

서울특별시마포구의회
제278회 임시회 (2025. 9. 2.)

서울특별시 마포구 마포문화재단 설립 및 운영에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고 서



행정건설위원회

서울특별시 마포구 마포문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

행정건설위원회
전문위원 권 하 나

1. 제출경위

- 가. 의안번호: 25-79
- 나. 제 안 자: 신중갑 의원 외 6인
- 다. 제안일자: 2025년 8월 14일(목)
- 라. 위원회 회부일자: 2025년 8월 18일(월)

2. 제안사유

상위법인 「지역문화진흥법」 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 위임사항을 반영하여, 조례의 목적 및 적용 범위를 명확히 규정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 상위법 위임에 따라 조례 목적과 적용 범위 등을 명확히 함(안 제1조~안 제3조)
- 나. 지역대학 축제와의 연계 방안을 규정함(안 제4조)
- 다. 임원 및 이사장에 관한 사항을 정비함(안 제7조, 안 제9조)
 - 「이사장, 부이사장」 → 「이사장」

4. 관계법령

가. 「지역문화진흥법」 제19조

나. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제4조 및 제9조

5. 검토보고

가. 개정 목적

- 동 조례 개정안은 2025년 8월 14일 신종갑 의원이 대표발의하여 8월 18일 우리 위원회에 회부되었음.
- 주요 개정 취지는 상위법 위임사항을 반영하여 마포문화재단의 설립·운영 근거를 명확히 하고, 적용 범위를 구체화하는 것임. 또한, 부이사장 직위를 삭제하여 재단 운영의 효율성을 도모하려는 것임.

나. 주요 내용

- 조문별로 살펴보면, 안 제1조(목적), 제2조(적용범위), 제3조(설립)에서는 「지역문화진흥법」과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」을 명시함으로써, 마포문화재단 설립과 운영에 대한 법적 근거와 정책적 정당성을 확보하고자 함.

현행	개정안
제1조(목적) 이 조례는 <u>서울특별시 마포구의 문화예술진흥과 그에 따른 활동 등을 지원하기 위하여 재단법인 마포문화재단을 설립하고</u>	제1조(목적) ----- 「 <u>지역문화진흥법</u> 」 제19조, 「 <u>지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률</u> 」 제4조에 따라 서울특별시

그 운영에 <u>관하여 필요한</u> 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(적용범위) 재단법인 마포문화재단(이하 “재단”이라 한다)의 설립·운영에 관하여는 「민법」 등 재단법인의 설립·운영 등에 관한 관계 법령에서 달리 정하는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 의한다. 제3조(설립) 재단은 「민법」의 규정에 의한 재단법인으로 설립한다.	--- <u>구민의 문화·복지 증진을</u> ----- <u>필요한</u> -----. 제2조(적용범위) ----- ----- ----- 「민법」 및 「지역문화진흥법」----- ----- -----. 제3조(설립) 서울특별시 마포구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 「지역문화진흥법」(이하 “법”이라 한다)제19조제1항에 따라 재단을 설립한다.
--	--

- 안 제4조 제4호에 “지역대학과 연계한 지역축제 및 문화행사 개발·추진” 사업을 신설함. 이는 「지역문화진흥법」 제3조 및 제12조에 근거한 것으로, 재단의 지역문화 활성화 역할을 확대하기 위한 취지로 판단됨.

현행	개정안
제4조(재단의 사업) 재단은 문화예술진흥을 위한 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u>	제4조(재단의 사업) ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>4. 지역대학과 연계한 지역축제,</u>

4. · 5. (생략)	문화행사 개발 및 추진 5. · 6. (현행 제4호 및 제5호와 같음)
--------------	---

- 안 제7조 및 제9조에서 “부이사장” 직위를 삭제함. 현행 부이사장은 2026년 3월 18일까지 임기가 부여되어 있으므로, 부칙 제2조(적용례)를 신설하여 개정 조항은 2026년 3월 19일부터 적용하도록 명시함.

현행	개정안
제7조(임원) ① <u>재단은 이사장, 부이사장 및 대표이사 각 1명을 포함한 16명 이내의 이사(이사장, 부이사장, 대표이사, 선임직 이사, 당연직 이사를 포함한다)와 감사 1명을 둔다.</u> ② 삭제 ③ (생략) ④ <u>이사장, 부이사장과 대표이사</u> 이외의 이사는 당연직 이사와 선임직 이사로 구분한다. ⑤ 대표이사를 제외한 <u>이사장, 부이사장</u> , 이사 및 감사는 비상임으로 한다.	제7조(임원) ① <u>재단의 임원은 이사장 1명과 대표이사</u> ----- ----- <u>이사</u> ----- ----- ----- -----. ③ (현행과 같음) ④ <u>이사장</u> , ----- ----- -----. ⑤ ----- <u>이사장</u> ----- ----- -----.
제9조(이사회) ① 재단에는 의사결정기구로 이사회를 두되, 이사회는 <u>이사장, 부이사장, 대표이사</u> 및	제9조(이사회) ① ----- ----- <u>이사장</u> -----

