

노동정책연구
2023. 제23권 제1호 pp.153~182
한국노동연구원
<http://doi.org/10.22914/jlp.2023.23.1.006>

연구논문

한국 공공기관 노동이사제도의 형성과 성격

김경필*
남윤철**

이 글은 공공기관 노동이사제도의 형성과 성격을 역사제도주의에 입각해 설명한다. 제도형성의 역사적 맥락과 과정, 행위자연합의 전략과 갈등, 변화에 주목해서 제도가 어떻게 만들어졌는지 논하고, 제도를 구성하는 세 요소, 즉 (1) 이사 선정방식 (2) 이사 자격, 역할과 지위 (3) 노동이사의 이사회 비중에 주목해 만들어진 제도가 노동의 경영참여를 촉진 혹은 억제하는지를 설명한다. 2007년 이후 지속적으로 정당과 노동계 등의 제도 찬성연합과 이를 막으려는 정당과 경영계, 관료연합이 대립하며 제도는 법제화되지 못했다. 2020년 4월 총선 이후 정치지형이 급변하며 여당대표와 대통령 후보를 비롯한 찬성연합이 제도시행에 강한 의지를 보이며 야당을 압박했고, 야당 유력 대통령 후보가 핵발전에 대한 신념을 보이며 제도에 찬성하자 반대연합은 붕괴했다. 현 노동이사제도는 제도에 부정적 혹은 소극적이었던 주무부처 주도로 만들어졌는데, 만들어진 제도는 이사 선정방식, 이사 자격 및 역할, 이사회 비중 모두에서 노동의 경영참여를 억제하는 방향으로 구성되어 있었다.

핵심용어 : 노동이사, 공공기관 노동이사제, 역사제도주의, 윤석열 정부

논문접수일: 2022년 11월 3일, 심사의뢰일: 2022년 11월 7일, 심사완료일: 2023년 2월 13일

* (제1 저자) 고려대학교 사회학과 강사(kpkim0713@gmail.com)

** (교신저자) 고려대학교 사회학과 강사(nyakaranaja@gmail.com)

I. 서론

노동이사제도는 기업의 경제활동에서 노동의 역할이 중요하고, 노동이 기업의 핵심적인 이해당사자라는 생각을 토대로 노동자를 대표하는 이가 이사회에 참여할 수 있도록 하는 제도이다. 노동자 대표가 기업의 의사결정에 참여해서 노동의 목소리도 경영에 반영될 수 있도록 하는 것이다. 한국에서도 지난 2016년부터 서울을 시작으로 몇몇 지방자치단체들이 출연출자기관을 중심으로 노동이사제를 시행했다. 하지만 몇몇 지자체들의 발 빠른 움직임에도 불구하고 정부 차원에서는 노동이사제가 시행되지 못하고 있었다. 공공기관으로 범위를 제한해서 노동이사제를 입법화하려는 시도가 17대 국회에서부터 있었고, 문재인 정부가 집권 직후 이것을 국정과제로 제시하기도 했지만, 21대 국회에서도 대선국면 전까지는 제도화라는 결실을 맺지는 못했다. 그런데 지난 대선국면에서부터 상황이 빠르게 변하면서 2022년 1월 공공기관 노동이사제도가 여야합의로 법제화되었고, 8월부터 시행되었다. 그렇다면 공공기관 노동이사제도는 어떻게 만들어지게 되었을까? 만들어진 공공기관 노동이사제도의 성격과 특성은 무엇일까?

이 글은 2022년 정부 차원에서 법제화되어 시행된 공공기관 노동이사제도에 관한 연구가 부재하다는 문제의식을 토대로, 한국에서 이것이 어떻게 형성되었는지, 만들어진 제도의 형태와 성격은 무엇인지에 대해 역사제도주의의 시각을 토대로 설명하려 한다. 역사제도주의는 역사적 맥락과 과정을 중시하는 한편, 행위자 간 갈등과 전략에 주목한다. 이러한 관점을 통해 여기서는 특정 역사적 조건에서 공공기관 노동이사제도를 만들려는 행위자연합(coalition)과 이를 지지하려는 행위자연합이 어떤 전략을 펴며 경합했고, 정치의 장에서 누구의 의사가 어떻게 관철되며 제도가 만들어졌는지를 밝히려 한다. 그리고 이 글은 만들어진 제도의 형태와 성격에 대해서도 설명하려 한다. 공공기관 노동이사제도는 노동자 대표를 이사회에 참여시키는 것으로 간단히 규정할 수 있을지도 모른다. 그래서 얼핏 보면 제도의 법제화나 시행 여부에만 주목할 수도 있다. 하

지만 공공기관 노동이사제도는 (1) 이사 선정방식 (2) 이사 자격, 역할과 지위 (3) 노동이사의 이사회 비중을 어떻게 정하느냐에 따라 상이한 형태와 성격을 보일 수 있다. 즉 같은 노동이사제도이지만, 그것의 세 요소가 어떻게 만들어지는지에 따라 제도가 노동자의 경영참여를 확대할 수도, 제약할 수도 있는 것이다. 여기서는 이러한 논점을 토대로 현재 시행되고 있는 제도의 형태와 성격이 어떤 것이고, 그것이 왜 만들어졌는지를 밝히려 한다.

II. 분석의 기초 : 제도형성과 노동이사제도의 성격

1. 선행연구검토

노동이사제도가 노사관계와 기업활동은 물론 경제 및 사회에 적지 않은 영향을 주는 것이다 보니 그간 여러 연구자가 이 제도에 주목해왔고, 제도와 관련된 다양한 이슈들이 제기되었다. 그간 국내에서 진행된 연구들이 주목했던 쟁점들은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 법 연구자들 주도로 노동이사제를 둘러싼 법적 쟁점이나 과제에 대한 논의가 전개되었고, 시행령 및 규칙과 관련된 이슈가 연구되었다(최준선, 2017; 박진호, 2018; 신재하, 2021; 정홍준, 2022). 둘째, 여러 연구자가 노동이사제도의 당위나 필요성에 대한 문제를 제기하는 한편, 독일과 프랑스를 비롯한 서유럽을 중심으로 이들이 노동이사제도를 시행하고 있는지, 만약 시행하고 있다면 제도가 어떻게 작동하는지에 대해 살펴보았다(배규식, 2017; 김강식·남재혁, 2021; 조대형, 2021; 신재하, 2021; 김철, 2021). 셋째, 국내에서의 제도시행 사례에 주목하기도 했다. 서울시에서 시행한 노동이사제의 의미가 무엇인지, 노동이사들의 역할과 활동, 제도시행의 결과, 문제점이 무엇인지를 밝히는 연구들이 있었다(박태주, 2016; 노광표, 2020; 이상준·이정희, 2020). 수출입은행을 비롯한 금융회사에서의 노조추천 사외이사 임명과 제도시행을 둘러싼 과제에 주목하는 연구도 있었고(조대형, 2021), 지방공기업 사례를 중심으로 노동이사제도가 기업 구성원들에게 수용되는 것에 초점을 두는 연구도 진행되었다(김다경 외, 2019).

기존 연구들을 통해 우리는 한국에서 노동이사제도가 갖는 의미와 필요성, 제도화가 내포하는 법적 쟁점에 대해 알게 되었고, 서유럽을 중심으로 한 해외 국가들의 사례와 더불어 서울시를 비롯한 국내 시행 사례들의 의미와 과제에 대해서도 생각해 볼 수 있게 되었다. 그런데 이처럼 기존 연구들을 통해 노동이사제도에 대한 중요한 통찰을 얻을 수 있음에도 불구하고 여전히 알 수 없는 사안이 존재한다. 그것은 바로 지자체 단위가 아닌 국가 차원에서 2022년 법제화된 공공기관 노동이사제도이다. 2022년부터 시행되기 시작한 정부 차원의 공공기관 노동이사제도는 경우에 따라서는 지금까지 시행되었던 그 어떤 노동이사제도보다 중요하다고 할 수도 있는데, 이에 대한 연구는 아직 충분히 진행되지 못한 것 또한 사실이다. 이 글에서는 역사제도주의의 문제의식을 토대로 이 제도가 어떻게 만들어졌는지를 설명하는 한편, 일련의 정치적 과정을 거치며 시행되게 된 새로운 제도의 형태와 성격에 대해서도 밝히려 한다.

