

정책연구
2024-16

노동이사제 운영 실태 분석 및 평가

이정희·박태주·노광표·박귀천·주미옥

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(이정희) 1
제1절 들어가며	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	2
제2절 기존 연구 검토 및 본 연구의 질문	4
1. 기존 연구 검토	4
2. 본 연구의 초점	11
제3절 연구 내용 및 방법	12
1. 연구 내용	12
2. 연구 방법	14
3. 용어에 대하여	15
4. 보고서 구성	16
제2장 노동이사제 도입과 현황, 그리고 쟁점	(박귀천 · 박태주 · 이정희) 17
제1절 노동이사제 도입 경과와 의의	17
1. 노동이사제 도입 경과	17
2. 노동이사제 도입의 의의	20
제2절 노동이사 임명 현황	26
1. 개 요	26
2. 제도의 사각지대	28

제3절 지방정부 노동이사제 특징과 쟁점	31
1. 주요 조항 비교	31
제4절 중앙 공공기관 노동이사제 특징과 쟁점	41
1. 공기업 및 준정부기관의 이사 임명	41
2. “공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침” 중 노동이사 관련 내용	42
제5절 노동이사제를 둘러싼 주요 쟁점들	45
1. 지방과 중앙 공공기관 적용 제도의 차이	45
2. 노동이사제를 둘러싼 쟁점의 개요	49
3. 맺음말	62

제3장 설문조사 결과로 보는 한국의 노동이사제

..... (주미옥·이정희)	64
제1절 들어가며	64
제2절 설문조사 분석	65
1. 응답자 특성	65
2. 소속 기관의 이사회 현황	68
3. 노동이사 선출 및 임명 방식	70
4. 노동이사 활동 현황	71
5. 노동이사 활동 지원	80
6. 노동이사 역량 및 인사평가	85
7. 노동이사과 노조의 관계	86
8. 노동이사 역할 및 권한	89
9. 노동이사 네트워크 현황	90
10. 개선 방안: 법제도 및 기관의 역할	91
제3절 설문조사 결과 요약	93
1. 운영 실태	93
2. 노동이사제에 관한 인식 및 제도개선 과제	96

제4장 중앙 공공기관 노동이사제 운영 실태 및 개선 방안
 (노광표) 98

제1절 중앙 공공기관 노동이사제 개요 98

제2절 중앙 공공기관 노동이사제 운영 실태 101

1. 노동이사의 특성 및 선출을 위한 노조의 추천 메커니즘 101
2. 노동이사 지원 내용 105
3. 노동이사의 이사회 활동 109
4. 노동이사와 노동조합의 관계 119
5. 노동이사의 보람과 자부심 124

제3절 중앙 공공기관 노동이사제 쟁점 및 개선 방안 125

제5장 지방 공공기관 노동이사제 운영 실태 및 개선 방안
 (박태주 · 이정희 · 박귀천) 130

제1절 문제의 제기 130

제2절 지방 공공기관 노동이사제 활동 131

1. 이사회 운영의 활성화 131
2. 메기효과의 실현 132
3. 이사회 논의 흐름 변화 133

제3절 지방 공공기관 노동이사제를 둘러싼 쟁점 현황 135

1. 노동이사제 도입을 위한 법률적 근거의 확보 방안 135
2. 노동이사 선출방안, 추천인가 투표인가? 139
3. 노동이사의 권한과 역할을 둘러싼 쟁점 142
4. 노동이사와 노동조합의 관계 150
5. 노동이사와 경영진의 관계 157

제4절 지방 공공기관 노동이사제 쟁점에 대한 평가 159

1. 노동이사의 정체성과 역할 159
2. 노동이사를 둘러싼 쟁점에 대한 평가 163

제5절 노동이사제의 기반조성을 위하여 173

1. 노동이사제의 쌍둥이 ‘경영협의회’의 설립	173
2. 무산된 초기업 교섭체제의 확립	174
3. 끝나지 않은 도전	176
제6절 맺음말	176
제6장 결론 : 노동이사제 활성화를 위하여	(이정희) 179
제1절 연구 내용 요약	179
1. 개요	179
2. 노동이사 임명 및 법·조례 현황과 쟁점	180
3. 설문조사 분석	181
4. 중앙 공공기관 노동이사제 운영 실태 및 개선 방안	183
5. 지방 공공기관 노동이사제 운영 실태 및 개선 방안	185
제2절 노동이사제도 개선 과제	187
1. 문제의식	187
2. 기 제출된 개정 법률안 검토	188
3. 법 개정 방안 1 : 내용	197
4. 법 개정 방안 2 : 형식	212
제3절 공공기관 노사관계와 노동이사제	214
1. 공공기관 지배구조와 노동이사제	214
2. 공공기관 노사관계와 노동이사제	215
3. 주요 이해관계자들의 역할	221
제4절 본 연구의 기여 및 한계	222
참고문헌	224
[부록 1] 공공기관 노동이사제 실태조사 설문지	228
[부록 2] 공공기관 노동이사 현황	236

표 목 차

〈표 1- 1〉 지방정부 노동이사 조례 비교	11
〈표 1- 2〉 FGI 참가 노동이사 명단	15
〈표 2- 1〉 비상임이사에 근로자대표 추천인 포함 관련 과거 발의 법률안	19
〈표 2- 2〉 중앙 및 지방 공공기관 노동이사 현황	27
〈표 2- 3〉 중앙 및 지방 공공기관 노동이사 성별 비율	28
〈표 2- 4〉 노동이사 미선임 중앙 공공기관 사례 및 사유	31
〈표 2- 5〉 지방 공공기관 노동이사제도 설치 대상	32
〈표 2- 6〉 지방 공공기관 노동이사의 자격(재직요건)	33
〈표 2- 7〉 노동이사의 조합원 자격 유지 등	34
〈표 2- 8〉 중앙 공공기관과 서울시 공공기관 노동이사제 비교	47
〈표 2- 9〉 부산광역시 노동이사제 조례(안건부의권)	55
〈표 2-10〉 부산교통공사 이사회 운영규정(안건부의절차)	55
〈표 3- 1〉 설문 문항 구성	65
〈표 3- 2〉 응답자의 인구통계학적 특성	66
〈표 3- 3〉 노동이사 선임일	68
〈표 3- 4〉 이사회 개최 주기	68
〈표 3- 5〉 노동이사 참여 위원회(중복응답)	69
〈표 3- 6〉 노동이사 선출방식 선호도	71
〈표 3- 7〉 복수 추천과 임명권자의 권한에 대한 의견	71
〈표 3- 8〉 노동이사로 나선 동기	72
〈표 3- 9〉 노동이사로 활동하면서 느낀 보람과 자부심	73
〈표 3-10〉 노동이사로 활동하면서 느낀 한계점	73

〈표 3-11〉 노동이사로서 이사회 안건 제출/부의한 경험	75
〈표 3-12〉 안건 제출/부의하지 않은 이유	75
〈표 3-13〉 노동이사로서 이사회에서 특정 안건 반대한 경험	77
〈표 3-14〉 직원 대상 노동이사 활동 보고 여부	78
〈표 3-15〉 이사회 안건에 대한 직원들의 의견 수렴 여부	79
〈표 3-16〉 노동이사 정체성	79
〈표 3-17〉 유급 노동이사 활동 시간	80
〈표 3-18〉 노동이사로서의 자유로운 외부 활동 참여 가능 정도	81
〈표 3-19〉 노동이사 업무 출장 시 결재권자	81
〈표 3-20〉 이사회 참석 수당 지급 여부	82
〈표 3-21〉 활동비 지급 여부	82
〈표 3-22〉 기관 유형에 따른 이사회 참석 수당 지급과 활동비 지급 여부	83
〈표 3-23〉 자료 제공 시점과 정보의 구체성 측면에서의 적절성	83
〈표 3-24〉 노동이사 활동 지원과 관련한 규정(지침 등) 유무	84
〈표 3-25〉 노동이사 활동 지원 규정(지침 등) 마련 단위	84
〈표 3-26〉 노동이사로서 희망하는 교육 분야(택2)	85
〈표 3-27〉 노동이사 임명 후 인사상 불이익 경험	86
〈표 3-28〉 노동이사과 노조 간 회합 현황(유노조 사업장만 응답)	87
〈표 3-29〉 노조 내부에 노동이사 추천 및 활동 관련 절차/장치 마련 여부(유노조 사업장만 응답)	87
〈표 3-30〉 노조가 노동이사 불신임/추천 철회 시 대처 방안	88
〈표 3-31〉 노동이사의 노조 조합원 자격	88
〈표 3-32〉 노동이사의 임원추천위원회 위원 참여에 대한 의견	89
〈표 3-33〉 노동이사의 선임비상임이사 자격에 관한 의견	90
〈표 3-34〉 노동이사협의체에 기대하는 것(택2)	91
〈표 3-35〉 기관 및 법제도 개선 사항	92
〈표 4- 1〉 노동이사제 도입을 위한 공운법 개정안(21대 국회)	100
〈표 4- 2〉 K노동조합 노동이사 운영 규정	103

〈표 4- 3〉 2007년 「공운법」 제정에 따른 이사회 제도변화의 주요 내용	110
〈표 4- 4〉 중앙 공공기관 노동이사의 이사회 활동 및 결과	118
〈표 5- 1〉 부산교통공사 이사회 운영규정 제9조(소집통지 및 부의절차)	145
〈표 5- 2〉 부산교통공사 노동조합 노동이사제 규정	153
〈표 6- 1〉 공운법 일부개정법률안(박홍배 의원 대표발의)	189
〈표 6- 2〉 공운법 일부개정법률안(이수진 의원 대표발의)	189
〈표 6- 3〉 지방 공공기관 노동이사제 도입 관련 법안	190
〈표 6- 4〉 박정현 의원 대표발의 개정법률안 주요 내용	191
〈표 6- 5〉 근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안(이수진 의원 대표발의)	194
〈표 6- 6〉 지방 공공기관 노동이사제 도입 관련 법안	196
〈표 6- 7〉 노동이사 선출 방식 선호도	201
〈표 6- 8〉 선출 주체	203
〈표 6- 9〉 유럽 노동이사 겸직 현황	210
〈표 6-10〉 유럽 노동이사 지원 유형 및 제공자	211
〈표 6-11〉 노동이사제 법 개정 방안 예시	212
〈표 6-12〉 노동자 경영참여 기구 비교	217
〈표 6-13〉 노사협의회 보고·협의·의결사항	219

그림목차

[그림 6-1] 황금삼각형 모델	220
-------------------------	-----

요 약

1. 서론

본 연구는 지방 및 중앙 공공기관의 노동이사제 운영 실태를 살펴보고 발전 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 노동이사제는 노동자의 대표가 해당 기관의 최고 의사결정기구인 이사회에 이사로 참석하여 동등한 의결권을 행사하는 제도다. 2016년 서울시 공공기관에서 도입된 것을 시작으로 점차 타 지방 및 중앙 공공기관으로 확산하고 있다. 노동자의 경영참여가 터부시되어 왔던 한국의 역사적 맥락을 감안하면, 노동이사제의 도입과 확산은 기업 민주주의 차원에서 역사적인 진전임에 틀림이 없다. 기관 이사회 구성원의 1~2명에 불과하지만 노동이사의 이사회 참여는 이사회 운영의 민주성과 효율성을 확대시키고 기관 운영의 투명성을 증대시키는 데 기여하고 있음을 확인할 수 있다.

본 연구에서는 노동이사 임명 과정에서부터 이사회에서의 역할 및 개입유형, 노동이사의 권한, 노동이사의 네트워크 등에 이르기까지 제도 운영에 관한 실태를 종합적으로 살펴보고자 한다. 이런 실태에 기반하여 노동이사제 활성화와 발전 방안을 검토한다.

본 연구는 노동이사제 운영 실태를 분석한 기존 연구의 성과를 반영하면서도 중앙과 지방 공공기관 모두를 연구 대상으로 삼는다는 점, 문헌조사와 설문·면접조사를 모두 실시한다는 점, 서울시에서 이 제도를 도입한 시점부터 중앙 공공기관으로 확산한 2016년부터 2024년 기간을 모두 포괄한다는 점에서 기존 연구와 차이가 있다.

본 연구는 크게 7가지 주제 - 노동이사제 도입 배경과 의의, 노동이사제 관련 법률적 상황, 노동이사제 운영 기관 및 노동이사의 특성, 노동이사의 이사회 내·외에서의 활동, 노동이사과 노조의 관계, 노동이사 활

동 지원, 제도 활성화를 위한 개선 과제 - 를 중심으로 진행되었다.

본 연구가 채택한 연구방법은 다음과 같다. 첫째, 문헌검토다. 노동이사제 관련 국내외 문헌과 관련 법령 및 제도, 공공기관경영정보공개시스템(알리오)과 지방 공공기관통합공시(클린아이) 사이트, 개별 노동이사가 정리한 노동이사 활동보고서도 주요한 참고자료로 활용하였다. 둘째, 설문조사다. 노동이사 총 108명(중앙 공공기관 41명, 지방 공공기관 67명)이 참여하였다. 셋째, 면접조사다. 총 44명의 노동이사(중앙 16명, 지방 28명)를 대상으로 면접조사를 실시하였다.

보고서는 총 6개의 장으로 구성되었다. 문제 제기에 이어 제2장에서는 한국의 노동이사제 현황을 개괄적으로 보여준다. 노동이사제 도입 경과에서부터 중앙 및 지방 공공기관 노동이사 임명 현황을 개괄한다. 또한 법률적 상황을 정리한다. 노동이사제 도입 의무 기관의 기준 및 노동이사 정수, 노동이사 권한 및 역할, 노동이사에 대한 활동지원 사항 등을 담은 지방정부 조례 18개와 공운법 및 지침을 주제별로 비교분석한다. 이에 기반하여 노동이사제 도입 및 법제화 과정, 기존 문헌검토에서 확인되었던 쟁점 사항을 도출하고 본 연구에서 풀어야 할 과제를 도출한다. 제3~5장은 설문조사 및 면접조사 결과를 바탕으로 노동이사제 운영 실태와 노동이사들의 인식, 제도 개선 사항 등을 정리한다. 제6장에서는 이상의 연구 내용을 요약하고 노동이사제 활성화를 위한 과제를 제도 측면과 주체 측면으로 나눠 살펴본다.

2. 노동이사 임명 현황 및 법·조례 비교 분석

노동이사제가 2016년 9월, 서울시 조례 제정으로 한국에 처음으로 도입된 이후 지방 및 중앙 공공기관으로 확산하고 있다. 서울시 등 총 18개 지방정부가 노동이사제 운영 조례를 제정하였고, 중앙 공공기관에 대해서는 2022년 8월부터 중앙 공공기관 중 공기업과 준정부기관에 노동이사제를 도입하는 내용의 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 개정, 시행되고 있다. 2024년 10월 말 현재, 한국에서 '노동이사'로 활동하는 노동자

의 수는 190명이고, 이들이 소속된 기관 수는 165개에 달한다.

노동이사제를 둘러싼 주요한 쟁점들은 다음과 같다. 첫째는 노동이사제 도입 근거(법, 조례)를 둘러싼 쟁점이다. 특히 지방 공공기관의 경우 조례로 도입되다 보니 노동이사제도의 보편적인 확대나 제도의 일관성과 지속가능성에서 한계를 드러낸다. 둘째는 노동이사의 선임 및 권한을 둘러싼 쟁점이다. 선임과 관련해서는 노동이사의 선출방식(전 직원 투표 vs. 과반수 노조 추천)이, 권한과 관련해서는 특히 안전부의권이 쟁점을 형성한다. 또한 노동이사는 다른 비상임이사와 달리 임원추천위원회에 참여하지 못하는 점도 지적할 수 있다. 셋째는 노동이사의 역할 및 활동지원을 둘러싼 쟁점이다. 무엇보다도 노동이사의 역할에 대해 공통된 합의가 존재하지 않는 듯이 보인다. 노동이사의 일차적인 역할은 이사회에 참석해 부의된 안전을 심의·의결하는 일이다. 하지만 현실을 보면 노동이사의 역할이 여기에 머물지 않는다. 고충처리나 노사갈등의 중재, 간부회의의 참석 등 다양한 활동을 수행하지만 적절성에서는 의문이 따르는 것도 사실이다. 또한 노동이사가 느끼는 애로사항에는 노동이사의 활동에 대한 회사의 지원이 충분하지 않다는 사실이 존재한다. 여기에는 활동시간과 활동비, 사무실의 제공, 직무의 배치와 근무평가와 같은 인사사항을 포함한다. 넷째는 노동이사와 노동조합의 관계다. △노동이사의 조합원 자격문제, △노동조합에 대한 노동이사의 독립성, △노동이사에 대한 노동조합의 통제(서약서, 불신임 등) 등이 포함된다. 마지막으로, 노동이사와 경영진의 관계다. 노동이사는 이사회에 참석해 의제를 심의·의결함과 동시에 경영진을 감독하고 견제한다. 이 경우 중요한 것은 노동이사가 경영진으로부터 갖는 독립성이다. 그것은 제대로 작동하고 있을까.

3. 설문조사 분석

설문조사에는 총 108명(중앙 공공기관 41명, 지방 공공기관 67명)이 응답하였다. 설문조사 내용을 요약하면 아래와 같다.

가. 운영 실태

응답자의 근속기간은 '20년 이상'이 43.5%(47명)로 거의 절반을 차지했고, '15년 이상'으로 확대하면 68.5%(74명)로 3분의 2를 상회하였다. 일정 기간 근속하여 현장 경험이 풍부한 인사가 노동이사로 임명되는 사례가 많다는 것을 보여준다. 직급에서도 유사한 특징이 드러난다. 차장급이 37.0%(40명), 부장급 17.6%(19명), 과장급 15.7%(17명) 순이었다.

응답자의 73.2%는 노동이사 선임 전 노조의 조합원이었다. '노조 있으나 비조합원'인 경우는 22.2%, '노조 없음'은 4.6%였다. 응답자의 86.4%는 노조와 정례적으로(21.4%) 또는 정례적인 회합은 없지만 수시로(65.0%) 만나고 있었다. 응답자의 56.5%는 이사회 안전에 대해 노동이사가 직원들의 의견을 수렴하고 있다고 답했다.

이사회에 안전을 제출/부의한 경험이 "없다"는 응답자는 89.8%였다. 법령 및 관련 규정상 권한의 미비가 가장 큰 이유로 꼽혔다. 응답자의 38.0%는 특정 의안에 반대한 적이 있다고 답했다.

노동이사의 대다수(74.1%)는 "현업 근무를 주로 하되 노동이사로서 일이 있을 때만 노동이사로 활동한다"고 답했다. 이사회 참석 수당 지급 여부와 활동비 지급 여부를 묶어 4가지 경우로 나눠 보았더니, '이사회 참석 수당은 있지만 활동비는 없는 경우'가 36.1%로 가장 많았고, "둘 다 없다"는 25.9%였다. 이사회 참석 수당은 없고 활동비만 있는 경우가 22.2%였고, "둘 다 있다"는 15.7%였다. 자료의 제공 시점과 정보의 구체성에 대한 응답은 평균 3.4점으로 보통(3점)을 약간 상회하였다.

응답자의 11.1%는 노동이사 임명 후 인사상 불이익 경험이 "있다"고 답하였는데, 사례로는 배치 관련 사항(노동이사 임명 후 희망부서 배치 요구 무시당함), 승진 관련 사항("비공식적으로 승진 불가함", "승진 시 불이익 예상됨"), 근무평정 관련 사항("하향됨") 등이 확인되었다.

나. 제도에 대한 노동이사의 인식

노동이사 선출 방식으로 '전 직원 투표'를 선택한 비율이 61.1%로 '과반수노조 추천'(34.3%)보다 높았다. 기관 유형별로는 선호가 엇갈린다. 중앙 공공기관 노동이사는 '과반수노조 추천'(73.2%)을, 지방 공공기관 노동이사는 '전 직원 투표'(85.1%)를 더 선호하는 것으로 조사되었다.

노동이사의 적정 수에 대해서는 2명 이상을 뽑은 비율이 55.6%(60명)로 절반을 넘었다. 2명 이상이라는 응답자 가운데에는 유럽 사례에서처럼 이사회 정수의 3분의 1 이상이 되어야 한다는 의견도 다수 있었다.

노동이사 재임기간 중 노조 조합원 자격에 대해서는 74.1%가 "유지되어야 한다"고 답했다. 노조의 노동이사 불신임 또는 추천 철회 시 대처방안에 대해 53.7%는 "관계없이 노동이사 활동을 지속한다"고 답했다.

노동이사의 임원추천위원회의 위원 참여에 대해서는 응답자의 94.4%가 찬성하였다. 반면 노동이사가 선임비상임이사를 맡는 것에 대해서는 찬성과 반대 비중이 엇비슷한 가운데 '찬성'이 51.9%로 약간 높았다.

노동이사들이 희망하는 교육 분야는 '기관 예산 운용 및 감사 등'이 21.8%로 가장 많았고, 다음으로 '노동이사제 관련 법'(18.1%), '타 기관 사례'(16.7%), '공공정책 관련사항'(15.3%) 순이었다. 응답자들은 노동이사협의체에 대해 '정보의 교환'(39.4%), '노동이사제도의 개선'(36.1%), '역량 강화 교육'(9.7%), 특정의제에 대한 상담(8.8%) 등을 기대하였다.

4. 중앙 공공기관 노동이사제 운영 실태 및 개선 방안

중앙 공공기관 노동이사제 도입은 2022년 1월 공기업과 준정부기관에 노동이사 임명을 의무화하는 공운법 개정으로 그 근거가 마련되었다. 2024년 10월 현재, 의무도입 대상 공공기관 87곳 가운데 71곳(81.6%)에 도입·운영되고 있다. 노동이사는 공기업과 준정부기관에 3년 이상 재직근로자 중 노동조합 대표의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 얻은 1명을 비상임이사로 임명하는 방식으로 선출된다. 임명된 노동

이사들은 95%가 남성이었고, 평균연령은 52.2세이다. 노동이사가 전체 직원을 대표한다는 점에서 남성과 고연령자들의 비중이 너무 높다.

운영 실태를 요약하면 다음과 같은 특징을 확인할 수 있다.

첫째, 중앙 공공기관 노동이사 선출에서 노조의 권한은 절대적이다. 중앙 공공기관의 노조 조직률은 70%(23년 기준)로 높고, 과반수 노조가 대부분이다. 다만, 노동이사제에 대한 조합원들의 관심이 높지 않아 노동이사 지원자가 많지 않다. 따라서 대부분 공공기관 노조들은 정년퇴직을 3~5년 정도 남긴 '노조 출신 전직 임원'들을 노동이사로 추천한다. 둘째, 노동이사에 대한 활동 지원은 공공기관의 유형 및 규모, 기관 노사관계의 양상에 따라 큰 편차를 보인다. 시장형 공기업의 노동이사들은 적절한 활동 시간 및 경비 등을 지원받고 있으나 준정부기관의 경우 노동이사들은 담당 업무 때문에 노동이사의 기본 역할 수행에 제약을 받는다고 토로한다. 셋째, 노동이사제 도입으로 이사회가 활성화되었다. 이른바 메기효과(catfish effect)가 지적된다. 노동이사들의 활발한 이사회 참여와 현장 지향적 정책들은 다른 비상임이사들의 공감을 얻으면서, 노동이사제가 긍정적으로 뿌리내리고 있음을 확인하게 한다. 넷째, 노동조합과 노동이사는 아직 협력적 호응성(accountability)의 관계를 형성하지 못하고 있다. 정부 지침에 따른 노동이사의 노조 탈퇴에서 그 원인을 찾을 수 있다.

중앙 공공기관의 노동이사제 안착을 위한 개선 방안은 다음과 같다.

첫째, 노동이사제 적용기관의 확대이다. 중앙 공공기관 327곳 중 노동이사제 의무도입 기관은 공기업과 준정부기관 87곳에 불과하다. 노동이사제 안착은 대상 기관의 확대에서 출발한다. 노동이사제 도입 이후 나타난 긍정적 평가를 기반으로 240곳의 기타공공기관도 의무 도입기관으로 확대할 필요가 있다. 둘째, 노동이사의 조합원 자격 유지와 노동이사 추천 방식 변경이다. 노동자의 헌법적 권리인 단결권을 정부의 지침으로 금지하는 것은 합리적이지 않다. 지침 개정을 통해 노동이사의 노조 가입 및 탈퇴는 자율 의사에 맡겨야 한다. 또한 노동이사 추천 시 1, 2순위 추천을 의무화하는 것은 노동이사제의 특성을 고려하지 않은 방식

이다. 노조 추천자에 대한 공운위의 적격 심사로 대체할 수 있다. 셋째, 주무 부처(기획재정부)의 적극적 역할이다. 제도 도입 초기인 만큼, 노동이사제가 공공기관에 뿌리내릴 수 있도록 노동이사에 대한 최소한의 지원 수준을 넘어 보다 적극적인 지원 및 관련 정책 개발이 필요하다. 정부와 노동이사들과의 정기적인 정책 협의, 공공기관 임직원들에 대한 노동이사제 교육 및 홍보 등이 그 주된 내용이다. 넷째, 노동이사의 비상임이사와의 차별적인 권리 해소이다. 비상임이사 권한 중 노동이사에게 적용되지 않는 권한은 “임원추천위원과 선임비상임이사” 자격이다. 다른 비상임이사에게 보장된 권한을 노동이사에게만 배제할 이유는 없다. 다섯째, 노동이사 역할 정립 및 전문 역량 강화이다. 일부 기관에서 확인된 노동이사의 위상 미정립 및 노조와의 역할 중복 등은 향후 노동이사제 발전에 있어 주요 사안이다. 노동이사의 전문 역량 강화는 노동이사 자신의 노력과 함께 그 연대조직인 국가공공기관노동이사협의회가 함께 풀어나갈 과제이다.

5. 지방 공공기관 노동이사제 운영 실태 및 개선 방안

지방 공공기관 노동이사제 운영 실태와 이를 둘러싼 쟁점들을 살펴본다. 이 쟁점에는 △지방 공공기관 노동이사제의 법률적 근거의 확보, △노동이사 선출방식, △노동이사의 권한과 역할, △노동이사와 노동조합 사이의 관계, 그리고 △노동이사와 경영진 사이의 관계 등이 포함된다. ‘쟁점’이라는 단어가 말하듯이 이러한 문제에 노동이사들 사이에 의견은 하나로 모아지지 않았다.

지방 공공기관에서 노동이사제는 2016년 서울시에 최초로 도입됐다. 지방 공공기관에서 노동이사제가 도입된 이래 확인할 수 있는 변화로서는 이사회가 활성화됐다는 사실이다. 여기에는 △이사회 개최 횟수가 늘어났을 뿐 아니라 심의내용도 질적으로 고양됐다는 점, △노동이사는 현장성과 전문성을 바탕으로 독립적으로 안전을 상정하거나 논의과정에서 ‘메기효과’를 발휘한다는 점, 그리고 △이런 과정을 통해 부의된 안

건이 재의결을 거치거나 실제로 부결되기도 한다는 점 등이 포함된다.

한편 지방 공공기관 노동이사제를 둘러싼 쟁점과 관련하여 이 보고서는 노동이사는 노동자로서의 정체성을 가진다는 점, 그러면서도 노동조합과는 역할을 달리한다는 점을 전제로 삼았다.

먼저 지방 공공기관 노동이사제의 법률적 근거를 확보하는 문제와 관련해서는 중앙·지방 공공기관 노동이사제를 하나로 묶는 단일 입법이 바람직한 것으로 보인다. 하지만 향후 전개될 정치 상황을 고려한다면 한편으로는 단일 입법을 준비하되 다른 한편으로는 지방공기업법의 개정을 추진하는 방안도 있을 것이다.

현재 노동이사의 선출 방식은 '직원 투표'와 '과반수노조 추천'으로 나뉜다. 전 직원 투표로 노동이사 후보를 선출하는 방안으로 제도의 통일성을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그럼에도 현실적으로 직원 투표로 노동이사 후보를 추천하는 지방 공공기관의 경우, 현재 노동이사 활동 과정에서 노조와의 원활한 관계 형성에 어려움을 겪는 사례를 도외시킬 수도 없다. 이는 노동이사의 조합원 자격 문제와 맞물려 고려할 필요가 있다. 노동이사의 조합원 자격 유지를 전제로, 노동이사와 노동조합이 때론 독립적이면서도 때론 상호보완적인 관계를 어떻게 형성·발전시킬 것인지에 대한 토론이 필요하다.

노동이사는 직원으로서가 아니라 비상임이사로서 임원추천위원회에 참여할 수 있어야 한다. 노동이사는 안건부의권을 갖는 것이 원칙이며 이는 모든 비상임이사에게 적용되는 것이 원칙이다. 이와 동시에 안건부의권에 관한 구체적인 절차를 마련해 그것이 실질적으로 활용될 수 있도록 여건을 만들 필요가 있다. 노동이사는 설사 조합원 자격을 갖더라도 노동이사로서의 역할에 대해서는 양심과 신념에 따라 자율적으로 판단할 수 있어야 한다. 노동이사는 노동조합으로부터 상대적인 독립성을 가져야 하기 때문이다. 하지만 만일 노동조합이 출마 시의 서약서를 근거로 불신임을 결의하면 수용할 수밖에 없을 것이다.

마지막으로 노동이사는 경영진과의 관계에서 독립성을 핵심적인 덕목으로 삼는다. 공공성의 강화는 물론 투명경영이라는 점에서 노동이사

는 경영진을 견제하고 감시할 필요가 있기 때문이다. 하지만 노동이사가 경영진에 대해 독립성을 확보하기란 용이하지 않다. 노동이사가 한편으로는 노동조합과 협력·지원 관계를 맺고 다른 한편으로는 개인적으로 전문성을 기르는 것이 중요한 이유다.

노동이사제가 갖는 한계는 명확하다. 수적인 열세나 활동조건의 미비는 말할 것도 없지만 조합원 자격의 박탈에서 보듯 노동조합과의 관계도 불투명하고 경영진으로부터 독립성을 갖기도 쉽지 않다. 하지만 노동조합과의 관계 정립을 바탕으로 역할 분담이 이뤄진다면 노동이사제가 갖는 전략적인 의미도 적지 않을 것이다. 비록 노동이사가 1~2명에 그치더라도 노동이사는 경영 분위기를 바꿀 충분한 잠재력을 갖고 있다.

6. 결론 : 노동이사제 활성화를 위하여

이상의 논의를 바탕으로 노동이사제 안착과 활성화를 위한 방안을 살펴본다.

첫째, 의무도입기관을 확대할 필요가 있다. 지방 공공기관은 의무도입기관을 근로자 수 기준으로 정하였는데, 현행 조례 가운데 가장 규모가 작은 곳이 50명 이상이므로 이를 기준으로 삼을 수 있다. 중앙 공공기관은 기타공공기관에 대한 의무도입 규정을 마련할 필요가 있다. 둘째, 노동이사의 수는 전체 이사 수의 3분의 1 이상으로 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 스웨덴 사례를 참고하여 후보이사제 도입도 검토할 수 있다. 노동이사의 자격 요건을 해당 기관의 직원으로 제한할 필요는 없을 것이다. 기관 노동자들(혹은 대표)의 추천을 받은 산별노조나 전문가가 참여하는 방안도 고려할 수 있다. 셋째, 노동이사 추천 방식은 노동이사의 대표성을 감안할 때 전체 직원 투표가 더 타당하다고 본다. 하지만 오랜 기간 기업별노조, 특히 과반수 노조 중심으로 노조 활동 및 노사관계가 형성·발전되어 온 역사를 단번에 단절하긴 어렵다. 따라서 직원 투표를 지향하면서 과도기적인 방안을 검토할 수 있다. 넷째, 노동이사권한 측면에서는 적어도 임원추천위원회 위원 자격을 부여하는 내용을

법에 담을 필요가 있다. 선임비상임이사 자격 부여에 대해서는 추가 토론이 필요하다. 또한 노동이사에게 감사청구권과 정보요청권, 안전제출/부의권을 부여하도록 해야 한다. 다섯째, 노동이사의 노조 조합원 자격은 부여해야 한다. 헌법에서 보장한 기본권이다. 다만, 이해충돌 방지를 위해 노동이사 임기 중 단체교섭 위원과 같은 노조의 대표적은 맡지 않는 방안을 고려할 수 있다. 여섯째, 노동이사 활동을 지원하기 위한 각종 조치들, 즉 적합직무 배치, 활동시간 보장, 활동 공간 제공, 직무수행과 관련한 불이익 처우 금지, 활동비 지원 등에 관한 통일된 규정, 가칭 노동이사 운영에 관한 규정을 마련할 필요가 있다.

이러한 내용을 담은 그릇인 법의 형식은 (가칭) 노동이사제 운영에 관한 법률 제정을 장기 목표로 삼아 노동이사제 관련 조항을 하나로 모을 필요가 있다. 다만, 현재 지방 공공기관은 법적 구속력이 낮은 조례에 근거를 두고 있다는 점에서 모법인 지방공기업법과 지방출자출연법에 관련 내용을 담는 것부터 시도할 필요가 있다.

이러한 법제도 개선과 함께 검토할 것은 공공기관의 지배구조와 노사관계 재편이다. '황금삼각형 모델'로 제안한다. 공공부문이라는 산업 수준에서 지배구조를 개선하고 산업·업종 수준에서 실질적인 자율교섭이 이뤄질 수 있는 구조(가칭) 공공기관 임금·노동조건 결정위원회)를 마련하는 것을 전제로, 기관 수준에서는 노사협의회를 통한 일상적 경영참여를 확대하고, 노동이사를 통한 전략적 경영참여를 강화하는 방안이다. 이때 핵심은 기관 내에 주로 머물렀던 노동조합의 역할을 기관 밖으로 빼서 특정 기관이 아니라 공공기관 전체, 혹은 동종·유사업을 수행하는 기관별 업종별 규범 형성으로 재조정하는 것이다. 이를 위해 기관장을 비롯한 기관의 경영진, 노동조합과 노동이사 모두의 적극적인 활동이 필요하다.

제1장 서론

제1절 들어가며

1. 연구 배경

2016년 9월 노동이사제 도입 및 운영에 관한 서울시 조례가 제정되고, 이에 근거하여 2017년 1월 한국 최초의 노동이사(서울연구원)가 탄생한 것은 민주주의 역사에서도 기록할 만한 일이다. 노동이사제는 서울시를 시작으로 다른 지방정부 공공기관은 물론 중앙정부 공공기관으로도 확산하였다. 서울시에 이어 광주, 경기도, 인천시 등 지방정부에서도 조례를 제정하여 노동이사제 운영에 관한 조례를 제정한 지방정부는 총 18곳에 이른다. 중앙정부 공공기관에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’) 개정¹⁾으로 2022년 8월부터 노동이사 선임이 의무화되었다. 이러한 제도의 진

* 본 연구 수행과정에서 많은 분들의 도움을 받았다. 설문조사와 면접조사에 참여하여 노동이사 활동의 경험을 공유해 주시고 개선과제에 대한 의견을 주신 노동이사들께 감사드린다. 3차례에 걸친 심의 과정에서 노동이사제 쟁점과 보고서의 내용 및 방향에 대해 적극적으로 토론해 주신 세 분의 심의위원(강성태 한양대 교수, 김철 사회공공연구원 연구위원, 정동관 한국노동연구원 선임연구위원)께 감사드린다. 김수정 한국노동연구원 전문보조원은 연구 설계단계에서부터 설문 및 면접조사 진행과 정리, 보고서 편집 및 행정업무까지 도맡아 주셨다. 특히 감사드린다.

전으로 2024년 10월 말 현재 한국에서 ‘노동이사’로 활동하는 노동자의 수는 190명이고, 이들이 소속된 기관 수는 165개에 달한다.

노동자의 경영참여가 터부시되어 왔던 한국의 맥락에서 노동자의 대표가 해당 기관의 최고 의사결정기구인 이사회를 구성하는 한 주체로 참여하여 동등한 의결권을 행사한다는 것은 기업 민주주의 차원에서 역사적 진전임에 틀림이 없다. 특히 이사회 구성원 가운데 1명 또는 2명에 불과하지만 노동이사의 이사회 참여로 이사회 운영이 민주화되고 활성화되며, 이를 통해 기관의 공공성이 증대되고 있다는 연구 결과는 노동이사제의 효과를 입증할 뿐 아니라 확산할 필요성을 제기하고 있다.

지방 공공기관 대상 노동이사제 운영 실태 및 평가 연구사업은 일부 진행되었으나, 서울시 사례 중심이거나 임명 현황 파악 및 노동이사를 상대로 한 인식조사 중심이어서 전체 운영 실태를 이해하기엔 한계가 있다. 2022년 8월부터 노동이사제를 시행한 중앙 공공기관의 경우, 제도 시행 초기인 만큼 시행 2년 차에 진행된 연구를 제외하면 현재까지 종합적인 실태 분석 작업이 진행되지 못했다. 따라서 이 연구는 노동이사가 임명되어 활동하고 있는 지방 공공기관과 중앙 공공기관을 연구대상으로 하여 노동이사제 운영 실태를 살펴보는 것을 목적으로 한다.

2. 연구 목적

이 연구에서는 지방과 중앙 공공기관의 노동이사제 운영 실태를 분석하고 평가하며, 안착 지원과 제도 개선 방안을 모색하고자 한다. 노동이사 임명과정에서부터 이사회에서의 역할 및 개입유형, 노동이사의 권한, 노동이사의 네트워크 등에 이르기까지 제도 운영에 관한 실태를 종합적으로 살펴보고자 한다. 이러한 운영 실태에 기반하여 노동이사제가 도입 목적 및 공공기관의 참여형 노사관계 형성 및 발전에 부합하는 방향으로 운영되고 있는지 분석하고자 한다.

한국에서 가장 먼저 노동이사제가 도입된 서울시에서는 노동이사제 도입

1) 법률 제18795호, 2022. 2. 3., 일부개정. 2022. 8. 4. 시행.

목적은 노동자의 경영참가를 통한 노사 간 협력과 상생의 촉진, 경영의 투명성과 공익성 확보, 이를 통한 대국민서비스 증진이라고 명시하였다.

이 조례는 (중략) 노동자의 경영참가를 통하여 노동자와 사용자 간 협력과 상생을 촉진하고 경영의 투명성과 공익성을 확보하며, 대시민서비스를 증진시키는 데 기여함을 그 목적으로 한다. (서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례)

공운법에서는 노동이사제 도입의 목적을 명시적으로 규정하지는 않았다. 다만, 개정 당시 법안의 개정 이유로 “공공기관의 실질적인 공공성 강화와 경영의 투명성 제고”를 제시하였다.

“현행법은 공기업과 준정부기관의 장 및 상임이사 등 임원에 대한 임면 절차와 기준을 명시하고 있으나, 공공기관의 운영의 주축이 되는 임원의 구성이 공공기관의 실질적인 공공성 강화와 투명한 경영을 위한 기준에 미치지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있는바, 공기업 및 준정부기관의 비상임이사에 해당 기관 소속 근로자 중에서 근로자대표가 추천하거나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람을 1명 포함하도록 하려는 것임” (공운법 개정 이유 및 주요 내용)

공공기관의 노동이사제가 이러한 법 개정의 취지에 부합하는지 살펴봄으로써 향후 개선 방안 모색의 근거로 활용할 수 있을 것이다. 노동이사제는 해당 기관의 노동자 대표가 기관의 최고 의사결정기구인 이사회에 한 구성원으로 참여하는 제도인 만큼 기관의 참여형 노사관계를 형성·발전시키는 데에도 중요한 기제다. 노동이사가 경영진 및 이사회회의 다양한 구성원, 노동조합, 노사협의회 등과 연계하여 참여형 노사관계 형성·발전에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

이러한 실태 분석을 바탕으로 이 연구에서는 정부 지원 방안을 포함한 노동이사제 정착을 위한 방안을 모색하고자 한다. 지원 방안에는 제도 개선에서부터 정부의 정책적 개입, 노·사 주체들의 행위 등 다층적인 방안이 포함될 수 있을 것이다.

제2절 기존 연구 검토 및 본 연구의 질문

1. 기존 연구 검토

국내로 한정하면, 노동이사제 관련 연구는 첫째, 제도 도입 필요성 및 설계에 관한 연구와, 둘째, 제도 도입 이후 노동이사들의 활동과 현장의 변화에 관한 연구로 나눌 수 있다.

전자와 관련한 대표적인 연구로는 참여형 노사관계 도입 방안을 검토하면서 노동이사제를 다룬 배규식 외(2015)²⁾를 꼽을 수 있다. 당시 노동이사제 도입을 추진하려던 서울시가 발주하여 한국노동연구원이 수행한 것이다. 한국형 노동이사제 도입 필요성 및 방안을 모색한 최초의 연구다. 당시 연구진은 문헌 검토만이 아니라 노동이사제 운영의 역사가 긴 독일과 프랑스, 스웨덴을 직접 방문하여 현장 조사를 하고 시사점을 도출했으며, 한국형 노동이사제의 세부 방안을 두고 서울시 및 산하 공공기관 노·사와 긴밀한 토론을 진행하였다. 그 결과 2016년 9월 서울시 조례가 제정되었다. 박태주(2016)³⁾는 서울시 조례 제정에 이르기까지 노동이사제 도입 과정과 관련 쟁점을 다루었다.

이상준 외(2021)⁴⁾는 당시 중앙 공공기관의 노동이사제 도입을 위한 논의가 진행 중인 상황에서 공공기관 지배구조의 특성과 노동자 경영참여 필요성에 관한 논의를 바탕으로 공공기관 노동이사제 도입을 위한 법(대표적으로 공운법) 개정 방안을 다루었다. 이 연구에서는 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)를 활용하여 개별 공공기관의 이사회 구성 현황(비상임이사의 다양성), 노동조합의 이사회 참관 현황, 노동조합이 참여하는 기관 내 위원

2) 배규식·박제성·이정희·정동관·정원호·이승욱·박귀천·문정혜(2015), 『서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구』, 서울시 수탁과제.

3) 박태주(2016), 「한국에서 '근로자이사제'의 도입은 어떻게 가능한가: 서울시 투자·출연기관의 시도를 중심으로」, 『노동법포럼』 19, pp.39~71.

4) 이상준·이정희·정동관·박귀천·송태수(2021), 『공공기관 참여형 노사관계 도입방안: 노동이사제를 중심으로』, 한국노동연구원.

회 현황 등을 분석하였는데, 이는 제도 시행 이후 이사회 구성의 변화, 이 변화에 따른 이사회 의제와 절차 등에 관한 노동이사의 역할 등과 비교분석할 수 있는 근거가 된다는 점에서 의의가 있다. 김철 외(2022)⁵⁾는 중앙 공공기관에 노동이사제 도입을 의무화한 공운법 개정 이후 법령상 쟁점을 검토하면서 제도의 원활한 운영을 위한 노동조합의 대응 매뉴얼과 향후 법령 개선 방향에 대해 논하였다.

본 연구는 이러한 연구에 기반을 두되 후자와 관련된 연구, 즉 노동이사제 도입 이후 운영 실태를 중점적으로 살펴보고자 한다. 운영 실태를 분석한 대표적인 연구 4개를 중심으로 주요 내용과 연구의 공백을 살펴보겠다.

가. 서울시 노동이사제 운영 실태 및 평가

1) 연구 내용

서울시 노동이사제 운영 실태를 살펴본 이정희 외(2019)⁶⁾는 △노동이사들의 이사회 내 역할 △노동이사와 네트워크(노동자, 노조, 경영진, 비상임이사) △노동이사 지원 및 권한 △제도개선 방안에 초점을 두었고, 설문조사와 면접조사를 통해 관련 내용을 파악하였다. 조례에서 제시한 노동이사제 도입 목적(투명성 및 공익성 제고, 노사갈등 예방, 공공서비스 증진)을 얼마나 달성하고 있는지를 중심으로 기관별 운영 실태를 살펴보았다.

이 연구에서는 첫째, 노동이사제 도입 취지가 실제 운영 과정에서 어떻게 반영되었는지를 보여주었다. 기관에 노동이사제가 도입된 이후 경영투명성 제고, 공익성 제고, 이사회 운영의 민주성 제고 측면에서 긍정적인 변화가 확인되었고, 노동이사제 도입 반대 근거로 주로 제시되었던 의사결정 지연은 거의 나타나지 않았다. 둘째, 노동이사제 도입의 효과가 더욱 확산하기 위해서는 공기업 지배구조 개선이 필요하다는 점을 제시하였다. 설문 및 면

5) 김철·이석·안그라미(2022), 『공공기관 노동이사제 관련 쟁점과 노동조합의 대응 방향』, 사회공공연구원.

6) 이정희·박귀천·송태수·이상준·최흥기·김수정(2019), 『노동이사제 평가·분석 및 노동이사 역량강화를 위한 교육프로그램 개발』, 서울특별시 투자출연기관 노사정협의회.

접조사 참여자들은 공기업 이사회의 독립성·자율성 제고, 대표성·전문성 확보, 다양한 이해관계자의 참여 필요성을 강조하였다. 셋째, 이사회를 통한 노동자의 전략적 경영참여 외에도 노사협의회를 통한 일상적 경영참여 확대 필요성에 대한 논의를 진행하였다. 넷째, 설문조사⁷⁾와 면접조사⁸⁾에서 기관 내 이사회의 다양한 구성원, 즉 노동이사만이 아니라 비상임이사, 기관장을 포함한 상임이사를 포함하였고, 기관의 노동조합과 서울시 관계자(당연직 이사 포함)까지 포괄하였다.

2) 연구 의의와 공백

이 연구는 한국에 노동이사제가 시행된 이후 운영 실태를 살펴본 최초 연구이고, 노동이사제 도입의 긍정적 효과(경영투명성, 공익성, 민주성)를 확인했다는 점에서 의의가 있다. 다만, 연구대상 기간이 제도 운영 초기 3년이어서 상대적으로 짧은다는 점에서 최근 변화 상황까지 포함하지 못한 한계는 있다. 실제 서울시에서는 2024년 5월 3일, 조례 개정으로 노동이사제 의무 도입 기관의 기준이 상향되고 노동이사 정원이 축소되었다. 또한 이 연구는 서울시만을 연구대상으로 하였다는 점에서 타 지방정부 사례를 포괄할 필요성을 제기한다. 노동이사제 조례를 제정한 지방정부가 서울시를 포함하여 18곳이 되고 그중 9곳에서 노동이사가 임명되어 활동하고 있다. 각 지방정부 조례의 내용은 대동소이하지만 노동이사의 권한(안전부의권 등)과 조합원 자격, 활동지원 관련 내용에서 차이가 나고, 지방정부 및 의회, 각 기관의 특성이 노동이사 활동에 직간접적으로 영향을 미치기 때문이다.

나. 중앙 공공기관 노동이사제 평가

1) 연구 내용

중앙 공공기관에도 노동이사를 의무적으로 도입하도록 한 공운법 개정안

7) 총 49명 대상(노동이사 14명, 상임이사 8명, 비상임이사(노동이사 제외) 24명, 당연직 이사 3명).

8) 총 35명 대상(노동이사 11명, 비상임이사(노동이사 제외) 2명, 노조 관계자 3명, 서울시 및 관련 단체 7명, 서울시 공공기관 장·상임이사 12명).

이 시행된 것은 2022년 8월인데, 시행 1년을 즈음한 시점에 제도 도입 현황과 운영 실태를 분석한 연구가 진행되었다. 박태주 외(2023)⁹⁾는 공운법 개정 이후 노동이사제를 도입한 총 63개 기관을 대상으로 노동이사제 운영 실태를 분석하였다. 연구진은 노동이사 40명, 노동이사를 임명한 기관의 노조 대표 44명 및 상임·비상임이사 16명을 대상으로 설문조사를 진행하였고, 설문조사 결과에 대한 해석은 추가 면접조사를 통해 보완하였다. 연구내용은 크게 4가지로 요약할 수 있다.

첫째, 노동이사 활동 지원 조치 관련 사항이다. 기관별로 노동이사 활동 시간 보장(유급), 활동비 지원, 사무실 제공, 인사평가, 노동이사 권한(자료요청권, 안전부의권 등)에서 편차가 컸다. (가칭)‘노동이사 운영규정’을 제정하여 노동이사 권한과 활동지원 내용을 표준화해야 한다고 제언하였다.

둘째, 노동이사의 권한 및 역할 관련 사항이다. 노동이사의 임원추천위원회 위원 자격 부여에 대해서는 노동이사와 노동조합 모두 찬성하였다. 노동이사가 이사회에서 노동자의 이해를 반영해야 한다거나, 기관 운영에서 공공성을 증진하는 역할을 해야 한다는 데 대해서도 찬성률이 아주 높았다.

셋째, 노동이사와 노조의 관계 관련 사항이다. 노동이사의 노조 조합원 자격 부여에 대해서는 노동이사와 노조 모두 찬성하였다. 노조가 노동이사를 노동자 대표(노조 활동의 확장된 틀)로 인식하는 경향이 노동이사보다 더 큰 것으로 조사되었다. 노조의 결정과 노동이사의 판단이 충돌할 경우 노동이사의 독립성 보장에 대해 노동이사는 대부분(75%) 찬성하였지만 노조는 대부분(63.7%) 반대하였다. 이러한 노동이사와 노조 간 인식의 차이는 노동이사의 역할, 조합원 자격 회복, 이견 조율, 독립성 측면에서 공히 확인된다.

넷째, 노동이사제 성과로는 기관 투명성 제고, 공익성 제고, 이사회 운영의 민주성 향상이 꼽혔고, 의사결정 지연에 따른 경영효율성 저하를 지적하는 응답은 별로 없었다. 이정희 외(2019) 결과와 유사하다.

2) 연구 공백

이 연구는 중앙 공공기관 노동이사제 실태를 분석한 최초의 연구이고 노

9) 박태주·이정희·주미옥(2023), 『2023 국가 공공기관 노동이사제 실태조사』, 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회.

동조합과 노동이사 간의 관계성에 초점을 두고 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 하지만 연구가 노동이사제 시행 만 1년 차에 진행되었기 때문에 기관별로 다양한 운영 실태와 쟁점을 드러내기에는 일정한 제한이 있고, 지방 공공기관 노동이사제 운영 실태를 포괄하지 못했다는 점에서 한국형 노동이사제 전반을 살펴보기엔 아쉬움이 있다.

다. 지방 공공기관 노동이사제 운영 현황 파악 및 노동이사 인식 조사

1) 연구 내용

지방 공공기관 노동이사들을 대상으로 노동이사제 운영 현황 및 문제점 파악, 제도 운영에 대한 노동이사의 인식 조사, 이를 통해 노동이사제의 문제점 개선 및 활성화의 방향성을 살펴보는 연구도 진행되었다. 백정숙(2024)¹⁰⁾은 2024년 1월 15일부터 3월 7일까지 전국공공기관노동이사협의회¹¹⁾ 소속 노동이사 70명을 상대로 설문조사를 진행하였다. 서울시 외의 지방정부를 대상으로 노동이사제 운영 실태를 살펴본 연구는 없었기 때문에 노동이사제를 둘러싼 다양한 쟁점들에 대한 각 지방 공공기관 노동이사들의 경험과 인식을 살펴보는 데 도움이 된다.

이 연구에 따르면, 노동이사의 조합원 자격에 대해서는 응답자의 54.3%가 ‘노조 탈퇴’가 바람직하다고 답했고, 노동이사 선출방식으로는 75%가 과반수 노조 존재 유무와 관계없이 전 직원 투표가 바람직하다고 답하였다. 노동이사 임명 후 인사상 불이익을 경험했다는 응답은 12.9%였고, 응답자의 65.7%는 이사회 참석 수당 외의 활동비 지원이 없다고 답했다. 전체 노동시간 가운데 노동이사 업무에 30% 미만을 사용한다는 응답이 75.7%로 높았다. 전문성 제고를 위한 교육 내용으로는 ‘공공기관 지배구조 및 경영체계’가 45.7%로 가장 많았고, 다음으로 ‘노사관계 및 갈등조정’ 28.6%, ‘공공기

10) 백정숙(2024), 「전국공공기관노동이사협의회 노동이사 대상 설문조사 결과」, 노무법인 이산.

11) 노동이사들의 협의체는 지방 공공기관 노동이사들을 조직하고 있는 전국공공기관노동이사협의회(전공노협), 중앙 공공기관 노동이사들이 주축이 된 국가공공기관노동이사협의회(국노협)와 한국노동이사회가 있다. 노동이사 연합체 구성 현황과 활동 내용, 교류활동 등에 대해서는 후술한다.

관 예산 운용 및 감사' 11.4% 순이었다.

노동이사 활동에 가장 큰 방해 요소로는 권한 협소(48.6%)가 꼽혔다. 필요한 권한으로는 안건 부의권(34.8%), 경영정보 문서 열람권 및 자료제공 요구권(21.7%), 임원추천위원회 위원 참여 또는 추천권(18.8%), 경영사항에 대한 감사청구권(17.4%) 등의 순으로 조사되었다. 이 권한 관련 문항은 각각에 대한 지지를 묻는 방식이 아니라 보기를 나열한 뒤 하나를 선택하는 방식으로 설계되었기 때문에 해석에 유의할 필요가 있다.

2) 연구 의의와 공백

이 연구는 서울만이 아니라 전국의 지방 공공기관의 노동이사들을 대상으로 설문조사를 실시하여 운영 실태를 드러냈다는 점에서 의의가 있다. 다만 중앙 공공기관을 포괄하지 못한 점, 노동이사 외 기관의 다른 이해관계자를 포괄하지 못한 점에서 한계가 있다. 또한 설문조사 설계상의 문제와 면접조사를 통한 설문조사 결과의 구체적인 해석이 제시되지 않았다는 문제 때문에 해석상의 혼선을 남긴다는 아쉬움이 있다.

라. 지방 공공기관 노동이사제 운영 현황과 쟁점

1) 연구 내용

지방 공공기관 노동이사제를 중심으로 노동이사제 8년의 운영 현황과 쟁점을 살펴본 연구가 있다. 김철(2024)¹²⁾은 우선 지방 공공기관 노동이사제 도입 현황과 최근의 운영 실태 및 쟁점을 상세하게 살펴보았다.

이 연구는 크게 4가지 주제로 정리할 수 있다. 우선 현황이다. 조례를 제정한 18개 지방정부 산하에 노동이사제 의무도입 대상기관 90곳에서 조례에 정한 노동이사 정수를 모두 선임하면 114명이다. 2024년 9월 현재, 조례상 의무 도입 기관이 아니지만 자율적으로 도입한 기관 13곳을 포함하여 총 94개 기관에서 105명¹³⁾의 노동이사가 활동하고 있는 것으로 조사되었다. 둘

12) 김철(2024), 「노동이사제 8년, 도입 및 운영 현황과 쟁점: 지방 공공기관 노동이사제를 중심으로」, 『이슈페이퍼』 2024-03호, 사회공공연구원.

13) 지방 공공기관에서 선임된 노동이사의 수는 본 연구와 약간 차이가 있다. 이는

째, 지방정부별로 노동이사제에 대한 엇갈린 행보를 보이고 있다. 서울시는 노동이사 의무 도입 기관의 규모를 당초 근로자 100명 이상에서 300명 이상으로 상향하는 등 노동이사제를 축소하고 있는 반면 광주시와 전남도는 노동이사제 도입 기관을 당초 근로자 100명 이상에서 50명 이상으로 확대하였다. 노동이사 자격 및 권한에 대해서도 지방정부별 조례에 차이가 있다. 충남도는 다른 지방정부와 달리 노동이사의 노동조합 조합원 자격을 박탈하는 규정을 두지 않고 있으며, 부산시는 노동이사에게 이사회 안전부의권을 부여하고 있다. 셋째, 노동이사제 제도상의 쟁점으로는 자격요건 차이(모두 1년 이상 재직자이나 서울시, 충주시, 양주시는 3년), 직원에 의해 추천된 후보가 임추위 심사과정이나 단체장의 임명과정에서 순위가 뒤바뀌는 사례 발생, 노동조합 조합원 자격 박탈, 상위법 근거의 부재 등을 문제로 지적할 수 있다. 넷째, 운영상 쟁점으로는 이사회 참여만이 아니라 기관의 주요 정책 논의단계에서부터 노동이사의 참여 보장, 이사회 안전부의권·경영정보 문서 열람권·자료제공요구권·임추위 위원 참여 또는 추천권 보장 등이 필요하다.

2) 연구 공백

이 연구는 지방정부 공공기관 노동이사제 도입 현황을 일목요연하게 정리하면서 최근의 각 지방정부 노동이사제 운영 실태와 쟁점을 드러냈다는 점에서 의의가 있다. 특히 “노동조합의 입장에서는 단체교섭틀 확장의 일환으로 노동이사가 배치되도록 노력해야 한다”고 제언한 지점은 노동이사-노동조합 간 관계 모색 과정에서 논쟁할 지점을 제시한다. 노동자의 경영참여가 ‘작업장 내에서 노조의 확대된 팔(the extended arm of unionism within the factory)’이라고 본 기존 연구¹⁴⁾는 필자의 주장을 뒷받침하는 듯하다. 하지만 기업별 노사관계가 지배적인 한국적 맥락에서 보면, 이 주장은 노조 중

조사 시점의 차이(후보 모집 또는 선출 절차 진행 중이어서 조사 시점에는 공식인 경우 포함 등)에서 주로 기인한다. 관련 내용은 본 연구 제2장에서 다루고 있다.

- 14) Jackson, G.(2005), “Employee Representation in the Board Compared: A fuzzy sets of analysis of corporate governance, unionism and political institutions,” *Industrielle Beziehungen* 12(3).

심성, 더 정확하게 말하면 조합원과 비조합원이라는 포섭과 배제의 원리가 작동하는 기업별 노조의 한계와 상충할 우려도 있다. 본 연구에서는 이 연구에서 제시된 필자의 고민을 수용하면서도 기업별 노사관계의 산별 노사관계로의 재편, 공공기관 지배구조의 독립성·자율성 증대 등의 맥락 속에서 관련 내용을 검토하겠다.

이 연구는 제도 발전을 위한 중요 쟁점을 제시하고 있지만 중앙 공공기관을 연구대상에 포함하지 않았고, 노동이사를 비롯한 주요 이해관계자를 대상으로 한 설문·면접조사를 직접 진행하지 않았다는 점은 공백으로 남는다.

2. 본 연구의 초점

〈표 1-1〉에서는 이상의 노동이사제 운영 실태에 관한 기존 연구를 요약 비교하고 본 연구의 초점을 제시한다. 이정희 외(2019)는 서울시 노동이사제 도입 초기 3년(2017~2019)을 분석기간으로 하여 문헌조사와 설문·면접조사를 통해 운영 실태를 파악하였다. 중앙 공공기관 노동이사제 운영 실태를 분석한 최초의 연구인 박태주 외(2023)는 중앙 공공기관 노동이사제 도입 초기 2년(2022. 8~2023)을 분석기간으로 하여 역시 문헌조사와 설문·면접조사를 실시하였다. 백정숙(2024)은 지방 공공기관 노동이사를 대상으로 한 설문조사를 실시하여 노동이사들의 인식을 주요하게 살펴보았다. 김철(2024)은 지방 공공기관을 대상으로 하여 노동이사 임명 현황과 조례 도입

〈표 1-1〉 지방정부 노동이사 조례 비교

	연구대상		연구방법			분석기간
	중앙	지방	문헌조사	설문조사	면접조사	
이정희 외(2019)	-	○ (서울)	○	○	○	2017~2019
박태주 외(2023)	○	-	○	○	○	2022. 8~2023
백정숙(2024)	-	○	-	○	-	2024 시점
김철(2024)	-	○	○	-	-	2016~2024
본 연구	○	○	○	○	○	2017~2024

자료: 필자 정리.

과정, 노동이사제 운영과정의 쟁점사항을 면밀하게 살펴보았다.

본 연구는 중앙정부와 지방정부를 모두 연구대상으로 삼는다는 점, 연구 방법에서도 문헌조사와 설문·면접조사를 모두 실시한다는 점, 그리고 분석기간도 한국에서 노동이사제를 가장 먼저 도입한 서울시 사례에서부터 중앙 공공기관 사례까지 2017~2024년 기간을 모두 포괄한다는 점에서 기존 연구와 차이가 있다.

제3절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구는 크게 아래의 7가지 주제를 중심으로 진행되었다.

첫째, 노동이사제 도입 배경과 의의를 살펴본다. 서울시를 비롯한 각 지방정부의 조례 제정 배경 및 의의, 공운법 개정 배경의 의의를 살펴본다. 공공기관의 실질적인 공공성 강화와 경영의 투명성 제고, 참여형 노사관계 발전 등과 같은 제도 도입의 취지가 실제 운영 과정에서 어떻게 구현되고 있는지 분석한다.

둘째, 노동이사제 관련 법률적 상황을 분석한다. 지방정부의 경우, 한국에서 최초로 노동이사제 조례를 제정한 서울시의 사례가 주요한 참고자료로 활용되었지만 노동이사제 도입 기관의 기준 및 정수, 노동이사의 권한 및 자격 등에서 차이가 확인된다. 또한 중앙 공공기관의 노동이사제 도입을 의무화한 공운법 조항과 관련 지침상 내용도 살펴본다.

셋째, 노동이사제 형태를 살펴본다. 노동이사제를 도입한 기관 및 해당 기관 이사회의 특징과 함께 임명된 노동이사의 개별 특성 및 특징(연령, 성, 재직기간, 노조활동 여부 등)을 살펴본다. 노동이사 후보로 추천되고 임명되는 과정은 이 연구의 주된 내용이다. 추천 및 선출 방식이 지방과 중앙 공공기관 간에 차이가 있기 때문에 비교분석을 한다.

넷째, 이사회 내에서의 활동 내용을 살펴본다. 노동이사의 이사회 내 역할과 개입 유형, 권한의 행사 등을 살펴보기 위함이다. 이사회 논의를 위해 제공받는 자료의 충분성과 시의성, 안건 제출/부의 경험, 부의된 안건에 대한 반대 경험 등은 노동이사가 실제 이사회에서 어떻게 노동자를 대표하여 역할을 하는지 이해하는 데 도움이 된다.

다섯째, 노동이사와 노동조합 간의 관계를 포함한 노동이사제 연계(articulation)를 분석한다. 가장 중요하게는 노동조합과의 관계다. 노조 조합원 자격에서부터 노동조합과의 유기적 관계 형성 및 발전 방안에 대한 실태와 인식을 살펴본다.

여섯째, 노동이사 활동 지원 내용을 살펴본다. 활동시간, 활동비, 사무실, 업무 배치 및 평가, 교육 지원과 같은 피부에 와 닿는 조치들이다.

일곱째, 이상의 실태분석 내용을 바탕으로 노동이사제 정착과 활성화를 위한 개선 과제를 제시한다. 개선 과제는 제도 측면과 주체 측면으로 나뉘 볼 수 있다. 제도 측면에서는 우선 제도의 형식을 살펴본다. 각 지방정부의 조례(총 18개)와 법률, 지침으로 각각 나뉘어 있는 노동이사제의 법률적 근거의 재정비 방안을 모색한다. 지방정부의 경우, 상위법령 규정 없이 조례로 제도를 도입하였기 때문에 지방공기업법과 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률(이하 ‘지방출자출연법’)에서 노동이사제 도입 근거와 노동이사의 권한과 활동지원 사항을 명시하는 방안 등을 검토할 수 있다. 중앙정부의 경우, 현행 노동이사제 도입 의무가 명시적으로는 공공기관 유형 가운데 공기업과 준정부기관에 대해서만 부여되어 있기 때문에 이를 ‘기타 공공기관’으로도 확대하는 한편 ‘공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침’에 명시되어 있는 노동이사의 권한과 활동지원 사항을 법률에 담는 방안을 검토할 수 있다. 기존 법률을 개정하는 방식을 취하기보다 「노동이사제 운영에 관한 법률」을 제정하는 방안도 거론된다. 다음으로 제도의 내용을 살펴본다. 노동이사 자격(노조 조합원 자격, 재직요건 등)과 권한(안전부의권, 감사청구권, 임원추천위 위원 참여, 선임비상임이사 선임 등), 활동 지원 사항(활동시간, 활동비, 사무공간, 교육훈련, 전문가 지원 등)을 중심으로 살펴본다.

주체 측면에서는 노동조합의 역할(노동조합-노동이사 간 유기적 관계), 기관장의 역할, 중앙/지방 정부의 역할을 분석한다.

2. 연구 방법

가. 문헌조사

노동이사제 관련 국내외 문헌을 살펴보았다. 노동이사제 관련 법률적 상황을 분석하기 위해 공운법(시행령 포함) 및 공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침, 서울시 등 각 지방정부 노동이사제 운영 관련 조례를 분석하였다. 기관별 운영 실태 파악을 위해 공공기관경영정보공개시스템(알리오)과 지방 공공기관통합공시(클린아이) 사이트를 참고하였다. 노동이사들이 개별적으로 정리한 노동이사 활동보고서도 주요한 참고자료로 활용하였다.

나. 설문조사

설문조사는 노동이사 총 108명(중앙 공공기관 41명, 지방 공공기관 67명)을 대상으로 2024년 9월 9일부터 27일까지 약 3주간 온라인 설문방식으로 진행하였다. 응답자의 인구통계학적 특성에서부터 기관의 이사회 현황, 노동이사 선출 및 임명 방식, 기관의 노동이사 활동 지원, 노동이사 활동 현황, 노동이사 역량 및 인사평가, 노동이사와 노동조합과의 관계, 노동이사 역할 인식 및 권한, 노동이사 네트워크 현황, 노동이사 활동 소회 및 노동이사제 발전 방안 등에 관한 실태와 인식을 조사하였다. 설문의 일부 내용은 유럽 노동이사제 실태 분석 연구¹⁵⁾에서 사용한 설문조사 항목을 그대로 포함하였다. 필요한 항목에 대해서는 유럽 사례와의 비교를 시도하기 위함이다.

다. 면접조사

설문조사와 함께 본 연구에서는 총 44명의 노동이사(중앙 16명, 지방 28명)를 대상으로 면접조사를 실시하였다. 면접조사는 노동이사 1명과 단독으

15) 제러미 와딩턴·알린 콘촌(2020), 『유럽 노동이사제 : 우선순위, 권한 및 연계』, 한국노동연구원.

〈표 1-2〉 FGI 참가 노동이사 명단

	면담자 기호	인터뷰 일시
중앙 공공기관	C1	2024. 9. 6.
	C2	2024. 9. 19
	C3, C4, C5, C6, C7, C8, C9	2024. 9. 27.
	C10, C11, C12, C13, C14, C15, C16	2024. 10. 2.
지방 공공기관	LG1, LS1	2024. 8. 12.
	LB1	2024. 8. 12.
	LS2, LS3, LS4, LS5, LS6	2024. 9. 9.
	LS7, LS8, LS9, LS10, LS11, LS12	2024. 9. 10.
	LB2, LB3, LB4, LB5, LB6	2024. 9. 12.
	LB7, LB8, LB9, LB10	2024. 9. 12.
	LG1	2024. 9. 27.
	LG2, LG1, LG3, LG4	2024. 10. 10.

자료 : 필자 작성.

로 진행한 경우도 있지만 대부분은 다수의 노동이사와 집단면접 방식을 취하였다. 모든 면접조사는 피면접자의 동의를 얻어 녹음하였고, 녹취록으로 작성하였다. 본 연구 면접조사에 참석한 노동이사의 명단은 〈표 1-2〉와 같다.

3. 용어에 대하여

첫째, 노동자를 대표하여 이사회에 참여하는 비상임이사의 명칭을 ‘노동이사’로 한다. 지방정부별 조례에서는 그 명칭을 ‘근로자이사’, ‘노동자이사’로 달리 정하기도 하였는데, 이는 점차 노동이사로 수렴되고 있다.

둘째, 현재 노동이사제를 운영 중인 공공기관은 지방정부의 공공기관과 중앙정부의 공공기관인데, 이를 ‘지방 공공기관’과 ‘중앙 공공기관’으로 나눠 부르기로 한다. 우리 법에서는 정부의 관할 범위에 따라 ‘국가’와 ‘지방자치단체’로 나누기도 하고, 이에 따라 중앙 공공기관을 국가 공공기관으로 부르는 사례도 있지만 본 보고서에서는 정부의 유형을 지방과 중앙으로 나눌 수 있다는 점에서 용어를 이렇게 통일하고자 한다.

4. 보고서 구성

보고서는 총 6개의 장으로 구성되었다. 문제제기에 이어 제2장에서는 한국의 노동이사제 현황을 개괄적으로 보여준다. 노동이사제 도입 경과에서부터 노동이사 임명 현황과 법률적 상황을 정리한다. 18개 지방정부 노동이사제 조례와 공운법 및 지침을 주제별로 비교분석한다. 이에 기반하여 제도 도입 과정과 기존 연구에서 확인된 쟁점 사항을 도출하고 본 연구에서 풀어야 할 과제를 도출한다. 제3장과 제4장, 제5장은 설문조사 및 면접조사 결과를 바탕으로 노동이사제의 운영 실태와 노동이사들의 인식, 제도 개선 사항 등을 정리한다. 제6장에서는 연구내용을 요약하고 노동이사제 활성화를 위한 과제를 제도와 주체 측면으로 나눠 살펴본다. 요약하면 아래와 같다.

연구 구성	주요 내용	연구방법
1장 문제제기 ↓	- 연구 배경 및 목적 - 문헌 검토 및 연구 질문	문헌조사
2장 도입·임명 현황 법·제도 쟁점 ↓	- 노동이사 임명 현황 및 특징 - 지방정부 조례 비교 분석 - 공운법 및 지침 조항 검토 - 노동이사제 쟁점 도출	문헌조사 연구진 논의
3장 설문조사 분석 ↓	- 노동이사 선출/임명, 활동·지원, 역할·권한, 노조와의 관계, 네트워크, 발전방안 등	설문조사
4장 중앙 공공기관 실태 분석·평가 ↓	- 활동 내용, 애로사항, 제도에 대한 인식 및 개선 방안	설문· 면접조사
5장 지방 공공기관 실태 분석·평가 ↓	- 활동 내용, 애로사항, 제도에 대한 인식 및 개선 방안	설문· 면접조사
6장 결론	- 연구내용 요약 - 노동이사제 활성화 방안 제시	연구진 논의

제 2 장

노동이사제 도입과 현황, 그리고 쟁점

이 장에서는 노동이사제 도입 경과와 의의, 노동이사 임명 현황, 노동이사제의 근거가 되는 법·조례 등 관련 제도를 소개하고 특징을 분석한다. 지방 공공기관과 중앙 공공기관 간 노동이사제 근거 법령의 차이가 있고, 지방 공공기관 간에도 제도의 근거가 되는 조례상 조항에 차이가 있어 중앙과 지방, 지방 간 법률적 기반을 비교분석하겠다. 이를 기반으로 노동이사제를 둘러싼 쟁점 사항을 정리한다. 이 장에서 제시하는 쟁점은 이후 설문조사와 면접조사의 주요 질문으로 활용하고자 한다.

제1절 노동이사제 도입 경과와 의의

1. 노동이사제 도입 경과

2016년 서울시가 “대립과 갈등에서 상생과 협력의 새로운 노사관계 패러다임 구축 필요성”을 피력하며 산하 투자·출연기관에서 국내 최초로 노동이사제도를 도입하면서 노동이사제도에 관한 논의가 국내에서 처음 본격적으로 대두되었다. 이후 서울시 노동이사제 모델을 기초로 광주광역시, 경기도, 인천광역시, 경상남도, 부천시, 부산광역시 등 각 지방자치단체에서 폭

넓게 확산되었다.

