

8. 대구광역시 공공기관 노동자이사제 운영 조례 제정 청원

심 사 보 고 서

1. 심사경과

- 청 원 인 : 대구경북민주공공노동조합협의회 의장 박경욱
- 소개의원 : 김동식 의원
- 제출일자 : 2021년 3월 17일
- 회부일자 : 2021년 3월 24일
- 상정일자 : 제282회 대구광역시의회 임시회

제1차 기획행정위원회(2021년 4월 15일), 채택

2. 청원 요지 및 내용(청원인 : 박경욱)

□ 청원요지

- 대구광역시 산하 공사·공단 및 출자·출연기관 소관 공직유관 단체에 노동자이사제 도입을 위한 제도적 기반을 마련하기 위하여 노동이사제 운영에 필요한 사항을 규정한 「대구광역시 공공기관 노동자이사제 운영 조례」의 제정을 청원함.

□ 청원내용

- 노동자 대표가 이사회에 구성원이 되어 기관의 의사결정에 참여하는 노동자이사제는 노동자를 기업 경영 주체로 인정하고, 경영 참여 권한을 주는 것으로, 우리나라에서는 2016년 9월 서울 특별시가 서울연구원에 노동이사를 처음으로 임명한 이후 전국의 지방자치단체로 확산되고 있는 제도임.
- 노동자이사제는 경영의 투명성·책임성 및 공익성 제고, 지배구조 개선, 노사간의 협력과 상생 촉진, 대구시민서비스 품질 향상 등의 장점이 있음.
- 대구의 경우는 2018년 9월 21일 발의한 바 있으나 ‘사회적 논의와 합의가 필요하다’는 이유로 의결이 유보되어 아직도 계류 중에 있음.
- 위 조례는 지역사회 전반에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 사료됨. 노동이사제 도입은 노동자, 노동조합에 대한 사용자 등의 왜곡된 인식을 바로잡는 중요한 계기가 되고, 열악한 근로조건에 처한 절대 다수의 노동자에게 희망이 될 수도 있으며, 대구광역시에 대한 이미지를 개선하는 요인이 될 수도 있음.
- 이에 대구광역시 산하 공사·공단 및 출자·출연기관 소관 공직 유관단체에 노동자이사제 도입을 위한 제도적 기반을 마련하기 위하여 노동이사제 운영에 필요한 사항을 규정한 「대구광역시 공공기관 노동자이사제 운영 조례」의 제정을 청원함.

3. 청원 소개의견서 요지 (소개의원 : 김동식 의원)

- 노동이사제는 노동자가 기업 경영의 의사결정에 참여함으로써 경영의 투명성을 확보하고 노사간의 협력을 통한 대시민서비스의 품질이 향상되는 등의 여러 가지 장점이 있는 제도지만, 우리나라의 경우는 정부 차원의 법률이 마련되어 있지 않고 노동이사제를 시행하는 자치단체도 많지 않은 상황임. 하지만 유럽의 경우는 민간기업에까지 확대 운영되고 있는 제도임.
- 이번 청원을 계기로 대구시 산하 공사.공단과 출자.출연기관 및 유관단체가 노동이사제를 도입할 수 있는 제도적인 기반을 마련할 수 있도록 조례 제정해 주시길 바랍.

4. 소개의원 제안설명 요지 (제안설명자 : 김동식 의원)

□ 소개 이유와 필요성

- ‘노동이사제’는 노동자 대표가 이사회로 구성원으로 참여하여 발언권과 의결권을 갖고 기관의 의사결정 과정에 참여하는 제도로, 노동자를 기업 경영의 한 주체로 보고 경영참여권을 노동자에게까지 확대하는데 그 의의가 있음.
- 이러한 노동이사제는 노동자의 현장 지식과 경험을 종합하여, 현장의 목소리를 경영에 반영함으로써, 노동자의 책임성과 주인

의식을 강화하고, 협치적 거버넌스를 실현함과 동시에 생산성과 서비스의 질을 높이는 것을 목표로 하고 있음.

