

서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 제안경위

1. 정진철 의원 대표발의안

가. 제출자 : 정진철 의원 외 9명

나. 의안번호 : 제2259호

다. 제출일자 : 2021. 3. 22.

라. 회부일자 : 2021. 4. 6.

2. 송아량 의원 대표발의안

가. 제출자 : 송아량 의원 외 11명

나. 의안번호 : 제2262호

다. 제출일자 : 2021. 3. 26.

라. 회부일자 : 2021. 4. 6.

II. 제안사유

1. 정진철 의원 대표발의안

- 서울교통공사(이하 '공사')의 경우 작년 1조 1천억원 적자(가결산), 올해 1조 6천억원(추정)이 넘는 운영자금 부족 문제, 단기차입에 의한 운영자금으로 성과급 지급 등 계속된 차입경영과 누적된 운영적자로 인한 불건전한 재무구조 개선을 위해 우선적으로 공사 차원의 적극적인 자구대책 시행이 필요함.
- 공사의 불건전한 재무구조 개선을 위해 시장의 공사에 대한 지휘감독권을 기반으로 한 경영 개선 요구를 명시하여 공사의 적극적인 자구대책 마련 시행을 통한 효율적인 경영과 재무구조 개선을 도모하고, 지속가능한 대중교통수단으로써 시민의 복리증진에 기여하고자 함.

2. 송아량 의원 대표발의안

- 현행 조례는 서울교통공사가 해당 사안에 대해 의회에 보고를 하도록 규정하고 있지만 보고의 대상을 의회라고 폭넓게 규정하고 있어 그 대상이 불분명한 만큼 보고의 대상을 구체적으로 규정하고자 함

Ⅲ. 주요내용

1. 정진철 의원 대표발의안

- 경영 개선 요구의 요건을 신설함(안 제32조제2항)
- 사장의 이행책무와 시장의 권한을 명시함(안 제32조제3항)

2. 송아량 의원 대표발의안

- 서울교통공사가 의회에 대한 보고를 하는 경우에 그 보고대상을 명확히 규정하고자 함(안 제5조의2제1항)

Ⅳ. 참고사항

1. 정진철 의원 대표발의안

가. 관계법령 : 「지방공기업법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 입법예고

○ 기 간 : 2021. 4. 9. ~ 2021. 4. 16.

○ 제출의견 : 의견 없음

라. 관련부서 의견조치 결과

- 서울시장(도시교통실 도시철도과) : 보류
 - 지방공기업법 제78조의2제2항에 행정안전부 장관에게만 구속력 있는 경영개선명령권을 부여하고 있음에도 법령의 위임 없이 조례안 제32조제2항에 시장의 경영개선 요구권을 부여
 - 공사 사장의 지위나 신분에 관한 중대한 불이익을 가져오는 처분에 관한 것으로 지방공기업법상의 해임사유는 제한적 열거사유로 보이며, 법률이 정하지 않은 사유를 들어 해임할 경우 상위법인 지방공기업법 제58조제5항제1호, 제78조의2제3항 및 동법 시행령 제56조의2와 충돌할 소지 있음
 - 상위법인 지방공기업법과 동법 시행령에서 위임하지 않은 경영개선 요구권과 사장해임 권한을 조례로 규정하는 것으로 조례제정의 범위를 넘는 것으로 보이며 상위법령 위반 소지 있어 신중한 검토 필요

2. 송아량 의원 대표발의안

가. 관계법령 : 「지방공기업법」 및 시행령

나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 입법예고

○ 기 간 : 2021. 4. 09. ~ 2021. 4. 16.

