

법 개정을 통한 노동이사제 활성화 방안¹⁾

이정희(한국노동연구원 선임연구위원)

1. 문제의식

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 지방정부에서 조례를 제정하여 노동이사제 운영에 관한 조례를 제정한 지방정부는 총 18곳에 이른다. 중앙정부 공공기관에 대해서는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)’ 개정²⁾으로 2022년 8월부터 노동이사 선임이 의무화되었다. 이러한 제도의 진전으로 2024년 10월 말 현재 한국에서 ‘노동이사’로 활동하는 노동자의 수는 180여명이고, 이들이 소속된 기관 수는 160여개에 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(메기효과) 활성화되며, 이를 통해 기관의 공공성이 증대되고 있다는 연구 결과는 노동이사제의 효과를 입증할뿐 아니라 확산할 필요성을 제기하고 있다.

하지만 노동이사제가 운영되는 실태를 보면 제도적 기반의 취약함이 제도의 활성화를 가로막고 있다는 점을 확인할 수 있다. 우선 지방 공공기관은 모범 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.

둘째, 중앙 공공기관은 공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)에 노동이사 도입 근거를 마련하였으나 공공기관 유형 가운데 공기업과 준정부기관에 대해서만 의무도입을 명시하였고 다수를 차지하는 기타공공기관의 노동이사제 도입 의무화는 공백으로 남겨두었

1) 이 글을 필자가 동료 연구자들과 함께 현재 진행 중인 연구(이정희·박태주·노광표·박귀천·주미옥(2024) 『노동이사제 운영 실태 분석 및 평가』, 한국노동연구원) 내용 중 필자가 작성한 일부를 수정·보완한 것이다.

2) 법률 제18795호, 2022.2.3., 일부개정. 2022.8.4. 시행

다. 또한 공운법과 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 법리의 차이와 제도의 공백으로 노동이사제 운영 방식이 다르고 제도적 안정성이 취약함에 따라 노동이사로 선임된 이후에도 노동이사로서 제역할을 수행하기 어려운 사례가 다수 확인된다. 제도 운영 과정에서는 행위주체들 간의 관계 형성 및 상호작용도 영향을 미치겠지만, 이 글에서는 ‘법제도’에 초점을 두고 쟁점을 파악하고 발전방안을 모색하고자 한다.

2. 기 제출된 개정 법률안 검토

가. 제22대 국회

24.11.15.현재 제22대 국회에 제출된 노동이사제 관련 개정법률안은 총 4개로 확인된다. 중앙 공공기관을 대상으로 한 개정법률안은 2개인데, 중앙 공공기관 가운데 노동이사제 도입 의무가 명시되지 않은 기타 공공기관의 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 의원 대표발의한 공운법 일부개정법률안(24.8.30, 의안번호 2203419)은 현재 중앙 공공기관 유형 가운데 노동이사제 도입 의무화 조항이 마련되어 있지 않은 기타공공기관에 대하여 노동이사제 도입을 의무화하는 것을 뼈대로 한다.

법안	내용
공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (24.8.30, 박홍배의원 대표발의)	<ul style="list-style-type: none"> 공운법상 노동이사제 적용범위에서 기타공공기관 배제돼 있음. 공공기관 노동이사제를 기타공공기관까지 확대 적용함으로써 노동자 경영참여 확대 <신설> 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.

법안	내용
	<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>

이수진 의원 대표발의한 공운법 일부개정법률안(24.10.7., 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 수 있도록 규정하려는 것이다.

법안	내용
공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (이수진의원 대표발의)	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회를 15인 이내로 구성하도록 하는 현행법 규정에 따라 이미 15인의 이사가 있는 경우 노동이사를 추천·임명할 수 없어 개선하고자 함 • <신설> 제18조제1항에 제4호를 다음과 같이 신설한다. 4. 제25조제3항제2호 및 제26조제3항 후단에 따른 비상임이사를 선임함으로써 15인을 초과하는 경우.

2) 지방 공공기관

박홍배 의원이 대표발의한 지방출자출연법 일부개정법률안(24.8.30, 의안번호 2203458)은 현재 조례에 기반하여 노동이사제를 운영하고 있는 지방자치단체 출자·출연기관을 적용대상으로 하여 노동이사제 도입을 의무화하는 것을 목적으로 한다. 노동이사 선출 방식으로는 현재 공운법 조항과 같이 과반수노조 추천을 제시하였다.

이수진 의원이 대표발의한 지방공기업법 일부개정법률안(24.10.4, 의안번호 2204530)은 현재 조례에 기반하여 노동이사제를 운영하고 있는 지방공사를 대상으로 하여 노동이사제 도입을 의무화하는 것을 목적으로 한다. 위의 박홍배 의원 대표발의안에서처럼 노동이사 선출방식으로는 과반수노조 추천을 제시하였다.

