서울특별시 출연 예술단체 설립·운영 조례 폐지조례안
검 토 보 고 서

1. 회부경위

○ 의안번호 : 제1192호
○ 발 의 자 : 이혜경 의원(찬성자 16명)
○ 발의일자 : 2016년 5월 25일
○ 회부일자 : 2016년 5월 27일

2. 폐지이유 및 주요내용

○ 동 조례는 2005년 3월 17일 제정 당시 기존 세종문화회관 산하단체로 운영되고 있었던 교향악단 등 7개 예술단체가 다른 국·공립예술단체 및 민간예술단체에 비해 상대적으로 국내·외 위상이 저하되고 있는 상태에서 서울시 예술단체를 국내 최고수준의 예술단체로 육성·발전시키기 위해 자율적 조직 및 경영시스템 도입과 함께 예술단체별 독립 법인화 근거조례를 마련하여 각 단체의 수준향상 및 발전과 획기적 운영개선을 도모하고자 제정·시행된 것임.

○ 하지만 세종문화회관의 산하 예술단체 중 시립교향악단 외에는 10여 년이 지난 현재까지 동 조례에 근거하여 독립법인화가 이루어지지 않고 있으며, 현재 서울시에서 설립된 재단 모두 각 재단의 설립근거가 조례명에서부터 분명하게 규정되어 있으나, 동 조례의 적용을 받아 설립된 '재단법인 서울시립교향악단'의 경우 서울시 산하 예술단체 전체를 포함하는 포괄적인 내용이어

서 서울시립교향악단의 설치 근거 조례로서 구체성이 없는 기형적인 형태를 지니고 있음.

○ 또한 서울시립교향악단의 법인화 이후에 예산이 급증하였고, 이러한 예산의 증가와 대비하여 서울시에서 실시하고 있는 '서울시 출자출연기관 경영평가종합보고서'에 의하면 13개 출자출연기관 중 2013년에는 '라'등급, 2014년 '다'등급, 2015년 '라'등급으로 매년 최하위 평가를 받고 있는 실정임.

○ 이와 더불어 최근 박현정 전(前)대표이사와 정명훈 전(前)예술감독과의 갈등으로 인한 불미스러운 사태가 언론에 보도되면서 서울시향의 명예가 심각하게 실추되었으며, '시민들을 위한 시립교향악단'이 아니라, '정명훈 전예술감독을 위한 시립교향악단'으로서의 잘못된 역할을 하고 있었음이 드러났음에도 불구하고 시립교향악단의 조속한 정상화를 위한 현 대표이사의 자구노력이 부족하여 더 이상 독립법인으로 존속하여 시민의 혈세를 낭비하기보다 서울시의 다른 예술단과 마찬가지로 세종문화회관 산하의 예술단으로 편입하여 운영하는 것이 합리적이라 판단하여 이를 폐지하려는 것임.

○ 또한 서울시립교향악단 사무국 직원 및 단원의 고용과 관련된 제반조치를 위해 동 폐지조례안의 시행일을 2017년 1월 1일부터로 규정하고자 함.

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 기타사항 : 해당사항 없음

4. 검토의견

가. 현행 조례안 개요

○ 동 폐지조례안을 통해 폐지하고자 하는 「서울특별시 출연 예술단체 설립·운영 조례」는 2005년 3월 17일 제정된 이후 세 차례의 개정을 거쳐 현재와 같이 운영되고 있는 바,

서울특별시가 출연하는 예술단체(음악·연극·무용 및 뮤지컬)의 설립 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 총 15개조에 걸쳐 설립, 사업, 정관, 임원, 보고 및 검사, 경영평가 등에 대해 규정하고 있음.

