

# 서울특별시 노동자이사제 운영에 관한 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고

### 1. 회부경위

가. 의안번호 : 제1533호

나. 발 의 자 : 이태성 의원(찬성자 12명)

다. 제안일자 : 2020년 5월 25일

라. 회부일자 : 2020년 5월 29일

### 2. 제안이유

- 조례의 제명과 내용에서 ‘노동자이사’를 ‘노동이사’로 하며, 노동이사가 원활한 직무를 수행할 수 있도록 시장과 공사 등 기관장의 책무를 신설하고, 노동이사의 불이익금지 규정을 개선함.

### 3. 주요내용

가. 조례의 제명을 변경함.

나. 노동이사제를 도입한 공사 등에 대하여 노동이사의 운영실태와 경영 참여 실적을 평가 등에 반영하도록 시장의 책무를 규정함(안 제3조의2).

다. 노동이사의 정당한 직무수행과 전문성과 독립성이 보장된 환경에서

직무를 수행할 수 있도록 기관장의 책무를 규정함(안 제3조의3).

라. 노동이사의 임기 종료 후 적합부서에 배치하는 등 노동이사의 불이익금지 규정을 개선함(안 제12조).

#### 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

##### 가. 개정안의 개요

- 개정안은 ‘노동자이사’의 명칭을 ‘노동이사’로 변경하고, 노동이사제도의 실효성 확보를 위해 시장과 기관장의 책무를 부여하며, 노동이사가 정당한 사유없이 불이익을 받지 않도록 노동이사의 직무권한을 개선하고자 발의되었음.

##### 나. 노동자이사제의 운영 현황

- 노동자이사제도는 노동자가 공공기관의 최고의결기관인 이사회에 비상임이사로 참여해 경영의 주요 사항을 함께 결정함으로써 노동자와 사용자간 협력과 상생을 촉진하고 경영의 투명성과 공익성, 사회적 책임을 확보하고자 2016년 국내 최초로 도입되었음.
- 노동자이사는 노동자 신분으로 현업을 수행하는 비상임이사이며, 정원 100명 이상의 서울시 투자·출연기관에 의무적으로 도입<sup>1)</sup>하여, 현재 18개 기관에서 24명(현원 22명)이 임명되어 활동하고 있음.

---

1) 정원 300명 미만은 1명, 300명 이상은 2명의 노동자이사를 운영함(조례 제7조).

<서울시 산하 투자출연기관 노동자이사 현황>

(단위 : 명)

연번	기관명	정 수	연번	기관명	정 수
1	교 통 공 사	2	10	세 종 문 화 회 관	2
2	시 설 공 단	2(현원1)*	11	여 성 가 족 재 단	1
3	농 수 산 식 품 공 사	1	12	복 지 재 단	1
4	주 택 도 시 공 사	2	13	문 화 재 단	1(현원0)**
5	에 너 지 공 사	1	14	디 자 인 재 단	1
6	서 울 의 료 원	2	15	50 플 러 스 재 단	1
7	서 울 연 구 원	1	16	시 립 교 향 악 단	1
8	산 업 진 흥 원	1	17	120 다 산 콜 재 단	2
9	신 용 보 증 재 단	1	18	사 회 서 비 스 원	1

\* 노동자이사의 정년퇴직에 따른 결원으로 11월에 신규 노동자이사를 선출할 예정임.

\*\* 노동자이사 임기만료 후 신규 임명절차 진행 중

- 그동안 노동자이사제도는 ▶경영의 투명성과 공익성 제고, ▶이사회 운영의 민주성 제고와 타 비상임이사의 활동 활성화, ▶노동자이사의 갈등 조정으로 노사협력 및 상생문화 확산 등의 성과가 있는 것으로 보고되고 있음<sup>2)</sup>.
- 그러나 ▶노동자이사 활동에 대한 지원 부족, ▶노동자이사제의 전국 확산을 위한 공식기구 설립 필요, ▶안전 부의권한 부재와 제한적 정보열람 권한, ▶특정 노동조합 이해대변 등의 문제도 함께 제기되었음.
- 이에 따라 서울시는 ‘노동자이사제 2.0’을 발표(2020.2.3.)하고, 노동자이사에게 이사회에 안전을 제출할 수 있는 ‘안전제출권’과 이사회 안전과 운영에 관련된 정보를 열람할 수 있는 ‘정보열람권’을 부여하는 내용의 조례 개정안을 제출(2020.4.3.)한 바 있음.

