

서울시 산하 근로자이사제 도입 기관 분석

2016. 5

바른사회시민회의

사회실 박주희 실장 ntearo@cubs.or.kr
김다인 책임간사 dain@cubs.or.kr

1 조사 배경

- 서울시가 산하기관에 비상임 근로자이사제를 도입하겠다고 밝힘으로써 논란이 일고 있다. 서울메트로, 세종문화회관 등 지방공사와 출연기관 총 15곳에 비상임 근로자이사를 둔다는 계획이다. 기관별로 1~2명의 선임된 비상임 근로자이사는 사업계획과 예산, 정관개정, 재산처분 등 주요 경영사안에 대한 의결권을 행사하게 된다.
- 서울시는 5월 말까지 관련 조례안을 입법예고하고 8월까지 공청회 등을 거친 뒤 10월경 시행할 방침이다. 한편, 서울시는 지난 3월 통합지하철 공사가 출범하면 근로자이사제를 도입하려 했지만 노조의 통합 반대로 이 계획은 한 차례 물거품 된 바 있다.
- 이에 서울시가 근로자이사제를 도입하려는 지방공사 4곳과 출연기관 11곳의 재무현황과 노조가입현황, 기관장 인사 등을 분석함으로써 근로자이사제 도입이 적절한지를 진단하려 한다.

2 산하기관 재무현황

- 지방공기업의 막대한 부채규모와 영업손실 등 방만하고 부실한 경영 문제가 최근 몇 년 간 논란이 되어왔다. 지방부채의 상당부분을 지방공공기관이 차지하고, 많은 빚을 떠안으면서도 무리하게 대형 개발사업을 추진해온 것에 대해 정부도 칼을 빼들었다. 공공부문에 대한 구조개혁 대상이 지방도 예외일 수 없다.
 - 정부는 2014년 초, 부채비율 200%가 넘는 해당 공기업에 대해 부채감축계획을 제출토록 했고, 2015년 말에는 지방공사가 신규 투자사업¹⁾을 할 때 그 타당성을 검토 받고 의회 의결을 받도록 했으며 부채비율과 자본잠식율이 기준²⁾을 초과한 경우에는 지방공기업 정책위원회의 심의를 거쳐 행정자치부 장관이 해산을 요구할 수 있는 내용의 지방공기업법을 개정했다.
- 서울시 산하 지방공사와 출연기관들의 재무현황을 분석한 결과, 심각한 자본잠식과 영업손실, 부채규모, 이자비용 등 재정위기에 직면한 것을 알 수 있다.

1) 지방공기업법 제65조의3(신규 투자사업의 타당성 검토)과 시행령 제58조의2(신규 투자사업의 타당성 검토)에 따라, 신규 투자사업의 총사업비가 광역시도는 200억원, 기초단체는 100억원 이상인 경우, 필요성과 타당성을 전문기관에 의뢰하여 사전검토를 받아야 한다.

2) 지방공기업법 제78조의3(부실지방공기업에 대한 해산 요구)과 시행령 제71조의2(부실 지방공기업에 대한 해산 요구 요건)에 따라, 부채비율이 400%이상이거나 자본금 전액이 잠식된 경우 또는 2회계연도 연속 자본잠식률이 50%를 초과하는 경우에는 지방공기업 정책위원회의 심의를 거쳐 행자부 장관이 해산을 요구할 수 있게 했다.

- 서울메트로와 서울도시철도공사는 최근 5년간 수 천억 원의 영업손실과 당기순손실을 기록했다. 2015년 기준 두 지하철 공사의 영업손실을 합하면 3400억 원, 부채규모는 4조3000억 원에 이르며, 자본잠식규모는 11조 원이다. 특히 두 곳 모두 영업이익으로 이자비용도 충당하지 못하는 실정이다. 이런 빚잔치 속에서도 임직원 성과급은 총 874억 원이 지급됐다.
- SH공사는 5년 내내 부채율이 200%를 넘기고, 서울농수산식품공사는 5년 사이에 1200억 원 부채가 증가했고 지난해 당기순이익은 5년 중 최저를 기록했다. 또한 서울시 4개 공사 모두 2015년 5단계의 경영평가등급에서 '다' 등급을 받았다.

