

● 제276회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 운영위원회

서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서

2017. 9. 4.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 우형찬 의원 대표발의 】

의안번호 2068

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

가. 제안자 : 우형찬 의원(찬성자 김동률 의원 외 12명)

나. 제안일 : 2017. 8. 22.

다. 회부일 : 2017. 8. 22.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 현직 공무원의 시 산하기관 파견 및 퇴직공무원의 산하기관 취업 시 해당 산하기관의 직무에 대한 능력이나 자질, 전문성과 관계없이 인사 결정권자가 특정인을 중요 직책에 임명하는 부적절하고 부적합한 인사가 발생하고 있어 의회 차원에서 이를 견제·감시할 수 있는 장치를 마련하려는 것임.

나. 주요내용

- 산하기관장은 시 퇴직공무원이 산하기관의 임원으로 취업한 경우 30일 이내에 소관 상임위원회에 보고하도록 함(안 제56조의2제1항 신설).

- 시 소속 공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무상황과 업무추진실적을 분기별로 공무원 인사 관련 소관 상임위원회에 보고하도록 함(안 제56조의2제2항 신설).

3. 참고사항

가. 관계법규 : 「지방자치법」, 「지방공기업법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 기타사항 : 해당사항 없음.

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

1 개정안의 개요 및 취지

- 본 개정안은 서울특별시(이하 “시”) 퇴직공무원의 산하기관 임원 취업사실과 산하기관 파견 공무원의 근무상황 등을 산하기관장과 시장으로 하여금 서울특별시의회(이하 “의회”)에 사후보고토록 함으로써 산하기관에 대한 인사의 투명성을 확보하고 의회의 견제·감시기능을 제고하고자 제안된 것임.

2 입법 목적 및 형식에 대한 검토

- 본 개정안은 시 퇴직공무원을 산하기관의 임원으로 채용(또는 임명)하는 경우 그 사실과 산하기관에 파견한 시 소속 공무원의 업무추진실적 등을 의회에 사후보고토록 새롭게 규정하기 위한 것임.
- 이는 산하기관 임직원에 대한 시장과 산하기관장의 인사권 오·남용을 간접적으로 차단하고 해당 분야 업무수행에 필요한 자질과 전문성을 갖춘 자를 임명토록 유도함으로써 의회의 위상과 기능 강화에 기여할 것으로 판단됨.
- 다만, 「의회 기본 조례」(이하 “기본 조례”)는 ‘의회의 구성과 운영의 기본이 되는 사항을 규정함을 목적’으로 하고 있어 단체장이나 산하기관장에게 인사권 행사에 관한 새로운 의무를 부과하는 사항을 기본 조례에 규정하는 것이 입법 체계에 적합한지에 대한 면밀한 검토가 요구됨.
- 한편, 우리나라는 기관대립(분리)형 자치제도를 채택하여 지방의회와 단체장이 견제와 균형의 원리 하에서 지방행정을 처리해 나가도록 하고 있으며, 이러한 양자 간 권한 분리·배분 취지에 따라 지방의회와 단체장이 상호 전속적인

권한을 침해하는 내용은 조례로 규정할 수 없음.1)

- 이러한 점에 비춰볼 때 단체장과 산하기관장의 인사고유권한에 대한 의회의 새로운 관여제도를 마련하는 것이 상호 견제의 범위를 넘는 것인지에 대한 심도 있는 법리검토가 필요함.

3 시 퇴직공무원의 산하기관 임원 취업 시 상임위원회 보고(안 제56조의2제1항)

- 지방공사의 임원은 사장을 포함한 이사(상임이사와 비상임이사)와 감사로 구성됨. 이 중 사장과 감사는 단체장이 임면(任免)하고, 이사는 임원추천위원회가 추천한 사람 중 상임이사는 사장이 임명하며, 비상임이사는 단체장이 임면하도록 규정하고 있음(「지방공기업법」 제58조).
- 본 개정안은 산하기관장으로 하여금 시 퇴직공무원이 산하기관 임원으로 취업한 경우, 이를 30일 이내에 소관 상임위원회에 보고하도록 새로운 의무를 규정하고 있음.

<표 1> 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	제56조의2(퇴직공무원의 산하기관 취업 등의 보고) ① 산하기관장은 시 퇴직공무원이 산하기관의 임원으로 취업한 경우 30일 이내에 소관 상임위원회에 보고한다.