- 노동이사제는 1951년 독일을 시작으로 프랑스, 네덜란드, 스웨덴 등 유럽 19개국에서 이미 도입되어 시행중이고, 그리스 등 5개국을 제외한 14개국에서는 공공기관 뿐만 아니라, 민간에도 적용하여 시행중이며,
- 노사정책 선진국인 독일의 경우 기업 규모에 따라 감독이사회와 최고 절반까지를 노동자 대표로 채우도록 법제화하고 있음.
- 이러한 노동이사제는 '갈등비용' 저감을 통해 생산성 증가를 가져올 수 있는 것으로 인정받고 있음.
- 삼성경제연구소의 한 조사에 의하면 우리나라의 사회갈등은 터키에 이어 경제협력기구(OECD) 가입국 중 2위에 해당할 만큼 심각하여, 매년 최대 246조 원에 달하는 사회적 비용이 사회갈등으로 인해 지출되고 있으며, 특히 노사 분규로 인한 갈등이 전체 사회갈등의 상당 부분을 차지하는 것으로 나타났음.
- 이러한 현실에서 노동이사제는, 이사회라는 조직의 대표기관에 노동자를 대변하는 노동이사가 참여하게 하여 노사갈등을 사전 조정함으로써 갈등해결에 드는 비용을 획기적으로 줄이는 발판이 될 수 있음.

5. 검토보고 요지 (보고자 : 전문의원 신록휴)

○ 이 청원은

- ▶ 대구경북민주공공노동조합협의회 의장인 청원인 박경욱이 「지방자치법」과 「대구광역시의회 청원심사 규칙」에 따라 대구광역시의회 김동식 의원의 소개로 제출한 「대구광역시 공공기관 노동자이사제 운영 조례」 제정 요청 청원의 심사를 위하여 소관 위원회에 회부된 것임.

○ 먼저, 노동자이사제의 의의와 현황을 살펴보면,

- ▶ 노동자이사제는 노동자의 경영 참여 방식 중 하나로 노동자(근로자) 대표가 이사회에 들어가 법률이 정하는 바에 따라 사업계획, 예산, 정관개정, 재산처분 등 주요사항에 대해 발언권과 의결권을 가지고 기관의 의사결정에 참여하는 제도로써, 우리나라 법률에서는 법정 명칭으로 “근로자”(근로기준법, 국민연금법, 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 등)라는 표현을 사용하고 있기 때문에 ‘근로자이사제’라고도 함.
- ▶ 이 제도는 1951년 독일을 시작으로 서유럽 대륙권 국가들을 중심으로 발달하였으며, 유럽노동조합연구원(ETUI)의 발표에 의하면, 근로자의 경영참여 방식이나 범위에 차이는 있지만 유럽 31개 국가 중 19개국에서 시행중이며, 그리스, 폴란드, 아일랜드, 스페인, 포르투갈 등은 공공부문에만 제한적으로 적용하고 있음.

- ▶ 독일에서는 500명 이상의 근로자가 근무하는 공공 및 민간기업 모두 근로자이사를 두어야 하고, 기업 규모에 따라 이사회 의 절반까지를 근로자이사로 구성토록 법제화하고 있으나, 우리나라와의 차이점으로는, 기업의 지배구조가 실질적 집행기구인 경영이사회와 견제 위주의 감독이사회로 나뉘어 있고, 근로자이사는 감독이사회에만 참여할 수 있다는 것임.
- ▶ 우리나라에서는, 서울시에서 2014년 11월 노동이사제 도입 의사를 밝힌 데 이어 2016년 9월에는 조례를 제정하여 현재까지 20개 기관에 25명의 노동이사를 두도록 하였고, 경기도도 2018년 11월 노동이사제를 도입하여 2019년 5월 경기 신용보증재단에서 첫 노동이사를 임명한 바 있으며, 현재 전국 10개 광역지방자치단체에서 산하 공공기관에 노동자이사제를 도입하여 운영하고 있음.
대구시의 경우, 2018년 9월 김동식 의원이 대표 발의한 「대구 광역시 공공기관 노동이사제 운영에 관한 조례안」이 대구시 의회 상임위에 계류 중에 있음.
- ▶ 또한, 정부는 2017년 7월 발표한 ‘국정운영 5개년 계획’의 100대 국정과제에서 공공기관 지배구조 개선을 위해 2018년부터 노동이사제를 도입하겠다고 밝힌 바 있으며, 이와 관련하여 제20대 국회에서 발의된 김동철 의원의 「지방 공기업법 일부개정법률안」과 박광온 의원의 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안」은 제20대 국회 만료와 함께 폐기 되었으며,

제21대 국회에서는 더불어민주당의 김정협, 김주영, 박주민 의원이 각각 대표 발의한 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부 개정법률안」 3건과 박홍근 의원의 「지방공기업법 일부개정 법률안」이 국회에 계류되어 있음.

