), 60.

17) 토머스 페인, 『상식, 인권』, 필맥 (2004), 138.

18) 토머스 페인, 위의 책, 139.

제퍼슨(Thomas Jefferson) 역시 모든 재산권이 천부적 권리라는 주장에 대하여 의문을 가졌다. 안정된 소유는 사회적 법률에 소산이고 사회가 발전한 뒤에야 가능해졌기 때문이다. 제퍼슨은 재산권을 사회에 종속되는 개념으로 보았다.¹⁹⁾ 로버트 달(Robert Dahl)도 비슷한 견해를 펼친다. 로버트 달은 민주적 절차를 통해 스스로 통치할 권리(자치권)를 가장 기본적인 권리로 보았으며, 기업에 대한 사적 소유는 도구적 성격만을 가지며 기업의 사적 재산권을 보호하는 법적 조치들은 자치권에 하위에 속한다고 주장한다.²⁰⁾

인간은 사회 안에서 존재한다. 사회 안에서 규율하는 법과 제도에 따라 혜택과 규제(이를 사회질서라 명칭한다.)를 받는다. 그러나 이러한 사회질서는 인간의 존엄을 유지²¹⁾할 수 있는 자연권에 기초해야 한다. 우리는 자연권을 통해 사회질서를 만들 수 있는 권력을 ‘공동의 소유’에 위임했기 때문이다. 이러한 자연권은 타인의 자유를 해치지 않는 범위 내에서 자유롭게 행할 자유를 의미하기도 할 것이며, 우리가 공동으로 합의한 약속을 통해 사회의 질서를 만들어가는 자치권을 포함할 것이다. 즉 우리가 자유롭게 행동할 자유와 동시에 제약받는 자유를 스스로 결정할 수 있는 권리가 ‘자연권’의 범주 안에 속한다고 생각한다.(이를 본 연구에서 말하는 자연권이라고 한다.) 이는 우리가 스스로 사회의 질서를 결정할 수 있음을 전제한다. 우리 자신 스스로 결정했기에 사회질서에 순응하며 우리 삶을 가꿔나갈 것을 약속할 수 있다. 따라서 자연권은 개개인이 인간 존엄을 지키며 살아가는 삶의 방식을 정하는 권리이며 천부적 기본권으로서 양도 불가능한 권리이다.

이와 같은 관점에서 재산권은 자연권을 통해 통제(control)될 수 있는 권리이다. 경제적 자유에서 재산권이 파생되는 것이 아니라, 자연권을 통해 권력

19) Schlatter, richard. "private property: the History of an idea, new Brunswick", NJ.: Rutgers University Press (1951), 198, 로버트 달, 『경제민주주의에 관하여』, 후마니타스, (2011), 78에서 재인용.

20) 로버트 달, 위의 책, 95.

21) 「헌법」 제10조에서도 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다고 규정하고 있으며 불가침의 인권으로 규정하고 있다.

을 위임받은 '사회'에서 재산권을 통한 경제적 자유를 승인했기 때문이다. 만약 재산권이 자연권처럼 양도 불가능한 천부적 기본권의 법적 위상을 가진다고 가정하자. 그렇다면 재산권이 인간의 존엄을 지키고자 하는 공동선에 위해가 되는 경우라도, 우리는 스스로 결정할 권리를 통해 이를 시정할 수 있는 기능을 발휘할 수 없다. 재산권은 침해될 수 없고 수정될 수 없는 권리가기 때문이다. 이처럼 재산권이 우리 스스로 사회질서를 만들어어나가는 데 있어 불가침의 도덕적 위상을 가진다고 볼 수 있는가?

재산권은 사회질서가 만들어낸 산물이며, 인간이 자유를 누리는 방법 가운데 하나이다. 재산권이 인간 존엄을 결정 짓는다고 볼 수 없다. 또한 우리 헌법에서의 여러 측면, 즉 재산권의 내용과 한계를 규정하고 있는 점(헌법 제23조 제1항 후문), 재산권 행사의 공공복리 적합성 또는 사회적 구속성(헌법 제23조 제2항), 생존권적 기본권 조항들의 입법형식(헌법 제30조 또는 제36조), 경제민주화를 위한 경제질서 조정의 허용(헌법 제119조 제2항) 등의 규정들을 종합적으로 고려해 보더라도, 헌법상 재산권이 자연권이라고 단정 지을 수 없다.²²⁾ 따라서 재산권 그 자체는 자연권의 하위개념으로서 기능하는 것이며, 자연권과 같이 불가침의 기본권으로서 법적 위상을 가질 수 없다.

(2) 사유재산권 행사의 한계

재산권이 자연권의 하위의 개념이라면 재산권은 자연권에 의해서 조정될 수 있는 한계를 갖는다. 따라서 재산권은 ①사회구성원의 '인간 존엄'을 지키는 공동선의 방향에서, ②우리 스스로 결정할 수 있는 권리에 응하는 경우에만 유효한 권리로서 기능할 수 있다. 재산권의 내용과 한계를 법률로 정한다는 「헌법」 제23조 제1항의 취지는 결국 그 사회에서 인정되는 재산권의 대상

22) 이황희, “재산권, 독특한 기본권”, 『법학평론』 제1권, (2010. 9.), 127-128.

과 범위 및 그 한계들이 사회적 합의의 산물임을 의미하며²³⁾, 재산권은 공동선에 기반한 사회질서에 조응하도록 행사되어야 함을 의미한다.

(3) 기업에 대한 노동자의 '정치적 권리'의 정당성

위에서는 사유재산권은 자연권과 같은 절대적 권리라고 볼 수 없으며, 자연권 내용으로서 ①인간의 존엄과, ②스스로 결정할 권리를 도출해보았다. 그렇다면 노동자의 권리보장을 위해 보장되어야 할 '인간의 존엄'이라는 공동선은 무엇을 의미하는지 알아보고, 이를 통해 노동자의 정치적 권리의 정당성과 권리의 내용 및 수준에 대해 다뤄보고자 한다. 다만 본 연구에서 인간의 존엄은 '노동의 존엄'으로 제한한다.

1) 노동의 존엄성의 내용

「헌법」 제10조에서 모든 국민은 인간으로서의 존엄을 가진다고 규정하는 바와 같이 우리는 인간다운 삶을 영위할 권리를 가지므로 인간다운 '일'을 할 권리를 가지며, 이를 요구할 권리도 가진다고 할 것이다. 그렇다면 인간다운 일, 좋은 노동은 어떠한 모습일까? 막스 베버(Max Weber)는 현대의 인간 노동을 목적 합리성이 지배하는 '강철같이 단단한 우리'에 가두었다고 표현했다. 하버마스(Jurgen Habermas), 앙드레 고르츠(André Gorz)의 경우에도 부양, 교육처럼 경제적 생산성과 거리가 먼 인성과 관련된 활동 또는 가족, 사랑, 우정과 같은 같이 목적 합리성으로 나아가서는 안 되는 영역조차 돈을 주고 사야만 하는 관계로 변모하는 현대의 노동 현실에 대해 우려를 나타냈다.

23) 이황희, 위의 글, 133.

국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ILO)도 지난 30년간 신자유주의 정책이 탈규제, 민영화, 노동시장에서의 유연성은 비정규직과 단기계약을 확산시키는 결과를 가져왔고, 근로자의 목소리와 대표성을 잃고 소득 불안정을 증가시켰다고 지적했다.(ILO, 2009) 이러한 문제의식 속에서 ILO는 1999년 제87회 ILO 총회에서 사무총장 보고서를 통해 ‘자유롭고 평등하며 인간의 존엄성이 존중되는 환경 속에서 남녀 모두에게 인간답고²⁴⁾ (decent) 생산적인 일을 제공하는 것이 ILO가 당면한 최우선의 목표임을 주창하면서, 모든 사람에게 디센트 워크(decent work, 이하 인간다운 일)를 보장하는 것’이 ILO의 최종목표임을 밝혔다. 또한 ILO는 인간다운 일의 최종목표를 달성하기 위한 4가지 전략으로 노동에서의 권리 제고, 고용, 사회보장, 사회적 대화를 제시했다.²⁵⁾ 여기서 노동에서의 권리는 노동의 형태(계약 형태, 조직화 등)를 불문하고 노동을 하는 자라면 누구나 가지는 것이다.

고용환경은 양적인 측면과 더불어 고용기회에 대한 평등, 임금 및 산업안전 등의 영역에서 양질의 근로조건이 제공되는 것을 의미한다. 또한 세계화로 인한 산업구조의 급격한 변화로 인한 실업의 대응, 노동의 취약성에 대비한 사회보장이 강조된다. 아울러 고용에서의 안정성 확보, 노동의 기본적인 권리를 신장하며 고용을 확대해 나가는 것은, 기본적으로 사회의 다양한 주체 간 적극적인 참여를 통한 사회적 대화를 통해 가능하다. 따라서 인간다운

24) decent의 사전적 의미는 적절한, 품위있는 이라고 해석되며, 보통 decent work는 양질의 일자리/노동 등으로 정의 내려진다. 본 고에서는 ‘decent work’를 인간의 존엄성을 보장하는 일로써, 일자리보다는 더욱 넓은 차원의 노동을 다루는 것으로 본다. 따라서 ‘decent’를 ‘인간다운’으로 해석하고 ‘decent work’를 “인간다운 일”로 정의하기로 한다.

25) “The primary goal of the ILO today is to promote opportunities for women and men to obtain decent and productive work, in conditions of freedom, equity, security and human dignity. This is the main purpose of the Organization today. Decent work is the converging focus of all its four strategic objectives: the promotion of rights at work; employment; social protection; and social dialogue. It must guide its policies and define its international role in the near future.” ILO, “Decent Work, Report of the Director-General International Labour Conference”, <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> (1999. 6.).

일을 위한 선결조건으로서 사회적 대화는 필수적이다.²⁶⁾ ILO는 이러한 인간다운 일의 개념의 측정을 위한 세부적인 11가지 지표를 제시하는데 이는 <표 II-1>과 같다.²⁷⁾

<표 II-1> ILO가 제시하는 인간다운 일의 지표

구분	인간다운 일의 지표
1	고용기회(employment opportunity)
2	적정한 소득과 생산적 노동(adequate earnings and productive work)
3	적정 노동시간(decent working time)
4	일과 가정의 양립(combining work, family and personal life)
5	철폐되어야 하는 노동(work that should be abolished)
6	고용 안정성(stability and security of work)
7	공정한 대우(equal opportunity and treatment in employment)
8	안전한 노동환경(safe work environment)
9	사회보장(social security)

26) 황준옥, "ILO의 일다운 일(decent work)에 대한 발전적 논의", 『노동리뷰』 제4호 (2005. 4.), 23.

27) ILO, "Decent Work Indicators ILO manual: second version", (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf) (2013. 12.).

10	사회적 대화 (social dialogue, employers' and workers' representation)
11	사회·경제적 맥락(Economic and social context for decent work)

고용기회는 특정 계층, 집단에 국한되지 않고 누구에게나 주어져야 한다. 또한 노동자는 노동을 통해 건강한 삶을 유지할 수 있는 적절한 소득을 얻어야 한다. 그 수준은 노동자가 수행하고 있는 시장적, 사회적 가치에 적합한 수준이어야 한다. 이러한 시장적·사회적 가치는 생산적 노동을 통해서만 유지될 수 있으므로 적절한 소득과 생산적 노동은 중요하다. 또한 적정 노동시간의 보장은 일과 여가의 적절한 균형을 통한 노동자의 건강권과 삶의 질을 결정하는 기초가 된다. 한편 일과 가정의 양립은 양성평등과도 관련이 깊다. 여성들에게 더 많은 가사 노동의 책임이 주어진 사회구조 안에서 여성들은 노동을 통해 느끼는 삶의 만족도와 노동 생산성이 낮고, 경력단절, 고용기회 제한이라는 현실적인 벽에 부딪히게 된다. 가정생활도 일종의 사회적 생활로서 노동과 조화를 이루어야 한다는 관점은 고용에서 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고 모성보호와 여성 고용 촉진을 가져올 수 있으므로 인간의 존엄성 확보에 중요한 요소이다.²⁸⁾

고용기회가 균등하게 제공되고 적절한 임금과 근로시간을 통해 일과 가정의 양립을 도모하였더라도 일자리의 속성이 단기적이고 불안정하다면 어떠할까? 노동자들은 장기적인 안목에서 삶을 계획할 수 없다. 일자리의 상실은 개인적인 문제에 그치지 않는다. 일자리 상실은 가정의 경제적 존립을 위태롭게 하며, 회사 구성원 간의 불안과 갈등을 조성하며, 실업자 증가는 국가의 경제·사회적인 문제로 격화된다. 이러한 점에서 안정적이고 장기적인 일자리 제공은 중요하다. 또한 안정적인 일자리와 더불어 실업자를 위한 재취업을

28) 황준욱, 앞의 글, 24-25.

위한 직업교육, 생계유지를 위한 조치 등의 사회보장을 통해 일자리 상실로부터 삶의 기반이 취약해지지 않도록 사회 안전망을 구축할 필요가 있다.

고용에서의 공정한 대우는 성별, 연령, 인종, 사회적 신분 등으로 인해 고용, 임금, 승진 등 제반 근로조건에 대해 차별받지 않는 것을 의미한다. 또한 공정한 대우는 노동환경의 측면에서도 이루어져야 한다. 강제노동이나 폭력과 같은 위협에서 자유로워야 하며, 위험한 작업환경에 놓여서는 안 된다. 안전한 노동환경은 노동자의 건강과 생명을 보호하는 것으로 인간의 존엄성을 위한 가장 근본적인 가치다.

2) 노동의 존엄 실현을 위한 '정치적 권리'의 보장

위에서 다룬 지표(<표 II-1>의 1~9번 항목)들은 인간다운 삶, 노동의 존엄을 위해 필수적으로 보장되어야 한다. 그러나 이러한 측면들이 기업 수준, 사회 수준으로 확대 적용되기 위해서는 반드시 다양한 이해관계자 간 대화와 조율이 필수적이다. 노동자의 자발적인 참여를 기반으로 한 작업장 수준부터 사회적 수준으로의 대화의 창이 열릴 때, 인간다운 삶을 위한 당해 조건들이 관철될 수 있다. 따라서 노동자들이 사회적 대화를 촉구하는 것은 「헌법」 제 10조에 기초하는 인간의 존엄성 확보를 위한 기본권 행사이며, 인간다운 일을 영위하기 위한 일종의 정치적 권리로써 가장 기초가 되는 '권리 중의 권리'라고 할 것이다. 아울러 이러한 인간다운 일은 경제적·사회적 맥락 속에서 결정되고 고려되어야 하며 인간다운 일의 보장 정도는 그 사회의 경제적·사회적 수준에도 밀접한 영향을 준다고 할 것이다.

이처럼 노동에서의 존엄은 ILO의 인간다운 일을 보장하기 위한 지표들을 균형 있게 경제적·사회적 맥락에서 구현시켰을 때 보장될 수 있다. 즉, 이러한 지표(<표 II-1> 참고) 중에서 가장 중요한 것은 '노동에서의 존엄'을 '정

치'의 중심에 두는 것이다. 따라서 사회적 대화의 축진이 무엇보다 중요하다. '일의 가치'를 시장 주도적 질서에 맡긴다면 시장에서 중시하는 능력주의로 일의 가치를 결정하게 되며 능력주의를 통해 획득한 일의 가치는 누구도 부정할 수 없는 도덕적 정당성을 갖게 된다. '노력한 만큼 얻는다.'라는 능력주의 시장 경제질서에서 승리한 일부 엘리트들만이 '인간다운 일'을 독식하게 되는 것이다. 패자는 인간다운 일을 이루는 다양한 권리를 관철할 수 없다. '패배했기 때문'이다.

마이클 샌델(Michael Sandel)도 이러한 문제를 지적하며 “시장 주도적 사회에서 물질적 성공을 도덕적 자격의 증표로 해석하는 일은 지속성 있는 유희이며”, “모든 젊은이가 자신의 능력과 야심이 허용하는 한 성공할 수 있도록 해주는 시스템의 아름다움에 빠진 사람은 필요한 능력이 없는 사람이 겪는 고통을 간과하기 쉽다.”라고 말한다.²⁹⁾ 또한 사람들은 '일'을 소비를 위한 수단만으로 여기지 않는다. 일을 통해 경제적 분배 정의를 이루길 원할 뿐만 아니라 사회적 인정과 명망을 얻고 다른 이들이 필요로 하는 공동선에 기여한다는 우리의 책임을 명예롭게 수행하길 원한다.³⁰⁾

따라서 우리는 시장경제적 질서 속에서 '패배자'로 낙인찍힌 이들의 인간의 존엄성을 회복하기 위한 담론적 논의를 시작해야 한다. 이러한 담론적 논의에는 생산성에 따라 누가 얼마나 가져가야 하고 어떤 수준의 분배가 양극화를 줄이기 위한 최선인지에 대한 분배적 정의만이 고려되어서는 안 된다. 어떠한 일이 '공동선'에 기여하고, '인간의 존엄성'을 지키기 위한 일인지에 대한 도덕적 차원에서의 논의가 기반이 되어야 한다. 이러한 담론은 사회적 대화라는 '정치'라는 장을 통해 다양한 사회 주체들이 논의해야 한다. 어떠한 가치가 공동선에 기여하고 있는 것인지를 결정하고 그러한 가치를 적절히 배분하는 것은 '정치'의 몫이기 때문이다.

29) 마이클 샌델, 『공정하다는 착각』, (주)미래엔 (2020), 313-331.

30) 마이클 샌델, 위의 책, 327.

한편 노동자들의 이익 대변 창구는 견고한 방식으로 보장되어야 한다. 노동자들은 사용자와의 관계에 있어 경제적 열위에 있기 때문이다. 또한 노동자들은 시장에서의 능력과 무관하게 '인간다운 일'을 이루는 다양한 권리를 주장할 수 있어야 한다. 이는 인간의 존엄성에 기반한 자신의 삶을 스스로 결정할 권리 즉, '자연권'에 기초하는 권리이기 때문이다.

따라서 사용자의 재산권은 '노동의 존엄성'을 지키는 가운데에서만 행사 가능한 한계를 가진다. 이러한 점에서 사용자와 노동자는 재산권과 노동의 존엄성과의 긴장 관계를 조율하기 위한 사회적 대화에 참여해야 할 의무(노동자의 정치적 권리행사에 사용자가 응할 의무)를 진다. 나아가 회사경영 차원의 의제라고 하더라도 노동의 존엄성을 보장하기 위한 측면이라면, 노사가 공동으로 결정하며 합의할 수 있는 권리(참여권)도 가진다. 무엇보다 사회적 대화의 영역에서는 '인간다운 일'을 위한 다양한 지표들은 마땅히 논의의 대상이 되어야 할 것이다.

3. 근로자이익 대표의 의의

국립국어원 표준국어대사전³¹⁾에 의하면 ‘이익’이란 물질적으로나 정신적으로 보탬이 되는 것을 의미한다. 판례에서도 이익의 의미에 대해 “금전, 물품 기타의 재산적 이익뿐만 아니라, 사람의 수요·욕망을 충족시키기에 족한 일체의 유형·무형의 이익을 포함한다.”³²⁾고 해석하면서 이익을 폭넓게 보고 있다. 이처럼 근로자의 이익도 사회·경제적이익 뿐만 아니라 정신적인 욕망을 추구할 권리에 이르기까지 다양한 권리의 묶음으로 설명될 수 있다. 본 고에서 말하는 노동자의 이익 역시 이러한 다양한 이익의 총합을 의미한다.

다만, 본 고에서는 노동자들이 자주적 인간으로서 모든 생활문제에 대하여 자신의 견해를 분명히 할 수 있어야 함을 전제한다. 이에 따라 노동자들 각 개인의 보편적 신념에 따라 시민적 활동과 참여를 통해 지속적으로 자신의 삶을 변형시켜가는 과정에서, ‘경제적 이익’은 물론 이와 부수해서 얻게 되는 ‘직업적 지위에서의 이익’ 등을 도모해나가는 과정을 강조하고 있으므로, 자신의 의사를 표현하는 이익이라는 의미로써 ‘정치적 이익’을 다른 이익보다 강조하고 있음을 밝힌다.

또한 이러한 정치적 이익은 헌법상에서 규정하고 있는 ‘자주적 인간상’에 기초한다. 현행 헌법 전문은 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고”라고 규정하면서 헌법이 상정하는 인간상이 ‘자주적 인간’임을 보여주고 있다. 헌법재판소 역시 “우리 국민은 자신이 스스로 선택한 인생관·사회관을 바탕으로 사회공동체 안에서 각자의 생활을 자신의 책임하에서 스스로

31) 국립국어원 표준국어대사전, “이익”, <https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do> (2021. 6. 10. 확인).

32) 대법원 2006. 4. 14. 선고 2005도7050 판결; 대법원 2005. 7. 15. 선고 2003도4293 판결.

결정하고 형성하는 성숙한 민주시민“이라고 표현한 바 있다.³³⁾ 즉, 모든 생활 영역에서 자기결정권을 지닌 인간상을 규정하고 있는 헌법 전문은 정치적 이익의 법적 근거가 된다고 할 것이다.

한편 ‘대표’로 번역되는 ‘representation’은 ‘repraesentare’라는 라틴어 동사에서 유래했다. 이 동사의 의미는 ‘현재화하다, 묘사하다, 대표하다, 흉내내다, 상상하다, 실현하다.’로 다양한데 정치적 대표(representation) 개념과 대의제의 핵심적인 의미는 ‘보이지 않는 것을 보이게 한다.’는 것이다. ‘보이지 않는 것’이란 단순히 시각이라는 감각에 의해 포착되지 않는 물리적인 의미 외에도 관념적인 것 혹은 너무 복잡한 것이어서 단순화하고 물질적인 것으로 대상화해야만 경험적으로 포착될 수 있는 것을 말한다. 물질적인 것, 그래서 경험 가능한 것으로 대상화한다는 것은 특별한 의미를 포함한다. 즉 대표란 ‘시간적 공간적으로 현존하지 않는 것 또는 추상적으로 존재하는 것이 대표자에 의해 현재화(Schüttenmeyer 1999, 544)되고 구체화 되는 것’을 말한다. 이때 대표되어지는 것은 대표에 의해 비로소 ‘형태를 얻고 작용’하게 된다는 것이 대표의 중요한 기능이다.³⁴⁾ 국립국어원 표준국어대사전³⁵⁾에도 ‘대표하다’의 의미를 ‘전체의 상태나 성질을 어느 하나로 잘 나타내다.’라고 정의하고 있다. 즉, 대표한다는 것은 ‘모집단 전체의 드러나지 않은 성질이나 특성을 보다 현재화하여 통일적인 하나로 보여주는 것’이다.

한편 대표성을 구체화시키는 대의제에 대하여 헌법학자 슈미트에 따르면 대의제는 대표의 원칙과 동일성의 원칙을 동시에 포함하고 있는 것이다. 국민 개개인은 전체의 대표로서 ‘지시나 위임 없이’ 독립적으로 투표함으로써 동일성의 원칙이 달성되고 동시에 국민대표기관이라는 매개체를 통해 공동체

33) 헌법재판소 1998.5.28. 선고 96헌가5 결정.

34) Schüttenmeyer Suzanne, “Repräsentation”. in: Nohlen, Dieter (Hg.). Lexikon der Politik. Bd. 1. Politische Theorien, München: C. H. Beck (1995), 544, 오항미, “정치적 ‘대표representation’ 개념과 대의제”, 『한국정치학회보』, 제43집 제1호 (2009. 3.), 110-111에서 재인용.

35) 국립국어원 표준국어대사전, “대표하다”, <https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do> (2021. 06.10. 확인).