2. 제도형성과 역사제도주의

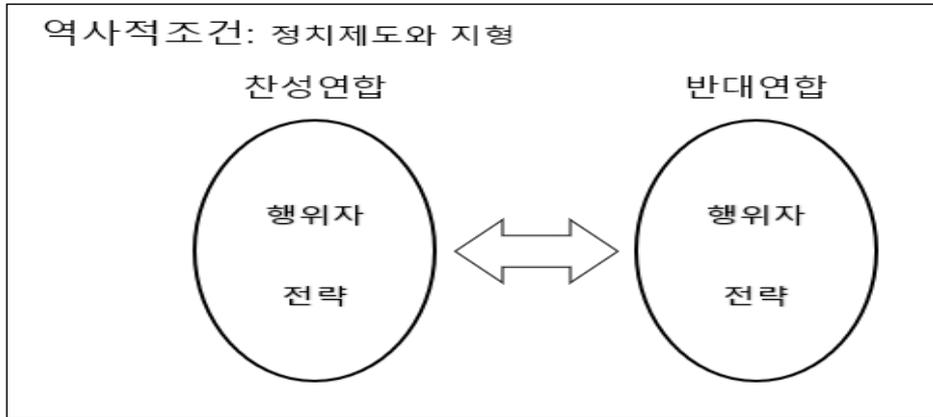
역사제도주의는 1980년대 이후 등장한 신제도주의의 한 분파인데, 이들은 제도를 분석의 중심에 두고 역사적 맥락을 중시하여 대상을 시간의 축에 따라 설명한다. 합리적 선택 제도주의나 사회학적 제도주의와 달리 이들은 제도를 둘러싼 역사적 과정과 함께 행위자들의 갈등과 권력의 중요성을 강조한다. 이런 맥락에서 볼 때, 이들에게 하나의 제도는 특정 역사적 조건에서의 정치과정을 통해 만들어지고, 여기에서 중요한 것은 제도를 둘러싼 행위자들의 전략과 갈등, 힘의 관계라 할 수 있다(Hall and Taylor, 1996; Thelen, 2010; Campbell, 2010). 역사제도주의의 시각을 통해 우리는 제도가 왜 어떠한 과정을 통해 만들어질 수 있었는지를 명료하게 설명할 수 있고, 그것의 형태와 성격을 파악하는 단초를 얻을 수 있는 것이다. 역사제도주의는 이후 행위자를 논할 때, 사회세력 간 연합을 중시하는 방향으로 진화했고, 여러 학자들은 이러한 흐름을 역사제도주의의 ‘사회적 연합으로의 전환’이라 부른다(Hall and Thelen, 2009; Cappocchia, 2016; Hall, 2016: 40; Pierson, 2016: 130~131; Thelen, 2018; Seitz and Emmenegger, 2019; 146). 이들에 따르면 제도는 제도를 옹호하는 사회적

력 간 연합과 반대하는 연합의 쟁투 속에서 작동하고 있고, 어떤 연합이 정치과정에서 승리하느냐에 따라 제도의 향방이 상당부분 결정된다.

이 글은 역사제도주의의 통찰을 토대로 공공기관 노동이사제도의 형성을 다음의 분석방법에 따라 차례대로 분석하려 한다. 첫째, 특정 세력이나 사회적 연합이 제도를 만들려고 하던 시기의 역사적 조건을 살펴본다. 해당 시기 한국사회의 상황과 정치제도, 정치지형은 어떠한지, 정부의 공약과 다수정당은 누구였는지를 구체적으로 살펴보고, 이를 토대로 제도형성 논의가 발흥하게 된 원인과 행위자를 파악한다. 둘째, 역사적 조건에 대한 검토와 함께 제도를 둘러싼 여러 사회세력 중 제도를 만들려는 사회연합과 이것을 저지하려는 사회연합을 파악한다. 그래서 이들 각각의 연합이 정치의 장에서 어떤 전략을 펴며 자신의 의사를 관철하려고 했는지, 연합 간 갈등의 양상이 어떻게 전개되었는지 살펴본다. 공공기관 노동이사제를 둘러싼 주요 사회세력인 기업가 단체들과 노동자 단체들, 여야 정당과 주무부처인 기획재정부가 어떤 입장을 견지하고, 시기별로 연합하는지, 그리고 어떻게 특정연합의 입장이 관철되어 제도가 만들어졌는지를 설명하는 것이다. [그림 1]은 지금까지의 설명을 정리한 것이다.

공공기관 노동이사제도를 둘러싼 연합 간 정치를 설명하기 위해서 다음의 자료를 활용하려 한다. 먼저 입법 진행과정을 구체적으로 파악하기 위해서 국회상임위원회 회의록과 경제사회발전노사정위원회에서 산출된 자료를 1차 자료로 활용한다. 정부부처, 정당, 경영계, 노동계와 같은 행위집단의 전략과 활동을 설명하기 위해서는 각 집단들이 만든 자료와 보도를 활용한다. 정부의 경우 인수위원회와 국정기획자문위원회가 작성한 백서 등의 문헌을 참고하고, 주관부처인 기획재정부의 보도자료나 문헌들에도 주목한다. 정당은 성명, 보도자료, 선거공약을 활용하여 분석하고, 경영계 설명을 위해서는 경제단체들이 발표한 보도자료와 국회에 제출한 의견서, 보고서 등을 살펴본다. 노동계 역시 보도자료, 의견서, 보고서 등에 주목하고, 언론의 논조나 개별적인 행위자들의 전략을 파악하기 위해서 언론기사에 주목한다. 아울러 노동이사제를 둘러싼 상황을 파악하기 위해 이와 연관된 이슈를 다룬 보고서나 학술논문과 같은 2차 자료도 활용하려 한다.

(그림 1) 공공기관 노동이사제도 분석의 기초



3. 노동이사제도의 형태와 성격

노동이사제도는 노동자를 대표하는 이가 기업 이사회에 참여할 수 있도록 한다는 점에서 간단한 제도라 생각할 수 있다. 하지만 현실에서 제도의 구체적인 형태는 역사적 조건과 세력 간 힘의 관계에 기초한 정치과정에 따라 달라질 수 있고, 제도가 어떤 형태로 만들어지는지에 따라 노동자 경영참여의 정도가 달라진다. 즉 노동이사제도는 하나의 정형화된 형태가 존재하는 것으로 보서는 안 되는 것이다. 노동이사제도의 법제화 여부만큼이나 중요한 것이 ‘어떤 형태의 제도가 만들어지는가’이고, 만들어진 형태와 성격은 밀접하게 연동된다. 그래서 어떤 형태의 노동이사제도는 노동자의 경영참여를 크게 증진시키는 반면, 어떤 형태의 제도는 경영참여를 명목상으로만 가능하게 할 수도 있는 것이다. 노동이사제도의 형태와 성격은 다음 세 요소가 어떤 방향으로 제도화되느냐에 따라 결정될 것이다.

첫째, 노동이사 선정방식이 중요하다. 노동이사는 노동자가 직접 지명해서 선정할 수도 있고, 노동이사를 받아들일 것을 결정하는 임원선정기구에 단수 혹은 복수의 인사를 추천하는 방식으로 선정할 수도 있다. 전자의 방식으로 노동이사가 선정될 경우 노동자 대표성은 커질 것이고, 후자의 방식이라면 대표성은 제한될 수 있다. 아울러 노동이사를 선출하는 방법도 노조나 사업장협의회의 결의로 결정하는 방법과 노동자 투표를 통하는 방법으로 나누어 볼 수 있다.

둘째, 노동이사의 자격, 역할, 지위를 어떻게 규정하는지에 따라 제도의 성격은 변할 수 있다. 먼저 노동이사의 조합원 자격 여부가 중요하다. 노동이사가 노동조합원 자격을 유지하게 된다면, 노동자 자격을 가지고 있는 상황에서 노동자들과의 직접적인 연계가 가능한 형태로 이들을 대표해 노동이사 활동을 할 수 있다는 것을 의미한다. 반면 노동조합원 자격을 유지할 수 없게 되면 이러한 연계나 대표성은 약화될 것이다. 노동이사가 수행하는 역할과 지위도 중요한 기준이 된다. 노동이사 역할의 범위, 즉 노동이사가 참여할 수 있는 의사결정의 범위는 노동자가 제도적으로 참여할 수 있는 경영활동 범위를 의미한다. 따라서 노동이사가 다른 임원 추천과정에 참여할 수 있는지, 안건을 부의할 수 있는지를 고려해야 한다. 아울러 노동이사가 상임이사 지위를 갖는지 여부도 생각해 봐야 한다. 상임이사가 되어 노동이사 업무에 전념할 수 있다면 경영참여는 더 활발해질 수 있을 것이다. 결국 노동이사가 상임이사라는 법적지위를 갖고 임원 추천과정에 참여할 수 있으며 안건을 부의할 수 있다면, 노동이사제도는 노동자의 경영참여가 더 활발해지는 방향으로 구성되어 있다고 할 수 있다.

셋째, 노동이사가 전체 이사회에서 차지하는 비중이 얼마인지에 따라서 제도의 성격은 변할 것이다. 기업의 이사회에서 노동이사 비중이 높을수록 노동의 목소리가 기업경영에 반영될 확률은 늘어나고, 노동이사들은 확고한 거부권 행사자(veto player) 역할을 할 수 있게 된다. 반면에 노동이사가 전체 이사회에서 한 명 정도라면 제도의 효과는 작아지고, 노동의 목소리는 극히 제한된 부문에서 제한된 형태로만 반영될 확률이 커진다. <표 1>은 지금까지 논의한 노동이사제 형태와 성격을 정리한 것이다.

