

● 제271회 ●

서울특별시의회(정례회)

제3차 운영위원회

**서울특별시의회 인사추천위원회 구성 및 운영 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서**

2016. 12. 7.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 김선갑 의원 대표발의 】

의안번호 1541

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김선갑 의원 외 11명
- 나. 제안일 : 2016. 11. 16.
- 다. 회부일 : 2016. 11. 23.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 의회사무처 소속 직원에 대한 의장의 인사추천 권한 등을 효율적으로 수행하기 위해 설립된 자문기구인 ‘의회 인사추천위원회’의 위원장을 운영위원장이 당연 수행토록 하여 인사추천위원회의 운영 효율성을 제고하고자 함.

나. 주요내용

- 의회 인사추천위원회의 위원장을 의회 운영위원장이 맡도록 함
(안 제4조제2항).

3. 참고사항

- 가. 관계법규 : 지방자치법 제91조 제2항
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음.
- 다. 기타사항 : 해당사항 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

1. 조례안의 개요

- 본 개정안은 인사추천위원회 위원장을 선출함에 있어 위원 중 호선하도록 규정되어 있던 것을 운영위원장이 당연 수행토록 변경함으로써 인사추천위원회의 효율적인 운영을 도모하고자 제안된 것임.

- 인사추천위원회(이하 “위원회”)는 「지방자치법」 제92조제2항¹⁾에 따라 의장에게 부여된 의회사무처 사무직원에 대한 인사추천 권한 등을 효율적으로 수행하기 위한 자문기관*으로, 제9대 의회 ‘의회개혁특별위원회’의 제안(2014.11)에 따라 설치되었음.

지방의회에 자문 위원회를 설치하는 조례를 제정 가능한지 여부

“지방의회에 자문기관의 성격인 자문위원회를 조례로 설치하고 운영하는 것은 법령상 명문의 규정이 없는 이상 지방의회의 경우도 필요한 경우 자문기관을 설치할 수 있으며, 「지방자치법」 제116조의2제1항의 입법취지에 비추어 볼 때 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하므로 조례의 제정이 가능함”(법제처 유권해석, 2013.10.31. <별첨1> 참조)

- 위원회는 의회 소속 사무직원에 대한 인사권 독립 방안 모색, 직원 인사추천 기준의 결정, 직원 추천 및 신규 임용 또는 연장의 검토, 의회 인사에 관한 조례 및 규칙의 제정 또는 개정·폐지, 그 밖에 의장이 요청하는 사항에 관한 자문을 주된 기능으로 하고 있음.
- 그러나 본 조례의 제정·시행(2015.1.2.) 이후 위원 구성을 2015년 12월에야 마쳤으며, 후반기 원 구성 이후 10월 위원 재구성 이전까지 위원회 활동 실적이 전무했음.
- 이에 본 개정안은 위원회의 위원장 선임방법을 위원 중에서 호선하는 방식에서 의회운영에 관한 사항을 총괄하는 운영위원장이 당연 수행토록 변경함으로써 위원회 운영의 효율성을 제고하기 위한 것임.

<표 3> 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제4조(위원회의 구성) ① (생략)</p> <p>② <u>위원회의 위원장과 부위원장은 위원 중에서 각각 1명을 호선한다.</u></p> <p>③ <u>위원장 이외의 위원은</u> 다음 각 호의 사람 중에서 의장이 임명하거나 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 의회사무처장 2. <u>의회 운영위원장을 포함한</u> 의원 2명 3. 지방의회 또는 인사행정 관련 경험이 풍부하거나 전문성을 갖춘 사람 중 4명 	<p>제4조(위원회의 구성) ① (현행과 같음)</p> <p>② <u>위원회의 위원장은 의회 운영위원장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 선출한다.</u></p> <p>③ <u>위원은</u> 다음 각 호의 사람 중에서 의장이 임명하거나 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 의회사무처장 2. <u>의회</u> 의원 2명 3. 지방의회 또는 인사행정 관련 경험이 풍부하거나 전문성을 갖춘 사람 중 4명

1) 제91조 ② 사무직원은 지방의회의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.

1. 별정직 공무원
2. 지방공무원법 제25조의5에 따른 임기제공무원
3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원

- 실제로 2015년 12월 최초로 위원회가 구성된 이후 의회사무처 사정에 정통하고 의회사무처를 관장하는 운영위원장이 위원장으로 호선²⁾되어 그 직을 수행해 왔다는 점에서 실제 위원회 운영상 큰 변화는 없음(<붙임2·3 참조>).
- 타 시·도의회에서도 ‘의회 포상 공적심사위원회’와 ‘의원 공무국외활동심사위원회’ 등 의회 내부의 중요한 의사결정과 관련된 위원회의 위원장을 ‘운영위원장’이 당연 수행하고 있는 사례가 다수 있음.

