



발행인 방하남
편집인 성재민
편집교정 정철

자료문의 KLI 학술출판팀
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원
TEL 044-287-6088
FAX 044-287-6089

발행일 2017년 8월 7일

노동존중사회 어떻게 실현할 것인가?

조성재 외 8인*

노동이 정당하게 대우받지 못하는 위기의 시대를 극복하기 위하여 문재인 정부는 노동존중사회 공약을 제시하였다. 노동존중사회 구현은 사회적, 인권적, 국제적 차원에서 바람직할 뿐 아니라, 소득주도성장의 밑거름을 제공하기 때문에 경제적으로도 매우 긴요한 과제이다. 이를 위해서는 기존의 노사관계 시스템을 개편하는 것을 지향하여 전반적인 노동정책을 획기적으로 방향 전환해야 하는데, 사회적 대화와 단체교섭 체제, 노조 조직률 제고와 근로자대표제의 재편뿐 아니라, 노동인권교육을 실질화하고 체불임금을 해소하며, 공공부문에서부터 노동이사제를 도입하는 등의 정책 과제를 적극 검토해야 한다.

I. 현 시대 노동의 위기

노동은 전통적 의미에서 보자면 인간이 목적의식적으로 도구를 사용하여 자연을 변화시키는 과정으로서 인간을 동물과 구별 짓게 하는 핵심적인 행위이다. 현대 사회에서 인간의 노동은 매우 다양화, 고도

화, 조직화되었지만, 인간을 인간답게 만드는 존귀함의 근거라고 하는 본질은 변함이 없다. 그럼에도 불구하고 노동을 천시하거나 차별하고, 노조 등을 통하여 자신의 목소리를 내려는 움직임을 불순하게 바라보는 시각이 만연되어 있는 것은 안타까운 일이다.

최근 발생한 기업체 회장들의 부하 직원에 대한 막

노동은 인간을 동물과 구별 짓게 하는 핵심적인 행위로서 인간을 인간답게 만드는 존귀함의 근거

* 조성재(한국노동연구원 노사관계연구본부장, chosj@kli.re.kr)
장흥근(한국노동연구원 선임연구위원, changhg@kli.re.kr)
이정희(한국노동연구원 부연구위원, jhlee@kli.re.kr)
김기선(한국노동연구원 연구위원, arbeit@kli.re.kr)
진숙경(경기도교육연구원 부연구위원, live4ever@nate.com)

배규식(한국노동연구원 선임연구위원, baekiusik@kli.re.kr)
박명준(한국노동연구원 연구위원, mjnpark@kli.re.kr)
정흥준(한국노동연구원 부연구위원, hjunjung@kli.re.kr)
김근주(한국노동연구원 부연구위원, keunju@kli.re.kr)

말과 욕설, 인격모독, 그리고 그 이전의 이른바 땅콩 회항 사건, 여전히 빈발하는 산업재해와 과로사 등은 이러한 노동 천시 철학을 반영한 행동과 사건들이라고 볼 수 있다. 본래 자본주의하의 노동은 노예나 농노의 노동과는 달리 본인의 의사에 입각한 노동력의 자유로운 교환을 의미하는 것이지만, 일단 조직 내로 들어오게 되면 수직적 위계질서하에서 기업주나 상급자의 갑질의 희생양이 되기 십상이다. 그러한 점에서 현대 기업문화는 자유주의 철학에 기초해야 하지만, 여전히 봉건주의의 습속을 탈피하지 못한 일부 사용자들은 노동과 노동자에 대한 빼뜯어진 시각을 여과 없이 드러내곤 한다.

더욱이 자유주의 과제도 완전히 달성하지 못한 우리나라에서 1980년대 이후 몰아닥친 신자유주의 속에서 시장과 소비자는 노동에 대한 우월적 지위를 유감없이 발휘한다. 그 대표적인 사례가 바로 감정노동이다. 자신의 감정을 억제하고 고객의 비위를 맞추기 위하여 끝없이 노력해야 하는 감정노동자의 처지는 이 사회에서 노동자와 소비자의 상대적 위상을 여실히 보여준다. 또한 소비자에 대한 신속한 서비스와 상품 제공을 위하여 잔업 등 불규칙한 노동을 감수해야 하는 여러 업종의 노동자들 처지 또한 소비와 노동 사이의 불균형을 보여주는 사례들이다. 개별적으로 보면 소비자는 대부분 노동자이며, 노동자는 곧 소비자임에도 불구하고, 집합적이고 구조적으로 자기모순에 빠져 있는 것이다.¹⁾

이러한 상황을 극복하고자 하는 노력들은 흔히 노동조절성 움직임으로 나타나지만, 다양한 합법적, 불법적 수단을 동원한 사용자의 조치들에 의하여 노조 결성은 헌법 문구이나 존재하는 권리로 전락하기도 한다. 특히 사내하도급과 관련한 간접고용 비정규직 문제는 하청노동자, 하청기업, 원청 사용자라는 3자 사이의 실제적 관계와 형식적 관계의 교차 속에 흔히 장기, 악성 분류로 비화하는 경우도 적지 않았다. 나아가 유성기업 사태 등에서 보았듯이 기존 노조를 약

화시키거나 붕괴시키기 위하여 복수노조 제도를 악용하는 사례도 여럿 대두한 바 있다. 그럼에도 불구하고 복지시스템이 충분치 않은 사회 속에서 비정규직, 영세 기업, 실업, 비경제활동인구 사이를 전전하는 근로빈곤층은 다시 노동시장에 재진입할 수밖에 없고, 때로는 조직 내 상급자의 갑질을 감내해야 할 수도 있다.

한마디로 봉건주의의 잔재를 완전히 청산하지 못한 상태에서 닥쳐온 신자유주의의 광풍 속에서 노동은 위기에 처해 있다. 지난 19대 대선에서 문재인 대통령이 비롯하여 대부분의 후보들이 노동문제에 대한 공약을 앞다투어 내놓은 것은 이러한 시대적 상황을 반영하였기 때문이다. 이 글에서는 문재인 정부의 노동존중사회 실현을 위한 공약들을 짚어보면서 이를 구체적으로 어떻게 정책으로 만들어야 할 것인가에 대한 문제의식을 발전시켜보고자 한다.

II. 문재인 정부의 노동존중사회 공약

문재인 정부는 노동과 관련하여 일자리 창출, 비정규직 감축 및 처우개선, 노동존중사회 실현이라는 크게 세 가지 공약을 제시한 바 있다. 세 가지 영역은 서로가 서로를 강화하면서 일자리의 양과 질을 동시에 제고하는 효과를 기대하게 한다. 그중에서도 노동존중사회 실현을 위한 공약들은 오랫동안 선성장 후분배 논리, 혹은 경제우선주의하에서 뒷전으로 밀려 있던 묵은 과제들과 우리 노사관계의 구조적 취약점들을 극복하고자 하는 방향성을 제시하고 있는 것으로 풀이된다.

