

공공기관 노동이사제 도입과 운영방식

정봉수 노무사 / 강남노무법인

I. 문제의 소재

2022년 1월 11일 국회 본회의에서 ‘노동이사제 도입’법이 제정되었다. 이는 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 “공공기관 운영법”)의 개정을 통해서 공기업과 준정부기관 등 공공기관이 근로자 대표의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 비상임이사 1명을 이사회에 선임하도록 하였다. 기존의 지방자치제 내에서 조례로 노동이사제를 도입하여 왔으나, 노동이사제를 법제화한 것은 처음이다. 이번 공공기관 운영법 개정을 통해서 공공기관에서 근로자 사외이사를 의무적으로 선임해야 된다는 내용은 사회 전체적으로 그 파급효과가 클 것으로 예상된다. 개정법은 부칙에 따라 공포일로부터 6개월 이후 시행되므로, 금년 하반기에는 모든 공공기관에서 노동이사제도의 도입이 본격화 될 것으로 전망된다.

현재, 2021년도 공공기관으로 지정된 기관은 모두 351개이다. 공기업 37개, 준정부기관 96개, 기타공공기관 218개이다. 공공기관 운영법에 따라 기획재정부는 주무부처로서 여기에 소속된 공공기관의 경영을 평가하고 업무를 감독하고 있다. 이번에 도입된 노동이사제는 공기업과 준정부기관에만 의무적으로 적용되고, 기타 공공기관은 의무적용 대상에서 빠져 있다.¹

노동이사제는 근로자가 경영상 의사결정에 참여하는 제도이다. 근로자가 공공기관의 최고 결정기관인 이사회 회의에 사외이사로 참석하여 중요 경영사항에 대해 보고를 받고, 심의하여 결정하는 주체가 된다는 것이다. 기존의 이사회에서는 이사장(기관장)의 의해 일방적인 결정과 집행이 이루어져왔다. 그러나 노동이사제 시행이후부터는 근로자 이사가 그 해당기관의 주요 이해당사자인 근로자를 대표하여 주요 논점에 대해 심도 있게 문제제기를 할 것으로 예상된다.

이번에 법제화된 공공기관의 노동이사제도의 도입배경과 운영방식에 대해 서울특별시의 근로자 사외이사제도를 통해서 살펴보기로 한다.

II. 공공기관의 노동이사제 도입배경

1. 외국의 노동이사제 도입현황

노동이사제는 유럽에서 발달했다. 유럽 31개국 19개국에서 채택하고 있고, 그 외 12개국은 채택하지 않고 있다. 이를 적용대상에 따라 구분해보면 노동이사제가 공공부문과 민간부문에 보편적으로 적용되는 국가, 공공부문에만 제한적으로 적용되는 국가, 미적용 국가로 나눌 수 있다. 독일, 프랑스, 스웨덴 등 13개 국가는 공공부문과 민간부분 모두 노동이사제를 도입하고 있다. 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 폴란드, 체코 그리스 등 6개국은 공공부문에만 노동이사제를

¹ 매일노동뉴스 “노동이사제 법안 기획재정위 통과”, 2022.1.6.

도입하고 있다.² 유럽과 달리 영국, 미국, 캐나다, 일본 등 영미식 주주자본주의 체제 국가들은 노동이사제를 채택하고 있지 않다.³

노동이사제도가 국제적으로 큰 관심의 대상이 된 것은 2008년 서브프라임 모기지론 사태의 금융위기를 통해서이다. 노동이사제도의 근간이 되는 공동결정제도는 과도한 복지비용으로 인해 시대착오적인 것으로 생각되었다. 그러나 독일은 다른 나라들과 달리 경제위기를 쉽게 극복하고 성장을 지속하였고 이에 대한 재평가가 이루어지기 시작했다. 공동결정제도가 대규모 노동자들의 해고를 막을 수 있고, 구매력을 유지함으로써 독일경제가 회복하는데 중요한 원동력이 되었다는 평가를 하면서 “독일 모델”이 주목을 받게 되었다.⁴

2. 서울시 등 노동이사제 도입현황

노동이사제도는 박원순 전 서울시장의 지난 2016년 5월 노동자 대표 1~2명을 이사회에 참여하게 하는 노동이사제를 15개 투자출연기관에 도입하기로 결정하면서 시작되었다. 서울특별시는 2016년 지방자치단체 가운데 처음으로 관련 조례(서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례)를 제정하여 서울시 투자-출연기관에 노동이사제를 도입하였다. 이 조례는 근로자 정원 100명 이상 기관은 노동이사제의 의무도입, 100명 미만 기관은 이사회 의결로 노동이사제 도입을 규정하고 있다. 서울시는 지난 2017년부터 서울연구원에서 제1호 노동자 이사가 임명된 것을 시작으로 2020년 기준, 3년 만에 16개 기관에서 22명의 노동자 이사가 임명되어 활동하고 있다.⁵ 경기도는 이재명 지사 취임 이후인 2018년 11월 관련 조례 제정을 시작으로 노동이사제를 도입하였다. 그후 광주광역시, 인천광역시 등에서 시행하고 있다. 2020년 말 현재 총 49개 지방 공공기관에서 62명 노동 이사가 임명돼 활동하고 있다.⁶

