

서울특별시 시우회 육성 및 지원조례안 심사보고서

의안 번호	760
----------	-----

2012년 7월 9일
행정자치위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 및 제안자 : 2012년 4월 18일, 김창수 의원(찬성자 23명)
- 나. 회부일자 : 2012년 4월 18일
- 다. 상정일자 : 제238회 서울특별시의회 정례회 제5차 행정자치위원회
2012년 6월 27일 상정·의결(수정안가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 이창학 행정국장)

가. 제안 이유

서울특별시 퇴직공무원 단체인 시우회를 육성·지원하여 시정발전에 기여하고 시정참여 및 지역사회 발전에 이바지하게 하기 위함.

나. 주요 내용

- 시우회 육성 및 지원근거, 지원 대상사업 규정(안 제1조~제2조).
- 보조금 등의 지원근거 마련(안 제3조).
- 지원사업의 사업계획 제출·승인 및 결산의 책무 등을 규정함(안 제4조~제5조).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 해당사항 없음.
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음.
- 다. 기 타 : 해당사항 없음.

4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 박용훈)

가. 시우회 현황 검토

- 본 제정안은 서울시 퇴직공무원 단체인 시우회에 대한 예산지원근거를 마련하고 시우회 회원이 서울시의 연수원과 수련원을 이용할 수 있도록 하는 내용 등에 관한 조례를 제정하고자 하는 것임.
- 시우회는 회원 상호간 친목과 복지증진을 도모하고 시정발전에 기여하기 위하여 설립(1986.4.24)된 사단법인으로써 회원수는 9,546명이나, 회비납부회원은 평균 5,800여명임(86년 4월 이후 퇴직공무원은 총 27,618명임).

▶ 회비납부현황¹⁾

(단위: 천원)

회원 구분	회원수	2009분			2010년분			2011년분			
		납부 인원	수납액	수납률	납부 인원	수납액	수납률	납부인원	납부액	수납률	미납인원
임원진	105명	102명		97%	100명		95%	92명		88%	13명
일반 회원	9,407명	6,058명	70,450	64%	5,760명	64,302	61%	5,375명	63,720	58%	4,032명
합계	9,512명	6,160명		64%	5,860명		62%	5,467명		58%	4,045명

※ 연간회비는 2012년이전은 1만원이며, 2012년이후부터는 2만원으로 책정되어있음.

▶ 직급별 퇴직자(1986년4월 이후 기준)와 시우회 회원 현황

(단위: 명)

구분	2급 ~ 3급	4급	5급	6급~7급	8급 이하
퇴직자현황	255	843	2,091	9,400	14,970
회원가입현황 ²⁾	288	622	1,825	3,630	3,078
가입비율	113%	74%	87%	39%	21%

- 5급 이상과 6급 이하 퇴직자의 시우회 가입 비율이 큰 차이를 보이고 있는 바, 시우회가 5급 이상 출신 퇴직공무원 위주로 운영되고 있다는 일부 비판이 있음.

1) 회비 사용내역과 구체적 사업계획서 등의 사료요구에 대해 시우회는 '회원의 비공개' 사유로 제출거부 하였음.

2) 1986년 4월 퇴직자도 일부 포함되었음.

※ 집행부가 제출한 직급별 퇴직자와 시우회 회원 자료를 보면 수치가 불일치(2~3급 가입비율 113%)하고 있으나, 이는 퇴직 및 가입 이후 퇴직자의 사망 등에 대한 사후적 관리가 어려운 문제에 기인한 것으로 보임.

- 집행부의 시우회³⁾에 대한 예산지원실적은 없으나, 퇴직공무원 활용 모니터 사업(51,000천원)과 발간실 위탁운영을 시우회를 통해 진행함으로써 간접적으로 지원해왔음.

< 발간실 임대현황 >

- 사용허가 근거 : 내부방침
- 면 적 : 138.54㎡(41.9평) / 별관 후생동 지하1층
- 임대기간 : 2012.2.4 ~ 2013.2.3(1년간)
- 임대료 : 11,670천원⁴⁾

- 금번 조례안의 주요 내용은 시우회에 대한 예산 지원 및 서울시공무원 후생복지시설 제공 근거(제3조)와 이에 따른 상위법령 저촉문제 및 다른 시민단체와의 형평성이 문제가 될 것으로 보임.