<표 1>은 이와 관련하여 더불어민주당의 대선 공약집 가운데 주요 내용을 정리한 것이다. 새 정부의 인수위원회 역할을 대신한 국정기획자문위원회는 문재인 정부의 100대 과제 중 63번에서 노동존중사회 실현을 명기하였는데, 그 세부 항목들은 공약집의 내용과 크게 다르지 않다. 이는 문재인 정부가 선거

1980년대 이후 몰아닥친
신자유주의 속에서 시장과
소비자는 노동에 대한 우월적
지위를 유감없이 발휘,
그 대표적인 사례가 바로
감정노동

1) 물론 금리생활자, 지대수취자, 고위경영자나 기업소유주 등은 노동으로부터 벗어나 있으며, 따라서 언제나 소비자로서의 권리만을 주장하기도 한다. 그러한 점에서 소비와 노동의 불균형을 촉진하는 세력이 누구인가는 더욱 분명해진다고 할 것이다.

〈표 1〉 문재인 정부의 노동존중사회 실현을 위한
공약 중 주요 내용

1. 「한국형 사회적 대화기구」를 만들어 '노동존중사회 기본 계획' 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 「한국형 사회적 대화기구」 설립 - 공공부문에서부터 모든 노동자들을 대표하는 노동자 대표와 경영계 대표들, 대통령이 참여하는 사회적 대화협의체 모범 창출 - 논의 의제를 고용과 연계된 복지영역으로 확대 • 노사정 사회적 대화협으로 노동존중사회 기본계획 수립
3. '체불임금 제로시대' 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 체당금제도 확대 임금체불 노동자 보호 강화 - 현행 퇴직자에 국한된 체당금제도를 재직자에 확대 • 체불임금 근절을 위한 제도 개선 - 체불임금에 대한 지연이자를 재직근로자에게도 적용 - 고액·상습 체불사업주에 대한 처벌 강화 - 임금채권의 소멸 시효를 3년에서 5년으로 연장 • 「일자리 최소기준」 준수를 위한 노동행정·근로감독 강화 - 노동관계법 이행을 감독하는 근로감독관 추가 증원 - 노동관계법 합동수사 TF 운영
4. 노동인권교육 의무화 및 '알바존중법' 도입을 통해 전 연령대의 노동 기본권 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년 노동에 대한 근로감독 강화 - 근로감독관 확대 및 최저임금 전담감독관 설치 • 노동인권교육을 교과과정에 연계하여 의무화 - 기초적인 노동관계법령 및 집단적 노사관계 영역 교육 • 「알바존중법」을 도입하여 청년 일자리 기본권 보장 - 「근로기준법」 내에 부당한 업무 지시 제한 근거를 마련하고, 정신·정서적 학대 등을 폭행 유형에 포함 - 3개월 계속 근로한 청년알바에게 실업급여 확대 및 퇴직금 지급
5. ILO 핵심협약 비준으로 높은 수준의 노동기본권 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심협약 중 '결사의 자유 및 단결권 보호 협약', '단결권 및 단체교섭 협약', '강제노동 협약', '강제노동 철폐 협약' 비준 • ILO 핵심협약 비준에 따른 국내법 개정 - 강제노동, 결사의 자유, 단결권·단체교섭권 관련 국내법 개정
6. 노조가입률과 단협적용률 제고를 통한 '노동존중사회' 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 노조가입률과 단협적용률 제고를 위해 법·제도 개선 추진 • 헌법상 노동기본권 보장 - 특수고용노동자, 실직자, 구직자 등의 노동기본권 보장 - 근로시간연계제도 및 교섭창구단일화제도 개선방안 마련 - 초기업단위 단체교섭을 촉진하고, 단체협약 적용 범위 확대 - 정당한 단체행동권 행사에 대한 무분별한 손해·가압류 남용 제한
7. 90%의 중소·영세 미조직 노동자들의 권리 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 사업장 내 근로자 이해대변기구인 '중임원대표' 제도 실질화 - 「근로자대표」의 선출, 임기, 구성, 권한 등을 보장 • 「공무원직장협의회의 설립·운영에 관한 법률」 개정 추진
8. 노동이사제를 공공기관에 도입하고 민간기업에 확산	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부문부터 노동이사제 도입한 후 민간기업으로 확산 - 근로자 대표 1~2명이 이사회에 참여하여 의사결정 참여 보장

주 : 기타 주요 내용은 2. 노사정이 2010년 약속한 '1800시간대 노동시간' 실현, 9. 부당해고된 근로자가 원할 경우 최초 복직판정만으로 복직이 가능하도록 변경, 10. 위험의 '외주화' 방지, 산재발생 사업장에 대한 책임 강화 및 「감정노동자 보호법」 제정, 11. 30만 택시운전자의 생존권 보장 및 권익 향상 등이며, 세부 항목에서도 지면 제약상 일부 내용 생략하였음.

자료 : 더불어민주당 제19대 대통령 선거 정책공약집, 「나를 나라답게」에서 발췌.

과정에서 제시한 공약을 중심으로 노동존중사회 실현을 위한 정책을 펴나갈 것임을 재확인해준 것으로 해석된다.

III. 노동존중사회 실현의 당위성과 의미

1. 노동존중의 사회적, 국제적 당위성

앞에서 언급했듯이 이 사회의 노동은 위기에 처해 있기 때문에 문재인 정부의 노동존중사회 공약은 대단히 중요하며, 구체적인 정책으로 구현되어야 한다. 양극화된 사회 속에서 일부 대기업과 공기업 노조의 행태를 빌어 '귀족노조' 운운하고, 마치 양극화의 모든 책임을 져야하는 것처럼 몰고 가는 것은 정당하지 않다. 더욱이 대기업 노조 이기주의 담론을 넘어 노동조합 전반에 대한 부정적 인식이 널리 퍼져 있는 것은 노동을 천시하는 문제와 직결되어 있다. 노동조합은 기본적으로 약자들의 목소리 기능을 위한 조직인데, 일부 문제를 과장하여 약자들의 권리 자체를 차단하려는 의도와 연결되기 때문이다.