3. 공공기관 노동이사제 도입에 대한 노사정 합의안 도출

2017년부터 도입된 서울특별시와 각 지방자치 단체의 노동이사제가 안정적으로 정착함에 따라 노동이사제도의 긍정적인 역할을 공공기관으로 확대할 필요성이 대두되었다. 이러한 추세에 의해 경제사회노동위원회는 공공기관에 노동이사제 도입을 심도 있게 논의하게 되었다.

² 김강식, 남재혁, “노동이사제 법제화, 필요한가?” 질서경제저널 제24권 1호, 한국질서경제학회, 2021.3. 98면.

³ 최준선, “공공기관 노동이사제에 대한 비판적 검토”, 월간 노동법률, 중앙경제, 2021년 3월호.

⁴ 김홍섭, “독일공동결정제의 이원성과 양면성”, 독일언어문학, 제78집, 한국독일언어문학회, 2017, 41면.

⁵ 이정희, “서울시 노동이사제 실험, 성과와 과제”, 월간 노동리뷰, 한국노동연구원, 2020.3. 3면.

⁶ 이종선, “포스트 코로나 시대 ESG 경영패러다임과 노동이사제 도입” 월간 노동법률, 중앙경제, 2021년 3월호.

경제사회노동위원회 공공기관위원회는 2020년 11월 18일 ‘공공기관 노동이사제 도입’을 핵심으로 하는 「공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의」를 발표하였다. 이어서 2021년 2월 19일 경제사회노동위원회는 본회의를 개최하여 공공기관 노동이사제 도입을 내용으로 하는 합의안을 최종 의결했다.⁷ 이 합의안을 근거로 하여 공공기관 운영법 개정안이 의원 안으로 입법화 되게 되었다.

III. 공공기관 노동이사제 입법화 내용과 노동이사의 역할

1. 노동이사제 법제화 내용

2022년 1월 11일 국회 전체회의에서 통과된 공공기관 운영법 개정안에 따르면, 공공기관인 공기업과 준정부기관 등에 노동이사제 도입을 의무화하는 내용이다. 기타 공공기관은 의무적용 대상이 아니다. 노동이사의 신분은 비상임이사로 하고 3년 이상 재직자여야 한다. 노동이사는 1명이며, 2년 임기에 1년 단위로 연임할 수 있다. 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다)의 추천이나 근로자 과반수 동의를 받은 사람이 선정되고 임원추천위원회의 추천으로 임명된다. 그 구체적인 내용은 시행령으로 정하기로 했다. 노동이사 신분을 비상임으로 둔 이유는 근로자 신분으로 노동이사를 하기 위해라는 설명이다. 상임이사를 하려면 휴직을 하여야 하기 때문이다. 노동이사제를 운영 중인 해외사례나 우리나라 지자체에서도 노동이사는 모두 비상임이다. 자격요건을 3년 이상 재직자로 한 이유는 기관 경영에 소속 근로자의 현장 경험 반영을 목적으로 하고 있다.⁸

2. 노동이사의 역할

공공기관 운영법 제17조(이사회 설치와 기능)에 따르면, 공공기관은 이사회를 설치하고 운영하면서 경영 전반에 대한 중요한 결정을 하여야 한다. 공공기관의 기관장은 이사장이고, 그 이사장은 이사회 의장이다. 이사회는 이사장, 이사와 감사로 이루어지고, 그 기관의 주요 경영사항에 대해 의사결정을 하여야 한다. 특히 기관장(이사장)은 이사회에 주요 경영상황과 회계, 전반적인 기관의 운영에 대해 보고하여야 한다.

근로자 이사로 선임된 근로자는 공공기관의 이사회 회의에 사외이사로 참석하여 이사로서 그 이사회 주요 결정에 대해 심의하고 의결한다.

⁷ 김강식, 남재혁, 위의 논문, 91면.

⁸ 매일노동뉴스 “노동이사제 법안 기획재정부 통과”, 2022.1.6.

(1) 노동이사는 이사회의 주요 결정사항을 심의 의결한다.

1) 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기 재무관리 계획, 2) 결산, 3) 기본재산의 취득과 처분, 4) 정관의 변경, 5) 내규의 제정과 변경, 등 기관의 주요 결정사항

(2) 기관장은 이사회에 주요 업무에 대해 보고 한다.

