

노동이사제 조례의 쟁점과 개선 방향*

박 귀 천**

1. 노동이사제 조례 제정 당시의 배경과 한계

서울시가 국내 최초로 서울시 산하 공공기관의 노동이사제도¹⁾ 도입을 결정함에 따라 조례안 마련을 위한 법리 검토를 하는 과정에서 무엇보다도 가장 큰 고민은 현행법의 테두리 내에서 합법적인 제도를 만들어야 한다는 것이었다. 노동이사제도의 합법성 여부 논쟁이 부각되면 제도의 취지나 본질이 가려질 위험이 컸기 때문에 당시의 법규정과 판례 등에 저촉되지 않도록 하기 위해 엄격한 법해석을 전제로 제도를 설계해야 했고, 이로 인해 논의 과정에서 때로는 지나치게 소심하고 조심스럽다는 지적과 비판이 가해지기도 했다. 그러한 사정으로 인해 제도의 일부 미흡한 점과 한계를 인식하고 이를 아쉬워하면서도 달리 어찌할 수 없는 상황이었다고도 할 수 있다.

최초의 조례 제정 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.²⁾ 이러한 쟁점들 중에는 이후 개선된 사항도 있고 여전히 논쟁 중인 사항들도 있으며 제도 도입 당시에는 생각하지 못했던 새로운 쟁점들이 대두되기도 했다.

* 이 글은 서울특별시 투자출연기관 노사정협의회 학술연구용역사업의 일환으로 수행한 『노동이사제 평가·분석 및 노동이사 역량강화를 위한 교육프로그램 개발』 보고서의 일부를 요약·정리한 것이다.

** 이화여자대학교 법학전문대학원 교수(kcpark10@ewha.ac.kr).

- 1) 일반적으로는 “노동이사”라는 용어를 더 많이 사용하지만 노동이사제에 대한 조례의 공식적인 명칭은 “서울특별시 노동자이사제 운영에 관한 조례”이다. 따라서 이 글에서 조례상의 구체적 쟁점에 대해 다루는 부분에서는 공식명칭인 “노동자이사”라는 용어를 썼고, 이는 “노동이사”와 같은 개념임을 밝혀둔다.
- 2) 각 쟁점에 대한 상세한 내용에 대해서는 이정희 외(2019), 『노동이사제 평가·분석 및 노동이사 역량강화를 위한 교육프로그램 개발』, 서울특별시 투자출연기관 노사정협의회 연구과제 보고서; 박태주(2016), 「한국에서 ‘근로자이사제’의 도입은 어떻게 가능한가-서울시 투자·출연기관의 시도를 중심으로」, 『노동법포럼』 19; 서울특별시(2016), 「서울시 투자출연기관 근로자이사제 세부운영지침」 참조.

한편, 2020년 1월 30일에는 노동이사의 권한과 책임을 강화하기 위하여 노동이사의 이사회 안건 제출권과 정보열람권 부여, 중징계가 결정된 노동자이사에 대한 직권면직 조항을 신설하는 것을 주요 내용으로 하는 “서울특별시 노동자이사제 운영에 관한 조례 일부개정조례안 입법예고”가 이루어졌다. 동 개정안에 따르면 첫째, 노동자이사가 소관부서를 통해 소속 기관 이사회에 안건 제출 및 이사회와 관련하여 소속 기관에 정보열람을 요구할 수 있도록 하고(안 제9조), 둘째, 공사 등의 이사회가 중징계 결정된 노동자이사의 직권면직을 임면권자에게 요청하도록 하고 있다(안 제10조).

이 글에서는 노동이사제의 개선과 발전을 위해 고려해야 할 조례 개정 관련 주요 쟁점과 개선방향에 대해 검토한다.

II. 조례 개정 관련 주요 쟁점에 대한 기존 의견 및 논의

1. 논의 진행 상황

서울시 산하 서울특별시 투자·출연기관 중 100명 이상 기관에 우선적으로 노동자이사 선출·임명이 완료되어 노동자이사들의 활동이 시작되고, 노동자이사들의 협의체인 『서울특별시 투자·출연기관 노동이사 협의회』(이하 “서노이협”이라 함)가 설립되어 노동자이사들의 모임과 논의 등이 활성화됨에 따라 실제 제도 운영 과정에서 나타난 문제점, 애로사항, 보완 및 개선이 필요한 사항 등에 대한 논의가 활발하게 이루어지게 되었고, 서노이협에서 자체적으로 조례 개정안을 마련하기도 하였다. 특히 노동자이사들은 현장에서 직접 활동하면서 느낀 점들을 토대로 노동자이사의 실제 권한과 지위 보장, 대우 등에 대한 여러 요구 사항을 제기 하였다.