본래 우리 사회경제의 양극화는 두 가지 차원이 있는데, 하나는 자본소득(기업소득, 금융소득, 지대 등)과 노동소득 사이의 양극화이며, 다른 하나는 노동 내부의 고임금계층과 저임금계층 사이의 양극화이다. 지난 20여 년간 광범하게 확산된 아웃소싱 속에서 노동 내부의 양극화를 활용한 자본과 노동의 양극화가 빠르게 전개되어 왔다. 즉 소수의 대기업 정규직을 포섭한 가운데, 하청과 재하청의 연쇄 속에서 2차 노동시장의 저임금을 활용하는 기제가 발달해온 것이다. 따라서 이제 강력한 조직력을 보유한 대기업 노조들은 연대 전략을 통하여 중소기업, 비정규직 노동자들과 임금격차를 축소하려는 노력을 기울여야 하지만, 그것은 양극화 극복을 위한 노력 중 일부일 뿐이다. 정부는 2차 노동시장 노동자들의 소득 증대와 권리 확대를 위해 노력함으로써 노동 내부의 양극화 극복에 도움을 주고, 그럼으로써 자본 대 노동 사이의 양극화를 극복하는 길로 나아가야 한다. 이미 유리한 단협을 보유한 대기업 노조들에게는 상관없는 일일 수 있으나, 2차 노동시장을 중심으로 전반적인 노동 권리를 확충하는 것은 양극화를 극복하여 사회통합을 복원하는 데 기여할 것이다.

한편 우리나라는 1996년 OECD 가입 시 결사의 자유 등을 보장하는 노동법 개정을 약속한 바 있으며,

국정기획자문위원회는 문재인 정부의 100대 과제 중 63번에서 노동존중사회 실현을 명기. 이는 문재인 정부가 선거과정에서 제시한 공약을 중심으로 노동존중사회 실현을 위한 정책을 펴나갈 것임을 재확인해준 것

정부는 2차 노동시장 노동자들의 소득 증대와 권리 확대를 위해 노력함으로써 노동 내부의 양극화 극복에 도움을 주고, 그럼으로써 자본 대 노동 사이의 양극화를 극복하는 길로 나아가야

이에 따라 1997, 1998년 노동법 개정으로 일부 진전을 보기도 하였다. 그렇지만, 여전히 노동존중사회 실현을 위한 기본 과제인 ILO 핵심협약을 비준하고, 노조가입률과 단협적용률을 제고하며, 90%의 중소기업 미조직 노동자들의 권리를 보장하는 것은 크게 미흡하다. 이것은 국제사회와의 외교적 약속일 뿐 아니라, 한-EU FTA 노동 조항 등에서 규정한 바로서 통상과 경제에 관련되는 이슈이기도 하다. 선진국과 대등한 무역협정을 맺고, 또 OECD 등 선진국 클럽에 가입한다는 것은 노동자들을 비롯하여 약자들의 권리를 충분히 보장하여 공정한 경쟁질서를 구축하며, 보편적인 인권을 실현할 준비가 되어 있다는 것을 의미한다. 산업화와 민주화에 이어 한국사회가 나아가야 할 과제는 노동문제를 포함하여 문화적으로 품격 있는 국가로 다시 서는 것이다. 아시아 지역에 진출한 많은 한국 기업들에서 여전히 현지 노동자들을 억압하고 거친 노무관리를 구사하는 사례들이 보고되고 있는 것은 국내의 사업 경험에서 노동과 공존하는 방법에 익숙치 않기 때문이다. 아시아지역에서 문화적 리더십을 발휘하기 위해서는 명실상부한 노동 선진국이 되어야 하며, 그 핵심 과제는 노동존중사회의 구현이다.

2. 소득주도성장의 핵심 과제로서의 노동존중사회

노동존중사회 실현은 사회적, 인권적 의미로 국한되는 것이 아니며, 노동자들에게만 유리하고 경영을 어렵게 만드는 정책이 아니다. 미시적으로 보면 저 인건비와 노동자들의 무권리에 의존한 경영에 머무르는 것이 아니라, 혁신을 통해 고부가가치 경영으로 나아갈 수 있는 계기로 작용할 것이다. 주지하다시피 일터혁신은 노동자들의 작업장 내 자발적 참여에 의하여 발전한다. 권리를 보장받을 뿐 아니라, 적절히 보호받고 보상받는 노동자들은 기꺼이 협력할 자세를 가질 수 있다. 높은 임금과 작업장 내 보장된 발언권이 일에 대한 헌신과 제안활동에 대한 열정을 불러온다는 것은 수많은 이론과 현실에서 입증되어 왔다.

거시적으로는 이른바 소득주도성장의 지속성을 담보하는 핵심기제가 바로 노동존중사회 실현이다.

새 정부의 경제정책 기조로 소득주도성장론이 언급되고 있는데, 널리 알려진 바와 같이 그것은 가계소득 증가가 내수 소비를 자극하여 생산의 증가를 가져올 수 있다는 케인즈 경제학적 사고이다. 이에 따라 고용의 최저임금 인상 정책 등이 제시되고 합의된 바 있다. 그러나 그 이외의 정책수단이 마땅치 않은 것처럼 보인다.

그렇지만, 미국에서 1930년대 대공황을 극복할 수 있었던 것은 후버담 건설 등 때문만은 아니며, 바로 와그너법으로 대표되는 뉴딜 노동입법이 있었기 때문이다. 노동권에 대한 전반적 강화 속에서 산별노조들이 대거 결성되고 각종 권리를 신장할 수 있었던 것이 노사간의 균형을 맞추어 민간부문에서 노동소득의 안정성을 밑받침해준 것이다.

결국 소득주도성장을 위해서는 특히 한계소비성향이 높은 2차 노동시장 노동자들의 임금 증대와 그것을 지속가능하게 하는 노동권의 강화가 필요함을 알 수 있다. 최저임금 인상 등 정부의 단기적이고 일회적인 정책수단보다 기울어진 운동장을 바로잡는 항구적인 세력 균형 회복 노력이 필요한 근거는 인권적 차원뿐 아니라, 바로 경제적 이유에서 찾을 수 있을 것이다. 그러한 점에서 청소년 알바 노동을 보호하고, 체불임금을 해소하며, 경영참가를 촉진하는 정책들 역시 사회적이며, 동시에 경제적인 정당성을 갖는다.

