

# 공공기관 노동이사제 도입방안 : 유럽의 노동이사제를 참조하여

배 규 식\*

## I. 노동자 경영참여가 왜 필요한가?

요즘 전근대적 사고를 가진 일부 기업인들이 노동자들을 상대로 ‘갑질’을 하다가 여론에서 못매를 맞고 혼쫓이 난 뒤에 사과를 하고 때로는 처벌까지 받고 있다. 우리 기업 경영진 가운데에는 노동자들을 고용할 때 노동력만이 아니라 인격과 정신까지 모두 자기가 산 것으로 생각하여 인격까지 예속시키려는 사람들이 아직도 있다. 과거 자원투입형 산업화 시대, 즉 ‘시키면 시키는 대로 일을 하던’ 권위주의 시절에 노동자를 상대로 마구잡이로 행사해 왔던 경영진들의 노동권 유린 관행이 여전히 남아 있는 것이다.

이제 그런 시대는 지나 우리 노동자들도 민주적 시민의식을 갖추고 상당한 교육을 받았으며, 고용관계에서도 단순히 주어진 일을 수동적으로 수행하는 존재가 아니라 적극적으로 참여하고 기여하는 역할을 하고 있고 하기를 원한다. 우리 경제는 이미 모방과 추격의 시대를 지나, 세계적 가치사슬의 사다리에서 비교적 높은 곳에 위치해 있고, 더욱 높은 계단으로 올라가야 한다. 그러기 위해 제품과 서비스의 개선과 혁신, 그리고 아이디어에 기반을 둔 신제품과 서비스 개발을 통한 질적 성장의 시대로 진입하는 경제적 변화를 배경으로 노동의 역할과 기능이 바뀌고 있음을 의미한다. 또한 디지털 기술이나 4차 산업혁명도 외부에서 주어지는 신기술의 가능성을 경영진, 엔지니어, 노동자들이 얼마나 창의적이고 다양하게 활용하느냐에 따라 우리 산업의 부흥과 좋은 일자리 창출도 이루어질 수 있다. 물론 여전히 저임금의 단순노동에 종사하는 노동자들이 적지 않은 것도 사실이다.

\* 한국노동연구원 선임연구위원(baekiusik@kli.re.kr). 필자는 서울시로부터 서울시 산하기관 노동이사제 도입 연구용역을 받아 수행한 연구책임자로서, 다른 공동연구자들과 더불어 외국의 노동이사제도(근로자대표 이사제라고 하기도 함), 기존 우리의 법제도와 노동이사제와의 충돌 여부 및 지방자치단체 산하기관에 적절한 형태의 노동이사제 도입방안 등을 연구하여 서울시 산하기관들의 노동이사제 도입에 도움을 준 바 있다. 이 글은 당시 용역결과를 토대로 하되 공공기관운영위원회 개선방안을 추가하여 작성한 것이다.

이와 같이 노동자들의 교육수준과 기대와 요구의 변화에 따라 기업이나 공공조직의 입장에 서도 새로운 경제적 환경에서 가장 핵심적인 자원인 인력의 능동적 활용을 위해서는 인력관리 방식에 있어 기존의 ‘통제와 명령’으로부터 벗어나 ‘이해, 참여, 협력하는 관계’로 변화하는 것이 요구되고 있다. 그러기 위해서는 공공부문과 민간기업에서 노동자들의 다양한 경영참여, 의사결정 참여, 개별적 참여만이 아닌 집단적 참여가 요구된다.

이런 현장의 요구를 반영하여 서유럽을 중심으로 하는 여러 나라들은 상당히 오래전부터 노동자들의 집단적 경영참여를 제도화해왔고, 미국이나 일본에서는 주로 노동자들의 개별적 경영참여, 비공식적인 경영참여 등의 형태를 발전시켜 왔다.

## II. 공공부문의 지배구조와 노동자들의 경영참여

공공부문의 의사결정을 책임지는 지배구조는 민간부문과 여러 가지 측면에서 다르다. 사업의 목적이 수익성 추구보다는 공공성 추구 혹은 공공성과 수익성의 동시 균형적 추구라는 점에서 차이가 있다. 그리고 공공부문에서는 경영진의 임명과 의사결정이 정치적으로 결정되는 경향이 강한 특징(political contingency: Batstone, Ferner and Terry 1984)을 갖는다. 그런 영향 때문인지는 분명하지 않으나, 서유럽 여러 나라들에서는 민간부문보다 훨씬 넓게 공공부문의 이사회에 노동자대표(노동이사) 참여를 허용하고 있다.

