

바른사회시민회의 정책토론회

공기업 노동이사제 도입의 문제점 진단

| 일 시 | 2016년 3월 28일(월) 오전 10시

| 장 소 | 프레스센터 20층 무궁화실

| 주 최 | 바른사회시민회의

순 서

■ 사 회

- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)

■ 발 제

- 전 삼 현 (승실대 법학과 교수)

■ 토 론

- 오 정 근 (건국대 특임교수)
- 최 완 진 (한국외대 법학전문대학원 교수)
- 최 준 선 (성균관대 법학전문대학원 교수)

■ 질의·응답

■ 폐 회

목 차

■ 발제문

공기업 노동이사제 도입의 문제점과 대책.....7
- 전 삼 현 (송실대 법학과 교수)

■ 토론문

공기업 노동이사제 도입, 공공부문 개혁 정면도전이다.....21
- 오 정 근 (건국대 특임교수)

공기업 노동이사제 도입, 신중하게 접근해야.....27
- 최 완 진 (한국외대 법학전문대학원 교수)

노동이사제 논의 - 위험한 실험, 즉각 중단해야 한다.....35
- 최 준 선 (성균관대 법학전문대학원 교수)



공기업 노동이사제 도입의 문제점과 대책

전 삼 현

승실대 법학과 교수

I. 문제제기

서울시는 2016년 3월 20일 서울시 고위관계자를 통해 2017년 1월 출범하는 통합지하철 공사에 노동이사제를 도입하는 것을 시작으로 산하 19개 기관으로 이를 확대할 계획을 발표한 바 있다. 그리고 서울지하철 통합공사의 노동이사제 도입 여부는 이달 말 실시될 노조 조합원 투표를 통해 최종 확정될 예정이며 현재로서는 노동이사는 2명, 경영협의회는 30여명 규모가 될 것으로 알려지고 있다.

이러한 노동이사제는 근로자가 경영에 참여한다는 점에서 노동계가 오랜 기간 동안 도입을 주장해 온 제도이지만, 독일의 경우를 보면 노조중심으로 회사가 운영되어 경영 효율성이 보장되기 어려운 단점들을 갖고 있다. 따라서 노동이사제를 도입한 기업의 경우 시장을 독점하지 않는 한 경영효율성이 저하되어 경쟁력을 상실할 우려가 매우 높다. 특히, 시장이 글로벌화 된 현시점에서 시장독점이 불가능한 것이 사실이며, 설령 만에 하나 독점이 가능하다하더라도 제도적으로 독점을 회피할 수 있도록 정부가 경쟁을 보장하지 않는 한 소비자권익은 물론이고 장기적으로 국가산업발전에 걸림돌이 될 수밖에 없다는 점에서 노동이사제 도입은 신중하게 접근할 필요가 있다.

그럼에도 노동계에서는 유럽의 예를 들면서 노동이사제 도입의 필요성을 주장하고 있다. 그러나 독일의 경우 라인강의 기적이라 불리는 고도성장을 달성한 1960대를 전후해서 노동이사제 및 근로자경영참여를 법적으로 보장하기는 하였지만 글로벌 경쟁이 심화된 1990년 대 이후부터 기업들의 경쟁력이 하락하자 근로자경영참여를 제도적으로 개선하고자 하는 정책적 노력을 하였으며, 그 대표적인 예가 사민당의 슈뢰더가 마련한 2010아젠다의 핵심내용을 이룬 하르츠개혁이었다.¹⁾

1) 2003년 사민당의 슈뢰더 정부는 더 이상 수출주도의 경제성장이 한계에 봉착하였다고 판단하고 내수를

오늘날 독일의 경쟁력 강화는 기민당이 정권을 장악한 이후에도 사민당이 마련한 2010 아젠더의 하르츠(Hartz)개혁안을 그대로 계수하여 실행하였기 때문이라는 평가들이 많다.

이러한 관점에서 본다면 현재 통합지하철 공사가 추진하고 있는 노동이사제 도입은 글로벌 스탠더드에 역행하는 것은 물론이고 청년실업률이 급증하고 있는 대한민국의 노동시장의 현실을 감안하여 볼 때에 시대적 수요에 역행하는 서울시정책이라고 할 수 있다. 이하에서는 이러한 관점에서 노동이사제의 내용과 문제점, 그리고 해결방안을 모색하여 보고자 한다.

II. 노동이사 및 경영협의회의 본질 검토

1. 서울시 안의 내용과 법리검토

2017년 1월 출범예정인 서울지하철 통합공사는 국내 최초로 '노동이사제'를 도입하기로 하고, 이를 위해 통합예정인 서울메트로(1~4호선)와 서울도시철도공사(5~8호선)의 양 노조는 '노동이사제'에 관한 규정을 통합공사 조례나 정관에 포함시키기로 잠정합의하였다고 한다.

그리고 그 도입여부는 조만간 실시될 노조 조합원 투표를 통해 최종 확정될 예정이며 구체적으로는 이사회 구성원 중 2명은 노동조합이 선임한 노동이사로 구성하고, 노사간 협의체인 경영협의회의 구성원은 30여명 정도를 선임할 것으로 알려지고 있다.

그 밖에도 서울시는 장기적으로 지하철 통합공사뿐 아니라 시 투자·출연기관 등 총 19개 기관에도 이제도를 확대할 것으로 알려지고 있다.

현재 서울시 산하기관으로는 서울메트로, 서울도시철도공사, SH공사 등 5개 공사와 서울연구원, 세종문화회관, 서울의료원 등 13개 출연기관이 있으며, 여기에 서울관광마케팅

회복시켜 경제성장을 모색하고 사회복지제도의 개혁을 통하여 재정적자를 GDP의 3% 이내로 억제하는 것을 내용으로 하는 2003년 경제개혁 “아젠다 2010”를 발표한 바 있다. 본 아젠다 2010는 노동시장 및 사회복지제도의 개혁을 주요 골자로 하고 있었다. 구체적으로는 ① 경제활성화 ② 재정개혁 ③ 교육개혁 ④ 사회복지제도개혁, ⑤ 노동시장 유연성 제고로 요약하여 볼 수 있다. 이 중에서 우리에게 가장 관심을 끄는 것은 노동시장 유연성 제고부분이다. 본 아젠다에 따르면 독일은 고용보장법 상의 해고금지규정을 개정하여 고용규모가 5인 이하인 중소기업을 고용보호법의 적용대상에서 제외하고 실업수당 지급기간을 현행 최장 32개월에서 12개월 (55세 이상의 근로자 18개월)로 단축한 바 있다. 그리고 실업수당과 사회보장혜택을 통합하고 고객서비스의 질을 높이고 경쟁을 바탕으로 하는 시장경제원리를 우선시하는 연방노동청을 운영하였다.

등 출자기관을 포함시키면 총 19개 산하기관이 서울시 산하에 존재하고 있는 것으로 알려지고 있다.

더욱이 이러한 계획들은 전국적으로 영향을 미치는 철도 공사의 운영에 관한 사무를 법률이 아닌 지자체의 조례 또는 정관을 통해서 실현하고자 한다는 점에서 충분한 법리적 타당성 검토가 선행되어야 함에도 불구하고 졸속으로 시행될 가능성이 높다. 이는 향후 법리적 논란으로 인해 서울지하철 통합공사의 운영이 차질을 빚을 수 있다는 것을 의미한다.

현행 지방자치법상 “우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무”의 경우에는 지방자치단체가 사무를 처리할 수 없도록 제한되어 있다 (법 제11조 제6호). 즉, 서울지하철 통합공사는 “비슷한 규모의 사무”에 해당할 수 있다. 또한 노동이사제와 경영협의회 제도의 설치 및 운영은 “근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무”에 해당하여 지방자치법상 제한 될 수 있다 (법 제11조 제5호).

서울시 조례안재의결무효확인청구의소를 다룬 사건에서 대법원²⁾은 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임된 국가사무에 해당하는지를 판단할 때에는 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려해야 할 것이지만, 그 밖에도 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단해야 한다.”고 판결한 바 있다. 특히, 서울시 지하철공사의 주인은 서울시민들이라는 점을 감안하여 볼 때에 경영효율성을 제고하여 서울시민들에게 재정적 부담을 주지 않도록 경영을 해야 할 서울지하철 통합공사의 경영진에 노동이사가 포함되어 경영효율성 보다는 근로자이익만을 추구하여 적자를 면치 못한다면 최종적인 책임귀속주체를 서울시민으로 하는 결과를 초래하여 조례가 무효가 될 가능성이 있다. 따라서 서울시 조례와 공사정관으로 노동이사의 설치와 운영에 관하여는 충분한 법리검토가 선행된 후 논의하는 것이 바람직하다고 본다.

2. 경영협의회 본질

서울시는 2017년 출범할 서울지하철 통합공사에 30여명으로 구성된 경영협의회를 설치하고자 하는 것으로 알려져 있다.

이러한 경영협의회의 모델은 독일 경영조직법인 것으로 알려지고 있다. 독일은 제2차 대

2) 대법원 2014.2.27. 선고 2012추145 판결.

전 후에는 주단위로 경영협의회법을 두고 있다가 1952년 연방차원의 경영조직법(Betriebsverfassungsgesetz vom 11. 11. 1952)을 제정하였고, 1972년 대대적으로 개정하였으며 현행 경영조직법의 모체는 1972년 개정법이라고 할 수 있다. 이러한 1경영조직법의 특징은 과거에 사용자가 일방적으로 작성하였던 취업규칙(Arbeitsordnung) 대신에 ‘경영협정(Betriebsvereinbarung)’이라는 용어를 사용하고 이의 결정시 노사공동결정제도를 법제화하였다(경영조직법 제56조).

그리고 경영협정의 주체인 경영협의회란 독일의 경영조직법 (Betriebsverfassungsgesetz 1952제정, 1972개정)상 5인 이상 기업의 근로자대표로 구성되는 근로자대표협의회를 말하며, 법률상 사용자와 경영협정을 체결할 수 있다. 그리고 이 경영협정이 사업장의 기본적인 결정수단이 되도록 강제되고 있다(경영조직법 제56조). 그리고 사업장질서의 규율문제도 의무적으로 경영협정으로 정해지게 되고 사용자 지시권에 기초한 사용자의 일방적인 규율도 제한을 받게 된다. 그리고 협정사항에 관한 합의가 성립하지 않은 경우 사용자와 경영협의회가 동수로 임명하는 위원과 중립적인 위원장으로 이루어진 중재위원회의 재정이 당사자의 합의를 대신하여 구속력을 가지게 되었다(경영조직법 제56조 2항). 그리고 인사와 관련하여 채용 및 해고, 그리고 인사이동 등 근로자의 지위 변동에 관한 사항도 경영협의회의 사전 동의를 필요로 하도록 규정하고 있다 (경영조직법 제60조 2항).

