creative commons

COMMONS DEED

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

dCollection

법학전문석사 학위논문

노동이사제도의 효용성에 관한 법적 검토

2023년 2월

서울대학교 법학전문대학원

법학과

김 훈 섭

법학전문석사 학위논문

노동이사제도의 효용성에 관한 법적 검토

2023년 2월

서울대학교 법학전문대학원

법학과

김 훈 섭

노동이사제도의 효용성에 관한 법적 검토

지도교수 정 준 혁

이 논문을 법학전문석사 학위논문으로 제출함

2022년 11월

서울대학교 법학전문대학원

법학과

김 훈 섭

김훈섭의 법학전문석사 학위논문을 인준함

2023년 1월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

2022년 초 대한민국 국회에서 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 개정하여 공기업과 준공공기관에 1인 이상의 노동이사를 둘 것을 규정하면서, 노동이사제를 둘러싼 사회적 논의가 더욱 가속화되고 있다. 본 연구의 목적은 노동이사제가 대한민국의 기업지배구조에 어떠한 영향을 미칠 수 있을 것인지, 즉 그 효용성에 대해 분석하는 것이다.

본 논문에서는 우선 노동이사제의 의의를 회사법적으로 분석하여 제도 자체에 대한 이해를 돕고, 이어서 노동이사제도의 발전 과정과 해외 각국의 입법례를 정리하여 본 연구의 초석을 쌓는다. 독일과 스웨덴, 노르웨이에서 시행되고 있는 노동이사제를 살펴봄으로써, 국가마다 상이하게 나타나는 노동이사제로부터 법적인 쟁점을 추출하고 그것이 우리나라에 주는 시사점을 검토한다.

이상의 논의를 바탕으로 하여, 현재 대한민국에서 노동이사제도가 가지는 효용과 비용을 분석한다. 본 논문은 노동이사제를 주제로 한 기존의 논의들이 다양한 회사의 유형을 하나의 추상적 관념의 기업으로 치환하여 논의를 진행하였다는 문제의식에서 출발한다. '회사'는 결코 단일한 표준형으로 상정될 수 있는 것이 아니며, 이를 세분화하고 각각의 현실적 특성을 검토할수록 노동이사제의 효용성에 대한 풍부한 이해가 가능해진다. 따라서 회사 형태에 대한 고려 없이 모든 기업에 노동이사제를 도입하자거나, 노동이사제를 도입해서는 안된다고 하는 것은 지나치게 획일적이고 단조로운 주장일 것이다.

회사의 유형을 민간기업과 상장/비상장 공공기관으로 나누어 각 유형별 특성에 따른 노동이사제의 효용성을 검토한다는 점에서 본 논문의 의의를 찾을 수 있다. 민간기업에서는 노동이사제 도입으로 인하여 회사의

의사결정이 지연되고 위험 회피적 의사결정이 이루어질 우려가 크게 나타난다. 이러한 노동이사제의 비용에 비하여, 소수의 노동이사들로 인한 긍정적 효과는 기대하기 어렵다. 상장 공공기관 역시 민간부문의 지분비율이 상당하다는 점에서, 민간기업과 논의의 궤를 상당 부분 같이한다. 반면, 비상장 공공기관에서는 경영의 투명성을 확보하는 것이 국가적 과제로 남아있다는 점을 고려할 때, 노동이사제에 의한 감시 효과를 긍정적으로 기대해볼 수 있다.

마지막으로, 노동이사제를 도입하고 관련 정책을 수립함에 있어서, 모든 회사에 일괄적으로 이를 도입하거나 도입하지 않는 방식보다는, 어느 형태의 회사에 노동이사제가 적절하고 유리한지에 대한 고민과 검토가 선행되어야 함을 제언한다. 현실에서 마주하는 회사의 다양한 형태와 지배구조는 이제부터의 노동이사제 논의에서 중요한 요소로 함께 고려되어야 한다. 그렇게 된다면, 어느 기업을 대상으로 할 것인지, 그리고 어느 기업까지 의무화할 것인지 결정할 수 있는 명확한 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

주요어 : 노동이사제, ESG, 기업지배구조, 공공기관의운영에관한법률
학 번 : 2020-26913

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구배경 ····· 1
제 2 절 연구내용 ····· 3

제 2 장 노동이사제의 의의 및 발전 과정 ····· 4
제 1 절 노동이사제의 의의 ····· 4
제 2 절 대한민국의 도입과 문제점 ····· 6
1. 공공기관에의 노동이사제 도입 ····· 6
2. 민간기업으로의 확대 논의 ····· 19

제 3 장 외국 입법례 분석 ····· 23
제 1 절 노동이사제의 발전 과정 ····· 23
1. 노동이사제도의 시작 ····· 23
2. 유럽 전역으로의 확장 ····· 24
3. 유럽 내 노동이사제 현황 ····· 25
제 2 절 독일의 노동이사제 ····· 28
1. 개관 ····· 28
2. 공동결정법(Mitbestimmungsgesetz) ····· 30
3. 3분의 1 결정법(Drittelbeteiligungsgesetz) ····· 41
4. 석탄·철·철강산업 공동결정법(Montan-Mitbestimmungsgesetz) ····· 43
5. 시사점 ····· 44
제 3 절 스웨덴의 노동이사제 ····· 47
1. 개관 ····· 47
2. 노동이사법(Lag (1987:1245) om styrelserepresentation för de

privatanställda) ····· 48
3. 공동결정법(Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet) ····· 52
4. 시사점 ····· 53
제 4 절 노르웨이의 노동이사제 ····· 54
1. 개관 ····· 54
2. 회사법(Lov om aksjeselskaper)과 상장회사법(Lov om allmennaksjeselskaper) ····· 54
3. 시사점 ····· 56

제 4 장 노동이사제도의 효용성 ····· 57
제 1 절 노동이사제에 대한 찬반론 ····· 57
1. 노동이사제에 대한 외국의 논의 ····· 57
2. 노동이사제에 대한 국내 논의 ····· 61
3. 기업유형별 검토의 필요성 ····· 63
제 2 절 민간기업 ····· 66
1. 민간기업의 특징 ····· 66
2. 민간기업에서의 노동이사제의 비용 ····· 68
3. 독일의 노동이사제와의 비교 ····· 74
4. 소결론 ····· 78
제 3 절 공공기관 ····· 80
1. 공공기관의 특징 ····· 80
2. 공공기관의 분류 ····· 82
3. 상장 공공기관 ····· 88
4. 비상장 공공기관 ····· 91
5. 소결론 ····· 92

제 5 장 결론 및 제언 ····· 94

참고문헌 ····· 96
Abstract ····· 108

표 목 차

[표 1] 2022년 기준 노동이사제 적용 대상 ····· 10
[표 2] OECD 가입국의 노동이사제 도입 현황 ····· 26
[표 3] 독일에서의 노동이사제 주요 내용 ····· 30
[표 4] 독일 공동결정법상 감독이사회 구성 ····· 32
[표 5] 독일 공동결정법상 간접선거 ····· 35
[표 6] 스웨덴 노동이사법상 노동이사 수 ····· 49
[표 7] 현행법상 공공기관 분류 기준 ····· 84
[표 8] 상장 공공기관 분류 및 공공지분율 ····· 89

그 림 목 차

[그림 1] 대한민국 현행법상 노동이사 선임 절차 ····· 16
[그림 2] 독일 공동결정법상 노동이사 선임 절차 ····· 33

제 1 장 서론

제 1 절 연구배경

최근 노동이사제를 둘러싼 논의가 활발히 진행되고 있다. 노동이사제란 노동자 중 1인이 이사회의 구성원으로 참여하는 제도를 의미한다[1]. 서울특별시에서는 2016년 「서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례」를 제정하여 서울특별시 공사·공단·출연기관에 1인 내지 2인의 노동이사를 둘 것을 규정하였다. 이를 시작으로 경기도, 인천광역시, 경상남도, 경기도 수원시 등 14개의 지방자치단체에서 조례를 통해 노동이사제를 도입한 바 있다. 2022년에는 대한민국 국회에서 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 개정하여 공기업과 준공공기관에 1인 이상의 노동이사를 둘 것을 규정하였다.

노동이사제가 향후 대한민국의 기업 가치에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 상반된 의견이 대립하고 있다. 노동계에서는 노동자와 사용자 간의 협력을 촉진하고, 경영의 투명성을 확보할 수 있을 것이라는 긍정

---

1) 도입 초기에는 노동이사와 노동자이사, 근로자이사라는 용어가 혼용되었으나 현재는 대부분 노동이사로 불리고 있다. 이에 대한 조례를 처음으로 만든 서울특별시에서도 처음에는 근로자이사라는 용어를 사용하였으나, 2019년에 조례를 개정하며 노동이사로 용어를 정비하였다. 다만, 인천광역시의 조례에서는 여전히 근로자이사라는 용어를 사용하고 있다
노동자와 근로자 중 어느 용어가 타당한지에 대해서는 다양한 정치적·철학적 견해가 있을 수 있다. 또한, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 근로기준법에 따른 근로자 중에서 이사를 선출하도록 되어 있어, 근로자이사라는 표현이 더 타당하다고 보일 여지도 있다. 하지만 본 논문에서는 명칭을 둘러싼 논의는 배제한 채, 어떠한 철학적 의도 없이 '노동자' 그리고 '노동이사'라는 용어로 명칭하여 이후 내용을 전개한다.

적 전망을 드러내고 있으나[2], 반대로 경영계에서는 기업의 의사결정을 지연시키고 혁신과 투자를 저해하여 오히려 효율적 경영을 해칠 것이라는 우려를 표하고 있다[3].

노동이사제가 민간기업으로 확대될 수 있을 것인지에 대하여도 다양한 예측이 나오고 있다. 문재인 대통령은 제19대 대통령선거에서 노동이사제를 공공기관에 도입한 후 점차 민간기업에까지 확대할 것이라는 공약을 내세운 바 있다[4]. 이에 따라 노동이사제가 점차 그 외연을 확대하여 민간기업에까지 도입될 것이라고 보는 의견이 존재하는 반면, 전국경제인연합회를 비롯한 경제계에서는 민간기업으로 확대되는 것을 막아야 한다는 입장이다.

본 연구의 목적은 노동이사제가 전체 기업가치 증가에 도움이 되는지, 즉 효용성에 대해 분석하는 것이다. 과연 노동이사제가 기업 경영의 투명성을 확보하는 역할을 수행할 것인지, 아니면 반대로 기업 경영의 효율성을 방해하는 요소로 작용할 것인지 분석하고자 한다. 또한, 공공기관을 중심으로 도입한 현 제도가 효율적인지에 대하여 민간기업과의 차이를 중심으로 연구하고자 한다. 본 연구는 현재 공공기관을 중심으로 노동이사제를 도입하고 있는 한국 상황에 맞추어, 공공기관과 민간기업의 차이를 고려하여 노동이사제의 효용성을 검토한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

---

2) 이재, “[노동이사제 통과된 날] 한국노총 공공노동자, 천막 걷고 대선으로”, 매일노동뉴스 (2022), https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=206900, (최종접속일: 2022. 7. 23.)

3) 한국경영자총협회. "노동이사제 도입 시 문제점", KEFe매거진 89호 (2022), 8-11면.

4) 더불어민주당, 제19대 대통령선거 정책공약집 (2017), 90면.

제 2 절 연구내용

본격적인 연구에 앞서 우선 노동이사제의 의의를 회사법적으로 분석하여 제도 자체에 대한 이해를 돕고, 이어서 노동이사제도의 발전 과정과 해외 각국의 입법례를 정리하여 본 연구의 초석을 쌓고자 한다. 노동이사제가 독일에서 최초로 도입되고, 그것이 유럽 전역에 확장된 후, 21세기 대한민국 공공기관에 도입되는 과정을 검토함으로써, 시간의 흐름에 따라 노동이사제가 어떻게 변해왔는지 살펴볼 수 있을 것이다.

또한, 독일과 스웨덴, 노르웨이를 비롯한 해외 각국에서 현재 노동이사제가 어떤 모습으로 시행되고 있는지 살펴봄으로써 국가별 차이를 분석할 것이다. 국가마다 상이하게 나타나는 노동이사제로부터 법적인 쟁점을 추출하고 그것이 우리나라에 주는 시사점을 보이고자 한다.

다음 장에서는 이상의 논의를 바탕으로 하여, 21세기 현재 대한민국에서 노동이사제도가 가지는 효용성을 연구할 것이다. 공공기관을 중심으로 노동이사제를 도입한 한국의 현 상황에 맞추어, 공공기관과 민간기업으로 유형을 나누어 노동이사제의 효용성을 각각 분석하고자 한다. 독일을 비롯한 유럽에서 그동안 효용성을 인정받아온 노동이사제가 현재 대한민국에서도 동일한 효용성을 인정받을 수 있는지에 대해 비판적으로 검토하겠다.

마지막으로 대한민국의 현 상황에 맞는 입법적 제언을 남기고자 한다. 앞에서 연구한 노동이사제의 효용성이 어떤 유형의 기업에서 극대화될 수 있는지를 제시하고, 최종적으로 사회 전체에 이익을 가져옴과 동시에 궁극적으로 노동자에게까지 그 이익이 도달되게 하는 방안을 제언하는 것으로 본 연구는 마무리된다.

제 2 장 노동이사제의 의의 및 국내 도입 현황

제 1 절 노동이사제의 의의

주식회사는 어떠한 가치를 추구해야 하는가에 대하여 주주의 이익을 극대화해야 한다는 것이 주주중심주의(Sharholder Primacy)의 견해이다[5]. 주주중심주의의 주된 근거는 주주가 잔여청구권자(Residual Claimant)라는 데에 있다[6]. 즉, 주주는 기업 도산 시 근로자, 채권자 등이 차지하고 남은 재산만을 청구할 수 있으므로, 주주의 이익을 극대화하면 이해관계자 전원의 이익이 함께 극대화된다는 것이다. Hansmann은 이러한 주주중심주의는 주식회사의 본질을 설명하는 지배적 모델로 자리 잡았다고 설명한다[7].

하지만 이러한 주주중심주의에 대항하여 이해관계자중심주의(Stakeholder Primacy)의 비판이 등장하였다. 이해관계자중심주의는 그 주장하는 자에 따라 다양한 근거로 뒷받침되고 있다. 주주중심주의가 가지는 단기주의적 관점에 대한 비판에서부터 이해관계자중심주의를 주장하기도 하며[8], 또는 현대사회의 막강한 권력집단으로 자리 잡고 있는 회사로서는 그 영향력 하에 있는 이해관계자의 이익까지 추구하여야 한다는 주장도 있다[9]. 노동자는 회사의 이해관계자 중 하나이다. 노동자가

---

5) Henry Hansmann & Reinier Kraakman, "The end of history for corporate law" Corporate governance. Gower (2017), pp.9-12.
6) Kent Greenfield, “The Place of Workers in Corporate Law”, Boston College Law Review, Vol. 39 (1998), p.304.
7) Henry Hansmann & Reinier Kraakman, op.cit., p.33.
8) 이준석, “이해관계자 이론의 주주중심주의 비판에 대한 이론적, 실증적 고찰”, 상사법연구 33권 1호, 한국상사법학회 (2014), 304-306면.
9) 송호신, “기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 배경과 회사법적 구현”, 한양법학

일자리를 잃게 되면, 경우에 따라서는, 유한책임을 부담하는 주주보다 더 큰 피해를 입게 될 수도 있는 것이다[10].

노동이사제는 이러한 이해관계자중심주의의 맥락에서 등장하였다[11][12]. 회사의 성공 또는 실패는 단지 주주에게 영향을 미칠 뿐 아니라, 노동자에게도 상당한 영향을 미치기에, 기업의 의사결정에 노동자의 의사도 반영되어야 한다는 사고가 노동이사제의 주된 근거가 되었다. 기존에 존재하였던 노동조합이나 노사정위원회 등 창구가 노동자들의 의견을 제대로 반영시키지 못하고 있다는 현실적 한계를 해결하고자, 노동자에게 이사의 지위를 부여하고, 주주가 선임한 다른 이사와 동일한 위치에서 이사회에 참석하여 의견을 표시할 수 있도록 한 것이 노동이사제이다[13].

여기서 유의할 점은 이해관계자중심주의가 주주중심주의에 비해 우월하다고 단정할 수 없다는 것이다. 오히려 이해관계자중심주의는 경영자로 하여금 다양한 이해관계자의 이익을 함께 고려하도록 만들어 의사결정에 실질적인 지침을 제시하지 못하게 된다[14] 또한 주주의 이익을 장기적 관점에서 추구함으로써 결국 다른 이해관계자의 이익도 달성된다는 비판도 존재한다[15]. 따라서 노동이사제 역시 그 효용성에 대해 섣부르게

제29집 (2010), 149면.

10) 이준석, 위의 글 참조.

11) 이학진·고희정, “노동이사제 등 이해관계자의 경영 참여”, BFL (2021), 54-58면 참조.

12) 김종인 의원이 대표로 발의한 상법 일부개정법률안(의안번호 645)에서는 우리사주조합에 사외이사 추천권을 부여하는 내용이었으며, 그 개정 제안이유에 이해관계자 자본주의 강화를 명시한 바 있다. 이 법률안은 이후 폐기되었다.

13) 최홍기, “서울시 노동이사제 도입배경과 현황”, 노동리뷰 2020년 3월호, 한국노동연구원 (2020), 35면.

14) Michael C. Jensen, “Value Maximization and Stakeholder Theory”, Harvard Business School (2020), https://hbswk.hbs.edu/item/value-maximization-and-stakeholder-theory (최종접속일: 2023. 1. 24.).

단정할 수 없고, 그것이 기업가치에 어떠한 영향을 미칠 것인지는 더 깊이 있게 검토될 필요가 있다. 아래에서는 노동이사제의 도입과 발전 과정, 그리고 해외 각국의 입법례를 분석함으로써, 그 효용성을 분석하기 위한 초석을 쌓고자 한다.

제 2 절 대한민국의 도입과 문제점

1. 공공기관에의 노동이사제 도입

가. 지방자치단체의 조례 제정

서울특별시 기획조정실이 2014년 말 작성한 '투자·출연기관 혁신방안'에서는 상생과 협치의 노사문화 조성을 위하여 노동이사제 도입을 추진하겠다는 내용이 포함되었다[16]. 그리고 2016년 「서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례」를 제정하면서부터 우리나라에서 처음으로 노동이사제가 도입되었다. 당시 서울특별시가 제시한 주된 도입 근거는 노동이사제가 노사 간 상생과 협력을 야기하여 사회적 비용을 해소할 수 있다는 것이었다[17].

이후에는 지방자치단체 별로 조례를 제정하여 공공기관을 중심으로 한 노동이사제를 시행하였다. 서울특별시를 필두로 하여, 광주광역시, 경기

---

15) 이준석, 위의 글, 308면.
16) 서울특별시, "투자·출연기관 혁신방안" (2014. 12. 10.), https://opengov.seoul.go.kr/sanction/3489273?from=mayor (최종접속일: 2022. 5. 14.), 14면.
17) 서울특별시, "기획행정-근로자이사제" (2018. 11. 14.), https://news.seoul.go.kr/gov/worker_move (최종접속일: 2022. 5. 14.).

도, 인천광역시, 경기도 부천시, 부산광역시, 울산광역시, 경상남도, 전라남도, 경기도 이천시, 대전광역시, 경기도 안산시, 경기도 수원시, 충청남도 순으로 총 14개의 지방자치단체에서 자체적으로 노동이사제를 도입하였다.

그중에서도 서울특별시 현행 조례의 주요 내용은 다음과 같다. 우선 노동자 정원이 100명 이상인 공사에는 노동이사를 1인 이상 필수적으로 두어야 하나, 100명 미만인 공사는 임의로 노동이사제를 둘 수 있도록 규정하고 있다[18]. 또한, 노동자 수가 300명 이상인 공사에는 노동이사를 2명 두도록 규정하였다[19]. 노동이사는 1년 이상 재직한 사람 중에서 공개모집과 임원추천위원회의 추천 등을 거쳐 임명하여야 하며, 노동이사로 임명된 자는 노동조합에서 탈퇴하여야 함을 명시하였다[20]. 그리고 노

---

18) 서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례 제4조(대상기관) ① 정관 또는 내부규정에 따른 노동자 정원이 100명 이상인 공사 등은 노동이사를 포함하여 이사회를 구성하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 정관 또는 내부규정에 따른 노동자 정원이 100명 미만인 공사 등도 이사회 의결로 노동이사를 둘 수 있다.

19) 서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례 제7조(정수) 공사 등에 두는 노동이사의 수는 정관 또는 내부규정에 따른 노동자 정원을 기준으로 다음 각 호의 범위 안에서 해당기관의 정관으로 정한다. 이 경우 노동이사의 정수가 비상임이사 정수의 3분의 1을 초과할 수 없다.

1. 노동자 수가 300명 이상인 공사 등: 각각 노동이사 2명
2. 노동자 수가 300명 미만인 공사 등: 각각 노동이사 1명

20) 서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례 제5조(임명) ① 노동이사는 지방공기업법령 및 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법령과 공사 등의 정관에서 정하는 공개모집과 임원추천위원회 추천 등에 따라 임명한다.

② 노동이사의 임명과 관련하여 법령에서 정한 것을 제외하고는 정관 또는 내부규정으로 정한다.

③ 노동이사로 임명되는 사람이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 그 자격 또는 직을 탈퇴하거나 사임하여야 한다.

1. 「노동조합 및 노동관계조정법」 상 소속 공사 등의 노동조합원

동이사의 권한과 책임, 의무는 비상임이사와 동일하게 규정하였다[21].

나. 국회의 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정

문재인 대통령은 2017년 제19대 대통령선거에서 “공공기관에 노동이사제를 도입하고, 민간기업에 확산하겠습니다”라는 공약을 내세웠고[22], 대통령 취임 이후에도 이를 100대 국정과제에 포함했다. 이후 2020년 대한민국 국회에서 김경협 의원, 박주민 의원, 김주영 의원의 각 대표발의로 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 일부개정법률안이 총 3건 발의되었다.

이후 2020년 2월 19일, 대통령 직속 사회적 대화 기구인 경제사회노동위원회는 노동이사제 도입을 포함한 ‘공공기관의 지속 가능한 발전을 위한 합의’를 도출해냈다. 그리고 위 법률안을 통합하여 하나의 대안이 제안되어 2022년 1월 11일 국회 본회의에서 가결되었다. 다만, 개정된 조항의 시행은 6개월 후로 정하였다.

위 법률 개정의 주요 내용은 다음과 같다[23]. 우선 공기업과 준공공기

---

2. 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제26조제2항의 노동자위원 또는 같은 법 제26조에 따른 고충처리위원 등 노동자의 이익을 대표하는 직

21) 서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례 제9조(권한) ① 노동이사는 관계 법령 및 조례 또는 정관으로 정하는 일반 비상임이사와 동일한 권한을 가진다. ② 제1항에 따른 권한의 행사는 시민복리 증진 및 공익성이 우선될 수 있도록 노력하여야 한다.

22) 더불어민주당, 앞의 글, 90면.

23) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25조(공기업 임원의 임면) ③ 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다. 이 경우 제2호에 해당하는 사람 1명을 포함하여야 한다.

1. 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국공립학교의 교원이 아닌 공무원은 제외한다)

2. 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다. 이하 같다) 중에서 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다. 이하 같다)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람

⑤ 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령으로 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다.

⑥ 공기업의 장은 제22조제1항, 제35조제3항, 제48조제4항·제8항 및 제52조의3 제3항에 따라 그 임명권자가 해임하거나 정관으로 정한 사유가 있는 경우를 제외하고는 임기 중 해임되지 아니한다.

⑦ 제3항제2호에 따른 비상임이사의 추천 및 동의 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제26조(준정부기관 임원의 임면) ③ 준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)는 주무기관의 장이 임명하되, 기관규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 고려하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 이 경우 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자 중에서 근로자대표의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 1명을 포함하여야 한다.

④ 제3항에도 불구하고 다른 법령에서 해당 준정부기관의 비상임이사에 대하여 별도의 추천 절차를 정하고 있는 경우에 비상임이사의 추천에 관하여는 그 법령의 규정에 따른다.

⑤ 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 고려하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

⑥준정부기관의 장의 임기보장에 관하여는 제25조제6항을 준용한다. 이 경우 “공기업의 장”은 “준정부기관의 장”으로 본다.

⑦ 제3항 후단에 따른 비상임이사의 추천 및 동의 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

관의 비상임이사에 노동이사를 반드시 1인 포함하도록 규정하고 있다. 또한, 노동이사는 3년 이상 재직한 사람 중에서 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람이 임원주천위원회의 추천을 받아 임명되도록 규정한 점에서 서울특별시 조례와 차별점을 두고 있다.

현행 법률 및 기획재정부 고시에 따라 2022년 기준 노동이사제가 적용될 공기업 및 준정부기관은 다음의 130곳이다. 2023년 1월 4일까지 노동이사제를 실제로 도입한 공공기관은 한국산림복지진흥원, 해양환경공단, 강원랜드, 한국수력원자력, 철도공사, 승강기안전관리공단, 한국농어촌공사, 한국전력거래소, 한국농수산식품유통공사 등 14곳[24]으로 확인된다.

