

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제2705호
2. 발 의 자 : 김현기 의원(찬성자 11명)
3. 발의일자 : 2025년 05월 21일
4. 회부일자 : 2025년 05월 29일

II . 제안이유

- 서울특별시 출자·출연 기관의 장이 중요한 사항에 대해 주무부서의 장과 사전에 협의하도록 하는 규정을 신설하여 서울특별시 출자·출연 기관에 대한 지도·감독 및 관련 업무 추진의 행정적 효율성을 증진하고자 함.

III . 주요내용

- 가. 출자·출연 기관의 장이 예산편성, 기구 및 정원 변동, 임직원 채용, 보수 체계 개편 등 중요한 사항에 대하여 주무부서의 장과 사전 협의하는 규정을 신설함(안 제11조제2항)

Ⅳ. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 개정조례안의 개요

- 동 개정조례안은 서울특별시 출자·출연 기관의 장이 기관 운영상의 중요한 사항을 변경할 경우 해당 기관에 대한 지도·감독 권한을 갖고 있는 서울특별시 주무부서의 장과 사전에 협의하도록 명시함으로써 출자·출연 기관에 대한 서울시의 지도·감독을 원활하게 하고자 발의됨.

2. 지방출자출연법의 체계와 지도·감독 권한

- 당초 지방자치단체 소속의 출자·출연 기관은 통일된 규정이 없이 개별 법률이나 지방자치단체별 조례에 근거하여 설립·운영되었으며, 그 관리 등에 대해서는 「지방공기업법」을 준용하고 있었음.
- 그러나 2010년대부터 지방출자·출연 기관의 수가 점차 증가하고 「지방공기업법」에 따라 사무의 영역이 제한되는 지방공기업¹⁾과 달리 경제·문화·예술 등 다양한 영역의 사무를 위해 설립된 지방출자·출연 기관의 특성으로 인해 별도의 법률을 제정할 필요성이 제기되었음.
- 이에 따라 정부는 지방출자·출연 기관의 남설을 방지하고, 이들 기관에 일관성 있고 체계적으로 적용할 설립 전 절차 및 지도·감독 등에 대한 규정을 마련하고자 2014년에 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」을 제정하였음.
- 이러한 지방출자출연법은 ▶출자·출연 기관의 대상사업 및 지정·고시

1) 수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업, 주택·토지 또는 공용·공공용건축물의 관리 등의 수탁, 공재개발사업 및 공공재건축사업, 신에너지 및 재생에너지의 기술개발 및 발전·이용·보급에 필요한 사업, 내항 정기 여객운송사업

(제4조~제7조), ▶정관, 임직원 인사, 예산과 회계, 지도·감독 등의 기본적인 운영에 관한 사항(제8조~제37조) 등을 규정하고 있으며, 서울시는 2015년 동 법에서 조례로 위임한 사항²⁾ 등을 보다 구체화하고, 서울시 소속 출자·출연 기관에게 공통적으로 적용해야 할 사항을 명시하기 위해 동 조례를 제정하였음.

- 그리고 「서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙」을 통해 경영실적 평가·진단과 같은 공통 사항에 대한 지도·감독 사무는 기획조정실(공기업 담당관)에서, 개별 출자·출연 기관의 고유사무와 관련된 지도·감독 사무는 해당 출자·출연기관의 설립 근거 조례를 관장하는 개별 부서에서 분장하고 있음.

3. 개정조례안의 주요 내용

- 동 개정조례안은 출자·출연 기관장이 예산편성, 기구 및 정원 변동, 임직원 채용, 보수체계 개편 등 중요한 사항에 대하여 주무부서의 장과 사전에 협의하도록 하고 있음.

