

# 서울시 노동이사제 도입배경과 현황\*

최 흥 기\*\*

## 1. 들어가는 말

문재인 정부는 지난 2017년 7월, 100대 국정과제 중 하나로서 ‘노동이사제 도입’을 채택한 바 있다(국정기획자문위원회, 2017.7). 그동안 노동자의 경영참여와 관련한 논의가 계속적으로 있어 왔음에도 지금 시점에서 논의의 파장이 점차 커지고 있는 것은 ‘노동이사제’를 중심으로 노사관계의 패러다임을 전환하고, 공공부문의 지배구조를 합리적으로 개편하기 위한 시도들이 지방정부 단위에서 적지 않게 나타나고 있기 때문이다.

대표적으로 서울시는 2016년 9월 지방자치단체 중 최초로 노동이사제와 관련한 조례(『서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례』, 서울특별시조례 제6321호)를 제정하였으며, 서울시 산하 투자·출연기관에서는 이를 근거로 노동이사제를 도입·운영 중에 있다. 이러한 노동이사제는 노동자가 직접 경영에 참여하여 다양한 의견을 제시하고, 기관 내부에 대한 감시와 견제를 적절히 수행함으로써 경영의 투명성과 책임성을 제고할 수 있는 제도로 주목을 받고 있다.

서울시 노동이사제는 이제 시행 5년차에 접어들었으며, 최근에는 서울시 모델을 기초로 노동이사제를 둘러싼 논의가 광주광역시(2017. 11. 15. 이하 조례 제정 일자), 경기도(2018. 11. 13.), 인천광역시(2018. 12. 10.), 경상남도(2019. 5. 2.), 경기도 부천시(2019. 7. 15.), 부산광역시(2019. 8. 7.), 울산광역시(2019. 11. 7.) 등 각 지방자치단체에서 폭넓게 확산되고 있는 상황을 고려해 볼 때, 서울시 노동이사제의 지난 4년간 운영현황을 객관적으로 분석·평가하고, 합리적인 개선 방안을 모색하는 일은 중요한 과제가 아닐 수 없다.

이하에서는 서울시 노동이사제의 의의와 운영근거를 살피고, 서울시 산하 16개 투자·출연

\* 이 글은 서울특별시 투자출연기관 노사정협의회 학술연구용역사업의 일환으로 수행한 『노동이사제 평가·분석 및 노동이사 역량강화를 위한 교육프로그램 개발』 보고서의 일부를 요약·정리한 것이다.

\*\* 고려대 법학연구원 전임연구원, 가톨릭대/성신여대 법학과 강사(klarheit1117@gmail.com).

기관의 노동이사제 운영현황을 객관적으로 살펴보도록 한다. 또한 노동이사로 선출된 당사자들의 주요 특성을 분석하고, 이들의 활동내용도 확인해 보고자 한다.

## II. 노동이사제 의의와 운영근거

### 1. 노동자 경영참여제도와 노동이사제의 의의

일반적으로 노동자 경영참여제도는 오랜 역사를 지니고 있으며, 그 구체적인 형태는 각 나라의 사정에 따라 다양하게 발전되어 왔다. 그 유형은 크게 이윤참가(또는 성과참가), 자본참가 그리고 경영상의 의사결정에 대한 노동자대표의 참가를 의미하는 (협의의) 경영참가로 나뉜다 (김형배, 2018).

이 중 경영참가는 당해 기업 내 노동자 전체의 의사를 결집하여 경영상 의사결정 과정에 참여케 하는 직접적인 방식으로서, 서울시 노동이사제는 전체 노동자를 대표하는 자가 각 기관의 이사회에 직접 참여하여 발언권과 의결권을 행사하는 등 기관의 중요한 의사결정에 참여하는 제도로 설계되어 있으므로 일종의 경영참여제도라 볼 수 있다. 노동자들은 기업 내 경영의 필수적 구성 요소로서 창조적 노동력을 제공하고 있기 때문에 경영참여에 관한 권리를 가진다는 것은 어쩌면 당연한 귀결이라고 볼 수 있으며, 이것은 산업민주주의 내지 경제민주주의의 실현이라는 측면에서도 정당화될 수 있을 것이다.

