

독일의 사업장 차원에서의 공동결정제도와 시사점

정 응 기*

- I. 들어가며
- II. 사업장평의회 제도
- III. 시사점
- IV. 나오며

국문초록

독일의 사업장평의회는 사업장조직법에 따라 근로자의 대표로 구성되어 집단적 근로 조건이나 일반적 인사정책에 대하여 상당한 공동결정 권한들을 가지고 있다. 경영상의 사항에 대해서도 실질적인 정보취득과 협의에 관한 권한이 있고, 특히 근로자의 이익에 중대한 영향을 미치는 합병 등의 사업변동에 대해서도 사전에 이해관계를 조정하고 불이익을 보상받을 수 있는 수단들을 가지고 있다. 독일의 사업장평의회는 노동조합의 단체협약을 보충하는 범위에서 근로자의 권리를 보호하고 참여와 자율성을 보장하는 제도로서 역할을 하고 있다. 우리나라에서의 근로자 보호와 자율성의 보장은 노동3권을 기반으로 하는 단체협약 제도가 중심이 되고 있는데, 특히 중소기업의 경우 노동조합의 조직률이 매우 낮아 그 실효성과 대표성에 문제를 드러내고 있다. 이러한 상황에서 노사협의회는 단체협약 제도를 보완하는 실질적인 임무를 수행하는 대안이 될 수 있는데, 그러기 위해서는 우선 근로자의 대표성이 있는 조직이 있어야 한다. 즉, 근로조건 등에 관하여 구속력 있는 결정을 하기 위해서는 노사 동수의 위원회가 아닌 근로자대표로 구성된 근로자대표기관이 따로 조직되어야 한다. 그리고 대상에 따라 정보취득, 협의, 합

* 충남대학교 법학전문대학원 교수

의, 이의제기 등에 관한 권한을 가지는 방향으로 개선할 필요가 있다. 단기적으로는 근로자위원의 민주적인 선출방법을 분명히 규정하여 근로자의 대표성을 확보하고 근로자 위원들만으로 구성된 ‘근로자위원회’를 두어 일정한 역할을 맡기는 방안이 합리적이며, 노사협의회의 의결의 효력을 분명히 규정한 후 노사 간에 협의가 이루어진 사항은 의무적으로 의결을 하도록 하여 의결사항으로서 실효성을 확보할 필요가 있다.

- 핵심어 공동결정, 사업장평의회, 노사협의회, 근로자대표, 경영협의체

I. 들어가며

기업이란 가게가 제공하는 자본과 노동을 결합하여 재화와 용역을 생산·공급함으로써 이익을 얻고 이를 가게에 소득으로 분배하는 역할을 하는 영리조직이다. 현대사회에서 주요한 기업형식은 회사, 그 중에서도 주식회사라고 할 수 있다. 회사는 영리성을 본질적인 속성으로 하는데 이는 기업으로서의 속성에 다름 아니다. 주식회사는 대규모의 생산에 적합한 기업으로서, 영리활동을 통하여 이익을 내고 이를 국민들에게 자본소득과 근로소득으로 제공하는 역할을 한다. 주식회사에는 수많은 근로자들이 취직하여 근로소득을 얻고, 역시 수많은 사람들이 주주로서 자본소득을 얻는다.

주식회사의 영리활동은 재화와 용역의 생산과 판매활동으로 이루어지는데, 노동은 이러한 영리활동에서 자본과 더불어 필수적인 생산 요소가 된다. 주식회사는 주주가 제공하는 자본금을 기초로 근로자의 노동을 결합하여 재화와 용역을 생산·공급함으로써 그 영리목적 달성을 달성할 수 있다는 점에서, 주주 및 경영자와 더불어 근로자를 회사의 구성원으로 보는 것이 현실에 맞고 자연스럽다. 특히 주주들이 유한책임을 지는 주식회사에서는 이러한 속성이 두드러진다. 생각해 보면, 회사라는 직장에서 생의 많은 시간을 보내며 밀접하게 인적 관계를 형성하고 있는 근로자를 회사의 구성원으로 인정하지 않는 것 자체가 매우 부자연스럽고 현실에 부합하지 않는다.

주식회사의 구성원이 영리활동에 참여하는 것은 여러 모습이 있는데, 크게 생산활동과 경영활동으로 나눌 수 있다. 경영활동에서의 의사결정은, ① 회사 자체 또는 모든 구성원의 이해관계와 관련이 있는 사항, ② 주식에 대한 사항 등 주주의 이해관계에 직접 영향을 미치는 사항, ③ 임금과 근로조건 등 근로자의 이해관계에 직접 영향을 미치는 사항 등으

로 나누어 볼 수 있다. 경영활동에서의 모든 의사결정은 경영자의 권한이지만, 주주는 회사의 구성원으로서 경영자를 선임하여 간접적으로, 때로는 주주총회를 통하여 회사의 중요한 의사결정에 대한 승인권을 가짐으로써 직접적으로, ①과 ②의 사항에 참여할 수 있다.

근로자는 경영자의 지시에 따라 보조적·종속적인 지위에서 생산활동과 경영활동을 보조하고 실행하는 역할을 한다. 이러한 근로자의 종속적 지위는 근로계약의 본질에 속한다.¹⁾ 현대사회에서 이러한 인간의 ‘종속성’이 용인되려면 자유의지와 자율성에 기한 것이어야 한다. 이 점에서 근로자는 위 ③의 사항에 대하여 참여할 수 있는 노동3권 등을 헌법으로 보장받고 있다. 나아가 근로자의 자율성이 최대한 보장되려면 그를 지휘하고 구속하는 결정을 내릴 수 있는 권위(authority)를 가진 경영자의 선임과 감독에 참여하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 다만, 현행법상 근로자에게는 주주와 달리 위 ①의 사항에 대해서는 직접 또는 간접적인 참여가 인정되지 않는다.

주식회사에서의 ‘근로자의 참여(participation)’ 또는 ‘공동결정(co-determination)’이란, 넓은 의미로는 근로자들이 주주들과 더불어 회사의 의사결정에 직·간접적으로 참여하거나 영향을 미치는 것으로 정의할 수 있다.²⁾ 이렇게 근로자가 참여하는 제도가 매우 발달된 나라는 독일을 꼽을 수 있다. 독일에서의 근로자의 참여와 공동결정 제도는 사업장(Betrieb) 차원에서의 사업장평의회(Betriebsrat) 제도와 이사회 차원에서의 감독이사회(Aufsichtsrat)에의 근로자대표의 참여라는 두 축으로 이루어져 있다.³⁾ 특히 사업장평의회를 통하여 위 ③의 사항에 대한 높은 수준의 실질적인 참여가 보장되고 사업장 차원에서의 풀뿌리 민주주의를 구체적으로 실현하고 있다는 점에서 매우 흥미로운 사례라고 할 수 있다.

우리나라의 현실에서는 갈수록 빈부격차와 계층의 고착화가 심화되고 있는데, 근로소득과 자본소득의 격차가 상당 부분 그 원인이 되고 있음을 인정하지 않을 수 없다.⁴⁾ 우리나라

1) 임종률, 『노동법(제16판)』, 박영사, 2018, 34면. 종속성의 개념에 대해서는 김형배, 『노동법(제26판)』, 박영사, 2018, 28~31면.

2) 공동결정은 크게 단체교섭을 통하는 방법과 회사의 의사결정기관에 참여하는 방법으로 나눌 수 있다. 이러한 의미의 ‘공동결정’의 정의는 최광의의 것이라고 할 수 있다. 보다 좁게는 의사결정기관에 참여를 의미하고, 또한 노사가 동등하게 의사결정권을 갖는 더 좁은 의미로도 사용될 있다. 공동결정의 의의에 대해서는, 안택식, “공동결정제도에 관한 연구”, 『재산법연구』 제10권 제1호, 한국재산법학회, 1993. 12, 79-83면 참조.

3) ‘Betriebsrat’의 한글 명칭은 통일되어 있지 않다. ‘노동자평의회’, ‘종업원협의회’, ‘경영협의회’ 등으로도 불리고 있으나, ‘Betrieb’를 ‘사업장’으로 번역하는 것이 가장 정확한 것으로 사료되므로, 이 글에서는 ‘사업장평의회’이라는 용어를 사용하고자 한다.

4) 프랑스 경제학자 토마 피케티가 소득 대비 자본의 값을 그리스 문자 베타(β)로 표시한 ‘피케티지수’ 혹은 ‘피케티계수’는 한 사회 안에서 자본이 차지하는 중요도를 측정한다. 피케티지수는 그 자체로는 불평등을

라에서는 근로자들이 그 권리를 주장할 수 있는 통로와 방법이 실질적으로 단체교섭과 단체행동에 국한되다 보니, 그 대립적 성격이 두드러지고 근로자들의 정당한 권리 주장조차도 지나친 이기주의라고 비난받는 경우도 있다. 그리고 우리는 단체교섭과 단체행동 중심의 대립적 노사관계가 초래하는 수많은 경제적 손실과 불행한 사건들을 겪어왔다.⁵⁾ 반면에 독일은 사업장평의회 제도를 통한 협력과 합의를 기반으로 심각한 노사분쟁 없이 상당히 안정적으로 경제적 성과를 거두고 있다는 점에서 그 실천적인 의미와 효용을 보여주고 있다.

이 글은 이러한 문제의식에서 시작하여 사업장평의회를 중심으로 독일의 공동결정제도를 보다 정확하게 소개하려고 노력하고, 그로부터 우리나라에서도 근로자의 참여를 제고하는 것과 관련된 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

II. 사업장평의회 제도

1. 사업장평의회 의의

독일의 사업장 차원에서의 공동결정은 사업장조직법(Betriebsverfassungsgesetz)에 의하여 규율되고 있다.⁶⁾ 사업장평의회는 제1차 세계대전 종전 후의 바이마르 정부에서 사업장평의회 조직과 사업장평의회 대표의 감독이사회 파견을 인정하는 법률을 제정하면서부터 시작되었다. 이후 나치 정권에 의하여 폐기되었다가 제2차 세계대전 종전 후 1952년의 사업장조직법으로 부활하였다.⁷⁾ 사업장조직법은 1972년, 2001년, 2009년과 2018년에 개정

직접 드러내진 않지만 이 지수가 높아지면 불평등이 심화됐다고 우려할 충분한 이유는 있다고 한다. 그런데 현재 한국의 피케티지수는 세계 최고 수준에 도달해 있다. 경향신문 2020. 11. 1.자 기사(http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=202010311526001&code=920100).

5) 우리는 파업으로 인한 경제적 손실과 근로자들에 대한 막대한 금액의 손해배상청구와 자살 등의 사례를 쉽게 만날 수 있다. 그리고 1970년 11월 13일 전태일이 “근로기준법을 지켜라”, “내 죽음을 헛되이 말라”고 외치며 분신한 이래 우리는 극단적인 노사대립의 사례와 수많은 근로자들의 죽음을 목격해왔다.

6) ‘Betriebsverfassungsgesetz’의 한글 명칭도 통일되어 있지 않다. ‘경영조직법’, ‘공장기본법’, ‘사업장기본법’, ‘사업장조직법’ 등으로 불리고 있으며, 그 중에서는 ‘경영조직법’이라는 용어가 많이 가장 많이 사용되고 있는 것으로 보인다. 그러나 ‘Betrieb’은 ‘사업장’으로 번역하는 것이 가장 정확한 것으로 사료되므로, 이 글에서는 ‘사업장조직법’이라는 용어를 사용하고자 한다.

7) 공동결정제도의 역사에 대하여는, 강수돌, “독일의 산업 민주주의 그 양면성의 비판적 고찰”, 『기억과 전망』 제35호, 민주화운동기념사업회, 2016. 12, 12~20면; 김홍섭, “독일 공동결정제의 이원성과 양면성”, 『독일어문학』 제78집, 한국독일언어학회, 2017. 12, 27~30면; 조지현, “독일의 감사회제도에 있어서 근로자의 공동결정”, 『비교사법』 제11권 제4호, 한국비교사법학회, 2004. 12, 3~5면 등에 설명이 있다.

