

서울특별시 자원봉사활동 지원 조례

일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2114
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제 출 일 : 2017년 10월 16일
- 회 부 일 : 2017년 10월 24일

2. 제안이유

- 2014년 9월 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 시행으로 서울특별시 자원봉사센터가 서울특별시 출자·출연기관에서 제외됨에 따라 운영관리 체계를 마련하여 센터가 서울시 산하기관으로서 원활한 역할 수행을 할 수 있도록 지원하고자 관련 조항을 신설하고,
- 2014년 5월 「지방재정법」 개정으로 조례 근거가 없는 경우에는 출연금 지원이 제한됨에 따라 센터에 출연금 지원을 위한 근거를 명확히 하고자 관련 조례를 개정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 센터에 대한 지도·감독 근거를 마련함(안 제4조의4)
- 나. 센터에 대한 성과계약 근거를 마련함(안 제4조의5)
- 다. 센터에 대한 경영평가 등의 시행근거를 마련함(안 제4조의6)
- 라. 평가결과에 따른 성과급 지급근거를 마련함(안 제4조의7)
- 마. 평가결과에 따른 시정명령을 할 수 있도록 규정함(안 제4조의8)
- 바. 센터에 대한 출연금 지원 근거를 명확히 함(안 제13조제1항)
- 사. 결산보고서 등을 시의회 소관 상임위원회에 보고하도록 규정함
(안 제13조의2제4항)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「자원봉사활동 기본법」, 「지방자치단체 출자·출연 기관 운영에 관한 법률」, 「지방재정법」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음.

5. 검토 의견

가. 개정의 취지 및 배경

- 본 개정조례안은 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 시행(‘14.9)으로 서울시자원봉사센터가 출자·출연기관의 관리대상에서 제외되는 바, 효율적인 운영을 통한 자원봉사활동 활성화 지원 및 관리·감독 체계의 근거를 마련하고자 하는 것임.

〈 서울시 자원봉사센터 현황 〉

- 설립형태 : 민법 제32조 근거에 의한 비영리사단법인(’06.1.18 설립)
- 직원현황 : 24명(센터장 포함)
- ’18년 운영예산 : 4,576백만원(시 출연금 2,673백만원, 위탁사업비 등 1,903백만원)
- 연 혁
 - ’99.11월 : 서울시 자원봉사센터 설립(非법인, 市직영체제)
 - ’06.1월 : 「사단법인 서울시자원봉사센터」 출범
 - ’07 ~’16 : 자원봉사센터 서울시 출연기관 경영평가 시행

- 지난 제276회 임시회에서 「서울특별시자원봉사센터 출연 동의안」 의결시 자원봉사센터가 서울시 출연기관으로 고시되지 않았으며, 출연기관으로서의 지위를 인정받지 못하고 있어 동 센터에 출연금을 출연할 수 있는지 여부에 대한 법적근거가 미흡하다는 지적이 있었는바, 행정국은 금번 조례 개정을 통해 출연에 대한 법적근거를 마련하고자 하는 것으로 보여짐.
- 2006년부터 약 11여년 동안 서울시에서 출연하여 운영해 오던 동 센터가 그 기능상의 변화가 없는 상황에서 법령제정 등에 의해 출연기관으로서의 지위 상실 등의 문제가 유발되고 있음에 따라, 당장 2018년도 원활한 사업 추진을 위해서는 본 조례안의 개정이 필요할 것으로 사료됨.

- 다만, 조례에 센터의 출연금 지원 근거(안 제13조 제1항)를 마련하기 위해 지도·감독 및 시정명령 규정(안 제4조의4, 제4조의8), 성과계약 규정(안 제4조의5), 업무의 평가 및 활용 규정(안 제4조의6, 제4조의7) 등의 신설이 ‘민이 앞장서고 관이 지원하는 자원봉사 운동’을 꿈꾸며 제정된 「자원봉사활동기본법」의 입법취지를 심하게 훼손하는 것은 아닌지, 행정국의 지나친 개입에 따라 자원봉사센터의 순수성, 정치적 중립성, 자율성 등이 침해 받을 소지는 없는지 등에 대해 고려해 보아야 할 것으로 사료됨.
- 민간 스스로 자원봉사정신을 가지고 자율적으로 센터를 운영해나가는 것이 가장 바람직할 것인바, 서울시의 관여를 받지 않고 자율적으로 운영해나갈 수 있도록 근본적인 독립 방안에 대한 고민도 함께 이루어져야 할 것으로 사료됨.
- 아울러, 본 개정조례안이 사전에 제출되어 의회 의결을 받지 못하고 예산안과 동시에 제출된 것은 “예산사전절차 이행의 원칙”에 위배되는 등 의회의 예산심의권과 입법권을 제약하는 결과를 초래하였는바, 향후 예산과 관련된 조례 제·개정안은 예산안 심의 전 사전에 제출되도록 하는 행정국의 각별한 주의가 요망된다고 하겠음.