서울시 노동이사제는 저성장 시대의 돌입 등으로 노조의 기능이 점차 약화되고 노동시장의 많은 이슈가 단체교섭만으로 해결하기 어렵다는 사정, 현행 노사협의회 제도가 갖는 한계 및 문제점을 합리적으로 개선하는 제도인 동시에 그동안 서울시 산하기관에서 비공식적인 방식으로 이루어져 왔던 경영참가를 공식화한 제도이기도 하다.

### 2. 노동이사제의 도입배경과 도입과정

서울시가 밝힌 노동이사제의 주요 도입 배경은 다음과 같다(서울특별시, 2018; 박태주, 2016). 우리나라의 사회갈등 수준은 OECD 27개국 가운데 둘째로 심각하고, 사회갈등으로 인한 경제적 비용이 연간 82조 원에서 최대 246조 원에 달할 정도로 심각한 수준이기 때문에, 사회갈등지수가 10%만 낮아져도 국민 1인당 GDP가 1.8~5.4% 높아질 수 있다는 것이다. 그리고 심각한 사회갈등의 원인 가운데 노사갈등이 계층갈등에 이어 둘째로 꼽힐 정도로 사회갈

등의 주요한 원인이 되고 있다는 것이다. 물론 서울시 산하 투자·출연기관의 경우 최근 5년간 노사분규가 발생한 사례가 없었으나, 앞서 언급한 바와 같이 단체교섭과 노사협의회를 기반으로 하는 현재의 노사관계로는 상생과 협력의 노사관계 구축에 적지 않은 한계가 있음을 인식하였다.

이에 서울시는 지난 2014년 11월 24일, 시민·서울·100년을 위한 ‘함께 혁신’ 시리즈를 발표하며 서울시에 공공서비스를 제공하고 있는 투자·출연기관의 혁신과제로 ‘근로자이사제를 도입하여 노동자의 이사회 참여를 보장하겠다’고 선언했다(서울특별시, 2014. 11. 15.). 이후 서울시는 주요 외국의 사례조사 및 한국형 노동이사제 모델의 설계를 위한 연구용역을 추진하는 동시에 다양한 전문가 및 노사정 당사자로 TF를 구성해 노동이사제의 본격적인 도입을 위한 조례 제정에 착수하였다. 오랜 논의를 거쳐 조율된 내용을 토대로 노동자이사제 운영에 관한 조례(안)이 작성되었고, 동 조례(안)은 2016년 9월 9일 서울시 의회를 통과해 9월 29일 발효되었다.

이러한 도입과정의 영향을 받아 광주광역시, 경기도, 인천광역시, 경상남도, 부천시, 부산광역시, 울산광역시 등의 지방자치단체에서도 노동이사제를 도입해 운영하고 있다.

### 3. 노동이사제 운영에 관한 조례

#### 가. 제정 조례(2016. 9. 29)

서울시 노동이사제 제정 조례는 총 14개의 개별 조항으로 구성되어 있다. 적용 범위, 대상기관, 노동이사의 임명 및 자격, 임기, 권한 등 서울시 투자·출연기관이 노동이사제를 운영하는데 필요한 사항을 규정함으로써 근로자의 경영참가를 통하여 근로자와 사용자 간 협력과 상생을 촉진하고 경영의 투명성과 공익성을 확보하며, 대시민 서비스를 증진시키는 데 기여함을 그 목적으로 하고 있다(동 조례 제1조). 이러한 조례의 목적은 노동이사제를 운영 중인 주요 지방자치단체의 그것과 거의 동일·유사하다. 공기업 등의 법적 성격 및 취지에 부합한 내용을 담고 있는 것으로 평가받고 있다(최성환 외, 2016).

제정 조례에서는 제2조 정의규정을 통해 몇 가지 개념을 분명히 정의하고 있다. 예를 들어, 근로자는 「근로기준법」 제2조 제1항 제1호에 따른 사람을 말하며, 사용자는 「근로기준법」 제2조 제1항 제2호에 따른 사람을 의미하도록 정한 것이 대표적이라 할 수 있다(동 조례 제2조 제1호 및 제2호). 정의 규정에서는 노동이사의 개념도 분명하게 정의하고 있는데, 노동이사라 함은 공사 등의 소속 근로자 중에서 법령이 정하는 바에 따라 서울시장 또는 기관장이 임명하는 비상임이사를 의미하는 것으로 정하고 있다(동 조례 제2조 제4호).