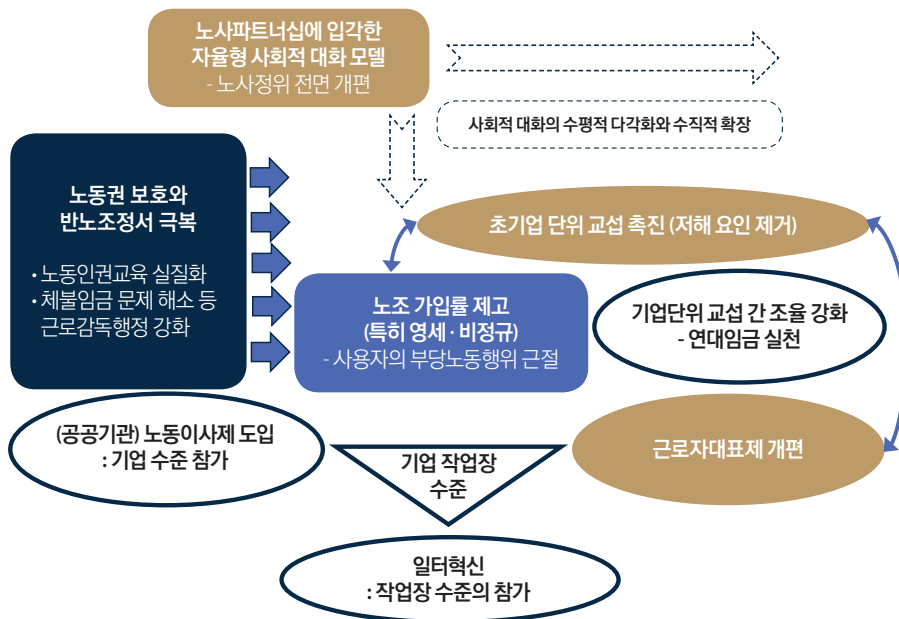
당연히 2차 노동시장의 빠른 임금상승과 권리 확대는 인건비의 증가를 가져올 것이다. 지속가능한 성장을 위해서는 비용증가를 상쇄할 수 있을 만큼의 생산성 향상 노력이 필요하며, 결국 다시 미시적 논의로 돌아가게 된다. 즉, 소득주도성장과 양립하는 혁신주도 경제가 구현되어야 하며, 그를 위한 인간 노동의 창의성과 헌신성에 주목할 때이다. 그러한 점에서 일터혁신은 법제도 개혁과 더불어 노동존중사회가 안착하기 위한 양날개 중 하나라고 할 것이다.

IV. 노동정책방향: 총론

민주화와 산업화에 이어 한국 사회를 근본적으로 변모시켜 아시아지역의 품격 있는 문화국가로 도약

소득주도성장을 위해서는
2차 노동시장 노동자들의
임금 증대와 그것을
지속가능하게 하는
노동권의 강화가 필요

[그림 1] 노동존중사회 실현을 위한 노사관계 시스템 개편 과제



하게 할 노동존중사회의 실현은 이렇듯 사회적, 경제적 의미가 지대하다. 그럼에도 불구하고 현재 노동이 위기에 처해 있다고 규정한 데서 알 수 있듯이 출발선은 매우 뒤처져 있고, 가는 길은 험난하기만 하다. 따라서 장기에 걸친 시야를 갖고 꾸준히 인식을 제고 하면서 단계별로 정책을 펴는 것이 요구된다.

노동존중사회 실현이 정치사회적 권리 확대와 인본주의 실천뿐 아니라 소득주도성장에 대해 갖는 의미를 생각해볼 때 그것이 지속가능하기 위해서는 노사관계 시스템 자체를 재편할 수 있어야 한다. [그림 1]은 그러한 점에서 노동존중사회 구현 정책이 어떻게 노사관계 시스템과 연계되는지를 보여준다. 최상층의 사회적 대화와 중범위 수준의 초기기업단위 교섭, 그리고 미시수준의 근로자대표제에 이르는 시스템의 정비 속에서 포괄적 의미의 노동존중사회가 안착될 수 있을 것이다.

정부는 노동인권교육의 실질화와 1조 4천억 원이 넘어버린 체불임금 해결 등에서 드러날 근로감독행정의 강화 속에서 전반적으로 노동권 보호 의지를 천명하고 왜곡된 반노조 정서를 극복할 수 있는 길을 열어야 한다. 그를 위해서는 노동계의 협조, 특히 힘이 강한 대기업, 공기업 노조들의 연대 전략이 조율해야만 한다. 이러한 분위기 속에서 영세기업과 비정

규 노동자들을 중심으로 그동안의 좌절된 노조 수요가 현실의 조직물로 전환될 수 있는 제도적 보호조치가 무엇인가를 고민할 필요가 있다. 기업단위 조직으로는 영세, 비정규직 노동자들의 이해대변이 수월치 않다는 점에서 초기기업단위 교섭에 불리한 제도적 요인들을 제거하는 법률 개정 등이 요구될 것이다. 그럼에도 불구하고 그동안의 불신 속에서 사용자들은 산별교섭에 여전히 주저할 가능성이 높으며, 대기업 노조 등은 교섭권, 체결권, 쟁의권, 인력, 재정 등을 산별중앙으로 흔쾌히 집중하려 하지 않을 것이다. 너무나 커져버린 기업규모 간 임금격차와 연공임금체제도 등도 초기기업단위 교섭의 발전에 장애요인이다. 따라서 초기기업단위 교섭의 발달을 위한 노력의 한면에서 기업별로 발전해온 우리나라 노사관계 시스템의 유산을 인정하고 기업단위 교섭 간 조율(coordination)을 강화하려는 전략이 동시에 구사될 필요가 있다. 그러한 점에서 초기기업단위 교섭의 틀거리를 만드는 제도개선보다 행태적 측면에서 노사정 간의 중층적 사회적 대화와 연대 행동을 실질화하려는 노력이 더욱 절실히 요구된다고 할 것이다.

사회적 대화는 불신의 아이콘이 되어버린 노사정 위원회를 전면 개편하되, 그 원칙은 노사 자율에 기반해야 한다. 정부가 억지로 사회적 대화를 이끌고 가거

**노동존중사회 실현이
정치사회적 권리 확대와
인본주의 실천뿐 아니라
소득주도성장에 대해 갖는
의미를 생각해볼 때 그것이
지속가능하기 위해서는
노사관계 시스템 자체를
재편해야**

중앙의 최상위 수준에서 말단
작업장 수준에 이르기까지
참여를 통한 노동의 위상 제고와
그를 위한 권리보장과
사회적 기반 조성이 새 정부의
노동정책 방향

나 편의적으로 노사정위원회의 외피만 활용하려는 시대는 종식되어야 한다. 정부가 사회적 대화를 촉진 하되, 주체는 분명 노사가 중심이 되어야 하며, 대타협에 목매는 것이 아니라, 합의 지향의 협의기구를 만들어 나가야 한다. 아울러 이러한 사회적 대화를 수평적으로 다각화하고, 수직적으로 확장하는 것은 사회적 대화의 유효성을 더욱 높이게 될 것이다.

기업과 작업장 수준에서도 노사 간 참여와 대화는 대단히 필요하다. 기존의 메뉴만 다양하고 실질은 부족했던 노사협의회 노측 대표, 근로기준법상 근로자 대표, 취업규칙과 관련한 근로자 과반수 대표 등을 통합하면서 민주적 선거에 의해 실질적 대표를 선출하고, 그들의 권리를 보장해야 한다. 그것은 작업장 내 일터혁신을 위한 지렛대가 될 것이며, 아울러 기업수준의 경영 참가를 위한 토대가 될 것이다.

요컨대, 중앙의 최상위 수준에서 말단 작업장 수준에 이르기까지 참여를 통한 노동의 위상 제고와 그를 위한 권리보장과 사회적 기반 조성이 새 정부의 노동정책 방향이 되어야 한다. 그렇게 노동존중사회가 실현된다면 노동계 또한 사회 운영의 당당한 한 주체로서 노사관계와 경제에 대한 책임을 공유해야만 한다. 그렇게 높은 수준에서 노사정 간의 책임 있는 파트너십이 구현되는 것이 한국 사회의 또 한번의 업그레이드로 이어질 것이다.