그리고 공동결정제도는 근로자대표와 사용자대표로 구성되는 감독이사회에서 이사를 선임하는 제도를 말하며 근로자 500명까지의 유한회사의 경우에는 감독이사회가 구성되지 않지만, 500명 이상 2,000명 이하의 경우에는 근로자대표감독이사의 수가 전체 감사의 3분의 1이어야 한다(경영조직법 제76조, 제77조). 그러나 주식회사의 경우에는 가족회사와 5인 이하의 노동자를 고용하고 있는 회사를 제외하고는 감독이사회를 두어야 하며 당해 감독이사회의 구성원 중 최소한 3분의 1 이상이 근로자대표이어야 한다.

그리고 1976년 제정된 공동결정법은 원칙적으로는 상시 2,000명 이상의 근로자를 가진 주식회사, 주식합자회사, 유한회사, 광산법상의 광산조합, 협동조합(Erwerbs- und Wirtschafts- genossenschaft) 의 경우에는 노사동수로 감독이사회를 구성하여야 한다 (Mitbestimmungsgesetz 제7조 제1항).

이는 독일의 주식회사의 수가 독일기업 전체의 1%에 불과하도록 만든 이유이며, 주식회사가 전체법인의 97%를 초과하는 우리에게는 적용하는데 한계가 있음은 물론이고, 자본시장에서 기업들이 자본조달을 하는데 커다란 장애요인이 될 수 있다.

3. 노동이사제 본질

독일의 감독이사회는 앞에서 언급한 바와 같이 업무집행이사를 선·해임할 수 있는 권한 이외에도 일명 노동이사를 선임할 수 있는 권한을 갖고 있다.

광산업공동결정법이 적용되는 기업에는 1명의 노동이사(Arbeitsdireckter)를 두도록 하고 있으며, 노동이사는 다른 이사와 동등한 권리를 갖는다(동법 제13조). 이러한 노동이사는 감독이사회에 의하여 임명되며, 선임 시 근로자대표감사의 과반수의 찬성을 반드시 요하도록 되어 있다(동법 제13조 제1항 2문). 그리고 이러한 노동이사에 대하여 주주총회가 불신임 결의를 하더라도 근로자대표감사의 동의가 없으면 감독이사회는 노무이사를 해임할 수 없다. 또한 노동이사는 기업의 기관으로서 대표권(Vertretungsmacht)을 가지며(주식법 제78조), 기업경영에 대하여 일반 이사와 공동책임을 진다(동법 제77조 제1항).

이러한 노동이사의 직무내용은 이사회 의 업무규칙에서 정하나(동법 제77조 제1항 2문), 일반적으로 근로자의 인사 및 사회복지업무(Personal- und Sozialangelegenheit)는 노동이사의 전속관할 직무사항이며 다른 이사에게 분담시킬 수 없다고 해석하는 일반적이다.

또한 공동결정법의 적용을 받는 기업의 감독이사회는 주식합자회사를 제외하고 노동이사를 선임할 수 있다(동법 제33조 제1항, 제2항). 그러나 노동이사를 선임·해임함에 있어서는 근로자대표감사들의 의견에 구속받지 않는다. 그리고 공동결정법은 이들 노동이사가 업무에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지는 않지만, 이들의 지위가 근로자들의 신뢰관계에 기초하여야 한다는 점을 고려하여 볼 때에 그 업무 범위는 근로자들의 인사 및 복지에 관련된 사항을 그 업무범위로 한다고 해석된다.

이러한 노동이사제도는 공동결정제도라는 법률에 근거를 한 근로자경영참여를 전제로 하는 법제도라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 국회에서 제정한 법률에 근거규정이 없는 노동이사제를 지방공기업인 서울지하철 공사에 설치한다는 것은 입법론적으로 논란이 많을 것으로 생각된다.

4. 소결

이번 서울시가 발표한 서울메트로와 서울철도공사와의 통합방안으로 제시한 경영협의회 및 노동이사제는 독일에만 있는 제도로서 근로자경영참여의 모델인 제도이다. 그러나 이러한 경영협의회제도는 독일이나 프랑스처럼 법률에 근거규정이 존재하여야 하는데, 서울지

하철 통합공사와 같은 서울시 조레나 공사 정관을 통해 그 규정을 두더라도 그 실효성 논란이 제기될 것으로 생각된다. 그리고 공기업에 근로자경영참여를 보장하는 것은 서울시민들의 권익보호에 심각한 문제를 야기할 수 있다.

독일에서도 이러한 근로자 경영참여에 대한 문제점들이 제기된 바 있는데, 그 문제점으로는³⁾ 첫째, 기업의 의사결정이 신속하게 이루어져야 하는 사안에 대하여 이해근로자들의 동의를 얻어야하기 때문에 기업의 지배구조 변경이나 사업이전, 직제변동 등에 있어 의사결정기간이 장기를 요하여 탄력적 경영을 할 수 없는 상황이라는 것이다. 둘째로, 노동조합이나 직원 또는 이해관계인들로부터 많은 지지를 받는 자가 최고경영자로 승진할 가능성이 높아 해당기업의 최고경영자들은 전문성 보다는 정치력이 뛰어나야 하는 상황이 되고 있다. 셋째로 공동결정제도로 인하여 투자자들의 재산권과 경영진에 대한 통제권이 희석되어 자본시장이 발달하지 못하고, 아울러 경영자에 대한 자본시장의 통제가 거의 이루어지지 않아 영미자본시장에서 가장 강력한 통제장치인 시장통제가 독일에서는 매우 약한 실정이어서 경영의 투명성제고는 인위적으로 밖에 실현할 수 없다는 지적들이 많다. 더욱이 기업의 인수·합병 시에도 근로자의 의사결정이 중요한 기능을 하여 경영자 시장을 통한 통제도 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다.⁴⁾

넷째로, 공동결정제도의 운영으로 인하여 외국투자자들이 독일자본시장에 직접 투자하는 것을 매우 꺼리고 있는 사실들이 지적되고 있다. 독일의 경우 현재까지 외국자본이 독일자본시장에 유입된 양보다, 독일자본이 외국자본시장에 투입된 양이 항상 많았다는 점에서도 이러한 지적들이 설득력을 갖는다.

이러한 독일의 경우를 고려해 볼 때, 현재 양 지하철 공사의 부채가 4조6천억원에 달하고 연간 평균 4000억원의 손실을 발생하고 있는 양 공사가 통합하면서 구체적인 구조조정 없이 근로자경영참여제를 신설하는 조레나 정관규정은 분명 문제가 있어 보인다.

이는 자칫하면 부당한 공기업 통합을 통한 실패를 시민들에게 전가할 정책이 될 수 있다는 점에서 전면 재검토가 필요하다고 본다.

3) 이에 대하여 EU 차원에서의 자세한 논의는 Bernd, "Die vorgeschlagen Regeln zur Mitbestimmung für eine Europäische Aktiengesellschaft, AG 10/1990, S.442 f.

4) Baums, "German Government Panel On Corporate Governance" - Summary of Recommendations - in : Company Law Reform in Germany, Institut für Bankrecht, July 4, 2002, S.6.

III. 노동이사제 도입 시 우려되는 사안 및 대안

1. 우려되는 사안

(1) '이해관계자 자본주의'의 확산

독일의 근로자경영참여는 그 근본적 사상을 '이해관계자 자본주의'에 뿌리를 두고 있다. 따라서 독일 근로자경영참여의 핵심 기구라고 할 수 있는 감독이사회는 그 본래의 기능을 투자자만을 위한 경영감독기관으로서 존재하는 것이 아니라, 오히려 투자자보다는 근로자와 채권자를 위한 경영감독에 두고 있다. 따라서 독일의 감독이사회는 이해관계자 자본주의의 실현의 장이라고 할 수 있다.

이와는 달리 영미법적인 사고에 따르면 기업 지배구조에 있어서 가장 중심이 되는 것은 투자자(주주)의 이익이다. 따라서 소유와 경영이 분리된 기업지배구조 내에서 주주와 경영진간의 이익충돌을 최소화하여 대리인비용을 최소화하는 것이 감사기관의 가장 중요한 업무이다. 또한 미국의 경우 주가치의 최대화와 주주이익의 극대화를 중심으로 경영진들의 경영활동이 이루어지고, 감사기관도 이를 중심으로 경영진에 대한 감독업무를 집행하게 된다. 그러나 독일의 감독이사회는 이해관계자 자본주의의 사상을 토대로 하여 주주보다는 오히려 근로자와 채권자를 위한 기관으로 전락함으로써 사실상 전통적인 자본시장의 지배형태와는 이질적인 성격을 띠고 있다.

이는 오늘날 독일의 자본시장이 미국에 비하여 현저히 규모가 작은 이유이기도 하며, 투자자의 권리보호가 약하면 약할수록 투자가 더욱더 위축되어 간다는 것을 의미한다. 특히, 글로벌 시장에서의 경쟁력 확보를 위해서는 투자유발요인의 증가가 필요한데, 이러한 이해관계자 자본주의의 이념이 우리자본시장을 지배하는 한 대한민국의 미래는 매우 불확실해질 수 밖에 없다.

참고로 근로자 경영참여의 근본이념인 이해관계자자본주의 모델인 독일의 주식시장 규모를 보면 미국의 약 5%에 불과하다.

따라서 독일식의 근로자경영참여에 대한 맹신은 국내시장에 대한 투자를 억제하는 것은 물론이고 일자리 창출을 방해하는 결과를 가져올 수 있다.

