

서울특별시 행정사무의 공공위탁에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1056호
- 나. 발 의 자 : 김평남 의원(찬성자 15명)
- 다. 발의일자 : 2019년 10월 15일
- 라. 회부일자 : 2019년 10월 22일

2. 제안이유

- 현재 서울시는 행정사무를 위탁함에 있어, 공공위탁을 실시할 시 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따라 실시하고 있음.
- 따라서 공공위탁에 관한 별도의 조례를 제정하여 법적 명확성을 확보하여 산하 공기업 등에 대한 공공위탁의 절차적 통제를 강화하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 본 조례는 공공위탁에 필요한 사항을 규정하여 행정능률을 향상하는

것을 목적으로 함(안 제1조)

나. 공공위탁에 대한 시장의 의회 동의 및 보고를 규정함(안 제4조)

다. 공공위탁 사무의 선정과 평가·심의를 위한 시장의 공공위탁 운영평가 위원회의 설치 및 운영에 대해 규정함(안 제6조)

라. 수탁기관 선정을 위한 시장의 의무 및 검토 사항을 규정함(안 제7조)

마. 사무 위탁에 대한 수탁기관과의 협약 체결에 대한 사항을 규정함(안 제9조)

바. 수탁기관의 위탁사무 수행에 대한 의무를 규정함(안 제13조)

사. 시장으로 하여금 수탁기관의 의무 불이행·협약조건 위반에 대한 위탁 취소에 대해 규정함(안 제17조)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 「지방자치법」¹⁾에 따라 기존의 민간위탁과 구분하여 공공 위탁의 개념을 새롭게 정의하고, 공공위탁 수탁기관의 선정, 협약체결, 수탁기관의 의무, 시의회 보고, 지도·점검, 성과평가 등을 규정함으로써 공공위탁의 절차적 통제를 강화하기 위해 발의되었음.

1) 「지방자치법」 제104조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

나. 위탁의 구분 : 민간위탁과 공공위탁

- 행정사무의 위탁은 행정기관의 장의 권한에 속하는 사무 중 주민의 권리 의무와 직접 관련되지 아니하는 사무(조사·검사·검정·관리업무 등)를 하위 기관(보조기관, 하위행정기관 등)이 아닌 동등한 수준의 다른 행정기관의 장이나 민간(법인·단체 또는 그 기관이나 개인)에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사 하도록 하는 것을 말함.
- 대부분 서비스 계약(Contracting Out)을 통해 이뤄지는 위탁방식은 20세기 후반 행정조직의 비대화를 억제하고, 민간의 자율성과 창의성을 바탕으로 행정비용의 절감과 행정사무의 능률성을 도모하며, 단순행정업무를 신속 하게 처리하여 주민 대응성을 높일 수 있다는 장점 때문에 새로운 공공 서비스 전달방식으로 적극 추진하게 되었음.
- 이 때 위탁방식은 공공부문 내에서의 위탁인가, 아니면 순수 민간부문에 위탁한 것인가에 따라 ‘공공위탁’과 ‘민간위탁’으로 구분되며, ‘공공위탁’은 지방자치단체를 중심으로 여타의 지방자치단체 또는 공공단체와의 사이 에서 이뤄지는 공공기관 간 협력방식을 말함²⁾.
- 그동안 서울시의 산하 투자·출연기관을 통해 이뤄지는 공공위탁은 별도의 법적 근거 없이 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」(이하 “민간위탁조례”)의 규정에 따라 추진해 왔으며, 이로 인해 공공의 가치와

2) 한국지방행정연구원(2015). 지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선방안

공익성이 강해 공공단체에 위탁할 수밖에 없는 사무임에도 민간위탁의 일반 절차를 그대로 준용하는 문제가 있었음.

- 이에 제정안은 고도의 공공성과 공익성을 갖추고 있어 경쟁원리 적용이 바람직하지 않거나 경쟁력을 갖춘 민간이 없어 불가피하게 공공위탁을 할 수 밖에 없는 등의 현실적 상황을 고려해 공공위탁의 법적 근거를 마련하고자 발의되었음.
- 행정안전부와 법제처는 지방자치단체가 산하 공기업 등 공공단체에 사무를 위탁하는 경우에는 민간위탁 조례가 아닌 개별 조례로 규율해야 한다는 입장을 표명하고 있음.
- 한편, 서울시가 현재 민간위탁으로 운영하고 있는 사무는 모두 385개에 7,443억원 규모에 달하며, 이 중 서울시 투자·출연기관에 위탁하고 있는 공공위탁 사무는 43개로 전체 위탁사무에서 차지하는 비중이 높지는 않음.

다. 조례안의 주요 내용

(1) 목적 규정(안 제1조)

- 제정안은 “서울특별시시장의 권한에 속하는 사무 가운데 일부를 「지방자치법」 제104조제2항에 따라 공공단체에 위탁하는데 필요한 사항을 규정하여 행정능률을 향상시키는 것”을 목적으로 규정하고 있음.

- 공공위탁의 근거가 되는 「지방자치법」 제104조제2항은 시장의 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함)에 위임 또는 위탁할 수 있도록 하고 있음.
- 공공위탁에 필요한 사항을 규정하는 이 조례안이 제정·시행하게 되면, 공공위탁을 포함해 규정하고 있는 「민간위탁조례」에서 공공위탁 부분을 제외하도록 하는 등 위탁 조례 간의 입법 체계를 정비해야 할 것임.
- 현행 「민간위탁조례」를 정비하지 아니하면, ‘공공단체’가 공공위탁과 민간위탁 대상기관으로 중복 규정되어 양 조례에서 정한 절차를 동시에 진행해야 하는 입법적 모순이 발생하게 됨.