법안	내용
지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (24.8.30,	<ul style="list-style-type: none"> • 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)

박홍배의원 대표발의)	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 (24.10.4 이수진의원 대표발의)	<ul style="list-style-type: none"> • 노동이사제를 지방공사까지 확대적용 근거 마련 • <신설> 제58조제7항 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.

이 2개의 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. 아래에서는 대표적인 2개의 법률안을 살펴보고자 한다.

1) 근로자대표제 및 경영참가

이수진 의원이 대표발의한 근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안(21.4.20. 의안 번호 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 30여개 영역에 관련한 권한 행사의 주체인 근로자대표, 근로자참여법에 따른 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 참여와 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 논

의가 필요하다.

법안	내용
근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안 (21.4.20. 이수진의원 대표발의)	<ul style="list-style-type: none"> • 근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안 제정 • <주요 내용> • 근로자를 대표하는 자 및 노사공동위원회를 통하여 노사가 대등한 입장에서 의사 결정을 할 수 있도록 하는 한편, 근로자의 경영참가를 실현함으로써 근로자와 사용자의 공동이익을 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 근로자총회에서 근로자대표 및 근로자위원 선출 등의 안건을 심의할 수 있도록 하고, 총회의 소집 및 의결요건 등을 명시하는 한편, 근로자대표 및 근로자위원의 민주적 선출절차, 임기, 권한 등을 규정함(안 제12조, 제14조부터 제16조까지). • 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 선임 의무, 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(22.5.12 의안번호 2115559)과 지방출자출연법 일부개정법률안(22.5.12 의안번호 2115557)은 지방공기업과 지방출자출연기관에 노동이사제 도입을 목적으로 한다. 앞서 제22대 국회에 제출된 법률안과 비교할 때 조례가 아닌 모법으로의 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 자격도 보장하였고, 안전부의권, 노동이사 활동보장 등을 명시하였다.

법안	내용
지방공기업법 일부개정법률안 지방자치단체 출자·출연기관 의 운영에관한법률 일부개정법률안 (22.5.12, 이은주의원 대표발의)	<ul style="list-style-type: none"> 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. ③ 제1항제1호의 노동이사는 해당 기관 근로자로 구성된 노동조합의 조합원 자격을 유지할 수 있다. ④ 노동이사는 이사회에 안전을 부의할 권한을 가지며, 그 밖에 이 법에서 달리 정하지 아니한 부분에 대해서는 이 법 및 정관으로 정하는 비상임이사의 권한과 동일한 권한을 가진다. 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

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, 노동이사제를 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 조정하였다. 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 노동이사를 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(23.1.19.)하였는데, 이 기준에서는 지방출연기관의 조직설계 세부기준을 제시하여 최소 조직 규모 이상(시·도: 28명 이상, 시·군·구: 20명 이상)으로 기관이 설립되도록 유도한다.³⁾ 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 전남도)이므로 이를 기준으로 삼는 방안을 검토할 수 있다.

중앙 공공기관의 경우, 기타공공기관의 노동이사제 도입·운영을 공운법에 명시할 필요가 있다. 2022년 8월4일부터 시행 중인 공기업·준정부기관의 임원의 임면에 관련 조항

3) 행정안전부 보도자료(2023.1.18.) “설립 절차 강화를 통해 지방공공기관 혁신 이끈다 - 출연기관 조직 설계 지침(가이드라인) 제시 등 「지방 출자·출연기관 설립기준」 개정

을 참고하면 될 것이다. 관련하여, 박홍배 의원이 대표발의한 공운법 개정안이 국회에 계류 중이다.

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 결과⁴⁾ 기관 이사회의 노동이사는 평균 3.6명이고, 이사회 구성에서 차지하는 비율이 평균 37.2%다.

노동이사 다양성도 검토가 필요하다. 중앙 공공기관 60곳의 현직 노동이사를 성별로 나눠보면, 남성이 95%이고 여성이 5%다.⁵⁾ 압도적으로 남성 비율이 높다. 유럽 사례를 보면⁶⁾, 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.

현재 한국에서 노동이사는 기관에 재직 중인 노동자로 자격을 제한하고 있는데, 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, 포섭의 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 있다. 후보이사제는 스웨덴에서 운영 중인 제도인데, 후보이사는 노동이사과 동수로 선임되고, 노동이사과 이사회 출석 및 발언권을 갖는다. 다만 의결권은 없다. 참고로 스웨덴 통신회사 바텐폴(Vattenfall) 이사회⁷⁾에는 총 11명의 이사가 있고, 이 중 3명이 노동이사다. 후보이사(3명)까지 포함하면 이사회 구성원은 14명이고 이 중 6명(42.9%)이 노동이사인 것

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

5) 시사인(2024.10.25.) “국가 공공기관 노동이사 95%가 남성, 평균연령 52.2세”, 통권 894호

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

7) Vattenfall(2023) Corporate governance report 2023.

