

특집
논문

독일의 산업 민주주의*

그 양면성의 비판적 고찰

강수돌 _고려대학교

논문요약

정치 민주주의를 넘어 산업 민주주의를 구현해야 한다는 사회적 기대와 요구는 점점 높아졌다. 특히 한국 사회는 1987년의 민주화 과정 이후 정치적 민주화를 상당 정도 진전시켜왔으나 경제 민주주의 내지 산업 민주주의 차원에서는 후진성을 면치 못하고 있다. 최근 서울시에서 노동이사제로 상징되는 산업 민주주의의 구현 시도는 이런 면에서 고무적이다. 하지만 과연 이런 방식의 산업 민주주의가 올바르게 구현되고 제대로 정착될지에 대해선 불확실성이 크다.

이런 맥락에서 이 연구는 독일의 선진적 산업 민주주의의 구현 사례를 그 역사와 제도 속에서 고찰한 다음, 노동자의 경영 참가로 상징되는 산업 민주주의의 모순적 양면성을 심층 고찰함으로써 향후 한국에서 산업 민주주의 논의는 물론 실천적 노력에 필요한 시사점을 얻고자 한다.

■ **주요어:** 산업 민주주의, 독일, 노동자 경영 참가, 민주성, 포섭성

* 본 논문은 서울대 공익인권법센터가 주최한 '2016년 경제민주화 심포지움'(2016/9/30)에서 발표된 원고를 수정, 보완한 것임. 본 논문의 초고에 소중한 논평을 해주신 익명의 심사자 3분께 감사드린다.

1. 서론

산업 민주주의(industrial democracy)라는 말을 최초로 쓴 이는 시드니 웹(Sydney Webb)과 비어트리스 웹(Beatrice Webb)(Webb and Webb 1897/1902)이다. 이들에 따르면 산업 민주주의란 정치 민주주의의 원리를 산업 현장에 구현하는 것으로, 노동자의 목소리를 대변하는 노동조합(trade union)의 인정 및 그에 기초한 노사 집단 간 단체교섭(collective bargaining)이 그 핵심을 이룬다(Webb and Webb 1897/1902). 달리 말해, 산업 민주주의란 경영 측 주도의 참여 경영(participative management) 스타일을 넘어 노동자가 노동 관련 의사결정(decision-making)에 한 대등한 당사자로 참여하는 것이다. 왜냐하면, 노동자의 경영 참가는 노동자의 정보 청구권이나 공동협의권, 의견개진권 정도에 국한되기 일쑤이기 때문이다. 그러나 산업 민주주의가 온전히 구현된다는 것은, 노동조합의 인정 및 단체 교섭을 넘어 경영·경제적 의사결정 과정에서 노동자의 (공동) 결정권이 보장됨을 뜻한다(Poole 1986; Müller-Jentsch 2007). 이런 맥락에서 산업 민주주의를 정의하면, 노동자나 노동자의 대표가 경영·경제적 의사결정에 실질적으로 참여하는 거버넌스(협치)의 한 형태라고 본다.

한편, 코프먼(Kaufman 2000)은 영국의 웹 부부(S. & B. Webb)나 미국의 J. R. 커먼스(J. R. Commons)로 대변되는 제도주의 노사관계 학파 관점에서 산업 민주주의의 4가지 핵심적 특징을 다음과 같이 정리한다. 첫째, 노동자 목소리의 대변, 둘째, 사람이 아닌 법규에 의한 통치, 셋째, 공정한 해결 절차, 넷째, 파위의 균형 등이다. 즉, 노동조합과 단체교섭, 노

동 관련 법규 제정, 공정한 분쟁 해결, 노사 간 힘의 균형 등 제도적 조건이 갖추어질 때 노사관계가 비교적 공정하고 합리적으로 전개되어 정치 영역의 민주주의를 넘어 산업 영역에서도 민주주의를 구현할 수 있다고 보는 것이다.

바로 이런 관점에서 한국 노사관계를 보면, 1995년 민주노총이 공식 출범하고 각 산업 현장에도 복수 노조 시대가 열렸지만 아직도 노동조합 자체에 대한 편견과 증오가 도사리고 있으며, 힘겹게 합의한 단체협약조차 사용자 측에 의해 일방적으로 파기되기 일쑤다. 나아가 독일 식 노동법원이 부재한 상태에서 노동 문제에 대해 편협한 시각을 가진 재판부에 의해 불공정하고 일관성 없는 판결이 내려지기 일쑤이며, 합리적 분쟁 해결보다 용역 깡패나 공권력의 폭력 투입에 의한 분쟁 해소가 다반사다. 특히, 개별 기업 노사 간에는 힘의 불균형이 심하며, 소수의 대기업과 공공 부문을 제외한 대다수 중소, 영세기업에서는 노동자 목소리를 대변하는 조직체 설립조차 어려울 뿐 아니라 공정한 중재자 역할을 해야 할 정부나 국가가 사용자의 편을 들고 있어, 노사관계의 운동장은 심하게 기울어져 있는 꼴이다.

그런데 이런 상황 속에서도 최근 서울메트로 등 서울시 산하 15개 기관에서 노동이사제(근로자이사제) 도입을 통한 산업 민주주의 시도가 일어나고 있어 심히 고무적이다. 하지만 이와 관련, 노사 양측에서 찬반 논란이 큰 편이다. 찬성 측은 노사가 경영 문제를 투명하고 윤리적으로 공동결정하고 공동책임을 지기 때문에 구조조정기에도 생산성이나 노사관계 안정화에 기여할 것이라 보는 반면, 특히 진경련 산하 자유경제원

이나 경영자총협회 등 반대 쪽은 근로자이사제가 의사결정을 지연시켜 경영 효율을 저하하며 관리비용을 키울 가능성이 높다고 본다(임인택 2016/5/10; 김태훈 2016/6/14). 한국의 현실적 노사관계 지형에서 볼 때 노동이사제와 같은 시도는 상당히 획기적이긴 하나, 과연 이것이 참된 산업 민주주의를 구현할 것인지, 아니면 용두사미로 끝나고 말 것인지 하는 문제는 미리 결정할 수 있는 것이 아니다.

이 연구는 이런 맥락에서 노동자의 경영 참가 내지 산업 민주주의가 비교적 잘 구현된 것으로 알려진 독일의 참가형 노사관계 사례를 심층적으로 성찰함으로써, 향후 한국에서 산업 민주주의를 구현하고자 할 때 어떤 점에 유의해야 할지 이론적, 실천적 시사점을 얻고자 한다.

이 연구의 다음 장에서는 독일의 노동자 경영 참가를 역사와 제도의 측면에서 정리한 뒤, 독일이 보여준 산업 민주주의의 양면성, 즉 민주성과 포섭성이라는 모순적 측면들을 상세히 고찰한다. 결론에서는 이상의 고찰이 이론적, 실천적으로 던지는 시사점을 정리한다.

2. 독일의 노동자 경영 참가: 역사와 제도

독일은 1920년 이래 1951년, 1952년, 1972년, 1976년의 노동법을 통해 노동자의 경영 참여를 법적으로 강제해온 대표적 국가다. 사실, 그 이전부터 독일은 아래로부터의 ‘경제 민주주의(Wirtschaftsdemokratie)’ 관점에서 노동자의 경영 참가가 주창되고 실현되어 왔다.

물론 독일도 1731년의 길드규제령, 1794년의 프로이센 일반법, 1845년 프로이센 공장법 등에서 장인 등 수공업 노동자의 단결을 금지하는 등 권위주의적 노사관계가 존재했다(Milert and Tschirbs 2012). 일례로, 알프레드 크루프(Alfred Krupp)는 직원들에 보낸 서한에서 이렇게 말했다: “나는 내 땅과 집의 지배자다(Neuloh 1956).” 이런 억압적 상황을 뚫고 노동자가 기업 경영에 적극 개입해 목소리를 내야 한다는 주장은 1848년 3월 혁명 때 ‘프랑크푸르트 국민의회’의 소수파에 의해 ‘공장위원회’ 제안으로 나왔다. 하지만 이는 혁명의 실패로 물거품이 되었다. 그 뒤 1891년 개정 영업조례는 ‘노동자위원회’ 설치를 명시하였으나 큰 실효성은 없었다.

1905년의 프로이센 광산법은 수주일 지속된 루르 광산노동자 파업 이후 개정된 것으로, 노동자 100인 이상의 광산업에서 노동자위원회 구성을 합법화하고, 정보권, 인사노무 사항의 협의권을 인정했다. 또, (제1차 세계대전 중이던) 1916년의 전시동원법은 50인 이상의 사업장에 노동자위원회 설치를 의무화했는데, 여기서 노동자위원회는 별다른 자율성을 갖지 못했다. 그래서 일례로 독일 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD) 지도자 아우구스트 베벨(August Bebel)은 친기업적 노동자위원회를 “공장 독재를 가리는 무화과 잎사귀”라 비판했다(Milert and Tschirbs 2012).