민간위탁조례	수정의견
제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제104조에 따라 서울특별시시장의 권한에 속하는 사무 중 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여 민간의 자율적인 행정참여기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제104조 제3항에 따라 서울특별시시장의 권한에 속하는 사무 중 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여 민간의 자율적인 행정참여기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 목적으로 한다.

(2) 용어의 정의(안 제2조)

1) 공공단체의 범위(안 제2호)

- 조례안은 ‘공공단체’를 “▶법령이나 조례에 따라 설립한 법인 또는 단체,

▶국가나 서울시 또는 자치구, 다른 지방자치단체가 출연·보조를 통해 설립·운영에 대해 관리·감독을 할 수 있는 법인 또는 단체, ▶그 밖에 국가나 시 또는 자치구, 다른 지방자치단체가 법률상 또는 사실상 영향력을 행사할 수 있는 법인이나 단체”로 정의하고 있음.

- 현재 「지방자치법」에는 공공단체의 정의나 범위에 대하여 명확하게 규정하고 있지 않으나, 법제처는 지방의회의원의 공공단체 겸직금지 등을 해석하면서 ‘공공단체’를 다음과 같이 정의하였고, 조례안의 ‘공공단체’ 정의는 법제처의 유권해석을 인용하고 있음.

법제처 법령해석(09-0362, 10-0037, 12-0025)

「지방자치법」 제35조제5항에서 지방의회의원이 공공단체와 영리를 목적으로 하는 행위를 하거나 공공단체와 관련된 시설 또는 재산의 관리인이 되지 못하도록 금지하는 취지는 지방의회의원이 이러한 행위를 하거나 직위에 있게 되면 지방의회의원으로서의 지위를 부당하게 이용하거나 지방자치단체의 이익에 반하는 활동을 할 가능성이 있으므로 이를 금지하려는 취지라고 할 것이고, 이러한 법령의 취지에 비추어볼 때, 이 규정에서 “공공단체”란 법령이나 조례에 따라 설치된 단체 또는 지방자치단체가 출연·보조를 통하여 재정적으로 그 시설의 설치·운영에 대하여 관리·감독을 할 수 있는 단체나 그 밖에 그 단체의 조직이나 활동 등에 대하여 법률상 또는 사실상의 영향력을 행사할 수 있는 단체 등이 이에 해당한다고 할 것입니다.

- 그러나 이 조항은 지방의회의원이 지위를 부당하게 이용하여 영향력을 행사하거나 지방자치단체의 이익에 반하는 행위를 하여 직무상 공공이익 우선의무나 청렴의무 등을 저해할 우려가 있어 이를 막기 위해 공공단체의 범위를 확장해 적용한 것임.

- 공공위탁의 법적 근거를 마련하기 위한 조례안에서 공공단체의 범위를 의원의 겸직금지 대상인 정부와 지방자치단체가 전국에 걸쳐 사실상 행·재정적 영향력을 행사할 수 있는 법인이나 단체로까지 확대하는 것은 적절하지 않음.
- 법제처 또한 지방자치단체의 장이 사무를 공공위탁 할 수 있는 공공단체의 범위를 관할 공공단체로 한정하는 것으로 유권해석을 한 바 있음[참고자료2].
- 따라서 관련 법률의 입법체계와 해석에 맞춰 “공공단체”의 범위를 서울시 산하 투자·출연기관 등으로 제한해야 할 것임.

2) 재계약의 정의(안 제6호)

- 안 제6호는 재계약을 “민간위탁하기로 결정된 사무에 대하여 위탁기간이 만료한 후 기존의 수탁기관과 다시 계약하는 것”으로 정의하고 있는 바, 이는 「민간위탁조례」의 재계약 정의를 인용하였음.
- 그러나 제정안은 공공위탁의 법적 근거를 마련하기 위해 「민간위탁조례」로부터 공공위탁을 분리하기 위한 입법 취지에서 출발한 만큼, 재계약의 정의 중 “민간위탁하기로”는 “공공위탁하기로”로 수정해야 할 것임.

(3) 의회 동의 등(안 제4조·안 제5조)

- 제정안은 시장이 공공위탁을 하고자 하는 경우 의회의 동의를 받도록 하고, 공공위탁 동의안을 의회에 제출할 때 첨부해야 하는 내용을 규정하고 있음.
- 이는 「지방자치법」이 보장하고 있는 지방의회의 의결권과 행정행위에 대한 의회의 통제권을 확보하기 위한 것으로 공공위탁의 남용을 방지하고, 위탁사무의 효율성과 공정성을 담보하기 위한 것으로 볼 수 있음.
- 그러나 공공위탁의 경우는 시의회가 법령에서 부여한 각종 권한(각종 의결권, 행정사무감사권, 서류제출요구권, 보고권, 현장조사권 등)을 통해 산하 투자·출연 기관 등에 대해 지속적인 관리·감독을 행사할 수 있다는 점에서 별도의 의회 통제장치가 필요한 것인지에 대해서는 정책적 판단이 요구됨.

