

정책연구
2020-16

민주적 기업 모델과 제도

이상준 · 박제성 · 정동관

한국노동연구원

목 차

| | |
|---|---------------|
| 요 약 | i |
| 제1장 서 론 | (이상준) 1 |
| 제2장 기업민주주의론 | (박제성) 2 |
| 제1절 국가와 기업 그리고 민주주의, 그 오래된 질문 | 2 |
| 1. 국가와 기업의 기원: 그리스도의 신비한 몸 | 2 |
| 2. 경제적 불평등은 민주주의를 위협한다 | 6 |
| 3. 경제권력의 통제에 관한 세 가지 모델 | 9 |
| 4. 신자유주의와 제한적 민주주의 | 11 |
| 제2절 법인격으로서의 기업 | 15 |
| 1. 닷지 대 포드 사건(1919년) | 15 |
| 2. 주주의 ‘소유권’에 대한 자유주의적 정당화 논리의 한계 | 16 |
| 3. 법인격(legal person)이란 무엇인가? | 19 |
| 4. 법인은 괴물이 되어서는 안 된다 | 23 |
| 5. 주식회사: 재단과 사단의 이중교배 | 27 |
| 6. 주식회사의 기원 | 30 |
| 제3절 초국적 기업과 제3자 보증인 | 33 |
| 1. 기업국가의 등장 | 33 |
| 2. 실천점검의무(due diligence)와 프랑스 2017년 법 | 36 |
| 3. 미국의 「기업의 목적에 관한 성명」(2019년) | 38 |
| 4. 영국의 「보수당선언」(2017) | 42 |
| 제4절 기업 개념의 재정의: 공공선(public good)으로서의 기업 | 44 |

| | |
|---|-----------|
| 1. 기업은 사적 악덕인가, 공적 미덕인가? | 44 |
| 2. 공공선인가, 이해관계자인가? | 47 |
| 3. <N> 차원의 문제는 <N+1> 차원에서만 해결될 수 있다 | 51 |
| 제5절 기업민주주의: 쟁의의 공간으로서의 기업 | 52 |
| 1. 민주주의는 공통의 준거와 대심률의 결합이다 | 52 |
| 2. 언회(言會)로서의 민주주의 | 56 |
| 3. 민주주의: 세 가지 진실의 심급 | 58 |
| 4. 기업은 언회의 공간, 즉 쟁의의 공간이 되어야 한다 | 59 |
| 5. 적과 동지의 이분법이 아니라 표상의 공유가 사회를 구성한다 | 60 |
| 제6절 소결: 컴퍼니 어셈블리(company assembly) 혹은 기업의회 | 62 |
| 제3장 공기업 지배구조 담론의 비판적 분석 | (정동관) 68 |
| 제1절 도 입 | 68 |
| 제2절 공기업 지배구조의 변화 흐름 | 70 |
| 1. 기업가형 국가모델(Entrepreneurial State Model) | 70 |
| 2. 신공공관리와 민영화 | 71 |
| 3. 다원화된 국가자본주의(New Varieties of State Capitalism) | 73 |
| 제3절 OECD 공기업 지배구조 가이드라인 | 77 |
| 1. OECD 기업지배구조 개요 | 77 |
| 2. OECD 공기업 지배구조 지침의 주요 내용 | 79 |
| 3. OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 관한 비판적 분석 | 91 |
| 제4절 소 결 | 101 |
| 제4장 민주적 기업 모델 사례 탐구 | (이상준) 104 |
| 제1절 기업지배구조 유형과 민주적 기업 모델 | 104 |
| 제2절 HB 노동자 협동조합 사례 탐구 | 105 |

| | |
|---|-----------|
| 1. 사례 개요 | 105 |
| 2. 공동체 기반 기업의 탄생과 그 배경 | 106 |
| 3. HB 조직 내 집단의 역학 관계와 그 역동성 | 114 |
| 4. 사업과의 논리와 담론 | 117 |
| 5. 조합과의 논리와 담론 | 121 |
| 6. 두 세계 이야기(A Tale of Two Worlds) | 124 |
| 7. 민주적 기업 모델의 한계 | 125 |
| 제3절 소 결 | 127 |
| 제5장 결 론 | (이상준) 128 |
| 제1절 종합 검토 | 128 |
| 1. 기업민주주의론 | 129 |
| 2. 공기업 지배구조 담론의 비판적 분석 | 129 |
| 3. 민주적 기업 모델 사례 탐구 | 131 |
| 제2절 정책 제언과 시사점 | 132 |
| 1. 기업 의회(company assembly) | 132 |
| 2. 기업 의회의 한계 | 133 |
| 3. 민주적 기업 모델과 제도 관련 시사점 | 133 |
| 참고문헌 | 135 |

표 목 차

| | |
|---|-----|
| <표 3-1> 개정 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(2015)의 주요내용 | 80 |
| <표 3-2> 소유주로서의 정부 책임과 일반 수탁기관의 책임 비교 | 94 |
| <표 4-1> 기업지배구조 유형 | 104 |

그림목차

| | |
|---|-----|
| [그림 4-1] 노동자 협동조합의 혼합형(hybrid) 조직 정체성 | 114 |
|---|-----|

요약

본 보고서는 한국 사회에서 초보적인 수준에서 논의되었던 민주적 기업 모델과 제도에 관한 탐색적 연구(exploratory research)를 제시한다. 첫째, 기업(corporation)에 대한 새로운 개념적 정립과 해석을 통해 기업 민주주의 이론의 철학적, 법적 기초와 그 실증적 가능성(empirical possibility)을 검토하고 기업 의회(company assembly)라는 새로운 이념형(ideal type)을 제시한다. 둘째, 공기업 지배구조의 새로운 담론 형성을 위해, 국가(state)를 소유주(shareholding owner)의 개념으로 바라보는 공공 영역의 기업 지배구조 담론에 대해 비판적으로 검토한다. 셋째, 민주적 기업 모델 중 하나인 노동자 협동조합(worker cooperative) 사례 탐구를 통해 기업 의회 개념이 실제로 도입되었을 때 조직 내부에서 어떻게 작동하는지 그 명암에 대해 살펴보면서 민주적 기업 모델과 제도에 대한 실증적 함의와 시사점을 탐색한다. 종합하면, 이러한 이론적 논의와 실증적 사례 검토를 통해 민주적 기업 모델과 제도에 관한 기초적 분석과 정책적 시사점을 도출한다.

1. 기업민주주의론

정치는 경제로 환원되지 않는다. 정치적인 것의 고유성이 인정된다. 그것이 곧 레스푸블리카(res publica)의 개념이며, 『로마법대전』에서 말하는 “신성한 것”의 의미이다. 그러므로 정치와 경제의 관계 맺기가 중요하다. 이것은 경제-시장-기업에 한계를 설정하는 것이다. 이와 관련해서는 크게 세 가지 모델이 있다. 미국식의 반독점 모델, 프랑스식의 국유화/공기업 모델, 독일식의 공동결정 모델이 그것

이다. 2차 세계대전 이후 많은 나라들은 이 세 가지 모델을 적절하게 혼합하면서 경제성장을 이루어내고 복지국가를 구축했다.

그러나 전통적인 기업론은 세계화 시대를 맞아 딜레마를 마주하고 있다. 경제의 탈정치화가 진행되고 있다. 초국적 기업이 등장함에 따라 제3자 보증인이 소멸되거나 약화되고 있다. 교회국가와 복지국가에 이어 기업국가가 등장하고 있다. 경제의 탈정치화 이면에서 기업의 정치화가 이루어지고 있는 것이다. 기업이 스스로 제3자 보증인으로 자처하고자 한다. 미국의 Business Roundtable 선언(2019)은 그 징후다.

기업의 개념을 재정의하는 일이 긴요하다. 기업은 주주의 재산이 아니라 독립된 법인격으로 해석되고 재정의될 수 있다. 로마법과 근대민법이 정의(define)하고 있는 바와 같이 법인은 거래할 수 없는 물건이다. 기업은 주주의 재산(goods)이 아니라 공공선(public good)으로 재정의될 수 있다. 2019년 프랑스 개정 민법은 “회사는 사회적 이익을 위하여 경영되어야 하며, 회사의 영업이 초래할 수 있는 사회적, 환경적 영향들을 고려해야 한다.”라는 규정을 도입했다.

2. 공기업 지배구조 담론의 비판적 분석

정부 소유지분의 형태가 다양해지면서 정부가 공기업의 단독주주 또는 대주주로서 역할을 담당하던 1960~1980년대와는 달리 최근 공기업 관리규범의 관심은 정부 소유권을 관리하는 수단을 마련하는 것으로 이전되었다. Thynne(2011)가 주장하듯이 정부와 공기업의 관계가 ‘기업가형 국가(entrepreneurial state)’에서 ‘주주 국가(shareholder state)’로 변화한 것이다. 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」은 이러한 시대적 변화를 반영하여 제정되었다.

이 가이드라인이 정책플랫폼으로서 개념적으로 또는 개선방안 측면에서 혁신성을 지녔다고 평가할 만한 것은 다른 무엇보다 정부를 주주로 규정했다는 점이다. 이러한 새로운 개념에 기초하여 정부 주

주(state shareholder) 기능을 조직화하는 세부 이행내용을 구체화하고 있다. 달리 말해서 OECD 가이드라인은 공기업 행태에 관한 것이라기보다는 공기업 지배구조와 관련된 주주로서의 정부 역할과 기능에 관한 사항들을 담고 있다. 공기업의 지속가능한 성장에 대해서 조언을 하든지 또는 공정한 경쟁질서 확립방안에 대해서 논의를 하든지 논의의 대상은 공기업 그 자체가 아니라 주주로서의 정부라는 의미이다. ‘주주로서의 정부’라는 새로운 개념을 활용하면서 OECD 가이드라인은 전통적으로 공기업에 제기됐던 경영목적 및 운영방식 상의 긴장관계에 대한 균형을 강조하였다(소유권과 규제기능, 불필요한 간섭행위와 지나치게 방임적인 소유권 행사, 경영효율성과 일반 시민에 대한 책임 간의 균형 등). 특히, 정부의 궁극적인 주인인 일반 시민들에 대한 책임을 강조하면서 공기업에 관한 민주적 통제 가능성을 시사하였다.

하지만 OECD 공기업 가이드라인의 궁극적인 목적이 민영화 정책에 깔려있던 철학적 토대와 규범적 지향성과 크게 다르지 않다는 점에서 근본적인 한계를 갖는다. 추구하는 핵심적인 가치가 ‘효율적인 공공재원의 활용’과 (국내 시장뿐만 아니라 글로벌 경제의) ‘공정한 경쟁질서 확립’에 있기 때문이다. 이를 위하여 전략적 목표로서 소유권과 규제기능의 엄격한 분리를 강조하였다. 소유권과 규제기능의 분리는 제품시장에서의 공기업의 위상 또는 공기업과 공공정책의 관계 등 지침의 세부내용 전반에 걸쳐서 일관되게 제시되었다. 더 나아가 정부 소유권 행사방식을 투명하게 공개하도록 하면서 정부가 공식적으로 허락된 방식만을 통하여 공기업 경영에 관여하는 방안을 모색하였다. 공공정책 목표를 달성하는 수단으로 공기업을 활용하면서 발생하는 공기업의 정치적 부담(liability of stateness)을 완화하려는 시도로 이해할 수 있다. 하지만 이러한 목표 및 이행전략 또한 민영화 담론의 상투적 문구에 지나지 않는다.

개정된 OECD 가이드라인에서 강화된 공공성과 사회적 책임 또한 이익극대화를 위한 수단으로서의 성격이 강하다. 민간 기업을 대상

으로 확대되고 있는 기관투자자(institutional investor)의 경영책임(stewardship code) 논의를 그대로 차용하는 데 머물렀기 때문이다. 그뿐만 아니라 소유권 행사 시 일반시민에 대한 책임성을 강조하며 공익적 목적에서 공공자산에 대한 민주적 관리의 중요성을 피력하였지만, 이를 통하여 실질적으로 기대한 바는 글로벌 경제에서 차지하는 비중이 증가하고 있는 공기업에 대한 정치적 간섭을 억제하기 위함이라고 비판적으로 볼 수 있다.

3. 민주적 기업 모델 사례 탐구

노동자 협동조합에서는 노동자이자 조합원인 구성원이 기업의 주인으로 소유권을 행사하고, 1원 1표의 주식회사 논리가 아니라 1인 1표라는 협동조합 논리를 통해 의사 결정이 이루어진다. 한국의 경우 협동조합 기본법(2012) 도입 이후 ‘직원 협동조합’이라는 이름으로 노동자 협동조합 법인격이 등장하여 민주적 기업 모델의 법적, 제도적 틀을 제시하고 있다.

HB 노동자 협동조합은 기업 의회(company assembly)를 도입한 민주적 기업 모델의 탄생과 진화, 조직 내부 역학 관계와 그 한계에 관한 좋은 사례 탐구 대상이다. 시장 환경에서 이렇게 이질적인 조직체(organization)가 탄생할 때는 구성원의 사회적 자본과 제도적 기업가 정신이 중요한 역할을 한다. 아울러 민주적 기업 모델은 수익 창출과 일터 민주주의라는 두 가지 목표로 인해 이중적 정체성(dual identity)을 갖게 되고, 이로 인해 그 구성원들이 현실주의(pragmatism)과 이상주의(idealism) 담론의 진자 운동(pendulum movement) 속에서 대립하고 화해하면서 조직이 움직인다. 현실주의자들은 일반 기업처럼 경영진 위임을, 이상주의자들은 협동조합 원칙에 충실하게 구성원 대표를 추구한다.

4. 정책 제언과 시사점

가. 기업 의회(company assembly)

공공선으로 재정의된 기업은 공적인 것의 원리가 지배하는 공간이 되어야 한다. 이와 관련해서 언회(言會)로서의 민주주의 개념을 검토할 필요가 있다. 언회는 세 가지 요소를 상징한다. 언어, 공통의 준거, 대심률이 그것이다. 기업의 민주화는 기업을 언회(speech assembly)의 공간으로, 즉 쟁의(爭+言+義)의 공간으로 재구성하는 것을 말한다. 그런 차원에서 기업 의회(company assembly) 개념을 제안한다.

이 제안은 민주주의를 지향하는 나라에 국회가 있듯이, 민주주의를 지향하는 기업에는 기업 의회가 있어야 한다는 문제의식에 기초하고 있다. 이러한 문제의식은 기존의 유사-근로자대표 제도, 즉 노사협의회, 근로기준법상 근로자대표, 취업규칙 제도 등이 이러한 민주주의적 요청에 제대로 화답하지 못한다는 비판적 관점의 연장선상에 있다.

기업 의회의 구성 원리는 국회와 유사하다. 기업 의회에서는 근로자단체가 정당의 역할을 한다. 기업별 근로자단체를 비롯하여 업종별·지역별 근로자단체가 모두 가능하다. 각 근로자단체는 해당 기업의 근로자 중에서 자기 후보를 출마시키고, 기업 내 근로자 총선거에서 당선되면 기업의회위원이 된다. 개별 근로자도 무소속으로 출마할 수 있다. 이 때 근로자단체의 대표성이 기업 의회에서 관철될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

기업 의회의 권한도 기본적으로는 국회의 권한과 유사하다. 기업 의회에서 통과된 의안은 해당 기업의 근로자 모두에게 적용되는 것을 원칙으로 한다. 기업 의회 과반수를 차지하는 근로자단체의 구성원에게만 적용되는 것이 아니다. 왜냐하면 국회의원의 경우와 마찬가지로 기업의회위원은 자기에게 투표한 근로자 집단이나 소속 근로자단체를 대표하는 것이 아니라 기업 내 근로자 전체를 대표하는 지위를 갖기 때문이다.

사용자가 어떤 의안을 기업 의회에 제출하면 기업 의회에서 심의를 거쳐 의결한다. 국회가 정부안을 심의·의결하는 것과 유사하다고 할 수 있다. 이렇게 의결된 의안은 해당 기업 내에서 마치 하나의 법률과 같은 효력을 갖는다. 단체협약의 규범적 효력이 근로자 모두에게 적용된다고 생각하면 될 것이다. 이것은 단체협약, 취업규칙, 노사협의회, 근로기준법상 서면합의 등 현행법상 다양하게 흩어져 있는 근로조건 결정규범들을 하나로 통합하는 것이다.

이러한 기업 의회(company assembly)가 기업에 도입되었을 때 어떠한 문제가 발생할 수 있는가? HB 노동자 협동조합은 그 좋은 사례이다. 첫째, 정체성 정치(identity politics)로 인해 조직 내에 여러 균열(cleavage)이 발생할 수 있다. 구성원들의 경력, 경험, 사회적 관계망에 따라 조직 내에 다양한 갈등의 결이 생겨나며 이는 기업의 일상적 운영과 발전에 해가 될 수 있다.

둘째, 그 민주적 의사 결정 방식으로 인해 역설적으로 여러 제약과 기회비용이 발생한다. 집단 차원의 의사 결정 비용이 증가하고, 위험 회피 경향이 증가해 적극적인 투자 등 기업 활동에 제약이 생기게 되며, 참여의 계층화 현상이 발생할 수 있다.

나. 민주적 기업 모델과 제도 관련 시사점

일터의 문턱에서 단절되는 민주주의가 아니라 일상 속에서 누리는 민주주의를 구현하려면 민주적 기업 모델과 제도의 발전은 필수적일 것이다. 그럼 관점에서 보면, 민주적 기업 모델과 제도에 대한 폭넓은 이해와 함께 섬세한 정책적 뒷받침이 필요하다. 우선 기업 의회 개념과 모델에 포섭될 다양한 노동자 대표 단체 간 역할 분담과 그 기능의 재정립, 이를 현실에서 구현할 노동자 협동조합 모델과 같은 조직체(organization)에 대한 깊은 이해가 필요하다. 아울러 서울시 등 지방자치단체에서 시범적으로 시행되어 그 확대가 논의되고 있는 노동이사제와 같은 제도를 설계할 때 앞서 언급된 기업 의회의 개념과 그 한계에 대한 인식을 바탕으로 섬세한 접근이 필요할 것이다.

제1장 서론

2020년 5월 전 세계 700개 이상 기관의 5천여 명이 넘는 연구자가 ‘노동: 민주화, 탈상품화, 환경 복원’ 성명서에 서명하고 이를 발표하였다. 노동의 일터 참여 보장과 일터 민주화 실현이 그 첫 번째 요청이다. 경제학자 토마 피케티(Thomas Piketty) 또한 2020년 6월 신간 『자본과 이데올로기』 한국어판 출간 기자회견을 통해 유럽에서 널리 자리 잡은 노동이사제 확산 등을 제안한 바 있다. 이러한 흐름은 지난 몇 십 년간 논의되어 온 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism) 담론과 맞닿아 있다.

본 보고서는 한국 사회에서 초보적인 수준에서 논의되었던 민주적 기업 모델과 제도에 관한 탐색적 연구(exploratory research)를 제시한다. 첫째, 기업(corporation)에 대한 새로운 개념적 정립과 해석을 통해 기업 민주주의 이론의 철학적, 법적 기초와 그 실증적 가능성(empirical possibility)을 검토하고 기업 의회(company assembly)라는 새로운 이념형(ideal type)을 제시한다. 둘째, 공기업 지배구조의 새로운 담론 형성을 위해, 국가(state)를 소유주(shareholding owner)의 개념으로 바라보는 공공 영역의 기업 지배구조 담론에 대해 비판적으로 검토한다. 셋째, 민주적 기업 모델 중 하나인 노동자 협동조합(worker cooperative) 사례 탐구를 통해 기업 의회 개념이 실제로 도입되었을 때 조직 내부에서 어떻게 작동하는지 그 명암에 대해 살펴 보면서 민주적 기업 모델과 제도에 대한 실증적 함의와 시사점을 탐색한다. 종합하면, 이러한 이론적 논의와 실증적 사례 검토를 통해 민주적 기업 모델과 제도에 관한 기초적 분석과 정책적 시사점을 도출한다.

제2장 기업민주주의론

제1절 국가와 기업 그리고 민주주의, 그 오래된 질문

적어도 법학적 차원에서 국가와 기업의 기원 또는 그 현대적 의미를 분석하기 위해서는 서양법제사적 개념을 동원하는 것이 불가피하다. 그것은 오늘날 한국인으로서의 우리가 살아가고 있는 규범공간이 기본적으로 서양의 로마법-교회법이 창출해낸 규범공간의 일부이기 때문이다. 이것은 가치판단의 문제가 아니다. 그저 우리에게 주어진 조건일 뿐이다. 마치 조선시대의 사람들이 성리학자이건 아니건 상관없이 모두 성리학적 규범공간에서 살아갔던 것처럼. 어느 시대, 어느 곳에서나 인간의 삶에 있어서 이러한 정초적 준거는 필연적이다. 다만 그 구체적 표현이 다를 뿐.

1. 국가와 기업의 기원 : 그리스도의 신비한 몸

국가를 의미하는 영어 단어 스테이트(state)는 라틴어 스타투스(status)가 어원인데, 이 말은 “똑바로 서 있는 것” 또는 “똑바로 서 있게 하는 것”을 의미한다. 법령(statute), 동상(statue)도 같은 어원이다. 동상은 똑바로 서 있는 것이며, 법령은 반듯하게 세우는 것(立法)이다. 그러한 의미에서 국가는 세대를 넘어 일정한 정치공동체를 영속하게 만드는 것이다.

15세기 동로마제국 유스티니아누스 대제가 편찬한 『학설회찬』은 이것을 “신성한 것”으로 표현했다. 즉 인간의 삶에 있어서 이해타산과 상거래의 영역을 벗어나 있는 것이라는 뜻이다. 사람의 인격적 지위, 생태계의 영속성, 신성하고 불가침한 인권 등이 여기에 속한다. 이것은 곧 국가의 가장 본질적인 의의가 인류의 재생산을 보증하는 데, 즉 계보적 인과율을 보증하는 데 있다는 뜻이다. 프랑스의 저명한 법제사가 피에르 르장드르는 이것을 이렇게 표현했다.

국가는 삶의 근거들에 대한 일정한 형태의 표상이 규범적 효과들을 생산하도록 만들기 위한 역사적 한 형식이다. [...] 국가는 대체될 수 있다. 그러나 인류의 재생산에 관한 논리는 사라지지 않을 것이다. [...] 확실하다. 구조적으로, 계보의 법적 기초가 내부로부터, 즉 기술적으로 점차 파괴된다면, 삶의 제도적 원리에 결정적인 타격이 가해질 것이. 각자도생. 그러한 법적 단절이 미래 세대에게 갖는 의미는 바로 이것이다. 살아 남아야 한다는. 하지만 본질적으로 마피아적인 사회에서.¹⁾

반면에 기업을 의미하는 영어 단어 엔터프라이즈(enterprise)는 원래는 종류를 가리지 않고 어떤 활동이나 행위 그 자체를 가리키는 말이다. 오늘날 그것은 주로 경제활동, 즉 어떤 상품을 생산하거나 서비스를 제공하는 활동을 가리킨다. 이 경제활동으로서의 기업은 보통 회사의 형식을 취하게 된다. 특히 오늘날에는 주식회사의 중요성이 거의 절대적이라서 기업은 곧 주식회사를 가리키는 경우가 많다(이 글에서도 특별한 경우가 아닌 한 기업을 주식회사의 의미로 사용한다).

이처럼 국가와 기업은 다르다. 국가는 계산불가능의 영역과 신성한 것의 차원에 속하고, 기업은 계산가능성의 영역과 경제적 효용의 차원에 속한다.

그러나 국가와 기업은 공통점도 있다. 가장 특징적이고 중요한 공통점은 양자 모두 법인격(legal personality)²⁾을 갖는다는 점이다. 법인격으로

1) Pierre Legendre, 『Leçons VI: Les enfants du Texte. Étude sur la fonction parentale des États』, Paris, Fayard, 1992, pp.16~17.

2) 국가의 법인격은 논란이 있을 수 있다. 국가는 다른 제3자로부터 법인격을 보증받는 존재가 아니라 법인격을 보증하는 제3자 자신이기 때문이다. 여기에서 국가와

서의 국가와 기업은 모두 “그리스도의 신비한 몸”이라고 하는 신학적 개념을 기원으로 한다.³⁾ 교회는 살아있는 존재라는 점에서 “몸”이며, 그리스도가 그 몸의 머리라는 점에서 “그리스도의 몸”이며, 완전히 물리적인 몸도 아니고 완전히 형이상학적인 몸도 아니라는 점에서 “신비한 몸”이다. 이 개념은 원래 기독교 공동체로서 교회의 통일성을 가리키기 위하여 고안된 개념이다. “여러분은 그리스도 예수 안에서 모두 하나입니다.”⁴⁾라는 구절의 의미가 그것이다. 나아가 이 개념은 “모두에게 관련된 것은 모두에 의하여 논의되고 승인되어야 한다.”⁵⁾라는 로마법 규정을 교회법 차원으로 재해석함으로써⁶⁾ 기독교 공동체의 민주주의적 통치 원리를 정초하는 개념으로 확장된다.

이 신비체 개념에서 최초의 국가가 탄생한다. 그것은 11~12세기에 그레고리우스 7세 교황이 일으킨 이른바 “교황혁명”의 결과였다. 가장 권위 있는 서양법제사가 중의 한 명으로 평가받는 미국 하버드 대학의 해롤드 버만에 의하면, “교황혁명은 근대서양국가를 탄생시켰다. 최초의 근대서양국가는 역설적이게도 교회 그 자체였다.”⁷⁾ 최초의 국가는 “교회국가”였다. 그레고리우스 7세 교황은 1080년 이탈리아 볼로냐에서 발견된 『로마법대전』을 교회법 체계 속으로 재해석함으로써 황제권에 맞서 교황권을 확립하고자 하였다. 그 조직 모델이 당시 유럽에서 유일하게 관료적 조직을 운영하고 있었던 클루니 수도원이었다. “클루니 수도원은 법적인

기업의 법인격은 자연인이 아니면서 법의 주체로 행위하는 자격을 가리키는 것으로 이해하면 족하다.

3) Alain Supiot, 『État, Entreprise et démocratie』, 『L'entreprise contre l'État?』, Éditions Manucius, 2017, p.14.

4) 『갈라디아서』 제3장 제28절.

5) “Quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet”(Q. o. t.). 이 법격언은 기독교 교회 내부에서 뿐만 아니라 세속적 정치 영역에서도 민주주의 원리를 확립하는 데 지대한 영향을 미쳤다. 이에 대해서는 Yves-Marie Congar, 『Quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet』, 『Revue historique de droit français et étranger』, 81, 1958, pp.210~259 참조.

6) 『보니파시오 8세 법령집(Regulare iuris in VI Decretalium Bonifacii VIII, 1298)』, § 29, 한동일, 『유럽법의 기원』, 문예림, 2013, p.145.

7) Harold Berman, 『Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition』, Harvard University Press, 1983, p.113, 한국어판은 해롤드 버만, 『법과 혁명 1: 서양법 전통의 형성』, 한국학술정보, 2013, p.307(번역은 일부 수정).

관점에서 특별한 주의를 끈다. 왜냐하면 그곳은 유럽 전역에 흩어져 있던 모든 수도원들이 단 하나의 유일한 수장에 복속하는 최초의 수도원 질서였기 때문이다. (...) 이런 이유로 클루니 수도원은 최초의 초지역적 단체로 불렸으며, 마침내 전체로서의 로마-가톨릭 교회의 모델로 쓰이게 되었다.”⁸⁾

이 과정을 거치면서 서양 기독교 교회는 거대한 관료 조직체로서의 국가의 원형이 되었다. 이 교회국가는 16~17세기 종교혁명을 거치면서 세속화되어 “국민국가”가 되었다. 흔히 이때 국가가 탄생한 것처럼 오해하지만, 홉스가 『리바이어던』을 통해서 묘사했던 국가의 모습은 바로 이 국민국가에 관한 것이었다. 국민국가는 산업혁명을 거치면서 19세기 후반 이후 “사회국가”로 재탄생했다. 1980년대 이후 진행된 신자유주의 반혁명을 거치면서 사회국가는 “기업국가”로 변모되기 시작했다.⁹⁾

주식회사 기업(corporation)은 원래 국가의 일부였다. 최초의 주식회사인 네덜란드 동인도회사는 국민국가의 식민지 관리 기구로 탄생했다. 그로티우스(Hugo Grotius, 1583~1645)는 이를 법리적으로 뒷받침했다. 네덜란드와 포르투갈이 동인도 해상 무역의 주도권을 놓고 다투던 와중인 1603년에 네덜란드 동인도회사의 상선이 포르투갈의 상선을 공격하고 선적물을 포획하는 사건이 발생했다. 이 사건에서 네덜란드의 입장을 옹호하기 위해서 그로티우스는 『자유해양론』을 집필했는데, 이 책에서 그로티우스는 동인도회사가 네덜란드 국가의 기관으로 행위한 것이므로 이 사건은 공전(公戰) 행위에 해당하고 따라서 국제법상 특별히 문제될 것이 없다는 논리를 폈다.¹⁰⁾

기업은 19세기에 이르러 산업혁명을 배경으로 삼아 국민국가의 관할에서 벗어났다. 이때 서양의 법학계에서 가장 치열했던 논쟁거리 중의 하나가 바로 기업의 법인격을 인정할 것인가의 여부였다.¹¹⁾ 논쟁은 법인격 인

8) Ibid., p.89, 한국어판, 위의 책, pp.254~255(번역은 일부 수정).

9) 교회국가가 기업국가로 변모하는 과정에 대해서는 Pierre Musso, 『Le temps de l'État-Entreprise』, Fayard, 2019 참조.

10) 홍기원, 「그로티우스의 『자유해양론』(1609)과 셀든의 『폐쇄해양론』(1635)의 논거 대립」, 『법과사회』, 제58호, 2018, p.271 이하.

11) 이에 대해서는 남효순, 「프랑스법에서의 법인의 역사」, 『서울대학교 법학』, 제40

정으로 귀결되었고, 기업은 자유를 얻었다. 주식회사로서의 기업은 세 가지 속성을 갖는다. 경제적 집중의 무한성, 책임의 유한성 그리고 법인격의 영속성. 기업의 구성원은 경영진이든 종업원이든 언제든 바뀔 수 있지만, 법인격으로서의 기업은 구성원의 변동에도 불구하고 지속된다. 이러한 기업의 형이상학적 구조는 국가의 구성원인 국민이 세대를 거치면서 변동함에도 불구하고 국가 그 자체는 영속하는 것과 동일하다. 프랑스의 저명한 민법학자 리페르는 그래서 주식회사를 “자본주의의 경이로운 도구”¹²⁾이자 “법적 괴물”¹³⁾이라고 불렀다.

2. 경제적 불평등은 민주주의를 위협한다

미국 건국 초기에 제기되었던 질문이 있다.¹⁴⁾ 민주주의와 재산권 중에서 무엇이 더 중요한가? 재산권이 더 중요하다고 보는 사람들은 민주주의가 재산권을 위협한다고 생각했다. 왜냐하면 사람들이 정치적으로는 평등하지만 경제적으로는 불평등한 상황에서 민주주의가 보장된다면 다수의 가난한 사람들은 민주적 절차를 통해서 부자들의 재산을 침해할 수 있을 것이기 때문이다. — 그렇다면 민주주의적 위협으로부터 재산권을 보호하기 위해서는 가난한 사람들이 부자들의 재산을 탈취하기 위해서 민주주의를 남용할 생각을 하게 할 정도의 규모로 경제적 불평등이 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

반대로 민주주의가 더 중요하다고 보는 사람들은 지나친 경제적 불평등이 민주주의를 위협한다고 생각했다. 왜냐하면 경제적 자원은 손쉽게 정치적 자원으로 전환될 수 있기 때문이다. 그러므로 극단적인 경우에는 소수의 부자가 정치적 자원을 독점하고 민주주의는 껌데기로 전락하고

권 제3호, 1999, p.154 이하 참조. 독일의 법인론 논쟁에 대해서는 박의근, 『법인 본질론에 대한 소고』, 『비교사법』, 제22권 제4호, 2015, p.1751 이하 참조.

12) Georges Ripert, 『Aspects juridiques du capitalisme moderne』, LGDJ, 1946, p.106, Nicole Notat et Jean-Dominique Senard, 『L'entreprise, objet d'intérêt collectif』, 2018, p.5에서 재인용.

13) G. Ripert, op. cit., 2e éd., 1951, pp.89~90, A. Supiot, op. cit., p.14에서 재인용.

14) 로버트 달, 『경제민주주의에 관하여』, 후마니타스, 2011.

말 것이다. — 그렇다면 재산권의 위협으로부터 민주주의를 보호하기 위해서는 소수의 부자들의 손에 정치적 자원이 독점되지 않도록 부의 집중을 규제해야 할 것이다.

양자의 관점 모두 지나친 경제적 불평등은 민주주의뿐만 아니라 재산권도 위협한다고 인식한다는 점에서는 같다. 그렇다면 민주주의와 재산권을 모두 보호하고자 하는 정부가 선택할 수 있는 방법은 한 가지뿐이다. 즉 심각한 빈부격차가 발생하지 않도록 경제적 자원을 골고루 배분하는 것이다.

다만 그렇다고 해서 이 단계에서 곧바로 국가의 규제가 정당화되는 것은 아니다. 왜냐하면 정치적 평등과 민주주의가 유지되는 데 충분할 만큼 경제적 자원의 분배조건이 자연스럽게 형성되어 있다면 또는 형성될 수 있다면, 굳이 국가가 개입할 필요는 없을 것이기 때문이다. 토크빌이 『미국의 민주주의』에서 묘사했던 미국인들, 즉 백인 남성들의 조건이 바로 그러했다. 그런데 그러한 조건은 시민들이 집단적 논의를 통해 결정한 것이 아니었다. 그것은 토크빌의 말대로 우연한 원인에 의해 만들어진 결과였다. “미국인들은 술책과 사기, 폭력을 통해 원주민으로부터 빼앗은 막대한 양의 토지에 접근할 수 있었고, 특히 아주 소수가 손쉽게 이런 막대한 토지를 통제할 수 있었다.”¹⁵⁾

지나친 경제적 불평등이 민주주의와 좋은 정부를 위협한다는 인식은 몽테스키외도 공유했던 문제의식이었다. 몽테스키외는 좋은 정치체제와 건강한 상업의 정신이 맺는 관계의 중요성을 강조하면서 이렇게 말했다. “상업의 자연스러운 결과는 평화를 가져다주는 것이다. 서로 교역하는 두 나라는 상호 의존적이다. 한쪽이 사들여서 이익이 있다면, 상대방은 팔아서 이익이 있다. 이처럼 모든 연대는 서로 간의 필요에 의하여 확립된다.”¹⁶⁾ 그러나 몽테스키외는 상업의 정신이 초래할 수 있는 폐해를 지적하는 것도 잊지 않았다. “상업의 정신이 여러 나라들을 하나로 결합하는 것은 맞

15) 위의 책, p.82에서 재인용.

16) 몽테스키외, 『법의 정신』, 제20권: 법률이 상업의 본질 및 특징들과 맺는 관계, 제2장: 상업의 정신, Montesquieu, 『De l'Esprit des Lois』, Tome II, Édition Garnier Frères, 1973, p.3.

지만, 개인들도 같은 방식으로 결합하는 것은 아니다. 사람들이 상업의 정신만으로 움직이는 나라에서는 모든 인간의 행위나 온갖 도덕적 덕성도 거래의 대상이 되며, 인간성이 요구하는 가장 최소한의 것들도 오로지 돈을 위해서 행해지거나 주어진다.”¹⁷⁾ 몽테스키외에 의하면, “상업의 자유는 상인에게 하고 싶은 대로 할 수 있는 권능을 부여하는 것이 아니다. 그것은 차라리 상업의 예측일 것이다. 상인을 제약하는 것이 곧 상업을 제약하는 것은 아니다. 오히려 자유로운 나라에서 상인은 수없이 많은 규제를 받는다. 자유로운 나라라고 해서 예측의 나라보다 법률이 더 적은 것은 결코 아니다.”¹⁸⁾

무분별한 상업의 폐해를 방지하기 위해서는 부의 집중을 완화하고 검소함의 미덕을 고양하는 법률의 역할이 중요하다고 몽테스키외는 강조했다. 몽테스키외의 생각을 드러내는 핵심적인 문장이므로 다소 길지만 인용한다.

건강한 민주주의에서는 토지의 소유가 평등한 것만으로는 충분하지 않다. 토지의 소유는 적어야 한다. (...) 재산의 평등이 검소함을 유지하듯이, 검소함은 재산의 평등을 유지한다. 이 둘은 비록 서로 다르긴 하지만 하나가 없으면 다른 하나도 유지될 수 없는 것이다. 이 둘은 서로 원인이며 결과이다. 만약 어느 하나가 민주주의에서 멀어지면, 나머지 하나도 반드시 민주주의에서 멀어진다. 민주주의가 상업에 기초하고 있는 한, 일부의 사람들이 큰 재산을 갖게 되는 경우가 생길 수 있다는 점, 그리고 그럼에도 불구하고 도덕이 부패하지 않을 수 있다는 점은 얼마든지 가능하다. 그것은 상업의 정신이 검소, 절약, 절제, 노동, 지혜, 평온, 질서 및 규칙의 정신을 함께 만들어 낼 때 그러하다. 그러므로 이러한 정신이 유지되는 한, 상업의 정신이 만들어 내는 부유함은 그 어떤 나쁜 결과도 초래하지 않는다. 해악은 부의 과도함이 이 상업의 정신을 파괴할 때 찾아온다. 그러면 여태껏 모르고 있었던 불평등의 무질서가 돌연 나타난다. 상업의 정신을 유지하기 위해서는, (...) 상업에 의한 재산의 증식에 비례하여 재산을 분배하는 법률을 통해서, 가난한 시민에 대해서는 다른 사람들처럼 노동할 수 있도록 하기 위하여 충분한 여유를 제공해야 하고, 부유한 시민에 대해서는 검소함 속에서 재산을 유지하거나 늘리기 위해서는 노동을 할 필요가

17) 위의 책, 같은 곳.

18) 『법의 정신』, 제20권, 제12장: 상업의 자유, ibid., p.10.

있도록 만들어야 한다.¹⁹⁾

3. 경제권력의 통제에 관한 세 가지 모델

그렇다면 경제력 집중을 어떻게 통제할 것인가? 19세기 이후 민주주의 국가의 가장 큰 관심사 중의 하나는 바로 주식회사 기업이라고 하는 거대한 경제권력을 어떻게 통제할 것인가에 있었다. 크게 세 가지 모델이 있다.²⁰⁾

첫째, 반독점 모델이다. 이것은 부의 지나친 집중이 민주주의를 위협한다고 보고 부의 집중을 견제하려는 것이다. 이것은 미국 건국 초기부터 줄기차게 제시되었던 관점이다. 토머스 제퍼슨은 독점으로부터의 자유를 기본적 인권 중의 하나로 여겼으며, 대기업의 영향력을 차단하기 위한 조항을 헌법에 추가해야 한다고 강력하게 요구했다.²¹⁾ 독점 금지를 헌법에 포함시키고자 했던 제퍼슨의 주장은 관철되지 못했다. 그러나 그 개념은 100년쯤 뒤에 미국 연방대법관 루이스 브랜다이스(1856~1941)의 판결문으로 계승된다. 브랜다이스는 누구보다도 철저하게 반독점과 경제민주주의의 가치를 옹호했던 법률가였다. 대기업 소매체인에 대해 중과세를 규

19) 『법의 정신』, 제5권: 입법자가 만드는 법률은 정부의 원리에 관한 것이어야 한다, 제6장: 법률은 어떻게 민주주의 속에서 검소함을 만들어 내어야 하는가, *ibid.*, Tome I, pp.54~55. 바람직한 정치체제의 성립과 민주주의의 지속을 위해서는 검소함이 필요하다는 몽테스키외의 관점은 『법의 정신』 곳곳에서 발견된다. 예를 들어 이런 문장이다. “빈곤한 사람들에게는 두 가지가 있다. 하나는 정치의 가혹함이 빈곤하게 만든 사람들이다. 이들은 어떠한 덕성도 가질 수 없다. 왜냐하면 이들에게서는 빈곤이 계속 상태의 일부를 이루고 있기 때문이다. 또 하나는 편리한 생활을 알지 못했거나 개되지 않는 사람들이다. 이들은 위대한 일을 할 수 있다. 왜냐하면 이들에게서는 빈곤이 자유의 일부를 이루고 있기 때문이다.”(제20권, 제3장 사람들의 가난, *ibid.*, Tome II, p.4) 그러므로 이 검소함은 누추함이나 비참함이 아니다. 그것은 김부식이 백제의 문화를 정의하는 데 사용했던 개념 “검이불루(儉而不陋)”, 즉 검소하지만 누추하지는 아니한 덕성이다. 그런 점에서 몽테스키외는 무분별한 경제성장과 이윤추구로 인해 사회적 불평등이 격화되고 생태계의 위기가 심화되는 오늘날에 있어서 적극적으로 재해석될 필요가 있는 드문 법학자 중의 한 명이라고 할 것이다.

20) A. Supiot, *op. cit.*, p.18 이하의 내용을 수정, 보완하였다.

21) 톰 하트만, 『기업은 어떻게 인간이 되었는가』, 어마마마, 2014, p.111 이하.

정하였던 플로리다 주법을 위헌으로 판결한 1933년 『리게트 대 리』 사건에서 브랜다이스는 다음과 같은 반대의견을 개진하였다.

미국에서 기업이 득세하면서 이 세대의 사람들은 기업 형태로 사업을 하는 것을 마치 인간의 본질적인 특권인 듯 여기며, 기업 메커니즘의 자유롭고 무제한적인 가동에 따른 해악들을 마치 문명사회의 불가피한 대가로서 어쩔 수 없이 감수해야 할 대상인 듯 받아들이게 되었다. 그러나 대부분의 인류 역사에서는 이와는 다른 시각이 지배적이었다. (...) 이처럼 대규모로 축적된 자본에는, 특히 그것을 기업이 소유할 때는, 모종의 음험한 위협감이 안에 도사리고 있다.²²⁾

반독점 모델은 시장경제와 생산수단의 사적 소유를 철폐하려는 것이 아니라, “독점기업의 저주”²³⁾를 방지하고자 하는 것이다. 즉 독점기업은 공정한 경쟁을 방해하고, 시장의 효율성을 침해하며, 중국에는 경제적 전제주의로 호를 수밖에 없다는 점을 인식하고, 이를 방지하기 위하여 한편으로는 경제력의 집중을 규제하고, 다른 한편으로는 노동권을 강화하고자 하는 것이 반독점 모델의 특징이다. 미국 프랭클린 루즈벨트 대통령의 뉴딜 정책이 대표적이라고 할 수 있다.

둘째, 국유화 모델이다. 이것은 자본의 경제력 집중에 맞서서 이를 통제할 수 있도록 국가 스스로의 경제력을 강화하는 방식이다. 즉 경제력 집중의 가능성이 더 큰 기간산업이나 공공서비스 영역을 민간 기업에 맡기지 않고 국가가 직접 경영하는 것이다. 그리고 이를 위해서 국가는 거대한 경제관료 엘리트 집단을 육성하고, 경제개발계획을 입안하여 집행한다. 제2차 세계대전 이후의 프랑스가 대표적이다.

셋째, 기업민주화 모델이다. 이 모델에서는 기업을 순전히 경제적 단위로만 사고하지 않는다. 기업이 사업목적을 위해 근로자들을 결합하여 일정한 공동체를 형성하는 한, 기업은 어느 정도 정치적 공동체의 속성을 같이 지닐 수밖에 없다. 그러므로 국가와 사회 전체 차원에서 민주주의가

22) Louis K. Liggett Co. v. Lee, 288 U.S. 517 (1933), 톰 하트만, 위의 책, p.407에서 재인용.

23) Louis, Brandeis, 『The Curse of Bigness. Miscellaneous Papers of Louis Brandeis』, Osmond K. Fraenkel, New York, The Viking Press, 1934.

기본원리로 인정된다면, 기업에서도 그래야 할 것이다. 즉 근로자들이 자신의 대표를 선출하여 기업의 의사결정과정에 참여할 수 있도록 함으로써 기업을 민주화해야 하는 것이다. 1980년대 프랑스 미테랑 정부의 초대 노동부장관을 지냈던 장 오루는 이렇게 말했다. “도시에서 시민인 근로자는 기업에서도 시민이 되어야 한다.” 그러나 기업민주화 모델의 가장 대표적인 사례는 독일의 공동결정제도일 것이다.

이 세 가지 모델은 상호 대립적인 것이 아니라 상호 보완적인 것이다. 그리고 구체적인 내용에서는 조금씩 서로 다르긴 하지만, 주주의 지배권을 축소하고, 경영진의 자율권을 보장하며, 근로자들의 대표권을 강화하고자 한다는 점에서 공통점이 있다. 제2차 세계대전 이후 정치뿐만 아니라 경제에서도 좋은 모습을 보여주었던 나라들은 모두 이 세 가지 모델을 적절하게 조화시킬 수 있었던 나라들이다.

그러나 1980년대부터 시작된 신자유주의적 세계화로 인해 상황이 근본적으로 바뀌었다.

4. 신자유주의와 제한적 민주주의

신자유주의의 아버지라고 할 수 있는 프리드리히 하이에크는 사회를 “자생적 질서”로서의 시장으로 환원하면서, 분배의 결과는 인간이 특정한 목적이나 의도를 가지고 자의적으로 만들어낸 결과가 아니라, 자생적 시장질서에 의하여 자연스럽게 도출된 것이기 때문에 정의 개념을 적용할 수 없다고 주장한다. 하이에크에 의하면, “인간의 의지에 의해 창출되었던 상황만이 정의롭거나 정의롭지 않다고 부를 수 있는 이상, 자생적 질서의 특수한 결과들은 정의로울 수도 없고 부정의로울 수도 없다.”²⁴⁾ 그러면서 억지로 정의 개념을 적용하려고 하면 전체주의를 초래하게 될 것이라고 하이에크는 경고한다. “실제로 ‘사회적 정의’의 개념은 트로이의 목마였다. 이 목마를 통하여 전체주의가 잠입해 들어왔던 것이다.”²⁵⁾ 그

24) 프리드리히 하이에크, 『법, 입법 그리고 자유 II: 사회적 정의의 환상』, 자유기업센터, 1997, p.76.

25) 위의 책, p.271.

