

일하는 의회, 소통하는 의회, 협력하는 의회

# 순천문화재단 개정조례안 재의요구에 따른 공청회

\*일시 : 2017. 1. 24.(화) 14:00

\*장소 : 시청 대회의실

 順天市議會





# 목 차

1. 공청회 개요 .....	1
2. 공청회 요약 .....	2
3. 공청회 속기록 .....	8
4. 공청회 배부자료 .....	58
5. 공청회 PPT 자료 .....	72
6. 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 ..	77



# 순천문화재단 개정조례안 재의요구에 따른 공청회

## I 공청회 개요

- 일 시 : 2017. 1. 24.(화) 14:00~16:30
- 장 소 : 시청 대회의실
- 주요내용 : 순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안 재의요구에 따른 시민의 폭넓은 의견 수렴 등
- 참 석 : 100여명(문화예술인, 언론인, 공무원, 시민 등)
- 방 법 : 참가자 의견 발표, 토론 및 질의응답 등
- 진 행 자 : 신민호 의원
- 토 론 자 : 7명
  - 유영갑 의원, 정희선 교수, 장윤호 교수, 송명희 변호사, 장채열 소장, 이승정 회장, 이재근 과장



## ○ 이재근 문화예술과장

- 13회에 걸쳐 토론회 및 공청회를 통해서 시민, 문화예술인들의 충분한 공감대 형성되었음
- 2016.05.31. 순천문화재단 조례안 수정의결(신설 3개 조항, 수정 7개 조항)된 것은 의회에서 발의한 내용 중 상당 부분이 수정된 것으로 충분한 견제와 감시가 가능할 것으로 사료됨
- 순천문화재단 출연금 동의안은 이미 의회 동의를 얻었음
- 개정조례안 쟁점 2가지(정관 개정시 의회동의를 요한 것, 임원 추천을 시장과 의회만으로 구성하는 것)는 상위법에 위반되는 사항임

## ○ 정희선 교수

- 전국 60여개 문화재단이 문제점이 많이 드러남에 따라 재단이 구성되기 전에 충분한 토론은 중요
- 재단 사무국 직원 선임 시 전문성이 중요
- 문화재단 5개년 계획은 지역을 위한 “특수한 목적”에 부합되도록 추진
- 쟁점 2가지에 대해서는 조례가 상위법령에 위배되서는 안된다는 원칙은 맞음
- 사전 통제보다는 사후 통제 방법으로 추진
- 법인은 하나의 인격체로 자율성을 보장할 수 있도록 추진
- 임원 추천의 경우 시장과 의회가 협의해서 인원을 조정하고 재단추천 인원도 자율성 확보를 위해 남겨둬야 함
- 향후 문화재단 추진 시 목표 추진전략을 지역문화진흥법을 검토하여 특수한 목적을 명확히 해야함(역량강화, 격차해소, 발굴창조)
- 사무국 직원 인원은 최소화해서 출발하고 담당공무원을 파견하는 형태에서 정착이 되면 (전문성, 자율성 성숙) 파견직원을 철수하여 법인 자율 운영

○ 장채열 소장

- 재단을 왜 만드는가를 고민해야함
- 공무원은 행사중심이고 잦은 인사이동으로 장기계획 추진에 어려움이 크므로 중간형태 조직인 문화재단을 통해 역량을 키워야함
- 문화재단이 시행착오는 있을 수 있으나 필요한 조직이므로 지혜를 모아 조례가 통과되어야함
- 쟁점 사항은 다툼이 있을 수 있으나 상위법령 위반사항은 아님
- 정관 개정의 경우 최근 제정된(2014년 이후) 지자체의 경우 의회 동의를 얻도록 하고 있음(사례 : 오산시, 용인시, 종로구 등) → 타시군의 경우 문화재단이 시장 중심으로 운영되는 부작용이 있어 보완한 것으로 사료됨
- 임원 추천의 경우 당진, 거제, 사천의 경우 정관으로 정하고 있는 등 법령을 다룰 사안이 아니라 문화재단을 운영해야할 당위성이 있다면 조정해서 처리하면 될 것으로 사료됨
- 문화예술 중장기 계획에 2억원을 예산편성한 것은 중단되어야하며 문화재단을 만든다면 왜 굳이 외부용역을 추진하는지 이해되지 않고, 주체는 문화재단이 되어서 추진되어야 타당할 것으로 사료됨

○ 이승정 회장

- 4년전 재단 관련 공청회를 여러 차례(행정기관, 예술단체, 의회, 시민, 언론인) 시행했고, 여수 MBC 주체로 토론회도 개최한 바 있음
- 재단 조례는 나안수 의원이 발의하여 수정의결한 것으로 의회에서 만든 것을 또 개정하는 것은 타당하지 않음
- 작년 9월 재의요구안이 제출되고 여러 차례 예술단체에서 조속한 처리를 당부하는 탄원서를 제출했지만 처리되지 않고 이제사 공청회를 또 개최하는 것도 타당하지 않음
- 원만한 해결을 위해 시장은 재단 이사장직도 하지 않겠다는 의견을 의회에 전달했지만 의회는 수용하지 않았음

- 문화재단 예산이 막대하게 지출된다고 하지만 모든 문화행사를 재단에서 추진하는 것은 아니고, 갈대축제, 동물영화제의 경우 매년 감독, 추진위원이 바뀔 때마다 지속성이 부족해 지역을 대표하는 축제로 성장시키지 못했음
- 지역축제 추진을 문화재단의 문화예술 전문가들이 체계적으로 진행하게 되면 경상비를 줄일 수 있어 훨씬 예산이 절감될 수 있음
- 지방예술인들이 협업하여 중앙정부 공모사업을 신청하면 국가예산으로 추진할 수 있어 예산절감이 가능함
- 조례가 법령에 위반되지 않는다면 질질 끌 것이 아니라 조속히 처리할 수 있도록 의원들간 의논하고 소통, 반성, 양보해서 해주길 바람

#### ○ 유영갑 의원

- 할 것인가 말 것인가의 문제가 아니라 이제는 할 건데 어떻게하면 제대로 할 것인가가 문제임
- 2016.09.13. 재의요구로 본회의 10일 이내 2017년 2월 임시회에서 종지부가 찍힐 예정임
- 의회에서 발의한 조례에 대해 4달만에 자기부정하는 이유는 모순이나, 개선 및 보완하기 위한 자기부정은 자기잘못을 인정하는 것으로 나쁜 것이 아님
- 개정 조례안의 취지는 재단이 설립되면서 행정적, 재정적 지원을 받으므로 일정부분 시장의 예측적 관계에 놓이게 되며, 이는 재단 스스로 자율성 확보를 위한 한계를 극복하는데 어려움이 있으므로 조례를 명확히 정해놓는 것이 재단 자율성 확보가 용이함
- 운영 주체인 재단의 의지를 꺾는 게 아니고 재단의 목적을 달성하고, 견제와 감시를 통해 투명성, 공정성 확보를 위한 조례 개정임
- 임원 추천하는 인사지침은 법령이 아니고 지침에 불과하며 최초 시장 4명, 의회 3명 구성은 불공정하기 때문에 시장, 의회 각각 4명씩 조례로 규정함으로써 투명성을 제고함
- 박근혜 정부 문화계 블랙리스트 사건과 마찬가지로 문화예술인의 잘못이 아니라 악용한 자들의 잘못이 있으므로 인치보다 시스템화함으로서 사전에 잘못을 예방할 수 있음
- 239개 민간 공모사업 중 재단 신청가능사업은 3건에 불과

○ 장운호 박사

- 순천시 예산 1조원인데 문화재단 10억원은 큰 예산은 아니며, 오히려 문화재단 활동으로 인한 그 혜택은 시민에게 돌아가며 거시적으로 격조 높은 문화를 만들어 가는데 의미가 큼
- 문화재단이 있는 지자체에 중앙정부 예산 배정이 많이 되었음
- 송년음악회의 경우 순천시는 개최하지 않고 시립합창단 공연만 있었음, 우수한 공연은 재단있는 곳으로 갔으며 그 피해는 시민에게 돌아감
- 재단의 필요성으로 전보발령이 잦은 공무원보다 전문가들이 참여하여 장기 계획을 추진해야함
- 재단 설립 과정의 5년은 시민들 눈에는 시와 의회의 줄다리기밖에 안보이며 이는 에너지 낭비임
- 재단 사무국 직원은 공정성있고 전문성을 갖춘 사람으로 채용해야함
- 임원 추천 시장 4, 의회 3보다 시장 4 의회 4가 타당하며 상호 협상하여 처리하면 좋겠으며, 오히려 시에서는 오해를 불식시키기 위해 노력하면 될 일
- 순천시 크고 작은 축제가 한해 60여개 개최되나 통제, 연계성, 타당성 부족한 실정이므로 문화재단에서 총괄하여 연속성있게 운영이 필요
- 시장이 바뀌면 재단 운영자도 바뀌는 사태가 일어나선 안됨
- 문화재단이 설립되면 주말에 열리는 문화예술 행사 진행을 위해 낮은 보수에도 불구하고 본인의 전문성을 인정받아 일하는 재단 사무국 직원들은 행복도가 높을 것이고, 재단이 운영함으로써 문화예술 관련 공무원의 근무여건도 개선될 것으로 여겨짐
- 쟁점2가지는 큰 문제가 아닌 것으로 생각하며 시와 의회가 소통하여 처리하면 될 일이며 시민들에게 문화 혜택을 주기위한 것이 큰 목적이 되어야함
- 재단이 이제 시작하려는 시점에 전문가를 채용해서 튼튼한 기초를 놓는 것이 중요하므로 타시군 벤치마킹을 통해 단점을 보완해야함

○ 송명희 변호사

- 개정조례안 제5조제2항 정관 개정 의회 동의를 얻어야하는 부분은 법령에 직접적인 위임이 없다(지자체 장과 협의)고 하여 위법사항은 아님
- 지방출자출연법 제4조에는 재단 운영 방법 등 기본적인 사항은 조례로 제정하도록 하고 있으며 구체적인 운영방법은 명시되어 있지 않고 조례에 포괄적 위임을 한 것으로 여겨지며, 재단의 목적과 업무 등 기본사항은 정관으로 정할 수 있기 때문에 조례 제정은 정관에서 실현되는 것임, 따라서 정관 변경 또한 기본사항으로 여겨짐
- 지방출자출연법 제8조제2항에 지자체 장과 협의후 주무관청 허가를 얻도록 규정하고 있는데 의회가 사전 적극적 견제는 법률 위임 사항이 아니다라는 주장에 대해서는 지나친 간섭이 아니며, 오히려 정관은 조례에 위배되서는 안되기 때문에 시장만 협의하라는 의미가 아닌 조례에 부합되도록 하라는 취지이기 때문에 의회를 배제하는 조항은 없다고 여겨짐
- 민법 제45조에 재단법인 정관은 쉽게 변경하지 못하게 되어 있으며 이는 최초 설립자의 의사를 반영한 것으로, 재단 정관 변경 시 의회 동의를 구하는 것도 쉽게 변경못하게 하려는 민법의 취지에 부합되는 것임
- 임원 추천을 지방출자출연기관 인사조직 지침에 따라야하는 것은 아니며 지침은 외부효력이 없고, 조례로 정하는 것에 위법사항은 없음

○ 토론자간 질의응답

- 이재근 과장 질문 : 정관 개정 시 의회 동의를 추가한 것은 지방출자출연법 제4조제3항 위반임, 그 이유는 헌법 제117조, 지방자치법 제22조 법령의 범위 안에서 벗어난 것임, 임원추천도 이사회에서 정관으로 정해도 되는 것을 조례로 신설하여 굳이 규정하는 것은 불필요한 사항이며, 재단의 자율성을 훼손하는 것임, 사후적 통제 기능이 이미 조례에 들어간 있음에도 또 사전적 통제를 추가하는 위법 소지가 있음
- 송명희 변호사 답변 : 자료 12페이지 대법원판례에 있는 지방자치법 제22조 법령 범위가 꼭 좁아서 위임사항이 법령에 있어야 한다는 한계를 지운 게 아니라 법령 위반사항이 아니면 폭넓게 조례 제정이 가능하다는 의미임, 또한 지방출

자출연법 제27조에 따른 인사 조직 지침은 외부적 효력이 없음, 예를 들어 외부효력이 있는 법령 조문은 “~에 따라야 한다.”이고 “~통보할 수 있다.”는 법적 구속력이 없음

- 유영갑 의원 설명 : 임원 추천 방법이 설령 법령해석이 불분명해서 다툼이 있더라도 시와 의회 4 : 4 동수가 견제가 된다는 것은 상식에 비춰봐도 타당하며 재단의 자율성, 독립성을 얻을 수 있음
- 이재근 과장 답변 : 현 조례에는 임원추천 언급이 없고, 정관으로 정할 사항을 굳이 조례로 정할 필요는 없음, 재단이 시장에게 종속된다는 것은 가정이며 사후 통제방법으로 충분히 재단을 운영 가능한데 오히려 조례가 재단 자율성을 저하시킴
- 유영갑 의원 답변 : 의회 행정사무감사는 사후적 통제이고 소극적 기능이며 잘못을 바로 잡을 강제적 기능이 없기 때문에 재단이 정관을 임의적으로 수정하지 못하도록 사전 통제가 바람직함
- 김옥서 질문 : 현재 공청회 자리가 맞지 않음, 시민들의 의견을 듣지도 않음, 법리적인 것은 전문가들이 알아서 토론하고, 결론내서 시민의견을 들으면 될 일임
- 정희선 교수 답변 : 10페이지 정관 개정은 상임위원회 승인을 얻어서 하고, 임원 추천은 정관에 맡기는 것이 나을 것으로 생각함

○ 참여 시민 질의응답

- 김옥서 질문 : 행의정모니터연대 관계자 대표인데, 타시군의 경우 재단이 선거에 활용되어 잡음이 많아 문제가 있기 때문에 재단 독립성을 보장할 수 있도록 전문가들이 법리를 잘 다루기 바람, 이 문제를 빨리 처리하면 오히려 문체부 블랙리스트 최순실 사태가 일어나기 때문에 문제를 원천봉쇄하여 간섭하지 못하도록 논의를 충분히 하여 숙성시켜 진행했으면 좋겠음

## ○임종기 의장 인사말씀

- 안녕하세요? 순천시의회 의장 임종기입니다. 이번 주 민족 대명절인 설을 앞두고 바쁘신 가운데 오늘 공청회에 참석해주신 여러분께 먼저 감사드립니다.
- 우리는 문화의 힘이 국력이 되는 시대에 살고 있습니다. 문화는 모든 시민이 정서적 풍요로움을 누리고 삶의 질을 높이기 위해 꼭 필요한 것으로 시민 행복과 지역경제를 이끄는 무한한 성장 동력이라고 생각합니다.
- 어린이에게는 창의력과 감수성을, 청소년에게는 꿈을, 청년에게는 희망과 비전을, 어르신들에게는 행복과 즐거움을 주는 ‘문화의 꽃’ 이 활짝 피어날 수 있도록 앞으로 출범할 순천문화재단이 그 역할을 충실히 해 줄 것이라 굳게 믿습니다.
- 오늘 공청회는 그러한 역할을 하는데 있어 흔들림없는 순천문화재단이 되도록 시민 여러분들의 다양한 의견을 듣고, 순천문화재단의 설립과 운영에 반영하고자 마련된 자리입니다.
- 오늘 귀중한 시간을 내어 참석해 주신만큼 좋은 의견들을 많이 나누어 순천문화재단이 올바른 길로 나아갈 수 있도록 힘을 모아주시기를 바랍니다.
- 끝으로 오늘 공청회가 밑거름이 되어 모든 시민이 생활 속에서 문화를 즐기는 아시아생태문화수도 순천시로 발돋움하기를 희망합니다. 오늘 함께 하신 여러분들 모두 새해 복 많이 받으십시오. 감사합니다.

## ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 안녕하세요? 순천시의회운영위원장 신민호 의원입니다. 바쁘신 일정에도 오늘 공청회에 참석해주신 여러분! 대단히 감사합니다. 먼저 패널들의 발표에 앞서 오늘 공청회를 개최하게 된 배경에 대해 간략하게 설명드리겠습니다. 순천시는 지역의 문화예술 활동을 진작시키고, 시민의 문화적 삶의 질을 향상시키기 위해서 순천문화재단 설립을 추진하고 있습니다. 순천문화재단은 시민의 막대한 세금이 투입되는 단체가 새롭게 만들어지는 것임에도 기존 조례에는 재단을 운영함에 있어 시장에게 모든 권한이 집중되어 있고, 의회의 견제와 감시 기능이 작동할 수 없는 구조로 되어 있었습니다. 그래서 우리시의회에서는 순천문화재단 운영의 근간이 되는 정관을 제·개정할 때 반드시 의회의 동의를 얻도록 하고, 아울러, 재단을 운영하는 상임이사, 감사 등 임원들을 투명하고 공정하게 선임하기 위한 임원추천위원회를 순천시장 추천 4인, 순천시의회 추천 4인으로 하여 순천문화재단 설립 및 운영 조례를 일부개정하였습니다.
- 그러나 순천시에서는 상위법령 위반과 법인에 대한 자율성 및 독립성을 훼손한다는 이유로 재의 요구하여 현재 시의회에 계류중에 있습니다. 이에 순천시의회는 공청회를 통해 순천문화재단 운영을 위한 바른길을 찾고 시민 여러분들의 의견을 수렴하고자 이 자리를 마련하게 되었습니다.
- 바쁘신 시간을 내주신 만큼 기탄없이 질의하고 토론하는 대화의 장으로 진행되었으면 합니다. 먼저, 오늘 발표자분들을 소개해 드리겠습니다. 소개 순서는 발표순서에 맞추어 소개해 드리겠습니다. 이재근 순천시 문화예술과장님을 소개합니다. 정희선 청암대학교수님을 소개합니다. 장채열 전남동부지역사회연구소장님을 소개합니다. 이승정 전남예총회장님을 소개합니다. 순천시의회 문화경제위원회 유영갑 의원님을 소개합니다. 장윤희 전남문인협회 부회장님을 소개합니다. 마지막으로 송명희 변호사님을 소개합니다. 발표 및 토론은 참여하신 발표자가 10분 이내에 의견을 말씀해 주시고 전체 발표가 끝난 후 질의응답을 하는 순서로 진행하겠습니다. 먼저 이재근 순천시 문화예술과장님께서 발표해 주시겠습니다.

## ○순천시 문화예술과장 이재근

- 여러분, 반갑습니다. 순천시 문화예술과장 이재근입니다. 먼저 오늘 이 무거운 주제에 첫 번째 발제자로 발표를 하게 돼서 굉장히 떨리기도 하고, 제가 2017년 1월 2일자 인사발령을 받고 와서 업무 파악하고 있는 단계입니다. 전반적인 사항을 둘러보지 못했지만, 순천시에서 본 조례안에 문제점이 어떤 것인지에 대한 것을 먼저 설명을 올리고, 그런 기반 하에서 오늘 토론회가 진행되어야 심도있게 진행될 것 같아서 이 자리에 섰습니다.
- 먼저 여러분들이 가지고 계신 자료를 중심으로 설명을 드리도록 하겠습니다. 자료 4페이지 보시면 「순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례」가 전체적인 내용이 담겨있습니다. 본 조례가 마련되기까지는 시민 공감대 형성을 위해서 2014년부터 시민, 문화예술단체, 의회, 시 주관에서 13번의 토론회 내지는 공청회가 개최되었습니다. 그 공청회를 거치면서 많은 부분에 대한 공감 이루어졌고, 2016년 1월 기준으로 봤을 때 전국에 있는 243개 지자체 중에서 문화재단 성격의 재단 설립하여 운영하는 곳이 총 68개 지자체가 있습니다. 그중에서 광역 13개소, 시군구기초가 55개소에서 총 55개소에서 문화재단이 설치되어 운영되고 있습니다. 그런 것과 맥락을 같이 해서 순천시에서도 이제 2013정원박람회 이후에 시민들의 높아진 문화예술 수준에 맞춰서 우리도 문화재단을 가져야 될 때가 되지 않았느냐, 시민공감대가 형성되어 2016년 순천시에서 2월 17개 조항으로 된 순천문화예술재단 운영에 관한 조례를 의회에 제출하게 됩니다. 이것을 제출하기까지는 공청회뿐만 아니라 설립준비위원회의 회의를 6번에 걸쳐서 본 조례안이 의회에 상정하게 되었습니다.
- 그리고 이 조례에 변천 과정에 대해서 간략하게 설명을 올려야 순천시가 왜 현재 발의된 개정조례안에 대한 문제가 있는지에 대한 것이 설명이 될 것 같습니다. 저희들이 2월 달에 조례안을 올릴 때 17개 조문으로 된 조례를 상정을 했습니다. 그래서 의회에서 수많은 논의과정 상임위원회 심의과정, 본회의 의결 거쳐서 2016년 5월 31일 최종 수정의결되었는데요. 그 내용 중에서 맨 처음에 지방자치단체 순천시에 제출했던 내용이 의회에서 봤을 때 견제할 수 있고, 이 문화재단이 어떻게 보면 범위를 벗어나서 운영될 수 있는 부분에

대한 수정을 가해야 되겠다고 해서 총 20개 조항으로 해서 수정의결하게 됩니다. 거기에 신규 신설조항이 3개 조항 그리고 7개 조항에 대해서 수정하게 되는데 대표적으로 그 조항 중에서 갖고 계신 책자 4페이지입니다. 제5조 정관 제2항에 보게 되면, 재단이 정관을 재·개정하고자 할 때는 사전에 순천시의회 소관 상임위원회 보고 후 시의회 승인을 얻어야 하는 사항으로 수정되었습니다. 여기에 당초에 순천시의회 보고사항이 안 들어갔는데 순천시의회 보고되어 의결되었고요. 5페이지에 보시면, 제13조에 계획서 제출할 때 또한 시장의 승인을 받아 의회에 제출하도록 이 조항이 수정되었습니다. 제14조 결산서 제출은 사업실적 및 결산 결과를 인터넷 홈페이지를 통해 시민들에게 공개할 수 있도록 이 조항도 수정이 되었고요. 제16조 재단의 해산에 대해서 순천시의회 소관 상임위원회 보고 후 시장승인 받아 처리해야 한다고 수정되었습니다. 그리고 제18조 공고에 있어서도 재단의 설립, 해산 등 중요사항은 순천시넷, 시보 등 공고되어야 한다는 내용으로 수정되었습니다.