나. 시우회 예산 지원 근거 신설안(제3조제1항)

제 정 안

제3조(보조금 등의 지원) ① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 시우회에서 추진하는 사업 중 시정과 밀접한 사업에 대해 예산의 범위 내에서 필요한 사업비의 전부 또는 일부를 지원 할 수 있다.

- 제정안은 ‘시우회가 추진하는 사업’ 중 ‘시정과 밀접한 사업’에 대해 예산을 지원할 수 있는 근거규정임.
- 제3조와 관련된 상위법령은 「지방재정법(이하 ‘법’)」과 「법 시행령」인 바, 동법에 따르면 원칙적으로 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연 그 밖의 공금지출을 할 수 없음(법 제17조제1항 전단).
- 다만 법(제17조제1항 후단)과 법 시행령(제29조제3항)에서 그 예외적인 사항을 명시하고 있으므로 시우회가 이에 해당하는지에 대한 검토가 필요하다고 할 것임.

3) 시우회 회장단은 금년 4월 15일자로 변경되었음. (종전) 회장 이원종, 부회장: 김의재, 최창식, 신연희
⇒ (현) 회장 이원종, 부회장: 김의재, 최재범, 김애랑

4) 시청 부근 1층 상가 임대차 거래건수가 거의 없는 실정이기 때문에 비교가 어렵지만, 최근 1층 사무실(15평)이 임대료 연간 5,160만원(보증금 5,000만원 별도)으로 나온 바 있음(월드공인중개사사무소).

< 관련 법령 >

「지방재정법」 제17조(기부·보조 또는 출연의 제한)

- ① 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의公款 지출을 할 수 없다. 다만, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 법률에 규정이 있는 경우
 2. 국고 보조 자원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
 3. 용도를 지정한 기부금의 경우
 4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

「지방재정법」 시행령 제29조(기부·보조 또는 출연의 제한)

- ③ 법 제17조제1항제4호에서 "지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우"라 함은 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우를 말한다.

- 의회 입법고문의 자문결과를 토대로 하여 종합적으로 검토해 볼 때, 시우회는 서울시 퇴직공무원들이 친목을 목적으로 결성한 (사단법인)단체로서 회원들로부터 회비를 징수하는 등의 방법으로 그 목적사업을 영위하는 임의단체이고 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 단체라고는 볼 수 없다고 할 것임.
- 결론적으로 시우회는 공공기관이 아닐 뿐 아니라 「법」이 명시한 지방자치단체가 기부·보조할 수 있는 '공공기관이 아닌 단체'에도 해당하지 않기 때문에 상위법령에 위반될 수 있다고 사료됨.

▶ 의회 입법고문 의견(제정안 제3조제1항)

입법고문 A	입법고문 B	입법고문 C
· 상위법령에 위반됨.	· 상위법령 위반 가능성 배제할 수 없음.	· 위법의 문제가 아닌, 정책적 판단의 사안으로 보임.

다. 서울시공무원 후생복지시설 제공 근거안(제3조제2항)

제 정 안

제3조(보조금 등의 지원) ② 시장은 시정발전에 기여할 수 있는 정책의 개발 등을 위하여 개최되는 정책토론회·간담회 등의 원활한 활동지원을 위하여 서울시공무원 후생복지 시설을 제공할 수 있다.

1. 후생복지시설 제공범위는 서울시에서 운영하는 연수원·수련원으로 한다.
2. 제공 시기는 비수기(1,2,3,4,6,12월)와 평일(월~금요일)로 한정한다.

- 제정안은 시우회 회원으로 하여금 서울시가 운영하는 후생복지시설(속초수련원 및 수안보·서천연수원)을 일정 기간 사용할 수 있도록 하는 내용임.
- 후생복지시설은 「지방공무원법」에 따라 설치한 것인 바, 퇴직공무원인 시우회 회원이 동 시설을 이용하는 것이 ‘시설 설치근거 법령’의 목적과 취지에 부합하는지를 살펴봄과 아울러 현직 공무원과의 평등원칙 위반 여부 및 「공직선거법」 위반 가능성에 대해서도 검토해야 할 것으로 보임.

< 관련 법령 >

「지방공무원법」제77조(능률 증진을 위한 사항) 지방자치단체의 장은 공무원의 근무 능률을 높이기 위하여 보건·휴양·안전·후생, 그 밖에 필요한 사항에 대한 기준을 설정하고, 이를 실시하여야 한다.