한편, 2018년에는 노동자이사제도 개선 및 발전방안 등을 논의하기 위해 “노동이사제 한국형 모델 발전 전문가 TF”가 구성되어 세 차례에 걸친 회의가 개최되었다. TF에는 노동자이사, 서울시 담당자, 노사대표, 전문가 등이 참여했다. 2018년 3월 23일 개최된 1차 TF회의에서는 ① 단계적으로 노동자이사 활동 여건 제도적 지원 공감(노조유무에 따라 차이), ② 직원들에 대한 교육 훈련 필요하나, 인식변화에 있어 노동자이사의 활동을 보면서 인식이 개선된다는 점을 감안, 활동사례 발굴·공유 필요, ③ 한국형 필요한 이유, 우리나라 실정에 맞는 모델 필요, ④ 권한과 책임을 어떻게 줄 것인지 앞으로 지속적 고민 필요 등의 종합적 의견이 도출되었다. 이후 서노이협은 지속적인 검토와 논의를 통해 개정안에 대한 의견을 냈다.

2. 각 쟁점별 논의 내용

이하에서는 조례 개정과 관련하여 특히 쟁점이 되고 있는 사항을 ① 노동자이사의 노동조합 조합원 자격, ② 노동자이사의 직원 겸직, ③ 노동자이사의 권한, ④ 노동자이사 활동 지원 등으로 나누어 이에 대해 서노이협과 기관들이 논의하고 제시한 의견을 정리해 본다.

가. 노동자이사의 노동조합 조합원 자격

현행 조례에 따르면 노동자이사로 임명되는 사람이 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노조법”이라 함)상 소속 공사 등의 노동조합원에 해당하는 경우나 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제6조 제2항의 근로자위원 또는 제26조에 따른 고충처리위원 등 근로자의 이익을 대표하는 직에 해당하는 경우에는 그 자격 또는 직을 탈퇴하거나 사임하여야 한다. 이 문제는 조례제정 당시부터 첨예한 쟁점이 되었으나 법률자문 등을 통해 노조법에 의거 노동자이사는 임원으로서 사용자 또는 그의 이익을 위해서 행동하기 때문에 노조원 신분 유지가 불가하다고 해석되었다. 이에 기관 측에서는 노조법 등 상위법 개정이 선행되어야 한다는 의견을 제시했다. 이에 비해 서노이협에서는 노동자이사가 노조법상 소속 공사 등의 노동조합의 대표(임원, 대의원 등)와 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제6조 제2항의 근로자위원 또는 제26조에 따른 고충처리위원 등 근로자의 이익을 대표하는 직을 겸직할 수 없는 것으로 개정하여, 노동자이사가 노동조합 조합원 자격은 유지할 수 있도록 하되 노동조합 임원을 맡지는 못하도록 개정하는 안을 제시하였다(이에 대한 구체적 법적 쟁점에 대해서는 아래 “Ⅲ. 1. 가.”에서 상세히 검토함).

나. 노동자이사의 직원 겸직

현행 조례에 따르면 노동자이사는 “공사 등의 소속 근로자 중에서 법령이 정하는 바에 따라 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다) 또는 기관장이 임명하는 비상임이사를 말한다.”라고 하여 비상임이사로 임명하도록 규정하고 있다. 이에 비해 당초 서노이협은 “공사 등의 소속 근로자 중에서 법령이 정하는 바에 따라 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다) 또는 기관장이 임명하는 이사를 말한다.”로 개정하여 상임이사로 임명하도록 하는 안을 제안하였다. 그러나 이후 서노이협 수정의견에서는 다시 현행대로 비상임이사로 유지하는 의견을 낸 바 있다. 그렇지만 노동자이사들과의 인터뷰를 통해서 확인한 바에 의하면 노동자이사들은 지금처럼 비상임이사로 하면서 현업을 수행하도록 하면 현업이 이사로서의 업무와 충돌되는 측면이 많기 때문에

노동자이사로서의 업무를 제대로 수행하기 어렵다는 점을 토로하면서 노동자이사를 상임이사로 바꾸거나, 아니면 노동자이사가 담당하기에 적합한 직무를 따로 개발해야 한다는 점을 강하게 주장하고 있다. 이에 대해 기관에서는 노동자이사를 상임이사로 임명하는 것은 조례 취지에 어긋난다는 의견을 제시했다.