동 조례는 서울시가 「지방공기업법」 및 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따라 설립한 지방공사·지방공단 및 출연기관에 적용되는데(동 조례 제3조), 원칙적으로 정관 또는 내부규정에 따른 근로자 정원이 100명 이상인 공사 등은 노동이사를 포함하여 이사회를 구성하도록 명시하였다(동 조례 제4조 제1항). 물론 정관 또는 내부규정에 따른 근로자 정원이 100명 미만인 공사 등이라 하더라도 이사회의 의결을 통해 노동이사를 둘 수 있도록 하여(동 조례 제4조 제2항), 노동이사제의 활성화를 도모하고 있다. 이때, 임의적으로 노동이사를 두는 것은 기관의 구성에 관한 사항이므로 정관의 규정 등에 따르는 것이 타당해 보임에도 ‘이사회 의결’을 통해 도입할 수 있도록 한 것은 간접적으로 노동이사 도입을 확대하려는 의도로 해석해 볼 수 있다(최성환 외, 2016).

노동이사 임명과 관련하여서는 지방공기업법령 및 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법령과 공사 등의 정관에서 정하는 공개모집과 임원추천위원회 추천 등에 따라 임명하도록 정하였으며(동 조례 제5조 제1항), 이때 노동이사의 임명과 관련하여 법령에서 정한 것을 제외하고는 정관 또는 내부규정으로 정하도록 하였다(동 조례 제5조 제2항). 즉, 노동이사의 임명은 일반적인 공공기관의 임원임명절차와 마찬가지로 공개모집과 임원추천위원회의 절차에 따르고 있는데, 이것은 일반적인 공기업 운영의 투명성을 고려한 것으로 보인다.

한편, 노동이사로 임명되는 사람이 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노조법’이라 한다) 상 소속 공사 등의 노동조합원이거나, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제6조 제2항의 근로자위원 또는 제26조에 따른 고충처리위원 등 근로자의 이익을 대표하는 직에 있을 경우에는 그 자격 또는 직을 탈퇴하거나 사임하도록 입법정책적으로 정하였다(동 조례 제5조 제3항 참고). 이것은 노동조합의 가입 자격에 대해 규정하고 있는 현행 노조법 규정(동법 제2조 제4호)의 해석상 노동이사가 노동조합 조합원 자격을 유지할 수 있는지 여부에 대해 도입 검토 시 논란이 많았기 때문에 불가피하게 노동조합 조합원 자격을 유지할 수 없도록 정한 것이다(김정욱 외, 2018; 최성환, 2018 등).

노동이사의 자격은 일단 공사 등 소속 근로자 중에서 1년 이상 재직한 사람으로 하였는데, 이때 설립 이후 1년이 경과하지 아니한 공사 등은 정관 또는 내부규정으로 재직기간을 다르게 정할 수 있도록 하였다(동 조례 제6조 제1항 및 제2항). 노동이사가 될 수 없는 경우도 분명히 정하고 있는데, 이러한 경우가 임명 시 또는 임명 후에 밝혀졌을 때 당연히 그 직을 상실하도록 하였다(동 조례 제6조 제3항). 예를 들어, 「지방공기업법」 제60조 제1항에서 정하고 있는 임원의 결격사유에 해당하는 경우(대한민국 국민이 아닌 사람, 미성년자, 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람, 지방공기업법 제58조 제4항 또는 제5항에 따라 해임된 후 3년이 지나지 아니한 사람, 지방공기업법을 위반하여 벌금형을 선고받고 2년이 지나지 아니한 사람), 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제10조 제1항에서 정하고 있는

임원의 결격사유에 해당하는 경우(피성년후견인 또는 피한정후견인, 파산선고를 받고 복귀되지 아니한 사람, 금고(禁錮) 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람, 법원의 판결에 따라 자격이 상실되거나 정지된 사람, 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 횡령과 배임의 죄를 범한 사람으로서 300만 원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람, 「근로기준법」 제2조 제1항 제2호 및 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조 제2호에서 정하는 사용자에 해당하는 경우에는 노동이사가 될 수 없다.