- 입법고문 의견에 의하면 「지방공무원법」 제77조에 명시된 ‘공무원’은 현재 공무원으로 재직 중인 자를 의미하는 것이고, 퇴직한 자를 포함하는 것으로 해석할 수 없다고 할 것이므로 제정안에 의한 퇴직공무원의 후생복지시설 이용 근거 조항은 상위법령에 맞지 않을 수 있다는 의견이 있으며,

< 관련 법령 >

「지방자치법」제22조 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.

- 평등성의 측면에서, 현재 재직 중인 공무원이 후생복지시설을 이용하기 위해서는 복지포인트를 차감하여야 하는 반면에 퇴직공무원인 시우회원은 무상으로 이용할 수 있도록 하는 내용의 제정안은 평등원칙에 위반될 수 있는 바, 이는 ‘법령의 범위 안’에서 조례를 제정할 수 있는 지방의회 입법권의 한계를 일탈할 것으로 해석하고 있음.
- ※ ‘법령의 범위’에서 법령이라 함은 조례의 상위규범인 헌법, 법률, 법규명령 뿐만 아니라 헌법 및 행정법상의 일반원칙도 포함함.

< 관련 법령 >

「공직선거법」제112조(기부행위의 정의 등) ① 이 법에서 "기부행위"라 함은 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 **금전·물품 기타 재산상 이익의 제공**, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다.

②제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

4. 직무상의 행위

나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 **당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위**

- 제정안에 따라 퇴직공무원에게 후생복지시설을 무료로 이용할 수 있도록 하는 내용이 「공직선거법」 상의 기부행위에 해당하는지에 대한 검토가 필요한 바, 이에 대해 ‘서울시 선거관리위원회’는 ‘무방하다’는 유권해석을 내렸음.
- ※ 서울시 선거관리위원회 : ‘대상, 방법, 범위 등을 구체적으로 정한 조례에 의하여 퇴직자들에게 후생복지시설을 무료로 이용하는 것은 「공직선거법」 제112조제2항제4호제나목에 따라 무방하다’고 유권해석 내림.

- 그러나 서울시 선거관리위원회가 인용한 조항은 ‘금품제공행위’인 바, 후생 복지시설 이용은 ‘재산상 이익제공행위’이기 때문에 ‘문리해석’에 위반된다는 유권해석이라고 보임.
- 또한 ‘직무상의 행위’로 제한하고 있는 바, 시우회 소속 퇴직공무원의 후생 복지시설이용을 ‘직무상의 행위’와 연관시키기에도 의문이라고 할 것임.
- 최종 유권해석권한은 법원에 있는 바, 「공직선거법」 보다 명확하고 신중하게 해석해야 하므로 이에 대한 심도 깊은 검토가 요망된다고 하겠음.

라. 다른 시민단체와의 형평성

- 제정안은 서울시의 사회단체 및 이익단체와 다르게 시우회에 대해서 별도의 예산 지원 및 후생복지시설 제공 근거 등을 내용으로 하고 있는 바, 다른 시민단체와의 형평성에 문제가 있을 수 있다고 보임.

▶ 입법고문 의견

입법고문 A	입법고문 B
<p>· 서울시의 많은 사회단체 및 이익단체와 다르게 시우회에 대해 보조금 지원을 내용하는 별도의 조례를 제정하는 것은 형평성 원칙에 위반될 수 있음.</p>	<p>· 주민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 조례안과는 달리 ... 광범위한 입법형성의 자유가 인정되는 것이므로...위반된다고 할 수 없음.</p>

마. 종합적 검토

- 본 제정안은 「지방재정법」 및 「동법 시행령」, 「지방공무원법」, 「공직선거법」을 비롯하여 평등성이라는 행정법 원칙 등에 대한 다각적이고도 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.

5. 질의 및 답변요지 :

(질의) 퇴직공무원의 경험을 활용하여 시정참여 및 지역발전을 도모하고자 하는 제정조례안의 취지를 고려할 때 ‘바람직한 지방자치제도의 발전 및 서울특별시의회의 발전과 서울특별시민의 공공복리 증진에 필요한 사항을 종합적·체계적으로 조사 연구할 목적으로 설립된 의정회’에도 지원이 있어야 할 것임.

(답변) 의정회는 「서울특별시의정회설치및육성지원조례」를 개정해야 할 것으로 사료됨.