- 그리고 마지막으로 제19조 보고 및 검사에 있어서도 당초에는 시장에게 재단 경영상황이나 그 밖의 필요한 사항에 대하여 연 1회 보고하도록 되어 있는데 여기에는 추가되어 시장 또는 의회는 재단 경영상황이나 그 밖의 필요한 사항에 대하여 연 1회 이상 보고 또는 검사할 수 있도록 7개 조항이 수정되고, 3개 조항이 신설된 상황으로 수정의결되었습니다.
- 저희 집행부에서 이 조례가 수정의결되어 넘어 왔을 때 이런 정도 부분에 대해서 재단을 운영하는데 있어서 충분히 회의 견제와 감시가 이루어질 수 있다고 판단되어 이 수정된 조례안에 대해서 수용했고, 또한 공포를 했습니다. 이 조례안에 대한 수정공포 이후 저희 순천시가 2016년 6월 순천시에 본 조례안과 관련된 재단의 출연금을 출연하기 위한 의회 동의를 거쳐서 2016년 2회 추경 때 출연금을 포함한 예산 55억 1,100만 원이 승인되었습니다. 그런 과정에 있어서 순천시의회에서는 재단설립을 위한 발기인을 구성을 위한 임원추천, 이사회 구성을 위해서 임원추천을 순천시의회에 의뢰한 상태에서 여러분 자료가지고 계신 6페이지 신민호 의원 발의로 「문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안」이 발의가 됩니다. 자료 10페이지입니다. 그런데 이 개정조례안을 보시면,

조례안에서 3개 조례안이 신설되고, 7개의 조례안이 수정되면서 많은 부분에 의회의 견제와 감시가 이루어질 수 있게 의결된 사항 외에 제5조에 보면 순천시는 사전에 정관을 제·개정할 때 시장에게 보고 후 의회에 승인 동의를 얻어야 한다는 조항이 개정되게 됩니다. 또한 위원회 구성에 있어서도 상임이사는 임원추천위원회 추천을 받아 이사장이 임명하는 것으로 개정되고, 임원추천위원회 추천을 받은 이사회 이사장이 임명될 수 있도록 수정이 되었습니다.

- 또한 가장 중요한 부분은 임원추천위원회가 조례에 신설되어 제10조에 이사회에 임원추천을 위해 8명을 구성된 임원추천위원회를 두고, 호선할 수 있도록 개정됩니다. 12페이지 설명드리겠습니다. 이 개정조례안이 집행부에 2016년 9월 7일 의결되어 이송되어온 사항에 대해서 순천시에서는 법령에 위반사항이 없기 때문에 재의요구를 하지는 않았습시다라는 문제되는 조항 2개가 있습니다. 정관의 제·개정 시 순천시의회 동의를 얻어야한다는 규정과 임원추천위원회를 시장과 시의회의 추천인으로 구성한다는 규정은 지방자치법이나 지방문화예술진흥법 또 지방출자출연법에서 정한 인사조직지침에 위반되는 사항이 있어서 이 사항을 재의요구하게 되었습니다.
- 구체적으로 설명을 드리면 정관의 제·개정에 관한 사항은 지방자치법 제22조에 따르면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데 법령의 범위 안이라고 하는 것은 법령에 위배되지 아니하는 범위 내에서를 말하고, 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다는 것이 대법원 판례에 의해서 확정되었습니다. 본 개정안이 의회 동의를 정관개정의 필수적 절차로 두고, 시장과 협의가 되어야 한다고 하더라도 시의회의 사전 동의 없이는 주무관청에 법인설립허가신청 및 정관변경 허가신청을 할 수 없도록 하는 취지라면, 이는 법령이 전제하고 있는 범위를 넘어서서 새로운 정관 재개정에 대한 허가절차를 추가하게 되는 것으로 결국 조례가 상위법령에 효력을 좌우하게 되는 결과를 가져오는 중대한 법령위반사항이 있어서 그 부분에 대해서 재의요구를 하였습니다.

- 두 번째로 임원추천위원회를 시장과 시의회의 추천인으로만 구성한다는 규정에 대해서도 행정자치부 지방출자출연법 제27조에 따라 지방자치단체 출자출연기관의 공통의 합리적이고, 공정한 인사 관리를 위한 기준을 마련하고자 지방출자출연기관 인사조직지침을 정하고 있습니다. 이 지침이 정하는 것에 따라 운영되게 되는데 개정된 제10조에서는 임원추천위원회를 시장 및 의회에서 추천하여 구성하도록 인원을 명기함으로 해서 지방출자출연법의 인사조직 지침 및 인사운영기준에 반하여 재단법인의 실질적인 관리기관인 이사회의 참여를 원천적으로 배제하고 있습니다. 이는 지방자치단체는 출자출연기관의 자율적인 운영을 보장해야 한다는 지방출자출연법 제3조 제2항에도 어긋날 뿐만 아니라 독자적인 법인격의 의사결정 조직과 방법을 갖춘 법인에 대하여 지나친 간섭으로 민법 등에서 정한 법인제도의 취지에 부합되지 않는다고 판단되어 이 2개 문제 조항에 대해서 재의요구를 한 사항입니다.
- 전자에서 설명을 올렸습시다마는 순천시가 전국 68개 지방자치단체에서 운영하고 있는 문화재단 설립과 관련하여 조속한 법 조례제정을 했다거나 그렇지 않으면 의회의결을 수용하지 않는 범위에서 조례를 제정하였다면 모르겠지만 조례 제정 과정에서 충분히 상임위원회, 의회 본회의를 통해 논의를 거쳤고, 상임위원회 본회의뿐만 아니라 이 자리 계신 의원님들도 맨 처음에 순천시가 발의한 조례안에 대해서 의결을 반영함에 있어서도 어느 한 분 이의를 제기하지 않고 전원 찬성으로 의결되었던 조례안이 현행 개정조례안입니다.
- 그 조례안에도 순천시의회에서 충분히 관여, 견제와 감시를 할 수 있는 조항이 충분히 들어있기 때문에 그 정도에 저희들이 조례안이라면 모든 것이 수용가능하고 실현가능하다고 판단해서 문화재단 설립 절차에 들어갔으며 이를 이행하기 위해서 순천시의회에 발기인 추천이나 임원추천위원회 위원 추천을 의뢰하였고, 2016년 말경에 2017년 본예산을 편성하면서도 예산을 요구하였습니다. 2016년도 문화재단 설립 관련된 재단출연동의안에 대한 의결을 받을 때도 출연동의안에 대해서 순천시의회 어느 한 분도 이의를 제기하지 않았습니다. 그런 상황에서 출자출연에 대한 1차년도 사업비가 2016년 1회 추경때 45억1,100만 원이 편성되었고, 2017년 운영을 위한 2차 출연금 10억 3,200만 원은 본예산은 의회에서

삭감되었습니다. 2016년 예산도 편성했던 예산도 미처 발기인 절차를 밟지 못했기 때문에 불용처분된 상황입니다. 이러한 조례에 대한 전반적인 사항을 이 자리에 계신 분들은 이해하시면서 오늘 이 공청회에 임해주셨으면 하는 상황에서 발제하게 되었습니다. 이상입니다.

#### ○순천시의회 운영위원장 신민호

· 예, 감사합니다. 어제까지는 여기에 발표자로 출연을 못하겠다고 그랬는데, 오늘 아침에 연락이 오셔서 귀중한 시간을 내주신 이재근 과장님께 감사드리고요. 이재근 과장님께서 문화재단 설립 과정에 대한 설명과 기존 조례에 대한 의회의 의결과정을 설명해주셨고, 순천문화재단 조례 개정안은 상위법에 위반되며, 법인에 대한 지나친 간섭으로 법인제도를 취지에 부합되지 않아서 순천시에 재의요구하였다는 취지의 말씀을 주셨습니다.

· 다음은 정희선 교수님께서 발표해주시기 바랍니다.

#### ○청암대학교수 정희선

· 반갑습니다. 순천 청암대학교 정희선입니다. 순천문화재단 설립에 따라서 많은 토론과 논의가 있어온 줄로 압니다. 오늘도 그 일환일건데. 이러한 토론과 논의가 많으면 많을수록 저는 좋다고 생각합니다. 지금 60여개 기초단체에서 문화재단을 만들었습니다마는 각 기초단체 문화재단들이 상당한 문제점을 야기해서 지자체마다 혼선을 겪고 있는 것 같습니다. 그래서 실시 전에 이런 토론을 충분히 거쳐서 좋은 정답을 찾는 게 중요하다고 생각합니다.

· 먼저 문화재단의 만드는 데 있어서 옛날 하고 크게 달라진 게 있습니다. 대부분이 여러분이 민법이나 문화예술진흥법에 근거해서 문화재단을 만들어진다. 이렇게 알고 계시는데, 2014년도에 지역문화진흥법이 생겼습니다. 그래서 그동안에는 문화재단이 아니라 많은 재단들이 문화예술재단이었습니다. 그런데 예술이 빠지고 문화재단이 왜 되었는가하는 것을 우리가 잘 생각해 봐야됩니다. 그래서 지금은 지역문화진흥법에 의해서 옛날에는 문화예술재단이 되면, 그 지역에 문화예술단체나 문화예술인, 순천으로 보면 28만 명 중에서 약 1여명

정도의 문화예술인을 위한 법이고, 재단으로 생각을 하고 있는데 이게 법이 바뀌고, 시대가 바뀌면서 우리 의장님께서도 인사말씀에 이야기했지만 문화의 시대여서요. 28만 명이 모두 문화를 향유할 수 있는 재단이고, 프로그램이 되어야 됩니다. 그래서 여기에서 일단 문화예술인과 시민 전체를 아우르는 문화재단의 의미를 우리가 다시 한 번 생각해봐야 된다는 것이 첫 번째이고요. 그래서 근자에는 문화예술재단의 이름이 문화재단으로 바뀌고 있는 형편입니다.

- 그리고 두 번째는 사무국 직원들을 어떻게 뽑느냐, 사실 오늘 이사뽑는 것에 대해서 논점이 되어 있습니다마는 사실 사무국 직원이 전문성을 가지고 있느냐는 것 때문에 문화예술인이면 전부 전문가이냐는 문제 때문에 각 지자체마다 논란이 되고 있고 좋은 분들을 모셨는가 문제가 전문가인가와 예산문제와 부딪치는 것 같습니다.
- 세 번째는 순천도 지금 문화진흥 5개년 계획을 입안 중에 있는 것으로 알고 있고 용역중인 것으로 알고 있습니다마는 요즘은 문화재단의 흐름은 특수한 목적을 어떻게 띄고 있는가, 이렇게 생각합니다. 그래서 대구는 도심재생이라는 청송은 문화관광, 청주는 산업단지 관리 운영 등 다른 재단과는 뚜렷하게 구분되는 다시 말해서 지역을 위해서 지역시민들의 전체가 문화를 향유하는 특수목적이 있어야 되는데, 순천문화진흥 5개년 계획이 완성이 안되다 보니까 현재 문화재단 내에서는 그러한 특수목적이 안 나타나는데 앞으로 정관을 만들고 하면서 이러한 문제를 좀 관심있게 다루었으면 문제점을 해결하고 문화재단이 순항할 수 있지 않을까 생각합니다.
- 그 다음 오늘 과장님이 조금 전에 말씀했습니다마는 조례개정안의 쟁점은 크게 두 가지인데요. 기본적으로 조례는 지방의회가 제정하는 자치입법의 한 형태이지만, 본질적으로 입법 작용이 아닌 행정작용이라는 점에서 국회입법과는 다르다는 것에 근거해서 이러한 조례들을 제정하는 것 같습니다. 그럼에도 불구하고 조례가 정하는 사항은 헌법이 법령에 위반되어서는 안 된다는 겁니다. 그래서 시 조례는 도 조례에 위반되어서는 안 되고, 또한 상위법령에 위반되어서는 안 되는 것으로 보고 있는 겁니다. 그래서 오늘 두 가지 제·개정에 하나는

정관의 제·개정 시 시의회의 필수적 동의조항에 대한 부분입니다. 조금 전에 서두에서 이야기했지만 의원님들이 걱정을 많이 하실 겁니다. 각 지자체에서 문화재단이 상당히 많은 문제점을 내포하고 있고, 심지어 지방자치가 아니라 도에서도 문화재단이 4, 5년 만에 전부 예산이 끝나서 문화재단을 문화관광재단으로 관광예산을 끌어다 쓰는 그런 형태까지 나타나고 있어서 지자체의 문제점은 상당히 심각한 면은 있습니다.

- 그래서 의원님들이 이런 문제에 대해서 걱정을 하셔서 이러한 많은 관심을 가지신 것 같습니다. 그런데 지방자치단체 출자출연 및 운영에 관한 법률 제8조 2항에는 ‘미리 지방단체장과 협의하여야 한다.’고 되어 있는 것으로 보아 시의회의 필수적 사전동의 절차를 추구하는 것은 상위법과 좀 상이하다고 생각합니다. 예를 들면 상급지방단체인 전라남도 관련조례안을 예를 들어보면 재단법인 남도음식문화큰잔치 설립과 운영에 관한 조례 제3조 2항에 보면 재단의 정관 변경은 이사회 의결을 거쳐 전라남도지사의 승인을 얻어야한다고만 되어 있는 것으로 봐서 재단의 정관 제·개정 절차는 시의회의 필수적인 동의를 요하는 것은 조금 염려가 크신 것이 아닌가 생각합니다.
- 그래서 제 생각으로는 시의회의 견제 수단은 이러한 재단을 사전통제하는 것에 있는 것이 아니라 오히려 재단의 자율성을 충분히 보장해주고, 존중해준 후에 사후통제의 방법이 여러 가지가 있습니다. 결산이나 프로그램에 대한 보고라든지 이러한 행위를 얼마든지 할 수 있으니까, 시사회에서 이러한 사후통제 기능을 강화하는 것으로서 재단의 문제점을 해결하는 것이 바람직하지 않을까 생각합니다.
- 두 번째는 임원추천위원회는 시장과 시의회 추천으로 구성한다는 내용에 대해서 저도 법적인 것을 적어 왔습니다마는 2014년 11월 19일에 이미 개정되었는데, 이것은 조금 전에 이야기했다시피 재단이 만들어지고 재단법인이 만들어지니까 법인은 하나의 인격체입니다. 그러니까 전혀 다른 인격체이지요. 시나 시장님이 설사 이사장님이 되신다고 하더라도 전혀 다른 인격체이기 때문에 자율성을 존중하지 않는 법인은 존재하지 않거든요. 그래서 시의회하고 시장님하고만 추천권을 가진다면 이 자율성에 현저한 문제가 있다고 생각합니다. 물론 행자부

지침은 법적 성격이 행자부 내부의 규칙에 불가하지만, 법 취지상 해당 재단법인의 참여를 배제하는 것은 과한 것으로 보인다는 겁니다. 재단법인이 참여한다는 것이 바로 법인에서 추천한다는 이야기가 되겠습니다. 자율성을 어느 정도 보장한다는 것이죠.

- 그래서 제 생각은 순천시에서 7인의 임원추천위원회로 규정하고 있으나 개정안은 8인으로 되어 있는데요. 지금 현 조례상으로도 그리고 앞으로 정관상으로도 나중에 이사 15인 이내로 하면요. 당연직 이사가 있습니다. 예를 들면 시장, 담당국장, 몇 분의 당연직 이사님이 계시기 때문에 오히려 시의회에서는 재단의 자율성을 존중해서 단체장과 의회와 재단이사회에서 추천을 하는 것으로 가되, 여기에 대해서 조금 미심쩍고 그러면요. 시의회와 순천시와 협의를 통해서 인원수를 좀 조정하며 바람직하지 않는가. 그래서 인원수를 조정해서 그 대신 재단이사회에서 추천하는 숫자는 남겨놓는 것이 자율성을 보장하는 것이 아닌가 이렇게 생각합니다. 그렇게 두 가지 말씀드린 대로 상위법과 적용하지 않더라도 상위법에 거스르지 않고, 사후통제나 인원수 조정을 통해서 얼마든지 서로 생각하는 점 또는 염려하는 점을 공통으로 의견을 도출해낼 수 있지 않을까 생각합니다.
- 끝으로 순천문화재단을 바라보면서 몇 가지 말씀을 드리고 마치도록 하겠습니다. 처음 시작할 때 이야기를 드렸습시다라는 목표 및 추진 전략이 지역문화진흥법을 좀 더 충분히 검토해서 특색있는 문화예술의 발전을 위해서 다시 말하면, 지역문화진흥법의 3대 추진전략인 지역문화 문화역량 강화, 지역문화 격차 해소입니다. 그러니까 순천시도 승주군이 합쳤잖아요. 문화지표가 전국적으로 나와 있는데 문화지표에 의한 지역문화 격차해소를 위해서 이 재단에서 어떤 노력을 할 것인가. 그리고 지역문화 발굴 창조 이 3대 추진전략에 맞춰서 목적을 명확하게 해주었으면 좋겠다는 이야기입니다.
- 두 번째는 사무국 직원 숫자인데요. 전국에 문화재단을 살펴보면, 제일 직원이 적은 데가 아산문화재단이 7명입니다. 성북문화재단은 152명입니다. 순천시 시민회관 이런 시설물을 관리하게 되면 인원이 급속하게 늘어나게 됩니다.

그런데 이 인원에 대해서 굉장히 신경을 많이 써야 됩니다. 예를 들어서 제가 1만 명의 문화예술인의 문화 향유가 문화재단이 되면 28만 명이 나눠 쓰는 문화재단의 예산이 되어야 한다고 이야기 했는데 직원숫자가 예산에 상당 비중을 차지한다면 매년 당분간 5년 동안 10억씩 예산이 되어 있는데요. 현재는 11명의 직원을 가지고 시작하는데 11명이면 1년 인건비만 약 4억 원 전후로 나갑니다. 그러면 운영비, 경상비를 다 빼면 반도 안 남거든요. 그러면 5억 원이면 문화예술단체 1년 프로그램하면서 500만 원도 못 되는 프로그램이 굉장히 많을 겁니다. 500만 원도 못 되는 프로그램을 100여개 이상 없애든지 다른 예산을 줄이고 증액한다는 이야기가 되겠습니다.