<표1> 서울시 지방공사 재무현황 (단위:원)

공기업명	구분	2011	2012	2013	2014	2015
서울메트로	영업이익	-1557억	-1289억	-903억	-1542억	-933억
	당기순이익	-2114억	-1728억	-1295억	-1587억	-1427억
	부채규모	3조2405억	3조3035억	3조3319억	2조9532억	3조568억
	부채비율	250%	281%	110%	91%	96%
	자본잠식규모	6조2630억	6조4516억	4조6562억	4조8166억	4조9592억
	자본잠식률	82.8%	84.6%	60.6%	59.7%	60.9%
	이자비용	664억	651억	613억	573억	482억
	성과급 합	422억	891억	466억	501억	500억
	경영평가	-	가	다	다	다
서울도시철도공사	영업이익	-2540억	-2074억	-2938억	-2760억	-2522억
	당기순이익	-2823억	-1988억	-2877억	-2658억	-2710억
	부채규모	1조1013억	1조433억	1조1603억	1조2555억	1조2541억
	부채비율	19%	19%	22%	25%	26%
	자본잠식규모	5조101억	5조2119억	5조4995억	5조7654억	6조365억
	자본잠식률	46.5%	48.2%	50.7%	53.1%	55.5%
	이자비용	207억	168억	180억	183억	170억
	성과급 합	368억	304억	432억	266억	374억
	경영평가	나	다	나	라	다
SH공사	영업이익	5544억	-4545억	2576억	2768억	1539억
	당기순이익	4307억	-5354억	1197억	1044억	1173억
	부채규모	17조5254억	18조3351억	18조3618억	17조1490억	16조9896억
	부채비율	313%	346%	311%	273%	255%
	이자비용	306억	459억	961억	852억	214억
	성과급 합	43억	71억	-	67억	44억
	경영평가	나	가	마	나	다
서울농수산식품공사	영업이익	85억	154억	132억	69억	94억
	당기순이익	85억	147억	120억	63억	64억
	부채규모	683억	987억	1338억	1827억	1884억
	부채비율	7%	11%	14%	19%	19%
	이자비용	3억	11억	15억	27억	35억
	성과급 합	27억	17억	30억	20억	17억
	경영평가	가	나	가	나	다

※ 자본잠식은 자본보다 자본금이 적어진 현상을 말하며, 자본잠식률³⁾이 100%이면 완전자본잠식 상태임.

3) 자본잠식률=(자본금-자본)/자본금×100

- 서울시 출연기관 11곳의 재정상황도 우려할 수준이다. 2014년 기준 9곳이 영업적자를 봤는데 적자규모는 총 1006억 원 정도로 심각하며, 출연기관들의 부채규모도 상당하다. 그럼에도 기관장 연봉은 전국 최고 수준이다.

<표2> 서울시 출연기관 재무현황(2014) (단위:원)

기관명	부채	부채비율	당기순이익	영업이익	기관장 연봉	업무추진비	경영평가
서울장학재단	8500만	0.5%	4억4700만	-1700만	0	534만	라
서울디자인재단	39억4500만	23.7%	-303억3300만	-118억5000만	1억2400만	2194만	다
서울시립교향악단	26억7300만	40.5%	-3500만	-6억1500만	1억1484만	2377만	라
서울문화재단	83억1100만	6.1%	-73억6900만	-114억1700만	1억3089만	1893만	가
서울시복지재단	28억4700만	17.6%	-8억8600만	-14억	1억2113만	2089만	나
서울여성가족재단	15억8800만	31.1%	1억5100만	-1400만	1억1854만	1240만	나
세종문화회관	141억4700만	112%	-15억4200만	-21억3300만	1억1735만	1915만	다
서울신용보증재단	2617억6300만	47.3%	-339억1000만	-377억9300만	1억5676만	798만	나
서울산업진흥원	660억6500만	97.9%	51억3900만	9억5300만	1억5422만	1657만	나
서울연구원	66억600만	65.5%	8억400만	5억3000만	1억9417만	2476만	가
서울의료원	355억8700만	169.3%	-108억1300만	-354억3700만	1억4106만	1129만	-