(질의) 퇴직 선배공무원과의 관계가 오히려 현직 공무원에게 부담이 되어서는 안 될 것으로 보임.

(답변) 퇴직공무원의 풍부한 경험을 활용하자는 취지이며, 보조적·보완적 참여에 제한되는 만큼 의원님의 우려와 같은 문제는 없을 것으로 생각됨.

6. 토론 요지 : 없 음.

7. 수정안의 요지

가. 수정이유

- 시정참여 및 지역발전을 위해 조직된 의정회와의 형평성을 도모하는 등 조례의 내용을 보다 합리적으로 보완하고자 함.

8. 심 사 결 과 : 수정가결(재석위원 7명, 전원찬성).

9. 소수의견의 요지 : 없 음.

10. 기타 필요한 사항 : 없 음.

서울특별시 시우회 육성 및 지원조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 760
----------	-----------

제안년월일 : 2012년 6월 27일
제안자 : 행정자치위원장

1. 수정이유

바람직한 지방자치제도의 발전 및 서울특별시의회의 발전과 서울특별시민의 공공복리 증진에 필요한 사항을 종합적으로 체계적으로 조사 연구할 목적으로 설립된 의정회와의 형평성을 도모하는 등 조례의 내용을 보다 합리적으로 보완하고자 함.

2. 주요내용

- 안 제명 “서울특별시 시우회 육성 및 지원조례”를 “서울특별시 시우회 등 육성 및 지원조례”로 수정함(안 제명).
- 안 제1조 중 “서울시 퇴직공무원 단체인 사단법인 서울특별시 시우회(이하 “시우회”라 한다)”를 “사단법인 서울특별시 시우회와 사단법인 서울특별시의정회 등”으로 수정함(안제1조).

3. 참고사항

- 가. 관련법령 : 해당사항 없음.
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음.
- 다. 기 타 : 수정안조문대비표 1부.

서울특별시 시우회 육성 및 지원조례안에 대한 수정안

서울특별시 시우회 육성 및 지원조례안 중 일부를 다음과 같이 수정한다.

제명을 “서울특별시 시우회 등 육성 및 지원조례”로 한다.

안 제1조 중 “시우회”를 “사단법인 서울특별시 시우회와 사단법인 서울특별시의정회 등”으로 한다.

안 제3조 중 “시우회”를 “사단법인 서울특별시 시우회와 사단법인 서울특별시의정회 등(이하 “시우회등”이라 한다)”로 한다.

안 제4조 중 “시우회는”을 “시우회등은”으로 한다.

안 제5조제1항 중 “시우회”를 “시우회등”으로 한다.

안 제5조제2항 중 “시우회는”을 “시우회등은”으로 한다.

안 제6조 중 “시우회”를 “시우회등”으로 하며, “서울특별시 보조금 관리 조례”를 “「서울특별시 보조금 관리 조례」”로 한다.

수정안 조문 대비표

제정안	수정안
<p style="text-align: center;">서울특별시 시우회_육성 및 지원조례</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 <u>서울시 퇴직공무원 단체인 사단법인 서울특별시 시우회(이하 “시우회”라 한다)</u>를 육성·지원하여 시정참여를 통한 시정 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(육성 및 지원사업) 제1조의 목적을 달성하기 위하여 육성 및 지원하는 사업은 다음 각 호의 하나와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시정 발전을 위한 정책의 개발 및 자문 2. 시정모니터 활동 및 시정협조·홍보사업 3. 시민의 복리증진을 위한 봉사활동 4. 시정 및 지역사회 발전을 위한 조사·연구 5. 기타 지원이 필요하다고 인정되는 사업 <p>제3조(보조금 등의 지원) ① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 <u>시우회</u>에서 추진하는 사업 중 시정과 밀접한 사업에 대해 예산의 범위 내에서 필요한 사업비의 전부 또는 일부를 지원 할 수 있다.</p> <p>② 시장은 시정발전에 기여할 수 있는 정책의 개발 등을 위하여 개최되는 정책토론회·간담회 등의 원활한 활동지원을 위하여 서울시공무원 후생 복지 시설을 제공할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 후생복지시설 제공범위는 서울시에서 운영하는 연수원·수련원으로 한다. 2. 제공 시기는 비수기(1,2,3,4,6,12월)와 평일(월~금요일)로 한정한다. 	<p style="text-align: center;">서울특별시 시우회 등 육성 및 지원조례</p> <p>제1조(목적) …… <u>사단법인 서울특별시 시우회와 사단법인 서울특별시의정회 등을</u>…………… …………… …………….</p> <p>제2조(육성 및 지원사업) <제정안과 같음></p> <p>제3조(보조금 등의 지원) ① …………… …………… <u>사단법인 서울특별시 시우회와 사단법인 서울특별시의정회 등(이하 “시우회등”이라 한다)</u>…………… …………… …………….</p> <p>② ~ ③ <제정안과 같음></p>

③ 보조되는 사업비는 사업목적외의 비용으로는 집행할 수 없다.