다만, 2023년 1월 30일 개최되는 기획재정부 공공기관운영위원회의 의결에 따라 2023년의 공공기관 구성은 변경될 수 있으며, 2022년 8월 개최된 운영위원회에서 예고된 상향된 기준에 따르면 42개 기관이 기타 공공기관으로 전환되고, 88곳만이 노동이사제 적용대상으로 남을 것으로 보인다. 이에 대한 문제점은 아래에서 자세히 지적하고자 한다.

[표 1] 2022년 기준 노동이사제 적용 대상

공기업(36개)	준정부기관(94개)
그랜드코리아레저, 대한석탄공사, 부산항만공사, 여수광양항만공사,	건강보험심사평가원, 공무원연금공단, 국가철도공단, 국립공원공단, 국립생태원, 국민건강보험공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 국제방송교류재단, 국토교통과학기술진흥원, 국토안전관리원, 근로

24) 황지윤, “노동이사제 도입 5개월째… 공공기관 10여곳 노동이사 임명”, 조선일보 (2023), https://www.chosun.com/economy/economy_general/2023/01/04/6LXYZV4RJBARDBEZQ3O5SKJKBA/ (최종접속일 2023. 1. 24.).

울산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 주식회사 강원랜드, 주식회사 에스알, 주택도시보증공사, 한국가스공사, 한국가스기술공사, 한국공항공사, 한국광해광업공단, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국도로공사, 한국동서발전, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국부동산원, 한국서부발전, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국전력기술, 한국조폐공사, 한국중부발전, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주	복지공단, 기술보증기금, 농림수산식품교육문화정보원, 농림식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단, 대한무역투자진흥공사, 도로교통공단, 독립기념관, 사립학교교직원연금공단, 서민금융진흥원, 선박안전기술공단, 소상공인시장진흥공단, 시청자미디어재단, 신용보증기금, 예금보험공사, 우체국금융개발원, 우체국물류지원단, 재단법인 대한건설기계안전관리원, 재단법인 연구개발특구진흥재단, 재단법인 한국특허전략개발원, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 중소기업진흥공단, 창업진흥원, 축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 한국건강가정진흥원, 한국건강증진개발원, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국관광공사, 한국교자산관리육학술정보원, 한국교통안전공단, 한국국제협력단, 한국국토정보공사, 한국기상산업기술원, 한국노인인력개발원, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국디자인진흥원, 한국무역보험공사, 한국방송통신전파진흥원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건산업진흥원, 한국보육진흥원, 한국보훈복지의료공단, 한국사회보장정보원, 한국산림복지진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국석유관리원, 한국소방산업기술원, 한국소비자원, 한국수목원관리원, 한국수산자원관리공단 해양수산과학기술진흥원, 한국승강기안전공단, 한국식품안전관리인증원, 한국언론진흥재단, 한국에너지공단, 한국에너지기술평가원, 한국연구재단, 한국우편사업진흥원, 한국원자력환경공단, 한국

택공사, 한전KDN, 한전KPS, 해양환경공단	인터넷진흥원, 한국임업진흥원, 한국자산관리공사, 한국장애인고용공단, 한국장학재단, 한국재정정보원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원, 한국주택금융공사, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양수산연수원, 한국환경공단, 한국환경산업기술원

다. 현행법상 쟁점 및 과제

1) 개관

위의 과정을 거쳐 공기업과 준정부기관에 노동이사제가 도입되었으나, 조문 하나를 추가한 것에 불과하여 법적 해석의 여지가 다양하게 나타날 것으로 보이고, 입법적인 개선이 필요한 부분도 존재한다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 시행과 맞물려 현재 논의되고 있거나, 또는 논의될 것으로 보이는 쟁점과 그에 따른 과제를 정리하고자 한다.

2) 노동이사의 노동조합원 지위 유지 가부

첫 번째로 노동이사가 노동조합원 지위를 유지할 수 있는지 여부가 문제될 수 있다. 서울특별시 조례와 달리, 위 법률에서는 노동이사로 임명된 자가 노동조합에서 탈퇴하여야 함이 명시되어 있지 않다. 따라서 노동이사가 노동조합에서 탈퇴하여야 하는지 여부는, 위 법률 및 관계 법령을 해석하여서 도출할 수밖에 없는 상황이다.

「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조 제4호 가목은 “사용자 또는 항

상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자” 참가를 허용하는 경우, 이를 노동조합으로 보지 않는다고 규정하며, 동법 제2조 제2호에서는 “사용자”를 “사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자”라고 규정하고 있다. 따라서 노동이사 역시 노동조합에서 탈퇴하는 것이 일견 합리적인 해석처럼 보이기도 한다.

위와 같은 해석은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제35조가 비상임이사에게 「상법」 제382조의3(이사의 충실의무)을 준용하고 있다는 점에서 더욱 뒷받침된다. 이사는 법령과 정관의 규정에 따라 회사를 위하여 그 직무를 충실하게 수행하여야 하는 지위에 있는 바, 항상 사용자의 이익을 대표하여 행동하는 자라고 볼 여지가 충분하다.

하지만 노동이사가 “사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자”에 해당한다고 단정지을 수 없다는 비판이 존재한다[25]. 실제로 노동이사는 법문언상 충실의무를 부담함과 동시에, 노동자의 의사를 대변해야 하는 정책적 책무도 부담하므로, “항상” 사용자의 이익을 대표하여 행동한다고 보기 어려운 측면이 존재한다. 또한, 노동이사제를 도입하고 있는 외국의 입법례를 보았을 때에도, 노동조합 탈퇴를 강제하는 경우는 존재하지 않는다.

위와 같은 논란 속에서 기획재정부는 ‘공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침’이라는 내부적 지침을 개정하여, 노동이사가 노동조합에서 탈퇴해야만 하는 것으로 못 박아버렸다. 그럼에도 불구하고, 노동조합 탈퇴 여부에 대해서는 앞으로도 계속해서 정치적·법적 공방이 계속될 것으로 보인다[26].

---

25) 박귀천·박은정·권오성, “노동자경영참가법의 제정 필요성과 그 주요내용에 관한 연구”, 한국노총중앙연구원 (2020), 115-117면 참조.
26) 이동희, “한국노총 “노동이사의 ‘조합원 자격 박탈 지침’ 철회해야””, 노동법

3) 임원추천위원회의 추천 또는 공공기관운영위원회의 의결 거부

근로자대표의 추천 또는 근로자 과반수의 동의를 얻은 자가 결정되더라도, 임원추천위원회에서 추천을 받아야 비상임이사 후보가 될 수 있다. 이로 인하여, 근로자 투표에서 최대 다수의 동의를 얻어 대표성이 뛰어남에도, 노동이사 후보에서 배제될 가능성이 남게 된다. 즉, 근로자 투표에서 과반수의 동의를 얻은 3인 중, 임원추천위원회에 의해 가장 적은 득표를 한 1인이 후보로 선발될 가능성을 배제할 수 없는 것이다.

위와 같은 문제를 해결하기 위해, 국회는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정의 부대의견에서 "시행령 개정 시 공기업 및 준정부기관의 근로자대표 추천이나 근로자 과반수의 동의를 얻은 비상임이사 후보의 수를 2명 이내로 하도록 하는 내용을 반영"하라는 내용을 남겼으며, 실제 시행령 역시 그와 같이 개정되었다. 하지만 시행령 규정에도 불구하고, 노동이사 후보 2명 중 1명만이 노동이사로 선임되는 이상, 근로자들이 진정으로 원하는 자가 노동이사 후보로 결정되지 못할 가능성은 여전히 남아 있다. 이로 인하여 노동계에서는 노동이사가 임원추천위원회에도 참여할 수 있어야 한다는 주장까지 나오고 있다[27].

이와 동일한 문제는 공공기관운영위원회의 심의・의결에서도 발생한다. 노동자투표에서 최대 다수를 득표한 노동이사 후보라고 할지라도 공공기관운영위원회에서 이사 임명을 의결하지 않을 수도 있다. 더욱이 공

률 (2022), https://m.worklaw.co.kr/view/view.asp?bi_pidx=34571 (최종접속일 2022. 1. 24.).

27) 곽용희, "'개문발차' 노동이사제…勞 "임원추천위 참여"도 요구", 한국경제 (2022), https://www.hankyung.com/society/article/2022080351891 (최종접속일: 2022. 1. 24.).

공기관운영위원회는 공무원으로 구성된다는 점에서, 결국 정부가 노동이사 선임에 실질적인 지배력을 행사하게 될 수도 있는 것이다.

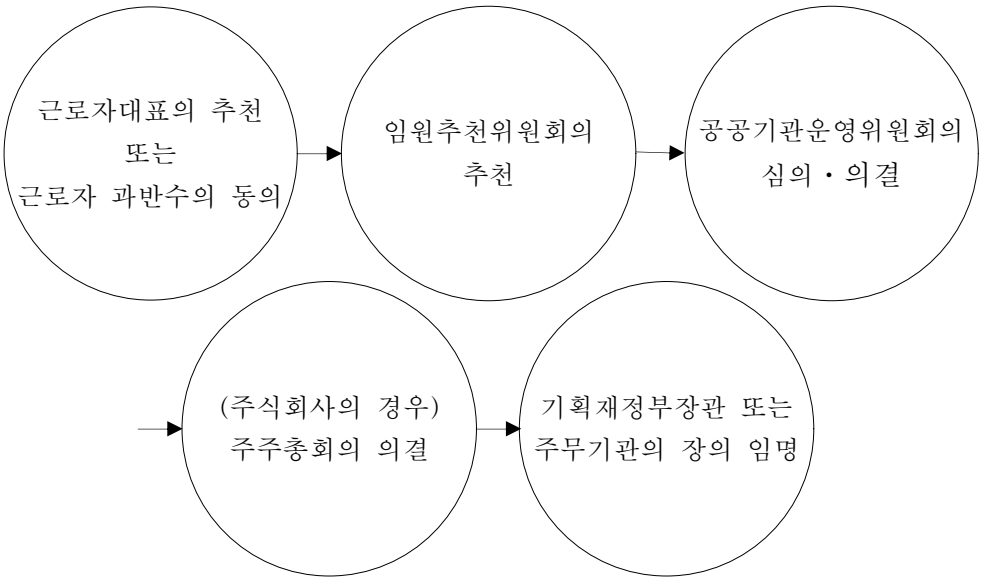
이와 관련하여 서울시는 각 공사 등의 개별 규정을 통해 “노동이사 후보의 경우 노동자투표의 결과를 최대한 반영하여 추천한다.”와 같은 문언을 추가한 바 있다[28]. 그러나 “최대한 반영하여”라는 모호한 표현으로 인하여 그 실효성도 의문일 뿐 아니라, 이것이 일괄적으로 규정되지 않고 각 공사마다 별도로 규정되어야 할 성격의 것인지도 의문이다. 노동자의 의사를 반영하기 위함이라는 노동이사의 성격을 고려할 때, 노동자투표로 과반수 동의를 이끌어낸 노동자에 대하여 임원추천위원회나 공공기관운영위원회가 함부로 그를 배척하지 못하도록 하는 등의 방어장치를 명문 조항으로 마련할 필요가 있어 보인다.

4) 주주총회 의결 필요 여부

현재 대한민국의 공기업 중 다수는 주식회사의 형태를 띠고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25조 제3항은 공기업의 비상임이사를 임원추천위원회가 복수로 추천하는 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명하도록 규정하고 있다. 하지만 주식회사의 형태를 취한 공기업의 경우, 운영위원회의 심의·의결과 기획재정부장관의 임명 사이에 주주총회의 의결 절차를 거쳐야 하는 기형적 구조를 가지게 된다.

28) 예컨대, 서울시설공단 임원추천위원회운영규정에도 위와 동일한 내용의 규정이 추가되었다.

[그림 1] 대한민국 현행법상 노동이사 선임 절차



이로 인하여 노동자의 의견을 대변함으로써 경영 투명성을 도모하기 위하여 도입된 노동이사도 주주총회 의결을 거쳐야 선임될 수 있는지가 문제될 수 있다. 만약 주주총회의 의결을 거쳐야 한다면, 노동이사가 오롯이 노동자들에 의해 선발될 수 없고, 그로 인하여 노동자의 의사를 전적으로 반영하기도 어려워질 것이다. 반면 주주들은 노동이사의 선임을 두고 영향력을 행사할 수 있게 된다.

이러한 문제는 상장 공기업에서 더 크게 문제된다. 현재 상장 공기업은 한국전력공사, 한국전력기술, 강원랜드[29], 그랜드코리아레저, 한전KPS, 기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 총 8곳이며, 그중에서 기업은행을 제외한 7곳은 모두 노동이사제의 적용을 받게 된다. 비록 대한민국 정부가 위 공기업들에서 대주주의 지위를 유지하고 있기는 하나,

29) 실제로 강원랜드는 2022년 12월 개최된 임시주주총회에서 노동이사 선임을 결의하였다.

나머지 주식은 시장을 통해 자유롭게 거래됨에 따라서 사인이 주주의 지위를 가지게 된다. 이러한 주주들의 의결을 거쳐야 노동이사가 선임될 수 있다면, 주주로서는 노동자의 이익을 대변하는 노동이사를 쉽게 의결하지 않으려 할 것이다.

노동이사제의 도입 취지를 고려한다면, 다른 비상임이사와 달리, 노동이사 선임에 있어서 만큼은 주주총회 의결을 배제하는 규정을 신설할 필요가 있다. 또한, 각 공기업을 관장하는 법령이나 정관보다 우선 적용되도록 명확히 규정하여, 주주총회 의결을 확실히 배제함이 필요할 것으로 보인다.

5) 노동이사의 권한 및 의무

법률이 시행되기 전부터 노동이사가 어떠한 권한과 의무를 가지게 될 것인지는 큰 논란거리였다[30]. 우선, 그 권한에 관하여는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 별도로 언급하고 있지 않으나, 노동이사를 비상임이사로 규정한 바, 기존의 비상임이사와 동등한 권한을 부여하는 것을 예정하는 것으로 해석함이 합당해보인다.

비상임이사가 아닌 상임이사와 동등한 권한을 부여해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 특히, 이사회 부의권이나 경영정보 열람권, 감사의뢰권 등의 권리가 노동이사의 견제 역할에 필요하다는 의견이다. 이러한 견해도 일견 타당한 측면이 있으나, 상임이사와 비상임이사의 권한 차이는 법률에 근거한 것이 아니라 각 기관별 정관에 근거하고 있는바, 법령보

30) 강한, "'노동이사' 8월 도입... 법적 성격·권한 싸고 논란", 법률신문 (2022), https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=179775&q=%EA%B6%8C%ED%95%9C%20%EB%85%B8%EB%8F%99%EC%9D%B4%EC%82%AC%EC%A0%9C (최종접속일: 2023. 1. 24.)

다는 정관의 개정으로 해결함이 적절할 것으로 사료된다.

의무와 관련하여서는, 위 법률 제35조에서 비상임이사에게 「상법」 제382조의3(이사의 충실의무), 제382조의4(이사의 비밀유지의무), 제399조(회사에 대한 책임), 제400조(회사에 대한 책임의 면제) 및 제401조(제3자에 대한 책임)를 준용하고 있어, 위와 같은 의무와 책임은 노동이사에게도 그대로 적용될 것으로 보인다. 여기서 가장 주목해 보아야 할 것은 노동이사에게도 "법령과 정관의 규정에 따라 회사를 위하여 그 직무를 충실하게 수행하여야 한다"는 충실의무가 부여된다는 점이다.

이사회와 노동조합 사이의 단체교섭이 진행되는 사안에서도 비상임이사와 동일한 권한과 의무를 부여하는 것이 타당한지 고민해볼 필요가 있다. 위와 같이 노사 간의 갈등이 직접적으로 발생한 사안에서, 노동이사로서는 노동자와 사용자 모두를 대변해야 하는 딜레마 상황에 빠질 수밖에 없다. 노사 간 원활한 합의가 이루어지지 않는다면, 노동이사는 노동자와 사용자 중 하나를 택하고 다른 하나와는 대립해야 한다. 이와 관련하여 스웨덴에서는 노동이사가 노동조합원 자격을 유지하는 경우, 노사 간 이해충돌 사안에서 이사회 참석을 제한하는 규정을 두고 있다. 우리나라에서도 공공기관에 노동이사를 도입함에 있어서, 이와 같은 딜레마 상황을 노동이사가 알아서 타개하도록 방치하기 보다는, 명문의 규정을 통해 그의 행동 지침을 명확히 할 필요가 있다.

6) 노동이사제 적용 범위

공기업과 준정부기관, 기타공공기관의 분류에 있어서 기획재정부장관의 재량의 영역이 존재함은 위에서 설명한 바와 같다. 공공기관 지정은 매년 실시되어 실제로도 많은 공공기관들이 빈번한 지위 변동을 겪고 있

는 반면, 노동이사의 임기는 2년으로 정해져 있기 때문에, 공공기관의 지위가 변함에 따라 노동이사제의 법적 정당성이 갑작스럽게 생기거나 사라질 가능성도 있다.

실제로 공공기관에의 노동이사제 도입 당시 그 적용 대상은 130곳이었으나, 기획재정부가 공공기관운영위원회에서 '공공기관 관리체계 개편방안'을 확정하고 발표[31]함으로써, 공기업과 준정부기관의 기준을 상향하였다. 위 기준안에 따르면, 기존 130개였던 공기업과 준정부기관은 약 32% 감소되어 88개만이 남는다. 구체적인 대상 기관은 2023년 1월 말 공공기관운영위원회에서 의결 절차를 거쳐 최종 확정될 예정이다.

또한, 2014년까지 준정부기관이었던 한국거래소는 2015년 기획재정부 고시에 따라 준정부기관에서 해제된바, 이처럼 그 지위에 변동이 생기는 공공기관에 이미 노동이사가 선임되어 있었다면, 그 이사의 지위를 유지할 것인지가 문제될 것이다. 최근에는 한국거래소를 다시 공공기관으로 전환하려는 시도가 국회에서 이루어지고 있어[32], 한국거래소에서의 노동이사 선임 여부는 당분간 불확실한 상황에 놓이게 될 것으로 보인다.

2. 민간기업으로의 확대 논의

가. 금융기관에서의 도입 시도

금융기관에서는 지금까지 노동이사 도입을 위한 내부적 시도가 수 차

31) 윤희훈, "공기업·준정부기관 42곳 '기타공공기관' 전환…주무부처 관리 권한 강화한다", 조선일보 (2022.8.18.), https://biz.chosun.com/policy/policy_sub/2022/08/18/OC3LJNGJUBBWBNBD6PUXWZTIIQ/ (최종접속일: 2022. 8. 25.).

32) 이현호, "[단독]7년만에…한국거래소 다시 공공기관 되나", 서울경제 (2022), https://www.sedaily.com/NewsVIew/260XU305YS (최종접속일: 2022. 2. 20.).

례 존재하여 왔다. 최초의 시도는 2004년, 현대증권이 KB금융으로 인수되기 전, 노동조합이 추천한 인사를 사외이사 겸 감사위원으로 선임한 것에서 찾을 수 있다. 이는 당시부터 금융기관의 공공성과 투명성을 강화하고자 한 도전적 사례로 소개되고 있다[33].

2017년에는 금융행정혁신위원회에서 금융행정혁신 보고서를 통해 공공기관에서의 노동이사제 도입과 동시에 금융회사에도 노동이사제 도입을 권고한다는 내용을 발표하였다[34]. 위 보고서에는 노동이사제를 통해, 경영 의사결정의 투명성과 책임성 제고, 노사 간 소통으로 인한 시너지 발휘와 갈등 완화 등의 긍정적 효과를 전망하고 있다. 위 권고 후, KB금융그룹은 2017년부터 다섯 차례에 걸쳐서 노동이사제 도입이 시도되었으나 모두 주주 측의 반대로 실패하였다[35]. 기업은행에서도 위 권고에 힘입어 노동조합의 노동이사 선임 시도가 있었나[36], 결국 불발되고 말았다[37].

최근인 2021년 9월 한국수출입은행에서 노동조합 추천 인사를 사외이사로 선임하였다[38]. 비록 한국수출입은행은 기타공공기관에 해당하여 순

---

33) 한겨레, “현대증권, 노조추천 사외이사 수용” (2004), https://www.hani.co.kr/arti/legacy/legacy_general/L534021.html (최종접속일: 2022. 7. 23.).

34) 금융행정혁신위원회, “금융행정혁신 보고서” (2017. 12. 20.).

35) 권상희, “다시 떠오른 노조추천이사제... KB국민은행·IBK기업은행 노조 도입 시도 박차”, 오피니언뉴스 (2022), https://www.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=77204, 최종접속일: 2023. 1. 24.).

36) 김기혁, “KB 이어 企銀 노조도...다시 불붙은 노동이사제”, 서울경제 (2019), https://www.sedaily.com/NewsView/1VFARPC0CF (최종접속일: 2022. 7. 23.).

37) 임성원, “기업은행, 노조추천이사제 결국 '무산'”, 뉴시스 (2021), http://www.newsian.co.kr/news/articleView.html?idxno=48101 (최종접속일: 2022. 7. 23.).

38) 정소람, “수출입은행에 금융권 첫 노조 추천 사외이사”, 한경금융 (2021. 9. 18), https://www.hankyung.com/economy/article/2021091744661 (최종접속일: 2022. 7. 23.).

수한 민간기업이라고는 할 수 없으나, 개정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 노동이사제 도입 대상에서 제외되어 있음에도 불구하고, 기관 차원에서 선제적으로 노동이사를 도입하였다는 점에서 해당 노동이사의 활동에 주목할 필요가 있다.

나. 일반 민간기업으로의 확대 논의

현재 공공기관을 중심으로 도입된 노동이사제가 민간기업으로 확대될 것인지 여부는 노동이사제를 둘러싼 가장 주된 관심사 중 하나이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정을 논의하였던 제392회 국회 기획재정위원회에 홍남기 부총리 겸 기획재정부장관이 출석하여 노동이사제의 확대는 별도의 사회적 합의가 필요하며, 상법 등 다른 법체계에서 다뤄질 문제라는 점을 명확히 하였다[39]. 반면에, 문재인 전 대통령은 민간기업으로의 확대를 대선공약으로 설정한 바 있어, 윤석열 현 정부의 견해는 불분명한 가운데, 과연 노동이사제가 민간기업으로 확대될 것인지에 대하여 그 전망이 문제 되고 있다.

2022년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정의 제안 이유[40]를 보면, “공공성을 위하여 설립된 공공기관의 운영의 주축이 되는 임원의 구성이 실질적인 공공성 강화 및 투명한 경영을 위한 기준에 못 미치고 있어 이를 공공 목적에 맞게 강화”하기 위함이라는 단 하나의 이유만을 명시하고 있다. 이처럼 공공기관의 경영을 공공 목적에 맞게 강화하는 것이 노동이사제 도입의 주된 이유였다면, 민간기업으로의 확대는 정당성을 갖기 어려울 것으로 예측된다.

---

39) 국회사무처, “기획재정위원회 회의록”, 제329회국회(임시회) 제1호 (2022).
40) 기획재정위원장, “공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안(대안)”, 의안번호 14328 (2022).

민간기업에의 노동이사제 도입이 가지는 효과에 대해서는 경영의 투명성·공공성 강화와 노사 간 협력적 분위기 도모 등의 긍정적 평가와 의사결정 지연, 위험 부담의 감소 등 부정적 평가가 대립하고 있다. 만약 공공기관 경영의 공공성뿐 아니라, 다른 목적이 주된 이유로 부상한다면 노동이사제 확대도 불가하지는 않을 것이다. 그 효과에 대한 분석은 본 연구의 후반부에서 자세히 다루고자 한다.

제 3 장 외국 입법례 분석[41]

제 1 절 개관

1. 노동이사제도의 시작

노동이사제는 제1차 세계대전이 끝난 후 1919년 바이마르 헌법에서부터 시작되었다. 바이마르 헌법 제165조에서는 노동자대표와 노동자평의회에 관한 내용을 규정하였고, 이에 의거하여 1920년 '사업장평의회법(Betriebsratgesetz)'이 제정되었다[42]. 사업장평의회법은 노동자 5인 이상의 기업에 사업장평의회를 의무적으로 설치하도록 하였고, 이후 1922년에 제정된 '사업장평의원의 감독위원회 파견에 관한 법률(Gesetz über die Entsendung von ieb ratsmitgliedern in den Aufsichtsrat)'에 의하여 사업장평의회 의원 2인이 감독위원회에 파견되었다[43].

