

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제3254호

나. 발 의 자 : 이태성 의원(김인제 의원 등 9명 찬성)

다. 발의일자 : 2022년 5월 25일

라. 회부일자 : 2022년 5월 27일

2. 제안이유

- 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제9조에서 출자·출연기관은 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사를 두도록 하고 그 외 임원은 기관별 형태, 특성, 업무 내용을 고려해 정하도록 규정하고 있음.
- 이에 따라 조례에서 임원의 정수는 기관별로 정하도록 하며, 임원 별 임면권자와 임면방식을 각각 규정하고 있으나, 임원의 직무에 대한 사항은 누락되어 있으므로 이를 보완하고 책무 규정 등을 정비함으로써 입법 체계성과 편의성을 제고함.

3. 주요내용

가. 조명을 책무로 확대하고 이사회 구성의 다양성 확보를 추가함(안 제3조).

나. 기관장, 감사, 이사의 직무에 대해 각각 규정함(안 제6조).

4. 검토의견(수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 법령과 조례에 누락된 출자·출연 기관 임원의 직무를 명시하고 책무 규정을 정비해 입법 체계성과 편의성을 제고하고자 발의됨.

나. 출자·출연 기관의 임원 관련 법규

- 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘법’)은 출자·출연기관의 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사를 두고, 그 외 임원은 기관별 형태, 특성과 업무내용을 고려하여 정관으로 정하도록 하고 있음(제9조제1항).

< 임원 관련 법 규정 >

- ▶ 임원의 종류(§9①), 경쟁을 통한 임용(§9②), 의무와 책임의 준수사항(§9③), 준수사항 불이행 등에 대한 해임청구 및 손해배상 요구(§9④), 기관장의 이해충돌 사항시 대표권 제한(§9⑤)
- ▶ 결격사유(§10)
- ▶ 벌금형의 분리 선고(§10조의2)
- ▶ 겸직제한(§10조의3)

- 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」는 임원의 정수는 해당 기관의 설립 및 운영 조례 또는 정관으로 정하고(제6조 제1항), 기관장과 감사는 시장이 임면하며, 당연직을 제외한 이사는 조례 또는 정관에 따라 시장 또는 기관장이 임면하도록 규정하고 있음(제7조제1항·제2항).
- 이에 따라 서울시는 출자·출연 기관의 개별 조례나 정관에서 기관장, 이사장, 이사, 감사 등 임원의 정수를 정하고, 이들 임원의 직무에 대해 각각 규정하고 있음.
- 서울신용보증재단, 120다산콜재단, 서울시장학재단, 서울디지털재단의 경우는 이사장이 기관장을 겸하고 있음.

< 조례의 임원별 직무 규정 >

구분	직무
기관장	기관을 대표하며, 그 업무를 통할(총괄)함.
감사	기관의 회계 및 사무를 감사하고, 이사회에 출석해 의견을 진술할 수 있음.
이사장	이사회를 소집하고, 의장이 되어 이사회 업무 통할(총괄)함.

다. 개정안의 검토

- (1) 임원의 구성 명확화 등(안 제6조제1항·제2항)

- 개정안은 법에서 규정하고 있는 출자·출연 기관 임원의 범위를 기관장, 감사를 포함한 이사로 구체화하고(안 제6조제1항), 기관장, 감사, 이사의 직무를 각각 신설함(안 제6조제2항 ~ 제4항).
- 이에 따라 현행 제6조제2항의 이사회 구성에 대한 다양성 확보 노력 규정은 입법체계성 확보를 위해 제3조로 이동하고 조의 제목을 ‘기관장의 책무’에서 ‘책무’로 변경함.
- 현행 제3조제2항의 기관장 책무는 안 제6조제2항에 기관장의 직무 규정이 신설되면서 중복을 피하기 위해 삭제됨.

< 관련 조문 대비표 >

현행	개정안
<p>제3조(기관장의 책무) ① 출자·출연 기관이 장은 경영 합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 최소한으로 운용하여야 한다.</p> <p>② 출자·출연 기관의 장은 기관의 업무를 총괄하며 경영성과에 대하여 책임을 진다.</p>	<p>제3조(책무) ① 출자·출연 기관의 장은 경영 합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 최소한으로 운용하여야 한다.</p> <p>② 출자·출연 기관은 이해관계자의 참여 등 이사회 구성의 다양성 확보를 위하여 노력하여야 한다. <중전 제6조제2항에서 이동></p>
<p>제6조(임원의 정수와 구성) ① (생략)</p> <p>② 출자·출연 기관은 이해관계자의 참여 등 이사회 구성의 다양성 확보를 위하여 노력하여야 한다.</p> <p style="text-align: right;"><신설></p>	<p>제6조(임원의 구성과 직무) ① (생략)</p> <p>② 출자·출연 기관의 장은 기관을 대표하며 기관의 업무를 총괄한다.</p> <p>③ ~ ④ (생략)</p>

- 개정안은 임원의 종류와 직무를 조례에 규정해 시민의 입법 편의성을 제고하고, 감사와 이사의 경우 법과 조례에서 직무와 권한이 명시되지 않아 발생하는 논란을 해소할 것으로 판단됨.