<표> 운영위원장의 광역의회내 당연직 위원회 위원장 규정 사례

광역의회	사 례
대구	의회 포상 공적심사위원회
대전	의원 공무국외활동심사위원회 / 의회 포상 공적심사위원회
세종	의원 공무국외활동심의회
강원	의원 공무국외여행심의위원회 / 의회 포상 공적심사위원회
전남	의원 공무국외활동심사위원회 / 인사추천위원회 / 의회 포상 공적심사위원회

- 또한, 서울시에서도 희망경제위원회, 재난관리기금운용심의위원회, 도서관위원회, 출자·출연 기관 운영심의위원회, 친환경무상급식지원심의위원회, 안전관리민관협력위원회, 마을공동체위원회 등 중요한 의사결정이 필요한 사항에 대해서는 행정부시장(1·2)과 정무부시장 등이 당연직 위원장으로 활동하고 있음.
- 한편, 본 조례에는 위원회의 자문범위에 대해서는 규정하고 있으나(제3조), 임용후보자의 직위 또는 직무에 적합한 인사추천 기준에 대한 사항이 누락되어 있음.
 - 따라서 임용후보자에게 적합한 학력과 경력 범위, 전·현직 근무기관에서의 평판도, 지방의회 및 지방자치에 대한 이해도 등의 분야에서 위원회가 인사추천 기준을 제안할 수 있도록 현행 조례를 보완할 필요가 있음.
- 참고로, 의회사무처 의견조회 결과 개정안의 내용에 대한 특별한 의견은 없으나, 기 시행중인 조례 자체가 의장의 인사권을 제약하는 등 상위법령 위반의 소지가 있다는 의견을 제시함(<붙임4 참조>).

3 종합 의견

- 이상과 같이 본 개정안은 위원회의 위원장 선임방법을 위원 중 호선하는 방식에서 의회사무처에 관한 사항을 총괄하는 운영위원장이 당연 수행토록 변경함으로써 위원회 운영의 효율성을 제고할 것으로 기대되나, 현행 조례에 임용후보자의 직위 또는 직무에 적합한 인사추천 기준에 대한 사항이 누락되어 있으므로 이를 수정·보완할 필요가 있음.

2) 제1기 위원장은 제9대 전반기 운영위원장이 제2기 위원장은 후반기 운영위원장이 각각 선출되었음.

별첨 1

법제처 유권해석(의회 자문기관 설치)

안건번호	의견13-0306	요청기관	서울특별시	회신일자	2013. 10. 31.
안건명	서울특별시 서초구 - 지방의회에 자문기관의 성격인 의정자문위원회를 설치하고 운영하는 조례를 제정하는 것이 가능한지(「서울특별시 서초구의회 의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」 관련)				
<p>• 질의요지</p> <p>지방의회에 자문기관의 성격인 의정자문위원회를 설치하고 운영하는 조례를 제정하는 것이 가능한지?</p> <p>• 의견</p> <p>「지방자치법」 제116조의2제1항을 지방의회에 자문위원회의 설치 및 운영에 대한 조례를 제정할 수 있는 근거로 볼 수는 없으나, 지방의회의 경우에도 필요한 경우 자문기관을 설치할 수 있으며, 설치하는 경우에도 「지방자치법」 제116조의2제1항의 취지에 비추어 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하므로 「서울특별시 서초구의회 의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」의 제정은 가능함을 알려 드립니다.</p> <p>• 이유</p> <p>「서울특별시 서초구의회 의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」(이하 “의정자문위원회 조례안”이라 한다)은 서울특별시 서초구의회 의원의 의정활동 등을 지원하기 위하여 서울특별시 서초구의회 의정자문위원회(이하 “자문위원회”라 한다)를 설치하고 운영하는 데 필요한 사항을 규정하려는 목적으로 자문위원회를 의회에 설치(제1조)하고 의정활동에 필요한 일반적 자문에 관한 사항(제1호), 지방자치발전을 위한 자문(제2호), 중요한 정책에 대한 의견 제시(제3호) 및 그 밖에 의회기능 향상에 필요한 자문 등(제4호)의 기능을 수행하도록 하고(제2조), 교육계, 법조계, 세무·회계 등 각 분야별 전문가(제1호·제2호) 및 의정에 관심이 있고 덕망을 갖춘 인사 등(제3호)으로 상임위원회의 추천을 받아 서울특별시 서초구의회 의장이 위촉하도록(제3조제1항) 규정 하려는바, 「지방자치법」 제116조의2에 따르면 ‘지방자치단체’는 조례로 정하는 바에 따라 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있고, 이 조항이 이 법 제6장 ‘집행기관’에서 규정하고 있어 의결기관인 지방의회에 자문위원회를 설치하는 조례를 제정하는 것이 가능한지에 대하여 의문이 생길 수 있습니다.</p>					