그 뒤, 제1차 세계대전 뒤인 1920년 2월, 독일 최초의 경영참여법이라 할 ‘노동자평의회법(Betriebsrätegesetz)’이 바이마르 공화국 의회에서 제정되었다. 이는 (20명 이상의) 작업장 차원에서 노동자평의회(Betriebsräte)

가 노동과정과 연관된 제반 문제(노동조건, 인사정책 등)에 대해 토론·협의하고 결정에 참여할 수 있게 한 것이다. 그런데 이것도 사실은, 제1차 세계대전 말엽(1918년)의 군수산업의 노동자-병사 평의회 운동(Rätebewegung)의 한 결실이었다. 즉, 당시 사민당 중심의 바이마르 공화국은 기존의 산업자본주의가 가진 폐해를 넘어가면서도 노동자-병사 평의회 운동의 급진성을 완화할 수 있는 제도적 방안으로 ‘노동자평의회법’을 만든 것이다. 한편, 독립사민당, 스파르타쿠스, 공산당 등 노동운동 내부 급진파들은 그 법 제정에 반대해 대중 시위를 조직했는데, 당국이 기관총을 발사하며 폭력 진압을 하는 바람에 수십 명이 목숨을 잃었다 (Enderle et al. 1932/1967).

그 뒤 본격적인 경제민주화 논의는 역시 바이마르 공화국 시기인 1928년, F. 나프탈리(F. Naphtali 1888-1961)가 펴낸 『경제민주주의』에서 제시된다. 당시 그는 전 독일노조연맹(ADGB)의 경제정책연구소 소장으로서, 노동자들이 경제 현장의 실질적 주체가 되어 아래로부터 출발하여 사회경제 시스템까지 바꾸어야 한다는 ‘노동자평의회(Arbeiterräte) 운동’의 연장선으로 경제민주주의를 실질적으로 구현할 방법을 탐구했다.

그가 『경제민주주의』에서 강조한 내용들을 세 갈래로 압축하면 다음과 같다. 첫째 전국 차원에서는 노동권 보호 및 사회보장 구축, 경제정책 결정 기구에의 평등한 참여, 노조 참여하 독점 및 카르텔의 통제, 산업 전반의 자주관리, 기업체의 공공 관리, 협동조합 및 전문학교를 통한 농업의 민주적 관리, 노조 자체 기업의 설립, 소비자 조직의 촉진, 교육 독점의 타파 등을 포함한다. 둘째 기업 차원에서는 노사 공동결정제가

핵심이다. 특히 감독이사회(결정)나 경영이사회(집행)에 노동자 대표가 참여하는 것이 핵심이다. 셋째로 작업장 차원에선 노동자평의회를 통한 자주관리 및 일반 노동자의 발언권 확대가 핵심이다.

이와 같이, F. 나프탈리의 경제민주주의 개념은 경제운용, 노동관계, 교육제도 등 여러 분야에서 “민주화를 통한 대항권력의 형성”과 같은 포괄적 과정을 담는다. 즉, 그가 말한 경제민주주의는 자본 독재를 예방하는 보호 장치이자, 노동 민주주의를 구현하는 적극적 형성 장치라 할 수 있다.

궁극적으로 이 경제민주화는 원래, 자본 소유에 근거한 경제적 지배의 지양(점진적 철폐)을 목표로 했다. 그렇게 되면 자본주의 이해를 대변하는 기관들이 더 이상 이윤 추구만을 목표로 하게 두는 것이 아니라, 보다 일반적이고 보편적인 이해관계를 실현하는 기관으로 거듭날 수 있다. 그리고 그렇게 되어야만 비로소 민주주의가 경제 영역, 구체적으로는 기업 영역에까지 두루 구현될 수 있다. 요컨대, 나프탈리의 경제민주주의 개념은 과거의 노병평의회 운동의 맥을 잇는 것으로, 반자본주의적 지향을 갖고 있었다.

이런 아이디어는 한국인의 시각에서는 매우 급진적이다. 그러나 독일의 경우 새로운 제도가 형성된 역사적 과정들이 누적적으로 존재했고 특히 역동적인 노동운동의 한 결과가 법·제도로 정착할 수 있었다는 점이 중요하다. 나아가, 운동의 급진성이 일단 제도화한 이후엔 그 동력이 거세되거나 완화하는, 일종의 ‘제도적 순치(institutional emasculation) 효과’도 나타난다. 게다가 노동운동을 비롯한 사회운동이 약해지면 경제민주

화 내지 경영 참가의 제도화 수준이나 내용도 상대적으로 부실해지는 경향이 있다. 특히, 1990년대 이후 글로벌 차원에서 일본의 품질관리(QC) 서클이나 한국의 노사협의제로 상징되는, 경영 주도의 노동자 참가가 지배 담론을 형성하게 된 것도 이런 맥락에서다. 결국, 경제민주화나 노동자의 경영 참가 문제 역시 사회적 힘 관계(power relationship)의 산물이다.

실제로 1933년에 권력을 잡은 나치(국가사회주의)당은 바이마르 공화국을 종식시킨 뒤, 노동자정당을 불법화하고 노조를 해산했으며, 1934년엔 권위주의적 동원의 성격을 띤 ‘국민노동질서법’을 제정하는 동시에 노동자평의회법을 폐기하고 말았다. 마치 1925년 조선에서 일제가 ‘치안유지법’으로 노동 문제를 ‘치안유지’의 관점에서 통제할 것과 매우 유사했다.

제2차 세계대전 뒤 독일 사회 분위기는 역시 반전·반독점·반자본 기조가 강했다. 루르 공업지대의 석탄·철강 자본, 벤츠나 폭스바겐, BMW와 같은 자동차 자본, 그리고 (주)홉스트(Hoechst AG), IG 파르벤(Farben)과 같은 (화학 자본) 독일의 독점 자본이 나치 파시즘을 불렀고 마침내 세계대전과 대량 학살까지 초래했다고 보았기 때문이다. 영·미 연합국들도 독점자본의 해체를 원했다. 강한 노동운동은 독점 대기업의 ‘국유화’까지 요구했다. 이 급박한 상황에서 기업가들은 ‘생존’을 위해 공동결정에 동의할 수밖에 없었다. 1949년 독일노총(DGB)이 창립될 때도 경제민주화 이슈가 부각됐다. 사람들이 형식적·정치적 민주주의만으로는 민주 사회를 실현하기엔 부족하다고 보았기 때문이다. 그러나 아테나워

(Konrad Adenauer)의 기독교민주연합(Christlich-Demokratische Union Deutschlands: CDU, 기민련) 정부는 기업가들의 요구에 부응, 노동 대표 1/2 참가를 1/3 참가로 약화하려 했다(Müller-Jentsch 2016). 이에 금속노조나 광산노조가 거센 저항을 조직, 완전 평등 참가와 더불어 국유화를 요구했다. 그 타협안으로, 탄생한 것이 1951년 석탄-철강업을 위한 ‘몬탄 공동결정법(Montan-Mitbestimmungsgesetz)’이다(1956년, 2006년에 개정). 그 골자는, 최고 의사결정 기구인 감독이사회(Aufsichtsrat)에 노동자 대표가 경영자 대표와 완전 동수로 참여하는 것, 중립 의장을 두는 것, 그리고 감독이사회에서 노동 이사(Arbeitsdirektor)를 선임해 경영이사회(Vorstand)에 파견하는 것이다(최종태 1981; 권기홍 1985).

그 뒤 1952년 및 1972년의 경영조직법(Betriebsverfassungsgesetz, 사업장 노동자대표법, 1989, 2001, 2009년 개정)에서는 5명 이상 고용하는 모든 기업에서 노동자평의회가 설치되어 노동자의 경제적·사회적·인사적 이해관계와 관련이 있는 사안에 대해 각 공장별로 혹은 기업 전체 차원에서 경영 측과 사업장협정(Betriebsvereinbarung)을 맺을 권리가 있다고 규정했다.¹⁾ 특히 이 법 제90조에 의하면 “사용자는 공장의 신설·개축·증축, 신설비의 도입, 작업과정의 변화 등과 관련하여 계획된 내용이나 그로 인한 영향(작업자나 작업의 종류·속도·방법 등에 미치는 영향, 요구되는 자질 수준의 변화 등)에 관해 제때에 노동자평의회와 협의해야 한다. 그렇게 함으로써 노동자평의회 역제안이나 문제 제기 등이 계획 과정에 반영

1) 한편, 공공 부문에선 1955년부터 직원평의회(Personalrat)가 설치되었다.

되도록 해야 한다. 이때 노사는 노동의 인간적 형성에 관한 노동과학적 지식이나 경험도 충분히 고려해야 한다”고 되어 있다. 이런 제도적 조건 속에서 독일 노사는 작업과정 변화에 참여하고 협의, 불필요한 갈등을 예방한다.

또 이 법은 500명 이상의 유한회사, 2,000명 미만의 주식회사에서 감독이사회에 노동자 대표들이 1/3 참여하여 주요 전략적 안건에 대해 공동결정을 하도록 규정했다. 이 법은 2004년 5월의 ‘1/3참여법(Drittelbeteiligungsgesetz)’으로 대체되었다.

그리고 1976년엔 2,000명 이상의 민간 대기업에서 노동자 대표가 감독이사회에 1/2 참여하도록 규정한 신공동결정법이 제정(2006년 개정)되었다. 물론, 노동자 대표 중엔 생산직, 사무직, 관리직이 두루 참여하기에 엄밀한 의미에서 순수 노동자 대표는 아닐 수 있다. 민간 대기업에서 노동자 대표가 감독이사회에 (형식상이나마) 절반이나 참여하여 전략적 의사결정에 영향력을 행사하는 것은 한국에서는 상상하기 어려운 일이다. 하지만 독일에서는 이미 1976년에 법제화했다.

한편, 관리직 내지 간부급 직원들의 경영 참가를 위한 법이 1988년에 제정되어 2006년에 개정되었는데, 이를 ‘대표자위원회법(Sprecherausschussgesetz)’이라 한다(김교숙 2012; 김현기 2013). 이 법에 따르면, 간부급 직원이 10명 이상 존재하는 기업에서는 대표자위원회를 설치하여 이들의 이해관계를 대변할 수 있게 해야 한다.