노동이사 정원 수는 정관 또는 내부규정에 따른 근로자 정원을 기준으로 근로자 수가 300명 이상인 경우에는 2명, 300명 미만인 경우에는 1명의 범위 안에서 해당 기관의 정관으로 정하도록 하였으며, 이 경우 노동이사의 수가 비상임이사 정수의 3분의 1을 초과할 수 없게 하였다(동 조례 제7조). 이때, 300명이라는 기준은 일반적으로 산업 현장에서 기업 규모를 판단하는 주요 기준으로 통용되고 있으며, (구)중소기업기본법상 중소기업의 기준 근로자를 원용한 것으로 보고 있다(김정욱 외, 2018). 한편, 노동이사의 수가 비상임이사 정수의 3분의 1을 초과하지 못하도록 한 것은 비교법적으로 살펴볼 때, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드, 룩셈부르크, 프랑스 등 대부분의 국가에서 노동이사의 수를 이사 정수의 1/3 이하로 규정하고 있는 부분을 고려한 것으로 보인다.

노동이사 임기는 관련 법령이나 조례, 정관으로 정하는 바에 따르도록 하되, 근로계약이 종료되는 경우에는 노동이사의 임기와 관계없이 노동이사의 임기도 당연히 종료되도록 정하였으며(동 조례 제8조), 노동이사는 관계법령 및 조례 또는 정관으로 정하는 일반 비상임이사와 동일한 권한을 가지도록 하였다(동 조례 제9조 제1항). 다만, 노동이사로서의 권한 행사는 시민 복리 증진 및 공익성이 우선될 수 있도록 노력해야 한다는 의무규정도 두고 있다(동 조례 제9조 제2항). 아울러 노동이사는 「지방공기업법」, 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」 등 관련 법령에 따라 비상임이사에 부과되는 책임과 의무를 다하여야 할 뿐만 아니라(동 조례 제10조), 노동이사는 자기 또는 자기의 친족과 직접 이해관계가 있는 의안의 심의·의결에 참여할 수 없으며, 이러한 경우에 해당할 경우에는 스스로 그 안건의 심의·의결을 회피하도록 명시적으로 규율하고 있다(동 조례 제11조).

노동이사로서 직무수행에 따른 보수는 무보수를 원칙으로 하되, 노동이사가 이사회 회의에 참석하는 경우에는 예산의 범위 내에서 안건 및 자료검토 등에 소요되는 수당·여비 등의 실비를 지급할 수 있는 근거규정을 두고 있으며, 이때 수당 등 지급기준은 관련 법령 등에 따르도록 하고 있다(동 조례 제13조 참고). 이것은 노동이사가 노동이사 재직 기간에 근로자로서 ‘임금’을 계속 받는다는 점을 고려한 것이기도 하며, 이사로서의 업무수행 시간을 근로시간에 포함하고 있으므로 타당한 규정이라 볼 수 있다(최성환, 2018).

이 밖에도 동 조례에서는 기관장의 책무 또한 분명히 정하고 있는데, 기관장은 임금 등 근로 조건에 있어 노동이사를 다른 근로자와 동등하게 대우하여야 하며, 노동이사의 직무수행과 관련하여 불이익을 주는 처분을 하여서는 아니 되며, 노동이사가 그 직을 상실한 이후에도 불이익한 처우를 받지 않도록 규정하고 있다(동 조례 제12조 제1항). 또한 기관장은 노동이사의 임명 및 직무수행을 위해 필요한 정보제공, 기본적인 편의 제공에 적극 노력하여야 하며(동 조례 제12조 제2항), 시장 또는 기관장은 노동이사가 이사로서의 직무를 충실히 수행할 수 있도록 학습기회·훈련 등 각종 편의를 제공할 수 있도록 근거규정을 마련하고 있다(동 조례 제12조 제3항). 그리고 노동이사의 이사회 출석 시간과 그 밖에 노동이사로서의 활동을 위해 필요한 시간 등은 근로계약에 따라 근로한 시간으로 간주하도록 하여(동 조례 제12조 제5항), 일종의 근로시간면제(paid time-off)를 허용하고 있다.