래서 하이에크는 이른바 “제한된 민주주의”를 주창한다. 즉 “모든 정부, 그중에서도 특히 민주적 정부의 권한을 제한하는 것이 마땅하다.”는 것이다.²⁶⁾

신자유주의는 1980년대 이후 경제문제를 다루는 국가정책·국제정책의 기본규칙이 되었다. 어떻게 그렇게 되었을까? 1970년대 초반까지만 하더라도 하이에크가 그토록 강하게 비난할 정도로 사회정의가 기본규칙으로 자리매김하고 있었는데 말이다. 복지국가의 구조적 문제(예를 들어 인플레이션 문제 - 그러나 인플레이션은 복지국가의 문제가 아니라 자본주의 자체의 구조적 문제이다), 대처와 레이건의 집권, 금융자본과 초국적 기업의 탐욕, IMF 같은 국제기구들의 영향력 등을 분석하는 것은 정당하고 또 필요하다. 그러나 그것만으로는 충분하지 않다. 심층 차원에서 진행되는 인식 변화를 이해할 필요가 있다.

양차 세계대전 동안 국가의 이름으로 자행되었던 학살과 만행을 경험한 이후 사람들은 근대이성의 욕화로 간주되었던 국가에 대한 비판을 제기하기 시작했다. 이른바 포스트모더니즘이 그러한 경향을 대변한다. 이제 국가는 좌우파 모두로부터 억압적 기제로 비판받게 되었다. 우파는 경제적(투기적?) 욕망을 억압한다는 이유로 국가를 오래전부터 비난하였고, 좌파는 문화적(성적?) 욕망을 억압한다는 이유로 새롭게 국가를 비난하기 시작했다. 그래서 양자 모두 국가의 침묵 또는 퇴장을 요구했다. 특히 포스트모던 좌파는 자본주의의 본질을 청교도적 금욕주의로 이해하면서, 따라서 개인의 욕망, 특히 문화적 욕망을 해방시키는 것이 반자본주의적 기획이라고 생각했다. 그런데 욕망의 해방이 실현되기 위해서는 근대국가가 해체되어야 한다. 왜냐하면 기본적으로 근대국가는 공적인 것을 보증하기 위하여 사적 욕망을 규제하는 장치이기 때문이다. 대신 그 자리에 포스트모던한 국가가 들어선다.

이 탈근대적 국가는 근대국가가 구축해 놓은 규제와 제도를 해체하는 것을 자신의 임무로 삼는다. 경제적 욕망은 억압하고 문화적 욕망만 해방하는 선택적 자유방임은 가능하지 않다. 그 결과 노동법은 개별화되고,

26) 프리드리히 하이에크, 『법, 입법 그리고 자유 III: 자유사회의 정치질서』, 자유기업센터, 1997, p.165.

공공서비스는 민영화되며, 사회적 연대에 관한 제도는 무력화된다. 이제 개인은 스스로 자기 운명을 책임져야 하는 존재, 자기결정권의 주체가 되었다. 개인의 자유를 억압하는 국가에서 개인의 자유를 장려하고 박탈하는 국가가 등장한 것이다. 이것이 이른바 신자유주의적 통치성이다. 이로써 좌파는 의도했던 아니든 신자유주의적 도덕철학의 확산에 기여하게 되었다.²⁷⁾ 신자유주의적 도덕철학은 개인의 악덕이 결국 사회 전체의 이익이 된다는 맨더빌적 믿음에 기초하여, 각자가 자기 욕망을 자유롭게 추구할 수 있도록 인간의 정념, 충동, 이기심을 방임하라는 요구로 요약된다. 하지만 현재 우리가 목도하고 있는 것은 “악덕의 번영 혹은 미덕의 불운”²⁸⁾이다.

새로운 규칙은 어떻게 기존의 규칙을 대체할 수 있는 것일까? 여기에는 개념과 이론을 생산하고 전파하는 지적 영향력이 존재한다. 이 지적 영향력은 새로운 개념에 학문적 권위가 부여될 때 생겨난다. 그러면 학설은 그 방향으로 수정될 것이고, 입법은 그 방향으로 개정될 것이며, 판례는 그 방향으로 변경될 것이다.

하이에크는 일찌감치 이 점을 이해했다. 하이에크는 신자유주의 사상을 전파하기 위한 수단으로 1947년에 스위스 몽펠랭에 일군의 자유주의 지식인들을 불러 모아 “몽펠랭협회”를 조직하였다.²⁹⁾ 이 협회는 직

27) 이에 관해서는 버나드 맨더빌의 『꿀벌의 우화』의 2017년 불어판에 다니-로베르 뒤푸르가 붙인 서문을 참조할 것. Dany-Robert Dufour, 『Qui est Bernard de Mandeville?』, 『La Fable des abeilles』, Édition Pocket, 2017, 특히 p.35 이하, 『Foucault et Deleuze, mandevilliens sans le savoir - ou presque(의도하지 않은 채, 혹은 거의, 맨더빌주의자가 된 푸코와 들뢰즈)』 참조.

28) Dany Robert-Dufour, 『La Cité perverse』, Éditions Denoël, 2009, p.170. 『악덕의 번영』(1797, 동서문화사, 2011)과 『미덕의 불운』(1791, 열린책들, 2011)은 사드 후작의 소설 제목이다. 악덕을 상징하는 줄리에트는 행복하게 잘 살았고, 미덕을 상징하는 퀴스틴은 불행한 삶을 살았다는 내용이다. 줄리에트와 퀴스틴은 자매지간이다. 사드는 개인의 이기심이야말로 자연법칙 중에서도 최고의 지상법칙이라고 주장했다. 버나드 맨더빌의 『꿀벌의 우화』는 「개인의 악덕, 사회의 이익」이라는 부제를 달고 있는데, 이 부제는 「악덕의 번영 혹은 미덕의 불운」이라는 부제로 완벽하게 대체될 수 있다.

29) François Denord, 『Le prophète, le pèlerin et le missionnaire. La circulation internationale du néo-libéralisme et ses acteurs』, 『Actes de la recherche en sciences sociales』, 2002/5, n° 145, pp.9~20; 장석준, 『신자유주의의 탄생』, 책세

접적이고 가시적으로 성명 등을 발표하는 형식이 아니라, 주로 미국과 유럽의 사회적·문화적 자본에 지적 영향력을 행사하는 전략을 취했으며, 그 일환으로 세계 곳곳에 신자유주의적 싱크탱크의 설립을 지원하였다.

신자유주의적 개념과 이론에 지적 영향력을 부여하는 또 하나의 장치가 이른바 “노벨경제학상”, 즉 “알프레드 노벨을 기념하여 스웨덴 중앙은행이 경제학에 수여하는 상”이다. 몽펠랭 협회원 7명이 이 상을 받았다. 여기에는 하이에크(1974), 밀턴 프리드먼(1976), 제임스 뷰캐넌(1986), 로널드 코즈(1991), 게리 베커(1992) 등 신자유주의를 언급할 때 빠지지 않고 등장하는 이름들이 포함되어 있다. 이른바 노벨경제학상은 노벨물리학상이나 노벨화학상과 달리 과학과 아무런 상관도 없는 것이지만, 마치 경제학이 물리학이나 화학과 동일한 반열에 있는 과학인 것 같은 착시를 만들어 낸다. 이러한 경제학의 과학화는 시장과 경제를 정치와 민주주의로부터 독립시키는 데 기여한다. 과학은 종교와 더불어 정치적 논쟁에서 벗어나 있는 것으로 간주되기 때문이다. 정치는 논쟁하고 합의하는 것인 반면에, 과학은 “발견”되는 것이고, 종교는 “계시”되는 것이다. “이슬람 국가는 신이 직접 관장하는 정부이기에 민주주의적 장치가 불필요하다.”³⁰⁾ 라는 말은 이를 웅변한다. 여기에서 신을 시장으로 대체하면 그대로 신자유주의적 국가관이 된다. 하지만 정작 노벨상을 수여하는 나라인 스웨덴의 국회의원들은 이른바 노벨경제학상의 폐지를 주장한다. 왜냐하면 “노벨경제학상은 경제학이라는 매우 정치적인 주제에 과학의 아우라를 부여하는 것이기 때문이다.”³¹⁾

신자유주의적 세계화는 기업론에 있어서 두 가지 커다란 변화를 야기했다. 첫째, 기업은 더 이상 독자적인 법주체가 아니라 하나의 상품으로, 즉 주주의 재산권으로 전락하고 있다. 둘째, 초국적 기업이 등장함에 따라 국민국가가 수행했던 제3자 보증인의 역할이 소멸/약화되고 있으며, 이에 따라 반대로 초국적 기업 자신이 제3자 보증인의 역할을 수행하고

상, 2011, p.65 이하.

30) 이란의 최고지도자를 뽑는 전문가 회의의 구성원인 메스바흐 야르디의 말이다. 『시사HN』, 제181호, 2011.3.5.

31) Olivier Truc, 『Économie : un prix Nobel qui n'en est pas un』, 『Le Monde』, 2010년 10월 11일자 기사에서 재인용.

자 한다. 절을 바꾸어서 차례대로 검토한다.

제2절 법인격으로서의 기업

1. 닷지 대 포드 사건(1919년)

헨리 포드는 자동차 생산 과정에 이른바 “컨베이어 벨트 시스템”을 도입함으로써 생산성을 극대화하는 한편, 1914년에 포드자동차 근로자들의 임금을 두 배로 인상하였다. 즉 고생산성과 고임금을 교환한 것이다. 고생산성은 종속의 강화를 의미하며, 고임금은 복지의 강화를 의미한다. 이렇게 종속과 복지를 교환하는 시스템을 “포드주의”라고 한다. 포드주의는 “과학적 경영”을 표방한 테일러주의를 공장에 접목한 것이다. 이 결합을 “테일러-포드주의”라고 부른다. 20세기 복지국가를 뒷받침한 기본원리 중의 하나는 바로 이 테일러-포드주의였다. 포드는 자신의 경영전략을 다음과 같은 말로 옹호했다. “나의 야망은 더 많은 사람을 고용하고, 더 많은 사람들에게 이익을 배분하고, 그들이 삶과 가정을 꾸리도록 도와주는 것이다. 이를 위하여 우리는 이윤을 최대한 다시 사업에 투자할 것이다.”³²⁾

그런데 포드는 이 일로 인해 포드자동차 회사의 주주였던 닷지 형제로부터 주주의 이익을 침해했다는 이유로 소송을 당했다. 닷지는 포드가 근로자들의 임금을 올리고 새로운 사업에 투자하는 대신 주주들에게 더 많은 배당을 해야 한다고 주장했다. 이에 대해 포드는 이렇게 주장했다. “인도주의 활동이 기업의 주된 목적이 될 수는 없다고 하더라도, 기업이 이윤을 위하여 설립되었다고 하는 사실이 기업의 주요 사업에 부수되는 자선 사업을 인도적 동기로 수행할 수 있는 암묵적인 권한의 존재까지 금지

32) Didier Danet, 『Pour en finir avec le financialisme : la Doctrine de l'entreprise, 『L'entreprise dans la société du 21e siècle』, sous la direction de Claude Champaud, Éditions Larcier, 2013 재인용.

하는 것은 아니다.”³³⁾ 그러나 미시간주 대법원은 다음과 같은 이유로 닷지의 손을 들어주었다.

기업의 주된 목적은 주주의 이익이다. 이사의 권한은 이 목적을 위하여 사용되어야 한다. 이사의 재량은 이 목적을 달성하기 위한 수단을 선택하는 데 사용되어야 하며, 이 목적 자체를 변경하거나, 이윤을 감소시키거나 또는 다른 목적을 위하여 이윤을 주주들에게 배분하지 않는 방식으로 사용되어서는 안 된다.³⁴⁾

우리는 여기에서 주주자본주의를 뒷받침하는 선명한 논리의 탄생을 목격할 수 있다. 주주자본주의는 1970년대 밀턴 프리드먼에 의하여 다시 한번 강하게 주창되었다. 프리드먼은 이렇게 외쳤다. “기업은 기업을 소유한 주주들의 도구일 뿐이다.”³⁵⁾

2. 주주의 ‘소유권’에 대한 자유주의적 정당화 논리의 한계

건국 초기 미국의 민주주의에 역동성을 불어 넣었던 자영농 중심의 민주주의 개념은 산업혁명의 도래와 함께 생명이 끝나고 말았다. 자영농 중심의 사회경제질서가 주식회사의 출현과 함께 대기업 중심의 자본주의 질서로 완전히 대체되었기 때문이다. 하지만 사적 소유와 자치를 중시하는 농경적 에스프리는 존속되었다. 보수주의자들은 이 농경적 소유권 정당화 논리를 주주의 “소유권”에 대한 정당화 논리로 전환시키는 데 성공했다. “마치 구체제의 정통성을 새로운 체제가 이어받듯, 구이데올로기와 미국인의 의식 속에 깊이 새겨져 있던 사유재산권의 정통성이 새로운 경제 질서로 이전된 것이었다.”³⁶⁾

그런데 자영농이 토지에 대해서 갖는 소유권은 적어도 로크의 소유권 이론에 의해서 정당화될 수 있었지만, 주주의 “소유권”은 그런 식으로 정당화될 수 없다. 로크는 이렇게 말했다.

33) 위의 글, 같은 곳에서 재인용.

34) Dodge v. Ford Motor Company, 204 Mich. 459, 170 N.W. 668, 1919. 2. 7.

35) 밀턴 프리드먼, 『자본주의와 자유』, 청어람미디어, 2007, p.217.

36) 로버트 달, 『경제민주주의에 관하여』, 후마니타스, 2011, p.84.

대지와 그리고 인간 이하의 모든 피조물, 즉 생물은 만인의 공유물이지만, 그러나 사람은 누구나 자기 자신의 일신에 대해서는 소유권을 갖고 있다. 이 신체에 대해서는 본인 이외의 어느 누구도 아무런 권리를 갖지 못한다. 그의 육체의 노동과 그의 손이 하는 일은 바로 그의 것이라고 말할 수가 있다. 그러므로 자연이 공급해 준 대로의 상태(즉, 자연 있는 그대로의 상태)에 있는 것으로부터 끄집어낸 것은 무엇이든간에, 그는 그것에다 그의 노동력을 투하한 것이며, 또한 무엇인가 자기 자신의 것을 첨가한 것이 되는데, 이렇게 함으로써 그것은 그의 소유물로 되는 것이다. 그것은 그에 의해서 자연의 있는 그대로의 공유 상태에서부터 끄집어내어진 것이므로 그의 노동에 의해서 다른 사람들의 공유의 권리를 배제하는 그 무엇인가가 그것에 첨가된 것으로 된다. 이와 같은 노동은 바로 그 노동을 한 사람의 소유물임에 틀림이 없으므로 오직 그 사람만이 자기의 노동이 일단 가해진 것에 대해서 권리를 갖게 된다. 적어도 (자연의 산물이) 공유물로서 다른 사람들에게도 충분히 여겨질 정도로 언제나 많은 양이 남겨져 있는 경우에는, 일단 노동력이 가해진 것에 대해서는 그 이외의 다른 어느 누구도 권리를 가질 수가 없다.³⁷⁾

그런데 로크가 소유권의 정당성 근거로 제시한 첫 번째 요건, 즉 자연물에 자기의 노동이 가해진 것에 대해서는 소유권을 갖는 것이 정당하다는 요건은 지나치게 광범위하다. 소유권의 한계를 설정하기가 거의 불가능하다. 반면에 두 번째 요건, 즉 다른 사람에게도 소유권을 향유할 수 있을 만큼 충분한 양을 남겨 놓아야 한다는 요건은 지나치게 엄격하다. 소유권이 정당화되기가 거의 불가능하다.

사실 로크의 소유권 이론은 신대륙에 대한 영국인의 초기 정복 과정을 개념화한 것이라고 할 수 있다. 태어날 때부터 모든 토지에 주인이 있는 것을 보며 자랄 수밖에 없었던 구대륙과 달리, 당시 신대륙은 적어도 영국인의 눈에는 주인 없는 땅이 천지에 널려 있었다. 신대륙 원주민에게는 소유권이라는 개념이 없었기 때문이다. 영국인의 눈으로 볼 때 신대륙에서는 누구나 노동을 통해서 땅을 개척하면 그 땅을 가질 수 있었다. 그리고 땅은 무한정으로 존재했으므로 타인의 소유권 향유 가능성을 방해할 이유도 없었다. 로크는 바로 이 신대륙의 조건을 소유권의 기원을 설명하

37) 존 로크, 『통치론: 시민적 통치의 참된 기원과 범위 및 목적에 관한 소론』, 제5장, 「소유권에 관하여」, 삼성출판사, 1990, p.50.

기 위한 무대로 삼았다.

이탈리아의 법학자 보비오에 의하면, 로크의 이론은 인간이 살았을 법한 최초의 상태, 즉 이른바 “자연상태”(state of nature, 이것은 또한 “자연국가”라는 의미도 된다)를 상상력을 통해 재구성한 결과로서 나타난 것이며, 그 유일한 목적은 국가의 권력을 제한하기 위한 정당화의 논거를 제시하기 위해서라고 한다.³⁸⁾

가장 대표적인 자유주의 법철학자로 평가받는 로버트 노직은 로크의 이론을 현대 사회의 조건에 맞게 업그레이드하고자 하였다.³⁹⁾ 노직은 우선 소유권의 법적 정당화 논리를 개발하기 위하여 “역사적 원리”를 취한다. 역사적 원리는 과거의 어떤 기여에 따라 소유하는 것이 정의롭다는 것이다. “정의의 역사적 원리에 따르면 과거의 상황이나 사람들의 과거 행위는 사물에 대한 차별적인 소유 권리나 응분의 자격을 창조한다.”⁴⁰⁾ 역사적 원리는 다시 정형적 원리와 비정형적 원리로 구분되는데, 노직은 비정형적 원리를 취한다. 이것은 소유의 기준이 아니라 소유의 방법을 묻는 것이다. 내가 지금 소유하고 있는 것은 어떻게 정당화되는가? 다시 말해 어떻게 소유하는 것이 정의로운가? 이 질문에 대한 답은 두 가지다. 첫째, 정의롭게 취득한 것을 소유하는 것은 정의롭다(취득에서의 정의의 원리). 둘째, 정의롭게 이전된 것을 소유하는 것은 정의롭다(이전에서의 정의의 원리).⁴¹⁾

그렇다면 첫째, 정의롭게 취득된 것인지 여부는 어떻게 판단하는가? 자연적 대상에 자신의 노동을 첨가한 경우 그 대상에 대한 소유권은 정의

38) 노르베르트 보비오, 『자유주의와 민주주의』, 문학과지성사, 1992, p.16. “자유주의 국가 이론의 형성 순서는 정반대의 방향에서 진행되었다. 최초의 가설적인 자유의 상태를 이론적인 출발점으로 설정함으로써 인간은 원초로부터 자유로웠다고 전제한 뒤 지배자의 권력에 제한을 가하는 사회인 하나의 정치 사회의 형성에 도달하고 있는 것이다. 그러므로 자연권 이론은 역사적인 사건들의 실제 진행 방향을 반대로 뒤집어놓고 있다. 즉 역사적으로 결과인 것을 시발 또는 토대로서 취급하고 있다는 것이다.”(앞의 책, p.18)

39) 로버트 노직, 『아나키에서 유토피아로: 자유주의 국가의 철학적 기초』, 문학과지성사, 1983.

40) 위의 책, p.198.

41) 위의 책, p.193.

롭게 취득된다(로크의 제1원칙). 단, 로크적 단서가 붙는다. 나의 소유에 의하여 타인의 상황이 악화되면 안 된다(로크의 제2원칙). 그런데 더 이상 소유의 대상이 남아 있지 않을 때 로크적 단서는 충족될 수 없다. 그래서 노직은 로크적 단서를 약한 의미로 해석한다. 소유와 사용을 분리하는 것이다. 소유할 수는 없어도 사용할 수 있으면 로크적 단서는 충족된 것으로 간주된다. 둘째, 정의롭게 이전된 것인지 여부는 어떻게 판단하는가? 자발적으로 이전된 것은 정의롭다. 자발적 이전은 비자발적 이전과 어떻게 구별되는가? 타인이 자신의 권리를 행사할 뿐 나의 행동을 제한하지 않는 상태에서 이루어진 이전은 자발적 이전이다.

그러나 주주가 주식회사에 대해서 갖는다고 흔히 말하곤 하는 “소유권”은, 그런 종류의 권리에 누구보다 강한 친화성을 갖고 있을 것이라고 여겨지는 자유주의 법이론에 의해서도 정당화되기 어렵다. 로크와 노직의 이론에 따르더라도, 주주는 주식회사에 대해서 어떠한 노동도 투입하지 않으므로 원초적으로 “소유권”을 취득할 수 없다. 오히려 주식회사에 노동을 투입/투자하는 자는 근로자이다. 그렇다면 근로자가 주식회사에 대해서 “소유권”을 갖는다는 주장이 훨씬 더 설득력이 높을 것이다. 원초적 소유권 이론이 정당화되지 않으므로, 이전에 의한 소유권도 정당화되지 않는다. 그것이 아무리 주주들 간의 자발적 거래 또는 증여에 의한 이전이라고 하더라도 마찬가지이다. 이는 곧 노직의 소유권 이론에 의해서도 주식회사에 대한 주주의 “소유권”을 정당화하기 곤란하다는 사실을 의미한다.

3. 법인격(legal person)이란 무엇인가?

법학자가 아닌 사람에게 법인격 개념은 매우 낯선 것이다. 법에는 人과 物이 있다. 人은 법/권리의 주체이고, 物은 법/권리의 객체이다. 여기에서 말하는 人은 생물학적 인간이 아니다. 법/권리의 주체가 될 수 있는 자격이 있다고 법이 인정한 존재를 말한다. 그래서 이 人을 법적 존재로서의 인, 즉 법인(legal person)이라고 부른다. 인(person)으로만 쓰는 경우에는 외자를 피하기 위해서 보통 인격이라고 쓴다. 이 인격은 도덕적 인격이

아니라 어디까지나 법적 인격이다. 인격에는 사람인 인격과 사람이 아닌 인격이 있다. 사람인 인격을 자연인(natural person)이라고 부르고, 사람이 아닌 인격을 법인(juridical person)이라고 부른다. 법인(juridical person)은 사람이나 재산의 집단이다. 사람은 자연적으로 인격을 획득하지만, 사람이나 재산의 집단은 특별히 법으로 인정하는 경우에만⁴²⁾ 인격을 획득하기 때문에 법인이라고 부르는 것이다. 우리말로 법인(legal person)과 법인(juridical person)이 헷갈리기 쉽다. 그래서 이 글에서는 법인(legal person)을 법인격이라고 부르기로 한다.

주식회사로서의 기업은 법인(juridical person)이다. 그러므로 기업의 특징을 이해하기 위해서는 법인의 의의를 먼저 이해할 필요가 있다. 그리고 법인을 이해하기 위해서는 먼저 로마법상의 인격(persona) 개념을 이해해야 한다. 그리고 인격 개념을 이해하기 위해서는 다시 로마법 이래 현대 민법에 이르기까지 인간의 신체를 둘러싼 법학적 딜레마를 이해할 필요가 있다.

프랑스의 법학자 장-피에르 보에 의하면, 인간의 신체는 물건의 범주에 들어가야 한다고 한다. “피는 확실히 성스럽고, 젖은 확실히 식량이며, 혈청과 이식용 장기에는 확실히 치료적 효능이 있다. 그리고 배설물은 해로움의 원형이다. 그 전체성 속에서 포착했을 때, 살아있는 인간의 몸은 시체와 마찬가지로 여러 성질들의 모호한 혼합으로 나타나는데, 그 성질들의 공통점은 물건이라는 것이다. 이 기본적인 증거들은 모두 살아있는 몸이 물건임을 의심하지 못하게 만든다.”⁴³⁾

이 물건으로서의 살아있는 인체의 법적 성격은 죽음의 순간에도 바뀌지 않으며(시체는 물건이다), 인체의 구성 요소들은 몸에 붙어 있든 아니든 동일한 법적 성격을 지닌다(잘린 손은 물건이다). 그러나 인간의 신체가 물건이라고 해서 함부로 취급할 수 있다는 것은 아니다. 왜냐하면 『법학개요』는 물건의 범주를 “상업적으로 유통되는 물건”(유통물)과 “상거래 바깥에 있는 물건”(비유통물)으로 구별하며, 후자는 어떤 법률행위의 대상도 될 수 없다고 가르치기 때문이다.⁴⁴⁾ 이 비유통물에는 神法에 속하

42) 민법 제31조: “법인은 법률의 규정에 의함이 아니면 성립하지 못한다.”

43) 장-피에르 보, 『도둑맞은 손』, 이음, 2019, p.67.

는 것(신전), 모든 인간에게 속하는 것(공기), 공동체에 속하는 것(콜로세움)이 있다. 이런 것들은 신성한 것으로 간주된다. 요컨대 이런 말이다. 인간의 신체는 물건이다. 그러나 인간의 신체는 신성한 물건, 상품이 아닌 물건이다. 그리고 『학설회찬』에 의하면, “신성한 것”은 공법에 속한다.⁴⁵⁾ 이것은 인간의 신체에 관한 일이 민법의 관할에서 배제된다는 것을 암시한다.⁴⁶⁾ 여기에서 바로 인격이라는 개념을 발명할 필요성이 나온다.

인격은 인간을 법의 무대에 올리기 위해, 즉 인간을 법주체로 만들기 위해 로마인의 시빌리테, 즉 로마법 속에서 고안된 개념이다.⁴⁷⁾ 인격은 개인과 다르다. 개인은 자연적 질서 안에서 영혼이 거주하는 육체적 구성물이다. 반면에 인격은 자연적 질서의 바깥에 거주하는 추상적 구성물이다. 즉 개인은 육체와 동일시되는 인간이며, 인격은 육체의 바깥에서 법에 의하여 창조된 인간이다. 한마디로 인격은 탈육체화된 인간이다. 자연인(natural person)이라고 하더라도 그것이 하나의 인격으로 법의 무대에 등장하는 한에서는 법인과 마찬가지로 비물질적이다.

인격이 육체의 자연적 질서와 무관하다는 사실은 출생 이전에도 인격이 부여될 수 있다는 점⁴⁸⁾ 또는 생존 중에도 인격이 상실될 수 있다는 점⁴⁹⁾ 등에 의하여 뒷받침된다. — 오디세우스는 외눈박이 괴물 키클롭스를 속이기 위하여 자기 이름을 “우티스(Utis)”라고 둘러대었다. 이 말은 “아무

44) 위의 책, p.85. 2016년에 개정되기 전의 프랑스 민법 제1128조는 이렇게 정하고 있었다. “상거래의 대상이 될 수 있는 물건만 계약의 목적이 될 수 있다.”

45) 『학설회찬』, 1. 1. 2.

46) 여기에 노동법의 존재이유가 있다. 노동은 근로자의 신체적 움직임 그 자체이기 때문에, 신체는 신성한 물건이기 때문에, 노동을 둘러싼 문제는 민법의 관할에 둘 수 없다는 정언명령이 도출된다. 노동법은 민법을 수정한 법, 민법의 특별법이 아니다. 노동법은 애시당초 민법이 관할할 수 없었던 문제, “신성한 것”으로서의 인간의 노동을 관할하기 위해 요청된 것이다. 그러므로 노동법은 민법 이전에 이미 존재한다. 인간의 노동이 존재하는 모든 곳에서.

47) 장-피에르 보, 위의 책, p.91 이하.

48) “사람은 생존한 동안 권리와 의무의 주체가 된다.”(민법 제3조). 그러므로 태아는 출생 이후에 비로소 법인격을 획득한다. 그러나 예외적으로 가령 상속과 관련해서는 태아는 이미 출생한 것으로 본다(민법 제1000조). 이것이 곧 “태아에게 유리한 경우 태아는 출생한 것으로 간주된다(Infans conceptus pro nato habetur quoties de commodis ejus agitur)”라는 법리이다.

49) 실종에 관한 민법 제27조 이하.

도 없다”는 뜻이다. 불어에서는 이 말을 “Personne”로 번역한다. “Personne”는 영어의 “Person”과 마찬가지로 라틴어 페르소나(Persona)에서 유래한다. 그리고 둘 다 인격을 의미한다. 동시에 불어의 “Personne”에는 아무도 없다는 뜻도 있다. 그러나 영어의 “Person”에는 아무도 없다는 뜻이 없다. 그래서 영어에서는 이 말을 “Nobody”로 번역한다. Utis=Persona=Personne=Person=Nobody. 인격에는 육체가 없다.

모든 인격은 평등하다. 인격이 평등한 것은 신체가 검열되었기 때문이다. 신체가 검열되었기 때문에 부자와 거지는 평등하면서도 자유롭다. 부자는 팔지 않을 자유가 있고 거지는 사지 않을 자유가 있다. 민법은 식량의 구입과 사치품의 구입을 구별하지 않는다. 민법은 사람이 식량이 없어도 살아갈 수 있다고 간주한다. 이처럼 “로마법이 표현하는 문명 체계 전체는 인간이 법에 의해 인격의 형태로 ‘재창조’되면서 초자연적 힘의 노력에 노릇을 그만둔다는 관념을 깊은 토대로 삼는다.”⁵⁰⁾

그렇지만 로마법은 자연적 질서를 완전히 무시하지는 않는다. 자연적 질서는 법률가의 창조적 권력에 한계를 설정한다. 로마법은 그리스 철학의 자장 안에서 성립되었다. 그리스 철학에서는 예술은 자연을 모방해야 한다고 가르쳤다. 자연은 괴물이 유발하는 불쾌감을 통해서 인간과 괴물을 본능적으로 구별하는 법을 우리에게 가르친다. 괴물은 인격이 될 수 없다. 법률가는 자연적 질서의 한계 안에서 인격을 조작할 수 있지만, 그렇다고 괴물을 창조해서는 안 된다. 가장 대표적인 사례가 입양과 법인이다.

입양은 육체적으로 무관한 두 사람 사이에 혈연관계를 확립한다. 인격은 탈육체화되어 있으므로 입양에서 두 사람의 육체적 조건을 고려할 필요가 없다. 그러나 예술(법)은 자연을 모방해야 한다는 원칙에 따라, 누구도 자기보다 나이가 많은 사람을 입양할 수는 없다. “자기보다 나이가 많은 사람을 입양할 수 없다는 것은 자명하다. 입양은 자연을 모방해야 한다. 아들이 아버지보다 나이가 많다는 것은 괴물스럽다.”⁵¹⁾

50) 장-피에르 보, 위의 책, p.96.

51) 『법학제요』, 1. 11. 4. 한국 민법에서도 그러하다. 민법 제877조, “존속이나 연장자를 입양할 수 없다.” 『법학제요』의 한글 번역은 성중모, 『유스티니아누스 법학제요 한글 초역: 제1권의 번역과 주석』, 『법사학연구』, 제44호, 2011, p.315 이하; 『제2권』, 『법사학연구』, 제45호, 2012, p.127 이하; 『제3권』, 『법사학연구』, 제46호,

한편, 인격의 조작을 통해 얻어진 가장 놀라운 결과는 중세인들이 로마인들의 업적을 발전시키면서 만들어낸 “법인(juridical person)”이라고 할 수 있다. 법인의 개념은 두 단계를 거치면서 만들어졌다. 첫 번째 단계는 인간 공동체가 인간의 신체와 유사한 집합적 신체를 형성한다고 상상하는 것이다. 두 번째 단계는 이 가상의 신체에 인간의 인격에서 빼겨 온 인격성을 부여하는 것이다. 이미 앞에서 “그리스도의 신비한 몸” 이론을 살펴본 바 있거니와, 이 신학적 개념과 하나의 신체로서의 정치공동체 그리고 법인론은 13~14세기에 걸쳐 동시적으로 발전하였다는 사실을 명심해야 한다.⁵²⁾ 입양의 경우와 마찬가지로 법인은 괴물이 되어서는 안 된다.

4. 법인은 괴물이 되어서는 안 된다

법인이 괴물이 되어서는 안 된다는 말은 도대체 무슨 뜻일까? “법인에 대해 신비로운 몸은 인간의 몸이 자연인에 대해 갖는 기능과 비견할 만한 기능을 갖는다. 두 경우 모두, 몸은 인격에 대한 법의 조작이 괴물을 만들어내고 있는지 아닌지를 판단하는 척도이다.”⁵³⁾ 그러므로 우선 우리는 두 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 법인은 살아있는 사람이 아니라는 사실이다. 둘째, 법인은 신비로운 몸이라는 사실이다. 차례대로 검토한다.

첫째, 법인은 비록 하나의 인격으로서 자연인과 나란히 법의 무대에 오르지만, 결코 살아있는 인간은 아니라는 사실을 잊지 말아야 한다. 법인을 살아있는 인간, 즉 신체를 가지고 있는 인간과 동일시할 때 법인은 괴물이 된다. 이와 관련하여 미국의 사례를 잠깐 살펴보자.

1885년 미국의 서던퍼시픽 철도회사는 회사가 소유한 부동산에 대하여 산타클라라 카운티가 과세 처분을 하자 부당하다며 소송을 제기하였다.

2012, p.547 이하; 『제4권』, 『법사학연구』, 제47호, 2013, p.183 이하 참조. 본문의 번역은 필자가 일부 수정.

52) 장-피에르 보, 위의 책, p.112.

53) 위의 책, p.112.

소송을 제기한 근거 중의 하나는 미국 수정헌법 제14조였다. 미국 수정헌법 제14조 제1항에 의하면, “미합중국에서 태어나거나 귀화함에 따라 그 사법권에 속하는 사람(persons)은 미합중국과 그 거주하는 주의 시민이다. 어떤 주도 미합중국 시민의 권리를 박탈하는 법을 제정할 수 없으며, 적법한 절차에 의하지 않고서는 시민의 생명, 자유, 재산권을 박탈할 수 없으며, 어떤 사람(person)에게도 그 사법권 내에서 법의 평등한 보호를 거부할 수 없다.” 철도회사는 기업도 법인(juridical person)으로서 사람(person)이기 때문에 이 조항의 적용을 받을 수 있으며, 따라서 자연인과 다르게 과세 처분을 하는 것은 헌법에 반한다고 주장하였다. 1886년 미국 연방대법원은 철도회사의 손을 들어 주면서 “기업도 사람”이라고 판결하였다. — 혹은 그렇게 판결하였다고 믿어 왔다. 왜냐하면 공식 판결문에는 그러한 내용이 없으며, 판결의 의미를 정리한 평석에 나오는 구절이기 때문이라고 한다.⁵⁴⁾ 어쨌든 미국 연방대법원이 기업도 사람에 속한다는 점을 당연하게 여긴 것은 확실하다. “우리 법원은 정부가 사람에 대해 법에 의한 평등한 보호를 거부할 수 없다는 개정헌법 14조가 회사에 대하여 적용되는지 여부에 관한 논쟁을 듣고 싶지 않다. 우리 모두는 이것을 당연하다고 여기고 있다.”⁵⁵⁾ 그 후로 미국의 기업은 특정 선거 후보자에게 정치자금을 제공할 자유를 요구하고, 특정 정치인을 노골적으로 비난할 자유를 요구하는 등, 마치 기업이 정말로 살아있는 사람인 것처럼 행동하기 시작했다.

한편, 현행 대한민국 헌법인 1987년 헌법은 제119조 제1항에서 이렇게 규정하고 있다.⁵⁶⁾ “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유

54) 서던퍼시픽 대 산타클라라 사건에 대하여 자세한 내용은 톰 하트만, 『기업은 어떻게 인간이 되었는가』, 어마마마, 2014, p.27 이하 참조.

55) “The Court does not wish to hear argument on the question whether the provision in the Fourteenth Amendment to the Constitution which forbids a state to deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws applies to these corporations. We are all of opinion that it does.” Santa Clara County v. Southern Pacific R. Co., 118 U.S. 394 (1886), 손창완, 『진보 회사법 시론』, 한울아카데미, 2017, p.94에서 재인용.

56) 현행 헌법의 이른바 경제민주화 조항의 연혁 및 이에 대한 비판적 검토에 대해서는 박제성, 『잃어버린 사회정의의 재발견: 대한민국 100년의 경험』, in 박제성(책

와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”(밑줄은 필자) 이전의 헌법 규정(1962년 개정)에는 이렇게 되어 있었다. “대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”(밑줄은 필자) 보다시피 현행 헌법에는 “기업”이 추가되었다. 이제 기업은 개인, 즉 살아있는 인간과 동등한 자격으로 경제상의 자유를 향유할 수 있게 되었다. 그러나 인간과 기업이 자연인과 법인으로 모두 법인격을 갖는다고 해서 살아있는 진짜 인간과 법적 의제에 불과한 법인이 동등한 존재라고 착각하면 안 된다. 기업의 경제적 자유를 보장한다는 것이 기업을 괴물로 만드는 결과를 초래하면 안 될 것이다.

둘째, 법인이 인간의 신체와 유사한 집합적 신체, 즉 “신비한 몸”을 상상한 것이라고 한다면, 인간의 신체가 가지고 있는 속성, 즉 신성한 것이라는 속성이 법인에 대해서도 유지되어야 할 것이다. 다시 말하면 법인은 상거래 바깥에 있는 것이어야 한다.

그런데 오늘날 기업은 하나의 상품으로, 주주의 “소유권”으로 거래되고 있다. 주식의 가격을 올리기 위하여 기업으로 하여금 자사주를 매입하여 소각하게 한다든지, 기업의 이익을 생산적 투자에 사용하지 말고 주주 배당에 소비하도록 한다든지, 나아가 주식 자체를(즉 기업을) 매각하여 막대한 수익을 올리는 등(이를 위하여 집단해고가 단행되기도 한다)의 방법이 동원된다. 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 이사들에게 스톡옵션을 부여함으로써 이사들의 이해관계를 주주의 이해관계에 연동시키는 방법을 사용하기도 한다.

이처럼 법인으로서의 기업이 상거래의 바깥에 있는 것이 아니라, 반대로 오늘날 가장 매력적인 상거래의 대상이 되고 있는 이유가 무엇일까? — 법적으로 볼 때 기업은 법인격이므로 누군가의, 설령 그 누군가가 주주라고 할지라도, 소유권의 객체가 될 수는 없다. 유스티니아누스 대제의 『로마법대전』 이후로 법인격은 언제나 권리의 주체이고, 소유권의 객체는 언제나 물건이기 때문이다. 따라서 기업은 주주의 이익을 위하여 운영되어야 한다는 주장은 적어도 법적으로는 근거가 없다. 기업은 주주를 포함하

임), 『사회정의를 향한 ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험』, 한국노동연구원, 2019, p.87 이하 참조.

여 제3자의 법인격과 독립된 독자의 법인격을 보유하기 때문에, 법인의 이사는 주주의 이익이 아니라 법인 그 자체의 이익을 위하여 경영하여야 할 법적 의무가 있다. 이것은 곧 기업의 목적이 무엇인가 하는 질문과 연결된다.(이 문제는 제4절에서 다시 검토하기로 한다.)

김종철에 의하면 주식회사의 본질은 “재산권⁵⁷⁾과 계약권의 이중교배”에 있다고 한다.⁵⁸⁾ 한편으로 주주는 의결권과 인사권을 행사함으로써 회사의 경영을 지배한다. 이 때 주주는 마치 회사에 대한 소유권자로 행세한다. 그러나 다른 한편으로 주주는 회사 자산의 운영에서 비롯되는 결과에 대해서 책임을 지지 않는다. 이 때 주주는 마치 회사에 돈을 빌려준 채권자로 행세한다. 이것이 곧 소유권(물권)과 계약권(채권)의 이중교배이다. “주주가 회사를 지배할 때는 회사의 재산권자이지만 회사경영에 문제가 생겨 책임을 져야 할 때는 그 법적 책임을 회피할 수 있는 채권자가 되어 버린다는 뜻이다.”⁵⁹⁾ 김종철은 이런 이중교배를 설명할 수 있는 유일한 법적 개념이 바로 영국 보통법에서 유래한 “신탁(trust)”이라고 한다. “13~15세기 땅의 신탁 사례와 현대 회사가 어떻게 소유·지배구조 측면에서 본질적인 유사성을 띠는지를 분석함으로써, 중세기에 발달한 신탁적 소유구조가 확대·적용된 결과로 현대 회사가 탄생했음을 이론화할 수 있다.”⁶⁰⁾

매우 흥미로운 분석이다. 그리고 주식회사에서 발생하는 권한과 책임

57) 흔히 주주가 주식회사에 대해서 갖는 권리를 “재산권”으로 지칭하곤 한다. 이것은 영어의 “property”를 번역한 것이다. 그런데 우리 법에서 말하는 “재산권”(헌법 제23조)은 물권과 채권을 모두 아우르는 개념이다. 그러므로 주주의 권리를 재산권으로 통칭하는 것은 엄밀한 논의를 방해할 수 있다. 주주도 채권으로서의 재산권은 갖는 것이기 때문에 주주의 재산권 자체를 부정할 수는 없다. 문제가 되는 것은 주주가 기업에 대해서 물권적 권리를 갖느냐 하는 것이다. 주주의 권리를 재산권으로 표현할 때 그것이 내포하는 의미는 분명 물권적인 것이다. 즉 땅의 주인이 땅을 소유하고 이용하듯이 주주가 기업을 소유하고 이용한다는 개념인 것이다. 그것이 곧 “property”의 개념이다. 이러한 관념은 우리 법에서는 “소유권”(민법 제211조)에 해당한다. 그러므로 이 글에서는 직접인용의 경우가 아닌 한 재산권이 아니라 소유권이라는 개념을 사용하기로 한다.

58) 김종철, 『금융과 회사의 본질: 재산권과 계약권의 이중교배』, 개마고원, 2019.

59) 위의 책, p.28.

60) 위의 책, p.47.

의 피리를 잘 보여주는 장점도 있다. 그러나 신탁 개념으로 주식회사를 분석하는 것은 법인격 개념이 약한 영국 보통법(common law)의 문화에서는 적절할지 몰라도,⁶¹⁾ 대륙법계를 따르고 있는 한국 법제에서는 정합성이 떨어진다고 할 것이다. 원래 신탁에서 위탁자가 수탁자에 대해서 행사하는 권한은 신탁재산에 대한 소유권에서 발생하는 것이 아니라 위탁자와 수탁자 간에 체결된 신탁계약에서 비롯된다. 영국 보통법상의 신탁 개념에서는 위탁자가 신탁재산에 대해서 행사하는 통제권을 “형평법상 소유권”으로 규정하고 보호해 준다.⁶²⁾ 그러나 우리 법에서는 그런 개념이 인정되지 않는다. 한국의 법체계에서는 반대로 법인격 개념에 근거해서 주식회사의 본질을 분석하는 것이 좀 더 타당할 것이다. 즉 주식회사의 본질은 “재단과 사단의 이중교배”에 있다고 하는 것이 한국법의 체계에서는 좀 더 타당하다.

5. 주식회사 : 재단과 사단의 이중교배

주식회사는 “상행위나 그 밖의 영리를 목적으로 하여 설립한 법인”⁶³⁾ 중의 하나이다. 그리고 법인에는 재단법인과 사단법인이 있다. 그러므로 주식회사는 재단법인이거나 사단법인이다. 양자를 혼합하는 법인은 현행 법상 인정되지 않는다. 그렇다면 주식회사는 재단법인인가, 사단법인인가? 그 본질상 주식회사는 돈의 결합체이다. 즉 재단이다. 상법학에서도 이 점은 부정하지 않는다. “주식회사의 경우에는 재단과 큰 차이가 없는 경우도 있다. (...) 현재의 대규모 공개회사는 인적 결합의 요소가 퇴색하고 단순히 재산의 결합체로서의 성격이 강하다는 점에서 사실상 재단과 큰 차이가 없다.”⁶⁴⁾ 주식회사의 재단성을 뒷받침하는 사실들은 다음과

61) 영국법상 신탁의 개념과 역사를 분석한 메이틀랜드의 논문을 보면, 대륙법에서는 법인 개념으로 접근했을 문제에 대해서 영국법은 거의 언제나 신탁 개념으로 접근했다는 사실을 알 수 있다. F. W. Maitland, 『신탁과 법인의 역사』, 세창출판사, 2007 참조.

62) 김종철, 위의 책, p.45 및 Maitland, 위의 책, p.48.

63) 상법 제169조.

64) 송옥렬, 『상법강의』, 제8판, 홍문사, 2018, p.716.

같다.

첫째, 주식은 타인에게 양도할 수 있다.⁶⁵⁾ 즉 주주의 지위는 양도할 수 있다는 것이다. 이 말은 주식회사가 재단이기 때문에 인적 구성원의 동일성과 무관하다는 뜻이다. 반대로 사단은 인적 결합체로서 인적 구성원의 동일성이 요구된다. 민법 제56조에 의하면, “사단법인의 사원의 지위는 양도 또는 상속할 수 없다.”

둘째, 1인 주식회사가 인정된다. 2001년 개정 상법은 주식회사의 설립에 필요한 발기인 수를 3인 이상으로 규정하고 있었던 제288조를 개정하여 1인의 발기인만으로도 주식회사를 설립할 수 있도록 했다.⁶⁶⁾ 이것은 1인 주식회사를 이미 인정하고 있었던 학설과 판례를 반영한 것이다. 대법원에 의하면 “주식회사의 주식이 사실상 1인 주주에 귀속하는 소위 1인 회사에 있어서도 행위의 주체와 그 본인은 분명히 별개의 인격”이라고 한다.⁶⁷⁾ 1인 회사가 인정되는 이유는 주식회사가 본질적으로 재산의 결합체, 즉 재단이기 때문이다. 반대로 사단은 사람의 결합체이기 때문에 1인 사단은 인정되지 않는다. 가령 “합명회사의 설립에는 2인 이상의 사원이 공동으로 정관을 작성하여야 한다.”⁶⁸⁾ 사원이 1인으로 된 때 합명회사는 해산한다.⁶⁹⁾

셋째, 주식회사는 의결권이 없는 주식을 발행할 수 있다.⁷⁰⁾ 이 규정은 2011년에 개정된 것인데, 회사의 경영에는 관심이 없고(즉 사원이 되는 데에는 관심이 없고) 오로지 배당이나 주식양도차익 등의 투자수익에만 관심이 있는 투자자가 늘어나고 있다는 사정을 반영한 것이다.⁷¹⁾ 의결권이 없는 주식을 인수하는 주주는 도대체 사단설립 또는 사단참가의 의사

65) 상법 제335조.

66) 상법 제288조: “주식회사를 설립함에는 발기인이 정관을 작성하여야 한다.”

67) 대법원, 전원합의체, 1983. 12. 13, 83도2330.

68) 상법 제178조.

69) 상법 제227조 제3호. 합자회사도 같다(제269조). 반면에 유한회사는 2001년 상법 개정으로 1인 유한회사가 가능해졌다(제543조 및 제609조). 이것은 유한회사가 인적 결합체로서의 합명회사보다는 물적 결합체로서의 주식회사와 본질이 더 유사하기 때문이다.

70) 상법 제344조의3.

71) 이철송, 『회사법강의』, 제23판, 박영사, 2015, p.282.

가 있다고 볼 수 없다.

