

서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례 일부개정조례안 심사보고서

의안번호	1507
------	------

2024.04.29.
기획경제위원회

I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2023년 11월 06일, 장태용 의원 외 12명

나. 회부일자 : 2024년 02월 07일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제323회 임시회】

- 제2차 기획경제위원회(2024.04.29.) 상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(수정안 가결)

II. 제안설명의 요지(장태용 의원)

가. 제안이유

- 서울시의 노동이사제가 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25조, 제26조 및 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」에 따라 운영되는 중앙정부의 노동이사제도에 비해 운영대상, 위원수, 자격 등에서 과도하게 운영되는 측면이 있음.

- 이에 중앙정부의 노동이사제 운영기준을 반영하여 서울시 노동이사제의 효율적인 운영에 기여하고자 함.

나. 주요내용

- 정원 300명 이상을 노동이사 운영 대상 기관으로 함(안 제4조).
- 노동이사 자격을 3년 이상 재직한 사람으로 함(안 제6조).
- 노동자 수 1,000명 이상인 경우 노동이사 2명으로 함(안 제7조).

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 이준석)

가. 개정조례안의 개요

- 동 개정조례안은 서울시 공기업 및 출자·출연기관에서 운영되고 있는 노동이사제의 적용대상 기관과 노동이사의 자격 및 정수를 중앙정부의 노동이사제 운영기준에 준하는 수준으로 재정비함으로써 서울시 노동이사제의 효율적인 운영에 기여하고자 발의된 것임.

나. 서울시 노동이사제의 운영기준

- 서울시는 종전의 단체협약과 노사협의회를 기반으로 하는 노사관계로는 상생과 협력의 노사관계를 구축하기에 한계가 있다는 판단에 따라 경영자와 노동자의 소통을 통해 공공기관 경영의 투명성과 윤리성을 제고하고자 「서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례」를 제정(2016.9.29.)하고 전국 최초로 근로자이사제를 도입한 바 있음.

- 이후 서울시 근로자이사제는 2차례의 명칭 변경¹⁾을 거쳐 노동이사제로 명명되었으며, ▶경영의 투명성과 공익성 제고, ▶이사회 운영의 민주성 제고 및 타 비상임이사의 활동 활성화, ▶노동이사의 갈등 조정을 통한 노사협력 및 상생문화 확산 등의 성과가 있는 것으로 평가되었음²⁾.
- 이러한 서울시의 노동이사제 도입 이후, 9개 광역자치단체³⁾와 8개 기초자치단체⁴⁾가 노동이사제를 도입하였으나 「지방공기업법」이나 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 등 법률상 근거 없이 자치단체별로 조례를 통해 노동이사제를 도입한 결과, 적용대상이나 노동이사의 정수, 자격 등의 기준이 자치단체별로 상이하게 규정됨.

< 시·도별 노동이사제 관련 규정 >

구 분	명칭	적용대상	정원 대비 정수	자격
서 울	노동이사	1. 정원 100명 이상 공사·공단 및 출자·출연기관 2. 100명 미만도 이사회 의결로 가능	300명 미만 : 1명 300명 이상 : 2명 ※ 비상임이사 정수의 3분의 1 초과 금지	1년 이상 재직
부 산	노동이사	1. 정원 100명 이상 공사·공단 및 출자·출연기관 2. 100명 미만도 가능	100명 이상 300명 미만 : 1명 300명 이상 : 2명 ※ 비상임이사 정수의 3분의 1 초과 금지	1년 이상 재직
인 천	근로자이사	1. 정원 100명 이상 공사·공단 및 출자·출연기관 2. 100명 미만도 이사회 의결로 가능	300명 미만 : 1명 300명 이상 : 2명 ※ 비상임이사 정수의 3분의 1 초과 금지	1. 1년 이상 재직 2. 노동조합이 추천한 인사

1) 노동자이사제(2019.3.28.)→노동이사제(2020.7.16.)

2) ‘노동이사제 평가 분석 및 노동이사 역량 강화를 위한 교육프로그램 개발 용역’(서울시 노사정 협의회 연구과제 보고서, 2019.12.) 설문조사에서 인용.

