

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례
일부개정조례안

심사보고서

의안번호	484
------	-----

2021. 11. 29.
기획경제위원회

I. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2019년 3월 22일, 박기재 의원

나. 회부일자 : 2019년 3월 26일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제287회 정례회】

- 제1차 기획경제위원회(2019. 9. 6) 상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변

【서울특별시의회 제303회 정례회】

- 제7차 기획경제위원회(2021. 11. 29) 상정, 의결(수정안 가결)

II. 제안설명의 요지(박기재 의원)

1. 제안이유

- 서울시 출자·출연 기관은 임원추천위원회 구성 시 시장 추천 2명,

해당 기관의 이사회 추천 2명, 서울특별시의회 추천 3명으로 구성하고 있으나, 상위법인 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 그 근거가 없음.

- 이에 집행부와 의회 간의 견제·균형 구조를 정상화하기 위해 그 구성을 시장 추천 3명, 서울특별시의회 추천 3명으로 하고자 함.

2. 주요내용

가. 출자·출연 기관의 임원추천위원회 구성 시 시장이 추천하는 사람 3명, 서울특별시의회가 추천하는 사람 3명으로 규정함(안 제8조 제1항).

Ⅲ. 검토보고 요지 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 서울시 출자·출연 기관의 임원추천위원회 구성을 총 7명(시장 추천 2명, 시의회 추천 3명, 기관 추천 2명)에서 6명(시장 추천 3명, 시의회 추천 3명)으로 변경하여, 서울시와 시의회 간의 견제와 균형관계를 효과적으로 유지하기 위해 발의되었음.

나. 임원추천위원회 변경사항(안 제8조제1항)

- 서울시는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방출자출연법”)에 따라 올해 신설된 서울사회서비스원을 포함하여 현재 19개 출자·출연 기관을 운영하고 있음[참고자료1].
- 개정안은 출자·출연 기관 운영의 기본이 되는 동 조례의 임원추천위원회 구성기준을 현행 시장 추천 2명, 시의회 추천 3명, 해당 출자·출연 기관 이사회 추천 2명 등 총 7명에서 시장 추천 3명, 시의회 추천 3명 등 총 6명으로 개정하고자 하는 것임¹⁾.

1) 출자·출연 기관 중 5개 기관(서울디자인재단, 120다산콜재단, 서울문화재단, 서울관광재단, 재단법인 서울시립교향악단)의 개별 설치·운영 조례에 동 조례안과 같은 내용의 조례안이 발의되었으며, (재)세종문화회관의 경우 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」과 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」 제정 이전에 동 조례안과 같이 개정되어 운영 중임.

- 이는 출자·출연 기관 운영에 있어 중추적 업무를 수행하고 있는 임원의 임명 과정에서 공정성과 객관성을 확보하고, 시와 시의회 간의 견제·균형 구조를 유지함으로써 기관운영의 투명성을 제고하기 위한 취지임.
- 현행 지방출자출연법은 행정안전부장관이 출자·출연 기관의 조직 운영과 정원, 인사, 예산 등에 공통적으로 적용할 ‘운영지침’을 정해 단체장이나 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있도록 하고 있음(제27조).
- 법의 위임으로 제정된 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」(이하 “출자출연기관지침”)에서는 출자·출연 기관이 임원추천위원회를 설치·운영할 수 있으며, 이와 관련해서는 「지방공기업 인사운영 기준」(이하 “기준”)을 준용할 수 있도록 하고 있음.
- 이 기준에는 위원 정수를 총 7명으로 하고, 단체장 추천 2명, 출자·출연 기관 이사회 추천 2명, 지방의회 추천 3명으로 구성토록 하고 있음²⁾.

2) 「지방공기업 인사운영 기준」

3. 임원추천위원회 설치·구성

가. 임원추천위원회 설치

- 임원추천위원회(이하 “추천위원회”라 함)는 공사공단에 설치하고 이사회에서 구성함
 - 다만, 지방공기업 설립단계에서는 설립 지방자치단체에 설치함
- 추천위원회의 구성과 운영에 관하여는 법시행령이 정하는 바에 따라 지방공사·공단 의 정관으로 정함(영 제56조의3)

나.(생략)

