

서울특별시 공공기관 임원 최고임금에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제770호
- 나. 발 의 자 : 권수정 의원(외 17명)
- 다. 발의일자 : 2019년 6월 27일
- 라. 회부일자 : 2019년 6월 28일

2. 제안이유

- 서울특별시에서 운영하고 있는 공공기관 임원의 보수와 일반 노동자의 임금격차가 계속적으로 확대되고 있고, 소득격차의 주요한 원인이 되고 있음. 이에 공공기관에 근무하는 임원의 최고임금의 상한을 정하여 소득격차를 시정하여 소득재분배를 달성하고, 공공기관의 경제성과 공공복리의 증진에 이바지 하려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 조례에 사용되는 용어의 정의를 규정함(안 제2조)
- 나. 공공기관 임원의 보수 책정에 대한 시의 책무를 규정함(안 제3조)

다. 시장은 공공기관 임원의 보수에 대한 기준을 정하여 권고해야 함을 규정함(안 제4조)

- 임원 연봉의 상한선 : 최저임금의 월 환산액에 12개월을 곱하여 산출한 금액의 6배 이내

라. 임원 연봉액의 상한선이 확정된 후 고시 및 공고하도록 규정함(안 제5조)

마. 시장은 보수기준 권고 내용의 이행여부 등 공공기관의 보수운영 실태를 정기적으로 점검해야 함을 규정함(안 제6조)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 조례안의 개요

- 조례안은 서울시 공기업과 출자·출연기관의 임원에게 지급되는 연봉의 상한선을 정함으로써 소득불평등을 해소하고, 공공기관의 경제성과 공공복리 증진에 이바지하고자 발의되었음.

나. 조례안의 제정 배경

- 한국사회는 장기간의 저성장 기조와 함께 내수시장 침체, 글로벌 경쟁의 심화로 인해 양극화, 고용불안 등 구조적인 문제에 직면해 있음.
- 특히, 소득불평등 정도가 심각한 수준으로 소득분배 정도를 수치화한 지니계수¹⁾는 0.355(2017년)로 OECD 35개국 중 31위에 그치고

1) 소득 지니계수는 소득분배 또는 소득불평등 정도를 비교하는 대표적인 지수로, 0에 가까울수록

있고, 최근 통계청이 발표한 2019년 2분기 가계동향조사(소득부문)에 따르면 5분위배율(소득 1분위와 5분위의 소득격차)이 5.3배까지 올라 2003년 통계작성 이후 가장 소득격차가 큰 것으로 나타났음.

- 소득격차는 더욱 심화될 전망이다 바, 미·중 무역갈등과 일본의 수출규제 등 대외경제 여건과 글로벌 불확실성이 악화되면서 근로소득과 사업 소득에 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문임.
- 이처럼 소득격차가 심화되는 상황에서 공공부문이 선도적으로 경제 주체들 간의 소득격차를 시정하고 소득재분배를 달성하고자, 서울시 공공기관 임원의 연봉상한선을 정하는 조례안을 발의하게 되었음.
- 부산광역시와 경기도는 조례안과 유사한 내용의 조례를 제정·시행 중에 있고, 다른 광역의회도 입법화 중에 있음²⁾.

〈 광역의회별 최고임금 조례(안) 현황 〉

구분	조례명	임금기준*	진행과정
서울시	서울특별시 공공기관 임원 최고 임금에 관한 조례안	· 공공기관장을 포함한 임원 : 6배 이내 · 성과급 포함	· 조례안 제안(2019.6.27.) · 조례안 회부(2019.6.28.) · 상임위 상정(2019.8.29.)
부산시	부산광역시 공공기관 임원 보수 기준에 관한 조례	· 공공기관장 : 7배 이내 · 임 원 : 6배 이내 · 성과급 제외	· 의회 의결(2019.3.29.) · 부산시 재의요구(2019.4.16.) · 재의결(2019.4.30.) · 공포(2019.5.8.)
경기도	경기도 공공기관 임원 최고 임금에 관한 조례	· 공공기관장을 포함한 임원 : 7배 이내 · 성과급 제외	· 의회 의결(2019.7.19.) · 공포(2019.8.6.)

* 임금기준: 「최저임금법」에 따른 최저임금의 월 환산액에 12개월을 곱하여 산출한 금액

소득불평등이 낮고 1에 가까울수록 소득불평등이 높음을 나타냄(균등화 처분가능소득으로 작성함)

2) 제주특별자치도의회, 인천광역시의회, 충청남도의회는 발의를 준비중이며, 국회는 조례안과 유사한 내용의 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(2016.8.24., 심상정 의원 발의)이 계류되어 있음.