2014년 11월 박원순 시장은 서울시 투자출연기관에 대한 혁신방안을 발표하면서 노동이사제 도입을 처음으로 시사했고, 2016년 9월 22일 ‘근로자 이사제 운영에 관한 조례’가 제정·시행된 이후 2017년 1월 서울연구원에서 첫 번째 노동이사가 임명되었다. 이후 2017년 11월 광주시가 광역자치단체 중 두 번째로 노동이사제 운영 조례를 제정하였다. 경기도는 2018년 11월 노동이사제를 도입하여 2019년 5월 경기신용보증재단에서 첫 노동이사를 임명하였다. 기초자치단체 중에서는 부천시가 2019년 7월 노동이사제를 처음 도입하였다.¹⁶⁾

2017년 문재인 정부는 국정과제의 하나로 “공공기관 사회적 가치 실현과 노동이사제 도입 등을 통한 지배구조 개선”을 제시했고,¹⁷⁾ 제21대 국회에는 공공기관 노동이사제 도입을 위한 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’이라 함) 개정안 3건과 「근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률」 제정안¹⁸⁾이 발의되었다. 제392회 국회(임시회) 제1차 안전조정위원회(2021. 12. 31.) 및 제2차 안전조정위원회(2022. 1. 4.)에서 김경협 의원·박주민 의원·김주영 의원이 각각 대표발의한 「공공기관의 운영에 관한 법률」 일부 개정법률안을 심사한 결과, 이상 3건의 법률안은 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 이를 1개의 법률안으로 통합·조정하여 위원회 대안으로 제안하기로 했고, 제392회 국회(임시회) 제1차 기획재정위원회(2022. 1. 5.)에서 안전조정위원회의 심사결과를 받아들여 위 3건의 법률안을 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 위원회 대안을 제안하기로 의결했다. 이후 대안은 2022. 1. 11. 국회 본회의에서 통과되었고, 2022년 8월부터 시행되었다.

한편, 21대 이전 국회에서도 노동조합, 노사협의회, 근로자대표, 노동계가 추천한 비상임이사가 공공기관 이사회에 포함되어야 한다는 내용의 ‘공운법’ 개정안은 여러 차례 발의되었었다.¹⁹⁾ 그간 제17대, 제19대 및 제20대

16) 김철(2024), 「노동이사제 8년, 도입 및 운영 현황과 쟁점: 지방 공공기관 노동이사제를 중심으로」, 『이슈페이퍼』 2024-03호, 사회공공연구원, pp.2~3.

17) 12. 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(공공기관 지배구조 개선): 공공기관 운영에 관한 법률 개정 등을 통해 '18년부터 공공기관 감사 독립성 강화 및 노동이사제 도입.

18) 이수진 의원 대표발의 법안(의안번호: 2109602, 제안일: 2021. 4. 20.).

〈표 2-1〉 비상임이사에 근로자대표 추천인 포함 관련 과거 발의 법률안

국회	대표발의	의안번호	주요내용	심사결과
제17대	배일도 의원	177466	이사회에 노동조합 또는 노사협의회 근로자대표가 추천하는 비상임이사 1인 포함	임기만료 폐기
제19대	박원석 의원	1904851	비상임이사에 근로자대표의 추천을 받은 사람이 1인 이상 포함	임기만료 폐기
	전순옥 의원	1904759	비상임이사를 국회·시민단체·노동계가 각각 3분의 1씩 추천하도록 함	임기만료 폐기
	이연주 의원	1909229	비상임이사에 노동조합이 조합원 중에서 추천한 사람을 1인 이상 포함	임기만료 폐기
	김현미 의원	1917023	비상임이사에 근로자대표, 시민단체 추천자 각각 1인 이상 포함	임기만료 폐기
제20대	이연주 의원	2002683	비상임이사 중 근로자대표가 추천한 사람 1인 이상 포함	임기만료 폐기
	박광은 의원	2007852	비상임이사에 근로자대표, 시민단체 추천자 각각 1인 이상 포함	임기만료 폐기

국회에서 발의되어 제19대 국회에서 1번의 법안소위, 제20대 국회에서 3번의 법안소위를 통해 논의가 이루어졌으나 결론에 이르지 못하고 임기만료 폐기되었다. 공공기관 비상임이사에 근로자대표 추천인을 포함하는 내용의 법안은 〈표 2-1〉과 같다.

2022년 공운법 개정 이유에서는 “공기업과 준정부기관의 장 및 상임이사 등 임원에 대한 임면 절차와 기준을 명시하고 있으나, 공공기관의 운영의 주축이 되는 임원의 구성이 공공기관의 실질적인 공공성 강화와 투명한 경영을 위한 기준에 미치지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있는바, 공기업 및 준정부기관의 비상임이사에 해당 기관 소속 근로자 중에서 근로자대표가 추천하거나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람을 1명 포함하도록 하려는 것임.”이라고 하여 노동이사제가 공공기관의 공공성 강화와 투명한 경영을 위

19) 정연호(2020. 9), 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서」, 제382회 국회(정기회) 제3차 기획재정위원회, p.3.

한 제도의 일환으로 도입되었다는 점을 알 수 있다.

서울시에서 최초로 조례를 제정하던 과정에서는 공식명칭을 ‘노동이사’로 할 것인지, ‘근로자이사’로 할 것인지의 문제부터 노동이사 도입대상 기관의 규모, 노동이사의 노조 조합원 자격 유지 문제, 노동이사의 수, 피선거권자의 자격, 노동이사의 활동지원 등 여러 쟁점에 대한 많은 논의가 이루어졌다.²⁰⁾ 이러한 쟁점들 중에는 이후 개선된 사항도 있고 여전히 논쟁 중인 사항들도 있으며, 제도 도입 당시에는 생각하지 못했던 새로운 쟁점들이 대두되기도 했다. 이러한 중요 쟁점들에 대해서는 본문에서 상세히 다룬다.

2. 노동이사제 도입의 의의

가. 노동자 경영참가를 통한 노사상생의 추구

노동이사제도는 노동자대표가 기업의 의사결정단위인 이사회에 참여하여 노동자의 관점에서 의견을 제시하고, 기관 내부에서의 감시와 견제의 역할을 수행함으로써 경영의 투명성과 책임성을 제고하고자 하는 제도이다. 또한, 노사 간 정보 비대칭 문제를 해소하고 적극적 의사소통을 통해 노사 간 갈등요소를 줄여 협력적 노사관계를 구축해 나간다는 의미가 있다. 노동이사는 노동자의 관점에 초점을 두지만, 단지 노동자의 이익만 대변하는 것이 아니라 다른 비상임이사와 동등한 권한과 책임을 가지면서 무엇이 회사에 최선인가를 고민해야 하는 위치에 서게 된다.

오늘날 자본주의 경제체제와 민주주의를 채택하고 있는 여러 국가에서는 다양한 형태의 노동자 경영참가제도를 두고 있다. 일찍이 우리나라 제헌 국회에서도 노동자의 경영참가에 관한 조항을 제헌 헌법에 명문화하는 문제를 놓고 의원들 간에 적극적인 논의가 이루어진 바 있고, 노동자의 이익균점권²¹⁾이 헌법에 규정되었던 역사가 있다. 헌법제정회의록에 기록된 내용

20) 각 쟁점에 대한 상세한 내용에 대해서는 이정희 외(2019), 『노동이사제 평가·분석 및 노동이사 역량강화를 위한 교육프로그램 개발』, 서울특별시 투자출연기관 노사정협의회; 박태주(2016), 「한국에서 ‘근로자이사제’의 도입은 어떻게 가능한가: 서울시 투자·출연기관의 시도를 중심으로」, 『노동법포럼』 19; 서울특별시(2016), 「서울시 투자출연기관 근로자이사제 세부운영지침」 참조.

을 보면 전진한 의원을 비롯한 경영참가제도에 찬성한 의원들은 외국의 제도를 모방하고자 함이 아니라 당시 우리나라가 안고 있었던 여러 심각한 문제와 사회적 갈등 상황(일본의 적산 처리, 이념 및 계급 대립 해소, 남북통일 문제 등)을 해결하기 위한 하나의 방안으로서 노동자 경영참가제도에 대해 논의하였음을 알 수 있다.²²⁾

대한민국 헌법 제119조 제2항은 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 이와 같이 우리 헌법이 자유시장 경제질서와 더불어 채택하고 있는 사회적 시장경제질서의 토대 위에서 구축되는 노동자 경영참가제도의 중요한 의미는 사업장과 기업에서의 민주주의의 구현이다. 사업장 및 기업 내에서의 여러 현안과 갈등을 해결하기 위해 사용자가 원하는 바에 따라 노동자에게 일방적으로 강제하는 방식이 아닌, 노사 간의 대화와 합의를 통해 자치적으로 해결해 감으로써 소통과 협력의 노사관계의 기반이 형성될 수 있다.

현재 우리나라에서 노동자들을 비롯한 사회 구성원들의 전반적인 권리의식과 참여 욕구는 대단히 높아졌음에 비하여 기업 경영진들은 인사와 경영에 관한 권한을 불가침의 권리처럼 생각하면서 노동자들과의 의사소통에는 미흡한 경우가 많고, 성과와 이윤을 위해 필요할 때에는 노동자들의 협력을 요구하면서 중요한 사업 내 안전이 노동자들의 이해관계와 관련하여 문제될 때에는 경영사항이라는 점을 이유로 노동자들을 배제시키는 모습을 자주 보인다. 이로 인해 노사관계에서의 갈등과 대립이 끊이지 않게 된다.

외국의 경우 강력한 노사공동결정제도를 가진 국가에서 파업으로 인한 근로손실일수가 오히려 압도적으로 낮은 것으로 나타났다.²³⁾ 이는 노사가

21) 제헌헌법 제18조 “근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다. 영리를 목적으로 하는 사기업에서는 근로자는 법률이 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다.” 이 조항은 1962년 12월 헌법 전부개정 시 삭제되었다.

22) 이흥재(2010), 『노동법 제정과 전진한의 역할: 국회속기록의 현장증언』, p.50 이하 참조.

23) 배규식 외(2015), 『서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구』, 한국노동연구원, p.156.

경영문제를 함께 결정하고 공동으로 책임을 지기 때문에 기업의 생산성이나 노사관계 안정에도 기여한다는 점을 보여준다.²⁴⁾ 독일에서 공동결정제도의 긍정적 기능을 강조하는 입장에 따르면 공동결정제도는 다른 한편으로는 공동책임을 의미하는데 신기술의 도입이나 경제적 구조변동에 노사가 공동의 책임을 갖고 적극적으로 대응함으로써 사업의 현대화와 혁신에 기여하게 된다고 본다.²⁵⁾ 노동이사제도 도입만으로 노사관계의 복잡한 문제가 일시에 해결될 수는 없겠지만 노동이사제도는 적어도 노동자 참여와 협력을 기반으로 상생의 노사관계 구축을 위한 마중물이 될 수 있을 것이다.

나. 기업의 사회적 책임 관점에서의 의미

노동이사제도는 기업지배구조를 노동자들에게 일부 열어서 기업의사결정 과정에 기업의 중요한 구성원인 노동자의 대표를 참여시킴으로써 결정과정의 공정성 내지 절차적 정당성을 높이는 데에 기여하고자 하는 것이다.

기업지배구조는 크게 주주중심 모델과 이해관계자 모델로 나누는 것이 일반적이다. 주주중심 모델은 기업을 주주의 재산으로 파악하고 기업경영의 목적은 이해관계자의 단체적 이익보다는 주주가의 극대화에 두는 것을 특징으로 한다.²⁶⁾ 이에 비해 이해관계자 모델은 주주 이외에도 노동자, 공급자, 소비자, 채권자, 지역사회 등 다양한 이해관계자를 회사의 의사결정에 관여시키고 그 역할을 보장해야 한다는 생각을 기반으로 하는 모델이다. 이는 기업에 공공적 성격을 부여하고, 주주, 경영자, 채권자, 노동자 등 이해관계자 집단의 이익으로서 기업 가치의 극대화를 추구하는 데에 기본 목적이 있다.²⁷⁾ 이해관계자 모델은 회사가 주주의 이익뿐만 아니라 공정성, 사회적 정의, 노동자 보호 등 사회적 책무에 주의를 기울여야 하는 사회적 기관

24) 김철(2015), 「서울시 산하기관 노동이사제 도입, 어떻게 할 것인가?」, 『공공서비스 증진을 위한 서울시 산하기관 노동이사제 도입 방안』 정책토론회 자료집, p.17.

25) 배규식 외, 앞의 책, p.92.

26) 권오성(2020), 「기업지배구조와 근로자의 경영참가」, 『노동자 경영참가법 제정 필요성과 입법방향 토론회』 자료집, 한국노동조합총연맹·중앙연구원, p.89.

27) 위의 글, p.92.

임을 강조한다. 또한 이해관계자 모델은 주식회사가 '사회적 실재(social entity)'를 갖는다고 보는 법인실재설에 기반하여 회사는 단지 구성원들 간 계약의 집합체가 아니라 본연의 책임과 의무가 있고 스스로의 행동과 결과에 대해 책임을 져야 한다고 주장한다.²⁸⁾

우리나라의 현행 상법은 회사의 소유자를 주주로 이해하는 관점에 기반하고 있고 따라서 회사법이 관심을 갖는 이해관계와 회사법의 제반 규정들은 기본적으로 노동관계와 접점을 찾기 어렵다.²⁹⁾ 그렇지만 기업지배구조를 둘러싼 제도적 환경은 항상 그대로 머물러 있는 것은 아니고, 각 기업지배구조 모델의 장단점 및 제도적 다양성의 가능성 등에 대한 논의가 이루어지고 있다.³⁰⁾ 그리고 회사는 본래 인격을 가질 수 없지만 국가법질서를 통해 인위적으로 법인격이 부여되는 것이라는 점, 요컨대, 회사는 법률에 의해 만들어진 의제된 법인격이라는 점, 따라서 회사는 일정한 공적 기능을 담당할 것으로 기대된다는 점³¹⁾, 사업 내지 기업은 노동자의 노동력을 생산수단에 결합시켜 가치를 창출해 낸다는 점, 그렇기 때문에 내부 이해관계자 중 주주뿐 아니라 직원 역시 단지 객체가 아닌 주체로서의 의미를 가진다고 보아야 한다는 점 등을 고려할 때 기업과 일터의 주인이 누구인가라는 점에 대한 이해는 기업의 이해관계자를 포함하는 보다 폭넓은 관점에서 이루어져야 할 것이다.

한편, 노동이사제를 비롯한 참여형 노사관계 제도는 ESG 경영철학과도 밀접한 관련이 있다. 노동이사제와 같은 근로자 경영참여제도는 이른바 이해관계자 자본주의 모델을 바탕으로 성장해 온 독일, 북유럽 등의 유럽계 국가들이 오랜 기간에 걸쳐 발전시켜 온 제도이며, 이는 곧 ESG 담론 중 바람직한 지배구조(G)가 강조하는 이사회 내에서의 근로자, 시민 등 이해관계자 참여를 가장 적극적으로 구현한 제도이다. 특히 세금이 투입되어 운영되는 공공기관은 공공성을 바탕으로 장기적인 공적 가치를 창출하는 것이 핵심인데, 장기간 조직에서 근속하는 직원들의 대표가 이사회에 참여하여 단기

28) 배규식 외, 앞의 책, p.34.

29) 권오성, 앞의 글, p.100.

30) 배규식 외, 앞의 책, p.39.

31) 권오성, 앞의 글, p.101.

간 재임하는 기관장 시야의 한계를 보완하고 견제와 균형을 통해 공공기관 본연의 목표를 달성하도록 하고자 한다는 의미가 있다.³²⁾

다. 기업의사결정 과정에서의 근로자 대표 참여의 의미

노동이사제는 노동조합이 법적 제약으로 인해 하기 어려운 경영상 결정에 대한 의사 관철을 실현시키려는 목적의 제도가 아님은 분명하다. 이사회는 노사 간 힘겨루기 식의 '단체교섭'의 장이 아니라 기업의 장기이익을 위해 의견을 모으고 의사결정을 하는 장이다.³³⁾ 따라서 노동이사는 근로자 관점에 초점을 두지만 이사회 멤버로서 이사로서의 역할에 충실해야 한다. 오직 근로자의 이익만 대변하는 것이 아니라 '무엇이 회사에 가장 최선일까'라는 점에 초점을 두어야 하는 것이다.

공기업 등 공공기관의 경우에는 어느 정권에서나 그 경영진을 정치적으로 임명하는 경향이 강했기 때문에 단기간 재임하는 경영진보다는 오히려 고용이 보장되어 있고 당해 기관의 업무와 사정을 잘 알고 있는 근로자들이 노동조합을 통해서, 혹은 다른 방법으로 경영진의 의사결정에 사실상 참여하는 경우들이 있었다. 이러한 역할을 긍정적으로 발전시킨다면 각 기관의 특성에 맞추어 경영을 합리화하고 공공성을 강화시켜 대국민 서비스의 질을 향상시키는 방편이 될 수 있겠으나 그렇지 못한 경우 소위 노사담합에 의한 부작용을 초래할 수 있다.

이러한 점을 고려할 때 오히려 노동이사제도와 같은 근로자 경영참가제도를 공식화하여 공공기관 근로자들이 경영에 대해 권한을 갖는 만큼 책임을 나누도록 하는 편이 공공기관의 건강한 발전을 위해서도 바람직할 것이다.³⁴⁾ 노동이사는 직원들을 대표하여 이사로서 회사 경영에 참여하는 것이기 때문에 이사로서의 권한과 책임을 갖게 된다. 이 때문에 노동조합 일각에서는 근로자 대표나 노동조합 대표가 경영에 참여하는 경우 동시에 그에 따

32) 이상준·이정희·정동관·박귀천·송태수(2021), 『공공기관 참여형 노사관계 도입방안: 노동이사제를 중심으로』, 한국노동연구원, pp.202~203.

33) 배규식 외, 앞의 책, p.126.

34) 배규식(2017), 「공공기관 노동이사제 도입방안: 유럽의 노동이사제를 참조하여」, 『월간 노동리뷰』 8월호, p.88.

르는 책임을 저야 하는 부담이 생긴다는 점으로 인해 근로자경영참여제도 도입에 소극적인 경우도 적지 않다고 한다.³⁵⁾

스웨덴의 경우, 제도 도입을 위한 초기 논의 단계에서 노사 모두로부터 지지를 받지 못했다. 재계는 사용자의 배타적 경영권이라는 불가침의 권리를 침해한다고 보고 반대했고, 노동계 역시 절실하게 필요로 하는 제도가 아니었기 때문에 시큰둥했다. 자문기구에 불과해 근로자들의 권익 증진에 그리 도움이 되지 않을 것이라고 판단한 것이다. 그럼에도 노동이사제는 근로자들이 소속된 기업의 각종 활동에 대한 영향력을 확보해야 한다는 데에서 출발했다. 노동이사들은 주주총회에서 선출된 다른 이사들이 갖고 있지 못한 노동현장에서 확보한 특별한 지식을 갖고 있고, 그들 자신의 경험과 다른 관점들에 기반해서 이사회 결정에 기여할 수 있다는 것이다.³⁶⁾

라. 노동이사에게 기대되는 역할

1) 감시와 견제의 역할

노동자들은 경영진 또는 지배주주의 행위에 대한 관심과 관찰 가능성이 높다. 이러한 점을 고려할 때 노동이사제도는 주주의 이익에 반하는 경영진의 전횡이나 소액주주의 이익에 반하는 지배주주의 사익 편취를 효과적으로 견제하는 방안이 될 수 있다. 또한 노동이사는 환경, 안전, 위생 등의 사회적 문제에 대해 보다 적극적으로 대응할 가능성이 있다는 점에서 노동이사의 활동을 통해 노동자뿐만 아니라 소비자, 시민 등 다양한 이해관계자들에 대한 보호도 도모될 수 있다.

2) 조언자 역할

노동자들은 노동 현장에서 직접 취득하거나 경험한 가치 있는 정보와 관점을 이사회에 전달하여 보다 나은 의사결정이 이루어지도록 유도하는 효과가 있을 것이다. 또한, 노동이사는 이사회 구성의 다양성을 증진시키는 효

35) 배규식 외, 앞의 책, p.56.

36) 배규식 외, 앞의 책, p.123.

과를 가지게 되어 보다 폭넓은 시각에서 더 나은 의사결정이 이루어질 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 노동이사는 사외이사, 다른 비상임이사 등 여타 이사들과는 다른 경험과 배경을 가질 가능성이 높고, 노동이사제도를 도입하고 있는 해외 국가들의 경우, 이러한 다양성이 이사회에서 논의의 질을 증가시키는 것으로 보고되기도 했다.

3) 정보 교환의 매개 역할

노동이사는 기업의 이사회와 근로자 간 신빙성 있는 정보가 보다 유연하게 교환되도록 하는 정보 교환의 매개체 역할을 하여 장기적으로 기업가치를 제고하는 효과가 기대된다. 노동조합이나 노사협의회 근로자위원들도 회사 측에 경영정보를 공개할 것을 요구하기도 하지만 노동이사처럼 이사회에 직접 참여하여 보다 신빙성 있는 정보를 접할 수 있도록 제도화하는 것과는 차이가 있다. 노동이사를 통해 이사회와 근로자 간 신빙성 있는 정보가 교환되면 노사 간 정보의 비대칭성이 완화될 수도 있을 것이다. 이사회와 노동자 간에 신빙성 있는 정보가 원활히 교류되면 기업의 현황에 대한 이해도가 높아지고 공감대 형성 또한 용이해질 수 있다. 그 결과 기업 운영이 어려운 시기에는 노동자들이 양보하며 협조하고 성과가 좋은 시기에는 노동자들도 함께 혜택을 누리는 등 협업을 증진하여 긍정적 효과를 가져올 수 있다. 또한 경영의 투명성이 높아져 장기적으로 기업가치가 제고될 수 있다.

제2절 노동이사 임명 현황

1. 개요

이러한 과정을 거쳐 노동이사제가 도입되었다. 그렇다면 한국에 노동이사로 활동하는 사람들은 몇 명이고 어떤 특성을 갖고 있을까? 연구진이 알리오와 클린아이 공식자료와 공노이협 현황자료, 김철(2024)을 참고하여

2024년 10월 말 기준 노동이사 현황을 살펴본 결과, 중앙 및 지방 공공기관 총 165곳에서 190명의 노동이사가 선임되었다. 중앙 공공기관이 79개 기관 79명이고, 지방 공공기관이 86개 기관 111명이다. 중앙 및 지방 공공기관 가운데 일부는 의무도입 대상이 아님에도 노사 합의로 노동이사제를 도입한 사례도 있었다. 아래 <표 2-2>에서 자율도입 기관은 괄호 안에 별도로 표기하였다.

<표 2-2> 중앙 및 지방 공공기관 노동이사 현황

		기관수	(자율도입)	노동이사수	(자율도입)
중앙 ¹⁾	공기업	30		30 ³⁾	
	준정부기관	41		41	
	기타공공기관	8	(8)	8	(8)
	계	79	(8)	79	(8)
지방 ²⁾	서울	15		20	
	광주	8		13	
	경기	24	(5)	24	(5)
	인천	7	(2)	12	(2)
	경남	4		5	
	부산	9	(1)	13	(1)
	울산	1		2	
	충남	15	(5)	19	(5)
	전남	3		3	
	계	86	(13)	111	(13)
총계	165	(21)	190	(21)	

주 : 1) 중앙 공공기관은 2024. 11. 1. 기준 알리오 공시자료를 바탕으로 작성.

2) 공기업인 지방 공공기관은 2024. 11. 1. 기준 클린아이 공시자료를, 출자출연기관은 공노이협 현황자료를 바탕으로 작성. 괄호 안의 숫자는 자율도입 기관의 수를 의미하며, 김철(2024)를 참고하였음.

3) 중앙 공공기관의 경우 알리오에 공식으로 공시되어 있지 않으면 노동이사수에 포함하지 않았음.

자료 : 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오 alio.go.kr), 지방 공공기관통합공시(clean eye.go.kr), 지역저점공공병원알리미(rhs.mohw.go.kr) 통합공시, 공노이협 2024. 11. 20. 기준 현황자료, 김철(2024), 「노동이사제 8년, 도입 및 운영 현황과 쟁점 : 지방 공공기관 노동이사제를 중심으로」, 『이슈페이퍼』 2024-03호를 참고하여 필자 작성.

〈표 2-3〉 중앙 및 지방 공공기관 노동이사 성별 비율

	전체(명)	공석 등 미확인(명)	남(명)	남성비율 (%)	여(명)	여성비율 (%)
공기업	30	-	30	100.0	0	0.0
준정부	41	4	34	91.9	3	8.1
기타공공	8	1	7	100.0	0	0.0
중앙 소계	79	5	71	95.9	3	4.1
서울	20	-	14	70.0	6	30.0
광주	13	1	10	83.3	2	16.7
경기	24	2	15	68.2	7	31.8
인천	12	1	9	81.8	2	18.2
경남	5	-	4	80.0	1	20.0
부산	13	2	11	100.0	0	0.0
울산	2	-	2	100.0	0	0.0
충남	19	2	11	64.7	6	35.3
전남	3	-	1	33.3	2	66.7
지방 소계	111	8	77	74.8	26	25.2
전체	190	13	148	83.6	29	16.4

자료 : 필자 정리.

현직 노동이사의 성별을 살펴보았다. 알리오와 클린아이 등의 공시자료에서 성별을 확인할 수 있는 노동이사는 전체 190명 가운데 177명이었다. 이 가운데 남성은 148명으로 83.6%였고, 여성은 29명으로 16.4%였다. 기관 유형별로 성비는 차이가 났다. 중앙 공공기관의 경우 남성이 95.9%로 압도적으로 많았으나 지방 공공기관의 경우 남성이 74.8%였다.

2. 제도의 사각지대

가. 지방 공공기관

지방 공공기관통합공시시스템(클린아이)³⁷⁾에 따르면, 2024년 9월 말 현재 전국에 걸쳐 존재하는 지방 공공기관은 1,268개(지방공기업 416개, 지방

출자·출연기관 852개)다. 이 가운데 노동이사가 임명된 기관이 86개이니 그 비중은 6.8%에 불과하다.

이처럼 지방 공공기관 중 노동이사를 선임한 기관의 비중이 낮은 가장 큰 이유 중 하나는 노동이사제 도입·운영의 근거가 되는 조례를 제정한 곳이 전국 시도에 걸쳐 18곳에 불과하기 때문이다. 조례를 제정한 지방의 공공기관이더라도 의무도입 대상 기관의 규모(50명 이상에서 300명 이상)에 미치지 못하는 경우가 있고, 조례를 제정했음에도 지방자치단체의 장이나 기관의 장, 또는 기관 내 이해관계자들의 적극적인 움직임이 없는 경우도 있다.

지방 공공기관의 노동이사제 도입·운영의 근거가 법률이 아니라 지방자치단체의 자치법규인 조례라는 점 역시 지적되어야 한다. 지방 공공기관을 규율하는 「지방공기업법」과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘지방출자출연법’)에는 노동이사제 관련 조항이 포함되어 있지 않다. 제21대 국회에서 지방공기업법과 지방출자출연법에 노동이사제 도입 및 운영 내용을 담는 법안이 발의되었으나 모두 회기 만료로 폐기되었다. 22대 국회에는 지방공기업법과 지방출자출연법 개정안이 복수로 제출되었다.

나. 중앙 공공기관

공공기관 경영정보 공개시스템(알리오)³⁸⁾에 따르면, 전국에 걸쳐 존재하는 중앙 공공기관은 327개³⁹⁾다. 2024년 11월 말 현재 노동이사를 임명한 기관의 수가 79개이므로 중앙 공공기관의 노동이사 도입 비율은 24.1%에 불과하다. 크게 2가지 이유에서 기인한다.

37) <https://www.cleaneye.go.kr/siteGuide/iptCompStatus.do> (2024. 10. 9. 접속)

38) <https://www.alio.go.kr/guide/publicAgencyStatus.do> (2024. 10. 9. 접속)

39) 기획재정부는 2024. 1. 31. 공공기관운영위원회를 개최하여 「2024년도 공공기관 지정안」을 심의·의결함에 따라 총 327개 기관이 공공기관으로 지정되었다. 이는 전년과 비교할 때 20개 줄어든 수치다. 유형별로 보면, 공기업은 32개로 변함이 없는데 시장형 공기업 1개가 증가하였고, 준시장형 공기업 1개가 감소하였다. 준정부기관 역시 55개로 변함이 없는데 기금관리형 준정부기관이 1개 증가하였고, 위탁집행형 준정부기관이 1개 감소하였다. 기타공공기관은 240개다. 23개가 공공기관 지정에서 해제되었고 3개가 신규로 포함되어 전년과 비교할 때 20개가 감소하였다.

첫째, 제도의 사각지대 때문이다. 현행 공운법에서는 공공기관 유형 가운데 '기타공공기관'의 노동이사제 도입 의무를 부여하지 않았다. 각 공공기관 이사회에 근로자 대표가 이사(노동이사)로 참여하도록 의무화하는 내용을 공운법 개정으로 조문화할 때 공공기관 유형 가운데 공기업과 준정부기관에 대해서만 정했기 때문이다. 당시 공운법 제25조와 제26조가 개정되었는데, 각각 공기업 임원의 임면 관련 조항 및 준정부기관 임원의 임면 관련 조항이다. 공공기관 중 다수를 차지하고 있는 기타공공기관에 대해서는 노동이사제 도입 의무를 부여하지 않았다.

제도의 사각지대가 발생하는 다른 이유는 공공기관 분류 기준 변경으로 노동이사제 도입 대상으로 분류되던 공기업 및 준정부기관의 일부가 기타공공기관으로 분류되었기 때문이다. 노동이사제 도입·운영을 명시한 공운법 개정(2022. 8. 4. 시행) 직후인 2023년 1월, 정부는 공공기관 분류 기준을 조정하여 43개의 공기업과 준정부기관을 기타공공기관으로 유형을 변경하였다. 이에 따라 노동이사제 도입 의무 기관인 공기업 및 준정부기관의 수는 87개로 줄었다. 특기할 것은 개정 공운법 시행 초기 공기업·준정부기관 이어서 노동이사 선임 절차에 돌입한 기관 중 기타공공기관으로 전환 후에 관련 절차를 마무리하고 노동이사를 선임한 기관도 있다는 점이다. 대표적으로 준정부기관에서 기타공공기관으로 유형이 변경된 중소기업기술정보진흥원 사례를 들 수 있다.

기타공공기관에서 노동이사제를 도입할 수 있는지 여부가 법 해석상 논란이다. 공운법에 "도입해야 한다"는 명시적 조항이 없으므로 도입할 수 없다는 의견과, "도입해서는 안 된다"는 명시적 조항이 없으므로 기관 자율적으로 도입할 수 있다는 의견이 있다. 현재 기타공공기관으로 분류된 기관에서 노동이사를 선임한 사례가 있으므로 기타공공기관이라는 이유로 노동이사제를 도입·운영할 수 없다고 해석할 수는 없을 것이다. 다만, 도입이 의무화되지 않음으로 인해 이러한 도입을 의무화하는 명시적 규정의 부재는 기타공공기관의 노동이사제 도입을 촉진하는 데 기여하고 있지 못하다는 점은 분명하다.

둘째, 공운법상 노동이사제 도입 의무 기관인 공기업과 준정부기관 중 일부가 기관의 이사회 구성 조항을 담은 관련 법이 개정되지 않았다는 이유로

〈표 2-4〉 노동이사 미선임 중앙 공공기관 사례 및 사유

		선임/ 미선임	기관명	사유
공기업(32)		30/2	대한석탄공사 한국광해광업공단	1기 노동이사 퇴임 뒤 미선임 선임 안 함
준정부 기관	기금 관리형 (12)	9/3	공무원연금공단 국민연금공단 근로복지공단	공무원연금법 미개정 국민연금법 미개정(노조 후보만 선출) 산업재해보상보험법 미개정
	위탁 집행형 (43)	32/11	국민건강보험공단, 산업안전공단, 산업인력공단, 장애인고용공단	이사회 조항 포함된 관련 법 (국민건강보험법, 한국산업안 전보건공단법, 한국산업인력 공단법, 장애인고용촉진및직 업재활법) 미개정
			건강보험심사평가원 도로교통공단 그 외	정관 미개정 노사 논의 진전 없음 기타 사유
소계(55)		41/14	-	-
전체(87)		71/16	-	-

자료: 필자 작성.

노동이사 선임 절차를 밟고 있지 않거나 일정을 미루고 있기 때문이다.⁴⁰⁾

제3절 지방정부 노동이사제 특징과 쟁점

1. 주요 조항 비교

가. 설치 대상

노동이사 설치 대상 기관은 정원 100명 이상으로 정하고 있는 경우가 가

40) <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1150055.html>

〈표 2-5〉 지방 공공기관 노동이사제도 설치 대상

	지자체	설치대상
1	서울특별시	정원 300명 이상
2	광주광역시	정원 50명 이상
3	경기도	정원 100명 이상
4	인천광역시	정원 100명 이상
5	경상남도	정원 100명 이상
6	부산광역시	정원 100명 이상
7	울산광역시	정원 100명 이상
8	충청남도	정원 100명 이상
9	전라남도	정원 50명 이상
10	대전광역시	정원 100명 이상

자료 : 필자 작성.

장 많고, 정원 50명 이상으로 정하고 있는 경우(광주광역시, 전라남도)가 있으며, 서울특별시는 정원 300명 이상으로 정하고 있다.⁴¹⁾ 서울특별시의 경우 2016년 처음 노동이사제가 도입되었던 당시 조례에서는 정원 100명 이상을 설치 대상으로 정하고 있었지만 2024. 5. 조례 개정을 통해 설치 대상 기관을 정원 300명 이상으로 개정했다(서울특별시조례 제9246호, 2024. 5. 20., 일부개정 및 시행).⁴²⁾

나. 노동이사의 자격(재직요건)

노동이사의 자격요건은 서울특별시 조례에서만 ‘3년 이상 재직자’로 정하고 있고, 그 외의 다른 지자체 조례에서는 모두 ‘1년 이상 재직자’로 정하고 있다.⁴³⁾ 서울특별시의 경우, 노동이사제도 최초 도입 시에는 재직요건을 1년

41) 기초지방자치단체 중 부천시, 이천시, 안산시, 수원시, 양주시, 용인시 조례에서는 ‘지방공기업법’에 따라 시가 설립한 공사 및 공단의 경우에는 정원에 관계 없이 노동이사 설치 대상으로 규정하고 있다.

42) 이에 따라 조례 개정 이전 34명이었던 서울시 노동이사의 수는 조례 개정으로 인해 17명으로 줄어들게 되었다.

43) 다만, 기초지방자치단체 중에서 충주시와 양주시 조례에서 3년 이상 재직자로

〈표 2-6〉 지방 공공기관 노동이사의 자격(재직요건)

	지자체	노동이사의 자격(재직요건)
1	서울특별시	3년 이상 재직자
2	광주광역시	1년 이상 재직자
3	경기도	1년 이상 재직자
4	인천광역시	1년 이상 재직자
5	경상남도	1년 이상 재직자
6	부산광역시	1년 이상 재직자
7	울산광역시	1년 이상 재직자
8	충청남도	1년 이상 재직자
9	전라남도	1년 이상 재직자
10	대전광역시	1년 이상 재직자

자료 : 필자 작성.

이상으로 정하고 있었지만 2024년 5월 20일 조례 개정을 통해 '3년 이상 재직자'로 재직 요건을 강화했다.

다만, 위와 같은 조례상 재직요건에 더하여 개별 기관에서 잔여 정년에 대한 요건을 추가로 정하고 있는 경우가 발견된다. 광주광역시도시공사 노동이사 선거관리내규에서는 “선거일 현재 재직기간이 5년 이상이고 잔여 정년이 3년 이상인 노동자는 노동이사 후보 선거에 입후보할 수 있다.”고 규정하고 있다. 대전광역시시설관리공단 노동이사 선거관리내규에서는 “선거일 현재 재직기간이 1년 이상이며 정년 잔여기간이 3년 이상인 근로자(기간제근로자를 제외한다)”가 노동이사 피선거권을 가진다고 규정하고 있다.

다. 노동이사 선출방식

지방 공공기관 노동이사 선출방식에 대해 조례에서는 구체적으로 규정하고 있지 않고, 노동이사의 임명과 관련하여 법령에서 정한 것을 제외하고는 정관 또는 내부규정으로 정한다는 일반적인 규정만 두고 있어 구체적인 노동이사 선출방식은 기관별로 내부규정으로 정하고 있다.

정하고 있다.

서울시의 경우, 「서울시 투자·출연기관 노동이사제 세부운영지침」에 따르면 노동이사 투표권자(노동자대표를 선출할 수 있는 자)는 상시노동자이고, 상시노동자라 함은 근로기준법 제2조 제1항의 노동자로 정규직, 무기계약직, 시간제, 기간제 노동자 등 다양한 고용형태의 노동자를 포함하며, 근로기준법 제2조의 사용자적 지위를 함께 가진 노동자도 포함된다고 하면서 투표의 원칙은 직접투표, 비밀투표, 무기명 투표임을 밝히고 있다.

라. 노동이사의 조합원 자격 유지 등

대부분의 지방 공공기관 조례에서는 노동조합 조합원이 노동이사로 임명되는 경우 노동조합을 탈퇴해야 한다고 규정하고 있고, 아울러 근참법상 근로자위원 및 고충처리위원 등 근로자의 이익을 대표하는 직을 맡고 있었던 자는 그 직을 사임해야 한다는 점을 규정하고 있다. 다만, 부산광역시 조례

〈표 2-7〉 노동이사의 조합원 자격 유지 등

	지자체	노동이사의 조합원 자격 유지 등
1	서울특별시	노동조합 탈퇴, 근참법상 근로자위원 및 고충처리위원 등 노동자의 이익을 대표하는 직 사임
2	광주광역시	상동
3	경기도	상동
4	인천광역시	상동
5	경상남도	상동
6	부산광역시	노동조합 탈퇴, 근참법상 근로자위원 및 고충처리위원 등 노동자의 이익을 대표하는 직 사임. 단, 조례 제15조(조합원자격 복귀) 노동이사의 임기가 만료되는 때에는 조합원의 자격이 원래대로 복귀되어야 한다.
7	울산광역시	상동
8	충청남도	조례에 규정 없음
9	전라남도	노동조합 탈퇴, 근참법상 근로자위원 및 고충처리위원 등 노동자의 이익을 대표하는 직 사임
10	대전광역시	조례에 규정 없음

자료 : 필자 작성.

에서는 노동이사의 임기가 만료되는 때에는 조합원 자격이 원래대로 복구되어야 한다고 명시하고 있다. 한편, 충청남도과 대전광역시는 조례에서 노동조합 조합원 자격 유지 여부에 대한 규정을 두고 있지 않다.

현행 노조법상 “사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자”는 사용자에 해당하고(제2조 제2호), “사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우” 이를 노동조합으로 보지 아니한다(제2조 제4호).

서울시에서 처음 노동이사제도를 도입하던 당시 이러한 노조법상 규정에 대한 해석과 관련하여, 노동이사가 사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자로 해석될 여지가 있고 이를 이유로 노동이사가 가입하고 있는 노동조합은 노동조합으로 볼 수 없다는 주장이 제기됨에 따라, 노동조합 지위에 대한 논란을 야기하지 않고 제도를 안정적으로 도입하기 위한 교육책으로 노동이사의 조합원 자격 박탈을 조례에 명문화하게 된 사정이 있었다. 그러나 노동이사라는 제도를 전혀 상상하지 못한 채 만들어진 위 노조법상 규정을 노동이사에게 적용하여 해석하는 것이 과연 적합하거나 타당한 것인지 자체에 대한 의문이 제기될 수밖에 없다. 또한 직원과 비상임 임원을 겸직하고 있는 노동이사가 현행 노조법상 ‘사용자’ 또는 ‘항상 사용자의 이익을 대표하여 행동하는 자’에 해당된다고 해석하는 것은 무리가 있다.

한편, 노동이사가 노동조합만이 아닌 전체 근로자의 대표로서 이사회에 참여하고 활동한다는 점을 고려하면 노동조합과의 공식적 관계를 단절하는 것이 합리적이고 현행법 규정에도 부합된다고 볼 수도 있다. 그렇지만 노동이사가 노동조합과 단절된다면 사용자 측 이해 대변을 위한 수단으로 전략하거나 혹은 고립된 제3의 회색인이 되어 버릴 위험도 있다. 노동이사와 노동조합과의 단절이 노노갈등 문제로 비화될 가능성도 우려된다. 외국의 경우 노동이사는 노조 조합원 자격을 유지하는 경우가 대부분이고, 노조 탈퇴를 강제하는 입법례는 발견되지 않는다.⁴⁴⁾ 다만, 대부분 기업별 노조들이 설립되어 있는 우리나라 공기업 노조의 현실을 고려할 때 산별노조 중심의 외국 사례와 직접 비교하기에는 무리가 있다. 그럼에도 노동이사와 노조의 관

44) 박태주(2016), 「한국에서 ‘근로자이사제’의 도입은 어떻게 가능한가: 서울시 투자·출연기관의 시도를 중심으로」, 『노동법포럼』 19, p.60.

계를 단절시켜 놓은 상태에서 노동이사는 유명무실해질 가능성을 배제할 수 없다는 점, 기존 판례상 ‘사용자’ 및 ‘항상 사용자의 이익을 대표하여 행동하는 자’에 대한 해석은 본래 일반적인 이어나 간부직원 등에 대한 해석이고, 이러한 해석을 새롭게 설계된 제도인 노동이사에 그대로 적용하는 것이 과연 옳은가라는 점을 생각할 필요가 있다(이 문제에 관해서는 아래의 운영 실태 및 개선 방안에서 보다 상세하게 다룸).

참고로, 노동이사의 노동조합 가입에 대해 경기도옴부즈만은 「노동조합법」 제2조 제4호 본문은 적극적 요건을 구비하면 노동조합으로서의 성립을 인정하고 단서의 소극적 요건에 해당하는 경우 예외적으로 노동조합으로 보지 않는다는 뜻으로, 어떤 노동조합이 소극적 요건에 해당하는 일부 요소가 있다고 해서 선불리 노동조합으로서의 자격이 부인되지 않는다는 것을 뜻한다는 의견을 제시하고 있다.

참고 : 노동이사의 노동조합 가입에 대한 경기도옴부즈만 의견(경기도 조사담당관-4101, 2023. 2. 27.)

「노동조합법」이 ‘사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자’의 노동조합 참가를 허용하지 않으므로 노동이사의 노동조합 참가는 법률상 허용될 수 없다는 견해가 있으나, 「노동조합법」 제2조 제4호 본문은 적극적 요건을 구비하면 노동조합으로서의 성립을 인정하고 단서의 소극적 요건에 해당하는 경우 예외적으로 노동조합으로 보지 않는다는 뜻이다. 특히 규정의 취지상 소극적 요건은 실질적 요건(적극적 요건)을 강화하기 위한 규정이라고 보는 것이 일반적으로, 어떤 노동조합이 소극적 요건에 해당하는 일부 요소가 있다고 해서 선불리 노동조합으로서의 자격이 부인되지 않는다는 것을 뜻한다.

노동조합법 제2조

[적극적 요건]

4. “노동조합”이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건 의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다.

[소극적 요건]

다만, 다음 각 목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.

가. 사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우

마. 노동이사 임기

지방 공공기관 노동이사 임기에 관해 각 조례에서는 관련 법령이나, 조례, 정관으로 정하는 바에 따르도록 하고 있다. 또한 노동이사의 근로계약이 종료되는 경우에는 노동이사 임기도 종료되는 것으로 규정하고 있고, 경기도 조례에서는 중징계가 결정되는 경우에도 노동이사 임기가 만료된 것으로 본다고 규정하고 있다.

바. 권한과 의무

지방 공공기관 노동이사는 관계법령 및 조례 또는 정관으로 정하는 일반 비상임이사와 동일한 권한을 가진다. 이러한 내용은 노동이사제를 도입하고 있는 모든 지자체 조례에 규정되어 있다. 또한 노동이사의 권한 행사는 시민 내지는 도민의 복리 증진과 공익성이 우선될 수 있도록 노력하여야 한다는 점도 명시하고 있다. 아울러 노동이사는 「지방공기업법」, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 등 관련 법령에 따라 비상임이사에 부과되는 책임과 의무를 다하여야 한다는 점도 규정하고 있다. 따라서 이사의 충실의무, 업무상 비밀유지의무 등이 노동이사에게도 적용된다. 요컨대 원칙적으로 노동이사는 관계 법령과 정관 등에 의거하여 다른 비상임이사와 동일한 권한과 책임, 의무를 가진다.

노동이사 권한과 관련하여 광주광역시는 이사회 안건 또는 운영과 관련하여 노동이사가 소속 기관에 대한 정보 열람을 요구할 수 있고, 경기도, 충청남도에서는 노동이사가 이사회에 안건을 제출하고자 하는 경우 직접 제출할 수 있으며, 소속 기관에 대한 정보 열람을 요구할 수 있다. 부천시, 천안시, 충주시 조례에서도 노동이사의 이사회 안건 제출권 및 정보열람권을 규정하고 있다.

현행 지방공기업법 제62조에 따르면 이사회의 권한과 운영에 필요한 사항은 정관으로 정하도록 규정되어 있다. 또한 각 기관 정관에 임원의 직무는 '이사는 이사회에 부의한 의안을 심의하고 표결에 참여한다.'고 규정되어 있으며, 이에 따라 이사는 의결권을 행사하고 있다. 한편, 이사회 안건의 부의

절차는 각 기관 ‘이사회 운영규정’에 의거 소관 부서에서 입안하도록 규정되어 있다. 그러나 현행 지방공기업법과 각 기관 정관에는 비상임이사의 안전부의권에 대한 규정은 없어서 현행 법령상 비상임이사에게 안전부의권을 부여할 수 있는지 여부가 문제될 수 있다.

비상임이사에게 안전부의권을 부여할 수 있는지 여부에 대해 현행법상 가능하지 않다고 보는 견해의 주요 논거는 ① 지방공기업법은 ‘이사’가 아닌 ‘이사회’의 권한과 운영에 필요한 사항을 정관으로 정하도록 규정하고 있는 점, ② 상법 등 타 법령에도 이사회회의 의결권은 명시되어 있으나 이사의 안전부의권은 명시되어 있지 않은 점, ③ 기관 내의 이사회 운영규정에서도 이사회에 부여할 사항은 소관 부서에서 입안하여 이사회 운영부서의 장에게 제출하도록 규정하고 있는바, 안전부의는 소관 부서의 권한이고 비상임이사는 소관부서를 통해 안전 부의를 제안할 수 있다고 볼 수 있는 점, ④ 이사 및 이사회회의 역할을 명확히 하려는 취지 등에 비추어 볼 때 비상임이사에게 안전부의권을 부여하는 것은 불가하다는 점 등이다. 이에 비해 비상임이사에게 안전부의권을 부여할 수 있다고 보는 견해는 ① 지방공기업법상 이사회회의 권한과 운영에 관한 사항은 정관으로 정하도록 되어 있고, ② 이사회는 사장을 포함한 이사로 구성되어 있는바, 이사의 권한은 이사회회의 권한과 운영에 관한 사항에 포함되므로 정관으로 비상임이사에게 안전부의권을 부여하는 규정을 둔다면 가능할 것이라고 본다. 즉, 지방공기업법상 이사회회의 권한과 운영에 관한 사항은 정관으로 정하도록 되어 있는바, 각 기관 정관에 이사의 안전부의권을 명시할 수 있다고 보는 것이다.

현행 지방공기업법상 이사회회의 권한과 운영은 정관에서 정한다고 규정하고 있고, 노동이사 등 비상임이사에게 안전부의권을 부여할 수 있는지 여부에 대해서는 명시적 근거가 없는 상황이기 때문에 각 조례 또는 기관별로 정관에서 정할 수 있다고 볼 수 있을 것이다. 반면, 지방공기업법 제75조에 따르면 지방공기업법상 규정된 것 외에는 상법 중 주식회사에 관한 규정이 준용되고, 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 제37조에 따르면 역시 동법상 규정된 것 외에는 상법 또는 민법상 규정이 준용되기 때문에 지방 공공기관 관련법 및 상법, 민법 등 전체 법체계하에서 노동이사를 비롯한 비상임이사에게 안전부의권을 부여하는 것은 허용되기 어렵다고

불 가능성도 배제할 수 없다.

한편, 안전의 '부의'라 함은 어떠한 안전을 회의에서 심의할 수 있는 상태로 만드는 것을 뜻하므로 안전의 '제출'과는 구별된다. 예를 들어 모 공사의 이사회 운영규정에서는 "이사회 의안은 의결안건과 보고안건으로 구분한다. 이사회에 부의할 안건은 회의 개최 10일 전까지 간사에게 제출하여야 하며, 제안부서에서 사장의 결재를 받은 후 이사회 부의안(별지 서식)과 결재문서 사본을 제출하여야 한다. 다만, 비상임이사 및 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사(상임감사위원)가 제안하는 경우는 사장의 결재를 생략한다."라고 규정하고 있다. 요컨대 조례에서 안전부의권 내지 제출권을 규정하고 있다 하더라도 실제로는 내부 담당부서를 통한 절차나 대표이사와의 관계 등 여러 복잡한 실무적, 현실적 문제로 인해 별로 활용되지 못하고 있다는 문제가 있다.

안전부의 내지 제출과 관련해서는 노동이사의 경우 현업 종사를 통해 기관 내부의 다양하고 시급한 사안을 가장 먼저 접하게 될 수 있다는 특수성이 있다는 점이 고려될 필요가 있을 것이다. 실무적으로는 일반적으로 소관 부서에서 입안하여 관계부서와 이사회 주관부서의 협의를 거친 후 사장의 결재를 받아 이사회 안전 부의가 이루어지게 된다는 점을 고려할 때, 노동이사가 소관 부서에 이사회에 부의할 안전에 대한 의견을 제출하면 이를 소관 부서 및 이사회 주관부서의 협의를 통해 사장의 결재를 받아 이사회에 부의할 수 있도록 하되 구체적인 절차는 각 기관의 내부규정상의 절차를 반영하여 운영할 수 있을 것이다.

사. 불이익처우 금지

노동이사가 책임감을 가지고 직무를 수행하는 것은 중요하지만 이사로서의 활동으로 인해 오히려 불이익을 받게 되는 상황이 발생된다면 노동이사로서의 지위와 활동이 위축될 수밖에 없다. 따라서 노동이사 활동을 이유로 하는 노동이사에 대한 불이익처우 금지가 관계 법령, 조례, 내부 규정 등에 분명하게 명시되고 보장되는 것은 대단히 중요하다. 독일 공동결정법 역시 "사용자는 감독이사회 의 근로자위원에 대해 이사로서의 활동을 이유로 불

이익하게 대우하여서는 안 된다.”고 규정하고 있다(제26조). 현재 수원시 조례를 제외한 모든 지자체 조례에서는 노동이사에 대한 불이익처우 금지에 대한 규정을 두고 있다.

다만, 경기도 등 대부분의 지자체 조례에서는 기관장이 소속 노동자가 노동이사로 활동하거나 활동하였다는 이유로 불이익한 처우를 하여서는 아니 된다고 규정하거나 노동이사의 직무수행과 관련하여 불이익 처우를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있는 것에 비해 서울특별시, 광주광역시, “공공기관의 장은 임금 및 복지후생, 교육·배치, 승진·전보 등 노동조건에 있어 노동이사를 부당하게 차별해서는 안 되며, 노동이사의 직무수행과 관련하여 합리적 이유 없이 불이익을 주는 처분을 하여서는 아니 된다.”라고 하여, 문언상으로는 합리적 이유 있는 불이익 처분은 가능한 것으로 규정하고 있다.

이 경우 과연 합리적 이유는 어떻게 해석할 것인지 문제될 소지가 있다. 특히 임금이나 복지후생 등과 같은 근로조건에 비해 사용자의 재량이 상당히 인정되는 배치, 승진, 전보 등의 경우 과연 업무상 필요성이 있고 재량권을 남용하지 않은 처분으로서 처분의 합리적 이유가 있는지, 노동이사로서의 활동이 불이익처분의 이유가 된 것은 아닌지에 대해 해석상 다툼이 제기될 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

또한 노동이사 활동 중 불이익처우 금지도 중요하지만 노동이사 활동이 종료된 이후 과거 노동이사 활동을 했다는 이유로 불이익 처우를 하지 않는 것 역시 노동이사로서의 원활한 활동 보장을 위해 중요하다.

아. 활동지원

노동이사로서의 활동이 실효성 있게 보장될 수 있기 위해서는 일정시간에 대한 유급보장제도(일종의 근로시간 면제제도)와 노동이사로서의 업무수행을 위한 활동 공간(사무실, 회의실 등)이 필요하고, 이에 대한 법적 근거 마련이 중요하다. 또한, 노동이사의 전문성과 역량 강화는 노동이사가 자신의 역할을 충실히 수행해 나갈 수 있도록 하기 위해 중요한 부분이라고 할 수 있고, 역량 강화 지원을 위한 법적 근거 역시 중요한 의미가 있다.

한편, 직원으로서의 지위를 유지하면서 비상임이사로 참여하는 것이 본래 노동이사제도의 취지이기는 하지만, 노동이사들이 실제 활동을 통해 겪고 있는 애로사항들, 예컨대 직원으로서의 지위가 이사로서의 활동과 충돌하는 문제, 특히 한국적 조직문화 속에서 상급자의 지시를 받으며 업무에 종사하다가 이사로서 경영에 대한 감사나 기관에 대한 비판적 의견 제시 등에 관한 활동을 한다는 것이 현실적으로 대단히 어렵다는 문제 등으로 인해 노동자이사가 담당하기에 적합한 직무를 개발하는 방안이 모색되거나, 노동이사가 감사관련 업무, 윤리경영 관련 업무, 기타 상대적으로 독립적으로 수행할 수 있는 업무(어떠한 업무가 이에 해당되는지는 각 기관 특성에 따라 다를 것임)를 담당하는 것이 바람직하다.

각 지자체 조례에서는 노동이사의 원활한 활동을 지원하기 위한 취지의 규정들을 마련하고 있는바, 대체적으로 직무수행을 위한 학습기회, 훈련 등의 편의제공, 노동이사로서의 활동시간의 근로시간 간주, 기타 수당 등 비용 지원 등에 대한 근거규정을 두고 있다.

부산광역시시의 경우, 공공기관장이 노동이사의 연합단체 결성에 협조해야 하고 연합단체 지원방안을 마련하여 지원해야 한다는 점(조례 제3조 제3항), 직무공간 등 사무환경을 지원해야 한다는 점(조례 제3조 제4항), 특히 직무공간을 본사 내에 배치하고 공간 부족 등 제반 사항으로 부득이한 경우에는 노동이사와 협의해야 한다는 점(조례 제3조 제5항)을 규정하고 있다. 또한 노동이사의 이사회 회의 참석 이외의 일상활동에 따른 실비 차원의 경비를 지급한다는 점도 조례에서 규정하고 있다(제12조 제3항).

제4절 중앙 공공기관 노동이사제 특징과 쟁점

1. 공기업 및 준정부기관의 이사 임명

공기업 및 준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다.

다. 다만, 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자(「근로기준법」 제2조제1항 제1호에 따른 근로자를 말한다.) 중에서 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다.)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 1명을 포함하여야 한다(공운법 제25조 제3항). 이 부분이 노동이사제에 관한 공운법상 근거 규정이다.

준정부기관의 상임이사는 준정부기관의 장이 임명하되, 다른 법령에서 상임이사에 대한 별도의 추천위원회를 두도록 정한 경우에 상임이사의 추천에 관하여는 그 법령의 규정에 따른다. 다만, 상임감사위원은 제4항에서 정한 절차에 따라 대통령 또는 기획재정부장관이 임명한다(공운법 제26조 제2항). 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람 제외)는 주무기관의 장이 임명하며, 다만, 기관 규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무 내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 경우에는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다른 법령에서 해당 준정부기관의 비상임이사에 대하여 별도의 추천 절차를 정하고 있는 경우에는 그 법령의 규정에 따른다(제26조 제3항).

주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정부기관의 경우 다른 법령에서 이사(임원)의 선임과 관련하여 사원총회의 의결을 거치도록 한 경우에는 이를 거쳐야 한다(공운법 제27조).

2. “공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침” 중 노동이사 관련 내용

중앙 공공기관 노동이사 운영에 관한 구체적인 사항들은 기획재정부 지침인 “공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침”에서 규정하고 있다. 동 지침에서는 노동이사 임명과 자격, 노동이사 후보자 추천 및 동의 절차, 노동이사의 권한, 노동이사의 의무와 책임, 노동이사의 임기, 노동이사에 대한 불이익처우 금지, 노동이사의 근로시간 산정, 보수, 임원추천위원회 제척, 노동이사의 제척과 회피 등에 대한 내용을 담고 있다.

“공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침”

제4절 노동이사의 임명과 운영 <신설 2022. 6. 3.>

제47조의3(노동이사의 임명) ① 노동이사(법 제25조제3항제2호 및 제26조제3항 단서에 따른 비상임이사를 말한다)의 임명에 대하여 법 제25조 및 제26조의 규정에 따른다.

② 노동이사는 공기업·준정부기관의 이사회 정원 내에서 새로 선임하거나 기존 이사를 대체하여 임명한다.

제47조의4(노동이사의 자격) ① 노동이사는 공기업·준정부기관인 해당기관에 3년 이상 재직 중인 소속 근로자여야 한다.

② 노동이사로 임명되는 사람이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 그 자격 또는 직을 탈퇴하거나 사임하여야 한다.

1. 「노동조합 및 노동관계조정법」상 노동조합의 조합원
2. 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제6조제2항의 근로자위원 또는 제26조에 따른 고충처리위원 등 근로자의 이익을 대표하는 직

제47조의5(노동이사 후보자 추천 및 동의절차) ① 노동이사 임명을 위하여 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 법 제25조제3항제2호에 따른 근로자대표는 2명의 임원후보자를 임원추천위원회에 추천하여야 한다.

② 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우 근로자의 직접·비밀·무기명투표로 재적근로자 과반수의 동의를 얻은 2명의 임원후보자를 선출하여 임원추천위원회에 추천하여야 한다. 다만, 임원후보자 선출에 입후보하려는 자는 해당 기관의 근로자 100분의 5 이상의 추천을 받아야 한다.

제47조의6(노동이사의 권한) 노동이사는 법과 「상법」 등에 따른 비상임이사로서의 권한을 가진다.

제47조의7(노동이사의 의무와 책임) 노동이사는 법과 「상법」 등에 따른 비상임이사로서의 의무와 책임을 진다.

제47조의8(임기) ① 노동이사의 임기는 법 제28조에 따른다.

② 노동이사가 연임되는 경우에는 법 제28조제2항제3호 및 제3항의 규정을 적용하되 제47조의5에 따른 노동이사 후보자 추천 및 동의절차를 거쳐야 한다.

③ 노동이사는 근로계약의 종료 등 근로자의 지위를 상실하는 경우 노동이사의 잔여 임기와 관계없이 노동이사의 지위를 상실한다.

제47조의9(불이익 처우 금지 등) ① 공기업·준정부기관의 장은 노동이사 및 노동이사였던 근로자에 대하여 노동이사로 임명되었다는 것을 이유로 인사, 포상, 임금 등 근로조건에 관하여 불이익 처분이나 대우를 하여서는 아니 된다.

② 공기업·준정부기관의 장은 노동이사가 그 직무를 원활히 수행할 수 있도록 적절한 부서 또는 직무에 배치하여야 한다.

③ 공기업·준정부기관의 장은 노동이사에게 그 직무를 원활히 수행할 수 있도록 교육 기회 제공 등의 지원을 하여야 하고, 노동이사는 그 교육을 이수하여야 한다.

제47조의10(근로시간의 산정) 노동이사의 이사회 출석 및 업무 수행을 위하여 필요한 시간은 근로계약에 따라 근로를 제공한 시간으로 본다.

제47조의11(보수) 노동이사에게는 노동이사 업무에 대한 보수를 지급하지 아니 한다. 다만, 업무 수행에 드는 실제 비용은 지급할 수 있다.

제47조의12(임원추천위원회 제척) 노동이사는 법 제29조제3항 본문에 따라 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다.

제47조의13(제척과 회피) ① 노동이사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 안전에 관한 이사회 심의·의결에서 제척(除斥)된다.

1. 노동이사 또는 노동이사의 친족이나 친족이었던 사람과 이해관계가 있는 경우
2. 노동이사가 최근 3년 이내에 해당 안전과 관련된 법인이나 단체 등에 재직하였던 경우

② 노동이사가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안전의 심의·의결에서 회피(回避)하여야 한다.

제47조의14(위임사항) 이 지침에서 정한 사항 외에 노동이사의 임명 및 운영에 관하여 필요한 사항은 공기업·준정부기관의 내규 또는 이사회의 의결로 정한다.

이와 같은 행정지침에 대해서는 공기업 또는 그 구성원 등이 행정지침의 내용을 따르지 않는 경우, 사실상 불이익이 발생되지만 법적으로는 구제받을 방법이 없다는 문제점이 지적된다. 헌법재판소는 정부의 '예산편성지침'이 문제된 사안에서 "사용자 측이라고 할 수 있는 정부가 그 투자기관에 대

하여 내부적 지시로서 임금에 관한 유도적 기준을 제시할 뿐”이라는 이유로 헌법소원의 대상이 될 수 없다고 판단했고, ‘공공기관 선진화 계획’ 및 이에 따른 후속조치가 문제된 사안에서 “행정기관 내부의 지침으로서 기준을 제시한 것에 불과하다.” “이에 따르지 않을 경우의 불이익을 명시적으로 예정하고 있다고 보기 어렵다.” 등의 이유로 헌법소원 대상이 되는 공권력 행사에 해당하지 않는다고 판단한 바 있다. 행정지침은 ‘법적 구속력’은 인정되지 않고, 다만 ‘사실상 구속력’이 문제될 수 있을 것이다. 그런데 이와 같이 법적 구속력이 수반되지 않는 행정지침이 국민을 ‘사실상 구속’하게 된다면 이는 법치주의의 관점에서 간과할 수 없는 문제를 야기하게 된다. 행정지침은 법 외적인 행정작용이므로 이러한 지침으로 인하여 권익을 침해받은 국민이 취할 수 있는 적절한 행정구제수단이 존재하지 않는다는 문제점을 내포하고 있다.⁴⁵⁾ 노동이사의 실제 활동 보장 등 노동이사제 운영에 관한 중요한 사항들을 정하고 있는 기재부 지침의 경우에도 법적으로는 강행적 효력이 없는 지침이라 하더라도 사실상 국가공공기관에 대해 막강한 힘을 가지고 있다는 점에서 노동이사제도의 원활한 운영을 위한 방향으로의 내용이 충분히 담겨있는 것인지, 실제 운영상 어떤 문제가 있는지에 대해 유의할 필요가 있다.

제5절 노동이사제를 둘러싼 주요 쟁점들

1. 지방과 중앙 공공기관 적용 제도의 차이

앞서 제3절과 제4절에서 논의한 지방과 중앙 공공기관에 적용되는 노동이사제도의 차이를 비교분석해 보겠다.

45) 권오성(2015), 「행정지침에 의한 근로조건 규율의 문제점」, 『노동법 3개 학회 공동 토론회 : 9·15 대타협과 법적 쟁점』, 국회 환경노동위원회 소속 의원실(김영주·이석현·우원식·이인영·은수미·장하나·한정애 의원실)·한국노동법학회·서울대학교노동법연구회·한국비교노동법학회, p.4.

가. 노동이사제 비교

지방 공공기관의 노동이사제는 중앙 공공기관의 그것과는 몇 가지 점에서 차이를 보인다. 도입근거가 법률과 조례로 다르다는 사실을 차치하더라도 도입대상기관 및 정수, 임기 등에서 차이가 난다.

중앙 공공기관의 경우 공기업 및 준정부기관에서는 노동이사제 도입이 강제되며 기타공공기관에서는 자율적으로 도입할 수 있다. 노동이사의 수는 1명이며 임기는 2년이다(1년 단위 연임 가능). 노동이사는 과반수 노조가 있을 경우 과반수 노조의 추천으로, 과반수 노조가 없거나 노조가 없는 경우에는 직원의 투표로 후보를 복수로 선출하여 임원추천위원회(임추위)에 추천한다.

지방 공공기관에서는 대부분의 경우 300명 미만 기관은 1명, 300명 이상 기관은 2명의 노동이사를 위촉한다(경남, 대전, 부산, 울산, 전남, 충남, 인천). 서울시는 1,000명 미만은 1명, 1,000명 이상이면 2명의 노동이사를 임명한다. 노동이사의 임기는 3년이며 연임도 가능하다. 노동이사로 임명되면 노동조합을 탈퇴하여야 하며, 임원추천위원회 구성에서 배제되는 것은 중앙 공공기관의 노동이사과 동일하다. 중앙 공공기관과 서울시 공공기관의 노동이사제를 비교하면 <표 2-8>과 같다.

지방자치단체에서 노동이사제는 18곳에 도입되어 있지만 구체적인 내용에서는 지자체 사이에서도 차이가 있다. 우선 노동이사의 명칭부터 통일되어 있지 않다. 서울시의 경우 노동이사의 명칭은 근로자 이사에서 출발하여 노동자 이사를 거쳐 노동이사로 자리를 잡았다. 중앙 공공기관은 공운법에 의거, 노동이사를, 그리고 현재 대부분의 지방자치단체도 노동이사라는 명칭을 사용하고 있다. 하지만 충남과 전남은 노동자 이사라 부르고 인천에서는 근로자 이사라는 명칭을 사용하고 있다.

노동이사제 도입 대상기관과 노동이사의 정수에서도 차이를 보인다. 대부분의 지방 공공기관은 100~299명의 경우 1명, 300명 이상의 경우 2명의 노동이사를 두고 있다. 하지만 서울시는 최근 100명 이상 1명, 300명 이상 2명인 조례를 300명 이상 1명, 1,000명 이상 2명으로 바꿨다(2024. 5). 그리하여 노동이사의 정수는 34명에서 17명으로 절반이 줄었다. 노동이사제 도

〈표 2-8〉 중앙 공공기관과 서울시 공공기관 노동이사제 비교

	중앙 공공기관	지방 공공기관(서울시)
도입근거	공공기관의 운영에 관한 법률	조례
도입대상 및 정수	공기업 및 준정부기관 1명	300~1,000명 미만 1명 1,000명 이상 2명
자격요건	3년 이상 재직	3년 이상 재직
임기	2년(1년 단위 연임 가능)	3년
권한	비상임이사와 동일, 임추위 및 선임비상임이사 배제	비상임이사와 동일. 임추위 및 이사회 의장 선임 배제
노조탈퇴 여부	노조 탈퇴	노조 탈퇴
선출방식	과반수 노조의 추천. 과반수 노조가 없을 경우 직원투표	직원 투표

입 대상기관(100명 이상)도 21개 기관에서 12개 기관(300명 이상)으로 줄었다. 이에 비해 광주는 100명 이상 2명, 300명 이상 2명이었던 조례를 50명 이상 1명, 100명 이상 2명으로 바꿨다(2021. 6.). 전남은 50명 이상 1명, 300명 이상 2명의 노동이사를 위촉한다. 부천, 이천, 충주 등은 50명을 하한선으로 삼아 1명의 노동이사를 위촉한다.

노동이사로 임명될 수 있는 자격은 대부분 1년 이상 재직노동자로 한정하나 서울시와 충주는 3년 이상 재직노동자에게 자격을 부여하고 있다. 중앙 공공기관도 3년 이상 재직노동자를 대상으로 삼는다. 또한 노동조합과의 관계에서 충남과 대전, 충주에서는 노동이사의 노동조합 탈퇴를 규정하는 조항이 없다. 현재 충남의 공공기관에서는 노동이사가 조합원 자격을 유지하고 있다. 대전과 충주에는 노동이사가 임명되지 않고 있다.

노동이사의 권한과 관련하여 “노동이사는 법과 상법 등에 따른 비상임이사로서의 권한을 가진다”(지침)고 명시하고 있다. 하지만 노동이사는 임원추천위원회(임추위)에서 배제될 뿐 아니라 선임비상임이사(이사회 의장)로 선출될 수 있는 기회도 사실상 박탈당하고 있다. 또한 보수와 관련하여 회사는 업무수행에 드는 실제 비용은 지급할 수 있으나 노동이사 업무에 대한

보수는 지급하지 않는다(지침). 다른 비상임이사와 달리 노동이사는 근로계약상 보수를 받고 있어 이중지급의 문제가 발생할 수 있다는 이유 때문이다. 다만 비상임이사로서의 활동은 근로계약상 직무가 아니므로 수당은 지급할 수 있다(서울특별시 기획조정실, 2024).

노동이사의 권한과 관련하여 특이한 사항은 부산시의 경우 노동이사는 조례에 근거하여 안전부의권을 갖는다는 사실이다.

제14조(안전부의권 보장) 노동이사는 조례 및 정관으로 정하는 비상임이사의 권한과 동일한 권한 외에 이사회 안전부의권을 갖는다.

부산을 제외한 지자체 산하 공공기관의 경우 노동이사는 정관의 규정에 의거, 이사회 안전 제출권과 정보열람권을 갖는다. 가령 이사회 안전제출권과 관련하여 서울시 공공기관의 경우 “노동이사는 소관부서에 이사회 개최 40일 이내에 안전을 제출해야 하며, 이사회 개최 30일 이내에 제출한 안전에 대해 사전협의를 하여야 한다”(서울특별시 기획조정실, 2024).

중앙 공공기관에서 이사회의 회의는 이사회 의장이나 재적이사 3분의 1 이상의 요구로 소집한다(공운법 제19조). 따라서 노동이사가 안전을 제출하려면 재적이사 3분의 1 이상의 동의를 받아 이사회 소집을 요구해야 한다.

나. 노동이사제의 주요 특징

공공기관 노동이사제의 도입과 관련하여 몇 가지 특징을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 도입형식이다. 중앙 공공기관은 공운법을 근거로 노동이사제를 도입하고 있지만 지방자치단체에서는 조례를 통해 노동이사제를 도입하고 있다.

둘째로 이러한 도입근거로 인해 지방 공공기관의 노동이사제는 일부 기관에 도입되는 데 그치고 있다. 지방 공공기관에서는 조례가 도입된 기관, 그것도 일정 규모 이상의 공공기관에만 노동이사제가 도입되고 있기 때문이다. 전반적으로 노동이사제의 도입이 소수의 공공기관에 한정되고 있는 셈이다.

셋째, 도입근거의 차이는 노동이사제의 내용에서 차이를 보인다. 이러한

차이는 중앙 공공기관과 지방 공공기관 사이에서, 그리고 지방 공공기관들 사이에서 확인된다. 더욱이 노동이사의 활동 여건(활동시간, 활동비, 사무실, 직무배치 및 근무평가 등)은 법이나 조례가 아닌 지침으로 정하거나 기관장의 재량에 맡겨져 있어 기관들 사이에서도 차이를 보인다. 노동이사제의 선출방식과 임기, 권한과 활동여건의 보장 등에서 일관된 흐름이 없다고 해도 과언이 아니다.

넷째는 특히 지방 공공기관의 경우 해당 지자체의 조례에 의해 노동이사제를 도입하다 보니 제도의 불안정성이 높다. 다시 말해 지자체장의 의지에 따라 노동이사제가 바뀔 수 있는 여지를 남긴다. 서울시에서의 조례 변경이나 경기도에서의 조례 변경의 추진 등이 이에 속하는 사례다.