이는 러시아에서 발생한 11월 혁명의 발발과 그로 인한 사회주의 혁명의 위기에 대응한 결과로 평가된다. 바이마르 공화국 성립을 주도하였던 독일 사회민주당은 의회민주주의 체제 내에서 사회주의 운동을 받아들이겠다는 수정론을 내세워, 노동자의 혁명적 의사를 잠재움과 동시에 민주주의 체제를 유지하려 하였고, 노동자의 경영참가 역시 그 일환으로 등

---

41) 제3장에 언급된 외국법은 논문 작성자가 영어를 매개로 직접 번역한 후, 해당 언어 전공자 또는 전문 번역가의 교차 검토를 거쳤다.

42) 김삼수, "노동자 경영참가의 역사적 기원과 전개: 서유럽의 경험을 중심으로", **세계의 노동자 경영참가: 참여의 산업민주주의를 위하여**, 조우현 엮음, 창작과비평사, 1995, 75면.

43) 최성환·김도균·김수란·이진수·차종진, "지방공공기관 근로자이사제 도입에 관한 법적 연구", 경기연구원 (2016), 25-26면.

장한 정책이었다[44].

그러나 1933년 바이마르 공화국이 붕괴하고 나치 정권이 집권하며 노동이사제는 폐지되었다. 나치 정권은 노동이사에 관한 모든 법규정의 효력을 중지시켰을 뿐 아니라, 기업 경영의 결정권을 모두 기업지도자에게 전속시킴으로써[45], 노동자의 권한은 크게 약화되었다.

2. 유럽 전역으로의 확장

이후 노동이사가 다시 등장한 것은 2차 세계대전이 끝난 후 서독 지역에서였다. 1947년 영국군정청에 의해 지배되던 서독 지역에서는 철강산업의 재벌해체 작업이 진행되었고, 그 일환으로 노동자의 이사회 참여가 다시 모습을 보였다[46]. 그리고 독일연방공화국 건국 이후인 1951년에 석탄·철·철강산업 공동결정법(Montan-Mitbestimmungsgesetz)'이 제정되면서 노동이사제가 정착되기 시작하였다.

그리고 1970년대 이후에 유럽 전역으로 노동이사제가 확대되었고, 현재까지 유럽의 총 19개국이 노동이사제를 도입하였다. 노동이사제 도입 과정에서도 국가마다 노동조합 내지 노동자 집단의 의사에 약간씩의 차이는 존재하였다. 스웨덴에서는 1960년대 초반까지 스웨덴 노동조합총연맹(LO)은 노동이사가 기업에 대한 신인의무를 부담하게 된다는 점에서 반대 견해를 유지하였다가[47], 1960년대 이후 고도성장으로 인하여 실업

---

44) 송석윤, "바이마르헌법과 경제민주화", 헌법학연구 제19권 제2호, 한국헌법학회 (2013), 49-52면 참조.
45) 전삼현, "독일의 감사회와 근로자 경영참여", 한국경제연구원 (2004), 48면.
46) 권기홍, "독일의 노동자 참가제도", **세계의 노동자 경영참가: 참여의 산업민주주의를 위하여**, 조우현 엮음, 창작과비평사, 1995, 124-125면.
47) 신정완, "노동자 경영참가 문제에 대한 스웨덴 노동조합 총연맹(LO)의 접근방식", 사회경제평론 제17호 (2001), 107면; 최성환·김도균·김수란·이진수·차종진,

등 노동문제가 발생하자 노동이사제를 강력하게 주장하는 입장으로 선회하였다[48]. 반면에 프랑스노동총동맹(Confédération Générale du Travail, CGT)은 노사관계를 대립적 관계로 이해하여, 노동이사제가 오히려 노동자에게 경영책임을 분담시키기 위한 기만적 제도라고 주장하였다[49]. 이처럼 국가 내 노동자 집단과 대립하면서, 또는 타협하면서 각자 다른 방식을 거치면서, 노동이사제는 유럽 내에서 자리를 잡아갔다.

이처럼 노동이사제가 유럽 지역에서 팽창한 데에는 기업을 바라보는 시각의 차이가 크게 작용한 것으로 평가된다. 철저한 주주중심주의에 입각하여 주주들의 이익 극대화를 최우선적 목표로 삼은 영미법적 해석과 달리, 유럽에서는 노동자들에 대해 기업과 밀접한 관련을 맺고 있는 주요한 이해관계자로 파악하고 그들의 의사까지 반영하려 한 결과라고 볼 수 있다[50].

3. 유럽 내 노동이사제 현황

유럽에서 노동이사제를 도입한 19개국 중에서 민간 분야에까지 도입한 국가는 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 스웨덴, 슬로바키아, 슬로베니아, 오스트리아, 체코, 크로아티아, 프랑스, 핀란드, 헝가리 14개국이고, 공공기관에만 도입한 국가는 그리스, 스페인, 아일랜드, 포르투갈, 폴란드 5개국이다. 또한, 단일한 이사회 구조를 지닌 국가에는 그

앞의 논문, 47-48면에서 재인용.

48) 최성환·김도균·김수란·이진수·차종진, 앞의 논문, 48면.

49) 배규식, “서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구”, 한국노동연구원 (2015), 130면; 최성환·김도균·김수란·이진수·차종진, 앞의 논문, 40면에서 재인용.

50) 배규식, “공공기관 노동이사제 도입방안: 유럽의 노동이사제를 참조하여”, 노동리뷰 2017년 8월호, 한국노동연구원 (2017), 89면.

리스, 노르웨이[51], 스웨덴, 스페인, 아일랜드 5개국이 있고, 나머지 14개 국가들에서는 경영이사회와 감독이사회로 구성되는 이원적 구조에서 감독이사회에 노동이사제를 도입하였거나 일원적-이원적 구조 중에서 선택적으로 도입하였다[52].

OECD에서는 격년으로 민간분야에까지 노동이사제를 도입하고 있는 국가별 노동이사제 현황을 정리하고 있다[53]. 2021년 기준 OECD 가입국 중 민간분야 기업까지 노동이사제를 도입한 국가는 유럽 국가 13개와 중국이 유일하다. OECD 발간 자료를 정리하면 다음과 같다.

[표 2] OECD 가입국의 노동이사제 도입 현황

국가명	요구되는 노동자 수	노동이사 수
네덜란드	100인 이상	- 최대 1/3까지
노르웨이	31인 이상	- 최소 1인
	51인 이상	- 최소 2인 그리고 1/3
	201인 이상	- 최소 3인
덴마크	35인 이상	- 최소 2인

51) 단, 노르웨이는 기업 의회(Bedriftsforsamling)라는 특수한 기관이 있어 감독이사회와 유사한 업무를 수행하는 측면이 있는바, 이에 대하여는 뒤에서 자세히 설명한다.

52) Aline Conchon, Norbert Kluge & Michael Stollt, “Table: Worker board-level participation in the 31 European Economic Area Countries”, EUTI (2015. 8.), http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Board-level-Representation2 (최종접속일: 2022. 5. 10.).

53) OECD, “OECD Corporate Governance Factbook 2021” (2021. 1. 30.).

		- 최대 1/2까지
독일	501인 이상 2000인 이하	- 최소 1/3
	2001인 이하	- 이사회 정원 1/2
룩셈부르크	1000인 이상	- 이사회 정원 1/3
스웨덴	25인 이상 1000인 미만	- 최소 2인 - 최대 1/2까지
	1000인 이상	- 최소 3인 - 최대 1/2까지
슬로바키아	50인 이상	- 최소 1/3
슬로베니아	-	- 최소 1/3 - 최대 1/2까지
오스트리아	300인 이상	- 최소 1/3
중국	-	- 최소 1/3
체코	500인 이상	- 최소 1/3 - 최대 1/2까지
핀란드	150인 이상	- 회사와 직원 사이의 합의에 따라 (1) 감독 이사회, (2) 이사회, (3) 유사 기관 중 한 곳에 노동자 선임 - 이사회에 선임되는 경우 최소 1인, 최대 4인 또는 1/4까지
프랑스	2년 동안 1000인 이상, 또는 5000인 이상	- 이사가 12인 이하면 최소 1인 - 12인 초과면 최소 2인 - 최대 5인 또는 1/3까지
헝가리	200인 이상	- 최소 1/3

이 중 독일과 스웨덴, 노르웨이를 중심으로 외국의 입법례를 분석하고자 한다. 독일은 최초로 노동이사제를 도입하여 현재 노동이사제가 유럽 전역으로 확산하는 발판을 마련한 만큼 그 분석은 대한민국에도 큰 시사점을 줄 것으로 보인다. 하지만 독일에서는 기본적으로 경영이사회와 감독이사회로 나누어지는 이원적 이사회 구조를 갖고 있으며, 그중 노동이사는 감독이사회의 구성원이 될 뿐이기 때문에, 한국과 같은 일원적 이사회 구조에 직접 대입하기 어렵다는 한계도 존재한다. 스웨덴은 일원적 이사회 구조에서 노동이사제를 도입한 국가이므로, 그 제도를 분석하는 것 역시 한국에서의 도입 논의에 큰 시사점을 줄 수 있을 것이다. 마지막으로 노르웨이는 별도의 법률 없이 회사법 일반규정을 통해 노동이사제를 규정하고 있는바, 공공기관 운영에 적용되는 일반법률인 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 통해 노동이사제를 규정한 우리나라와 유사한 측면이 있어 그 입법례를 분석하였다.

제 2 절 독일의 노동이사제

1. 개관

독일에서는 '공동결정(Mitbestimmung)'이라는 단어로 노동이사제를 표현하고 있다. 독일의 노동이사제를 이해하기 위하여는 독일의 이원적 이사회 구조에 대한 이해가 필요하다. 우리나라나 미국과 같이 하나의 이사회만 존재하는 국가와 달리, 독일에서는 경영이사회(Vorständ)와 감독이사회(Aufsichtsrät)라는 두 개의 이사회로 이원화되어 운영되는 독특한 구조를 가지고 있다. 감독이사회는 경영이사회 이사를 선임 또는 해임할

수 있고, 회사의 업무집행을 감독하는 등의 권한을 가지나, 동시에 회사에 대하여 선량한 관리자로서의 주의의무와 충실의무 등을 부담한다[54]. 이 중에서 노동이사제는 감독이사회에 한하여 적용된다.

노동이사제를 규정한 독일의 법률은 세 가지로 나누어진다. 그중에서 가장 처음 제정된 법률은 1951년 5월 21일에 제정된 ① '석탄·철·철강산업 공동결정법(Montan-Mitbestimmungsgesetz)'이다. 이는 석탄(Bergbaus, coal), 철(Eisen, iron), 철강(Stahl, steel) 산업에서 1,000명 이상의 노동자를 고용한 회사에 적용되는 노동이사제를 규정하고 있다. 그리고 두 번째는 1976년 5월 4일에 제정된 ② '공동결정법(Mitbestimmungsgesetz)'이며, 마지막은 2004년 5월 18일에 제정된 ③ '3분의 1 결정법(Drittelbeteiligungsgesetz)[55]'이다. 석탄, 철, 철강 산업을 제외한 나머지 산업에서 2,000명 이상의 노동자를 고용한 회사에는 공동결정법이 적용되고, 5,00명 이상 2,000명 이상의 노동자를 고용한 회사에는 3분의 1 결정법이 적용된다. 산업이나 노동자 수에 따른 차이는 존재하나, 공공기관과 사기업 간에는 차이를 두지 않는 것이 우리나라의 노동이사제와 가장 두드러진 차이라고 할 수 있다.

위 세 개의 법에서 각각 규정하고 있는 노동이사제의 주요한 차이를 정리하면 다음과 같다.

---

54) 최성환·김도균·김수란·이진수·차종진, 앞의 글, 24면 참고.
55) 3분의 1 참여법은 1952년 제정된 경영조직법에 뿌리를 두고 있다. 최성환·김도균·김수란·이진수·차종진, 위의 글, 27면 참고.

[표 3] 독일에서의 노동이사제 주요 내용

	적용 대상	노동이사의 비율	노동이사에 대한 견제
석탄·철·철강산업 공동결정법	- 석탄, 철, 철강산업 - 1,000명 이상의 노동자 고용	주주 측 이사와 동수	중립이사 1인의 캐스팅보트
공동결정법	2,000명 이상의 노동자 고용	주주 측 이사와 동수	대표이사의 캐스팅보트
3분의 1 결정법	5,00명 이상 2,000명 미만의 노동자 고용	전체 이사의 1/3 (주주 측 이사의 1/2)	노동이사의 수가 적어 견제 수단 불필요

2. 공동결정법[56](Mitbestimmungsgesetz)

가. 적용 범위

2,000명 이상의 노동자를 고용한 주식회사, 합자회사, 유한회사, 협동조합은 공동결정권을 갖는다.(제1조 제1항 제2호). 석탄·철·철강산업 공동결정법에 따라 공동결정권을 갖는 회사의 이사회, 감독이사회에는 이 법률을 적용하지 아니한다(제1조 제2항). 위 제1항 또는 제2항에 따라 공동결정권이 없는 회사는 3분의 1 참여법을 따른다(제1조 제3항). 이 법은 정치, 노동조합, 종교, 자선, 교육, 과학 또는 예술 목적, 그리고 보고

56) 2021년 8월 개정 기준.

또는 의견 표명 목적을 가진 기업에는 적용되지 아니한다(제1조 제4항).

콘체른[57](Konzern) 지배기업의 경우, 콘체른 구성기업의 노동자는 콘체른의 노동자로 본다(제5조 제1항). 따라서 콘체른의 전체 노동자를 합하여 2,000명을 초과하는 경우에도 이 법률이 적용된다.

나. 감독이사회 설립과 구성

다른 법령 규정에 따라 이미 그러한 이사회를 설치할 필요가 없는 한, 위 적용 범위에 해당하는 모든 회사에 감독이사회를 설치해야 한다(제6조 제1항).

10,000명 미만의 노동자를 고용하는 회사의 감독이사회는 6명의 주주이사와 6명의 노동이사로 구성되어야 한다(제7조 제1항 제1호). 10,000명 이상 20,000명 미만의 노동자를 고용하는 회사의 감독이사회는 8명의 주주이사와 8명의 노동이사로 구성되어야 한다(제7조 제1항 제2호). 20,000명 이상의 노동자를 고용하는 회사의 감독이사회는 10명의 주주이사와 10명의 노동이사로 구성되어야 한다(제7조 제1항 제3호). 이때, 제1호의 회사는 내규(주주협약)로 제2호나 제3호를 적용받을 수 있으며, 제2호의 회사는 내규(주주협약)로 제3호를 적용받을 수 있다(제7조 제1항 후문).

6명의 노동이사를 두는 경우, 회사의 노동자 4명과 노동조합 대표 2명을 포함하여야 한다(제7조 제2항 제1호). 8명의 노동이사를 두는 경우, 회사의 노동자 6명과 노동조합 대표 2명을 포함하여야 한다(제7조 제2항 제2호). 10명의 노동이사를 두는 경우, 회사의 노동자 7명과 노동조합 대표 3명을 포함하여야 한다(제7조 제2항 제3호).

---

57) 콘체른은 법률적으로는 독립한 별개의 법인격이나, 출자 등을 통하여 지배·종속적인 관계를 맺고 있는 기업결합체를 의미한다.

이때, 회사의 노동자는 (만) 18세에 도달하여 1년간 회사에 근무해야 한다(제7조 제4항 전문). 그리고 노동이사 선출에 관여하는 노동조합은 해당 회사에서 또는 해당 회사의 감독이사 선출에 직원들이 참여하는 다른 회사에서 대표성이 인정되는 노동조합이어야 한다(제7조 제5항). 이상의 내용을 바탕으로 공동결정법의 적용을 받는 회사의 감독이사회 구성을 정리하면 다음과 같다.

[표 4] 독일 공동결정법상 감독이사회 구성

노동자 수	감독이사회 정원	감독이사회 구성
2,000명 이상 10,000명 미만	12	- 주주 측 이사 6인 - 노동이사 6인: 노동자 4인 + 노동조합 대표 2인
10,000명 이상 20,000명 미만	16	- 주주 측 이사 8인 - 노동이사 8인: 노동자 6인 + 노동조합 대표 2인
20,000명 이상	20	- 주주 측 이사 10인 - 노동이사 10인: 노동자 7인 + 노동조합 대표 3인

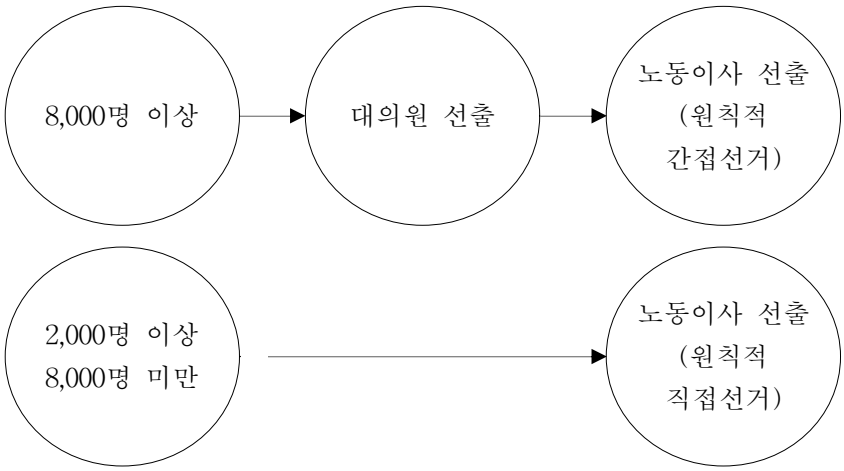
다. 노동이사의 선출

1) 직접선거와 간접선거

8,000명 이상의 노동자를 고용하는 회사의 노동이사는, 투표권 있는 노동자들이 직접선거를 결정하지 않는 한, 간접선거, 즉 대의원에 의해 선출된다(제9조 제1항). 8,000명 미만의 노동자를 고용하는 회사의 노동이사는, 투표권 있는 노동자들이 간접선거를 결정하지 않는 한, 직접선거에

의해 선출된다(제9조 제2항). 대의원을 통한 선거 또는 직접선거를 결정하는 투표가 이루어지려면 그 취지의 신청서가 만들어져야 하고, 이 신청서에는 투표권을 가진 노동자의 20분의 1이 서명하여야 한다. 투표는 비밀로 하며, 투표권을 가진 노동자의 2분의 1 이상이 참여한 경우에 과반수 찬성으로 의결할 수 있다(제9조 제3항).

[그림 2] 독일 공동결정법상 노동이사 선임 절차



회사에서 운용하는 선박의 총수는 하나의 사업장으로 취급한다(제34조 제1항). 감독이사회 중 노동이사를 대의원에 의하여 선출하는 경우에도 선박 사업장에서는 예외적으로 대의원을 선출할 수 없다. 해당 사업장의 노동자의 투표는 대리인에 의한 투표의 1/9로 간주되어 감독이사회 노동이사의 선출에 직접 참여해야 한다(제34조 제5항).

2) 간접선거에서의 대의원

대의원을 통해 선거하는 경우, 회사의 각 사업장마다, 노동자들은 비례대표 원칙에 따라 비밀투표로 대의원을 선출한다(제10조 제1항). 18세가

된 회사의 모든 노동자는 대의원 선거에 투표할 권리가 있다(제10조 제2항 전문). 하나의 후보자 명부만이 제안된 경우, 그 명부에 이름이 기재된 순서대로 당선된 것으로 본다(10조 4항).

각 사업장마다 투표권을 가진 노동자 90명당 1명의 대의원을 두어야 한다(제11조 제1항). 하지만 선출해야 할 대의원이 25명 이상인 경우, 대의원 수를 1/2로 줄이고 각 대의원은 2표를 행사할 수 있게 된다(제11조 제1항 제1호). 만약 선출해야 할 대의원이 50명 이상이라면, 대의원의 수는 1/3로 줄고 각 대의원은 3표를 행사할 수 있다(제11조 제1항 제2호). 마찬가지의 방식으로 선출해야 할 대의원이 75명, 100명, 125명, 150명 이상인 경우, 각각 대의원의 수를 1/4, 1/5, 1/6, 1/7로 줄이고, 각각의 대의원은 4표, 5표, 6표, 7표를 행사할 수 있게 된다. 이때, 선출해야 할 대의원의 수는 반올림하여 계산한다.

[표 5] 독일 공동결정법상 간접선거

노동자 수(n)	대의원 수	대의원 투표 수
2,250명 미만(원칙)	n/90	1
2,250명 이상 4,500명 미만	n/180	2
4,500명 이상 6,750명 미만	n/270	3
6,750명 이상 9,000명 미만	n/360	4
9,000명 이상 11,250명 미만	n/450	5
11,250명 이상 13,500명 미만	n/540	6
13,500명 이상	n/630	7

각 사업장에서 일반 노동자와 고위 관리직 사원[58]은 각각의 수치적 중요성에 따라 대표되어야 한다(제11조 제2항 전문). 적어도 9명 이상의

58) '일반 노동자'란 「경영조직법(Betriebsverfassungsgesetz)」 제5조 제1항의 적용을 받는 자를 의미하며(공동결정법 제3조 제1항 제1호), '고위 관리직 사원'은 「경영조직법」 제5조 제3항의 규정의 적용을 받으면서「경영조직법」 제5조 제2항의 규정에 해당하지 않는 자를 의미한다(제3조 제1항 제2호). '고위 관리직 사원'의 예시로는 일반 노동자에 대한 고용 및 해임 권한이 있는 자, 또는 프로쿠라(독일 상법상 특수한 대리권)를 가진 자 등이 있으며, 회사의 법적 대표는 제외된다.

대의원을 선출해야 하는 사업장에서는 일반 노동자와 고위 관리직 사원이 각각 1명 이상이어야 한다. 만약 대의원의 지위가 일반 노동자 또는 고위 관리직 사원으로 변경되는 경우에는, 기존의 지위를 유지하는 것으로 본다(제11조 제5항).

투표권을 가진 노동자는 후보자 명부를 제출할 수 있고, 모든 후보자 명부는 일반 노동자 또는 고위 관리직 사원 중 20분의 1 또는 50명이 서명해야 한다(제12조 제1항). 모든 후보자 명부는 최소한 선출될 대의원 수의 두 배 이상의 후보자의 이름이 포함되어야 한다(제12조 제2항).

대의원은 그들이 선출하고자 하는 감독이사의 임기에 해당하는 기간으로 선출된다. 감독이사에 대한 선거가 열릴 때까지 이 법에 따라 부여된 직무를 수행하고 권한을 행사하여야 한다(제13조 제1항). 임기가 끝나기 전이더라도, 8,000명 이상의 노동자를 고용하는 경우, 투표권을 가진 노동자들이 노동이사 직접선거를 결정하거나, 제9조 제1항이 적용되지 않는 경우(예컨대 고용된 노동자의 수가 8,000명 미만으로 내려가는 경우)가 되면 대의원의 임기는 종료한다(제13조 제2항). 반면에 8,000명 미만의 노동자를 고용하는 경우에는, 직접선거가 원칙이므로 대의원이 필요하지 않으나, 간접선거를 결정하여 대의원을 선출하였더라도, 투표권을 가진 노동자들이 직접선거를 하기로 결정하면 대의원의 임기는 종료된다(제13조 제3항 전문).

대의원이 사임하거나, 사업장에서 그의 고용이 종료되거나, 선출될 자격을 잃은 경우, 제13조에서 명시한 날짜 이전에 대의원의 임기가 종료된다(제14조 제1항). 대의원의 임기가 조기 종료되거나 그가 직무를 수행할 수 없는 경우, 대리인이 그 직무를 대행하는데, 해당 대의원이 속한 후보자 명부에서 선출되지 못한 노동자를 순서대로 대리인으로 선발한다(제14조 제2항).

3) 노동이사 선출 방식

대의원은 비례대표 원칙에 따라 실시하는 비밀투표를 통해 감독이사회 노동조합 대표를 제외한 노동이사를 선출한다. 이때 감독이사회에는 간부측 노동자가 포함되어야 한다(제15조 제1항). 후보자 명부가 하나만 제시되는 경우, 과반수 선거가 치러진다. 이 경우 후보자 명부에는 노동이사보다 2배 많은 이름이 기재되어야 한다(제15조 제3항).

선거는 후보자 명부에 근거하여 이루어진다. 일반 노동자에 대한 후보자 명부는 투표권을 가진 그러한 노동자의 5분의 1 또는 100명이 서명해야 한다(제15조 제2항 제1호). 반면에, 고위 관리직 사원에 대한 후보자 명부는 투표권을 가진 고위 관리직 사원의 결정에 따라 임명에 기초하여 작성된다. 고위 관리직 사원의 결정은 무기명 투표로 이루어지며, 임명은 임명은 투표권을 가진 고위 관리직 사원의 20분의 1 또는 50명이 서명해야 하며 비밀로 선거한다(제15조 제2항 제2호).

대의원은 비례대표 원칙에 따라 실시하는 비밀투표를 통해 제7조 제2항에 따라 노동조합을 대표하는 감독이사회 구성원을 선출한다(제16조 제1항). 선거는 해당 회사에서 또는 해당 회사의 감독이사 선출에 노동자들이 참여하는 다른 회사에서 대표되는 노동조합이 제시한 후보자 명부에 근거하여 실시한다. 후보자 명부가 하나만 상정된 경우에는 다수결로 선거한다. 이 경우 후보자 명부에 감독이사로 선출될 노동조합 대표자 수의 2배 이상이 포함되어야 한다(제16조 제2항).