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

- 그러나 「지방공기업법」과 「지방자치단체의 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」은 기관운영의 독립성을 보장하기 위해 이사회 운영과 이사의 권한을 ‘정관’으로 정하도록 하여 조례에서 이를 규정할 경우 위법소지가 있고, 노동자이사에게만 권한을 부여할 경우 다른 비상임이사와의 권한의 형평성을 해칠 수 있다는 지적에 따라 제출한 개정안을 철회(2020.4.17.)했음.

#### 다. ‘노동자이사’를 ‘노동이사’로 변경(조례명 등)

- 개정안은 조례명과 조례에서 사용되는 용어를 ‘노동자이사’에서 ‘노동이사’로 일괄변경하고 있음.
- 조례 제정 당시에는 ‘근로자이사’로 표기하였으나, 노동의 주체성과 노동가치의 중요성을 강조하기 위해 서울시 조례에서 ‘근로’를 ‘노동’으로 일괄 변경함(2019.3.28.)에 따라 ‘노동자이사’로 용어가 변경되었음.
- 그러나 이사 개인의 출신 배경과 신분적 특성을 나타내는 ‘노동자이사’ 보다는 개정안과 같이 노동에 대한 대표성과 전문성, 역할을 강조하는 ‘노동이사’가 본 제도에 보다 적합한 개념으로 판단됨<sup>3)</sup>.

#### 라. 시장과 기관장의 책무 신설(안 제3조의2, 안 제3조의3)

- 개정안은 시장의 책무로 노동이사의 운영실태와 경영참여 실적을

3) 행정안전부 역시 지방공공기관 통합공시 홈페이지는 정책소개에 ‘노동이사제’로 소개하고 있음.

기관평가 등에 반영하도록 하고, 공기업과 출자·출연기관의 장에게 노동이사가 직무를 수행하는데 전문성과 독립성이 보장된 환경을 제공하도록 책무를 신설하고 있음.

- 공사·공단에 대한 기관평가는 행정안전부의 경영평가와 서울시가 자체 수행하는 핵심가치 평가로 구분되어 기관 성과등급과 기관장의 성과계약에 활용하고 있으며, 출자·출연 기관에 대한 기관평가는 서울시의 자체평가를 거쳐 기관 평가급 지급률과 기관장 평가에 반영하고 있음.
- 서울시 투자·출연기관의 경영관리와 주요사업에 대한 성과측정을 통해 경영개선을 유도하는 경영평가에 노동이사 운영실태와 경영 참여 실적을 포함하게 되면 노동이사제의 적극적 운영을 유도하고 노동이사의 권한을 보장하는데 기여할 수 있다는 점에서 입법효과가 클 것으로 판단됨.
  - 기존의 평가 항목 중 ‘이사회 운영 지침 준수’ 나 ‘시정철학 구현 노력’ (공사·공단), ‘노사협의회 운영노력’ (출자·출연 기관) 세부지표에 노동이사제 관련 내용을 추가해 평가에 활용할 수 있고, 경영평가단과의 협의를 통해 독립적인 노동이사 지표를 신설할 수도 있음.
- 또한 개정안은 투자·출연기관의 장의 책무로 ‘노동이사의 정당한 직무수행 보장’ 과 ‘전문성과 독립성이 보장된 환경 보장’ 을 신설하고 있는 바, 이는 노동이사로서의 직무를 정상적으로 수행하기 위해

당연히 전제되어야 할 사항임.

- 다만 ‘독립성이 보장된 환경’ 을 노동이사에게만 별도의 직무공간을 제공하는 것으로 협의로 해석할 수 있는데, 이 경우에는 다른 비상임 이사와의 형평성을 고려할 필요가 있음.
- 한편 서울시는 공기업에 대한 경영평가는 「지방공기업법」(제78조)에 따라 행정안전부장관이 시장에게 직접 위임한 사무(기관위임사무)이므로 조례의 제·개정 범위에 속하지 않고, 기관장의 책무를 강행규정으로 명시하는 것은 기관장의 자율경영권을 침해할 소지가 있으므로 삭제해야 한다는 의견임.