(4) 공공위탁 운영평가위원회(안 제6조)

- 안 제6조는 위탁사무의 선정과 그 운영 상황의 평가 등을 심의하기 위해 ‘공공위탁 운영평가위원회’를 설치하도록 규정하고, 공공위탁의 적정성 검토, 공공위탁 운영평가위원회의 기능과 구성·운영 등 그 밖에 필요한 사항에 대해서는 「민간위탁조례」에 따른 ‘민간위탁 운영평가위원회’가 대신하도록 하고 있음.

- 이는 공공위탁의 사무 대상이 전체 위탁사무에서 차지하는 비중이 높지 않아 별도의 위원회를 구성·운영할 정도로 심의 안전이 많지 않을 것으로 판단되어 위원회 운영의 효율성 차원에서 성격과 기능이 유사한 ‘민간 위탁 운영평가위원회’에서 대행하도록 한 것임.

(5) 수탁기관의 선정 절차와 적격자 심의위원회(안 제7조)

- 안 제7조는 수탁기관 선정시 검토해야 할 사항과 선정절차, 적격자 심의위원회를 규정하고 있으며, 수탁기관의 선정은 공개모집을 원칙으로 하고 적격자 심의위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있음.
- 「민간위탁조례」와 같이 공공위탁 사무의 수탁기관 선정을 공개모집으로 하는 이유는 선정과정의 절차적 투명성·객관성과 공정성을 우선으로 하기 때문임.
- 그러나 ‘공공위탁’의 경우에는 공개모집 보다는 오히려 공익성을 담보할 수 있는 수탁능력과 자격 등 합목적성과 합리성, 형평성 등을 엄정히 검증하는 것이 우선시 되어야 함.
- ‘공공위탁’의 대상을 관련 법령에서 정한 서울시 관할 공공단체(투자·출연 기관)로 제한한다면 민간위탁 절차와 같은 선정 절차의 엄정성과 투명성을 반드시 요구할 필요는 없음.

(6) 수탁기관과 위탁 협약의 체결 등(안 제8조부터 안 제10조까지)

- 안 제8조는 수탁사무의 책임과 명의를 수탁기관에 있으며 감독책임이 시장에게 있음을 규정하고 있으며, 이는 공공위탁에 대한 정의와 책임주체를 보다 명확히 한 것으로 볼 수 있음.
- 안 제9조는 위탁협약의 체결시 협약서에 포함해야 하는 사항을 다음과 같이 열거하고 있음.

〈협약체결시 포함해야 하는 사항〉

1. 수탁기관의 명칭(성명) 및 주소
2. 위탁기간
3. 위탁사무의 명칭 및 내용
4. 위탁사무의 안전관리에 관한 사항
5. 수탁기관의 위탁사무와 관련한 고용·노동 환경의 개선 노력
6. 지도·점검 및 성과평가에 관한 사항
7. 그 밖에 위탁사무의 수행을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

- 이는 수탁기관의 책임성 확보를 위한 기본적인 사항을 명시한 것으로, 다만 공공위탁은 민간위탁과 달리 개인이 수탁하는 경우는 없으므로 ‘수탁기관의 명칭(성명)’에서 ‘성명’은 삭제해야 할 것임.
- 안 제10조는 기존 수탁기관과 재계약시 공공위탁 운영평가위원회와 적격자 심의위원회의 심의를 통해 적정여부를 판단하도록 하고, 지도·점검에 따른 시정요구와 성과평가 결과, 감사 결과 등을 재계약 판단에 반영토록 하고 있음.

- 이는 「민간위탁조례」의 재계약 여부에 대한 판단과 절차를 준용한 것으로 재계약 업무의 공정성과 객관성을 유지하기 위한 적절한 조치로 판단됨.

(7) 운영의 지원과 사용료 등의 징수(안 제11조·안 제12조)

- 안 제11조는 수탁기관이 수탁사무의 수행시 공유재산과 물품을 사용하게 하거나 비용을 지원할 수 있는 근거를 마련하고, 비용지원의 경우에는 협약 이행 보증을 하도록 하고 있음.
- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」은 다른 지방자치단체, 공공기관 및 지방공기업 등에게는 계약보증금을 면제할 수 있도록 하고 있고, 단체장이 관리·감독권이 있는 산하 투자·출연기관에 대해 협약이행의 보증을 요구하는 것이 적절한 요구사항인지는 신중한 판단이 요구됨.

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제15조(계약보증금) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 지방자치단체와 계약을 체결하려는 자로 하여금 계약보증금을 내도록 하여야 한다. 다만, 다른 지방자치단체, 공공기관 및 지방공기업 등 대통령령으로 정하는 계약상대자에 대하여는 계약보증금의 납부를 면제할 수 있다.

- 안 제12조는 위탁사무의 수행과 관련하여 수탁기관이 이용자 등에게 사용료·수수료 등을 징수할 수 있도록 하고 있는 바, 이는 서울시의 예산지원이 없거나 일부만 보전해 주는 ‘수익창출형 위탁유형’에 적용될 수 있는 규정임.

