



제418회 국회 (정기회)
제12차 행정안전위원회

지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지방출자출연기관 노동이사제 도입〉

■ 박홍배의원 대표발의(의안번호 제2203458호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 노동이사제 개요	6
3. 개정안의 검토	10
(1) 노동이사제 도입에 대한 찬반입장	10
(2) 부칙 검토	13

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박홍배의원 등 13인
2. 발의연월일 : 2024. 8. 30.
3. 회부연월일 : 2024. 9. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

공공기관 운영에 있어 노동자의 참여와 의견 반영이 충분하지 않다는 지적이 제기됨. 또한, 기관장 및 이사회 구성 시 노동자 대표의 참여가 미흡하여, 경영진의 일방적인 의사결정으로 인한 사회적 문제와 갈등이 발생한 바 있음.

이러한 문제를 해결하기 위해 독일이나 프랑스, 스웨덴 등 유럽의 다수 국가들은 노동자의 경영 참여를 통해 노동자와 사용자 간의 협력과 상생을 촉진하고 경영의 투명성을 확보하기 위해 노동이사제를 도입하여 운영 중에 있음.

우리나라에서는 2016년 서울특별시가 노동이사제를 도입한 이후 지방자치단체를 중심으로 공공부문에 노동이사제가 도입된 바 있음. 이후 2022년 법 개정을 통해 공기업 및 준정부기관에 대해 제한적으로 노동이사제 제도가 도입되어 한계를 지니고 있음.

이에 노동이사제를 지방자치단체 출자·출연기관까지 확대적용할 수 있는 근거를 마련함으로써 노동자의 경영 참여를 확대하려는 것임. 이는 노사간 협력적 관계를 증진시키고, 기관의 책임성 있는 운영을 도모하는 데 기여하려는 것임(안 제6조, 제9조).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 지방자치단체 출자·출연기관의 비상임이사에 3년 이상 재직 근로자 중 노동조합의 추천 또는 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 (이하 “노동이사”라고 함)을 1명 이상 포함시키는 노동이사제를 도입 하려는 것임(안 제9조제3항·제4항 신설 등).

현 행	개 정 안
제9조(임원) ① 출자·출연 기관에는 임원으로 기관장을 포함한 <u>이사</u> 와 감사(감사위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 둔다. 다만, 이사와 감사를 제외한 임원은 출자·출연 기관별 형태, 특성과 업무내용을 고려하여 정관으로 정한다.	제9조(임원) ① ----- ----- <u>이사(상</u> <u>임이사와 비상임이사로 구분한다)</u> --- ----- ----- ----- -----.
② 출자·출연 기관의 임원(지방자치단체 소속 공무원이 당연직인 경우는 제외한다)은 공개모집을 통한 경쟁의 방식으로 임명한다.	② (현행과 같음)
<신 설>	③ 제2항에도 불구하고 비상임이사를 임명할 때에는 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자(「근로기준법」 제2조제1항제1호1)에 따른 근로자를 말한다) 중에서 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 1명을 포함하여야 한다.

현행	개정안
<신설> ③ 출자·출연 기관의 임원은 법령과 정관 등으로 정하는 바에 따라 그 의무와 책임에 관한 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다. 1. 직무상 의무를 성실히 수행할 것 2. 고의나 중대한 과실로 해당 기관에 손실이 생기지 아니하도록 할 것 3. 직무 여부와 관계없이 품위를 손상하는 행위를 하지 아니할 것 ④ 주무기관의 장이나 지방자치단체의 장은 임원이 제3항에 따른 의무와 책임을 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 그 임원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 요구할 수 있고, 그 출자·출연 기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다. ⑤ 출자·출연 기관의 장은 그 기관의 이익과 자신의 이익이 상반되는 사항에 대하여 출자·출연 기관을 대표하지 못한다. 이 경우 감사가 출자·출연 기관을 대표한다. 제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회)²⁾ ① 출자·출연 기관의 운영 등에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 지방자치단체에 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다. 1. (생략)	④ 제3항에 따른 비상임이사의 추천 및 동의 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑤ (현행 제3항과 같음) ⑥ ----- -----제5항----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ⑦ (현행 제5항과 같음) 제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회) ① ----- ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음)