된 바 있다.⁸⁾

사업장평의회(Betriebsrat)는 사업장조직법에 따른 공동결정제도의 핵심기구로서, 근로자들의 근로에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 사업장의 운영 사항에 대하여 사업장조직법에 따라 정보를 얻거나 결정에 참여할 수 있다. 독일에서도 노동조합의 조직률이 그리 높지 않지만 주로 산업별 노동조합이 단체협약을 체결하고,⁹⁾ 기업 또는 사업장 차원에서 노동조합의 단체교섭과 단체협약을 보충할 수 있는 사업장평의회 제도가 강력하게 작동하고 있다. 사업장조직법은 5인 이상의 사업장마다 하나의 사업장평의회를 두도록 하였는데(동법 제1조), 사업장의 규모에 따라 1~35명의 위원으로 구성된다(동법 제9조).

사업장평의회는 사용자의 경영방침에 대한 제안, 법령 및 협약 집행의 감시, 고충처리 등의 기능을 수행한다. 사업장평의회는 참여 권한은 통지권, 청문권, 협의권, 이의제기권, 동의거절권, 공동결정권 등의 여러 유형이 있다. 그리고 참여가 이루어지는 사항은 크게, 공통의 일반 근로조건에 관한 사항(Soziale Angelegenheiten, 동법 제87조 등), 고용·배치 전환·해고 등 개별적 인사조치에 관한 사항(Personelle Angelegenheiten, 동법 제99조, 제102조 등), 사업변동 등 경영에 관한 사항(Wirtschaftliche Angelegenheiten, 동법 제111조 등)¹⁰⁾ 등 3가지 주요 영역으로 나누어 볼 수 있다.

2. 구성과 운영

사업장평의회는 5인 이상이 일하는 사업장에 설치되며,¹¹⁾ 여러 개의 사업장을 가진 회

8) 이하 사업장평의회 제도의 소개는, Stefan Lingemann/Robert von Steinau-Steinrück/Anja Mengel, *Employment & Labor Law in Germany*(4th edition)(C.H.Beck, 2016)과 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Mitbestimmung - Eine Gute Sache - Alles über die Mitbestimmung und ihre rechtlichen Grundlagen*- (BMAS, 2018) 및 그 영문판인 Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Co-Determination* (2019)를 주로 참고하였다.

9) 독일의 단체협약에 관한 실정법으로는 독일기본법 제9조 제3항의 단결의 자유에 관한 규정과 '단체협약법(Tarifvertragsgesetz)'이 있다. 독일의 단체협약은, 산별노동조합이 사용자단체와 체결하여 해당 산업 전체에 적용하는 산업별단체협약(Flächentarifvertrag)과 개별 사용자가 노동조합과 별도의 단체협약을 체결하는 사내단체협약(Haustarifvertrag) 혹은 기업별단체협약(Firmentarifvertrag)이 있다. 전통적으로 산업별단체협약이 중심적인 역할을 맡아 왔는데, 90년대 중반이후 이른바 '단체교섭의 분권화' 현상으로 사용자들이 기업별단체협약을 선호하는 경향이 나타났다. 이에 독일은 2015년 7월 10일 '단일단체협약법(Tarifeinheitgesetz)' 제정을 통하여 단체교섭의 분권화 경향에 제한을 가하였다. 이상 독일의 단체협약 제도에 관하여 박귀천, "독일 노동법상 근로조건 결정시스템", 『노동법연구』 제41호, 서울대학교 노동법연구회, 2016. 9, 44~47면 참조.

10) 이는 사업장의 영업변경·폐쇄·이전 등의 변동, 신규사업계획이나 투자계획 등에 관한 사항들을 말한다(동법 제111조).

11) 독일법에서 사업장(Betrieb)은 영업이나 경영을 의미하기도 하고, 인적요소인 근로자와 물적요소인 기계 등의 결합을 통하여 특정한 노동기술적인 성과를 추구하는 조직적인 통일체를 의미하기도 한다. 사업장조

사에서는 각 사업장의 근로인원이 5인을 초과하는 한 그 각각의 사업장에 사업장평의회를 두어야 한다.¹²⁾ 여러 개의 사업장을 가진 회사에 여러 개의 사업장평의회가 설치된 경우 연합사업장평의회(Gesamtbetriebsrat)를 구성하여야 하고(사업장조직법 제47조), 주식회사법(Aktiengesetz) 제18조 제1항에 따른 기업집단(Konzern)에 속한 회사들의 경우 기업집단 사업장평의회(Konzernbetriebsrat)를 설치할 수 있다(동법 제54조).

사업장평의회의 위원들은 매 4년마다 근로자들의 직접·비밀투표로 선출된다(사업장조직법 제13조, 제14조). 2001년까지는 육체노동자(Arbeiter)와 사무직근로자(Angestellte)가 따로 투표를 하였으나 지금은 이러한 분리투표는 폐지되었다. 현재는 모든 근로자들이 하나의 투표에 참여하여야 하며, 그 절차는 사업장조직법의 규정 및 사업장평의회선출규정(Wahlordnung BetrVG)을 따라야 한다. 선출규정에 관한 중대하고 명백한 위반이 있는 경우에는 2주 내에 법원에 무효를 구할 수 있다(동법 제19조). 선출을 주관하기 위하여 선거위원회(Wahlvorstand)를 구성하여야 한다(동법 제16조, 제17조).

사업장평의회는 사업장의 근로자들의 대표기관으로서 사업장 근로자 수에 따라 일정한 수의 위원으로 구성된다(동법 제9조).¹³⁾ 사업장평의회에는 1인의 의장과 2인의 부의장을 두며(동법 제26조), 근로자 100명 이상인 사업장의 경우 내부위원회를 두어 업무를 분장할 수 있다(동법 제28조). 사업장평의회의 위원의 해고나 다른 사업장으로의 전출에는 사업장평의회의 동의가 필요하다(동법 제103조).

사업장평의회는 매 분기마다 근로자총회를 개최하여 활동에 관한 보고를 하여야 한다(사업장조직법 제43조). 위 총회에는 모든 위원들이 참석해야 하고, 사용자도 참석할 수 있다. 사용자는 1년에 1회 이상 위 총회에서 회사의 경제적 상황과 사업장의 발전 상황, 인사 및 사회적 활동 등에 관하여 보고하여야 한다.

사용자는 사업장평의회의 위원이 평의회의 활동에 필요한 시간, 평의회의 업무수행을 위하여 필요한 훈련기간 등을 근로시간에 포함시켜 이를 보장하여야 한다(동법 제37조).

직법의 의미는 후자에 가까운데, 소규모 기업은 통상 하나의 사업장으로 이루어지지만 회사의 규모가 커지면 여러 개의 사업장을 갖기도 한다. 조지현, 앞의 논문, 3면 각주 12) 참조.

12) 사업장조직법에서 말하는 근로자에는 관리자급 근로자(Leitende Angestellte)는 포함되지 않는다(동법 제5조 제3항). 이들을 위해서는 따로 대표자위원회(Sprecherausschußgesetz)이 제정되어 있다.

13) 사업장평의회의 위원 수는 사업장 근로자의 수에 따라 다음과 같이 정해져 있다. 근로자의 수가 5~20명인 경우 위원 1명, 21~50명인 경우 3명, 51~100명인 경우 5명, 101~200명인 경우 7명, 201~400명인 경우 9명, 401~700명인 경우 11명, 701~1,000명인 경우 13명, 1,001~1,500명인 경우 15명, 1,501~2,000명인 경우 17명, 2,001~2,500명인 경우 19명, 2,501~3,000명인 경우 21명, 3,001~3,500명인 경우 23명, 3,501~4,000명인 경우 25명, 4,001~4,500명인 경우 27명, 4,501~5,000명인 경우 29명, 5,001~6,000명인 경우 31명, 6,001~7,000명인 경우 33명, 7,001~9,000명인 경우 35명, 그리고 9,000명을 초과하는 경우에는 3,000명당 2명씩 추가된다.

그리고 근로자 수가 다수인 사업장에서는 일정한 수의 인원을 근로의무에서 면제하여 평의회 활동에 전념할 수 있도록 해야 한다(동법 제37조, 제38조).¹⁴⁾ 나아가 사용자는 사업장평의회의 업무수행과 관련한 모든 비용을 부담하여야 하는데, 이에선 사무실과 그 장비를 포함하고, 대규모 사업장의 경우에는 상근 또는 비상근의 직원을 두는 비용도 포함될 수 있다(동법 제40조).

3. 임무와 권한

(1) 일반적 임무

사업장평의회의 일반적인 임무는 매우 광범위하다. 여기에는, 근로자를 위한 법률·규정·협약 등의 집행상황에 대한 감독, 평등대우나 직장과 가정의 조화 등을 포함한 근로자를 위한 조치의 제안, 연소근로자·수습사원 등을 포함한 근로자의 제안 수취 및 사용자와의 협상, 고령자·연소자·수습사원·장애인·외국인노동자 등의 고용촉진·보호·융화 등을 위한 활동, 사업장 내 고용의 촉진과 보장을 위한 활동, 사업장내 산업안전과 작업환경 보호 등이 포함된다(동법 제80조 제1항). 사업장평의회는 이러한 일반적인 임무 사항에 관하여 사용자와 협의하여 필요한 경우 사용자의 비용으로 전문가의 조력을 받을 수 있다(동조 제3항).

사업장평의회는 위와 같은 일반적인 임무를 수행하기 위하여 필요한 경우 사용자로부터 적시에 광범위한 정보를 제공받을 수 있다(동조 제2항). 이러한 정보취득의 권한은 사용자와 근로계약관계에 있지 않는 자에 대한 것, 임금이나 보수에 관한 목록 등을 포함하고 있으며, 또한 사업장평의회의 일반적인 임무가 광범위하기 때문에 정보취득에 관한 권한은 실질적으로는 상당히 넓을 수 있다. 사용자는 사업장평의회가 임무를 수행하는 데에 필요한 정보를 제공해야 하고,¹⁵⁾ 사업장평의회는 필요한 범위에서 사업장을 방문하여 근로자들로부터 정보를 취득할 수 있다.

14) 근로의무를 면제받는 위원의 수는 다음과 같이 정해져 있다. 근로자의 수가 200~500명인 경우 위원 1명, 501~900명인 경우 2명, 901~1,500명인 경우 3명, 1,501~2,000명인 경우 4명, 2,001~3,000명인 경우 5명, 3,001~4,000명인 경우 6명, 4,001~5,000명인 경우 7명, 5,001~6,000명인 경우 8명, 6,001~7,000명인 경우 9명, 7,001~8,000명인 경우 10명, 8,001~9,000명인 경우 11명, 9,001~10,000명인 경우 12명, 그리고 10,000명을 초과하는 경우 2,000명당 1명씩 추가된다.

15) 사업장평의회의 위원들은 사용자가 비밀로 분류하여 제공한 사항에 대하여 비밀을 유지하여야 한다(동법 제79조).

(2) 권한

사업장평의회는 참여권은 사용자에게 통지의무를 지우거나 의견을 청취하거나 개선하고 협의할 수 있는 통지권(Unterrichtungsrecht)이나 청문권(Anhörungsrecht), 협의권(Beratungsrecht) 등의 낮은 강도의 권한에서부터,¹⁶⁾ 사용자의 조치에 대하여 이의를 제기하여 효력을 다룰 수 있는 이의제기권(Widerspruchsrecht), 사용자의 조치에 대하여 사업장평의회가 동의를 거절하면 효력이 없게 되는 동의거절권(Zustimmungsverweierungsrecht), 사용자가 일정 사항에 대하여 사업장평의회와 합의를 도출하여 결정하여야 하는 공동결정권(Mitbestimmungsrecht) 등의 높은 수준의 권한도 있다.¹⁷⁾

통지권이나 청문권, 협의권 등 낮은 수준의 참여 권한은 사용자가 이러한 통지·설명·보고·의견청취 의무를 위반하여 어떤 조치를 하더라도 그 효력이 부정되지 않는다는 점에서 실질적인 공동결정권이라고 보기는 어렵다. 다만, 이러한 통지권이나 청문권은 더 높은 수준의 공동결정을 위한 기초가 되기도 한다.

그리고 사업장평의회는 참여권한은, ① 일반 근로조건에 관한 이른바 ‘사회적 사항(Soziale Angelegenheiten)’, ② 업무 또는 인사에 관한 정책이나 기준, 그리고 근로자 개개인에 대한 개별적인 인사조치 등 ‘인사에 관한 사항(Personelle Einzelmaßnahmen)’, ③ 회사의 경영에 관한 ‘경제적 사항(Wirtschaftliche Angelegenheiten)’ 등 그 대상에 따라 참여의 강도가 달리 인정된다. 이하에서는 위와 같은 중요한 세 가지 영역으로 나누어 더 자세히 살펴보겠다.