우리의 경우를 예로 들면, 어느 정권을 막론하고 공공부문에서는 전문성이나 책임성이 떨어진 인사들이 ‘낙하산 인사’라는 이름으로 경영진에 정치적으로 임명되는 경향이 적지 않았다. 이에 대하여 고용이 보장되어 있고 공공기관의 업무에 대해서 잘 알고 있는 관리자들과 노동자들이 낙하산으로 임명된 경영진의 의사결정을 감시하고 견제하기 위해 다양한 비공식 경영참여를 발전시켜 왔다. 뿐만 아니라 정치인들이 아니면, 정부관료들이 관피아로 공공기관의 책임자로 내려와 위임받은 권한으로 공공기관을 좌지우지하는 것에 대해 관료들의 자리와 이익을 보장하는 식으로 운영되는 것이 아니냐 하는 비판도 제기되어 왔다.

서울시가 2016년 말부터 투자기관이나 출연기관에 노동이사제를 도입하기 이전에 이미 서울메트로의 노조대표 이사회 참관, 인사위원회 노조대표 참관, 도시철도공사 확대간부회의 노조 참관, SH공사 이사회 노조대표 참관, 농수산식품공사 확대간부회의 노조 참관, 서울신용보증재단 경영전략회의 노조 참여 등이 이루어지고 있었다. 뿐만 아니라 노조는 사용자와의 비공식적인 수시면담, 협의를 통해 혹은 노사협의회를 통해 인사, 승진, 조직개편, 복지후생문제를 포함한 기관의 의사결정과정에 다양한 방식으로 영향력을 미쳐왔다. 서울시 산하기관만이 아

나라 상당수 공공기관에서는 유사하게 노조의 다양한 경영참여, 노사담합이 이루어져왔다. 그런데 그 경영참여나 경영에 영향을 미치는 방식은 여전히 제도화되어 있지 않거나 비공식적인 방식으로 이루어져 왔다는 특징을 지닌다.

이처럼 노조나 근로자대표, 관리자들이 공공기관의 의사결정에 직·간접적으로 영향력을 미쳐왔고 때로는 경영진보다 더욱 전문성을 가진 경우도 적지 않다. 이럴 바에야 공공기관의 지배구조를 바꾸어 노동자대표가 공공기관의 의사결정을 책임지는 이사회에 제도적으로 참여하도록 길을 열어주고 그 대신 일정한 책임도 함께 지도록 하는 것도 필요하다.

이런 면에서 서울시가 선도하여 서울시 산하기관에 노동자대표 이사제를 도입하도록 한 것은 주목할 만한 실험이라고 할 수 있다. 일부로부터 제기된 우려와 반발이 없지 않으나, 서울시의 일정한 실험과 경험을 토대로 문제점들을 보완해 나간다면 공공기관에서의 노동이사제 도입이 다양한 긍정적 성과를 낳을 수 있다.

### III. 유럽의 노동이사제

서유럽 선진국을 포함한 유럽 여러 나라에서 운영되는 노동이사제는 어떤 형태인지, 그리고 얼마나 광범위하게 도입되어 있는지를 알아보자. 노동이사제는 계급타협의 형태로 독일에서부터 도입되기 시작하여 1970~80년대에 서유럽 여러 나라로 확산되어 유럽식 사회적 모델의 중요한 특징을 이루고 있다. 노동이사제는 민간기업이나 공공기관에서 제도화된 노사 공동결정제의 하나이다. 우리나라에서도 노사 공동결정제는 낯선 것이 아니라 임금교섭과 단체교섭이 임금과 근로조건에 관한 노사 공동결정제라고 할 수 있다. 노동이사제를 포함한 노사 공동결정제는 공공부문의 주인은 국가, 기업의 주인은 주주라고 보지 않고 노동자들을 공공기관이나 기업에서 중요한 지분을 갖고 있는 이해당사자로 여기는 관점에서 출발한다. 즉 노동이사제를 도입한 유럽 국가에서는 공공부문이나 민간부문의 기업지배구조가 영미식의 주주자본주의와는 달리 작동하는 것이다.