(8) 수탁기관의 의무(안 제13조)

- 안 제13조는 수탁기관의 의무사항으로 ▶위탁사무의 공정·정당 수행, ▶ 위탁시설이나 장비의 무단 사용 금지, ▶관련 법령·조례 등의 준수, ▶위탁 시설의 변경(신·증·개축)시 사전 승인, ▶위탁사무에 대한 회계감사의 방법과 절차, ▶고용·노동환경의 개선 등을 규정함.
- 이는 행정사무를 위탁받은 수탁기관이 위탁사무를 수행하면서 마땅히 지켜야 할 기본 의무사항을 나열한 것으로, 「민간위탁조례」 상의 의무사항과 유사함.
- 다만, 「민간위탁조례」에서는 수탁기관이 위탁받은 사무에 대해 재위탁을 원칙적으로 금지하고 시장의 승인을 받은 경우에만 가능하도록 하였으나, 이 조례안에서는 관련 조항이 삭제되었음.

민간위탁조례	공공위탁조례안
<p>제15조(수탁기관의 의무) ① 수탁기관은 위탁 사무를 처리함에 있어 사무의 지연처리·불필요한 서류의 요구·불공정한 사무처리 및 비용 등의 부당 징수행위를 하여서는 아니 된다.</p> <p>② 수탁기관은 위탁받은 목적 외에 위탁 시설·장비·비용 등을 사용하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 수탁기관은 관계법령, 이 조례 및 위탁 협약사항을 준수하여야 하며, 시장의 명령이나 처분 등 지시사항을 이행하여야 한다.</p>	<p>제13조(수탁기관의 의무) ① 수탁기관은 위탁 사무를 수행하면서 그 위탁사무를 불공정 하거나 부당하게 수행할 수 없다.</p> <p>② 수탁기관은 그 위탁사무의 내용과 관계 없이 위탁시설이나 장비, 비용 등을 사용할 수 없다.</p> <p>③ 수탁기관은 법령 또는 조례와 위탁협약의 내용을 지켜야 하며, 시장의 명령이나 처분 등을 이행하여야 한다.</p> <p>④ 수탁기관은 위탁시설을 증·개축하거나</p>

<p>④ 수탁기관은 위탁받은 시설을 증·개축 하거나, 추가로 시설을 신축하는 등의 경우에는 사전에 시장의 승인을 받아야 한다.</p> <p>⑤ 시장은 제4항에 따라 증·개축 또는 추가로 신축하는 시설에 대하여 이를 시장에게 기부 하게 할 수 있다.</p> <p>⑥ 수탁기관은 위탁받은 사무를 다른 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 다시 위탁할 수 없다. 다만, 위탁받은 사무의 일부에 대해 시장의 승인을 받은 경우에는 다시 위탁할 수 있다.</p> <p>⑦ 수탁기관은 매 사업연도마다 사업별로 결산서를 작성하여 시장이 지정한 외부의 감사인에 의한 회계감사를 받아 해당 사업 연도 종료 후 3개월 이내에 시장에게 제출 하여야 한다. 이 경우, 회계감사의 절차 및 방법(사업비 정산기준 마련, 정산 매뉴얼 작성, 부적절 사용유형 정의 등)은 규칙 으로 정한다.</p> <p>⑧ 시장은 제7항에 따라 사전에 회계법인 또는 공인회계사 등 독립된 외부의 감사인을 지정하여야 한다.</p> <p>⑨ 수탁기관은 수탁사무를 수행하는 노동자의 고용·노동조건 개선을 위해 노력하여야 한다.</p>	<p>추가로 신축하는 등의 경우에는 미리 시장의 승인을 받아야 하며, 시장은 그 시설을 기부하도록 명할 수 있다.</p> <p>⑤ 수탁기관은 매 사업연도마다 사업별로 결산서를 작성하여 시장이 지정한 외부 감사인에게 회계감사를 받아 해당 사업연도 종료부터 3개월 이내에 시장에게 제출 하여야 한다.</p> <p>⑥ 제5항에 따른 회계감사의 절차 및 방법 등은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제15조의 규정을 준용한다.</p> <p>⑦ 수탁기관은 위탁사무를 수행하는 노동자의 고용·노동 환경의 개선을 위하여 노력 하여야 한다.</p>
--	---

- 공공위탁의 경우에도 수탁기관의 위탁사무에 대한 책임수행 의무가 요구 된다는 점에서 제3자 재위탁 금지조항은 원칙적으로 유지되어야 하며, 수탁기관이 수행하기 어려운 민간의 특별한 기술과 지식을 요구하는 경우 에만 예외적으로 허용할 필요가 있음.

(9) 지도·점검과 평가 등(안 제14조· 안 제15조)

- 안 제14조는 수탁기관에 대한 시장의 지도·점검 권한과 의무를 규정하고, 시장에게 매년 1회 이상 수탁기관의 위탁사무에 대한 지도·점검 의무를 부여했음.
- 안 제15조는 수탁기관이 위탁사무의 처리부서, 기간, 과정 등을 명시한 사무편람을 비치하고, 이를 수정할 경우 시장의 승인을 받도록 했음.
- 위탁사무는 수탁기관의 명의로 책임 하에 수행하고, 법률효과도 1차적으로 수탁기관에 귀속된다는 점에서 위탁사무 수행의 적법성, 효율성, 전문성 등을 확인하는 절차는 반드시 필요함.