<https://group.vattenfall.com/who-we-are/corporate-governance/board-of-directors>
(24.11.13 접속)

이다. 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. 이외노동이사는 이미 서울교통공사 등에서 시행해 왔던 것이고, 금융권에서 시도했던 노조가 사외이사 추천권을 갖는 것과 유사한 맥락이다. 서울교통공사에서는 2명의 노동이사가 2017년 9월11일부터 임기를 시작했는데, 이에 앞선 같은 해 5월31일부터 노조 활동가 출신이자 공공교통네트워크 정책위원장이 비상임이사로 선임되었다.

유럽 사례를 보면, 자격 요건을 직원만이 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 최소 2명 이상 임명되는 경우, 이은주 의원안에서 제시한 것처럼 특정 성별이 3분의 2를 초과할 수 없도록 하면서 성별 균형을 맞출 필요가 있다.

다. 노동이사 추천 방식

1) 쟁점

노동이사 후보 선출 방식은 해당 기관 내 전 직원 투표 방식(주로 지방 공공기관)과 과반수 노조 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).

<표 1> 노동이사 선출 방식 선호도 (단위: %)

내용	비중		
	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)

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.”(인터뷰). 하지만 반대하는 쪽은 노동이사의 대표성은 전체 직원으로부터 나온다고 본다. “노동이사의 대표성은 특정 노조가 아니라 전체 직원들의 의사를 통해 확보되는 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.”(인터뷰)

2) 과제

중앙과 지방 공공기관 간 노동이사 추천 방식을 달리 정할 이유는 없다. 필자는 현재 지방 공공기관에서처럼 전 직원 투표 방식으로 통일하는 것이 바람직하다고 생각한다. 노동이사는 특정 노조의 대표자라기보다 기관 전체 노동자들의 대표로 이사회 활동을 하는 자이기 때문이다. 과반수 노조 추천을 지지하는 쪽은 기관 내에 선출직 노동자 대표가 2이상 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 문제⁸⁾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. 그럼에도 현실적으로 직원 투표로 노동이사 후보를 추천하는 지방 공공기관의 경우, 노동이사 활동 과정에서 노조와의 원활한 관계 형성에 어려움을 겪는 사례를 도외시킬 수도 없다. 이는 노동이사의 조합원 자격 문제와 맞물려 고려할 필요가 있다. 노동이사

8) 박태주(2016), “한국에서 ‘근로자이사제’의 도입은 어떻게 가능한가”, 『노동법포럼』 제19호

의 조합원 자격 유지를 전제로, 노동이사와 노동조합이 때론 독립적이면서도 때론 상호 보완적인 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 두 번째로 중요한 비중을 차지한 반면 노르딕CME와 IGS(아일랜드·그리스·스페인)에서는 노조가 2위를 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.

<표 2> 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)

라. 노동이사의 권한1

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 제29조제2항). 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.⁹⁾ 2024년 실태조사에서 면접조사에 응한 노동이사들의 의견은 대체로 같았다. 한 노동이사는 다음과 같이 말했다.

“타기관 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.”

둘째, 선임비상임이사 관련 내용을 보겠다.¹⁰⁾ 노동이사는 선임 비상임이사로 선출될 수 없다는 한계도 가진다. 선임 비상임이사는 이사회 안건, 그 밖의 기관운영에 관한 사항을 논의하기 위하여 비상임이사회를 소집·주재하는 권한을 가진다. 선임 비상임이사는 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 있다⁸⁾. 그런데 노동이사가 선임 비상임이사가 될 수 없다는 사실 역시 노동이사에 대한 차별이라고 할 수 있다. 실제로 노동이사의 역할은 기관 비상임이사의 역할을 강화해 최종적으로 이사회 기능을 정상화하는 것이라고 할 수 있다. 2024년 실태조사에서는 노동이사가 비상임이사를 맡는 것과 관련한 다양한 의견을 제출되었다.

(반대/유보) “이사회를 누가 주재하느냐에 따라 전체 논의 흐름이 달라지는데 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 말을 이유가 없다.”