다. 구성인원

- 이상의 법령체계를 종합해 보면, 개정안의 입법 타당성을 검토하기에 앞서 출자출연기관지침을 법령의 직접적인 위임에 따른 법규명령으로 볼 것인지에 대한 법리검토와 더불어 임원추천위원회의 구성 비율 변경이 시장의 인사고유권한을 본질적으로 침해하는 것인지에 대한 판단이 선행되어야 할 것임.
- 먼저 헌법재판소는 “법령의 직접적인 위임에 따라 수입행정기관이 그 법령을 시행하는데 필요한 구체적 시행을 정한 것이면, 그 제정 형식은 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙 이더라도, 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한, 상위 법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로 기능하게 된다고 보아야 한다” (헌법재판소 1992. 6. 26. 선고 91헌마25 결정)고 판시 하고 있어, 출자출연기관지침은 법령의 위임을 받은 법규명령으로 구속력이 있다고 볼 수 있음.
- 다만 출자출연기관지침에서는 “임원추천위원회를 설치·운영할 경우 「지방공기업 인사운영 기준」을 준용할 수 있다”고 임의규정하고 있어, 이 기준을 따르지 않고도 출자·출연 기관이 자유롭게 임원추천 위원회를 설치·운영할 수 있음.

○ 추천위원회는 7인으로 구성하되, 다음 각 호의 자로 구성함(영 제56조의3제1항)
 - 다만, 지방공사·공단을 최초로 설립하는 때에는 지방자치단체의 장이 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

- 이 경우에도 지방출자출연법에서는 단체장에게 출자·출연 기관의 자율적인 운영이 보장토록 기본원칙을 정하고 있는 바³⁾, 임원추천 위원회의 구성비율을 기준과 달리 조례로 별도로 정하는 것이 관계 법령이 정한 출자·출연 기관의 경영 자율성을 침해하는 것인지에 대한 추가적인 법리검토가 필요함.
- 특히, 개정안은 임원추천위원회에서 출자·출연 기관의 추천권을 배제하고 있는 바, 이는 지방출자출연법과 출자출연기관지침에서 보장하고 있는 출자·출연 기관의 임원추천위원회 구성권과 운영 자율성을 침해할 우려가 있음.
- 한편, 개정안과 같이 임원추천위원회의 추천권을 의회가 단체장과 동수(3명:3명)로 갖게 되면 단체장의 산하 기관장의 임명권 등 집행권에 대한 본질적 침해가 될 수 있다는 주장이 제기될 수 있음.
- 단체장의 인사고유권한과 관련하여 대법원은 “상위법령에서 지방자치단체장에게 기관구성원 임명·위촉권의 행사에 지방의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 않는 한, 당해 법령에 의한 임명·위촉권은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여된 것이며, 하위법규인 조례로는 지방자치단체장의 임명·위촉

3) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제3조(경영의 기본원칙) ② 지방자치단체는 출자·출연 기관의 자율적인 운영을 보장하며, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력하여야 한다.

권을 제약할 수 없다” (대법원 2013. 9. 27. 선고, 2012추169, 판결)고 판시하여 단체장의 인사 고유권한을 인정하고 있음⁴⁾.

- 다만 임원추천위원회의 추천권 비율변경이 단체장에게 부여된 산하 기관장에 대한 임명 고유권한을 사전적·적극적으로 침해하는 것으로 보기에는 법리상 다소 무리가 있음.
- 이와 관련하여 시의회 법률자문 결과를 보면, 3명의 변호사 중 2명이 기존의 준용은 임의규정이므로 임원추천위원회 구성 비율 변경이 가능하다고 판단하였으며, 시장의 인사고유권한 침해 여부에 대해서는 2명이 권한 침해라는 의견을 밝혔음[참고자료2].

<시의회 법률자문 결과>

구 분	변호사 A	변호사 B	변호사 C
임원추천위원회 구성 비율 변경 가능 여부	법규명령이므로 불가능	기존의 준용은 임의규정이므로 가능	기존의 준용은 임의규정이므로 가능 ⁵⁾
시장인사고유권한 침해 여부	권한 침해	권한 침해	권한 침해가 아님

- 한편, 서울시는 지방출자출연법의 위임을 받은 출자출연기관지침을 따르지 않는 부적절함, 경우 가부 동수일 때 의결의 문제, 해당

4) 다만 대법원의 판결은 지방출자출연법 제정 이전에 이루어졌으며, 동 조례의 목적이 기관장의 임명권을 제약하는 것이 아닌 임원추천위원회 구성을 변경하는데 있으므로 동 조례안의 가부를 판단하는데는 참고에 그쳐야 할 것임.

