



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지방자치단체 출연·출자기관 설립목적 명확화 등〉
■ 박정현의원 대표발의(의안번호 제2205652호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4
1. 출자·출연기관 설립 목적에 “자선” 추가	4
2. 출자·출연기관 통합 등의 절차 강화	7
3. 지방자치단체 출자·출연기관 운영심의위원회 제도 개편	15
4. 출자·출연기관 경영에 대한 주민참여 의무화	23
5. 노동이사제 도입	26
6. 기관장 추천위원회 후보 추천 절차 의무화 등	38
7. 출자·출연기관 해산 및 민영화 제한	45

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박정현의원 등 27인
2. 제안연월일 : 2024. 11. 18.
3. 회부연월일 : 2024. 11. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률은 지방자치단체 출자·출연 기관(이하 “출자·출연 기관”이라 한다)에 관한 통칙에 관한 법률로 출자·출연 기관의 운영을 통일적으로 규율하고자 함에도 출자·출연 기관에 대한 정의와 적용 범위를 명확하게 규정하지 않고 있음. 이에 출자·출연 기관 정의와 적용 범위의 규정을 명확히 하고, 출자·출연 기관 운영심의위원회의 구성 및 운영을 개선하며, 출자·출연 기관에 대한 통합등의 절차과정을 법률에 구체적으로 명시하는 한편, 출자·출연 기관 운영에의 주민참여 근거를 마련하려는 것임.

또한, 출자·출연 기관 운영에 있어서 지역성과 공공성을 구현할 수 있는 공공이사회를 구성·운영하고, 노동이사제를 도입하며, 임원추천 위원회의 구성과 운영 규정을 신설하고자 함.

이와 함께 경영진단에 따른 해산요청 등에 지방의회의 의결을 받아

야 하도록 규정하는 한편, 출연 기관 중 문화·예술진흥 및 복지·장학증진의 목적을 위해 설립된 기관에 대해서는 경영진단을 실시할 수 있는 사유가 발생한 경우에도 제3항 각 호의 조치에 대한 예외에 포함 시키려는 것임.

주요내용

가. 출자·출연 기관 운영심의위원회 위원 선정에 관한 기준을 개정함(안 제6조).

나. 심의위원회의 의사 및 의결정족수를 규정하고, 대면 회의와 서면 회의 및 회의록 작성·공개에 관한 규정을 정함(안 제6조의2 신설).

다. 출자·출연 기관에 대한 통합등의 절차과정을 법률에 구체적으로 명시하도록 함(안 제7조).

라. 출자·출연 기관 운영과 관련된 중요사항에 대하여 주민참여를 보장하기 위한 계획을 수립·시행하도록 함(안 제7조의2 신설).

마. 출자·출연 기관의 기관장의 임면에 대한 규정을 정비함(안 제9조).

바. 출자·출연 기관에 이사회를 두도록 근거 규정을 마련하는 한편, 일정 정원 규모 이상의 출자·출연 기관에서 소속 노동자 중 지방자치단체의 장이 임명하는 이사(이하 “노동이사”라 한다)를 포함하도록 하고, 노동이사의 노동조합 조합원 자격 유지와 이사회 안전제출권 보장 등 권한을 명확히 하여 출자·출연 기관의 운영 투명

성과 공공성을 제고하도록 함(안 제9조의2 및 제9조의3 신설).

사. 출자·출연 기관 지배구조에서 핵심을 이루는 임원추천위원회의 구성 및 운영에 대한 규정을 정함(안 제9조의4 신설).

아. 출자·출연 기관의 해산 또는 민영화 추진의 대상 기관으로 정하여진 경우, 지방자치단체의 장이 해산을 요청하는 등 필요한 조치를 하는 것은 「지방공기업법」과 맞지 않아 해당 규정을 삭제하도록 함(안 제24조제2항제4호 삭제).

자. 지방자치단체의 장이 경영진단의 결과 기관의 해산 청구나 민영화의 추진과 같은 조치를 하도록 요청하는 경우 지방의회에 미리 보고하고 의결을 얻도록 하며, 출연기관 중 문화·예술진흥 및 복지·장학증진의 목적을 위해 설립된 기관에 대하여는 경영진단을 실시할 수 있는 사유가 발생한 경우에도 제3항 각 호의 조치에 대한 예외에 포함시키도록 함(안 제30조).

Ⅲ. 검토의견

1. 출자·출연기관 설립 목적에 “자선” 추가

개정안은 지방자치단체 출자·출연기관(이하 “출자·출연기관”) 설립 목적에 “자선”을 추가하려는 것임(안 제4조제1항제1호).

현행	개정안
제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.	제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -.
1. 문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리증진에 이바지할 수 있는 사업	1. -----의 료, 자선----- -----
2. 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업	2. (현행과 같음)
② 제1항에 따라 지방자치단체가 출자하거나 출연하는 비율을 산정할 때에 그 지방자치단체가 설립한 출자·출연 기관 또는 지방공기업이 출자하거나 출연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자하거나 출연한 것으로 본다.	②·③ (현행과 같음)

현행	개정안
③ 출자·출연 기관과 관련한 다음 각 호의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. 1. 설립 목적 2. 주요 업무와 사업 3. 출자 또는 출연의 근거와 방법 4. 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항	
부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

① “자선”은 「지방자치법」 제13조제2항제2호다목1)에 따른 “생활이 어려운 사람의 보호 및 지원”의 일환으로서 지방자치단체 사무 범위에 포함되는 것으로 보이고, ② 현행법이 제정되기 전 출자·출연기관에 관한 일반 규정이었던 「舊지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」²⁾에는 출연기관의 설립 목적에 “자선”이 명시되어 있었으며,

1) 「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

2. 주민의 복지증진

가. 주민복지에 관한 사업

나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리

다. 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원

라. 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진

마. 공공보건의료기관의 설립·운영

바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역

사. 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리

아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도

자. 청소, 생활폐기물의 수거 및 처리

차. 지방공기업의 설치 및 운영

2) 「舊지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」

제2조(정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. 출연기관 : 지방재정법 제17조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 공익적 목적을 수행하는 기관에 설립과 운영에 필요한 자금을 제공한 기관

③ 현행법상으로도 “자선”을 제4조제1항제2호에 따른 “지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업”으로 해석하여 출자·출연기관을 설립할 수 있어 이를 배제할 이유가 크지 않다는 점을 고려할 때, 개정안은 필요한 조치로 보임.

2. 출자·출연기관 통합 등의 절차 강화

개정안은 ① 출자·출연기관의 설립 또는 추가출자·증액출연 외에 이를 통합·폐지·분할·해산청구·민영화(이하 “통합등”)하는 경우에도 타당성 검토를 거치도록 하고, ② 타당성 검토 결과 공개 규정을 보다 구체화하며, ③ 현행법에 따라 설립·통합 관련 조례안 입법예고 전 상급기관과 협의시 타당성 검토 결과에 대한 주민의견 수렴 결과를 제공하도록 하려는 것임(안 제7조 등).

현행	개정안
제7조(출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의 등) ① 지방자치단체는 출자·출연 기관(제2항제2호에 따라 협의를 하지 아니할 수 있는 출자·출연 기관을 포함한다)을 설립하려는 경우 또는 대통령령으로 정하는 일정금액 이상을 추가로 출자하거나 전년보다 증액하여 출연하려는 경우에는 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등에 대하여 검토한 후 심의위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 이 경우 지방자치단체는 다음 각 호의 사항에 관하여 그 결과를 공개하여야 한다.	제7조(출자·출연 기관의 설립·운영 또는 통합등의 타당성 검토 등) ① ----- 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는----- ----- ----- ----- -----설립·운영 또는 통합등----- ----- ----- . <후단 삭제>
1. 지방자치단체의 투자 및 사업의 적정성	1. 출자·출연 기관(제3항제2호에 따라 협의를 하지 아니할 수 있는 출자·출연 기관을 포함한다)을 설립하려는 경우
2. 주민복리에 미치는 효과	2. 대통령령으로 정하는 일정금액 이상을 추가로 출자하거나 전년보다 증액하여 출연하려는 경우

현행	개정안
3. 그 밖에 지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항 <신설>	3. 출자·출연 기관으로 지정된 기관이 통합·폐지·분할, 제30조제3항제3호3)에 따른 기관의 해산 청구나 민영화 추진(이하 “통합등”이라 한다)을 하려는 경우 ② 지방자치단체는 출자·출연 기관의 설립·운영 또는 통합등의 타당성 등에 대한 검토를 마쳤을 때에는 다음 각 호의 구분에 따른 사항에 관하여 그 검토 결과를 7일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 등에 게재하여 공개하여야 한다. 이 경우 타당성 검토 결과에 대한 지역주민의 의견을 듣기 위하여 의견 제시 방법 및 그 절차에 관한 사항을 함께 게재하여야 한다. 1. 제1항제1호 및 제2호에 따라 설립·운영을 하려는 경우 가. 지방자치단체의 투자 및 사업의 적정성 나. 주민복리에 미치는 효과 다. 그 밖에 지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항 2. 제1항제3호에 따라 통합등을 하려는 경우 가. 통합등의 내역과 사유 나. 통합등으로 인한 출자·출연 기관의 조직 및 인력수요 등의 변동이 주민생활에 미치는 영향 다. 그 밖에 출자·출연 기관의 통합등이 지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항