전체와 자신을 동일시한다는 점에서 대표의 원칙을 관철한다. 동일성의 원칙과 대표의 원칙이 정치공동체가 통일성에 도달하고 유지하는 방식이라면 그 통일된 공동체 내의 이해와 이익의 조정에 관련되는 것이 '대리(ertretung)'의 문제다. 슈미트에 의하면 현대 대의제에서 대표는 공동체의 정치적 통일성만을 보여주는 것이 아니라 '대리'라는 역할을 통해 공동체 내 구성원들의 이해와 이익을 조정해야 한다.³⁶⁾

따라서 다양한 이익을 가진 근로자 전체의 이해와 이익과 충돌하는 경우에는 통일성을 가지는 대표성과 부분 이익을 조정하는 대리의 개념을 적용하여 조정해나갈 수 있다. 이를 위해 독립적이고 민주적인 방식의 투표를 통한 근로자대표 선출절차가 필요하다. 독립적인 투표과정에서 선출된 대표는 전체의 모집단을 '대표'할 수 있는 정당성을 가질 수 있기 때문이다. 또한 전체의 이익을 대표하는 과정에서 공동체 내의 개별적 이익과 부분적 이익을 '대리'하는 하는 자의 참여를 통한 의견수렴 절차 역시 필요하다. 다양한 고용형태의 노동자들이 이익을 조정하는 과정에 참여하고, 이들의 의견이 집약되는 과정을 통해 통일적인 '대표'의 이익이 형성될 수 있기 때문이다.

아울러, 노동자의 진정한 의사를 대표하고, 스스로 결정할 수 있는 권리를 온전히 보전하기 위한 방안으로, 대표의 자격 유지에 대해 다수의사에 의한 통제가 가능하도록 '공정대표의무'를 부과해야 한다. 공정대표의무는 특정인의 이해를 대표하는 행위로 전체의사에 반하는 이익을 대표해서는 안 된다는 의미로서 소극적 의무는 물론, 다양한 노동자, 특히 소수 노동자의 이익을 고려할 수 있도록 노력해야 하는 적극적 의무까지 포함한다. 또한 공정대표의무는 헌법상 자기결정권과 이에 근거한 정치적 권리를 보장하기 위한 제도적 장치이므로, 위반 시에는 대표의 자격 중지, 박탈, 재신임 투표 등을 통해 다수의사에 의한 통제가 가능하도록 제도마련이 필요하다.

36) Schmitt Carl, 『Verfassungslehre』, Berlin: Duncker & Humblot (1928), 216, 오항미, 앞의 글, 120에서 재인용.

이를 모두 종합해보면 근로자 이익을 '대표'한다는 것은 근로자 전체라는 모집단의 추상적이고 관념적인 이익을 통일적인 방식으로 현재화하는 것을 의미한다고 할 것이고, 이때 근로자 이익을 '대리'한다는 의미는 근로자 전체의 이해와 이익을 조정하여 근로자 공동체의 통일적인 목표에 도달하여야 한다고 할 것이다. 따라서 근로자 이익대표제의 핵심은 근로자 이익을 대표하는 집단적 기제들이 근로자 전체의 특성을 반영하고 있는가, 근로자 전체의 이해와 이익 조정을 통하여 통일적 보이스(voice)를 내는 데 기여하고 있는가라고 할 것이다.

4. 소결

근로자 이익대표제의 정당성은 노동자의 집단적 자기 결정권, 노사대등의 원칙, 자연권에서 유래하는 정치적 권리에 기초한다. 따라서 노동자는 불균형하게 설정된 노사관계 지형에 대해 자기 결정권에 근거하여 집단적 방식을 통해 조정할 수 있고, 실질적인 대등한 노사관계 구현을 위해 노동자는 사용자에 대해 인간의 존엄성을 보장받는 노동을 요구할 정치적 권리를 가진다. 이러한 권리들의 묶음을 통해 근로자가 자신의 이익을 표출하는 것에 정당성을 가진다면, 근로자들의 이익을 '대표'한다는 의미는 무엇인가? 근로자 전체의 이해와 이익을 반영하고 조정할 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해 대표자 선출에 있어 독립적이고 민주적인 투표과정의 보장과 함께 집단적 기제들이 근로자 전체의 이해와 이익이 반영될 수 있도록 하는 제도마련을 통해 근로자 이익이 한층 더 '대표'될 수 있는 법적 토양이 필요하다.

Ⅲ. 노동자 경영참가의 이론적 기초

1. 논의의 배경

제Ⅱ장에서는 사용자와 노동자와의 관계가 사용자가 회사를 소유하고 있다는 '재산권'에 기초해 불균형하게 설정된 현실의 노사관계 힘의 지형 속에서 노동자 이익이 대표되어야 하는 정당성과 근로자 이익대표 방식에 대해서 폭넓게 다루었다면, 본 장에서는 주식의 발행으로 이루어지고 유한책임을 지는 '주주'로 구성된 주식회사에서 노동자들이 기업의 운영에 대한 참여권 즉, 경영참가의 기제로서 기업 민주주의가 정당화되어야 하는 이론적 논의에 대해 기업지배구조라는 측면에 기초해 분석해 본다.

이 논의는 다음과 같은 질문에서 출발한다. 노동자들은 과연 근로계약상의 의무로써 기업에 근로를 제공하고 임금 등의 금전적 대가를 받으면 기업에서의 모든 권리를 보장받은 것인가? 기업이 생산물에 투입하고, 가격을 산출하고, 산출(성과)에 대한 이익을 어떻게 배분하는 것이 마땅한가? 또한, 기업 내의 소득 불평등, 고도로 집중된 재산 소유, 사실상 외부의 통제로부터 자유로운 경영진에 지급되는 높은 보수, 기업의 과오에 대한 책임 주체는 누구인가? 기업의 이익 배분과 관련한 의사결정 과정에 있어 '주주만의 이익'이 대표되어야 하는가? 노동자들의 이익은 대표될 수 없는 것인가? 이러한 쟁점에 대한 논의는 기업의 구성과 의사결정 주체의 문제로 귀결된다. 이를 위해 기업의 본질과 기업지배구조에 대해 고찰하고, 이를 통해 기업 민주주의의 정당성을 논한다.

본 연구에서 기업은 강력한 자본단체로써, 자본출자자가 유한책임을 지는 주식회사만을 의미한다. 다만 유한회사도 주식회사와 같이 모든 사원(주주)의

출자에 의한 자본금 중심의 물적회사라는 점, 회사 채권자에 대해 직접 책임을 지지 않고 출자금액을 한도로 출자의무를 부담하는 간접·유한책임을 진다 (「상법」 제331조, 553조)는 의미에서 주식회사에 준하여 취급될 수 있다고 본다.³⁷⁾

37) 「상법」은 합명회사·합자회사·유한책임회사·주식회사·유한회사의 5종류의 회사형태를 인정하고 있다(제170조) 그러나 이 글에서 회사법상의 회사는 주식회사만을 대상으로 한다. 인적회사로서 합자회사와 합명회사의 경우에는 무한책임사원이 존재하여 막대한 부담한다. 무한책임사원은 회사재산으로써 회사의 채무를 완제할 수 없을 때 직접 회사 채권자에 대하여 무한책임을 지므로 이들이 경영권을 가져야 할 필요성과 당위가 크다고 할 것이다. 또한 인적회사는 회사에서의 경영참가를 위해 노무 출자가 가능하다(제222조) 따라서 자본출자자가 유한책임을 지는 주식회사와 유한회사와는 구별되어야 할 필요가 있다.

또한 주식회사와 유한책임회사의 경우 유한책임사원으로 구성되어 있다는 점에서는 공통점을 가지지만, 유한책임회사의 경우에는 출자금액을 한도로 회사에 대하여 간접·유한의 책임을 지고, 업무집행에 있어서도 사원은 업무 집행사원의 전원의 동의 또는 업무집행사원이 없는 경우에는 사원 전원의 동의를 받아야 한다(제287조의8). 따라서 유한책임회사는 대내적으로는 조합성(폭넓은 사적자치), 대외적으로는 주식회사적 요소(사원의 유한책임)을 가지는 인적회사와 물적회사의 중간적 회사형태로 볼 수 있다.

반면 주식회사는 업무집행권이 집행임원(제408조의 4)에게, 대표권은 대표집행임원(제308조의 5)에게 있고 주주는 주주총회를 통해 주요사항에 결정에 참여할 뿐으로(제361조) 소유와 경영이 분리되어있다. 또한 주주는 주식의 인수가액을 한도로 회사에 납입할 의무만 있을 뿐 회사채권자에 대해 직접적인 책임이 없다는 점에서 합자회사와 유한책임사원과 구별된다. 따라서, 소유와 경영의 경계가 모호한 인적단체로써의 성격을 가진 유한책임회사 역시 이 글에서는 다루지 않는다. 이 글에서는 강력한 자본단체로써, 자본출자자가 유한책임을 지는 주식회사만을 대상으로 논의하며, 유한회사의 경우도 주식회사에 준하여 취급될 수 있다고 본다.

2. 기업의 본질

(1) 효율성의 제고

신고전파 경제학에서 주장해 온 내용으로 자본과 노동 등의 생산요소가 큰 규모로 조직적으로 투입되는 주체로 기업을 정의한다. 아담 스미스(Adam Smith)는 경제활동의 효율성 제고를 위한 가장 중요한 원천을 분업으로 파악하였고, 이는 생산조직으로서 기업이라는 개념의 모태가 된다.³⁸⁾ 코즈(Coase)는 기업지배구조 관점에서 기업(firm)을 시장(market)과 비교하였다. 생산요소를 내부화(in-housing)하는 것을 회사적 거래로, 시장에서 생산요소를 구매(out-sourcing)하는 거래를 시장적 거래로 해석하였다. 이에 따르면 기업은 시장에 비해 조직 내 상하관계 또는 계층(hierarchy)을 갖고 있고 이러한 계층은 조직 간 이해 충돌이 있는 경우 이를 조정하는 강점이 있다고 설명하였다.³⁹⁾ 즉, 시장거래보다 분업과 내부조정을 통한 거래가 효율적이기 때문에 기업을 조직한다는 것이다.

그러나 이러한 통설은 현재의 기업 조직 형태를 모두 설명할 수 없다. 다수의 생산요소가 투입되지 않는 페이퍼 컴퍼니(paper company) 형태의 기업도 존재하기 때문이다. 한편, 동업조합(partnership)의 경우에도 조직적으로 생산요소를 투입하여 내부거래를 통한 이점을 누리지만 기업과는 다르다. 이러한 점에서 효율성 제고를 기업의 본질로 이해했던 신고전파의 통설도 현존하는 기업의 본질을 설명하는 데 한계를 가진다.⁴⁰⁾

38) Adam Smith, 『Wealth of Nations』, (1776), 박경서, “기업지배구조 연구의 고찰과 향후 국내관련 연구의 방향”, 『경영학연구』 제46권 제3호 (2017. 6.), 626에서 재인용.

39) 박경서, 위의 글, 626-627.

40) 김종철, 『금융과 회사의 본질』, 개마고원 (2019), 28.

(2) 계약의 결합체

1980년대부터 신고전파 경제학의 통설을 극복하기 위해 등장한 통설은 기업을 계약의 결합체(the nexus of contracts)로 보는 견해이다. 당해 견해는 계약 결합체설은 기업을 다양한 구성원들 간의 계약의 복합체로 보며, 구성원들에게는 경영자, 노동자, 주주, 자재 공급자 등이 포함된다.⁴¹⁾

이 모델은 회사의 지분보유자(equity holder)는 회사의 계약상의 채무를 지급한 후에 남은 모든 이익에 대해 권한을 가지는 회사의 잔여이익 청구권자(residual claimants)라는 가정에 근거하여, 지분소유자인 주주를 회사의 궁극적인 소유자로 이해한다. 계약주의자(contractarians)는 상품과 서비스를 생산하는 공동의 목적을 가지고 행동하는 다양한 투입요소의 집합으로 기업을 형성화한다. 종업원은 노동을, 채권자는 타인자본(debt capital)을 제공한다. 주주는 자기자본(equity capital)이라는 자산을 제공하고 손실의 위험을 부담하며 경영을 감시하고, 경영진은 종업원의 업무를 감시하고 기업의 모든 투입 요소를 활동을 조정하게 되어, 계약결합체설은 후술하는 바와 같이 주주중심주의라는 회사지배이론으로 연결된다.⁴²⁾

아울러 주주가 기업의 소유주로서 주인으로 기능한다는 당해 견해는, 주주의 대리인으로서 이사와 경영진을 고용해 이들이 주주 이익을 극대화하는 역할을 담당한다는 주인-대리인이론으로 발전한다. 요컨대 계약결합체설에 따르면 비용-이익분석과 대리인비용 이론을 토대로 회사의 경영자는 주주의 이익을 극대화하기 위해 최선을 다해야 한다.

41) Dr. Ige Omotayo Bolodeoku, "Contractarianism and Corporate Law: Alternative Explanations to the Law's Mandate and Enabling/Default Contents", 13 *Cardozo J. Int'l & Comp. L.* 433 (2005), 449, 정경영 (2019), "회사란 무엇인가?", 『비교사법』 제26권 제2호 (2019. 5.), 303에서 재인용.

42) 정경영, 위의 글, 303-304.

(3) 재산권과 계약권의 이중교배

최근 국내에서는 계약의 결합체라는 통설에 대해 계약 혹은 재산 개념만으로 회사의 본질을 설명할 수 없으며 계약과 재산의 개념을 이중교배한 형태가 회사의 본질을 설명해준다는 견해가 있다.⁴³⁾ 김종철에 따르면 계약권은 계약 당사자들 간에만 적용되는 권리이고 정치권력은 먼저 간섭하지 않는다. 반면 재산권은 정치권력이 뒷받침되어야 하는 권리로 본다. 사회구성원들에게 배타적으로 행사되는 권리가 재산권이기 때문에 ‘사회구성원의 동의’가 필수이므로 정치적·법적 권리로 성립되어야 한다.

한편, 계약결합체설의 경우 주주가 계약의 채권자로서의 권리만을 행사하는 것이 아니라 주주가 잔여이익 청구자로서 기업에 대한 인사권·의결권 등을 행사할 수 있다고 본다. 이를 해석해보면 계약에 따르는 권리뿐만 아니라 주주의 재산권에 따른 권리까지 인정해주는 것이다. 법학에서 재산권과 계약권은 배타적이며 이질적인 개념임에도 이런 혼용되는 권리를 부여하고 있는 점은 모순적이다. 김종철은 이러한 모순에 대해 ‘재산권과 계약권이 이중교배’된 상태로 정의한다.

주주는 투자금의 법적 재산권을 법인격체인 회사의 양도하였기 때문에 더는 법적 재산권자는 아니므로 법적 재산권자로서 저야 할 책임에서는 자유롭다. 따라서 주주는 재산 양도에 따라 더 이상 법적 재산권자가 아니라 채권자에 불과하고, 채권자의 권리로서 배당금을 받는다. 반면에 주주는 회사의 경영자를 선출하고 회사의 중요한 사업에 대해 승인 혹은 반대할 권리를 통해 ‘형평권적 재산권(equitable rights)’을 행사한다. 이는 법적 재산권자는 아니지만 실질적인 재산권을 가졌다는 의미로 볼 수 있다. 이처럼 주주는 채권자이지만 동시에 형평권적 재산권을 계속 행사하는 재산권자이기도 한 것이다. 단, 회사

43) 김종철, 앞의 책, 45-50 참조.

법에 따르면 그 재산권은 회사의 구체적 자산에 대한 재산권이 아니라 ‘회사’ 그 자체에 대한 재산권이다. 구체적인 자산에 대한 재산권은 ‘회사’가 소유하기 때문이다. 주주의 이러한 재산권은 회사법을 통해 보호받는다.⁴⁴⁾

이처럼 회사의 본질을 계약의 결합체라고 보는 통설은 계약권과 재산권을 모두 부여해주는 모순을 갖는다. 김종철은 계약을 통해서 계약권과는 다른 재산권을 창조할 수 없음에도 불구하고 회사법을 통해서 이 모순을 합법화했다고 주장한다. 즉, 회사법에서는 주주의 재산권을 보호해줄 때는 재산권이 주주에게 있는 것으로 전제하면서도 주주에게서 경영에 대한 법적 책임을 모두 면제해 줄 때는 재산권이 주주로부터 회사로 양도된 것으로 본다.⁴⁵⁾ 또한 계약결합체설은 자유로운 계약의 권리로서 주주의 유한책임이 용인될 수 있다고 주장하지만, 김종철은 이에 대해 정치적 개입을 통한 특혜일 뿐이라고 반론한다. 따라서 회사법은 유한책임을 통해 주주를 책임지지 않는 채권자로 만들어 주었음에도 외부인에 불과한 주주에게 내부인의 권리인 회사 통제 권리를 주고 있다고 지적하며, 책임에 따른 권리만 부여해야 한다고 주장한다. 즉, 주주의 권리는 채권자의 권리(이자 취득권)로 제한되며, 회사에 대한 지배권(의결권·이사선임 및 해임권)까지 부여받을 수는 없다.⁴⁶⁾

44) 김종철, 위의 책, 45-49.

45) 김종철, 위의 책, 50.

46) 김종철, 위의 책, 63.

(4) 검토

효율성 제고가 회사의 본질이라는 견해는 다양한 회사의 형태를 설명할 수 없고, 계약결합체 이론은 자유로운 계약을 통해 계약권은 물론 재산권도 창조될 수 있다는 모순적인 전제를 가정하고 있다. 한편, 계약을 체결한다는 것은 기업이 계약 당사자에게 비용을 지불하거나 재화와 서비스를 공급하는 등 일정한 행위를 하기로 약속하는 행위다. 계약은 기업에 일정한 재량권을 행사할 수 있는 여지를 주기도 한다. 가령 얼마를 어떤 조건으로 대출할지에 대한 부분은 계약 시점에 정해지지만, 그 자본을 어떻게 사용할지는 기업이 선택할 사항이다. 또한 누구를 고용할지는 고용계약 시점에 정해지지만, 그 사람에게 구체적으로 어떤 일을 시킬지는 기업이 선택할 수 있다. 이런 재량권이 회사에 대한 통제권의 핵심요소이며 기업 소유자에게 주어지는 특권이다.⁴⁷⁾

회사의 경우에는 언뜻 보면 ‘주주’가 회사에 대한 자본을 투자하는 형태이므로 이에 대해 물권적 지배권으로서 배타적인 기업에 대한 통제권 행사는 당연하다고 느껴질 수 있다. 그러나 출자를 통해 획득하는 주식 등 지분권은 사원권의 성격을 가지므로 주주는 회사를 직접 소유하는 것이 아니라, 그 회사와의 관계에서 일련의 채권 관계를 맺는 것에 불과하다. 따라서 주주는 채권계약에 기반해 단지 ‘기업의 이익 또는 잉여를 수취할 권리’만을 행사할 수 있을 뿐 ‘계약 의무 이행’을 요구하는 이상으로 기업에 대한 통제권을 행사할 수 없다.⁴⁸⁾ 한편 회사는 이해관계자들의 계약상 권리의 총합 또는 자산의 총합만으로 이루어지는 것은 아니다. 회사는 ‘상품의 생산이나 서비스 제공’이라는 특수한 목적을 위한 물적요소와 인적요소를 결합하는 자유를 가질 뿐만 아니라, 당해 결합을 통해 지속적인 수익활동을 할 수 있는 조직체로서 기능하기 때문

47) 박귀천·박은정·권오성, 『노동자경영참가법의 제정필요성과 그 주요내용에 관한 연구』, 한국노동연구원 (2020. 12.), 20.

48) 박귀천·박은정·권오성, 위의 글, 17.

이다.⁴⁹⁾ 즉, 회사의 본질은 ‘자산의 소유권’에 기초한 이해관계자의 계약상 권리의 결합만으로는 설명할 수 없고, 인적·물적 조직의 합을 통해 새로운 영리 활동을 할 수 있는 유기적 조직체라고 할 것이다.

따라서 주식회사의 구성원을 판단할 때는 이러한 회사의 본질에 근거해야 한다. 주식회사는 단순히 주주만으로 영리활동이 가능하지 않으므로, 주주의 단체가 아니라 주주, 노동자, 경영자가 결합한 단체로 보아야 한다.⁵⁰⁾ 만약, 주주가 계약상 권리 이상으로 잔여지분 청구자로서 회사의 소유자이고, 소유자의 권리로서 재산권을 인정해야 한다는 계약결합체설에 따르더라도 재산권은 자연권의 하위개념으로 통제될 수 있는 권리이다. 따라서 주주는 자연권에 조응하는 방향에서 재산권을 행사해야 할 것이다.

49) 권오성, 앞의 글, 3.

50) 정응기, “주식회사의 지배구조와 근로자의 경영참여”, 『법과기업연구』 제9권 제1호 (2019. 4.), 119.

3. 주식회사 지배구조에 대한 이론적 전개

(1) 주주중심주의 모델(shareholderism)

주주중심주의 모델(shareholderism)은 전통적 재산권 개념에 입각하고 있으며, 기업은 주주가 소유하기 때문에 주주의 이익을 위해 경영되어야 한다고 보는 관점이다.(Grossman & Hart, 1986) 주주는 잔여청구권을 행사한다. 금융경제학에서는 소유권개념을 잔여청구권(residual claim), 즉 다른 모든 청구권이 행사된 후에 주주가 행사할 수 있는 청구권으로 파악한다. 주주 자본주의 모델에서는 잔여청구권을 주주의 위험부담에 대한 인센티브로 간주한다. 기업에서 주주가 최종적인 위험부담자이므로 주주는 잔여청구권을 가지는 것이다. 채권자는 대출계약을 통해 원리금 상환을 보장받고, 노동자는 계약을 통해 임금을 보장받지만, 주주는 채권자와 종업원 등이 지지 않는 위험을 부담한다. 이처럼 주주는 위험을 부담하기 때문에 기업을 지배할 수 있는 권리를 주주에게 부여해야 한다는 견해이다.⁵¹⁾

이러한 주주중심주의 모델의 태동을 보기 위해서는 미국의 경제를 들여다볼 필요가 있다. 1930년대부터 1970년까지 미국의 자본주의는 포드주의하에서 경영자가 기업지배권을 장악하고 있었다. 이는 경영권 재량권을 바탕으로 외부 자본시장의 단기주의 압력을 피하고 현금흐름을 사내 유보해 혁신 투자를 위한 자금 확보로 경쟁우위를 창출했다.⁵²⁾ 그러나 1970년대 이후 오일쇼크로 인한 인플레이션 등으로 주주의 권리가 도전받자, 기업은 주주가치 극대화를 위해 운영되어야 한다는 주주중심주의 모델이 등장하기 시작했다. 이 주장은 주주가치 극대화를 통해 주주뿐 아니라 경제 전체에도 자원이 효율적으로 배분

51) 홍장표, “기업민주주의와 기업지배구조:주주주권론 대 이해당사자 주권론”, 민주주의사회연구
구조 편, [기업민주주의와 기업지배구조] (서울:백산서당, 2002), 36.

52) 홍장표, 위의 글, 26.

될 수 있다고 보았다. 주주는 주식을 보유한 기업에 구속되지 않기 때문에 경영자와 노동자보다 위험을 잘 부담하며, 잔여청구자로서 감시유인이 강하고 가능한 한 잉여를 늘리고자 하기 때문에 최선의 대안에 자원을 배분하는데 관심을 갖기 때문이다.⁵³⁾

이러한 주주이익 중시의 경영 확산 배경에는 차입매수를 위한 정크본드 시장의 발전, 대규모 펀드의 퇴출(exit) 전략에서 발언(voice)전략으로 전환 등 복합적인 요인들이 작용하였다. 이러한 주주중심주의 모델의 등장은 노동시장에도 변화를 가져왔다. 1970년대 이전의 경영자가 지배권을 행사하던 시기에는 대량생산기술과 과학적 관리 기술 도입을 바탕으로 장기고용제도의 확립을 통한 내부 노동시장을 활용해왔다.

