



지방자치단체 행정재산 민간위탁의 효율적 관리방안

연구진

김성주(한국지방행정연구원 수석연구원)

성승제(한국법제연구원 연구위원)

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 범위와 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	6
제3절 연구의 분석 틀	8
제2장 행정재산 민간위탁의 의의	9
제1절 민간위탁의 의의	11
1. 민간위탁의 개념	11
2. 민간위탁의 필요성	12
3. 민간위탁의 영역 및 유사용어	13
4. 민간위탁의 방식 및 선정기준	19
제2절 행정재산 민간위탁의 정의	26
1. 행정재산의 정의	26
2. 행정재산 민간위탁의 정의	27
제3절 외국의 민간위탁 사례	28
1. 미국	28
2. 일본	39
3. 캐나다	44
제3장 행정재산 민간위탁의 법적 근거와 혼동요인 분석 ...	51



제1절 민간위탁의 법적 근거	53
1. 국가사무	53
2. 지방사무	54
3. 행정재산의 민간위탁	55
4. 민간위탁의 개별법령	58
제2절 행정재산 민간위탁의 일반법과 특례법 운용현황 및 혼동요인	59
1. 지방자치법 제104조의 운용규정	59
2. 지방자치법 제151조의 운용규정	59
3. 공유재산 및 물품관리법 제27조 및 시행령의 운용규정	60
4. 지방자치법과 공유재산 및 물품관리법간 충돌문제 발생	61
제3절 개별법과 조례간의 운용현황 및 혼동요인	63
1. 개별법 중 민간위탁관련 법령 및 규칙	63
2. 민간위탁에 관한 사항을 조례에 위임한 법률	69
3. 조례가 상위법에 위배되는 경우	70
4. 상위법 개정내용의 미반영	71
제4절 종합: 행정재산 민간위탁 운영시 혼동요인	72
1. 관리위탁과 사용·수익허가의 혼동	72
2. 관리위탁 기간 및 갱신에 대한 혼동	72
3. 민간위탁 및 재위탁시 의회 동의 여부	74
4. 기부채납시 혼동 요인	75
5. 지방공단: 민간위탁 또는 대행에 대한 해석	75



제4장 행정재산 민간위탁 관리의 개선방안	77
제1절 기본방향	79
제2절 행정재산 민간위탁관련 법 적용의 명확화	80
1. 관례 분석	80
2. 공유재산 및 물품관리법 제27조 일부개정 법률안 검토	86
3. 행정재산 민간위탁시 법 적용 방안	93
제3절 행정재산 민간위탁 가이드북 작성	95
1. 관리위탁 범위의 구체적 명시	95
2. 관리위탁과 사용·수익허가의 명확한 구분	97
3. 관리위탁 타당성조사 및 의회동의 실시의 명확화	100
4. 관리위탁 절차 및 추진방법 명확화	101
5. 수탁재산 이용료 산정기준 명시	103
6. 수탁기관 평가기준 명시	104
제4절 행정재산 민간위탁 가이드북 활용의 개선	106
1. 매년 행정재산 민간위탁 가이드북 배부	106
2. 공무원 대상 민간위탁 가이드북 교육의 실시	107
참고문헌	108

표 차례

한국지방행정연구원

<표 2-1> 민간위탁의 배경	13
<표 2-2> 위임과 위탁의 비교	15
<표 2-3> 전국 민간위탁 현황(2011)	19
<표 2-4> 미국 지방정부의 민간계약 비율	29
<표 2-5> 미국 주정부의 민영화 경향(1993-2002)	30
<표 2-6> 미국 지방정부 민간위탁의 일반적 현황 (1998년 기준)	30
<표 2-7> 미국의 민영화 이유(1997년, 2002년)	31
<표 2-8> 도야마시 하수도·정화센터 포괄 민간위탁의 단계 ·	41
<표 2-9> 일본 오타시 민간위탁의 비용절감 효과	42
<표 2-10> 니가타시 가스사업 비용절감 효과	43



그림 차례

<그림 2-1> 서비스 공급방식에 있어 민간위탁의 위치	12
<그림 2-2> 일반회계 세출예산 중 민간위탁관련 예산 비율 추이('05-'12)	18



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제3절 연구의 분석 틀

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

- 행정환경 변화에 따라 공유재산의 적극적 활용 필요
 - 최근 공유재산의 관리정책은 소극적인 재산의 관리 또는 임시적인 필요에 따라 처분하는 방식에서 탈피하여 적극적으로 관리 및 운용하고 있으며, 재산활용의 경제성과 효율성을 극대화하는 방향으로 전환되어 가고 있는 추세임
 - 이와 같은 변화에 따라 공유재산의 경제적 효용가치가 증대되는 수단으로 활용할 수 있도록 다각적인 방안을 모색할 필요가 있음
- 다양한 법령 및 조례에 명시로 인한 혼선 초래 완화
 - 위와 같은 분위기에도 불구하고 행정재산의 민간위탁과 관련해서는 지방자치법, 공유재산 및 물품관리법, 지자체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등과 각 분야 및 사업별 개별법, 지자체별 조례 등 많은 법에 복잡하게 규정되어 있음
 - 여러 법에 분포되어 있음에 따라 적용이 복잡할 뿐만 아니라 관리 및 운영방식이 명확하지 않음
 - 특히 대부분의 법에서는 민간위탁의 관리나 운영방식을 조례에 위임하고 있는데 지자체별 조례를 살펴보면 대부분 운영방식에 대한 규정이 명확하지 않음

- 공유재산의 경우 행정재산의 관리위탁과 사용수익허가를 혼동하여 적용하는가 하면 법령에 근거없이 조례로 수의계약 대상을 지정하여 운영하는 사례가 있음
- 또한 연간 총 민원건수의 약 8% 정도가 지방자치법상 위탁인지 공유재산 위탁인지에 대해 혼동하여 질의하고 있는 상황임

□ 관리위탁 방식 및 운영기준의 마련 절실

- 최근 분법이 추진되고 있는 공유재산 및 물품관리법도 2005년에야 지방재정법으로부터 분리되었고, 관리위탁에 관한 내용이 명시되어 있지만 구체적인 운영기준이 없는 상황임
- 따라서 민간위탁 관리운영 기준을 마련하여 지금까지의 소극적이고 단순한 보존·유지정책에서 벗어나 효율적인 관리 및 성과평가를 통해 궁극적으로는 지방재정의 확충과도 연결될 필요가 있음

2. 연구의 목적

- 1998년 민간위탁제도 도입 이후 약 16년이 지난 지금까지의 선행연구들을 살펴보면 민간위탁의 활성화 방안, 영향요인 분석, 효과분석 등에 머물고 있는 실정임
- 관리운영시스템이 제대로 정비되지 않은 상태에서 제도를 활성화 시키거나 효과분석 결과를 참고하는 것은 무리가 있음
- 따라서 본 연구에서는 민간위탁과 관련하여 각 법령과 조례 등을 분석하여 민간위탁 기간이나 업체 선정 등 법률간 또는 법률과 조례간 충돌하거나 상치되는 부분을 정리하되 특히 지자체의 많은 부분을 차지하고 있는 행정재산에 초점을 맞추어 분석할 것임

- 지금까지 민간위탁 관련 정책보고서나 논문들을 살펴보면 초기의 도입이나 활성화방안 시대를 지나 대부분 민간위탁의 효과성 분석이나 효율성 진단(강인성, 2008; 이병기외, 2008), 민간위탁의 결정요인이나 영향요인 분석(추병주, 2012; 권경한, 2012; 김준기, 2011), 운영성과 분석(이현우, 2011; 김정혜, 2001) 등에 머물고 있음
- 그러나 실제로 민간위탁제도의 운영성과나 효과를 분석하기 이전에 제대로 된 성과를 내기 위한 제도나 운영체계 등이 정비되어 있었는지를 살펴볼 필요가 있음
 - 특히 공유재산 중 일반재산의 관리방안에 관한 선행연구(장교식, 2012; 고경훈 외, 2009)는 일부 있으나 행정재산의 운영방안에 관한 연구는 거의 없는 실정임
- 이상과 같이 학술적인 부분 외에 실무부문에 있어서도 2010년도에 업무편람을 배부했다가 이후 지속하지 않은 이유가 당시 행정자치부로 주요 업무를 처리하기 곤란할 정도로 문의 전화가 쇄도하여 계속발간을 하지 않았다고 함
 - 이 때 문의내용의 대부분은 민간위탁기간이나 재위탁, 의회동의 여부 등이 명확하지 않음에 따라 어느 법이나 조례를 우선 적용해야 할지에 대한 질의였음
- 따라서 본 연구에서는 법 및 조례 등을 망라한 분석을 통해 명확한 법 적용 방안을 제시하고 행정재산 민간위탁 즉 관리위탁의 운영기준 방안을 제시하는 데 차별성이 있음
- 또한 구체적인 민간위탁 관리기준의 마련이 필요함에 따른 운영기준 항목별 개선방안을 제시하는데 목적이 있음

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

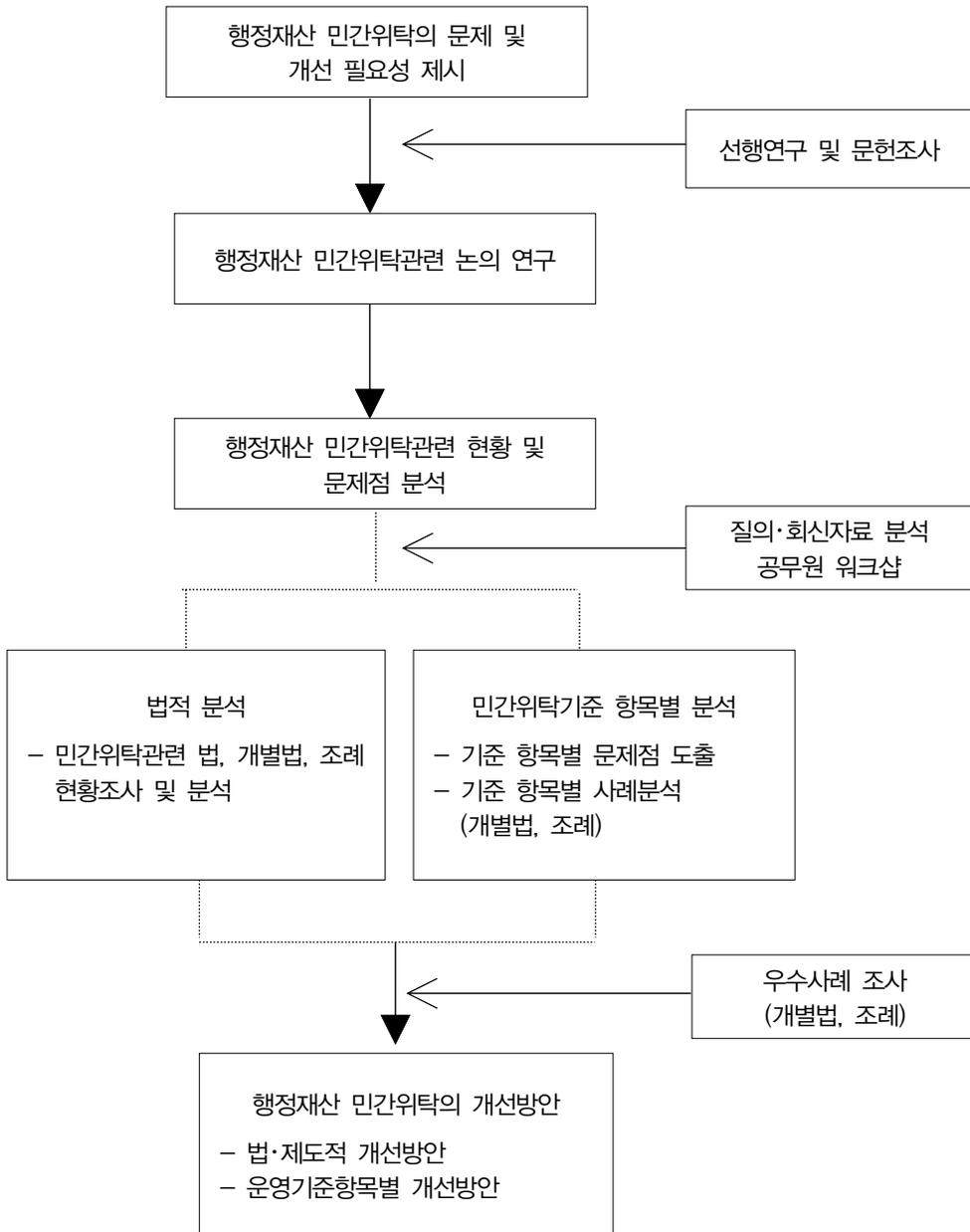
- 본 연구는 민간위탁관련 법령 및 조례 분석 및 유형화, 행정재산의 민간위탁 기준 마련 방안을 제시하기 위한 연구임
 - 큰 틀에서는 행정서비스의 민간위탁제도에 대해서 고찰하고 현행 법령 및 조례운영상의 문제점을 발췌함
 - 행정재산의 효율적 민간위탁 관리운영기준 마련을 위해 기준항목별 방안 제시
- 각 법에 흩어져 있거나 명확하지 않은 내용들을 정리하기 위해서는 지방자치법이나 공유재산 및 물품관리법, 사회복지나 환경, 문화 및 관광분야 등의 각 개별법 검토가 필요함
 - 또한 명확하지 않은 지자체별 민간위탁제도 운영실태를 분석하기 위해서는 조례 검토 및 분석이 있어야 할 것임

2. 연구의 방법

- 지방자치법, 지방재정법, 공유재산 및 물품관리법 및 분야별 개별법령 분석
 - 민간위탁 부분을 발췌해 내서 상충된 부분에 대한 문제점 제시
- 지방자치단체 조례 분석
 - 지자체별로 상대적으로 구체적이거나 근거만 명시해 놓는 등 운영방식이 서로 다른 조례들을 조사
- 공무원 대상 워크숍 개최
 - 법령 분석을 통한 문제점 발굴과 함께 실무적으로 지자체 공무원들이 행정재산 민간위탁을 추진함에 있어서 느껴왔던 애로사항이나 문제점들에 대해 청취하고 기준마련에 반영

- 질의·회신자료 분석
 - － 행정재산 민간위탁과 관련하여 많은 민원이 발생하고 있는 만큼 지자체 질의 및 회신자료를 분석하여 문제점을 명확히 하고 민간위탁 운영기준 마련에 반영함
- 행정재산 민간위탁의 해외사례 분석
 - － 우리나라보다 민간위탁을 오랜 기간 운영해오고 있는 외국의 사례분석을 통해 시사점 도출

제3절 연구의 분석 틀



제2장

행정재산 민간위탁의 의의

제1절 민간위탁의 의의

제2절 행정재산 민간위탁의 정의

제3절 외국의 민간위탁 사례

제2장

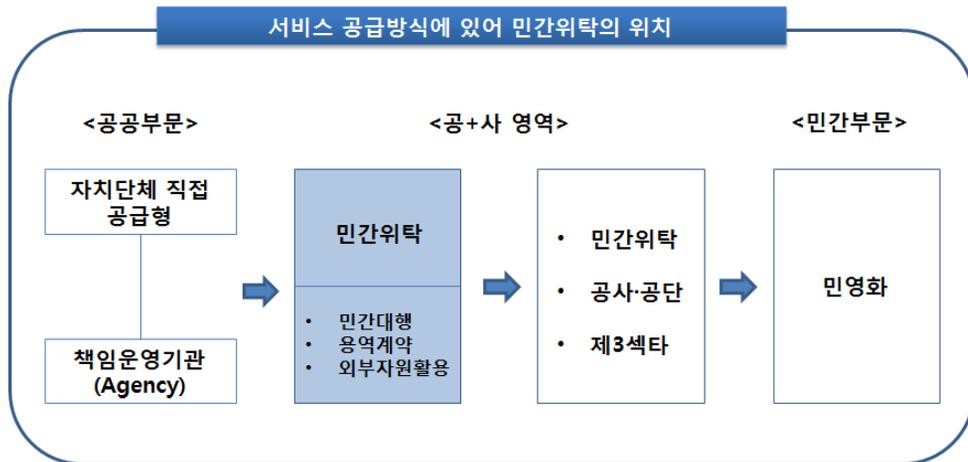
행정재산 민간위탁의 의의

제1절 민간위탁의 의의

1. 민간위탁의 개념

- 민간위탁이란 지방자치단체의 사무를 공무원을 통해 직접 처리하지 않고 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하여 공공의 목적을 달성하는 것을 말함
 - － 이는 조직의 경량화를 통해 저렴한 행정비용(Cost-Less)으로 행정서비스를 효율적으로 공급하고, 경영적 시각에서 행정업무를 관리하며 공공부문에서 직접 서비스를 공급하지 않고 민간을 통해 서비스를 제공하는 것임
- 이와 같이 행정업무의 민간위탁은 주민들의 다양한 서비스요구에 부응하기 위해 그 동안 지방자치단체의 부담을 경감하고 주민에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위해 1980년대 초에 미국, 영국, 캐나다 등을 중심으로 확산되기 시작하였음
- 지방정부 차원에서의 민간위탁은 중앙정부 차원에서의 민영화와는 달리 대부분 서비스 계약(Contracting Out)이라는 형식으로 이루어지고 있는 것이 특징임

<그림 2-1> 서비스 공급방식에 있어 민간위탁의 위치



2. 민간위탁의 필요성

- 예전에는 행정관청이 직접 수행하기 곤란한 업무의 경우에만 민간위탁하였으나, 현대행정의 복잡·다양성으로 인하여 지방자치단체가 직접 업무를 수행하기 보다는 전문기술이 풍부한 민간에 맡겨 이를 수행하도록 하는 경향이 많아지고 있음
- 이와 같이 행정업무를 민간위탁하는 이유는 첫째 행정조직의 비대화를 억제하고, 둘째 민간의 특수한 전문기술을 활용함으로써 행정사무의 능률성을 높이고 비용을 절감하며, 셋째 국민생활과 직결되는 단순행정업무를 신속하게 처리하는 데에 있음
- 특히, 민간위탁의 추진은 1998년 「국민의 정부」 출범 후 작은 정부를 지향하는 정부방침상 행정조직관리에 있어서 매우 중요한 과제의 하나로 정부가 지향하는 규제개혁 측면 뿐만 아니라 행정의 고비용·저효율 시스템을 개선하기 위해 적극적으로 추진하게 되었음

〈표 2-1〉 민간위탁의 배경

구분	요인	방법·수단
민영화의 시대적 조류	· 국가 및 지방자치단체의 역할 증대 · 규제·지도 중심에서 조정·보완으로	· 시장경제원리 적용 · 민간경영기법 도입
행정기능의 비대화와 자성적 비판	· 행정범위 확대, 조직확장, 공무원 증가 · 역기능 심화, 관료제 병폐 등	· 작은 정부의 구현 · 행정의 생산성·효율성 제고 · 민간자원의 활용·활성화
지방자치단체의 재정적 취약	· 재정압박 심화 · 행정수요 급증	· 서비스 기능의 제고 · 단순기능 위탁→운영전반 위탁

3. 민간위탁의 영역 및 유사용어

가. 민간위탁의 영역

○ 민간위탁 영역

- 비권력적 시설관리기능 등 민간참여로 전문성을 높일 수 있는 기능
예) 물재생시설, 쓰레기소각장, 분뇨처리장 운영 등
- 민간이 더 우수한 전문기술을 갖춘 시험·연구조사기능
예) 건설안전시험, 교량안전점검, 공사감리 등
- 민간이 운영할 경우 운영이 활성화되는 기능
예) 문화예술회관, 체육시설 등 주민이용 개방시설 등
- 비영리사회단체를 통해서 운영·관리가 효율적인 기능 등
예) 사회복지시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관 등

○ 민간위탁 제한 영역

- 주민의 권리·의무 및 의식주 생활에 직접적 영향을 미치는 사무
- 법적 근거 등 합리적 사유가 없는 사회·공익서비스 분야의 사무
- 위탁시 지나친 수익성 추구로 공공성을 저해할 우려가 있는 사무
- 개별 법령 또는 조례상 “위탁” 용어를 사용하여도 실질적 의미가 민간위탁 개념에 적합하지 않은 사무
예) 한강조례상 편익시설, 공원조례상 편익시설 등의 위탁은 사용 수익허가 사항으로 민간위탁과 구분 운영

나. 민간위탁 유사용어

- 민간위탁에 대한 법적 정의는 각종 법령 또는 조례·규칙에서 정하는 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말하는 것으로 유사용어에 대하여 살펴보면 다음과 같음

유 형 별 예 시

- 조사업무 : 자연환경 조사, 도로교통량 조사, 통계조사 등
- 검사·검정업무 : 특정물질의 처리확인, 고엽제후유증환자재분류 신체검사 등
- 관리업무 : 도시공원 및 공원시설 관리, 도서관·박물관·환경시설 등 시설물 관리, 행정재산·보존재산 관리 등

1) 위 탁

- 위탁은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 보조기관·하부행정기관 등 하위기관이 아닌 동등한 수준의 다른 행정기관의 장이나 법인·단체 또는 그 기관이나 개인 등 민간기관에게 맡겨 수탁자의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 말함
 - 이는 행정사무를 수탁자의 명의로 책임하에 수행하고, 법률효과도 1차적으로 수탁자에 귀속됨
- 이러한 점에서 공권력에 의한 강제성이 수반되는 권력적 사무 또는 재량적인 가치판단을 요하는 사무 등은 위탁의 대상으로 선정하기 곤란하며, 보다 세부적으로 위탁과 민간위탁을 구분하자면 전자는 수탁기관이 공공단체 또는 그 기관이고 후자는 사법인·단체 또는 그 기관이나 개인임

2) 위임

- 위임은 각종 법률에서 정하는 행정기관장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하부행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것임
- 행정권한이 위임되면 그 권한은 위임받은 범위 안에서 수임기관의 권한으로 사실상 이관됨

<표 2-2> 위임과 위탁의 비교

같은 점	다른 점	
	위임	위탁
행정권한을 본래의 권한자에게 그대로 유보한 상태에서 수임·수탁받은 자가 그의 명의로 책임하에 행사함	하부행정기관이나 보조 기관을 대상으로 함 (주로 상하관계에서 이루어짐)	다른 행정기관이나 법인·단체 또는 사인을 대상으로 함 (주로 수평관계간에서 이루어짐)

3) 사용수익허가

- 행정재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 허용하는 것(공유재산 및 물품관리법)

4) 대부계약

- 일반재산 또는 물품을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 체결하는 계약(공유재산 및 물품관리법)

5) 대행

- 대행은 실정법상으로 여러 의미로 규정되어 있으나 크게 두 가지로 요약되어짐
 - 첫째, 행정기관이 법령상의 권한을 그의 명의로 책임하에 행사하되 권한의 행사에 따른 실무를 대행기관으로 하여금 행하게 하는 경우

- 둘째 대행기관이 그의 명의로 권한을 행사하되 그 법률적 효과가 본래의 권한자인 행정기관이 행한 것으로 간주되는 경우가 있는데 이는 사무를 수행하는 자의 명의를 행정기관이든 대행자이든 대주민관계에서의 책임은 행정기관에 있음

6) 이 양

- 위임 및 위탁이 권한을 본래의 권한자에게 유보되는 것을 전제로 하는 것에 비하여 이양은 권한자체가 제3자에게 변경되는 것을 말함
 - 예를 들면 법령상 중앙행정기관의 권한으로 되어 있는 것을 당해 법령을 개정하여 지방자치단체의 장에게 그 권한을 이관하는 경우임

7) 아웃소싱(외부조달 또는 외부자원 활용)

- 아웃소싱은 행정기관이 내부적으로 수행하는 사무 또는 법령에서 행정기관이 수행해야 하는 사무로 규정하고 있지 않은 사무를 직접 행정기관이 수행하지 않고 이들에 대한 수요자적 입장에서 외부로부터 구매하는 방식으로 대체하는 것임
 - 원래 아웃소싱 개념은 민간분야에서 사용되던 개념으로 특정기관 또는 조직이 내부적으로 필요로 하는 특정재화나 서비스를 직접 생산하여 충당하지 않고 이들에 대한 수요자적 입장에서 외부로부터 구매하는 방식으로 대체하는 것을 의미하는 것임
 - 아웃소싱의 전형적인 형태는 행정기관이 필요로 하는 물품을 외부에서 조달하는 조달물품에 대한 구입을 들 수 있음