<서울특별시 출연 예술단체 설립·운영 조례 개요>

조 제목	내 용
제1조(목적)	예술단체의 설립 및 운영에 관한 사항 규정
제2조(용어의 정의)	예술단체는 서울특별시가 그 기본재산을 출연하여 설립되는 재단법인
제3조(설립)	민법에 따른 재단법인
제4조(사업)	공연예술활동의 수행, 공연예술분야에 대한 조사·연구, 공연예술시설의 관리·운영, 공연예술단체와의 교류·협력, 공연예술의 진흥을 위하여 시장이 위탁하는 사업 등
제5조(기본재산 등)	기본재산은 시의 출연금 및 그 밖의 수입금으로 조성
제6조(정관)	목적, 명칭, 사무소의 소재지, 재산 및 회계에 관한 사항, 이사의 임면에 관한 사항, 임원 및 직원에 관한 사항, 이사회, 사업, 공고, 해산, 정관 변경에 관한 사항 등
제7조(임원)	이사장·대표이사 각 2인 포함 10인 이내의 이사와 감사
제8조(임원의 직무)	대표이사는 예술단체를 대표, 감사는 업무 및 회계
제9조(이사회)	이사장·대표이사 및 이사로 구성
제10조(직원)	정관이 정하는 바에 의하여 대표이사가 임면
제11조(사업연도)	시의 일반회계 회계연도에 따름
제12조(사업계획서의 승인 등)	사업계획서와 예산서를 사업연도 개시 1월전까지 시장의 승인을 얻고, 결산서를 작성하여 사업연도 종료후 3월 이내에 시장에게 제출
제13조(보고 및 검사)	경영상황 등을 보고
제14조(경영평가)	경영평가 실시
제15조(공무원의 파견)	소속 공무원 파견

나. 폐지조례안의 발의 배경

○ 서울시립교향악단은 서울시 예술단체 독립법인화 계획에 따라 일반규정인 「서울특별시 출연 예술단체 설립·운영조례」에 근거하여 2005년 5월 26일 설립된 법인으로 교향악단 활동을 통하여 서울시민을 위한 문화예술의 향수기회를 확대하고, 문화도시 서울의 음악적인 수준과 역량을 국내외에 널리 알리는 목적으로 운영되고 있었음.

○ 하지만 최근까지 박현정 전(前)대표이사와 정명훈 전(前)예술감독과의 갈등으로 인한 불미스러운 사태가 언론에 보도되면서 서울시향의 명예가 심각하게 실추되었으며, '시민들을 위한 시립교향악단'이 아니라, '정명훈 전예술감독을 위한 시립교향악단'으로서의 잘못된 역할을 하고 있었음이 드러났음에도 불구하고 시립교향악단의 조속한 정상화를 위한 현 대표이사의 자구노력이 부족하여 더 이상 독립법인으로 존속하여 시민의 혈세를 낭비하기보다 서울시의 다른 예술단과 마찬가지로 세종문화회관 산하의 예술단으로 편입하여 운영하는 것이 합리적이라 판단하여 이를 폐지하려는 것임.

다. 폐지조례안 검토의견

○ 서울시립교향악단은 세종문화회관의 산하단체로 있다가 인건비 과다, 단원 고령화, 단원평가시스템 운영 등의 개선이 필요하여 「문화예술진흥법」 제3조 및 」「서울특별시 출연예술단체 설립·운영 조례」을 근거로 2005년 5월에 독립법인으로 설립이 되었음. 2005년 설립 당시 출연금 65억 8천8백만원을 시작으로 지금까지 서울시에서 지원한 출연금은 약 1,354억원에 달하고 있음.

〈법인설립 이후 시향 총예산 및 서울시 출연금 현황〉

(단위 : 천원)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
총 예 산	7,087,912	13,862,000	14,239,664	16,059,343	17,071,000	17,759,196
출 연 금	6,587,912	11,162,000	10,623,000	12,807,083	13,087,378	13,051,226
자립도	92.9%	80.5%	74.6%	79.7%	76.7%	73.5%

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
총 예 산	17,439,630	17,855,655	17,292,289	17,360,891	18,070,381	18,750,999
출 연 금	13,195,592	11,090,665	11,065,671	10,857,324	10,200,000	11,700,000
자립도	75.7%	62.1%	64.0%	62.5%	56.4%	62.4%

〈법인설립 이전 세종문화회관 예술단 내 시향 공연예산 및 예술단 전체 지원금 현황〉

연 도	시향 공연사업비	예술단 전체 예산
2013년	4억89백만원	120억53백만원
2014년	5억91백만원	164억13백만원

※ 예술단 전체 예산에는 당시 9개 예술단 전체의 예산으로 서울시향의 공연사업비를 비롯하여 단원 급여 및 관리비 등이 모두 포함되어 있음.

○ 따라서 서울시향의 현재 명성은 정명훈 예술감독만이 쌓은 것이 아니라 서울시 산하 예술단 중 서울시향만 서울시가 시민의 세금으로 전폭적으로 집중 지원한 결과라고 평가할 수 있음. 이 밖에 서울시향의 단원들은 정년까지 보장되는 세종문화회관의 예술단들과 달리 단원평가를 통해 우수한 단원의 영입과 유지 등을 강제하고 있다는 시스템[1]적인 요인이 함께 작용한 것으로 판단됨.

