

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제216호

나. 발 의 자 : 장태용 의원 외 19명

다. 발의일자 : 2022년 8월 30일

라. 회부일자 : 2022년 9월 02일

2. 제안이유

- 현재 서울시 출자·출연 기관 임원추천위원회 구성 시 ‘시장 및 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명’, ‘시의회가 추천하는 사람 3명’ 으로 구성하도록 되어 있음.
- 시장과 출자·출연 기관 이사회 추천인원의 불확정 규정으로 인해, 시와 출자·출연 기관 간에 법적 근거가 없는 추천인원 배정을 위한 협의의무가 부여되고, 협의과정에서 출자·출연 기관 운영의 자율성이 침해될 수 있음.
- 한편 임원추천위원회가 6명으로 구성되어 있어 가부동수로 위원회

의견이 대립되는 경우 의결을 통한 의사결정이 곤란할 수 있음.

- 또한, ‘시장 및 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명’, ‘시의회가 추천하는 사람 3명’으로 구성하는 것은 시의회가 50%의 비율이 되어 행정에 대해 소극적·사후적으로 시의회가 통제하도록 하는 「지방자치법」의 취지를 넘어선 개입이 될 가능성이 있음.
- 따라서 시장 및 기관 이사회가 추천인원을 명확하게 규정하여, 출자·출연 기관 운영의 자율성 및 책임경영을 제고하고, 법적안정성과 예측 가능성을 확보하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 임원추천위원회는 시장이 추천하는 사람 2명, 시의회가 추천하는 사람 3명, 그 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 2명으로 구성함(안 제8조제1항).

4. 검토의견(수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 출자·출연 기관 임원추천위원회의 구성을 6명(시장 및 해당 출자·출연 기관 이사회 추천 3명, 시의회 추천 3명)에서 7명(시장 추천 2명, 해당 출자·출연 기관 이사회 추천 2명, 시의회 추천 3명)으로 변경하여

가부동수에 따른 의사지연을 방지하고, 단체장과 기관 이사회의 추천인원을 명확히 하여 법적 안정성을 확보하고자 발의됨.

나. 개정안의 발의 배경과 출자·출연 기관 임원추천위원회

- 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘「지방 출자출연법」’)에는 기관장과 임원의 채용을 위해 구성되는 임원추천 위원회와 관련된 별도의 규정이 없음.
- 다만, 행정안전부장관이 출자·출연 기관의 조직 운영과 정원, 인사, 예산 등에 공통적으로 적용할 ‘운영지침’을 단체장이나 출자·출연 기관에 통보하고 있음(법 제27조).
- 이에 따른 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」(이하 “「출자출연지침」”)에서는 임원추천위원회를 설치·운영할 경우에는 「지방 공기업 인사운영 기준」(이하 “「공기업인사기준」”)을 준용할 수 있도록 함.
 - 「공기업인사기준」은 임원추천위원회의 위원 정수를 총 7명으로 하고, 단체장 추천 2명, 해당 출자·출연기관 이사회(이하 “기관 이사회”) 추천 2명, 지방의회 추천 3명으로 구성하도록 함.
- 종전에 서울시 조례에는 임원추천위원회를 「공기업인사기준」과 동일하게 규정했으나, 서울시와 시의회 간의 견제와 균형관계를

효과적으로 유지한다는 취지에서 현행(시장 및 기관 이사회 추천 3명, 시의회 추천 3명)과 같이 개정됨(2021.12.22. 본회의 의결).

- 이는 「공기업인사기준」의 준용이 강제사항이 아니므로 임원추천 위원회의 정수와 구성 방식을 조례로 달리 정할 수 있다는 의견에 따른 것임.

○ 이에 대해 서울시는 지방자치단체장의 권한을 법적 근거 없이 실질적으로 제약하고, 「지방출자출연법」이 보장하는 출자·출연 기관의 자율성을 침해한다는 사유로 시의회에 재의결¹⁾을 요구함(2022.1.10.).

< 서울시 재의요구 사유 >

- ① 「지방출자출연법」상 산하 출자·출연 기관의 임명권자는 지방자치단체장임.
 - 임직원에 관한 사항은 정관에서 정하며, 정관의 제·개정은 지방자치단체장과 협의 사항
 - 지방자치단체장에게 임원 해임(요구) 권한과 직무정지 권한 부여
 - 출자·출연 기관에 대한 지도·감독권을 지방자치단체장에게만 부여
- ② 임원추천위원회 구성 기준에서 의회의 추천 인원 비율을 증가(3/7→3/6)시키는 것은 의회의 소극적인 견제 범위를 넘어 시장의 전속 권한을 적극적으로 침해함(행정안전부 유권해석).
- ③ 시장과 기관 이사회의 추천 인원을 합하여 3명으로 정하고 각각의 추천인원을 확정하지 않는 것은 시장과 기관 이사회에 법적 근거 없는 협의 의무를 부여하여 법적안정성과 예측가능성을 확보할 수 없으며 출자·출연 기관의 자율성을 침해함.
- ④ 임원추천위원회를 6명으로 구성하면 가부동수일 경우 의사결정이 곤란함.

