

서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례
일부개정조례안
(조상호 의원 대표발의)

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1559호
- 나. 제안자 : 조상호 의원외 22명
- 다. 제안일자 : 2016년 12월 1일
- 라. 회부일자 : 2016년 12월 1일

2. 제안이유

- 민간위탁사무는 서울특별시장의 권한에 속하는 사무 중 법인과 단체 또는 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여 민간의 자율적인 행정참여 기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 목적으로 하고 있음. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 민간위탁사업의 운영 측면에서 회계감사에 대한 지도·관리 감독 기능은 매우 중요한 사안임.
- 현행 조례에는 회계감사 대상사무는 매 사업연도마다 결산서를 작성하여 시장이 지정하는 회계법인 또는 공인회계사의 회계감사를 받아 사업연도 종료 후 3개월 이내에 시장에게 제출하도록 규정되어 있음.
- 이러한 규정에 따라 수탁기관은 서울특별시장이 지정하는 회계법인 또는 공인회계사의 회계감사를 받아야 함에도 불구하고, 기존 계약관계에 있는 수탁기관이 추천하는 회계법인에 회계감사를 반복적으로 실시하다보니 회계감사의 객관성과 투명성이 저하되고 있는 실정임.
- 또한, 현행규정은 연 사업비 10억원 이상의 민간위탁사무는 회계감사

보고서를 제출해야함에도 불구하고, 감사보고서를 제출하지 않은 곳도 다수 있는 것으로 파악되었으며, 회계감사의 절차 및 방법 등에 대해서도 별도의 규정이 없는 것으로 나타나는 등 회계감사에 대한 운영상의 미비점이 드러남.

- 이에 따라, 연 사업비 10억원 미만의 민간위탁 전체사무에 대해서도 회계감사를 실시하도록 하는 한편, 시장이 회계감사의 독립성과 전문성을 갖춘 독립된 외부 감사인을 사전에 지정하도록 하고, 회계감사의 절차 및 방법 등에 대해서도 별도의 정산지침이나 정산방안을 수립할 수 있도록 관련 규정을 개선함.
- 아울러, 위탁받은 사무의 일부를 제3자에 위탁할 경우 시의회의 동의를 받도록 하는 등 민간위탁사무의 전반에 걸쳐 회계감사의 투명성과 독립성을 강화하려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 위탁받은 사무의 일부를 제3자에 위탁할 경우 시의회의 동의를 받도록 함(안 제4조의3제2항 신설).
- 나. 연 사업비 10억원 미만의 민간위탁사무에 대해서도 회계감사를 실시하도록 하며, 회계감사의 절차 및 방법 등에 대해서도 별도의 정산지침이나 정산방안을 수립토록 함(안 제15조제7항).
- 다. 공정한 회계감사를 위하여 전문성을 갖춘 독립된 외부 감사인을 지정하도록 규정함(안 제15조 제8항 신설).

4. 검토의견(수석전문위원 윤 병 국)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 민간의 자율성과 전문성을 활용해 행정능률 향상을 목적으로 시행중인 각종 행정사무의 민간위탁 사업과 관련해 제3자 위탁금

지와 회계감사 절차 개선을 통해서 민간위탁사무의 투명성과 책임성을 강화하고자 하는 것임.

나. 민간위탁 추진현황

- 민간위탁은 「지방자치법」 제104조¹⁾와 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제2조²⁾에서 정의하고 있는 바와 같이 서울시장의 권한에 속하는 사무 중 일부를 법인이나 단체 또는 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 의미함.
- 현재 서울시(이하 “시”)는 각종 시설관리를 비롯한 다양한 분야에서 367개 업무를 민간위탁을 통해 수행하고 있으며, 이와 관련한 예산 규모는 2016년 기준으로 1조 431억원에 이르고 있음³⁾.
- 민간위탁은 공공조직의 경직성을 회피하면서 민간의 자율성과 창의성을 활용해 행정사무의 효과성과 재정효율성을 달성하기 위해 도입되기 시작했으나, 당초의 기대와 달리 상당수 민간위탁 사업이 재정효율성 측면에서 별다른 성과를 보이지 못하다는 지적이 꾸준히 제기되고 있고, 일부의 경우 사업비 부당집행 등의 역기능 발생하기도 함.
- 최근에는 민간위탁 사무가 지속적으로 증가하고 위탁사업의 회수가 사실상 불가능해 지면서, 사업 수행과정에서 축적된 각종 노하우가 시로 귀속되지 못하거나 위탁자 우위의 구조로 인한 행정서비스의 질적 저하 문제도 발생하고 있음.
- 민간위탁 사무는 그 속성상 위탁을 통한 사업수행이 결정된 이후에는

1) 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.