<표 1> 세계주식시장 규모 순위

순위	주식시장	시가총액(달러)
1	뉴욕증권거래소	19조 2,230억
2	나스닥	6조 8,310억
3	런던증권거래소(영국, 이탈리아)	6조 1,870억
4	도쿄증권거래소	4조 4,850억
5	상하이증권거래소	3조 9,860억
6	홍콩증권거래소	3조 3,250억
7	유로넥스트 (네덜란드, 벨기에, 포르투갈, 프랑스 통합증시)	3조 3,210억
8	중국 선전증권거래소	2조 2,850억
9	캐나다 TMX그룹	1조 9,390억
10	독일증권거래소	1조 7,620억
15	한국증권거래소	1조 2,510억

* 출처: 세계거래소연맹(World Federation of Exchanges)이 2015년 1월 31일자 월간보고서

(2) 공기업 민영화, 사실상 불가능해질 우려

최근 공기업들의 방만 경영으로 인하여 부채가 계속해서 증가하고 있는 것으로 각종 지표들이 나타나고 있으며, 2014년 기준으로 서울특별시의 지방 공기업 부채는 총 23조 2,906억원에 달하는 것으로 알려지고 있다. 구체적으로는 서울공기업 부채비율을 보면 SH공사 부채가 18조7581억원으로 전체의 80.5%를 차지했으며, 서울메트로 3조3293억원(13%), 도시철도공사 1조2777억원(5.5%), 농수산식품공사 1635억원(0.7%), 서울시설공단 535억원(0.2%) 순이다.

더욱이 서울시 공기업들의 부채는 계속해서 증가하는 추세를 보이고 있는데, 박원순 시장이 취임한 2010년에는 20조5,569억원이었던 부채규모가 2011년 22조109억원, 2012년 22조8,341억원, 2013년 23조337억원, 2014년에는 23조2,906억원으로 5년 연속 증가하고 있다.

따라서 20대 국회가 구성되면 공기업 민영화에 대한 논의가 활발히 진행되어야 이를 위

한 법제도 개선도 시급한 과제가 될 것으로 본다.

그러나 이러한 논의와는 무관하게 서울지하철 통합공사가 근로자경영참여를 보장하는 서울시 조례가 개정되고, 이에 관한 통합공사의 정관이 마련된다면 공기업 민영화는 사실상 불가능해지는 결과를 가져올 것으로 예상된다.

이러한 관점에서 보면 통합 서울지하철 공사가 근로자 경영참여를 제도화하는 경우 공사의 수지 구조 개선보다는 방만한 경영으로 부채가 더욱 늘어날 수밖에 없으며, 향후 서울시민은 물론이고 국민들이 이를 부담해야 하는 결과를 초래할 수 있다.

(3) 통합지하철 공사의 재정건전성 개선 불가능

서울시가 통합할 예정인 서울메트로의 경우는 부채가 3조3293억원에 달하고, 도시철도 공사는 1조2777억원에 달한다고 한다. 또한 양 공사의 지난 5년간 평균 영업적자는 4000억원에 달한다고 한다.

그럼에도 서울메트로와 서울지하철노조에 따르면 메트로는 2014년 1300억원의 적자를 냈고, 서울시는 월급의 평균 145%에 해당되는 성과급 지급을 결정했다고 한다.

반면에 민간기업이 운영하는 서울메트로9호선(주)의 경우에는 지난해 37억5350만원의 당기순이익을 기록하며 2012년 215억9758만원 적자에서 흑자로 전환했다고 한다.

이는 서울메트로와 도시철도공사의 통합은 부실한 공기업간 통합을 의미하므로 두 공기업의 통합은 각 구성원들의 뼈를 깎는 고통이 전제되는 구조조정이 전제되어야 통합을 통한 시너지 효과를 볼 수 있다.

이는 서울메트로의 역당 관리인원 15명 및 km당 운영인원은 65명, 도시철도공사의 역당 관리인원은 11명 및 km당 운영인원은 42명, 서울메트로9호선(주)의 역당 관리인원 7명 및 km당 운영인원 26명임을 비교해 보더라도 분명하다.

그럼에도 불구하고, 서울시는 구조조정에 관한 구체적인 계획 없이 단지, 고비용과 경영 효율성 저하 등이 예상되는 근로자 경영참여를 제도화하겠다는 서울시의 정책은 과연 무엇을 위한 것인지 분석한 후 이에 대한 문제점 및 개선방안을 제시하는 것이 매우 시급하다고 판단된다.

전통적으로 기업 간 통합은 구조조정을 통한 수익구조개선 방안으로 일반적으로 사용되어 왔다. 그러나 2017년 출범하는 통합지하철 공사는 사실상 구조조정 없는 통합을 한 매우 비합리적인 공사 간 통합이라고 할 수 있다.

따라서 그동안 많은 전문가들은 지하철공사의 통합에 대한 서울시장의 의도에 대한 깊은 불신감을 나타내었던 것이다.

더욱이, 지하철 공사가 통합되는 경우, 지하철 공사 간 경쟁이 없어지게 되는 등 지하철 공사의 독점현상 및 대국민 서비스의 질 저하 등의 부작용을 가져 올 수 있다.

특히, 노동이사제 등을 통한 근로자경영참여가 현실화된다면 이러한 재정수지악화는 더욱 가속화될 수 있다고 본다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선, 서울 지하철 통합공사의 인력구조조정에 관한 구체적이고 실현가능한 계획안을 서울시민들에게 공표하여야 한다. 그리고 이러한 인력구조조정에 노동이사나 경영협의회가 이에 개입하는 것을 차단하는 제도적 장치를 마련하는 구체적 방안이 제시되어야 할 것이다.

그리고 앞으로 통합지하철 공사는 서울시 지하철 시장의 75% 이상을 지배하는 시장지배적 사업자가 되어 경쟁을 제한할 우려가 매우 높다.

따라서 서울시 조례에는 통합지하철 공사가 독점적 지위를 갖는다 하더라도 어떻게 대 국민 및 대 서울시민 서비스 제고를 실현할 것인가에 대한 대안제시가 반드시 전제되어야 한다고 본다.

(4) 국내투자 억제우려

앞으로 서울지하철 뿐만 아니라 부산 등 각 지방 대도시들의 지하철 건설이 지속적으로 추진되어야 할 상황이다. 특히, 서울9호선 지하철처럼 민간사업자들이 지하철 사업에 투자하거나 국내투자가 미흡한 경우 외국자본의 투자유치가 절실한 상황이라고 할 수 있다.

그러나 독일의 예에서 알 수 있듯이 근로자 경영참여가 지하철공사에 전국적으로 보급된다고 한다면 국내투자는 물론이고 외국투자 역시 급격히 감소할 것으로 예상된다.

이미 국내 시장에는 투자가 급격히 급감하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 한국은행이 지난 2016년 3월 25일 발표한 '2015년 국민계정 잠정'에 따르면 2015년 정부와 기업, 민간을 포함한 총저축률은 35.4%로 전년대비 0.9% 상승했다. 이는 지난 2004년(35.5%) 이후 11년 만에 가장 높은 수준이라고 한다.

더욱 큰 문제는 국내 총투자율이 28.5%로 오히려 전년보다 0.8%p 하락해 1998년(27.9%) 이후 17년 만에 최저치를 기록했다는 점이다.

이러한 현상은 우리 경제의 저성장 고착화가 우려되는 상황에서 소비는 물론이고 투자

가 감소하면서 경제가 더 위축되는 결과를 가져올 수 있다.

여기에 지하철 건설에 국내투자자는 물론이고 해외투자자까지 투자를 꺼려한다면 향후 대한민국의 경제는 큰 위기에 직면할 수 있다.

따라서 투자를 위축시켜가면서 노동이사제 등을 통한 근로자경영참여를 제도화하겠다는 서울시의 의도가 무엇인지를 의심이 갈 수 밖에 없는 상황이다.

2. 대안

우리나라는 이미 1997년 3월 13일 “근로자참여 및 협력증진에 관한 법률” (이하 근참여법)을 제정하여 근로자가 경영에 참여할 수 있는 근거를 마련하였다. 즉, 동법은 근로자와 사용자간에 노사협의회를 통하여 참여와 협력을 통하여 근로자의 복지증진과 기업의 건전한 발전을 도모하고자 한 바 있다 (동법 제1조, 제3조). 따라서 30인 이상의 근로자를 고용하고 있는 사업장의 경우에는 동법의 적용을 받아 노사동수로 노사협의회를 구성하여야 한다 (동법 제4조 제1항, 동법시행령 제2조 제1항).

이러한 노사협의회는 ① 생산성 향상과 성과배분 ② 근로자의 채용·배치 및 교육훈련 ③ 노동쟁의의 예방 ④ 근로자의 고충처리 ⑤ 안전·보건 기타 작업환경 개선과 근로자의 건강증진 ⑥ 인사·노무관리의 제도개선 ⑦ 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고등 고용조정의 일반원칙 ⑧ 작업 및 휴게시간의 운용 ⑨ 임김의 지불방법·체계·구조등의 제도개선 ⑩ 신기계·기술의 도입 또는 작업공정의 개선 ⑪ 작업수칙의 제정 또는 개정 ⑫ 종업원지주제 기타 근로자의 재산형성에 관한 지원 ⑬ 직무발명등과 관련하여 당해 근로자에 대한 보상에 관한 사항 ⑭ 근로자의 복지증진에 관하여 협의를 하도록 되어 있다 (동법 제20조).

그리고 노사협의회는 ① 근로자의 교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립 ② 복지시설의 설치와 관리 ③ 사내근로복지기금의 설치 ④ 고충처리위원회에서 의결되지 아니한 사항 ⑤ 각종 노사공동위원회의 설치에 관한 사항들은 노사협회의 의결을 거쳐야 한다 (동법 제21조).

또한 사용자는 노사협회의 정기회의에서 ① 경영계획 전반 및 실적에 관한 사항 ② 분기별 생산계획과 실적에 관한 사항 ③ 인력계획에 관한 사항 ④ 기업의 경제적·재정적 상황을 성실하게 보고, 설명하여야 한다 (동법 제22조 제1항). 그리고 근로자위원은 근로자의 요구사항을 보고, 열명할 수 있으며 (동조 제2항), 사용자가 상기의 보고·설명 의무를

이행하지 아니하는 경우에는 근로자위원은 제1항 각호에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있으며 사용자는 이에 성실히 응하도록 규정되어 있다 (동조 제3항).

이러한 근참법상의 노사협의회는 그 기능면에서 1952년에 독일에서 제정되고 1972년에 대폭 개정된 경영조직법에 의거하여 설치되는 경제위원회와 그 기능이 유사하다고 할 수 있다. 즉, 독일의 경제위원회(Wirtschaftsausschuß)는 근로자측과 경영자측의 동수대표로 구성되는 합동위원회로서, 당해 위원회는 신의성실의 원칙하에 기업내 구성원들간에 상호 협조관계를 증진하고 경제문제에 관한 정보와 의견을 교환하는 것을 내용으로 하고 있다. 경제위원회는 매월 1회 개 회되며, 협의사항은 ① 제조 . 작업공정, ② 생산계획, ③ 기업의 경영상태, ④ 생산 . 판매상황 및 기타의 중대한 사항, ⑤ 연말결산서의 설명 등에 관한 것이다.

