

서울특별시시장직 인수위원회 운영에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제3134호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제안일자 : 2022년 3월 10일
- 라. 회부일자 : 2022년 3월 16일

2. 제안이유

- 서울특별시시장직 당선인의 원활한 인수위원회 업무 수행을 위해 「지방자치법」에서 위임한 인수위원회 구성·운영 및 인력·예산 등 지원을 위한 조례 제정 필요

3. 주요내용

- 가. 상위법령의 기준에 따라 서울특별시시장직 인수위원회의 구성 및 위원장 등의 직무를 규정함(안 제2조~제3조)
- 나. 인수위원회 회의의 소집, 의결 등의 사항을 규정함(안 제4조)

- 다. 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위한 사무직원의 근무, 예산 및 활동에 관한 지원 등의 사항을 규정함(안 제5조~제6조)
- 라. 위원회에 참석한 위원 등의 수당 관련 사항을 규정함(제7조)
- 마. 인수위원회의 주요 활동 결과보고에 대한 사항을 규정함(제8조)

4. 검토의견(수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 「지방자치법」 제105조에 따라 서울시장직 인수와 관련한 업무를 담당하는 인수위원회의 구성과 운영 등에 대한 사항과 지원 근거를 마련하고자 제출되었음.

나. 지방자치단체장의 인수위원회 운영 현황

- 그 동안 지방자치단체장 당선인은 인수위원회에 대한 법률적 근거가 없어 자치단체별로 자율적이고 비공식적으로 인수위원회를 운영하여 왔음.
 - 대통령 당선인은 「대통령직 인수에 관한 법률」에, 시·도 교육감은 「지방교육자치에 관한 법률」 제50조의2¹⁾에 인수위원회의 규정과 운영의 근거를 갖고 있음.

1) 제50조의2(교육감직인수위원회의 설치) ① 이 법에 따라 교육감으로 당선된 사람을 보좌하여 교육감직의 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 해당 시·도 교육청에 교육감직인수위원회(이하 이 조에서 “인수위원회”라 한다)를 둘 수 있다.
② 인수위원회는 교육감의 임기개시일 이후 30일의 범위까지 존속할 수 있다.
③ 인수위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 해당 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 현황 파악
2. 해당 시·도의 교육기조를 설정하기 위한 준비
3. 그 밖에 교육감직의 인수에 필요한 사항
④ 인수위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명 및 10명 이내의 위원으로 구성한다.
⑤ 교육감은 교육감당선인이 추천하는 사람을 제4항에 따른 위원장·부위원장 및 위원으로 임명하거나 위촉한다.
⑥ 그 밖에 인수위원회의 조직과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
⑦ 인수위원회의 위원장·부위원장·위원과 그 직에 있었던 사람 중 공무원이 아닌 사람에 대하여 인수위원회의 업무와 관련하여 「형법」이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

- 서울시 또한 관행적으로 제31대 시장 당선인(고건, 1998년)부터 초선 시장에 한해 취임 전까지 한시적으로 30명 내외의 위원으로 구성된 시장 직무 인수위원회를 운영하여 왔음.

<서울시장 직무 인수위원회 운영 실적>

인수위원회	구성 및 활동기간
제32대 서울시장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 당 선 자 : 이명박 ○ 구 성 : 총 28명 (위원장 1명, 위원 25명, 간사 1명, 대변인 1명) ○ 활동기간 : 2002. 6. 16.~6. 30.(15일) <ul style="list-style-type: none"> - 6. 16. 인수위원회 발족 - 6. 17.~26. 총괄보고 및 실국별 업무보고 - 6. 27.~29. 업무 평가 및 종합보고 - 6. 30. 인수위원회 활동결과 종합발표
제33대 서울시장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 당 선 자 : 오세훈 ○ 구 성 : 총 30명(위원장 2명, 위원 28명) ※ 간사, 대변인·부대변인은 위원 중 겸직 ○ 활동기간 : '06. 6. 7.~6. 30.(24일) <ul style="list-style-type: none"> - 6. 7. 인수위원회 발족 및 시정 총괄보고 - 6. 9.~21. 주요분과별 업무보고 - 6. 30. 인수위원회 활동결과 종합발표

※ 제31대 서울시장 인수위원회에 대해서는 구체적인 자료가 없음.

- 이처럼 지방자치단체장 당선인의 인수위원회에 대한 법적 근거와 운영 기준이 없어 당선인의 의사에 따라 인수위원회의 규모, 권한, 기능 등이 자치단체별로 편차가 크고, 인수 활동에 필요한 지원 근거가 미흡해 원활한 인수인계에 한계가 있었음.
- 특히, 지방자치단체의 교육사무를 책임지는 교육감의 경우는 2013년 4월 「지방교육자치에 관한 법률」 개정을 통해 교육감직의 인수위원회 운영 기준이 마련됨에 따라 단체장과 교육감 간 형평성 문제가 발생하여 왔음.