1) 국정감사, 회사감사, 주요 감사 내용, 2) 단체협약 결과와 그에 따른 예산, 3) 기타 기관장이 보고하도록 요구하는 사항.

IV. 서울특별시 노동이사의 운영상 법적 한계와 시사점

1. 노동이사의 법적 한계

노동이사제를 운영하면서 법적 한계는 다음의 2가지로 요약할 수 있다. 첫째, 노동이사의 선정은 과반수 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 추천을 받거나, 그러한 과반수 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 동의로 이루어진다. 이 경우, 노동조합이 조합의 지위를 유지할 수 있는지 여부이다. 현재, 지방자치 단체의 노동이사는 노동조합을 탈퇴하고 있다. 이는 근로자가 사외이사가 된 경우, 노동조합법 제2조 제4호에 따른 노동조합의 결격사유에 해당되기 때문이다. 그 조항은 “사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우”이다. 그러나 실제로 노동자의 이익을 대변해야 하는 노동이사로서 노동조합을 탈퇴하는 경우에는 위치가 불명확해 진다고 볼 수 있다.

둘째로, 노동이사의 참여 수준이다. 현재는 사외이사로서 수동적인 위치에서 경영정보 청취와 제한된 의사결정의 수행으로 권한이 제한될 수 있다. 현행 조례상 노동이사는 일반 비상임이사와 동일한 권한을 갖는다. 이에 따라 노동이사는 (i)이사회 부의권 및 심의보류(연기)권, (ii)경영사항에 대한 감사 의뢰권, (iii)경영정보 문서 열람권 및 자료제공 요구권, (iv)임원추천위원회 참여권 등이 없다.⁹

2. 서울시 노동이사제 성과

노동이사들의 이사회 내 활동에 대한 평가는 대체로 긍정적이다. 근로자를 대표하는 이사가 감시와 견제 역할을 하면서 이사회에 참여하고 있고, 현장의 목소리와 노동의 관점을 이사회에 전달하면서, 조직 전체의 지속가능성 그리고 공공성에 대한 근본적인 인식 전환이 싹트고 있다.¹⁰

노동이사의 역할은 아래와 같은 역할에 있어 긍정적 성과를 가져왔다고 할 수 있다.¹¹ 첫째, 노

⁹ 노광표, “서울시 노동이사제 운영 현황과 개선방안”, 월간 노동법률, 중앙경제, 2020. 10.

¹⁰ 이상준, 이정희, “서울시 노동이사회 운영실태와 쟁점”, 노동리뷰, 2020.3. 20면.

¹¹ 노광표, 위 기고문.

동이사제 도입으로 이사회 구성의 다양성이 확보됐다. 중앙 및 지방정부의 공공기관들은 이사회 구성의 다양성을 요청 받고 있지만, 교수, 변호사 등 전문가 중심으로 구성 운영되는 인적 한계를 노정하고 있었다. 그러나, 기관 이사회에 종업원 대표인 근로자이사의 이사회 참여는 구성의 다양성 확보와 함께 과거 형식적으로 운영됐던 이사회의 변화를 가져왔다. 현장 경험이 풍부한 노동이사들이 참석해 안전에 대한 치열한 토론이 이루어져 이사회가 활기차고, 생동감이 생겼다는 평가가 지배적이다. 기존에 만장일치로 결정되어왔던 관행이나 이사회의 의결방식이 실질적으로 개선되었다.

둘째, 현장 요구의 수렴이다. 이사회는 기관의 인사와 조직, 예산과 결산, 사업계획 등 조직경영 전반의 최종 결정 단위다. 노동이사의 이사회 참여를 통한 의견 개진은 그 동안 이사회에서 간과됐던 노동의 관점과 종업원들의 현장 시각을 포괄하게 했다. 노동조합을 통해 경영진에게 근로자들의 목소리가 전달되지만, 최고 의사결정기구인 이사회에는 전달되지 않는다. 노동이사들을 통해 기관대표, 비상임이사 등에게 현장에서 나타나고 있는 제반 문제와 근로자들의 생생한 목소리가 전달되었다.

셋째, 노사 갈등의 조정과 중재다. 기관 내 사업장이 여러 곳으로 분산돼 있고, 노조도 복수노조라 노사 대립이 빈발할 수 있으나, 노동이사가 양쪽의 이해관계를 잘 조율해 갈등을 해소하였다.

V. 결론

공공기관의 노동이사제 의무 도입을 통해 공공기관은 근로자와 사용자간 협력과 상생을 촉진하고, 경영의 투명성과 공익성을 확보하여야 할 것이다. 이를 통해 질적인 공공서비스를 증진하는데 기여하여야 할 것이다.