○ 제출의견 : 의견 없음

라. 관련부서 의견조회 결과

○ 서울시장(도시교통실 도시철도과) : 원안가결

- 현행 조례에서 '의회 보고' 규정 내용

· 제5조(정관) 제2항에서 공사 정관을 변경하고자 할 경우 시장의 인가 및 '시의회 소관 상임위원회에 보고'하도록 규정

· 제5조의2(의회에 대한 보고) 제1항제3호에서 공사 조직 및 정관 변경 시 '의회에 보고'하도록 규정

- 동일 보고사항에 대하여 보고대상이 상이하므로 '시의회 소관 상임위원회'로 구체화하고 통일하는 것으로 개정취지에 동의

V. 검토의견(수석전문위원 장훈)

1) 정진철 의원 대표발의안

가. 개 요

- 동 개정조례안은 현행 조례 제32조에서 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)이 실시하는 서울교통공사(이하 “공사”라 한다)의 업무 및 회계·재산관리에 대한 검사 결과¹⁾에 따라 필요한 경우 “서울교통공사 사장”(이하 “사장”이라 한다)에게 경영개선 요구를 할 수 있고, 사장은 특별한 사유가 없는 경우 시장의 경영개선 요구를 따르고 이에 응하지 않을 시 시장이 사장을 해임할 수 있는 근거를 신설하고자 하는 것임

나. 검토의견

■ 시장의 공사의 경영개선 요구 및 요건 신설(안 제32조제2항 신설)

- 동 개정조례안 제32조제2항은 공사의 회계 및 재산 등에 대한 분석결과 3년이상의 당기순손실 발생, 영업수입의 현저한 감소 및 기타 시장이 필요하다고 인정하는 경우 등에 대해 시장이 사장에게

1) 서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례 제32조(보고 및 검사 등) 시장은 공사의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며 필요한 보고를 명할 수 있다.

경영 개선 요구를 할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것임

- 현행 「지방공기업법」(이하 “법”이라 한다) 제73조2)에 따르면 시장은 공사의 설립·운영 등 공사의 업무를 관리·감독할 수 있는 것으로 명시되어 있음을 감안 할 때,

동 개정조례안과 같이 시장이 공사의 운영에 대한 관리 감독을 위해 경영계획 및 부채 관리에 대한 요구 대상을 구체화하여 조례에 규정하는 것은 법에서 명시된 위임 사항을 벗어나지 않고 선량한 관리·감독자로서의 책무를 수행한다는 점에서 타당성이 인정된다 할 것임

- 다만, 일부 개선요구 상황에 대한 판단기준이 모호하여 조례안에 대한 해석상 논란이 발생할 우려가 있는 바, 조례안을 보다 구체화하여 실효성을 높이는 방안에 대한 검토도 필요할 것임

- 한편 동 개정조례안에 대한 서울시의회 입법법률 자문결과 “시장은 공사의 운영 등 업무를 관리·감독할 수 있어 효율적인 경영을 위하여 경영개선 요구를 할 수가 있다.”는 의견이 제출된 바 있음³⁾

2) 지방공기업법 제73조(감독 등) ① 지방자치단체의 장은 공사의 설립·운영 등 공사의 업무를 관리·감독한다.

3) 서울시의회 입법법률 자문결과 요약(서울시장 경영개선 요구)

구분	내 용	비고
A	「지방공기업법」의 규정상 지방자치단체장에게 공사에 대한 폭 넓은 지휘·감독권 행사가 허용되고, 공사의 경영부실을 막기 위해 시장이 공사의 사장에게 경영개선 요구를 할 수 있도록 하는 것은 “안전하고 신속한 대중교통 수단을 제공함으로써 시민의 복리증진에 기여한다.”는 공사의 설립 목적에도 부합합니다. 따라서 시장이 본건 조항을 근거로 공사의 사장에게 경영 개선 요구를 하는 것은 충분히 가능할 것으로 사료됩니다.	요구 가능
B	서울시장은 지방자치단체 서울특별시의 장이므로, 지방공기업법 제73조 제1항의 규정에 따라 지방공사인 서울교통공사의 운영 등 업무를 관리·감독할 수 있습니다. 개정안은 지방공기업법 제73조 제1항의 규정을 구체화한 것으로 이해되며, 서울시장은 개정안의 규정에 따라 공사에 경영 개선 요구를 할 수 있을 것으로 사료됩니다.	요구 가능
C	공기업법 제10조에 의거하여 서울교통공사 조례의 제32조에서 서울시 장의 서울교통공사의 ‘경영에 대한 기본계획에 관한 사항’을 추가로 상세하게 규정할 수 있다는 것입니다. 따라서 현 조례개정안에서 보듯이 조항을 추가하여 서울시장은 관리자에게 공사의 효율적인 경영을 위하여 경영 개선 요구를 할 수가 있다 할 것입니다.	요구 가능