서울시 사례를 자세히 살펴보자. 2024년 5월, 서울시 의회는 노동이사제 조례를 변경해 도입대상과 정원을 조정하였으며 노동이사의 자격요건도 강화했다. 즉 100명 이상 300명 미만 기관은 1명의 노동이사를, 300명 이상은 2명의 노동이사를 선출하던 조례를 300명 이상 1,000명 미만은 1명, 1,000명 이상은 2명으로 바꾸었다. 이에 따라 100명 이상~300명 미만 규모의 기관에서는 기존 노동이사의 임기가 만료되면 후임 노동이사를 선출하지 않는다. 노동이사제가 사라지는 셈이다. 한편 노동이사의 자격요건은 재직기간 1년 이상에서 3년 이상으로 바뀌었다. 이와 별도로 서울시에서는 2023년 10월 이래 노동이사에 대한 활동비 지급을 일괄적으로 중단하였다가 2025년부터 복원하기로 했다.

결론적으로 지방 공공기관 노동이사제는 도입기관이 제한적인 데다(보편성의 결여) 노동이사제의 권한 등 내용에서도 차이를 보인다(일관성의 결여). 게다가 서울시의 경우에서 보듯 조례의 개정에 따른 제도의 불안정성을 드러내기도 한다(지속성의 결여). 이러한 특징은 무엇보다도 노동이사제가 법률적 근거가 아닌 조례로 도입되고 있다는 사실에 의존한다.

2. 노동이사제를 둘러싼 쟁점의 개요

노동이사제를 둘러싼 쟁점을 살펴보는 것은 설문조사 및 면접조사용 문항을 만들기 위한 예비조사에 해당한다. 노동이사제를 둘러싸고 다양한 쟁

점들이 형성되고 있다. 이는 노동이사제 설계과정에서 드러난 쟁점은 물론 운영과정에서 드러난 쟁점을 포괄한다.

노동이사제를 둘러싼 주요한 쟁점들은 다음과 같다. 첫째는 노동이사제 도입 근거(법, 조례)를 둘러싼 쟁점이다. 특히 지방 공공기관의 경우 조례로 도입되다 보니 노동이사제도의 보편적인 확대나 제도의 일관성과 지속가능성에서 한계를 드러낸다. 따라서 지방 공공기관의 경우 조례를 대신할 법적인 근거를 확보하는 것이 시급한 과제이나 구체적인 방안에 대해서는 노동이사 사이에서도 의견이 엇갈린다.

둘째는 노동이사의 선임 및 권한을 둘러싼 쟁점이다. 선임과 관련해서는 노동이사의 선출방식이, 그리고 권한과 관련해서는 특히 안전부의권이 쟁점을 형성한다. 또한 노동이사는 다른 비상임이사와 달리 임원추천위원회에 참가하지 못하는 점도 지적할 수 있다.

셋째는 노동이사의 역할 및 활동지원을 둘러싼 쟁점이다. 무엇보다도 노동이사의 역할에 대해 공통된 합의가 존재하지 않는 듯이 보인다. 노동이사의 일차적인 역할은 이사회에 참석해 부의된 안전을 심의·의결하는 일이다. 이를 통해 노동이사는 “공공기관의 실질적인 공공성 강화와 투명한 경영”(공운법 개정 취지)에 기여한다.

실태조사의 결과 노동이사의 역할이 이에 머물지는 않는다. 고충처리나 노사갈등의 중재, 간부회의의 참석 등 다양한 활동을 수행하지만 적절성에서는 의문이 따르는 것도 사실이다. 그것이 경영진의 활동이거나 때로는 노동조합과 역할충돌이 벌어질 수 있는 탓이다.

한편 노동이사가 느끼는 애로사항에는 노동이사의 활동에 대한 회사의 지원이 충분하지 않다는 사실이 존재한다. 여기에는 활동시간과 활동비, 사무실의 제공, 직무의 배치와 근무평가와 같은 인사사항을 포함한다. 노동이사는 노동이사로서의 활동은 물론 노동이사의 임기를 마친 이후에도 노동이사로 임명되었다는 것을 이유로 인사, 포상, 임금 등 근로조건에 관하여 불이익 처분을 받지 않는다(「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」). 하지만 현실적으로 불이익 처분에 대한 우려가 존재하는 것도 현실이다.

넷째는 핵심적인 쟁점을 형성하는 부분으로 노동이사와 노동조합의 관계다. 여기에는 △노동이사의 조합원 자격문제, △노동조합에 대한 노동이사

의 독립성, △노동이사에 대한 노동조합의 통제(서약서, 불신임 등) 등이 포함된다. 이러한 문제를 가로지르는 핵심적인 사항은 노동이사의 정체성에 대한 노동이사 및 노동조합의 인식이다. “노동이사는 노동자인가 경영진인가?”라는 질문이 그것이다.

마지막으로 노동이사와 경영진의 관계다. 노동이사의 역할은 이사회에 참석해 의제를 심의·의결함과 동시에 경영진을 감독하고 견제한다. 경영진에 대해 조언을 건네기도 한다. 이 경우 중요한 것은 노동이사가 경영진으로부터 갖는 독립성이다. 그것은 제대로 작동하고 있을까.

결론적으로 이 글에서는 노동이사제를 둘러싼 쟁점을 크게 다섯 가지로 나눠 살펴본다. 첫째는 지방 공공기관 노동이사들의 주된 관심사이긴 하지만 노동이사제의 법적인 근거를 마련하는 방안이다. 둘째는 노동이사의 선출방식 및 권한을 둘러싼 쟁점이며, 셋째는 노동이사의 역할 및 활동지원을 둘러싼 쟁점이다. 이어 노동이사가 노동조합 및 경영진과 맺는 관계가 쟁점으로 등장한다. 이하에서는 이를 좀 더 구체적으로 살펴본다.

가. 노동이사제 도입 근거(법, 조례)를 둘러싼 쟁점

중앙 공공기관은 공공기관의 운영에 관한 법률(이하 ‘공운법’)과 그 시행령, 그리고 기재부의 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」이 노동이사제의 도입 및 운영의 근거가 되고 있다. 하지만 공운법은 노동이사 선임요건 및 절차만 규정할 뿐, 노동이사 권한과 지위 등 주요 사항은 규정하지 않고 있다. 이러한 법적 근거 미비는 노동이사의 권한, 지위를 협소하게 하여 노동이사로서의 역할을 제한하는 요인이 되기도 한다.

특히 지방 공공기관의 경우 조례에 의해 노동이사제를 도입하다 보니 노동이사제의 사각지대가 광범위하게 존재한다, 또한 노동이사제 도입근거의 차이는 다시 제도의 차이로 나타난다. 서울시의 경우에서 보듯 조례의 개정으로 노동이사제가 제도의 불안정성을 보이기도 한다.

나. 노동이사의 선임 및 권한을 둘러싼 쟁점

1) 노동이사의 선출방식 : 직원 선출인가 과반수 노조의 추천인가?

노동이사의 선출방식으로 중앙 공공기관은 과반수 노조가 추천하는 방식을, 지방 공공기관은 대부분 직원이 선출하는 방식을 채택하고 있다. 중앙 공공기관에서 과반수 노조가 없거나 노조가 존재하지 않는 경우 직원의 투표로 선출한다. 과반수 노조가 노동이사 후보를 추천한다는 것은 과반수 노조가 직원을 대표한다고 보기 때문일 것이다. 이 경우 노동이사는 이사회에서 노조를 대표한다고 볼 수 있다. 하지만 노동이사의 조합원 자격이 허용되지 않는 상황에서 노동이사가 노조를 대표한다고 보기엔 무리가 따른다.

지방 공공기관의 경우 대부분은 직원의 직접·비밀·무기명 투표로 노동이사 후보를 선출한다. 직원의 투표로 선출하더라도 노동조합은 내부적으로 후보를 선정해 출마시키기도 한다. 노동이사의 후보를 선출하는 과정에서 노동조합이 개입하거나 개입할 여지가 있다는 사실을 말한다.

노동이사 후보의 선출방식에서는 이처럼 과반수 노조의 추천에 맡길 것인가, 아니면 직원의 투표로 선출할 것인가가 쟁점이 된다. 이는 노동이사가 “종업원 대표(employee representatives)인가, 아니면 노조 대표(union’s representatives)인가”라는 문제이기도 하다. 유럽에서도 일관된 흐름을 보이는 것은 아니다.

가령 독일과 스웨덴을 예로 들더라도 두 나라 사이에는 노동이사 선출방식에는 차이가 있다. 먼저 기업 단위에서 노동조합 조직이 없는 독일에서는 직원의 투표로 노동이사를 선출한다. 이들의 대부분은 종업원평의회 간부로서 조합원 자격을 갖고 있다. 직원이 노동이사를 투표로 선출한다는 점에서 노동이사는 외형적으로 종업원 대표라는 성격을 갖는다. 하지만 노동이사제가 노동조합 경영참여의 일환이라는 성격을 갖고 있는 것도 사실이다. 더욱이 노동이사는 모두가 직원 중에서 선출되는 것이 아니라 산별노조가 후보의 일부를 추천해 직원의 투표에 붙인다. 가령 10,000명 이상의 경우 이사회는 노사동수로 구성된다. 20,000명이 넘는 경우 10명의 노동이사 가운데 7명은 직원(종업원대표)이지만 나머지 3명은 산별노조가 추천한 산별노조의 대표로서 이사회(감독이사회)에 참여한다.

스웨덴에서는 기업 단위에 산별노조의 지부가 존재하고 지부 간부가 노동이사로 활동한다. 스웨덴에서 노동이사는 2~3명인데 일반적으로 지부장과 부지부장과 같은 간부가 노동이사의 역할을 겸임한다. 유럽 대부분의 나라에서는 직원투표제도를 채택하고 있다(Conchon, 2015).

노동이사가 특정 노동조합의 견해를 이사회에 반영하는 것이 아니라 전체 종업원의 이해를 반영한다면 종업원 투표가 바람직할 것이다. 하지만 경영참가가 노사협의회에서 보듯 사실상 노동조합 경영참가의 일환이라고 한다면 노조가 노동이사를 추천하는 것이 올바른 수순일 수 있다. 과반수 노조가 단체교섭권을 독점한다든지 노사협의회 근로자위원은 과반수 노조가 추천하는 것과 같은 맥락이다. 기업 내 노사질서를 과반수 노조를 중심으로 안정화하기 위한 방안이라고도 할 수 있다. 기업 차원에서 노동권력을 노동조합과 노동이사가 나눠 가짐으로써 양자 사이에 갈등이 발생하는 것을 방지하는 기능이 그것이다.

다른 한편, 과반수 노조 추천제도는 비노조원이나 소수 노조원의 이해를 포괄하지 못함으로써 노동이사가 갖는 전체 직원에 대한 대표성을 약화시킬 수 있다. 동시에 노동이사를 노동조합이 추천할 경우 노동조합에 대한 노동이사의 독립성이 훼손될 수 있다(노동이사가 노동조합으로부터 독립적이어야 하는가에 대해서는 후술한다).

결론적으로 노동이사의 선출방식과 관련하여 과반수 노조 추천방식과 직원 투표방식을 둘러싸고 이견이 존재한다. 이는 “노동이사제가 종업원의 경영참가인가, 노동조합의 경영참가인가”라는 문제와 함께 기업별 노조체제라는 우리나라의 노사관계 제도와 관련된다.

2) 노동이사에 대한 제도적 차별

중앙 공공기관의 노동이사는 임원추천위원회(임추위)의 구성에서 배제된다. 공운법의 규정에 따른 결과다. 또한 중앙 공공기관 노동이사는 공운법에 따라 선임비상임이사로 선출될 수 없다(따라서 이사회 의장이 될 수 없다). 다른 비상임이사와 구분되는 지점이다. 지방 공공기관 노동이사 역시 임추위에서 배제될 뿐 아니라 이사회 의장의 선임대상에서 배제된다. 지방공기업법 시행령 제56조의3(임추위의 구성과 운영)에는 “④ 공사의 임·직원(비

상임이사를 제외한다) 및 그 지방자치단체의 공무원(의회의원을 포함한다)은 추천위원회의 위원이 될 수 없다”라고 규정하고 있다. 이는 비상임이사로서 노동이사에 대한 제도적인 차별이라고 할 수 있다.

또한 이사회 의장은 내부 이사회 운영규정에 의해 선임이 봉쇄되고 있다. 가령 「부산교통공사 이사회운영규정」을 살펴보면 다음과 같다.

제4조(의장) ① 이사회 의장은 당연직 비상임이사 및 노동이사를 제외한 비상임이사 중에서 선임하되 전체 이사회 의결을 통해 선임한다. 다만, 의장의 신분과 관련된 사항에 대하여는 감사가 이사회를 소집하고 그 의장이 된다. ② 의장이 선출되지 않았거나 궐위 또는 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 노동이사를 제외한 위촉직 비상임이사 중에서 연장자 순으로 그 직무를 대행한다.

노동이사는 비상임이사로서 다른 비상임이사도 동등한 권한을 가진다는 조항이 무색해지는 지점이다. 노동이사의 선임과 관련하여 또 한 가지 지적할 사실은 노동이사의 후보를 과반수 노조가 추천하든 직원의 투표로 선출하든 복수의 후보를 임원추천위원회에 추천해야 한다는 사실이다. 가령 공운법에 따르면 “공기기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다”라고 규정하고 있다(제25조 공기기업임원의 임면 3항)⁴⁶⁾.

지방공기업의 경우에는 지방공기업법 시행령에 “③(임원)추천위원회가 임원후보를 추천하려는 때에는 특별한 사유가 없는 한 두 사람 이상을 추천하여야 한다”(제56조의4)라고 명시해 복수추천을 강제하고 있다.

이 경우 1순위 추천자나 최다득표자가 노동이사로 임명되지 않는 사례가 나타날 수 있다. 실제로 서울교통공사의 경우 2023년 10월, 임원추천위원회

46) “준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)는 주무기관의 장이 임명하되, 기관규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 고려하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다”(공운법 제26조 3항).

는 직원 투표결과를 바탕으로 4명의 노동이사 후보를 추천했다. 하지만 서울시장이 뚜렷한 근거도 없이 1위와 3위 득표자를 노동이사로 임명하면서 관련된 서울교통공사 노조와 서울시노동이사협의회의 반발을 사기도 했다. 당시 투표에서 2위를 했음에도 노동이사로 임명되지 못한 후보는 다음과 같이 지적하였다. “투표 민주주의가 훼손되지 않도록 반드시 보완해야 하며 특별한 결격사유가 없는 이상 추천권자의 우선순위를 존중하도록 규정해야 함. 추천권자의 의사에 반하는 결정을 할 경우 그 사유를 문서로 작성하여 공개하도록 하는 등의 방안을 도입할 필요가 있음”(장기현, 2024).

3) 노동이사의 권한

노동이사의 권한과 관련하여 주요한 관심사의 하나는 노동이사의 안전부 의권이다. 실제로 노동이사가 가장 필요한 권한으로 꼽은 것은 ‘이사회 안전 부의권’(24명, 34.8%)이라는 조사결과가 나오기도 했다(백정숙, 2024).

앞서도 밝혔듯이 부산시 조례에서는 노동이사에게 안전부의권을 인정하고 있다. 그렇다면 부산시 산하 공공기관에서는 노동이사의 안전부의권이 작동하고 있을까. 결론부터 말하면 “안전 제출(부의)과 관련한 절차규정 혹은 가이드라인의 부재로 실효성을 갖지 못하는 경우가 많다”(전 부산교통공사 노동이사 김태진). 즉 조례에 노동이사의 안전부의권이 규정되어 있다고 하더라도 기관의 규정에 구체적인 절차규정이 없을 뿐 아니라 노동이사가

〈표 2-9〉 부산광역시 노동이사제 조례(안전부의권)

제14조(안전 부의권 보장) 노동이사는 조례 및 정관으로 정하는 비상임이사의 권한과 동일한 권한 외에 이사회 안전 부의권을 갖는다.

〈표 2-10〉 부산교통공사 이사회 운영규정(안전부의절차)

② 이사회에 부의할 사항은 소관부서에서 입안하여 관계부서 및 이사회 운영 부서와 협의를 거친 후 사장의 결재를 받아 별지 제1호 및 제2호서식에 따른 문서를 회의개최 10일 전일까지 이사회 운영부서장에게 제출하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 예외로 할 수 있다.

안건을 부의하려면 노동이사가 직접 관련 자료를 모으고 서류를 작성해야 하는 어려움이 따른다.

노동이사에게 안전부의권을 부여할 것인가 아니면 전체 이사들에게 안전부의권을 보장할 것인가라는 문제는 여전히 남는다. 부산시의 경우 노동이사의 안전부의권은 다른 비상임이사에게 주어진 권한이 아니라는 점에서 노동이사에 대한 특혜(역차별)라고도 할 수 있다. 이사회회의 민주화를 위해서도 비상임이사 모두에게 안전부의권을 허용하는 방안을 강구할 수 있다. 이는 안전부의권의 실질적인 작동을 위해 관련 규정을 개정할 근거가 될 수 있을 것이다. 또한 부산교통공사 이사회 운영규정에 따르면 재적이사 3명 이상의 요구로 임시이사회회의 소집을 요구할 수 있다. 즉 재적이사 3명으로 특정 안건을 의제로 임시회의를 소집함으로써 안전부의권의 무력화를 우회하는 방안이 있다.

다. 노동이사의 역할 및 활동지원을 둘러싼 쟁점

1) 노동이사의 역할은 무엇인가

노동이사의 역할과 관련해서는 두 가지, 상호 연관된 사실을 지적할 수 있다. 하나는 노동이사는 “회사를 위하여” 일한다는 사실이고 이에 따라 노동이사는 노동조합과 역할을 달리한다는 사실이다.

먼저 노동이사는 이사로서 “[주주가 아닌] 회사를 위하여 직무를 충실히 수행할 의무를 갖는다(상법 제382조의3). 흔히 말하는 이사의 충실의무가 그것으로 노동이사 역시 이 법의 적용을 받는다(공운법 제35조).

이 경우 “회사를 위하여”라는 의미는 무엇보다도 “공공기관의 공공성과 투명성 제고”라고 할 수 있다. 실제로 중앙 공공기관에 노동이사제를 도입한 공운법의 입법 취지는 “노동이사의 추천 및 동의 절차 등을 개정하여 공공기관의 공공성과 투명성을 제고”하는 것이다. 공공기관에서 노동이사가 담당하는 역할의 하나는 공공기관의 사회적 책임, 특히 공공기관으로서 공익 내지 공공성을 실현하는 일이며, 다른 하나는 경영의 투명성을 통해 기관 운영의 민주화를 확립하는 것이다.

공공성의 구체적인 내용은 기관의 고유한 설립목적에 따라, 또한 시대와

상황에 따라 그 내용을 달리하지만 그것을 관통하는 정신은 하나다. 공공성(公共性)이란 국가와 관련된 것이면서 동시에 공통(다수)의 이익에 해당하는 것을 말한다. 공공의 가치(public value), 공동의 이익(common interest) 혹은 공공의 이익(public interest) 등이 그것이다. 여기서 다수의 공통된 이익이란 ‘공리주의적인 이익’이라기보다는 사회적 약자의 이익을 말한다. 사회적 약자에게 보편적인 공공서비스에 대한 접근권을 허용하는 것이 그것이다. 마지막으로 공공성이란 철차적으로 그러한 가치의 실현이 민주적이어야 한다는 사실이다. 이런 면에서 노동이사제는 경제민주주의의 일환이다. 둘째로 노동이사는 회사라는 생산공동체에서 이해당사자 사이의 조화를 추구하는 역할을 담당한다. 이해관계자 자본주의에서 회사는 ‘주주 집단의 이해추구단체’에서 ‘주주, 경영자, 노동자로 구성된 생산공동체’로 바뀐다(안택식, 2017). 이러한 점에서 노동이사의 역할에는 헌법 제119조 제2항의 취지가 반영되었다고 할 수 있다.

헌법 제119조 ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

공공기관에서 노동이사의 역할은 공공기관의 사회적 책임, 특히 공공기관으로서 공익 내지 공공성을 실현하는 일이라는 점에서 노동이사는 노동조합과 역할을 달리한다. 노동조합은 헌법 제33조 제1항에 바탕을 두고 “근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위 향상을” 목적으로 구성된 단체를 말한다(노조법 제2조).

이러한 사실은 다음과 같은 노동이사(박경표 전 서울의료원 노동이사)의 발언을 어떻게 볼 것인가라는 문제를 제기한다.

“노동이사는 경영진이기 때문에 예산·시설 부서 담당자를 불러 에어컨 설치 예산을 확보하고 일을 진척시킬 수 있었다. 조리원들 근로환경이 좋아지면 환자들이 먹는 음식 질도 높아질 텐데 예전엔 왜 그게 잘 안 됐는지 모르겠다.” (한겨레신문, 2024. 7. 22.)

이에 따른 구체적인 질문은 다음과 같다. 첫째로 노동이사는 경영진으로서 직원에게 업무를 지시할 수 있는가? 둘째로 조리원의 근로환경 개선이 노동이사의 역할에 속하는가? 셋째는 근로환경의 개선에 대해 일차적인 책임을 맡고 있는 노동조합과의 관계는 어떻게 되는가?

2) 노동이사의 활동지원과 관련한 쟁점

기관 내에서 노동이사의 활동여건과 관련하여 제기되는 질문은 다음과 같다.

노동이사의 활동시간은 어떻게 보장되고 있는가?

노동이사에게 전용 사무실은 제공되는가?

노동이사의 활동비는 적절하게 지급되는가?

노동이사에게 교육지원은 제대로 이뤄지는가?

노동이사에게 적절한 업무가 배치되는가?

노동조합 또는 상급단체가 노동이사 활동 지원 방안과 관련하여 기관과 교섭/협의를 하는가?

앞에서도 지적했듯이 노동이사의 활동여건은 중앙 공공기관과 지방 공공기관 사이에서는 물론 지자체 사이, 심지어 같은 지자체에 속하더라도 기관 별로 차이를 드러내기도 한다. 이 같은 차이는 직접적으로 노동이사의 활동을 어렵게 하는 측면도 있지만 노동이사의 활동에 대해 경영진의 개입 가능성을 높이는 요인이 되기도 한다. 노동이사에 대한 활동 여건의 제공이 노동이사를 포섭하는 수단이 될 수도 있기 때문이다.

따라서 노동이사의 활동 여건을 기관의 경영진에 맡길 게 아니라 표준적인 지침으로 제정할 필요는 있다. 이를 위해 정부부처(기재부, 행안부)와 협의하는 일은 노동조합의 역할이거나 노동조합과 노동이사협의회의 공동 역할일 것이다. 주요하게는 노동이사의 활동을 지원하는 공동지침의 마련은 노동이사(협의회) 못지않게 노동조합의 역할이 뒷받침되어야 할 것이다. 무엇보다도 노동이사제는 노동조합 경영참가의 일환이며 노동이사는 노조가 추천했거나 직원이 선출한 노동자대표라는 사실이다. 노동이사 개인은 물론 노동이사협의회의 역량은 제한적이라는 사실도 존재한다.

중앙 공공기관의 노동이사제는 경제사회노동위원회 공공부문위원회의 합의를 바탕으로 도입됐다. 그렇다면 노동이사제의 운영지침을 사회적 대화의 의제로 삼는 것도 가능할 것이다. 사회적인 공론화는 물론 정부(중앙정부 지자체)와 협의 테이블을 구성하고 협의과정을 일관되게 주도할 수 있는 것은 공공기관 노조의 산별노조·연맹이거나 양대 노총 공공기관 공대위일 것이다. 그전에라도 산별노조·연맹 차원에서 공동의 지침을 마련하고 필요하면 개별 기관에서 협의를 진행할 수 있을 것이다.

라. 노동이사과 노동조합의 관계

1) 노동이사는 임원인가 노동자인가

현행 법제하에서 노동이사는 조합원 자격을 갖지 못한다. 조례(지방자치단체)나 지침(중앙 공공기관)에서는 노동이사의 노동조합원 자격을 제한하고 있다. 가령 중앙 공공기관의 경우 기재부의 「공기업·준정부기관 경영에 관한 지침」을 통해 노동이사로 임명되는 사람은 노동조합 탈퇴를 강제하고 있다. 지방자치단체에서는 조례를 통해 노동이사의 조합원 자격을 제한하는 것이 일반적이다. 이는 노동자의 기본권인 단결권을 제한하는 것이 바람직한가, 나아가 그것을 지침 혹은 조례로 제한할 수 있는가라는 문제를 남긴다(제3절 참조). 기재부의 관련 지침은 다음과 같다.

제47조의4(노동이사의 자격) ② 노동이사로 임명되는 사람이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 그 자격 또는 직을 탈퇴하거나 사임하여야 한다.

1. 「노동조합 및 노동관계조정법」상 노동조합의 조합원
2. 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제6조제2항의 근로자위원 또는 제26조에 따른 고충처리위원 등 근로자의 이익을 대표하는 직

노동이사에 대한 조합원 자격의 박탈은 노동이사의 정체성을 혼란하게 만드는 것은 물론 노조와의 관계 설정을 어렵게 만든 요인이 된다. 먼저 이는 “노동이사는 노동자인가 경영자인가?”라는 물음을 제기한다. 이러한 정체성 혼란은 한 걸음 더 나아가 노동조합과의 관계 설정으로 이어진다.

노동이사의 노동조합 가입 여부는 노동이사가 개인적으로 판단할 부분이

지 정부가 탈퇴를 강제할 일은 아닐 수 있다. 그것이 노동이사의 활동을 위축시킬 수 있을 뿐 아니라 노동자의 헌법적 기본권을 침해할 수도 있기 때문이다. 노동이사의 조합원 자격 회복과 관련해서는 현행대로 금지하자는 의견과 함께 다른 두 가지 방안이 대안으로 제시되고 있다.

(1안) 조합원 자격의 전면적인 회복

(2안) 조합원 자격을 유지하되 노조 내 직책이나 활동을 제한

(3안) 현행대로 조합원 자격 금지 등이 제시된다.

노동이사와 노동조합 사이의 관계를 검토할 때 핵심은 노동이사가 노동조합에 대해 갖는 독립성의 문제다. 구체적으로는 두 가지 질문이 제시된다. 하나는 “노동이사로서 이사회에서 노조의 공식적인 방침과 어긋나는 결정을 할 수 있는가?”이며, 다른 하나는 “노동이사는 노동조합이 불신임하거나 추천을 철회하면 사퇴해야 하는가”라는 질문이다. 이는 달리 말해 노동이사의 선출방식에서 살펴보았듯이 노동이사의 활동은 노조활동(노동조합의 경영참가)의 연장인가 아니면 노조로부터의 독립된 종업원 대표로서의 활동인가? 라는 질문과도 맞닿는다.

이는 노동이사의 조합원 자격과 직접적으로 연관된다. 만일 노동이사가 조합원이고 노동조합의 추천으로 노동이사로 임명되었다면, 노동이사의 독립성은 제한될 수밖에 없을 것이다. 그러나 현행처럼 노동이사가 노동조합원이 아닌 경우 노동조합이 노동이사의 결정권을 구속하거나 노동이사를 징계할 수 있는 형식적인 수단은 없다.

다른 한편 앞에서도 지적했듯이 노동이사는 노동조합과는 목적이나 역할을 달리한다. 최소한 노동이사는 노동자의 근로조건보다는 소속 기관의 공공성 실현과 장기적인 지속가능성을 우선적인 목표로 삼는다. 따라서 노동이사는 독립된 이사로서 ‘양심에 따라’ 독자적인 판단을 내릴 수 있으며, 이런 점에서 때로는 노동조합과 이견을 보일 수 있다.

노동이사와 노동조합은 정례적/수시적인 회합을 통해 이견을 조율하는 것은 물론 공동의 전략을 기획할 필요가 있다. 하지만 노동조합에 대한 노동이사의 상대적인 독립성은 인정하되 노동조합은 상황에 따라 노동이사에 대한 불신임을 추진하거나 사직을 요구할 수 있을 것이다. 만일 노동이사로

서는 노동조합의 불신임을 받았다면, 그래서 노동조합의 지원을 받을 수 없게 된다면 노동이사 활동이 어려움에 봉착할 수 있을 것이다.

이처럼 노동이사와 노동조합 사이의 관계에서는 우선 제도적으로 노동이사가 노조에 가입할 수 있는가라는 문제를 남긴다. 또한 노동조합이 노동이사의 독립성을 인정할 것인가, 어디까지 안정할 것인가 역시 쟁점으로 남아 있다.

마. 노동이사와 경영진의 관계

이사회가 가진 주된 역할의 하나가 경영진을 견제하고 감시하는 일이다. 공운법에 따르면 이사회는 주무기관의 장에게 기관장을 해임하거나 해임을 건의하도록 요청할 수 있다(제22조). 그렇다면 노동이사는 경영진에 대해 독립적이고 수평적인 관계를 갖는 것이 무엇보다도 중요한 원칙이 된다. 노동이사와 경영진 사이에는 긴장관계가 불가피하다.

경영진에 대한 노동이사의 독립성을 저해하는 요인은 많다. 무엇보다도 노동이사의 수는 1~2명으로 이사회에서 절대적인 소수다. 또한 노동이사는 직원으로서 상급자의 지시에 따라 업무를 수행한다. 업무의 배치가 경영진에 의해 결정될 뿐 아니라 근무평가도 받는다.

노동이사의 출장이나 활동비, 직무배치 등의 활동여건도 표준적으로 정해진 것이 아니라 기관장(혹은 기관 경영진)의 판단에 의존하는 경우가 많다. 노동이사의 활동에 경영진이 개입할 공간이 만들어지는 셈이다. 더욱이 노동이사는 경영진에 비해 전문성이 떨어지거나 개인적인 경력에서도 밀리기 십상이다. 노동이사의 임기가 만료된 이후 회사로부터 받을 수 있는 불이익조치를 우려하기도 한다.

이런 상황에서 노동이사는 경영진으로부터 독립하여 활동하기보다는 경영진에 포섭될 가능성이 높아진다. 노동이사와 경영진 사이의 담합이 벌어질 수도 있다.

노동이사가 조합원 자격을 가지지 못함으로써 사실상 노조로부터의 공식적인 지원을 받기도 어렵다는 사실로 인해, 노동이사는 경영진에 대해 종속성을 갖거나 때로는 경영진에 포섭되는 경우도 발생한다.

노동이사가 경영진으로부터 독립성을 확보하는 일이 중요하다면 그 경우 노동이사 개인의 의지와 역량 못지않게 중요한 것은 2가지다. 하나가 전문성을 확보하는 길이라면 다른 하나는 노동조합이라는 조직의 지원이다.

3. 맺음말

이 장에서 확인한 지방 공공기관 노동이사제를 둘러싼 주요 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 노동이사제의 법률적 근거를 확보하는 방안은 무엇인가라는 점이다. 이는 노동이사제의 보편적인 확산과 제도의 통일, 그리고 지속가능성을 확보하기 위해 필요하다. 중앙 공공기관과 지방 공공기관의 노동이사를 별도의 법률로 규율할 필요가 있는지도 쟁점이다.

둘째는 노동이사의 권한 가운데 차별적인 요소를 어떻게 볼 것인가라는 점이다. 여기에는 임원추천위원회(임추위) 배제나 선임비상임이사(이사회 의장) 선임으로부터의 배제를 포함한다.

셋째는 노동이사의 권한으로서 특히 안건부의권의 문제를 살펴봤다. 노동이사들이 안건부의권의 부재를 노동이사의 활동을 방해하는 주요한 요소로 인식하고 있는 가운데 부산시에서는 조례로 노동이사의 안건부의권을 도입했다. 하지만 후속 조치의 불비로 인해 노동이사는 안건부의권을 행사하지 못하고 있다.

넷째는 노동이사로서의 역할문제 및 활동지원과 관련한 문제다. 노동이사제는 공공기관의 공공성 실현과 투명경영을 위한 경영참가 제도의 일환이다. 노동이사의 역할은 근로조건의 개선을 주된 목적으로 삼는 노동조합과 다르다. 그렇다면 노동이사의 역할은 구체적으로 어떻게 정립할 수 있을까. 노동이사의 활동지원과 관련한 쟁점도 광범위하게 존재한다. 모든 노동이사를 포괄하는 표준적인 활동지침이 없는 가운데 노동이사의 활동여건, 가령 활동시간과 활동비, 사무실의 제공, 적합한 직무의 배치 및 근무평가, 교육지원 등이 사실상 경영진의 시혜성 공여가 되고 있는 실정이다. 이는 활동여건의 불비로 인해 노동이사의 활동에 지장을 초래할 뿐 아니라 사용자로부터 노동이사의 독립성을 저해할 수 있다는 문제를 드러낸다.

다섯째는 노동이사와 노동조합의 관계다. 여기에는 노동이사의 조합원 자격의 회복과 함께 노동조합에 대한 노동이사의 독립성이 쟁점이 된다. 사실 노동이사의 조합원 자격은 노동이사의 정체성 정립을 가로막는 대표적인 요인이다. 노동이사의 선출방식이나 노동이사와 노동조합의 관계도 노동이사의 조합원 자격 여부에 직접 영향을 받는다. 앞에서 살펴보았듯이 노동이사와 노동조합의 역할이 다르다면 노동조합에 대한 노동이사의 독립성은 보장될 필요가 있는지, 보장된다면 어떻게 보장되는지 등의 문제를 남긴다. 노동이사는 노동조합과 상충되는 결정을 내릴 수 있는가, 노동조합은 노동이사를 견제하고 징계할 수 있는가와 같은 질문이 그것이다.

마지막으로는 노동이사와 경영진의 관계다. 노동이사는 경영진으로부터 독립적일 필요가 있다면 그것은 어떻게 가능할까라는 게 핵심적인 질문이다.

제3장

설문조사 결과로 보는 한국의 노동이사제⁴⁷⁾

제1절 들어가며

이 장에서는 노동이사들을 상대로 실시한 설문조사 결과를 바탕으로 노동이사제 운영 실태와 노동이사제를 둘러싼 쟁점 사항에 대한 노동이사들의 인식을 살펴보겠다. 노동이사를 상대로 한 설문조사는 일부 연구에서 소개되었는데, 본 조사는 지방과 중앙 공공기관 노동이사를 모두 포괄하고, 응답자 규모로도 현직 노동이사의 절반 이상이 참여할 정도로 크다는 점에서 기존 연구와 차별점이 있다. 이 장에서 소개하는 설문조사는 제2장에서 제시한 쟁점을 확인하기 위해 설계되었고, 설문조사에서 확인된 내용은 면접조사 설계와 진행과정에 근거로 활용되었다.

본 조사는 2024년 9월 9일부터 27일까지 약 3주 동안 온라인 설문 방식으로 진행하였다. 지방 공공기관의 노동이사 67명, 중앙 공공기관의 노동이사 41명 등 총 108명이 설문의 모든 문항에 답을 하였다. 설문 문항은 <표 3-1>과 같이 응답자 특성에서부터 이사회 의 기본 현황, 노동이사 선출 및 임명 방식, 기관의 노동이사 지원 및 활동, 노동이사의 활동 현황, 노동이사의 역량 강화 및 인사 평가, 노동이사와 노조와의 관계 인식, 노동이사 역할

47) 본 설문조사를 위해 전국공공기관노동이사협의회(공노이협)와 국가공공기관노동이사협의회(국노협) 관계자들께서 많은 도움을 주었다. 감사드린다.

〈표 3-1〉 설문 문항 구성

		보기	문항 수	탈립 문항 수
1	응답자의 인구통계학적 특성	객관식, 주관식	7	-
2	기관의 이사회 현황	객관식, 주관식	4	3
3	노동이사 선출 및 임명 방식	객관식	2	-
4	기관의 노동이사 지원 및 활동	객관식, 5점 척도	6	3
5	노동이사 활동 현황	객관식, 주관식	5	6
6	노동이사 역량 및 인사평가	객관식	2	1
7	노동이사와 노조의 관계	객관식	4	-
8	노동이사 역할 및 권한	객관식	2	2
9	노동이사 네트워크 현황	객관식, 주관식	2	-
10	활동 소회 및 제도 발전 방안	주관식	5	-
총 문항 수			39	15

및 권한, 노동이사 네트워크 현황, 노동이사로서의 활동 소회 및 노동이사 제 발전 방안에 대한 의견 제시 등의 주제로 구성되었다.

제2절 설문조사 분석

1. 응답자 특성

본 설문의 모든 문항에 응답한 노동이사는 모두 108명이다. 남성이 86.1%(93명)로 여성 13.9%(15명)보다 많았다. 기관 유형별로는 중앙 공공기관이 38.0%(41명), 지방 공공기관이 62.0%(67명)였다. 기관의 근로자 수는 1,000명 이상이 34.2%(37명)로 가장 많았다. 100명 미만은 7.4%(8명)였다. 지방정부 중 노동이사 도입 기관의 규모를 50명 이상으로 정한 곳이 있기 때문이다.

노동이사의 해당 기관 직원으로서의 근속기간은 25년 이상이 25.9%(28명)로 가장 많았다. 15~20년 미만 25.0%(27명), 20~25년 미만 17.6%(19명)

순이었다. 이를 '20년 이상'으로 묶어보면 응답자의 43.5%(47명)이고, '15년 이상'으로 보면 68.5%(74명)였다. 반면 5년 미만이 2.8%(3명), 5~10년 미만이 13.0%(14명)로 10년 미만자가 15.8%(17명)를 차지하였다. 일정 기간 근속하여 현장 경험이 풍부한 인사가 노동이사로 임명되는 사례가 많다는 것을 보여준다. 직급에서도 유사한 특징이 드러난다. 차장급이 37.0%(40명)로 가장 많았고, 부장급 17.6%(19명), 과장급 15.7%(17명) 순이었다. 가장 비율이 낮은 직급은 사원급 3.7%(4명)였다.

노동이사 선임 직전에 조합원이었는지 여부 및 노조의 특성을 질문하였다. 응답자의 43.5%(47명)가 '단수노조임, 조합원'이라고 답하였다. 다음으로 '복수노조임, 1노조 조합원'은 26.9%(29명)였고, '복수노조임, 2노조 조합원'은 2.8%(3명)였다. 복수노조일 경우 규모가 상대적으로 큰 1노조 조합원인 경우가 더 많았다. '노조 있으나 비조합원'인 경우는 22.2%(24명), '노조 없음'은 4.6%(5명)로 응답자의 4분의 1 이상이 비조합원인 것으로 조사되었다. 조합원인 경우 소속 노조의 상급단체를 질문하였다. 민주노총(44.3%, 35명), 한국노총(39.2%, 31명), 미가맹(16.5%, 13명) 순이었다.

〈표 3-2〉 응답자의 인구통계학적 특성

(단위: 명, %)

		사례 수	비율
전체		108	100.0
기관	중앙	41	38.0
	지방	67	62.0
근로자 수	100명 미만	8	7.4
	100명 이상~300명 미만	25	23.1
	300명 이상~500명 미만	21	19.4
	500명 이상~1,000명 미만	17	15.7
	1,000명 이상	37	34.3
성별	남성	93	86.1
	여성	15	13.9
근속 기간	5년 미만	3	2.8
	5년 이상~10년 미만	14	13.0

〈표 3-2〉의 계속

		사례 수	비율
근속 기간	10년 이상~15년 미만	17	15.7
	15년 이상~20년 미만	27	25.0
	20년 이상~25년 미만	19	17.6
	25년 이상	28	25.9
직급	실국처장급	7	6.5
	부장급	19	17.6
	차장급	40	37.0
	과장급	17	15.7
	대리급	10	9.3
	사원급	4	3.7
	기타	11	10.2
선임 직전 조합원 여부 및 그 노조 특성	노조 없음	5	4.6
	노조 있으나 비조합원	24	22.2
	단수노조임, 조합원	47	43.5
	복수노조임, 1노조 조합원	29	26.9
	복수노조임, 2노조 조합원	3	2.8
복수노조임, 3노조 조합원	0	0.0	
소속 노조의 상급단체	한국노총	31	39.2
	민주노총	35	44.3
	미가맹	13	16.5

노동이사로 선임된 시점을 질문하였다. 전체적으로는 2023년 상반기(25.0%), 2024년 상반기(21.3%), 2023년 하반기(19.4%) 순이었다. 중앙과 지방 공공기관을 나눠보면, 제도가 2022년 8월 시행된 중앙은 2023년에 선임된 비중이 높았다. 지방 공공기관은 2019년 하반기부터 2024년 상반기까지 비교적 고르게 나타났다. 제도 도입 시기가 중앙 공공기관보다 빠른 데다 노동이사를 연임하는 사례가 있기 때문이다.

〈표 3-3〉 노동이사 선임일

(단위: 명, %)

	전체		중앙		지방	
	사례 수	비중	사례 수	비중	사례 수	비중
2019년 하반기	3	2.8	0	0.0	3	4.5
2021년 상반기	1	0.9	0	0.0	1	1.5
2021년 하반기	7	6.5	0	0.0	7	10.4
2022년 상반기	7	6.5	0	0.0	7	10.4
2022년 하반기	14	13.0	3	7.3	11	16.4
2023년 상반기	27	25.0	16	39.0	11	16.4
2023년 하반기	21	19.4	10	24.4	11	16.4
2024년 상반기	23	21.3	8	19.5	15	22.4
2024년 하반기	5	4.6	4	9.8	1	1.5
계	103	100.0	37	100.0	66	100.0

2. 소속 기관의 이사회 현황

가. 이사회 개최 주기

기관의 이사회 개최 주기는 월 1회가 44.4%(48명)로 가장 많고, 분기별 1회

〈표 3-4〉 이사회 개최 주기

(단위: 명, %)

	전체		중앙		지방	
	사례 수	비중	사례 수	비중	사례 수	비중
월 1회	48	44.4	35	85.4	13	19.4
격월 1회	22	20.4	3	7.3	19	28.4
분기별 1회	33	30.6	3	7.3	30	44.8
반기별 1회	5	4.6	0	0.0	5	7.5
계	108	100.0	41	100.0	67	100.0

(30.6%, 33명), 격월 1회(20.4%, 22명), 반기별 1회(4.6%, 5명) 순이었다. 중앙 공공기관은 월 1회가 85.4%(35명)로 가장 많았고, 지방 공공기관은 분기별 1회가 44.8%(30명)로 가장 많았다.

나. 이사회 산하 위원회

이사회 산하에 구성된 위원회 중에 노동이사가 참여하는 위원회로는 ESG 위원회가 20.6%(27명)로 가장 많았고, 인권경영위원회, 이사회 소위원회, 안전보건경영위원회, 경영위원회, 윤리경영위원회 등의 순이었다. 참여하는 이사회 산하 위원회가 없다는 응답도 39.7%(52명)였다.

〈표 3-5〉 노동이사 참여 위원회(중복응답)

(단위: 개, %)

참여 위원회	사례 수	비중
없음	52	39.7
ESG위원회	27	20.6
인권경영위원회	9	6.9
이사회 소위원회	5	3.8
안전보건경영위원회	4	3.1
경영위원회	3	2.3
윤리경영위원회	3	2.3
산업안전보건위원회	2	1.5
기타	26	19.8
계	131	100.0

다. 적정 노동이사 수

현재 각 지방정부 조례에 따른 노동이사 수는 기관 규모에 따라 1~2명이고, 공운법에 따른 노동이사 수는 기관 규모와 관계없이 1명이다. 노동이사의 적정 수는 어느 정도라고 보는지, 그 이유는 무엇인지 물었다. 응답 결과로는 적정 노동이사 수로 2명 이상을 꼽은 비율이 55.6%(60명)로 절반을 넘

었다. 1명을 뽑은 비율은 43.4%(46명)였다. 유형별로 나눠 보면, 중앙 공공기관에서는 1명을 뽑은 비율이 52.6%로 가장 많았던 반면 지방 공공기관에서는 2명을 뽑은 비율이 44.1%로 가장 많았다.

‘1명’을 뽑은 응답자들이 제시한 이유는 “기관 및 이사회 규모 대비 적정하다”, “의결에 영향을 미칠 수 있는 규모를 확보하기 전까지는 1명으로도 충분하다”, “(노동이사가 2명 이상이면 노동이사 간) 의사합의가 어렵다” 등이었다. 하지만 ‘2명 이상’을 뽑은 응답자들은 “기관 내부 사정(지사/지점 다수, 직원 규모 등) 감안해야”, “안전 발의를 원활하게 하기 위해”, “이사회 15명 중 1명으로는 노동자 의견을 기관 경영에 반영하기 어려워서” 등의 이유를 꼽았다. 2명 이상이라는 응답자 가운데에는 이사회 정수의 3분의 1, 혹은 비상임이사의 과반은 되어야 한다는 의견도 다수 있었다. 이는 유럽 사례에서 확인된 평균적인 규모이기도 하고, 기관 내 다양한 사업 분야/지점의 노동자 이해대표와 의견수렴을 위해 적정한 규모라는 것이다.

3. 노동이사 선출 및 임명 방식

노동이사 선출 방식은 제2장에서 살펴본 것처럼 중앙과 지방 공공기관별로 차이가 있다. 중앙 공공기관은 과반수노조 추천(과반수노조 없는 경우 직원 투표), 지방 공공기관은 전 직원 투표로 임원추천위원회에 추천할 노동이사를 정한다. 바람직한 노동이사 선출 방식에 대한 노동이사들의 의견을 물어보았다. ‘전 직원 투표’를 선택한 비율이 61.1%(66명)로 ‘과반수노조 추천’(34.3%, 37명)보다 높았다. 하지만 유형별로 나눠 보면 차이가 난다. 중앙 공공기관 노동이사는 ‘과반수노조 추천’(73.2%)을, 지방 공공기관 노동이사는 ‘전 직원 투표’(85.1%)를 더 선호하는 것으로 조사되었다. 이는 노동이사의 대표성에 대한 인식의 차이와 함께 현행 법제에 대한 경로의존성이 일정하게 작용한 결과인 것으로 보인다.

직원 투표나 과반수노조 추천으로 임원추천위원회(이하 임추위)에 올릴 노동이사 후보자는 정수의 2배수다. 예를 들어 노동이사를 1명 임명하는 기관에서는 2명을, 2명 임명하는 기관에서는 4명(까지)을 추천하는 것이다. 하지만 이는 임명권자가 직원 투표나 과반수노조 추천 결과상의 순위와 다르

〈표 3-6〉 노동이사 선출방식 선호도

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
전 직원 투표	9	22.0	57	85.1	66	61.1
과반수 노조의 추천	30	73.2	7	10.4	37	34.3
기타	2	4.9	3	4.5	5	4.5
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

〈표 3-7〉 복수 추천과 임명권자의 권한에 대한 의견

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
직원 투표 또는 과반수 노조 추천 결과를 임명권자가 존중해야 한다	37	90.2	63	94.0	100	92.6
투표/추천 결과를 참고하되 임명권자가 최종 결정할 수 있어야 한다	4	9.8	2	3.0	6	5.6
기타	0	0.0	2	3.0	2	1.9
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

계 후순위자를 노동이사로 임명할 가능성을 내포하고 있다. 실제 노동이사가 2명인 서울교통공사에서는 3순위로 추천된 후보자가 2순위 후보자를 제치고 노동이사로 임명되기도 하였다. 이러한 상황에 대한 노동이사들의 의견을 물었다. 대다수가 '전 직원 투표 또는 과반수노조 추천 결과를 임명권자가 존중해야 한다'(92.6%)라고 응답하였다. 공공기관 유형별로 차이가 크지 않았다.

4. 노동이사 활동 현황

앞서 살펴본 것처럼 응답자들은 짧게는 수개월, 길게는 5~6년간 노동

이사로 활동하고 있다. 노동이사로 어떤 활동을 어떻게 수행했을까? 아래에서는 구체적인 활동 내용을 살펴본다. 활동 현황을 파악하기 앞서 노동이사로 나선 동기와 그간 활동에서 느낀 소회를 물어보았다.

가. 노동이사 출마 동기 및 활동 소회

출마 동기는 주관식으로 자유롭게 기술하도록 했는데, 노동조합의 추천, 노조 활동 과정에서 느낀 노조의 제한적인 경영참여에 대한 문제의식, 경영진의 부당한 지시에 대한 견제 필요성 등으로 요약할 수 있다.

노동이사로 활동하면서 느낀 보람과 자부심은 무엇일까? 응답자들은 노동이사가 이사회에서 적극적으로 의견을 개진하여 회의가 활성화된다는 점, 그동안 이사회에서 충분히 담아내지 못한 직원들의 입장과 관점을 논

〈표 3-8〉 노동이사로 나선 동기

주제	세부 내용
노조의 추천	- 노동조합의 적극적 추천 - 노동조합 간부의 추천 - 노동조합에서 재무 전문가 필요하다고 요청
경영참여 필요성 및 기존 노조 활동의 한계 극복	- 적극적 경영 참여에 대한 노동조합 역할의 한계 극복 - 노조가 해결할 수 없는 부분을 이사회 직접 참여로 해결하기 위해 - 경영진의 부당한 지시에 대한 견제
소통 확대	- 기관 내 모든 구성원들과 소통할 수 있는 자리에서 경영 참여 희망 - 직원 간 소통 및 의사결정과정과 내용 공유 필요성 - 직원들의 목소리를 대변하는 창구 필요성 - 정책결정과정에서 중요한 사항에 대한 의견 제시
노사 간 충돌 방지 및 복지 향상	- 노사 간 충돌 방지 및 복지 향상 - 조직의 변화와 직군 간 갈등 해소 - 상하 간 이질화된 조직문화 개선
기타	- 노동자 경영참여가 법적으로 보장돼 있으므로 - 회사가 더 합리적인 조직으로 운영되도록 이바지

〈표 3-9〉 노동이사로 활동하면서 느낀 보람과 자부심

주제	세부 내용
경영 참여 및 의견 제시	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회에서의 적극적인 의견 개진과 질의로 경영 개선 - 제안한 안건에 대한 지지와 이사회 토론 활성화 - 다양한 시각 경험과 경영 상태 인식 - 이사회에서 발언한 제언들이 채택되어 경영이 개선될 때 - 노동이사 활동 통한 경영 참여와 조직 발전에 기여 - 직원들의 근로환경이 개선될 때 보람
직원들의 의견 반영 및 소통	<ul style="list-style-type: none"> - 직원들의 의견을 가감 없이 이사회에 전달하고 대안 제시 - 직원 간담회를 통해 수집한 정보로 실상을 언급하고 개선 제안 - 직원들의 목소리를 대변할 수 있을 때 자부심
노사 갈등 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 노사 간 중간자적 역할로 불필요한 갈등 해소 - 노사 합의사항이 이사회에서 잘 반영되었을 때 - 노조와 공사와의 매개체 역할 및 고충 상담과 해결 노력

〈표 3-10〉 노동이사로 활동하면서 느낀 한계점

주제	세부 내용
노동이사의 역할 및 인식	<ul style="list-style-type: none"> - 노동이사를 직원으로 여기며 무시 - 노동이사의 위상 정립이나 인식이 정착되지 않음 - 노동이사에 대한 경영진의 견제와 비협조 - 임직원들이 노동이사를 낮설어 함
처우와 권한의 한계	<ul style="list-style-type: none"> - 노동이사의 처우와 권한 부족 - 노동이사가 1명이라서 역할과 자료 조사 등에 어려움
활동 지원의 취약함	<ul style="list-style-type: none"> - 활동 지원이 거의 없어 활발한 활동이 어려움 - 정보와 시스템의 부족 - 다른 이사들과 정보의 비대칭성 - 의견을 수렴하거나 전달할 시스템의 부족
시간 부족 및 업무 부담	<ul style="list-style-type: none"> - 현업 병행으로 활동 시간 확보 어려움 - 시간 부족으로 적극적인 활동에 한계
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업 이사회 의 형식적 절차와 갈등 요인

의에 포함시킬 수 있다는 점, 경영의 질이 개선되고 조직발전에 기여할 수 있다는 점 등을 꼽았다.

한계도 없지 않을 것이다. 자유롭게 기술하도록 요청하였다. 노동이사에 대한 인식 부족과 경영진의 비협조, 직원과 임원 사이 이중의 정체성에 대한 고민과 한계를 다수 지적하였다. 노동이사가 행사할 수 있는 권한이 제한되어 있고 이사회 전체 구성원 중 1명에 불과해 제 역할을 하기에 어려움이 있다는 응답도 있었다. 현업을 병행해야 하는 상황이어서 노동이사로서의 활동을 위한 시간 확보가 어렵고, 정보와 시스템이 취약하다는 지적도 있었다.

나. 이사회 내 활동 : 안건 제출/부의 경험

노동이사가 이사회 내에서 주로 하는 활동은 부의된 안건에 대해 토론하면서 해당 안건이 기관의 공공성 및 민주성 제고와 대국민서비스 증진에 기여하는 방향으로 의결될 수 있도록 하는 것이다. 이 과정에 노동이사 없이 진행되었던 기존 이사회에서 담아내지 못한 현장성과 노동의 관점, 공공성의 관점을 포함하도록 하는 것이다. 이러한 활동 내용은 제4장과 제5장에 소개되어 있다.

문제는 부의된 안건에 대한 토론과 의결권만 있을 뿐 노동이사에게 안건을 부의할 권한이 법적으로 보장되어 있지 않다는 점이다. 법상 명시적인 규정은 없지만 일부 지방정부의 조례에서는 안건제출권 혹은 부의권을 부여하고 있다. 또한 기관의 이사회 운영규정 등에서 복수의 이사가 임시 이사회 소집을 요청할 수 있도록 하고 있기 때문에(소집 요구 시 특정 안건을 제시해야 하므로) 이 규정 등을 활용하여 안건을 제출 또는 부의할 수도 있다. 관련 경험 여부를 질문하였다.

전체 응답자의 10.2%만이 안건 제출/부의 경험이 있다고 답하였다. 기관 유형별로는 지방 공공기관(10.4%)이 중앙 공공기관(9.8%)보다 약간 높았다. 안건을 제출/부의한 경험이 있는 응답자들은 그 안건이 기관의 규정 개정안(임원 인사 규정 등), 인사노무 관련 사항, 특별휴가제도 확대를 통한 근로조건 개선 사항, ESG 경영 관련 사항 등이었다고 답하였다.

반면 응답자의 대다수는 안건 제출/부의 경험이 없었다. 안건 제출/부의

를 하지 않은 이유를 물어보았다. 임기를 시작한 지 얼마 되지 않아 이사회 참석 횟수가 1~2회에 불과하기 때문이라는 답을 제외하면 법령 및 관련 규정상 권한의 미비가 가장 큰 이유로 꼽혔다. 또한 기관 이사회 역할이 취약하다는 점도 다수 지적되었다. 주무부처나 예산 관련 부처와 협의하여 기관의 예산과 사업계획을 정하기 때문에 사실상 이사회만의 독립성과 자율성이 낮아 안건을 제출/부의하는 것에 큰 의미를 찾기 어렵다는 것이다. 이와 함

〈표 3-11〉 노동이사로서 이사회 안건 제출/부의한 경험

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
있다	4	9.8	7	10.4	11	10.2
없다	37	90.2	60	89.6	97	89.8
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

〈표 3-12〉 안건 제출/부의하지 않은 이유

주제	세부 이유
제도 문제	- 제도 미비: 부의권이 없음
이사회 역할 취약	- 이사회가 기관 최고 의결기구로서 주도적으로 조직 구성, 인력 및 예산 편성 및 집행 등을 할 수 없는 상황 - 산하기관의 특성상 이사회 역할 미미함 - 기관 특성상 예산 및 사업계획을 주무부처 및 예산지원 부처와 사전에 협의하므로 이사회 역할 크지 않음 - 비상임이사 협조를 받아 상정할 정도의 안건이 없음
노조 등과의 사전 교섭/협의 진행함	- 임금 및 노동조건 관련 사항은 임금 및 단체교섭, 각종 TF 회의, 노사협의회, 노사합동 워크숍 등에서 정리한 뒤 이사회에 올라옴
수와 역량 부족 및 업무 병행의 어려움	- 노동이사의 역량 부족 - 권한이 없고 지원부서가 없음 - 현재 직무에 집중하느라 노동이사 업무수행 어려움 - 이사회 참석 시 대립되는 의견이 거의 없었고 대립되는 안건을 상정해도 표 대결에서 가결 불가

계 임금 및 노동조건 관련 사항은 이사회 안건 부의 전에 노조와의 교섭/협 의, 노사협의회 회의 등을 통해 미리 논의하기 때문에 노동이사가 별도의 안건을 제출할 필요를 못 느꼈다는 의견도 제시되었고, 노동이사 스스로의 역량 부족이나 지원부서의 부재로 안건 제출/부의에 대한 고민을 깊게 하지 못했다는 의견도 있었다. 전체 이사회 구성원 중 노동이사의 수적 열세 때문에 표 대결에서 가결이 불가하므로 안건을 제출/부의하지 않았다는 답변도 나왔다.

유럽 노동이사제 실태조사⁴⁸⁾에서는 노동이사의 이사회 회의 개입 유형의 강도를 통해 포섭(incorporation)과 대립(contestation) 수준을 파악하였다. 개입 유형은 의제항목 추가요청, 기업 활동 보고서 요청, 의사결정 지연, 결정 방해(예: 만장일치 의결시), 특별회의 소집 요청, 결정 이행 방해 등으로 구분된다. 노동이사들이 가장 강하게 개입하는 항목은 '의제항목 추가 요청'인데, 72.0%의 노동이사가 이 방법으로 이사회에 개입한다고 밝혔다. 이 보고서는 '의제 항목 추가 요청'을 한 적이 없다는 응답이 27%에 이른다는 점에 주목하였다. 회의 진행에 개입하지 않는 노동이사 비율이 상당히 높고, 이러한 수동적 태도는 최소한의 독립적 전략의 부재를 의미한다고 평가하였다. 유럽 사례와 비교하면 한국의 노동이사들은 실질적인 안건제출/부의권 미비라는 제도의 한계 때문에 이사회에 대한 적극적인 개입에 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

다. 이사회 내 활동 : 특정 안건 반대 경험

이사회 내에서 특정 안건을 제출/부의하는 것도 필요하지만 부의된 안건에 대해 어떤 의견을 내느냐도 노동이사의 주요한 활동에 포함된다. 특정 의안에 대해 반대한 경험이 있는지를 물었다. 응답자의 38.0%(41명)는 반대한 적이 있다고 답했다. 중앙 공공기관(39.0%)과 지방 공공기관(37.3%) 간 큰 차이는 없었다. 반대한 경험이 있는 경우, 어떤 의안에 대해 어떤 이유로 반대한지를 물었다. 제공된 자료가 부정확 혹은 부족해서, 절차를 준수하지

48) 제러미 와딩턴·알린 콘촌(2020), 『유럽 노동이사제 : 우선순위, 권한 및 연계』, 한국노동연구원.

〈표 3-13〉 노동이사로서 이사회에서 특정 안건 반대한 경험

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
있다	16	39.0	25	37.3	41	38.0
없다	25	61.0	42	62.7	67	62.0
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

않아서, 직원들의 의사를 반영하지 않아서, 계획의 실효성이 부족해서, 직원 복지 관련 예산이 삭감되어서 등이 제시되었다.

2023년 중앙 공공기관 노동이사 설문조사⁴⁹⁾에서는 반대한 경험이 “있다”는 응답이 30%였는데, 본 연구에서는 이보다 높은 38.0%로 조사되었다. 이사회가 주로 경영진(상임이사) 손 들어주는 ‘거수기’라 평가받던 점, 이사회 내 의사결정에서 만장일치 문화 있다는 점, 노동이사가 직원 신분 겸하고 있다는 점(불이익처우 우려) 등을 고려하면 이사회에서 반대한 경험이 다수라는 점을 확인할 수 있다. 이는 노동이사의 활동으로 이사회가 활성화되고 있다는 증거이기도 하다.

그렇다면 반대한 의안을 처리하는 과정에서 노동이사는 기관 내 노조나 이사회 내 타 비상임이사들과 어떻게 조율하고 행동하였을까? 노조와는 사전 회의를 통해 정보를 공유하고 조율한 뒤 노동이사는 이사회에서, 노조는 교섭이나 협의의 장에서 같은 사안에 같은 목소리를 내는 방식으로 대응하였다는 답변이 다수 있었다. 기습적인 서면 결의로 진행한 탓에 사전 조율할 수 있는 시간이 없었다거나, 노조와 협의하려 했으나 노조가 관심을 보이지 않아 단독으로 행동했다는 답도 있었다. 이사회 내 타 비상임이사와의 관계는 어떠할까? 노동이사가 사전에 얘기가 통할 것 같은 비상임이사들과의 별도 소통을 통해 수정안을 마련하고 이사회 회의 때 노동이사만이 아니라 비상임이사들도 한목소리를 내어 결국 수정안을 가결시킨 사례가 있었

49) 박태주·이정희·주미옥(2023), 『2023 국가 공공기관 노동이사제 실태조사』, 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회.

다. 반면 관련 의제에 대한 비상임이사들의 이해 부족으로 협의하기 어려웠다는 답도 있었다.

노동이사가 형성하는 관계는 주체 측면에서는 노동조합과 타 비상임이사, 관계의 성격 측면에서는 협력 또는 대립으로 나뉘 볼 수 있다. 유럽 노동이사제 실태조사⁵⁰⁾에서는 노동이사가 형성하는 관계의 성격을 지수('매우 협력적인 관계' 5점, '매우 대립적인 관계' 1점)로 소개하였는데, 타 노동이사(4.49), 사업장평의회 위원(4.40), 사업장 노조(4.38), 직원 대표(4.33), 사내 타 노조(3.81), 타 이사(3.80), 고위 경영진(3.72), 주주대표(3.67) 순으로 조사되었다. 본 연구에서는 이를 척도로 질문하진 않았지만 사안에 따라 노조 및 타 비상임이사와 사전 의견 조율하며 협력하는 사례도 있었고, 상대적으로 독립적 관계를 유지하는 사례도 있었다.

라. 직원 대상의 노동이사 활동

이사회 회의장 밖에서 직원들과 어떤 방식으로 노동이사가 소통하고 있는지 살펴보았다. 응답자의 36.1%(39명)는 직원 대상으로 뉴스레터나 활동보고회 등을 통해 노동이사 활동을 보고한다고 답하였다. 기관 유형별로는 중앙 공공기관(39.0%)이 지방 공공기관(34.3%)보다 그 비율이 약간 높았다.

이사회 안전에 대해 노동이사가 직원들의 의견을 수렴하는지 여부에 대

〈표 3-14〉 직원 대상 노동이사 활동 보고 여부

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
있다	16	39.0	23	34.3	39	36.1
없다	25	61.0	44	65.7	69	63.9
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

50) 제러미 와딩턴·알린 콘촌(2020), 『유럽 노동이사제: 우선순위, 권한 및 연계』, 한국노동연구원.

〈표 3-15〉 이사회 안건에 대한 직원들의 의견 수렴 여부

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
있다	26	63.4	35	52.2	61	56.5
없다	15	36.6	32	47.8	47	43.5
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

해서는 응답자의 56.5%가 수렴한다고 답하였다. 기관 유형별로 보면, 중앙 공공기관(63.4%)이 지방 공공기관(52.2%)보다 비율이 높았다.

마. 노동이사의 정체성

노동이사는 직원 신분이면서 이사라는 임원 역할을 수행한다는 점에서 ‘이중의 정체성’을 특징으로 한다. 노동이사들에게 직접 물어보았다. 스스로를 직원과 임원 중 어디에 더 가깝다고 생각하는지를, 응답자의 44.4%는 “직원에 더 가깝다”고 답하였고, 다음으로 “중간이다”(38.0%), “임원에 더 가깝다”(17.6%) 순이었다. 기관 유형별로 보면, 지방 공공기관은 “직원에 더 가깝다”(52.2%)는 응답이, 중앙 공공기관은 “중간이다”(41.5%)는 응답이 가장 많았다.

〈표 3-16〉 노동이사 정체성

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
직원에 더 가깝다	13	31.7	35	52.2	48	44.4
임원에 더 가깝다	11	26.8	8	11.9	19	17.6
직원과 임원 중간이다	17	41.5	24	35.8	41	38.0
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

5. 노동이사 활동 지원

가. 유급 노동이사 활동 시간 현황

노동이사는 전체 노동시간 가운데 어느 정도를 노동이사 활동에 할애할까? 상근과 반상근에 가깝게 노동이사 일을 한다는 응답은 각각 13.0%를 차지했고, 대다수인 74.1%는 “현업 근무를 주로 하되 노동이사로서 일이 있을 때만 노동이사로 활동한다”고 답하였다. 공공기관 유형별로 차이가 났다. 중앙 공공기관 노동이사는 일 있을 때만 노동이사로 활동한다는 응답이 43.9%로 가장 많았지만 상근이 34.1%, 반상근이 22.0%였다. 반면 지방 공공기관 노동이사는 일 있을 때만 노동이사로 활동한다는 응답이 92.5%로 압도적으로 많았고, 반상근이 7.5%였다. 상근에 가깝게 노동이사 일을 한다는 응답은 없었다.

〈표 3-17〉 유급 노동이사 활동 시간

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
상근	14	34.1	0	0.0	14	13.0
반상근	9	22.0	5	7.5	14	13.0
현업 근무 주로 하되 일 있을 때만 노동이사 활동	18	43.9	62	92.5	80	74.1
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

나. 외부 활동 참여 가능성

노동이사로서 자유로운 외부 활동에 참여 가능한지를 5점 척도로 물어보았다. 응답자 평균 3.6점으로 보통(3점)보다 약간 높았다. 중앙과 지방 공공기관으로 나눠보면 중앙은 3.8점이었고 지방은 3.4점으로, 중앙 공공기관 노동이사의 자유로운 외부 활동 참여 가능성이 조금 더 높게 조사되었다.

〈표 3-18〉 노동이사로서의 자유로운 외부 활동 참여 가능 정도

(단위: 명, %)

	전혀 그렇지 않다 ← 보통 → 매우 그렇다										평균 점수
	1		2		3		4		5		
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	
전체	4	3.7	12	11.1	27	25.0	48	44.4	17	15.7	3.6
중앙	1	2.4	3	7.3	9	22.0	19	46.3	9	22.0	3.8
지방	3	1.3	9	3.9	18	7.8	29	12.6	8	3.5	3.4

다. 노동이사 업무 출장 시 결재권자

노동이사가 업무를 위해 출장을 갈 때 결재권자가 누구인지를 물었다. 이는 노동이사가 직원이면서 임원인 '이중의 정체성'을 갖는다는 점에서 기관 내부에 노동이사 활동을 위한 행정체계가 어떻게 마련되어 있는지를 살펴 보기 위함이다. 응답자의 63.9%(중앙 48.8%, 지방 73.1%)가 '소속 부서장'이라고 답했다. 노동이사 업무차 출장을 가는 것인데도 여전히 직원 신분 기준으로 출장 결재가 이뤄지고 있음을 보여준다. 다음으로 '노동이사 본인 결재' 12.0%, '기관장' 11.1%, '기관의 이사회 담당자' 6.5% 순이었다.

〈표 3-19〉 노동이사 업무 출장 시 결재권자

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
기관장	4	9.8	8	11.9	12	11.1
기관의 이사회 담당자	6	14.6	1	1.5	7	6.5
소속 부서장	20	48.8	49	73.1	69	63.9
본인 결재	7	17.1	6	9.0	13	12.0
기타	4	9.8	3	4.5	7	6.5
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

라. 노동이사 활동 지원비

노동이사 활동 지원비는 2가지로 나눠 물어보았다. 첫째, 이사회 회의 참석수당 지급여부다. 응답자의 51.9%가 “있다”고 답했다. 유형별로 차이가 아주 컸다. 지방 공공기관 노동이사는 82.1%(55명)가 “있다”고 답했으나 중앙 공공기관 노동이사는 2.4%(1명)만이 “있다”고 답했다. 회의 참석 수당이 있는 경우 그 액수에 대해서는 10만 원(30.4%), 30만 원(17.9%), 20만 원(12.5%), 25만 원(12.5%), 50만 원(12.5%) 순이었다.

둘째, 회의 참석 수당 외에 노동이사 활동비 지원 여부를 물어보았다. 응답자의 38.0%(41명)만이 지급된다고 답하였다. 지급되는 경우, 그 액수는 월 50만 원이 36.6%로 가장 많았다.

이 2가지 지원사항, 즉 이사회 참석 수당 지급 여부와 활동비 지급 여부를 묶어 4가지 경우로 나눠 보면, ‘이사회 참석 수당은 있지만 활동비는 없는 경우’가 36.1%로 가장 많았다. 다음으로는 “둘 다 없다”는 응답(25.9%)이었

〈표 3-20〉 이사회 참석 수당 지급 여부

(단위 : 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
있다	1	2.4	55	82.1	56	51.9
없다	40	97.6	12	17.9	52	48.1
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

〈표 3-21〉 활동비 지급 여부

(단위 : 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
있다	22	53.7	19	28.4	41	38.0
없다	19	46.3	48	71.6	67	62.0
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

〈표 3-22〉 기관 유형에 따른 이사회 참석 수당 지급과 활동비 지급 여부

(단위: 개, %)

	이사회 참석 수당	활동비	중앙		지방		전체	
			수	비율	수	비율	수	비율
1	있다	있다	0	0	17	25.4	17	15.7
2	있다	없다	1	0.9	38	56.7	39	36.1
3	없다	있다	22	20.4	2	3.0	24	22.2
4	없다	없다	18	16.7	10	14.9	28	25.9
계			41	38.0	67	100.0	108	100.0

다. 이사회 참석 수당은 없고 활동비만 있는 경우가 22.2%였고, “둘 다 있다”는 응답은 15.7%였다.

마. 자료 제공 시점과 정보의 구체성 측면에서의 적절성

이사회 회의 관련한 자료의 제공 시점과 정보의 구체성을 물어보았다. 전체 응답자 평균 3.4점으로 보통(3점)을 약간 상회하였다. 기관 유형별로는 중앙 공공기관(3.5점)이 지방 공공기관(3.4점)보다 아주 약간 높았다.

〈표 3-23〉 자료 제공 시점과 정보의 구체성 측면에서의 적절성

(단위: 명, %)

	전혀 그렇지 않다 ←———— 보통 —————> 매우 그렇다										평균 점수
	1		2		3		4		5		
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	
전체	0	0.0	14	13.0	43	39.8	43	39.8	8	7.4	3.4
중앙	0	0.0	5	12.2	14	34.1	19	46.3	3	7.3	3.5
지방	0	0.0	9	13.4	29	43.3	24	35.8	5	7.5	3.4

바. 노동이사 활동 지원과 관련한 규정(지침 등) 유무

소속 기관에 노동이사 활동 지원과 관련한 규정(지침 등)이 마련되어 있는지 질문하였다. 절반에 조금 못 미친 응답자의 47.2%(51명)가 “있다”고 답하였다. 중앙 공공기관은 “없다”가 70.7%인 반면 지방 공공기관은 “있다”가 58.2%로 차이를 보였다. 관련 규정(지침 등)이 있는 경우, 그 내용을 어느 단위에서 결정하였는지 물어보았다. 응답자의 60.8%는 기관이 결정했다고 답했다. 기관 유형별로 나눠 보면, 지방 공공기관은 기관 결정이 71.8%로 다수를 차지했는데, 중앙 공공기관은 별도의 노사협회가 41.7%로 가장 많았다.