영국, 이탈리아, 벨기에, 키프러스, 몰타를 제외하고는 서유럽 다수 국가들에서 여러 가지 유형을 통해 노동자대표의 이사회 참여를 허용하고 있음을 알 수 있다. 서유럽 국가 이외에도 과거 사회주의에서 자본주의로 전환한 동유럽 국가들 중 크로아티아, 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아 등에서 노동이사제를 도입하고 있다. 동유럽 국가 가운데 노동이사제가 없는 나라는 발트3국(에스토니아, 라트비아, 리투아니아)과 불가리아, 루마니아 등이다.

<표 1> 서유럽의 노동자대표 이사제 도입 현황

나라	적용되는 회사의 유형	노동자대표의 이사회 참여정도
오스트리아	유한회사 300인 이상/주식회사는 모든 회사	감독이사회(supervisory board)의 1/3, 종업원평의회가 종업원평의회 위원 중 후보 지명
덴마크	35인 이상 기업과 공공조직	이사회 이사 중의 2명 이상 1/3 이하
핀란드	150인 이상 기업과 공공조직	이사회나 다른 의사결정 기구의 1/5
프랑스	국영기업/민영화된 기업, 향후 5천 명 이상 모든 민간기업(세계적으로 1만 명 이상 모든 기업)	국영기업은 이사회 1/3, 민영화된 기업은 약 1/5; 5,000명 이상의 프랑스 소재 민간기업, 세계적으로 10,000명 이상의 기업은 적어도 1~2명의 이사
독일	500인 이상의 기업이나 조직	500인 이상 기업은 감독이사회 1/3; 2,000명 이상 기업은 1/2; 석탄/철강회사는 경영이사회 이사 포함 특수 규정
그리스	국영기업	1~2명의 이사
아일랜드	국영기업	이사회 1/3(작은 기업에서는 1/3 미만)
네덜란드	100인 이상 기업이나 조직	이사회 1/3까지
노르웨이	30인 이상 기업이나 조직	30~50인 기업은 이사 1인; 50인 초과기업은 이사회 1/3, 200인 이상 기업은 1/3 + 1인 이사 추가가능성
스페인	몇몇 국영기업과 지방저축은행	국영기업은 2명의 이사; 저축은행은 이사회 5~15% 사이
스웨덴	25인 이상의 기업이나 조직	단일 이사회제 1/3
노동자대표의 이사회 참여제가 없는 나라	벨기에(소수의 공기업은 이사회에 근로자대표참여), 영국, 이탈리아, 키프러스, 몰타	

자료 : ETUI. 2015. Worker board-level participation in the 31 European Economic Area Countries 재정리(<http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Board-level-Representation2>, 2015. 12. 접속).

<표 2>에서 보는 바와 같이 유럽 여러 나라에서 노동이사제는 공공부문과 민간부문에 걸쳐 널리 확산되어 있다. 노동자 대표이사는 대부분의 경우 전체 이사수의 1/3 정도이고, 독일과 슬로베니아, 슬로바키아의 경우 공공부문이나 2,000명 이상의 기업에서 1/2까지 차지하기도 한다. 노동자 이사들은 노조나 사업장협의회(works councils)가 선임하는 경우도 일부 있으나 대부분 투표로 선출하며, 해당 기업이나 기관에 재직하는 근로자에게만 자격을 부여하는 경우가 거의 대부분이다. 단일이사회나 이원적 이사회(경영이사회와 감독이사회로 분리되어 있는)의 경우에 모두 적용되며 이원적 이사회로 되어 있는 경우는 경영이사회(management board)가 아닌 감독이사회(supervisory board)에 노동자대표 이사가 선임된다.

〈표 2〉 유럽의 노동이사제의 존재형태와 방식

국가	관련 기업/조직		노동자대표 비율/수	이사회노동자대표선출방법			이사자격 (근로자에게만)	기업이사회 구조 (단일/이원제)
	국유	민간		노조	사업장 협의회	투표		
오스트리아	●	●	1/3				●	이원
체코	●	●	1/3				●국영기업	이원
독일	●	●	1/3~1/2	● (노조지분)		●(기타 지분)	●노조지분 제외	이원
덴마크	●	●	1/3			●	●	이원
스페인	●		2명	●				단일
핀란드	●	●	협약 최대 4명 까지		0 (직종별)		●	단일/이원
프랑스	●	(●)	1/3, 2~3명			●	●	단일/이원
그리스	●		2~3명			●	●	단일
헝가리	●	●	이원제 1/3, 단일제 협약		●		●	단일/이원
아일랜드	●		대부분 1/3			●	●	단일
네덜란드	●	●	최대 1/3		●		근로자 불가	이원
노르웨이	●	●	1/3까지			●	●	단일
폴란드	●		주로 2/5			●		이원
포르투갈	●		1명			●	●	단일
스웨덴	●	●	2~3명	●			●	단일
슬로베니아	●	●	이원제 : 1/3~1/2, 단일제 1/5~1/3		●			단일/이원
슬로바키아	●	●	민간 1/3 국영 1/2	국영기업 1명		●	●	이원

자료 : ETUI-REHS and ETUC(2007) Benchmarking Working Europe 2007. Brussels; ETUI-REHS. Arrigo and Casele. 2010. A comparative overview of terms and notions on employee participation. ILO.에서 재인용.