현행	개정안
② 지방자치단체가 출자·출연 기관을 설립하려는 경우에는 제1항에 따른 절차를 거친 후 제4조제3항4)에 따른 조례안을 입법예고하기 전에 시·도지사는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사와의 협의하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 협의를 하지 아니할 수 있다. 1. 다른 법률(「민법」 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 제외한다)에 출자·출연 기관의 설립 승인과 협의 등에 관한 규정이 있는 경우 2. 그 밖에 출자하거나 출연하는 금액이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 기관을 설립하려는 경우 ③ 지방자치단체는 출자·출연 기관을 설립하려는 경우 제1항에 따른 출자·출연 기관의 설립 타당성 등에 대한 검토를 전문 인력 및 조사·연구 능력 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 전문기관에 의뢰하여 실시하여야 한다. ④ 제1항과 제2항에 따른 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등 검토 및 공개와 설립 전 협의에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회) ① 출자·출연 기관의 운영 등	③ ----- 기관의 설립 또는 통합등을 하려는 경우에는 제1항 및 제2항-----제2항 후단에 따른 지역주민 의견 수렴 결과를 반영하여 시·도지사는 -----. 1. -----설립 또는 통합등 승인----- 2. -----설립하거나 통합등을 하려는----- ④ -----설립하거나 통합등을 하려는-----설립 또는 통합등의 타당성 -----. ⑤ 제1항부터 제3항까지-----설립·운영 또는 통합등-----. 제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회) ① -----

현행	개정안
에 관한 다음 각 호의 사항을 심의 · 의결하기 위하여 지방자치단체에 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다. 1. 제7조제1항에 따른 출자·출연 기관의 <u>설립·운영</u>의 타당성 등 2. ~ 7. (생략) ② (생략) ③·④ (생략) ⑤ (생략)	----- ----- ----- -----. 1. ----- ---<u>설립·운영 또는 통합등</u>---- 2. ~ 7. (현행과 같음) ② (개정내용 생략: 목차3.에서 검토) ③·④ (현행과 같음) ⑤ (개정내용 생략: 목차3.에서 검토)
부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(출자·출연 기관의 설립·운영 또는 통합등의 타당성 검토 등에 관한 적용례) 제7조의 개정규정은 이 법 시행 이후 설립·운영 또는 통합등을 하려는 경우부터 적용한다.	

3) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

제30조(경영진단의 실시 등) ③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 경영진단의 결과 필요하다고 인정되는 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 출자·출연 기관의 장에 대하여 다음 각 호의 조치를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 출자·출연 기관의 장은 그 조치를 성실하게 이행하여야 한다.

3. 기관의 해산 청구나 민영화의 추진

4) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ③ 출자·출연 기관과 관련한 다음 각 호의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

1. 설립 목적
2. 주요 업무와 사업
3. 출자 또는 출연의 근거와 방법
4. 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항

i) 출자·출연기관 통합등 타당성 검토 신설

현행법은 지방자치단체가 출자·출연기관을 설립하거나 일정금액⁵⁾ 이상을 추가출자·증액출연하려는 경우 사전에 전문기관의 타당성 검토를 거치도록 하고 있는데, 개정안은 출자·출연기관 통합등을 하려는 경우에도 이러한 타당성 검토를 의무화하려는 것임.

이와 관련하여, 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공공기관 신설 타당성심사, 신규투자사업·자본출자 예비타당성조사, 「지방공기업법」상 신규투자사업 타당성 검토 및 출자 타당성 검토 등은 모두 신규사업·출자나 기관설립 등 재정이 추가로 소요되는 경우에 실시하는 제도라는 점을 고려하면, 재정이 추가로 소요되지 않거나(폐지·해산청구) 추가 소요 여부가 불명확한 경우(통합·분할·민영화)까지 타당성 검토를 의무화하는 것은 다른 타당성조사·검토의 입법례와 다소 상이한 측면은 있는 것으로 보임.

다만, 단기적인 재정의 추가 소요 여부와 별개로 출자·출연기관의 부적절한 통합등은 주민생활에 큰 영향을 미치고 중·장기적으로 이를 시정하기 위하여 더 큰 재정이 소요될 수 있어 사전에 그 타당성을

5) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제7조(출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토 및 검토 결과의 공개) ② 법 제7조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 일정금액 이상을 추가로 출자하거나 전년보다 증액하여 출연하려는 경우”란 다음 각 호의 경우를 말한다.

1. 해당 회계연도에 출자기관에 출자하려는 금액의 총액이 그 출자기관의 전년도 12월 31일 기준 재무상태표상 자본금의 100분의 5 이상인 경우
2. 해당 회계연도에 출연기관에 출연하려는 금액의 총액이 직전 회계연도 출연금의 100분의 110 이상인 경우

검토할 필요성이 제기될 수 있음.

따라서, 유사 제도와 균형 및 주민생활에 있어서 출자·출연기관의 역할 등 다양한 측면을 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 행정안전부는 출자·출연기관의 설립과 통합은 고려요인·절차·검증방법·상급기관 협의 등의 면에 차이가 있으므로, 통합의 경우까지 타당성 검토를 의무화하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

ii) 타당성 검토 결과 공개 규정 구체화

개정안은 현행 출자·출연기관 설립 등에 관한 타당성 검토 결과 공개 규정을 구체화하여, ① 출자·출연기관 통합등에 관한 타당성 검토 결과 공개시 공개사항을 설립 등에 관한 타당성 검토 결과를 공개하는 경우와 별도로 규정하고, ② 현행법 시행령⁶⁾에 규정된 공개시기(완료 후 7일 이내) 및 방법(지자체 홈페이지 게재 등)을 법률에 명시하며, ③ 이에 대한 주민의견을 수렴하기 위하여 의견제시 방법·절차 등을 함께 게재하도록 하고 있음.

6) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제7조(출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토 및 검토 결과의 공개) ④ 지방자치단체는 법 제7조제1항에 따른 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등에 대한 검토(이하 “타당성 검토”라 한다)를 마쳤을 때에는 그 결과를 7일 이내에 지방자치단체의 홈페이지 또는 지방 일간지 등에 공개해야 한다. 이 경우 타당성 검토 결과에 대한 지역주민 등의 의견을 듣기 위하여 의견 제시 방법과 절차에 관한 사항을 함께 공개해야 한다.

그러나 ①과 관련하여, 공개사항 중 개정안 제7조제2항제2호가목의 “통합등의 내역과 사유”는 타당성 검토의 결과가 아닌 검토대상이라는 점에서 개정안 제7조제2항제1호가목과 같이 통합등의 “적정성”으로 대체하는 것이 타당할 것으로 보임. 또한, 개정안 제7조제2항제2호나목의 “주민생활에 미치는 영향” 및 다목의 “지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항”은 표현만 상이할 뿐 개정안 제7조제2항제1호나목 및 다목과 같은 내용이라는 점에서, 출자·출연기관 통합등에 대한 타당성 검토 결과 공개사항을 설립시와 동일하게 규정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

[타당성 검토 공개사항 비교]

구분	출자.출연기관 설립 등 타당성 검토 (개정안 제7조제2항제1호)	출자.출연기관 통합등 타당성 검토 (개정안 제7조제2항제2호)
공개 사항	가. 지방자치단체의 투자 및 사업의 <u>적정성</u> 나. <u>주민복리에 미치는 효과</u> 다. 그 밖에 <u>지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항</u>	가. 통합등의 <u>내역과 사유</u> 나. 통합등으로 인한 출자·출연기관의 조직 및 인력수요 등의 변동이 <u>주민생활에 미치는 영향</u> 다. 그 밖에 출자·출연기관의 통합등이 <u>지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항</u>

iii) 상급기관 협의시 주민의견 수렴 결과 제시 의무화

개정안은 현행법에 따라 설립·통합 관련 조례안 입법예고 전 상급기관과 협의하는 과정에서 타당성 검토 결과에 대한 주민의견 수렴 결과를 제시하도록 하고 있음.

현행법 시행령⁷⁾에서 이미 타당성 검토 결과에 대한 지역주민의 의견을 출자·출연 기관 설립계획서에 첨부하도록 하고 있다는 점을 감안하면, 그 내용을 법률로 상향하여 지방공공기관 설립 또는 통합 등에 지역주민의 참여권을 명시하는 것도 가능한 입법조치로 보임.

참고로, 행정안전부는 주민의견 수렴 결과를 법률에 공개할 것을 명시적으로 선언하는 것은 의미가 있으나, 법률에 ‘공개기간’ 및 ‘의견 제시방법 등’ 구체적인 절차와 방법을 명시하기 보다는 시행령에 위임하는 것이 적절해 보인다는 입장임.

7) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제8조(출자·출연 기관의 설립 시의 협의 등) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제7조제2항 각 호 외의 부분 본문에 따른 협의를 하려는 경우에는 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 다음 각 호의 사항을 첨부한 출자·출연 기관 설립 계획서를 제출해야 한다.