이러한 경제위원회는 경제적 사항에 대하여 쌍방 간의 의사소통을 원활히 하는데 기여하도록 규정하고 있다. 이러한 경제위원회는 주로 중규모 또는 대규모의 기업들이 직장단위가 아니라 기업단위로 설치하도록 되어 있는데, 당초에는 노사동수로 4명 내지 8명의 위원을 두도록 하였었다. 이러한 경제위원회에서는 경영자 측으로부터 주로 경제사항과 관련된 필요한 정보나 설명을 받을 수 있고, 또 제안 등을 함으로써 경영에 참가하고 있다

이러한 점들을 볼 때 우리나라의 금참법상의 노사협의회와 독일의 경영조직법상의 경제위원회와 그 기능이 매우 유사하다고 할 수 있다.

따라서 서울시는 이러한 근참법상의 문제점을 지적하고, 이를 개선하는 방안을 제시하여 근로자경영참여제도를 개선안을 모색하는 것이 더 합리적이라고 할 수 있다.

IV. 결어

노동이사나 경영협의회를 통한 근로자경영참여는 근본적으로 우리나라의 헌법에 독일처럼 사회적 경제에 대한 기본이념이 존재해야 가능한 제도라고 할 수 있다.⁵⁾ 그러나 우리나라는 헌법 제119조 제1항에서 엄연히 자유시장경제체제임을 분명히 선언하고 있다.

사회적 경제 이념의 실현의 수단인 이해관계자자본주의 역시 우리 헌법에서는 용인되지 않는 이념이다. 따라서 이러한 이념을 기본으로 하는 독일식 노동이사제나 경영협의회 제

5) 독일기본법상 사회적 법치국가를 지향하고자 하는 독일기본법의 구체화로 해석되고 있다 (독일기본법 제20조 제1항, 제28조 제1항 1호).

도는 대한민국의 헌법적 가치에 반하는 근로자경영참여제도라고 할 수 있다.

따라서 근로자경영참여의 필요성이 있다고 한다면 독일식이 아닌 우리 실정에 맞는 근로자경영참여의 합리적 방안이 모색되어야 한다.

우리나라는 이미 1997년 “근로자참여 및 협력증진에 관한 법률” (이하 근참법)을 제정하여 근로자가 경영에 참여할 수 있는 근거를 마련하였다. 그리고 그 유형도 독일 경영조직법에 의거하여 설치되는 경제위원회와 그 기능이 유사하다고 할 수 있다.

서울시는 지하철공사의 특성상 왜 독일식의 노동이사나 경영협의회제가 필요한지를 우선 설명하여야 할 것이다. 단지, 근로자경영참여가 근로자권리향상을 위하여 필요하다는 것만 가지고는 국민들을 설득하는데 한계가 있을 것으로 생각된다.

또한 왜 현행 근참법상의 노사협의회만으로 근로자경영참여의 효율성을 확보하지 못하는지도 설명할 필요가 있다.

그래야 서울시 조레나 통합지하철공사의 정관을 개정하면서 까지도 노동이사제와 경영협의회를 통하여 근로자경영참여를 강화하려고 하는 서울시장에 대한 의도를 구체적으로 알 수 있을 것으로 생각된다.

이러한 전제조건이 이행되지 않는 한 현 서울시장에 대한 의도가 무엇인지 국민들은 계속해서 의구심을 갖게 될 것이다.

공기업 노동이사제 도입, 공공부문 개혁 정면도전이다

오 정 근
건국대 특임교수

서울 지하철을 운영 중인 서울메트로(1~4호선)와 서울도시철도공사(5~8호선)가 내년 1월 통합공사로 출범하면서 '노동이사제'를 도입하기로 했다는 보도다. '2명의 노조원에 상임이사 자격을 주어 경영에 참여케 하는' 소위 노동이사제 도입에 서울시와 두 공사 노사가 지난 15일 합의했다는 소식이다. 박원순 시장은 2014년 12월 양대 지하철 공기업 통합 계획 발표 당시 "인위적인 인력 구조조정은 하지 않겠다고 약속해 노동조합의 동의를 구했다"며 후속조치로 노동이사제를 언급한 바 있다.

이는 첫째, 박근혜 정부가 추진해 온 공공부문 개혁에 대한 정면 도전이다. 박근혜정부는 4대 부문 개혁 조치의 일환으로 공공부문 개혁을 강력히 추진해 왔다. 이는 공공부문이 과도하게 방만하게 운영되어 온 나머지 공공기관 부채가 이미 통제하기 힘든 수준으로 증가해 이대로 가면 증가하고 있는 국가부채와 더불어 재정위기를 초래해 미래세대에 감당할 수 없는 부담을 안겨 줄 우려가 크다는 위기의식에서 출발한 것이었다. 공공기관 방만 경영에 대한 강력한 개혁 추진에도 불구하고 공공기관부채는 2014년 말 594.1조원으로 2013년말 594.9 조원에 비해 경우 8천억 원이 줄었을 뿐이다. 서울지하철 부채는 2013년 말 4조 5천억원으로 오히려 증가추세를 지속하고 있다.

공공기관 부채 추이 (단위: 조 원)

구 분	'10	'11	'12	'13	'14
(공기업)	292.0	328.7	353.2	373.7	377.1
(준정부기관)	96.5	120.5	131.1	135.3	130.2
(기타공공기관)	10.4	11.3	11.9	12	13.2
중앙공공기관계 (316개)	398.9	460.5	496.2	521	520.5
지방공기업 (334개)	62.9	67.8	72.5	73.9	73.6
계	461.8	528.3	568.7	594.9	594.1
(서울메트로)	3.1	3.2	3.3	3.3	
(서울도시철도공사)	1.1	1.1	1.0	1.2	
서울지하철	4.2	4.3	4.3	4.5	

자료: 공공기관부채; 기획재정부(2015), 지방공기업; 행정자치부, 서울지하철; 국회 국정감사자료 (2014)

이런 가운데 서울지하철의 서울메트로(1~4호선)와 서울도시철도공사(5~8호선) 양대 기관을 통합하면서 방만경영 개선을 위한 인력 구조조정을 하지 않겠다고 한데다 경영진에 노동이사를 포함시키겠다는 것은 공공부문 개혁을 하지 않겠다는 것과 다름 없다. 일단 서울지하철에 노동이사제도가 도입되면 현재 19개에 달하는 서울시 산하 공기업에 동일한 제도가 도입되는 것은 시간문제이고 이는 곧이어 650개에 달하는 중앙공공기관과 지방공기업으로 확산될 개연성이 커서 공공부문 개혁은 큰 도전에 직면할 것으로 보인다.

둘째, '노동 이사제' 도입은 시대의 흐름을 거스르는 과거회귀적인 시대착오적인 발상이다. 근로자의 이사회 참여는 독일에서 시행되어 왔다. 독일은 노사공동결정제도를 바탕으로 한 '사회시장경제'를 근간으로 하고 있다. 1951년 철강·석탄·광산 분야에서 경영자와 근로자가 협의해 주요 경영사항을 결정하는 공동결정제도가 도입됐으며, '1976년 공동결정법'에서 이 제도가 확립된 노사공동결정제도는 이사회를 '감독이사회'와 '경영이사회'로 나누고, 감독이사회는 이사 반수를 근로자의 대표로써 임명한다. 감독이사는 경영에 참여할 수 없으므로 감독이사의 멤버인 근로자는 경영에 참여할 수 없다. 말하자면 한국의 사외이사와 같은 역할을 하는 자리다. 감독이사회는 의장은 자본가의 대표가, 부의장은 근로자의 대표가 맡으며, 가부동수인 경우 의장에게 결정권을 준다.

이러한 독일의 제도는 독일의 경제제도가 은행중심 금융제도를 가지고 은행이 기업경영에 직간접으로 개입하고 있는 제도라는 점과도 관련이 크다. 따라서 독일의 자본주의는 은행 경영자 노동자의 이해관계를 중심으로 움직이는 ‘이해관계자 자본주의’다. 여기서는 이해관계자의 한 축인 노동자가 경영이사회를 감시하는 감독이사회에 참여함으로써 경영진과 은행 간의 있을지도 모르는 유착관계나 은행의 과도한 경영개입여부를 감시하고 노사관계를 안정적으로 가져가서 경제발전을 도모하고자 한 것이다. 기업을 ‘경제적 조직’으로 보기보다는 ‘사회적 조직’으로 인식하고 ‘시장규율’보다는 ‘사회적 규율’이 기업경영에 영향을 미치는 제도다. 실제로 노동조합과 기업의 대립적 노사관계를 축으로 하는 영국에 비해 파업성향이 낮아서 독일 경제의 안정적 발전에 기여해 오기도 했다.

이는 주식시장이 발달되어 시장중심 금융제도를 가지고 있고 기업을 ‘사회적 조직’으로 보기 보다는 순수한 ‘경제적 조직’으로 인식하는 의미와는 다른 제도다. 의미에서는 주주가 중심은 ‘주주자본주의’다. 여기서는 주인인 주주와 주주를 대리해서 경영하는 경영진 간의 주인대리인 문제를 최소화하는 방향으로 기업지배구조가 발달되어 왔다. ‘사회적 규율’보다는 ‘시장규율’이 기업경영에 영향을 미치는 제도다.

1970~80년대 독일의 안정적인 경제발전에 기여해 온 독일식 기업지배구조는 1990년 대 들어 은행중심 금융제도로 부채가 많아진 독일 기업들이 외국기업들에 피인수합병되는 사례가 늘어나고 정보통신기업을 중심으로 혁신적인 벤처기업의 역할이 중요해 지면서 도전을 받게 되었다. 급기야 독일의 공동결정제도에 대한 문제점이 거론되기 시작하고 독일에서도 시장중심 금융제도의 발전과 “시장규율”을 중시하는 주주자본주의가 중요하다는 점을 인식하기에 이르렀다. 지금은 공동결정제도가 남아 있기는 하지만 역할이 많이 약화되었고 심지어 공기업은 1994년 연방철도청을 민영화하는 등 공기업 민영화에 박차를 가하고 있다.