〈표 3-24〉 노동이사 활동 지원과 관련한 규정(지침 등) 유무

(단위 : 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
있다	12	29.3	39	58.2	51	47.2
없다	29	70.7	28	41.8	57	52.8
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

〈표 3-25〉 노동이사 활동 지원 규정(지침 등) 마련 단위

(단위 : 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
단체교섭	0	0.0	2	5.1	2	3.9
노사협의회	2	16.7	1	2.6	3	5.9
별도의 노사협의	5	41.7	2	5.1	7	13.7
기관이 결정	3	25.0	28	71.8	31	60.8
기타	2	16.7	6	15.4	8	15.7
계	12	100.0	39	100.0	51	100.0

6. 노동이사 역량 및 인사평가

가. 희망 교육 분야

노동이사의 역량 강화를 위한 교육은 필수적이다. 노동이사 당사자들에게 희망하는 교육 분야를 물어보았다. 전체적으로는 ‘기관 예산 운용 및 감사 등’을 꼽은 비율이 21.8%(47명)로 가장 높았고, 다음으로 ‘노동이사제 관련 법’(18.1%), ‘타 기관 사례’(16.7%), ‘공공정책 관련사항’(15.3%) 순이었다. 기관 유형별로 보면, 중앙 공공기관은 ‘기관 예산 운용 및 감사 등’(31.7%)과 ‘노동이사제 관련 법’(18.3%), ‘공공정책 관련 사항’(15.9%)에 대한 교육수요가 특히 많았다. 지방 공공기관은 상대적으로 선호하는 교육 분야가 고르게 분포되어 있었는데, 특히 ‘타 기관 사례’(20.9%), ‘노동이사제 관련 법’(17.9%), ‘기관 예산 운용 및 감사 등’(15.7%)에 대한 수요가 많았다.

〈표 3-26〉 노동이사로서 희망하는 교육 분야(택2)

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
노동관계법	3	3.7	10	7.5	13	6.0
노동이사제 관련 법	15	18.3	24	17.9	39	18.1
공공정책 관련 사항	13	15.9	20	14.9	33	15.3
기관 예산 운용 및 감사 등	26	31.7	21	15.7	47	21.8
갈등 관리	8	9.8	19	14.2	27	12.5
타 기관 사례	8	9.8	28	20.9	36	16.7
해외 사례	8	9.8	11	8.2	19	8.8
기타	1	1.2	1	0.7	2	0.9
계	82	100.0	134	100.0	216	100.0

나. 노동이사 임명 후 인사상 불이익 경험

노동이사는 제도의 특성상 일정 기간 노동이사 임기가 끝난 뒤 다시 현업에 복귀한다. 면접조사에서도 확인되듯이 노동이사 임기 중 활동을 이유로 노동이사 임기 중이나 임기 종료 이후 인사상 불이익을 우려하는 목소리가 적지 않다. 노동이사 임명 후 인사상 불이익 경험에 대해서 물어보았다. “없다”는 응답이 88.9%(96명)로 대다수를 차지하였다. 하지만 11.1%(12명)는 “있다”고 답하였다. 기관 유형별로는 큰 차이가 없었다. 실제 경험한 불이익으로는 배치 관련 사항(노동이사 임명 후 희망부서 배치 요구 무시당함), 승진 관련 사항(“비공식적으로 승진 불가함”, “승진 시 불이익 예상됨”), 근무평정 관련 사항(“하향됨”) 등이 확인되었다.

〈표 3-27〉 노동이사 임명 후 인사상 불이익 경험

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
있다	5	12.2	7	10.4	12	11.1
없다	36	87.8	60	89.6	96	88.9
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

7. 노동이사와 노조의 관계

노동이사의 선출과 임명, 그리고 실제 활동과정에 노조의 역할을 아무리 강조해도 지나치지 않다. 응답자 가운데 유노조 기관에서 활동하는 노동이사 103명을 대상으로 노조와의 관계에 대해 질문하였다.

첫째, 노조와 얼마나 자주 회합하는지를 물었다. 응답자의 65.0%는 “정례적인 회합은 없지만 수시로 만난다”고 답했다. “정례적으로 회합한다”는 응답은 21.4%였다. 이처럼 노동이사의 절대다수(86.4%)는 노조와 정례적, 혹은 수시로 회합하는 것으로 조사되었다. “거의 회합이 없다”는 응답은 13.6%

〈표 3-28〉 노동이사와 노조 간 회합 현황(유노조 사업장만 응답)

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
정례적으로 회합한다	12	29.3	10	16.1	22	21.4
정례적인 회합 없지만 수시로 만난다	25	61.0	42	67.7	67	65.0
거의 회합이 없다	4	9.8	10	16.1	14	13.6
계	41	100.0	62	100.0	103	100.0

였는데, 지방 공공기관(16.1%)이 중앙 공공기관(9.8%)보다 응답률이 높았다.

둘째, 노조 내부에 노동이사 추천 및 활동지원, 노조와의 관계를 규율하는 절차나 장치가 마련되어 있는지를 물었다. 응답자의 86.4%는 “없다”고 답하였다. 기관 유형별로 차이가 확인되었다. “없다”는 응답이 지방 공공기관은 93.5%로 거의 대다수를 차지한 반면 중앙 공공기관은 75.6%로 상대적으로 낮았다. 노조 내 관련 절차/장치가 구체적으로 무엇인지를 주관식으로 물었다. 노동이사 추천절차 및 임무, 책임 등에 관한 규정, 노조의 입장과 의사에 반하는 행동을 할 경우 혹은 노조가 불신임할 경우 자진 사퇴한다는 규정, 노동이사 활동을 노조 회의에 참석하여 보고한다는 규정 등이 확인되었다.

셋째, 일부 노조에 명시되어 있는 노조의 노동이사 불신임 또는 추천 철회가 현실화할 때 노동이사의 바람직한 대처방안에 대해 물었다. 절반이 넘

〈표 3-29〉 노조 내부에 노동이사 추천 및 활동 관련 절차/장치 마련 여부(유노조 사업장만 응답)

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
있다	10	24.4	4	6.5	14	13.6
없다	31	75.6	58	93.5	89	86.4
계	41	100.0	62	100.0	103	100.0

는 응답자(53.7%)가 “관계없이 노동이사 활동을 지속한다”고 답했다. 활동 지속 의견은 지방 공공기관(59.7%)이 중앙 공공기관(43.9%)보다 많았다. 전체 응답자의 36.1%는 “노동이사에서 사퇴한다”고 답하였다. 사퇴한다는 응답은 특히 중앙 공공기관에서 많았다(53.7%). 이는 지방 공공기관 노동이사의 응답(25.4%)의 2배가 넘는다.

넷째, 노동이사 재임 기간 중의 노조 조합원 자격에 대해 물었다. “조합원 자격이 부여되어서는 안 된다”는 응답은 25.9%로 약 4분의 1을 차지하였다. 지방 공공기관(28.4%)이 중앙 공공기관(22.0%)보다 약간 많았다. 절대다수

〈표 3-30〉 노조가 노동이사 불신임/추천 철회 시 대처 방안

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
노동이사 활동을 지속한다	18	43.9	40	59.7	58	53.7
노동이사에서 사퇴한다	22	53.7	17	25.4	39	36.1
기타	1	2.4	10	14.9	11	10.2
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

〈표 3-31〉 노동이사의 노조 조합원 자격

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
조합원 자격이 부여되어야 한다	11	26.8	19	28.4	30	27.8
조합원 자격은 유지하되, 노조 내 직책이나 활동을 제한한다	21	51.2	29	43.3	50	46.3
조합원 자격이 부여되어서는 안 된다	9	22.0	19	28.4	28	25.9
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

인 74.1%는 “조합원 자격이 유지되어야 한다”고 답했다. 방법은 약간 차이가 있었는데, “조합원 자격을 유지하되 노조 내 직책이나 활동을 제한한다”는 응답이 46.3%였다. 이 방안에 대해서는 중앙 공공기관(51.2%)이 지방 공공기관(43.3%)보다 더 지지하는 것으로 확인되었다.

8. 노동이사 역할 및 권한

노동이사는 비상임이사로 분류되고, 타 비상임이사와 동등한 권한과 책임을 갖도록 하고 있다. 하지만 비상임이사는 참여하는 임원추천위원회에 노동이사는 참여하지 못한다. 또한 선임비상임이사가 될 수 있는지도 불투명하다. 이와 관련, 2가지를 물었다.

첫째, 노동이사의 임원추천위원회의 위원 참여에 대한 의견이다. 응답자의 94.4%가 찬성하였다. 특히 중앙 공공기관의 경우 참여에 찬성하는 의견이 97.6%였다. 응답자 가운데 5.6%(6명)가 반대하였는데, 반대 이유로는 임추위는 전원 외부인으로 구성되어 있기 때문에 내부 직원인 노동이사의 참여는 부적합, 노동이사가 직원의 대표로 경영에 참여하는 것은 맞지만 이사회 멤버인 다른 임원을 선출하는 데 참여하는 것은 바람직하지 않음, 노동이사의 권한이 많아질수록 (기존 상임이사들처럼) 권력화될 우려가 있음, 임원을 뽑을 때 영향력은 커질 수 있지만 그만큼 리스크도 크다고 판단함 등의 의견이 제시되었다.

둘째, 노동이사가 선임비상임이사를 맡는 것에 대한 의견이다. 찬성과 반대가 엇비슷한 가운데 ‘찬성’이 51.9%로 약간 많았다. 기관 유형별로는 중앙

〈표 3-32〉 노동이사의 임원추천위원회 위원 참여에 대한 의견

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
찬성	40	97.6	62	92.5	102	94.4
반대	1	2.4	5	7.5	6	5.6
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

〈표 3-33〉 노동이사의 선임비상임이사 자격에 관한 의견

(단위: 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
찬성	26	63.4	30	44.8	56	51.9
반대	15	36.6	37	55.2	52	48.1
계	41	100.0	67	100.0	108	100.0

공공기관은 ‘찬성’ 응답이 더 많았고(63.4%), 지방 공공기관은 ‘반대’가 더 많았다(55.2%). 찬성 또는 반대 이유를 주관식으로 물었다. 찬성 쪽은 노동이사를 차별대우 할 이유가 없음, (노동이사가 선임비상임이사가 되면) 회사의 중요 의사결정에 대해 사장이 미루거나 부실을 숨기는 등의 문제를 해결 가능함, 이사회에서 증추적 역할 할 수 있음 등의 이유를 제시하였다. 반대 쪽은 노동이사는 감시기능에 집중해야 함, 선임비상임이사로 이사회 의장을 맡게 될 경우 원활한 회의 진행을 하면서 기관의 사회적 책임 관점에서 의사결정을 해야 하므로 노동자 입장 대변하기 어려움, 이사회 의장으로서의 중립성 및 공정성 유지 어려움 등의 이유를 제시하였다.

9. 노동이사 네트워크 현황

노동이사들로 조직된 협의체는 다수 존재한다. 지방 공공기관의 경우, 전국 조직인 전국공공기관노동이사협의회가 있고, 광역시도별(서울, 광주, 경기, 인천, 부산, 충남)로 노동이사협의회가 각각 존재한다. 중앙 공공기관의 경우, 전국 조직인 국가공공기관노동이사협의회가 있고, 유사업무 수행 기관별 노동이사협의회(발전사, 전력그룹사)가 별도로 존재한다. 이와 함께 한국노동이사협의회도 있다. 본 설문에 응답한 노동이사들은 1개 이상의 협의체에 가입한 것으로 확인되었다.

노동이사들은 이들 협의체에 무엇을 기대할까? 보기를 제시하고 가장 크게 기대하는 것 2가지가 무엇인지를 물었다. ‘정보의 교환’과 ‘노동이사제도의 개선’이 각각 39.4%, 36.1%를 차지하였다. 다음으로 ‘역량 강화 교육’(9.7%),

〈표 3-34〉 노동이사협의체에 기대하는 것(택2)

(단위 : 명, %)

	중앙		지방		계	
	수	비율	수	비율	수	비율
정보의 교환	29	35.4	56	41.8	85	39.4
친목 도모 교육활동	5	6.1	5	3.7	10	4.6
특정의제에 대한 상담	4	4.9	15	11.2	19	8.8
노동이사제도의 개선	34	41.5	44	32.8	78	36.1
역량 강화 교육	9	11.0	12	9.0	21	9.7
전문가 지원	1	1.2	2	1.5	3	1.4
계	82	100.0	134	100.0	216	100.0

특정의제에 대한 상담(8.8%) 등의 순이었다.

10. 개선 방안 : 법제도 및 기관의 역할

노동이사의 원활한 활동을 위해 필요한 개선 과제를 주체 측면(기관의 역할)과 법제도 측면으로 나눠 살펴보았다. 주관식으로 서술한 노동이사들의 답변을 주제별로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 권한 보장 관련 사항이다. 법제도로 안건부의권, 감사청구권 등을 보장하고 임원추천위원회 위원 자격을 부여할 것, 지방 공공기관의 경우 노동이사제 운영 근거를 조례가 아닌 모법에 마련할 것, 중앙 공공기관의 경우 임기를 현 2년에서 3년으로 확대할 것 등이 제시되었다. 기관 차원에서는 안건부의권 행사를 위한 세부절차를 마련할 것, 인사위원회와 같은 다양한 위원회 참석을 보장할 것 등이 거론되었다. 둘째, 활동 지원 및 노동이사의 권한과 역할 정립 관련 사항이다. 법제도 측면에서는 노동이사의 적합 직무 배치, 활동시간 보장, 사무실 제공, 활동비 지원, 교육훈련 지원 등의 사항을 ‘(가칭) 노동이사제 운영 규정’에 담아 전 공공기관에 일괄 적용하는 방안이 제시되었다. 또한 이를 기반으로 각 기관에서는 자체 규정을 마련하고, 실제 직무배치 활동지원 등의 조치를 적극 취할 필요가 있다는 의견이 나왔다. 셋째, 정보제공 관련 사항

이다. 법제도로 노동이사(비상임이사 포함)에 대한 충실한 정보제공 의무를 부여하는 한편, 기관에서는 노동이사에 대한 신속한 자료·정보 제공 및 정보 제공체계를 구축할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 넷째, 인식개선 관련 사항이다. 제도적 측면에서는 경영평가에 노동이사제 관련 사항을 포함하여 기관 운영의 민주성을 증진시키도록 하는 한편 기관은 자체적인 교육과 홍보를 통해 노동이사제에 대한 임직원의 인식 전환 및 제도 활성화에 나설 필요가 있다는 의견이 제출되었다.

〈표 3-35〉 기관 및 법제도 개선 사항

주제	세부 내용	
	법제도	기관
권한 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 안전부의권, 감사청구권 보장 및 임추위 위원 자격 보장 - (지방정부) 운영 근거를 조례가 아닌 모범에 마련 - (중앙정부) 임기 확대(2년→3년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 안전부의권 행사를 위한 세부 절차 마련 - 다양한 위원회(인사위원회 등) 참석 보장
활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> - ‘(가칭) 노동이사제 운영 규정’을 마련하여 노동이사의 적합 직무 배치, 활동시간 보장, 사무실 제공, 활동비 지원, 교육훈련 지원 등의 사항을 정리하고 전 공공기관에 일괄 적용 	<ul style="list-style-type: none"> - 적절한 직무 부여 - 활동비 및 회의 수당 지급 - 활동시간 및 사무실 제공
역할 및 권한 확립		<ul style="list-style-type: none"> - 노동이사제 운영 관련 기관 내부 규정 마련(출장, 교육, 연수 등) 및 역할·권한 정립 - 노동이사 전담 조직 신설
정보 제공	<ul style="list-style-type: none"> - 정보제공권 등 권한 명시 	<ul style="list-style-type: none"> - 신속한 자료·정보 제공 및 정보 제공체계 구축
인식 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 경영평가에 노동이사제 관련 내용 포함 	<ul style="list-style-type: none"> - 임직원의 노동이사제에 대한 인식 전환 및 개선 - 교육과 홍보 강화

제3절 설문조사 결과 요약

이 장에서는 중앙과 지방 공공기관에서 노동이사로 활동하고 있는 108명을 상대로 한 설문조사 결과를 바탕으로 한국의 노동이사제 운영 현황을 살펴보았다. 내용을 요약하면 아래와 같다. 운영 실태와 노동이사들의 인식 2가지 측면으로 나눠 살펴본다.

1. 운영 실태

가. 응답자 특성

응답자의 근속기간은 '20년 이상'이 43.5%(47명)로 거의 절반을 차지했고, '15년 이상'으로 확대하면 68.5%(74명)로 3분의 2를 상회하였다. 반면 10년 미만자는 15.8%(17명)로 낮았다. 이는 일정 기간 근속하여 현장 경험이 풍부한 인사가 노동이사로 임명되는 사례가 많다는 것을 보여준다. 직급에서도 유사한 특징이 드러난다. 차장급이 37.0%(40명)로 가장 많았고, 부장급 17.6%(19명), 과장급 15.7%(17명) 순이었다.

응답자의 73.2%는 노동이사 선임 전 노조의 조합원이었다. '노조 있으나 비조합원'인 경우는 22.2%, '노조 없음'은 4.6%였다.

나. 이사회 현황

이사회 개최 주기는 월 1회가 44.4%로 가장 많고, 분기별 1회(30.6%), 격월 1회(20.4%), 반기별 1회(4.6%) 순이었다. 노동이사의 60.3%는 이사회 회의 외에도 산하 위원회에 참여하고 있었는데, ESG위원회, 인권경영위원회, 이사회 소위원회, 안전보건경영위원회, 경영위원회, 윤리경영위원회 등의 순이었다. 참여하는 이사회 산하 위원회가 없다는 응답은 39.7%였다.

다. 노동이사 활동

이사회에 안전을 제출/부기한 경험이 있는 응답자는 10.2%였다. 그 안전은 기관의 규정 개정안(임원 인사 규정 등), 인사노무 관련 사항, 특별휴가제도 확대를 통한 근로조건 개선 사항, ESG 경영 관련 사항 등이었다. 응답자의 대다수는 안전 제출/부의 경험이 없었다. 하지 않은 이유를 물어보았더니 법령 및 관련 규정상 권한의 미비가 가장 큰 이유로 꼽혔다. 이사회 의 독립성이 취약하여 안전 부의가 큰 의미가 없다는 점도 다수 지적되었다.

이사회에 부의된 안전에 대해 어떤 의견을 내느냐도 노동이사의 주요한 활동에 포함된다. 응답자의 38.0%는 특정 의안에 반대한 적이 있다고 답했다. 반대 이유로는 제공된 자료가 부정확 혹은 부족해서, 절차를 준수하지 않아서, 직원들의 의사를 반영하지 않아서, 계획의 실효성이 부족해서, 직원 복지 관련 예산이 삭감되어서 등이 꼽혔다. 이러한 의사를 이사회 내에서 제시할 때 기관의 노조 혹은 이사회 내 타 비상임이사들과 어떻게 조율하고 공동행동을 하는지를 살펴보았다. 노조와는 정보를 공유한 뒤 노동이사는 이사회에서, 노조는 교섭이나 협의의 장에서 같은 사안에 같은 목소리를 내는 방식으로 대응하였다는 답변이 다수 있었다. 사전 조율할 수 있는 시간이 없었다거나, 노조가 관심을 보이지 않아 단독으로 행동했다는 답도 있었다. 이사회 내에서의 공동행동도 중요하다. 노동이사가 사전에 얘기가 통할 것 같은 비상임이사들과의 별도 소통을 통해 수정안을 마련하고 이사회 회의 때 노동이사만이 아니라 비상임이사들도 한목소리를 내어 결국 수정안을 가결시킨 사례가 있었다. 반면 관련 의제에 대한 비상임이사들의 이해 부족으로 협의하기 어려웠다는 답도 있었다.

응답자의 36.1%는 직원 대상으로 뉴스레터나 활동보고회 등을 통해 노동이사 활동을 보고한다고 답하였다. 또한 응답자의 56.5%는 이사회 안전에 대해 노동이사가 직원들의 의견을 수렴하고 있다고 답했다.

라. 노동이사 활동 여건

노동이사의 대다수(74.1%)는 “현업 근무를 주로 하되 노동이사로서 일이

있을 때만 노동이사로 활동한다”고 답했다. 상근과 반상근에 가깝게 노동이사 일을 한다는 응답은 각각 13.0%를 차지했다. 노동이사로서 자유로운 외부 활동에 참여 가능한지를 5점 척도로 물어보았더니 평균 3.6점으로 보통(3점)보다 약간 높았다. 노동이사 활동을 위해 출장을 갈 때 소속 부서장의 결재를 받는다는 응답이 63.9%였다. 노동이사 업무차 출장을 가는 것인데도 여전히 직원 신분 기준으로 출장 결재가 이뤄지고 있음을 보여준다.

이사회 참석 수당 지급 여부와 활동비 지급 여부를 묶어 4가지 경우로 나눠 보았더니, ‘이사회 참석 수당은 있지만 활동비는 없는 경우’가 36.1%로 가장 많았고 다음으로 “둘 다 없다”가 25.9%였다. 이사회 참석 수당은 없고, 활동비만 있는 경우가 22.2%였고, “둘 다 있다”는 15.7%였다.

이사회 회의 관련된 자료의 제공 시점과 정보의 구체성에 대한 응답은 평균 3.4점으로 보통(3점)을 약간 상회하였다. 응답자의 47.2%는 기관에 노동이사 활동 지원과 관련한 규정(지침 등)이 마련되어 있다고 답하였다.

마. 인사상 불이익

응답자의 11.1%는 노동이사 임명 후 인사상 불이익 경험이 “있다”고 답하였는데, 구체적인 사례로는 배치 관련 사항(노동이사 임명 후 희망부서 배치 요구 무시당함), 승진 관련 사항(“비공식적으로 승진 불가함”, “승진 시 불이익 예상됨”), 근무평정 관련 사항(“하향됨”) 등이 확인되었다.

바. 노동이사와 노조의 관계

노조와 얼마나 자주 회합하는지를 물었다. 응답자의 절대다수(86.4%)는 노조와 정례적으로(21.4%) 또는 정례적인 회합은 없지만 수시로(65.0%) 만나고 있었다. 노조 내부에 노동이사 추천 및 활동지원, 노조와의 관계를 규율하는 절차나 장치가 마련되어 있다는 응답은 13.6%였다.

2. 노동이사제에 관한 인식 및 제도개선 과제

아래에서는 응답자들의 노동이사제 관련 인식 및 제도개선 과제에 대한 의견을 요약 정리한다.

가. 노동이사 선출 방식 및 적정 규모

노동이사 선출 방식은 ‘전 직원 투표’를 선택한 비율이 61.1%(66명)로 ‘과반수노조 추천’(34.3%, 37명)보다 높았다. 기관 유형별로 나눠 보면 차이가 난다. 중앙 공공기관 노동이사는 ‘과반수노조 추천’(73.2%)을, 지방 공공기관 노동이사는 ‘전 직원 투표’(85.1%)를 더 선호하는 것으로 조사되었다. 노조 추천 또는 전 직원 투표 결과상의 순위가 최종 임명과정에서 뒤바뀌는 사례와 관련, 응답자의 다수(92.6%)는 “전 직원 투표 또는 과반수노조 추천 결과를 임명권자가 존중해야 한다”고 응답하였다.

노동이사의 적정 수에 대해서는 2명 이상을 뽑은 비율이 55.6%(60명)로 절반을 넘었다. 그 이유로는 “기관 내부 사정(지사/지점 다수, 직원 규모 등) 감안해야”, “안전 발의를 원활하게 하기 위해”, “이사회 15명 중 1명으로는 노동자 의견을 기관 경영에 반영하기 어려워서” 등이 꼽혔다. 2명 이상이라는 응답자 가운데에는 이사회 정수의 3분의 1 이상이 되어야 한다는 의견도 다수 있었다. 이는 유럽 사례에서 확인된 평균적인 규모다.

나. 조합원 자격 및 노조와의 관계

노동이사 재임기간 중 노조 조합원 자격에 대해서는 절대다수인 74.1%가 “유지되어야 한다”고 답했다. 방법은 약간 차이가 있었는데, “조합원 자격이 부여되어야 한다”가 27.8%, “조합원 자격을 유지하되 노조 내 직책이나 활동을 제한한다”가 46.3%였다.

노조의 노동이사 불신임 또는 추천 철회를 할 경우 대처방안에 대해 응답자의 53.7%는 “관계없이 노동이사 활동을 지속한다”고 답했다.

다. 노동이사 권한

노동이사의 임원추천위원회의 위원 참여에 대해서는 응답자의 94.4%가 찬성하였다. 반면 노동이사가 선임비상임이사를 맡는 것에 대해서는 찬성과 반대 비중이 엇비슷한 가운데 '찬성'이 51.9%로 약간 많았다.

라. 노동이사 역량 강화

노동이사들이 희망하는 교육 분야는 '기관 예산 운용 및 감사 등'이 21.8%로 가장 많았고, 다음으로 '노동이사제 관련 법'(18.1%), '타 기관 사례'(16.7%), '공공정책 관련사항'(15.3%) 순이었다.

마. 노동이사 네트워크

응답자들은 노동이사 협의체를 통해 '정보의 교환'(39.4%), '노동이사제도의 개선'(36.1%)을 하기를 요구하였다. 다음으로 '역량 강화 교육'(9.7%), '특정의제에 대한 상담(8.8%) 등의 순이었다.

제 4 장

중앙 공공기관 노동이사제 운영 실태 및 개선 방안

이 장에서는 중앙 공공기관의 노동이사제 도입 및 운영 실태를 살펴보고 노동이사제의 안착을 위한 개선 방안을 찾아본다. 중앙 공공기관 노동이사제는 2022년 8월 개정 공운법의 시행과 이후 노동이사 추천 절차를 규정한 공운법 시행령과 '공기업·준정부기관 경영에 관한 지침' 개정으로 도입되어 약 2년이 경과하였다. 노동이사제 운영 실태는 노동이사를 대상으로 한 설문 및 면접조사 결과를 토대로 한다. 면접조사는 2024년 9월 중순부터 10월 초까지 연구자와 노동이사가 1 대 1로 진행한 예(2명)도 있지만, 대부분은 다수의 노동이사와 집단면접 방식(총 14명)을 취하였다. 모든 면접조사는 피면접자의 동의를 얻어 녹음하였고, 녹취록으로 작성하였다. 피면접자 16명을 공공기관 유형별로 보면 공기업 10명(시장형 공기업 5명, 준시장형 공기업 5명), 준정부기관은 5명(기금관리형 0명, 위탁집행형 5명)이고, 기타 공공기관 1명이다.

제1절 중앙 공공기관 노동이사제 개요

중앙 공공기관에 노동이사제가 처음 도입된 때는 2022년 8월 4일이다. 2022년 1월 국회 본회의에서 공기업과 준정부기관에 노동이사 임명을 의무

화하는 공운법이 개정되었는데, 동법은 공기업과 준정부기관에 3년 이상 재직근로자 중 노동조합 대표의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 얻은 1명을 비상임이사로 임명하는 노동이사제 도입을 의무화하도록 하였다.

중앙 공공기관의 노동이사제 도입 논의는 서울시 등 지자체 산하 투자·출연기관에서 노동이사제가 광범위하게 운용되면서부터였다. 서울시는 2016년에 우리나라 최초로 '서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례'를 제정하여 시 산하 공공기관에서 노동이사제를 도입하였다. 이후 노동이사제가 14개 지방자치단체로 확대 시행됨에 따라, 중앙 공공기관의 도입 여부가 공공기관 노사관계의 쟁점으로 부각되었다.

문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나로 '노동 존중 사회 실현'을 제시하면서 '사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관'의 실천 과제에 공공부문 노동이사제 도입을 정책과제로 제시했으나, 경영계와 야당의 반대를 뛰어넘지 못하였다. 경사노위 합의, 진전을 보지 못했던 중앙 공공기관 노동이사제 법제화는 2022년 대선 국면에서 제1야당 윤석열 대통령 후보⁵¹⁾가 긍정적인 태도를 밝힌 후 여야 합의로 도입되었다. 당시 국회에 제출되었던 공공기관 노동이사제 도입을 위한 공운법 개정안은 <표 4-1>과 같다.

국회는 중앙 공공기관에 노동이사제를 도입한 취지⁵²⁾가 공공 목적에 맞게 공공성을 강화하고 투명한 경영을 이끌기 위함이라고 설명한다. "공공성을 위하여 설립된 공공기관 운영의 주축이 되는 임원의 구성이 실질적인 공공성 강화 및 투명한 경영을 위한 기준에 못 미치고 있어 이를 공공 목적에 맞게 강화해야 한다는 지적이 제기되고 있음. 이에 공기업·준정부기관의 비상임이사에 근로자대표 등이 해당 공기업 등의 소속 근로자 중에서 추천

51) 윤석열 정부는 120대 국정과제 중 51번 과제로 '공공부문 노동이사제 안착 지원'을 천명하였다.

52) 기획재정부가 KDI에 발주한 공공기관 노동이사제(근로자이사제) 도입 방안 연구(김정욱 외, 2018) 연구용역 제안서에서 노동이사제 도입의 취지로 다음과 같은 세 가지를 들고 있음. ① 노동이사제 도입으로 근로자대표가 발언권·의결권을 행사하면 공공기관의 의사결정 과정이 더 민주적으로 작동할 것, ② 기관의 성과와 경영책임은 공유함으로써 노동의 질도 높아질 것, ③ 독일 등 유럽 국가들이 노동이사제를 도입해 다방면의 경제적 성과를 거둔 만큼 한국도 공공기관의 경영 자율성과 책임성을 높이기 위해 노동이사제의 도입이 필요하다는 것(김철 외, 2022).

〈표 4-1〉 노동이사제 도입을 위한 공운법 개정안(21대 국회)

	김경협 의원안	박주민 의원안	김주영 의원안
대상 기관	공기업·준정부 기관	공기업·준정부기관	공기업·준정부기관·기타공공기관
자격	근로자대표의 추천을 받은 사람	소속 근로자 중 1년 이상 재직한 자로 근로자 정원의 5% 또는 200명 중 적은 수 이상의 추천을 받은 자에 대한 선거로 선출된 자	1년 이상 재직한 소속 근로자 중에서 근로자대표의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람
신분	비상임이사	상임이사	비상임이사
정수	1명 이상	근로자 500명 이상은 2명 이상, 500명 미만은 1명 이상	1명 이상
임기	2년+ 1년 단위 연임 (현행과 같음)	2년+ 3년 단위 연임 (이행실적 등 고려하지 않음)	2년+ 1년 단위 연임 (현행과 같음)

자료 : 김나영(2022).

한 사람을 1명 포함하도록 하여 공공기관의 공공성과 투명성을 제고하려는 것임”(국회 기획재정위원회, 2023).

법과 시행령으로 확정된 중앙 공공기관 노동이사제의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 대상 기관과 노동이사의 수다. 노동이사제 도입 기관은 공기업과 준정부기관으로 한정하며, 기타공공기관은 노사 자율로 도입할 수 있다. 노동이사의 수는 공공기관의 유형이나 직원 수와 관계없이 모두 1인으로 하였다. 둘째, 선출 및 임면 절차이다. 노동이사 선출은 과반수 노조가 있는 경우 3년 이상 재직해 해당 기관 소속 근로자로 노조 대표가 2명 이내의 후보자를 임원추천위원회(이하 ‘임추위’)에 추천한다. 과반수 노조가 없는 경우 직접·비밀·무기명 투표로 근로자 과반수의 동의를 얻은 2명 이내의 후보자를 임추위에 추천한다(동법 시행령 제21조제2항 및 제22조제3항). 이후 공공기관 임추위는 위와 같은 방법으로 선출된 2명의 노동이사 후보 중 1명을 포함하여 복수의 임원 후보자를 기획재정부 공운위에 추천하고, 공운위는 이를 심의·의결한 후 주주총회 결의 등 임명 절차를 진행하게 된다. 셋째, 노동이사의 노동조합 탈퇴이다. 공운법에는 노동이사의 노조 탈퇴 규정이 없으나, 기획재정부는 ‘공기업 준정부기관의 경영에 관한 지침’을 통해

노동이사의 노동조합 탈퇴를 강제하고 있다.

중앙 공공기관의 노동이사 임면 실태는 다음과 같다. 노동이사를 선임해야 하는 중앙 공공기관은 공기업(32곳)과 준정부기관(55곳) 등 총 87곳이다. 중앙 공공기관 중 한국산림복지진흥원은 2022년 9월 가장 먼저 노동이사를 임명하였고, 이후 해양환경공단, 강원랜드, 한국수력원자력, 철도공사, 승강기안전관리공단, 한국농어촌공사, 한국전력거래소 등이 노동이사를 임명했다. 2024년 10월 현재, 공공기관 87곳 가운데 16곳(약 18.4%)이 노동이사를 선임하지 않고 있다. 반면 법적 의무기관은 아니지만 노사 자율로 기타공공기관 중 8곳이 노동이사제를 도입 운영하고 있다.

제2절 중앙 공공기관 노동이사제 운영 실태

1. 노동이사의 특성 및 선출을 위한 노조의 추천 메커니즘

가. 노동이사의 특성

본 연구에서 실시한 설문조사 결과를 통해 노동이사들의 인적 특성을 보면 다음과 같다. 먼저, 조사에는 노동이사 41명이 참여하였는데, 응답자 모두 남성이었다. 노동이사의 근속연수는 20년 이상이 65.9%를 차지했다. 노동이사의 노조활동 경력을 보면, 85.4%가 노동이사 선임 전에 조합원이었다고 답하였다. 노동이사들은 50대, 노조 경험이 있는 남성이라는 특성을 갖고 있다⁵³⁾. 노동이사가 전체 직원을 대표한다는 점에서 남성, 근속연수가 높은 사람들이 지배적인 점은 구성의 다양성 측면에서 개선되어야 할 점이다. 특히, 지방 공공기관 노동이사의 여성 비율이 25.2%인 점과 비교할 때 여성 노동이사의 확대가 과제로 제기된다.

53) 김태선 의원이 공공기관으로부터 제출받은 자료(60명)에 따르면, 중앙 공공기관 노동이사 95%가 남성이었고, 평균연령은 52.2세이다(시사인 894호, 2024. 10. 24.).

나. 노조의 노동이사 추천 메커니즘

중앙 공공기관의 노동이사는 과반수 노조가 있는 경우 노조가 배타적 추천권을 행사하고, 과반수 노조가 없거나 노조가 없으면 근로자 과반수의 동의를 얻은 사람을 임면하게 되어 있다.

여기에서 주목되는 내용은 노조 추천의 비중은 얼마나 되는가, 과반수 노조의 노동이사 추천은 어떤 과정과 절차를 통해 이루어지는가 등이다.

먼저, 노조 추천 비중이다. 중앙 공공기관의 노조 조직률은 2023년 기준 70%⁵⁴⁾로, 대다수 기관에 노조가 결성되어 있어 노조 조직률은 민간부문과 비교할 때 상당히 높은 편이다. 본 연구의 설문조사에 따르면 중앙 공공기관 41곳 중 노조가 없는 곳은 없었고, 복수노조의 비율은 36.6%이지만, 제2 노조 추천자가 노동이사로 선출된 곳은 없었다. 중앙 공공기관의 경우 노동이사 추천에 있어 과반수 노동조합의 권한은 절대적이라 할 수 있다.

중앙 공공기관 노조의 노동이사 추천은 한편으로는 추천이라는 권한과 함께 노동이사 활동에 책임을 갖는다는 점에서 양면성을 띤다. 그런데 노동이사제에 대한 노동조합의 태도는 동일하지 않다. 대다수의 노조는 긍정적이지만 일부 노조들은 여전히 우려 섞인 시각을 갖고 있다. 긍정론은 노동이사의 이사회 참여가 공공기관 지배구조 개선의 첫걸음이 될 수 있다고 보는 반면, 우려론은 한 명의 노동이사는 민간기업의 사외이사처럼 이사회에 둘러러기가 될 위험이 크고, 이사회에 소수자가 될 수밖에 없다고 본다.

둘째, 노동이사 추천 방식이다. 대다수 중앙 공공기관 노조의 노동이사 추천은 기관 노조(지부) 임원(위원장)이 결정하고 중앙위원회(대의원대회)에서 추진받는 형식이다. 노동이사 추천이 처음이다 보니 관련 절차나 규정을 마련하지 못한 곳이 대다수였고, 상급단체의 도움을 받아 시행하는 경우가 많았다. 민주노총 공공운수노조는 산하 노조에 임면 절차에 대한 매뉴얼을 제공하였으나, 상당수 산하 노조들은 개별 노조 상황에 맞게 운영하고 있었

54) 370개 공공기관의 노조 조직률은 70.0%이다[조합원 수(310,991명)/조직 대상 임금근로자 수(443,981명)×100=70.0%]. 이는 공공기관 경영정보 공개시스템에 등재된 공공기관 370개 노동조합 현황의 정리 결과이다(고용노동부(2023), 「2022 전국 노동조합 조직 현황」).

〈표 4-2〉 K노동조합 노동이사 운영 규정

제1조(목적) 노조 규약 제9장 80조에 근거해 노동이사 자격, 선출, 의무, 권리 등을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(후보 소집 공고) 노동조합은 노동이사 후보 선출에 필요한 절차 등에 대한 계획을 2주 전에 수립, 공고해야 한다.

제3조(후보 모집) 노동이사 후보에 추천받고자 하는 노동자는 노조에서 교부하는 후보자 등록 신청서에 구비서류(별지 참조)를 첨부하여 노동조합에 제출한다.

제4조(자격심사위원회) ① 노동조합은 노동이사 후보를 추천하기 위한 자격심사위원회를 둔다.

② 자격심사위원회는 중앙집행위원회로 한다.

제5조(후보 선출) 노동이사 후보는 자격심사위원회에서 심의를 통해 지명되던 중앙위원회에서 인준한다.

제6조(노동이사의 권리) 노동조합 추천 노동이사는 노동조합 활동에 대한 권리를 갖는다.

① 이사회, 경영회의 등 노동이사 참여 주요 회의 의결 사항에 대한 논의 요구

② 노조 주요 활동 단위와 정기적인 협의 요구

③ 불신임 결의 시 이에 대한 소명권

제7조(노동이사의 의무) 노동이사는 노동조합과의 소통과 유기적 활동을 위해 다음의 의무를 수행한다.

① 활동내역 보고(반기 1회, 중앙위원회에 보고)

② 이사회, 경영회의 등 노동이사 참여 주요회의의 논의 사항에 대한 사전 협의

③ 노조에서 인정한 노동이사 관련 교육 이수

④ 노동이사협의체 참여

⑤ 그 밖에 노동조합이 특히 필요하다고 인정하는 사항

제8조(노동이사 불신임) ① 노동조합 후보로 노동이사가 된 사람이 노동조합의 조직과 운영에 심대한 해악을 끼쳤을 경우 대의원대회에서 재적 대의원 1/3 이상 발의, 과반수 이상 출석, 출석 대의원 2/3 이상 찬성으로 불신임을 결의할 수 있다.

② 대의원대회에서 불신임이 결의된 경우 노동이사는 즉각 그 직을 사퇴해야 한다.

③ 대의원대회의 불신임에도 불구하고 노동이사가 그 직을 사퇴하지 않는 경우 노동조합에 대한 노동이사의 모든 권리는 소멸된다.

〈표 4-2〉의 계속

부 칙

제1조(시행) 이 규정은 중앙위원회(22.10.07)에서 통과된 날로부터 시행한다. 단, 2022년 1차 임시대의원대회(7.14)의 결정에 따른 금번 노동이사 후보 추천 등은 위원장에게 위임한다.

다. 〈표 4-2〉는 K노조의 「노동이사 운영 규정」으로 노동이사의 자격, 선출, 의무, 권리 등을 상세히 규정하고 있다.

“원래 제일 좋은 것은 집행부가 올려서 사실은 총회에서 승인을 받는 것이 제일 좋은데, 요즘 시대가 현실적으로 총회에 모이기도 어렵고 애들 뭐 젊은 애들 전자투표 이걸로 하고 하니까는, 그냥 최소한 대의원대회에서 동의는 받아야 된다 뭐 해서 보통 대의원대회를 거쳐서 확정을 짓습니다.” (C14)

과반수 노동조합의 노동이사 추천 절차를 도식화하면 다음과 같다, 「① 조합원 중 노동이사 공개 공모 → ② 노조 내 추천위원회(임원진) 구성 → ③ 노동이사 추천자 활동계획서 및 관련 서류 제출 → ④ 노조 추천위원회 노동이사 1, 2 순위 확정 → ⑤ 노조 중앙위원회 추인」⁵⁵⁾.

주목할 점은 노동이사제에 대한 조합원들의 관심이 높지 않아 노동이사 지원자가 많지 않다는 점이다. 제도 시행 초기라 노동이사의 역할 및 기능이 잘 알려지지 않은 탓도 있지만, 대다수 직원들은 노동이사가 되는 것을 선호하지 않고 있다. 이런 시각은 근속연수가 짧거나 노조 활동 경험이 많지 않은 50대 미만 직원들에게 지배적이었다. 노동이사로 선출된 후 2년 임기가 끝나면 현업으로 복귀하는데, 직원들은 퇴임 이후 보이지 않는 불이익을 걱정하고 있다. 이사회에서 집행부를 감독하고 비판하는 노동이사의 활동이 쉽지 않음을 반영한 것으로 보인다. 이 결과 대다수 공공기관노조의 경우 정년퇴직을 3~5년 남긴 ‘노조 출신 전직 임원’들이 자의 반 타의 반 노동이사로 추천되어 선출되는 경우가 많았다.

55) 노조의 노동이사 추천이 처음이다 보니 대부분 노조 임원(집행부)이 추천하는 방식이 일반적이었고, 중앙위원회 추인 등은 예외적으로 진행되었다.

“대체로 일반 직원들이 나서는 걸 크게 좋아하지는 않는다. 특히 노동이사에 아무도 지원을 안 해서 저희 같은 경우는 우선 상징적으로라도 운영을 해야 되기 때문에 저도 노조 집행부 하면서 나가서 선출되기는 한 건데, 기본적으로 직원들이 우선 노동이사에 대한 인식 부족도 그렇고, 회사에서 노동이사를 대하는 인식이 거의 그냥 걸절이다. 현재는 그러다 보니까 괜히 거기 나갔다가 찍혀서 자기 승진이나 보수 부분 관련해서 불이익 받지 않을까 하는 생각이 우선 더 크기 때문에 이것이 개선되지 않는 한 노동이사를 하겠다고 하는 사람은 아마 없을 것이라 생각한다.” (C16)

“처음 도입되는 제도다 보니까 서로 하지 않으려고 했다. 그래서 작년에 사실 후보자가 2명이 있었는데, 그 두 분 중에 한 분은 국장이 되셨고, 한 분은 다른 대기업으로 이직하셨다. 그래서 노동이사 후보가 없어졌다. 없어지면서 다시 또 모집하게 되면서 이렇게 자꾸 늦어졌어.” (C3)

일부 노동조합은 노동이사 추천 시 노동이사들에게 ‘서약서’를 요구하고 있다. 서약서의 내용은 ‘노동이사로 활동하면서 승진하거나, 조합원들의 이익에 반하는 활동을 할 경우 노동이사를 사퇴한다’는 것이다. 추천하는 노조에서는 노동이사가 노동조합의 방침에 따르기를 바라고 때문에 노동이사에게 서약서를 받는 것을 당연하게 생각한다. 반면 서약서가 법적 효력이 없으며, 노동이사의 자율적 활동을 제약하는 족쇄가 되어서는 안 되기 때문에 불필요하다고 말한다.

“제 생각에는 바람직하지 않은 것 같다. 서약서를 받는 것이 뭐 그것이 어느 정도 안전장치가 될지는 모르겠습니다마는, 오히려 그 사람에 대한 신뢰감을 좀 떨어뜨린다고 할까. 조합에서 예를 들어서 신뢰를 100% 못 하겠다는 이런 것만 주지 실제로 그 사람이 서약했다고 해서 그 서약이 무서워서 안 할 걸 하고 할 걸 안 하고 그러지는 않을 거라고 보기 때문에 그게 그렇게 긍정적인 효과라고 보지는 않는다.” (C1)

2. 노동이사 지원 내용

노동이사의 원활한 활동을 위해서는 적절한 활동 시간, 활동비, 사무 공

간, 교육훈련 지원 등이 필요하다. 노동이사들은 노동이사로 활동하는 데 필요한 여러 지원을 기관(또는 노동조합)에서 받고 있는가?

먼저, 설문조사 결과에 따르면 노동이사의 활동 시간은 '상근'이 34.1%, '반상근' 22.0%, '일 있을 때만 노동이사 활동'이 43.9%로 나타났다. 노동이사의 자유로운 외부활동 여부는 평균 점수가 3.8('보통'이 3점)로 상대적으로 자유로운 활동이 보장되는 것으로 나타났다. 활동비 지급 여부를 보면 '이사회 참석 수당 외의 활동비 지급'이 있다가 53.7%를 차지했다. 노동이사 활동 지원 관련 규정은 29.3% 기관만이 갖고 있었다.

면접조사 결과를 종합하면, 노동이사에 대한 활동 지원은 공공기관의 유형 및 규모, 기관 노사관계의 양상, 기관장의 노동이사제에 대한 이해 수준에 따라 큰 편차를 보인다. 시장형 공기업의 대다수 노동이사들은 활동에 필요한 시간 및 경비 등을 지원받고 있으나, 준정부기관의 노동이사들은 현업 업무 때문에 노동이사 활동에 제약을 받는다고 토로한다. 노동이사에 대한 활동 지원 수준은 이사회회 개최 빈도 및 해당 공공기관의 비상임이사의 처우와도 연관되어 있다. 시장형 공기업의 경우 최소 월 1회 이상 이사회회 개최되며, 비상임이사의 수당이 연 3,000만 원 수준이지만 준정부기관의 이사회회는 격월로 개최되며 회의 수당은 월 50만 원으로 알려져 있다. 이러한 이사회회 개최 빈도와 비상임이사 대우 수준이 해당 기관의 노동이사 지원의 기준으로 작용한다.

“저희 기관 사례 말씀드리면, 사무실도 별도로 있고, 그리고 사무실 면적이 나 이런 부분들도 상임이사에 준하게끔 그렇게 했다. 최소한 팀 처장급에 준하는 정도에 대외 활동을 할 수 있는 정도의 활동비(실비 정산)를 지급한다. 그래서 이사로서의 기본 활동은 할 수 있게끔 했다. 물론 그 부분은 실비 정산이기 때문에 쓴 만큼 내용을 증빙하고 또 처리하고 있다.” (C10)

“일단은 활동과 관련해서 특별히 제한되거나 어려움이 있었던 건 아닌 것 같다. 이렇게 사무실 공간도 주겠다고 하는 거지. 제가 노동이사와 관련한 필요한 시간이나 공간을 달라고 했을 때 안 주거나 이러지는 않는다. 저희는 회의 참석 수당이라는 명목으로 이제 한 달에 한 50만 원 정도 지원이 되고 있고 그래서 특별히 그러니까 기관마다 편차가 되게 심한데, 저희 같은 경우는 이

제 워낙 직원 수도 많고 하다 보니까 크게 회사에서 지원하는 그러니까 공간 이든 업무와 관련해서도 어떤 크게 어려움을 주거나 이르지 않는 것 같다.” (C2)

“활동 시간은 없다. 하면 해라 하고 전임 원장이 해서 그게 그냥 관행으로 굳 어지는 것 같고. 그다음에 활동비는 법인카드라 그러면 보통 한도를 정해주 고 그 안에서 알아서 그냥 쓰는 경우가 많은데, 저희는 그거는 없고 다만 제가 필요한 간담회 하겠다고 미리 알려줘서 내부 품의에 올려놓고 나중에 결과도 알려줘야 되는 그 정도 선에서는 쓸 수는 있다. 딱 그 정도. 그다음에 전용 사무실 없다. 그리고 업무 배치는 원하는 대로 보내주겠다고 하는데 제가 인사팀 얘기를 했더니 그건 안 된다고 말하더라.” (C7)

노동이사 활동에 요구되는 지원 및 직무 배치에 관한 사항은 경영 지침에 추상적으로 제시되어 있다. 즉, 경영 지침 제47조의9 제2항에서는 ‘노동이사 가 그 직무를 원활히 수행할 수 있도록 적절한 부서 또는 직무에 배치해야 한다’고 규정하며, 경영 지침 제47조의9는 노동이사 직무를 원활히 수행할 수 있도록 교육 기회 제공 등의 지원을 하도록 하고 있다. 또한, 경영 지침 제47조의10은 노동이사의 이사회 출석 및 업무 수행을 위해 필요한 시간을 근로를 제공한 시간으로 본다.

이상에서 보듯 경영 지침은 노동이사 활동 지원을 최소한으로 규정하고 있어 기관별 편차가 확대될 소지가 크다. 더욱이 현업 업무를 담당하는 노동이사가 이사회 안건을 사전에 검토하면서 현장 직원들의 의견을 수렴하고 노동조합과 협의 조율하는 등의 포괄적인 활동을 노동이사의 업무 수행을 위한 근로 시간으로 인정할 것인가 아닌가가 논란이 되고 있다. 따라서 준정부기관 노동이사들은 노동이사의 활동 시간, 직무 배치, 사무 공간 제공 등에 대한 규정(가이드라인)이 노사 간에 마련되어야 한다고 주장한다.

“사실은 말씀하신 대로 시장형공기업들은 조금 처우가 좋고 그다음에 작을 수록 우리가 조금 더 해놓고. 한데 이걸 우리가 이렇게 해서 뭐 활동비도 줘야 하는 것 아니냐, 사무실도 줘야 하는 것 아니냐? 이렇게 되기 시작하면 서로 좀 웃기게 되는 면이 있어서. 저는 양대 노총에서 아니면 산별 노조에서 최소한 논의를 통해서 각 개별 단위 사업장 지부장들에게 너희들이 회사랑 교섭

을 해서 최소한의 이 정도는 좀 만들어라 그러면은 최소한의 것들은 거의 비슷하게 되니까. 그다음에 큰 공공기관들은 조금 크고 일이 많으니까 조금 회의비를 수당을 더 지원해 주든지 하는 건 나중 문제고. 뭐 그 정도 선에서 얘기가 된다면은 저는 처우 관련된 문제를 우리가 자꾸 우리 입에서 얘기하는 게 별로 생산적이지 않을 것 같다는 그런 생각이 든다.” (C14)

다른 한편 기관 측에서 받는 좋은 처우는 노동이사의 독립성을 훼손할 수 있으므로 이에 대해서는 종합적인 판단이 필요하다는 주장도 제기된다.

“특별한 건 없는데 저는 그러니까 그런 생각도 한다. 이제 노동이사의 처우와 관련해서 이 처우가 너무 좋은 것도 문제다. 그러니까는 사실은 이제 노동이사도 충분히 사측으로부터 포섭될 수 있고 노동이사의 독립성을 이제 지키는 문제잖아. 그 문제, 독립성을 지킬 수 있느냐의 문제이지, 처우의 문제가 사실은 뭐 불이익을 줘서 노동이사를 압박하기도 하지만 포섭하기도 하니까 그 양 측면에서 다시 같이 고려되어야 하지 않을까 싶다.” (C2)

한편 노동이사 활동에 대한 노조의 지원은 일부 기관을 예외로 하면 거의 없는 것으로 나타났다. 노동이사들은 노조가 노동이사를 추천하였으므로 노조가 직간접적으로 노동이사 활동을 지원해 주면 좋겠는데, 노조들은 노동이사가 비조합원이라는 이유로 재정적인 지원을 할 수 없다는 입장이다. 이와는 달리 노조가 노동이사를 추천한 만큼 노동조합 전임 간부들에게 제공하는 수준의 임금 비용을 지급하는 것이 바람직하다는 주장도 제기된다.

“사실은 제가 이제 임기 끝나면 노조에 이야기 한 번 하려고 한다. 그러니까 노조에서도 전임 간부들한테 지원하는 임금 정도는 노동이사도 똑같이 보존해 주는 게 맞다. 만약에 그게 이제 노동이사의 활동을 노조 활동의 연장이라고 본다면 그게 맞다. 저 같은 경우는 교대 근무자니까 그나마 좀 덜 심한데 운전이나 교번 근무자들 같은 경우는 더 심하다. (다른 기관) 노동이사분은 기관사 기장인데 임금이 너무 줄어드니까 그냥 일근 안 하고 그냥 차 탄다. 차 타면서 이제 활동하는 거거든.” (C2)

3. 노동이사의 이사회 활동

노동이사의 주된 역할은 종업원들의 의견을 고려하여 이사회에서 기관의 전략적 의사결정에 참여하고 영향력을 행사하는 것이다. 즉, ‘이사회’ 참여를 통한 기관의 투명경영 및 공공성 실현을 위한 감시와 감독에 있다. 노동이사제가 도입된 후 공공기관 이사회의 큰 변화는 확인되지 않는다. 이렇게 된 데에는 노동이사제 도입 기간이 짧고, 노동이사의 수가 1명이며, 노동이사의 역량 편차가 크다는 요소뿐 아니라 공공기관 이사회의 구조적 한계에도 주목할 필요가 있다.

가. 노동이사의 법적 권한과 책임

공운법에서 정하고 있는 이사의 권한과 책임을 보면 ① 이사회에 참석해 의결권을 행사할 수 있는 권한을 가진다(공운법 제19조 제2항). ② 비상임이사는 비상임이사 2인 이상의 연서로 공기업 및 준정부기관의 운영에 관련해 감사나 감사위원회에 특정 사안에 대한 감사를 요청할 수 있으며, 이 경우 감사나 감사위원회는 특별한 사정이 없으면 그 요청에 따라야 한다(공운법 제22조 제2항). ③ 비상임이사는 이사로서 업무를 수행하는 데 필요한 자료를 기관장에게 요구할 수 있으며, 이 경우 기관장은 특별한 사정이 없으면 그 요구에 따라야 한다(공운법 제22조 제3항). ④ 비상임이사는 이사의 충실 의무, 비밀유지의무, 회사에 대한 책임 등 상법에서 정하는 이사의 의무와 책임을 진다(공운법 제35조 제1항).

노동이사의 권한과 책임은 ‘비상임이사’와 동일하다고 보면 된다. 그런데 외부 비상임이사에게는 당연한 정보 및 편의 제공이 노동이사에게는 적용되지 않는 경우도 많다. 자료 제공이나 안건 설명이 늦는 경우도 다반사로 발생한다.

“저도 좀 처음에는 몰랐는데 지금 보니까 내가 차별받고 있는지를 또 알았다. 예를 들어 실·처장이 설명하지 않고 그 밑에 부장이 설명하는 경우도 있고, 담당 실무자가 전화하는 경우도 있고. 물론 담당 실무자는 그럼 기왕이면 제

가 본사 사무실에 있을 때 거기로 오라고 해가지고 보고를 받는데, 어쨌든 안전에 따라 아니면 실·처장 성향에 따라서 어떤 경우에는 실·처장이 연락하거나 찾아온 적도 있는데, 그거보다는 실무자들한테 아니면 밑에 부장님이 시키는 경우가 많다.” (C11)

“처음에는 이렇게 하려고 했는데 일단 좀 업무 할 게 너무 많으니까 보고받을 시간도 좀 부족하고 요청을 해도 자료가 너무 성의 없이 오다 보니까. 그리고 일주일 전에 간신히 안전이 오는데 그거 보고 확인하려면 거의 업무시간 제한이 있지 않나? 그러다 보니까는 많이 어려운 것 같다.” (C12)

노동이사는 법적으로 비상임이사와 같은 권한과 책임을 갖는다고 하지만 내부 직원이라는 이유로 비상임이사 중 선출되는 ‘임원추천위원’이 될 수 없으며⁵⁶⁾, 이사회 의장이 될 수 있는 ‘선임비상임이사’ 선출에서 배제되어 있다. <표 4-3>에서 보듯이 이사회 의장과 기관장을 분리한 것, 비상임이사의 권한을 강화한 것은 2007년 공운법 제정 당시 공공기관 지배구조의 가장 핵심적인 변화였다.

<표 4-3> 2007년 「공운법」 제정에 따른 이사회 제도변화의 주요 내용

	정투법	「공운법」
이사회 의장	사장이 의장직 겸임	이사회 의장과 기관장 분리(시장형 공기업은 선임비상임이사가, 준시장형 공기업은 사장이 의장 겸임)
사장·상임이사와의 계약	해당규정 없음	사장은 주무부장관과 계약 체결하고, 상임이사는 사장과 계약 체결
이사회 권한	해당규정 없음	기관장에 대한 해임건의안, 기관장의 이사회 보고의무 신설
비상임이사의 권한 및 책임	해당규정 없음	감사요청권, 자료요청권 신설, 직무실적평가제도 도입

자료 : 이주경·박한준(2022).

56) 공운법 제29조 3항 “공기업·준정부기관의 임직원과 공무원은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다. 다만, 그 공기업·준정부기관의 비상임이사, 「교육공무원법」에 따른 교원과 그 준정부기관의 주무기관 소속 공무원은 그러하지 아니하다.”

본 연구 설문조사에 따르면 노동이사의 임원추천위원 참여에 대해 97.6%가 찬성 의견을, 노동이사가 이사회 의장을 맡는 방안에 대해 63.4%가 찬성 의견을 제시하였다. 노동이사들은 비상임이사 중에 노동이사만 임원추천위원이 될 수 없는 것은 비상임이사의 권리 제한이며 노동이사에 대한 차별이라 주장한다. 노동이사가 임원추천위원회에 들어가 논란이 되고 있는 ‘낙하산 인사’를 막고, 임원 추천의 투명성을 확보할 수 있다고 말한다. 특히 임원추천위원회는 결정 권한을 갖는 위원회가 아니라 3~5배수로 임원을 추천하는 제한적 권한을 가질 뿐이라 말한다.

“노동이사가 임추위에 참여해야 한다고 본다. 임추위에 참여 못할 이유가 하나도 없다. 근데 단지 지침에서 못 하게 돼 있는데… 기재부 입장은 그게 완강하더라. 그 이유는 딱 그 투명성이 없기 때문에 그렇다는 거다. 근데 이사회 의 비상임이사 제도가 IMF 때 생겨난 것도 어떻게 보면 투명성을 높이기 위해서 그런 국가적인 투명성을 높이기 위해서 다 만든 건데 이걸 빼는 이유는 딱 하나거든. 저는 노동이사가 임추위에 당연히 참여해야 된다고 보고 이걸 제한하는 건 명확한 법적 근거도 없고 그냥 단지 지침이라는 것은 행정규칙에 불과해서 아무 효과도 없는데, 그걸 한다고 했기 때문에 당연히 참여하는 게 맞다고 본다.” (C5)

“현재 임원추천위원회가 지금까지 운영돼 온 건 비상임이사들 대부분 사외이사를 뜻하잖아. 그 사람들은 모두 들어가게 돼 있는데 우리 노동이사도 비상임이사 사외이사 쪽으로 분류를 해놨단 말이지. 그럼에도 불구하고 임원추천위에 근본적으로 배제가 되면서 이사회 의 권한과 책임에 있어서 일정 정도 손해를 입고 있다. 권한에 있어서 책임은 무한대로 같이 지지만 그래서 이 권한이 그 근거를 당사애 재직 중인 근로자는 임원추천위원이 될 수 없다는 건데 저는 이 조항을 바꿔야 한다고 생각한다. (중략) 그리고 임원 추천이라는 게 중요한 일이긴 한데, 임원추천위원회에서 거르거나 아니면 할 수 있는 부분이 대부분 3배수에서 5배수를 걸렀거든. 그래서 꼭 되어야 할 사람을 만들거나 추천하기는 어렵고, 사실은 여러 명 중에서 적어도 이런 사람들은 비전문가나 낙하산이나 이런 사람들은 이 기관에, 우리 공사에 도움이 안 된다 하는 사람은 강력하게 의문을 제기해서 표출할 수 있는 정도는 되지만, 그래서

이것을 어떤 거르는 역할을 하게 됐지만 어떤 사람을 [되게] 만드는 역할은 그렇게 크지 못하지.” (C1)

다음으로 노동이사는 '선임비상임이사' 선출에서 배제되는 문제이다. 2007년 공운법 개정 시 핵심 사항 중 하나가 이사회 의장과 사장의 분리였다. OECD는 권력의 적절한 균형을 유지하고 책임성을 제고하며 이사회가 경영진과 독립된 의사결정을 할 수 있도록 이사회 의장과 CEO를 분리하도록 권고하고 있다. 특히 공기업의 경우에는 이사회 의장과 CEO의 분리를 통해 이사회 의장이 이사회를 주도할 수 있고 이사회를 효율적으로 운영할 수 있으며, 개별이사가 전략적 경영 자문에 적극적으로 참여하도록 유도하기 위해 반드시 분리되어야 한다는 점을 강조한다. 우리나라도 공운법 제18조제2항에서 이사회 의장과 기관장의 분리를 강제하고 있다. “②시장형 공기업과 자산규모가 2조 원 이상인 준시장형 공기업의 이사회 의장은 제21조에 따른 선임비상임이사가 된다.”

그런데 공기업의 노동이사는 선임비상임이사 선출 대상에서 배제되어 있다. 법률상 제약은 없지만 기획재정부는 공운법 시행령57)을 통해 선임비상임이사의 자격 조건58)을 까다롭게 하고 있으며, 시장형 공기업의 경우 기재

57) 공운법 시행령 제19조(선임비상임이사)는 “① 법 제21조에 따른 선임비상임이사는 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 제11조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다. ② 선임비상임이사는 이사회 안건 그 밖에 기관 운영에 관한 사항을 논의하기 위하여 비상임이사 회의를 소집·주재할 수 있다. ③ 공기업·준정부기관의 장은 선임비상임이사가 제2항에 따른 업무를 수행할 수 있도록 필요한 지원을 하여야 한다.

58) 선임비상임이사의 자격은 공운위 위원의 자격과 동일하다. “공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부”한 사람이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 대학 또는 공인된 연구기관에서 부교수 또는 이에 상당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자
2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 근무한 경력이 있는 자
3. 법 및 이 영에 공공기관, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제15항 제3호에 따른 주권상장법인에서 20년 이상 근무한 자로서 임원의 직에 3년 이상 재직한 자
4. 공인회계사 자격을 가지고 제3호에 열거된 기관의 감사·회계 부문에서 10년 이상 종사한 경력이 있는 자
5. 고위공무원단 소속 공무원 또는 정무직 공무원의 직에 근무한 자
6. 그 밖에 공공기관의 운영과 관련된 경력 등이 제1호부터 제5호까지의 기준에

부장관이 선임비상임이사를 최종 임명하게 되어 있다.

“이사회 의장을 맡는 게 바람직하나, 저는 노동이사 똑같이 해야 한다고 생각하는데 아까 말씀한 것처럼 지침에도 이런 말은 없다, 노동이사 못 한다는. 근데 기재부 지침에 보면 선임비상임이사를 할 수 있는 게 교수급 이상으로 5년 동안 근무하고 이상으로 그다음에 제일 마지막 7호에 보면 이와 비슷하게, 근데 보통 법에서 이와 비슷하다는 건 최소한 위의 정도 해야 되는 거다. 실제로 지금 노동이사님들이 교수를 했다든지 아니면 5급 이상 공무원이 없어서 현실적으로 안 되는 거다.” (C5)

반면 내부 직원 출신인 노동이사가 비상임선임이사를 맡는 것이 의장과 기관장의 분리 취지에 부합하지 않는다는 주장도 제기된다. 아무래도 비상임선임이사는 외부 비상임이사가 맡는 것이 적절하다는 주장도 제기된다.

“현재 노동이사 중 선임비상임이사를 맡는 경우는 없다. 그러면 상급기관에서 결정을 해서 선임비상임이사를 결정해서 주는데 노동이사는 안 된다고 한다. 그런 것은 저는 어디 규정은 없는 줄 알고 있다. 그러면 과연 노동이사도 선임비상임이사가 될 수 있는가 안 될 수 있는가에 대해서는 좀 더 고민해야 한다고 생각한다. 저는 노동이사니까 무조건 우리가 당연히 해야 한다, 우리도 당연히 할 수 있지, 이런 주장이 아니라 선임비상임이사는 회사 이사회의장이 되기 때문에 이사회 의장은 견제적인 것도 상당히 많이 필요한데 그래서 외부의 이사가 되는 건데 노동이사는 한편으로 견제도 하지만 한편으로는 내부자일 수도 있거든. 그래서 우리가 좀 이거는 좀 겸허하게 한 번 봐야 되겠다. 이런 생각이 든다.” (C1)

나. 노동이사의 이사회 활동

노동이사의 주된 역할 및 활동은 이사회에서 경영진을 견제하고 공공기관이 설립 목적대로 운영되도록 감독하는 데 있다. 일반적으로 비상임이사가 국민을 대리하는 견제·감독자와 분야별 전문가로서 자문·조언자의 특

성을 동시에 갖는다면 노동이사는 종업원을 대리하는 견제자, 현장 전문가로서 경영자에 대한 조언자 역할을 수행해야 한다.

노동이사의 활동은 공기업과 준정부기관 간에 일정한 편차가 있었다. 공운법상 동일한 공공기관이지만, 공기업은 규모가 크고 상업성이 강하며 이사회가 월 1회 개최되어 전략적으로 의사결정 할 사안이 많다. 반면 준정부기관은 기관의 사업 및 기능이 대부분 주무부처와의 협의를 통해 확정되므로 이사회를 통해 다루는 안건도 제한적이며, 이사회 개최 횟수도 격월 1회로 많지 않다. 이런 조건은 노동이사 활동에 직간접적으로 영향을 미친다.

“우선 돈을 버는 기관과 안 버는 기관의 차이가 크다, 노동이사 활동이. 그러다 보니까 그렇지 이런 이사회 안건에 올라오는 안건과, 또 전액 국고로 하는 안건 같은 경우는 아까도 말씀드렸지만 안에서 모든 협의가 다 끝나고 상정된 것만 올라오다 보니까 크게 논란되어 반대할 필요도 없고 그런 부분 빼고는. 그리고 또 기관장이 어떤 성격으로 생각을 갖고 노동이사를 대우하는가에 따라서 또 활동 방향이 많이 달라지기 때문에 이걸 이게 좋다 나쁘다는 말 할 수 없는 것 같다.” (C16)

본질적으로 공공기관의 주요 사업 및 활동은 주무부처와의 협의를 통해 사전에 조율되어 확정되므로 공공기관 이사회의 역할은 민간부문과 비교하면 상대적으로 미미하다. 공공기관은 내부 이사회보다 외부 지배구조(정부)가 더 큰 영향을 미친다. 이른바 공공기관 경영평가, 국정감사, 감사원 감사, 주무부처의 일상적 관리 감독 등 외부 지배구조가 기관 활동을 좌지우지하기 때문이다.

또한, 전체 이사회에서 노동이사의 비중이 너무 작다. 통상 10~15명으로 구성되는 이사 중 노동이사 1명의 역할은 한계가 있을 수밖에 없으며 노동이사의 권한 또한 제한적이다. 현행법상 노동이사에게는 별도의 권한 부여 없이 일반 비상임이사보다 적은 권한을 갖는다. 노동이사는 임원추천위원이 될 수 없고 선임비상임이사(이사회 의장)에서 배제된다. 이런 조건과 상황에서 노동이사의 역할은 각 개인의 능력 및 노력 정도에 따라 편차를 보인다. 또한 노동이사의 역할은 기관장 및 다른 비상임이사들과의 관계에 따라 그 역할의 상당 부분이 결정된다.

“노동이사 한 사람이 그 기관이나 조직에 큰 변화를 가져올 수 없는 것은 사실이다. 저는 뭐 어쨌든 나름대로 제가 감투를 썼기 때문에 열심히 하려고 노력한다. 분기에 한 번씩은 너무 힘들고 사실 활동도 많지도 않고 해서. 그리고 사전에 다른 비상임이사와 연락을 하는데 요즘은 이사회 들어가면 안건이 있으면 비상임이사가 먼저 저에게 의견 전화를 한다. 어떻게 했으면 좋겠냐고. 이게 조금이 큰 변화는 좋은 변화인 것 같다. 저희 회사도 조직 개편에 관해서 참 논란이 많았었거든. 조직 개편에 관해서 사장한테 미리 의견을 다 전달해 주고 했고 또 이사회에서 또 얘기했는데 기존에 있는 상임이사들이 저를 견제하기 시작하더라. 뒷담화 듣기로는 노동이사가 무슨 월권을 하고 있는데 자기가 뭔데 이런 얘기를 하니 부서 폐지 이런 얘기 하니 떠들고 다니더라고. 어쨌든 조금씩 회사의 분위기가, 이사회 분위기가 조금씩 바뀌고 있는 것 같다. 그게 그나마 조그마한 변화가 아닐까라고 저는 생각한다.” (C15)

약 2년의 짧은 기간이지만 노동이사들의 이사회 활동은 어떠했는가? 공통적인 의견은 노동이사제가 도입되어 이사회가 활성화되었다는 평가이다. 이른바 메기효과(catfish effect)가 지적된다. 노동이사들의 적극적인 이사회 참여 및 의견 개진이 이사회를 바꾸고 있다는 평가이다. 인사·조직, 예산, 결산, 사업계획 등 조직경영 전반에 참여하여 현장에 기반한 다양한 의견을 제시하여 공공기관의 운영 및 사업의 작은 변화를 가져왔다. 특히 노동이사들의 현장 지향적 풍부한 사례와 정책 제안은 다른 이사들의 공감을 얻으면서 이사회 내에 노동이사제가 뿌리내리게 하고 있다.

“효능감이나 보람이라는 건 사실 지금 당장 크게 되는 건 없지만 아까 몇 번 말씀드렸지만, 이사회 자체가 예전에는 진짜 조용했거든. 아무도 이야기하지 않고 안건 올리면 다 그냥 됐는데 노동이사 들어가면서 확실히 제가 이거 찍어서 얘기하니깐 다른 분들도 덩달아서 비상임이사들이 말씀을 많이 하시더라. 보통 조용한 이사회가 지금까지 만장일치로 끝내고 거수기 역할을 하는데. 일단은 만장일치 의결은 되더라도 그 과정에서 그래도 의견이 좀 활성화되고 토론이 좀 활성화됐다 그거 제일 보람 있다고 생각하고 있다. 그다음에 물론 15분의 1에 불과하긴 하지만 그래도 그 의결권이라도 좀 이렇게 보

다 충실하게 될 수 있도록, 실질적으로 사실 반대를 할 수가 없다. 사실은 구두로는 계속 반대를 했는데 결국 사인할 때는 찬성할 수밖에 없기때문에 그런 것도 사실 맨날 100%다. 진짜 민감한 것은 간혹 반대도 하지만, 실질적으로는 분위기상 얘기로는 제가 아무리 반대 의견 얘기해도 이런 것도 다 사측에 대해서 수정까지 해주는 건데, 제가 반대하겠다 이러면, 그럼 다시 수정해 올 테니까 의견 찬성해, 이렇게 나오거든.” (C5)

노동이사제 도입 이후 이사회 활성화와 함께 이사회에서 안전에 대한 치열한 토론 및 반대 의견 제출 및 표결도 이루어지고 있다. 설문조사에 따르면 중앙 공공기관 노동이사 61.0%가 이사회에서 특정 의안을 반대한 경험을 갖고 있음을 확인할 수 있다. 이에 따라 안전 자체가 보류(실질적 부결)된 사례도 발생하였고, 다수의 안전들은 수정 의결되었다. 공공기관 이사회 의 경우, 찬반 투표를 통한 안전 처리 사례가 많지 않으나 노동이사의 요청으로 찬반 투표를 하고, 반대 의견을 회의록에 남기기도 한다. 일부 기관에서는 노동조합이 찬성한 안전에 대해 노동이사가 반대하는 사례도 확인된다. 어쨌든 노동이사의 참여를 계기로 ‘말 없던 이사회’가 ‘토론하는 이사회’로 바뀌었고, 이사회 활성화의 계기가 된 것은 분명하다.