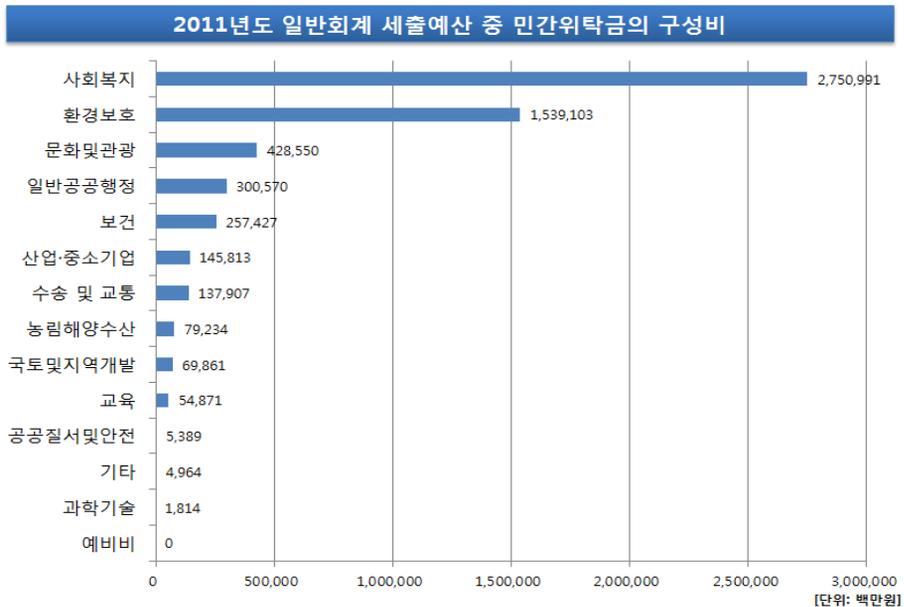
8) 민 영 화

- 일반적으로 널리 사용되는 민영화의 개념은 민영화를 매우 폭넓게 광의로 정의하는 경우임

- 광의의 의미에서 민영화는 재화·서비스의 생산 및 공급에 있어 정부의 역할을 축소하거나 민간부문의 역할을 증가시키는 모든 활동을 총칭함
- 협의의 개념으로서의 민영화는 국가의 정치 및 경제적 여건에 따라 특정되어지는데 정부가 보유하고 있는 공기업 등 국유재산을 널리 매각하는 유럽과 아시아 국가들은 국유재산의 매각이 협의의 민영화로 이해되고 있으며, 정부가 국가경제에서 차지하는 비중이 낮은 미국에서는 민간위탁이 협의의 개념으로 정의되고 있음

9) 민간위탁 현황

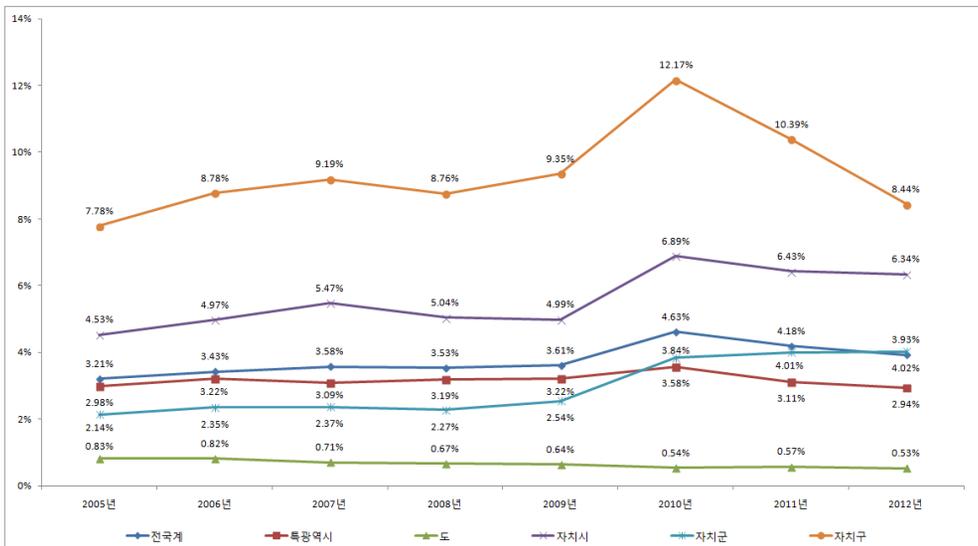
- 분야별 민간위탁 규모를 살펴보면 사회복지분야가 월등히 많고 다음이 환경보호분야, 문화 및 관광분야의 순서임
- 따라서 본 연구에서도 사회복지 및 환경 분야의 법률을 중심으로 검토할 것임



자료: 배성기(2013), 「전국 민간위탁 운영현황 분석」

- 일반회계 세출예산 중 민간위탁관련 예산비율의 추이를 전국과 특광역시, 도, 시, 군, 구별로 살펴보면 그림에서 보는 바와 같이 구를 제외한 대부분의 계층에서 증가추세를 보이고 있음
- 특히 시와 군의 경우 감소세 없이 꾸준히 증가하고 있음을 보임에 따라 재정건전성과 연계해서 고려해 볼 때 민간위탁에 대한 좀 더 철저한 관리가 필요함을 알 수 있음

<그림 2-2> 일반회계 세출예산 중 민간위탁관련 예산 비율 추이('05-'12)



자료: 배성기(2011). 『전국 민간위탁 현황 분석』, 한국민간위탁경영연구소를 중심으로 업데이트

- 민간위탁업체 선정방법을 살펴보면 아래의 표에서 보는 바와 같이 기타의 방법(2,217)이 가장 많았고, 다음이 수의계약(1,813), 적격심사(1,740)의 순서였음
- 여기서 기타의 방법이란 일반경쟁 및 제한경쟁도 아니며, 수의계약 및 적격심사의 형태도 아닌 것으로서 이 비율이 가장 높다는 것은 민간위탁의 계약형태가 투명하지 않음을 알 수 있음
 - 수의계약 비율이 높다는 것도 바람직하지 않아 보임

<표 2-3> 전국 민간위탁 현황(2011)

구분	사업수	지자체별 평균 사업수	사업별 평균예산	사업별 평균 기간	위탁업체 선정방법							
					①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
전국	6,990 (100%)	28.65	783.41	27.8	284 (100%)	235 (100%)	617 (100%)	1,740 (100%)	29 (100%)	1,813 (100%)	2,217 (100%)	55 (100%)
특광역시	823 (11.8%)	117.57	2,717.95	31.8	3 (1.1%)	25 (10.6%)	29 (4.7%)	80 (4.6%)	0 (0.0%)	171 (9.4%)	499 (22.5%)	16 (29.1%)
도	304 (4.3%)	33.78	516.95	24.2	20 (7.0%)	9 (3.8%)	28 (4.5%)	36 (2.1%)	0 (0.0%)	129 (7.1%)	82 (3.7%)	0 (0.0%)
시	2,588 (37.0%)	35.45	587.02	27.6	135 (47.5%)	123 (52.3%)	199 (32.3%)	674 (38.7%)	7 (24.1%)	731 (40.3%)	698 (31.5%)	21 (38.2%)
군	1,077 (15.4%)	12.52	507.64	26.9	33 (11.6%)	24 (10.2%)	166 (26.9%)	293 (16.8%)	3 (10.3%)	291 (16.1%)	256 (11.5%)	11 (20.0%)
자치구	2,198 (31.4%)	31.86	411.11	27.4	93 (32.7%)	54 (23.0%)	195 (31.6%)	657 (37.8%)	19 (65.5%)	491 (27.1%)	682 (30.8%)	7 (12.7%)

주: 위탁업체선정방법은 ①일반경쟁-최저가 ②일반경쟁-제한적 최저가 ③협상에 의한 계약 ④적격심사
 ⑤규격가격분리입찰 ⑥수의계약 ⑦기타 ⑧두 가지 이상의 방법을 병행하는 경우임
 자료: 배성기(2013). 『전국 민간위탁 운영현황 분석』, 한국민간위탁경영연구소

4. 민간위탁의 방식 및 선정기준

가. 민간위탁 방식¹⁾

(1) 법정위탁

- 행정권한의 민간위탁은 법률에 의해서 권한의 주체를 대외적으로 변경하는 것이기 때문에 권한을 위탁할 때에는 국민이 알 수 있도록 하기 위하여 법령에 그 근거를 두는 것이 통상적인 방법임
- 행정권한의 민간위탁은 ①법정위탁과 ②계약위탁 내지 지정위탁으로 이루어짐
 - 이러한 법정위탁과 계약위탁·지정위탁 방식은 법령에 위임·위탁이라는 제목으로 조문을 설치하여 민간에 위탁할 사무의 종류와 수탁자를 규정하는 방식을 취하고 있음

1) 법정위탁과 지정위탁 부분은 최철호 274~275쪽을 참고로 하였음

- 즉 ① 법정위탁은 위탁되는 사무와 수탁자를 법령으로 정하는 것으로서 가령 액화석유가스의 안전 및 사업관리법 시행령 제19조가 있음

제19조(권한의 위임·위탁) ① 법 제42조제1항에 따라 산업통상자원부장관은 법 제52조제1항제10호에 따른 과태료 부과 권한을 시장·군수·구청장에게 위임한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

② 법 제42조제1항에 따라 시·도지사는 법 제3조제1항에 따른 액화석유가스 충전사업 또는 가스용품 제조사업의 허가 권한을 시장·군수·구청장에게 위임한다. <신설 2009.9.21.>

③ 산업통상자원부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제42조제2항에 따라 다음 각 호의 권한을 한국가스안전공사에 위탁한다. <개정 2009.9.21., 2011.11.23., 2013.3.23.>

1. 법 제12조제6항에 따른 안전관리규정 준수 여부의 확인과 평가
2. 법 제18조제1항에 따른 안전성확인
3. 법 제18조제2항에 따른 완성검사
4. 법 제19조제1항 본문에 따른 정기검사 및 수시검사
5. 법 제20조제1항 본문에 따른 수입가스용품의 검사
6. 법 제21조제2항에 따른 유통 중인 가스용품의 수집과 검사
7. 법 제27조제2항에 따른 액화석유가스 사용시설의 완성검사
8. 법 제28조제1항에 따른 안전교육의 실시
9. 법 제29조제1항에 따른 위해 방지 조치 명령
10. 법 제29조제2항에 따른 액화석유가스의 충전·집단공급·판매·영업소·위탁운송·저장·사용시설이나 용기·가스용품의 사용정지 명령
11. 검사기관이 실시하는 검사업무에 대한 지도와 확인

④ 산업통상자원부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제42조제3항에 따라 다음 각 호의 권한을 한국가스안전공사 또는 검사기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 한국가스안전공사에 위탁하는 권한과 검사기관에 위탁하는 권한의 구분 및 검사기관은 그 권한을 가진 산업통상자원부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 정하여 고시한다. <개정 2008.2.29., 2009.9.21., 2013.3.23.>

1. 법 제20조제1항 본문에 따른 가스용품의 검사. 다만, 수입가스용품의 검사는 제외한다.
2. 법 제26조제2항에 따른 액화석유가스의 품질검사
3. 법 제27조제2항에 따른 액화석유가스 사용시설의 정기검사

⑤ 산업통상자원부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 위임하거나 위탁한 업무에 관하여 그 위임이나 위탁을 받은 자를 감독한다. <개정 2008.2.29., 2009.9.21., 2013.3.23.>

(2) 지정위탁

- 계약위탁 또는 지정위탁은 법령에 위탁의 근거를 두고 이에 근거하여 행정기관과 수탁자가 위탁계약의 체결을 통하거나 행정기관이 수탁자를 지정함으로써 성립하는 민간위탁임

－ 가령 산업안전보건법 조항을 예로 들 수 있음

제65조(권한 등의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 고용노동부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방고용노동관서의 장에게 위임할 수 있다. <개정 2010.6.4.>

② 고용노동부장관은 이 법에 따른 업무 중 다음 각 호의 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공단·비영리법인 또는 관계 전문기관에 위탁할 수 있다. <개정 2010.6.4., 2011.7.25., 2013.6.12.>

1. 제4조제1항제2호, 제5호부터 제8호까지 및 제10호의 사항에 관한 업무
 2. 제27조제2항에 따른 기준제정위원회의 구성·운영
 3. 제28조제3항에 따른 안전·보건평가
 - 3의2. 제31조의2제1항에 따른 건설업기초교육을 실시하는 기관의 등록 업무
 4. 제32조제1항에 따른 안전·보건에 관한 직무교육
 - 4의2. 제32조의2제1항에 따른 평가에 관한 업무
 5. 제34조제2항 및 제4항에 따른 안전인증
 6. 제34조제5항에 따른 안전인증의 확인
 7. 제35조제1항에 따른 신고에 관한 업무
 8. 제36조제1항에 따른 안전검사
 9. 제36조의2제1항에 따른 자율검사프로그램의 인정
 - 9의2. 제36조의2제2항제2호에 따른 검사원의 양성교육
 10. 제36조의3제1항에 따른 지원과 같은 조 제2항에 따른 등록
 - 10의2. 제36조의4제1항에 따른 유해·위험기계등의 안전에 관한 정보의 종합관리
 11. 제38조의2제5항에 따른 기관석면조사 능력의 평가 및 지도·교육에 관한 업무
 - 11의2. 제38조의4제4항에 따른 석면해체·제거작업의 안전성평가에 관한 업무
 - 11의3. 제39조제3항에 따른 유해성·위험성 평가에 관한 업무
 12. 제41조제10항에 따른 물질안전·보건자료와 관련된 자료의 제공
 13. 제42조제8항에 따른 작업환경측정·분석 능력의 평가 및 지도·교육에 관한 업무
 - 13의2. 제42조제9항에 따른 지정측정기관의 평가에 관한 업무
 - 13의3. 제42조의2제1항에 따른 작업환경측정 결과의 신뢰성평가에 관한 업무
 14. 제43조제9항에 따른 건강진단능력의 평가 및 지도·교육에 관한 업무
 - 14의2. 제43조제10항에 따른 지정건강진단기관의 평가에 관한 업무
 15. 제43조의2제1항에 따른 역학조사
 16. 제44조제1항에 따른 건강관리수첩의 발급
 17. 제48조에 따른 유해·위험방지구획서의 접수, 심사 및 확인
 18. 제49조의2제1항 및 제3항에 따른 공정안전보고서의 접수·심사 및 같은 조 제6항에 따른 확인
 - 18의2. 제52조의4제5항에 따른 지도사 보수교육
 - 18의3. 제52조의10에 따른 지도사 연수교육
 - 18의4. 제61조제3호에 따른 시설의 설치·운영 업무
 19. 제62조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 보조·지원 및 보조·지원의 취소·환수에 관한 업무
- ③ 제2항에 따라 업무를 위탁받은 비영리법인 또는 관계 전문기관의 임직원은 형법 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

- 그런데 이러한 계약위탁이나 지정위탁은 법령에 수탁기관이 명시되지 않아 국민이 알지 못하는 문제가 있음
 - 따라서 위탁기관·수탁기관 및 위탁업무 등 위탁내용을 고시하도록 위임하는 방식이 필요하다. 가령 위에서 본 액화석유가스의 안전 및 사업관리법 시행령 제19조의 제3항과 아래와 같이 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제20조의 것을 볼 수 있음

제20조(도시공원 및 공원시설 관리의 위탁) ① 제19조제1항 및 제2항에 따라 도시공원을 관리하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 "공원관리청"이라 한다)는 도시공원 또는 공원시설의 관리를 공원관리청이 아닌 자에게 위탁할 수 있다.
② 공원관리청은 제1항에 따라 도시공원 또는 공원시설의 관리를 위탁하였을 때에는 그 내용을 공고하여야 한다.
③ 제1항에 따라 도시공원 또는 공원시설을 위탁받아 관리하는 자(이하 "공원수탁관리자"라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공원관리청의 업무를 대행할 수 있다.
[전문개정 2011.9.16].

나. 민간위탁 대상사무의 선정기준

- 민간위탁은 원칙적으로 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 업무에 한정되며 공권력 작용은 민간위탁의 대상에서 제외됨
- 구체적인 경우에 민간위탁이 가능한 것인지를 판단하기 위해서는 행정작용의 유형에 따른 법적 성격에 대한 검토가 필요하고 또한 수탁기관의 성격에 따라서 민간위탁업무의 범위도 다를 수밖에 없음
- 민간에 위탁할 수 있는 업무의 범위는 위탁대상업무의 법적 성격에 대한 검토와 함께 수탁기관의 설립목적·기관의 성격 등을 고려하고 공공성의 정도에 따라 구체적으로 정하여야 함
 - 즉 민간위탁은 행정기관이 아닌 공공단체·민간단체·법인·개인에게 행해질 수 있는데, 공공단체, 각종 협회 등 사업자단체, 일반법인 또는 개인에게 위탁할 수 있는 행정업무의 범위는 수탁자의 법적 성격에 따라 다를 수밖에 없음

- 예컨대 법률에 의하여 설립된 공기업이나 공단 등과 같이 특별한 행정목적 달성을 위하여 설립되고 인사·예산 등에 대하여 정부의 통제를 강하게 받는 준행정조직은 그 목적범위 안에서 필요한 강제적인 조사권한을 부여하는 것은 불가피하지만, 이 경우에도 이러한 조직은 기업성과 능률성을 중시하여 행정기관과 분리하여 설립한 것이므로, 행정기관과 동일한 정도의 직접적인 규제권한을 부여할 수는 없음²⁾
- 사업자단체에 대한 행정권한의 위탁은 해당 사업자에 대한 규제권한을 피규제자인 사업자 자신에게 위탁하는 것이나 마찬가지로 자율규제방식에 해당함
 - 때문에 동종업자에게 동종업자에 대한 강제적인 규제권한을 부여하는 것은 자칫 동종업자에 의하여 경쟁을 제한당함으로써 소비자에게 불리하게 작용할 소지가 적지 않기 때문에 위탁사무의 성격, 사업자단체의 공정성, 소비자에게 미치는 영향 등을 고려하여 위탁여부를 신중히 결정하여야 함³⁾⁴⁾

2) 최철호 276쪽.

이 대목에서 행정법학자들은 민간위탁과 기타의 경우를 혼동하는 경우가 발견된다. 가령 “한국은행 등 행정기관과 유사한 법인에는 다소 권력적 요소를 갖는 행정작용도 위탁할 여지가 있기 때문에 그 위탁의 범위는 다른 민간위탁기관에 비하여 넓을 수 있다”라거나, “변호사법 제7조 규정에 의하여 대한변호사협회가 변호사 등록을 하도록 규정한 것을 그 예로서 들고 있지만, 이 방식은 입법론적으로는 바람직하지 아니한 것으로서, 변호사 등록에 대한 사항은 법률상 주무부처장관에게 등록하도록 하고 대통령이 사업자단체에 위탁하는 방식을 택하는 것이 바람직” 하던가 하는 등의 대목을 발견할 수 있다(가령 유병훈, “행정사무의 민간위탁에 관한 고찰”, 법제연구총서, 법제처, 1993; 윤장근/우병렬, “사업자단체에 대한 행정권한위탁의 현황 및 문제점”, 법제개선연구 제3집, 법제처, 1997 등). 하지만 한국은행이나 변호사협회 등이 갖는 권한은 본래 행정기관이 갖을 수 있는 권한이라 할 수 없는 것이다. 특히 한국은행의 업무를 행정기관 유사한 법인이라고 파악하는 것은 우리나라의 현실과 부합할지는 모르겠으나, 중앙은행 탄생의 본래적 의미나 역할 그리고 역사적 상황에 대한 성찰을 생각한다면, 전혀 옳지 않다.

3) 김승열, “정부업무 민간위탁의 한계와 공정성 확보방안”, 법제, 2000.9, 59~60쪽.

4) 한국거래소 등 자율규제기관 등이 활약하는 것이 주요 선진국의 예이기는 하지만 이러한 시장의 자율성은 시장의 생성부터가 업계에 의하여 이루어진 경우에 발견되는 것이라 할 것이다.

- 개인의 자유를 공공의 필요에 의하여 제한하거나 제한된 자유를 회복시키는 행위인 허가 등 이른바 ‘명령적 행위’, 상대방에게 일정한 권리·능력 등을 설정·변경 또는 소멸시키는 인가 등 ‘형성적 행위’, 목전에 급박한 행정상의 장애를 제거할 필요가 있는 경우 즉시 국민의 신체 또는 재산에 실력을 가하는 ‘행정상 즉시강제’ 등은 권력적 작용의 전형으로서 원칙적으로 민간위탁이 될 수 없음⁵⁾
 - 다만 권력적 작용에 속하는 것일지라도 행정처분 등의 전제가 되는 사무로서 객관적 사실의 존부를 재량의 여지없이 판단하는 사무는 민간위탁이 어려운 권력적 사무의 본체와는 구분하여 민간위탁이 가능할 것임
 - 이러한 사무에 해당하는지 여부는 입법시 그 사무의 내용·성질 등을 구체적으로 검토하여 판단하여야 한다.⁶⁾
- 신고영업의 경우 특정 사실의 통지로서의 영업신고에 대한 수리 업무는 민간위탁도 가능하다고 볼 수 있으나 행정청이 영업신고수리를 거부하거나 영업신고를 수리하더라도 신고영업자의 영업상 의무의 준수여부를 감독하여 위반시 행정제재를 부과하는 경우에는 신고가 완화된 허가로서의 본질을 갖고 있다고 보여지기 때문에 민간위탁의 대상이 되기는 어려움
 - 또한 신고영업과 관련된 행정조사, 행정처분 등의 업무는 대부분 행정행위의 성질을 가지고 있으므로 민간위탁의 대상으로 고려할 수 없다고 함⁷⁾
- 등록업무도 신고의 경우와 유사하다. 단순한 확인행위로서의 등록은 민간위탁의 대상이 될 수 있음
 - 단순한 확인행위로서의 등록이라면 민간위탁의 대상이 될 수도 있다.⁸⁾ 다만 완화된 허가영업으로서의 성질을 갖는 영업의 등록 및 등

5) 최철호 277쪽.

6) 유병훈, 209~210쪽.

7) 김재규, “행정권하의 위임·위탁·대리·대행 관련 입법모델 검토”, 법제연구총서, 법제처, 2003, 338쪽.

8) 구 행정자치부가 민간위탁 대상사무를 분류한 민간위탁처리지침은 민간위탁대상사무를, ① 검정

록 취소 등은 직업선택의 자유를 침해하는 권력적 행정작용이라 할 수 있고 따라서 원칙적으로 민간위탁의 대상이 될 수 없음⁹⁾

- 완전한 私人是 아니지만 공사·공단 등 특수법인에게 일부 권력적 행정작용을 위탁한 예를 보면, 규제적 효과를 가져오는 행정작용을 위탁한 것으로서, 액화석유가스의 안전 및 사업관리법의 규정에 의한 액화석유가스 충전사업 허가사업자, 액화석유가스사용자 등에 대한 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 권한 중 위해방지를 위한 조치명령, 시설 등의 사용정지명령의 권한을 고압가스안전관리법에 의한 한국가스안전공사에 위탁할 수 있고(액화석유가스의 안전 및 사업관리법 시행령 제19조), 관광진흥법에 의한 관광편의시설업 중 관광식당업·관광사진업·여행자동차터미널시설업 및 관광토속주판매업의 지정 및 지정취소에 관한 문화체육관광부장관의 권한을 동법에 의하여 설립된 지역별 관광협회에 위탁하는 것(관광진흥법 시행령 제65조) 등을 보면, 공사·공단 등 공공단체에 대해서는 일부 권력적 행정작용도 위탁하는 것을 볼 수 있음¹⁰⁾
- 결론적으로 정부조직법 제6조 제3항이 민간위탁이 가능한 업무로서 조사·검정 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 소관 사무를 예

업무(㉠검사/심사, ㉡조사, ㉢시험, ㉣검정), ㉡ 조장업무(㉠교육, ㉢등록/승인, ㉣증명/확인, ㉤추천, ㉥인/허가), ㉢ 단순사실행위(㉠측량/측정, ㉢청소/오물수거, ㉣지도/단속, ㉤관리, ㉥자료, ㉦기타)로 분류된다. 그 중에 등록은, 소위 조장업무로서 민간위탁이 가능하다고 분류하였다고 한다(김명용, 「사인에 의한 행정의 한계와 신장을 위한 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2004, 63쪽). 하지만 필자가 이 민간위탁처리지침을 찾으려고 애써 보았으나 찾지 못하였다.

