

서울특별시 농수산물공사 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2701호
2. 발 의 자 : 김현기 의원(찬성자 11명)
3. 발의일자 : 2025년 05월 21일
4. 회부일자 : 2025년 05월 29일

II. 제안이유

- 서울특별시농수산물공사 사장이 중요한 사항에 대해 주무부서의 장과 사전에 협의하도록 하는 규정을 신설하여 서울특별시농수산물공사에 대한 관리·감독 및 관련 업무 추진의 행정적 효율성을 증진하고자 함.

III. 주요내용

- 가. 공사 사장이 예산편성, 소송 업무 등 중요한 사항에 대해 사전에 주무부서의 장과 협의하는 규정을 신설함(안 제25조제3항)

Ⅳ. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 개정조례안의 개요

- 동 개정조례안은 서울특별시 농수산물공사 사장으로 하여금 예산편성, 소송 업무 등 기관 운영상의 중요한 사항에 대해 서울특별시 주무부서의 장과 사전에 협의하도록 명시함으로써 공사·공단에 대한 서울시의 지도·감독을 원활하게 하고자 발의됨.

2. 서울특별시 농수산물공사에 대한 지도·감독 권한

- 서울특별시 농수산물공사(이하 “농수산공사”)는 「농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률」 제21조¹⁾에 따라 서울시가 개설한 도매시장²⁾을 관리하기 위해 설립되었으며, 도매시장 관리 등의 고유사무에 대한 지도·감독 권한은 농림축산식품부 및 해양수산부³⁾와 서울시가 함께 행사하고 있음.
- 그리고 이러한 고유사무 외에 경영평가·인사·예산 및 결산 등 공사 운영을 위한 일반사항은 「지방공기업법」에 따라 행정안전부와 서울시가 지도·감독 권한을 행사하고 있음.
- 이와 유사하게 서울시는 「서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙」을 통해 농수산공사의 고유사무는 민생노동국(농수산유통과)가, 기관운영을 위한 일반사항은 기획조정실(공기업담당관)이 담당하고 있음⁴⁾.

1) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」

제21조(도매시장의 관리) ① 도매시장 개설자는 소속 공무원으로 구성된 도매시장 관리사무소(이하 “관리사무소”라 한다)를 두거나 「지방공기업법」에 따른 지방공사(이하 “관리공사”라 한다), 제24조의 공공출자법인 또는 한국농수산물유통공사 중에서 시장관리자를 지정할 수 있다.

② 도매시장 개설자는 관리사무소 또는 시장관리자로 하여금 시설물관리, 거래질서 유지, 유통 종사자에 대한 지도·감독 등에 관한 업무 범위를 정하여 해당 도매시장 또는 그 개설구역에 있는 도매시장의 관리 업무를 수행하게 할 수 있다.

2) 가락동농수산물도매시장, 강서농산물도매시장, 양곡시장

3) 도매시장에서 취급하는 품목 중 농축산물은 농식품부가, 해산물은 해수부가 지도·감독 권한을 갖고 있음.

3. 개정조례안의 주요 내용

- 동 개정조례안은 농수산공사 사장으로 하여금 예산편성, 소송 업무 등 중요한 사항에 대해 사전에 주무부서의 장과 협의하도록 하는 규정을 신설하고 있음.

현행 조례	개정조례안
제25조(감독 등) ①·② (생략) <u><신설></u>	제25조(감독 등) ①·② (현행과 같음) ③ <u>사장은 제2항 외에 예산편성, 소송 업무 등 중요한 사항에 대하여 사전에 주무부서의 장과 협의하여야 한다.</u>

- 먼저 「지방공기업법」의 관련 규정을 살펴보면, 동 법 제51조는 지방공사를 독립적인 법인으로 규정하면서도 동 법 제56조에서 지방공사가 목적, 명칭, 소재지, 사업, 임직원, 이사회, 재무회계, 공고, 자본금, 사채 발행 등을 기재한 정관을 변경할 경우에는 자치단체장의 인가를 받도록 하였음.
- 그리고 동 법 제65조제3항은 지방공사 사장으로 하여금 예산이 성립되거나 변경되었을 경우 지체 없이 자치단체장에게 보고하도록 하고, 동 법 제66조의2제2항은 자치단체장으로 하여금 행정안전부장관이 정한 예산 및 결산에 관한 공통기준의 범위에서 예·결산의 제출 및 운영에 필요한 사항을 정하도록 하고 있음.
- 또한 제75조의2에서는 공사 사장이 결산서, 재무제표, 연도별 경영목표, 경영 실적 평가 결과, 그 밖에 경영에 관한 중요 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역주민에게 공시하도록 하고 있고, 기관의 경영·인사·재무와

4) 이중 기획조정실은 농수산공사 뿐만아니라 서울시 소속 6개 공기업에 대하여 공통적으로 적용해야 하는 임원 인사 및 조직 관리, 예산·결산·이사회·공사채 발행 관리, 노동이사제 및 임금피크제 운영, 기관장 성과계약평가 등을 지도·감독하고 있음.