- 그래서 사무국 직원을 최소화해서 출발했으면 좋겠다. 이것에 대해서 어떻게 보완해야 되느냐, 담당공무원 파견 숫자를 늘리는 것입니다. 문화예술과에서 담당공무원이 파견돼서 전문성이 충분히 길러지고, 자율성이 갖추어질 때까지 그래서 어느 정도도 기일이 흐르면 재단 직원 숫자는 늘리고 담당공무원 파견 숫자는 줄이는 방향으로 하는 게 좋을 것이라고 생각합니다. 첫째 1분 파견하는 것으로 예정하고 있는데 이렇게 되면 실제로 많은 인원이 예산이 없어서 할 일이 없게 되는 그러한 재단이 될 수 있다는 이야기입니다.
- 그리고 예산문제인데요. 담당공무원은 지금 지자체 별로 제일 적게 파견한데는 1명이고요. 제일 많은 데는 11분이 나가 있는 데가 있습니다. 이것을 잘 살펴보고, 정리했으면 좋겠습니다. 끝으로 예산인데요. 예산이 1년 10억씩, 5년간 50억 원, 문화도시를 지향한다. 그런데 다른 전국평균이 제일 적은 데가 15억 원이고, 많은 데는 20억 원이 훨씬 넘습니다. 그래서 10억 가지고 인건비 5억 원을 빼버리면 5억 원을 가지고 문화도시를 만들어야 되거든요. 그래서 문화재단에 대해서 오히려 이런 문제에 대해서 좀 더 강력히 이야기를 하고 시의회에서도 배려를 해가지고 문화도시가 될 수 있게 예산을 좀 더 충분히 지원을 해줬으면 하는 생각이 듭니다.

- 결론적으로 이러한 토론을 통해서 희망적인 순천문화재단을 만들려고 하는 것으로 알고 있습니다. 재단이 가지는 순기능을 살릴 수 있도록 의회나 문화예술인 여러분들이 지혜를 모아서 훌륭한 순천문화재단으로 탄생되기를 바라겠습니다. 감사합니다.

### ○순천시의회 위원 신민호

- 감사합니다. 정희선 교수님께서 순천문화재단 정관의 제·개정시 의회의 필수적인 사전 동의절차를 추구하는 것은 상위법령 위반의 소지가 있지 않겠느냐는 의견을 주셨고요. 임원추천위원회를 시장과 시의회가 추천인만으로 구성한다는 규정에 대해서는 법 취지상 해당 재단법인의 참여를 배제하는 것은 과하다는 말씀과 재단의 자율성을 인정해주고 그 결과에 대해서 책임지도록 하는 것이 바람직하다는 말씀도 주셨습니다. 또 순천문화재단의 전문성 제고를 위해 재단 목적과 사무국 직원 수의 최소화 등 구체적으로 검토할 것을 제안해 주셨습니다. 대단히 감사합니다.
- 다음은 장채열 소장님께서 발표해주시겠습니다.

### ○전남동부지역사회연구소장 장채열

- 여러 차례 토론회가 있었다고 하는데, 나온 것이 처음입니다. 처음인데 나와 보니까 굉장히 복잡한 밀바탕이 있는 것 같아요. 여과 없이 이야기를 드릴게요. 사실 양쪽에서 이런 이야기해주면 좋겠다는 이야기 들었어요. 우리가 문화재단을 왜 만들까? 시대는 자꾸 문화적 요구나 다양성, 창의성 이런 것들이 요구되는데, 공무원들은 자꾸 행사 중심으로 일하잖아요. 그러니까 중장기적인 일을 못하는 것이죠.
- 그리고 지방자치 잘나가는 데는 가만 보니까 문화적인 색채, 문화적인 색상이 잘된 도시가 많아요. 일본 가나자와나 프랑스나 지역성과 장수성을 바탕으로 해서 그런 도시들을 보면, 공무원 조직이 아니라 중간조직 문화예술가도 있지만 문화활동가 그룹들이 중심체가 되어 중간에서 열심히 일한 결과 한 도시가 문화적 역량들이 커지고 시민 생활공간들이 문화적 기획으로 차게 되고 이것을 하자고 하는 것이라고 저는 생각합니다.

- 그렇다고 했을 때 문화재단은 현재 전국에 60개, 70개가 있지만 다 시행착오는 있을 것으로 보고, 다만, 지금 논의들이 굉장히 오래 되었어요. 그래서 저는 오늘 제3자의 눈으로 논점 두 개를 보면 그게 중요할까 싶어요. 물론 중요한 것도 있어요. 다만, 오늘 토론을 끝으로 해서 추석 전까지는 의회와 집행부가 슬기롭게 지혜를 모아서 하나의 안으로 통과를 시켜주십사 부탁드립니다.
- 그 다음에 논점에 대해서 말씀을 드리자면, 법률안으로 다투게 생겼어요. 그런데 이게 말이죠. 다툼의 소지는 있어도 법령위반소지까지는 안 되요. 구체적으로 볼까요? 제가 다른 지역조례들을 찾아봤어요. 68개나 돼서 다 찾아보지 못하고 절반 정도 넘겨보다 말았는데, 정관 재개정 문제에 있어서 의회 동의문제가 과하다고 했는데 최근에 이 조례가 제정된 도시들은 의회 동의를 넣고 있어요. 순천시도 상임위원회에 보고해야 한다고 되어 있는데 최근 조례 만든 데는 다 의회의 동의 후 시장승인을 얻어야 된다. 오산시, 용인시, 성남시, 부천시, 부산 금정구, 서울 종로구 왜 이런 현상이 나오느냐면 현재 의회가 우려했던 대로 이게 너무 지나치게 과한 예산과 문화예술인들이 특수하게 칸막이도 많습니니다. 이렇다 보니까 너무 시장중심으로 가버리면 부작용이 많기 때문에 그런 것입니다. 그래서 의회동의를 필요하다. 최근 트렌드는 법령위반을 다투고 있지만 최근에 만든 것들을 보면 의회의 동의 후, 의회 보고가 아니라 의회의 동의 후 시장 승인을 얻어야 된다고 나오고 있고요.
- 그 다음 논점 요소인 임원추천위원회 문제, 이것도 법에 따랐습니다. 춘천시의 경우에는 시장이 2명 추천해요. 총 7명인데, 시 의회가 3명 추천해요. 나머지 2명은 재단이 해요. 재단이 추천하는 문화예술인 2명, 어느 누구에게도 다 안 주는 거죠. 그러면 이게 법령위반일까, 만들어졌어요. 이렇게. 인천의 모구 같은 경우는 의회도 없이 구청장이 100% 정한다. 그런가하면 당진, 거제, 사천 이런 데는 특별하게 언급 안 하고 추천위 구성의 건은 정관으로 정한다. 이렇게 가는 데가 많아요. 이런 것도 꼭 법령으로 다툼 요지는 아니라는 것이죠. 또 지방공기업법을 갖다 들이대면 공기업법에서는 시장이 3명밖에 추천을 못 해요. 의회가 더 많이 하게 되어 있어요. 그것도 묘해요. 출자출연이 많아서 그런 지도 모르겠어요. 이것을 어느 한 법을 자기한테 유리한 법을 가지고 맞다.

옳다, 따질 일이 아닌 것 같고요.

- 이제 문화재단의 출범의 당위성이 인정된다고 한다면 추석까지는 아직 의회와 시가 본질적인 문제가 있어서 협의하고, 조정하고 풀어야 될 것은 있다고 봅니다. 그것들을 잘 조정해서 문화예술재단이 앞으로 어떻게 갈 것인가 이 논의도 한 번에 진행하고, 생기는 것은 기정사실이니까
- 그래서 저는 마지막으로 이 대목에 있어서 집행부에 말씀드립니다. 집행부가 문화예술재단의 필요성에 대해서 강력히 역설하고 모든 것에서 다 강조를 하고 있는데 정말로 그러한가? 물음표를 찍습니다. 올해 예산에도 물음표가 나와 있어요. 순천문화예술 중심도시 증장기 용역을 2억 원을 들여서 세웁니다. 문화예술과 발주로. 자, 문화재단 설립한다고 해놓고 왜 이것을 외부 엔지니어링 회사가 와서 순천이라고 전혀 다른 지역성, 향토성, 장수성, 정체성이 반영되어야 할 지역문화예술에 대해서 용역을 한다는 것이죠? 왜 이런 계획이 나올 수 있다는 것이죠? 저는 도저히 이해를 못합니다. 집행부가 이야기하는 것도 굉장히 피상적인 것이다. 그냥 뭐 하나 만들고 싶은 것이다. 심하게 말씀드리면 그래서 이 용역만큼은 반드시 멈추고, 문화예술재단이 설립되면 그 용역이 나오면 이 플랜 주체가 문화예술재단 아닙니까? 문화예술재단에서 이 용역계획을 해야 된다.
- 그래서 이 증장기 계획을 같이 짜게 되면, 당연히 문화예술인들 활동가 의견수렴을 하게 되어 있고, 이 과정을 통해서 현재 우려가 되는 문화예술재단 위상, 통합성, 투명성이 다 해소되면서 확보되는 것이죠. 같이 계획을 세우는 과정에 있으니까 집행부는 용역계획은 멈춰야 된다. 집행부가 주장하는 것조차도 이런 것을 강조해서 말씀을 드립니다. 이상입니다.

#### ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 아주 일목요연한 설명 감사합니다. 장채열 소장님께서 2014년 이후에 최근에 만들어진 문화재단 조례를 본다면, 의회 동의 후 정관 재·개정이 있었다는 말씀, 다른 지자체의 사례 말씀을 소개해주셨습니다. 또 임원 추천에 있어서도 법령 다툼보다는 상호 공평한 추천되도록 하는 것이 맞다는 취지의 말씀도 주셨고,

집행부에서 추진하고 있는 문화재단 기본 계획에 대한 용역에 대해서도 중장기 계획을 문화재단에서 추진해서 문화재단의 자율성과 독창성, 창의성이 살아날 수 있도록 해야 되지 않느냐는 요지의 말씀을 주셨습니다. 감사합니다.

- 다음은 이승정 전남예총회장님께서 발표해주시겠습니다.

### ○전남예총회장 이승정

- 안녕하십니까? 이승정입니다. 문화재단이 여기까지 올 때까지 제가 순천문화예술재단추진위원장을 했었습니다. 그래서 아까 장채열 소장님, 정희선 교수님, 이재근 과장님께서 기본적인 말씀을 해주셨고, 여기에서 약간 오해된 부분, 말씀드리고 제가 순천문화예술인을 모두 대표할 수 있다고 할 수 없지만, 예술인의 한 사람으로서 저희들 의견을 내겠습니다. 4년 전에 이 자리에서 순천시에서 문화예술재단공청회를 했습니다.
- 그래서 많은 예술인들과 저도 여기 저는 그때 토론자로 온 게 아니라 객석에 앉아서 의견을 냈었습니다. 저희들도 행정에서 주도하는 것보다 민간차원에서도 한번 이런 역할을 해보자. 공청회를 해보자고 그래서 제가 그때 순천예총회장을 하고 있었을 때라 순수한 예술단체 차원에서 공청회를 했습니다. 공청회를 하고 나니까, 행정하고 예술단체하고 했더니 그러면 이런 것을 만들기 전에 의회에서도 한번 해보겠다고 해서 순천시의회에서 공청회를 한 번 했습니다. 그래서 지금까지 많은 예술인들이 공청회에 오시고, 그런데 거기에 마지막 의견이 이렇게 행정, 예술단체, 의회, 이렇게만 하면 되겠느냐. 시민들이 모르는 사람들도 있더라. 그런데 여수 MBC 주최로 방송에 나가서 똑같은 사람들이 토론을 했습니다. 그래서 그런 과정에 문화예술재단추진위원회를 구성했습니다.
- 그래서 순천시에 시민사회단체, 언론계, 의회, 예술인들이 12분이 추진위원회를 구성해서 수차례 이런 토론회, 문화재단을 왜 설립해야 되는가 부터 이야기 했습니다. 그 과정에 나가면서 어렵게 해가지고, 순천시의회에서 나안수 의원이 발의를 해서 문화재단 조례를 만들었습니다.
- 그런데 이 조례 내용이 저희들이 추진위원회하면서 지금까지 모든 데이터를 의회에 주었고, 저희들이 만든 것이 아니라 의회에서 만들었습니다. 그런데 의회에서

조례가 나안수 의원이 발의한대로 나온 게 아니고, 의회에서 전체 의원님들이 수정결의해서 통과가 돼서 순천시의회에서 예산도 의회에 올리고 행정적인 과정을 하고 있었습니다. 이사 공모도 하고, 발기인 준비도 하고 있었는데 이런 과정에 신민호 의원님께서 문화재단 개정발의를 했습니다. 그런 과정에 작년 9월에 했는데 행정에서 기존법으로 할 수 있었지만 의회를 존중한다고 해서 못 했습니다. 그런 과정에 작년 예산도 다 반납되고, 행정절차가 중지되어 왔습니다.

- 그런데 제가 생각해보니까 본인들이 만든 조례를 또 집행부가 바뀌고, 의원님께서 그 과정을 다 거쳤음에도 다시 잘못되었다고 해서 발의해서 이런 과정에 와 있고, 그래서 저희들이 예술단체들이 탄원서도 의회에서 이런 부분이 법률은 모르니까 문화예술인들이 많이 활동할 수 있도록 빨리 추진해주십시오 라고 했습니다. 그런데 작년 9월부터 지금까지 의회에서 아무런 역할을 안 하고 계시다가 오늘 이렇게 공청회를 했습니다. 그리고 예술인의 입장으로 우리 예술인들이 의회, 집행부에 의회 구성원들 간에 이런 것에 예술인들이 4년 전부터 기대를 하고 있었는데 이것은 의회에서 한 번 정말 솔로몬의 지혜 같이 애 하나 두고, 서로 이런 역할을 하면 결국에는 누구 한 쪽이 가지십시오. 양보를 해야 되는 시점입니다.
- 그래서 제가 추진위원장으로 순천시장에게 “정말 이런 식으로 할 거냐? 의회에서 반론하는 내용이 맞습니까?” 라고 했더니 시장님께서 하는 말이 “그러면 공정성이 없으면 이사장직도 안 하겠습니다.” 라고 해서 그러면 “의회에서 하든, 밖에 훌륭한 분이 하시든, 그렇게 해주십시오.” 라고 했습니다. 그래서 의회에다가 제가 “순천시장께서 이사장직도 안 하시겠다. 그래서 밖에서 하시든, 의장님이 하시든 그렇게 했으면 좋겠다.” 라고 의견을 전달했습니다. 그랬더니 그것도 안받아줬습니다.

- 그리고 새로 오신 토론자도 계시는데, 문화재단이 생기면 막대한 거대한 예산이 투입되는 것 같이 말씀을 하시는데 바로 잡겠습니다. 순천시에는 이 문화재단이 모든 것을 다 한다는 것이 아닙니다. 기존 예술단체도 있고, 문화예술 행위가 이루어지고 있습니다. 이런 것을 문화재단에서 다 할 수가 없습니다. 문화재단은 이러한 순천시에서 대표적으로 동물영화제, 갈대축제, 자연환경미술제 축제를 하고 있습니다. 그런데 이 축제 내용을 보면 해년마다 추진위원회가 바뀌고 안에 감독도 바뀌고, 회계자도 바뀌고 이러다 보니까 이 안에 경상비가 굉장히 많이 들어갑니다. 회계, 감독, 내용, 안에 있는 공무원들께서도 6개월, 1년, 2년 단위로 인사가 됩니다.
- 그래서 지금까지 우리 순천시는 대표축제를 못 만들고 있는 것입니다. 이 안에 정말 좋은 콘텐츠들이 있는데도 불구하고, 이게 지속성이 없다. 그러면 지금 안에 있는 예술인들이 문화재단에 직원이 되는 것이 아니고, 장채열 소장님이 말씀하신 문화기획자나 열정적으로 하실 수 있는 분이 들어와 가지고 지금까지 전문가가 아닌 이런 분들이 여러 가지 축제를 추진했던 분들의 경상비를 이런 분들이 감당하면 회계나 이런 것들이 체계적으로 진행이 될 것 같습니다.
- 그러면 우리가 생각하는 문화재단에 10억, 5억 경상비가 들어간다고 생각하면 훨씬 더 이익이라고 생각하고요. 다음에 문화재단이 생기면 전문가들이 행정을 하면 우리 지역예술인들이 기획하지 못하고, 역할을 못한 것들을 기획하고 협업해서 더 잘 만들어서 국가 시스템인 국가에서는 무조건 돈을 주는 것이 아니라 공모 사업을 합니다. 문화예술위원회나 콘텐츠진흥원이라든지 이런 곳에 우리가 전문가들이 예술인들과 협업을 해서 국가예산을 받아가지고 예술을 함으로써 순천시 재정이 100억이 들어가는 것이 아닙니다. 이런 말씀은 바로잡고요.
- 예술인들은 이 조례안 내용이 법에 적용이 안 된다면 본인들이 만든 조례를 또 본인들이 안에서 하면서 장채열 소장님이나 정희선 교수님이 처음 오셨는데, 대한민국에서 이런 재단을 만들면서 이렇게 많은 회의와 공청회를 한 사례가 없는 것으로 알고 있습니다. 그래서 이게 또 양보하는 자세로 서로 의회에서도 의원들안에 구성원들끼리도 좀 서로 진지하게 이야기를 하셔 가지고 오늘 여기에

보니까, 신민호 의원님이 발의를 하셨는데 또 여기 보면 언론에 다 나와 있습니다. 여기 안에 있는 의원님들도 신민호 의원님들과 의장님과 친한 분들만 나오고, 친하지 않은 분은 한분도 안보여요. 의회에서 정말 이런 것은 반성해야 되고, 제가 오늘 쓴 소리 좀 하겠습니다.

- 예술인들도 우리가 기획하고 예술행위를 하면서 잘못된 경우가 있어요. 그것은 국가에서 우리 예산을 쓰게 되면 보조금법에 10%의 자부담이 들게 되어 있어요. 이승정이 예술단체장이어서 이런 역할을 한다고 했으면 1억 원 사업이라고 하면, 1,000만 원은 이승정이 내가지고 정말 고생해서 봉사를 하면서 인건비도 못가지고 오고 아무 것도 안하는 그런 훌륭한 사람이 몇 명 없을 것 같아요. 그래서 문화재단에서 하면 이런 것들을 체계적으로 하면 좋을 것 같습니다. 그래서 오늘 제가 기분이 나쁜 내용도 있지만 뒤에서 말하는 것보다 의장님 앞에 신민호 위원장에게 말씀드립니다. 그래서 양보를 하시고 그 분들도 구성원들하고 잘 해결해주셨으면 좋겠습니다. 예술인들이 오라고 하면 오고 기다리라고 하면 기다리는 그런 예술인들이 아닙니다.
- 그리고 신민호 위원님 페이스북에 순천문화재단을 k스포츠재단, 미르재단, 국정농단 세력 같이 편취하는 이 안에 있는 행정부가 아니라 지역예술인들을 편취하는 것이예요. 저희들이 그런 농단을 당하지 않는 사람들입니다. 오늘 하고 싶은 말했습니다. 미안합니다.

### ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 사실 이렇게 공청회를 하게 된 배경에는 k스포츠재단, 미르재단, 이런 부분들이 사회적으로 떠들썩하지 않습니까? 그런 측면에서 자라보고 놀란 가슴 솥뚜껑 보고 놀란다고 순천시에서는 그와 같은 불행한 일들이 결코 일어나지 않아야 되기 때문에 두드리고 또 두드리고, 살피고 또 살피서 진짜 건실한 문화재단을 만들고 또 바른 순천문화재단이 만들어져서 문화인들에게 정녕 자율성과 독립성이 완전히 보장된 정치적인 압력에서 벗어날 수 있는 그런 문화재단을 만들어야 되지 않느냐, 그런 취지에서 조례를 제·개정하게 되었고, 그 조례 개정된 사항을 우리 순천시장께서 곧바로 또 재의요구를 해왔습니다. 그래서 의회에서

여태까지 수많은 논의와 고민들 속에서 오늘 공청회까지 오게 된 것입니다. 그것을 결코 문화재단을 한 6개월 지연시켰다고 해서 문화예술인들에 대한 측면이 아니라는 말씀을 드리면서요. 정녕 중요한 것은 1년이 늦으면 어떻습니까? 우리가 문화예술인들에게 자율성과 독립성이 완전히 보장되는 그러한 창작활동에 전념할 수 있는 문화재단을 만들어 드리는 것이 우리 순천발전에 큰 덕이 되지 않느냐는 취지에서 말씀해주셨는데 이승정 회장님께서 꼭해하신 부분이 있으신 것 같아요.

- 그리고 이승정 전남예총회장님께서는 순천예술인의 한 사람으로서 순천문화재단 조례가 제정되기까지 과정을 자세히 설명해주셨습니다. 솔로몬의 지혜를 발휘해서 서로 양보하는 조례가 완결되기를 바라는 마음으로 문화예술인의 한 사람으로 충정어린 귀한 말씀을 주셨습니다.