- 9) 김재규 앞의 글 339쪽은, 2002년 정부가 국회에 제출한 보험업법 개정안 원안이, 보험설계사/보험대리업 및 보험중개업의 등록, 영업정지 명령 및 등록취소권한을 각각 보험협회 및 금융감독원에 부여하는 내용이 포함되었으나, 양 기관은 모두 순수이익단체 또는 민간단체의 성격을 띠는 바, 더구나 해당 등록 및 등록취소업무는 직업선택의 자유와 관련한 전통적인 공권력의 행사로서 정부조직법 제6조 규정에 따른 민간위탁 대상이 되지 아니하므로, 해당 권한은 구 금융감독위원회(현 금융위원회)의 권한으로 하고 그 권한의 일부를 위탁하는 형식을 취하도록 하는 것으로, 심의과정에서 바뀌었다는 점을 소개하고 있다.
- 10) 김재규 앞 글 340~341쪽을 인용하여, “지역별 관광협회는 공공단체로는 볼 수 없고 일종의 사업자단체에 불과한데, 이러한 사업자단체에 사업자에 대한 권력적 행정작용을 위탁한 것은 사업자단체가 위탁업무를 빌미로 사업자를 과도하게 통제할 우려가 있는 점, 사업자단체와 사업자는 모두 규제의 대상인데도 스스로 행정업무를 실제 수행하므로 공정성의 확보가 곤란한 점 등의 이유 때문에 바람직하지 않다”고 한다. 최철호 278쪽.

시하고 있으나, 이 조사·검정 업무가 국민의 권리·의무와 무관하다 할 수 없다는 데에 문제가 있음

- 그 조사가 행정조사를 의미하는데 행정조사는, “행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동”(행정조사기본법 제2조 제1호, 2007.5.17. 제정)으로서, ① 세무조사와 같은 권력적인 행정조사는 행정법상 행정강제, 행정벌 내지 행정법상의 의무이행확보수단을 넘어서 행정의 실효성확보수단의 하나로서 규제적인 성격을 갖고 있음¹¹⁾

제2절 행정재산 민간위탁의 정의

1. 행정재산의 정의

○ 공유재산 및 물품관리법 제5조에서는 공유재산 공유재산을 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산¹²⁾으로 구분하고 있으며 이 중 행정재산은 다음과 같이 정의하고 있음

① 공용재산

- 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산

11) 최철호 279쪽. 박균성 앞의 책 472쪽 등도 행정조사에 권력적 행정조사가 당연히 포함된다고 파악하며, 심지어 권력적 행정조사만 행정조사로 파악하는 견해(김동희 행정법 I, 박영사, 2012, 470쪽)도 있다.

12) "일반재산"이란 행정재산 외의 모든 공유재산을 말함

- ② 공공용재산
 - 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
- ③ 기업용재산
 - 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
- ④ 보존용재산
 - 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산
- 이상에 대해 동법 시행령 제3조에서는 다음과 같이 구체화 하고 있음
 - 법 제5조제2항제1호부터 제3호까지의 규정에서 "사용하기로 결정한 재산"이란 앞으로 5년 내에 사용하기로 결정한 재산을 말하고, "사용을 목적으로 건설 중인 재산"이란 건설을 위하여 지급한 기성 대가에 해당하는 건물 및 그 밖의 시설물을 말함

2. 행정재산 민간위탁의 정의

- 공유재산 및 물품관리법에서는 행정재산과 일반재산의 민간위탁을 나누어 관리하도록 하는데 이 때 행정재산의 민간위탁을 관리위탁, 일반재산은 위탁관리라는 용어로 사용함¹³⁾
- 공유재산 및 물품관리법상의 관리위탁이란 공유재산 중 행정재산을 관련 단체 또는 법인에게 위탁하여 당해 지방자치단체가 직접 관리운영하는 것과 같은 효과를 얻기 위한 목적으로 수탁자가 위탁자를 대신하여 재산을 관리운영하는 업무형태라고 할 수 있음(지방자치단체 공유재산 운영 기준, 2013)

13) 본 연구에서도 행정재산 민간위탁과 관리위탁을 혼용하여 사용할 것임

- 여기서 위탁관리(일반재산)의 방법 및 절차 등은 관리위탁(행정재산)과 상이하며, 행정재산을 위탁개발하고자 하는 경우에는 일반재산으로 용도폐지 후 개발 가능함
- 전술한 바와 같이 「지방자치단체 공유재산 운영기준」에서는 공권력에 의한 강제성이 수반되는 권력적 사무 또는 재량적인 가치판단을 요하는 사무 등은 위탁의 대상으로 선정하기 곤란하다고 명시하고 있음

제3절 외국의 민간위탁 사례¹⁴⁾

1. 미국

가. 행정 전반에 민간위탁의 도입

- 미국은 공공서비스 제공에 있어 많은 부분이 민간위탁으로 이루어지고 있는데 민간위탁은 민영화 방식의 하나로서 가장 오래되고 가장 일반적인 수단으로 인정되고 있음
 - 미국에서의 민간위탁은 공공서비스 분야에 경쟁을 도입하는 보편적인 방법으로 인식하고 있음
- 민간위탁은 비용효과(cost effectiveness)를 거둘 수 있고, 주민수요의 변화에 탄력성(flexibility)을 확보할 수 있으며, 대응성 및 관리(responsiveness and control)가 용이하다는 관점에서 다양하게 활용되고 있는 실정임

14) 외국의 민간위탁 사례는 ‘이병기·강인성의, 지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단, 2008’, ‘이갑영, 지방자치단체의 효율적 민간위탁 방안에 관한 연구, 2001’을 중심으로 요약·정리 하였음

나. 민간위탁 비율

- 1970년대에 처음으로 민영화가 시작되었고 1982년까지는 사회서비스의 민영화가 일반적이었고 1982년과 1988년 사이에 민영화의 수준은 낮아졌으나, 1992년과 1997년 조사에서는 꾸준히 증가하였음(강인성, 2008)
- 전통적으로 사회서비스에 대한 민영화는 비경쟁적이고 준 그랜트 협약, 특히 비정부조직과 이루어졌으나 민간영리기관과의 계약증가는 사회서비스에 대한 경쟁과 성과를 강조하는데서 비롯되었음

<표 2-4> 미국 지방정부의 민간계약 비율

(단위 %)

서비스	1982년	1988년	1992년	1997년
위생검사	1	3	2	4
곤충 및 설치류 통제	19	15	15	21
동물통제	15	11	14	17
동물보호소 운영	32	17	34	34
보육시설운영	72	34	88	79
어린이복지프로그램	31	17	17	27
노인을 위한 프로그램	37	19	30	34
병원의 운영 및 관리	30	24	61	71
공중보건 프로그램	37	19	13	30
약 및 알코올 관리 프로그램	51	24	54	56
정신건강 및 지체부자유 프로그램, 시설운영	50	35	44	45
죄수 및 교도소	n/a	1	1	3
가석방 프로그램	n/a	3	n/a	n/a
노숙자시설 운영	n/a	43	59	66
노숙자급식 프로그램	n/a	26	n/a	n/a

출처: ICMA(International City/County Management Association)에서 1982년, 1988년, 1992년, 1997년 실시한 조사자료를 토대로 구성.

- 1993년에서 1997년 사이에 주정부의 민영화는 대략 60% 정도에 이르렀으나, 1998년에서 2002년 사이에는 여기에 36%가 추가되었음
 - 12개 주정부 재무담당관들은 평균적으로 최소한 6%의 서비스가 민영화 되었다고 평가함

<표 2-5> 미국 주정부의 민영화 경향(1993-2002)

(단위 %)

구분	1993년~1997년	1998년~2002년
증가	60.1	36.2
동일한 수준	26.2	52.8
실시하지 않음	12.3	4.0
무응답	1.2	2.0
감소	0.2	5.0

출처: Survey of directions of executive agencies, The Council of State Governments, 1997 and 2002.

다. 유형별 민간위탁 현황

- 시가지 정화 및 교통서비스 분야, 안전 및 공공시설 운영관리 분야, 행정 지원서비스 분야별 민간위탁 현황을 살펴보면 아래 <표>와 같음
- 미국은 민간위탁시 영리조직인 민간기업을 활용하는 경향이 큰데 ICMA 자료에 따르면, 공공사업과 교통 공공시설관리·운영, 공공안전, 공원 및 레크리에이션, 일반행정 기능의 경우 비영리조직보다는 민간기업에 위탁하는 경향이 큼
 - 반면 문화·예술프로그램이나 박물관 운영은 비영리조직에 위탁하고 있음

<표 2-6> 미국 지방정부 민간위탁의 일반적 현황(1998년 기준)

서비스 내용	민간위탁 비율(%)	수탁자
■ 시가지 정화 및 교통서비스 분야 - 상업지역 쓰레기 수거 - 주거지역 쓰레기 수거 - 가로수 정리·심기 - 신호등 설치·유지관리 - 공공버스 운영체계 관리 - 공항운영 - 가로등 관리	41 34 30 25 21 21 38	민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업
■ 안전 및 공공시설 운영관리 분야 - 자동차 견인 및 보관 - 문화·예술 프로그램 운영 - 박물관 운영	78 38 30	민간기업 비영리단체 비영리단체

서비스 내용	민간위탁 비율(%)	수탁자
■ 행정지원서비스		
- 법률서비스	48	민간기업
- 군 중장비 유지·관리	31	민간기업
- 자료처리	22	민간기업
- 급료지급	10	민간기업
- 조세평가 업무	6	민간기업

자료: 이갑영, 지방자치단체의 효율적 민간위탁 방안에 관한 연구, 2001.

- 지방정부 수준에서 민영화 되는 서비스들은 일반적으로 다음의 네 가지 특징들이 있음:
 - 공공분야에 의해 수행되어야 할 본질적인 이유가 없는 활동들
 - 지방정부에 의해 공급되고 있는 사적인 재화들
 - 서비스를 수행하기 위해 낮은 수준의 기술이 요구되는 직무
 - 정부가 감시하고 관리하기 용이한 서비스들
- 주정부 및 지방정부들은 "소프트" 서비스들 (예를 들어 복지, 보육 등)의 민영화를 증가시키고 있으나 "하드" 서비스에 비하면 낮은 수준임

라. 민영화 이유

- 가장 큰 민영화의 이유는 정부 예산절감에 있고 이외에도 많이 거론되는 민영화의 이유는 다음과 같음: 전문가의 활용, 유연성의 증가와 레드테일의 감소, 서비스의 신속한 전달, 수준 높은 서비스의 달성, 정부는 정부본래의 기능에 충실, 신기술의 활용, 그리고 효율성 증대

<표 2-7> 미국의 민영화 이유(1997년, 2002년)

(단위 %)

구분	1997	2002
비용절감	44.8	68.4
탄력성 제고 / 번문욕례 감소	29.3	32.8
서비스 질 제고	12.1	9.2
혁신 제고	15.5	1.3
정치적 리더십의 지지 제고	32.8	1.3

구분	1997	2002
정부 인력 및 기술의 부족	19.0	53.9
신속한 집행	19.0	14.4
기타	10.3	7.8

출처: Survey of state budget directors and legislative service agency directors. The Council of State Government, 1997 and 2004.

마. 민간위탁방법 및 추진절차

1) 민간위탁시 고려사항

- 민간위탁시 고려하는 사항을 살펴보면 다음과 같음
 - 어떤 서비스가 위탁에 알맞은가?
 - 위탁자 선정에 있어서 위탁시장이 독점인가, 과점인가, 완전경쟁시장인가?
 - 위탁자에게 고정가격이 적용되는가, 지출비용을 모두 보상받는가, 성공적인 사업완료시 계약비용이 지불되는가, 위험부담이 큰 사업의 경우 성실한 사업수행에 대해 비용지불이 이루어지는가?
 - 계약에 단일항목의 서비스 제공을 요구하는가, 복수항목의 서비스를 요구하는가, 아니면 사후에 요구되는 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 할 것인가?
 - 계약에 인센티브를 제공하고 수정이 가능하도록 할 것인가?
 - 어떻게 권한과 분쟁조정이 이루어질 것인가?
 - 위탁입찰의 평가기준은 무엇인가?
 - 공무원들의 재량정도는 어떻게 되는가?
 - 관리감독의 내용과 수준은 어떠한가?

2) 민간위탁 결정

- 다음과 같은 서비스업무나 상황에 있어서 직접 서비스제공보다 위탁이 바람직함:

- 위탁업무가 정확하고 미리 구체화될 수 있음
- 성과가 쉽게 측정되고 평가될 수 있음
- 잠재적인 위탁공급자의 완전경쟁시장이 존재함
- 위탁업무가 정부기관의 핵심업무가 아님
- 서비스에 대한 수요가 시간이 지남에 따라 변화함
- 정부보다 민간공급자가 필요한 기술을 지닌 인력을 쉽게 고용할 수 있음
- 민간공급자가 서비스 전달에 있어서 훨씬 더 큰 규모의 경제를 가져올 수 있음

3) 민관경쟁위탁방법

○ 위탁과정설계

- 민관기관 양자 순차적이 아닌 모두 일회에 걸쳐 동시에 입찰서를 제출함
- 공공기관의 경우 Consultant의 자문을 받을 수 있음
- 독립기관이 공공기관의 제안입찰서를 평가해야 함
- 정부구매자와 서비스 제공기관이 서로 다른 기관이어야 함

○ 비용

- 정부는 민간기관의 임금이나 부가급여를 규정해서는 안됨
- 정부는 최소비용절감선을 설정해서는 안됨
- 비용산정에서 가능비용을 사용할 경우 공공기관이 유리하고 완전원가 배분을 사용할 경우 민간기관이 유리함
- 거래비용은 비례적으로 포함되거나 제외되어야 함. 현재 서비스전달이 민간에서 이루어질 때는 공공기관에 포함시키고 현재 전달이 정부에서 이루어질 때는 민간기관에 포함시킴
- 거래비용과 같이 계약집행 또는 모니터비용은 비례적으로 제외되거나 포함되어야 함

○ 계약집행

- 계약이 공공기관과 체결되면 계약조건들이 양해각서에 기록되어야 함
- 민간 또는 공공기관 계약자의 성과가 모니터 되어야 함
- 민간 또는 공공기관 계약자의 계약조건에 성과달성하지 못할 경우에 대한 처벌이 포함되어야 하고 처벌은 실패가 입증될 때마다 부과되어야 함

4) 민관경쟁위탁절차(New York City 사례)

○ 사전평가단계

- 대안서비스 전달이 가능한 서비스에 대한 검토
- 현재 서비스의 범위를 확인하고, 현재 비용평가를 하고, 위탁시 총비용을 산정함
- 다른 정부들이 서비스제공과 비용지출을 어떻게 하는지 파악
- 비용과 시장분석검토를 하는 가운데 서비스전달의 최고 방법을 결정
- 새로운 서비스의 범주와 기대산출의 초안 마련
- 입찰방식이 결정되면 Competition Coordination Committee(CCC)에 제안서 제출
- Local Law 35조에 적용될 경우 comptroller(감사관)에게 업무의 범위, 예비비용편익분석, 그리고 모든 보충자료를 제출
- 시간을 한정하고, 위탁비용을 산정하고, 구매방법을 결정하는 사전청구검토를 준비함. Mayor's Office of Contracts와 CCC에 검토와 승인을 위한 내부비용평가에 대한 검토의견을 제출
- 노사문제가 적용되면 Office of Labor Relations(OLR)에게 세부사항을 알리고 OLR의 guideline과 timetable을 따름
- 현재 운영비용을 절감할 수 있는 방안을 검토하고 수정된 비용을 평가함

○ 위탁구매선정단계

- 명세서 초안을 마련하고 제안요청(request for proposal, REP) 또는 입

찰공고를 냄. 성과기준, 모니터링기준, 입찰평가기준을 설정하고 평가위원회를 선정함

- CCC와 Office of Management and Budget으로부터 명세서에 대한 승인을 얻음
- 경쟁입찰서 또는 제안서를 청구함
- 노조에 입찰서 사본 또는 REP 사본을 제출함
- 입찰 또는 제안서를 접수
- Local Law 35조에 적용되면 Office of Legislative Affairs를 통해 시의회에 그리고 OLR을 통해 노조에 즉시 자료를 제출함
- 노조의 counterproposal 있다면 평가함
- 위탁자 선정이전에 위탁공급과 자체공급을 비교한 최종비용편익분석을 실시함. 분석결과를 comptroller, 시의회, 그리고 노조에 제출
- 의회청문회 이후 또는 30일 대기시한종료와 더불어 선정된 입찰자 또는 내부부서 또는 노조의 counterproposal에 대한 선정추천서 (recommendation for award, RFA)를 준비함
- 선정된 위탁업자가 민간기업이고 정부가 노조의 제안을 받아들이지 않는다면 정부는 CCC에 RFA를 제출함. CCC가 검토하고 승인하면 정부는 계약을 등록함
- 만일 노조의 제안을 선정하면, OLR은 CCC의 서명 후에 양해각서를 준비함
- 계약을 집행하고, 성과를 모니터링하고, 계약을 완료하고, 그리고 성과를 평가함

바. 민간위탁 사례

1) 메사추세츠주(Massachusetts)

- 메사추세츠주는 Essex 카운티의 고속도로 관리를 민영화 하였는데 이는 고속도로 관리의 질을 향상시키기 위한 것이었음

- 주정부의 보고에 따르면 계약 첫 해부터 전체적으로 4백 50만 달러의 비용 절감이 있었고 또한 고속도로 관리 서비스도 향상되었음

2) 미시건주(Michigan)

- 미시건주는 비용 절감을 위하여 군사시설 내의 안전관련 장치들을 민영화 하였고, 주정부의 보고에 따르면 1996년 회계연도에 약 1백 20만달러의 비용절감 효과가 있었으며 이는 해당연도에 70%를 절감한 것에 해당됨
- 또한, 이것은 연방정부의 보조금 기준에도 부합되는 것이었고 한 시설은 감독기능의 향상과 더불어 보안수준의 증가가 있었음

3) 인디애나폴리스주(Indianapolis)

- 하수정화 기능을 민영화시켰는데, 1994년과 1998년 사이에 비용 절감효과가 6천 5백만 달러가 있었으며 이는 42% 비용 절감에 해당됨
- 또한 이 프로젝트는 더 적은 인원으로 더 향상된 질과 처리능력을 보여주었음
- 도시 정부는 지역 경제의 발전을 위하여 공항 관리를 민영화 시켰으며 이 프로젝트는 1995년에서 2004년 사이에 1억 5백만 달러의 비용 절감 또는 조세수입 효과가 있는 것으로 알려졌고 이는 전체 정부 서비스의 28% 비용 절감에 해당됨
- 또한 도로관리를 민영화 하였으며 1992년과 1996년 사이에 약 7십만 달러, 즉 30%, 정도의 비용절감 효과가 있었고 이 민영화는 직원들의 생산성 증가와 수리된 전체 도로 마일의 증가가 있었음

사. 시사점

- 최근의 연방정부 법률의 변화로 인하여 보다 전통적인 정부기관들의 업무, 예를 들면, 복지, 교정, 자녀양육, 그리고 다양한 TANF 기능들에 대한 대기업들의 참여가 가능하게 되어 민간위탁의 범위가 넓어짐
- 이러한 민영화 노력들은 성공적인 측면과 실패한 측면의 양면을 다 보여주고 있는데 이는 위탁기능들에 대한 시장경쟁여부에 많은 영향을 받음
 - International City/County Management Association (ICMA) 는 2004년 도에 5,370 개의 도시와 카운티를 설문조사 하였는데 이 중 22 %가 민간위탁을 중단하고 그 기능을 정부가 회수하였다고 답하였음
 - 민간위탁이 중단된 이유로는 75%가 민간위탁의 질이었고 51%는 불충분한 비용절감 효과로 나타나서 민간위탁이 정부의 비능률성이나 비효과성을 치료하기 위한 만병통치약이 될 수는 없다는 것을 알 수 있음
- 정형적인 서비스들과 관련하여 성공적인 민간위탁 프로그램들의 공통점은 다음과 같음:
 - 내용이 명확하며 계량화가 가능한 서비스
 - 해당되는 정부기능을 수행할 수 있는 많은 민간부문 경쟁자들의 존재
 - 정부가 예상되는 서비스의 질을 성공적으로 확인할 수 있으며, 정부가 서비스의 질과 능률성의 기준을 보장하기 위하여 민간위탁업자를 성공적으로 감독
- 궁극적으로 성공적인 민간위탁프로그램의 공통점은 효과적으로 사전에 계약 내용을 구체화하고 사후에는 그 계약내용을 모니터할 수 있는 경쟁체제의 도입여부와 밀접하게 관련되어 있음
- 위탁에 있어서 민간기관 뿐만 아니라 타정부기관, 비영리기관까지 대상기관으로 범위를 넓게 설정하고 있으며 시장경쟁의 원리를 강조하고 있으며 위탁선정 및 절차에 있어서 비용편익분석 측면을 중요한 기준으로 삼고 있음

- 계약성과에 대한 지도감독에 중점을 두고 있으며 특히 계약당사자 공무원의 위탁관련 업무능력과 다양한 역할을 요구하고 있으며 성과에 대한 양적 질적 측정을 통한 감독을 강화하고 있음. 고객에 대한 서비스의 관점에서 성과에 대한 지도감독을 중요시 하고 있음
- 민간위탁을 고려할 경우 위탁사업과 관련된 시장환경(독점, 과점, 완전경쟁시장 등)을 매우 중요하게 여기며 비용산정과 지출에 있어서 사업의 성과나 완료여부와 연계시켜 고려하고 있음
- 위탁계약에 있어서 입찰에 대한 평가기준, 사업내용(단수, 복수, 사후서비스 등)을 분명하게 제시하고 입찰서에 대한 평가를 제3의 독립기관이 담당하도록 하며 평가위원회는 설정된 성과기준, 모니터링기준, 입찰평가기준을 바탕으로 평가하여 위탁기관을 선정함
- 민간위탁에 따른 권한과 분쟁조정문제까지 세심하게 고려하며 위탁사업에 대한 노조의 입찰제안도 허용하여 민간기관과 함께 공개입찰경쟁이 가능하도록 하고 있음
- 계약관리의 지도감독에 있어서 계약관리자의 역할이 중요하며, 이 계약관리자는 계약의 조정자, 조직자, 평가자, 중재자 그리고 진행자로서 다양한 역할을 수행하게 됨
- 서비스공급의 지도감독에 있어서 고객만족도에 대한 평가시스템이나 절차의 구비가 중요하며 서비스가 지연되지 않고 일정에 맞게 공급되는지 여부와 위탁이전보다 더 나은 생산성을 가지고 서비스공급이 이루어지고 있는지를 감독하고 있음
- 계약성과의 감독을 산출과 성과로 구분하여 지도감독을 수행하고 있고 산출에 대한 감독을 위해서 다양한 감독방법(직접, 사후, 예외, 정기, 부정기감독 등)을 활용하고 있고, 성과감독을 위해서 성과측정의 구체적인 지표와 기준을 제시하며 서비스의 적시성, 경제성, 만족도 측면에서 감독을 수행하고 있음

2. 일본

가. 민간위탁 현황

- 일본에서 자치단체에 행정개혁의 일환으로서 민간위탁을 추진하기 시작한 시기는 1985년에 자치성에서 지방행정혁신 지침을 책정하여 시달하면서 시작됨.
 - 이후 여러 제도적 제약요인 등을 개선하여 많은 자치단체에서 민간위탁을 활발하게 추진하고 있음
- 일본 지방자치단체의 경우, 증대하는 행정수요와 지방분권화에 대응하기 위해 재원배분의 효율화 및 경비지출의 절감 등 지방자치단체의 행정개혁과 연계하여 효율적인 행정시스템 구축의 일환으로 추진하고 있음
- 이를 위해 일본의 많은 자치단체에서는 행정개혁의 방향 및 지침을 책정하고 조직·기구의 재검토나 업무개선, 민간부문으로의 업무위탁, 직원의 능력개발 등을 추진하고 있음. 특히, 민간부문으로의 업무위탁은 행정혁신의 중요한 과제로 인식하고 있음
- 민간위탁이 촉진되고 있는 또 하나의 배경으로는 행정과 민간부문간 비용(코스트) 차이, 주민요구의 다양화, 민간부문의 전문성 향상 등을 들 수 있음
- 총무성에서 조사(2003년)한 민간위탁 분야(시정촌)를 일반사무와 시설운영사무로 나누어 살펴보면, 일반사무의 위탁분야로는 학교급식, 공용차 운전, 청사야간경비, 청소, 직원연수 등 20여개 분야에 민간위탁을 실시하고 있는 것으로 조사되었음. 시설운영사무의 위탁분야로는 보육시설, 공영주택관리, 체육관, 공민관, 도서관, 공원 등 20여개 분야에 민간위탁을 실시하고 있는 것으로 조사됨.