이상에서 살펴본 노동이사제의 운영과 관련하여 다른 조례에서 특별히 정하는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바가 우선적으로 적용되고 있다(동 조례 제14조).

#### 나. 개정 조례(2019. 3. 28)

서울시는 2019년 3월 28일 조례를 개정하였는데, 핵심은 “근로”라는 용어를 “노동”으로 변경한 것이다. 이것은 노동의 주체성과 중요성을 강조하고 노동의 가치, 존엄성을 존중하기 위함이다. 따라서 조례의 명칭도 “서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례”에서 “서울특별시 노동자이사제 운영에 관한 조례”로 변경되었으며, 개별 조항에서도 그 용어를 정비함으로써 조례의 접근성을 개선하고, 이를 통해 시민의 권익증진에 기여하고 있다. 이러한 영향을 받아 비교적 최근인 2019년 10월 1일 경기도가 조례의 명칭 및 관련 조문상 용어를 동일하게 정비한 바 있다.

#### 다. 현행 조례(2019. 5. 16)

서울시는 2019년 5월 16일 노동이사제 조례를 다시 한 번 개정하였는데, 중앙정부와 지방자치단체의 수직적·종속적 관계를 내포하는 “지방” 용어를 정비하여 중앙정부와 지방자치단체 간의 대립과 편견을 지양하고 중앙부처와의 수평적·협력적 관계에서 자치주권을 확립하고자 하였다. 즉, 서울특별시 조례 “지방” 용어 일괄정비 조례에 따라, “지방공기업”을 『지방공기업법』에 따라 “서울특별시가 설립한 공기업” 등으로 용어를 변경하는 동시에 적용범위(동 조례 제3조)의 내용도 전면 개정하였다. 현재 동 조례에 의하여 노동이사제가 규율되고 있다.

### Ⅲ. 노동이사제 운영현황

#### 1. 도입기관

노동이사제를 적용하는 대상기관의 범위는 각 국가마다 다르게 나타나고 있을 뿐만 아니라, 공공기관 또는 민간기업인지 여부에 따라서도 차이가 존재한다. 일반적으로는 기관의 규모, 즉 고용된 노동자의 수에 따라 달라지고 있다.

서울시 노동이사 조례에 의하면, 동 조례는 서울시 산하 공사·공단 및 출연기관에서 적용하도록 하며(동 조례 제3조), 원칙적으로 정관 또는 내부규정에 따른 노동정원이 100명 이상인 공사 등에 도입하도록 정하고 있다(동 조례 제4조 제1항). 즉, 상시근로자를 기준으로 하는 경우 그 숫자가 변동적이므로 안정적인 제도 운영을 위해 정관 또는 내부규정에 따른 정원을 대상기관의 기준으로 한 것으로 볼 수 있다. 노동이사제를 도입하고 있는 대부분의 지방자치단체에서도 거의 동일하게 나타나며, 부천시만 지방자치단체의 특성을 고려하여 출자·출연기관에 대해 정원 50명 이상을 그 대상으로 하고 있다.

2019년 10월 현재, 서울시 산하기관 중 근로자 100명 이상의 투자·출연기관 총 16개의 기관에 우선적으로 노동이사제가 도입되어 있다. 즉, 서울교통공사(정원 17,306명)를 비롯하여 서울시설공단(3,464명), 서울농수산식품공사(298명), 서울주택도시공사(1,347명), 서울에너지공사(280명), 서울의료원(1,568명), 서울연구원(225명), 서울산업진흥원(438명), 서울신용보증재단(377명), 세종문화회관(399명), 서울시여성가족재단(114명), 서울문화재단(181명), 서울디자인재단(152명), 서울시립교향악단(147명), 서울복지재단(170명), 120다산콜재단(420명)에 노동이사제가 도입되어 운영 중에 있다.

한편, 조례에서는 근로자 정원이 100명 미만의 기관도 이사회 의결을 거쳐 자율적으로 도입할 수 있는 근거를 두었는데(동 조례 제4조 제2항), 현재 정원이 100명 이하인 서울장학재단(정원 13명), 서울평생교육진흥원(정원 27명), 서울디지털재단(정원 37명), 서울공공보건의료재단(30명), 서울기술연구원(정원 50명) 등의 경우에도 임의적으로 노동이사제 도입이 가능하나, 실제로는 도입되어 있지 않다.