제4조 (사업계획의 제출·승인) 시우회는 제2조 각 호에 따른 사업활동을 위한 소요경비를 지원받 고자 할 때에는 사업계획서 및 보조금 교부신청서 를 작성하여 시장에게 제출하고 그 승인을 받아야 하며, 이를 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

제5조 (결산보고 등) ① 시장이 육성 및 지원을 위하여 필요한 때에는 시우회에 이에 관련된 자료 를 요구할 수 있다.

② 시우회는 시장으로부터 보조금을 교부받은 때 에는 그 보조사업의 실적보고서와 당해 회계년도 의 세입, 세출 결산보고서를 첨부하여 다음년도 2 월말까지 시장에게 제출하여야 한다.

제6조 (준용) 시우회의 육성과 지원에 관하여 이 조례에 규정되지 아니한 사항은 관계 법령 및 서울 특별시 보조금 관리 조례가 정하는 바에 의한다.

제4조(사업계획의 제출·승인) 시우회등은
.....
.....
.....
.....

제5조(결산보고 등).....
.....시우회등.....
.....

② 시우회등은
.....
.....
.....

제6조(준용) 시우회등.....
..... 『서울 특별시 보조금 관리 조례』
.....

서울특별시 시우회 등 육성 및 지원조례안

제1조(목적) 이 조례는 사단법인 서울특별시 시우회와 사단법인 서울특별시 의정회 등을 육성·지원하여 시정참여를 통한 시정발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(육성 및 지원사업) 제1조의 목적을 달성하기 위하여 육성 및 지원하는 사업은 다음 각 호의 하나와 같다.

1. 시정 발전을 위한 정책의 개발 및 자문
2. 시정모니터 활동 및 시정협조·홍보사업
3. 시민의 복리증진을 위한 봉사활동
4. 시정 및 지역사회 발전을 위한 조사·연구
5. 기타 지원이 필요하다고 인정되는 사업

제3조(보조금 등의 지원) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 사단법인 서울특별시 시우회와 사단법인 서울특별시의정회 등(이하 “시우회등”이라 한다)에서 추진하는 사업 중 시정과 밀접한 사업에 대해 예산의 범위 내에서 필요한 사업비의 전부 또는 일부를 지원 할 수 있다.

② 시장은 시정발전에 기여할 수 있는 정책의 개발 등을 위하여 개최되는 정책토론회·간담회 등의 원활한 활동지원을 위하여 서울시공무원 후생복지 시설을 제공할 수 있다.

1. 후생복지시설 제공범위는 서울시에서 운영하는 연수원·수련원으로 한다.

2. 제공 시기는 비수기(1,2,3,4,6,12월)와 평일(월~금요일)로 한정한다.

③ 보조되는 사업비는 사업목적외의 비용으로는 집행할 수 없다.

제4조 (사업계획의 제출·승인) 시우회등은 제2조 각 호에 따른 사업활동을 위한 소요경비를 지원받고자 할 때에는 사업계획서 및 보조금 교부신청서를 작성하여 시장에게 제출하고 그 승인을 받아야 하며, 이를 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

제5조 (결산보고 등) ① 시장이 육성 및 지원을 위하여 필요한 때에는 시우회에 이에 관련된 자료를 요구할 수 있다.

② 시우회등은 시장으로부터 보조금을 교부받은 때에는 그 보조사업의 실적보고서와 당해 회계년도의 세입, 세출 결산보고서를 첨부하여 다음년도 2월말까지 시장에게 제출하여야 한다.

제6조 (준용) 시우회등의 육성과 지원에 관하여 이 조례에 규정되지 아니한 사항은 관계 법령 및 「서울특별시 보조금 관리 조례」가 정하는 바에 의한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.