한편, “서울시 투자출연기관 근로자이사제 세부운영지침”(이하 “운영지침”이라 함)에 따르면 노동자이사는 노동자로서의 본연의 직무를 수행하고, 노동자이사 본인이 요청하는 경우 노동자이사 근무를 충실히 수행하기에 적합한 직위로 전보조치할 수 있다고 되어 있는데, 이에 대해 서노이협은 노동자이사가 공정한 직무수행을 위해 기관의 직제 규정상 단위부서에 소속되지 아니하고 전사적인 업무에 종사하도록 해야 한다는 의견, 혹은 노동자이사가 종사하기에 적합한 직무의 개발 내지는 노동자이사 역할과 부합된다고 볼 수 있는 감사 업무 내지는 기관 내 인권 관련 업무 등에 배치되도록 해야 한다는 의견을 제시했다. 이에 대해 기관 측에서는 특정 직무나 소속 부서가 없다는 것은 상임이사에 해당하므로 조례와 충돌되고, 전사적 업무의 범위가 모호하다는 점, 노동자이사는 비상임이사이며, 현장의 목소리 전달을 위해 단위부서 업무 수행이 필요하다는 점, 노동자이사의 전사적 업무종사는 업무공백 및 타 직원의 업무과중으로 불만의 소지가 될 수 있다는 점 등의 의견을 제시했다. 또한 조례제정 시 노동자이사는 상임이사가 아니라 근로자이면서 비상임이사로서의 이중적인 지위를 가지는 것으로 규정되었으며, 운영지침상 요청 시 노동자이사 업무를 충실히 수행할 수 있는 직위로 전보조치할 수 있도록 되어 있다는 점이 고려되어야 한다는 의견도 있다.

다. 노동자이사의 권한

현행 조례상 노동자이사는 일반 비상임이사와 동일한 권한을 가진다. 이에 대해 서노이협은 비상임이사의 권한에 더하여 1. 이사회 부의권 및 심의보류(연기)권, 2. 경영사항에 대한 감사 의뢰권, 3. 경영정보 문서 열람권 및 자료제공 요구권, 4. 임원추천위원회 의견 제출권이 인정되도록 조례가 개정되어야 한다는 의견을 제시했다. 이에 대해 기관에서는 노동자이사의 경영정보 문서열람권 및 자료제공 요구권은 긍정적으로 검토될 수 있다고 보았다. 다만 원칙적으로 다른 비상임이사의 권한과의 형평을 고려해야 하고, 이사회 부의 및 경영사항 감사의 경우, 이사회 부의권은 노동자이사 의견을 참고하여 직제상 해당부서에서 상정하는 것이 바람직하며, 현행 지방자치법에 따라 주민감사청구권은 있지만 비상임이사의 감사청구권은 현행법에 규정되어 있지 않다는 점을 고려할 때 노동자이사에게 이사회 부의권을 인정하기에는 어려움이 있다는 의견을 제시했다. 또한 임원추천위원회 의견 제출권의 경우, 임원 인사의 공정성 및 객관성을 높이기 위해 임원추천위원회에 기관의 임직원 및 자치단체의 공무원을 포함시키지 않는

지방공기업법령 취지와 상충될 수 있다는 문제점을 지적했다.

라. 노동자이사의 활동지원

서노이협에서는 서울시장이 노동자이사제가 올바르게 정착·발전할 수 있도록 정책적, 제도적 노력을 다하여야 하고, 노동자이사제를 도입한 서울시 투자·출연기관에 대하여 노동자이사 조례 및 시 방침에서 정한 사항의 이행과 그 내용을 점검, 관리 감독할 수 있다는 규정을 신설할 것을 제안한 바 있다. 또한 서노이협은 노동자이사가 임직원 의견수렴, 현장 간담회 등 그 직무 수행에 필요한 활동비를 예산 범위 내에서 지급할 수 있다는 내용을 규정할 것을 제안하였고, 노동자이사를 회원으로 하는 협의회 구성의 근거조항을 조례에 신설하는 방안도 제안하였다.

Ⅲ. 조례 관련 주요 쟁점에 대한 검토 및 개선 방향 모색

1. 노동자이사의 노동조합 조합원 자격

가. 문제점 검토

노동자이사가 노동조합만이 아닌 전체 근로자의 대표로서 이사회에 참여하고 활동한다는 점을 고려하면 노동조합과의 공식적 관계를 단절하는 것이 합리적이고 현행법 규정에도 부합된다고 볼 수도 있다.³⁾ 또한 복수노조가 존재하는 사업장에서 특정노조 조합원 자격을 가지고 있는 노동자이사가 선출되는 경우 구성원들 간의 갈등의 요인이 될 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 현재 각 기관의 노동자이사는 1~2명으로 전체 이사의 10% 정도 되는 수준인데 노동자이사가 노동조합과 단절된다면 자칫 잘못하면 사용자 측 이해 대변을 위한 수단으로 전락하거나, 아니면 고립된 제3의 회색인이 되어 노동자이사제도를 유명무실하게 만들어버릴 위험도 있다. 실제 노동자이사들과의 인터뷰를 통해 노조탈퇴 이후 노조와의 관계가 서먹해지고 어디에도 속하지 못하는 고립감을 느끼게 되었다는 고충이 많음을 확인할 수 있었다. 또한 노동자이사과 노동조합의 단절이 노노갈등의 문제로 비화될 가능성도 배제할 수 없다. 외국의 경우

3) 배규식 외(2015), 『서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구』, p.220.