“한전이 굉장히 자금난을 겪고 이러다 보니까 한전이 발전회사의 부채 채권 발행을 위해서 그 자산을 높여놔야 채권도 많이 발행할 거 아닌가? 그래서 배당을 1년에 한 번 하는 배당을 먼저 빼가겠다는 중간 배당을 하겠다는 요구를 해왔다. 그래서 이거 중간 배당을 하면 우리가 배당을 더 늦게 해줘야 하는 걸 중간에 해버리면 그 순간부터 우리 ○○발전은 자산이 떨어지고 부채 규모가 올라가고 그다음에 우리가 채권을 발행할 때 불이익하지 않나? 금리가 높아서 이것은 ○○발전의 이익에 반하는 것이고, 한전의 상황은 이해는 하지만 문제가 있다 싶어 여러 사외이사님들하고 회의를 따로 했다. 사외이사 따로 해서 이것은 ○○발전에 불이익이 되는 거고, 나중에 배임이 될 수도 있는 거고, 저는 노동이사로서 반대하자는 이런 의견을 표출했다. 그래서 그때 당시에 9명이 표결을 했는데 4명이 찬성이었다. 이러면 사실은 사외이사 중에 찬성한 사람은 2명밖에 없는 거거든. 사실 이런 경우가 공공기관에서 그리 많지도 않다. 물론 부결은 못 시켰지마는 그런 경우가 생각난다.” (C1)

“준정부기관 이사회에 올라오는 안건들이 매우 심각한 안건들은 별로 없다. 근데 저희 기관 측이 얼마 전에 당연히 공개해야 할 내용들을 비공개로 하겠다는 내부 규정을 올렸다. 제가 이렇게 하지 말라. 그게 뭐냐 하면 업무 추진 비라든지 이런 것들이 어떻게 사용되고 하는 것은 공개가 원칙인데, 이걸 왜 반대로 가려고 하느냐 그랬더니, 그래도 일단 안전이 되었으니 논의는 한 번 해보겠다. 그래서 올리지 말라고 그랬더니 안 올릴 수는 없다고 하더라. 결국은 시간이 없으니까 올렸는데, 제가 얘기를 했다. 이런 것들은 시대에 역행하는 것이라고 했더니 처음으로 그 이사회에서 그날 처음으로 비상임이사들의 말문이 터진 거야. 일사천리로 가야 하는 이사회가 나도 이렇게 생각하고 저렇게 생각하고 토론이 이루어지게 됐고, 그리고 난 후 이게 주위 담을 수가 없으니까. 그러면 의견들이 반대 의견들이 많으니까 이 안건은 회수하고 안건에서 빼고 다음번에 다시 검토하겠다고 하더라.” (C14)

“제가 노동이사를 한 지 한 4개월 정도밖에 지나지 않아서 많은 경험은 없지만, 이사회 사례 하나 말씀드리겠다. 저희 회사 같은 경우는 얼마 전에 저희 사장님이 산업부 감사를 받아서 거기에 대한 의결 안건이 아니고 산업부의 감사 결과에 대한 보고 안건으로 왔는데 거기에서 조금 좀 미진한 부분에 대해서 이사님들 사외이사님들이 좀 반대 의견을 냈다. 근데 그 부분도 사실 조금 모호한 부분이 있었던 게 의결 안건이 아니고 보고 안건인데 여기서 반대를 하고 안 하고의 이런 게 있을까. 그렇지만 너무 그런 산업부 감사 결과가 조금 그거에 대한 조치가 미흡했기 때문에 이사회에서 문제로 삼았고 어쨌든 그런 걸 기록에 남겨서 산업부에 넘기라고 한 적이 있었다.” (C3)

“부결은 아닌데 내용 오류나 그런 게 있어서 수정 가결하게 한 사례는 두 번 정도 있다. 왜냐하면 다른 분들은 솔직히 회사 내부 사정을 몰라서 그냥 진짜 거수기지 않나? 그런데 제가 이걸 좀 집어서 얘기를 하니까 오죽하면 다른 분들이 이 사람 때문에 좀 활발해진다 그런 느낌도 있기는 한데, 어쨌건 그런 반대할 사례 안건 자체가 저희한테 올라온 게 없어서 수정 가결하게 한 사례가 있다.” (C7)

“저희 기관은 상임 임원 중에 1명은 국토부 그리고 1명은 기재부에서 오는 것이 관례였는데, 이번에 한 분이 정치권에서 왔다. 하필 그 사람이 아주 오래

전부터 저희 기관에 대해서 공격하던 사람이 상임 임원으로 오니까 직원들의 반대 의견이 상당했다. 그래서 노조와 연대해서 저 같은 경우 부결이라기보다는 어쨌든 공운위 통과해서 내려온 사람이고 그래서 이번에 통과시키지 말고 보류하자는 취지로, 그 사람이 사과를 공식적으로 했으면 좋겠는데 절대 사과하거나 자기 발언을 철회하지 않더라. 근데 제가 이사회 통과에 부정적인 의견을 제시하고 다른 비상임이사분들한테 좀 협조를 구했더니, 기관 측에서 이 중요한 사항을 긴급 이사회로 전화로 했다. 비상임 이사가 저까지 해서 6명이니까 저는 억지로 그날 참석을 했거든. 난 발언해야겠다, 참석하겠다고, 어디냐 알려달라, 그랬더니 전날 6시 반에 알려줘서 부리나케 새벽부터 대구로 내려갔다. 핸드폰이 이렇게 하나, 둘, 셋, 넷, 다섯 있고 스피커폰으로 쳐놓은 상태에서 탕탕탕 통과하려고 그랬는데, 제가 옆에서 태클을 걸었는데 저만 반대를 했다.” (C11)

또한 노동이사들은 공공기관의 공공성과 사회적 가치를 유지·확장해야 한다는 입장이 강하다. 하지만 공공성 담론은 추상적이고 가변적이어서 실천 방안이 담보되지 않으면 효과가 가시화되기 어렵다. 노동이사들은 이사회뿐 아니라 공공기관의 사회적 가치를 높이기 위해 ESG 위원회, 노동인권

〈표 4-4〉 중앙 공공기관 노동이사의 이사회 활동 및 결과

기관	이사회 활동	기대효과와 시사점
남동발전	한전의 적자 해소를 위한 중간배당 요구에 대한 위험성 논의 → 이사회 내 비상임이사 간 사전 논의 및 대책 강구	비상임이사 간 사전 안전 공유 및 토론을 통한 배임 위험성 공론화
한국소비자원	기관의 공개 정보 사안을 비공개하는 내부 규정안에 대한 논의 후 집행부 안전 회수	시대 흐름에 역행하는 공공기관 정보 비공개화규정 개정 반대 및 안전 회수
한국전력기술	주무부처(산업부)의 기관 감사결과에 대한 명확한 이행조치 불이행에 대한 이사회 논의 및 보완 결의	주무부처 감사결과에 따른 후속 조치 요구 및 반영
한국부동산원	기관 상임이사 승인 요구에 대한 반대 및 사과 요구 → 온라인 이사회를 통한 통화	부적격 인사에 대한 이사회 내 공론화 및 문제 제기

위원회, 미래발전위원회 등 기관이나 이사회 내 각종 위원회에 참가하여 아이디어를 실행으로 옮기고 있다. 노동이사제가 시행되면서 경영활동에서 공익성을 추진할 수 있는 디딤돌을 확보했다고 할 수 있다. 하지만 이사회 내 소위원회 활동은 기관마다 편차가 있어 그 운영이 형식적인 곳도 확인된다.

“제가 지금 위원회 활동 중에 하는 건 ESG경영위원회하고 다른 곳도 있지만 제가 들어가고 싶었던 곳은 감사위원회인데 그 부분은 회사가 좀 반대하더라. 그래서 지금 ESG경영위원회에서는 주도적으로 지금 제가 지금 하고 있는 상황이다.” (C4)

“안전위원회, ESG경영위원회, 그다음에 이제 감사위원회는 어차피 이제 운영이 돼야 되니까. 비상임이사들이 위원회별로 2~3명씩 활동하고 있는데 사실상은 형식적인 거지. 그리고 이제 외부 위원회와 관련해서는 좀 어려움이 있더라. 저는 인권경영위원회에 참석하고 싶었는데, 회사 측은 노조 간부 한 명이 참여했다고 노동이사 참여를 어려워하더라. 근데 그 과정에서 제 취지는 아니었는데 사측에서는 그 사람을 빼고 노동이사가 들어가는 것으로 결정이 되어서 제가 상당히 부담스럽게 된 경험이 있었다.” (C2)

4. 노동이사와 노동조합의 관계

가. 노동조합과 노동이사의 관계 미정립

중앙 공공기관은 과반수 노동조합이 추천하여 노동이사가 선출되므로, 노조와 노동이사의 관계는 협조적이며, 우호적일 것이라 예상된다. 하지만 노동이사와 노조의 관계는 유기적이지 않으며 일부는 갈등적이고 다수의 경우는 모호한 경우도 많다.

이런 원인은 노동조합이 생각하는 노동이사의 역할과 노동이사가 생각하는 역할을 둘러싼 상호 이해의 부족 때문이다. 노동조합이 노동이사를 추천하므로 노동조합 스스로 노동이사의 역할과 기능에 대한 명확한 위상 설정과 관계 맺기가 필요하다. 노동조합의 주된 역할이 조합원들의 임금 및 근

로조건 개선에 있다면 노동이사의 역할은 기관 경영의 전략적 의사결정 과정에 참여하고 영향력을 발휘하는 것이다. 그런데 이 상호관계가 양자에게 뚜렷하게 구분·정립되어 있지 않다 보니 노동이사가 때로는 노동조합과 유사한 기능(고충 처리 등)을 수행하기도 하고, 노동조합은 노동이사를 추천하면서 노동이사의 명확한 임무와 역할을 제시하지 못하였다. 노동이사의 경영참여 활동과 노동조합의 근로조건 개선 역할은 명확히 다름에도 그 역할 및 활동이 혼재된 것으로 보인다.

이렇게 된 데에는 노동조합의 경영참여 활동에 대한 부정적인 시각도 영향을 미쳤다. 노동이사제는 노조의 요구로 확보된 제도가 아니라 하향식으로 주어진 ‘선물’이었다. 노동조합 입장에서 노동이사제 도입은 좋지만 전략적인 과제는 아닌 것으로 판단한다. 노동이사제 도입을 포함하여 경영참가 운동에 대한 노동조합 내 합의가 취약하다. 이 결과 노동조합의 노동이사제에 관한 관심은 높지 않으며, 전략적인 위상 정립이 안 되어 있다⁵⁹⁾. 더욱이 한국의 공공기관 이사회는 과거 ‘거수기’ 역할을 벗지 못한 유산을 갖고 있었으며, 노동자 대표 한 명 들어가서 이사회에의 문제점을 해결할 수 없다는 생각이 지배적으로 남아 있다. 결과적으로 노동조합은 모순적 상황에서 노동이사제를 수용한 채 앞으로 한 발 나가지 못하는 어정쩡한 형국이다. 따라서 노동조합과 노동이사는 아직 협력적 호응성(accountability)의 관계를 형성하지 못하고 있다.

“저는 다른 면에서 말씀드린 게 뭐냐 하면 다 그런 건 아니다. 여기 보면 노동조합 일부 인식이 좀 바뀌어야 한다는 생각이 뭐냐 하면 이게 노동이사가 하는 업무가 노동조합 기존의 권한 이런 거를 뺏어간다고 생각하는 노조들도 있다. 제가 작년에 노동이사 처우 개선 관련해서 조사하면서 물론 여기 지방 쪽에 그런 데가 좀 있는데, 근데 노동이사로서 원활하게 직무활동 할 수 있는 그런 사람을 추천하는 게 아니라 그렇지 못한 사람을 추천하는 경우가 꽤 있는 걸 확인했다. 그러니까 노동조합 활동한 경험이 전혀 없는 상태에다가 자

59) 노동자를 대표하는 이사가 현장의 목소리와 노동의 관점에서 이사회에 참여하여 감시와 견제(watchdog) 역할을 수행할 수 있다면, 조직 전체의 지속가능성(sustainability) 및 공공성(public spirit)에 대한 근본적인 인식 전환이 가능할 것이다(이상준·이정희, 2020).

기는 진짜 하고 싶지 않았는데 억지로 떠맡은 상황인데 회사에서 도저히 대우도 안 해줘서 못 해 먹겠다, 어떤 결과냐 했더니 그냥 그런 상태에서 임명을 한 데가 몇 군데 있다. 국노협에도 그런 데가 몇 군데가 있다. 그래서 며칠 전에 얘기했습니다만 노동조합도 노동이사 하는 것에 대해서 인식 변환이 많이 필요하지 않을까 하는 생각을 했는데, 다 그렇다는 건 아니다.” (C15)

“그러니까 이제 노조에서 노동이사를 바라보는 시각과 관련해서 그러니까 지금 뭐라고 해야 하나? 나름대로 저도 노조 입장에서 많이 보려고 하지만 노조에서는 여전히 노동이사를 한편으로 경계해야 한다, 이런 생각들을 갖고 있는 것 같더라. 그래서 그게 이제 아까 말씀드렸듯이 저는 전(前) 집행부가 추천한 사람이라서 그럴 수도, 아니면 노동이사 제도 자체에 대한 불신일 수도 있는데 그런 점은 좀 어려운 것 같다.” (C2)

“오히려 저는 회사 측보다는 조합 측에서 저를 더 대우한다고 생각한다. 지금 회사 측 경영진보다 조합에서 저를 더 대우한다. 현재 오히려 수평적이고 대등한 관계인 것 같다고 저는 느끼고 있고 오히려 너무 고생한다, 미안하다 이렇게 생각하고 있다.” (C11)

“저는 실질적으로는 노동이사과 노동조합의 관계가 수평 관계가 맞기는 하는데 이론적으로나 상식적으로 실질적으로 봤을 때는 조직에는 예산이 있는데 노동이사가 할 수 있는 건 한 표라는 것 외에는 거의 없지 않는가? 그 귀속될 수밖에 없는 현실적인 상황이었다는 생각이 좀 아쉬운 입장인 것 같다. 왜냐하면 노조가 안 해주면 여기 아까 뭐 이런 지원이나 어떤 걸 전혀 할 수가 없다. 혼자 얘기하는 거는 아무도 들어줄 수 없는 상황이다.” (C12)

노동조합과 노동이사의 호혜적 관계를 막는 장벽은 노동이사의 노조 탈퇴다. 노동조합은 노동이사를 추천하지만, 노조가 추천한 노동이사는 노동이사가 되는 순간 노동조합을 탈퇴하여야 한다. 이런 상황은 노동조합과 노동이사의 관계 맺기를 어렵게 만드는 주된 요인이다. 노동이사가 믿고 의지할 곳이 노동조합과 그 조합원인데, 노조 탈퇴로 그 관계는 해소된다. 노동이사들은 노동이사의 강제적 노조 탈퇴 지침이 시급히 개선되어야 노동이사와 노동조합의 관계가 정상화될 수 있다고 주장한다.

설문조사 결과에 따르면 노동이사 활동 기간 중 노조 조합원 자격 여부에 대해 ‘조합원 자격이 부여되어야 한다’ 26.8%, ‘조합원 자격은 유지하되 노조 내 직책이나 활동을 제약한다’ 51.2%, ‘조합원 자격 부여 안 됨’ 22.0%로 나타났다.

“저도 노동이사가 되면서 조합 탈퇴서를 쓸 때 상당히 좀 뭐랄까 심적인 동요가 있었는데 상당히 싫더라. 그게 탈퇴서를 본인이 제출을 해야 한다. (중략) 조합원 자격을 유지하면서 조합을 대표하는 방법도 있고. 조합원 자격 유지를 안 하니까 아무래도 회사 간부들이나 임원들이 보기에는 좀 더 임원으로 받아들여기가 더 쉬운 거지. 그런데 조합원 자격이 있게 되면 아무래도 나머지 이사들 나머지 회사 간부들은 이 임원을 바라보는 입장에서 마치 조합의 대표자가 계속 있는 것 아닌가 이런 생각을 가질 수도 있다. 이걸 정말 우리 공공기관의 문화상으로 생각한 것이고. 저는 이런 방안을 생각한다. 조합을 탈퇴하지 말고 노동이사를 하고 있는 기간만 조합원 자격을 제한하는 것, 권리정지든 이 기간 동안만 그런 안이 그래도 제가 생각했을 때는 그 안이 낫지 않겠나 이런 생각을 해봤다.” (C1)

나. 노동조합의 노동이사 활동 지원 체계 필요

노동조합은 노동이사를 추천한 당사자로 노동이사가 적정한 활동을 할 수 있도록 제반 지원 및 협력 방안을 강구할 의무가 있다. 이를 위해 필요한 사항은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 노사는 노동이사의 안착을 위한 지원 방안을 마련해야 한다. 먼저 노동이사를 추천한 노동조합은 노동이사가 잘 활동할 수 있는 여건을 확보해야 할 책무가 있다. 노동이사의 활동 시간 및 활동비, 적합 직무 배치, 불이익 처우 방지 등 기관 측이 노동이사에게 제공할 지원 사항은 노사 간 협의 사항이다. 하지만 대다수 기관에서 이들 문제는 노사 간 문제가 아닌, 노동이사가 회사 측과 풀어나갈 개별 문제처럼 되어 있다.

“저희는 원래 노동이사 도입할 때 노조에서 사측하고 협의를 해서 도입을 했다. (중략) 합의는 났는데 합의대로 안 났다. 사무실 제공하기로 했는데 제공

안 하고, 노동이사로 활동하는 것에 대해 전혀 타치 안 하겠다고 회사에서 법인카드도 주긴 줬다. 실비로 쓰라고 줬는데 법인카드도 담당자 바뀔 때마다 계속 쪼그라드는 거야. 아시죠? 나는 모른다. 지금은 이거밖에 줄 수 없다. 여기 [면접조사] 오는 것은 다 그냥 일반 근태로 출장 달고 온 거다. 그건 제가 제 의지대로 하고 싶으면 제가 그냥 이걸 보장이 된다. 왜냐하면 노사가 어느 정도 이게 얘기가 돼 가지고 그래서. 저는 양대 노총이 각 사업장 노조의 위원장이나 지부장들한테 좀 얘기해서, 요거 지금 초기거든. 그리고 제가 초대 이사로 이렇게 싸워서 받았지만 이게 또 사람이 바뀌면 또 쪼그라든다. 그래서 차라리 노조에서 그걸 유지할 수 있게끔 계속 위원장이 바뀌더라도 그걸 좀 뒀으면 안정적으로 갈 것 같다.” (C13)

둘째, 노동조합과 노동이사의 관계 맺기를 위한 상호협약이 필요하다. G 노조의 경우 노동이사의 의무와 권리를 다음과 같이 정해 노조와의 협력적 관계 맺기를 실천하고 있다. 노동이사 의무는 “활동 내역 정기보고, 이사회 논의사항 사전협의, 노동이사 교육 이수 등”이고, 노동이사 권리는 “주요 경영사항 노조의 의결, 노조와의 정기 협의, 불신임 시 소명권” 등이다.

이상과 같은 노동이사와 노동조합의 관계 맺기가 지속성을 갖기 위해서는 노조 내 노동이사 담당 부서(담당자)를 정할 필요가 있다. 이렇게 될 때

노동이사 규정

제8조(노동이사 의무) 노조 추천 노동이사는 노동조합과의 원활한 역할 분담과 협력적 관계를 위해 다음과 같은 의무를 수행한다.

- ① 활동내역 보고 의무(분기 1회)
- ② 이사회, 경영회의 등 노동이사 참여회의 논의 사항에 대한 사전협의
- ③ 노조에서 인정한 노동이사 관련 교육 이수
- ④ 공공운수노조 산하 노동이사협의체 참여
- ⑤ 그 밖에 노동조합이 필요하다고 인정하는 의무사항

제9조(노동이사 권리) 노조 추천 노동이사는 노동조합에 대해 다음과 같은 권리를 갖는다.

- ① 이사회, 경영회의 등 노동이사 참여, 주요 회의 의결 사항 논의
- ② 노조 주요 활동 단위에서의 정기적인 협의 요구
- ③ 불신임 경우 시 이에 대한 소명권

노동이사의 활동이 개인 활동이 아닌 노조의 경영참여활동의 일환으로 추진되고 같이 책임지는 관계로 나아갈 수 있다. 부산교통공사의 김태진 전 노동이사는 노조와 노동이사의 관계 맺기가 전략적 차원으로 발전해야 한다고 다음과 같이 주장한다.

“전략적 관계다. 노조가 베이스캠프, 노동이사는 등산가 역할이랄까. 그런데 전략적 관계가 되려면 전략, 노동이사제를 활용하겠다는 그림이 있어야 하는데 아직 양대 노총은 그런 그림을 못 그리고 있다. 노동이사제가 민간으로 확장된다는 목표를 갖고 전략을 세워야 하는데 공공부문부터라도 조금씩 제도를 성공하기 위해 노력하는 중이다.” (매일노동뉴스, 2023. 10. 16.)

5. 노동이사의 보람과 자부심

중앙 공공기관 노동이사가 처음 임면된 후 2년이 지나, 2025년 상반기에는 상당수의 노동이사들이 1기 임기를 마무리하게 된다. 노동이사들은 2년 동안의 이사회 활동을 통해 어떤 보람과 자부심을 갖게 되었는가? 노동이사제가 정착하기 위해서는 법과 제도만큼이나 공공기관 이사회의 운영 관행 및 기관의 조직 문화 등 제반 요건들이 바뀌어야 한다고 말한다. 본 연구 설문조사에 따르면 노동이사들이 느낀 보람과 자부심은 크게 3가지 영역으로 구분할 수 있는데, “경영참여 및 의견 제시, 직원들의 의견 반영 및 소통과 관련, 노사 간 갈등 관리”였다.

노동이사들은 1기 임기를 마무리하면서 많은 개인적인 변화와 성찰 그리고 보람을 얻었다고 말한다. 물론 일부의 노동이사들은 노동이사제가 뿌리 내리지 않은 상태에서 노동이사의 첫 경험이 힘들고 어려운 시기였다고 표현하였다.

“소회를 자유롭게 얘기하면 이사회 때 분위기가 많이 바뀌었다는 것. 저 개인 때문에 꼭 그런 것은 아니지만 굉장히 비상임이사님들 발언이 늘어나고 있고, 발언하고 나서도 저한테 괜찮았는지를 묻고, 그럼 제가 잘하셨습니다 할 정도다. 이제 이사회 내에서 수평적인 관계로 변화한 것 같다. (중략) 그런데 이제 임기가 얼마 남지 않으니 걱정도 된다. 나는 외곽으로 돌겠구나 약간 이

런 생각을 좀, 약간 미운털이 박히겠구나. 이사회 때 경영진에게 굉장히 강경하게 말했거든. 이렇게 결정해 놓으시고 잡이 오시냐고. 이렇게 인사 발령 내 놓고 마음이 편하시냐고.” (C11)

“저는 노동이사 활동하면서 개인적으로 많이 성장을 했다고 생각한다. 사실 그전에 조합 활동 할 때는 맨날 요구만 하고 많이 이뤘는데 좀 우리가 피해자라는 단편적으로만 봤는데, 이 노동이사 하면서 경영회의에 들어가고 뭐 여러 가지 하니까 정무적으로 생각할 것들이 많다 보니까 개인적으로 고민의 폭도 넓어지고 성장을 많이 했던 것 같아. 그리고 앞으로 노동이사제가 정착이 되려면 많이 바뀌어야 되는데 저 개인적으로는 우리 회사 노동이사가 계속 배출이 돼서 그게 좀 잘 이어질 수 있도록 마무리를 잘할 생각이다.” (C13)

“그전에는 직원으로서만 일하다가 아니면 노동조합에서 비상근으로 일하거나 할 때의 어떤 관점이랑, 경영진의 한 사람으로서 근로자의 입장도 보고 해당 안건도 두루 이렇게 봐야 될 때 저도 좀 더 안목이 더 넓어지는 것 같기도 하고 좀 더 머릿속에서 다뤄야 할 가치들이 다양해지잖아. 그리고 다른 기관들의 노동이사들 만나서 말씀 듣고 이렇게 교육도 받고 하면서 분명히 저는 성장을 했고 경험이 생겼다.” (C11)

제3절 중앙 공공기관 노동이사제 쟁점 및 개선 방안

중앙 공공기관에 노동이사제가 도입된 지 만 2년이 지나면서, 1기 노동이사들이 퇴임하고 2기 노동이사들이 임명되고 있다. 노동이사제의 도입 기간이 2년밖에 안 돼 종합적인 개선 방안을 도출하기에는 한계가 있지만 운영 실태에서 확인된 쟁점과 이의 개선을 위한 몇 가지 방안을 제시하겠다.

첫째, 노동이사제 적용기관의 확대이다. 현재 의무 대상 기관 87곳 중 노동이사제를 도입한 기관은 71곳으로 81.6%가 노동이사제를 시행하고 있다. 나머지 기관들은 기관의 이사회 구성 관련 법 및 정관 개정의 미비를 들어 노동이사제 도입을 미루고 있다. 관련 부처의 적극적인 행정지도를 통해 미

실시 기관을 해소해야 한다.

법 제정 당시 노동이사제 대상 기관은 공기업과 준정부기관 약 130곳이었으나 실제 법 시행 당시에는 대상 기관이 87곳으로 축소되었다. 그 이유는 공공기관의 유형 분류가 바뀌면서 47곳의 공공기관이 대상 기관에서 제외되었기 때문이다. 지난 2년 동안 공공기관 노동이사제가 이사회 활성화 등 긍정적인 역할을 충분히 하고 있다는 평가를 고려하여 기타공공기관(240곳)으로 확대할 필요가 있다. 또한 공공기관 노동이사제의 효과적인 정착을 위해서는 노동이사제의 도입·운영 상황을 평가하여 경영평가에 반영하는 방법도 검토할 필요가 있다.

둘째, 노동이사의 조합원 자격 선택 보장과 노동이사 추천 방식 변경이다. 공운법은 과반수 노동조합이 노동이사를 추천하도록 하고 있지만, 추천 받은 노동이사는 노동이사 임명과 동시에 조합을 탈퇴하여야 한다. 기획재정부 ‘공기업 준정부기관의 경영에 관한 지침’(2024. 6. 5. 개정)은 제47조의4(노동이사의 자격) ②에서 “노동이사로 임명되는 사람이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 그 자격 또는 직을 탈퇴하거나 사임하여야 한다. 1. 「노동조합 및 노동관계조정법」상 노동조합의 조합원”이라 규정하여 노동이사의 조합원 탈퇴를 의무화하고 있다. 그런데 노동자의 헌법적 권리인 단결권을 지침으로 금지하는 것은 법 논리상 부당할 뿐 아니라 노동이사가 그를 추천한 노동조합에 근거하여 활동하는 것을 부정하는 것으로 노동이사의 활동 토대를 인정하지 않는 것이다. 지침 개정을 통해 노동이사의 조합원 자격 선택권 보장이 필요하다. 다만 노동이사 활동의 특성을 고려하여 노동이사의 조합원 자격은 유지하되, 조합원의 권한 정지 방안이 함께 이뤄지는 것이 필요하다.

다음으로 노동조합의 노동이사 추천 방식 문제이다. ‘공기업 준정부기관의 경영에 관한 지침’(2024. 6. 5. 개정)은 제47조의5(노동이사 후보자 추천 및 동의절차)에서 “① 노동이사 임명을 위하여 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 법 제25조제3항제2호에 따른 근로자대표는 2명의 임원 후보자를 임원추천위원회에 추천하여야 한다.”고 명시하고 있다. 노조의 추천권을 보장하되 후보자는 2명이 되어야 함을 규정하고 있다. 이는 사외이사의 추천과 동일한 절차로 보이는데, 노동조합이 추천한 노동이사 후보를

2명(1순위, 2순위)으로 하는 것은 노동이사의 특수성을 고려하지 않은 방법이다. 노동이사들은 노동조합 추천이나 직원 투표를 통해 1순위자를 확정하고 있는데, 굳이 2순위자를 내세우는 것은 비합리적이다. 공운위가 판단하여 노조 추천자의 적격 여부만 판단한다면 노조가 추천한 1, 2순위 후보가 바뀌거나 이른바 들러리 후보 논란을 원천적으로 배제할 수 있다. 특히, 노동이사 후보 복수 추천은 노동이사가 연임할 때도 자동적으로 발생한다. 지침 제47조의8(임기) ① 노동이사의 임기는 법 제28조에 따른다. ② 노동이사가 연임되는 경우에는 법 제28조제2항제3호 및 제3항의 규정을 적용하되 제47조의5에 따른 노동이사 후보자 추천 및 동의 절차를 거쳐야 한다.

셋째, 노동이사제 활성화를 위한 주무부처의 적극적 역할이다. 정부는 노동이사제가 안착할 수 있도록 불이익 처우 금지, 노동이사 활동 시간 및 업무 수행 경비 지원 방안을 지침에서 규정하고 있다⁶⁰⁾.

그런데 노동이사 운영 실태에서 보듯이 노동이사에 대한 처우 및 활동 지원은 공공기관의 유형 및 규모, 기관장의 인식, 노사관계 수준에 따라 큰 편차를 보인다. 기재부 지침이 규정하고 있는 노동이사에 대한 각종 지원 방안들은 추상적이고 자의적이어서 노동이사와 기관 간의 갈등 사안이 되고 있다. 이의 방지를 위해 노동이사에 필요한 최소한의 업무, 적합 직무, 활동 시간, 경비, 불이익 방지 등의 내용을 담은 매뉴얼을 제작 보급할 필요가 있다. 또한 노동이사에 대한 소극적, 최소한의 지원을 넘어서 노동이사제가 공공기관에 안착할 수 있도록 보다 적극적인 노력 및 정책 마련도 필요하다. 노동이사협의회 조직과 기획재정부와의 정기적인 정책협의, 공공기관 임직원들에 대한 교육 및 홍보 등이 그 주된 내용이 될 수 있다.

60) 제47조의9(불이익 처우 금지 등) ① 공기업·준정부기관의 장은 노동이사 및 노동이사였던 근로자에 대하여 노동이사로 임명되었다는 것을 이유로 인사, 포상, 임금 등 근로조건에 관하여 불이익 처분이나 대우를 하여서는 아니 된다. ② 공기업·준정부기관의 장은 노동이사가 그 직무를 원활히 수행할 수 있도록 적절한 부서 또는 직무에 배치하여야 한다. ③ 공기업·준정부기관의 장은 노동이사에게 그 직무를 원활히 수행할 수 있도록 교육 기회 제공 등의 지원을 하여야 하고, 노동이사는 그 교육을 이수하여야 한다. 제47조의10(근로시간의 산정) 노동이사의 이사회 출석 및 업무 수행을 위하여 필요한 시간은 근로계약에 따라 근로를 제공한 시간으로 본다. 제47조의11(보수) 노동이사에게는 노동이사 업무에 대한 보수를 지급하지 아니한다. 다만, 업무 수행에 드는 실제 비용은 지급할 수 있다.

넷째, 노동이사의 비상임이사와의 차별적인 권리 회복이다. 비상임이사에게 주어지는 권한 중 노동이사에게 적용되지 않는 차별적인 권한으로 “임원추천위원과 선임비상임이사” 선출이 꼽힌다.

먼저, 공운법 제29조(임원추천위원회) 3항은 “③ 공기업·준정부기관의 임직원과 공무원은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다. 다만, 그 공기업·준정부기관의 비상임이사, 「교육공무원법」에 따른 교원과 그 준정부기관의 주무기관 소속 공무원은 그러하지 아니하다.”고 하고 ‘공기업 준정부기관의 경영에 관한 지침’은 제47조의12(임원추천위원회 제척)에서 “노동이사는 법 제29조제3항 본문에 따라 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다.”고 규정하고 있다. 그런데 노동이사가 임원추천위원이 되어 직원들의 목소리를 임추위에 전달하여 공론화하는 것을 금지하는 것은 합리적이지 않다. 특히나 공공기관에 만연한 낙하산인사나 비전문성 인사를 방지하기 위해서라도 노동이사의 임원추천위원 선출은 역설적으로 더 요청되는 상황이다.

다음으로 노동이사의 선임비상임이사 선출 배제이다. 노동이사는 법률상 제약은 없지만 선임비상임이사 선출에서 사실상 배제되어 있다. 시장형 공기업의 경우 기재부장관이 선임비상임이사를 최종 임면하도록 되어 있고, 공운법 시행령을 보면 선임비상임이사의 자격 조건이 매우 까다롭기 때문이다. 모든 비상임이사가 선임비상임이사가 될 수 있다는 점에서 노동이사만 선임비상임이사에서 배제하는 것은 사실상 차별이라 할 수 있다.

다섯째, 노동이사의 역할 정립 및 전문 역량 강화이다. 운영 실태에서 보듯이 공공기관 직원(조합원)들의 노동이사에 대한 관심이 낮으며 그 기능 및 역할에 대한 이해도 높지 않다. 이는 노동이사제 시행이 2년밖에 되지 않았을 뿐 아니라 아직 한국 사회에서 노동이사제가 보편적인 제도가 아니기 때문이다. 먼저, 노동이사 스스로 노동이사의 역할을 올바르게 인식하고 수행할 때 노동이사의 위상 및 정체성을 확립할 수 있다. 일부의 사례이지만 노동이사가 노동조합과 유사한 활동(노사 간의 갈등 조정 및 조합원 고충처리 등)을 해서 노동조합과 경쟁 관계로 인식되는 경우도 발생하고 있다. 노동이사는 이사회를 통해 기관의 정관에 부합하는 전략적 의사결정과 투명경영 및 ESG 경영을 위한 비판적 감독자 및 조언자가 되어야 한다. 노동이사 역할이 확대되고 모범 사례가 축적되면서 기관 및 조합원들과의 신뢰 자본이

더욱 돈독해질 것이다.

이를 위해서는 중앙 공공기관 노동이사들의 연합 조직인 ‘국가공공기관 노동이사협의회’의 역할이 중요하다. 제도 도입 초기이고 노동이사들이 각 기관마다 한 명이다 보니 이들의 고민과 어려움을 해소하고 이를 제도적으로 뒷받침할 조직이 필요하다. 현재 이 역할은 공공기관노동조합들과 국노협이 담당해야 할 몫이다. 국노협은 노동이사들이 현장에서 겪고 있는 문제들에 대한 경험과 사례를 나누는 단위이고 함께 교육받고 노동이사제 관련 정책을 생산하는 조직이다.

제 5 장

지방 공공기관 노동이사제 운영 실태 및 개선 방안

제1절 문제의 제기

이 장에서는 면접조사와 설문조사의 결과를 바탕으로 지방 공공기관 노동이사제의 운영 실태와 개선 방안을 살펴본다. 특히 제2장에서 제시한 노동이사제를 둘러싼 쟁점을 중심으로 살펴본다.

지방 공공기관 노동이사에 대한 면접조사는 총 8차례에 걸쳐 집단면접(FGI) 방식으로 진행됐다. 참가한 노동이사는 총 26명이었다. 먼저 지방 공공기관 노동이사들의 모임인 전국공공기관노동이사협의회(공노이협)의 전·현직 간부와 연구진 사이에서 두 차례 면접이 있었다(2024. 8. 12.). 이어 서울, 부산 및 경기도 공공기관의 노동이사를 대상으로 면접조사를 실시했다. 서울에서는 2회(2024. 9. 9, 9. 10.)에 걸쳐 총 10명의 노동이사가 참석했으며, 부산에서는 2회에 걸쳐 실시된 집단면접에서 각각 5명, 4명의 노동이사가 참석했다(2024. 9. 12.). 경기도 공공기관 노동이사의 면접조사에서는 2회(2024. 9. 28, 10. 10.), 4명의 노동이사가 참석했다. 모든 면접에서는 반구조화된 설문지를 사용했으며 녹취된 내용은 연구진이 공유했다.

이 장에서는 먼저 노동이사의 활동이 이사회 운영에 미친 효과를 살펴본다. 이어 제2장에서 제시한 주요 쟁점을 중심으로 지방 공공기관 노동이사의 견해를 살펴보고 쟁점 사항에 대한 평가를 진행한다. 그리고 노동이사

제의 개선과제를 검토한다. 특히 노동이사제와 노사협의회, 그리고 산별교섭체제로 이어지는, 이른바 황금 삼각형 모델의 가능성을 살펴본다. 마지막으로 요약과 맺음말이 따른다.

제2절 지방 공공기관 노동이사제 활동

쟁점에 대한 논의를 진행하기 앞서 이 절에서는 지방 공공기관에서 노동이사제를 도입한 이후 어떠한 변화가 나타났는지 먼저 살펴보겠다.

1. 이사회 운영의 활성화

가장 큰 변화 중 하나는 이사회 운영의 활성화다. 지방공기업법과 지방출자출연법에서는 각 기관 이사회의 권한과 운영에 필요한 사항은 정관으로 정하도록 하고 있지만, 대부분 기관별 정관에서는 이사회 개최 횟수가 명시되어 있지 않다. 의장이 필요하다고 인정하거나 재적 이사 일정 수 이상의 요청이 있을 때 소집한다고 정하고 있을 뿐이다. 따라서 평균적으로 분기별 1회, 즉 1년에 4번가량 이사회가 운영되거나, 비대면 회의 즉 서면결의를 하는 경우가 적지 않다. 하지만 노동이사가 이사회에 참석하여 이사회 회의 정례화를 요구하여 반영된 사례가 다수 확인된다.

“저희는 지금 한 달에 한 번 이사회를 하는데, 노동이사가 들어가기 전에는 1년에 다섯 번도 안 했다. 노동이사들이 이사회 정례화를 주장했고, 사장이 이를 수용했다.” (LB1)

이사회 개최 횟수만이 아니라 이사회 회의 시간도 길어져 논의의 실효성을 담보하는 방향으로 나아가고 있다. 노동이사 참석 전에는 짧으면 30분에서 길어도 1시간 안에 회의가 마무리되었으나 이제는 2시간여 논의가 진행되고 있다고 한다. 길어진 회의 시간은 이사회 결정을 지연시키는 효과보다는 안전에 대한 좀 더 세부적이고 구체적인 질문과 답변을 하게 하고, 이를

통해 이사들이 현안에 대한 깊은 이해를 갖고 의결할 수 있게 돕는다. 개최 횟수 측면에서의 활성화만이 아니라 논의 내용에서도 활성화가 이뤄지고 있다.

“예전 같으면 그냥 가결시켰을 안건인데도 다른 이사분들이 저희(노동이사)를 설득한 뒤 안건을 처리하려는 모습을 보인다. 안건 하나를 갖고도 1시간 반씩 그런 모습을 보이면 노동이사 제도는 꼭 필요하다는 생각이 더 든다.” (LB10)

“지금은 [이사회 회의가] 2시간까지 가니까 내용이 풍성해졌다. 그냥 거수로 쪽쪽 넘어가던 게 세심한 논의를 거치게 된다. 우리들이 한마디씩 하니까 다른 비상임이사들도 가만히 있을 수는 없으니까 한마디 하기도 하고, 한마디 하려면 알아야 하니까 우리한테 묻고 하면서 관심을 더 가진다.” (LB8)

2. 메기효과의 실현

노동이사는 이사회 전체 구성원 중 1~2명이기 때문에 안건을 부결시키는 것과 같은 최종 의결을 좌지우지하기 어렵다. 하지만 노동이사의 현장성과 전문성이 강력한 메기효과를 발휘하고 있다. 비상임이사들에게 현장 상황을 이해하도록 설명하고 안건에 대한 현장의 고민을 전하면서 안건 처리 그 자체에도 영향을 미친다.

“이전 같으면 비상임이사들이 시에서 온 당연직 이사 눈치 보면서, 혹은 내용을 잘 모르면서 거수기처럼 의결을 했다면, 우리가 들어가니 우리 눈치도 보면서, 발언할 때도 조심하면서 그러니까 이사회 분위기가 달라지더라. 우리 만큼 회사 사정을 잘 아는 사람들이 없잖아.” (LB7)

“저희들(노동이사들)이 처음 가보니까 비상임이사들의 질문이 너무 질이 떨어지더라. 내용을 모르니까. 저희들이 가면서 완전히 퀄리티가 달라졌다. 노동이사제 반대했던 비상임이사가 있었는데 저희 활동하는 거 보더니 태도가 달라졌다.” (LB1)

“우리 회사는 좀 특이한 게 임추위가 끝나면 그걸 이사회에서 의결하게 되어

있다. 그래서 내가 이사회에서 부결시키겠다고 제동을 건 적이 있다. ‘도저히 이 사람은 안 되겠다’라는 내부 직원들의 의견을 받아서 얘기한 거다. 거의 한 시간 동안 이 안건을 다뤘다. 그동안에는 임추위 결과가 오면 임추위의 의견을 존중해서 이사회에서는 그냥 통과시켜주는 식이었다. 결과적으로 가결이 돼서 가긴 했지만 검증절차를 강화한 효과는 있었던 것 같다.” (LS2)

노동이사가 독자적으로 안건을 상정하기도 한다. 노동이사는 안전 부의권이 없을뿐더러 안건을 제출하려고 하더라도 정관에 규정된 절차를 거쳐야 함에도 불구하고 이사회 석상에서 안건을 제안하거나 공문으로 제출함으로써 이사회 안건으로 만들기도 한다.

“이사회 안건은 보통 이사회 의장이 올리거나 3명 이상의 이사가 안건을 정해 이사회 소집을 요청할 수 있다. 그건 뭐 법이 있으니까 당연히 법대로 하면 되는 건데 일반적으로는 보통 이사가 이사회 석상에서 “다음 이사회에서는 이 문제를 좀 다뤄줬으면 좋겠다”라고 하면 이사회 의장이 알았다고 이야기한다. 회의가 끝난 다음에는 공문으로 요청하는데 타당한 이유가 없으면 안 올릴 수가 없다. 난 실제 두 건 제출한 적이 있다. 하나는 본부장 유고 시 누구한테 업무를 위임하는지를 새로 만든 거고, 다른 하나는 임원 해임에 관한 내부 규정에 문제가 있어 개정을 요청한 것이다. 이것은 아직 개정되지 않았다.” (LS6)

3. 이사회 논의 흐름 변화

이런 과정을 통해 부의된 안건이 재의결을 거치거나 실제 부결된 사례도 있다.

“부의된 안건의 문구 수정은 회의 때마다 한 건 이상씩 할 정도로 많다. 그래서 재의결을 끌어낸 적도 있다. 그리고 비상임이사들 설득해서 안건을 부결시킨 건도 있었다.” (LB8)

“필요한 인원도 안 주면서 신규사업에 관한 위수탁협약을 맺게 되는 경우가 있었는데, 이번에도 그런 안건이 올라왔길래 ‘한두 번 겪어보나, 이제는 더

이상 안 된다, 인원을 먼저 조정한 뒤 사업을 받겠다'고 주장했다. 그랬더니 시에서 그렇게 할 테니 믿고 안건을 처리해 달라고 하더라. 우리는 '절대 안 된다'고 반대했다. 결국 인원을 확보한 뒤 신규 사업을 인수하는 것으로 의결이 된 적이 있다." (LB7)

"성희룡과 직장 내 괴롭힘 행위를 한 임원에 대한 문책 심의·의결 건이 올라왔을 때 당시 해임과 정직 사이에서 논란이 있었다. 비상임이사들 사이에서는 당시 그 임원 입장을 고려하는 경우도 적지 않았는데, 노동이사들이 자료를 일일이 검토하고 공유하면서 해임을 강력하게 주장했다. 그래서 4 대 3으로 해임이 결정 난 사례도 있다." (LB3)

"이사회에서 부결시킨 게 한 건 있다. 우리 회사는 1급에서 8급까지 8직급 체계를 갖고 있는데 팀장은 1급부터 4급까지 할 수 있다. 그런데 원장이 5급까지 팀장을 할 수 있게 하자라는 안건을 냈다. 급여도 낮은 아래 직급들을 팀장으로 시켜서 과중한 직무를 쥐 빨리빨리 돌아가게 하겠다는 거였다. 제가 4급까지 팀장을 내린 지가 1년도 안 됐는데 다시 5급으로 내리는 것은 아닌 것 같달라고 발언을 했더니 다른 이사님들이 다 동의해서 결과적으로 부결됐다." (LG3)

이러한 노동이사들의 이사회 활동은 제도 그 자체로 이사회 운영의 활성화, 현장성과 전문성을 매개로 한 메기효과, 타 비상임이사와의 관계 형성을 통한 안건 의결 그 자체에 직접적인 영향력 발휘 등이 이뤄지고 있음을 보여준다. 이와 함께 현재는 제도적 한계로 노동이사가 임원추천위원회에 참여하고 있지는 못하지만 노동이사 활동을 통해 형성한 관계망을 통해 해당 기관의 비상임이사로 시민단체 관계자와 같은 시민 대표성을 발현할 수 있는 자가 임명될 수 있도록 역할을 하는 사례도 면접조사에서 확인되었다. 이는 노동이사가 제도적 한계 속에서도 이사회 구성의 민주성을 확대하는 역할을 하고 있음을 보여준다.

제3절 지방 공공기관 노동이사제를 둘러싼 쟁점 현황

1. 노동이사제 도입을 위한 법률적 근거의 확보 방안

지방 공공기관의 노동이사제는 조례를 통해 도입되고 있다. 그 결과 제도의 불안정성은 물론 지자체 사이에서도 내용의 차이를 드러낸다. 노동이사제를 도입한 지자체도 소수에 그친다. 서울시의 경우에서 보듯 조례가 노동이사들의 반발에도 불구하고 다수당에 의해 일방적으로 개정되기도 한다⁶¹⁾. 이른바 조례에 의한 노동이사제의 도입은 제도의 보편성과 통일성, 그리고 지속가능성을 확보하지 못하고 있는 셈이다. 지방 공공기관의 노동이사제를 중앙 공공기관의 그것과 마찬가지로 법적 근거를 도입해야 한다는 주장이 나오는 이유다.

면접 과정에서 법적인 근거의 도입 필요성에 반대하는 노동이사는 없었다. 하지만 도입방법이나 시기에서 일정한 차이를 보이는 것도 사실이었다. 도입방식으로는 크게 3가지가 제시되었다. ① 지방공기업법과 지방자치단체 출자·출연기관법(지방출자출연법)을 개정하여 지방 공공기관 전체에 적용되는 노동이사제를 도입하는 방안, ② 중앙 공공기관과 지방 공공기관을 동시에 포괄하는 별도의 입법(가칭 「공공기관 노동이사제 운영에 관한 법률」)을 추진하는 방안, 그리고 ③ 중앙 공공기관과 지방 공공기관을 포괄하는 별도의 입법을 추진하되 이를 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」(근참법)에 포함하는 방안 등이 제시되었다. 이 밖에도 지방공기업법과 지방출자출연법에 노동이사제 도입을 명기하고 구체적인 사항은 조례에 위임하는 주장도, 「공공기관 운영에 관한 법률」(공운법)을 먼저 개정해 모범적인 법률체계를 확립하는 것을 우선해야 한다는 주장도 있었다.

61) 최근 경기도에서는 과반수 노조가 후보를 추천하는 방식과 함께 노동이사에 대한 해임요구권을 노동자에게 부여하는 내용으로 조례개정을 추진하고 있다. 이에 대해 노동이사들은 노동이사와 사전적인 협의도 없었을뿐더러 노동조합에 대한 노동이사의 독립성을 훼손할 수 있다며 반발하고 있다.

지방공기업법 등을 개정하자는 것은 중앙 공공기관의 노동이사제가 공공기관 운영에 관한 법률(공운법)에 바탕을 두고 있다는 사실을 염두에 두고 있다. 관련 법을 개정함으로써 모든 지방자치단체에 적용되는 표준화된 노동이사제를 마련하자는 것이다. 두 번째는 별도 입법으로 중앙 및 지방 공공기관에 공통으로 적용되는 단일 입법으로 노동이사제를 규정하자는 내용이다. 이 경우 중앙 공공기관과 지방 공공기관 모두에 노동이사제를 도입할 수 있을 뿐 아니라 중앙과 지방 공공기관 사이의 제도적 차이는 해소된다. 다만 구체적인 방안은 별도의 법을 제정하자는 주장과 이를 근참법에 포함하자는 주장으로 나뉜다.

지방공기업법 등에 노동이사제 도입의 근거를 삽입하고 구체적인 내용은 조례로 규정하자는 주장은 더불어민주당 천준호 의원이 지방공기업법 개정안으로 발의한, 이른바 원포인트(one-point) 개정안이다(2023.5.15.). 구체적으로는 지방공기업법에 다음과 같은 조항을 신설하자는 것이다(제58조).

“비상임이사를 임명할 때에는 해당 공사 소속 근로자(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다) 중에서 조례로 정하는 사람(이하 이 조에서 “노동이사”라 한다)을 1명 이상 포함하여야 한다”.

“이 법에서 규정한 사항 외에 노동이사의 임면에 필요한 사항은 조례로 정한다”.

원포인트 입법안이 제안된 이유는 지방공기업법 개정이나 별도 입법을 추진할 경우 지방 공공기관의 노동이사제가 공운법에서 규정된 중앙 공공기관의 노동이사제로 수렴할 수 있다는 우려 때문이다. 무엇보다 현재 1~2명으로 되어 있는 지방 공공기관 노동이사의 수가 1명으로 줄어들 수 있다. 선출방식이 과반수 노조 추천으로 바뀌는 것에 대해서도 지방 공공기관 노동이사의 대부분은 부정적이며 일부 지자체에서 허용되는 노동이사의 안전 부의권이 철회될 수도 있다는 점도 지적한다.

면접조사 결과 지방 공공기관의 노동이사는 대부분 단일법의 제정보다는 지방공기업법 및 지방출자출연법의 개정을 지지했다. (가칭) 공공기관노동이사제 도입법과 같은 단일법을 만드는 것이 이상적이긴 하나 정치적인 상황으로 인해 시간이 걸릴 수 있다는 이유였다. 중앙 공공기관과 지방 공공

기관은 “예산구조나 소관부처가 다르다”라는 지적도 있었다.

“법으로 제정되는 게 가장 노동이사의 권한을 확보하는 데 확실한 방안이라 생각하고, 새로운 공공기관 법을 만드는 것보다는 기존의 공공기관법(지방공기업법)에 사장이나 이사 관련 규정들이 있다 보니 거기에 추가로 노동이사를 임명할 수 있도록 하고 권한을 간단하게 명시하면 가장 빠른 방법이 아닐까라고 생각한다.” (LB10)

“전 하나로 통합을 하는 거는 사실 정부 공공기관과 지방 출자출연기관은 시작부터 법을 따로 하고 있었기도 하고 예산구조나 정부 부처도 다르기도 하고 그러니까 그걸 합쳐서 하나로 하기에는 어려움이 있다고 본다. 그래서 저는 중앙 공공기관처럼 지방공기업법에 노동이사에 대한 부분들을 정하는 게 좋겠다고 생각한다.” (LS4)

지방공기업법을 개정할 경우 공운법이 주요한 준거가 될 수 있으며, 특히 노동이사 2명을 규정한 조항이 삭제될 가능성이 있다. 이와 관련하여 서울시 노동이사의 대부분은 현재 1,000명 이상 기관에서는 2명을 선출하도록 되어 있는 노동이사의 수를 한 명으로 줄이더라도 중앙 공공기관처럼 모든 기관에 노동이사를 도입하는 것이 바람직하다는 견해를 나타냈다. 지난 5월 서울시의 조례 개정으로 인해 노동이사 정수의 축소와 함께 특히 300명 미만 기관의 경우 노동이사제가 없어진다는 사실이 작용하고 있는 것으로 보인다. 이를 위해서는 당장은 지방공기업법과 지방출자출연법의 개정이 필요하다 보고 있다. 장기적으로는 공운법의 개정이나 단일법을 추진하는 것도 염두에 두고 있다.

“그나마 노동이사가 있던 기관에서 노동이사가 없어진다고 하니 인원수가 중요한 게 아니다. 있냐 없냐가 중요한 거지 두 명이 있다고 해서 활동을 더 많이 하고 한 명이 있다고 해서 활동을 적게 하는 게 아니다.” (LS6)

근참법을 개정해 중앙과 지방 공공기관을 포괄하는 노동이사제를 도입하는 주장도 있었다.

“현재 시장이 우리에게 호의적으로 한다고 한들 그게 어떻게 바뀔지 모르고

그 조례라는 게 그렇다. 이게 지방의 정치 환경에 따라서 서울처럼 당장 내일이라 바뀔 수 있는 게 조례이기 때문에 어쨌든 먼저 법률을 마련하고 그것에 근거해서 조례로 가는 게 맞다고 생각이 든다. 예를 들어 근로자 참여법(근참여법) 내에 이런 노동이사 관련 사항을 넣으면 된다.” (LB6)

지금은 시기적으로 적절하지 않으니 투 트랙 방식으로 추진하되 원포인트(one-point) 개정에 집중하자는 의견도 있었다. 시간을 두고 공운법 및 지방공기업법의 개정을 추진하더라도 당장은 지방공기업법 등에 노동이사제 도입의 근거만 마련하고 구체적인 사항은 조례에 위임하자는 게 그것이다. 현 정부에서 법을 통해 노동이사제를 개선하기보다는 기존 제도의 안정성을 확보하자는 것이다.

“개정의 필요성이 있는 것은 사실이지만 지금은 타이밍이 아니다. 공운법의 관련 내용이 지방공기업법에 적용됨으로써 하향평준화의 우려가 존재한다. 선불리 손뚱다가 성과까지 까먹을 수 있다. 법 개정 운동은 투 트랙(two-track)으로 추진하는 게 맞다고 본다. 기존 공운법의 개정이나 지방공기업법의 개정은 필요하다. 이와 동시에 원포인트(one-point) 개정안을 추진하는 것도 중요하다. 노동이사제의 도입을 지방공기업법에 명시하고 구체적인 사항은 조례에 위임하는 방안이다.” (LB1)

결론적으로 지방 공공기관 노동이사의 다수는 지방공기업법과 지방출자출연법을 개정함으로써 제도의 안정성을 확보하자고 주장하고 있다. 중앙과 지방 공공기관을 포괄하는 단일 입법으로 제정하는 것이 바람직하지만 이는 장기적인 과제로 추진하자는 주장이 다수였다. 하지만 일부에서는 현 정치정세로 봤을 때 원포인트 입법안이 바람직하다고 주장하는 등 지방 공공기관 노동이사들 사이에서도 합의된 의견이 형성된 것은 아니었다. 앞으로 노동이사제의 안정성과 제도의 표준화, 그리고 지속가능성을 확보하기 위해 법률적 근거를 마련할 필요가 있다면 노동이사의 의견을 하나로 모으는 작업이 선행되어야 함을 보여주는 지점이라고 할 수 있다⁶²⁾.

62) 더불어민주당의 박홍배 의원은 2024년 8월, 노동이사제를 기타공공기관으로 확대 적용하는 공운법 개정안과 노동이사제를 지방출자·출연기관으로 확대·적용하는 지방출자출연법 개정안을 각각 대표 발의했다. 또한 같은 당 이수진 의

2. 노동이사 선출방안, 추천인가 투표인가?

노동이사제 선출방안은 크게 중앙 공공기관 방식과 지방 공공기관 방식으로 나뉜다. 중앙 공공기관에서는 과반수 노조가 추천하는 방식(과반수 노조가 없을 경우 직원투표)을 택하지만, 지방 공공기관에서는 대부분 직원의 투표로 후보를 선출하는 방식을 택하고 있다. 직원투표를 앞두고 노동조합이 자체적으로 후보를 선출하여 출마시키기도 한다.

노동이사의 선출방식과 관련하여 노동이사들 사이에서도 의견은 갈린다. 지방 공공기관 노동이사의 대부분은 직원투표방식을 선호하고 있다. 노동이사가 전체 직원의 투표로 선출됨으로써 민주적인 대표성을 획득할 수 있다는 게 이유다. 직원투표로 선출되면 직원에 대한 책임감을 유지할 수 있다는 것도 직원투표방식을 선호하는 이유의 하나였다.

노동조합이 전체 직원을 포괄하지 못할 경우 노조 추천은 비조합원 직원(노조 가입자격 상실자 포함)이나 소수 노조원을 배제하는 결과를 가져올 수 있다는 의견도 제시되었다. 또한 과반수 노조가 ‘사고노조’라면 노동이사를 선출하지 못하는 결과를 가져올 수도 있다. 직원투표가 바람직하다는 근거로 제시된 내용들이었다.

“노동이사가 갖고 있는 가장 큰 힘은 흔히 말하는 대표성이다. 대표성을 가지려고 하면 노조가 7개든 100개든 모든 직원들의 투표를 통해서 제일 많은 득표를 한 사람이 해야지만 대표성을 가질 수 있다고 보는 거다.” (LB6)

“첫 번째로는 비정규직, 두 번째로는 2노조 3노조, 마지막으로 원래 노조원이 될 수 없는 간부들이 있다. 이런 간부들까지 우리가 모두 포용을 하려면 전 직원의 투표로 가는 게 당위적인 면에서 바람직하지 않나 저는 그 말을 하는 거다.” (LS10)

“작은 기관들은 사실 노조 자체가 활성화되기가 어렵다. 지금 우리 노조는 과반이 겨우 넘기는 하나 위원장도 없다. 그러다 보니 노조의 역할 자체가 기관 내에서 조금 어려운 상황에 있다.” (LS4)

노동조합이 노동이사의 후보를 추천할 경우 노동이사가 노동조합에 종속될 수 있다는 주장도 있었다. 노동이사는 노동조합에 대해 독립성을 가질 필요가 있다는 주장이었다.

“노동조합의 추천을 받아서 간다는 거는 항상 노조의 뜻대로 그 노조에서 이렇게 가지죠, 이사회 때도 이런 의결을 하는 데 있어 각고 안전에 대해서 이런 방향으로 가야 됩니다(라고 나올 것 같다). 그러니까 노조에 이렇게 끌려갈 수 있는 것 같아서 나는 노조 추천보다는 근로자 투표로 가는 게 맞다고 생각한다.” (LB7)

노동이사와 노동조합의 역할이 다르다는 사실을 지적하며 직원 투표를 선호하는 의견도 있었다.

“노조가 생기더라도 노조의 역할하고 노동이사 역할은 분명히 다른데, 그냥 노조의 추천만으로 노동이사가 임명되면 말 그대로 노조원의 목소리만 낼 수 밖에 없는 루트로 갈 수 있기 때문에 전 직원 투표가 맞다고 항상 저희는 그렇게 생각을 하고 있다.” (LG2)

노조 추천을 전제로 직원 투표를 거치는 방식도 제시되었다. 노조와의 관계도 유지하면서 전 직원의 대표라는 명분도 확보하는 방안이라는 것이다. 이 역시 직원 투표를 선호하는 것에 해당한다.

“경선을 통해서 노조 추천을 받고 또 전 직원 투표를 진행하는 게 올바른 방식이 아닌가라는 생각이 든다. 노조를 대표해서 나올 수는 있되 과반 노조만 추천을 하는 것보다는 각 노조에서 전부 다 후보자를 내서 전 직원을 대상으로 선거를 거쳐서 노동이사를 선출하는 방법이 좀 옳지 않냐, 그러니까 노조의 관계도 유지하면서 이제 대표성도 띠는 관계가 좀 중요하지 않겠냐.” (LS3)

한편 직원 투표로 노동이사 후보를 선출하는 서울시나 부산시, 경기도의 경우 노동조합이 직원 투표에 나갈 후보를 추천하는 경우는 소수에 그친다. 대부분의 노조에서는 후보를 추천하지 않는다. 노동이사에 출마한 노조 추천 후보가 낙선하는가 하면 노동이사에 대한 노동조합의 관심이 떨어졌다

는 이유를 든다.

“1기 때는 노조가 직원 투표의 후보를 추천했다. 2명 추천했는데 1명이 떨어졌다. 2, 3기 때는 추천을 하지 않았다. 노동조합 자체가 노동이사에 대해 아예 관심이 없다. 추천도 하지 않지만 선거에 관여하지도 않는다. 노동이사를 꼭 우리 사람을 해야겠다는 그런 필요성을 느끼지 않는 거다.” (LS6)

한편 노동조합이 노동이사 후보를 선출하는 경우 노동조합이 후보로부터 서약서를 받기도 한다⁶³⁾.

“(서약서를 쓸 때 느낌이 좀 어땠나?) 누가 이사가 되더라도 실수할 수 있고 마음을 달리 먹을 수 있도록 그런 게 있기 때문에 그거는 민주노조에서는 안전장치로도 괜찮다. 그게 굳이 노동이사를 음해하는 제도가 아니고 민주적인 노조로 가기 위한 방법이라고 나는 그 방향으로 인정을 했었다. 반감은 없었다.” (LB6)

노동이사 후보를 과반수 노조가 추천하는 방식에 동의하는 노동이사도 있다. “노동조합과 연계해야 하기 때문”이라는 것이 주장의 근거였다. 즉 노동이사와 노동조합 사이의 협력관계를 형성하기 위해서는 노조가 추천하는 것이 바람직하다는 의견이었다.

“과반수를 득하고 있는 노동조합은 어찌 됐든 간에 전 구성원들의 신뢰를 최소 50% 이상은 점하고 있는 조직이기 때문에 그 조직의 신뢰성이 충분하다. 그래서 이 신뢰성이 충분한 조직에서 추천하는 노동이사가 돼야지 저는 이게 아무래도 노동이사의 역할에 힘이 실릴 수 있다.” (LS7)

“노동이사회들의 가장 큰 목적을 노동자의 권익을 대변하는 거라면 가장 효율적인 거는 저는 노조 추천이라고 본다. 중요한 거는 얼마만큼의 영향력을 발휘할 수 있느냐이기 때문에 노조의 추천을 통해서 임명되는 게 가장 효과적이라고 생각한다.” (LS11)

63) 가령 공공운수노조의 경우 노동이사 후보의 서약서에는 노동조합에 대한 노동이사의 의무(활동보고, 사전 협의 등)와 함께 노동조합에서 노동이사의 사퇴를 의결할 경우 그에 따른다는 내용이 포함된다(김철 외, 2022).

노동이사의 선출방식과 관련해, 본 연구 설문조사 결과에 따르면 지방 공공기관의 경우 67명의 응답자 가운데 57명(85.1%)이 직원투표를 선호했다. 과반수 노조의 추천이 바람직하다고 답한 노동이사는 7명(10.4%)이었다. 중앙 공공기관에서는 41명의 응답자 가운데 직원투표와 과반수 노조 추천이 각각 9명(22.0%), 30명(73.2%)으로, 과반수 노조 추천방식을 압도적으로 선호했다.

한편 지자체장이 노동이사를 임명하는 과정에서 투표로 추천된 후보 가운데 후순위자를 임명하는 경우에 대해서는 하나같이 부정적인 의견을 보였다. 직원의 대표성이라는 노동이사의 대원칙을 어겼다는 것이다. 한 노동이사는 그것은 임명권자의 권한 남용으로 위법한 행위라는 표현까지 썼다.

“노동이사는 대표성이 있어야 하는데 내가 임명권자이기 때문에 대표성이 없는 내 마음에 드는 후순위자를 임명한다? 저는 그거는 임명권한을 행사한 게 아니고 권한 남용이라고 생각한다. 권한 남용은 불법이잖아. 위법한 행위다. 투표를 해서 흠결이 없으면 임명해야 하는, 시장의 임명 권한이 제한돼 있는 이런 게 노동이사다.” (LB9)

앞서 제2장에서도 지적했듯이 노동이사의 선출방식은 노동이사의 성격을 규정하는 지점이자 노동조합과의 관계를 설정하는 핵심 요인이다. 노동이사의 선출방식은 노동이사의 정체성 및 역할에 대한 인식의 차이를 드러낸다. 다시 말해 그것은 “노동이사는 종업원 대표인가 노조 대표인가?”를 드러내는 지표일 수 있다. 노동이사의 선출방식은 노조와의 관계를 설정하는 토대가 될 수도 있다. 이는 후술하는 노동이사의 노동조합원 자격 여부와 결부되어 있다는 것은 두말할 나위도 없다.

3. 노동이사의 권한과 역할을 둘러싼 쟁점

가. 노동이사의 권한

노동이사의 권한과 관련하여 여기서는 3가지를 다룬다. 노동이사를 임원 추천위원회(임추위) 위원 자격에서 배제하는 것과 같은 노동이사에 대한 제

도적 차별, 노동이사의 안전부외권 및 그 사용 여부, 그리고 노동이사의 활동여건과 관련한 부분이 그것이다.

노동이사에 대한 제도적 차별은 크게 2가지다. 하나는 임원추천위원회(임추위)에서 노동이사를 배제하는 것이며, 다른 하나는 이사회 의장(선임비상임이사)의 피선 자격을 사전적으로 박탈하는 것이다. 면접에 응한 노동이사는 대부분 임원추천위원회에 참석해야 한다는 의견을 보였다. 설문조사 결과에서도 108명의 노동이사 가운데 102명(94.4%)의 노동이사는 임추위에 참여할 수 있어야 한다고 답했다. 한 노동이사는 노동이사를 직원으로 간주해 임추위 구성에서 배제하는 것을 ‘반인반수’(半人半獸)라고 표현했다.

“어떨 때는 직원이라고 그랬다가 어떨 때는 비상임이사로 임원이라고 했다가 그런다. 그러니까 반인반수다. 비상임이사라고 했다가 한 50% 이상은 직원성을 가지고 있다고 ‘직원은 안 돼’라고 해서 지금 (임추위에서) 뺀 거잖아 그냥. 노동이사는 임원이라고 해서 노동조합을 탈퇴하라고 해 놓고선.” (LS6)

이사회 의장(선임비상임이사) 피선임권 박탈에 대한 입장은 찬반이 나뉜다⁶⁴). 노동이사가 이사회 의장을 맡으면 노동이사의 권한이 강화된다는 주장과 이사회 의장을 맡으면 노동이사로서 반대 주장을 개진하기가 어려워질 수 있다는 이유였다. 설문조사 결과에서도 노동이사가 이사회 의장(선임비상임이사)을 맡는 안에 대해서는 108명 가운데 56명(51.9%)의 찬성에 그쳤다.

“의장이 되면 모든 안전에 대한 것들이 의장이 결정권을 갖기 때문에 이제 사측에서 우리 노동이사의 권한을 하나 더 높게 보지 않을까.” (LS10)

“노동이사가 이사회 의장을 맡아버리면 사측 경영진과 서울시와의 의견과

64) 선임비상임이사의 역할은 2가지다. 먼저 시장형 공기업과 자산규모 2조 원 이상의 준시장형 공기업에서는 선임비상임이사가 이사회 의장을 맡는다. 또한 선임비상임이사는 비상임이사회를 “이사회 안전 그 밖의 기관의 운영에 관한 사항을 논의하기 위해 비상임이사회를 소집·주재할 수 있다. 선임비상임이사는 비상임이사 중에서 호선한다. 하지만 노동이사는 선임비상임이사의 자격요건(공운위 운영위원 자격)을 충족하지 못해 사실상 선임비상임이사의 선출에서 배제된다. 지방 공공기관의 경우 비상임이사가 노동이사를 맡지만 각 기관의 정관에 의해 노동이사는 배제된다.

대립을 했을 때 제 주장을 하기가 좀 난감한 상황이 될 것 같다는 생각에 상임 의장을 저희들이 할 수 있다는 권한이 있더라도 안 맡는 게 보다 합리적일 거라고 저는 생각을 하고 있다.” (LS7)

노동이사의 권한과 관련하여 쟁점이 되는 사안의 하나는 안전부의권이 다. 이 권한은 서울시 공공기관에서 노동이사제가 도입된 이래 노동이사가 정보열람권과 함께 줄곧 요구해 온 사안이기도 하다.

노동이사가 가장 필요로 하는 권한이 안전부의권이라는 조사결과도 있다. 노무법인 이산이 지난 1월 15일부터 3월 7일까지 전국공공기관노동이사협 의회 소속 노동이사 70명을 상대로 실시한 설문조사 결과에 따르면 응답자들이 가장 필요한 권한으로 꼽은 것은 ‘이사회 안전부의권’(24명, 34.3%)이었다. 경영정보 문서 열람권과 자료제공 요구권(15명, 21.4%), 임원추천위원회 위원 참여 또는 추천권(13명, 18.6%), 경영사항에 대한 감사청구권(12명, 17.1%)이 그 뒤를 이었다(백정숙, 2024).

일부 지자체(경기, 광주, 충남)에서는 조례로 노동이사의 안전제출권을 보장하고 있지만 부산시에서 노동이사는 안전부의권을 갖는다. 그러면 안전제출권과 안전부의권은 현실에서 어떻게 작동하고 있을까. 안전부의권은 물론 안전제출권조차 심각하게 제한되고 있는 것이 실상이었다. 안전부의권이 보장되고 있는 부산교통공사에서 노동이사를 역임한 직원의 말이다.

“우리가 안전부의권을 갖는다고 했는데 이걸 구체적으로 써먹으려고 하니 너무 복잡하다. 예를 들면 우리가 이사회 규정에는 안전부의권, 즉 안전을 정하는 부서는 경영지원처다. 경영지원처에서도 각 부처에 대해서 다 안전을 받는다. 받아가지고 경영지원처 안전을 만들어 사전에 부산지하철 내에서 협의하고 이런 일련의 과정들이 다 있는데 그런 부분을 규정에 담아야 하는데 결국은 세부적으로 그걸 못 만들었다. 그렇다고 노동이사가 만든 안전을 바로 상정하더라도 이사회에서 동의를 되지 않으면 통과가 안 되는 거 아닌가. 그러다 보니 안전부의권도 별 의미가 없는 거고. 이사회 운영규정을 개정하고자 했으나 그것도 이뤄지지 못했.” (LB1)

실제로 부산교통공사 이사회 운영규정에 따르면 이사회에 부의할 사항은 소관부서에서 입안해 “관계부서 및 이사회 운영부서와 협의를 거친 후 사장

〈표 5-1〉 부산교통공사 이사회 운영규정 제9조(소집통지 및 부의절차)

- ① 이사회를 소집할 때에는 회의개최 1주일 전에 회의의 목적, 개최일시 및 장소 등을 정하여 별지 제4호서식에 따라 이사 및 감사에게 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있거나 이사 3명 이상의 동의가 있을 때에는 회의 개최 전일까지 통지할 수 있다.
- ② 이사회에 부의할 사항은 소관부서에서 입안하여 관계부서 및 이사회 운영부서와 협의를 거친 후 사장의 결재를 받아 별지 제1호 및 제2호서식에 따른 문서를 회의개최 10일 전일까지 이사회 운영부서장에게 제출하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 예외로 할 수 있다.
- ③ 이사회 운영부서장은 의안을 접수한 경우에는 별지 제3호서식의 의안 접수대장에 기록하고 의안번호를 부여하여야 하며, 그 의안은 특별한 사유가 없으면 회의 개최 5일 전까지 이사 및 감사에게 배부하여야 한다. 다만, 매 사업연도의 사업계획 및 예산안은 이사회 개최 30일 전까지 배부하여야 한다. <개정 2021. 11. 10.>

의 결재를 받아” 운영부서장에게 제출하도록 되어 있다. 조례에는 노동이사가 안건부의권을 가진다고 명시되어 있지만, 노동이사가 안건을 제출하거나 부의할 세부적인 절차와 근거는 마련되어 있지 않은 셈이다.