(10) 성과평가(안 제16조)

- 안 제16조는 위탁사무 중 위탁사업비가 5억원 이상이거나 시장이 필요하다고 인정하는 경우 위탁종료 90일 전까지 성과평가를 실시하도록 하고, 성과평가를 전문평가기관에 위탁할 수 있는 근거를 마련하며, 평가 결과의 운영평가위원회에 보고와 공개의무를 규정하고 있음.
- 공공위탁에 대한 성과평가는 고도의 공공성과 공익성이 요구된다는 점에서 경제성과 효율성을 위주로 하는 일반 성과평가가 아닌 공공위탁에 적합한 성과지표의 개발과 성과평가 방법이 마련되어야 할 것임.

(11) 위탁의 취소(안 제17조)

- 안 제17조는 수탁기관이 조례 또는 협약 상의 의무를 위반했을 경우 위탁을 취소할 수 있는 근거를 마련하고, 수탁기관의 의견진술 기회와 위탁 취소시 위탁비, 지원 비용의 환수와 공유재산 및 물품에 대한 사용허가 취소 등의 조치사항을 규정하고 있음.
- 공공위탁 사무는 서울시가 직접적인 감독권을 행사할 수 있는 투자·출연기관에 의해 수행될 가능성이 높으므로, 협약 위반의 가능성은 낮다고 예상되나, 수탁기관의 책임성 제고를 위해 위탁 취소의 근거 조항을 설치할 필요성은 있음.

라. 종합의견

- 제정안은 공익성·공공성이 강한 공공위탁에 대한 위탁근거가 부재함에 따라, 산하 투자·출연기관 등 공공단체에 대한 별도의 '공공위탁' 근거를 마련하기 위해 발의된 것임.
- 그러나 공공위탁의 위탁기관 선정, 운영절차, 처리기준 등이 기존의 일반 민간위탁과 동일하게 「민간위탁조례」를 대부분 인용하고 있음.
- 공공위탁은 민간위탁과는 달리 위탁사무, 수행주체, 수탁사무의 내용과 책임 등이 상이할 수밖에 없으므로 민간위탁과 동일한 절차와 방법으로 추진하는 것은 적절하지 않고, 공공위탁에 특화된 추진체계를 마련해야 할 것임.

담당 조사관	연락처
최 범 준	02-2180-8058

[참고자료1] 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례

「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」

제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제104조에 따라 서울특별시시장의 권한에 속하는 사무 중 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여 민간의 자율적인 행정참여기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "민간위탁"이란 각종 법령 및 조례, 규칙에 규정된 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)의 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다.
2. "수탁기관"이란 시장의 권한을 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.
3. "위탁사무"란 시장의 권한에 속하는 사무 중 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁하는 사무를 말한다.
4. "재위탁"이란 민간위탁하기로 결정된 사무에 대해 기존 수탁기관과의 위탁기간 만료 또는 그 밖의 사유로 새로운 수탁기관을 선정하여 위탁하는 것을 말한다.
5. "재계약"이란 민간위탁하기로 결정된 사무에 대해 위탁기간 만료 후 기존 수탁기관과 다시 계약하는 것을 말한다.

제3조(적용범위) 위탁사무에 관하여는 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
 2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
 3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무
 4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무
- ② 삭제

제4조의2(민간위탁의 적정성 검토) 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여 민간위탁의 적정성을 사전에 검토하여야 한다.

1. 다른 사무방식으로의 수행 가능성
2. 서비스 공급의 공공성 및 안정성
3. 경제적 효율성
4. 민간의 전문지식 및 기술 활용 가능성
5. 성과 측정의 용이성
6. 관리 및 운영의 투명성
7. 민간의 서비스공급 시장여건 등

제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.

- ② 재위탁 또는 재계약시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음한다. 다만, 해당사무를 연속하여 민간위탁하는 경우 의회의 동의를 받은 때로부터 6년이 경과한 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 한다.
- ③ 시장은 제1항 및 제2항에 따라 의회의 동의를 받고자 하는 때에는 위탁사무 및 운영 등에 대한 평가가 포함되어 있는 민간위탁 성과보고서를 함께 제출해야 한다.
- ④ 시장은 제15조제6항 단서에 따라 수탁기관이 위탁받은 사무의 일부에 대해 다시 위탁하고자 하는 경우에는 사전에 의회에 보고하여야 한다.
- ⑤ 시장은 의회의 동의 후에 민간위탁 예산을 편성할 수 있다. 다만, 재계약·재위탁의 경우는 예외로 한다.

제4조의4(민간위탁 동의안) ① 시장이 제4조의3에 따라 제출하는 민간위탁 동의안은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 위탁사무명
2. 민간위탁 추진근거 및 추진 필요성
3. 위탁사무 내용
4. 위탁시설 개요(소재지, 규모, 지원시설, 위치도)

5. 민간위탁기간
6. 수탁자 선정방식
7. 소요예산 및 산출근거
8. 민간위탁운영평가위원회 심의결과
9. 기타 민간위탁 심의에 필요한 사항

제5조(민간위탁 운영평가위원회) ① 시장은 민간위탁 사무의 선정 및 운영상황의 평가 등을 심의하기 위하여 민간위탁 운영평가위원회(이하 "운영위원회"라 한다)를 설치한다.