#### ○전남예총회장 이승정

- 아니요. 제가 한 마디 할게요. 제가 이런 말씀까지는 안 하려고 했는데 의원님께서 발의를 하셨잖아요. 그러면 오늘 이 내용을 가지고 정말 중립적인 분이 좌장도 하고, 사회도 보셔야 되요. 그리고 의원님이 1년이 늦으면 어떻냐고 했는데, 이전 의회 집행부에서 2년을 끌었어요. 그리고 이런 과정이 왔습니다. 그래서 1년을 하는데 저희 예술인들이 지역 시대가 변하고, 산업이 변하는데 예전 10년이 지금 1년과 같은 시절이에요. 참고바랍니다.

#### ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 다음은 유영갑 의원님께서 발표해 주시겠습니다.

## ○순천시의회 의원 유명갑

- 반갑습니다. 유명갑 의원입니다.
- 먼저 본론을 말씀드리기 전에 전제를 두 가지 정도는 하고 갈 필요성이 있다고 생각합니다. 첫 번째는 4년 동안 진행되어온 문화예술재단에 대한 논의가 지금 이 시점에서 할거냐, 말거냐의 논의는 아니다. 지금 할 건데 어떻게 하면 제대로 할 거냐. 우리가 문화예술재단을 만드는 목적에 부합하게끔 소기의 목적을 달성할 수 있게끔 제대로 문화예술재단을 만들거냐 라는 논의로 집중되어야 될 것 같고요. 시기가 조금 늦어지는 부분은 인정합니다. 이게 외부에서 비춰질 때 집행부와 의회갈등, 막무가내 식 의회의 집행부 발목잡기가 아니냐 이런 식으로 비춰질 소지도 다분했다고 생각합니다.
- 하지만 이 논란의 종지부는 재의요구가 9월 13일 날 조충훈 집행부로부터 올라 왔습니다. 그래서 재의요구되면 본회의 열흘 안에 재의요구를 처리하게 됩니다. 그래서 2월 임시회가 개회가 되면 그 임시회에서의 이 논란의 모든 마침표가 찍어지게 되어 있다.
- 그 결론이 5월 달 최초 제정됐던 안이든 아니면 우리가 좀 더 진일보한 조례를 만들기 위한 9월 달 신민호 의원님의 개정발의든 어떤 것으로든 종지부는 찍어질 것이고 그 조례가 5~6월이 될지는 명확한 시점은 제가 말씀드리기 어렵습니다마는 아마 추가경정예산안에 재단을 운영할 수 있는 출연금이 마련될 거다 말씀드리고 두 번째 전제는 그러면 5월 달에 최초 제정됐던 안이 의원님이 발의하셔가지고 실질적으로 의회 모든 분들을 동의하에 만들어졌던 안인데 불과 녀달 만에 의회가 왜 자기부정을 하는 것이냐. 모순이 있는 것 아니냐. 맞습니다. 의회는 자기부정을 했습니다.
- 하지만 자기부정의 이유는 그 자기부정을 통해서 그 조례가 안고 있는 모순, 개선해야 될 점들을 조금 더 보완하기 위해서 자기부정을 했습니다. 자기의 잘못을 인정하는 것은 나쁘지 않다고 생각합니다. 자기의 잘못을 가리기 위해서 거짓을 하고 그 거짓을 덮기 위해서 더 큰 거짓을 일삼는 것이 잘못된 것이지 자기들

잘못된 부분, 자기들 미흡했던 지점을 인정을 하고 자기부정을 통해서 모순을 해결하려는 의회의 의지는 응당 박수 받아 마땅한 행위다. 이렇게 생각합니다. 이 두 가지 전제는 필요한 것 같고요. 한 가지 덧붙이자면 의회가 자기부정을 통해서 개정하려는 조례의 취지는 무엇이나. 지금 순천시가 이 문화재단을 설립하게 되면 행·재정적 지원을 재단에 하게 되어있습니다. 그렇게 되면 아무리 아니라고 이야기하더라도 행·재정적 지원을 받는 재단은 일정부분 전적은 아닙니다. 일정부분 순천시의 예속관계에 놓일 수 밖에 없습니다.

- 그러면 불가피하게 이 예속적 관계에 놓이는 한계를 재단을 운영하는 분들 스스로 극복하기란 굉장히 어렵습니다. 그래서 이것을 법과 제도로써 보장을 하게 되면 그런 갈등의 소지를 없앨 수 있겠구나 이게 자기부정의 출발이었습니다. 그래서 재단이 자율성, 독립성이 보장되는 가장 근간이 되는 재단을 운영하는 임원진의 구성을 시민들이 직접 선출한 행정부 권력과 입법부 권력이 함께 머리를 맞대고 동등한 구조 속에서 논의해서 임원진을 구성하게 되면 재단이 독립적일 수 있고 자율적일 수 있겠구나.
- 둘째 이 조례를 기초한 형식적 틀에 정관의 내용을 담는다면 이 정관을 제·개정함에 있어서 이 또한 시장과 협의하고 의회도 협의의 주체로써 인정을 받고 그 속에서 안이 도출된다면 이 또한 재단의 자율성과 독립성이 보장되겠구나 이게 자기부정 고민의 출발이었습니다.
- 그렇기 때문에 이 전제는 다시 말씀드리면 재단에 이후에 전문가집단, 운영주체가 되실 문화예술계 관계자분들의 문화예술재단 설립에 기초해서 이후에 변화, 발전하는 문화예술계에 같이 함께 하고자 하는 의지를 꺾자는 것이 아니라 문화예술재단을 통해서 여러분들이 소기의 목적인 부분이 제대로 달성될 수 있게 의회역할이 있다면 거기에 있어서 일정부분 시민적 공감대를 형성해가면서 시민들의 의견이 반영되는 정말 민주적으로 재단이 운영되는 그러한 부분을 순천시가 같이 머리를 맞대서 해보자는 이런 취지였던 겁니다. 그래서 많은 오해가 없으셨으면 좋겠구요. 시간을 많이 줄지 알고 많이 준비해 왔는데요, 짧게 읽고 끝내겠습니다. 일단 문화재단에 대한 우리 의회의 견제와 감시기능 위주로 말씀드리겠습니다.

- 지방자치단체가 지원하는 출연금 등으로 운영하는 재단의 경우 그 지방자치단체가 정하는 조례에 따라 운영되도록 하고 있습니다. 그래서 우리 시의회에서는 지난해 5월 순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례를 제정하였습니다. 그런데 제정된 그 조례로는 문화재단 운영의 투명성, 임원 선임의 공정성을 확보하는데 다소 부족하다고 판단하여 의회의 감시와 견제기능을 강화하는 차원에서 앞으로 말씀드릴 내용을 보완하려고 조례개정을 추진하였습니다.
- 지방출자출연기관, 즉 문화재단은 지방자치단체가 지원하는 출연금이 운영비의 거의 대부분을 차지합니다. 또한 지방출자출연기관은 정관에 의해 운영되기 때문에 한번 설립되면 지방의회의 견제와 감시를 거의 받을 수 없습니다. 그래서 정관을 통한 지방의회의 최소한의 견제와 감시기능을 확보하기 위한 대책으로 재단이 정관을 제·개정할 때에는 반드시 의회의 동의를 받도록 하는 내용으로 조례를 개정하려는 것이었습니다.
- 이 부분에 대해서 순천시는 관련 법령을 위반하였다고 주장하지만 저는 문화재단은 조례에 따라 만들어지는 법인으로서 재단의 독립성과 자주성을 확보하기 위한 것이기 때문에 순천시의 주장에 동의하기는 어렵습니다. 그리고 문화재단 임원의 선임을 위한 임원추천위원회 구성에 있어서도 지방출자출연기관 인사조직 지침에 따라 운영할 수 있다하고 있으나 이는 법령이 아니라 지침에 불과한 것입니다. 지방 출자출연기관 인사조직 지침에 따르면 재단 최소 설립 시는 자치단체장 추천 4인, 의회추천 3인으로 재단설립 후는 자치단체장 추천 2인, 의회 추천 3인, 이사회 추천 2인으로 임원추천위원회를 구성하도록 하고 있으나 이 또한 불공정한 지침에 불과합니다.
- 그래서 임원추천위원회 구성을 시장과 의회가 각 4명씩 추천할 수 있도록 조례로 규정하겠다는 것입니다. 오히려 투명한 인사운영을 통한 문화재단의 공정하고 효율적인 운영이 가능하다고 판단됩니다. 지침은 지침에 불과한 것입니다. 법률이 아니기 때문에 문제가 없다고 판단됩니다.
- 그리고 아까 이승정 회장님께서 말씀하셨습니다마는 이것은 현 정부, 박근혜 정부에서 벌어지고 있는 상황이 문화인들의 잘못이 아닙니다. 블랙리스트 또한

더욱 잘 아실 거라고 생각합니다. 이것은 법과 제도를 악용한 단편적인 사례입니다. 그래서 그런 법과 제도가 인치에 의해서 악용될 수 없게끔 시스템화시키자는 게 저희 개정 취지에 맞기 때문에 이것을 하나의 사례로 들어드리도록 하겠습니다. 이승정 회장님께서 말씀하신 부분에 기초해서 말씀드리는 건 아닙니다. 박근혜 정부의 국정목표, 창의교육과 문화가 있는 삶의 허구성 등 현 정부의 문화정책이 정당한지에 대해서 말씀드리겠습니다.

- 문화기본법은 2013년 12월 31일에 제정되어 2014년 3월 30일에 시행되고 있습니다. 그 주요내용은 문화가치의 사회영역 전반의 확산, 문화 표현과 활동의 자유권과 평등권 등을 명시하였음은 물론 문화 표현과 활동에서 차별받지 않고 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리인 문화권에 대한 근거를 규정하고 있습니다. 그리고 지역문화진흥법은 2014년 1월 28일에 제정되어 2014년 7월 29일에 시행되고 있는데 그 주요내용은 지방자치단체의 장은 지역 문화진흥에 관한 주요시책을 심의지원하고 지역문화진흥 사업을 수행하기 위하여 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있도록 하고 있습니다.
- 그런데 이 두 법 모두 박근혜 정부에서 만들어져 비선실세에 의한 문화관련 예산 횡령, 문화계 블랙리스트 작성 등 부정의 근원이 되었으며 문화재단의 공모를 통해 예산을 지원하겠다고 했으나 거의 미미한 실정입니다. 제가 분석해본 결과, 제가 분석한 겁니다. 공신력 있는 것은 아닙니다. 2014년 7월 지역문화진흥법 시행 후 전국적으로 광역 및 지자체 70여 곳에 문화재단을 설립하여 운영하고 있습니다. 그런데 문화체육관광부 총 239건 중 민간보조공모 사업 중 문화재단 자격 응모사업은 3건에 불과한 실정으로 문화재단 건립으로 인하여 공모사업을 많이 받게 된다는 부분에 대하여는 동의하기 어렵습니다. 물론 중앙의 지역문화 정책이 달라지면서 지자체 보조 공모사업 그러니까 문화재단이 아닌 지자체를 대상으로 공모한 사업 선정 시 문화재단 설립지역에 우선적으로 지원되고 있다는 점은 부인하기 어려운 주지의 사실입니다. 박근혜 정부가 끝나가는 시점에 많은 생각이 필요한 지점이라고 또한 생각합니다. 동의가 되십니까? 대답이 약하시네요. 제가 공부를 잘 못하는데 표를 하나 만들어왔거든요. 이거 하나 보면서 마지막 결론 말씀드리겠습니다.

(영상자료를 보며)

- 출자출연기관은 출자출연법에 의해서 지방자치단체가 조례로 그 형식적 틀을 규정하게 되어 있습니다. 그 형식적 틀이라고 하면 재단의 목적, 자산에 관한 규정, 이사 임명에 관한 규정 등을 예로 들 수가 있습니다. 또한 재단법인의 재산을 공공의 영역에서 출연하게 되면 시장이나 지자체장이 편성하고 의회의 동의를 얻게끔 법으로 되어 있습니다.
- 그러면 그 내용을 규정하는 정관 작성 또한 당연히 시장이 작성한 후에 최초 시의회 동의를 얻는 게 상식적인 판단이라고 생각합니다. 이것은 법적으로 논란이 있을 수 있다고 생각합니다. 마찬가지로 내용은 재단의 내용을 규정하는 정관 또한 당연히 조례에 규정돼서 정관이 제정되는 것입니다. 그렇기 때문에 의회의 동의를 얻어서 정관 제·개정시 의회동의를 얻는 것 또한 법적으로 문제가 없다고 판단됩니다.
- 이 표가 조금 정리되지 않은 생각이지만 쉽게 말씀드리는 방법이라고 생각해서 공부는 못합니다마는 만들어봤습니다. 이상 마치겠습니다.

#### ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 대단히 감사합니다. 표까지 만들어서 자세하게 설명해주셨습니다. 유영갑 의원님께서는 순천문화재단 설립 절차에 대해 먼저 조례가 제정되고 그 조례에 근거하여 재단법인이 설립되고 재단은 정관에 의해서 운영된다고 설명하셨습니다. 또한 지방자치단체의 막대한 세금으로 운영되는 지방출자출연기관은 한번 설립되면 지방의회의 견제와 감시를 받을 수 없음에 따라 정관을 통해 지방의회의 최소한의 견제와 감시기능이 확보되어야 된다는 말씀도 주셨구요, 기존 조례의 흠결로 발생한 행자부 지침에 따라 시장이 4명, 의회가 3명으로 임원추천위원회를 구성하는 것은 누가 봐도 불공정하므로 조례에 시장과 의회가 각각 4명씩 추천

할 수 있도록 개정한 개정조례안은 오히려 투명한 인사운영을 통한 문화재단의 공정하고 효율적인 운영이 가능하다는 말씀도 주셨습니다.

- 또 마지막으로 굉장히 크게 말씀을 주셨는데 문화재단의 설립·운영의 기본이 되는 법률의 문제점과 관련된 박근혜 정부 국정목표, 창의교육과 문화가 있는 삶을 허구성 등 현 정부의 문화 정책이 정당한 지에 대해서도 좋은 말씀을 주셨습니다. 감사합니다.
- 다음은 장운호 대표님을 발표를 들어보겠습니다.

### ○전남문인협회부회장 장운호

- 시를 공부하는 장운호입니다. 너무 딱딱한 것 같아서 이야기 하나 먼저하고 지나가도록 하겠습니다. 푸줏간에 김선달이 찾아와서 “야, 석가놈아 고기 두근만 떼어줘봐.” 그랬더니 푸줏간 주인이 열심히 고기 두 근을 잘라서 줬습니다. 그 순간에 조선달이 들어왔습니다. “어이, 석서방 요즘에 경기도 굉장히 안 좋고 어렵다는데 장사는 잘 되는가. 나 가족들한테 줄 테니까 고기 두근만 잘라줘.” 이렇게 말했습니다. 그러니까 “예.” 하고 석서방이 고기 두근을 잘랐습니다. 먼저 받은 김선달이 깜짝 놀랐습니다. “야, 석가놈. 나도 두근인데 왜 저기는 고기를 많이 주고 또 맛있는 부분만 잘라주는 거야. 사람 차별하는 거야?” 이렇게 화를 냈습니다.
- 그러니까 푸줏간 주인이 이렇게 말했습니다. “네. 김선달님 고기는요, 석가놈이 잘라준 거구요. 조선달님 고기는 석서방이 잘라준 겁니다.” 이렇게 말했습니다. 이게 우리의 말문화가 아닌가 하는 생각이 들었습니다.
- 순천시와 순천시의회가 지금 열심히 가족들한테 순천시민들에게 좋은 고기, 듬뿍 많은 고기 서로 주겠다고 하고 있는데 과연 어떤 고기가 우리 시민들한테 좋은 고기, 듬뿍 받는 고기가 될 것인가 고민하는 자리가 이 자리가 아닌가 하는 생각이 들어서 시적으로 표현해 봤습니다. 제가 만든 이야기가 아니고 초등학교 5학년 교과서에 나오는 이야기라네요.

- 문화재단 왜 필요한가. 지난번에 공청회에서도 이야기했습니다. 아까 얘기 나왔습니다. 처음 시작할 때 11명이 1년에 5억 예산 써가지고 하는데 오히려 그 돈으로 문화예술인들한테 지원하면 훨씬 많은 효과가 있지 않느냐 여러 가지 의견들도 많이 있습니다. 그런데 지금 완성 아니고 시작하자는 것 아닙니까? 순천시 예산이 1조원인데 장차 문화재단이 만약 쓸 예산이 500억이라면 지금 5억이 무슨 문제가 그렇게 중요하겠습니까? 아까 1만 명의 예술문화인들이 그 돈을 쓸 것이라고 하는데 전혀 저는 다른 방향으로 생각합니다.
- 그 1만 명이 예술활동, 문화활동을 해서 누구한테 그 혜택이 돌아갑니까. 그것은 고스란히 우리 순천시민한테 돌아가는 것이지 1만 명한테 돌아가는 것이 아니라는 것입니다. 이것은 개념을 확 바꿔야 될 문제고 문화재단도 지금 11명이 중요한 것이 아니라 11명이 거시적인 먼 장래의 순천시 문화, 예술까지도 포함해서 어떻게 꾸려가고 높은 수준으로 격조 높은 문화를 향유할 수 있도록 만들어갈 것인가에 대한 고민을 하는 것이지 이 예산 지금 갖고 조금 빠르니 많니 적니 이것 가지고 우리가 싸우거나 갈등을 일으켜야 할 내용이 전혀 아니라는 뜻이죠.
- 그래서 그 부분을 우리가 활짝 열어놓는다면 이 문제가 해결이 빨리 되지 않을까 생각됩니다. 또 문제는 전국의 68개 시도단체에서 문화재단을 만들었습니다. 아까 유명갑 의원님이 나오기도 했습니다마는 저도 조사를 했더니 문화재단이 설립되어 있는 도시 도에 예산이 많이 가더라고요. 아까 부인하지 않는다 하셨죠.
- 그럼 순천시는 지금 4~5년 됐는데 혜택을 많이 못 받습니다. 가장 쉬운 예를 하나 들어볼까요? 순천시 문화예술회관에서 송년음악회도 빼먹었습니다, 작년에. 올해 신년음악회도 빼먹었습니다. 시민 여러분들 모르시고 시의회에서도 간섭도 감시도 감사도 아무도 하지 않습니다. 왜 그런가 내가 물어봤어요. “했습니다.” “뭘 했습니까? 나는 프로그램 못 봤습니다.” 라고 그랬더니 순천시립합창단에서 송년음악회 했구요, 시립합창단에서 신년음악회 했습니다. 좋은 프로그램들 서울에서 문화예술재단에서 또는 문화부에서 무료로 나오는 그런 여러 가지 공연들이 다 어디로 가냐면 다 타도시로 갔습니다.

- 물론 문화예술재단이 있는 도시로요. 혹은 돈을 내고 하는 공연은 예울마루에서 다 빼앗아갔습니다. 왜냐면, 돈을 많이 주니까요. 순천은 안 왔습니다. 결국 못했습니다. 누가 피해자였습니까? 공무원들이 피해자였습니까? 순천시장이 피해자였습니까? 고스란히 우리 28만 시민만 피해자가 되고 말았습니다. 그래서 순천문화재단이 필요한 것구요, 문화예술회관뿐만 아니라 모든 문화예술 관련단체 공무원들이 솔직히 털어놓고 이야기하면 전문성이 없습니다.
- 왜냐면 1년, 2년 남겨놓은 분들이 거기에 과장 뭐로 가고 뭐로 가고 간부로 가니까 그분들은 일 안해도 곧 퇴직해야 되는데 죽어라고 일할 필요가 있습니까? 1년만 버티면 가야되는데, 다른 데로 가야 되는데. 그래서 전문성 있는 문화재단의 임원들이 한 거고 그 사람들이 그것들을 계획들을 장기적으로 세워야 되고 앞으로 해야 될 일들이 어마어마하게 많습니다. 나는 5억이 1년이 드는 게 아니라 10억이 든다고 해도 정말 필요하고 자율성이 있고 독립적이고 전문성 있는 그런 사람들이 좀 많이 와서 이 기초를 튼튼히 쌓아줬으면 하는 것입니다. 설령 우리 세대에 못 받아먹더라도 우리 다음 세대에서 제대로 문화의 혜택을 받아볼 수 있는 그런 문화재단이 됐으면 좋겠습니다.