- 이에 전부개정된(2022.1) 「지방자치법」에서 지방자치단체장 당선인의 인수위원회에 대한 근거 규정을 마련하고 존속기한, 업무의 범위, 위원회 구성, 위원의 자격 등 기본적인 사항을 규정한 후 그 밖에 사항은 조례에서 정할 수 있도록 위임하였음(제105조).

◇ 지방자치법 제105조(지방자치단체의 장의 직 인수위원회)의 주요내용

- ▲ (인수위 설치) 당선이 결정된 때부터 설치 가능, 임기 시작일 이후 20일 이내 존속
- ▲ (기능) 지자체 조직·기능·예산 파악, 정책기조 설정 등
- ▲ (인원) 시·도 20명 이내, 시·군·자치구 15명 이내
- ▲ (기타) 인수위원에 대한 「지방공무원법」에 따른 결격사유 적용, 비밀누설·직권남용 금지, 「형법」 등 벌칙 적용시 공무원의제
- ▲ (조례) 인수위 구성·운영·인력·예산지원 등에 필요사항은 조례로 정하도록 함

다. 제정안의 주요사항

- 제정안은 행정안전부의 표준 조례안을 참고하여 위원회 운영의 기본 사항(안 제2조~안 제4조, 안 제9조)과 위원회 지원사항(안 제5조~안 제7조), 위원 활동 결과의 정리·공개(안 제8조)로 구분하여 규정하였음.

(1) 위원회 운영의 기본사항(안 제2조~안 제4조, 안 제9조)

- 위원회 운영을 위해 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함해 20명 이내에서 당선인이 정하는 인원으로 위원을 구성하고(법 제105조제5항), 특정 성별의 위원 수가 10분의 6을 초과하지 않도록 하였음(안 제2조 제1항).

- 또한, 위원회의 존속기간을 당선인의 결정시부터 임기 시작 후 20일 범위에서 당선인이 정하고, 전문적인 자문을 위해 자문위원을 둘 수 있도록 하였음(안 제2조제2항·제3항).
- 위원장은 당선인을 보좌해 위원회 업무를 총괄하고, 위원회 직원에 대한 지휘·감독(안 제3조제1항)과 함께 회의의 소집·주재·비공개 여부 결정(안 제4조제1항·제3항) 등을 수행함.
- 위원회 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결하며(안 제4조제2항), 그 외 위원회 운영을 위해 필요한 사항은 위원회 의결, 당선인의 승인을 거쳐 세칙으로 정할 수 있음(안 제9조).
- 이처럼 제정안은 인수위원회의 기본적인 내용을 규정하면서 핵심 사항을 법률의 위임 범위에서 당선인과 위원회가 결정하고, 그 외 사항은 세칙으로 정할 수 있도록 하여 위원회 운영의 안정성과 당선인의 포괄적 권한을 함께 보장하고 있음.
- 법률에서 위원회의 핵심사항인 위원의 규모(20명 이내), 존속기간(당선인 결정~임기시작 20일)에 대한 상한선을 규정하고 구체적인 사항은 당선인과 위원회의 결정에 따르도록 하고 있음.

- 다만, 인수위원회 설치 권한이 당선인의 선수(選數)와 상관없이 허용되고 있어 초선(初選)이 아닌 재선(再選) 이상의 당선인이 인수위원회를 설치하려는 경우에 타당하고 적법한 것인지 여부에 대한 논란의 여지가 있음.

(2) 위원회 지원 사항(안 제5조~안 제7조)

- 위원회는 효율적인 업무 수행을 위해 서울특별시 소속 직원의 파견 근무(안 제5조), 사무실·비품·통신서비스·차량 등 필요한 지원, 그리고 자료·정보·의견제출 등 협조를 요청할 수 있음(안 제6조).
- 다만, 사무직원의 규모, 지원과 협조 요청은 위원회의 활동목적과 지원선례 등을 고려해 정하며, 위원회가 예산과 인력을 효율적으로 활용하도록 책무를 부여하였음(안 제6조제3항·제4항).
- 또한, 위원회의 회의에 참석한 위원, 직원, 자문위원에게 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」 등에 따라 수당, 여비 등 경비를 지원할 수 있도록 규정하였음(안 제7조).
- 인수위원회 위원은 명예직이고(법 제105조제6항)²⁾ 자문위원 역시 위원회 활동기간 동안 한시적으로 근무하는 인력으로 별도의 급여성 지원이 없다는 점에서 실비 지급은 바람직한 것으로 판단됨.

2) 「지방자치법」 ⑥ 위원장·부위원장 및 위원은 명예직으로 하고, 당선인이 임명하거나 위촉한다.

- 하지만, 인수위원회 지원 내용과 수준을 활동목적과 지원선례 등 추상적인 기준을 따라 정하도록 하여 당선인과 현 단체장 간에 지원의 적정 범위와 수준에 대한 이견이 발생할 소지가 있음.
- 따라서, 향후 서울시장직 인수위원회의 활동 범위와 규모 등에 대한 정밀한 분석을 실시해 과견인력의 급수와 인원, 활동지원 내용과 수준, 예산지원 규모 등에 대한 서울시 차원의 적정 기준을 마련할 필요가 있음.