각 후보자 명부는 각 후보와 함께 감독이사회에 그를 대신할 대체자를 지명할 수 있다. 일반 노동자에 해당하는 후보자의 대체자로는 일반 노동자에 해당하는 자만 지명될 수 있으며, 고위 관리직 사원에 해당하는 후보자의 대체자로는 그 고위 관리직 사원만 지명될 수 있다. 어떤 후보

도 동시에 대체자로 지명될 수 없다(제17조 제1항). 특정 후보자를 감독이사로 선출한 경우, 후보자와 함께 지명된 대체자도 당선된 것으로 본다(제17조 제2항).

직접선거로 감독이사를 선출하는 경우에는 만18세가 된 회사 내 모든 노동자가 투표권을 가진다. 위의 간접선거로 노동이사를 선출하는 방식에 관한 규정(제15조내지 제17조)에서 대의원을 투표권을 가진 노동자로 대체하여 적용한다(제18조).

회사의 법적 대표 기관은 감독이사회 구성원들과 대체자들이 선임된 후 즉시 그들의 이름을 공표하고 관보(Bundesanzeiger)에 게재하여야 한다. 감독이사 선출에 다른 회사의 노동자들도 참여한 경우, 그 회사의 법적 대표 기관도 공표할 것이 요구된다(제19조).

4) 노동자의 선거권 보장

누구도 제10조, 제15조, 제16조 및 제18조에 따라 실시되는 선거를 방해할 수 없으며, 누구도 선거권을 행사하거나 선거에 출마하는 데 있어 특별히 제한을 받을 수 없다(제20조 제1항). 누구도 편견을 유발하거나 협박하거나 이익을 부여하거나 약속함으로써 선거에 영향을 미쳐서는 아니 된다(제20조 제2항). 선거비용은 회사가 부담한다. 노동자가 투표권을 행사하거나 선관위 업무에 참여함으로써 근로시간을 상실한 사실은 사용자가 보수를 감액할 수 있는 근거를 제공하지 아니한다(제20조 제3항).

라. 노동이사의 해임

감독이사회의 노동이사 해임 취지의 신청이 있는 경우, 임기 만료 전에 노동이사를 해임할 수 있다. 일반 노동자 자격의 노동이사의 경우, 투

표권을 가진 일반 노동자의 4분의 3에 의해 해임신청이 가능하며(제23조 제1항 제1호), 고위 관리직 사원 자격의 노동이사의 경우 의결권을 가진 고위 관리직 사원의 4분의 3에 의해(제23조 제1항 제2호), 노동조합 대표자 감독이사의 경우 그를 지명한 노동조합에 의해 해임신청이 가능하다(제23조 제1항 제3호).

대의원에 의해 선출된 감독이사회 구성원은 대의원의 결정에 따라 해임된다. 이 결정은 무기명 투표로 결정되며, 4분의 3의 득표가 필요하다(제23조 제2항). 노동자들이 직접 선출한 감독이사는 투표권 있는 노동자의 결정에 따라 해임된다. 이 결정은 무기명 직접투표로 결정되며, 4분의 3의 득표가 필요하다(제23조 제3항). 대체자 해임 시에도 제1항부터 제3항까지를 준용한다(제23조 제4항).

회사의 노동자여야 하는 감독이사회 구성원이 입후보될 권리를 상실한 경우에는 그 직을 상실한다(제24조 제1항). 감독이사가 일반 노동자 또는 고위 관리직 사원으로 지위가 변경된 경우에는 그 변경으로 인하여 그 직을 상실하지는 않는다(제24조 제2항).

마. 감독이사회의 운영

감독이사회의 노동이사들은 그들의 활동에 지장이나 방해를 받아서는 아니 되고, 감독이사회에서의 활동으로 인하여 편견을 받아서도 아니 되며, 이는 그들의 직업 전망에도 적용되어야 한다(제26조).

감독이사회는 이사 총수의 3분의 2의 찬성으로 대표이사 및 부대표이사를 호선한다(제27조 제1항). 대표이사 또는 부대표이사 선출 중 3분의 2 이상의 찬성을 얻지 못한 때에는 재결한다. 이 투표에서 감독이사회의 주주 측 이사들은 대표이사를, 노동이사들은 부대표이사를, 각각 과반수

의 득표로 선출한다(제27조 제2항). 감독이사회는 대표이사와 부대표이사를 선출한 즉시 조정위원회를 설치하여야 하며, 위원에는 대표이사와 부대표이사를 포함하고, 노동이사들이 과반수 득표로 선출한 자와 주주측 이사들이 과반수 득표로 선출한 자를 한 명씩 포함한다.(제27조 제3항)

감독이사회의 의결에는 전체 구성원 중 적어도 과반수 이상이 참여하여야 하고,(제28조). 감독이사회의 의결은 과반수의 투표로 이루어진다(제29조 제1항) 감독이사회에서의 투표가 가부동수이고 같은 안건에 대한 추가투표가 가부동수인 경우에는, 대표이사가 캐스팅보트(찬반 수가 같을 때 행하는 대표이사의 결정투표)를 가진다. 부대표이사는 캐스팅보트를 가지지 않는다(제29조 제2항).

바. 감독이사회에 의한 경영이사의 선임 및 해임

경영이사회의 구성원은 감독이사회에서 이사 3분의 2 이상의 찬성으로 선임한다(제31조 제2항). 3분의 2 이상이 되지 않은 경우, 1개월 이내에, 위에서 언급한 감독이사회 내 조정위원회에서는 감독이사회에 선임 제안을 하여야 한다. 이때는 경영이사회의 구성원들은 감독이사회 과반수의 찬성으로 선임한다(제31조 제3항). 만약 과반수 찬성에 의하여도 선임되지 아니한 경우에는 감독이사회 대표이사가 캐스팅보트를 가지며, 부대표이사는 캐스팅보트를 가질 수 없다(제31조 제4항). 경영이사 선임에 관한 규정(제31조 제2항 내지 제4항)은 회사의 법적 대표에 대한 책임을 지는 기관의 구성원 해임에도 적용된다(제31조 제5항).

이 법에 따라 노동자가 공동결정권을 가진 회사가 이 법에 따라 공동

결정권을 가진 다른 회사에 대한 재무참여의 결과로 누리는 권리는, 행정 기관의 선임 또는 해임, 다른 회사의 해산 또는 전환과 관련된 결정, 다른 회사와의 계약 체결, 회사의 해산 또는 자산의 전환 이후의 지속과 관련된 한도에서, 경영이사회가 감독 이사회가 내린 결정에 근거하여만 행사한다. 그러한 결정은 감독이사회의 주주 측 이사들의 과반수 의결만을 필요로 하며, 경영이사회를 구속한다(제32조 제1항). 다만, 다른 회사에 대한 회사의 재무 참여가 4분의 1 미만인 경우에는 그러지 아니한다(제32조 제2항).

3. 3분의 1 결정법[59](Drittelbeteiligungsgesetz)

가. 적용 범위

일반적으로 500명 이상의 노동자가 있는 주식회사의 감독이사회에서는 이 법에 따라 노동자들은 공동결정권을 가진다(제1조 제1항). 이 법은 공동결정법, 석탄 및 철강 공동결정법, 보조적인 석탄 및 철강 공동결정법이 적용되는 회사에는 적용되지 않고, 직접적이고 본질적으로 정치, 연합, 종교, 자선, 교육, 과학 또는 예술적 목적, 또는 보고 또는 의견표현의 목적을 가진 회사에는 적용되지 않는다. 또한, 이 법은 법적 지위에 관계없이 종교단체와 그들의 자선 및 교육 기관에 적용되지 않는다(제1조 제2항). 자회사의 노동자들은 지배회사의 감독이사회에 노동이사를 선출하는 데 참여한다(제2조 제1항).

나. 노동이사의 선임 및 해임

59) 2021년 8월 개정 기준.

감독이사회 중 3분의 1은 노동자 측 대표자로 구성되어야 한다(제4조 제1항). 1명 또는 2명의 노동자 측 대표자를 감독이사회에 선출할 경우, 그들은 회사의 노동자로 고용되어 있어야 한다. 두 명 이상의 노동자 측 대표자를 감독이사회에 선출하려면, 이사회에 있는 적어도 두 명의 노동자 측 대표자가 회사의 노동자로 고용되어 있어야 한다(제4조 제2항). 감독이사회에 있는 노동자인 노동자 측 대표자는 18세 이상이고 1년 동안 회사에 근무해야 한다. 또한 1년의 기간은 이 법에 따라 회사의 감독이사회 구성원 선출에 노동자들이 참여하는 다른 회사에서의 기간을 포함할 수 있다. 이러한 기간은 종업원이 회사의 감독이사회 구성원을 선출할 권리가 있는 날짜에 바로 직전이어야 한다(제4조 제3항).

노동자 측 대표는 일반, 비밀, 평등 및 직접 투표로 다수결의 원칙에 따라 감독이사회에 선출되어야 한다(제5조 제1항). 18세 이상 회사의 모든 노동자는 투표권을 가진다(제5조 제2항).

선거는 노동위원회 위원들과 노동자들에 의한 선거 공천에 기초하여 이루어진다. 노동자들의 선거 공천은 투표권이 있는 사람의 10분의 1 이상 또는 투표권이 있는 사람의 100명 이상이 서명해야 한다(제6조). 각 선거 공천 시, 각 후보와 함께 감독이사회의 대체 구성원이 제안될 수 있다. 따라서 후보자는 대체 구성원으로 지명될 수 없다(제7조 제1항). 후보자가 감독이사회에 선출된 경우, 그와 함께 지명된 대체 구성원도 선출된다(제7조 제2항).

법인을 대표하는 기관은 임명 후 감독이사회 구성원 및 대체 구성원들의 이름을 지체없이 발표한다. 만약 다른 회사의 노동자들이 해당 회사의 감독이사회 선출에 참여한 경우, 다른 회사를 대표하는 기관 역시 그러한 발표를 해야 한다(8조).

누구도 감독이사회의 노동자 측 대표의 선출을 막을 수 없다. 특히, 자신의 투표권을 행사하는 것은 누구도 방해할 수 없다(제10조 제1항). 누구도 불리한 대우를 가하거나 위협하거나 어떤 혜택을 부여하거나 약속함으로써 선거에 영향을 미칠 수 없다(제10조 제2항). 회사는 선거비용을 부담한다. 노동자들은 급여 손실 없이 투표권을 행사하거나 선거 위원회에서의 업무를 수행하기 위해 일에서 벗어날 수 있다(제10조 제3항).

감독이사회 소속 노동자 측 대표는 임기가 끝나기 전에 사업장평의회(Betriebsrat) 위원의 요구 또는 투표권의 가진 자의 5분의 1 이상의 의결로 해촉될 수 있다. 투표권자의 의결은 일반, 비밀, 평등 및 직접 투표로 의결하되, 4분의 3 이상의 찬성이 필요하다(제12조 제1항). 대체 구성원의 해임도 제1항에 따른다(제12조 제2항).

다. 노동이사에 대한 보호

감독이사회의 노동자 측 대표자들은 직무 수행에 방해받지 않을 수 있다. 그들은 감독이사회에서 그들의 활동 때문에 유리하거나 불리해질 수 없다.(제9조).

4. 석탄·철·철강산업 공동결정법(Montan-Mitbestimmungsgesetz)

이 법은 석탄(Bergbaus, coal), 철(Eisen, iron), 철강(Stahl, steel) 산업에서 1,000명 이상의 노동자를 고용한 모든 회사에 적용된다. 감독이사회는 주주 측과 노동자 측 이사가 동일한 수로 구성되며, 중립적인 이사 1명이 추가로 포함된다. 따라서 이사의 수는 항상 11명, 15명, 21명 등 홀

수로 구성된다.

감독이사회는 경영이사회의 구성원을 임명한다. 그리고 경영이사회에도 항상 노동자 측 이사가 포함되나, 노동자 측 대표자 과반수가 반대하면 임명할 수 없게 된다.

석탄·철·철강산업 공동결정법은 독일에서 노동이사제를 규정한 가장 오래된 법이라는 점에서 의의가 있으나, 그 적용 범위가 적고, 현대 사회에서는 더욱이 적용 범위가 제한적이게 되었다. 따라서 본 연구에서의 비교법적 검토 대상에서는 제외한다.

5. 시사점

가. 노동이사의 노동자 의사 반영

독일의 공동결정법은 회사의 전체 노동자 수를 기준으로 노동이사와 주주 측 이사의 수가 결정되도록 규정하고 있어, 노동자 수가 많은 회사는 그만큼 더 많은 노동이사를 가지게 된다. 또한, 노동이사 내에서도 노동자와 노동조합 대표의 자리를 구별하고 있고, 노동이사 선출 과정에서도 일반 노동자와 고위 관리직 사원들이 모두 대표될 수 있는 방식을 취하고 있다. 이뿐만 아니라, 여성 노동자 일부를 반드시 포함하도록 하는 등의 방식을 두었다.

이는 주주 측 이사와 마주하는 노동이사들의 교섭력 강화의 의미도 가지지만, 노동자라는 집단 내부에서의 의견 반영의 측면에서도 큰 의미를 가진다. 노동자라는 거대한 집단 내에도 다양하고 복잡한 이해관계가 존재하고, 전체 노동자의 수가 많아질수록 그 이해관계의 복잡성은 더욱 심화된다. 따라서 더 많은 노동자의 의사를 보다 정확히 대표하기 위해

서는 더 많은 노동이사가 필요하게 된다. 독일에서는 이를 명문화함으로써, 다양한 방향으로 나타나는 노동자들의 의사가 노동이사 선출 과정에서 반영될 수 있도록 한 것이다.

반면에, 우리나라 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 다양한 노동자들의 의사를 반영할 수 있는 장치가 없다. 그렇다면 거대 노동조합 또는 근로자단체를 중심으로 노동이사가 선출되지 않을지 우려스러우며, 그러한 노동이사가 전체 노동자 집단의 복잡한 이해관계를 실질적으로 반영해낼 수 있을지에 대해 의문이 남는다. 특히, 중복 노조가 많은 우리나라에서는, 노동자라는 집단 내에서도 특정한 노동조합 또는 근로자단체의 이해관계만을 대변하는 방식이 되지 않도록 주의할 필요가 있다.

나. 노동이사 해임에 관한 규정

독일 공동결정법과 3분의 1 결정법은 모두 노동이사의 선임뿐 아니라 해임에 관하여도 상세히 규정하고 있다. 노동이사가 의미있는 이유는 노동자들이 직접적 또는 간접적으로 이사회의 구성원을 선출한다는 점에 있다. 그렇다면 그 이사의 해임에 관한 권한도 노동자들에게 부여됨이 바람직할 것이다. 만약 노동이사의 해임권을 노동자가 아닌 다른 집단이 가지게 된다면, 노동자들이 아무리 열심히 노동이사를 선출하더라도, 그 이사의 역할은 크게 제한적이게 될 수밖에 없다. 따라서 노동이사 선임권뿐 아니라 그 해임권까지 노동자에게 부여하는 것은 노동이사제 운영에서 아주 필수적이다.

우리나라의 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」에는 노동이사 해임권을 노동자에게 부여하지 않고 있다. 더 정확히 말하자면, 노동자들에게는 노동이사 '후보'의 선출권이 부여되어 있을 뿐이고, 그 임명권과 해임

권은 모두 기획재정부장관 내지 주무기관의 장에게 남겨져 있다. 이로 인하여, 기획재정부장관 내지는 주무기관의 장은 노동이사가 의무와 책임 및 직무를 이행하지 아니하거나 게을리한 경우 그를 해임할 수 있게 된다.

이러한 점에서 노동자들에게 노동이사를 선출하여 임명하고, 해임할 수 있는 권한까지 부여하는 독일의 사례는 많은 시사점을 준다. 노동이사가 노동자의 의견을 더 오롯이 반영할 수 있도록, 주주나 회사측의 개입을 최소화한 독일의 입법례를 따라갈 것인지, 아니면 노동이사라고 하더라도 노동자 외 집단의 의사까지 고려하도록 하여 이사로서의 정체성을 보다 강조할 것인지 고민해볼 지점을 남긴다.

다. 노동자들의 선출권 보장

독일의 노동이사제가 잘 정착할 수 있었던 데에는 노동자들의 노동이사 선출권이 두텁게 보장되고 있기 때문이기도 하다. 노동이사 선거에 소요되는 비용을 모두 회사가 부담하도록 규정하고 있고, 또한, 투표권 행사나 선관위 업무에 참여하는 데에 노동자들이 사용한 시간을 이유로 보수 감액을 할 수 없도록 규정하고 있다. 이로써 노동자들은 노동이사 선출에 관련된 제반 행위에 자유롭게 참여할 수 있게 된다.

개별 노동자 단위로 내려가면 오히려 이러한 선출권 보장이 더 중요하게 체감될 것으로 생각된다. 노동이사 선출권만을 부여하고, 그에 소요되는 비용과 시간을 회사가 전혀 부담하지 않거나 일부만 부담한다면, 오히려 개별 노동자로서는 노동이사 선출에 반감을 느끼거나 이를 기피하게 될 수도 있다.

한국의 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 노동이사 선출과 관련

된 사항을 법률에서 세세하게 규정하지 않고 있다. 시행령에서도 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있다면 그 노동조합의 대표자가 노동이사 후보를 추천하고, 그러한 과반수 노동조합이 없다면 전체 근로자 수의 5% 이상의 추천을 받아 입후보하고, 직접·비밀·무기명 투표를 실시하여 전체 근로자 과반수의 동의로 노동이사 후보를 선출하도록 규정하고 있다[60]. 독일에서 보장된 선출권과 노동자들의 지위 보장에 비해서 많은 아쉬움이 남는 입법이다.

제 2 절 스웨덴의 노동이사제

1. 개관

스웨덴은 독일과 달리 '공동결정'을 노동이사제와 완전히 다른 의미로 사용하고 있다. 공동결정은 이사회 차원이 아닌 사업장 차원에서 노동자가 경영에 참여하여 사용자와 함께 회사의 중요 사항을 결정할 수 있다

---

60) 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제21조(공기업 임원의 임면) ② 법 제25조제3항제2호에 따른 공기업 비상임이사의 추천 및 동의 절차는 다음 각 호와 같다.
1. 근로자(「근로기준법」 제2조제1항제1호의 근로자를 말한다. 이하 같다)의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우: 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합의 대표자를 말한다)가 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자 중에서 비상임이사로 적합하다고 인정하는 2명의 근로자를 추천
2. 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우: 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자로서 전체 근로자 수의 100분의 5 이상의 추천을 받아 입후보한 근로자에 대하여 직접·비밀·무기명 투표를 실시하여 전체 근로자 과반수의 동의를 받은 2명의 근로자를 선출
제22조(준정부기관 임원의 임면) ③ 법 제26조제3항 후단에 따른 준정부기관 비상임이사의 추천 및 동의 절차에 관하여는 제21조제2항을 준용한다.

는 의미로 사용되어, 정보에 대한 권리나 단체교섭협정을 통한 결정권, 노동조합의 거부권 등의 개념을 포함하고 있다. 이로 인하여 스웨덴의 공동결정법(Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet)은 노동이사제에 관한 규정이 거의 없고, 오히려 별개의 노동이사법(Lag (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda)을 두어 노동이사제를 규율하고 있다.

스웨덴에서는 1973년에 처음으로 노동이사제가 법률로 도입되었고, 해당 법과 수정안의 내용이 통합되어 1987년에 현행 노동이사법이 제정되었다[61][62]. 25명 이상의 노동자를 고용한 회사는 모두 노동이사법의 적용을 받기 때문에 독일에 비해 노동이사제의 모습이 훨씬 단순하게 나타나는 것이 특징이다. 아래에서는 노동이사법을 중심으로 스웨덴의 노동이사제를 살펴보고자 한다.

2. 노동이사법[63](Lag (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda)

가. 적용 범위

61) Anders Victorian, “Employee participation on the company board: The Swedish experience”, Company Law Reform in OECD Countries: A Comparative Outlook of Current Trends (2000), p.2.

62) 현행 노동이사법이 제정되면서, 그동안 유한회사나 경제연합, 은행, 보험회사 등에 한정하여 노동이사제를 규정하였던 lag (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar와 lagen (1976:355) om styrelserepresentation för de anställda i bankinstitut och försäkringsbolag 등은 모두 폐지되었다.

63) SFS(Svensk författningssamling) 2020:666 개정 기준.

가장 최근 회계연도 기준으로 스웨덴에서 평균 25명 이상의 노동자를 고용한 회사의 노동자는 이사회의 대표자 2명과 각 이사에 대한 대체자 1명씩을 선발할 수 있다. 만약 회사가 다양한 분야에서 사업을 하고 최근 회계연도 기준으로 스웨덴에서 평균 1,000명 이상의 노동자를 고용했다면, 노동자는 이사회의 대표자 3명 및 각 이사에 대한 대체자 1명씩을 선발할 수 있다. 단, 노동이사의 수가 이사회의 다른 대표자 수를 초과해서는 안 된다. 그리고 모회사의 경우, 회사와 관련된 위 규정은 콘체른(koncern) 전체에 관련되며, 이사회 대표권은 콘체른 내 모든 노동자에게 귀속된다(제4조). 일단 노동이사가 선임된 때에는, 이후에 노동자 수 또는 기타 이사 수가 감소하더라도 임기 중 노동이사의 대표권은 변경되지 아니한다(제5조).

[표 6] 스웨덴 노동이사법상 노동이사 수

노동자 수	노동이사의 수
25명 미만	-
25명 이상 1,000명 미만	2
1,000명 이상	3

나. 노동이사의 선임

노동이사를 선임하는 결정은 회사와의 단체교섭협정(kollektivavtal)에 구속된 지역 노동자 조직(lokal arbetstagarorganisation)[64]에 의해 이루

어진다. 모회사에 관련된 경우, 결정은 콘체른 내 회사 중 하나와 단체교섭협정에 의해 구속되는 현지 노동자 조직에 의해 이루어져야 한다. 이사회는 노동이사 선임 결정을 서면으로 통보받아야 한다(제6조).

노동자 조직이 별도로 합의하지 않는 한, 노동이사의 선임에 대해서는 다음의 방식을 적용한다(제8조). 회사나 콘체른에서 단체교섭협정에 의해 구속되는 노동자의 5분의 4 이상이 같은 지역 노동자 조직에 소속되어 있는 경우, 그 조직은 노동이사 전원을 임명할 수 있다. 그러나 다른 노동자 조직이 단체교섭협정에 구속되는 노동자의 20분의 1 이상을 대표한다면, 그 조직은 대체자 중 한 명을 임명할 수 있다.

회사 또는 콘체른과의 단체교섭협정에 의해 구속되는 노동자의 5분의 4 이상을 대표하는 조직이 없는 경우, 가장 많은 노동자를 대표하는 2개의 지역 노동자 조직은 각각 1명의 노동이사와 1명의 대체자를 임명한다. 노동자가 3명의 노동이사를 선발할 수 있는 경우(평균 1,000명 이상의 노동자를 고용한 경우) 두 조직 중 더 큰 조직은 2명의 노동이사와 2명의 대체자를 임명할 수 있다. 만약 노동자가 1명의 노동이사만을 선발해야 하는 경우(전체 이사의 수가 2인인 경우), 회사 또는 콘체른과의 단체교섭협정에 의해 구속되는 가장 많은 노동자를 대표하는 지역 노동자 조직에 의해 선임된다.

한 회사의 노동이사는, 이사회 대표 문제에 관한 위원회(nämnden för styrelserepresentationsfrågor)[65]의 특별한 허가가 없는 한, 다른 회사의 노동이사로 선임될 수 없다. 다만, 회사가 달리 합의하는 경우 또는 회사

---

64) '노동자 조직(arbetstagarorganisation)'는 고용주에 대한 그들의 이익을 대변하기 위해 만들어진 노동자들의 조직을 의미하며, 다양한 수준에서 다양한 모습으로 나타난다. 노동조합도 '노동자 조직'의 일종이다.

65) 스웨덴 국가 행정 기관으로, 노동부 산하에 분류되어 '노동자를 위한 이사회 대표에 관한 법률(Lag (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda)'에 따라 이사회 대표에 관한 특정 문제를 검토한다.

가 같은 콘체른에 속하는 경우에는 전항의 규정이 적용되지 않는다(제9조).

노동이사의 임기는 그를 선임하는 당사자가 정하나, 4 회계연도를 초과할 수 없다. 노동이사를 선임하는 당사자는 노동이사가 그의 임명을 수락할 수 있는 시기를 결정해야 하나, 회사의 이사회가 달리 명기하지 않는 한 대표자는 이사회가 노동이사 선임 결정 통지를 받은 후 최소 3개월이 경과하여야 자신의 임명을 수락할 수 있다(제10조).

