

# KLSI

## ISSUE PAPER

제 126 호  
2020-7호  
(2020.03.31)

[www.klsi.org](http://www.klsi.org)

### 노동자 경영참여와 노동이사제 -서울시 사례를 중심으로-

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

#### [목차]

1. 머리말
2. 노동자 경영참여와 산업민주주의
3. 서울시 노동이사제 운영 사례
4. 맺음말

#### 한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

[WWW.facebook.com/klsiedit](http://WWW.facebook.com/klsiedit)

## 〈요 약〉

노동자 경영참여는 노동운동의 오랜 과제였다. 한국노총은 강령에서 “우리는 자율, 대 등, 참여에 입각한 생산민주화와 산업민주화를 실현한다”고 규정하고, 민주노총은 기본 과제에서 “우리는 공동결정에 기초한 경영참가를 확대하고 노동현장의 비민주적 요소를 척결한다”고 제시한다.

하지만 한국은 ‘경영전권’이라는 이름 아래 노동의 참여를 배제해 왔다. 산업민주주의의 토대가 취약한 현실에서 서울시 투자출연기관에 ‘노동이사제’를 도입하여 노동자 경영참여의 첫 발을 내딛었으며, 경영협의회 도입도 준비하고 있다. 문재인정부도 100대 국정과제 중 하나로 공공기관의 노동이사제 도입을 약속하였으나 3년이 지난 현재까지 가시적인 움직임이 없다. 이 글은 서울시 노동이사제 도입 및 운영 사례를 통해 공공기관 노동이사제의 도입 필요성과 이를 위한 정책 방안을 논의하고자 한다.

2020년 1월 현재 서울시 산하 17개 공공기관에 22명의 노동이사가 선출되어 활동 중이다. 근로자 수가 300인 이상인 서울교통공사 등 6개 기관에는 2명의 노동이사가, 300인 미만인 서울에너지공사 등 10개 기관에는 1명이 선출되었다. 3년 임기인 1기 노동이사들의 특성은 다음과 같다. 전체 노동이사들의 평균 재직기간은 약 16년이고, 노조활동 경력은 16명(약 72.7%)이 갖고 있다. 성별을 보면 남성이 12명, 여성이 10명이다.

노동이사제 도입의 성과와 문제점은 다음과 같다. 첫째, 노동이사들은 이사회 ‘메기 효과’를 만들어냈다. 노동이사제 도입 이후 이사회 분위기와 회의 방식이 바뀌었다. 현장 경험이 풍부한 노동이사들이 참석하여 치열한 토론이 이루어져 이사회가 활기차고, 생동감이 생겼다. 과거 통과의례 내지 만장일치로 결정되어왔던 이사회 의결방식이 개선되었다. 둘째, 현장 목소리 전달이다. 노동이사들은 기관대표, 비상임이사 등에게 현장의 상황 및 고민 그리고 문제점에 대한 생생한 목소리를 전달하였다. 새로운 사업 수행에 따른 인원 및 공간배치 문제, 내부 업무 프로세스 개선, 기관 내 노동환경이 열악한 부서의 인력충원 등이 이사회에서 공론화되어 해결되었다. 물론 이사회에 뚜렷한 변화가 나타난 것은 아니다. 그것은 노동이사의 취약한 권한과 전체 이사회 구성원 중 낮은 비중 때문의 것이다. 현재 노동이사는 일반 비상임이사와 동일한 권한을 갖는다. 따라서 노동이사는 “①이사회 부의권(附議權) 및 심의보류(연기)권, ②경영사항에 대한 감사의뢰권, ③경영정보 문서 열람권 및 자료제공 요구권, ④임원추천위원회 참여권” 등이 없다. 이사회 전체 인원 중 노동이

사는 평균 10명 중 한 명에 불과하다.

서울시 산하 투자출연기관의 노동이사제 도입 이후 경영참여운동은 다른 지자체로 확대되고 있다. 경기도와 광주광역시, 인천시 등이 조례 제정을 마쳤고, 노동이사들을 선출, 운영하고 있다. 하지만 문재인정부는 공공기관 노동이사제 도입에 적극적으로 나서지 않고 있다. 정부가 말하는 이사회 노동조합 참관제는 ‘속 빈 강정’이고 공약 후퇴이다. 노동자 경영참여운동은 민주주의를 구현하는 길이다. 하지만 민주주의는 유독 직장 문 앞에서는 침묵하거나 작동을 멈추었다.

# 노동자 경영참여와 노동이사제

## -서울시 사례를 중심으로-

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

### 1. 머리말

문대통령은 19대 대선공약과 100대 국정과제 중 하나로 공공기관의 노동이사제 도입을 약속하였다<sup>1)</sup>. 산업민주주의의 토대가 취약한 한국의 현실에서 노동자 경영참여 방안인 노동이사제 도입은 신선한 공약이었다. 특히 정경유착과 부패의 고리를 끊어내지 못한 한국 기업들의 불투명한 지배구조 하에서 경영의 투명성을 높이는 노동자 경영참여제도의 도입은 큰 의미가 있다. 특히 공공부문에서 노동이사제를 먼저 도입하여 이를 민간부문으로 확산한다는 정책이었다.

현재 노동이사제는 서울시 산하기관에서 실시 중인 제도이다. 2016년부터 서울시는 투자출연기관 16곳에 노동이사제를 도입하여 운영 중이다. 서울시의 제도 도입 당시 경영계와 보수 언론들은 노동이사제가 도입되면 경영효율성이 저하되고, 노사갈등 심화 등의 부작용이 발생할 것이라며 반대하였다. 그러나 지난 3년 동안 시행된 서울시의 노동이사제는 부작용보다는 긍정적인 효과가 컸다. 과거 거수기 논란이 다반사로 진행되었던 이사회가 활성화되었다. 노동이사의 이사회 참여는 이사회 전체를 바꾸어 놓는 ‘메기 효과’로 작용하였다. 서울시의 노동이사제 도입 이후 경기도와 광주광역시에서도 노동이사제를 도입, 운영하고 있다. 하지만 문재인 정부는 대선 공약과는 달리 공공기관의 노동이사제 도입을 위한 적극적인 모습을 보이지 않고 있다. 공공기관에 노동이사제를 도입하기 위해서는 “공공기관 운영에 관한 법률(이하, ‘공운법’)을 개정하여야 하나, 법 개정안조차 제출하지 않은 상태에서 노동조합의 이사회 참관제로 정책을 수정한 상태이다.

이 글은 서울시 사례를 통해 공공기관 노동이사제 도입의 필요성과 이를 위한 정책 방안을 논의하고자 한다. 글의 순서는 다음과 같다. 2장은 노동자 경영참여의 의미와 필요성, 3장은

1) 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관을 위해 공공기관 ‘노동이사제 도입’이 국정과제(12번)에 제시됨.

서울시 노동이사제 도입 사례, 4장은 노동자 경영참여를 촉진하기 위한 법제도 개선 방안을 살펴본다.