1. 사업의 범위와 내용
2. 제공하는 서비스와 재화
3. 설립 후 5년간 연도별 예상 수입과 지출
4. 설립 후 5년간 지방자치단체의 지분 보유계획, 지원금 지급 계획
5. 설립 후 5년간 기구와 인력의 운영 계획
6. 해당 지방자치단체에서 설립·운영 중인 출자·출연 기관의 현황
7. 타당성 검토 결과 및 제7조제4항 후단에 따른 지역주민 등의 의견

3. 지방자치단체 출자·출연기관 운영심의위원회 제도 개편

개정안은 ① 현행법 시행령¹⁰⁾상 지방자치단체 출자·출연기관 운영
 심의위원회(이하 “심의위원회”) 구성 규정을 법률로 상향하면서, 주민
 단체·시민사회단체·노동조합 추천인을 포함시키고(안 제6조제2항).
 ② 심의위원회 서면 의결의 근거를 마련하되, 출자·출연기관 설립·
 해산 등은 서면 의결 대상에서 제외하며(안 제6조의2제3항 신설), ③
 심의위원회 회의록 작성·공개의무를 신설하려는 것임(안 제6조의2제4항
 신설).

현행	개정안
제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회)	제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회)
① (생략)	① (개정내용 생략: 목차2.에서 검토)
② 심의위원회는 위원장 1명을 포함 한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 출자·출연 기관 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하되, 공무원인 위원이 전 체 위원 수의 4분의 1을 초과하여서 는 아니 된다.	② ----- ----- <u>위원</u> 은 다음 각 호에 해당하는----- ----- ----- <u>임명</u> 하거나 위촉한다.
<신설>	1. 지방의회에서 추천하는 사람(지방 의회의원은 제외한다) 3명 이내
<신설>	2. 지방자치단체의 장이 지명하는 공무원 2명 이내
<신설>	3. 대통령령으로 정하는 지역주민단체 대표의 추천을 받은 사람 3명 이내
<신설>	4. 「국가인권위원회법」 제2조제5 호8)에 따른 시민사회단체의 추천

현행	개정안
<신설> <신설> ③·④ (생략) ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설>	을 받은 사람 2명 이내 5. 산업별 연합단체인 노동조합 또는 전국규모의 산업별 단위노동조합의 추천을 받은 사람 2명 이내 6. 그 밖에 법조계·경제계·여성계·학계·언론계 및 노동계 등 다양한 분야에서 출자·출연 기관의 운영과 관리에 관하여 전문지식과 경험을 가진 사람 중 위원장이 추천하는 사람 2명 이내 ③·④ (현행과 같음) ⑤ ----- -----구성----- ----- -----. 제6조의2(심의위원회의 운영) ① 심의위원회의 회의는 구성원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ② 위원장은 심의위원회를 대표하고 회의를 주재한다. ③ 심의위원회의 회의는 위원들이 출석하여 진행함을 원칙으로 하되, 위원 과반수의 사전 동의를 거친 제안(출자·출연 기관의 설립이나 해산 여부 등을 결정하는 경우는 제외한다)의 경우에는 서면으로 의결할 수 있다. ④ 심의위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 회의록을 작성하고 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1

현행	개정안
	항9)에 따른 비공개 대상 정보는 공개하지 아니할 수 있다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 심의위원회의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
부칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제3조(심의위원회 위원에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 임명되거나 위촉된 심의위원회 위원은 이 법에 따라 임명 또는 위촉된 것으로 본다.	

8) 「국가인권위원회법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “시민사회단체”란 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 중앙행정기관의 장, 시·도지사나 특별시의 장에게 등록을 한 비영리민간단체, 「민법」 제32조에 따라 주무관청의 허가를 받은 비영리법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 주무관청의 설립허가를 받은 공익법인, 그 밖에 특별법에 따라 설립된 법인을 말한다.

9) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」

제9조(비공개 대상 정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다. <개정 2020. 12. 22.>

1. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보
2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보
3. 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보
4. 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보
5. 감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리에 관한 사항이나 의사결정과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보. 다만, 의사결정과정 또는 내부검토 과정을 이유로 비공개할 경우에는 제13조제5항에 따라 통지를 할 때 의사결정과정 또는 내부검토 과정의 단계 및 종료 예정일을 함께 안내하여야 하며, 의사결정과정 및 내부검토 과정이 종료되면 제10조에 따른 청구인에게 이를 통지하여야 한다.
6. 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 「개인정보 보호법」 제2조제1호에 따른 개인정보로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 사항은 제외한다.
 - 가. 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보
 - 나. 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 부당하게 침해하지 아니하는 정보
 - 다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보
 - 라. 직무를 수행한 공무원의 성명·직위

i) 심의위원 구성 개편

현행법 시행령상 심의위원회 위원은 총 15명 이내이며, 지방의회 추천인(3명 이내), 지자체장 지명 공무원(총원의 1/4 이내), 그 밖에 위원장(지자체 부단체장)¹¹⁾이 법조계·경제계·언론계·학계·노동계에서 추천하는 사람으로 구성되어 있음.

이에 대하여 개정안은 ① 지자체장 지명 공무원을 2명으로 줄이면서, 지역주민단체(3명 이내)·시민사회단체(2명 이내)·산업별노동조합(2명 이내) 추천인을 둘 수 있도록 하고, ② 그 밖에 위원장이 위원을 추천할 수 있는 분야에 여성계를 추가하고 있음.

마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업

7. 법인·단체 또는 개인(이하 “법인등”이라 한다)의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목에 열거한 정보는 제외한다.

가. 사업활동에 의하여 발생하는 위해(危害)로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보

나. 위법·부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보

8. 공개될 경우 부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보

10) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제4조(출자·출연 기관 운영심의위원회의 구성과 운영) ④ 심의위원회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉한다.

1. 지방의회에서 추천하는 사람(지방의원은 제외한다) 3명 이내
2. 전체 위원 수의 4분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 장이 지명하는 공무원
3. 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등의 분야에서 출자·출연 기관의 운영에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람 중 위원장이 추천하는 사람

11) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회) ③ 심의위원회의 위원장은 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 부시장·부지사(행정업무를 총괄하는 부시장·부지사를 말한다), 시·군·구(자치구를 말한다)의 부시장·부군수·부구청장이 된다.

[지방공기업정책위원회 구성 및 임기 개정 내용]

구분	현행(시행령)	개정안(법률)
구성	<총 15명 이내> 1. 지방의회 추천: 3명 이내 2. 지자체장 지명 공무원: <u>총원 1/4 이내</u> 3. 법조계 · 경제계 · 언론계 · 학계 및 노동계 등의 분야에서 출자 · 출연 기관의 운영에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람 중 위원장이 추천하는 사람	<총 15명 이내> 1. 지방의회 추천: 3명 이내 2. 지자체장 지명 공무원: <u>2명 이내</u> 3. <u>지역주민단체대표</u> 추천: <u>3명 이내</u> 4. <u>시민사회단체</u> 추천: <u>2명 이내</u> 5. <u>산업별 노동조합</u> 추천: <u>2명 이내</u> 6. 법조계 · 경제계 · <u>여성계</u> · 학계 · 언론계 및 노동계 등 다양한 분야에서 출자 · 출연 기관의 운영과 관리에 관하여 전문지식과 경험을 가진 사람 중 위원장이 추천하는 사람 <u>2명 이내</u>

현행법 및 시행령이 심의위원으로 지자체장 추천 공무원의 상한을 두고 지방의회의 추천 인사 및 다양한 분야의 인사를 포함시키도록 하는 것은 심의위원회를 통해 다양한 전문가의 의견을 수렴하려는 취지로 보인다는 점에서, 심의위원 구성을 더욱 다원화하려는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

다만, i) 개정안은 「국가인권위원회법」 제2조제5호¹²⁾에 따른 시민사회단체 추천인을 2명으로 규정하고 있으나, 해당 법률에 따른 시민

12) 「국가인권위원회법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “시민사회단체”란 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 중앙행정기관의 장, 시·도지사나 특별시의 장에게 등록을 한 비영리민간단체, 「민법」 제32조에 따라 주무관청의 허가를 받은 비영리법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 주무관청의 설립허가를 받은 공익법인, 그 밖에 특별법에 따라 설립된 법인을 말한다.

사회단체는 개념이 다소 포괄적이므로 지방행정과 관련한 시민사회 단체로 범위를 제한하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, ii) 안 제6조제1항 각 호 모두에 대해 심의위원 수의 상한을 두고 있는데, 기타 개념에 해당하는 제6호(다양한 분야의 전문가 중 위원장 추천인)는 별도의 상한을 두지 않아야 제1호~제5호의 심의위원을 상한 미만으로 구성하여도 제6호의 위원을 확대하여 총원을 15명까지 유지할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음. 참고로, 현행법상 시행령에서도 이러한 점을 고려하여 기타 개념의 심의위원 수의 상한을 두지 않고 있음(시행령 제4조제4항제3호)¹³⁾.

