

서울특별시 소상공인 지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제1720호

나. 발 의 자 : 서윤기 의원 외 16명

다. 제안일자 : 2020년 8월 11일

라. 회부일자 : 2020년 8월 21일

2. 제안이유

- 시장이 개인, 단체 또는 법인 등에 소상공인 관련 자료를 요청할 수 있는 권한에 대한 규정을 마련하여 보다 체계적이고 효율적인 소상공인지원계획을 수립할 수 있도록 하고자 함.
- 또한 제출받은 소상공인 관련 자료가 타인에게 제공 또는 누설되거나 목적 외의 용도로 사용되지 않도록 하고, 그 자료에 포함된 개인정보를 보호할 수 있는 근거 규정을 마련하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 시장이 개인이나 법인 또는 단체에게 소상공인 관련 자료를 요청할 수 있는 권한 규정을 신설함(안 제7조의2제1항)

나. 제출받은 자료가 타인에게 제공 또는 누설되거나 목적 외의 용도로 사용될 수 없도록 하는 규정을 신설함(안 제7조의2제2항)

다. 제출받은 자료에 포함된 개인정보 보호에 관한 규정을 신설함(안 제7조의2제3항)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 시장에게 중앙행정기관의 장과 지방자치단체장, 공공기관의 장, 개인, 단체 또는 법인 등에게 소상공인 관련 자료를 요청할 수 있는 권한을 부여하고, 제출받은 자료의 목적 외 사용방지와 개인정보보호를 위한 규정을 신설하고자 발의되었음.

나. 개정안의 발의 배경과 의의

- 지난 4월, 코로나19 피해회복을 지원하고자 연매출 2억원 이하 소상공인을 대상으로 시행한 ‘자영업자 생존자금 지원사업’은 당초 신청업체 41만 개소, 5,750억원을 예상했으나 실제 신청업체는 47만 개소, 6,684억원에 달해 예상 규모를 크게 뛰어넘은 바 있음.
- 현재 서울시 소상공인 관련 자료는 노동민생정책관과 서울신용보증재단에서 관리하고 있으며, 주로 시 금고(신한은행)에서 제공하는 소상공인 업체의 카드매출 자료를 기반으로 정책을 수립하고 있음.

- 그러나 보다 정확하고 시의성 있는 소상공인 정책을 수립하기 위해서는 국세청 등의 정부기관이나 신용카드 가맹점에 대한 정보 관리를 하는 여신금융협회 등에 관련 자료를 제공받을 필요가 있음.
- 이에 개정안은 시장의 자료요구 권한을 정부와 지방자치단체, 공공기관은 물론 개인과 소상공인 관련 법인이나 단체까지 확대하여 자료의 불충분성을 보완하고자 하는 것임.

다. 소상공인 자료요청 권한의 신설(안 제7조의2제1항)

- 안 제7조의2제1항은 시장이 소상공인 지원과 정책 수립 및 집행에 필요한 자료를 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 개인이나 법인 또는 단체 등에 요청할 수 있는 권한을 부여하고 있음.
- 이는 광범위하고 정확한 소상공인 자료의 수집·분석을 통해 실효성 있는 소상공인 정책을 수립·집행하고, 정책의 결과를 환류하여 개선방안을 마련하는 기반이 된다는 점에서 긍정적인 측면이 있음.
- 그러나 시장에게 ‘자료제출 요청권한’을 부여하는 것은 한편으로 자료제출 대상자에 대해 제출 의무를 새롭게 부과하는 것으로 해석할 수 있음.
- 「지방자치법」은 법률의 위임 없이 주민에게 새로운 의무를 부과하는 것을 금지하고 있고, 「행정규제기본법」도 법률에 근거하지 아니한 규제에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없도록 규정하고 있음(법률유보의 원칙).

| |
|--|
| <p>「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.</p> <p>「행정규제기본법」 제4조(규제 법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다. ② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다. ③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.</p> |
|--|