○ 다음으로, 노동자이사제의 도입 및 운영과 관련하여,

- ▶ 2020년 10월, 대통령 소속 사회적 대화기구인 경제사회노동 위원회(경사노위)에서는 정부와 노동계가 합의하여 2021년 기준 350개 공공기관에서 노동이사제를 운영할 수 있는 근거를 마련 하였으며, 경사노위는 국회에 노사정 합의안을 제출해 향후 공공기관 운영에 관한 법률 개정에 활용토록 할 계획으로 있으나, 이 합의 과정에서 위원장을 포함한 16명의 위원 중 사용자위원 4명은 전원 부동의 의견을 내었으며, 이는 노동이사제 도입과 관련하여 경영계와 노동계의 입장이 서로 상반되고 있음을 보여 주고 있음.
- ▶ 이와 관련하여, 노동자이사제 도입을 찬성하는 측에서는, 수년 전부터 공공기관에게는 사회적 책임성을 높이고 근로자에게는 권한과 책임을 동시에 부여해 생산성과 주민서비스의 질 향상을 촉진할 수 있도록 근로자 대표의 경영 참여 필요성을 지속적으로 제기하면서 노동자이사제는 공공기관의 투명성과 이사회 운영의 민주성을 높일 수 있는 제도라고 주장하고 있으나, 서울시의 경우 노동이사 정원 25명 중 일부는 공석으로 남아

있고, 인천시 인천문화재단에서는 근로자이사의 자격을 2급이상으로 제한하면서 노조 측과 갈등을 빚고 있으며, 울산시 역시 도입 의무화 기관 기준을 두고 시민단체의 반발이 이어지는 등 노동자이사제 운용에 많은 어려움을 겪고 있음.

▶ 반면에, 노동자이사제 도입을 반대하는 측에서는,

근로자 대표의 경영 참여가 의사결정 속도를 늦추거나 경영권을 침해하고 공기업 개혁 등의 걸림돌로 작용하여 공공기관의 경쟁력에 부정적 영향을 끼칠 우려와 함께 노·사간 유착관계의 형성으로 비합리적 의사결정이 이루어질 수도 있다며 노동자이사제 도입은 각종 부작용과 함께 노사 갈등을 부추길 것이라고 주장하고 있고,

단체교섭이나 노사협의회 등을 통해 노동자의 목소리가 이미 경영에 충분히 반영되고 있다는 지적과 함께, 미국과 영국 등도 노동자이사제를 도입하지 않고 있는 점을 들어 시대적 흐름에 역행하는 움직임이라는 반발도 나타나고 있음.

○ 이상에서 보고 드린 바와 같이,

- ▶ 이 청원은 이해관계자 간의 다양한 논란 속에서도 경사노위의 노사정 합의에 따라 공공기관의 노동이사제 도입이 기정 사실화되고 있는 현 상황을 고려해 볼 때, 대구광역시 산하 공사·공단 및 출자·출연기관의 노동자이사제 도입을 주장하는 청원인 측의 주장은 충분한 타당성이 있음.

- ▶ 그러나, 대구경북연구원과 경기연구원의 정책연구²¹⁾ 등에서 보듯이 공공기관은 법률에 의해 기관의 독립성 및 운영의 자율성 등이 보장되고 있으므로, 상위 법령과의 연계성과 내용의 적법성을 담보하는 시행 근거 마련을 위해서는 조례 제정 전 상위법의 정비가 선행되는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있겠음.
- ▶ 또한, 노동자이사제 운영에 있어 노동자이사의 ① 해당기관 소속 여부, ② 상임과 비상임의 선택, ③ 권리와 의무의 수준, ④ 노조 조합원 자격의 유지 여부 등 주요 쟁점에 대한 노·사 간의 심도있는 논의와 더불어 보다 면밀한 사회적 합의가 우선되어야 할 것으로 판단되며,
- 우리 위원회에 계류 중인 김동식 의원의 「대구광역시 공공기관 노동이사제 운영에 관한 조례안」과의 병합 심사 역시 충분히 검토되어야 할 것임.