그러나 1970년대 이후 주주 주권론이 등장하면서는 유연한 시장모델로 돌아서며 각종 규제를 완화하기 시작하였다. 이러한 시장주의 해법은 법률에 반영되어 자사주 매입촉진, 주주집단소송제, 스톡옵션제들이 반영되기 시작했다. 이는 노동시장에도 마찬가지로였다. 주주의 기업지배 권한이 강화되면서 노동조합의 발언권은 약화되었으며 1970년대까지 80%에 이르던 내부노동시장은 축소되고 단기 계약관계가 늘어났다. 또한 정보기술의 발달로 직무재설계가 되며 최종 작업자에게 권한이 늘어났으며, 직무 재구조화(restructuring)가 추진되면서 고령자와 미숙련 노동자는 해고되고 저임금 부문으로 재배치되었다. 경영진들은 주주가치 극대화를 위한 효율성 추구 방안으로 다운사이징과 구조조정 추진하였으며, 주주와 경영자의 이익을 일치시키려는 인센티브 제도가 활성화되면서 경영자의 보수는 빠르게 높아졌다.⁵⁴⁾

이러한 흐름 속에 등장한 주주중심주의 모델은 주주에게 이로운 것은 사회적으로도 이롭다는 인식에 기초해있다. 그렇다면 기업의 지배권은 주주에게 부여되는 것이 과연 타당하고 사회적으로 이로운 것일까? 이에 대한 비판적

53) 홍장표, 위의 글, 36.

54) 홍장표, 위의 글, 27-31.

논점을 검토해 보기로 한다. 주주중심모델은 최종 위험부담을 가지는 주주가 잔여청구권을 가지며 감시유인이 높기 때문에 기업의 최종 소유자로 본다. 그러나, 주주는 유한책임이라는 법이 규율한 틀을 통해 주식가액 이상의 책임을 지지 않는다. 주식매각 역시 자유롭다. 또한 다양한 포트폴리오를 통해 위험을 분산시킬 수도 있다. 이처럼 주식소유가 분산되면 감시행위에서 무임승차 문제가 발생하므로 소액주주의 감시유인은 약하다.⁵⁵⁾

주주가 최종 순위의 위험을 부담하는 것은 사실이지만, 유일한 잔여이익 청구권자로 보기도 어렵다. ‘잔여이익(residual earning)’은 회사의 확정적인 채무를 지급한 후에 남은 이익을 말하는 것으로서 불확정적인 성격을 갖는다. 그런데 노동자의 권리 중에는 기본임금처럼 생존권적 측면에서 선 순위의 확정채권으로 취급되는 권리도 있지만, 성과급이나 고용안정성 등 잔여이익의 성질을 가진 것도 있다.⁵⁶⁾

또한 경영성과에 대한 위험 책임 역시 투자한 주식의 가액에 대해서 책임지는 주주와는 달리, 노동자의 생계는 기업의 생존과 궤를 같이한다. 노동자는 구조조정, 경영상 위험을 위한 정리해고 등 기업경영에 대한 부담에 대해 자신의 지위와 맞바꾸어야 하는 위험을 부담하기 때문이다. 이는 주주가 부담하는 위험부담과 견주어 그 정도가 적다고 볼 수 없다. 나아가 고용의 계속성과 장래의 임금채권은 근로자의 생존의 기초이자 기업특수적 투자(firm-specific investment)를 보전할 수 있는 방법인데, 이는 회사가 경영에 실패하면 보장되지 않는다.⁵⁷⁾

따라서 주주만이 유일하게 잔여이익에 대한 인센티브나 그로 인한 참여의 권리를 가진다고 볼 수 없으므로 종업원도 기업경영에 대한 참여의 권리를 부여받아야 한다. 아울러 주주가 모든 최종적인 위험을 부담한다고 보기 위해서

55) 홍장표, 위의 글, 37.

56) 정웅기, 앞의 글(2019), 126.

57) 정웅기, 위의 글(2019), 127.

는 종업원, 채권자 등이 모든 권리와 의무에 대한 완전한 교환이 이루어져야 할 것인데 현실에서 이러한 완전계약이 이루어지기 어렵다는 점에서도 주주중심주의 모델은 한계를 가진다.

(2) 이해관계자주의 모델(stakeholderism)

이해관계자주의 모델은 특정 이해관계의 우선성을 인정하지 않고 이해관계의 다원성을 강조하는 데 있다. 기업은 사적인 것이 아니라 사회적 것으로 보는 것이다. 이러한 인식은 시민법적 관점에 기초해있는데 주식 소유가 분산된 기업은 어떤 특정인에 의해서도 소유되지 않는 사회적 기관이라는 것이다. 자신의 이익을 보호하기 위해 소유권을 가져야 한다는 재산권적 접근과 달리, 시민법적 접근에서는 기업의 소유권과 지배권은 다른 것이고, 지배권은 단순히 소유권에서 나오는 것이 아니라는 점을 강조한다.

이 접근에서는 종업원 지주제(ESOPs)와 같은 자본참가적인 재산권적 경영참가 방식보다는 독일의 공동결정제도와 같이 주식소유에 기반하지 않는 경영참가 방안을 지지한다.⁵⁸⁾ 또한 회사기업을 사회적 공기(公器)로 파악하는 전제에서, 이사가 당해 업무 수행에 있어 주주의 이익을 침해하는 결과를 초래하더라도 전체 사회와 이해관계인의 이익을 고려할 수 있다고 본다.

이보다는 좀 더 좁게 회사기업의 유지와 주주의 장기적 이익을 위하여 이익이 된다면 전체 사회와 다양한 이해관계자의 이익을 보호해야 한다는 주장도 있다.⁵⁹⁾ 궁극적으로 기업의 목적이 장기적인 수익을 창출하는 것이라면, 이해관계자에 대한 이익을 조율하지 않고 지속가능성 리스크를 줄일 수 없다는 이해가 반영된 것이다. 주주가치 극대화를 내세운 주주중심주의 모델은 주가상승, 배당, 자사주 매입 등을 통해 단기 주주이익만을 극대화하는 기업경영으로

58) 홍장표, 앞의 글, 39.

59) 정용기, 앞의 글(2019), 130.

직원과 거래업체 등을 희생시켜 양극화를 심화시킨 결과를 낳았다는 비판에 직면해 왔다.⁶⁰⁾

이러한 비판의식 속에 ‘기업시민’으로서 기업이 다양한 사회문제에 동참하며 다양한 이해관계자의 이익을 조율해야 한다는 이해관계자주의 모델이 화두로 떠올랐다. 실제로 2015년 G20과 경제협력기구(OECD)가 내놓은 기업지배구조 원칙(Principle of corporate)은 기업의 경쟁력은 다양한 이해관계자와의 팀워크에서 나온다는 점을 강조했다.⁶¹⁾

또한 2019년 8월 애플, 아마존, 월마트, 블랙록 등 미국에서 영향력 있는 기업이 참여하고 있는 미국의 비즈니스라운드테이블(Business Round Table, BRT)에서는 기업의 목적은 고객, 노동자, 거래기업, 지역사회, 주주 등 모든 이해관계자에 봉사하는 것이라고 규정하였다. 2020년 1월 다보스에서 개최된 세계경제포럼(WEF)에서는 4차혁명에 있어서 기업의 보편적 목적과 관련해 지속 가능성과 이해관계자가 핵심 주제로 다뤄졌다.⁶²⁾

그러나 이해관계자주의 모델은 이해관계자의 정의가 분명하지 못하여 그 범위가 불분명하고 무한정 넓어질 수 있다는 한계를 가진다. 특히 노동자를 이해관계자로서 어느 수준까지 보호할 것인가라는 쟁점에서 문제된다. 내부의 구성원인 노동자는 회사와의 계약사항만으로 이익을 충분히 보호할 수 없다. 반면에 외부의 이해관계자는 회사와 거래관계에서 체결된 계약이나 금융규제법, 공정거래법 등 개별보호법령의 규제 등을 통하여 보호될 수 있다. 그런데 내부의 구성원인 노동자와 외부의 이해관계자를 구별하지 않고 동일하게 본다면 내부 구성원 보호에 미흡할 수 있다.

실제로 주주중심주의 모델과 이해관계자주의 모델이 유의미하게 충돌하는 경우가 바로 노동자의 이익이 문제되는 경우이다. 노동자의 이익은 노동자 본

60) 최남수, 『이해관계자 자본주의』, 도서출판 새빛 (2021), 31.

61) 최남수, 위의 책, 59.

62) 최남수, 위의 책, 59.

인뿐만 아니라 가정의 생계라는 생존권적 기초가 되는 소득이므로, 이를 단순히 이해관계자의 하나로써 다뤄지거나 노동자와 약정한 계약 내에서만 보호하는 것은 충분하지 않다. 따라서 외부의 이해관계자와 회사 내부의 구성원을 개념적으로 구별하여 외부구성원에게는 개별법령을 통해 계약상 권리에 대한 청구권을 온전히 부여하고, 내부구성원에게는 계약상 권리 이외에 회사지배구조에 대한 참여의 권리를 추가 부여하는 형식을 통해 이해관계자 간 보호의 방법과 정도를 달리할 필요가 있다.⁶³⁾ 요컨대 특정 구성원의 이익이 아니라 다양한 이해관계자의 이익이 균형 있게 분배될 수 있도록 이해관계자들의 조직에서 차지하는 권력의 차이, 책임과 이익 분배 수준, 회사에 의존성 등을 따져 이해관계자 모델의 지형을 새롭게 규정할 필요가 있다.

63) 정응기, 앞의 글(2019), 132.

4. 민주적 기업 운영의 필요성

(1) 이해조정 기제로써 민주주의

‘이해관계자 모델’에 더 잡아 기업은 사회적 공기(公器)로써, 다양한 이해관계자들의 이해관계를 조정하고 조율해내는 것이 기업의 목적이라면, 기업 내에서 특수적 이해관계를 갖는 노동자의 권리를 보장하면서도 다양한 이해관계자들의 가치들이 표출되고, 균형 있게 반영될 수 있는 가장 효과적인 방법은 무엇인가? 우리는 이익갈등의 조정기제로 흔히 ‘민주주의’와 ‘다수결의 원칙’을 떠올린다. 민주주의란 러스토우(Dankwart A. Rustow)와 햄프셔(Stuart Hampshire)가 말하듯이 갈등에 기반을 둔 체제이다. 비록 정의는 보편적인 원리이나, 민주주의에서 최선의 정의는 정당한 절차를 거쳐 여러 의견과 이익들이 갈등하고 경쟁하는 과정에서 성취되는 것에 지나지 않는다.⁶⁴⁾

즉, 민주주의하에서는 개개인이 인간다운 생활을 영위하기에 필수적인 개인적 자원을 확보해나갈 수 있도록 개인의 이익을 조직화하여 표출하여야 하고, 표출된 의제를 다수의 의견을 통해 공동선의 가치로서 기능하게 할 것인지 합의함으로써 사회의 정의를 결정한다.

그렇다면 다수의 의견으로 정당한 절차를 거쳐 합의된 정의라면 모두 옳은 것인가? 이러한 문제를 제기했던 대표적인 학자는 토크빌(Charles Alexis Clérel de Tocqueville)이다. 토크빌은 민주주의의 속성상 다수의 횡포라는 위험이 늘 동반하고 있음을 지적했다. 또한 토크빌은 그와 함께 민주화의 전제를 우려했다. 전제주의에서처럼 직접적 폭정은 아니지만 ‘올바름’을 앞세워 다른 생각을 배제하는 ‘민주적 배제(排除)’가 더 위험하다고 지적했다. 즉, 민

64) Dankwart A Rustow, "Transition to Democracy : Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics* 2 (1970), 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스 (2002), 40에서 재인용.

주주의에서 필수적인 '정치적 평등'이 다수의 전제를 만들어내고 '자유'를 위협할 수 있다고 본 것이다. 그러나 오늘날 정치적 평등으로 인해 우리의 자유가 위협받고 있는가? 오히려 필자는 그 반대라고 생각한다. 경제적 자유로 인해 정치적 평등이 위협받고 있다. 신자유주의는 부의 분배에 대한 불평등을 가속화시켰다.

피케티(Thomas Piketty)의 연구에 따르면, 미국 소득 상위 10%가 총소득에서 차지하는 몫(소득불평등을 나타내는 지표)은 1900년대 40%대였다가 1950년대 35%이하로 주춤했으나, 2010년도에는 45%이상 구간을 상회하면서 사상 최대치를 기록했다.⁶⁵⁾ 또한 그는 자본 세습자본주의가 심화되고 있다는 근거로서 전 세계 부 가운데 최상위 부자들이 차지하는 비율을 조사했는데, 1987년 0.3%에 불과하던 비율이 2013년에는 2019년 0.9%를 기록했다.⁶⁶⁾ 바야흐로 자본이 자본을 낳는 사회에 돌입한 것이다.

이는 단순히 양극화의 심화로 끝나는 문제가 아니다. 소유권 세습을 통한 경제적 축적을 통해 지금의 부자들은 미래에도 더 많은 부를 쉽게 얻을 수 있게 되었다. 또한 이들의 경제적 영향력이 강해질수록 정치적 영향력도 증대될 수 있음을 쉽게 예측할 수 있다. 즉 경제적 자유에 따른 소득 불평등의 심화가 정치적 평등을 위협하고 있다. 경제적 격차로 인해 다양한 사람들의 이익과 요구가 분출되지 못하고, 물질적 부의 창출과 사회적 상승만이 도덕적인 성공으로 치부되는 시장 경제질서 속에서 개개인의 다름을 인정하면서도 더불어 사는 삶, 요컨대 사회적 연대를 구성하는 공동선에 대한 공론의 장이 닫혀버린 것이다. 이러한 효율성의 시장 원리는 민주주의가 요구하는 사회적 연대와 시민의식 강화에 도움이 되지 않는다.⁶⁷⁾

그렇다면 효율성의 시장 원리와 연대성의 공동체적 가치를 병립시키는 일

65) 토마 피케티, 『21세기 자본』, 글항아리 (2014), 389.

66) 토마 피케티, 위의 책, 519.

67) 마이클 샌델, 위의 책, 342-343.

은 누가 해야 하는가? 생산의 중심집단으로서 경영진과 노동자가 창조적이고 협력적인 상호작용을 통해 작동하는 경제는 누가 만들어내야 하는가?⁶⁸⁾ 답은 민주주의에 있다. 민주주의는 적어도 이상적 기준에서는 정치 참여의 평등이라는 원리에 힘입어 모든 사회적 이익과 요구들이 표출될 수 있어야 하고, 그것이 대표되고 조직화됨으로써 그들의 이익이 정치과정을 통해 부분적으로 실현되는 것을 허용하지 않으면 안 된다.⁶⁹⁾

또한 민주주의는 다양한 사람들의 이익과 요구를 의제화시키고, 이를 공론의 장으로 진입하게 한다. 이러한 과정을 통해 ‘비결정의 영역’, ‘비갈등적 이슈’로 남을 수 있는 사안을 공동의 문제로 환기시킨다. 나아가 사람들은 자신들의 이익과 요구를 관철하는 과정 안에서 사회적 책임을 느낀다. 이처럼 민주주의는 한 사회의 중심적 경향을 다원화하는 경향으로 발전시키는 힘을 가진다. 아울러 민주주의는 약자와 소외세력의 이익과 요구를 표출할 수 있게 함으로써 이들을 보호하고 사회적 공존의 틀을 유지할 수 있게 한다.⁷⁰⁾

그러나, 이와 같은 민주주의에서 계층적 편향성만큼 우리를 우울하게 하는 것은 없다.⁷¹⁾ 편향된 이익이 계속해서 대표되며, 그들의 이익과 요구가 사회의 도덕적 가치로 인정되고 있다고 가정하자. 그렇다면, 특정 집단에 지나친 이익을 가져다주는 사회질서가 형성되고 있을 가능성이 크다. 다양한 이익을 조정하는 기제인 민주주의도 형식적·절차적 수준에서 인정되고 있을 가능성이 크다. 따라서 작금(昨今)과 같이 불평등과 양극화가 가속화되고 있다면 우리는 고민해야 한다. 계층적 편향성이 우리 사회를 지배하고 있지 않은지 말이다.

또한, 민주주의가 진정한 가치를 구현하며 실질적으로 작동할 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위해서는 사회적 힘의 관계를 더 넓게 다원화할 수 있

68) 최장집, 『노동없는 민주주의의 인간적 상처들』, 후마니타스 (2012), 30-31.

69) 최장집, 위의 책(2012), 40.

70) 최장집, 위의 책(2012), 117-123.

71) 최장집, 위의 책(2012), 76.

도록 조직기반을 확대하고, 각 조직의 대표성을 확대할 수 있는 노력이 필요하다.⁷²⁾ 다양한 정치 참여와 결사의 자유에 힘입어 사회 여러 세력과 집단들이 여러 형태로 조직화되고, 그들의 이익과 요구가 정치적으로 대표될 때 우리 내 삶터와 일터에서의 기회와 권리가 확대될 수 있기 때문이다. 최장집도 서민과 노동계급의 이익 및 요구가 정치적으로 대표되지 못함에 따라 '노동 없는 민주주의'가 지속되고 있다고 진단한 바 있다. 따라서 지금이야말로 분배 불평등은 물론 일의 존엄성을 보장하는 권리 등 다양한 도덕적 정의에 관한 대중적 관심을 '정치'적인 장, 바로 '민주주의 장'으로 가져와야 할 시점이다.

(2) 민주주의 운영 방식 : 참여 민주주의

민주주의의 방식은 어떠한 방식이든 '참여'가 결합되어야 한다. 페이트먼(C.Pateman) 역시 현대와 같이 서로 의존할 수밖에 없는 상황에서 법이나 정책 결정을 위한 '참여'는 불가피한 선택이라고 말한다. 모두에게 수용 가능한 법과 정책은 혜택과 부담을 공평히 공유해야 하는데 이를 보증해주는 것은 '참여'일 수밖에 없다는 것이다. 또한 사회구성원들은 참여를 통해 사회적으로 책임 있는 행동을 강요받으며 공동체의 일을 공유하고 책임지는 소속감을 배운다.⁷³⁾

즉, 참여를 통한 민주적 결정은 사회통합과 결정의 수용성, 연대의 가치를 증대시킨다. 또한 참여를 보장하기 위한 절차 역시 민주적이어야 한다. 따라서 이를 기업 수준으로 확대시킨다면 노동자들이 기업 운영에 있어 의제 설정과 결정단계에서 효과적으로 참여할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

72) 최장집, 앞의 책(2002), 191-193.

73) Pateman Carole, "paticipation and democratic theory", cambridge up (1970), 2-14 참조, 정원규, "민주주의의 두 얼굴 : 참여 민주주의와 속의 민주주의", 『사회와 철학』 제10호 (2005. 10.), 303에서 재인용.

(3) 민주주의의 운영 수준 : 일터 민주주의

이러한 민주주의의 참여의 수준은 어디까지 확장되어야 할 것인가? 이러한 참여의 적용 수준에 대해서 페이트먼은 밀(J.S.Mill)이 그린 사회를 언급했다. 페이트먼에 따르면 밀은 참여의 수준을 중앙정부 수준이 아닌, 지방 수준에서 먼저 이루어져야 하고, 특히 산업의 영역까지 확장되어야 한다고 보았다. 또한 밀이 그린 참여 사회는 기업도 하나의 사회로서, 자본가의 경영에 노동자들이 침묵하는 것이 아니라 노동자들이 그들의 작업에 필요한 자본을 소유하고 경영자를 선출하는 사회를 꿈꿨다.⁷⁴⁾

또한 로버트 달도 정치적 불평등의 근원 중 하나로 기업의 소유와 통제 문제를 지적하면서 기업 차원에서의 노동자들의 민주적 참여가 이루어져야 한다고 주장했다. 그는 기업의 내부통치는 법적으로나 실제로나 매우 비민주적이며, 이는 기업의 통치에 참여할 수 있는 능력과 기회의 측면에서 시민들 간에 커다란 불평등을 초래한다고 지적했다. 그러면서 기업도 국가와 마찬가지로 고용인이나 노동자들을 통치(govern)하므로 국가의 통치원리로서 민주주의가 기업에도 적용되어야 한다고 말한다.⁷⁵⁾

회사의 노동자들과 그들의 대표는 투자 결정과 기업의 생존에 참여하기에 불충분한 정보를 제공받는 반면, 기업의 존폐에 따른 위험에는 쉽게 노출되어 있다. 따라서 우리는 시장이 초래하는 불평등을 제어하고 기본권 보장을 위해 민주적으로 자본에 대한 통제권을 행사할 필요가 있다. 민주주의를 원리로 하는 정치원리는 시장의 불평등과 효과를 제어하는 평등화의 기제이기 때문이다.⁷⁶⁾ 따라서 우리는 지금 '민주주의'라는 정치적 원리를 정책적인 수준에 그칠 것이 아니라 경제적 수준에서도 행사할 수 있어야 하며, 국가적

74) Pateman Carole, "participation and democratic theory", cambridge up (1970), ch.2, 정원규, 위의 글, 304에서 재인용.

75) 로버트 달, 앞의 책, 143-144.

76) 최장집, 앞의 책(2002), 267.

수준에서 기업 수준까지 확장함으로써 '기업 민주주의'의 실현을 통한 민주적 기업 운영을 현실화할 수 있는 지혜를 발휘해야 한다.

5. 경영참가제도의 헌법적 근거

현대사회의 대규모 주식회사는 경제적인 부와 관료적 조직체계를 가지고, 이를 바탕으로 구성원들에게 소득을 제공하는 경제적 역할은 물론, 정치·사회, 개인의 자유와 권리에도 큰 영향력을 미친다. 따라서, 기업의 운영에 대해 특정 구성원이 의사결정권을 독점하게 된다면 개인의 권리와 민주정치의 완결성을 침해할 수 있다. 또한 기업은 다양한 이해관계자의 이해를 조정하고, 집단적인 결정이 이루어지는 하나의 정치단위라는 점에서, 구성원의 민주적인 참여와 절차가 요구된다.⁷⁷⁾

이처럼, 기업구성원인 노동자가 민주적 기업 운영에 참여할 수 있는 경영참여제도의 헌법적 근거는 사회경제질서를 기초로 하는 경제민주화 규정에서 찾을 수 있다.⁷⁸⁾ 현행 「헌법」 제119조 제1항에서는 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”고 규정하면서도, 동조 제2항에서는 “경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화”를 위하여 경제질서에 대해 국가가 규제·조정할 수 있음을 규정하고 있다.

즉, 우리나라는 국민에게 경제상 자유의 보장과 창의를 존중을 도모하면서도 왜곡된 자유시장경제 하에서의 극단적인 자유방임주의가 초래한 폐단을 적절히 규제·조정함으로써, 국가에 의한 경제에의 합리적인 관여 가능성 및 국민 각자의 경제적 자유의 한계를 설정하여 부의 균등 분배를 도모하고자

77) 정응기, “주식회사에서의 근로자 경영참여의 필요성과 헌법상 근거”, 『법학연구』 제28권 제4호 (2017. 11.), 193.

78) 박귀천, “근로자 경영참여에 관한 법적검토”, 『노동법포럼』 제19호 (2016. 11.), 5.

한다. 이에 대해서는 여러 관점에서 각기 다른 해석이 가능하지만, 우리나라의 경제질서는 순수한 자본주의적 자유시장경제를 채택하고 있지는 않으며, 그렇다고 우리 헌법의 경제질서가 사회주의적 계획 경제질서를 의미한다고도 볼 수 없다.⁷⁹⁾

오히려 양극단의 폐해를 막기 위한 사회적 시장경제질서를 규정하고 있다고 보는 것이 타당하다. 헌법재판소도 일관되게 “우리나라 헌법상의 경제질서는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 띠고 있다”고 판시하고 있다.⁸⁰⁾

또한 헌법재판소는 “헌법 제119조 제2항에 규정된 경제주체 간의 조화를 통한 경제민주화의 이념도 경제영역에서 정의로운 사회질서를 형성하기 위하여 추구할 수 있는 국가목표로서 개인의 기본권을 제한하는 국가행위를 정당화하는 헌법규범”이라고 판단하고 있다.⁸¹⁾ 이를 고려해 본다면, 헌법에서 명시하는 경제민주화는 독점으로 인한 폐해 이외에 시장의 실패를 교정하기 위한 수단을 모색하기 위한 과정에서 어떠한 자도 경제의 성장과 안정에서 배제되지 않고 국민경제와 공동체에 참가할 수 있도록 하는 규범적 목표라고 이해할 수 있다.⁸²⁾

물론 ‘경제민주화’라는 개념의 정립에 있어 비용과 편익을 고려해 최대 이익의 효율화를 추구하는 경제라는 개념과 가치의 배분에 대한 정치적 영역의 논의로 머물러 있는 민주화라는 개념의 양립이 모순적으로 받아들여질 수 있다. 그러나 민주화라는 개념은 정치 참여의 평등이라는 원리를 통해 다양한 이익들이 표출되고 조정되는 과정에서 불평등을 조정하는 기제이다.