- 이는 산하기관의 임원으로 취업한 퇴직공무원이 「공직자윤리법」 2)에서 정

1) 대법원 판례에서도 '지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 상호 견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되므로 지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항에 대해 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 아니하고(2001.12.11. 선고 2001추64), 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로서 견제의 범위를 넘어 집행기관의 고유권한을 침해하는 규정을 제정할 수 없다'고 판시(대법원2011.4.28. 선고 2011추18)하고 있음.

하고 있는 취업제한 사항을 위반했는지 여부와 직무적합성, 자질, 전문성 등을 갖추었는지를 의회에서 사후 감독하고, 지속적으로 모니터링 할 수 있는 법적 근거를 두려는 것으로 그 목적과 취지는 타당하다고 판단됨.

- 또한 산하기관장이 의회에 사후 보고토록 하고 있을 뿐 의회가 인사권의 행사에 대해 사전적·적극적으로 개입하는 것이 아니라는 점에서 인사권의 본질적 내용을 침해한 것으로 볼 수는 없을 것임(붙임1 참조).
- 다만, 「지방공기업법」상 산하기관 임원에 대한 단체장과 산하기관장의 인사권이 전속적인 권한으로 부여된 이상, 법령의 규율범위를 넘어 조례로 산하기관장에게 인사 관련 사후보고 의무를 새롭게 규정하는 것이 상위법령에서 정한 산하기관장의 고유권한을 침해하는지에 대한 법리검토가 요구됨.
- 또한 「기본 조례」 제56조제2항에 따르면, ‘산하기관장은 「지방자치법」 제146조에 따른 지방공사 및 공단의 장’으로 정의하고 있어 시 출자·출연기관은 제외되어 있으므로 개정안의 입법취지에 맞춰 그 적용대상을 출자·출연기관까지 확대하는 방안을 적극 고려해야 할 것임.
- 참고로, 서울시는 산하기관의 임원 임명은 관련 법령, 조례 및 이사회에서 제정한 정관·규정 등에 따라 이루어지는 만큼 시 퇴직공무원의 임원 취업에 관하여 보고의무를 기본 조례에 규정하는 것은 산하기관 운영의 자율성과 의회의 견제 감시 기능의 조화를 고려할 때 신중할 필요가 있다는 의견을 제시함(붙임2 참조).

2) 「공직자윤리법」 제17조에 따라 퇴직일부터 3년간 퇴직 전 5년 동안 소속했던 부서 또는 기관의 업무와 밀접한 관련성이 있는 기관에 취업할 수 없음.

4 **현직 공무원의 산하기관 파견 시 분기별 상임위원회 보고(안 제56조의2제2항)**

- 「지방공기업법」 제75조의3에 따르면, ‘단체장은 공사가 수행하는 사업을 지원하기 위해 필요한 경우에는 그 소속 공무원을 공사에 파견하거나 겸임하게 할 수 있다.’고 규정하고 있음.
- 본 개정안은 소속 공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무상황과 업무추진실적을 분기별로 공무원 인사 관련 소관 상임위원회에 보고하도록 시장에게 새로운 의무를 규정하고 있음.

<표 2> 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<u><신 설></u>	<u>② 시장은 소속 공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무상황과 업무추진실적을 분기별로 공무원 인사 관련 소관 상임위원회에 보고한다.</u>

- 이는 의회가 산하기관에 파견된 공무원의 근무상황과 업무추진실적을 주기적으로 확인함으로써 시장의 인사권 오·남용을 방지하고 공무원의 근무기강을 확립하는 데 기여할 것으로 기대됨.
- 또한 의회가 시장의 인사권에 대해 사전적·적극적으로 개입하는 것이 아니라 소속 공무원을 산하기관에 파견한 경우 사후적으로 의회에 보고토록 하고 있다는 점에서 인사권의 본질적 내용을 침해한 것으로 볼 수는 없을 것임(붙임1 참조).
- 다만, 「지방공기업법」 상 소속 공무원의 산하기관 파견 등의 인사권이 시장의

전속적인 권한으로 부여되어 있는 점을 감안할 때, 법령의 규율범위를 넘어 조례로 인사 관련 사후보고 의무를 새롭게 규정하는 것이 가능한지에 대한 면밀한 법리검토가 요구됨.