한편 서울시의 경우 노동이사의 안건제출권은 지침 및 각 기관의 정관에 규정되어 있다. 정보열람권도 마찬가지다. “노동이사는 소관부서에 이사회 개최 40일 이내에 안건을 제출하여야 하며” “노동이사는 소관부서에 이사회 안건과 관련한 정보열람을 요구할 수 있다”(서울특별시 기획조정실, 2024).

노동이사의 이사회 안건 부의권(제출권)과 정보열람권 및 자료제공 요구권은 노동이사는 물론 상임/비상임이사를 떠나 모든 이사들에게 필요한 기본적인 권한에 속한다. 이사회는 회사 운영에 관한 업무 전반에 관하여 심의·의결할 수 있다. 그렇다면 노동이사뿐 아니라 다른 비상임이사도 회사에 대한 정보를 취득하고 안건을 발의하는 데 제한이 없어야 한다고 주장하기도 한다(김종보, 2024).

나. 노동이사의 활동 여건

노동이사로 활동하면서 느끼는 애로사항은 다양하다. 성과에 대한 압박

감, 노동이사에 대한 기관의 지원 부족, 경영진으로부터의 독립성 확보문제, 노동이사의 활동에 대한 직원(노동조합)의 무관심 등을 들고 있다.

“압박감이다, 성과에 대한. 노동이사 성과가 나서 직원들한테 노동이사가 있어서 좋아졌다는 점을 보여주고 싶은 압박감. 그다음에 성과를 내야 된다는 부담감이 있는데 실질적으로 그걸 만들기는 쉽지가 않다.” (LS1)

“활동에 대한 부분에서 애로사항이 있긴 한데, 저도 선거 나올 때 역대 최고의 투표율로 당선이 됐음에도 실제로 노동이사 활동하고 있는 거에 대해서 직원들이 사실은 관심을 그렇게 크게 많이 안 가지고 있다. 그러니까 저도 전 직원들한테 메일로 활동 현황 같은 것들 정리해 보내고 하는데 직원들이 그거를 그렇게 관심 있게 보고 얘기해 주는 사람들이 많이 없어가지고...” (LS8)

공기업의 장은 “노동이사 및 노동이사였던 근로자에 대하여 노동이사로 임명되었다는 것을 이유로 인사, 포상, 임금 등 근로조건에 관하여 불이익 처분이나 대우를 하여서는 아니 된다”(기획재정부 지침 제47조의9). 지자체 조례에도 노동이사에 대한 불이익 처우를 금지하고 있다. 가령 서울시 조례는 “기관장은 임금 등 노동조건에 있어 노동이사를 다른 노동자와 동등하게 대우하여야 하며, 노동이사의 직무수행과 관련하여 불이익을 주는 처분을 하여서는 아니 된다. 이 경우 노동이사가 그 직을 상실한 이후에도 또한 같다”라고 규정하고 있다(제12조 1항). 하지만 현실적으로 노동이사들은 특히 노동이사의 임기 이후 회사로부터 받을 수 있는 불이익 처우를 우려하고 있다.

“근데 이게 조금 문제가 있었던 게 내가 노동이사를 달고 있을 때에는 그 불이익 처분 금지가 당연히 나한테 노동이사 규정이기 때문에 해당이 되는데 (지난번 노동이사의 경우) 임기가 종료된 이후에 일반 사원으로 돌아갔는데 노동이사로 활동했다는 이유로 전보 발령이나 그런 인사 조치나 이런 것들이 분명히 있었다.” (LG2)

“시간, 장소 그리고 예산도 독립돼야 되고 마지막으로는 인사에서 불이익을 받지 않는 것까지. 물론 지금 지침이 아주 잘 돼 있지만 어쨌든 그 네 가지에 대한 거는 기관의 경중이나 규모를 떠나서 모두 다 우선 확립을 해야 된다고

생각을 한다.” (LS10)

이러한 사실은 설문조사 결과에서도 확인된다. 노동이사 임명 후 인사상 불이익을 경험했다는 노동이사는 11.1%(중앙 12.2%, 지방 10.4%)에 이른다. 주요한 불이익 내용으로는 노동이사 선출 후 희망부서 배치요구가 무시당한다든지 승진 시의 불이익, 근무평정에서의 불이익, 간접적이고 우회적인 방법 등을 들고 있다.

노동이사가 직원으로서의 현업과 노동이사로서의 업무를 병행하는 어려움에 관한 호소도 있었다. 노동이사로서 직원의 업무를 병행하다 보니 시간(활동시간), 장소(사무실), 예산(활동비), 인사(근무지 배치, 인사평가) 등에서 어려움이 따른다는 내용이다. 또한 직원으로서 상급자의 지시나 대표이사의 결재를 받아야 한다는 사실은 노동이사로서 경영진에 대한 독립성이나 대등성을 훼손하는 빌미가 될 수 있다는 주장도 제기되었다.

“현업을 하니까 결국은 대표이사한테 결재를 받아야 되는 상황들이 생기고, 업무보고를 해야 되고 이런 상황인데, 또 이사회에 가면 같은 테이블에 앉아 가지고 같은 위치에서 얘기를 해야 되는 것 자체가 굉장히 불편한 상황들도 많이 만들어지고 그렇다.” (LS8)

“어쨌든 직원들이 노동이사 활동에 대해서 일단은 좀 관심이 없는 게 고충 중의 하나이고, 또 현업을 하는 게 사실은 애로사항이지 않을까. 그러니까 현업을 하고 또 노동이사 업무를 병행해야 하니까… 일단은 현업을 내려놓고 노동이사 임기 동안에는 노동이사가 담당해야 하는 업무들을 수행할 수 있게 하고 현업에서는 잠시 떨어져 있는 게 오히려 더 좋지 않을까.” (LS8)

다. 노동이사의 역할

“노동이사는 누구인가”라는 건 여전히 남아 있는 쟁점이다. 노동이사의 정체성에 관한 물음은 다시 노동이사의 역할에 대한 물음으로 이어진다. “노동이사(비상임이사)는 회사 경영진에 대해 업무 지시권을 갖는가?”, “노동이사는 경영진 회의에 참가(참관)하는 것이 바람직한가?”, 그리고 “노동이사는 노사갈등 중재를 자신의 역할로 갖는가” 등이 그것이다.

서울시 공공기관에 근무하는 한 노동이사가 소개한 노동이사로서의 활동 내용은 광범위했다. 이사회 안건 심의라는 이사로서의 고유한 역할이나 서울시 노동이사협의회 참가라는 연합활동을 제외한 역할도 적지 않았다. △노사갈등 조정역할, △고충처리, △각종 회사 간담회 참석, △노사협의회 및 임단협 참관, △산업안전보건위원회 참관⁶⁵⁾, △ESG 위원회 참가, △인권경영위원회 참가, 그리고 △확대간부회의 참가 등이다(LS7).

이 중에서 쟁점이 될 수 있는 사항은 무엇보다도 노동이사가 직원의 고충 처리에 나서는 일이다. 위에서 노동이사로서 자신의 역할을 소개한 노동이사는 고충처리와 관련하여 노동이사의 역할은 신중해야 한다는 의견을 보였다. 고충처리는 노동조합의 고유한 역할이기 때문에 자칫 노동조합과 역할충돌이 벌어질 수 있다는 우려였다. 원칙적으로 노동이사가 고충처리에 나설 일은 아니지만, 직원(조합원)이 와서 요청하면 거절하기도 어렵다는 하소연이기도 했다.

“고충처리와 같은 건은 노동조합의 영역이다. 제가 노동이사로서 이걸 했다. 그럼 저는 당장 그쪽 지회장한테 전화를 한다. 이는 내가 와서 한 게 아니라 지회장님이 했다고 해라. 이게 잘못돼버리면 노동조합이 무력화돼 버린다. 노동조합의 힘 때문에 노동이사의 말에 힘이 실렸는데 거꾸로 가다 보면 노동이사는 해결했는데 노동조합은 뭘 했느냐는 말이 나온다. 노동조합이 1년, 1년 반 동안 이거 고쳐달라고 그렇게 현장에서 싸웠는데 안 해준 거를 노동이사가 잠깐 와서 요구하면 예산 2천만 원 툭 던져줘버리고. 이것 때문에 저는 많이 힘들었다.” (LS7)

가령 한겨레신문(2024년 7월 22일)에 실린 다음과 같은 신문 기사를 살펴보자. 박경표 전 서울의료원 노동이사의 말이라며 인용하고 있는 내용이다.

“노동이사는 경영진이기 때문에 예산·시설 부서 담당자를 불러 에어컨 설치 예산을 확보하고 일을 진척시킬 수 있었다. 조리원들 근로환경이 좋아지면 환자들이 먹는 음식 질도 높아질 텐데 예전엔 왜 그게 잘 안 됐는지 모르

65) 산업안전보건법에 따르면 상시근로자 500명 이상을 사용하는 회사는 매년 회사의 안전 및 보건에 관한 계획을 수립하여 이사회에 보고하고 승인을 받아야 한다(제14조).

겠다”⁶⁶⁾

여기서 유추되는 질문은 다음과 같다. “노동이사는 경영진으로서 부서 담당자를 불러 지시할 권한을 갖는가”. “근로환경의 개선이 노동이사의 역할인가”, 나아가 “그것이 노동조합과 역할충돌을 빚을 가능성은 없는가”. 노동이사가 노동자(직원)의 근로조건 향상과 고충처리를 담당하는 것은 그것이 노동이사의 고유한 목적이 아닐뿐더러 자칫 노동조합과 역할 충돌을 낳을 수 있다. 박경표 전 이사의 발언에 대해 해당 사업장의 현직 노동이사가 밝힌 내용은 다음과 같다.

“디테일하게 보면 저도 확인을 해봤는데 최초에 노조에서도 상황을 알고 있었다. 그래서 노조도 개선을 요구했는데 관련 부서에서 돈이 많이 들어가고, 뭐 다 뜯어고쳐야 되고 이런저런 이유로 불가능하다고 얘기를 해서 거기서 그냥 무마됐던 건이었다. 그런데 박경표 이사가 나서서 관련 부서의 담당자를 불러 방법을 모색해 보자, 무조건 안 된다 하지 말고… 그래서 큰 공사 없이 할 수 있는 방법을 찾아서 진행했다. 그런데 문제는 그 과정에서 노조가 빠졌다는 것이다. 노조가 개입이 돼서 처리됐으면 원만하게 될 수 있었을 텐데 노조가 사후에 그 얘기를 듣고 좀 서운해하고 그랬다는 거다. 서로 상의해서 그렇게 가면 좋았을 텐데라는 아쉬움이 없지 않아 있다.” (LS9)

직원의 근로조건 개선과 관련한 노동이사의 활동에 대해 노동조합이 불편해한다는 지적은 다른 면접에서도 확인된다.

“우리가 이사회 안건 외에 고충 처리라든지 어저께 내가 경영실장한테 이야기한 게 뭐냐 하면 지금 겨울 돼서 동복 지급을 준비하고 그다음에 공기청정기 전수조사해야 하고… 그런 상황을 노조에서 안 하니까 노동이사들이 하게 되면서 어느 정도 마찰이 생기게 된다. 노조위원장은 노동이사인 나를 보고 좀 움직이지 마라, 안 움직이면 안 되나, 조금씩 움직여라 하고 있는 편이고. 그래서 서로 간에 갈등 있다가도 또 안이 있으면 힘을 합치고, 또 서로 간에 또 잘했니 못했니 할 때도 있고.” (LB3)

66) 한겨레(2024. 7. 22.자), 「서울시 노동이사제의 후퇴… 정치논리 밀려 정월 '반토막'」.

제2장에서도 지적했듯이 노동이사와 노동조합은 역할을 달리한다. 노동자의 권익옹호가 노동조합의 주된 목적이라면(노조법 제2조), 노동이사의 주된 목적은 공공성의 실현과 투명경영을 통해 회사(기관)의 장기적인 지속가능성을 도모하는 것이다(공운법 입법취지, 2022. 1.). 노동이사가 “회사를 위하여”(상법 제384조의4) 충실의무를 다해야 한다면 때로는 의제에 따라 노동조합과 이견을 보일 수도 있다. 노동이사와 노동조합 사이의 관계를 말하는 지점이다.

4. 노동이사와 노동조합의 관계

가. 노동이사의 조합원 자격문제

면접에 참가한 대부분의 노동이사는 노동이사의 노동조합 가입 여부는 해당 노동이사의 판단에 맡겨야 한다고 보고 있다. 헌법에 보장된 노동자의 기본권을 지침이나 조례로 제한하는 문제를 제기하는가 하면, 지침을 어김으로써(노동조합에 가입함으로써) 법률적인 판단을 받아보아야 한다는 의견을 제시하는 노동이사도 있었다. 많은 노동이사들은 노동이사의 조합원 자격을 허용하더라도 노동이사의 노조활동은 제한할 필요가 있다는 의견을 보였다.

“나도 노동자다. 단순히 내가 노동자이기 때문에 임원이 된 거지 임원인데 노동자 된 건 아니다. 베이스가 노동자이기 때문에 노동자로 생각한다. 나는 노조원 자격을 박탈하는 게 아니라 그 사람이 그냥 원하는 대로 노조원 자리를 유지하고 싶으면 유지하게끔.” (LB8)

노동이사에 대해 노동조합의 조합원 자격을 허용해서는 안 된다는 주장도 있었다. 노동이사는 경영진이라는 의견도 있었고, 노동이사가 노동조합에 가입하면 노동조합의 간섭을 받게 되어 “자유롭고 객관적인 의사결정”을 제한당할 수 있다는 의견도 있었다.

“저는 조합원이 되면 안 된다고 생각한다. 노조법에도 노동조합 설립 신고할

때나 이럴 때 보면 조합원이 아닌 자가 조합원이 될 수 없는 자, 예를 들어서 사용자나 사용자의 이익 대표자, 예를 들어서 인사담당자나 감사 담당자가 조합원으로 들어가 있다든지 하면 설립 신고가 안 되도록 되어 있다. 그렇기 때문에 그 조합과 상충되는 역할을 하는 사람은 조합의 조합원으로 돼서는 안 된다고 생각한다. 근데 저희는 물론 노동자를 대표해서 역할을 하지만 이 사잖아. 이사는 경영진이고.” (LB9)

“저는 일단 조합원이 되면 안 된다고 본다. 조합원이 된다는 자체가 노동조합의 간섭을 안 받을 수 없는 위치이기 때문에 조합원이 아니어야 좀 더 자유롭게 그리고 객관적으로 의사결정을 할 수 있다고 생각한다.” (LB10)

설문조사의 결과를 보면 전체 응답자 108명 가운데 “조합원 자격이 허용되어야 한다”는 30명(27.8%), “조합원 자격은 허용하되 노조 내 직책이나 활동을 제한한다”는 50명(46.3%), 그리고 “조합원 자격을 허용해서는 안 된다”에는 28명(25.9%)이 각각 동의했다.

노동이사로 임명되면 노동조합을 탈퇴해야 한다는 건 유럽 국가의 사례에서는 보이지 않는다. 노동이사의 노동조합원 자격을 인정하지 않는 것은 서울시의 노동이사 조례에서 비롯된다. 당시에는 노동이사가 노동조합에 가입하면 “근로자 아닌 자의 가입을 허용하는 경우”에 해당되어 ‘노동조합으로 보지 아니함’의 통보대상이 될 수 있었다. 그 후 전국교직원노조에 대한 ‘노조 아님 통보’(법의 노조 통보) 처분이 대법원 판결(2020. 9. 3.)로 취소되면서 해당 법 조항(노동조합법 시행령 제9조2항)은 사라졌다. 노동이사가 조합원 자격을 가졌다는 이유로 노동조합에 대해 행정관청이 설립을 취소할 위험은 없어진 셈이다. 하지만 노동이사의 노동조합 탈퇴조항은 조례에 그대로 온존되었으며 2022년에는 중앙 공공기관의 지침에도 도입됐다.

노동이사의 조합원 자격은 조합원 자격을 넘어 노동이사의 정체성이나 역할에 직접적인 영향을 미친다. 노동이사의 선출방식이나 노동이사와 노동조합 및 경영진 사이의 관계도 마찬가지다.

노동이사의 조합원 자격회복과 관련하여 한 가지 특이한 언급은 소송을 통해 조합원 자격을 회복하자는 의견이었다. 노동자의 기본권을 조례나 지침으로 제한하는 것은 부당하니 조례가 헌법이나 법률에 위배되는지에 대

해 법률적 판단을 구해보자는 것이었다. 조례가 국민의 기본권을 침해할 경우 조례를 대상으로 권리구제형 헌법소원도 가능하다.

“저 같은 경우는 노동운동의 언저리에 있었기 때문에 노동조합을 중심으로 봐야 한다는 게 확고하다. 결국 핵심은 노동조합 조합원 자격 유지다. 노동이사 모임 때 제가 얘기한 게 뭐냐 하면 임기 종료 한 6개월 정도 전에 조합원 가입을 해라, 소문내고 가입을 했으면 좋겠다. 그래 가지고 불이익을 당해 소송 가자, 차라리 그렇게 하면 100% 이길 거라. 공공운수 노동조합에서 그런 걸 기획했으면 좋겠다. 이걸 명백한 국가의 지침에 의해서 불이익을 당한 거니까 그런 식으로 가는 것도 좋다.” (LB1)

노동이사의 조합원 자격 제한과 관련하여 부산시 조례도 흥미로운 대목을 갖고 있다. “노동이사의 임기가 끝나면 조합원 자격이 원래대로 복귀되어야 한다”는 조항이 그것이다. 노조(위원장)가 전직 노동이사의 임원출마 등을 막기 위해 조합원 자격회복을 지연하는 것을 막으려는 조치다(LB1). 하지만 이 조항은 노조에 대한 자유로운 가입 여부에 대해 조례가 개입하는 것으로 비칠 수도 있다.

나. 노동이사에 대한 노동조합의 통제

공공기관 운영에 관한 법률(공운법)에 따르면 과반수 노조는 노동이사 후보에 대한 추천권을 갖는다. 지방 공공기관의 경우에도 직원의 투표로 후보자를 선출하더라도 노동조합이 출마 후보를 사전에 결정하기도 한다. 하지만 어느 경우이든 노동이사로 임명되면 조합원 자격을 상실하므로 제도상 노동조합이 노동이사를 통제할 권한은 없다. 다만 중앙 공공기관의 경우 노동이사의 연임 시에 노동조합이 동의하지 않는 방식으로 노동이사의 활동을 간접적이거나 견제하는 방법은 있다.

지방 공공기관의 일부 노조에서는 직원투표과정에 후보를 출마시킬 때 사전 서약서를 받기도 한다. 서약서를 처음 도입했다고 주장하는 전 부산교통공사 노동이사의 말이다.

“서약서는 부산에서 가장 먼저 썼다. 이것이 공공운수노조의 표준안으로 확정됐다. 서약서에는 자체 경선에서 낙선하면 다시 출마하지 않는다, 그리고 노조가 노동이사를 (대의원회에서) 불신임하면 사퇴한다는 조항이 있다(만일 거부하면 노동이사 임기가 끝나는 대로 조합에서 제명 처리한다. … 노동이사와 노동조합이 업무협조를 위해 노동경영위원회를 구성하려고 했으나 성사되지는 못했다. 안건협의, 발전방향, 지원사항, 예산 등을 포함하려고 했다.” (LB1)

부산교통공사 노동조합의 노동이사제 규정은 다음과 같다.

〈표 5-2〉 부산교통공사 노동조합 노동이사제 규정

<p>제9조 업무협조 ③ 노동조합 후보로 노동이사가 된 사람은 노동조합과 정례적으로 노사간 현안에 대해 협의할 수 있으며 필요 시 대의원대회에 출석하여 업무보고를 할 수 있다.</p> <p>제10조(후보의원) 노동조합 후보에 등록된 사람은 노동조합 후보 선거 결과에 승복해야 하며 노동조합 후보가 되지 못하였을 경우 부산교통공사 노동자이사 공개모집에 응모할 수 없다. 이를 위반할 경우 중앙위원회의 결의를 거쳐 징계에 회부할 수 있다.</p> <p>제11조(노동자이사 불신임) ① 노동조합 후보로 노동이사가 된 사람이 노동조합의 조직과 운영에 명백하게 심대한 해를 끼쳤을 경우 대의원대회에서 그 진위를 조사하여 재직 대의원 1/3 이상 발의와 2/3 이상 출석, 출석 대의원 2/3 이상 찬성으로 불신임을 결의할 수 있고 그 결의에는 노동이사가 사퇴하지 않을 경우 임기만료 시점에 규약 제9조 2항의 “노동조합 징계로 제명된 자”로 간주하는 것을 포함한다.</p> <p>② 대의원대회에서 불신임이 결의된 경우 노동이사는 즉각 그 직을 사퇴해야 한다.</p> <p>③ 대의원대회의 불신임에도 불구하고 노동이사를 사퇴하지 않을 경우 본 규정 제8조와 제9조에 의한 노동이사의 모든 권리는 소멸하며, 노동조합에 끼친 손해에 대해서 노동조합은 손해배상을 청구할 수 있다.</p>

노동이사 후보로 출마할 때 (혹은 노조가 추천할 때) 노조에 대해 서약서를 쓸 필요성에 대해서는 노동이사 사이의 의견은 갈린다. 노동조합이 노동이사를 통제하는 수단을 둘러싼 찬반 입장일 수도 있다. 특히 서약서를 반대하는 측에서는 그런 종류의 서약서가 노조에 대한 노동이사의 종속성을

심화시킬 수 있다고 주장한다. 노동이사와 노동조합은 별개의 기관이라는 주장이다.

“(노동이사는) 노동조합과 상충하는 의사결정을 당연히 할 수 있어야 한다. 노동조합하고 저희는 별개의 기관이다. 노동조합은 조합원의 독립된 기관이고 저희는 이사회 기관이잖아요. 당연히 상충될 수 있고 노동조합이 노동이사 불신임을 해서는 안 된다. 법적으로 임명권자는 시장인데 노동조합이 불신임을 하면 월권행위다. 노동조합은 아무 권한이 없다.” (LB9)

서약서를 작성하는 데 찬성하는 의견도 있다. 노동조합과 노동이사 사이의 협력체제를 구축하기 위한 수단이라는 점을 근거로 든다. 실제로 다수 노동조합에서 노동이사를 추천할 때 이러한 각서를 받는 경우가 발견된다. 상급단체의 권고에 따른 경우도 있지만 자발적으로 이러한 조항을 도입한 노동조합도 다수에 이른다(박태주 · 이정희 외, 2023).

“법률에 정한 게 아니기 때문에 흔히 말하면 자치 규약으로 작성된 거라고 봐야 할 거다. 지금 중앙 공기업도 노조 위원장 추천으로 해서 들어가잖아. 추천하면 그런 조건을 걸 수 있잖아.” (LS6)

“대의원대회에서 후보들이 연설을 하고 출마의 변을 밝힌 다음에 투표를 거기서 거친다. 거기서 후보로 선출이 되는 거다. 그다음에 후보로 선출된 사람들이 서약서를 쓴다. (어떤 내용이 주로 들어가나?) 노동조합의 규약 규정 및 결정 사항에 대한 책임을 진다는 내용이다. 집행회의를 통하든 대의원을 통하든 어떤 결정 사항이든지 노동조합 결정 사항으로 움직이는 조직이지 않나.” (LS7)

노동이사의 민주적 책임성에 관한 문제는 남는다. 노동이사의 활동에 대해 직원이나 노조는 아무런 견제 수단이 없는 탓이다. 노동이사가 노동조합의 신뢰를 상실했을 경우 노동이사로서의 역할을 수행할 수 있는가라는 의문도 제기된다. 달리 말해 노동조합이 노동이사의 사퇴를 요구했을 때 노동이사는 어떻게 대응해야 하는가라는 문제다. 노동이사에 대한 노동조합의 신뢰가 깨졌다면 사실상 노동이사로서의 역할 수행이 어렵다는 이유로 찬성하는 이사가 다수였다.

이러한 질문은 노동이사가 노조와 회사의 이해가 충돌할 때 노동조합의 이익을 우선해야 하는가, 다시 말해 “노동이사로서 이사회에서 노조의 공식적인 방침과 어긋나는 결정을 한 적이 있는가?”라는 질문으로 이어진다. 결국 노동이사는 노동조합으로부터 독립적인가, 독립적으로 활동할 필요가 있는가라는 질문인 셈이다. 대표적인 찬반 의견은 다음과 같다.

“(노동조합이 노동이사에게 사퇴를 요구할 경우) ‘문제가 많다’라는 기준을 좀 명확하게 해야 할 것 같다. 예를 들어 인사위원회를 열더라도 문제가 명확해야 문책할 수 있다. 노조가 사퇴를 요구한다고 무조건 받아들이기는 좀 어렵고 어차피 저는 전 직원을 대상으로 한 투표로 선출되었기 때문에 전 직원의 신임을 받아야 되지 않을까라는 생각이다. 만약에 전 직원의 신임투표에서 불신임이 나온다면 따를 수 있다.” (LS9)

“노조에서 불신임을 의결했다고 하면 이미 노동이사로 활동을 더 할 수 없을 정도의 상황이라고 저는 생각한다. 그렇기 때문에 노조가 불신임 의결을 해서 노동이사를 할 수 있다 없다, 그런 걸 떠나서 그 정도 단계까지 갔다면 노조나 직원들의 지지를 받을 수 없는 상황인데 노동이사 활동을 계속할 수 있겠나라는 생각이 들어서 그냥 스스로 사퇴하는 게 오히려 더 현명한 게 아닐까.” (LS8)

노조의 추천으로 출마했고 이 과정에서 서약서까지 쓴 노동이사의 입장도 달랐다. 한 노동이사는 비록 서약서를 쓰기는 했지만 사퇴는 어렵다는 입장을 보였다.

“노동이사는 ‘노동조합의 결정 사항과 상충하는 의사결정을 할 수 있다고 보니까’라고 물으면 ‘예, 할 수도 있습니다’라고 답한다. 그다음에 노동조합이 노동이사를 불신임하면, 좀 이슈거리긴 한데, 저도 처음 출마할 때 해당 행위나 좀 안 좋은 행위를 하면은 불신임당할 수 있다는 서약서를 썼긴 했다. 도덕적으로 문제는 있지만 나는 비조합원인데 어떻게 할 건가? 현실적인 모습은 좀 있지만 어쨌든 간에 현재 입장에서는 (노동이사 사퇴가) 좀 어렵다. 그렇기 때문에 노동이사 자격을 유지하는 게 낫다고 본다.” (LB2)

출마할 때 노동조합에 서약서를 제출한 다른 노동이사는 만일 노동조합

이 노동이사를 불신입하면 그 결정에 따르겠다는 의견을 보였다. 노동이사의 활동을 궁극적으로 노동조합 활동의 연장선으로 본다는 게 그 이유다.

“고민의 여지도 없다. 왜냐면 그건 개인의 자존심과 명예도 걸려 있는 문제이긴 하지만 조직의 규율이라고 저는 생각한다. 회의체에서 대의원대회를 통해서 지금 우리가 추천한 노동이사가 이리이러한 반조직 행위를 했다. 그래서 노동조합이 노동이사에 대한 탄핵을 결정한다라고 했을 때 자기 명예를 생각하면 억울할 수도 있겠지만 ‘당연히 존중하겠다, 그리고 나중에 내가 변호할 수 있는 기회는 한번 다오’, 그 정도로 정리할 수밖에 없을 거라고 생각한다.” (LS7)

면접조사와 함께 진행된 설문조사에 따르면 노동이사는 정례적으로(21.4%) 혹은 수시로(65.0%) 노동조합과 만난다. 노동이사와 노동조합 사이의 의견 교류가 활발하다는 사실을 말한다. 하지만 대부분의 노동조합에서 노동이사의 활동을 규제하는 장치를 갖고 있지 않다. 지방 공공기관의 경우 응답자의 6.5%만이 그런 노조의 장치가 있다고 답했다(중앙 공공기관은 24.4%). “노동이사가 노조에 반하는 행동을 했을 때 물러난다”거나 “노조가 노동이사를 탄핵할 수 있다” 등의 조항이 대표적이다. 한편 노동조합이 노동이사를 불신입하거나 추천을 철회했을 때 노동이사를 사퇴한다는 의견은 중앙 공공기관에서는 절반을 넘었지만(53.7%) 지방 공공기관에서는 1/4 정도(25.4%)였다.

한편 경기도에서는 노동이사에 대한 직원의 해임요구권을 도입하는 조례 개정을 추진하고 있다. 노동이사에 대한 해임요구권을 노동이사 후보자를 선정하는 투표의 선거권자에게 제공하는 내용이다. 즉 선거권자 3분의 1 이상의 발의와 과반수의 찬성 방식으로 해임건의 요구가 성립되도록 정하겠다는 것이다(안 제6조의3 신설). 조례 개정안은 노동이사 후보에 대한 과반수 노조의 추천조항도 포함하고 있다.

5. 노동이사와 경영진의 관계

가. 노동이사의 활동을 저해하는 요인들

이사의 역할은 이사회에 참석해 의사결정과정에 참여하는 일이다. 이를 통해 전략적 의사결정뿐 아니라 경영진을 감독하고 견제한다. 그리하여 노동이사는 궁극적으로 해당 기관의 공공성과 투명경영의 실현에 기여한다. 실제로 면접에서도 노동이사는 경영진을 감독하는 역할이 가장 중요하다고 말하고 있다.

“이사회에서 노조가 주장하는 안건만 나오는 것도 아니고 뭐가 튀어나올지 모르기 때문에 기본적으로는 전문성을 바탕으로 한 이사가 되어야 되고, 두 번째로는 경영진을 감독, 견제하는 역할을 해야 되고, 세 번째는 노동자의 편에서 노동자들의 권익을 향상시킬 수 있는, 이상 세 가지의 큰 틀에서 왔다 갔다 해야 되는데 저는 그럼에도 불구하고 감독 이사로서의 역할이 제일 중요하다고 생각한다.” (LS10)

하지만 이러한 역할을 수행하려면 무엇보다도 노동이사는 경영진으로부터 독립성을 확보하는 것이 관건이다. 하지만 노동이사가 경영진으로부터 독립적으로 활동할 수 있는 권력자원을 확보하기란 쉽지 않다.

무엇보다도 제도적인 한계가 노동이사의 독립적인 활동을 제약한다. 특히 노동이사는 직원으로서 상급자(경영진)의 지시에 따라 업무를 수행할 뿐 아니라 직무의 배치나 근무평정의 대상이 된다. 활동여건이 제도적으로 보장되어 있는 것도 아니다. 이는 활동여건의 제공과 관련해 경영진이 노동이사의 활동에 개입할 근거가 되기도 한다. 가령 외부 출장시간의 부여나 사무실 및 활동비의 제공 등이 대표적이다. 때로는 노동이사로서 전문성의 부족을 경험하기도 하며 개인적인 경력 측면에서 경영진에 밀리기도 한다. 이런 상황에서 한 명 또는 두 명의 노동이사가 경영진을 견제하기엔 무리가 따른다. 말마따나 “조직이 있는 것도, 인력이 있는 것도, 예산이 있는 것도” 아니기 때문이다.

“사실 경영이라는 게 조직이 있어야 되고, 인력이 있어야 되고, 예산이 있어야 되는데 그건 저희한테 부여되지 않았기 때문에 그런 경영에 대해서는 감독하는 역할이 최우선이지 않을까 생각하지만 (한계는 있다).” (LS10)

노동이사의 활동여건과 관련하여 앞서도 지적했듯이, 노동이사가 갖는 권력자원의 결여로 인해 노동이사는 임기 중이나 임기가 끝난 후 회사로부터 받을 수 있는 불이익 조치를 우려하기도 한다. 이런 상황에서 노동이사의 역할은 노동이사 개인의 역량에 맡겨져 있다고 해도 과언이 아니다. 노동이사가 경영진을 견제하고 감시하는 역할이 사실상 불가능하다는 사실을 말하는 것이기도 하다.

노동이사가 경영진과의 관계에서 종속의 우려만 있는 것은 아니다. 노동이사는 다른 비상임이사와 달리 경영진으로부터 독립하여 행동할 수 있는 자체적인 권력자원을 갖는다. 무엇보다도 노동이사는 선임과 관련하여 경영진이나 정부에 대해 빛이 없다. 재임용에 대한 결정을 경영진이나 정부에 의존하지도 않는다. 따라서 노동이사는 경영진에 대해 독립적일 수 있다. 게다가 노동이사는 직원이나 노동조합 등으로부터 정보를 획득할 수 있다. 노동이사가 노조의 위촉이나 직원들로부터 선출되었다는 사실은 노조와 직원들이 노동이사의 뒷배라는 사실을 말한다.

노동이사는 독자적인 권력 자원을 바탕으로 경영진이나 정부로부터 독립하여 활동한다. 이사회를 투명하고 민주적으로 만들 뿐 아니라 ‘회사를 위하여’ 다른 의견을 제출함으로써 정부나 경영진이 상정한 의안을 ‘의례적이고 기계적으로 통과하는 것’을 막는다. 이사회를 공론의 장으로 바꾸는 것이다(박태주, 2022).

이상으로 지방 공공기관 노동이사를 대상으로 실시한 면접조사에서 드러난 주요한 쟁점들의 현황을 살펴보았다. △노동이사제 도입에 대한 법률적 근거의 확보 방안, △노동이사 후보 선임방식 및 권한, △노동이사의 역할 및 활동 지원, △노동이사와 노동조합 사이의 관계, 그리고 △노동이사와 경영진 사이의 관계 등이 그것이었다. 연구진이 사전에 제시한 어느 한 쟁점에 대해서도 노동이사 사이의 의견이 일치되는 쟁점은 없었다. 이하에서는 이러한 쟁점들에 대해 좀 더 자세하게 살펴본다.

제4절 지방 공공기관 노동이사제 쟁점에 대한 평가

1. 노동이사의 정체성과 역할

가. “노동이사는 누구인가”

면접조사에서 드러난 가장 두드러진 사실은 노동이사제를 둘러싸고 다양한 쟁점이 여전히 해소되지 않고 있다는 사실이다. 이처럼 해소되지 않은 쟁점의 바탕에는 “노동이사는 노동자인가 경영자인가?”라는 근본적인 물음에 대한 답이 확정되지 않았다는 사실이 존재한다. 노동이사의 정체성이 확립되지 못한 셈이다. 이것은 단순히 노동이사의 신분을 어떻게 규정할 것인가를 넘어 노동이사의 선출방식, 노동이사의 권한과 역할, 그리고 노동조합 및 경영진과의 관계 등 노동이사를 둘러싼 제반 쟁점을 가로지르는 지배적인 쟁점이 되고 있다.

노동이사는 해당 기관에 소속된 근로자 중에서 비상임이사로 임명된 사람으로 “이사회에 부의된 안건을 심의하고 의결에 참여”(공운법 제32조 3항)하는 사람을 말한다. 권한에서도 원칙적으로는 다른 비상임이사와 차이가 없다. 다시 말해 노동이사는 노동자라는 신분과 이사라는 이중적인 신분을 갖는다. 그렇다면 노동이사는 노동자인가, 경영자인가?

이러한 혼란이 빚어지는 바탕에는 무엇보다도 노동이사의 노동조합원 자격을 인정하지 않는 규정이 자리를 잡고 있다. 만일 노동이사의 조합원 자격이 인정된다면 노동이사의 정체성에 관한 논란은 물론 여기에서 비롯되는 쟁점의 상당 부분은 해소될 것이다. 노동이사를 사외이사로 판단해 사외이사를 사용자로 규정한 판례를 준용했다지만 노동이사는 사외이사가 아닌 비상임이사라는 사실은 망각되었다⁶⁷⁾.

67) 사외이사는 해당 회사의 상무(常務)에 종사하지 않는 이사로서 회사의 상무에 종사하는 피용자나 최근 2년 이내에 회사의 상무에 종사한 피용자는 사외이사로 선임되더라도 그 직을 상실한다(상법 제382조). 상법상 임원은 주주총회에서

(이사가) 근로기준법의 적용을 받는 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식에 관계없이 그 실질에 있어서 임금을 목적으로 종속적 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 할 것이므로, 회사의 이사 또는 감사 등 임원이라고 하더라도 그 지위 또는 명칭이 형식적·명목적인 것이고 실제로는 매일 출근하여 업무집행권을 갖는 대표이사나 사용자의 지휘·감독 아래 일정한 근로를 제공하면서 그 대가로 보수를 받는 관계에 있거나 또는 회사로부터 위임받은 사무를 처리하는 외에 대표이사 등의 지휘·감독 아래 일정한 노무를 담당하고 그 대가로 일정한 보수를 지급받아 왔다면 그러한 임원은 근로기준법상의 근로자에 해당한다 할 것이다(대법원 2003. 9. 26. 선고 2002다64681 판결).

노동이사를 상임이사로 할 것인지, 비상임이사로 할 것인지도 문제가 될 수 있다. 노동이사제가 도입된 국가들에서는 하나같이 노동이사를 비상임으로 운영하고 있다. 상임이사는 경영진인데 근로자의 대표로서 경영진에 대한 견제와 감시의 기능을 담당하는 노동이사가 경영자로서 역할하는 것은 모순이기 때문이다. 노동이사가 상임이사로서 이사의 업무를 수행한다면 현행 노동관계법상 사용자로 해석될 가능성도 배제할 수 없다. 만일 사용자로 해석된다면 특히 노조법상 노조 조합원 자격은 가질 수 없게 될 것이다(박귀천, 2020).

그럼 노동이사는 노동자인가 경영진인가? 먼저, 법률적인 측면에서 살펴볼 때 노동이사가 경영자(사용자)가 아닌 것만은 분명하다. 노조법 조항에 비춰볼 때 사용자는 i) 사업주, ii) 사업의 경영담당자, iii) 노동자에 대하여 항상 사업주를 위하여 행동하는 자로 분류할 수 있다(노조법 제2조 참조). 노동이사는 이 가운데 어느 조항에도 해당하지 않는다. 다시 말해 노동이사는 “임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”(노조법 제2조 1항)로 노동조합에 가입할 자격을 갖춘 노동자라고 말할 수 있다.

선임되어 등기된 이사와 감사를 말한다. 이사는 주주를 대신하여 회사를 경영하지만 사외이사는 (비상임이사와 마찬가지로) 회사의 의사결정에만 관여할 뿐 업무집행 권한을 갖지는 않는다. 사외이사는 비상임이사와 달리 고용관계가 있는 것이 아니라 위임 계약관계만 존재한다. 즉 상무 종사 여부, 선임과정 및 역할, 계약관계에서 비상임이사는 사외이사와 구분된다.

둘째는 노동조합이나 노동이사가 노동이사의 조합원 자격의 허용을 요구하면서 노동이사를 경영진으로 판단한다면 이는 앞뒤가 맞지 않는다. 과반수 노조가 조합원 중에서 이사 후보를 추천하고 노동이사로 임명되면 조합원 자격을 박탈한다는 것도 모순되기는 마찬가지다. 결과적으로 노동조합이 조합원을 노조에서 내치는 과정이라고 해석할 수도 있기 때문이다. 또한 노동조합이 노동이사 후보를 추천했음에도 노동이사가 조합원 자격을 잃어버리면 노동조합으로서는 노동이사에게 추천에 따른 책임을 물을 수 있는 제도적인 수단이 없어진다.

“노동이사의 조합원 신분 유지를 보장하고 기획재정부의 공기업 준정부기관 경영에 관한 지침 중 노조 탈퇴 관련 조항을 즉각 폐지할 것을 요구한다”. 2024년 8월 23일 전국공공기관 노동이사협의회(공노이협)와 서울특별시 투자·출연기관노동이사협의회(서노이협), 그리고 한국노동사회연구소가 공동으로 주최한 「노동이사제 8년, 회고와 전망」 토론회에서 참가자 일동의 이름으로 채택된 결의문이다.

셋째는 외국의 사례로 보더라도 노동이사의 조합원 자격을 제한하는 경우는 없다. 다만 프랑스에서는 법(“공공부문 민주화에 관한 법, 1983년”)으로 노동이사는 노조 전임자, 노조 대표위원, 노사협의회 근로자위원 등을 겸직할 수 없다고 규정하고 있을 뿐이다. 물론 노동이사의 조합원 자격 자체를 허용하지 않는 것은 아니다.

마지막으로, 노동이사제를 도입한 취지로 볼 때 노동이사는 노동자의 관점에서 경영진을 감독하고 나아가 기관의 공공성을 실현하기 위해 노동자 대표로서 이사회에 참석하는 사람을 말한다. 노동이사의 역할에 대해서는 이어서 보다 자세하게 살펴본다.

나. 노동이사의 역할

노동이사의 역할을 가장 분명하게 제시하는 근거는 중앙 공공기관에 노동이사제를 도입하기 위한 공운법 개정 과정에서 밝힌 제안이유다. “공공성을 위하여 설립된 공공기관의 운영의 주축이 되는 임원의 구성이 실질적인 공공성 강화 및 투명한 경영을 위한 기준에 못 미치고 있어 이를 공공 목적

에 맞게 강화해야 한다. … 이에 공기업·준정부기관의 비상임이사에 근로자대표 등이 해당 공기업 등의 소속 근로자 중에서 추천한 사람을 1명 포함하도록 하여 공공기관의 공공성과 투명성을 제고하려는 것임”.

노동이사는 회사에 대해 충실의무를 진다. 회사의 이익에 반하는 결정을 할 수 없다는 조항이다. 회사의 이익은 주주의 이익과 구분된다. 이사의 충실의무는 회사의 이익에 한정된다(대법원 판례, 2009년 5월)⁶⁸). 최소한 노동이사가 주주의 이익을 중심에 두고 역할을 수행할 필요는 없다. 노동이사는 주주총회에서 선임된 것이 아니며 주주의 이익을 대변할 이유도 없다.

그렇다면 이사의 충실의무에서 관심의 대상은 그것이 노동자(직원)의 이익과 충돌하는 경우라고 할 수 있다. 노동이사는 공공성의 실현이라는 고유한 목적을 위해 직원의 이해 혹은 노동조합의 결정과 충돌하는 의사결정을 내릴 수 있을까.

이 질문을 규명하려면 노동이사는 노동조합과 목적을 달리한다는 사실을 먼저 확인할 필요가 있다. 노동이사가 앞에서 밝힌 대로 회사의 공공성과 투명경영을 위해 노력해야 한다면 노동조합은 노동자의 임금 및 근로조건을 유지개선하고 노동자의 경제적 사회적 지위 향상을 목적으로 하는 단체다(노동조합법). 노동조합도 공공성의 실현에 나서지만 그것이 일차적인 목표는 아니다. 직원의 근로조건이 기관의 공공성 실현과 무관한 것도 아니다.

그럼 공공성이란 무엇인가. 다양한 주장들로 이뤄진 논의의 숲이다. 공공성의 개념에서 중요한 것은 그것이 시대나 사회상황에 따라 다르지만 기관의 고유한 설립목적에 따라서도 달라진다는 사실이다. 그것을 관통하는 흐름은 있다. 공공성(公共性)을 단어에 기반해 말하면 공(公)은 국가와 관련된 것, 공적인(official) 것을 말한다면 공(共)은 다수에게 공통되는 이해(common interest)를 말한다고 할 수 있다. 이 경우 다수는 사회적 약자를

68) 대법원은 2009년 5월 회사 이익과 주주 이익을 별개로 구분하고, 이사의 충실의무 대상을 회사의 이익으로 한정하면서 무죄를 확정했다. 에버랜드의 지배권을 이재용 회장에게 이전하는 것은 기존 주주(삼성 계열사들)의 이익을 침해하지만, 에버랜드의 이익을 침해한 것으로 볼 수 없다는 이유였다. 이후 부당합병, 쪼개기 상장 등의 경우 (일반)주주의 이익이 침해되더라도 회사의 이익이 침해되지 않는다면 이사에게 아무런 책임을 물을 수 없는 상황이 이어졌다. 대표적인 사건이 2015년 삼성물산과 제일모직의 합병이다. https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1146115.html

중심에 두는 다수를 말한다. 사회적 약자가 살 수 있으면 다른 누구라도 살 수 있기 때문이다.

노동조합이 근로자의 이해에 복무한다면 노동이사는 공공기관 고유한 역할의 실현, 나아가 장기적인 관점에서 기관의 지속가능성에 초점을 맞춘다. 이를 위해 노동이사는 비상임이사로서 회사에 대해 정보나 자료를 요청할 수 있으며 이사회에 안건을 제출할 권한을 갖는다. 필요할 경우 비상임이사 2인 이상의 연서로 감사나 감사위원회에 특정 사안에 대한 감사를 요청할 수 있다. 물론 이사회는 기관장의 직무수행이 부적절하다고 판단할 경우 기관장을 해임하도록 요청할 수도 있다.

노동이사와 노동조합이 목적을 달리한다면 노동조합의 목적에 노동이사의 역할을 종속시킬 필요는 없다. 이사는 주주에게 손해를 끼치더라도 회사의 손해를 방지할 의무가 있듯이, 노동이사 역시 노동자들의 단기적인 이해에 반하더라도 기관의 공공성이라는 고유한 역할을 추구할 필요가 있다. 노동이사는 자신의 신념과 양심에 따라 이사회 표결에 참여할 권한을 갖는다. 마치 당원인 국회의원이 일상적으로는 당론에 따르더라도 필요한 경우 독립된 헌법기관으로서 자신의 양심에 따라 독자적인 판단을 내리는 것과 마찬가지다. 실제로 “국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다”(헌법 제46조 제2항). 국회법 114조의2에도 “의원은 국민의 대표자로서 소속정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따라 투표한다”라고 규정하고 있다.

2. 노동이사를 둘러싼 쟁점에 대한 평가

가. 법률적 근거의 확보

중앙 공공기관의 노동이사제는 「공공기관 운영에 관한 법률」(공운법)에 규정되어 있다. 하지만 그것은 사실상 노동이사의 임면에 관한 사항에 그치고 있다. 또한 노동이사의 권한이나 역할을 비상임이사의 그것에 준한다고 말할 뿐, 별도로 규정하지는 않는다. 이사로서 활동하는 직원이라는 신분에 걸맞은 활동의 지원은 물론 노동조합의 조합원 자격에 대해서도 침묵한다.

또한 노동이사의 도입대상은 공기업과 준정부기관으로 제한해 공공기관의 압도적 다수를 차지하는 기타공공기관을 배제하고 있다.

지방 공공기관의 노동이사는 해당 지자체의 조례에 바탕을 두고 있다. 그 결과 노동이사제를 도입할 수 있는 기관은 조례를 제정한 지자체 산하기관으로 제한되는 데다 지자체에 따라 제도의 내용도 다르다. 특히 조례를 통해 도입한 노동이사제는 상대적으로 개정이 쉬워 제도의 안정성을 위협하기도 한다. 2024년 5월, 서울시의회가 조례 개정을 통해 100명 이상 300명 미만 기관의 노동이사제를 폐지한 것이 대표적인 보기다. 이런 이유로 해서 특히 지방 공공기관 노동이사들은 노동이사제의 법률적 근거를 확보하는 일이 시급하다고 지적한다.

지방 공공기관 노동이사들이 제안하는 법 개정방안은 크게 3가지다. 첫째는 지방공기업법과 지방출자출연법에 노동이사제 도입근거를 삽입하자는 것이다. 이는 중앙 공공기관이 공운법을 통해 노동이사제를 도입한 것에 상응한다고 할 수 있다. 둘째는 중앙·지방 공공기관의 노동이사제를 하나로 아우르는 별도의 법률, 예컨대 「공공기관 노동이사제 도입 및 운영에 관한 법률」을 제정하자는 것이다. 셋째는 중앙·지방 공공기관의 노동이사제를 단일한 입법으로 규정하되 이를 「근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률」(근참법)에 포함하는 방안이다.

이 외에도 지방공기업법 등에 근거를 마련하되 세부 내용은 조례에 위임하자는 원포인트(one-point) 입법안이 제안되기도 했다. 하지만 이 방안은 법 개정의 절차를 동일하게 그치면서도 조례를 통해 세부사항을 규정함으로써 지자체 사이의 제도의 차이를 존속시키는 것은 물론 제도의 안정성을 확보하기도 어렵다는 한계를 갖는다. 따라서 이 글에서는 앞서 말한 세 방안을 중심으로 살펴본다.

먼저 지적할 사항은 어느 방안을 선택하든 그 구체적인 내용에서는 기존의 공운법에 규정된 노동이사제의 내용이 준거점을 형성할 가능성이 크다는 점이다. 가령 노동이사 후보를 과반수 노조가 추천한다든지 기관의 규모와 관계없이 노동이사의 정수를 1명으로 하는 것 등이 그것이다(물론 제·개정과정에서 내용은 바뀔 수 있다).

각각의 방안은 장단점을 갖는다. 우선 지방공기업법 등을 개정하는 1안

의 경우 공운법 내용을 따른다면 개정작업이 상대적으로 용이할 수 있겠지만, 기존의 조례 내용을 유지하려고 하면 어려움이 따를 수 있다. 1안이 갖는 가장 큰 걸림돌은 그것이 중앙 공공기관과 지방 공공기관 노동이사제를 별도로 규정한다는 사실이다. 그렇게 해야 할 특별한 이유도 없을뿐더러 그것이 자칫 노동이사제를 둘러싸고 중앙과 지방 사이의 제도적인 차이를 낳을 수 있는 탓이다. 이러한 논의에서는 기타공공기관이 노동이사제의 사각지대로 남는다는 사실은 변함이 없다.

2안과 3안은 중앙 공공기관과 지방 공공기관의 노동이사제를 단일 입법으로 규정함으로써 중앙과 지방 사이에 제도의 차이를 둘 이유가 없다는 사실을 전제로 한다. 노동이사제도의 통일성과 제도의 상대적인 안정성을 확보하는 방안이기도 하다. 노동이사제의 적용범위를 기타공공기관은 물론 현재 조례가 제정되어 있지 않은 지자체 산하 공공기관으로까지 확대할 수 있는 방안이기도 하다. 2안과 3안 사이에도 장단점은 있다. 먼저 3안, 노동이사제를 근참법에 포함해 규정하자는 주장은 노사협의회와 노동이사제를 경영참가제로 통합해 입법하는 방안이다. 일상적인 경영에 대한 참가로서의 노사협의회와 전략적인 의사결정 참가인 노동이사제를 함께 규정함으로써 노동조합(단체교섭)과 노사협의회, 그리고 노동이사제 사이의 관계를 체계적으로 통합한다는 장점을 갖는다. 하지만 근참법에 노동이사제를 포함하는 경우 법 개정과정에서 가장 큰 우려는 사용자단체의 반발에 부딪힐 수 있다는 점이다. 근참법은 그 적용범위에 민간부문도 포함하기 때문이다. 민간부문에 대한 적용을 일정 기간 유예하더라도 그것이 노동이사제의 민간확산을 예정한다면 사용자단체를 설득하기는 쉽지 않을 것이다.

이런 점에서 공공기관 노동이사제를 단일 입법으로 제정하는 것은 기존 제도의 정비라는 점에서 사용자단체의 반발을 누그러뜨릴 수 있는 방안이 될 수 있다. 2020년 11월, 경제사회노동위원회 공공기관위원회에서 노동이사제 도입에 합의할 수 있었던 배경에도 해당 위원회가 정부와 노동조합 대표, 그리고 공익위원으로 구성됐다는 사실이 존재한다. 물론 공공기관 노동이사제를 강화·확산하는 법을 제정하려고 들 경우 경총이나 다른 사용자단체가 반대하지 않을 것이라고 기대하기는 어려울 것이다. 다만 반대의 강도가 민간부문을 포함하는 근참법 개정에 비해 상대적으로 약할 수 있을 것

이라고 전망할 뿐이다⁶⁹⁾. 이 경우 신규로 법을 제정해야 한다는 부담이 따르는 것은 사실이다.

기존의 노동이사제에 대한 법률적 근거를 확보함으로써 중앙·지방 공공기관의 노동이사제를 하나의 입법으로 규정하는 일은 노동이사제의 발전에 중요한 의미를 갖는다. 이 과정에서 노동이사와 노동조합의 관계를 정립하고 노동이사의 활동여건을 확보하는 일도 중요하다. 다만 법률을 제·개정하는 작업에 대해서는 하나의 방안보다는 정치 상황에 맞춰 다양한 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

노동이사제 입법활동과 관련하여 2가지 사실을 지적할 수 있다. 첫째는 공공기관의 노동이사제에 대한 국민의 지지를 확보하는 일이다. 노동이사의 역할은 노동자(직원)의 근로조건 개선보다는 해당 공공기관의 설립목적에 맞춰 공공성을 실현하고 이를 바탕으로 기관의 지속가능성을 확보하는 일이다(후술한다). 노동이사의 활동이 국민의 지지를 받을 수 있다면 이는 공공기관 노동이사제 관련 법의 제·개정은 물론 공공기관 노동이사제를 민간부문으로 확산하는 디딤돌이 될 수 있을 것이다.

둘째는 구체적인 입법활동이다. 무엇보다도 중앙과 지방 공공기관 노동이사들 사이에서 입법 방향에 대한 공감대를 확보하는 일이 우선이다. 그것은 입법방안은 물론 구체적인 입법내용을 담은 법률 초안을 마련하는 일을 포함한다. 정치적 분위기가 조성되더라도 내부의 준비가 모자라면 그 기회를 무산시킬 수 있다. 이 경우 노동이사협의회들이 중심이 되어 공동의 전략을 함께 마련하는 노력이 중요할 것이다.

69) 경총은 2022년, 「노동이사제 도입 시 문제점」이라는 이슈보고서(한국경영자총협회, 2022)를 통해 중앙 공공기관의 노동이사제 도입에 강하게 반발했다. “우리나라의 대립적·갈등적 노사관계 현실을 고려하면, 노동이사제는 이사회를 노사 간 갈등의 장으로 변질시키고 경영상 의사결정의 전문성과 신속성을 저해할 우려가 크다”라는 것이 핵심 이유였다. 그뿐만 아니라 그것이 공공기관을 대상으로 도입된다고는 하나 “민간부문에 대한 도입 압력으로 이어질 우려가 크며”, 이 경우 민간기업의 “노사갈등이 증대하고 경영환경이 크게 악화될 수밖에 없다”라고 지적하고 있다. 이에 대한 반론으로서는 박태주 인터뷰(2022. 3. 7.), “주주자본주의를 앞세운 경총의 노동이사제 반대는 시대착오적”을 참조. https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1033784.html

나. 노동이사의 선출방식

실질적인 의미에서 노동자의 경영참여는 노동조합을 통해 실현된다. 노사협의회가 그렇고 노동이사제 역시 예외는 아니다. 이런 의미에서 노동자의 경영참여는 노동조합을 통해 실현되고 노동이사는 노동조합의 대표로서 이사회에 참석한다⁷⁰⁾. 그렇다면 과반수 노조 추천방식이 노동이사와 노동조합 사이의 협력적인 관계를 설정하는 데 유리할 수 있다. 물론 과반수 노조가 없거나 노조가 없으면 직원의 투표로 노동이사 후보를 선출할 수 있다.

기업별 노조체계에서 과반수 노조 중심의 노사관계 질서를 세운다는 측면에서 보더라도 과반수 노조의 추천이 유리할 수 있다. 이는 단체교섭에서 교섭대표의 선정이나 노사협의회 구성에서도 마찬가지다. 기업 차원에서 노동자의 힘이 분산되어 상호 갈등함으로써 작업장의 혼란을 초래하는 상황을 막기 위한 조치라고도 할 수 있다. 특히 노사협의회가 노동이사제와 마찬가지로 노동자(노동조합) 경영참여의 일환이라면 노동이사제에서 다른 방식을 채택할 이유는 없어 보인다. 경영참여를 노동자(직원)의 경영참여가 아닌 노동조합의 경영참여로 봐야 한다는 주장이다.

한편 직원의 투표를 주장하는 측은 '노조원 중심의 대표체계가 갖는 한계를 지적한다. 첫째는 과반수 노조의 사각지대가 존재한다는 점이다. 둘째는 복수노조체계에서 소수 노조의 조합원이나 비조합원이 있을 수 있을 뿐 아니라 직원이지만 노조 가입자격을 갖지 못한 직원이 존재할 수 있다는 점이다. 과반수 노조가 '사고노조'로 기능을 발휘하지 못할 경우 노동이사를 추천할 수도 없어 노동이사의 공백을 가져올 수 있다는 점도 직원투표를 선호하는 이유의 하나다.

독일에서 노동이사의 선출은 직원 투표방식을 취한다. 독일에는 기업 차원의 노조가 없다. 직원투표로 선출하고 이 경우 노동이사는 '이사회에 파견된 종업원 대표(board-level employee representatives)'로서의 자격을 갖는다. 하지만 사실상 조합원인 직장평의회 간부가 출마하고 산별노조가 일정수의 후보를 출마시키기도 한다는 점에서 단순한 직원투표라고 보기도 어

70) 노동이사제를 비롯한 노동조합의 경영참여를 Jackson은 '노동조합운동의 확대된 팔'(the extended arm of unionism, Jackson, 2005)로 보았다.

렵다. 스웨덴은 노조추천방식을 택한다.

다. 노동이사의 권한

노동이사가 임원추천위원회에 참가해야 한다는 데 반대하는 노동이사는 소수였다. 노동이사는 직원이니 임원추천위원회에 참가할 수 없는 것이 아니라 비상임이사로서 참가해야 한다는 주장이었다. 노동이사는 직원이므로 임원추천위원회에 참가할 수 없다는 주장은 노동이사는 임원이니 노동조합에 가입할 수 없다는 주장과 정면으로 부딪친다.

노동이사의 권한과 관련하여 쟁점이 되는 것의 하나는 안전부의권이다. 노동이사의 안전부의권은 부산시 조례에 규정되어 있지만 구체적인 이행절차가 규정되지 않아 제 역할을 하고 있지 못하는 조항이다. 대부분의 공공기관에서는 이사회 안전 제출 절차가 규정되어 있다. 또한 이사는 재적이사 3분의 1 이상의 요청으로 이사회 소집을 요청할 수 있다. 이사회 소집을 요청할 경우 부의안건을 첨부해야 하므로 이 역시 안전 제출(부의)권의 일환이라고 볼 수 있을 것이다.

노동이사는 다른 이사와 달리 노동자를 대표해서 회사의 공공성과 투명 경영의 실현, 나아가 기관의 지속가능성을 추구한다. 따라서 노동이사에게 안전부의권이나 그 기반이 되는 정보열람권은 중요한 의미를 가진다. 하지만 이런 권리가 다른 이사와 달리 노동이사에게만 부여되는 것에 대해서는 논의할 필요가 있다. 다시 말해 노동이사에게 일반 비상임이사를 넘는 권한을 부여하기보다는 이사의 전반적인 권한을 강화하는 방향으로 고려할 수 있을 것이다. 이것이 노동이사의 권한을 다른 비상임이사와 동등하게 규정한 법률의 취지에도 부합할 것이며, 나아가 노동이사가 임원추천위원회 참가, 선임비상임이사 선임을 요구할 수 있는 근거가 될 것이다.

한편 지방 공공기관 노동이사제에 대한 법률적 근거의 확보 역시 쟁점사항에 속한다. 먼저 중앙 공공기관과 지방 공공기관의 노동이사를 차별할 이유도, 구분할 이유도 없을 것이다. 그렇다면 원론적으로는 단일입법으로 노동이사제의 법률적 근거와 함께 표준적인 제도를 도입하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 이런 단일입법안이 장기적으로 민간부문의 노동이사제 도

입을 엮두에 두고 진행해야 한다는 것은 두말할 나위도 없다.

하지만 여기에는 2가지 난관이 있는 것으로 보인다. 첫째로 공공기관에서도 노동이사는 부분적으로 도입되어 있을 뿐 아니라 노동이사제가 정착된 것으로 보이기도 않는다. 이는 노동이사의 정체성이나 역할은 물론 노동이사과 노동조합 및 경영진과의 관계에서도 드러난다. 공공기관의 노동이사제가 국민의 공감대에 자리를 잡고 있는 것도 아니다. 둘째는 작금의 국회 분위기가 노동이사제 입법안을 제출해 심의할 수 있을 것으로 보이지 않는다는 사실이다. 단일입법안이 당장의 과제가 아니라고 하더라도 중앙 및 지방 공공기관 노동이사들 사이에서 단일 입법의 필요성을 확인하고 법안을 마련하는 노력은 중요할 것이다.

라. 노동조합은 노동이사를 통제할 수 있는가

앞에서 노동이사과 노동조합은 역할을 달리한다는 사실을 말했다. 노동이사는 공익성과 투명경영이라는 목적을 갖고 “회사를 위하여” 직무를 수행하지만 노동조합은 노동자의 경제적 사회적 지위 향상을 우선하기 때문이다. 이는 결국 노동이사는 노동조합으로부터 독립적인가 종속적인가라는 질문으로 이어진다. 달리 말해 이는 노동이사의 독립성에 관한 문제이기도 하다. 노동이사는 자신의 역할에 대해 노동조합으로부터 상대적인 독립성을 갖는다. 노동이사과 노동조합 사이에 이견이 있을 경우 적극적으로 조정하는 노력은 중요하다. 하지만 이견이 조율되지 않을 경우 노동이사는 양심과 신념에 따라 이사회에서 자신의 투표권을 행사할 수 있어야 한다. 공공성이라는 관점에서 그것이 직원의 단기적인 이해와 충돌할 수도 있다.

노동조합은 비록 노동이사가 조합원은 아니지만 노동이사의 서약서를 바탕으로 노동이사의 사퇴를 권고할 수 있을 것이다. 가령 다음과 같은 조항이 있다. “노동조합 후보로 노동이사가 된 사람이 노동조합의 조직과 운영에 명백하게 심대한 해악을 끼쳤을 경우 대의원대회에서 그 진위를 조사하여 재적 대의원 3분의 1 이상 발의와 3분의 2 이상 출석, 출석 대의원 3분의 2 이상 찬성으로 불신임을 결의할 수 있다”(김철 외, 2022). 이를 어떻게 봐야 할까. 이에 대한 노동이사의 판단은 하나로 모아지지 않았다. 법적인 구

속력은 없지만 수용해야 한다는 입장과, 직원이 사퇴를 요구하면 모를까 노동조합의 사퇴요구는 수용하기 어렵다는 입장이 그것이었다.

노동조합은 노동이사의 핵심적인 권력자원이다. 노동이사가 궁극적으로 조합원 자격을 획득해야 하는 이유의 하나이기도 하다. 따라서 노동조합이 노동이사에 대한 지지를 철회했다면 노동이사로서 역할하기도 쉽지 않을 것이다. 무엇보다도 노동이사가 경영진으로부터 독립성을 획득해 경영진을 견제·감시하는 일이 어려워질 것이다. 노동조합이 노동이사에 대한 지지를 철회했다면 노동이사는 사퇴를 검토할 필요가 있다. 하지만 앞에서 보듯이 만일 노동이사에 대한 노동조합의 불신임이 제기된다면 노동이사로서도 노동이사의 역할과 노동조합에 대해 갖는 상대적인 독립성을 대의원에게 설명할 기회를 가질 수 있을 것이다. 만일 노동조합에서 재적 대의원 3분의 1 이상 발의와 3분의 2 이상 출석, 출석 대의원 3분의 2 이상 찬성으로 결의된다면 노동이사가 이를 수용하는 자세도 필요한 것으로 보인다.

다른 한편 노동이사의 자율성은 보장될 필요가 있다. 이사회 안건의 대부분은 사실상 직원의 처우 개선이나 노동조합 활동과는 무관하다. 조합원(직원)의 이해와 직결되는 사안이라든가 노동조합과 노동이사는 의견을 달리할 수 있다. 이 경우 노동이사는 원칙적으로 노동조합의 결정에 따를 필요가 있겠지만 이런 경우는 최소화되어야 한다. 특히 공공성과 관련한 결정이라면 노동이사의 자율성에 맞기는 것이 바람직하다. 원칙적으로 노동이사의 임기는 보장되어야 한다.

마. 노동이사는 경영진으로부터 독립적인가

노동이사는 노동조합에 대해 상대적인 독립성을 갖는다. 이때 상대적이라 함은 노동이사와 노동조합 사이에 이견이 있을 경우 노동조합의 의견을 수용해야 할 경우도 있겠지만 원칙적으로 노동이사는 독립적인 의사결정 주체라는 사실을 말한다. 만일 노동이사가 출마할 당시 서약서를 썼다면 노동이사의 독립적인 의사결정에 대해 노동조합이 문책을 결의할 경우 이를 수용할 필요도 있을 것이다. 이는 노동이사가 그 활동의 뿌리를 노동자 혹은 노동조합에 두고 있다는 사실을 말한다. 노동조합의 추천을 받아 노동이

사가 됐다면 그렇다.

사용자, 경영진과의 관계는 다르다. 노동이사는 기본적으로 사용자로부터의 절대적인 독립성을 확보할 필요가 있다. 비상임이사로서 노동이사의 중요한 역할이 경영진에 대한 감시·감독이라면 경영진으로부터의 독립성은 필수적이다. 효율적인 감시·감독을 위해서는 핵심적인 전제다. 노동이사가 자신의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 노동조합의 지원과 협력을 필요로 한다.

하지만 현실적으로 노동이사가 경영진으로부터 독립성을 확보하기란 쉽지 않다. 이사회에서의 수적 열세, 경영진에 의존하는 활동여건의 확보, 전문성의 결여 등이 대표적이다. 노동이사로서의 '독립적인' 활동으로 인해 노동이사 임기 중이거나 임기 이후 불이익의 처우를 받을 수도 있다. 노동이사가 자신의 개인 역량에 의존하기보다는 노동조합의 권력자원에 의존해야 한다는 사실을 말한다.

노동이사가 경영진 감시라는 자신의 역할을 수행하기 위해서는 독립성과 함께 역량(힘)을 갖추는 것도 중요하다. 역량은 전문성과 노동조합의 지원으로 구성된다. 노동이사가 자신의 역할을 제대로 수행하기 위해서라도 노동조합원 자격의 회복과 함께 노동조합과 함께 움직일 필요가 있다는 사실을 말한다. 그것은 어떻게 가능할까. 노동이사의 수가 적다고 해서 당장 노동이사의 정수를 늘릴 수 있을 것 같지는 않다. 기존의 노동이사가 제 역할을 수행할 수 있는 여건을 만드는 일이 우선이라는 사실을 말한다.

첫째는 전문성의 함양이다. 특정 이사회 안건이나 회사의 운영과 관련해 노동이사가 전문성을 획득하는 방법은 교육훈련의 강화 이외에도 다양하다. 직원 간담회나 노동조합과의 정례적인 협의, 외부전문가 면담이나 다른 비상임이사와의 협의, 회사에 대한 정보의 요청, 그리고 개인 차원에서의 연구 등이 이에 해당한다.

둘째는 노동조합으로부터의 지원을 제도화하는 방안이다. 이 방안은 노동이사가 조합원이 아니라는 점에서 한계를 갖는 것은 사실이지만 그렇다고 불가능한 일은 아니다. 노동이사는 노동조합으로부터의 독립성이 아니라 노동조합으로부터의 지원을 필요로 한다. 구체적으로는 정례적인 협의 이외에도 노동이사는 궁극적으로 노동조합의 견해를 존중할 필요가 있어

보인다. 물론 노동이사가 받을 수 있는 불이익 조치를 예방하고 방지하는 것은 노동조합의 역할에 속한다.

노동이사의 활동여건을 마련하는 것은 노동조합이 담당해야 할 중요한 역할의 하나다. 여기에는 기관 내 노동이사의 활동 여건을 기관장의 시혜에 맡길 일이 아니라 제도적으로 확보하는 것도 포함된다. 원칙적으로 기재부·행안부와 상급단위의 노조 사이에 표준활동지침을 마련하는 것이 가장 바람직할 것이다. 기관의 차원에서는 “기관별 상황에 따른 개별적인 세부사항은 각 기관별 노사협의를 통해 정”해야 한다는 것이 서울시의 지침이기도 하다(서울특별시 기획조정실, 2024).

이와 관련하여 쟁점의 하나는 활동비의 지급 주체다. 만일 노동이사가 노동조합원의 자격을 가지면서 노조 추천으로 노동이사로 임명되었다면, 노동이사의 활동비 보장은 노동조합이 책임지는 것이 원칙일 것이다. 노동조합이 회사 혹은 정부와 협의해 노동이사에게도 다른 비상임이사에게 지급하는 활동비(임금이나 수당)의 지급을 제도화할 수 있을 것이다.

우선 노동이사는 비상임이사로서의 보수를 받지 않는다⁷¹⁾(다른 비상임이사는 근로계약상의 보수를 받는다). 회사를 위한 노동이사의 활동에 대해 수당의 형태로 실비를 변제받을 수는 있다(서울시 지침 참조). 활동비(수당)를 제도화하여 경영진이 개입할 소지를 없애는 일은 중요하다. 노동조합원이 아닌 노동이사에게 노동조합이 활동비를 지급하기 어렵다면 일단 노동조합이 회사와 협의하여 활동비를 제도화하는 일이 필요하다(가령 타임오프와 같은 방식이다). 노조원 자격이 허용되고 노조 추천일 경우 수당이 제도화되지 않는다면 노조가 지불하는 것이 노동이사의 독립성 원칙에 부합할 것이다.

노동조합이 비조합원인 노동이사의 활동을 직접 지원하는 것에 어려움이 따른다면 간접적으로 지원하는 방안도 있다. 가령 조합원의 의견수렴을 위한 규모 있는 설문조사는 노조가 수행할 수 있다. 조합원에 대한 노동이사 교육이나 노동이사와의 간담회를 공식적·정례적으로 조직하고 정기적으

71) 노동이사의 직무수행에 따른 보수는 무보수를 원칙으로 한다. “노동이사는 근로계약상 보수를 받고 있어 이중지급의 문제가 발생”한다는 게 그 이유다(서울특별시 기획조정실, 2024).

로 수당을 지급할 수도 있다. 노동조합이 노동이사와 함께 외부 전문가나 다른 비상임이사를 만나 의안을 협의하는 것도 한 방안이다. 그리하여 사실상 노동이사의 활동비를 노동조합이 책임지는 방안이다.

노동이사의 활동보장과 편의의 제공과 관련하여 그것이 노동이사의 독립성을 훼손하는 근거가 되어서는 곤란하다. 노동이사가 노동조합을 대표하여 이사회에 참가한다면(조합원이다) 노동이사의 권한과 역할의 강화, 나아가 자질의 향상은 노동조합의 과제에 속한다. 정부(기재부, 행안부)와 협의하여 통일된 기준을 만들고 구체적인 적용은 사용자와 교섭·협의하는 방식이다. 노동이사가 경영진의 일원이라면 노동조합이 나설 이유는 없다.

제5절 노동이사제의 기반조성을 위하여⁷²⁾

서울시가 최초로 노동이사제를 설계할 당시 주요하게 참고한 사례는 독일 및 스웨덴의 노동이사제였다(박태주, 2016). 유럽에서 노동이사제를 도입한 나라의 대부분이 그렇듯이 독일과 스웨덴에서도 노동이사제는 노조와 별개로 존재하면서 역할하는 것은 아니다. 그것은 노동조합이 경영에 참가하는 제도의 일환이자 교섭체계 및 사업장협의회와 맞물려 하나의 노사관계 체계를 형성하고 있다. 산별교섭을 정점으로 삼아 기업 차원에서 노동이사제와 사업장협의회를 결합하려는 시도는 당시 서울시 차원에서도 추진된 바 있다. 비록 성사되지는 못했지만 그것은 노동이사제의 발전전망과 관련해 여전히 남아있는 과제의 하나다. 이하에서는 서울시 사례를 중심으로 노동이사제가 산별교섭체계 및 사업장협의회와 함께 가는 방안을 살펴본다.