관련된 주요 소송은 수시로 공시하도록 하고 있음.

- 더욱이 동 법 제73조제1항은 지방자치단체장이 공사의 설립·운영 등 공사의 업무를 관리·감독한다고 명시하고 있는바, 동 개정조례안과 같이 공사의 예산편성, 소송 업무 등의 중요한 사항을 사전에 협의하도록 하는 것은 「지방공기업법」의 규정에 합치한다고 판단됨.
- 다만, 동 개정조례안은 공사 사장의 사전 협의 대상을 ‘주무부서의 장’으로 규정하고 있는바, 이는 지도·감독 주체를 자치단체장으로 규정할 경우 개별 공기업에 대한 지도·감독 권한을 행사하는 주체가 기획조정실인지, 아니면 개별 기관에 대한 주무부서인지 파악하기 어렵기 때문에 이를 주무부서로 명확히 규정한 것으로 사료됨.
- 한편, 동 조례안에 대한 입법예고 기간(2025.6.3.~ 6.7.) 중에 “서울특별시 투자출연기관 노동이사 협의회” 등은 동 개정조례안이 ‘투자 출연기관에 대한 관리·감독 권한을 시장에서 주무부서장으로 이전하고, 기관장은 예산, 인사, 소송 등 주요 경영 판단에 대해 주무부서장의 사전검열을 받도록 하여, 경영의 독립성, 자율성을 훼손하며, 행정적 과잉 개입에 해당한다’는 취지로 개정 반대 의견을 제시하였음⁵⁾[참고자료].
- 그러나 주무부서장은 독립적인 권한이나 법적 주체가 아닌 자치단체장의 명에 따라 주어진 역할을 수행하는 것에 불과하고, 동 개정조례안은 실무상의 편의를 위해 주무부서장에게 지도·감독 권한을 부여하더라도 권한의 귀속 자체를 이전하고자 하는 취지가 아니기 때문에 노동이사 협의회의 주장은 과도한 것으로 볼 수 있음.

5) 동 개정조례안의 취지와 유사한 내용으로 서울시 소속 6개 공기업의 설립 근거 조례와 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」에 대한 개정안이 발의되어 있음.

- 또한 노동이사 협의회는 ‘중요사항에 대한 사전 협의’를 ‘사전검열’이라고 해석하고 있으나 지방공기업법은 지방공사의 주요사항을 기재한 정관을 변경할 경우에는 협의보다 강한 개념인 인가를 얻도록 하였고, 동 개정 조례안의 소송 업무에 대한 사전 협의는 소송 수행의 가부에 대한 협의보다는 소송 현황에 대한 보고라고 해석하는 것이 적절하다고 사료됨.

입법조사관	연락처
최범준	02-2180-8056

[관계법률]

「지방공기업법」

제46조(업무 상황의 공표 등) ① 관리자는 조례로 정하는 바에 따라 사업연도마다 두 번 이상 지방직영기업의 업무 상황을 설명하는 서류를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 지체 없이 이를 공표하여야 한다.

② 관리자는 결산서, 재무제표, 연도별 경영목표, 경영실적 평가 결과, 그 밖에 경영에 관한 중요 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역주민에게 공시하여야 한다.

③ 행정안전부장관은 제2항에 따라 각 지방직영기업이 공시하는 사항 중 주요 사항을 표준화하고 이를 통합하여 공시(이하 이 조에서 “통합공시”라 한다)할 수 있다.

④ 행정안전부장관은 통합공시를 하기 위하여 지방직영기업에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 지방직영기업은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.

⑤ 행정안전부장관은 지방직영기업이 제2항에 따른 경영공시 의무와 제4항에 따른 통합공시를 위한 자료제출 의무를 성실하게 이행하지 아니하거나, 거짓 사실을 공시하거나, 거짓 자료를 제출하였을 때에는 해당 지방자치단체의 장에게 그 사실을 알리고 거짓 사실 등을 시정하도록 요구할 수 있다.

⑥ 통합공시의 기준과 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제51조(법인격) 공사는 법인으로 한다.

제56조(정관) ① 공사의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 목적
2. 명칭
3. 사무소의 소재지
4. 사업에 관한 사항
5. 임직원에 관한 사항
6. 이사회에 관한 사항
7. 재무회계에 관한 사항
8. 공고에 관한 사항
9. 자본금에 관한 사항
10. 사채 발행에 관한 사항
11. 정관 변경에 관한 사항
12. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 제53조제2항에 따른 공사의 정관에는 제1항 각 호의 사항 외에 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 주식 발행에 관한 사항
2. 주주총회에 관한 사항

③ 공사는 정관을 변경하려는 경우 지방자치단체의 장의 인가를 받아야 한다. 다만, 제50조제1항에 따라 설립된 공사의 경우에는 지방자치단체 간의 규약으로 정하는 바에 따른다.