79) 이한태, “경제헌법과 경제민주화의 헌법적 가치”, 『서울법학』 제20권 제3호 (2013. 2), 23.

80) 헌법재판소 1996. 4. 25. 선고 92헌바47.

81) 헌법재판소 2004. 10. 28. 선고 99헌바91.

82) 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 29.

이때 불평등은 비단 정치적·사회적 구조에만 존재하는 것은 아니고, 노동소득 분배율 악화, 기업의 소유와 통제에서의 차이로 인해 겪게 되는 일상생활에 대한 통제력에 불평등, 소득과 부뿐만 아니라 그것과 관련된 모든 기회에 있어서의 불평등과 같은 경제적 불평등을 포함한다.⁸³⁾ 따라서 민주화라는 개념이 불평등을 조정하는 기제로서 작용한다면, 정치적 영역뿐만 아니라 경제적 영역에 있어 민주화의 적용은 당연한 결과라고 할 것이다.

이를 종합해본다면 「헌법」 제119조에서 규정하는 경제질서는 국민경제의 균형있는 성장 및 안정을 통한 국민경제의 지속가능성을 요구하면서도, 사회적·경제적으로 제도나 권리에서 배제됨이 없이 모든 자가 참가하는 방법을 통하여 시장의 독점 및 왜곡을 비롯한 시장 실패를 교정함은 물론⁸⁴⁾ 적정한 소득분배를 위하여 경제주체들이 기여도에 따라 정당한 성과에 대한 배분의 몫을 요구할 수 있는 ‘정치적 권리’의 헌법적 근거를 제공하고 있다.

따라서 헌법상 경제민주화 조항은 경제의 성장동력을 해치지 않으면서도 경제영역에서 활동하는 국민 간의 사회적·경제적 불균형을 조정하고 경제영역에서의 사회정의를 실현하고자 하는 것으로 평가되어야 한다. 이를 위해서 경제주체의 의사결정권의 독점이나 집중을 완화시키며, 경제적 불평등을 완화시키는 노동자 경영참가 역시 경제민주화의 일환으로 평가될 수 있다.⁸⁵⁾ 즉, 노동자의 경영참여를 제도화하는 것은 주주가 독점하고 있는 기업의 내부 의사결정권을 완화시키므로써 경제주체의 민주화와 자율성에 기여할 수 있고, 이는 결국 경제주체간의 민주화와 경제 영역에서의 사회정의를 실현하는 기초가 될 수 있을 것이다.⁸⁶⁾

83) 로버트 달(2013), 앞의 책, 13.

84) 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 29.

85) 정웅기, 앞의 글(2017), 194.

86) 정웅기, 위의 글(2017), 195.

6. 소결

기업지배구조(corporate governance)는 기업이라는 경제활동의 단위를 둘러싼 여러 이해관계자 간 관계 조정, 경영자원의 조달과 운용 및 수익분배에 대한 의사결정과정 등에 대한 감시기능의 총칭, 기업가치의 극대화를 위한 이해관계자 간 대리인비용과 거래비용을 최소화하는 메커니즘 등으로 정의된다.⁸⁷⁾ 이들을 종합해보면 기업지배구조란 기업을 지휘하고 통제하는 구조로서 기업의 성과에 책임을 지는 시스템을 의미한다. 그러므로 기업지배구조란 “누가 기업을 지배할 것인가?”에서 나아가 “기업의 목적은 무엇인가?”, “기업은 누구의 이익에 복무해야 하는가?”라는 문제가 제기된다.⁸⁸⁾

기업의 목적이 ‘주주 이익의 극대화’라면 이사와 경영진은 주주의 이익을 위해 충실해야 한다. 그러나 기업의 목적을 ‘사회적 이익’의 증대에 초점을 맞춘다면, 기업도 사회구성원의 일환으로써 사회적 이익 증대를 위해 노력하여야 한다. 이를 위해 주주뿐만 아니라, 종업원과 경영자, 고객 등 다양한 사회적 주체인 이해관계자 간의 이해 조율은 필수적이며, 이러한 상호작용을 조율하는 메커니즘을 기업지배구조라고 정의할 수 있다. 물론 다양한 이해관계자들의 이해를 고려함에 있어 특정인의 이익이 우선되어서는 안 된다. 오히려 이해관계자들의 다양한 힘의 지형을 고려하여 당사자들의 이해가 균형있게 반영할 수 있어야 한다.

이처럼 기업지배구조가 다양한 이해관계자들 간의 이해 조율에 달려있다면 이해관계자 간의 권리와 의무관계에 대한 상호 간 견제와 균형이 달성되도록 조정하고 통제할 필요성이 커진다. 이는 곧 기업지배구조의 설계에 있어 참여의 평등이라는 원리를 통해 다양한 이해관계자의 이익과 요구가 표출되고 대

87) 노광표, “노동자 경영참여와 노동이사제 - 서울시 사례를 중심으로”, 『KLSI ISSUE PAPER』 제 126호 (2020. 3.), 3.

88) 권오성, 앞의 글, 4.

표되는 과정을 통해 그들의 이익이 실현되는 메커니즘, 즉, '민주주의'가 기업에서도 실현되어야 한다는 논리적 귀결로 이어진다.⁸⁹⁾ 요컨대 민주주의는 참여의 평등이라는 원리에 힘입어 사회적 관계의 다원화를 통해 불평등을 완화시키는 기제로 작용하므로, 노동자의 경영참여를 제도화하는 것은 경제주체의 민주화를 도모하며, 경제영역에서의 사회정의를 실현하는 기초가 될 수 있다. 이는 「헌법」 제119조가 규정하는 경제민주화에도 부합한다.

이처럼 기업지배구조와 민주주의가 필연적인 관계에 있다면, 기업 민주주의가 실현될 때 기업지배구조의 모습 역시 변화할 수 있음은 당연하다. 기존의 기업이 위계적 조직을 통해 기업의 의사결정을 통제해 왔다면, 민주주의 메커니즘을 통한 의사결정 방식은 개방성과 수평성을 가진 조직을 통해 기업지배구조가 개편될 것이다. 또한 새로운 모델 하에서는 이사와 경영자의 역할 역시 '주주 이익 극대화'가 아니라, '다양한 이해관계자의 권리와 의무를 조율해 내는 경영'을 하고 있는지로 변화할 것이다. 또한, 기존의 재산권적 입장에서 노동자가 자본을 '소유'하여 '주주'가 되는 방식으로 기업경영에 참가해야 한다는 논의에도 변화가 필요하다.

소유와 경영은 분리될 수 있고, 소유권이 곧 지배권을 의미하는 것이 아니라는 시민법적 관점에 기초해 노동자는 자본의 소유와 무관하게 경영에 참가할 수 있어야 한다. 노동자 대표가 이사회에 참여할 수 있도록 하는 노동이사제 도입이 그러한 방안의 하나이다. 이러한 인식의 변화는 주식 소유와 무관하게 노동자들이 기업경영에 참가할 수 있는 다양한 제도를 법의 테두리로 가져오는 이론적 기초가 될 것이다.

89) 홍장표, 앞의 글, 46.

IV. 현행 근로자 이익대표제 및 경영참가제도의 소개와 한계

1. 노동조합과 단체협약을 통한 근로조건 결정시스템

(1) 의의

우리나라에서 집단적 의사결정을 담당하는 주체로 가장 익숙한 것은 바로 노동조합이다. 노동조합은 자주성과 민주성을 가진 조직으로 근로조건을 유지와 향상을 도모하는 것을 목적으로 하는 단체를 말한다. 또한 헌법 제33조에 따른 결사체로서 단체교섭 및 단체협약 체결 권한을 가진다. 헌법재판소도 “근로자에게 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 기본권으로 보장하는 뜻은 근로자가 사용자와 대등한 지위에서 단체교섭을 통하여 자율적으로 임금 등 근로조건에 관한 단체협약을 체결할 수 있도록 하기 위한 것이다. 비록 헌법이 위 조항에서 ‘단체협약체결권’을 명시하여 규정하고 있지 않다고 하더라도 근로조건을 위한 근로자 및 그 단체의 본질적인 활동의 자유인 ‘단체교섭권’에는 단체협약체결권이 포함되어 있다고 보아야 한다.”⁹⁰⁾고 규정하여 노동조합의 단체교섭권과 단체협약 체결권을 인정하고 있다.

즉, 노동조합은 단체교섭이라는 창구를 통해 사용자와 근로조건과 기타 이에 제반하는 조건들을 협상하며 조합원들의 이해 대표 기체로서 작용하며, 이러한 권한을 통해 체결된 단체협약은 사업장 내 근로조건을 통일적 규율이 될 뿐만 아니라 일반적 구속력⁹¹⁾에 의해 조합원이 아닌 종업원들의 근로조건

90) 헌법재판소, 1998. 2. 27 선고 94헌바13 결정.

91) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제35조(일반적 구속력) 하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 단체협약이 적용된다.

을 권장하기도 한다.

이때 주목해야 할 것은 노동조합이 '집단적 발언'을 통한 이해 대표 기제로서 기능한다는 점이다. Freeman&Medoff는 노동조합의 기능이 독점적 기능(Monopoly Face), 소통기능(Collective Voice Face)으로 구성된다고 보았다.⁹²⁾ 그 가운데 순기능인 소통기능이 역기능인 독점적 기능보다 종합적으로 크다고 평가했다. 즉, 노동조합은 이직률을 낮추고 근로자의 사기를 진작시켜 기업의 생산성을 높이는 한편, 사회 전체의 소득분배를 개선하는 효과를 가진다는 것이다. 또한 국내에서 노동조합의 보이스 효과를 연구한 사례⁹³⁾에서도 이러한 효과가 비슷하게 드러난다.

<표 IV-1> 노동조합 유무별 기초통계량 (단위 : 평균)

변수(한국노동패널)	조합원	비조합원	전체
평균근속기간(월)	99.09	46.83	51.95
로그임금	4.93	4.49	4.53
부가급여	3.82	1.78	2.00
직무만족도	2.88	3.02	3.00
변수(사업체패널)	유노동조합	무노동조합	전체
로그 자발적 이직률	0.18	0.20	0.20
노사협의회 여부	0.99	0.63	0.74

92) Richard B. Freeman and James L. Medoff, *What Do Unions Do?*, New York : Basic Books (1984), 12, 유경준·박은정, “노동조합과 근로자대표시스템에 관한 연구”, 『산업관계 연구』 제22권 제1호 (2012. 3.), 3에서 재인용.

93) 참조 연구: 이시균, “노동조합의 보이스(voice) 효과”, 『노동리뷰』 제23호 (2006. 11.).

경영참가 수준	2.36	1.83	2.00
보이스기능 수준	4.38	3.95	4.08

주: 1) 경영참가 수준은 “0=사전정보도 공유하지 않음, 1=사전정보 공유, 2=의견개진 수준, 3=의사결정 고려, 4=거부권 행사, 5=공동결정”임.

2) 보이스 기능 수준은 고충처리절차, 종업원 간담회, 사내 전자게시판 설치, 현장에서 노사간 대화, 핫라인 운영, 직제라인별 경영정보 공유, 정기적 설문조사 7가지 보이스 기능이 모두 실시되면 7, 모두 실시되지 않으면 0임.

자료: 한국노동패널(1-7차년도) 직업력 자료와 사업체패널 2004년도 자료 이용.

출처: 이시균, “노동조합의 보이스(voice) 효과”, 『노동리뷰』 제23호 (2006. 11.), 22.

<표 IV-1>에서 보듯이 조합원인 경우에 비조합원에 비해 평균 근속기간이 2배 이상 길다. 또한 자발적 이직률도 유노조기업이 무노조기업에 비해 낮은 것으로 확인되었다. 한편 임금수준은 조합원인 경우에 비조합원에 비해 높게 나타났으며, 부가급여 수준도 노조부문이 비노조부문에 비해 높은 것으로 나타났다. 노동조합의 독점적 효과가 노조부문의 경제적 보상수준을 높이는 것으로 판단된다. 그러나 직무만족도는 조합원이 비조합원보다 낮는데, 당해 연구에서는 그 이유를 노동조합의 보이스 효과에 의해 불만족 수준이 높은 조합원이 이탈하지 않았기 때문이라고 해석하고 있다.⁹⁴⁾

또한 주목해야 할 것은 노조여부에 따른 노사협의회와 경영참가 수준이다. 이때 노사협의회 여부와 경영참가 수준은 노조가 있는 사업장이 비노조 사업장보다 높았다. 이는 노동조합과 노사협의회와 경영참가의 관계에 있어 노사협의회 등의 활동이 노동조합의 기능을 약화시키는 것이 아니라는 단초를 제공한다. 즉, 노동조합과 다른 근로자 이익대표제가 병행하여 운영되는 경우에

94) 이시균, 위의 글, 21-22 참조.

도 당해 제도들이 실효성 있게 기능할 수 있다는 중요한 시사점을 던진다. 아울러 보이스 기능 수준도 유노조 사업장이 비노조 사업장보다 높았는데 이를 통해 노동조합이 사업장의 고충처리, 근로조건 개선 등을 위한 소통처리 창구로 기능하고 있으며, 근로자와 경영자와 의사소통을 할 수 있도록 돕기 위한 기제임을 확인할 수 있다.

(2) 한계 : 낮은 대표성

노동조합은 노동관계의 시작이며 사용자와 사용자단체 사이의 관계와 달리 다른 것으로서의 대체를 상정하지 않는 유일한 전제이다. 한 국가 내에서 노동조합은 일차적으로는 노동조합의 이익⁹⁵⁾을, 나아가서는 근로자의 이익⁹⁶⁾을, 궁극적으로는 국민 일반의 이익⁹⁷⁾을 옹호한다.⁹⁸⁾ 그러나 이러한 노동조합의 법적 실체에도 불구하고 2018년 기준 노조 조직률은 11.8%에 불과하다.

<표 IV-2> 노조조직률 및 조합원 추이 (단위 : %, 천명)

구분	1989	1995	2000	2006	2015	2018
노조조직률	19.8	13.8	12	10.3	10.2	11.8
조합원	1,932	1,615	1,527	1,559	1,938	2,331

출처 : 고용노동부, 『2018 전국노동조합 조직현황』 (2019), 29.

- 95) 「노동조합법」 제29조(교섭 및 체결권한) ① 노동조합의 대표자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.
- 96) 「노동조합법」 제2조의 4. "노동조합"이라 함은 (...) 근로조건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 (...이하생략)
- 97) 「경제사회노동위원회법」, 「최저임금법」 위원회에 근로자대표 위원은 전국적 규모의 총연합단체 대표자를 규정하고 있으며, 사회보장기본법, 위원회의 구성도 근로자를 대표하는 자로 규정하여 국민 전체의 이익을 대변하는 외적 기제로 노동조합이 기능한다.
- 98) 강성태, "노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상", 『노동리뷰』 제120호 (2015. 3.), 24.

<표 IV-2>에서 볼 수 있듯이 노조조직률은 1989년부터 2018년까지 약30년간 20% 이상을 상회한 적이 없고, 이마저도 지속적으로 감소 추세에 있다. 또한 이는 다른 주요국의 노동조합 조직률과 비교해보았을 때도 낮은 편에 속한다. 물론 다른 주요국의 노동조합 조직률도 지속적으로 감소 추세에 있는 것은 유사하나, 영국이 23.4%, 독일이 16.5%, 일본이 17%인 것과 비교해보았을 때 한국은 낮은 조직률을 보인다고 할 것이다. 다만 미국은 우리나라보다 낮은 노조 조직률을 보인다.

<표 IV-3> 주요국의 노동조합 조직률 (단위 : %)

구분	미국	영국	독일	호주	일본	한국
1990	16.1	38	37.5	40.5	25.2	18.4
1995	14.9	32.4	36.0	32.7	23.8	13.8
2000	13.5	29.8	22.4	24.7	21.5	12.0
2005	12.5	28.6	-	22.4	18.7」	10.3
2010	11.9	26.6	-	18.3	18.5	9.8
2015	11.1	24.7	-	미발표	17.4	10.2
2018	10.5	23.4	16.5	-	17.0	11.8

출처 : 고용노동부, 『2018 전국노동조합 조직현황』 (2019), 30.

그러나, 이처럼 저조한 조직률을 보인다고 하더라도 노조의 현실적 파급력을 나타내 주는 단체협약 적용률이 높으면 이해 대변 기제는 작동하고 있다고 해석될 수 있다. <표 IV-4>에서 보듯이 한국의 단체협약 적용률은 2015년 기준으로 13.2%에 불과하며 노조 조직률과 비슷한 수준에 불과하다. 반면 독일은 노조 조직률은 16.5%에 불과하지만 단체협약 적용률은 56.8%를 넘어서 이해대변 기제가 작동하고 있음을 추론해 볼 수 있다. 또한 유럽 다른 나라들인 오스트리아, 벨기에는 98%, 96%의 높은 단체협약 적용률을 보여주는데 이는 당해 국가들의 이해 대변 포괄 수준이 매우 높다는 것을 보여준다.

<표 IV-4> 주요국의 단체협약 적용률 (2015년 기준, 단위 : %)

구분	오스트리아	벨기에	스웨덴	독일	미국	한국
적용률	98	96	90.0	56.8	11.8	13.2

출처 : OECDstat, "Trade Unions and Collective Bargaining & Collective bargaining coverage", <http://stats.oecd.org> (2021. 6. 22. 확인).

낮은 단체협약 적용률은 기업별 노사관계에 기반한 한국형 노사관계 체제의 산물이다. 기업/작업장 수준에 기반한 노사관계 체제는 국가 수준이나 산업/지역 수준으로 확장된 경우보다 이해 대변 가능성이 낮을 수밖에 없다. 한국의 노동조합이 산별 교섭의 제도화를 주장하는 배경에도 이러한 이해 대변의 취약성을 극복해 보고자 하는 의도가 놓여 있다. 조직력의 한계에도 교섭 적용률을 높이는 방식은 산업/지역의 단체교섭을 해당 비노조원에도 적용하는 효력 확장 제도를 도입하는 방안이다.⁹⁹⁾ 우리나라는 취약한 조직률을

99) 이용득 의원실, 『한국형 노동회의소 도입방안』, 2020 의정보고서 (2019), 20.

보완할 산업별 노동조합 등 초기업 노조도 효력확장제도에서 매우 취약하다. 이러한 낮은 조직률 이외에도, 다양하고 세분화된 근로자 전체 집단의 이익을 통일적으로 전달할 수 있는 대변 통로로서 노동조합이 작용하고 있는지 판단하는 것도 노동조합이 가지는 대표성 판단에 있어 중요한 요소라고 할 것이다. 이를 위해 노동조합의 조직현황을 보다 면밀하게 들여다 볼 필요가 있다.

<표 IV-5> 조합원 규모별 조직현황 (단위 : 개소, 명, %)

구분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상	총계
노조수	2,392	1,566	1,061	793	5,802
조합원수 (비율)	27,312 (1.2)	88,129 (3.8)	175,893 (7.5)	2,040,297 (87.5)	2,331,632 (100)

출처 : 고용노동부, 『2018 전국노동조합 조직현황』 (2019). 15.

<표 IV-5>의 조합원 규모별 노조 조직현황을 보면 300명 이상의 대규모 노조가 우리나라 전국 조합원 수의 87.5% 차지한다. 반면 30명 미만의 소규모 노조는 전국 조합원 수의 1.2%에 불과하다.

<표 IV-6> 기업규모별 조직현황 (단위 : 명, %)

구분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자수	11,735,000	3,891,000	2,003,000	2,494,000
조합원수	12,386	87,500	216,781	1,261,634
조직률	0.1	2.2	10.8	50.6

출처 : 고용노동부, 『2018 전국노동조합 조직현황』 (2019), 15.

기업 규모별 조직현황<표 IV-6>을 보면 300명 이상의 노조 조직률은 50.6% 인데 반해 100~299명은 10.8%, 30~99명은 2.2%, 30명 미만은 0.1%에 불과하다. 그러나 임금근로자 수를 보면 30명 미만 사업장이 30명 이상의 사업장 근로자 수를 합산한 것보다 많음에도 불구하고, 노동조합의 조직률은 매우 낮은 상황이다. 또한 노사협의회의 경우에도 30인 이상인 경우만 설치가 의무화되어 있기 때문에 30인 미만의 소규모 사업장일수록 근로자의 이해 대변 통로가 부재함을 알 수 있다. 또한 우리나라의 전국 비정규직 규모는 <표 IV-7>에서 보듯이 총 근로자의 30% 이상을 차지하는바, 이들이 고용시장에서 차지하는 비중을 보았을 때 이들의 이해를 대변할 수 있는 기제가 반드시 필요하다고 할 것이다.

<표 IV-7> 전국 비정규직 규모 추이(2014~2018) (단위 : 천명, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
임금근로자	18,992	19,474	19,743	20,006	20,045
정규직	12,869	13,166	13,262	13,428	13,431
비정규직	6,123	6,308	6,481	6,578	6,614
비정규직 비중	32.2	32.4	32.8	32.9	33.0

출처 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사.

그러나, 비정규직의 규모는 지속적으로 늘어나고 있음에도 불구하고 <표 IV-8>의 연구결과를 보면 사업체 규모와 고용형태별 임금 격차는 지속적으로 벌어지고 있다. <표 IV-8>에서 대기업 정규직의 경우에는 월평균 임금이

2005년 226만원에서 2017년에 398만원으로 162만원이 상승하였으나 대기업 비정규직은 69만원밖에 상승하지 않았다. 중소기업 비정규직은 불과 110만원에서 152만원으로 12년간 42만원밖에 상승하지 않았다.

또한 비정규직의 임금규모는 대기업 정규직의 임금 수준을 100%로 보았을 때 대기업 비정규직은 64.7%, 중소기업의 임금 수준은 38.1%에 불과하다. 이마저도 2005년도와 비교해보았을 때 정규직 대비 임금 수준 비중이 모두 감소한 것으로써 정규직과 비정규직 임금 격차의 수준은 2005년보다 2017년도에 더 악화되었다고 평가할 수 있다.

<표 IV-8>사업체 규모별, 고용형태별 임금격차의 확대(2005년 대비 2017년)

구분	대기업 정규직	중소기업 정규직	대기업 비정규직	중소기업 비정규직
월평균 임금	226만원 →398만원	156만원 →264만원	189만원 →258만원	110만원 →152만원
대기업 정규직 대비 상대적 임금비율	100%	61.9%→ 66.3%	74.0%→ 64.7%	43.2%→ 38.1%

출처 : 윤윤규 외, 『일자리정책 패러다임의 변화』, 한국노동연구원 (2018)

또한 <표 IV-9>에서 임금노동자의 평균근속기간을 보면 정규직의 평균근속기간은 93개월, 비정규직은 31개월로 약 3배 차이에 달한다. 또한 근속기간을 보더라도 비정규직의 근속기간은 1년 미만이 54.9%에 달하는 반면, 3년 이상 근속기간 근로자는 23.9%밖에 미치지 못한다. 반면 정규직의 경우에는 1년 미만은 19%에 불과하고 3년 이상이 59.6%를 차지한다.

<표 IV-9> 임금노동자의 평균근속기간 및 근속기간별 기준(2018)

구분	평균근속기간	1년 미만(%)	1~3년미만(%)	3년 이상(%)
임금근로자	73개월	30.9	21.3	47.8
정규직	93개월	19.0	21.4	59.6
비정규직	31개월	54.9	21.2	23.9

출처 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사.