(3) 위원회 활동 결과 정리 및 공개(안 제8조)

- 제정안은 위원회 활동이 종료된 후 주요 활동 내용과 건의사항, 예산 사용내역 등을 포함해 활동 결과를 정리하고 공개하도록 규정하고 있음(안 제8조).
- 인수위원회의 활동방향과 내용이 서울시장의 임기 동안 시정 운영의 중요한 시금석이 되며, 시민의 알 권리 보장과 인수위원회 활동의 투명성 제고를 위해서는 타당한 입법조치라 판단됨.
- 다만, 인수위원회 활동결과 공개 내용과 방식이 불명확하므로 표준 조례안의 내용을 참고해 백서를 제작한 후 서울시 홈페이지에 일정 시점(표준 조례안의 경우 활동종료 후 30일)까지 공개토록 구체화하는 것이 바람직함.

- 「대통령직 인수에 관한 법률」에도 위원회의 활동 경과 및 예산 사용 명세를 백서로 정리하여 위원회 활동이 끝난 후 30일 이내에 공개하도록 규정하고 있음(제16조).

<조문대비표>

표준 조례안	서울시장 제출안
제8조(위원회 활동 결과보고) ① 위원회는 위원회의 활동 경과 및 예산사용 명세를 백서(白書)로 정리하여 위원회의 활동이 끝난 후 30일 이내에 공개하여야 한다. ② 제1항에 따라 위원회가 발간하는 백서에는 위원 및 직원 등의 성명·직위, 예산사용내역, 주요 활동내용 및 건의사항 등이 포함되어야 한다.	제8조(위원회 활동 결과보고) 위원회는 위원회의 활동이 끝난 후 주요 활동 내용 및 건의사항, 예산사용내역 등 활동 결과를 정리하여 공개하여야 한다.

라. 종합의견

- 제정안은 그 동안 관행에 따라 비공식적으로 운영되던 서울시장직 인수위원회에 대한 법적 근거를 마련함으로써 위원회의 안정적 운영과 원활한 인수인계에 기여할 것으로 판단됨.
- 다만, 사무직원의 파견 규모와 예산 및 각종 지원의 수준에 대한 기준을 불명확하게 규정한 것과 당선인의 선수(選數)와 상관없이 인수위원회를 운영할 수 있도록 한 규정은 향후 서울시 차원에서 적정한 기준을 마련할 필요가 있음.

- 또한, 조례안 일부에서 법률명 표기의 오류(양성평등기본법→「양성평등기본법」 등)와 목적규정에 약칭을 사용한 문제 등으로 인해 수정이 요구되며, 위원회 활동결과 정리와 공개에 대한 안 제8조를 백서 발간과 공개로 개선하는 등의 입법적 보완이 필요함.

담당 조사관	연락처
김성만	2133-8055

<붙임자료 : 관련 규정>

■ 「지방자치법」

제105조(지방자치단체의 장의 직 인수위원회) ① 「공직선거법」 제191조에 따른 지방자치단체의 장의 당선인(같은 법 제14조제3항 단서에 따라 당선 결정된 사람을 포함하며, 이하 이 조에서 “당선인”이라 한다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 직 인수를 위하여 필요한 권한을 갖는다.

② 당선인을 보좌하여 지방자치단체의 장의 직 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 당선 결정된 때부터 해당 지방자치단체에 지방자치단체의 장의 직 인수위원회(이하 이 조에서 “인수위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.

③ 인수위원회는 당선인으로 결정된 때부터 지방자치단체의 장의 임기 시작일 이후 20일의 범위에서 존속한다.

④ 인수위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 해당 지방자치단체의 조직·기능 및 예산현황의 파악
2. 해당 지방자치단체의 정책기조를 설정하기 위한 준비
3. 그 밖에 지방자치단체의 장의 직 인수에 필요한 사항

⑤ 인수위원회는 위원장 1명 및 부위원장 1명을 포함하여 다음 각 호의 구분에 따른 위원으로 구성한다.

1. 시·도: 20명 이내
2. 시·군 및 자치구: 15명 이내

⑥ 위원장·부위원장 및 위원은 명예직으로 하고, 당선인이 임명하거나 위촉한다.

⑦ 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 인수위원회의 위원장·부위원장 및 위원이 될 수 없다.

⑧ 인수위원회의 위원장·부위원장 및 위원과 그 직에 있었던 사람은 그 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 지방자치단체의 장의 직 인수 업무 외의 다른 목적으로 이용할 수 없으며, 직권을 남용해서는 아니 된다.

⑨ 인수위원회의 위원장·부위원장 및 위원과 그 직에 있었던 사람 중 공무원이 아닌 사람은 인수위원회의 업무와 관련하여 「형법」이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

⑩ 제1항부터 제9항까지에서 규정한 사항 외에 인수위원회의 구성·운영 및 인력·예산 지원 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.