- 부산광역시의회는 조례 제정 과정에서 법제처와 행정안전부는 조례안이 관계법령 위반 소지가 있음을 지적했으나, 조례의 입법취지를 수용해 대법원 제소를 하지 않아 조례로서 확정되었음.

다. 조례안의 주요내용

1) 임원 연봉상한액의 제한 등(안 제4조~제5조)

- 조례안은 시장에게 매년 공공기관 임원 보수(연봉) 상한선의 기준을 「최저임금법」에 따라 고시된 최저임금의 월 환산액에 12개월을 곱하여 산출한 금액의 6배³⁾ 이내로 정하여 권고하고, 이를 고시·공고하도록 하고 있음.
- 통상, 임원의 연봉은 해당 연도의 기본연봉에 지난 연도의 성과평가가 반영된 성과급을 더해서 책정되며, 2018년 기준 최저임금(7,530원/시간)을 적용할 경우 서울시 22개 투자·출연기관 중 19개 기관장이 조례안의 상한기준보다 높은 연봉을 받고 있음[첨부자료1].
- 서울시 공공기관은 그 운영에 정부와 시의 재정이 투입되므로 임원의 보수는 공공성에 맞춰 지급되어야 하고 심화되고 있는 소득격차를 완화하기 위해 공공기관이 선도적으로 임원보수를 제한할 필요성은 있음.

3) 2018년 최저임금(7,530원) 기준 1억 1,331만원, 2019년 최저임금(8,350원) 기준 1억 2,565만원, 2020년 최저임금(8,590원) 기준 1억 2,926만원(최저임금×월 소정근로시간(209)×12개월×6배)

- 다른 지방자치단체의 유사조례 제정 과정에서 관계법령 위반 논란이 있었음에도 행정안전부가 재의요구나 대법원 제소를 하지 않은 점도 조례안의 필요성과 시의성을 방증함.
- 그러나, 자치법규로 공공기관 임원의 보수상한을 정하는 것은 관계 법령에서 정한 공공기관의 자율·책임경영을 침해할 수 있고, 경영 성과제도를 통해 공공기관의 공공성을 최대한 증진하고자 하는 관계 법령의 취지에 부합하지 않으며, 민간영역에 비해 낮은 임원보수로는 유능한 인재 영입에 장애요인이 될 수 있다는 현실적 한계가 있음.
- 또한, 현재 이 기준보다 많은 연봉을 받고 있는 공공기관 임원에게 바로 적용하는 경우, 법률의 위임없이 주민의 권리 제한 또는 의무 부과를 금지하고 있는 「지방자치법」 제22조 단서(법률유보의 원칙)⁴⁾에 위반될 수 있음.
- 한편, 서울시와 시의회의 법률자문 결과에 따르면 조례안이 관련 법령에 따라 보장된 단체장의 공공기관의 장과 임원에 대한 보수결정권을 침해하고, 기관의 자율경영을 침해할 여지가 있다는 의견이 다수임.

4) 「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

〈 법률자문 결과 〉

서울시 법률자문	변호사A	변호사B	변호사C
	시장 고유권한 침해로 위법	시장 고유권한 침해로 위법	시장 고유권한 침해로 위법
서울시의회 법률자문	변호사D	변호사E	변호사F
	시장 고유권한 침해로 위법	시장 고유권한 침해로 위법	강행규정이 아닌 권고이므로 합법

2) 연봉에 성과급 포함 문제(안 제2조제3호)

- 조례안은 공공기관 임원의 보수 상한선이 적용되는 연봉에 성과급을 포함하고 있는 바, 이는 국회 법률안이나 다른 지방자치단체의 조례보다 강화된 것임⁵⁾.
- 「지방공기업법」 과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 은 기관장의 보수를 단체장과의 경영성과계약에 따라 정하도록 하고 있고, 임원에 대해서도 경영성과에 따라 보수를 정하도록 하고 있음[첨부자료2].
- 따라서 연봉에 성과급을 포함하여 상한선을 정하면, 공공의 복리증진과 수익성 등을 증진하기 위한 성과계약 제도가 형해화(形骸化)되고, 임원의 보수에 경영성과 결과를 반영하기 어렵다는 점에서 성과급의 포함 여부는 신중한 판단이 요구됨.