안건번호	의견13-0306	요청기관	서울특별시	회신일자	2013. 10. 31.
안건명	서울특별시 서초구 - 지방의회에 자문기관의 성격인 의정자문위원회를 설치하고 운영하는 조례를 제정하는 것이 가능한지(「서울특별시 서초구의회 의정자문위원회 설치 및 운영 조례안」 관련)				

우선, 「지방자치법」 제116조의2제1항에서는 ‘지방자치단체’는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 하고 있는바, 자문기관을 설치·운영할 수 있는 주체를 ‘지방자치단체의 장’이 아닌 ‘지방자치단체’로 규정하고 있어 지방자치단체에 속해 있는 지방의회도 자문기관을 둘 수 있는 것으로 해석될 수도 있습니다. 그러나 지방의회와 지방자치단체장의 관계에서 서로 견제와 균형의 원리를 구현하기 위한 ‘기관대립형’ 구조를 취하고 있는 「지방자치법」의 전체적인 체계를 고려할 때, 제5장 지방의회, 제6장 집행기관에 대한 내용을 따로 규정하면서 자문기관의 설치 근거인 제116조의2를 제6장 집행기관에 포함시키고 있다는 점, 입법연혁적으로 같은 법 제116조의2의 조항이 지방자치단체의 장의 자문기관 남설에 대하여 조례로 설치 근거를 두게 함으로써 지방의회의 통제를 강화하기 위한 점 등을 고려하면, 이 조항이 제5장에서 규정하고 있는 지방의회에 대하여 확대하여 적용시키기 어렵다고 할 것이므로, 「지방자치법」 제116조의2제1항을 지방의회가 자문위원회를 설치·운영할 수 있는 직접적인 근거로 보기는 어렵다 할 것입니다.

다만, 지방자치단체의 자치조직권은 법령의 규정에 저촉되지 않는 한 가급적 넓게 보장하는 것이 지방자치의 이념에 부합된다 할 것이므로, 지방의회에 자문기관을 둘 수 없다는 법령상 명문의 규정이 없는 이상 「지방자치법」 제9조제2항제1호에서 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무를 자치사무의 하나로 예시하고 있는 점이나 현실적으로 지방의회의 원활한 운영을 위하여 자문기관을 두는 것이 필요할 수도 있다는 점 등을 고려하면, 지방자치단체는 “조례”로 정하는 바에 따라 자문기관을 설치·운영할 수 있도록 한 「지방자치법」 제116조의2제1항의 취지에 비추어 지방의회의 경우에도 자문기관을 설치할 경우 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하다고 하겠습니다.

결론적으로 말씀드리면, 지방의회의 경우에도 필요한 경우 자문기관을 설치할 수 있으며, 설치하는 경우에도 「지방자치법」 제116조의2제1항의 취지에 비추어 조례로써 그 설치·운영에 관한 사항을 정하는 것이 바람직하므로 의정자문위원회 조례안의 제정은 가능함을 알려 드립니다.

별첨2

제1기 인사추천위원회 명단

□ **위원 구성 : 7명**(당연직2, 시의원1, 지방의회 또는 인사행정 전문가4)

구분	사 진	성 명 (출생년도)	현 직	주요 학력 및 경력	비 고
당연직		최웅식 (1962)	서울시의회 운영위원장	· 한국외대 정치행정언론대학원 · 8대 서울시의회 교통위원장 · 9대 서울시의회 문화체육관광위원회 위원	위원장
시의원		김창수 (1949)	서울시의회 의원	· 연세대 행정대학원 · 8대 서울시의회 도시관리위원회 위원 · 9대 서울시의회 교육위원회 위원	
지 방 의 회 또는 인사 행정 전문가 (대학수 등)		문흥안 (1956)	건국대학교 법학과 교수	· 건국대대학원 법학 박사 · 건국대 입학처 처장 · 서울고등법원 조정위원회 위원	
		고희권 (1968)	교우보습학원 대표	· 연세대 경제학과 졸업 · 동대문구 보습학원 협의회 회장 · 동부교육청 자율정화 위원	
		이광세 (1955)		· 시립대대학원 토목공학과 석사 · 서울시 도시기반시설본부 시설국장 · 영등포구 건설교통국장	
		정경환 (1962)		· 성균관대대학원 정치학 석사 · 한서대 국제관계학과 초빙교수 · 새장차민주연합 원내대표 비서실부살장	부위원장
당연직		한문철 (1958)	서울시의회 사무처장	· 미국 테네시주립대학원 경영학 석사 · 문화관광디자인본부장 · 경영기획관	