#### 마. 노동이사에 대한 불이익 금지 조항 개선(안 제12조)

- 개정안은 노동이사가 직무수행에 있어 합리적 이유 없이 불이익을 받지 않도록 하며, 노동이사의 임기종료 등으로 직무가 종료된 후에는 본인의 의사를 반영하여 적합부서에 배치토록 규정하고 있음.
- 이는 노동이사가 신분상의 불이익을 염려하지 않고 충실히 직무를 수행하는데 기본적인 전제조건으로, 노동이사의 직무 종료 후에 사측에 의해 본인의사에 반해 전문분야 외의 직무에 배치하는 등의 불이익을 사전에 방지하기 위한 것으로 적절한 입법조치로 보임.
- 이에 대해 서울시는 직무수행을 위한 정보와 편의 제공, 직무종료 후 본인의사를 반영한 적합부서 배치에 대해서는 기관장의 자율경영권

보장을 위해 삭제해야 한다는 입장임.

## 사. 종합의견

- 서울시는 ‘노동자이사제 2.0’ 을 발표하며, 노동자이사제의 확산과 노동자이사의 권한 확대 등을 천명한 바 있음.
- 정부도 노동이사제 도입 추진을 공약한 바 있고, 최근 대통령 직속 ‘경제사회노동위원회’ 에서 공공기관 노동이사제를 안건으로 상정 (2020.5.21.)하는 등 노동이사제의 법제화 가능성이 높아지고 있음.
- 그러나 현행법령에서는 노동이사제에 대한 규정이 여전히 미비하여 노동이사의 기능과 권한을 확대하는데 어려움을 겪고 있음.
- 개정안은 이러한 법적 한계 속에서 노동이사의 권한과 활동을 최대한 보장하기 위해 시장과 기관장의 책무를 신설하고, 노동이사제에 대한 불이익 금지 규정을 개선하는 것으로 노동이사제도를 보다 안정적으로 유지·운영할 수 있다는 점에서 바람직한 입법조치라 판단됨.

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8058

[참고자료]

2020년 공사·공단 및 출자·출연 기관 경영평가 지표 및 배점

□ 행안부 지방공기업 평가지표(배점)

대분류지표	중분류지표	세부지표	배점						
			도시철도	도시개발	광역특정	기초특정	관광공사	시설공단	환경공단
지속가능경영	리더십	경영층의 리더십	5	5	5	5	5	5	5
		전략경영	5	5	5	5	5	5	5
		혁신성과	4	4	4	4	4	4	4
	경영시스템	조직·인사관리	5	5	5	5	5	5	5
		재무관리	6	6	6	6	6	6	6
	지속가능경영 합계			25	25	25	25	25	25
경영성과	주요사업	주요사업	12	10	15	15*	15	17	20
	경영효율성과	경영수지 관련 지표	18	20	15	15*	15	13	10
	고객만족성과	고객만족도	10	10	10	10	10	10	10
	경영성과 합계			40	40	40	40	40	40
사회적 가치	일자리 확대	일자리 창출 및 일·가정 양립	8	8	8	8	8	8	8
		사회적 책임	소통 및 참여	5	5	5	5	5	5
	윤리경영		2	2	2	2	2	2	2
	인권경영		2	2	2	2	2	2	2
	재난·안전관리		10	10	10	10	10	10	10
	지역상생발전		8	8	8	8	8	8	8
	사회적 가치 합계			35	35	35	35	35	35
<b>총 합 계</b>			<b>100</b>						
정성지표			45	45	45	45	45	45	45
정량지표			55	55	55	55	55	55	55

○ 공통지표(70점) : 리더십, 경영시스템, 고객만족성과, 일자리 확대, 사회적 책임

○ 공기업별 특성지표(30점) : 주요사업, 경영효율성과

지표명 (배점)	교통공사	시설공단	농수산	주택도시	에너지
주요사업성과 (11~18)	- 승객수송 확대 노력 및 관리 (5) - 승객수송인원 (5) - 부대사업수익 (2)	- 시설유지관리(5) - 사업수입(7) - 1인당 시설관리 실적(5)	- 유통시장관리(5) - 거래실적(5) - 농수산 등 공공조달검사(2) - 농수산안전점검(3)	- 주택·토지사업 활성화 노력(5) - 매각실적 (5)	- 에너지확대 보급 노력(5) - 집단에너지 운영 및 공급 실적(8) - 기후변화 대응 실천 실적(2)
경영효율성과 (17~24)	- 주행거리 1km당 총원가 (4) - 영업수지비율 (7) - 부채비율 (1) - 노동생산성(3) - 자본생산성(3)	- 대행사업비 절감률(8) - 노동생산성(5)	- 영업수지비율(8) - 노동생산성(4) - 자본생산성(3)	- 영업수지비율(8) - 부채관리(5) - 노동생산성(4) - 자본생산성(3)	- 영업수지비율(8) - 노동생산성(4) - 자본생산성(3)