<표 1> 노동이사제의 형태와 성격

		노동자 경영참여	
		약함	강함
선정방식		복수후보 추천	노동자 지명
노동이사	자격	조합원 자격상실	조합원 자격유지
	역할	안건동의	안건부의, 임원추천위원회
	지위	비상임이사	상임이사
이사회 비중		1인	일정비율 이상

Ⅲ. 노동이사제도 제도화의 무산 : 17~20대 국회(2007~2020)

1. 입법논의의 시작과 19대 국회

공공기관 노동이사제도 법제화 시도는 17대 국회가 끝나가던 2007년에 시작되었다. 노동계 출신 한나라당 배일도 의원 주도로 법안이 발의된 것이다.²⁾ 노무현 정부에서 공공기관 지배구조 혁신을 추진하자, 노동계는 이 과정에 노동의 목소리가 반영되어야 한다며 노사정위원회 논의를 제안했고, 이것이 받아들여져 공공부문 구조조정 특위에서 이 사안을 논의하게 되었다(경제사회발전노사정위원회, 2008: 249). 논의과정에서 공익위원들은 경영 투명성과 노사관계 안정을 위해 노동자 대표가 추천하는 외부전문가 1인을 비상임이사로 임명하는 제도를 권고했다(경제사회발전노사정위원회, 2016: 369~370). 배일도 의원은 노사정위원회 권고안을 반영하는 맥락에서 법안을 제출했다. 하지만 야당 의원의 법안이었고, 대선이 임박한 상황이어서 논의하지 못하고 얼마 지나지 않아 폐기되었다.

2012년 19대 국회가 개원하면서 공공기관 노동이사제도가 야당들을 중심으로 다시금 이야기되었다. 2008년 미국발 금융위기가 2009~2010년 동아시아에도 영향을 주게 되면서, 미국은 물론 국내에서도 기존 경제체제의 정당성에 대한 의문이 제기되었고, 재벌중심 경제체제를 민주화해야 한다는 요구가 중소기업과 자영업, 노동자들에게로 확산되었다(유철규, 2013: 77~78; 김경필, 2019: 151~153). 경제민주화를 요구하는 목소리가 커지고 한국수력원자력의 핵발전소 부품 납품과 검증을 둘러싼 문제가 발생하면서, 공공부문에 노동이사를 두어야 한다는 주장이 제기되었다. 노동이사를 통해 기업운영의 투명성과 감시를 강화하고 민주적이고 자율적인 업무수행을 가능하게 해야 한다는 법안이 민주

2) 배일도 안, 7466(2007. 9. 21).

당 전순옥 의원과 이연주 의원, 정의당 박원석 의원 주도로 각각 발의되었던 것이다.³⁾ 기획재정부와 새누리당은 노동이사가 객관성, 중립성과 거리가 멀다며 문제를 제기했고, 결국 발의안들은 사회적 경제 기본법과 같은 다른 논의들에 밀려 기획재정위원회와 소위원회에서 거의 다루어지지 못했다.⁴⁾ 19대 국회의 다수당이었던 여당과 기획재정부가 반대했고, 야당에서도 지지층을 결집해 이 이슈를 집중적으로 다루려고 하지는 않았기 때문에 19대 국회에서 노동이사제 논의는 진전되지 못했다.

2. 20대 국회와 다수당의 교체

2016년 4월 총선 이후 20대 국회가 들어서면서 상황은 변했다. 야당인 민주당이 다수당이 되었기 때문이다. 민주당이 과반을 점유하지는 못했지만, 다수당의 교체는 의미가 있었고, 여소야대는 대통령 탄핵국면과 19대 대선 이후에도 유지되었다. 국민의당을 포함한 세 정당이 교섭단체가 되었고, 이것은 2012년 국회법 개정과 맞물리며 정당 간 협의와 협조의 필요성을 크게 증가시켰다. 국회법이 개정되며 신속처리안건제도는 신설되었지만, 강행처리를 위해 필요한 의석수가 과반에서 180석으로 증가했고, 국회의장 직권상정 조건이 제한되었기 때문이다. 변화된 정치지형에서 공공기관 노동이사제 도입을 둘러싼 쟁투는 다시금 전개되었다.

노동이사제를 도입하려는 세력은 노동단체들과 민주당, 정의당이였다. 2016년 4월 총선을 앞두고 민주노총과 한국노총은 공공기관 노동이사 제도화를 총선 요구사항 중 하나로 제시했다(전국민주노동조합총연맹, 2016: 32; 한국노동조합총연맹, 2016: 72). 총선에서 경제민주화를 강조했던 민주당은 공공기관 노동이사제를 경제민주화 입법과제 중 하나로 제시했고,⁵⁾ 정의당은 노동이사제 시행 범위를 확장해서 재벌과 금융기업에 노동자 추천 사외이사제도를 도입하는 것을 입법과제로 제시했다(국회사무처, 2016: 101). 서울시에서 노동이사제

3) 제316회 국회(임시회) 제1차 기획재정위원회 회의록, p.54; 공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정안, 전순옥 안(2013. 4. 30); 공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정안, 박원석 안(2013. 5. 6); 공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정안, 이연주 안(2014. 2. 4).

4) 제337회 국회(정기회) 제5차 기획재정위원회 경제재정소위원회 회의록, pp.25~27

5) 한국경제(2016. 8. 24).

조례가 도입된 것 역시 논의에 영향을 주었다. 2016년 4월 발표된 “노동존중특별시 서울 2016”을 통해 예고된 노동이사제는 6월 「서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례 제정안」 형태로 입법이 예고되었고, 9월에 조례가 시의회에서 의결되며 도입되었다. 조례안에 대해서 민주노총은 비상임이사의 소수참여로 인해 이사회 의사결정에 영향을 줄 수 없고, 노동조합 탈퇴로 인해 대표성이 보장되지 않는 문제점이 있다고 비판하였다.⁶⁾ 조례로 도입된 노동자 이사제는 이 시기부터 노동자 이사제 입법과정에서 효과를 가늠할 수 있는 실적 중 하나로 활용되었다(이상준 · 이정희, 2020).⁷⁾

민주당 이연주 의원은 2016년 10월에, 같은 당 박광은 의원은 2017년 7월에 공공기관 노동이사제에 관한 유사한 법안을 냈다. <표 2>와 같이 이들의 안은 노동이사 선정방식, 노동이사의 역할, 지위, 이사회 비중에 있어서 19대 국회에 제출된 안들과 연속성을 보인다. 그런데 2014년 제출된 이연주 의원의 개정안은 노동이사의 조합원 자격 유지를 규정하는 반면, 20대 국회의 개정안은 이에 대한 규정이 없다. 조합원 자격 규정이 없으면 임원을 배제하는 「노동조합 및 노동관계조정법」 등 관련 법규에 따라 노동이사의 조합원 자격은 상실된다. 즉 이전 법안보다 노동자의 경영참여가 상대적으로 약해진 것이다.

<표 2> 19~20대 국회 공공기관 노동이사제 개정안 특성

	19대 국회				20대 국회	
	전순옥 안 (2013)	박원석 안 (2013)	전순옥 안 (2014)	이연주 안 (2014)	이연주 안 (2016)	박광은 안 (2017)
선정방식	노동계 추천	근로자 대표 추천	-	근로자 대표 추천	근로자 대표 추천	근로자 대표 추천
노동이사	자격	-	-	조합원	-	-
	역할	임추위*	임추위	임추위 (필수)	임추위	임추위
	지위	비상임	비상임	비상임	비상임	비상임
이사회 비중	1/3	1명 이상	-	1명 이상	1명 이상	1인 이상

주: * 임원추천위원회.

자료: 국회의안정보시스템 “공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안” (검색일: 2022. 10. 10).

- 6) 제20대 국회 2016년 국정감사 정책자료집 1, 「근로자이사제의 현황과 과제」(2016. 10), p.36.
- 7) 2018년 국회 환경노동위원회 국정감사 정책자료집 7, 「노동이사제 현황과 과제」(2018. 10. 26).

개정안이 발의되자 2016년 11월 기획재정부는 노조의 영향력이 지나치게 강해질 수 있다며 반대의견을 냈다.⁸⁾ 그런데 국회에서는 노동이사제에 관한 논의가 이루어지지 못했다. 상법개정안을 둘러싸고 여야의 논쟁이 격화되면서 노동이사제가 논의되기도 전에 입법 논의가 파행에 빠졌기 때문이다.⁹⁾ 노동이사제에 대한 논의는 탄핵을 거친 후인 20대 대선국면이 되어서야 다시 전개되었다.

총선 때와 마찬가지로 공공기관 노동이사제 시행을 주장한 이들은 노동계와 두 야당이였다. 양대 노총은 대선후보들에게 정책요구사항 중 하나로 노동이사제 시행을 제시했고(한국노동조합총연맹, 2017: 28~29; 전국민주노동조합총연맹, 2017: 67), 민주당과 정의당은 노동이사제 시행을 대선공약으로 내세웠다(더불어민주당, 2017: 90; 정의당, 2017: 63, 139, 360). 반면 공공기관 노동이사제에 반대한 세력은 여야 정당과 경영계였다. 자유한국당과 국민의당은 제도 유보 혹은 반대 입장을 밝혔고,¹⁰⁾ 경영계도 제도시행을 강하게 반대했다. 경제민주화 의제에 대한 사람들의 큰 관심, 그리고 몇몇 재벌이 국정농단에 연루되며 경영계의 영향력은 과거보다 감소했지만(전국경제인연합회, 2017), 이들은 상공회의소를 중심으로 지배구조 개선을 명분으로 노동이사제 시행을 받아들일 수 없다고 주장했다(대한상공회의소, 2017: 21).