그러나 상법에 의하면 주식회사는 사단이다. 종래 상법 제169조는 “회사라 함은 상행위 기타 영리를 목적으로 하여 설립한 사단”이라고 규정하고 있었다. 그런데 2011년 상법 개정으로 현재와 같이 “회사란 상행위나 그 밖의 영리를 목적으로 하여 설립한 법인”으로 바뀌었다. “사단”을 “법인”으로 개정했다고 해서 주식회사의 사단성이 부정되는 것은 아니다. 사단성을 명시하는 것이 1인 회사를 폭넓게 인정하는 상법의 추세와 어울리지 않기 때문에 삭제했을 뿐이며, 여전히 회사의 본질은 사단이다.⁷²⁾ 비록 1인 주식회사의 인정이 주식회사의 재단으로서의 본질을 반영한다고 하더라도, 사원(주주)이 전혀 없는 주식회사는 인정되지 않는다는 점에서 주식회사는 사단이다. 주주는 사원이고, 주식은 사원권이며, 주주총회는 사원총회가 된다.

과거에는 주식의 법적 성질에 대해서 학설이 분분하였다. 주식회사의 법인성을 인식하기 이전에는 주식회사를 조합으로 파악하고 주식을 회사 재산에 대한 공유지분으로 보아 물권으로 파악하기도 하고(주식물권설), 주식회사의 법인성을 인식한 다음에는 주주가 회사에 대해 갖는 각종 청구권을 강조하여 채권으로 파악하기도 했다(주식채권설). 그러나 오늘날에는 주식을 주주의 지위를 뜻하는 사원권으로 보는 것이 상법학의 통설이라고 한다(주식사원권설).⁷³⁾ 이에 따라 주주는 주식회사의 사원으로서 이익배당청구권, 잔여재산분배청구권, 각종 의결권과 소제기권을 행사할 수 있다고 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 주식회사는 재단으로서의 성격과 사단으로서의 성격을 모두 갖고 있다. 그런 점에서 주식회사는 재단과 사단의 이중교배, 즉 재단의 실질에 사단의 형식을 덮어 씌운 것이라고 할 수 있다.

상법학에서 주식회사를 사단이라고 설명하는 것은, 주식회사는 영리를 목적으로 설립한 법인인데, 재단은 영리를 목적으로 할 수 없기 때문이다. 즉 주식회사는 그 본질상 영리재단법인이지만, 실정법상 영리재단법인이

72) 이철송, 위의 책, p.39.

73) 이철송, 위의 책, p.269.

인정되지 않기 때문에, 주식회사를 영리사단법인으로 간주하는 것이다.⁷⁴⁾ 그러나 이에 대해서는 상법학 안에서도 여전히 의문이 제기된다. “이상에 서 살펴본 경제적 실질을 생각하면, 회사의 법률관계를 설명함에 있어서 사단이라는 개념이 얼마나 도움이 되는지는 의문이다.”⁷⁵⁾

어쨌든 주식회사가 재단과 사단의 이중교배라는 점은 법이 인격이라는 개념을 조작함으로써 법인을 발명할 수 있는 능력을 지니고 있다는 사실을 다시 한번 일깨워 준다.

6. 주식회사의 기원

네덜란드 동인도회사(VOC)는 근대적 주식회사의 원형으로 간주된다. 우리는 VOC의 자본 운영 방식을 통해 주식회사의 원초적 모습을 이해할 수 있다.⁷⁶⁾ VOC는 1602년에 설립되어 1799년에 해산했다. VOC는 최초의 동인도회사는 아니다. 최초는 1600년에 설립된 영국 동인도회사이다. 그러나 영국 동인도회사는 합자회사의 형태로 운영되었다. 즉 출항할 때마다 회사를 만들어 투자자를 모집하고, 귀국하면 손익을 정산하고 해산하는 방식이었다.⁷⁷⁾ 네덜란드에서도 VOC 이전에는 그렇게 했다.

반면에 VOC는 경쟁에서 우위를 점하기 위해 영국 동인도회사에 비해서 10배 이상의 규모에 달하는 대규모 자본을 민간 투자자들로부터 조달하고자 하였다. 이를 위해 VOC는 한 주당 3천 플로린에 해당하는 주식을 발행하였다. VOC는 이를 통해 회사의 고정자본을 형성하고 그 자본을 토대로 사업을 운영했다. 회사는 5퍼센트의 이익을 낼 때마다 배당을 하

74) 일본에서는 주식회사를 영리재단법인으로 개념화하고자 하는 논의가 있다. 이에 대해서는 정태환, 『주식회사의 재단설에 관한 고찰』, 『법조』, 제28권 제5호, 1979, p.50 이하 참조.

75) 송옥렬, 앞의 책, p.717.

76) 이에 대해서는 위키피디아, 『네덜란드 동인도회사』, 불어판, https://fr.wikipedia.org/wiki/Compagnie_britannique_des_Indes_orientales(2020. 6. 22) 및 주경철, 『네덜란드 동인도회사와 아시아 교역: 세계화의 초기 단계』, 『미국사』, 제28집, 2005, p.1 이하.

77) 크롬웰의 시대에 가서야 비로소 회사를 항구적 기구로 만들었다(이철송, 앞의 책, p.15, 각주 2).

고, 10년이 지나면 최초 투자금에 대하여 정산을 했다. 10년이 되기 전에 투자금을 회수하고 싶은 주주는 시장에서 주식을 팔 수 있었다. 따라서 회사 입장에서는 투자자의 변동에 상관없이 자본을 장기간 보존할 수 있었고, 회사를 해산할 필요없이 안정적으로 사업을 수행할 수 있었다. 그런 점에서 VOC를 근대적 주식회사의 원형이라고 하는 것이다.

국가는 VOC에 대해서 아시아 무역 독점권을 부여하였다. VOC는 포르투갈과 영국의 경쟁을 물리치고 당시 세계 최대의 무역회사로 성장하였다. 주식의 가치는 뛰어올랐다. 자연스럽게 VOC의 주식을 거래하는 시장이 형성되었고, 마침내 1609년에는 세계 최초로 암스테르담에 증권거래소가 설립되었다. 프랑스의 저명한 중세사가 자크 르 고프에 의하면, 이 증권거래소야말로 중세유럽에는 없었던 것으로서 자본주의의 구성물 중에서 가장 결정적인 것이라고 한다.⁷⁸⁾

이처럼 그 기원에서의 주식회사에서 주주의 이익 또는 권리는 돈을 투자하고 사업이 성공하면 이자와 함께 투자금을 회수하는 것이었다. 즉 사업이 성공할 경우 배당을 받을 수 있는 권리와 함께 투자금을 정산할 수 있는 권리를 유보하는 것이었다. “그 결과 이사가 아닌 일반 주주들은 회사 경영에 전혀 신경을 쓰지 않게 되었다.”⁷⁹⁾

이러한 성격의 권리는 물권이 아니라 채권에 가깝다. 주주의 권리가 물권이 아니라 채권이라는 것은 주주가 법인으로서의 주식회사에 대해서는 어떠한 소유권도 행사할 수 없다는 것을 의미한다. 사실 이것은 법리적으로도 당연한 결론이다. 법인으로서의 주식회사는 권리의 주체가 될 수 있을 뿐이지, 권리의 객체가 될 수는 없는 것이기 때문이다. “법인은 법률의 규정에 좇아 정관으로 정한 목적의 범위 내에서 권리와 의무의 주체가 된다.”⁸⁰⁾ 법인으로서의 주식회사가 소유권의 객체가 될 수 없는 것은 자연인으로서의 사람이 소유권의 객체가 될 수 없는 것과 같다. 정웅기에 의하면, 주식회사의 법인격으로부터 주식회사의 주체성과 독자성이 비롯되고, 따라서 주주가 주식회사를 ‘소유’한다는 관념은 법인격의 주체성과 양

78) 자크 르 고프, 『중세와 화폐』, 에코리브르, 2011, p.217.

79) 주경철, 앞의 글, p.11.

80) 민법 제34조.

립할 수 없고, 또 주주의 이익과 주식회사의 이익을 동일시하는 것은 법 인격의 독자성과 양립할 수 없다고 비판한다.⁸¹⁾

물론 채권자는 채권의 실현을 위하여 경영진에 대한 간섭을 통해 사업의 운영에 직간접적으로 영향력을 행사하고 싶어할 수 있다. 그러나 그것은 어디까지나 사실상의 영향력일 뿐 법상의 권리는 아닌 것이다. 경영진은 주주의 요구에 응해야 할 법상의 의무를 부담하지 않는다. 오히려 반대로 만약 경영진이 주주의 이익을 위하여 회사에 손해를 끼치는 경우에는 배임의 죄가 성립할 수 있을 것이다. 물론 이러한 결론은 주식회사의 원초적 모습에서 연역된 이론적 결론이다. 현재의 회사법이 취하고 있는 입장과는 좀 다르다. 현행 상법은 주주총회를 주식회사의 최고 의사결정 기관으로 정의하고 있다. 그것은 주주총회가 “이념적으로 회사의 소유자”인 주주들로 구성되는 기관으로 상정되기 때문이다.⁸²⁾

하지만 주식회사의 기원에 대한 탐색을 통해서 우리는 현행법의 태도가 주식회사의 ‘본질’에 따른 논리필연적인 법리의 결과가 아니라 어떤 정치경제학적 고려에 따른 입법의 산물이라는 점을 알 수 있다. “역사적으로 회사는 정부의 창조물이고[네덜란드 동인도회사의 사례 참조], 자연 발생적인 조직이 아니었다. 따라서 주주의 권리도 정부가 이를 인정하는 경우에만 부여되는 것으로 이해되었다. 회사이론의 입장에서 주주의 권리를 어디까지 인정할 것인가 하는 문제는 권리의 문제가 아니라 정책의 문제이다. 따라서 회사법에서 주주의 의결권을 어떻게 정할 것인가의 문제는 시장의 실패를 교정하기 위한 법적 대응과 같은 공익을 기준으로 삼아야 한다. 이와 같은 논리에 의하면 주주의 권리는 오직 법에 의하여 인정되는 한도에서만 부여되는 것이고, 주주 지위에서 당연히 가져야 하는 권리로 인정될 수 없다.”⁸³⁾

그러므로 고쳐 쓸 수 있는 것이다. 어떤 상법학자가 지적하고 있듯이, “주식회사에서는 기관이 분화되어 있으나 기관 간의 권한배분에 있어 자

81) 정응기, 『주식회사의 법인성에 관한 회사본질론적 고찰』, 『비교사법』, 제22권 제2호, 2015, p.833 이하.

82) 이철송, 앞의 책, p.479.

83) 손창완, 『진보 회사법 시론』, 한울아카데미, 2017, p.399.

연법적인 원칙이 있는 것은 아니다.”⁸⁴⁾

제3절 초국적 기업과 제3자 보증인

1. 기업국가의 등장

프랑스의 철학자 피에르 뮈소에 의하면, 교회국가(État-Église)와 복지국가(État-Providence)에 이어 기업국가(État-Entreprise)가 등장하고 있다고 한다.⁸⁵⁾ 국가와 기업은 그리스도의 신비한 몸으로서의 교회를 모태로 해서 태어났다. 11~12세기에 교황혁명을 통해 국가가 먼저 태어났고 국가는 아직 교회와 한몸이었다. 이것이 곧 “교회국가”이다. 교회국가는 종교적 권위에 맞서 점점 세속화의 길을 걸어갔고 16~17세기 프로테스탄트 종교혁명을 거치면서 절반 정도 자립에 성공했다. 교회국가는 “국민국가”가 되었다. 국가가 교회로부터 분리되는 과정은 동시에 기업이 탄생하는 과정이었다. 1602년에 설립된 네덜란드 동인도회사는 초국적 기업의 원형이었다. 국민국가는 18~19세기 시민혁명을 거치면서 완전히 세속화되었다. 국가의 세속화는 시장의 자유화를 동반했고 기업은 국민국가의 개입을 비난했다. 그러나 1914년부터 1945년까지 이어진 양차 세계대전은 국민국가의 위선과 자유시장의 허구를 폭로했다. 국가는 시장과 기업을 규제하고 국민의 생명과 재산을 보증한다는 약속을 함으로써 다시 한번 정당성을 입증하고자 했다. 국민국가는 그렇게 “복지국가”가 되었다.

1980년대 이후 신자유주의가 이념적 헤게모니를 장악하면서 다시 시장과 기업은 국가의 관할에서 벗어나하고자 했다. 이른바 “탈규제”가 그것이다. 그러나 이번에는 19~20세기 초와 달랐다. 과거에는 기업이 국가의 간섭과 개입에서 벗어나는 소극적 자유를 추구했다면(freedom from

84) 이철송, 앞의 책, p.479.

85) Pierre Musso, 『Le temps de l'État-Entreprise』, Fayard, 2019.

State), 오늘날에는 국가의 고유한 영역 자체를 대신하는 적극적 자유를 추구한다(freedom to State). 복지국가는 “기업국가”로 변모하고 있다. 국민국가의 시절에는 국가의 관료적 운영원리가 기업의 경영원리로 이식되었다. 1937년에 로널드 코즈가 분석의 대상으로 삼았던 기업은 바로 이 관료제 기업이었다.⁸⁶⁾ 그러나 기업국가의 시절에는 반대로 기업의 경영원리가 국가의 행정원리로 이식된다. 이른바 “신공공관리이론(New Public Management)”이 대표적이다. 국가의 운영은 더 이상 민주주의적 숙고와 법치에 근거하는 것이 아니라, 수치화된 지표를 통한 기술합리적 효율성과 비용편익분석에 기대고 있다. 국가는 점점 더 탈정치화되고 있는 반면에 기업은 점점 더 정치화되고 있다.

우리가 “국가”라고 부르는 것은 기본적으로 11~12세기 교황혁명의 효과로서 제정된 제3자 보증인, 기본적으로 하나의 픽션(의제)이며 규범적 몽타주에 불과하지만 말하는 동물로서의 인간의 삶에 있어서 불가결한 상징적 제3자의 역사적 변모 과정이다. 즉 그것의 근대적 판본이다. 제3자 보증인의 역할은 기본적으로 주체를 제정하는 데, 즉 계보를 정초하는 데, 즉 삶과 주체를 재생산하는 데 있다. 주체는 생물학적으로 태어나지만 제3자 보증인에 의해 사회적으로 제정된다, 아니 제정되어야 한다.⁸⁷⁾ 이것은 어떤 문명이든지 인류가 삶을 이어갈 수 있기 위해서는 반드시 필요한 구조적 논리이다. 다시 말해 사회는(세계화된 사회, 글로벌 사회라고 하더라도) 주체를(초국적 기업이 득세하는 글로벌 사회에서는 소비자로 호명되는 후기자본주의의 주체)를 지속적으로 재생산하기 위해, 그럼으로써 사회를 재생산하기 위해 제3자 보증인의 형상을 조립할 필요가 있다. 어떤 사회라도 마찬가지이다. 우리는 이 형상에 기대어 삶을 이어간다. 이 제3자의 형상은 시대와 문화에 따라서 달라질 수 있지만(서양의 로마법-교회법 규범공간에서 이 제3자는 국가/법의 형상을 띤다), 그 논리적 구조는 동일하다.⁸⁸⁾

86) Ronald Coase, 『The Nature of the Firm』, 『Economica』, Vol. 4, No. 16, November 1937, pp.386~405.

87) Pierre Legendre, 『Sur la question dogmatique en Occident』, Fayard, 1999, p.111 이하.

88) 이 논리적 구조는 내용이 아니라 형식이다. 서양식 판본에서 그것은 국가/법이라

세계화는 이전까지 국민국가가 수행하던 제3자 보증인의 역할을 약화시켰다. 기업은 국경을 넘어 초국적 기업으로 변신하고 있는데, 제3자 보증인은 여전히 국민국가의 국경선 안에 갇혀 있다. 그러나 아직 세계적인 차원에서 초국적 기업을 규제할 수 있는 제3자 보증인, 즉 단일정부로서의 세계정부 또는 단일법으로서의 세계법은 존재하지 않는다. 이러한 사실로부터 근본적인 질문이 제기된다. 자본은 기본적으로 실정법과 판례 등을 포함하는 하나의 시스템으로서의 법률에 의해서 만들어지는 것이라고 한다면, 다시 말해 자본은 법률 속에 코드화되어 있다고 한다면, 글로벌 정부나 글로벌 법질서가 존재하지 않는 상황에서 글로벌 자본주의는 어떻게 존재할 수 있는가?⁸⁹⁾ 두 가지 장치가 글로벌 자본주의의 번영에 기여한다. 하나는 보통법(common law)이고, 또 하나는 로쇼핑(law shopping)이다.

영국과 미국의 고유한 법률 문화를 지칭하는 개념이었던, 그러므로 본질적으로 로컬적 개념이었던 “보통법”은 런던과 뉴욕에 등지를 틀고 있는 글로벌 금융자본들 그리고 그들의 이해관계를 법률 속에 코드화하는데 복무하는 글로벌 법률회사들의 영향력에 힘입어 그야말로 글로벌 차원의 공통법(common law)으로 등극했다. 각 나라의 법률은 이 글로벌 표준을 벤치마킹하도록 강요받는다.

초국적 기업들은 각국의 법률과 제도가 제공하는 비용과 편익을 계산한 다음 가장 많은 이윤을 보장하는 곳에 투자한다. 각국 정부는 초국적 기업의 투자를 유치하기 위하여 노동법, 환경법, 조세법의 규제를 완화하면서 투자자들을 상대로 최저가 입찰 경쟁에 나선다. 법률은 글로벌 규범 시장의 가판대에 상품으로 진열되고, 초국적 기업은 싸고 좋은 입법상품

는 내용을 갖지만, 다른 문명, 예를 들어 고대 중국에서는 예(禮)라는 내용을 갖는다. 그러나 그러한 형식 자체의 필요성은 절대적이라는 점에서 하나의 도그마로 주어진다. 피에르 르장드르는 이러한 방법론을 “도그마 인류학”이라고 명명했다. 르장드르의 도그마 인류학은 라캉의 정신분석학 개념을 법학에 접목한 것이다. 이 주제를 다룬 최근의 법학박사학위 논문으로 김문정, 『이미지의 소멸과 근대형법의 탄생: 라캉(J. Lacan)과 르장드르(P. Legendre)의 이론을 중심으로』, 고려대학교 법학박사학위논문, 2020 참조.

89) Katharina Pistor, 『The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality』, Princeton University Press, 2019.

을 쇼핑하러 다닌다. 국제기구들은 이 로쇼핑(law shopping)을 지원하기 위하여 입법상품의 카탈로그를 작성한다. 세계경제포럼이 발표하는 국가 경쟁력 순위, 세계은행의 기업환경평가(Doing Business) 프로젝트, OECD가 회원국의 노동법 수준을 비교, 평가하는 데 이용하는 고용보호지수 등, 곳곳에서 난무하는 글로벌 랭킹 시스템들이 그것이다.

이러한 과정을 통해 초국적 기업은 자기 자신이 퇴장시켰던 제3자 보증인(국민국가)을 대신하여 스스로 제3자 보증인의 역할을 자임하고 나선다. 가장 대표적인 자본가 중의 한 명이라고 할 수 있는 데이비드 록펠러는 이미 이렇게 말했다.

최근 몇 년 동안 세계 곳곳에서는 민주주의와 시장경제화 경향이 나타났다. 그 결과 정부의 역할은 축소됐고, 이는 기업인들에겐 유리한 일이다. (중략) 그 이전에는 무엇인가가 정부의 자리를 대신해야 한다는 문제점이 남아 있는데, 나는 ‘비즈니스’야말로 그 자리를 맡을 만한 논리적 개체가 될 것으로 본다.⁹⁰⁾

그런데 “논리적”으로 볼 때, “비즈니스”가 “정부의 자리를 대신”하고자 한다면, 비즈니스(기업)의 목적이 소수의 이익만을 대변하는 것이어서는 곤란할 것이다. 어쨌든 정부(세계정부)는 국민(세계시민) 전체의 이익을 대변해야 할 책무가 있기 때문이다. 록펠러의 “논리적” 요청에 화답이라도 하듯이, 초국적 기업들은 최근에 변화를 꾀하고 있다. 실천점검의무(due diligence), 기업의 사회적 책임(CSR), ISO 26000 등의 개념이 대두하고 있는 이유를 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

2. 실천점검의무(due diligence)와 프랑스 2017년 법

실천점검의무란 “기업 활동에서 인권과 환경에 대한 침해적인 요소를 사전에 방지하기 위한 실천이나 관행 등을 계획하고 이를 점검해야 할 의무”로 정의할 수 있다. 이를 위해서 기업은 인권정책을 채택해야 하고, 선제적 접근방식을 통해 기업 활동이 미치는 인권영향평가를 실시해야 하

90) David Rockefeller, 『Looking for new leadership』, 『Newsweek International』, New York, 1999. 2. 1, 피에르 뮈소, 『코퍼레토크래시(기업국가)의 시대가 열린다』, 『르몽드 디플로마티크』, 2019년 7월호에서 재인용.

며, 기업 전체 구조에 이를 통합하여야 한다. 그리고 모니터링이나 감사를 통하여 진행과정을 파악하고 수정하여야 한다.⁹¹⁾ 그 의의에도 불구하고 실천점검의무는, CSR과 ISO 26000도 마찬가지인데, 초국적 기업의 활동에 대한 규칙을 설정하고 그 준수 여부를 감독할 주체가 초국적 기업 자신으로 설정되어 있다는 점에서, 규칙 제정자와 수규자의 관계가 전통적인 모습과는 달리 변형되어 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 그것은 기본적으로 초국적 기업을 국제규범질서의 보증인으로 내세우고자 하는, 또는 초국적 기업 자신이 그러한 보증인으로 자처하고자 하는 기획의 일환이라고 할 것이다.

그런 점에서 볼 때 실천점검의무를 실정법상의 의무로 도입한 프랑스는 드문 사례 중의 하나라고 하겠다. 프랑스는 2017년에 『모회사와 원청기업의 실천점검의무에 관한 법률』⁹²⁾을 제정했다. 이 법률에 따르면, 자회사 및 하청기업(이하, 피지배기업)을 포함하여 직·간접적으로 근로자 5천 명 이상(프랑스 국내 기업의 경우) 또는 근로자 1만 명 이상(초국적 기업의 경우)을 사용하는 모든 기업(이하, 지배기업)은 실천감독의무 이행계획을 실제적 방식으로 작성하고 운영할 의무가 있다.⁹³⁾ 실천감독의무 이행계획은 피지배기업이 영업 활동을 하는 과정에서 인권과 기본권, 사람의 건강과 안전 그리고 환경에 대해 초래할 수 있는 심각한 위험을 인지하고 예방하기 위한 합리적인 실천감독의무 이행조치를 포함해야 한다.⁹⁴⁾ 실천감독의무 이행계획은 관련 산업 또는 지역 차원의 다수 당사자들을 포함하여 기업의 이해관계자들과 함께 작성되어야 하고, 여기에는 다음의 조치들이 포함되어야 한다.⁹⁵⁾

△ 예상되는 위험을 확인하고, 분석하고, 분류하기 위하여 위험지도를 작성하는 것;

△ 위험지도와 관련하여 자회사 및 하청기업 또는 납품기업의 상황을 정

91) 국가인권위원회, 『기업과 인권에 관한 보고서』, 2013, p.43 이하.

92) Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordres. 및 L.225-102-5조.

93) 현행 프랑스 상법전 L.225-102-4조, I, ①항.

94) 현행 프랑스 상법전 L.225-102-4조, I, ③항.

95) 현행 프랑스 상법전 L.225-102-4조, I, ④항.

기적으로 평가하는 절차;

- △ 위험감소활동 또는 중대 침해상황 예방활동;
- △ 위험의 존재 또는 발생에 관하여 경고신호를 보내고 받는 메커니즘(이 메커니즘은 노동조합과 협의하여 마련해야 한다);
- △ 구체적 이행조치 및 그 실효성을 평가하기 위한 장치

지배기업이 3개월 이내에 이러한 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 소의 이익을 입증하는 자의 신청에 의하여 법원에서 이행과징금을 부과하여 의무를 이행하도록 명할 수 있다.⁹⁶⁾ 지배기업이 실천점검의무를 이행하지 아니하여 피지배기업에서 인권 등에 침해가 발생한 경우에는 지배기업이 손해를 배상할 책임을 진다.⁹⁷⁾ 소의 이익을 입증하는 일체의 자는 관할법원에 해당 손해배상소송을 제기할 수 있다.⁹⁸⁾

프랑스의 이 법률은 여러가지 면에서 많은 한계를 노정하고 있기는 하지만, 실천점검의무를 초국적 기업의 자율에만 맡기지 않고, 실정법을 통해서 그 이행을 확보하고자 하는 의지를 보여준 최초의 입법이라는 점에서 의의가 적지 않다.⁹⁹⁾

3. 미국의 「기업의 목적에 관한 성명」(2019년)

2019년 8월 19일 미국의 대표적인 대기업들이 회원사로 있는 비즈니스

96) 현행 프랑스 상법전 L.225-102-4조, II, ①항. 애초의 법안에는 “법원은 1천만 유로를 초과하지 않는 범위에서 기업에 민사벌금의 납부를 명할 수 있다. 이 때 법원은 의무 위반의 상황과 의무 위반자의 인격적 특성을 고려하여 의무 위반의 중대성에 비례하여 민사벌금의 액을 정한다. 민사벌금은 세액공제의 대상을 구성하지 않는다.”(L.225-102-4조, II, ③항)라는 조항이 추가되어 있었는데, 프랑스 헌법재판소는 이에 대하여 위헌으로 결정하였다(Conseil constitutionnel, 2017. 3. 23, 제2017-750호 결정).

97) L.225-102-5조, ①항. 애초의 법안에는 “이 경우 민사벌금의 액은 의무 위반 및 손해의 상황과 중대성에 따라 세 배까지 할증할 수 있다.”(L.225-102-5조, ②항)라는 조항이 추가되어 있었는데, 프랑스 헌법재판소는 이에 대하여 위헌으로 결정하였다(Conseil constitutionnel, 2017. 3. 23, 제2017-750호 결정).

98) 현행 프랑스 상법전 L.225-102-4조, II, ③항.

99) 박제성, 『잃어버린 사회정의의 재발견: 대한민국 100년의 경험』, 『사회정의를 향한 ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험』, 한국노동연구원, 2019, p.103 이하 참조.

라운드테이블(Business Roundtable)은 「기업의 목적에 관한 성명」(이하, 「성명」)¹⁰⁰⁾을 발표했다. 2019년 당시에는 181개 초국적 기업의 대표들이 「성명」에 서명했는데, 서명이 계속 이어져 2020년 6월 현재 기준으로 모두 196명이 서명했다. 이에 따르면 기존의 주주 중심주의 관점, 즉 기업의 존재 이유는 주주의 이익에 봉사하는 것이라는 관점은 오늘날 기업이 당면한 목적을 충분히 반영하지 못한다고 한다. 「성명」은 “우리의 각 이해관계자는 필수적입니다.”라고 하면서, 소비자와 근로자, 협력업체와 지역 사회, 그리고 주주 등과 공유하는 “기본약속”을 제시하고 있다. 아래는 「성명」의 전문이다.

「기업의 목적에 관한 성명」

미국인들은 각자의 노력과 창의력을 통해 성공하고 의미와 존엄의 삶을 이끌 수 있는 경제가 필요합니다. 우리는 자유시장 시스템이 좋은 일자리, 강력하고 지속가능한 경제, 혁신, 건강한 환경 및 모두를 위한 경제적 기회를 창출하는 가장 좋은 수단이라고 믿습니다.

기업은 일자리 창출, 혁신 육성, 필수적인 재화와 서비스의 공급을 통해 중요한 경제적 역할을 수행합니다. 기업은 소비재를 생산·판매하고, 장비와 차량을 제조하고, 국방을 지원하고, 식량을 증산하고, 의료서비스를 제공하고, 에너지를 생산·전달하고, 경제성장을 뒷받침하는 금융, 커뮤니케이션 및 기타 서비스를 제공합니다.

각각의 기업은 자신의 고유한 사업 목적을 수행하는 한편, 우리는 모든 이해관계자들과 기본약속을 공유하고자 합니다. 우리는 다음을 약속합니다.

- 소비자에게 가치를 제공합니다. 우리는 소비자의 기대를 충족하거나 넘어서는 방식을 선도하는 미국 기업의 전통을 더욱 발전시킬 것입니다.
- 근로자에게 투자합니다. 이것은 근로자에게 공정하게 보상하고 중요한 혜택들을 제공하는 것에서 시작됩니다. 또한 급변하는 세상을 위해 새로운 기술을 개발하는 데 도움이 되는 직업교육훈련을 통해 지원하는 것도 포함됩니다. 우리는 다양성과 포용, 존엄성 및 존중을 장려합니다.

100) Business Roundtable, 「Statement on the Purpose of a Corporation」, <https://opportunity.businessroundtable.org/ourcommitment/> (2020. 6. 26).

- 협력업체를 공정하고 윤리적으로 대합니다. 우리는 우리의 사명을 충족시키는 데 도움을 주는 크고 작은 다른 기업들에 대하여 좋은 파트너로서 봉사하기 위해 최선을 다합니다.
- 우리가 일하는 지역사회를 지원합니다. 우리는 지역사회의 주민들을 존중하고 사업 전반에 걸쳐 지속가능한 관행을 수용함으로써 환경을 보호합니다.
- 기업이 투자하고 성장하고 혁신할 수 있는 자본을 제공하는 주주들을 위해 장기적인 가치를 창출합니다. 우리는 주주와의 관계에서 투명성과 효과적인 교류를 약속합니다.

우리의 각 이해관계자는 필수적입니다. 우리는 기업, 지역사회 및 국가의 미래 성공을 위하여 모든 이해관계자들에게 가치를 제공할 것을 약속합니다.

『워싱턴포스트』의 칼럼니스트 카트리나 반덴 휴벨은 이 『성명』에 대하여 “기업들이 공공선에 복무하는 데 실패했다는 인정”이라고 하면서, “BRT의 갑작스러운 양심 폭발은, 근로자와 그 가족들 그리고 공동체를 희생시키면서 최고경영진과 투자자들에게 엄청난 부를 안겨 주는 시스템을 미국인들이 더 이상은 용납하지 않을 것이라는 데 대한 미국 기업들의 인식 또는 불안을 보여주는 증거”라고 평가했다.¹⁰¹⁾

반면에 『월스트리트저널』의 사설은 이 『성명』에 서명한 기업 대표들을 “이해관계자 CEO들”이라고 부르면서, “만약 경영자들이 이 새로운 레토릭으로 엘리자베스 워렌 상원의원과 사회주의 좌파를 매수할 수 있을 것이라고 생각한다면 그것은 스스로를 기만하는 것이다.”라고 비판했다.¹⁰²⁾

한편, 『블룸버그』의 칼럼니스트 라메쉬 폰누루는 양자의 입장을 모두 비판한다.¹⁰³⁾ 우선 카트리나 반덴 휴벨의 칼럼에 대해서는, “BRT의 성명

101) Katrina vanden Heuvel, 'Big business is suddenly showing a conscience. But is that enough?', 『The Washington Post』, 인터넷판, 2019. 8. 27, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/08/27/big-business-is-suddenly-showing-conscience-is-that-enough/> (2020. 6. 26).

102) The Editorial Board, 'The 'Stakeholder' CEOs', 『Wall Street Journal』, 인터넷판, 2019. 8. 19, <https://www.wsj.com/articles/the-stakeholder-ceos-11566248641> (2020. 6. 26).

103) Ramesh Ponnuru, 'Serve the Community? Companies Always Have', 『Bloom

은 기업들이 지금까지의 방식을 바꾸어야 할 필요가 있다는 점을 스스로 인정하는 것이라기보다는 기업들이 이미 하고 있는 일을 묘사한 것일 뿐이다.”라고 비판한다. 그리고 『월스트리트저널』의 사설에 대해서는, “기업은 다양한 목적을 가진 복잡한 사회제도이다. ‘기업의 목적은 주식의 소유자에게 돈을 벌어들여 주는 것이며 경영진은 그러한 목표를 추구할 법적 의무가 있다.’는 식으로 기업의 목적을 정의하는 것은 어리석은 정도로 환원적이다. 기업의 근로자나 심지어 경영진이 내린 그 모든 결정이 이익을 증가시키기 위해 설계된 것만은 아니다.”라고 비판한다. 그렇다면 「성명」을 어떻게 이해해야 한다는 것인가? 폰누루는 이렇게 결론짓는다. “경영자들은 자유기업을 방어하고자 한다. 그러나 지나치게 단순할 뿐만 아니라 경영자들 스스로도 믿지 않는 그런 기업 개념으로 방어를 더 잘 할 수 있을까? 경영자들은 답을 내놓았고, 동의하지 않을 수 없다.”

엘리자베스 워렌의 이름은 왜 나오는가? 워렌은 「성명」이 나오기 1년 전에 「책임지는 자본주의법(Accountable Capitalism Act)」을 발의했다.¹⁰⁴⁾ 이 법은 워렌에 의하면 “왜곡된 시장 인센티브를 제거하고 미국 기업들과 미국 근로자들이 함께 잘했던 시절로 돌아가기 위한 포괄적 입법”이다. 이 법의 주요 내용은 다섯 가지이다. 첫째, 미국의 대기업은 “연방법인” 인가를 취득해야 하며 해당 법인의 이사는 기업 이해관계자들의 이익을 고려할 의무가 있다. 둘째, 연방법인의 근로자들은 이사회 멤버 40% 이상을 선출할 권리가 있다. 셋째, 연방법인의 이사와 임원은 해당 기업의 주식을 보수로 지급받은 지 5년 이내 또는 주식 환매의 경우 3년 이내에는 주식을 매도할 수 없다. 넷째, 연방법인은 이사의 75% 이상 그리고 주주의 75% 이상의 승인이 없으면 정치자금을 제공할 수 없다. 다섯째, 기업이 반복적이고 중대한 불법행위에 연루된 경우에는 연방정부로 하여

berg], 인터넷판, 2019. 9. 4, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-09-04/serve-the-community-companies-always-have> (2020. 6. 26).

104) Elizabeth Warren, 「Warren Introduce Accountable Capitalism Act: Comprehensive Legislation to Eliminate Skewed Market Incentives and Return to the Era When American Corporations and American Workers Did Well Together」, <https://www.warren.senate.gov/newsroom/press-releases/warren-introduces-accountable-capitalism-act> (2020. 6. 26).

금 연방법인 인가를 철회할 수 있도록 한다.

BRT의 「성명」은 확실히 기존의 주주 중심주의를 버리고 이해관계자 중심주의를 채택한 것으로 보인다. 그러나 그것을 과거에 대한 반성이나 “사회주의”로의 전향이라고 보기는 어렵다. 그럴 만한 동기가 발견되지 않기 때문이다. BRT는 단지 “기업의 목적에 관한 기존의 언어”가 “기업과 CEO 들이 이해관계자에게 가치를 창출하기 위해 매일 노력하는 방식을 정확하게 설명하지 못한다.”¹⁰⁵⁾는 문제점을 지적하고 있을 뿐이다. 즉, “목적” 그 자체가 잘못되었던 것이 아니라, 그것을 표현하는 “언어”가 문제였다는 입장으로 읽힐 수 있다. 그렇다고 기업이 늘 해오던 일을 설명했을 뿐이라고 간단히 치부하기는 곤란하다. 확실히 기업은 그렇게 해오지 않았으며, 또 설령 늘 그렇게 해왔다고 인정하더라도 왜 하필 지금 그것을 「성명」으로 발표하는 세레모니를 펼치는지 설명되지 않기 때문이다. 그것은 차라리 주주 중심주의의 효용가치가 다했다는 진단에 근거하고 있다고 보아야 할 것이다. 그리고 그것을 대체하는 새로운 경영전략으로서 이해관계자 중심주의가 갖고 있는 잠재력을 재발견했기 때문이라고 보아야 할 것이다.

4. 영국의 「보수당선언」(2017)

2017년 영국 보수당은 총선을 앞두고 ‘앞으로, 함께: 더 강한 영국과 미래의 번영을 위한 우리의 계획(Forward, Together: Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future)’이라는 제목으로 「2017 보수당 공약」(이하, 「공약」)을 발표했다.¹⁰⁶⁾ 이 「공약」은 브렉시트 이후의 미래에 대한 영국의 응전을 위해 “강력하고 안정적인 리더십”을 제공한다는 기획이다. 전체 다섯 가지의 도전 과제를 제시하고 있는데, 다음과 같다. ①

105) “It has become clear that this language on corporate purpose does not accurately describe the ways in which we and our fellow CEOs endeavor every day to create value for all our stakeholders, whose long-term interests are inseparable.”(Business Roundtable, 앞의 인터넷 사이트)

106) 원문은 아래 사이트에서 구할 수 있다. <http://ucrel.lancs.ac.uk/wmatrix/ukmanifestos2017/localpdf/Conservatives.pdf> (2020. 7. 3).

모두를 위해 일하는 강한 경제, ② 변화하는 세계에서 단합된 강한 국가/국민, ③ 세계의 위대한 메리트크라시, ④ 세대 간 계약의 복원, ⑤ 디지털 시대의 번영과 복지.

이 가운데 ① 모두를 위해 일하는 강한 경제는 “변화하는 경제를 위한 새로운 규칙들”이라는 제목 아래 적정임금의 보장, 각경제 근로자의 권리, 탈세 규제, 민간연금의 보호, 인수·합병에 관한 제도 개선, 기업 임원 급여의 공정화, 기업 지배구조의 개선 등의 세부과제를 제시하고 있다. 기업 지배구조의 개선과 관련해서는 “이사회는 주주들만이 아니라 근로자, 협력업체 및 지역사회의 이해관계도 고려해야 합니다.”라고 선언하고 있다. 전체 내용은 다음과 같다.¹⁰⁷⁾

「기업 지배구조의 개선」

현대의 주식회사는 영국의 발명품입니다. 주식회사는 법과 규칙에 기반하여 운영될 때 제대로 작동합니다. 하지만 세상이 변함에 따라 법과 규칙도 변해야 합니다.

이사회는 주주들만이 아니라 근로자, 협력업체 및 지역사회의 이해관계도 고려해야 합니다. 근로자의 이해관계가 이사회 차원에서 대표될 수 있도록 하기 위하여, 상장기업은 근로자들 중에서 이사를 선임하거나, 공식적인 근로자 자문위원회를 설치하거나 또는 비상임 이사를 지정하여 근로자를 대표하는 특정한 책임을 부여하도록 법을 변경할 것입니다. 합리적인 안전장치와 함께 근로자들이 기업의 장래 경영 방향과 관련된 정보를 요구할 수 있는 권리를 도입할 것입니다.

이러한 강화 조치들은 상장기업에 우선 적용될 것입니다. 개인소유기업의 지배구조는 어떻게 강화할 수 있는지 검토할 것입니다.

「공약」은 그러나 이 말을 언급하는 것을 잊지 않았다. “보수당은 기업 소유자의 권리를 믿습니다(Conservatives believe in the rights of business owners).”¹⁰⁸⁾ 기업 지배구조를 주주 중심주의에서 이해관계자 중심주의

107) Ibid., p.18.

108) Ibid., p.17.

로 이동시키겠다는 보수당의 공약은 다른 쟁점들에 비해 큰 주목을 받지 못한 것 같다.¹⁰⁹⁾

제4절 기업 개념의 재정의 : 공공선(public good)으로서의 기업

1. 기업은 사적 악덕인가, 공적 미덕인가?

이상으로 간략하게 해외의 사례를 통하여 기업 지배구조에 관한 주류적 관점에 일정한 변화가 일어나고 있음을 살펴보았다. 하지만 이 글의 관심은 이해관계자 중심주의를 옹호하려는 것이 아니다. 이미 초국적 기업과 보수정당들이 주주 중심주의를 벗어나 이해관계자 중심주의를 표방하고 나선 마당이 아닌가. 30년 전이라면 이해관계자 중심주의를 주장하는 것이 의미가 있었겠지만, 지금은 그 정도로는 충분하지 못하다는 생각이 든다. 대신에 이 글에서는 기업은 주주의 재산(goods)에서 공공선(public good)으로 재정의되어야 한다고 주장한다.

앞에서 언급한 미국 비즈니스 라운드테이블(BRT)의 「기업의 목적에 관한 성명」¹¹⁰⁾에서 눈에 띄는 문장은 이것이다. “기업은 일자리 창출, 혁신 육성, 필수적인 재화와 서비스의 공급을 통해 중요한 경제적 역할을 수행합니다.” 이것은 단순히 이해관계자 중심주의에 대한 설명이 아니다. 이것은 확실히 기업의 목적이 “공공선(public good)” 또는 “공동선(common good)”을 추구하는 것과 어느 정도 밀접한 관련이 있음을 암시하고 있다.

이한상은 기업을 “공공선을 위한 사회적 공기”로 정의하면서, 한국의

109) 「공약」의 주요 내용에 대한 소개 및 이에 대한 다른 정당들의 평가에 대해서는 BBC, 「Conservative manifesto summary: Key points at-a-glance」, 인터넷판, <https://www.bbc.com/news/election-2017-39960311> (2020. 7. 3) 참조.

110) Business Roundtable, 「Statement on the Purpose of a Corporation」, <https://opportunity.businessroundtable.org/ourcommitment/> (2020. 6. 26).

재벌 대기업들이 기업을 “사익 편취와 인격 지배의 장으로” 변질시켰다고 자괴감을 토로한다.

외국 학자들은 그 개념도 이해하지 못하는 한국형 경영권이란 무엇인가? 현대 주식회사 제도의 기업 지배구조를 무력화해 상장회사를 개인 금고, 사병 집합소로 만들고 이해관계자와 사회에 행사하는 경제권 이상의 특수 권력이다. 총수 지위를 전근대적 신분으로 치환해 군림하되 어떠한 잘못도 책임지지 않을 권리다. 회사를 공공선을 위한 사회적 공기가 아니라 사익 편취와 인격 지배의 장으로 활용할 권리다.¹¹¹⁾

기업을 “공공선을 위한 사회적 공기”로 정의하는 것에 대해서는 의문을 품는 사람들이 있을 수 있다. 공기기업이라면 몰라도 적어도 민간기업은 사적 영역에 속해 있으므로 公共善이라기보다는 私的 善을 추구하는 존재가 아닌가 하고 생각하기 때문이다.

그러나 강상중은 이렇게 되묻는다. “왜 사(私)적인 경제 단위인 기업의 활동이 초래한 피해를 공(公)해라고 부르는 것일까?” 그러고는 이렇게 대답한다. “시민의 건강과 자연, 생활환경에 심각하고 거대한 피해를 입히기 때문이며 그 피해가 정부와 사회 전 영역으로 확대되기 때문이다. 공해가 자연과 풍토, 인프라와 노동, 전통과 문화 등이 일체화된 생활권의 파괴를 초래한다면, 이는 지역 커뮤니티의 완만한 제노사이드(대량학살)나 다름없다.”¹¹²⁾

켄트 그린필드는 『회사법의 새로운 원칙』이라는 논문에서 회사의 경영에 관한 네 가지 원칙을 다음과 같이 제시했다.¹¹³⁾

- ① 제1원칙: 회사의 목적은 사회 전체의 이익에 봉사하는 것이고, 회사는 경제적 이익을 창출하는 방법으로 사회적 복에 기여한다.
- ② 제2원칙: 회사의 부는 회사의 이익 창출에 기여한 모두에게 공정하게 배분되어야 한다.

111) 이한상, 『총수 구속이 국가 위기? 삼성공화국 경영학 교수의 자괴감』, 『한겨레』, 2020. 6. 30.

112) 강상중, 『떠오른 국가와 버려진 국민』, 사계절, 2020, p.131.

113) Kent Greenfield, 『New Principles for Corporate Law』, 『Hastings Business Law Journal』, Vol. 1, May 2005, pp.87~118, 손창완, 『진보 회사법 시론』, 한울아카데미, 2017, p.359 이하.

- ③ 제3원칙: 회사법은 제1, 2 원칙을 성공시키는 것이어야 한다.
- ④ 제4원칙: 참여적이고 민주적인 회사지배구조는 부의 지속적 창출과 공정한 배분을 보장하는 최선의 방법이다.

제1원칙은 공공선의 관점에서 경제적 이익 추구를 이해하는 것이다. 기업이 사회 전체의 이익에 기여하는지 여부는 기업이 창출한 경제적 이익만으로 측정되는 것이 아니라, 기업이 그 과정에서 유발한 부정적 외부효과를 고려하여 사회적 비용을 공제한 총사회적 가치를 기준으로 판단하여야 한다. “경제적 부는 도구적 가치일 뿐 목적이 될 수는 없다.”¹¹⁴⁾

이러한 관점은 맨더빌의 관점과는 대척점에 선다. 버나드 맨더빌은 사치, 절도, 매춘 같은 개인의 악덕이 결국에는 사회의 이익이 된다고 했다. 예를 들어 “사치는 가난뱅이 백만에 일자리를 주었고/알미운 오만은 또 다른 백만을 먹여 살렸다.”¹¹⁵⁾ 그러나 그 사치는 부자에게만 허용되는 것이고, 가난한 근로자에게는 허용되지 않는다. 맨더빌은 분명하게 말한다. “이 모든 것에서 분명한 것은 나는 사치가 나라 모든 곳에서 일반화되어야 한다고 생각한 적이 없다는 것이다.”¹¹⁶⁾ 맨더빌에 의하면 가난한 근로자는 “가난하지 않으면 일하게 되지 않기 때문에, 가난을 덜어주는 것은 속 깊은 일이지만 가난을 없애주는 것은 바보짓이다.”¹¹⁷⁾ 결국 맨더빌의 말은 이것이다. “부자의 악덕은 사회의 이익이다(그리고 덧붙이자면 근로자의 가난은 사회의 이익이다).”

막스 베버는 청교도적 금욕이 자본주의의 정신이라고 분석했지만,¹¹⁸⁾ 오히려 작금의 상황을 볼 때 자본주의 정신은 맨더빌의 생각에 더 가까운 것 같다. 다니-로베르 뒤푸르는 “이 악한 밑그림이 그 위를 덮은 청교도적 덧칠을 뚫고 나오려고 한다.”¹¹⁹⁾라고 통찰하였다.

114) 손창완, 앞의 책, p.360.

115) 버나드 맨더빌, 『꿀벌의 우화: 개인의 악덕, 사회의 이익』, 문예출판사, 2010, p.106.

116) 위의 책, p.179.

117) 위의 책, p.172.

118) 막스 베버, 『프로테스탄트 윤리와 자본주의 정신』.

119) 다니-로베르 뒤푸르, 『풍요를 선사하는 악덕』, 『르몽드디플로마티크』, 한국어판, 2017년 12월호.

그리고 최윤제도 이렇게 갈파하였다. “신자유주의는 원래 주류 경제학이 아니라 정치인들과 재산가들이 만들어낸 풍조라 할 것인데, 이는 중상주의를 타파하자던 스미스보다는 오히려 맨더빌의 중상주의에 놀랍도록 가까운 모습을 하고 있다.”¹²⁰⁾

2. 공공선인가, 이해관계자인가?