○ 이상으로 대구광역시 공공기관 노동자이사제 운영 조례 제정 청원에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

21) 정책연구

- ① 대구경북연구원 「대구시 산하 공공기관의 노동이사제 도입방안 연구」(2019년 12월, 김용현)
- 혼란과 갈등 최소화를 위해 법이 개정되고, 시행 지자체에서의 정착 및 성과 가시화 후 제도 도입
- 충분한 사회적 합의와 공감대 형성 필요
- ② 경기연구원 「지방공공기관 근로자이사제 도입에 관한 법적 연구」(2016년 10월, 최성환외 4인) 93쪽
- “근로자이사제 도입을 통해 이사회에 근로자를 필수적으로 포함시키기 위해서는 법률상의 근거 규정이 필요할 것으로 판단되고, 조례에만 제도 도입의 근거규정을 두는 것은 현행 법령의 범위를 벗어나는 것으로서 그 위법성이 문제 될 수 있다고 본다.”

참고 1

지방자치단체 노동자이사제 도입 현황

(기준 : '21. 3월)

연번	자치단체	명칭	조례 제정 (시행)	의무대상(개,명)		도입현황(개,명)		대상	도입 의무	정수	자격	노조 탈퇴 여부
				기관수	노동 이사수	기관수 (자율도입)	노동이사수 (자율도입)					
	계		12	75	100	64	80					
1	서울	노동 이사	'16.9.	20	27	20	25	100명 이상	100명이상 1명 300명이상 2명	1년이상 재직근로자	탈퇴	탈퇴
2	광주	노동자 이사	'17.11.	3	4	3	4	100명 이상	의무	100명이상 1명 300명이상 2명	1년이상 재직근로자	탈퇴 (지침)
3	경기	노동 이사	'18.11.	12	11	17 (6)	17 (6)	공사·공단 출자·출연 (100명 이상)	의무, 재량	200명미만 1명 200명이상 2명 이상 가능	1년이상 재직근로자	탈퇴
4	인천	근로자 이사	'18.12..	7	12	8 (2)	12 (2)	100명 이상	의무	100명이상 1명 300명이상 2명	1년이상 재직근로자 또는 노동조합 추천인사4)	탈퇴
5	경남	노동 이사	'19.5.	5	6	4	5	100명 이상	의무	300명미만 1명 300명이상 2명	1년이상 재직근로자	탈퇴
6	부산	노동자 이사	'19.8.	10	14	3	5	100명 이상	의무	100명이상 1명 300명이상 2명	1년이상 재직근로자	탈퇴
7	울산	노동 이사	'19.11.	2	3	1	2	100명 이상	의무	300명미만 1명 300명이상 2명	1년이상 재직근로자	탈퇴
8	충남	노동자 이사	'20.3.	6	10	8 (5)	10 (5)	100명 이상	의무	100명이상 1명 300명이상 2명	1년이상 재직근로자	탈퇴 (지침)
9	전남	노동자 이사	'20.3. ('21.1.)	5	5	-	-	100명 이상	의무	300명미만 1명 300명이상 2명	1년이상 재직근로자	탈퇴
10	대전	노동 이사	'21.2 ('21.7)	5	8	-	-	100명 이상	의무	300명미만 1명 300명이상 2명	1년이상 재직근로자	조례X 지침 반영 검토 중

참고 2

대구광역시 공사·공단 현황

(기준 : '21. 3. 31, 단위 : 억원)

구 분		대구도시철도공사	대구도시공사	대구시설공단	대구환경공단
대 표 자		홍 승 활	이 종 덕	김 호 경	정 상 용
임 기		'20.07.24~'23.07.23	'19.02.23~'22.02.22	'18.07.03~'21.07.02	'20.07.06~'23.07.05
설 립 일		'95.11.20	'88.08.17	'93.04.26 (17.1.1.명칭변경)	'00.07.01 (14.1.1.명칭변경)
설립근거		지방공기업법 제49조	지방공기업법 제49조	지방공기업법 제76조	지방공기업법 제76조
주 소		달서구 월배로 250 (상인동)	북 구 침산로 73 (고성동3가)	남 구 대명로 29 (대명동)	달서구 달서대로 210 (대천동)
조 직		3본부 1감사 2실 9처 28부 15현업	2실 7처 2사업단 1센터	2본부 8처 1실 22팀 15사업소	2본부 3처 2실 7사업소
정 원(명)		2,636	164	310	428
현 원(명)		2,598	164	308	408
임 원(명)		상근4, 비상근7	상근2, 비상근10	상근3, 비상근8	상근3, 비상근7
본예산 (시지원액)		4,755 (2,177)	4,142 (221)	1,040 (1,040)	1,355 (1,353)
설립자본금		10	81	11	20
수권자본금		75,000	10,000	200	6,000
납입자본금		63,467	2,723	112	3,946
2019 결 산 기 준 재 무 상 태	자산	45,419	16,986	212	5,938
	자본	40,694	6,445	131	5,845
	부채	4,725	10,541	81	93
	부채 비율 (%)	11.6	163.6	61.8	1.6