## 2. 노동자 경영참여의 의의와 필요성

노동자 경영참여(worker's participation in management)는 우리나라 노사관계에서는 생소하고 낯설다. 경영권이라는 낯은 이데올로기가 한국의 사용자에게는 신성불가침의 권리로 인식되고 있기 때문이다. 노동자 경영참여에 가장 반대하는 집단은 사용자들이다. 사용자단체는 “노동이사제 도입은 자칫 기업의 자율성과 경쟁력 등을 훼손할 가능성이 있다. 근로자 대표의 경영 참여가 의사결정 속도를 늦춰 기업 성과에 부정적 영향을 끼칠 수 있다”고 주장한다. 또한 독일 등 유럽국가에서 실시되고 있는 노동자 경영참가는 ‘이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism)’를 근간으로 하고 있어 우리나라의 ‘주주 자본주의(shareholder capitalism)’와는 본질적인 차이가 있다는 점을 강조한다. 하지만 국제사회에서 경영권이라는 개념은 한국처럼 사용자의 배태적인 권리로 보장되지 않는다. 그 이유는 소유권과 경영권이 분리되어 있을 뿐 아니라 현대 사회의 보편적인 기업 조직들이 ‘주식회사’라는 형식을 갖고 있기 때문이다.

### 1) 기업 지배구조와 경영참여

경영권이 사용자의 고유 권한이라는 주장의 논지는 기업에 대한 책임과 통제의 최종 책임자가 주주들이라는 가정에 바탕을 두고 있다. 이런 관점은 자본주의 초기에 유래되었는데, 그 당시에는 투자를 위해 금전을 제공하는 개인들과 이들이 투자하는 기업들 간의 관계가 훨씬 직접적이었지만, 지금은 당시 상황과 질적으로 다르다.

우리나라는 주식회사 경영권의 성격을 규정하는 기업지배구조를 주주와 경영진 간의 문제로 협소하게 해석하는 경향이 있다. 그런데, 주식회사는 소유와 경영의 분리를 전제로 하기 때문에 주식회사의 경영권이 소유권에 근거하지 않고 있음에 주목할 필요가 있다. 주식회사는 많은 사람들로부터 자금을 조달하여 대규모 사업을 실행하기 위해서 등장하였고, 그 결과 소유와 경영의 분리 문제가 제기되는 것은 필연적이다. ‘주식을 소유했다는 사실에서 경영권이 연역되지 않는다.’는 점이다. 우선, 주식회사는 법인으로서 주인이 있을 수 없고, 대표만이 존재한다. 즉, 주식회사에 관하여 주인이라는 표현을 쓰는 자체가 어불성설이다. 이점에서 자본을 출자한 개인이 경영권을 갖는 개인회사와 구별된다. 또 하나, 주식회사는 언제든지 주식 매매가 가능한 ‘주식양도 자유’의 원칙과 주주가 소유한 주식만큼의 책임을 지는 ‘유한책임’의 원리에 근거하고 있다. 이는 소유한 주식만큼의 경제적 손해만 감수하면 회사 경영에 대해서 아무런

책임을 지지 않는다는 의미이다. 결론적으로, 주식회사의 본질상 주식의 소유와 기업의 경영권 사이에는 아무런 필연적 관계가 없다(김상봉, 2012).

기업지배구조(Corporate Governance)란 기업을 지휘하고 통제하는 구조를 말한다. 기업지배구조는 ①기업이라는 경제활동의 단위를 둘러싼 여러 이해관계자 간의 관계를 조정하는 메커니즘, ②경영자원의 조달과 운용 및 수익의 분배 등에 대한 의사결정 과정과 이에 대한 감시 기능의 총칭, ③기업가치의 극대화를 위해 기업의 이해관계자 간 대리인비용(agency cost)과 거래비용(transaction cost)을 최소화하는 메커니즘, ④기업 경영을 감시, 규율하는 체계 또는 이를 행하는 기구 등 다양한 의미를 내포하고 있다.

기업지배구조를 구분하는 가장 일반적인 방식은 주주중심 모델과 이해관계자 모델로 나누는 것이다(O'Sullivan, 2000). 주주중심 모델은 대리인 이론에 바탕을 둔 모델로 지배구조란 기업에게 자금을 제공한 주주들이 자신들의 투자에 대한 수익을 보장받기 위해 경영진의 자원배분에 대한 의사결정을 감독하고 통제하는 방법을 말한다. 미국과 영국을 비롯한 앵글로색슨 국가에서 채택하고 있는 것으로 시장을 통한 외부적 통제가 경영진에 대한 주요통제 방식이다. 이해관계자 모델은 계약적 지배이론에 바탕을 둔 것으로 지배구조란 주주, 경영자, 종업원, 채권자, 공급자, 지역사회 등 다양한 이해관계자들이 각 이해집단의 이익을 극대화하기 위하여 경영진을 감시하고 통제하는 방식을 말한다. 독일을 비롯한 유럽 대륙과 일본에서 채택하고 있는 방식으로 채권자이자 주주인 은행에 의한 통제 또는 내부적 통제 방식이 주로 사용된다. 두 모델의 특징은 <표 1>과 같다<sup>2)</sup>.

<표 1> 주주중심 모형과 이해관계자 모델의 주요 차이점

특성	주주중심 모델	이해관계자 모델
목적	- 주주이익의 극대화	- 다른 이해관계를 가진 다양한 집단의 목적 충족
지배구조 및 주요 과정	- 주주/대리인 모형: 경영자는 주주의 대리인으로 기능 - 통제가 주요 기능 - 외부통제 기제 개발 : 처벌과 유인책 제공 - 시장에 기반을 둔 조정	- 사회적 협력자 모형 : 국가, 가족, 그리고 노동자와 같은 다양한 이해관계자 간의 조정과 협력 - 사회적 복지가 주요 의제 - 조정과 통제를 위하여 정부의 역할 수급
성과	- 투자에 대한 책임을 담보하기 위하여 주주가치 강조 - 재무적인 성과 강조	- 재무성과 이외의 다양한 지표 강조 - 장기성과를 위한 단기성과의 희생 가능
잔여위험 부담자	- 주주	- 모든 이해관계자
이해관계자의	- 재무/투자자/소유자가 유일한 이해관계자이며,	- 지배구조에 있어 궁극적인 지위를 확보하기 위한

2) 이러한 구분은 조직의 목적 그리고 목적 달성을 위하여 형성된 일련의 기업지배 제도들의 구조적 형태의 차이에 근거하고 있다. 이러한 이원적인 유형 분류는 각 국가에서 보이는 다양한 형태의 기업지배구조를 단순화·추상화했다는 비판을 받기도 하지만, 스펙트럼의 양극단에 위치한 기업지배구조 유형을 대비하여 기업지배구조의 목적, 작동방식 및 그것을 뒷받침하는 기제들을 이해하는데 도움이 된다.

특성/영향력	지배구조에 있어 궁극적인 지위를 확보하기 위한 충분한 권한과 정당성을 가지고 있음.	충분한 권한과 정당성을 다수의 이해관계자가 공동으로 가지고 있음.
관점	- 기업수준에서의 미시적 접근 - 대리인이론	- 사회수준에서의 거시적 관점 - 행동경제이론

자료 : Kochan & Rubinstein(2000)에서 수정/보완.

한편, 노동자 경영참여는 일반적으로 의사결정참여(participation in decision), 자본참여(participation in capital), 이익참여(participation in profit)의 세 가지로 구분할 수 있다. 자본참여는 종업원들로 하여금 자본의 출자자로서 기업경영에 참여하는 방식으로 소유참가, 재산참가라고도 한다. 경영참가 실현 중 가장 용이한 유형으로 이익참가를 꼽을 수 있다. 종업원 또는 노동조합이 경영성과를 높이는데 참가하고 그 협력의 대가로 경영성과, 즉 수익 또는 이익의 일부를 임금 이외의 형태로 종업원들에게 배분하는 방식이다. 이러한 노동자 참여 중 이익참여와 자본참여는 경제적 소유의 분배와 관련된 것으로 경제민주주의의 영역에 해당한다. 의사결정참여는 기업의 생산 및 노동의 배치와 관련된 경영에 대한 노동자의 참여를 의미한다. 따라서 “기업경영에 관련된 기업 내 의사결정 및 운영과정에 근로자, 근로자대표 또는 노동조합이 참여하는 것”을 의미하는 의사결정 참여를 일반적으로 노동자의 경영참여라고 하며, 이러한 노동자의 경영참여는 기업 내 지배 질서에 대한 근로자의 영향력 행사를 의미한다는 점에서 산업민주주의의 영역에 속한다고 볼 수 있다(이주희·이승협, 2005).