참고로, 행정안전부는 지방출자·출연기관에 대하여 법률에서 구체적으로 운영심의위원회의 구성원을 명시하는 것은 지방출자·출연기관의 자율성을 저해할 가능성이 있다는 입장임.

ii) 서면의결 근거·요건 및 제외대상 명시

개정안은 심의위원회 위원 과반수의 사전 동의가 있는 경우 서면의결을 할 수 있도록 그 근거 및 요건을 명시하되, 출자·출연기관 설립·해산 등은 서면의결이 불가하도록 규정하고 있음.

우선, 단순 심의를 넘어선 의결 행위의 중요성을 고려할 때 출석을

13) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제4조(출자·출연 기관 운영심의위원회의 구성과 운영) ④ 심의위원회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉한다.

1. 지방의회에서 추천하는 사람(지방의원은 제외한다) 3명 이내
2. 전체 위원 수의 4분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 장이 지명하는 공무원
3. 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등의 분야에서 출자·출연 기관의 운영에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람 중 위원장이 추천하는 사람

통한 의결이 원칙적으로 타당할 것이나, 의결정족수와 동일한 과반수의 찬성¹⁴⁾이 전제된다면 서면의결을 허용하는 것이 의사결정의 효율성 제고에 기여할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안은 서면질의 제외 대상안건을 “출자·출연 기관의 설립이나 해산 여부 등”으로 불명확하게 규정하고 있는데, 이를 보다 명확히 규정할 수 있도록 시행령에 위임하는 방안도 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 행정안전부는 위원회의 운영방식(대면·서면·영상)에 대한 판단은 상황에 따라 지방출자·출연기관이 자율적으로 판단하는 것이 필요하다는 점을 고려해야 한다는 입장임.

iii) 회의록 작성·공개 의무 신설

개정안은 심의위원회 회의록 작성·공개의무를 신설하고 있음.

이러한 회의록 작성·공개의무는 ① 의사결정 과정을 주민에게 투명하게 공개함으로써 그 절차적 정당성 및 공정성이 확보되도록 유도한다는 점, ② 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공공기관운영위원회는 2020년부터 회의록 작성·공개의무를 두고 있고¹⁵⁾, 행정안전부 훈령에

14) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제4조(출자·출연 기관 운영심의위원회의 구성과 운영) ⑤ 심의위원회의 회의는 위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

15) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제10조(운영위원회의 회의) ⑥ 운영위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 회의록을 작성하고 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항에 따른 비공개 대상 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

서 「지방공기업법」상 지방공기업정책위원회의 회의록 공개의무를 제외한 작성의무를 규정하고 있다는 점¹⁶⁾, ③ 서울특별시¹⁷⁾ 등 상당수 지방자치단체가 이미 동 회의록을 작성·공개하고 있다는 점 등을 고려할 때, 필요한 조치로 보임.

참고로, 행정안전부는 심의위원회 심의를 의무적으로 공개할 경우 기관의 재무상황·경영진단 상황이 공개되는 등의 부작용도 고려할 필요가 있다는 입장임.

16) 행정안전부훈령 「지방공기업정책위원회 운영규정」

제9조(회의록 작성 관리) 위원회는 회의일시·장소, 상정안건, 결정사항등 회의결과를 회의록으로 작성하여야 한다.

17) 서울특별시정보소통광장(<https://opengov.seoul.go.kr/>) 사전공개 → 위원회 회의정보

4. 출자·출연기관 경영에 대한 주민참여 의무화

개정안은 출자·출연기관이 예산안 편성 및 운영성과 보고 등에 대한 주민참여 계획을 수립·시행하도록 의무화하려는 것임(안 제7조의2 신설).

현행	개정안
<신설>	제7조의2(주민 등의 참여) ① 출자·출연 기관은 예산 편성, 운영성과 보고 등 기관 운영과 관련된 중요사항에 대하여 주민참여를 보장하기 위한 계획을 수립하여 시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 주민 등의 참여 방법·절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
부칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

주민참여란 국가·지방자치단체 등 공공부문의 행정·경영에 국민 또는 주민을 다양한 방식으로 참여시켜 그 운영의 효율성 및 투명성을 제고하려는 것으로, 우리나라는 「국가재정법」에 따른 국민참여예산제도와 「지방재정법」에 따른 주민참여예산제도를 통해 국가·지방자치단체의 예산안 편성시 국민·주민의 의견을 수렴·반영하고 있음.

[국민참여예산 및 주민참여예산 근거 규정]

구분	근거 규정
국민 참여 예산	「국가재정법」 제16조(예산의 원칙) 정부는 예산을 편성하거나 집행할 때 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다. 4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정에의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다. 「국가재정법 시행령」 제7조의2(예산과정에의 국민참여) ① 정부는 법 제16조제4호에 따라 <u>예산과정의 투명성과 국민참여를 제고하기 위하여 필요한 시책을 시행하여야 한다.</u> ② 정부는 예산과정에의 국민참여를 통하여 수렴된 의견을 검토하여야 하며, 그 결과를 예산편성 시 반영할 수 있다. ③ 정부는 제2항에 따른 의견수렴을 촉진하기 위하여 국민으로 구성된 참여단을 운영할 수 있다. ④ 제1항에 따른 시책의 마련을 위하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.
주민 참여 예산	「지방재정법」 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 <u>예산과정</u> (「지방자치법」 제47조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 <u>주민이 참여할 수 있는 제도</u>(이하 이 조에서 “주민참여예산제도”라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다. ② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 “주민참여예산기구”라 한다)를 둘 수 있다. 1. 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항 2. 제3항에 따라 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항 3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 주민참여예산제도의 운영에 필요하다고 인정하는 사항 ③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다. ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다. ⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

개정안은 이러한 주민참여의 적용 범위를 출자·출연기관으로 확대하고, 그 내용도 예산안 편성시 의견수렴 절차 외에 운영성과 보고 등

기관 운영과 관련된 중요사항 전반으로 확장하려는 것임.

이와 관련하여, 출자·출연기관은 국가·지방자치단체만큼이나 지역 주민의 생활과 밀접한 업무를 수행하는 기관으로서 그 운영에 있어 주민의 의견을 수렴하는 것은 투명성뿐 아니라 경영효율성을 제고하는 데에도 기여할 수 있을 것으로 보임.

참고로, 동 개정안과 거의 유사하게 주민참여 의무를 지방공기업에 부과하는 「지방공기업법 일부개정법률안」이 제20대~제21대 국회에서 정부안으로 제출된바 있으나,¹⁸⁾ 본격적인 심사를 거치지 못하고 임기 만료 폐기되었음.¹⁹⁾

참고로, 행정안전부는 지방출자·출연기관마다 출자비율 및 출연규모에 따라 지자체의 관여 정도가 상이한 상황에서 일률적으로 모든 출자·출연기관에 대하여 주민 참여를 규정하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

18) 의안번호 2017553 지방공기업법 일부개정법률안(2018.12.14. 정부 제출) / 의안번호 2101699 지방공기업법 일부개정법률안(2020.7.9. 정부 제출)

「지방공기업법」

제78조의6(주민 등의 참여) ② 지방공기업은 예산 편성, 경영성과 보고 등 경영과 관련된 중요 사항에 대하여 주민 참여를 보장하기 위한 계획을 수립하여 시행하여야 한다.

19) 국회행정안전위원회 심사과정에서 동 개정내용에 대한 특별한 반대의견은 제기되지 않았으나, 제20대 국회의 경우 대 후반에 제출되어 보다 시급하거나 우선 제안된 다른 법률안에 심사 순서가 밀렸고, 제21대 국회의 경우 여타 지방공기업법 일부개정법률안과 병합심사하는 과정에서 다른 개정내용(지방공기업 인사청문회 도입 등)을 둘러싼 이견이 발생하여 의결에 이르지 못하였음.

5. 노동이사제 도입

개정안은 출자·출연기관의 이사회에 소속 근로자를 포함시키는 노동이사제를 도입하고, 이를 위해 현행 법령에 별도로 규정되어 있지 않은 이사회에 관한 일반 사항을 신설하려는 것임(안 제9조의3 신설 등).

현행	개정안
<신설>	제9조의2(이사회) ① 출자·출연기관의 업무에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 기관에 이사회를 둔다. ② 이사회는 기관장을 포함한 이사로 구성한다. ③ 이사회는 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.
<신설>	제9조의3(노동이사) ① 정원이 50명 이상인 출자·출연 기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 근로자(「근로기준법」 제2조제1항제1호20)에 따른 근로자를 말한다) 중에서 지방자치단체의 장이 임명하는 이사(이하 “노동이사”라 한다)를 포함하여 이사회를 구성하여야 한다. 이 경우 정원이 100명 이상인 출자·출연 기관은 노동이사를 2명 이상 포함하여 이사회를 구성하여야 한다. ② 노동이사는 해당 출자·출연 기관의 근로자로 구성된 노동조합의 조합원 자격을 유지할 수 있다.
부칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

20) 「근로기준법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.

(1) 노동이사제 개요²¹⁾

① 제도의 의의

“노동이사제(board-level employee representation)”는 노동자의 경영참여를 보장하기 위하여 기관 이사회에 해당 기관 노동자를 대표하는 노동자 이사가 참여하여 경영진과 함께 기관의 중요한 의사결정을 하도록 하는 제도임. 구체적으로 노동자 이사는 이사회 일원으로 참가하여 법률·정관 등으로 정하는 바에 따라 사업계획, 예산, 정관개정, 재산처분 등 주요사항에 대해 발언권과 의결권을 행사할 수 있음.