나. 민간위탁의 전제조건

- 일본 총무성에서는 민간위탁 업무를 적절히 선정하고 민간위탁의 효과가

충분히 나타날 수 있게 지방자치단체가 민간위탁 등을 실시할 경우 그 전제로서 고려해야 할 사항을 제시하고 있음

- 첫째, “업무개혁을 전제로 한 민간위탁”으로 자치단체가 자체적으로 행하던 업무를 민간에 위탁하는 경우 기존 업무에 대한 재검토가 필요함¹⁵⁾
- 둘째, “업무의 포괄화·공동화”로 민간위탁시 유사한 업무·시설을 포괄적으로 묶어 위탁하는 것이 보다 큰 효과를 기대할 수 있음
- 셋째, “민간위탁 등에 있어서의 경쟁 환경 유지”로 민간위탁을 통해 효율적인 행정을 실현하기 위해서는 공공서비스의 제공에 경쟁 환경을 확보하는 것이 필요함¹⁶⁾
- 넷째 “민간위탁 효과의 사전 측정”으로 민간위탁이 효율적·효과적으로 공공서비스의 제공이 가능하다고 판단되는 경우에 적극적으로 활용해야 할 필요가 있음¹⁷⁾

다. 민간위탁 사례

1) 도야마시(富山市)

- 도야마시는 하수도사업·정화센터를 포괄적 민간위탁을 실시하였는데 이전에는 운전, 보수점검 등의 업무를 개별적으로 민간위탁 하였으나, 전문업자에 의한 안정적인 오수처리의 실행·유지관리 코스트의 절감을 위해 2003년부터 포괄적으로 운전관리를 행하는 민간기업에 위탁코자 포괄적 민간위탁¹⁸⁾을 실시하였음

15) 기존 업무에 대한 재검토가 없이 종래의 집행방법을 전제로 해서 민간위탁 등을 실시하면, 업무의 표준화가 이루어지지 않아 업무가 오히려 복잡해지거나 민간의 노하우가 충분히 발휘되지 못하여, 효율화·서비스의 질 향상이라고 하는 효과가 발휘되지 못함

16) 공공서비스 제공의 담당자가 되는 민간사업자가 정기적으로 바뀔 기회가 담보되는 것이 중요함.

17) 이 경우 민간위탁을 실시해야 할 업무의 선정에 대해서는 사전에 적절한 비용효과 비교를 실시하는 것이 유용함

18) 포괄적 민간위탁이란 일반적으로는 ‘민간사업자가 시설을 적절히 운전하고, 일정의 성능을 발휘하면 시설의 운영방식 등 상세한 것에 대해서는 민간사업자의 제량에 맡기는 성능발주에 기초한 민간위탁 방식’으로 통상 종래의 민간위탁과 비교하여 위탁업무의 범위가 넓고, 계약연수도 복수

- 도야마시의 하수도사업·정화센터 포괄적 민간위탁의 위탁기간은 3년간이고, 포괄위탁의 성격상 매년 사업을 확대하면서 단계적으로 위탁하고 있음

<표 2-8> 도야마시 하수도·정화센터 포괄 민간위탁의 단계

2003년	오수처리, 탈수운정, 보수관리업무
2004년	약품·소모품의 조달, 관리업무
2005년	전력조달, 관리 및 돌발수리 대응업무, 하수처리시설 보수관리(업무범위의 확대)

- 도야마시의 하수도사업·정화센터 포괄적 민간위탁의 입찰방식은 종합평가형 지도경쟁입찰(제안서 평가)을 통하여 제안서 평가 1위 업체와 수의 계약을 체결함
- 도야마시의 하수도사업·정화센터 포괄적 민간위탁의 효과로는 위탁후 3년의 시점에서 평가한 결과 종래의 위탁방식에 비해 약 3억엔의 경비절감 효과 발생함

2) 오타시(太田市)

- 오타시 정수장 유지관리 민간위탁 사례로 오타시에서는 수년전부터 渡良瀬정수장, 利根정수장 관리업무의 일원화를 검토하였고 수도법 개정시 제3자 위탁(수도법 제24조 3)의 제도화(2002년 4월)함
- 오타시 정수장 유지관리 민간위탁의 목적은 전문 기술자에 의한 안전·안심·안정에 의한 식수의 공급과 경영비용 절감임
- 오타시 정수장 유지관리를 위한 민간의 근무체제는 아래의 표와 같음.
- 오타시 정수장 유지관리 민간위탁의 효과로는 설비기구의 보수·관리의 통일성 강화, 포괄위탁에 따른 경비절약, 전문기술자에 의해 업무의 항구화, 관리일원화에 따른 계획적 운영에 의해 취수시설의 적정가동, 전력량 절약을 들 수 있음

년도에 걸치는 등의 특성이 있음

- 오타시 정수장 유지관리 민간위탁에 따른 인력 및 비용효과도 구체적으로 제시하고 있는데 그 내용을 보면, 인력의 감축(5인 감축)하였으며 부수적으로 渡良瀬정수장, 利根정수장 관리의 일원화, 전문직원의 교육육성비 감축(업무집행과 교육수련), 기술자의 증원 억제효과가 나타남.
- 다음으로 비용효과(5년간의 비용)측면에서는 아래의 표와 같은 비용절감 효과가 나타남

<표 2-9> 일본 오타시 민간위탁의 비용절감 효과

제3자 위탁	시가 직영할 경우	절감효과
2,036백만엔	3,300백만엔	264백만엔 (8%)

3) 니가타시(新潟市)

- 니가타시의 가스사업 민간위탁 사례로 가스의 안정적 공급을 위한 시설 정비와 열량변경을 위한 경비의 확보가 어렵고, 전기 등 도시가스 이외의 다른 에너지의 고객확보 경쟁도 치열해지고 있으며, 경영상태가 한층 어려워지고 있는 상황에서 민간위탁을 결정함
- 니가타시의 가스사업 민간위탁의 조건을 보면, 최저 3년간은 위탁 전의 요금을 그대로 유지하는 것을 전제로 수의계약 체결함
- 니가타시의 가스사업 민간위탁을 수의계약으로 한 이유는 시 내외의 민간가스 5개사 중 의향을 표명한 0사에 대해 보안의 확보, 서비스체제의 정비, 위탁 후 당분간 요금체제의 유지 등 시가 요구하는 기본적인 조건을 충족하는 것이 가능하기 때문에 수의계약을 체결함
- 니가타시의 가스사업 민간위탁의 효과로는 향후 시장개방에 따른 에너지 시장의 동향을 예상하고, 조기에 위탁사업을 추진한 결과 비교적 양호한 경영 상태에서(일반회계 등에 특별한 추가적 부담을 요구하지 않고) 공영사업인 가스사업을 민간에 위탁함

- 직원에 대해서는 비상근직원 4명을 위탁기업에, 정규직원 12명을 일 반회계부서에 배치·전환하는 것으로 고용의 안정을 이룸.
- 위탁에 따라 시가 사업을 계속하는 경우와 비교해 아래와 같이 비용 절감 등의 효과가 나타남

<표 2-10> 니가타시 가스사업 비용절감 효과

구분	시가 사업을 계속했을 경우(예상)
안정공급과 열량변경을 위한 시설정비 등의 경비	약 14억 6천 만엔의 부담 증가
열량변경에 의한 원 가스 구입단가	1m ³ 당 약 10엔 상승
일반가정의 월 평균 사용요금	위탁 당시 요금보다 약 30% 상승

라. 시사점

- 일본 민간위탁의 특징은 지방자치단체의 주도하에 「민간에서 완성될 수 있는 것은 가능한 한 민간에게 맡긴다.」는 것으로 요약할 수 있음.
 - 이는 공공서비스의 질 향상, 코스트 삭감 등 공공성의 담보와 비용절 감이 전제될 수 있다면, 민간부문에 새로운 사업기회의 제공과 이에 따른 고용창출을 도모하는 데에 있음
- 관리운영 측면에서 일본 민간위탁의 특징은 계약과 관련된 절차 및 기준 등이 자치단체의 여건에 따라 차이가 많은 것으로 나타남.
 - 즉, 민간위탁이 명확한 기준에 근거한 관리운영이라기보다 사업의 내용 및 지역의 여건을 고려한 관리운영이라고 판단됨
- 지도감독 측면에서는 제도상으로는 어느 정도 갖추어진 것으로 보이나, 구체적인 운영사례에 나타난 시사점은 발견하지 못함
- 일본 자치단체 민간위탁 사례를 요약하면, 접근방법상의 취지는 매우 긍정적임. 관리운영 및 지도감독 측면에서는 전반적으로 개선 및 보완을 위해 많은 노력을 하고 있는 것으로 판단됨

3. 캐나다

가. 민간위탁의 방향

1) 민간위탁과 Alternative Service Delivery(ASD)

- 캐나다에서의 ASD는 연방주의, 지역적 그리고 문화적 다양성, 정부업무의 수평화 그리고 국제화 등으로 인한 복잡성과 상호연관성을 반영하고 있음
- 연방정부, 대부분의 주정부, 그리고 많은 지방정부들이 다양한 형태의 ASD를 점점 더 많이 사용하고 있으며 어떤 ASD들은 공식화된 형식과 절차를 갖고 있는 반면, 다른 ASD들은 각각의 상황에 맞는 단일한 선택으로 되어있음
- ASD는 다양한 수준의 정부와 기관들을 통하여 확산되어 오고 있으나 가장 잠재력이 큰 곳은 하위 정부들이며, 그 이유는 이들 하위 정부들에서는 프로그램이나 서비스들이 시민들과 밀접하게 연결되어 있으며 연방정부로부터 확산되는 혁신의 혜택을 받을 수 있기 때문임

2) Alternative Service Delivery의 개념 및 특징

- 캐나다의 민간위탁은 ASD (Alternative Service Delivery)가 대표적이며 캐나다만의 독특한 민간위탁 프로그램이며 현재 많은 국가들에서 채택되고 있음
- Ford & Zussman(1997)에 따르면 "ASD는 정부의 기능들을 개인들, 지역사회들, 그리고 다른 정부부문들과 공유하므로써, 고객에 대한 서비스의 전달을 향상시키는 창조적이고 역동적인 공공부문의 리스트럭처링"이라고 정의내리고 있음
- ADS는 민영화 뿐만 아니라 정부의 재조직화와 직무재설계를 포함하며 단순히 적자 감축, 권한 이양, 중앙기관 통제 등을 의미하는 것이 아니라

역할과 기능에 대한 신사고를 의미함. 또한 강력한 정책적 기초와 고객 서비스에 대한 초점을 둠

- 1990년대에 캐나다에서는 새로운 형태의 서비스 전달 메카니즘이 매우 많이 출현하였고 이들 중 많은 일부는 공공부문과 사부문의 성질을 다 갖고 있으므로 사실상 정부는 무제한적으로 새로운 서비스 전달체계를 만들어 낼 수 있음
- 다양한 서비스 전달 메카니즘은 다음의 네 가지 분야로 크게 분류할 수 있음: 정부부처 (정부의 부, 과 들), 공공기관 (법정 기관들 또는 비법정 기관들), 파트너십 (다른 정부들과의 협력 또는 계약), 민간부문 (영리 단체 또는 비영리 단체)

나. 지도감독 및 분쟁조정

- 성과감독은 민간위탁에 있어서 매우 중요한 부분으로 적절한 성과감독은 지방정부에서 서비스와 사회기반시설의 공급이 계약대로 이행되도록 보장해 줌
- 민간위탁계약은 운영의 성과에 대한 조항이 포함되어야 하며 이러한 조항들은 사회간접시설이나 서비스의 운영과 관리에 관한 내용 뿐만 아니라 고객에 대한 서비스 전달에 있어서 민간수탁자의 성과까지 포함되어야 함
- 주별 또는 월별 보고체계의 확립은 지방정부가 민간수탁자의 성과를 감독할 수 있게 해 주며 일단 민간위탁 프로젝트가 완성된 이후에, 일련의 보고서를 통하여 지방정부들이 추세를 확인하고 문제에 신속히 대응하게 해 줄 것임.
 - 지방정부는 민간위탁 계약에 대상, 기준, 성과평가 요인들을 포함시켜야 함

- 운영감독의 또 다른 요인은 고객들에 의해 평가되는 서비스의 질로서 민간수탁자에 의해서 공급되어지는 서비스는 항상 고객의 만족도를 염두에 두어야 함
- 지방정부는 불만접수를 위한 전화를 설치하거나, 설문조사를 실시하거나, 인터넷 웹페이지 그리고 이메일 주소 등을 활용하여 고객들의 의견이나 관심사를 반영할 수 있으며 이를 통하여 지방정부는 실제적인 서비스의 전달에 관한 민간수탁자의 성과를 감독할 수 있음
- 민간위탁은 많은 복잡한 법적인 문제를 포함하고 있으며 이러한 법적인 문제의 해석을 둘러싸고 민간위탁의 당사자 간에 분쟁이 발생할 수 있음
- 민간위탁은 둘 또는 그 이상의 당사자간의 장기간에 걸친 관계를 포함하고 있으며 분쟁조정 기구적인 목적은 어떠한 갈등상황이든지 신속하게 이를 해결하여 서비스의 고객들에게 혼란을 주지 않도록 함
- 그러나 이는 항상 쉽게 해결될 수 있는 것이 아니므로 민간위탁 계약시 분쟁조정 절차에 관하여 미리 준비하여 계약 당사자들이 문제를 해결할 수 있도록 도와야 함

다. 민간위탁 사례

1) 온타리오주 (Province of Ontario)

- 온타리오주는 부처들이 적절하고, 접근가능하며, 책임성 있는 프로그램과 서비스를 공급하게 하기 위하여 1996년에 ASD를 도입하였음
- 이로 인하여 공공 서비스 전달에 있어서 민간부문의 더 많은 확대, 그리고 정부 고유한 기능으로 남겨진 부분에 대한 보다 기업적이고 성과지향적인 접근의 증가가 요구되었음
- 온타리오는 ‘아웃사이드 인 (outside-in)’ 정부 방식을 선택하였는데, 이는 서비스 공급자보다는 고객으로서의 시민들에 초점을 맞추는 것임

- 1996년~2000년 동안의 성과를 보면, 지출액 절감이 615백만 달러였으며, 20000명의 인원 절감 있었고, 그 결과 14,000개의 일자리가 비정부조직 들에서의 ASD로 창출되었으며 온타리오의 혁신사례를 배우기 위해 130 여개 국가에서 방문하였음
- 온타리오 주는 이제 지역사회, 기업들, 그리고 다른 정부들과의 새로운 파트너십 기회를 모색하고 있으며, 또한 경영계획과 성과관리를 통하여 책임성을 향상시킬 계획을 갖고 있음

2) 매니토바주 (Province of Manitoba)

- 매니토바주는 1992년에 Special Operating Agencies Financing Authority (SOAs)법을 통과시킴으로써 SOAs를 ASD를 위한 주요 수단으로 확정하였음
- SOAs는 정부 내의 서비스 운영기관으로써 성과에 대한 보다 직접적인 책임을 부여받으며 또한 새로운 수준의 성과달성에 필요한 관리의 신축성을 부여받음
- SOAs가 전통적인 부서들과 다른 점은 분할된 임무, 선택적 서비스들, 발생주의회계, 용자와 투자에 대한 접근, 완전원가계산, 그리고 신축적인 임용제도임
- 매니토바주는 44%의 세입증가와 25%의 연간 비용절감, 58백만달러의 흑자 1,117개의 새로운 민간부문 고용기회와 166백만달러의 새로운 경제 활동 그리고 54% 증가된 서비스의 양, 그 중 98%는 112%가 늘어난 고객들에게 정시에 전달되었고, 93%의 고객만족도를 보여주었음

라. 시사점

- ASD를 중심으로 한 캐나다의 민간위탁은 지방정부가 처해 있는 상황, 정부의 정책흐름 및 맥락, 그리고 문화의 엄격성을 존중하는 가운데 구체화되고 추진되어 지고 있음

- ASD라는 큰 틀속에서 일관성 있게 민간위탁의 방향을 제시하고 있으며 사업시행의 비전과 정책을 전략적으로 일치시키려고 노력하고 있음
- 일반론적인 민영화를 통한 민간위탁의 매뉴얼과는 달리 오랜 시간의 ASD를 통한 경험과 시행착오를 바탕으로 일괄성 있고 체계적이며 실질적인 매뉴얼적인 가이드라인을 지방정부들에게 제시하고 있음
- 일괄패키지 형태의 ASD 가이드라인 속에서 지방정부의 민간위탁의 방향과 구성형태의 선택의 폭을 넓히고 아울러 지방정부의 상황과 특성을 고려한 자율적 사업수행을 강조함
- ASD의 적용 및 실행과 관련하여 민간위탁사업 준비단계부터 결과확인에 이르기까지 실제적인 방법과 추진절차를 제시하고 있으며 특히 현실적으로 성공적인 사업수행을 위해서 필요한 관리감독과 분쟁조정에 대해서 강조하고 있음
- ASD를 통한 민간위탁사업을 성공을 위해서 지방, 기업, 그리고 정치적인 옹호자들을 통한 리더십 발휘가 중요하며 사업 담당공무원들의 위탁사업에 대한 전문적인 능력 배양이 요구됨
- ASD의 현실적인 실행가능성과 실질적인 집행을 위해 정치적, 조직적, 인력적 측면을 고려하는 방법과 추진절차를 갖추고 있으며 위탁사업의 시행으로 인한 전환을 체계적으로 준비하고 매뉴얼화하고 있음
 - 특히 인력구조의 변화에 대하여 법적인 틀을 갖추으로써 위탁사업 추진시 인력이나 노조관련된 문제를 사전에 예방하고 있음
- 위탁사업의 평가에 있어서 서비스에 대한 시민접근성이나 고객만족도에 가치를 두는 구조틀 속에서 계약당사자들 중심의 성과감독이나 측정이 아닌 고객중심의 실질적인 결과에 바탕을 둔 사업집행과 평가가 이루어지도록 함
- 민간위탁을 위한 법규, 자원, 전문공무원, 책무성, 정책방향과 가이드 등이 잘 갖춰져 있음

- 민간위탁시의 인적자원관리에 중점을 두고 노사간 협상과 고용승계문제를 심도 깊게 다루고 있음
- 공익측면에서 민주성과 효율성을 갖춘 거버넌스와 시민중심의 서비스 공급에 초점을 맞추고 있음.
- 민간위탁의 목표와 전략적 순위를 명확히 하여 현실적인 성과를 기대하고 있고 다양한 성과측정수단을 개발하고 서비스개선과 시민만족도를 중심으로 성과측정을 실시하고 있음
- 감독에 있어서 전문가와 공무원의 정기적인 점검이 중요하며 정부와 민간부문이 합의한 대로 서비스가 공급되는지에 중점을 두고 있음
- 운영성과감독에 있어서 민간수탁자에 의해서 제공되는 서비스의 질을 고객만족도로 통해서 평가감독하고 있고 불만접수창구나 설문조사 등을 통해서 서비스전달에 대한 실제적인 성과감독을 하고 있음

제3장

행정재산 민간위탁의 법적 근거와 혼동요인 분석

제1절 민간위탁의 법적 근거

제2절 행정재산 민간위탁의 일반법과 특례법간 운용현황 및
혼동요인

제3절 개별법과 조례간 운용현황 및 혼동요인

제4절 종합: 행정재산 민간위탁 운영시 혼동요인

제3장

행정재산 민간위탁의 법적 근거와
혼동요인 분석

제1절 민간위탁의 법적 근거

1. 국가사무

- 행정권한의 민간위탁에 관한 근거법령은 「정부조직법」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」, 「지방자치법」 등을 들 수 있음
- 「정부조직법」상 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무의 일부를 보조기관¹⁹⁾ 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임할 수 있음(정부조직법 제6조 제1항 전단)
- 다시, 그 위임 또는 위탁을 받은 기관은 법령으로 정하는 바에 따라 위임 또는 위탁을 받은 사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 재위임할 수 있음(정부조직법 제6조 제1항 후단)
 - 그리고 이 경우 보조기관은 위임받은 사항의 범위에서 행정기관으로서 사무를 수행함(정부조직법 제6조 제2항).

19) 정부조직법 제2조 ③ 중앙행정기관의 보조기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 차관·차장·실장·국장 및 과장으로 한다. 다만, 실장·국장 및 과장의 명칭은 대통령령으로 정하는 바에 따라 본부장·단장·부장·팀장 등으로 달리 정할 수 있으며, 실장·국장 및 과장의 명칭을 달리 정한 보조기관은 이 법을 적용할 때 실장·국장 및 과장으로 본다.

④ 제3항에 따른 보조기관의 설치와 사무분장은 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정한다. 다만, 과의 설치와 사무분장은 총리령 또는 부령으로 정할 수 있다.

⑦ 제6항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 외교부의 보조기관 및 차관보·보좌기관은 외무공무원으로, 법무부의 보조기관 및 보좌기관은 검사로, 국방부의 보조기관 및 차관보·보좌기관과 병무청 및 방위사업청의 보조기관 및 보좌기관은 현역군인으로, 교육부의 보조기관 및 차관보·보좌기관은 교육공무원으로, 경찰청 및 해양경찰청의 보조기관 및 보좌기관은 경찰공무원으로, 소방방재청의 보조기관 및 보좌기관은 소방공무원으로 보할 수 있다.

- 민간위탁사무에 관한 근거규정은 같은 법 제6조 제3항에 있음
 - 즉 「정부조직법」상 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있음(동조 제3항)
 - 다른 법령에 특별한 규정이 없으면 시행령인 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따르도록 하고 있음(동령 제10조).
- 「정부조직법」은 조직법적인 수권권한만을 규정하고 있고 실제로 행정권한을 민간 위탁함에 있어서는 개별법령의 근거가 필요하고, 실질적으로는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」이라는 대통령령이 민간위탁의 규율에 관한 일반법적인 지위를 가진다고 할 수 있음

2. 지방사무

- 「정부조직법」은 앞에서 본 바와 같이 제6조에 의하여, 국가사무의 일부를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 처리할 수 있다는 개념을 갖고 있음
 - 법리상 지방자치단체에 위임하는 것을 단체위임이라 하고, 그 집행기관에게 위임하는 것을 기관위임이라 나눌 수 있을 것임
 - 결국 「정부조직법」과 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 지방자치단체의 기관(장)에게 위임하여 국가사무를 처리하도록 하는 근거규정이 됨
- 「지방자치법」 제102조는 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다” 고 하여 기관위임사무를 규정하고 있음
- 이러한 기관위임사무는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제4조에 따라, “특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(특

별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 교육감을 포함)나 시장·군수 또는 구청장은 행정의 능률향상과 주민의 편의를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 수입사무의 일부를 그 위임기관의 장의 승인을 받아 규칙으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장(교육장을 포함한다) 또는 읍·면·동장, 그 밖의 소속기관의 장에게 다시 위임할 수 있다.”

– 즉 위임기관의 승낙을 얻은 후, 지방자치단체장이 정한 규칙에 의하여서만 재위임할 수 있다. 대법원 판례²⁰⁾도 기관위임사무의 재위임에 대하여 동 규정을 원용하고 있음을 볼 수 있음

3. 행정재산의 민간위탁

- 민간위탁은 요컨대 ‘私人에 대한 위임’ 이라 표현될 수 있음
- 행정권한은 원칙적으로 행정기관이나 지방자치단체(장)에게 위임하여 처리할 수 있는 것임
 - 하지만 전술한 「정부조직법」 제6조 제3항은, 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있도록 하고 있음
- 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 행정기관은 법령에 따라 그 소관사무중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 것을 민간위탁의 기준으로 제시(동 규정 제11조)하면서, 아래와 같은 것들을 열거하고 있음
 - 단순 사실행위인 행정작용(동조 제1호), 공익성보다 능률성이 현저히

20) 대판 1995.7.11., 94누4615 전원합의체판결. 즉 “국가사무로서 지방자치단체의 장에게 위임된 이른바 기관위임사무는 …시·도지사가 지방자치단체의 조례에 의하여 이를 구청장 등에게 재위임할 수는 없고 행정권한의위임및위탁에관한규정 제4조에 의하여 위임기관의 장의 승인을 얻은 후 지방자치단체의 장이 제정한 규칙이 정하는 바에 따라 재위임하는 것만이 가능하다” 고 판시하였다.