3 산하기관 노조가입 현황

- 근로자이사제 도입 이후 가장 우려되는 부분은 이 제도가 자칫 ‘노조 권력’만 키우는 도구로 전락할 수 있다는 점이다. 조직내 노조의 힘이 강할수록 근로자이사가 노조의 입김에 휘둘릴 가능성은 더 높아지는데, 실제로 근로자이사제가 도입될 서울시 산하기관들의 노조가입율은 매우 높으며 노조도 대부분 강성노조인 민주노총에 소속되어 있다.
 - 서울시 산하기관 15곳의 노조가입현황을 조사한 결과, 기관 11곳에 총 17개 노조가 결성되어 있으며 그 중 10개는 민주노총, 3개는 한국노총에 가입되어 있다. 각 기관 내 노조가입율도 매우 높은데 7곳이 90%를 넘는다.
 - 박원순 서울시장 취임(2011.10) 이후 신규로 9개 노조가 결성되었는데 그 중 6개는 민주노총, 2개는 한국노총을 상급단체로 하고 있다.

<표3> 근로자이사제 도입 해당기관 노조현황

구분	기관명	명칭	설립일	노조별 가입율	총 가입율	전임자수		상급노조
						유급	무급	
지 방 공 사	서울메트로	서울지하철공사노동조합	1987.08.12.	64.1%	95.1%	0	0	민주노총
		서울메트로노동조합	2013.01.14.	31.1%		0	0	한국노총
	서울도시 철도공사	5678서울도시철도노동조합	2015.04.28.	90.8%	90.8%	0	0	민주노총
	SH공사	에스에이치공사 노동조합	1989.08.22.	100.0%	98.0%	2	0	전국지방공기업 노동조합연맹
		에스에이치공사 통합센터노동조합	2007.07.24.	54.3%		1	0	-
		에스에이치공사 통합노동조합	2012.06.12.	40.8%		2	0	한국노총
서울농수산 식품공사	서울특별시농수산물공사 노동조합	1987.11.25.	93.8%	93.8%	2	0	민주노총	
출 연	서울 디자인재단	전국공공운수노조	2012.09.14.	37.2%	37.2%	0	0	민주노총
	서울시 교향악단	세종문화회관지부서울시립 교향악단지회	2015.07.24.	협의중		0	0	민주노총
	서울시 복지재단	서울시복지재단노동조합	2014.09.29.	77.3%	77.3%	0	1	민주노총
	세종문화 회관	전국공공운수노동조합 세종문화회관지부	1999.09.06.	49.0%	49.0%	1	0	민주노총
	서울신용 보증재단	서울신용보증재단지부	2001.06.18.	100.0%	93.2%	0	0	민주노총
		서울신용보증재단희망지부	2012.12.11.	40.4%		0	0	민주노총
		하나노동조합	2014.10.10.	30.8%		0	0	-
	서울산업 진흥원	서울산업진흥원 노동조합	2007.06.05.	96.2%	96.2%	1	0	한국노총
	서울의료원	서울의료원노동조합	1969.06.21.	68.9%	92.8%	2	0	-
		새서울의료원분회	2012.02.22.	23.9%		1	0	민주노총

4 산하기관 기관장 인사

- 공공기관의 부채감축과 재무건전성 향상, 경영효율화 등 개혁여부는 기관장의 의지와 능력에 달려있다. 하지만 지자체장이 측근들을 챙기는 관행으로 산하 기관장에 낙하산 인사를 앉히는 사례가 이어지고 있다. 이 경우, 기관장은 지자체장의 의중을 반영해 경영적자 상황에서도 무리한 사업을 벌이기도 하고, 자리보전에 연연함으로써 지자체장의 눈치를 살피며 기관장 본연의 역할을 제대로 수행 못할 수도 있다.
 - 또한 잠시 거치는 자리라는 생각에 노조와 마찰을 빚을 사안을 꺼리게 되는데, 지자체장이 노조와 원만한 관계상에 있다면 기관장은 더욱 노조의 심기를 건드리려 하지 않는다.
- 서울시 지방공사와 출연기관 등 15곳을 들여다본 결과, 기관장이나 이사진 등 주요요직이 박원순 서울시장과 인연이 있거나 이념적으로 맥이 닿는 인사들로 채워져 있다.