노사관계도 노동시장의 유연성과 일자리를 중시하는 방향으로 개혁되었다. 그러한 개혁이 집약된 것이 ‘어젠다 2010’으로 유명한 ‘하르츠개혁’이다. 하르츠개혁을 주도한 정부는 다름 아닌 사회민주당 슈뢰더 수상이다. 그는 영국 노동당 블레어 총리와 함께 1999년 “슈뢰더 블레어 선언”을 통해 ‘사회적’ 개념보다 ‘경제적’ 개념을 강조한 사민주의의 현대화를 선언했다. 그 결과 정권을 내놓았지만 슈뢰더의 정책을 기민당의 메르켈이 이어받아 추

진함으로써 유럽의 병자라는 비아냥을 받던 독일은 다시 유럽의 강자로 떠 올랐다. 정권 여부를 떠나 국가의 미래를 생각하는 이러한 지도자에게서 진정한 지도자상을 보게 된다.

지금 한국은 국가부채와 공공기관부채가 천문학적이어서 이런 식의 방만경영이 이어질 경우 미래세대에게 감당할 수 없는 부담을 남겨 줄 것임은 명약관화하고 세계경제가 정보통신기술 인공지능 등 4차 산업혁명으로 진입하고 있는 이 시대에 공기업을 민영화해서 효율성을 높여야 할 마당에 1960~80년대 독일에서 시행되었던 노동이사제 보다는 더 강력한, 단지 감독하는 정도가 아니고 직접 경영에 참가하는 노동이사제를 도입한다는 발상을 미래를 내다보는 대도시 지도자의 발상이라고 보기에는 도무지 이해가 가지 않는다.

셋째, 혹시 이러한 노동이사제 도입 구상이 1990년대 독일의 개혁 이후 거의 사문화된 독일의 사회민주주의 제도를 구현하고자 하는 정치철학에서 나왔다면 더욱 위험한 발상이라고 아니 할 수 없다. 이제는 거의 사문화된 독일 사회민주당 강령의 몇 구절을 보자. '시장경제가 저절로 공정한 소득분배와 재산의 분배를 보장하지 않는다'. '노동조합은 사회적 노동으로 나오는 수익 가운데 피고용자에게 돌아 올 정당한 몫을 획득하기 위해 경제생활과 사회생활에서의 공동결정권을 획득하기 위해 투쟁해야 한다' '피고용자는 경제적 노예에서 경제적 시민으로 되어야 한다' (독일 사회민주당 기본강령)

자유시장경제를 부정하고 공정한 분배를 위해 노동자의 투쟁을 권고하고 있다. 지금 한국의 임금수준은 경쟁국은 물론 전세계적으로 높은 수준이다. 세계은행은 국민소득을 감안한 시간당 임금이 미국을 100으로 했을 때 한국은 124로 세계 12위로 세계 31위의 싱가포르를 물론 19위의 일본, 22위의 미국보다도 높다는 지적을 하고 있다. 단순 명목임금도 대기업의 경우에는 미국 일본보다 높은 것으로 조사되고 있다. 최저임금도 국민소득이나 구매력을 감안하면 한국이 세계 9~10위로 미국 일본보다 높은 것으로 분석되고 있다. 특히 공기업은 이런 한국에서 신의 직장으로 꼽히면서 청년들이 가고 싶어하는 직장이다. 오히려 그런 방만경영이 594조 원에 이르는 부채를 초래하고 있는 실정이다. 한국의 공기업 임금수준이 투쟁을 권고할 만큼 공정한 분배를 받지 못하고 있는 수준이라는 것은 언어도 단이다.

넷째, 독일은 감독이사회이기는 하지만 노동자가 경영에 참여하는 제도에도 불구하고 노사 간에 쟁의가 적었다는 특징을 보이고 있다. 이는 노동이사가 감독이사회에 참여하기 때문이기도 하겠지만 독일 국민들은 다른 어떤 나라보다도 이성적이어서 투쟁보다는 타협을 중시한다는 점을 간과해서는 안된다. 오죽하면 독일철학을 이성철학이라고 까지 하겠는가. 즉 양 진영이 대등한 입장에서 논쟁을 하더라도 반드시 타협을 이루어 낸다는 점이다. 이는 전 후 독일이 사회주의 계획경제와 자본주의 시장경제를 두고 오랜 논쟁을 지속한 끝에 독일 특유의 사회민주주의 사회적 시장경제를 도출해 낸 원동력이다.

이성적이 보다는 감성적이어서 언제나 타협보다는 투쟁과 파행으로 끝나기 십상인 한국과는 다르다. 과거를 돌아 볼 것도 없이 지금의 노사현장과 정치현장을 보면 잘 대변해 주고 있다. 한국노동연구원이 OECD 13개 회원국을 대상으로 2004~2013년 중 10년간의 파업성향 분석결과를 보면 한국은 덴마크 스페인 핀란드 이태리 다음으로 다섯 번 째로 높은 나라로 나타났다. 이런 국가에서 노동이사제도가 도입되어 특히 노동조합 대표가 경영이사로 참여하게 되면 임금상승, 노동경직성 증가 등 한국 노동시장 불안 증대는 보지 않아도 뻔하다. 12.5% 까지 급증하고 있는 청년실업 해소를 위해 기득권 정규직의 임금 안정, 노동유연성 제고가 한시가 급해서 노동개혁법 통과가 중요한 과제로 대두되고 있는 이때 한국에서 모든 청년들이 부러워하는 공기업에 노동이사제가 도입되어 더욱 기득권이 증대되고 노동경직성이 높아지고 그 결과 감당할 수도 없는 부채만 남겨진다면 미래 청년 세대들에게는 너무나 가혹한 일이라고 아니 할 수 없다.

공기업 노동이사제 도입, 신중하게 접근해야

최 완 진

한국외대 법학전문대학원 교수

I. 기업지배구조 일반론

1. 기업지배구조는 현대 기업의 운영에 있어서 매우 중요한 과제로 부각되고 있으며, 최근에는 전 세계의 투자자, 정부 그리고 규제기관들의 최우선적인 과제로 다루어지고 있다. 우리나라는 1997년 외환위기를 겪은 후, 기업지배구조의 중요성을 새롭게 인식하고 제도개선에 박차를 가해왔다. 회사지배구조는 건전하고 효과적인 기업경영을 가능하게 하도록 경영관리구조를 재편성하고 경영진에 맡겨진 경영권이 적절하게 행사되고 있는가를 감시하여 주주의 이익을 도모하고 동시에 주식회사가 그 사회적 책임을 다할 수 있도록 하는 문제가 그 중심이 된다.

2. 기업지배구조에 관한 논의는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 넓은 의미로는 주주뿐 아니라 채권자, 근로자, 소비자 등 기업의 각종 이해관계자(stakeholder)들의 상호관계에 관한 논의를 말하고, 좁은 의미로는 일단 기업의 주인이 주주라는 전제에 입각하여 소유와 경영의 분리로 인한 경영자(또는 지배주주)와 일반 주주사이의 이익충돌, 즉 경제학에서 말하는 대리문제의 해결에 관한 논의를 가리킨다.

3. 기업의 지배구조는 소유와 경영의 분리로 인해 발생하는 대리인비용을 효과적으로 통제하여 기업의 경영목표를 설정하고 그 경영목표가 이행되도록 규율하는 메커니즘으로 내부지배구조와 외부지배구조로 나눌 수 있다. 기업의 내부지배구조는 기업내부에 존재하여 경영자를 효과적으로 감시하고 규율하기 위해 이용되는 통제장치를 말하고, 사외이사를 포함한 이사회, 경영진이 보유한 내부지분, 급여체계 등이 해당된다. 기업의 외부구조는 기업의 내부자가 아닌 외부이해관계자에 의한 통제장치로 자본시장에 의한 규율,

기업경영권시장, 기관투자자에 의한 감시 및 감독, 경영자노동시장 등이 이에 해당한다.

4. 기업지배구조의 세계적인 표준화를 도모하기 위해 1999년에 제정된 'OECD 기업지배구조의 원칙'(OECD principles of Corporate Governance)에서는 기업지배구조를 경제적 효율성을 증진시키는 중요한 요소로서 기업의 경영진, 이사회(또는 감사회), 주주, 기타 이해관계집단간의 일련의 관계로 정의하고 있다. 또한 기업의 목표를 설정하고, 그 목적을 달성하며 성과를 감시하는 방법들을 결정하는 구조를 지칭하는 것으로 정의하고 있다. 아울러 기업지배구조에 영향을 미치는 구성요소로 지배주주, 기관투자가, 소액주주, 은행 등 채권자, 종업원 등 이해관계집단, 규제권한을 갖는 정부 등을 열거하고 있다.

II. OECD 기업지배구조원칙

1. OECD 기업지배구조원칙은 각국의 제도적 환경에 따라 달라지는 다양한 기업지배구조의 공통요소를 추출한 것으로서 구속력을 갖지 않는 일종의 준거자료이다. OECD원칙은 기업의 자금조달비용을 줄이고 안정적인 투자를 유도하는 핵심요소로서 기업의 지배구조를 파악하고 있으며, 주주의 권리와 소유권의 주요기능, 주주에 대한 평등한 대우, 기업지배구조에서의 이해관계자의 역할, 공시와 투명성 및 이사회 책임의 5개의 항목에 걸친 원칙과 권장사항 및 주석으로 구성되어 있다.

2. OECD 원칙에 관한 보고서는 두 부분으로 구분된다. 첫 번째 부분에서는 원칙들이 제시되어 있는데, 이는 ① 주주의 권리, ② 주주의 동등대우, ③ 기업지배구조에서 이해관계자의 역할, ④ 공시 및 투명성, ⑤ 이사회 책임의 5개 분야로 나누어지고 각각의 분야별로 단일 원칙과 함께 이를 뒷받침하는 여러 권고사항들이 제시된다. 두 번째 부분은 원칙에 대한 주석이다. 주석은 원칙들을 이해하는데 도움을 줄 뿐만 아니라 관련 사항들의 주요동향과 원칙의 구체적인 적용을 통하여 활용될 수 있는 대안들을 담고 있다.

3. OECD 원칙은 그 속성상 진화를 거듭할 수밖에 없다. 기업지배구조를 결정하는 제반 여건에 중대한 변화가 있는 경우에는 원칙도 변경될 수밖에 없을 것이다. 기업은 변화하

는 세계경제환경 속에서 새로운 요구에 적절하게 대응하기 위하여 자신들의 기업지배관행을 혁신하여야 한다. 정부도 주주와 이해관계자의 기대에 부응하고, 시장이 효율적으로 기능할 수 있도록 충분한 유연성을 제공할 수 있는 법적, 제도적 여건을 조성할 책임이 있다. 규제의 비용편익이라는 고려 하에 기업지배구조의 체계를 개발함에 있어, OECD 원칙을 어떻게 적용할 것인가는 전적으로 각국의 정부와 시장참여자에게 달려 있다.