기관의 유형별로 살펴보면, 투자기관(공사·공단)으로는 서울교통공사와 서울시설공단, 서울농수산식품공사, 서울주택도시공사, 서울에너지공사가 있으며, 출연기관으로는 서울의료원, 서울연구원, 서울산업진흥원, 서울신용보증재단, 세종문화회관, 서울시여성가족재단, 서울시복지재단, 서울문화재단, 서울디자인재단, 서울시립교향악단, 120다산콜재단이 있다.

## 2. 노동이사 규모

서울시 노동이사 조례에 의하면, 공사 등에 두는 노동이사의 수는 정관 또는 내부규정에 따른 근로자 정원을 기준으로 근로자 수가 300인 이상인 경우 2명, 300인 미만인 경우 1명의 노동이사를 두도록 명시하였다(동 조례 제7조 참고). 이것은 기관별 근로자 수의 다양성 및 사업장 분포의 특성 등을 고려하여 노동이사 정원 수를 1~2명으로 이원화한 것으로 볼 수 있다. 보통 외국의 경우에도 최소 인원수를 정하고 그 기준은 이사회 구성인원의 총수에 따라 결정되고 있다.

2019년 10월 현재, 서울시 산하기관 중 근로자 수가 300인 이상인 서울교통공사, 서울시설공단, 서울주택도시공사, 서울의료원, 세종문화회관, 120다산콜재단에는 각 2명의 노동이사가 활동 중이며, 300인 미만인 서울농수산식품공사, 서울에너지공사, 서울연구원, 서울산업진흥원, 서울신용보증재단, 서울시여성가족재단, 서울문화재단, 서울디자인재단, 서울시립교향악단, 서울시복지재단에는 각 1명의 노동이사가 활동 중이다.

## 3. 선출된 노동이사들의 특성

서울시 노동이사 조례에 의하면, 노동이사는 공사 등 소속 근로자 중에서 1년 이상 재직한 사람으로 하고 있는데(동 조례 제6조 제1항), 이것은 노동이사제 도입 취지에 부합하도록 다양한 경험을 가진 노동자들이 경영에 참여할 수 있도록 피선거권의 범위를 확대한 것으로 볼 수 있다(노광표, 2019). 이와 관련해, 독일의 경우에도 1년, 프랑스의 경우에도 2년을 두고 있는 점을 고려해 볼 때, 적절한 자격요건이라고 볼 수 있다. 이러한 요건은 노동존중특별시 ‘비정규직 차별해소’의 측면에서 기간제 근로자 등에 대한 피선거권 제한을 두지 않음으로써 다양한 근로자들이 참여할 수 있는 기회를 부여한 것이기도 하다.

2019년 10월 현재, 근로자 100인 이상 의무도입기관 16개 기관에서 22명의 노동이사가 임명되어 활동하고 있는데, 재직기간이 짧게는 약 3년부터 길게는 32년까지 다양한 분포를 보이고 있다(서울특별시, 2018). 노동이사 22명의 평균 재직기간은 약 16년에 이르고 있는 것으로 확인이 되는데, 각 기관 내에서 어느 정도 재직기간을 충족한 노동자들이 주로 선출된 것으로 볼 수 있다. 이것은 노동자 특유의 현장경험과 전문성을 경영에 접목하는 데에 상대적으로 유리하기 때문인 것으로 생각된다.

한편, 노동이사 조례에 의하면 예외적으로 설립 이후 1년이 경과하지 아니한 공사 등도 정관 또는 내부규정으로 재직기간을 다르게 정할 수 있도록 정하고 있는데(동 조례 제6조 제2항), 이것은 신규설립 출연기관 등에 있어서도 노동이사제가 도입될 수 있도록 규정한 것으로 볼

수 있다. 제도 도입 당시에는 50플러스 재단(16.4)과 서울디지털재단(16.5)이 그 대상기관이 된 바 있다.

22명의 노동이사 가운데 16명이 노동조합 활동을 한 경력이 있었으며, 나머지 6명은 기관 내 노동조합이 존재하지 않거나, 노동조합이 존재하더라도 노동조합의 간부를 맡는 등 활동을 한 경험이 없는 것으로 확인이 되었다. 이처럼 노동이사의 대부분은 노동조합의 임원 및 대표자 등을 역임한 바 있는데, 이것은 해당 기관 내 현장경험과 노동조합 활동을 통한 전문성 등이 고려된 것으로 볼 수 있다.