(2) 이사의 직무 범위(안 제6조제4항)

- 개정안은 기관장, 감사, 이사의 직무에 관한 규정을 신설하면서, 기관장은 기관 대표권과 업무총괄권, 감사는 회계·사무 감사권과 이사회에 출석·의견진술권, 이사는 안전제출권, 감사요청권, 자료요구권을 각각 명시하였음.

< 임원의 직무 관련 조문 대비표 >

현행	개정안
<p>제6조(임원의 정수와 구성) ① (생략)</p> <p>② 출자·출연 기관은 이해관계자의 참여 등 이사회 구성의 다양성 확보를 위하여 노력하여야 한다.</p> <p style="text-align: right;"><신설></p> <p style="text-align: right;"><신설></p>	<p>제6조(임원의 구성과 직무) ① (생략)</p> <p>② 출자·출연 기관의 장은 기관을 대표하며 기관의 업무를 총괄한다.</p> <p>③ 감사는 출자·출연 기관의 회계 및 사무를 감사하고, 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.</p> <p>④ 이사는 이사회에 출석하여 안전을 제출하고, 출자·출연 기관 운영 중 특정사안에 대한 감사를 요청할 수 있으며, 소관부서에 출자·출연 기관의 업무에 대한 자료를 요구할 수 있다.</p>

- 이사에게 기관의 주요사항에 대한 의결권 외에 경영을 견제·감시하기 위한 별도의 직무와 권한을 명시한 이유는 노동이사제가 2017년 도입된 이래 노동이사로 선출된 기관 직원이 비상임이사로 활동하면서 이사의 직무와 권한 범위에 대한 논란이 발생하고 있기 때문임.
- 서울시는 이사회 의장을 요청대상으로 하는 안전제출권과 감사청구권은 ‘이사회 운영’에 관한 사항이므로 정관에 기재되어야 하며(법 제8조제1항)¹⁾, 특히 감사청구권은 법적 근거가 없어 위법하다는 의견을 제시하고 있음.
- 그러나, 법에서 정관 기재사항을 별도로 규정한 것은 정관에 기관 운영의 중요사항이 누락되지 않도록 하고, 업무 분야·조직 규모 등이 상이한 출자·출연 기관의 특성을 고려해 기관의 상황에 맞게 정관의 내용을 정하라는 취지임.
- 따라서, 출자·출연 기관의 자율성을 제한하지 않는 범위에서 이사의 직무에 관한 일반적인 사항은 조례로 정할 수 있으며, 이사의 정상적인 직무수행을 위한 일반적인 권한까지 이사회 운영에 포함되므로 정관에서만 정해야 한다는 것은 과도한 해석임.

1) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제8조(정관) ① 출자·출연 기관의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다. 다만, 출자·출연 기관의 형태와 특성이나 업무 내용상 해당하지 아니하는 사항은 기재하지 아니할 수 있다.

8. 이사회 운영

- 시의회 입법·법률고문의 자문 결과에 따르면, 출자·출연기관 이사의 직무사항을 조례로 정하는 것은 모두 가능(적법)하다는 입장임.

< 시의회 입법·법률고문 자문의견 >

변호사 A	변호사 B	변호사 C
출자·출연기관법 제4조제3항 제4호에서 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 사항은 조례로 정하도록 위임하고 있음. 또한, 제9조 제1항은 이사와 감사를 제외한 임원도 정관에 둘 수 있도록 근거 규정을 정한 것에 불과하고, 이사의 직무를 정관으로 정해야 한다는 규정이 아니므로 적법함 .	이사의 직무사항, 이사회 운영 방법 등은 기관의 운영에 관한 기본적인 사항에 포함되므로(출자·출연기관법 제4조제3항제4호) 민법, 상법 등에 위배되지 않는 한 이사의 직무사항을 조례로 정하는 것은 적법함 .	출자·출연기관법 제4조제3항 제4호에서 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항을 조례에 위임하고 있으므로 이사의 직무사항을 규정하는 것은 단체장의 권한 침해, 주민의 권리 제한 및 의무부과에 해당되지 않으므로 적법함 .