경제학이나 경영학에서 문제 삼는 기업의 목적은 기술적인 것이다. 즉 “사람들은 어떻게 기업을 만드는가?”에 관한 것이다. 기업을 위계적 조직으로 정의하든 계약의 결합체로 정의하든 모두 이 “어떻게”에 관한 설명이라는 점에서는 같다. 반면에 법학에서 문제 삼는 기업의 목적은 규범적인 것이다. 즉 “사람들은 왜 기업을 만드는가?”, 다시 말하면 기업의 존재 이유는 무엇인가에 관한 것이다.¹²¹⁾

상법은 기업을 영리 목적의 법인으로 정의하고 있으므로, 기업은 주주의 “소유권” 대상이 될 수 없다. 따라서 기업의 목적은 주주의 이익으로 정의될 수 없다. 기업은 주주를 포함하여 모든 이해관계자로부터(근로자를 포함하여) 독립된 별개의 법인격을 가지므로, 법인의 기관으로서의 이사는 이해관계자 일부의 이익이 아니라, 법인으로서의 기업 자체의 이익을 위하여 행위하여야 한다.

만약 이사가 기업의 이익이 아니라 이해관계자 일부의 이익을 위하여 행위한다면, 이론상 그것은 배임에 해당할 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해 기업의 정관에 이해관계자 조항을 명시해 둘 필요가 있다는 견해가 있다. “이해관계자 조항이 없는 경우 이사가 회사 자체가 아닌 이해관계자의 이익을 고려할 수 없고, 고려하더라도 법논리상 충실의무에 위반될 수 있다.”¹²²⁾ 미국의 “공익기업” 개념이 바로 그러한 고민 속에서 나온 개념이다(아래 참조). 그러나 이 문제는 기업 자체의 목적을 공공선으로 정의함으로써 해결될 수 있을 것이다.

120) 최윤제, 『해제: 맨더빌의 삶과 생각』, 『꿀벌의 우화』, 앞의 책, p.81.

121) 손창완, 앞의 책, p.369.

122) 위의 책, p.457.

공공선 개념과 이해관계자 중심주의가 구별되는 지점이 바로 이 지점이다. 이해관계자 중심주의는 기업의 법인격을 크게 염두에 두지 않는다. 그러나 적어도 기업을 독립된 법인격으로 이해한다면, 양자는 법리상 구별될 수밖에 없다. 법인격으로서의 기업은 스스로의 이익을 위하여 행위하는 것이지 이해관계자 일부를 위하여 행위하는 것이 아니다. 그렇다고 기업이 이해관계자 모두가 각자의 이익을 위해서 다투는 곳은 아니다. 기업 자체의 이익이란 경제적 이익의 창출을 통하여 사회 전체의 이익으로서의 공공선에 봉사하는 것이고, 이것은 기업이 장기적인 전망 속에서 지속가능성을 추구해야 한다는 의미를 포함한다. 모든 법인격은 자연인이든 법인이든 소멸이 아니라 존속을 지향한다. 그러므로 기업의 목적은 장기적인 전망 속에서 경제적 이익의 창출을 통하여 공공선에 봉사하는 것으로 정의되어야 한다.

한편, 이해관계자 중심주의의 또 다른 약점 중 하나는 근로자대표에 의한 협의와 교섭의 논리적 근거를 설명하기 어렵다는 점에 있다. 이사회에서 이미 근로자를 포함하여 이해관계자들의 이익을 고려하여 경영상의 사결정을 했다면, 사후에 다시 근로자대표와 협의하거나 교섭해야 할 이유가 무엇인지 설명하기 어렵다. 노사협의와 단체교섭이 이해관계자 중심주의 이사회 속으로 포섭되어 버리는 것이다.

반면에 기업 고유의 목적이라는 개념에서는 이런 문제가 생기지 않는다. 설령 이사회에서 근로자들의 이해관계를 고려하여 어떤 의사결정을 한다 하더라도, 그것은 어디까지나 기업 고유의 목적을 위해서 그렇게 하는 것이지, 이해관계자로서의 근로자들의 이익을 고려한 것은 아니기 때문에, 근로자대표와의 협의와 교섭은 얼마든지 그 논리적 근거를 찾을 수 있다.

사실 기업은 이중적 의미를 갖고 있다. 하나는 법인격으로서의 기업이다. 이것은 주체로서의 기업을 의미한다. 기업이 이렇게 저렇게 한다고 말할 때의 그 기업이다. 또 하나는 기업이 하는 일, 즉 그 목적과 동일시되는 기업이다. 이것은 사업으로서의 기업을 의미한다. 그 사람은 이런 저런 기업을 한다고 말할 때의 그 기업이다. 이렇게 기업이 이중적 의미를 갖고 있기 때문에 기업민주화도 이중적 의미를 갖게 된다. 하나

는 주체의 민주화이다. 이것은 기업이라는 법인적 자체의 조직과 구성을 민주화하는 것이다. 노동이사제는 이 맥락에서 제시된다. 또 하나는 목적의 민주화이다. 이것은 기업의 목적사업을 수행하는 과정을 민주화하는 것이다. 이른바 근로자대표제는 이 맥락에서 제시된다(아래 제6절 참조).

미국에는 이른바 “공익기업(Public Benefit Corporation)”이라는 개념이 있다.¹²³⁾ 이것은 기업의 목적을 오로지 주주의 이익으로만 한정하는 위험을 방지하기 위하여 기업 정관에 공익의 실현을 경영 목적의 하나로 정해두는 방법이다. 이러한 정관을 갖고 있는 기업을 “공익기업”이라고 한다. 이 공익기업은 비영리조직과는 다르다. 공익기업은 공익과 영리를 모두 추구하는 기업이다. 공익기업은 임금인상, 환경보호, 인권보호 등 공익의 실현에 기업의 재원 일부를 사용할 수 있다. 그만큼 주주에게 돌아가는 이익이 줄어들 수 있는데, 그렇게 하더라도 주주의 이익을 침해했다는 이유로 소송을 당하지 않는다(닷지 대 포드 소송을 상기하자). 정관 자체에 그러한 활동이 기업의 목적으로 규정되어 있기 때문이다.

영국은 2006년에 이사의 의무에 관한 회사법 제172조를 다음과 같이 개정하였다.¹²⁴⁾

회사의 이사는 신의성실에 의하여 전체 회사 구성원의 이익을 위하여 회사의 성공을 증진시킬 수 있는 방법으로 행동하여야 하고, 그 행위를 함에 있어서 다음과 같은 사항을 고려한다.

- (a) 장기적 관점에 의한 결과
- (b) 회사 직원의 이익
- (c) 공급자, 고객 등과 사업 관계를 증진시킬 필요성
- (d) 회사 운영이 지역사회와 환경에 주는 영향
- (e) 영업에 관한 높은 수준의 명성을 유지하는 것의 적절성
- (f) 구성원 사이에서 공정하게 행동할 필요성

이 규정은 이해관계자 중심주의를 도입한 것으로 평가된다. 그리고 이

123) 케이트 쿠니(Kate Cooney), 『미국 사회적 기업의 새로운 방향』, 『국제노동브리프』, 2014년 10월호, pp.31~46.

124) 손창완, 앞의 책, p.452 이하.

해관계자의 이익 고려를 이사의 의무사항으로 규정하였다는 점에서, 이를 재량사항으로 규정하고 있는 미국 회사법¹²⁵⁾보다 진일보한 것으로 평가된다. 그러나 여전히 회사 운영의 주된 목적을 주주의 이익으로 정의하고 있다는 점에서(법에서 말하는 “회사 구성원”은 주주를 의미한다), 주주 중심주의를 벗어나지 못한 한계가 있다. 또한 다른 이해관계자의 이익 고려를 주주의 이익에 종속시키고 있다는 점에서도 한계를 안고 있다고 평가된다.¹²⁶⁾

한편, 프랑스는 기업의 목적 규정을 실정법으로 도입하였다. 프랑스민주노동총연맹(CFDT)의 전 위원장인 니콜 노타와 미술랭 그룹 회장인 장도미니크 스나르는 2018년에 『공익적 목적으로서의 기업』¹²⁷⁾이라는 보고서를 프랑스 정부에 제출했다. 이 보고서는 “기업은 기업 고유의 이익을 위해서 경영되어야 하며, 기업의 영업이 초래하는 사회적·환경적 영향들을 고려해야 한다.”라는 조항을 민법에 도입할 것을 권고하고 있다. 여기에서 “기업 고유의 이익”이란 주주의 이익으로 환원되지 않는다. 이것은 기업 그 자체의 이익을 의미한다. 이 보고서의 제안을 받아들여 2019년에 「기업의 변화와 성장에 관한 법」¹²⁸⁾이 제정되었다. 이 법 제169조는 다음과 같다. “회사는 사회적 이익을 위하여 경영되어야 하며, 회사의 영업이 초래할 수 있는 사회적, 환경적 영향들을 고려해야 한다.”¹²⁹⁾ 이 규정은 현재 프랑스 민법전 제1833조 제2항에 반영되어 있다.¹³⁰⁾

125) 예를 들어 미국 앨라배마 주 회사법이 그렇다. 이에 대해서는 손창완, 위의 책, p.381 참조.

126) 손창완, 위의 책, p.452.

127) Nicole Notat et Jean-Dominique Senard, 『L'entreprise, objet d'intérêt collectif』, Rapport aux Ministres de la Transition écologique et solidaire, de la Justice, de l'Économie et des Finances, du Travail, 9 mars 2018.

128) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

129) 원문: “La société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité.”

130) 프랑스 사례에 관한 이상의 내용은 박제성, 「백년의 꿈: 공공재로서의 기업」, 『매일노동뉴스』, 2019. 12. 3. 칼럼의 일부를 수정한 것이다.

3. <N> 차원의 문제는 <N+1> 차원에서만 해결될 수 있다

기업의 목적을 공공선으로 정의하는 것은 이해관계자 개념과 유사하면서도 다른 점이 있다. 공공선 개념에 의하면, 기업을 근로자의 노동권 또는 지역공동체와 생태계의 보호를 위하여 경영한다면 그것은 기업 자신의 고유한 이익이 그런 방향으로 정립되어 있기 때문인 것이지, 기업에 대해서 제3자의 위치에 있는 이해관계자들의 이익을 고려하기 때문이 아니다.

공공선과 이해관계자의 이익은 다를 수 있다. 예를 들어 충기를 만드는 공장의 근로자들은 충기 규제로 인해 고용과 소득이 위협받지 않을까 우려할 수 있고, 핵발전소에서 일하는 근로자들이나 자동차를 만드는 기업의 근로자들은 기후위기에 대응하기 위한 전환 과정에서 피해를 보지 않을까 염려할 수 있다. 그러나 공공선 개념은 공공선에 기여하지 못하는 재화 및 서비스(충기, 핵발전, 내연기관 자동차)는 아무리 이윤이 많이 남더라도 생산을 포기한다는 결정을 할 수 있어야 한다는 것을 함축한다. 반대로 공공선에 기여하는 재화 및 서비스(감염병 치료제와 백신)는 이윤을 포기하고서라도 생산을 해야 한다는 결정을 할 수 있어야 한다는 것을 함축한다.

이에 대해서는 이윤을 남기지 못하는 기업이 존속할 수 있을 것인가 하는 비판이 있을 수 있다. 기업민주주의가 다층적 개념이라면, 즉 개별 기업 차원에서 완결되는 문제가 아니라 기업을 둘러싼 지역, 업종, 산업, 국가 등 다양한 층위에서의 경제적 민주주의 실현과 맞물려 있는 문제라고 한다면, 충 만드는 기업의 생사는 사회 전체의 경제구조에 의하여 좌우될 것이라는 점에 동의할 수 있을 것이다. 사회 전체의 경제구조가 충분히 민주화되어 있다면 충 만드는 사업을 중단하더라도 근로자들은 실직되지 않고 다른 일에 종사할 수 있도록 재배치하는 것이 가능할 것이다. 감염병 치료제를 이윤이 남지 않을 정도로 싼 값에 팔더라도, 사회 전체의 경제구조가 충분히 민주화되어 있다면 그 기업은 파산하지 않고 존속할 수 있을 것이다.

<N> 차원의 문제는 <N+1> 차원에서만 해결될 수 있다.¹³¹⁾ 종래의 경제민주주의론은 기업의 소유구조를 재편하는 문제에 치중했다. 하지만

정작 중요한 것은 기업의 생산구조를 재편하는 것이다. 기업민주주의는 바로 이 생산구조, 즉 무엇을 어떻게 생산할 것인가를 결정하는 과정에 근로자가 참여하여 발언권을 행사할 수 있어야 한다는 것을 의미한다.

제5절 기업민주주의 : 쟁의의 공간으로서의 기업

노르베르토 보비오에 의하면, “보통선거권이 획득된 마당에서 민주화 과정의 확대 문제가 거론된다면 그것은 흔히 주장되고 있는 대의민주주의로부터 직접민주주의에로의 이행보다는 정치적 민주주의로부터 사회적 민주주의에로의 이행이 될 것이다. (중략) 선진 사회에 존재하는 상층부의 두 개의 커다란 권력 블록 즉 대기업과 관료 기구에 대한 민주화의 길이 열리지 않는다면 민주화 과정은 종결되었다고 말해질 수 없다.”¹³²⁾ 그러므로 기업의 민주화는 한국 사회 전체의 민주화를 위해서 필수적인 과제가 된다. 이를 위해서는 민주주의의 의미 자체를 재해석할 필요가 있다. 그것은 민주주의를 언회(言會), 즉 말과 말이 회합하여 부딪히는 공간으로 이해하는 것이다. 그리고 이것은 다시 민주주의를 언어관계의 기본구조를 구성하는 공통의 준거(Reference)와 대심률(Contradiction)의 결합으로 이해한다는 것을 함축한다.¹³³⁾

1. 민주주의는 공통의 준거와 대심률의 결합이다

찰스 퍼스(Charles Peirce, 1839~1914)는 미국 기호학의 창시자로 일

131) 이 문제는 다른 지면에서 좀 더 자세하게 검토할 기회가 있을 것이다.

132) 노르베르토 보비오, 『자유주의와 민주주의』, 문학과지성사, 1992, p.122.

133) 마르셀 드티엔느의 “언회”라는 인류학적 개념과 에밀 벵베니스트의 “공통준거”라는 언어학적 개념을 통합하여 민주주의의 개념을 재구성한 사람은 알랭 쉬피오이다(Alain Supiot, 『Democracy laid low by the market』, 『Jurisprudence』, Vol. 9, No. 3, 2018, pp.449~460 참조). 이 장의 논의는 기본적으로 알랭 쉬피오의 논의에 준거하고 있음을 밝혀 둔다.

컬어진다. 퍼스는 기호를 세 가지 유형으로 구분했다.¹³⁴⁾

첫째는 도상(icon)이다. 도상은 그것이 표상하고자 하는 대상과 유사한 기호를 말한다. 즉 실제 사물과 비슷하게 생긴 기호가 도상이다. 고희의 초상화는 고희의 도상이다. 화장실 입구의 남녀 그림은 도상이다. 지도는 영토의 도상이다. 설계도는 건물의 도상이다.

둘째는 지표(index)이다. 지표는 그것이 표상하고자 하는 대상이나 상황의 존재를 물리적으로 드러내는 기호를 말한다. 연기는 화재가 발생했음을 드러내는 지표이다. 발열과 기침은 바이러스에 감염되었음을 드러내는 지표이다. GDP는 국가의 경제 규모를 드러내는 지표이다. 지시와 징계는 근로계약관계의 존재를 드러내는 지표이다.

셋째는 상징(symbol)이다. 상징은 그것이 표상하고자 하는 대상과 어떠한 물리적 연관성이나 유사성이 없다. 상징은 오로지 약속에 의해서 성립하는 기호이다. 즉 상징 기호와 실제 대상의 관계는 자의적이다. 왕을 상징하는 기호는 봉황이나 용일 수도 있고 사자일 수도 있다. 프로야구 팀을 상징하는 기호는 호랑이일 수도 있고 거인일 수도 있다. 상징은 특정 사회의 문화에 의하여 좌우된다. 서양에서는 검은색이 죽음에 대한 상징이지만, 한국에서는 흰색이 죽음에 대한 상징이다. 다만, 상징은 완전히 자의적이지는 않다. 하나의 상징이 어떤 사회에서 선택되는 데에는 그 상징 기호와 실제 대상 사이에, 물리적이고 필연적이지는 않지만, 일종의 연상관계가 존재한다고 할 수 있다. 왕의 상징을 미꾸라지로 삼지는 않을 것이다. 저울을 정의의 상징으로 삼을 때 거기에는 어떤 연상관계가 존재한다. 정의의 상징을 아무거나, 가령 자동차로 삼을 수는 없을 것이다.

언어는 가장 대표적인 상징이다. <꽃>이라는 기호에는 실제의 꽃과 닮은 구석이 전혀 없다. <꽃>이 실제의 꽃을 표상한다는 것은 사람들 사이의 약속이다(일단은 이렇게 말해두자. 밑에서 다시 언급하겠지만 이것은 약속이라기보다는 차라리 강제된 규칙이다). 소쉬르는 이것을 언어 기호의 제1원칙으로서의 “기호의 자의성”이라고 불렀다. 소쉬르에 의하면, “기표를 기호에 결합시키는 관계는 자의적이다.”¹³⁵⁾ — 어릴 때 읽었던 동

134) 김경용, 『기호학이란 무엇인가』, 민음사, 1994, pp.40~44.

135) 페르디낭 드 소쉬르, 『일반언어학 강의』, 민음사, 1990, p.85.

화 중에 이런 이야기가 있었다. 서양의 어느 마을은 크리스마스에 우유크림으로 음식을 만드는 전통이 있었다. 그런데 어느 해에 우유크림이 부족했다. 마을 사람들이 모여서 대책을 논의했는데, 누군가가 이렇게 제안했다. “다행히 물은 많이 있으니 지금부터 물을 <우유크림>으로 부릅시다.” 모두들 좋은 의견이라며 찬성했다. 그 해 그 마을에는 <우유크림>은 넘쳐났다. 다만 <물>이 좀 부족했다.

그러나 이 때 자의적이라는 말은 화자가 기표를 마음대로 선택할 수 있다는 말이 아니다. 이 말은 기표(시니피앙)가 기의(시니피에)에 대해서 자의적이라는 뜻이다. 즉 기표와 기의는 현실 속에서 아무런 자연적 관계도 없다는 뜻이다. 어떤 한 개인이 사회적으로 일단 정립된 언어 기호를 바꿀 수 있는 힘은 없다. 아무리 큰 집단이라도 한 단어조차 바꾸지 못한다. 우리는 있는 그대로의 언어에 구속된다. “따라서 언어는 단순한 계약과 동일시될 수 없으며, 언어 기호를 연구하는 것이 특별히 흥미있는 것은 바로 이 측면에서이다. 그 이유인즉, 한 집단 내에서 인정된 법칙은 자유로이 받아들인 규칙이 아니라 어쩔 수 없이 받아들인 것이라는 점을 입증하고자 할 때, 언어야말로 가장 명백한 증거를 제공해 주기 때문이다.”¹³⁶⁾

<꽃>이 실제의 꽃을 표상할 수 있는 것은 내가 “꽃”이라고 말했을 때 다른 사람들도 그것을 <꽃>(기표)으로 인식하고 그것이 실제의 꽃(기의)을 표상한다고 이해하기 때문이다. 즉 우리가 [<꽃>=꽃]이라는 기호를 둘러싼 상징체계를 공유하기 때문이다. 이처럼 하나의 상징이 갖는 의미는 동일한 상징체계에 대한 공통의 준거를 전제한다. 이 공통의 준거로서의 상징체계는 해당 언어 집단 구성원들이 자유롭게 합의한 규칙이 아니라, 반대로 그 구성원들이 자유롭게 의사 소통을 할 수 있기 위한 전제로서의 외부적·강제적 규칙이다. 공통의 준거(Reference)는 대화, 즉 언어적 교환을 위한 전제조건이다. 그러므로 대화는 결코 이항관계가 아니다. 대화는 언제나 삼각형이다. 내가 하는 모든 말은 상대방에게 직접 가 닿는 것이 아니라 항상 공통의 준거를 통하여 상대방에게 도달된다. 상대방이 나에게 하는 대꾸도 마찬가지이다. 에밀 벵베니스트는 이렇게 말했다.

136) 위의 책, p.89.

發話(utterance)는 언어를 사용하여 세계에 대한 특정한 관계를 표현하는 것이다. 이렇게 언어를 전유하고 동원하는 데 필요한 전제조건은, 우선 화자는 談話(discourse)를 통해 무엇인가를 준거해야 한다는 것이고(to refer), 다음으로 청자는 그것에 함께 준거할 수 있어야 한다는 것이다(co-referring). 그리고 이 과정은 화용론적인 합의에 따라야 한다. 이렇게 해서 각각의 화자는 공동화자(co-speaker)가 된다. 준거는 발화의 필요불가결한 구성부분이다.¹³⁷⁾

물론 언어적 교환행위가 이 모든 규칙을 습득하고 이해하는 언어주체로서의 화자와 청자가 대등한 관계 속에서 형성하는 형식적·추상적 관계인 것은 아니다. 피에르 부르디외에 의하면, 언어라는 상징자본의 가치는 현실의 권력관계 속에서 불평등하게 결정되며, 따라서 언어적 교환은 상징권력을 쟁취하기 위한 권력투쟁의 장이다.¹³⁸⁾ 맞는 말이다. 우리는 매일 이러한 불평등을 경험한다. 근로자의 언어와 사용자의 언어는 같은 한국어를 사용한다고 해서 동등한 상징자본으로서의 가치를 갖는 것이 아니다. 하지만 언어가 상징자본이 될 수 있는 이유는 화자와 청자가 공통의 준거를 공유하기 때문이라는 사실을 놓치면 안 된다. 화자의 언어가 상징하는 바에 대해서 청자가 완전히 무지하거나 무관심하다면 화자의 언어는 상징자본으로 기능하지 못할 것이기 때문이다.

말하는 동물로서의 인간사회는 이 외부적·강제적 규칙으로서의 공통의 준거를 받아들이지 않으면 구성·유지되지 않는다. 인간사회를 규율하기 위한 모든 정치 원리는, 그것이 민주정이든 과두정이든 군주정이든, 공통의 준거를 요구한다는 점에서는 같다. 다른 점이 있다면 그 공통의 준거를 어떻게 제정하는가에 있다. 군주정에서는 군주 한 명이 준거를 제정한다. 과두정에서는 소수의 귀족들이 준거를 제정한다. 반면에 민주정은 다수 민중의 합의에 의하여 공통의 준거를 제정한다.

기업이라는 사회도 그것이 사회이고자 한다면 공통의 준거를 필요로 한다는 점에서는 마찬가지이다. 각자가 자기 자신을 준거로 삼는 이기적 존재만으로 가득 찬 기업은 결코 오래가지 못할 것이다. 기업의 구성원들

137) 에밀 벵베니스트, 『일반언어학의 여러 문제 2』, 지식을 만드는 지식, 2013, p.130 (번역은 일부 수정).

138) 피에르 부르디외, 『언어와 상징권력』, 나남, 2020.

이 공통의 준거를 공유할 때 비로소 그 기업은 변성할 수 있을 것이다.

민주주의는 다수의 합의에 의하여 공통의 준거를 제정한다. 이를 위하여 모든 구성원들은 자신의 견해를 표명하고(diction), 다른 사람의 견해를 반박할 수 있는(contra-diction) 자유와 권리를 향유한다. 다른 사람의 견해를 반박할 수 있다는 점이 중요하다. 이것은 법정에서 통용되는 대심률, 즉 변론의 원리와 같다. 이것은 최초의 견해를 무효로 만드는 것이 아니라, 반박을 재반박할 수 있는 기회를 제공함으로써 최초의 견해를 진실의 시험대에 올리는 것이다. 이처럼 소송에서 반박과 재반박이 이어지는 대심률은 그러나 반박될 수 없는 규칙에 근거하는데, 이 반박될 수 없는 규칙은 법률에 거주한다(법률을 의미하는 독일어 Gesetz는 원래 자리매김이라는 뜻이다). 사실 소송이 제대로 진행되려면 당사자들이 하나의 동일한 법률(소송법)을 준수하는 것이 필요하다. 법률에 대한 공통의 복종이 소송 당사자들로 하여금 주먹 대신 언어로 싸울 수 있도록 만드는 것이다.¹³⁹⁾

그러므로 이렇게 말할 수 있다. 민주주의(Democracy)는 공통의 준거(Referecne)와 대심률(Contradiction)의 결합이다(D=R+C).

2. 언회(言會)로서의 민주주의

이것은 곧 민주주의를 일종의 “언회(speech assembly)”로 이해하는 것이다. 그리스 민주주의를 상징하는 단어 아고라(agora)는 원래 “언쟁”을, “민회에서 벌어지는 논쟁”을 의미한다. 하지만 언회로서의 민주주의를 구성하는 질문들은 고대 그리스 민주주의의 유산을 이어받은 서양에서만 가능한 것은 아니다. 민주주의는 어느날 갑자기 하늘에서 아테네로 뚝 떨어진 “그리스의 기적”이 아니다. 마르셀 데티엔느에 의하면,¹⁴⁰⁾ 정치적 의사결정을 위해서 한자리에 모여 발언하고, 반박하고, 질문하고, 논쟁하는 것은 중앙아시아의 카자크족이나 에티오피아 남부의 오콜로(Ochollo)

139) Alain Supiot, 『Un artiste de la loi』, 『Le Nouveau Magazine littéraire』, No. 14, Février 2019, pp.92~95.

140) Marcel Detienne (dir.), 『Qui veut prendre la parole?』, Seuil, 2003.

마을에서도 흔한 일이다.

한국의 전통마을에서도 흔한 일이었다. “마을에서 대소사를 의논하는 동회(洞會)를 하면요, 하루면 끝날 수도 있지만 현안이 해결 안 되면 일주일도 끌고 가고 한 달도 끌고 간다고요. 전원 합의가 이루어질 때까지 매일 그렇게 모이는 거예요. 그런 민주주의가 지금 어디 있습니까.”¹⁴¹⁾ 농사꾼 천규석이 묘사하고 있는 동회의 모습은 “새마을운동”으로 농촌이 폐쇄해지기 이전에 한국의 농민들이 일상적으로 경험하였던 우리나라 농민공동체의 실제 현실이었다.

이처럼 민주주의적 정치공동체의 구성은 여러 문화권에서 공통적으로 관찰되는 보편적인 현상이다. 다만 그 구체적인 형식이 서로 다를 뿐이다. 그 모든 차이점에도 불구하고 이 모든 다양한 언회들의 공통점은 정치를 위한 공간을 설치하고, 논쟁과 결정에 관한 규칙과 절차를 정하고, 그 규칙과 절차에 따라 사람들이 모여 공통의 관심사에 관한 질문을 놓고 동등한 자격으로 논쟁하고, 결정하고, 그 결정에 모두가 따른다는 약속을 제도화한다는 점에 있다.

알랭 쉬피오에 따르면, 언회로서의 민주주의는 세 개의 요소로 구성되는 객관적 차원과 이 세 개의 요소와 밀접하게 관련되는 세 개의 요소로 구성되는 주관적 차원을 갖는다.¹⁴²⁾ 객관적 차원 세 가지는 △ 공적 관심사가 논의되는 곳으로서의 공회(political assembly) △ 사적 관심사가 협상되는 곳으로서의 시장 그리고 △ 신성한 것의 공간 또는 공통의 준거가 자리 잡는 영역이다. 이 세 번째 영역은 공회에서든 시장에서든 의미의 원천이자 약속의 진실성을 보증하는 곳이다. 주관적 차원 세 가지는 △ 공적 관심사와 사적 관심사를 구별할 수 있는 능력으로서의 시민적 덕성 △ 타방에 예속되지 않는 지위로서의 노동을 통한 경제적 독립성 그리고 △ 존재와 당위에 관한 합의에 도달하기 위하여 자신의 진실을 말할 용기와 타인의 진실을 들을 수 있는 자세, 즉 “파레시아”이다.

141) 천규석, 『좌담_박정희 시대를 어떻게 볼 것인가』, 『녹색평론』, 제78호, 2004년 9~10월호, 김종철, 『근대문명에서 생태문명으로』, 녹색평론사, 2019, p.16에서 재인용.

142) Alain Supiot, 『Democracy laid low by the market』, 『Jurisprudence』, Vol. 9, No. 3, 2018, pp.449~460.

3. 민주주의 : 세 가지 진실의 심급

미셸 푸코는 소포클레스의 비극 『오이디푸스왕』에서 파레스시아의 과정, 즉 진실이 말해지는 과정을 세 가지 심급으로 분석한다.¹⁴³⁾ 첫째는 신이 진실을 말하고 예언자 테이레스시아스가 그것을 전달하는 심급, 즉 신의 심급이다. 신의 신탁에는 과오가 없다. 이 심급에서 이미 진실은 말해졌다. 그러나 오이디푸스는 이 진실을 받아들이지 않는다. 테이레스시아스는 신이 아니라 인간이기 때문이다. 그 결과 진실의 심급은 두 번째 단계로 넘어간다. 두 번째 심급은 오이디푸스왕과 그의 어머니이자 아내인 이오키타스가 진실을 말하는 심급, 즉 왕의 심급이다. 오이디푸스와 이오키타스의 독백과 대화를 통해서 오이디푸스가 라이오스 왕을 살해했음이 밝혀진다. 그러나 폴리스의 시민들은 아직 이 진실을 받아들이지 않는다. 오이디푸스가 라이오스의 아들이라는 진실이 아직 이 심급에서는 밝혀지지 않았기 때문이다. 진실은 세 번째 단계인 시민의 심급에서 비로소 확정된다. 이 비극에서 최후의 진실을 말하는 자는 전령과 목동이라는 극히 낮은 신분의 민중이다. 진실은 이제 신이나 왕이 말하는 것이 아니라 시민이 말해야 하는 것이 되었다.

그런데 진실은 왜 세 번이나 말해져야 했을까? 푸코에 의하면, 진실이 오이디푸스왕 한 사람에게 밝혀지는 것으로는 충분하지 않고, 폴리스의 시민들에게 의심할 수 없는 형태로 드러나는 절차가 필요했기 때문이라고 한다. 이것은 곧 폴리스를 통치하는 왕의 정당성을 문제 삼는 것이며, 동시에 폴리스의 진정한 주체로서의 시민이 법적 정당성을 획득하기 위한 절차이다. 푸코는 이것을 그리스 민주정의 확립 과정을 상징하는 것으로 해석했다. 이에 따르면 민주주의는 진실의 심급이 하강하는 것이다. 시민의 목소리를 대변하는 코러스는 왕이 자신의 선언대로 진실을 명백히 밝히고 스스로를 재판하는 과정을 지켜본다. 이 과정은 공적인 것으로서의 법을 제정하는 주체가 신에서(神定法) 왕으로(王定法) 그리고 다시 시민으로(民定法) 하강하는 과정과 일맥상통한다.

143) 이하의 내용은 나카야마 겐, 『현자와 목자: 푸코와 파레스시아』, 그린비, 2016, p.41 이하의 내용을 간추린 것이다.

이것을 기업 민주주의에 적용할 수 있겠다. 즉 기업 민주주의는 진실의 심급이 주주의 심급에서 이사의 심급으로 그리고 다시 근로자의 심급으로 하강하는 것을 의미한다. 그러나 그리스 민주정에서 신과 왕의 진실이 완전히 배제된다기보다는 최종적으로 민중에 의해서 진실로 확정되는 것 이듯이, 기업 민주주의에서도 주주와 이사의 진실이 완전히 배제된다기 보다는 최종적으로 근로자에 의해서 진실로 확정되는 것을 의미한다고 이해하는 것이 옳다. 이러한 맥락에서 “컴퍼니 어셈블리(company assembly)” 혹은 “기업의회”가 기업 민주주의의 한 가지 아이디어로 제기될 수 있다 (아래 제6절 참조).

4. 기업은 언회의 공간, 즉 쟁의의 공간이 되어야 한다

쟁의는 현실의 갈등을 인정하고, 그것을 더 나은 규칙을 창조하고 발전하는 민주주의적 과정으로 삼는 개념이다. 쟁의(爭議)는 다투어(爭) 논한다(議)는 뜻이다. 의제를 설정하고 규범을 창출해 나간다는 정치적 시각이 반영되어 있다. 또한 논한다(議)는 것은 말(言)로써 정의(義)를 논한다는 것이다. 쟁의는 곧 말로써 정의를 다투어 논한다는 뜻이다. 이렇게 뜻이 깊고 아름다운 말이 그동안 법학과 정치학에서 제대로 다루어지지 아니한 것은 실로 유감스러운 일이다. 그렇다면 노동쟁의는 근로자들이 노동문제에 관한 정치·사회·경제적 의사결정과정에 참여하여 정의를 다투어 논하는 것으로 해석될 수 있다. 이는 곧 노동에서의 민주주의를 의미한다. 쟁의행위 또는 쟁의권은 이런 의미로 재해석되어야 할 것이다.¹⁴⁴⁾

이렇게 재해석된 쟁의가 좋은 정치의 근본이라는 점은 마키아벨리가 로마를 자유롭게 만든 일차적 원인으로 분석했던 것이기도 하다.

귀족과 평민 간의 내분을 비난하는 자들은 로마를 자유롭게 만든 일차적 원인을 비난하고 그러한 내분이 초래한 좋은 결과보다는 그것들로부터 유래하는 분란과 소동만을 고려하는 것처럼 내게 보인다. 그들은 모든 공화국에는 두 개

144) 박제성, 『잃어버린 사회정의의 재발견』, 앞의 글, p.112 참조.

의 대립된 파벌, 곧 평민의 파벌과 부자의 파벌이 있다는 점 그리고 로마가 자유를 향유할 수 있도록 제정된 모든 법률은 그들의 불화에서 비롯된 것이라는 점을 깨닫지 못하고 있다. 게다가 그토록 많은 명예로운 처신으로 가득 찬 공화국을 놓고 무질서하다고 말하는 것은 결코 합당하지 않다. 이토록 좋은 모범적 처신은 좋은 교육에, 좋은 교육은 좋은 법률에, 좋은 법률은 많은 이들이 무분별하게 규탄하던 그러한 대립과 불화에 기원을 두고 있기 때문이다. 즉 그 결과를 엄밀히 검토한 자라면 누구나 그러한 대립이 공동선에 유해한 추방이나 폭력보다는 공공의 자유에 도움이 되는 법률과 제도를 생산해냈다는 점을 발견하게 될 것이기 때문이다.¹⁴⁵⁾

『맹자』에는 “생어우환 사어안락(生於憂患 死於安樂)”이라는 구절이 있다. 군신 간에 정책을 놓고 다투느라 조정이 시끄러워 임금이 골머리를 앓는 나라는 번영하고(생어우환), 상명하복하여 조정에 논쟁이 없고 고요해서 임금이 편안한 나라는 곧 망한다는(사어안락) 뜻이다.¹⁴⁶⁾

이를 기업에도 적용할 수 있겠다. 즉 사용자와 근로자들이 근로조건 및 기업경영을 놓고 다투다가 대화와 소통에 이르는 번잡한 과정이 우환이고, 반면에 사용자의 독선에 근로자들이 반대의 소리를 내지 못하는 고요한 상태가 곧 안락이다. 다시 말하면, 쟁의를 하느라 사용자가 우환에 시달리는 기업은 번영하고, 사용자가 안락한 기업은 곧 망한다는 말로 새겨들을 수 있겠다.

5. 적과 동지의 이분법이 아니라 표상의 공유가 사회를 구성한다

기업을 쟁의의 공간으로 이해하는 관점은 적과 동지의 이분법이 아니라 공통의 준거, 표상의 공유가 사회와 기업을 구성한다고 생각한다. 기업이라는 사회도 그것이 사회로서 번성하고 유지되기 위해서는 그 구성원들이 기업의 존재이유에 관한 표상을 공유할 필요가 있다. 반대로 기업의 구성원들이 적과 동지의 이분법을 따르고 적으로 규정된 집단에 대한 반감으로 가득 차 있다면, 그런 기업은 결코 유지되지 못할 것이다. 반면

145) 마키아벨리, 『로마사 논고』, 한길사, 2003, pp.86~87.

146) 배병삼, 『맹자, 마음의 정치학 3』, 사계절, 2019, p.249.

에 모든 보수주의 이론은 적과 동지의 이분법에 근거하는 공통점이 있다. 그것은 기본적으로 변화와 타자를 적으로 인식하기 때문이다.

새뮤얼 헌팅턴은 “냉전 양극화 패러다임”이 붕괴한 후 국제정치질서를 분석하기 위한 새로운 패러다임으로서 “문명 다극화 패러다임”을 제시했다. 이 다극화된 문명의 한 축은 서구 문명이고, 나머지 문명들은 모두 비서구 문명으로 구별된다는 점에서, 헌팅턴이 제시하는 문명 다극화 패러다임의 본질은 “서구문명 대 비서구문명 양극화 패러다임”이라고 할 수 있다. 이 두 가지 패러다임의 공통점은 적과 동지의 이분법에 근거하고 있다는 점이다. 헌팅턴에 의하면 “자신의 정체성을 찾고 민족성을 재창조하려는 민족에게는 반드시 적수가 필요하며, 잠재적으로 가장 위험한 적 대감은 세계 주요 문명들 사이의 단층선에서 불거진다.”¹⁴⁷⁾

이미 낡은 이론이 되어 버린 헌팅턴을 지금 여기에서 다시 소환하는 이유는 다음과 같이 한국의 보수주의 이론가의 글에서 여전히 이런 관점을 뚜렷하게 확인할 수 있기 때문이다.

내 옆을 스쳐 지나가는 존재가 물건이 아니고 사람이라 하더라도 그는 여전히 나와는 아무 상관이 없는 타자(the Other)이다. 그러나 그가 나와 친하게 되고, 나와 비슷한 감정, 비슷한 생각을 갖고 있음을 알게 되면 나는 그와 동질감을 느끼며, 그와 나는 합쳐져 우리가 된다. 이렇게 ‘우리’가 된 집단 내의 우리 모두는 서로 비슷한 동일자(the Same)이다. 그리고 우리 밖의, 우리와 다른 모든 사람들은 우리에게 있어서 타자이다. 그 타자는 우리에게 의해 따돌림 받고, 우리 집단에서 배제된다. 인류 사회의 모든 역사는 한 사회의 주류가 자기 사회의 타자를 배제하는 다양한 양태의 역사이다. 한 집단을 배제하기 위해서는 이미지를 통한 상징화 작업이 필수적이다.¹⁴⁸⁾

그러나 공동체를 구성하는 것은 적과 동지의 이분법이 아니라 그 사회가 지향하는 가치체제로서의 표상에 대한 공유이다. 그리고 바로 이 표상을 공유하기 위해서, 적으로 간주된 집단을 배제하기 위해서가 아니라, 이미지를 통한 상징화 작업이 필수적으로 요청된다. 왜냐하면 공유된 표

147) 새뮤얼 헌팅턴, 『문명의 충돌』, 김영사, 1997, p.29.

148) 박정자, 「보수가 어째서?」, 『펜앤드마이크』, 인터넷판, 2018. 3. 27, <https://www.pennnike.com/news/articleView.html?idxno=3749> (2020. 5. 4).

상 즉 공통의 준거 혹은 정초적 준거는 신화적 속성을 갖는 것으로서 이미지로만 그 모습을 드러낼 수 있기 때문이다.¹⁴⁹⁾ 표현된 상징으로서의 엠블렘(표징)은 동지를 규합하고 적을 배제하기 위해서가 아니라 구성원들이 공유하는 표상을 천명하기 위해 드높이는 것이다.

적과 동지의 이분법은 끊임없이 적을 찾거나 만들어내는 과정을 요구한다. 그러므로 그 이분법은 필연적으로 끊임없는 위기와 불안을 야기한다. 표상의 공유만이 그 쳇바퀴를 멈출 수 있다. 헌팅턴은 “사람들이 공통적으로 가지고 있는 것은 ‘공동의 문화에 대한 일체감보다는 공통의 적(또는 악)에 대한 반감’이다.”¹⁵⁰⁾ 하고 단언한다. 그러나 공통의 적에 대한 반감은 인간만이 아니라 동물도 갖고 있는 것이다. 동물도 가지고 있는 것으로는 인간성을 정의할 수는 없다. 동물에게는 없지만 인간에게는 있는 것만이 인간성을 정의할 수 있다. 그것은 가늘고 희미하다. 하지만 그것을 단서로 삼아 인간성을 고양하는 방법밖에 없다.

제6절 소결 : 컴퍼니 어셈블리(company assembly) 혹은 기업의회

우리는 이상의 모든 논의에서 제시된 개념과 가치와 철학을 반영하는 제도로써 “컴퍼니 어셈블리(company assembly)” 혹은 “기업의회”를 제안하고자 한다. 이것은 민주주의를 지향하는 나라에 내셔널 어셈블리 혹은 국회가 있듯이, 민주주의를 지향하는 기업에는 컴퍼니 어셈블리 혹은 기업의회가 있어야 한다는 문제의식에 기초하고 있다. 그리고 이러한 문

149) 피에르 르장드르는 “텍스트는 신화적 본성으로 인해 의례적으로만 기능한다.”(Pierre Legendre, 『Les enfants du texte』, Fayard, 1992, pp.221~222)라고 언급했다. 여기에서 텍스트는 대문자 텍스트(Texte)이다. 즉 공통의 준거 혹은 정초적 준거를 의미한다. 그것은 대문자 법(Droit/Law)이고, 국가(État/State)이며, 대문자로서의 제3자 보증인(Tiers garant)이다. 그리고 의례적으로 기능한다는 말은 곧 이미지로 무대 위에 연출된다는(미장센된다는) 뜻이다.

150) 헌팅턴, 앞의 책, p.533.

제의식은 기존의 유사-근로자대표제도, 즉 노사협의회, 근로기준법상 서면합의의 주체로서의 근로자대표, 취업규칙 제도상의 근로자 과반수 개념 등이 이러한 민주주의적 요청에 제대로 화답하지 못한다는 비판적 관점¹⁵¹⁾의 연장선상에 있다. 그렇다면 기업의회는 어떻게 구성되고, 어떤 일을 하는가?

첫째, 기업의회는 설치 및 구성을 보자. 기업의회는 근로기준법이 적용되는 모든 사업 및 사업장에 의무적으로 설치하도록 한다. 복수의 기업이 경제적 동질성에 근거하여 하나의 사업으로 인정될 수 있는 경우에는 그 단위에서 기업의회가 구성되도록 해야 할 것이다. 구성 원리는 국회와 유사하다. 국회는 어떻게 구성되는가? 우선 각 정당이 후보자를 내세우고 선거에서 당선되면 국회의원이 된다. 또는 무소속 후보가 출마하여 국회의원으로 당선되기도 한다. 기업의회에서는 근로자단체가 정당의 역할을 한다. 기업별 근로자단체를 비롯하여 업종별·지역별 근로자단체가 모두 가능하다. 각 근로자단체는 해당 기업의 근로자 중에서 자기 후보를 출마시키고, 기업 내 근로자 총선거에서 당선되면 기업의회위원이 된다. 개별 근로자도 무소속으로 출마할 수 있다. 이 경우에는 일정한 수 이상의 근로자 추천을 요건으로 설정할 수 있다. 전체 기업의회위원의 수는 기업의 상시 근로자 수에 따라 비례적으로 정하면 될 것이다. 이 때 근로자단체의 대표성이 기업의회에서도 관철될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 근로자단체 명부 비례대표제를 도입하는 것이 필요하다.

예를 들면 이런 식이다. 어떤 기업에 기업의회위원 정족수가 10명으로 정해져 있다. 이 기업에는 기업별 근로자단체와 업종별 근로자단체의 지부가 조직되어 있다. 두 단체는 각각 자기 후보를 출마시킨다. 여기에 무소속 출마자가 더해진다. 선거 결과 업종별 근로자단체 소속 의원이 6명, 기업별 근로자단체 소속 의원이 3명, 무소속 의원이 1명 당선되었다. 이 10명의 의원이 임기 동안 기업 내 근로조건 결정규범에 관한 의안을 심의, 의결한다. 이것은 노동조합, 근로기준법상 근로자대표, 노사협의회 등

151) 이에 대해서는 박제성, 『무노조 사업장에서의 집단적 근로조건 결정법리』, 한국노동연구원, 2008; 박제성, 『근로자대표제도의 재구성을 위한 법이론적 검토』, 한국노동연구원, 2013 참조.

현행법상 다양하게 흩어져 있는 근로자대표기구들을 하나로 통합하는 것이다.

둘째, 기업의회에 권한을 보자. 국회의 권한은 무엇인가? 국회에서 통과된 법률은 원칙적으로 전 국민에게 적용된다. 국회 과반수를 차지하는 여당이 의결한 법률이라고 해서 여당의 당원에게만 적용되는 것은 아니다. 국회의원은 자기에게 투표한 지역 유권자나 소속 정당을 대표하는 것이 아니라 국민 전체를 대표하는 지위를 갖기 때문이다. 기업의회도 기본적으로는 이와 유사하다. 기업의회에서 통과된 의안은 해당 기업의 근로자 모두에게 적용되는 것을 원칙으로 한다. 기업의회 과반수를 차지하는 근로자단체의 구성원에게만 적용되는 것이 아니다. 왜냐하면 국회의원의 경우와 마찬가지로 기업의회 의원은 자기에게 투표한 근로자 집단이나 소속 근로자단체를 대표하는 것이 아니라 기업 내 근로자 전체를 대표하는 지위를 갖기 때문이다.

사용자가 어떤 의안을 기업의회에 제출하면 기업의회에서 심의를 거쳐 의결한다(특별한 사정이 없는 한 기업의회위원의 과반수로 의결하도록 하면 될 것이다). 국회가 정부안을 심의·의결하는 것과 유사하다고 할 수 있다. 이렇게 의결된 의안은 해당 기업 내에서 마치 하나의 법률과 같은 효력을 갖는다. 단체협약의 규범적 효력이 근로자 모두에게 적용된다고 생각하면 될 것이다. 이것은 단체협약, 취업규칙, 노사협의회, 근로기준법상 서면합의 등 현행법상 다양하게 흩어져 있는 근로조건 결정규범들을 하나로 통합하는 것이다.

이러한 방안의 장점은 다음과 같다. 첫째, 노동조합이 있는 기업이나 없는 기업이나 똑같은 제도를 적용할 수 있다. 특히 노동조합이 없는 기업에서 근로조건 대등결정의 원칙을 실현할 수 있다.¹⁵²⁾ 이것은 근로조건 결정규범의 정당성 측면에서 매우 중요한 것이다. 현행법상 노동조합이 없는 기업에서 집단적 근로조건의 결정은 사실상 사용자의 단독적 의사에 달려 있음으로 인해서 그 정당성이 매우 취약하다는 점을 고려할 때 더욱 그러하다.