○ 서울시향을 독립법인으로서의 존립을 중단하고 종전처럼 세종문화회관의 예술단 중 하나로 편입하는 취지의 동 폐지조례안은 독립법인으로서의 시향의 10년 이상의 발자취와 서울시의 전폭적인 지원을 무위로 돌릴 수도 있다는 측면과 서울시향이 서울시민들의 오케스트라이지 특정 개인

1) 서울시향 운영규정 제69조부터 제77조까지 단원의 평가와 재계약을 규정하고 있는 바(별첨 1. 참조), 평가결과에 따라 계약기간이 최소 1년에서 최대 3년으로 다르고 실기평가에서 불합격 판정을 받으면 인사위원회 심의를 거쳐 해촉할 수 있도록 하고 있으며, 일반단원의 경우, 해촉이 가능한 최하위 등급인 L2등급을 5%로 정하고 있어 수치상 현원 65명 중 3명은 해촉이 가능함. 평가결과에 이의를 제기한 단원들과의 소송도 현재 진행중에 있음(별첨 2 참조).

을 위해 존치했던 기관이 아님에도 불구하고 정명훈 전(前)예술감독이 사퇴한지 얼마 지나지 않아 독립법인으로서의 서울시향을 폐지한다는 것이 결국 정감독이 없으면 서울시향이 제대로 존립하지 못한다는 잘못된 메시지를 줄 수도 있다는 점에서 신중한 검토가 필요한 것으로 사료됨.

○ 하지만 이러한 폐지조례안이 발의된 배경에는 서울시향의 현 대표이사의 자구노력이 부족하여 시민의 혈세의 낭비가 계속되고 있다는 지적이 있는 바, 동 폐지조례안의 심사와는 별개로 서울시향에서는 지금까지 언론에 노출된 문제점을 되풀이 하지 않기 위한 시향 운영전반에 있어서 투명성을 강화할 수 있는 방안 등을 비롯한 강도 높은 혁신방안을 수립하여 우리위원회에 보고하는 등 자구적 노력을 보여주어야 할 것이며,

하루빨리 서울시향을 정상화하기 위해서는 후임 지휘자의 임명과 관련하여서도 “서울시향 지휘자 추천 자문위원회”의 논의사항과 임명을 위한 명확한 데드라인과 타임 스케줄을 상임위원회에 수시로 보고하여 항간에 떠도는 의혹을 해소할 수 있도록 각별히 노력하여야 할 것임.

○ 이 밖에 현행 조례는 시에서 출연한 다른 재단의 설립 및 운영 조례와 달리, 서울시향의 설립 근거가 되는 현행 조례가 시가 출연하는 모든 예술단체에 대하여 일반적으로 적용되는 포괄적 내용으로 구성되어 있을 뿐이어서, 서울시향의 설립과 운영에 대한 조례로서 명확하지 않아 설립 근거 조례로서 논란이 지속될 가능성이 크다고 동 폐지조례안에서 지적한 내용에 따라, 집행부에서는 현행 조례의 폐지를 부칙으로 담은 「재단법인 서울시립교향악단 설립 및 운영 조례안」을 시장제출로 준비하고 있는 바, 동 폐지조례안은 새로운 제정조례안과 함께 심도 있게 검토할 필요성이 있음.

별첨 1. 시향 운영규정 중 단원평가 관련 조문
별첨 2. 시향 단원 부당해고 소송 관련 진행사항

<별첨 1>

서울시향 운영규정 중 단원평가 관련 조문

제 2 절 단원평가

제69조(평가원칙) ①예술감독은 단원의 기량향상과 복무관리를 위하여 상시평가 및 실기평가를 병행하여 실시한다. 예술감독 공석시에는 대표이사가 정하는 바에 따른다. 단, 2005년도에 한하여 예술고문이 예술감독을 대행한다.

②단원평가는 직책단원과 일반단원을 대상으로 한다.

제70조(상시평가) ①상시평가는 예술적 기량으로 평가하는 예능도평가 8할, 공연참여도 및 근무태도평가 2할로 구분하여 실시한다.

②일반단원에 대한 예능도평가를 위한 위원회는 예술감독을 위원장으로 하여 부지휘자, 객원지휘자, 직책단원, 외부인사 중에서 예술감독이 위촉하여 3인 이상으로 구성한다.