4. 사회적 사항

사업장평의회는 사업장의 일반적인 집단적 근로조건에 관한 사항인 이른바 ‘사회적 사항(Soziale Angelegenheiten)’에 대하여 법령이나 단체협약에 다른 규정이 없는 한 공동결정권(Mitbestimmungsrechte)을 가진다(사업장조직법 제87조). 이러한 사항들에는, 작업장

16) 통지권은 가장 약한 형태의 참여권으로 사용자의 단순한 통지의무를 내용으로 하고, 청문권은 소극적 차원에서 사용자로부터 결정 내용을 듣고 의견을 개선하는 것을 내용으로 하며(예를 들면, 사업장조직법 제102조 제1항의 해고에 대한 협의), 협의권은 상호 실질적인 의견 교환을 내용으로 한다(예를 들면, 동법 제74조 제1항의 경영사항에 대한 협의권).

17) 전자의 약한 의미의 참여권들을 ‘공동협조권(Mitwirkungsrechte)’이라고 하고, 후자의 강한 의미의 참여권들을 ‘공동결정권(Mitbestimmungsrecht)’이라고 부르기도 한다. 권혁, “독일 노동법상 근로자대표제도”, 『노동법논총』 제22집, 한국비교노동법학회, 2011. 8, 56면; 김교숙, “독일의 근로자 경영참가제도”, 『비교사법』 제23집, 부산외국어대학교 비교법연구소, 2012. 2, 9면; 김홍섭, 앞의 글, 38면; 박귀천, 앞의 글, 67-73면.

규칙·근무수칙, 근무시간·휴게시간, 근무시간의 일시적인 감축·연장, 임금지급의 시기·장소·방법, 휴가 관련 사항, 작업감시를 위한 체계·장비의 도입·운영, 산업재해·산업보건 관련 사항, 복리후생 관련 사항, 사원주택 관련 사항, 임금체계·원칙, 성과급·수당, 제안·청원 제도, 팀별작업의 원칙 등에 관한 사항이 포함되어 있다(동조 제1항).

이 조항에 규정된 사항들은 사용자가 미리 사업장평의회와 의견을 교환하고 합의하여 의사결정을 한다는 점에서 본질적인 공동결정권한에 속한다. 사용자와 사업장평의회 합의가 없는 한 당해 조치를 할 수 없다는 점에서 '적극적 합의권'에 속하고, '소극적 합의권'인 동의거절권과 구별된다. 이러한 의무적 공동결정사항에 대하여 합의가 이루어지면 '사업장협약(Betriebsvereinbarung)'이 작성된다. 사업장협약은 사업장평의회와 사용자가 함께 서면으로 작성하여야 하고, 사용자와 사업장평의회 서명이 있어야 한다(동법 제77조 제2항). 사업장협약은 직접적·강행적인 효력을 가지며, 사업장협약을 통하여 인정된 근로자의 권리에 대한 포기는 사업장평의회 동의가 있는 경우에만 허용된다(동조 제4항). 위 사항들에 대하여 사용자와 사업장평의회가 합의에 이르지 못하면 양측이 모두 조정위원회(Einigungsstelle)에 회부할 수 있다.

나아가 작업환경보호를 위한 조치 등 산재를 방지하기 위한 추가적인 방법, 사내 복리후생시설의 설치, 재산형성을 위한 지원, 취약 근로자의 융화를 위한 조치 등에 대하여 '임의적 사업장협약(Betriebsvereinbarung)'을 체결하여 결정할 수 있다(동법 제88조). 특히 사업장평의회는 작업장 사고방지 및 안전과 관련된 규정과 그 준수를 위하여 노력해야 하고, 담당 정부기관과 산재보험기관 등 관련기관과 협조하여야 한다(동법 제89조 제1항). 사용자와 위 관련기관은 사업장에서 수행되는 작업안전 관련 사항에 대한 조사와 점검 등에 사업장평의회를 참여시켜 협의하고 필요한 정보를 제공하여야 한다(동조 제2항 내지 제6항).

5. 인사에 관한 사항

(1) 일반적 인사정책

사업장평의회는 근로자의 업무나 인사정책, 인사규정 등의 일반적이고 공통적인 사항들에 대하여 통지받고 협의할 권한(Unterrichtungs- und Beratungsrechte)을 가지고 있다. 예를 들면, 사용자는 사업장의 생산영역, 기술설비, 업무범위나 업무장소, 업무배치 등의 변

경이나 확장에 관하여 사업장평의회에 관련 자료와 함께 적시에 통보하여야 하고, 그로 인한 영향 및 대책에 대하여 협의하여 사업장평의회에 제안이나 우려가 고려될 수 있도록 해야 한다(동법 제90조). 만일 업무장소나 과정 또는 업무환경의 변화로 인하여 근로자에게 중대한 부담이 발생하는 경우 사업장평의회는 근로자를 위하여 적절한 보상을 요구할 수 있으며, 사업장평의회와 사용자 사이에 보상에 관한 합의가 성립하지 않으면 조정위원회(Einigungsstelle)에 회부할 수 있다(동법 제91조).

그리고 사업장평의회는 근로자에게 일반적으로 적용되는 인사사항(Allgemeine Personelle Angelegenheiten)에 대하여 보고받고 협의할 권한을 갖는다. 이 권한은 현재와 미래의 인력 수요·채용계획·직업훈련 등을 포함한 인사계획에 관하여 통보받고 의견을 제출하여 협의할 권한(동법 제92조), 탄력근무·단축근무 등의 근무방법과 작업방법이나 작업과정의 변경, 아웃소싱의 대안 모색 등을 통하여 고용안정과 촉진에 관한 제안을 하고 협의를 요구할 수 있는 권한(동법 제92조의2)¹⁸⁾ 등을 포함한다.

나아가 사용자는 채용·전보·부서재배치·해고 등을 위한 선발기준(Auswahlrichtlinien)에 관하여 사업장평의회에 동의를 얻어야 한다(동법 제95조). 근로자 500명 이상인 사업장의 경우 사업장평의회는 해당조치 대상의 선정을 위한 직업적·개인적 조건과 사회적 고려사항에 관한 기준의 제시를 요구할 수 있다(동조 제2항). 그 인사기준에 대한 합의가 이루어지지 않으면 조정위원회(Einigungsstelle)가 결정한다.

한편, 사업장평의회는 충원될 자리에 대하여 미리 사업장에 공고하도록 요구할 수 있는 권한을 가지며(동법 제93조), 개별적인 직원 설문조사의 형식이나 서면표준근로계약서의 신상정보를 이용한 근무평정 원칙의 정립 등에는 사업장평의회에 승인이 필요하다(동법 제94조). 사업장평의회는 직업교육의 증진·직업교육의 기관 및 방법, 직업교육 강사의 선정, 외부 직업교육기관에의 참여 등에 대해서도 협의할 권한을 갖는다(제96조 내지 제98조).

(2) 채용·전직

사업장평의회는 신규채용(Einstellung), 전직 또는 배치전환(Versetzung), 해고(Kündigung) 등을 포함한 개별적 인사조치(Personelle Einzelmaßnahmen)에 대하여 중요한 권한을 가진다.

우선 20명을 초과하는 근로자가 일하는 기업의 사용자는 새로 근로자를 신규채용하거나

18) 사용자가 사업장평의회에 이러한 제안이 부적절하다고 판단하는 경우 그 정당한 이유를 제시하여야 하고 (근로자 100명 이상의 회사에서는 서면으로 제시해야 함), 그 협의에 연방노동청(Bundesagentur für Arbeit)의 담당자를 참석시킬 수 있다.

직무분류(Eingruppierung order Umgruppierung) 또는 배치전환을 추진하기 위해서는 사업장평의회(Works Council)의 동의를 받아야 한다(사업장조직법 제99조).¹⁹⁾ 예를 들면, 현재 20명을 초과하는 근로자가 있는 회사는 5명이 근무하는 어느 사업장에 새로 근로자를 채용하더라도 사업장평의회(Works Council)의 동의를 받아야 한다. 그리고 이러한 동의를 위하여 사용자는 사업장평의회에 지원서류와 필요한 정보를 제공하여야 한다(동조 제1항).²⁰⁾

사업장평의회는 임의로 동의를 거부할 수는 없고, 동법 제99조 제2항 각호의 사유가 있어야만 동의를 거부할 수 있다.²¹⁾ 동의를 거절은 사용자로부터 통지를 받은 날부터 1주일 이내에 이유를 기재하여 서면으로 통지해야 한다(동조 제3항).²²⁾ 기존 근로자의 회사 내 다른 사업장으로의 전직과 관련하여, 두 사업장에 모두 사업장평의회가 조직되어 있는 경우 사용자는 원칙적으로 모든 사업장평의회(Works Council)의 동의를 구해야 한다. 전직되는 근로자가 동의한 경우에는 기존 사업장의 사업장평의회(Works Council)의 동의는 필요하지 않다.

여기서의 동의는 사업장평의회가 동의를 거절하면 사용자가 해당 조치를 할 수 없는 동의거절권(Zustimmungsverweigerungsrecht)에 해당하고, 뒤에서 보는 해고에 관한 이의제기권(Widerspruchsrecht)과 구별된다.²³⁾ 만일 사용자가 사업장평의회(Works Council)의 동의 없이 채용 또는 전직 등을 하려면 그에 관한 노동법원(Arbeitsgericht)의 결정을 구해야 한다(동조 제4항). 긴급한 경우에는 임시적으로 채용 또는 전직을 할 수 있지만, 그로부터 3일 내에 노동법원에 결정을 신청해야 한다(동법 제100조).

사용자가 사업장평의회와의 협의 없이 채용이나 전직 등을 한 경우 사업장평의회는 법원에 그 조치의 효력정지를 구할 수 있다. 법원이 이를 인용한 경우 사용자는 채용된 자를 해고하여야 하고, 그 지원자는 사용자에게 대하여 손해배상을 구할 수 있다. 사용자가 법원의 결정에도 응하지 않은 경우 이행강제금이 부과된다(동법 제101조).

19) 여기서 고용(Einstellung)은 근로계약을 체결하는 법적인 의미의 고용이 아니라 사실상 새로 근무를 시작하는 것을 의미한다. Stefan Lingemann et al., op. cit., p.66. 나아가 승급에 관한 조치는 임금지급금의 설정이나 변경을 의미한다.

20) 사업장평의회 위원은 그에 대하여 비밀유지의무를 진다(동조 제1항, 제79조).

21) 그러한 사유에는, 인사이동이 법률·규정·협약 등에 반하는 경우, 인사이동이 사업장평의회(Works Council)의 동의를 받은 인사지침(동법 제95조)에 반하는 경우, 인사이동이 사실상 경영상·개인상 정당성이 없는 해고에 해당한다는 상당한 이유가 있는 경우, 인사이동으로 인하여 당해 근로자가 경영상·개인상 정당성이 없는 불이익을 입게 되는 경우, 공석의 충원이 사업장평의회가 요구한 사내공고절차(동법 제93조)를 거치지 않고 이루어진 경우, 당해 근로자가 불법적인 행동 또는 인종·국적 차별 등 평등대우원칙(동법 제75조)의 중대한 위반으로 사업장에 위해를 가할 것이라는 상당한 이유가 있는 경우 등이 있다(동법 제99조 제2항).

22) 정해진 기한 내에 동의의 거부를 통지하지 않으면 동의한 것으로 간주한다.

23) 권혁, 앞의 글, 59면; 김교숙, 앞의 글, 12면.