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

10) 이하 내용은 위의 글 pp10-11 참고

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 권한²

1) 쟁점

2가지를 검토할 수 있다. 하나는 감사권과 정보요청권이고, 다른 하나는 안전부의권이 다. 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 안건 명시해야 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 노사협의회의 근로자위원 또는 고충처리위원 등 근로자의 이익을 대표하는 직을 사임하여야 한다(지침 제47조의 4). 노동이사가 조합원 자격을 상실하는 것은 한편으로 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 드러난다. 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 어

럽게 만드는 요인이 된다. 노동이사와 노동조합의 관계만 하더라도 양자 사이가 (비록 노조가 후보를 추천했더라도) 수평적이고 독립적인 관계라는 주장과 함께 노동이사는 노동조합의 대리인이라는 주장도 제기된다. 노동이사제를 노사협의회와 함께 노조 경영 참가의 일환이며 이런 점에서 노조 활동의 연장으로 보는 관점이 그것이다.¹¹⁾ 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 형성하기 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 노조와의 관계를 고려할 때 조합원 신분 유지가 유리한지 불리한지에 대한 의견도 포함되어 있다. 중요한 것은, 노동이사와 노조와의 관계라는 노동정치 영역에 대한 고려보다는 기본권 보장 차원에서 접근할 필요가 있다. 이와 관련 권용범 노동이사(수자원공사)는 노동이사의 의무적 노조 탈퇴의 위헌성에 대해 논증하였다.¹²⁾ 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 사용자에 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 위하는 자’에 해당한다고 해석하는 것은 비례성 원칙에 비추어보면 과도하게 기본권을 제한하는 부적절한 해석이다.

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

12) 권용범(2024), “노동이사 의무적 조합탈퇴의 위헌성”, 국가공공기관 노동이사협의회 창립 제1주년 기념포럼

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, 노동이사가 노동이사 이외에 어떤 노동자 대표직도 맡지 않고 있다고 응답한 경우가 단지 24.3%다. 현장위원이나 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 나타났는데, 이는 프랑스 법에서 명시된 ‘겸직 불가’ 조항 때문이다.

<표 3> 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 ¹⁾	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 ³⁾	2.6 ³⁾	7 ⁴⁾	19.0 ⁴⁾
직원 대표	9.0	7.3	22.5 ²⁾	14.7 ²⁾	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		N= 1,554		N= 1,917		N= 147	

자료: 와딩턴·콘촌(2020: 83)

주: 직책을 1개 이상 선택할 수 있기 때문에 총합은 100%가 넘음

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 활동시간에 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/법률비용보험 등인데, 해당 항목의 지원주체가 기관(고용주), 노조, 사업장평의회 등으로 나뉜다. 여비나 이사활동비는 기관(고용주)으로부터 지원 받는 경우가 많고, 훈련이나 전문가자문 등은 노조로부터 지원 받는 경우가 많다.

<표 4> 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					불어권 N= 110-147				
	총합 %	고용주 %	노조 ¹⁾ %	사업장 평의회 ²⁾ %	기타 %	총합 %	고용주 %	노조 ¹⁾ %	사업장 평의회 ²⁾ %	기타 %	총합 %	고용주 %	노조 ¹⁾ %	사업장 평의회 ²⁾ %	기타 %	총합 %	고용주 %	노조 ¹⁾ %	사업장 평의회 ²⁾ %	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. 소결 - 로드맵 설계시 고려할 것들

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. 방안1은 공공기관의 운영을 규율하는 법률(중앙 공공기관은 공운법, 지방 공공기관은 지방공기업법과 지방출자출연법)에 노동이사제 관련 조항을 구체적으로 담는 것이다. 방안2는 앞서 이수진 의원안(근로자대표제 및 경영참가 등에 관한 법률안(21.4.20. 의안번호 2109602))과 유사하게 현행 근로자참여법 내용과 노동관계법상 각종 근로자대표의 권한 관련 조항, 그리고 노동이사제 관련 조항을 모두 하나의 법률에 담는 것이다. 방안3은 노동이사제 관련 내용을 담은 별도의 법률을 제정하는 방안이다.

	방안		적용 대상	내용 및 효과
1	1-1	지방공기업법· 지방출자출연법 개정	지방 공공기관	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 기타공공기관 노동이사제 도입 근거 마련 - 지침에 규정된 노동이사 권한 및 역할 등에 관한 법적 근거 마련
2	근로자참여법 개정 - 노동이사제 내용 포함		중앙/지방 공공기관	<ul style="list-style-type: none"> - 노사 참여·협력 관련 법 취지에 부합 - ‘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	<ul style="list-style-type: none"> - 노동이사제 법적 근거 통일적으로 마련 - 제도 사각지대 대폭 완화 - 공공기관 우선 시행 후 민간기업으로 확산 근거 마련

방안1 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 운영시 고려할 다양한 쟁점을 동일하게 포함할 수 있을지 검토가 필요하다. 방안2 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.

방안3 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.