- ② 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 운영위원회의 심의를 거쳐야 하며, 운영위원회는 민간위탁의 적정성을 종합적으로 검토하여 심의하여야 한다.
- ③ 운영위원회는 서울특별시(이하 "시"라 한다) 공무원, 시의회 의원, 그리고 민간위탁 관련 전문가 등을 포함하여 15명 이내로 한다. 이 경우 시 공무원이 아닌 위원을 과반수 이상으로 구성한다.
- ④ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있고, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 그 직에 재직하는 기간으로 한다.
- ⑤ 위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ⑥ 운영위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑦ 운영위원회의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우에 분과위원회를 설치하여 운영할 수 있다.
- ⑧ 운영위원회의 회의 등에 참석하는 위원에 대하여는 예산의 범위 안에서 활동비·수당·여비 등을 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 직무와 관련하여 참석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제6조(민간위탁 사무내용) 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.

1. 노인·장애인·여성·청소년·노숙인 등 복지시설의 운영에 관한 사무
2. 환경기초시설의 운영에 관한 사무
3. 문화·체육·관광시설의 운영에 관한 사무
4. 공원시설의 운영에 관한 사무
5. 시립병원, 보건·건강증진 시설의 운영에 관한 사무
6. 산업지원, 직업훈련, 교통 관련 시설의 운영에 관한 사무
7. 공무원 후생복지시설 운영에 관한 사무
8. 영어마을 운영에 관한 사무
9. 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무

제7조(수탁기관의 선정기준 등) 시장은 수탁기관을 선정함에 있어 다음 각 호의 사항을 종합적으로 검토하여야 한다.

1. 위탁사무의 수행에 필요한 인력·기구·장비·시설 및 기술수준
2. 재정적인 부담능력
3. 위탁사무 관련 분야에 대한 전문성 확보여부 및 사무처리 실적
4. 수탁기관 노동자의 고용·노동조건
5. 책임능력 및 공신력

제8조(수탁기관 선정) ① 수탁기관의 선정은 공개모집을 원칙으로 하며, 시장은 수탁기관 선정을 위한 공고시에 선정기준 및 배점 등을 공개하여야 한다.

- ② 시장은 수탁기관을 공개모집할 경우에는 신청서와 함께 위탁사무의 사업계획서등을 제출하게 하고, 해당 분야의 전문가 등으로 구성된 적격자 심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)에서 제7조에 따른 적격자를 선정하도록 한다.
- ③ 시장은 제1항의 규정에 불구하고 공개모집 외의 방법으로 수탁기관을 선정할 경우에는 운영위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제9조(적격자 심의위원회) ① 심의위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 6명 이상 9명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 외부위원 중에서 호선한다.

- ② 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하되, 공무원인 위원의 수는 전체 위원수의 4분의 1이내로 하고 심의가 끝나면 심의위원회는 해산한 것으로 본다.
 1. 서울특별시의회 의원
 2. 변호사·공인회계사·기술사·건축사 또는 세무사 자격이 있는 사람
 3. 시민단체(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에서 추천한 사람
 4. 대학에서 해당 민간위탁사무 분야와 관련된 학과를 담당하는 부교수 이상으로 재직 중인 사람
 5. 관계공무원
 6. 그 밖에 심의위원회 심의의 전문성·공정성 등을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사람
- ③ 심의위원회는 사업계획서 등의 심사 및 현장 확인과 신청인에 대하여 필요한 소명자료를 제출

하게 할 수 있다.

- ④ 심의위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑤ 심의위원회에 출석한 위원에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 직무와 관련하여 참석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제10조(책임의 소재 및 명의표시) ① 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수탁기관에 있으며, 시장은 그에 대한 감독책임을 진다.

- ② 수탁사무에 관한 권한을 행사함에 있어서는 수탁기관의 명의로 한다.

제11조(협약체결 등) ① 시장은 사무를 위탁할 경우 수탁기관과 다음 각 호의 내용이 포함된 위탁협약을 체결하여야 하며 협약내용은 공증을 하도록 하여야 한다.

- 1. 수탁기관의 성명 및 주소
 - 2. 위탁기간
 - 3. 위탁사무 및 그 내용
 - 4. 시설의 안전관리에 관한 사항
 - 5. 노동자에 대한 고용·노동조건 개선 노력
 - 6. 지도·점검, 종합성과평가 등에 관한 사항
 - 7. 그 밖에 위탁사무의 수행을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 위탁기간은 3년 이내로 한다.
- ③ 시장은 불가피한 사유가 있는 경우 수탁기관과 협의하여 1회에 한하여 90일의 범위에서 위탁기간을 일시 연장할 수 있다.

제12조(재계약) ① 시장은 기존 수탁기관과 재계약하고자 하는 경우, 위탁기간 만료 90일 전까지 심의위원회와 운영위원회의 심의를 통해 수탁기관의 적정여부를 판단하여야 한다.

- ② 시장은 제1항에 따라 기존 수탁기관과의 재계약 적정여부를 판단할 때에는, 최근 수탁기간 동안에 시장이 시행한 제16조의 지도·점검에 따른 시정요구 결과와 제18조에 따른 종합성과평가 결과, 그 밖에 회계감사를 포함한 각종 감사 결과를 반드시 반영하도록 하여야 한다.

제13조(운영지원) ① 시장은 수탁기관이 수탁사무의 수행에 필요하다고 인정할 때에는 공유재산 및 물품을 사용하게 하거나, 소요되는 비용을 예산의 범위 내에서 수탁기관에 지원할 수 있다.