※ 정·현원은 직제규정상의 일반정규직 기준

참고 3

대구광역시 출자·출연기관 현황

(기준 : '21. 3. 31. / 단위 : 억원)

연번	기 관 명 (설 립 일)	기 관 장 (생년월일)	임 기	임직원수 (정원/현원)	'21년 市출자 출연액	'20년 결산		'21년 총예산
						자 산	부 채	
1	(주)엑스코 (95.7.24.)	서 장 은 (65. 7.21.)	'19.10.1. ~ '22.9.30.	74/65	-	2,328	64	286
2	대구의료원 (83.7.1.)	김 승 미 (63.11.15)	'20.11.10. ~ '23.11.9.	572/463	30	345	214	739
3	대구경북연구원 (91.6.18.)	오 창 균 (62.12.17.)	'19.6.10. ~ '22.6.9.	85/81	43	322	151	117
4	대구신용보증재단 (96.11.7.)	황 병 욱 (63.4.2.)	'20.9.2. ~ '23.9.1.	103/93	100	2,593	648	1,197
5	대구테크노파크 (98.12.2.)	권 대 수 (67.1.17.)	'20.12.1 ~ '22.11.30.	205/226	72	1,551	346	1,876
6	대구디지털산업진흥원 (01.12.1.)	김 유 현 (65. 4. 23.)	'20. 10. 19 ~ '23. 10.18	57/63	8	47	39	232
7	대구경북디자인센터 (06.12.1.)	김 윤 집 (63. 1. 10.)	'20. 11. 1 ~ '23. 10. 31	44/49	-	27	13	173
8	대구청소년지원재단 (08.4.7.)	이 경 애 (57.1.14.)	'18.9.24. ~ '21.9.23. (연임)	58/91	7	35	1	66
9	대구문화재단 (09.4.16.)	이 승 익 (61.8.14.)	'20.7.3. ~ '23.7.2.	66/68	21	238	15	305
10	대구여성가족재단 (12.6.5.)	정 일 선 (67.2.10.)	'18.5.22. ~ '21.5.21. (연임)	27/23	21	17	1	29
11	대구오페라하우스 (13.10.25.)	박 인 건 (57.6.17.)	'19.10.31. ~ '22.10.30.	35/32	22	24	8	90
12	대구사회서비스원 (19.3.4.)	김 영 화 (54.2.24.)	'19.3.4. ~ 22.3.3.	24/21	13	18	1	23
13	대구평생학습진흥원 (21.1.4.)	장 원 용 (66.1.11.)	'21.1.4. ~ '23.1.3.	15/8	14	-	-	14
14	대구관광재단 (21.1.5.)	박 상 철 (62. 3. 27.)	'21.1.20. ~ '24.1.19.	25/1	20	-	-	101

※ 비정규직(파견·용역 제외) 포함한 현원임.

6. 질의 및 답변요지

○ 없 음

7. 심사결과

○ 본 회의에 부의하기로 결정함.(재석의원 전원찬성)

8. 종합의견

- 이 청원은 대구광역시 산하 공직유관단체에 노동자이사제 도입을 위한 조례 제정을 요청하는 것으로, 노동자가 기업 경영의 의사 결정에 참여함으로써 경영의 투명성을 확보하고 노사간의 협력을 통한 대시민서비스의 품질이 향상하고자 하는 것임.
- 그간 타 광역지방자치단체의 도입현황, 노동환경변화와 사회적 수용성 등을 충분히 고려한 결과 청원취지에 대한 타당성이 인정되므로 채택하여 **본회의에 부의하기로 결정함.**
- 다만, 청원의 채택이 곧바로 조례 제정 등의 후속 조치를 추진해야 한다는 것은 아니며, 검토보고서에 언급된 바와 같이 이미 같은 취지의 법률안과 조례안이 국회와 상임위원회에 계류 중이므로 제도적 근거를 확보하고 충분한 논의와 사회적 합의를 거친

후, 도입 여부를 최종 검토해야 할 것임.

9. 기타 필요한 사항

○ 없 음