요컨대, 독일의 경영 참가는 <표 1>과 같이 이중구조로 되어 있는데, 첫째, 5명 이상 모든 기업에 적용되는 경영조직법(BVG)에 의거한 노동

〈표 1〉 독일의 노동자 경영 참가 제도 개관

적용 기업	관리·업무적 의사결정	전략적 의사결정	법적 근거
5명 이상 모든 기업	노동자평의회(BR)		1952, 1972년 BVG
500~2,000명 민간기업	노동자평의회(BR)	감독이사회(AR) 내 노동자 1/3	1952, 1972년 BVG, 2004년 DBG
1,000명~몬탄기업	노동자평의회(BR)	감독이사회(AR) 내 노동자 1/2, 중립의장, 이사회(V)내 노동이사	1951년 MMB
2001명~민간기업	노동자평의회(BR)	감독이사회(AR) 내 노동자 1/2, 이사회(V)내 노동이사	1976년 MBG

주: 노동자평의회(Betriebsrat: BR), 감독이사회(Aufsichtsrat: AR), 이사회(Vorstand: V), 경영조직법(Betriebsverfassungsgesetz: BVG), 1/3참여법(Drittelbeteiligungsgesetz: DBG), 몬탄 공동결정법(Montan-Mitbestimmungsgesetz: MMB), 신공동결정법(Mitbestimmungsgesetz: MBG), 참고로, 공공 부문에서는 노동자평의회 대신 직원평의회(Personalarat: PR)를 설치한다.

자료: 최종태(1981), 권기홍(1995), 김교숙(2012) 등을 참고해 필자 재구성.

자평의회의 경영 참가, 둘째, 500명 이상 대기업에 적용되는 공동결정법(MBG)에 의거한 감독이사회 및 경영이사회 참가로 대별된다. 500명 이상 대기업도 다시 규모별, 성격별(일반 민간 또는 석탄철강)로 다르다.

여기서 우리는 독일의 산업민주주의가 단지 기업 내지 사업장 단위의 경영 참가만이 아니라 산별 수준의 단체교섭과 긴밀히 연결되어 있음을 상기할 필요가 있다(Müller-Jentsch 2016). 광의의 산업민주주의는 단체교섭과 경영 참가를 포괄하기 때문이다. 독일의 산별 단체교섭은 파업권을 가진 산별노조 주도로 이뤄지되, 산별 차원의 단체협약(Tarifvertrag)과 더불어 개별 사업장 수준에 내려가서는 사업장협정(Betriebsvereinbarung)으로 보다 구체화, 보완된다. 사업장협정에서는 산별교섭에서 큰 틀을 정한 뒤 사업장 수준으로 이양한 안건들을 다루되, 합의 당사자는 경영

진과 노동자평의회이다. 결국, 독일식 산업민주주의의 세 범주는 산별 교섭, 사업장 협정, 공동결정 등으로 요약된다.

3. 산업 민주주의의 양면성: 민주성과 포섭성

1967년 기민련(CDU)의 쿠르트 비덴코프(Kurt Biedenkopf) 위원회 보고서,²⁾ 그리고 2005년 사민당(SPD)의 공동결정평가위원회 보고서는 모두, 공동결정 제도가 독일 기업의 경제성이나 수익성에 결코 해로운 결과를 초래하지 않았다는 결론을 냈다. 달리 말해, 경영 참여 내지 경제민주화를 통한 ‘경제와 사회의 조화’가 (어느 정도까지는) 실제로도 가능하다는 점을 독일 사례에서 확인할 수 있다.

그러나 경제민주화를 통한 경제와 사회의 조화를 노사 모두의 만족성(윈-윈)이라는 잣대로 파악할 것인지에 대해서는 보다 깊은 논의를 필요로 한다. 왜냐하면, 노사 모두가 ‘윈-윈’하는 데는 분명히 한계가 존재하기 때문이다. 이런 면에서 독일의 참여형 노사관계조차 일정한 민주성과 더불어 포섭성이라는 한계 내지 모순을 동시에 갖고 있다는 점을 살

2) 이 위원회는 당시 보고서에서 “공동결정에 참여하는 대표들이 하는 역할이 기업의 경영계획에 부정적인 영향을 미친다고 하는 것은 잘못”이라 확인한 바 있다 (Adamy and Steffen 1988, 69~70). 그 뒤 비덴코프 위원장은 한 신문에서 “석탄·철강업의 공동결정 모델이 다른 중요 기업들에 확장되었다 해도 노조의 영향력은 여전히 대형 은행 3개보다 크지 않을 것”이라 했다(*Die Zeit*, 1980/9/19. 18쪽).

필 필요가 있다.

1) 참가형 노사관계의 민주성: 산업 민주주의

산업 민주주의의 본질과 관련해 다양한 관점이 가능하겠지만, 여기서는 독일식 참가형 노사관계가 가진 민주성을 존재 인정, 정보 공유, 현장 권력 등 세 차원에서 논하고자 한다.

(1) 존재 인정: 경영 참가를 통해 노동자 및 대표 조직의 존재를 인정하고 존중한다

이 점은 특히 한국의 현실에 비추어 볼 때 독일의 참가형 노사관계가 민주성을 띠는 근거가 된다. 보다 일반화하면, 독일은 세계 각국의 노사 관계를 비교할 때 사업장 및 기업 차원에서의 공동결정 제도 속에서 노동자 및 그 대표의 존재³⁾를 인정함으로써 자본의 제왕적 권력(imperial power) 내지 경영 전권(managerial prerogative)의 견제가 가능하다는 의미에서 선진적이다. ‘인정 투쟁(recognition struggle),’ 즉 존재의 인정을 위한 투쟁, 노동의 사회적 시민권 확보를 위한 투쟁은 역사적으로도 사회의 민주화 과정에 상당한 중요성을 띤다(문성훈 2005; 호네트 1992; 최장집 2012; Marshall 1950).⁴⁾

3) 여기서는 전국적 산별노조(Industriegewerkschaften) 및 사업장 노동자 대표 기구인 노동자평의회(Betriebsrat)의 존재를 인정하고 존중하는 것이다.

물론, 한국 헌법이나 노동법은 공식상 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)을 인정한다. 하지만 독일 노동법은 사실상 노동5권을 인정한다. 기존 노동3권 외에 (노동자평의회나 감독이사회 참여로) 동의거부권과 공동결정권을 비교적 폭넓게 인정한다. 구체적으로 사용자가 직원들을 해고하는 경우나 신기술 도입, 신규 채용, 공정 변화, 인원 배치 등 개별 인사·노무 사항에 관해 공동협의권 및 동의(거부)권이 있다. 나아가 노동자평의회가 공동결정할 수 있는 사항은 산별노조가 사업장 협정으로 위임한 사항들로, 작업장 근태, 작업시간의 개시와 종료 시간, 작업시간의 일시 연장 내지 단축, 기술적 설비를 사용하는 노동자의 작업 형태와 성과, 결원 충원, 사업장 변경에 따른 대책 수립 등이다(Adamy and Steffen 1988). 한편, 노동자평의회는 기업의 경영·재무 상황이나 인사계획, 간부 직원의 채용 등에 대한 정보청구권도 가진다.

앞서 살핀 바, 독일 노동법에 따르면, 상시 5명 이상 사업장에서는 노동자 의지에 따라 노동자평의회를 설치해야 하고, 게다가 500~2,000명 사업장에서는 감독이사회에 노동자 대표가 1/3 참여하며, 상시 2,000명 이상 대기업에서는 감독이사회에 노동자 대표가 1/2 참여할 뿐 아니라 이사회에 노동자 이사가 파견된다. 이러한 경영 참가권은 법적으로 강제되기 때문에 독일 기업에서는 ‘당연히 그래야 하는 것’으로 간주된다(Müller-Jentsch 2016). 특히, 독일은 노동법원(Arbeitsgericht)이 독립된 기구로 존재하기에(이희성 2005) 노동 관련 전문 판사가 비교적 공정한

4) 이에 대해서는 문성훈(2005), 호네트(1992), 최장집(2012), Marshall(1950) 등 참고.

판결을 한다.

물론, 각 사업장에서 노동자평의회와 경영 측이 합의에 이르지 못할 경우, 노사 동수와 중립 의장으로 구성되는 조정위원회(Einigungsstelle)를 통해 결정한다. 여기서 합의가 안 되면 노동법원으로 간다. 또, 독일의 각급 학교에서는 사회 교과(Sozialkunde) 시간에 노동자의 권리, 노동조합, 단체교섭, 경영 참가 등 주제들을 체계적으로 가르친다.⁵⁾ 노동자들도 ‘교육 휴가’ 제도를 활용해, 노조 주최의 교육 프로그램에 참여, 교섭이나 공동결정을 배운다: “학교 다닐 때도 좀 배웠지만, 노동자가 된 뒤 특히 노조 신입자(Vertrauensleute)로 활동하면서 주요 안건을 공동결정 제도로 해결하는 법을 배웠어요.”⁶⁾ 그리하여 오늘날 독일에서 공동결정은 제도 이전에 ‘문화’이고 ‘기본 가치 기준(Grundwertekanon)’이다(Müller-Jentsch 2016). 이런 조건 속에서 독일 노사는 대체로 노동자(대표)의 존재를 존중한다.