② 제도의 도입 연혁

노동이사제가 활성화된 유럽 사례를 살펴보면 1951년 독일을 시작으로 2022년 기준 프랑스, 스웨덴, 네덜란드 등 19개국에서 이를 도입했고, 그 중 그리스, 아일랜드, 스페인, 포르투갈 등 4개국은 공공부문에만 적용하고 있음.

우리나라의 경우, 제17대 국회(2004~2008년)에서 국가공공기관을 대상으로 노동이사제 도입 논의가 시작되었으며, 이후 제17대, 제19대 및 제20대 국회에서 관련 법률안이 발의·심사되었으나 결론을 도출하지 못하고 임기만료로 폐기되었으나,

21) 이세진·허라운, “공공기관 노동이사제 도입의 의미와 과제”, 입법조사처 이슈와 논점 제19944호(2022.5.6.), 신재하, “공공기관 노동이사제도에 관한 법적 과제”, 법이론실무연구(2021)

제20대 대통령선거를 앞두고 여·야 유력 대선후보 모두가 공공기관 노동이사제 도입에 찬성하면서 2022년 1월 11일 공공기관 3개 유형 중 기타공공기관을 제외한 공기업·준정부기관에 노동자 대표의 추천이나 동의를 받은 비상임이사 1명을 이사회에 선임하도록 하는 내용의 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 2114328)」이 국회 본회의를 통과(2022년 8월 4일 시행)하면서 이른바 “공공기관 노동이사제”가 도입됨.²²⁾

[국가공공기관 노동이사제 도입에 관한 국회 논의 경과]

구분	대표발의자	의안번호	주요내용	심사결과
제17대	배일도의원	177466	이사회에 노동조합 또는 노사협의회 근로자대표가 추천하는 비상임이사 1인 포함	임기만료 폐기
제19대	박원석의원	1904851	비상임이사에 근로자대표의 추천을 받은 사람이 1인 이상 포함	임기만료 폐기
	전순옥의원	1904759	비상임이사를 국회·시민단체·노동계가 각각 3분의 1씩 추천	
	이언주의원	1909229	비상임이사에 노동조합이 조합원 중 추천한 사람 1인 이상 포함	
	김현미의원	1917023	비상임이사에 근로자대표, 시민단체 추천자 각각 1인 이상 포함	

22) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제25조(공기업 임원의 임면) ③ 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다. 이 경우 제2호에 해당하는 사람 1명을 포함하여야 한다.

1. 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국공립학교의 교원이 아닌 공무원은 제외한다)
2. 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다. 이하 같다) 중에서 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다. 이하 같다)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람

제26조(준정부기관 임원의 임면) ③ 준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)는 주무기관의 장이 임명하되, 기관규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 고려하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 이 경우 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자 중에서 근로자대표의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 1명을 포함하여야 한다.

구분	대표발의자	의안번호	주요내용	심사결과
제20대	이언주의원	2002683	비상임이사 중 근로자대표가 추천한 사람 1인 이상 포함	임기만료 폐기
	박광온의원	2007852	비상임이사에 근로자대표, 시민단체 추천자 각각 1인 이상 포함	
제21대	김경협의원	2101066	비상임이사에 근로자대표가 추천한 사람 1인 이상 포함	대안반영 폐기
	박주민의원	2102985	상임이사에 근로자가 선출한 노동이사 1~2인 포함	
	김주영의원	2105514	비상임이사에 근로자대표 등이 추천한 사람 1인 이상 포함	

자료: 국회 의안정보시스템 자료를 바탕으로 제작성

또한 지방자치단체의 경우에는 서울특별시가 2016년 5월 노동자 대표 1~2명을 이사회에 참여하게 하는 노동이사제를 15개 투자·출연기관에 도입하기로 결정하고 「서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례」를 최초로 제정(2016.9.29.)한 이래, 2024년 8월 기준 18개 지방자치단체(광역시자치단체 10개, 기초자치단체 8개)가 조례를 통해 지방공공기관(지방공기업 및 지방출자·출연기관)에 노동이사제를 도입하고 있음.

[노동이사제 관련 조례 현황(2024년 8월 기준)]

지자체 (조례제정)	대상기관	도입 의무	정원	자격 (필수재직기간)
광역시 자치 단체	서울 (‘16.9.) 300명 이상 공사·공단 300명 이상 출연기관	의무	1,000명 이상 2명 1,000명 미만 1명	3년
	부산 (‘19.8.) 100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년
	인천 (‘18.12.) 100명 이상 공사·공단 100명 이상 출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년 또는 노조 추천자
	광주 (‘17.11.) 50명 이상 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관	의무	100명 미만 1명 100명 이상 2명	1년
	대전 (‘21.2.) 100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년

지자체 (조례제정)		대상기관	도입 의무	정원	자격 (필수재직기간)
	울산 (‘19.11.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년
	경기 (‘18.11.)	모든 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	재량	200명 미만 1명 200명 이상 2명	1년
	충남 (‘20.3.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	300명 미만 1명 300명 이상 2명	1년
	전남 (‘20.3.)	50명 이상 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관	의무	300명 미만 1명 300명 이상 2명	1년
	경남 (‘19.5.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년
기 초 자 치 단 체	수원 (‘21.7.)	모든 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	재량	1명 이상	1년
	용인 (‘23.6.)	모든 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	재량	1명 이상	1년
	부천 (‘19.7.)	모든 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관	의무	1명 이상	1년
	안산 (‘21.4.)	모든 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관 (시 지분을 50% 이상 한정)	재량	1명 이상	1년
	이천 (‘20.10.)	모든 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관	의무	1명 이상	1년
	양주 (‘23.03.)	모든 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	재량	1명	3년
	충주 (‘22.10.)	50명 이상 공사·공단 50명 이상 출자·출연기관	의무	1명 이상	3년
	천안 (‘22.4.)	100명 이상 공사·공단 100명 이상 출자·출연기관	의무	100명 이상 1명 300명 이상 2명	1년

자료: 행정안전부

(2) 개정안의 검토

(1) 노동이사제 도입

① 노동이사제 도입에 대한 찬반입장

개정안은 지방자치단체 출자·출연기관의 비상임이사에 해당 기관에서 3년 이상 재직한 근로자 1명 이상을 노동이사로 포함시키도록 하는 노동이사제를 도입하려는 것임.

현재 국가공공기관에 대해서는 노동이사제가 의무적으로 시행되고 있으므로, 개정안의 검토를 위해서는 i) 노동이사제 자체에 대한 찬반 입장과 ii) 이를 지방자치단체 출자·출연기관을 포함한 지방공공기관에 확대 적용하는 것에 대한 찬반 입장을 각각 살펴볼 필요가 있음.

[지방공사·공단 노동이사제 의무시행에 대한 찬반입장 요약]

구분	찬성측	반대측
노동이사제 자체에 대한 입장	- 노동자 권익보호 및 경영상 효율성 증진(의사결정에 새로운 시각 제공) - 2022년 OECD 회원국의 55.3%가 공공기관에 노동이사제 의무 시행중	- 대립적 노사관계 속에서 경영상 의사결정의 전문성·신속성 저하 - 독일에서도 각종 수단을 통한 노동이사제 도입의무 회피 증가
지방공공기관 노동이사제 도입에 대한 입장	- 국가공공기관에 이미 도입되었으므로, 기능상 차이가 크지 않은 지방 공공기관에도 도입 필요 - 각 지자체별로 상이하게 시행중인 제도에 법률상 통일된 기준 제공 필요	- 지자체별로 정치·행정환경이 상이하므로 노동이사제 시행 여부 및 세부사항 개별 판단 필요 - 현재도 조례를 통해 지자체별로 자체시행 가능하므로 법률 개정 실익 부족

우선, 노동이사제 자체에 대한 찬반 입장을 살펴보면,

i) 찬성 입장은 노동자의 경영 참여가 노동자의 권익 보호뿐 아니라 기관 의사결정시 새로운 시각을 부여하여 경영 효율성을 증진할 수 있다는 점을 제시함. 또한 2022년 기준 OECD 38개 회원국 중 과반수인 21개국(55.3%)에서 공공기관에 대한 노동이사제를 의무 시행 중이며, 그 중 12개국은 민간부문에도 시행하고 있는 보편적인 제도라는 점도 고려해야 한다는 의견임.²³⁾

ii) 반면, 반대 입장은 대립적인 우리나라의 노사관계 속에서 노동이사제가 경영상 의사결정의 전문성·신속성을 저해할 수 있다는 점을 제시함. 또한 이러한 이유로 노동이사제를 최초 도입한 독일에서도 2018년 기준 노사 동수(同數) 노동이사 의무기업 945개사 중 307개사(32.5%)가 외국법인으로의 등록 등 다양한 수단을 동원하여 의무를 회피하고 있음을 고려해야 한다는 의견임.²⁴⁾

다음 국가공공기관 외에 지방공공기관에도 이를 확대 적용하는 것에 대한 찬반 입장을 살펴보면,

i) 찬성 입장은 여·야 합의로 2022년 8월부터 국가공공기관에 대한 노동이사제가 시행되고 있는 상황에서, 공적 성격 및 기능적 측면에서 큰 차이가 없는 지방공공기관에도 이를 도입하는 것이 제도의 통일성·

23) 정홍준, “노동이사제의 도입, 쟁점과 과제”, 의정연구 제65권(2022.4.), p.196.