현행	개정안
2. 제9조제4항에 따른 출자·출연 기관의 임원에 대한 해임 또는 해임 요구 3. ~ 7. (생략) ② ~ ⑤ (생략) 제10조(임원의 결격사유 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 출자·출연 기관의 임원이 될 수 없다. 1. 미성년자 2. 「지방공무원법」 제31조제1호부터 제6호까지, 제6호의3, 제6호의4, 제7호 및 제8호의 어느 하나에 해당하는 사람 3. 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 횡령과 배임의 죄를 범한 사람으로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람 4. 제9조제4항에 따라 해임된 후 3년이 지나지 아니한 사람 ② 임원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되거나 임명 당시 그에 해당한 사람으로 밝혀졌을 때에는 당연히 퇴직한다.	2. 제9조제6항----- ----- ----- 3. ~ 7. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음) 제10조(임원의 결격사유 등) ① ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. (현행과 같음) 4. 제9조제6항----- ----- ② (현행과 같음)
부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(출자·출연 기관의 임원에 관한 적용례) 제9조의 개정규정은 이 법 시행 이후 임원을 임명하는 경우부터 적용한다.	

1) 「근로기준법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.

2. 노동이사제 개요³⁾

(1) 제도의 의의

“노동이사제(board-level employee representation)”는 노동자의 경영참여를 보장하기 위하여 기관 이사회에 해당 기관 노동자를 대표하는 노동자 이사가 참여하여 경영진과 함께 기관의 중요한 의사결정을 하도록 하는 제도임. 구체적으로 노동자 이사는 이사회 일원으로 참가하여 법률·정관 등으로 정하는 바에 따라 사업계획, 예산, 정관개정, 재산처분 등 주요사항에 대해 발언권과 의결권을 행사할 수 있음.

(2) 제도의 도입 연혁

노동이사제가 활성화된 유럽 사례를 살펴보면 1951년 독일을 시작으로 2022년 기준 프랑스, 스웨덴, 네덜란드 등 19개국에서 이를 도입

2) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회) ① 출자·출연 기관의 운영 등에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 지방자치단체에 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다.

1. 제7조제1항에 따른 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등
2. 제9조제4항에 따른 출자·출연 기관의 임원에 대한 해임 또는 해임 요구
3. 제29조제1항제3호에 따른 경영실적 평가 제외 대상기관의 선정
4. 제30조제1항 및 제2항에 따른 경영진단 대상기관의 선정
5. 제30조제3항 각 호에 따른 경영진단 결과 필요한 조치
6. 제30조제4항에 따른 조치 제외기관의 선정

7. 그 밖에 출자·출연 기관의 운영과 관련하여 대통령령으로 정하는 사항

② 심의위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 출자·출연 기관 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하되, 공무원인 위원이 전체 위원 수의 4분의 1을 초과하여서는 아니 된다.

③ 심의위원회의 위원장은 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 부시장·부지사(행정업무를 총괄하는 부시장·부지사를 말한다), 시·군·구(자치구를 말한다)의 부시장·부군수·부구청장이 된다.

④ 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년 이내로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 3) 이세진·허라운, “공공기관 노동이사제 도입의 의미와 과제”, 입법조사처 이슈와 논점 제19944호(2022.5.6.), 신재하, “공공기관 노동이사제도에 관한 법적 과제”, 법이론실무연구(2021)

했고, 그 중 그리스, 아일랜드, 스페인, 포르투갈 등 4개국은 공공부문에만 적용하고 있음.