2) 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- 1. "민간위탁"이란 각종 법령 및 조례, 규칙에 규정된 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)의 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다.

3) 2016년 10월 1일 기준

사업권의 회수가 사실상 불가능하고, 사업 수행과정에서 발생한 각종 문제점이 시의 부담으로 작용한다는 측면에서 민간위탁 대상사업 선정은 물론이고, 사업자 선정, 예산집행과 정산, 효과성 평가 등 사업 전반에 대한 엄정한 관리와 평가가 요구됨.

다. 민간위탁 사무의 제3자 재위탁 금지(안 제4조의3제2항 신설)

- 안 제4조의3제2항의 신설은 시로부터 사무를 위탁받은 수탁기관이 해당 사무의 일부에 대해 다시 위탁하고자 하는 경우(이하 “제3자 재위탁”) 사전에 의회의 동의를 받도록 의무화 하였음.
- 민간위탁 사무의 대상과 범위가 매년 확대되면서 수탁기관이 위탁받은 사무의 일부를 제3자 재위탁의 방법을 통해 수행하는 경우도 증가하고 있을 것으로 예상됨.
- 무엇보다 현재 민간위탁 사무 가운데 제3자 재위탁을 통해 수행중인 대상사무의 규모를 정확히 집계하지 못할 정도로 관리의 사각지대에 있음.
- 수탁기관이 시를 대신해서 행하는 각종 행위가 시민의 생활과 밀접히 연관되어 있다는 점에서 민간위탁 사무의 효율적 수행을 위한 일정한 통제는 필요하며 특히 제3자 재위탁도 이런 통제의 범위에 포함되어야 할 것으로 판단됨.
- 우리 법원도 민간위탁 사업의 결정과정에서 시의회의 사전 동의를 받도록 하는 조치가 민간위탁의 남용을 방지하고, 효율성과 공정성을 담보하는 장치로 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하지 않는다고 판단하고 있는 사정을⁴⁾ 고려할 때 제3자 재위탁에 대한 의회 동의를 적법성도 인정될 수 있을 것으로 예상됨.
- 다만, 제3자 재위탁에 대한 시의회 사전 동의 문제는 관련 규정의 적법성 판단외에 현재 대상사무에 대한 관리가 이루어지지 않고 있는 사정에 따라 대상사무의 선별 등 선행적으로 조치해야 할 다수의 절차들이 남아있어 충분한 준비가 요구됨.

4) (대법원 2010추11)

라. 수탁기관 회계감사 제도의 개선(안 제15조제7항 및 제8항)

- 안 제15조제7항과 제8항은 수탁기관이 매 사업연도마다 회계감사를 받도록 의무화하고 있는 기존의 관리를 강화해 회계감사 대상을 확대하고, 외부 감사인 지정 의무화 조치를 취하고자 하는 것임.
- 현재 시는 규칙을⁵⁾ 통해 연간 사업비 10억원 이상의 사무에 대한 회계감사를 의무화하고 있으며, 현재 367개 민간위탁 사무 가운데 183개 사무를 회계감사 대상사무로 분류해 회계감사를 실시하고 있음.
- 조례의 개정을 통해 현재 연간 사업비 10억원 이상인 회계감사 대상 사무는 367개 전체 사무로 확대되며, 회계감사 의무화를 통해 민간위탁 사무에 대한 재정적 통제를 강화할 수 있을 것으로 기대됨.
- 또한, 신설되는 제8항과 같이 시장에게 회계감사를 수행하는 외부 회계감사인 지정의무를 부여할 경우, 수탁기관이 임의로 감사인을 지정하는 경우에 발생할 수 있는 공정성 문제를 사전에 차단하는데 기여할 수 있을 것임.
- 다만, 민간위탁 사무 전체로 회계감사 대상을 확대하면서 회계감사에 따른 일정한 비용이 소요되고 사업비가 부족한 일부의 경우 민간위탁비에 해당 비용을 추가해야 하는 사유가 발생할 수 있음.
- 소요되는 감사 비용에 대해 관련 예산을 사전에 마련할 필요가 있고, 시 일괄발주 등의 방식을 통한 감사수수료 절감 노력 등에 대해서도 검토가 요구됨.

5) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 시행규칙」

제8조의2(회계감사 대상 사무) 조례 제15조제7항에 따라 수탁기관이 결산서를 작성하여 회계감사를 받아야 하는 위탁사무는 연간 사업비 10억원 이상인 사무로 한다. 다만, 법령이나 조례 등에 따라 회계감사를 받는 사무는 그 결과로 대체할 수 있다.