3. 문재인 정부의 등장과 대립의 지속

20대 대선에서 민주당 문재인 후보가 당선되면서 노동이사제 찬성연합은 제도형성의 중요한 전기를 맞게 되었다. 정부는 국정과제 중 하나로 공공기관 노동이사제 시행을 제시했다(국정기획자문위원회, 2017: 44, 200). 하지만 찬성과 반대연합의 팽팽한 대립 속에서 입법화는 진전되지 않았다. 자유한국당은 공공기관 노동이사제가 노조에 의해 악용될 수 있고 공기업 방만경영을 심화할 수 있다는 논거로 제도시행을 강하게 반대했고,¹¹⁾ 경영계 역시 주주이익과의 충

8) 제346회 국회(정기회) 기획재정위원회(제2차 기획재정소위) 회의록, pp.20~22.

9) 제346회 국회(정기회) 법제사법위원회 제1차 법안심사제1소위원회 회의록, pp.53~54; 제349회 국회(임시회) 법제사법위원회 제2차 법안심사제1소위원회 회의록.

10) 문화일보(2017. 4. 13).

11) 원내대책회의 주요내용 [보도자료](2017. 7. 7); 자유한국당 수석대변인 논평(2018. 1. 2).

들, 노사관계 현실 미반영, 경영 효율성 저하와 사회갈등 유발을 이유로 반대했다(전국경제인연합회, 2018: 40~43). 이런 상황에서 정부부처는 모호한 입장을 보였다. 이들은 청와대가 추진하는 노동이사제에 정면으로 반대하지는 않았다. 하지만 노동부는 노동이사제를 중요과제로 다루지는 않았고,¹²⁾ 기획재정부도 법률개정에 적극적이지 않았다. 이들은 노동자들이 이사회에 참관하는 제도를 과도기적인 대안으로 제시하기도 했다.¹³⁾ 아울러 금융위원장과 금융감독원장도 노동이사제 시행에 반대하거나 미온적인 태도를 보였다.¹⁴⁾

정부와 여당은 입법을 위해 두 가지 전략을 폈지만 별다른 효과를 얻지는 못했다. 첫째, 이들은 국회에서 자유한국당을 제외한 여타 정당들과 뜻을 모으려 했다. 그래서 이들은 이른바 4+1 협의체를 구성하고 주요 입법안을 논의하였다. 하지만 이 협의체는 선거법, 공수처법, 수사권 조정법, 예산안에 주로 초점을 맞춘 나머지 노동이사제가 논의되지는 못했다.¹⁵⁾ 둘째, 정부는 2019년 11월 경

〈표 3〉 19~20대 국회 공공기관 노동이사제를 둘러싼 정치지형과 사회연합

		19대 국회	20대 국회 (2016~2017)	20대 국회 (2017~2020)
역사적 조건	정치제도	국회선진화법 -		노사정위원회 공공기관위원회
	정치지형	여대야소 경제민주화	여소야대 탄핵	여소야대 정권교체
		-	서울시 노동이사제 조례	
행위자	찬성연합	민주당	민주당	청와대
		정의당	정의당	민주당
		노동계	노동계	정의당
		-	-	노동계
	반대연합	청와대	청와대	자유한국당
		기재부	기재부	경영계
		자유한국당	자유한국당	주류언론
		-	국민의당	-
		경영계	경영계	-
		주류언론	주류언론	-

12) 제364회 국회 정기회, 제2차 환경노동위원회 회의록.

13) 대한민국 정책브리핑(2018. 10. 10).

14) 한겨레(2019. 4. 1).

15) 연합뉴스(2019. 12. 23).

제사회노사정위원회 공공기관위원회를 출범시키며 제도 만들기에 보다 호혜적인 조건을 구축했지만,¹⁶⁾ 별다른 진전은 나타나지 않았다. 여소야대 상황에서 청와대와 여당은 노동이사제도를 정치의 장 전면에 내걸어서 지지층을 모으려 하지 않았고, 정부부처들도 소극적이었다. 결국 20대 국회에 제출된 노동이사제 관련 법안은 임기만료와 함께 폐기되었다.

IV. 노동이사제도의 제도화와 노동의 경영참여 억제 : 21대 국회(2020. 5~2022. 8)

1. 총선과 정치지형 변화

2020년 4월 치러진 총선에서 여당인 민주당은 180석에 가까운 의석을 확보했다. 전과 달리 여당은 신속처리안건 지정을 통해 보다 수월하게 입법을 주도할 수 있게 된 것이다. 공공기관 노동이사제를 만들려는 연합은 전과 같았다. 민주당은 총선에서 공공기관 근로자 이사회 참관제 확대와 공공기관 노동이사제 도입 검토를 공약했고(더불어민주당, 2020: 167), 정의당은 노동이사제 확대 적용과 사외이사 추천권 부여를 공약했다(정의당, 2020: 72, 87). 노동단체들도 공공기관 노동이사제 시행을 요구했는데(전국민주노동조합총연맹, 2020: 31; 한국노동조합총연맹, 2020: 27), 공공기관 노조가 다수 소속되어 있는 한국노총이 특히 적극적이었다. 한국노총은 총선 정책요구안을 통해서 노동조합원이 노동이사가 되게 하고, 노동이사 지위를 당연직 비상임으로 하며, 이사회 20% 이상을 노동이사로 채워서 노동의 경영참여가 확대되는 방향으로 제도를 만들어야 한다고 주장했다(한국노동조합총연맹, 2020: 117).

서울시를 비롯한 몇몇 지자체에서의 제도시행 경험도 입법과정에서 긍정적인 효과를 주었다. 민주당 김경협 의원은 2020년 6월에 지자체에서 공공기관 노동이사제를 시행하고 있다는 점을 강조하며 공공기관 노동이사제 제도화 범

16) 대통령 소속 경제사회노동위원회 보도자료(2019. 11. 21).

를 제출했다. <표 4>에서처럼 김경협 의원안은 노동이사 선정방식, 역할, 지위, 이사회 비중에 있어 19대와 20대에 제출되었던 법안과 거의 동일했다. 2020년 8월 민주당 박주민 의원도 공공기관 노동이사제 법안을 제출했는데, 이 안은 노동계 의견이 반영되어, 제도를 구성하는 요소 전반 즉 노동이사 선정방식과 노동이사의 자격, 역할, 지위, 이사회 비중에서 20대 국회의 개정안보다 노동의 경영참여를 강화하는 내용을 담고 있다.

공공기관 노동이사제가 의회의 다수를 차지한 여당 주도로 법제화되려 하자 도입 반대연합이 결집하기 시작했다. 경영계는 여당에 우려를 표했고,¹⁷⁾ 이 제도를 반기업법안, 반시장법안으로 규정하고 비판하는 한편,¹⁸⁾ 법률개정 반대의 견서를 제출하기도 했다(한국경영자총협회, 2020: 70~73). 그리고 이들은 시민단체, 자신들과 뜻을 함께하는 전문가들과 연대를 형성, 공공기관 노동이사제 시행을 반드시 저지하겠다고 밝혔다.¹⁹⁾ 주류언론들 역시 경영계와 연계하여 노사관계 불균형 심화, 이사회 기능 왜곡, 경영상 의사결정 방해, 방만운영과 도

<표 4> 2020년 발의된 공공기관 노동이사제 개정안 특성

		김경협 안 (2020)	박주민 안 (2020)	김주영 안 (2020)
선정방식		근로자 대표 추천	1년 이상 재직 노동자 호선	1년 이상 재직 근로자 대표 추천 임추위 ×
노동이사	자격	-	임기 중 휴직	-
	역할	비상임	상임이사 + 감사위원(필수)	비상임
	지위	비상임	상임 (근로관계 유지, 근로관계 이해관계 배제, 직무수행기간 산입, 차별금지)	비상임
이사회 비중		1인 이상	2인 이상 (500인 이하 1인 이상)	1인 이상

자료: 국회의안정보시스템. “공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안” (검색일: 2022. 10. 10).

17) 문화일보(2020. 6. 2).

18) 문화일보(2020. 5. 1).

19) 한국경제(2020. 5. 31).