별첨3

제2기 인사추천위원회 명단

□ 위원 구성 : 7명(당연직2, 시의원1, 지방의회 또는 인사행정 전문가 4)

구 분	사 진	성 명 (출생년도)	현 직	주요 학력 및 경력	비 고
당연직		김선갑 (1960)	서울시의회 운영위원장	· 시립대도시과학대학원 사회복지학석사 · 8대 서울시의회 예산결산특별위원회위원장 · 9대 서울시의회 의회개혁 특별위원 010-8608-8788 ksungab@naver.com	위원장
시의원		김창수 (1949)	서울시의회 의원	· 연세대 행정대학원 · 8대 서울시의회 도시관리위원회 위원 · 9대 서울시의회 교육위원회 위원 010-8739-9608 kcs02020@naver.com	
지 방 의 회 또는 인사 행정 전문가 (대학교수 등)		이광세 (1955)		· 시립대대학원 토목공학과 석사 · 서울시 도시기반시설본부 시설국장 · 영등포구 건설교통국장 010-8990-2160 ks9100@hanmail.net	
		문흥안 (1956)	건국대학교 교수	· 건국대대학원 법학 박사 · 건국대 입학처 처장 · 서울고등법원 조정위원회 위원 010-8795-2255 moon4u@konkuk.ac.kr	
		정경환 (1962)		· 성균관대대학원 정치학 석사 · 한서대 국제관계학과 초빙교수 · 새정치민주연합 원내대표 비서실부실장 010-7197-3437 hwanhan62@hanmail.net	부위원장
		고희권 (1968)	동대문구 보습학원 연합회 회장	· 연세대 경제학과 졸업 · 동대문구 보습학원 연합회 회장 · 동부교육청 자율정화 위원 010-3711-2858 kyowoo68@daum.net	
당연직		김경호 (1959)	서울시의회 사무처장	· 미국 오레곤대학교 행정학과 석사 · 광진구청 부구청장 · 도시교통본부장	

주요 내용

- 위원회의 위원장은 의회 운영위원장이 되고, 부위원장은 위원중에서 선출한다(안 제4조 제2항)

 검토의견

- 현행 지방자치법에는 집행권과 의결권을 분리하고 있고 인사 등의 사무는 집행부의 권한으로 자치단체장에게 부여하고 있으므로 집행부 사무집행에 관한 사항을 의회에서 별도 조례를 제정·운영하는 것은 집행권을 본질적으로 침해하여 지방자치법 취지에 부합되지 않음.
 - 시의회 직원의 채용, 승진 등 인사에 관한 제반사항은 집행부의 인사규정이 동일하게 적용되고 있어 조례 제정의 실익이 없으며,
 - 조례안의 인사추천위원회는 집행부의 인사위원회의 기능과 일부 중복되어 지방자치법시행령 제80조2항에서 정한 유사·중복 자문기관의 중복설치 금지에도 해당되어 법령 위반의 소지도 있음
- 의회 운영위원장이 인사추천위원회 위원이 되는 것은 『지방의회의원 행동강령』 제7조(직무와 관련된 위원회 활동의 제한)에 위배됨.
- 인사추천위원회의 주요기능이 사무처 인사에 관한 주요사항을 의장에게 자문하도록 규정하고 있으나 의장의 인사권한은 법령에 위배되지 않는 한 자유재량행위에 해당되기 때문에 동 조례안이 의장의 인사권 제약 소지는 물론, 조례 운영의 실효성도 없을 것으로 판단됨
 - 특히, 의회 소속 사무직원의 신규임용 등은 별도의 면접심사위원회를 구성하여 채용여부를 심사위원회에게 부여하고 있어 인사추천위원회에서 별도의 기준을 제시할 경우 면접심사위원회의 권한·기능을 제약할 가능성도 있어 동 조례의 운영은 신중한 검토가 필요