기업 경영에 관한 의사결정에 참여하는 경영참가는 노사관계 측면에서 양면적 성격을 띠고 있다. 기업경영에 참여하여 노조나 근로자 대표가 사용자와 공동으로 책임을 져야 한다는 점에서 노조나 근로자대표의 자율성과 능력을 훼손시킬 수 있다는 우려도 있지만, 참여가 노사관계에서 대립성을 희석시키고 협조적인 관계를 형성하는데 기여할 것이라는 기대도 있기 때문이다. 이 같은 양면적 성격은 노사 각 주체들 내에서도 긍정적 혹은 부정적 입장을 함께 갖고 있다. 노동계의 입장에서 보면, 경영참가는 노동조합이 기업(기관) 수준에서 산업민주주의를 구현할 주체로 기능하게 하는 제도적 장치가 되고, 경영활동을 규율하거나 성과를 공유함으로써 노동 소외를 극복하는 매개가 될 수 있다는 점에서 긍정적이다. 하지만 비판적인 시각에서는 노조가 경영에 일정한 책임을 부담하는 데에서 비롯되는 노사협조주의에 빠질 수 있고, 노동이 자본에 포섭되거나 통제되는 방식으로 귀결되어 노조의 정체성이 흔들리고 자주성이 약화될 수 있다고 주장한다. 사용자의 입장에서 양 측면은 동일하게 제기된다. 경영의 지배구조와 의사결정구조에 노동이 참가하는 것을 ‘경영권 침해’로 보는 부정적인 견해가 있다. 노조(또는 근로자대표)의 경영참가가 의사결정구조와 과정을 복잡하게 하고 최종 결정을 지연시키며 근로자 대표의 전문성 부족에 따른 불합리와 비효율이 초래된다는 것이다. 반면에 경영과 노동 사이의 의사소통 통로이자, 의사결정만이 아니라 의사결정으로부터 비롯되는 책임을 일정하게 공유할 수 있기 때문에 기업(조직)의 의사결정에 관한 정당성이 강화된다. 이를 통해 근로자의 경영참여는 근로자들의 협력과 동의를 얻어낼 수 있는 매개적인 기능을 통해 협력적



노사관계를 구축하는데 긍정적으로 기여한다고 본다(Kelly and Kelly, 1991 ; 배규식 외, 2015).

물론 노동자의 경영참여 입장은 단선적이지 않다. 노동자 경영참여가 어떤 모습을 갖게 될 것인가는 관련 행위주체간의 세력관계, 전략, 사회경제적 주변 환경 등에 달려 있다. 특히 노사가 전략적으로 어떤 선택을 하고, 어떠한 행위를 취할 것인가에 따라 노동자 경영참여의 내용은 상이한 방향으로 전개되기 때문이다.

## 2) 노동자 경영참여의 필요성

노동자 경영참여의 필요성은 다양한 영역에서 제기된다. 한편으로는 경제민주주의의 실현 또는 산업민주주의의 구현이라는 점에서, 다른 한편에서는 변화된 환경에서의 노동조합 역할 강화로 제시된다.

박태주(2016)는 노동자 경영참가의 필요성을 다음과 같이 주장한다. “노동자가 경영에 참여하는 것은 경제민주주의를 실현하는 수단이 된다. 공장 문 앞에서 멈춘 민주주의를 공장 안으로 끌고 들어오는 역할을 하는 것이다. 이 경우 민주주의란 기업의 의사결정으로부터 영향을 받는 사람들이 그 의사결정과정에 참여하는 것을 말한다. 노동자들은 기업의 핵심적인 내부 이해관계자로서 경영참여를 통해 비로소 스스로를 통치할 수 있는 권리를 갖는다. 정치적 약자가 정치적 의사결정과정에 참여하는 것이 정치적 민주주의라면 경제적 민주주의는 경제적 약자가 경제적 의사결정과정을 공유하는 것을 말한다. 노사갈등을 제도적으로 해결하는 장치로서 단체교섭은 교섭대상의 제한이라는 벽에 부딪힌다. 이에 반해 경영참여는 인사경영권에 대한 노조의 개입을 허용함으로써 노조의 활동영역을 확장시킨다. 이 경영참가를 “작업장 내에서 노조의 확대된 팔”(the extended arm of unionism within the factory)이라고 부르는 이 유도 여기에 있다.”

노동자 경영참여는 단지 경제민주주의의 실현 또는 산업민주주의의 구현뿐만 아니라 노동자의 고용을 지키는 버팀목으로서의 의미를 갖는다. 과거 은행·증권·보험회사들의 합병 및 매각 당시 노동자들은 회사의 경영 상황 및 전략을 알지 못해 속수무책으로 희생양이 되었다. 쌍용차사태, 한국GM의 공장 폐쇄 및 철수 논란과 대우조선해양의 합병 등에서도 노동자 경영참여의 필요성은 더 크게 제기된다. 생산에만 몰두하던 노동자들은 하루아침에 적자기업의 노동자로 전락하고, 구조조정은 사용자가 아닌 노동자들의 정리해고로 이어진다.

한편 경영참여는 변화하는 노동환경에 대한 대응력을 높이기 위해서도 필요하다. 탈산업화와 글로벌화가 급속하게 진행된 조건에서, 과거 산업화 시대에 형성된 권력 원천만으로는 노동조합이 노동자의 이해관계를 효과적으로 대표할 수 없다. 오늘날 경영자들은 서비스화, 자동화, 글로벌화 등으로 생산과정에서 노동자 대체를 과거보다 훨씬 쉽게 할 수 있다. 즉, 산업화시대



숙련노동자들의 노동조합이 누렸던 노동시장 내 독점적 위치에 따른 구조적 권력의 조건이 해체됐다. 또한 노동조합의 규모나 단결력, 그리고 단체교섭제도와 노동쟁의제도의 지원에 따른 권력 역시 훨씬 제한적이 됐다. 이러한 불리한 조건의 극복을 위해서는, 전통적인 노동조합 권력을 보완할 수 있는 새로운 권력 자원을 확보해야 한다. 그것이 바로 “정보” 능력과 “정당성” 능력이다. 여기서 “정보”란 “기업의 발전 가능성 및 사업장의 활동 등과 관련하여 고용계약관계에 본질적 변화를 가져올 사항에 관한 구체적인 데이터”이다(유럽연합지침 2002/14/EC). 그리고 “정당성”이란 이러한 정보에 기초한 노동조합의 행동이 “더 좋은 기업과 사회를 목표로 하는 ‘정의의 검’으로서 실천”임을 공론장에서 다른 행위자들에게 포괄적이고 능동적으로 설득해낼 수 있을 때 형성된다. 이러한 능력은 노동조합이 보다 광의의 경제민주주의 실현을 위해 경영에 참여하는 주체로서 스스로를 갱신할 때 형성될 수 있다. 참여전략으로의 전환이 요구된다(황수옥·이주환, 2018)

이와 같은 점에서 국제노동기구<sup>3)</sup>(2010)는 노동자 경영참여의 필요성을 다음과 같이 말한다.