152) 근로조건 대등결정의 의미에 대해서는 박제성, 『집단적 근로조건 대등결정의 원칙과 근로자대표론의 의의』, 『노동법연구』, 제45호, 2018, p.127 이하 참조.

둘째, 노동조합의 권리를 침해하지 않는다. 예를 들어 어떤 기업에 과반수 노동조합이 있다면 그 기업의 기업의회는 해당 노동조합 소속의 회원들이 과반수를 차지하게 될 것이므로 기업 내 의사결정과정에서 과반수 노동조합의 영향력을 유지하는 것이 가능할 것이다. 물론 지금처럼 과반수 노동조합이 단체협약의 체결권, 취업규칙 불이익 변경에 대한 동의권, 노사협의회 근로자위원 위촉권, 근로기준법상 서면합의에 대한 근로자대표로서의 동의권 등을 독점적으로 행사할 수 있는 것과 비교하면 절차상 다소 불편할 수 있다. 그러나 민주주의는 효율성보다는 정의를 위하여 다소간의 불편함을 감내하는 것이다.

셋째, 현행 교섭창구 단일화 제도의 문제점을 해소할 수 있다. 현행의 제도는 소수 노동조합 소속 근로자들의 단체교섭권이 사실상 형해화된다는 문제점이 크다. 더군다나 단체협약의 규범적 효력이 교섭창구 단일화에 참여한 노동조합들의 조합원들에게만 적용되는 것으로 규정되어 있다는 점을 고려할 때 문제는 더욱 심각하다. 헌법상 보장된 소수 노동조합 소속 근로자들의 단체교섭권을 제한할 수 있는 근거가 만약 있다면, 아마도 그 유일한 근거는 단체협약이 모든 근로자들에게 공통적으로 적용되는 보편적 규범성을 갖는다는 점에 있을 것이다. 그렇지 않고 단체협약이 조합원에게만 적용된다면(즉 노동조합이 자기 조합원을 배타적으로 대표하는 조직이라면), 소수 노동조합으로서는 자기 조합원을 대표할 수 있는 지위를 다른 노동조합에 넘겨 줄 이유가 없는 것이다. 기업의회 제도는 소수 노동조합도 그 대표성만큼 소속 의원을 기업의회에 진출시켜 발언권을 획득할 수 있다는 점에서, 단체교섭권이 원천적으로 박탈당하는 현행 교섭창구 단일화 제도보다 헌법의 정신에 더 충실하다고 할 것이다.

넷째, 노동조합과 종업원위원회가 병존하는 제도보다 낫다. 기존의 근로자대표제도의 문제점을 지적하면서 다양한 대안들이 제시되고 있다.¹⁵³⁾ 그런데 거의 대부분은 노동조합과 종업원위원회를 병존시키는 안

153) 한국노동연구원(편), 『월간노동리뷰』, 2015년 3월호, 「특집: 근로자대표권」에 실린 다음 논문들을 참조할 것: 「집단적 의사결정주체로서의 근로자대표」(박은정, pp.7~21), 「노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상」(강성태, pp.22~41), 「근로

이다(이중채널안). 한편으로는 노동조합이 없는 기업에서 근로자대표를 강화하기 위하여 종업원위원회(노사협의회가 아니라 근로자의 대표만으로 구성된 위원회)를 도입하는 것이 필요한데, 다른 한편으로는 헌법상 보장된 노동조합의 권리를 침해할 수 없기 때문에, 결국 노동조합이 존재하는 기업에서는 두 개의 근로자대표제도를 병존시키는 안을 도출할 수밖에 없는 것이다. 이러한 방안을 제시하는 의견들은 모두 노동조합이 조합원을 대표하는 조직이고, 단체협약은 조합원에게만 적용된다는 것을 전제하고 있다. 반면에 종업원위원회는 해당 기업의 근로자 전체를 대표하는 기능을 한다(노사협의, 서면합의, 취업규칙). 하지만 우리는 노동조합이 조합원만이 아니라 해당 조직 단위의 근로자 전체를 대표하는 지위를 갖는다고 생각한다. 그러므로 단체협약도 조합원만이 아니라 모든 근로자에게 적용되는 것이라고 생각한다. 요컨대 노동조합은 조합원대표성이 아니라 근로자대표성에 근거를 둔다. 그런데 근로자들의 자발적 결사체인 노동조합이 체결한 협약이 비조합원을 포함하여 전체 근로자에게 적용될 수 있는 정당성을 갖추기 위해서는 일정한 수준의 대표성이 요구된다. 우리는 전체 근로자의 총선거를 통해서 구성되는 기업의회가 그 대표성과 정당성을 담보할 수 있다고 생각한다. 이것은 마치 당원들의 자발적 결사체인 정당이 국회를 구성하기 위한 국민 총선거를 통해서 국민대표성을 획득하는 것과 유사하다.

기업의회 개념과 관련하여 두 가지 전제조건을 덧붙일 필요가 있다. 첫째, 단체행동권은 근로자 개인의 자유로 인정해야 한다. 지금의 판례와 다수설은 단체행동권을 노동조합의 권리로 제한해서 해석하고 있다. 그래서 종업원위원회 또는 기업의회로 기업 내 근로자대표제도를 단일화하면 노동조합의 단체행동권이 침해된다고 생각한다. 그러나 헌법상 단체행동권은 노동조합이 아니라 근로자의 권리로 보장되어 있다. “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”(헌법 제3조 제1항) 그러므로 기업의회 제도에서도 근로자는 단체행동권을 행사할 수 있다. 기업의회 논의 방향에 반대하는 근로자들

자대표제 논의의 필요성과 법적 기초에 관한 소고」(박종희, pp.42~55), 「근로자 대표론: 단체협약의 규범력 확대를 위하여」(박제성, pp.56~68).

은 자주적으로 파업 등 단체행동을 조직함으로써 자신들의 입장을 표명할 수 있다. 이것은 마치 국회의 논의 과정에 반대하는 국민들이 집회와 시위의 자유를 행사할 수 있는 것과 유사하다.

둘째, 업종별 교섭을 제도화해야 한다. 우리의 구상에 의하면 기업의회는 근로기준법이 적용되는 사업 및 사업장에서만 의무적으로 설치된다. 그러므로 근로자 수 5인 미만 사업(장)에서는 기업의회가 없을 수 있다. 노동조합 또는 지부도 없을 수 있다. 이런 경우에는 업종별 단체교섭이 해당 사업(장)에서 기업민주주의의 역할을 대신하도록 할 필요가 있다. 업종별 교섭의 제도화가 필요한 이유는 또 있다. 경제적 불평등과 민주주의는 양립할 수 없다. 기업민주주의가 실현되기 위해서는 기업 내부에서만 아니라 기업과 기업 사이에서도 경제적 불평등이 해소되어야 한다. 이를 위해서는 동일가치노동 동일임금 원칙이 기업 내부 차원에서만이 아니라 기업을 넘어 업종 차원에서도 실현될 필요가 있다. 여기에 업종별 교섭의 제도화가 갖는 의의가 있다.¹⁵⁴⁾ 업종 차원에서 동일가치노동 동일임금 원칙이 확립되었을 때 근로자들은 소속 기업의 울타리를 벗어나 사회 전체로 확대된 시야를 확보할 수 있을 것이다. 그 시야에 공공선의 지평이 들어올 것이다.

154) 이에 대해서는 박제성, 『사용자단체의 역할 : 정직한 사용자 보호하기 - 단체협약의 만인효를 위한 규범적 논의』, in 이정희(책임), 『사용자단체의 의의와 역할』, 한국노동연구원, 2020 참조.

제3장

공기업 지배구조 담론의 비판적 분석

제1절 도입

공기업은 산업정책 추진, 공공재의 공급 및 자연적 독점 폐해 제거 등을 목적으로 설립되면서 국민 경제 전체에 지대한 영향을 미치지만, 민간 기업에 비해 상대적으로 부실 경영 또는 방만 경영의 위험성이 높다. 우선, 일반적인 시장 원리가 작동하지 않을 가능성이 높기 때문이다. 공적 소유권의 내재적 특성상 자본시장과 금융시장을 통한 규율기제가 작동하지 않을 뿐만 아니라 자연적 또는 제도적 독점시장구조로 인하여 생산물 시장에서의 경쟁 원리도 공기업 경영에 미치는 영향이 크지 않다(오건호 외, 2010: 487). 더 나아가 민간기업에 일반적으로 적용되는 외부 규율수단인 기업통제시장(market for corporate control)으로부터도 비교적 더 자유로울 뿐만 아니라 설령 부실 경영으로 파산을 한다고 하더라도 책임 소재가 불명확하여 경영진에 대한 노동시장 차원의 규율기능이 적절하게 발휘하기 어려운 경우가 적지 않다.

둘째, 정부소유지분기업의 경우 정치적인 목적이나 필요에 따라서 경영진이 선별되는 경우가 많을 뿐만 아니라 민간 기업과 비교할 때 효율성 강화나 수익성 향상을 위하여 필요한 내부구성원에 대한 동기부여 장치가 약하다는 평가를 받는다(Dharwadkar, George, and Brandes, 2000; La

Porta and López-de-Silanes, 1999). 공기업 최고 의사결정자의 배경이나 이력이 다양하기는 하지만, 집권여당과 밀접한 관련이 있는 사람인 경우가 적지 않다. 뿐만 아니라 Dixit(2002)가 주장하듯이, 그들의 임금 또한 경영성과에 연동되기보다는 위계 또는 연공에 의해 결정되는 경우가 많아 성과향상을 위한 기민한 의사결정에 취약한 편이라는 주장도 제기된다. 실제로 중국 국영기업을 연구한 Firth와 그의 동료들(2006)의 연구에 따르면 중국 국영기업을 운영하는 최고경영진의 임금-성과 연계성(pay-for-performance elasticity)이 상대적으로 더 낮은 것으로 드러났다. 다른 측면에서 공기업 내부구성원은 다층적이고 복합적인 이해관계에 대응해야 한다는 점에서 민간 기업 종사자의 인센티브 구조와 근본적인 차이를 보인다. 다양한 이해관계를 고려하게 되면 일차적으로 의사결정의 모호성이 증가하는 문제가 발생하게 된다. 또한 회사가 주주의 이익 외에 다른 사회적 목적을 달성하려고 한다면 경영효율성 측면에서 회사 자원을 비효율적으로 배분하는 결정을 하게 될 개연성이 높아질 것이다. 이러한 이유로 정부소유기업은 부실 또는 방만 경영의 위험성이 크고 경영성과 또한 좋지 않을 가능성이 높다는 것이 학계의 일반적인 견해이다(이에 관한 보다 자세한 문헌연구는 Meginson and Netter, 2001 참조).

이러한 배경에서 공기업의 지배구조 개선을 위한 다양한 시도들이 전개되었고, 이와 관련된 국제사회의 대표적인 성과가 OECD의 「공기업에 관한 지배구조 가이드라인」이다. OECD는 1994년 민간기업에 대한 기업지배구조 원칙을 제정한 데 이어 2005년 4월에 공기업 지배구조 지침을 마련하였다. 우리 정부도 이러한 국제적인 추세에 부응하기 위하여 OECD 공기업 지배구조 지침을 참조하여 2007년 도입된 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하게 된다. OECD 공기업 지배구조 지침이 공기업 관리의 새로운 국제사회 규범으로 자리매김하면서 그것의 내용을 소개하는 국내 문헌은 상당수 있었다. 하지만 OECD 공기업 지배구조 지침의 철학적 배경이나 이념적 지향성 등에 대해서 면밀히 살펴본 연구물은 거의 찾아보기 어려웠다.

본 연구의 목적은 OECD 공기업 지배구조에 대한 비판적 분석을 통하여 새로운 공기업 관리규범으로서의 가능성과 한계를 짚어보는데 있

다. 보다 구체적으로 우선, 그간의 공기업 관리규범의 변화과정을 간략하게 살펴봄으로써 OECD 공기업 지배구조 지침이 어떠한 시대적 배경에서 마련되었는지 살펴보고자 한다. 그다음으로 2005년 OECD 공기업 지침과 2015년 OECD 공기업 지침 간 비교를 통하여 개정된 지침의 주요 내용을 검토한 후, OECD 공기업 지배구조 지침의 규범적·전략적·제도적 특징에 관해 분석하고 그것의 성격과 의미를 구체화할 예정이다.

제2절 공기업 지배구조의 변화 흐름

1. 기업가형 국가모델(Entrepreneurial State Model)

공기업은 근대화 시기 이후 각국의 국민경제에 중요한 역할을 담당하였다. 예를 들어서 20세기 유럽의 경제사를 살펴보면, 1920년대부터 1930년대까지 유럽의 주요 국가들은 대규모의 국유화 정책을 시행하여 상당수의 기업 또는 주요 산업을 정부가 직접 관리하는 방식을 취하였다. 예를 들어서 영국, 프랑스, 이태리, 그리고 독일 등은 전기, 방송, 운송 등 국가가 소유권을 갖고 있는 전략산업을 중심으로 경제정책을 재편하였다. 미국은 기본적으로 공기업에 대해서 회의적인 입장을 가졌으나, 그럼에도 불구하고 연방정부 또는 주정부에서 다수의 공기업을 설립/운영하였다(Mitchell, 1999). 이러한 상황은 개발도상국도 마찬가지여서 탈식민지화는 특히 에너지 산업을 중심으로 광범위한 국유화과정을 수반하는 경우가 많았다(United Nations Centre for Natural Resources Energy and Transport, 1980).

2차 세계대전 이후 1980년대까지, 국유화는 더욱더 가속화되는 경향을 띠었다. 새로운 혁신성장을 주도하기 위한 금융지주회사 등 새로운 형태의 공기업이 설립되었을 뿐만 아니라, 더 나아가 산업 전체를 국유화하는 경우도 발생하였다. 이와 같은 공기업 활용방식은 소위 말하는 ‘기업가형 국가(Entrepreneurial State)’ 모델의 일반적인 모습이었다. 이 모델하에서

공기업은 ① 경제발전초기 자본시장 미발달로 인한 만성적인 자본부족 현상 극복, ② 자연적 독점상황 관리, ③ 공공재 생산, ④ 전략적 산업 육성, 그리고 ⑤ 사회정책 실현 등의 관점에서 주로 설립/운영되었다. 뿐만 아니라 공기업은 경제개발정책 외에 공공의 이익을 실현하기 위한 규제 수단으로서의 의미도 갖고 있었다. 요약하면 이 시기 공기업은 정부가 경제계획하에 국가경제를 운영하는 데 기여하는 동시에 사적 경제 권력으로 부터 일반 국민 전체의 이익을 보호하는 데에도 일정 부분 기여하였다 (Thynne, 2011).

이러한 까닭에 기업가형 국가모델하에서 또는 개입적 자유주의(embedded liberalism)가 팽배했던 시기는 국민경제에서 공기업이 차지하는 비중이 상당히 큰 특징을 보인다. 1960년대 초반 이미 유럽 주요국가 국내총생산(GDP)에 대한 공기업의 경제적 기여가 10%를 넘었다(프랑스 20%, 이탈리아와 스페인 12%, 독일 11%, 그리고 영국 10%)(Toninelli, 2000). 공기업의 절정기였던 1970년대 후반부터 1980년대 초반까지 모든 선진국의 국내총생산에서 공기업의 생산물이 차지하는 비중이 대략적으로 7.2%에 이르렀다. 각 국가의 구체적인 경제발전 경로는 달랐지만, 정부소유기업이 주축을 이룬 산업구조와 그에 의존한 경제정책은 일정정도 보편성을 띠었던 시기로 볼 수 있다.

2. 신공공관리와 민영화

1980년대 초반 선진 유럽국가들은 전대미문의 고인플레이션과 반복되는 경제불황 및 금융위기를 겪으면서 케인즈 경제정책에서 통화주의 경제정책으로 경제정책의 패러다임이 변화하였다. 즉, 경제정책의 중심이 유효수요 창출 등 경제 팽창 전략에서 정부부채 및 통화공급 관리 등을 통한 인플레이션 억제로 이전하였다. 이러한 변화 속에서 자연스레 공공지출에 대한 효율적인 관리가 강조되었고, 그 결과 신공공관리(New Public Management: NPM)라는 새로운 공공서비스 관리규범이 등장하게 된다.

신공공관리와 관련된 논의 중 일부는 공기업의 조직형태를 유지하면서 생산성 증진 및 효율성 제고를 달성할 수 있는 정책방안에 주목하였다.

대표적인 예가 경영평가 등을 통한 성과관리 강화이다. 민간부문의 성과관리 기법에 착안하여 공기업에도 분권화, 권한위임 등을 통하여 자율적 경영을 보장하는 대신 목표설정 및 경영평가를 강화하는 관리방식을 강조하였다. 인사관리차원에서는 내부구성원에게 투입요소의 통제방식에 따라 수동적으로 업무를 수행하는 것이 아니라, 업무목표를 명확하게 설정하고 목표달성을 위하여 결과에 초점을 맞추는 능동적인 자세로 전환할 것을 요구하였다. 신공공관리에서 강조한 성과평가의 특성은 Hood (1991)가 정리한 7가지 성과평가 구성요소를 통하여 확인할 수 있다: ① 산출물 중심의 조직구조 채택, ② 조직 전체와 부서 간의 계약, ③ 민간부문의 관리 기법 강조, ④ 능률성과 자원 절약에 초점을 둔 예산, ⑤ 최고관리자에 대한 분명한 권한 부여, ⑥ 명시적 성과측정에 기반한 성과관리, ⑦ 산출과 결과의 강조. 즉, 이전에는 공공부문이 규정, 위계관계, 과정에 대한 책임 등에 근간한 Weberian 관료주의적 규범을 따랐다면 신공공관리에서는 경쟁, 계약관계, 결과에 대한 책임을 강조하는 시장주의 관리모델로의 변화를 꾀한 셈이다(정동관·김철·박우성·이승협, 2019). 그 밖에도 공기업이라는 조직형태를 유지하는 차원에서의 개선노력으로 ① 공기업과 관련된 복잡한 대리인(경영진, 이사회, 소유권행사기관, 주무부처 등) 문제 해결, ② 정부조직 내부에서 소유권과 규제권의 행사주체 분리, ③ 공기업에 대한 정부의 비공식적/일상적 간섭 억제, ④ 최고경영자 선임, 이사회 독립성 및 전문성 강화 등 내부지배구조 개선 등을 꼽을 수 있다.

하지만 궁극적으로 국가의 후퇴(retreat of state)를 지향하면서 공기업 관리와 관련된 신공공관리의 핵심 정책은 민영화에 있었다. 신공공관리적 공공부문 혁신과 개혁의 목적은 단순히 공공부문 관리방식의 변화를 넘어서서 정부의 역할, 책임, 필요성 등에 대한 기존 관념이나 타성을 타파하는 것이었다. 즉, 정부의 기능과 역할이 무엇이며 정부가 담당해야 하는 또는 수행할 수 있는 업무의 경계는 어디까지인지 등에 관한 해석과 인식의 전환을 요구하였다. 달라진 인식은 정부의 규모와 권한 축소로 이어졌는데, 대표적인 정책이 1980년대 이후 급격히 확산된 민영화이다. 공기업이 조직실패의 병리현상으로 규정되면서 민영화를 통하여 민간부문

으로 조직을 이양하면서 정부의 기능과 담당 조직을 축소하는 한편, 공공 부문 인력의 감축과 예산 절감을 도모한 것이다. 이를 위하여 경영, 금융, 법제도 등 다양한 학제에서 집단적으로 공기업을 민영화하기 위한 이론적·실증적 논의가 전개되었다. 이러한 논의들은 공기업이 경제체계가 자유시장질서로 이행되기 전 단계에서 일시적으로 존재하는 과도기적인 조직형태로 바라보는 공통점을 갖고 있었다(예: Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan, and Xu, 2015).

3. 다원화된 국가자본주의(New Varieties of State Capitalism)

1980년대 민영화의 광풍으로 인하여 과거 수십 년 동안 공기업의 절대적인 숫자는 감소하였지만, 공기업의 역할과 기능은 여전히 계속되고 있다. 정부 소유가 전통적으로 강했던 전력·가스·수도·교통 등의 공공 사업은 공기업에 의존하는 것이 일반적이다. 뿐만 아니라 자동차·항공 제조업에서 통신업종까지 다양한 산업분야에서 공기업이 광범위하게 활동하고 있다(UNCTAD, 2015). 특히, 개발도상국의 경우, 민영화의 흐름과 무관하게 공기업은 경제발전 패러다임의 중요한 요소로서 역할을 수행하였다(Amsden, 2001). 아시아의 경제기적을 논의하면서 공기업의 역할을 빼놓고 설명하기는 어려울 것이다. 남미도 상황은 다르지 않다. 브라질의 신경제개발정책은 강력한 공기업을 기반으로 수립되었다(Ban, 2013).

뿐만 아니라 과거에 비해서 공기업의 활동 영역이 크게 달라졌음에 주목할 필요가 있다. 예전에는 공기업 활동이 기본적으로 국내 시장에 머물러 있었지만 현재에는 글로벌 시장에서 공기업의 활동이 두드러진다(Karolyi and Liao, 2017). 글로벌 해외직접투자(FDI)의 상당부분은 공기업에 의한 것일 뿐만 아니라 세계기업규모 순위에서도 상당수 공기업들이 상위권을 차지하고 있다. 예를 들어서 중국의 Industrial and Commercial Bank of China and China Construction Bank 등 세계에서 가장 큰 규모의 상장 공기업이 국제 금융시장에서 활약하고 있다. 2008~2009년 금융위기의 해결방안을 찾을 때에도 공기업을 활용하는 방안이 주요하게 논

의되었다는 점은 그들의 영향력이 그만큼 커졌음을 방증한다. 공기업과 직접적인 관련은 없으나 정부 소유권행사라는 점에서 유사한 특성을 보이는 국유펀드(Sovereign Wealth Fund: SWF)도 괄목할 만한 성장세를 보였다. 국유펀드는 국가가 보유한 공적기금을 다양한 종류의 자산에 투자하여 운영하는 투자주체로서, 한마디로 국가투자기금을 의미한다. 과거 수십 년 동안 국유펀드의 숫자나 규모가 증가하였을 뿐만 아니라 정부가 국유펀드를 활용하여 대대적인 인수합병에 나서면서 글로벌 무역시장 및 투자환경이 크게 변화하였다. 이와 같이 글로벌 경제에서 공기업과 국유펀드 등의 영향력이 증가하면서 정부 소유권 행사 및 공기업 지배구조가 또다시 주목을 받고 있다.

공기업 관리규범에 관한 최근 논의는 1980년대 이후 계속되었던 자율화 또는 민영화를 대체할 수 있는 새로운 대안 마련의 성격이 짙다(Musacchio, Lazzarini, and Aguilera, 2015). 우선, 최근에는 공기업의 조직적 또는 운영상의 문제점을 해결하기 위하여 더 이상 민영화를 강조하지 않는다. 민영화에 관한 담론은 무성했으나 실질적인 성과는 매우 초라한 편인데, 이는 민영화에 대한 사회적 저항이 갈수록 커졌기 때문이다. 국가 자산인 공기업을 외국의 거대 자본에 매각하는 것에 대한 국민적 저항이나 민영화로 인한 불가피한 인력 감축을 우려하는 노조의 반대 등으로 인하여 여러 나라에서 민영화 정책을 완전히 포기하거나 정부 지분의 일부만 민간에게 매각하는 “부분 민영화”로 기존정책을 선회하는 경우가 많았다(Villalonga, 2008).

이에 따라 최근 정부 소유권 행사 및 공기업 지배구조에 관한 논의는 민영화가 일부 진행되거나 미완성으로 끝나면서 다양해진 정부 소유형태를 전제로 한다는 특징을 보인다. 예를 들어서 정부가 ① 대주주로 남거나, ② 소액주주가 되거나 또는, ③ 전략적 파트너가 되는 등 다양한 소유형태가 나타났다. Musacchio와 그의 동료들(2015)은 이를 ‘다원화된 국가 자본주의의 출현’으로 규정하면서 공기업 지배구조의 개혁 역시 정부 소유지분의 형태에 따라 세분화된 방식으로 진행되고 있음을 강조하였다. 첫째, 정부가 최대지분을 보유한 경우, 정부는 해당 기업을 상장기업으로 만들거나, 독립적인 이사회 운영 강화, 또는 감사활동의 강화라는 방식으

로 지배구조를 개편하는 경향을 보인다. 이러한 변화를 통하여 대리인 비용을 축소하거나 (소액주주들에 대한 보호가 강화되면서) 소액주주들에게 더 큰 투자 유인을 제공하려는 것이다. 둘째, 정부가 소액주주로 머무를 때에는, 이익배당청구권(cash flow rights)을 유지하면서 종종 우선주(golden share)¹⁵⁵⁾ 등을 활용하여 인수합병 등의 전략적 의사결정사항에 대해서 거부권을 행사하는 방식을 취하는 경우가 많다. 끝으로, 정부 지분율과는 무관하게 특정 산업 또는 특정 기업을 대상으로 전략적 파트너가 되어서 산업정책을 수행하는 방식이 있을 수 있다. 이와 같이 민영화가 부분적으로 끝난 결과, 공기업은 여전히 정부의 영향력하에 있는 어정쩡한 상황(get stalled in the government)이 계속되면서 각각의 상황에 부합하는 공기업 운영 및 관리에 관한 새로운 제도적 장치를 마련하고 있는 것이 최근 공기업 지배구조 개혁의 모습이다.

다른 측면에서 최근 논의는 공기업 자체보다는 공기업에 대한 정부의 소유권 행사방식에 더 큰 관심을 보인다는 점에서 이전 논의와 차별화된다. 글로벌 경제에서 공기업의 비중이나 역할이 확대됨으로써 공정한 글로벌 경쟁 및 투자환경 조성 그리고 자유무역에 대한 정부의 부당한 개입 억제 차원에서 공기업에 대한 정부의 소유권 행사방식을 규제해야 한다는 필요성이 제기되었다. 후술하겠지만, OECD 공기업 지배구조 지침 제정의 목적 중의 하나도 이것과 관련이 있다. 즉, 글로벌 경제 환경에서 정부와 투자기관 간의 관계가 더 복잡해졌기 때문에 OECD 지침은 소유주로서의 정부와 공기업 간의 관계를 개선하여 정부의 소유권을 적절하게 제어하는 데 관심이 있었던 것으로 보인다. 이러한 기류에는 중국을 비롯한 개발도상국 공기업의 두드러진 활약에 대한 막연한 우려나 두려움도 작용했을 수 있다. 그 진위 여부는 좀 더 지켜볼 필요가 있겠으나 적어도 글로벌 경제주체로서 공기업의 영향력이 확대되면서 소유권 행사를 통한 정부의 부당한 개입 여부는 정책개발자, 규제당국, 또는 다른 시장 참여자가 중요하게 고려해야 할 사항이 되었음이 분명해 보인다.

끝으로, 경영성과 측면에서 공기업을 비효율적인 조직형태로 바라보는

155) 기간산업을 민영화하는 경우 외국자본에 의한 매수를 제한하기 위하여 정부가 보유하는 주식을 의미한다.

인식이 과거에 비해 줄어들었다는 점 또한 주목할 만하다. 최근에도 정부소유기업의 경영 효율성 또는 경제적 수익성 측면에서의 문제제기는 여전하다. 즉, 대리인 비용이라는 함축적인 표현으로 대변되는 정부소유기업이나 정부정책에 영향을 받는 민간기업에 관한 우려는 계속되고 있다. 다양한 시도와 노력이 있었으나 공기업의 정치적 부담(liability of stateness) 문제는 여전히 미완의 숙제로 남아 있다는 시각이다. 하지만 최근 연구문헌들은 대체적으로 공기업들이 글로벌 경제에서 차지하는 비중이 갈수록 증가하고 있을 뿐만 아니라 성과적인 측면에서도 민간기업에 비하여 더 나은 것은 없지만 그렇다고 뒤떨어지지 않는다고 말한다(Musacchio, Lazzarini, and Aguilera, 2015). 예를 들어서 Fortune Global 상위 100개 기업에는 25개의 정부소유기업이 포함되어 있는데, 이들은 3.49%의 ROA와 14%의 영업이익(operating margin)을 보이고 있다. 나머지 75개의 민간기업들이 3.44%의 ROA와 5.7%의 영업이익을 보이고 있는 것과 대비된다.¹⁵⁶⁾ 이러한 실증분석을 통하여 최근 논의는 정부의 개입방식 또는 전략적 행동 등을 강조하는 특징을 보인다. 정부소유기업의 경영성과는 그 형태 자체에 내재되어 있는 것이 아니기 때문에 정부소유 vs 민영화라는 이분법적인 구분에서 탈피한 것으로 이해할 수 있다. 즉, 정부의 지분소유가 해당 기관의 자산이 될지 그렇지 않으면 부채가 될지 또는 대리인비용을 축소하거나 공기업 운영과 연관된 정치적/정책적 과제를 극복하여 경영 효율성을 증진할지 여부는 미시적인 제도적 환경과 운영방식에 달려있다는 인식이 증가하고 있다.

156) 2012년 Fortune Global 500 ranking 자료를 활용한 계산결과이다.

제3절 OECD 공기업 지배구조 가이드라인

1. OECD 기업지배구조 개요

OECD는 기업지배구조에 관한 보편적인 표준화를 위하여 1999년에 「OECD 기업지배구조 원칙(OECD Principles of Corporate Governance)」을 제정하였다. 2005년에 제정된 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」은 사기업을 대상으로 한 「OECD 기업지배구조 원칙」에 기초하여 민간기업과는 다른 공기업 지배구조상의 특수성을 감안하여 수정·보완한 것으로 볼 수 있다.

동 지침의 궁극적인 목적은 경제적 효율성, 지속가능성, 및 재정 안정성 제고를 위하여 공기업 지배구조에 관한 국제규범을 제시하여, 각 국가가 이를 참조하되 개별 국가의 특수성을 고려하고 실용적으로 공기업 지배구조 관리방안을 마련하는 데 기여하는 것이다(선우석호, 2006). 보다 구체적으로 동 지침은 공기업 운영 및 관리와 관련한 두 가지 문제를 해결하기 위해 제정되었다. 그중 하나는 전통적인 공기업 병리현상으로 지적되어온 조직형태의 비효율성을 제거하는 것이고, 다른 하나는 공정한 글로벌 경쟁 환경을 저해하고 자유무역 취지에 반하는 부당한 정부개입을 제어하겠다는 것이다. 이를 위하여 동 지침은 다음과 같은 내용으로 구성되었다: ① 통일성과 전문성이 있는 소유권 정책 추진을 위해 소유권 행사기능 집중화, ② 권한과 독립성을 갖는 이사회 중심의 기관운영체제 확립(내부지배구조), ③ 공공기관의 전략적 목표 설정, 성과평가, 정보공개 등 책임성 및 투명성 강화(외부지배구조)

동 지침의 제정과정은 다음과 같다. 앞에서 언급한 것처럼, 공기업을 완전하게 민영화하지 못한 상태에서 공기업의 자율책임 경영을 확보할 수 있는 대안으로 각국은 공기업 거버넌스 개혁을 추진하였는데, 민간기업과 달리 공기업은 근본적으로 다양하고 복잡한 이해관계자들과 관련되어 있기 때문에 해결방안을 찾기 쉽지 않았다(이상철·권영주, 2016). 이

에 2002년 2월 OECD 기업지배구조 조정위원회(Steering Group on Corporate Governance)는 산하 실무위원회인 ‘정부자산 민영화 및 지배구조 실무 그룹(the OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State-Owned Assets)’을 구성하고, 회원국들의 공기업 지배구조 모범 사례(Best Practice)를 조사·분석하여 「공기업 지배구조 가이드라인」을 제정할 것을 지시하였다. 이에 따라 동 작업단이 2004년 10월 초안을 발표한 후 각국의 공기업 경영관리 총괄기관, 의회, 지배구조 전문가, World Bank와 IMF 등 국제기구, 다수 공기업 등의 의견을 수렴하였다. 2005년 3월 23일 회의에서 공기업 지배구조 가이드라인(안)을 확정하였으며, 4월 28일 OECD 이사회(Council Meeting)가 이를 공식의결하고 대외공표하였다(박석희·정종원·손지은, 2012: 25).

한편, OECD는 지난 10년간 새롭게 발견된 현상들을 반영하여 2015년 10월 말 진행된 제25차 OECD Working Party on State Ownership and Privatization Practices 정기회의에서 새롭게 업데이트된 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」(2015)을 발표하였다. 2015년의 OECD 가이드라인은 국가 소유권 관련 부분의 신설, 공기업의 설립 및 유지에 관한 명확한 근거 제시, 공기업 효율성에 관한 기준 구체화, 공기업의 특수성 관련 부분 명확화 등을 골자로 하여 대부분 정부가 시장 혹은 공기업 운영에 개입할 때 반드시 필요한 책임성 확보를 위한 세부내용을 제시하였다(박정수·이민창, 2015). 그 구성을 살펴보면, 총 6장으로 구성되었던 2005년 OECD 가이드라인에 비해 세분화되어 ① 국가소유권에 대한 근거, ② 소유주로서 국가의 역할, ③ 시장에서의 공기업, ④ 주주 및 기타 투자자들에 대한 공평한 대우, ⑤ 주주관계와 책임경영, ⑥ 공시와 투명성, ⑦ 공기업 이사회의 책임 등 총 7장으로 구성되었다. 과거 공공기관의 공적 기능 수행 및 관리(소유)정책에 대한 법적·규제적 프레임 구축의 주요원칙을 설명하였던 1장의 논의를 국가소유권 정책프레임에 대한 논의와 경쟁중립성에 대한 논의로 세분화한 것이 특징이다. 이는 2010년대 접어들면서 OECD를 중심으로 경쟁중립성에 대한 논의가 지속적으로 확대되어 온 것을 반영하여 경쟁중립성에 대한 논의를 별도의 장(章)으로 구성한 것인데, 각국의 공기업 특혜나 자원에 대한 다른 국가들의 우려와 함께

시장에서 공기업의 공정경쟁과 관련한 정책문제에 관심이 증대된 현실을 반영한 것으로 이해할 수 있다(박한준, 2018).

동 지침은 일종의 모범사례(best practice)를 만들어내기 위한 기본 규범 또는 조언을 담고 있다는 점에서 연성법적인 성격을 갖고 있으나, OECD 네트워크를 통하여 혹은 IMF나 세계은행 등에서 이 지침을 회원국에 대한 정책권고로 활용하면서 국제법과 유사한 수준의 규제력을 갖고 있다는 평가가 지배적이다(Rajavuori, 2018). 그 결과 OECD 공기업 지배구조 지침은 국제경제법부터 인권보호에 이르기까지 국제사회질서를 다루는 다양한 영역에서 활용되고 있다.

2. OECD 공기업 지배구조 지침의 주요 내용

가. 2015년 추가 내용을 중심으로 한 OECD 가이드라인의 주요 내용

2015년 OECD 가이드라인의 서문은 이 지침을 가리켜 ‘공기업이 효율적이고, 투명하며, 책임감 있게 운영될 수 있도록’ 각국 정부에 제시하는 권고안임을 밝히고 있다. 여기서는 2015년 새롭게 추가된 내용을 중심으로 OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 주요 내용을 살펴보고자 한다(표 3-1 참조). 전체적으로 2015년 개정 OECD 가이드라인은 공기업 설립·존립의 정당성에 대한 주기적·반복적인 검토를 통해 공기업의 확대에 야기될 수 있는 시장왜곡을 방지하고, 공기업이 필요한 영역에서는 정부 소유권 기능의 건전한 행사로 효율적 자원배분을 통해 사회적 가치를 극대화하는 것에 초점을 맞추고 있다. 특히, 제2장에서는 소유권 정책을 공개하여야 한다는 점과, 공기업의 정부소유 환경 변화를 정기적으로 점검하여, 정부 소유의 정당성에 변화가 있는지 확인해야 한다는 점을 강조한다. 이를 위해 사전적·과정적 측면에서는 공기업의 자율성과 독립성, 그리고 사후적으로는 성과에 대한 평가, 모니터링을 강조하고 있다(박한준, 2018).

〈표 3-1〉 개정 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(2015)의 주요내용

| | 주요내용 |
|------------------------------|--|
| 제1장 (국가 소유권에 대한 근거) | <p>◆ 국가는 일반 국민들의 이익을 위해 공기업에 대한 소유권을 행사한다. 국가의 공기업 소유권을 정당화하는 목적들을 면밀하게 심사한 후 공개해야 하며 반복적으로 검토해야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공기업 소유권자의 명확화: 공기업의 최종 소유권자는 국가의 일반 대중 ○ 공기업 설립 및 유지의 구체적 근거 제시: 다음 중 한 가지 이상을 포함. <ul style="list-style-type: none"> (1) 민간 업체에 위탁하는 것보다 국가가 소유하는 것이 보다 효율적이고 견실(堅實)한 것으로 간주되는 공공재 또는 공공서비스의 공급; (2) 시장 규제가 불가능하거나 비효율적인 것으로 간주되는 자연 독점기업의 운영; (3) 특정 산업을 국가 소유권하에 유지하거나, 제도적인 중요성 때문에 부실기업을 지원하는 등 국익차원의 광범위한 경제적 및 전략적 목표를 위한 지원책 <p>A 공기업은 국가가 소유하는 궁극적인 목적은 효율적인 자원 배분을 통한 사회 가치의 극대화이다. → 공기업 최종목표의 명확화</p> <p>B 정부는 (공기업에 대한) 소유권 정책을 개발해야 한다. 소유권 정책은 특히 국가 소유권에 대한 전반적인 근거, 공기업 지배구조에서 국가의 역할, 국가의 소유권 정책 시행 방식, 정책 시행과 관련된 정부기관 및 부처 각각의 역할 및 책임을 규정해야 한다. → 공기업 소유권 정책의 마련 및 규정화</p> <p>C 소유권 정책은 정책적 책임에 근거한 적절한 절차를 통해 수립되어야 하며, 일반 국민들에게 공개되어야 한다. 정부는 소유권 정책을 정기적으로 검토해야 한다. → 소유권 정책의 정당성 확보 방안 마련</p> <p>D 국가는 각각의 공기업에 소유하는 근거를 규정해야 하며, 반복적으로 검토해야 한다. 개별 공기업 또는 공기업 유형별로 달성해야 하는 모든 공공정책 목표들은 관련 당국에 의해 명확히 규정되어야 하고, 공개되어야 한다. → 공기업 소유에 대한 근거 및 공기업이 추구하는 정책적 목표에 대한 규정화</p> |
| 제2장 (소유주로서 국가의 역할) | <p>◆ 국가는 공기업 전반에 대해 정통하고 능동적인 소유주로서, 고도의 전문성과 효율성을 바탕으로 공기업 지배구조가 투명하고 책임감 있게 실현될 수 있도록 해야 한다.</p> <p>A 정부는 공기업 운영의 바탕이 되는 법적 형태를 간결화하고 표준화해야 한다. 공기업 운영상의 관행은 일반적으로 인정되는 기업 규범을 따라야 한다. → 공기업 운영의 법적 형태의 간결화와 표준화. 공공기관에 상법 등 일반적으로 인정되는 기업규범을 동일하게 적용할 것을 권고</p> <p>B 정부는 공기업이 정해진 목표를 달성할 수 있도록 완전한 운영 자율성을 보장해야 하고, 공기업 경영에 개입하지 말아야 한다. 주주로서 정부는 공기업의 목표를 불투명한 방식으로 재설정하지 말아야 한다. → 공기업의 일관성 있는 소유권 정책 유지. 국가가 소유권 실효로서 공기업이나 그 이사회에 방향을 제시할 수 있는 권한은 전략적 사안과 공공정책 목표에 국한되어야 함.</p> |

〈표 3-1〉의 계속

| | 주요내용 |
|-----------------------------|--|
| 제2장 (소유주로서 국가의 역할) | <p>C 국가는 공기업 이사회가 본연의 임무를 수행할 수 있도록 허용하고, 이사회 독립성을 존중해야 한다.</p> <p>D 행정부 내에서의 소유권 행사는 명확하게 확립되어야 한다. 소유권 행사는 단일 소유권 주체에 집중되어야 하며, 이것이 불가능할 경우, 조정 기관을 통해 이루어져야 한다. “소유권 주체”는 효과적으로 직무를 수행할 수 있는 자격과 능력을 갖춰야 한다.</p> <p>E 소유권 주체는 대의기관에 공기업에 대한 책임을 져야 하며 국가 최고 감사기관을 비롯한 관련 공공기관과의 관계가 명확히 정의되어야 한다.</p> <p>F 국가는 공기업 전반에 대해 정통하고 능동적인 소유주로서 행동해야 하며, 개별 공기업의 법률 구조에 따라 소유권을 행사해야 한다.</p> <p>○ 국가(소유권 행사기관)의 주요 책임</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주주총회에 대표로 참석하여 실질적으로 의결권을 행사하는 것 2. 전 지분 또는 과반수 이상의 지분을 국가가 소유한 공기업에 잘 구성된, 능력 기반의, 투명한 이사회 후보선정 절차를 확립하고, 공기업의 모든 이사회 후보선정 절차에 적극적으로 참여하여 이사회 구성의 다양성에 기여하는 것 3. 재정 목표, 자본구성 목표 및 위험감수도 수준과 같은 공기업의 전반적인 의무조항과 목표를 설정하고 이행 여부를 모니터링하는 것 4. 소유권 주체가 공기업의 성과를 정기적으로 모니터링, 감사 및 평가할 수 있도록 보고체계를 수립하고, 적절한 기업지배구조 규범에 따라 감독 및 감시하는 것 5. 어떤 정보가 공개되어야 하는지, 적절한 공개 방법은 무엇인지, 정보의 질을 유지할 수 있는 방법은 무엇인지를 분간할 수 있는 공기업 공시정책을 개발하는 것 6. 외부 감사인 및 특정 국가감사기관과 지속적인 소통을 유지하는 것. 단, 이런 행위가 시의적절하고 법률 제도와 국가의 소유 지분 정도에 의해 허용되는 경우 7. 공기업의 중장기적인 이익을 도모하고, 책임의 전문가를 유치 및 유지할 수 있는 투명한 공기업 이사회 보수체계를 수립하는 것 |
| 제3장 (시장에서의 공기업) | <p>◆ 국가 소유권의 근거와 일관되게, 공기업에 대한 법률 및 규제 체계는 공기업이 경제활동을 수행하는 시장에서 공평한 경쟁 환경 및 공정 경쟁을 보장해야 한다.</p> <p>A 국가의 공기업 소유권 기능은 시장 규제와 같이 공기업 경영 환경에 영향을 줄 수 있는 다른 국가 기능들과 명확히 구분되어야 한다. → 민간과 경쟁하는 시장에서 상업적 활동을 하는 공기업에 대한 특혜를 금지하고 공정한 경쟁 환경을 조성하는 것을 권고</p> <p>B (공기업의) 이해관계자와 채권자, 경쟁자 등의 기타 이해당사자들은 자신들의 권리가 침해되었다고 판단되는 경우, 공정한 법적 또는 중재 절차를 통해 부당함을 효과적으로 시정할 수 있는 구제수단이 주어져야 한다.</p> |

〈표 3-1〉의 계속

| | 주요내용 |
|--|---|
| 제3장 (시장에서의 공기업) | <p>C 공기업이 경제활동과 공공정책 목표를 함께 추구할 때, 해당 공기업의 주요활동영역(계정)에 두 활동 모두 포함될 수 있도록, 비용 및 수익구조에 대한 높은 수준의 투명성과 공시가 유지되어야 한다. → 국가 소유권과 시장규제, 산업정책의 분리를 통해 시장경쟁 왜곡급지를 선언하는 동시에, 비용 및 수익구조를 투명하게 공시하여 상업적 활동과 공공정책목표를 추구하는 사업활동을 분리할 것을 강조</p> <p>D 공공정책 목표와 관련된 비용은 국가로부터 조달되어야 하며, 공개되어야 한다.</p> <p>E 경제활동을 수행하는 공기업은 일반법, 세법 및 규제 of 적용으로부터 면제되어서는 안 된다. 법과 규제는 공기업에 비해 시장 경쟁기업들을 부당하게 차별해서는 안 된다. 공기업의 법적 형태는 채권자들이 청구 압박을 가하고 파산 절차를 착수할 수 있게끔 허용해야 한다.</p> <p>F 공기업의 경제활동은 차입 및 주식을 통한 재원조달(debt and equity financing)과 관련하여 시장과 동일한 조건에 직면해야 한다.</p> <p>G 공기업이 입찰자 또는 공급자로서 공공조달에 참여하는 경우, 관련 절차는 경쟁적이고 비차별적인 환경을 담고 있어야 하며, 적절한 투명성 기준에 의해 보호되어야 한다.</p> |
| 제4장 (주주 및 기타 투자자들에 대한 공평한 대우) | <p>◆ 공기업이 상장되어 있거나 공기업 소유주 중 국가 이외의 투자자가 있는 경우, 국가와 공기업은 모든 주주의 권리를 인정해야 하고, 모든 주주에게 공평한 대우 및 기업 정보에 대한 동등한 접근권을 보장해야 한다.</p> <p>A 국가가 공기업의 단독 소유주가 아닐 경우, 국가는 ‘OECD 기업지배구조 원칙(OECD Principles of Corporate Governance)’의 완전한 이행을 위해 노력해야 하며, 공기업의 단독 소유주일 경우에는 본 가이드라인의 모든 관련 부분의 완전한 이행을 위해 노력해야 한다.</p> <p>주주 보호와 관련하여 다음의 사항들이 준수되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가와 공기업은 모든 주주에 대한 공평한 대우를 보장해야 한다. 2. 공기업은 모든 주주에 대해 균등하고 동시적으로 제공되는 기업 정보 공시원칙을 포함하는 등 높은 수준의 투명성을 유지해야 한다. 3. 공기업은 모든 주주들과의 소통 및 협의를 활성화하는 정책을 개발해야 한다. 4. 소액주주들이 이사 선임과 같은 공기업의 핵심적인 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 그들의 주주총회 참석이 용이해져야 한다. 5. 국가와 공기업 간, 또는 서로 다른 공기업들 간의 거래는 시장과 동일한 조건에서 이루어져야 한다. <p>B 국가 기업지배구조 규범은 모든 상장 공기업과 (적용 가능한 경우) 비상장 공기업에 의해 준수되어야 한다.</p> <p>C 공기업이 공공정책 목표를 추구해야 하는 경우, 충분한 관련 정보가 상시적으로 국가 이외의 주주들에게 제공되어야 한다.</p> |

〈표 3-1〉의 계속

| | 주요내용 |
|---|---|
| 제4장 (주주 및 기타 투자자들에 대한 공평한 대우) | D 공기업이 합작투자(joint venture) 및 민관협력사업(Public Private Partnership)과 같은 협력 사업에 관여할 때, 계약당사자는 계약상의 권리가 준수되고, 분쟁이 적시에 객관적으로 해결될 수 있도록 해야 한다. |
| 제5장 (주주관계와 책임경영) | <p>◆ 국가 소유권 정책은 이해관계자에 대한 공기업의 책임을 충분히 인식하고, 공기업이 이해관계자와의 관계를 보고하도록 요구해야 한다. 동 정책은 공기업이 수행하는 책임경영에 대한 국가의 기대치를 명시해야 한다.</p> <p>A 정부, 국가 소유권 주체, 그리고 공기업 스스로는 법이나 상호합의에 의해 수립된 이해관계자의 권리를 인정하고 존중해야 한다.</p> <p>B 상장 공기업 또는 대규모 공기업은 적용 가능하고 실현 가능한 경우, 노동자, 채권자 및 영향받는 지역사회와의 관계를 포함한 이해관계자와의 관계를 보고해야 한다.</p> <p>C 공기업 이사회는 사기행위 및 부정부패 등을 방지하기 위한 내부통제, 윤리 및 준법감시프로그램 또는 제도를 제정하여 실행하고 모니터링하며 널리 알려야 한다. 이들은 국가규범에 기반을 두어야 하고, 국제협정을 준수해야 하며, 공기업과 공기업 자회사에 적용되어야 한다.</p> <p>D 공기업은 높은 수준의 기업 책임경영 규범을 준수해야 한다. 기업의 책임경영과 관련하여 수립된 정부의 기대치는 공개되어야 하며, 그 시행 방안은 명확히 확립되어야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 환경, 근로자, 공중보건, 안전 및 인권에 대한 높은 수준의 기업 책임경영 규범을 준수해야 함 <p>E 공기업은 정치적 활동 자금을 조성하기 위한 도구로 이용되어서는 안 된다. 공기업은 스스로 정치 후원금을 기부해서는 안 된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공기업이 정치캠페인이나 활동의 자금원으로 전략해서는 안 되며, 여기에는 공공기관과 정치적 이해관계가 있는 기업 사이의 거래형식으로 포장되는 활동도 포함됨을 명시 |
| 제6장 (공시와 투명성) | <p>◆ 공기업은 높은 수준의 투명성 기준을 준수해야 하며, 상장기업과 동일한 수준의 엄격한 회계, 공시, 규정준수 및 감사 기준을 적용받아야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관의 재무성과뿐만 아니라 비재무성과 및 현황 공시를 통해 투명성을 제고해야 함을 강조 <p>A 공기업은 국제적으로 인정받는 엄격한 기업공시 기준에 따라 기업의 중요한 재무 및 비(非)재무 정보를 보고해야 하며, 해당 정보는 소유주인 국가와 일반 국민들의 주요한 관심사 영역을 포함해야 한다. 여기에는 특히 공공이익을 위해 수행되는 공기업 활동들이 포함된다.</p> <p>B 공기업의 연차 재무제표는 엄격한 기준의 독립적인 외부 회계 감사를 적용받아야 한다. 특정한 국가재정통제 절차가 있다 하더라도, 독립적 외부 감사를 대체할 수 없다.</p> |

〈표 3-1〉의 계속

| | 주요내용 |
|-------------------------|---|
| 제6장 (공시와 투명성) | C 소유권 주체는 공기업에 대한 일관된 보고체계를 개발해야 하며, 공기업 총괄 연차보고서(annual aggregate report)를 발간해야 한다. 웹 기반의 커뮤니케이션을 활용하여 일반국민의 접근을 용이하게 하는 것도 바람직한 관행이다. |
| 제7장 (공기업 이사회의 책임) | <p>◆ 공기업 이사회는 전략적 경영 자문 및 경영 감독 기능을 수행하는 데 필요한 권한, 능력 및 객관성을 갖추어야 한다. 이사회는 청렴하게 행동해야 하며, 자신의 행동에 책임을 져야 한다.</p> <p>A 공기업 이사회는 명확한 권한과 기업 성과에 대한 궁극적인 책임을 부여받아야 한다. 공기업 이사회는 역할을 회사법이나 다른 법률에 명확히 정의되어야 한다. 이사회는 소유주에게 완전한 책임을 져야 하고, 기업의 최대 이익을 위해 행동해야 하며, 모든 주주들을 공평하게 대우해야 한다.</p> <p>B 공기업 이사회는 정부가 설정한 폭넓은 권한과 목표에 기초하여 전략을 설정하고 경영 감시 역할을 효과적으로 수행해야 한다. 이사회는 최고경영자를 임명하고 해임할 권한을 가져야 한다. 공기업 이사회는 기업의 장기적인 이익에 부합하도록 경영진 보수 수준을 설정해야 한다.</p> <p>C 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 행사할 수 있도록 구성되어야 한다. 공무원을 포함한 모든 이사회 구성원은 자격 요건을 갖춘 경우에 임명되고 동등한 법적 책임을 지녀야 한다.</p> <p>D 독립된 사외이사가 존재하는 경우, 객관적인 판단을 위태롭게 할 수 있는 기업, 경영진, 대주주 및 소유주체와의 물질적인 이해관계나 인간관계로부터 자유로워야 한다.</p> <p>E 이사의 객관적인 직무 수행을 어렵게 만드는 이해관계 충돌을 방지하고 이사회 절차에 정치적인 개입을 제한할 수 있는 방안들이 시행되어야 한다.</p> <p>F 이사회 의장은 이사회 효율성에 대해 책임을 져야 하며, 필요한 경우, 다른 이사들과 협조하여 국가 소유권 주체와의 의사소통을 위한 연락담당자 역할을 담당해야 한다. 이사회 의장직은 최고경영자직과 분리되는 것이 바람직하다.</p> <p>G 만약 근로자이사제도를 시행하는 경우에는 효과적인 제도 시행 및 이사회 전문성, 정보력과 독립성 증진에 기여할 수 있는 방안들이 개발되어야 한다.</p> <p>H 공기업 이사회는 특히, 감사, 위험 관리 및 보수에 관해 전체 이사회 기능을 보완할 수 있도록 독립적이고 해당 업무 수행에 적합한 이사로 구성된 특별위원회의 설립을 고려해야 한다. 특별위원회 설립은 이사회 효율성을 향상시켜야 하고 해당 기능에 대한 전체 이사회 책임을 감쇄하지 않아야 한다.</p> <p>I 공기업 이사회는 이사회회장의 감독하에 매년 이사회 성과와 효율성에 대한 조직적인 평가를 수행해야 한다.</p> <p>J 공기업은 효율적인 내부 감사 절차를 개발하여, 이사회와 감사위원회 또는 이에 상응하는 조직이 감시하고 직접 보고받는 내부감사 기능을 수립해야 한다.</p> |

자료: OECD(2015), 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」.