(3) 해고

사용자는 해고에 앞서 그 이유를 밝혀 사업장평의회에 통지해야 하며, 협의 없이 한 해고는 효력이 없다(사업장조직법 제102조). 사업장평의회는 근로자의 해고에 관하여 단순히 통보 및 협의에 관한 권한만을 가지고 있을 뿐 해고 자체를 막을 수는 없도록 되어 있지만, 이러한 통보 및 협의는 사실상 중요한 역할을 할 수 있다. 사업장평의회와의 ‘협의(Anhörung)’는 해고의 유효요건으로 규정되어 있으므로 적절한 협의를 거치지 않으면 해고가 무효로 될 수 있기 때문이다(동법 제102조 제1항). 실제로 이러한 이유로 해고가 무효로 되는 경우가 종종 있다.²⁴⁾

부당해고금지법(Kündigungsschutzgesetz, KSchG)에 따르면, 6개월 이상 근무한 근로자는 그의 보직이 더 이상 존재하지 않고 다른 보직으로 전보가 불가능한 경우 등 특별한 사정이 있는 경우에만 해고될 수 있다(동법 제1조). 그리고 부당해고금지법이 적용되지 않는 경우 사용자는 자유롭게 해고할 수 있지만 그 이유가 차별적이거나 재량을 일탈해서는 아니 된다(독일 일반평등대우법 제1조, 제7조, 제19조, 독일 민법 제134조, 제138조, 제242조). 따라서 사용자가 해고의 근거를 충분히 밝히지 않으면 효력이 있는 ‘협의’로 되지 못하여 해고가 무효로 되는 경우가 종종 있다.²⁵⁾

부당해고금지법(KSchG) 제17조에 따른 대량해고의 경우, 사용자는 그 해고의 근거, 해고될 근로자의 수와 직종, 사업장에 고용된 근로자의 수, 해고의 단계별 계획, 해고될 근로자의 선정 기준과 그 성명 등을 통보하고, 이에 관하여 사업장평의회와 협의하여야 한다. 그리고 퇴직금 지급계획에 대해서도 사업장평의회에 통보하여야 한다. 사업장평의회에 대한 이와 같은 통보의무를 이행하지 않은 경우에는 해고가 무효로 될 수 있다.

나아가 사업장평의회는 일정한 사유가 있는 경우 해고에 관한 통보를 받은 날로부터 일주일 이내에 이의를 제기할 수 있고(Widerspruchsrecht),²⁶⁾ 그 기간 내에 이의를 하지 않으면 해고에 동의한 것으로 본다(사업장조직법 제102조 제2항, 제3항). 사업장평의회가 일반해고(ordentlichen Kündigung)에 대하여 이의할 수 있는 경우란, 해고 근로자를 선정하는 데에 충분한 사회적 고려를 하지 않은 경우, 해고가 사업장평의회 동의 받은 인사 지침(동법 제95조)에 반하는 경우, 해고되는 근로자가 동일한 사업장의 다른 직무 또는 회

24) Stefan Lingemann et al., op. cit., p.66.

25) Stefan Lingemann et al., op. cit., pp.66-67.

26) 이렇게 이의를 제기한다고 하더라도 해고가 바로 무효로 되는 것은 아니고, 근로자가 다투는 기간 동안에는 고용이 유지되어야 한다.

사의 다른 사업장에 근무하는 것이 가능한 경우, 당해 근로자가 합리적인 기간 동안의 재교육으로 고용을 계속 유지하는 것이 가능한 경우, 당해 근로자의 동의하에 근로조건을 변경하여 고용을 계속할 수 있는 경우 등을 말한다(동법 제102조 제3항). 범죄행위 등 정당한 사유로 특별해고(außerordentlichen Kündigung)를 하는 경우에는 3일 이내에 이의를 제기해야 한다.

만일 위 기간이 지나기 전에 사용자가 근로계약을 종료하면 사업장평의회가 서면으로 그 기간 단축에 동의하지 않는 한 그 해고는 효력이 없다. 그리고 사업장평의회가 이의제기 의사를 통지하더라도 사용자는 근로계약을 해지할 수 있지만, 당해 근로자에게 사업장평의회 반대이견 사본을 송부해야 하고(동조 제4항), 당해 근로자가 소를 제기하여 다투면 그 소송이 종료될 때까지 당해 근로자와의 근로관계를 유지해야 한다(동조 제5항).²⁷⁾

한편, 사업장평의회 위원 등에 대한 해고나 부적절한 전직에 대해서는 사업장평의회 동의가 필요하고, 동의하지 않으면 사용자의 신청에 의하여 노동법원(Arbeitsgericht)의 결정에 따른다(사업장조직법 제103조, 부당해고금지법 제15조).

6. 경영에 관한 사항

(1) 경영협의회를 통한 협의

사업장평의회 경영사항(Wirtschaftliche Angelegenheiten)에 관한 참여권은 원칙적으로 '경영협의회(Wirtschaftsausschuss)'를 통한 낮은 수준의 협의권(Beratungsrecht)에 그친다. 어느 회사의 소속 근로자가 100명 이상이고 사업장평의회가 구성되어 있는 경우에는 '경영협의회(Wirtschaftsausschuss)'를 두어야 한다(사업장조직법 제106조). 경영협의회는 사업장 소속의 3~7명의 위원(관리자급 근로자 포함)으로 구성되고, 그 중 1인 이상은 사업장평의회 위원이어야 한다(제107조 제1항). 경영협의회 구성원은 사업장평의회에 의하여 임명되는데, 사업장평의회는 그 분과위원회로 하여금 경영협의회 역할을 수행하도록 결정할 수 있다(동조 제3항).²⁸⁾

사용자는 경영협의회와 최소한 매달 1회 이상의 회합을 하여 (거래나 영업상 위험을 초

27) 사용자는, 당해 근로자가 제기한 소가 승소가능성이 낮거나, 당해 근로자의 계속 고용이 사용자에게 불합리한 경제적 부담이 되거나, 사업장평의회 반대 의견이 명백히 근거가 부족한 경우 등에는 법원에 계속 근로관계 유지의무를 면제해달라는 신청을 할 수 있다(동조 제5항 후단).

28) 이 경우 사업장평의회는 그 분과위원회에 관리자급 근로자를 추가하여 임명할 수 있다.

래하지 않는 한도 내에서) 경영사항을 보고하고 자료를 제공하여 검토하고 협의하여야 한다(동법 제106조, 제108조). 사용자가 경영협의회에 보고하고 정보를 제공해야 하는 회사의 경영 사항에는, ① 회사의 경제적·재정적 상황, ② 생산 및 판매 상황, ③ 생산 및 투자 방안, ④ 경영합리화 계획, ⑤ 생산 및 작업 방법(신기술의 도입 포함)과 작업환경보호에 관한 사항, ⑥ 사업장 또는 그 내부 부서의 축소 내지 폐지, ⑦ 사업장 영업 전부 또는 일부의 이전, ⑧ 사업장의 합병이나 분할, ⑨ 사업장 영업조직이나 목적의 변경, 지배권 변동에 따른 기업이전이나 인수,²⁹⁾ ⑩ 그 밖에 회사의 근로자의 이해관계 및 사업장의 환경 보호 문제에 중대한 영향을 미칠 수 있는 각종의 사건이나 계획 등이 포함된다(동법 제106조 제2항, 제3항). 경영협의회는 보고받은 정보를 사업장평의회에 전달하여야 한다(제108조 제4항). 그리고 회사에 경영협의회가 설치되어 있지 않은 경우 사용자는 기업인수와 관련하여 사업장평의회에 보고하여야 한다(제109조의2).

경영협의회는 위 사항들에 대하여 공동결정권을 갖는 것은 아니고 보고·협의의 권한을 가질 뿐이다.³⁰⁾ 다만, 경영현안에 관하여 단순히 사용자가 주도한 계획에 대하여 의견을 청취하는 데에 그치지 않고 상호 자신의 견해를 밝히고 의견을 나눌 수 있다. 실질적인 의견 개진이 이루어진다는 점에서 사용자에게 더 큰 부담으로 작용될 수도 있다고 한다.³¹⁾

(2) 사업변동에 관한 사항

사업장평의회는 일정한 '사업변동(Betriebsänderungen)'에 관해서는 보다 강한 참여권을 가진다. 즉, 20명을 초과하는 근로자를 고용한 회사의 사용자는 근로자에게 중대한 불이익을 가져올 수 있는 사업변동을 추진하는 경우 사업장평의회에 적시에 포괄적으로 알리고 협의하여야 한다(사업장조직법 제111조).³²⁾ 이러한 사항에는, 사업장 전부 또는 중요한 일부를 축소·해체 또는 이전, 사업장의 통합 또는 분리, 사업장의 조직·목적·작업장에 관한 중대한 변화, 새로운 조업방법 및 생산과정의 도입 등이 포함된다. 근로자가 300명을 초과하는 회사의 경우 근로자는 사용자와의 협의를 위하여 사용자의 비용으로 외부 전문

29) 특히 회사의 지배권이 이전되는 경우 사업장평의회에 보고하면서 제공해야 할 정보에는 잠재적 인수자의 장래 사업계획과 그로 인하여 근로자가 받을 수 있는 영향에 대한 내용이 포함되어야 한다(동법 제2항).

30) 근로자 수 20인을 초과하는 회사는 경영협의회와 협의(조직되지 않은 경우에는 사업장평의회와 협의)한 후 분기에 1회 이상 근로자들에게도 회사의 경제적 상황에 대하여 보고(1,000명 초과 회사의 경우 서면으로 보고)하여야 한다(동법 제110조).

31) 권혁, 앞의 글, 58면; 김교숙, 앞의 글, 10면.

32) 따라서 예를 들면 이러한 회사의 어느 사업장이 5명 이하이더라도 그 사업장을 분리 또는 폐지하려는 경우 사용자는 사업장평의회와 협의하여야 한다.

가의 도움을 받을 수 있다.

사용자가 위와 같은 사업변동을 수행하려면 먼저 사업장평의회와 협의하여 이해관계를 조정하고 서면으로 합의서를 작성해야 한다(동법 제112조 제1항 1문). 나아가 사업변동으로 인하여 근로자가 입을 수 있는 손실을 보상하기 위하여 사업장평의회와 손실보상 또는 손실완화에 관한 '보상합의서(Sozialplan)'를 작성해야 한다(동항 2문). 보상합의서는 '사업장협약(Betriebsvereinbarung)'으로서의 효력이 있다. 보상합의서는 사업변동으로 인하여 근로자가 입은 손실에 대한 보상금 지급에 관한 사항을 포함하여야 하며, 근로자는 이에 기하여 보상금의 지급을 구하는 소를 제기할 수 있다.

사업장평의회는 사용자에게 이해관계의 조정에 합의하도록 강제할 수는 없지만, 만일 사용자가 협상에 응하지 않거나 이해조정이 이루어지지 않으면 상호 연방노동청의 이사회(Vorstand der Bundesagentur für Arbeit)의 알선, 조정위원회(Einigungsstelle)의 중재 등에 회부할 수 있다(동조 제2항). 결국 이 합의서가 작성되기 전까지 사업변동은 이루어질 수 없고, 사업자가 사업변동을 강행하는 경우 사업장평의회는 노동법원에 대해 사업변동의 정지가처분을 구할 수 있다. 이는 사용자의 당해 거래에 상당한 장애 또는 지연을 초래할 수 있다.³³⁾ 그리고 최근 판례에 따르면, 노동조합은 조정위원회의 절차와는 별도로 보상합의를 요구하며 파업을 할 수 있는데, 이는 협의에 있어서 사용자에게 상당한 압력으로 작용할 수 있을 것이다.³⁴⁾

만일 사용자가 불가피한 이유 없이 이해조정에 관한 합의서에서 벗어난 사업변동을 추진한다면, 이로 인하여 해고된 근로자는 노동법원(Arbeitsgericht)에 보상금의 지급을 구하는 소를 제기할 수 있고(동법 제113조 제1항),³⁵⁾ 나아가 이로 인하여 불이익을 입은 근로자들에게도 최대 12개월분의 보수 상당액을 보상하여야 한다(동조 제2항). 사용자가 사업장평의회와의 합의서 없이 사업변동을 추진하는 경우 그로 인하여 해고되거나 불이익을 입은 근로자도 동일한 조치를 취할 수 있다(동조 제3항).

33) 사업변동계획이 사업장 전부 또는 중요한 부서를 축소·폐지하는 내용인 경우에는 일정한 수 이상의 근로자들이 경영상의 이유로 해고되는 경우에만 제112조 제4항과 제5항에서 정한 조정위원회의 강제결정 절차가 적용된다(동법 제112조의2 제1항). 예를 들면, 상시 근로자수가 500명 이상인 사업장에서 10% 이상이고 최소 60명 이상의 근로자가 해고되는 경우에만 제112조 제4항과 제5항에서 정한 조정위원회의 강제결정이 이루어질 수 있다. 그리고 설립 후 4년이 지나지 않은 회사(구조조정을 위해 신규설립되는 회사는 제외)에는 조정위원회의 강제결정절차가 적용되지 않는다(동법 제112조의2 제2항).

34) Stefan Lingemann et al., op. cit., p.68.

35) 부당해고금지법(Kündigungsschutzgesetz, KSchG) 제10조이 적용되며, 이에 따르면 보상금액은 12개월의 보수 상당액이다.