Ⅲ. 지방공기업의 지배구조의 특징과 쟁점

1. 지방공기업은 일반적으로 독점적으로 시장구조를 형성하고 있기 때문에 사기업에 있어서 외부지배구조 구성요소 중의 하나인 경쟁 또는 시장규율이 결여되어 있다. 사기업은 소비자의 수요나 욕구를 충족시키지 못할 경우 적정 수익을 확보할 수 없어 파산이나 합병의 위험에 직면하게 된다. 반면에 지방공기업의 경우에는 이러한 위험에 직면할 가능성이 극히 희박하여 경영효율성 향상을 위한 동인의 하나인 파산이나 합병의 메카니즘이 작동할 수 없다. 또한 지방공기업은 일반적으로 법적 독점에 의해 보호되기 때문에 생산시장에서의 경쟁을 통해 유발되는 자극이 존재하지 않는다. 아울러 지방공기업의 경우에는 안정된 시장이 확보되기 때문에 새로운 기술혁신이나 원가절감방법을 개방하기 위해 노력할만한 동기도 결여되어 있다.

2. 지방공기업의 경우 시장기능 또는 시장기구를 통한 외부지배구조 또는 기업통제시장(corporate control market)이 실질적으로 존재하지 않거나 거의 작동하지 않기 때문에 내부지배구조를 중심으로 기업지배구조가 형성된다.

<표> 사기업과 지방공기업의 지배구조 비교

	비교기준	사기업	지방공기업
1	소유권	사적소유권	공적소유권
2	소유주체	민간주주	일반국민, 정부(부재주주)
3	소유주체의 목적	이윤극대화	사회적 후생의 극대화
4	소유와 지배의 관계	소유와 지배의 분리	소유와 지배의 일치
5	소유와 경영의 관계	소유와 경영의 분리	소유와 경영의 분리 또는 미분화
6	내부지배구조	최고경영자, 이사회, 감사 등	정부, 최고경영자, 이사회, 감사 등
7	외부지배구조	시장기능을 통한 규율 작동	시장기능을 통한 통제 부재+권위적·계층적 통제
8	정부의 역할	규제자	소유자+규제자, 공적지배권 행사

3. 2014년에 추가된 OECD 기업지배구조의 원칙 제3장「시장과 공기업의 주요내용」으로는 ① 정부가 소유권기능과 시장에 참여하고 있는 공기업에 영향을 미칠 수 있는 다른 정부기능을 명확하게 분리할 것을 권고하고, ② 수익사업과 정부 정책사업을 병행하는 공기업의 비용구조를 매우 투명하게 관리하고 공시할 것을 요구하고 있으며, ③ 공기업은 시장에서 활동하는 일반기업에 적용되는 법률, 세금, 채무, 규제의 대상에서 제외시키지 말 것을 포함하고 있다. 제 6장「투명성과 공시」의 주요내용으로는 ① 정부, 소유권기관은 공기업에 관련된 통합 연간백서를 발간하고, 일관성을 갖춘 정부공시체계를 구축할 것을 제시하고 있으며, 이와 함께 ② 일반 국민들의 접근성 제고를 위한 웹기반의 시스템 구축을 모범사례로 권고하고 있다. 이를 통해 공기업의 재무정보, 운영 결과뿐만 아니라, 이사회 임원 임금 및 보상정책, 임원자격 및 추천과정 등을 포함하여 독립성과 관련된 정보도 공시할 것을 제시하고 있다. 정보 공개의 수준을 공기업과 정부, 다른 공기업과의 거래, 민간과의 거래까지 모두 포함할 것을 제시한다. 이에 정보의 양과 질의 제고 필요성과 적시성의 중요성도 함께 논의하고 있다.

4. 지방공기업의 지배구조는 민간기업의 지배 구조와 다른 몇 가지 특징을 보이고 있다. 그중 가장 큰 특징은 이해관계자가 지역 주민이라는 점이다. 이러한 맥락에서 공기업 지배구조의 비전과 가치는 구분되어야 한다. 가장 중요한 것은 주민과의 관계에서 책임성, 투명성을 담보하는 것이고 주민의 참여와 윤리를 담보하는 것이다. 그리고 변화와 혁신을 통해 서비스의 품질을 개선하여 주민의 복리 증진에 기여하도록 해야 한다.

5. 지방공사와 지방공단의 내부지배구조는 기관장(사장 또는 이사장), 이사회, 감사제도, 경영성과계약제도 및 성과급제도 등으로 구성되어 있다. 지방공기업 지배구조와 관련하여 고려하여야 할 몇 가지 요소를 검토하면, 다음과 같다.

① 현재 지방공사의 사장 또는 지방공단의 이사장은 해당 지방공기업의 경영집행을 책임지고 있다. 사장 또는 이사장은 임원추천위원회의 추천을 거쳐 상임이사를 직접 임명할 수 있고, 이들 상임이사와 함께 해당 지방공기업의 경영집행기능을 담당한다. 사장 또는 이사장의 최초 임기는 3년으로 설정되어 있고, 경영성과가 우수하여 연임되는 경우에는 1년 단위로 연임될 수 있다. 지방공기업조직의 운영에 있어서 핵심적인 역할은 CEO가 담당하므로 기관장 임명에 있어 보다 투명한 절차가 요구된다. 따라서 의회의 승인을 받는 절차도 고려할 필요가 있다.

② 내부 개혁을 위해서는 감사의 역할이 매우 중요한데, 단순히 사후적인 합법성 감사뿐만 아니라, 평가의 기능도 포함시킬 필요가 있다. 또한 지방공기업의 감사에 대해서는 기업감사에 필요한 회계감사능력 등 감사로서의 전문성과 함께 업무성격상 철저한 청렴성과 도덕성에 대한 검증이 필요할 것으로 생각된다.

③ 집행기능과 의결기능을 구분하고 상호견제의 기능을 강화하기 위해서는 이사회의 기능을 보다 강화할 필요가 있다. 민간기업의 CEO는 사업이 망하면 자신이 망하는 것이지만, 공기업의 기관장의 경영실패는 결국 그 부담을 주민이 떠안게되므로 이사회를 통해 책임경영의식을 강화할 필요가 있다. 지방공기업에 대한 경영 공시를 보다 강화하여 투명성을 확보할 필요가 있다.

④ 경영 공시가 제대로 이루어진다면 계량화된 지표를 가지고 성과 평가를 수행하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다.

IV. 지방공기업 지배구조의 개선방안

1. 일반적으로 지방공기업은 그 재산권과 소유주체가 명료하게 정의되어 있지 않다. 따라서 지방공기업을 ‘주인 없는 기업’ 또는 ‘주인 없는 대리인’이라고 부르기도 한다. 지방공기업의 이러한 소유구조적 제약요건으로 인해 지방공기업의 감독자 또는 경영자에게는 재산가치를 증식시키고 이를 적절히 유지·관리하고자 하는 동기와 규범이 결여되어 있다. 그 결과, 지방공기업의 경영과정에서는 민간기업에 비해 도덕적 해이 또는 역선택 형태의 대리인 문제, 비효율성 등이 더 많이 발생하고 있다.

2. 지방공기업의 효율적인 지배구조 구축을 위한 핵심적인 과제는 소유와 경영의 분리에 의한 지방공기업의 최고경영자 중심의 전문적인 책임경영체제를 도입하는 것이다. 이를 위해서는 지방공기업 경영에 관한 모든 권한을 자치단체장이 아닌 지방공기업의 CEO인 사장이나 이사장에게 부여함으로써 자치단체장과 지방의원 등의 경영간섭을 배제하는 가운데 임기를 확실하게 보장하고, 경영성과에 대해서만 책임지는 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

3. 지방공기업은 내부에 과도하게 많은 다중적인 외부규제 및 통제기관이 있어 통일된 경영방향을 제시하지 못하는 문제점을 지니고 있다. 견제와 균형의 원리를 전제로 한 정부 조직에서 부처 간의 적절한 긴장관계는 일부 긍정적 측면도 있으나, 지나친 부서할거 주의는 효율적인 운영체계를 갖지 못하게 되는 원인이 되므로 이에 관한 대책을 마련할 필요가 있다.

4. 지방공기업의 주인인 국민의 입장에서 볼 때, 국민은 지방공기업의 다층적 외부지배 구조로 인해 지방공기업이 수행하는 업무내용을 완전하게 알 수 없거나 주인임에도 불구하고 대리인인 지방공기업의 임직원보다 더 적은 정보를 얻는 소위 정보의 비대칭성의 문제가 생겨난다. 공기업에 편재된 경영정보는 지방공기업의 경영투명성을 저해하고 고비용·저효율의 방만경영으로 이어질 가능성이 많다. 따라서 지방공기업 재정위기 상태와 부채를 실시간으로 관리하고 이를 국민에게 알릴 필요가 있다.

5. 지방공사·공단 내부감사 시스템을 강화하기 위해서는 자산규모 1조원 이상인 10개

지방공사에는 감사위원회를 도입하고, 자산규모 1조원 미만인 경우에는 감사를 두되 현직 공무원의 겸직을 금지하고 외부전문가를 임명하는 방안을 도입할 필요가 있다. 또한 안전행정부가 매년 지방공기업 결산지침을 통해 회계감사기본요구사항을 제시함으로써 지방공기업의 특성을 반영한 외부감사기준을 제시하고 있기는 하지만, 감사업무의 신뢰성과 안정성을 약화시키는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 지방공기업 회계감사의 특성을 반영한 지방공기업 회계감사기준을 별도로 제정하여 회계감사인들이 이 회계감사기준을 적용하여 회계감사를 수행하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

V. ‘지방 공기업 노동이사제 도입’에 관한 검토

1. 노동이사제의 도입은 노조 경영참여의 한 방법으로 진보진영의 일부가 오랫동안 요구해온 제도이다. 노조의 경영참여를 통한 투명경영이 이 사회의 부정부패 척결과 고용노동자들의 고용안정을 동시에 달성할 수 있는 지름길이라고 주장한다. 노조의 경영참여는 사외이사제를 대신해 재벌개혁과 경제민주화를 위한 대안으로도 제시되고 있다. 일본이나 미국기업들은 ‘노동자 경영참여’라는 명목으로 제품 품질 관리, 노동자 제안, 작업장 개선, 적시 생산방식 등 생산성 향상을 위한 제도를 운영하고 있고, 유럽의 여러 나라들은 노조의 경영참여 제도를 일부 도입하고 있다.