나. 수정 내용 검토

1) 공기업의 소유권 구조

앞에서 언급한 것처럼 1999년 OECD가 발간한 「OECD 기업지배구조 원칙」에는 회원국이 건전한 공기업 지배구조를 구축하는 데 있어서 보편적으로 중요하다고 인정되는 사안들을 반영한 원칙들이 제시되어 있다. 이는 2005년 OECD 공기업 가이드라인과 2015년 OECD 공기업 가이드라인의 기본적인 골격을 제공하고 있으며, 여기에 제시된 많은 내용이 현재까지도 유지·확장되고 있다(박정수·이민창, 2015: 46).

2005년 OECD 가이드라인은 국가 소유권의 근거에 관련된 내용이 독립된 장으로 편제되어 제시되지는 않았으나, “정부는 정통(informed)하고, 책임감 있고 능동적인 소유자로서 역할을 수행하며, 명확하고 일관된 소유권정책을 수립하여야 한다. 또한, 전문성과 효율성을 갖고 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 이행될 수 있도록 하여야 한다.”라고 하여 소유권과 관련된 정부의 기능과 역할을 구체적으로 밝히고 있다. 이에 따라 국가의 소유권 행사가 공기업의 경영활동에 영향을 미칠 수 있는 정부의 다른 기능과 명확히 분리되어 소유권 기능의 집중화가 바람직하며, 특히, 소유권 정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 관한 정부의 역할 및 소유권 정책의 행사방식 등을 개발하고 공표해야 함을 명시하였다(박정수·이민창, 2015: 47).

2015년 OECD 가이드라인은 소유권 구조에 대한 장을 국가 소유권에 대한 근거와 소유주로서 국가의 역할이라는 두 개의 장으로 나누어 더욱 구체적이고 상세하게 소유권 관련 내용을 다루고 있다. 제1장(국가소유권에 대한 근거)에서는 정부의 소유권 행사 이유 및 목적, 그리고 공기업의 최종 소유권자가 국가의 국민임을 천명하는 동시에 공기업의 최종 목표가 효율적인 자원 배분을 통한 사회적 가치의 극대화를 이전 지침에 비해 보다 선명하게 밝히고 있다. 또한 국가별 공기업 설립 및 소유근거의 차이와 다양성을 인정하면서 그 설립 및 유지를 위한 구체적이고 정당한 근거를 제시하여야 함을 강조한다. 이를 위하여 국가는 소유권 정책을 마련하여야 하며, 국가의 역할, 소유권 정책의 행사방식, 이에 관련된 정부

의 역할과 책임을 규정하도록 하고, 그 정당성이 유효한지를 주기적·반복적으로 검토할 것을 권고하고 있다. 특히 소유권 정책을 일반대중에게 투명하고 정확하게 전달하여야 한다는 점도 포함되어 있음에 주목할 필요가 있다.

제2장(소유주로서 국가의 역할)에서 공기업의 자율성 보장과 독립성 확보를 위해 소유주로서 국가의 역할에 관해서도 명백히 정의하고 있는 점과 소유권 행사 기관의 주요 책임에 대해 명시하고 있는 점은 새롭게 추가된 것이다. 국가(소유권 행사기관)의 주요 책임으로, 주주총회에 대표로 참석하여 실질적인 의결권 행사, 잘 구성된, 능력 기반의, 투명한 이사회 후보선정 절차 확립 및 이사회 구성의 다양성 확보, 공기업의 전반적인 의무조항과 목표 설정 및 이행 여부 모니터링, 성과에 대한 정기적인 보고체계 수립과 적절한 기업지배구조 규범에 따른 감독 및 감시, 공시정책 개발, 외부 감사인 및 특정 국가감사기관과 지속적인 소통 유지, 투명한 이사회 보수체계 수립을 구체적으로 명시한 것도 주목할 만하다. 이러한 권고사항은 공기업의 정부 소유에 대한 정당성이 인정되는 상황에 대해서만 정부의 소유권을 행사하라고 주문한 것으로 이해될 수 있다. 제2장의 핵심적인 논의는 소유권 정책을 공개하여야 한다는 점과, 공기업의 정부 소유 환경 변화를 정기적으로 점검하여, 정부 소유의 정당성에 변화가 있는지 여부를 확인해야 한다는 것이라고 할 수 있다(박한준, 2018).

2) 시장에서의 공기업 역할

2015년 OECD 가이드라인 제3장(시장에서의 공기업)은 민간과 경쟁하는 시장에서 상업적 활동을 하는 공기업에 대한 선별적 특혜를 금하고 공정한 경쟁 환경을 조성하는 것을 권고하고 있다. 국가 소유권과 시장규제, 산업정책의 분리를 통해 시장경쟁 왜곡금지를 권고하는 동시에, 비용 및 수익구조를 투명하게 공시하여 상업적 활동과 공공정책목표를 추구하는 사업활동을 분리할 것을 강조하고 있는 점은 2005년 OECD 가이드라인과 동일하다. 여기서 나아가 경쟁중립성에 대한 논의를 별도의 장(章)으로 구성한 점은 2010년대로 접어들면서 OECD를 중심으로 논의가 지속

적으로 확대되어 온 것을 반영한 결과이다(박한준, 2018).

2015년 OECD 가이드라인은 다음과 같이 경쟁중립성을 보장할 수 있는 구체적 원칙을 제시하였다.

- ① 국가의 공기업 소유권 기능은 시장 규제와 같이 공기업 경영 환경에 영향을 줄 수 있는 다른 국가 기능들과 명확히 구분
- ② (공기업) 이해관계자 등의 권리가 침해되었을 경우, 공정한 법적 또는 중재 절차를 통한 구제수단 보장
- ③ 공기업이 경제활동과 공공정책 목표를 함께 추구할 때, 비용 및 수익구조에 대한 높은 수준의 투명성과 공시 유지
- ④ 공공정책 목표와 관련된 비용의 국가 조달 및 공개
- ⑤ 경제활동을 수행하는 공기업에 대한 일반법, 세법 및 규제의 공정한 적용. 법과 규제의 시장 경쟁기업들에 대한 부당한 차별 금지
- ⑥ 차입 및 주식을 통한 재원조달과 관련한 공기업 경제활동의 시장 동일 조건
- ⑦ 공기업이 공공조달에 참여하는 경우 관련 절차의 경쟁적·비차별적 환경 유지

OECD의 공기업 경쟁중립성에 관한 논의는 “Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business” (OECD, 2012)에서도 제시되고 있다. 여기서는 공기업과 민간기업의 공정 경쟁을 보장하는 OECD 회원국의 모범적 사례를 소개하고 있다(박정수·이민창, 2015).

3) 주주 외의 다른 이해관계자들과의 관계 정립

2005년 OECD 공기업 가이드라인은 공기업의 직접 이해관계자로서 주주의 권리 보호에 관한 내용을 중심으로 작성되었다. “정부 및 공기업은 모든 주주들의 권리를 인식하고, 『OECD 기업지배구조 원칙』에 따라 주주의 공평한 대우 및 기업정보에 대한 접근이 보장되어야 한다.” 정부 소유권 정책에서도 공기업 지분을 소유한 주주에 대한 의무를 이해하고 반영해야 하며, 주주와의 관계에 대해서도 보고하도록 하고 있다. 이러한

제한사항은 정부 관리주체 혹은 공기업이 자체적으로 명확한 주주 관계(investor relations) 정책을 개발하고 적절히 공시할 것을 천명함과 동시에 정부는 주주의 손해를 끼칠 수 있는 의사결정을 할 수 있으므로, 주주의 권리를 보호하는 메커니즘과 절차를 확립해야 함을 강조한 것이다(박정수·이민창, 2015).

2015년 OECD 공기업 가이드라인에서도 제4장에서 주주와 기타 투자자들의 권리를 보장하고, 차별하지 말 것을 권고하고 있다. “공기업이 상장되어 있거나 공기업 소유주 중 국가 이외의 투자자가 있는 경우, 국가와 공기업은 모든 주주의 권리를 인정해야 하고, 모든 주주에게 공평한 대우 및 기업 정보에 대한 동등한 접근권을 보장해야 한다.” 국가가 지배주주로서 권한을 남용하여 기관의 이익과 무관한 혹은 이해에 반하는 목표를 추구하거나 사업을 수행하도록 함으로써 일반 주주들에게 손해를 끼쳐서는 안 된다는 점을 밝히고 있는 것이다. 특히, 국가와 공기업, 공기업 상호 간의 거래는 시장조건으로 이루어져야 하며, 상장여부를 떠나 국가의 기업지배구조 규범을 준수해야 함을 새롭게 강조하고 있다(박한준, 2018).

하지만 2015년 OECD 공기업 가이드라인에서는 주주 외 다른 이해관계자들에 대한 책임과 고려를 강조하고 있다는 점에서 이전 가이드라인과 차이를 보인다. “국가 소유권 정책은 이해관계자에 대한 공기업의 책임을 충분히 인식하고, 공기업이 이해관계자와의 관계를 보고하도록 요구해야 한다. 동 정책은 공기업이 수행하는 책임경영에 대한 국가의 기대치를 명시해야 한다.” 특히, 상장 공기업 또는 대규모 공기업은 노동자, 채권자 및 영향받는 지역사회와의 관계를 포함한 이해관계자와의 관계를 보고해야 하고, 환경, 근로자, 공중보건, 안전 및 인권에 대한 높은 수준의 기업 책임경영 규범을 준수해야 함을 권고하였다.

추가적으로 공기업이 정치적 활동에 재정적으로 지원하는 도구로 이용되어서는 안 된다는 점을 명확하게 밝히고 있는데, 공기업이 공기업과 정치적 이해관계가 있는 기업 사이의 거래형식으로 포장되는 활동도 포함한 정치캠페인이나 활동의 자금원으로 전락해서는 안 되며, 공기업은 스스로 정치 후원금을 기부해서는 안 된다는 것이다.

4) 투명한 기관운영과 이사회역의 역할

2005년 OECD 가이드라인은 투명성 기준에 관해 일반적인 선언과 함께 구체적인 지침을 제시하였다. 2015년 OECD 가이드라인에서도 제6장(공시와 투명성)에서 투명성 확보를 위한 다양한 조치를 언급하면서, 공기업의 재무성과뿐만 아니라 비재무성과 및 현황 공시를 통해 투명성을 제고해야 함을 강조하였다. 특히 기업 공시에 국가와 일반대중이 관심 있는 영역을 포함하였고, 공공이익을 위해 수행하는 공기업의 활동을 공시 대상에 추가하였다는 점이 특징적이다. 상장 공기업은 국제적 기준에 맞춰 공개하는 것뿐만 아니라, 상장 공기업이 아니더라도 상장기업의 공시 조건과 동일한 기준을 적용받아야 함을 추가적으로 권고하였다. 주요 공시항목은 재무현황 및 성과, 기업성과, 비재무적 정보, 임금정책, 이해관계자와의 거래, 지배구조 정책 및 기업지배구조 강령 준수 여부 등을 포함한다. 이사회와 주요 임원진에 대한 혜택 및 보수수준을 공개하며, 사직하거나 퇴직한 임원들에게 제공되는 혜택이나 보수도 공시할 것을 권고하고 있으며, 이사회 이사의 자격 및 선출과정과 관련된 정보투명성 강화도 새롭게 포함되었다(박한준, 2018).

제7장(공기업 이사회의 책임)은 공기업 이사회가 전략적 조언 및 경영진에 대한 감시기능을 수행하는 데 필요한 권한, 능력 및 객관성을 갖추어야 하고, 기업 성과에 대한 궁극적인 책임을 부여받은 이사회의 전문성과 역할을 강화하기 위하여 이사회 구성 및 기능 강화에 관한 방안을 제시하였다. 이와 관련하여 모든 이사들은 투명한 후보선정 절차를 통해 임명되어야 하며, 자신을 지명한 지지층의 개별 대리인이 아니라 해당 공기업의 이익을 위해 행동해야 함을 강조하여 언급하였다. 또한 이사회의 건전하고 독립적인 운영을 위해서 공기업 이사로 지명된 모든 공무원들도 다른 이사와 동일한 법적 책임을 져야 하며, 특히, 국가 행정부와 직접적으로 연관된, 국가원수나 정부부처의 대표들(장관)은 이사회의 독립성을 훼손시킬 우려가 있기 때문에 이사가 되어서는 안 된다고 주장하였다(박한준, 2018).

2015년 OECD 가이드라인에서는 만약 노동이사제를 시행할 경우 이해당사자인 노동자들에 대한 책임감을 강화하고 노동자들과 이사회 간 정

보 공유를 용이하게 하게 하기 위한 것이라고 밝혔다. 이에 따르면, 노동 이사제는 이사회 의 논의 내용을 풍부하게 만들 수 있고, 기업 내 이사회 의 결정사항 이행을 돕는 데 기여할 수 있을 것으로 기대하였다. 다른 한편으로 노동이사의 책임과 관련하여, 노동이사는 다른 이사와 동일한 임무와 책임을 가져야 하고, 기업의 최대 이익을 위해 행동해야 하며, 모든 주주들을 공정하게 대우해야 한다는 입장을 보였다. 뿐만 아니라 노동 이사제 운영측면에서 2015년 가이드라인은 노동이사들의 정보, 교육 및 전문지식에 대한 접근성이 용이하도록 지원하고, 독립성이 확보될 수 있는 절차가 수립되어야 함을 명시했다. 이런 절차에는 적절하고 투명하고 민주적인 임명 절차와 노동자들에게 정기적으로 보고할 권리, 교육, 그리고 이해관계 갈등관리를 위한 명확한 중재과정이 포함되어야 함을 강조하였다.

5) 적용범위

2005년 OECD 가이드라인은 적용범위에 대해 구체적으로 명시하지 않았으나, 제1장에서 소유권 행사와 관련하여 “소유권 기능의 집중화는 시장형 공기업에 가장 적합할 것이므로, 주로 공공정책적 사업을 수행하는 공기업을 대상으로 소유권 집중화를 할 필요는 없다. 이런 유형의 공기업은 동 가이드라인의 주요 대상기관이 아니며, 이런 경우에는 소유권을 행사하는 가장 적합하고 자격 있는 기관은 주무부처로 볼 수 있다.”고 하였다.

이에 대해 2015년 OECD 가이드라인은 위의 내용을 제외하는 대신 ‘적용 범위 및 용어 정의’를 밝히고 적용 범위에서 다음과 같이 밝히고 있다.

“본 가이드라인은 전적으로 경제적 활동을 수행하거나, 공공정책 목표 달성 또는 정부의 권한 및 기능 행사와 더불어 경제적 활동을 수행하는 모든 공기업들에 적용된다. 기타 정부 기관들이 본 가이드라인을 이행할지 여부는 일정 부분 각 기관이 수행하는 경제적 활동의 범위에 달려 있다. 일반적으로 본 가이드라인은 법적으로는 공기업 형태를 갖추었지만 주로 공공정책 기능을 담당하는 실체나 활동에 적용할 목적으로 마련되지는 않았다. 하지만 정부의 하위국가 수준(지방정부, 주정부 등)에서 공기업의 소유권

기능을 관할하는 기관들은 본 가이드라인을 모범지침으로 삼고, 권고안들을 최대한 많이 실행할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.”

2005년과 2015년의 가이드라인을 비교하면, ‘우리나라의 준정부기관의 성격을 갖는 기관에 적용할 목적으로 OECD 가이드라인이 마련된 것은 아닐 뿐만 아니라, 소유권 행사와 관련해서도 주로 공공정책적 목적을 추구하는 공기업의 경우 주무부처가 소유권을 행사하는 가장 적합하고 자격 있는 주체’라는 내용이 삭제된 것으로 볼 수 있다. 하지만 2015년 OECD 가이드라인을 포함하여 OECD의 문서들이 이에 관하여 추가적으로 다루지 않아서 OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 타당하고 가능한 적용범위가 어디까지인지 구체적으로 확인할 수 있는 방법은 없다.

3. OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 관한 비판적 분석

OECD 지침은 국제사회의 다양한 관리규범에 활용되면서 그것의 철학적 배경과 규범적 지향성을 둘러싼 이데올로기적인 논쟁을 불러일으켰다(Rajavuori, 2018). 여기서는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 규범적 토대와 정책제언들의 실질적 의미를 분석한다.

가. 소유주로서의 정부 개념화

OECD 공기업 가이드라인이 정책플랫폼으로서 개념적으로 또는 개선 방안 측면에서 혁신성을 지녔다고 평가할 만한 것은 다른 무엇보다 ‘정부를 주주로 규정’했다는 점이다. 이러한 새로운 개념에 기초하여 공기업 행태에 관한 것이라기보다는 지배구조와 관련된 주주로서의 정부 역할과 기능에 초점을 맞추면서 정부 주주(state shareholder)의 기능을 조직화하는 세부 이행내용을 담고 있다. 즉, 공기업의 지속가능한 성장에 대해서 조언을 하든지 또는 공정한 경쟁질서 확립방안에 관한 기준을 제시하든지 상관없이 논의의 대상은 공기업 그 자체가 아니라 주주로서의 정부이다(Rajavuori, 2018). 실제로 가이드라인은 공기업 소유권을 관리 및 행사하는 정부 담당자를 대상으로 작성되었음에 유념할 필요가 있다.

이러한 관점은 OECD 공기업 지배구조 가이드라인이 처음 제정된 2005년도부터 꾸준히 계속되어 왔다. 2005년 가이드라인에서도 공정한 경쟁환경 조성, 경영 투명성 제고, 이사회 권한 강화 등 다양한 지배구조 개선방안들을 다루고 있지만, 그 모든 세부 내용은 ‘주주로서의 정부’ 관점으로부터 출발한다. 2005년 가이드라인은 이와 관련하여 ‘정부의 불필요한 경영간섭이나 정치적 의도에 의한 소유권 행사뿐만 아니라 정부가 적절하게 소유권을 행사하지 않고 완전하게 방임적인 행태를 보이는 것에 대해서도 대응방안을 모색한다.’라고 밝히고 있다(OECD, 2015: 9). 한마디로 요약하면, 이 가이드라인의 핵심적인 목표는 ‘주주로서의 정부’ 관점에서 정부가 ‘주주로서 공식적으로 허락된 방식’만을 통하여 공기업의 일상적인 경영에 관여하도록 정부의 자기 억제력(self-control)을 강화하기 위한 구체적인 제도들을 제안하는 것이다.

이러한 접근전략을 구현하기 위한 구체적인 정책 제언은 다음과 같다. 우선, 정부와 공기업 간의 관계를 재설정하기 위하여 각종 부처들에서 산재해 있는 소유권을 집중하여 일관성 있게 관리할 수 있도록 전문 소유권 관리/행사 기관을 설립할 것을 주문하였다. 즉, 지배권을 행사하는 전문 기관을 설립한다면 정부가 정치적 의도 또는 지나친 사회적 목적을 위한 비공식적인 경영개입을 일정 정도 제어할 수 있다고 판단한 것으로 이해할 수 있다.

두 번째 방안은 소액주주의 보호에 관한 사항이다. 소액주주 보호와 관련하여 지침은 ‘대주주로서 정부는 회사의 주요의사결정에 참여하여 다른 주주의 이익을 침해할 소지가 있기 때문에 소액주주의 이익을 보호하기 위한 절차나 기제를 마련하는 것이 중요하다.’라고 언급하고 있다(OECD, 2015: 59). 이러한 기조는 OECD 지침에서 명시적으로 언급하고 있지는 않지만, 주주보호 권익을 보호함으로써 민간 투자자에 의한 경영 감시를 강화하겠다는 의도가 내포되어 있다. 즉, 전문 경영인에 의한 경영, 독립적인 사외이사 임명, 재무 감사 강화 등에 따른 지배구조의 강화와 함께 수익창출을 목적으로 한 기관투자자의 지분참여가 확대된다면, 수익 창출에 반하는 정부의 개입을 일정 정도 차단할 수 있다는 판단이 OECD 지침에 깔려있는 것이다. 이를 통하여 정부가 공기업을 정책 수단으로 활

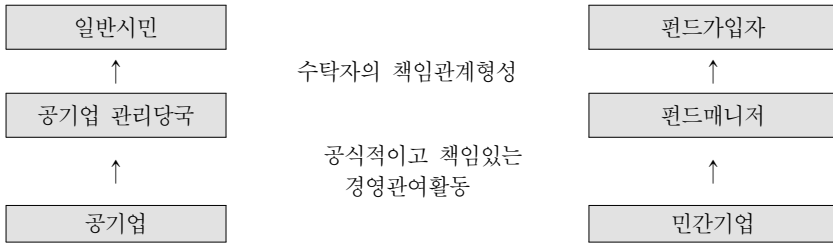
용하면서 발생하는 공기업의 정치적 부담(liability of stateness)을 완화하려 하였다.

이 가이드라인이 정부를 주주로 규정하는 전략을 택할 수 있었던 배경에는 과거 30여 년 동안 민간기업 경영활동에 지대한 영향을 끼쳐온 ‘주주 중심의 기업이론’이 존재한다(Jensen and Meckling, 1976). 주주 중심 기업이론은 기업지배구조를 “자금 공급자들이 투자수익을 확보하는 방식”(Shleifer and Vishny, 1997)이라며 협소하게 정의한다. 주주이익의 극대화가 기업의 본연적이며 배타적인 목적이라는 원칙하에 실제 의사결정과정에서 발생하는 대리인 비용(agency cost)을 줄이기 위하여 주주가 견제와 균형 역할을 수행할 수 있도록 대내외적 제도를 마련하는 것이 중요하다고 주장한다. 이사회와 전문성 및 독립성을 강조하거나 경영정보 공시 등을 통하여 경영 투명성을 제고하려는 시도는 이러한 시각에서 이해될 수 있다. 뿐만 아니라 다른 측면에서 주주행동주의(shareholder activism)에 입각하여 주주의 정당하고 적극적인 경영참여를 주문한다. 즉, 기업지배구조에 관한 문제의식, 관심영역, 분석틀 자체가 주주를 중심으로 재편된 것이다. 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」은 최근의 이러한 변화양상을 적극적으로 받아들이면서 주주로서의 정부 역할 수행에 필요한 내부의 조직적 변화(경영정보 공시, 이사회 등 의사결정구조 등)와 제도적 환경 변화(소유권 행사방안 마련 및 관여행동 책임 강화 등) 등에 대해 권고안을 마련하였다고 볼 수 있다. Rajavuori(2018)는 이러한 최근의 변화흐름을 일컬어 기업 거버넌스(corporate governance)에서 주주 거버넌스(shareholder governance)로 이전하였다고 일갈하였고, 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」은 “모범적인 정부주주 모델(good state shareholder model)”에 관한 것이라고 평가하였다.

「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」은 “주주로서의 정부”가 갖는 소유권 행사 책임을 강화하기 위하여 상법상의 법적 개념인 수탁자의 책임(fiduciary duty)을 차용하였다는 점에 주목할 필요가 있다.¹⁵⁷⁾ 수탁자가

157) 수탁자의 책임(또는 신인의무)은 영미법에서 이사의 책임을 규정한 개념으로서, 일반적으로 선관주의의무(duty of care)와 충실의무(duty of loyalty)를 포괄하는 개념으로 이해된다. 선관주의의무는 유사한 상황에서 합리적인 자가 취할 수

〈표 3-2〉 소유주로서의 정부 책임과 일반 수탁기관의 책임 비교



자료: 저자 작성.

투자자에 대해서 신의성실의 책임이 있듯이 정부가 공기업에 대해 소유권을 행사할 때 일반시민을 대상으로도 유사한 의무를 지녀야 한다는 의미이다. 수탁자의 책임은 투자관계란 사적인 영역에서 발생하는 개념인데, 이를 OECD 가이드라인이 정부 역할을 규정하는 공공의 영역으로 확장한 셈이다.

나. 도구적 의미로서 사회적 책임 강조

2015년도 OECD 공기업 가이드라인이 2005년도 내용과 비교할 때 가장 크게 달라진 것은 기업의 사회적 책임을 강조하였다는 점이다(OECD, 2015: 71). 2005년도 지침에서는 기업의 사회적 책임, 고용관계, 보건 및 환경 등의 이슈에 관하여 간략하게 언급하거나 내부의 윤리규범 제정/운영 등에 관한 이사회적 책임을 강조하는 수준에 머물렀다(OECD, 2005). 전체적으로 공기업과 공기업이 속한 지역사회 또는 사회 전체와의 관계는 개별 기업단위에서 결정해야 할 사안으로 간주하는 경향이 강하였기 때문이다. 하지만 개정된 OECD 지침에서는 사회적 책임을 공기업과 주주로서의 정부 모두에게 중요한 이슈로 바라보고 있다. 앞서 설명한 것처럼, 이전에 비해 ‘공기업이 보다 높은 수준의 사회적 책임을 다하는 방식으로 운영되어야 한다.’는 입장을 명확히 하면서 그것을 위한 주주로서의

있는 주의의무를 가지고 선의(in Good Faith)로써 이사의 임무를 수행하여야 한다는 원칙을 의미하고, 충실의무는 이사가 회사를 위해 최선의 이익을 실현하고자 충실하게 업무를 수행하여야 한다는 원칙을 말한다.

정부 역할 강화를 주문한 것으로 풀이된다(OECD, 2015: 25). 이를 위하여 ‘주주로서의 정부는 사회적 책임과 관련된 다양한 이슈에 대해서 지속적인 관심을 가지며 소유권을 활용하여 공기업들이 이러한 활동에 적극적으로 임할 수 있도록 관여해야 한다.’고 주문하였다. 가이드라인이 명확히 밝히고 있지는 않으나 공기업이 한 국가 내에서 기업의 사회적 책임에 관한 적극적인 경영풍토 조성에 중요한 준거로서 작용할 수 있기 때문에 선도자적인 역할을 할 필요가 있다고 판단한 듯하다.

이와 같이 OECD 공기업 가이드라인이 예전의 글로벌 규범이나 공공기관 관리이론들에 비하여 공기업의 공공성이나 사회적 책임에 대해 전향적인 자세를 취한 것은 부정하기는 어려우나, 그것을 핵심적인 가치로서 받아들였다고 보기에는 한계가 있다. 전통적인 공기업의 문제로 지적되어온 조직의 비효율성 문제를 극복하기 위하여 ‘효율적인 공공재원의 활용’을 여전히 최우선 과제로 삼고 있기 때문이다. 이와 관련하여 ‘공기업에 대한 정부 소유권의 궁극적인 목표는 공기업을 효율적으로 관리하여 제약된 공공재원을 사회적으로 최적화하여 배분함으로써 사회 전체의 후생증가에 기여하는 것’이라고 가이드라인은 분명히 밝히고 있다(OECD 2015: 19).

‘공공자원의 효율적 활용’이라는 민영화 논의부터 지속되어왔던 공기업 관리의 전통적인 규범적 틀에 머물러 있기 때문에 규범적 차원이 아닌 이익극대화를 위한 도구적인 수단으로서 사회적 책임을 강조하고 있는 것으로 생각된다. 가이드라인은 비재무적 위험관리를 위한 일반적인 민간기업 사례 수준에서 공기업의 사회적 책임을 다루고 있다. ‘민간기업과 같이 공기업은 좋은 기업시민(good corporate citizens)으로 인식되어 사회적 평가리스크를 최소화하기 위하여 사회적 책임을 다해야 한다.’라는 대목에서 이러한 지향성을 확인할 수 있다(OECD, 2015: 58). 뿐만 아니라 가이드라인은 기업경영에서 기관투자자의 책임을 강화하려는 최근의 흐름을 반영하여 장기적 투자관점이나 인내자본(patient capital) 또는 적극적인 소유권 정책 등을 권장하였지만, 모든 정부의 경영참여 활동은 공정시장 질서를 왜곡하지 않는 선에서 가능하다는 점을 분명히 하고 있다. 즉, 사회적 이슈 또는 공공정책 등 비재무적 관심이 경제적 수익에 도움

이 되는 한에서 추구될 수 있기 때문에 가이드라인에서 고려하는 사회적 가치는 일반적인 기관투자자와 투자기관 간의 관계에서 논의되는 수준을 초월하기 어렵다. 이러한 규범적 전제로 인하여, 공공부문이기 때문에 민간영역에서 일반적인 사회적 책임의 수준을 뛰어넘는, 질적으로 다른 무엇을 추구해야 한다는 규정을 도입하는 데 주저하였다고 볼 수 있다. Rajavuri(2018: 32)이 주장하듯이 OECD 가이드라인에서 언급된 사회적 책임은 ‘민간기업 모범사례의 공기업 일반적용’이라는 접근방법에서 크게 벗어나지 않는 범주에 있을 뿐만 아니라, 이는 나쁘게 표현할 경우 민간기업의 사회적 책임과 ‘다른 무엇’을 추구하는 것을 억제하기 위한 ‘위장장치’일 수도 있다.

다른 측면에서 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」의 사회적 책임에 관한 내용은 민간 기업을 대상으로 확대되고 있는 기관투자자의 경영책임(stewardship code) 논의와 매우 유사하다는 점에 주목할 필요가 있다. 기관투자자의 경영책임을 강조한 대표적인 사례로서 “UK Stewardship Code”를 꼽을 수 있다. 금융위기 이후 금융시스템 붕괴 또는 사회 전반의 후생감소를 초래한 기업의 활동에 대해서 대규모 기관투자자의 소극적인 경영감시가 비판의 대상이 되었다(Mukwiri and Siems, 2014).¹⁵⁸⁾ 이러한 문제에 대응하기 위하여 동 코드는 투자자의 이익을 증진하고 기업의 중장기적인 발전에 기여하기 위하여 기업지배구조에서 기관투자자들이 신탁자(steward)로서의 역할을 수행해야 한다는 입장에서 제정되었다(Financial Reporting Council, 2012: 1). 따라서 동 코드는 기관투자자가 투자회사(invested company) 경영에 적극적으로 관여할 것을 주문하고 있다. 예를 들어서 이사회가 주어진 책무를 충실히 이해하도록 점검하고 필요시 이사회와 적극적으로 대화하는 등의 건설적인 관여활동에 나설 책임이 있다고 설명하는 식이다. 특히 기관투자자가 ‘공개된 소유권 정책’에 따라 이러한 활동을 해야 한다고 주장한다.¹⁵⁹⁾ 뿐만 아니라 현재 영국 상법의

158) 이 코드는 2010년에 처음 제정되었고 2012년에 개정되었는데, 기본적으로 원칙 준수 및 예외 설명(comply or explain) 방식을 취하고 있다.

159) 소유권 정책에는 ① 수탁자의 책임 이행과 관련된 구체화된 세부 내용, ② 수탁자의 역할을 수행함에 있어서 발생할 수 있는 이해관계 충돌 대응방안, ③ 수탁자 활동 점진적 확대 계획 등이 제시되어야 한다(Financial Reporting Council,

토대가 되는 ‘계몽된 주주’(enlightened shareholder)라는 법적 개념에 기초하여 UK Stewardship Code는 보다 적극적으로 경영에 참여하되, 투자 기업 및 투자자의 이익증진뿐만 아니라 공공의 이익을 실현하기 위하여 노력해야 함을 역설하였다. OECD 공기업 가이드라인과 마찬가지로 이 코드 또한 “모범적인 주주 모델(Good Shareholder Model)”에 기초하고 있는 것이다.

하지만 OECD 공기업 지배구조 가이드라인이나 UK Stewardship Code가 암묵적으로 지향하는 모범적인 주주 모델은 일종의 가설에 불과하다. OECD 가이드라인은 모범적인 정부 주주가 소유권과 규제기능, 불필요한 간섭행위와 지나치게 방임적인 소유권행사, 경영효율성과 일반시민에 대한 책임 간의 균형을 맞출 수 있을 것으로 간주한다. 이를 위하여 ‘수탁자의 책임’을 확장하여 직무를 수행할 때 회사 또는 투자자의 경제적 이익뿐만 아니라 지속가능성, 즉 중장기적 성장 또는 노동 및 환경이슈 등 사회 전체의 공익까지 고려해야 한다고 권고한 것이다. 모범적인 또는 이상적인 주주에 대한 기대치가 커진 것은 다양한 내부적 기업지배구조 기제에도 불구하고 기업들의 단견주의 경영방식과 경영진의 사적 이익 추구행위가 계속되었고 그로 인해 금융위기까지 겪게 된 것과 관련이 있다. 하지만 이러한 책임이 실제로 자기규율적 기제로서 작동할 수 있는지는 여전히 미지수이다. 뿐만 아니라 공기업이 사회 전체의 공익을 증진하거나 사회적 가치를 실현하는 방법과 민간기업의 그것은 다를 수 밖에 없고 달라야 한다. 그럼에도 불구하고 OECD 가이드라인은 여전히 ‘효율적인 공공재원의 활용’을 최우선시하면서 이익극대화를 위한 도구적 관점에서 사회적 책임을 바라보고 있고, 그렇기 때문에 과거의 공기업 관리규범과 어떠한 실질적인 차이가 있는지 불분명한 상황이다.

1) OECD 공기업 가이드라인과 국제 인권보호 활동

사회적 책임과 관련된 OECD 공기업 가이드라인의 한계는 국제 인권 활동에 미친 영향을 통하여 확인할 수 있다. 가이드라인은 정부 소유권행사의 원칙 또는 근거로서 인간존중 또는 인권보호 등에 대해서 적극적인

태도를 보이지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 이 가이드라인이 최근 UN 인권 관련 논의나 결의안 등에서 중요한 정책플랫폼으로서 인용되고 있는데, Rajavuori(2018)은 이러한 현상이 OECD 공기업 가이드라인의 규범적, 전략적, 제도적 토대를 잘못 이해했기 때문이라고 비판하였다.

최근에 들어서 국제 인권 관련 기구 또는 관련 활동단체들은 공기업과 인권증진 간의 관계에 주목하고 있다. 두 가지 이유를 꼽을 수 있는데, 하나는 앞서 설명한 것처럼 공기업과 국부펀드가 최근에 글로벌 경제에서 두드러진 활약을 보이고 있다는 점이고, 다른 하나는 국가의 인권증진 정책과 개별 공기업의 인권 활동 간에 밀접한 관련성이 있다고 보기 때문이다. 최근 국제인권 활동에서 또 하나 주목할 점은 그들의 활동이 OECD 공기업 가이드라인으로부터 적잖은 영향을 받고 있다는 점이다. 유엔인권이사회(UN Human Right Council, HRC)의 실무조직인 ‘기업과 인권에 관한 작업반(UN Working Group on Business and Human Rights, WG)’은 OECD 가이드라인을 긍정적으로 평가하면서 ‘OECD 가이드라인에 따라 정부 또는 소유권/지배권 담당조직이 정부의 인권보호 의무를 충족하는 방식으로 소유권을 행사하게 될 것이다.’라고 평가하였다(HRC, 2016). 즉, WG에서도 OECD 가이드라인을 공기업 관리의 중요한 규범으로서 지지하면서 UN 인권증진 권고안과의 호환성을 높이려고 노력하였다고 볼 수 있다. 그 이후 개별국가, 지역단위 또는 글로벌 수준에서 이루어지는 인권보장 및 증진활동은 ‘국제인권법에 따른 국가의 의무’와 ‘정부 주주가 소유권을 행사하는 방식’과의 관련성을 강조하였다. 주주로서의 정부는 인권증진 정책이나 관련운동에서도 핵심 어젠다로 부각되면서 UN 인권활동의 정책대상, 전략적 목표, 이행방식 등에 상당한 변화를 초래한 것으로 이해할 수 있다(Rajavuori, 2018).

인권활동 사례에서 알 수 있듯이 OECD 가이드라인이 가정하는 모범적인 정부 주주 모델(Good State Shareholder Model)이라는 것을 두고 다양한 해석과 의미부여가 가능하기 때문에 OECD 공기업 가이드라인은 인권활동뿐만 아니라 다른 영역들에도 확산되고 있는 추세이다. 하지만 앞서 설명한 것처럼 OECD 가이드라인의 전략적 목표, 구체적인 이행방안 등은 여전히 ‘효율적인 공공재원 활용’이라는 규범적 토대를 전제로

한다. 이러한 점을 고려하면 OECD 공기업 가이드라인은 인권보호 및 증진에 관한 전통적인 정부의 역할을 오히려 저해할 가능성도 배제하기 어렵다. 우선, ‘주주로서의 정부의 책임’과 일반적인 ‘정부의 의무’를 동일하게 취급할 수 없기 때문이다. 앞서 설명한 것처럼 OECD 가이드라인은 정부의 소유권/지배권 정책에 대해서 논의할 뿐 일반적인 정부로서의 일반시민에 대한 책임을 다루지 않는다. 둘째, OECD의 권고사항을 충실히 따른다면, 공기업과의 관계에서 주주로서의 정부가 인권문제에 관해 할 수 있는 최대치는 관련사항을 공유하고 협의하는 것뿐이다. 인권측면에 대한 고려가 기업 경영활동에서 중요한 이슈로 간주되는 흐름은 분명히 존재하나 그럼에도 불구하고 이와 관련되어 주주로서 할 수 있는 가능한 관여 활동의 기대치는 ‘문제의식 공유’ 또는 ‘관련 실태 협의’ 등에 불과하기 때문이다. 뿐만 아니라 일반적으로 OECD 가이드라인은 - 특히 정부가 대주주로서 공기업 경영에 상당한 영향력을 행사할 수 있는 경우 - 공기업의 이해에 반하는 사항에 대해서 적극적으로 관여행위를 하는 것에 대해서 우려를 표하고 있다(OECD, 2015: 53). 결론적으로 모범적인 정부 주주 모델이 사회적 책임강화를 독려하여 민간 기업 중 우수사례에 준하는 정도로 공기업을 좋은 기업시민(good corporate citizens)으로 변화시킬 수는 있으나, 인권존중, 보호, 증진 등 측면에 대해 ‘공기업으로서’ 특별히 다른 행동을 보여주는 데 기여하지는 못할 것이다.

다. 민주적 통제를 통한 공정 경쟁 확립

2005년과 비교할 때, 개정된 가이드라인의 또 다른 특징은 공공의 이해 증진 관점에서 정부가 소유권을 행사해야 한다는 점을 역설하는 데 상당한 분량을 할애하였다는 점이다. 공기업은 이윤극대화 또는 주주가치 실현을 넘어서는 다양한 사회적 목적을 달성해야 함을 인정한 것으로 해석할 수 있다. 또한 공기업의 경영은 경제적 고려뿐만 아니라 정치적/정책적 이슈 등 다양한 사회적 현상의 영향을 받을 수밖에 없다는 점에 대해서도 예전에 비해 전향적인 태도를 보인 것으로 생각할 수 있다. 이러한 변화된 인식하에 가이드라인은 공기업이 그것의 궁극적인 주인인 일반시

민의 삶과 경제활동에 어떻게 기여하는지 정부가 주의를 기울이고 이를 실질적으로 구체화하는 데 필요한 다양한 제도적 장치들을 제안하였다.

첫째, 공기업 경영정보 공시제도 등 정부 소유권 행사의 책임성을 강화하기 위한 수단들을 제시하였다. 2005년 가이드라인이 자체보고서 발간 의무 등 기관 자체의 경영 투명성 강화를 주장했다면, 개정된 내용에서는 정부가 공익적 관점에서 소유권을 행사하는지 확인하는 차원에서 투명성 제고가 필요하다고 강조하였다. 개정된 내용은 이와 관련하여 일반국민들에게 정부가 일반시민의 이익을 위하여 소유권을 행사한다는 신뢰를 형성하는 것이 매우 중요하다고 설명한다.

둘째, 소유권 행사와 관련해 일반대중에 대한 정치적 책임을 높이기 위하여 ‘소유권 정책을 적합한 절차에 따라 수립 및 관리할 것을 강조하면서, 가능하면 정기적으로 의회 승인 절차를 거치는 것이 바람직하다.’고 제안하였다(OECD, 2015: 32). 이러한 견해에 기초해 정부는 소유권 행사에 관한 책임을 충실히 이행하려면 소유권 정책, 행사절차 및 관련 정보 공시 등을 명확히 함과 동시에 기업 경영전략과 성과, 위험 관리, 지배구조 등 핵심 경영사항에 대한 점검, 이사회 등과의 협의, 주주제안 및 소송 참여 등 보다 적극적인 형태의 주주 역할을 수행해야 한다고 강조하였다.