요청되는 사무(동조 제2호), 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무(동조 제3호), 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무 등(동조 제4호)을 민간위탁할 수 있도록 정하고 있음

- 행정기관은 이 기준에 해당하는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요한 때에 한해 민간위탁을 할 수 있으며(동조 제2항), 행정기관이 위 사무들을 민간위탁하였을 때에는 필요한 사무처리지침을 시달하고, 그 처리에 필요한 적절한 조치를 취하도록 함(동조 제3항)
 - － 동 「규정」은 이외에도 민간위탁 대상기관의 선정기준, 계약의 체결방법, 지휘·감독, 사무편람의 작성, 처리 상황의 감사 등에 관한 사항을 정하고 있음
- 조금 더 피부에 와닿게 행정권한의 민간위탁에 대한 법적 의의를 정의하자면, 행정권한의 민간위탁이란 국가 또는 지방자치단체가 자신의 소관 사무 중 국민(주민)의 권리·의무와 직접 관련이 없는 사무를 민간의 법인·단체나 기업·개인 등에게 위탁(이전)하여 그의 명의로 책임하에 수행(공급)하게 하고 국가 또는 지방자치단체는 이러한 행정업무를 공급하는 민간부문에게 조세 또는 사용자 요금의 형태로 그 대가를 지급하는 것임²¹⁾
- 행정학은 민간위탁을 지방자치단체가 행정서비스를 민간에게 위임 내지 위탁이라고 보아, ‘국가 또는 지방공공단체 등의 사무나 사업을 국가 또는 공공단체 등이 직접처리하지 않고 감독권 등의 행정책임을 유보한 채 민간의 영리 또는 비영리기관과의 계약을 통해 재화나 서비스를 공급하는 행정서비스 전달방식의 하나’ 라고 하기도 함²²⁾

21) 최철호, “행정권한의 민간위탁에 관한 법적기준의 설정과 한계”, 「법학논총」, 숭실대학교 법학연구소, 2008.8, 271쪽.

22) 이성우, “정부기능의 민간위탁 확대방안”, 한국정책학회보(제7권 제3호), 1998, 35쪽; 박중훈, “정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안”, 한국행정연구원, 2000, 31쪽; 김순양, “사회복지서비스 공급 민영화의 성공요건 고찰: 사회복지관 시설의 민간위탁 과정을 중심으로”, 한국정책학회보(제7권 제3호), 1998, 89쪽 등.

○ 행정재산 민간위탁의 기본법령은 다음과 같음

<행정재산 민간위탁의 기본 법령>

- 지방자치법(제95조제3항)
 - 지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리사무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있음
- 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률
 - 공유재산 및 물품관리법 제97조제1항에서는 공유재산 및 물품의 계약, 금전채권과 채무의 소멸시효, 부정당업자의 입찰참가자격 제한 등에 대하여 이 법에서 정한 사항 외에는 지방재정법 및 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률을 준용한다고 규정하고 있음
 - 따라서 위탁관계 역시 공유재산 및 물품관리법의 행정재산 사용허가(제20조), 관리위탁(제27조)의 성격을 가지는 경우 그 계약에 관한 사항을 살펴보기 위해서는 동법에 대한 검토가 필요함(문민혜, 2013)
- 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정(제4조제2항)
 - 지방자치단체는 위탁이 가능한 사무나 지방공사·지방공단·지방자치단체조합 또는 행정협회의 설립을 통하여 보다 효율적으로 추진할 수 있는 사무에 대하여는 기구를 설치하여서는 아니됨
- 행정권한의위임및위탁에관한규정(제2조 및 제11조)
 - 제2조제2·3호: “위탁”이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 말하며, “민간위탁”이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사하도록 하는 것을 말함
 - 제11조제1항: 행정기관은 법령이 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리사무 등 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁할 수 있음
 1. 단순 사실행위인 행정작용
 2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
 3. 특수 전문지식 및 기술을 요하는 사무
 4. 기타 국민생활과 직결된 단순행정사무

4. 민간위탁의 개별법령

- 지방재정법(제109조제2항)
 - 지방자치단체는 공공시설의 효율적 운영관리를 위하여 필요한 경우 조례가 정하는 바에 따라 지방자치단체 이외의 자에게 공공시설을 위탁관리할 수 있음
- 사회간접자본시설에대한민간투자법(제4조)
 - 민자투자사업의 추진방식 등을 규정
- 하수도법(제7조제3항)
 - 공공하수도 관리청은 대통령령이 정하는 기관에 공공하수도의 관리업무를 위탁할 수 있음
- 수질환경보전법(제25조제1항)
 - 국가 및 지방자치단체는 폐수종말처리시설을 설치·운영하거나 다음 각호의 1에 해당하는 자에게 폐수종말처리시설을 설치 또는 운영하게 할 수 있음
- 폐기물관리법(제58조제2항)
 - 국가 또는 지방자치단체의 장은 이 법에 의하여 설치한 폐기물처리시설 등의 효율적인 관리·운영을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 환경부령(지방자치단체의 장의 경우에는 당해 지방자치단체의 조례)이 정하는 바에 따라 그 관리·운영을 할 능력이 있는 자에게 위탁할 수 있음
- 오수·분뇨축산폐수의처리에관한법률(제52조제2항)
 - 지방자치단체의 장은 이 법에 의하여 설치한 분뇨처리시설·축산폐수 공공처리시설 및 공중화장실의 효율적인 관리·운영을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 환경부령이 정하는 바에 따라 그 관리·운영을 할 능력이 있는 자에게 위탁할 수 있음

제2절 행정재산 민간위탁의 일반법과 특례법 운용현황 및 혼동요인

1. 지방자치법 제104조의 운용규정

- 지방자치법 제104조에서는 사무의 위임에 대해 지방자치단체의 장이 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 다음과 같이 규정하고 있음
 - 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있으며 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있음
 - 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있음
 - 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 함

2. 지방자치법 제151조의 운용규정

- 지방자치법 제151조에서는 사무의 위탁에 대해 다음과 같이 규정하고 있음
 - 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있음
 - 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 안전행정부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 함
 - 지방자치단체의 장은 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 함

- 사무위탁에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 함
 - 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체
 - 위탁사무의 내용과 범위
 - 위탁사무의 관리와 처리방법
 - 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법
 - 그 밖에 사무위탁에 관하여 필요한 사항
- 지방자치단체장은 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하고, 안전행정부장관과 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 함
- 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리와 처리에 관한 조례나 규칙은 규약에 다르게 정하여진 경우 외에는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용함

3. 공유재산 및 물품관리법 제27조 및 시행령의 운용규정

- 행정재산 민간위탁의 특례법이라고 할 수 있는 공유재산 및 물품관리법에서는 재산의 민간위탁에 대해 좀 더 구체적으로 명시하고 있는데 그 항목별 내용은 다음과 같음
- 동법 제27조에서 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(관리위탁)할 수 있다고 명시하고 있음
- 동법 시행령 제19조~제21조는 법 제27조에서 위임 관리위탁의 세부내용에 대해 다음과 같이 명시하고 있음
 - 수탁자격: 행정재산을 관리위탁할 때 해당 행정재산의 관리를 위하여 특별한 기술과 능력이 필요한 경우에는 그 기술과 능력을 갖추는 등 해당 행정재산을 관리하기에 적합한 자에게 관리위탁을 하여야 함
 - 관리위탁기간: 5년 이내로 하되, 한 번만 갱신할 수 있으며, 갱신기간

- 은 5년 이내로 하지만, 두 번 이상 갱신할 필요가 있을 때에는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 관리위탁을 받은 자의 관리능력 등을 평가한 후 갱신할 수 있는데 갱신기간은 5년을 초과할 수 없음
- 수탁재산의 이용료 등: 수탁재산을 사용·수익하는 자로부터 받는 이용료는 제14조에 따른 사용료율과 평가방법에 따라 산출된 금액을 기준으로 하되, 예상수익을 고려하여 지방자치단체의 장이 결정함
 - 관리수탁자가 징수한 이용료와 관리에 든 경비의 차액에 대하여 지방자치단체가 지급할 금액과 관리수탁자가 징수할 금액의 산정방법은 계약 전에 정하여야 함
 - 이용료 산정방법에 관한 세부적인 사항은 안전행정부장관이 따로 정할 수 있음

4. 지방자치법과 공유재산 및 물품관리법간 충돌문제 발생

- 지방자치단체의 민간위탁과 관련해서 가장 중요한 근거 법률은 「공유재산 및 물품관리법」과 「지방자치법」이지만 양 법률을 적용할 때 법령 간 모순이 있어 집행에 어려움이 있다고 보는 견해가 있음
- 먼저 대표적인 것이 민간위탁 기간에 관한 규정인데 「공유재산 및 물품관리법 시행령」에서는 행정재산의 관리위탁 시 그 기간을 5년 이내로 규정하고 있으나, 「지방자치법」에 근거를 둔 많은 지방자치단체의 조례에서는 위탁기간을 3년 이내로 규정하고 있음
 - 사실 「지방자치법」에는 기간에 관하여 명확한 규정이 없고, 민간위탁 일반에 관한 근거규정만 있을 뿐이나, 조례의 근거법이 「지방자치법」인 관계로 양 법률 간의 모순관계로 보는 견해가 있는 것임
- 둘째, 민간위탁 기간의 갱신에 관한 규정을 두려고 하는 경우 양 법률 중 그 근거 법률은 어떤 것인지 판단하는 문제가 있음

- 셋째, 민간위탁의 비용과 관련하여 제3자가 수탁자의 서비스를 이용하는 비용을 조례로 규정할 수 있는지의 문제
- 넷째, 위탁자·수탁자 및 이용자의 3자 관계에서 수수되는 비용의 법적 성격은 무엇인지 등과 관련하여 「공유재산 및 물품관리법」상 사용·수익허가 및 관리위탁 제도, 「지방자치법」상 공공시설물 이용료 등의 규정 해석이 종합적으로 필요하게 됨

제3절 개별법과 조례간의 운용현황 및 혼동요인

1. 개별법 중 민간위탁관련 법령 및 규칙

- 개별법 중 민간위탁과 관련하여 구체적인 사항을 명시한 개별법은 다음과 같음
 - 노인복지법

법률	시행령
<p>제23조의2(노인일자리전담기관의 설치·운영 등) ② 국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다. ③ 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제39조의5(노인보호전문기관의 설치 등) ③ 보건복지부장관 및 시·도지사는 노인학대예방사업을 목적으로 하는 비영리법인을 지정하여 제1항에 따른 중앙노인보호전문기관과 제2항에 따른 지역노인보호전문기관의 운영을 위탁할 수 있다.</p>	<p>제17조의4(노인일자리전담기관의 운영위탁 등) ① 보건복지부장관 및 지방자치단체의 장은 법 제23조의2의 규정에 의하여 노인일자리전담기관 운영의 전부 또는 일부를 노인일자리사업을 실시한 경험이 있고 노인일자리 관련 전담인력 등을 갖춘 법인·단체에 위탁할 수 있다. ② 제1항의 규정에 의하여 노인일자리전담기관의 운영의 전부 또는 일부를 위탁하고자 하는 경우에는 위탁할 사무·위탁조건·수탁기관 선정방법·위탁신청 절차 및 신청서류 등을 위탁기관의 인터넷 홈페이지 등에 2주 이상 공고하여야 한다. ③ 노인일자리전담기관의 운영위탁 등에 관하여 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정한다.</p> <p>제20조의6(노인보호전문기관의 위탁기관 지정) ① 법 제39조의5제3항에 따라 노인보호전문기관의 운영을 위탁받으려는 자는 중앙노인보호전문기관의 경우에는 보건복지부장관에게, 지역노인보호전문기관의 경우에는 시·도지사에게 위탁기관 지정을 신청하여야 한다. ② 제1항에 따라 위탁기관 지정을 신청하려는 자는 별표 1의2에 따른 기준에 적합하여야 한다. ③ 제1항에 따른 신청을 받은 보건복지부장관 또는 시·도지사는 해당 지역의 노인인구, 신청인의 업무수행능력 등을 고려하여 위탁기관을 지정하여야 한다. ④ 제3항에 따라 지정받은 자는 지정받은 사항 중 보건복지부령으로 정하는 사항을 변경하려면 보건복지부장관 또는 시·도지사에게 변경지정을 신청하여야 한다. ⑤ 위탁기관의 지정, 변경지정 등의 절차에 관한 세부사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>제22조(비용의 부담) ① 법 제45조제2항의 규정에 의하여 법 제23조의2제1항의 규정에 의한 노인일자리전담기관의 설치·운영 또는 위탁에 소요되는 비용은 당해 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 운영을 위탁한 국가 또는 지방자치단체가 이를 부담한다.</p>

－ 사회복지사업법

법률	시행규칙
<p>제9조(사회복지 자원봉사활동의 지원·육성)</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 제1항 각 호의 사항을 효율적으로 수행하기 위하여 사회복지법인이나 그 밖의 비영리법인·단체에 이를 위탁할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따라 국가나 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있다.</p>	<p>제21조의2(시설의 위탁) ①국가나 지방자치단체는 법 제34조제4항에 따라 시설을 위탁하여 운영하고자 하는 때에는 다음 각호의 내용이 포함된 계약을 체결하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수탁자의 성명 및 주소 2. 위탁계약기간 3. 위탁대상시설 및 업무내용 4. 수탁자의 의무 및 준수 사항 5. 시설의 안전관리에 관한 사항 5의2. 시설종사자의 고용승계에 관한 사항 6. 계약의 해지에 관한 사항 7. 기타 시설의 운영에 필요하다고 인정되는 사항 <p>②제1항제2호의 규정에 의한 위탁계약기간은 5년 이내로 한다. 다만, 위탁자가 필요하다고 인정하는 때에는 제21조제2항에 따른 선정위원회의 심의를 거쳐 그 계약기간을 갱신할 수 있다.</p> <p>제21조(시설의 위탁기준 및 방법) ①법 제34조제4항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설을 위탁하여 운영하고자 하는 경우에는 공개모집에 의하여 수탁자를 선정하되, 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형분포 및 제27조의2에 따른 평가결과(평가를 한 경우에 한한다) 등을 종합적으로 고려하여 선정하여야 한다.</p> <p>②제1항에 따른 시설의 수탁자 선정을 위하여 당해 시설을 설치한 국가 또는 지방자치단체(이하 "위탁기관"이라 한다)에 수탁자선정심의위원회(이하 "선정위원회"라 한다)를 둔다</p> <p>③국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 수탁자를 선정하고자 하는 경우에는 제2항에 따른 선정위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>④선정위원회는 위원장 1명을 포함한 9명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위탁기관의 장이 임명 또는 위촉하며, 위원장은 위원중에서 위탁기관의 장이 지명한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회복지업무를 담당하는 공무원 2. 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 3. 공익단체에서 추천한 자 4. 그 밖에 법률전문가 등 선정위원회 참여가 필요하다고 위탁기관의 장이 인정하는 자 <p>⑤선정위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑥이 규칙에 정한 것외에 선정위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위탁기관의 장이 정한다.</p>

－ 아동복지법

법률	시행령	시행규칙
<p>제40조(자립지원전담기관의 설치·운영 등) 국가와 지방자치단체는 자립지원 관련 데이터베이스 구축 및 운영, 자립지원 프로그램의 개발 및 보급, 사례관리 등의 업무를 전담할 기관을 설치·운영하거나, 그 운영의 전부 또는 일부를 법인, 단체 등에 위탁할 수 있다.</p> <p>제45조(아동보호전문기관의 설치 등) ④ 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 아동학대예방사업을 목적으로 하는 비영리법인을 지정하여 제1항에 따른 중앙아동보호전문기관 및 제2항에 따른 지역아동보호전문기관의 운영을 위탁할 수 있다.</p> <p>제48조(가정위탁지원센터의 설치 등) ④ 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 가정위탁지원을 목적으로 하는 비영리법인을 지정하여 제1항 및 제2항에 따른 중앙가정위탁지원센터 및 지역가정위탁지원센터의 운영을 위탁할 수 있다.</p> <p>제55조(아동복지시설 종사자의 교육훈련) ② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 교육훈련을 대학(전문대학을 포함한다) 또는 아동복지단체나 그 밖의 교육훈련시설(이하 "교육훈련시설"이라 한다)에 위탁하여 실시할 수 있다.</p>	<p>제44조(아동보호전문기관의 운영 위탁) ① 법 제45조제4항에 따라 아동보호전문기관의 운영을 위탁받으려는 자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 중앙아동보호전문기관의 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 지정을 신청하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 지정을 신청하려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 3년 이상 아동복지 업무를 수행한 실적이 있을 것 2. 별표 5에 따른 아동보호전문기관의 설치기준 및 상담원 등 직원의 배치기준을 갖춘 것 3. 별표 7에 따른 아동보호전문기관의 상담원 등 직원의 자격기준을 갖춘 것 4. 법 제46조에 따른 업무를 수행하는 데 필요한 예산을 확보할 것 <p>③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 지역아동보호전문기관의 운영을 위탁하는 경우에는 관할 구역 내의 아동 수, 이미 지정받은 법인의 소재지 및 그 법인과 의 지리적 거리 등을 고려하여야 한다.</p> <p>제49조(가정위탁지원센터의 운영 위탁) ① 법 제48조제4항에 따라 가정위탁지원센터의 운영을 위탁받으려는 자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 중앙가정위탁지원센터의 경우에는 보건복지부장관에게, 지역가정위탁지원센터의 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 지정을 신청하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 지정을 신청하려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 비영리법인일 것 <ol style="list-style-type: none"> 가. 법 제52조제1항제1호·제2호 또는 제6호에 따른 아동 	<p>제21조(아동보호전문기관의 운영 위탁 지정절차 등) ① 영 제44조제1항에 따라 법 제45조에 따른 아동보호전문기관(이하 "아동보호전문기관"이라 한다)의 운영을 위탁받으려는 자는 별지 제17호서식의 아동보호전문기관 운영 위탁 지정신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 중앙아동보호전문기관의 경우에는 보건복지부장관에게, 지역아동보호전문기관의 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정관 2. 아동보호전문기관 운영에 필요한 재산 목록(소유 또는 사용에 관한 권리를 증명하는 서류를 첨부하되, 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 소유 또는 사용에 관한 권리를 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 첨부서류를 갈음한다) 3. 아동복지시설 신고증 사본(아동복지시설인 경우만 해당한다) 4. 아동학대예방사업 수행실적 5. 사업계획서 및 예산서 6. 비영리법인 시설의 평면도(층별·구조별 면적을 표시하여야 하며, 제2항에 따라 건축물대장으로 확인할 수 없는 경우에만 첨부한다) 7. 종사할 직원의 명단과 자격증 사본(자격증이 필요한 직원만 해당하며, 자격증을 확인한 경우에는 그 사본을 첨부하지 아니한다) <p>② 제1항에 따라 신청서를 받은 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「전자정부</p>

법률	시행령	시행규칙
	<p>양육시설, 아동일시보호시설 또는 아동상담소 중 하나 이상의 시설을 설치·운영하고 있는 비영리법인</p> <p>나. 「사회복지사업법」에 따라 설립된 사회복지법인</p> <p>다. 그 밖에 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 인정하는 비영리법인</p> <p>2. 다음 각 목의 요건을 모두 갖추는 것</p> <p>가. 3년 이상 아동복지 업무를 수행한 실적이 있을 것</p> <p>나. 별표 8에 따른 가정위탁지원센터의 설치기준 및 상담원 등 직원의 배치기준을 갖추는 것</p> <p>다. 별표 10에 따른 가정위탁지원센터의 상담원 등 직원의 자격기준을 갖추는 것</p> <p>라. 법 제49조에 따른 업무를 수행하는 데 필요한 자금을 확보할 수 있을 것</p>	<p>법 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인 등기사항증명서, 건물등기사항증명서, 토지등기사항증명서 및 건축물대장을 확인하여야 한다.</p> <p>③ 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 아동보호전문기관의 운영을 위탁받을 비영리법인을 지정하였을 때에는 별지 제18호서식의 아동보호전문기관 운영 위탁 지정서를 신청인에게 발급하여야 한다.</p>

－ 영유아보육법

법률	시행규칙
<p>제24조(어린이집의 운영기준 등)</p> <p>② 국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다. 이 경우 최초 위탁은 보건복지부령으로 정하는 국공립어린이집 위탁제 선정관리 기준에 따라 심의하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 위탁하는 경우를 제외하고는 공개경쟁의 방법에 따른다.</p>	<p>제24조(국공립어린이집의 운영위탁) ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제24조제2항에 따라 국공립어린이집의 운영을 위탁하려는 경우에는 미리 위탁의 기준, 절차 및 방법 등을 해당 기관의 게시판이나 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공고하여야 한다.</p> <p>② 법 제24조제2항에 따라 국공립어린이집의 운영을 위탁받으려는 자는 별지 제15호서식의 어린이집 위탁신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법인의 정관 및 출연금 등에 관한 서류(법인인 경우만 해당한다) 2. 단체의 회칙 또는 규약(단체인 경우만 해당한다) 3. 경비의 지급 및 변제 능력에 관한 서류(개인인 경우만 해당한다) 4. 어린이집의 원장과 대표자의 자격 및 경력을 증명하는 서류 5. 어린이집 운영계획서(운영경비와 유지방법을 포함한다) <p>③ 제2항에 따른 신청을 받은 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인 등기사항증명서(법인인 경우만 해당한다)를 확인하여야 한다.</p>

법률	시행규칙
<p>1. 민간어린이집을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하여 국공립어린이집으로 전환하는 경우 기부채납 전에 그 어린이집을 설치·운영한 자</p> <p>2. 국공립어린이집 설치 시 해당 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하거나 무상으로 사용하여 한 자</p> <p>3. 「주택법」에 따라 설치된 민간어린이집을 국공립어린이집으로 전환하는 경우 전환하기 전에 그 어린이집을 설치·운영한 자</p> <p>③ 제14조에 따라 직장어린이집을 설치한 사업주는 이를 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다.</p> <p>④ 제2항과 제3항에 따른 어린이집 위탁 및 위탁 취소 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>	<p>④ 제2항에 따라 위탁신청서를 받은 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육정책위원회의 심의를 거쳐 수탁기관을 결정하여 위탁계약을 체결한 후 별지 제16호서식의 어린이집 위탁계약증서를 발급하여야 한다.</p> <p>⑤ 제4항에도 불구하고 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지방보육정책위원회의 심의를 갈음하여 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조제2항에 따른 수탁자선정심의위원회(이하 "수탁자선정심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 수탁기관을 결정할 수 있다. 이 경우 해당 수탁자선정심의위원회는 지방보육정책위원회 위원의 자격을 갖춘 위원들로 구성되어야 한다.</p> <p>⑥ 제4항 및 제5항 전단에 따른 보육정책위원회 또는 수탁자선정심의위원회의 심의항목에는 보육 관련 사업 운영실적, 수탁자의 공신력 및 재정능력, 어린이집 운영계획, 대표자 및 어린이집의 원장의 전문성 등이 포함되어야 한다</p> <p>⑦ 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 기존 수탁자의 제6항에 따른 보육 관련 사업 운영실적 등을 고려하여 보육정책위원회의 심사를 거쳐 그 기존 수탁자에게 어린이집의 운영을 재위탁할 수 있다.</p> <p>⑧ 수탁자는 어린이집의 대표자 또는 어린이집의 원장이나, 어린이집의 명칭을 변경하는 경우 별지 제17호서식의 어린이집 위탁사항 변경신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.</p> <p>1. 변경 사유서</p> <p>2. 어린이집의 원장의 자격을 증명하는 서류(어린이집의 원장을 변경하는 경우만 해당한다)</p> <p>⑨ 어린이집의 운영 위탁에 관한 구체적인 사항은 국공립어린이집의 경우 보건복지부장관이 정하고, 공립어린이집의 경우 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>제24조의2(국공립 어린이집 위탁체 선정관리 기준) 법 제24조제2항 각 호 외의 부분 후단에 따른 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준은 별표 8의2와 같다.</p> <p style="text-align: center;">국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 (제24조의2 관련)</p> <p>1. 일반기준</p> <p>가. 공개경쟁을 통해 최초로 선정하여 신규 위탁하는 경우 개원 예정일 6개월 전까지 선정한다.</p> <p>나. 위탁과 관련한 모든 절차, 방법 및 심의 결과는 공개한다. 이 경우 위탁을 하는 기관의 인터넷 홈페이지 등을 활용할 수 있다.</p> <p>다. 위탁기간은 어린이집의 일관되고 안정적인 운영을 위하여 5년으로 한다. 다만, 원장의 잔여 임기가 5년 미만인 경우 등 조례로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 3년 이상 5년 이내의 범위에서 위탁기간을 조정할 수 있다.</p> <p>라. 신청자격</p> <p>국공립 어린이집을 위탁받아 운영하려는 운영체는 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인, 비영리법인, 단체 또는 개인이어야 하며 다음 각 목의 어느 하나에 해당하여서는 아니 된다. 이 경우, 위탁운영을 신청하려는 운영체의 장은 법 제21조제1항에 따른 어린이집의 원장의 자격을 갖춘 자로서 보건복지부 장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 한다.</p>