노동자이사는 노동조합 조합원 자격을 계속 유지하는 경우가 대부분이고, 적어도 노동조합 탈퇴를 강제하는 입법례는 발견되지 않고 있다.⁴⁾ 스웨덴의 경우에는 노동조합 대표자가 노동자 이사를 맡는 경우도 적지 않다. 다만 프랑스의 경우에는 노동자이사가 노동조합전임자나 노사협의회 근로자위원직을 겸직할 수 없도록 하고 있다.

노동자이사가 현행 노조법상 노동조합 조합원자격이 없는 자로 분류될 만한 기준은 “사업의 경영담당자” 혹은 “그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자”라는 개념이다. 먼저 ‘사업의 경영담당자’는 사업의 경영 일반에 관하여 책임을 지는 자로서 사업주로부터 사업 경영의 전부 또는 일부에 대하여 포괄적인 위임을 받고 대외적으로 사업을 대표하거나 대리하는 자를 말한다.⁵⁾ 주식회사의 대표이사가 전형적인 사업의 경영담당자인데, 주식회사의 이사는 대표이사와는 달리 업무집행에 관하여 회사를 대표하거나 대리하는 지위에 있는 것이 아니라 이사회 구성원으로서 업무집행에 관한 의사결정에 참여하는 것에 불과하므로 원칙적으로 사업의 경영담당자에는 해당되지 않는다. 그러나 주식회사의 이사로서 대표이사와 함께 근로자들을 고용하고 급료를 지급하는 노무 관련 직무를 수행해 온 경우라면 사업의 경영담당자가 아닌 노무관리자로서 사용자로 볼 여지가 있다.⁶⁾

다음으로 ‘근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자’는 근로자의 인사, 급여 후생, 노무관리 등 근로조건 결정 또는 업무상의 명령이나 지휘감독을 하는 등의 사항에 대하여 사업주로부터 일정한 권한과 책임을 부여받은 자를 말한다.⁷⁾ 고용, 해고, 승진, 전보 등 인사관리를 담당하거나 임금, 근로시간, 휴게시간 기타 근로조건 결정과 노무관리의 기획 또는 집행에 관여하는 자, 노동관계에 관한 기밀사무를 담당하는 자 등이 이에 해당한다고 할 수 있다. 대체적으로는 인사·노무부서의 부장·과장, 임금 등 인건비 예산을 기획하는 부서의 부장·과장, 다수의 부하직원에 대한 지휘·감독과 인사사고 등을 담당하는 상급부서의 책임자 등이 여기에 속할 가능성이 높다.⁸⁾

또한 사용자에 해당되지는 않지만 노동조합에 가입할 수 없는 ‘항상 사용자의 이익을 대표하여 행동하는 자’라 함은 근로자에 대한 인사, 급여, 징계, 감사, 노무관리 등 근로관계 결정에 직접 참여하거나 사용자의 근로관계에 대한 계획과 방침에 관한 기밀사항 업무를 취급할 권한이 있는 등과 같이 그 직무상의 의무와 책임이 조합원으로서의 의무와 책임에 직접적으로 저촉되는 위치에 있는 자, 즉 업무의 수행과 조합원으로서의 활동 사이에 실질적인 충돌이 발생

4) 박태주, 앞의 글, p.60.

5) 대법원 1988. 11. 22. 선고 88도1162 판결.

6) 대법원 1995. 12. 5. 선고 95도2151 판결; 노동법실무연구회(2015), 『노동조합 및 노동관계조정법 주해』, 박영사, p.159.

7) 대법원 2006. 5. 11. 선고 2005도8364 판결.

8) 노동법실무연구회, 앞의 책, p.161.