③직책단원에 대한 예능도평가를 위한 위원회는 예술감독을 위원장으로 하여 부지휘자, 객원지휘자, 악장, 부악장, 외부인사 중에서 예술감독이 위촉하여 3인 이상으로 구성한다.

④상시평가의 경우 예술감독이 지정하는 공연의 평가자들이 개별단원에 관한 평가의견을 기록하여 공연 종료 후 총무에게 제출하고, 이 의견을 기초로 매년 4~5월에 예능도 평가위원회를 개최하여 심의 결정, 그 결과를 대표이사에게 제출한다.

⑤공연참여도 및 근무태도평가는 매월 총무가 대표이사에게 제출한 공연참여도 및 근무태도 점검결과를 매년 5월중 집계하여 인사위원회에서 평가한다.

제71조(상시평가 점수계산) 평가점수는 매년도 5월중에 예능도평가, 공연참여도 및 근무태도평가 결과에 의하여 평가등급을 부여하며 등급별 배분율은 다음 각호와 같다.

1. 직책단원 : S1(20%), S2(30%), S3(30%), S4(20%)
2. 일반단원 : S1(5%), S2(20%), A1(25%), A2(25%), L1(20%), L2(5%)

제72조(평가결과와 보수) 평가결과는 보수규정에 의하여 연봉 및 성과급 지급을 위한 근거자료로 활용한다.(개정2006.12.26)

제73조(일반단원의 평가결과와 재계약) ①일반단원 평가결과 당해 단원의 계약기간 동안 평균성적이 상위 25%인 경우에는 계약기간을 3년으로 하고, 상위 25% 내지 75%인 경우에는 계약기간을 2년으로 하며, 하위 25%인 경우에는 계약기간을 1년으로 한다. 다만, 다음의 ②항에 해당하는 경우에는 그 갱신계약기간을 1년으로 한다.

②갱신계약기간이 3년 또는 2년인 일반단원이 계약기간 동안 L1이하 등급을 2회 이상 받은 경우 예술감독은 계약 갱신 여부 결정을 위한 실기평가를 지시할 수 있다.

③최초 계약기간이 만료하는 단원 또는 계약기간이 1년인 단원이 L1등급을 받은 경우 예술감독은 계약 갱신을 위한 실기평가를 지시할 수 있다.

④최초 계약기간이 만료하는 단원 또는 계약기간이 1년인 단원이 L2 등급을 받은 경우 당해단

원의 계약을 갱신하지 않는다. 다만, 예술감독이 특별한 사유가 있다고 인정할 경우 실기평가를 통과하고, 인사위원회의 심의 및 이사회의 의결을 통해 계약을 갱신할 수 있다.

제74조(직책단원의 평가결과와 재계약) 직책단원이 계약기간 중 S4 등급을 받은 경우 예술감독은 계약 갱신을 위하여 실기평가를 지시할 수 있다.(개정2006.12.26)

제75조(신입단원의 평가) 신입단원의 등급평가는 다음해 기존 단원의 평가시에 함께 실시하며, 그 등급배분은 제71조에 따른다.

제76조(실기평가) ①제73조 및 제74조에 의거, 실기평가를 실시할 수 있다.

②제1항 외에도 예술감독은 공연이나 연습 등을 통해 단원으로 더 이상 직무를 수행하는 것이 불가능하다고 판단되는 단원에게 실기평가를 지시할 수 있다.

③실기평가를 위한 위원회는 예술감독이 위촉하는 평가위원들로 구성하여 운용하며, 실기평가 대상자에게 1개월 이상의 준비기간을 부여한 후 실시하여야 한다.

④실기평가 결과 불합격 판정을 받은 단원에 대해서는 인사위원회의 심의를 거쳐 해촉한다.

제77조(위임사항) 단원평가의 방법, 절차, 기준 등 인사고과의 시행에 필요한 사항은 대표이사가 별도로 정하는 바에 의한다.

<별첨 2>

서울시향 단원 부당해고 소송 관련 진행사항

○ 현재 2건(모두 3명)의 부당해고 소송이 진행중임

○ 해고사유: 단원평가에서 최하등급으로 계약해지
- 퇴사일자: 2014.6.30.(2명), 2014.12.31.(1명)

○ 서울지방노동위원회와 중앙노동위원회에서 모두 시향 패소

○ 노동위에서 시향 패소 사유
기간의 정함이 없는 근로계약이 인정되어 계약의 갱신기대권이 인정되며 운영규정에 명시한 상시평가를 미실시하고 오디션만으로 평가한 것이 합리적이라 보기 어려움.