-
- 5) 성공회대 하종강 노동대학장은, “독일은 초등학교에서 ‘모의 단체교섭’을 교육과정 에 포함 시켜놓았다”고 하며 노동교육의 중요성을 강조한다. 독일의 초등학교에선 1년 동안 6번 가량 ‘모의 단체교섭’을 진행하는데, 학생들은 노동자와 경영자 역할을 번갈아 맡아 토론과 논쟁을 벌인다. 이에 대해선, 하종강(2015) 및 박장현 (2004) 참조.
 - 6) 독일 금속노련(IG Metall) 활동가인 헬무트 크노블라흐(Helmuth Knoblauch)와의 인터뷰(2015. 6. 21).

(2) 정보 공유: 경영 참가는 정보 비대칭을 줄여 일방적 희생 강요나 불필요한 갈등을 줄인다

감독이사회나 이사회를 통한 참가이건 노동자평의회를 통한 참가이건, 노동자의 경영 참가는 노사 간 정보 비대칭(information asymmetry)으로 인한 문제들을 예방한다. 따라서 상호 소통이 효율화하고 상호 신뢰가 증진되어 불필요한 노동쟁의가 예방된다. 나아가 원활하고 투명한 소통 및 정보 공유는 합리적 의사결정과 더 나은 대안의 모색을 가능하게 한다. 특히, 이는 경제 위기나 구조조정 시기에 노동자들에게 일방적 희생 강요 또는 그로 인한 장기적 쟁의 행위와 같은 불합리한 일들을 예방해준다. 특히 투명한 정보 공유(재무적, 인사적 정보)와 상호 신뢰에 기초한 공동결정은 노동자 측으로 하여금 경영 결과에 대한 공동책임까지 지려는 경향이 있다.

한편, 경영 측 입장에서도 노동자 대표들로부터 현장의 정서나 분위기 등 다양한 정보를 공유하게 됨으로써 합리적 대응을 하기 쉬워진다. 요컨대, 노사 간 정보 비대칭의 해소는 조직 유효성(organizational effectiveness) 관점에서 긍정적으로 작용한다.

특히, 독일에서 1990년대 초반에 경제 위기, 특히 자동차 산업에 위기가 닥쳤을 때, 폭스바겐(Volkswagen)에서도 약 3만 명의 인력을 줄여야 하는 압박에 직면했지만, 노동자평의회와 노동자 이사(당시 페터 하르츠 박사⁷⁾), 감독이사회의 노동자 대표, 그리고 금속노조(IG Metall) 등이

7) 페터 하르츠(P. Hartz) 박사는 당시의 공적을 인정받아 2003년 G. 슈뢰더(Gerhard

유기적 협력을 통해 사측과 소통을 잘해낸 결과, 상대적으로 짧은 시간 안에 정리하고 없는 인력 구조조정에 성공했다(강수돌 2002). 오히려 약간의 임금 감소가 있긴 했지만, 정리하고 없이 노동시간 단축(주 36시간에서 20% 감축, 주 28.8시간으로)을 이뤄낸 점, 특히 노사 간 적대적 대립과 투쟁 없이 비교적 원만하게 합의를 이룬 점은 주목할 만하다. 한국의 자동차 산업과 유사한 조건 속에서도 독일은 사회적 비용을 최소화하면서도 노사 양측이 수용 가능한 합의에 도달할 수 있었다(Ellguth et al. 2014).

나아가, 오늘날 OECD 회원국 중에서도 독일이 파업 빈도나 파업 손실 일수가 가장 짧은 축에 드는 것도 이러한 경영 참가 제도나 단체교섭 제도를 통해 노사 간 갈등을 사전에 합리적으로 조율하고 노사 모두 합의 가능한 대안을 도출했기 때문이다. 노동자 경영 참여의 효과를 연구한 비톨스(Vitols 2010)에 따르면, 강한 공동결정제(이사회 수준에서 노동자 대표의 경영 참가)를 가진 나라들(그룹I)은 그렇지 않은 나라들(그룹II)에 비해 시간당 노동생산성이 높았을 뿐 아니라(101.0 vs. 95.3), 파업률(노동

Schröder) 사민당·녹색당 연정하에 추진된 노동개혁(‘아젠다 2010’) 위원회 대표 역할을 맡아, ‘노동시장 유연화’를 위한 노동개혁을 추진했다. 그는 폭스바겐사 평사원에서 출발하여 1990년대에는 노동자 추천 이사로서 감독이사회에 공동결정에 참여했다. 대량의 정리하고 대신 ‘노동시간 단축과 일자리 나누기’를 성공적으로 시행한 상징적 인물이다. 하르츠 개혁이라고도 불리는 노동개혁은 원래 사민·녹색당 연정에서 출발했지만, 2005년 앙겔라 메르켈(Angela Merkel)의 보수 기민·기사련 연정 시기 이후에도 그 기본 틀이 유지되어왔다.

〈표 2〉 이사회 차원의 공동결정제와 파업률의 연관성 국제 비교(2005~2014년) (단위: 일)

	공동결정제 강화			공동결정제 약함 또는 없음		
	국가	2005~2009	2010~2014	국가	2005~2009	2010~2014
대표 그룹	독일	6	3	프랑스	115	139
	오스트리아	0	4	아일랜드	46	10
	헝가리	5	3	포르투갈	10	24
	스웨덴	6	4	스페인	72	61
	네덜란드	6	10	벨기에	71	71
	슬로바키아	0	0	이탈리아	46	n.a.
				영국	26	26
				캐나다	130	83
그룹 평균		3.9		62		
예외 그룹	노르웨이	21	93	폴란드	8	1
	덴마크	163	100	미국	11	4
	핀란드	91	50	일본	0	0

주: 파업률 = 노동자 1,000명당 파업 손실 일수, 특히 2008년 세계금융위기 이후 파업률 비교는 의미가 크다.

자료: Lesch(2015: 72)의 Table 2 자료를 Vitols(2010: 7)의 분류 따라 필자 재구성.

자 1,000명당 손실일수)도 현저히 낮았다(9.7일 vs. 104.8일)(Vitols 2010). 그룹 I보다 그룹II의 평균 파업률이 10배 이상 높았다. 이러한 비교 방식을 독일 쾰른의 경제연구소 레쉬(Lesch)의 비교분석 결과(Lesch 2015)에 적용하면 흥미로운 결과를 얻게 된다. 즉, 다소 간의 예외가 있지만, 그룹I에 드는 독일, 오스트리아, 헝가리, 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드, 슬로바키아 등의 (2005~2014년의 최근 10년간) 평균 파업률은 3.9일로 나타났다. 반면, 그룹II에 드는 프랑스, 아일랜드, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 벨기에, 이탈리아, 영국, 캐나다 등의 평균 파업률은 62일로 나타났다. 그룹I

보다 그룹II의 평균 파업률이 15배 이상 높게 나타난 것이다.⁸⁾

게다가 2008년 이후 세계적 금융위기가 세계 경제를 강타했을 때, 독일은 노사정 위원회 차원의 정보공유와 사회적 대화를 통해 그 충격을 완화할 수 있었고, 오히려 그를 기반으로 더 튼실한 경제를 구축했다. 노사정 간 협정을 통해 임금인상 자제 대신 해고 억제와 단시간 근로 확산, 정부 지원 강화 등 프로그램이 합의 시행되었던 것이다(Müller-Jentsch 2016).

(3) 현장 권력: 경영 참가를 통해 의사결정 과정에 노동자의 목소리를 일상적으로 반영한다

사업장이나 기업 단위의 노동자 경영 참가는 경제 및 산업 분야에서 일종의 ‘풀뿌리 민주주의’를 강화하는 핵심 기제가 된다. 산업별 내지 업종별로 조직된 산별노조는 사업장이나 기업 ‘외부’에서 노동자의 전반적 이해관계를 대변하는 기구로서 사회 전반적인 수준에서의 영향력은 높지만, 현장 노동자들의 목소리를 대변하기엔 규모도 크고 현장과 유리되는 면도 있다. 하지만 사업장 단위로 조직된 노동자평의회나 기업 단위의 감독이사회 및 이사회 내에서의 노동자 대표들은 일종의 ‘현장 권력’을 상징한다. 즉, 일상적인 노동과정에서 제기되는 노동자들의 불만이나 고충, 요구와 제안을 경영 측에 전달하고 상호 신뢰의 기반 위

8) 한편, 한국의 같은 기간 평균 파업률은 718일로, 그룹I에 비해 184배, 그룹II에 비해 11배 높았다.

에서 합리적 대안을 모색함으로써 현장 노동자들의 목소리를 비교적 충실히 조직화하는 역할을 한다.

고용관계 변동과 관련한 노동자 이해 대변 조직들의 전략적 선택은, A. O. 허쉬먼(A. O. Hirschman)의 EVL 모형을 원용해 설명할 수 있다(Hirschman 1970; Farrell 1983; Wilkinson 2011). 그에 따르면 불만족 상황이 있을 때 행위 주체들은 기본적으로 이탈(Exit) 내지 목소리(Voice) 중 선택을 한다. 물론, 불만족 상황 자체를 크게 의식하지 않고 오로지 조직을 위해 충성(Loyalty)을 바치는 이들도 많다. 또, 임금 종속적 노동자나 그 대변 조직들은 불만족 상황에서조차 생계 문제 등으로 쉽사리 이탈하기 어려운 면도 있다. 그래서 대체로는 충성을 다하는 경향이 있지만, 현장에서 목소리를 내는 이들도 많다. 그렇지 않은 경우, 목소리를 내다가도 처벌(해고나 징계)의 두려움으로 인해 침묵(Neglect)하기도 한다. 그리하여 이것은 EVLN 모형으로 확장되었다.