- 법에서는 기관장, 감사, 이사의 직무와 같은 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항은 조례로 정할 수 있도록 규정하고 있음(제4조제3항)²⁾.
- 또한, 이사는 이사회의 일원으로 기관의 중요사항에 대한 의결과 집행기관에 대한 견제·감시가 주요한 기능인만큼 원활한 직무수행을 위해서는 안전제출권, 감사청구권, 자료요구권 등은 당연히 인정되는 권한이라 할 수 있음.

2) 「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

- 서울시의 일부 출자·출연 기관은 정관에 비상임이사 또는 노동이사의 안건제출권과 자료열람권을 반영하고 있음.

< 이사의 안건제출권·자료열람권 관련 정관 규정 >

기관명	정관의 관련 규정
서울연구원	제24조(이사회 소집) ③ 비상근이사는 이사회 소집 전 이사회 소관부서에 안건을 제출할 수 있으며, 이사회 안건과 관련한 정보열람을 소관부서에 요구할 수 있다.
서울산업진흥원	제25조(이사회 소집) ⑤ 노동이사는 이사회 소집 전 안건을 제출할 수 있으며 이사회 관련 정보열람을 요구할 수 있다.
서울신용보증재단	제8조(임원의 직무) ⑦ 노동이사는 이사회에 안건을 제출할 수 있으며, 소관부서에 이사회 안건과 관련한 정보열람을 요구할 수 있다.
여성가족재단	제13조(임원의 직무) ③ 이사는 이사회에 부의한 의안을 심의하고 표결에 참여한다. 또한 소관부서를 통하여 이사회 안건 제출권과 정보열람권을 행사할 수 있다.
서울문화재단	제25조(이사회 소집) ⑤ 노동이사는 일반 비상임이사와 동일한 권한으로 이사회 안건 제출권과 관련 정보 열람권을 가진다.
서울디자인재단	제14조(임원의 직무) ④ 이사는 소관부서에 이사회 안건을 제출할 수 있으며 이사회 안건과 관련한 정보열람을 요구할 수 있다.
50플러스재단	제13조(임원의 직무) ③ 이사는 이사회에 부의한 의안을 심의하고 표결에 참여한다. 또한 이사회 안건 제출권과 정보열람권을 가진다.
120다산콜센터	제12조(임원의 직무) ④ 비상임이사(노동이사 포함)는 소관부서에 이사회 안건을 제출할 수 있으며, 이사회 안건과 관련한 정보열람을 소관부서에 요구할 수 있다.

- 특히, 이사는 선량한 관리자의 주의로 직무를 수행해야 하고³⁾, 집행기관의 업무집행 감시의무를 위반·방치할 경우 배상책임이 발생한다는 점⁴⁾에서 감사청구도 당연히 인정될 수 있음.

3) 「민법」 제61조(이사의 주의의무) 이사는 선량한 관리자의 주의로 그 직무를 행하여야 한다.

4) 대법원 1985. 6. 25 선고 84다카1954 판결

업무집행을 담당하지 아니한 평이사는 이사회의 일원으로서 이사회를 통하여 대표이사를 비롯한 업무담당이사의 업무집행을 감시하는 것이 통상적이긴 하나 평이사의 임무는 단지 이사회에 상정된 의안에 대하여 찬부의 의사표시를 하는데에 그치지 않으며 대표이사를 비롯한 업무담당이사의 전반적인 업무집행을 감시할 수 있는 것이므로, 업무담당 이사의 업무집행이 위법하다고 의심할 만한 사유가 있음에도 불구하고 평이사가 감시의무를 위반하여 이를 방치한 때에는 이로 말미암아 회사가 입은 손해에 대하여 배상책임을 면할 수 없다.

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 비상임이사 2인 이상의 연서로 감사를 청구할 수 있고, 특별한 사정이 없으면 요청에 따르도록 규정해⁵⁾ 공공기관 이사의 감사청구권을 명시하고 있음.
- 시의회 입법·법률고문의 자문 결과에 따르면, 이사의 감사청구권을 조례로 정하는 것은 모두 가능(적법)하다는 입장임.