“근로자들은 한편으로는 노조의 단체교섭을 통해 임금과 근로조건의 결정에 참여할 뿐 아니라 다른 한편으로는 다양한 경영참여를 통해서 기업의 의사결정에 근로자대표의 참여를 보장하여 기업 수준에서 민주주의를 실질화 하는 것이 산업민주주의의 취지로 이미 유럽 선진국을 중심으로 구체적으로 제도화, 보편화되어 있다. 이런 산업민주주의가 구체화된 것이 노동자 경영참여 가운데 노동자대표 이사제, 사업장협의회 등 각종 근로자 대표제를 통해서 기업의 중요한 의사결정에 노동자들이 그 대표를 통해서 참여하고 함께 협의하며, 그 책임도 나누어지는 방식인 것이다.”

### 3. 서울시 노동이사제 운영 사례

서울시 노동이사제는 2020년 1월 현재, 16개 기관에서 22명의 노동이사가 활동하고 있다. 조례에 근거하여 2017년부터 서울시 투자·출연기관에서 노동이사를 선출하기 시작하였고, 이 가운데 일부는 3년 임기가 올해 만료되기 때문에 2020년 상반기에 다수의 기관에서 제2대 노동이사를 선출할 예정이다(이정희, 2020). 노동이사제는 서울시 노동정책의 핵심 의제로 문재인정부의 노동 국정과제가 되었으며, 광주광역시, 경기도, 인천광역시, 경상남도, 경기도 부천시, 부산광역시, 울산광역시 등 각 지방자치단체로 폭넓게 확산되어 시행되고 있다.

3) 1974년 ILO는 오슬로에서 열린 학술회의에서 “근로자의 경영참가제는 더 이상 실시여부의 문제가 아니라 어떻게 실시할 것인가의 문제”라고 선포한 바 있다.

## 1) 노동이사제의 도입 배경과 경과

### (1) 도입 배경

서울시는 노동이사제 도입의 필요성으로 한국 노사관계의 높은 갈등 지수와 대립형 노사관계의 해소를 주장하였다. 하지만 한국 노사관계의 갈등은 전반적으로 높지만 서울시 투자출연기관의 노사관계는 안정적이었다는 점에서 이 내용은 설득력이 떨어진다. 노사관계 갈등 해소가 강하게 주장된 이유는 당시 박근혜정부와 보수언론의 반대를 해소하기 위한 정책적 대응이었다고 볼 수 있다. 보다 핵심적인 도입 배경은 서울시장의 노사관계 개혁 의지로 판단된다. 박원순 서울시장은 과거 중앙정부의 정책으로만 생각되었던 노동정책을 지방정부에서 선도하여 새로운 변화를 만들어 내었다. 노동존중특별시를 표방하며 비정규직의 정규직화, 생활임금제 도입 등을 추진하였고 집단적 노사관계의 변화를 위해서는 노동자들에게 책임만큼 권한이 부여되는 유럽식 공동결정제도가 도입되어야 한다고 줄곧 말해왔다<sup>4)</sup>.

“시민이 주인인 공기업은 민간기업과 달리 이해관계자 모두가 주인이자 소비자인 만큼 노동이사제를 통해 민간보다 높은 수준에서 공기업 경영을 더 투명하게 실현하는 계기를 만들어 나가겠다. ... 중략... 노동이사제가 단순히 노조의 이익을 대변하는 것은 아니다. 노동자이사가 참여하면 현장에서 일어나는 많은 일에 대해 의견을 개진할 수 있고 현장의 어려움이 반영되지 않은 채 결정되는 것을 막을 수 있는 통로가 될 것이다. 경영자적 관점에서만 보지 않고 좀 더 유연하고 다양한 의사수렴을 할 수 있어 경영진에도 도움이 된다. 그렇게 되면 공기업 직원들이 주인의식을 갖고 시민들에게도 좋은 서비스를 하게 될 것이다. 이사 1-2명만 참여해 결국 이용만 당하는 거 아니냐는 노조측 우려도 있었다고 한다. 그러나 숫자의 문제가 아니라 주인으로서 함께 가고자 하는 것이다(박원순 서울시장, 2016)<sup>5)</sup>.”

이렇듯 노동이사제는 노사갈등을 완화하는 수동적인 정책이 아닌 참여협력적 노사관계를 형성하기 위한 경영참여를 보장하는 적극적인 제도이다. 서울시는 참여형 노사관계를 형성하기 위해서는 노동자들에게 부가되는 책임만큼 권한이 필요하다고 판단하였다. 노동이사제는 경영협의회와 함께 경영참여의 두 가지 축이었다. 노동이사제가 전략적 의사결정과정에서 노동자의 참여라면 경영협의회는 일상적 경영의사결정에 대한 참여에 해당된다. 서울시는 이 둘을 뭉뚱그려 ‘참여형 노사관계’라고 불렀으며, 양자의 시너지 효과를 기대한 것이었다(박태주, 2016). 한편 서울시의 노동이사제는 노동조합의 요구로부터 출발한 것이 아니어서 도입 과정

4) 서울시장은 2005년 독일 폭스바겐 방문시 노동이사제를 접하고 이 제도를 꼭 국내에 도입해야겠다고 판단했다.

5) [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002207945](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002207945)

에서 노동조합 내부에서 찬반의견이 나뉘어졌다. 반대의견은 당시 박근혜정부에서 정상적인 '노동이사제' 도입이 가능할까라는 의구심과 함께 노동이사제를 노동조합의 투쟁력을 약화시키는 포섭 기제로 판단했다. 노동이사제 도입에 대해서 노동조합의 찬성의견이 지배적이었지만, 노동이사 선출방법, 노동조합과의 관계를 어떻게 할 것인가를 둘러싸고 우려도 제기되었다.

## (2) 도입과정 및 경과

서울시는 2014년 11월 24일 서울시 투자·출연기관 혁신방안을 발표하면서 상생·협치의 노사문화 조성을 위한 참여형 노사관계 모델 도입과 근로자이사제 도입 및 노사 경영협의회 설치 등을 약속하였다. 이후 서울시는 2015년 '참여형 노사관계 모델 도입방안'에 관한 연구용역과 노동이사제 도입 전문가 TF 구성·운영 등을 바탕으로 2016년 4월 27일 '노동존중특별시 서울 2016' 내용 중 하나로 노동이사제 도입을 선언하였다. 서울시가 투자출연기관에 노동이사제를 도입한다고 발표하자 경영계와 보수언론은 강한 반대 의견을 제시하였다. 또한 박근혜 정부도 노동이사제가 한국의 노사관계 토양에는 맞지 않는 제도라는 입장을 공식 표명하였다.

### 〈이사회 참여 보장 '노동이사제도', 노사가 참여하는 '경영협의회' 설치〉

- '참여형 노사관계 모델'도 도입, 시행한다. '노동이사제도'를 새롭게 도입해 이사회 참여를 보장하고 회사경영 협의를 위한 노사 '경영협의회'를 설치 운영하는 등의 내용이다. 우선 세부 추진방안을 마련하여 시범실시 할 계획이다(서울시 보도자료, 2014.11.24.).