## IV. 노동이사제란?

노동이사제가 도입된 유럽 대부분의 나라에서도 그러하듯이 노동이사제는 기업이나 공공부문에서 시행하는 노사 공동결정제도의 하나이다. 노조대표가 이사회에 참여하는 것이 아니라 주로 선출된 노동자대표(노조 조합원뿐 아니라 관리직, 전문직 등 비조합원들도 포함된 기업의 노동자 전체가 투표로 선출)를 공공기관의 비상임이사로 임명하는 것이다. 선출된 노동이사들

은 다른 상임이사, 비상임이사들과 함께 이사회에서 같은 자격으로 각 기관의 중요한 의사결정에 참여한다.

서울시 산하기관에 도입된 노동이사제의 경우, 서울시 투자기관, 출연기관에 도입된 제도에 따라 노동이사(비상임이사)의 수는 300명 이상 되는 기관에는 2명, 30인 이상 300명 미만의 기관에는 1명이고, 노동자들의 선거를 통해 뽑힌 노동자대표를 기존의 임원추천위원회를 통한 선임절차를 거쳐서 서울시장이 임명하게 된다. 노동이사는 근로자 신분을 유지하고 있으나 노조 조합원 자격을 갖지 않으며(노조에서 탈퇴해야 함), 상임이사가 아닌 비상임이사로서 해당 공공기관에서 직원으로 일하면서 동시에 이사로 활동한다.

문재인 정부가 7월 19일 발표한 「국정기획자문위원회」의 “문재인 정부 국정운영 5개년 계획(100대 국정과제)”에서 서울시 산하기관에 도입된 노동이사제를 중앙공공기관으로 확대하여 도입할 것을 천명한 만큼 공공기관의 노동이사제는 확대될 것으로 보인다. 서울시 산하기관에 도입된 노동이사제와 같은 형태가 될지 다른 형태가 될지는 알려지지 않았으나 대체로 유사한 형태로 노동이사제가 도입되지 않을까 예측된다.

개별 공공기관에 노동이사제 도입과 동시에 공공기관 전체의 이사회에 해당되어 막강한 권한을 갖는 공공기관 운영위원회의 구성과 의사결정방식을 바꾸어 공익을 대변하는 시민단체 대표나 공공기관 노동자대표들의 참여를 보장할 필요가 있다. 현재는 공공기관운영위원회의 위원들을 “공공기관의 운영과 경영관리에 관한 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조인, 경영자, 언론인, 학자” 등에서 주로 선임하도록 하고 있다. 그중 노동계 출신은 1명인데 그나마 현직이 아니라 전직으로서 공공기관장을 역임하여 노동계 출신이라고 하기도 어렵다. 노동계에서 양 노총이 선출한 대표 1명씩(2명 정도)과 시민단체들이 추천한 대표 2명 정도를 운영위원회의 위원으로 참여하도록 하는 식으로 구성을 바꾸어 공공부문의 공익성 제고, 투명한 경영, 노동자들의 경영참여 보장, 관료들의 지배적 영향력 축소 등을 이끌어낼 필요가 있다.

## V. 노동이사제의 도입과 실시방법

공공기관운영위원회에 노조대표나 공익대변 시민사회단체 대표가 포함되는 것은 개별 공공기관 다수에 노동이사제를 도입하는 것만큼이나 중요하다. 법이나 시행령 개정을 통해, 또는 개정 없이 대통령의 위촉권한을 이용하여 양 노총이 선출한 노조대표 2명과 시민사회단체가 선출한 공익대표 2명 정도를 참여하도록 할 수 있다. 대표의 선임방식은 현재 공공기관운영위

원회 위원들의 임기를 존중하여 임기만료 후 재선임할 때 중앙정부의 결정에 따라 선임하는 방식, 혹은 새 정부의 출범에 따라 공공기관 운영과 거버넌스를 바꾼다는 점에서 기존 위원들의 사임을 받고 위원들을 교체하는 방식으로 추진할 수 있다.