우리나라의 경우, 제17대 국회(2004~2008년)에서 국가공공기관을 대상으로 노동이사제 도입 논의가 시작되었으며, 이후 제17대, 제19대 및 제20대 국회에서 관련 법률안이 발의·심사되었으나 결론을 도출하지 못하고 임기만료로 폐기되었으나,

제20대 대통령선거를 앞두고 여·야 유력 대선후보 모두가 공공기관 노동이사제 도입에 찬성하면서 2022년 1월 11일 공공기관 3개 유형 중 기타공공기관을 제외한 공기업·준정부기관에 노동자 대표의 추천이나 동의를 받은 비상임이사 1명을 이사회에 선임하도록 하는 내용의 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 2114328)」이 국회 본회의를 통과(2022년 8월 4일 시행)하면서 이른바 “공공기관 노동이사제”가 도입됨.⁴⁾

4) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제25조(공기업 임원의 임면) ③ 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다. 이 경우 제2호에 해당하는 사람 1명을 포함하여야 한다.

1. 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국공립학교의 교원이 아닌 공무원은 제외한다)
2. 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다. 이하 같다) 중에서 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다. 이하 같다)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람

제26조(준정부기관 임원의 임면) ③ 준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)는 주무기관의 장이 임명하되, 기관규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 고려하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 이 경우 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자 중에서 근로자대표의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 1명을 포함하여야 한다.

[국가공공기관 노동이사제 도입에 관한 국회 논의 경과]

구분	대표발의자	의안번호	주요내용	심사결과
제17대	배일도의원	177466	이사회에 노동조합 또는 노사협의회 근로자대표가 추천하는 비상임이사 1 인 포함	임기만료 폐기
제19대	박원석의원	1904851	비상임이사에 근로자대표의 추천을 받 은 사람이 1인 이상 포함	임기만료 폐기
	전순옥의원	1904759	비상임이사를 국회·시민단체·노동계가 각각 3분의 1씩 추천	
	이언주의원	1909229	비상임이사에 노동조합이 조합원 중 추천한 사람 1인 이상 포함	
	김현미의원	1917023	비상임이사에 근로자대표, 시민단체 추천자 각각 1인 이상 포함	
제20대	이언주의원	2002683	비상임이사 중 근로자대표가 추천한 사람 1인 이상 포함	임기만료 폐기
	박광온의원	2007852	비상임이사에 근로자대표, 시민단체 추천자 각각 1인 이상 포함	
제21대	김경협의원	2101066	비상임이사에 근로자대표가 추천한 사 람 1인 이상 포함	대안반영 폐기
	박주민의원	2102985	상임이사에 근로자가 선출한 노동이사 1~2인 포함	
	김주영의원	2105514	비상임이사에 근로자대표 등이 추천한 사람 1인 이상 포함	

자료: 국회 의안정보시스템 자료를 바탕으로 제작성

또한 지방자치단체의 경우에는 서울특별시가 2016년 5월 노동자 대표 1~2명을 이사회에 참여하게 하는 노동이사제를 15개 투자·출연기관에 도입하기로 결정하고 「서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례」를 최초로 제정(2016.9.29.)한 이래, 2024년 8월 기준 18개 지방자치단체(광역자치단체 10개, 기초자치단체 8개)가 조례를 통해 지방공공기관(지방공기업 및 지방출자·출연기관)에 노동이사제를 도입하고 있음.

[노동이사제 관련 조례 현황(2024년 8월 기준)]