- 시민들이 굉장히 독수리 눈처럼 우리를 쳐다보고 있습니다. 왜 그런지 아세요. 5년이나 되어가지고 뭐하느냐. 시와 시의회가 싸우는 것처럼 줄다리기하는 것처럼 보일 수 있다는 거죠. 꼭 그렇지 만은 아니고 더 많이 검토하리라고 생각합니다. 기초가 튼튼해야 하는 것에 동의하지만 5년이란 시간은 에너지가 너무 낭비되지 않았는가 그런 아쉬움이 있구요, 직원을 공채할 때 아마 우리 시민들이 쳐다볼 겁니다. 지난번 상임위원 뽑을 때 공채로 해서 상당히 많이 접수한 걸로 압니다. 문이 열려있습니다.
- 그런데 심사위원할 때 4대 3은 좋지 않다. 그래서 예를 들어서 시장 2명이 재단 2명인데 다 시장사람 아니냐 라는 오해를 아마 빚어서 의회에서 4대 4로 그렇게 하는 걸로 알고 그렇게 협상해가면 좋은 일 아니겠습니까? 그래서 아까 시의회에서 만약에 이 사람 전문성 있는데 못 들어갔다면 시의회에서 추천한 시민단체나 감시자들이나 많이 넣어주면 공정하게 되는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 공정성 문제, 시민단체나 다른 데에서도 아마 시장의 측근들만 다 올라가는 거 아니냐 오해할 수 있습니다.
- 그리고 인식을 불식시키면 되는 거 아니겠습니까? 그런 우려들을 측근들을 안 쓴다. 측근들이라고 해서 기준이 애매모호합니다마는 객관성 있는 사람들을 쓰겠다는 어떤 것들이 합의가 되고 심의회에서 그런 것들이 표출되면 충분히 감시기능이 되리라고 생각도 됩니다. 예산정책의 감시기능 통제가 충분히 문화예술재단에서 가능하지 않을까 하는 생각이 들었습니다. 예를 들어서 작년에 순천시의 축제가 자그마치 제가 손꼽은 것만도 60개였습니다. 누가 통제합니까? 감시하는 거 없습니다. 예술과도 예술 감시 안 합니다. 왜냐면, 동별로 알아서 하고 알아서 하고.
- 그런데 제가 어떤 기자한테 들었더니 아니요, 장박사 100개 넘어 그럽디다. 순천시 축제가 100개인데 100개가 꼭 필요한 축제인가 같이 연결돼서 혼합되어 있는 축제인가 그것도 우리 판단 못 하고 있습니다. 문화재단에서 축제 다 검토할 수 있습니다. 50개만해서 정말 대표축제를 뭘 만들어야겠다 판단할 수 있습니다. 그런데 지금 못하고 있는 것이 사실이지 않습니까? 왜냐면 공무원들이 자꾸 자리가동 해 버려요. 연속성이 없으니까. 능력이 없어서가 아니라 그래서 그런 겁니다.

문화재단 직원들의 임기, 전문성 이거 철저히 보장해줘야 되고 꼭 필요한 사람들이 들어 와야 하는 거 당연합니다. 시장님 바꿨다고 누가 타도시, 일부 도시에 쫓겨나고 그렇디다. 그러면 누가 이 일을 하겠습니까? 이것은 적어도 임기도 보장하고 특별한 귀책사유가 없는 한 임기 연장할 수 있다는 그런 것들이 조례에 분명히 되어야 됩니다. 지금 아직 초창기입니다. 장기적으로 그러한 것들을 계획을 세우는 것이 조례안에 빠져있는 것 같은데 오히려 그런 부분도 보완해서 보내줬으면 참 좋겠단 생각이 듭니다.

- 그다음에 지금 현재 있는 문화예술 관계공무원들이 불만이 많죠. 똑같은 공무원인데 나는 왜 주말에 나와서 일하고 휴일에 나와서 일하냐. 이런 부분들이죠. 그러니까 다른 부서로 가고 이 쪽 부서는 안 오려고 하는 거 사실 아니겠습니까? 그러면 문화재단이 설립되면 재단에서 뽑은 직원들은 당연히 그런 날 일하고 오히려 평일 날 쉴 수 있다는 그런 규정에 의해서 오히려 더 적극적으로 합니다. 제가 문화재단 쪽 관계된 도시 7군데 몇 년 전에 돌면서 검토한 적이 있는데 그곳에 갔더니 단점 또 나오지만 장점이 훨씬 많았습니다, 그런 부분에서. 그리고 그분들은 공무원들의 90% 임금만 받고 일하면서도 행복해했습니다.
- 왜냐하면 자기 전문분야이기 때문이에요. 자기가 원해서 왔기 때문이에요. 그리고 그분들은 오히려 우리 순천시 공무원 1,300명 기준에서 빠져있었습니다. 그럼 우리 순천시는 문화예술 관계되는 우리 부서 공무원들이 대략 뽑아보니까 130명 정도 나왔습니다. 130명 공무원이 빠지기만 해도 우리 정원박람회 파견되어 있는 공무원들이 원 소속에 오면 야근하지 않고도 공무원들이 굉장히 원활하게 시정 업무를 수행할 수 있습니다. 오히려 이것은 우리 공무원들이 환영해야 될 일이라고 생각하는데 우리 공무원들 생각은 어떨지 제가 궁금합니다.
- 그래서 제 생각에는 조례안의 가부결에 대한 마지막 의견은 그렇습니다. 보니까 두 가지 의견이네요. 심의를 몇 대 몇으로 할 것인가. 그래서 아까 4대 4 얘기가 나오는데 거의 구체적인 이야기, 굉장히 효율적인 생각들이 오고 가서 이렇게 좋은 의견들이 왔다는 생각이 들고요. 그 다음에 정관 제·개정에 대한 의견, 지금까지는 의회에서 했는데 시장의 승인 받는 것이고 반대되는 것들은 시장의

승인받아서 의회보고하게 되는 것 이 두 가지입니다.

- 그러면 이 두 가지 고기를 먹어야 될 석서방한테 고기를 먹어야 될 우리 시민들, 가족들은 그렇게 큰 문제 아니라고 생각합니다. 우리 시민들은 맛있고 푸짐하게 먹는 고기가 더 중요합니다. 하여튼 소통 좀 빨리 빨리 하셔서 재미있게 하셔서 2월에는 이 문제가 좀 흔쾌하게 해결되었으면 좋겠다는 생각이구요, 법에 대해서는 어쩔지 모르지만 마지막에 송변호사님께서 법에는 어쩐가 보고 그것을 참고해서 우리에게 더 좋은 길을 안내해 주면 좋겠고요
- 아까 다시 한 번 거듭 말하지만 문화예술재단에서는 지금 기초이고 시작이고 그러니까 더 좋은 전문가, 행정가를 경험 있는 전문가를 많이 뽑아서 월급을 더 주더라도 튼튼한 기초를 2~3년 많이 놔서 제대로 된 문화재단이 만들어졌으면 하는 생각이 간절히 듭니다. 그 방법은 간단합니다. 다른 도시의 견학에서 다른 도시에서 단점들이 나오는 것들을 다 빼고 장점들만 모아서 우리가 만들면 우리 시민들은 행복한 고기를 마음껏 먹을 수 있지 않을까, 이상입니다. 고맙습니다.

#### ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 좋은 말씀 감사합니다.
- 마지막, 패널을 앞두고 장운호 대표님께서 순천문화재단의 필요성과 공정성 문제에 대해서 문화재단이 시장의 전유물이라는 인식을 불식하고 의회의 간섭에서도 벗어날 수 있는 독립성의 보장과 직원 분들의 임기 보장에 있어서 문화정책의 연속성을 위해서 직원들의 임기보장 및 전문성 확보방안과 함께 법의 테두리 안에서 불필요한 소모전을 끝내고 거시적인 계획과 시민과 예술인의 소망을 생각해야 한다는 좋은 말씀을 주셨습니다.

- 어찌 보면 본 공청회를 개최하게 된 취지는 순천 시장이 의회에서 제·개정한 문화재단에 관련된 조례에 대해서 법의 상위법의 위배가 되느냐 안 되느냐 위배여부를 지금 따지고자 하는 겁니다. 그래서 우리 순천시의회에서 이번 재의결하기 전에 이 공청회를 개최하게 된 겁니다. 어찌 보면 법전문가님의 의견이 굉장히 중요한 의견이겠죠.
- 송명희 변호사님의 말씀이 있겠습니다.

### ○변호사 송명희

- 안녕하십니까? 송명희 변호사입니다. 앞서 여러 패널분께서 말씀을 해주셨는데 순천문화재단의 처음 설립 조례 시점부터 많이 관여를 하셔서 내공이 많이 쌓이신 분들이 발표를 해주신 것 같습니다. 사실 저는 순천문화재단의 설립 경과에 대해서는 잘 모르고 오늘 나온 이유는 순천시의회에서 발의한 조례 개정안이 과연 법률에 위배된 것인가 그 부분에 한정해서 발표하도록 하겠습니다.
- 아까 말씀하신 첫 발표자이신 이재근 순천시 문화예술과장님께서 지금 문제가 되고 있는 조례안의 불법 위배에 대해서 주요 요지는 이런 것 같습니다. 먼저 5조 2항 순천시문화재단의 정관을 제·개정할 때 순천시의회 동의 받아야 하는 것이 이 설립 근거법인 지방출자출연법에 위반되는 것이고 그리고 지방출자출연법에 의하면 지방자치단체의 출연기관으로써 재단법인의 정관을 개정하려면 출연자인 지방자치단체의 장과 협의한 후 주무관청 허가를 얻도록 규정하고 있을 뿐, 지방의회가 직접 출자출연기관에 대해서 사전적, 적극적으로 견제할 수 있도록 법령에 근거를 두거나 조례로 정하도록 위임한 사항이 없다. 결과적으로 지금 이 개정 조례안이 지방출자출연법 8조 제2항에서 순천시 장과 협의만 하도록 되어 있는데 의회가 동의를 하도록 규정하고 있고 그 다음에 의회가 이런 조례를 개정함에 있어서 법령에 근거가 없다 이런 취지이신 것 같습니다.
- 저는 그 의견에는 동의하지 않는데요, 일단은 가장 이 본건 조례의 근거법인 규정을 보면 지방출자출연법 제4조를 보면 이렇게 되어 있습니다. 주요한 내용은 제1항에서 지방자치단체는 문화분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업을 효율적으로 수행하기 위해서 재산을 전액 출연하여 민법에 따른 재단법인을

설립할 수 있다. 그리고 3항은 출연기관의 설립목적 그리고 주요업무와 사업 그리고 출자 또는 출연근거와 방법 그리고 그 밖의 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항을 조례로 제정하도록 되어 있습니다.

- 그리고 기타 지방출자출연법 다른 기타 규정들을 보면, 이 지방자치단체가 설립하는 문화재단의 경우에 어떤 방식으로 운영될 것인지. 임원의 임명을 어떻게 할 것인지. 예산은 어떻게 할 것인지 이 부분에 대해서 사실 사후적인 통제를 기본으로 하고 있지 기본으로 대략적인 부분만 규정하고 있지 명확하게 지방자치단체장이 이사장이 되어야 된다. 임원은 지방자치단체장이 임명해야 된다. 이런 식으로 어떤 명확한 규정을 두고 있는 게 없습니다.
- 결과적으로 지방출자출연법에 의해서 설립된 출자출연기관의 경우에는 지방자치단체의 조례에 출자출연기관에 대한 운영과 기본적인 사항에 대해서 포괄적으로 위임하고 있다고 보여집니다. 따라서 다시 지방출자출연법 제4조 3항으로 돌아가면 조례에서 출연기관의 설립목적, 주요사업과 업무, 그리고 기관의 운영 등에 관한 기본사항을 정하도록 되어 있는데 이것을 가장 쉽게 찾아볼 수 있는 것이 무엇이나.
- 결국 재단법인의 정관입니다. 재단법인의 정관이라는 것은 재단법인이 어떤 목적으로 설립되었고 어떤 방식으로 운영되어야 되며 이사회 임원들을 어떤 방식으로 구성해야 되고 의결이라든지 이사회 의결은 어떤 방식으로 해야 될 것이고 과반수로 해야 될 것인지 아니면 기본재산 처분 같은 경우에는 3분의 2이상 동의를 받아야 된다든지 이런 기본적인 사항을 정하는 것이고 결국 지방출자출연법 제4조 3항에서 조례에서 정하도록 하는 것을 결국 순천시 문화재단 정관에서 그것을 실현하도록 하는 것입니다.
- 그래서 제가 봤을 때 지방출자출연법 제4조 3항에서 재단의 기본적인 목적, 재산, 운영에 대한 기본적인 부분을 조례로 정할 수 있도록 했기 때문에 그리고 정관의 제정, 변경 또한 기관의 운영의 기본적인 사항으로 볼 수 있습니다. 그래서 제가 봤을 때 순천시장님 쪽에서는 이 법령에서 조례로 이런 사항을 제정할 수 있도록 위임한 사항이 없다고 하는데 제가 보기에 지방출자출연법 제4조 3항이

그 위임의 근거라고 볼 수 있다고 생각합니다.

- 그리고 앞서 지방출자출연법 제8조 2항에 지방자치단체장과 협의하도록 되어 있기 때문에 의회 동의를 받는 것은 법에 위배된 것이라고 주장하시는데 앞서 제가 말씀드린 것처럼 순천문화재단 같은 경우에는 지방자치단체가 설립하고 그리고 기본적인 사항은 조례로 정하도록 되어 있습니다.
- 그리고 조례에서 정한 목적이라든지 운영에 대한 가장 기본적인 것은 정관으로 정하도록 되어 있고 결과적으로 순천시 문화재단 정관은 조례에 위반되어서는 안 됩니다. 그렇기 때문에 이 정관이나 이런 운영하는 방식에 있어서 조례에 위반되는지 안 되는지 이런 부분에 대해서 감시, 감독할 필요가 있습니다.
- 제가 생각하기에는 그래서 지방자치단체장과 협의를 해야 된다 라는 규정이 지방자치단체와 협의를 하고 의회는 전혀 관여하지 말라는 뜻이나. 제가 생각할 때는 집행기관인 지방자치단체장이 의회에서 제정한 조례와 정관이 어떤 괴리가 있다든지 정관에서 조례 위반된 어떤 사항이 있다든지 그 부분에 대해서 협의를 하라는 취지이지 이것을 의회의 권한이라든지 배제하기 위한 조항 같지는 않습니다.
- 그렇기 때문에 이게 법령이 위배된다 이런 취지의 주장은 저는 동의하지 않습니다. 그리고 예를 들어서 민법 45조 규정에 위반된다고 하는데 45조 규정을 보면 재단법인 같은 경우에는 정관에 대해서 거의 변경을 못하도록 되어 있습니다. 그 변경 방법을 정관에 정한 때가 아니면 변경하지 못하도록 되어 있습니다. 왜냐하면 출자를 해서 재단법인이 설립되면 정관에는 기본재산은 어떻게 처분할 것인지 이런 식으로 출연기관에 처음 설립자의 의사가 반영되어 정관이 제정되었기 때문에 그 부분에 대해서는 변경을 쉽게 못하도록 하는 규정입니다.
- 그래서 여기에서 최초 정관 같은 경우에는 설립자가 제정하기 때문에 결국에는 설립자의 의사가 반영될 수밖에 없고 변경 방법이라든지 이런 부분도 설립자의 의사가 반영되어 제정될 수 있다고 저는 생각되고요. 그리고 이 규정 자체는 정관 변경을 쉽게 하지 말라는 뜻이기 때문에 결국 문화재단의 정관 변경함에

있어서 순천시 의회동의를 받도록 하면 정관 변경을 쉽게 하지 못하도록 하는 민법의 취지에도 부합한다고 생각합니다.

- 두 번째로 임원추천위원회를 시장과 시의회 추천인으로만 구성한다는 제10조 제1항에 대해서 이게 법령에 위배된다고 주장을 하시고 구체적 근거로 행자부가 지방출자출연법 제17조에 따라서 마련한 지방출자출연기관 인사조직 지침에 보면 시장은 2인, 자치의회는 3인, 재단에서 2인 이런 식으로 되어 있기 때문에 그 규정에 위반된다고 주장하십니다. 그런데 기본적으로 지방자치법 제22조 법령범위 안에서의 그 법령은 사실 헌법, 법률 그리고 법률 위임에 따른 법규명령 예를 들어서 대통령령 같은 그런 법률을 말하는 것이 지금 행자부가 마련한 지침은 사실 법원에 가서는 효력을 가지고 있는 법령으로 보기는 어렵습니다.
- 따라서 이 법령에 따라서 이 지침에 위배된다고 해서 이 조례안이 법령에 위배된다 그것은 맞지 않는 주장이라고 생각되고요. 다만, 지방출자출연법에 따라서 우리가 조례로 인사추천위원회를 마련할 수 있고 그 다음에 그 위원회에 구성에 대해서 규정할 수 있느냐 이런 점을 봤을 때 앞서 제가 지방출자출연법 제4조 제3항에 따르면 출연기관의 운영 등 기본적인 사항에 대해서 사실 조례로 정할 수 있다고 규정되어 있기 때문에 이 규정에 따라서 얼마든지 가능하다고 생각합니다. 그리고 아까 말씀드린 행자부의 지침에 위배된다고 말씀하시는데 그 지침 자체도 “할 수 있다.” 라고 되어 있기 때문에 이렇게 “하여야 된다.” 의무규정이 아닙니다. 그렇기 때문에 순천시의회에서 제10조 제1항에 대해서 개정안을 발의한 그 부분에 한해서는 법령에 위배되는 것은 아니라고 저는 생각합니다. 이상입니다.

### ○순천시의회 운영위원장 신민호

· 예, 감사합니다. 법률전문가인 송명희 변호사님께서는 순천시의회와 순천시의 재의요구 쟁점 사항인 문화재단 정관의 제·개정 시 순천시의회 동의를 얻어야 한다는 규정은 정관을 쉽게 변경해서는 안 된다는 민법의 취지에 부합된다는 말씀을 주셨고, 그렇기 때문에 법률에 위배되지 않는다는 말씀과 임원추천위원회를 시장과 시의회의 추천인만으로 구성한다는 규정에 대해서도 법령의 범위 안에서라는 그 말씀에 행정자치부 지침은 법령이 아닌 지침이기 때문에 법령에 위배되지 않는다는 말씀을 주셨습니다.

· 그래서 순천시의회에서 개정조례안을 낸 것은 법률에 위배되지 않는다는 종합적인 말씀까지 주셨습니다. 긴 시간 발표 잘 들으셨는지 모르겠습니다. 그럼 발표를 마치고 질의·응답 시간을 갖도록 하겠습니다. 순서는 먼저 패널 간 질의·답변이 끝난 후 방청석의 질의·답변을 갖도록 하겠습니다. 먼저 패널 간 질의·답변을 하도록 하겠습니다.

### □ 질의·답변

· 질의하실 패널은 거수로 신청하여 주시기 바랍니다.

· 예, 이재근 과장님.

### ○순천시 문화예술과장 이재근

· 송명희 변호사님의 지금 문제가 되고 있는 문화재단 조례 개정하는 데에 대한 재의요구에 대한 법률 변호사님의 해석 잘 들었습니다. 그런데 이제 물론 지금 현재 변호사님께서 말씀하시는 모든 내용들은 다툼의 소지는 있습니다. 지방자치제를 실시하는 헌법 조항은 제8장 지방자치 제117조와 제118조에 규정이 돼 있습니다. 헌법 제117조에 보면 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 이렇게 돼 있습니다.

