

서울특별시 재단법인 서울시립교향악단
설립 및 운영 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 의안번호 : 제498호
- 발 의 자 : 안광석 의원(찬성자 9명)
- 발의일자 : 2019년 3월 26일
- 회부일자 : 2019년 3월 29일

2. 제안이유

- 서울특별시 재단법인 서울시립교향악단은 정관의 규정으로 임원추천위원회 구성하고 있으나 이를 상위 조례로 명기하여 그 근거를 명확히 하여 시민들의 정보편의를 제공하고 알권리를 충족시킬 필요성이 있음.
- 상위 조례인 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」는 임원추천위원회 구성을 시장 추천 2명, 이사회 추천 2명, 서울특별시의회 추천 3명으로 규정하고 있으나 상위법에 그 근거가 없고, 집행부·의회 간 균형·견제 역할을 정립하기 위해 그 구성을 시장 추천 3명, 서울특별시의회 추천 3명으로 하고자 함.

3. 주요내용

- 출자·출연 기관의 임원추천위원회 구성 시 시장이 추천하는 사람 3명, 서울특별시의회가 추천하는 3명으로 규정함(안 제9조)

4. 참고사항

- 관계법령: 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」
「지방공기업법」 및 동 법 시행령
「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」
「지방공기업 인사운영기준」
「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」
- 예산조치 : 해당없음
- 기 타 : 신·구조문대비표 참조

5. 검토의견

가. 임원추천위원회의 구성·운영에 대한 쟁점

- 동 일부개정조례안과 같이 6명(시장 3명, 시의회 3명)으로 임원추천위원회를 구성·운영하는 것은 가부동수로 의견 대립 시, 의사결정 지연과 이견 조율의 어려움을 초래하고 재단의 이사회 추천 2명을 삭제할 경우 재단 고유영역에 대한 의견을 대변할 수 없어 임원의 전문성과 다양성 확보 어려움이 있다는 반대의견이 있으나
- 해당 기관의 경영성과 증대 및 책임성 강화를 위해 공정하고 객관적으로 임원을 선임할 필요가 있으며, 외부의 정치적 영향력을 배제하고

임원추천위원회의 운영의 실질적 독립성과 자율성을 확보하여 인사 및 정실인사로 인한 부실경영 등의 사회적 문제를 줄일 필요가 있는 바

- 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」(시장 2명, 이사회 2명, 시의회 3명)에서 상기 조례안의 6명(시장 3명, 시의회 3명)으로 규정하는 것은 임원추천위원회 구성·운영의 독립성을 강화하고 권한과 책임성을 제고하는 취지로 긍정적인 측면의 조례로 보임.

나. 법적 쟁점

1) 「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」 및 「지방공기업 인사운영기준」과 별개로 조례를 개정할 수 있는지 여부

- 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제27조가 행정안전부 장관의 조직 및 인사 운영에 관하여 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여한 것으로 해석할 수 있고 이에 따라 「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」 및 「지방공기업 인사운영기준」이 제정된 것이라 볼 수 있으므로, 상기 지침은 법률과 결합하여 대외적인 구속력 있는 법규명령으로서의 효력을 갖는다고 판단됨.¹⁾

1) 법령의 규정이 특정행정기관에게 그 법령내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 그 권한행사의 절차나 방법을 특정하지 아니한 관계로 수입행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있는 경우, 행정기관에 법령의 구체적 내용을 보충할 권한을 부여한 법규명령의 효력에 의하여 그 내용을 보충하는 기능을 갖게 되고, 당해 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한 그것들과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 갖는다.(대법원 1998. 6. 9. 선고 97누19915판결)

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

제27조(운영지침의 통보) 행정안전부장관은 출자·출연 기관에 공통적으로 적용할 다음 각 호의 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다.

1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
2. 예산의 편성·집행과 자금 운영에 관한 사항

- 「지방공기업법」 및 동 법 시행령에 근거하여 「지방공기업 인사운영기준」이 규정되었으나, 「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」은 「지방공기업법」 및 동 법 시행령과 같이 임원추천위원회를 구성하라는 규정은 존재하지 않음.
- 또한 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 위임을 통해 제정된 「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」은 임원추천위원회의 설치·운영에 관한 근거를 규정하고 있으나, 위원회의 설치·운영과 관련하여 「지방공기업 인사운영기준」을 준용할 수 있다고 규정하고 있을 뿐이므로
- 동 일부개정조례안이 임원추천위원회의 구성을 지방공기업 인사운영기준과 달리 정했다는 사정만으로 해당 조례안이 「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」 및 「지방공기업 인사운영기준」 위반으로 위법하다고 단정할 수 없다고 사료됨.