서울시 투자·출연기관 노사와 서울시는 노동이사제 도입을 위한 전문가TF를 구성해 조례(안)을 확정짓는 한편 세부 운영지침을 논의했다. 아울러 2016년 5월 2일에는 학계, 전문가, 시민단체, 변호사, 노동자 등 전문가 30여명이 참여하는 정책 워크숍을 개최하여 구체적 모델안 및 법률쟁점에 대해 논의하였고, 최종적으로 조례안을 마련하여 2016년 5월 10일 대시민 발표를 했다. 이후 2016년 6월 29일 서울시의회와 공동개최로 조례제정 공청회를 거친 후 본격적으로 노동자이사제 세부운영안을 만들기 위해 노동자이사제 노사정 실무TF를 구성했고, 실무TF회의는 2016년 6월부터 8월까지 3개월간 총 5차례에 걸쳐 개최되었다. 이 자리에서는 조례안에 대한 의견수렴과 노동자이사제 세부운영안 및 운영관련 쟁점사항들이 면밀하게 논의되었고, 2016년 8월 19일에는 8차 전문가 TF회의를 통해 실무TF 논의사항등 주요 쟁점에 대한 전문가 의견 수렴이 이루어졌다. 2016년 10월 5일에 열린 실무TF에서는 근로자이사 선거 후보자 등록신청서, 추천서 양식 등에 대한 사항까지 노동자이사제 세부운영지침이 최종 조율되었다. 즉, 8차례의 전문가TF 회의와 6차례의 실무TF 회의를 거쳐 조율된 내용을 토대로 노동자이사제 운영에 관한 조례안이 작성되었고, 조례안은 2016년 9월 9일 서울시 의회

를 통과해 9월 29일 발효되었다(최흥기, 2020).

〈표 2〉 서울시 노동이사제 도입 과정

일시 또는 기간	내 용
2014년 11월 24일	서울시 투자출연기관 혁신방안 발표
2015년 5월~12월	참여형 노사관계모델 도입방안 연구
2016년 2월~6월	근로자(노동)이사제 전문가TF 구성운영
2016년 4월 27일	'노동존중특별시 서울 2016' 발표시 근로자(노동)이사제 도입 선언
2016년 5월 2일	근로자 경영참여 모델 전문가 정책워크숍
2016년 5월 10일	근로자(노동)이사제 도입 기자설명회(시장 발표)
2016년 6월 17일	근로자(노동)이사제 도입계획 수립(시정방침 제165호)
2016년 6월 29일	조례제정 공청회(서울시의회 공동주최)
2016년 6월~8월	근로자(노동)이사제 노사정 실무TF 구성운영
2016년 7월 13일	근로자(노동)이사제 도입 쟁점과 전망 국회토론회
2016년 8월 19일	근로자(노동)이사제 전문가TF 최종 회의
2016년 9월 29일	근로자(노동)이사제 운영에 관한 조례 공포

자료: 서울특별시(2018)

그러나 노동이사제 도입 과정은 순탄하지 않았다. 서울시와 투자출연기관 노사 모두 노동이사제 도입이라는 총론에는 뜻을 같이했지만 각 쟁점별 이견은 컸다. 노동이사제 조례 제정 과정에서 공식명칭을 '노동이사'로 할 것인지, '근로자이사'로 할 것인지를 문제부터 노동이사 도입대상 기관의 규모, 노동이사의 조합원 자격 유지 문제, 노동이사의 수, 피선거권자의 자격, 노동이사의 활동지원 등 여러 쟁점이 제기되었다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 서울시 투자출연기관의 노동이사제 도입을 둘러싼 쟁점 및 결과

쟁점사항	주요 쟁점내용		논의결과
	시(市)·사용자	노동조합	
명칭	- 근로자이사	- 노동이사	- 공식문건에서는 '근로자이사'로 통일
노조탈퇴 여부	- 노조탈퇴	- 조합원 신분 유지	- 상위법에 따라 노조 탈퇴 불가피, 향후 법령 개정 노력
노동이사 선출	선출 방식	- 투표 또는 추천	- 추천 후 투표
	추천요건 등	- 적정 추천인원 - 중복추천 허용 여부 - 투표주관 등	- 추천인원: 근로자 5% 또는 200인 추천(중복추천 가능) - 투표관리: 임추위에 선관위 구성, 위원장은 임추위원, 위원은 노사대표 각 3인으로 구성
	투표권	- 1인 1표	- 「공직선거법」등 일반적 투표방식을 준용하여 1인 1표를 기본으로 하되, 다만 각 기관별 선거관리규정 제정 시 기관별 특성에 따라 조정 가능
	임추위 후보 추천	- 임추위 고유권한 존중(선거결과외 임추위의 별도 심사기능 존중)	- 최다득표자의 탈락방지(임추위에 가부권한만 부여) - 투표결과를 평가에 반영

	피선거권	- 기관별로 정함	- 구체적 기준 필요	- 조례에 규정된 사용자성을 가진 근로자는 제외하되 범위는 기관별로 정함
활동지원	근무형태 및 부서	- 이사 역할 수행에 적합한 근무형태 지원방안		- 본인요청 시 적합한 부서로 전보 - 교대 근무자인 경우, 통상근무자로 변경
	근무평정	- 근로자이사의 근무평정시 불이익 방지 방안 (1안) 직전 평정등급 이상 (2안) 직전 평정등급으로 하되, 최소 우(B)등급 이상 (3안) 최소 우등급(B등급) 이상		- 평가등급별 인원에서 제외하되 우(B)등급 이상 부여
	활동에 필요한 시간	- 100시간 이내 · 회의 1회당 자료 검토시간 (4시간) 및 회의시간 포함	- (300인 미만) 연 200시간 이상으로 이사회에서 결정 - (300인 이상) 연 300시간 이상으로 이사회에서 결정	- (300인 미만) 연 300시간 이내 이사회에서 결정 - (300인 이상) 연 400시간 이내 이사회에서 결정 필요시 이사회 의결로 조정가능

자료 : 서울특별시(2016)

먼저, 명칭이었다. 현재 이 논란은 해소되었지만 노동이사의 명칭을 무엇으로 할 것 인가의 문제였다. 서울시는 현행법을 존중하여 ‘근로자이사’로 하자고 한 반면, 노동조합은 노동(자)이사를 선호하였다. 근로자라는 말이 법률 용어라는 사실이 고려되어, 비공식적으로는 노동이사와 근로자이사를 함께 쓰더라도 공식문건에서는 근로자이사로 통일하기로 합의했다. 서울시는 2019년 3월 28일 서울특별시 노동자이사제 운영에 관한 조례(서울특별시조례 제7044호)를 개정하는 바 있는데, 기존에 조례상에서 사용되었던 “근로”라는 용어를 “노동”으로 변경하였다.<sup>6)</sup>

둘째, 대상기관 및 노동이사의 수이다. 노동이사제를 도입하려는 공공기관은 근로자 100명을 하한선으로 삼아 이를 초과하는 기관을 대상으로 잡았다. 이 경우 근로자의 수는 정관 또는 직제규정에서 정하고 있는 정원을 의미한다. 또한 서울시 공공기관에서는 근로자이사의 정수가 비상임이사 정수의 1/3을 넘지 않되 근로자 수(정원)가 300명 이상인 기관은 2명, 그 미만인 기관은 1명의 노동이사를 두기로 하였다.