현행 조례	개정조례안
제11조(지도·감독) 법 제25조제1항제2호 및 영 제18조제1항제4호에 따라 시장은 다음 각 호의 사업에 대하여 지도·감독할 수 있다. 1. 출자·출연 기관이 출자금·출연금 또는 보조금을 지원한 사업 2. 출자·출연 기관이 상환을 보증한 사업 <u><신 설></u>	제11조(지도·감독) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② 출자·출연 기관의 장은 <u>예산편성 기구 및 정원 변동 임직원 채용, 보수체계 개편 등 중요한 사항에 대하여 주무부서의 장과 사전 협의하여야 한다.</u>

2) 지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등(제4조), 지방자치단체의 장과의 성과계약(제11조), 대행 사업의 비용 부담(제21조), 출자·출연 기관의 해산요청 등(제24조), 경영실적 평가와 경영진단 실시 관련 조례의 제정(제31조)

- 먼저 지방출자출연법의 관련 규정을 살펴보면, 동 법 제3조는 출자·출연 기관의 자율적인 운영을 보장하면서도 동 법 제8조에서 출자·출연 기관이 목적, 명칭, 소재지, 자본금 또는 출연금, 주식 발행, 주주총회, 임직원, 이사회 등의 운영, 예산과 회계, 정관의 변경, 해산 등에 대해서는 정관에 기재하도록 하고, 이러한 정관을 변경할 경우에는 미리 자치단체장과 협의하도록 하고 있음.
- 또한 동 법 제18조제2항은 출자·출연 기관으로 하여금 예산이 성립되거나 변경되었을 경우 지체 없이 자치단체장에게 보고하도록 하고, 동 법 시행령 제14조는 자치단체장으로 하여금 행정안전부장관으로부터 통보받은 예산 편성지침에 관한 세부 사항을 작성하여 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있도록 규정하고 있음.
- 그리고 동 법 제25조제2항은 출자·출연 기관의 장은 ▶기구 및 정원의 변동에 관한 사항, ▶임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항을 자치단체장과 협의하도록 하였음.
- 이에 대하여 동 법 시행령 제18조제2항은 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 ▶임직원의 채용, 면직 및 임원의 승진 등에 관한 사항, ▶임금, 성과급, 퇴직금 및 복리후생비 등 보수체계에 관한 사항, ▶그 밖에 재산의 취득·처분 등 재산의 중요한 변동에 관한 사항으로 규정하고 있음.
- 따라서 동 개정조례안과 같이 출자·출연 기관의 예산편성, 기구 및 정원 변동, 임직원 채용, 보수체계 개편 등의 중요한 사항을 사전에 협의하도록 하는 것은 지방출자출연법의 규정에 합치한다고 판단됨.

- 다만, 동 개정조례안은 출자·출연 기관장의 사전 협의 대상을 법률과 달리 ‘주무부서의 장’ 으로 규정하고 있음.
- 이는 지방출자출연법과 같이 지도·감독 주체를 자치단체장으로 규정할 경우 개별 기관에 대한 지도·감독 권한을 행사하는 주체가 기획조정실 인지, 아니면 개별 기관에 대한 주무부서인지 파악하기 어렵기 때문에 이를 주무부서로 명확히 규정한 것으로 사료됨.
- 한편, 동 개정조례안의 취지와 동일한 내용으로 서울시 소속 6개 공기업³⁾의 설립 근거 조례에 대한 개정안이 발의되어 있으며, 이에 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 제시 하였음[참고자료].
- 그러나 주무부서장은 독립적인 권한이나 법적 주체가 아닌 자치단체장의 명에 따라 주어진 역할을 수행하는 것에 불과하고, 조례가 실무상의 편의를 위해 주무부서장에게 지도·감독 권한을 부여하더라도 권한의 귀속 자체를 이전하고자 하는 취지가 아니기 때문에 노동이사 협의회는 주장은 과도한 것으로 볼 수 있음.
- 또한 노동이사 협의회는 ‘중요사항에 대한 사전 협의’ 를 ‘사전검열’ 이라고 해석하고 있으나 이미 지방출자출연법에 자치단체장과 협의하도록 규정되어 있는 기구 및 정원의 변동이나 임직원의 채용과 면직, 보수체계

3) 주택도시공사, 교통공사, 농수산식품공사, 에너지공사, 물재생공사, 시설공단

등에 대한 협의는 사후에 시행할 수 있는 사안이 아니며, 이러한 협의가 사전 동의를 의미하는 것이 아니기 때문에 이를 사전검열로 간주하는 것은 지나친 해석이라고 사료됨.