- ② 시장은 제1항에 따라 예산을 지원하는 경우에는 수탁기관으로 하여금 협약의 이행을 보증하게 하여야 하며, 이행의 보증방법 등에 관하여는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 준용할 수 있다.

제14조(사용료 징수 등) ① 시장은 위탁사무의 수행과 관련하여 이용자 등에게 법령 또는 별도의 조례 등에서 정하는 소정의 사용료·수수료·비용 등을 수탁기관이 징수하게 할 수 있다.

- ② 수탁기관은 제1항에 따라 사용료·수수료·비용 등을 징수하고자 하는 때에는 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 사전에 시장에게 신고하여야 한다.
- ③ 시장은 수탁기관으로 하여금 시설운영과 관련한 수입금의 일부를 시장에게 납부하게 하거나, 시설운영에 사용하게 할 수 있다.

제15조(수탁기관의 의무) ① 수탁기관은 위탁사무를 처리함에 있어 사무의 지연처리·불필요한 서류의 요구·불공정한 사무처리 및 비용 등의 부당 징수행위를 하여서는 아니 된다.

- ② 수탁기관은 위탁받은 목적 외에 위탁시설·장비·비용 등을 사용하여서는 아니 된다.
- ③ 수탁기관은 관계법령, 이 조례 및 위탁협약사항을 준수하여야 하며, 시장의 명령이나 처분 등 지시사항을 이행하여야 한다.
- ④ 수탁기관은 위탁받은 시설을 증·개축하거나, 추가로 시설을 신축하는 등의 경우에는 사전에 시장의 승인을 받아야 한다.
- ⑤ 시장은 제4항에 따라 증·개축 또는 추가로 신축하는 시설에 대하여 이를 시장에게 기부하게 할 수 있다.
- ⑥ 수탁기관은 위탁받은 사무를 다른 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 다시 위탁할 수 없다. 다만, 위탁받은 사무의 일부에 대해 시장의 승인을 받은 경우에는 다시 위탁할 수 있다.
- ⑦ 수탁기관은 매 사업연도마다 사업별로 결산서를 작성하여 시장이 지정한 외부의 감사인에 의한 회계감사를 받아 해당 사업연도 종료 후 3개월 이내에 시장에게 제출하여야 한다. 이 경우, 회계감사의 절차 및 방법(사업비 정산기준 마련, 정산 매뉴얼 작성, 부적절 사용유형 정의 등)은 규칙으로 정한다.
- ⑧ 시장은 제7항에 따라 사전에 회계법인 또는 공인회계사 등 독립된 외부의 감사인을 지정하여야 한다.
- ⑨ 수탁기관은 수탁사무를 수행하는 노동자의 고용·노동조건 개선을 위해 노력하여야 한다.

제16조(지도·점검 등) ① 시장은 수탁기관에 대하여 위탁사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고

하게 할 수 있다.

- ② 시장은 수탁기관에 대하여 매년 1회 이상 지도·점검을 실시하여야 하며, 지도·점검 시 필요한 서류, 시설 등을 검사할 수 있다.
- ③ 시장은 제1항 및 제2항에 따른 보고 및 지도·점검 결과 위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 수탁기관에 대하여 시정요구 등 필요한 조치를 하여야 한다.
- ④ 시장은 제3항에 따라 시정조치를 할 경우 문서로 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 주어야 한다.
- ⑤ 시장은 위탁사무에 대한 감사가 필요하다고 인정할 경우 감사를 실시할 수 있다.

제17조(사무편람) ① 수탁기관은 위탁사무의 종류별로 처리부서·처리기간·처리과정·처리기준·구비서류·서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성·비치하여야 한다.

- ② 수탁기관은 제1항의 편람을 작성한 때에는 시장의 승인을 얻어야 한다.

제18조(종합성과평가) ① 시장은 위탁사무 중 규칙으로 정하는 사무에 대하여 위탁기간의 만료 90일 전까지 종합성과평가를 실시하여야 한다.

- ② 시장은 제1항에 따른 종합성과평가를 전문평가기관에 위탁할 수 있다.
- ③ 시장은 제1항에 따른 종합성과평가 결과를 운영위원회에 보고하고, 시 홈페이지에 공개하여야 한다.

제19조(위탁의 취소 등) ① 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 위탁을 취소할 수 있다.

- 1. 수탁기관이 제15조의 의무를 이행하지 아니한 때
- 2. 수탁기관이 위탁계약 조건을 위반한 때
- ② 시장이 제1항에 따라 위탁을 취소하고자 하는 경우에는 사전에 수탁기관에 의견진술의 기회를 주어야 한다.
- ③ 시장은 제1항에 따라 위탁을 취소하는 경우에는 위탁비용 지원금의 환수, 공유재산 및 물품에 대한 사용허가의 취소 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제20조(시행규칙) 이 조례시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

[참고자료 2] 법제처 법령해석(법제처-15-0870)

지방자치단체의 장이 사무를 위탁할 수 있는 공공단체의 범위(「지방자치법」 제104조제2항 관련)
[법제처 15-0870, 2016. 4. 18]

1. 질의요지

「지방자치법」 제104조제2항에서는 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함함)에 위임하거나 위탁할 수 있다고 규정하고 있는바,

「지방자치법」 제104조제2항에 따라 지방자치단체의 장이 그 권한에 속하는 사무의 일부를 위탁할 수 있는 공공단체가 관할 공공단체로 한정되는지?