할 여지가 있는 자이다.)⁹⁾

결국 현행법과 판례 법리하에서 노동자이사가 노동조합 조합원 자격을 가질 수 있는지 여부를 판단하기 위해 중요한 점은 당해 노동자이사가 사업주로부터 어떠한 업무에 대해 어느 정도의 권한과 책임을 부여받고 있는가, 근로관계 결정에 직접 참여하거나 근로관계 관련 기밀사항 업무를 취급할 권한이 있는가에 의해 좌우된다. 이사회에서는 예를 들어 중요 근로조건에 대한 변경, 조정이라든가 인원감축을 포함한 구조조정 문제 전반에 대해서 안전으로 다루어 의결할 수 있고, 이는 근로관계 결정 내지 근로관계 관련 기밀사항에 대한 업무에 해당될 것이다. 따라서 이사회 구성원인 노동자이사는 현행법과 현재까지의 판례 법리에 따른 노동조합 조합원 자격에 대한 해석과 부합되지 못할 가능성이 크다.

대부분 기업별 노조들이 설립되어 있는 서울시 산하기관 노동자이사의 노동조합 자격 유지 문제를 산별노조 중심의 노사관계하에서 노동자이사제를 운영하고 있는 외국의 사례와 직접 비교하기에는 무리가 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 노동자이사와 노동조합의 관계를 단절시켜 놓은 상태에서 노동자이사는 유명무실해질 가능성도 배제할 수 없다는 점, 사업주로부터 업무 결정에 대한 권한과 책임을 부여받은 자 내지는 항상 사용자의 이익을 대표하여 행동하는 자에 대한 해석은 본래 일반적인 이사나 임원, 간부직 등에 대한 해석이라는 점을 고려할 때 이러한 해석을 새롭게 설계된 제도인 노동자이사에 그대로 적용하는 것이 과연 옳은가라는 점을 생각할 필요가 있다. 노동자이사는 근로자로서의 시각과 경험을 가지고 경영상 결정에 의사를 반영하는 근로자의 대표를 의미한다고 할 수 있다. 그렇다면 노동조합 조합원인 근로자로서의 시각과 경험 역시 중요하게 고려되어야 한다. 또 다른 고려해야 할 점은 아래에서 살펴볼게 될 노동자이사의 겸직 관련 문제와 관련되는 사항이다. 앞서 언급한 바와 같이 판례에 따르면 “근로자에 대한 인사, 급여, 징계, 감사, 노무관리 등 근로관계 결정에 직접 참여하거나 사용자의 근로관계에 대한 계획과 방침에 관한 기밀사항 업무를 취급할 권한이 있는 등과 같이 그 직무상의 의무와 책임이 조합원으로서의 의무와 책임에 직접적으로 저촉되는 위치에 있는 자”는 현행법상 노조 가입 자격이 제한되는 것으로 해석된다. 그런데 현재 노동자이사들의 요청 사항 중에는 노동자이사들의 직원으로서의 업무를 인권경영 관련 업무나 감사 업무 등으로 배치하는 방안이 있다. 만일 노동자이사들이 사내 감사 업무를 담당하게 된다면 판례의 기준에 의할 때 조합원 자격과 충돌될 가능성은 더욱 높아지게 된다.

나. 개선 방향

현재 고려할 수 있는 몇 가지 개선 방안을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 노동자이사의

9) 대법원 2011. 9. 8. 선고 2008두13873 판결.

노동조합 조합원 자격을 유지하는 방향으로 운용하고자 하는 경우 어쩔 수 없이 현행법 해석 상으로는 논란이 크기 때문에 근로자들의 직접투표에 의해 선출되는 노동자이사에 대해서는 ‘노조법상 근로자가 아닌 자로 보지 아니한다.’라고 하여 노동조합 조합원 자격을 유지하도록 법에 특칙을 마련하는 방안이다. ‘지방공기업법’과 ‘지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률(이하 “지방출자·출연법”이라 함)’에 근거 규정을 마련하고 이를 노동자이사제 조례와 각 기관 정관 및 단체협약에 반영하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 법률의 개정은 국회에서 이루어져야 하므로 현재로서는 현실적인 대안이라고 보기 어렵다.

둘째, 노동자이사의 노동조합 조합원 자격을 유지하도록 하되, 노동자이사가 노동조합 대표 등 노동조합 간부를 맡지 않도록 하고 단체교섭 및 쟁의행위에의 참가는 제한하도록 하는 방안이다. 예를 들어 노동조합 대표가 노동자이사가 된다면 단체교섭 담당자이면서 이사회회의의 구 성원이 되는 것인데 노동조합 대표로서 단체교섭이나 쟁의행위를 진행할 때에는 어쩔 수 없이 사용자와 대립관계에 서게 된다. 이는 노동자 경영참여제도의 일환으로서의 노동자이사제도의 취지와 부합되지 않는다. 또한 노동자이사가 조합원 자격을 유지하도록 하는 경우 일반 조합원 인 노동자이사라 할지라도 단체교섭이나 단체행동 등 사용자와 노조 간에 명백한 이해관계의 충돌이 있는 안전이 논의되는 이사회 회의에는 참석을 제한하도록 하는 방안도 필요할 것이다.¹⁰⁾ 다만 이 경우 위에서 살펴본 현행법상의 문제점이 그대로 남는다는 점은 감안해야 한다.