■ 사장의 이행책무과 시장의 사장 해임 권한 관련(안 제32조제3항 신설)

- 동 개정조례안 제32조제3항은 시장의 경영개선 요구를 사장이 지체 없이 따르도록 하는 한편 사장이 정당한 사유 없이 응하지 않을 경우 사장을 해임할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것으로

시장이 사장의 경영개선 요구에 대한 사장의 이행책무는 법에 따라
시장이 공사에 대한 관리·감독 권한을 가지고 있음을 감안할 때
타당성이 인정된다 할 것임
- 다만, 시장의 경영개선 요구를 사장이 정당한 사유없이 이행하지 않을 경우 사장을 해임할 수 있는 시장의 해임권한은 법에서 명시된 해임규정에 대한 검토가 필요할 것으로 보임
- 법에 따르면 시장은 사장의 임면권한을 가지는 동시에 특별한 경우 사장을 임기 중 해임할 수 있는 권한 또한 가지게 되며, 해임 사항은 크게 두 가지로 나눌 수 있음
- 첫째, 법에서 정한 시장과 사장의 “경영성과” 계약에 따른 이행실적, 경영평가 및 업무성과에서 하위 평가를 받거나 직전연도에 비해 현저히 하락한 경우 시장은 사장을 해임할 수 있고,

둘째, 행정안전부 장관이 실시한 “경영진단”의 결과에 따라 행정안전부 장관이 공사의 사장에 대한 해임을 시장에게 명할 경우 시장은 사장을 임기 중에 해임 할 수 있음

※ 참고 : 시장의 사장 해임 근거

구분	내용
시장과 사장의 “경영성과” 계약에 따른 해임 근거	지방공기업법 제58조(임원의 임면 등) ④ <u>지방자치단체의 장은 사장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임</u> 하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 제58조의2에 따른 <u>경영성과계약의 이행실적</u> 2. 제78조제1항 및 제2항에 따른 <u>경영평가의 결과</u> 3. 제78조제4항에 따른 사장의 <u>업무성과 평가 결과</u> 지방공기업법 시행령 제56조의2(사장의 연임 또는 해임의 기준) ①지방자치단체의 장이 법 제58조제4항에 따라 해당 공사의 사장을 연임시키거나 해임하는 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라야 한다. 2. 해임기준 가. 사장의 임기 중 법 제58조의2에 따른 경영성과계약 <u>이행실적 평가</u> , 법 제78조제1항에 따른 <u>경영 평가</u> 및 같은 조 제4항에 따른 <u>업무성과 평가에서 하위 평가를 받은 경우</u> 나. 사장의 임기 중 법 제58조의2에 따른 경영성과계약 <u>이행실적 평가</u> , 법 제78조제1항에 따른 <u>경영 평가</u> 및 같은 조 제4항에 따른 <u>업무성과 평가 결과가 직전 연도에 비하여 현저히 하락된 경우</u>
행정안전부장관이 실시한 “경영진단”의 결과에 따른 해임 근거	지방공기업법 제58조(임원의 임면 등) ⑤ <u>지방자치단체의 장은 다음 각 호의 경우 사장을 임기 중에 해임할 수 있다.</u> 1. 제78조의2제3항에 의한 <u>경영 개선 명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우</u> 2. 그 밖에 업무 수행 중 관계 법령을 중대하고 명백하게 위반한 경우 지방공기업법 제78조의2(경영진단 및 경영 개선 명령) ③ <u>행정안전부장관은 제2항에 따른 경영진단의 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 해당 지방공기업의 임원의 해임, 조직의 개편 등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.</u>

- 따라서, 시장의 경영개선 요구 불이행시 시장이 사장을 해임할 수 있는 근거를 조례에 명시하는 것은 행정안전부 장관이 경영진단에 따라 시장에게 사장의 해임을 요청할 수 있는 권한을 침해하거나 자칫 관련법에서 위임받지 않은 사항에 대해 별도의 해임 근거를 규정하는 것으로 비취질 우려 있다는 점에 대해서 검토가 필요할 것으로 판단됨