나. 지도·감독규정 및 시정명령규정 신설(안 제4조의4, 제4조의8)

- 안 제4조의4(지도·감독) 및 안 제4조의8(시정명령)은 서울시 자원봉사센터의 운영상황 보고, 업무의 확인·검사 및 경영실적평가에 따른 시정명령을 할 수 있는 것으로, 출연기관에 제외됨으로써 발생하는 서울시 자원봉사센터에 대한 지도감독 기능을 강화하고 보완조치를 통해 관리의 사각지대를 해소하고자 하는 것임.

변 행	개 정 안
<신 설>	<p>제4의4(지도·감독) ① 시장은 센터를 지도·감독할 수 있다.</p> <p>② 시장은 필요한 경우에 센터에 운영상황 등 필요한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원 또는 시장이 지정하는 사람에게 센터의 업무를 확인·검사하게 할 수 있다.</p>
	<p>제4조의8(시정명령) ① 시장은 제4조의6에 따른 평가 결과 시정이 필요한 사항이 있는 경우에는 센터에 그 시정을 명령할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 시정명령을 받은 센터는 지체 없이 이에 따른 조치를 하고 그 결과를 시장에게 보고하여야 한다.</p> <p>③ 시장은 제1항에 따른 시정명령의 이행상황을 확인·점검할 수 있다.</p> <p>④ 시장은 제3항에 따른 점검을 하려는 때에는 센터에 미리 점검 계획을 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 점검목적을 저해할 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>⑤ 시장은 확인·점검 결과 이행이 부진한 사항에 대해 센터에 보완조치를 할 수 있다.</p>

- 다만, 행정지도·감독 및 시장명령의 범위를 포괄적으로 규정하는 것이 행정편의적인 것은 아닌지, 센터의 자율성을 침해하는 과도한 규정은 아닌지에 대해서는 살펴볼 여지가 있다고 하겠음.

다. 성과계약 규정 마련(안 제4조의5)

- 안 제4조의5(성과계약)는 서울시 자원봉사센터장과 시장이 임기 중에 달성하여야 하는 경영 목표에 대하여 성과계약을 체결하고 매년 성과계약서를 작성하여 그 달성 정도를 다음 연도의 보수에 반영하고자 하는 것임.
- 본 조문은 채용 절차와 방법을 구체적으로 정함으로써 무자격자 또는 정실(情實)에 의한 채용 등을 방지하여 인사 운영의 객관성과 공정성을 높이고, 책임성을 강화한다는 측면에서는 필요성이 인정된다고 하겠음,

현 행	개 정 안
〈신 설〉	<p>제4조의5(성과계약) ① 시장은 회계연도 개시 후 1개월 내(회계연도 중 센터장이 새로 임명된 경우 임명일로부터 1개월 내)에 센터장과 성과계약을 체결해야 한다.</p> <p>② 매 회계연도 성과계약서의 성과계약기간은 매년 1월 1일(센터장의 최초 임명일이 해당 연도 1월 1일 이후인 때에는 최초 임명일을 말한다)부터 12월 31일까지로 한다. 다만, 센터장의 당해 연도 근무기간이 3개월 미만인 경우에는 당해 연도 성과계약서를 체결하지 아니할 수 있다.</p> <p>③ 센터장은 매년 3월 말까지 시장에게 성과계약 이행실적과 증빙서류를 제출하여야 한다.</p> <p>④ 시장은 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 성과계약의 내용을 변경할 수 있다. 다만, 보수에 관한 사항은 변경할 수 없다.</p> <p>1. 정부·서울시 정책 및 경영환경의 변화 등으로 경영목표 변경이 필요한 경우</p> <p>2. 성과계약에 중대한 오류나 결함이 있는 경우</p>

- 다만, 성과계약 달성을 위한 무리한 실적 쌓기에 따른 보여주기식 행정과 그에 따른 자원봉사 본래 목적의 훼손 가능성은 없는지에 대해서는 각별한 주의와 보완대책 마련이 필요할 것으로 사료됨.

라. 업무의 평가 및 활용(안 제4조의6, 7)

- 안 제4조의6(업무의 평가) 및 안 제4조의7(평가의 활용)은 서울시 자원봉사센터에 대한 경영실적 평가 및 시민만족도 조사를 통해 이를 성과급 지급의 근거로 활용할 수 있는 규정을 신설하려는 것임.