다. 노동이사의 권한

특별히 임명된 회사의 이사나 임원에 의해 준비되는 사안이 있는 경우, 노동이사 중 1인은 그 심의에 참가할 수 있다(제13조). 스웨덴 회사법 제8장 제2조에서도 노동이사는 다른 이사회 구성원과 동일하게 취급된다고 규정하였다. 반면에 노동이사는 단체교섭협정이나 노사소송과 관련된 쟁점, 또는 사업장의 노동자 조직이 회사의 이익과 상충할 수 있는 중요한 이해관계를 갖는 기타 쟁점에는 관여할 수 없다(제14조).

노동이사의 대체자는 노동이사가 출석하더라도 이사회 및 회사 총회에 출석하여 의견을 표명할 수 있다(제12조). 그 외에 이 법률에 정하지 아니한 경우, 이사회의 이사 및 대체자에 관한 다른 법률의 규정은 노동이사 및 그 대체자에 대하여 적용한다(제11조).

라. 노동이사제의 예외

노동자의 이사회 참여가 회사에 중대한 지장을 초래하는 경우에는 이 법률의 예외를 둘 수 있다. 단, 위 예외는 불편을 피할 수 없는 경우에만

인정될 수 있으며, 회사의 사업에 대한 정보 및 영향력에 대한 노동자의 이해관계를 다른 방법으로 충족시키는 조치에 관한 조건과 결합되어야 한다(제17조).

이사회 대표 문제에 관한 위원회는 제9조의 허가 또는 제17조의 예외에 관한 문제를 결정한다. 위원회는 최종 결정이 내려질 때까지 노동이사가 노동이사 또는 대체자 임명을 수락할 수 없다고 결정할 수 있다. 위원회의 결정에는 불복할 수 없다(제18조).

마. 손해배상

이 법률을 위반한 사용자 또는 노동자 조직은 발생한 손해에 대하여 배상하여야 한다. 손해는 발생한 손해에 대한 보상과 법률 위반에 따른 권리 침해에 대한 보상 모두를 포함한다. 합당한 경우에는 손해의 전부 또는 일부를 줄일 수 있다. 다만, 한 노동자 조직이 본법에 근거하여 다른 노동자 조직에 대해 손해배상을 청구할 수는 없다(제15조).

이 법률에 따라 손해배상을 청구하려는 자는 손해가 발생한 날로부터 4개월 이내에 상대방에게 그 청구를 통지하여야 한다. 통지가 없는 경우 또는 위에서 정하는 기간 내에 절차가 개시되지 않은 경우, 당사자의 권리는 소멸한다(제16조).

3. 공동결정법(Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet)[66]

스웨덴의 공동결정법은 결사의 권리, 협상의 권리, 정보에 대한 권리,

66) SFS 2021:1114 개정 기준.

단체교섭협정 하에 공동으로 결정할 권리, 노동조합의 거부권 등을 규정한 법률이다. 노동자들의 경영참여권 보장을 주요한 목표로 삼고 있으나, 노동이사제에 관한 규정은 정보에 대한 권리와 관련하여 다음의 규정 하나만이 마련되어 있다.

지역 또는 중앙 노동자 조직을 대표하여 비밀유지의무의 대상이 되는 정보를 받은 사람은 비밀유지의무에도 불구하고 해당 정보를 조직의 노동이사에게 공개할 수 있다. 이 경우 비밀유지의 의무는 노동이사에게도 적용된다(제22조).

4. 시사점

스웨덴 노동이사제의 주요 특징은 노동이사의 역할을 다른 이사와 비교하여 제한하고 있다는 점이다. 스웨덴의 노동이사는 단체교섭협정이나 노사소송과 관련된 쟁점, 또는 사업장의 노동자 조직이 회사의 이익과 상충할 수 있는 중요한 이해관계를 갖는 기타 쟁점에는 관여할 수 없다.

이러한 규정은 노동이사의 역할에 대한 본질적 고민을 야기한다. 노동이사의 본질에 대하여, (ⅰ) 노동자로 볼 것인지, (ⅱ) 이사로 볼 것인지는 상당한 고민과 논쟁을 낳는 지점이다. 그리고 적어도 스웨덴에서는 노동이사에게 이사로서의 정체성보다는 노동이사의 정체성을 더 투영한 것으로 생각된다. 즉, 노동이사는 이사이기 전에 노동자이므로, 노동자의 이해관계가 얽혀있는 사안에 관여할 수 없도록 한 것이다.

노동이사제의 도입 취지를 실현하기 위해서는 스웨덴과 같은 역할 제한이 다소 부정적으로 여겨질 수 있다. 반대로 이익 극대화라는 기업의 본래 목적을 고려한다면, 노동이사에 대한 역할 제한 내지 견제는 어느 정도 필요하게 된다. 이처럼 양극단에 있는 상충하는 가치 중 어느 것에

더 방점을 두고 노동이사의 본질을 이해할 것인지는 앞으로 입법자와 실무가가 함께 고민해가야 할 지점이다.

제 3 절 노르웨이의 노동이사제

1. 노동이사제의 법체계 개관

노르웨이는 별도의 법으로 노동이사제를 규율하지 않고, 회사법을 통해 노동이사제를 도입하였다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」이라는 일반법을 통해 노동이사제를 도입한 우리나라와 가장 유사하다고 할 수 있다. 또한, 노동이사제에 관한 규정도 일반규정 하나와 콘체른 기업에 대한 규정 하나로 비교적 단순한 편이다.

노르웨이는 비상장회사와 상장회사를 나누어 각각의 법을 두었고, 1999년에 위 법들을 동시에 개정하면서, 내용과 조문 번호가 완전히 동일한 노동이사제를 도입하게 되었다[67]. 여기에서는 콘체른이 아닌 회사에 적용되는 노동이사제를 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 회사법(Lov om aksjeselskaper)[68]과 상장회사법(Lov om allmennaksjeselskaper)[69]

67) 1988년에 합자회사와 ansvarlige selskaper라는 형태의 회사에서 회의(Selskapsmøtet)에 노동자를 포함시키는 개정을 한 바 있으나(Lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper), 노동이사라고 보기는 어려워 본 논문에서는 다루지 않는다. 여기서 ansvarlige selskaper는 우리나라의 합명회사와 비슷하다.
68) 2021년 6월 18일 개정 기준.
69) 2021년 6월 11일 개정 기준.

노르웨이에서는 기업 의회(Bedriftsforsamling)의 존부에 따라 노동이사 선임 방식이 다소 달라진다. 기업 의회란 노르웨이 회사에 존재하는 특수한 기관으로, 이사회를 구성하고 의장을 선출하는 등 이사회의 경영을 감독하는 업무를 수행한다. 노동자가 200인 이상인 회사의 경우 예외에 해당하지 않는 한 설치가 의무화되며, 노동자가 200인 미만인 회사에서는 기업 의회 설치를 자유롭게 결정할 수 있다.

노동자가 31인 이상인 회사에 기업 의회가 없는 경우, 노동자의 과반수는 한 명의 이사와 참관인을 노동자 중에서 선출하도록 요구할 수 있다(제6장 제4조 제1항). 노동자가 51인 이상인 회사에 기업 의회가 없는 경우, 노동자의 과반수는 전체 이사 중 3분의 1, 그리고 적어도 두 명의 이사를 노동자들 중에서 선출하도록 요구할 수 있다(제6조 제4조 제2항). 회사에 노동자가 201인 이상이고 기업 의회를 두지 않기로 합의한 경우, 앞에서 규정한 노동이사에 더하여, 노동자는 이사 1명 또는 참관인 2명을 선출한다(제6장 제4조 제3항).

반면에, 기업 의회를 설치한 회사의 경우, 기업 의회에서 직접 이사회를 구성하게 된다. 상장회사의 경우, 기업 의회 의원 중 3분의 1의 요구가 있으면, 전체 이사 중 3분의 1까지, 그리고 적어도 두 명의 이사를 노동자들 중에서 선발하여야 한다는 규정을 두고 있다(상장회사법 제6장 제37조 제1항). 상장회사 기업 의회 의원 중 3분의 1은 직원 중에서 선발해야 하므로, 위 요건을 지키는 것은 어렵지 않을 것으로 보인다. 반면에 일반 회사법에서는 기업 의회가 설치된 경우의 노동이사 선임 방식에 대해 별도의 규정을 두고 있지 않다.

다른 이사들의 임기는 2년이 원칙이고, 그를 선출한 자가 언제든지 해임할 수 있도록 되어 있으나, 이러한 규정은 노동이사에게는 적용되지 않는다(제6장 제6조 제4항, 제6장 제7조 제2항).

3. 시사점

노르웨이는 이사회와 더불어 기업 의회라는 독특한 조직을 가지고 있고, 그 기업 의회의 유무에 따라 노동이사제를 다른 방식으로 적용하고 있다. 이때 기업 의회가 독일에서의 감독이사회와 유사한 역할을 수행하는 것으로 평가되기 때문에, 기업 의회가 존재한다면 결과적으로 경영이사회와 감독이사회 모두에 노동이사가 참여하게 되는 결과가 발생하게 된다. 이로 인하여 노르웨이에서는 기업 의회 설치를 기피하고 있고, 2015년 노르웨이 연구 결과에 따르면, 200인 이상의 노동자를 고용한 회사 중 기업 의회를 설치한 경우는 20곳이 되지 않았다[70]. 대부분의 기업에서는 기업 의회가 없이, 이사회에만 노동자가 참여하는 형태로 노동이사제가 운영되고 있다.

또 한 가지의 특징은, 노동자 200인 미만의 회사에서는 노동이사제가 강제되지 않는다는 점이다. 노동자 과반수의 요구가 있어야만 노동이사제가 도입되기 때문에, 실제로 노동조합이 없거나 노동자들의 조직력이 약한 기업에서는 노동이사제가 없는 경우가 많이 발생한다. 노르웨이에서의 2007년 조사에 따르면 50~199인의 노동자를 고용한 기업에서는 31%만이 노동이사제를 도입하였고, 30~49인의 노동자를 고용한 기업에서는 그 비율이 12%로 떨어졌다[71]. 그 결과 중소기업에서는 노동이사제의 효용성이 크지 않을 것으로 보인다.

---

70) Inger Marie Hagen, “Et sidespor: den demokratiske bedriftsforsamling”, FAFO (2015), https://www.fafo.no/images/pub/2015/20439.pdf; L. Fulton, “BOARD-LEVEL REPRESENTATION”, EUTI (2021), http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Norway/Board-level-Representation (최종접속일: 2022. 5. 11.)에서 재인용.
71) Inger Marie Hagen, 위의 자료.

제 4 장 노동이사제도의 효용성

제 1 절 노동이사제에 대한 찬반론

1. 노동이사제에 대한 외국의 논의

가. 노동이사제 도입의 움직임

노동이사제를 이미 도입한 유럽 국가들을 제외한 나머지 국가에서는 노동이사제 도입의 효용성에 관한 연구가 지속적으로 진행되어왔다. 미국에서는 2018년 8월 15일에 당시 상원의원이었던 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren)이 노동이사에 대한 규정을 포함한 책임 자본주의법(Accountable Capitalism Act)을 제안하고, 버니 샌더스(Bernie Sanders)도 자신의 SNS와 홈페이지를 통해 노동이사제를 주장한 바 있다..

당시 엘리자베스 워런이 제안한 법안에서는 매출 10억 이상의 기업의 이사회 중 40%를 노동자가 선출하도록 규정하고 있었다[72]. 또한, 버니 샌더스가 주장한 노동이사제는 매출 1억 이상의 기업의 이사회 중 무려 45%를 노동자가 선출해야 한다고 주장하였다[73]. 이는 독일의 3분의 1 결정법보다 더욱 강화된 내용이라는 점에서 당시 미국에게는 굉장히 획기적인 입법안으로 평가되고 있다[74].

---

72) 115th Congress(2017-2018), “S.3348 - Accountable Capitalism Act” (2018), https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3348 (최종접속일: 2022. 11. 3.).

73) Bernie Sanders, “Corporate Accountability and Democracy”, https://berniesanders.com/issues/corporate-accountability-and-democracy (최종접속일: 2022. 5. 11.).

나. 외국의 선행 논의

미국 내에서 이루어진 연구와 논문들을 살펴보면, 대부분 독일에서의 노동이사제가 그동안 보여온 효용성을 상당히 높게 평가하는 반면에, 그것을 미국에 도입했을 때에도 동일한 효과를 얻을 수 있을지에 대해서는 논문별로 다양한 견해 대립을 보이고 있다. 즉, 20세기 중후반 독일의 성장을 견인하였던 노동이사제가 21세기 미국에게 여전히 유효한 성장을 제공할 것이라는 입장과, 오히려 미국의 경제발전을 저해할 것이라는 입장이 대립하고, 후자의 견해가 비교적 우세한 것으로 보인다. 주요 논문의 내용을 정리하면 다음과 같다.

1) 노동이사제 도입에 긍정적인 견해

Felix FitzRoy와 Kornelius Kraft[75]는 독일에서의 노동이사제가 가져온 긍정적 효과를 실증적 연구를 통해 분석하고 있다. 그들의 연구에 따르면 독일의 공동결정제도는 단순히 재분배에만 관련된 것이 아니라 노동자들의 생산성과 직무만족도까지 높여 독일의 경제 성장에 기여하였다고 본다. 더 나아가 이러한 효과가 미국에서도 유사하게 나타날 것으로 예측하고 있다.

Kornelius Kraft와 Jörg Stank, Ralf Dewenter[76]는 이어서 노동이사제

---

74) David Leonhardt, “American Capitalism Isn't Working”, The New York Times (2018), https://www.nytimes.com/2018/12/02/opinion/elizabeth-warren-2020-accountable-capitalism.html, (최종접속일: 2022. 11. 3.).

75) Felix FitzRoy & Kornelius Kraft, "Co determination, efficiency and productivity", British journal of industrial relations 43.2 (2005).

76) Kornelius Kraft, Jörg Stank & Ralf Dewenter, "Co-determination and

에 대한 다양한 반론들에 대해 실증적 연구를 통해 반박하기도 하였다. 노동자들이 기업의 의사결정에 참여하게 됨으로써 위험을 회피하려 하여 혁신을 저해할 수 있다는 다수의 반론에 대해, 공동결정제도 도입 후 독일에서 더 많은 R&D와 특허출원이 발생하였음을 근거로 혁신성에도 기여하였음을 보이고 있다. 특히, 노동이사제를 통해 근로자에게 동기와 만족도가 부여됨을 주된 근거로 제시하고 있다.

2) 노동이사제 도입에 부정적인 견해

Jens Dammann와 Horst Eidenmuller[77]는 독일과 미국을 비교함으로써 미국에서의 노동이사제 도입 효용성을 낮게 평가하고 있다. 우선 미국과 달리 독일에서는 노사간 단체협상의 중요도가 높아 노동이사제의 효용성이 높게 나타났으며, 노동이사제뿐 아니라 노동자 해고 제한, 노동위원회 등 다른 노동자 보호 제도가 병행되었음을 지적하고 있다. 이로 인하여 단체협상 중요도가 낮은 미국에서, 여타 노동자 보호 제도 없이 노동이사제만을 도입하여서는 큰 효과를 볼 수 없다는 것이 이들의 주된 논지이다. 오히려 미국에서는 노동이사제 도입으로 인하여 이사회에서의 의견 조율에 과한 비용이 필요하게 되고, 기업 실패시 노동자들이 부담해야 하는 피해가 커 위험 부담을 하려 하지 않게 될 것이라는 부정적 효과를 설명하고 있다.

Clyde W. Summers[78]도 1982년 과거 논문에서 독일과 미국의 차이를 중심으로 미국에서의 노동이사제 도입에 반대하고 있다. 독일은 노동조

---

innovation", Cambridge Journal of Economics 35.1 (2011).

77) Jens Dammann & Horst Eidenmuller, "Codetermination: A Poor Fit for US Corporations", Colum. Bus. L. Rev. (2020).

78) Clyde W. Summers, "Codetermination in the United States: A projection of problems and potentials",J. Comp. Corp. L. & Sec. Reg. 4 (1982).

합 조직률이 높아 노동이사제가 단일한 노동집단의 의사를 반영할 여지가 크나, 미국은 노동집단의 의사가 다원화되어 있어 소수의 노동이사가 그들의 의사를 전부 반영할 수 없다고 지적하며, 오히려 노동자들이 노동이사를 신뢰하지 않는 상황이 발생할 것이라고 예측한다.

Simon Jäger와 Shakked Noy, Benjamin Schoefer[79]은 본인들의 연구에서 노동이사제와 노사간 협력적 분위기 간의 인과관계가 분명하지 않음을 지적하고 있다. 비록 독일 등 노동이사제를 도입한 국가들에서 노동자의 경영 참여나 의사 반영이 활성화되어 있음은 분명하나, 이러한 노사간 협력적 분위기와 노동이사제 유무 사이에는 상관관계만 밝혀져 있을 뿐, 인과관계를 담보하지 않는다고 본다. 즉, 이미 협조적 노사구조를 가진 국가였기 때문에 노동이사제가 더 빠르게 자리잡았을 수 있다는 것이다.

Reinier Kraakman[80]는 독일에서의 노동이사제가 제조업 중심의 산업구조에 기여하였던 효용성을 인정하면서도, 현대사회에서 EU 전역에 성장하는 주주중심주의와 충돌하고, 독일 외 지역에서 회사를 설립함으로써 규제를 회피할 수 있다는 점에서 그 효용성이 유지되지 않을 것이라는 부정적 전망을 내놓고 있다. 실제로 현재 독일에서는 근로자이사제를 회피하기 위한 시도들이 상당 부분 현실화되고 있으며, 이 부분은 더 구체적으로 후술하고자 한다.

---

79) Simon Jäger, Shakked Noy & Benjamin Schoefer, “What Does Codetermination Do?”, ILR Review 75.4 (2022).

80) Reinier Kraakman, John Armour, Paul Davies, Luca Enriques, Henry Hansmann & Gerard Herting, The anatomy of corporate law: A comparative and functional approach, Oxford University Press, 2017.

2. 노동이사제에 대한 국내 논의

한국에서도 정치권을 시작으로 노동이사제에 대한 도입 논의가 시작된 이후, 노동이사제에 대한 연구와 논의가 활발히 전개되었다. 그중에는 독일과의 비교법적 연구를 통해, 독일과 한국의 현실적 차이를 이유로 노동이사제 도입에 반대하는 논문을 여럿 발견할 수 있었다. 노동이사제는 안정적인 노동력 및 자금 확보를 통하여 안정적인 성장을 추구하는 제조업 중심의 산업구조에 효율적이고 독일의 노동이사제 역시 제조업이 주를 이루던 시기에 그 효과가 극대화되었던 것이라고 설명하며, 현대사회는 IT 첨단산업을 기반으로 개편과 혁신성장을 도모해야 하는 상황이므로 노동이사제가 오히려 성장을 저해할 수 있다고 보는 견해가 있다[81].

그리고 독일에서는 유한회사가 95%인 반면 주식회사가 1%에 불과하다는 점, 경영이사회와 감독이사회로 이루어진 이원적 이사회 구조를 갖는 점, 산별노조 중심의 노동조합 체제로 인해 강한 교섭력을 띈다는 점 등을 근거로 노동이사제 법제화가 타당하지 않다고 보는 논문도 있다[82].

한편, 노동이사제를 도입한다고 하더라도 그에 우려를 표하며, 노동이사제 정착을 위해 앞으로 해결해야 할 쟁점과 과제를 제시하려는 논문들도 있다. 한 연구[83]에서는 노동자들이 이사회 선임이라는 큰 경영참여권을 가지게 되는 데에 반하여, 회사의 손실에 대한 책임이 적게 주어진다는 점을 비판하며, 노동이사의 권한을 노동자들의 책임의 크기에 비례하여 제한하여야 한다고 주장한다. 그동안 주식회사에서 주주들에게 회사

81) 김영주, “근로자이사에 관한 비교법적 검토 - 독일, 프랑스, 네덜란드의 입법례를 중심으로 -”, 한국상사법학회 상사법연구, 제40권 제4호 (2022).
82) 김강식·남재혁, “노동이사제 법제화, 필요한가?”, 한국질서경제학회지 제24권 제1호, 한국질서경제학회 (2021. 3).
83) 정명현, “근로자의 경영손실 부담과 소극적 경영참가권”, 인하대학교 법학연구소 법학연구 제25권 제2호 (2022. 6).

의 주요 사항을 결정할 수 있는 권한을 부여하였던 것은, 주주들이 회사의 잔여청구권자로서 회사의 손실에 가장 큰 책임을 부담하였기 때문이며, 이처럼 책임에 상응한 권한이 부여되었을 때 합리적인 기업민주화가 이루어질 수 있다고 설명한다. 노동자들 역시 회사의 손실에 의하여 직·간접적인 손해를 입게 되는 바, 그 책임의 크기를 고려하여, 이익배분이나 고용조정과 같이 근로자의 권리에 영향을 미치는 사항으로 노동이사의 의결권을 제한해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

위 연구와 비슷하게 노동이사의 영역을 제한하려는 견해는 다른 논문에서도 발견할 수 있다. 해당 논문의 저자는 노동이사가 노동자의 이익을 보호하는 과정에서, 기술개발이나 투자 등에 소극적인 자세를 취함으로써, 회사의 발전 가능성을 낮추고 오히려 의사결정 지연 등 이사회의 효율성을 떨어뜨린다는 점을 지적하면서, 단순한 노동이사가 아닌, 주주인 동시에 노동자인 자를 대표하는 노동이사를 선임하자는 중간적인 방안을 제시하고 있다[84].

얼마 전부터 시행된 공공기관에서의 노동이사제나, 최근 선임된 금융회사의 노동이사에 대해 발전 과제를 제시하는 연구도 발견할 수 있다. 공공기관 노동이사제에 대하여 노사 간 상생의 기반을 마련하고 경영능력에 대한 교육 및 지원 체계를 갖출 필요가 있다는 견해[85], 금융회사 노동이사에 대하여 주주권 강화와 회사내부의 통제기능 강화 등이 함께 도입되어야 한다는 견해[86] 등 여러 논문들에서 한국 노동이사제에 대한 우려와 발전 과제를 제시하고 있다.

---

84) 김홍기, “좋은 지배구조는 근로자의 이사회 참여를 보장하는가?”, 경영법률 제32권 제3호, 한국경영법률학회 (2022).
85) 신재하, “공공기관 노동이사제도에 관한 법적 과제”, 법이론실무연구 제9권 제1호 (2021. 2).
86) 조대형, “금융회사의 노동이사제 도입 논의 현황과 과제”, 인문사회 21 제12권 제5호 (2021).

3. 기업유형별 검토의 필요성

가. 전형적 주식회사를 전제로 한 논의의 한계

외국에서의 선행 연구는 대부분 민간기업에서의 노동이사제 적용을 두고 그 효용성을 검토하는 방향으로 전개되고 있다. 즉, 기업의 형태마다 다르게 나타나는 특수성을 고려하지 않고, 오로지 경제적 성장을 도모하는 전형적인 민간영역의 주식회사를 전제로 하고 있는 것이다.

그러나 노동이사제는 기업의 유형에 따라 그 효용도가 다르게 나타나는 제도이다. 회사마다 노동자가 이해관계자로서 가지는 중요성이 다르고, 주주들의 이익 증대의 가치도 다르게 나타난다. 따라서 노동자의 비중이 큰 회사에서는 노동이사제 도입을 더 긍정적으로 볼 여지가 생기고, 주주들의 이익 증대와 이사회의 신속하고 유연한 의사결정이 중요한 영역에서는 노동이사제 도입이 어려워질 수 있는 것이다. 이처럼 다양하게 발생하는 기업 유형을 하나의 추상적 관념의 기업으로 치환하여 논의를 진행하다 보면, 연구자별로 어떤 기업의 모습을 상정하는지에 따라 다른 결론이 나올 수밖에 없을 것이다.

본 논문에서는 기업을 여러 유형으로 나누어 노동이사제의 효용성을 각각 분석해보고자 한다. 이러한 연구를 통하여, 어떤 특징을 가진 기업에서 노동이사제의 효용성이 커지는지 알 수 있다면, 그러한 기업 유형에서 먼저 노동이사제를 도입하여 노동자의 경영참가를 보장하는 방향의 입법도 가능해질 것이다.

나. 기업 유형 분류에 대한 선행 논문

Hansmann[87]는 "Ownership of the Firm"이라는 논문을 통해 회사를 다양한 유형으로 나누어 각각의 특징을 자세히 설명하고 있다. 위 논문에서는 회사의 소유자를 ① 회사를 지배할 권리와 ② 회사의 잔여 수익을 취득할 권리를 가진 자로 정의하여 논의를 전개하고 있다[88]. 위 두 권리가 분리되는 경우도 있으나 일반적으로는 결합된다고 설명한다. 그리고 그러한 소유권이 누구에게 주어져 있는지를 기준으로 하여, 투자자(investor) 소유, 소비자(customer) 소유, 노동자(worker) 소유, 기타 소유까지 네 가지 유형으로 회사를 분류하고 있다.