하지만 사회적 책임강화가 ‘효율적인 공공재원의 활용’의 도구적 의미로 제한되듯이 공공성 지향 또한 ‘경쟁 중립성’ 또는 ‘공정경쟁질서 확립’이라는 규범적 가치의 테두리 안에서만 가능하다고 생각된다. ‘공정한 경쟁질서 확립’에 관한 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」은 민영화를 주창한 이전의 공기업 관리규범과 크게 다르지 않다. 기본적으로 공기업이 세금우대 및 특혜금융 등 정부로부터의 각종 특혜성 지원에 마땅치 않게 생각할 뿐만 아니라 정부정책에 따라 수익성이 보장되지 않는 사업에 참여하는 불이익도 없어야 된다는 시각을 공유하기 때문이다. 가이드라인은 공기업에 대한 정부의 불필요한 간섭행위를 차단하기 위하여 일차적으로 규제 기능 등 다양한 정부 기능과 주주로서의 정부 역할을 구분하는 것이 중요하다는 점을 역설하고 있다. 뿐만 아니라 민간기업 경영상의 오류 또는 구조적인 위협에 대응하기 위하여 주장되어온 “주주 중심 경영관리”를 적극적으로 받아들이면서도 시장에 대한 직접적 개입에 따른

경쟁왜곡의 부작용을 최소화해야 한다는 점을 거듭 강조하기도 한다.

이전과 달라진 것은 ‘공정경쟁질서 확립’이 더 이상 국내 상황에만 국한되지 않는다는 점이다. 앞서 설명한 것처럼 OECD 가이드라인은 공기업 또는 국부펀드를 통하여 글로벌 경제에서 점점 더 영향력이 커지고 있는 정부 소유권을 제어하기 위한 목적을 갖고 있기 때문이다. 이와 관련하여 지침은 “과거에는 공기업이 주로 국내 시장에서 활동하였지만 현재에는 국제 시장에서 주요한 경제주체로서 참여하고 있다. 따라서 이들의 활동에 관한 효과적인 규제는 경제성장에 이바지하는 자유무역 유지 및 투자환경 조성에 중요한 의미를 갖는다.”라고 밝히고 있다(OECD, 2015: 11~12).

이러한 시각에서 공익적 목적에서 공공자산에 대한 민주적 관리의 중요성을 피력한 것 또한 공정한 글로벌 경쟁 환경을 저해하고 자유무역 취지에 반하는 부당한 정부개입을 제어하겠다는 목적과 관련되어 있음을 이해하는 것이 중요하다. OECD 공기업 가이드라인은 소유권 행사 시 일반시민에 대한 책임성을 강조하였고, 정부의 궁극적인 주인인 일반시민들에 대한 책임을 강조하면서 공기업에 관한 민주적 통제 가능성 및 방안에 대해 논의하였다. 하지만 이를 통하여 실질적으로 기대한 바는 국내뿐만 아니라 글로벌 경제에서 차지하는 비중이 증가하고 있는 공기업에 대한 정치적 간섭을 억제함으로써 공정한 경쟁질서 확립에 있었다. 즉, 일반시민의 적극적인 감시 및 직접적인 소통을 통하여 시장에 대한 정부의 직접적인 개입으로 인한 부작용을 완화하려는 것이다. 이와 관련하여 가이드라인은 ‘경영 투명성은 일반 시민이 공기업 경영활동에 관한 적극적인 감시활동을 수행할 수 있는 환경을 조성하는 데에 기여할 수 있을 것’이라 밝히고 있다(OECD, 2015: 39).

제4절 소 결

정부 소유지분의 형태가 다양해지면서 정부가 공기업의 단독주주 또는

대주주로서 역할을 담당하던 1960~1980년대와는 달리 최근 공기업 관리 규범의 관심이 정부 소유권 관리의 수단 마련으로 이전되었다. Thynne (2011)가 주장하듯이 정부와 공기업의 관계가 ‘기업가형 국가(entrepreneurial state)’에서 ‘주주 국가(shareholder state)’로 변화한 것이다. 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」은 이러한 시대적 변화를 반영하여 제정되었다.

OECD 공기업 가이드라인이 정책플랫폼으로서 개념적으로 또는 개선 방안 측면에서 혁신성을 지녔다고 평가할 만한 것은 다른 무엇보다 정부를 주주로 규정했다는 점이다. 이러한 새로운 개념에 기초하여 정부 주주(state shareholder) 기능을 조직화하는 세부 이행내용을 구체화하고 있다. 달리 말해서 OECD 가이드라인은 공기업 행태에 관한 것이라기보다는 공기업 지배구조와 관련된 주주로서의 정부 역할과 기능에 관한 사항들을 담고 있다. 공기업의 지속가능한 성장에 대해서 조언을 하든지 또는 공정한 경쟁질서 확립방안에 대해서 논의를 하든지 논의의 대상은 공기업 그 자체가 아니라 주주로서의 정부라는 의미이다. ‘주주로서의 정부’라는 새로운 개념을 활용하면서 OECD 가이드라인은 전통적으로 공기업에 제기됐던 경영목적 및 운영방식상의 긴장관계에 대한 균형을 강조하였다(소유권과 규제기능, 불필요한 간섭행위와 지나치게 방임적인 소유권 행사, 경영효율성과 일반시민에 대한 책임 간의 균형 등). 특히, 정부의 궁극적인 주인인 일반시민들에 대한 책임을 강조하면서 공기업에 관한 민주적 통제 가능성을 시사하였다.

하지만 이 가이드라인은 그 궁극적인 목적이 민영화 정책에 깔려있던 철학적 토대 및 규범적 지향성과 크게 다르지 않다는 점에서 근본적인 한계를 갖는다. 추구하는 핵심적인 가치가 ‘효율적인 공공재원의 활용’과(국내 시장뿐만 아니라 글로벌 경제의) ‘공정한 경쟁질서 확립’에 있기 때문이다. 이를 위하여 전략적 목표로서 소유권과 규제기능의 엄격한 분리를 강조하였다. 소유권과 규제기능의 분리는 제품시장 내 공기업의 위상 또는 공기업과 공공정책의 관계 등 가이드라인의 세부내용 전반에 걸쳐서 일관되게 제시되었다. 더 나아가 정부 소유권 행사방식을 투명하게 공개하도록 하면서 정부가 공식적으로 허락된 방식만을 통하여 공기업 경영에 관여하는 방안을 모색하였다. 공공정책 목표를 달성하는 수단으로 공

기업을 활용하면서 발생하는 공기업의 정치적 부담(liability of stateness)을 완화하려는 시도로 이해할 수 있다. 하지만 이러한 목표 및 이행전략 또한 민영화 담론의 상투적 문구에 지나지 않는다.

개정된 OECD 가이드라인에서 강화된 공공성과 사회적 책임 또한 이익극대화를 위한 수단으로서의 성격이 강하다. 민간 기업을 대상으로 확대되고 있는 기관투자자(institutional investor)의 경영책임(stewardship code) 논의를 그대로 차용하는 데 머물렀기 때문이다. 그뿐만 아니라 소유권 행사 시 일반시민에 대한 책임성을 강조하며 공익적 목적에서 공공자산에 대한 민주적 관리의 중요성을 피력하였지만, 이를 통하여 실질적으로 기대한 바는 세계 경제에서 차지하는 비중이 증가하고 있는 공기업에 대한 정치적 간섭을 억제하기 위함이라고 비판적으로 볼 수 있다.

제 4 장

민주적 기업 모델 사례 탐구

제1절 기업지배구조 유형과 민주적 기업 모델

본 장에서는 현대 자본주의 체제에서 섬처럼 작동하고 있는 민주적 기업 모델에 대한 탐구를 통해 일터 민주주의와 그 작동 방식에 대하여 조직 이론(organization theory) 관점에서 분석한다. 우선 <표 4-1>에 따라 기업지배구조의 유형에 대해 개략적으로 살펴본다.

기업지배구조를 이론적으로 도식화하면, 소유권(ownership)과 결정권(control rights)이라는 2개의 축으로 구분할 수 있다. 자본 소유와 자본 결정으로 움직이는 기업 모델로는 대표적으로 주식회사를 들 수 있다. 자본 소유를 기반으로 노동의 결정권 참여를 부분적으로 허용하는 기업 모델로는 독일 등 대륙 유럽계에서 정착한 공동결정제도(co-determination)를 꼽을 수 있다. 노동 소유와 자본 결정에 기반한 기업 모델로는 우리 사

〈표 4-1〉 기업지배구조 유형

| | 자본 소유 | 노동 소유 |
|-------|--------|----------|
| 자본 결정 | 주식회사 | 우리 사주 기업 |
| 노동 결정 | 공동결정제도 | 노동자 협동조합 |

자료: 저자 작성.

주 기업(employee stock ownership plan : ESOP)을 들 수 있다. 직원들이 회사의 주식을 확보하여 소유권의 일부 혹은 전부를 획득하고, 주주의 권리에 기반한 결정권을 행사하기 때문이다. 이는 주로 영국과 미국 등 이른바 앵글로-색슨(Anglo-Saxon) 국가집단에서 발견할 수 있다. 마지막으로 노동 소유와 노동 결정의 기업 모델로는 노동자이자 조합원인 구성원이 출자금을 내고 함께 만든 회사인 노동자 협동조합이 있다. 노동자 협동조합은 노동자이자 조합원인 구성원이 기업의 주인이라는 점에서 소유권을 행사하고, 아울러 1원 1표의 주식회사 논리가 아니라 1인 1표라는 협동조합 논리를 통해 결정권을 배분하기 때문이다. 이는 주로 스페인, 이탈리아 등 남부 유럽의 라틴 문화권에서 자리잡고 있다.

이러한 기업지배구조 유형의 이념형(ideal type) 중 노동자 협동조합은 독특한 기업 모델이다. 노동 소유(ownership)와 노동 결정(control)을 제도적으로 기업 단위에서 구현한 것이다. 한국의 경우 협동조합 기본법(2012) 도입 이후 ‘직원 협동조합’이라는 이름으로 노동자 협동조합 법인격이 등장하여 민주적 기업 모델의 법적, 제도적 틀을 제시하고 있다.

제4장에서는 우선 일터의 근로자들이 직접 출자하고 1인 1표의 민주주의 원리로 참여하여 운영하는 노동자 협동조합 모델과 그 사례를 살펴본다. 간략히 설명했듯이 이런 형태의 기업에선 지배구조, 일터 참여, 의사결정 구조와 과정 등 여러 방면에서 전형적인 자본주의 체제의 주식회사와는 상당히 다르게 조직이 구성되어 운영되고 있다. 이 장에서는 사례 탐구를 통해 그동안 큰 주목을 받지 못했던 해당 조직 형태의 역동성(dynamics)에 주목하면서 탐색적 연구(exploratory research)를 제시한다.

제2절 HB 노동자 협동조합 사례 탐구

1. 사례 개요

HB 기업은 요식업 프랜차이즈 분야에서 사업을 펼치고 있는 노동자

협동조합이다. 전국에 500개가 넘는 가맹점을 둔 가맹 본사, 그리고 가맹점에 제공되는 식자재를 생산하는 공장 등을 소유하고 있는 회사이다. 협동조합 기본법(2012) 도입 이후 국내에 생겨난 노동자 협동조합 중에서 가장 규모가 큰 곳 중 하나라고 볼 수 있다.

노동자 협동조합 HB에서 조합원은 회사의 공동 소유주이면서 동시에 개별 직무를 맡아 수행하는 노동자이기도 하다. 각 조합원은 1천만 원 상당의 출자를 통해 조합 공동 소유에 참여하고 있으며, 총조합원은 약 100명이다. 이러한 균등한 출자금 지분을 바탕으로 HB 기업의 운영에 모든 조합원이 1인 1표의 권리를 갖고 참여하는 지배구조를 갖추고 있다.

본 연구는 크게 세 가지 방법으로 진행하였다. 첫째, 자료 분석이다. HB 조직의 연례 발간 자료, 홍보 자료, 조합원 학습 교재 등 다양한 자료를 검토하고 분석하였다. 둘째, 개별 면담이다. HB 협동조합의 전·현직 이사진과 경영진, 내부 조직 중 하나인 평의회 구성원, 조합의 허리에 해당하는 3040세대와 새싹에 해당하는 2030세대를 두루 면담하여 HB 조직 내 일터 민주주의가 현실에서 구현되는 모습을 파악하였다. 본 보고서에서 HB 조합원의 발언을 인용할 때는 이사진을 B, 경영진을 M, 감사 혹은 평의원을 C, 창업 세대를 R, 3040세대를 T, 2030세대를 Y로 표기하고자 한다.

참고로 필자는 2017년 독립 연구자로서 HB 기업에 대해 현장조사 방법론을 바탕으로 초기 관찰을 수행하였고, 2020년에 다시 이러한 노동자 협동조합의 특징과 역동성이 상당히 견고한 기제임을 재차 확인하는 작업을 거쳤다.

2. 공동체 기반 기업의 탄생과 그 배경

<연구 질문 1> 비상장 주식회사였던 HB 기업은 어떻게 그리고 왜 노동자 협동조합으로 전환하게 되었는가?

가. 사회적 자본(social capital)의 역할과 그 명암

HB 기업은 노동자 협동조합으로 출발한 회사가 아니라 소자본 개인사

업자들이 뭉쳐서 만든 비상장 주식회사였다. 1990년대 외환 위기 이후 대전과 서울의 세 창업자 집단이 각각 사업을 영위하다가 2010년 HB 기업의 깃발 아래 모두 모여 함께 사업을 개척하게 되고, 그 뒤 주력 프랜차이즈 가맹 사업에 탄력이 붙으면서 2012년까지 꾸준히 성장해왔다. 협동조합 기본법(2012) 도입 이후 주주총회에서 협동조합으로 전환을 결정하였고, 2013년 HB 노동자 협동조합 창립총회를 열고 출범하였다. 비상장 주식을 가지고 있던 창업자 집단의 논의와 결정, 그리고 기업 구성원들의 참여로 노동자 협동조합을 통한 일터 민주주의 구현으로 나아간 것이다.

이러한 기업 지배구조 변화의 배경을 파악하기 위해선 조합 전환을 주도했던 HB 창업가 집단의 특징에 대해 살펴볼 필요가 있다. 우선 HB 서울 지역 창업가 집단은 이른바 '86(1960년대에 태어나 1980년대에 대학을 다닌 인구 집단) 세대'에 속한다. 관계 측면에서 살펴보면, 이들 모두 청소년 혹은 청년 시절부터 가톨릭 교구 모임, 학생 운동 등을 통해 사회적 관계를 맺고 연대하게 된다. 1980년대 한국의 가톨릭 학생 운동은 거시적인 차원에서 진보적인 가톨릭 사회 운동의 확산과 밀접하게 맞물려 있다. 해방 신학, 즉 진보적인 가톨릭 사상의 한 줄기는 기독교적 윤리에 기반하여 사회 운동을 강조하였으며 한국의 민주화 운동 과정에서 민중 신학이라는 이름으로 큰 영향을 주었다. 철학 측면에서 살펴보면, 서울 지역 HB 창업가 집단은 이러한 사회적 변화의 흐름 속에서 큰 영향을 받고 성장하였다. 이들은 가톨릭 신앙의 영향을 상당히 받았고, 이는 공동체에 기반한 경제 모델에 관한 관심으로 꾸준히 이어졌다.

“가톨릭 사상에 바탕을 둔 공동체 개념에 영향을 받았습니다. 밥상 공동체, 더 나아가 경제 공동체를 꿈꿨죠.” (R3)

“그 당시 학생 운동이나 노동 운동과 비교하면, 우리 활동은 성당을 기반으로 이루어졌기에 좀 더 온건했습니다. 또한, 현실에 뿌리를 두고 있었습니다. 먹고사는 문제를 마주하면서 고민을 많이 한 거죠.” (R3)

“신, 자연, 사람의 관계에 대한 고민 등 신앙적 배경, 세계관과 가치관이 함께 살아가는 공동체적 경제관으로 이어졌다고 생각합니다.” (R1)

이들의 증언에 따르면 가톨릭교회는 협소한 동네 모임에서부터 서울

지역 전체 모임에 이르기까지 광범위한 연결망을 형성하는 데 필요한 행사와 조직을 제공해주었다. 아울러 이들은 1980년대 군사 독재에 대항하는 학생 운동 경험을 통해 진보적인 세계관과 가치관을 공유하게 되었다. 이러한 강한 연결 고리(strong ties)에 바탕을 둔 사회적 자본(social capital)은 식자재 유통, 도소매업 등 유관 분야 소자본 공동 창업(start-up)의 발판이 되었다. 미국의 사회학자 Coleman(1988)이 사회적 자본(social capital) 개념을 설명하면서 언급하듯이 이처럼 1980년대 한국의 학생 운동은 민주화를 위한 활동이라는 “하나의 목적”으로 시작하였지만 “다른 목적”으로도 “활용”이 가능한 “사회적 자본”을 구성하게 된다(Coleman, 1988).

HB 대전 지역 창업가 집단 역시 86세대에 속하지만, 이들은 주로 지역 사회의 연결 고리를 통해 연대하게 된다. 동향 혹은 동문 관계를 통해 형성된 관계였기에 서울 지역 창업가 집단과 대조했을 때 강한 이념적 지향성보다는 지역적 연고를 기반으로 한 사업 공동체의 출발에 가깝다. 이들 역시 소자본 공동 창업을 통해 동료이자 친구, 지인으로 관계를 맺고 사업을 시작하였다.

서울과 대전 지역의 창업가 집단은 독자적으로 사업을 하다가 가톨릭 농민회에 속해 있던 대전 지역 구성원의 소개로 서로를 알게 된다. 즉, 다리(bridge) 역할을 한 구성원을 통해 상호 존재를 인식하게 되고, 이를 통해 좀 더 확대된 사회적 자본을 형성하게 된 것이다. 그리고 이는 곧 서울과 대전 지역 창업가 집단의 협업과 협동으로, 더 나아가 통합된 HB 조직의 탄생으로 이어지게 된다.

2010년 HB 조직 통합 이후 서울 지역 창업 세대는 기업 정체성(corporate identity)의 변화를 위한 노력을 주도하였다. HB는 국제 생산자 협동조합 연합회(CICOPA)와 연을 맺는 등 해외의 대안 기업 모델에 관심을 두고 준비를 하였다. 참고로, 대안 기업 모델을 찾는 과정에서 소소한 어려움이 발생하기도 했다. 한국처럼 국가의 법체계와 제도, 정책 환경이 기업 모델을 상당히 강력하게 규정하고 규제하는 곳에서 주식회사의 틀 안에서 새로운 회사의 정체성을 담기는 쉽지 않았다.

“주식회사 시절 대안 기업 모델을 찾는 과정에서 사회적 가치 추구라는 비

전과 직원들이 참여할 수 있는 제도 등을 담은 새 정관을 등기소에 제출했는데 거부당한 적이 있던 것으로 기억합니다. 주식회사의 목적은 영리 활동 아니냐는 반문이 있었죠. 그 후 여러 고민을 하다가 협동조합 모델로 가게 된 거죠.” (R3)

협동조합 기본법(2012) 도입 이후 사회적 경제(social economy) 영역에 관한 관심이 고조되는 사회적 분위기 속에서 이들은 사회적 기업 혹은 노동자 협동조합 전환 같은 의제를 제시하였다. 협동조합 전환 검토 특별위원회 발족, 유럽 협동조합 견학을 위한 해외 연수 등을 통해 HB 조직 내에서 의제를 확산하였고, 전 직원 비전 워크숍 등을 통해 의제를 공론화하였다. 이처럼 새로운 조직 형태(organizational template)를 찾아 헤매던 서울 지역 창업 세대에게 과거 몸담았던 가톨릭 활동과 경험은 스페인 바스크 지방의 몬드라곤 노동자 협동조합 모델에 친밀감을 느끼는 데 큰 영향을 끼쳤다.

“몬드라곤 공동체가 이슬람 기반이었다면 어땠을까요? 아마 쉽게 와 닿지 않았을 겁니다. 가톨릭에 기반한 가치관이 갖는 결이 비슷했기에 몬드라곤 모델에 친밀감을 느낄 수 있었고, 많은 영감을 받았습니다.” (R2)

“몬드라곤 공동체도 가톨릭 배경이 있었기에 친밀감을 느낄 수 있었습니다. 물론 대안 기업 모델을 선택하는 과정에 절대적인 영향을 준 것은 아닙니다. 몬드라곤 모델이 잘 운영되고 있던 점도 있었고, 노동자 협동조합이 갖는 가치 지향이 준 울림도 있었습니다.” (R1)

일 측면에서 살펴보면, 조합 전환은 창업 세대가 품어왔던 가치 지향을 구체적으로 현실 속에서 구현하려 한 시도였다.

“회사에 사람이 적을 땐 대화를 하거나 모임을 하면서 제가 품었던 사람 중심의 일터에 관해 이야기하기도 했습니다. 그렇지만, 장기적으로 보면 구전 설화가 아니라 회사 구조 변화를 통해 비전을 공유하는 것이 더 바람직하다는 생각이 들었습니다.” (R2)

“사업 초창기부터 계속 조직의 지향점에 대한 고민이 있었습니다. 사람을 중심에 두고 굴러가는 조직을 만들어보자, 노동 소외 문제를 극복해보자는

생각이 있었습니다.” (R1)

“노동 소외 문제에는 소유, 운영, 결과물에 대한 권리 이렇게 세 가지 쟁점이 걸려 있습니다. 사회적 기업도 주식회사 형태면 이 문제를 풀어내지 못합니다. 협동조합이 이 문제를 해결해줄 수 있는 구조적 모델이라고 생각했습니다. 당시 협동조합 기본법 등 사회적 여건이 조성되면서 그 흐름과 함께 전환하게 된 거죠. 협동조합 전환 총회 당시 기대도 있었고 기분이 좋았습니다.” (R1)

정리하면, 이러한 과정을 통해 비상장 주식을 보유하고 있던 창업가 집단의 결심과 결정이 바로 HB 조합 전환의 분기점이 되었다. 특히 창업 세대가 공유한 가치와 비전은 그들이 함께 쌓아온 사회적 관계와 강하게 맞물려 있었다. 그들의 정체성과 관계는 곧 동전의 양면이기도 했다. 협동조합 전환이라는 의사 결정은 그런 의미에서 그들의 사회적 관계에 깊게 뿌리 내리고 있었다고 평가할 수 있다.

나. 제도적 기업가 정신(institutional entrepreneurship)

창업 세대 중 가톨릭 사회사상의 영향을 강하게 받은 이들은 그들만의 유토피아를 꿈꾸는 “제도적 기업가(institutional entrepreneurs)”라고 볼 수 있다(DiMaggio, 1988). 이들은 기업 단위를 둘러싼 제도적 환경과 상호 작용하면서 전통적인 기업의 제도적 논리(institutional logic)를 벗어나서 새로운 조직 논리를 찾아 모험을 시도한 것이다. 함께 나눈 청년 시절의 세계관은 그들 사이의 끈끈한 관계와 연결망을 통해 왜 그리고 어떻게 사업을 하는지 영향을 끼쳤다. 특히 이들이 함께 거처왔던 1980년대 군사 독재 시절은 이들에게 정반대의 의미에서 강한 “각인”(Stinchcombe, 1965)을 남겼다. 86세대가 1990년대 들어서서 시민 사회 단체와 조직을 탄생시킨 것처럼, 가톨릭 학생 운동의 경험을 공유한 창업 세대는 HB에 일터 민주주의 제도를 안착시키기 위한 도전을 하게 된 것이다.

막스 베버(Max Weber)가 청교도 정신이 자본주의 정신의 기반을 놓았다고 주장한 것처럼, 가톨릭 정신은 공동체주의를 위한 터전을 마련했

다고 볼 수 있다. 여기서 공동체주의(communitarianism)라 함은 공동 선(common good)을 추구하는 자치 조직 혹은 공동체를 기반으로 한 사회 체계를 추구하는 이념을 뜻한다. 라틴계 남부 유럽권의 경우 가톨릭 사회 사상의 영향을 받은 공동체 조직들이 다수 존재한다. 이탈리아의 협동조합 생태계, 스페인 몬드라곤 생태계 등이 그 예이다. 그런 의미에서 HB 조직은 가톨릭 해방신학(liberation theology)에서 출발한 사상적 조류의 실증적 조직체라고 해석할 수 있다. 국제적인 해방 신학의 영향을 받은 한국의 진보적인 가톨릭 사상의 한 갈래가 곧 동네와 지역에서 활동하던 가톨릭 청년들에게 큰 영감을 주었고, 그 각인이 향후 HB 노동자 협동조합 설립까지 이어지게 된 것이다.

스페인 몬드라곤 노동자 협동조합 모델의 생존과 성공 경험은 HB 창업 세대에게 새로운 기업 철학의 발견으로 여겨졌고, 현실 속 유토피아와 같은 이러한 모델을 복제하고 한국적 토양에서 구현하는 데 큰 자극(nudge)을 주게 된 것이다. 이는 곧 닮아가기(mimesis) 과정으로 해석할 수 있다. 사회학의 신제도주의(new institutionalism) 조직 연구에서는 불확실성(uncertainty) 속에서 제도적 동형화(institutional isomorphism)의 사회적 여건과 압력을 통해 한 조직이 다른 조직을 모방함을 강조하는데(DiMaggio and Powell, 1983), 이러한 수동성을 넘어서서 조직은 때때로 적극적으로 모방할 개체를 탐색하고 도전한다. HB 조직의 몬드라곤 사례 벤치마킹(benchmarking)이 바로 이에 해당한다. 창업 세대는 시장에서 살아남기 위해 사업을 개척했지만, 점점 이윤이 아니라 “공동체”를 중심에 두면서 “선교사” 정체성을 갖고 새로운 조직 모델을 구성원들에게 널리 전파하면서 도전한 것이다(Fauchart and Gruber, 2011).

다. 세대 간 분절

앞서 서술한 대로 창업 세대의 주도로 HB 조합 전환이 이루어졌는데, 모든 구성원에게 같은 의미가 있는 것은 아니었다. 창업 세대와 초창기 구성원들이 비전과 열의를 갖고 조합 전환을 추진했다면, 후배 세대는 조합 전환과 상당한 거리감을 느끼고 있었다.

관계 측면에서 바라보면, 후배 세대는 크게 (A) 서울과 대전 지역의 창업 세대와 인간적 유대 관계나 강한 연결 고리가 있던 이들, (B) A 집단의 친구나 지인 등 연결 고리를 통해 조직에 합류한 이들, (C) 공채나 경력직 이직을 통해 조직에 들어온 이들, (D) B, C 집단의 친구나 지인 등 연결 고리를 통해 조직에 합류한 이들로 나눌 수 있다. B와 D 집단은 약한 연결을 통해 일자리를 찾아 (Granovetter, 1973) 조직에 합류한 경우로 볼 수 있다.

우선 창업 세대와 강한 연결 고리로 이어져 있는 A 집단 중에서 청년 시절 가톨릭 활동이나 학생 운동을 경험했던 사람들은 조금 더 쉽게 창업 세대와 공감대를 형성했던 것을 확인할 수 있다.

“신앙적 기초 위에 공동체 의식이 생겨난 거 같아요. 함께할 일터를 만들어보자고 출발해서 기업으로 발전한 거죠. 그 와중에 대안 기업 모델을 탐색하다가 협동조합으로 결정한 거죠. 기대감이 있었고, 긍정적으로 생각했습니다.” (T2)

“가톨릭 활동을 통해서 공동체적 가치관과 세계관이 자연스럽게 배어 있었던 거 같아요. 현실 속에서 사업을 해오다가 그걸 녹여낼 수 있는 모델로 협동조합을 발견한 거죠. 그 당시 주주들이 정말 쉽지 않은 결정을 내렸다고 생각해요. 높게 평가합니다.” (C1)

“돌이켜 보면 한국 사회에서 가톨릭이 추구했던 방향과 가치관이 어렸을 때부터 체득되지 않았을까 생각해요. 공동선, 연대 등 사회적 가치에 대해 공감했죠. 창업 세대의 조합 전환 결정과 상당한 연관성이 있다고 봅니다.” (M3)

A와 B 집단 중 조직을 상당 기간 관찰해 온 중년층 구성원들은 조합 전환 전에도 HB 기업은 이미 협동조합 같은 조직이었다고 회고한다.

“이미 관계를 바탕으로 일을 해왔기 때문에, 우리 회사의 분위기와 정서에 잘 맞을 거라는 기대감이 있었죠.” (M2)

“형식을 떠나서 조직 내에 상당한 상호 신뢰가 있었습니다. 그전에도 공동체 개념에 바탕을 두고 운영을 해왔다고 생각합니다. 우리와 잘 맞는 옷일

수 있겠다고 하는 생각이 들었고 큰 이견 없이 동의할 수 있었습니다.” (M5)

“전환 전부터 조합 같은 조직이었죠.” (B5)

그러나 B, C, D 집단에 속하는 대부분의 후배 세대 구성원들은 창업 세대와 깊은 단계까지 철학을 공유하지 못했으며, 이는 곧 세대 간 단절을 의미한다. 이들은 창업 세대 혹은 A 집단과 약한 연결 고리로 이어져 있으며, 조합 전환 당시 후배 세대는 선배 세대를 따라서 미지의 영역으로 들어간 것으로 평가할 수 있다.

“조합이 무엇인지 잘 몰랐습니다. 선배들의 결정을 따라간 셈입니다.” (T7)

“협동조합에 대해 잘 몰랐습니다. 이걸 왜 하는지 의구심이 들기도 했습니다. 처음에는 선배들이 이상적인 그림을 그리고 후배들을 설득했죠. 기대와 우려가 함께 있었습니다.” (T5)

“협동조합이란 개념 자체가 생소했습니다. 청년들은 돈을 벌기 위해 직장에 온 거죠. 여러모로 부정적 인식이 강했죠. 여러 이야기를 듣기도 하고 조합 교육을 받기도 하면서 인식이 점차 달라졌습니다.” (Y2)

“종무식이나 직원 교육 같은 공식적인 자리에서 종종 이야기가 나왔죠. 모두 조합원 가입을 하는 분위기였지만, 저는 마지막까지 질문도 하고 고민을 했어요. 어쨌든 출자금도 내야 하고, 주인이 되면 무엇을 할 수 있는지도 잘 몰랐으니까요. 그리고 창업 세대의 기업 운영 방침과 크게 달라 보이는 부분도 없어서 굳이 왜 조합 전환을 하려고 하는지 궁금증이 더 많이 생겼죠.” (Y3)

촉촉한 그물망과 같은 강한 연결 관계가 바탕이 된 창업 세대와 달리 후배 세대는 약한 연결을 통해 HB 조직에 합류했기 때문에 조합 전환 당시 일과 일터를 대하는 태도가 상당히 달랐다. 즉, 창업 세대의 제도적 기업가 정신은 그들의 핵심 가치관과 세계관을 이해하고 공감하는 초창기 진입 구성원들에겐 상당한 울림이 있었지만, HB 조직이 성장하는 과정에서 합류한 신입 구성원들은 그러한 이념적 지향성에 대한 신념을 공유하

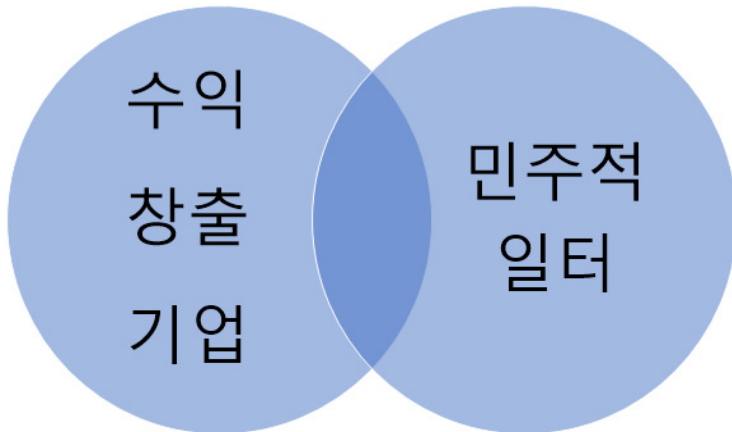
지 않았다. 창업 세대는 기회를 적절히 포착하고 새로운 조직의 틀을 설계했지만, 그 새로운 구조를 정당화하고 설득하는 데 어려움이 있었다. 즉, 제도적 작업(institutional work) 개념에서 살펴보면(Tracey, Phillips, and Jarvis, 2011), 그들은 미시적인 제도적 작업 수행엔 성공했지만, 거시적 측면에선 여전히 숙제가 남아 있었다. 이러한 명암은 이후 살펴보듯이 조합 전환 후 나타날 조직 내 역학 관계와 역동성으로 이어지게 되었다.

3. HB 조직 내 집단의 역학 관계와 그 역동성

<연구 질문 2> 노동자 협동조합 일터에선 어떠한 역학 관계가 작동하는가? 집단 간 역학 관계는 어떻게 구성되고 변화하는가?

일터 민주주의를 제도적으로 구현하는 노동자 협동조합에서는 어떠한 조직 내 역학 관계가 작동할까? HB 조직은 조합 전환 전후가 비교 가능하다는 점에서, 그리고 조합 전환 후 몇 년의 시간을 거치면서 일터 민주주의를 바라보는 구성원들의 시각이 형성되었다는 점에서 이러한 질문에 의미 있는 실마리를 제공할 수 있는 사례 현장이다. HB 조직 같은 노동자 협동조합을 사업체로 바라보면 구성원은 노동자이며, 조합으로 바라보면 구성원은 조합원이다. 한편으로는 사업의 이익 창출을 위해 직무

[그림 4-1] 노동자 협동조합의 혼합형(hybrid) 조직 정체성



자료: 저자 작성.

를 수행하며, 다른 한편으로는 토론하고 투표를 하는 등 민주적 의사 결정을 위해 참여한다. 즉, 사업과 조합이 동시에 유기적으로 움직이는 이중적 정체성을 갖고 있기에 [그림 4-1]처럼 노동자 협동조합은 두 가지 제도적 논리(institutional logic)가 작동하는 혼합형(hybrid) 조직이라 볼 수 있다.

본 연구에서는 이러한 조직 차원의 이중적 정체성이 그 안에 속한 구성원들의 가치관 대립과 충돌, 조정과 조율로 이어진다는 것을 확인하였다. 즉, 앞서 언급한 이중적 정체성은 단순히 노동자 협동조합의 이념형(ideal type)에서 도출된 이론적 개념(theoretical construct)일 뿐만 아니라 동시에 노동자-조합원들이 마주하는 실증적 현실(empirical reality)이기도 하다. HB 조직의 공장 생산 현장에서 일하는 20대 청년 구성원의 다음과 같은 시각은 이러한 복잡성을 여실히 보여준다.

“구성원 모두 이중적 정체성을 갖고 있습니다. 노동자이면서 동시에 조합원입니다. 고용 유지와 생활 안정을 위해서 결사를 한 조직입니다. 사업적인 측면에서 보면 급여를 최대한 동결하고 이익을 많이 내는 것이 목표가 될 수 있겠죠. 그런데 조합적인 측면에서 보면, 누가 그런 기업에 조합원 가입을 하고 출자금을 낼까요. 딜레마입니다. 급여 문제만 놓고 봐도 사업과 조합 모두의 문제입니다.” (Y4)

그렇다면 구체적으로 HB와 같은 노동자 협동조합 조직에서는 어떠한 역학 관계가 작동하는가?

가. 전선의 형성과 사회적 구조 : 사업파와 조합파

HB 조직 내에선 수익 창출과 일터 민주주의, 사업과 조합이라는 이중적 정체성(dual identity)에 기반해 의사 결정 방식과 인사 정책부터 미래 전략에 이르기까지 다양한 쟁점을 두고 전선이 형성되어 있었다. 구성원들이 흔히 쓰는 ‘사업파’와 ‘조합파’라는 명칭이 이러한 긴장 관계를 압축적으로 표현하고 있다. 그 배경에는 경력(career)과 사회적 관계망(social network)이라는 조직 내부의 사회적 구조가 존재한다.

사업파는 주로 현재 경영진을 맡고 있거나 조직에서 장기 근속하면서

업무 현장에서 성장해온 구성원들을 지칭한다. 이들은 주로 충청도 등 지방 출신이 많은 편이며, 동향 친구 관계 등 서로 강한 연결 고리로 이어져 있는 경우가 많다.

조합과는 주로 평의원이나 감사 등을 맡고 있으며, 조합 활동, 노동 운동, 비영리 단체 등 시민 사회(civil society) 영역에서 활동하던 외부 경력자 출신이 많다. 또한 조직에서 활동한 기간이 상대적으로 짧기 때문에 서로 약한 연결 고리로 이어져 있는 경우가 대부분이다.

중년 세대 조합원에 따르면,

“사업과와 조합과가 존재합니다. 비전은 비슷하지만 선호하는 방법론이 다른 거죠. 체험이나 경험, 경력에 따라 바라보는 관점이 다를 수 있죠. 예를 들면, 장기 근속 중인 몇몇 선배들은 일선 현장에서 성장해 오면서 사업에 강한 애착을 가지고 있습니다. 반면, 조합 운동이나 사회적 경제 영역에서 활동하다가 이곳에 들어오신 분들도 있습니다. 조직을 바라보는 관점이 다르다 보니 사업과와 조합과가 생겨나고 그 간극이 벌어집니다.” (T10)

사업과와 조합과 문제에서 떨어져서 관찰하던 창업 세대는 조합원들의 인식에 대해 흥미로운 평을 한다. 종종 실제 현실과 관계없이 사람들이 어떻게 생각하고 바라보고 있는지 그 인식이 더 중요할 때도 있다는 것이다.

“사업과에 속하는 사람들은 워낙 장기 근속하는 사람들이 많아서 서로 잘 알겠지만, 조합과에 속하는 사람들은 그렇지 않을 겁니다. 그리고 직접 물어보면, 막상 따로 사적인 자리를 만들어서 모이는 것도 거의 없습니다. 제가 조직에서 관찰해보도 그렇습니다. 그런데 구성원들은 사람들의 곁을 나누어서 생각하고, 사업과와 조합과라는 두 가지 축으로 인식하고 있는 거죠.” (R2)

정리하면, 경력과 사회적 관계망에서 오는 차이 때문에 사업과와 조합과는 그 인적 구성의 결, 사회적 관계망의 성격이 다르며, 이러한 조직 내 사회적 구조(social structure)가 가치관의 대립으로 이어진다. 거칠게 요약하면, 사업과는 현실주의(pragmatism), 조합과는 이상주의(idealism) 담론을 상징한다. 두 담론은 조직의 정체성, 상황논리, 의사 결정, 역할과 책

입, 업무 환경과 문화에 이르기까지 다양한 쟁점을 두고 대립한다.

4. 사업파의 논리와 담론

먼저 사업파 구성원들을 대상으로 한 개별면접을 재구성하여 이들의 담론(discourse)을 분석하고 요약한다.

가. 조직의 정체성

사업파 구성원들은 조직의 기반이 사업에 있다는 것을 강조한다. 이들은 시장, 경쟁, 생존, 성과 창출 같은 단어를 통해 사업적 기반과 목표 달성이 중요하다고 입을 모은다.

“일반 기업이든 협동조합 기업이든 경영을 통해 성과 창출을 해야 하는 조직입니다. 현실 속에서 실현 가능한 목표와 그 상이 명확하게 그려질 수 있어야 합니다.” (M2)

“우리 조직의 근간은 사업을 하는 것입니다. 책임 있는 의사 결정을 내릴 사람들은 사업을 중점으로 생각하고 행동해야 합니다. 조합 활동은 성과 창출로 이어질 수 있도록 해야 합니다. 사업 따로, 조합 따로 하는 게 아니죠.” (M4)

“협동조합도 자본주의 시장 체제에서 경쟁하고 생존해야 합니다. 아름답게 돈을 버는 것에 방점을 찍는 분들도 있지만, 저는 지금 당장 함께 움직여서 결과물을 내는 것이 중요하다고 봅니다.” (M5)

이들은 조직을 계단식 구성(stair-wise structure)으로 바라본다. 사업이 첫 번째 계단이라면, 조합은 두 번째 계단이라고 인식하고 있다.

“사업 목표 중심으로 커왔던 사람들은 조합적 사고나 의식이 메말라 있죠. 업무 활동을 주로 하면서 조직을 위한 봉사 활동으로 조합 활동을 하는 것이라고 생각해 온 거죠.” (M2)

“공동 결정과 책임의 문제, 사업 집중과 몰입의 문제가 있죠. 서로 다른 영

역의 문제입니다. 조합 전환으로 사업 구조가 바뀐다고 생각하지는 않아요. 조합은 소유와 분배의 문제를 다르게 풀어내는 방식이라고 봐요.” (M3)

나. 상황 논리

조직의 정체성에 대한 이러한 인식은 상황 논리에 뿌리를 내리고 있다. 사업과는 현실의 제약 속에서 어쩔 수 없는 상황과 환경을 지목하며, 조합적 가치를 추구하고 여러 제도를 도입하여 운영할 때 속도를 조절할 필요가 있다고 말한다.

“모든 역할과 직무에서 조합적 가치나 과정을 구현하는 건 궁극적 목표라고 생각합니다. 다만 지금은 시기상조라고 생각합니다. 한 사람의 삶에 비유해보자면, 우리 조직은 아직 성장기입니다. 우선 아이가 건강하게 자라도록 지켜주는 것이 적절한 기대인 거죠. 경쟁력을 갖춘 사업 구조를 만드는 것이 중요한 과제입니다.” (M3)

“한국처럼 사회보장제도가 약한 나라에서는 대부분 결국 경제적 가치를 좀 더 추구할 수밖에 없습니다. 물론 사회적, 문화적 가치 또한 중요합니다. 그러나 경영진으로 일하는 저로서는 그런 가치에 대한 요구를 충족시켰을 때 생산성 향상과 경제적 가치 창출에 도움이 되는지도 점검해야 합니다.” (M1)

“외부 환경과 여건을 보면서 점진적으로 변화를 추구해야 한다고 생각합니다. 아울러 아름답고 좋은 이야기만 하지 말고, 현실에서 출발할 필요가 있다고 봅니다. 해외 사례는 문화, 환경, 여건이 많이 다른 상황에서 나온 거죠.” (M1)

“몬드라곤 연수, 협동조합 교육 등 조합 활동에 과도한 투자를 했다는 우려가 듭니다. 회사의 규모나 역량을 고려했을 때 그런 생각이 듭니다. 조직의 현실과 상황에 맞게 적절한 제도와 정책을 도입해서 해야 합니다.” (M5)

다. 의사 결정

사업과 중 경영진을 맡고 있던 구성원들은 일터 민주주의가 추구하는 상향식(bottom-up) 혹은 수평적(horizontal level) 의사 결정의 한계에 대해 지적한다. 경영을 위해선 정확하고 신속한 의사 결정이 필요한데, 합의와 공동 결정 과정을 거치려면 지나치게 품이 많이 든다는 논리다.

“경영진 입장에서 보면 의사 결정을 신속하게 내려야 할 때가 있는데, 협동조합에선 지켜야 할 절차가 있죠. 그런데 그런 과정에서 시기를 놓치면서 기회를 상실하는 경우도 생깁니다. 그럼에도 불구하고 협동조합을 선택했다면 그런 부분을 감수해야 하는 거죠.” (M4)

“공동 결정, 공동 합의는 좋은 생각이지만 이상에 가깝습니다. 경영하는 입장에서 보면 현실적이지 않은 거죠. 물론 의견을 청취하고 수렴해서 혁신하는 것은 좋죠. 그렇지만 모든 문제마다 합의에 다다른다는 게 정말 어렵습니다. 입장이 다 천차만별이기 때문이죠. 그래서 공동 합의할 문제, 의견 수렴할 문제, 경영진이 판단해서 진행할 문제 등 여러 종류를 나눠서 생각해 봐야 한다는 거죠. 산업별 특성도 고려해야 하고요.” (M1)

“공동 결정, 공동 합의는 공동 책임을 뜻하는 거죠. 그런데 실패하면 누가 책임을 지려고 할까요? 결국 아무도 책임을 지지 않게 됩니다. 무책임으로 이어지는 거죠. 효율적으로 일을 하면서 이익을 만들어 내는 것, 그런 문제는 공동 책임으로 풀 수 없습니다. 경영 전문가에게 위임하는 방식으로 가야 합니다.” (M1)

라. 역할과 책임

조직의 정체성, 상황 논리, 의사 결정에 대한 인식은 곧 경영진의 역할과 책임에 대한 견해로 귀결된다. 경영진은 무엇을 어떻게 해야 하는가? 이 질문에 대한 사업과의 대답은 다음과 같이 요약할 수 있다.

“사업과 조합 영역으로 나뉘서 봅시다. 이사장이 조합적 장면에서 조직을 다채롭게 해야 한다면(enrich), CEO는 사업적 장면에서 조직을 부유하게

해야 합니다(rich). 양쪽의 역할과 책임이 명확하게 다릅니다.” (M1)

“경영진은 사업 경영에 대한 역량만 잘 갖추도 충분하다고 봅니다. 다만 조직의 민주적 의사 결정 등을 해치지만 않으면 될 겁니다. 역할과 책임에 대해 분명히 할 필요가 있다고 생각해요.” (M3)

마. 업무 환경과 조직 문화

경영 일선에서 일하고 있는 사업과 구성원들은 앞서 살펴본 역할과 책임을 수행하려 할 때 업무 환경과 조직 문화에서 오는 어려움을 토로한다. 우선 대외적으로 알려진 협동조합 이미지가 상당히 강하기 때문에 인력 채용 시 난처하다고 말한다.

“사람을 뽑기 위해 면접을 보면, 청년들 대부분이 회사 홈페이지에서 본 상생, 협력, 공생 등 조합적 가치를 이야기합니다. 일을 같이해야 할 사람이 일에 대해 이야기를 하지 않으니 난감합니다. 외부에 알려진 정체성과 비전이 사람을 뽑을 때 곤란함을 불러오기도 하죠.” (M2)

또한 회의를 많이 하는 조직 문화가 업무에 지장을 주며, 회의 내용이 현실적이지 못해 실천하기 어렵다고 지적한다.

“다들 현장 중심이라고 말은 하는데, 끝도 없는 회의를 하면서 늪에 빠지고 있는 것 같습니다. 그럼 소는 누가 키울까요? 더군다나 나오는 이야기가 추상적인 경우가 많습니다. 동아리나 연구 단체 같아요.” (M5)

“회의할 때 지켜보면 단어 사용부터 굉장히 현실과 동떨어져 있습니다. 영리 기업, 고객 가치에 관해 설명해 놓은 것을 보면 전혀 다른 이야기를 하고 있죠. 회의 문화도 비효율적이고, 구체적인 실행 방안이 나오지 않습니다.” (M1)

바. 요약 : 위임(delegation)의 담론

리더십의 역할과 책임을 바라보는 시각은 크게 위임론과 대표론으로 나눌 수 있다. 앞서 살펴본 내용을 정리하면, 사업과의 논리와 담론은 위

임론으로 귀결된다. 즉, 경영진 권한위임을 통한 조직 운영이 효율적이라는 시각을 갖고 있다.