- 또한, 시장이 중앙행정기관의 장이나 다른 지방자치단체의 장, 공공기관의 장에게 자료제출을 요구하는 것은 서울시의 관할 범위 밖의 기관을 법률이 아닌 조례로 구속하는 것으로 법체계상 적절하지 않다는 지적이 있을 수 있음.
- 따라서 권리의무 관계를 수반하는 ‘자료제출 요구’는 피요청자에게 자료제출 여부의 선택권을 보장할 수 있는 ‘자료협조 요청’으로 수정할 필요가 있음.

| 개정안 | 수정의견 |
|--|--|
| 제7조의2(자료제출 요구 등) ① 시장은 체계적인 소상공인 지원과 효율적인 정책 수립 및 집행을 위해 필요한 경우 중앙행정기관의 장, 자치단체장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다)의 장, 개인이나 법인 또는 단체 등에 관련 자료의 <u>제출</u> 을 요청할 수 있다. | 제7조의2(자료협조 요청 등) ① 시장은 체계적인 소상공인 지원과 효율적인 정책 수립 및 집행을 위해 필요한 경우 중앙행정기관의 장, 자치단체장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다)의 장, 개인이나 법인 또는 단체 등에 관련 자료의 <u>협조</u> 를 요청할 수 있다. |

라. 자료요청 권한의 위탁(안 제7조의2제2항)

- 안 제7조의2제2항은 자료제출 요구를 서울신용보증재단, 소상공인 관련 단체 또는 소상공인 관련 기관에 위탁할 수 있도록 했음.
- 개정안과 같이 소상공인 관련 자료의 요구권한을 관련 출연기관이나 이해관계 단체 등에 위탁할 경우 소상공인 업무의 효율성과 시의성을 확보하는 효과가 있을 것으로 기대됨.
- 그러나 “위탁¹⁾”은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말함.
- 「지방자치법」에서는 지방자치단체장이 조례나 규칙에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의

1) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "위임"이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급 행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.
2. "위탁"이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.
3. "민간위탁"이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.
4. "위임기관"이란 자기의 권한을 위임한 해당 행정기관의 장을 말하고, "수임기관"이란 행정기관의 장의 권한을 위임받은 하급행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 말한다.
5. "위탁기관"이란 자기의 권한을 위탁한 해당 행정기관의 장을 말하고, "수탁기관"이란 행정기관의 권한을 위탁받은 다른 행정기관의 장과 사무를 위탁받은 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.

권리·의무와 직접 관련되지 않는 사무를 법인·단체·기관 등에 위탁할 수 있도록 규정하고 있음(제104조제2항).

- 이렇게 보면 행정사무의 위탁은 수탁자의 명의로 책임 하에 수행하고, 법률효과도 1차적으로 수탁자에게 귀속되므로 공권력에 의해 강제성이 수반되는 권력적 사무나 주민의 권리·의무와 직접 관련되는 사무는 위탁의 대상이 될 수 없음.
- 따라서 개정안과 같이 개인, 기관, 단체 등의 매출자료 등이 포함될 가능성이 높은 자료요구 사무를 위탁사무로 지정하기는 어려움.
- 다만, 원 행정기관이 자신의 명의로 권한을 행사하되, 사실상의 실무는 대행기관이 수행하게 하는 “대행”으로 수정한다면 자료요구 업무의 수행은 가능할 것으로 보임.
- 그러나 “대행”은 행정기관 내부의 사무처리 방식에 이용하는 것으로, 행정기관과 민간기관의 관계에 해당하는 대행에 대한 일반적인 규정이 없다는 점에서 서울신용보증재단을 제외한 소상공인 관련 단체나 기관은 대행기관이 될 수 없음.

| 개정안 | 수정의견 |
|---|--|
| ② 제1항에 따른 <u>자료제출 요구를 서울신용보증재단, 소상공인 관련 단체 또는 소상공인 관련 기관에 위탁할 수 있다.</u> | ② 제1항에 따른 <u>자료협조 요청을 서울신용보증재단 등에 대행하게 할 수 있다.</u> |

마. 자료의 목적 외 사용 금지 등(안 제7조의2제3항부터 같은 조 제4항까지)

- 개정안은 제공받은 자료를 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용하는 것을 금지하고, 자료에 포함된 개인정보의 보호에 관한 사항은 「서울특별시 개인정보 보호에 관한 조례」를 따르도록 규정하고 있음.
- 자료에 포함된 개인정보의 위법·부당한 사용이나 제3자에 대한 제공 금지는 「개인정보 보호법」, 「서울특별시 개인정보 보호에 관한 조례」 등에 명시되어 있는 사항으로, 개인정보 보호에 관한 사항을 보다 명확하게 조례로 규정한다는 점에서 입법적 의미가 있음.