○ 상시평가를 미실시한 사유
시향이 재단화될 때 공무원이 다른 교향악단의 규정을 참고하여 평가규정을 만들면서 상시평가를 포함시켰으나 정명훈 전예술감독은 연주를 하면서 30명에서 많게는 60명에 달하는 단원 개개인을 평가하기 어렵다고 하여 지금까지 한 번도 상시평가를 한 경우가 없음.

○ 현실적이지 않은 규정임에도 불구하고 정비가 안되고 있는 사유
이러한 소송 건으로 인하여 2015년 말에 단원 평가규정을 정비하려고 했으나 갑작스러운 정명훈 예술감독의 사퇴로 무산된 바 있음. 단원들도 누가 감독이 올지 모르는 상황에서 평가 규정을 바꾸는 것을 동의하지 않고 있음.

○ 현재 진행상황
두 건 모두 시향이 행정소송을 제기하여 1건은 행정소송 1심에서 패소하여 2심을 제기하고 변론중에 있으며 나머지 1건은 행정소송 1심 중임.

○ 시향의 항소이유
- 단원들의 근무시간이 주당 평균 12~13시간에 불과하여(개인 연습시간을 근로시간에 포함시키는 것은 합당하지 않음) 기간제 법상 근로자가 아님.
- 단원들은 고도의 전문성을 갖고 있는 전문가이고 업무수행 과정이 사용자에 의해 구체적으로 지시되는 것도 아니므로 근로기준법상 근로자로도 볼 수 없음. 실제 근로계약서에는 “오전 9시에서 오후 6시까지”로 원칙적인 근로시간이 규정되어 있으나 단원들은 공연기간을 제외하고 거의 출근하지 않음.
- 지금까지 오디션이 관행화된 평가방법이었으나 그 결과가 좋지 않았다는 이유만

으로 오디션이 운영규정에서 정한 상시평가에 해당하지 않는다는 것은 신의원칙에 반함.

○ 소송으로 인해 시향이 집행한 경비

- 2016년 5월말까지 총 99,213천원임.

(단위:천원)

항 목			금 액	비 고
합 계			**77,768**	
이행강제금	**소 계**		**60,000**	
	1차 이행강제금	´15. 2.26	10,000	서울지방노동위원회
	2차 이행강제금	´15. 8.25	22,000	〃
	3차 이행강제금	´16. 3. 7	28,000	〃
소송 제비용	**소 계**		**17,768**	
	지방노동위원회 위임료	´14.11.12	2,750	홍익노무법인
	중앙노동위원회 위임료	´14.12.24	2,750	〃
	1심 행정소송 위임료	´15.03.23	5,500	법무법인 씨에스
	제경비		529	인지세 등
	2심 행정소송 위임료	´15.12.23	5,500	법무법인 광장
	제경비		739	인지세 등

항 목			금 액	비 고
합 계			**21,445**	
이행강제금	**소 계**		**15,000**	
	1차 이행강제금	´15. 9.23	6,000	서울지방노동위원회
	2차 이행강제금	´16. 3.23	9,000	〃
소송 제비용	**소 계**		**6,445**	
	지방노동위원회 위임료	´15. 4. 3	880	홍익노무법인
	중앙노동위원회 위임료	´15. 7.27	880	〃
	1심 행정소송 위임료	´15.11. 3	4,400	법무법인 씨에스
	제경비		285	인지세 등

- 노동위원회 이행강제금은 시향이 단원을 복귀시키지 않는 한 연간 2회 계속 납부해야 하는 상황임.

○ 검토의견

단원평가를 하는 것 자체는 바람직하나, 강제로 단원의 5%를 평가를 통해 해촉을 강제하는 규정은 과도한 규정이므로 빠른 시일 내 수정할 필요성이 있음.

이러한 평가를 통해 실제 단원이 해촉되면 새로 모집해야 하는데 해촉된 단원보다 실력 있는 연주자를 구하기 어려워, 5% 강제 해촉 규정을 삭제하려고 했던 시도가 박현정 전 대표이사 재임시에 있었으나 일부 단원들은 5%라는 명확한 규정이 없으면 더 많은 수의 단원이 평가를 통해 해촉될 경우도 생길 수가 있다는 점에서 반대하여 지금까지 현행대로 유지되고 있음.