지자체 (조례제정)		대상기관	도입 의무	정원	자격 (필수재직기간)
광역시 자치 단체	서울 (‘16.9.)	300명 이상 공사·공단 300명 이상 출연기관	의무	1,000명 이상 2명 1,000명 미만 1명	3년
	부산 (‘19.8.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년
	인천 (‘18.12.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년 또는 노조 추천자
	광주 (‘17.11.)	50명 이상 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관	의무	100명 미만 1명 100명 이상 2명	1년
	대전 (‘21.2.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년
	울산 (‘19.11.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년
	경기 (‘18.11.)	모든 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	채량	200명 미만 1명 200명 이상 2명	1년
	충남 (‘20.3.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	300명 미만 1명 300명 이상 2명	1년
	전남 (‘20.3.)	50명 이상 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관	의무	300명 미만 1명 300명 이상 2명	1년
	경남 (‘19.5.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년
기초 자치 단체	수원 (‘21.7.)	모든 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	채량	1명 이상	1년
	용인 (‘23.6.)	모든 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	채량	1명 이상	1년
	부천 (‘19.7.)	모든 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관	의무	1명 이상	1년
	안산 (‘21.4.)	모든 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관 (시 지분율 50% 이상 한정)	채량	1명 이상	1년
	이천 (‘20.10.)	모든 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관	의무	1명 이상	1년
	양주 (‘23.03.)	모든 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	채량	1명	3년
	충주 (‘22.10.)	50명 이상 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관	의무	1명 이상	3년
	천안 (‘22.4.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년

자료: 행정안전부

3. 개정안의 검토

(1) 노동이사제 도입에 대한 찬반입장

개정안은 지방자치단체 출자·출연기관의 비상임이사에 해당 기관에서 3년 이상 재직한 근로자 1명 이상을 노동이사로 포함시키도록 하는 노동이사제를 도입하려는 것임.

현재 국가공공기관에 대해서는 노동이사제가 의무적으로 시행되고 있으므로, 개정안의 검토를 위해서는 ① 노동이사제 자체에 대한 찬반 입장과 ② 이를 지방자치단체 출자·출연기관을 포함한 지방공공기관에 확대 적용하는 것에 대한 찬반 입장을 각각 살펴볼 필요가 있음.

[지방공사·공단 노동이사제 의무시행에 대한 찬반입장 요약]

구분	찬성측	반대측
노동이사제 자체에 대한 입장	- 노동자 권익보호 및 경영상 효율성 증진(의사결정에 새로운 시각 제공) - 2022년 OECD 회원국의 55.3%가 공공기관에 노동이사제 의무 시행중	- 대립적 노사관계 속에서 경영상 의사결정의 전문성·신속성 저하 - 독일에서도 각종 수단을 통한 노동이사제 도입의무 회피 증가
지방공공기관 노동이사제 도입에 대한 입장	- 국가공공기관에 이미 도입되었으므로, 기능상 차이가 크지 않은 지방 공공기관에도 도입 필요 - 각 지자체별로 상이하게 시행중인 제도에 법률상 통일된 기준 제공 필요	- 지자체별로 정치·행정환경이 상이하므로 노동이사제 시행 여부 및 세부사항 개별 판단 필요 - 현재도 조례를 통해 지자체별로 자체시행 가능하므로 법률 개정 실익 부족

① 우선, 노동이사제 자체에 대한 찬반 입장을 살펴보면,

i) 찬성 입장은 노동자의 경영 참여가 노동자의 권익 보호뿐 아니라 기관 의사결정시 새로운 시각을 부여하여 경영 효율성을 증진할 수 있다는 점을 제시함. 또한 2022년 기준 OECD 38개 회원국 중 과반수인 21개국(55.3%)에서 공공기관에 대한 노동이사제를 의무 시행 중이며, 그 중 12개국은 민간부문에도 시행하고 있는 보편적인 제도라는 점도 들고 있음.⁵⁾

ii) 반면, 반대 입장은 대립적인 우리나라의 노사관계 속에서 노동이사제가 경영상 의사결정의 전문성·신속성을 저해할 수 있다는 점을 제시함. 또한 이러한 이유로 노동이사제를 최초 도입한 독일에서도 2018년 기준 노사 동수(同數) 노동이사 의무기업 945개사 중 307개사(32.5%)가 외국법인으로의 등록 등 다양한 수단을 동원하여 의무를 회피하고 있음을 언급하고 있음.⁶⁾

② 다음 국가공공기관 외에 지방공공기관에도 이를 확대 적용하는 것에 대한 찬반 입장을 살펴보면,

i) 찬성 입장은 여·야 합의로 2022년 8월부터 국가공공기관에 대한 노동이사제가 시행되고 있는 상황에서, 공적 성격 및 기능적 측면에서 큰 차이가 없는 지방공공기관에도 이를 도입하는 것이 제도의 통일성·

5) 정홍준, “노동이사제의 도입, 쟁점과 과제”, 의정연구 제65권(2022.4.), p.196.