IV. 시사점

1. 근로자 참여의 필요성

근로자들은 사용자의 지휘·감독 아래 근로를 제공하면서 회사의 의사결정을 일방적으로 따라야 한다. 이러한 ‘종속노동’은 근로자 개념의 핵심적인 징표이다.³⁶⁾ 현대사회에서 이러한 인간의 ‘종속성’이 용인되려면 자유의지와 자율성에 기한 것이어야 한다. 즉, 이러한 사람에 대한 사람의 ‘종속성’이 정당성을 가지려면 그러한 종속성을 자율적이고 민주적으로 설정할 수 있어야 한다.³⁷⁾ 이러한 자율성이 보장될 수 있는 가장 좋은 방법은 지휘·명령하는 자를 스스로 선임하는 것이다. 다른 방법으로는 지휘·명령의 내용 결정에 참여하는 것이 있다.

독일의 공동결정제도는 이러한 자율성 확보의 모범을 보여주고 있다. 우선, 근로자들은 주주와 함께 감독이사회를 구성하는 감독이사를 선임함으로써 감독이사회가 경영자를 선임하는 데에 공동으로 참여할 수 있다.³⁸⁾ 주식회사에서 근로자의 ‘사용자’는 법인인 ‘회사 자체’이지만, 구체적인 지휘·명령을 수행하는 주체는 회사의 ‘경영자’이다. 독일의 근로자들은 주주와 더불어 감독이사회의 감독이사를 선임하고, 이 감독이사회가 경영이사회의 구성원인 이사들을 선임한다. 독일의 근로자들은 이사회 차원에서 경영자의 선임에 참여함으로써 노동의 자율성 확보의 중요한 기초를 보장받고 있다. 나아가 독일의 근로자들은 사업장평의회 제도를 통하여 사업장 차원에서도 근로조건 등에 관하여 여러 가지 공동결정 권한을 가지고 있다.

우리 근로기준법도 “근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다.”고 규정하여(동법 제4조), 노사의 자율적인 결정을 원칙으로 선언하고 있다. 그리고 우리 노동법은 근로조건 등 근로자집단에 영향을 미치게 될 사항에 대하여 근로자들이 근로자대표를 통하여 직접 참여할 수 있도록 함으로써 사용자와의 실질적 대등성과 근로자의 자율성을 확보하기 위한 제도를 두고 있다. 이러한 근로자의 의사 또는 이

36) 김형배, 앞의 책, 28면; 임종률, 앞의 책, 34면.

37) 김성진, “근로조건 대등결정의 원리”, 『노동법학』 제54호, 한국노동법학회, 2015. 6. 2~3면; 박제성, 『근로자대표제도의 재구성을 위한 법이론적 검토』, 한국노동연구원, 2013, 4면. 독일의 사업장평의회 제도는 이러한 자율성과 민주성을 보장하기 위한 법적 토대로서의 의미를 갖는다. 박귀천, 앞의 글, 60~61면.

38) 필자는 이미 독일의 감독이사회제도를 소개하고 그 수용가능성을 검토한 바 있다. 정웅기, “독일의 이사회 차원에서의 공동결정제도와 수용가능성 검토”, 『법과 기업 연구』 제10권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2020. 8.

익을 대표하는 ‘근로자대표’ 제도에는, 근로기준법상 해고 또는 취업규칙의 불이익변경의 동의 주체로서의 근로자대표인 과반수 노동조합 또는 과반수 근로자대표자(근로기준법 제 24조 제3항, 제94조 제1항 등), 노동조합 및 노동관계조정법(이하 “노동조합법”)상의 노동조합(노동조합법 제2조 제4호)과 교섭대표노동조합(동법 제29조의 2), 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률(이하 “근참법”)상의 노사협의회 또는 그 근로자위원 등이 있다.

다만, 근로기준법상 근로자대표는 상시적·고정적 조직이 아닌 일시적·임시적 조직에 불과할 뿐만 아니라, 과반수 근로자대표의 활동과 관련하여 근로자의 이해관계를 반영할 수 있는 통로나 근로자의 민주적 통제 방안도 구비되어 있지 않다.³⁹⁾ 그리고 취업규칙 제도는 개별적 근로관계의 통일적 규율을 위하여 편의상 사용자가 근로조건 등을 일방적으로 정해 놓은 것에 규범적 효력을 부여한 것으로서, 근로자는 수동적 주체에 머무를 뿐 그 자율성을 보장하는 데에 일정한 한계를 드러내고 있다.⁴⁰⁾ 나아가 노동조합을 통한 단체협약 제도는 그 방식이 회사의 외부 기관으로 존재하는 노동조합을 중심으로 하여 쟁위행위권의 보장 등 대립적 노사관계를 기본으로 하고 있으며, 노동조합의 조직율이 매우 낮아서 그 대표성이 부족하고 자율성을 보장하는 범위가 한정되어 있다.⁴¹⁾

우리의 경우 근로자의 권리보호의 관철 방식 또한 노동조합을 통한 단체교섭과 단체행동권에만 주로 의존하다 보니 때로는 소모적이고 극단적인 대립과 회사 및 구성원의 손실로 이어지는 문제점을 드러내고 있다. 노동의 자율성과 권리를 보호하는 방법에서 노동조합을 중심으로 한 헌법상의 노동3권이 가장 중심이 되고 중요한 것임에는 틀림이 없다. 다만, 회사의 이익을 최대화하는 것은 결국 근로자의 이익 보호에도 도움이 되는 것이기에, 근로자와 회사의 관계는 주주와 회사의 관계처럼 기본적으로 대립적인 것이 아니라 협력적인 관계로 볼 수 있고, 따라서 내부 기관인 사업장평의회와 같은 협력적 노사관계에

39) 도재형, “근로기준법상 근로자대표와 서면 합의 제도”, 『노동법학』 제37호, 한국노동법학회, 2011. 3, 120면; 박은정, “집단적 의사결정주체로서의 근로자대표”, 『노동리뷰』 통권 제120호, 한국노동연구원, 2015. 3, 13면; 임무송, “집단적 근로조건 결정시스템의 새로운 패러다임의 모색”, 『법과 기업 연구』 제2권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2012. 12, 251~252면.

40) 김기선, “대안적 근로자대표제도의 모색: 근로자대표제도의 개편방향”, 『노동리뷰』 통권 제149호, 한국노동연구원, 2017. 8, 39면; 김홍영, “취업규칙 관련 법리의 문제점과 대안”, 『노동법연구』 제42호, 서울대학교 노동법연구회, 2017, 156~161면; 박제성, 앞의 책, 65~68면. 독일의 경우, 원래 사용자가 일방적으로 작성한 ‘취업규칙(Arbeitsordnung)’은 19세기 초반 근로계약에서의 계약자유의 원칙이 만들어낸 결함을 보완하고 사업장 내 근로조건의 획일적 규율을 도모하면서 근로자를 보호하는 역할을 수행하였으나, 19세기 중반 이후 사업장평의회에 대한 인식이 확산됨에 따라 사용자가 일방적으로 정하는 방식은 역사의 뒤안길로 사라지게 되었고, 그 대신 노사공동결정에 의한 자치규범으로서의 사업장협정이 자리 잡게 되었다고 한다. 박귀천, 앞의 논문, 52~53면.

41) 김기선, 위의 논문, 39면; 김홍영, 위의 논문, 161~164면; 박종희, “근로자대표제 논의의 필요성과 법적 기초에 관한 소고”, 『노동리뷰』 통권 제120호, 한국노동연구원, 2015. 3, 43면.

기초한 방법이 더 효과적인 경우도 있을 것이다. 이는 주주가 주식을 양도하고 회사를 떠나는 것이 가장 강력한 방법이지만 최후로 고려할 수 있는 것이고, 주로는 회사 내부 기관인 주주총회를 통하여 그 권리를 보호받는 것과 같은 이치다. 단체행동권은 다른 해결이 불가능한 상황에서 최종적인 방법으로 고려될 수 있어야 하고, 현재와 같이 단체행동에만 주로 의존할 수밖에 없는 문제점은 극복할 필요가 있다.

독일의 사업장평의회를 통한 근로자의 참여는, 일반적으로 ‘사회적 사항’에 대하여 참여권이 가장 강하게 인정되고, ‘인사사항’에서는 다소 약하게 인정되며, ‘경제적 사항’에서는 순수한 통지권이나 협의권 정도로 제한적인바, 공동결정에 관한 권한이 사실상 회사의 지배권을 근본적으로 문제 삼지 않는 범위에서 기능한다고 볼 수 있다.⁴²⁾ 다만, 위에서 언급한 바와 같이 독일에서 근로자들은 감독이사회를 구성하는 감독이사를 선임하는 데에 참여함으로써 주주와 함께 경영자를 선임할 수 있다. 이로써 경영 사항에 대하여 최소한의 감독권은 인정되고 있는 셈이다.

이에서 나아가 근로자도 근로조건 등 자신들에게 직접적인 이해관계를 가지는 사항뿐만 아니라, 회사의 이익과 관련된 경제적 사항 또는 경영 사항에 대하여 직접적인 견제와 감독 권한을 가질 필요가 있는지 긍정적이고 신중한 검토가 필요하다. 주주들은 주주총회를 통하여 이러한 기능을 갖는데, 주주총회는 주주들의 이익에 직접 영향을 미치는 사항에 그치지 않고, 나아가 경영자를 감독·견제하고 회사의 이익을 보호하기 위한 사항까지도 그 권한으로 하고 있다. 주주들이 주주총회를 통하여 직접적으로 회사의 의사결정에 참여하고 경영활동을 감독·견제할 수 있듯이, 근로자들도 일정한 방식으로 그러한 참여를 할 수 있어야 한다고 본다.

2. ‘기관’ 방식의 협력적인 노사관계의 정립

우리 사회에서 많은 국민들이 근로소득으로써 생존을 꾸려가고 있기에 근로자를 보호하고 근로자의 자율성을 보장하는 문제는 매우 중요하다고 볼 수 있다. 근로기준법은 이러한 취지에서 근로조건을 노사가 동등한 지위에서 결정하여야 한다는 원칙을 선언하고 있다(동법 제4조). 그리고 헌법과 노동조합법은 근로자들의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동3권을 보장함으로써 근로자들의 집단적 참여로서 근로조건 등을 결정할 수 있도록

42) 김홍섭, 앞의 논문, 40면.

하였다. 나아가 근참법은 노사 동수로 구성된 ‘노사협의회’를 통하여 일정한 사항에 관하여 협의와 의결을 하도록 하였고(동법 제20조, 제21조), 경영사항에 관하여 보고·설명하도록 하였다(동법 제22조).

이렇게 우리의 근로자 참여와 보호법제는 노동조합을 통한 단체교섭 제도와 노사협의회 제도로 나누어 볼 수 있는데, 그 중심은 단체교섭 제도에 있다. 단체교섭 제도는 노동조합을 통한 단결과 단체행권동권을 기반으로 하여 노사가 합의로 집단적 근로조건을 결정하고 고용관계의 지속성 등 근로소득자로서의 중요한 이해관계를 보호하고 있다. 다만, 현실적으로 노동조합의 조직률은 10% 내외에 불과하여 일정한 한계를 드러내고 있다.⁴³⁾ 특히 중소기업의 경우에는 더욱 그렇다.⁴⁴⁾ 노동조합을 통한 단체교섭제도만으로는 근로자를 보호할 수 없는 많은 공백이 존재하고 있는 셈이다.

나아가 단체교섭제도는 일정한 조합원을 구성원으로 하는 노동조합이라는 별개의 임의 조직이 회사와 교섭하여 협약을 체결하는 것으로서, 그 대상이 축소되기 쉬운 한계도 있다. 예를 들면, 경영상의 사항은 원칙적으로 단체교섭의 대상에서 제외되고 있다.⁴⁵⁾ 그런데 주식회사에서 경영상의 의사결정은 기업의 존망성쇠를 결정할 수 있는 중요한 문제이고, 근로자들은 지속적으로 근로소득을 얻을 수 있는 ‘고용의 안정성’에 중대한 이해관계를 가지며, 이는 기업의 경영 성과와 상당한 관련성을 가진다.⁴⁶⁾ 이러한 근로자의 이해관계를 고려하면, 근로자도 경영상의 사항에 대하여 주주들처럼 ‘참여’나 ‘공동결정’이라고 부를만

43) 강성태, “노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상”, 『노동리뷰』 통권 제120호, 한국노동연구원, 2015. 3. 25~27면; 박은정, 앞의 논문, 11~12면; 임무송, 앞의 논문, 234면. 고용노동부가 발간한 “2018 전국노동조합 조직현황”이라는 자료에 따르면, 2018년 노동조합 조직률은 11.8%이다. 매년 발간되는 위 자료에 따르면, 그 이전 수년 동안에도 노동조합의 조직률은 10%대를 유지하고 있었다. 고용노동부 홈페이지(<http://www.moel.go.kr/>) 참고.