덕적 해이, 경영권 침해 등을 이유로 제도를 강하게 비판해왔다(김철, 2022: 4~5). 개정안이 발의되자 공공기관들도 이 제도가 현실을 반영하지 않았으며, 제도가 시행될 경우 기관 운영을 저해하고, 추가적인 비용부담이 발생할 수 있다며 제도화에 반대했다.²⁰⁾ 야당인 국민의힘 역시 국회논의 과정에서 노동자 영향력의 지나친 확대와 공공기관 경영 지장을 이유로 법제화에 반대하였다.²¹⁾

찬성과 반대연합의 경합 속에서 2021년 초반까지 공공기관 노동이사제 법제화는 진척되지 못했다. 입법화를 주도하던 여당의 의지가 당대표 선출을 거치며 변화한 것이 영향을 주었다. 2020년 8월 29일 당대표가 된 이낙연 의원은 후보시절에도 박주민 의원을 비롯한 여타 후보와 달리 노동이사제 시행에 관한 입장을 분명히 제시하지 않았는데,²²⁾ 선출된 이후에도 법안 통과에 적극성을 보이지 않았다. 이들은 노동이사제의 입법화를 우선 순위에 두고 정치를 하지는 않았던 것이다. 이낙연 대표선출 이후 민주당은 경영계와의 대화를 통해 ‘공정경제 3법’ 등 경영계가 강하게 반대하는 법률 내용을 일부 수정하기도 했다.²³⁾ 2020년 11월 의회 및 당내 논의가 반영된 민주당 김주영 의원의 개정안은 <표 4>에서처럼 이전 박주민 의원의 입법안보다 노동자의 경영참여가 후퇴한 것이었다. 즉 민주당은 이 시기 입법화에 적극적이지 않을 뿐만 아니라 제시한 안도 이전 안보다 노동자의 경영참여를 줄이는 방향의 것이었다. 정의당은 주요 법률안 처리 과정에서 노동이사제 도입 공약이 후퇴한 것을 비판하였지만,²⁴⁾ 적은 의석수로 인해 유의미한 영향을 주지는 못했다.

2. 반대연합의 붕괴와 법제화

경제사회노동위원회 공공기관위원회는 1년여의 논의 끝에 2020년 11월 공공

20) 한국경제(2020. 8. 18).

21) 제382회 국회(정기회) 제3차 기획재정위원회 경제재정소위원회 회의록(2020. 11. 16), pp. 26~33.

22) 서울경제(2021. 4. 28); 내일신문(2020. 7. 30).

23) 노컷뉴스(2020. 10. 8).

24) 정의당 보도자료, 「김종철 대표·강은미 원내대표 외, 제4차 상무위원회 모두발언」(2020. 11. 19); 「김종철 대표, 더불어민주당 공수처법·공정경제3법·중대재해기업처벌법 처리 방안 논의 관련 페이스북 메시지」(2020. 12. 4).

기관 노동이사제 시행을 위한 사회적 합의를 도출했다. “공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의”를 통해서 노정은 공공기관 노동이사제 도입을 위해 국회에서의 입법 진행에 협조할 것을 합의하였다.²⁵⁾ 그리고 2021년 5월 노동이사제 도입에 우호적이었던 송영길 의원이 민주당 대표가 되면서 상황이 변했다.²⁶⁾ 민주당은 9월 정기국회 입법목표 중 하나로 노동이사제 시행을 제시했고, 김주영 의원은 국정감사에서 노동이사제 도입이 지연되고 있다며 홍남기 경제부총리를 강하게 질타하기도 했다.²⁷⁾ 게다가 대통령 선거 국면이 되고, 2021년 10월 이재명 후보가 대선후보로 선출되면서 민주당은 적극적으로 법 개정에 나섰다. 이재명 후보는 정기국회에서 신속처리안건제도를 활용해서라도 공공기관 노동이사제를 시행하겠다고 밝혔고(한국노총, 2021a), 민주당은 기획재정위원회 법안심사소위에서 법안개정이 진통을 겪자, 12월 원내지도부가 법안을 안전조정위원회에 회부하여 신속처리절차를 개시했다.²⁸⁾

민주당이 법안을 통과시키려 하자 경영계는 제도가 시행되면 이사회가 노사 갈등의 장으로 변질되고, 공공기관의 방만운영과 도덕적 해이, 노사 간 불균형이 심화될 것이라며 반대 의사를 국회에 전달했다.²⁹⁾ 주류언론들 역시 이전처럼 반기업 법안, 공기업 철밥통, 입법독주, 입법폭주와 같은 부정적인 단어를 사용하며 노동이사제 도입에 반대했다.³⁰⁾ 하지만 반대연합의 중요한 축이었던 국민의힘이 입장을 바꾸며 연합은 붕괴되었다. 대통령 후보로 선출된 윤석열 후보가 법 개정에 찬성하면서 당도 입장을 바꾸었던 것이다.³¹⁾ 윤석열 후보의 찬성은 핵발전예에 대한 신념 때문인 것으로 추론된다. 물론 그는 이 제도가 공공기관 합리화와 부실방지에 기여할 수 있다는 것, 선거에서 노동자 표를 얻어야 한다는 것도 이유로 언급했다(한국노총, 2021b: 2). 하지만 그는 법안이 통과되기 전은 물론 통과 후에도, 경영계와의 간담회 자리나 언론인터뷰, TV 토론회

25) 경제사회노동위원회 제12차 공공기관위원회 전체회의 결과.

26) 서울경제(2021. 4. 28).

27) 2021년도 국정감사 기획재정위원회회의록(2010. 10. 5), pp.29~30.

28) 제391회 국회(정기회) 제5차 기획재정위원회 회의록.

29) 노동이사제 도입을 위한 공공기관의 운영에 관한 법률개정에 대한 경제계 공동입장(2021. 11. 25).

30) 한국경제(2021. 11. 24); 문화일보(2021. 11. 30); 조선일보(2021. 12. 8); 중앙일보(2021. 12. 8); 매일경제(2021. 12. 8); 매일경제(2021. 12. 13).

31) 중앙일보(2021. 12. 16).

등에서 문재인 정부의 탈원전 정책을 막기 위해 공공기관 노동이사제가 필요하다고 반복적으로 주장했다.³²⁾ 아울러 입법 논의과정에서 안전조정위원회에 참여한 국민의힘 배준영 의원은 “월성 1호기가 정부의 압력에 의해서 멈추게 된다. 그러면 그것에 대해서 맞서서 의견을 내고 하는 게 노동이사제의 원래의 취지”라고 발언하기도 했다.³³⁾

찬성과 반대연합의 핵심세력인 두 정당이 같은 입장이 되면서 이제 정치의 장은 제도시행 여부를 다투는 것에서 어떤 제도를 만들 것인가를 논하는 장으로 전환되었다. 양 정당은 기획재정위원회 안전조정회의에서 여야합의로 법안을 처리하기로 했다. 주무부처인 기획재정부는 의원 안들을 바탕으로 전문위원이 제시하는 권고를 수용하는 형태로 정부안을 제시했다. 그간 기획재정부는 제도시행에 부정적이거나 소극적인 태도를 일관되게 견지해왔는데, 이들이 낸 법안은 제도는 시행하지만, 제도 성격을 노동의 경영참여를 제한하는 방향으로 만드는 것이었다. 법안은 다음과 같이 구성되었다.³⁴⁾ 첫째, 노동이사 선정방식에서 이들은 3년 이상 재직한 노동자 중에서 노동자 대표가 추천하거나, 노동자들 과반의 동의를 얻은 복수 후보를 임원추천위원회에 추천하도록 했다. 둘째, 이들은 노동이사의 역할과 지위를 상임이 아닌 비상임이사로 규정했고, 셋째, 이사회에서 노동이사 1인을 추천하도록 했다.

기획재정부에서 만든 정부안에 대하여 정당들은 논쟁을 벌였다. 첫째, 노동이사 선출방식에 대해 민주당 의원은 같은 당 김주영 의원의 안처럼 임원추천위원회를 거칠 필요가 없다고 주장했다.³⁵⁾ 추천대상자 자격에 대해서도 정부안은 3년 이상 재직한 노동자를 대상으로 해서 제출된 민주당 의원 안보다 자격 제한이 강화된 것이었는데, 국민의힘 의원은 이것을 10년 이상으로 강화해야 한다고 주장했다. 반면 민주당과 기본소득당 의원은 재직기한 제한을 줄여야 한다고 맞섰다.³⁶⁾ 둘째, 노동이사의 역할과 지위에 대해서 기획재정부는 준비부족 등을 이유로 비상임이사로 규정한 반면, 기본소득당 의원은 상임이사로

32) 연합뉴스(2021. 12. 16); 조선일보(2021. 12. 17); 미디어오늘(2022. 1. 11); 연합뉴스(2022. 2. 3); 뉴스1(2022. 2. 11).

33) 제392회 국회(임시회) 제2차 기획재정위원회 안전조정위원회 회의록, p.8, 12.

34) 제392회 국회(임시회) 제1회 기획재정위원회 안전조정위원회 회의록, pp.1~4.

35) 제392회 국회(임시회) 제2회 기획재정위원회 안전조정위원회 회의록, pp.7~8.

36) 제392회 국회(임시회) 제2회 기획재정위원회 안전조정위원회 회의록, p.4, 6, 8.

규정해야 한다고 주장했다.³⁷⁾ 셋째, 노동이사의 이사회 비중에 대해서도 정부안과 국민의힘 위원은 1인으로 한정해야 한다고 주장했지만, 민주당과 기본소득당 위원들은 1인 이상으로 하고 상한에 대해서는 재량권을 주어야 한다고 맞섰다.³⁸⁾

안전조정위원회에서 여러 논쟁이 있었지만, 정부안은 변경되지 않았다. <표 5>에 제시한 공공기관 운영에 관한 법률을 보면, 당초 제도를 긍정적으로 여기지 않았던 기획재정부가 자신들의 의사를 관철시켰다는 것을 알 수 있다. 그리고 이 법률은 <표 4>에서 논한 박주민 의원 안은 물론 김주영 의원 안보다도 노동자의 경영참여를 억제한 것이었다. 법률은 노동이사가 되기 위한 조건을 3년 이상 재직 근로자로 강화하였고, 이사회에서의 비중도 1인 이상에서 1인으로 협소하게 규정하고 있기 때문이다. 안전조정위원회 논의에 참여한 기본소득당 위원은 기획재정부가 정부안만을 고집하면서 대화나 논의를 하려고 하지 않는다고 비판하기도 했다.³⁹⁾ 기획재정부 입장에서는 국민의힘이 노동의 경영참여를 더 억제하는 방향으로 대안을 제시했기 때문에, 본인들이 입법 취지를 어느 정도 살리면서 균형을 맞췄다고 생각했을지도 모른다.