법률	시행규칙														
	<p>1) 법 제16조 및 법 제20조의 결격사유에 해당하는 자 2) 최근 5년 내 보육과 관련되는 법령 위반으로 국공립어린이집의 위탁이 취소되거나 해지된 자 3) 주된 사무소와 상근 인력이 없는 등 실체가 없는 법인 또는 단체 4) 그 밖에 지방자치단체의 장이 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐 부적합하다고 인정하는 자</p> <p>마. 제28조 각 호의 취약보육(영아·장애아·다문화아동·시간연장형 보육) 중 2가지 이상을 실시하여야 한다. 다만, 지방보육정책위원회가 보육수요 조사 결과와 지역 여건 등을 고려하여 취약보육 실시 기준을 적용하지 않기로 정한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>바. 심사는 지방보육정책위원회에서 실시한다. 다만, 지방보육정책위원회의 심사를 갈음하여 「사회복지사업법 시행규칙」 제22조의2제2항에 따른 수탁자선정심의위원회 또는 지방자치단체의 조례에 따라 설치된 위원회로서 지방보육정책위원회의 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회(이하 “위원회”라 한다. 이하 이 목에서 같다)의 심의를 거쳐 수탁기관을 결정할 수 있다. 이 경우 수탁자선정심의위원회 및 위원회는 지방보육정책위원회 위원의 자격을 갖춘 위원들로 구성되어야 한다.</p> <p>사. 집합심사를 원칙으로 하며, 필요한 경우에는 현장 확인을 실시할 수 있다.</p> <p>아. 심사결과, 신청 운영체가 모두 부적격으로 판정될 경우에는 다시 공개모집을 하여 위탁체를 결정한다.</p> <p>2. 심사기준 심사항목 및 항목별 점수는 다음 표를 기준으로 하며, 세부항목 등 심사에 필요한 세부사항은 보건복지부장관이 정하여 고시한다.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">심사항목</th> <th style="text-align: center;">항목별 점수</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>가. 어린이집 운영계획</td> <td style="text-align: center;">40</td> </tr> <tr> <td>나. 운영체의 대표 및 어린이집 원장의 전문성</td> <td style="text-align: center;">35</td> </tr> <tr> <td>다. 운영체의 운영실적</td> <td style="text-align: center;">10</td> </tr> <tr> <td>라. 운영체의 공신력</td> <td style="text-align: center;">10</td> </tr> <tr> <td>마. 운영체의 재정능력</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">합계</td> <td style="text-align: center;">100</td> </tr> </tbody> </table> <p>3. 심사결정 가. 개별위원 점수의 최고·최저점수는 점수합산에서 제외하고 합산 평균 70점 이상의 최다 득점을 받은 운영체를 위탁체로 결정한다. 운영체의 점수가 모두 70점 미만인 경우에는 다시 공개모집을 하여 위탁체를 결정한다. 나. 심사결과 동점이 나온 경우에는 제2호의 심사항목 중 가목(어린이집 운영계획), 나목(운영체의 대표 및 어린이집 원장의 전문성), 다목(운영체의 운영실적)의 고득점자 순으로 결정한다.</p> <p>4. 그 밖에 공고, 위탁계약 등 국공립어린이집 위탁에 필요한 세부사항은 국립어린이집의 경우 보건복지부장관이 정하고, 국공립어린이집의 경우 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>	심사항목	항목별 점수	가. 어린이집 운영계획	40	나. 운영체의 대표 및 어린이집 원장의 전문성	35	다. 운영체의 운영실적	10	라. 운영체의 공신력	10	마. 운영체의 재정능력	5	합계	100
심사항목	항목별 점수														
가. 어린이집 운영계획	40														
나. 운영체의 대표 및 어린이집 원장의 전문성	35														
다. 운영체의 운영실적	10														
라. 운영체의 공신력	10														
마. 운영체의 재정능력	5														
합계	100														

2. 민간위탁에 관한 사항을 조례에 위임한 법률

－ 주차장법

법률
<p>제8조(노상주차장의 관리) ① 노상주차장은 제7조제1항에 따라 해당 주차장을 설치한 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장이 관리하거나 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장으로부터 그 관리를 위탁받은 자(이하 "노상주차장관리 수탁자"라 한다)가 관리한다.</p> <p>② <u>노상주차장관리 수탁자의 자격과 그 밖에 노상주차장의 관리에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</u></p> <p>③ 노상주차장관리 수탁자와 그 관리를 직접 담당하는 사람은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.</p> <p>제13조(노외주차장의 관리)</p> <p>② 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장은 노외주차장을 설치한 경우 그 관리를 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장 외의 자에게 위탁할 수 있다.</p> <p>③ 제2항에 따라 특별시장·광역시장, 시장·군수 또는 구청장의 위탁을 받아 노외주차장을 관리할 수 있는 자의 자격은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>④ 제2항에 따라 노외주차장관리를 위탁받은 자에 대하여는 제8조제3항을 준용한다. 이 경우 "노상주차장관리 수탁자"는 "노외주차장관리를 위탁받은 자"로 본다.</p>

－ 도로명주소법

법률	시행령
<p>제13조(유지관리의 위탁 등) ① 시장등은 도로명주소시설의 효율적인 유지관리를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 시설의 유지관리를 위탁할 수 있다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>11. "도로명주소시설"이란 이 법에 따라 설치된 도로명판[지주(支柱) 등 그 부속물을 포함한다. 이하 같다], 기초번호판, 건물번호판, 도로명주소안내판(지역안내판을 포함한다. 이하 같다), 전산자료, 전산시설 및 그 밖에 이와 관련된 부속 시설물을 말한다</p>	<p>제17조(유지관리의 위탁 등) 시장등은 법 제13조제1항에 따라 도로명주소시설의 유지관리를 위탁하려는 경우에는 제15조제3항 각 호의 자 또는 해당 시·군·구의 조례로 정하는 기준에 적합한 자 중에서 위탁대상자를 선정한다. <개정 2011.12.30></p>

3. 조례가 상위법에 위배되는 경우

- 국공립 어린이집 위탁기간과 관련하여 단양군립어린이집설치및위탁운영에관한조례가 상위법인 영유아보육법, 사회복지사업법에 위배됨

단양군 조례:

- 제4조(위탁기간) 위탁기간은 계약일로부터 1년으로 정한다. 다만, 군수가 필요하다고 인정할 때에는 그 기간을 연장 운영하게 할 수 있다.

영유아보육법 시행규칙:

- 24조의2(국공립 어린이집 위탁체 선정관리기준) 법 제24조제2항 각 호 외의 부분 후단에 따른 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준은 별표 8의2와 같다.
- 별표 8의2(국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준) 1. 일반기준 다. 위탁기간은 어린이집의 일관되고 안정적인 운영을 위하여 5년으로 한다. 다만, 원장의 잔여 임기가 5년 미만인 경우 등 조례로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 3년 이상 5년 이내의 범위에서 위탁기간을 조정할 수 있다.

- 단양군의 조례는 국공립 어린이집의 위탁기간을 1년으로 정하고 있으며, 단서규정으로 군수가 인정할 경우 그 기간을 연장할 수 있다고 명시하고 있음
- 하지만 본 조례의 상위법령인 영유아보육법 시행규칙에 따르면 국공립 어린이집의 위탁기간은 5년이며 조례로 정하는 경우에도 3년 이상 5년 이내에서 그 기간을 조정해야 함
- 따라서 본 조례의 해당 조문은 상위법령인 영유아 보육법 시행규칙의 국공립어린이집 위탁기간 관련 규정에 위배됨

* 사회복지사업법도 해당 조례의 상위법이나 동법 제3조(다른 법률과의 관계) 1항 “사회복지사업의 내용 및 절차 등에 관하여 제2조제1호 각 목(바, 영유아보육법)의 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”라는 규정에 따라 영유아보육법을 우선함

4. 상위법 개정내용의 미반영

- 상위법이 개정되었음에도 불구하고 조례는 개정 전 법조항을 준용하고 있음

- 하수도법 제74조제3항 : 지방자치단체의 장은 공공하수도에 관한 공사 업무를 대통령령이 정하는 관계전문기관에 위탁할 수 있다. (“공사 또는 관리에 관한 업무”에서 “공사 업무”로 개정됨)
- 하수도법 19조의2제1항 : 공공하수도관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “관리대행업자”라 한다)에게 공공하수도 운영·관리 업무를 대행하게 할 수 있다.

- 영월군 공공하수처리시설 위탁운영에 관한 조례: 제1조에서 영월군이 설치한 공공하수처리시설을 효율적으로 관리하기 위하여 「하수도법」 제74조제3항 및 같은 법 시행령 제42조제2항에 따라 관리업무의 위탁운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다고 명시하고 있음
- 산청군 환경기초시설의 민간위탁에 관한 조례: 제4조에서 시설의 효율적인 관리와 운영의 전문성 확보를 위해 필요하다고 인정될 경우에는 「하수도법」 제74조제3항에 따라 공공하수처리시설 및 분뇨처리시설을 수탁기관에 위탁할 수 있으며, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제28조에 따라 가축분뇨시설관리업 허가를 받은 자에게 가축분뇨공공처리시설을 위탁하여 운영할 수 있다고 명시하고 있음
 - 위 조례들에서 명시하고 있는 하수도법 제74조제3항은 현재 개정(‘12.2)되어 관리 업무가 아닌 공사 업무의 위탁만을 명시하고 있으며 관리업무의 위탁은 19조의2(‘12.2 신설)에서 규정하고 있음

제4절 종합: 행정재산 민간위탁 운영시 혼동요인

1. 관리위탁과 사용·수익허가의 혼동

□ 배경

- 공유재산 및 물품관리법 제20조의 사용·수익허가와 제27조 행정재산의 관리위탁을 별개의 제도로 규정하고 있으나 명확하게 구분되어 있지 않아서 둘 중 어느 것에 해당하는지의 여부에 대한 혼동

□ 법적 검토

- 공유재산의 사용·수익허가는 그 행정재산의 목적에 장애가 되지 않는 범위 내에서 원래의 목적 외로 사용을 허가하는 것으로 입찰방법은 최고가를 제시한 입찰자를 낙찰자로 정하는 방식임
- 행정재산의 관리위탁은 특정목적 달성을 위해 자치단체가 직접해야 할 사무를 위탁하는 것으로 위탁사무의 목적을 달성하기 위해 적합한 자를 선정하여야 하므로 이 때 입찰방법은 지자체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에서 정하는 바에 따라 할 수 있도록 규정하고 있음
 - 이 때 계약에 관한 법률과 단순히 링크만 해 놓을 것이 아니라 해당 법조문을 그대로 인용해와서 번거로움을 최소화할 필요가 있음
 - 이 때 인용 조문

2. 관리위탁 기간 및 갱신에 대한 혼동

□ 배경²³⁾

- 전술한 바와 같이 지방자치법 제104조(사무의 위임 등) 제3항에서 지방자치단체의 사무를 민간에 위탁할 수 있고 동법 제144조(공공시설)에서

23) 문민혜(2013) pp.85~89를 중심으로 재정리

는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있고 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정한다고 규정하고 있는 점

- 공유재산 및 물품관리법 제27조(행정재산의 관리위탁)와 동법 시행령 제19조(관리위탁 행정재산의 수탁자격 및 기간)에서는 행정재산의 관리위탁 기간은 5년 이내로 하되 한 번만 갱신할 수 있고, 갱신기간은 5년 이내로 함
 - 이 때 그 기간을 두 번 이상 갱신할 필요가 있을 때는 평가를 한 후 갱신이 가능하며, 그 갱신기간은 갱신할 때마다 5년을 초과할 수 없도록 규정하고 있음
- 사회복지사업법 시행규칙 제21조의2(시설의 위탁)에서는 시설의 위탁계약시 위탁계약기간 등의 내용이 포함된 계약을 체결하도록 하고 같은 조 제2항에서는 위탁계약기간을 5년 이내로 하도록 규정하고 있으며, 심의위원회의 심의를 거쳐 갱신할 수 있도록 명시하고 있음
- 영유아보육법 시행규칙 제24조(국공립어린이집의 운영위탁)에서는 어린이집 운영위탁에 관한 구체적인 사항은 국립어린이집은 보건복지부장관이, 공립어린이집의 경우 지방자치단체의 조례로 정하도록 하여 지방자치법과 같이 폭넓게 정하고 있음

□ 법적 검토

- 상술한 4개의 법, 시행령, 시행규칙 모두 행정재산의 관리위탁기간에 관한 내용으로서 지방자치법의 경우 지방자치사무 모두에 해당하는 구체적인 사항을 조례로 정하도록 위임해 놓은 상황임
- 사회복지사업법 시행규칙상의 명확한 위탁기간 명시와 영유아보육법 시행규칙상의 공립어린이집 운영위탁 조례위임 사항은 모두 규칙 수준의 명시조항임

- 급증하고 있는 민간위탁 규모를 고려하고 행정집행 기관인 일선 지방자치단체의 혼선을 막기 위해서는 일반법과 개별법에 명시되어 있는 공유재산의 민간위탁과 관련한 부분은 법적 정리가 필요함
 - 특히 특례법과 상위법 우선 원칙을 고려했을 때 공유재산법에 따라 정한다는 등의 내용을 검토할 필요가 있음

3. 민간위탁 및 재위탁시 의회 동의 여부

□ 배경

- 공무원 질의회신 자료를 살펴보면 행정재산의 민간위탁시 또는 재위탁시 의회의 동의 사항인지 보고사항인지에 대한 질문들이 다수 있음
- 이는 지자체의 조례마다 각기 달리 나타나는데 문민혜(2013)에 따르면 민간위탁시 동의규정을 가지고 있는 광역시도가 10곳이고 기초가 3곳, 교육청 1곳으로 나타났음
- 위탁기간 갱신시 동의여부에 대해서는 갱신규정을 가지고 있는 곳이 광역 8곳, 기초 1곳, 교육청 2곳이었으며 동의규정은 광역 2곳밖에는 없었음
- 즉, 조례에 민간위탁이나 재위탁시 동의규정이 있는 경우 문제가 되지 않지만 없는 경우에는 의회와의 충돌 등을 고려했을 때 혼란스러워지는 단계일 수밖에 없음

□ 법적 검토

- 서울 강동구의 경우 전체 약 368건의 조례나 규칙 중 민간위탁이나 위탁이라는 용어가 사용된 것이 약 100건 정도가 되지만 각 사업에 해당하는 것이어서 서로 체계가 다를 뿐 기본조례가 제정되어 있지 않아 민간위탁 본연의 목적이나 공통규정 사항에 대해서는 제정되어 있지 않은 상황임 (강동구정질문, 2012)

- 따라서 지자체의 자율성을 보장하는 한도 내에서 행정재산의 관리위탁에 관한 표준조례안이 필요하다고 할 수 있음

4. 기부채납시 혼동 요인

- 기부채납시 무상사용허가 기간만료 후 민간위탁 여부
- 신축건물인 경우 무상사용허가기간 산정시 감정평가액 산입방법
- 수탁자 변경시 시설에 기투자한 부속물에 대한 소유권 분쟁이 있을 경우 부속물의 처리
 - － 즉 기부채납 무상사용허가 기간 만료 후 수탁자가 변경될 경우 기존 수탁자가 이전에 투자했던 부속물(냉난방 설비, 전기 설비 등)의 소유권을 주장할 것을 대비해 시설물의 고객들이 피해를 입지 않도록 계약서 상에 부속물 승계에 대한 단서조항을 다는 것이 필요

5. 지방공단: 민간위탁 또는 대행에 대한 해석

배경

- 지방공기업법의 대행사업과 행정재산 민간위탁의 구분이 모호한 부분에 대한 민원이 있음
- 지방자치단체는 수도사업, 주택사업 등 공익사업, 체육시설업, 주민복지 증진사업, 지역개발사업을 수행할 목적으로 법인을 설립하거나 법인에 출자하는 형식으로 지방공사, 공단, 그 밖의 출자법인을 설치할 수 있는데 지자체가 공사, 공단에 행정재산 위탁시 대행인지 민간위탁인지에 대해 명확히 정의되어 있지 않음
- 특히 지자체 사업 중 공단수행 사업이 서울의 경우 숫자는 작지만 규모가 전체 위탁사업의 약 27.2%에 이르는 것을 감안했을 때 이에 대한 명확한 규정이 필요함

법적 검토

- 공단의 근거법령, 사업의 위탁사무, 위탁절차 등을 전반적으로 고려
- 공단의 인건비, 행정운영경비, 사업비 등이 모두 해당 지자체 세출예산에서 편성되고 공단수입이 모두 세외수입으로 산입되는 점을 고려한 법적 해석 필요

제4장

행정재산 민간위탁 관리의 개선방안

제1절 기본방향

제2절 행정재산 민간위탁관련 법 적용의 명확화

제3절 행정재산 민간위탁 가이드북 작성

제4절 행정재산 민간위탁 가이드북 활용의 개선

제4장

행정재산 민간위탁 관리의 개선방안

제1절 기본방향

- 본 연구에서는 행정재산의 민간위탁시 법적용의 명확화와 운영기준의 구체화를 위한 방안을 제시하고자 함
- 법적용의 명확화를 위해서는 법원 판례를 분석하였는데, 2000년도부터 2014년까지 행정재산의 민간위탁시 법적용의 혼란으로 인한 질의 및 답변을 분석하여 적용할 법과 조례 및 우선순위를 제시할 것임
 - － 법령해석이란 법령의 구체적 적용을 위하여 법령의 의미를 체계적으로 이해하고 그 제정목적에 따라 규범의 의미를 명확히 하는 이론적·기술적인 작업을 말하며, 통상 행정부 내에서 법령해석에 대한 전문적인 의견을 제시할 수 있는 법제처 등이 행하는 법령해석을 ‘정부유권해석’ 이라고도 함²⁴⁾
- 운영기준 개선을 위해서는 현재까지 제시된 행정재산 민간위탁의 운영을 위한 명확한 기준이 없었다는 것을 고려하여 운영상 필요항목별로 제시하고자 함
 - － 이를 위해 가능한 많은 법률과 조례 검토를 통한 기준 제시를 위해 약 1300개의 법률 중 약 150개의 법률을 검토하였고, 조례의 경우 약

24) 법원이 행하는 사법해석은 구체적 쟁송의 해결을 목적으로 추상적인 법규범의 객관적 의미를 파악하는데 중점을 둔다. 법제처가 행하는 정부유권해석은 행정기관이 앞으로 법령을 집행하여 행정목적 달성하는데 있어 그 방향과 기준을 제시, 즉 해당 법령의 집행으로 달성하려는 목적의 효율적 수행에 중점을 둔다. 따라서 법제처의 정부유권해석은 법령에 담긴 정책집행의 방향을 제시하는 기능을 수행한다는 점에서 법 집행의 결과 발생한 구체적이고 특정한 법적 분쟁에 대하여 하는 사법해석과는 기능적으로 차이가 있음. 사법해석이 최종적인 효력을 발생시킨다는 점에서, 법제처의 행정해석은 그러한 효력을 갖고 있지는 않지만 법령해석의 한 기준이 될 수는 있다고 생각됨

200개를 검토하여 참고할 만한 내용들을 발췌해 내어 방안을 제시하였음

제2절 행정재산 민간위탁관련 법 적용의 명확화

1. 판례 분석

가. 민간위탁시 법 적용 우선에 관한 판례

○ 법령해석(법제처 08-315, 2008. 12. 30)

- 진료업무의 수행 및 수탁재산인 병원시설의 관리 등을 포괄하는 내용의 서울특별시립병원 운영을 민간에게 위탁하는 경우는 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 행정재산의 관리위탁에 해당하며, 그 위탁기간 및 위탁기간 연장에 관하여는 같은 법 제27조 및 같은 법 시행령 제19조제2항에 따라야 합니다. 「공유재산 및 물품관리법」 제2조에 따르면 공유재산 및 물품의 취득·유지·보존 및 운용과 처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 같은 법에 따르도록 규정하고 있는 것과 같이 같은 법은 행정재산의 관리에 관한 일반법이라고 할 것이므로, 같은 법에 따른 행정재산의 관리위탁에 해당하는 경우라면, 해당 관리위탁의 기간 및 그 연장에 대해서도 개별 법령에서 달리 정하고 있지 않는 한, 같은 법 및 같은 법 시행령이 정하는 바에 따라야 할 것이며, 조례로 위 법령의 내용과 달리 위탁기간 및 그 연장에 관한 사항을 정하여 운영할 수는 없다 할 것임

⇒ 행정재산의 민간위탁과 관련하여 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 「공유재산 및 물품관리법」이 행정재산의 관리에 관한 일반법임

⇒ 「공유재산 및 물품관리법」과 달리 조례로 위탁기간 및 그 연장에 관한 사항을 정하여 운영할 수 없음

○ 법령해석(법제처 07-0001, 2007. 3. 9)

- 「공유재산 및 물품관리법」의 목적은 공유재산 및 물품을 보고하고 그 취득·유지·보존 및 운용과 처분을 적정하게 하도록 하는 것이고 (같은 법 제1조) 같은 법 제2조에서는 공유재산 및 물품의 취득·유지·보존 및 운용 등의 관리와 처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 동법에 따른다고 규정하고 있습니다. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제2조제4호에 따른 공원시설은 「공유재산 및 물품관리법」 제4조제1항제1호 및 제5조제2항제2호에 따른 공공재산으로서 행정재산에 해당하므로 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 공원시설에 대해서는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 뿐만 아니라 「공유재산 및 물품관리법」도 적용됩니다. 공원관리청이 공원관리청이 아닌 자에게 공원관리청이 속한 지방자치단체가 소유하는 공원시설의 관리를 위탁하면서 공원 수탁관리자에게 공원시설을 사용·수익할 수 있는 권리까지 주는 경우 공원관리청은 공원 수탁관리자에게 「공유재산 및 물품관리법」 제22조에 따라 사용료를 징수할 수 있고, 사용료를 체납하는 경우 같은 법 제80조에 따라 연체료를 징수할 수 있음

⇒ 「공유재산 및 물품관리법」 제4조제1항제1호 및 제5조제2항제2호에 따른 공공용 재산의 경우 행정재산에 해당하므로 타 법률 뿐만 아니라 「공유재산 및 물품관리법」도 적용됨

○ 법령해석(법제처 07-0004, 2007. 3. 9)

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제20조제1항에 따라 공원관리청으로부터 공원관리청이 속한 지방자치단체가 소유하는 도시공원 및 공원시설의 관리를 위탁 받은 공원수탁관리자가 공원관리청이 아닌 제3자에게 공원시설의 일부를 관리위탁 계약을 체결하는 방법으로 사용·수익하게 하는 경우 공원수탁관리자는 그 계약의 내용에 따라 공원시설을 사용·수익하는 제3자에게 사용료를 징수할 수 있으나, 사용료의 납부가 지연되더라도 「지방세법」에 따라 체납처분을 할 수는 없음

⇒ 조례에 위임 없이 개별 법률에 따라 관리위탁을 체결한 경우 지방세 법에 따라 여타 처분을 할 수 없음

나. 민간위탁 관리의 근거법에 관한 판례

○ 법령해석(법제처 07-0082, 2007. 4. 13)

- 지방자치단체가 설치한 주민복지시설을 사인에게 위탁하여 운영하고 자 하는 경우, 다른 법령에 개별적인 규정이 없는 한, 「공유재산 및 물품관리법」 및 같은 법 시행령의 규정에 따라야 하고, 같은 법 및 같은 법 시행령의 규정에 반하는 조례가 정하는 바에 의하여 위탁기간을 갱신할 수 없습니다.
- 「지방자치법」 제135조 제1항의 규정에 의하면, 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있고, 같은 조 제2항의 규정에 의하면, 공공시설의 설치 및 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없는 경우에는 조례로 정하도록 되어 있으며, 「공유재산 및 물품관리법」 제27조 제1항의 규정에 의하면, 지방자치단체의 장은 행정재산 등의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 당해 재산의 관리를 위탁할 수 있도록 되어 있습니다.
- 지방자치단체의 장은 어떠한 공공시설을 설치할 것인지 또 설치된 공공시설을 지방자치단체가 직접 관리할 것인지 또는 위탁하여 관리할 것인지 여부를 조례가 정하는 바에 의하여 정할 수 있으나, 설치한 공공시설을 위탁하여 관리하기로 하였다면, 청소년수련관 등 주민복지시설은 주민의 복리를 증진시키기 위한 공공시설로서 직접 행정목적의 달성에 공하는 행정재산에 속하고, 「공유재산 및 물품관리법」은 행정재산의 관리에 관한 일반법이므로 지방자치단체의 장이 설치한 공공시설의 위탁관리에 대하여 개별 법령에서 달리 규정하지 않는 한, 「공유재산 및 물품관리법」이 정하는 바에 따라야 할 것입니다.

- 「공유재산 및 물품관리법」 제27조 제4항에 따르면, 위탁관리기간을 대통령령으로 정하며, 같은 법 시행령 제19조 제2항에 따르면, 행정재산 등의 관리위탁 기간은 5년 이내로 하지만, 천재·지변 그 밖의 재해로 관리위탁된 행정재산 등을 운영하지 못한 경우 또는 지방자치단체의 귀책사유로 수탁자가 일정기간 재산사용의 제한을 받은 경우에는 1회에 한하여 5년 이내로 연장할 수 있도록 되어 있습니다.

