

## 지방자치단체 출자·출연기관 근로자이사제 도입 검토

### Inside&Insight

- + 기존 통제와 명령의 노사관계에서 경영의 성과와 책임을 공유하는 참여와 협력관계로 패러다임 전환, 유럽 대부분의 국가에서 공공부문에 광범위하게 근로자 경영참여로 근로자이사제 도입·운영 중
- + 서울과 광주에서 조례 제정·도입, 경남에서도 지방공사·공단, 출연기관을 대상으로 근로자이사의 임명, 권한 등에 대한 조례 제정을 통한 도입 필요
- + 근로자이사 구성에 관한 조례 제정을 시작으로 정착, 확산 단계로 추진·민주적 의사결정구조를 위한 협치에 초점을 두고 제도 운영방식 개선

### ① 개념과 의의

- (배경) 공공지배구조론(public governance)<sup>1)</sup>의 부상으로 노사관계가 기존 통제와 명령에서 이해, 참여와 협력의 관계로 변화, 경영의 성과와 책임 공유 구조로 패러다임 전환
  - 특히 공공기관의 경우 정보 비대칭으로 인해 방만경영과 도덕적 해이가 발생하기 쉽고, 의사결정 방식이 사회에 미치는 파급효과가 크기에 민주적 의사결정구조로 사회적 책임 강화 필요성 증대
- (개념·역할) 근로자 경영참여의 자본참여, 성과참여, 의사결정 참여 중 근로자 대표가 경영의 의사결정에 직접 참여하는 방식으로 이사회에 참가하여 발언권과 의결권을 행사
  - 노조 조합원 뿐 아니라 관리직, 전문직 등 비조합원들도 포함된 근로자 전체가 투표로 선출한 대표를 공공기관의 비상임이사로 임명(배규식, 2017)
- (동향) OECD 공기업 지배구조 가이드라인(2015)에서 보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업 지배구조의 핵심은 이사회이며, 노동자 대표가 이사회에 참석하는 방식 등 적극적이고 명확한 이해관계 정책 개발을 권고
  - 이해관계자로서 노동자들을 향한 책임 강화와 노동자와 이사회간의 원활한 정보공유, 이사회에 대한 집행력 제고 등이 가능함을 명시

1) 산출물 혹은 효과보다는 이해관계자들의 상호작용 자체를 중요하게 여겨 의사결정에 어떤 원리가 적용되어야 하는지, 이해관계자들의 후생 증대를 위해 집단적 행동이 어떻게 이루어져야 하는가에 초점을 둔. 서비스 우선의 계약에 의한 관리에서 시민 우선의 민주적 지배구조로의 전환을 의미함(김철, 2016)

## 2 법적 근거

### ☞ 헌법상 근거

- 헌법 119조에서 기업의 자유와 창의, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화 명시

(제119조 제1항) 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.  
(제2항) 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

- 헌재에서 우리 헌법의 경제질서에 대해 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서도 사회적 시장경제질서로서의 성격을 포함하고 있음을 인정(박태주, 2016)

(판례) 우리 헌법의 경제질서는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 띠고 있음(헌재 2001. 6.28. 선고 2001 헌마 132)

### ☞ 개별법상 근거

- 지방공기업의 설치 및 운영은 지방자치단체의 고유사무(지방자치법 제9조)로 기본적인 사항은 조례로 정하도록 위임하고 있어 조례를 통한 제정·운영 가능

(지방자치법 제22조) 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.  
(지방공기업법 제49조 제22항) 공사의 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항  
(지방출자·출연법 제4조 제2항 제4호) 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항, 지방공공기관 이사의 구성이나 자격에 대한 사항, 노사관계 정립에 관한 사항

## 3 국내외 사례

### ☞ 유럽의 노동이사제

- 유럽 31개국 중 19개국(EU 회원국과 노르웨이)이 도입하였으며, 공공부문에서 보다 광범위하게 도입
- 독일, 프랑스 등은 이사회 내 노동자 대표의 구성과 노사공동결정제도를 법으로 규정
  - 독일은 노사공동결정제도를 강제하는 공동결정법을 제정, 프랑스의 경우에도 공기업 이사회에서 노동자 대표가 전체 이사의 1/3을 차지하도록 공공부문 민주화법에서 규정하고 있음
- 노동자 대표의 정수는 독일은 500명 이상의 기업의 경우 전체 이사의 1/3을, 2천명 이상의 기업은 1/2을 차지하도록 하고, 대표는 노조의 결정과 투표로 이루어짐. 프랑스의 경우 전체 이사의 1/3을 차지하도록 하며, 투표로 결정하도록 함

### ☞ 국내 지방공기업 등 노동이사제

- 국내 지자체에서는 서울특별시(2016)와 광주광역시(2017)에서 조례로 제정하여 도입
- (명칭) 서울의 경우 근로자이사제로, 광주의 경우 노동자이사제로 그 명칭을 달리 규정