이 모형에 따르면, 독일 식 노동자 경영 참가는 목소리(V) 전략에 해당한다. 조직이나 사회의 관점에서 보면, 그 구성원들이 불만족 상황에 대해 충성(L)이나 침묵(N), 또는 아무 말 없이 이탈(E)하기보다 적극적으로 목소리를 내는 것이 조직적 건강성을 고양하는 데 도움이 된다. 침묵이나 충성보다 차라리 이탈이나 목소리가 조직이나 사회의 건강성 증진에 기여한다. 그렇게 해야 역사가 발전한다. 그러나 이탈은 현장의 문제를 그대로 둔 채 다른 현장을 찾는 것이므로 간접 압력이 될 수는 있으나 직접적 현장 개선엔 큰 도움이 안 된다. 나아가 새 현장조차 새 문제를 드러낼 수 있기에 당사자는 이탈만 거듭할 수 있다. 따라서 이

탈은 장기적으로 현장의 개선에 건강한 대안은 아니다. 결국, 조직의 건강성은 물론 산업 민주주의(industrial democracy) 차원에서 보면 목소리(Voice) 전략이 가장 큰 힘이다. 물론, 여기서 그 목소리의 내용이나 방식이 파괴적이 아니라 건설적이어야 한다는 것은 기본 전제 조건이다(강수돌 2002).

한편, 사업장 외부의 산별노조와 마찬가지로 사업장 내부의 노동자평의회조차 현장 노동자의 목소리를 충실히 대변하지 못할 수도 있다. 그러나 이것은 조직의 관료주의적 경직화 내지 현장과의 유리 등, 조직들이 일반적으로 직면할 수 있는 문제로, 별도의 논의를 필요로 한다. 여기서 중요한 점은, 현장 노동자들이 소외되지 않은 형태로 고유의 목소리를 낼 수 있고 또 경영 측의 계획이나 결정에 제안, 동의 내지 거부할 수 있다는 자체가 이미 상당한 현장 권력을 상징한다는 것이다. 이런 의미에서 노동자 경영 참가는 산업 현장에서의 풀뿌리 민주주의를 위한 제도적 기초다.

이와 관련, 두 가지 사례를 들 수 있다. 첫째는 독일 베를린의 금속 산업에서 일했던 우베(Uwe) 씨 사례로, 그가 노동자평의원으로 활동할 때 회사 측에서 초과근무 계획을 밝혔다. 이에 그는 노동자평의원으로서는 현장 노동자들의 의견을 수렴해, “초과근무는 거부한다. 업무량이 많으면 차라리 인력 충원을 통해 전체적인 작업 부담을 줄이는 것이 옳다”고 역 제안할 수 있었다.⁹⁾

9) 우베 씨와의 인터뷰(2015.5.1).

둘째는, 독일 뮌헨의 박사 연구자 P씨의 사례다.¹⁰⁾ P씨는 한국인으로, 독일에서 박사학위를 취득한 뒤 산업체 관련 연구소에서 3년째 연구원으로 일을 하고 있다. 그런데 회사 업무가 밀리고 또 보고서의 마감일도 급해, 약 일주일 정도 밤 늦게까지 일을 한 적이 있었다. 그러던 다음 날 아침, 그 직장의 노동자평의회 의원 한 명이 자기에게 다가와, “밤 늦게까지 일을 하느라 고생이 많은 것 같은데, 그렇게 업무 부하가 크면 우리 노동자평의회에서 경영 측에다 충원을 더 하라고 정식으로 제안을 할까?”라고 묻더라는 것이다. 게다가, 그 평의원은 “초과근로 시간을 모았다가 휴가로 쓸 수 있을 뿐 아니라, 1년간 주어진 30일의 연차휴가를 모두 쓰지 않으면 날아가 버릴 수도 있으니, 얼른 찾아 쓰는 것이 좋다”고 알려주더라는 것이다. 이것이 곧 풀뿌리 민주주의다.

2) 참가형 노사관계의 포섭성: 산업 의회주의

노동자가 경영 참가를 한다는 것은 그 자체로 획기적일 수 있으나, 아무리 노동자 의식이 확고한 대표라 할지라도 실은 경영 측 및 주주 측, 두 진영으로부터 엄청난 압박을 받는다. 사실, 주식회사와 같은 대기업의 ‘주인’이 누구인가에 관해서는 논란이 있을 수 있지만(김상봉 2012), 노동과 자본은 현실적으로 대등하고 수평적인 관계를 유지하기 어렵다. 설사 1951년의 독일 몬탄 공동결정법처럼 감독이사회에 노사

10) P씨와의 인터뷰(2015.7.16).

대표가 동수(각기 5명)로 참여하고 ‘중립’ 의장이 있다고 하더라도, 그의 장은 노사 쌍방의 감독 이사 3명 이상의 추천으로 주주총회에서 선출된다. 이 중립 의장은 대체로, 은행가, 변호사, 또는 전직 중역 중에서 선출된다. 따라서 “실질적으로 본다면 11번째 감사역(중립 의장) 선정 권한은 주주 측에 있다”고 해도 무리가 아니다(최종태 1981).

이런 맥락에서, 노동자 경영 참가 역시 ‘산업 의회주의’로 변해 당초 달성하려던 산업 민주주의를 배반할 수 있다. 아래 세 가지 메커니즘으로 설명 가능하다.

(1) 공동책임의 뒷: 경영 결과에 대한 ‘공동책임’ 때문에 노동자 목소리가 굴절된다

경영에 참가하는 노동 대표들은 현장 노동자에 대해 일종의 ‘관리자(co-manager)’ 역할을 수행한다. 따라서 노동자 고유의 목소리들이 굴절되기 쉽다. 사실, 독일식 노동자 경영 참여(전국 차원, 기업 차원, 작업장 차원의 참여)는 참여와 동시에 ‘책임’이 동반되기에, 노동권만 주장하고 끝나는 것이 아니라 경영권을 동시에 고려하고 그 둘 사이에 균형과 조화를 추구해야 한다.

일례로, 2015년에 불거진 폭스바겐사의 배출가스 조작 사건을 생각해 보자. 처음 이 사건은 미국에서 먼저 발견되어 터졌고 한국에서도 문제가 있었음이 확인되었다. 그런데 세계적으로 유명 브랜드로 통하는 초일류 기업에서 배출가스 조작이 꽤 오래 전부터 있었다는 사실은 기술 분야의 책임자도 문제지만, 경영 전반을 감독해야 할 감독이사회나 경

영 과정을 직접 관장하는 경영이사회가 제 역할을 제대로 하지 않았음을 방증한다. 여기서는 폭스바겐사의 감독이사회에 노동자 대표가 1/2이 참여하고 있다는 사실도 별 의미가 없었다. 경영 참가 중인 노동자 대표가 그런 사실을 알았는데도 묵인했다면 공동책임이 아니라 공동정범이 되며, 처음부터 아무 것도 몰랐다면 집단지성이 아닌 집단무지에 불과하다: “공동결정법에 따르면 평의회나 감독이사회는 기업의 이익에도 봉사해야 해요. 그러기 위해선 경영진이 하는 일들에 대해 관대할 수밖에 없죠.”¹¹⁾

특히 경제위기 시엔 경영 참여에 들어간 노동 대표는 위기관리(crisis management)의 동반자가 된다. 그 결과는 대체로, ‘노동의 배신’이다. 전술한 폭스바겐사의 1990년대 전반기 고용조정 당시, 20%의 임금 감축을 동반한 노동시간 단축을 통해 대규모 정리해고를 막은 것은 긍정적인 측면이 있지만, P. 하르츠와 같은 노동이사가 노동자의 대표로서 ‘적절한’ 선에서 경영 측과 협조하여 ‘위기관리’의 파트너 역할을 했다고 비판받기도 한다. 사실, 아무리 노동 대표가 경영 의사결정에 참여한다 하더라도, 최종적 준거 기준은 역시 기업 생존과 자본 이윤이다. 따라서 공동결정은 필시 기업 생존이나 이윤에 대한 공동책임을 동반한다. 즉, 노동자 대표가 공동결정에 참여해 ‘고위급’이 되는 순간, 노동을 ‘공동관리’해야 한다. 고위급 노동 대표가 받는 기대 압력은 크다(Rehder 2006). 이제 노동은 ‘대변’되는 게 아니라 더 부드럽게 ‘관리’된다. 노동 대표는

11) 우베와의 이메일 인터뷰(2016.8.31).

‘완충 기능’을 한다(Dahrendorf 1972). 그리하여 (일과 삶에 대해) 노동자 고유의 자율성을 추구하는 목소리는 굴절, 억압, 조절, 타협된 나머지, 현장 노동자들에게 ‘낮설어진다.’ 노동자들은 그 대표로부터 소외(Entfremdung)된다. 공동결정의 뒷이다.