44) 위 고용노동부의 자료에 따르면, 종업원 수 30명 미만의 기업에서 노동조합 조직률은 0.1%, 종업원 수 30~99명의 경우에는 2.2%에 불과하다. 종업원 수 100~299명의 경우 10.8%, 종업원 수 300명 이상의 경우 50.6%인 것과 비교하면 기업의 규모가 클수록 높은 조직률을 보이는 것을 알 수 있다. 고용노동부 홈페이지(<http://www.moel.go.kr/>) 참고.

45) 김형배, 앞의 책, 1057~1058면; 임종률, 앞의 책, 141~143면. 대법원은 기본적으로, “합병, 정리해고나 사업조직의 통합 등 기업의 구조조정의 실시 여부는 경영주체에 의한 고도의 경영상 결단에 속하는 사항으로서 이는 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없고, 그것이 긴박한 경영상의 필요나 합리적인 이유 없이 불순한 의도로 추진되는 등의 특별한 사정이 없는 한, 노동조합이 실질적으로 그 실시 자체를 반대하기 위하여 쟁의행위에 나아간다면, 비록 그 실시로 인하여 근로자들의 지위나 근로조건이 변형될 것으로 수반된다 하더라도 그 쟁의행위는 목적의 정당성을 인정할 수 없다.”는 입장이다. 대법원 2003. 12. 11. 선고 2001도3429 판결, 대법원 2002. 2. 26. 선고 99도5380 판결 등.

46) 회사가 경제적으로 어려워지면 근로자들의 이익은 주주들과 마찬가지로 위태롭게 된다. 회사가 어려워지면 임금이 삭감되거나 동결되고 정리해고의 위험이 높아지기 때문에 오히려 주주보다 더 먼저 더 큰 위험을 부담하는 경우도 많다. 우리는 경영상 어려움을 겪는 주식회사가 감원 등 근로자의 희생을 먼저 요구하고, 최후의 수단으로 무상감자 등 주주의 희생을 요구하는 경우를 자주 볼 수 있다.

한 권한이나 권리보호 방법을 가질 필요가 있다.

위와 같이 우리나라의 경우 근로자를 보호하고 자율성을 보장하는 방식이 주로 사용자와 대립적인 관계에서 계약(단체협약)을 체결하는 방식(“계약 방식”)으로만 이루어지고 있다는 점에서 일정한 한계를 드러내고 있다. 독일의 사업장평의회 제도의 운영은 근로자들이 대표기관인 사업장평의회를 통하여 회사와 함께 의사결정을 하는 방식으로 이루어져 있다(“기관 방식”). 이는 마치 주주들이 주주총회를 통하여 그들의 이해관계에 영향을 미치는 사항에 대하여 일정한 권한을 갖는 것과 유사한 구조이다.

회사의 다른 구성원인 주주들은 그들의 이익에 직접 영향을 미치는 사항에 대하여 주주총회를 통하여 회사의 의사결정에 참여한다. 상법은 주주들의 지위에 묵과할 수 없는 중대한 영향을 미치거나, 또는 주식회사의 본질상 주주총회 이외에는 달리 결정할 기관이 없는 사항들에 대하여 이를 주주총회의 권한으로 규정하고 있다.⁴⁷⁾ 상법상 주주총회의 권한으로 열거된 것은 주로 회사의 기본적 사항에 관련된 것이거나 주주의 이해관계에 중요한 영향을 미치는 사항들이다. 전자에는, 정관변경(제433조 제1항), 영업양도(제374조), 합병(제522조), 분할(제530조의3), 주식교환(제360조의3)과 주식이전(제360조의16), 자본감소(제438조), 해산(제518조), 조직변경(제604조) 등에 관한 승인 권한, 이사(제382조, 제385조)·감사(제415조)·청산인(제531조, 제539조)의 선임과 해임, 이사 등의 책임면제(제400조, 제415조 등) 등에 관한 권한 등이 있다. 그런데 이들은 주주의 이익뿐만 아니라 회사의 다른 내부 구성원인 근로자를 포함한 회사 자체의 이익에 직접적인 영향을 미치는 사항들이다. 후자(주주의 재산적 이해관계가 있는 사항)로는 재무제표의 승인 및 이익배당(제449조), 주식배당(제462조의2), 제3자에 대한 전환사채·신주인수권부사채의 발행(제513조 제3항, 제516조의2 제4항) 등에 관한 권한을 들 수 있다.

위와 같이 주주들은 자신의 이익에 직접적인 영향을 미치는 사항과 회사의 이익에 관련된 사항에 대하여 회사의 기관인 주주총회를 통하여 승인 권한을 가짐으로써 직접적인 참여를 할 수 있다. 근로자들도 이와 유사하게 우선 자신의 이해관계에 직접적인 영향을 미치는 사항들에 대하여 사업장평의회와 같은 근로자 대표기관을 통하여 일정한 권한을 행사하는 방식으로 참여할 필요가 있다. 나아가 회사의 이익에 관련된 사항에 대해서도 주주와 더불어 일정한 참여와 공동결정 권한을 가질 필요가 있다.

현재 근로자들은 이러한 참여를 노동조합을 중심으로 한 노동3권에 의하여 보장받고 있

47) 권기범, 『현대회사법론(제4판)』, 삼영사, 2012, 575면; 김건식·노혁준·천경훈, 『회사법(제4판)』, 박영사, 2020, 286면; 이철송, 『회사법강의(제28판)』, 박영사, 2020, 504면.

다. 그런데 이러한 ‘계약 방식’은 노동조합의 조직률 저하와 대립 구조로 인하여 근로자의 권리보호에 한계를 드러내고 있으며, 회사와 다른 구성원의 손실로 이어지는 경우도 있다. 독일처럼 ‘기관 방식’을 기본적인 틀로 정립하여 우선적으로 적용될 수 있도록 하고,⁴⁸⁾ 노동3권은 그를 강력하게 뒷받침하는 최후의 수단으로서의 역할을 하는 것이 바람직하다. 회사의 이익을 최대화하는 것은 결국 주주와 근로자 등 모든 구성원의 이익 보호에도 도움이 되는 것이기에, 회사와 구성원의 관계는 협력적인 관계가 기본이 되고 우선되어야 한다. 주주가 주식을 양도하고 떠나는 것이나 근로자가 노동3권을 통하여 집단적인 힘을 행사하는 것은 보충적인 최후의 수단으로 고려되어야 한다.

최근 ‘코로나바이러스감염증-19(COVID-19)’로 인한 경제상황의 악화에 따른 근로자들의 순환 무급휴직, 정리해고 등을 둘러싼 갈등에서도 단체협약 중심의 제도가 가진 한계를 볼 수 있다. 이러한 계약 방식에서는 우선 회사와 구성원 사이의 이해 조정을 위한 정보전달 및 의사소통과 협의가 충분히 이루어지지 않아 원만하게 해결할 수 있는 기회가 줄어들고 있다. 회사의 결정이 이루어지고 난 후에 뒤늦게 단체행동으로 대응하는 것은 사태의 해결에 별다른 도움이 되지 못할뿐더러 불법으로 규정되기 쉽다. 나아가 반복되는 노사의 극한 대립은 노동에 대한 왜곡된 시각을 가져오기도 한다.⁴⁹⁾ 사전에 근로자의 대표기관과의 협의와 합의를 통하여 해결하는 협력적 노사관계의 기본 시스템이 필요하고 독일의 사업장평의회는 좋은 모범이 될 수 있다고 본다.

3. 노사협의회 제도의 재검토

(1) 노사협의회 제도의 문제점

우리나라에서 독일의 사업장평의회와 비견될 수 있는 조직으로는 근참법에 따라 노동수로 구성되는 ‘노사협의회’를 꼽을 수 있다. 사업장평의회나 노사협의회는 노동조합과 달리 쟁의행위를 할 수 없다는 점에서 대립적 노사관계라기 보다는 협력적 노사관계에 기초하고 있다. 노동조합의 조직률이 낮거나 노동조합이 존재하지 않는 기업이 많은 우리의

48) 기관방식은 근로자가 그 대표를 통하여 회사의 의사결정에 참여하고 그 결과가 회사와 근로자 모두를 구속하는 방식을 의미한다. 독일의 사업장평의회는 법률에 규정된 선출방법에 따라 근로자들이 선출한 위원으로 구성되어 독자적인 권한과 역할을 갖는 일종의 ‘기관’임에 반하여, 노사협의회는 근로자위원들은 그 선출 방식이나 대표성이 분명하지 못하다.

49) 우리는 노동조합의 정당한 권리행사에도 이기적이라거나 귀족노조라거나 경제발전의 걸림돌이라는 비난을 쉽게 접할 수 있다.

현실에서, 노사협의회는 상설적인 법정기구로서 단체협약제도를 보충하면서 근로자의 권리 보호와 참여를 보장하는 중요한 수단이 될 수 있을 것이다.⁵⁰⁾

노사협의회는 근로자 30명 이상인 기업에서 강제로 조직되어야 하므로 노동조합이 없는 사업장에도 노사협의회는 존재하는 경우가 많다. 그리고 노사협의회는 회사 내부에 설치하는 기관으로서 근로조건으로부터 경영상의 사항까지 폭넓은 임무를 수행할 수 있는 여지가 있다. 노동조합은 개념적으로 회사와 별도의 조직으로서 회사와 대립적인 입장에서 교섭하는 것이고, 단체협약은 원칙적으로 2년의 유효기간으로 체결되고 기동성이 떨어지는 점이 있다(노동조합법 제32조). 반면에 노사협의회는 3개월마다 정기적인 회의를 개최하므로 상시적이고 신속한 협의가 가능한 측면도 있다. 노사협의회는 노동조합과 단체교섭 제도의 현실적 공백을 메우고 보충할 수 있는 제도임에도 불구하고 그 임무와 역할이 만족스럽게 설정되지 못한 것으로 보인다.

독일에서도 노동조합의 조직률이 그리 높지 않지만, 기업 또는 사업장 차원에서 노동조합의 단체교섭과 단체협약을 보충할 수 있는 사업장평의회 제도가 강력하게 작동하고 있다. 독일의 사업장평의회를 통한 참여의 주된 사항은 임금, 근무시간, 작업환경 등 사업장 수준에서의 집단적 근로조건이나, 일반적 인사정책 및 인사기준 등에 대한 것이다. 경영상의 사항도 포함하지만 그것은 사전적인 경영상의 의사결정에 대한 참여라기보다는 사후적인 보고에 중점이 있다. 다만, 사업의 축소나 이전, 통합 또는 분리 등 일정한 '사업변동'에 대해서는 사전적인 의견청취 및 협의와 이해관계의 조정 및 보상합의 제도가 마련되어 있다.

우리나라에서도 노동조합이 조직되지 않은 기업이 많고, 그 경우 노사협의회가 사실상 집단적 근로조건을 결정하는 역할을 수행하기도 하므로 그 중요성을 간과할 수 없다. 실제로 무노조 사업장에서 노사협의회가 근로조건을 결정하고 있는 사례가 많은 것으로 보인다.⁵¹⁾ 특히 대다수의 중소기업은 노동조합도 없이 사용자가 일반적으로 작성 또는 변경한 취업규칙에 의하여 근로조건이 결정되는 일이 빈번한바,⁵²⁾ 이는 근로조건에 대한 당사자의 대등결정이라는 원칙(근로기준법 제4조)에 비추어 매우 불충분한 제도라고 할 수 있

50) 노동조합이 있더라도 단체협약의 위임에 따라 단체협약을 보충하는 역할을 기대할 수 있을 것이다. 박종희, 앞의 논문, 53-54면.

51) 신권철, "노사협의회법의 법적 지위와 역할", 『노동법연구』 제35호, 서울대학교 노동법연구회, 2013. 9, 283-284면.

52) 앞서 본 고용노동부의 자료(각주 42)에 따르면, 종업원 수 30명 미만의 기업에서 노동조합 조직율은 0.1%, 종업원 수 30-99명의 경우에는 2.2%에 불과하다. 만일 근로자대표 기관으로서 사업장평의회와 같은 제도를 만들거나 단기적으로 노사협의회로 하여금 노동조합이 부재한 사업장에서 단체교섭의 주체로서의 역할을 할 수 있게 하려면, 현행과 같이 30명 이상인 기업이 아니라 5인 이상 등으로 그 대상을 확대하는 것이 필요할 것이다.