2) 송아량 의원 대표발의안

가. 개요

- 동 개정조례안은 의회에 대한 서울교통공사의 보고 대상과 관련하여 현행 조례에서 “의회”로 폭넓게 규정하고 있는 사항을 “서울특별시의 회 소관 상임위원회”로 한정하고자 하는 것임

나. 검토의견

- 서울교통공사는 도시철도 1~8호선을 각각 운영하고 있는 서울메트로와 서울특별시도시철도공사의 상호 중복되는 기능을 해소하고 효율적인 경영을 기반으로 시민에게 안전한 도시철도 서비스 제공을 위해 2017년 5월 출범⁴⁾하였고 이후 지하철 1~8호선, 9호선 2·3단계 구간(293역, 319.3km) 등을 운영하는 거대 도시철도 운영기관으로 변모하였음
- 하지만, 효율적인 경영을 통해 안전하고 경쟁력 있는 서울지하철을 만든다는 당초의 취지가 무색할 정도로 서울교통공사는 심각한 재정난에 처해 있는 상황으로 통합이후 당기순손실만 하더라도 '18년도 5,389억원에서 '20년도에는 코로나19 등의 영향에 따라 전년대비 약 90%가 늘어난 1조 1,137억원으로 증가하였고, 올해에도 1조 5,991억원이 부족할 것으로 예상되는 상황임

4) “서울지하철 통합혁신 추진방안”, 서울특별시장 방침 제398호 교통정책과-27876(2014.12.31.)

〈서울교통공사 결산 관련 손익현황〉

(단위 : 억원)

구 분	'18년 말	'19년 말	'20년 말
총수익	21,549	20,550	16,102
총비용	26,938	26,415	27,239
당기순손실	△5,389	△5,865	△11,137

- 서울교통공사의 대규모 적자는 무임수송·대중교통환승할인 및 코로나19 등에 따른 적자가 주된 이유라고 볼 수 있지만 서울교통공사 스스로 자구책을 마련하는 노력도 병행되어야 할 것임
- 서울시의회는 객관적인 시각으로 시민을 대표하여 서울교통공사의 재정 문제, 부대사업 투자, 그 밖에 도시철도 안전과 관련한 사항 등에 대해 관리·감독하는 역할을 수행하고 있고 이러한 현실을 반영하여 서울교통공사가 각종 사안을 서울시의회에 보고하도록 하는 규정을 조례에 명문화⁵⁾ 한 바 있음
- 이와 관련하여 동 개정조례안은 현행 조례에서 서울교통공사가 보고하도록 하는 대상을 “의회”라고 폭 넓게 규정하고 있는 사항을 “서울특별시의회 소관 상임위원회⁶⁾”로 변경하고자 하는 것으로

5) 「서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제5조의2(의회에 대한 보고) ① 공사의 다음 각 호의 사항을 의회에 보고하여야 한다. 1. 예산서(사업설명서) 및 결산서 2. 다른 법인에 출자 및 신규투자사업 관련 사항 3. 공사조직 및 정관 변경 시 4. 국비지원사업을 포함한 전동차 보전계획 등 도시철도 세부계획 5. 부대사업계획 및 결과 6. 안전운전 및 철도안전 시행계획 7. 서울시 및 중앙 투자심사 대상 사업 8. 철도사고(철도안전법 시행령 제57조) 9. 기타 의회에서 요구하는 사항

6) 「서울특별시의회 기본 조례」 제33조(상임위원회의 소관) ① 상임위원회의 소관은 다음과 같다. 9. 교통위원회 가. 도시교통실 소관에 속하는 사항 나. 도시기반시설본부 사무 중 도시철도국 소관에 속하는 사항 다. 서울교통공사에 관한 사항 라. 삭제 <2017. 3. 9.> 마. 서울시설공단에 관한 사항

이를 통해 보고 대상을 명확히 할 수 있고, 현행 조례 제5조제2항에서 정관 변경은 “소관 상임위원회”에 보고하고, 제5조의2에 따른 보고 사항은 “의회”로 규정함에 따라 발생할 수 있는 혼란을 방지할 수 있을 것으로 기대됨