셋째, 노동조합 조합원이 노동자이사로 선임되는 경우, 노동자이사 임기 동안에만 노동조합 조합원 자격을 정지시키고, 노동자이사 임기 종료 시 자동적으로 자격 정지가 종료되도록 하는 방안이다. 비록 조합원으로서의 활동을 할 수 없어 불완전한 측면이 있기는 하지만 조합 탈퇴에 의해 완전히 조합과의 관계를 단절시킴으로써 발생하는 현실적 문제를 다소나마 보완할 수 있는 방법으로 고려될 수 있을 것이다. 한편, 상임이사, 당연직이사, 노동이사 등 전체 이사들을 대상으로 한 설문조사 결과 상당수는 노동이사가 노동조합 조합원 자격을 유지하는 것에 동의한다고 답했다는 점도 주목할 만하다(49명 중 29명).

2. 노동자이사의 직원 겸직

가. 문제점 검토

직원으로서의 지위를 유지하면서 비상임이사로 참여하는 것이 본래 제도의 취지이기 때문에 노동자이사를 상임이사로 선임하는 것은 바람직하지 않다는 의견은 일응 타당한 측면이 있다. 다만 노동자이사들이 실제 활동을 통해 겪고 있는 애로사항들, 예컨대 직원으로서의 지위

10) 스웨덴의 경우가 그러하다. 배규식 외, 앞의 책, p.106.

가 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, 활동 시간 부족 문제 등에 대해서는 보완책이 마련될 필요성이 있다.

나. 개선방향

근본적으로는 노동자이사가 담당하기에 적합한 직무를 개발하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 다만 단기간 내에 그러한 직무 개발이 어렵다면 ① 노동자이사가 감사관련 업무, 윤리경영 관련 업무, 기타 상대적으로 독립적으로 수행할 수 있는 업무(어떠한 업무가 이에 해당되는지는 각 기관 특성에 따라 다를 것임)에 소속될 수 있도록 조례에 근거 조항을 신설하는 방안, ② 사용자는 노동자이사가 노동자이사로서의 업무를 충실히 수행할 수 있도록 본래 수행하고 있던 업무를 조정 또는 변경할 수 있도록 배려해야 한다는 근거 조항을 조례에 신설하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 예컨대 ①의 경우, “기관장은 각 기관의 특성을 고려하여 노동자이사가 감사, 윤리, 인권 등 관련 업무, 기타 노동자이사로서의 업무를 충실히 수행하기에 적합한 업무에 종사하도록 배려할 수 있다(혹은 배려하여야 한다).”라는 조항을 신설하는 안을 생각할 수 있고, ②의 경우, “기관장은 노동자이사가 노동자이사로서의 업무를 충실히 수행할 수 있도록 본래 수행하고 있던 업무의 조정 또는 업무 재배치 등의 배려를 할 수 있다(혹은 배려하여야 한다).”라는 조항을 신설하는 안을 생각할 수 있다.

3. 노동자이사의 권한

가. 이사회 부의권

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 부의절차는 각 기관 ‘이사회 운영규정’에 의거 소관 부서에서 입안하도록 규정되어 있다. 예를 들어 서울시 산하 공사의 이사회 운영규정 중에는 “이사회에 부의할 사항은 소관 부서에서 입안하여 관계부서와 이사회 주관부서의 협의를 거친 후 사장의 결재를 받아 별지 제1호 서식에 의한 문서를 이사회 운영부서의 장에게 제출하여야 한다.”라고 규정한 경우가 있다. 그러나 현행 지방공기업법과 각 기관 정관에는 비상임이사의 안건부의권에 대한 규정

은 없어서 현행 법령상 비상임이사에게 안전부의권을 부여할 수 있는지 여부가 문제된다.