1) 「지방자치법」 제120조(지방의회의 의결에 대한 재의 요구와 제소) ① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.

② 제1항의 요구에 대하여 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다. 이 경우에는 제192조제4항을 준용한다.

- 그러나 시의회가 조례를 재의결(2022.2.21.)하면서 서울시는 대법원에 ‘조례안 재의결 무효확인’ 의 소(訴)를 제기하고, 본안 판결 전까지 재의결된 조례의 집행을 정지하는 가처분 신청을 함(2022.3.11.).
- 개정안은 출자·출연 기관 임원추천위원회를 종전과 같이 위원 정수를 7명으로 하여, 시장 추천 2명, 기관 이사회 추천 2명, 시의회 추천 3명으로 구성하고, 출자·출연 기관을 설립할 때에는 시장 추천 4명, 시의회 추천 3명으로 구성하도록 함.

< 개정안 관련 조문 비교 >

종전 (2021.12.22. 이전)	현행	개정안
제8조(임원추천위원회) ① 제7조제3항에 따라 임원추천위원회를 설치·운영하는 경우에 다음 각 호의 사람으로 구성한다. <u>다만, 출자·출연 기관을 설립하는 때에는 시장이 추천하는 사람 4명과 시의회에서 추천하는 사람 3명으로 구성한다.</u> 1. <u>시장</u> 이 추천하는 사람 2명 2. 시의회가 추천하는 사람 3명 3. <u>그 출자·출연 기관의 이사회</u> 가 추천하는 사람 2명	제8조(임원추천위원회) ① 제7조제3항에 따라 임원추천위원회를 설치·운영하는 경우에 다음 각 호의 사람으로 구성한다. <후단 삭제> 1. <u>시장 및 출자·출연 기관의 이사회</u> 가 추천하는 사람 3명 2. 시의회가 추천하는 사람 3명 <삭제>	제8조(임원추천위원회) ① 제7조제3항에 따라 임원추천위원회를 설치·운영하는 경우에 다음 각 호의 사람으로 구성한다. <u>다만, 출자·출연 기관을 설립하는 때에는 시장이 추천하는 사람 4명과 시의회에서 추천하는 사람 3명으로 구성한다.</u> 1. <u>시장</u> 이 추천하는 사람 2명 2. 시의회가 추천하는 사람 3명 3. <u>그 출자·출연 기관의 이사회</u> 가 추천하는 사람 2명

- 이는 시의회와 서울시 간의 위원 추천 권한에 대한 쟁송을 조기에 해소하여 행정력의 불필요한 낭비를 방지한다는 측면에서 긍정적으로 볼 수 있음.

- 개정안이 의결될 경우에는 임원추천위원회의 구성이 종전과 동일하게 되어 서울시가 소송을 유지할 이유가 해소됨.
- 다만, 향후에도 유사한 개정안이 다시 발의될 가능성도 있으므로 유사한 쟁송 과정의 불필요한 반복을 방지하기 위해서는 대법원의 판결을 통해 확정적인 사법해석을 받는 것을 고려할 수 있음²⁾.
- 행정안전부가 임원추천위원회 구성 기준(비율)의 변경을 자치단체장의 전속권한으로 본다고 유권해석을 했으나, 서울시가 요청한 집행정지 신청을 대법원이 인용하지 않은 점을 고려하면³⁾ 사법해석의 결과가 다르게 판단될 가능성이 남아 있는 상태임.
- 한편, 「서울특별시 재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례」는 임원추천위원회의 비율을 시장 추천 3명, 시의회 추천 3명으로 규정하고 있으므로 향후 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」와 연동하여 개정할 필요가 있음.

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8056

2) 현재 본안 소송은 변론종결(2022.8.25.)로 판결만 남았으며, 2000년 이후 대법원이 판결을 공시한 '조례안 의결 무효 확인 소송' 또는 '조례안 재의결 무효 확인 소송' 18건은 변론종결부터 최종 판결까지 최단 14일, 최장 18개월이 소요되었음.

3) 집행정지란 취소소송이 제기된 경우에 처분 등이나 그 집행 또는 절차의 속행으로 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요가 있을 때, 법원이 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 그 처분 등의 집행 또는 절차의 속행을 잠정적으로 정지하도록 결정하는 것임(「행정소송법」 제23조제2항).