- 또한 모든 공무원이 연 2회(상·하반기 각 1회) 근무성적평정을 실시하고 있는 점을 고려할 때 분기별로 근무실적을 보고토록 하는 것이 적절한 것인지에 대한 추가적인 검토가 필요함.
- 참고로, 서울시는 파견공무원의 근무상황 및 업무 수행관리, 지도·감독 등 전반적인 사항은 산하기관장의 책임 하에 관리되는 것으로 소수 인원에 불과한 산하기관 파견 공무원 개개인에 대한 분기별 업무추진 실적, 복무 상황 제출 등의 일상적 사항을 입법화하는 것은 효과와 실효성을 고려할 때 신중할 필요가 있다는 의견을 제시함(붙임2 참조).

5 종합 의견

- 이상을 종합하면, 「기본 조례」가 의회 구성과 운영에 관한 사항을 규정하고 있는 제정 취지를 고려할 때, 동 조례에 시장 또는 산하기관장의 인사권 행사에 대한 사후 보고의무 조항을 신설하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요하고, 의회가 회기별 업무보고, 자료제출 및 출석 요구권, 행정 사무감사 등을 통해서도 개정안의 취지를 달성할 수 있다는 점에서는 기존 제도와 다소 중복되는 측면이 있다 할 것임.
- 또한 의회가 산하기관장과 시장의 인사권에 대한 사전적·적극적 개입이 아니라 사후적·소극적 차원에서 의회에 사후 보고토록 하는 것은 특별한 문제가 없다고 판단되나,
- 상위법령에 특별한 근거 없이 인사 사항의 일부를 의회에 사후보고토록

새로운 의무를 부과하는 것은 시장과 산하기관장의 인사고유권한을 침해함으로써 상위법령에 위배될 소지가 있음.

- 다만, 개정안의 입법취지를 의회와 집행기관 간 협치와 상호 협력관계를 구축하기 위한 ‘단순 사후 보고’로 이해하면, 보고의무를 강행규정으로 하기 보다는 임의규정 또는 의장의 요청으로 시장과 산하기관장이 보고할 수 있도록 수정하는 방안 등을 고려해 볼 필요가 있음.
- 한편, 인사 관련 사후보고 대상 산하기관에 출자·출연기관을 포함하고, 공무원의 연간 근무평정횟수를 감안해 산하기관 파견 공무원의 근무상황 등의 의회 보고시기를 일부 조정하는 방안을 추가 검토할 필요가 있음.

붙임 1**서울특별시의회 입법·법률고문 지문결과 요약**

- 산하기관장에게 퇴직공무원이 산하기관의 임원으로 취업한 경우 30일 이내에 소관 상임위원회 보고의무 부과 상위법 위반 여부

구 분	주요 내용
변호사 A	단체장의 인사권에 관하여 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입하는 것에 불과하여 집행기관의 인사권을 침해한다고 할 수 없으며, 상위법령에도 위반되지 아니함.
변호사 B	상 동
변호사 C	상 동

- 시장에게 시 소속공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무 상황과 업무추진실적을 공무원 인사 관련 소관 상임위원회 보고 의무 부과 상위법 위반 여부

구 분	주요 내용
변호사 A	단체장과 지방의회 간 상호 견제의 범위 내에서 상대방 권한 행사에 대한 관여에 해당되는 것으로 상위법령에 위반되지 아니함.
변호사 B	상 동
변호사 C	상 동

서울특별시의회 기본 조례 개정안 검토

시 퇴직공무원의 산하기관 취업시 소관 상임위에 보고하고, 시 공무원의 산하기관 파견시 근무상황과 업무추진실적을 분기별로 인사 소관 상임위에 보고하는 의무를 신설하는 서울특별시의회 기본 조례 개정안에 대해 검토의견임

서울특별시의회 기본 조례 개정안 개요

- 발의의원 : 우형찬 의원(더불어민주당, 교통위원회, 양천3)
- 발 의 일 : 2017. 8. 22(의안번호 2068)
- 상 임 위 : 운영위원회
- 개정안 내용(신설)
 - 산하기관장은 시 퇴직공무원이 산하기관의 임원으로 취업한 경우 30일 이내에 소관 상임위원회에 보고하도록 함(안 제56조의2제1항 신설)
 - 시 소속 공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무상황과 업무추진실적을 분기별로 공무원 인사 관련 소관 상임위원회에 보고하도록 함(안 제56조의2제2항 신설)
- 제안이유
 - 현직 공무원의 산하기관 파견 및 퇴직공무원의 산하기관 취업 시 해당 기관 직무에 대한 능력, 자질, 전문성과 관계없이 인사 결정권자가 특정인을 중요 직책에 임명하는 부적절한 인사가 발생하고 있어 의회 차원에서 견제·감시할 수 있는 장치를 마련하려는 것임.