입법조사관	연락처
최범준	02-2180-8056

[관계법률]

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

제3조(경영의 기본원칙) ① 출자·출연 기관은 해당 기관의 경영의 효율성을 높이고, 지역주민에 대한 공공복리가 증진될 수 있도록 노력하여야 한다.

② 지방자치단체는 출자·출연 기관의 자율적인 운영을 보장하며, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력하여야 한다.

제8조(정관) ① 출자·출연 기관의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다. 다만, 출자·출연 기관의 형태와 특성이나 업무 내용상 해당하지 아니하는 사항은 기재하지 아니할 수 있다.

1. 목적
2. 명칭
3. 주된 사무소가 있는 곳
4. 자본금 또는 출연금
5. 주식 발행에 관한 사항
6. 주주총회에 관한 사항
7. 임직원에 관한 사항
8. 이사회 운영
9. 사업 범위 및 내용과 그 집행
10. 예산과 회계
11. 정관의 변경
12. 해산에 관한 사항
13. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 출자·출연 기관은 제5조에 따라 출자·출연 기관으로 지정된 후 3개월 이내에 제1항에 따른 정관을 작성하여 미리 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다. 정관의 기재사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

제18조(예산의 편성 등) ① (생략)

② 출자·출연 기관은 예산이 성립되거나 변경되었을 때에는 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 보고된 예산이 법령에 위반되거나 해당 지방자치단체의 회계 관계 규정 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 시정을 명하여야 한다.

④ 제3항에 따라 지방자치단체의 장이 시정을 명한 경우 출자·출연 기관은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 예산의 편성 등과 그 보고와 관련하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제25조(지도·감독 등) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다.

1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업
2. 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업

- ② 출자·출연 기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.
1. 기구 및 정원의 변동에 관한 사항
 2. 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제14조(예산의 편성 등) ① 출자·출연 기관이 법 제18조제1항에 따라 편성하는 예산에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 소속 임직원 등의 인건비
2. 계속비에 관한 설명서
3. 채무부담행위 설명서
4. 예산이월 설명서

② 행정안전부장관은 법 제27조제2호에 따라 다음 연도의 예산의 편성·집행과 자금 운영에 관한 사항을 정하는 운영지침(이하 “예산편성지침”이라 한다)을 매년 6월 30일까지 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 통보받은 예산편성지침에 관한 세부 사항을 작성하여 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다.

제18조(지도·감독 등) ① 법 제25조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 법 제20조에 따라 지방자치단체가 출자금·출연금 또는 보조금을 교부한 사업
2. 법 제21조에 따라 출자·출연 기관이 대행하는 사업
3. 법 제22조제2항에 따라 지방자치단체가 상환을 보증한 사업
4. 해당 지방자치단체의 조례에서 지방자치단체의 장이 지도하거나 감독할 수 있도록 규정하고 있는 사업

② 법 제25조제2항제2호에서 “임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 임직원의 채용, 면직 및 임원의 승진 등에 관한 사항
2. 임금, 성과급, 퇴직금 및 복리후생비 등 보수체계에 관한 사항
3. 그 밖에 재산의 취득·처분 등 재산의 중요한 변동에 관한 사항

③ 법 제4조제1항에 따라 지방자치단체가 공동으로 설립한 출자·출연 기관에 대한 지도·감독 등에 관하여는 해당 기관에 출자하거나 출연한 지방자치단체의 장이 상호 합의하여 정한다. 다만, 합의가 이루어지지 않는 경우에는 지방자치단체의 장의 요청에 따라 행정안전부장관이 정할 수 있다.

[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 사업특성과 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 이사회에 참여시키고 있으나, 실상은 이사회의 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