셋째, 선출절차이다. 노동이사를 어떻게 선출하는가는 가장 예민한 문제였다. 유럽 대부분의 나라들은 종업원이 선출하는 방식을 택한다. 서울시 역시 노동자가 직접 선출하는 방식을 택했다. 노동이사는 노조로부터 일정한 독립성을 가질 필요가 있다고 보았기 때문이다. 피선거인과 선거인의 자격도 쟁점이었다. 피선거인 자격은 공사 등의 소속 노동자로서 1년 이상 재직 한 사람으로 제한하는 데 그쳤다. 노동이사제 도입 취지에 맞도록 다양한 경험을 가진 노동자들이 경영에 참여할 수 있게끔 피선거권을 확대하려는 의도였다. 그 결과 무기계약직(업무직)은 물론 직접고용 비정규직(기간제, 시간제) 등도 노동이사에 출마할 수 있게 됐다. 한편, 현행 비상임이사 선출절차에 따르면 종업원에 의해 선출된 사람이 노동이사로 임명되지 않을 수 있는 점이 문제였다. 선출절차는 임추위의 공모와 심사, 그리고 2배수 추천을 거쳐 시장이 임명한다. 따라서 임추위의 심사과정이나 시장의 임명과정에서 종업원 투표로 선출된 후보가 탈락

6) 2019년 3월 8일 권수정(정의당)의원이 대표발의한 「서울시 조례 일괄 정비를 위한 조례」가 통과되어 ‘근로’가 명시된 서울시 55개 조례와 서울시교육청 4개 조례를 개정해 ‘근로’를 ‘노동’으로 변경하였다.



할 수도 있다. 그리하여 임추위의 평가요소에 투표결과를 반영하기로 합의하여 다득표자가 탈락하지 않도록 임추위의 심사기능을 제한했다.

넷째, 노동이사의 대우이다. 노동이사는 근로자의 자격을 유지하면서 비상임이사의 역할을 수행한다. 노동이사는 관계 법령 및 조례, 정관으로 정하는 일반 비상임이사와 동일한 권한을 갖는다. 다만 “소속기관의 임직원은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다”는 지방공기업법 시행령 등의 규정에 따라 임추위원은 될 수 없다. 노동이사의 보수는 이중보수 금지의 원칙에 해당되어 지급되지 않는다. 노동이사에 대한 근무평정은 평가등급별 인원에서 제외하되 우(B) 등급 이상을 부여하기로 합의했다. 또한 노동이사는 이사회 출석시간은 물론 전체 노동자의 의견을 수렴하는 등 노동이사로서의 활동을 위해 필요한 시간을 근로계약에 따른 근로시간으로 확보하는 게 중요하다. 노사는 300인 미만 기관은 연간 300시간(월 3일), 300인 이상 기관은 연간 400시간(월 4일) 이내의 근로시간 면제(time-off)를 부여하되 교육훈련시간은 제외하기로 합의했다. 노동이사의 활동시간은 필요할 경우 이사회 의결로 조정할 수 있도록 하였다.

마지막으로, 노동이사의 조합원 자격 유지 여부이다. 조례제정 당시 박근혜정부는 노조법상 이사는 사용자에 해당되며 이들이 노조에 남아있을 경우 ‘노조 아님’ 통보의 대상이 될 수 있다고 유권해석하였다. 그렇지만 노동이사제를 도입한 취지가 노동자의 권익과 관점을 회사의 경영에 반영하기 위한 것이며, 이 과정에서 때로는 노조와 협력할 필요가 있다는 점에서 노동이사가 조합원의 자격을 갖지 못한다는 건 문제가 있다. 대부분의 나라에서 노동이사는 조합원 신분을 유지하면서 사업장협의회나 노조와 밀접한 협력관계를 맺고 있다(Waddington et al., 2016).

## 2) 노동이사의 구성 및 활동

### (1) 노동이사 구성 및 특징

서울시 투자출연기관에는 2020년 1월 현재 17개 기관에서 23명의 노동이사가 활동 중이다. 2017년 1월 서울연구원에서 1호 노동이사가 탄생했고, 이후 기관별로 속속 노동이사를 선출, 2019년 10월 ‘서울시50플러스재단’을 끝으로 17개 의무도입기관에서 노동이사 선임을 완료했다<sup>7)</sup>.

7) 2020년 3월 서울사회서비스원에서 노동이사가 한 명 선출되었다.



〈표 4〉 서울시 투자출연기관 노동이사 정원 수(2020.1 기준)

( )은 근로자 정원수

규모	노동이사 수	기관명
300명 이상 (6개 기관)	2명	서울교통공사(16,740), 서울시설공단(3,584) 서울주택도시공사(1,347), 서울의료원(1,731), 세종문화회관(399), 120다산콜재단(420)
300명 미만 (11개 기관)	1명	서울산업진흥원(453), 농수산식품공사(364), 서울에너지공사(280), 서울연구원(225), 서울여성가족재단(163), 서울복지재단(177), 서울문화재단(226), 서울시립교향악단(156), 서울디자인재단(152), 서울신용보증재단(436), 서울50플러스재단(103)

〈표 4〉에서 보듯 서울시 산하기관 중 근로자수가 300인 이상인 서울교통공사, 서울시설공단 등에는 2명의 노동이사가, 300인 미만인 서울농수산식품공사, 서울에너지공사에는 1명의 노동이사가 선출되어 활동 중에 있다<sup>8)</sup>.

선출된 1기 노동이사들의 특성은 다음과 같다. 2019년 10월 현재, 22명의 노동이사들의 재직기간은 짧게는 약 3년부터 길게는 32년까지 다양한 분포를 보이고 있는데, 전체 노동이사들의 평균 재직기간은 약 16년이었다. 이것은 노동자이사의 현장경험과 전문성을 경영에 접목하는 데에 상대적으로 유리하기 때문인 것으로 판단된다. 그리고 노조활동은 22명의 노동이사 가운데 16명(약 72.7%)이 경력이 있었으며, 나머지 6명은 기관 내 노조가 없거나, 노조가 있더라도 노조 활동 경험이 없는 것으로 확인되었다. 이처럼 대부분의 노동이사들은 노조 간부 등을 역임하였는데 이것은 해당 기관 내 투표시 노조의 추천 및 노조와의 협력 등이 고려된 것으로 볼 수 있다. 노동이사의 성별은 남성이 12명, 여성이 10명으로 각 기관별 특성 등을 고려해볼 때, 남녀 간 균형을 맞추고 있다고 볼 수 있다. 이밖에도 노동이사 조례에 의하면, 노동이사의 임기는 관련 법령이나, 조례, 정관에 따르도록 규정하고 있는데(동 조례 제8조), 노동이사의 임기는 법령, 조례, 정관에 따라 3년이 일반적이다. 이에 따라 2020년 3월부터 3년 임기가 도래하는 노동이사들이 많아 2020년 하반기에는 2기 노동이사들이 새롭게 구성될 것으로 보인다.

## (2) 노동이사의 주요 활동

노동이사의 주된 역할은 종업원들의 의견을 수렴하여 분석·종합하여 의사회의 주요 결정에 영향력을 행사하는 것이다. 즉, 노동이사의 핵심 역할은 ‘이사회’ 참여를 통한 의견 개진 및 의결에 있다. 하지만 지난 3년 동안 노동이사들의 적극적인 활동에도 불구하고 노동이사가 이사

8) 기관 근로자의 수가 300명을 넘으면 노동이사를 2명 선출할 수 있으나 이는 강제조항이 아니다. 서울특별시 노동자이사제 운영에 관한 조례안, 제7조(정수) 공사 등에 두는 근로자이사의 수는 정관 또는 내부규정에 따른 근로자 정원을 기준으로 다음 각 호의 범위 안에서 해당기관의 정관으로 정한다. 이 경우 근로자이사의 정수가 비상임이사 정수의 3분의 1을 초과할 수 없다. 1. 근로자 수가 300명 이상인 공사 등: 각각 근로자 이사 2명, 2. 근로자 수가 300명 미만인 공사 등: 각각 근로자이사 1명

회에 참여한다고 해서 눈에 띄는 변화가 나타나지 않았다.