3) 경기, 경남, 광주, 대전, 부산, 울산, 전남(노동자이사), 충남(노동자이사), 인천(근로자이사)

4) 부천, 수원, 안산, 양주, 용인, 이천, 천안, 충주

구 분	명칭	적용대상	정원 대비 정수	자격
대 전	노동이사	1. 정원 100명 이상 공사 공단 및 출자·출연기관 2. 100명 미만도 이사회 의결로 가능	300명 미만 : 1명 300명 이상 : 2명 ※ 비상임이사 정수의 3분의 1 초과 금지	1년 이상 재직
광 주	노동이사	1. 정원 50명 이상 공사 공단 및 출자·출연기관 2. 50명 미만도 이사회 의결로 가능	100명 미만 : 1명 100명 이상 : 2명 ※ 비상임이사 정수의 3분의 1 초과 금지	1년 이상 재직
울 산	노동이사	1. 정원 100명 이상 공사 공단 및 출자·출연기관 2. 100명 미만도 가능	300명 미만 : 1명 300명 이상 : 2명 ※ 비상임이사 정수의 3분의 1 초과 금지	1년 이상 재직
경 기	노동이사	1. 공사·공단 및 정원 100명 이상 출자·출연기관 2. 100명 미만도 이사회 의결로 가능	200명 미만 : 1명 200명 이상 : 2명 ※ 비상임이사 정수의 3분의 1 초과 금지	1년 이상 재직
경 남	노동이사	1. 정원 100명 이상 공사 공단 및 출자·출연기관 2. 100명 미만도 이사회 또는 주주총회의결로 가능	300명 미만 : 1명 300명 이상 : 2명 ※ 비상임이사 정수의 3분의 1 초과 금지	1년 이상 재직
전 남	노동자이사	1. 정원 50명 이상 공사 공단 및 출자·출연기관 2. 50명 미만도 이사회 의결로 가능	300명 미만 : 1명 300명 이상 : 2명 ※ 비상임이사 정수의 3분의 1 초과 금지	1년 이상 재직
충 남	노동자이사	1. 정원 100명 이상 공사 공단 및 출자·출연기관 2. 100명 미만도 이사회 의결로 가능	300명 미만 : 1명 300명 이상 : 2명 ※ 비상임이사 정수의 3분의 1 초과 금지	1년 이상 재직

- 한편 정부는 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 “공공기관운영법”)을 개정(2022.2.3.)하여 정부 산하 공기업·준정부기관을 대상⁵⁾으로 노동이사제를 도입하면서 서울시와 정부의 노동이사제 운영기준 간에 차이가 발생하게 됨.
- 그 결과 서울시(감사위원회)는 정부 노동이사제에 비해 서울시 노동이사제의 적용대상, 노동이사의 자격, 정수, 임기, 경영평가 적용

5) 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 정부 공공기관을 “공기업”, “준정부기관”, “기타공공기관”으로 구분하며, “공기업”과 “준정부기관”은 노동이사제 필수 적용대상이고, “기타공공기관”은 노사합의에 따라 노동이사제가 도입 가능함.

여부, 임기종료 후 전보 제한 규정 등이 과도하게 운영되고 있다는 의견을 제시함6).

< 정부-서울시 노동이사제 비교 >

구 분	서울시	정부
대 상	정원 100명 이상은 필수 적용하고 정원 100명 미만 기관은 이사회 의결시 도입 가능	공기업 및 준정부기관(정원 300명 이상)은 필수 적용
노동이사 정 수	가. 300명 이상 : 2명 나. 300명 미만 : 1명	1명
자 격	1년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자 중 투표를 통해 선출	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공통요건 : 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자 가. 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우: 근로자대표(노동조합장)가 근로자 중에서 비상임이사로 적합하다고 인정하는 2명의 근로자(노동이사 후보)를 추천 나. 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우: 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자로서 전체 근로자 수의 100분의 5 이상의 추천을 받아 입후보한 근로자에 대하여 직접·비밀·무기명 투표를 실시하여 전체 근로자 과반수의 동의를 받은 2명의 근로자(노동이사 후보)를 선출
임 기	3년	2년
경영평가 적용여부	경영평가에 0.5점 이내 가산점 반영	-
인 사	임기 종료 후 본인의사 반영 전보 배치	-

- 따라서 동 개정조례안은 이러한 의견을 참고7)하여 현행 조례에 규정된 노동이사제의 적용대상 기관(안 제4조)과 노동이사의 자격(안 제6조)을 정부 노동이사제에 준하는 수준으로 변경하고 노동이사 2명을 둘 수

6) “서울시 투자·출연기관 근로시간 면제제도 운영현황 등 조사 결과”, p.67-77. 서울특별시 감사위원회(2023.12.)