이처럼 정규직과 비정규직의 임금, 근로시간 조건의 차이에서 보듯이 근로 조건의 격차가 시간이 지날수록 커지고 있음을 알 수 있다. 이는 우리나라 노동 분야의 양극화와 불평등이 심해지고 있음을 보여준다. 90년대 이후 금융시장의 자유화와 시장의 유연화가 강화되면서 비정규직의 규모는 지속적으로 증가하는 한편 그들의 근로조건의 처우는 지속적으로 악화되었다.

이는, 근로조건의 개선과 향상을 위한 기제로서 작동하는 이해대변의 기제가 잘 작동하지 않는 것도 원인이 될 수 있다. 실제로 <표 IV-10>의 고용형태별 노동조합 조직률을 보면 정규직은 지속적으로 12%의 조직률을 보여왔지만 비정규직은 3%대의 조직률로 약 정규직의 1/4에 불과하다.

<표 IV-10> 고용형태별 노동조합 조직률 추이(2014~2018) (단위 : %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
임금근로자	17.0	16.9	16.6	17.1	17.1
정규직	12.5	12.4	12.0	12.4	12.5
비정규직	3.0	3.0	2.6	2.9	3.1

출처 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사.

종합해보면 이해 대변 통로로서 노동조합의 조직률이 낮아 전체 근로자의 이해를 대변하는 대표성이 낮은 것도 큰 문제임과 동시에, 또 다른 심각한 문제는 이해대변의 양극화로 더 가중되는 불평등의 문제이다. 권리의 격차가 시장의 격차를 확대시키고 있다. 노동조합을 통한 이해 대변의 편차가 크게 발생하여 ‘시장의 힘’을 조정할 ‘이해 대변 기제’의 평등화 효과가 나타나지 않고, 양극화를 확대하는 양상이 벌어지고 있다.¹⁰⁰⁾

2. (과반수)근로자대표와 서면합의를 통한 근로조건 결정 시스템

(1) 의의

근로자대표 및 서면합의 제도는 1996년 개정 「근로기준법」에서 처음 도입되었다. 같은 법 제27조의2는 경영상 해고의 실체적 요건을 정하고 제27조의3은 그 절차를 정하였는데, 근로자대표라는 용어는 바로 제27조3의 제2항에서 “당해 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다.(이하 근로자대표라 한다.)”라는 형식으로 등장했다. 1997년 제정 「근로기준법」은 조문의 위치를 바꾸고 ‘당해 사업장’을 당해 사업 또는 사업장으로 바꾼 것을 제외하면 종전과 같이 규정했다. 그러다가 1998년 2월 개정 「근로기준법」은 제31조 제3항에서 “당해 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다. 이하 근로자대표라 한다.)”고 바꾸었고 현재까지 이어지고

100) 이용득 의원실, 위의 책, 10.

있다.¹⁰¹⁾

이러한 근로자대표는 「근로기준법」에서 가장 먼저 도입되었지만, 현재에는 이외에도 22개의 법에서 ‘근로자대표’, ‘근로자를 대표하는 자’, ‘근로자를 대표하는 위원’ 등의 이름으로 근로자들을 대표하는 사람을 선출하도록 하고 있고 근로자대표는 대표의 범위에 따라 전국 단위의 근로자대표인 경우가 있고 중에서 사업장 단위의 사업장의 근로자를 대표하는 경우가 있다.¹⁰²⁾ 사업장 단위의 사업장의 근로자를 대표하는 경우는 12개의 법 43개 조문에서 규정하고 있는데 이는 <표 IV-11>과 같다. 본 연구에서는 사업장 단위의 사업장을 대표하는 근로자대표에 대해서만 다루기로 한다.

<표 IV-11> 사업장 단위의 사업장 근로자대표 규정 현황

연번	법명	조문	내용
1	고용정책기본법	제29조 기업의 고용창출 등 지원	근로자대표 (지원요청)
2	고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	제14조 고령자 고용촉진을 위한 세제지원	근로자대표:근로자의 과반 수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조 합의 대표자를 말하며, 해 당 노동조합이 없는 경우 에는 근로자의 과반수를 대표하는 자 (지원대상)

101) 강성태, 앞의 글, 30.

102) 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 48.

		제19조의2 정년연장에 따른 임금체계 개편 등	근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다). (필요조치)
3	광산안전법	제11조 안전규정	광산근로자의 대표 (합의)
4	근로기준법	제24조 경영상 이유에 의한 해고의 제한	사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다.) (협의)
		제51조 탄력적 근로시간제	근로자대표 (서면합의)
		제52조 선택적 근로시간제	근로자대표 (서면합의)
		제53조 연장근로의 제한	근로자대표 (서면합의)
		제55조 휴일	근로자대표 (서면합의)
		제57조 보상 휴가제	근로자대표 (서면합의)
		제58조 근로시간 계산의 특례	근로자대표 (서면합의)
		제59조 근로시간 및 휴게시간의 특례	근로자대표 (서면합의)

		제62조 유급휴가의 대체	근로자대표 (서면합의)
		제70조 야간근로와 휴일근로의 제한	근로자대표 (협의)
		제99조 규칙의 작성과 변경	기숙사에 기숙하는 근로자의 과반수를 대표하는 자 (동의)
5	근로복지기본법	제55조 복지기금협의회의 구성	근로자를 대표하는 위원 (구성위원)
		제58조 이사 및 감사	근로자를 대표하는 이사 또는 감사 (구성위원)
		제86조의4 공동근로복지기 금협의회의구성	근로자를 대표하는 위원 (구성위원)
6	근로자직업능력 개발법	제20조 사업주 및 사업주 단체 등에 대한 직업능력개 발 지원	노사협의회가 없는 경우에 는 노동조합 또는 근로자 과반수를 대표하는 자 (협의)
7	근로자참여 및 협력증진에 관한 법률	제6조 협의회의 구성	근로자를 대표하는 위원 (근로자위원)
		제7조 의장과 간사	근로자위원

8	근로자퇴직급여 보장법	제4조 퇴직급여제도의 설정	근로자대표 (동의, 의견청취)
		제5조 새로 성립된 사업의 퇴직급여제도	근로자대표 (의견청취)
		제13조 확정급여형퇴직연금 제도의 설정	근로자대표 (동의, 의견청취)
		제16조 급여 지급능력 확보 등	근로자대표 (통보대상)
		제19조 확정기여형퇴직연금 제도의 설정	근로자대표
		제23조의6 중소기업퇴직연 금지금제도의 설정	근로자대표 (동의, 의견청취)
		제32조 사용자의 책무	근로자대표 (협의)
9	남녀고용평등과 일·가정 양립 지 원에 관한 법률	제8조 임금	노사협의회의 근로자를 대표하는 위원 (의견청취)
10	산업안전 보건법	제2조 정의	근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합을, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합 이 없는 경우에는 근로자 의 과반수를 대표하는 자' (근로자대표)
		제26조 안전보건관리규정의 작성·변경 절차	근로자대표 (동의)
		제35조 근로자대표의 통지 요청	근로자대표
		제44조 공정안전보고서의 작성·제출	근로자대표 (의견청취)
		제47조 안전보건진단	근로자대표 (참여)

		제49조 안전보건개선계획의 수립·시행명령	근로자대표 (의견청취)
		제98조 자율검사프로그램에 따른 안전검사	근로자대표 (협의)
		제112조 물질안전보건자료의 일부 비공개 승인 등	근로자대표 (정보제공 받을 수있음)
		제125조 작업환경측정	근로자대표 (참석)
		제132조 건강진단에 관한 사업자의 의무	근로자대표 (참석)
		제141조 역학조사	근로자대표 (참석)
11	채무자회생 및 파산에 관한 법률	제62조 영업 등의 양도	채무자의 근로자의 과반수로 조직된 노동조합,(과반수 노동조합이 없는 경우) 채무자의 근로자의 과반수를 대표하는 자 (의견청취)
		제227조 채무자의 노동조합 등의 의견	채무자의 근로자의 과반수로 조직된 노동조합,(과반수 노동조합이 없는 경우) 채무자의 근로자의 과반수를 대표하는 자 (의견청취)
12	파견근로자보호 등에 관한 법률	제5조 근로자파견 대상 업무 등	근로자의 과반수를 대표하는 자 (협의)

출처: 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 51-54 참조; 사업장 근로자 대표 현황 규정만 발췌하여 작성.

(2) 한계

1) 근로조건의 대등 결정성 문제

근로자대표는 각 개별법령에 따라 ‘동의권’, ‘협의권’ 혹은 필요한 조치의 수범자 등으로 기능한다. 그러나 서면합의의 주체로서 근로자대표의 권한은 유연근무제(「근로기준법」 제52조, 제53조), 휴게·근로시간에 대한 특례(「근로기준법」 제53조~제58조)에 해서만 부여하고 있을 뿐이다. 이러한 자격의 발생 조건과 지위를 어떻게 설명해야 하는가? 이에 대해 대표되는 자와 대표하는 자의 동일성에서 근로자대표의 의사는 곧 사업장의 전체 근로자의 의사와 동일하다는 공법상 대표이론에 기초한 대표설¹⁰³⁾이 있다.

그러나, 근로자대표는 경영 쪽의 필요에 따라 수동적으로 확인·선출되는 것에 불과하고, 재신임을 통한 민주적 절차의 부재로 인해 공법상 대표이론을 펼치는 것은 적절하지 않다는 의견도 있다.¹⁰⁴⁾ 나아가 근로자대표의 성격에 대한 논의와 관계없이, 근로자대표는 근로시간 제도의 유연성을 확보하는 과정에서 기능하는 정당요건으로써 법률에 의해 창설된 것으로 보는 견해도 있다.¹⁰⁵⁾ 즉, 입법정책적인 필요에 따라 근로자대표는 서면합의 체결 시점에서 노동자 다수의 의사를 체현하는 잠정적·임시적 기구라는 것이다.

이는 법률상 근거가 없더라도 노동자의 대표기구로써 자주적이고 민주적인 결정 기능을 담당하는 노동조합과 구별된다.¹⁰⁶⁾ 근로자대표는 ‘법령’에서 부여한 역할 안에서 ‘근로자의 이익을 대표’할 수 있을 뿐이다. 특히 「근로기준법」에서 근로자대표는 근로조건 유연화에 대한 ‘대표성’을 부여받고 있는바,

103) 박종희, “근로기준법상 근로자대표와 사용자가 체결한 서면합의의 효력”, 『안암법학』 제8호 (1999), 320-321.

104) 박제성, “노동조합의 대표성”, 『노동법연구』 제13호 (2002. 12.), 333 참조.

105) 도재형, “근로기준법상 근로자대표 및 서면 합의 제도”, 『노동법학』 제37호 (2011, 3.), 95.

106) 도재형, 위의 글, 96.

유연한 근무 정책을 위한 협조자로서 ‘근로자대표’를 상정하고 있다. 이는 노사대등의 결정 원칙에 입각해 근로자의 근로조건을 향상시키는 이익대변 기체로서 기능해야 할 근로자대표가 법령에 따라 근로조건을 유연화하거나 불리하게 하는 결정의 합의 주체로 기능하게 함으로써, 근로자의 전반적인 근로조건의 함양기능을 담당하지 못하고 있음을 보여주는 대목이다.

또한 근로자의 과반수를 대표하는 자를 근로자대표로 보고 있는 측면은 노사협약을 통해 보호받지 못하는 미조직노동자 등 무시되기 쉬운 소수자의 의견을 경시할 수 있다는 한계가 있다. 요컨대 현행 (과반수)근로자대표는 전체 근로자의 의사를 고려하고, 주체적으로 의견표명 및 교섭을 행하거나 일정한 자유재량을 가지고 권한을 행사할 수 있는 독립적인 주체로 기능한다고 보기 어렵다.¹⁰⁷⁾

2) 대표성과 민주성의 문제

첫째, 현행 근로자대표는 근로자대표의 수, 자격요건, 신분보장 등의 관련 규정이 존재하지 않는다는 한계를 가진다. 대표란 대표하고자 하는 모집단의 동일성만을 보여주어야 하고, ‘대리’라는 역할을 통해 공동체 내 구성원들의 이해와 이익을 조정해야 한다. 가령, 유연근무제에 대한 방식에 대해서 근로자대표가 논의한다고 가정할 경우, 그 사안을 두고 근로자들의 직종과, 성별, 연령에 따라 이해관계가 첨예할 수 있다. 따라서 다양한 이해관계 조율을 위한 근로자대표의 구성, 노동자를 대변할 수 있는 자격요건, 조직에 대한 이해를 위한 최소 재직기간 등을 고려한 규정이 마련되어야 한다.

둘째, 근로자대표의 정당성을 확보하기 위한 선출의 절차적 공정성과 민주성이 확보되지 않고 있다.¹⁰⁸⁾ 현행 근로자대표는 선출절차 규정이 없어 노동

107) 김인재, “근로기준법상 근로자대표의 법적지위”, 『노동법연구』 제8호 (1999. 6.), 243.

108) 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 107.

자 과반수의 지지를 얻고 있는가를 정확히 판단할 수 없다.

셋째, 근로자대표는 상설기관이 아니기 때문에 노동자의 의견집약 기회가 제도적으로 확보되지 않고 있다. 또한 근로자대표의 권한 행사에 있어 다수 의사의 동의 필요성이 제도화되어 있지 않다는 점에서 민주적 통제가 결여되어 있다. 근로자대표는 고용조치부터, 임금, 근로시간, 안전 등에 대한 광범위한 안전에 대해 노동자의 대표의사를 표현하므로 근로자들의 권리보장과 밀접한 관련이 있다. 따라서 대표하는 사안에 대해서 근로자대표가 특정인의 이익에 좌우되거나 독단적인 결정으로 의사를 표현하지 않도록 하는 민주적 통제는 필수적임에도 현행법은 이러한 제도적 장치가 미비하다.

3. 노사협의회

(1) 의의

「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」(이하 근로자참여법이라 한다.)은 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업장에서 근로자와 사용자 간의 의사결정을 위한 법정 의무적 설치 기구로서 노사협의회를 규정하고 있다. 이때 설치 단위가 되는 사업과 사업장은 사업자나 회사 법인 개념과는 구분되는 독립한 인적·물적 실체로 보아야 하고, 자체적으로 또는 위임을 받아 일정한 근로조건을 결정할 수 있는 조직 단위여야 한다.¹⁰⁹⁾ 이러한 노사협의회는 근로자와 사용자 쌍방이 참여와 협력을 통한 노사 공동의 이익 증진을 목적(근로자참여법 제1조)으로 한다. 또한 노사협의회는 사업 또는 사업장 규모와 관계없이 3명 이상 10명 미만의 근로자위원과 사용자 위원을 선출하도록 하

109) 신권철, “노사협의회 의 법적 지위와 역할”, 『노동법연구』 제35호 (2013. 9.), 279.

고 있으며, 노사동수로 위원을 구성한다.(근로자참여법 제6조)

근로자위원회는 과반수노조가 있는 경우에는 노조대표자와 노조에서 위촉하는 자이며, 과반수노조가 없는 경우에는 선출을 통해 위촉한다. 이때 입후보하고자 하는 근로자위원회는 사업장의 근로자로서 10명 이상의 근로자의 동의를 받아야 하며, 근로자위원회는 근로자들의 직접·비밀·무기명투표로 선출된다.(근로자참여법 시행령 제3조) 또한 협의회는 상설적 기구로서 3개월마다 정기적인 회의를 개최하여야 하며 필요시에는 임시회도 개최할 수 있다. 당해 안건은 협의사항과 의결사항으로 나뉘는데 협의사항¹¹⁰⁾은 생산방식, 안전보건, 고충처리 등의 경영사항이며 의결사항¹¹¹⁾은 교육훈련이나 복지기금 설치와 같은 복리후생적 성격의 내용이라고 볼 수 있다. 이러한 협의사항에 관

110) 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제20조(협의 사항) ① 협의회가 협의하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 생산성 향상과 성과 배분
2. 근로자의 채용·배치 및 교육훈련
3. 근로자의 고충처리
4. 안전, 보건, 그 밖의 작업환경 개선과 근로자의 건강증진
5. 인사·노무관리의 제도 개선
6. 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙
7. 작업과 휴게시간의 운용
8. 임금의 지불방법·체계·구조 등의 제도 개선
9. 신기계·기술의 도입 또는 작업 공정의 개선
10. 작업 수칙의 제정 또는 개정
11. 종업원지주제(從業員持株制)와 그 밖에 근로자의 재산형성에 관한 지원
12. 직무 발명 등과 관련하여 해당 근로자에 대한 보상에 관한 사항
13. 근로자의 복지증진
14. 사업장 내 근로자 감시 설비의 설치
15. 여성근로자의 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 지원하기 위한 사항
16. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 직장 내 성희롱 및 고객 등에 의한 성희롱 예방에 관한 사항
17. 그 밖의 노사협조에 관한 사항

111) 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제21조(의결 사항) 사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 협의회와의 의결을 거쳐야 한다.

1. 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립
2. 복지시설의 설치와 관리
3. 사내근로복지기금의 설치
4. 고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항
5. 각종 노사공동위원회의 설치

해서는 임의로 의결할 수 있다. 반면 의결사항은 필수적인 의결을 거쳐야 한다. 그 의결정족수는 근로자 및 사용자 위원 각 과반수 이상 출석에 2/3 이상 찬성을 충족해야 한다.(근로자참여법 제15조)

다만, 이러한 협의사항이나 의결사항은 단체협약의 범위 내에 있는 사항으로서 단체협약과의 충돌 문제를 노정하고 있다. 실제로 1963년 노동조합법 제6조는 “사용자와 노동조합은 노사협조를 기하고 산업평화를 유지하기 위하여 노사협의회를 설치해야 한다.”라고 규정하며 최초로 노사협의회 설치를 법정화하였고, 당해 노동조합법 제33조 제4항에서는 “노사협의회 대표자가 단체교섭의 대표권을 위임받은 것으로 간주한다.”라고 규정하여 단체교섭의 가능 주체를 노동조합과 노사협의회로 규정한 바 있다.

이 조항은 1973년 노동조합법 개정 시 삭제되기는 하였지만, 여전히 노사협의회 협의사항을 단체협약의 범위 내의 것으로 제한함으로써 노사협의회가 노동조합의 역할을 일부 대체할 수 있는 것으로 설정하였던 듯하다. 물론 이러한 혼동은 1980년 노사협의회법 제정을 통해 사라졌고 현행 근로자참여법은 제5조에서 “노동조합의 단체교섭이나 그 밖의 모든 활동은 이 법에 의하여 영향을 받지 아니한다.”고 규정하고 있다.¹¹²⁾ 그럼에도 단체교섭사항과 노사협의회 협의사항 등이 중첩되는 것은 노사협의회가 노동조합의 단체교섭 활동을 저해하거나 방해하는 기구로서 기능할 수 있는 위험을 내포한다.¹¹³⁾ 하지만 <표 IV-12>에서 보듯이 노·사가 모두 노사협의회 근로자위원이 전체 근로자 대변수준을 보통 40.3%, 잘 대변하는 편임이 41.6%로 긍정적인 평가를 내리고 있다. 이런 점에 비추어 볼 때 노사협의회는 목적에서 밝히고 있듯이 노사 간 참여와 협력을 증진시키고, 근로자 이익대표 기체로서 작동하고 있는 것은 분명하다.

112) 유경준·박은정, 앞의 글, 12.

113) 신권철, 앞의 글, 284.

<표 IV-12> 근로자위원의 전체 근로자 의견 대변 수준 : 2011

구분		노사협의회 근로자 위원 의견 대변 수준											
		전혀 대변못함 (1)		대변 못하는 편임 (2)		보통 (3)		잘 대변하는 편임 (4)		매우 잘 대변함 (5)		모름/ 무응답 (6)	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
응답 기준	노	5	0.6	51	6.6	313	40.3	323	41.6	74	9.5	11	1.4
	사	8	1.0	50	6.0	338	40.7	350	42.1	78	9.4	7	0.8

출처: 이영면·성상현·이동진, 『노사협의회 운영실태 조사 및 개선방안 연구』, 고용노동부 (2011), 287.

(2) 한계

1) 노사협의회 설치와 구성의 문제

현행 근로자참여법상 노사협의회는 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업장에서만 강제 의무가 있어 소규모 사업장에서는 노사협의를 통한 의견 개진이 어렵다는 한계를 지닌다. 또한, 사업장 규모에 관계없이 근로자위원 수를 일률적으로 3인 이상 10인 이내로 정하고 있는 점과 과반수노조가 있는 경우 노조에서 추천한 자가 대표가 되기 때문에 다양한 고용형태의 노동자 이익이 대표되기 어렵다. 특히, 이해대변의 양극화에 따른 불평등의 문제가 노동조합의 한계로 지적되는 가운데 과반수노조 추천으로 이루어진 근로자위원 구성은 비정규직, 파견근로자, 하청근로자 등 미조직근로자의 이익대표가 어렵다.

2) 민주성의 문제

노사협의회 근로자위원은 10명 이상의 근로자 동의라는 조건이 필요하며, 직접·비밀·무기명투표로 근로자위원을 선출해야 한다. 그러나, 선거관리의 주체, 근로자위원 입후보자 자격, 선거절차 등에 대한 법적 규정에 대한 구체적인 법적 규정이 없어 공정한 선거관리 및 실시를 위한 제도적 장치가 결여되어 있다는 한계가 있다.¹¹⁴⁾ 또한 (과반수)근로자대표의 한계로 지적된 것처럼 근로자대표의 권한 행사에 있어 다수의사의 동의 필요성이 제도화되어 있지 않다는 점에서 민주적 통제가 부족하다.

3) 논의대상과 효력의 문제

현행 근로자참여법은 노사가 합의를 통해 의결해 결정할 사항으로 근로자의 교육훈련, 복지시설, 사내복지기금, 각종 노사공동위원회 설치 등(제21조)에 대해서만 규정하고 있다. 이러한 의결사항은 대부분 복리후생적 성격에 그친다. 반면 '인간의 존엄성' 보장을 위한 측면, 기업지배구조를 구성하는 성과 배분 논의들은 '협의'사항으로 규정되어 있다. 세부적으로 분류하면 다음과 같다.

첫째, 인간의 존엄성 보장을 위한 사항이다. 안전, 보건, 그 밖의 작업환경 개선과 근로자의 건강증진, 사업장 내 근로자 감시 설비의 설치, 여성근로자의 모성보호, 일·가정양립 지원, 성희롱 예방에 관한 사항이 이에 해당한다.

둘째, 근로자의 직업적 지위와 생계와 밀접한 관계가 있는 사항이다. 인력 배치 전환, 구조조정의 일반원칙, 근로자의 채용, 배치 및 교육훈련, 인사·노무관리의 제도개선, 작업·휴게시간의 운영, 임금의 지불방법, 임금체계·구조,

114) 박귀천, "일터민주주의를 위한 노동법적 과제", 『노동법학』 제75호 (2020. 9.), 160.

작업공정의 개선 등이다. 이러한 사항은 언뜻 보면 기업의 성과를 위한 부분으로써 '이익' 극대화의 초점을 맞춰야 할 것 같지만, 근로자의 직업적 지위 및 생계와도 밀접한 관계를 가지기 때문에 광의의 근로조건이라고도 볼 수 있을 것이다.

셋째, 성과향상과 배분과 관련된 사항이다. 생산성 향상과 성과 배분에 관한 사항, 직무발명 등 근로자에 대한 보상에 관한 사항 등이 있다. 이처럼 노사협의회에서 다루고 있는 많은 논의사항들에 대해 현행법이 의결사항과 협의사항을 구별하고 있는 기준은 무엇일까? 생각건대 재산권적 인식, 즉 기업이 재산권에 기반해 '경영권'을 행사하며 이는 침해될 수 없는 권리라는 인식으로 인해 노사협의회의 논의대상도 협소해졌다고 본다. 요컨대, 현행 근로자참여법은 우리 사회가 기업의 '경영권'은 재산권에서 나오고, 경영권은 침해될 수 없는 권리로 바라보고 있음을 보여주는 대표적인 제도적 장치다.