이렇게 된 데에는 노동이사의 권한과 이사회 내에서의 노동이사의 비중과 깊은 관련이 있다. 먼저, 노동이사의 권한은 상당히 제한적이다. 현행 조례상 노동자이사는 일반 비상임이사와 동일한 권한을 갖는다. 이에 따라 노동이사는 “①이사회 부의권(附議權) 및 심의보류(연기)권, ②경영사항에 대한 감사 의뢰권, ③경영정보 문서 열람권 및 자료제공 요구권, ④임원추천위원회 참여권” 등이 없다. 이는 이사회에 있어 비상임이사의 역할을 견제에 제한적으로 둔 결과로 판단된다. 또한 <표 5>에 보듯이 전체 이사회 구성원 중 노동이사의 비중은 너무 적다. 기관에 따라 노동이사의 비중은 13명 중 1명(7.69%)에서 11명 중 2명(8.2%)이다. 서울시 산하 기관의 노동이사는 전체 이사진의 10% 내외를 점유하고 있는데, 이것은 노동이사가 각 기관 이사회의 의사결정을 좌우할 수 있다는 일부 지적 내지 우려를 해소하는 의미를 가지고 있다(김정욱 외, 2018). 이에 따라 노동이사의 역할은 노동이사 각 개인의 능력 및 노력도 중요하지만 기관 대표이사 및 다른 사외이사와의 관계 설정에 따라 그 역할이 달라진다.

<표 5> 이사회 구성 현황(2019.7 기준)

(단위: 명, 현원기준, 감사미포함)

기관명	상임이사	비상임이사			합계
		위촉직	노동이사	당연직	
서울교통공사	5	5	2	2	14
서울시설공단	3	4	2	2	11
서울농수산식품공사	2	3	1	3	9
서울주택도시공사	3	5	2	2	12
서울에너지공사	3	4	1	2	10
서울의료원	3	5	2	2	12
서울연구원	1	7	1	3	12
서울산업진흥원	1	4	1	3	9
서울신용보증재단	3	2	1	2	8
세종문화회관	1	9	2	2	14
서울시여성가족재단	1	8	1	3	13
서울문화재단	1	6	1	2	10
서울디자인재단	1	9	1*	2	13
서울시립교향악단	1	9	1	2	13
서울복지재단	1	6	1	2	10
120다산콜재단	1	4	2	2	9

자료 : 서울특별시 투자·출연기관 임원현황(2019.7.5. 기준)

이러한 제도적인 제약에도 지난 3년 동안 노동이사들은 많은 활동을 수행해 왔다.

첫째, 이사회의 체질 및 운영 변화이다. 노동이사들의 적극적인 이사회 참여 및 의견 개진이다. 서울시의 자료(2018, '18년 3월말 기준)에 따르면 노동이사들이 각 기관 이사회에 참여하여 처리한 안건은 전체 16개 기관 총 286건에 달하고, 인사·조직, 예산, 결산, 사업계획 등 조직경영 전반에 참여하여 다양한 의견을 제시하고, 현장에 실제 반영되고 있다. 수량적인 것보다 더 중요한 것은 노동이사의 참여이후 이사회의 분위기와 회의 방식이 바뀌었다는 점이다.

현장경험이 풍부한 노동이사들이 참석하여 안전에 대한 치열한 토론이 이루어져 이사회가 활기차고, 생동감이 생겼다는 평가가 지배적이다. 기존에 통과의례 내지 만장일치로 결정되어왔던 산하 기관 이사회의 의결방식이 실질적으로 개선되었다.

둘째, 현장의 목소리 전달이다. 노동조합을 통해 경영진에게 노동자들의 목소리가 전달되지만, 그 목소리는 최고 의사결정기구인 이사회에 전달되지 않는다. 노동이사들은 기관대표, 비상임이사 등에게 현장에서 나타나고 있는 제반 문제점과 현장 노동자들의 생생한 목소리를 전달하였다. 새로운 사업 수행에 따른 인원 및 공간배치 문제, 내부 업무 프로세스 개선, 기관 내 노동환경이 열악한 부서의 인력충원 등이 노동이사의 요청으로 이사회에서 공론화되어 해결되었다.

셋째, 노사간 소모적 갈등의 중재 및 해소이다. 기관 내 사업장이 여러 곳으로 분산되어 있고, 노조도 복수노조라 노사간 대립이 발생하였으나, 노동이사가 양쪽의 이해관계를 잘 조율하여 합리적인 대안을 마련하여 갈등을 해소하였다. 관행적인 비정규직 채용 및 아웃소싱에 대한 노동이사의 적극적인 반대 의사 표시로 중단되기도 하였다. 이는 노동이사들의 일상적인 직원 면담 및 고충처리 등을 통해 가능한 일이었다. 노동자들의 고충처리나 인권상담을 비롯해 직장내 성희롱 등의 문제를 상담하면서 해결 방안을 제시하였다. 또한 비정규직에서 정규직으로 전환된 직원이 기관 규정상 입사 1년이 경과하지 못하여 출산휴가를 받지 못하였을 때, 노동이사가 기관 대표와 직접 협의하여 출산휴가 문제를 풀어내었다.

넷째, 서울시투자출연기관노동이사협의회(이하, 서노이협)의 설립이다. 각 기관별로 선출된 노동이사들은 노동이사제도의 발전과 협력을 위해 2017년 12월 15일 서노이협을 결성하였다. 이를 통해 노동이사들에게 필요한 교육 및 활동시간 보장 그리고 조례 개정 활동을 전개해 나갔다. 2020년에는 경기도 등 다른 지자체 노동이사들과 함께 전국노동이사협의회 설립을 준비하고 있다.

### 3) 노동이사제 : 성과와 문제점

서울시 투자출연기관에 도입된 노동이사제에 대한 종합 평가를 하기에는 제도 실행 기간이 짧다. 노동이사가 선출되어 활동한 지 3년이 지난 기관이 있는가하면 1년 밖에 안된 기관이 혼재되어 있다. 또한 월 1회 이사회가 열리는 투자기관과 분기당 1회 개최되는 출연기관은 노동이사의 역할과 기능에서 차이가 존재한다. 또한 노동이사 개인의 역량뿐 아니라 각 기관의 이사회 지배 구조, 노동이사와 노동조합과의 관계도 노동이사의 활동에 차이를 발생시킨다. 제도 도입 이후 약 3년이 지난 서울시 노동이사제에 대한 성과와 문제점은 다음과 같다.

첫째, 노동이사들은 이사회 구성의 다양성 확보와 ‘메기 효과’를 수행했다. 중앙 및 지방정부의 공공기관들은 이사회 구성의 다양성을 요청받고 있지만, 교수, 변호사 등 전문가 중심으로

구성되는 인적 한계를 노정하고 있다. 이런 지배구조에 종업원 대표의 이사회 참여는 이사회 구성의 다양성 확보와 함께 형식적으로 운영되어왔던 과거 관행을 깨는 새로운 변화의 모멘텀이 되었다. 둘째, 현장 요구의 수렴이다. 이사회는 기관의 인사와 조직, 예산·결산, 사업계획 등 조직경영 전반의 최종 결정 단위이다. 종업원 대표인 노동이사의 이사회 참여를 통한 의견 개진은 그 동안 이사회 논의에서 간과되었던 노동(인권)의 관점과 종업원들의 현장 시각을 포괄하게 하였다. 대다수 사외이사들의 노동이사에 대한 평가도 긍정적으로 나타났다. 셋째, 노동이사의 내부 규범 제정 및 실천이다. 노동이사들은 노동이사의 책임성과 투명성을 높이기 위해 스스로 내부 규범을 제정하고 실행하고 있다. 이에 대한 논의 및 점검 등은 서울시노동이사협의회를 통해 수행한다.