「지방공기업법 시행령」

제56조의3(임원추천위원회의 구성과 운영) ①법 제58조제3항 및 제7항에 따른 임원추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)는 공사에 두며 다음 각 호의 사람으로 구성한다. 다만, 공사를 설립하는 때에는 그 지방자치단체의 장이 추천하는 사람 4명과 그 의회에서 추천하는 사람 3명으로 구성한다.

1. 그 지방자치단체의 장이 추천하는 사람 2명
2. 그 의회가 추천하는 사람 3명
3. 그 공사의 이사회가 추천하는 사람 2명

「지방공기업 인사운영기준」

③ 임원추천위원회 설치·구성

다. 구성인원

- 추천위원회는 7인으로 구성하되, 다음 각 호의 자로 구성함(시행령 제56조의3 제1항)
- 다만, 지방공사·공단을 최초로 설립하는 때에는 지방자치단체의장이 추천하는 자 4인과 지방자치단체 의회에서 추천하는 자 3인으로 구성하며, 이 경우 추천 위원회는 해당 지방자치단체에 둠
- 1. 그 지방자치단체의 장이 추천하는 자 2인
- 2. 그 지방의회가 추천하는 자 3인
- 3. 그 지방공사(공단)의 이사회가 추천하는 자 2인

「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」

③ 임원추천위원회 설치·운영

- 출자 출연 기관은 임원 임용의 공정성, 전문성, 투명성을 제고하기 위하여 자체 적으로 임원추천위원회를 설치·운영할 수 있음.
- 위원회의 설치·운영과 관련하여 「지방공기업 인사운영기준」을 준용할 수 있음.

2) 의원 발의 조례로 출자·출연 기관임원추천 위원회 구성을 변경하는 것이 지방자치단체장의 전속권한을 침해하는 것인지 여부

- 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제27조에 따라 지방자치 단체의 장은 행정안전부장관이 정한 운영지침의 범위 내에서 인사 관리에 관한 사항을 정할 수 있고 임원추천위원회 구성 비율 역시 인사 관리에 관한 사항에 포함되기 때문에, 의회가 운영지침이 정한 범위를 벗어나는 내용으로 조례를 개정하는 것은 지방자치단체장의 전속권을 침해하는 것이라는 반대의견이 있으나
- 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 및 「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」 및 「지방공기업 인사운영기준」에 임원추천위원회의 임명·위

촉권을 지방자치단체장에게 전속적으로 부여하였다고 볼 수 있는 규정이 없고

- 「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」이 준용할 수 있다고 규정한 「지방 공기업 인사운영기준」 및 그 근거법령인 「지방공기업법」 및 동 법 시행령에도 지방자치단체장에게 임원추천위원회의 임명·위촉권한을 전속적으로 부여하고 있지 않음.
- 특히 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제4조제3항제4호는 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하라고 규정하고 있다는 점을 고려하면, 해당 조례안이 지방자치단체장의 전속권을 침해한다고 보기 어렵다고 사료됨.

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ③ 출자·출연 기관과 관련한 다음 각 호의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

1. 설립 목적
2. 주요 업무와 사업
3. 출자 또는 출연의 근거와 방법
4. 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항

다. 종합 검토의견

- 이 조례안은 재단의 임원추천위원회 구성을 시장 추천 3명, 서울특별시의회 추천 3명으로 하여 집행부·의회 간 균형·견제 역할을 정립하고 정관의 규정에만 규정된 임원추천위원회를 상위 조례로 명기하여 시민들의 정보편의와 알권리를 충족시키려는 것임.
- 관련 지침이 법규명령으로서의 효력을 갖는다고 하더라도, 문언 상 상기 조례 안에서 임원추천위원회의 구성을 지방공기업 인사운영 기준과 다르게 정하였

더라도 지침에 반한다고 할 수 없고

- 지방자치단체장에게 임원추천위원회 위원의 전속적인 임명·위촉권이 인정된다고 볼 근거가 없으므로 상기 조례안이 지방자치단체장의 전속권을 침해하는 것이라고 보기는 어려움.
- 또한 지방 출자·출연기관의 건전한 지배구조는 기관의 경영효율성 및 재정안정화로 이어지고 인사 및 정실인사로 인한 부실경영 등의 사회적 문제를 줄일 수 있을 것이라는 측면에서 필요한 입법조치로 보임.