※ 질의배경

○ 행정자치부는 「지방자치법」 제104조제2항에 따른 “관할 지방자치단체나 공공단체”를 해석할 때 공공단체가 모든 공공단체를 의미하는지 아니면 관할 공공단체를 의미하는지에 관하여 내부 의견 대립이 있어 법제처에 법령해석을 요청함.

2. 회답

「지방자치법」 제104조제2항에 따라 지방자치단체의 장이 그 권한에 속하는 사무의 일부를 위탁할 수 있는 공공단체는 관할 공공단체로 한정됩니다.

3. 이유

「지방자치법」 제104조제2항에서는 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함함)에 위임하거나 위탁할 수 있다고 규정하고 있는바,

이 사안은 「지방자치법」 제104조제2항에 따라 지방자치단체의 장이 그 권한에 속하는 사무의 일부를 위탁할 수 있는 공공단체가 관할 공공단체로 한정되는지에 관한 것이라 하겠습니다.

먼저, 「지방자치법」 제104조제2항에서는 지방자치단체의 장으로 하여금 “그 권한에 속하는 사무의 일부”를 “관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관에 위임하거나 위탁”할 수 있도록 규정하고 있는 반면, 같은 조 제3항에서는 지방자치단체의 장으로 하여금 “그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무”를 “법인·단체 또는 그 기관이나 개인”에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있는바, 이는 「지방자치법」 제104조제3항의 경우에는 위탁의 대상이 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 않는 사무로 제한되어 상대적으로 수탁자의 범위를 같은 조 제2항에 따른 수임자 또는 수탁자의 범위보다 폭넓게 규정한 것이고, 이에 비하여 **같은 조 제2항의 경우에는 위임 또는 위탁의 대상에 주민의 권리·의무에 관한 사항이 포함될 수 있어 수탁 또는 수임 기관을 관할 지방자치단체나 공공단체로 한정하고 있는 것이라 할 것임**이다.

그리고, 「지방자치법」 제104조제2항에 따라 지방자치단체의 장이 그 권한에 속하는 사무 중 주민의 권리·의무와 직접 관련되는 사무를 공공단체에 위탁하여 처리할 경우에는 지방자치단체의 장이 수탁자인 공공단체에 대하여 실질적으로 감독권을 행사할 수 있는 지위에 있어야 수탁받은 행정권한의

행사를 효율적으로 지도·감독할 수 있으므로, 「지방자치법」 제104조제2항에 따라 지방자치단체의 장이 주민의 권리·의무와 관련되는 사무를 위탁할 수 있는 공공단체는 해당 지방자치단체의 관할에 있을 것이 전제된 개념이라고 보아야 할 것입니다.

또한, 입법연혁적으로 볼 때 현행 「지방자치법」 제104조제2항과 유사하게 지방자치단체의 장이 사무를 위임·위탁할 수 있도록 하는 내용은 원래 구 「지방자치에관한임시조치법」(1981. 4. 4. 법률 제 3412호로 일부개정되어 같은 날 시행된 것을 말함) 제5조의2에서 지역실정에 따른 능률적인 행정을 도모하기 위하여 신설된 규정으로(1981. 4. 4. 법률 제3412호로 일부개정되어 같은 날 시행된 구 「지방자치에관한임시조치법」 개정이유 참조), 해당 규정이 신설되던 당시에는 “관할”이라는 표현을 사용하지 않고 “다른 지방자치단체 기타 공공단체 또는 그 기관이나 법인 또는 단체” 등에 위임·위탁할 수 있도록 규정되어 있던 것을 1988년 4월 6일 법률 제4004호로 「지방자치법」이 전부개정되면서 지방자치단체의 장의 권한을 규정한 제6장에서는 “관할 지방자치단체나 공공단체”에 대한 사무의 위임·위탁을, 지방자치단체 상호 간의 관계를 규정한 제8장에서는 “다른 지방자치단체”에 대한 사무의 위탁을 각각 나누어 규정하게 되었고 이러한 규정 체계가 현재까지 유지되고 있는바, 이와 같은 해당 규정의 입법연혁에 비추어 보더라도 「지방자치법」 제104조제2항에 따라 지방자치단체의 장의 사무를 위탁할 수 있는 공공단체는 해당 지방자치단체의 관할에 속한 것에 한정된다고 보아야 할 것입니다.

한편, 「지방자치법」 제104조제2항의 “관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함함)”이라는 문언에서 “관할”은 “지방자치단체”만을 수식하므로 해당 규정에 따라 사무를 수탁할 수 있는 공공단체는 같은 규정에 따른 지방자치단체의 관할 공공단체로 한정되지 않는다는 의견이 있을 수 있습니다. 그러나, “관할”이 “지방자치단체”만을 수식한다고 볼 경우에는 “관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함함)”에서 “그 기관”은 공공단체의 기관만을 의미하게 되어, 결국 지방자치단체의 소속 행정기관인 사업소·출장소가 지방자치단체가 아닌 공공단체의 기관으로 한정되는 문제가 발생하므로, 그러한 의견은 법문의 문맥상 타당하지 않다고 할 것입니다.

이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 「**지방자치법**」 제104조제2항에 따라 지방자치단체의 장이 그 권한에 속하는 사무의 일부를 위탁할 수 있는 공공단체는 관할 공공단체로 한정된다고 할 것입니다.