안전조정위원회 논의 이후 경영계가 강성노조의 이사회 장악, 공공기관 개혁 저지, 경영환경 악화, 경제위기를 강조하며 강하게 반발했지만, 입법절차는 계속 진행되었다.⁴⁰⁾ 공공기관의 운영에 관한 법률개정안은 기획재정위원회에서 국민의힘 의원들이 퇴장한 가운데 민주당, 정의당, 기본소득당 의원들의 참여로 가결되었다.⁴¹⁾ 1월 10일 법제사법위원회에서 만장일치로 통과되었고,⁴²⁾ 다음날 국회 본회의를 재석 210명 중 찬성 176명으로 통과했다.⁴³⁾ 그리고 국회에서 정부로 전달된 개정법률은 2022년 1월 25일 진행된 제5차 국무회의에서 의결되었다.⁴⁴⁾

37) 제392회 국회(임시회) 제1회 기획재정위원회 안전조정위원회 회의록, p.2; 제392회 국회(임시회) 제2회 기획재정위원회 안전조정위원회 회의록, p.6.

38) 제392회 국회(임시회) 제2회 기획재정위원회 안전조정위원회 회의록, pp.4~6, 8.

39) 제392회 국회(임시회) 제2회 기획재정위원회 안전조정위원회 회의록, p.10.

40) 뉴시스(2022. 1. 5).

41) 제392회 국회(임시회) 제1차 기획재정위원회 회의록.

42) 제392회 국회(임시회) 제3차 법제사법위원회회의록, p.56.

43) 제392회 국회(임시회) 제2차 국회본회의회의록.

44) 2022년 제5회 국무회의 회의록.

3. 시행령 및 지침개정과 제도 성격의 결정

법안 통과 이후 시행령과 행정규칙을 만드는 과정은 제도의 구체적인 성격을 결정짓는 또 다른 중요한 장이다. 공공기관의 운영에 관한 법률에 따르면 공공기관 노동이사제는 6개월 후에 시행되어야 했다. 담당부처인 기획재정부는 2022년 2월 법률이 공포된 이후 시행령과 지침을 개정하기 위해 “노동이사제 T/F”를 구성했다. 여기에는 기획재정부, 고용노동부, 행정안전부, 법무부 등의 정부관계부처와 공기업과 준공공기관 유형별 대표기관들이 참여했고 전문가로는 한국법제연구원, 한국노동연구원, 자본시장연구원 등이 참여하였다.⁴⁵⁾ 경영계나 경영계와 연결된 싱크탱크인 자본시장연구원은 참여해서 목소리를 낼 수 있게 되었지만, 제도의 핵심 이해당사자인 노동을 대표할만한 이들은 배제되어 버리고 말았다. 경영계는 논의 초반에는 노동이사 조합원 자격상실 명문화와 민간도입 방지를 요구하다,⁴⁶⁾ 20대 대선 이후에는 공공기관 노동이사제 폐지를 주장했다.⁴⁷⁾ 하지만 이들은 통과된 법안을 다시 없던 것으로 되돌릴 수 없었고,

〈표 5〉 공공기관 노동이사제 법률, 시행령과 지침

		공공기관의 운영에 관한 법률 (2022. 2. 3.)	공공기관의 운영에 관한 법률 시행령 (2022. 8. 4.)	공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침 (2022. 8. 4.)
선정방식		3년 이상 재직, 근로자 대표 추천 혹은 과반수의 동의	3년 이상 재직, 2인 추천 (근로자대표, 5% 이상 추천자 중 과반 지지)	3년 이상 재직, 2인 추천 (근로자대표, 5% 이상 추천자 중 과반 지지)
노동이사	자격	-	-	노동조합 탈퇴, 근로자위원/고충처리위원 등 사임
	역할	비상임이사	비상임이사	비상임이사, 임원추천위원회 제척
	지위	비상임이사	비상임이사	비상임이사, 불이익 처우 금지, 필요 직무배치, 교육기회제공, 근로자지위 상실시 노동이사지위 상실
이사회 비중	1명	-	-	

자료 : 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)(검색일 : 2022. 10. 20); 기획재정부. 『공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침』.

45) 기획재정부 보도자료(2022).

46) 한국경영자총협회 보도자료(2022. 2. 7).

47) 아주경제(2022. 3. 10).

윤석열 정부는 국정목표 중 하나로 공공부문 노동이사제도 안착을 제시했다(제20대 대통령직인수위원회, 2022: 104).

기획재정부는 노동이사제 T/F 논의를 거쳐 2022년 6월 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령을 입법예고하고 『공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침』을 개정했다. <표 5>는 법률과 시행령, 지침의 내용을 차례대로 제시한 것이다. 시행령과 지침의 내용은 다음과 같았다. 첫째, 노동이사 선정방식에 대해서 시행령안은 법률단서조항에 따라 노동이사 선출방식을 과반수 노조가 있는 경우 노조 대표가 2인을, 없는 경우 직접·비밀·무기명 투표로 과반수 동의를 얻은 2인을 임원추천위원회에 추천하는 형태로 규정했다.⁴⁸⁾ 해당 단서조항은 안전조정위원회에서 제도에 찬성하는 위원들이 제도확대에 부정적인 기획재정부를 견제하기 위해 부대조항으로 추가한 것이었다.⁴⁹⁾ 법률상 단서조항의 제약으로 이 부분에서는 임원추천위원회의 재량권을 더 늘이지 않았다.

둘째, 노동이사의 자격과 역할, 권한에 대해서 시행령은 구체적인 내용을 포함하고 있지 않았다. 하지만 『공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침』에는 공공기관 노동이사의 조합원 자격상실과 비상임이사로서 권한을 일부 제한하는 내용이 포함되어 있었다.⁵⁰⁾ 특히 노동이사의 자격 측면에서는 노동조합 탈퇴(47조의 4 ② 1), 근로자위원/고충처리위원 등 사임(47조의 4 ② 2), 근로자 지위 상실시 노동이사 지위 상실(47조의 8 ③)이, 권한 측면에서는 임원추천위원회 제척(47조의 12) 형태로 노동자의 경영참여를 법률과 시행령보다 더 제한하는 내용을 포함하고 있었다. 셋째, 이사회 비중에 대해서는 법률이 1인으로 규정했기 때문에 시행령과 지침에서는 이것을 변화시킬 수 없었고, 원안이 그대로 유지되었다.

노동계의 반발에도 불구하고(한국노동조합총연맹, 2022), 입법예고된 시행령과 지침은 그대로 도입되었다. 지침에 명시된 제한들은 법률상 상충이 있는 경우와 없는 경우 모두에서 노동이사의 권한과 자격을 더 줄이는 것이었다. 자격과 권한을 더 강하게 제약하는 형태의 지침이 시행되는 것은 주무부처인 기획재정부나 경영계가 가진 공공기관 노동이사제에 대한 부정적인 입장을 반영하

48) 기획재정부 보도자료(2022).

49) 제392회 국회(임시회) 제2차 기획재정위원회 안전조정위원회 회의록, pp.18~19.

50) 『공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침』.

〈표 6〉 21대 국회 공공기관 노동이사제도를 둘러싼 정치지형과 사회연합

		21대 국회	법제화	시행령
역사적 조건	정치제도	노사정위원회 공공기관위원회		노동이사제 T/F
	정치지형	여대야소	여대야소	여소야대
		-	20대 대선	-
		노동이사제 조례		
행위자	찬성연합	청와대	청와대	민주당
		민주당(소극)	민주당	정의당
		정의당	국민의힘(소극)	노동계
		노동계	정의당	-
		-	노동계	-
	반대연합	국민의힘	기재부	기재부
		기재부	경영계	경영계
		공공기관	주류언론	주류언론
		경영계	-	-
		주류언론	-	-

는 것이라 볼 수 있다. 입법과정에서의 논의와 달리 시행령과 지침은 정부 내부의 논의를 통해 결정된다. 게다가 정권이 교체되어 찬성연합의 핵심축이었던 민주당은 정부부처들에 대한 직접적인 통제역량을 상실했다. 이러한 상황에서 입법과정에서 부대조항으로 사전에 제한을 설정한 노동이사 선정방식은 법률과 비슷한 수준으로 유지되었지만, 그 외 요소들은 모두 노동의 경영참여를 약화하는 방향으로 제도화되었다.