V. 노동정책 방향: 각론²⁾

1. 한국형 사회적 대화체제의 새로운 디자인

새로운 한국형 사회적 대화체제는 포스트 '87년 체제를 이끌어 가려는 지향성과 목표하에서 설계되어야 한다. 이는 '87년 노동체제'하에서 전개된 퇴행적 순환운동을 마감하고, 질적으로 새로운 단계에 진입해 들어감을 의미한다. 일종의 '형성-자율형' 내지 '선도-포용형'의 사회적 대화체제를 새롭게 구축하는 것이 필요하다.

사회적 대화체제의 질적 전환과 새로운 단계로의

진입을 지향하는 일은 일정하게 '87년 노동체제와의 단절을 요구한다. 현존하는 노사정위는 이제 역사 속으로 떠나보낼 때가 되었다. 이는 사회적 대화기구를 없애자는 말이 아니며, 오히려 기존의 사회적 기구가 지닌 치명적 한계들을 극복한 보다 강화되고 확장된 사회적 대화기구를 새롭게 구축하자는 뜻이다. 전면적 쇄신론에 기반한 새로운 사회적 대화기구를 구상하면서 8가지 원리들을 부각시킬 수 있다.

첫째, 노사 대표들의 주체성과 주도성을 과거보다 훨씬 더 강화시키는 쪽으로 나아가야 한다. 자율, 자치, 그리고 책임의 원리가 스며들어 있는 노사주도의 파트너십 형성이야말로 87년 노동체제의 한계를 극복하는 핵심이다.

둘째, 사회적 대화기구를 새롭게 구성하면서 노사 주도성을 강조하더라도 그것이 제도적, 정치적으로 정책결정의 핵심적인 과정에 연계될 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위한 의미 있는 조치의 하나로 사회적 대화기구의 위상을 대통령자문기구를 넘어 더욱 강화시키는 길을 생각할 수 있다.

셋째, 합의의 강박관념을 떨쳐버리고 협의 자체를 중요시하면서, 참여주체들 간의 스킨십을 일상화시켜 가는 역할을 해야 한다. 한마디로 '합의지향적 협의기구'로서의 성격을 명확히 해야 한다.

넷째, 경제운영의 장 전반에 걸쳐 사회적 대화가 활성화되는 것을 자신의 임무로 삼으며 능동적으로 기능해 가도록 디자인되어야 한다. 중앙 사회적 대화기구의 문턱을 높이고 그 안의 논의구조를 협소하고 폐쇄적으로 끌고 갔던 관행을 혁파해야 한다. 일종의 '찾아가는 사회적 대화'와 '끌고 들어오는 사회적 대화'의 양방향적 역동성이 모두 작동하게 해야 한다.

다섯째, 우리 사회에서 필요로 하는 초기업수준에서의 노사관계를 효율적으로 조율하고 촉진해 가는 추동자로 기능할 수 있어야 한다. 이는 경제민주주의의 심화라고 하는 원론적 의미와 함께, 현재 심하게 끓어 있는 노동시장의 이중구조화 문제의 해결수단이라는 의미에서도 중요하다.

노사정위는 이제 역사 속으로
떠나보낼 때. 이는 사회적
대화기구를 없애자는 말이
아니며, 오히려 기존의 사회적
기구가 지닌 치명적 한계들을
극복한 보다 강화되고 확장된
사회적 대화기구를 새롭게
구축하자는 뜻

2) 이하 각절의 내용은 본 연구원의 월간지 『노동리뷰』, 2017년 8월호 특집의 수록 원고를 요약·정리한 것이다.

여섯째, 참여하는 행위주체를 다각화시켜야 한다. 이해대변의 주체를 확장적 시각에서 정의내리고 다양한 주체들이 사회적 대화에 참여할 수 있는 기회를 열어야 한다. 특히 노동이해대변의 주체와 관련해서 종래의 노동조합 중심성을 인정하되, 준노조(quasi-union)로 칭할 수 있는, 미조직 및 취약노동자들의 이해대변에 경주하는 노동단체들의 참여도 대폭 장려할 필요가 있다.

일곱째, 사회적 대화기구 내부 인력의 분화 및 역량 강화를 이루어내야 한다. 연구 및 분석역량, 의제를 선도해 가고 해법을 제시하는 역량을 대폭 강화해야 한다. 연구전문가뿐 아니라 실천전문가들의 역할도 중요하다. 새로운 사회적 대화기구는 상생의 노사관계와 일자리 창출, 격차해소 등의 주제를 우리 사회 전반에서 실현하고 확산시키기 위한 사회적 대화의 촉진자들을 길러내고 역할을 수행하도록 해야 한다.

여덟째, 우리 사회에 대화와 협치의 문화를 확산시키는 중심적인 역할을 수행해야 한다. 사회적 대화기구 내에 참여자들의 정책역량이나 소통역량을 증진시키는 역할을 맡는 단위를 둘 필요가 있다. 더 나아가 그러한 단위는 일반 국민들을 대상으로 해서도 사회적 대화에 대한 이해를 증진시키고 그것이 확산될 수 있도록 하는 확장된 역할까지 맡아 나갈 수 있을 것이다.

문재인 정부가 지향하는 ‘노동존중사회’의 이상은 국가가 주도해서 노동의 사회적 시민권을 강화시키려는 노력을 전개하는 것을 하나의 축으로 한다. 그 또 다른 축은 강화된 사회적 대화체제의 구현을 통해서 노동이 정책의 대상이 아니라 주체가 되어 갈등과 조정의 중심에서 능동적 역할을 수행할 수 있는 틀과 길을 만드는 것이다. 지난 사반세기 동안 우리 안에 공유된 ‘축적의 시간’만 잘 정리해서 활용해가도 의미 있는 새로운 도약이 가능할 것이다.

2. 노동조합 가입 확대

현재 한국의 낮은 노조 조직률은 기업 단위로 강제되는 교섭구조와 맞물려 단체협약 효력의 확장을 저해하는 요인으로 작용한다. 집중되지 않고 조율되지

못한 단체교섭은 노동시장이 다수의 이익을 위해 기능하도록 만드는 데에도 취약하다. 이 절에서는 조직률 제고와 단체협약 효력 확장이 노동시장 이중구조화와 불평등 확대, 저임금층 확산 등을 해결하는 하나의 해법이 될 수 있다는 점에 주목하고, 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

노동조합 조직률을 끌어올리는 가장 핵심적인 방안은 노동3권이 헌법적 기본권이라는 사실을 전 사회가 확인하는 것이다. 이를 효과적으로 확인시킬 수 있는 주체는 정부다. 정부가 일하는 모든 사람들의 고용과 임금·근로조건은 물론 경제적·사회적 지위와 관계되는 정부 정책을 수립할 때에는 사전에 노동조합과 논의하겠다는 것을 명시적으로 밝힐 필요가 있다. “노동조합을 ‘파트너’로 삼겠다”는 것을 천명하는 것이다. 이는 노동정책 수립과정에서 당사자주의를 실현한다는 의미를 갖는 동시에 정부가 노동조합에 대한 ‘사회적 인정효과’를 부여하는 것으로 이해된다.