이사로 구성한다. ② (생략) ③ 이사장은 필요하다고 인정하는 때에 이사회를 소집하고, 그 의장이 되어 이사회 회무를 통할한다. 다만, 이사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행하지 못하는 경우에는 <u>부이사장이</u> 그 직무를 대행한다. ④ (생략)	-----. ② (현행과 같음) ③ ----- -----. ----- ----- -- <u>정관에서 정하는 바에 따라 해당 이사가</u> -----. ④ (현행과 같음)
--	---

다. 부이사장 직위 삭제 배경

- 부이사장 직위는 2023년 6월 22일 제262회 제1차 정례회에서 조례 개정을 통해 신설되었으며, 이사장의 공공성 강화를 도모하고 대표이사의 운영 전문성을 분리·확보하기 위해 도입된 직위임.

※ 이사장 및 대표이사 역할의 구분 참고

구분	이사장	대표이사
상근여부	비상임	상임
권한	이사회 의장(이사회 소집)	재단 대표(경영 총괄)

- 그러나 2025년 6월 11일 관광경제국 행정사무감사에서 다음과 같은 지적이 제기됨.
- 부이사장 직위의 역할이 불분명하고, 실질적인 기능 수행이 미흡함.
- 이사장 권한대행 시에도 근무 실적이 부족하며, 업무추진비만 사용한 것으로 의심됨.

- 서울시 25개 자치구 중 부이사장 직위를 두고 있는 곳은 마포구가 유일하며, 일반적인 운영 체계와도 부합하지 않음.

라. 법적 검토

- 부이사장 직위를 조례에서 삭제하는 것은 해당 직위의 존재 및 임명 권한을 사전에 차단할 가능성이 있어, 지방자치단체장의 고유 인사권을 침해할 수 있다는 견해가 있음.

지방자치단체장의 인사권

지방자치단체장은 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따라 출자·출연기관 임원에 대한 임명권을 보유함.

대법원은 “상위 법령에 의하여 기관 구성원의 임명·위촉 권한이 지방자치단체장에게 전속적으로 부여된 경우, 조례로써 단체장의 임명·위촉권을 제약할 수 없다”고 판시한 바 있음
(대법원 1993. 2. 9. 선고 92추93 판결).

- 다만, 인사권은 지방자치단체장의 고유 권한으로 조례로 제한할 수 없으나, 조직 구성에 관한 사항은 원칙적으로 조례로 정할 수 있는 영역으로 판단됨.
- 부이사장 직위 삭제는 조직 구성에 관한 사항으로, 조례로 정할 수 있는 사항이며, 「지방자치법」 제28조에 따라 지방의회는 자치사무에 관한 조례 제정 권한을 가짐.

지방의회의 조례 제정권

대법원 2011. 2. 10. 선고 2010추11 판결은 “헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있다. 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하며, 양 기관이 상호 견제와 균형을 유지하도록 규정하고 있다. 따라서 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한, 지방자치단체장의 고유 권한을 침해하지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있다”고 판시하고 있음.

- 이에 따라, 부이사장 직위 삭제는 재단의 조직·운영 체계에 대한 입법권 행사로서 정당하다고 판단됨.
- 특히, 동 개정안은 현 부이사장의 임기 이후부터 적용되며, 서울시 다른 자치구에는 부이사장 직위가 없어 필수적 직위로 보기 어려운 점 등을 감안하면, 지방자치단체장의 인사권을 본질적으로 침해한다고 보기 어려움.
- 구의회 입법·법률고문의 자문 결과, 부이사장 직위를 삭제하는 조례 개정은 지방자치단체장의 인사권을 침해하지 않으며, 모두 가능(적법)하다는 의견임.