V. 결론

이 글은 공공기관 노동이사제도의 형성과 성격을 역사제도주의에 입각해 설명했다. 제도형성의 역사적 맥락과 과정, 행위자연합의 전략과 갈등, 변화에 주목해서 제도가 어떻게 만들어졌는지 이야기했고, 노동이사제도를 구성하는 세 요소 즉 (1) 이사 선정방식 (2) 이사 자격, 역할과 지위 (3) 노동이사의 이사회

비중을 준거로 만들어진 제도의 성격이 무엇인지 논했다. 한국 의회에서 공공기관 노동이사제도를 만들려는 시도가 시작된 것은 2007년이였다. 이후 20대 국회가 끝나는 2020년 4월까지 제도 법제화 논의가 정치지형의 변화에 발맞추어 여러 차례 있었지만, 결과를 만들어내지는 못했다. 민주당과 정의당, 노동계 등의 찬성연합이 법제화에 나섰지만, 제도에 적극적 혹은 소극적으로 반대했던 국민의힘, 경영계, 기획재정부의 반대연합을 넘어서지 못했다. 이것은 자본주의 사회에서 경영계가 가진 구조적, 도구적 힘, 주무부처이자 정부 내에서도 강한 권한을 가지고 있는 기획재정부의 힘에서 기인한 바가 크지만, 민주당이 적극적으로 지지층을 동원해 법제화에 나서지 않은 것의 결과이기도 했다.

2020년 4월 총선에서 민주당이 대승을 거두며 상황은 변했고, 여당은 다시금 법제화에 나섰다. 찬성과 반대연합이 맞선 상황에서 새로 선출된 여당대표와 대통령 후보를 비롯한 찬성연합이 제도시행에 강한 의지를 보였고, 이들은 법안 신속처리절차를 개시하며 야당을 압박했다. 이때 국민의힘 대통령 후보로 선출된 윤석열 후보는 핵발전에 대한 신념을 강하게 내비치며, 경영계의 반대에도 불구하고 제도시행에 찬성했다. 반대연합의 핵심축이 일거에 무너져버린 것이었다. 반대연합이 붕괴하며 공공기관 노동이사제는 시행하게 되었고, 이제 정치의 장은 어떤 제도를 만들 것인가를 논하는 것으로 전환되었다. 이 과정에서 주도권을 잡은 것은 주무부처인 기획재정부였다. 이들이 내놓은 정부안은 노동의 경영참여를 억제하는 안이었는데, 이들은 기존 찬성연합의 반발을 넘어서서 자신의 안을 법제화했다. 정권이 교체되며 민주당이 정부부처에 대한 영향력을 상실한 상황에서, 기획재정부는 시행령과 지침을 만들며 법률안보다도 노동의 경영참여를 억제하는 방향으로 노동이사의 자격 및 역할, 지위를 규정했다.

장기간의 우여곡절 끝에 공공기관 노동이사제가 시행되게 된 것은 분명 적지 않은 의미를 갖는 것이다. 특히나 자본주의가 발전하기 시작한 이래 지속적으로 대립적 노사관계나 노사갈등이 문제가 되어 온 상황이나, 민주화 이후 반복적으로 경제개혁이나 경제민주화가 대두되었던 한국의 현실을 감안하면 더욱 그렇다. 게다가 그간의 여러 정부들, 예컨대 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 박근혜, 문재인 정부에서 경제개혁이나 경제민주화 핵심 대책으로 제시한 것이

자유화, 경제력 집중 해소, 중소기업 진흥과 함께 기업지배구조 투명성 및 주주 권리 강화였다는 것을 생각하면(김경필, 2019; 2020), 이 제도의 의미는 더욱 크다. 주주권리나 주주이익에만 배타적으로 주목하지 않고, 노동과 같은 기업 이해당사자들의 목소리를 경영에 들어오게 하는 정책이 중앙정부 차원에서 시행되는 것이기 때문이다. 물론 제도가 목표를 달성할 수 있을지를 선불리 재단할 수는 없다. 법률, 시행령, 지침이 만들어지는 과정에서 제도의 본 취지를 살리기 어려운 방향의 조정도 있었다. 2022년 이후 지속되고 있는 지방공기업법 개정 움직임에서 행정안전부는 각 지자체가 조례 형태로 만들어 놓은 노동이사의 이사회 비중을 줄이려 하고 있기도 하다. 공공기관 노동이사제도는 만들어졌고 이것의 의미는 크지만, 제도의 성격과 구체적인 시행방식을 둘러싼 논쟁과 쟁투는 향후에도 지속될 것이고, 정치지형과 세력 간 힘의 관계, 행위자들의 전략에 따라 노동의 경영참여는 확대될 수도, 축소될 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 경제사회발전노사정위원회(2008). 『경제사회발전노사정위원회 10년사』. 경제사회발전노사정위원회.
- _____(2016). 『한국의 사회적 합의(1993~2015): 합의문, 건의문 및 권고문』. 경제사회발전노사정위원회.
- 국정기획자문위원회(2017). 『국민의 나라 정의로운 대한민국 - 문재인정부 국정운영 5개년 계획』. 국정기획자문위원회.
- 국회사무처(2016). 『정의당 경제·민생 정책과제』. 국회사무처.
- 기획재정부 보도자료(2022). 「「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행령 개정안 입법예고 - 노동이사제 도입을 위한 공운법 개정(2022. 2. 3) 후속조치 - (2022. 6. 9)」.
- 김강식·남재혁(2021). 「노동이사제 법제화, 필요한가?」. 『질서경제저널』 24(1): 89~108.
- 김경필(2019). 「한국의 경제민주화: 열망과 실망의 반복」. 『경제와 사회』 121:

137~165.

_____(2020). 「문재인 정부 전반기의 경제민주화: 계획, 실천, 과제」. 『경제와 사회』 126 : 278~301.

김다경·김혜원·서정욱(2019). 「근로자 경영참여제도 수용성 영향요인에 관한 연구: 노동이사제에 대한 지방공기업 구성원의 인식을 중심으로」. 『한국행정학보』 53 (2) : 183~209.

김철(2021). 「노동이사제의 도입과 노동자 권익보호에 관한 연구: 독일과 프랑스를 중심으로」. 『경희법학』 56 (3) : 355~402.

_____(2022). 「공공기관 노동이사제 도입의 쟁점과 과제」. 사회공공연구원 이슈페이퍼 22-03호.

노광표(2020). 「노동자 경영참여와 노동이사제: 서울시 사례를 중심으로」. 『KLSI Issue Paper』. 126.

대한민국 정책브리핑(2018. 10. 10). 「사실은 이렇습니다; 기획재정부; 공운법 개정, 올해도 적극 추진 중」. (https://www.korea.kr/news/actuallyView.do?newsId=148854447&call_from=naver_news).

대한상공회의소(2017). 『제19대 대선후보께 드리는 경제계제언』. 대한상공회의소.

더불어민주당(2017). 『나라를 나라답게: 제19대 대통령선거 정책공약집』. 더불어민주당.

_____(2020). 『제21대 국회의원선거 더불어민주당 정책공약집: 더 나은 미래, 민주당이 함께 합니다』. 더불어민주당.

박진호(2018). 「회사법적 관점에서 바라본 노동이사제의 쟁점과 과제」. 『상사법연구』 37 (3) : 89~167.

박태주(2016). 「한국에서 근로자이사제의 도입은 어떻게 가능한가: 서울시 투자, 출연기관의 시도를 중심으로」. 『노동법포럼』 19 : 39~71.

배규식(2017). 「공공기관 노동이사제 도입방안: 유럽의 노동이사제를 참조하여」. 『노동리뷰』 8 : 87~94.

신재하(2021). 「공공기관 노동이사제도에 관한 법적 과제」. 『법이론실무연구』 9 (1) : 165~189.

- 유철규(2013). 「경제민주화 공약과 박근혜 정부」. 『동향과 전망』 89 : 71~106.
- 이상준·이정희(2020). 「서울시 노동이사제 운영실태와 쟁점」. 『노동리뷰』 3 : 9~20.
- 자유한국당 보도자료(2017. 7. 7). 「원내대책회의 주요내용」. (<https://n.news.naver.com/mnews/article/156/0000021422?sid=123>).
- _____(2018. 1. 2). 「자유한국당이 자유민주주의 헌법을 수호하고, 국민개헌을 반드시 관철하겠다. [장제원 수석대변인 논평]」. (<https://n.news.naver.com/mnews/article/156/0000022307?sid=123>).
- 전국경제인연합회(2017). 「전경련 혁신안 발표문(2017. 3. 24)」.
- _____(2018). 『근로이사제 도입현황 및 문제점』. 전국경제인연합회.
- 전국민주노동조합총연맹(2016). 「20대 총선 민주노총 20대 요구안」.
- _____(2017). 「박근혜·재벌체제 청산, 노동존중 평등사회 건설 - 민주노총 2017 대선 의제와 요구」.
- _____(2020). 『민주노총 21대 총선·21대 요구안 모든 노동자의 「노동기본권」 보장, 「사회대개혁」으로 불평등·양극화 해소!』. 전국민주노동조합총연맹.
- 정의당(2017). 『노동이 당당한 나라: 제19대 대통령선거 정의당 정책공약집』. 정의당.
- _____(2020). 『제21대 국회의원선거 정의당 정책공약집: 2020 정의로운 대전환』. 정의당.
- 정홍준(2022). 「노동이사제의 도입, 쟁점과 과제」. 『의정연구』 28 (1) : 195~201.
- 제20대 대통령직인수위원회(2022). 『겸손하게 국민의 뜻을 받들겠습니다: 제20대 대통령직인수위원회 백서』. 제20대 대통령직인수위원회.
- 조대형(2021). 「금융회사의 노동이사제 도입 논의 현황과 과제」. 『인문사회 21』 12 (5) : 2539~2550.
- 최준선(2017). 「상법상 근로자이사제 및 사외이사 선임에 관한 논의」. 『경영법률』 27 (3) : 67~106.
- 한국경영자총협회(2020). 『10대 경제·노동법안에 대한 경영계 의견서』. 한국경영자총협회.
- 한국노동조합총연맹(2016). 「노동존중 평등복지국가실현! 20대 총선 한국노총 정책요구」.