다음으로 노동조합이 기업 단위 ‘조합원’만이 아니라 ‘노동자’의 이익을 대변하는 조직이라는, 본래의 기능에 충실할 수 있도록 노동조합 규율체제 및 활동방식의 변화가 요구된다. 따라서 노조법 제29조 1항의 개정을 제안한다. 현행 “노동조합 대표자는 그 노동조합 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다”는 규정에서 ‘조합원’을 ‘근로자’로 바꾸지는 것이다. ‘대표’할 수 있는 범위를 넓힌다는 것은 가입 범위의 확장과 함께 단체협약 효력의 확장을 꾀할 수 있다는 의미다.

이와 관련하여 현행 노조법에서 정한 일반적·지역적 구속력의 범위를 넓혀 다수의 미조직 노동자들이 단체협약의 적용을 받을 수 있도록 하는 방안도 검토해야 한다. 협약의 효력확장은 사용자단체 가입 활성화 효과는 물론 조직률 제고에도 긍정적으로 기여할 것으로 기대된다. 이를 위해 단체교섭을 초기기업 단위로 중심으로 재조직해야 한다. 사용자가 ‘연합’하여 교섭할 의무에 관한 법적 타당성을 시급히 검토하는 한편 공통의 이슈 발굴과 교섭비용 축소 등을 전제로 한 초기기업교섭 모델을 만들 필요가 있다. 이와 함께 노조에 가입하고자 하는 사람들이 누구나 손쉽게 정

**노동조합이 기업 단위
‘조합원’만이 아니라 ‘노동자’의
이익을 대변하는 조직이라는
노동조합 규율체제 및
활동방식의 변화가 요구됨.
따라서 노조법 제29조 1항의
개정을 제안**

**단체교섭을 초기기업 단위
중심으로 재조직해야.
사용자가 ‘연합’하여 교섭할
의무를 검토하는 한편 공통의
이슈 발굴과 교섭비용 축소
등을 전제로 한 초기기업교섭
모델을 만들 필요**

보를 접하고 상담을 받고 노조 활동에 참여할 수 있도록 여건을 만들 필요가 있다. 현재 서울시에서 운영 중인 서울노동권익센터 등의 활동을 확대하여 우리 주변에 노조가 있다는 것을 홍보하는 것은 물론 권리침해에 대해서는 구제를 받을 수 있도록 지원하여야 할 것이다.

핵심은 노사관계 이해당사자들이 서로에 대한 사회적 인정을 부여하자는 것이다. 노조 조직물 제고와 단체협약 효력 확장이 일하는 사람들의 권리가 존중받는 노동존중사회를 앞당기는 마중물이 될 것으로 기대한다.

3. 근로자대표제의 개편

예나 지금이나, 그리고 앞으로도 근로자의 이익을 대변하는 가장 전통적이고도 확실한 제도는 노동조합이다. 그러나 현실에서 노동조합을 통한 근로자 이익대변이 항상 실현되는 것은 아니다. 노동조합 조직률이 밑바닥을 치고 있는 우리나라의 경우에는 더욱 그러하다. 2015년 기준 우리나라의 노동조합 조직률은 10.2%에 불과하다. 역으로 말하면, 90%의 중소기업 미조직 근로자에게는 노동조합을 통한 이익대변이 이루어지고 있지 않다.

물론 현행 노동관계법은 이와 같은 미조직 근로자의 이익을 대변하기 위한 다양한 형태의 근로자대표 제도를 두고 있다. 근로기준법상의 근로자대표(근로기준법 제24조 제3항 등)인 과반수 노동조합 또는 과반수 근로자 대표자, 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률(이하 ‘근참법’이라 함)상의 노사협의회 또는 그 근로자위원, 취업규칙 불이익변경에 있어 동의주체가 되는 과반수 노동조합 또는 근로자의 과반수 등이 그것이다.

이와 같이 다양한 근로자대표제도가 마련되어 있으면 근로자의 이익도 충실히 대변되는 것이 당연할 텐데 현실에서 그런 평가를 들어본 적이 없다. 왜 그럴까? 현행 근로자대표제도는 애당초부터 제대로 된 기능을 기대하는 것이 어려울 정도로 제도상으로 불완전한 측면이 클 뿐만 아니라, 그나마 현재 제도화되어 있는 근로자대표제도도 현실에서는 작동하지

않거나 무시되는 경우가 적지 않기 때문이다.

기능부전 상태에 있는 현행 근로자대표제도가 90%의 중소기업 미조직 근로자의 권리를 대변할 수 있는 ‘진정한’ 종업원대표제도로 탈바꿈되기 위해서는 근로자대표제도에 대한 대폭적인 개편이 필요하다.

우선, 여러 제도가 난립되어 있는 현행 근로자대표제도를 하나로 통합하여 단일한 근로자대표제도를 수립하고(단기적으로 노사협의회(근로자위원을 중심으로 근로자대표제도를 통합, 장기적으로 종업원평의회 형태의 독자적인 근로자대표기구 수립), 근로기준법이나 취업규칙의 적용대상을 고려하여 근로자대표가 선출되어야 대상범위를 현행보다 확대할 수 있다. 한편 기업 또는 기업집단 근로자대표 등 중층적 근로자대표제도가 수립될 수 있도록 해야 한다.

그리고 근로자대표는 근로자의 민주적 선거에 의한 정당성이 확보된 대표기구로 자리매김되어야 한다. 이를 위해서는 근로자대표의 선출과 관련하여, 선거권 및 피선거권에 대한 규정, 근로자대표 규모의 다양화, 선거관리위원회 설치, 후보자 및 선거관리위원회에 대한 신분보장, 사용자의 선거에 대한 비용부담 등 편의제공, 선거의 하자 등 선거의 실시와 관련된 규정이 마련될 필요가 있다.

한편 근로자대표의 역할과 관련해서는 현행 근로자대표가 가진 권한을 전면적으로 재검토하여 의견청취, 협의, 동의거부, 합의 등 다양한 형태로 조정하는 것이 필요하다. 한편 근로자대표가 실질적으로 활동할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위해서는 임기제의 보장을 통한 근로자대표의 상설화가 필요하고, 근로자대표의 활동에 대한 사용자의 비용부담 및 근로자대표에 대한 보호 장치가 마련되어야 하며, 전체 근로자의 사업 내 직접민주주의를 보다 활성화하기 위해 근로자총회에 대한 규정이 필요하다. 뿐만 아니라 근로자대표에 의해 보호되어야 할 대상을 확대하는 것이 필요하다. 과견근로자, 사내하도급근로자 등 직접적인 근로관계는 없다 하더라도 해당 사업장에서 업무를 수행하는 것과 관련하여 근로자대표가 이들의 이익을 보장할 수 있는 실질적인 장치가 마련되어야 한다.