특히, 감독이사회 내 노동 대표들이 실질적으로 50%를 차지하기는 어렵고, 노동자평의회도 노동자 대표 조직이라 하지만 그 이슈의 성격이나 평의원들의 성향에 따라 노동자의 자율성을 발휘하지 못할 수 있다: “공동결정제가 가진 한계는 우선, 경제적 사안에 대해선 노동자 대표들이 별로 목소리를 낼 수 없다는 점, 그리고 노동자평의회에서 다수를 차지하지 못하면 노동자들의 정리해고조차 제대로 막아내기 어려워요. 또, 평의회나 각 위원회는 회사 결정에 발이 묶이기 쉽고, 혹시 불만이 있어도 쟁의행위는 못해요. 노동자의 움직임이 미리 차단되죠.”¹²⁾

즉, 노사 선진국에서조차 노동자의 경영 참여는 (경영관리 측의 계획이나 구상에 대해) 사전적(ex ante)이라기보다 사후적(ex post)이며, 능동적(proactive)이라기보다 반응적(reactive) 성격을 띤다. 즉, 노동자 이해관계에 불리한 결정이나 제안이 경영 측에서 나오면 그에 대한 동의 아니면 거부 의사를 낼 수 있을 뿐, 처음부터 경영 측과 함께 계획이나 구상에 대해 합의를 도출하며 설계하는 것은 아니라는 말이다. 2015년 폭스바겐 배출가스 조작 사건 역시, 사전 예방은 불가능했으나, 노동자 대표들이 대표 이사의 사임을 요구하고 검찰에 고발한 것도 ‘사후적’ 조치에

12) 앞 헬무트 크노블라우흐(Helmuth Knoblauch)와의 인터뷰.

불과했다. 이런 점은 근본적으로 자본주의 노사관계가 직면한 ‘이윤’이라는 정언명령 때문이다.

나아가, 나중에 경영 결과에 대한 책임은 노사가 공유해야 한다. 즉, 독일식 공동결정 내지 노동자 경영 참가 제도조차 ‘권력 불평등 속의 책임 균등화’를 내장하고 있다. 특히, 경영 참가 중인 노동자 대표들은 (노동조합과는 달리) ‘조화의 원리(Harmonieprinzip)’ 및 ‘평화 의무(Friedenspflicht)’를 준수해야 한다. 산별노동조합과는 달리, 노동자의 불만을 집단 행동으로 조직화할 수는 없다. 그로 인해 노동자의 경영 참가는 생산비용 내지 거래비용을 줄이는 효과가 있다(Abelshauser 2003). 당연히, 경영·자본 측에 유리하다: “1952년에 경영조직법이 통과되었을 때 수많은 노동자, 노조들이 반대 운동을 했죠. 당시 분위기는 자본주의를 극복하지는 거였는데, 그 법은 ‘산업 평화’를 정착시키려 했거든요. 만일 사업장 분위기가 살벌하면, 노동자평의회 의장은 종종 기업에 의해 납치되기도 했고 결국 매수당하기도 했죠.”¹³⁾

(2) 노동 역동성의 지렛대: 노동자의 힘 또는 운동의 역동성이 약해지면 경영 참가도 퇴색한다

흔히 기업 경영에서 노동자의 목소리를 반영할 수 있는 양대 축으로 단체교섭과 경영 참여를 든다. 크게 보면 이 둘 다 노동자의 경영 개입

13) 당시 청소년이었던 올가(Olga)와의 인터뷰(2016.6.29). 올가는 진보적 학생운동을 거쳐 노사관계 연구자가 되었다.

(관여)을 보장하는 제도적 틀이다. 그러나 이 틀은 결코 배타적이지 않다. 즉, 독일의 역사적 경험에서 보더라도 좀 더 실질적인 경영 참여가 가능하려면 노동의 교섭력 내지 노동의 사회 세력화가 최대로 고조되어야 한다. 즉, 강력한 노동조합·노동운동의 존재가 없이는 실질적 경영 참여도 가능하지 않다. 이런 전제가 없이 시행되는 경영 참여 제도란 한국의 노사협의회처럼 의례적이거나 무기력하다. 겉보기에 그럴 듯한 제도만 존재하지 실상은 아무 힘도 쓰지 못하는, 일종의 ‘준비화’다.

게다가 노동자평의회는 법에 따라 “노사의 공동 이익을 위해 ‘상호 신뢰’의 정신으로 협력해야” 한다. 교섭권도, 파업권도 없다. “평화 의무”까지 있어, “쟁의행위”는 불법이다. (산별노조와 달리) 경영 참가 중인 노동자평의회 대표들은 처음부터 경영 측과 신뢰 위에 협력해야 한다. 따라서 평의회는 공동결정권이나 동의 거부권, 공동협의권조차 노사 협력이라는 틀 안에서만 가동된다. 이것을 노동자의 자율성 관점에서 보면, ‘노동자평의회를 법제화하는 데는 오랜 투쟁이 필요했다. 하지만, 일단 법제화가 성취되고 나니 노동자 투쟁은 불법으로 규정된다’고 할 수 있다. 그 결과, 한편으로는 산별노조의 영향력이 상당히 차단되는 동시에, 다른 편으로는 평의회 의원이나 직원들의 태도(Mentalität)가 노사 파트너십으로 공고화한다. 노조 운동이나 평의회 운동의 역사적 역동성이 거세될 위험이 크다. 그리하여 공동결정 제도 자체가 실질적 힘을 잃기 쉽다.

사실, 독일의 경우도 1951년의 몬탄 공동결정법은 1920년대 평의회 운동이나 F. 나프탈리 식 경제민주주의 사상을 구현하는 데 최선을 다

한 법으로 볼 수 있지만, 그 뒤 노동운동이 약화하면서 중견기업(노동자 500~2,000명)이나 대기업(노동자 2,000명 초과)에서의 공동결정제는 상당히 형해화한 경향이 있다. 예컨대 1951년의 문탄법에서는 감독이사회에 노사가 완전 동수로 참여하고, 중립적 입장을 가진 의장을 두며, 노동자 대표 한 명이 노동이사로서 경영이사회에 파견되었다. 그러나 1952년, 1972년의 경영조직법에서는 감독이사회에 노동자 대표가 1/3밖에 참여하지 못하고 중립 의장도 없으며 노동이사 지명·파견도 없다. 그리고 1976년의 신공동결정법에서는 감독이사회에 노사가 형식상 절반씩 참여하나, 노동자 대표 중엔 생산직 외에 사무직, 특히 관리직까지 포함되어, 실질적으로는 노동자 비중이 절반이 되지 않는다. 중립 의장도 없으며, 노동이사 지명·파견도 없다. 그런데 이러한 변화는 노병평의회 운동에 준하는 혁명적 노동운동이 아래로부터 거세게 불지 않는 한, 문탄 공동결정법과 같은 강력한 공동결정 제도 및 문화는 결코 뿌리를 내릴 수도 없거니와 전 사회적으로 확산되기 어려움을 뜻한다. 요컨대, 현장에서 올라오는 경영·경제·사회 민주화에 대한 거센 요구나 외침이 갈수록 약화하고, 또 노조 조직률조차 하락하며(Müller-Jentsch 2016), 노동자의 집합적 요구들이 통일적으로 제기되지 못하게 되면 공동결정제조차 경향적으로 약화한다. 마침내 경영의 노동에 대한 통제력이 막강해지면서 경영 참여 중인 노동자 대표들조차 나름의 독립성과 주체성을 상실한 채 경영진이 주도하는 바대로 끌려가기 쉽다. 특히, 1990년 이후 산업 구조 변동이나 독일 통일, EU 내 자본의 자유 이동에 노동 진영이 잘 대응하지 못하면서 노조나 평의회의 실효성이 줄었다.

일례로, 2014년 현재 독일에서 2,000명 이상의 민간 대기업에 설치된 감독이사회는 635개로, 전체 노동자의 20%를 대변할 뿐이다. 그리고 2014년엔 약 12만 개의 노동자평의회가 존재, 활동 중인데, 회사 규모 별 차이가 크다(Müller-Jentsch 2016). 즉, 노동자평의회는 500명 초과 대기업에선 그 89.5%, 노동자의 91.5%를 대변하나, 5명 이상 고용 기업은 9%, 노동자의 38%만 대변한다. 게다가 5명 미만의 영세기업(Wasserman 1989)이나 서비스, 미숙련, 정보기술 분야 등에선 노동자평의회가 없다. 그런 경우, 라운드테이블, 직원 위원회, 대변인 제도, 작업장 대표, 노인 위원회(노령 노동자 대변 조직) 등 새로운 참가 형태가 임의로 생긴다 (Ittermann 2009).

물론, 여기서 산별노조는 파업권을 기초로 노동자들의 집단적 목소리를 대별할 수 있기 때문에 경영 참가 제도의 한계를 극복하는 다른 대안이 될 수도 있다. 즉, 독일의 산업 민주주의를 전술한 산별 단체교섭, 사업장 합의, 그리고 사업장 경영 참가 등 세 범주로 세분화할 수 있다는 점을 감안한다면, 이들이 상호 보완적으로 작용하면서 사업장 경영 참가의 결함을 일정 정도 상쇄할 수 있음을 알 수 있다(Müller-Jentsch 2016).

(3) 자본 독재의 벽: 노동자의 경영 참가로 자본과 권력의 독재를 민주화하기엔 역부족이다

이미 오래 전부터 ‘노동자 경영 참가’의 실효성에 대한 논란이 있어 왔지만, 경영 참가가 자본의 독재를 막아내고 경제 및 사회를 실질적으

로 민주화할 수 있을지에 대해선 대체로 회의적이다. 공동결정의 뒷이(생존 및 이윤에 대한) 공동책임으로 나타난다면, 바로 그러한 뒷 뒤에는 '자본 독재'라는 유리벽이 존재한다. 자본 독재라는 유리벽은 투명해서 잘 보이진 않지만, 사람들이 그 너머로 잘 건너가지 못하게 가로막는 장벽이 된다.