관련 현황

○ **서울시 퇴직공무원의 산하기관 임원 취업 현황**

연도	명퇴자현황			재취업현황		
	직급	성명	퇴직일	기관명	직위	재취업일
2012	2급	이○○	'12.6.30	시설관리공단	상임이사	'12.7.1
2012	1급	김○○	'02.6.30	SH공사	비상임이사	'12.11.5
2013	3급	김○○	'13.2.16	SH공사	감사	'13.2.16
2013	1급	장○○	'13.2.4	서울메트로	기관장	'13.2.4
2016	3급	김○○	'15.12.31	SH공사	감사	'16.1.1
2016	3급	김○○	'16.12.20	서울에너지공사	상임이사	'16.12.21
2017	4급	오○○	'16.12.31	서울의료원	상임이사	'17.1.20
2017	별정직	서○○	'16.7.12	서울연구원	원장	'17.4.28

○ **서울시 소속 공무원의 산하기관 파견 현황**

소속	직급	성명	파견기관	주요임무(직위)	파견시작	파견종료
행정국	행정4급	홍○○	서울에너지공사	감사실장	17.01.01	17.12.31
행정국	환경5급	이○○	서울에너지공사	기술처장	17.01.01	17.12.31
행정국	행정6급	조○○	서울에너지공사	행정실무 지원	17.01.01	17.12.31
행정국	행정5급	남○○	세종문화회관	감사팀장	14.07.25	18.07.24
행정국	행정5급	김○○	서울공공의료재단	행정실무 지원	17.07.17	18.07.16
행정국	행정5급	김○○	노사정 서울모텔협의회	서울모텔협의회 사무처장	17.07.17	18.07.16

검토의견

○ **서울특별시의회 기본조례 목적에 부합하지 않음**

- 시의회 구성·운영에 관한 기본 사항을 규정하는 「서울특별시의회 기본 조례」에 퇴직공무원의 산하기관 임원 재취업 사실의 보고와 산하기관 파견 직원의 인사관리에 관한 보고의무를 규정하는 것은 조례 목적에 부합하지 않는 것으로 사료됨

〈 서울특별시의회 기본 조례 〉

제1조(목적) 이 조례는 ~ 의정활동의 효율성을 제고하기 위하여 서울특별시의회의 구성과 운영의 기본이 되는 사항을 규정함을 목적으로 한다.

- 파견 공무원의 근무상황 및 업무 수행관리, 지도 감독 등 전반적인 사항은 산하기관장의 책임 하에 관리되는 것으로
 - 시의회 소관 상임위원회에서 산하기관 업무보고 등을 통해 기관의 조직·인사·업무추진의 적정성을 종합적으로 점검·시정요구가 가능하며
 - 업무처리 과정 중의 문제점이나 복무상 보고가 필요한 사안이 발생할 경우 그때마다 소관 부서에서 시의회에 정기·수시 보고 및 행정사무 감사 등의 운영 틀 속에 이행 관리토록 하는 것이 바람직
- 소수 인원에 불과한 산하기관 파견 공무원 개개인에 대한 분기별 업무추진 실적, 복무 상황 제출 등의 일상적 사항을 입법화하는 것은 효과와 실효성을 고려할 때 신중할 필요가 있다고 판단됨.
- 또한, 산하기관의 임원 임명은 관련 법령, 조례 및 이사회에서 제정한 정관·규정에 따라 이루어지는 만큼 시 퇴직공무원의 임원 취업에 관하여 보고의무를 시의회 기본 조례에 규정하는 것은 산하기관 운영의 자율성과 시의회 견제·감시 기능의 조화를 고려할 때 신중할 필요가 있다고 판단됨.