- (적용기관 및 대상범위) 서울과 광주 모두 100명을 하한선으로 두고 지방공사·공단, 출연기관을 대상기관으로 하며, 전체 이사의 1/3을 차지하도록 하고, 300명 이상인 경우 2명, 300명 미만 1명으로 구성
- (권한) 서울과 광주는 이사의 권한에 대해 일반 비상임이사와 동일한 권한과 시민복지 증진 및 공익성을 우선하여 행사하도록 규정하고 있음
- (임명) 서울과 광주 모두 공개모집과 임원추천위원회의 추천에 따라 임명하도록 규정
- (자격) 서울의 경우 근로자이사로 임명된 자는 노조 탈퇴 및 사임을 별도로 규정하고 있음

## 4 도내 도입 적용방안

### ▣ 경상남도 근로자이사제 운영에 관한 조례 제정

- 목적, 적용범위 및 대상기관, 임명, 자격, 정수, 임기, 권한, 책임 등에 관한 조항으로 구성되어 제정한 조례를 근거로 근로자이사제를 도입·운영

### ▣ 적용범위 및 대상기관

- 근로자 100명 이상의 공사·공단, 출연기관
- 근로자 100명을 하한선으로 두고 100명 이상의 경우 의무도입, 그 미만의 경우 이사회 의결로 도입 가능하도록 규정

- 공사·공단: 지방공기업법에 근거하여 설립하는 기관(지방공사 제49조)와 지방공단(제76조)
  - 출연기관: 지방출자·출연기관 운영에 관한 법률에 근거하여 설립하는 기관
    - 출연기관: 지역사회의 문화, 체육, 장학, 경제 등의 분야에서 주민 복지 증진하기 위해 개별법령 또는 조례에 따라 설립하고 운영에 필요한 자금을 제공하는 기관, 지방공기업 혹은 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 기관에 해당되지 않는 기관
    - 출자기관: 지방자치단체가 지역경제의 발전과 주민 소득증대 등의 목적을 위해 개별법령에 따라 설립하고 출자하여 그에 해당하는 지분(100분의 10이상)을 갖는 기관
- (비고) 공사·공단: 기업성+공익성, 출연기관: 공익성, 출자기관: 기업성

### ▣ 근로자이사의 지위 및 역할

- 지방공기업 및 지방출자출연기관의 운영에 관한 법령과 공사 등의 정관에서 정하는 공개모집과 임원추천위원회 추천 등에 따라 임명
- 비상임이사로서 경영진에 대해 견제 및 감시, 근로자의 이익 대변 등의 활동을 통해 기관의 운영과 공익에 기여하는 역할을 수행
- 기관 운영의 중요사항인 사업계획, 예산, 정관개정, 재산처분 등에 대해 의결

### ▣ 추진단계

- 도입, 정착, 확산 단계로 추진하되 제도의 수준 또한 단계적으로 점차 확대 노력 필요
- 근로자이사 선출을 위한 임원추천위원회에서의 노조와 직원들의 권한 보장을 위한 구성, 근로자이사 비율의 확대 및 활동보장, 안정적인 운영과 확산을 위한 중앙 차원의 공공기관 법 제정 추진

## 5 정책함의와 기대효과

- 경영의 투명성과 공익성 확보를 통한 대시민서비스 증진 기여
  - 근로자이사제는 근로자들의 관점에 따른 지식 및 경험 등 정보 공유, 상호감시와 자기규제, 자발적 협조에 따른 갈등 비용 감소, 신뢰 축적 등에 의한 생산성 등 성과 향상 기여
- 의사결정과정이 복잡해지면서 주요 결정이 지연되거나 책임이 모호하다는 우려 존재
  - 시의성 있는 기업 결정을 어렵게 하는 등의 우려가 존재하나, 이사회 구성 내 현재 근로자이사의 비율 수준으로는 오히려 큰 영향력을 발휘하기 어려울 수 있다는 문제도 제기 가능
- 단순 근로자의 경영참여 차원을 넘어서 민주적 의사결정구조로 이해관계자의 의견을 수렴하는 협치와 다양성 측면에 초점을 두고 부작용을 최소화할 방안을 모색해야 함

### [참고문헌]

- 김 철(2016), “노동이사제 도입의 쟁점과 과제: 서울시 근로자이사제 운영조례 입법예고안을 중심으로”, 사회공공연구원 워킹페이퍼.
- 박귀천(2016), “근로자 경영참여에 관한 법적 검토”, 노동법포럼, 19, pp.1~37.
- 박태주(2016), “한국에서 ‘근로자이사제’의 도입은 어떻게 가능한가”, 노동법포럼 19, pp. 39~71.
- 배규식(2017), “공공기관 노동이사제 도입방안: 유럽의 노동이사제를 참조하여”, 노동리뷰 2017년도 8월호 pp. 87~94.
- 허경선(2015), “해외 주요국의 공공기관 이사회 운영과 시사점”, 조세재정 BRIEF 제7호
- 뉴스토마토(2018.05.31.), “(시론) 노동자의 경영참여를 보장하자”, <http://www.newstomato.com>, 검색일: 2018.07.09.
- 서울경제(2017.07.27.) “[어떻게 생각하십니까]공공기관 노동이사제 도입-반대”, <http://www.sedaily.com>, 검색일: 2018.07.09.