22명의 노동이사 가운데 남성은 12명, 여성은 10명으로 각 기관별 특성 등을 고려해 볼 때, 성별 균형을 어느 정도 맞추고 있다고 볼 수 있다. 물론 기관별 특성과 남녀 노동자의 수 등을 추가적으로 고려해 볼 필요는 있을 것이다.

그 밖에도 서울시 노동이사 조례에 의하면, 노동이사 임기는 관련 법령이나 조례, 정관에 따르면 규정하고 있는데(동 조례 제8조), 노동이사 임기는 법령(예, 지방공기업법 제59조 및 제76조, 지방의료원설립 및 운영에 관한 법률 제8조, 지방자치단체출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 제9조), 조례, 정관에 따라 3년으로 정하고 있는 것이 일반적이다.

노동이사들의 임기는 각 임명 시기에 따라 다양하다. 상대적으로 초기인 2017년 6월 2일 임기를 시작한 서울시농수산물공사 노동이사(변춘연) 임기는 2020년 6월 1일 종료되는 반면 120다산콜재단 노동이사(박경은, 권주연)의 경우 2018년 3월 20일부터 임기를 시작하여 2021년 3월 19일 임기가 종료된다. 서울시 노동이사 조례에 따라 처음으로 노동이사를 선출한 기관으로 관심을 모았던 서울연구원에서는 해당 노동이사가 퇴사를 하였고, 두 번째 노동이사(이주일)가 선출되어 2019년 1월 11일부터 2022년 1월 10일까지 활동할 예정이다. 서울시설공단 노동이사(한성남)의 경우 2017년 11월 10일부터 3년의 임기를 시작하였으나, 본인의 정년퇴직으로 2019년 12월 31일까지 활동한 바 있다.

#### 4. 각 기관 이사회 구성과 노동이사의 주요 활동

##### 가. 이사회 구성

일반적으로 지방자치단체의 투자·출연기관 이사회는 상임이사와 비상임이사로 구분되며, 비상임이사는 외부전문가로 구성된 위촉직과 노동이사 그리고 특정 직책의 공무원으로 구성된 당연직으로 구성된다.

노동이사를 도입한 16개의 기관에서 상임이사(대표포함)는 1명에서 5명으로 정하고 있는데, 대부분의 기관에서는 1명으로 정하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 투자기관의 경우 3~5명

의 상임이사(대표포함)를 두고 있다. 서울교통공사와 서울시설공단이 5명, 서울주택도시공사가 4명, 서울농수산물식품공사와 서울에너지공사가 3명의 상임이사를 두고 있다. 출연기관의 경우 대부분 1명을 두고 있으나, 서울의료원과 서울신용보증재단은 3명의 상임이사를 두고 있다.

비상임이사는 기관별로 상이하긴 하나, 적게는 서울신용보증재단과 같이 5명, 많게는 세종문화회관과 같이 13명을 두고 있다. 이때, 대부분의 기관은 비상임이사 중 2~3명의 당연직 이사(공무원)를 포함하고 있으며, 이를 제외한 인원은 노동이사와 관련 분야의 외부 전문가로 위촉하고 있다.

이렇듯 서울시 산하 기관에서 선출된 1~2명의 노동이사는 전체 이사진의 10% 내외를 점유하고 있는데, 이것은 노동이사가 각 기관 이사회 의사결정을 좌우할 수 있다는 일부 지적 내지 우려를 해소하는 의미를 가지고 있다(김정욱 외, 2018).