대법원의 입장도 유사하다. 재산권은 “기업의 재산권도 포함되고, 기업의 재산권의 범위에는 그 재산의 자유로운 이용·수익뿐만 아니라 그 처분·상속도 보장되어야 한다.”고 보았고, “기업의 설립과 경영의 자유는 헌법 제15조 직업선택의 자유에 기반하는 자유”라고 보았다. 또한 “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 경영권이라고 한다.”고 판시하면서 경영권을 헌법상 보장되는 권리로 판단하였다.

나아가 경영권과 노동3권이 서로 충돌하는 경우 이를 조화시키는 한계를 설정함에 있어서는 “기업의 경제상의 창의와 투자의욕을 훼손시키지 않고 오히려 이를 증진시키며 기업의 경쟁력을 강화하는 방향으로 해결책을 찾아야 함을 유의하여야 한다. 왜냐하면 기업이 쇠퇴하고 투자가 줄어들면 근로의

기회가 감소되고 실업이 증가하게 되는 반면, 기업이 잘 되고 새로운 투자가 일어나면 근로자의 지위도 향상되고 새로운 고용도 창출되어 결과적으로 기업과 근로자가 다 함께 승자가 될 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 문제의 해결을 위해서는 추상적인 이론에만 의존하여서는 아니되고 시대의 현실을 잘 살펴 그 현실에 적합한 해결책이 모색되어야 한다.”¹¹⁵⁾고 판시하면서 기업의 경영상 자유를 최대한 보장하는 것이 노동자의 이익에 도움이 된다는 인식을 여실히 보여주고 있다.

이처럼 경영권을 기업의 헌법상 권리로서 절대적인 권리로서 보는 재산권적 인식은 노동자의 정치권 행사를 위축시키고, 기업지배구조에 있어 다양한 이해관계자의 이익이 대변되는 방식인 기업 민주주의를 축소시키는 결과를 낳는다. 한편, 노사협의회 제도는 의결대상이 협소하다는 한계와 함께 의결사항의 효력을 담보하는 법적 근거가 미비하다. 노사협의회에서 의결된 사항을 준수하지 않는 경우에 대해서는 벌칙사항에 대한 조항만 있을 뿐, 의결사항의 효력을 담보하는 조항은 없다.

독일의 경우 사업조직법상 다양한 주요 안건을 이른바 ‘강제적(의무적) 공동결정사항’으로 규정하여(사업조직법 제87조 제1항 제1호, 제13호) 종업원평의회와 사용자 합의에 의해 결정하도록 의무화하고 있다. 임금계산 원칙의 수립, 새로운 임금계산 방법의 도입 및 적용, 이에 대한 변경, 성과급 및 이와 유사한 실적에 따른 임금 결정, 산업재해 및 근로관계의 존속을 고려하여 근로자에게 임대되는 주택의 할당, 해지 및 일반적인 이용조건의 결정 등이 이에 해당한다. 이외에 채용, 전직, 임금등급의 재분류 및 해고에 있어 인력 선발에 관한 기본지침은 근로자대표위원회의 동의를 필요하다.(사업조직법 제95조 제1항). 또한, 사업 내 직업교육 실시에 있어서는 근로자대표위원회와 합의해야 한다(사업조직법 제8조 제1항). 아울러 근로자대표위원회 위원 해고

115) 대법원 2003. 7. 22 선고 2002도7225 판결.

및 전직 시 근로자대표위원회의 동의를 요한다(사업조직법 제103조 제1항 내지 제3항). 나아가 의무적 공동결정사항에 대해 합의한 내용을 사업장협정으로 체결하면 이는 강행적, 직접적 효력을 가진다.(사업조직법 제77조 제4항)¹¹⁶⁾

116) 박귀천, “독일 노동법상 근로조건 결정시스템”, 『노동법연구』 제41호 (2016. 9.), 71-74.

V. 개선방안

1. 개관

(1) 노동조합, 노사협의회, 근로자대표의 관계

단체교섭사항과 노사협의회 협의사항 등이 중첩되는 사항 등으로 근로자대표기구가 노동조합의 단체교섭활동을 저해하거나 방해할 것이라는 우려가 있다. 그러나 실제 연구결과 <표 IV-1 참고>에 따르면 노사협의회 여부와 경영참가 수준은 노조가 있는 사업장이 비노조 사업장보다 높았다. 이는 노동조합과 노사협의회와 경영참가의 관계에 있어 노사협의회 등의 활동이 노동조합의 기능을 약화시키는 것만은 아님을 보여준다.

물론, 노동조합은 헌법에 근거를 두는 자주적인 단체라는 점과 단체협약의 효력을 고려해볼 때, 근로자 이익대표 기구를 통한 다양한 경영참가제도들이 노동조합 기능을 훼손시키는 방향으로 제도가 설계되어서는 안된다. 원칙적으로 경영참여제도를 통한 노동자의 권한은 노동조합을 통한 노동자의 단결활동권과는 구분되어야 할 것이고, 헌법상 노동기본권의 강화와 노조의 교섭력 강화를 통한 노사 간 힘의 균형을 유지하면서 이를 토대로 협력적·참여적 노사관계를 구축해나가는 것이 바람직하다.¹¹⁷⁾

(2) 근로자위원회 구성

자주적인 대표기구로써 노동조합은 중요한 근로자 이익대표 기구이나, 한국

117) 박귀천, “근로자 경영참여에 관한 법적 검토”, 19.

의 노조조직률은 11%에 불과하고, 13.2%에 불과한 낮은 단체협약 적용률, 비정규직 노동조합 조직률이 3.1%에 그친다. 이러한 지표들은 노동조합이 노동자 전체의 특성을 모두 반영하기 힘든 현실을 보여준다. 따라서 미조직 사업장에서의 민주적이고 실효성 있는 근로자대표조직의 구성과 운영은 「근로기준법」 제4조의 근로조건 대등 결정원칙 및 노동자 경영참가 구현을 위한 중요한 의미를 가질 수 있다.¹¹⁸⁾ 그러나 노동조합 외에 근로자를 대변하는 기구로 기능하는 노사협의회는 노사동석으로 이루어진 합동·연석회의체로 운영되며 사전에 근로자들과 사전협의 없이 근로자위원들이 노사협의회에 참여하고 있어, 다양한 근로자들의 이익이 조직적으로 대표되기 어렵다.¹¹⁹⁾ 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해 사업장 단위의 근로자들로 구성된 근로자위원회를 설치하는 견해¹²⁰⁾에 대해 찬성한다.

(3) 근로자대표 조직법 제정

1) 필요성

근로자대표제도를 개선하는 경우 기업 내 근로자대표에 대한 규정을 어디에 두는가에 대한 논의가 필요하다. 이는 근로자대표를 어떻게 개편할 것인가에 대한 문제와 관계가 있다. 이에 대해서는 다수의 제언이 있다. 근로자대표제를 노사협의회제도 개편을 통해서 하자는 견해¹²¹⁾, 독자적인 근로자대표 또는 종업원대표 시스템 구축을 지지하는 견해¹²²⁾ 등이 있다. 그러나 노사협의회제도

118) 박귀천, “근로자 경영참여에 관한 법적 검토”, 19.

119) 김홍영, “취업규칙 관련 법리의 문제점과 대안”, 『노동법연구』 제42호 (2017. 3.), 168.

120) 김홍영, 위의 글, 170.; 박귀천, “근로자 경영참여에 관한 법적 검토”, 19.

121) 이승욱·박귀천·양승엽, “노동관계법상 근로자대표제도의 개선방안 연구” - ‘노사협의회 근로자위원 권한강화’를 중심으로-, 『고용노동부 학술연구용역보고서』, 국제노동연구원 (2015), 26 이하.

122) 이철수, 앞의 글, 28 이하.

의 개편과 근로자대표제도 구축은 논의의 범주가 다른 문제이다. 따라서 근로자대표 구축 후 노사협의회제도를 근로자대표제도로 편입시킬 것인지, 노사협의회제도를 근로자대표와는 별개로 근로조건 이외의 중요한 기업경영 및 인사사항 등을 논의하는 제도로 변화시켜 양자가 유기적으로 병존할 수 있도록 제도화할 것인지 논의가 필요하다. 따라서 이를 위해 선행되어야 할 것은 근로자대표제도 구축을 위한 근로자대표 조직에 관한 조직법이 필요하다.¹²³⁾

2) 관련법안 발의현황

2021. 4. 20. 이수진의원 등 10인이 「근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안」(이하 “이수진의원 대표 발의안”)을 발의했다. 법안에서는 “현행법에 따르면 근로자대표는 경영상 해고의 협의, 근로시간제 서면합의 등 노동관계법의 30여개 영역에 관련되는 중요한 권한의 주체로 되어 있으며, 현행 근로자참여 및 협력에 관한 법률에 따른 근로자위원회는 근로자를 대표하는 위원으로서 주요 경영사항의 협의 주체로서 참여하고 있으나 근로자대표 및 근로자위원의 선출절차와 방법 등에 대한 사항이 법률에 규정되어 있지 않은 상태로, 근로자를 대표하는 근로자대표 및 근로자위원의 민주적 선출절차와 방법 등 법률에 규정하고, 그 활동 및 지위를 보장함으로써 민주적 노사관계 질서를 확립하고자 한다.”¹²⁴⁾고 제안이유를 밝히고 있다. 당해 법안은 근로자총회에서 근로자대표 및 근로자위원 선출 등의 안건을 심의할 수 있도록 하고, 총회의 소집 및 의결요건 등을 명시하는 한편, 근로자대표 및 근로자위원의 민주적 선출절차, 임기, 권한 등을 규정하여 근로자들로만 이루어진 근로자총회를 규정하고, 근로자대표를 상설화한다는 점에서 의의가 있다.(이수진의원 대

123) 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 110.

124) 이수진의원이 2021. 4. 20. 대표발의한 “근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안” 제안이유, 의안번호 2109602.

표 발의안 제12조, 제14조부터 제16조까지) 이외에도, 주요 기업경영에 관한 사항에서 정한 의결사항, 보고 및 협의사항을 논의하기 위하여 노사 동수로 구성된 노사공동위원회를 구성하여 운영하도록 하고 있으며(이수진의원 대표 발의안 제19조부터 제26조까지) 기업차원의 경영참가를 위해 근로자 추천 사외이사, 노동감사(이수진의원 대표 발의안 제35조부터 제37조까지)를 규정하고 있다. 이처럼 다양한 근로자대표와 경영참가에 대한 규정을 처음으로 법률로 체계화하고 있는 이수진의원 대표 발의안은 근로자대표와 경영참가제의 개선 방안을 모색하는데 중요한 의미를 가진다고 할 것이다. 따라서 이하에서는 이수진의원 대표 발의안을 살펴보며 개선방안을 모색한다.

2. 대표성 확보

(1) 근로자회의체 운영

다양한 사람들의 이익과 요구를 의제화시키고, 이를 공론의 장으로 진입하게 하는 것은 중요하다. 사람들은 자신의 문제를 공동의 문제로 이슈화시키는 과정을 통해서 자신의 이익을 관철시킬 수 있기 때문이다. 따라서 선제적으로 의제설정과 결정단계에서 모든 노동자가 참여할 수 있는 장을 마련하는 것은 노동자의 자기결정권의 온전한 보장을 위한 선결조건이 된다고 할 것이다. 또한 사람들은 자신의 이익과 요구를 관철시키는 과정에서 사회적 책임을 느끼기 때문에, 노동자는 자신의 참여로 결정된 안전에 대해 높은 책임성과 수용도를 보일 것이다. 나아가 다수의 의사결정이 담보된 장이 마련된다면, 다양한 이해관계의 조율이 이루어질 수 있고 이러한 조율을 통해 대표되는 의사는 정당성을 가진다.

이러한 방안에 대해 이수진의원 대표 발의안 제12조는 사업 또는 사업장에 재직하는 모든 근로자를 대상으로 근로자총회를 설치하도록 의무화하고 있으며, 근로자총회는 근로자회의체의 운영규정 제정과 변경, 근로자대표자, 근로자위원의 선출 위촉, 해임에 관한 사항, 근로자위원회에 위임할 안전에 관한 사항 등을 심의한다고 규정하고 있다. 이 조항은 모든 근로자를 대상으로 근로자대표와 관련된 사항을 심의하는 회의체를 규정하고 있다는 점에서 근로자의 참여를 이끌어내고 있으며, 근로자대표의 대표성을 확보할 수 있다는 점에서 의의를 가진다.

(2) 근로자대표기구 설치범위의 확대

2018년도 기준 30명 이상 사업장에 근무하고 있는 임금근로자 수는 8,388,000명인 반면 30명 미만 사업장에 근무하고 있는 임금근로자 수는 11,735,000명에 이르고 있다.¹²⁵⁾ 이는 30명 미만 사업장 임금근로자 수가 우리나라 임금근로자 수의 50% 이상을 차지하고 있음을 보여준다. 이러한 비중에 비해 이들을 위한 이익대표 기제는 미비하다. 30명 미만 노동조합 조직률은 1.2%에 불과하고, 노사협의회는 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업장에만 설치하도록 의무화되어 있기 때문이다. 따라서 30명 미만 사업장에 대해서도 근로자대표제가 자리 잡을 수 있도록 근로자대표기구의 설치범위를 확대해야 할 것이다.

이수진의원 대표 발의안 제13조에 따르면 상시 10인 이상의 근로자를 사용하게 하는 사업 또는 사업장에는 근로자대표의 권한 사항에 대한 사전 심의, 노사공동위원회 임무, 근로자 추천 사외이사·노동감사·노동이사 등의 추천에 관한 사항 등을 심의하기 위해 근로자위원으로만 구성된 근로자위원회 구

125) 고용노동부, 『2018 전국노동조합 조직현황』 (2019), 15.

성을 의무화하고 있다. 이 조항을 통해 근로자대표기구의 설치범위를 10인 이상 사업장으로 확대하고 있음은 물론, 10인 미만 사업장의 경우에는 근로자총회를 통해 논의하도록 하고 있다. 이는 10인 미만의 경우 근로자대표를 통한 협의체를 운영하는 것보다 근로자총회를 통해 모든 근로자를 참여하는 것이 효율적이기 때문에 이렇게 규정한 것으로 사료된다.

(3) 근로자대표(위원)의 대표성 확보

대표성은 전체의 특성을 잘 반영하고 있는지, 다양한 이익 조정을 통해 모집단의 통일적인 보이스를 낼 수 있을 때 가능하다. 또한 근로자 이익이 집단적으로 통일성을 띄는 의사로 '대표'되기 전에 다양한 근로자들의 이익이 조정되는 '대리'라는 과정을 통해 '대표'의 의사의 정당성을 확보해야 한다. 따라서 다양한 이해관계를 대리할 수 있는 근로자들의 의사가 관철될 수 있도록 근로자위원회의 구성을 다양하게 하는 것은 '대표'의 정당성을 견고하게 할 수 있다고 할 것이다. 따라서 근로자대표는 비정규근로자, 소수근로자, 간접고용근로자 등을 포섭할 수 있는 다양성을 가져야 한다. 이를 위해 근로자대표는 다양한 연령과 성별, 직종, 고용관계를 고려하여 정해야 할 것이다. 다만 기업의 규모, 산업의 종류, 직종별 특성 등에 따라 근로자들의 연령, 성별, 직종, 고용형태별 구성율은 변화될 수 있다.¹²⁶⁾ 다만, 비정규근로자 등이 근로자대표로 구성됨에 있어 근로자 수에 비례하게 할 것인지, 일정 수로 고정하여 대표하게 할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

이수진의원 대표 발의안 제14조 제2항은 이러한 내용을 반영하고 있다. 당해 조항에 따르면 근로자대표를 포함한 근로자위원의 수는 3인 이상 15인 미만으로 구성하고 사업장의 규모, 성별, 근로자의 고용상 지위 및 구성 등을 고

126) 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 108.

려하여 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 근로자위원 수의 구성에 대해 법으로 규정하게 되면 탄력성을 잃어버리기 때문에 대통령령으로 규정한 것으로 보인다. 또한 이수진의원 대표 발의안 제14조 제3항에 따르면 근로자대표는 최소 재직기간이 1년 이상일 것을 규정하고 있는데, 이는 근로자들을 대표함에 있어 조직에 대한 이해도는 필요한 자질이므로, 당해 제한은 적절하다고 생각한다.

(4) 근로자대표(위원) 선출의 공정성과 민주성

근로자대표(위원) 선출의 절차적 공정성과 민주성이 확보되어야 한다. 근로자대표가 노동자들의 대표성을 획득한다는 것은 근로자대표자(혹은 기구)가 피 대표자들을 위해 행동할 수 있는 권리를 취득함을 의미한다. 이러한 대표성 취득 시 중요한 것은 근로자 이익을 대표할 수 있는 충분한 공정성과 민주성이 담보되어야 한다.¹²⁷⁾

이수진의원 대표 발의안 제14조 제1항에 따르면 근로자대표와 근로자위원은 근로자들의 직접·비밀·무기명투표를 통해 선출해야 한다고 규정하고 있다. 다만 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합 대표자가 근로자대표가 된다고 규정하고 있다. 이는 현행법의 근로자대표에 대한 부분과 상충되지 않도록 규정한 것으로 보인다. 다만 현행법의 근로자대표와 근로자위원의 이원화보다는 이를 일원화해나가는 논의는 지속되어야 할 것으로 보인다. 한편 이수진의원 대표 발의안 제12조, 제14조 제4항에 따르면 근로자총회에서 근로자대표자, 근로자위원의 선출 위촉, 해임에 관한 사항을 다룰 수 있도록 하고 있으며, 근로자대표선출(위원) 선출 절차에 있어서도 선거관리위원회를 통해 운영하도록 함으로써 선출 절차의 공정성과 민주성을 담보하고 있다.

127) 박귀천·박은정·권오성, 위의 글, 107-108.

3. 자주성 확보

(1) 근로자대표(위원) 공정대표의무

노동자의 진정한 의사를 대표하고, 스스로 결정할 수 있는 권리를 온전히 보전하기 위한 방안으로써, 근로자대표(위원)의 자격 유지에 대해 다수의사에 의한 통제가 가능하도록 '공정대표의무'를 부과하는 것이 필요하다. 공정대표의무는 헌법상 보장된 자기결정권과, 이에 근거한 정치적 권리를 보호하기 위한 제도적 장치라고 할 것이다.

공정대표의무는 특정인의 이해를 대표하는 행위로 전체의사에 반하는 이익을 대표해서는 안 된다는 의미로서 소극적 의무는 물론, 다양한 노동자, 특히 소수 노동자의 이익을 고려할 수 있도록 노력해야 하는 적극적 의무까지 포함한다. 요컨대 공정대표의무의 보장은 노동자의 자기결정권을 보장하기 위한 기초임과 동시에 노동자의 '자주성'과 '대표성'을 강화시켜주는 제도적 장치라고 할 것이다.

이수진의원 대표 발의안 제9조에서도 “근로자대표(위원)은 해당 사업 또는 사업장에 종사하는 근로자들을 차별하지 아니하고 공정하게 대표할 의무가 있다.”고 공정대표의무를 규정하고 있다. 한편, 공정대표위반 사후조치로써 노사 합의는 공정대표 위반 부분에 한정하여 무효로 한다고 규정하고 있으나, 근로자대표가 책임감을 가지고 자주적인 결정을 할 수 있도록 근로자대표 자격 박탈 등의 강력한 인적 조치도 함께 규정되는 것이 바람직하다. 또한 공정대표의무를 다하는 근로자대표는 근로자대표 활동을 이유로 하는 불이익처우가 금지되어야 할 것이다.¹²⁸⁾

128) 박귀천·박은정·권오성, 위의 글, 109.

(2) 근로자대표(위원)의 역할

근로자대표(위원)의 역할은 노동조합법 제2조의 4에서 규정하는 "노동조합"의 목적과 동일하게 근로조건의 유지·개선을 위한 역할을 담당하여야 할 것이다. 노동조합과 근로자대표는 구성과, 운영방식 등에서 차이가 있다고 하더라도 본질적으로 노동자의 이익을 대변하기 위한 기구로써, 추구하는 목적은 동일하기 때문이다.

그럼에도 현재 「근로기준법」상 근로자대표는 근로조건의 유연화 또는 불리한 근로조건을 합의하는 주체로 존재한다. 이러한 한계를 극복하고 노동자들의 근로조건에 대한 유지·개선을 할 수 있는 실질적 대표로 기능하게끔 역할을 변화시켜주어야 할 것이다.¹²⁹⁾

이에 대해 이수진의원 대표 발의안 제16조에서는 근로자대표는 근로자위원회 심의를 거쳐 노동관계법령에서 정한 근로자대표의 권한을 행사하게 하고 있으며, 제18조에 따르면 근로자위원은 근로자위원회와 노사공동위원회의 위원으로서 당해 법률안에서 정하고 있는 안건을 심의할 권한을 가진다.

(3) 정보권의 보장

현대사회는 숙련노동자의 독점적 위치에 따른 구조적 권력 조건이 해체되고 있다. 이에 따라 새로운 권력자원으로써 '정보' 능력은 필수적이다. 정보란 기업의 발전 가능성 및 사업장의 활동 등과 관련하여 고용관계에 본질적 변화를 가져올 사항에 대한 구체적인 데이터를 의미한다.¹³⁰⁾ 정보권은 「근로기준법」 제4조에서 보장하는 근로조건 대등 결정을 위한 수단으로써 필수적인 조치임으로 근로자대표(위원)가 요청하는 정보권은 예외적인 상황이 아니라면 온전

129) 박귀천·박은정·권오성, 위의 글, 107.

130) 노광표, 앞의 글, 6.

히 보장받아야 할 것이며, 적시에 보장받을 수 있어야 한다.

이수진의원 대표 발의안 제6조에서는 사용자는 근로자위원, 근로자대표, 노동이사, 노동감사가 요구하는 정보를 성실하게 제공할 의무가 있다고 규정하여 사용자에게 정보제공의무를 부과하는 동시에 제16조 제2항, 제18조 제2항, 제22조를 통해 근로자대표(위원)의 정보권을 규정하여 이를 보장하고 있다.

(4) 근로자대표(위원) 활동 보장

근로자대표(위원) 활동이 조직적이고, 상설적으로 이루어진다면 근로자대표로서 활동하는 근로자대표에게는 그 활동을 이유로 임금상 불이익이 없어야 하고, 이를 위해 적절한 유급 활동시간이 보장되어야 한다. 또한 사용자는 근로자대표(위원) 활동을 위한 편의제공을 해줄 수 있어야 한다. 이는 근로자대표의 실질적인 활동을 보장해줄 수 있도록 하는 제도적 기반이 된다.

ILO 협약 135호에서도 “적절한 수준에서 노동자대표가 그 직무를 신속하고 효율적으로 수행할 수 있도록 기업으로부터 적절한 편의가 제공돼야 한다.”고 규정하고 있다. 다만 편의제공은 기업의 효율적인 운영을 방해하는 것이어서는 안된다.¹³¹⁾ 이에 대해 이수진의원 대표 발의안 제7조에서는 사용자가 필요한 장소를 사용하게 하는 등 편의제공 의무를 진다고 규정하고 있으며, 제8조에서는 근로자대표(위원)의 활동시간을 유급으로 보장하고 있다.

한편 규정에는 명시되지 않았지만 ILO 협약 135호에서도 명시하고 있듯이 편의제공은 근로자대표의 자주성을 해치지 않고, 사용자의 효율적인 운영을

131) ILO, Workers' Representatives Convention, No. 135 (56th, 1971), Article 2.

1. Such facilities in the undertaking shall be afforded to workers' representatives as may be appropriate in order to enable them to carry out their functions promptly and efficiently.
2. In this connection account shall be taken of the characteristics of the industrial relations system of the country and the needs, size and capabilities of the undertaking concerned.
3. The granting of such facilities shall not impair the efficient operation of the undertaking concerned.

방해하지 않는 범위 내에서 보장되어야 할 것이다.