1. 노동이사제의 쌍둥이 ‘경영협의회’의 설립

서울시의 노동이사제 조례는 2016년 9월, 서울시 의회를 통과했다. 2017

72) 이 부분은 박태주(2024)의 일부를 부분적으로 수정한 것이다.

년 1월에는 서울연구원에서 1호 노동이사가 선출됐다. 노동이사제의 도입으로 노동자의 경영참가를 위한 개혁이 끝난 것은 아니었다. 노동이사제가 전략적인 의사결정에 노동자가 참여하는 것이라면 일상적인 경영참여의 활성화라는 과제는 여전히 남아 있었다. 노사협의회를 강화해 ‘경영협의회’를 도입하는 것이 그것이었다. 박원순 당시 서울시장이 노동이사제와 함께 도입하기로 선언한 사항이기도 했다(2014. 11.).

노동이사제 조례가 제정된 지 한 달 후인 2016년 10월, “전국최초 근로자 이사제 조례제정 기념”모임에서 노·사·정(서울시)은 ‘다짐’을 통해 “근로자이사제의 성공적인 안착을 위해 노사정 합의를 바탕으로 하며, 경영협의회 등 참여형 노사관계를 공고히 할 수 있도록 TF를 구성·운영한다”라고 선언한다. 이를 바탕으로 2017년 6월부터 “경영협의회 도입을 위한 노사정TF”를 구성하고 논의에 착수했다.

경영협의회의 명칭을 ‘사업장협의회’로 고치고 사업장협의회에서 합의를 향한 의결하지 못할 경우 노사정서울모델협의회(현 서울시투자·출연기관 노사정협의회)의 중재를 받는다는 사항도 내부적으로 합의했다. 의결사항의 구속력을 높인다는 사항도 마찬가지였다. 당시 사업장협의회로의 이행을 가로막은 결정적인 걸림돌은 의결사항의 확대 범위였다.

노조는 협의 안건의 일부를 의결안건으로 변경하고 추가 의결안건을 구체화하여 제시했다. 가령 사업계획 및 예산의 수립, 조직개편 및 조직구조 변경, 정원의 조정 및 신규채용, 그리고 승진 및 이사이동의 범위와 원칙에 대한 사항 등이 그것이었다. 사용자 측과 서울시의 입장은 의결안건이 지나치게 넓다는 것이었다. 합의는 어려웠고 2019년 1월, 논의는 최종 결렬됐다.

2. 무산된 초기업 교섭체제의 확립

제2장에서 논의한 것처럼 독일이나 스웨덴에서 노동이사제를 도입할 때 노동조합들이 흔쾌하게 찬성하고 나선 것은 아니었다. 산별체제로 조직된 노동조합들로서는 그것이 조직체계의 분권화를 촉진하지 않을까를 우려했다. 노동이사제가 기업 내부의 일에 매달리면서 노동자들에게 산별 의식이 아닌 기업별 의식을 북돋을 수 있다고 본 탓이었다. 그러나 노동이사제의

정비와 노동이사에 대한 교육과 지원, 나아가 노동운동의 확장을 위해서는 산별노조의 지원이 필수적인 만큼 그것이 조직체계의 분권화를 초래하지 않을 것이라는 확신을 가지면서 노조의 입장이 바뀌었다.

우리나라에서도 마찬가지다. 그렇잖아도 기업별 체제로 분권화를 넘어 파편화된 조직체계를 갖고 있는 상황에서 노동이사제의 도입은 기업별 체제를 강화하는 계기가 될 수 있다. 서울시에서 노동이사제 조례가 제정될 당시 노사정서울모델협의회에서는 서울시 공공기관에서 초기업 교섭체제를 확립하고자 노력하고 있었다. 2016년 박근혜 정부는 공공기관의 성과연봉제를 강제했다. 노사합의로 성과연봉제를 도입하면 인센티브를 주지만 도입을 거부하면 불이익을 주는 식이었다. 다른 공공기관 노조와 마찬가지로 서울시 공기업노조(서울지하철, 서울도시철도공사, SH공사, 서울시설관리공단, 서울농수산식품공사)는 불이익을 감수하더라도 성과연봉제를 도입하지 않겠다는 입장이었다. 서울모델협의회에서는 노사에게 초기업 차원의 집단교섭을 제안했고 성사됐다. 5개 공기업 노사가 함께 성과연봉제 도입 여부를 교섭하는 것이었다. 집단교섭이 열렸지만 합의는 이뤄지지 않았고 양 지하철 노조는 파업에 돌입했다. 노동위원회의 조정방식으로는 서울모델협의회 공익위원을 조정위원으로 삼는 사적 조정제도를 활용했다. 합의는 이뤄졌다. 성과연봉제를 도입하지 않는다는 것이었다. 결과적으로 전국에서 유일하게 서울시 공기업에서만 성과연봉제를 도입하지 않았다.

성과연봉제 집단교섭이 성공적으로 마무리되면서 다음 과제는 이런 방식의 초기업 교섭을 출자·출연기관으로 확대해 공동 단체협약을 만드는 일이었다. 지역 구속력조항을 활용할 수도 있었다⁷³⁾. 서울시 산하 공공기관 노사가 집단으로 단체협약을 맺으면 서울시 산하 공공기관의 모든 노동자에게 적용할 수도 있다는 내용이었다. 하지만 집단교섭을 통해 성과연봉제의 도입을 성공적으로 거부했음에도 서울시 공공기관 전체를 포괄하는 집

73) 노동조합 및 노동관계조정법 제36조(지역적 구속력)에는 “하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다”라고 규정하고 있다.

단교섭으로의 이행은 이뤄지지 않았다. 기관 사이의 격차가 크다는 사실이 걸림돌이었다. ‘사업장협의회’와 마찬가지로 초기업 교섭 시도 역시 무산되고 말았다.

3. 끝나지 않은 도전

“모든 사람에게 영향을 미치는 것은 반드시 모든 사람에 의해 결정되어야 한다”(조계원, 2019). 일터 민주주의를 상징하는 핵심 모토다. 노동이사제 역시 이런 방향을 향해 발걸음을 땀다. 많은 사람이 우리는 독일과 다르다고 말하며 반신반의했지만 노동이사제가 도입된 지 8년, 서울시 공공기관에서 발화된 노동이사제는 18개 지방정부로 확산됐으며 중앙 공공기관에까지 이르렀다. 그렇다고 노동이사제가 던지는 도전이 끝난 것은 아니다. 공공기관 노동이사제의 정착과 발전은 여전히 눈앞에 남아있는 과제다. 노동이사수의 확대나 법률적 근거의 확립(지방정부 노동이사제), 노동이사의 조합원 자격회복과 노동이사의 정체성 확립 등은 여전히 풀고 지나가야 할 과제다. 앞서 말한 산별체제-노동이사제-사업장협의회로 황금 삼각형 체제의 구축이라는 과제도 간과하긴 어렵다. 공공기관에서 노동이사제가 가능하다면 민간부문에서 도입해서 안 될 이유도 없을 것이다.

제6절 맺음말

이 장에서는 지방 공공기관 노동이사제의 활동과 이를 둘러싼 쟁점들을 살펴보았다. 이러한 쟁점을 바라보는 시각과 관련하여 이 보고서에는 다음과 같은 사항을 전제로 삼았다. 첫째로 노동이사의 정체성은 노동자에 둔다는 점이다. 비록 노동이사가 임원으로 이사회에 참석하지만 그 사실이 외국의 경우에서 보듯 노동자로서의 정체성을 침해한다고는 보지 않았기 때문이다. 노동이사의 노동자 정체성을 바탕으로 노동이사의 조합원 자격이나 권한 및 역할, 나아가 노동조합 및 경영진과의 관계를 재평가할 수 있다고

본 것이다. 둘째로 노동이사는 비록 노동자성을 갖더라도 구체적인 목적이나 역할에서는 노동조합과 달리한다는 점이다. 노동이사의 일차적인 역할은 공공성의 강화와 투명경영의 실현이라고 할 수 있다. 이런 점에서 “임금 및 근로조건 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위 향상”을 일차적인 목적으로 하는 노동조합과 구분된다. 따라서 노동이사는 한편으로는 노동조합의 권력자원에 의존하지만 다른 한편으로는 노동조합으로부터 상대적인 독립성을 갖는다. 이러한 전제를 바탕으로 쟁점을 살펴본다.

먼저 지방 공공기관 노동이사제의 법률적 근거를 확보하는 문제와 관련해서는 중앙·지방 공공기관 노동이사제를 하나로 묶는 단일 입법이 바람직한 것으로 보인다. 하지만 향후 전개될 정치 상황을 고려한다면 한편으로는 단일 입법을 준비하되 다른 한편으로는 지방공기업법의 개정을 추진하는 방안도 있을 것이다.

노동이사의 선출방식은 2가지다. 노동이사제가 노동조합 경영참여의 일환이라면 노동조합이 추천하는 것이 바람직하다는 것이 이 보고서의 입장이다. 직원투표가 직원의 대표성을 확보하는 효과적인 경로인 것은 틀림이 없지만 그것이 자칫 독립성이라는 명분으로 노동조합과 갈등하는 권력을 낳을 소지도 있는 탓이다.

노동조합의 조합원 자격은 앞서 말한 이 보고서의 전제로 보아 논란의 대상이 될 수 없다는 입장이다. 오히려 노동이사의 노동자성을 지침이나 조례로 부정하는 게 문제일 것이다. 노동이사는 직원으로서가 아니라 비상임이사로서 임원추천위원회에 참가할 수 있어야 한다. 또한 노동이사는 안전부의권을 갖는 것이 원칙이며 이는 노동이사에게 국한된 권한이 아니라 모든 비상임이사에게 확대하는 것이 필요하다. 이와 동시에 안전부의권에 관한 구체적인 절차를 마련해 그것이 활용될 수 있도록 여건을 만들 필요가 있다.

노동이사가 조합원 자격을 갖는다고 하더라도 그것이 노동이사는 노동조합의 결정을 의무적으로 따라야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 노동조합의 결정을 존중하더라도 노동이사로서의 고유한 역할에 대해서는 양심과 신념에 따라 자율적으로 판단할 수 있어야 한다.

만일 노동조합이 출마 시의 서약서를 근거로 불신임을 결의하면 수용할 수밖에 없을 것이다. 노동이사에 대한 노동조합의 불신임안이 통과됐다면

이는 노동이사가 노동조합원을 설득하는 데 실패했을 뿐 아니라 앞으로 노동이사의 활동에 대해 직원 및 노동조합의 지원을 기대하기 어렵게 됐다는 사실을 의미하기 때문이다. 하지만 불신임 조항이 마치 노동조합이 노동이사를 종속시키는 도구가 되어서는 곤란하다. 노동이사는 노동조합과 달리 공공성의 실현이라는 독자적인 목표를 갖기 때문이다.

이런 점에서 노동이사는 경영진과의 관계에서 독립성을 핵심적인 덕목으로 삼는다. 공공성의 강화는 물론 투명경영이라는 점에서 노동이사는 경영진을 견제하고 감시할 필요가 있으며 이 경우 독립성이 바탕이 되어야 하기 때문이다. 사실 노동이사는 이사회에서의 수적 열세는 물론 경영진에 대한 활동여건의 의존, 그리고 개인적인 경력이나 전문성의 부족 등으로 인해 경영진에 대해 독립성을 확보하기가 용이하지 않다. 노동이사가 한편으로는 노동조합에 의존해 표조적인 활동여건을 제도화하고 사측이 저지를 수 있는 부당한 처우를 막는 것은 중요하다. 다른 한편으로 노동이사가 개인적으로 전문성을 기르는 것도 중요하다.

노동조합의 관점에서 보더라도 노동이사제는 노동조합이 전략적으로 활용할 수 있는 자산이라고 할 수 있다. 단체교섭이나 노사협의회가 접근하지 못하는 기관의 전략적인 의사결정과정에 참여하는 통로이기 때문이다. 이 통로를 통해 노동조합은 경영의 주체로 개입하는 셈이 된다. 이제 공공성만 하더라도 노동조합이 요구만 하는 사항이 아니라 실행해야 하는 사안으로 바뀌었다고 할 수 있다. 비록 이사회 결정에 대한 최종적인 책임은 아니라고 하더라도 그 책임으로부터 무관하다고 주장할 근거는 없어진 셈이다.

노동이사제는 한계가 명확한 것은 사실이다. 수적인 열세나 활동 조건의 미비는 말할 것도 없지만 조합원 자격의 박탈에서 보듯 노동조합과의 관계도 불투명하다. 경영진을 견제하고 감시한다지만 노동이사가 경영진으로부터 독립성을 갖기도 쉽지 않다. 하지만 앞에서 보았듯이 노동이사는 이사회를 활성화시키고 이사회 의결과 심의과정을 질적으로 고양하는 효과를 갖는다. 노동이사가 개인기로 이러한 한계를 돌파하기는 어렵겠지만 노동조합과의 관계 정립을 바탕으로 역할 분담이 이뤄진다면 노동이사제가 갖는 전략적인 의미도 적지 않을 것이다. 비록 노동이사가 1~2명에 그치더라도 노동이사는 충분한 잠재력을 갖고 있다.

제 6 장

결론 : 노동이사제 활성화를 위하여

이상에서 한국형 노동이사제 운영 실태와 쟁점을 분석하였다. 이 장에서는 본문에서 다룬 연구내용을 요약 정리하는 한편 한국형 노동이사제 활성화를 위한 과제를 제도 측면, 공공기관 지배구조 및 노사관계 측면, 이해관계자 행위 측면으로 나눠 살펴보겠다.

제1절 연구 내용 요약

1. 개 요

본 연구는 지방 및 중앙 공공기관의 노동이사제 운영 실태를 살펴보는 것을 목적으로 하였다. 2016년 서울시를 필두로 도입된 노동이사제는 노동자의 경영참여가 터부시되어 왔던 한국의 맥락에서 노동자의 대표가 해당 기관의 최고 의사결정기구인 이사회를 구성하는 한 주체로 참여하여 동등한 의결권을 행사하는 제도로, 기업 민주주의 차원에서 역사적인 진전임에 틀림이 없다. 노동이사는 현재 이사회 구성원 가운데 1명 또는 2명에 불과하지만, 이사회 운영의 민주성과 효율성이 확대되며 기관 운영의 투명성이 증대되고 있다는 연구 결과는 노동이사제의 효과를 입증할 뿐 아니라 확산의

필요성을 제기하고 있다.

본문에서는 노동이사 임명과정에서부터 이사회에서의 역할 및 개입유형, 노동이사의 권한, 노동이사의 네트워크 등에 이르기까지 제도 운영에 관한 실태를 종합적으로 살펴보았다. 이에 기반하여 노동이사제 활성화와 발전 방안을 검토하였다. 세부 주제별로는 노동이사제 도입 배경과 의의, 노동이사제 관련 법률적 상황, 노동이사제 운영 기관 및 노동이사의 특성, 노동이사의 이사회 내·외에서의 활동, 노동이사과 노조의 관계, 노동이사 활동 지원, 제도 활성화를 위한 개선 과제 등에 주목하였다.

노동이사제 운영 실태를 분석한 기존 연구의 성과를 반영하면서 본 연구는 중앙정부와 지방정부를 모두 연구대상으로 삼는다는 점, 연구방법에서도 문헌조사와 설문·면접조사를 모두 실시한다는 점, 그리고 분석기간도 한국에서 노동이사제를 가장 먼저 도입한 서울시 사례에서부터 중앙 공공기관 사례까지 2017~2024년 기간을 모두 포괄한다는 점에서 기존 연구와 차이가 있다.

2. 노동이사 임명 및 법·조례 현황과 쟁점

노동이사제가 2016년 9월, 서울시 조례 제정으로 한국에 처음으로 도입된 이후 지방 및 중앙 공공기관으로 확산하고 있다. 서울시 등 총 18개 지방정부가 노동이사제 운영 조례를 제정하였고, 중앙 공공기관에 대해서는 2022년 8월부터 중앙 공공기관 중 공기업과 준정부기관에 노동이사제를 도입하는 내용의 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 개정, 시행되고 있다. 2024년 10월 말 현재, 한국에서 '노동이사'로 활동하는 노동자의 수는 190명이고, 이들이 소속된 기관 수는 165개에 달한다.

노동이사제를 둘러싼 주요한 쟁점들은 다음과 같다. 첫째는 노동이사제 도입 근거(법, 조례)를 둘러싼 쟁점이다. 특히 지방 공공기관의 경우 조례로 도입되다 보니 노동이사제도의 보편적인 확대나 제도의 일관성과 지속가능성에서 한계를 드러낸다. 둘째는 노동이사의 선임 및 권한을 둘러싼 쟁점이다. 선임과 관련해서는 노동이사의 선출방식(전 직원 투표 vs. 과반수 노조 추천)이, 권한과 관련해서는 특히 안전부의권이 쟁점을 형성한다. 또한 노동

이사는 다른 비상임이사와 달리 임원추천위원회에 참여하지 못하는 점도 지적할 수 있다. 셋째는 노동이사의 역할 및 활동지원을 둘러싼 쟁점이다. 무엇보다도 노동이사의 역할에 대해 공통된 합의가 존재하지 않는 듯이 보인다. 노동이사의 일차적인 역할은 이사회에 참석해 부의된 안건을 심의·의결하는 일이다. 하지만 현실을 보면 노동이사의 역할이 여기에 머물지 않는다. 고충처리나 노사갈등의 중재, 간부회의의 참석 등 다양한 활동을 수행하지만 적절성에서는 의문이 따르는 것도 사실이다. 또한 노동이사가 느끼는 애로사항에는 노동이사의 활동에 대한 회사의 지원이 충분하지 않다는 사실이 존재한다. 여기에는 활동시간과 활동비, 사무실의 제공, 직무의 배치와 근무평가와 같은 인사사항을 포함한다. 넷째는 노동이사와 노동조합의 관계다. △노동이사의 조합원 자격문제, △노동조합에 대한 노동이사의 독립성, △노동이사에 대한 노동조합의 통제(서약서, 불신임 등) 등이 포함된다. 마지막으로, 노동이사와 경영진의 관계다. 노동이사는 이사회에 참석해 의제를 심의·의결함과 동시에 경영진을 감독하고 견제한다. 이 경우 중요한 것은 노동이사가 경영진으로부터 갖는 독립성이다. 그것은 제대로 작동하고 있을까.

3. 설문조사 분석

노동이사제도 운영 실태와 노동이사의 제도에 대한 인식을 살펴보기 위해 설문조사를 실시하였다. 총 108명(중앙 공공기관 41명, 지방 공공기관 67명)이 응답하였다. 설문조사 내용을 요약하면 아래와 같다.

가. 운영 실태

응답자의 근속기간은 '20년 이상'이 43.5%(47명)로 거의 절반을 차지했고, '15년 이상'으로 확대하면 68.5%(74명)로 3분의 2를 상회하였다. 일정 기간 근속하여 현장 경험이 풍부한 인사가 노동이사로 임명되는 사례가 많다는 것을 보여준다. 직급에서도 유사한 특징이 드러난다. 차장급이 37.0%(40명), 부장급 17.6%(19명), 과장급 15.7%(17명) 순이었다.

응답자의 73.2%는 노동이사 선임 전 노조의 조합원이었다. ‘노조 있으나 비조합원’인 경우는 22.2%, ‘노조 없음’은 4.6%였다. 응답자의 86.4%는 노조와 정례적으로(21.4%) 또는 정례적인 회합은 없지만 수시로(65.0%) 만나고 있었다. 응답자의 56.5%는 이사회 안건에 대해 노동이사가 직원들의 의견을 수렴하고 있다고 답했다.

이사회에 안건을 제출/부의한 경험이 “없다”는 응답자는 89.8%였다. 법령 및 관련 규정상 권한의 미비가 가장 큰 이유로 꼽혔다. 응답자의 38.0%는 특정 의안에 반대한 적이 있다고 답했다.

노동이사의 대다수(74.1%)는 “현업 근무를 주로 하되 노동이사로서 일이 있을 때만 노동이사로 활동한다”고 답했다. 이사회 참석 수당 지급 여부와 활동비 지급 여부를 묶어 4가지 경우로 나눠 보았더니, ‘이사회 참석 수당은 있지만 활동비는 없는 경우’가 36.1%로 가장 많았고 “둘 다 없다”는 25.9%였다. 이사회 참석 수당은 없고, 활동비만 있는 경우가 22.2%였고, “둘 다 있다”는 15.7%였다. 자료의 제공 시점과 정보의 구체성에 대한 응답은 평균 3.4점으로 보통(3점)을 약간 상회하였다.

응답자의 11.1%는 노동이사 임명 후 인사상 불이익의 경험이 “있다”고 답하였는데, 사례로는 배치 관련 사항(노동이사 임명 후 희망부서 배치 요구 무시당함), 승진 관련 사항(“비공식적으로 승진 불가함”, “승진 시 불이익 예상됨”), 근무평정 관련 사항(“하향됨”) 등이 확인되었다.

나. 제도에 대한 노동이사의 인식

노동이사 선출 방식으로 ‘전 직원 투표’를 선택한 비율이 61.1%로 ‘과반수 노조 추천’(34.3%)보다 높았다. 기관 유형별로는 선호가 엇갈린다. 중앙 공공기관 노동이사는 ‘과반수노조 추천’(73.2%)을, 지방 공공기관 노동이사는 ‘전 직원 투표’(85.1%)를 더 선호하는 것으로 조사되었다.

노동이사의 적정 수에 대해서는 2명 이상을 꼽은 비율이 55.6%(60명)로 절반을 넘었다. 2명 이상이라는 응답자 가운데에는 유럽 사례에서처럼 이사회 정수의 3분의 1 이상이 되어야 한다는 의견도 다수 있었다.

노동이사 재임기간 중 노조 조합원 자격에 대해서는 74.1%가 “유지되어

야 한다”고 답했다. 노조의 노동이사 불신임 또는 추천 철회 시 대처방안에 대해 53.7%는 “관계없이 노동이사 활동을 지속한다”고 답했다.

노동이사의 임원추천위원회의 위원 참여에 대해서는 응답자의 94.4%가 찬성하였다. 반면 노동이사가 선임비상임이사를 맡는 것에 대해서는 찬성과 반대 비중이 엇비슷한 가운데 ‘찬성’이 51.9%로 약간 많았다.

노동이사들이 희망하는 교육 분야는 ‘기관 예산 운용 및 감사 등’이 21.8%로 가장 많았고, 다음으로 ‘노동이사제 관련 법’(18.1%), ‘타 기관 사례’(16.7%), ‘공공정책 관련사항’(15.3%) 순이었다. 응답자들은 노동이사협의체에 대해 ‘정보의 교환’(39.4%), ‘노동이사제도의 개선’(36.1%), ‘역량 강화 교육’(9.7%), ‘특정의제에 대한 상담’(8.8%) 등을 기대하였다.

4. 중앙 공공기관 노동이사제 운영 실태 및 개선 방안

중앙 공공기관에 노동이사제가 도입된 것은 2022년 1월 공기업과 준정부기관에 노동이사 임명을 의무화하는 공운법이 개정되면서부터였다. 2024년 10월 현재, 대상 공공기관 87곳 가운데 71곳에 도입 운영되고 있다. 노동이사는 공기업과 준정부기관에 3년 이상 재직근로자 중 노동조합 대표의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 얻은 1명을 비상임이사로 임명하는 방식으로 선출된다. 임명된 노동이사들은 95%가 남성이었고, 평균연령은 52.2세이다. 노동이사가 전체 직원을 대표한다는 점에서 남성과 고연령자들의 비중이 너무 높다.

노동이사제 운영 실태를 요약하면 다음과 같은 특징을 확인할 수 있다.

첫째, 중앙 공공기관 노동이사 선출에서 노조의 권한은 절대적이다. 중앙 공공기관의 노조 조직률은 70%(2023년 기준)로 높고, 과반수 노조가 대부분이다. 다만, 노동이사제에 대한 조합원들의 관심이 낮아 노동이사 지원자가 많지 않다. 따라서 대부분 공공기관노조들은 정년퇴직을 3~5년 정도 남긴 ‘노조 출신 전직 임원’들을 노동이사로 추천한다. 둘째, 노동이사에 대한 활동 지원은 공공기관의 유형 및 규모, 기관 노사관계의 양상에 따라 큰 편차를 보인다. 시장형 공기업의 노동이사들은 적절한 활동 시간 및 경비 등을 지원받고 있으나 준정부기관의 경우 노동이사들은 담당 업무 때문에 노동

이사의 기본 역할 수행에 제약을 받는다고 토로한다. 셋째, 노동이사제 도입으로 이사회가 활성화되었다. 이른바 메기효과가 지적된다. 노동이사들의 활발한 이사회 참여와 현장 지향적 정책들은 다른 비상임이사들의 공감을 얻으면서, 노동이사제가 긍정적으로 뿌리내리고 있음을 확인하게 한다. 넷째, 노동조합과 노동이사는 아직 협력적 호응성의 관계를 형성하지 못하고 있다. 이의 가장 큰 원인은 정부 지침에 따른 노동이사의 노조 탈퇴에서 그 원인을 찾을 수 있다.

중앙 공공기관의 노동이사제 안착을 위한 개선 방안은 다음과 같다.

첫째, 노동이사제 적용기관의 확대이다. 중앙 공공기관 327곳 중 노동이사제 실시기관은 공기업과 준정부기관 87곳에 불과하다. 노동이사제 안착은 대상 기관의 확대에서 출발한다. 노동이사제 도입 이후 나타난 긍정적 평가를 기반으로 기타공공기관(240곳)까지 확대할 필요가 있다. 둘째, 노동이사의 조합원 자격 유지와 노동이사 추천 방식 변경이다. 노동자의 헌법적 권리인 단결권을 지침으로 금지하는 것은 합리적이지 않다. 지침 개정을 통해 노동이사의 노조 가입 및 탈퇴는 자율 의사에 맡겨야 한다. 또한 노동이사 추천 시 1, 2순위 추천을 의무화하는 것은 노동이사의 특성을 고려하지 않은 방식이다. 노조 추천자에 대한 공운위의 적격 심사로 대체할 수 있다. 셋째, 주무 부처(기획재정부)의 적극적 역할이다. 제도 도입 초기인 만큼, 노동이사제가 공공기관에 뿌리내릴 수 있도록 노동이사에 대한 최소한의 지원 수준을 넘어서 보다 적극적인 지원 및 관련 정책 개발이 필요하다. 정부와 노동이사들과의 정기적인 정책협의, 공공기관 임직원들에 대한 노동이사제 교육 및 홍보 등이 그 주된 내용이다. 넷째, 노동이사의 비상임이사와의 차별적인 권리 해소이다. 비상임이사 권한 중 노동이사에게 적용되지 않는 권한은 “임원추천위원과 선임비상임이사” 선출이다. 다른 비상임이사에게 보장된 권한을 노동이사에게만 배제할 이유는 없다. 다섯째, 노동이사의 역할 정립 및 전문 역량 강화이다. 일부 기관에서 확인된 노동이사의 위상 미정립 및 노동조합과 역할 중복 등은 향후 노동이사제 발전에 있어 주요 사안이다. 노동이사의 전문 역량 강화는 노동이사 자신의 노력과 함께 그 연대조직인 국노협이 함께 풀어나갈 과제이다.

5. 지방 공공기관 노동이사제 운영 실태 및 개선 방안

지방 공공기관 노동이사제 운영 실태와 이를 둘러싼 쟁점들을 살펴본다. 이 쟁점에는 △지방 공공기관 노동이사제의 법률적 근거의 확보, △노동이사 선출방식, △노동이사의 권한과 역할, △노동이사와 노동조합 사이의 관계, 그리고 △노동이사와 경영진 사이의 관계 등이 포함된다. ‘쟁점’이라는 단어가 말하듯이 이러한 문제에 노동이사들 사이에 의견은 하나로 모아지지 않았다.

지방 공공기관에서 노동이사제는 2016년 서울시에 최초로 도입됐다. 지방 공공기관에서 노동이사제가 도입된 이래 확인할 수 있는 변화로서는 이사회가 활성화됐다는 사실이다. 여기에는 △이사회 개최 횟수가 늘어났을 뿐 아니라 심의내용도 질적으로 고양됐다는 점, △노동이사는 현장성과 전문성을 바탕으로 독립적으로 안건을 상정하거나 논의과정에서 ‘메기효과’를 발휘한다는 점, 그리고 △이런 과정을 통해 부의된 안건이 재의결을 거치거나 실제로 부결되기도 한다는 점 등이 포함된다.

한편 지방 공공기관 노동이사제를 둘러싼 쟁점과 관련하여 이 보고서는 노동이사는 노동자로서의 정체성을 가진다는 점, 그러면서도 노동조합과는 역할을 달리한다는 점을 전제로 삼았다.

먼저 지방 공공기관 노동이사제의 법률적 근거를 확보하는 문제와 관련하여서는 중앙·지방 공공기관 노동이사제를 하나로 묶는 단일 입법이 바람직한 것으로 보인다. 하지만 향후 전개될 정치 상황을 고려한다면 한편으로는 단일 입법을 준비하되 다른 한편으로는 지방공기업법의 개정을 추진하는 방안도 있을 것이다.

현재 노동이사의 선출 방식은 ‘직원 투표’와 ‘과반수노조 추천’으로 나뉜다. 전 직원 투표로 노동이사 후보를 선출하는 방안으로 제도의 통일성을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그럼에도 현실적으로 직원 투표로 노동이사 후보를 추천하는 지방 공공기관의 경우, 현재 노동이사 활동 과정에서 노조와의 원활한 관계 형성에 어려움을 겪는 사례를 도외시킬 수도 없다. 이는 노동이사의 조합원 자격 문제와 맞물려 고려할 필요가 있다. 노동이사의 조합원 자격 유지를 전제로, 노동이사와 노동조합이 때론 독립적이면서

도 때론 상호보완적인 관계를 어떻게 형성·발전시킬 것인지에 대한 토론이 필요하다.

노동이사는 직원으로서가 아니라 비상임이사로서 임원추천위원회에 참여할 수 있어야 한다. 노동이사는 안전부의권을 갖는 것이 원칙이며 이는 모든 비상임이사에게 적용되는 것이 원칙이다. 이와 동시에 안전 부의권에 관한 구체적인 절차를 마련해 그것이 실질적으로 활용될 수 있도록 여건을 만들 필요가 있다. 노동이사는 설사 조합원 자격을 갖더라도 노동이사로서의 역할에 대해서는 양심과 신념에 따라 자율적으로 판단할 수 있어야 한다. 노동이사는 노동조합으로부터 상대적인 독립성을 가져야 하기 때문이다. 하지만 만일 노동조합이 출마 시의 서약서를 근거로 불신임을 결의하면 수용할 수밖에 없을 것이다.

마지막으로 노동이사는 경영진과의 관계에서 독립성을 핵심적인 덕목으로 삼는다. 공공성의 강화는 물론 투명경영이라는 점에서 노동이사는 경영진을 견제하고 감시할 필요가 있기 때문이다. 하지만 노동이사가 경영진에 대해 독립성을 확보하기란 용이하지 않다. 노동이사가 한편으로는 노동조합과 협력·지원 관계를 맺고 다른 한편으로는 개인적으로 전문성을 기르는 것이 중요한 이유다.

노동이사제가 갖는 한계는 명확하다. 수적인 열세나 활동조건의 미비는 말할 것도 없지만 조합원 자격의 박탈에서 보듯 노동조합과의 관계도 불투명하고 경영진으로부터 독립성을 갖기도 쉽지 않다. 하지만 노동조합과의 관계 정립을 바탕으로 역할 분담이 이뤄진다면 노동이사제가 갖는 전략적인 의미도 적지 않을 것이다. 비록 노동이사가 1~2명에 그치더라도 노동이사는 경영 분위기를 바꿀 충분한 잠재력을 갖고 있다.

제2절 노동이사제도 개선 과제

1. 문제의식

노동이사제가 운영되는 실태를 보면 제도적 기반의 취약함이 제도의 활성화를 가로막고 있다는 점을 확인할 수 있다.

우선 지방 공공기관은 지방공기업법이나 지방출자출연법과 같은 모법의 규정 없이 각 지방정부의 조례에 기반하여 제도를 도입·운영하기 때문에 구속력을 발휘하기 어렵고, 지방정부별 조례 규정에 차이가 있어 같은 노동이사제를 운영하고 있음에도 도입기관 규모, 노동이사 자격, 권한, 활동지원 등에서 차이가 확인된다. 또한 조례를 제정하지 않은 지방정부 산하 공공기관은 노동이사제를 도입할 근거조차 확보하지 못하였다. 그만큼 제도의 사각지대가 넓다. 2024년 9월 말 기준 지방공기업은 416개, 지방출자·출연기관은 852개⁷⁴⁾로 총 1,268개의 지방 공공기관이 존재한다. 본 연구에서 확인한 바에 따르면, 이 가운데 노동이사를 임명한 지방 공공기관은 86개다. 전체의 6.8%에 불과하다.

둘째, 중앙 공공기관은 공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)에 노동이사제 도입 근거를 마련하였으나 공공기관 유형 가운데 공기업과 준정부기관에 대해서만 의무도입을 명시하였고 다수를 차지하는 기타공공기관의 노동이사제 도입 의무화는 공백으로 남겨두었다. 2024. 1. 31. 공운위에서 심의·의결된 '2024년도 공공기관 지정안'⁷⁵⁾에 따르면, 전체 공공기관은 총 327개다. 이 가운데 공운법상 노동이사제 도입 의무가 있는 공기업(32개)과 준정부기관(55개)은 모두 87개다. 기타공공기관이 240개로 전체 공공기관 가운데 73.4%에 대해서는 노동이사제 도입 의무를 부여하지 않았다. 공운법

74) 지방 공공기관통합공시 클린아이. <https://www.cleaneeye.go.kr/siteGuide/pubCompStatus.do> (2024. 11. 15. 접속)

75) 기획재정부 보도자료(2024. 1. 31.), 「혁신·도전을 통한 초격차 기술 선점을 위해 과기계 출연연 공공기관 지정해제」.

과 그 시행령에서는 노동이사 선출 방식만 언급하였고, 노동이사의 권한과 활동지원 등에 관한 사항은 법적 구속력이 없는 지침에 규율함으로써 노동이사제 활성화에 보탬이 되지 않는다.

셋째, 이처럼 규율 범리의 차이와 제도의 공백으로 노동이사제 운영 방식이 다르고 제도적 안정성이 취약함에 따라 노동이사로 선임된 이후에도 노동이사로서 제 역할을 수행하기 어려운 사례가 다수 확인된다. 제도 운영 과정에서는 행위주체들 간의 관계 형성 및 상호작용도 영향을 미치겠지만, 이 절에서는 '법제도'에 초점을 두고 쟁점을 파악하고 활성화 방안을 모색하고자 한다.

2. 기 제출된 개정 법률안 검토

가. 제22대 국회

22대 국회에 제출된 노동이사제 관련 개정법률안(2024. 11. 15. 현재)은 총 4개로 확인된다. 중앙 공공기관을 대상으로 한 개정법률안은 2개인데, 중앙 공공기관 가운데 노동이사제 도입 의무가 명시되지 않은 기타공공기관의 노동이사제 도입을 의무화하는 법안과, 현재 이사회 구성 규모(15인 이내) 때문에 노동이사제 도입에 난항을 겪고 있는 기관에 노동이사를 도입할 수 있는 근거 마련을 목적으로 한 법안이 제출되어 있다. 현재 18개 시도에서 조례로 노동이사제를 도입한 지방 공공기관을 대상으로 한 개정법률안도 2개 제출되었는데, 모법인 지방공기업법과 지방출자출연법에 노동이사제 도입을 의무화한 것이다.

1) 중앙 공공기관

박홍배 의원이 대표발의한 공운법 일부개정법률안(2024. 8. 30., 의안번호 2203419)은 현재 중앙 공공기관 유형 가운데 노동이사제 도입 의무화 조항이 마련되어 있지 않은 기타공공기관에 대하여 노동이사제 도입을 의무화하는 것을 뼈대로 한다.

이수진 의원이 대표발의한 공운법 일부개정법률안(2024.10.7., 의안번호 2204579)은 공기업·준정부기관의 이사회를 15인 이내로 구성하도록 하는 현행법의 규정에 따라 이미 15인의 이사가 있는 경우에는 노동이사를 추천·임명할 수 없으므로 이를 개선하는 것을 목적으로 한다. 공기업·준정부기관이 노동이사를 선임하는 경우에는 15인을 초과하여 이사회를 구성할

〈표 6-1〉 공운법 일부개정법률안(박홍배 의원 대표발의)

법안	내용
공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (2024. 8. 30. 박홍배 의원 대표발의)	<p>공운법상 노동이사제 적용범위에서 기타공공기관 배제돼 있음. 공공기관 노동이사제를 기타공공기관까지 확대 적용함으로써 노동자 경영참여 확대.</p> <p>〈신설〉</p> <p>제26조의2(기타공공기관 비상임이사의 임명) ① 기타공공기관의 비상임이사는 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자 중에서 근로자대표의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 1명을 포함하여야 한다. 이 경우 제6조에 따른 지정 당시 비상임이사가 없는 기타공공기관은 지정 후 3개월 이내에 비상임이사 2명 이상을 선임하여야 한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 「정부출연연구기관 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 및 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 연구회의 비상임이사의 임명에 관하여는 해당 법률에서 정하는 바에 따른다.</p> <p>③ 제1항에 따른 비상임이사의 추천 및 동의 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

〈표 6-2〉 공운법 일부개정법률안(이수진 의원 대표발의)

법안	내용
공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (2024. 10. 7. 이수진 의원 대표발의)	<p>이사회를 15인 이내로 구성하도록 하는 현행법 규정에 따라 이미 15인의 이사가 있는 경우 노동이사를 추천·임명할 수 없어 개선하고자 함.</p> <p>〈신설〉</p> <p>제18조제1항에 제4호를 다음과 같이 신설한다.</p> <p>4. 제25조제3항제2호 및 제26조제3항 후단에 따른 비상임이사를 선임함으로써 15인을 초과하는 경우.</p>

수 있도록 규정하려는 것이다.

2) 지방 공공기관

지방 공공기관을 규율하는 모법에 노동이사제 도입 및 운영에 관한 조항을 포함하기 위한 법률개정안이 2024년 11월 말 현재 총 4건이 발의되었다.

박홍배 의원이 대표발의한 지방출자출연법 일부개정법률안(2024. 8. 30., 의안번호 2203458)은 현재 조례에 기반하여 노동이사제를 운영하고 있는 지방자치단체 출자·출연기관을 적용대상으로 하여 노동이사제 도입을 의

〈표 6-3〉 지방 공공기관 노동이사제 도입 관련 법안

법안	내 용
지방자치단체 출자·출연기관의 운영에관한법률 일부개정법률안 (2024. 8. 30. 박홍배 의원 대표발의)	노동이사제를 지방자치단체 출자·출연기관까지 확대적용 근거 마련. 〈신설〉 제9조(임원) ③ 제2항에도 불구하고 비상임이사를 임명할 때에는 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다) 중에서 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 1명을 포함하여야 한다. ④ 제3항에 따른 비상임이사의 추천 및 동의 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
지방공기업법 일부개정법률안 (2024. 10. 4. 이수진 의원 대표발의)	노동이사제를 지방공사까지 확대적용할 근거 마련. 〈신설〉 제58조 제7항 전단 중 “사람은”을 “사람과 제8항에 따라 임명되는 비상임이사는”으로 하고, 같은 조 제8항을 제9항으로 하며, 같은 조에 제8항을 다음과 같이 신설한다. ⑧ 비상임이사를 임명할 때에는 3년 이상 재직한 해당 공사 소속 근로자(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다. 이하 이 조에서 같다) 중에서 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 1명을 포함하여야 한다.

무화하는 것을 목적으로 한다. 노동이사 선출방식으로는 현재 공운법 조항과 같이 과반수노조 추천을 제시하였다. 이수진 의원이 대표발의한 지방공기업법 일부개정법률안(2024. 10. 4., 의안번호 2204530)은 현재 조례에 기반하여 노동이사제를 운영하고 있는 지방공사를 대상으로 하여 노동이사제 도입을 의무화하는 것을 목적으로 한다. 위의 박홍배 의원 대표발의안에서 처럼 노동이사 선출방식으로는 과반수노조 추천을 제시하였다.

이들 2개 개정법률안은 지방 공공기관을 규율하는 2개의 법에 노동이사제 도입 근거를 마련하는 것을 뼈대로 하고 있는 반면, 박정현 의원이 대표발의한 지방공기업법 일부개정법률안(2024. 11. 18., 의안번호 2205646)과 지방출자출연법 일부개정법률안(2024. 11. 18., 의안번호2205652)은 근거 마련과 함께 노동이사제 운영 관련 세부 방안을 담고 있다. 아래에서는 박정현 의원이 대표발의한 2개의 개정법률안 내용을 살펴보겠다.

첫째, 의무도입 기관 규모, 대상, 노동이사 정수를 포함하였다. 지방공기업은 정원 300명 이상 공사의 노동이사 정수를 2명 이상으로 하였고, 정원 50명 이상 출자·출연기관은 노동이사 1명을 의무적으로 선임해야 하고, 정원이 100명 이상인 기관은 그 수를 2명으로 하였다. 둘째, 지방공기업과 출자출연기관의 노동이사는 임추위를 거치지 않고 임명될 수 있도록 하였고, 노동이사 후보는 과반수노조가 있는 경우 그 노조의 추천, 없을 경우 근로자 과반수 동의를 거쳐 선출하도록 하였다. 셋째, 노동이사의 임기 중 조합

〈표 6-4〉 박정현 의원 대표발의 개정법률안 주요 내용

항목	구분	내 용
의무도입 기관 규모 및 대상, 노동이사 정수	지방 공기업법	제58조(임원의 임면 등) 제9항 신설 ⑨ 정원이 300명 이상인 공사의 노동이사 정수는 2명 이상으로 하며(중략).
	지방 출자출연법	제9조의3(노동이사) 신설 ① 정원이 50명 이상인 출자·출연 기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 근로자 중에서 지방자치단체의 장이 임명하는 이사(이하 '노동이사'라 한다)를 포함하여 이사회를 구성하여야 한다. 이 경우 정원이 100명 이상인 출자·출연 기관은 노동이사를 2명 이상 포함하여 이사회를 구성하여야 한다.

〈표 6-4〉의 계속

항목	구분	내 용
노동이사 추천 방식	지방 공기업법	제58조(임원의 임면 등) 제7항 개정 및 제8항 신설 ⑦ 이사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 선임 되는 사람과 제8항에 따른 노동이사는 제외한다)는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 상임이사는 사장이 임면하고, 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임면한다. ⑧ 비상임이사를 임명할 때에는 해당 공사 소속 근로자 중에서 근로자 대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람이 1명 이상 포함되어야 한다.
	지방 공기업법	제58조(임원의 임면 등) 제9항 하단 신설 ⑨(중략) 해당 공사의 노동조합원인 노동이사는 임명된 이후에도 조합원 자격을 유지한다.
조합원 자격	지방 출자출연법	제9조의3(노동이사) 제2항 ② 노동이사는 해당 출자·출연 기관의 근로자로 구성된 노동조합의 조합원 자격을 유지할 수 있다.
	지방 공기업법	제59조의2(임원추천위원회의 구성과 운영) 신설 ② 임원추천위원회는 다음 각 호의 사람으로 구성한다. 다만, 공사를 설립한 때에는 그 지방자치단체의 장이 추천하는 사람 2명, 그 의회에서 장이 추천하는 사람 2명 및 관련 직능단체에서 추천하는 사람 3명으로 구성한다. 1. 해당 지방자치단체의 장이 추천하는 사람 1명 2. 해당 의회가 추천하는 사람 2명 3. 공사의 이사회가 추천하는 사람 3명 4. 공사의 노동이사 1명(노동이사가 2명 이상인 경우 그 중 의회가 추천하는 사람 1명)
임추위 위원 자격	지방 출자출연법	제9조의4(임원추천위원회의 구성과 운영) 신설 ② 임원추천위원회는 다음 각 호의 사람으로 구성한다. 다만, 출자·출연기관을 설립하는 때에는 지방자치단체의 장이 추천하는 사람 2명, 지방의회가 추천하는 사람 2명 및 지역주민단체 및 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하는 사람 3명으로 구성한다. 1. 지방자치단체의 장이 추천하는 사람 1명

〈표 6-4〉의 계속

항목	구분	내 용
임추위 위원 자격	지방 출자출연법	2. 지방의회가 추천하는 사람 1명 3. 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명 4. 출자·출연 기관의 노동이사 중 1명(정원이 50명 이상인 경우에 한정한다)

원 자격을 유지하도록 하였다. 넷째, 노동이사의 임추위 위원 자격을 부여하였다.

이 4개의 개정법률안은 현재 모법의 규정 없이 조례에 기반하여 운영되고 있는 지방 공공기관 노동이사제 근거를 마련했다는 점에서 의미가 크다. 다만 노동이사 선출방식으로 현재 대다수 조례에서 규정하고 있는 직원 투표가 아니라 공운법에서와 같은 근로자대표(과반수노조)의 추천을 제시하고 있다는 점에서 추후 논의가 필요하다.

나. 21대 국회 : 폐기되었지만 참고

제21대 국회에 노동이사제 관련 법률안 및 법률개정안이 제출되었다. 회기 만료로 폐기된 개정안이긴 하지만 노동이사제 활성화를 위한 제도개선 모색 과정에서 참고할 만하다. 아래에서는 대표적인 2개의 법률안을 살펴보고자 한다.

1) 근로자대표제 및 경영참가

이수진 의원이 대표발의한 근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안(2021. 4. 20., 의안번호 2109602)은 “근로자를 대표하는 자 및 노사공동위원회를 통하여 노사가 대등한 입장에서 의사결정을 할 수 있도록 하는 한편, 근로자의 경영참가를 실현함으로써 근로자와 사용자의 공동이익을 촉진하고 경영의 투명성을 확보하여 산업 평화와 국민경제 발전에 이바지함을” 목적으로 한다. 경영상 해고의 협의, 근로시간제 서면합의 등 노동관계법의 30여 개 영역에 관련한 권한 행사의 주체인 근로자대표, 근로자참여법에 따

른 근로자위원, 노동이사 및 노동감사 그리고 근로자추천이사 등 근로자 경영참여 실현을 위한 각종 제도를 한 법률안에 담았다. 이는 노동조합을 제외한 각종 근로자 대표제도를 하나의 법률로 규율하자는 취지로 이해되는데, 여러 쟁점 가운데 노·사가 함께 참여하고 협력하여 노사 공동의 이익을 증진하는 노사공동위원회(현 노사협의회) 관련 조항과 노동자의 대표(사내·외)가 이사회 구성원으로 참여하여 기관 운영의 민주성과 공공성을 실현하는 노동이사제 관련 조항을 하나의 법률안에 담았다는 점에서 법 형식 관련 논의가 필요하다.

〈표 6-5〉 근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안(이수진 의원 대표발의)

법안	내 용
근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안 (2021. 4. 20. 이수진 의원 대표발의)	근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안 제정. 〈주요 내용〉 - 근로자를 대표하는 자 및 노사공동위원회를 통하여 노사가 대등한 입장에서 의사결정을 할 수 있도록 하는 한편, 근로자의 경영참가를 실현함으로써 근로자와 사용자의 공동 이익을 촉진하고 경영의 투명성을 확보하여 산업 평화와 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 함. - 근로자대표, 근로자위원, 근로자추천이사, 노동감사, 노동이사 등에 대한 차별 및 불이익처우, 이들의 선출절차 및 그 활동에 대한 개입과 방해를 금지함. - 근로자대표, 근로자위원, 근로자추천이사, 노동감사, 노동이사 등의 활동에 필요한 사용자의 정보제공과 편의제공, 활동시간 보장 의무를 부여함. - 이 법에 따라 선출된 근로자대표 및 근로자위원은 해당 사업 또는 사업장에 종사하는 근로자들을 차별하지 않고 공정하게 대표할 의무가 있으며, 이 의무를 위반한 노사합의는 그 부분에 한하여 무효로 하고 근로자위원, 근로자대표가 아닌 근로자는 그 행위가 있는 날로부터 3개월 이내 노동위원회에 그 시정을 요청할 수 있음. - 이 법의 적용을 받는 사업장의 경우 근로자총회를 두어

〈표 6-5〉의 계속

법안	내 용
근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안 (2021. 4. 20. 이수진 의원 대표발의)	<p>근로자총회에서 근로자대표 및 근로자위원 선출 등의 안건을 심의할 수 있도록 하고, 총회의 소집 및 의결요건 등을 명시하는 한편, 근로자대표 및 근로자위원의 민주적 선출 절차, 임기, 권한 등을 규정함(안 제12조, 제14조부터 제16조까지).</p> <ul style="list-style-type: none"> - 상시 근로자 10인 이상 사업장의 경우 근로자대표를 포함한 근로자위원으로 구성된 근로자위원회를 설치하도록 하고, 이 법 또는 다른 노동관계법에서 규정한 근로자대표의 권한사항, 이 법에 따른 노사공동위원회 안건 등에 관하여 사전 심의, 근로자추천이사, 노동감사, 노동이사 등에 관한 추천 등을 심의하도록 함. - 주요 기업경영에 관한 사항에서 정한 의결사항, 보고 및 협의사항을 논의하기 위하여 노사 동수로 구성된 노사공동위원회를 구성하여 운영하도록 함. - 노사공동위원회의 의결사항, 보고 및 협의사항 등을 법률에 정하고, 의결요건, 의결사항의 이행, 임의중재 등에 관한 근거규정을 마련함. - 근로자대표의 이사회 출석 및 진술권, 회사의 근로자들이 추천하는 사외이사 선임의무, 노동감사의 선임의무 등을 규정함. - 「상법」 제542조의11제1항에 따라 감사위원회를 설치해야 하는 상장회사 또는 이 법 제37조제1항에 따라 상장회사가 노동감사를 두는 대신 감사위원회를 설치할 경우 감사위원 중 1인 이상을 근로자들이 추천한 자 중에서 선임하도록 함.

이은주 의원이 대표발의한 지방공기업법 일부개정법률안(2022. 5. 12., 의안번호 2115559)과 지방출자출연법 일부개정법률안(2022. 5. 12., 의안번호 2115557)은 지방공기업과 지방출자출연기관에 노동이사제 도입을 목적으로 한다. 앞서 제22대 국회에 제출된 법률안과 비교할 때 조례가 아닌 모

법으로의 규율을 도모했다는 점에서 유사하지만 노동이사제 관련 세부 내용을 구체적으로 적시하였다는 점에서 현재 시점에서도 주요하게 참고할 만한 자료다.

노동이사 규모를 이사회 3분의 1 이상으로 구성하고, 기관 재직자의 대표인 사내노동이사만이 아니라 근로자대표의 추천을 받은 전문가 혹은 상급단체 노조 관계자를 사외노동이사로 선임한다는 점이 특징적이다. 또한 노동이사 구성의 다양성을 담보하기 위해 특정 성별이 3분의 2를 초과할 수 없도록 하였다. 노동이사의 조합원 자격과 안전부의권을 보장하였고, 노동이사의 사무공간과 활동시간, 적합보직으로의 변경 등 기관장의 노동이사 활동 보장 조치 의무화와 지자채장은 이를 경영평가에 반영하도록 명시하였다.

<표 6-6> 지방 공공기관 노동이사제 도입 관련 법안

법안	내 용
지방공기업법 일부개정법률안 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에관한법률 일부개정법률안 (2022. 5. 12. 이은주 의원 대표발의)	지방공기업(공사, 공단), 지방자치단체 출자·출연기관 노동이사제 도입. <신설> 제8조(정관) 9. 노동이사의 권한과 직무에 관한 사항 제10조의4(노동이사) ① 출자·출연 기관은 다음 각 호에 해당하는 비상임이사인 노동이사를 이사회 3분의 1 이상으로 구성하되, 제2호의 사외노동이사를 1명 이상 포함하여야 한다. 1. 사내노동이사: 해당 기관 소속 근로자 중 1년 이상 재직한 자로 해당 기관 소속 근로자의 보통·평등·직접·비밀선거로 선출된 사람 2. 해당 기관에 재직하지 아니한 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하여 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다)의 추천을 받은 사람 가. 해당 기관의 업무에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람 나. 산업별 연합단체 또는 전국규모의 산업별 단위노동조합에 소속된 사람 ② 노동이사는 특정 성별이 3분의 2를 초과할 수 없다. 다만, 노동이사의 수가 2인 미만인 출자·출연 기관은 이를 적용하지 아니한다.

〈표 6-6〉의 계속

법안	내용
지방공기업법 일부개정법률안	③ 제1항제1호의 노동이사는 해당 기관 근로자로 구성된 노동조합의 조합원 자격을 유지할 수 있다.
지방자치단체 출자·출연기관의 운영에관한법률 일부개정법률안	④ 노동이사는 이사회에 안건을 부의할 권한을 가지며, 그 밖에 이 법에서 달리 정하지 아니한 부분에 대해서는 이 법 및 정관으로 정하는 비상임이사의 권한과 동일한 권한을 가진다.
(2022. 5. 12. 이은주 의원 대표발의)	⑤ 출자·출연 기관은 사무공간, 활동시간, 적합보직으로의 보직변경 등 노동이사의 활동을 보장하기 위한 조치를 취해야 하며, 지방자치단체의 장은 이를 경영평가에 반영하여야 한다. ⑥ 그 밖에 노동이사의 자격과 직무수행 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3. 법 개정 방안 1 : 내용

이 장에서는 이상의 내용을 참고하여 법 개정 방안을 모색하고자 한다. 우선 쟁점 조항 중심으로 살펴보겠다.

가. 의무도입 기관 규모 및 대상

1) 쟁점

지방 공공기관의 경우, 노동이사를 의무적으로 도입해야 하는 기관의 최소 규모가 정원 50명 이상에서 300명 이상으로 다양하게 규정되어 있다. 중앙 공공기관에 대해서는 공운법상 별도 정원 규모에 대한 언급이 없지만 공기업과 준정부기관 기준이 정원 300명 이상임을 감안할 때 300명 이상으로 보아야 할 것이다. 서울시에서 노동이사제 조례를 제정할 당시 대상기관은 정원 100명 이상이었는데, 공운법에서 노동이사제를 도입한 이후 조례 개정을 통해 그 기준이 300명 이상으로 상향 조정되었다. 노동이사제를 축소하고자 하는 지방정부의 정치적 성향이 공운법 기준을 근거로 서울시 노동이사제를 축소하는 것으로 귀결되었다.

중앙 공공기관의 경우, 공공기관 유형 가운데 공기업과 준정부기관에 대해서만 노동이사제 도입 의무규정을 두었다. 기타공공기관에 대해서는 두지 않는다는 명시적인 조항이 없으므로 기관이 자율적으로 도입할 수 있다. 실제 2024년 실태조사 결과, 8개 기관이 노동이사제를 선임하였다. 하지만 기타공공기관이라고 해서 별도로 취급할 이유가 없고, 법상 의무조항이 없을 경우 노동이사제 확산이 더디다는 점에서 기타공공기관의 노동이사제 도입을 명시할 필요가 있다.

2) 과제

의무도입 대상기관의 규모에 대해서 하나의 정해진 기준이 있는 것은 아니고 유럽의 경우에도 다양하다. 기업 규모와 관계없이 모든 국영기업에 대해 노동이사제 도입을 의무화한 나라(프랑스, 폴란드, 그리스, 아일랜드)도 있고, 25인 이상(스웨덴), 30인 이상(노르웨이)으로 정한 나라도 있다.

지방 공공기관의 규모가 중앙 공공기관과 비교할 때 크지 않아 극소규모 기관에까지 노동이사제를 도입하는 것에 대한 문제를 제기할 수 있다. 지방 공공기관 설립 시 조직 규모는 비단 노동이사제 도입 여부 문제만이 아니라 무분별한 지방 출자·출연기관 설립을 막기 위해 정부가 설정하고 있는 기준이기도 하다. 행정자치부는 2023년 '지방 출자·출연기관 설립기준' 개정안을 확정하여 시행(2023. 1. 19.)하였는데, 이 기준에서는 지방 출연기관의 조직설계 세부기준을 제시하여 최소 조직 규모 이상(시·도 : 28명 이상, 시·군·구 : 20명 이상)으로 기관이 설립되도록 유도한다.⁷⁶⁾ 따라서 노동이사제 도입 기관의 최소 규모에 대한 기준을 함께 마련하는 것도 고려할 수 있다. 현행 조례 가운데 가장 적용대상 기관의 규모가 작은 곳이 50명 이상(광주광역시 및 전남)이므로 이를 기준으로 삼는 방안을 검토할 수 있다.

중앙 공공기관의 경우, 기타공공기관의 노동이사제 도입·운영을 공운법에 명시할 필요가 있다. 관련하여, 박홍배 의원이 대표발의한 공운법 개정안이 국회에 계류 중이다.

76) 행정안전부 보도자료(2023. 1. 18.), 「설립 절차 강화를 통해 지방 공공기관 혁신 이끈다 - 출연기관 조직 설계 지침(가이드라인) 제시 등 '지방 출자·출연기관 설립기준' 개정」.

나. 노동이사 수 및 다양성

1) 쟁점

지방 공공기관은 기관별 노동이사가 1~2명이고, 중앙 공공기관은 일률적으로 1명이다. 공공기관의 이사회 정원이 적게는 6명에서 15명임을 감안하면, 노동이사 비율은 최대 6분의 1이다. 이는 유럽과 비교할 때 아주 낮은 수치다. 유럽 노동이사제 실태조사 결과⁷⁷⁾ 기관 이사회의 노동이사는 평균 3.6명이고, 이사회 구성에서 차지하는 비율이 평균 37.2%다.

노동이사 다양성도 검토가 필요하다. 본 연구에서 성별이 확인가능한 177명을 조사한 결과, 남성이 83.6%(148명), 여성이 16.4%(29명)였다. 특히 중앙 공공기관의 경우 남성이 95.9%로 압도적으로 많았다. 유럽 사례를 보면⁷⁸⁾, 전체 이사 중 여성 비율은 18.4%인 반면 노동이사 중 여성 비율은 21.8%로 상대적으로 높다. 여성 이사 중 여성 노동이사 비율은 53.1%로 절반을 넘는다.

노동이사 자격을 재직 중인 근로자로 제한한 것도 쟁점이다. 노조나 근로자대표가 추천하는 외부 전문가나 산별노조/연맹 관계자를 노동이사로 선임하는 방안도 검토할 수 있다. 노동이사는 직원 대표자의 상징도 있지만 해당 기관의 공공성, 사회공익 증진 차원에서 대표자의 상징도 갖고 있다.

2) 과제

노동이사가 전체 이사회에서 차지하는 적정 비율을 정할 필요가 있다. 일부 지방 공공기관이 2명의 노동이사를 선임하고 있지만 대부분은 1명이다. 1명으로는 발언의 빈도나 강도를 담보하기 어렵고, 기존 경영진으로의 포섭 가능성을 내포하고 있는 만큼 최소한 2명 이상 복수의 노동이사를 선임하도록 할 필요가 있다. 이은주 의원안에서는 유럽 사례를 참고하여 노동이사의 수를 전체 이사 수의 3분의 1 이상으로 확대하는 것을 제안하였다.

노동이사 수 확대와 함께 후보이사제(deputy director) 도입도 검토할 수

77) 와딩턴·콘촌(2020), 『유럽 노동이사제 : 우선순위, 권한 및 연계』, 한국노동연구원.

78) 와딩턴·콘촌(2020), 『유럽 노동이사제 : 우선순위, 권한 및 연계』, 한국노동연구원.

있다. 후보이사제는 스웨덴에서 운영 중인 제도인데, 후보이사는 노동이사와 동수로 선임되고, 노동이사와 똑같이 이사회 출석 및 발언권을 갖는다. 다만 의결권은 없다. 참고로, 스웨덴 통신회사 바텐폴(Vattenfall) 이사회⁷⁹⁾에는 총 11명의 이사가 있고, 이 중 3명이 노동이사다. 후보이사(3명)까지 포함하면 이사회 구성원은 14명이고 이 중 6명(42.9%)이 노동이사인 것이다. 후보이사제는 이사회에 노동자 대표성을 확대하는 점만이 아니라, 노동이사가 되기 전이라도 이사회 각종 논의내용에 대한 훈련 및 발언기회를 갖는다는 점에서 전문성을 확보하는 데에도 도움이 된다. 또한 기업 내 복수의 산별노조 지부가 있을 때 각각의 입장을 고르게 대표하기 위해 이사를 배분하기에도 용이하다. Vattenfall에는 총 4개 노조의 지부가 있는데, 2개의 지부는 노동이사와 후보이사를 각각 1명, 나머지 2개의 지부는 노동이사 또는 후보이사 각 1명이 소속돼 있었다.

노동이사의 자격요건을 해당 기업(기관)의 직원으로 제한할지도 검토할 필요가 있다. 노동이사의 자격요건을 넓혀 기관 운영의 공공성을 증진할 수 있도록 하는 것도 한 방안으로 검토할 수 있다. 이은주 의원안에서처럼 직원인 사내노동이사와 기관 재직자는 아니지만 근로자대표의 추천을 받은 전문가나 산별노조/연맹 관계자인 사외노동이사로 유형화하는 방안도 가능하다. 사외노동이사는 이미 서울교통공사 등에서 시행해 왔던 것이고, 금융권에서 시도했던, 노조가 사외이사 추천권을 갖는 것과 유사한 맥락이다. 서울교통공사에서는 2명의 노동이사가 2017년 9월 11일부터 임기를 시작했는데, 이에 앞서 같은 해 5월 31일부터 노조 활동가 출신이자 공공교통네트워킹 정책위원장이 비상임이사로 선임되었다. 유럽 사례를 보면, 노동이사의 자격을 직원에 한정하는 것이 아니라 산별노조 관계자나 노조 추천 외부 전문가를 포함하거나(체코, 독일, 룩셈부르크) 이와 관련한 제한 규정을 두지 않는 사례(스페인, 스웨덴, 슬로바키아, 폴란드)가 다수 확인된다.

노동이사가 2명 이상 임명되는 경우, 이은주 의원안에서 제시한 것처럼 특정 성별이 3분의 2를 초과할 수 없도록 성별 균형을 맞출 필요가 있다.

79) Vattenfall(2023), "Corporate governance report 2023". <https://group.vattenfall.com/who-we-are/corporate-governance/board-of-directors> (2024.11.13. 접속)

다. 노동이사 추천 방식

1) 쟁점

노동이사 후보 선출 방식은 해당 기관 내 전 직원 투표 방식(주로 지방 공공기관)과 과반수노조 추천 방식(주로 중앙 공공기관)으로 나뉜다. 지방정부 조례와 공운법상 조항의 차이 때문이다. 물론 중앙 공공기관 가운데 과반수 노조가 없어서 전 직원 투표로 노동이사를 추천하는 사례도 있다.

본 연구 설문조사에 응한 노동이사들은 ‘전 직원 투표’ 방식을 조금 더 선호하는 것으로 확인되었다(61.1% 찬성). 하지만 이는 총계가 그렇다는 것이고 중앙과 지방 공공기관 간 차이는 확연하다. 중앙 공공기관 노동이사들은 과반수노조 추천을 지지했고(73.2% 찬성), 지방 공공기관 노동이사들은 전 직원 투표를 지지했다(85.1% 찬성).

면접조사에서도 찬반은 엇갈렸다. 과반수노조 추천에 찬성하는 쪽은 노조와 노동이사가 긴밀하게 연계돼 있을 때 제도가 활성화될 수 있다고 본다.

“노동조합이 추천하는 게 맞다고 생각한다. 노동조합이 추천하지 않으면서 발생하는 노동이사와 노조의 갈등이 지나치게 비생산적인 것 같다. 그리고 이제 노동이사가 정치화되는 거지. 노조가 추천해야 노동이사 활동을 할 때에도 힘을 받을 수 있다.”

하지만 반대하는 쪽은 노동이사의 대표성은 전체 직원으로부터 나온다고 본다.

〈표 6-7〉 노동이사 선출 방식 선호도

(단위 : %)

내용	비 중		
	중앙	지방	계
전 직원 투표	22.0	85.1	61.1
과반수 노조의 추천	73.2	10.4	34.3
기타	4.9	4.5	4.6
	N=41	N=67	N=108

자료 : 이정희 외(2024).

“노동이사의 대표성은 특정 노조가 아니라 전체 직원들의 의사를 통해 확보 되는 것이다. 1, 2순위자를 제치고 2, 3순위자가 임명되는 것에 대한 문제를 제기하기 위해서라도 직원 투표를 통해 확인된 대표성이 강화돼야 한다. 이 과정에 노조 추천을 통해 입후보할 수 있도록 하면 되지 않느냐.”

2) 과제

중앙과 지방 공공기관 간 노동이사 추천 방식을 달리 정할 이유는 없다. 우리는 현재 지방 공공기관에서처럼 전 직원 투표 방식으로 통일하는 것이 바람직하다고 생각한다. 노동이사는 특정 노조의 대표자라기보다 기관 전체 노동자들의 대표로 이사회 활동을 하는 자이기 때문이다. 다만, 한국 노동조합 및 노사관계가 오랜 기간 기업별노조 중심, 특히 과반수노조 중심으로 형성·운영되어 왔기 때문에 단시일 안에 관행을 바꿔내기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

과반수노조 추천을 지지하는 쪽은 기관 내에 선출직 노동자 대표가 2 이상 존재할 수 없다거나, 직원 투표로 선출된 노동이사는 과반수노조와의 원활한 관계맺기 없이 노동이사 활동을 하기 어렵다는 것을 주장의 근거로 제시한다. 전자의 주장은 마치 노동조합 대표자와 노동이사라는 이중권력의 문제⁸⁰⁾로 보는 듯한데, 노동자의 노동조건 개선을 목적으로 하는 노조와 기관의 대표로서 이사회에서 의사결정에 참여하는 노동이사의 역할을 혼동하는 결과로 보인다. 후자의 주장은 그야말로 운영상의 문제이므로 과반수노조 추천을 지지해야 할 근거로 취약하다. 노동정치 차원에서 풀어야 한다고 본다. 과반수노조 추천 방안은 기술적 어려움도 야기한다. 노동이사제 도입 의무가 있는 모든 기관에 과반수노조가 존재하는 것이 아니기 때문이다. 현재 중앙 공공기관에서도 과반수노조가 존재하지 않아 전 직원 투표를 통해 노동이사 후보를 선출한 사례가 있다.

따라서 전체 직원 투표로 노동이사 후보를 선출하는 방안으로 제도의 통일성을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그럼에도 현실적으로 직원 투표로 노동이사 후보를 추천하는 지방 공공기관의 경우, 현재 노동이사 활동

80) 박태주(2016), 「한국에서 '근로자이사제'의 도입은 어떻게 가능한가」, 『노동법포럼』 19.

〈표 6-8〉 선출 주체

	전체 (%)	CMEs		MMEs	EMEs	IGS (%)	SEs (%)
		게르만 (%)	노르딕 (%)	불어권 (%)	신규 회원국(%)		
직원 직선	58.8	57.1	56.1	89.1	65.0	67.9	21.1
직원 대표	11.6	13.5	12.9	4.1	3.7	3.6	10.4
사업장평의회	11.9	22.0	1.4	0.7	25.0	/	55.3
노조	14.5	4.0	27.2	4.1	0.8	17.8	5.3
주주	0.9	0.6	0.3	/	4.1	7.1	/
기타	2.3	2.8	2.1	2.0	1.4	3.6	7.9
	N = 4,118	N = 1,523	N = 1,911	N = 147	N = 509	N = 28	N = 38

자료 : 와딩턴 · 콘촌(2020: 39).

과정에서 노조와의 원활한 관계 형성에 어려움을 겪는 사례를 도외시킬 수도 없다. 이는 노동이사의 조합원 자격 문제와 맞물려 고려할 필요가 있다. 노동이사의 조합원 자격 유지를 전제로, 노동이사와 노동조합이 때론 독립적이면서도 때론 상호보완적인 관계를 어떻게 형성·발전시킬 것인지에 대한 토론이 필요하다.

노동이사 선출 주체에 대한 유럽 사례를 보면, 직원 직선이 58.8%로 가장 보편적인 방식이다. 국가 클러스터별로 보더라도 1순위는 직원 직선인데, 2순위 주체의 성격에서는 차이가 난다. 게르만 CME와 EME에서는 사업장평의회가 노동이사 임명에서 둘째로 중요한 비중을 차지한 반면 노르딕 CME와 IGS(아일랜드 · 그리스 · 스페인)에서는 노조가 2순위를 차지했다. 이는 각국 노사관계 제도의 차이에서 비롯된다고 할 수 있다. 독일에서는 사업장 수준의 노조가 없는 대신 사업장평의회가 있고, 스웨덴에서는 사업장평의회가 없는 대신 산별노조의 사업장 단위 지부가 존재한다.

라. 노동이사의 권한 1

1) 쟁점

노동이사는 일반 비상임이사와 동일한 권한을 갖는다. 지방 공공기관 및

중앙 공공기관 모두 동일하다.

서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례

제9조(권한) ① 노동이사는 관계법령 및 조례 또는 정관으로 정하는 일반 비상임이사와 동일한 권한을 가진다.

공기업·준정부기관 경영에 관한 지침

제47조의6(노동이사의 권한) 노동이사는 법과 「상법」 등에 따른 비상임이사로서의 권한을 가진다.

하지만 임원추천위원회 위원 및 선임비상임이사 자격에서 배제되어 있다. 첫째, 임원추천위원회 관련 내용을 살펴보겠다. 공운법상 임원추천위원회는 “그 공기업·준정부기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성”된다(공운법 제29조 제2항). 다만, 같은 조 제3항에 따라 “공기업·준정부기관의 임직원과 공무원은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다.” 이 조항이 직원이자 비상임이사인 노동이사의 임원추천위 위원 자격을 부여하지 않는 근거로 작용한다. 공기업·준정부기관 경영에 관한 지침(이하 경영지침)에서는 “노동이사는 법 제29조 제3항 본문에 따라 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다”(제47조의12). 노동이사가 큰 틀에서 경영참여를 통해 일터 민주주의를 실현하는 중요한 방편의 하나라면 일터 민주주의는 직원(노동자)의 목소리가 경영상의 의사결정에 반영되는 것을 요체로 삼는다. 노동이사를 임원으로 해석해 조합원 자격을 제한하면서 임추위에서는 직원으로 해석해 배제하는 것은 노동이사의 신분 해석과 관련하여 일관성을 잃고 있다고 할 수 있다.⁸¹⁾ 2024년 실태조사에서 면접조사에 응한 노동이사들의 의견은 대체로 같았다.

“타 기관 임추위에 노동이사가 참여한 사례도 있다. 소속 기관 임추위에 참여하지 못할 이유는 없다.” “애초에 직원이 임추위에 참여하지 못하도록 한 게 문제라고 본다. 자신들의 대표자가 될 사람을 뽑는 자리인데 소속 기관 종사자들이 참여하지 못하는 게 잘못됐다고 본다.” “조합원 자격을 말하면 (노동

81) 박태주·이정희·주미옥(2023), 『2023 국가 공공기관 노동이사제 실태조사』, 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회.