바. 종합의견

- 개정안은 시장이 정부와 지방자치단체, 공공기관, 개인, 법인, 단체 등에게 소상공인 관련 자료를 요청할 수 있는 권한을 부여하고, 제출받은 자료의 목적 외 사용금지 규정과 개인정보보호 관련 규정을 신설하고 있음.
- 소상공인 관련 시책을 수립할 때 정부와 민간으로부터 보다 광범위한 자료를 제공받게 되면, 보다 정확하고 시의성 있는 소상공인 정책을 시행하는데 기여할 수 있음.
- 다만, 주민의 권리·의무와 직접 관련되는 사무는 위탁의 대상이 될 수 없고, 개인과 법인, 단체 등에 대한 자료요구는 주민에게

새로운 의무를 부과하는 것으로 법률의 근거 없이 조례로 정하기 어렵다는 점에서 개정안의 일부를 수정할 필요가 있음.

| 담당 조사관 | 연락처 |
|--------|--------------|
| 이시우 | 02-2180-8056 |

[참고법령]

「지방자치법」

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

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

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

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

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

「행정규제기본법」

제4조(규제 법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.

② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.

③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

제21조(대행 사업의 비용 부담) ① 출자·출연 기관은 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있다. 이 경우 그 대행에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

② 제1항에 따른 비용의 부담 중 국가사무에 관한 경비의 범위, 비용부담의 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 제1항에 따른 비용의 부담 중 지방자치단체 사무에 관한 경비의 범위, 비용부담의 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다.

「행정기관의 위임 및 위탁에 관한 규정」

제3조(위임 및 위탁의 기준 등) ① 행정기관의 장은 허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무, 정책의 구체화에 따른 집행사무 및 일상적으로 반복되는 사무로서 그가 직접 시행하여야 할 사무를 제외한 일부 권한(이하 "행정권한"이라 한다)을 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장, 다른 행정기관의 장, 지방자치단체의 장에게 위임 및 위탁한다.

② 행정기관의 장은 행정권한을 위임 및 위탁할 때에는 위임 및 위탁하기 전에 수임기관의 수임능력 여부를 점검하고, 필요한 인력 및 예산을 이관하여야 한다.

③ 행정기관의 장은 행정권한을 위임 및 위탁할 때에는 위임 및 위탁하기 전에 단순한 사무인 경우를 제외하고는 수임 및 수탁기관에 대하여 수임 및 수탁사무 처리에 필요한 교육을 하여야 하며, 수임 및 수탁사무의 처리지침을 통보하여야 한다.

제11조(민간위탁의 기준) ① 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 각 호의 사무를 민간위탁할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무
4. 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무

② 행정기관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요할 때에는 민간위탁을 하여야 한다.

③ 행정기관이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무를 민간위탁하였을 때에는 필요한 사무처리지침을 통보하고, 그 처리에 필요한 적절한 조치를 하여야 한다.

「서울특별시 신용보증재단 설립 및 운영에 관한 조례」

제9조(업무) ① 재단은 다음 각 호의 업무를 행한다.

1. 기본재산 및 운영수입의 관리·운영
2. 소기업등에 대한 신용보증
3. 소기업등의 신용조사 및 신용정보의 관리
4. 소기업등에 대한 경영지도
5. 신용보증과 관련하여 재단이 금전채무자가 되어 그 채무를 변제하는 경우의 해당 소기업등에 대한 구상권 행사
6. 제1호 내지 제5호의 업무에 부수되는 업무로서 시장의 승인을 얻은 것

② 재단은 제1항에 규정한 업무의 일부를 금융기관·단체 또는 관련 전문기관에 위탁하여 시행할 수 있다. 이 경우 재단은 이사회의 의결을 거쳐 시장에게 신고하여야 한다.