위 논문에서는 각 회사 유형별로 market contracting이 갖는 비용과 ownership이 갖는 비용을 비교하여, 각 유형이 어떠한 업종과 시장 상황에서 경제적 유인을 가지는지 설명한다. 기타 소유 회사 유형을 제외한 나머지 내용을 요약하면 다음과 같다.

우선 투자자 소유 회사의 경우, 오늘날 복잡한 자본시장에서 발생하는 market contracting 비용을 상당 부분 줄일 수 있다. 투자자에게 회사 소유권을 줌으로써 경영자의 기회주의적 행동을 감시하고 견제할 수 있게 함으로써 비대칭적 정보 문제를 해결한다. 또한, 투자자가 단기적인 투자만을 할 경우 회사의 경영활동에 차질이 발생할 수 있으나, 투자자 소유의 회사들은 투자자가 변동되더라도 회사에 보관된 투자금에 변동이 없어 장기적 경영에도 유리하다[89]. 한편, ownership 비용에 있어서도, 회사를 소유한 투자자들이 수익 극대화라는 비교적 단일한 이해관계를 형성

87) Henry Hansmann, "Ownership of the Firm", Journal of Law, Economics & Organization 4.2 (1988).
88) Ibid., p.269.
89) Ibid., pp.281-283.

하고 있어 그 비용이 적다고 설명한다. 또한, 투자자들의 회사에 대한 모니터링이 직접적으로 이루어지기 어렵다는 비용이 존재하나, 이는 위에서의 다른 장점들로 상쇄될 정도이다[90].

소비자 소유 회사는 다시 한 번 소매업과 도매업으로 분류하여 검토된다. 먼저 소매업에서 소비자는 지나치게 다양하기 때문에 소비자들이 협동조합의 방식으로 회사를 소유하기란 굉장히 어렵고, 실제로 잘 나타나지 않고 있다. 그나마 이러한 유형을 발견할 수 있는 것은 대학 캠퍼스 내의 서점이라고 설명된다. 소비자 집단이 단일하고, 그들의 구매 품목 역시 비교적 제한되어 있으며, 소비자들이 약 4년 동안 고정적으로 제한된 서점을 이용하기 때문에 소비자 소유 회사로서의 이점을 누릴 수 있는 것이다[91]. 그 다음 도매업에서는 도매 소비자, 즉 소매업자들이 도매 회사를 소유할 경제적 유인이 발생하게 된다. 식료품 등의 분야에서 소매업자들은 도매 회사에 대해 동질적인 관심사를 가지고 있어 소비자 소유로 인한 비용을 줄이는 동시에, 도매 회사를 소유 및 감독함으로써 가격 착취를 피하고, 규모의 경제 효과를 누릴 수 있는 것이다[92].

마지막으로, 노동자 소유 회사는 일반적인 산업에서는 유인을 찾기 어려우나, 법률, 회계 등 전문적 서비스업에서 그 이점이 부각될 수 있다. market contracitng 비용과 관련하여, 이러한 서비스업에서 노동자들은 전문성과 숙련성을 기반으로 유연한 지위를 점하기 때문에 회사에 구속되는 성향이 적고, 오히려 노동자가 아닌 투자자들로서는 노동자 개개인의 성과를 직접 감독하거나 평가하기 어렵기 때문에 노동자에게 회사를 소유하게 할 유인이 생긴다[93]. ownership에 있어서도, 노동자들은 회사

90) Ibid., pp.283-284.
91) Ibid., pp.284-285.
92) Ibid., pp.285-286.
93) Ibid., pp.292-293.

의 일부로서 그 영업을 수행한다는 점에서 회사에 대한 모니터링이 어느 집단보다도 수월하며, 이를 이용하여 합리적 의사결정도 가능하다는 점을 장점으로 설명한다. 반면, 노동자들의 위험 회피 성향이 큰 비용이 될 수 있음을 지적하나, 법률, 회계 등 전문적 영역에서는 노동자들이 동질적인 일을 하면서도 노동자들 사이에서는 서로의 성과 측정이 쉽기 때문에, 성과에 따른 이익 배당의 방식으로 그 비용을 줄일 수 있다고 본다[94].

노동이사제는 기존의 회사의 소유자로 간주되던 주주들에 의해서만 선임되던 이사 중 일부를 노동자들이 선임하도록 하는 제도이다. 즉, 기업의 소유권을 결정하는 두 가지 지표 중 첫 번째 지표인 회사를 지배할 권리를 노동자에게 일부 부여하는 것으로서, 기업의 소유권 논의와 밀접하게 관련된다고 볼 수 있다. Hansmann의 연구는 투자자 소유와 노동자 소유 구조 각각의 이점과 비용을 비교분석하고 있는바, 그 혼합형으로 볼 수 있는 노동이사제 구조를 가진 기업의 이점과 비용을 분석함에도 유용하게 이용될 수 있다.

제 2 절 민간기업

1. 민간기업의 특징

공공기관에의 노동이사제 도입에는 여당과 야당이 의견을 같이 하였으나, 민간기업에까지 확장할지에 대해서는 정치권에서 아직 뚜렷한 입장이 나오지는 않고 있다. 민간기업에서 노동이사제가 어떠한 효용성을 가져올 것인지에 대하여 살피기에 앞서, 민간기업이 가지는 공공기관과의

94) Ibid., pp.293-296.

차별점을 알 필요가 있다.

우선 민간기업은 공공기관과 다르게 그 설립과 운영이 훨씬 자유롭다는 것이 특징이다. 헌법재판소는 법인에게도 직업의 자유를 누리는 기본권 주체성을 인정함으로써[95], 법인을 설립하고 운영하며, 그 형태를 변경하는 것에 상당한 자유를 법적으로 보장하고 있다. 노동이사제의 법제화는 이러한 민간기업들이 가지는 자유권에 대한 제한이 될 여지가 있는 바[96], 그 기본권 침해가 헌법적으로 정당화될 수 있는 수준을 유지하는지가 관건이 될 것으로 보인다.

또한, 우리나라에서는 전체 회사 중에서 주식회사가 압도적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 2020년 기준으로 국세청에 법인세 신고된 법인 수는 총 838,008개이고, 그중 주식회사가 약 95%에 해당하는 796,582개를 차지한다[97]. 주식회사는 기본적으로 주주의 출자를 통해 사업을 영위하기 때문에 회사를 둘러싼 다양한 이해관계인 중에서도 주주의 이익에 가장 신경쓸 수밖에 없게 된다. 공공기관도 주식회사의 형태를 취하거나 주주총회를 운영하는 경우가 다수 있으나, 그 경우에도 결과적으로 최대주주 내지는 실질적 지배권을 가지는 자는 항상 국가이게 된다는 점에서 큰 차이가 나타난다[98].

주식회사는 주주가 주주총회를 통해 회사의 주요 사항을 결정하고, 회사의 잔여 수익을 취득할 권리를 가진 자이기 때문에, 회사의 소유권은

95) 헌법재판소 1996. 3. 28. 선고 94헌바42 결정.
96) 전삼현, 앞의 글, 169면. 독일에서도 1977년 노동이사제에 대한 헌법소원이 제기된 바 있다.
97) 국세청, “법인세 신고 현황Ⅱ(법인종류, 사업연도, 개업일, 상장·비상장, 영리·비영리, 법인규모, 조정구분)”, 국세통계 (2021).
98) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 의하여 정부 또는 정부가 출연한 기관이 “100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관”이어야 한다.

주주에게 귀속되는 유형으로 볼 수 있다. 노동이사제는 이처럼 주주에게 그간 귀속되어 왔던 소유권 중 회사를 지배할 권리 일부를 노동자에게 이전하는 큰 변화를 가져오게 된다. 민간기업에서는 회사 소유권을 박탈당하는 주주가 일반 사인이라면, 공공기관에서는 국가가 그 지위를 담당하는 것이다.

위와 같은 민간기업이 가지는 특수성을 고려하여, 노동이사제 도입이 가져올 비용을 설명하고자 한다. 소유권이 분리됨에 따라서 나타나는 의사결정 자체의 비용 증가와 더불어, 민간기업에 보장된 자유로 인해 발생하는 노동이사제 회피 가능성을 주요한 문제로 제시하려 한다. 또한, 독일에서 노동이사제가 성공적으로 평가될 수 있었던 배경과 한국의 현 상황의 차이를 통해 본지의 설득력을 강화하고자 한다.

2. 민간기업에서의 노동이사제의 비용

가. 이사회에서의 의사결정

기업은 소유자 집단의 이해관계가 동질적일 때에 가장 효율적 의사결정이 가능하다는 점은 위의 Hansmann의 연구[99]를 통해 설명한 바와 같다. Hansmann도 일반적인 기업에서는 투자자, 즉 주주가 동질적 이해관계를 가지기 때문에 주주 소유 회사의 형태가 가장 큰 경제적 유인을 가지나, 노동자들이 동질성을 가지는 일부 산업에서 노동자 소유 회사가 경제적 유인을 가질 수 있음을 역설한 바 있다[100]. 그러나 노동이사제는 회사 소유권의 두 가지 지표 중 하나인 회사를 지배할 권리 중 일부를

99) Henry Hansmann. Op. cit.
100) Ibid., p.278.

노동자에게 양도함으로써, 소유권 개념의 분리를 발생시킨다. 이로 인하여 이사회 내부에서는 이질적 이해관계를 모두 반영하게 됨에 따라 의사결정 비용이 상승한다.

의사결정 비용 상승의 문제는 노동이사 개인 차원에서, 그리고 이사회 전체 차원에서도 발생할 수 있다. 노동이사 개인으로서는 선임권자인 노동자 측 견해와, 회사의 잔여 지분을 취득할 권리를 지닌 주주 측 견해 사이에서 무엇을 선택해야 할지 혼란을 겪게 된다[101]. 두 선택지 중 어느 것을 택하더라도 비난과 책임에서 자유로워질 수 없을 것이다. 또한, 이사회 전체의 차원에서도 기업 소유권이 분리된 상황에서 의사결정에 더 큰 비용을 소요하게 된다[102]. 특히, 노동자와 주주 간 대립이 심한 사안에서는 노동이사와 주주 측 이사 사이의 견해 대립을 조율하는 과정에서 상당한 비용을 치르면서도 모두가 만족하지 못하는 출혈적 의사결정 과정을 겪을 가능성도 있다.

이는 최근 독일에서 발생한 폭스바겐 사례에서 확인해볼 수 있다. 폭스바겐은 오래 전부터 노동이사제를 시행해온 독일의 대표적인 기업이다. 그러나 최근 폭스바겐은 전기차 사업을 본격화하며 강도 높은 구조조정을 실시하려 하였고, 노동이사인 베른트 오스테를로(Bernd Osterloh)는 이에 끝까지 반대하며, 대표이사인 허버트 디스(Herbert Diess)와 충돌하였다. 결국 폭스바겐에서는 오스테를로를 자회사의 주주 측 이사로 교체함으로써 그의 반대를 무력화하였고, 교체의 정확한 이유는 공개되지 않았지만, 다수의 평론과 기사들에서는 폭스바겐의 더 자유로운 구조조정을 위하였다고 평가하고 있다[103][104]. 이처럼 노동이사와

---

101) Jens Dammann & Horst Eidenmuller, op.cit., pp.37-38.
102) Ibid., pp.44-45.
103) Automotive News Europe, “VW's combative labor chief to leave board in shake-up” (2021. 4.),

노동이사를 포함한 이사회는 주주와 노동자 사이에서 새로운 줄다리기를 함으로써 그 소모적 비용을 발생시키게 될 것이다.

나. 위험 부담

노동자들의 위험 회피적 성향도 노동이사제의 단점으로 지적되고 있는 부분이다[105]. 출자자이자 투자자로서의 주주는 수익 창출에 이해관계를 갖고 있으며, 기업 실패시에도 유한책임만을 지게 되는 특성으로 인하여 위험 부담에 비교적 적극적인 성향을 띈다. 반면에 노동자들은 고용안정, 임금인상, 근로조건 개선 등 주주와는 다른 의제에 이해관계를 갖고 있기 때문에 위험 부담에 소극적일 것이라는 예측이다.

Hansmann의 논의에서도 노동자의 위험 회피적 성향에 대해 다루고 있다. 그는 노동자들 간의 동질성이 담보되는 조건하에서 노동자들이 위험을 부담하려는 경제적 유인이 발생한다고 보고 있다. 이러한 조건의 회사에서는 투자자로서는 노동자를 비롯한 회사에 대한 모니터링이 충분히 이루어지기 어려운 데에 반하여, 노동자들 사이에서는 서로 간의 성과 측정을 통해 이익 배분의 정도를 정할 수 있게 되고, 이로써 노동자들은 각자 더 큰 이익을 배분받기 위해 더 큰 투자의 비용을 기꺼이 부담하려 한다는 것이다[106].

---

https://europe.autonews.com/move/vws-combative-labor-chief-leave-board-shake (최종접속일: 2022. 7. 8.).

104) Joe Miller, “Wolf of Wolfsburg’s departure marks sea change at VW”, Financial Times (2021. 4.), https://www.ft.com/content/fda38e53-c045-49d7-9909-c4b92604dfe9 (최종접속일: 2022. 7. 8.).

105) Jens Dammann & Horst Eidenmuller, op.cit., p.60.

106) Henry Hansmann, Op. cit., pp.293-294.

그러나 대부분의 민간기업에서는 위와 같은 조건이 갖추어져 있다고 보기 어렵다. 기업 내 노동자들은 전혀 다른 유형의 업무를 나누어 담당하고 있기 때문에 서로 간의 성과 측정이 쉽게 이루어지지 않는다. 또한, 노동자 내부에서도 정규직과 비정규직 노동자, 하도급 노동자, 파견 노동자 등 그 고용 형태를 기준으로 다양한 유형으로 분리되어 있기 때문에, 회사의 가치 증대와 이익배분에 대한 견해를 일치시키기 쉽지 않다[107]. 이러한 결과로 인하여 노동이사로서는 위험을 부담하고 기술 개발을 추진하려는 유인을 갖기 어렵고, 노동자들의 고용 안정에 연결되는 위험 회피적 성향의 의견을 개진할 가능성이 높아진다.

이와 같은 예측은 현대사회, 특히 이른바 4차 산업혁명으로 일컬어져 있는 시점에 더 합리적으로 보인다. 20세기 독일에서의 노동이사제는 제조업 중심의 산업구조 속에서 노동력이 중요한 수익창출의 요소로 작용하였고, 이로 인하여 노사 간 협조를 통한 안정적 관계 설정이 성장을 견인하였을 수 있다. 하지만 점차 산업구조는 IT 산업 등의 첨단 산업에서 부가가치를 이끌어내고 있으며, 이러한 산업구조에서 기업의 혁신과 성장은 그 내부적인 위험 부담과 노동의 유연화를 계속하여 요구하고 있다. 이 상황에서 노동자들의 위험 회피적 성향은 기술개발에 대한 의지에 제동을 걸게 될 것으로 예측된다[108]. 위에서 설명한 독일의 폭스바겐도 전기차 시장의 확대로 인하여 구조조정을 강행하면서, 노동이사의 반대 의견에 마주할 수밖에 없었음을 확인할 수 있다.

---

107) 박명준·권혜원·유형근·진숙경, “노동이해대변의 다양화와 새로운 노사관계 형성 과정”, 한국노동연구원 (2014).
108) 최준선, “상법상 근로이사제 도입의 문제점”, KERI Insight, 한국경제연구원 (2017), 3-6면.

다. 국외로의 회피 위험

최근 독일에서조차도 국외 법률을 적용받는 기업 형태로 회피하는 시도가 계속 등장하여 문제시되고 있다[109]. 'Societas Europaea'라는 형태의 기업은 독일에 위치하더라도 독일법이 아닌 유럽연합법만을 준수하면 되기 때문에 독일의 강한 노동이사제 규정을 회피할 수 있게 된다. 실제로 테슬라(Tesla)는 독일로의 진출 과정에서, 이미 존재하고 있던 Societas Europaea를 매수한 후 법인 이름만을 바꿈으로써 노동이사제 규정을 받지 않고도 독일에서 자동차를 생산 및 판매할 수 있게 되었다[110]. 그 외에도 독일 내 기업이었던 알리안츠(Allianz), 바스프(BASF), 프레제니우스(Fresenius) 등도 최근 기업 형태를 Societas Europaea로 변경하였고 공동결정법을 적용받는 독일 기업의 수는 2002년 약 770개에서 2015년 635개로 감소한 것으로 나타났다[111].

노동이사제가 오랜 시간 정착해 온 독일에서조차도 그 지속 가능성이 의심을 받고 있는 상황이다[112]. 위에서 언급하였듯이, 민간기업은 그 설립과 해산에 비교적 큰 자유가 보장되어 있다. 이러한 특수성 때문에 투

---

109) Wanjiru Njoya, "Employee ownership in the European company: reflexive law, reincorporation and escaping co-determination", Journal of Corporate Law Studies 11.2 (2011).

110) 이재연, "독일에 일자리 4만개 안긴 테슬라, 노조엔 '굴욕' 안겼다", 한겨레 (2021. 1.), https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/980697.html, (최종접속일: 2022. 7. 8).

111) Lutz Englisch & Mark Zimmer, "The future of German codetermination", Business Law Magazine (2016. 9.), https://www.deutscheranwaltspiegel.de/businesslaw/archiv/the-future-of-german-codetermination/ (최종접속일: 2022. 7. 8.).

112) Roland Köstler, "Co-determination in Germany - A Beginner's Guide", Hans-Böckler-Stiftung (2018), p.35.

자자로서는 굳이 국내가 아닌, 국외에 기업을 설립함으로써 노동자의 견제를 받지 않는 주주의 지위를 누리려 할 수 있다. 노동이사제가 국내기업들을 해외로 밀어내게 되지는 않을지 유의가 필요하다.

라. 실질적 의견 반영의 어려움

소수의 노동이사를 배치하는 것으로는 어떠한 실질적인 변화를 가져오기는 어렵다. 독일의 이사회에서 노동이사의 실질적 역할을 조사한 한 연구에 따르면, 노동이사로 인하여 노동자들의 복지나 고용안정 등 근로조건 개선에 실질적인 영향은 없었으며, 노동자들의 경영 참여로 인한 주관적인 만족도를 높인 데에 그쳤다고 보고 있다[113].

미국의 자동차 회사 크라이슬러(Chrysler)도 이를 뒷받침할 만한 좋은 사례가 될 것이다. 미국 자동차 노동조합(the United Automobile Workers union)은 1970년대 대규모 구조조정을 받아들이는 대가로 노동이사제를 제안하였다. 크라이슬러는 이 제안을 수용하여 1980년 미국 자동차 노동조합의 대표 더글라스 프레이저(Douglas Fraser)를 이사로 임명하였으나, 임기가 끝날 때까지 노동문제와 관련된 어떠한 변화도 만들어내지 못하였다고 평가된다[114].

우리나라에서 현재 고려되고 있는 노동이사제도 위의 크라이슬러 사례와 마찬가지로 이사회에 1명 정도의 노동이사를 추가하는 정도이다. 그 노동이사 한 명을 통해 얻는 노동자 보호나 노사 간 협력 등의 효과가, 위에서 언급한 비용들에 비해 크다고 할 수 있을지 의문이다.

---

113) Simon Jäger, Shakked Noy & Benjamin Schoefer, Op. cit.
114) Clyde W. Summers, Op. cit.

3. 독일의 노동이사제와의 비교

독일에서는 노동이사제가 노동자들의 직무만족도를 높였을 뿐 아니라, 노사간 협조적 분위기를 기반으로 하여 수 차례 구조조정 위기를 극복할 수 있게 만들었다[115]. 그러나 독일에서 성공적이었던 제도를 한국에 그대로 도입하였을 때에도 같은 효과를 낼 수 있다고 생각하는 것은 다소 1차원적인 생각으로 볼 수 있다. 노동시장과 기업 환경 차원에서 독일과 한국이 가지는 차이를 검토할 때, 비로소 한국에서의 노동이사제 도입 성부를 객관적으로 예측해볼 수 있을 것이다.

가. 노동자 집단 내 이해관계의 동질성

노동자 집단 내부의 의사가 동질적인지 이질적인지에 따라 노동이사의 영향력에는 차이가 생기게 된다[116]. 노동자들의 의사가 다원화될수록 노동이사로서는 노동자들의 의사를 제대로 피력하지 못하고, 주주 측 이사들이 결정하는 기존의 방식에 변화를 주지 못하게 된다. 이러한 점에서 보았을 때, 독일은 높은 조직력과 강한 교섭력을 가지는 노동조합의 존재로 인하여 노동자들의 이해를 하나로 모을 수 있는 장치가 마련되어 있었다는 점을 지적하고자 한다.

독일과 한국은 노동조합이 가지는 교섭력의 차이가 크게 나타난다. 일찍이 산업별 노동조합 형태를 택하고, 그 독립적 산업별 노동조합의 힘

---

115) Sophie Rosenbohm & Thomas Haipeter, Thomas Haipeter & Sophie Rosenbohm, “Deutsche Betriebsräte in multinationalen Unternehmen: Befunde zur Artikulation von Interessen in Mehrebenensystemen”, Budrich Journals (2020) ; 한국노동연구원 번역 (2022. 5.), 25면.
116) Jens Dammann & Horst Eidenmuller, Op. cit., p.34.

을 모으는 독일노동조합총연맹(Deutscher Gewerkschaftsbund: DGB)을 결성한 독일에서는 노동조합이 기업 활동에 미치는 영향력이 크게 나타난다. 또한, DGB를 결성하는 과정에서 각 노동조합들이 가지는 정치적 이데올로기를 배제하고 노동자들이 직접적 이해관계를 가지는 사안으로 관심 의제를 국한한 덕에 노동조합 내 이해관계가 단일해질 수 있었던 것으로 평가된다[117].

반면, 일제강점기의 민족운동의 일부분으로서 노동운동을 시작한 우리나라에서는 노동조합이 현재까지도 정치적 이데올로기와 분리되지 못하고 있다. 또한, 제5공화국 시절, 노동조합을 약화시키기 위해 강제로 기업별 노동조합 체계로 전환하는 과정에서 그 조직력과 교섭력은 더욱 약화되었다고 평가된다[118]. 실제로 한국에서는 노동자 집단 내에서도 미조직노동자, 퇴직자 및 비정규직 노동자 등 다양한 집단 간의 이해관계 대립으로 노동조합이 과연 노동자의 의사를 대변하는 기관인지의 문제가 제기되고 있다[119].

독일의 노동이사제의 성공 일화로 거론되는 예시를 살펴보면 이와 같은 점은 더욱 명확해진다. 독일은 1990년대와 2010년대의 경제위기 상황에서 노동이사를 통한 이사회 내부의 노사간 협력으로 인하여 노동자 대량 해고를 성공적으로 막아냈으나, 그 대가로 노동자들도 회사에게 임금 및 근로조건을 일부 양보해야 했다[120]. 하지만 노동자들 사이에서도 정규직 여부, 고용안정성 등 본인이 처한 상황에 따라 임금과 다른 노동자

117) 김성국, “독일과 한국의 노동조합 이념과 전략에 관한 비교연구”, 유라시아연구 제15권 제1호 (2018).
118) 김성국, 위의 논문.
119) 정흥준·이정희·조혁진·노성철·황선웅, “고용관계 다변화와 노동자의 이해대변”, 한국노동연구원 (2019), 214면.
120) Heiner Dribbusch & Peter Brike, “Trade Unions in Germany”, Friedrich ebert stiftung (2019) pp.13-14.

들의 해고 중 어느 것을 선호하는지가 다르게 나타날 것이고, 만약 이러한 의견이 결집되지 않았다면 독일에서의 노동이사제도 성공하기 어려웠을 것이다. 그리고 독일에서는 교섭력 있는 노동단체들이 노동자들의 이해관계를 하나로 결집시켰기에 위와 같은 합의에 도달할 수 있었던 것으로 볼 수 있다.

Hansmann의 논의에서도 볼 수 있듯이, 기업 의사결정에 영향을 미치는 집단 내부에서 이해관계의 상충이 있는 경우, collective decision making의 문제로 인하여 이들의 의견이 기업 경영에 반영되기 어려우며, 비대칭적 정보에 따라 경영자들로의 기회주의적 경영을 통제하기도 어렵게 된다[121]. 20세기의 독일과 같이 높은 조직률과 강한 교섭력을 갖춘 노동조합 체계에서는 이사를 선출하는 노동자 집단 내부의 단일한 이해관계 설정이 담보될 수 있었던 것이다. 따라서 노동이사가 노동자의 다원적인 의사를 모으고 반영할 수 있는 조직이나 체계가 마련되어 있지 않은 한국의 상황에서 노동이사의 효용성을 독일처럼 높게 평가할 수는 없을 것이다.