공공기관의 노동이사제 전면적 도입에 앞서 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 준정부기관 등 유형별로 3~5개 기관씩을 선정하여 시범적으로 실시해보는 방안도 있다. 물론 법개정 이전에 기존 임원추천위원회와 공공기관운영위원회를 거치도록 하거나 관계부처 장관의 임명(준정부기관의 경우)으로 노동자들이 선출한 노동자대표 이사 후보들을 비상임 노동이사로 선임할 수 있다. 이 경우에도 임원추천위원회의 구성과 비상임임원의 자격조건을 변경하여 노동이사들이 선임될 수 있도록 할 필요가 있다.

공공기관 유형별로 3~5개 기관을 상대로 1~2년 시범실시 후 노동이사제 도입결과를 객관적으로 평가한 뒤 문제점이 발견되면 제도를 보완하여 전면적 시행방안을 마련하도록 한다. 이를 통해 초기의 전면실시에 따른 시행착오를 줄이고 노동이사제를 반대하는 일부의 우려를 불식시킬 수 있을 것이다. 또한 공공기관에서 노동이사제의 전면시행을 위해서는 관련 법 개정을 통해서 실시하도록 해야만 당당하게 제도화되는 과정을 밟을 것이다.

뿐만 아니라 외국의 노동이사제 사례에 대한 연구, 비상임 노동이사로 선임되는 노동자대표들을 대상으로 이사로서 갖추어야 할 법과 경영에 대한 지식을 포함한 다양한 교육 등이 동시에 진행이 되어야 한다. 노동이사들은 이사회에서 논의된 내용 가운데 공공기관의 비밀이 있는 경우에는 비밀준수의무를 지켜야 하며, 이사회가 단체교섭의 연장무대가 되지 않도록 단체교섭의 쟁점 등 이해충돌이 발생할 수 있는 민감한 노사관계 사항을 이사회에서 안전으로 다룰 때에는 참여하지 않도록 할 필요도 있다.

아울러 공공부문에서 노동이사제의 전면적 도입에 따른 효과가 긍정적인 경우에는 민간부문으로 확대하여 실시하는 방안도 조심스럽게 고려해 볼 수 있다.) **KLI**

1) 독일에서 1976년 2,000명 이상이 되는 대기업과 공공기관에서 감독이사회 이사수의 1/2을 노동자대표들로 확대하는 방안(그 전까지는 1/3 수준이었음)을 마련할 때, 1960년대 후반 당시 집권여당에서 기민당 사무총장이던 비텐코프로 하여금 그 방안을 만들도록 하여 독일 사회에서 국민적 컨센서스를 이루었고 의회에서 389 : 22의 압도적 찬성으로 법안이 통과되었다. 2005년 다시 독일에서 공동결정제에 대한 유효성 논란이 제기되었을 때 슈뢰더 정부는 당시 기민당 출신인 비텐코프에 의뢰하여 독일 국민, 독일 경영진, 독일 근로자들이 노동자대표 이사제에 대해 어떻게 생각하는지를 조사하여 발표하도록 하였는데, 독일의 노동자대표 이사제를 포함한 공동결정제가 성공적이었다는 평가가 나왔다(Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung(2006), Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission).

## [참고문헌]

- 박진(2016), 『공공기관의 관리제도의 이해 4권: 비상임이사의 역할』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터.
- 배규식·이정희·정원호·정동관·박제성·이승욱·박귀천(2015), 『서울시 투자, 출연기관 참여형 노사관계모델 도입방안 연구』, 서울시청.
- 허경선(2013), 「공공기관 임원추천위원회 운영현황 및 발전방향」, 『재정포럼』, pp.27-48.
- Batstone, E., Ferner A. and M. Terry(1984), *Consent and Efficiency: Labour Relations and Management Strategy in the State Enterprise*, Oxford: Basil Blackwell.
- Gospel, H. and A. Pendleton(2005), “Corporate Governance and Labour Management: An International Comparison,” In H. Gospel & A. Pendleton(Eds.), *Corporate Governance and Labour Management: An International Comparison*, pp.1~32. London: Oxford University Press.
- Waddington, Jeremy and A. Conchon(2016), “Board-Level Employee Representation in Europe: Priorities,” *Power and Articulation*, London: Routledge Taylor and Francis Group.

[인터넷 사이트]

<http://boeckler.de/>

<http://de.worker-participation.eu>