< 시의회 입법·법률고문 자문의견 >

변호사 A	변호사 B	변호사 C
비상근 또는 업무집행을 직접 담당하지 않는 이사도 이사회 의결 뿐만 아니라 업무집행을 감시할 의무가 있으므로 안건제출권, 자료요구권, 감사청구권은 이사의 일반적인 직무권한 범위 내에 포함되어 적법함 .	이사는 업무집행에 관한 의결정과 다른 이사의 직무집행을 감독할 권한이 있으므로 감사청구, 자료요구는 당연히 보장되어야 하므로 적법함 . 다만 이사회 안건제출권은 상법 등에 명시되어 있지 않고 이사회 운영과 관련되므로 이사회 운영규정에 따라 소관 부서를 통해 제안하도록 하는 것이 바람직함.	이사의 안건제출, 자료요구, 감사청구는 모두 출자·출연기관법 제4조제3항제4호의 기관 운영에 관한 기본적인 사항에 해당하므로 적법함 .

- 이처럼 개정안은 모든 출자·출연 기관에 적용되는 기본 조례에 이사의 직무를 명시함으로써 이사의 적극적인 업무 수행에 대한 근거를 마련해 출자·출연 기관의 합리적이고 투명한 운영에 기여할 것으로 판단됨.

5) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제22조(해임 요청 등) ② 비상임이사는 필요하다고 인정하는 경우에는 비상임이사 2인 이상의 연서로 공기업·준정부기관의 운영과 관련하여 감사(監事)나 감사위원회에 특정사안에 대한 감사(監査)를 요청할 수 있다. 이 경우 감사나 감사위원회는 특별한 사정이 없으면 그 요청을 따라야 한다.

- 다만, 일부 이사의 감사청구 남발로 인해 정상적인 경영활동을 저해할 우려가 있으므로 「공공기관의 운영에 관한 법률」처럼 일정 수 이상의 이사가 감사를 청구할 수 있도록 요건을 강화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음.
- 또한, 개정안은 이사 직무 규정이 기관장, 감사와 달리 다소 지엽적인 측면이 있어 포괄적인 이사의 직무 범위를 반영하기 위해 문구의 수정이 필요함.

< 수정안 조문 대비표 >

현 행	개 정 안	수정안
제6조(임원의 정수와 구성) <신설>	제6조(임원의 구성과 직무) ④ 이사는 이사회에 장에게 안전을 제출하고, 출자·출연 기관 운영 중 특정사안에 대한 감사를 요청할 수 있으며, 소관부서에 출자·출연 기관의 업무에 대한 자료를 요구할 수 있다.	제6조(임원의 구성과 직무) ④ 이사는 이사회에 부의된 안전을 심의·의결하고, 출자·출연 기관의 업무 집행에 대한 감시를 위해 기관 업무에 대한 자료 요구, 위법·부당한 사항 등에 대한 감사 요청, 이사회 안전의 제안 등을 할 수 있다.

전문위원	연락처
김성만	02-2180-8054

출자출연기관 운영 조례 개정안 검토보고

개정조례(안)

- 발의의원 : 기획경제위원회 이태성 부위원장('22. 5. 25.발의)
- 주요내용 : 출자출연기관 임원의 구성과 직무에 대해 명시(안 제6조)
 - 이사의 권한으로 안건제출권, 자료요구권, 감사청구권 명시

조례(안) 검토의견

- 현재 '출자출연기관 운영 조례'는 제8조(임원추천위원회)와 관련하여 **조례 무효확인 소송 및 집행정지 신청 중으로, 현 시점에서 개정은 바람직하지 않음**
 - 임원의 직무는 개별 기관별 정관 등에 따라 운영되는 사항으로, 시급한 조례개정 사항은 아님
- 개정안에 반영된 '이사의 권한'은 **지방출자출연법 위반소지가 있고, 기관 운영의 독립성을 저해할 우려가 있어 개정이 적합하지 않은 것으로 판단됨**
 - 지방출자출연법(제8조)에 따라 **이사회 운영 관련 사항은 정관에 기재해야 하는 사항으로, 조례에 이사회 운영과 관련된 이사의 권한을 명시하는 것은 지방출자출연법 위반소지가 있음**
 - ※ 법제처도 정관위임사항을 조례로 정하는 것은 상위법령 위반사항으로 적시한 바 있음 (자치법규 자율정비 지원 사업 백서, 101p)

〈 지방출자출연법 〉

- ✓ 조례 기재사항(법 제4조) : 설립목적, 주요업무와 사업, 출자출연 근거와 방법 등
- ✓ 정관 기재사항(법 제8조) : 이사회의 운영, 임직원에 관한 사항, 정관의 변경 등

- 이사회 운영 관련 사항을 개별 기관 정관이 아닌 **조례에 명시하는 것은 기관운영의 독립성을 저해할 우려가 있음**