4. 의결사항 관련

(1) 의결대상의 확대

현행 근로자참여법 제21조에서 규정하고 있는 의결사항은 복리후생적 측면에 머물러 있어 협소하다는 한계를 갖는다. 그러나 인간의 존엄을 보장하는 근로조건 보장(헌법 제32조 제3항)은 헌법상 권리로서 자연권에서 유래한다는 점에서 사용자의 재산권은 '노동의 존엄성'을 지키는 가운데에서만 행사 가능한 한계를 진다. 따라서 사용자는 노동자의 정치적 권리행사에 응할 의무를 지며, 회사경영 차원의 의제라고 하더라도 노동의 존엄성을 보장하기 위한 측면이라면, 노사가 공동으로 결정하며 합의할 수 있다.

나아가 근로자는 구조조정, 경영상 위험을 위한 정리해고 등 기업경영에 대한 부담에 대해 자신의 직업적 지위와 맞바꾸어야 하는 위험을 부담하고 있다는 점, 고용의 계속성 및 장래의 임금채권은 근로자 생존의 기초이고, 노동자가 가지는 특수한 이익을 보전할 수 있는 방법임을 고려하여 근로자참여법 제20조에서 다루는 협의대상 중 당해 사항에 해당하는 논의대상은 의결대상으로 다루는 것이 바람직하다.

이를 위해 현행 근로자참여법에서 협의대상으로 다루고 있는 사항을 <표 V-1>와 같이 분류하고, ①인간의 존엄성 보장을 위한 사항, ②노동자의 직업적 지위와 생계와 관련된 사항은 의결사항으로 규정하는 한편 ③성과향상과 배분에 관련된 사항은 협의대상으로 존치하되 차후 논의를 통해 의결사항으로 규정할 수 있도록 고려해보아야 할 것이다.

<표 V-1> 근로자참여법 제20조(협의사항) 재분류

연번	구분	내용
1	인간의 존엄성 보장 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 안전, 보건, 그 밖의 작업환경 개선과 근로자의 건강증진 · 사업장 내 근로자 감시 설비의 설치 · 여성근로자의 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 지원하기 위한 사항 · 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 직장 내 성희롱
2	노동자 직업적 지위와 생계 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자의 채용·배치 및 교육훈련 · 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙 · 인사·노무관리의 제도 개선 · 작업과 휴게 시간의 운용 · 신기계·기술의 도입 또는 작업공정의 개선 · 작업 수칙의 제정 또는 개정 · 임금의 지불방법·체계·구조 등의 제도 개선 · 근로자의 고충처리 · 근로자의 복지증진
3	성과향상과 배분 관련	<ul style="list-style-type: none"> · 생산성 향상과 성과 배분 · 종업원지주제(從業員持株制)와 그 밖에 근로자의 재산형성에 관한 지원 · 직무 발명 등과 관련하여 해당 근로자에 대한 보상에 관한 사항

(2) 의결의 효력 관련

현행 근로자참여법은 물론 이수진의원 대표 발의안 역시 의결된 사항을 정당한 이유 없이 이행하지 않을 경우에 벌칙조항은 두고 있으나, 당해 의결의 효력을 규정하고 있지 않다. 이에 대해 의결 효력 규정을 단체협약 또는 취업규칙 등에 규정하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.¹³²⁾

5. 전략적 수준의 경영참가 확대

(1) 노동이사제

1) 의의

기업 내 노동이사제도는 근로자 경영참가 제도의 일종으로 기업의 의사결정 단위에 근로자대표가 참여하여 기업 운영에 관한 주요 의사결정에서 노동자의 의견을 개진한다는 의미가 있다.¹³³⁾ 현행 근로자참여법에서 규정하고 있는 노사협의회, 이수진의원 대표 발의안이 제시하고 있는 노사공동위원회는 일상적 경영의사결정에 대한 근로자의 참여라면, 노동이사제는 전략적 의사결정과정에서 노동자의 참여에 해당된다.¹³⁴⁾ 이는 기업의 목적이 ‘주주이익 극대화’에서 벗어나 다양한 이해관계자들의 이해를 담아내야 한다는 이해관계자 모델의 인식과 소유권이 곧 지배권을 의미하는 것은 아니므로 자본의 소유와 무관

132) 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 44.

133) 박귀천·박은정·권오성, 위의 글, 114.

134) 박태주, “한국에서 ‘근로자이사제’의 도입은 어떻게 가능한가-서울시 투자·출연기관의 시도를 중심으로”, 『노동법포럼』 제19호 (2016. 11.), 63.

하게 노동자가 경영에 참가할 수 있다는 시민법적 관점에 기초한다.

또한 노동이사제는 회사의 전략적 과정에 노동자들의 의사가 반영될 수 있도록 근로자대표를 참여시킨다. 이는 노동자들이 회사를 이루는 주요한 구성원으로써, 경영진, 주주와 함께 노동자들도 조직의 성과와 책임을 균형있게 나눌 수 있는 제도적 장치가 된다. 따라서 노동이사는 노동자의 관점에 초점을 두지만 이사회 멤버로서 당해 역할에 충실해야 한다. 따라서 노동자의 이익만 대변하는 것이 아니라 무엇이 회사에 최선인가를 고민해야 한다. 즉, 노동이사는 근로자를 대표하여 이사로서 기업경영에 참여하는 것이기 때문에 이사로서의 권한과 책임을 갖게 된다.¹³⁵⁾ 이러한 노동이사제는 기업 내 의사결정구조로 대표되는 회사지배구조를 주주 중심에서 다양한 이해관계자 중 하나인 노동자 대표의 목소리를 반영할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

2) 도입현황

노동이사제도는 서울특별시에서 지난 2016년 5월 '노동이사제도'를 15개 투자출연기관에 도입하면서 시작됐다. 경기도는 2018년 11월 관련 조례 제정(2018.11.13. 이하 조례 제정 일자)을 시작으로, 광주광역시(2017.11.15.), 인천광역시(2018.12.10.), 경상남도(2019.5.2.), 경기도 부천시(2019.7.15.), 부산광역시(2019.8.7.), 울산광역시(2019.11.7.)의 순으로 노동이사제도를 도입하여 시행 중이다. 대전광역시는 2021년부터 정원 100명 이상의 공공기관에 의무도입을 대상으로 하는 노동이사제도를 시행하기로 했다¹³⁶⁾. 노동이사제도 도입의 확대는 금융공기업과 국책은행들까지 확대되고 있다. 금융위원회 자문기구인 금융행정혁신위원회가 근로자추천이사제도 도입의 검토를 지시하면서 시작되었다.

135) 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 115.

136) 대전광역시 보도자료, "대전시 공공기관 상생협력 노동이사제 내년 전격 시행", 기획조정실 예산담당관 (2020. 12. 2.).

이에 따라 IBK 기업은행 노사가 노조추천이사제도 도입을 논의 중이다. 공기업(한국동서발전과 한전KPS, 한국주택금융공사 등 63개 공기업)들도 의결권 없는 '근로자 이사회 참관제도'를 도입했으며, 한국수자원공사는 공기업 최초로 노동이사제도 도입을 검토 중이다.¹³⁷⁾

한편, 공공기관 이사회의 근로자 참여와 관련하여 21대 국회에서 발의된 「공공기관 운영에 관한 법률」 일부 개정안으로는 공기업 및 준정부기관의 비상임이사 중 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 대표자를 말하며 해당 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다.)의 추천을 받은 사람이 1인 이상씩 포함되도록 하는 김경협의원 대표 발의법안(의안번호:2101066)과 공기업·준정부기관은 상임이사 중 노동이사를 2인 이상, 근로자 정원 500명 미만인 공기업·준정부기관의 경우에는 노동이사 1인 이상을 포함하도록 하는 박주민의원 대표 발의법안(의안번호:2102985)이 있다.¹³⁸⁾

3) 주요쟁점

① 노동이사의 수, 임기, 선임절차

노동이사의 수를 비상임이사 대비 비율로 할 것인지, 고정인원으로 할 것인지가 문제된다. 또한 임기는 다양한 논의가 있지만, 일반 비상임이사의 임기와 동일하게 정하는 것이 바람직하다고 생각된다. 선임 절차는 직원 전체의 의사가 반영될 수 있도록 근로자 전체의 직접·비밀·무기명 투표 방식을 통해 선임되는 것을 고려해볼 수 있다.

137) 신재하, “공공기관 노동이사제도에 관한 법적 과제”, 『법이론실무연구』, 제9권 제1호(2021.2.), 169-170.

138) 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 116-117.

② 노동이사의 권한과 책임

노동이사는 견제와 감시의 기능에 중점을 두는 제도라는 점에서 비상임이사로서의 권한을 갖는 것이 적합하다. 따라서 비상임이사와 동일한 권리와 의무를 보장하는 것을 고려해 볼 수 있다. 아울러 노동이사의 비위행위에 대하여 직원으로서 징계로 책임을 물을 것인지, 이사로서 책임을 지게 할 것인지에 대한 고려도 필요하다.¹³⁹⁾

③ 노동이사의 노동조합 조합원 자격

현행 노동조합법 제2조 제2호에서는 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자는 사용자에게 해당하고, 제2조 제4호에서는 사용자 또는 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가하는 경우 이를 노동조합으로 보지 아니한다. 그렇다면 노동이사가 당해 경우에 해당할 우려가 있다는 지적이 있다. 그러나 노동이사제는 노동자의 이해대변기구의 일종으로서 기능한다는 목적에 근거한다면 노동조합과 노동이사제는 오히려 밀접한 관계로서 연계될 수 있게 제도화해야 한다. 따라서 노동이사의 경우 노동조합 조합원 자격은 계속 유지할 수 있도록 하는 법적 제도가 필요하다.

139) 박귀천·박은정·권오성, 위의 글, 121.

(2) 근로자 추천 이사 및 노동감사

1) 근로자 추천 사외이사

현행 「상법」 제542조의8 제1항 본문은 상장회사는 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 이사 총수의 4분의 1 이상을 사외이사로 하여야 한다. 다만, 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사의 사외이사는 3명 이상으로 하되, 이사 총수의 과반수가 되도록 하여야 한다. 사외이사는 이사회 의원으로써 회사의 업무집행에 대한 의사결정, 대표이사 선출, 경영진 업무집행에 대한 감독 및 감시 등의 기능을 수행하기 때문에 사외이사는 기업의 전략적 의사결정에 진입할 수 있는 제도라고 할 것이다. 따라서 노동자를 사용하는 기업이라면 기업의 주요 구성원인 노동자의 이해가 기업의 의사결정에 반영될 가능성을 열어둠과 동시에 기업의 조력자로서 기능할 수 있도록 노동자 측에서 추천하는 후보자를 사외이사로 선임할 수 있는 제도를 설계할 필요가 있다.

이수진의원 대표 발의안에서는 당해 제도를 규정하고 있다. 이수진의원 대표 발의안 제36조에 따르면 상시근로자의 수 100명 이상인 경우 「상법」 제542조의8에 따라 이사 총수의 4분의 1 이상을 사외이사로 하여야 하는 상장회사 중에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사는 사외이사 중 1인 이상을 대통령령으로 정하는 바에 따라 회사의 근로자들이 추천한 자 중에서 선임하여야 한다고 규정하고 있다.

또한 근로자 추천 사외이사를 선임할 의무가 있는 상장회사는 사외이사 선임을 위한 주주총회에서 근로자 추천 사외이사에 관한 의안을 분리하여 상정하고, 근로자들로부터 2인 이상의 후보자를 추천받아 투표하여 최다득표자를 근로자 추천 사외이사로 선임하는 방식을 따르며, 2인 이상의 근로자 추천 사

외이사를 동시에 선임하는 경우에는 「상법」 제382조의2의 집중투표제를 적용한다고 하여 사외이사 선임방식을 규정하고 있다. 또한 사외이사를 둘 의무가 없는 주식회사 중에서도 자산총액이 1천억 원 이상이고, 상시 사용근로자가 100인 이상이라면 사외이사를 둘 것을 함께 규정하고 있다.(제36조 제3항)

2) 노동감사

감사는 회계의 적법성과 투명성을 제고하고, 경영의 공정성을 확보하기 위한 감시·감독기관이다. 이를 위해 감사는 이사의 직무의 집행을 감시할 수 있고, 회사의 업무와 재산상태를 조사할 수 있으며 영업에 관한 보고를 요구할 수 있다.¹⁴⁰⁾ 회사의 감사 역시 투명하고 적법하게 기업의 경영이 이루어질 수 있도록 감시와 견제를 담당하는 역할로써 기업경영에 참여할 수 있는 제도적 장치이므로 주요 구성원인 노동자가 추천한 감사의 참여 역시 필요하다.

이수진의원 대표 발의안 제37조에서는 노동감사제도를 두고 있다. 이는 「상법」 제542조의10 제1항에 따라 상근감사를 두어야 하는 기업의 경우, 노동자가 추천한 자 중에 상근감사를 선임토록 하는 것이다. 한편 상법 제542조의10 제2항 제2호에 의하면 원칙적으로 재직 중인 자는 상근감사가 될 수 없으나, 이수진의원 대표 발의안 제37조 제2항에서는 「상법」 당해 규정 적용을 제외하고, 회사에 재직하는 근로자가 상근감사로 선임된 경우에는 상근감사의 임기 동안 휴직하고 상근감사의 임기가 만료한 후 복직하는 것으로 규정하고 있다. 노동감사의 선출 절차 역시 근로자 추천 사외이사와 동일하게 노동감사의 선임은 근로자들로부터 2인 이상의 후보자를 추천받아 투표하여 최다득표자를 상근감사로 선임하는 방식을 따른다. 2인 이상의 노동감사를 동시에 선

140) 「상법」 제412조(감사의 직무와 보고요구, 조사의 권한)

- ①감사는 이사의 직무의 집행을 감사한다.②감사는 언제든지 이사에 대하여 영업에 관한 보고를 요구하거나 회사의 업무와 재산상태를 조사할 수 있다.
- ③ 감사는 회사의 비용으로 전문가의 도움을 구할 수 있다

입하는 경우에는 「상법」 제382조의2의 집중투표제를 적용한다.(제37조 제4항) 또한 상근감사를 둘 의무가 없는 주식회사 중에서도 자산총액이 1천억 원 이상이고, 상시사용 근로자가 100인 이상이라면 상근감사를 둘 것을 규정하고 있다.(제37조 제5항)

VI. 결 론

1. 종합검토

본 고에서는 (1)근로자 이익대표제의 이론적 기초, (2)경영참가제도에 대한 이론적 기초, (3)현행 근로자 이익대표제와 경영참가제도의 소개와 한계, (4)개선방안에 대해 검토했다. 검토 결과 도출된 결론은 다음과 같다.

(1) 노동자는 불균형하게 설정된 노사관계 지형 속에서 형해화될 수밖에 없는 개별계약 차원에서의 계약자유 원칙을 집단적 차원에서 회복할 수 있도록 「헌법」 제32조, 제33조, 「근로기준법」 제4조에 기초해 ‘집단적 자기결정권’을 보장받는다. 나아가 실질적인 노사대등 관계 구현을 위해 노동자는 자기 의사 표현을 위한 ‘정치적 권리’를 부여받는다. 이는 종종 「헌법」 제23조에 따라 보장되는 사용자의 재산권과 충돌되기도 한다.

그러나 노동자의 정치적 권리의 법적 근거는 ‘자연권’에 근거한다. 자연권은 ‘인간’의 평등한 탄생에서 태동하는 본질적이고 양도할 수 없는 권리이다. 따라서 인간이라면 누구나 자연권에 기반해 ‘인간다운 삶’을 이루는 ‘노동의 존엄성’을 요구할 수 있는 권리와 함께 이러한 삶을 이루기 위한 사회질서를 스스로 결정할 권리인 ‘정치적 권리’를 부여받는다.

한편 재산권은 사회적 법률의 소산으로써 불가침의 권리로 보기 어렵다. 이는 우리나라 「헌법」 제23조 제1항에서 재산권의 내용과 한계를 법률로 정한다는 취지, 「헌법」 제 23조 제2항에서 재산권의 행사는 공공복리에 적합하게 행사되어야 한다고 규정한 점 등을 종합적으로 고려해보았을 때 재산권은 자연권으로서의 위상을 가진다고 보기 어렵다. 따라서 사용자의 재산권 행사

는 ‘노동자의 존엄’을 보장하는 가운데서만 행사 가능한 한계를 가진다. 나아가 노동자는 자연권에 근거하여 인간의 존엄과 사회적 응집에 친화적인 경제 질서를 모색하는 가운데, 민주적인 방식에 기반해 부과된 법과 규칙, 그리고 규제를 기업에 요구할 권리를 사용자에게 행사할 수 있다.¹⁴¹⁾

이를 위해 노동자는 자신들의 의사를 집단적으로 표출할 수 있는 ‘근로자 이익대표’ 기구를 구성할 수 있다. 사용자는 이러한 자연권에 기반한 노동자의 정치적 권리 행사에 대해 응해야 할 의무를 진다. 한편 근로자 이익대표는 노동자들의 이익을 집약시키고 정당하게 대변할 수 있는 기구로 기능해야 하므로, 노동자 전체의 이해와 이익 조정을 통해 노동자 전체의 특성을 반영한 통일적 보이스를 낼 수 있어야 할 것이다.

(2) 경제사회환경과 노동시장의 구조변화에 맞추어 노동시장의 중요 이슈와 쟁점 해결을 위한 경영참여로서 노동자 경영참가를 검토할 필요가 있다. 노동시장의 이중화, 비정규직 문제, 사내하청 문제, 중소기업 근로자 처우개선과 일터혁신, 안전보건문제, 고령화, 양질의 일자리 등 다양한 노동 이슈는 기존의 임금과 근로시간으로 대표되는 근로조건 개선과는 다른 차원의 문제이다. 이러한 다양한 노동시장의 이슈는 기업의 존립과도 즉결되는 문제로써 기업을 이루는 많은 노동자들의 삶과도 무관하지 않다. 그럼에도 이러한 많은 노동 이슈를 내포하고 있는 기업 운영에 대한 의사결정권은 ‘경영권’이라는 명목으로 주주에게 주어진다.

그러나, 기업의 주주가 기업 운영에 있어 유일한 의사결정의 주체가 되는 것이 타당한가? 만약 투자액이 곧 책임한도인 유한회사가 파산하여 채무불이행 상태가 되거나, 수억 원의 환경피해를 유발하거나, 심지어 누군가의 죽음을 초래한다면 이로 인한 위험과 책임 비용은 누가 책임져야 하는가? 주주는

141) 로버트 달, 앞의 책, 96.

자신의 투자액 이상으로 책임지지 않는다. 반면 이로 인해 일자리를 잃은 노동자들의 생계와 파괴된 지역사회는 회복될 수 없는 비용을 지불해야 한다. 기업은 이들에게서 재화와 용역을 취하고, 비용도 지불하지 않은 채 청구서만 남기고 떠난다.¹⁴²⁾

위험이란 일이 잘못될 때 누가 고통을 떠안느냐의 문제이다. 물론 기업과 주주들도 수입을 잃거나 투자액을 날릴 위험이 있겠지만, 기업 행위의 결과로 노동자에게 전가되는 위험에 비하면 실로 무색한 수준이다. 노동자는 기업활동으로 인해 업무 중 부상, 발암률 및 발병률 증가, 일자리 해외 이전에 따른 공동체 및 가정붕괴 등의 막대한 위험을 부담하고 기업과 관계 맺기를 거부하면 수입이나 직장보험조차 없는 생활을 감수해야 한다.¹⁴³⁾ 따라서 기업의 성과와 위험 책임의 공유와 부담이라는 측면에서 기업의 본질과 기업의 운영을 위한 의사결정의 방식에 대해 주주중심주의 모델로 대표되고 있는 현재의 시각을 이해관계자주의 모델의 차원에서 조망해 볼 필요가 있다.

기업(주식회사)은 정치·경제학적 고려에 따른 입법의 산물이다.¹⁴⁴⁾ 아울러 기업은 주주의 소유권 대상이 될 수 없고, 주주는 자신이 투자한 채권 내에서만 권리를 주장할 수 있을 뿐이다. 무엇보다 주주는 잔여 이익 청구를 위한 유일한 위험부담자로 볼 수도 없다. 이러한 점에서 ‘기업’은 ‘주주의 것’으로 치환할 수 없다. 오히려 기업은 다양한 성과와 위험을 공유하는 다양한 이해관계자들의 총합체로 바라보는 것이 합리적이다. 따라서 기업의 의사결정 구조로 정의되는 기업지배구조 역시 “누가 기업을 지배할 것인가?”에서 “기업의 목적은 무엇인가?”, “기업은 누구의 이익에 복무해야 하는가?”라는 관점에서 조망되어야 한다. 다양한 이해관계자의 총합이 기업이라면, 기업의 목적은 ‘다양한 이해관계자’들의 이해관계를 조율하고 조정하는 것에 있다.

142) 톰 하트만, 『기업은 어떻게 인간이 되었는가』, 어마마마 (2014), 89.

143) 톰 하트만, 위의 책, 259.

144) 이상준·박계성·정동관, 『민주적 기업 모델과 제도』, 한국노동연구원 (2020), 32.

최근 이해관계자 모델을 기업경영의 현장에서 구현하는 방식으로 ESG 경영¹⁴⁵⁾이 화두가 되고 있다. 경영진이 근로자, 거래업체, 고객, 지역사회 등 모든 주요 이해관계자에게 봉사한다는 관점을 통해 단기지향성을 폐기하고 장기 관점을 갖기 위해 인센티브를 개편해야 한다는 관점이다.¹⁴⁶⁾ 물론, 이러한 ESG를 대표하는 핵심지표¹⁴⁷⁾를 기업의 투자자가 고려하도록 하는 것은 의미는 있으나, 이는 간접적인 방식으로 이해관계자의 이익을 고려한다는 점에서 한계가 있다. 아울러 이러한 관점은 결국 기업의 궁극적 목표가 수익 극대화 있음을 역설한다. ESG 경영의 목표는 기업의 '장기이익' 추구를 위한 것일 뿐, 기업경영 성과 귀속 주체에 대한 변화는 이야기하지 않는다. 결국 기업 성과 귀속 주체가 '주주'로 귀결되는 결론은 주주중심주의 모델과 동일하다.

따라서 이러한 '기업의 성과 배분과 귀속 차원'에서 재산권이 이윤수취의 특권을 부여한다는 관념 자체를 변화시킬 필요가 있다. 이는 기업은 본래 사회적 목적을 가진 사회적 공기(公器)로서, 기업은 사회의 구성요소로서 사회 전체의 이익에 봉사해야 한다고 보는 '시민법적 접근'에 기초한다. 이는 노동자의 경영참가의 방식이 반드시 '재산권'을 부여하는 방식이 아니라 성과 배분을 위한 '의사결정'에 참여하는 방식으로 설계될 수 있어야 함을 의미한다.

한편, 다양한 이해관계자의 이익이 균형있게 분배될 수 있도록 이해관계자들이 조직에서 차지하는 권력의 차이, 책임과 이익 분배 수준, 회사에 의존성 등을 따져 이해관계자 모델의 지형을 새롭게 규정할 필요가 있다. 특히 기

145) 환경(E: Enviromental), 사회(S: Social), 지배구조(G:Governance)

- ①환경(E): 환경경영인증, 환경정보 공개, 이해관계자 대응, 국제이니셔티브 참여 등, 환경 경영조직, 환경교육, 환경 성과 평가, 온실가스 배출량, 에너지 사용량, 유해 화학물질 배출량, 용수사용량/재이용량, 폐기물 배출량/재활용량.
- ②사회(S): 기간제근로자 비중, 인구보호 프로그램 운영, 여성근로자 비중, 협력사 지원, 공정거래 프로그램, 부패방지 프로그램, 제품 및 서비스 안전성 입증, 사회공헌 지출액.
- ③기업지배구조(G): 주주총회, 배당, 기업지배구조 공시, 이사회 독립성, 이사회 운영실적, 이사회 내 전문위원회, 감사기구, 감사위원회 운영 현황, 외부감사 독립성, 이사회 운영 규정 등 공개, ESG 등급 공개, 한국지배구조원 평가 활용 핵심지표.

146) 최남수, 앞의 책, 35.

147) 최남수, 위의 책, 112.