나. 노동자 경영 참여 보장 정도

독일의 노동이사제에 대해 분석할 때 한 가지 더 유의하여 보아야 하는 것은, 독일에서는 노동자를 보호하고 그들의 의견을 기업 경영에 반영하는 다른 제도들이 이미 존재하였으며 이들이 노동이사제를 뒷받침하고 있다는 사실이다[122]. 독일에서 노동이사제는 노동자의 권리 보장을 목적으로 한 다양한 정책의 일환이었던 것이고, 따라서 노사 간 협조를

121) Henry Hansmann. Op. cit., pp.277-280.
122) Jens Dammann & Horst Eidenmuller, Op. cit., p.33.

통한 20세기 경제 성장의 결과를 모두 노동이사제의 효과로 파악하기에는 어려움이 있다.

우선 독일에서는 1920년부터 '사업장평의회법(Betriebsratgesetz)'을 제정하여 노동자 5인 이상의 기업에서 사업장평의회를 의무적으로 설치하도록 하였다. 사업장평의회는 문제되는 사안에 따라 협의권, 청문권, 이의권 등 기업 경영에 참여할 수 있는 권한을 부여받으며, 특히 인사계획이나 중대한 사업변경 등 노동자에게 불이익을 줄 수 있는 사안에 대하여는 필수적으로 사업장평의회와 협의해야 하도록 규정하고 있다[123]. 우리나라에서도 이와 유사하게 「근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률」에 의한 노사협의회가 규정되어 있으나[124], 그 역할의 한계가 있다는 평가가 많다. 그 근거를 일부 정리하면, 근로자위원 선출 절차를 규정하지 않고 있어 실무적으로 회사 측에서 지정하거나 추천하는 경우가 다수 존재한다는 점[125], 노사협의회가 한 의결이 어떠한 법적 효력을 갖는지 분명하지 않다는 점[126] 등이 있다.

사업장평의회 외에도 독일에서는 노동조합의 강한 교섭력으로 인하여 일찍이 노동자의 권리를 보장하는 강한 규제들이 존재하여 왔다. 경영연

---

123) 정응기, "독일의 사업장 차원에서의 공동결정제도와 시사점", 법과 기업 연구 제10권 제3호 (2020), 74-85면.

124) 「근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "노사협의회"란 근로자와 사용자가 참여와 협력을 통하여 근로자의 복지증진과 기업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 구성하는 협의기구를 말한다.

125) 장홍근·정흥준·류성민·장진나, "노사협의회 운영상황 실태조사(고용노동부 학술연구용역 보고서)", 한국노동연구원 (2016) ; 김기선, "대안적 근로자대표제의 모색: 근로자대표제도의 개편방향", 월간 노동리뷰, 한국노동연구원 (2017. 8.)에서 재인용.

126) 박제성, "근로자대표의 재구성을 위한 법이론적 검토", 한국노동연구원 (2013).

구센터(Centre for Buisiness Research)에서 발표한 1970년대부터 2013년까지의 노동시장 규제 정도에 따르면, 독일은 탄력근로제, 노동시간 규제, 해고제한, 노동자의 경영 참여, 노동운동 등에서 상당히 높은 수준의 보장을 받고 있음을 알 수 있다[127]. 그리고 독일뿐 아니라, 노동이사제를 시행하는 국가들에서 위 노동시장 규제 강도가 전반적으로 높게 나타나고 있다[128].

독일에서의 노사 간 협조적 분위기가 비단 노동이사제만에 의하여 달성된 결과인지에는 의문을 제기할 수밖에 없다. 사업장협의회 등 이미 노동자들의 참여권을 보장하는 제도들이 있어 왔기에 노사 간 협력이 가능했다고 설명할 수도 있는 것이며[129], 더 나아가 그 이전부터 자리잡혀 온 노동안정성 보장으로 인하여 노사 간 협력적 분위기가 정착하여 그 결과 사업장협의회와 노동이사제의 효용이 극대화되었다고 볼 여지도 있다[130]. 따라서 한국에 노동이사제를 들여온다고 하여도 독일과 같거나 유사한 수준의 노사 협력이 가능해질 것이라는 전망은 다소 비약적으로 보인다.

4. 소결론

민간기업에서의 노동이사제는 노동자들의 이해관계를 의사결정에 반영

127) Simon Deakin, Priya P. Lele & Mathias M. Siems, “CBR Labor Regulation Index (Dataset of 117 Countries)”, Centre for Business Research, University of Cambridge (2016).
128) Ibid..; Simon Jäger, Shakked Noy & Benjamin Schoefer, Op. cit에서 재인용.
129) Jens Dammann & Horst Eidenmuller, Op. cit., pp.33-34.
130) Simon Jäger, Shakked Noy & Benjamin Schoefer, Ibid.에서도 노동이사제와 노사 간 협조적 분위기 간의 상관관계만이 밝혀졌을 뿐, 인과관계까지 인정할 수는 없다고 보고 있다.

하거나 그들의 권리를 보호하는 정도가 미미한 데에 반하여, 회사 내부의 의사결정을 지연시키고 기술개발에 대한 경제적 유인을 감소시킬 여지가 크다. 현대사회에서는 점차 기술 혁신과 개발의 중요성이 강조되고, 민간기업들의 성장을 통한 국가 경제 전체의 견인 효과가 크다는 점을 감안한다면, 노동이사제는 이에 오히려 제동을 걸게 될 것이 우려된다. 더욱이 기업들의 해외 도피 현상까지 고려한다면, 노동이사제 도입이 오히려 한국 기업들의 국내적 성장과, 국가의 국내 기업에 대한 지원이라는 선순환적 구조를 해칠 수도 있다.

독일에서의 노동이사제 역시 과거와 달리, 현대사회에서 그 효용성에 대한 의심이 존재한다[131]. 과거 전통적 제조업 중심의 산업구조에서 좋은 결과를 산출해내었다고 하여, 그 결과가 현재에까지 유지될 것이라고 단정지을 수는 없을 것이다[132]. 설령 독일에서의 노동이사제의 효용성을 인정한다고 하더라도, 그 제도 자체만으로 효용을 가졌다기 보다는, 강한 노동조합의 교섭력과 노사 간 협조적 분위기 속에서 다른 노동자의 권리를 보호하는 제도들과 함께 진행되었던 일종의 정책 패키지가 가지는 효용성으로 이해하여야 한다[133]. 다른 제반 조건이 갖추어지지 않은 현상 속에서 노동이사제 하나만으로 기업의 경영이 투명화되고 고용안정을 통해 기업 성장에 보탬이 될 것이라는 기대는 지나치게 비약적이다.

이상의 논의에 근거하여 볼 때, 민간기업에서는 노동이사제를 도입하기 보다는, 현재와 마찬가지로 동질적인 집단인 주주에게 오롯이 회사 소유권을 부여함으로써, 의사결정 비용을 줄이고 위험부담에 대한 경제적 유인을 높이는 것이 우월한 전략이라고 생각된다. 현재 노동이사제

---

131) 최준선, 앞의 글, 3-6면.
132) 최준선, 위의 글, 5면에서도 이 점을 지적하며, 현재 독일 회사의 95%에 달하는 유한회사 등에서 노동이사제를 적용하지 않음을 덧붙이고 있다.
133) Jens Dammann & Horst Eidenmuller, Op. cit., p.905.

도입 주장들은, 외국의 제도를 단순히 한국에 들여옴으로써 같은 효과를 거둘 수 있을 것이라는 장밋빛 기대에 근거하고 있다. 그러나 그 제도가 현대 산업구조에서 가지는 의사결정 지연의 비용을 합리적으로 파악하고, 독일을 비롯한 유럽 국가들에서의 노동이사제의 현상을 객관적으로 바라본다면, 노동이사제의 효용성을 높게만 평가할 수 있을지 의문이다.

제 3 절 공공기관

1. 공공기관의 특징

가. 공익목적 추구

법적 성격과 형태가 다양하게 나타난다고 하더라도, 공공기관은 그 유형을 불문하고, 공익목적을 추구한다는 점에서 민간기업과 가장 큰 차별점을 드러내고 있다[134]. 기업의 이윤 추구를 주된 목적으로 하는 민간기업과 달리, 공공기관은 특정한 공익목적의 실현을 위해 설립된 만큼, 이윤이나 투자자들의 이익만을 고려한다고 보기 어렵다. 설령 주식회사 형태를 취하는 공공기관이라고 하더라도, 주주의 이익뿐 아니라 국가와 사회, 국민 등 다양한 이해관계자의 이익까지 고려할 수밖에 없다.

이는 공공기관의 주된 투자자가 국가라는 점에서 더욱 명확해진다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라, 공공기관으로 지정되기 위해서는 ① 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, ② 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권

134) 허경선, “공공기관의 사회적 가치 추구와 재무성과 연구”, 조세재정 브리프 제111호, 한국조세재정연구원 (2021), 2면.

을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, ③ 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, ④ 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, ⑤ 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, ⑥ 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관 중 하나에 해당하여야 한다. 각 경우마다 국가가 가지는 지분의 비율과 형태는 달라지지만, 모두 공통되게 국가가 그 공공기관에 지배적인 영향력을 보유하게 된다는 점에는 변함이 없다[135].

나. 높은 수준의 경영 투명성 요구

국가가 직접 출연하거나 가장 큰 지분을 가지는 등의 방식으로 공공기관에 지배적 영향력을 행사하고 있고, 또 그 공공기관의 잔여 수익도 국가에게 귀속된다는 점에서, 위 두 가지 권리를 모두 보유한 국가가 공공기관의 주된 소유자에 해당하게 된다. 그리고 국가는 국가권력을 위임한

135) 천경훈, “공기업 지배구조의 법적 문제 : 공공기관운영법의 법리, 현실, 문제점”, 경제규제와 법 제8권 제2호, 서울대학교 법학연구소 (2015), 14면.

국민의 대리인이라는 점에서, 궁극적 소유자인 국민과, 국민의 대리인이자 중간적 주인인 국가, 그리고 최종적 대리인인 공공기관의 이중 대리구조가 형성된다[136]. 이로 인하여 공공기관은 그 소유자에 해당하는 국가의 이익, 그리고 더 나아가 국민의 이익이라는 공공의 목적을 의사결정에 반영하게 되는 것이다.

이처럼 공공기관은 공익적 목적을 추구해야 함에도, 이중적 대리구조로 인한 견제의 한계로 인하여, 그 지배구조에 민간기업과는 다소 상반된 논의가 이루어져 왔다. 민간기업보다 더 높은 수준의 투명성을 준수하도록 요구되며, 그 통제는 시장의 힘뿐만 아니라 국가의 간섭에 의하여도 이루어지게 된다[137]. OECD가 제시한 공기업 가이드라인[138]에서도 "국가는 필요한 수준의 전문성과 효과성을 가지고 투명하고 책임감 있는 방식으로 공기업의 지배구조가 수행되도록 적극적인 소유자 역할을 해야 한다"라고 하고 있다. 공공기관과 민간기업 간 요구되는 투명성의 차이를 염두에 두고 본다면, 노동이사제가 가지게 되는 효용과 비용도 확연히 다르게 검토할 수 있을 것이다.

2. 공공기관의 분류

가. 분류의 불명확성

1) 공공기관의 분류 체계

136) 김준기, **공기업 정책론**, 문우사, 2014, 232-233; 천경훈, 앞의 논문, 11면에서 재인용.
137) 천경훈, 앞의 논문.
138) OECD, "OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprise" (2015), p.18.

현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 그 시행령에서는 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 크게 분류하고, 그중에서 공기업을 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로, 준정부기관을 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 분류하고 있다. 이로써 공공기관은 5개의 유형으로 구분되고 있다.

하지만 위 유형을 나누는 기준은 비교적 명확하지 않다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조와, 시행령 제7조 및 제7조의2는 공공기관의 각 분류별 지정 기준을 규정하고 있다. 이에 따르면, 직원 정원 50명 이상, 수입액(총수입액) 30억원 이상, 자산규모 10억원 이상인 경우 준정부기관으로 지정하고, 그중에서 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 100분의 50(「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 공공기관의 경우 100분의 85) 이상인 경우 공기업으로 지정하게 된다. 그리고 그 외의 공공기관을 기타공공기관으로 규정하고 있다. 공기업 중에서 자산규모가 2조원, 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 85%에 이르는 경우 시장형 공기업이 되고, 그 외의 공기업은 자동적으로 준시장형 공기업이 된다. 준정부기관 중 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관은 기금관리형 준정부기관이 되고, 그 외의 준정부기관은 자동적으로 위탁집행형 준정부기관이 된다. 위 내용을 정리하면 다음과 같다.

[표 7] 현행법상 공공기관 분류 기준

<table>
<tr><th colspan="2">유형</th><th>기준1</th><th>기준2</th></tr>
<tr><td rowspan="2">공기업</td><td>시장형
공기업</td><td rowspan="2">- 직원 정원 50명 이상
- 총수입액 30억원 이상
- 자산규모 10억원 이상
- 총수입액 중 자체수입액 비중 50% 이상</td><td>- 자산규모가 2조 원
- 총수입액 중 자체수입액 비중 85%</td></tr>
<tr><td>준시장형
공기업</td><td>- 위에 해당하지 않는 공기업</td></tr>
<tr><td rowspan="2">준정부
기관</td><td>기금관리형
준정부기관</td><td rowspan="2">- 직원 정원 50명 이상
- 총수입액 30억원 이상
- 자산규모 10억원 이상</td><td>-「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 기금관리 위탁</td></tr>
<tr><td>위탁집행형
준정부기관</td><td>- 위에 해당하지 않는 준정부기관</td></tr>
<tr><td colspan="2">기타공공기관</td><td colspan="2">- 위에 해당하지 않는 공공기관
(- <u>또는 기획재정부장관의 지정을 받은 기관</u>)</td></tr>
</table>

2) 분류 체계의 합리적 이유 부재

공공기관의 구분에는 직원 정원, 총수입액, 자산규모, 총수입액 중 자체수입액 비중, 「국가재정법」에 따른 기금관리 여부라는 5가지 요소가 사용되고 있으나, 이러한 요소들을 공공기관이라는 법인을 구분하는 기준으로 삼은 데에 합리적인 이유는 발견할 수 없다. 이로써 회사의 법적 성격이나 형태와 상관없이, 어느 것은 시장형 공기업인 데에 반해, 어느 것은 기타공공기관에 해당하게 되어 혼란을 발생시키고 있다. 이는 각 공공기관별 지배구조 차이를 합리적으로 반영하지 못하는 비정합적 기준

이라고 볼 수 있다[139]. 공공기관에는 주식회사 형태도 있는가 하면, 개별 법률에 근거하여 설립된 특수법인으로서 민법이나 상법의 규정을 준용하는 형태도 있으며, 재단법인으로 설립된 형태도 존재한다. 이들 사이의 합리적 지배구조를 고려하지 않은 채, 엉뚱한 기준을 이용하여 공공기관을 분류하고 있기에, 공공기관에서 바람직한 지배구조를 연구하고, 노동이사제의 효용성을 검토하기란 상당히 까다로운 일이 되어버렸다.

3) 기획재정부장관의 재량

더욱 큰 문제는, 위와 같은 표면적인 분류 기준이 존재함에도 불구하고. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조 제2항에 따라 기획재정부장관에게 특정 요건 충족시 해당 공공기관을 기타공공기관으로 규정할 수 있는 재량을 부여하였다는 점이다[140]. 시행령 제7조의2[141]에 따르면,

---

139) 천경훈, 앞의 논문, 28면.

140) 김재환·박인환, “공공기관 지정제도의 쟁점과 개선방안”, 이슈와 논점 제1256호, 입법조사처 (2017), 2-3면.

141) 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제7조의2(기타공공기관의 지정기준) ① 기획재정부장관은 법 제5조제2항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관을 기타공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있는 기관으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관
   가. 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원 또는 「국립대학치과병원 설치법」에 따른 국립대학치과병원
   나. 「서울대학교병원 설치법」에 따른 서울대학교병원 또는 「서울대학교치과병원 설치법」에 따른 서울대학교치과병원
   다. 「공공보건의료에 관한 법률」에 따른 공공보건의료기관
   라. 그 밖에 다른 법률에 따라 별도의 책임경영체제가 구축되어 있다고 기획재정부장관이 인정하는 기관
2. 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관
   가. 공공기관이 출연 또는 출자하여 설립한 교육기관

다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있는 기관과, 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관을 기타공공기관으로 지정할 수 있으며, 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 기관으로서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제8조에 따른 공공기관운영위원회의 심의・의결을 거쳐 정하는 기관까지 기타공공기관으로 지정할 수 있다는 포괄적인 규정도 두고 있다.

이처럼 공기업 또는 준정부기관의 기준을 충족하는 경우에도 기타공공기관으로 지정할 수 있는 재량의 여지가 크게 열려있어, 기획재정부 장관 또는 공공기관운영위원회의 판단에 따라 노동이사제의 적용범위가 크게 달라질 수 있는 문제가 발생한다. 실제로 2016년 기준으로 기타공공기관으로 지정된 202개 중 무려 163개의 기관은 공기업 또는 준정부기관의 요건을 충족했음에도 불구하고, 기획재정부의 '지정'이라는 행위에 의하여 기타공공기관으로 지정된 바 있다. 이에 기획재정부는 기관의 자율성 확보, 시장에서의 평가 가능성 등을 기타공공기관 지정의 근거로 제시하였다[142]. 이러한 공공기관 지정의 모호성으로 인해, 기획재정부 또는 공공기관운영위원회는 특정 공공기관의 노동이사제 적용을 쉽게 배제할 수 있다는 문제점을 야기한다.

나. 법무・준사법 업무, 합의・조정 업무나 국제규범이 적용되는 업무 등을 수행하는 기관

다. 민간기업과의 경쟁을 고려해 자율경영 필요성이 높은 기관

라. 연구개발을 주된 목적으로 하는 기관

마. 그 밖에 가목부터 라목까지의 규정에 따른 기관과 유사한 기관으로서 기관 운영의 독립성과 자율성 확보의 필요성이 높다고 기획재정부장관이 인정하는 기관

3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 기관으로서 법 제8조에 따른 공공기관운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)의 심의・의결을 거쳐 정하는 기관

142) 김재환·박인환, 위의 글, 3면.

나. 새로운 분류의 필요

「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 그 시행령 상의 분류를 따를 경우 공공기관에서의 지배구조를 분석하고, 노동이사제의 효용성을 검토하기란 극히 어려운 일이 되어버린다. 따라서 현행법상 분류에 국한되지 않고, 지배구조와 직접적으로 연관된 새로운 기준을 택하여 공공기관을 재분류할 필요가 있다. 그 필요에 의한 시발점으로 이 논문에서는, 상장 여부를 기준으로 하여 공공기관을 상장 공공기관과 비상장 공공기관으로 분류하고자 한다.

상장 공공기관들은 기본적으로 공개된 거래소에서 자유롭게 들어온 주주들이 1차적 소유권을 가지고, 그들은 보유한 주식의 수에 따라 주총회에서 의결권을 행사하여 기관의 주요한 의사결정을 수행하게 된다. 또한, 민간기업 주식회사와 마찬가지로 위 주주들이 배당을 받거나 잔여 수익을 취득할 권리가 주어지기도 한다. 이로써 공공기관으로서의 공익목적 추구 못지 않게 주주들의 이윤 추구도 주된 관심사에 해당하게 된다.

이러한 상장 여부를 기준으로 한 분류는 오히려 공공기관을 더 직관적으로 이해할 수 있도록 도와준다[143]. 모든 공공기관은 정부의 지배적인 영향력 하에 있지만, 상장 공공기관에서는 그 영향력이 상대적으로 적게 나타나고 있는 것 또한 사실이다. 이로써 상장 공공기관과 비상장 공공기관에서, 각각의 지배구조의 변동을 초래하는 노동이사제는 다른 효용과 비용을 가지게 될 것이다.

---

143) 박한준·허경선, “상장공공기관 관리 및 운영체계에 대한 연구”, 한국조세재정연구원 (2014)에서도 상장공공기관의 지배구조를 다른 공공기관과 구별하여 분석할 필요성을 보이고 있다.

3. 상장 공공기관

가. 상장 공공기관의 현황

상장 공공기관은 현재 그랜드코리아레저 주식회사, 주식회사 강원랜드, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국전력공사, 한국전력기술 주식회사, 한국지역난방공사, 한전KPS 주식회사로 총 8곳이 존재한다. 그중에서 주식회사 강원랜드, 한국가스공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사는 현행법상 시장형 공기업에 해당하고, 그랜드코리아레저 주식회사, 한국전력기술 주식회사, 한전KPS 주식회사는 준시장형 공기업에 해당하며, 중소기업은행은 현행법상 기타공공기관에 해당한다[144].

위 상장 공공기관들은 다른 공공기관에 비해 비교적 낮은 공공지분율을 확인할 수 있다. 일반적인 공공기관들에서는 거의 전체 지분이 정부나 정부 출자 공공기관 등 공공지분으로 이루어져 있고, 제3의 민간주주가 있다 하더라도 굉장히 적은 지분만을 차지할 뿐이다. 반면에, 상장 공공기관들에서 정부 등의 공공지분은 50%를 초과할 정도로 유지하며 영향력을 지키는 수준에 그치고 있다[145]. 아래는 위 상장 공공기관의 유형 및 공공지분율을 정리한 것이다.

---

144) 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템 ALIO, 기관별공시, 자본금 및 주주 현황(2022년 1/4분기), https://alio.go.kr (최종접속일: 2022. 11. 3.).

145) 박한준·허경선, 위의 글, 177-178면에 따르면, 현존하는 상장 공기업은 대부분 민영화가 계획되어 있었으나, 이를 저지하는 과정에서 과반수에 근접한 공공지분 비율을 남기게 되었다고 한다.

[표 8] 상장 공공기관 분류 및 공공지분율[146]

상장 공공기관	현행법상 분류	공공지분율
주식회사 강원랜드	시장형 공기업	56.25% (한국광해광업공단 36.27%, 정선군청 5.02%, 강원도개발공사 4.57%, 강원도청 1.45%, 삼척시청 1.33%, 태백시청 1.3%, 영월군청 1.08%. 자사주 5.24%)
한국가스공사		61.58% (정부 26.15%, 한국전력 20.47%, 지방자치단체 7.93%, 자기주식 7.03%)
한국전력공사		57.02% (정부 18.2%, 한국산업은행 32.9%, 국민연금공단 5.92%)
한국지역난방공사		74.99% (정부 34.55%, 한국전력공사 19.55%, 한국에너지공단 10.53%, 서울특별시 10.36%)
그랜드코리아레저 주식회사	준시장형 공기업	58.14% (한국관광공사 51%, 국민연금공단 7.14%)
한국전력기술 주식회사		67.83% (한국전력공사 65.77%, 한국원자력연구원 2.06%)

146) 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템 ALIO, 기관별공시, 자본금 및 주주 현황(2022년 1/4분기), https://alio.go.kr (최종접속일: 2022. 11. 3.).

한전KPS 주식회사		62.63% (한국전력공사 51%, 국민연금공단 11.63%)
중소기업은행	기타공공기관	68.54% (정부 59.5%, 산업은행 7.2%, 수출입은행 1.84%)

나. 상장 공공기관에서의 노동이사제

비상장 공공기관과 비교할 때, 상장 공공기관은 비교적 낮은 공공지분율을 보이고 있고, 그에 따라 상당히 많은 일반주주들이 존재함을 확인할 수 있다. 여전히 국가가 지배적 영향력을 행사하고 있는 것은 맞으나, 그와 동시에 일반주주들의 이윤 추구와 권익 보호도 중요한 과제로 남게 되는 것이다[147][148]. 일반주주들 역시 주주총회를 통하거나, 주주로서 보장되는 상법상 권리를 행사함으로써 해당 공공기관의 의사결정에 영향력을 행사하게 된다. 또한, 이들은 주주로서 배당을 받거나, 잔여 수익을 받을 권리도 보장받게 된다.

이렇게 본다면, 국가도 이제는 한 명의 지배주주 내지는 최대주주가 될 뿐이다. 지배주주인 국가의 뒤에는 국민이라는 최종적인 주인이 존재하지만, 반대로 소액주주인 일반주주들은 그들 자신의 이름으로 오롯이 해당 공공기관을 소유하게 된다. 이 경우 공공기관으로서의 공익적 책무도 중요하지만, 그에 못지 않게 중요한 것은 의사결정 과정에서 일반주

147) 박한준·허경선, 위의 글, 179-180면.
148) OECD, “OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprise” (2015), p.51에서도 공공기관의 지분을 가진 주주를 동등하게 대우할 것을 요구한다.

주들을 보호하고, 기관 전체의 이윤을 추구하여 주주 전체의 이익을 증대하는 것이라고 할 수 있다[149]. 따라서 노동이사제가 가지는 비용에 대한 논의는 민간기업에서의 그것과 유사하게 나타날 수밖에 없다.

상장 공공기관에서의 노동이사제는 그 공공기관의 소유권 일부를 분리시킴으로써 비동질적인 이해관계를 만들어내게 되고[150], 이로써 내부적 의사결정을 지연시키거나 위험 부담에 대한 경제적 유인을 감소시키는 결과로 이어질 우려가 크다[151]. 따라서 상장 공공기관에서는, 민간기업과 마찬가지로, 노동이사제를 섣불리 도입하기 보다는, 주주들의 의사결정 절차를 보호함으로써, 지배주주인 국가 전체의 이익과 소수주주인 민간의 일반주주들의 이익 사이의 조화를 찾아가도록 함이 더욱 합리적인 지배구조라고 생각된다.