- 또한 지금 현재 지방자치제를 실시하고 있는 지방자치법에 보게 되면 조례는 어떤 범위 내에서 제정이 돼야 되냐. 방금 헌법에서 제가 읽어드렸듯이 조례는, 지방자치단체의 조례는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 이렇게 규정이 돼 있습니다. 지금 현재 저희들이 재의요구한 두 가지 사항, 정관의 제·개정에 대한 사항을 의회의 동의를 받아야 하는 사항과 임원추천위원회의 구성에 관하여 재의요구한 사항은 방금 변호사님께서 여러 가지 말씀을 해주셨습니까마는 일단 지방자치단체의 조례는 법령의 범위 내에서 제정이 되고 운영이 돼야 됩니다.
- 그런데 지금 현재 저희들이 문제가 되고 있는 정관의 제·개정 사항은 지방자치법 제22조 조례에 정한 법령의 범위 안에 저희들이 보기에 는 들지 않는다는 얘기입니다. 즉 이것은 조금 폭넓게 해석을 하면 지방자치단체의 조례가 법령의 범위 안이라는 것은 어떻게 해석을 하고 있냐. 대법원의 판례에 의하면 법령의 범위 안에서라 함은 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서를 말하고 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다고 돼 있습니다.
- 즉 방금 송명희 변호사님께서 말한 지방자치단체의 출자·출연의 운영에 관한 법률에 보면 제4조 제3항에 세 가지 항은 의의가 없습니다. 1항, 2항, 3항은 의의가 없는데 지방자치단체의 조례로 정할 수 있는 4항, 그 밖에 기관의 운영에 관한 기본적인 사항을 지금 가지고 말씀하시는 거거든요? 그것은 이것을 어떻게 보면 지방자치단체의 조례로 정해야 되는 사항인데 논란의 여지가 분명히 있습니다.
- 물론 논란의 여지가 있고 지방출자출연법 제4조 3항에 따른 재단의 운영 등에 관한 기본적인 사항을 지자체의 조례로 정하더라도 타 법령에 위배되지 않는 범위 내에서 규정되어야 한다는 것이 방금 말씀드린 지방자치법 제22조의 내용이고 대법원의 판례 입장입니다. 그렇기 때문에 지방자치단체가 정한 조례가 법령의 범위 내에서 제정이 돼야 되는데 법령의 범위를 벗어나서 하게 되면 안 맞다는 그런 저희들의 논리고요.
- 또 한 가지. 임원추천위원회는 지금 방금 전체적으로 말씀하실 때 「지방자치단체의 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제8조에 정관을 작성하여 미리 지방자치단체장과 협의하여야 한다고 돼 있습니다. 물론, 여기에 협의하여야

한다는 것에 조례개정안을 법률에 근거 없이 지자체장의 협의 권한의 견제의 범위를 넘어섰느냐 넘어서지 않았느냐 하는 그런 문제거든요?

- 그런데 지방출자출연법에 관한 것이 방금 저희들도 쪽 일관되게 토론을 하는 과정에서도 신민호 지금 좌장께서도 말씀하셨고 또한 저기 유영갑 의원님께서도 말씀을 하셨고 많은 이 자리에 패널들이 말씀하셨습니다마는 지금 저희들이 설립하고자 하는 순천문화재단은 자율성이 보장되어야 된다고 그랬습니다. 자율성 보장을 하기 위해서 문화재단을 설립하는 데 가장 근거 법으로 어떤 것을 내세우고 있냐. 지방출자출연법을 내세우고 있습니다. 지방출자출연법을 보게 되면 그 법에 기본 원칙이 제3조 경영의 기본원칙에 지방자치단체는 출연·출자 기관의 자율적인 운영을 보장하도록 돼 있고요.
- 여기에 관해서 운영지침. 그래서 지금 현재 저희들이 임원위원회, 추천위원회를 구성하려고 그러는 것이 운영지침의 통보라고 제27조에 보면 법률에서 조직과 운영, 정원·인사 운영 관리 사항은 운영지침으로 정하고 통보할 수 있도록 그렇게 규정이 돼 있습니다.
- 즉 말하자면 임원위원회를 구성을 하더라도 지방출자출연법에 의해서 구성을 하되 운영지침의 통보를 법적 근거를 지방 출자·출연법 제27조에다 두고 이것에 의해서 방금 말씀하셨던 임원추천위원회를 구성할 수 있는 지방 출자·출연 기관 인사조직 및 지침. 물론 이제 변호사님께서 지침이나 이런 것은 다툼의 소지에 따라서 법령으로 볼 수 없다, 이것은 저희들도 동의를 합니다. 어떤 대법원 판례나 법원에 가게 되면 보통 행정적으로 저희들이 쓰고 있는 지침이나 또는 기준들은 인정이 안 되는 경우가 있습니다.
- 그렇지만 법에서 제27조 운영지침의 통보에서는 행정자치부 장관은 출자·출연기관에 공통적으로 적용할 운영지침을 정하고 출연기관에 통보할 수 있다라고 규정이 돼 있고요. 여기에 제1항에 보게 되면 조직 운영과 정원·인사관리에 관한 사항이 명시돼 있습니다. 그래서 이 사항은 인사조직 지침에 지방공기업 인사 운영 기준을 준용할 수 있도록 돼 있고 지방공기업 인사 운영 기준에 보게 되면 임원추천위원회

구성은 이 임원추천위 구성에 관해서는 정관으로 정하게 돼 있습니다.

- 그런데 저희들은 현재 순천시문화재단에 대한 운영과 관련해서 설립과 관련해서 아까 맨 처음에 설명을 드렸습니다마는 최초의 조례안이 의회를 통과하는 과정에 있어서 많은 견제와 또는 어떤 통제 장치가 마련이 돼 있는 상태에서 또 다시 의원발의를 해서 개정된 조례안에 정관의 제·개정에 관한 사항을 순천시장에게 보고한 후에 의회의 동의를 받게 돼 있습니다.
- 그리고 임원추천위원회에 관한 사항도 실은 저희들이 정한 것은 정관으로 정하면 됩니다. 정관을 정하기 위해서는 임원추천위원회를 거쳐서 이사회를 구성을 하면 되거든요. 그럼 그 이사회에서 정하면 되는 사항을 꼭 조례에다가 집어넣어서 이렇게 할 필요는 없는 것 같습니다. 정관에 임원추천위원회를 정할 때 그 숫자는 별도로 정할 수도 있습니다.
- 그러한 사항들이기 때문에 저희들이 보는 견지 내에서는 순천시의회가 지금 정한 순천시문화예술 개정조례안은 사후적·소극적 통제가 아닌 사전적·적극적 통제로 해석을 하기 때문에 법령 위반의 소지가 있다고 판단하는 것입니다. 그래서 물론 변호사님과 조금 견해는 달리는 할 수 있습니다마는 이것에 대해서는 저희들 입장에서는 그렇다는 것을 말씀드립니다. 이상입니다.

#### ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 예, 송명희 변호사님 답변하시기 전에 잠시 양해 말씀 구하겠습니다. 우리 이승정 전남예총회장님께서 당초 우리가 계획된 시간보다 좀 지체되고 있습니다. 그래서 오늘 담양에서 5시에 이회장님이 주최하는 총회가 있어서 불가피하게 자리를 이석하게 됨을 양해 말씀 구하겠습니다. 여태 수고해 주신 이승정 회장님께 박수 한번 보내 주시기 바랍니다.
- 그러면 송명희 변호사님께서 좀 답변을 해 주시기 바랍니다.

#### ○변호사 송명희

- 이재근 과장님께서 저한테 어떤 질문을 하셨는지 잘 이해가 안 되는데 일단은

기본적으로 그러니까 주요한 내용이 지금 그 5조 2항과 관련해서 지방자치법 제22조에 조례의 제정 범위와 관련해서 법령의 범위 안에서 제정할 수 있도록 뭐 규정되어 있다. 이렇게 말씀을 해 주시면서 그 부분을 많이 강조하시는 것 같습니다.

- 그런데 지금 순천시의회에서 마련한 공청회 자료 12쪽에 보면 대법원 판례가 하나 나와 있습니다. 대법원 판례에서 그 지방자치법 제22조에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데 여기에서 말하는 법령의 범위 안에서라 함은 법령에 위배되지 아니하는 범위 내에서라고 이렇게 해석을 하고 있습니다. 그러면 법령의 범위 안에서라고 법에 명확하게 규정되어 있는데 대법원이 왜 이런 해석을 했느냐.
- 결국에는 그 법령의 범위 안에서라고 하면 법령에 규정된 사항, 그런 부분에 대해서만 조례를 제정할 수 있다. 이렇게 해석될 여지가 있기 때문에 그것이 아니라 법령에 위배되지 않는다면 자치사무에 관해서는 조례로 제정할 수 있다 이런 취지로 보다 조례의 제정 범위를 폭넓게 하기 위해서 이와 같은 해석을 하는 것입니다.
- 그래서 지금 뭐 지방출자출연법 8조 2항만을 근거로 지금 지방의회가 뭐 정관 변경에 대해서 어떤 관여를 할 수 없는 것처럼 해석하시는 것은 지금 대법원 판례를 언급한 거는 지금 순천시 쪽인 걸로 알고 있는데, 그 순천시의회가 아니고 이제 시장님 쪽인 걸로 알고 있는데 그 부분에 대해서 사실 반하는 해석으로 보여집니다.
- 그리고 지금 그 아까 말씀하신 임원추천위원회 그 행정자치부 지침이 그 근거가 지금 이 법률에 제27조에 근거를 두고 있는 어떤 이제 뭐 어떤 법률적인 효력이 있는 규정인 것처럼 말씀하십니다. 그런데 이거는 물론 행정자치부 내부적으로는 사실 효력이 있는 건 맞습니다. 행정규칙이기 때문에. 그런데 이제 그 지방출자출연법 제27조를 보면 제가 이제 지금 정확하게 지금 이게 인쇄가 안 되어 있기 때문에 제가 한 번 읽어보도록 하겠습니다. 제27조 운영지침의 통보. 행정자치부장관은

출자·출연기관에 공통적으로 적용할 다음 각 호의 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다. 이렇게 되어 있습니다.

- 그러면 이게 어떤 법률적인 근거를 가지려면 행자자치부 장관은 운영지침을 정하고 이 운영지침에 대해서 지방자치단체의 장 또는 출자·출연기관의 장은 이에 따라야 한다. 이렇게 규정이 되어야 합니다. 그런데 법 자체에 27조에 통보할 수 있다 라고 규정되어 있기 때문에 그렇다면 통보를 했는데 이에 따르지 않으면 어떻게 해결할 것이냐. 그 부분에 대해서는 법에서는 전혀 언급이 없습니다. 제가 생각하기로는 뭐 이런 지침에 따라서 뭐 하지 않는다고 하면 국가에서 국가보조금이나 이런 예산이라든지 뭐 간접적인 강제로 할 수 있겠죠.
- 그런데 이 규정 자체를, 저는 이제 그러니까 이런 뭐 임원추천위원회에서 몇 명이 뭐 선임이 되고 이런 부분에 대해서는 사실 그런 타당성의 문제이기 때문에 제가 사실 뭐 발언할 그런 주제가…… 그러니까 어떤 뭐 그 주제가 되지 않는다고 저는 생각하는데. 이 27조만 봐서는 사실 이걸 가지고 따라야 된다 라고 전혀 해석할 수가 없습니다. 그래서 제가 뭐 과장님께서 제27조에 따라서 그 지침이 되어 있고 그 지침에는 뭐 이런 식으로 규정되어 있기 때문에 가급적 뭐 따라야 된다. 이런 취지로 말씀하시는 것 같은데 그 부분에 대해서는 사실 동의하기 힘듭니다. 이상입니다.

#### ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 예, 또 다른 질의하실 패널 계시면 질의해 주시기 바랍니다.
- 예, 유영갑 의원님, 누구에게?

## ○순천시의회 의원 유명갑

- 이재근 과장님께.

## ○순천시의회 의원 유명갑

- 이 부분은 법리적 다툼 이전에 우리가 상식적이고 어떤 게 정당하고 또 합리적인가에 대한 판단이. 예를 들어서 이걸 집행부에서 재의요구를 안 했다면 이런 논의 자체가 필요 없습니다. 이거 조례가 제정돼 가지고 예산이 세워졌을 겁니다. 재의요구를 했기 때문에, 그러면 재의요구를 한 집행부에서 얻고자 하는 건 무엇이고 재의요구를 안 했을 때 집행부가 잃게 되는 건 무엇이냐에 대해서 이야기를 좀 해봐야 될 것 같아요.
- (영상자료를 보며) 이게 지금 문제가 되고 있는 임원추천위원회 구성과 관련, 인적 구성과 관련해서 현행과 개정안의 비교를 좀 말씀드리겠습니다. 현행은 임원추천위원회를 시장이 4명을 추천하고 의회가 3명을 추천하게 돼 있습니다. 일단 여기서 부터가 비례적이지 못하고 균형적이지 못합니다. 4대 3에서 볼 수 있듯이 시장의 의견이 절대적으로 반영될 수밖에 없습니다. 이 임원추천위원회에서 이사회를 구성하게 됩니다. 당연직 이사 2명. 아, 이사장 빼고 당연직 이사 1명을 포함해서 14명을 구성하게 돼 있습니다.
- 이사회의 의견 또한 임원추천회의 시장의 의견이 절대적으로 반영됐기 때문에 임원추천위원회의 의견이 이사회로 반영될 수밖에 없기 때문에 시장의 의견이 반영될 수밖에 없습니다. 이 이사회에서 상임이사를 추천하게 돼 있습니다. 당연히 상임이사 또한도 시장의 의견이 반영될 수밖에 없습니다. 이 상임이사가 직원을 선임하게 돼 있습니다. 마찬가지로 결과가 나올 수밖에 없습니다.
- 하지만 순천시의회에서 개정조례안에는 임원추천위원회에 시장과 의회의 인적 구성을 4대 4. 동수로 둬으로써 임원추천위원회에서 순천시의회하고 비슷한 권리능력을 갖는 이사회를 구성하고 순천시장과 비슷한 권리능력을 갖는 상임이사를 임원추천위원회에서 동시에 추천하게 돼 있습니다. 이렇게 되면 상호 견제, 이사회가 상임이사를 견제하고 상임이사가 이사회를 견제하게 돼 있습니다.

상호 견제 기능이 강화가 되는 겁니다. 더 쉽게 말씀드리면 순천시민이 순천시민을 임원추천위원회라고 확대해석했을 때 순천시민이 시장을 뽑고 의원을 뽑는 겁니다. 하지만 여기에는 순천시민이 뽑은 시장이 의원까지 다 뽑는 겁니다.

- 그래서 개정조례안으로 바꾸자는 겁니다. 이게 집행부에서 재의요구가 없었다면 통과돼서 이미 예산이 썼을 겁니다. 그런데 집행부에서 이 안에 대해서 문제가 있다고 재의요구했을 때는 이것으로 개정되게 되면 집행부는 잃게 되는 게 있을 겁니다. 무엇을 잃게 되겠습니까? 시장의 권한을 잃게 되겠죠. 역으로 이렇게 개정되게 되면 재단은 무엇을 얻게 되겠습니까? 의회와 집행부가 견제 감시를 하기 때문에 자율성과 독립성이 보장되겠죠? 재단이 얻게 되는 건 그겁니다. 이게 법적으로 위배가 된다 손 치더라도 이게 더 합리적인 안 아니겠습니까? 이게 더 상식적이고 보편적인 안 아니겠습니까? 왜 굳이 이 안을, 법적으로도 유권해석이 불분명한 법령을 들이대면서 재의요구를 한지 이해를 할 수 없습니다.
- 한 가지 더 말씀드리겠습니다. 과장님, 이 부분에 대해 어떤 게 더 합리적인 거라고 생각하십니까? 이 두 개 중에서.

#### ○순천시 문화예술과장 이재근

- 지금 현행 조례에는 임원추천위원회에 관한 사항이 어디에도 명시돼 있지 않습니다. 개정된 의회에서 다시 개정안을 발의하신 개정조례안에는 임원추천위원회가 구성이 돼 있다 그 부분에 관한 얘기가 언급이 돼 있는데요. 맨 처음에 의결돼 있던 조례에는 임원추천위원회에 관한 사항을 일체 언급하지 않았습니다. 그것은 임원추천위원회는 재단의 정관을 정할 수 있는 사항입니다.
- 그리고 여기에…… 지금 제가 답변드려도 됩니까?

#### ○순천시의회 의원 유명갑

- 예.

#### ○순천시 문화예술과장 이재근

- 예. 지금 현재 존경하는 유명갑 의원님께서 현행과 개정조례안에 대해서 이렇게

설명을 해 주셨는데요. 그 어디에도 현행 조례에는 시장이 임원추천위원회를 시장 4, 의회 3, 이사회를 15명, 종속 관계, 상임이사 1명, 직원 25명. 이렇게 해서 규정해 놓은 것이 아무 데도 없습니다.

- 즉 현재 상황에서는 현행 조례에는 임원추천위원회 또한 아까 제가 설명을 드렸던 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 제3조에 경영의 기본원칙에 나와 있는 유명갑 의원님도 말씀하셨고 신민호 의원님도 말씀하셨습니다. 재단은 자율적인 운영이 보장되어야 된다고 말씀을 하셨습니다. 자율적인 운영이 보장이 되어야 된다고 그러면 임원추천위원회 구성에 관한 것도 결국은 지금 현재 인사, 이 법에 의해서 만들어진 지방 출자·출연 기관 인사조직 지침이나 이 지침에 의해서 위임된 지방공기업 인사운영 기준에 보게 되면 정관에 관한 사항, 임원추천위원회에 관한 사항은 정관으로 정하게 되어 있습니다. 정관으로 정하시면 됩니다. 굳이 현재 법률에 위반 소지가 있는 임원추천위원회를 시장 4, 의회에서 추천한 4사람 해 가지고 지금 현재 저럴 소지는 없다고 생각합니다.
- 그리고 방금 유명갑 의원님이 말씀하셨던 모든 것은 어떻게 보면 시장이 이것을 종속 관계로 만들것이다하는 것은 가정입니다. 될 수도 있고 안 될 수 있는 있지 않습니까? 가정입니다. 그러면 현행 시장이 현행 조례에서 의회에 많은 권한들을 줬습니다. 많은 권한들을 줬어요. 여러 가지 권한들을 줬기 때문에 그것에 의해서 견제를 하시면 됩니다.
- 그런데 굳이 현재 개정조례안으로 하게 된다 그러면 저는 역으로 그렇게 되묻고 싶습니다. 현행 조례를 개정조례안으로 만드는 것은 의회에 의해서 사전에 자율성을 저해하기 위한 임원추천 아니냐. 그게 정 필요하다 그러시면 들어오셔서 추천하셔서 이사회 구성하셔서 임원추천위원회를 구성할 때 정관으로 정하시면 됩니다. 여기서 그 사항을 가지고 법률 위반 소지가 있는 걸 가지고 논의하실 사항은 아니라고 생각이 됩니다.

#### ○순천시의회 의원 유명갑

- 예, 제가 그러면 또 제 반론을 해도 됩니까?

○순천시 문화예술과장 이재근

- 말씀하십시오. 예.

○순천시의회 의원 유명갑

- 일단 그 방금 마무리 직전에 말씀하신 의회에 많은 권한을 줬음에도 불구하고 왜 더 주라고 그러냐. 왼손에 있는 거 줬더니 오른손까지 빼주라고 하냐. 이렇게 말씀하셨는데 의회에 준 기능은 감사 기능 하나입니다. 그런데 이것은 사전적·적극적으로 의회가 재단을 운영함에 있어서 독립성과 자율성이 보장되게끔 시장을 견제 감시할 수 있는 기능이 못 됩니다. 사후적·소극적 기능밖에 안됩니다. 감사라는 것은, 감사를 통해서 의회의 의견을 피력할 수 있겠지만 그게 시장이 반영시키지 않는다.
- 그래서 이게 어떠한 법률적 기능을 갖는 게 아닙니다. 권한을 갖는 게 아닙니다. 그래서 그것은 사후적이고 소극적인 기능이기 때문에 그걸 더 강화하자는 측면에서 지금 개정안을 낸 거고요. 말씀하셨던 이 현행 조례가 어떻게 이렇게 임원들이 구성되냐. 인사지침에 정관에 인사지침상 어떻게 돼 있다고 말씀하셨습니까?

○순천시 문화예술과장 이재근

- 정관으로 제정할 수 있다고 그렇게 돼 있습니다.

○순천시의회 의원 유명갑

- 그 정관 제·개정에 대해서 의회의 동의를 얻으라고 말씀을 드렸습니다. 근데 그게 불가하다고 말씀하셨습니다. 분명히.

○순천시 문화예술과장 이재근

- 예.

○순천시의회 의원 유명갑

- 정관 제·개정에 대한 의회 동의를 말씀, 이해하신다면 당연히 이 부분에는..... 근데 이러한 불순한 의도를 갖고 있기 때문에 내재돼 있기 때문에 그 부분. 기본적으로 그 가르마를 타 가는 과정에 정관 제·개정에 대한 부분도 재의요구가

들어온 거 아니겠습니까? 그래서 정관 제·개정에 대한 재의요구에 대해서 조금만 더 말씀드리겠습니다. 다른 분…… 조금 더해도 되겠습니까?

○순천시의회 운영위원장 신민호

· 예, 말씀하세요.

○순천시의회 의원 유명갑

· (영상자료를 보며)그 이거 지금 밑에 부분이 좀 안 보일 수가 있는데요. 이거 슬라이드가 위로 올라가는가요? 민법상 그 법인의…… 제가 들까요?