- 박원순 서울시장이 임명한 기관장이나 이사진 중 다수가 2011년, 2014년 선거캠프에서 박 시장을 돕거나 공개 지지선언을 했던 인물들이다. 또한 박 시장이 희망제작소 상임이사이던 시절에 함께 활동했던 인사도 있다.
- 박 시장과 직접 드러난 연결고리는 없더라도, 박 시장과 이념성향을 함께하거나 문재인, 안철수 대선캠프에 참여하는 등 야당정치권에 깊숙이 개입한 인사들도 박 시장의 임명을 받았다.

<표4> 박원순 시장 측근 또는 좌파성향의 인사

기관명	직책	이름	임기	주요경력	
공사	서울메트로	사장	이정원	14.08.22~ 17.08.21	민주노총 산하 전국증권산업노조 위원장
		감사	지용호	14.11.27~ 17.11.26	새정치민주연합 서울시당 수석부위원장
		비상임이사	조중래	12.05.24~ 15.05.23	명지대 교통공학과 교수 ※ 박시장 희망제작소 상임이사 시절 함께 활동 ※ 순학규 대선캠프 정책자문
			김종원	13.12.20~ 16.12.19	강서양천시민회의 공동대표 ※ '11년 박시장 선거캠프 양천시민참여본부 공동대표 ※ 19대 총선 민주당 양천을 예비후보
	서울도시철도공사	이사 (전략사업본부장)	권형택	15.12.23~ 18.12.22	(주)미단시티개발 부사장 ※ 송영길 인천광역시장 특별보좌관
		이사 (기술 본부장)	석치순	12.5.17~ 15.3월	서울지하철공사(현 서울메트로) 노조위원장 ※ '14년 박시장 캠프 노동특별위원장
		비상임이사	김진엽	12.5.17~ 15.4월	국회의원 보좌관 ※ 민주통합당 정책위원회 전문위원
	김지희		15.04.20~ 18.04.19	민주노총 부위원장 ※ '08년 서울 동작을 민주노동당 후보 출마 ※ '13년 안철수 싱크탱크 '내일' 실행의원	
	SH공사	사장	변창흠	14.11.10~ 17.11.09	세종대 행정학과 교수 ※ '11년 박시장 선대위 정책자문단
	농수산식품공사	前사장	이병호	12.02.28~ 15.02.27	농식품부 정책보좌관 ※ '11년 박시장 선거 캠프 정책특보
비상임이사		김완배	15.04.20~ 18.04.19	농협재단 이사 ※ '07년 박시장이 희망제작소 상임이사 시절 부설 농촌희망본부 소장	
출연기관	서울 장학재단	이사장	문미란	2014.07~	변호사 ※ '11년 박시장 후보 공개지지 선언 ※ '07년 문재인 대선후보 멘토단
	서울시립 교향악단	대표이사	최흥식	2015.07~	한국금융연구원 부위원장 ※ '03년 참여정부 대통령자문 정책기획위원 ※ '04~'07년 참여정부시절 금융연구원장
	서울 문화재단	前이사장	김정현	2012.03~	예술과 마을 네트워크 대표 ※ '11년 박시장 선대위 고문
		대표이사	조선희	2012.03~ 2015연임	한겨레기자, 씨네21 편집장 출신
서울시 복지재단	이사장	이혜경	2012.03~	연세대 사회복지학과 교수 ※ '07년 참여정부 대통령자문 양극화·민생대책위원장 ※ '12년 문재인 대선후보 미래캠프 복지국가위원장	