5. 조합파의 논리와 담론

다음으로 조합파 구성원들을 대상으로 한 개별면접을 재구성하여 이들의 담론(discourse)을 분석하고 요약한다.

가. 조직의 정체성

조합파 구성원들은 조직을 DNA와 같은 이중 나선(double helix) 구조로 바라본다. 즉, 사업과 조합이라는 두 축이 조직을 지탱한다고 인식하고 있다. 또한 조합이라는 그릇에 사업이라는 내용을 담아내야 한다고 말한다.

“협동조합을 한다는 것은 자율적인 노동을 하면서 모두 함께 참여하는 구조적 변화를 선택하는 것이라고 생각해요.” (C2)

“사업을 조합 운영 원칙과 원리에 맞게 제대로 하자는 거죠. 함께 행복한 좋은 회사를 만들어보자는 겁니다. 사업을 통해서 그 이상을 증명해 내야 합니다. 그런 면에서 조합을 말하는 거죠. 성과와 효율을 중심에 두고 일을 하지, 조합적 가치 그 자체를 목표로 두는 건 아닙니다. 협동조합은 작동의 원리이자 일하는 방식일 뿐입니다.” (C4)

정리하면, 조합파 또한 사업이 HB 조직의 중요한 기반임을 인식하고 있다. 그러나 사업과처럼 계단식 구성으로 인식하는 것이 아니라, 조합 제도를 통한 사업 방식의 구조적 변화와 조합 원칙과 원리에 바탕을 둔 사업 성장과 발전을 꿈꾸고 있다.

나. 상황 논리

몇몇 조합파 구성원들은 경영의 원리와 원칙을 바탕으로 사업파에 대

해 비판적인 태도를 보이고 있었다. 또한 사업과의 상황 논리를 정치적 수사(rhetoric)와 전략으로 바라보기도 했다.

“사업과는 상황 논리를 앞세우지만, 경영의 기본원리나 원칙과 정말 동떨어진 이야기를 하는 경우가 많습니다. 그리고 실제로 일하는 걸 지켜봐도 그런 경우가 많습니다. 예를 들면, 외부 업체와 일할 때 줄다리기를 하면서 꼼꼼하게 계산기를 두드리는 게 아니라, 본인이 갖고 있는 인적 관계를 중심으로 적당히 타협하면서 일하는 거죠. 표준 계약서가 없어서 새로 만들었는데 이걸 두고 필요 없다고 말하는 경영진도 있었습니다. 또 결산을 할 때 채고 확인 등을 반드시 해야 하는데 그냥 기록만 넘겨받고 끝입니다. 아울러 인사 관리 핵심 업무인데 외부 발주하는 경우가 많습니다. 그렇다면 정말 제대로 된 사업 이야기를 하는 게 아닌 거죠.” (C*)

“잘못을 지적하고 원칙과 원리를 말하면, 밥그릇 뺏는 것처럼 오해하면서 민감한 반응을 보이는 사람들이 많습니다.” (C*)

“정치적인 수사이자 전략이라고 볼 수 있습니다. 구별 짓기와 대상화를 통해 자리매김하는 거죠. 지켜보면 정말 말과 행동 사이의 괴리가 큼니다. 정작 외부 환경에 대응할 때는 오히려 제대로 일하지 못할 때가 많습니다. 내부의 다른 집단과 경쟁하고 대응하기 위한, 헤게모니를 쥐기 위한 정치적 선택인 거죠.” (C*)

다. 의사 결정

조합과 구성원들은 일터 민주주의가 추구하는 상향식 그리고 수평적 의사 결정 방식이 필요하다고 인식하고 있었다.

“직원이 대표를 뽑는 직선제 도입 등 절차적인 부분만 변화한다고 일터 민주주의가 아닙니다. 업무 환경과 조직 문화 등 실질적인 부분까지 변화해야 비로소 진정한 일터 민주주의를 구현할 수 있습니다.” (B3)

“그동안 경영활동 전반에 조합원들의 의견이 반영되지 못했죠. 이런 부분들을 풀어나가야 할 때라고 봅니다. 인사 추천제 도입, 평의회 소통 채널 활성화 등 다양한 방식이 있을 겁니다. 의사 결정 과정을 민주적으로 바꿔

나갈 때, 조합원들이 주인이라고 느끼게 될 것으로 생각합니다.” (C2)

특히 세대 간 격차를 줄이고 좀 더 많은 조합원들이 참여해야 한다고 보고 있었다.

“아직 창업 세대의 영향력이 상당하죠. 현업에서 물러나긴 했지만, 회사 내 발언권이나 관계망을 통한 영향력은 계속 있죠. 그러나 시간이 지나면서 공식적인 기구와 제도를 통해서 조합원들이 참여해서 결정하는 방향으로 바뀌어 나갈 겁니다.” (C2)

이러한 일터 민주주의 제도는 의사 결정 과정에서 사각지대를 없애고 좀 더 나은 판단을 내릴 수 있도록 도움을 줄 수 있다며 그 가치를 인정하고 있었다.

“세상이 이렇게 험난한데 모여서 이야기만 할 거냐고 단언할 순 없습니다. 머리를 맞대고 의견을 나누다 보면 서로 놓치는 부분들을 채워주면서 더 나은 결정을 내릴 수 있다고 봅니다.” (C2)

라. 역할과 책임

조합과는 경영진의 역할과 책임에 대해 사업파보다 좀 더 유보적이고 유동적인 태도를 보이고 있었다. 즉, 조직 내에서 구체적으로 합의된 바가 없다고 보고 있었다.

“CEO의 역할에 대한 개념이 불분명합니다. 경영 집행만 맡는 것인지, 아니면 조직 관리까지 아우르는 것인지 보는 사람마다 의견이 다른 거죠. 경영진 중에는 CEO가 왜 경영진과 이사진 사이를 조율하려고 하는지 불만을 품는 사람들도 있을 겁니다. 또 인사권을 전적으로 달라고 요구하는 때도 있죠. 자리의 역할과 책임에 관한 생각이 다를 수 있습니다. 그러다 보니 여러 충돌이 발생합니다.” (C4)

마. 업무 환경과 조직 문화

조합과 구성원들은 업무 환경과 조직 문화 또한 일터 민주주의 이상

(ideal)에 맞게 변화시켜야 한다고 생각하고 있다.

“민주주의가 아직 각 본부나 팀 단위에 뿌리내리지 못했습니다. 회의를 할 때 자유롭게 의견을 개진하고, 결정에 동등하게 참여하고, 업무를 할 때 스스로 몰입해서 일할 수 있는 환경을 조성해야 합니다.” (B3)

“평의회 조모임 등 공적인 자리에서 사업 목표와 성과 등을 함께 이야기해야 합니다. 사업적 훈련을 하는 거죠. 함께 이해하고 공유하고 분석해야 합니다. 조합과 사업을 함께 하는 방법의 하나입니다.” (C4)

“고충 처리 같은 일상적 수준을 넘어서는 문제가 발생했을 때는 평의회 조모임 같은 조합적 제도를 통해서 해결하는 게 바람직하다고 봅니다.” (C2)

바. 요약 : 대표(representation)의 담론

정리하면, 조합과의 논리와 담론은 대표론으로 귀결된다. 즉, 폭넓은 소통과 참여를 통한 조직 운영이 민주적이라는 시각을 갖고 있다.

6. 두 세계 이야기(A Tale of Two Worlds)

사업과와 조합의 두 세계는 각각 HB 노동자 협동조합이라는 혼합형(hybrid) 조직의 현실주의와 이상주의를 상징한다. 이중적 정체성(dual identity)과 이로 인해 조직 내에서 생겨나는 전선의 형성은 비단 HB 조직만의 고유한 사례가 아니다. 이는 해외 협동조합에서도 관찰되는 전형적인 갈등 관계다.

예를 들어, HB 협동조합이 모델로 삼고 있는 몬드라곤 협동조합도 세계화 시대를 맞아 시장 경제 속에서 수많은 압력을 받으며 조직의 방향성에 대해 치열하게 고민하고 다투면서 나아가고 있다(Cheney, 1999). 몬드라곤 협동조합의 경우 해외에 진출하기 시작하면서 현지에서 비조합원 계약직, 아르바이트 등을 고용하고 있다. 이러한 변화는 모두 본래 몬드라곤 모델이 꿈꾸었던 노동 연대와 민주적 의사 결정 원칙과 거리가 있

다. 이러한 친시장적(pro-market) 변화는 노동자 협동조합이 추구하는 핵심 가치에 대한 도전이기에, 몬드라곤 협동조합 구성원 사이에서 격렬한 논쟁을 불러일으켰다.

미국 중서부 지방에 있는 자연식품 협동조합에서도 사업과와 조합과의 대립이 관찰된다(Ashforth and Reingen, 2014). 이 조직에서는 사업과와 조합과가 갈등하고, 번갈아 가며 이사 선거에서 다수과가 되어 집권하며 조직을 이끌어간다. 그 과정에서 양측의 온건파 그리고 중립적인 중도파가 양측의 강경파 간 관계를 조율하면서 조직의 안정과 화합을 지키고 있다.

또한 미국 샌프란시스코 지역에 위치한 유서 깊은 빵집 노동자 협동조합도 변화하는 외부 환경 속에서 고유의 가치 지향을 지키며 유기농과 자연식품 매장 위주로 납품할지, 아니면 수익 창출을 위해 대형 유통 기업 매장에도 납품할지 구성원들이 치열하게 고민하고 토론한다(Ferguson, 1991).

7. 민주적 기업 모델의 한계

<연구 질문 3> 일반적인 주식회사 기업과 비교하여 민주적 기업 모델의 한계는 무엇인가?

가. 정체성 정치

정치 영역의 제도적 논리인 민주주의를 경제 영역으로 가져와 기업 민주주의로 구현할 경우, 정치 영역에서 발생하는 여러 갈등이 고스란히 재현된다. 정체성 정치(identity politics)가 대표적이다. HB 조직은 여러 사업체가 통합되면서 형성되었기에 집단 정체성(clan identity)가 남아있다. 서울 그리고 충청권을 중심으로 한 지방이 그 축이다. 지방에 위치한 생산 공장도 현장 노동자(blue collar) 정체성을 바탕으로 독자적인 조직 문화를 갖고 있다. 또한 일반적인 기업 조직에서도 관찰되는 사업(line) 조직과 지원(staff) 조직 간 갈등도 좀 더 두드러진다. 종합하면, 민주적 기

업 모델에서는 구성원들의 경력(career)과 경험(experience), 사회적 관계망(social networks)에 따라 조직 내에서 다양한 갈등의 결이 존재하며, 이는 곧 정체성 정치로 이어져 다양한 목소리가 나오게 된다. 즉, 향후 논란의 씨앗이 될 수 있는 것이다.

나. 민주적 제약과 비용

민주적 기업 모델은 그 민주적 의사 결정 방식으로 인해 역설적으로 여러 제약과 기회비용을 마주한다. 첫째, 집단 차원의 의사 결정 비용이 발생한다. HB 조직은 조합 전환 후 내부 보고체계가 복잡해졌다. 경영진 회의, 이사회, 총회 등 보고 대상이 다양해졌으며, 그 과정에서 다양한 구성원들이 목소리를 내게 된다. 또한 문제 해결 주체와 영역이 모호한 경우 의사 결정 비용이 증가하게 된다. 경영진 회의, 평의회, 이사회, 총회 등 다양한 논의 주체가 있으므로, 특정 문제를 언제 어디서 풀어야 할지 결정하는 것 자체가 새로운 의사 결정 비용으로 조직에 전가된다.

둘째, 위험 회피(risk aversion) 경향으로 인해 적극적인 투자 결정 등을 해야 할 때 적절한 의사 결정을 내릴 수 없게 된다. 구성원들이 출자금을 내고 조합원으로 활동하기 시작하면서 이는 피할 수 없는 현실이 되었다. 위험을 감수하고 사업을 전개하는 것은 기업가 정신(entrepreneurship)의 요체인데, 이러한 위험 회피 경향은 업계의 일반적인 주식회사와 비교했을 때 큰 단점으로 작용한다.

셋째, 참여의 계층화(stratification) 현상이 발생한다. 현대 민주주의 국가에서 적극 참여층(attentive public)과 무관심층(silent bystanders)의 분절이 존재하듯이, 민주적 기업 모델에서도 구성원 간 참여의 범위와 정도에 차이가 나게 된다. 예를 들어, HB 조직의 현장 영업직 구성원들은 평소에 주요 회의 등에 참여하기 어려운 현실에 놓여있다.

제3절 소 결

제4장에서는 민주적 기업 모델의 대표적인 유형인 노동자 협동조합에 대한 탐구를 통해 일터 민주주의와 그 작동 방식에 대하여 분석하였다. 노동자 협동조합에서는 노동자이자 조합원인 구성원이 기업의 주인으로 소유권을 행사하고, 1원 1표의 주식회사 논리가 아니라 1인 1표라는 협동조합 논리를 통해 의사 결정이 이루어진다. 한국의 경우 협동조합 기본법(2012) 도입 이후 ‘직원 협동조합’이라는 이름으로 노동자 협동조합 법인격이 등장하여 민주적 기업 모델의 법적, 제도적 틀을 제시하고 있다.

HB 노동자 협동조합 사례 탐구를 통해 이러한 민주적 기업 모델의 탄생과 진화, 그리고 그 내부의 역학 관계와 조직적 한계에 대해 살펴보았다. 시장 환경에서 이렇게 이질적인 조직체(organization)가 탄생할 때는 구성원의 사회적 자본과 제도적 기업가 정신이 중요한 역할을 한다. 아울러 민주적 기업 모델은 수익 창출과 일터 민주주의라는 두 가지 목표로 인해 이중적 정체성(dual identity)을 갖게 되고, 이로 인해 그 구성원들이 현실주의(pragmatism)와 이상주의(idealism) 담론의 진자 운동(pendulum movement) 속에서 대립하고 화해하면서 조직이 움직인다. 현실주의자들은 일반 기업처럼 경영진 위임을, 이상주의자들은 협동조합 원칙에 충실하게 구성원 대표를 추구한다.

이러한 민주적 기업 모델은 여러 한계를 갖는다. 첫째, 정체성 정치(identity politics)로 인해 조직 내에 여러 균열(cleavage)이 발생하게 된다. 구성원들의 경력, 경험, 사회적 관계망에 따라 조직 내에 다양한 갈등의 결이 생겨나며 이는 기업의 일상적 운영과 발전에 해가 될 수 있다.

둘째, 그 민주적 의사 결정 방식으로 인해 역설적으로 여러 제약과 기회비용이 발생한다. 집단 차원의 의사 결정 비용이 증가하고, 위험 회피 경향이 증가해 적극적인 투자 등 기업 활동에 제약이 생기게 되며, 참여의 계층화 현상이 발생하게 된다.

제 5 장

결 론

제1절 종합 검토

본 보고서는 한국 사회에서 초보적인 담론 수준에서 논의되었던 민주적 기업 모델과 제도에 관한 탐색적 연구(exploratory research)를 제시한다. 첫째, 기업(corporation)에 대한 새로운 개념적 정립과 해석을 통해 기업 민주주의 이론의 철학적, 법적 기초와 그 실증적 가능성(empirical possibility)을 검토하고 기업 의회(company assembly)라는 새로운 이념형(ideal type)을 제시한다. 둘째, 공기업 지배구조의 새로운 담론 형성을 위해, 국가(state)를 소유주(shareholding owner)의 개념으로 바라보는 공공 영역의 기업 지배구조 담론에 대해 비판적으로 검토한다. 셋째, 민주적 기업 모델 중 하나인 노동자 협동조합(worker cooperative) 사례 탐구를 통해 기업 의회 개념이 실제로 도입되었을 때 조직 내부에서 어떻게 작동하는지 그 명암에 대해 살펴보면서 민주적 기업 모델과 제도에 대한 실증적 함의와 시사점을 탐색한다. 종합하면, 이러한 이론적 논의와 실증적 사례 검토를 통해 민주적 기업 모델과 제도에 관한 기초적 분석과 정책적 시사점을 도출한다.

1. 기업민주주의론

정치는 경제로 환원되지 않는다. 정치적인 것의 고유성이 인정된다. 그것이 곧 레스푸블리카(res publica)의 개념이며, 『로마법대전』에서 말하는 “신성한 것”의 의미이다. 그러므로 정치와 경제의 관계맺기가 중요하다. 이것은 경제-시장-기업에 한계를 설정하는 것이다. 이와 관련해서는 크게 세 가지 모델이 있다. 미국식의 반독점 모델, 프랑스식의 국유화/공기업 모델, 독일식의 공동결정 모델이 그것이다. 2차 세계대전 이후 많은 나라들은 이 세 가지 모델을 적절하게 혼합하면서 경제성장을 이루어내고 복지국가를 구축했다.

그러나 전통적인 기업론은 세계화 시대를 맞아 딜레마를 마주하고 있다. 경제의 탈정치화가 진행되고 있다. 초국적 기업이 등장함에 따라 제3자 보증인이 소멸되거나 약화되고 있다. 교회국가와 복지국가에 이어 기업국가가 등장하고 있다. 경제의 탈정치화 이면에서 기업의 정치화가 이루어지고 있는 것이다. 기업이 스스로 제3자 보증인으로 자처하고자 한다. 미국의 Business Roundtable 선언(2019)은 그 징후다.

기업의 개념을 재정의하는 일이 긴요하다. 기업은 주주의 재산이 아니라 독립된 법인격으로 해석되고 재정의될 수 있다. 로마법과 근대민법이 정의(define)하고 있는 바와 같이 법인은 거래할 수 없는 물건이다. 기업은 주주의 재산(goods)이 아니라 공공선(public good)으로 재정의될 수 있다. 2019년 프랑스 개정 민법은 “회사는 사회적 이익을 위하여 경영되어야 하며, 회사의 영업이 초래할 수 있는 사회적, 환경적 영향들을 고려해야 한다.”라는 규정을 도입했다.

2. 공기업 지배구조 담론의 비판적 분석

정부 소유지분의 형태가 다양해지면서 정부가 공기업의 단독주주 또는 대주주로서 역할을 담당하던 1960~1980년대와는 달리 최근 공기업 관리 규범의 관심은 정부 소유권을 관리하는 수단을 마련하는 것으로 이전되었다. Thynne(2011)가 주장하듯이 정부와 공기업의 관계가 ‘기업가형 국

가(entrepreneurial state)’에서 ‘주주 국가(shareholder state)’로 변화한 것이다. 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」은 이러한 시대적 변화를 반영하여 제정되었다.

OECD 공기업 가이드라인이 정책플랫폼으로서 개념적으로 또는 개선 방안 측면에서 혁신성을 지녔다고 평가할 만한 것은 다른 무엇보다 정부를 주주로 규정했다는 점이다. 이러한 새로운 개념에 기초하여 정부 주주(state shareholder) 기능을 조직화하는 세부 이행내용을 구체화하였다. 달리 말해서 OECD 가이드라인은 공기업 행태에 관한 것이라기보다는 공기업 지배구조와 관련된 주주로서의 정부의 역할과 기능에 관한 사항들을 담고 있다. 공기업의 지속가능한 성장에 대해서 조언을 하든지 또는 공정한 경쟁질서 확립방안에 대해서 논의를 하든지 논의의 대상은 공기업 그 자체가 아니라 주주로서의 정부라는 의미이다. ‘주주로서의 정부’라는 새로운 개념을 활용하면서 OECD 가이드라인은 전통적으로 공기업에 제기됐던 경영목적 및 운영방식상의 긴장관계에 대한 균형을 강조하였다(소유권과 규제기능, 불필요한 간섭행위와 지나치게 방임적인 소유권 행사, 경영효율성과 일반시민에 대한 책임 간의 균형 등). 특히, 정부의 궁극적인 주인인 일반시민들에 대한 책임을 강조하면서 공기업에 관한 민주적 통제 가능성을 시사하였다.

하지만 OECD 공기업 가이드라인의 궁극적인 목적이 민영화 정책에 깔려있던 철학적 토대와 규범적 지향성과 크게 다르지 않다는 점에서 근본적인 한계를 갖는다. 추구하는 핵심적인 가치가 ‘효율적인 공공재원의 활용’과 (국내 시장뿐만 아니라 글로벌 경제의) ‘공정한 경쟁질서 확립’에 있기 때문이다. 이를 위하여 전략적 목표로서 소유권과 규제기능의 엄격한 분리를 강조하였다. 소유권과 규제기능의 분리는 제품시장 내 공기업의 위상 또는 공기업과 공공정책의 관계 등 지침의 세부내용 전반에 걸쳐서 일관되게 제시되었다. 더 나아가 정부 소유권 행사방식을 투명하게 공개하도록 하면서 정부가 공식적으로 허락된 방식만을 통하여 공기업 경영에 관여하는 방안을 모색하였다. 공공정책 목표를 달성하는 수단으로 공기업을 활용하면서 발생하는 공기업의 정치적 부담(liability of stateness)을 완화하려는 시도로 이해할 수 있다. 하지만 이러한 목표

및 이행전략 또한 민영화 담론의 상투적 문구에 지나지 않는다.

개정된 OECD 가이드라인에서 강화된 공공성과 사회적 책임 또한 이익극대화를 위한 수단으로서의 성격이 강하다. 민간 기업을 대상으로 확대되고 있는 기관투자자(institutional investor)의 경영책임(stewardship code) 논의를 그대로 차용하는 데 머물렀기 때문이다. 그뿐만 아니라 소유권 행사 시 일반시민에 대한 책임성을 강조하며 공익적 목적에서 공공 자산에 대한 민주적 관리의 중요성을 피력하였지만, 이를 통하여 실질적으로 기대한 바는 글로벌 경제에서 차지하는 비중이 증가하고 있는 공기업에 대한 정치적 간섭을 억제하기 위함이라로 비판적으로 볼 수 있다.

3. 민주적 기업 모델 사례 탐구

노동자 협동조합에서는 노동자이자 조합원인 구성원이 기업의 주인으로 소유권을 행사하고, 1원 1표의 주식회사 논리가 아니라 1인 1표라는 협동조합 논리를 통해 의사 결정이 이루어진다. 한국의 경우 협동조합 기본법(2012) 도입 이후 ‘직원 협동조합’이라는 이름으로 노동자 협동조합 법인격이 등장하여 민주적 기업 모델의 법적, 제도적 틀을 제시하고 있다.

HB 노동자 협동조합은 민주적 기업 모델의 탄생과 진화, 그리고 그 내부의 역학 관계와 조직적 한계에 관한 좋은 사례 탐구 대상이다. 시장 환경에서 이렇게 이질적인 조직체(organization)가 탄생할 때는 구성원의 사회적 자본과 제도적 기업가 정신이 중요한 역할을 한다. 아울러 민주적 기업 모델은 수익 창출과 일터 민주주의라는 두 가지 목표로 인해 이중적 정체성(dual identity)을 갖게 되고, 이로 인해 그 구성원들이 현실주의(pragmatism)와 이상주의(idealism) 담론의 진자 운동(pendulum movement) 속에서 대립하고 화해하면서 조직이 움직인다. 현실주의자들은 일반 기업처럼 경영진 위임을, 이상주의자들은 협동조합 원칙에 충실하게 구성원 대표를 추구한다.

제2절 정책 제언과 시사점

1. 기업 의회(company assembly)

공공선으로 재정의된 기업은 공적인 것의 원리가 지배하는 공간이 되어야 한다. 이와 관련해서 언회(言會)로서의 민주주의 개념을 검토할 필요가 있다. 언회는 세 가지 요소를 상정한다. 언어, 공통의 준거, 대심물이 그것이다. 기업의 민주화는 기업을 언회(speech assembly)의 공간으로, 즉 쟁의(爭+言+義)의 공간으로 재구성하는 것을 말한다. 그런 차원에서 기업 의회(company assembly) 개념을 제안한다.

이 제안은 민주주의를 지향하는 나라에 국회가 있듯이, 민주주의를 지향하는 기업에는 기업 의회가 있어야 한다는 문제의식에 기초하고 있다. 이러한 문제의식은 기존의 유사-근로자대표 제도, 즉 노사협의회, 근로기준법상 근로자대표, 취업규칙 제도 등이 이러한 민주주의적 요청에 제대로 화답하지 못한다는 비판적 관점의 연장선상에 있다.

기업 의회의 구성 원리는 국회와 유사하다. 기업 의회에서는 근로자 단체가 정당의 역할을 한다. 기업별 근로자단체를 비롯하여 업종별·지역별 근로자단체가 모두 가능하다. 각 근로자단체는 해당 기업의 근로자 중에서 자기 후보를 출마시키고, 기업 내 근로자 총선거에서 당선되면 기업의회위원이 된다. 개별 근로자도 무소속으로 출마할 수 있다. 이때 근로자단체의 대표성이 기업 의회에서도 관철될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

기업 의회의 권한도 기본적으로는 국회의 권한과 유사하다. 기업 의회에서 통과된 의안은 해당 기업의 근로자 모두에게 적용되는 것을 원칙으로 한다. 기업 의회 과반수를 차지하는 근로자단체의 구성원에게만 적용되는 것이 아니다. 왜냐하면 국회의원의 경우와 마찬가지로 기업의회 의원은 자기에게 투표한 근로자 집단이나 소속 근로자단체를 대표하는 것이 아니라 기업 내 근로자 전체를 대표하는 지위를 갖기 때문이다.

사용자가 어떤 의안을 기업 의회에 제출하면 기업 의회에서 심의를 거쳐 의결한다. 국회가 정부안을 심의·의결하는 것과 유사하다고 할 수 있다. 이렇게 의결된 의안은 해당 기업 내에서 마치 하나의 법률과 같은 효력을 갖는다. 단체협약의 규범적 효력이 근로자 모두에게 적용된다고 생각하면 될 것이다. 이것은 단체협약, 취업규칙, 노사협의회, 근로기준법상 서면합의 등 현행법상 다양하게 흩어져 있는 근로조건 결정규범들을 하나로 통합하는 것이다.

2. 기업 의회의 한계

이러한 기업 의회가 기업에 도입되었을 때 어떠한 문제가 발생할 수 있는가? HB 노동자 협동조합은 그 좋은 사례이다. 첫째, 정체성 정치(identity politics)로 인해 조직 내에 여러 균열(cleavage)이 발생할 수 있다. 구성원들의 경력, 경험, 사회적 관계망에 따라 조직 내에 다양한 갈등의 결이 생겨나며 이는 기업의 일상적 운영과 발전에 해가 될 수 있다.

둘째, 그 민주적 의사 결정 방식으로 인해 역설적으로 여러 제약과 기회비용이 발생한다. 집단 차원의 의사 결정 비용이 증가하고, 위험 회피 경향이 증가해 적극적인 투자 등 기업 활동에 제약이 생기게 되며, 참여의 계층화 현상이 발생할 수 있다.

3. 민주적 기업 모델과 제도 관련 시사점

일터의 문턱에서 단절되는 민주주의가 아니라 일상 속에서 누리는 민주주의를 구현하려면 민주적 기업 모델과 제도의 발전은 필수적일 것이다. 그런 관점에서 보면, 민주적 기업 모델과 제도에 대한 폭넓은 이해와 함께 섬세한 정책적 뒷받침이 필요하다. 우선 기업 의회 개념과 모델에 포섭될 다양한 노동자 대표 단체 간 역할 분담과 그 기능의 재정립, 이를 현실에서 구현할 노동자 협동조합 모델과 같은 조직체(organization)에 대한 깊은 이해가 필요하다. 아울러 서울시 등 지방자치단체에서 시범적

으로 시행되어 그 확대가 논의되고 있는 노동이사제와 같은 제도를 설계할 때 앞서 언급된 기업 의회의 개념과 그 한계에 대한 인식을 바탕으로 섬세한 접근이 필요할 것이다.

참고문헌

- 강상중(2020), 『떠오른 국가와 버려진 국민』, 사계절.
- 강성태(2015), 「노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상」, 『월간노동리뷰』(특집: 근로자대표권), 2015년 3월호, 한국노동연구원(편), pp.22~41.
- 국가인권위원회(2013), 『기업과 인권에 관한 보고서』.
- 김경용(1994), 『기호학이란 무엇인가』, 민음사.
- 김문정(2020), 「이미지의 소멸과 근대형법의 탄생: 라캉(J. Lacan)과 르장드르(P. Legendre)의 이론을 중심으로」, 고려대학교 법학박사 학위논문.
- 김종철(2019), 『근대문명에서 생태문명으로』, 녹색평론사.
- 김종철(2019), 『금융과 회사의 본질: 재산권과 계약권의 이중교배』, 개마고원.
- 나카야마 겐, 『현자와 목자: 푸코와 파레시아』, 그린비, 2016.
- 남효순(1999), 「프랑스법에서의 법인의 역사」, 『서울대학교 법학』 40 (3).
- 노르베르토 보비오, 『자유주의와 민주주의』, 문학과지성사, 1992.
- 다니-로베르 뒤푸르, 「풍요를 선사하는 악덕」, 『르몽드 디플로마티크』 한국어판, 2017년 12월호.
- 로버트 노직, 『아나키에서 유토피아로: 자유주의 국가의 철학적 기초』, 문학과지성사, 1983.
- 로버트 달, 『경제민주주의에 관하여』, 후마니타스, 2011.
- 마키아벨리, 『로마사 논고』, 한길사, 2003.
- 막스 베버, 『프로테스탄트 윤리와 자본주의 정신』.
- 밀턴 프리드먼, 『자본주의와 자유』, 청어람미디어, 2007.
- 박석희·정종원·손지은(2012), 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 국회예산정책처.
- 박은정(2015), 「집단적 의사결정주체로서의 근로자대표」, 『월간노동리뷰』(특집: 근로자대표권), 2015년 3월호, 한국노동연구원(편), pp.7~21.
- 박의근(2015), 「법인본질론에 대한 소고」, 『비교사법』 22 (4).

- 박정수·이민창(2015), 「2015년 국가소유기업의 기업 지배구조에 대한 Oecd 가이드라인」의 정책적 시사점, 공공기관 지배구조와 OECD 가이드라인: 변화와 발전 방향 세미나, 한국정책학회·한국조세재정연구원.
- 박정자(2018), 「보수가 어때서?」, 『펜앤드마이크』 인터넷판, 2018. 3. 27.[<https://www.pennmike.com/news/articleView.html?idxno=3749> (2020. 5. 4.)].
- 박제성(2008), 『무노조 사업장에서의 집단적 근로조건 결정법리』, 한국노동연구원.
- _____(2013), 『근로자대표제도의 재구성을 위한 법이론적 검토』, 한국노동연구원.
- _____(2015), 「근로자대표론: 단체협약의 규범력 확대를 위하여」, 『월간노동리뷰』(특집: 근로자대표권), 2015년 3월호, 한국노동연구원(편), pp.56~68.
- _____(2018), 「집단적 근로조건 대등결정의 원칙과 근로자대표론의 의의」, 『노동법연구』, 제45호, p.127 이하.
- _____(2019), 「잃어버린 사회정의의 재발견: 대한민국 100년의 경험」, in 박제성(책임), 『사회정의를 향한 ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험』, 한국노동연구원.
- _____(2020), 「사용자단체의 역할: 정직한 사용자 보호하기-단체협약의 만인효를 위한 규범적 논의」, in 이정희(책임), 『사용자단체의 의의와 역할』, 한국노동연구원.
- 박종희(2015), 「근로자대표제 논의의 필요성과 법적 기초에 관한 소고」, 『월간노동리뷰』(특집: 근로자대표권), 2015년 3월호, 한국노동연구원(편), pp.42~55.
- 박한준(2018), 「Oecd 공기업 가이드라인의 주요내용과 시사점」, 『재정포럼』 4월호, 한국조세재정연구원.
- 배병삼, 『맹자, 마음의 정치학 3』, 사계절, 2019.
- 버나드 맨더빌, 『꿀벌의 우화: 개인의 악덕, 사회의 이익』, 문예출판사, 2010.
- 새뮤얼 헌팅턴, 『문명의 충돌』, 김영사, 1997.
- 선우석호(2006), 「공기업 지배구조의 새로운 국제규범과 개선과제」, 『경영논

- 집』 40 (1).
- 성중모(2011), 『유스티니아누스 법학제요 한글 초역: 제1권 번역과 주석』, 『법사학연구』, 제44호.
- _____(2012), 『유스티니아누스 법학제요 한글 초역: 제2권 번역과 주석』, 『법사학연구』, 제45호.
- _____(2012), 『유스티니아누스 법학제요 한글 초역: 제3권 번역과 주석』, 『법사학연구』, 제46호.
- _____(2013), 『유스티니아누스 법학제요 한글 초역: 제4권 번역과 주석』, 『법사학연구』, 제47호.
- 손창완(2017), 『진보 회사법 시론』, 한울아카데미.
- 송옥렬(2018), 『상법강의』, 제8판, 홍문사.
- 에밀 뱅베니스트, 『일반언어학의 여러 문제 2』, 지식을만드는지식, 2013.
- 오건호 외(2010), 『공공기관 혁신을 위한 대안평가틀 개발 연구 2권: 공공기관 대안평가틀 개발』, 사회공공연구소.
- 위키피디아 불어판, 「네덜란드 동인도회사」. https://fr.wikipedia.org/wiki/Compagnie_britannique_des_Indes_orientales (2020. 6. 22.)
- 이상철·권영주(2016), 「공기업의 생애주기와 공기업 관련 기본법의 운명에 관한 시론」, 『서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집』.
- 이철송(2015), 『회사법강의』, 제23판, 박영사.
- 이한상(2020), 「총수 구속이 국가 위기? 삼성공화국 경영학 교수의 자괴감」, 『한겨레』, 2020. 6. 30.
- 자크 르 고프, 『중세와 화폐』, 에코리브르, 2011.
- 장석준(2011), 『신자유주의의 탄생』, 책세상.
- 장-피에르 보, 『도둑맞은 손』, 이음, 2019.
- 정동관·김철·박우성·이승협(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금 결정에 관한 국제비교연구』, 한국노동연구원.
- 정응기(2015), 「주식회사의 법인성에 관한 회사본질론적 고찰」, 『비교사법』, 제22권 제2호, p.833 이하.
- 정태환(1979), 「주식회사의 재단설에 관한 고찰」, 『법조』, 제28권 제5호.
- 존 로크, 「제5장, 소유권에 관하여」, 『통치론: 시민적 통치의 참된 기원과 범

- 위 및 목적에 관한 소론』, 삼성출판사, 1990.
- 주경철(2005), 「네덜란드 동인도회사와 아시아 교역: 세계화의 초기 단계」, 『미국사』, 제28집.
- 천규석(2004), 「좌담_박정희 시대를 어떻게 볼 것인가」, 『녹색평론』, 제78호, 2004년 9~10월호.
- 최윤제(2010), 「해제: 맨더빌의 삶과 생각」, 『꿀벌의 우화: 개인의 악덕, 사회의 이익』, 문예출판사, p.81.
- 케이트 쿠니(Kate Cooney), 「미국 사회적 기업의 새로운 방향」, 『국제노동브리프』, 2014년 10월호, pp.31~46.
- 툼 하트만, 『기업은 어떻게 인간이 되었는가』, 어마마마, 2014.
- 페르디낭 드 소쉬르, 『일반언어학 강의』, 민음사, 1990.
- 프레더릭 W. 메이틀랜드, 『신탁과 법인의 역사』, 세창출판사, 2007.
- 프리드리히 하이에크, 『법, 입법 그리고 자유 III: 자유사회의 정치질서』, 자유기업센터, 1997.
- 피에르 뤼소, 「코퍼레토크래시(기업국가)의 시대가 열린다」, 『르몽드 디플로마티크』 2019년 7월호.
- 피에르 부르디외, 『언어와 상징권력』, 나남, 2020.
- 한동일(2013), 「보니파시오 8세 법령집(Regulare iuris in VI Decretalium Bonifacii VIII, 1298)」, § 29, 『유럽법의 기원』, 문예림.
- 해롤드 버만, 『법과 혁명 1:서양법 전통의 형성』, 한국학술정보, 2013.
- 홍기원(2018), 「그로티우스의 『자유해양론』(1609)과 셀튼의 『폐쇄해양론』(1635)의 논거 대립」, 『법과 사회』, 제58호.

Amsden, A.(2001), “The Rise of ‘the Rest’ Challenges to the West from Late-Industrializing Economies,” London: Oxford University Press.

Ashforth, Blake E. and Peter H. Reingen(2014), “Functions of Dysfunction: Managing the Dynamics of an Organizational Duality in a Natural Food Cooperative.” *Administrative Science Quarterly* 59 (3), pp. 474~516.

- Ban, C.(2013), “Brazil’s Liberal Neo-Developmentalism : New Paradigm or Edited Orthodoxy?,” *Review of International Political Economy* 20 (2).
- Berman, Harold(1983), *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Harvard University Press, p.113.
- Brandeis, Louis and Osmond K. Fraenkel(1934), *The Curse of Bigness. Miscellaneous Papers of Louis Brandeis*, New York, The Viking Press.
- Bruton, G. D., M. W. Peng, D. Ahlstrom, C. Stan, and K. Xu(2015), “State-Owned Enterprises around the World as Hybrid Organizations,” *Academy of Management Perspectives* 29 (1) pp.92~114.
- Coase, Ronald(1937), “The Nature of the Firm”, *Economica* 4 (16), November 1937, pp.386~405.
- Cheney, George(1999), “Values at Work : Employee Participation Meets Market Pressure at Mondragón,” *Ithaca*, NY : Cornell University Press.
- Coleman, James S.(1988), “Social Capital in the Creation of Human Capital,” *American Journal of Sociology* 94(Supplement), S95~120.
- Congar, Yves-Marie(1958), “Quod omnes tangit ab omnibus tractari et approbari debet”, *Revue historique de droit français et étranger* 81, pp.210~259.
- Danet, Didier, “Pour en finir avec le financialisme : la Doctrine de l’entreprise,” *L’entreprise dans la société du 21e siècle*, sous la direction de Claude Champaud, Editions Larcier, 2013에서 재인용.
- Denord, François(2002), “Le prophète, le pèlerin et le missionnaire. La circulation internationale du néo-libéralisme et ses acteurs,” *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2002/5, n° 145, pp.9~20.
- Detienne, Marcel(dir.)(2003), *Qui veut prendre la parole?*, Seuil.

- Dharwadkar, R., G. George, and P. Brandes(2000), "Privatization in Emerging Economies: An Agency Theory Perspective," *The Academy of Management Review* 25 (3), pp.650~669.
- DiMaggio, Paul J.(1988), "Interest and Agency in Institutional Theory," edited by L. G. Zucker, *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge, MA: Ballinger, pp.3~21.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell(1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review* 48 (2), pp. 147~160.
- Dixit, A.(2002), "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review," *The Journal of Human Resources* 37 (4), pp.696~727.
- Dufour, Dany-Robert(2009), *La Cité perverse*, Editions Denoël, p.170.
- Dufour, Dany-Robert(2017), "Qui est Bernard de Mandeville?," *La Fable des abeilles*, Edition Pocket.
- Fauchart, Emmanuelle and Marc Gruber(2011), "Darwinians, Communitarians, and Missionaries: The Role of Founder Identity in Entrepreneurship," *Academy of Management Journal* 54 (5), pp. 935~957.
- Ferguson, Ann Arnett(1991), "Managing Without Managers: Crisis and Resolution in a Collective Bakery," edited by M. Burawoy, *Ethnography Unbound: Power and Resistance in the Modern Metropolis*, University of California Press, pp.108~132.
- Firth, M., P. M. Y. Fung, and O. M. Rui(2006), "Corporate Performance and Ceo Compensation in China," *Journal of Corporate Finance* 12 (4), pp.693~714.
- Granovetter, Mark(1973), "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78 (6), pp.1360~1380.
- Greenfield, Kent(2005), "New Principles for Corporate Law," *Hastings*

- Business Law Journal*, Vol. 1, May 2005, pp.87~118.
- Hood, C.(1991), "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration* 69 (1).
- Jensen, M. C. and W. H. Meckling(1976), "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics* 3 (4), pp.305~360.
- Karolyi, G. A. and R. C. Liao(2017), "State Capitalism's Global Reach: Evidence from Foreign Acquisitions by State-Owned Companies," *Journal of Corporate Finance* 42, pp.367~391.
- La Porta, R. and F. López-de-Silanes(1999), "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico," *The Quarterly Journal of Economics* 114 (4), pp.1193~1242.
- Legendre, Pierre(1992), *Leçons VI : Les enfants du Texte. Étude sur la fonction parentale des États*, Paris, Fayard, pp.16~17.
- _____(1992), *Les enfants du texte*, Fayard, pp.221~222.
- _____(1999), *Sur la question dogmatique en Occident*, Fayard.
- Meggison, W. L. and J. M. Netter(2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization," *Journal of Economic Literature* 39 (2), pp.321~389.
- Mitchell, J.(1999), *The American Experiment with Government Corporations*, New York: Routledge.
- Mukwiri, J. and M. Siems(2014), "The Financial Crisis: A Reason to Improve Shareholder Protection in the Eu?," *Journal of Law and Society* 41 (1), pp.51~72.
- Musacchio, A., S. G. Lazzarini, and R. V. Aguilera(2015), "New Varieties of State Capitalism: Strategic and Governance Implications," *Academy of Management Perspectives* 29 (1), pp.115~131.
- Musso, Pierre(2019), *Le temps de l'Etat-Entreprise*, Fayard.
- Notat, Nicole et Jean-Dominique Senard(2018), "L'entreprise, objet d'intérêt collectif", p.5.

- Notat, Nicole et Jean-Dominique Senard(2018), “L’entreprise, objet d’intérêt collectif,” *Rapport aux Ministres de la Transition écologique et solidaire, de la Justice, de l’Économie et des Finances, du Travail*, 9 mars 2018.
- OECD(2005), 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」.
- _____(2015), 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」.
- Pistor, Katharina(2019), *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton University Press.
- Ponnuru, Ramesh(2019), “Serve the Community? Companies Always Have,” *Bloomberg* 인터넷판, 2019. 9. 4. [<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-09-04/serve-the-community-companies-always-have> (2020. 6. 26)].
- Rajavuori, M.(2018), “Governing the Good State Shareholder : The Case of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises,” *European Business Law Review*, pp.103~142.
- Ripert, Georges(1946), *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, LGDJ, p.106.
- Rockefeller, David(1999), “Looking for new leadership,” *Newsweek International*, New York, 1999. 2. 1.
- Shleifer, A. and R. W. Vishny(1997), “A Survey of Corporate Governance,” *The Journal of Finance* 52 (2), pp.737~783.
- Stinchcombe, Arther, L.(1965), “Social Structure and Organizations,” edited by J. G. *Handbook of Organizations*, March. Chicago, IL : Rand McNally & Company, pp.142~193.
- Supiot, Alain(2017), “Etat, Entreprise et démocratie”, *L’entreprise contre l’Etat?*, Editions Manucius, p.14.
- _____(2018), “Democracy laid low by the market”, *Jurisprudence* 9 (3), pp.449~460.
- _____(2019), “Un artiste de la loi”, *Le Nouveau Magazine littéraire*, No.

- 14, Février, pp.92~95.
- Thynne, I.(2011), "Ownership as an Instrument of Policy and Understanding in the Public Sphere:Trends and Research Agenda," *Policy Studies* 32 (3).
- Toninelli, P. A.(2000), "The Rise and Fall of Public Enterprise:The Framework," P. A. Toninelli(ed.), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, London:Cambridge University Press.
- Tracey, Paul, Nelson Phillips, and Owen Jarvis(2011), "Bridging Institutional Entrepreneurship and the Creation of New Organizational Forms:A Multilevel Model," *Organization Science* 22 (1), pp.60~80.
- Truc, Olivier(2010), "Economie: un prix Nobel qui n'en est pas un," *Le Monde*, 2010. 10. 11.
- UNCTAD(2015), *World Investment Report* 2015.
- Vanden Heuvel, Katrina(2019), "Big business is suddenly showing a conscience. But is that enough?," *The Washington Post* 인터넷판, 2019. 8. 27.[<https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/08/27/big-business-is-suddenly-showing-conscience-is-that-enough/> (2020. 6. 26)].
- Villalonga, B.(2008), "Privatisation and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects," *Journal of Economic Behaviour & Organization* 42 (1), pp.43~74.
- Warren, Elizabeth(2020), "Warren Introduce Accountable Capitalism Act: Comprehensive Legislation to Eliminate Skewed Market Incentives and Return to the Era When American Corporations and American Workers Did Well Together," <https://www.warren.senate.gov/newsroom/press-releases/warren-introduces-accountable-capitalism-act> (2020. 6. 26).

Action Aid France-Peuples Solidaires, Amis de la Terre France, Amnesty international France, CCFD-Terre Solidaire, Collectif Ethique sur l'étiquette et Sherpa(2019), *Loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre. Année 1 : Les entreprises doivent mieux faire*, février.

BBC, "Conservative manifesto summary: Key points at-a-glance", 인터넷판 [https://www.bbc.com/news/election-2017-39960311 (2020. 7. 3)].

Business Roundtable(2020), "Statement on the Purpose of a Corporation", https://opportunity.businessroundtable.org/ourcommitment/(2020. 6. 26).

Conseil constitutionnel, 2017. 3. 23., 제2017-750호 결정.

Dodge v. Ford Motor Company, 204 Mich. 459, 170 N.W. 668, 1919. 2. 7.

Financial Reporting Council(2012), "The Uk Stewardship Code".

HRC(2016), Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises.

Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordres.

Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

OECD(2012), "Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business."

Santa Clara County v. Southern Pacific R. Co., 118 U.S. 394(1886).

The Editorial Board(2019), "The 'Stakeholder' CEOs", Wall Street Journal 인터넷판 2019. 8. 19.[https://www.wsj.com/articles/the-stakeholder-ceos-11566248641 (2020. 6. 26)].

http://ucrel.lancs.ac.uk/wmatrix/ukmanifestos2017/localpdf/Conservative s.pdf (2017 보수당 공약 원문, 2020. 7. 3.)

United Nations Centre for Natural Resources Energy and Transport, 1980.

◆ 執筆陣

- 이상준(한국노동연구원 부연구위원)
- 박제성(한국노동연구원 선임연구위원)
- 정동관(한국노동연구원 연구위원)

민주적 기업 모델과 제도

| | |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2020년 12월 24일 인쇄 2020년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 배 규 식 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원 310147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동 ☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판·인쇄 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2020 정가 7,000원

ISBN 979-11-260-0460-7