자본 독재의 본질적 기초는 고용과 임금이다. 즉, 자본은 일자리와 임금을 통해 종속노동을 합법적으로 지배한다. 종속노동은 임금을 얻기 위해 자본의 지휘와 명령에 복종해야 한다. 독일식 참가형 노사관계에 서조차 자본의 독재는 예외 없다. 물론, 나라별 그 형태가 좀 다를 뿐이다. 한국의 배제형 노사관계가 민주노조나 진보 정당을 '나쁜' 집단으로 낙인찍거나 노조를 와해하기 위해 불법 파업을 유도하고 공권력을 투입한 뒤 천문학적 손해배상 가압류 등 다양한 수법을 쓴다면, 독일은 노동자평의회나 감독이사회 수준에서 노동자 대표가 참여한다. 하지만 노동자평의회나 감독이사회조차 자본 독재의 도구가 될 수 있다: "평의회나 이사회는 우선, 노동자들의 정서나 분위기를 경영진에 알려주는 정보 창구가 됩니다. 혹시라도 현장 분위기가 좋지 않으면 경영 측은 발 빠르게 대응할 수 있지요. 또, 노사 간 갈등이 발생하더라도 평의회의 거부권이나 결정권에만 의존해야지 단체행동 같은 걸 하면 불법이 됩니다. 결국, 자본의 독재가 좀 세련된 형태로 관철되지요."¹⁴⁾

한때 독일노총에서 활동했으나 지금은 프랑스에 거주 중인 베르너

14) 앞 올가와의 인터뷰.

(Werner)도 이렇게 말한다: “독일에서는 ‘사회 동반자’ 개념이 지배적인 데, 프랑스에서 특히 노동총동맹(CGT)이나 ‘연대노조’에서는 그런 사회 동반자 개념을 자본이나 국가와의 공범 관계에 불과하다고 부르죠. 달리 말해, 노동을 자본의 독재 안으로 통합해버린 겁니다.”¹⁵⁾ 베르너에 따르면, “폭스바겐 배출가스 조작 사건에서 보다시피 노동자 경영 참가 조차 불법을 막기보다는 오히려 같이 했죠. 사회도 속이고 환경도 오염 시켰어요. 또, 공동결정이 각 기업 별로 이뤄지기에 다른 기업, 다른 나라 노동자들을 희생시킬 수 있죠.”¹⁶⁾ 이렇게 공동결정조차 자본 독재를 은폐할 수 있다.

게다가 수많은 기업들, 특히 중소기업들은 다양한 방식으로 산별교섭이나 경영 참가 모두를 회피하려 한다(Helfen and Schuessler 2009). 노동은 자본에 생계가 묶여 있지만, 자본은 비교적 자유롭게 유럽 전체, 나아가 세계 전체로 이동할 수 있다. 경영 참가는 상시 500명 이상 기업들에서는 80% 이상 실시되고 있지만, 그 이하 규모에서는 50%도 되지 않는다. 즉, 대기업들이 시행하는 경영 참가는, 역설적으로 광대한 ‘공동결정 없는 구역’을 교묘히 가리는 역할을 함으로써 자본 독재를 온존한다. 그런 기업들은 대체로, 노동자의 개별 참여(팀작업이나 QC서클 등)나 노동과정의 직접 감독을 선호한다.

끝으로, 오늘날 후기 산업사회 또는 금융자본주의 단계에서 기업들은

15) 베르너와의 이메일 인터뷰(2016.9.2).

16) 같은 인터뷰.

주주 이익 극대화를 목표로 그 사회적, 생태적 무책임성을 노정하는 경향이 있다. ‘주주 자본주의(shareholder capitalism)’의 글로벌화가 경영진으로 하여금 무한 이윤에 더욱 집착하게 만들 뿐 아니라, 경영 참가 중인 노동자 대표들조차 주주 이익 극대화 내지 경영 위기 극복이란 목표에서 벗어나기 어렵기 때문이다(맥넬리 2011).

4. 결론: 노동자 경영 참가의 실효성 제고를 위하여

지금까지 독일의 참가형 노사관계를 역사적, 제도적, 이론적으로 검토하면서 확인할 수 있었던 점을 간략히 정리하면 다음과 같다. 이는 우리가 독일식 참가형 노사관계를 한국에 도입할 때 유의할 점들이기도 하다.

첫째, 독일의 사례에서 보듯이 노동자의 경영 참가는 산업 민주주의 맥락에서의 민주성과 더불어 산업 의회주의 맥락에서의 포섭성을 동시에 내포한다. H. 사이먼(Simon)의 ‘제한된 합리성’ 개념을 원용하면(Simon 1957; 1991), 일종의 ‘제한된 민주성(bounded democracy)’이다. 노동자 경영 참가가 여전히 자본의 이윤 증식과 기업 간 경쟁을 전제하기 때문이다. 따라서 노동자 경영 참가가 무매개적으로 산업 민주주의 구현의 충분조건이라 볼 순 없으며, 동시에, 그렇다고 해서 노동자 경영 참가는 노동의 참여와 협력을 얻기 위한 산업 의회주의에 불과하므로 처음부터 무의미하다고 보기도 어렵다.

요컨대, 노동자 경영 참가에 대한 올바른 접근 방식은, 현재의 노동 배제적이고 반민주적인 노사관계를 민주적으로 혁신하기 위한 제도적, 구조적 노력을 지속하되, 이것이 자본과 권력에 포섭당해 형해화하지 않게 만드는, 의식적이고도 전략적인 운동을 유지하는 것이다. 경영 참가란, 말하자면 ‘민주주의의 각축장’이다. 특히, 독일 사례가 잘 보여주듯, 아래로부터의 강력하고 광범위한 요구나 운동이 없이는 노동자 경영 참가가 법제화, 정착화하기 어렵다. 이런 맥락에서 노동운동과 정당 운동, 여러 사회운동은 실질적 산업 민주주의 구현을 위해 더 많은 소통과 연대를 해야 한다.

둘째, 전술한 의미에서 경제 민주주의 내지 산업 민주주의를 위한 실질적 공동결정, 실질적 경영 참가가 가능하기 위해선, 경제와 노동의 ‘민주적 통제’에 대한 사회적 공론화가 필요하다. 그것은 보다 구체적으로, 무엇을 어떻게 생산하고 분배하며 소비할 것인가? 또, 노동을 어떻게 배분하고 어떻게 수행·보상할 것인가? 하는 것이다. 현재 한국만이 아니라 세계경제는 전반적 침체기, 즉 ‘글로벌 슬럼프’에 접어들었다(백 벨리 2011). 이것은 단순히 경기적, 순환적 요인만으로 설명되지 않는, 구조적 문제를 내포한다. 달리 말해 그 근본적이고도 구조적인 뿌리는, 한편으로 (인간적 필요가 아닌) 자본의 이윤을 위한 무한 경쟁이라는 사회적, 경제적 한계이며, 다른 편으로는 지구라는 공간과 자원이 (세계 각국이 추구하는) 무한 성장의 신화를 지탱하기엔 명백한 물리적, 생태적 한계를 지니고 있는 데 있다. 이제, 우리가 진정으로 인간과 생명을 존중하는 경제, 즉 경제민주화를 이루려면 바로 이런 근본적 관점에서 다시

출발해야 한다(Dörre 1995). 요컨대, 대량생산과 대량소비에 기초한 무한 이윤의 패러다임이 더 이상 가능하지도 바람직하지도 않다는 사실을 솔직히 인정한 위에서 지속 가능한 삶을 탐색하는 것이 진정 우리 모두가 해야 할 ‘공동결정’의 내용이다(러미스 2002; 작스 2010; 라투슈 2014a, 2014b; 무라카 2016; 조수룡 2016).

물론, 이런 변화들이 가능하기 위해선, 마치 제2차 세계대전 뒤 독일의 나치 청산처럼 한국에서도 친일파 청산 및 재벌 구조 변화 등 근본 혁신이 일어나야 한다. 또, 미군정에 의해 일본 재벌이 해체된 것과 달리 남한이 다른 길을 간 것은 미국의 동아시아 전략과 연관된다(커밍스 1986). 이 모든 조건들이 변해야 한다. 이것은 공동결정형 산업 민주주의의 전제조건임과 동시에 그 자체가 사회경제적, 정치적 민주주의의 형성 과정이다.

셋째, 독일의 참가형 노사관계를 형성 과정 내지 학습 과정으로 이해하면, 노사 모두 ‘의도치 않은 결과(inadvertent results)’를 얻었다고 본다. 그것은 노동자 입장에서 보면 ‘ 좋게 설계된, 나쁜 제도’이며, 사용자 입장에서선 ‘나쁘게 설계된, 좋은 제도’란 것이다. 여기서 노동자 입장이란 인간다운 삶의 필요라는 관점인데, 그런 의미에서 독일식 경영 참가란 경제 민주주의 내지 산업 민주주의를 위해 ‘ 좋게’ 설계된 것이긴 하지만, 결국 자본의 이윤 요구에 종속된다는 점에서 ‘나쁜’ 제도가 된다. 민주성에도 ‘불구하고’ 포섭성이 강하다. 한편, 사용자 입장은 이윤 극대화의 관점인데, 이런 의미에서 독일식 경영 참가는 일정 정도 경영권을 제약하기 때문에 ‘나쁘게’ 설계되긴 했지만 결국은 노동자들이 자본을 파트

너로 인정하고 극한투쟁을 자제하며 협력하기에 ‘좋은’ 제도가 된다. 민주성을 ‘뒤집어’ 포섭성을 키운다. 실제로 독일 노사관계가 민주적이면서도 안정적인 까닭, 또 독일 경제가 유럽 내지 세계 차원에서 비교적 탄탄한 까닭이 바로 여기에 있다.