	대표이사	임성규	2012.02~ 2015연임	서울특별시사회복지사업회 회장 ※'11년 박시장 후보 공개지지 선언
서울여성 가족재단	이사장	이옥경	2013.07~	내일 E-비즈 부회장 ※희망제작소 이사 출신 ※박시장과 인권활동했던 조영래 변호사 부인
	前대표이사	이숙진	2013.01~ 2015.12	젠더사회연구소 소장 (대표이사 마치고 현재 상임이사로 재직 중) ※참여정부 대통령비서실 행정관 ※'11년 박시장 선대위
	대표이사	강경희	2016.03~	한국미혼모지원네트워크 대표 ※'12년 문재인 대선후보 선대위 산하 시민캠프 공동대표
세종 문화회관	前사장	박인배	2012.03~ 2015.01	예술감독 ※'11년 박시장 선대위
서울신용 보증재단	前이사장	서재경	2012.02~ 2014.04	전 대우그룹 부사장 (보은인사 논란으로 중도 사퇴) ※'11년 박시장 캠프 선거대책본부장 ※'09년 희망제작소서 상임고문
서울연구 원	원장	김수현	2014.08~	세종대 도시부동산대학원 교수 ※'11년 박시장 선대본부장 ※'11년 희망서울정책자문위원장 ※'03~'07년 참여정부 대통령비서실 비서관

5 시사점

- 서울시는 근로자이사제 도입으로 기업경영에 이해당사자인 근로자가 직접 참여해 경영자와 '협치'를 실현할 것이라 했지만, 긍정적 기대보다 우려의 목소리가 높다.
 - 근로자이사제 모델이 된 유럽에서의 협력적 노사관계와는 달리 한국의 노사관계는 아직 성숙하지 않으며, 우리 노조는 이성보다 감정이 앞서고, 대화와 타협보다는 투쟁과 파업으로 노사문제를 해결하려는 등 매우 강성적인 모습을 보여왔다.
 - 기업에서는 신속한 경영판단이 생명과도 같은데 근로자이사제를 도입할 경우 근로자 이사가 노조와의 의견수렴 과정을 거치면서 그 만큼 의사결정이 더디게 진행된다. 물론 고통분담 차원의 개혁에는 노조의 동의를 받기 힘들어 공기업의 경영악화가 더욱 우려된다.
 - 방만 경영과 높은 부채, 성과급 잔치 등 지방공공기관에 대한 구조개혁이 절실한 상황인데, 근로자이사제 도입은 공공개혁을 무력화시킬 수도 있다. 임금피크제나 성과연봉제 도입 등 시급한 임금체계 개편 과제도 근로자이사제에 차단될 가능성이 높다.
 - 근로자이사제가 공공기관에 도입되면 민간의 대기업 노조들도 근로자이사 자리를 요

구하게 돼 민간기업의 노사관계에 또 다른 갈등의 불씨가 생성될 우려도 엿보인다.

- 서울시가 10월부터 도입하겠다는 대상기관 15곳(지방공사 4곳, 출연기관 11곳)을 분석한 결과, 재무건전성은 위기에 처해 있고, 기관들 노조가입률은 매우 높으며 강성노조인 민주노총 등을 상급단체로 두고 있고, 기관장과 경영진은 박원순 시장의 측근 인사들로 채워져 있다.
 - 박 시장이 말한 취지처럼 근로자이사가 경영에 대한 공동 책임의식을 갖고 합리적인 입장으로 참여할 수도 있지만, 민주노총처럼 막강한 노동단체가 그림자처럼 붙어있다면 근로자이사는 기관 내 노조나 상급단체의 입장을 무시하지 못할 것이다.
 - 결국 직원들의 노조 가입율이 높고 강성 노조를 상급단체로 두는 이들 서울시 산하 기관에 근로자이사제를 도입한다는 것은, 경영자-근로자 간의 '협치'는 불가능하고 오히려 노조의 권력만 키워주게 된다.
 - 서울시 산하기관처럼 기관장 또는 경영진이 낙하산 인사이거나 이념적으로 친노조 성향일 경우에는, 합리적인 경영판단이나 경영개선의 의지보다는 노조에 끌려다니기 쉽다. 특히 공공기관의 특성상 보신주의를 택하며 노조의 이해관계를 받아들이려는 경향이 더 강하다.
 - 결국 그런 노사환경 하에서는 재정위기에 처하더라도 노조와의 고통분담 차원의 개혁은 거의 이루어질 수 없다. 근로자이사제가 도입되는 서울시 산하기관들은 매년 영업손실과 부채규모 증가에도 불구하고 공공개혁이라는 여론의 요구도 외면한 채 방만경영과 도덕적해이의 악순환에 빠지게 될 것이다.