

서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안 번호	2068
----------	------

2017년 9월 4일
운 영 위 원 회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2017. 8. 22. 우형찬 의원(찬성자 김동을 의원 외 12명)

나. 회부일자 : 2017. 8. 22.

다. 상정일자 : 제276회 임시회 제1차 운영위원회

- 2017년 9월 4일 상정·의결(수정가결)

2. 제안설명의 요지

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 마련 하려는 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 업무추진 실적을 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.

4. 전문위원 검토보고의 요지(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.

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.

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

- 「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
<신 설>	② 시장은 소속 공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무상황과 업무추진실적을 분기별로 공무원 인사 관련 소관 상임위원회에 보고한다.

- 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.

- 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.

5. 질의 및 답변요지 : 없음.

6. 토 론 요 지 : 없음.

7. 수정안의 요지

가. 수정이유

- 상위법령에 위배될 소지가 있는 사항을 일부 조정하고, 조례의 제정 목적과 취지에 부합하도록 일부 체계자구를 수정하고자 함.

나. 주요내용

- 의장은 시장 및 산하기관장에게 시 퇴직공무원의 산하기관 임원 채용과 파견 공무원의 복무상황 등에 대해 의회에 보고할 것을 요청할 수 있도록 함(안 제56조의2제1항 및 제2항).

8. 심 사 결 과 : 수정안 가결

(재적위원 13명, 출석위원 7명 전원 찬성).

9. 소수 의견의 요지 : 없음.

10. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 2068
----------	------------

제안년월일 : 2017년 9월 4일
제안자 : 운영위원장

1. 수정이유

- 상위법령에 위배될 소지가 있는 사항을 일부 조정하고, 조례의 제정목적과 취지에 부합하도록 일부 체계자구를 수정하고자 함.

2. 수정의 주요내용

- 의장은 시장 및 산하기관장에게 시 퇴직공무원의 산하기관 임원 채용과 파견 공무원의 복무상황 등에 대해 의회에 보고할 것을 요청할 수 있도록 함(안 제56조의2제1항 및 제2항).

3. 참고사항

- 관계법령 : 「지방자치법」, 「지방공기업법」
- 예산조치 : 해당 없음.
- 기 타 : 해당 없음.

서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제56조의2를 다음과 같이 한다.

제56조의2(퇴직공무원의 산하기관 취업 등의 보고) ① 의장은 산하기관장에게 시 퇴직공무원이 산하기관(법 제146조에 따른 지방공사 및 공단과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 출자·출연기관을 말한다. 이하 같다) 임원으로 취업한 경우 30일 이내에 소관 상임위원회에 보고하도록 요청할 수 있다.

② 의장은 시장에게 소속 공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무상황과 업무추진실적을 반기별로 공무원 인사 관련 소관 상임위원회에 보고하도록 요청할 수 있다.

수정안 조문 대비표

개정안	수정안
<p>제56조의2(퇴직공무원의 산하기관 취업 등의 보고) ① <u>산하기관장은 시 퇴직공무원이 산하기관의 임원으로 취업한 경우 30일 이내에 소관 상임위원회에 보고한다.</u></p> <p>② <u>시장은 소속 공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무상황과 업무추진실적을 분기별로 공무원 인사 관련 소관 상임위원회에 보고한다.</u></p>	<p>제56조의2(퇴직공무원의 산하기관 취업 등의 보고) ① <u>의장은 산하기관장에게 시 퇴직공무원이 산하기관(법 제146조에 따른 지방공사 및 공단과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 출자·출연 기관을 말한다. 이하 같다) 임원으로 취업한 경우 30일 이내에 소관 상임위원회에 보고하도록 요청할 수 있다.</u></p> <p>② <u>의장은 시장에게 소속 공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무상황과 업무추진실적을 반기별로 공무원 인사 관련 소관 상임위원회에 보고하도록 요청할 수 있다.</u></p>

서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안

서울특별시의회 기본 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제56조의2를 다음과 같이 신설한다.

제56조의2(퇴직공무원의 산하기관 취업 등의 보고) ① 의장은 산하기관장에게 시 퇴직공무원이 산하기관(법 제146조에 따른 지방공사 및 공단과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 출자·출연기관을 말한다. 이하 같다) 임원으로 취업한 경우 30일 이내에 소관 상임위원회에 보고하도록 요청할 수 있다.

② 의장은 시장에게 소속 공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무상황과 업무추진실적을 반기별로 공무원 인사 관련 소관 상임위원회에 보고하도록 요청할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p><신 설></p>	<p>제56조의2(퇴직공무원의 산하기관 취업 등의 보고) ① 의장은 산하기관장에게 시 퇴직공무원이 산하기관(법 제146조에 따른 지방공사 및 공단과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 출자·출연 기관을 말한다. 이하 같다) 임원으로 취업한 경우 30일 이내에 소관 상임위원회에 보고하도록 요청할 수 있다.</p> <p>② 의장은 시장에게 소속 공무원의 산하기관 파견 시 해당 공무원의 근무상황과 업무추진 실적을 반기별로 공무원 인사 관련 소관 상임위원회에 보고하도록 요청할 수 있다.</p>