⇒ 지방자치단체가 설치한 공공시설의 위탁관리에 관하여 개별 법령에서 달리 규정하고 있지 않는 한, 「공유재산 및 물품관리법」 및 같은 법 시행령의 규정에 따라야 하고, 같은 법 및 같은 법 시행령의 규정에 반하는 조례가 정하는 바에 의하여 위탁기간을 갱신할 수 없음

○ 법령해석(법제처 08-0315, 2008. 12. 30)

- 진료업무의 수행 및 수탁재산인 병원시설의 관리 등을 포괄하는 내용의 서울특별시립병원 운영을 민간에게 위탁하는 경우는 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 행정재산의 관리위탁에 해당하며, 그 위탁기간 및 위탁기간 연장에 관하여는 같은 법 제27조 및 같은 법 시행령 제19조제2항에 따라야 합니다.
- 「지방자치법」 제9조제2항제2호마목에 따르면 보건진료기관의 설치·운영을 지방자치단체의 사무로 예시하고 있고, 같은 법 제104조제3항에 따르면 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 있다고 규정하고 있으며, 같은 법 제144조에 따르면 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하여 위하여 공공시설을 설치할 수 있고, 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정한다고 규정하고 있습니다.
- 한편, 「공유재산 및 물품관리법」 제4조제1항에 따르면 같은 법에서 “공유재산”이라 함은 지방자치단체의 소유로 된 부동산과 그 종물 등

을 말하며, 같은 법 제5조에 따르면 공유재산을 그 용도에 따라 행정재산·보존재산 및 잡종재산으로 구분하면서 다시 행정재산은 공용재산(지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산), 공공용재산(지방자치단체가 직접 공공용에 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산) 및 기업용재산(지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산)으로 규정하고 있습니다.

- 또한 「공유재산 및 물품관리법」 제27조제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 행정재산 등(같은 법 제19조제1항에 따르면 행정재산과 보존재산을 말함. 이하 같음)의 효율적인 관리를 위하여 같은 법 시행령 제19조제1항에 따르면 행정재산 등을 관리위탁함에 있어서 해당 재산을 관리하기에 적합한 자에게 관리위탁을 해야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제19조제2항에 따르면 행정재산 등의 관리위탁 기간은 5년 이내로 하되, 천재·지변 그 밖의 재해로 관리위탁된 행정재산 등을 운영하지 못한 경우 또는 지방자치단체의 귀책사유로 수탁자가 일정기간 재산사용의 제한을 받은 경우에는 1회에 한하여 5년 이내로 위탁기간을 연장할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 행정재산은 그 자체가 공용 또는 공공용으로 사용되는 지방자치단체의 재산을 의미하므로 행정재산을 관리·운영하는 행위는 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 사무의 수행으로서의 성격을 갖는 경우가 많다고 할 것인데, 행정재산의 관리가 동시에 지방자치단체 사무의 수행으로서의 성격을 갖는다고 하여 「지방자치법」에 따른 사무의 위탁 규정만이 적용되고 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 행정재산의 관리위탁 규정의 적용대상에서는 제외된다고 할 수는 없습니다.
- 「공유재산 및 물품관리법」 제2조에 따르면 공유재산 및 물품의 취득·유지·보존 및 운용과 처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있

는 경우를 제외하고는 같은 법에 따르도록 규정하고 있는 것과 같이 같은 법은 행정재산의 관리에 관한 일반법이라고 할 것이므로, 같은 법에 따른 행정재산의 관리위탁에 해당하는 경우라면, 해당 관리위탁의 기간 및 그 연장에 대해서도 개별 법령에서 달리 정하고 있지 않는 한, 같은 법 및 같은 법 시행령이 정하는 바에 따라야 할 것이며, 조례로 위 법령의 내용과 달리 위탁기간 및 그 연장에 관한 사항을 정하여 운영할 수는 없다 할 것입니다.

- 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제19조제2항에서 행정재산등의 관리위탁 기간을 5년 이내로 정하고, 위탁기간의 연장은 천재·지변 등으로 관리위탁된 행정재산등을 운영하지 못한 경우 등에 있어 1회에 한하여 5년 이내로만 가능하도록 규정한 것은 행정재산 관리의 효율성을 높이기 위하여 위탁기간을 5년 이내로 제한하고 5년 마다 새로 평가하여 가장 적합한 자에게 관리위탁을 하려고 한 것으로, 행정재산 중 병원시설에 대하여 그 관리·운영에 관한 사항을 법령에서 달리 정하고 있는 바도 없으며, 병원의 운영이라고 하여 위탁기간에 관한 위 규정의 적용대상에서 제외시켜야 할 합리적인 이유가 있다고 보기도 어려운바, 서울특별시립병원의 경우에도 병원시설의 관리·운영을 민간에 위탁하는 경우 위탁기간 및 기간의 연장에 관하여 같은 법 시행령 제19조제2항을 적용받는다 할 것입니다.

⇒ 진료업무의 수행 및 수탁재산인 병원시설의 관리 등을 포괄하는 내용의 서울특별시립병원의 운영을 민간에게 위탁하는 경우는 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 행정재산의 관리위탁에도 해당하며, 그 위탁기간 및 위탁기간 연장에 관하여는 같은 법 제27조 및 같은 법 시행령 제19조제2항에 따라야 함

○ 법령해석(법제처 10-0485, 2011. 01. 28)

- 광역지방자치단체 소유의 행정재산인 체육시설에 대하여 기초지방자치단체가 「공유재산 및 물품관리법」 제20조 및 제24조에 따라 무상

으로 사용·수익허가를 받아 운영하는 경우, 다른 법령이나 사용·수익 허가 조건으로 정함이 없다면 해당 체육시설의 이용료에 관한 사항은 광역지방자치단체의 조례로 정하여야 합니다.

- 광역지방자치단체 소유의 행정재산인 체육시설에 대하여 기초지방자치단체가 공유재산법 제20조 및 제24조에 따라 무상으로 사용허가를 받아 운영하는 경우, 해당 체육시설의 이용료에 관한 사항은 사용허가 조건 등에서 특별히 정함이 없다면 광역지방자치단체의 조례로 정하는 것이 타당합니다

⇒ 행정재산의 사용료에 관해서는 공유재산 및 물품관리법 제22조, 같은 법 시행령 제14조, 제31조에 근거하여 일반재산의 대부로 산정방법을 준용하도록 되어 있는 바, 본 판례에 대한 재해석이 필요함

2. 공유재산 및 물품관리법 제27조 일부개정 법률안 검토

- 박성효의원이 대표발의한 「공유재산 및 물품 관리법(이하 ‘공물법’이라 함)」 일부개정법률안(이하 ‘개정안’이라 함)(2013.11.25.)은, 그 내용 중 공물법 제27조 개정안을 제시하고 있음

현 행	개 정 안
<p>제27조(행정재산의 관리위탁) (현행과 같음) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 "관리위탁"이라 한다)할 수 있다.</p> <p><신 설> 종전 ②항은 개정안 ④항으로</p>	<p>제27조(행정재산의 관리위탁) (현행과 같음) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 "관리위탁"이라 한다)할 수 있다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 행정재산을 관리위탁하는 경우에는 일반입찰로 하여야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 및 지역 특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지정하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있다.</p>

현행	개정안
<p><신설></p> <p>② ~ ⑥ (생략)</p>	<p>③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 행정재산을 관리위탁하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위탁료를 산출하여 매년 징수할 수 있다.</p> <p>④ 아래와 같이, 종전 ②항 ② 제1항에 따라 행정재산의 관리위탁을 받은 자는 제20조에 따라 해당 행정재산의 사용·수익허가를 받은 자로 본다. <신설 2010.2.4.></p> <p>⑤ 아래와 같이, 종전 ③항 ③ 제2항에 따라 행정재산의 사용·수익허가를 받은 것으로 보는 자는 관리위탁의 조건에 위반되지 아니하는 범위에서 해당 행정재산을 제3자에게 전대(轉貸)할 수 있다. <신설 2010.2.4.></p> <p>⑥ 아래와 같이, 종전 ④항 ④ 제1항에 따라 관리위탁을 받은 자는 미리 해당 지방자치단체의 장의 승인을 받아 이용료를 징수하여 이를 관리에 드는 경비에 충당하거나, 그 행정재산의 효율적 관리 등으로 인하여 이용료 수입이 증대된 경우 그 증대된 수입의 전부 또는 일부를 관리위탁을 받은 자의 수입으로 할 수 있다. <개정 2010.2.4.></p> <p>⑦ 아래와 같이, 종전 ⑤항 ⑤ 지방자치단체는 관리위탁을 받은 자에게 관리에 드는 경비를 지원할 수 있다. <개정 2010.2.4.></p> <p>⑧ 아래와 같이, 종전 ⑥항 ⑥ 다음 각 호의 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2010.2.4.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관리위탁을 받을 수 있는 자의 자격 2. 관리위탁의 기간 및 수탁재산의 관리 3. 제2항에 따른 이용료의 경비에의 충당 4. 이용료 증대분의 전부 또는 일부의 위탁자 수입으로의 대체 5. 그 밖에 관리위탁에 관하여 필요한 사항

- 이와 관련하여 상기 표의 공물법 현행 조문 제2항은, ‘행정재산의 관리위탁을 받은 자’ 는 공물법 ‘제20조에 따라 해당 행정재산의 사용·수익허가를 받은 자’ 로 본다는 「간주」 25) 규정을 두고 있음

현행 공물법 제20조 제1항
제20조(사용·수익허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.

- 그런데 이미 현행법 해석상으로도, 행정재산의 「사용 또는 수익의 허가」 와 마찬가지로 행정재산의 관리위탁도, 실질적으로 개정안과 동일한 규정 형식을 취하고 있다고 볼 수 있음
- 행정재산의 관리위탁도:
 - ① 일반입찰이 원칙이고 특별한 경우에만 ‘지명경쟁’ 과 ‘수의계약’ 을 하여야 함(공물법 제27조 제2항 → 제20조 제2항)

현행 공물법 제20조 제2항
제20조(사용·수익허가) ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 일반입찰로 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)으로 허가할 수 있다. <개정 2010.2.4., 2014.1.7.> 1. 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 2. 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우

- ② 개정안 제3항에서 보이는 ‘위탁료’ 도, 「사용 또는 수익의 허가」 와 관련된 조항에 따라 ‘사용료’ 를 징수할 수 있음(공물법 제27조 제2항 → 제22조 제1항)

25) 반대의 증거제출을 허용하지 않고 바로 법률이 정한 효력을 당연히 생기게 하는 것을 말한다.

현행 공물법 제22조 제1항

제22조(사용료) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가하였을 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다.
 ② 제1항에 따른 사용료는 그 전액을 대통령령으로 정하는 기간에 한꺼번에 내야 한다. 다만, 사용료 전액을 한꺼번에 내는 것이 곤란하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우에는 1년 만기 정기예금 금리수준을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 분할납부하게 할 수 있다.
 ③ 제2항 단서에 따라 분할납부하게 하는 경우 일정한 금액 이하의 보증금을 예치하게 하거나 지방자치단체를 피보험자로 하는 이행보증보험을 체결하게 할 수 있다.

③ 한편 일반입찰의 방법은 공물법 시행령 제13조가 정하고 있음

- 아래 표에서 밑줄친 부분은 법상 ‘행정재산의 사용·수익허가’에 대해서만 규정을 두고 있음
- 따라서 ‘행정재산의 관리위탁’에 대한 경우를 ‘간주’ 규정을 통해 ‘사용·수익허가’의 경우를 활용하던 현행 규정을 바꾸어, ‘관리위탁’에 필요한 절차를 별도로 법상 규정하고자 하면, 시행령상 규정도 일괄하여 바꾸어야 함
- 그 방법은 첫째 개정안 제27조 각 항을 시행령 조문에 병기하는 방법이 있을 수 있고, 둘째 관리위탁의 기술적 구별점 또는 특이점이 다수 존재한다면 별도로 시행령상 조문을 만들어야 할 것으로 보임

현행 공물법 시행령 제13조

제13조(사용·수익허가의 방법) ① 법 제20조제2항에 따라 일반입찰에 부치는 경우에는 안전행정부장관이 지정·고시하는 정보처리장치(이하 "지정정보처리장치"라 한다)를 이용하여 입찰공고 및 개찰·낙찰 선언을 하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되면 일간신문 등에 게재하는 방법을 병행할 수 있다. <개정 2010.8.4., 2013.3.23.>
 ② 법 제20조제2항에 따른 일반입찰은 사용료 예정가격 이상으로 입찰한 1개 이상의 유효한 입찰이 있는 경우에 최고가격으로 응찰한 자를 낙찰자로 한다. <개정 2014.7.7.>
 ③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수익계약으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다. <개정 2010.8.4., 2013.6.21., 2014.7.7.>
 1. 국가·지방자치단체·공법인·공익법인이 직접 사용하려는 경우
 2. 일단(一團)의 면적이 1만제곱미터 이하인 농경지를 경작의 목적으로 실경작자에게 사용·수익하도록 허가하는 경우
 3. 청사(廳舍)의 구내재산을 공무원 후생 목적으로 사용하기 위하여 그 재산의 사용·수익을 허가하는 경우

4. 법률에 따라 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가할 수 있는 자에게 그 재산을 유상으로 사용하도록 허가하는 경우
 5. 법 제24조제1항 또는 그 밖의 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용을 허가하는 경우
 6. 대장가격이 1천만원(특별시·광역시의 자치구에 소재하는 재산인 경우에는 3천만원) 이하인 재산의 사용·수익을 허가하는 경우
 7. 2회에 걸쳐 유효한 입찰이 성립되지 않은 경우
 8. 지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산물 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우
 9. 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우
 10. 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우
 11. 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 임시로 사용을 허가하는 경우
 12. 공익사업을 위하여 자진철거를 전제로 하여 임시로 사용하는 경우
 13. 다른 법률에 따라 공유재산을 우선 임대할 수 있는 자에게 그 재산의 사용을 허가하는 경우
 14. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 과학기술 분야 정부출연연구기관, 「특정연구기관 육성법」 제2조에 따른 특정연구기관(이하 "정부출연연구기관등"이라 한다) 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조제1항에 따른 전문생산기술 연구소에 사용을 허가하는 경우
 15. 지방자치단체와 재산을 공유하는 자에게 지방자치단체의 지분에 해당하는 부분을 사용·수익하도록 허가하는 경우
 16. 지방자치단체의 현재의 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중·지하에 건물이 아닌 공작물을 설치하는 경우
 17. 공유재산을 「중소기업창업 지원법」 제2조 및 제3조에 해당하는 창업자에게 창업을 위한 사무실 또는 사업장 등 창업 공간(창업보육센터는 제외하며, 이하 "창업공간"이라 한다)으로 사용·수익하도록 허가하는 경우
 18. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기구 또는 단체로서 지방자치단체의 조례로 정하는 기구 또는 단체가 사용하도록 허가하는 경우
 - 가. 국제기구(국제연합과 그 산하기구·전문기구, 정부 간 기구, 준정부 간 기구를 말한다)
 - 나. 50개국 이상의 서로 다른 국가의 회원을 보유한 비영리민간단체
 19. 그 밖에 행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부지기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우
- ④ 법 제20조제2항제1호에 따라 지명경쟁으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다. <신설 2014.7.7.>
1. 토지의 용도 등을 고려할 때 해당 재산에 인접한 토지의 소유자를 지명하여 경쟁에 부칠 필요가 있는 경우
 2. 제3항에 따른 사용·수익허가의 신청이 경합하는 경우
 3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 사용·수익허가를 받는 자를 지명할 필요가 있는 경우
- [전문개정 2009.4.24.]

④ 사용료도 같음

- 즉 ‘사용·수익 허가’에 대한 공물법 시행령 조문은 현행 시행령 제14조가 존재하는데, ③ 과 같이 나누어 생각해 볼 수 있음

현행 공물법 시행령 제14조~17조

제14조(사용료) ① 법 제22조제1항에 따른 연간 사용료는 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할(月割) 또는 일할(日割)로 계산할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 행정재산의 사용료에 대하여 특별한 규정을 두고 있는 경우에는 그 법령에 따른다.

② 지방자치단체의 장은 대중의 이용에 제공하기 위한 시설인 행정재산에 대해서는 그 재산을 효율적으로 관리하기 위하여 특별히 필요하다고 판단되는 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 시간별이나 횟수별로 그 재산의 사용료를 정할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 사용료를 계산할 때 해당 재산의 가격평가, 전세금의 산정, 일시 사용 등에 관하여는 제31조제2항부터 제8항까지의 규정을 준용한다. <개정 2013.6.21.>

④ 법 제21조제2항 및 제3항에 따라 사용·수익허가를 갱신하는 경우 갱신된 사용·수익허가 기간의 연간 사용료에 관하여는 제31조의2를 준용한다. <신설 2013.6.21.>

⑤ 사용료의 납부기한은 사용·수익허가를 받은 날부터 60일 이내로 하되, 사용 전에 미리 내야 한다. <개정 2013.6.21., 2014.7.7.>

⑥ 법 제22조제2항 단서에 따라 사용료를 분할납부하게 하려는 경우에는 사용료가 100만원을 초과하는 경우에 한정하여 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 연 2퍼센트 이상 6퍼센트 이하의 이자를 붙여 연 4회의 범위에서 분할납부하게 할 수 있다. <개정 2010.8.4., 2013.6.21.>

⑦ 법 제22조제3항에 따라 보증금을 예치하게 하거나 지방자치단체를 피보험자로 하는 이행보증보험을 체결하게 하는 경우 그 금액은 연간 사용료의 100분의 50에 해당하는 금액 이하로 한다. <신설 2010.8.4., 2013.6.21.>

[전문개정 2009.4.24.]

제15조(사용료 체감) 지방자치단체의 장은 사용을 위한 입찰을 2회 실시하여도 낙찰되지 않은 공유재산에 대해서는 3회차 입찰부터 최초 사용료 예정가격의 100분의 50을 최저한도로 하여 최초 사용료 예정가격의 100분의 10 이내의 금액만큼 매회 그 예정가격을 낮출 수 있다. <개정 2010.8.4.> [전문개정 2009.4.24.]

제16조(사용료의 조정) 지방자치단체의 장은 법 제23조에 따라 해당 사용·수익허가기간 중 전년도 사용료보다 100분의 5 이상 증가한 부분에 대하여 100분의 70 이내의 범위에서 지방자치단체의 조례로 감액조정할 수 있다. <개정 2014.7.7.> [전문개정 2009.4.24.]

제17조(사용료 감면) ① 법 제24조제1항제2호에 따른 사용료 면제기간은 기부채납된 재산의 가액을 연간 사용료로 나눈 연수(年數)를 초과할 수 없다.

② 건물이나 그 밖의 시설물을 기부채납한 경우에는 공유재산인 그 부지의 사용료를 제1항의 연간 사용료에 합산한다. 다만, 부지 사용료를 따로 받는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 기부채납된 재산의 가액과 제2항에 따라 연간 사용료에 합산할 부지 사용료를 계산할 때 기준이 되는 부지의 가액은 최초의 사용·수익허가 당시를 기준으로 제31조를 준용하여 산출하

며, 사용료는 예상수익을 고려하여 결정한다.

④ 법 제24조제1항제4호에서 "천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정 기간 사용을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정 기간 사용을 허가하는 경우
2. 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우
3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 또는 지방공단의 비영리사업을 위한 경우
4. 제13조제3항제8호 및 제14호에 해당하는 경우

⑤ 법 제24조제2항에서 "지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우"란 지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산품 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우를 말한다. <개정 2014.7.7.>

⑥ 지방자치단체의 장은 법 제24조제2항에 따라 행정재산의 사용료를 100분의 30 이내의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 감경할 수 있다. <개정 2010.8.4.>

[전문개정 2009.4.24.]

○ 이상 살펴본 바에 대한 종합적인 검토의견은 다음과 같음

◎ 개정안 불채택 방안:

- 간주 규정을 통해 「사용·수익의 허가」에 대한 법 조항을 적용하므로 개정안 채택하는 경우와 특별히 달라질 것은 없다고 보임

◎ 개정안 적용 및 발전 방안:

- 현행법과 개정안은 법 적용시 실질적으로는 별다른 구별점이 보이지 않지만,
- 향후 상세한 관리위탁 규정형식 추가(관리위탁이 반드시 사용·수익과 동일한 것만은 아니므로, 규정 범위를 면밀한 조사·연구를 통해 자세히 확대할 수 있음)
- 시행령 등 조문 개정 작업이 후행하여야 함

◎ 비교법 의견

- 개론적으로는, 우리나라 법은 간주/준용 규정이 없히고 설켜서, 법률 조항이 이 법률, 저 법률을 돌고 돌면서 찾아다녀야 하고 따라서 전문가일지라도 해당 조문 적용을 어디부터 어디까지 하여야 하는지

- 심하게 혼동될 수 밖에 없다는 비판론도 일부 있음
- 해당 논자는 외국법의 경우 간주/준용 규정을 최소화하고 있기 때문에 법률 조항 내용은 부피가 커지지만, 해당 사항에 대한 법 적용을 비교적 쉽게 찾을 수 있다고 주장함
 - 그러한 점에서 볼 때, 간주 규정을 줄이는 추가 입법도 의미가 있다고 생각됨

3. 행정재산 민간위탁시 법 적용 방안

- 법원 판례 분석결과 행정재산의 민간위탁과 관련하여 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 「공유재산 및 물품관리법」이 행정재산의 관리에 관한 일반법이므로 「공유재산 및 물품관리법」과 달리 조례로 위탁기간 및 그 연장에 관한 사항을 정하여 운영할 수 없음
- 또한 「공유재산 및 물품관리법」과 달리 조례로 위탁기간 및 그 연장에 관한 사항을 정하여 운영할 수 없음
- 「공유재산 및 물품관리법」 제4조제1항제1호 및 제5조제2항제2호에 따른 공공용 재산의 경우 행정재산에 해당하므로 타 법률 뿐만 아니라 「공유재산 및 물품관리법」도 적용됨
- 조례에 위임 없이 개별 법률에 따라 관리위탁을 체결한 경우 지방세법에 따라 여타 처분을 할 수 없음
- 지방자치단체가 설치한 공공시설의 위탁관리에 관하여 개별 법령에서 달리 규정하고 있지 않는 한, 「공유재산 및 물품관리법」 및 같은 법 시행령의 규정에 따라야 하고, 같은 법 및 같은 법 시행령의 규정에 반하는 조례가 정하는 바에 의하여 위탁기간을 갱신할 수 없음
- 행정재산의 운영을 민간에게 위탁하는 경우는 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 행정재산의 관리위탁에도 해당하며, 그 위탁기간 및 위탁기

간 연장에 관하여는 같은 법 제27조 및 같은 법 시행령 제19조제2항에 따라야 함

- 「지방자치법」 제135조에 의하면 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있고, 같은 조 제2항의 규정에 의하면, 공공시설의 설치 및 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없는 경우에는 조례로 정하도록 되어 있으며, 「공유재산 및 물품관리법」 제27조 제1항의 규정에 의하면, 지방자치단체의 장은 행정재산 등의 효율적인 관리를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 당해 재산의 관리를 위탁할 수 있도록 되어 있음
- 행정재산은 그 자체가 공용 또는 공공용으로 사용되는 지방자치단체의 재산을 의미하므로 행정재산을 관리·운영하는 행위는 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 사무의 수행으로서의 성격을 갖는 경우가 많다고 할 것인데, 행정재산의 관리가 「지방자치법」에 따른 사무의 위탁 규정만이 적용되고 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 행정재산의 관리위탁 규정의 적용대상에서는 제외된다고 할 수는 없음
 - 「공유재산 및 물품관리법」 제2조에 따르면 공유재산 및 물품의 취득·유지·보존 및 운용과 처분에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 같은 법에 따르도록 규정하고 있는 것과 같이 같은 법은 행정재산의 관리에 관한 일반법이라고 할 것임
- 따라서 행정재산의 관리에 해당하는 경우라면, 개별 법령에서 달리 정하고 있지 않는 한, 공유재산 및 물품관리법 및 같은 법 시행령이 정하는 바에 따라야 할 것이며, 조례로 정하여 운영할 수 없음
- 결과적으로 지방자치법에 따라 지방자치단체의 복리증진을 위하여 공공 및 공공용시설을 설치할 수 있고 그 관리에 관하여는 조례로 정하여 운영토록 하고 있지만 행정재산의 경우 공유재산 및 물품관리법에서 관리위탁에 관한 사항을 정하고 있으므로 법적용은 우선 추진하고 있는 민간위탁 분야의 개별법을 적용해야 할 것이고, 개별법에 특별한 규정이 없