7) 서울시 의견 중 노동이사의 임기는 해당 기관의 정관, 경영평가 적용여부는 서울시 지침의 개정 사항이며, 임기 종료 후 본인의사를 반영하여 전보하도록 한 규정(현행 조례 제12조제5항)은 기관장의 보복·문책성 징계를 방지하기 위한 불이익 금지조치임.

있도록 한 정원 대비 정수 기준(안 제7조)을 종전의 정원 300명 이상에서 1,000명 이상으로 조정하는 것임.

다. 조문별 검토

(1) 대상기관(안 제4조)

- 안 제4조는 노동이사제의 도입 대상기관을 정원 ‘100명 이상’인 기관에서 ‘300명 이상’인 기관으로 변경하고, 현행 조례에 규정된 100명 이하 기관이 노동이사제를 도입할 수 있도록 하는 임의 적용 규정을 삭제하고 있음.

현 행	개 정 안
<p>제4조(대상기관) ① 정관 또는 내부규정에 따른 노동자 정원이 <u>100명 이상</u>인 공사 등은 노동이사를 포함하여 이사회를 구성하여야 한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 정관 또는 내부규정에 따른 노동자 정원이 <u>100명 미만인</u> 공사 등도 이사회 의결로 노동이사를 둘 수 있다.</p>	<p>제4조(대상기관) ① ----- ----- <u>300명</u> ----- ----- -----.</p> <p><삭 제></p>

- 이는 노동이사제의 필수 적용기관에 대한 기준을 정부 기준과 통일함으로써 낮은 기준으로 인한 노동이사제의 난립을 방지하는 데 의미가 있음.
- 다만 정부 노동이사제의 필수 적용대상인 공기업과 준정부기관은

직원정원, 수입액, 자산규모를 모두 일정 규모⁸⁾ 이상 충족해야 지정되는 기관⁹⁾으로, 서울시 산하 공기업 및 출자·출연기관과는 조직 및 자산규모, 재무구조 등에서 차이가 있는바, 적용대상 기관을 정부 기준과 동일하게 변경하는 것이 적절한지에 대해서는 보다 심도있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.

- 또한 현재 정원이 300명 미만이지만 현행 조례에 따라 노동이사제를 운영 중인 8개 기관¹⁰⁾의 경우 동 조례의 시행일과 동시에 노동이사제를 폐지해야 한다는 점에서 경과규정 마련에 대한 논의도 필요할 것으로 판단됨.

(2) 자격(안 제6조)

- 안 제6조는 노동이사의 자격기준을 소속 노동자 중에서 ‘1년 이상’ 재직한 사람에서 ‘3년 이상’ 재직한 사람으로 변경하고 있음.

현 행	개 정 안
제6조(자격) ① 노동이사는 공사 등 소속 노동자 중에서 <u>1년</u> 이상 재직한 사람으로 한다.	제6조(자격) ① ----- ----- <u>3년</u> -----.
② 제1항에도 불구하고 설립 이후 <u>1년</u> 이 경과하지 아니한 공사 등은 정관 또는 내부 규정으로 재직기간을 다르게 정할 수 있다.	② ----- <u>3년</u> ----- -----.

8) 직원정원 : 300명 이상, 수입액 : 200억원 이상, 자산규모 : 30억원 이상

9) 정부공공기관은 직원정원, 수입액, 자산규모를 모두 충족하는 기관을 공기업 및 준공공기관으로 하고 그 밖의 공공기관을 기타공공기관으로 하며, 매년 기획재정부장관이 지정·고시함.

10) 에너지공사, 여성가족재단, 복지재단, 문화재단, 시립교향악단, 디자인재단, 50플러스재단, 관광재단

- 당초 공공기관운영법 개정시에도 노동이사제를 선행도입한 각 지방자치단체별 조례와 같이 노동이사의 자격기준을 ‘재직기간 1년 이상’ 으로 하는 것이 고려된 바 있음.
- 그러나 국회의 법안심사 과정에서 노동이사 직무수행을 위한 해당기관에서의 근로 경험이 축적되기 위해서는 보다 장기간의 재직기간이 요구된다는 의견이 제시되면서 ‘3년 이상 재직’ 을 자격요건으로 정하였는바, 동 개정조례안은 이를 반영한 것이라 하겠음.