제65조(예산) ① ~ ② (생략)

③ 공사의 사장은 제2항에 따라 예산이 성립되거나 변경되었을 때에는 지체 없이 지방자치단

체의 장에게 보고하여야 한다.

제66조(결산) ① (생략)

② 공사는 결산 완료 후 결산서를 작성하여 대통령령으로 정하는 서류 및 지방자치단체의 장이 지정하는 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부하여 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여 승인을 받아야 한다.

제66조의2(예산·결산에 관한 공통기준) ① (생략)

② 공사의 예산 및 결산의 제출 및 운영에 필요한 사항은 제1항의 공통기준의 범위에서 지방자치단체의 장이 정한다.

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

② (생략)

제75조의2(업무 상황의 공표 등) 공사의 업무 상황의 공표 등에 관하여는 제46조를 준용한다. 이 경우 “관리자”는 “사장”으로 본다.

[참고자료]

서울특별시 투자출연기관 노동이사협의회 성명서

서울시의회는 서울시투자출연기관의 자율적 책임경영을 무력화하는 조례개정을 중단하라!

서울특별시 투자출연기관 노동이사협의회는 2025년 6월 3일 서울특별시 의회가 입법예고한 「서울특별시 투자기관 및 출자·출연기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안」에 대해 깊은 우려를 표하며, 이를 강력히 반대한다.

이번 조례 개정은 「지방공기업법」에 따라 설립된 독립법인의 법인격과 경영의 독립성, 자율성을 심각하게 훼손하며, 이는 법령에도 위배될 뿐만 아니라 자유시장경제 원칙에도 반하는 행정적 과잉 개입으로 볼 수밖에 없다.

서울시의회는 이번 개정안의 목적이 무엇이며, 누구를 위한 조례 개정인지 명확히 밝혀야 한다. 과연 서울시의회와 서울시는 이번 조례 개정을 통해 무엇을 얻으려 하는가?

이번 조례개정안은 행정 효율성을 내세우고 있으나, 실제로는 투자 출연기관에 대한 관리·감독 권한을 시장에서 주무부서장으로 이전하고 자율경영의 틀을 무너뜨리는 시도로 보인다. 개정안이 통과될 경우, 기관장은 예산, 인사, 소송 등 주요 경영 판단에 대해 주무부서장의 사전검열을 받아야 하며, 이는 명백히 공공기관의 자율경영 원칙을 침해하는 것이다.

또한 이번 개정안은 「지방공기업법 제51조」가 보장한 독립성과 책임경영 원칙에 정면으로 위배되며, 「지방자치법」이 정한 자치입법의 한계를 벗어난 과잉입법에 해당할 소지가 크다. 특히, 각 기관의 사업 특성과 노사 관계를 무시한 채, 인사·임금·채용 등 핵심 사안에 대해 일률적 사전개입을 허용하려는 이번 개정안은 노사 자율 교섭권을 본질적으로 침해하고, 노사 갈등을 구조적으로 유발할 수 있다.

서울시는 이미 국장급 공무원을 당연직 이사로 각 기관의 이사회에참여시키고 있으나, 실상은 이사회에 출석조차 제대로 이뤄지지 않고 하위직 공무원이 대리 참석하는 등 기존 관리·감독 체계의 실효성조차 확보하지 못하고 있는 상황이다. 이처럼 현재의 문제점을 개선하기보다 자율경영을 더욱 위축시키는 조례 개정을 추진하는 것은 서울시 공공기관의 본질적 역할과 대시민 공공서비스의 질을 오히려 후퇴시키는 반시장적 조치라고 판단된다.

시민들에게 규제개혁을 외치면서, 정작 서울시 산하 공공기관에게는 이중·삼중의 규제를 들이밀어, 자율경영·책임경영의 환경을 억압하고 대시민 서비스의 지연을 유발하는 행태는 결코 정당화될 수 없다.

이에 우리는 다음과 같이 요구한다.

1. 서울시의회는 자율경영과 법적 독립성을 침해하는 조례 개정을 즉각 철회하라.
2. 서울시는 각 기관의 자율성과 책임경영의 원칙을 존중하고, 실질적인 공공서비스 개선에 집중

하라.

3. 일률적인 행정개입이 아닌 기관별 특성을 반영한 자율적 운영환경을 보장하라.

4. 노사자율의 원칙을 훼손하는 모든 사전검열 시도를 중단하라.

서울특별시 투자출연기관 노동이사협의회는 서울시민을 위한 공공서비스의 질 향상과 공공기관의 창의적이고 책임 있는 자율경영 체제가 지켜지도록, 서울시의회의 현명한 판단과 전향적 조치를 강력히 촉구한다.

2025년 6월 6일