24) 이에 따라 독일에서 노사 동수의 노동이사제를 도입한 기업 수는 2002년 765개사에서 2018년 638개사로 감소함.(문화일보, 「노동이사제, ‘모국’ 獨서도 2000년대 들어 퇴조·회피… 韓 도입은 시대착오」 2021.12.16.)

일관성상 바람직하다는 점을 제시하고 있음. 또한 이미 상당수 지방자치단체가 자체적으로 지방공공기관에 노동이사제를 도입하였으나, 대상기관·정원·자격 등이 모두 상이하여 법률로 일관된 통일적인 기준을 제공할 필요가 있다는 점을 고려해야 한다는 의견임.²⁵⁾

ii) 반면, 행정안전부를 포함한 반대 입장에서는 중앙정부와 달리 지방자치단체는 각각 정치·행정 환경이 상이하므로 노동이사제의 시행 여부 및 대상·정원·자격 등 세부사항을 각 지방자치단체가 자율적으로 판단해야 한다는 점을 제시하고 있음. 또한 현행법상 조례를 통해 각 지방자치단체가 지방공사·공단 노동이사제를 자체 시행할 수 있으므로, 법적 근거를 추가로 마련할 실익이 크지 않다는 점도 고려해야 한다는 의견임.

한편, 이러한 노동이사제 도입 여부는 지방공공기관 전체(지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관)에 대해 동시에 논의할 필요가 있으므로, 지방공기업에 대해서는 「의안번호 2204530 지방공기업법 일부개정 법률안」(이수진의원 등 10인)이 우리 위원회에 회부되어 있으므로 함께 심사할 필요가 있겠음.

25) 사회공공연구원, 「노동이사제 8년, 도입 및 운영 현황과 쟁점 - 지방공공기관 노동이사제를 중심으로」, 2024. 등

② 노동이사의 정원

개정안은 정원이 50명이상인 지방출자·출연기관은 노동이사를 1명 이상으로, 정원이 100명이상인 기관은 노동이사를 2명 이상으로 규정하고 있음. 지방출자·출연기관의 정원 규모에 따라 노동이사의 수를 확대하는 것은 해당 기관 노동자의 이익을 대변하는 데 효과적인 것으로 기대됨.

다만, 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 국가공공기관의 경우 기관의 규모에 관계없이 노동이사를 1명씩 두도록 하고 있으므로, 국가공공기관과의 통일성 측면도 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

③ 노동이사 임명 후 조합원 자격 유지 여부

개정안은 노동조합원이 노동이사에 임명된 후에도 조합원 자격을 유지함을 명시하고 있음.

노동이사의 조합원 자격 유지 문제는 2022년 국가공공기관에 노동이사제가 도입된 직후부터 논의되었으며²⁶⁾, 현재도 다음과 같이 찬반 입장이 양립하고 있어 이를 종합적으로 고려할 필요가 있겠음.

조합원 자격 유지에 반대하는 입장에서는 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제4호²⁷⁾상 “사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여

26) 국회입법조사처(이세진·허라운), “공공기관 노동이사제 도입의 의미와 과제”, 이슈와 논점 제19944호(2022.5.6.), p.4.

27) 「노동조합 및 노동관계조정법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “노동조합”이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지·개선

행동하는 자”가 참가하는 경우 노동조합의 지위가 상실되기 때문에 사용자(이사회)의 일원인 노동이사는 조합원 자격을 상실하는 것이 타당하다는 근거 등을 제시하고 있으며, 이에 따라 기획재정부 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」은 국가공공기관 노동이사에 대하여 노동조합을 탈퇴하도록 하고 있음.²⁸⁾

반면, 찬성 입장에서는 노동이사는 제도 도입 취지 등을 고려할 때 다른 이사와 달리 사용자가 아닌 근로자의 이익을 대표해 이사회에 참여한다는 점에서 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제4호상 “사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자”로 해석하는 것은 적절하지 않다는 점 등을 근거로 제시하고 있음.²⁹⁾

(2) 이사회 일반사항 규정

개정안은 출자·출연기관의 이사회 일반사항을 신설하고 있는데, 같은 법 제8조에서는 기관 정관의 필수규정사항으로 “이사회 운영”사항을 규정³⁰⁾하면서, 같은 법 내에서 이사회에 대한 일반규정이

기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합 단체를 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.

가. 사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우

나. 경비의 주된 부분을 사용자로부터 원조받는 경우

다. 공제·수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우

라. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우

마. 주로 정치운동을 목적으로 하는 경우

28) 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」

제47조의4(노동이사의 자격) ②노동이사로 임명되는 사람이 다음 각 호에 해당하는 경우에는 그 자격 또는 직을 탈퇴하거나 사임하여야 한다.

1. 「노동조합 및 노동관계조정법」상 노동조합의 조합원

2. 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제6조제2항의 근로자위원 또는 제26조에 따른 고충처리위원 등 근로자의 이익을 대표하는 직

29) 노동법률, 「한국노총 “노동이사의 ‘조합원 자격 박탈 지침’ 철회해야”」, 2022.7.15.

없는 상황임. 따라서, 개정안과 같이 이사회 일반사항을 신설하는 것은 합리적이라고 보임.

참고로, 「지방공기업법」에서는 이사회에 관한 일반사항을 규정³¹⁾하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

참고로, 행정안전부는 소규모 기관이 다수이며 경영상 자율성 확보 필요성이 높은 지방출자·출연기관에 대해 법률에 이사회 일반사항(이사회 구성·운영, 임원 임명 절차 등)을 신설하는 것은 지방출자·출연기관의 자율성을 위축시킬 수 있는 입장임.

(3) 부칙사항

개정안은 부칙으로 시행일(공포 후 6개월이 경과한 날)만을 두고 있으며, 이는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 국가공공기관 노동이사제 도입시의 시행일³²⁾과 동일함.

다만, 조직의 신설·변경을 수반하는 법률 개정시에는 일반적으로

30) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

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.

8. 이사의 운영

31) 「지방공기업법」

제62조(이사회) ① 공사의 업무에 관한 중요 사항을 의결하기 위하여 공사에 이사회를 둔다.

② 이사회는 사장을 포함한 이사로 구성한다.

③ 이사의 권한과 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

32) 「법률 제18795호 공공기관의 운영에 관한 법률」 부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

부칙에 “법률의 시행을 위한 준비행위”를 규정하고 있으며, 노동이사제 도입 또한 노동이사 임명을 위한 사전절차를 준비·이행하여야 하기 때문에 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 국가공공기관 노동이사제 도입 시에도 같은 규정³³⁾을 두었음.

또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 국가공공기관 노동이사제 도입 시에는 노동이사제 적용 시점을 명확히 하기 위하여 적용례(이 법 시행 이후 임원을 임명하는 경우부터 적용)³⁴⁾도 함께 규정하였음.

이에 개정안을 의결한다면, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 부칙을 참고하여 “임원의 임면에 관한 준비행위” 및 “적용례”를 부칙에 신설할 필요가 있을 것임.

33) 「법률 제18795호 공공기관의 운영에 관한 법률」 부칙

제2조(공기업 및 준정부기관 임원의 임면에 관한 준비행위) 공기업 및 준정부기관은 이 법 시행 전에 제25조 및 제26조의 개정규정의 시행을 위하여 비상임이사 추천 또는 동의 방식 및 절차 등을 마련할 수 있다.

34) 「법률 제18795호 공공기관의 운영에 관한 법률」 부칙

제3조(공기업 및 준정부기관 임원의 임면에 관한 적용례) 제25조 및 제26조의 개정규정은 이 법 시행 이후 임원을 임명하는 경우부터 적용한다.

6. 기관장 추천위원회 후보 추천 절차 의무화 등

개정안은 ① 출자·출연기관의 기관장 임명시 추천위원회 후보 추천 절차를 의무화하고, ② 추천위원에 노동이사 등을 포함시키려는 것임 (안 제9조제2항·제3항 및 제9조의4 신설 등).