2. 노동이사제는 1970년대 독일을 시작으로 유럽에서 일부 도입되었다. 노조 대표가 아니라 노조가 추천하는 외부 전문가들이 참석해 감시 기능에 집중한다. 특히 독일은 유럽의 여러 나라 중에서도 노조의 경영참여 수준이 높은 것으로 알려져 있다. 노동자가 2천명 이상인 기업은 노사가 참여하는 ‘감독이사회’를 구성해 ‘경영이사회’의 주요한 결정을 감독하도록 하는 ‘공동결정제’를 법으로 보장하고 있다. 그러나 수준 높은 경영참여를 보장한다는 독일에서도 노동자들은 기업경영의 실질적인 결정권을 갖지 못하는 것이 현실이고, 의사결정만 더디게 하고 책임소재를 모호하게 한다는 비판이 대두되고 있다. 이 제도가 도입될 경우 우리 지하철 노조가 1987년 노조 결성 이후 시민의 발을 불모로 분규와 파업을 일삼은 전례에 비추어 볼 때 현재 서울시가 구상하고 있는 서울지하철 통합공사의 노조는 공동화 되어 경영효율화를 위한 성과연봉제를 거부하거나 저성과자 퇴출제도를 저지하고 강경 파업으로 치달을 가능성을 배제하기 어렵다.

3. 외국에서 노동이사제가 일부 긍정적 역할을 한다고 해서 노사관계의 역사와 문화, 법체계가 다른 우리나라에서도 제대로 작동하리라고 장담할 수 없다. 이 제도를 처음 도입한 독일의 경우 오랜 산별교섭의 역사를 지니고 있고 경제의 중대 고비마다 노사정대타협을 통해 문제를 해결해 온 역사와 전통이 있다. 그러나 우리나라는 힘겹게 이룬 9·15 노사정 대타협이 불과 4개월 여 만에 파기된 데서 보듯 노사정 대화는 뿌리를 내리지 못하고 있다. 한 편 우리나라는 유럽에는 없는 부당노동행위제도나 파업 시 대체인력 투입 금지 조항 등을 통해 노조를 보호하고 있다. 뿐만 아니라 노조의 자주성을 보장하기 위하여 '사용자 또는 항상 그의 이익을 대표해 행동하는 자'가 노조에 참가하면 설립신고증을 내주지 않는 등 여러 법적 장치도 마련되어 있다. 이러한 상황에서 노동이사제를 도입하여 경영에 관한 의사 결정을 내리도록 한다면 법체계의 안정성이 무너질 염려가 있다.

4. 노동이사제 도입은 노조의 정치적 영향력을 키워 공기업 경영을 장악하도록 할 우려가 크다. 노동조합이 공기업 경영에 간섭하게 되면 공기업의 개혁이나 구조조정이 어려워지고 결과적으로 공기업지배구조를 후진적으로 만들 가능성이 크다. 또한 대기업과 공기업 노조들 가운데 상당수가 집단이기주의 행태를 버리지 못하고 있는 현실에서 노조에 '경영권 참여'를 허용할 경우 혼란과 갈등을 불러 올 가능성을 배제하기 어렵다. 따라서 이러한 제도의 도입에는 신중을 기할 필요가 있다. 또한 국회가 제정한 법률에 근거가 없는 '근로자경영참여'를 서울시가 공기업의 정관을 통하여 관철하는 것은 헌법적 가치에 위배 될 소지가 있다.

5. 현재 서울시가 통합을 추진하고 있는 서울메트로는 부채가 3조3293억 원, 도시철도공사는 1조2777억 원으로 이것을 합하면 총 4조6000억 원의 엄청난 규모이다. 또한 양공사의 지난 5년 간 평균 영업이익자는 4천억 원에 달하고 있고 시설 재투자 비용만 1조6천억 원에 육박하고 있다. 이러한 상황에서 방만경영을 시정하는 노력과 인력구조조정 방안을 모색하는 대신 거꾸로 양사의 통합을 추진하는 것은 사리에 맞지 않는다. 한편, 민간기업이 운영하는 서울메트로9호선(주)의 경우에는 지난해 37억5350만 원의 당기순이익을 기록하고 2012년 215억9758만 원의 적자에서 흑자로 전환되었다고 한다. 이러한 점을 고려할 때 서울시가 노동조합의 정치적 주장을 받아들여 노동이사제를 도입하려는 것은 공기업 경영을 왜곡시키고 더욱 부실화 하는 요인으로 작용할 것이다.

노동이사제(勞動理事制) 논의 - 위험한 실험, 즉각 중단해야 한다

최 준 선

성균관대 법학전문대학원 교수

토론 요지

- 이사회 구성은 기업지배구조의 핵심부분으로 지배구조의 변경은 반드시 법률에 따라야 함(기업지배구조는 그 기업의 생존이 걸린 중요한 문제이기 때문임).
- 근로자도 당연히 이사가 되거나 사장이 될 자격이 있음. 그러나 개별 근로자와 노조의 대표라는 지위를 가진 근로자는 다름. 노조의 대표 또는 노조가 선출한 이사는 근로자 자신의 의사가 아닌 노조의 의사를 대변하여야 하기 때문임. 노조의 대표로서의 이사회 참여는 정관변경으로는 곤란하고 반드시 상위 법률에 근거가 있어야 함.
- 유럽의 일부 국가에서 근로자의 경영참가를 인정하고 있으나 모두 법률에 근거를 두고 있음.
- 서울지하철의 진짜 주인인 서울시민으로부터 아무런 의견수렴도 없이, 법률에 근거도 없이 정관 변경으로써 기업의 근본에 해당하는 지배구조를 변경하려고 시도하는 것은 위법행위로 판단될 가능성이 큼.
- 특히 한국은 유럽에 비하여 노조의 자주성과 독자성을 강하게 보호하고 있고, 한국과 유럽은 노동조합 운영시스템과 노조의 정치적 성향이 크게 달라, 유럽제도를 무턱대고 따라할 수 없음.
- 근로자 이사제도는 주주가치의 제고와 극심한 국제경쟁력이 요구되는 현대 기업 활동에서는 지배구조의 비효율성 때문에 공기업이든 사기업이든 이를 채택하려면 반드시 사회적 합의와 법률에 근거가 있어야 할 것이다.

서 언

오늘 전삼현 교수님의 발표 내용에 대하여 전적으로 동의하는 바입니다. 저의 토론은 2016년 3월 24일 문화일보에 게재된 저의 칼럼에서 지면부족으로 다 하지 못한 이야기를 오늘 여기서 덧붙이고자 합니다.

서울시 공무원들이 서울 지하철을 망치고야 말 위험한 이야기를 한다. 서울메트로(1~4호선)와 서울도시철도공사(5~8호선)가 내년 1월 ‘통합공사’로 출범하면서 ‘노동 이사제’(勞働理事制)를 도입하기로 하였다는 것이다. 서울시와 두 공사 노사(勞使)가 지난 15일 2명의 노조원에게 이사 자격을 주어 경영에 참여할 수 있게 하기로 잠정 합의하고, 오는 3월 25~29일 조합원 찬반 투표를 실시하기로 하였다고 한다.

기업 지배구조의 중요성

이사회 구성은 기업 지배구조의 핵심 부분이다. 기업지배구조(Corporate Governance)란 “회사를 관리하고 지배하는 체계”를 말한다(1992년 영국 Cadbury 보고서).⁶⁾ 기업지배구조문제는 회사의 관리감독, 이사회, 경영진 및 주주간의 관계가 핵심으로서, 주로 회사의 기관구조 문제이다. 지배구조가 건실하지 못하면 기업부정과 부실의 원인이 된다. 그렇기 때문에 각국은 기업지배구조를 법률로 정하여 두고 있다. 예컨대 1997년 외환위기 때 국제통화기금(IMF)이나 국제부흥개발은행(IBRD) 등 국제 금융기관은 한국이 외환위기를 겪게 된 원인은 기업의 지배구조가 문제임을 간파하였다. 그러나 한국 기업 스스로 지배구조를 개선할 의지와 능력을 의심한 이들 기관은 지배구조를 개혁하지 않으면 금융 지원도 없다고 우리 정부를 압박하였다. 이에 정부는 상법의 회사편 규정을 대폭 개정하였으며, 그 결과 현재의 주식회사 사외이사 제도와 감사위원회 제도 등이 도입되었다.

지배구조문제는 주인 없는 공기업이나 주식이 잘 분산된 기업의 경우 더욱 중요하다. 사기업의 경우 이른바 오너가 있어서 오너의 절대적인 지배권의 영향으로 기업부정이 발생하기 어렵지만, 공기업의 경우는 정부 및 공공기관이 주주이기 때문에 감사원 외에는 적절한 감독기구가 없다. 주식이 극심하게 분산되어 지재주주가 없는 경우에도 소액주주들의

6) 최준선, 「회사법」, 제11판, 2016, 466면.

세력화가 어려워 경영자의 부정이 발생하기 쉽다. 따라서 법률로 정한 지배구조를 충실하게 준수하는 것은 기업의 건전한 발전과 생존을 위하여 매우 중요하다.

한국 기업의 지배구조

회사법은 조직법이기도 하다. 대부분의 공공 조직은 상법 중 회사편에서 제시된 주식회사의 조직 모델을 따른다. 그래서 ‘공공기관 운영에 관한 법률’도 상법 규정을 다수 준용한다. 우리 상법은 자유시장경제 국가 대부분이 채택한 모델인 영미의 이사회 제도를 채택하였다.