이사를) 임원이라고 하고, 임추위 위원 자격을 말하면 직원이라고 한다.”

둘째, 선임비상임이사 관련 내용을 보겠다.⁸²⁾ 노동이사는 선임비상임이사로 선출될 수 없다는 한계도 가진다. 선임비상임이사는 이사회 안건, 그 밖의 기관운영에 관한 사항을 논의하기 위하여 비상임이사회를 소집·주재하는 권한을 가진다. 선임비상임이사는 경영진과 비상임이사를 연결하는 가교가 될 수 있다. 또한 선임비상임이사는 비상임이사의 결집 및 의견교환의 구심점이 된다. 그리하여 비상임이사의 역할을 강화함으로써 기관 경영의 투명성은 물론 독립성을 강화하고 경영진을 견제·감시하는 역할을 강화할 수 있다. 그런데 노동이사가 선임비상임이사가 될 수 없다는 사실 역시 노동이사에 대한 차별이라고 할 수 있다. 실제로 노동이사의 역할은 기관비상임이사의 역할을 강화해 최종적으로 이사회 기능을 정상화하는 것이라고 할 수 있다. 2024년 실태조사에서는 노동이사가 선임비상임이사를 맡는 것과 관련한 다양한 의견이 제출되었다.

(반대/유보) “이사회를 누가 주재하느냐에 따라 전체 논의 흐름이 달라지는 데 의장을 노동이사가 맡으면 중립성에 문제되지 않을까 우려된다. 현실적으로 이사회를 다양한 인사로 구성하는 이유가 편향성을 배제하기 위함이다. 이사회 의장은 외부 인사가 맡는 게 더 적절하다고 본다.”

(찬성) “못 말할 이유가 없다.”

2) 과제

노동이사에게 임원추천위원회 위원 자격을 부여한다는 내용을 노동이사제 관련 법에 담을 필요가 있다. 노동이사에게 선임비상임이사 자격을 부여하는 것에 대해서는 추가 토론이 필요하다.

마. 노동이사의 권한 2

1) 쟁점

2가지를 검토할 수 있다. 하나는 감사권과 정보요청권이고, 다른 하나는

82) 이하 내용은 위의 책 pp.10~11 참고.

안전부의권이다. 우선 감사권과 정보요청권을 보자. 중앙 공공기관의 경우, 노동이사는 비상임이사로서 다른 비상임이사 1명 이상과 연서하여 공기업·준정부기관의 운영과 관련하여 감사(監事)나 감사위원회에 특정사안에 대한 감사(監査)를 요청할 수 있다(공운법 제22조 2항). 또한 비상임이사로서 노동이사는 이사로서 업무를 수행하기 위하여 필요한 자료를 기관장에게 요구할 수 있다(제22조 3항). 이 경우 기관장은 특별한 사정이 없으면 그 요구를 따라야 한다.

공공기관의 운영에 관한 법률 제22조(해임요청 등)

② 비상임이사는 필요하다고 인정하는 경우에는 비상임이사 2인 이상의 연서로 공기업·준정부기관의 운영과 관련하여 감사(監事)나 감사위원회에 특정사안에 대한 감사(監査)를 요청할 수 있다. 이 경우 감사나 감사위원회는 특별한 사정이 없으면 그 요청을 따라야 한다.

③ 비상임이사는 이사로서 업무를 수행하기 위하여 필요한 자료를 기관장에게 요구할 수 있다. 이 경우 기관장은 특별한 사정이 없으면 그 요구를 따라야 한다.

다음으로 안전부의권을 보자. 노동이사가 독자적으로 안전부의권을 갖는지에 대해서는 명확한 규정이 없다. 다만 일반적인 관계에 따라 안전부의권은 이사회 의장에게 속하는 권한이라고 한다면 노동이사가 독자적으로 안전을 부의하는 권한은 없다고 할 수 있다. 하지만 일부 지방정부 조례에서는 노동이사에 대한 안전부의/제출권을 보장한 곳도 있다. 부산은 “노동이사는 조례 및 정관으로 정하는 비상임이사의 권한과 동일한 권한 외에 이사회 안전 부의권을 갖는다.”(조례 제14조)고 규정하였다. 충남과 경기도는 “노동(자)이사가 이사회에 안전을 제출하고자 하는 경우에는 노동자이사가 직접 제출할 수 있으며, 구체적인 절차는 기관 등의 내부규정으로 정한다.”(충남 조례 제10조 제3항, 경기 조례 제8조 제3항)고 규정하였다.

문제는 이렇게 안전부의/제출권을 조례에서 규정하고 있음에도 이 조항에 근거하여 실제 안전을 부의하거나 제출한 사례는 확인되지 않는다는 점이다. 이유는 절차 규정의 미비다. 2024년 실태조사에서 부산의 한 노동이사는 이렇게 말했다.

“이사회 안건 올리려면 담당부서가 각 부서로부터 안건을 다 받고, 행정서류를 첨부하고 또 부산시와 협의해야 하고… 일련의 과정이 있는데 그걸 노동이사가 다 하는 데에는 한계가 있다. 그 절차를 이사회 규정에 담자고 했는데 아직 만들지 못했다.”

이러한 한계 때문에 해당 기관의 이사회 운영규정을 활용하여 안건을 부의한 사례는 있었다. 부산의 해당기관 이사회 운영규정에는 “임시회의는 의장이 필요하다고 인정하거나 재적이사 3명 이상의 요구가 있을 때 개최한다.”(제3조 제3항)는 조항이 있다.

“조례 개정되기 전에 안전부의 해 본 적이 있다. 이사회 규정으로도 이사 3명이 요구하면 이사회 소집할 수 있잖아. 그걸 활용하는 차원이었다. 노동이사 2명이 비상임이사 3명 섭외해서 이사회 소집 요구했다. 소집 요구할 때 안전명시해야 하잖아. 이게 결국 안전부의권과 똑같은 거니까. 거부할 수 없는 안건을 뭘로 할지 고민하다가 PSO(공익서비스비용보상제도) 국비지원 요구를 특별결의안으로 할 것을 안건으로 제출했다. 안전부의까지는 성립됐는데, 사장이 바로 양해를 구하더라고. 이렇게 하면 실무가 너무 복잡하게 되니까 저한테 맡겨주시면 다 준비해서 하겠다고. 그래서 다음 이사회 때 처리했다.”

2) 과제

감사권과 정보요청권, 그리고 안전제출/부의권 관련 근거 조항을 노동이사제 관련 법에 담을 필요가 있다. 특히 안전제출/부의권에 대해서는 해당 권한 부여에 대한 내용만이 아니라 안전제출/부의 관련 세부 절차를 함께 담을 필요가 있다.

바. 조합원 자격

1) 쟁점

노동이사로 임명되는 사람은 조합원 자격을 가질 수 없으며 노사협의회 의 근로자위원 또는 고충처리위원 등 근로자의 이익을 대표하는 직을 사임하여야 한다(지침 제47조의4). 노동이사가 조합원 자격을 상실하는 것은 한

편으로 노동이사가 특정 노동조합의 이해가 아닌 전체 직원의 이해를 대표한다는 점에서 바람직한 측면이 없는 것은 아니다. 하지만 다른 한편으로는 노동자의 기본권을 법률이 아닌 지침으로 규정하였다는 것도 문제지만 노동이사와 노동조합 사이의 관계 설정을 모호하게 한다는 문제도 드러낸다. 유럽의 노동이사제에서 이러한 규정을 가진 경우는 발견되지 않는다. 다만 프랑스에서는 노동이사의 노조 활동 범위를 일정 부분 제한한다. 특히 노동이사의 노조 탈퇴를 강제하는 것은 노동이사의 정체성을 모호하게 만들어 노동조합과의 관계 설정을 더욱 어렵게 만드는 요인이 된다. 노동이사와 노동조합의 관계만 하더라도 양자 사이가 (비록 노조가 후보를 추천했다라도) 수평적이고 독립적인 관계라는 주장과 함께 노동이사는 노동조합의 대리인이라는 주장도 제기된다. 노동이사제를 노사협의회와 함께 노조 경영참가의 일환이며 이런 점에서 노조 활동의 연장으로 보는 관점이 그것이다.⁸³⁾

2024년 실태조사에서는 대체로 노동이사의 조합원 자격 부여에 대해 찬성하는 의견이 제출되었지만 일부 반대의견도 나왔다.

(찬성) “직원인데 조합원 자격을 아예 박탈하는 것은 기본권 침해로 볼 수 있다.” “노동이사의 노조와의 관계는 상호보완적이어야 한다. 노조를 탈퇴한 뒤 노조와 원만한 관계를 형성하긴 어렵다.” “노동이사를 한다고 노동자 신분이 박탈되는 것은 아니다. 노동자라면 조합원 자격 확보는 헌법상 기본권이므로 탈퇴는 위헌적이다.”

(반대) “조합원이 되면 안 된다. 노동이사는 경영자다. 노동자 관점을 대표하는 사람이지만 경영자다. 법률적으로 조합원 자격 갖는 것은 맞지 않다.” “노동이사와 노조는 구분돼야 한다. 노동이사는 노사 중립적 입장에서 봐야 하는 사람이야. 조합원 자격은 박탈되어야 한다. 노조 입장과 상충되는 결정을 할 수도 있는 사람이다.”

2) 과제

제출된 의견은 여전히 노동이사와 노조의 관계를 고려할 때 조합원 신분

83) 박태주·이정희·주미옥(2023), 『2023 국가 공공기관 노동이사제 실태조사』, 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회.

유지가 유리한지 불리한지에 대한 의견도 포함되어 있다. 중요한 것은, 노동이사과 노조의 관계라는 노동정치 영역에 대한 고려보다는 기본권 보장 차원에서 접근할 필요가 있다는 점이다. 이와 관련, 권용범 노동이사(수자원공사)는 노동이사의 의무적 노조 탈퇴의 위헌성에 대해 논증하였다.⁸⁴⁾ 내용을 요약하면 다음과 같다.

노동3권은 헌법상 노동기본권(제33조 제1항)이다. 헌법상 기본권의 제한은 헌법 제37조에 따라 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써만 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다. 현재 조례나 지침에 의해 헌법상 노동기본권이 제한되는 것은 위헌이다. 일부에서는 노동이사가 노조법 제2조의 사용자에게 해당하므로 노동기본권의 주체가 아니라고 주장하나, 평소에는 근로자로서 업무를 수행하고, 이사회 관련 업무를 수행할 때만 임원 업무를 수행하는 노동이사를 상시적인 사용자로 간주하여, 노조법 제2조의 '항상 사용자 이익을 위한 자'에 해당한다고 해석하는 것은 비례성 원칙에 비추어보면 과도하게 기본권을 제한하는 부적절한 해석이다.

따라서 노동이사제 관련 법을 정비할 때 노동이사의 조합원 자격 관련 별도의 언급을 하지 않거나(당연히 부여되는 노동기본권이므로), 여러 이유로 조합원 자격에 대해 언급해야 한다고 하면, 조합원 자격 부여를 원칙으로 하고, 다만 노동이사 임기 동안 노조의 단체교섭 위원과 같은 노조 대표 활동은 정지하는 방안을 고려할 수 있다.

유럽 사례를 보면, 노동이사의 조합원 자격 여부는 논란대상이 아니다. 오히려 다수의 노동자 대표직을 겸직하고 있다. 노동이사가 노동이사 이외에 어떤 노동자 대표직도 맡지 않고 있다고 응답한 경우가 단지 24.3%다. 현장위원장이나 노조/지부 대표라는 응답이 41.5%로 가장 많고, 다음으로 사업장평의회 위원(38.6%), 보건안전대표(25.2%) 등의 순이다. 다만 불어권 MMEs를 보면 어떤 다른 임무도 맡고 있지 않다는 응답이 76.2%로 높게 나타났다. 이는 프랑스 법에서 명시된 '겸직 불가' 조항 때문이다. 이 경우에

84) 권용범(2024), 「노동이사 의무적 조합탈퇴의 위헌성」, 국가공공기관 노동이사협의회 창립 제1주년 기념포럼.

〈표 6-9〉 유럽 노동이사 겸직 현황

	전체 (%)		CMES				MMES	
			게르만 (%)		노르딕 (%)		불어권 (%)	
	현재	과거	현재	과거	현재	과거	현재	과거
현장위원, 노조/지부 대표	41.5	17.1	20.2	8.2	63.0	22.8	8.2	25.9
사업장평의회 위원	38.6	18.5	72.5	30.8	16.7	7.8	4.8	42.2
보건안전 대표	25.2	14.2	36.3	14.5	22.5	15.4	1.4	19.7
그룹 사업장평의회 위원	10.0	7.6	18.7	14.8	5.5	2.6	/	19.0
직원 대표	9.0	7.3	22.5	14.7	n.a.	n.a.	6.1	46.3
유럽사업장평의회 위원	7.7	3.9	10.0	6.4	7.6	2.8	0.7	3.4
기타	8.7	7.4	4.6	4.5	12.2	8.5	9.5	8.8
없음	24.3	35.9	16.0	26.8	21.9	40.0	76.2	29.3
N	4,155		1,554		1,917		147	

주: 직책을 1개 이상 선택할 수 있기 때문에 총합은 100%가 넘음.
 자료: 와딩턴·콘촌(2020: 83).

도 조합원 자격이 박탈되는 것은 아니다.

사. 활동지원 및 그 외

그 외 노동이사 활동 지원을 위한 조치가 마련되어야 한다. 활동시간 보장, 이사회 안건 및 자료 검토 등에 필요한 수당·여비 지급, 노동이사 활동 시간에 대한 근로시간 인정, 교육훈련 기회 부여, 노동이사 활동 공간 제공, 적정 직무의 배치, 노동이사의 직무수행과 관련한 불이익 처우 금지 등을 마련하여야 한다.

참고로 유럽 사례를 보면, 노동이사들이 지원받는 항목은 훈련, 커뮤니케이션, 여비 상환, 전문가 자문, 비서/행정, 이사 활동비, 책임보험/법률비용 보험 등인데, 해당 항목의 지원주체가 기관(사용자), 노조, 사업장평의회 등으로 나뉜다. 여비나 이사활동비는 기관(사용자)으로부터 지원받는 경우가 많고, 훈련이나 전문가 자문 등은 노조로부터 지원받는 경우가 많다.

<표 6-10> 유럽 노동이사 지원 유형 및 제공자

지원 유형	전체 N=3,243-4,155					CMES										MMES				
						게르만 N=1,468-1,554					노르딕 N=1,005-1,917					블어권 N=110-147				
	총합 (%)	고용주 (%)	노조 (%)	사업장 평의회 (%)	기타 (%)	총합 (%)	고용주 (%)	노조 (%)	사업장 평의회 (%)	기타 (%)	총합 (%)	고용주 (%)	노조 (%)	사업장 평의회 (%)	기타 (%)	총합 (%)	고용주 (%)	노조 (%)	사업장 평의회 (%)	기타 (%)
훈련	86.4	37.1	65.2	11.3	5.7	88.9	22.4	78.1	18.1	6.3	88.9	44.2	63.2	2.5	4.5	81.0	57.8	43.6	3.4	3.4
커뮤니케이션	85.1	72.0	12.5	11.1	3.8	85.5	61.1	19.3	21.1	3.7	86.1	80.3	6.8	0.6	3.3	70.7	66.0	7.3	0.7	2.7
여비 상환	78.1	72.5	5.0	2.4	1.9	80.6	75.4	3.1	4.4	0.8	77.8	72.5	6.7	/	2.1	76.9	71.4	6.4	/	2.0
전문가 자문	73.3	23.9	55.9	8.0	9.5	82.2	19.8	70.4	11.6	8.0	69.6	24.2	49.1	1.9	10.0	54.4	12.9	38.2	9.5	7.5
비서/행정	69.4	47.5	13.2	15.9	4.9	75.5	38.5	15.5	31.0	5.0	63.6	49.7	12.1	1.3	5.0	51.7	35.4	10.0	2.0	9.5
이사 활동비	67.2	60.7	2.1	0.5	5.0	72.5	70.1	2.5	0.8	0.8	62.5	52.6	2.1	0.1	8.3	25.2	17.0	2.7	/	6.1
책임보험/ 법률비용보험	66.9	47.1	21.3	0.8	4.8	75.9	52.3	29.6	1.1	2.1	64.0	46.7	16.9	/	4.4	51.0	36.7	16.4	1.4	2.7

자료 : 와딩턴 · 콘촌(2020: 161).

4. 법 개정 방안 2 : 형식

이상에서 살펴본 노동이사제 세부 쟁점에 대한 논의를 통해 방안을 마련하는 것을 전제로 어떤 법 형식을 취할 것인지 논의해야 한다. 아래에서는 이 로드맵을 설계할 때 고려할 것들을 언급하면서 글을 마무리하고자 한다.

제21대와 제22대 국회에 제출된 법률안을 참고할 때 우리가 검토할 수 있는 법 형식은 크게 3가지로 정리할 수 있다. 방안 1은 공공기관의 운영을 규율하는 법률(중앙 공공기관은 공운법, 지방 공공기관은 지방공기업법과 지방출자출연법)에 노동이사제 관련 조항을 구체적으로 담는 것이다. 방안 2는 앞서 이수진 의원안(근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안(2021. 4. 20.,

〈표 6-11〉 노동이사제 법 개정 방안 예시

방안		적용 대상	내용 및 효과
1	1-1 지방공기업법 · 지방출자출 연법 개정	지방 공공기관	- 조례 아닌 법률에 근거를 둔 제도적 기반 마련 - 노동이사제 세부 내용 통일성 마련 및 권한 및 역할 명확화 - 지방정부/의회 정치적 성향에 따른 제도 약화 방지 - 제도 사각지대 대폭 축소
	1-2 공운법 개정	중앙 공공기관	- 기타공공기관 대상 노동이사제 도입 근거 마련 - 지침에 규정된 노동이사 권한 및 역할 등에 관한 법적 근거 마련
2	근로자참여법 개정 - 노동이사제 내용 포함	중앙/지방 공공기관	- 노사 참여·협력 관련 법 취지 - ‘노사협의회’와 ‘노동이사제’의 공존: 일상적 경영참여와 전략적 경영참여 근거 마련 - 공공기관 우선 시행 후 민간기업으로 확산 근거 마련
3	(가칭)노동이사제 운영에 관한 법률 제정	중앙/지방 공공기관	- 노동이사제 법적 근거 통일적으로 마련 - 제도 사각지대 대폭 완화 - 공공기관 우선 시행 후 민간기업으로 확산 근거 마련

자료 : 필자 작성.

의안번호 2109602))과 유사하게 현행 근로자참여법 내용과 노동관계법상 각종 근로자대표의 권한 관련 조항, 그리고 노동이사제 관련 조항을 모두 하나의 법률에 담는 것이다. 방안 3은 노동이사제 관련 내용을 담은 별도의 법률을 제정하는 방안이다.

방안 1 관련, 이미 제22대 국회에도 관련 개정법률안이 제출되어 있다. 공공기관의 특성을 반영하여 각각을 규율하는 법에 노동이사제 관련 내용을 담는 것은 현행 제도적 기반을 활용하고, 특히 모법 규정이 없는 지방 공공기관의 노동이사제 근거를 만든다는 점에서 의미가 있다. 하지만 서로 다른 법률에서 노동이사제의 통일성을 확보할 수 있을지, 제도 운영 시 고려할 다양한 쟁점을 동일하게 포함할 수 있을지 검토가 필요하다.

방안 2 관련, 근로자참여법상 노사협의회(강화된 버전)와 노동관계법상 근로자대표, 그리고 노동이사제 관련 내용을 하나의 법안에 담는 것은 노동자 경영참여를 단일 법체계로 포섭한다는 점에서 의미가 있다. 하지만 앞선 2개의 제도가 노동자의 근로조건 개선에 주로 집중하고 있는 반면 노동이사제는 기관 운영의 민주성, 투명성 제고와 이를 통한 기관의 공공성 증대를 목적으로 하고 있다는 점에서 하나의 법률에 이들 제도를 모두 담는 것이 바람직할지 논의가 필요하다. 법 기술적으로도 현재 근로자참여법상 근로자위원, 노동관계법상 근로자대표 등의 선출방식, 권한과 역할, 노동조합과의 관계 등의 측면에서 고려할 사항이 많다는 점에서 노동이사제 관련 제도적 기반의 통일적인 마련의 시급성에 부합하지 않을 수도 있다.

방안 3 관련, 노동이사제의 법적 근거를 통일적으로 마련한다는 점에서 상대적으로 법기술적 어려움이 낮을 수 있다. 이미 공운법과 조례 등에 규정된 노동이사제 운영 관련 조항을 하나로 모으고, 이은주 의원안을 참고하여 노동이사 선출방식만이 아니라 자격, 권한, 활동지원 등에 관한 내용을 모두 포함하는 것을 검토할 수 있다.

제3절 공공기관 노사관계와 노동이사제

노동이사제가 운영되는 과정은 이상에서 살펴본 법·제도와 함께 공공기관의 노사관계가 형성·발전되어 온 역사와 이해관계자들 간의 상호작용 양태와도 맞물린다. 이 절에서는 공공기관의 지배구조 측면과 공공기관 노사관계 2가지 측면에서 노동이사제 활성화를 위한 과제를 살펴본 뒤 노동이사제 활성화를 위한 주요 이해관계자들, 즉 중앙 및 지방정부, 기관장, 노동조합의 역할을 제언하겠다.

1. 공공기관 지배구조와 노동이사제

중앙 공공기관의 운영 관련 사항을 규율하는 공운법은 공공기관의 자율경영 및 책임경영체제 확립을 강조하고 있다. 제1조(목적)에서는 자율경영 및 책임경영체제 확립에 관한 사항을 정해 경영 합리화 및 운영 투명성 제고를 통한 대국민 서비스 증진을 강조하고 있다. 또한 제3조(자율적 운영의 보장)에서는 공공기관의 자율적 운영을 보장해야 하는 정부의 의무를 규정하고 있다.

제1조(목적) 이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제3조(자율적 운영의 보장) 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다.

하지만 공공기관은 기획재정부를 필두로 한 정부의 통제와 관리대상으로 전략해 법에서 정한 책임경영과 자율경영을 구현하기 어려운 조건이고, 공공기관의 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하는 공공기관운영위(이하

공운위) 역시 기재부 주도의 운영에서 벗어나지 못하고 있다는 비판이 제기된다. 공공기관 지배구조 개편 방안에 대해서는 이미 여러 연구에서 제시하지만, 공공기관 지배구조 문제를 오랜 기간 연구해 온 노동사회학자 김철⁸⁵⁾의 논의를 요약하면 다음과 같다.

우선 공공기관 관리 목적과 정책을 기존의 재무적 가치(경영효율화 및 시장성) 확대 중심이 아니라 사회공공성 강화 중심으로 전환해야 하고, 경제부처 관료들이 독점해온 정책 결정의 주체에 노동자·시민(관련당사자)의 참여를 포함하는 민주적 지배구조로 전환해야 한다. 이러한 목적과 정책의 전환 관련한 내용을 공운법 개정을 통해 담아야 한다. 구체적으로 보면, 공운위의 독립성 및 구성과 운영에서의 민주성 강화, 공공기관 낙하산 인사 근절 및 기관 자체 이사회에 견제·감시기능 강화, 공공기관 경영평가에 대한 인식 전환 및 평가 관리주체인 공운위의 민주적 재편과 독립성 제고, 공공기관 교섭구조의 개선 등을 포함해야 한다.

김철의 글에서도 강조하고 있듯이 노동이사는 이러한 공공기관 지배구조 개선 속에 내부 지배구조의 민주화(노동이사제 운영), 임원추천위에 기관 구성원 의견 반영(노동이사 1명 이상 포함)을 통한 기관 임원 인사의 개선 등의 역할을 수행한다. 공공기관 지배구조 개선은 이러한 노동이사제 운영과 노동이사의 활동만이 아니라 공공기관 교섭구조의 개선도 포함한다.

2. 공공기관 노사관계와 노동이사제

공공기관 노사관계 특징은 크게 2가지로 정리할 수 있다. 하나는 임금과 정원(인력) 규모를 정부가 결정한다는 것이고, 다른 하나는 높은 노조 조직률(2023년말 기준 70.0%)을 보이고 있지만 대부분의 교섭은 기관 단위로 이뤄지고 있다는 것이다. 김철⁸⁶⁾은 이러한 한국의 공공기관 운영 및 교섭구조를 ‘중앙집중화된 통제구조’ 및 ‘기관 단위로 분권화된 교섭구조’라고 설명

85) 김철(2024), 「공공기관 운영 민주화와 공공성 강화를 위한 공공기관운영법 개정 방안」, 민주당 노동존중실천국회의원단·내일의 공공과 에너지, 노동을 생각하는 국회의원모임·조국혁신당 신장식 의원 공동주최, 『공공기관 운영 민주화와 공공성 강화를 위한 공공기관운영법 개정 국회 토론회』 발표문.

86) 위의 글, p.17.

한다. 정부는 사실상의 사용자 역할을 하면서도 교섭의 당사자로 나서지는 않으면서 노동권을 억압·배제하는 후진적인 양태를 보여주고 있다.

우선 임금과 정원(인력) 규모 등을 정부가 결정한다는 것은 앞서 살펴본 공공기관 지배구조의 특징에서 기인한다. 김철의 설명을 인용하면 다음과 같다.⁸⁷⁾

현재 공운위의 심의·의결사항 중에는 공공기관 근로자의 근로조건 등과 관련한 사항이 포함되어 있다. 공운법 제15조에 따른 「공공기관의 혁신에 관한 지침」(“혁신지침”)과 제50조에 따른 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」(“경영지침”)에는 근로자의 채용, 보수, 복리후생 전반적인 사항을 정하는 기준을 정하도록 하고 있는데, 각 지침들은 법령보충적 행정규칙의 성격을 가지기에 위 지침 제·개정 내용은 각 공공기관과 그 근로자에게 직·간접적으로 영향을 미치고 있다.

기재부는 매년 「공기업·준정부기관 예산운용지침」(“예산운용지침”)을 작성하고, 주기적으로 경영지침과 혁신지침을 개정하여 모든 공공기관에 하달하고 있다. 예산운용지침은 공공기관의 인건비, 경비, 사업비, 자금 및 기타 예산, 예비비 등에 관하여 정하고 있고, 경영지침은 공공기관의 조직 및 정원, 인사운영, 예산 및 자금 운용, 이사회 운영 등에 관하여 정하고 있으며, 혁신지침은 공공기관의 경영혁신, 경영공시, 복리후생제도 합리화 등에 관하여 정하고 있다. 2018년 경영·혁신지침의 통폐합에도 불구하고, 공공기관 전반에 대한 예산·경영지침은 여전히 위력을 발휘하고 있다. 공공기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 정하는 경영지침은 감사원 감사나 국정감사의 기준으로 활용되고, 공공기관의 자율적 책임운영에 많은 제약요인으로 작용하고 있다. 이러한 정부 지침들은 무엇보다 경영평가를 통하여 개별 공공기관의 노사 간 단체교섭과 단체협약 체결에 강력한 영향력과 구속력을 가지게 된다.

둘째, 이러한 제약 요인의 직간접적인 영향 속에 공공기관 노사관계는 주로 기업별로 형성·발전되어 오고 있다. 이런 구조에서 기관별로 노동이사를 임명하다 보니 기관 내에는 이미 존재하던 노동조합과 노사협의회 외에

87) 위의 글, pp.17~19.

또 다른 노동자 대표인 노동이사까지 공존하면서 서로의 역할과 기능의 중첩 가능성 때문에 갈등하는 상황이 빚어지기도 한다. 노동조합과 노사협의회, 그리고 노동이사는 지위와 법적근거, 선거권자, 권한과 역할 측면에서 각각의 고유성을 갖고 있다(표 6-12 참조). 하지만 노동이사제 운영 실태에서 살펴본 것처럼 실제 운영과정에서는 노동조합과 노동이사 간의 역할이 중첩되면서 불필요한 갈등이 발생하기도 한다. 노조 활동의 연장선에서 노동이사제를 바라보는 진영에서는 노동이사의 활동 내용을 지나치게 구속하려는 모습도 보이고, 반면 노조와의 유기적인 관계를 형성하지 못한 노동이사는 고립된 섬처럼 동떨어진 관계를 보이기도 한다. 우리는 이러한 노조와 노동이사 간의 건강하지 못한 관계 맺기의 주요한 원인 중 하나가 기관 내에 이 3개의 노동자 대표기구가 함께 존재한다는 데 있다고 본다. 이는 노조가 기관 내에서의 활동에만 집중할 수밖에 없는 현행 공공기관 구조의 특성에서 기인한다고 본다.

공공기관에서 기관별이 아닌 초기업별 단체교섭을 하려는 시도가 없었던 것은 아니다. 앞서 제5장에서 살펴본 것처럼 서울시에서 한국 최초로 노동이사제를 도입할 당시 서울시 공공기관에서 초기업 교섭체제를 확립하기

〈표 6-12〉 노동자 경영참여 기구 비교

	노동조합	노사협의회	노동이사
지위	노동조합 위원장	근로자위원	노동이사(비상임이사)
법적 근거	노동조합 및 노동관계 조정법	근로자참여 및 협력증진에 관한 법률	조례 및 공운법
선거권자	노동조합 조합원	해당 기관 근로자, 과반노조 있는 경우 노조	해당 기관 전체 직원 또는 과반수 노조
권한	단체교섭권 이사회 의결권 없음	협의를, 보고, 의결 이사회 의결권 없음	비상임이사와 동등한 책임과 권한 이사회 의결권 확보
역할	노동조건 유지·개선 및 노동자들의 경제적, 사회적 지위 향상	참여와 협력을 통한 노사 공동의 이익 증진	기관의 최종 의사결정에의 참여

자료 : 이정희 외(2019: 109).

위한 시도가 있었지만, 성과연봉제 도입 저지를 위한 집단교섭의 성사 외의 성과로 이어지지는 못하였다. 이는 노조 진영의 단결력과 연대활동이 충분하지 않았던 탓도 있지만 공공기관 지배구조의 한계가 더 크게 작용했기 때문이라고 볼 수 있다.

앞서 공공기관 지배구조 개선 차원에서 언급한 것처럼 공운위의 노동자 대표성과 운영의 민주성을 확대하는 것과 함께 공공기관 전체에 적용되는 임금·노동조건에 관한 실질 사용자와의 단체교섭 구조를 제도화할 필요가 있다. 살펴본 것처럼 공공부문의 임금(인상률)은 공공기관운영위원회에서 결정되고, 임금체계 변경에 대한 정부의 직접적인 압박(예: 변경시 경영평가가점)이 이뤄지기 때문에 자율적인 단체교섭이 이뤄지기 어려운 구조다. 이와 관련, 국제노동기구(ILO)의 권고는 중요한 참고자료가 된다.

ILO는 한국 정부에 대해 △공공기관 복리후생 이슈에 대해 공공기관을 대표하는 노동자 조직과 협의할 것 △관련한 정부의 지침이 노동조건에 대한 단체교섭 당사자들의 자율성을 전적으로 존중하도록 보장할 것을 권고하였다. ILO 제349차 이사회는 2023년 11월, 이 같은 내용을 담은 ILO 결사의 자유위원회 보고서⁸⁸⁾를 채택하였다(한국 사례는 Case No. 3433). 이는 한국노총과 한공노협(공공노련·금융노조·공공연맹)이 2022년 7월 제기한 ‘단체교섭권 협약 위반에 대한 제소 사건’에 대한 ILO의 권고다. 이에 앞서 ILO는 2023년 6월 17일 제348차 이사회에서 한국 정부에 대해 공공기관 운영과 관련한 각종 지침을 수립하는 과정에 공공기관 노조의 참여를 보장해야 한다는 권고를 채택하였다⁸⁹⁾(한국 사례는 Case No. 3430). 이는 2022년 6월, 공공운수노조와 민주노총, 국제공공노련(PSI)이 한국 정부가 발표하는 ‘공기업·준정부기관 예산운용지침’이나 ‘공기업·준정부기관 경영에 관한 지침’이 공공기관 노사 단체교섭에 부당하게 개입한다며 ILO 제98호 협약 위반으로 한국 정부를 ILO에 제소한 데 따른 것이다.

88) ILO(2023), Decision concerning the 404th Report of the Committee on Freedom of Association, GB.349/INS/16. <https://www.ilo.org/resource/gb/349/404th-report-committee-freedom-association> (2024. 11. 15. 접속)

89) ILO(2023), Decisions adopted by the Governing Body at the 348th Session. <https://www.ilo.org/resource/record-decisions/gb/348/decisions-adopted-gov-erning-body-ilo-its-348th-session-june-2023> (2024. 11. 15. 접속)

이러한 ILO 권고를 참고하여 공공기관에서 임금 등 노동조건과 고용보장 등과 관련한 실질적인 단체교섭이 이뤄질 수 있는 구조를 마련할 필요가 있다. (가칭) 공공기관 임금·노동조건 결정위원회를 설치·운영하는 방안이다. 이렇게 공공기관 전체를 아우르는 위원회를 통해 임금과 노동조건, 고용보장 관련 사항을 논의한다면 이는 기관별로 분절적인 단체교섭 구조를 집중화하는 한편 정부가 일방적으로 결정해 왔던 공공기관 노동자들에게 적용될 임금, 노동조건, 고용보장 등에 관한 사항이 이해당사자로서 노동자들의 참여를 통해 함께 결정될 수 있도록 할 것이다. 이를 기반으로 하고, 필요한 경우 동종·유사 업을 수행하는 기관별로 (예컨대 발전공기업과 발전사회사 및 협력업체, 정부출연연구기관 등) 업종별 단체교섭 구조를 마련하는 것을 고려할 수 있다.

〈표 6-13〉 노사협의회 보고·협의·의결사항

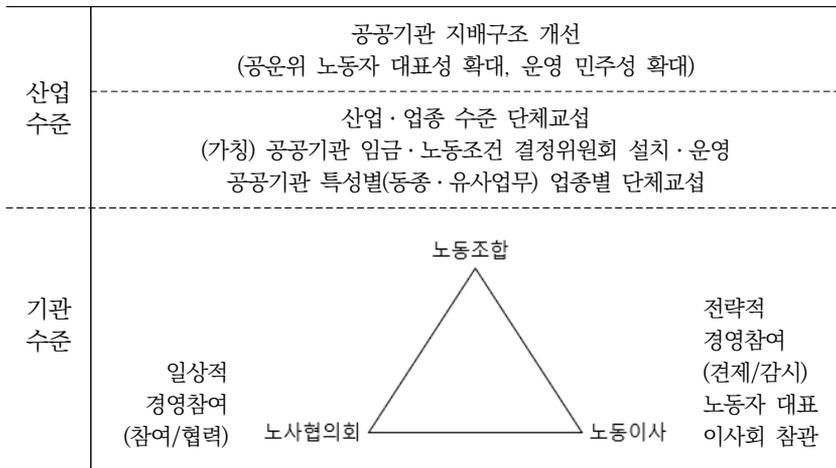
	보고사항	협의사항	의결사항
범주	경영정보(사측) 근로자의 요구사항(노측)	생산성 향상 근무·인사제도 고충처리 및 복지증진	교육훈련·능력개발 계획 복지시설·기금 노사 공동기구
이행 의무	사용자위원 보고의무 근로자 위원 자료제출 요구권	신의성실의 원칙에 따른 협의 의무	협의회에서 의결할 의무
주요 내용	경영계획 및 실적 생산계획 및 실적 인력계획 기업의 경제·재무 상황 근로자의 요구사항(노측)	생산성 향상·성과 배분 채용·배치·교육훈련 고충처리·감시설비 안전보건·작업환경 인사·노무제도 근무제도·작업수칙 신기술·작업공정 개선 종업원주주제·직무발명 복지증진 모성보호·일/가정 양립 기타 노사협조 사항	교육훈련·능력개발 계획 복지시설 설치·관리 사내근로복지기금 설치 미해결 고충처리 각종 노사공동위원회 설치
위반 효과	자료제출요구에 대해 미이행시 500만 원 이하 벌금	노사가 의결한 경우 미이행시 1,000만 원 이하 벌금	의결사항 미이행시 1,000만 원 이하 벌금 미의결시·의결된 사항 의결 불일치시 노동위 등의 중재

자료 : 근로자참여법 관련 조항 필자 재정리.

이렇게 노조의 역할을 기관 밖으로 빼서 공공기관 전체(필요한 경우 유사 직무수행기관)에 공통으로 적용되는 임금과 노동조건 관련 규범 형성에 집중하도록 하면서 기관 내에서는 노동이사제를 통한 전략적 의사결정 참여의 강화, 노사협의회를 통한 일상적 의사결정 참여의 강화를 도모할 필요가 있다. 지금도 노사협의회가 상시 30인 이상 사업장에 의무적으로 설치·운영되고 있지만 <표 6-13>에서 보는 것처럼 다양한 의제에 대한 보고·협의·의결이 이뤄지기보다는 노조 있는 곳은 보충 단체교섭의 장으로, 노조 없는 곳은 사실상 운영이 되지 않거나 노조 대체재로 활용되는 사례가 적지 않다.

이 논의는 [그림 6-1]과 같은 황금삼각형 모델로 정리할 수 있다. 공공부문이라는 산업수준에서 공공기관 지배구조를 개선하고 산업·업종 수준에서 실질적인 자율교섭이 이뤄질 수 있는 구조((가칭) 공공기관 임금·노동조건 결정위원회)를 마련하는 것을 전제로, 기관 수준에서는 노사협의회를 통한 일상적 경영참여, 노동이사를 통한 전략적 경영참여를 강화하는 방안이다. 이때 핵심은 기관 내에 주로 머물렀던 노동조합의 역할을 기관 밖으로 빼서 특정 기관이 아니라 공공기관 전체, 혹은 동종·유사업을 수행하는 기관별 업종별 규범 형성으로 재조정하는 것이다.

[그림 6-1] 황금삼각형 모델



자료 : 이상준 외(2021) 참고, 필자 재구성.

3. 주요 이해관계자들의 역할

정부는 노동이사제가 노동이사제라는 제도 자체만이 아니라 전체 공공기관의 지배구조 및 노사관계 개선과 함께 활성화 방안을 모색할 수 있다는 점을 고려하고 ILO의 공공기관 노사관계의 한 이해당사자로서 정부의 책임을 다할 필요가 있다. 현재 공운법에 제한적으로 노동이사제를 도입한 중앙 공공기관, 그리고 모법 규정도 없이 조례에 기반하여 18곳에서만 노동이사제를 도입한 지방 공공기관은 이를 전체 공공기관으로 확장하여 공공기관 운영의 민주성, 효율성, 그리고 공공성을 확대하는 마중물로서의 노동이사제가 활성화될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

공공기관의 기관장은 선임된 노동이사가 제 역할을 할 수 있도록 사무공간, 활동시간 보장, 활동비 지원, 적절한 직무에의 배치, 불이익 처우 금지 등의 조치를 취해야 할 것이다. 또한 노동이사제 도입을 계기로 기관 운영의 민주성과 자율성, 그리고 공공성을 더욱 확대할 수 있도록 더 구체적인 방안을 강구할 필요가 있다.

노동이사제 활성화를 위해 노동조합과 노동이사의 역할은 그 어느 이해관계자보다 중요하다는 점은 더 말할 필요가 없다. 노동조합들의 전국 조직인 양대 노총은 조직의 핵심 목표와 과제를 제시한 선언과 강령, 기본과제 등에서 노동자의 경영참여를 통한 산업민주주의 실현을 제시하였다. 한국노총은 “생산민주화, 경영민주화 및 산업민주화의 완전한 실현을 위해 지속적인 운동을 전개할 것이다.”(한국노총 선언)⁹⁰⁾라는, 민주노총은 “현장, 기업, 산업, 전국 차원에서, 정보공유에서 공동결정에 이르기까지 노동조합의 경영참여를 확대하고, 이를 공동결정법 등으로 제도화한다”(민주노총 기본과제 10)⁹¹⁾라는 목표를 제시하였다. 하지만 노조 활동은 노동자들의 경영참여 확대를 통한 산업 민주주의 확산보다는 기업 단위에서 조합원들의 경제적 이해를 대표하는 데에 더 집중되었다는 비판을 받고 있다. 노동자 경영참여의 한 방안인 노동이사제 역시 노동자들의 강력한 요구와 투쟁에 힘입어 도입된 것이 아니라 지방정부를 책임지고 있던 정치인의 강력한 의지에 기

90) 한국노총 선언. http://inochong.org/intro_001 (2024. 11. 15. 접속)

91) 민주노총 기본과제. https://nodong.org/kctu_purpose (2024. 11. 15. 접속)

반하여 도입되었다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 노동이사제는 아직 그 비용을 다 치르지 않은 ‘후불제 민주주의’ 제도라고 할 수 있다. 따라서 노조는 노동이사제의 안착과 활성화를 위해 제도 개선과 노동이사 활동지원, 노동자 경영참여의 긍정적 효과 확산에 더욱 노력해야 한다.

노동조합은 조합원의 이해대표기구만도 아니고 노동자의 이해대표기구만도 아니다. 노동조합은 국민 일반의 이해를 대표하는 조직이기도 하다.⁹²⁾ 만약 그렇지 않다면, 국민 전체의 이해와 직결되는 각종 위원회, 예를 들어 사회보장위원회, 국민연금심의위원회, 건강보험정책심의위원회 등에 노조의 참여를 보장할 이유가 없을 것이다. 이는 노동조합 활동, 그리고 노동자의 경영참여를 통해 구현해야 할 것이 조합원과 노동자의 이해대표만이 아니라 그것이 국민 일반의 이해증진과도 맞닿아 있다는 것을 웅변한다.

제4절 본 연구의 기여 및 한계

본 연구는 한국에서 처음 노동이사제를 도입한 2016년(서울시 조례 제정)부터 타 지방정부로의 확산과정, 그리고 중앙 공공기관에 노동이사제가 도입되고 운영된 지 3년 차를 맞은 2024년까지의 시기를 아우르면서 한국형 노동이사제 운영 실태를 살펴보았다.

기존 연구가 연구대상 측면에서는 지방 공공기관과 중앙 공공기관으로 제한되고, 시기적으로는 노동이사제 도입 초기 2년 또는 3년으로 제한되었던 것과 비교하면 포괄 범위가 넓다. 또한 운영 실태만이 아니라 법제도적 쟁점을 세부적으로 짚으면서 개선과제를 도출하였고, 노동이사제 활성화를 위한 법 조항의 내용만이 아니라 그 형식적인 과제까지 제시하였다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다. 그동안 지방과 중앙 공공기관이라는 존재기반의 차이에 따라 노동이사 내에서도 결을 달리했던 법 개정 내용 관련, 설문조사와 면접조사를 통한 노동이사들의 의견 취합 내용을 기반으로 하면

92) 강성태(2015), 「노동조합의 근로자 대표성에 관한 단상」, 『월간 노동리뷰』 3월호.

서도 한국형 노동이사제 도입 취지와 유럽 노동이사제 운영 실태와의 비교 분석을 통해 비교적 단일한 방안으로 제시했다는 점에서 의의가 있다. 이는 추후 실질적인 법 개정 과정에 주요한 참고자료로 활용될 것으로 기대한다.

다만, 이 연구에서는 설문조사와 면접조사 모두 노동이사만을 대상으로 하였다는 점에서 더 다양한 이해관계자들, 즉 중앙/지방정부 정책담당자, 공공기관의 기관장 및 상임이사, 비상임이사, 노동조합 및 노동자, 공공기관 서비스 수혜자이자 공공기관의 실주인인 일반 국민들의 견해를 직접 담지 못했다는 점에서 한계가 있다. 물론 이를 보완하기 위해 문헌 조사를 활용하고 기존 연구에서 확인하였던 노동이사 외의 이해관계자들 입장을 담았지만 그것만으로 충분하다고 말하긴 어렵다. 이 점은 추후 연구과제로 남긴다.

참고문헌

- 고용노동부(2023), 『2022년 전국 노동조합 조직현황』.
- 권용범(2024), 「지자체 노동이사 입법 논의에 대하여」, 경기도공공기관 노동조합총연합회 주최, 『지방 공공기관 노동이사제 이대로 괜찮은가?: 지방 공공기관 노동이사제 법제화 및 전국적 확대를 통한 실효성 확보 방안 토론회』 발표문.
- 김나영(2022), 「공기업·준정부기관 노동이사제 도입」, 『현안 입법 알리기』 44, 국회도서관.
- 김중보(2024), 「노동이사제에 대한 시민사회의 입장」, 한국노동사회연구소 등 주최, 『노동이사제 8년, 회고와 전망』 토론회.
- 김중우(2024), 「노동자 집단과 연계성 강화를 통한 책임성, 독립성 확보」, 『지방 공공기관 노동이사제 토론회』 토론회.
- 김지현(2024), 「노동이사제 운영상의 실무 이슈와 관리방안」, 『노동법률』 1월호, pp.126~129.
- 김철(2022), 「공공기관 노동이사제 도입의 쟁점과 과제」, 『이슈페이퍼』 2022-03호, 사회공공연구원.
- _____ (2024), 「노동이사제 8년, 도입 및 운영 현황과 쟁점: 지방 공공기관 노동이사제를 중심으로」, 『이슈페이퍼』 2024-03호, 사회공공연구원.
- 김철·이석·안그라미(2022), 『공공기관 노동이사제 관련 쟁점과 노동조합의 대응 방향』, 사회공공연구원.
- 노광표(2020), 「노동자 경영참여와 노동이사제: 서울시 사례를 중심으로」, 『이슈페이퍼』 제126호, 한국노동사회연구소.
- 문성덕(2024), 「경기도 노동이사제 활성화를 위하여」, 경기도공공기관 노동조합총연합회 주최, 『지방 공공기관 노동이사제 법제화 및 전국적 확대를 통한 실효성 확보 방안 토론회』 발표문.
- 박귀천(2020), 「노동이사제 조례의 쟁점과 개선 방향」, 『월간 노동리뷰』 3월

- 호, 한국노동연구원, pp.21~33.
- 박귀천 · 권오성(2022), 「공공기관 노동이사제 관련 법제의 이해」, 권오성 · 김철 외, 『나는 노동자로 이사회에 참석한다 : 공공기관 노동이사제 둘러보기』, (재)공공상생연대기금.
- 박태주(2016), 「한국에서 ‘근로자이사제’의 도입은 어떻게 가능한가 : 서울시 투자 · 출연기관의 시도를 중심으로」, 『노동법포럼』 19, 노동법이론실무학회, pp.39~71.
- _____ (2022), 「공공기관 노동이사의 역할과 과제」, 권오성 · 김철 외, 『나는 노동자로 이사회에 참석한다 : 공공기관 노동이사제 둘러보기』, (재)공공상생연대기금.
- _____ (2024), 「노동이사제가 동쪽으로 온 까닭은? 서울시의 노동이사제 도입에 대한 회고와 전망」, 한국노동사회연구소 등 주최, 『노동이사제 8년, 회고와 전망』 토론문.
- 박태주 · 이정희 · 주미옥(2023), 『2023 국가 공공기관 노동이사제 실태조사』, 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회.
- 배규식(2017), 「공공기관 노동이사제 도입방안 : 유럽의 노동이사제를 참조하여」, 『월간 노동리뷰』 8월호, 한국노동연구원, pp.87~94.
- 배규식 · 박제성 · 이정희 · 정동관 · 정원호 · 이승욱 · 박귀천 · 문정혜 (2015), 『서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구』, 한국노동연구원.
- 백정숙(2024), 「전국공공기관노동이사협의회 노동이사 대상 설문조사 결과」, 노무법인 이산(3.13.).
- 서울특별시 기획조정실(2024), 「서울시 투자 · 출연기관 노동이사제 세부운영지침」(8.1.).
- 안택식(2017), 「산업민주주의와 이해관계자 자본주의 근로자 공동결정과 이해관계자 자본주의에 대한 시대적 요구의 검토」, 『경제법 연구』 16(1), 한국경제법학회, pp.31~55.
- 이관휘(2022), 「주주가 알아야 할 이사회의 진짜 역할」, 『시사인』 758(2022. 4. 2.).
- 이상준 · 이정희 · 정동관 · 박귀천 · 송태수(2021), 『공공기관 참여형 노사관

- 계 도입방안: 노동이사제를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 이정희 · 박귀천 · 송태수 · 이상준 · 최홍기 · 김수정(2019), 『노동이사제 평가 · 분석 및 노동이사 역량강화를 위한 교육프로그램 개발』, 서울특별시 투자출연기관 노사정협의회.
- 이정희 · 이상준(2022), 「공공기관 노동이사제의 이해」, 권오성 · 김철 외, 『나는 노동자로 이사회에 참석한다 : 공공기관 노동이사제 둘러보기』, (재)공공상생연대기금.
- 이종선(2021), 「공공성 실현을 위한 공공기관 거버넌스 혁신방안」, 한국노총 공공부문 노동조합협의회 등 주관, 『공공기관 거버넌스 혁신 국회 대토론회』 발표문.
- 이주경 · 박한준(2022), 「공운법 제정에 따른 공공기관 이사회 권한 변화의 효과에 대한 분석 : 이사회 기능을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』 32(2), 한국정책분석평가학회, pp.25~47.
- 한국경영자총협회(경총)(2022), 「노동이사제 도입 시 문제점」, 노동정책이슈 보고서 2022-1.
- 한국기업지배구조원(2021), 「ESG 모범규준」.
- 제러미 와딩턴 · 알린 콘촌(2020), 『유럽 노동이사제 : 우선순위, 권한 및 연계』, 한국노동연구원.
- 존 카버 · 구민화(2021), 『변화를 이끄는 이사회 : 비영리 및 공공기관의 리더십 설계 혁신』, 나눔북스.
- 폴린 카터 · 제이 로쉬/보스턴컨설팅그룹 옴김(2010), 『이사회, 원점에서 시작하라』, 3mEccA.
- Higgs, Derek(2003), "Review of the Role and Effectiveness of Non-executive Directors"(The Higgs Report(런던 : 통상산업부)).
- Jackson, G.(2005), "Employee Representation in the Board Compared: A fuzzy sets of analysis of corporate governance, unionism and political institutions," *Industrielle Beziehungen* 12(3), pp.252~279.

OECD(2021), “Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A compendium of national practices 2021”.

[부록 1]

공공기관 노동이사제 실태조사 설문지

공공기관 노동이사제 실태조사를 위한 설문

안녕하십니까? 한국노동연구원에서는 '공공기관 노동이사제 운영 실태 분석 및 평가'를 주제로 연구를 진행 중입니다. 연구 수행 일환으로 중앙정부와 지방정부의 공공기관 노동이사들을 대상으로 설문조사를 하고자 합니다.

본 설문조사는 노동이사들의 활동 실태와 노동이사제도에 관한 인식을 살펴보면서 한국형 노동이사제가 안고 있는 쟁점을 도출하고 발전 방향을 모색하기 위한 기초자료로 활용될 것입니다. 설문조사의 응답자료는 개인항목에 관한 한 비밀·무기명으로 처리되고 분석 목적 이외에는 사용되지 않습니다(「통계법」 제33조, 제34조).

업무 중 바쁘시더라도 노동이사제의 정착과 발전을 위해 본 조사에 적극 참여해주시기를 바랍니다. 고맙습니다.

문의처: 이정희(한국노동연구원 선임연구위원)

jhlee@kli.re.kr

22. 만일 노조가 노동이사를 불신임 또는 추천 철회할 경우 노동이사는 어떻게 해야 한다고 보십니까?

- ① 관계없이 노동이사 활동을 지속한다
- ② 노동이사에서 사퇴한다
- ③ 기타

23. 노동이사 활동 기간 중 노조 조합원 자격에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 조합원 자격이 부여되어야 한다
- ② 조합원 자격은 유지하되, 노조 내 직책이나 활동을 제한한다
- ③ 조합원 자격이 부여되어서는 안 된다

VIII. 노동이사 역할 및 권한에 대한 질문입니다.

24. 노동이사의 임원추천위원회 위원 참여에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 찬성한다
- ② 반대한다

↳ 24-1. (①~② 모든 응답자 해당) 그와 같이 생각하신 이유는 무엇입니까?

25. 노동이사가 이사회 의장(선임비상임이사)을 맡는 안에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- ① 찬성한다
- ② 반대한다

↳ 25-1. (①~② 모든 응답자 해당) 그와 같이 생각하신 이유는 무엇입니까?

IX. 노동이사 네트워크 현황에 대한 질문입니다.

26. 귀하가 가입한 노동이사 협의체 명칭을 모두 적어주세요

27. 귀하가 노동이사들의 협의체에 가장 크게 기대하는 것은 무엇입니까(택2)?

- ① 정보의 교환
- ② 친목 도모 교육활동
- ③ 특정의제에 대한 상담
- ④ 노동이사제도의 개선

- ⑤ 역량 강화 교육
- ⑦ 기타

- ⑥ 전문가 지원

X. 노동이사로서의 활동 소회 및 노동이사제 발전 방안에 대한 질문입니다.

- 28. 노동이사로 나선 동기는 무엇인가요?
- 29. 노동이사로 활동하면서 어떤 보람과 자부심을 느끼셨나요?
- 30. 노동이사로 활동하면서 어떤 한계를 느끼셨나요?
- 31. 노동이사 역할을 제대로 수행할 수 있도록 하기 위한 개선과제는 무엇이라고 생각하십니까?
 - ① 기관에서 개선해야 할 사항
 - ② 법·제도적으로 개선되어야 할 사항
- 32. 그 외 제도의 문제점과 개선 방안에 대해 추가적으로 하실 말씀이 있으면 적어 주세요.

설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

[부록 2]

공공기관 노동이사 현황

〈부표 1〉 중앙 공기업 노동이사 현황

기관명		성명	성별	선임일자	비고
시 장 형	(주)강원랜드	김준걸	남	221216	
	인천국제공항공사	오정국	남	230313	
	한국가스공사	이주찬	남	230613	
	한국공항공사	나종엽	남	240412	
	한국남동발전(주)	이준상	남	230215	
	한국남부발전(주)	한상우	남	230223	
	한국도로공사	김재일	남	230811	
	한국동서발전(주)	현창운	남	230710	
	한국서부발전(주)	조판환	남	240702	
	한국석유공사	강래광	남	230601	
	한국수력원자력(주)	김종배	남	230102	
	한국전력공사	박충근	남	230502	
	한국중부발전(주)	신훈중	남	230302	
	한국지역난방공사	강승우	남	230704	
준 시 장 형	(주)한국가스기술공사	소연섭	남	231229	
	그랜드코리아레저(주)	이창원	남	240813	
	대한석탄공사	-	남		1기 노동이사 퇴임 뒤 미선임
	제주국제자유도시개발센터	김재일	남	240103	
	주식회사 에스알	임동현	남	230327	
	주택도시보증공사	김태우	남	230302	
	한국광해광업공단	-	남		미선임
	한국마사회	김영락	남	230210	
	한국방송광고진흥공사	유재기	남	240315	
	한국부동산원	권오인	남	230116	
한국수자원공사	권용범	남	230614		
한국전력기술주식회사	이동진	남	240510		

〈부표 1〉의 계속

기관명		성명	성별	선임일자	비고
준 시 장 형	한국조폐공사	임종훈	남	230714	
	한국철도공사	김영준	남	240104	
	한국토지주택공사	이희수	남	230714	
	한전KDN	서충기	남	230302	
	한전KPS(주)	신민순	남	240425	
	해양환경공단	김동령	남	221128	
계	32개 기관	30명	30/0 ¹⁾		

주 : 1) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.
 자료 : 공공기관 경영정보 공개시스템(alio.go.kr)을 바탕으로 작성, 2024. 11. 1. 기준.

〈부표 2〉 준정부기관 노동이사 현황

기관명		성명	성별	선임일자	비고
위 탁 집 행 형	(재)우체국금융개발원	남창도	남	240715	
	(재)우체국물류지원단	-	-		기타 사유로 미선임
	건강보험심사평가원	-	-		정관 미개정
	국가철도공단	문용현	남	230313	
	국립공원공단	유경호	남	230503	
	국립생태원	서창완	남	230807	
	국민건강보험공단	-	-		국민건강보험법 미개정
	국토안전관리원	-	-		기타 사유로 미선임
	대한무역투자진흥공사	장병송	남	240223	
	축산물품질평가원	우희찬	남	230202	
	한국가스안전공사	구광모	남	230814	
	한국고용정보원	서현주	여	231205	
	한국관광공사	김대원	남	230806	
	한국교통안전공단	공석	-		의원면직 ¹⁾
	한국국제협력단	공석	-		원에 의한 임기종료 ¹⁾
	한국국토정보공사	김종택	남	230828	
	한국농수산식품유통공사	안병희	남	240329	
한국농어촌공사	현광수	남	221201		
한국도로교통공단	-	-		노사 논의 진전 없음	

〈부표 2〉의 계속

	기관명	성명	성별	선임일자	비고
위 탁 집 행 형	한국방송통신전파진흥원	김완기	남	240305	
	한국보훈복지의료공단	-	-		기타 사유로 미선임
	한국사회보장정보원	-	-		기타 사유로 미선임
	한국산림복지진흥원	최완규	남	220929	2+1연임 ²⁾
	한국산업기술기획평가원	이철주	남	230109	
	한국산업기술진흥원	남경우	남	230901	
	한국산업단지공단	공석	-		공석으로 공시됨
	한국산업안전보건공단	-	-		한국산업안전보건공단 법 미개정
	한국산업인력공단	-	-		한국산업인력공단법 미개정
	한국석유관리원	김지숙	여	221227	
	한국소비자원	이상근	남	230508	
	한국승강기안전공단	유영환	남	221201	
	한국에너지공단	최성운	남	240403	
	한국연구재단	-	-		기타 사유로 미선임
	한국원자력환경공단	이승재	남	221231	
	한국인터넷진흥원	박순태	남	230323	
	한국장애인고용공단	-	-		장애인고용촉진및직업 재활법 미개정
	한국장학재단	공석	-		최초 임명 전, 공석으로 공시되어 있음
	한국전기안전공사	황종민	남	240826	
	한국전력거래소	김양일	남	221227	
한국지능정보사회진흥원	이창용	남	240223		
한국해양교통안전공단	김승현	남	230220		
한국환경공단	류형석	남	240715		
한국환경산업기술원	전성호	남	230503		
기 금 관 리 형	공무원연금공단	-	-		공무원연금법 미개정
	국민연금공단	-	-		국민연금법 미개정(노조 후보만 선출)
	근로복지공단	-	-		산업재해보상보험법 미개정

〈부표 2〉의 계속

	기관명	성명	성별	선임일자	비고
기 금 관 리 형	기술보증기금	윤형근	남	240701	
	서울올림픽기념국민체육진흥공단	김경수	남	230102	
	소상공인시장진흥공단	김종하	남	230419	
	신용보증기금	박현인	남	230519	
	예금보험공사	김대의	남	230717	
	중소벤처기업진흥공단	김민애	여	230712	
	한국무역보험공사	오병원	남	230503	
	한국자산관리공사	박영환	남	230801	
	한국주택금융공사	임재동	남	230221	
계	41개 기관	41명	34/3 ³⁾		

주 : 1) 한국교통안전공단 김원호 노동이사와 한국국제협력단 신유승 노동이사는 각각 '의원면직', '원에 의한 임기종료'로 공식으로 공시됨.

2) 한국산림복지진흥원 최완규 노동이사는 2+1로 연임.

3) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.

자료 : 공공기관 경영정보 공개시스템(alio.go.kr)을 바탕으로 작성, 2024.11.1. 기준.

〈부표 3〉 기타공공기관 노동이사 현황

	기관명	성명	성별	선입일자	비고
기타 공공 기관 ¹⁾	농림수산식품교육문화정보원	안중재	남	230202	
	서민금융진흥원	이효준	남	230102	
	중소기업기술정보진흥원	박희웅	남	230113	
	한국농업기술진흥원	정인규	남	221216	
	한국수목원정원관리원	김기송	남	221228	
	한국식품안전관리인증원	이정호	남	230303	
	한국임업진흥원	김용	남	230401	
	한국체육산업개발(주)	공석	-	-	공석으로 공시됨
계	8개 기관	8명	7/0 ²⁾		

주 : 1) 현재 노동이사가 선임된 기타공공기관 7곳 모두 2023년에 위탁집행형 준정부기관에서 유형 변경된 기관임. 서민금융진흥원·중소기업기술정보진흥원·한국농업기술진흥원·한국수목원정원관리원 등 4곳은 기타공공기관 지정 직전 노동이사를 선임, 기관유형 변경으로 법적 의무가 사라진 뒤에도 노동이사를 유지하고 있음. 농림수산식품교육문화정보원·한국식품안전관리인증원·한국임업진흥원 등 3곳은 기타공공기관으로 지정된 뒤 1~3개월 안에 노동이사를 선임함.⁹³⁾ 한국체육산업개발(주)는 노동이사 선임 관련하여 정관은 개정하였으나 아직 선임 전으로, 공석으로 공시하고 있음. 위 기사에 따르면 한국콘텐츠진흥원도 정관 개정 이후 노동이사를 선임하고 있지 않음.

2) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.

자료 : 공공기관 경영정보 공개시스템(alio.go.kr)을 바탕으로 작성, 2024. 11. 1. 기준.

〈부표 4〉 서울특별시 노동이사 현황

	기관명	성명	성별	선입일자	비고
공 기 업	서울교통공사	노기호	남	231101	
		조은호	남	231101	
	서울물재생시설공단	권형구	남	220801	
		오해동	남	220801	
	서울시설공단	이귀석	남	240207	
		김태영	남	240207	

93) 경향신문(2024.2.26.자), 「다른 곳은 하는데... 콘진원, '노동이사제'약속 1년 넘게 외면」.

〈부표 4〉의 계속

	기관명	성명	성별	선임일자	비고
공 기 업	서울주택도시공사	한성욱	남	240226	
		설재훈	남	240226	
	서울특별시농수산식품공사	유민식	남	230801	
출 연 기 관	120 다산콜재단	박경은	여	241112	1,000인 이하, 조례개정 후 1명으로 축소
	서울50플러스재단	김가현	여	230705	300인 이하
	서울경제진흥원	손봉균	남	임명예정	
	서울디자인재단	김수정	여	230705	300인 이하
	서울문화재단	강득주	남	230208	
	서울시립교향악단	곽승란	여	230401	300인 이하
	서울신용보증재단	박상백	남	230707	
	서울연구원	이신해	여	220323	300인 이하
	서울의료원	박경서	남	240501	
		여인경	여	240501	
	세종문화회관	강병권	남	240823	1,000인 이하, 조례개정 후 1명으로 축소
계	15개 기관 ¹⁾	20명	14/6 ²⁾		

주 : 1) 서울에너지공사는 300인 이하 사업장으로 조례개정 이후 적용 제외 기관이 됨. 전임 이사 임기만료 후 선출 안 한 것으로 보임. 지방출연기관인 서울시여성가족재단, 서울시복지재단, 서울관광재단도 마찬가지로임. 서울미디어재단은 2024년 초 임기 만료 후 공석이다가 2024. 9. 11. 출연기관의 지위가 해제됨. 서울시사회서비스원은 해산됨.

2) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.

자료 : 지방 공공기관통합공시(cleaneye.go.kr), 공노이협 2024. 11. 20. 기준 현황자료, 각 기관 홈페이지를 바탕으로 작성.

〈부표 5〉 광주광역시 노동이사 현황

	기관명	성명	성별	선임일자	비고
공 기 업	광주광역시관광공사	최영지	여	220913	
		김기출	남	231223	
	광주광역시광산구시설관리공단	미확인	-	미확인	
		한계석	남	221107	
	광주광역시도시공사	정석진	남	221107	

〈부표 5〉의 계속

기관명		성명	성별	선임일자	비고
공기업	광주교통공사	이수경	남	220624	
		김성환	남	220624	
	광주환경공단	송현석	남	221107	
		조성열	남	221107	
출연기관	광주신용보증재단	김진영	남	230728	
	광주정보문화산업진흥원	장선희	여	230517	
	광주문화재단	오훈	남	221223	
		이수근	남	221223	
계	8개 기관	13명	10/2 ¹⁾		

주 : 1) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.
 자료 : 지방 공공기관통합공시(cleaneye.go.kr), 공노이협 2024. 11. 20. 기준 현황자료, 각 기관 홈페이지를 바탕으로 작성.

〈부표 6〉 경기도 노동이사 현황

기관명		성명	성별	선임일자	비고
공기업	경기관광공사	김재욱	남	190812	
	경기교통공사	연승환	남	221202	
	경기주택도시공사	김슬기	남	220819	
	경기평택항만공사	신호철	남	230227	
	부천도시공사	박재욱	남	210310	2025.3.9.까지 연임
	안산도시공사	김재희	남	220103	
	이천시시설관리공단	조병희	남	211209	2025.12.9.까지 연임
출자출연기관	㈜킨텍스	천은희	여	230626	
	경기도경제과학진흥원	남인영	여	240306	
	경기도농수산진흥원	김성훈	남	221212	
	경기도여성가족재단	공석	-		임명 예정
	경기도의료원	김일호	남	230108	
	경기도일자리재단	이예인	여	231019	
	경기도청소년수련원	백용섭	남	230420	
	경기도평생교육진흥원	주희찬	남	240124	

〈부표 6〉의 계속

기관명		성명	성별	선임일자	비고
출 자 출 연 기 관	경기문화재단	박현욱	남	240105	
	경기신용보증재단	공석	-		
	경기아트센터	김명준	남	231106	
	경기연구원	조영무	남	211229	
	경기콘텐츠진흥원	문지성	남	231226	
	부천문화재단	강주현	여	221101	2026. 5. 22.까지 연임
	부천시여성청소년재단	박성희	여	231105	
	한국도자재단	김세아	여	240308	
	한국만화영상진흥원	방희정	여	241106	
계	24개 기관	24명	15/7 ¹⁾		

주 : 1) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.
 자료 : 지방 공공기관통합공시(cleaneye.go.kr), 공노이협 2024. 11. 20. 기준 현황자료, 각 기관 홈페이지를 바탕으로 작성.

〈부표 7〉 인천광역시 노동이사 현황

기관명		성명	성별	선임일자	비고
공 기 업	인천관광공사	유승형	남	230814	
	인천교통공사	김용훈	남	230508	
		정현목	남	230508	
	인천도시공사	이상구	남	230117	
		공석	-		2024. 12. 6. 임명 예정
	인천시설공단	김광연	남	230210	
		김홍열	남	230915	
	인천환경공단	오영길	남	220302	
		조용현	남	230612	
출 연 기 관	인천광역시의료원	신지윤	여	221027	
		이순애	여	221027	
	인천문화재단	박석태	남	221224	
계	7개 기관	12명	9/2 ¹⁾		

주 : 1) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.
 자료 : 지방 공공기관통합공시(cleaneye.go.kr), 공노이협 2024. 11. 20. 기준 현황자료, 각 기관 홈페이지를 바탕으로 작성.

〈부표 8〉 경상남도 노동이사 현황

	기관명	성명	성별	선임일자	비고
공기업	경남개발공사	김무열	남	231205	
출연 기관	경남신용보증재단	박경수	남	230400	
	경상남도마산의료원	임형주	남	230301	
		이미경	여	230301	
	재단법인 경남연구원	박진호	남	231200	
계	4개 기관	5명	4/1 ¹⁾		

주: 1) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.
 자료: 지방 공공기관통합공시(cleaneye.go.kr), 지역거점공공병원알리미(rhs.mohw.go.kr) 통합공시, 공노이협 2024. 11. 20. 기준 현황자료를 바탕으로 작성.

〈부표 9〉 부산광역시 노동이사 현황

	기관명	성명	성별	선임일자	비고
공 기 업	부산교통공사	김태용	남	240119	
		신용태	남	240119	
	부산도시공사	박창섭	남	210617	2027.6.23.까지 연임
		이승보	남	240624	
	부산시설공단	조대영	남	200629	2026.7.5.까지 연임
		지현	남	230706	
	부산환경공단	남재주	남	211105	
		신용명	남	211105	
출 연 기 관	재단법인 부산연구원	공석	-		임명 예정
	부산신용보증재단	김근웅	남	240130	
	부산정보산업진흥원	한상민	남	240101	
	부산문화회관	오명훈	남	230518	
	영화의전당	공석	-		임명 예정
계	9개 기관	13명	11/0 ¹⁾		

주: 1) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.
 자료: 지방 공공기관통합공시(cleaneye.go.kr), 공노이협 2024. 11. 20. 기준 현황자료, 각 기관 홈페이지를 바탕으로 작성.

〈부표 10〉 울산광역시 노동이사 현황

	기관명	성명	성별	선임일자	비고
공기업	울산시설공단	김현구	남	230327	
		박형철	남	230327	
계	1개 기관	2명	2/0 ¹⁾		

주: 1) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.
 자료: 지방 공공기관통합공시(cleaneye.go.kr)를 바탕으로 작성.

〈부표 11〉 충청남도 노동이사 현황

	기관명	성명	성별	선임일자	비고
공기업	충청남도개발공사	김수연	여	240214	
출연 기관	충남경제진흥원	석진홍	남	231225	
	충남문화관광재단	김진희	여	230223	
	충남신용보증재단	김형식	남	240602	
	충남여성가족청소년사회서비스원	공석	-		임명 예정
	충남역사문화연구원	유병덕	남	240311	
	충남연구원	유학열	남	240901	
	충남정보문화산업진흥원	윤승화	남	240701	
	충남테크노파크	김동혁	남	230626	
	충남평생인재육성진흥원	양해성	남	230718	
	충청남도 천안의료원	신승미	여	231008	
		윤병현	남	231008	
	충청남도 공주의료원	김은성	여	220921	
		서원성	남	220921	
	충청남도 홍성의료원	진락희	여	201008	
		지재근	남	211011	
충청남도 서산의료원	박예원	여	210918		
	김근환	남	210918		
한국유교문화진흥원	공석	-		임명 예정	
계	15개 기관	19명	11/6 ¹⁾		

주: 1) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.
 자료: 지방 공공기관통합공시(cleaneye.go.kr), 지역거점공공병원알리미(rhs.mohw.go.kr) 통합공시, 공노이협 2024. 11. 20. 기준 현황자료, 각 기관 홈페이지를 바탕으로 작성.

〈부표 12〉 전라남도 노동이사 현황

	기관명	성명	성별	선임일자	비고
공기업	전남개발공사	이강욱	남	220716	
출연기관	순천의료원	곽우열	여	220530	
	강진의료원	이정애	여	221004	
계	3개 개관	3명	1/2 ¹⁾		

주: 1) 성별 확인가능한 노동이사 중 남/여의 수.

자료: 지방 공공기관통합공시(cleaneye.go.kr), 지역거점공공병원알리미(rhs.mohw.go.kr) 통합공시를 바탕으로 작성.

◆ 執筆陣

- 이정희(한국노동연구원 선임연구위원)
- 박태주(고려대 노동문제연구소 선임연구위원)
- 노광표((재)공공상생연대기금 이사장)
- 박귀천(이화여대 법학전문대학원 교수)
- 주미옥(한국노동사회연구소 객원연구위원)

노동이사제 운영 실태 분석 및 평가

- | | |
|------------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2024년 12월 26일 인쇄
2024년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 허 재 준 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
☎ 3 0 1 4 7 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6081 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조 판 · 인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제2015-000013호 |

© 한국노동연구원 2024 정가 11,000원

ISBN 979-11-260-0789-9

KLI
한국노동연구원

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 <http://www.kli.re.kr>



ISBN 979-11-260-0789-9