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 이사회 의결권은 명시되어 있으나 이사의 안전부의권은 명시되어 있지 않은 점, ③ 기관 내의 이사회 운영규정에서도 이사회에 부의할 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 이사회 의 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 이사회 의 권한과 운영에 관한 사항은 정관으로 정하도록 되어 있고, ② 이사회는 사장을 포함한 이사로 구성되어 있는바, 이사의 권한은 이사회 의 권한과 운영에 관한 사항에 포함되므로 정관으로 비상임이사에게 안전부의권을 부여하는 규정을 둔다면 가능할 것이라고 본다. 즉, 지방공기업법상 이사회 의 권한과 운영에 관한 사항은 정관으로 정하도록 되어 있는바, 각 기관 정관에 이사의 안전부의권을 명시할 수 있다고 보는 것이다. 현행 지방공기업법상 이사회 의 권한과 운영은 정관에서 정한다고 규정하고 있고, 노동자이사 등 비상임이사에게 안전부의권을 부여할 수 있는지 여부에 대해서는 명시적 근거가 없는 상황이기 때문에 각 기관별로 정관에서 정할 수 있다고 볼 여지도 있다. 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 노동자이사를 비롯한 비상임이사에게 안전부의권을 부여하는 것은 허용되기 어렵다고 볼 가능성도 배제할 수 없다.

개선방향을 모색함에 있어서는 위와 같은 법적 해석이 가장 문제가 되겠지만 이에 더하여 법령에 아무런 근거가 없는 상황에서 어떠한 필요성에서 노동자이사에게 안전부의권이 인정되어야 하는 것인지도 고려되어야 한다. 노동자이사의 경우 현업 종사를 통해 기관 내부의 다양하고 시급한 사안을 가장 먼저 접하게 될 수 있다는 특수성이 있다는 점이 고려될 필요가 있을 것이다. 그러나 비상임이사 중 노동자이사에게만 안전부의권을 부여한다면 이는 비상임이사 간의 형평 문제를 야기할 수 있다는 문제가 있다. 따라서 노동자이사에게 안전부의권을 부여하고자 하는 경우, 노동자이사를 포함한 모든 이사회에게 안전부의권을 부여하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 또한 실무적으로는 일반적으로 소관 부서에서 입안하여 관계부서와 이사회 주관부서의 협의를 거친 후 사장의 결재를 받아 이사회 안전 부의가 이루어지게 된다는 점을 고려할 때, 노동자이사를 비롯한 비상임이사가 소관 부서에 이사회에 부의할 안전에 대한

의견을 제출하면 이를 소관 부서 및 이사회 주관부서의 협의를 통해 사장의 결재를 득하여 이사회에 부의할 수 있도록 하는 방안도 생각할 수 있을 것이다.¹¹⁾ 다만 이와 같이 모든 비상임 이사에겐 안전부의견을 부여하고자 하는 경우 이는 노동자이사 조례 개정만의 문제가 아니라 이사회에 관한 기관 내부 규정의 개정 문제가 될 것이다.

나. 임원추천위원회 의견제출권

「지방공기업법 시행령」 제56조의3은 임원추천위원회에는 공사의 임·직원(비상임이사를 제외한다) 및 그 지방자치단체의 공무원(의회의원을 포함한다)은 추천위원회의 위원이 될 수 없다고 규정하고 있다. 이에 따르면 임직원 중에서 비상임이사는 제외된다고 되어 있지만 노동자이사의 경우 비상임이사인 동시에 직원으로서의 지위도 겸하고 있어서 본래 법이 상정하고 있는 외부인사로서의 비상임이사와 노동자이사를 동일하게 보기는 힘들기 때문에 노동자이사가 임원추천위원회의 위원으로 참여하는 것이 가능하다고 해석하기는 어렵다. 특히 임원 인사의 공정성 및 객관성을 높이기 위해 임원추천위원회에 기관의 임직원 및 자치단체의 공무원을 포함시키지 않는 지방공기업법령 제정취지와 상충될 수 있다.

현행 조례에 따르면 노동자이사에게는 비상임이사와 동일한 수준의 권리와 의무를 부여하는 것으로 규정되어 있다는 점을 고려할 때 비상임이사는 임추위 위원 참여가 가능한 상황에서 노동자이사의 권리만 전면적으로 제한하는 것은 형평성의 문제가 제기될 수는 있다. 그러나 다른 한편으로는 법적 해석 문제와는 별도로 현실적인 부작용이 발생할 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 노동자이사는 다른 비상임이사와 달리 기관 내부 구성원인 직원이기 때문에 노동자이사가 임추위 위원으로 참여할 수 있다고 하게 되면 임원선임을 둘러싼 기관 내부 분쟁이 야기되거나 분쟁에 휘말리게 될 위험을 배제할 수 없다고 본다.

다. 경영사항에 대한 감사의뢰권 내지 감사청구권

현행법상 감사청구권이 인정되는 경우에 대해서는 법령 또는 조례에서 규정하고 있다. 예를 들어 「부패방지권익위법」 제72조에 의거 19세 이상의 국민은 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우 300명 이상의 국민의 연서로 감사원에 감사를 청구할 수 있다. 또한 「서울특별시 시민감사옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에

11) 2020년 1월 30일에 입법예고된 조례개정안에서는 “노동자이사가 이사회에 안전을 제출하고자 하는 경우에는 안전과 관련된 부서의 장을 통하여 제출하여야 하며, 구체적인 절차는 공사 등의 내부규정으로 정한다.”라고 하고 있다.