업에 편입되어 있는 정도, 종속성, 위험 부담정도 등을 고려하여 기업의 생존과 생계를 같이하는 중요한 이해관계자인 노동자들의 이익을 한층 더 두텁게 보호해 줄 필요가 있다. 이를 위해 노동자들을 위한 경영참가의 저변을 넓혀 가야 할 것이다. 아울러 기업지배구조를 주주에서 이해관계자로 변화시키기 위한 선결조건은 기업의 소유와 결정의 구조에 대한 민주적 통제의 가능성이 다. 따라서 특정 이해관계자의 이해만이 고려되지 않고, 다양한 이해관계자의 이익이 균형있게 표출되고, 조율될 수 있도록 하는 '민주주의'를 기업 현장에도 도입해야 한다는 결론은 '당위'의 차원이다. 나아가 중요한 이해관계자인 노동자가 기업 운영의 의사결정에 참여할 수 있도록 '경영참가제도'를 설계하는 것은, 시장의 실패를 교정하기 위한 수단을 모색하기 위한 과정에서 어떠한 자도 경제의 성장과 안정에서 배제되지 않고 국민경제와 공동체에 참가할 수 있도록 하여 시장의 독점 및 왜곡을 비롯한 시장 실패를 교정함은 물론, 적정한 소득분배를 위하여 경제주체들이 기여도에 따라 정당한 성과에 대한 배분의 몫을 요구할 수 있도록 하는 규범적 목표로써 「헌법」 제119조가 규정하는 경제민주화에 부합한다. 즉, 우리사회에 '경영참가제도'를 제도화하며 정착시키는 것은 국가 단위로 고착화된 민주주의 지형을 일터라는 단위로 확장함은 물론 기업 내부의 권위의 소재와 분배를 변화시키려는 시도와 관련된 의사결정에 권력을 행사하는 '산업민주주의', 나아가 경제민주화를 우리사회에 정착시키는 여정의 정수(精髓)가 될 것이다.

(3) 현행 근로자 이익대표제의 대표적인 기제는 노동조합이다. 노동조합은 자주적이고 민주적인 조직으로써 집단적 이해 대변 통로로 기능한다. 그러나, 노동조합의 낮은 조직률은 전체 노동자의 이해를 대변하는 통로로써 노동조합의 한계를 보여준다. 또한 정규직 위주의 노동조합 구성은 다양한 고용관계로 매여있는 비정규직, 파견근로자, 하청근로자 등의 미조직 노동자 이익

전달 대변의 통로가 부족함을 보여준다. 나아가 이러한 정치적 권리의 격차는 경제적 불평등을 가중시키는 결과로 이어지고 있다.

한편 현행법에서는 개별법령에서 (과반수)근로자대표(이하 근로자대표)의 서면합의를 통해 근로조건을 정하도록 규정하고 있다. 사업장 단위의 경우 12개의 법 43개 조문에서 근로자대표를 규정하고 있다. 그러나 개별법령에 따라 잠정적·일시적으로 구성되는 근로자대표의 특성상 자주적이고 민주적인 근로자대표기구로 기능하는 데 한계를 가진다. 또한 「근로기준법」에서의 근로자대표는 유연한 근무를 위한 합의의 주체로 상정되어 있어 그 역할이 노동자 이익을 진정으로 대표하기 위한 것인가라는 의문이 있다. 또한 과반수를 대표하는 자를 근로자대표로 상정하고 있는 점도 미조직노동자 등 소수 노동자의 의견이 경시될 가능성을 내포한다. 이외에도 대표자의 자격요건, 수, 구성에 대한 규정 미비, 노동자들의 의견집약 기회가 제도적으로 확보되지 않아 민주적 통제가 결여되어 있다는 점도 근로자대표의 한계로 꼽힌다.

마지막으로, 노사협의회는 현행법상 일종의 경영참가를 가능케 하는 근로자대표기구이다. 상시 30명 이상의 노동자를 사용하는 사업 또는 사업장에서 노동자와 사용자 간의 의사결정을 위한 법정 의무적 설치 기구이다. 그러나, 상시 30명 이상의 사업장의 경우에만 설치가 의무화되어 있어, 30명 미만의 사업장의 권리보호에 미흡하다는 한계가 있다. 또한 사업장 규모와 상관없이 근로자·사용자 위원을 일률적으로 3~10명으로 구성하도록 하여, 다양한 고용 형태의 노동자 이익이 대표되기 어렵다.

또한 근로자위원의 선출절차에 대한 규정이 미비하고, 다수의사를 통한 민주적 통제장치가 결여되어 있다. 한편, 노사협의회는 근로조건은 물론 경영사항에 해당하는 사항도 논의과제로 삼을 수 있다는 점에서는 노동조합과 근로자대표와는 구별된다. 그러나 노사협의회에서 의결사항은 근로자의 교육훈련, 복지시설, 사내복지기금, 각종 노사공동위원회 설치 등으로 대부분 복리후생

적 성격에 그친다. 반면 ‘인간의 존엄성’ 보장을 위한 측면, 노동자의 직업적 지위와 생계와 밀접한 측면, 기업지배구조를 구성하는 성과 배분 논의들은 ‘협약’사항으로 규정되어 있다는 한계를 가진다.

(4) 이러한 근로자대표제와 경영참가제도를 개선하기 위한 방안을 본 고에서는 다음과 같이 제시한다. 첫째, 노동조합은 노동관계의 시작이며 대체를 상정하지 않는 자주적이고 민주적인 조직이다. 따라서 근로자대표제도가 노동조합의 역할을 부정하는 가운데 설계되어서는 안 되며, 노동조합에 의한 집단적 자치에 기초한 의사결정 방법이 원칙임을 분명하게 할 필요가 있다.¹⁴⁸⁾ 다만, 노동조합의 낮은 조직률로 인해 대변 통로가 부재한 미조직 노동자들의 정치적 권리 행사를 위하여 근로자 이익대표제의 개선은 필요하다.

둘째, 근로자대표제도의 정비방안이 기존 제도의 수정에 그칠 것인지, 새로운 제도 설계가 될 것인지를 결정해야 하며, 이를 위한 선제적 장치로써 근로자대표제도 구축을 위한 근로자대표 조직에 관한 조직법이 제정되어야 한다. 별도의 조직법을 통해 규정되는 ‘근로자대표’는 근로조건 결정 차원에서만 기능하지 않고, ‘경영참가’라는 기업 운영 차원의 의사결정에도 노동자를 대표하는 주체로 활동하게 된다.

셋째, 근로자대표제도의 대표성을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서 ①의제 설정과 결정단계에서 노동자 모두 참여할 수 있는 노동자회의체를 운영하는 것이 필요하다. ②노동자회의체는 모든 사업장에서 운영하되, 10인 이상의 경우에는 노동자회의대표기구를 마련하고, 10인 이하는 총회를 통해 운영하도록 함으로써 근로자대표가 의사를 반영하는 과정에서 다수의 의사가 집약될 수 있도록 제도마련이 필요하다. ③또한 근로자대표가 실질적 대표성 획득을 위해 대표선출 절차, 자격요건, 피선거권 등을 명확히 규정할 필요가 있다.

148) 박귀천·박은정·권오성, 앞의 글, 132.

④ 아울러 근로자대표는 다양한 직종, 성별 등 모든 근로자를 아우르는 포괄성을 가질 수 있도록 다양한 고용조건에 기반해 근로자대표가 구성될 수 있도록 제도적 기반을 마련해야 한다.

넷째, 근로자대표의 자주성을 위한 조치들이 마련되어야 한다. 이를 위해 ①근로자대표는 모든 근로자를 차별하지 않고 대표할 공정대표의무를 진다. ②또한 근로자대표의 역할은 근로조건의 유연화에 있는 것이 아니라, 근로조건의 대등결정에 입각해 노동조합에 의해 협약자치로 대표되지 못하는 미조직 근로자들의 근로조건의 유지·개선을 위한 것이어야 한다.¹⁴⁹⁾③이외에도 의사결정에서의 자주성을 높이기 위한 조치로써 근로자대표의 정보권과 유급활동보장 등의 조치가 필요하다.

다섯째, 의결대상의 확대와 효력 규정의 명확화이다. 이는 노동자 경영참가를 위한 필수조건이다. 현재, 현행법상 협의사항 중 주요사항들을 ①인간의 존엄성 보장을 위한 사항, ②근로자의 직업적 지위와 생계와 관련된 사항은 의결사항으로 확대하는 한편 ③성과향상과 배분에 관련된 사항은 협의대상으로 존치하되 차후 논의를 통해 의결사항으로 규정할 수 있도록 고려해보아야 할 것이다. 또한 의결의 효력과 관련해서도 취업규정과 단체협약에 명확히 명시할 필요가 있다.

여섯째, 전략적 수준의 경영참가이다. 노사협의회의 일상적 경영의사결정에서 넘어서 기업의 전략적 의사결정 단위에 노동자들이 참여함으로써 노동자들의 경영참가의 저변을 확대해 나가는 것이다. 이를 위해 노동이사제와 노동감사제 도입을 검토해 볼 수 있다.

(5) 2021. 4. 20. 이수진의원 등 10인이 발의한 「근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안」은 위에서 제시한 개선방안들이 대다수 반영되었다. 당해

149) 박귀천·박은정·권오성, 위의 글, 132.

법률은 근로자대표제와 경영참가를 별도의 조직법으로 규정하면서 내용을 담았다는 점에 의의가 있다. 법률안의 내용을 정리하면 <표 VI-1>와 같다.

<표 VI-1> 「근로자대표 및 경영참가 등에 관한 법률안」 정리

구분		「근로자대표 및 경영참가 등에 관한 법률안」
노동조합과의 관계		노동조합의 단체교섭이나 그 밖의 모든 활동은 이 법에 의하여 영향을 받지 아니한다(제3조)
상설적 지위		근로자대표 및 근로자위원의 임기 : 2년, 연임가능(제15조)
대표성	다수의견 집약기회	해당 사업장에 재직하는 모든 근로자를 구성원으로 하는 근로자 총회를 설치 (제12조)
대표성	설치 범위확대	상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장은 근로자위원으로 구성된 근로자위원회를 두어야 함. 다만, 10인 미만 사업장의 경우 근로자총회로 갈음 가능(제13조)
	포괄적 대표	근로자위원은 사업장의 규모, 성별, 근로자의 고용상 지위 및 구성 등을 고려하여 3~15인 미만으로 구성(제14조 제2항)
	선출 공정성 /민주성	① 직접·비밀·무기명 투표로 선출, 과반수 노조는 근로자대표가 되고 근로자위원을 위촉(제14조 제1항) ② 피선거권 요건: 1년 이상 재직자(제14조 4항) ③ 그 외의 선출, 위촉, 해임 : 총회 심의사항(제12조3항)

자주성	공정 대표의무	이 법에 따라 선출된 근로자대표 및 근로자위원은 해당 사업 또는 사업장에 종사하는 근로자들을 차별하지 아니하고 공정하게 대표할 의무가 있다. 공정대표의무를 위반한 노사 합의는 그 부분에 한정하여 무효로 한다.(제9조)
	불이익 처우금지	근로자위원, 근로자대표, 노동이사, 노동감사가 이 법에 규정된 활동을 함을 이유로 합리적인 이유 없이 차별하는 등 불이익하게 처우 금지(제4조)
	위원의 역할	근로자위원회 및 노사공동위원회의 위원으로써 법에서 정하는 안건을 심의할 권한을 가짐(제18조)
	정보권 보장	사용자는 근로자위원, 노동이사, 노동감사가 요구하는 정보를 성실하게 제공할 의무가 있음 (제6조)
	활동보장	①활동 개입 및 방해금지(제5조) ②필요한 장소 사용 등 사용자의 편의제공의무(제6조) ③활동시간 유급 보장(제8조)

의결대상 관련 (노사공동 위원회)	의결대상	<ol style="list-style-type: none"> 1. 생산성 향상과 성과배분 2. 종업원의 채용·배치 및 교육훈련 3. 노동쟁의의 예방 4. 종업원의 고충처리 5. 안전·보건 기타 작업환경 개선과 종업원의 건강증진 6. 인사·노무관리의 제도개선 7. 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재 훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙 8. 작업 및 휴게시간의 운용 9. 임금의 지불방법·체계·구조등의 제도개선 10. 신기계·기술의 도입 또는 작업공정의 개선 11. 작업수칙의 제정 또는 개정 12. 우리사주제 기타 종업원의 재산형성에 관한 지원 13. 종업원의 복지증진 14. 종업원의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립 15. 복지시설의 설치와 관리 16. 사내근로복지기금의 설치 17. 종업원지주제(從業員持株制)와 그 밖에 근로자의 재산형 성에 관한 지원 18. 사업장 내 근로자 감시 설비의 설치 19. 직무 발명 등과 관련하여 해당 근로자에 대한 보상에 관 한 사항 20. 여성근로자의 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 지원 하기 위한 사항 21. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제 2조제2호에 따른 직장 내 성희롱 및 고객 등에 의한 성 희롱 예방에 관한 사항 22. 고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항 23. 각종 노사공동위원회의 설치 및 각종 노사공동위원회에 서 의결되지 아니한 사항(제27조)
	협의대상	<ol style="list-style-type: none"> 1. 경영계획 전반 및 실적에 관한 사항 2. 분기별 생산계획과 실적에 관한 사항 3. 인력계획에 관한 사항 4. 기업의 경제적·재정적 상황 5. 기타 노사협조에 관한 사항(제28조)
	효력	효력규정 없음
전략적 수준 경영참가	노동이사 노동감사	제4장 근로자에 의한 경영참여와 경영감독(제35조~제38조)

2. 맺으며

기업의 운영, 이른바 ‘경영사항’에 관한 결정은 그간 사용자의 ‘불가침 권리’라는 인식, 기업의 목적은 효율성의 극대화 혹은 주주의 이익 극대화라는 인식에 기초해 기업의 의사결정 구조에 대한 논의는 경제적 ‘효율성’을 도모하는 수준에 그치고, 정치적 차원의 논의는 충분하게 다루지지 않았다.

그러나 ‘효율성’이라는 ‘경제적 논리’에 간혀 기업경영에 관한 사용자의 독립적인 권리만을 인정해서는, 기업 안에서 자신의 삶을 결정하며 꾸려가는 노동자, ‘일’을 통해 자신을 발견하는 노동자를 찾아보기 어려울 것이다. 기업이 ‘다양한 가치가 공존하며 인간다운 삶’을 이뤄낼 수 있는 공간으로 변화되기 위해서는 노동자들의 권리와 이해가 충분히 대표될 수 있어야 하는 ‘정치적 권리’에 대한 논의를 시작해야 한다. 이러한 논의의 시작은 이미 기울어진 노사 간의 힘의 균형을 맞추는 물론, 효율성의 논리로 정해지는 시장 경제에서 민주적 통치를 가능하게 하고, 노동을 ‘상품’이 아닌 ‘인권’의 차원에서 노동을 바라보는 시각을 새겨줄 것이다.

또한, 기업의 중요한 구성원으로써 ‘노동자’의 이해가 기업의 의사결정 과정에서 충분히 숙려될 수 있도록 ‘일터 민주주의’가 도입되어야 한다. 민주주의가 일터에서 구현될 때 기업지배구조의 변화는 물론 기업의 지향점도 ‘공공선’을 위한 방향으로 변화될 수 있을 것이다. 나아가 노동자와 사용자 간의 사회적 대화의 의제는 기업의 일상적 경영에 대한 논의부터, 기업의 존폐를 결정짓는 전략적 수준의 논의에 이르기까지 기존보다 폭넓고 다양해져야 할 것이다. 결국 이러한 변화가 이루어지기 위해서는 그동안 ‘경제적 영역은 불가침의 영역’이라는 신화에 터잡아 다루어지지 못했던 ‘정치적 논의’를 기업이라는 공간에 불러넣는 것에서 시작된다고 할 것이다.

한편 본 연구는 노동법에 기초를 두고 노동자 이해대변 기제의 필요성을 논하였다. 이에 따라 회사의 전반적인 제도를 규율하고 있는 회사법제에 대한 고찰이 부족한 한계가 있다. 후속연구에서 회사를 규율하는 다양한 법제의 고찰을 통해 근로자이익대표제와 경영참가제도의 개선방안에 대해 보완이 이루어진다면 보다 튼튼한 논의가 될 수 있을 것이다.

많은 과제를 안고 있는 당해 주제에 대해 계속해서 연구가 보완되어야 하겠지만, 본 연구가 미약하나마 새로운 논의의 바람에 보탬이 되길 기원한다.

참 고 문 헌

- 김종철(2019), 『금융과 회사의 본질』, 개마고원.
- 니시타니 사토시, 『노동법의 기초구조』, (주)박영사, 2016.
- 로버트 달, 『경제민주주의에 관하여』, 후마니타스, 2011.
- 마이클 샌델, 『공정하다는 착각』, (주)미래엔, 2020.
- 박귀천·박은정·권오성(2020), 『노동자경영참가법의 제정필요성과 그 주요내용에 관한 연구』, 한국노총 중앙연구원.
- 윤윤규 외(2018), 『일자리정책 패러다임의 변화』, 한국노동연구원.
- 이상준·박제성·정동관(2020), 『민주적 기업 모델과 제도』, 한국노동연구원.
- 이영면·성상현·이동진(2011), 『노사협의회 운영실태 조사 및 개선방안 연구』, 고용노동부.
- 이용득 의원실(2019), 『한국형 노동회의소 도입방안』, 2020 의정보고서.
- 최남수(2021), 『이해관계자 자본주의』, 도서출판 새빛.
- 최장집(2002), 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스.
- _____ (2012), 『노동없는 민주주의의 인간적 상처들』, 후마니타스.
- 토마 피케티, 『21세기 자본』, 글항아리, 2014.
- 토머스 페인, 『상식, 인권』, 필맥, 2004.
- 강성태(2015), “노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상”, 『노동리뷰』 제120호.
- 권오성(2020), “노동자경영참가법 제정의 당위성”, 『노동N이슈』 제2020-08호.
- 김인재(1999), “근로기준법상 근로자대표의 법적지위”, 『노동법연구』 제8호.
- 김홍영(2017), “취업규칙 관련 법리의 문제점과 대안”, 『노동법연구』 제42호.
- 노광표(2020), “노동자 경영참여와 노동이사제 - 서울시 사례를 중심으로”, 『KLSI ISSUE PAPER』 제126호.
- 도재형(2011), “근로기준법상 근로자대표 및 서면 합의 제도”, 『노동법학』

제37호.

박경서(2017), “기업지배구조 연구의 고찰과 향후 국내관련 연구의 방향”, 『경영학연구』 제46권 제3호.

박귀천(2020), “일터민주주의를 위한 노동법적 과제”, 『노동법학』 제75호.

_____(2016), “독일 노동법상 근로조건 결정시스템”, 『노동법연구』 제41호.

_____(2016), “근로자 경영참여에 관한 법적 검토”, 『노동법포럼』 제19호.

박제성(2018), “집단적 근로조건 대등 결정의 원칙과 근로자 대표론의 의의”, 『노동법연구』 제45호.

박중희(1999). “근로기준법상 근로자대표와 사용자가 체결한 서면합의의 효력”, 『안암법학』 제8호.

박태주(2016), “한국에서 ‘근로자이사제’의 도입은 어떻게 가능한가- 서울시 투자·출연기관의 시도를 중심으로”, 『노동법포럼』 제19호.

신권철(2013), “노사협의회의 법적 지위와 역할”, 『노동법연구』 제35호.

신재하(2021), “공공기관 노동이사제도에 관한 법적 과제”, 『법이론실무연구』 제9권 제1호.

오향미(2009), “정치적 ‘대표representation’ 개념과 대의제”, 『한국정치학회보』, 제43집 제1호.

유경준·박은정(2012), “노동조합과 근로자대표시스템에 관한 연구”, 『산업관계연구』 제22권 제1호.

이승욱·박귀천·양승엽(2015), “노동관계법상 근로자대표제도의 개선방안 연구” - ‘노사협의회 근로자위원 권한강화’를 중심으로-, 『고용노동부 학술연구용역보고서』, 국제노동연구원.

이시균(2006), “노동조합의 보이스(voice) 효과”, 『노동리뷰』 제23호.

이철수(2011), “통일적인 종업원대표시스템 정립을 위한 소고”, 『산업관계연구』 제21권 제1호.

- 이한태(2013), “경제헌법과 경제민주화의 헌법적 가치”, 『서울법학』 제20권 제3호.
- 이황희(2010), “재산권, 독특한 기본권”, 『법학평론』 제1권.
- 정경영(2019), “회사란 무엇인가?”, 『비교사법』 제26권 제2호.
- 정원규(2005), “민주주의의 두 얼굴 : 참여 민주주의와 속의 민주주의”, 『사회와 철학』 제10호.
- 정응기(2019), “주식회사의 지배구조와 근로자의 경영참여”, 『법과기업연구』 제9권 제1호.
- _____(2017), “주식회사에서의 근로자 경영참여의 필요성과 헌법상 근거”, 『법학연구』 제28권 제4호.
- 황경식(2006), “소유권은 절대권인가?”, 『철학연구』 제72집.
- 황준옥(2005), “ILO의 일다운 일(decent work)에 대한 발전적 논의”, 『노동리뷰』 제4호.
- 홍장표(2002), “기업민주주의와 기업지배구조:주주주권론 대 이해당사자 주권론”, 민주주의사회연구소 편, [기업민주주의와 기업지배구조] (서울:백산서당).
- ILO(1999), Decent Work, Report of the Director-General International Labour Conference(<http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc87/rep-i.htm>).
- _____(2013), Decent Work Indicators ILO manual: second version, (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf).
- OECDstat, “Trade Unions and Collective Bargaining & Collective bargaining coverage”(http://stats.oecd.org).
- 고용노동부, 전국노동조합조직현황 , 각년도.
- 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, 각년도.

ABSTRACT

A Study on the workers' interest Representative System and workers' Management Participation System

Minjeong Kim

Department of Law

Graduate School of

Sungshin University

Recently, there have been growing problems with users' power abuse, sexual harassment at work, harassment at work, and discrimination, and issues that cannot be solved by the collective bargaining system alone in labor-management relations. Beyond the problems between users and workers, the gap between union members, non-union members, many union members and minority union members, regular and non-regular workers, workers from large and small companies and subcontractors are also widening.

In addition to political democratization as a solution to this, economic democratization, industrial and workplace democratization are being requested. To this end, the stable institutionalization and operation of the workers' interest representation system and the management participation system are required as the legal basis.

Meanwhile, a company is a system created by law. Therefore, corporate governance design is also a matter that can be decided by the National Assembly, which has decided to grant corporate character. The state decided to give companies corporate character and treat them like people because it expected certain public functions to companies. Therefore, it is time to discuss the political structure of the company and the role theory of the public function of the company, not just the economic structure of the company.

Designing a system to balance the rights of workers to their interests would also be the first step in settling in our society, as stipulated in Article 119 of the Constitution, to fairly distribute the wealth generated by the entity and change the material and distribution of authority within the entity.

In this regard, the workers' interest representation system and management participation system guaranteed by the current law serve as an interest defense mechanism that can carry out workers' "just right to distribute." However, the current law makes it difficult to realize workplace democracy for economic democratization because it is based on the perception that a company's owner is a "owner" or "shareholder" and does not fully capture its willingness to change its arbitrary decision-making structure

Therefore, this study starts by questioning the shareholder-centered corporate governance structure, recognizing that "management rights" are inviolable rights based on property rights. It also emphasizes that it is time for changes in the current worker' interest representation system and

management participation system designed on this theoretical basis. To this end, the theoretical basis is discussed so that the systems are designed in a way that fully guarantees the basic rights of workers.

In particular, Chapter II explores the theoretical basis of worker interest representation through workers' right to self-determination and political rights necessary to achieve a human life. In addition, Chapter III examines the nature of the entity and its governance structure, and discusses the inevitability of introducing workplace democracy to change corporate governance. In Chapter IV, we will learn the role and contents of the labor-management council, which provides the basis for labor union, (majority) workers' interest representation and management participation, and learn the limitations of each system. Finally, Chapter V presents ways to improve the future worker interest representation system and management participation system based on these contents.