○순천시의회 운영위원장 신민호

· 아, 올리면 안 돼요. 이게 짜져 있기 때문에 스크린 올린다고 이 파워포인트가 따라 올라가는 게 아닙니다.

○순천시의회 의원 유명갑

· 법인의 정관은 한 번 제정되면 법인의 주소지를 이전하거나 법인에 유익하다고 판단했을 때 주소지를 이전하거나 명칭을 변경하기 전에는 원칙적으로 변경이 불가능합니다. 근데 2014년도에 지방출자출연법이 만들어지면서 8조 2항에가 이런 부분…… 8조 2항에가 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 같다고 이야기를 하고 있습니다. 그것을 풀어서 해석하면 이렇게 됩니다. 정관을 한 번 작성해서 3개월 뒤에 또 작성을 하게 돼 있습니다. 정관에는 법인의 설립 목적, 자산의 운용에 관한 계획 등등이 담깁니다.

· 그래서 공익적 목적을 가진 재단이 한 번 정관을 제정하게 되면 정관이 바뀔 사유가 별로 발생하질 않습니다. 그래서 민법에서는 정관 개정을 용인하고 있지를 않습니다. 그런데 2014년도에 지방출자출연법이 만들어지면서 정관에 개정에 대한 법령을 열게 됩니다. 이것은 무엇이냐면 박근혜 정부가 이후에 만들어졌던 재단들에 대해서 자기들이 만드는 지역문화진흥법에 기초해서 지원을 편향적으로 하기 위해서

기존에 46개 만들어진 재단. 2014년도 출자·출연법이 만들어지기 이전에 재단들에 권한을 주기 위해서 소급 적용하기 위해서 이 조항을 달게 됩니다. 그 조항이 바로 8조 2항 이 조항입니다. 이 조항은 그래서 기존에 만들어졌던 46개 법인에 대해서 재단에 대해서 소급 적용이 마무리되면 없어졌어야 될 조항입니다. 민법과 충돌하기 때문에. 그런데 민법과 충돌하는 조항을 계속 유지하게 되면 어떻게 되느냐. 순천시에서 재단을 만들게 됩니다, 문화재단을. 문화재단을 만들고 나서 지정고시를 하려면 문화재단과 문화재단의 형식과 정관이 있어야 됩니다. 그래서 주무 관청인 전남도에서 허가를 얻어서 전남도가 지정고시를 하게 돼 있습니다. 그러면 재단이 만들어지는 겁니다.

- 그런데 그 지정고시 후에 다시 재단이 정관을 손질할 수 있는 유예조항을 둡니다. 그러면 어떻게 되느냐? 순천시가 목적인 바, 의회가 목적인 바가 전혀 다른 방향으로 재단이 유용하게 재단이 임의적으로 수정할 수 있는 법적 근거가 돼 버리는 겁니다. 이게. 근데 이 법을 근거로 해서 지금 순천시는 사후적으로 현재 이전에 만들어진 재단을 소급하기 위해서 만들어 놓은 법령을 근거로 해서 이 정관을 만듦에 있어서..... 잠깐 헷갈립니다, 제가 논리가.

### ○방청객 김옥서

- 공청회를 패널들이 하는 것을 우리에게 들으라는 것이 공청회입니까? 시민들을 모아놓고 시민들의 의견을 들으려고 하는 것이 공청회입니까? 그거 한 번 말씀해주세요. 그리고 거기서 두 분이 말씀하시는 것을 보면, 충분히 전문가들이 변호사를 통해서 법률적인 것은 물론 공무원들은 법으로 모든 것이 이루어지겠지만 이런 것들은 시민들이 여기 공청회 자리는 과연 문화재단이 어떤 방법으로 자율적으로 전문적으로 잘 이루어질 수 있겠는가를 보고 여기에서 어떤 의견들이 더 건설적이고 합리적인가를 들으려고 이 공청회를 하는 것 같은데 시간을 넘어선 것을 떠나서 법리적인 것을 가지고 세분어서 싸우세요. 골방에 가서 2박 3일로 그래서 결정된 것을 이상이 없다면 시민들한테 어떤 방법이 더 자율성이 있고, 독립적이고, 전문성을 가지고 합리적으로 끌어가는가.
- 지금 5년 동안 지연되었다고 하더라도 순천문화가 어긋난 것도 문화원도 문제되고

그랬지만 좀 더 아까 몇 분이 말했듯이 1년 동안 더 숙성해서 법리적인 문제를 가지고, 협치라는게 뭐니까? 21세기를 시민이 참여하고, 소통하고, 이제는 시민이 주도적으로 하라는 게 순천시장의 워딩의 핵심이에요. 그런데 지금 여기도 시민이 다 배제되어 있어요. 여러분들 뭐니까? 지금. 그래서 조금 짜증이 나서 말씀드렸는데, 마무리 하시고 여기 계신분들의 이야기를 들어주세요.

#### ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 패널간 질의답변이 끝난 후에 방청객들께 질의할 시간을 준다고 안내를 했습니다. 그러니까 조금만 시간이 지체가 되더라도 충분히 논리적인 반박해야 될 과제가 있으니까 너그럽게 이해를 해주시면 감사하겠습니다.

#### ○순천시의회 의원 유영갑

- 마무리 하겠습니다. 인사추천위원회의 구성은 정관으로 정하게 되어 있습니다. 그러므로 법의 독립성과 자율성이 보장되기 위해서는 정관을 제·개정함에 있어서 의회 의견이 적극 반영되고 집행부를 견제감시할 수 있는 의회 권한이 강화되는 것이 맞다고 생각합니다.

#### ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 또 패널간 질의하실 내용있습니까?

#### ○전남동부지역사회연구소장 장채열

- 저는 사실 순천문화예술중심도시 중장기 용역, 그것이 왜 문화재단에서 안 하고 밖에 용역을 주지. 그것이 도저히 이해가 안가서 이 자리에 왔어요. 문화재단을 가지고 이렇게 중차대하게 논의하는데 정작 문화예술도시를 어떻게 만들 것인가에 대해 2억이나 들여서 외부 용역을 준다고 그래요. 문화예술과에서 그래서 저는 사실 그 바탕에서 문화재단 만든 논의도 집행부가 진정성이 좀 부족하다고 생각해요. 진정성이 부족하건, 마인드가 부족하건, 기존의 관행대로 처리했건, 정말 문화재단을 만든다고 생각을 한다면 중지를 모아야하는데 적어도 한 가지는 법률적인 이견이 없어요.

- 아까 의회 동의를 얻어야 된다. 이것은 많은 도시에서 의회동의를 얻어야 된다는 것이 들어 있어요. 오산시, 용인시, 성남시, 부천시, 심지어 시장과 협의하고 의회의 동의를 얻어야된다. 시장과 먼저 협의하고 의회동의를 얻어야 된다. 사후적으로 의회의 권한을 세게 만든 데도 있어요. 부산 금정구, 그러니까 이건 법률적인 다툼요지는 있을지언정 지방자치단체 조례에 준하는 역할범위를 확장해서 시행을 하는 것 같아요.
- 그래서 여기에 관해서는 시가 좀 양보를 했으면 좋겠고, 임원 추천에 관련해서는 법률적으로 마음껏 다투십시오. 다투어서 그 결과가 나오면 그것을 수용하는 방안으로 했으면 좋겠어요. 언제까지 기한을 정해서 우리가 다투다. 그래서 그 법률적인 일정한 결론이 나오면 그 요건대로 하면 좋겠어요. 이상입니다.

#### ○청암대 교수 정희선

- 제5조와 제10조가 배치되는데요. 집행부와 의회가 이런 내용인 것 같습니다. 사전 견제를 더 강화해야 되지 않느냐인데, 5조항 2항에 10페이지입니다. 제 안입니다. 제5조 ‘소관 상임위원회에 보고 후 시장의 승인을 얻어야 한다.’ 를 상임위원회 동의를 얻어 동의를 못 얻으면 정관이 개정 안 되는 것이니까요. 의회가 견제를 사전에 할 수 있는 거죠.
- 그래서 상임위원회 동의를 얻어 시장이 승인을 얻어야 된다. 이렇게 고쳐버리면, 10조는 정관에 임원추천위원회에 대한 내용이 나오니까, 4명, 4명을 하든지 이것은 나중에 정관을 보고 시의회에서 이걸 안 된다. 숫자를 바꿔야 된다고 이야기를 하면 그때 바꾸면 되니까, 조례를 가지고 너무 따지다가 진도가 안 나가면 재단 설립이 어려우니까, 정관에 좀 맡기고 여기는 사전견제를 꼭 넣으신다면 상임위원회에서 동의를 얻어 사전 동의를 의회에서 받으면, 이 문제는 큰 문제없이 끝나지 않을까 제 소견을 말씀드리고 싶습니다.

#### ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 그럼 패널간 질의답변 시간을 종결하도록 하겠습니다.
- 다음은 방청객 질의답변 시간을 갖도록 하겠습니다. 질의하실 시민께서는 거수로 신청하여 주시기 바랍니다.

## ○방청객 김옥서

- 아까 제가 소개를 못드렸는데요. 순천행의정모니터연대 운영위원장 김옥서입니다. 제가 듣다보니까 짜증이 나서 말씀을 드렸는데, 문화재단도 타시도를 봐도 이게 지금 순천 지자체 단체장이 자기 선거캠프에 있는 사람들 우호적인 사람들을 재단에 앉혀서 나중에 선거에 유리하게 하고, 이런 식으로 해가지고 굉장히 잡음이 많다고 들었어요.
- 그렇다고 하면 여기는 그야말로 의회에서 의회는 시민을 대표하고, 시장도 시민이 뽑지만 법률적인 것으로 위배되느냐, 안 되느냐 하는 것은 우리들이 듣기에는 전문가들이 법을 다루고 공무원들이 하시면 되고 이게 진짜로 순천문화를 위해서 시민행복을 위해서 한다고 하면 예산이 들어간 것에 대해서 물론 조례가 중요하고, 그 근거로 예산이 집행되기는 하지만 그런 법리적인 문제는 전문가들끼리 협의해서 위배되지 않는다고 하면 문화재단이 당연히 그 사람이 단체가, 지금 문체부도 그렇잖아요.
- 지원을 배제해버리고 우호적인 단체, 우호적인 시장 이렇게 될 소지가 있기 때문에 지금부터라도 원초적으로 안 되도록 운영 지침에도 보강을 해서 어쨌든 독립적이고, 간섭받지 않고, 문화는 지원하되, 간섭하지 않는다. 다분히 이것은 간섭할 수 있는 구조로 가지 않기 위한 조례가 되도록 1년 동안 충분히 올해 안 해도 내년도 있습니다. 숙성을 해서. 1년 동안 순천문화가 더 망가지지 않을 것 같아서요. 그러니까 법리적인 문제는 해결을 하시고, 충분히 독립적으로 전문성을 갖고 자율적으로 할 수 있도록 힘을 합쳐서 더 시민들하고 패널들 많이 할 것이 아니라 시민들의 의견은 어떤가들 들어보는 다른 자리도 마련해서 합리적으로 잘 되었으면 하는 바람입니다.

## ○순천시의회 운영위원장 신민호

- 고견 감사합니다. 의회나 집행부의 당부 말씀을 하신 것 같습니다.
- 존경하는 시민여러분!
- 한 도시의 문화수준은 시민들의 행복지수와도 일맥상통한다고 할 수 있습니다.
- 순천시 문화재단이 새롭게 탄생되는 시점에서 우리 시 문화예술의 격을 높이고,

문화예술인들의 자존심을 세울 수 있는 자율성과 독립성이 보장된 건실한 문화재단이 설립되기를 기대하면서 이상으로 공청회를 모두 마치겠습니다. 긴 시간 끝까지 자리를 함께 해주신 시민여러분과 패널 여러분께 감사 말씀을 드립니다.

- 감사합니다.

## 순천문화재단 개정조례안 재의요구에 따른 공청회 개최

### 공청회 개요

- 일시 : 2017. 1. 24.(화) 14:00 ~ 16:00
- 장소 : 시청 대회의실
- 참석 : 100여명(시민, 관련 기관·단체, 이해관계자 등)
- 내용 : 순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안 재의요구에 따른 시민의 폭넓은 의견 수렴 등

### 토론자 현황

연번	성명	직위	비고
1	송명희	변호사	
2	신민호	순천시의회 운영위원장	좌장
3	유영갑	순천시의회 의원	
4	이승정	전남예총회장	
5	이재근	순천시 문화예술과장	
6	장윤희	전남문인협회부회장	
7	장채열	전남동부지역사회연구소장	
8	정희선	청암대 교수	

### 진행순서

시간계획		세부내용	비고
시간	소요		
13:40 ~ 14:00	20'	참석자 등록	
14:00 ~ 14:05	5'	내빈소개	사회(선순례 의원)
14:05 ~ 14:10	5'	개회선언 및 국민의례	사회(선순례 의원)
14:10 ~ 14:15	5'	의장 인사말씀	의장
14:15 ~ 15:25	70'	발표자 소개 및 토론	좌장(신민호 의원)
15:25 ~ 16:00	35'	질의·답변	참석자
16:00		폐회	사회(선순례 의원)

□ **순천시의회와 순천시의 재의요구 쟁점사항**

- ① 문화재단정관의 제·개정 시 순천시의회 동의 필요하다는 규정 (현행) 사전 의회 소관 상임위원회에 보고 후 시장의 승인을 얻어야 한다.  
 → (개정안) 시장에게 보고 후 의회의 동의를 얻어야 한다.

순천시의회 의견	순천시의회(재의요구 사유)
<ul style="list-style-type: none"> <li>지방출자출연법 제4조에 출연기관의 운영 등 기본사항을 조례로 정하도록 하여 의회 관여를 보장 (의회의 관여를 적극적으로 배제하지 않음)</li> <li>지방재정이 투입되는 기관으로서 의회의 견제와 통제가 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>민법 및 지방출자출연법 제8조에 정관개정의 경우 미리 단체장과 협의 후 주무관청의 허가만을 규정만 있어 의회의 동의는 별도의 허가 절차를 추가하는 것으로 상위법령 위반</li> </ul>

- ② 임원추천위원회를 시장과 시의회의 추천인으로만 구성한다는 규정 (현행) 규정 없음. 다만, 지방출자출연기관 인사조직 지침 : 7인 (단체장 4, 의회 3) → (개정안) 8인(시장 및 의회 각각 4)

순천시의회 의견	순천시의회(재의요구 사유)
<ul style="list-style-type: none"> <li>지방출자출연법 제27조에서 규정한 인사조직지침의 임원추천위원회는 임의적 규정으로 반드시 적용할 사항은 아님</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임원추천위원회에 이사회 추천위원을 배제한 것은 지방출자출연법 제3조 및 민법에서 보장한 법인의 자율성 및 독립성을 훼손</li> </ul>

## □ 공청회 배경 등

- 순천문화재단은 우리시민들의 세금이 매년 10억원 이상 투입되는 아주 거대한 단체가 새롭게 만들어 지는 것입니다.
- 그런데 2016년 5월 31일 공포되어 시행 중에 있는 기존 조례에는 이 거대한 재단을 운영함에 있어 순천시 의회의 견제와 감시 기능이 거의 없습니다.
- 따라서 우리시의회에서는 순천문화재단 운영의 근간이 되는 정관을 제·개정할 때는 반드시 우리 의회의 동의를 얻도록 하고 사실상 재단을 운영하는 상임이사, 감사 등 임원들을 투명하고 공정하게 선임하기 위한 임원추천위원회를 순천시장 추천 4인, 순천시의회 추천 4인으로 구성·운영하는 내용을 신설하려고 하였으나
- 순천시에서는 순천문화재단의 정관을 제·개정할 때 순천시의회의 동의를 받도록 하는 것은 지방자치법과 민법에서 규정하고 있는 의회의 권한과 조례 위임 범위를 넘어 새로운 절차를 추가하고 의무를 부과하는 내용으로 법령에 위배되며
- 순천문화재단 임원추천위원회를 순천시장과 순천시의회의 추천인으로만 구성하는데 대하여는 지방출자출연법과 민법에서 규정하고 있는 법인에 대한 지나친 간섭으로 법인제도의 취지에 부합하지 않다는 이유로
- 우리 의회가 지난 해 9월 7일에 의결한 순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안을 순천시에서 재의결을 요구해와 시민들의 의견을 듣고자 공청회를 개최하게 되었습니다.

# 순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례

( 제정 ) 2016.05.31 조례 제1660호

**제1조(목적)** 이 조례는 지역의 문화예술 활동을 진작시키고 시민의 문화적 삶의 질 향상을 위하여 재단법인 순천문화재단의 설립 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조(재단의 설립)** ① 순천문화재단(이하 “재단”이라 한다)은 「민법」에 따른 재단법인으로 설립한다.

② 재단 설립·운영에 관한 사항은 관계법령에서 달리 정하는 경우를 제외 하고는 이 조례 및 정관이 정하는 바에 따른다.

**제3조(대상사업)** 재단은 문화예술 진흥과 발전을 위한 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 문화예술 진흥을 위한 정책 개발 및 수립
2. 문화예술의 창작·보급 및 예술 활동 지원
3. 국내외 문화 예술교류 및 문화예술단체 지원
4. 문화예술 전문인력의 양성 및 지원
5. 문화예술 시설의 수탁운영 및 관리
6. 시민 문화 활성화를 위한 각종 사업
7. 재단운영·r유지에 필요한 사업
8. 국가·전라남도·순천시(이하 “시”라 한다)가 위탁한 사업
9. 그 밖에 문화예술의 발전과 관련하여 순천시장(이하 “시장”이라 한다)이 필요하다고 인정한 사업이나 활동

**제4조(기본재산의 조성)** ① 재단의 기본재산은 시 출연금 및 그 밖의 수입금으로 조성한다.

② 시장은 재단의 설립·운영과 시설사업에 필요한 경비 등을 예산의 범위에서 재단에 출연할 수 있다.

**제5조(정관)** ① 재단의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 목적
  2. 명칭
  3. 사무소의 소재지
  4. 자산 및 회계에 관한 사항
  5. 이사의 임면 및 이사회에 관한 사항
  6. 감사 및 직원에 관한 사항
  7. 공고에 관한 사항
  8. 사업에 관한 사항
  9. 정관의 변경에 관한 사항
  10. 해산에 관한 사항
  11. 기타 재단의 운영에 관한 사항
- ② 재단이 정관을 제·개정하고자 할 때에는 사전에 순천시의회(이하 “의회”라 한다) 소관 상임위원회에 보고 후 시장의 승인을 얻어야 한다.

**제6조(임원)** ① 재단은 이사장 및 상임이사 각 1명을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 2명을 둔다.

② 이사장은 시장을 당연직으로 하고, 상임이사는 이사회의 추천을 받아 이사장이 임명하며, 이사는 당연직 이사와 선임직 이사로 한다.

③ 선임직 이사는 공개모집의 방식에 따라 이사장이 임명하며 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

④ 그 밖에 상임이사·이사 및 감사의 임기와 임면에 관한 사항은 정관이 정하는 바에 따른다.

**제7조(임원의 직무)** ① 이사장은 재단을 대표하며, 이사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행하지 못하는 경우에는 상임이사가 그 직무를 대행한다.

② 상임이사는 재단의 업무를 총괄하되, 업무집행 시 이사장의 지휘·감독을 받아야 한다.

③ 감사는 재단의 업무와 회계를 감사하고, 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

**제8조(이사회 구성 및 운영)** ① 재단에 이사회를 두되, 이사회는 이사장과 이사로 구성한다.

② 이사는 당연직 이사와 선임직 이사로 구분한다.

③ 이사회는 정관에서 정하는 바에 따라 재단의 업무에 관한 중요한 사항을 심의·의결한다.

④ 이사장은 필요하다고 인정하는 때에 이사회를 소집하고, 그 의장이 되어 이사회의 직무를 총괄한다.

⑤ 이사회는 재적이사 과반수의 출석과 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다.

**제9조(직원의 임면)** 재단의 직원은 정관에서 정하는 바에 따라 이사장이 임면한다.

**제10조(운영재원 등)** 재단의 운영 및 사업에 필요한 재원은 시의 출연금, 재단사업 수입금 및 그 밖의 수입금으로 충당한다.

**제11조(수익사업)** 재단은 제3조에 따른 목적사업의 경비를 충당하기 위하여 필요한 경우에는 그 본질에 반하지 않는 범위에서 시장의 사전 승인을 얻어 수익사업을 할 수 있다.

**제12조(사업연도)** 재단의 사업연도는 시 일반회계의 회계연도에 따른다.

**제13조(사업계획서 등의 제출)** 재단은 매년 10월까지 다음 연도의 사업계획서 및 예산서를 작성하여 시장의 승인을 받아 의회에 제출하여야 한다. 이를 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.