5) 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(2016.8.24., 심상정 의원 발의)은 최저임금의 10배, 부산광역시 조례는 기관장 7배, 임원 6배, 경기도 조례는 기관장을 포함한 임원이 7배.

- 행정안전부도 조례안과 같이 성과급을 포함할 경우 관련법령의 취지를 훼손하므로 수용이 어렵다는 의견을 제시함⁶⁾.

3) 연봉기준 권고안의 이행점검 및 의회 제출(안 제6조)

- 안 제6조는 시장이 제4조에 따른 보수기준 권고 내용의 이행여부 등의 보수운영 실태를 정기적으로 점검하고, 그 결과를 시의회에 제출하도록 하고 있음.
- 안 제4조의 임금상한선에 대한 ‘권고’는 공공기관의 자율성을 훼손하지 않는 범위에서 상징적인 의미로 가능하다고 볼 수 있음.
- 그러나 안 제6조는 권고수준을 넘어 구속력을 부여하는 것으로, 법령에서 정한 시장의 전속권한을 침해할 수 있고, 공공기관의 자율성과 경영의 합리성, 효율성을 추구하는 현행 법령과 상충될 여지가 있음.

담당 조사관	연락처
최 범 준	02-2180-8058

6) 시의회가 공문을 통해 의견제시를 요청했으나(2019.7.24.), 행정안전부는 유선전화를 통해 이와 같은 의견을 제시함.

복지재단	130,768	111,670	초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과
문화재단	128,674	118,500	초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과
시립교향악단	110,953	110,953	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과
디자인재단	125,607	118,496	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과
평생교육진흥원	105,675	101,000	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과
50플러스재단	120,883	106,533	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과
디지털재단	122,252	112,502	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과
120다산재단	105,000	105,000	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과
공공정보건설재단	117,149	117,149	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과
관광재단	118,456	118,456	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과	미초과
기술연구원	173,541	173,541	초과	초과	초과	미초과	미초과	초과	초과	초과	미초과	미초과
사회서비스원	133,000	133,000	초과	미초과	미초과	미초과	미초과	초과	미초과	미초과	미초과	미초과

※ 장학재단: 비상임이므로 제외

※ 사회서비스원: 2019년 신설

[참고자료 2]

「지방공기업법」

제58조(임원의 임면 등)

- ① 공사의 임원은 사장을 포함한 이사(상임이사와 비상임이사로 구분한다) 및 감사로 하며, 그 수는 정관으로 정한다.
- ② ~ ③ (생략)
- ④ 지방자치단체의 장은 사장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
 1. 제58조의2에 따른 경영성과계약의 이행실적
 2. 제78조제1항 및 제2항에 따른 경영평가의 결과
 3. 제78조제4항에 따른 사장의 업무성과 평가 결과
- ⑤ ~ ⑧ (생략)

제58조의2(사장과 경영성과계약)

- ① 지방자치단체의 장은 사장을 임명하는 경우 사장과 경영성과계약을 체결하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 경영성과계약에는 임기 중 사장이 수행하여야 할 경영목표, 권한과 성과에 따른 보상 및 책임이 포함되어야 한다.
- ③ 제1항과 제2항에 따른 경영성과계약의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

제63조의3(임직원의 보수)

공사의 임직원의 보수기준은 공사의 경영성과가 반영될 수 있도록 하여야 한다.

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

제11조(지방자치단체의 장과의 성과계약)

- ① 지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 장(지방자치단체 소속 공무원이 당연직인 경우는 제외한다)과 그 기관의 장의 임기 중 달성하여야 할 경영 목표와 보수 등에 관한 사항이 포함된 성과계약을 체결하고, 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 해당 연도에 달성하여야 할 구체적인 경영 목표에 관하여 성과계약서를 작성하여야 한다.

제14조(임직원의 보수 등)

- ① 출자·출연 기관 임직원의 보수는 해당 기관의 경영성과가 반영될 수 있도록 하여야 하며, 예산의 범위에서 법령과 해당 기관의 정관 또는 내부규정에 명시된 지급근거에 따라 집행하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 임직원의 보수와 관련하여 필요한 경우 해당 지방자치단체의 회계 관계 규정 등의 범위에서 구체적인 운영 방법, 기준 및 절차를 정하여 소관 출자·출연 기관에 통보할 수 있다.

제25조(지도·감독 등)

- ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다.
 - 1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업
 - 2. 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업
- ② 출자·출연 기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
 - 1. 기구 및 정원의 변동에 관한 사항
 - 2. 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항