기능부전 상태에 있는 현행
근로자대표제도가 90%의
중소·영세 미조직 근로자의
권리를 대변할 수 있는 ‘진정한’
종업원대표제도로 탈바꿈되기
위해서는 근로자대표제도에
대한 대폭적인 개편이 필요

또한 근로자대표제도가 실질적인 제도로 기능하기 위해서는 근로자대표가 체결한 합의의 효력을 명문화하는 동시에, 근로자대표와 사용자 간에 체결된 합의와 단체교섭 또는 단체협약의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대한 신중한 고민이 필요하다. 이와 관련해서는 근로자대표와의 관계에서 노동조합의 우위성이 보장될 수 있도록 할 필요가 있다. 법률에 의해 인정되는 근로자대표와 달리 노동조합은 헌법상 보장되는 노동3권의 주체이다. 이를 위해서는 단체교섭을 사업 또는 사업장 단위에 묶어 두고 있는 교섭창구단일화제도를 개선함으로써 초기업단위 교섭 및 협약이 체결될 수 있도록 하는 한편 단체교섭 또는 단체협약의 대상이 되는 사항에 대하여는 근로자대표보다 노동조합의 우위를 인정하는 명시적인 규정을 마련할 필요가 있다.

4. 임금체불의 해소

고용노동부의 ‘임금체불 현황’을 살펴보면, 2016년 전국에서 임금체불 근로자 수는 325,000여 명, 체불임금 액수는 1조 4,286억 원에 이르는 것으로 나타나고 있다. 체불신고 또는 체당금 신청을 중심으로 분석한 고용노동부의 임금체불 현황을 분석해보면, ① 임금체불이 지속적으로 증가하고 있다는 점, ② 임금체불의 사유로는 경영악화 또는 도산(폐업)이 가장 큰 문제라는 점, ③ 제조업 및 건설업의 임금체불 문제가 심각하며, 주로 30인 미만의 소규모 사업장에서 문제된다는 점 등이 특징적으로 나타난다. 다만 아직까지 재직근로자의 체불임금 파악 등에 대한 전반적인 조사는 없었으므로, 전체 임금체불 문제는 현황에 나타나는 것보다 훨씬 심각할 것으로 예상된다.

최근 20여 년간 체불임금을 해결하기 위한 제도적 노력들은 지속적으로 이루어져 왔다. 현재 체불임금 제도는 임금에 대한 생활보장적 성격(체당금제도, 지연이자, 우선변제 등), 체불사업주에 대한 제재(벌칙 규정, 명단 공개, 임금체불 자료 제공), 임금관리(대장 작성 의무), 산업 구조적 측면(임금 연대책임), 산업별 접근(건설업 공사도급 특례) 등 다양한 방식의

접근법이 이루어지고 있다. 다만 체불임금에 대한 제도적 노력들은 주로 사업주의 제재 강화와 실효성 확보, 체당금 제도의 활용을 통한 근로자 긴급구제 등 체불임금의 발생 이후 대책에 집중되어 있어서, 체불임금에 대한 사업주들의 인식을 바꾸는 데 한계가 있다고 평가할 수 있다.

체불임금 문제를 해결하기 위해서는 기존 시스템의 부분적 개선 및 보완을 넘어서는 근본적인 접근법이 이루어질 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 주목할 만한 변화는 공공부문의 공사대금관리시스템, 일명 ‘하도급지킴이’를 통한 자동적 임금보장시스템의 구축이다. 이는 체불임금이 주로 원하청 관계에서 하위에 위치하는 소규모 사업장에서 문제된다는 점에 착안한 것으로, 아직까지 이러한 시스템은 조달청 및 공기업, 일부 지자체 등에서 운영 초기 단계에 머무르고 있다. 이러한 시스템은 발주기관이 임금에 대한 연대책임을 넘어서서 직접책임을 일부 부담하는 것이므로, 향후 임금체불 주무부처인 고용노동부 등은 이러한 시스템을 어떻게 활용할 수 있을지에 관하여 면밀한 검토가 필요하다. 이 외에도 체불임금에 대한 징벌적 손해배상이나 부가금 도입, 임금지급보장 기구를 통한 임금분쟁과 임금체불의 이원적 접근, 근로감독청 신설 및 노동검사를 통한 형사처벌 강화 등 기존의 체불임금 해결 시스템을 넘어서는 새로운 시도들이 구체적으로 논의되고 있는데, 체불임금의 현황과 원인에 대한 면밀한 분석에 따라 구체적인 이행방안이 조속히 마련되어야 할 것이다.

5. 노동인권교육의 실질화

노동인권은 안전하게 일할 권리, 근로조건을 개선할 권리, 단결권·단체교섭권·단체행동권 등 노동3권을 보장받을 권리 등과 관련되어 있다. 이런 점에 비춰볼 때 노동인권교육은 학생, 노동자, 사용자 및 전 국민을 대상으로 실시되어야 하는, 민주시민이 갖추어야 할 소양에 가까운 교육이라고 할 수 있을 것이다.

그런데 우리나라 노동인권교육은 아직 가야할 길이 멀다. 우선, 노동인권교육은 노동법에 국한된 교

체불임금 문제를 해결하기 위해서는 일명 ‘하도급지킴이’를 통한 자동적 임금보장시스템의 구축, 체불임금에 대한 징벌적 손해배상이나 부가금 도입, 근로감독청 신설 및 노동검사를 통한 형사처벌 강화 등 기존의 체불임금 해결 시스템을 넘어서는 새로운 시도들이 이루어질 필요

육이 아님에도 노동법교육으로 치환되는 경우가 많다. 노동인권교육은 노동기본권을 보호하는 것만이 아니라 노동에 대한 사회적 존중을 포함하기 때문에 시야의 확장이 필요하다. 둘째, 노동인권교육이 특성화고 학생들에게만 강조되어 온 것도 문제이다. 그런데 사실 특성화고 학생들에 대한 노동인권교육도 충실하지 않게 진행된 것으로 밝혀졌는데 최근 조사에 따르면 특성화고 학생 중 노동인권교육을 받은 적이 있다는 응답이 52.4%로 절반 정도에 불과했다. 셋째, 노동인권교육은 가장 우선적으로 현재 일을 하고 있는 노동자들에게 실시되어야 하나, 많은 노동자들은 노동인권교육을 제공받지 못하고 있다. 기업이 의무적으로 해야 하는 교육이 산업안전교육과 성폭력·성희롱 예방교육으로 제한되어 있어 노동인권과 관련된 교육은 거의 이루어지지 않고 있다. 넷째, 비체계적인 교육시스템도 문제점 중 하나이다. 정부는 알바노동으로 대표되는 청소년 노동이 늘어나면서 각 부처가 노동인권교육을 강조하고 있으나 부처별로, 지역별로 분산적이며 일회성 교육이 많아 교육의 효과가 떨어진다는 평가를 받고 있다.