관한 조례」 제15조에 의거 19세 이상의 시민 50명 이상의 연서를 받은 대표자는 위원회에 감사를 청구할 수 있다. 각 투자·출연기관에서는 감사청구권에 대한 명시적인 규정은 없으며, 자체 감사계획 및 시민이나 내부직원의 제보, 권익위원회나 감사원 등 외부기관의 요청에 의해 감사를 실시하고 있다. 현재 감사청구는 법 또는 조례에 의해 부여되는 권리이다. 이러한 권리를 비상임이사에게 부여할 수 있는지, 비상임이사에게 부여할 수 있다면 어디에 명시하면 되는지가 문제될 수 있다.

노동자이사는 근로자의 경험과 시각을 토대로 근로자들을 대표하여 경영결정 과정에 참여함으로써 경영의 투명성과 합리성을 제고할 수 있도록 노력하는 한편 위법이나 월권에 의한 경영결정을 감시함으로써 궁극적으로는 소속 기관의 장기적인 이익과 건강한 발전을 지향하는 역할을 맡아야 한다고 본다. 그렇다면 노동자이사의 중요한 역할 중 하나가 경영에 대한 감사라고도 볼 수 있다. 따라서 노동자이사의 감사의뢰권 내지 감사청구권에 대해서는 조례 개정을 통해 권한을 부여하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 다만 다른 비상임이사와의 형평을 고려하여 모든 비상임이사에게 감사의뢰권 내지 감사청구권을 부여하는 방안에 대한 고려도 필요하다고 할 수 있는데, 모든 비상임이사에게 감사의뢰권 내지 감사청구권을 부여하고자 하는 경우에는 노동자이사 조례뿐만 아니라 각 기관 내의 이사회 규정에 대한 개정이 필요할 것이다.

라. 정보열람권 및 자료제공요구권

정보열람 및 자료제공요구는 이사로서의 활동을 위해 가장 기본적으로 보장되어야 하는 사항이기 때문에 조례에 근거를 마련하여 권한을 인정하도록 해야 할 것이다. 다만 다른 비상임이사와의 형평을 고려하여 모든 비상임이사에게 동일한 권한을 인정하도록 조례 및 기관 내 이사회 규정을 개정하는 방안도 고려될 필요가 있다.

4. 노동자이사 활동 지원

각 기관에서 별도의 지원 시스템을 마련하는 것은 기관 규모나 특성별로 차이가 많이 날 수 있고, 기관에 따라서는 별도 지원을 제공하기 어려운 형편인 경우도 있다. 따라서 현재 노동자이사와 관련하여 중심적인 역할을 하고 있는 서노이협에 대한 조례상의 근거를 마련하고, 서노이협에 대한 서울시 차원에서의 물적, 인적 지원(예를 들어 노동자이사들이 공동으로 사용할 수 있는 사무공간 및 지원 인력 제공 등)을 통해 노동자이사들에 대한 지원시스템이 구축될 수 있도록 하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

또한 현재 이미 서울시 차원에서 실시되고 있는 노동자이사에 대한 교육프로그램 운영을 비롯하여 노동자이사에 대한 교육, 워크숍, 연수 등에 대한 지원 근거를 조례에 마련하고 이에 근거하여 각 기관은 기관별 특성을 고려한 내부 규정을 통해 보다 상세한 근거 규정을 마련할 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다. [11]

[참고문헌]

- 박태주(2016), 「한국에서 ‘근로자이사제’의 도입은 어떻게 가능한가- 서울시 투자·출연기관의 시도를 중심으로」, 『노동법포럼』 19, 노동법이론실무학회.
- 배규식 외(2015), 『서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구』, 서울시 연구용역보고서.
- 서울특별시(2016), 「서울시 투자출연기관 근로자이사제 세부운영지침」.
- _____ (2018), 「서울시 투자출연기관 근로자(노동)이사제 도입 사례집」.
- 서울특별시 노사정서울모델협의회(2018), 「2018년 서울시 투자출연기관 노동이사 유럽 노동이사제 연수 보고서」.
- 서울특별시의회(2019), 「노동존중서울, 서울시 노동이사제 제도개선 토론회」.
- 이정희 외(2019), 『노동이사제 평가·분석 및 노동이사 역량강화를 위한 교육프로그램 개발』, 서울특별시 투자출연기관 노사정협의회 연구과제 보고서.