- _____(2017). 『한국노총 19대 대통령 선거 정책요구안: 노동자 삶의 변화, 세상을 바꾸는 2000만 노동자의 요구』. 한국노동조합총연맹.
- _____(2020). 『한국노총 4.15 총선 정책요구: 노동주권 보장, 불평등 해소를 위한 정의로운 전환』. 한국노동조합총연맹.
- _____(2021a). 「한국노총 - 이재명 더불어민주당 대통령후보 정책간담회」.
- _____(2021b). 「한국노총 - 윤석열 국민의힘 대통령후보 정책간담회」.
- _____(2022). 「「공운법 시행령 일부개정령안」 입법예고에 대한 한국노총 의견」.
- 내일신문(2020. 7. 30). 「[더불어민주당 당 대표 후보 릴레이 인터뷰 - 박주민 의원] “당을 역동적으로 바꾸지 않으면 정권재창출 어렵다”」. (http://www.naeil.com/news_view/?id_art=357353).
- 노컷뉴스(2020. 10. 8). 「이낙연 경총 만남 뒤 ‘3%룰’ 수정 검토에 … “후퇴하냐” 반발」. (<https://www.nocutnews.co.kr/news/5424645>).
- 뉴스1(2022. 2. 11). 「윤석열 “한수원 노동이사제 있었으면 원전 평가 조작 없었을 것”」. (<https://www.news1.kr/articles/?4582395>).
- 뉴스시스(2022. 1. 5). 「전경련 “노동이사제 관련 법 개정, 우려 … 중단 요청”」. (https://newsis.com/view/?id=NISX20220105_0001713350&cID=13001&pID=13000).
- 매일경제(2021. 12. 8). 「野·경제계 반발에도 … 與 ‘노동이사제’ 강행」. (<https://www.mk.co.kr/news/politics/10130650>).
- _____(2021. 12. 31). 「[사설] 與 노동이사제 입법폭주하다간 임대차3법 풀난다」. (<https://www.mk.co.kr/news/editorial/10134918>).
- 문화일보(2017. 4. 13). 「[정치] 대선후보 5人 정책입장 분석 - 전작권 조기 전환, 문재인 贊 - 안철수 反」. (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2017041301070221079001>).
- _____(2020. 5. 1). 「재계 “신음하는 기업 산소호흡기마저 떼겠다는 것”」. (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020050101070403006001>).
- _____(2020. 6. 2). 「21代국회 시작부터 ‘反기업’ … 경영권제약 법안 줄줄이 대기」. (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020060201070121079001>).

- _____(2021. 11. 30). 「이재명 밀어붙이지만 ... 與서도 정리안된 노동이사제」.
(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2021113001070539345001>).
- 미디어오늘(2022. 1. 11). 「윤석열 공공기관 노동이사제 찬성 진짜 이유?」.
(<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=301678>).
- 서울경제(2021. 4. 28). 「재계, 기업활동 위축 우려에도 ... 與 당권주자, 노동이사제 찬성」. (<https://www.sedaily.com/NewsView/22L9E4DS2V>).
- 아주경제(2022. 3. 10). 「[새정부 새정책] 재계 95% “중대재해법·노동이사제 보완 시급”」. (<https://www.ajunews.com/view/20220309215942786>).
- 연합뉴스(2019. 12. 23). 「4+1, 합의문 발표 ... “선거제도 비례성 높이고 사법개혁 첫발”」. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191223154600001>).
- _____(2021. 12. 16). 「윤석열 “성장은 무조건 중요 ... 성장 못하면 갈등의 두더지개암”」. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211216086500001?input=195m>).
- _____(2022. 2. 3). 「尹 “공기업 보호” 安 “민주노총 지배 우려” ... 노동이사제 충돌」. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220203169400001?input=1195m>).
- 조선일보(2021. 12. 8). 「‘이재명표 입법독주’ 시작되나 ... 與 12월 임시국회 소집키로」. (https://www.chosun.com/politics/assembly/2021/12/08/IMPF3BNWRVG2FKYOYHHZAP5DVY/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news).
- _____(2021. 12. 17). 「尹 “한수원에 노동이사 있었다면 탈원전 안따랐을 것”」. (<https://www.chosun.com/politics/2021/12/17/LLGS6Q4FHZFCFHIXUCYJ5P4QOU>).
- 중앙일보(2021. 12. 8). 「與, ‘이재명표’ 노동이사제 강행 수순 돌입 ... ‘입법 독주’ 시동?」. (<https://www.joongang.co.kr/article/25030538>).
- _____(2021. 12. 16). 「추경 이어 노동이사도 먼저 치고나간尹 ... 당 내 당황 기류도」. (<https://www.joongang.co.kr/article/25032803>).
- 한겨레(2019. 4. 1). 「금융권에 노동이사제 도입될까 ... 금융위는 반대, 기재부 뒷집」. (https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/888150.html).
- 한국경제(2016. 8. 24). 「4년 전 퇴짜 맞은 ‘경제민주화’ 다시 밀어붙이는 김종인」. (<https://www.hankyung.com/politics/article/2016082486021>).

_____(2020. 5. 31). 「21대도 기업축쇄法 줄줄이 … 노동이사제 · 상법 개정 반드시 막아야」. (<https://www.hankyung.com/politics/article/2020053147411>).

_____(2020. 8. 18). 「경영계 반발에도 … 노동이사제 밀어붙이는 與」. (<https://www.hankyung.com/politics/article/202008188166i>).

_____(2021. 11. 24). 「“野 발목 잡으면 뚝고 가라” … 李, 反기업 공약 입법 밀어붙이기」. (<https://www.hankyung.com/politics/article/2021112421401>).

Campbell, J.(2010). “Institutional Reproduction and Change.” Morgan, G., Campbell, J., Crouch, C., Pedersen, O. K., & Whitley, R. eds. *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Capoccia, G.(2016). “When Do Institutions ‘Bite’? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change.” *Comparative Political Studies* 49 (8) : 1095~1127.

Hall, P.(2016). “Politics as a Process Structured in Space and Time.” Fioretos, O., Falleti, T., and Sheingate, A. eds. *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York : Oxford University Press.

Hall, P. and R. Taylor(1996). “Political Science and the Three New Institutionalism.” *Political Studies* 44 (4) : 936~957.

Hall, P. and K. Thelen(2009). “Institutional Change in Varieties of Capitalism.” *Socio-Economic Review* 7 (1) : 7~34.

Pierson, P.(2016). “Power in Historical Institutionalism”. Fioretos, O., Falleti, T., and Sheingate, A. eds. *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York : Oxford University Press.

Seitzl, L. and P. Emmenegger(2019). “How Agents Change Institutions : Coalitional Dynamics and the Reform of Commercial Training in Switzerland”. *Business and Politics* 21 (2) : 145~171.

Thelen. K.(2010). “Beyond Comparative Statics : Historical Institutional Approaches to Stability and Change in the Political Economy of Labor.”

Morgan, G., Campbell, J., Crouch, C., Pedersen, O. K., & Whitley, R. eds. *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford : Oxford University Press.

_____(2018). “Regulating Uber : The Politics of Platform Economy in Europe and the United States”. *Perspectives on Politics* 16 (4) : 938~953.

The Legislation of the Labor Director System in Public Institutions : The Case of South Korea

Kim, Kyung-Pil · Nam, Yunchchol

Based on historical institutionalism, this paper explains the formation and nature of the labor director system in public institutions. It explains how the institution was created, paying attention to the historical context and process, and the strategy and conflict of the social coalitions. The nature of the system is explained by focusing on three factors: (1) the selection of directors (2) the qualifications, roles, and positions of directors, and (3) the ratio of labor directors to the board of directors. Since 2007, the social coalition made up of political parties and labor groups who want to create the system, and the social coalition composed of political parties, business circles, and bureaucrats who want to prevent the system are opposed to each other, and the system had not been enacted. After 2020, the ruling party leaders and presidential candidates have shown a strong will to implement the system, putting pressure on the opposition party. Under this circumstance, the social coalition against the system collapsed when a powerful presidential candidate from the opposition party favored the system based on the necessity of nuclear power. Eventually, the system was created, but it was the government departments that were passive in the system that led the system creation, and the system was made to curb labor participation in management.

Keywords : labor directors, historical institutionalism, social coalition, South Korea