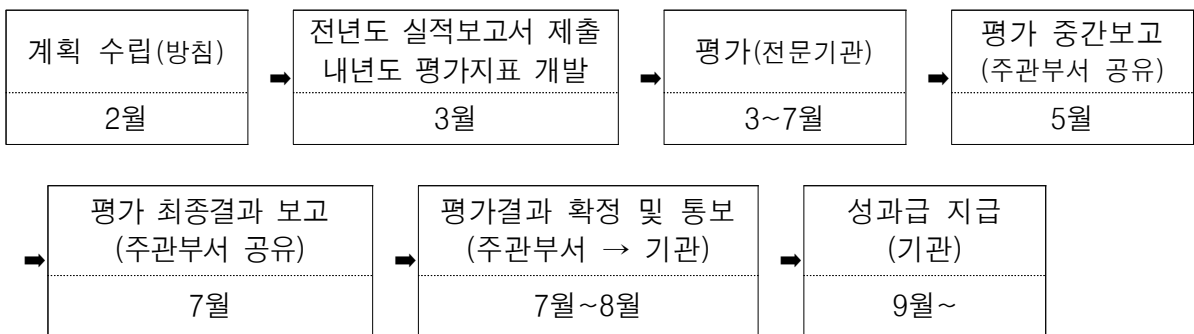
현 행	개 정 안
〈신 설〉	<p>제4조의6(업무의 평가) ① 시장은 센터에 대하여 다음 각 호의 평가를 시행할 수 있다.</p> <p>1. 성과계약 이행실적 평가</p> <p>2. 경영실적 평가</p> <p>3. 시민만족도 조사</p> <p>② 시장은 제1항의 업무를 전문기관 또는 법인에 위탁할 수 있다.</p>

제4조의7(평가의 활용) ① 시장은 제4조의6에 따른 평가 결과를 예산에 최대한 반영하여야 한다.
② 시장은 예산의 범위에서 제4조의6에 따른 경영실적 평가 결과를 센터에 대한 성과급 지급의 근거로 활용할 수 있다.
③ 시장은 제4조의6에 의한 평가계획 및 결과와 제2항에 의한 성과급 지급률 등을 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

- 본 조문은 경영실적의 평가 대상 기관, 평가시기, 평가 항목과 평가이후의 조치 사항 등을 정함으로써 경영실적 평가에 대한 다른 출자·출연기관간 편차를 줄이는데 일정부분 기여할 수 있을 것으로 보여짐.
- 다만, 경영실적 평가와 시민만족도 조사 등이 센터의 설립 목적인 자원봉사 활성화에 어느 정도 기여할 것인지에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요하다고 하겠음.

[경영평가 절차 및 체계]

○ 경영평가 절차



○ 평가 체계

	평가종류	평가기관	평가시기
기관	경영실적 평가	민간 전문기관	3~7월
	시민만족도 조사	민간 전문기관	3~7월
기관장	기관장 성과계약 이행실적 평가	市	7~8월

마. 센터의 출연(안 제13조 제1항)

- 안 제13조제1항은 예산의 범위안에서 운영비 및 사업비 등에 대하여 “지원”할 수 있도록 하고 있는 현행 규정을 “출연”할 수 있도록 개정함으로써 서울시의 출연금 지원 근거를 마련하려는 것임.

현 행	개 정 안
제13조(센터지원) ① 시장은 센터에 대하여 예산의 범위안에서 운영비 및 사업비 등을 지원할 수 있다.	제13조(센터지원) ① ----- 범위 안----- 출연-----.

- 본 개정이 출연의 근거를 마련하기 위한 측면으로 이해는 되나, 현재 사단법인인 자원봉사센터가 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 적용이 제외되어 있는바, 본 조례 개정을 통해 「지방재정법(제17조 및 제18조)」 적용이 가능한지 여부에 대해서는 법적인 논란의 소지가 있을 것으로 사료되는바, 향후 법인격 변경(사단법인→재단법인) 등 법적근거 마련을 위한 후속조치 및 법령 개정 건의 등의 노력이 요망된다고 하겠음.

※ 서울시 출연기관이 아님에도 예산으로 출연하고 있는 지방행정연구원, 한국 지방세연구원, 지원지역상생발전기금, 지방공기업평가원, 서울시 출자미디어센터 등도 개별 법령에 출연의 근거가 있다는 점에서 「자원봉사활동 기본법」에서 출연할 수 있도록 법령 개정 건의 등의 노력이 요망됨.

「자원봉사활동 기본법」

제19조(자원봉사센터의 설치 및 운영) ① 국가기관 및 지방자치단체는 자원봉사센터를 설치할 수 있다. 이 경우 자원봉사센터를 법인으로 하여 운영하거나 비영리 법인에 위탁하여 운영하여야 한다.

② 제1항 후단에도 불구하고 자원봉사활동을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 국가기관 및 지방자치단체가 운영할 수 있다.

③ 국가는 자원봉사센터의 설치·운영이 활성화될 수 있도록 적극 노력하여야 하며, 지방자치단체는 자원봉사센터의 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

「지방재정법」

제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 자원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

② 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 "공공기관"이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.

② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.

③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

전문위원	김태한	입법조사관	김정덕
------	-----	-------	-----

[참고사항] 개별 법령에 근거한 출연금 지원 현황

① 지방행정연구원

▶ 지방행정연구원 육성법

- 제3조(출연금)** ① 연구원은 국가 및 지방자치단체의 출연금, 그 밖의 수입금에 의하여 운영한다.
- ② 국가는 연구원의 시설비 및 운영비에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급한다.
- ③ 지방자치단체는 연구원의 시설비 및 운영비와 제2조의 기금에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급한다.
- ④ 제2항 및 제3항에 따른 출연금의 지급, 사용 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 한국지방세연구원

▶ 지방세기본법 제151조

- 제151조(지방세연구기관의 설립·운영)** ① 지방세 제도 및 행정의 발전에 필요한 연구·조사·교육 등을 하기 위하여 지방자치단체가 출연·운영하는 법인으로 지방세연구기관 (이하 "지방세연구원"이라 한다)을 설립한다.
- ② 지방세연구원의 이사회는 성별을 고려하여 이사장과 원장을 포함한 12명 이내의 이사로 구성하고, 감사 2명을 둔다. 이 경우 이사는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별 자치도지사 및 시장·군수·구청장이 각각 협의하여 공무원, 교수 등 지방세에 대한 조예가 있는 사람을 각각 같은 수로 추천·선출하되, 이사장은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사가 협의하여 추천한 사람 중에서 이사회의 의결을 거쳐 선출한다.
- ③ 지방세연구원의 원장 및 감사는 이사회의 의결을 거쳐 이사장이 임명하며, 이사장과 감사는 비상근으로 한다.
- ④ 지방세연구원의 설립·운영에 관한 사항은 정관으로 정하되, 이 법에서 정하지 아니한 그 밖의 사항에 관하여는 「민법」 제32조와 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(같은 법 제 5조는 제외한다)을 준용한다.

③ 지역상생발전기금

▶ 지방자치단체 기금관리 기본법

제17조(지역상생발전기금의 설치·운용) ① 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금(이하 "발전기금"이라 한다)을 설치한다.

② 제1항에 따라 발전기금을 설치하는 시·도는 발전기금의 관리·운용을 위하여 「지방자치법」 제159조에 따른 지방자치단체조합(이하 "조합"이라 한다)을 설립하여야 한다.

③ 조합은 발전기금의 관리·운용에 관한 사무를 대통령령으로 정하는 전문기관에 위탁할 수 있다.

④ 발전기금의 관리·운용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조의2(발전기금의 재원) ① 발전기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 제19조에 따라 예치받은 자금

2. 제20조에 따른 지방채 발행 수입 및 일시차입금

3. 서울특별시·인천광역시·경기도의 출연금으로서 회계 연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액

4. 지방자치단체의 출연금

5. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금

6. 발전기금의 운용수익

7. 그 밖의 수입금

④ 지방공기업평가원

▶ 지방공기업법

제78조의4(지방공기업평가원의 설립·운영) ① 지방공기업에 대한 경영평가, 관련 정책의 연구, 임직원에 대한 교육 등을 전문적으로 지원하기 위하여 지방공기업평가원(이하 "평가원"이라 한다)을 설립한다.

② 평가원은 법인으로 하며, 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

③ 지방자치단체 또는 지방공기업은 평가원의 업무수행을 지원하기 위하여 평가원에 출연할 수 있다. 이 경우 출연의 지급, 사용 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 평가원에 이사회와 감사 1명을 둔다.

⑤ ~ ⑨ 생략

⑩ 평가원에 관하여는 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다

⑤ 서울시 출자미디어센터 운영 지원

▶ 방송법

제90조의2(시청자미디어재단) ① 방송통신위원회는 시청자의 방송참여와 권익증진 등을 위하여 시청자미디어재단을 설립한다.

② 시청자미디어재단은 법인으로 한다.

③ 시청자미디어재단은 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.

④ 시청자미디어재단은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 미디어에 관한 교육·체험 및 홍보
2. 시청자 제작 방송프로그램의 지원
3. 각종 방송제작 설비의 이용 지원
4. 그 밖에 시청자의 방송참여 및 권익증진을 위한 사업
5. 이 법이나 다른 법령에서 시청자미디어재단의 업무로 규정하거나 위탁한 사업
6. 국가나 지방자치단체로부터 위탁받은 사업

⑤ 시청자미디어재단은 제4항에 따른 사업을 수행하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 필요한 곳에 시청자미디어센터를 둘 수 있다.

⑥ 시청자미디어재단에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

⑦ 국가 및 지방자치단체는 시청자미디어재단의 설립 및 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연할 수 있다.

⑧ 제1항에 따른 시청자미디어재단의 설립기준 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.