5) 변호사 C는 이 밖에도 법에 따라 운영의 자율성이 보장된 출자·출연 기관 이사회 배분을 박탈하는 것은 그 타당성에 대해서 충분한 논의가 필요하다고 의견을 제시함.

기관의 임원추천권을 배제할 경우 기관의 자율성과 책임성이 훼손될 우려가 있다는 의견을 제시함[참고자료3].

- 따라서 개정안은 출자·출연 기관의 경영 자율성 침해 여부, 기관 분립형 자치제도하에서의 단체장의 전속권한 침해 여부, 시의회의 감시·견제 권한의 정상적 행사 등에 대한 종합적인 법리판단이 완성된 후에 처리되어야 할 것임.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 수정안 요지

가. 수정이유

- 의회와 집행부 간의 상호 견제를 위한 균형 있는 권한 배분과 함께 출자·출연기관의 위원 추천권을 보장하기 위해 안 제8조제1항제1호의 “시장이 추천하는 사람 3명”을 “시장 및 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명”으로 수정함.

나. 수정안의 주요 내용

- 임원추천위원회는 시장 및 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명과 시의회가 추천하는 사람 3명으로 구성됨(안 제8조제1항).

Ⅵ. 심사결과 : 수정안 가결

(재적위원 13명, 참석위원 9명, 전원찬성)

Ⅶ. 소수의견 요지 : 「없음」

Ⅷ. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 484
----------	--------

제안년월일 : 2021년 11월 29일

제안자 : 기획경제위원장

1. 수정이유

- 의회와 집행부 간의 상호 견제를 위한 균형 있는 권한 배분과 함께 출자·출연기관의 위원 추천권을 보장하기 위해 안 제8조제1항제1호의 “시장이 추천하는 사람 3명”을 “시장 및 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명”으로 수정함.

2. 수정의 주요 내용

- 임원추천위원회는 시장 및 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명과 시의회가 추천하는 사람 3명으로 구성함(안 제8조제1항).

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안을 다음과 같이 수정한다.

안 제8조제1항을 다음과 같이 한다.

제8조(임원추천위원회) ① 제7조제3항에 따라 임원추천위원회를 설치·운영하는 경우에 다음 각 호의 사람으로 구성한다.

1. 시장 및 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명
2. 시의회가 추천하는 사람 3명

수정안 조문 대비표

개정안	수정안
<p>제8조(임원추천위원회) ① 제7조제3항에 따라 임원추천위원회를 설치·운영하는 경우에 다음 각 호의 사람으로 구성한다.</p> <p>1. <u>시장이 추천하는 사람 3명</u></p> <p>2. <u>서울특별시의회가 추천하는 사람 3명</u></p> <p><삭 제></p> <p>② ~ ⑦ (현행과 같음)</p>	<p>제8조(임원추천위원회) ① 제7조제3항에 따라 임원추천위원회를 설치·운영하는 경우에 다음 각 호의 사람으로 구성한다.</p> <p>1. <u>시장 및 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명</u></p> <p>2. <u>시의회가 추천하는 사람 3명</u></p> <p><삭 제></p> <p>② ~ ⑦ (<u>개정안과 같음</u>)</p>

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안 일부를 다음과 같이 개정한다.

제8조제1항을 다음과 같이 한다.

- ① 제7조제3항에 따라 임원추천위원회를 설치·운영하는 경우에 다음 각 호의 사람으로 구성한다.
 1. 시장 및 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명
 2. 시의회가 추천하는 사람 3명

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제8조(임원추천위원회) ① 제7조제3항에 따라 임원추천위원회를 설치·운영하는 경우에 다음 각 호의 사람으로 구성한다. <u>다만, 출자·출연 기관을 설립하는 때에는 시장이 추천하는 사람 4명과 시의회에서 추천하는 사람 3명으로 구성한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>시장</u>이 추천하는 사람 2명 2. 시의회가 추천하는 사람 3명 3. <u>그 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 2명</u> <p>② ~ ⑦ (생략)</p>	<p>제8조(임원추천위원회) ① 제7조제3항에 따라 임원추천위원회를 설치·운영하는 경우에 다음 각 호의 사람으로 구성한다.<삭제></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>시장 및 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명</u> 2. 시의회가 추천하는 사람 3명 <p><삭제></p> <p>② ~ ⑦ (현행과 같음)</p>