다.⁵³⁾ 이 경우에는 근로자대표 기관이 사용자와 교섭하여 집단적 근로조건을 결정할 수 있는 권한을 가질 필요가 있다.⁵⁴⁾

다만, 무노조 사업장에서 노사협의회가 근로조건을 결정할 수 있는지 여부도 분명한 것은 아니다.⁵⁵⁾ 즉, 노사협의회가 근로조건에 관하여 합의하여 결정을 한 경우 그 효력이 인정될 수 있는지 문제될 수 있다. 이에 관해서는, 노사협의회는 근로자위원을 근로자대표로 볼 수 없으므로 합의 자체의 단체협약으로서의 효력이나 일반 사법상 효력을 바로 인정하기 어렵고, 취업규칙 보다 하위의 효력을 인정하거나, 노사협의회는 의결로 합의된 경우 별칙규정(근참법 제30조 제2호)이 적용될 수 있는 일종의 신사협정으로서의 의미만을 가지는 정도로 해석하는 견해가 많다.⁵⁶⁾ 반면에, 현행법의 해석에서도 사용자에게 의한 일방적인 취업규칙의 유리한 변경 또는 노사협의회를 통한 근로조건 결정 관행에 의한 근로계약 편입으로 이해함으로써 단체협약을 침해하지 않는 합의 또는 의결로서의 효력을 인정할 수 있다는 견해도 있다.⁵⁷⁾

이렇게 현실적으로 노사협의회가 수행해야 하거나 수행할 수 있는 역할이 많음에도 불구하고, 현행 노사협의회가 과연 이러한 역할을 수행할 수 있는 적합한 조직인지에 대해서는 부정적인 견해가 많다.⁵⁸⁾ 현실적으로 노사협의회에 기대하는 역할은, ① ‘근로조건 등 근로자의 이해관계와 직접 관련된 사항들’과, ② ‘근로자는 물론 회사 전체의 이해관계와 관련된 사항들’로 나누어 볼 수 있다. ①의 사항은 개별 근로자에 대하여 구속력이 있는 결정이 이루어져야 하므로 근로자대표성이 인정되는 조직이 적합하고, ②의 사항은 아직 노사 사이의 정보제공과 협의에 그치고 있으므로 노사협의체 방식도 적합할 것이다. 그런데 현행 근참법상 노사협의회는 위 두 가지 사항이 혼합되어 있고, 대립적 이해관계에 있는 사항과 협력적 이해관계에 있는 사항들, 단체교섭으로 해결해야 할 사항들과 노사협의체로 해결해야 할 사항들이 혼합되어 있어서, 과연 이러한 사항들을 모두 수행하기에 노사협의회라는 협의체 조직이 적절한 것인지 의문이 든다.

53) 박지순, “한국형 근로자대표제도의 구상”, 『노동법논총』 제42집, 한국비교노동법학회, 2018. 4, 12면.

54) 박지순, 위의 논문, 12면.

55) 박제성, 『무노조 사업장에서의 집단적 근로조건 결정법리』, 한국노동연구원, 2008, 9-12면.

56) 이철수, “새로운 중립원대표시스템의 정립”, 『노동법연구』 제45호, 서울대학교 노동법연구회, 2018. 9, 247면; 박지순, 앞의 논문, 11면; 이승욱, “노사협의회 의결사항의 효력”, 『노동법학』 제9호, 한국노동법학회, 1999. 12, 280면.

57) 신권철, 앞의 논문, 299면.

58) 이 글에서 인용한 모든 문헌들은 예외 없이 노사협의회에의 문제점을 지적하고 개선방안을 논의하고 있다.

(2) 노사협의회 구성의 개선 필요성

근로조건 등 근로자의 이해관계에 직접 관련된 사항(위 ①의 사항)은 개별 근로자에 대하여 구속력을 갖는 결정이 이루어져야 한다. 현행 노사협의회는 노사 동수로 구성되어 있는데, 노사동수의 위원회가 구속력이 있는 결정을 하려면 무엇보다 노사 각각의 대표성이 보장되어야 한다. 우선, 사용자 측은 ‘회사 자체’가 주체가 되는데, 회사는 이미 회사법에 따라 그 대표기관이 정해져 있고 의사결정구조를 갖추고 있다. 주식회사의 경우 ‘대표이사’가 대내외적인 의사결정권한을 가지므로 그를 제외한 노사협의회는 ‘사용자위원’이라는 것은 회사의 대표권을 위임받은 대리인의 지위를 갖는데 불과하다. 결국 독자적인 역할이 없는 구성원일 뿐이다.⁵⁹⁾

나아가 근로자위원의 경우에는 그 선출 절차에서의 민주성이 보장되지 않아 ‘근로자 대표성’을 인정하기 어렵다.⁶⁰⁾ 대표기관이라 함은 적어도 피대표자의 이익을 위해 그의 의사를 대신 결정하고 반영할 수 있는 절차적 시스템과 독립적 활동을 보장받아야 할 것인데, 노사협의회는 근로자위원은 그러한 독립성을 보장받지 못하고, 의결절차상으로도 근로자측의 의결을 실현시키거나 사용자측의 일방적 조치를 저지시킬 법적 권한들(동의권, 거부권, 이의제기권 등)을 가지고 있지 못하기 때문이다.⁶¹⁾ 따라서 구속력 있는 결정이 필요한 근로조건 등에 관한 사항은 현재의 노사협의회나 그 근로자위원들이 의결하기에는 적합하지 않다.

위와 같이 노사협의회나 근로자위원만으로는 근로자의 대표성이나 참여가 실질적으로 보장되지 않으므로, 장기적으로는 비정규직 근로자까지 포함하는 다양한 근로자의 대표로 구성된 ‘근로자대표기관’을 구성하는 것이 바람직하다.⁶²⁾ 독일의 사업장평의회는 좋은 모범이 될 수 있을 것이다. 이러한 근로자대표기관이 회사에 대하여 정보수취권, 협의권, 합

59) 이러한 대리인이 여러 명일지라도 그들은 공동대리인으로서 개별적인 의사가 아닌 단일한 의사를 형성해야 한다. 따라서 의사결정과정에서의 다수가 신중하게 상의하여 결정한다는 사실상의 효과 이외에 위원들이 법적으로 어떤 독자적인 역할을 부여받지 못한다.

60) 박지순, 앞의 논문, 10~11면; 신권철, 앞의 논문, 281~282면; 임무송, 앞의 논문, 251면; 유성제·김기선, “노사협의회 기능강화를 위한 법제 개선방안”, 『중앙법학』 제20집 제1호, 중앙법학회, 2018. 3, 234~235면. 이를 달리 말하자면, 현행 노사협의회는 근로조건 등을 결정할 수 있는 근로자대표기관이 아니므로 근로자대표에게 요청되는 민주적 대표성의 문제와는 그 구조와 성격을 달리 하고, 따라서 근참법은 노사협의회는 근로자위원의 선출에 관하여 보통·평등·직접·비밀 선거라는 일반적인 선거의 원칙이 아니라 직접·비밀투표의 원칙만을 규정하고 있다(근참법시행령 제3조 제1항). 박지순, “노사협의회는 근로자위원 선출 방법에 관한 연구”, 『인암법학』 제58권, 안암법학회, 2019. 5, 73~74면.

61) 신권철, 앞의 논문, 281~282면.

62) 김홍영, 앞의 논문, 168면; 박종희, 앞의 논문, 52면; 박지순, 앞의 논문, 25면; 이철수, 앞의 논문, 246면.

의권, 이의제기권 등 대상 사항에 따라 다양한 권한을 가지고 참여할 수 있도록 할 필요가 있다. 이렇게 근로자대표의 민주적 대표성과 권한이 분명해진다면 현재와 같이 사용자가 일방적으로 결정하는 취업규칙제도는 자연스럽게 노사대등의 공동결정 방식(사업장협약 등)으로 전환될 수 있을 것이다.⁶³⁾

다만, 근로자들만으로 구성되는 평의회를 구성하는 것은 상당히 급격한 제도 변화를 가져오는 것이고, 노동조합과의 기능 중복 문제도 조정해야 하며,⁶⁴⁾ 평의회의 의결만으로는 효력을 갖지 못하므로 사용자와 다시 합의를 하는 틀이 필요하다. 따라서 단기적인 개선 방안을 생각해 볼 수 있는바, 현행 노사협의회 내에 근로자위원들만으로 구성하는 가칭 '근로자위원회'를 두어 잠정적으로 근로자대표로서의 역할을 할 수 있도록 하는 방안이 합리적이라고 본다.⁶⁵⁾ 이 경우 근로자위원의 선출방법을 보다 구체적이고 분명하게 규정하고, 그 권한을 분명하게 할 필요가 있다. 또한 노사협의회 대상사항에서 협의사항들 중 많은 사항들을 의결사항으로 조정할 필요가 있으며, 그 전이라도 협의사항에 대하여 협의가 성립하면 이를 반드시 의결하도록 하여 그 실효성을 제고하도록 할 필요가 있다.

그리고 노사협의회 의결이 이루어지지 않는 경우에 이를 해결할 장치도 필요하다. 노사협의회 의결은 단체행동권에 의해 뒷받침되지 않고 노사협의회 노사위원 각 과반수 출석과 2/3 찬성으로 결의할 수 있는데(근참법 제15조), 노사간의 대립이 있는 경우 사실상 결의가 이루어지기 어렵다. 결의가 이루어지지 않으면 임의 중재에 의할 수 있는데(동법 제25조 제1항 제1호), 임의 중재는 근로자위원과 사용자위원의 합의가 필요하므로 실효성이 떨어진다. 강제 중재로 규정할 필요가 있다.⁶⁶⁾ 나아가 노사 간의 협의가 성립하여 의결이 이루어진 경우 그 효력에 관하여 논란이 있으므로 이를 법률에 분명히 규정할 필요가 있는바, 과반수노조와 단체협약이 존재하지 않는 경우 또는 존재하더라도 단체협약보다 유리한 내용의 합의나 결의가 성립한 경우에는 단체협약과 동일한 효력을 인정하는 규정을 두는 것이 타당하다고 본다.

63) 강성태, 앞의 논문, 39면; 김홍영, 앞의 논문, 189면; 박제성, 앞의 논문 주37), 68면; 박지순, 앞의 논문, 22면; 이승욱, 앞의 논문, 282~284면.

64) 노사협의회 역할을 제고하더라도 노동조합과 단체협약의 실효성을 약화시켜서는 안 된다는 데에 별다른 이견이 없는 것으로 보인다. 독일에서는 기업 단위가 아닌 산업별 노동조합이 단체교섭의 주체가 되어 임금 기타 근로조건을 단체협약으로 결정하고, 사업장평의회는 단체협약에서 규율한 사항을 대상으로 하지 않는다(사업장조직법 제77조). 우리의 근참법 제5조도 "노동조합의 단체교섭인 그 밖의 모든 활동은 이 법에 의하여 영향을 받지 아니한다."라고 규정하고 있다.

65) 김홍영, 앞의 논문, 168~171면; 박제성, 앞의 책, 79면; 유성재 외 2, 앞의 논문, 254~255면.

66) 독일에서도 사용자와 사업장평의회가 합의에 이르지 못하면 양측이 누구나 조정위원회(Einigungsstelle)에 회부할 수 있고, 결국 조정위원회가 이를 결정할 수 있도록 하였다(사업장조직법 제87조, 제91조, 제95조 등).

한편, 위 ②의 '경영사항'은 이사회차원의 참여와 경영협의체로 해결할 필요가 있다. 경영사항이 사용자(주식회사의 경우에는 이사회와 대표이사)의 전속적인 권한에 속한다는 것이 일반적인 견해이고, 또한 영업비밀에 속하는 것도 많을 것이다. 그렇더라도 기업의 존속과 성과에 중대한 이해관계를 가지는 근로자들이 기업의 존속과 성과에 중대한 영향을 미치는 경영사항들에 대하여 어느 정도 알고 참여할 수 있어야 한다.⁶⁷⁾ 그리고 그 참여 방법은 비밀유지의무를 지고 영업과 거래에 지장을 주지 않는 한도에서 노사협의회와 같은 협의체를 통한 실질적인 의견개진이 이루어지는 정도가 적절하다고 본다. 독일의 경우에도 이러한 사항들에 대해서는 '경영협의회(Wirtschaftsausschuss)' 또는 사업장평의회를 통한 보고 및 협의를 이루어진다(사업장조직법 제106조, 제108조).