현행	개정안
제9조(임원) ³⁵⁾ ① (생략)	제9조(임원) ① (현행과 같음)
② 출자·출연기관의 임원(지방자치단체 소속 공무원이 당연직인 경우는 제외한다)은 공개모집을 통한 경쟁의 방식으로 임명한다.	② 출자·출연기관의 기관장은 제9조의4에 따른 임원추천위원회(이하 이 조에서 “임원추천위원회”라 한다)가 복수로 추천하여 심의위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 「지방자치법」 제47조의2 ³⁶⁾ 에 따라 인사청문회를 실시하는 경우에는 임원추천위원회의 추천 절차를 생략할 수 있다.
<신설>	③ 임원추천위원회는 임원후보자를 추천하려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집하여야 한다.
③ ~ ⑤ (생략)	④ ~ ⑥ (현행 제3항부터 제5항까지와 같음)
<신설>	⑦ 제2항에 따른 임원의 임명에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
<신설>	제9조의4(임원추천위원회의 구성과 운영) ① 제9조에 따른 임원후보자를 추천하기 위하여 출자·출연 기관에 임원추천위원회를 둔다.
	② 임원추천위원회는 다음 각 호의 사람으로 구성한다. 다만, 출자·출연 기관을 설립하는 때에는 지방자

현행	개정안
제2조(적용 대상 등) ①·② (생략) ③ 지방자치단체의 지분이 100분의 50 미만인 출자기관에 대해서는 제9조, 제10조의3, 제11조, 제12조, 제14조, 제15조, 제15조의2, 제15조의3, 제16조, 제17조, 제17조의2, 제17조의3, 제18조제3항·제4항, 제19조 및 제22조제1항을 적용하지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예외로 한다. 1. ~ 3. (생략) ④·⑤ (생략)	<u>치단체의 장이 추천하는 사람 2명, 지방의회가 추천하는 사람 2명 및 지역주민단체 및 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하는 사람 3명으로 구성한다.</u> 1. <u>지방자치단체의 장이 추천하는 사람 1명</u> 2. <u>지방의회가 추천하는 사람 2명</u> 3. <u>출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 3명</u> 4. <u>출자·출연 기관의 노동이사 중 1명(정원이 50명 이상인 경우에 한정한다)</u> ③ <u>제1항 및 제2항 외에 임원추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> 제2조(적용 대상 등) ①·② (현행과 같음) ③ -----제9조부터 제9조의4까지----- 1. ~ 3. (현행과 같음) ④·⑤ (현행과 같음)
부 칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

현행	개정안
제4조(기관장 및 임원에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 임명된 기관장 및 임원은 이 법에 따라 임명된 것으로 본다.	

35) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

제9조(임원) ① 출자·출연 기관에는 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사(감사위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 둔다. 다만, 이사와 감사를 제외한 임원은 출자·출연 기관별 형태, 특성과 업무내용을 고려하여 정관으로 정한다.

③ 출자·출연 기관의 임원은 법령과 정관 등으로 정하는 바에 따라 그 의무와 책임에 관한 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 직무상 의무를 성실히 수행할 것
2. 고의나 중대한 과실로 해당 기관에 손실이 생기지 아니하도록 할 것
3. 직무 여부와 관계없이 품위를 손상하는 행위를 하지 아니할 것

④ 주무기관의 장이나 지방자치단체의 장은 임원이 제3항에 따른 의무와 책임을 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 그 임원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 요구할 수 있고, 그 출자·출연 기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다.

⑤ 출자·출연 기관의 장은 그 기관의 이익과 자신의 이익이 상반되는 사항에 대하여 출자·출연 기관을 대표하지 못한다. 이 경우 감사가 출자·출연 기관을 대표한다.

36) 「지방자치법」

제47조의2(인사청문회) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직위 중 조례로 정하는 직위의 후보자에 대하여 지방의회에 인사청문을 요청할 수 있다.

1. 제123조제2항에 따라 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사
2. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조에 따른 행정시장
3. 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사의 사장과 같은 법 제76조에 따른 지방공단 이사장
4. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항 전단에 따른 출자·출연 기관의 기관장

「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

제2조(적용 대상 등) ① 이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(이하 “출자·출연 기관”이라 한다)에 대하여 적용한다. 이 경우 출자기관은 지방자치단체의 지분(대통령령으로 정하는 방법과 산정 기준에 따라 계산한 것을 말한다. 이하 같다)이 100분의 10 이상인 경우를 말한다.

① 기관장 임명시 추천위원회 후보 추천 절차 신설

현행법은 출자·출연기관의 기관장 등 임원 임명절차와 관련하여 공개모집 의무만을 명시하고 있으며, 행정안전부 「지방출자·출연기관 인사조직지침」³⁷⁾은 임원추천위원회 후보 추천을 재량사항으로 규정하고 있음. 이에 대하여 개정안은 임원 중 기관장을 임명하는 경우에는 추천위원회 후보 추천을 의무화하고 있음.

참고로, 「지방출자·출연기관 인사조직지침」에서 준용하는 지방공기업 임원추천위원회(의무절차)의 현황은 다음과 같음.

[지방공기업 임원추천위원회 개요]

구분	내용
구성시기	임기 만료 2개월전(신규 임명시에는 지체없이)
위원구성	<총 7인: 위원장 호선> - 지자체장 추천인 2인(기관 신설시 4인) - 지방의회 추천인 3인 - 지방공기업 이사회 추천인 2인(기관 신설시 0인)
의결정족수	재적위원 과반수

이와 관련하여, ① 기관장 추천위원회 심의·의결 절차는 임명권자의 제한된 정보를 보완하여 기관장 임명 과정의 전문성·공정성을 제고할 수 있다는 점, ② 이에 지방공기업의 경우에는 임원 중 기관장 및 감사를 임명하는 경우 추천위원회 추천을 의무화하고 있다는 점³⁸⁾ 및

37) 「지방출자·출연기관 인사조직지침」 p.3.

③ 임원추천위원회 설치·운영

○ 출자·출연 기관은 임원 임용의 공정성, 전문성, 투명성을 제고하기 위하여 자체적으로 임원추천위원회를 설치·운영할 수 있음
 - 위원회의 설치·운영과 관련하여 「지방공기업 인사·조직 운영기준」을 준용할 수 있음

38) 「지방공기업법」

제58조(임원의 임면 등) ③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 사장과 감사(조례 또는 정관으

③ 국가공공기관(공기업, 준정부기관)³⁹⁾ 역시 기관장을 임명하는 경우 임원추천위원회의 추천을 의무화하고 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것임.

참고로, 행정안전부는 지방출자·출연기관은 지방공기업에 비해 상대적으로 소규모⁴⁰⁾이므로 동일하게 취급할 수 없고, 국가공공기관 중 공기업·준정부기관에 비해 소규모인 기타공공기관의 경우는 임원선임에 관한 별도의 규정이 없다는 점을 고려해야 한다는 입장임.

② 추천위원 구성 개편

「지방출자·출연기관 인사조직지침」에서 준용하는 지방공기업 임원추천위원회는 「지방공기업법 시행령」상 지자체장 추천 2명, 지방의회 추천 3명, 이사회 추천 2명 등 총 7명으로 구성되는데, 개정안은 이 중 지자체장·지방의회 추천몫을 각각 1명씩 줄이고 이사회 추천 몫을 1명 늘리면서 노동이사 1명을 신규로 포함시키고 있음.

로 정하는 바에 따라 당연히 감사로 선임되는 사람은 제외한다)를 임명할 경우 대통령령으로 정하는 임원추천위원회(이하 이 조에서 “임원추천위원회”라 한다)가 추천한 사람 중에서 임명하여야 한다. 다만, 「지방자치법」 제47조의2에 따라 인사청문회를 실시하는 경우에는 임원추천위원회의 추천 절차를 생략할 수 있다.

39) 「공공기관 운영에 관한 법률」

제25조(공기업 임원의 임면) ①공기업의 장은 제29조의 규정에 따른 임원추천위원회(이하 “임원추천위원회”라 한다)가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다. (단서 생략)

제26조(준정부기관 임원의 임면) ①준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. (단서 생략)

40) 지방공기업은 200인 이상 기관이 전체의 50%이상 차지하는 반면, 지방출자·출연기관은 200인 이상 기관이 618개(73%)로 소규모 기관*이 대다수 차지

* 50인 미만 기관이 618개(73%)

또한 지방공사·공단 신설시에는 이사회 및 노동이사가 부재하기 때문에 현행법 시행령상 임원추천위원회는 지자체장 추천 4명, 지방의회 추천 3명으로 구성되는데, 개정안은 이 중 지자체장 추천몫을 2명, 지방의회 추천몫을 1명 줄이면서 관련 직능단체 추천자 3명을 신규로 포함시키고 있음.

[추천위원 구성 개정 내용]

구분	현행 (「지방공기업법 시행령」 제56조의3)	개정안 (현행법 제9조의4제2항)
원칙	- 지자체장 추천: <u>2명</u> - 지방의회 추천: <u>3명</u> - 이사회 추천: <u>2명</u>	- 지자체장 추천: <u>1명</u> (-1) - 지방의회 추천: <u>2명</u> (-1) - 이사회 추천: <u>3명</u> (+1) - 노동이사: <u>1명</u> (+1)
기관 설립시	- 지자체장 추천: <u>4명</u> - 지방의회 추천: <u>3명</u>	- 지자체장 추천: <u>2명</u> (-2) - 지방의회 추천: <u>2명</u> (-1) - 관련 직능단체 추천: <u>3명</u> (+3)

이러한 개정내용은 기관장 임명 과정에 대한 상급기관(지자체·지방의회)의 영향력을 축소하는 동시에, 해당 출자·출연기관 이사회 및 근로자의 역할을 확대하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안이 반영되면, 해당 출자·출연기관의 운영에 있어 상급기관(지자체·지방의회)의 영향력이 축소됨에 따라 임명된 출자·출연기관의 기관장과 상급기관(지자체·지방의회)의 업무협조가 약화될 수 있는 측면이 있음.

