

서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례
일부개정조례안
(김현아의원 대표발의)

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제710호
- 나. 제 안 자 : 김현아 의원외 39명
- 다. 제출일자 : 2015년 9월 1일
- 라. 회부일자 : 2015년 9월 7일

2. 제안이유

- 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 민간위탁의 운영 측면에서 서비스 등에 대한 지도감독 등 관리 능력이 매우 중요시됨.
- 이에, 민간에 위탁하는 사무가 보다 투명하고 효율적이며 책임성을 높이기 위해서는 서울특별시의회에서 최소한의 견제가 필요하다는

판단에 따라 서울특별시장의 권한에 속하는 사무 중 민간에 위탁하고자 하는 전체 사무에 대해 사전에 의회의 동의를 받도록 규정하려는 것임.

3. 주요내용

가. 서울시의 자치사무를 민간위탁하고자 하는 전체 사무에 대해 사전에 서울특별시의회의 동의를 받도록 규정함(안 제4조의3).

4. 검토의견(수석전문위원 윤 병 국)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 재위탁 또는 재계약을 포함한 민간위탁 사무 전반에 대한 서울특별시의회의 동의를 의무화해 민간위탁 사무의 투명하고 효율적인 수행과 책임성을 담보하고자 하는 것임.

나. 민간위탁 추진현황

- 민간위탁은 「지방자치법」 제104조¹⁾와 「서울특별시 행정사무의

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 위탁

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 350개 업무를 민간위탁을 통해 수행하고 있으며, 이와 관련한 예산규모는 2015년 기준으로 1조 376억원에 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.

할 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 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)의 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다.
- 3) 2015년 9월 1일 기준, 2015년 서울시 일반회계(18조 2,578억원)의 약 5.68% 규모임.

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

다. 민간위탁 사업에 대한 시의회 동의를 범위(안 제4조의3)

- 민간위탁 사무의 대상과 범위가 확대되고 있고, 수탁기관이 시를 대신해서 행하는 각종 행위가 시민의 생활과 밀접히 연관되어 있다는 점에서 민간위탁 사무의 효율적 수행을 위해 시의회의 일정한 통제는 반드시 필요한 상황임.
- 이러한 취지에 따라 우리 조례는 시 사무의 민간위탁 여부를 결정하기에 앞서 시의회의 동의를 받도록 의무화하고 있으며, 대다수의 광역자치단체에서도 유사한 절차를 규정하고 있음.
- 우리 법원도 민간위탁 사업의 결정과정에서 시의회의 사전

동의를 받도록 하는 것은 민간위탁의 남용을 방지하고, 효율성과 공정성을 담보하는 장치로 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하지 않는다고 판단하고 있음(대법원 2010추11).

〈표〉 지방자치단체 민간위탁 동의 절차

	의회 동의	재위탁/재계약 갱신시 동의
부산광역시	○	○
대구광역시	○	구분 없음
인천광역시	○	구분 없음
광주광역시	○	구분 없음
대전광역시	○	구분 없음
울산광역시	×	-
세종특별자치시	○	○
경기도	○	구분 없음
강원도	×	-
충청북도	○	재계약시 상임위원회 보고
충청남도	○	구분 없음
전라북도	○	○
전라남도	×	-
경상북도	×	-
경상남도	사후승인	구분 없음
제주특별자치도	상임위 의견청취	구분 없음

- 이런 배경에 따라 안 제4조의3은 민간위탁시 시의회 동의의 범위를 재위탁 또는 재계약까지로 확대하고자 하는 것임.
- 민간위탁시 시의회 동의의 범위와 관련해 법원이 동일한 수탁자

에게 위탁사무를 재위탁하거나 기간연장을 비롯한 기존 위탁 계약의 중요 사항을 변경하는 경우에도 민간위탁에 대한 시의회의 적절한 견제기능이 지속적으로 이루어져야 한다는 측면에서 시장의 집행권한을 본질적으로 침해하지 않는다고 판시하고 있어 개정안과 같이 재계약·재위탁을 포함한 민간위탁 사무 전반에 대한 시의회 동의 절차를 규정하는 적법한 것으로 판단됨.

- 다만, 시의회 동의 대상의 확대 문제는 관련 규정의 적법성 판단과 함께 위탁기간 만료 때마다 반복적으로 시의회 동의 절차를 거치는 과정에서 의회운영의 비효율을 초래할 우려가 있고, 절차적으로 위탁기간 만료 4~5개월 이전에 동의를 받는 과정에서 처리기간 장기화 등의 문제가 발생할 우려가 있는 사정을 복합적으로 고려할 필요가 있음⁴⁾.
- 특히, 계약기간이 1~2년 이내로 비교적 짧은 사무의 경우 재위탁과 재계약 결정이 단기간에 반복되면서 위탁사업에 대한 적절한 평가가 이루어지기 전에 운영평가위원회 심사와 적격자 심의위원회 심사, 시의회 동의 절차를 다시 받아야 하는 비효율적인 상황이 발생할 우려에 대해서도 검토가 요구됨.
- 아울러, 현재 위탁기간 종료를 앞두고 위탁기간 연장이나 재계약을 추진중인 사무의 원활한 추진을 위해서는 부칙을 통해

4) 재계약 및 재위탁 사무에 대한 시의회 동의는 의회 운영 효율성 제고측면에서 적절하지 않다는 판단에 따라 2012년 11월 관련조례 개정을 통해 제외된 사실이 있음.

일정한 경과기간을 두는 것이 적절한 조치라고 판단됨.

라. 상임위원회 보고의 법적 효력에 관한 사항

- 현재 조례는 행정사무의 민간위탁 재위탁·재계약시 소관 상임위원회의 보고하는 것으로 시의회의 동의를 받은 것으로 같음하고 있음.
- 이에 따라, 상임위원회 보고를 시의회 동의로 같음하는 것의 적법성 여부에 대한 적법성에 대해 의견이 엇갈리고 있으며 이에 대한 전문가의 견해도 보고절차의 법적 효력이나 상임위원회 의사의 전체 대표성 등에 대한 판단에 따라 상이하게 나타나고 있음.

〈표〉 시의회 동의 절차의 법적 효력에 대한 자문결과

	자문위원(A)	자문위원(B)	자문위원(C)
상임위원회 보고 를 시의회 동의로 같음하는 것의 적법성	적법함	적법함	위법함 (상임위원회 보고는 단순한 의사표시로 구속력이 없는 행위임)
상임위원회 동의를 시의회 동의로 같음하는 것의 적법성	적법함	위법함 (지방자치법상 의결권은 지방의원이 아니라 의회에 부여한 권한임)	적법함 (상임위원회는 의회를 대신해 의사표시가 가능한 기관)

- 결국, 현재 시점에서 민간위탁 사무의 재계약·재위탁시 상임위원회 보고 혹은 동의 절차에 대한 법적 효력 등은 시와 의회 혹은 의회내부의 합리적인 의사일치 결과에 따르는 것이 합리

적일 것으로 판단됨.