사건으로는 경영협의체의 구성은 현행 노사협의회처럼 사용자위원이 아니라 주주 대표위원으로 구성된 노자(勞資)협의회로 구성하는 것이 더 타당하다고 본다.⁶⁸⁾ 회사의 영리활동을 위해서는 노동과 자본의 결합과 협력이 필수적이고, 그것이 효율적일수록 회사와 구성원의 이익도 커질 수 있다. 다만, 회사의 이익을 임금과 배당 등으로 분배할 때에는 노사의 이해관계, 주식회사의 경우 보다 정확하게 표현하자면 그 구성원인 '노자(勞資)의 이해관계'가 대립될 수 있다. 그렇다면 구성원들 사이의 협력이 필요한 부분과 어쩔 수 없이 구성원들 사이의 대립과 경쟁이 발생하는 부분이 있는 것인데, 이를 조정하기 위해서는 노자(勞資)협의회와 같은 모든 구성원을 아우르는 협의의 장(場)이 더 필요하고 실효적일 수 있다고 본다.

V. 나오며

우리 헌법과 노동법은 노동조합과 단체교섭 제도를 핵심적인 근로자 보호수단으로 하고 있다. 그러나 우리나라의 노동조합의 조직률은 10%대에 불과하고, 특히 중소기업의 경우에는 노동조합이 없는 경우도 허다하다. 그런데 노사협의회는 근로자 30명 이상의 사업장

67) 근참법 제22조 제1항에 열거된 보고·설명사항에는, 경영계획 전반 및 실적에 관한 사항(동항 제1호), 분기별 생산계획과 실적에 관한 사항(동항 제2호), 기업의 경제적·재정적 상황(동항 제4호) 등 '경영사항'에 속한 것들이 많다. 이러한 사항들은 단순한 보고나 설명에 그치는 것이 아니라 근로자들의 실질적인 의견개진이 이루어질 수 있도록 보장하는 것이 바람직하다.

68) 특히 주주들이 유한책임을 지고 '사용자가 '회사법인 자체'와 그 대표자인 '이사들'이 되는 주식회사에서는, 사용자위원을 대표이사가 임명할 것이 아니라, 차라리 주주총회에서 다양한 주주의 대표로 임명하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

에 의무적으로 조직하도록 되어 있으므로 노동조합이 없는 기업에도 노사협의회는 존재하는 경우가 많다. 현실적으로 노사협의회 제도는 상당한 역할을 할 수 있는 여지를 갖고 있는 셈이다. 다만, 우리의 노사협의회 제도는 그 역할이 매우 미미하고 그 임무를 수행할만한 법제도적인 장치를 갖고 있지 못하다는 데에 별다른 이견이 없다.

독일의 경우에는 우리의 노사협의회와 비견될 수 있는 사업장평의회 제도를 가지고 있다. 독일의 사업장평의회는 사업장조직법에 따라 5인 이상의 사업장에서 근로자의 대표로 구성되어 집단적 근로조건이나 일반적 인사정책에 대하여 상당한 공동결정 권한들을 가지고 있다. 경영상의 사항에 대해서도 실질적인 정보취득과 협의에 관한 권한이 있고, 특히 근로자의 이익에 중대한 영향을 미치는 합병 등의 사업변동에 대해서도 사전에 이해관계를 조정하고 불이익을 보상받을 수 있는 수단들을 가지고 있다. 이 글은 이러한 독일의 사업장평의회 제도에 대하여 자세하고 정확하게 소개하려고 노력하였다.

우리 근로자들은 그 권리보호의 방법을 노동조합을 중심으로 하는 단체교섭 제도에 주로 의존할 수밖에 없는 상황에 처해 있다. 헌법상 보장된 노동3권에 기초한 단체교섭 제도는 근로자보호를 위한 매우 중요하고 강력한 방법임이 분명하지만, 노동조합의 조직률이 매우 낮고 그 대상 사항이 협소하여 현실적으로 한계를 드러내기도 한다. 특히 중소기업의 경우 노동조합의 조직률이 2% 정도에 불과하여 사실상 사용자가 일방적으로 작성한 취업규칙에 따라 근로조건이 결정되고 있다. 근로자의 일자리를 위협하는 사업변동 등은 경영사항에 해당하여 단체교섭의 대상에서 제외됨으로써 이를 뒤늦게 알게 된 노동조합의 격렬한 반대와 파업을 유발하고, 이는 실효성이 부족하고 극단적이며 소모적인 노사대립을 가져오는 경우도 많다. 근로자가 회사의 구조변경이나 거시적인 경영적 판단에 관한 정보나 결정권에서 소외되고 있는 현실은 특히 극단적인 노사대결을 가져오는 요인이 되므로 이러한 사항에 대해서도 어느 정도 근로자들의 참여를 보장할 필요가 있다.

그 모범적인 사례를 독일에서 찾을 수 있다. 독일의 사업장평의회는 노동조합의 단체협약을 보충하는 범위에서 근로자의 권리를 보호하고 참여와 자율성을 보장하는 제도로서 역할을 하고 있다. 우리의 경우에도 노동조합의 조직률이 낮은 상황에서 노사협의회가 단체협약 제도를 보완하는 실질적인 임무를 수행하는 것이 대안이 될 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 우선 노사협의회가 노사의 자율적인 합의를 이끌어 낼 수 있는 조직으로 재구성될 필요가 있다. 이 글은 회사법상 주주총회와 유사하게 독일의 사업장평의회와 같은 근로자들의 대표기관이 구성될 필요가 있다고 주장하였다. 즉, 근로조건 등에 관하여 구속력 있는 결정을 하기 위해서는 노사 동수의 위원회가 아닌 근로자대표로 구성된 근로자대

표기관이 따로 조직되어야 하고, 그 대표기관이 회사에 대하여 대상 사항에 따라 정보취득, 협의, 합의, 이의제기 등에 관한 권한을 가지는 방향으로 개선할 필요가 있다.

보다 단기적인 대안으로는, 현재의 노사협의회에서 근로자위원의 민주적인 선출방법을 분명히 규정하여 근로자의 대표성을 확보하고, 근로자위원들만으로 구성된 ‘근로자위원회’를 두어 일정한 역할을 맡기는 방안이 합리적이며, 노사협의회 의결의 효력을 분명히 규정하고, 노사협의회에서 노사 간에 협의가 이루어진 사항은 의무적으로 의결을 하도록 하여 의결사항으로서 실효성을 확보할 필요가 있다고 주장하였다.

■ 참고문헌

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 권기범, 『현대회사법론(제4판)』, 삼영사, 2012.
- 김건식·노혁준·천경훈, 『회사법(제4판)』, 박영사, 2020.
- 김형배, 『노동법(제26판)』, 박영사, 2018.
- 박제성, 『근로자대표제도의 재구성을 위한 법이론적 검토』, 한국노동연구원, 2013.
- _____, 『무노조 사업장에서의 집단적 근로조건 결정법리』, 한국노동연구원, 2008.
- 이철송, 『회사법강의(제28판)』, 박영사, 2020.
- 임종률, 『노동법(제16판)』, 박영사, 2018.

(2) 논문

- 강성태, “노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상”, 『노동리뷰』 통권 제120호, 한국노동연구원, 2015. 3.
- 강수돌, “독일의 산업 민주주의의 그 양면성의 비판적 고찰”, 『기억과 전망』 제35호, 민주화운동기념사업회, 2016. 12.
- 권 혁, “독일 노동법상 근로자대표제도”, 『노동법논총』 제22집, 한국비교노동법학회, 2011. 8.
- 김교숙, “독일의 근로자 경영참가제도”, 『비교법학』 제23집, 부산외국어대학교 비교법학연구소, 2012. 2.
- 김기선, “대안적 근로자대표제의 모색: 근로자대표제도의 개편방향”, 『노동리뷰』 통권 제149호, 한국노동연구원, 2017. 8.
- 김성진, “근로조건 대등결정의 원리”, 『노동법학』 제54호, 한국노동법학회, 2015. 6.
- 김홍섭, “독일 공동결정제의 이원성과 양면성”, 『독일언어문학』 제78집, 한국독일언어학회, 2017. 12.
- 김홍영, “취업규칙 관련 법리의 문제점과 대안”, 『노동법연구』 제42호, 서울대학교 노동법연구회, 2017. 3.
- 도재형, “근로기준법상 근로자대표와 서면 합의 제도”, 『노동법학』 제37호, 한국노동법학회, 2011. 3.
- 박귀천, “독일 노동법상 근로조건 결정시스템”, 『노동법연구』 제41호, 서울대학교 노동법연구회, 2016. 9.
- 박은정, “집단적 의사결정주체로서의 근로자대표”, 『노동리뷰』 통권 제120호, 한국노동연구원, 2015. 3.
- 박종희, “근로자대표제 논의의 필요성과 법적 기초에 관한 소고”, 『노동리뷰』 통권 제120호,

- 한국노동연구원, 2015. 3.
- _____, “노사협의회의 근로자위원 선출 방법에 관한 연구”, 『인암법학』 통권 제58권, 인암법학회, 2019. 5.
- 박지순, “한국형 근로자대표제도의 구상”, 『노동법논총』 제42집, 한국비교노동법학회, 2018. 4.
- 신권철, “노사협의회의 법적 지위와 역할”, 『노동법연구』 제35호, 서울대학교 노동법연구회, 2013. 9.
- 안택식, “공동결정제도에 관한 연구”, 『재산법연구』 제10권 제1호, 한국재산법학회, 1993. 12.
- 유성재·김기선, “노사협의회 기능강화를 위한 법제 개선방안”, 『중앙법학』 제20집 제1호, 중앙법학회, 2018. 3.
- 이승욱, “노사협의회 의결사항의 효력”, 『노동법학』 제9호, 한국노동법학회, 1999. 12.
- 이철수, “새로운 종업원대표시스템의 정립”, 『노동법연구』 제45호, 서울대학교 노동법연구회, 2018. 9.
- 임무송, “집단적 근로조건 결정시스템의 새로운 패러다임의 모색”, 『법과 기업 연구』 제2권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2012. 12.
- 정웅기, “독일의 이사회 차원에서의 공동결정제도와 수용가능성 검토”, 『법과 기업 연구』 제10권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2020. 8.
- 조지현, “독일의 감사회제도에 있어서 근로자의 공동결정”, 『비교사법』 제11권 제4호, 한국비교사법학회, 2004. 12.

2. 국외문헌

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Mitbestimmung - Eine Gute Sache - Alles über die Mitbestimmung und ihre rechtlichen Grundlagen*- (BMAS, 2018)
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *Co-Determination* (2019)
- Stefan Lingemann/Robert von Steinau-Steinrück/Anja Mengel, *Employment & Labor Law in Germany* (C.H.Beck, 2016)

■ Abstract

Implication of the German Co-Determination System in Workplace

Jung Eung-Ki*

German ‘Works Council’, which is made up of representatives of workers in accordance with the ‘Workplace Organization Act’, has considerable co-determination powers over collective working conditions and general personnel policies. It has the authority to obtain practical information and consult with regard to management matters, and has means to adjust interests in advance and to compensate for disadvantages in business changes such as mergers, that have a significant impact on the interests of workers. The German Works Council serves as a system that protects the rights of workers and guarantees the participation and autonomy of workers in the scope of supplementing collective agreements of trade unions. The protection and autonomy of workers in Korea are centered around the ‘Collective Bargaining system’ based on the labor’s three fundamental rights under the Constitution. Particularly in the case of small and medium-sized enterprises, the organization rate of the labor union is very low, revealing problems with its representativeness and effectiveness. In this situation, the ‘Labor-Management Council’ can be an alternative to perform a practical task to complement the collective bargaining system. To do so, there must be an organization with representatives of workers first. In other words, in order to make binding decisions on working conditions etc., a separate ‘Labor Representative Organization’, which is composed of worker representatives, not an equal number of labor-management committees, should be organized. And, the workers’ representatives should have the authority over information acquisition, consultation, agreement, and objection depending on the matters. In short term, it is desirable to secure the

* Professor, Chung-nam Nation University Law School

representativeness of workers by clearly defining the democratic method of election of labor members of the Labor-Management Council, and to have a 'Workers Committee' composed of such labor members to take on a certain role. And, it is necessary to define clearly the effectiveness of resolution of the council, then to ensure that the council make a resolution on matters agreed between labor and management.