따라서, 개정안에 대해서는 출자·출연기관 이사회 및 근로자의 역할 확대 필요성과 상급기관(지자체·지방의회)과 출자·출연기관의 원활한 업무협조의 필요성을 종합적으로 고려해야 할 것으로 보임.

7. 출자·출연기관 해산 및 민영화 제한

개정안은 ① 지자체장이 경영진단 결과를 토대로 출자·출연기관장에 해산 또는 민영화를 요청하는 경우 지방의회 의결을 거치도록 하고, ② 해산 또는 민영화를 요청의 면제 요건에 “문화·예술·복지·장학을 목적으로 하는 출연기관”인 경우를 추가하며, ③ 지자체장이 필요한 조치를 할 의무의 요건에서 “경영진단 결과 해산 또는 민영화 대상으로 정해진 경우”를 제외하려는 것임(안 제30조 등).

현행	개정안
제30조(경영진단의 실시 등) ①·② (생략) ⁴¹⁾	제30조(경영진단의 실시 등) ①·② (현행과 같음)
③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 경영진단의 결과 필요하다고 인정되는 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 출자·출연 기관의 장에 대하여 다음 각 호의 조치를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 출자·출연 기관의 장은 그 조치를 성실하게 이행하여야 한다. <단서 신설>	③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----<후단 삭제> 다만, 지방자치단체의 장이 제3호에 따른 조치를 하도록 요청하려는 경우에는 미리 지방의회의 의결을 받아야 한다.
1. 해당 기관의 임원에 대한 보수·성과급의 삭감과 해임 등의 인사상 조치	1. ~ 4. (현행과 같음)
2. 사업 규모의 축소, 조직 개편과 인력 조정	
3. 기관의 해산 청구나 민영화의 추진	
4. 그 밖에 경영개선을 위하여 필요한 조치	
<신설>	④ 제3항에 따른 요청을 받은 출자·출연 기관의 장은 그 조치를 성실하게 이행하여야 한다.

현행	개정안
④ 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 제3항 각 호의 조치를 하지 아니할 수 있다. 1. 해당 기관의 기능을 수행할 때에 국가 또는 지방자치단체로부터의 독립성과 중립성의 보장이 필요하다고 관계 법령에 규정된 기관 2. 전년도 말을 기준으로 설립 후 3년이 지나지 아니한 기관 <u><신 설></u> 3. 그 밖에 심의위원회가 기관의 업무 특성 등을 고려하여 기능조정 등의 대상 기관으로 하는 것이 적절하지 아니하다고 심의·의결한 기관 제24조(출자·출연 기관의 해산 요청 등) ① 지방자치단체의 장은 출자기관에 대한 해당 지방자치단체의 지분이 100분의 10 미만이었을 때에는 지체 없이 지방의회의 의결을 거쳐 소유한 주식을 전부 처분하거나 다른 사람의 주식을 인수하는 등 필요한 조치를 하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 해산을 요청하는 등 필요한 조치를 하여야 한다. 1. 설립 목적의 달성, 존립기간의 만료, 그 밖에 조례나 정관으로 정한 해산 사유가 발생한 경우	⑤ ----- ----- ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. <u>문화·예술·복지·장학을 목적으로 하는 출연기관</u> 4. (현행 제3호와 같음) 제24조(출자·출연 기관의 해산 요청 등) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음)

현행	개정안
2. 합병하거나 파산한 경우 3. 법원의 명령 또는 판결에 따라 해산 사유가 발생한 경우 4. 제30조제1항에 따라 경영진단을 실시하여 같은 조 제3항제3호에 따라 해산을 청구하거나 민영화 추진의 대상 기관으로 정하여진 경우 ③ 제2항에 따라 해산되는 출자·출연 기관의 해산 절차와 방법 등은 관계 법령과 해당 기관의 정관으로 정하는 바에 따른다.	<삭 제> ③ (현행과 같음)
부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

41) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

제30조(경영진단의 실시 등) ① 지방자치단체의 장은 제28조제1항에 따라 해당 출자·출연 기관에 대하여 경영실적을 평가한 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영진단을 실시할 수 있다.

1. 전년도 말을 기준으로 설립 후 3년이 지날 때까지 기관운영을 시작하지 못한 경우
2. 전년도를 기준으로 그 이전 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우(다른 법률에 결손금 등의 보전에 관한 규정이 있는 경우는 제외한다)
3. 특별한 사유 없이 2년 이상 연속하여 전년도 대비 수익이 2분의 1 이상 감소한 경우

② 제1항에 따라 경영진단 대상 출자·출연 기관의 선정을 위한 당기 순손실이나 수익을 계산할 때에 전년도를 기준으로 같은 항 제2호 및 제3호에 따른 기간에 미달하는 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영진단의 실시 여부를 결정할 수 있다.

① 지자체장의 출자·출연기관 해산 또는 민영화 요청시 지방의회의결 절차 신설

현행법은 지자체장이 출자·출연기관 경영진단을 실시한 결과 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 기관장에게 기관의 해산 또는 민영화를 요청할 수 있도록 하고 있음. 이에 대하여 개정안은 해당 요청 전에 지방의회 의결을 거치도록 하려는 것임.

이와 관련하여, i) 출자·출연기관의 해산 또는 민영화는 기관의 존립 또는 양태에 있어 중요한 변동을 초래하는 것이라는 점, ii) 현행법 제24조제1항⁴²⁾은 해산 보다 경미한 행위인 지자체 소유 주식 처분시에도 지방의회의 의결을 거치도록 하고 있다는 점 등을 고려할 필요가 있을 것임.

참고로, 행정안전부는 현행 법률은 지자체장의 경영진단을 결과를 토대로 한 해산 및 민영화 요청 시 심의위원회의 의결을 거치도록 규정하고 있어 해산 조치에 충분한 보완 장치를 두고 있으므로 지방의회의 의결을 거쳐야 할 실익이 낮다는 입장임.

② 해산·민영화 요청 면제 요건에 “문화·예술·복지·장학을 목적으로 하는 출연기관”인 경우 추가

42) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

제24조(출자·출연 기관의 해산 요청 등) ① 지방자치단체의 장은 출자기관에 대한 해당 지방자치단체의 지분이 100분의 10 미만일 때에는 지체 없이 지방의회의 의결을 거쳐 소유한 주식을 전부 처분하거나 다른 사람의 주식을 인수하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

현행법은 i) 독립성·중립성 보장이 필요하다고 관계 법령에 규정된 기관, ii) 설립 후 3년 미만 기관, iii) 그 밖에 심의위원회가 기관의 업무 특성 등을 고려할때 적절하지 아니하다고 심의·의결한 기관의 경우에는 지자체장이 경영진단 결과에도 불구하고 해산 또는 민영화 요청을 하지 않을 수 있도록 하고 있음.

개정안은 동 면제 사유에 “문화·예술·복지·장학을 목적으로 하는 출연기관”인 경우를 추가하려는 것임.

그러나 이와 관련하여서는 i) 출자·출연기관의 설립목적에 문화·예술·복지·장학 외에도 현행법 제4조제1항⁴³⁾상 체육, 의료 등 다양한 목적이 있을 수 있고, 설립형태도 출연기관 외에 출자기관도 있음에도 특정 목적으로 설립된 출연기관에만 특례를 규정할 사유가 불분명하고,

ii) 해당 기관의 유형에 관계없이 필요한 경우에는 현행법 제30조제4항제3호에 따라 그 밖에 심의위원회가 기관의 업무 특성 등을 감안하여 적절하지 아니하다고 심의·의결한 기관으로 인정되면 해산 또는 민영화 요청을 면제받을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

43) 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.

1. 문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업
2. 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

③ 지자체장의 필요한 조치 의무 요건에서 “경영진단 결과 해산 또는 민영화 대상으로 정해진 경우“ 제외

현행법은 i) 기관의 설립 목적의 달성, 존립기간의 만료, 그 밖에 조례나 정관으로 정한 해산 사유 발생, ii) 합병·파산, iii) 법원 명령·판결에 따라 해산 사유 발생, iv) 경영진단 결과 해산 또는 민영화 요청 대상기관으로 결정시 지자체장에게 해산 요청 등 필요한 조치를 하도록 의무를 부과하고 있음. 이에 대하여 개정안은 iv)의 요건을 삭제하려는 것임.

개정안은 심의위원회가 경영진단을 통해 해산 또는 민영화 요청 대상기관으로 결정한 경우 심의위원회의 결정에 오류 또는 부당성이 존재하거나 자치단체의 특성 및 특수한 사정을 고려하여 심의위원회의 결정에 따르지 않을 필요가 있으면, 지방자치단체의 장이 심의위원회의 해산 또는 민영화 결정에 기속되지 않도록 하려는 것으로 이해됨.

다만, 심의위원회의 해산 또는 민영화 요청시 이에 대한 보완방안으로, 개정안 제30조제3항에서 신설하려고 하는 지방의회 의결 절차가 그 역할을 할 수 있으므로, 이러한 점을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5333