(3) 정수(안 제7조)

- 안 제7조는 노동이사를 2명으로 운영할 수 있는 기관의 정수기준을 기관 정원 ‘300명 이상’ 에서 ‘1,000명 이상’ 으로 변경하고 있음.

현 행	개 정 안
제7조(정수) 공사 등에 두는 노동이사의 수는 정관 또는 내부규정에 따른 노동자 정원을 기준으로 다음 각 호의 범위 안에서 해당 기관의 정관으로 정한다. 이 경우 노동이사의 정수가 비상임이사 정수의 3분의 1을 초과할 수 없다.	제7조(정수) ----- ----- ----- ----- -----
1. 노동자 수가 300명 이상인 공사 등 : 각각 노동이사 2명	1. ----- 1,000명 ----- -----
2. 노동자 수가 300명 미만인 공사 등 : 각각 노동이사 1명	2. ----- 1,000명 ----- -----

- 당초 공공기관운영법 개정 시 기관정원 500명 이상인 기관에 상임

이사인 노동이사 2명을 두도록 하는 방안¹¹⁾과 비상임이사인 노동이사 1명 이상을 두도록 하는 방안¹²⁾이 제시되었으나 기관 정원과 관계없이 비상임이사인 노동이사 1명을 두는 것으로 결정됨¹³⁾.

- 이에 동 개정조례안은 이와 같은 공공기관운영법의 개정내용과 현행 조례의 내용을 절충하여 노동이사의 정수를 2명으로 운영할 수 있는 기관을 기관정원 1,000명 이상일 경우로 상향하였는바, 이에 따라 현재 서울시에 노동이사를 2명 이상 둘 수 있는 기관은 현재의 13개 기관에서 4개 기관¹⁴⁾으로 축소됨.
- 다만 비록 공공기관운영법의 개정내용과 현행 조례의 절충안이라 할지라도 기관정원 기준인 1,000명이 어떤 기준에 따라 정해진 것인지가 불분명하며, 특히 개정조례안의 내용을 그대로 반영할 경우 현재 2명의 노동이사를 운영하고 있는 13개 기관 중 9개 기관¹⁵⁾은 동 조례의 시행일에 노동이사를 1명으로 감원해야 하는 상황이 발생한다는 점에서 별도의 경과규정을 통해 이를 보완해야 할 것으로 사료됨.

11) 의안번호 제2102985호, 박주민 의원 등 11명 발의

12) 의안번호 제2105514호, 김주영 의원 등 11명 발의, 의안번호 제2101066호, 김경협 의원 등 16명

13) 박주민 의원안은 상장 공기업의 상임이사(임원) 임면은 주주총회에서 결정되므로 이를 보장해야 하고, 공공기관 이사회의 평균구성이 상임이사 2.5명, 비상임이사 8.2명이므로 상임이사 중 2명을 노동이사로 두기는 어렵다는 점, 기운영되고 있는 지방자치단체 노동이사제는 비상임이사로 운영된다는 점이 제시되면서 수용되지 못했으며, 김주영·김경협 의원안의 경우에는 기획재정부가 노동이사의 정수를 '1명 이상'으로 규정할 경우 실제 운영 과정에서 노사간 갈등의 소지가 있어 제도 도입 초기에는 우선 1인으로 한정할 필요가 있다는 의견을 제시하면서 수용되지 못함.

14) 교통공사, 시설공단, 주택도시공사, 서울의료원

15) 농수산식품공사, 물재생시설공단, 서울연구원, 서울경제진흥원, 서울신용보증재단, 120다산콜재단, 사회서비스원, 미디어재단TBS, 세종문화회관

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 수정안 요지

가. 수정이유

- 동 일부개정조례안에 따라 변경되는 노동이사제의 대상기관 및 정수의 적용시점에 대한 경과규정을 추가함.

나. 수정안의 주요 내용

- 개정규정의 시행 이전에 종전의 규정에 따라 임명된 노동이사는 그 임기가 종료되는 시점부터 개정규정을 적용함(안 부칙).