**노동인권교육을 정규
교육과정에 포함할 필요가
있으며, 체계적이고 지속적인
노동인권교육을 위해서는
전문인력의 양성이 필요**

따라서 현재의 노동인권교육은 다음의 과제를 갖는다. 첫째, 프랑스나 독일의 경우처럼 노동인권교육을 정규 교육과정에 포함할 필요가 있다. 초·중학교 및 일반고에서는 노동인권교육을 국어, 사회, 역사 등 다양한 교과와 연계하고 자유학기제, 창의체험 학습 등 현재 교육과정과 연결하여 효과성을 높여야 할 것이다. 초·중·고등학교만이 아니라 대학에서도 노동 및 노사관계를 학문적으로 체계화할 수 있도록 정부의 정책적인 지원이 필요하다.

둘째, 체계적이고 지속적인 노동인권교육을 위해서는 전문인력의 양성이 필요하다. 노동인권교육을 담당할 교원의 역량 강화와 전문성 제고를 위한 온·오프라인 연수 프로그램이 개발될 필요가 있으며 교장, 교감 등 학교 관리자들을 대상으로 노동인권 감수성 교육도 중요하다. 또한 예비교원 단계라 할 수 있는 교육대나 사범대 차원에서 노동인권교육이 교양 필수로 도입될 필요가 있다.

셋째, 기업에서의 노동인권교육이 제도화되어야

한다. 노사협의회가 있는 사업장의 경우, 노사 공동으로 상·하반기 1회씩 노동인권교육을 실시하는 방안을 비롯해 질 높은 교육을 기획할 필요가 있다. 영세사업주를 대상으로 한 교육도 중요한데 사업자 등록증 발급 전후로 노동법, 노사관계 및 노동인권교육을 필수교육으로 실시하는 것을 고려할 수 있다. 무노조 영세사업장에 대한 노동인권교육도 중요한데 이를 위해서는 규제보다 지원금이나 혜택 등을 제공하는 방식으로 교육 참여를 이끌어 낼 수 있는 방안이 적절할 수 있다.

마지막으로 중장기적으로 중앙과 지역 차원의 “노동인권교육센터” 설립을 통해 노동인권교육의 허브를 형성하는 것이 필요할 것으로 본다. 현재 분산적이고, 정보소통의 부족으로 인한 사업의 중복성 문제를 극복하기 위해 노동인권교육을 총괄 운영, 지원할 수 있는 ‘중앙 노동인권교육센터’를 설립하고 여기서 개발된 교육 프로그램 및 연구 사업을 수행하는 지역 센터 설립을 고려할 수 있다. 이러한 지역 단위 센터에서 실질적 교육과 상담이 이루어질 수 있을 것이다.

6. 공공기관 지배구조를 바꾸는 노동이사제 도입

한국사회에서 노동자들은 더 이상 경영진이 ‘시키는 대로 일하는 수동적인 존재’가 아니다. 노동자들도 상당한 교육을 받고 민주적 시민의식을 갖추어 고용관계에서 적극적으로 참여하고 기여하기를 바라고 있다. 이것은 정치사회적으로, 그리고 경제적으로도 제품과 서비스의 개선과 혁신을 통한 질적 성장의 시대로 진입하는 경제적 변화를 배경으로 노동의 역할과 기능이 바뀌고 있음을 의미한다. 경영진의 입장에서 새로운 환경에서 핵심적 자원인 인적 자원의 능동적 활용을 위해 인사관리방식을 과거의 통제와 명령에서 이해, 참여, 협력으로 바꾸어 왔다. 우리보다 앞서 선진국들에서는 노동자들의 다양한 경영참여를 보장해왔는데, 유럽에서는 노동자들의 집단적 경영참여를 제도화해 왔고, 미국이나 일본에서는 노동자들의 개별적 경영참여, 비공식적인 경영참여 등의 형태를 발전시켜 왔다.

역대 각 정부는 공공기관을 정치적으로 이용하기

위해서 전문성이나 책임성이 떨어짐에도 불구하고 자신의 정치적 지지자들을 ‘낙하산’에 태워 경영진으로 임명하는 경향을 보여왔다. 이에 대하여 공공기관 노동자들이 낙하산 인사를 반대하면서 경영진의 의사결정을 감시하고 견제하는 과정에서 때로는 노사담합관계 속에서 다양한 비공식 경영참여를 발전시켜 왔다. 공공기관의 노동이사제 도입은 공공기관 운영에 비공식적으로 광범위하게 참여해 온 직원들을 주체로서 참여하도록 역할과 지위를 부여하는 일종의 공동결정제를 도입하는 것으로서 공공기관의 지배구조를 바꾸는 것이다.

유럽 여러 나라들에서 노동이사제는 공공부문에 대거 도입되어 있으며, 민간부문에서도 널리 확산되어 있다. 이사회에 참여하는 노동이사들은 보통 직원들의 전체 투표에 의해 선출되어 전체 이사수의 1/3 정도가 되며 비상임이사로서 공공기관이나 기업의 의사결정에 참여하고 있다. 이미 서울시도 2016년 말부터 서울시 투자·출연기관에 비상임 노동이사제를

도입하는 주목할 만한 실험을 하고 있다. 서울시의 산하기관의 노동이사제는 300인 이상의 기관에는 2명의 비상임노동이사, 30~299명에는 1명의 비상임노동이사를 도입하는 것으로 되어 있으며 노동이사는 노조 조합원 자격을 탈퇴하도록 하고 있다.

문재인 정부는 국정기획자문위원회의 보고서에서 공공기관에 노동이사제의 도입을 천명하고 있다. 공공기관 노동이사제 도입은 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 유형별로 3~5개 기관씩을 선정하여 기존 법적 절차를 거쳐서 시범적으로 실시함으로써 출발하되 시범실시 결과를 보완하여 단계적으로 확대실시하는 것이 바람직하다. 동시에 공공기관 전체의 이사회에 해당되어 막강한 권한을 갖는 ‘공공기관 운영위원회’의 구성과 의사결정방식을 바꾸어 공익을 대변하는 시민단체대표나 공공기관 노동자대표들의 참여 확대를 보장할 필요가 있다.

**공공기관 노동이사제 도입은
유형별로 3~5개 기관씩을
선정하여 시범적으로 실시하고
이를 단계적으로 확대실시하는
것이 바람직**