6) 이에 따라 독일에서 노사 동수의 노동이사제를 도입한 기업 수는 2002년 765개사에서 2018년 638개사로 감소함.(문화일보, 「노동이사제, ‘모국’ 獨서도 2000년대 들어 퇴조·회피… 韓 도입은 시대착오」 2021.12.16.)

일관성상 바람직하다는 점을 제시하고 있음. 또한 이미 상당수 지방자치단체가 자체적으로 지방공공기관에 노동이사제를 도입하였으나, 대상기관·정원·자격 등이 모두 상이하여 법률로 일관된 기준을 제공해야 한다는 점도 언급하고 있음.⁷⁾

ii) 반면, 행정안전부를 포함한 반대 입장에서는 중앙정부와 달리 지방자치단체는 각각 정치·행정 환경이 상이하므로 노동이사제의 시행 여부 및 대상·정원·자격 등 세부사항을 개별적으로 판단해야 한다는 점을 제시하고 있음. 또한 현행법상 조례를 통해 각 지방자치단체가 지방공사·공단 노동이사제를 자체 시행할 수 있으므로 법적 근거를 추가로 마련할 실익이 크지 않다는 점도 제시하고 있음.

한편, 이러한 노동이사제 도입 여부는 지방공공기관 전체(지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관)에 대해 동시에 논의할 필요가 있을 것인데,

지방공기업에 대해서는 「의안번호 2204530 지방공기업법 일부개정 법률안」(이수진의원 등 10인)이 우리 위원회에 회부되어 있으므로 함께 심사할 필요가 있겠음.

7) 사회공공연구원, 「노동이사제 8년, 도입 및 운영 현황과 쟁점 - 지방공공기관 노동이사제를 중심으로」, 2024. 등

(2) 부칙 검토

개정안은 부칙으로 시행일(공포 후 6개월이 경과한 날)과 적용례(이 법 시행 이후 임원을 임명하는 경우부터 적용)를 두고 있는데, 이는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 국가공공기관 노동이사제 도입시의 부칙 규정⁸⁾과 동일한 자구를 활용하고 있음.

다만, 조직의 신설·변경을 수반하는 법률 개정시에는 일반적으로 부칙에 “법률의 시행을 위한 준비행위”를 규정하고 있으며, 노동이사제 도입 또한 노동이사 임명을 위한 사전절차를 준비·이행하여야 하기 때문에 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 국가공공기관 노동이사제 도입 시에도 같은 규정⁹⁾을 두었음.

이에 개정안을 의결한다면, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 부칙을 참고하여 “임원의 임면에 관한 준비행위”를 부칙에 신설할 필요가 있을 것임.

문 의 처
02)6788-5333

8) 「법률 제18795호 공공기관의 운영에 관한 법률」 부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제3조(공기업 및 준정부기관 임원의 임면에 관한 적용례) 제25조 및 제26조의 개정규정은 이 법 시행 이후 임원을 임명하는 경우부터 적용한다.

9) 「법률 제18795호 공공기관의 운영에 관한 법률」 부칙

제2조(공기업 및 준정부기관 임원의 임면에 관한 준비행위) 공기업 및 준정부기관은 이 법 시행 전에 제25조 및 제26조의 개정규정의 시행을 위하여 비상임이사 추천 또는 동의 방식 및 절차 등을 마련할 수 있다.