독일의 공동결정제도

근로자의 이사회 참여는 독일에서 인정되고 있다. 연합국에 의하여 성립된 독일민주공화국은 기독교민주연합(기민련, Christlich-Demokratische Union, CDU. 현 집권당. 야당은 독일 사회민주당, Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 사민당)의 Konrad Adenauer 총리의 주도하에 미국식의 자유방임적 자본주의모델에 구소련의 사회주의적 중앙계획경제모델을 가미한 이른바 “사회적 시장경제”(Soziale Marktwirtschaft)를 구축하였다.⁷⁾ 이러한 체제는, 마치 1960~1970년대 한국의 경제정책과 마찬가지로, 전후 독일을 부흥시키는 데 매우 유효하였던 것으로 보인다. 이 체제는 국민의 사유재산과 생산수단의 사유화를 인정하면서도 정부가 세금을 통하여 부를 재분배하고 공공의 이익을 확대한다는 개념이다. 사회적 시장경제의 한 내용으로 1951년 경영조직법(Betriebsverfassungsgesetz)을 제정하여 철강·석탄·광산 분야에서 자본가와 근로자가 협의해 경영 사항을 결정하는 ‘공동결정제도’가 도입됐으며, ‘1976년 공동결정법’(Mitbestimmungsgesetz)에서 이 제도가 확립되었다. 이 체제에서는 이사회를 ‘감독이사회’(Aufsichtsrat)와 ‘경영이사회’(Vorstand)로 나누고, 감독이사의 이사 반수를 근로자의 대표로써 임명한다. 감독이사는 경영에 참여할 수 없으므로 감독이사의 멤버인 근로자는 경영에 참여할 수 없다. 감독이사의 의

7) 최준선, “회사법의 역사와 한국경제의 미래를 위한 회사법의 방향 - 2015년 한국상사법학회 여름학술대회 기조발제”, 「상사법연구」, 제34권 제2호, 2015, 54면.

장은 자본가의 대표가, 부의장은 근로자의 대표가 맡으며, 가부(可否) 동수인 경우 의장에게 결정권을 준다.

이와 같은 2원적 이사회 체제(二元的 理事會, two-tier board system)는 전쟁 후 독일 경제를 부흥시키는 데는 매우 유용했지만, 현대에는 맞지 않다. 주주 가치 제고라는 세계적 추세와 기업 활동의 국제화에 적응할 수 없는 지배구조이기 때문이다. 외국 투자자가 투자를 할 수 없고, 노조가 반대하면 M&A도 불가능하며, 신속한 의사결정도 불가능하다. 그 결과 독일의 주식회사 수는 수 천개에 불과하고, 따라서 자본시장도 매우 낙후되어 있다. 이런 이유로 독일에서도 공동결정제도에 대한 비판이 점점 고조되고 있다. 2002년 독일 기업들의 대규모 부정 사건으로 이러한 제도는 심한 비판을 받았으며, 지난해 폭스바겐 사건으로 다시 한 번 시대에 뒤진 제도라는 비난이 제기되었다. 그러나 한 번 주어진 혜택은 영원히 돌이킬 수 없는 법이다. 들끓는 비판에도 불구하고 독일에서는 여전히 이 제도가 살아 있다.

독일 이외의 유럽의 상황

유럽에서는 근로자 이사제도가 보편화되어 있다. 유럽 국가 중 14개국은 사기업(민영화된 기업 포함)과 공기업에 모두 이 제도를 적용하고 있고, 4개국은 공기업에만 이를 적용하며, 12개국은 이 제도를 적용하지 않거나, 매우 제한된 방식으로 운영된다.

예컨대 프랑스의 경우 1983년 7월 26일의 법률에 의해 이 제도가 시행되었으며, 근로자 200인 이상의 공기업이 이사회 또는 감사회에 노동자대표를 의무적으로 포함시키도록 하고 있다. 법률 제5조는 이사회 또는 감사회에 국가의 대표자, 관련 분야의 전문가, 그리고 노동자대표를 포함시키도록 하는데, 노동자대표는 이사회 또는 감사회 구성원의 최소 3분의1 이상이 되도록 하고 있다. 그 밖에 프랑스에서는 노동법에서 노사협회의 대표가 참고인으로서 이사회에 참석하도록 하고 있다.

프랑스의 경우 고용안정화에 관한 2013년 6월 14일의 법률에 의해 사기업도 노동이사제를 의무적으로 도입하였다. 프랑스 국내에만 소재지를 두는 회사는 근로자 5,000명 이상일 경우, 국외에도 소재지를 두는 회사는 근로자 10,000명 이상일 경우 노동자대표를 이사로 선임해야 한다. 그러나 유럽연합(EU)에 공통적으로 적용되는 '유럽주식회사법'상의 유럽주식회사(societas europaea, SE)는 2원적 이사회 제도 도입을 각 회사의

선택에 맡겨, 각 회사가 정관으로 이를 정할 수 있도록 하고 있다. EU 내의 각국의 국내법에 따라 설립된 주식회사는 언제든지 유럽주식회사로 전환할 수 있다.

근로자의 이사회 참여를 인정하는 국가는 모두 법률에 근거규정을 두고 있다. 특히 프랑스의 국유기업은 ‘공공부문민주화법률’에서 국유기업의 경우 ‘이사회에 참여하여 의결권을 행사할 수 있는 근로자제도’를 규정하였으므로써 그 도입이 가능한 것임을 명심하여야 한다.

실제로 유럽 국가 중 독일은 근로자의 경영참여는 감독이사회에만 참여할 수 있음으로써 근로자의 경영참여가 오히려 약한 편에 속하고, 프랑스가 매우 강하지만 대규모 회사에게만 적용되며, 사기업의 경우 임의규정으로 되어 있고 또 유럽주식회사로 전환하면 이를 회피할 수도 있다.

특히 유럽과 한국은 노동조합 운영시스템이 크게 다르다. 한국도 노사협의제도가 법으로 의무화돼 있는 점은 유럽과 비슷하지만, 노조의 설립요건이 매우 엄격하고, 한 번 설립된 노조에 대한 보호장치가 유럽에 비하여 매우 강하여 노조의 자주성과 독자성을 법률로 보장한다. 유럽은 부당노동행위 제도가 없고, 파업을 하면 마음대로 대체할 수 있으나 한국은 사정이 다르다. 노조의 성향도 한국이 더욱 정치적이다. 그러므로 유럽이 어떻다고 해서 한국이 따라갈 이유는 없다.

근로자 이사제도는 주주가치의 제고와 극심한 국제경쟁력이 요구되는 현대 기업 활동에서는 지배구조의 비효율성 때문에 공기업이든 사기업이든 이를 채택하려면 반드시 사회적 합의와 법률에 근거가 있어야 할 것이다.

서울시는 위험한 실험을 즉각 중단하여야 한다.

한국은 독일을 비롯한 위에서 살펴 본 유럽 각국과 노조운영시스템이 다르다. 특히 유럽의 경우는 법률의 규정에 따라 근로자를 이사회에 참여하도록 하고 있다. 그러나 서울시는 정관을 변경하여 바로 노조원에게 이사의 지위를 부여한다는 것이다. 정관변경은 주식회사형 공기업의 경우는 주주총회의 특별결의로 하여야 한다. 그러나 주식회사형 공기업이 아닌 경우는 이사회에서 정관변경을 결의하고 주무부서의장이 승인하면 된다. 지배구조와 같은 중요한 사항을 법률의 근거도 없이 이사회에서 간단히 결정하고 주무부서의장이 자의로 승인하는 것은 위법의 소지가 있다.

근로자의 이사회 참여는 본질적으로 이사의 자격과도 관련된다. 근로자도 당연히 승진하여 이사도 되고 사장도 될 수 있어야 한다. 그러나 개별 근로자와 노조의 대표라는 지위를 가진 근로자는 다르다. 즉, 이사회가 아닌 노조가 선출한 대표(또는 근로자가 선출한 대표)는 결국 노조의 대표로서의 근로자는 자신의 의사가 아닌 노조의 의사를 대변하기 때문이다. 노조 대표의 이사회 참여는 정관변경으로는 곤란하고 반드시 상위 법률에 근거가 있어야 한다.

물론 경영에 대해 노사가 머리를 맞대고 협의할 수는 있다. 따라서 경영협의회까지 금지할 이유는 없다. 이미 우리나라는 1997년 3월 13일 “근로자참여 및 협력증진에 관한 법률”을 제정하여 경영협의회와 이름만 다른 노사협의회를 운영하고 있기도 하다. 그러나 근로자를 이사로 임명하여 주인 없는 공기업의 노사 혼성 이사들이 노사가 대립하는 국면에서는 빈번히 비정상적인 합의를 할 가능성이 커지고, 그 사이 공기업의 생존이 위태로워질 가능성도 덩달아 커진다. 노동이사제도가 경영효율성을 제고하기보다 그간의 노조의 활동과 성향에 비추어 효율성을 갉아먹는 제도가 될 개연성이 너무도 크기 때문이다. 글로벌 경쟁력은 언감생심 기대할 수도 없고, 성과연봉제도, 저성과자 퇴출제도, 구조조정 등은 이사회에서 결의되지 못할 가능성도 있으며, 민영화나 비슷한 기능을 하는 공기업 간의 통합은 영영 불가능할 수 있다. 과감하고 신속한 조치를 결정하여야 할 이사회가 이사 간의 발목잡기식 토론으로 실기(失期)할 수 있다. 엄격하게 비공개로 이루어져야 할 이사회에서의 발언과 진행 내용이 즉각적으로 노조에 전달되는 효과로, 노동자 이어나 비노동자 이사에 대한 인신공격과 사퇴요구 등 혼란과 갈등과 정치적 투쟁이 격화될 가능성도 크다. 이 사에게 비밀준수의무를 부여한다고 하나, 그것이 지켜지지 않는다는 것은 경험상 뻔히 알 수 있다. 결과적으로 서울시민의 기업인 지하철공사가 이미 거대한 부실의 덩어리로 전락할 수 있다. 임시로 지하철 관리를 맡은 서울시장이나 서울시 공무원들은 수천년 존속해야 할 서울지하철의 관리구조를 검증되지 않은 방향으로, 법률에 근거도 없고 서울지하철의 진짜 주인인 서울시민으로부터 아무런 의견수렴도 없이, 정관 변경으로써 기업의 근본에 해당하는 지배구조를 변경하려고 시도하는 것은 위법일 가능성이 크다. 지배구조의 변경은 신중하여야 한다.

위험은 감성이 아닌 시스템으로, 그리고 원천적으로 제거해야 한다. 서울시는 몇몇 私企業에서 볼 수 있는, 이상론(理想論)에 불과한 체제를 공기업에서 실험하려고 한다. 이와 같은 이상론은 특히 주인 없는 기업에서 독버섯처럼 퍼진다. 4조6000억 원에 이르는 적자

덩어리인 서울지하철이 책임을 지지 않는 공무원들의 위험한 실험 대상이 돼선 안 된다.
노동이사제도 논의는 즉각 중단해야 한다.



서울시 중구 세종대로14길 38, 3층 (북창동, 단암빌딩 별관)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>