□ 공사·공단 市 핵심가치평가지표(배점)

평가 지표	지표성격	교통공사	시설공단	농수산	주택도시	에너지
1. 운영성과		30	30	30	30	30
(1) 책임경영구현	정성	15	15	15	15	15
(1)-1 시정철학 구현노력		5	5	5	5	5
(1)-2 경영혁신 추진노력	① 조직문화 개선	5	5	5	5	5
	② 안전 역량 강화	5	5	5	5	5
(2) 시정핵심과제 추진	정량	9	9	9	9	9
① 장애인 고용 확대(0.75+a) ② 사회적 약자기업 제품구매(1) ③ 정보공개확대(2) ④ 소통활동강화(2) ⑤ 에너지절약(0.5) ⑥ 북한이탈 주민 정착지원(0.5) ⑦ 고졸자 채용(0.25) ⑧ 성평등 기반조성(2) ⑨ 채용비리 근절(감점3)						
(3) 청렴도 향상	정량	6	6	6	6	6
(4) 지침준수	정량	감점 4				
① 시정 및 개선권고사항 이행실적		-2	-2	-2	-2	-2
	② 이사회 운영 기준 준수	-2	-2	-2	-2	-2
2. 재무성과		20	20	20	20	20
(1) 경영개선 자구노력	정성/정량	10	10	10	10	10
(2) 부채관리	정량	7	3	3	7	3
(3) 경영성과	정량	3	7	7	3	7
3. 사업성과		50	50	50	50	50
(1) 혁신과제 성과	정성/정량	5	5	5	5	5
(2) 사업추진 노력	정성	15	15	15	15	15
(3) 주요사업 성과	정량	30	30	30	30	30
계		100	100	100	100	100

○ 기관별 주요사업 성과평가 지표

서울교통공사	시설공단	농수산	주택도시	에너지공사
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 안전사고 발생(3)</li> <li>- 전동차 정비(2)</li> <li>- 노후차량정비차량(3)</li> <li>- 인적오류예방(2)</li> <li>- 지하 공기질 개선(3)</li> <li>- 출입구 캐노피 설치(3)</li> <li>- 저철상용광고 혁신(3)</li> <li>- 수송인원 증대(3)</li> <li>- 1억1동선역사 확대(2)</li> <li>- 승강설비 가동률(2)</li> <li>- 교차발령 활성화(2)</li> <li>- 통근수터 확대운영(1)</li> <li>- 업무집중형 근무형태 시범운영 확대(1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하도상가 공기질 향상(5)</li> <li>- 중단없는 교통정보 제공(5)</li> <li>- 맑고 깨끗한 청계천 용수(4)</li> <li>- 터널 공기질 집중 관리(4)</li> <li>- 자연정지 이용 활성화(4)</li> <li>- 장애인콜택시 탑승 건수 증대 (4)</li> <li>- 시중중심 친환경 교통 수단 따릉이(4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도매시장 거래물량(7)</li> <li>- 농산물 안전성 검사(6)</li> <li>- 물류 및 하역체계 개선(3)</li> <li>- 가격알림서비스 제공(2)</li> <li>- 친환경 학교급식 운영(4)</li> <li>- 농산물등급 표준화(4)</li> <li>- 가격시장 시설현대화 추진노력도(4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설형 임대주택(2)</li> <li>- 매입형 임대주택(4)</li> <li>- 임차형 임대주택(3)</li> <li>- 민관협력형 사회공동체 주택(3)</li> <li>- 분양주택(1)</li> <li>- 취약민도 공공주택 공급(6)</li> <li>- 임대주택 노후시설 환경 개선(공용, 3)</li> <li>- 임대주택 노후시설 환경 개선(전용, 3)</li> <li>- 민관협력 주택지 사업(1)</li> <li>- 임대주택 입주인 일자리 창출(1)</li> <li>- 임대주택길목화노력(1.5)</li> <li>- 임대주택시설개선교과(0.5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집단에너지 공급 확대(5)</li> <li>- 미활용에너지 이용(4)</li> <li>- 질소산화물 배출저감(3)</li> <li>- 신재생에너지 확대 보급(4)</li> <li>- 에너지데이터 통합 관리(4)</li> <li>- 온실가스 감축(4)</li> <li>- 에너지복지 지원(3)</li> <li>- 햇빛나눔 발전소(3)</li> </ul>