#### 나. 노동이사의 이사회 참여현황

서울시 각 기관에서 노동이사들은 이사회에 적극 참여하고 있다. 지난 2018년 3월 말 기준으로 살펴볼 때(서울특별시, 2018), 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, 노동자들의 의사가 현장에 적지 않게 반영되고 있다. 예를 들어, 기관 내부의 업무처리과정과 관련해 직원들이 여러 차례 문제를 제기하였음에도 불구하고 받아들여지지 않은 안건을 노동이사가 이사회에 참석하여 직접 발언함으로써 개선된 사례, 새로운 사업수행에 따른 인원 및 공간배치 등에 대해 노동이사가 의견을 적극적으로 개진하여 기관에서 합리적으로 조정된 사례, 기관평가 결과를 직원들에게 요약·소개해 오다가 노동이사의 제안으로 전체 공개로 변경한 사례, 노동이사의 문제 제기로 징계 절차 이의신청 기간을 7일에서 14일로 연장한 사례 등에서 보는 것처럼 노동이사는 인사·조직, 사업 등 조직경영 전반에서 노동자들의 의사를 적극 반영하고 있다.

한편, 노동이사의 이사회 참여 현황을 16개 기관별로 모두 집계한 자료는 이상의 자료가 유일한 것으로 보이는데, 필자가 실제로 수행했던 면접조사에 따르면, 노동이사들은 선출된 이후 거의 빠짐없이 이사회 회의에 참석하여 이사회의 체질과 분위기 등을 개선하고 있는 것으로 확인되었다. 다만, 노동이사들이 이사회에 참석하고 있더라도, 이사회의 안전통과율에서는 노동이사제의 도입 전과 크게 차이가 없는 것으로 분석되었는데, 이것은 앞에서 살펴본 바와 같이 이사회에서 노동이사가 차지하는 비중을 고려해 볼 때, 당연한 결과이기도 하다.

## IV. 맺음말

노동자 경영참여제도는 그동안 사용자가 일방적으로 행사해 왔던 권한 행사에 경영의 주요한 구성요소인 전체 노동자의 이해관계를 반영하는 제도이다. 그렇기 때문에 노동이사의 도입 및 확산을 둘러싸고 노사 간 치열한 논쟁이 펼쳐질 수도 있다.

하지만, 오늘날의 노사관계 현실은 종래와 달리 복잡다양한 양상을 띠고 있으며, 새로운 사회·경제적 변화에 따라 새로운 갈등 요인을 낳고 있다. 이러한 문제는 기존의 단체교섭제도나 노사협의회제도만으로는 쉽게 조정이 되지 않거나, 해결되지 않는 성질을 가지고 있다. 따라서 노동이사제라는 노동자 경영참여제도는 노사관계의 패러다임을 전환하고, 노사관계 질서를 안정적으로 개편하는 데 중요한 단초가 될 수 있다.

어느덧 시행 5년차를 맞는 서울시 노동이사제는 전국 단위 지방자치단체들에 있어 중요한 본보기이자 앞으로 나아가야 할 이정표가 되고 있다. 실태조사에 의하면, 가시적인 효과는 명확하게 드러나지는 않지만, 서울시 투자·출연기관 내부(이사회)에서는 분명하게 변화가 일어나고 있는 것으로 확인이 된다. 앞으로 서울시 노동이사제를 비롯한 주요 지방자치단체의 노동이사제 운영현황을 주기적으로 분석·평가하고, 이를 통해 노동자 경영참여제도의 점진적 개선방향이 적극 모색되길 바라본다. **KLI**

### [참고문헌]

- 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 김정욱 외(2018), 『공공기관 노동이사제(근로자이사제) 도입방안 연구』, 기획재정부 연구용역 보고서.
- 김형배(2018), 『노동법』 제26판, 박영사.
- 노광표(2019), 「노동이사제: 쟁점과 과제」, 『정책이슈』 42, 전국공공산업노동조합연맹.
- 박종희(2003), 「근로자 경영참가제도의 기본구조와 방향성에 관한 법적 검토」, 『산업관계연구』 13(2), 한국노사관계학회.
- 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 연구

용역보고서.

서울특별시(2016), 『서울시 투자출연기관 근로자이사제 세부운영지침』.

\_\_\_\_\_ (2018), 『서울시 투자출연기관 근로자(노동)이사제 도입 사례집』.

\_\_\_\_\_ (2019), 투자·출연기관 임원현황.

\_\_\_\_\_ (2019), 노동자이사 의무도입기관 이사현황.

서울특별시의회(2019), 『노동존중서울, 서울시 노동이사제 제도개선 토론회』.

최성환 외(2016), 『지방공공기관 근로자이사제 도입에 관한 법적 연구』, 경기연구원.