그럼에도 불구하고, 공동결정이라는 배가 항해하는 (자본주의란 이름의) 바다는 역시 경쟁과 이윤의 원리 위에 존재하므로, 노사의 행동반경에 제약이 크다. 따라서 노사 모두가 이런 제약을 넘어가기 위해, 그리하여 명실상부 모두가 ‘윈-윈’하기 위해 어떤 사회경제 패러다임을 선택할 것인지 노사 모두, 장구한 학습과정을 거쳐야 할지 모른다.

요컨대, 독일식 참가형 노사관계는 척박한 한국의 노동 현실에 비춰 볼 때, 분명히 선진적이고 민주적인 모델로서 시사하는 바가 작지 않지만, 그런 제도가 제대로 정착되기까지의 역사적, 사회적 조건들을 고려할 때, 결코 결과로서의 제도만 이식한다고 될 일은 아니다. 정치적 민주화를 넘어 경제적 민주화를 실질적으로 구현해야 한다는 사회적 성찰 및 사회적 공감대 형성이 그 중요한 전제조건이요, 그에 기초해 실질적인 산업 민주주의 내지 경제 민주주의를 정착시키기 위한 사회적 세력 관계의 변화가 필수요건이 될 것이다. 특히, 독일 사례에서 보듯이 산별 교섭 구조의 제도적 정착은 실질적 경영 참가 및 경제 민주화의 실현에 중요한 기둥 역할을 할 것이기에(Müller-Jentsch 2016), 이를 강제할 수 있는 단체교섭법(Tarifvertragsgesetz)의 제도화가 선결 과제로 남는다. ~~다~~

참고문헌

- 강수돌. 2002. 『노사관계와 삶의 질』. 한울. 123-167.
- 권기홍. 1985. “독일의 노동자 참가제도.” 『세계의 노동자 경영참가』. 창작과비평.
- 김교숙. 2012. “독일의 근로자 경영참가제도.” 『비교법학』. 23집. 3-21.
- 김상봉. 2012. 『기업은 누구의 것인가』. 꾸리에.
- 김태훈. 2016/6/14. “노동자 경영참여가 구조조정 해법이다.” 『주간경향』. 1180호.
- 김현기. 2013. “독일 작업장평의회와 주요 특징과 최근 변화에 대한 연구 고찰.” 『산업관계연구』 23(4). 1-44.
- 라투슈, 세르주(Serge Latouche). 2014a. 『탈성장사회: 소비자사회로부터의 탈출』. 양상모 역. 오래된생각.
- _____. 2014b. 『낭비 사회를 넘어서: 계획적 진부화라는 광기에 관한 보고서』. 정기현 역. 민음사.
- 러미스, 더글러스(Douglas Lummis). 2002. 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』. 최성현·김종철 역. 녹색평론사.
- 맥넬리, 데이비드(David McNally). 2011. 『글로벌 슬럼프』. 강수돌·김낙중 역. 그린비.
- 무라카, 바르바라(Barbara Muraca). 2016. 『굿 라이프: 성장의 한계를 넘어선 사회』. 이명아 역. 문예출판사.
- 문성훈. 2005. “노동운동의 이념적 자기반성을 위하여: 1987년 노동자 대투쟁은 ‘인정투쟁’이다!” 『시대와 철학』 16(3). 181-212.
- 박장현. 2004. 『독일의 학교노동교육: 교실-일터 연계한 직업진로 지도에 역점』. 한국노동교육원.
- 이희성. 2005. “우리나라의 노사분쟁해결제도의 개선을 위한 독일의 노동법원제도의 도입방안.” 『법학연구』 21(2). 253-276.

임인택. 2016/5/10. “서울시 산하기관에 노동이사제… ‘노동자 경영참여’ 첫발.” 『한겨레』.

작스, 볼프강(Wolfgang Sachs). 2010. 『반자본 발전 사전: 자본주의의 세계화 흐름을 뒤집는 19가지 개념』. 이희재 역. 아카이브.

조수룡. 2016. “발전이라는 이름의 매트릭스: 한국 현대사 연구의 발전 패러다임에 대한 성찰.” 『역사와 현실』 100호. 359-396.

최장집. 2012. 『노동 없는 민주주의의 인간적 상처들』. 폴리테이아.

최종태. 1981. 『현대노사관계론』. 경문사.

커밍스, 브루스(Bruce Cumings). 1986. 『한국전쟁의 기원』. 김자동 역. 일월서각.

하종강. 2015/10/16. “노동문제 해결하려면 교육문제 풀어야.” 『오마이뉴스』.

호네프트, 악셀(Axel Honneth). 1992. 『인정투쟁』. 문성훈·이현재 역. 사월의책.

Abelshauer, W. 2003. *Kulturkampf – Der deutsche Weg in die neue Wirtschaft und die amerikanische Herausforderung*. Berlin: Kulturverlag Kadmos.

Adamy, W. and J. Steffen. 1988. *Co-determination in the Federal Republic of Germany*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Dahrendorf, R. 1972. *Sozialstruktur des Betriebes*. Wiesbaden: Gabler.
Die Zeit. 1980/9/19. S.18.

Dörre, K. 1995. “The ‘Democracy Question’ at Work,” *International Journal of Political Economy*. 25(3). 61-87.

Ellguth, P., H.-D. Gerner, and J. Stegmaier. 2014. “Wage effects of works councils and opening clauses: The German case.” *Economic and Industrial Democracy*. 35(1). 95-113.

Enderle, A., H. Schreiner, J. Walcher, and E. Weckerle. 1932/1967. *Das rote Gewerkschaftsbuch*. Frankfurt am Main: Neue Kritik.

- Farrell, D. 1983. "Exit, Voice, Loyalty, and Neglect as Responses to Job Dissatisfaction: A Multidimensional Scaling Study." *Academy of Management Journal*, 26(4), 596-607.
- Helfen, M. and E. Schuessler. 2009. "Uncovering Divergence: Management attitudes towards HRM practices and works council presence in German SMEs." *Economic and Industrial Democracy*, 30(2), 207-240.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ittermann, P. 2009. *Betriebliche Partizipation in Unternehmen der neuen Medien. Innovative Formen der Beteiligung auf dem Prüfstand*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Kaufman, B. 2000. "The Early Institutionalists on Industrial Democracy and Union Democracy." *Journal of Labor Research*, 21, 189-209.
- Lesch, H. 2015. "Changes in industrial action: a comparison between Germany and other OECD countries." *CESifo Forum*, 4/2015(December), 68-78.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milert, W. and R. Tschirbs. 2012. *Die andere Demokratie. Betriebliche Interessenvertretung in Deutschland, 1848 bis 2008*. Essen: Klartext.
- Müller-Jentsch, W. 2016. "Formation, development and current state of industrial democracy in Germany." *Transfer*, 22(1), 45-62.
- _____. 2007. "Industrial Democracy: Historical Development and Current Challenges." *Management Revue*, 19(4), 260-273.
- Neuloh, O. 1956. *Die deutsche Betriebsverfassung und ihre Sozialformen bis*

- zur *Mitbestimmung*. Tübingen: Mohr.
- Poole, M. 1986. *Towards a New Industrial Democracy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Rehder, B. 2006. "Legitimitätsdefizite des Co-Managements: Betriebliche Bündnisse für Arbeit als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung." *Zeitschrift für Soziologie*. 35(3). 227-242.
- Simon, H. 1991. "Bounded Rationality and Organizational Learning." *Organization Science*. 2(1). 125-134.
- _____. 1957. "A Behavioral Model of Rational Choice." *Models of Man: Social and Rational-Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: John Wiley.
- Vitols, S. 2010. "The European Participation Index(EPI): A Tool for Cross-National Quantitative Comparison." Background paper, European Trade Union Institute, Brussel.
- Wasserman, W. 1989. "Germany: Industrial Relations in Small and Medium-Sized Enterprises." *Industrial Relations in Small and Medium-Sized Enterprises*. P. Auer and H. Fehr-Duda ed, Brussels: European Commission, 143-174.
- Webb, Sydney and Beatrice Webb, 1897/1902. *Industrial Democracy*. London: Longmans, Green and Co.
- Wilkinson, A. 2011. "Reconceptualising employee silence: problems and prognosis." *Work, Employment & Society*. 25(1). 51-67.

The Industrial Democracy in Germany

A Critical View

Kang, Su-Dol

Korea University

There has been much expectation and requirement of society for industrial democracy beyond political democracy. Particularly, while the political democracy in South Korea has been proceeded to considerable extent since the democratization process from 1987 on, the state of economic and industrial democracy in Korea is still limping along.

In this respect the efforts of the Metropolitan Seoul to institutionalize Workers' Director at board level in public enterprises like the Seoul Subway Cor. seem to be inspiring. However, whether this form of institutional arrangements could lead to a substantial realization of industrial democracy is yet uncertain.

In this context this paper investigates, at first, the German case of industrial democracy in terms of its history and institution, and then its contradictory dual aspects in realizing the industrial democracy through workers' participation in management. Finally, theoretical as well as practical implications are discussed.



■ **Keyword:** Industrial Democracy, Germany, Workers' Participation in Management, Democracy, Subsumption

투고 : 2016/9/28 심사 : 2016/10/12 확정 : 2016/11/22