< 구의회 고문변호사 자문의견 >

법무법인 홍익	법무법인 인화	법무법인 오른
「민법」에서는 임원진에 대하여 이사에 관한 규정을 두고 있고, 그 외 상세 규정이 없는 바, <u>이에 재단 이사의 범위에 대한 결정은 조례에 위임되어 있다고 보여 인사권 침해라고 판단되지는 않음.</u> 따라서, 이사장, 부이사장 등에 관한 규정은 의원발의 조례로 개정할 수 있다고 판단됨.	인사권은 지방자치단체장의 고유 권한으로, 조례로 제한할 수 없지만, <u>조직구성에 관한 사항은 원칙적으로 조례로 정할 수 있다고 판단됨.</u> 개정안은 현 부이사장의 임기 만료 이후부터 적용되어 기존 임명권을 존중하고 있으며, 서울시 다른 자치구에는 부이사장 직위가 없어 필수적 직위로 보기 어려움. 더구나 행정사무감사에서 부이사장 직위의 실효성에 대한 문제 제기도 있었던 점을 고려하면, <u>단체장의 인사권을 본질적으로 침해한다고 보기 어려움.</u>	마포문화재단의 부이사장 직위 설치, 임면, 권한 등은 재단 운영 사항으로서 조례로 정할 수 있고 세부사항은 정관에 위임할 수 있음. 따라서, <u>부이사장 인사권은 조례와 정관에 의해 발생하는 권한이지, 구청장의 고유 권한이 아니라고 판단됨.</u> 마포문화재단의 설립·운영 사항은 조례로 규정해야 하므로 통상의 절차에 따라 의원발의 조례로 개정할 수 있다고 판단됨.

마. 집행부 의견

- 집행부는 **현행 조례를 유지하는 입장**을 제시하고 있음(붙임1: 사전검토의견서 참조)
- 부이사장은 비상근직으로, 이사장을 보좌하며 부재 시 직무를 대행함.
- 대표이사는 상근직으로, 재단 운영·예산 집행·조직 관리 등 실질적인 업무를 수행함.
- 부이사장 직위는 이사장의 공공성 강화와 대표이사의 운영 전문성을 병행 확보하기 위한 장치로 필요함.

바. 검토 결과

- 본 개정안은 상위법 반영과 재단 조직 효율성 제고라는 목적에 부합하며, 법적 정당성과 현실 적합성을 모두 충족함.
- 부이사장 직위 삭제는 운영 실태, 타 자치구 사례, 법률 자문 결과 등을 종합적으로 고려할 때 타당하며, 인사권 침해로 보기 어려움.
- 다만, 조례 개정을 통한 조직 개입은 신중해야 하며, 재단 운영의 효율성 문제는 행정사무 감사, 예산 심사 등 의회의 통제 수단으로도 충분히 견제 가능함.
- 따라서 개정 취지에는 공감하되, 집행부와의 협의를 거쳐 행정 효율성을 높이는 방향으로 조율할 필요가 있음.

의원발의 조례안 사전검토 의견서

☐ 조 례 명: “서울특별시 마포구 마포문화재단 설립 및 운영에 관한 조례”

☐ 발 의 자: 마포구의회 행정건설위원회 신종갑 의원

☐ 검토의견

구 분	조례안 사전검토 의견
법령상 검 토	○ 조례 제1조(목적), 제2조(적용범위), 제3조(설립)에 지역문화 활성화를 위한 법적근거를 강조하고 마포문화재단 운영의 법적·정책적 정당성을 확보하도록 하는 「지역문화진흥법」 명시는 타당하다고 판단됨. ○ 또한 조례 제4조(재단의 사업)의 지역대학 연계, 문화행사 개발·추진 등도 「지역문화진흥법」 3조·12조에서 근거를 확인할 수 있어 재단의 사업으로 추가하는 것이 타당하다고 판단됨.
예산상 검 토	○ 없음
행정적 검 토	○ 부이사장은 비상근직으로서 이사장을 보좌하고 이사장 부재 또는 유고시 직무를 대행하여 이사회 전체의 안정성을 도모하며 다양한 의견수렴 후 재단의 정책을 결정하는 직위입니다. 또한 상근직인 대표이사가 재단의 일상적 운영, 예산집행, 조직관리 등의 실질적 업무에 집중하여 전문성을 발휘할 수 있도록 합니다. ○ 이사장(부이사장)의 공공성 강화·민주적 통제와 대표이사의 운영전문성을 동시에 확보하기 위한 제도임을 감안하여 현행 조례가 유지됨이 타당하다고 판단됨.
조 문 수 정	○ 이사회 조직(부이사장) 관련 조항은 현행 유지 의견
기 타 사 항	○ 없음

검토자 | 문화예술과: 과장 최승은, 문화예술기획팀장 김현숙(8351), 주무관 정남수(8352)

■ 「지역문화진흥법」

제19조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 등) ① 지방자치단체의 장은 지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의·지원하고 지역문화진흥 사업을 수행하기 위하여 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있다.

② 지역문화재단 및 지역문화예술위원회는 법인으로 하되, 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

③ 그 밖에 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

■ 「지방자치단체 출자·출연 기관의 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 다른 지방자치단체 또는 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.

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.