다면 공유재산 및 물품관리법을 적용하되, 같은 법에서 조례에 대한 규정이 있을 시에만 조례적용이 가능하다고 할 수 있음

제3절 행정재산 민간위탁 가이드북 작성

1. 관리위탁 범위의 구체적 명시

- 지방자치단체 공유재산 운영기준(이하 ‘공유재산 운영기준’)에 따라 행정재산에 대한 민간위탁의 범위는 다음과 같음

<관리위탁의 범위>

공공시설

- 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있고, 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정하여 운영하여야 함(지방자치법 제144조)
- 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 있음(지방자치법 제104조제3항)
 - ※ 예) 노동회관, 복지회관 등의 위탁

기타재산

- 지방자치법 제104조제3항에 따라 위탁에 관한 개별 조례나 규칙이 있어야 위탁이 가능함
 - ※ 예) 하천법상 둔치의 위탁 등

- 구체적으로 관리위탁이 가능한 행정재산의 성격과 대상을 나열하면 다음과 같음

<관리위탁이 가능한 대상>

- 유지관리 성격의 재산
 - 민간이 운영하면 운영이 활성화되는 경우
 - ※ 예) 문화예술회관, 체육시설 등 주민이용 개방시설 등
 - 관리가 효율적으로 이루어지는 경우
 - ※ 예) 복지회관, 도서관, 박물관, 청소년수련시설 등
- 특별한 기술이 요하지 않고 수익을 창출(수익목적)하는 성격의 재산 ※ 예) 주차장 등
- 「유지관리 및 수익목적」으로 하는 재산
 - 위 유지관리 및 수익목적 재산의 혼합형으로 그 용도별로 구분하여 자치단체가 정하여 적용하는 것임
 - * 다만, 시설관리 기능 등 민간참여로 전문성을 높일 수 있는 기능은 행정재산 관리위탁 대상이 아닌 아웃소싱(용역) 임
 - 환경기초시설·청사관리 등과 같은 사무는 행정재산 관리위탁 대상이 아닌 아웃소싱(용역)의 대상임에 유의

- 민간위탁가능 대상을 구체적으로 예시한 조례(부산시)를 살펴보면 다음과 같음
 - 여성·청소년·아동·가족 복지를 위한 시설 운영 및 관련 사무
 - 노인·장애인·노숙인 복지를 위한 시설 운영 및 관련 사무
 - 시립병원, 보건·건강증진을 위한 시설 운영 및 관련 사무
 - 산업지원, 교통 관련 시설 운영 및 관련 사무
 - 국제회의시설, 문화·예술·영상·관광 관련 시설 운영 및 관련 사무
 - 근로자복지, 직업훈련, 취업지원을 위한 시설 운영 및 관련 사무
 - 교육·교양·체육·공원 관련 시설 운영 및 관련 사무
 - 환경기초시설, 주민편익시설 운영 및 관련 사무
 - 그 밖에 청소, 방호, 청사관리 등 행정내부 수요를 충족시키기 위한 단순 행정관리 사무

2. 관리위탁과 사용·수익허가의 명확한 구분

가. 관리위탁과 사용·수익허가의 차이점

- 관리위탁과 사용·수익허가 모두 국민의 기본권을 침해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다는 점과 현행법상 절차도 관리위탁이 사용·수익 허가를 대부분 준용한다는 점에서 거의 유사함
 - 그러나 다음 예시에서 보는 바와 같이, 사용·수익허가는 단순 사용에 머무르는 것이지만, 관리위탁은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 법률상 행정기관 사무를 위임하는 것이란 점에서 단순명료하게 구별될 수 있음
- 관리위탁은 특정목적 달성을 위해 자치단체가 직접 해야 할 사무를 위탁하는 것으로 위탁사무의 목적을 달성하기 위한 것임
 - 반면 사용수익허가는 그 행정재산의 목적에 장애가 되지 않는 범위 내에서 원래의 목적 외로 사용을 허가하는 것으로서 입찰방법은 공공성 우선이 아닌 최고가를 제시한 입찰자를 낙찰자로 정하는 방식임
- 행정법상 관리위탁은 법률에 규정된 행정기관의 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것인 반면, 사용·수익허가는 사용에 대한 공법상 ‘허가’에 해당함
 - 요건대 구별기준은 ① 법상 행정사무인가, ② 단순 사용인가, ③ 수익의 주체가 행정기관인가, 또는 그렇지 아니한가임

나. 관리위탁의 예시

- (4장 3절 1. 관리위탁 범위의 구체적 명시 참조)

다. 사용·수익 허가의 예시²⁶⁾

- 지방자치단체는 ① 행정 목적 또는 보존 목적의 수행에 필요한 경우 ② 공무원의 후생 목적을 위하여 필요한 경우 ③ 그 밖에 해당 재산의 용도 또는 목적에 장애가 되지 않는 경우로서 해당 자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의계약으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있음
- 행정재산의 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄대리인이 무상으로 사용·수익할 수 있도록 허가하여 줄 것을 조건으로 행정재산을 기부하는 자에게 지방자치단체가 무상으로 사용수익을 허가하는 경우
- 국가·지방자치단체·공법인·공익법인이 직접 사용하려는 경우
- 일단(一團)의 면적이 1만제곱미터 이하인 농경지를 경작의 목적으로 실경작자에게 사용 수익하도록 허가하는 경우
- 청사(廳舍)의 구내재산을 공무원 후생 목적으로 사용하기 위하여 그 재산의 사용·수익을 허가하는 경우
- 법률에 따라 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가할 수 있는 자에게 그 재산을 유상으로 사용하도록 허가하는 경우
- 「공유재산 및 물품 관리법」 제24조와 그 밖의 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용을 허가하는 경우
- 대장가격이 1천만원(특별시·광역시의 자치구에 소재하는 재산인 경우에는 3천만원) 이하인 재산의 사용·수익을 허가하는 경우
- 2회에 걸쳐 유효한 입찰이 성립되지 않은 경우
- 해당 특별시·광역시·도 및 특별자치도, 시·군 및 자치구를 대표하고 지역경제의 활성화에 기여할 수 있는 지역특산품 또는 지역생산제품을 공

26) 이 부분은, <http://oneclick.law.go.kr/CSP>를 참조함

동으로 생산·전시 또는 판매하는 데 필요한 재산을 관련 단체나 법인이 사용·수익하도록 허가하는 경우

- 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그 공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우
- 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우
- 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 임시로 사용을 허가하는 경우
- 공익사업을 위하여 자진철거를 전제로 하여 임시로 사용하는 경우
- 다른 법률에 따라 공유재산을 우선 임대할 수 있는 자에게 그 재산의 사용을 허가하는 경우
- 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 과학기술분야 정부출연연구기관, 「특정연구기관 육성법」 제2조에 따른 특정연구기관 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조제1항에 따른 전문생산기술연구소에 사용을 허가하는 경우
- 지방자치단체와 재산을 공유하는 자에게 지방자치단체의 지분에 해당하는 부분을 사용·수익하도록 허가하는 경우
- 지방자치단체의 현재의 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중·지하에 건물이 아닌 공작물을 설치하는 경우
- 공유재산을 「중소기업창업 지원법」 제2조 및 제3조에 해당하는 창업자에게 창업을 위한 사무실 또는 사업장 등 창업 공간(창업보육센터는 제외)으로 사용·수익하도록 허가하는 경우

- 다음 중 어느 하나에 해당하는 기구 또는 단체로서 지방자치단체의 조례로 정하는 기구 또는 단체가 사용하도록 허가하는 경우
 - 국제기구(국제연합과 그 산하기구·전문기구, 정부 간 기구, 준정부 간 기구)
 - 50개국 이상의 서로 다른 국가의 회원을 보유한 비영리민간단체

3. 관리위탁 타당성조사 및 의회동의 실시의 명확화

- 현재는 행정재산의 민간위탁시 지방자치단체의 조례에 따라서 의회의 동의규정이 있는 곳도 있고 없는 곳도 있음
 - 특히 재위탁시에는 의회의 동의사항인지 아닌지가 더욱 더 명확하지 않음
- 의회동의 사항이 법률 및 조례에도 명확한 근거가 없고 조례에 근거규정이 없는 지자체의 경우 많은 혼란을 야기하고 있는 부분임
 - 따라서 이 부분은 행정재산 민간위탁의 관리에 관한 부분이므로 가이드북 마련시 명확히 제시할 필요가 있음
 - 즉, 지자체의 대부분은 처음 민간위탁시에는 의회의 동의를 얻도록 되어 있으나 재위탁시에는 보고사항인 것을 감안하여 명확히 제시해 줄 필요가 있음
- 조례상 의회의 동의규정이 있는 경우 담당부서에서는 민간위탁여부를 쉽게 통과시키기 위해 타당성조사를 실시하여 이 결과를 첨부하고 있음
 - 이 때 타당성조사 실시 업체는 지자체가 자체적으로 선정하여 용역을 의뢰하는 형태로서 초기의 지방투융자사업 타당성조사 실시형태와 유사함
- 즉, 행정재산 민간위탁시 의회의 동의규정도 명확하지 않을뿐더러 규모가 큰 민간위탁 여부를 결정할 때에도 객관적으로 타당한지에 대한 사전 검증절차가 없는 실정임

- 따라서 일정규모 이상의 민간위탁시에는 객관적인 기관에서 실시하는 타당성조사를 의무화 하도록 법상 규정할 필요가 있음
- 이 때 관리위탁 가이드북에서는 사전 타당성조사 대상 규모, 업체선정 방법, 결과의 활용 등에 관한 내용을 명시해 줄 필요가 있음
 - 이를 위해서는 관리위탁 규모별 현황을 우선 파악하여 어느 금액 이상에 대해서 타당성조사를 의무화할 지에 대한 정책적 판단이 우선되어야 할 것임²⁷⁾
- 그 외 기부채납시나 지방공단에 위탁을 하는 경우 대행인지 민간위탁인지에 대한 검토 후 명확한 제시가 필요함

4. 관리위탁 절차 및 추진방법 명확화

가. 수탁자 선정위원회 설치

- 관리위탁 시설의 수탁자 선정을 위하여 당해 시설을 설치한 지방자치단체에 수탁자선정심의위원회(이하 "선정위원회"라 한다)를 둬
 - 이 때 지자체별로 각종 위원회의 증가가 우려되는 현실을 감안했을 때 투용자심사위원회 등 타 위원회에서 그 역할을 대신할 수 있을 것임
- 지방자치단체는 관리위탁을 위한 수탁자를 선정하고자 하는 경우에는 선정위원회의 심의를 거쳐야 함
- 위원²⁸⁾은 공무원 및 민간위원(교수, 회계사 등) 등 10인 이내로 구성
 - 위원 중 공무원(지방의회의원 제외)은 2분의 1 이내로 함

27) 지방투용자사업 타당성조사의 경우 500억 이상에 대해서는 타당성조사를 의무화하고 있음

28) 사회복지사업법의 경우 선정위원회는 위원장 1명을 포함한 9명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 위탁기관의 장이 임명 또는 위촉하며, 위원장은 위원중에서 위탁기관의 장이 지명하도록 함

1. 사회복지업무를 담당하는 공무원
2. 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
3. 공익단체에서 추천한 자
4. 그 밖에 법률전문가 등 선정위원회 참여가 필요하다고 위탁기관의 장이 인정하는 자

- ※ 임기는 2년 내외로 하되 연임가능하며, 투자사업과 직접관련이 없는 부서의 공무원은 위원 위촉에서 제외
- 위원장은 민간인으로 위촉하고 민간위원은 분야별 전문가(도로, 사회복지, 지역개발, 산업 등)로 고르게 구성
- 심의위원회는 재적위원 과반수 이상의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함

나. 수탁기관의 선정기준

- 지방자치단체가 설치한 시설을 위탁하여 운영하고자 하는 경우에는 공개모집에 의하여 수탁자를 선정하되, 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형분포 및 시설의 평가결과 등을 종합적으로 고려하여 선정함
- 즉, 관련분야의 운영을 위탁받기 위해서는 다음의 요건을 갖추도록 함
 - 3년 이상 관련 업무를 수행한 실적
 - 관련 전문기관으로서의 상담원이나 직원의 자격기준을 보유여부
 - 업무를 수행하는데 필요한 예산 확보 등

다. 관리위탁 계약

- 계약서에 다음의 내용이 포함되도록 함
 - 수탁자의 성명 및 주소
 - 위탁계약기간
 - 사회복지사업법: 제21조의2제2항에서 5년 이내로 하되 다만, 위탁자가 필요하다고 인정하는 때에는 제21조제2항에 따른 선정위원회의 심의를 거쳐 그 계약기간을 갱신할 수 있다고 규정함
 - 위탁대상시설 및 업무내용
 - 수탁자의 의무 및 준수 사항
 - 시설의 안전관리에 관한 사항

- 시설종사자의 고용승계에 관한 사항
- 계약의 해지에 관한 사항
- 기타 시설의 운영에 필요하다고 인정되는 사항

5. 수탁재산 이용료 산정기준 명시

- 행정재산의 경우 공유재산 및 물품관리법 제22조, 같은 법 시행령 제14조, 제31조에 의하여 수탁재산의 사용료는 일반재산의 산정방법을 준용하도록 되어 있음
- 또한 행정재산의 이용료는 조례에 위임하도록 되어 있는데 이러한 조항들이 법 또는 운영기준 등에 흩어져 있어서 업무담당자들의 혼선을 초래하고 있으므로 가이드북에 관리위탁 이용료를 명시해 줄 필요가 있음

<일반재산의 대부료 산정방법>

1. 토지: 대부료 산출을 위한 재산가격 결정 당시의 개별공시지가(「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제11조에 따른 해당 토지의 개별공시지가를 말하며, 해당 토지의 개별공시지가가 없으면 같은 법 제9조에 따른 표준지공시지가를 기준으로 하여 산출한 금액을 말한다)를 적용한다. 다만, 하나의 필지로서 그 필지의 주된 용도와 다른 용도로 이용되는 일부분의 토지이거나 위치에 따라 지가(地價)를 달리 적용하여야 할 필요가 있는 토지 등 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 감정평가법인에 의뢰하여 평가한 감정평가액 이상의 금액으로 하며, 첫째 연도에는 측량 또는 감정평가 등에 든 비용을 포함할 수 있다.
2. 주택: 대부료 산출을 위한 재산가격 결정 당시의 주택가격으로서 다음 각 목의 구분에 따른 가격으로 한다.
 - 가. 단독주택: 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제16조제2항에 따라 공시된 해당 주택의 개별주택가격
 - 나. 공동주택: 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제17조에 따라 공시된 해당 주택의 공동주택가격
 - 다. 개별주택가격 또는 공동주택가격이 공시되지 아니한 주택: 「지방세법」 제4조제1항 단서에 따른 시가표준액
3. 제1호 및 제2호 외의 재산: 「지방세법」 제4조제2항에 따른 시가표준액으로 한다. 다만, 해당 시가표준액이 없는 경우에는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 하나의 감정

평가법인의 평가액을 적용한다.

- ③ 입찰로 대부하는 경우 첫째 연도의 대부료는 최고입찰가로 결정하고, 2차 연도 이후의 기간 (대부계약을 갱신하지 아니한 대부계약기간 중으로 한정한다)의 대부료는 다음의 계산식에 따라 산정한다.

[[입찰로 결정된 첫째 연도의 대부료] × (제2항에 따라 산출한 해당 연도의 재산가격) ÷ (제2항에 따라 산출한 입찰 당시의 재산가격)]

- ④ 지방자치단체의 장은 공유재산의 위치·형태·용도 및 재산조성의 성질상 특히 필요하다고 인정될 때에는 해당 재산에 대한 전세금을 받는 것으로 공유재산을 대부할 수 있다.
- ⑤ 지방자치단체의 장은 일반재산을 효율적으로 관리하기 위하여 특별히 필요할 때에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 일수·시간 또는 횟수별로 해당 재산을 대부할 수 있다. 이 경우 해당 재산을 대부한 일수·시간 또는 횟수별로 그 사용료를 납부하게 할 수 있다.
- ⑥ 공유재산인 토지의 공중과 지하 부분을 사실상 영구적으로 사용하는 경우 해당 공간에 대한 대부료는 해당 토지의 가격에 그 공간을 사용함으로써 인하여 토지의 이용이 저해되는 정도에 따른 적정한 비율(이하 이 항에서 "입체이용 저해율"이라 한다)을 곱하여 산정한 금액으로 평가한다. 공유재산인 토지의 지하 또는 지상 공간을 일정 기간 사용하는 경우 그 공간에 대한 대부료는 제1항에 따라 산출된 대부료에 입체이용 저해율을 곱하여 산정한 금액으로 평가한다.
- ⑦ 경작용으로 대부하는 경우의 대부료는 제1항에 따라 산출한 대부료와 최근 공시된 해당 시·도의 농가별 단위면적당 농업 총수입(서울특별시·인천광역시는 경기도, 대전광역시·세종특별자치시는 충청남도, 광주광역시는 전라남도, 대구광역시는 경상북도, 부산광역시·울산광역시는 경상남도의 통계를 각각 적용한다)의 10분의 1에 해당하는 금액 중 적은 금액으로 할 수 있다. <개정 2013.6.21>
- ⑧ 「중소기업창업 지원법」 제2조 및 제3조에 해당하는 창업자에게 공유재산을 창업공간으로 대부하는 경우로서 제1항에 따라 산출한 대부료가 해당 재산 평정가격의 연 1천분의 25를 초과하는 경우에는 해당 금액을 대부료의 최고한도로 할 수 있다.

6. 수탁기관 평가기준 명시

가. 평가기준

- 전술한 바와 같이 지방자치법이나 각 개별법, 조례 등에서도 관리위탁의 수탁기관 선정시 평가기준이 없는 분야의 사업이나 조례 등이 대부분임
- 따라서 관리위탁 가이드북에서는 수탁기관 평가기준을 예시하여 이를 참고로 좀 더 객관적이고 합리적인 평가가 이루어질 수 있도록 지원할 필요가 있음

- 상대적으로 구체적인 평가기준을 제시하고 있는 법령이나 조례예시를 살펴보면 다음과 같음
- 사회복지사업법 수탁기관 평가기준

심사항목	항목별 점수
가. 운영계획	40
나. 운영체의 대표의 전문성	35
다. 운영체의 운영실적	10
라. 운영체의 공신력	10
마. 운영체의 재정능력	5
합계	100

- 서울시 수탁기관 평가기준

구성	시설 및 환경	재정 및 조직운영	인적자원 관리	프로그램 및 서비스	이용자의 권리	지역사회 연계
배점 (100)	5	15	25	47	3	5
지표	<ul style="list-style-type: none"> ·시설의 쾌적·편리, 충분성 ·안전관리 ·비상대책마련 ·시설운영·관리의 적절성 ·이용자 여가활용 시설 	<ul style="list-style-type: none"> ·회계의 투명성 ·재정의 건전성 ·외부지원금 확보 ·자부담 비율 및 이행 ·기관의 미션과 비전 ·운영계획서의 적절성 ·이용자만족의 경영시스템 확보 등 	<ul style="list-style-type: none"> ·근로여건 및 처우개선 ·근무여건 개선을 위한 기관의 노력 ·정규직 중심의 인력운용 ·합리적 사유에 의거한 비정규직 활용 ·전문자격증 보유 직위 비율 ·관리자의 전문자격 보유여부 등 	<ul style="list-style-type: none"> ·기본지표 ·사업1 ·사업2 ·사업3 ·사업4 ·사업5 ·사업6 ·사업7 ·사업8 ·취약계층의 이용률 제고 노력 	<ul style="list-style-type: none"> ·비밀보장 ·고충처리 ·정보제공 노력 	<ul style="list-style-type: none"> ·민간자원확보 노력 ·계몽·홍보실적 ·자원봉사자 활용 ·후원활동 ·지역사회와의 교류

- 송파구 수탁기관 평가기준

심사항목	항목별 점수
가. 신청법인의 공신력	25
나. 법인의 재정능력	30
다. 법인의 시설운영실적	10
라. 시설 운영계획	10
마. 대표자의 운영의지 및 전문성	15
합계	100

- 이상 다양한 평가기준 사례들을 검토한 후 전문가 자문 및 실무진 의견을 바탕으로 일반 민간위탁 수탁기관 선정 평가기준을 마련하여 가이드북에서 제시해야 할 것임

나. 심사결정

- 개별위원 점수의 최고·최저 점수는 제외함
- 평균 60점 이상 업체 중에서 가장 높은 점수를 획득한 업체를 선정함
- 동점이 나온 경우에는 평가항목별 점수배점이 높은 순서로 최고 점수인 업체를 선정함

제4절 행정재산 민간위탁 가이드북 활용의 개선

1. 매년 행정재산 민간위탁 가이드북 배부

- 행정재산을 민간위탁하고자 하는 지자체 공무원들의 큰 애로사항 중의 하나는 무엇을 참고로 민간위탁을 추진해야 할지 모른다는 것임
 - 이 경우 공무원 근무경력이 오래된 경우는 일반법인 지방자치법, 개별사업법, 공유재산 및 물품관리법 등을 찾아보겠지만 경력이 짧은 경우는 공유재산법이 있는 것조차 모른 상태로 그저 두루뭉술한 조례만을 참고할 수 있음
- 따라서 행정재산 민간위탁 가이드북을 작성하여 매년 지자체에 참고자료로 배부하는 것이 필요할 것임
- 지자체 공무원은 지방자치법을 우선하여 적용함으로써 혼란을 초래하는 경우가 많고 민간위탁의 사업규모가 점증하는 것을 감안했을 때 가이드북을 참고자료로 배부하는 것이 필요함

- 여기서 특례법이 일반법에 우선하므로 공유재산 및 물품관리법에 이를 규정하고 타 법에 우선하여 적용하도록 해야 할 것임

2. 공무원 대상 민간위탁 가이드북 교육의 실시

- 매년 예산편성매뉴얼 교육, 기금관리, 지방채 운영, 지방교부세 산정 등과 관련 지방공무원 교육 또는 합동작업이 정례화 되어 있음
- 반면 공유재산과 관련해서는 신청주의 교육 외에 전국 의무 교육이 없는 상황임에 따라 전술한 바와 같은 민간위탁 및 관리와 관련한 혼란들이 초래되어 왔다고 볼 수 있음
- 따라서 민간위탁 가이드북의 매년 작성 및 배부와 함께 배부 시점을 기준으로 4개 권역별이나 또 다른 방식의 가이드북 교육을 의무화 할 필요가 있음

【참고문헌】

- 고경훈, 공유재산 위탁관리·개발 활성화 방안, 한국지방행정연구원 연구용역보고서, 2009
- 권해수, 유홍림, 김정렬, 한인섭, 행정서비스 민간위탁 제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구, 한국조직학회 연구용역보고서, 2006.
- 김철, 김기범, 배동산, 지방자치단체 민간위탁 규제를 위한 법·제도 개선방안 : 환경미화 업무 사례를 중심으로, 사회공공연구소·공공노조 연구보고서, 2011.
- 강인성, 지방자치단체 민간위탁경영의 효과성 제고방안에 관한 연구 : 사회복지분야를 중심으로, 한국지방행정연구원, 2008.
- 금창호, 김병국, 권오철, 류영아, 지방자치단체의 서비스 공급 다원화 전략, 한국지방행정연구원, 2011.
- 문민혜, 지방자치단체 민간위탁 조례에 관한 연구, 고려대학교 대학원 석사학위 논문, 2013.
- 이갑영, 지방자치단체의 효율적 민간위탁 방안에 관한 연구, 경희대학교 대학원 박사학위 논문, 2001.
- 이병기·강인성외, 지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단, 한국지방행정연구원, 2008.
- 이현수, 국유재산법상 행정재산의 성립요건, 행정법이론연구학회 행정법연구 Vol.-No.23, 2009.
- 장교식, 공유재산의 위탁관리·개발법제에 관한 연구, 한국토지공법학회 토지공법연구 제56집, 2012.
- 조덕용·임이택, 국유재산 관리기관 확대방안 연구, 한국지적정보학회지 제11권 2호, 2009.
- 조임곤, 미국 지방정부서비스의 민간위탁 : 민간위탁지수의 개발 및 지수의 의미, 현대사회와 행정 제19권 제1호, 2009.

한국자산관리공사, 공유재산의 효율적 운영을 위한 위탁관리 및 개발제도 소개, 2010.

한국민간위탁경영연구소, KCOMI 통계 2013 전국 민간위탁 운영현황 분석, 2013.
기획재정부, 행정재산의 효율적 활용방안에 관한 연구, 2010.

안전행정부, 국유재산 업무편람, 2013.