**제14조(결산서 제출)** ① 재단은 매 사업연도의 세입·세출의 결산서를 작성하여 시장이 지정하는 공인회계사의 회계감사를 받아 다음 연도 3월말까지 시장에게 제출하여야 한다.

② 재단은 제1항의 사업실적 및 결산결과를 인터넷 홈페이지 등을 통해 시민에게 공개한다.

**제15조(재단의 문화예술진흥사업 및 활동 지원)** ① 재단이 공연 및 전시 또는 그 밖의 문화예술진흥사업 및 활동을 하고자 시에서 관리하는 시설을 사용할 경우에는 시장은 그 사용료를 면제 또는 감면할 수 있다.

② 시장은 「공유재산 및 물품관리법」이 정하는 바에 따라 공유재산 대부 또는 사용허가, 물품 관리전환 등을 할 수 있다.

③ 시장은 재단의 운영과 관리의 적정을 기하기 위하여 필요한 경우에는 공무원을 파견하거나 겸임하게 할 수 있다.

**제16조(재단의 해산)** 재단을 해산할 때에는 이사회에서 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여, 순천시의회 소관 상임위원회 보고 후 시장의 승인을 받아 처리하여야 한다.

**제17조(잔여재산의 귀속)** 재단의 해산 시 잔여재산은 시에 귀속된다.

**제18조(공고)** 재단의 설립, 해산 등 중요사항은 순천시넷, 시보 및 일간지 게재 등 시민이 용이하게 접할 수 있는 방법으로 공고하여야 한다.

**제19조(보고 및 검사 등)** ① 시장 또는 의회는 재단의 경영상황이나 그 밖의 필요한 사항에 대하여 연 1회 이상 보고 및 검사 또는 감사를 하여야 하며, 재단은 이에 성실하게 응하여야 한다.

② 시장은 소속공무원 또는 전문기관에 위탁하여 제1항에 따른 검사 또는 감사를 하게 할 수 있고, 필요한 경우에는 그 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 조치를 취할 수 있다.

**제20조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

### **부칙 <조례 제1660호, 2016.05.31>**

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(재단설립에 관한 경과조치) 이 조례의 규정에 의하여 재단의 예산이 확정될 때까지는 시의 일반회계에서 재단의 설립 및 운영에 관하여 필요한 경비를 지출한 후 이를 출연금의 일부로 하고, 재단의 당해 연도 예산이 확정되면 그 지출경비에 대하여는 당해 재단의 확정 예산에 의하여 집행된 것으로 본다.

제3조(정관의 제정) 재단을 최초로 설립할 때에는 시장이 재단의 정관 또는 이에 따른 제 규정을 작성할 수 있다.

# 순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

의안 번호	제2402호
----------	--------

○ 발의연월일 : 2016. 08. 24.

○ 발 의 자 : 신민호 의원

## 1. 개정이유

- 전문성을 갖춘 임원(상임이사, 선임직 이사, 감사)이 객관적 검증을 거쳐 임명될 수 있도록 임원추천위원회 구성 근거를 마련하고
- 정관 제·개정, 예산 집행 등 재단 운영의 투명성 강화를 위한 의회의 역할을 규정코자 함

## 2. 주요내용

- 정관 제·개정시 반드시 의회의 의견(동의)이 반영될 수 있도록 함
  - 사전에 의회 소관 상임위원회에 보고 후 시장의 승인을 얻어야 한다.  
⇒ 시장에게 보고 후 의회의 동의를 얻어야 한다.
- 임원(상임이사, 선임직 이사, 감사) 임명 방식 개정
  - 상임이사는 이사회의 추천을 받아 이사장이 임명  
⇒ 임원추천위원회의 추천을 받아 이사장이 임명
  - 선임직 이사는 공개모집의 방식에 따라 이사장이 임명  
⇒ 임원추천위원회의 추천을 받아 이사장이 임명
- 사무국 직원 임면 및 기구에 관한 사항 구체화
  - 재단의 직원은 정관에서 정하는 바에 따라 이사장이 임면  
⇒ 재단의 사무를 전담하기 위하여 정관이 정하는 바에 따라 사무국과 직원을 둘 수 있으며, 직원은 이사장이 임면. 사무국의 직제 및 운영에 관한 사항은 정관에 따라 사무국 운영규정으로 따로 정할 수 있음

- 임원(상임이사, 선임직 이사, 감사)추천을 위한 임원추천위원회 신설
  - 임원추천위원회 구성 : 8인(시장 추천 4, 의회 추천 4 - 의원 제외)
  - 임원 후보자 추천이 필요할 때마다 새로이 구성
  - 임원추천위원회 기능 : 상임이사, 선임직 이사 및 감사 추천
  
- 재단의 운영재원에 시의 보조금 항목 추가
  
- 재단에 대한 의회 감사 기능을 명확히 하여 규정
  - 시장 또는 의회는 재단의 경영상황이나 그 밖의 필요한 사항에 대하여 연 1회 이상 보고 및 감사를 하여야 한다.
  - ⇒ 시장 및 의회는 재단의 경영상황이나 그 밖의 필요한 사항에 대하여 연 1회 이상 보고를 받고 감사할 수 있다.

3. 개정조례안 : 별 첨

4. 관련법령 : 「지방자치법」

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

「순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례」

5. 예산상황 : 해당없음

## 순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

**제5조제2항** 중 “사전에 순천시의회(이하 “의회“라 한다) 소관 상임위원회에 보고 후 시장의 승인을 얻어야 한다.”를 “시장에게 보고 후 순천시의회(이하 “의회“라 한다)의 동의를 얻어야 한다.”로 한다.

**제6조제2항** 중 “상임이사는 이사회의 추천을 받아 이사장이 임명하며”를 “상임이사는 임원추천위원회의 추천을 받아 이사장이 임명하며”로 한다.

**제6조제3항** 중 “이사장이 임명하며”를 “임원추천위원회의 추천을 받아 이사장이 임명하며”로 한다.

**제9조**를 다음과 같이 한다.

제9조(사무국 직원의 임면) ① 재단의 사무를 전담하기 위하여 정관이 정하는 바에 따라 사무국과 직원을 둘 수 있으며, 직원은 이사장이 임면한다.

② 사무국의 직제 및 운영에 관한 사항은 정관이 정하는 바에 따라 사무국 운영규정으로 이를 따로 정할 수 있다.

**제10조부터 제20조를 제11조부터 제21조로 하고, 제10조를 다음과 같이 신설한다.**

제10조(임원추천위원회) ① 이사회 임원 추천을 위해 8명으로 구성된 임원추천위원회를 두되 다음 각 호의 자를 시장이 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

1. 시장이 추천한 사람 4명
2. 순천시의회에서 추천한 사람 4명

② 임원추천위원회는 필요시 새로이 구성하고, 추천한 자가 임명될 때까지 존속한다.

제11조(종전의 제10조) 중 “시의 출연금”을 “시의 출연금·보조금”으로 한다.

제20조(종전의 제19조)제1항을 다음과 같이 한다.

- ① 시장 및 의회는 관련 법령에 따라 재단의 경영상황이나 그 밖의 필요한 사항에 대하여 연 1회 이상 보고를 받고 감사할 수 있으며, 재단은 이에 성실히 응하여야 한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제5조(정관) ① (생략)</p> <p>② …… 사전에 <u>순천시의회(이하 “의회”라 한다) 소관 상임위원회에 보고 후 시장의 승인을 얻어야 한다.</u></p>	<p>제5조(정관) ① (현행과 같음)</p> <p>② …… <u>시장에게 보고 후 순천시의회(이하 “의회”라 한다)의 동의를 얻어야 한다.</u></p>
<p>제6조(임원) ① (생략)</p> <p>② …… <u>상임이사는 이사회의 추천을 받아 이사장이 임명하며, …….</u></p> <p>③ …… <u>이사장이 임명하며 …….</u></p> <p>④ (생략)</p>	<p>제6조(임원) ① (현행과 같음)</p> <p>② …… <u>상임이사는 임원추천위원회의 추천을 받아 이사장이 임명하며, …….</u></p> <p>③ …… <u>임원추천위원회의 추천을 받아 이사장이 임명하며 …….</u></p> <p>④ (현행과 같음)</p>
<p>제9조(직원의 임면) 재단의 직원은 정관에서 정하는 바에 따라 이사장이 임면한다.</p>	<p>제9조(사무국 직원의 임면) ① 재단의 사무를 전담하기 위하여 정관이 정하는 바에 따라 사무국과 직원을 둘 수 있으며, 직원은 이사장이 임면한다.</p> <p>② 사무국의 직제 및 운영에 관한 사항은 정관이 정하는 바에 따라 사무국 운영규정으로 이를 따로 정할 수 있다.</p>
(신 설)	<p>제10조(임원추천위원회) ① 이사회 임원 추천을 위해 8명으로 구성된 임원추천위원회를 두되 다음 각 호의 자를 시장이 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시장이 추천한 사람 4명</li> <li>2. 순천시의회에서 추천한 사람 4명</li> </ol> <p>② 임원추천위원회는 필요시 새로이 구성하고, 추천한 자가 임명될 때까지 존속한다.</p>

## 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제10조(운영재원 등) …………… 시의 출연금, ………….	제11조(운영재원 등) …………… 시의 출연금· 보조금, ……….
제11조 (생략)	제12조 (현행 제11조와 같음)
제12조 (생략)	제13조 (현행 제12조와 같음)
제13조 (생략)	제14조 (현행 제13조와 같음)
제14조 (생략)	제15조 (현행 제14조와 같음)
제15조 (생략)	제16조 (현행 제15조와 같음)
제16조 (생략)	제17조 (현행 제16조와 같음)
제17조 (생략)	제18조 (현행 제17조와 같음)
제18조 (생략)	제19조 (현행 제18조와 같음)
제19조(보고 및 검사 등) ① 시장 또는 의 회는 재단의 경영상황이나 그 밖의 필요 한 사항에 대하여 연 1회 이상 보고 및 검사 또는 감사를 하여야 하며, 재단은 이에 성실하게 응하여야 한다.	제20조(보고 및 검사 등) ① 시장 및 의 회는 관련 법령에 따라 재단의 경영상 황이나 그 밖의 필요한 사항에 대하여 연 1회 이상 보고를 받고 감사할 수 있 으며, 재단은 이에 성실히 응하여야 한 다.
② (생략)	② (현행과 같음)
제20조 (생략)	제21조 (현행 제20조와 같음)

# 순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안 재의요구안

의안 번호	제2406호
----------	--------

○ 제출자 : 순천시장

○ 제출일시 : 2016. 9. 13.

제205회 순천시의회(임시회) 제2차 본회의(2016. 9. 7.)에서 의결되어 순천시의회로부터 순천시에 이송되어 온 「순천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안」에 대하여 다음과 같은 이유로 지방자치법 제26조 제3항 및 제107조 제1항에 따라 순천시의회에 재의를 요구하는 바입니다.

## 이 유

### 1. 문제되는 내용

- 정관의 제·개정 시 순천시의회 동의가 있어야 한다는 규정(제5조 제2항)
- 임원추천위원회를 시장과 시의회의 추천인으로만 구성한다는 규정(제10조 제1항)

### 2. 재의요구 사유

- 정관의 제·개정 시 순천시의회 동의가 있어야 한다는 규정에 대해
  - 지방자치법 제22조에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 여기서 ‘법령의 범위 안에서’라 함은 ‘법령에 위배되지 아니하는 범위 내에서’를 말하고, 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다고 할 것임.(대법원 2009. 4. 9. 2007추103)
  - 민법 제32조 및 제42조 내지 제45조와 지방출자출연법 제8조 제2항을 종합하여 보면 지방자치단체의 출연기관으로서 재단법인의 정관을 제·개정하려는 경우에는 출연자인 지방자치단체의 장과 협의한 후 주무관청의 허가를 얻도록 규정하고 있을 뿐 지방의회가 직접 출자·출연기관에 대하여 사전적·적극적으로 견제할 수 있도록 법령에 근거를 두거나 조례로 정하도록 위임한 사항은 없고,

- 개정안의 내용이 시의회 동의를 정관 제·개정의 필수적 절차로 두고 시장과 협의가 되었다 하더라도 시의회의 사전 동의 없이는 주무관청에 대해 법인설립 허가신청 및 정관변경 허가신청을 할 수 없도록 하는 취지라면, 이는 법령에서 인정하고 있는 범위를 넘어 새로운 정관 제·개정에 대한 허가 절차를 추가하게 되는 것으로 결국 조례가 상위법령의 효력을 좌우하게 되는 결과를 가져오게 됨.

- 지방자치법은 제5장과 제6장의 각 규정 등에서 집행기관으로서의 지방자치단체의 장과 지방의회에게 각각 독자적 권한을 부여함과 아울러 그 권한의 행사에 대한 다른 일방의 관여는 상호 견제와 균형의 확보를 위한 범위 내에서만 허용하고 있으므로, 조례로써 그와 같은 범위를 넘어 다른 일방의 권한 행사에 대하여 적극적으로 관여할 수 있게 하는 것은 원칙적으로 허용되지 아니하는바, 이 개정안 규정은 지방의회가 동의 절차를 통하여 단순한 견제의 범위를 넘어 적극적으로 관여하는 것을 허용하고 있어 법령에 위반됨.

#### ○ 임원추천위원회를 시장과 시의회의 추천인으로만 구성한다는 규정에 대해

- 행정자치부(구 안전행정부)는 지방출자출연법 제27조에 따라 지방자치단체 출자·출연기관 공통의 합리적이고 공정한 인사관리를 위한 조직 및 인사 운영에 관한 기준을 마련하고자 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」을 정함으로써,

- 지방출자출연법 및 동법 시행령, 행정자치부 지침, 조례, 정관, 내부규정 등 기본이 되는 법령에서부터 각 기관별 내부규정에 이르기까지 지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영에 관한 단계적인 규정체계를 갖추어 객관적인 절차와 기준에 따라 공정하고 투명하게 운영할 수 있도록 하였음.

- 행정자치부가 정한 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」이 법령과 동등한 위치에 있는 법규범은 아니라고 할지라도 지방출자출연법 및 동법 시행령의 입법취지를 벗어나지 않는 범위에서 그 세부적인 사항을 규율함은 물론 임원의 임명절차 등 법령에 누락된 사항을 규정함으로써 지방자치단체 및 출자·출연기관이 법령을 자의적으로 해석할 수 있는 여지를 최소화 하고 있는바, 조례 및 정관에 있어서도 합당한 사유가 없는 한 이 지침을 벗어나지 않아야 할 것임.
- 「지방출자출연기관 인사조직 지침」에 따르면 출연기관은 임원 임용의 공정성, 전문성 제고를 위해 자체적으로 임원추천위원회의 설치·운영이 가능하며, 「지방출자출연기관 인사조직 지침」이 준용하고 있는 「지방공기업 인사운영기준」에서는 임원추천위원회를 지자체장 추천 2인, 의회 추천 3인, 이사회 추천 2인으로 구성하도록 하면서 기관을 최초로 설립하는 때에는 지자체장 추천 4인과 의회 추천 3인으로 구성하도록 정하고 있음.
- 개정안 제10조에서는 임원추천위원회를 시장과 의회에서 추천한 사람으로만 구성하도록 인원을 명시함으로써 「지방출자출연기관 인사조직 지침」 및 「지방공기업 인사운영기준」에 반하여 재단법인의 실질적 관리기구인 이사회에 참여를 원천적으로 배제하고 있는바,
- 이는 “지방자치단체는 출자출연기관의 자율적인 운영을 보장”해야 한다는 지방출자출연법 제3조 제2항에도 어긋날 뿐만 아니라, 독자의 법인격 및 의사결정의 조직과 방법을 갖춘 법인에 대한 지나친 간섭으로 민법 등에서 정한 법인제도의 취지에 부합하지 않음.

## 조 례

- 목적
- 자산에 관한 규정
- 이사 임면에 관한 규정



## 재 단 법 인

- 재산출연 : 시장 편성 + 의회 동의
- 정관작성 : 시장 작성 + 의회 동의(?)  
(문화단체)



## 정 관

- 목적
- 자산에 관한 규정
- 이사 임면에 관한 규정

# 민법

## 제43조 (재단법인의 정관)

재단법인의 설립자는 일정한 **재산을 출연**하고 제40조 제1호 내지 제5호의 사항을 기재한 (**목적, 명칭, 사무소 소재지, 자산에 관한 규정, 이사 임면에 관한 규정**) **정관을 작성**하여 기명날인 하여야 한다.

## 제45조 (재단법인의 정관변경)

재단법인의 정관은 그 변경방법을 정관에 정한 때에 한하여 변경할 수 있다.

## 임원추천위원회는 공평하여야 한다.



## 전국 지자체 문화재단 설립 현황

광역시		연도	기초	
12개	경기	1997		46개
		1998	강릉	
	강원	1999		
	제주	2000		
		2001	부천, 청주	
		2003	거제	
	서울, 인천	2004	고양	
		2005	김해, 성남, 전주, 서울중구	
		2006	부평, 하남	
		2007	의정부, 마포, 구로	
		2008	강남, 화성, 아산, 창원, 대구중구, 정선	
	부산, 대구, 대전	2009	안양, 춘천, 인제, 익산, 경주	
	광주, 전남, 경남	2010	수성, 원주	
	충북	2011	달성, 용인, 영암, 사천, 목포	
2개		2014	청도, 안동, 충주	15개
		2015	광진, 성동, 서초, 김포, 완주	
	울산, 세종	2016	금정, 홍천, 영원, 영주, 밀양	
		2017	포항, 거창	

지자체가 설립하고 + 행정부장관 지정고시 → 재단이 정관을 작성하여 미리 시장과 협의  
 (정관을 작성하여 재단설립)

3개월 이내에

기초 문화재단 : 61개 / 광역 : 14개 = 총 75개 (2017년 1월 현재)

# 지방자치단체출자·출연기관의 운영에 관한 법률 (약칭: 지방출자출연법)

## 제2조(적용 대상 등)

- ① 이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(이하 “출자·출연기관”이라 한다)에 대하여 적용한다.

## 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

제5조(출자·출연기관의 지정·고시 등) 행정자치부장관은 ---중략--- 다음 각 호의 구분에 따라 출자·출연 기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 변경하여 지정하고 고시할 수 있다. <개정 2014.11.19.>

1. 출자·출연 기관이 설립된 경우: 신규 지정

## 제8조(정관)

- ② 출자·출연 기관은 제5조에 따라 출자·출연 기관으로 지정된 후 3개월 이내에 제 1항에 따른 정관을 작성하여 미리 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다. 정관의 기재사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

**정관은 조례를 벗어날 수 없다. 그러므로 의회의 동의를 받아야 한다.**



## 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 ( 약칭: 지방출자출연법 )

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.

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(장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

② 제1항에 따라 지방자치단체가 출자하거나 출연하는 비율을 산정할 때에 그 지방자치단체가 설립한 출자·출연 기관이 출자하거나 출연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자하거나 출연한 것으로 본다.

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

제5조(출자·출연 기관의 지정·고시 등) 행정자치부장관은 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 주무기관의 장(관계 법령에 따라 그 출자기관 또는 출연기관이 수행하는 업무와 관련한 사무를 관장하는 중앙행정기관의 장을 말한다. 이하 같다)과 지방자치단체의 장[출자·출연 기관을 설립한 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)나 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)]을 말한다. 이하 같다]과 협의하여 제2조에 따라 이 법의 적용 대상이 되는 출자·출연 기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 변경하여 지정하고 고시한다. 다만, 회계연도 중이라도 다음 각 호의 구분에 따라 출자·출연 기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 변경하여 지정하고 고시할 수 있다. <개정 2014.11.19.>

1. 출자·출연 기관이 설립된 경우: 신규 지정

2. 출자·출연 기관으로 지정된 기관이 통합·폐지·분할 또는 관계 법령의 개정·폐지 등에 따라 이 법의 적용을 받지 아니하게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 있는 경우: 지정 해제 또는 변경 지정

**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. 이사회의 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.

**제27조(운영지침의 통보)** 행정자치부장관은 출자·출연 기관에 공통적으로 적용할 다음 각 호의 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다. <개정 2014.11.19.>

1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
2. 예산의 편성·집행과 자금 운영에 관한 사항