4. 비상장 공공기관

공공기관은 국가적 정책하에 특정한 공익 실현을 주된 목적으로 설립 및 운영되기에, 그 소유자에 해당하는 국가, 그리고 그 배후에 있는 국민의 이익이라는 공공성을 강하게 추구한다는 점은 앞에서 설명한 바와 같다. 그리고 비상장 공공기관은, 상장 공공기관과 비교하여, 전체 지분 또는 전체에 가까운 지분을 정부가 보유하고 있어, 국가 외의 일반 주주들의 이윤 추구 기회를 보장할 필요성이 크게 나타나지 않는다. 오히려 국민-국가-공공기관의 이중 대리 구조 속에서 경영의 투명성이 더 높은

149) 임근호, “정부가 주인이면 주가 못 오른다?”, 한국경제 (2020), https://www.hankyung.com/finance/article/2020021213101 (최종접속일: 2023. 1. 24.)도 동일한 취지로 이해된다.
150) Henry Hansmann. Op. cit., p.278.
151) Jens Dammann & Horst Eidenmuller, op.cit., pp.44-45.

수준으로 요구되고 있다[152].

여기에서 비상장 공공기관에서의 노동이사제 도입이 가지는 장점이 설명된다. 투자자 내지 주주의 감시 및 통제에 한계가 있는 회사의 경우, 반대로 노동자에게 그 권한을 부여함으로써 회사 전체의 효용을 증대시킬 수 있다. 노동자들은 회사의 영업을 직접적으로 담당하고 수행하기 때문에, 주주로서는 파악하기 어려운 부분까지도 쉽게 접근하고 감시할 수 있다[153]. 비상장 공공기관에서의 노동이사제 도입은 오히려 그동안 높은 수준으로 요구되어 왔지만 달성되지 못하였던 경영의 투명성을 확보하는 역할을 할 수 있다[154].

이 과정에서 노동이사에게 보장되는 정보접근성의 효과도 더욱 크게 나타날 것으로 예상된다. 노동이사는 기존과 비교하여 더 쉽게 회사 경영에 관련된 주요 정보를 접할 수 있게 되고, 이로써 노동자와 경영자 간 정보비대칭성은 상당부분 상쇄된다[155]. 이처럼 노동이사를 통한 견제와 내부감시 강화를 통해 공공기관의 경영 투명성은 한층 강화된다는 긍정적 효과가 예상된다[156].

5. 소결론

공공기관의 기존 분류 체계의 문제점을 설명하고, 본 논문에서는 상장과 비상장의 두 유형으로 공공기관을 재분류하여 노동이사제 도입의 효

152) 천경훈, 위의 논문, 10면, 13면.
153) Henry Hansmann. Op. cit., pp.293-296.
154) 박태주, “한국에서 ‘근로자 이사제’의 도입은 어떻게 가능한가”, 국회토론회 자료 (2016), 16-19면에서도 공공기관의 이중 대리 문제에 대항하여 투명성 확보를 위한 참여형 노사관계를 주장한다.
155) Jens Dammann & Horst Eidenmuller, op.cit., pp.29-30.
156) 천경훈, 위의 논문, p.31에서도 공공기관의 올바른 지배구조 형성을 위하여 이해관계자들의 정보접근성을 높여야 함을 주장한다.

용성을 각각 검토하였다.

이상의 논의를 바탕으로, 공공기관 전체에 노동이사제를 섣불리 도입하기 보다는, 그 지분 구조를 주된 기준으로 노동이사제 적용을 검토함이 타당할 것이다. 공공지분율이 비교적 낮은 상장 공공기관에서는 주주들이 온전한 소유권을 보유하면서, 지배주주인 국가와 소수주주인 민간의 주주들 사이의 균형을 찾아감이 보다 합리적일 것이다. 반대로 공공지분율이 절대적인 비상장 공공기관에서는 그 이사 선임권 일부를 노동자에게 부여함으로써, 노동자들의 감시에 의한 경영 투명성을 보장하는 방향을 긍정적으로 고려해볼 수 있다.

제 5 장 결론 및 제언

현대사회에서 회사는 다양한 형태와 지분 구조를 가지고 있으며, 그 정도는 날이 갈수록 더 다양해지고 있다. 이러한 회사 형태에 대한 고려 없이 모든 기업에 노동이사제를 도입하자거나, 노동이사제를 도입해서는 안된다고 하는 것은 지나치게 획일적이고 단조로운 주장이라고 생각한다. 회사에 따라 노동자의 이익을 의사결정에 반영할 필요성의 정도에 큰 차이가 있고, 그것이 주주들의 이익 내지는 사회 전체적 이익에 기여할 것인지도 다르게 나타난다.

본 논문은 위와 같은 문제의식에서 시작하였다. 노동이사제를 둘러싼 기존의 논의는 경제적 수익 창출을 목적으로 하는 민간영역의 주식회사 하나를 표준형으로 상정하여, 노동이사제가 회사의 경영 및 성장에 긍정적인지 부정적인지를 평가하는 것이 주를 이루었다. 이로 인하여 연구자마다 어떠한 형태의 주식회사를 상정하느냐에 따라 노동이사제의 효용성은 부풀려지기도 하고 과소평가되기도 하였다. 하지만 '회사'는 단일한 표준형으로 상정될 수 있는 것이 아니며, 이를 더 세분화하고 각각의 특성을 검토할수록 노동이사제의 효용성에 대한 더 풍부한 이해가 가능해진다.

본 논문에서는 크게 민간기업과 공공기관으로 회사를 나누어 노동이사제를 분석하였다. 그리고 공공기관은 다시 상장형과 비상장형으로 나누어 노동이사제의 효용성이 각각 다르게 나타날 수 있음을 보였다. 결과적으로, 경영의 투명성을 확보하는 것이 국가 전체에 과제로 남아있는 비상장 공공기관에서는 노동이사제의 효용성이 크게 나타날 수 있음을 보였다.

마지막으로, 노동이사제를 도입하고 관련 정책을 수립함에 있어서, 모

든 회사에 일괄적으로 이를 도입하거나 도입하지 않는 방식보다는, 어느 형태의 회사에 노동이사제가 적절하고 유리한지에 대한 고민과 검토가 선행되어야 함을 제언하고자 한다. 본 논문에서는 비록 민간기업과 상장 공공기관, 비상장 공공기관 세 유형으로 나누어 회사를 분류하였으나, 이보다 더 구체적이고 세부적인 분류 및 검토가 충분히 가능할 것으로 예상된다. 그리고 그러한 후속 연구들이 노동이사제에 대한 더 깊고 풍부한 이해를 가져올 것이라 확신한다.

불과 몇 년 전까지만 해도 한국에서의 노동이사제는 추상적인 수준의 논의에 머물러 있었다. 다양한 견해 대립은 있었으나 국가의 실효적인 움직임은 확인되지 않았다. 하지만 올해 초를 기점으로 공기업과 준정부기관에 노동이사제가 도입되며, 이제 노동이사제는 우리 눈앞에 바로 다가온 현실적 문제가 되었다. 이제는 노동이사제에 대한 논의도 현실의 회사와의 관련성 속에서 진행되길 바란다. 현실에서 마주하는 회사의 다양한 형태와 지배구조는 이제부터의 노동이사제 논의에서 중요한 요소로 함께 고려되어야 한다. 그렇게 된다면, 어느 기업을 대상으로 할 것인지, 그리고 어느 기업까지 의무화할 것인지 결정할 수 있는 명확한 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

국내문헌

1. 단행본

권기홍, “독일의 노동자 참가제도”, **세계의 노동자 경영참가: 참여의 산업민주주의를 위하여**, 조우현 엮음, 창작과비평사, 1995

김삼수, “노동자 경영참가의 역사적 기원과 전개: 서유럽의 경험을 중심으로”, **세계의 노동자 경영참가: 참여의 산업민주주의를 위하여**, 조우현 엮음, 창작과비평사, 1995

김준기, **공기업 정책론**, 문우사, 2014

2. 논문 등

김강식·남재혁, “노동이사제 법제화, 필요한가?”, 한국질서경제학회지 제24권 제1호, 한국질서경제학회 (2021. 3)

김기선, “대안적 근로자대표제의 모색: 근로자대표제도의 개편방향”, 월간 노동리뷰, 한국노동연구원 (2017. 8.)

김성국, “독일과 한국의 노동조합 이념과 전략에 관한 비교연구”, 유라시아연구 제15권 제1호 (2018)

김영주, “근로자이사에 관한 비교법적 검토 - 독일, 프랑스, 네덜란드의 입법례를 중심으로 -”, 한국상사법학회 상사법연구 제40권 제4호 (2022)

김재환·박인환, “공공기관 지정제도의 쟁점과 개선방안”, 이슈와 논점 제

1256호, 입법조사처 (2017)

김홍기, “좋은 지배구조는 근로자의 이사회 참여를 보장하는가?”, 경영법률 제32권 제3호, 한국경영법률학회 (2022)

노광표, ″노동자 경영참여와 노동이사제-서울시 사례를 중심으로″, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 (2020)

박귀천·박은정·권오성, “노동자경영참가법의 제정 필요성과 그 주요내용에 관한 연구”, 한국노총중앙연구원 (2020)

박명준·권혜원·유형근·진숙경, “노동이해대변의 다양화와 새로운 노사관계 형성 과정”, 한국노동연구원 (2014)

박제성, “근로자대표의 재구성을 위한 법이론적 검토”, 한국노동연구원 (2013)

박태주, “한국에서 ‘근로자 이사제’의 도입은 어떻게 가능한가”, 국회토론회 자료 (2016)

박한준·허경선, “상장공공기관 관리 및 운영체계에 대한 연구”, 한국조세재정연구원 (2014)

배규식, “공공기관 노동이사제 도입방안: 유럽의 노동이사제를 참조하여”, 한국노동연구원, 노동리뷰 2017년 8월호 (2017)

배규식, “서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구”, 한국노동연구원 (2015)

송석윤, “바이마르헌법과 경제민주화”, 헌법학연구 제19권 제2호, 한국헌법학회 (2013)

신재하, “공공기관 노동이사제도에 관한 법적 과제”, 법이론실무연구 제9권 제1호 (2021. 2)

신정완, “노동자 경영참가 문제에 대한 스웨덴 노동조합 총연맹(LO)의 접근방식”, 사회경제평론 제17호 (2001)

이학진·고희정, “노동이사제 등 이해관계자의 경영 참여”, BFL (2021)

장홍근·정흥준·류성민·장진나, “노사협의회 운영상황 실태조사(고용노동부 학술연구용역 보고서)”, 한국노동연구원 (2016)

전삼현, “독일의 감사회와 근로자 경영참여”, 한국경제연구원 (2004)

정명현, “근로자의 경영손실 부담과 소극적 경영참가권”, 인하대학교 법학연구소 법학연구 제25권 제2호 (2022. 6)

정흥준·이정희·조혁진·노성철·황선웅, “고용관계 다변화와 노동자의 이해대변”, 한국노동연구원 (2019)

조대형, “금융회사의 노동이사제 도입 논의 현황과 과제”, 인문사회 21 제12권 제5호 (2021)

조지현. “근로자 감사제도에 관한 연구 - 독일 공동결정법을 중심으로.” 아주대학교 법학연구소 아주법학 제12권 제1호 (2018)

천경훈, “공기업 지배구조의 법적 문제 : 공공기관운영법의 법리, 현실, 문제점”, 경제규제와 법, 제8권 제2호, 서울대학교 법학연구소 (2015)

최성환·김도균·김수란·이진수·차종진, ″지방공공기관 근로자이사제 도입에 관한 법적 연구″ 정책연구 (2016)

정응기, “독일의 사업장 차원에서의 공동결정제도와 시사점”, 법과 기업연구 제10권 제3호 (2020)

최준선, “상법상 근로이사제 도입의 문제점”, KERI Insight, 한국경제연구원 (2017)

최홍기, “서울시 노동이사제 도입배경과 현황”, 노동리뷰 2020년 3월호, 한국노동연구원 (2020)

허경선, “공공기관의 사회적 가치 추구와 재무성과 연구”, 조세재정 브리프 제111호, 한국조세재정연구원 (2021)

3. 기타자료

강한, “‘노동이사’ 8월 도입... 법적 성격·권한 싸고 논란”, 법률신문 (2022), https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=179775&q=%EA%B6%8C%ED%95%9C%20%EB%85%B8%EB%8F%99%EC%9D%B4%EC%82%AC%EC%A0%9C (최종접속일: 2023. 1. 24.)

곽용희, “'개문발차' 노동이사제…勞 "임원추천위 참여"도 요구”, 한국경제 (2022), https://www.hankyung.com/society/article/2022080351891 (최종접속일: 2022. 1. 24.)

국세청, “법인세 신고 현황Ⅱ(법인종류, 사업연도, 개업일, 상장·비상장, 영리·비영리, 법인규모, 조정구분)”, 국세통계 (2021)

국회사무처, “기획재정위원회 회의록”, 제329회국회(임시회) 제1호 (2022)

권상희, “다시 떠오른 노조추천이사제... KB국민은행·IBK기업은행 노조 도입 시도 박차”, 오피니언뉴스 (2022), https://www.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=77204, 최종접속일: 2023. 1. 24.)

금융행정혁신위원회, “금융행정혁신 보고서” (2017. 12. 20)

기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템 ALIO, https://alio.go.kr (최종접속일: 2022. 11. 3.)

기획재정위원장, “공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안(대안)”, 의안번호 14328 (2022)

김기혁, “KB 이어 企銀 노조도...다시 불붙은 노동이사제”, 서울경제 (2019), https://www.sedaily.com/NewsView/1VFARPC0CF (최종접속일: 2022. 7. 23.)

더불어민주당, 제19대 대통령선거 정책공약집 (2017)

박진우, “KB노조, 사외이사 후보 추천…은행들 '노조추천이사제' 우려”, 한경금융 (2022. 2. 14), https://www.hankyung.com/economy/article/2022021427851 (최종접속일: 2022. 7. 23.)

서울특별시, “기획행정-근로자이사제” (2018. 11. 14.), https://news.seoul.go.kr/gov/worker_move (최종접속일: 2022. 5. 14.)

서울특별시, “투자·출연기관 혁신방안” (2014. 12. 10.), https://opengov.seoul.go.kr/sanction/3489273?from=mayor (최종접속일: 2022. 5. 14.)

송호신, “기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 배경과 회사법적 구현”, 한양법학 제29집 (2010)

윤희훈, “공기업·준정부기관 42곳 ‘기타공공기관’ 전환…주무부처 관리권한 강화한다”, 조선일보 (2022. 8. 18.),

https://biz.chosun.com/policy/policy_sub/2022/08/18/OC3LJNGJUBBWBNBD6PUXWZTIIQ/ (최종접속일: 2022. 8. 25.).

이나리, “[단독]기업은행 노조, 사외이사에 하승수 변호사 포함 3명 추천”, 뉴데일리 경제 (2021. 2. 24), https://www.biz.newdaily.co.kr/site/data/html/2021/02/24/2021022400054 (최종접속일: 2022. 7. 23.)

이동희, “한국노총 “노동이사의 ‘조합원 자격 박탈 지침’ 철회해야””, 노동법률 (2022), https://m.worklaw.co.kr/view/view.asp?bi_pidx=34571 (최종접속일 2022. 1. 24.)

이재, “[노동이사제 통과된 날] 한국노총 공공노동자, 천막 걷고 대선으로”, 매일노동뉴스 (2022), https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=206900, (최종접속일: 2022. 7. 23.)

이재연, “독일에 일자리 4만개 안긴 테슬라, 노조엔 ‘굴욕’ 안겼다”, 한겨레 (2021. 1.), https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/980697.html (최종접속일: 2022. 7. 8.)

이준석, “이해관계자 이론의 주주중심주의 비판에 대한 이론적, 실증적 고찰”, 상사법연구 33권 1호, 한국상사법학회 (2014)

이학진·고희정, “노동이사제 등 이해관계자의 경영 참여”, BFL (2021)

이현호, “[단독]7년만에…한국거래소 다시 공공기관 되나”, 서울경제 (2022), https://www.sedaily.com/NewsVIew/260XU305YS (최종접속일: 2022. 2. 20)

임근호, “정부가 주인이면 주가 못 오른다?”, 한국경제 (2020), https://www.hankyung.com/finance/article/2020021213101 (최종접속일: 2023. 1. 24.)

임성원, “기업은행, 노조추천이사제 결국 '무산'”, 뉴시스 (2021), http://www.newsian.co.kr/news/articleView.html?idxno=48101 (최종접속일: 2022. 7. 23.)

정소람, “수출입은행에 금융권 첫 노조 추천 사외이사”, 한경금융 (2021. 9. 18), https://www.hankyung.com/economy/article/2021091744661, (최종접속일: 2022. 7. 23.)

한겨레, “현대증권, 노조추천 사외이사 수용” (2004), https://www.hani.co.kr/arti/legacy/legacy_general/L534021.html (최종접속일: 2022. 7. 23.)

한국경영자총협회. "노동이사제 도입 시 문제점", KEFe매거진 89호 (2022)

황지윤, “노동이사제 도입 5개월째… 공공기관 10여곳 노동이사 임명”, 조선일보 (2023), https://www.chosun.com/economy/economy_general/2023/01/04/6LXYZV4RJBARDBEZQ3O5SKJKBA/ (최종접속일 2023. 1. 24.)

국외문헌

1. 단행본

Reinier Kraakman, John Armour, Paul Davies, Luca Enriques, Henry Hansmann & Gerard Herting, **The anatomy of corporate law: A comparative and functional approach**, Oxford University Press, 2017

2. 논문 등

Anders Victorian, “Employee participation on the company board: The Swedish experience”, Company Law Reform in OECD Countries: A Comparative Outlook of Current Trends (2000)

Clyde W. Summers, "Codetermination in the United States: A projection of problems and potentials",J. Comp. Corp. L. & Sec. Reg. 4 (1982)

E Han Kim, Ernst Maug & Christoph Schneider, “Labor Representation in Governance as an Insurance Mechanism”, Review of Finance, 22.4 (2014)

Felix FitzRoy & Kornelius Kraft, "Co determination, efficiency and productivity", British journal of industrial relations 43.2 (2005)

Heiner Dribbusch & Peter Brike, “Trade Unions in Germany”, Friedrich ebert stiftung (2019) pp.13-14.

Heinz Hartmann, "Co determination Today and Tomorrow", British Journal of Industrial Relations 13.1 (1975)

Henry Hansmann, "Ownership of the Firm", Journal of Law, Economics & Organization 4.2 (1988)

Henry Hansmann & Reinier Kraakman, "The end of history for corporate law", Corporate governance. Gower (2017)

Jens Dammann & Horst Eidenmuller, "Codetermination: A Poor Fit for US Corporations", Colum. Bus. L. Rev. (2020)

Jens Dammann & Horst Eidenmuller, "Codetermination and the Democratic State", University of Illinois Law Review, European Corporate Governance Institute - Law Working Paper No. 536 (2020)

Kent Greenfield, "The Place of Workers in Corporate Law", Boston College Law Review, Vol. 39 (1998)

Kornelius Kraft, Jörg Stank & Ralf Dewenter, "Co-determination and innovation", Cambridge Journal of Economics 35.1 (2011)

Rebecca Zahn, "German codetermination without nationalization, and British Nationalization without codetermination: Retelling the Story", Historical Studies in Industrial Relations 36 (2015)

Roland Köstler, "Co-determination in Germany - A Beginner's Guide", Hans-Böckler-Stiftung (2018)

Simon Deakin, Priya P. Lele & Mathias M. Siems, "CBR Labor Regulation Index (Dataset of 117 Countries)", Centre for Business Research, University of Cambridge (2016)

Simon Jäger, Shakked Noy & Benjamin Schoefer, "What Does

Codetermination Do?", ILR Review 75.4 (2022)

Theodore O. Prenting, "Co-determination: its practice and applicability to the US", SAM Advanced Management Journal 57.2 (1992)

Thomas Haipeter & Sophie Rosenbohm, "Deutsche Betriebsräte in multinationalen Unternehmen: Befunde zur Artikulation von Interessen in Mehrebenensystemen", Budrich Journals (2020)

Wanjiru Njoya, "Employee ownership in the European company: reflexive law, reincorporation and escaping co-determination", Journal of Corporate Law Studies 11.2 (2011)

3. 기타자료

115th Congress(2017-2018), "S.3348 - Accountable Capitalism Act" (2018), https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3348, (최종접속일: 2022. 11. 3)

Aline Conchon, Norbert Kluge & Michael Stollt, "Table: Worker board-level participation in the 31 European Economic Area Countries", EUTI (2015. 8.), http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Board-level-Representation2. (최종접속일: 2022. 5. 10.)

Automotive News Europe, "VW's combative labor chief to leave board in shake-up" (2021. 4.),

https://europe.autonews.com/move/vws-combative-labor-chief-leave-board-shake (최종접속일: 2022. 7. 8.)

Bernie Sanders, “Corporate Accountability and Democracy”, https://berniesanders.com/issues/corporate-accountability-and-democracy (최종접속일: 2022. 5. 11.)

David Leonhardt, “American Capitalism Isn't Working”, The New York Times (2018), https://www.nytimes.com/2018/12/02/opinion/elizabeth-warren-2020-accountable-capitalism.html, (최종접속일: 2022. 11. 3.)

Inger Marie Hagen, “Et sidespor: den demokratiske bedriftsforsamling”, FAFO (2015), https://www.fafo.no/images/pub/2015/20439.pdf (최종접속일: 2022. 11. 3.)

Joe Miller, “Wolf of Wolfsburg’s departure marks sea change at VW”, Financial Times (2021. 4.), https://www.ft.com/content/fda38e53-c045-49d7-9909-c4b92604dfe9 (최종접속일: 2022. 7. 8.)

L. Fulton, “BOARD-LEVEL REPRESENTATION”, EUTI (2021), http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Norway/Board-level-Representation (최종접속일: 2022. 5. 11.)

Lutz Englisch & Mark Zimmer, “The future of German codetermination”, Business Law Magazine (2016. 9.), https://www.deutscheranwaltspiegel.de/businesslaw/archiv/the-

future-of-german-codetermination/. (최종접속일: 2022. 7. 8.)

Michael C. Jensen, “Value Maximization and Stakeholder Theory”, Harvard Business School (2020), https://hbswk.hbs.edu/item/value-maximization-and-stakeholder-theory (최종접속일: 2023. 1. 24.)

OECD, “OECD Corporate Governance Factbook 2021” (2021. 1. 30)

OECD, “OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprise” (2015)

Abstract

A Legal Analysis of Co-determination's Effectiveness

Hoonsub Kim

Department of Law

The Graduate School

Seoul National University

In 2022, the Korean National Assembly revised the Act on the Operation of Public Institutions to stipulate that public enterprises and semi-public institutions should have at least one labor director, further accelerating social discussions over 'co-determination'. The purpose of this study is to analyze how co-determination can affect the corporate governance in Korea, that is, its effectiveness.

The significance of co-determination is analyzed from the perspective of the corporate law to help understand the system itself, and then the development process and legislative examples of other countries are summarized to lay the foundation for this study. By looking at co-determination in Germany, Sweden, and Norway, legal issues are extracted from co-determination that appears differently in

each country and its implications for Korea are reviewed.

Based on the above implications, the utility and cost of co-determination in Korea is analyzed. This study starts from the problem that existing discussions on the subject of co-determination replaced various types of companies with one abstract concept company for proceeding with the discussion. However, 'company' can never be assumed as a single standard type. When the company is more subdivided and each realistic characteristic is analyzed, the rich understanding of co-determination's effectiveness becomes possible. Therefore, without considering the type of company, it would be an overly uniform and monotonous argument to introduce co-determination to all companies or not to introduce.

The significance of this study can be found in that the company is divided into private companies, listed public institutions and unlisted public institutions to examine co-determination's effectiveness according to the characteristics of each type. In private companies, there is a great concern that the introduction of co-determination delays the company's decision-making and causes risk-averse decisions. Compared to the cost of this system, it is difficult to expect a positive effect from a small number of labor directors. Listed public institutions also share much of the same discussion with private companies in that they have a significant stake ratio in the private sector. On the other hand, considering that securing transparency in management remains a national task in unlisted public institutions, the monitoring effect by co-determination can be

expected positively.

Finally, in introducing co-determination and establishing related policies, it is suggested that consideration and review of which type of company is appropriate and advantageous should precede. The method of introducing or not introducing co-determination to all companies is not a solution. The various types and governance of companies found in reality should be considered together as important factors in the discussion of co-determination. If that happens, a clear clue will be found to determine which companies to target and up to which companies to mandate.

keywords : Co-determination, ESG, Corporate Governance, Act on the Operation of Public Institutions
Student Number : 2020-26913