□ 출연기관 경영평가 지표 및 배점

평가지표	지표성격	가중치
<b>1. 리더십·전략</b>		<b>15.0점</b>
1) 기관장 리더십(임·직원 및 조직 관리)	정성	4.0점
2) 전략기획(비전, 경영 목표, 전략 제시, 달성노력·성과)	정성	2.0점
3) 정책준수	정량	4.0점
① 임금피크제 이행실적	정량	0.5점
② 블라인드 채용 이행실적	정량	0.5점
③ 이사회 운영기준 준수	정량	감점(-2.0점)
④ 총인건비 인상을 준수	정량	2.0점
⑤ 경영평가 성과급 지급기준 준수	정량	감점(-1.0점)
⑥ 경영평가 지적사항 이행실적	정량	감점(-1.0점)
⑦ 감사 지적사항 이행실적	정량	1.0점
⑧ 시정명령 이행실적	정량	감점(-2.0점)
4) 시민만족도(만족도 조사결과 및 개선도)	정량	5.0점
① 시민만족도 조사결과	정량	3.0점
② 전년대비 개선도	정량	2.0점
<b>2. 경영시스템</b>		<b>13.0점</b>
1) 조직관리(조직효율성 증진노력 및 발전성과)	정성/정량	2.0점
① 조직효율성 증진 노력	정성	1.0점
② 지원기능 인력비율	정량	0.5점
③ 관리직 비율	정량	0.5점
2) 인사관리(인사제도 및 인적자원 개발)	정성/정량	4.0점
① 인사운영 원칙 및 기준의 합리성·공정성	정성	1.0점
② 인력개발의 효과성	정성	1.0점
③ 성과관리 및 보상체계의 적정성	정성	1.0점
④ 외부전문가 구성 및 참여율	정량	0.5점
⑤ 임직원 교육실적	정량	0.5점
3) 재무예산관리	정성/정량	7.0점
① 계량관리 업무비	정량	1.0점
② 출연금 관리의 적정성(※ 서울의료원 미적용)	정량	2.0점
③ 재무건전화	정성/정량	4.0점
<b>3. 사회적책임</b>		<b>22.0점</b>
1) 일자리 창출 및 질 개선	정성/정량	6.0점
① 일자리 창출을 위한 노력	정성	1.0점
② 일자리 질 개선을 위한 비정규직 고용구조 개선 실적	정량	1.0점
③ 일·가정 양립을 위한 노력	정성	2.0점
④ 청년고용의무제 준수 / 장애인·고졸자·북한이탈주민 채용 실적	정량	2.0점(감점 -1.0점)
2) 윤리경영	정성/정량	7.0점
① 채용비리 근절	정량	감점 -3.0점
② 성평등 기반조성	정량	2.0점(감점 -1.0점)
③ 청렴도 향상(부패방지 시책평가 결과 및 개선도)	정량	4.0점
④ 인권경영	정량	1.0점
3) 사회적 공헌활동	정성/정량	2.0점
① 지역경제 공헌 및 지역발전을 위한 공익사업 추진	정성	1.0점
② 장애인 및 사회적 기업 생상품 구매	정량	1.0점
4) 재난·안전관리	정성/정량	3.0점
① 재난안전관리 역량의 충실성, 안전대책의 적정성 등	정성	3.0점
② 안전사고 발생시 경중에 따라 감점	정량	감점(-3.0점)
5) 이해관계자 참여	정성/정량	4.0점
① 이해관계자(시민 등) 소통 및 협력활동	정성	1.0점
② 소통활동 강화	정량	1.0점
③ 정보공개제도 운영실적 등	정량	1.0점
④ 단체협약의 합리성/노사협의회 운영노력	정성	1.0점
<b>4. 사업성과</b>		<b>50.0점</b>
1) 혁신 성과(혁신실행계획 및 집행·성과 등의 적정성)	정성/정량	5.0점
2) 사업성과	정성/정량	45.0점
<b>총점</b>		<b>100.0점</b>