이상과 같은 성과와 함께 한계 및 문제점도 드러났다. 첫째, 기관 대표의 인식 부족이다. 특히 노동조합이 없거나 노사관계가 정착되지 않은 소규모 기관에서 노동이사제가 자리 잡지 못하였다. 노동이사제가 정착하기 위해서는 기관 대표의 참여적 노사관계에 대한 확고한 철학과 노동인지적 기관 운영이 요구된다. 둘째, 노동이사의 권한 보장 및 활동 보장이다. 노동이사가 종업원들의 요구와 이해를 반영하기 위해서는 적절한 활동시간과 직무 개발이 필요하다. 이사로서의 회의 준비, 직원 면담 등의 활동 시간과 공간이 필요하다. 또한 노동이사를 지원할 수 있는 인적·물적 뒷받침이 취약하다. 기관 운영을 파악하고 감시할 수 있는 전문성 향상을 위한 교육훈련 확충과 전문가들의 상담·조언을 받을 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 셋째, 노동조합과의 관계 설정이다. 현행 서울시 조례는 노동이사가 조합원 자격을 가질 수 없다. 이렇다보니 노동조합과의 관계가 애매하다. 노동조합과 노동이사의 관계가 협력적일 때 역할과 기능이 뚜렷이 구분되며, 노동이사에 대한 노조의 통제가 가능하다. 또한 기관에 복수노조가 존재할 때 노동이사의 활동이 어렵다는 점이 확인되었다. 노동이사가 특정노조가 아닌 전체 종업원의 이익을 고려한 결정을 했음에도 특정 직종에 기반한 복수노조의 반발을 감수할 수밖에 없다. 노조의 일상적인 경영참여 기제인 경영협의회가 존재하지 않아 노동이사와 노동조합의 관계가 건설적으로 형성되지 않고 있다. 넷째, 노동이사의 주된 관심이 기관의 공공적 역할 및 기능보다는 종업원의 이익에 치중되어 있는 한계도 지적된다. 노동이사제를 도입할 당시 핵심은 시민의 이익과 공공성이었다. 따라서 노동이사제는 종업원의 이익에서 한발 더 나아가 시민들의 이해를 어떻게 대변할 것인가로 역할 재정립이 필요하다.

#### 4. 맺음말

노동이사제 도입은 노동자 경영참여의 한 방안으로 노동배제가 아닌 노동포용 정책으로

의 전환을 의미한다. 한국에서는 경영권이 사용자의 독점 권한이라는 주장이 강하지만, 많은 국가에서는 참여 자본주의(Stakeholder Capitalism)가 확산되고 있다. 참여 자본주의의 핵심은 기업의 경영 관행과 결과가 모든 이해당사자들에게 영향을 미치기 때문에 주요 의사결정에 당사자들의 의견이 고려되고 논의될 수 있는 권리를 보장해야 한다는 것이다.

많은 국가에서 노동자의 경영참여를 보장하는 이유는 무엇인가. 노동자 경영참여의 순기능으로 노동자들의 '자발적인 헌신'을 촉진할 수 있기 때문이다. 품질과 생산성의 진정한 상승은 노동자들의 자발적 협조와 현장의 지식이 동원될 때 가능하다. 둘째, 참여를 통해 이루어지는 '정보 공유'를 통한 '신뢰의 축적' 효과이다. 참여가 거부되는 조직에서 정보는 어느 일방에 의해 독점된다. 정보가 일방적으로 독점되고 공유되지 않을 때 신뢰는 불신으로 바뀌고 왜곡된 의사소통은 제도화된다. 셋째, '상호 감시'를 통한 자기 규제와 조직의 합리화 효과이다. 상대방에 대한 정보량이 증대하면, 참여자들은 함부로 규칙을 벗어나는 행동을 할 수 없다. 마지막으로 조직 간 경쟁에서 인적자본이 차지하는 지위가 갈수록 중요하기 때문이다. 정보화사회가 심화될수록 조직의 경쟁력은 지식노동의 생산성에 의존하게 된다. 오늘날 세계적 수준의 경쟁력을 유지하는 기업들이 노동자가 참여하는 다양한 제도들을 도입하는 이유는 조직 성원들의 참여를 통한 지식과 기능의 효과적인 결집이 조직의 발전을 유지할 수 있는 길이라는 것을 인정하기 때문이다.

서울시 투자출연기관의 노동이사제 도입 이후 경영참여운동은 다른 지자체로 확산되고 있다. 경기도와 광주광역시, 인천시 등이 조례 제정을 마쳤고, 노동이사들을 선출, 운영하고 있다. 서울시의 노동이사제 시행 3년의 결과를 보면 문제점보다는 긍정적인 효과가 더 많이 확인되고 있다. 하지만 중앙정부는 대통령 공약임에도 보수언론과 경영계의 반대를 이유로 공공기관 노동이사제 도입에 적극 나서지 않고 있다. 노동이사제 도입을 위한 정부의 입법안도 제출하지 않고 있으며 노조의 이사회 참관제 도입을 그 성과로 이야기한다. '속 빈 강정'이고 공약 후퇴이다.

노동자 경영참여운동은 민주주의를 구현하는 길이다. 하지만 민주주의는 유독 직장 문 앞에서는 침묵하거나 작동을 멈추었다. 직장 민주주의는 노동자들이 인사와 경영권 등 회사의 주요 결정과정에 참여해 영향력을 행사할 수 있는 권리를 의미한다. 노동자 경영참여를 통한 직장 민주주의의 구현은 더 이상 미룰 수 없는 노동개혁의 핵심 의제이다.



## 참 고 문 헌

- 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 김정욱 외(2018), 『공공기관 노동이사제(근로자이사제) 도입방안 연구』, 기획재정부 연구용역 보고서.
- 노광표·김인재 외(2015), 「서울시 공공기관 운영위원회 설립 및 운영에 관한 연구」, 서울특별시의회.
- 노광표(2019), 「노동이사제 : 쟁점과 과제」, 『정책이슈』 42, 전국공공산업노동조합연맹.
- 서울특별시(2018), 「서울시 투자출연기관 근로자(노동)이사제 도입 사례집」
- 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
- 이정희·박귀천·송태수·이상준·최흥기(2019), 『노동이사제 평가·분석 및 노동이사 역량 강화를 위한 교육프로그램 개발』, 서울특별시 투자출연기관 노사정협의회 연구과제 보고서.
- 이주희·이승협(2005), 『경영참여의 실태와 과제』, 한국노동연구원.
- 황수옥·이주환(2018), 『한국 노동자 경영참여제도의 개선 방안 연구-독일의 공동결정제도가 주는 시사점』, 한국노동사회연구소
- Kelly, J. and C. Kelly(1991). 'Them and Us: Social Psychology and The New Industrial Relations', British Journal of Industrial Relations, 29, 1, pp.25-48.
- Kochan T., and S. Rubinstein(2000), "Toward a Stakeholder Theory of the Firm : The Saturn Partnership," Organization Science 11(4).
- O'Sullivan, M., 2000, 『Contests for Corporate Control :Corporate Governance and Economic Performance in the United States and Germany』, New York : Oxford University Press.