VII. 심사결과 : 수정안 가결(재석의원 전원 찬성)

VIII. 소수의견 요지 : 이민옥 위원

- 4월 1일 기준 서울시 산하 공공기관 중 조례에 따른 내용을 준수하는 곳은 12곳에 불과한 실정인바, 서울시가 노동이사제의 정착 및 원활한 운영과 조례 내용 준수를 위해 제대로 된 노력을 했는지 에 대한 문제를 제기하였으며,

- 노동이사제도 도입을 의무화한 관련 법령의 입법 취지(기관의 실질적 공공성 강화 및 투명한 경영)를 고려하여 향후 제대로 된 평가 및 발전 방향에 대한 서울시의 정확하고, 진지한 모색이 필요함을 강조하는 의견을 제시함.

IX. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 1507
----------	---------

제안년월일 : 2024년 4월 29일
제안자 : 기획경제위원장

1. 수정이유

- 동 일부개정조례안에 따라 변경되는 노동이사제의 대상기관 및 정수의 적용시점에 대한 경과규정을 추가함.

2. 수정의 주요 내용

- 개정규정의 시행 이전에 종전의 규정에 따라 임명된 노동이사는 그 임기가 종료되는 시점부터 개정규정을 적용함(안 부칙).

서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례 일부개정조례안을 다음과 같이 수정한다.

안 부칙을 다음과 같이 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(경과규정) 이 조례의 시행 이전에 종전의 규정에 따라 임명된 노동이사는 그 임기가 종료되는 시점부터 개정규정을 적용한다.

수정안 조문 대비표

개정안	수정안
<p data-bbox="469 369 563 398">부 칙</p> <p data-bbox="252 448 655 477"><u>이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</u></p> <p data-bbox="252 526 359 555"><신 설></p>	<p data-bbox="1031 369 1125 398">부 칙</p> <p data-bbox="815 448 1342 517"><u>제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</u></p> <p data-bbox="815 524 1342 629"><u>제2조(경과규정) 이 조례의 시행 이전에 종전의 규정에 따라 임명된 노동이사는 그 임기가 종료되는 시점부터 개정규정을 적용한다.</u></p>

서울특별시조례 제 호

서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 노동이사제 운영에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제1항 중 “100명”을 “300명”으로 하고, 같은 조 제2항을 삭제한다.

제6조제1항 및 제2항 중 “1년”을 각각 “3년”으로 한다.

제7조제1호 및 제2호 중 “300명”을 각각 “1,000명”으로 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(경과규정) 이 조례의 시행 이전에 종전의 규정에 따라 임명된 노동이사는 그 임기가 종료되는 시점부터 개정규정을 적용한다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제4조(대상기관) ① 정관 또는 내부규정에 따른 노동자 정원이 <u>100명</u> 이상인 공사 등은 노동이사를 포함하여 이사회를 구성하여야 한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 정관 또는 내부규정에 따른 노동자 정원이 <u>100명 미만인 공사 등도 이사회 의결로 노동이사를 둘 수 있다.</u></p>	<p>제4조(대상기관) ① ----- ----- <u>300명</u> ----- -----.</p> <p><삭 제></p>
<p>제6조(자격) ① 노동이사는 공사 등 소속 노동자 중에서 <u>1년</u> 이상 재직한 사람으로 한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 설립 이후 <u>1년</u>이 경과하지 아니한 공사 등은 정관 또는 내부규정으로 재직기간을 다르게 정할 수 있다.</p> <p>③ (생 략)</p>	<p>제6조(자격) ① ----- ----- <u>3년</u> -----.</p> <p>② ----- <u>3년</u>----- -----.</p> <p>③ (현행과 같음)</p>
<p>제7조(정수) 공사 등에 두는 노동이사의 수는 정관 또는 내부규정에 따른 노동자 정원을 기준으로 다음 각 호의 범위 안에서 해당기관의 정관으로 정한다. 이 경우 노동이사의 정수가 비상임이사 정수의 3분의 1을 초과할 수 없다.</p> <p>1. 노동자 수가 <u>300명</u> 이상인 공사 등: 각각 노동이사 2명</p> <p>2. 노동자 수가 <u>300명</u> 미만인 공사 등: 각각 노동이사 1명</p>	<p>제7조(정수) ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. ----- <u>1,000명</u> ----- -----</p> <p>2. ----- <u>1,000명</u> ----- -----</p>